

บรรณาธิการ

รศ. ดร.อรรทัย ก๊กผล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

มหาวิทยาลัยรังสิต

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์

ศ. วุฒิสาร ตันไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.สกนธ์ วัณณูวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณบดีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบุญ สุขสำราญ

อุปนายกสถาบันนิติศึกษา คนที่ 1

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต

ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ สถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการต่างประเทศ

สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ

นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัต อัจฉริยะปัญญา

ผู้อำนวยการสำนักบริการวิชาการ

สถาบันพระปกเกล้า



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2565 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวม ผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและ เสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมนูญ
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์การทางการบริหารราชการแผ่นดิน
5. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
6. การเมืองภาคพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. สันติวิธีและการจัดการกับความขัดแย้ง
8. การสร้างเครือข่ายการพัฒนา
9. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการพิจารณา บทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่ง และผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการ ที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่านต่อ 1 บทความ เป็นอย่างน้อย

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความ ของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ http://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/ โดยขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการ ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการรู้ดิจิทัล ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ ศรัณยู หมั่นทรัพย์ และ จารุวรรณ แก้วมะโน	5
การเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงกรณีศึกษาการเลือกตั้งท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ: เดิมเต็มวงจรการเลือกตั้งโดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จารุวรรณ แก้วมะโน	20
การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของ กรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาย่านกะดีจีน-คลองสาน นิรมล เสรีสกุล และ ธนพร โอวาทวรวิญญู	45
การยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำสู่ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต : ถอดบทเรียนการวิจัยร่วมกับคณะกรรมการการแรงงาน กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์	68
การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ฐิตาวรรณ อินสະอาด ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ และ กิริยา กุลกลการ	95
รัฐธรรมนูญ หลักประกันกระบวนการสร้างสันติภาพในมินดาเนาและชายแดนใต้ของไทย? ฟารีดา ปันจอร์	121

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 02-243-9040-4 โทรสาร 02-243-3225



บรรณาธิการแถลง

ผ่านพ้นกันไปแล้วสำหรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยา ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลไปเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม และ 13 มิถุนายน 2565 ก่อนอื่นต้องขอแสดงความยินดีกับทั้งชาว กทม. และชาวพัทยา ที่ได้ตัวแทนของประชาชนมาปฏิบัติหน้าที่ หลังจากการเข้ารับตำแหน่งภาพข่าวการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนปรากฏให้เห็นตามสื่ออย่างมากมาย แต่สิ่งหนึ่งที่จะไม่พูดถึงไม่ได้เลย คือการปฏิวัติการแก้ปัญหาความทุกข์ร้อนด้วยการนำเทคโนโลยีอย่าง Traffy Fondue มาใช้ แต่มากกว่าการที่หน่วยงานภาครัฐได้ทราบถึงปัญหาต่างๆ แล้ว นั่นคือการที่ประชาชนได้เข้ามาช่วยสอดส่องเป็นหูเป็นตาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา สร้างความเป็นเจ้าของพื้นที่ และตัดตอนขั้นตอนเอกสารร้องเรียนที่มากมายมาสู่เพียงแค่ปลายนิ้วของประชาชน

การเข้าสู่ยุคของโลกาภิวัตน์ จนมาถึง Disruption of Technology ทำให้เห็นว่าเทคโนโลยีขณะนี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตประจำวันไปแล้ว ทั้งการจับจ่ายใช้สอย การเรียน การทำงาน เศรษฐกิจ สังคม รวมไปถึงการเมืองและประชาธิปไตย เยาวชนคนรุ่นใหม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง สามารถนัดชุมนุมกันเพียงแค่โพสต์ลง Social Media หรือแม้แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทุกคนที่ง่ายและสะดวกขึ้น ตัวอย่างจากการเปิดโครงการให้ประชาชนได้ลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคู่ขนานไปกับสภาผู้แทนราษฎร ที่ผ่านไปเมื่อเร็วๆ นี้

จากที่ได้เกริ่นนำการเข้ามา Disrupt ของดิจิทัลหรือการใช้เทคโนโลยีอย่างมากมายต่อชีวิตประจำวัน และ

สังคมการเมือง วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้จึงขอเริ่มต้นด้วยบทความ เรื่อง “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการรู้ดิจิทัล” โดย อาจารย์ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล ดร.ศรัณยู หมั่นทรัพย์ และ จารุวรรณ แก้วมะโน นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ทำการศึกษาการรู้ดิจิทัลของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยกับการรู้ดิจิทัล รวมไปถึงศึกษาแนวทางการส่งเสริมการรู้ดิจิทัลกับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ซึ่งผลการศึกษาและข้อเสนอแนะต่อภาครัฐสำหรับการกำหนดกรอบการทำงานเพื่อพัฒนาพลเมืองนั้นมีความน่าสนใจมากทีเดียวค่ะ

บทความที่สอง ยังคงอยู่ในแวดวงการเมืองประชาธิปไตย และการเลือกตั้ง คือเรื่อง “การเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงกรณีศึกษาการเลือกตั้งท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ: เติบโตมาจากรัฐบาลเลือกตั้งโดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” โดย จารุวรรณ แก้วมะโน นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า บทความนี้ได้ใช้การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชัยภูมิ 3 แห่ง เป็นกรณีศึกษาผ่านการจัดเวทีประชาเสวนาระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อมุ่งหาความเป็นไปได้ของการอุดช่องว่างและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขาดหายไปในฤดูของการเลือกตั้งผู้ที่ติดตามเรื่องการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมของประชาชน ติดตามรายละเอียดในบทความนี้ได้

ต่อมาในบทความเรื่อง “การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของ กรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาย่านกะต๊อ-คลองสาน” โดย ผศ. ดร.นิรมล เสรีสกุล ผู้อำนวยการศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง และ ธนพร โอวาทวรวิทย์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ จากศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บทความวิจัยนี้ได้วิเคราะห์สถานการณ์ บทบาท ศักยภาพของเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของกรุงเทพมหานคร เพื่อทำความเข้าใจก่อนการวางแผนในการขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งผลการศึกษพบว่า การขับเคลื่อนแนวคิดดังกล่าวในย่านกะต๊อ-คลองสานยังคงมีข้อจำกัดด้านรูปแบบการบริหารจัดการ และข้อจำกัดด้านต้นทุนของสมาชิกในเครือข่าย ผู้ที่อยู่ในแวดวงการพัฒนาเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ควรพลาดบทความวิจัยชิ้นนี้ค่ะ

การพัฒนาเมืองนอกจากจะต้องคำนึงถึงปัจจัยในหลายๆ ด้านแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดของการพัฒนา คือ การทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดี จากสถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโควิด19 ที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการทั้งทางด้านสาธารณสุข และสวัสดิการทางสังคม ถึงแม้ว่าผู้ติดเชื้อจะลดลงและอาการของโรคจะมีความรุนแรงที่น้อยลงแล้ว แต่ก็ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ แรงงาน และค่าครองชีพของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น วารสารสถาบันพระปกเกล้าจึงขอเสนอสองบทความที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน การจ้างงาน แรงงาน โดยบทความแรกเรื่อง “การยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำสู่ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต : ถอดบทเรียนการวิจัยร่วมกับคณะกรรมการสิทธิแรงงาน” โดย ดร.กฤษฎา อธิระโกศลพงศ์ อาจารย์คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ที่ได้สำรวจสถานการณ์ค่าครองชีพและสร้างข้อเสนอแนวทางการยกระดับ

มาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่าขึ้น ซึ่งใช้วิธีการมีส่วนร่วมของคณะทำงานในทุกขั้นตอน เช่น การพัฒนาแบบสอบถาม การระดมสมอง เป็นต้น ผู้สนใจเชิญอ่านรายละเอียดในบทความนี้ได้ บทความที่สองเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต” โดย รุติดาวรรณ อินสะอาด นิสิตปริญญาเอก รศ. ดร.ชมพูนุท โกสลากร พิเศษวิวัฒน์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และ รศ. ดร.กิริยา กุลกลการ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บทความนี้พาผู้อ่านไปวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตในขนาดต่างๆ ผลพบว่า ปัจจัยเรื่องการศึกษาและระดับการศึกษาเป็นตัวแปรสำคัญต่อการจ้างงานและการได้รับค่าจ้างที่เพิ่มสูงขึ้น ท่านที่สนใจรายละเอียดติดตามได้ในบทความนี้

บทความสุดท้าย นำผู้อ่านทุกท่านออกนอกประเทศ ไปยังประเทศเพื่อบ้านที่ไม่ไกลไม่ไกลอย่างฟิลิปปินส์ กับบทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญ หลักประกันกระบวนการสร้างสันติภาพในมินดาเนาและชายแดนใต้ของไทย” โดย อาจารย์ฟาริดา ปันจอร์ จากสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ บทความชิ้นนี้สำหรับนักรัฐศาสตร์ที่สนใจการเมืองเปรียบเทียบ ไม่ควรพลาด ซึ่งผู้เขียนมุ่งศึกษาและเข้าใจแนวทางการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งในมุมมองระหว่างรัฐธรรมนูญกับกระบวนการสันติภาพ โดยใช้ความขัดแย้งในมินดาเนาเปรียบเทียบกับจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา น่าสนใจมากๆ ค่ะ

สุดท้ายนี้ ขอให้ท่านผู้อ่านสนุกสนานกับบทความที่วารสารสถาบันพระปกเกล้าคัดสรรมาให้ และขอให้มีความสุข สุขภาพแข็งแรงกันถ้วนหน้านะคะ

ด้วยรักและปรารถนาดี

รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถ กักพล
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการรู้ดิจิทัล

Democratic Citizenship and Digital Literacy

ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์*

Supanat Permpoonwiwat**

ศรัณยู หมั่นทรัพย์***

Saranyu Mansap****

จารุวรรณ แก้วมะโน*****

Jaruwan Kaewmano*****

บทความนี้

Received

26 มกราคม 2565

Revised

18 พฤษภาคม 2565

Accepted

30 พฤษภาคม 2565

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการรู้ดิจิทัลของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย 2) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยกับการรู้ดิจิทัล และ 3) ศึกษาแนวทางส่งเสริมการรู้ดิจิทัลให้กับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

วิธีวิจัยประกอบด้วยการสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ด้วยแบบสอบถามและเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 13 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ร้อยละ ค่าคะแนนเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เปรียบเทียบความคิดเห็นและพฤติกรรมด้วย f-test (ANOVA) และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน - Pearson Product Moment Correlation Coefficient (r) ระหว่างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและการรู้ดิจิทัล

* ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

** Director of The office for Peace and Governance, King Prajadhipok's Institute.

*** นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

**** Senior Academics, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D.)

***** นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า

***** Senior Academics, King Prajadhipok's Institute.

ผลการวิจัยพบว่า ด้านความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยระดับมาก ($\bar{X} = 3.28$) โดยให้คุณค่ากับประชาธิปไตยระดับมาก ($\bar{X} = 3.39$) มีพฤติกรรมแสดงการให้คุณค่าประชาธิปไตยเป็นบางครั้ง ($= 2.45$)

ด้านการรู้ดิจิทัล ผู้ตอบแบบสอบถามมีการรู้ดิจิทัลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 2.61$) โดยมีความสามารถในการใช้ดิจิทัลในระดับมาก ($\bar{X} = 2.89$) และมีพฤติกรรมที่แสดงออกถึงการรู้ดิจิทัลบางครั้ง ($\bar{X} = 2.45$)

ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับการรู้ดิจิทัลในทางบวกระดับกลางถึงสูง ($r = .455$) โดย การติดตามข่าวประเด็นทางสังคมที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ มีความสัมพันธ์กับการรู้ดิจิทัลในระดับสูงถึงสูงมาก คือ ($r = .502$) และความสัมพันธ์ระหว่าง การสนใจเรื่องราวในชุมชน การสนใจติดตามข่าวเกี่ยวกับการเมือง นักการเมือง พรรคการเมือง นโยบายรัฐบาล มีความสัมพันธ์กับการรู้ดิจิทัลในระดับปานกลางถึงสูง ($r = .387$) แสดงให้เห็นความสำคัญของการใส่ใจประเด็นสิทธิ และการมีส่วนร่วมกับการรู้ดิจิทัล

งานวิจัยมีข้อเสนอให้ภาครัฐกำหนดกรอบการทำงานการพัฒนาพลเมืองประชาธิปไตยที่รู้ดิจิทัลขึ้นในระดับชาติ ลดความซ้ำซ้อนและบูรณาการการทำงานส่งเสริมการรู้ดิจิทัลทั้งความรู้และปฏิบัติการเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ มีองค์กรกลางเชื่อมโยงและติดตามสถานะการรู้ดิจิทัลของพลเมืองในสังคม และเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลองค์ความรู้ ความก้าวหน้าทางวิทยาการ รวมทั้งเครื่องมือส่งเสริมการรู้ดิจิทัลของพลเมืองที่ทุกฝ่ายใช้ประโยชน์ร่วมกัน และ กำหนดให้นำประเด็นการรู้ดิจิทัลบรรจุไว้ในกระบวนการเรียนการสอนซึ่งสามารถทำได้โดยทันที สำหรับหน่วยงานที่ทำงานส่งเสริมการรู้ดิจิทัลควรเชื่อมโยงคุณค่าประชาธิปไตยเข้าไว้ในงานรู้ดิจิทัล และ ควรมีการวิจัยติดตามประเมินการรู้ดิจิทัลของพลเมืองตามแนวทางสากลเพื่อทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและพฤติกรรมผู้ใช้งานในโลกดิจิทัล

คำสำคัญ : พลเมือง, พลเมืองดิจิทัล, การรู้ดิจิทัล

Abstract

The objectives of this research were 1) to study the digital literacy of Thai people in democratic regime, 2) to study the correlation between Thai democratic citizenship and digital literacy, and 3) to study the ways to promote digital literacy among Thai democratic citizens.

The research method consisted of a survey of opinions by means of questionnaires from a sample of 400 people, and qualitative data were collected through group discussion and interviews with 13 experts. The statistics used in the data analysis were

percentage, mean score, and standard deviation. Opinion and behavior were compared with f-test (ANOVA) and correlation analysis was done between democratic citizens and digital literacy using Pearson Product Moment Correlation Coefficient (r).

The results showed that sample group had a high level of democratic citizenship ($\bar{X} = 3.28$), with a high level of democratic values ($\bar{X} = 3.39$), and sometime-demonstrated democratic values ($\bar{X} = 2.45$). The sample group had a high level of digital literacy ($\bar{X} = 2.61$), with a high level of digital proficiency ($\bar{X} = 2.89$), and sometime demonstrated digital literacy behavior ($\bar{X} = 2.45$)

Democratic citizenship was positively correlated with digital literacy at a medium to high level ($r = .455$). Awareness of rights is highly correlated to digital literacy, and public participation is correlated to digital literacy.

The research recommends that the government should establish a key framework for developing digitally literate democratic citizens at a national level. An authority should be established to collect knowledge, information, and develop tools to promote digital literacy and evaluate digital literacy status, and integrate digital literacy into the teaching and learning process. For agencies working to promote digital literacy, democratic values should be integrated into their work or developed into a curriculum for effective implementation, and there should be research to monitor and assess digital literacy of citizens according to international principles to keep up with changing situations of technology and the digital world.

Keywords: Citizenship, digital citizenship, digital literacy

บทนำ

ใน พ.ศ. 2564 ประชากรโลกจำนวน 7.8 พันล้านคน มีผู้ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลทั้งฮาร์ดแวร์ โปรแกรมประยุกต์ หรือ แอปพลิเคชัน ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ประมาณ 5.27 พันล้านคน คิดเป็นร้อยละ 67.5 ใช้อินเทอร์เน็ต ประมาณ 4.80 พันล้านคน คิดเป็นร้อยละ 61 และใช้ โซเชียลมีเดีย 4.48 พันล้านคน คิดเป็นร้อยละ 57 (Internet World Stat, 2021, online; Worldometers, 2021, online; Kemp, 2021, online) ในประเทศไทย มีสถิติรายงานว่า ประชาชนไทยร้อยละ 69 อยู่บนโลกออนไลน์และเป็นประเทศที่ใช้โซเชียลมีเดียเป็นช่องทางหลักในการติดตามข่าวเป็นอันดับ 1 และเป็นประเทศที่เชื่อข่าวจากโซเชียลมีเดียเป็นอันดับ 2 ของโลก (Kemp, 2021, online) ขณะที่%สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ สำรวจพบว่า ในปี พ.ศ. 2563 คนไทยใช้อินเทอร์เน็ตเฉลี่ยวันละ 11 ชั่วโมง 25 นาที (นับรวมทุกอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์) เพิ่มขึ้นจากปี 2562 ถึง 1 ชั่วโมง 3 นาที และเพิ่มขึ้น 3 เท่าตัวจากปี 2556 ที่เริ่มสำรวจ

สถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นอิทธิพลของเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีต่อวิถีชีวิตของพลเมือง ความเป็นพลเมืองเปลี่ยนแปลงสู่พลเมืองดิจิทัล การแลกเปลี่ยนข้อมูล และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไร้ขอบเขตของประเด็น พื้นที่ และเวลา ความเป็นพลเมืองขยายตัวไปจากระดับรัฐหรือประเทศ กลายเป็นพลเมืองโลก (global citizen) ที่ยึดโยงกับคุณค่าประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน รวมทั้งต้องมีความรู้ความสามารถในการใช้ชีวิตที่รู้ดิจิทัล (digital literacy)

แนวคิดการรู้ดิจิทัลเพื่อพัฒนาประชากรให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกดิจิทัล UNESCO กำหนดไว้ 7 ลักษณะ คือ การรู้และเข้าใจคอมพิวเตอร์ การเข้าถึงและประเมินข้อมูล การจัดการข้อมูล การดัดแปลงข้อมูล การสร้างสรรค์ข้อมูล การส่งต่อข้อมูล และ การใช้ข้อมูลอย่างปลอดภัย (UNESCO, 2018, p.7) ในประเทศไทย

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำหนดในแผนพัฒนายุทธศาสตร์ที่ 3 ว่าด้วยการสร้างสังคมคุณภาพและทั่วถึงเท่าเทียมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล มีเป้าหมายให้ประชาชนมีความตระหนัก มีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะ และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดประโยชน์ และสร้างสรรค์ (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2559, ออนไลน์) และเกิดหน่วยงานส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและดิจิทัล มีงานศึกษาเกี่ยวกับการรู้เท่าทันสื่อและดิจิทัล (พีระ จิโรสภณ และคณะ, 2559, น. 25; พีรวิชัย คำเจริญ และวีรพงษ์ พลนิกรกิจ, 2561, น. 25-26) และงานศึกษาความเป็นพลเมืองดิจิทัล (Chawaporn Dhamanitayakul, 2018, p. 52 ; ัญญฎาญจน์ สุกรัตน์เมธี และนุชประภา โมกข์ศาสตร์, 2562, น. 51-55) ซึ่งพบว่าพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับโลกดิจิทัลเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกัน ความเป็นประชาธิปไตยทำให้พลเมืองมีเสรีภาพในการใช้ดิจิทัล มีการเคารพและยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง มีความรับผิดชอบ ใช้อย่างสร้างสรรค์ ใช้หลักเหตุและผล ใช้ภาษาแบบสันติวิธี นำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ รู้สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ไม่สร้างหลักฐานที่เป็นเท็จ ไม่ละเมิดการใช้ทรัพยากรคอมพิวเตอร์ โดยที่ตนเองไม่มีสิทธิ และคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมอันเกิดจากการกระทำของตน

จากความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีสู่โลกดิจิทัล และความจำเป็นของการรู้ดิจิทัล งานวิจัยนี้จึงกำหนดขึ้นเพื่อหาแนวทางส่งเสริมการรู้ดิจิทัลสำหรับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยสำรวจความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและการรู้ดิจิทัล หาความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและการรู้ดิจิทัลว่าเป็นไปในทิศทางใด และหากต้องการส่งเสริมการรู้ดิจิทัลสำหรับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยควรทำอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) ศึกษาการรับรู้ดิจิทัลของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย
- 2) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการรับรู้ดิจิทัล
- 3) ศึกษาแนวทางส่งเสริมการรับรู้ดิจิทัลให้กับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

กรอบแนวคิด

จากการทบทวนวรรณกรรมการรับรู้ดิจิทัลและพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการรับรู้ดิจิทัล นำไปสู่แนวคิดหลัก 2 แนวคิด ที่คณะผู้วิจัยนำมาอธิบายว่าพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างไรหรือไม่ อย่างไร ได้แก่

1) แนวคิดการรับรู้ดิจิทัลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (UNESCO, 2018, p. 7) แนวคิดการพัฒนารับรู้ดิจิทัลของประชาชนที่นำไปใช้ทั่วโลกของ UNESCO นั้นประกอบไปด้วย หมวดการรวบรวมและการจัดการข้อมูล (collecting and managing information) และ หมวดการผลิตและการแลกเปลี่ยนข้อมูล (producing and exchanging information) รวม 7 ลักษณะของการรับรู้ดิจิทัล ดังนี้

1. การรู้และเข้าใจคอมพิวเตอร์ คือ การรู้และเข้าใจคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์เข้าถึงสื่อดิจิทัล สามารถเลือกใช้ได้อย่างเหมาะสมและบรรลุวัตถุประสงค์ รู้จักและป้องกันความปลอดภัยในการใช้อุปกรณ์เครื่องมือ รู้ว่าอุปกรณ์เครื่องมือไม่ปลอดภัยและพึงระวัง
2. การเข้าถึงและประเมินข้อมูล คือ ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการใช้ประโยชน์ สามารถประเมินคุณภาพ เป็นความจริง (facts) ประโยชน์ และแหล่งที่มาที่เชื่อถือได้ของข้อมูลและเนื้อหา

3. การจัดการข้อมูล คือ การจำแนก การจัดระเบียบข้อมูล การรีพอร์ตข้อมูล เพื่อใช้ประโยชน์จากข้อมูล สารสนเทศ และ เนื้อหา ที่ได้รับมาได้สูงสุด

4. การดัดแปลงข้อมูล คือ ความสามารถในการปรับแก้ให้ดีขึ้น หรือการบูรณาการข้อมูล สารสนเทศ หรือ เนื้อหาสู่องค์ความรู้ โดยตระหนักและเข้าใจต่อการต้องได้รับอนุญาตหรือการได้รับสิทธิก่อนการนำเข้า

5. การสร้างสรรค์ข้อมูล คือ การสร้างเนื้อหาเพื่อแสดงออกในสื่อดิจิทัล อย่างสร้างสรรค์ โดยตระหนักถึงวัตถุประสงค์ วิธีที่ใช้ และผู้รับเนื้อหา อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีโต้ตอบหรือมีส่วนร่วมกับสาธารณะ ซึ่งควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

6. การส่งต่อข้อมูล คือ การส่งต่อข้อมูลที่ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบ ตรวจสอบสิ่งที่ต้องการส่งต่อ ยึดหลักการแสดงออกอย่างเคารพต่อผู้อื่นทางความคิด อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ความหลากหลาย และรับผิดชอบต่อส่วนรวม

7. การใช้ข้อมูลอย่างปลอดภัย คือ การป้องกันอุปกรณ์ เนื้อหา ข้อมูลส่วนบุคคล และความเป็นส่วนตัว เพื่อสุขภาพกาย สสภาพจิตใจ ในสภาพแวดล้อมดิจิทัล เพราะตระหนักถึงผลกระทบของเทคโนโลยีและสื่อดิจิทัลที่เกิดขึ้นได้ต่อสังคม

2) แนวคิดการเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยการยึดถือคุณค่าประชาธิปไตยซึ่งได้จากการทบทวนวรรณกรรมความเป็นพลเมืองในงานของ Marshall, T.H. (1950, pp. 42-47), Adrent, Hannah (2019, online), Russell, Dalton (2009, pp. 20-32), Westheimer, Joel (2015, pp. 35-41) เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2551, น. 40-50) และจารุวรรณ แก้วมะโน (2561, น. 20) และงานศึกษาความเป็นพลเมืองดิจิทัลของ Chawaporn Dhamanitayakul (2018, p. 52) และณัฐกาญจน์ ศุภรัตน์เมธี และ นุชประภา โมกข์ศาสตร์ (2562, น. 51-55) ดังนี้

1. การเคารพและยอมรับ คือ การปฏิบัติต่อกันด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียมและเป็นธรรม เคารพและยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย ด้วยความอดทนอดกลั้น และสันติวิธี ปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

2. การมีเหตุผล คือ การเป็นผู้มีและใช้เหตุผล คิดวิเคราะห์บนพื้นฐานของข้อมูล ข้อเท็จจริง เชื่อมโยงความสัมพันธ์ในเรื่องต่างๆ ด้วยเหตุผลและข้อมูล

3. ความรับผิดชอบ คือ การเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ ต่อตนเอง และผู้อื่น ทำหน้าที่ตามกฎหมายและตามบทบาททางสังคม และมีพฤติกรรมที่แสดงออกถึงการเป็นผู้รับผิดชอบ

4. หลักนิติธรรม คือการยึดหลักกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายของสังคม เพื่ออยู่อย่างมีความสุข ยึดคุณธรรมจริยธรรม และความโปร่งใส

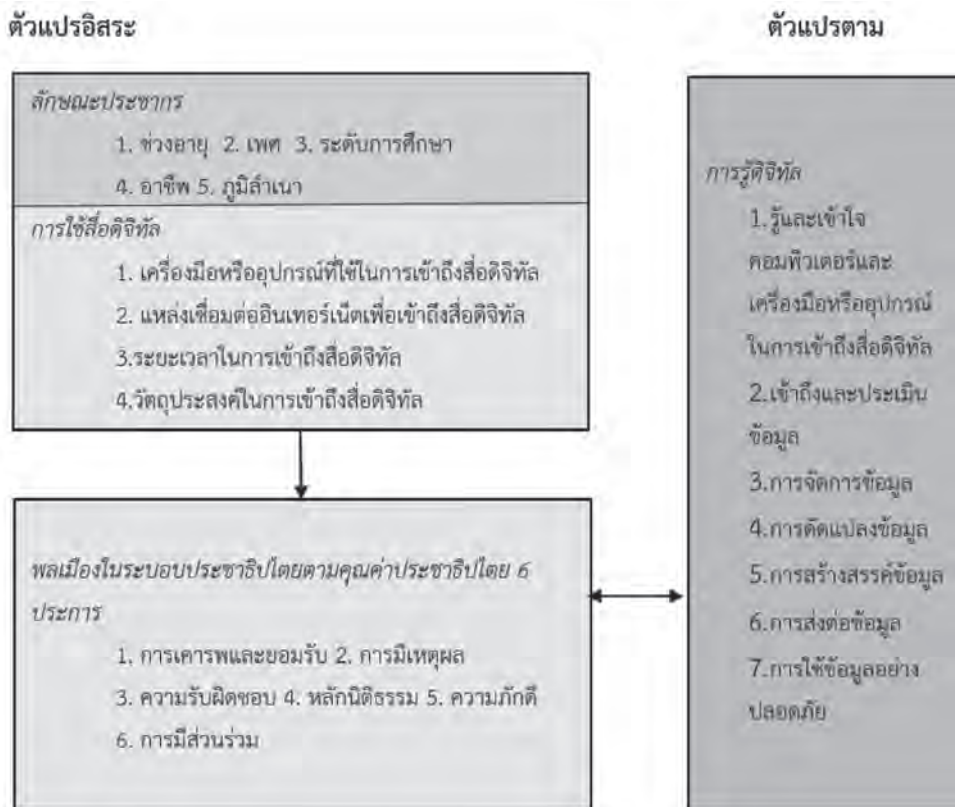
ตรวจสอบได้ มีการแสดงออกถึงการเป็นผู้ยึดหลักการตามกฎหมายข้อบังคับเพื่อความสุขส่วนรวม

5. ความรักดี คือ การภูมิใจ และผูกพันรักดีต่อชุมชน และออกด้วยเสียสละเพื่อส่วนรวม การธำรงรักษาอัตลักษณ์ของตน

6. การมีส่วนร่วม คือ การร่วมกับส่วนรวมทั้งทางความคิดเห็นและการปฏิบัติ อาจแสดงออกด้วยการป้องกัน จัดการ แก้ไข และพัฒนาส่วนรวม ในประเด็นต่างๆ ด้วยสำนึกสาธารณะที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม

จากแนวคิดทั้ง 2 คณะผู้วิจัยกำหนดการยึดคุณค่าประชาธิปไตยเป็นตัวแปรต้นหรือตัวแปรอิสระ และการรู้ดิจิทัลเป็นตัวแปรตาม กล่าวคือ เพื่อวิเคราะห์ว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่ยึดคุณค่าประชาธิปไตยนั้นมีการรู้ดิจิทัลเพียงใด และมีความสัมพันธ์กันหรือไม่

ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัย

กลุ่มตัวอย่างและการสุ่มตัวอย่าง – จากการสุ่มจังหวัดเป้าหมายและสุ่มกลุ่มตัวอย่างประชากรจากจังหวัดเป้าหมายจำนวน 400 ตัวอย่าง ตามสูตรของ Cochran (Cochran, 1977, p. 76) ระดับความเชื่อมั่นที่ 95% ค่าความคลาดเคลื่อน 0.05 เพื่อเป็นตัวแทนประชากรทั้ง 4 ภาค สำหรับการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ และ กำหนดกลุ่มเป้าหมายเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย คุณสมบัติ นักวิชาการ นักสื่อสารมวลชน ผู้แทนภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านส่งเสริมการรู้ดิจิทัล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยพัฒนาแบบสอบถามแบบสนทนากลุ่ม และแบบสัมภาษณ์ โดยพัฒนาคำถามสำหรับแบบสอบถามจากความหมายของลักษณะ 7 ประการของการรู้ดิจิทัล และ คุณค่าประชาธิปไตย 6 ประการ คำถามจะครอบคลุมนิยามความหมายของลักษณะดังกล่าว จากนั้นนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญ 5 คน ประกอบด้วยด้านรัฐศาสตร์ด้านความเป็นพลเมืองด้านการรู้เท่าทันสื่อ เพื่อพิจารณาความเที่ยงตรงตามเนื้อหา และปรับปรุงแบบสอบถามตามข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญ และนำไปหาความเชื่อมั่นกับกลุ่มทดลองจำนวน 50 ชุด พัฒนาเป็นแบบสอบถามจำนวน 55 ข้อ ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 : ข้อมูลทั่วไปและพฤติกรรมการใช้สื่อดิจิทัล จำนวน 10 คำถาม

ส่วนที่ 2 : คุณค่าประชาธิปไตย ประกอบด้วยความคิดเห็นต่อคุณค่าประชาธิปไตย 6 ประการ และพฤติกรรมแสดงออกต่อคุณค่าประชาธิปไตย 6 ประการ เพื่อวิเคราะห์พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย จำนวน 24 คำถาม

ส่วนที่ 3 : การรู้ดิจิทัล จากแนวคิด UNESCO ทั้งความคิดเห็นและพฤติกรรมการใช้ดิจิทัล จำนวน 21 คำถาม

กำหนดระดับคะแนน 1-4 เกณฑ์แปลความหมายจากคะแนนตามแนวคิดของ เบสท์ (Best, 1981, p. 82)

เครื่องมือได้รับการทดสอบความเที่ยงตรง (validity) และ ความเชื่อมั่น (reliability) โดยผลของการทดสอบความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.87 อยู่ในระดับสูง เก็บข้อมูลระหว่างเดือน มิถุนายน – เดือน สิงหาคม 2564

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ ค่าร้อยละ ค่าคะแนนเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ใช้สถิติทดสอบ f-test ในการวิเคราะห์ความแปรปรวน (ANOVA) ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน - Pearson Product Moment Correlation Coefficient (r) ที่ความหมายของระดับความสัมพันธ์ของ De Vaus (De Vaus, 2002, p. 259) และวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้มือถือสมาร์ทโฟนในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ใช้แหล่งอินเทอร์เน็ตส่วนตัวจากมือถือหรือที่พกอาศัย ใช้เวลา 5-6 ชั่วโมงต่อวันในการออนไลน์ เพื่อติดต่อสนทนากับเพื่อน

ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากผลการวิจัยผู้ตอบแบบสอบถามมีความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อยู่ระดับมาก ($\bar{X} = 3.28$) ให้คุณค่ากับประชาธิปไตยอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.39$) มีพฤติกรรมแสดงการให้คุณค่าประชาธิปไตยเป็นบางครั้ง ($\bar{X} = 2.45$)

การให้คุณค่าประชาธิปไตยของผู้ตอบแบบสอบถามเรียงจากมากไปน้อย ดังนี้ คุณค่าของคนทุกคนที่แม้มีความแตกต่างกันแต่ทุกคนเป็นคนเหมือนกัน จึงต้องเคารพกันและกัน (เห็นด้วยอย่างยิ่ง/ $\bar{X} = 3.68$)

การปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมเป็นเรื่องสำคัญในการอยู่ร่วมกันใน ชุมชน และสังคม (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.66$) การอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตยต้องใช้เหตุใช้ผลต่อกันในประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.59$) คนในสังคมเดียวกันอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.58$) การปฏิบัติต่อกันอย่างไม่เท่าเทียมจะต้องแก้ไขและต้องใช้ความอดทนอดกลั้น และไม่ใช้ความรุนแรงทั้งทางกาย วาจา (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.56$) การปฏิบัติต่อกันอย่างไม่เท่าเทียม เช่น การลำเอียง การเลือกที่รักมักที่ชัง เป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้ (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.47$) การแสดงออกต่อความคิดเห็นที่ไม่ตรงกับท่าน ต้องใช้ถ้อยคำที่สุภาพเหมาะสม (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.42$) การใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์ต้องเป็นข้อมูลที่มาจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ จะตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลทุกครั้ง (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.42$) การละเลยไม่รับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และการกระทำใดๆ ตามใจชอบจะเกิดผลกระทบต่อผู้อื่นเสมอ (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.42$) ปรากฏการณ์ต่างๆ ในสังคมล้วนเกิดจากความสัมพันธ์ทั้งทางลบและทางบวกของผู้คนสังคม (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.31$) การแก้ไขหรือป้องกันปัญหาของชุมชนและการพัฒนาชุมชนเป็นเรื่องที่ต้องทำ ทั้งอาจทำด้วยตนเองและทำร่วมกับผู้อื่น (เห็นด้วยอย่างยิ่ง $/\bar{X} = 3.30$) ชุมชนที่อยู่มีสิ่งดีๆ ที่ทำให้ ไม่อยากออกจากชุมชนนี้ (เห็นด้วย $/\bar{X} = 3.19$) ผู้มีส่วนช่วยทำให้ชุมชน สังคม หรือประเทศดีขึ้นกว่านี้ได้ และจะลงมือทำ (เห็นด้วย $/\bar{X} = 3.17$) กฎหมายคือเครื่องมือที่ทำให้ส่วนรวมมีความสุข (เห็นด้วย $/\bar{X} = 3.16$) การออกจากชุมชนที่อยู่ในปัจจุบันเพื่อแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าเป็นสิ่งที่ควรทำ (ไม่ค่อยเห็นด้วย $/\bar{X} = 2.42$)

การแสดงพฤติกรรมที่สอดคล้องกับคุณค่าประชาธิปไตยของผู้ตอบแบบสอบถาม เรียงตามลำดับ

จากมากไปน้อย ดังนี้ ปฏิบัติตามกฎหมาย (ทุกครั้ง $/\bar{X} = 3.59$) หากรู้ว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย จะไม่กระทำการใดๆ ที่ละเมิดกฎหมายนั้น (ทุกครั้ง $/\bar{X} = 3.41$) ไม่เคยปฏิบัติตนให้เป็นปัญหา เช่น ไม่เป็นปัญหาต่อครอบครัว หรือไม่เป็นปัญหาต่อสังคม (บ่อยครั้ง $/\bar{X} = 3.06$) ติดตามข่าวเกี่ยวกับการเมือง นักการเมือง พรรคการเมือง นโยบายรัฐบาล (บ่อยครั้ง $/\bar{X} = 2.94$) สนใจเรื่องราวที่เกิดขึ้นในชุมชน และสังคมนรอบตัว ทั้งปัญหา และความเป็นไป ไม่ว่าเรื่องนั้นจะเกี่ยวข้องหรือส่งผลกับท่านหรือไม่ก็ตาม (บ่อยครั้ง $/\bar{X} = 2.92$) ติดตามข่าวประเด็นทางสังคมที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ (บ่อยครั้ง $/\bar{X} = 2.90$) มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาส่วนรวมและชุมชน (บ่อยครั้ง $/\bar{X} = 2.77$)

วัตถุประสงค์ที่ 1 การรู้ดิจิทัลของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย

ผลการวิจัยผู้ตอบแบบสอบถาม มีการรู้ดิจิทัลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 2.61$) มีความสามารถในการใช้ดิจิทัลในระดับมาก ($\bar{X} = 2.89$) และมีพฤติกรรมที่แสดงออกถึงการรู้ดิจิทัลบางครั้ง ($\bar{X} = 2.45$)

ความสามารถในการรู้ดิจิทัลของผู้ตอบแบบสอบถาม เรียงจากมากไปน้อย ดังนี้ สามารถใช้สื่อดิจิทัลเพื่อหาข้อมูลที่ท่านต้องการ (ระดับมาก $/\bar{X} = 3.07$) คัดกรองข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ได้เสมอ (ระดับมาก $/\bar{X} = 3.00$) เข้าใจและวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อดิจิทัลได้เป็นอย่างดี (ระดับมาก $/\bar{X} = 2.93$) รู้ว่าข้อมูลใดเชื่อถือได้หรือไม่ได้ (ระดับมาก $/\bar{X} = 2.91$) สามารถใช้อุปกรณ์เครื่องมือดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกหรือช่วยในการแก้ปัญหาในการเรียนหรือการทำงาน (ระดับมาก $/\bar{X} = 2.89$) ประเมินผลที่เกิดขึ้นจากข้อมูลข่าวสารออนไลน์ (ระดับมาก $/\bar{X} = 2.83$) จัดการกำจัดข้อมูลที่ไม่ใช้หรือใช้แล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ระดับมาก $/\bar{X} = 2.82$) จำแนกและ

จัดการข้อมูลจำนวนมากได้อย่างเป็นระบบและสามารถค้นหาได้ (ระดับมาก/ $\bar{X}$ = 2.77) จัดการกับข้อมูลที่ไม่เป็นจริง หรือ ข้อมูลที่เป็นข่าวปลอมทั้งทางบกและทางลบบของผู้คนในสังคม (ระดับมาก/ $\bar{X}$ = 2.76)

พฤติกรรมการณ์รู้ดิจิทัลของผู้ตอบแบบสอบถามเรียงจากมากไปน้อย ดังนี้ เคารพต่อความเป็นส่วนตัวของผู้อื่นในการใช้สื่อดิจิทัล (ทุกครั้ง/ $\bar{X}$ = 3.29) ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารก่อนส่งต่อให้ผู้อื่น (บ่อยครั้ง/ $\bar{X}$ = 3.06) ส่งต่อข้อมูลผ่านสื่อดิจิทัลที่ท่านคิดว่ามีประโยชน์ต่อส่วนรวม (บ่อยครั้ง/ $\bar{X}$ = 2.95) เข้าชมเว็บไซต์ที่มีประโยชน์และมีเนื้อหาที่สร้างสรรค์ (บ่อยครั้ง/ $\bar{X}$ = 2.84) ใช้สื่อดิจิทัลเพื่อช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน (บ่อยครั้ง/ $\bar{X}$ = 2.79) ตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูลที่ได้รับผ่านทางออนไลน์ (บ่อยครั้ง/ $\bar{X}$ = 2.68) เมื่อทำกิจกรรมใดๆ ท่านโพสต์ข้อมูล หรือ ส่งต่อข้อมูลให้ผู้อื่นได้รู้เสมอ (บางครั้ง/ $\bar{X}$ = 2.46) ใช้สื่อดิจิทัลในการออกเสียง (voting) เพื่อสนับสนุนหรือไม่สนับสนุน หรือการแสดงความคิดเห็นของท่าน ในฐานะสมาชิกของสังคมเพื่อประโยชน์ต่อชุมชน สังคม (บางครั้ง/ $\bar{X}$ = 2.32) โพสต์หรือนำรูป เนื้อหา ข้อความ โดยไม่อ้างอิงแหล่งที่มา (บางครั้ง/ $\bar{X}$ = 1.94) แสดงออกทางสื่อออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นตัวอักษร รูป วิดีโอคลิป หรืออื่นๆ โดยไม่คำนึงว่าจะส่งผลกระทบต่อใคร เพราะเป็นสิทธิ และเสรีภาพในการแสดงออก (ไม่เคยทำ/ $\bar{X}$ = 1.67) ใช้ข้อมูลของผู้อื่น หรือปลอมตัวตนของท่านเป็นผู้อื่นในการใช้สื่อดิจิทัล (ไม่เคยทำ/ $\bar{X}$ = 1.42) ส่งต่อข้อความหรือข้อมูลที่แสดงความไม่เคารพต่อผู้อื่น เช่น การล้อเลียน การใช้คำที่แสดงความเกลียดชัง หรือบิดเบือน ข้อความทำให้เกิดความเข้าใจผิด (ไม่เคยทำ/ $\bar{X}$ = 1.48)

ผลเปรียบเทียบความแตกต่างของการรู้ดิจิทัลตามลักษณะประชากรของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า

ภูมิสำเนา มีค่าสถิติ F เท่ากับ 7.906 และระดับนัยสำคัญ เท่ากับ .000 ซึ่งน้อยกว่า 0.05 แสดงว่า **ภูมิสำเนาที่แตกต่างกันมีการรู้ดิจิทัลที่แตกต่างกัน**

ช่วงอายุ มีค่าสถิติ F เท่ากับ 20.883 และระดับนัยสำคัญ เท่ากับ .000 ซึ่งน้อยกว่า 0.05 แสดงว่า **ช่วงอายุที่แตกต่างกันมีการรู้ดิจิทัลที่แตกต่างกัน** เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการรู้ดิจิทัลรายคู่ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 พบว่า

กลุ่มช่วงอายุน้อยกว่า 24 ปี มีการรู้ดิจิทัล แตกต่างกับกลุ่มช่วงอายุระหว่าง 51-56 ปี และกลุ่มช่วงอายุ 57 ปีขึ้นไป

กลุ่มช่วงอายุระหว่าง 51-56 ปี และกลุ่มช่วงอายุ 57 ปีขึ้นไป มีการรู้ดิจิทัล แตกต่างกับ ทุกกลุ่ม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ย พบว่า กลุ่มช่วงอายุ 57 ปีขึ้นไป มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าทุกกลุ่ม

การศึกษา มีค่าสถิติ F เท่ากับ 13.847 และระดับนัยสำคัญ เท่ากับ .000 ซึ่งน้อยกว่า 0.05 แสดงว่า มีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยอย่างน้อย 1 คู่ **การศึกษาที่แตกต่างกันมีการรู้ดิจิทัลที่แตกต่างกัน**

วัตถุประสงค์ที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการรู้ดิจิทัล

ผลการวิจัยพบว่า ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กับ การรู้ดิจิทัล มีความสัมพันธ์ในระดับกลางถึงสูง ($r = .455$)

ตารางที่ 1 แสดงค่าความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย กับการรู้ดิจิทัล

	การรู้ดิจิทัล		
	Pearson Correlation	Sig. (2-tailed)	ระดับความสัมพันธ์
พลเมืองประชาธิปไตย	.455**	.000	ระดับกลางถึงสูง

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

** $p < .01$

r = Pearson's Product Moment Correlation Coefficients

จากตารางแสดง ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย กับการรู้ดิจิทัล พบว่าค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ แสดงความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางถึงสูง นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($r = .455$) โดยมีค่า Sig. (2-Tailed) เท่ากับ .000 หมายความว่า ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการรู้ดิจิทัล

การติดตามข่าวประเด็นทางสังคมที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ มีความสัมพันธ์ กับการรู้ดิจิทัล ในระดับสูงถึงสูงมาก ($r = .502$)

ข้อที่ความสัมพันธ์ในระดับปานกลางถึงสูง ($r = .387$ ถึง $r = .305$) ได้แก่ การสนใจเรื่องราวในชุมชน การสนใจติดตามข่าวเกี่ยวกับการเมือง นักการเมือง พรรคการเมือง นโยบายรัฐบาล การสามารถเป็นผู้มีส่วนช่วยชุมชน สังคม หรือประเทศ การใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์ต้องมาจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ จะตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลทุกครั้ง การแก้ไขหรือป้องกันปัญหาและพัฒนาชุมชนเป็นเรื่องที่จะทำด้วยตนเองและร่วมกับผู้อื่น การไม่ปฏิบัติตนให้เป็นปัญหาต่อครอบครัว ต่อสังคม การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาส่วนรวมและชุมชน

ความสัมพันธ์ในระดับต่ำถึงปานกลาง ($r = .298$ ถึง $r = .255$) ได้แก่ การตัดสินใจทำหรือไม่ทำอะไรใดๆ โดยคำนึงถึงสิ่งที่ต้องรับผิดชอบ การละเลยไม่รับผิดชอบ

ต่อการกระทำใดๆ หรือกระทำการใดๆ ตามใจชอบ จะเกิดผลกระทบต่อผู้อื่น ปรากฏการณ์ต่างๆ ในสังคม ล้วนเกิดจากความสัมพันธ์ทั้งทางลบและบวกของผู้คนสังคม และการกระทำความผิดๆ อย่างรับผิดชอบ ทั้งต่อตนเองและต่อผู้อื่น

วัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางส่งเสริมการรู้ดิจิทัลให้กับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

จากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มพบว่า การรู้ดิจิทัลมักเกิดขึ้นผ่านการเรียนรู้ทางสังคม แม้ประเทศไทยมีการส่งเสริมการรู้ดิจิทัลผ่านหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอิสระ รวมทั้งกลุ่มองค์กรต่างๆ แต่ยังขาดการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนความรู้และทรัพยากรเพื่อใช้ส่งเสริมให้กับพลเมืองอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการเข้าถึงองค์ความรู้นั้นไม่ปรากฏอยู่ในระบบการเรียนรู้ที่สามารถสร้างและส่งเสริมพลเมืองรู้ดิจิทัลได้ตั้งแต่วัยเยาว์ นอกจากนี้ระบบการศึกษายังไม่ได้พัฒนาทักษะคิดวิเคราะห์ให้กับผู้เรียนซึ่งส่งผลต่อการรู้ดิจิทัลที่ต้องใช้เหตุผลใช้การวิเคราะห์ไม่มากนักน้อย จึงมีข้อเสนอต่อแนวทางการส่งเสริมการรู้ดิจิทัลให้กับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย คือ

1) ส่งเสริมให้มีหน่วยงานด้านสร้างและส่งเสริมการรู้ดิจิทัลให้พลเมืองโดยบูรณาการ องค์ความรู้ ทรัพยากร เครื่องมือ และทุนสนับสนุนที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ให้บูรณาการการเรียนรู้ความเป็น

พลเมืองประชาธิปไตยและการรู้ดิจิทัล และส่งเสริมและ
พัฒนาการคิดวิเคราะห์ให้กับพลเมือง (critical thinking)
ผ่านระบบการศึกษาตั้งแต่ระดับพื้นฐาน

2) กำหนดการพัฒนาพลเมืองดิจิทัลเป็นเป้าหมาย
แห่งชาติ โดยทุกฝ่ายวางกรอบร่วมกัน สนับสนุนให้มีเวที
แลกเปลี่ยนทางด้านวิชาการ และประสบการณ์การทำงาน
ด้านการพัฒนาพลเมืองดิจิทัลอย่างสม่ำเสมอทุกปี
(Annual National Consortium) เพื่อสำรวจ
สถานะการเรียนรู้ดิจิทัลของพลเมืองไทยอย่างต่อเนื่อง
มีการเพิ่มเติมความรู้และวิจัยเกี่ยวกับการเรียนรู้ดิจิทัล
ของพลเมืองในสังคมไทยในมิติต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ

3) ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ต่อเนื่อง โดยภาค
ประชาสังคมเข้ามามีบทบาทส่งเสริมพลเมืองในสังคมดิจิทัล
โดยยึดหลักปกป้องตนเอง (self-protection) และ
ปกป้องสังคม (social protection) ไปพร้อมกันด้วย
(อุษา บิ๊กส์กิน, สัมภาษณ์, 2564, 29 กรกฎาคม)

4) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาองค์ความรู้ เครื่องมือ
ประยุกต์ใช้ความรู้ และการพัฒนาผู้ถ่ายทอดความรู้
ที่ครอบคลุมการรู้ดิจิทัล ด้วยการเสริมอำนาจให้พลเมือง
สามารถดูแลตนเองได้ ยกระดับการรู้ดิจิทัลของพลเมือง
จากการไม่เป็นผู้ส่งต่อข้อมูลที่ไม่ถูกต้องไปสู่การเป็น
ผู้แก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องก่อนส่งต่อ (corrector) (สุภิญญา
กลางณรงค์, สัมภาษณ์, 2564, 9 สิงหาคม)

5) การรู้ดิจิทัลต้องพัฒนาควบคู่ไปกับพลเมืองที่มี
และใช้สิทธิและเสรีภาพในการพูดและแสดงความคิดเห็น
อย่างมีความรับผิดชอบ รู้กฎหมาย และรู้จักความเป็น
ส่วนตัวและใส่ใจต่อความปลอดภัยทั้งต่อตนเองและผู้อื่น
และ เสนอให้แพลตฟอร์มต่างๆ มีบทบาทในการจัดการ
มารยาททางดิจิทัล (digital etiquette) ของพลเมือง
ด้วย

ทั้งนี้ เงื่อนไขความสำเร็จของการส่งเสริมการรู้ดิจิทัล
คือ พลเมืองรู้ดิจิทัลต้องอยู่ในบริบทสังคมประชาธิปไตย

ที่เข้าถึงดิจิทัลได้อย่างเท่าเทียม ทัวทั้ง มีช่องทางและ
เครื่องมือในการเข้าถึงดิจิทัล

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยที่พบความแตกต่างของค่าเฉลี่ย
กลุ่มช่วงอายุ 57 ปีขึ้นไป มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าทุกกลุ่ม และ
ช่วงอายุน้อยกว่า 24 ปี ที่มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าทุกกลุ่ม
สอดคล้องกับงานศึกษาทั่วโลกด้านความสามารถใน
การใช้ดิจิทัลของช่วงวัยที่ดิจิทัลเนทีฟ (digital native)
หรือผู้เกิดในยุคดิจิทัลจะมีความสามารถในการเรียนรู้
ดิจิทัลได้เร็ว และมีระดับความสามารถในการใช้ดิจิทัล
สูงกว่าผู้อพยพดิจิทัล (digital migrant) ซึ่งส่วนใหญ่เป็น
วัยทำงานและผู้สูงอายุ ซึ่งถึงแม้ว่าจะสามารถใช้
งานดิจิทัลได้แต่ทักษะในการใช้งานดิจิทัลจะน้อยกว่า
กลุ่มดิจิทัลเนทีฟโดยเปรียบเทียบ จึงควรมุ่งเป้าหมาย
การส่งเสริมการรู้ดิจิทัลให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวให้
เพิ่มขึ้น รวมทั้งพัฒนาทักษะในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล
เพื่อผลิตและสร้างสรรค์สื่อดิจิทัลด้วยตัวเอง การปกป้อง
ตรวจสอบข้อมูล ใช้ข้อมูลอย่างสร้างสรรค์และ
การดัดแปลงเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไม่ละเมิดสิทธิ
และไม่ละเมิดลิขสิทธิ์

จากค่าความสัมพันธ์แสดงให้เห็นว่าการยึดคุณค่า
ประชาธิปไตยซึ่งเป็นตัวแปรต้นในการศึกษา
มีความสัมพันธ์กับการรู้ดิจิทัลซึ่งเป็นตัวแปรตาม ซึ่งเป็น
ความสัมพันธ์ทางบวก โดยแสดงให้เห็นว่า การรู้ดิจิทัล
มีความสัมพันธ์ในระดับสูงถึงสูงมากกับคุณค่า
ประชาธิปไตยการใส่ใจต่อส่วนรวมและการติดตาม
ประเด็นการละเมิดสิทธิ และในระดับปานกลางถึงสูง
กับ การสนใจเรื่องราวในชุมชน การติดตามข่าวเกี่ยวกับการเมือง นักการเมือง พรรคการเมือง นโยบายรัฐบาล
การเชื่อว่าตนสามารถช่วยทำให้ชุมชน สังคม
หรือประเทศดีขึ้น กล่าวได้ว่าพลเมืองที่ใส่ใจส่วนรวมจะมี
การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างรู้ดิจิทัล จึงควรส่งเสริมเรื่อง
การมีส่วนร่วมและการใส่ใจในสาธารณะให้กับพลเมือง

ให้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม นอกจากการมีส่วนร่วมแล้ว ความภูมิใจในตนและอัตลักษณ์ของตน การยึดหลักกฎหมาย ความรับผิดชอบ การใช้เหตุผล และการปฏิบัติต่อกันอย่างเคารพและยอมรับ ต่างมีความสัมพันธ์ทางบวกทั้งสิ้น อาจกล่าวได้ว่า การรู้ดิจิทัลจะปรากฏคุณค่าประชาธิปไตยพื้นฐานเสมอ พลเมืองพึงใช้สิทธิเสรีภาพที่มีอยู่เพื่อปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพของผู้อื่นในสังคมร่วมกัน ในลักษณะของปกป้องตนเองและปกป้องสังคม ซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่การแสดงออกที่เคารพต่อกัน ดังนั้น การส่งเสริมการรู้ดิจิทัลในพลเมืองระบบประชาธิปไตย ควรบูรณาการเนื้อหาสาระและหลักการประชาธิปไตยไปพร้อมกัน

ความสำคัญที่เป็นฐานของการรู้ดิจิทัลและการเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยไปพร้อมกันคือการสร้างพลเมืองที่มีความสามารถในการใช้เหตุผลเพราะการใช้เหตุผลเป็นส่วนสำคัญของการคิดวิเคราะห์และสัมพันธ์กับการรู้ดิจิทัล (Belshaw, 2011, pp. 47, 181) ทั้งการคิดวิเคราะห์ต่อสถานการณ์ต่างๆ ในฐานะผู้ใช้ ผู้ผลิต และผู้สื่อสาร (Starkey, 2012, pp. 68, 107) การสร้างพลเมืองยังต้องการการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) ไปพร้อมๆ กับโลกเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วด้วย ดังนั้น สิ่งแวดล้อมที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ภาคประชาสังคม และครอบครัว สามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวกลางทางสารสนเทศ ร่วมให้องค์กรอื่นๆ ในทุกระดับได้ตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อการรู้ดิจิทัล (พิรวิชัย คำเจริญ และวีรพงษ์ พลนิกรกิจ, 2561, น. 27-28)

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย มีข้อเสนอเพื่อนำไปใช้ดังนี้

1. บูรณาการความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย (Democratic citizenship) กับการรู้ดิจิทัล (Digital literacy) ความรู้ทั้งสองมาบูรณาการ

ร่วมกันเพื่อเผยแพร่ อบรม หรือในการศึกษา โดยกำหนดกรอบการทำงานหลัก (framework) ที่ครอบคลุมมิติในการพัฒนาพลเมืองประชาธิปไตยที่รู้ดิจิทัลขึ้นในระดับชาติ เพื่อเป็นเข็มมุ่งให้ทุกฝ่าย ทุกหน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ควรปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน สอนการคิดวิเคราะห์และการใช้เหตุผล โดยเริ่มตั้งแต่ระดับปฐมวัย ทั้งนี้ ครูผู้สอนต้องได้รับการพัฒนาความรู้ดังกล่าวด้วยเช่นกัน กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ควรเป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมทรัพยากรและเป็นศูนย์กลางของการขับเคลื่อน ทั้งนี้อาจร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และโทรคมนาคม (กสทช.) ในด้านเทคโนโลยี สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน (สสย.) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีเนื้อหาให้ความสำคัญกับการรู้เท่าทันสื่อสารสนเทศและสื่อดิจิทัล และ มูลนิธิการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองไทย (Thai Civic Education Foundation – TCE Foundation) ควรเป็นหน่วยสนับสนุนด้านองค์ความรู้และเชื่อมโยงเครือข่ายเข้าสู่กระบวนการบูรณาการทรัพยากร

ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมความเป็นพลเมืองสามารถนำประเด็นรู้ดิจิทัลเข้าบรรจุไว้ในกระบวนการเรียนการสอนได้โดยทันที สำหรับหน่วยงานที่ทำงานด้านการส่งเสริมการรู้ดิจิทัลสามารถแนะนำคิดหรือการเชื่อมโยงคุณค่าประชาธิปไตยเข้าร่วมไว้ในงานที่ดำเนินการอยู่ได้ในทันทีเช่นกัน

- 2) ต้องลดความซ้ำซ้อน กำหนดให้มีตัวกลางเชื่อมโยง ติดตามสถานะการรู้ดิจิทัลของคนในสังคม กำกับให้การส่งเสริมการรู้ดิจิทัลเป็นไปตามเป้าหมาย และเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลองค์ความรู้ ข้อมูลความก้าวหน้าทางวิทยาการ และเครื่องมือส่งเสริมการรู้ดิจิทัลของพลเมืองที่ทุกฝ่ายสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบของตัวกลางอาจเป็นองค์กรภาครัฐที่ปรับจากหน่วยงานเดิม หรือเป็นภาคประชาสังคม หรือเป็นเอกชน ที่มีความคล่องตัวและมีงบประมาณสนับสนุน

3) ควรมีการวิจัยเพื่อติดตามประเมินการรู้ดิจิทัลของพลเมือง ตามแนวทางของ UNESCO ที่ใช้ในการส่งเสริมการรู้ดิจิทัลในพื้นที่ทั่วโลก เพื่อพัฒนาแนวทางในการทำงานส่งเสริมการรู้ดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นตามลักษณะ ซึ่งต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วเพื่อทันต่อสถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและพฤติกรรมผู้ใช้งานในโลกดิจิทัล เพื่อนำผลมาให้ได้ทันการณ์

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2559). *แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม*. สืบค้นจาก https://onde.go.th/view/1/Digital_Development_for_National_Economic_and_Social_Development/EN-US
- จารุวรรณ แก้วมะโน. (2561). *รายงานวิจัยโครงการวิจัยวัดความเป็นพลเมืองในพื้นที่บูรณาการจังหวัดร้อยเอ็ด*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า.
- ณัฐกาญจน์ ศุภรัตน์เมธี และนุชประภา โมกข์ศาสตร์. (2562). *การรู้เท่าทันสื่อสังคมออนไลน์ของเยาวชนเพื่อความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
- พีรวิทย์ คำเจริญ และวีรพงษ์ พลนิกรกิจ. (2561). เด็กกับการรู้เท่าทันดิจิทัล. *วารสารวิชาการนวัตกรรมสื่อสารสังคม*, 6(2), 22-30.
- พีระ จิโรสภณ และคณะ. (2559). *ความรู้เท่าทันการสื่อสารยุคดิจิทัลกับบทบาทในการกำหนดแนวทางการปฏิรูปการสื่อสารในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- สุภิญญา กลางณรงค์. ผู้ร่วมก่อตั้ง COFACT- พื้นที่ตรวจสอบข่าวลวง และต่อต้านการก่อกวนกระจายเสียง กิจกรรมโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2564, 9 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- อุษา บิ๊กกินส์. อาจารย์ประจำ คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2564, 29 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2551). *การเมืองภาคพลเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

ภาษาอังกฤษ

- Arendt, Hannah. (2019). *Conception of Citizenship in Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Retrieved from <https://plato.stanford.edu/archives/fall2019/entries/arendt/>
- Belshaw, Douglas A.J., (2011). *What is Digital Literacy?: A Pragmatic investigation. (Doctor Dissertation) Durham University, Department of Education, Durham*. Retrieved from <http://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>
- Best, J. W. (1981). *Research in Education*. (4th edition.). New Jersey: Prentice – Hall Inc.
- Chawaporn Dhamanitayakul. (2018). *Conceptualizing Digital Citizenship for Digital Natives in Thailand. (Doctor Dissertation) National Institute of Development Administration, The Graduate School of Communication Arts and Management Innovation, Bangkok*.
- Cochran, W.G. (1977). *Sampling Techniques*. (3rd edition), New York: John Wiley & Sons.
- De Vaus, D.A. (2002). *Survey in Social Research*. (5th edition). New Zealand: Allen & Unwin Publishing.

- Kemp, Simon. (2021). *Digital 2021: The Latest Insights into the State of Digital*. Retrieved from <https://wearesocial.com/uk/blog/2021/01/digital-2021-the-latest-insights-into-the-state-of-digital/>
- Internet World Stats. (2021). *Internet World Stats – Usage and Population Statistics*. Retrieved from <https://www.internetworldstats.com/stats.htm>
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, Dalton. (2009). *The Good Citizen*. Washington: CQ press.
- Starkey, Louise. (2012). *Teaching and Learning in the Digital Age*. London: Routledge.
- UNESCO. (2018). *A Global Framework of Reference on Digital Literacy Skills for Indicator 4.4.2. Information Paper No. 51 June 2018 UIS/2018/ICT/IP/51*. Retrieved from <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip51-global-framework-reference-digital-literacy-skills-2018-en.pdf>
- Westheimer, Joel. (2015). *What Kind of Citizen? Educating Our Children for the Common Good*. New York: Teachers College Press.
- Worldometer. (2021). *World Population*. Retrieved from <https://www.worldometers.info/th/>

การเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง กรณีศึกษาการเลือกตั้งท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ: เติมเต็มวงจรการเลือกตั้ง โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

Anti-Vote-Buying Campaigns in a Case Study of Local Elections
in Chaiyaphum Province: Fulfill the Cycle of an Election
by Promoting Voters' Participation

จารูวรรณ แก้วมะโน^{**}
Jaruwan Kaewmano^{***}

บทความนี้

Received

24 กุมภาพันธ์ 2565

Revised

28 พฤษภาคม 2565

Accepted

9 มิถุนายน 2565

บทคัดย่อ

การเลือกตั้งคือกลไกสำคัญในการเปลี่ยนผ่านการเมืองอย่างสันติตามหลักประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม กระบวนการเลือกตั้งที่ผ่านมา บทบาทของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักหายไปจากวงจรของการเลือกตั้ง ทั้งๆ ที่ประชาชนคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย และควรได้ใช้โอกาสนี้ต่อรองและสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบางประการเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนให้ดีขึ้น และแม้ว่าการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรื้อยมา แต่บทบาทของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้งกลับยังไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม บทความนี้พัฒนาขึ้นจากโครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดชัยภูมิ 3 แห่ง ที่จัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2564 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการอุดช่องว่างและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มักขาดหายไปในการเลือกตั้ง ผ่านการจัดเวทีประชาเสวนา (citizen dialogue) ระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยผลที่คาดว่าจะได้รับคือ ผู้เข้าร่วมโครงการทราบถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งมากขึ้น ตระหนักถึง

* นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า

** Senior Academics, The Office of Promoting Politics of the People, King Prajadhipok's Institute.

ศักยภาพของตนในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง และรับรู้ถึงบรรยากาศในกระบวนการหาเสียงเลือกตั้งว่าเป็นไปโดยสร้างสรรค์ มีการซื้อสิทธิขายเสียงลดลง และชุมชนยังสามารถดำรงความสมานฉันท์ไว้ได้แม้ภายหลังการเลือกตั้ง

คำสำคัญ : ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ, การเลือกตั้ง, เลือกตั้งสมานฉันท์, การศึกษาสำหรับพลเมือง, ประชาเสวนา

Abstract

Elections are important mechanisms for peaceful democratic political transition. However, in the past the role of the voter is often absent from the electoral cycle. Despite this, the people are the owners of sovereignty, hence they should take an election as the opportunity to negotiate and make some political changes in order to improve their quality of life. Even though clean elections have been legislated in Thailand's many constitutions, the role of the people in the electoral process has not been fully promoted. This article was developed from the anti-vote-buying campaign for the November 2021 local election in three districts of Chaiyaphum Province. The purpose of this paper is to investigate the possibility of filling gaps and promoting voters' participation, which is often missing in election season, through the process of public dialogue between candidates and voters. The expectation of this campaign is to promote political awareness and political participation of voters to make political change through elections, and to encourage the perception of a clean and creative electoral process. Finally, the community was able to maintain reconciliation even after the election.

Keywords: Deliberative democracy, election, anti-vote-buying campaign, civic education, citizen dialogue

ความสำคัญ

การเลือกตั้งคือกลไกสำคัญตามระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามหลักประชาธิปไตย โดยแสดงเจตจำนงในการเลือกผู้แทนด้วยความสุจริตเสรี เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามาปกครองบ้านเมือง เพื่อนำไปสู่ในการเปลี่ยนผ่านอำนาจอธิปไตยโดยสันติวิธี การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรมได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและได้รับการกล่าวถึงในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 21(1) (3) ความว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรงหรือผ่านผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ” และ “เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นพื้นฐานแห่งอำนาจอธิปไตย ทังนี้เจตจำนงดังกล่าวจะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา และต้องเป็นการออกเสียงโดยอิสระ เสมอภาคและเป็นการลงคะแนนโดยลับ”

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม โดยระบุแนวคิดดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนใช้วิธีเลือกตั้งออกเสียงโดยตรงและลับ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 (มาตรา 37) เป็นต้นมา ทั้งยังกำหนดให้การเลือกตั้งที่สุจริตเป็น “หน้าที่” ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ อาทิ ฉบับ พ.ศ. 2492 (มาตรา 50) พ.ศ. 2511 (มาตรา 49) พ.ศ. 2517 (มาตรา 58) พ.ศ. 2540 (มาตรา 68) และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้เพิ่มโทษแก่ผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้ง หรือทุจริตในการเลือกตั้งให้ต้องเสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งยังเพิ่มแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาให้แก่ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในมาตรา 87 (5) ซึ่งประเด็นดังกล่าว

ยังได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่สุจริตให้ชัดเจนมากขึ้น โดยระบุถึงการเลือกตั้งโดยอิสระไม่ถูกครอบงำไว้ในมาตรา 45 (2) ความว่า “...กำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง...”

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการทุจริตเลือกตั้งยังคงได้รับการกล่าวถึงมาอย่างต่อเนื่อง Susan Welch และ John R. Hibbing (1997, pp. 227-229) ชี้ให้เห็นว่าการหาเสียงที่คอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดาของทุกเชื้อชาติ แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ขึ้นชื่อว่าเป็นต้นแบบประชาธิปไตยของหลายประเทศ John G. Peters and Susan Welch (1978, pp. 974-975) ชี้ให้เห็นว่าการมอบเงินเพื่อแลกคะแนนเสียงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและถูกรับรู้มานานแล้วโดยจัดอยู่ในรูปแบบหนึ่งของการทุจริตทางการเมือง ขณะทำงานของ Kathryn Rix (2008, pp. 65-97) ซึ่งต่อยอดผลการศึกษาของ Cornelius O’Leary เรื่อง The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868? ที่ศึกษาการทุจริตเลือกตั้งในประเทศอังกฤษย้อนหลังตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2454 แสดงให้เห็นว่าการทุจริตเลือกตั้งมีมานานแล้ว และแม้จะมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อจัดการกับการทุจริตเลือกตั้ง คือ พระราชบัญญัติการประพฤติทุจริต (The Corrupt Practice Act 1883) ทว่าการจัดการกับปัญหาก็ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนักและปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังคงอยู่

ขณะทำงานเรื่อง Vote Buying in Argentina ของ Valeria Brusco, Marcelo Nazareno และ Susan C. Stokes (2004, pp. 66-88) ชี้ให้เห็นว่าแม้การลง

คะแนนจะเป็นความล้มเหลวการซื้อเสียงยังคงมีอยู่ในอาร์เจนตินา สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาทุจริตเลือกตั้งสามารถเกิดได้โดยทั่วไปกับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ในส่วนของประเทศไทยก็เช่นเดียวกันที่ยังคงประสบกับปัญหาการทุจริตเลือกตั้ง ผลสำรวจการฟ้องร้องคดีอันเนื่องมาจากการทุจริตเลือกตั้งของสำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งระหว่าง พ.ศ. 2543-2558 พบว่ามีคดีทุจริตเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดจำนวน 1,967 เรื่อง สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะมีการบรรจุเรื่องการเลือกตั้งโดยสุจริตไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาการทุจริตเลือกตั้งก็ยังคงไม่หมดไปจากสังคมไทย

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าการทุจริตเลือกตั้งเป็นประเด็นปัญหาที่หลายประเทศประสบและเกิดขึ้นมานานแล้ว จึงเป็นที่น่าสนใจว่าเพราะเหตุใดการทุจริตเลือกตั้งยังคงดำรงอยู่เรื่อยมา มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งที่สนใจศึกษาทำความเข้าใจเหตุปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงเพื่อแสวงหาแนวทางรับมือกับปัญหาดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่นงานของ Richard L. Harsen (2000, pp. 1323-1331) ที่ชี้ให้เห็นว่ารายได้คือเงื่อนไขหนึ่งที่น่าไปสู่การซื้อสิทธิขายเสียง โดยมีความเป็นไปได้มากที่ผู้มีรายได้น้อยจะยินยอมพร้อมใจขายเสียงให้แก่ผู้สมัครเมืองมากกว่าผู้ที่มียาได้ดี ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Assoumou Ondo (2020, pp. 209-224) ที่ได้ข้อสรุปว่าปัจจัยเรื่องเศรษฐกิจมีส่วนส่งเสริมต่อการทุจริตเลือกตั้งในสาธารณรัฐกาบอง (Gabon) ด้าน Alejandro Ecker, Konstantin Glinitzer และ Thomas Meyer (2015, pp. 333-354) ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุของการคอร์รัปชันในการเลือกตั้งส่วนหนึ่งเป็นเพราะความเป็นพรรคพวกกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Cesi Cruz (2019, pp. 384-389) ที่ชี้ให้เห็นว่าการเป็นเครือข่ายหรือกลุ่มเดียวกัน เป็นความสัมพันธ์ที่ทำให้ผู้นั้นสูญเสีย

ต่อการเป็นเป้าหมายในการซื้อสิทธิขายเสียงได้ ขณะที่งานของ Fabrice Lehoucq (2003, pp. 233-256) ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุของการทุจริตเลือกตั้งนั้นมีมากมาย เริ่มตั้งแต่การขาดความตระหนักรู้ของผู้คน ปัจจัยเรื่องความไม่เป็นกลางของข้าราชการและนักการเมือง การใช้ความรุนแรงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการทั้งก่อนระหว่าง และหลังการเลือกตั้งสิ้นสุดลง รวมไปถึงการทุจริตเลือกตั้งอย่างเป็นระบบโดยข้าราชการ เช่น โดยการกีดกันผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การจัดเลือกตั้งนอกเวลาราชการ การจัดวางคูหาเลือกตั้งในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

บทความเรื่อง “การทุจริตการเลือกตั้ง: อุปสรรคการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย” ของ ชานชัย จิตรเหลาอาพร (2561, น. 1-17) ที่ศึกษากรณีการทุจริตเลือกตั้งของสังคมไทย ได้ระบุถึงสาเหตุที่การเมืองไทยวนเวียนอยู่กับปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงว่ามีปัจจัยหลักๆ อยู่ 3 ประการ ประกอบด้วย 1) ปัจจัยทางวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของไทย ซึ่งชานชัยชี้ให้เห็นว่าวัฒนธรรมดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้งที่สุจริตได้ เนื่องจากวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์นั้นจะส่งผลให้ผู้คนในสังคมยังคงยึดถือตัวบุคคลและยอมจำนนต่ออิทธิพลได้ อันอาจกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเลือกผู้แทนจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ส่วนตัว หรือการตอบแทนระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลัก ซึ่งเป็นการบั่นทอนเจตจำนงเสรีของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงไป 2) ปัจจัยด้านกลุ่มทุนต่างๆ ที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลกำไรแก่กลุ่มตนให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งการเข้ามาของกลุ่มทุนเหล่านี้ได้ตัดโอกาสการแข่งขันอย่างเสรีของผู้ที่มีความสามารถแต่ขาดทุนทรัพย์ลงไป 3) ปัจจัยด้านการติดตามตรวจสอบที่ขาดความเป็นอิสระถูกแทรกแซงจากกลุ่มทุนส่งผลให้องค์กรอิสระไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้การทุจริตเลือกตั้งยังดำรงอยู่เรื่อยมา

ขณะที่ ชัยพงษ์ สำเนียง (2561, น. 1-48) ได้ระบุถึงมุมมองในการซื้อสิทธิขายเสียงที่ดำรงอยู่จนถึงปัจจุบันว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการซื้อสิทธิขายเสียงถูกใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการต่อรองอำนาจและเพื่อสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัคร

การดำรงอยู่ของการทุจริตเลือกตั้งตราบจนปัจจุบันส่วนหนึ่งเป็นเพราะรูปแบบและความหลากหลายของการซื้อเสียง ซึ่งไม่ได้มีเพียงการมอบทรัพย์สินเงินทองเท่านั้น แต่มีหลากหลายรูปแบบ อาทิ การเสนอสิ่งตอบแทนเป็นผลประโยชน์ต่างๆ การสัญญาว่าจะให้เพื่อให้ลงคะแนน หรือดเว้นการลงคะแนนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางราย การจ่ายก่อนครั้งหนึ่งและจะจ่ายอีกครั้งเมื่อผู้มีสิทธิแสดงหลักฐานว่าได้ลงคะแนนให้เรียบร้อยแล้ว การซื้อหัวคะแนนผู้มีอิทธิพล การซื้อคู่แข่งและขอให้คู่แข่งยอมแพ้ต่อการแข่งขัน การใช้เส้นสายใช้อิทธิพลข่มขู่ให้เลือก หรือดเว้นการเลือก รวมไปถึงการผลักดันให้เกิดการพัวพันกันระหว่างหมู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การนำหัวคะแนนไปทัศนศึกษา และการจัดพาหนะรับ-ส่งผู้เลือกตั้ง เป็นต้น (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559, ออนไลน์; วิไลวงศ์ กฤษณะภูติ, 2557, น. 64-75; Lehoucq, 2003, pp. 233-56. ; DeBats, 2016, pp. 1-12) ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการหาเสียงและลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ในหมวดที่ 5 (5) ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการช่วยเหลือเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ให้แก่ผู้ใดตามปกติประเพณีต่างๆ นับเป็นลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้ง และนับเป็นการทุจริตเลือกตั้งประการหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปได้ว่าเหตุปัจจัยที่นำไปสู่ปัญหาซื้อสิทธิขายเสียงมีหลายประการครอบคลุมทั้งเรื่องของการขาดความรู้ความเข้าใจ ปัจจัยความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โครงสร้างกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพในการติดตาม

ตรวจสอบ วัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ การใช้อิทธิพล การข่มขู่ การใช้ความเป็นเครือข่ายเครือญาติคนรู้จัก การยื่นข้อเสนอหรือผลประโยชน์ต่างตอบแทน เรื่อยไปจนถึงการต่อสู้และการต่อรองเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งแต่ละสังคมนั้นก็จะมีเงื่อนไขปัจจัยที่นำไปสู่การซื้อสิทธิขายเสียงแตกต่างกันออกไป เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการจัดการซื้อสิทธิขายเสียงและนำพาการเลือกตั้งไปสู่ความสุจริตได้ แต่ควรต้องปรับปรุงแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ อาทิ ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ ปรับทัศนคติ พฤติกรรม ไปพร้อมกับการสร้างวัฒนธรรมใหม่และพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น

บทความนี้มองว่า สิ่งหนึ่งที่ควรได้รับการปรับปรุงคือ “วงจรการเลือกตั้ง” ที่ควรมอบโอกาสและสร้างช่องทางที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครได้มากขึ้น เพราะที่ผ่านมาในฤดูกาลเลือกตั้งบทบาทส่วนใหญ่มักเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการลงสมัครรับเลือกตั้ง การปราศรัยหาเสียง การมอบข้อเสนอเชิงนโยบายต่างๆ รวมไปถึงการลงพื้นที่เพื่อพบและทำความรู้จักกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้กระบวนการเหล่านี้จะเห็นได้ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเพียง “ผู้ตั้งรับ” ข้อมูลต่างๆ เป็นหลัก ไม่ได้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมตั้งข้อสังเกตให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนแนวนโยบายแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่ในฤดูกาลเลือกตั้งนั้นคือช่วงเวลาสำคัญที่ประชาชนจะได้แสดงบทบาทดังกล่าวเพื่อสร้างให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองโดยสันติ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

แท้จริงแล้วบทบาทการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งที่นอกเหนือไปจากการใช้สิทธิเลือกตั้งจะได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อาทิ เสรีภาพในการรวม

ตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 45) การมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 45) การลงสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 97) และการขอลงทะเบียนเพื่อลงคะแนนนอกเขตเลือกตั้ง (มาตรา 95) เป็นต้น และในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ก็ได้มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งไว้สอดคล้องกัน อาทิ สิทธิในการยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพื่อขอเพิ่มชื่อในกรณีไม่พบรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 37) สิทธิในการร้องขอให้ถอนชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 38) สิทธิยื่นคำร้องกรณีเห็นว่าผู้มีชื่อในประกาศรายชื่อไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 51) และสิทธิยื่นคัดค้านต่อคณะกรรมการว่าการเลือกตั้งในเขตที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 140) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งที่ได้รับการรับรองไว้ตามกฎหมายจะพบว่าส่วนใหญ่เป็นสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิในการร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณารายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัครและผลการเลือกตั้ง ยังไม่พบว่ามีภาระบุถึงสิทธิในการรณรงค์ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการซื้อสิทธิขายเสียง หรือสิทธิในการมอบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและคุณสมบัติของผู้สมัครที่พึงปรารถนาหรือสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือและได้รับคำมั่นสัญญาจากผู้สมัครเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเหล่านั้นอย่างเป็นทางการ แม้ว่าในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะระบุไว้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งได้มากมายนับตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และหลังการเลือกตั้ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559, ออนไลน์) ทั้งยังระบุว่า “การต่อนโยบายของพรรคการเมือง” เป็นรูปแบบ

การมีส่วนร่วมหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ทว่ายังไม่ปรากฏว่ามีการระบุช่องทางการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อต่อนโยบายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเป็นทางการในกฎหมายนอกเหนือไปจากการสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

การมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีความชัดเจนมากกว่าเมื่อเป็นการมีส่วนร่วมภายหลังการเลือกตั้ง ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หลายมาตรา อาทิ สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ (มาตรา 41) การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (มาตรา 133) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 256) และการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 254) เป็นต้น ทว่ากลับยังไม่พบกิจกรรมหรือหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะมากนัก ด้วยเหตุนี้การเปิดพื้นที่ สร้างโอกาส สร้างการมีส่วนร่วมให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งให้มากขึ้นโดยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนไปพร้อมกันกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำสิ่งใดได้หรือไม่ได้และพวกเขาควรทำเรื่องใดบ้างในช่วงการเลือกตั้ง รวมไปถึงจะมีส่วนร่วมทางการเมืองในฤดูกาลเลือกตั้งได้อย่างไรผ่านช่องทางใดจึงมีความสำคัญ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยตั้งแต่ต้นทางผ่านการเลือกตั้งที่มีคุณภาพและประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมากกว่าไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การเลือกตั้งท้องถิ่นที่จัดให้มีขึ้นช่วงปลายปี 2564 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 นับเป็นโอกาสดีที่จะเป็นสนามจำลองการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้ง สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า เล็งเห็นว่าโอกาสดังกล่าว

ในการสร้างสภาพแวดล้อมใหม่ในการหาเสียง โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อลดการซื้อสิทธิขายเสียงและเพิ่มวัฒนธรรมการหาเสียงอย่างสร้างสรรค์ จึงได้จัดทำ**โครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงขึ้น** นำร่องในองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งในจังหวัดชัยภูมิ โดยนำกรอบคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ผสานเข้ากับการจัดเวทีประชาเสวนา (citizen dialogue) มาปรับใช้เพื่อส่งเสริมคุณภาพของการเลือกตั้ง กระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและประชาธิปไตยโดยรวม โดยผู้เขียนได้เก็บข้อมูลตลอดการดำเนินโครงการตั้งแต่ก่อนเริ่มต้นการจัดเวทีประชาเสวนา (citizen dialogue) ช่วงที่มีการจัดเวทีเสวนาระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง ในบทความนี้จะเป็นการสรุปรูปแบบกระบวนการตลอดจนผลการดำเนินโครงการและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความเป็นไปได้ในการส่งเสริมคุณภาพของการเลือกตั้งและคุณภาพประชาธิปไตยผ่านการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญแต่มักขาดหายไปจากวงจรของ “การเลือกตั้ง” ที่ผ่านมา

การเลือกตั้งสมานฉันท์และกระบวนการส่งเสริมการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง

โครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงพัฒนาขึ้นมาจากฐานคิดที่ต้องการอุดช่องว่างของวงจรการเลือกตั้งที่ผ่านมา ซึ่งมักเริ่มต้นจากประกาศวันเลือกตั้ง ผู้สมัครประกาศตัวลงแข่งขันเลือกตั้ง นำไปสู่การแข่งขันหาเสียงระหว่างผู้สมัครกลุ่มต่างๆ ด้านผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำรวจตรวจสอบรายชื่อ โดยอาจแจ้งความจำนงค์คะแนนนอกเขตเลือกตั้ง และไปใช้สิทธิเมื่อถึงวันเลือกตั้งเท่านั้น วงจรการเลือกตั้งจึงมักสิ้นสุดลงที่

การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2560, ออนไลน์) และแม้จะมีการระบุให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมหลังการเลือกตั้งได้ ทว่าในความเป็นจริงผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยนักที่จะสนใจติดตามตรวจสอบการทำงาน หรือเสนอนโยบายสาธารณะภายหลังการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมที่ผู้คนส่วนใหญ่คาดหวังและรอคอยคือการเลือกตั้งครั้งต่อไป

จากวงจรการเลือกตั้งข้างต้น จะเห็นได้ว่ายังไม่ปรากฏบทบาทการมีส่วนร่วมเชิงนโยบายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนในขั้นตอนใด แม้จะมีการระบุถึงสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในกฎหมายหลายประการ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าสิทธิส่วนใหญ่ที่ระบุไว้ กลับเป็นสิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิการร้องขอ และฟ้องร้องเป็นหลัก ยังไม่พบเรื่องสิทธิในการรณรงค์การหาเสียงให้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม หรือสิทธิในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะได้รับการรับฟังและยอมรับไปพิจารณาปฏิบัติโดยผู้สมัคร ทั้งยังไม่พบว่ามีกระบวนการของหน่วยงานภาครัฐใดให้มีบทบาทส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน ทำให้วงจรการเลือกตั้งที่ผ่านมายังไม่สามารถรวมเอาประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในสมการของกระบวนการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่

การไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตระหนักว่าเป็นหน้าที่มากกว่าตระหนักว่าเป็นสิทธิอำนาจในการสร้างความเปลี่ยนแปลงจึงบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงไป (สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2525, น. 196-197) ทั้งๆ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพึงใช้ฤดูกาลเลือกตั้งให้เป็นช่วงเวลาสำคัญที่พวกเขาในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงจะได้ใช้อำนาจในการตัดสินใจผลงาน มอบคำแนะนำ สร้างการต่อรอง และเลือกผู้แทนได้อย่างเสรีโดยสามารถคาดหวังได้ว่าเมื่อผู้คนเหล่านั้นได้เข้ามาทำหน้าที่ผู้แทนพวกเขาก็

รับฟังและมุ่งดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่ประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ดังนั้น แม้จะมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเกินกว่าร้อยละ 50 หรือมากถึงร้อยละ 80 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นนั้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง งานของ สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2525, น. 196-197) ที่ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย และพบว่าผู้ที่อยู่ในชนบทมีแนวโน้มไปลงคะแนนเลือกตั้งสูงกว่าผู้ที่อยู่ในเมือง ทว่าสิ่งนั้นกลับไม่ได้สะท้อนให้เห็นว่าผู้ใช้สิทธิตระหนักในสิทธิศักยภาพของตนในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือควบคุมรัฐบาลได้ เป็นแต่เพียงการไปทำหน้าที่ของพลเมืองดีเท่านั้น ทั้งๆ ที่ความรู้สึกถึงอำนาจหรือความตระหนักในอำนาจทางการเมืองของตนเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ด้วยเหตุนี้ การสร้างให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตระหนักในอำนาจของตนว่าสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทราบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งได้อย่างไรผ่านช่องทางใดบ้างจึงมีความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

Markus Pausch (2011, pp. 19-35) ระบุถึงปัจจัยที่จะส่งเสริมต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนในสังคมว่าประกอบไปด้วย 2 ปัจจัยหลักคือ 1) ปัจจัยภายนอก ซึ่งประกอบด้วย เรื่องของกระบวนการเลือกตั้งที่มีความโปร่งใสเป็นธรรม สังคมยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางการเมือง ส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงออกหรืออภิปรายในพื้นที่สาธารณะ โดยมาพร้อมกับการได้รับการยอมรับ โต้ตอบและปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียม รวมไปถึงการมีระบบการศึกษาที่ดี 2) ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย เจตจำนงทางการเมืองของผู้คนในสังคม ความตระหนักในอำนาจและความสามารถทางการเมืองของผู้คนในสังคม ผลประโยชน์

ทางการเมือง และการศึกษาส่วนบุคคล ด้าน Lien Pham และ Ance KalejaFirst (2019, pp. 154-169) ระบุไปในทิศทางเดียวกันว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ คือ นิสัยส่วนตัว โอกาสในการมีส่วนร่วม และกระบวนการมีส่วนร่วม จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพนั้นไม่อาจดำเนินการโดยเน้นไปที่กฎหมายลำพังได้ แต่จำเป็นต้องดำเนินการกับสถาบันทางการเมืองต่างๆ อย่างเป็นระบบ

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีคุณภาพ จึงไม่อาจละทิ้งให้การบริหารบ้านเมืองเป็นบทบาทของผู้แทนราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงสัมพันธ์กับการรับรู้และศรัทธาของผู้คนในสังคมซึ่งสัมพันธ์กับบทบาทของรัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศประชาธิปไตยไม่อาจมั่นคงได้หากไม่เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ เพราะศรัทธาของประชาชนต่อสถาบันทางการเมืองทั้งหลายมีส่วนสัมพันธ์กับความสำเร็จและการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย (Lipset, 1959, pp. 69-105) ประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงไม่อาจวัดได้จากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว เพราะแม้จะมีการเลือกตั้ง แต่หากการเลือกตั้งเป็นไปโดยทุจริตไม่โปร่งใส ย่อมส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองและคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม ทั้งยังสั่นคลอนศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Lehoucq, 2003, pp. 233-56.) Joseph M. Bessette (as cited in Goldwin & Schambra, 1980, pp.102-116) ชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตยที่แท้จริง ควรเกิดจากการพิจารณาไตร่ตรองด้วยเหตุผลมากกว่าที่จะมุ่งแสวงหาความชอบธรรมบนฐานเสียงที่มากกว่าเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) และ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) จึงได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น ในฐานะเครื่องมือหรือกระบวนการที่จะเพิ่มความสัมพันธ์ระยะห่างระหว่างประชาชนกับผู้แทน ทั้งยังเพิ่มการมีส่วนร่วมคืนอำนาจให้แก่ประชาชนเพื่อเพิ่มคุณภาพประชาธิปไตยแบบผู้แทนได้ (แมทธิวส์, 2552, น. 1-12)

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) จึงเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยที่อาจนำมาปรับใช้เพื่ออุดช่องว่างของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีกวนเียนอยู่กับการเลือกตั้งที่กำลังกลายเป็นเพียงประเพณีในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นโดยที่ไม่อาจรับรองได้ถึงความสำเร็จของกระบวนการและผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง จุดเด่นของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออยู่ที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและพิจารณาข้อเรียกร้องต่างๆ ผ่านกระบวนการสนทนาแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างมีเหตุผลบนหลักฐานข้อเท็จจริง เพื่อให้ในท้ายที่สุดประชาชนจะได้รับทราบข้อมูลอย่างรอบด้าน ซึ่งจะนำไปสู่การขบคิดเพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ (common goods) ต่อไป (Eagan, 2016, online; วิสุทธิ โพธิ์แทน, 2550, น. 3-5) หัวใจของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงอยู่ที่ “กระบวนการ” ที่จะนำไปสู่การตัดสินใจซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างเอกฉันท์ (consensus) และเสียงส่วนใหญ่ (majority) ซึ่งจะเกิดขึ้นภายหลังการพูดคุยร่วมกันภายใต้บรรยากาศที่ทุกฝ่ายได้รับโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ (Bessette as cited in Goldwin & Schambra, 1980, pp.102-116) ในแง่บทบาทของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถสนับสนุนประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รับข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นระหว่างการเลือกตั้ง และมีโอกาสที่จะให้ข้อมูลหรือคัดค้านแผนและการตัดสินใจ (Soneryd & Lindh,

2019, pp. 230-246)

โครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ โดยมองว่าการปรึกษาหารือคือเครื่องมือสร้างความเข้าใจสร้างทางเลือกและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนประการหนึ่ง จึงเลือกนำหลักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาปรับใช้ในการส่งเสริมคุณภาพของการเลือกตั้งผ่านการจัดเวทีประชาเสวนา (citizen dialogue) ร่วมกันระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่ออุดช่องว่างของวงจรการเลือกตั้งที่ผ่านมาซึ่งบทบาทของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักหายไป โดยเปิดเวทีให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อนโยบายต่างๆ ของผู้สมัคร พร้อมๆ กับเพิ่มเติมนองค์ความรู้เรื่องความสำคัญของการเลือกตั้งที่มีคุณภาพ บทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านการลงมือปฏิบัติ โดยมุ่งหวังว่ากระบวนการเหล่านี้ นอกจากจะสร้างความรู้ความเข้าใจความสนใจทางการเมืองให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ยังมีส่วนสำคัญต่อการปรับทัศนคติและพฤติกรรมเกี่ยวกับบทบาทของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง และช่วยให้ผู้สมัครมีโอกาสเข้าถึงความต้องการและได้รับฟังข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากขึ้น ที่สำคัญเวทีประชาเสวนายังอาจมีส่วนช่วยสร้างบรรยากาศในการหาเสียงเลือกตั้งให้ดีขึ้น ความรุนแรงและการทุจริตเลือกตั้งลดลง มีความสมานฉันท์เพิ่มมากขึ้น ในกระบวนการนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้ไม่เพียงเป็นผู้รับฟังการปราศรัยของผู้สมัครเท่านั้น แต่จะมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ตั้งคำถามตั้งข้อสังเกตกำหนดกติกาคุณลักษณะของผู้แทนที่พึงปรารถนาพร้อมทั้งมอบข้อเสนอให้แก่ผู้สมัครได้เวทีประชาเสวนาจึงมีส่วนช่วยปรับเปลี่ยนให้ช่วงเวลาในการ “หาเสียงเลือกตั้ง” ของผู้สมัครกลายเป็นช่วงเวลาของ “การปรึกษาหารือ” เพื่อให้ฤดูกาลเลือกตั้งกลายเป็นของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

การประชาเสวนา (citizen dialogue) หรือ การสานเสวนาเป็นหนึ่งในหลายๆ กิจกรรมหรือเครื่องมือ ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการเปิดพื้นที่ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างฝ่ายต่างๆ ในประเด็นที่ทุกฝ่าย ให้ความสนใจเพื่อหาทางออกร่วมกัน การประชาเสวนา นั้นมีลักษณะคล้าย “forum” หรือตลาดที่ผู้คนจะได้ พบปะแลกเปลี่ยนพูดคุยกัน ต่างกันตรงที่การประชาเสวนา นั้นจะต้องดำเนินการภายใต้กติกาที่ทุกฝ่ายร่วมกัน กำหนดหรือเห็นพ้องต้องกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึงเต็มทีลดการครอง เวทีโดยกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดและเป็นการแสดงออกโดย อารยะ เพราะการประชาเสวนาไม่ใช่การโต้เถียง (debate) ไม่ได้มุ่งเอาแพ้ชนะด้วยการแสดง “จุดยืน” ของตน แต่มุ่งแสวงหา “จุดร่วม” ของฝ่ายต่างๆ เพื่อ เป้าหมายสำคัญในการแสวงหาทางออกร่วมกัน หรืออย่างน้อยๆ ก็คือร่วมกันแสวงหาทางเลือกซึ่ง ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2557, น. 4-20)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการประชาเสวนาที่มี ประสิทธิภาพนั้น ประกอบด้วยหลักการ ขั้นตอนและ กระบวนการที่ละเอียดอ่อนมากมาย พัทรี สิริโรธ (2552, น. 75-90) ชี้ให้เห็นว่าการสานเสวนามีหลักสำคัญอย่าง น้อย 2 ประการคือต้องอยู่บนหลักการใช้เหตุผล (reasoning) และต้องเป็นการกระทำที่เปิดเผย เป็น สาธารณะ (public act) ด้าน สุวิตา มะมา และ สุวิชา เป้าอารีย์ (2564, น. 31-48) ก็ชี้ให้เห็นไปในทิศทาง เดียวกันโดยได้เพิ่มเติมหลักเรื่องการเคารพในเสรีภาพ การตระหนักถึงความเท่าเทียมกันของคนในสังคม และ การมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาด้วย ในงานของ Linda Soneryd and Elisabeth Lindh (2019, pp. 230-246) ที่ทำการศึกษากระบวนการประชาเสวนา ในเมืองโกเทนเบิร์ก (Gothenburg) ประเทศสวีเดน (Sweden) ชี้ให้เห็นว่าเหตุผล (rationalities) มีความสำคัญอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ที่มีบทบาท

ที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชาเสวนาพึงตระหนักและ ปฏิบัติ เพราะในกระบวนการเสวนาส่งสำคัญอยู่ที่ ความสามารถในการจัดกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง ที่ผู้ร่วมเสวนาต่างหาเหตุผลมาสนับสนุนความคิดของตน เพราะฉะนั้นหลักเหตุผลจึงมีความสำคัญยิ่ง นอกจากนี้ การขจัดแรงจูงใจอื่นๆ ที่อาจบดบังการใช้เหตุผล อาทิ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอคติอื่นๆ ก็มีความสำคัญ เช่นกัน ด้านจาร์วอร์ธ แก้วมะโน (2562, น. 181-185) ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการประชาเสวนาที่ประสบ ความสำเร็จและได้รับการยอมรับหลักการสำคัญอยู่ที่ “ความเป็นกลาง” และ “ความไว้วางใจ” เพราะการจัด ประชาเสวนานั้นเป็นกระบวนการต่อเนื่องไม่ได้เริ่มต้น หรือสิ้นสุดลงที่เวทีเสวนา แต่เริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการ ทำความเข้าใจ และเชิญชวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมเวที เสวนา ดังนั้นในการเชิญชวนผู้จัดจะต้องยึดหลัก ความเป็นกลางโดยแสดงออกมาให้เป็นประจักษ์เพื่อ สร้างความไว้วางใจ เพราะความเป็นกลางคือจุดเริ่มต้น ของการเปิดใจยอมรับฟัง และเป็นจุดตั้งต้นของ ความรู้สึกไว้วางใจอันจะนำไปสู่ความเป็นไปได้ในการเกิด เวทีเสวนาในลำดับต่อไป

จากนิยามข้างต้นสรุปได้ว่า กระบวนการประชาเสวนา ที่มีประสิทธิภาพ พึงตระหนักถึงหลักอย่างน้อย 5 ประการ ประกอบด้วย หลักความเป็นกลาง ความมี เหตุผล เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความเป็น สาธารณะ และความทั่วถึงเป็นธรรม โดยกระบวนการ เหล่านี้จะต้องเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนเริ่มต้นเวทีเสวนา ระหว่างจัดเวทีเสวนา และเมื่อสิ้นสุดการจัดเวทีเสวนา เหล่านี้คือกระบวนการประชาเสวนาที่โครงการเลือกตั้ง สมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงเลือกนำมาประยุกต์ใช้ ในการดำเนินโครงการทั้ง 3 ระยะ 1) ตั้งแต่ก่อนเริ่มต้น การจัดเวทีประชาเสวนา (citizen dialogue) ในช่วงของ การเข้าพบผู้เกี่ยวข้องทำความเข้าใจและเชิญชวนเข้าร่วม เวทีเสวนา 2) ช่วงที่มีการจัดเวทีเสวนาระหว่างผู้สมัคร และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ 3) เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลงใน

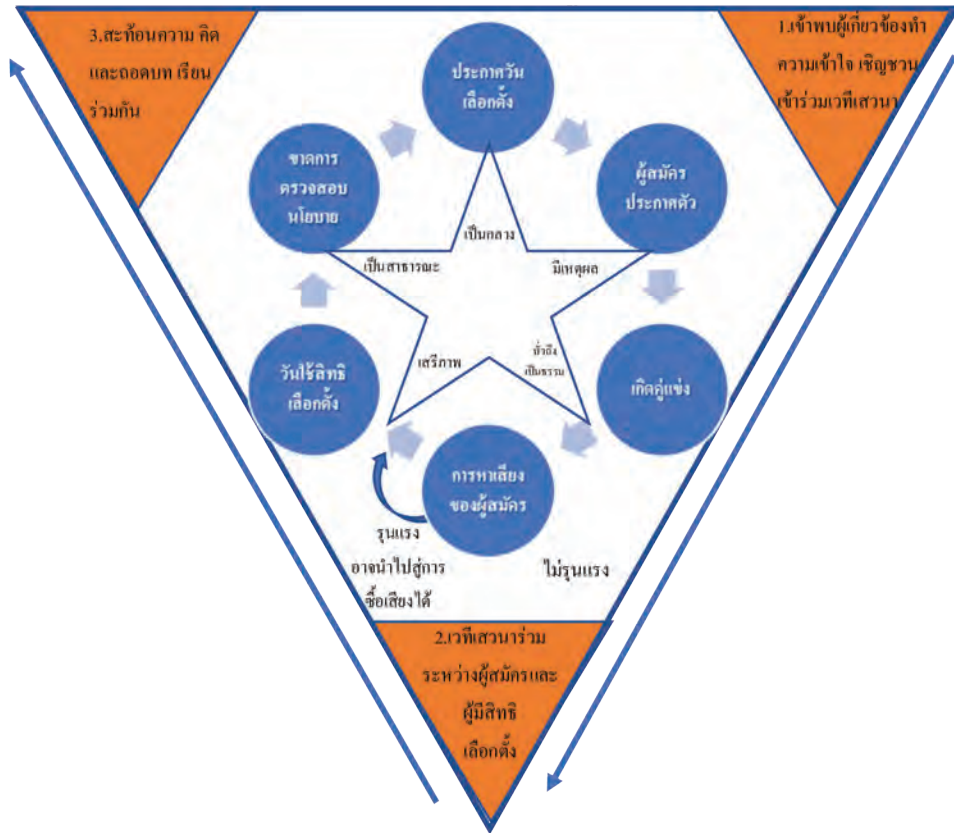
ช่วงของการสะท้อนความคิดและถอดบทเรียนร่วมกัน

ในส่วนของกระบวนการประชาเสวนานั้นมีผู้ให้ข้อเสนอแนะไว้ อาทิ Smith, C., & Rowe, G. (2016, pp. 59-70) และ Chilvers J. (2008, pp. 421-451) ที่เสนอว่ากระบวนการประชาเสวนาที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบในเรื่องของความเป็นตัวแทนของทุกกลุ่ม มีกระบวนการเสวนาที่โปร่งใสเป็นธรรมที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็น บนพื้นฐานข้อมูลที่เป็นจริง เพียงพอและเป็นอิสระในการตัดสินใจ ด้าน ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ (2555, น. 25-28) ได้สรุปขั้นตอนของกระบวนการประชาเสวนาไว้ 7 ประการ ประกอบด้วย 1. การกำหนดผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ครอบคลุม 2. การสร้างความเข้าใจความสำคัญของประเด็นที่จะเสวนา 3. การมอบองค์ความรู้ที่จำเป็นและเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 3.1) องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการประชาเสวนาที่สำคัญ อาทิ เรื่องการฟังอย่างตั้งใจ (active listening) สุนทรียสนทนา (appreciative inquiry) และกระบวนการหาฉันทมติ (consensus) ซึ่งแตกต่างไปจากการใช้เสียงส่วนมาก โหวตเพราะฉันทมตินั้นจะมุ่งเน้นหาข้อสรุปโดยการปรึกษาหารือร่วมกันของทุกฝ่ายกระทั่งได้ข้อสรุป

ที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ (วันชัย วัฒนศัพท์ และ ถวิลวดี บุรีกุล, 2555, น. 17) 3.2) องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเสวนานั้น ในส่วนนี้ผู้จัดอาจมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญหรือผู้เกี่ยวข้องที่ทำการศึกษามีหลักฐานข้อมูลชัดเจนมาช่วยปรับพื้นฐานความเข้าใจได้ 4. การเสนอนาฏทัศน์ (scenario) หรือแนวทางที่อาจเกิดขึ้นเพื่อเป็นจุดตั้งต้นในการเสวนา 5. การเปิดเวทีย่อยเพื่อแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็น 6. การนำเสนอผลการระดมความเห็นในกลุ่มใหญ่เพื่อแสวงหาข้อเสนอที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน และยกระดับจากมติของกลุ่มย่อยไปสู่ฉันทมติของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มใหญ่ทั้งหมดต่อไป และ 7. การสะท้อนความคิดภายหลังจากเข้าร่วมเวที

โครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงนำเอาหลักการปรึกษาหารือผสานเข้ากับการประชาเสวนาและขั้นตอนในการจัดการเสวนา เพื่อแก้ไขปัญหาของวงจรการเลือกตั้งที่ผ่านมา โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งและเติมเต็มช่องว่างการมีส่วนร่วมทางการเมืองในช่วงฤดูกาลเลือกตั้งให้สมบูรณ์ขึ้น ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 วงจรการเลือกตั้งที่ผ่านมากับการแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ



จากภาพ จะเห็นได้ว่าวงจรการเลือกตั้งที่ผ่านมา ซึ่งเป็นวงกลมอยู่ด้านในกรอบสามเหลี่ยมนั้น การเลือกตั้งจะเริ่มต้นจากการประกาศรับสมัคร การหาเสียงเลือกตั้งนำไปสู่ความรู้สึกแข่งขัน ซึ่งหากมีความรุนแรงมากอาจมีโอกาที่ฝ่ายต่างๆ จะใช้ทุกวิถีทางเพื่อนำไปสู่ชัยชนะโดยไม่เกี่ยงวิธีการ นำมาสู่การทุจริตเลือกตั้งได้ โดยวงจรจะสิ้นสุดลงในวันไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าวงจรของการเลือกตั้งนี้ไม่ค่อยปรากฏพื้นที่ที่ประชาชนและผู้แทนได้มีโอกาสพบกันเพื่อแลกเปลี่ยนและกำหนดอนาคตร่วมกันเท่าใดนัก ส่วนกรอบสามเหลี่ยมด้านนอกนั้นเป็นกระบวนการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงที่แทรกเข้าไปในกระบวนการเลือกตั้งปกติ ตั้งแต่การเข้าพบผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้อง จากนั้นเปิดเวทีเสวนาร่วมกันระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สิ้นสุดลงที่การถอดบทเรียน

ร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาระบบการเลือกตั้งที่มีคุณภาพต่อไป โดยกระบวนการดำเนินงานทุกขั้นตอนจะยึดหลัก 5 ประการซึ่งจัดอยู่ในรูปดาวตรงกลางแผนภาพ

จากหลักการและกระบวนการข้างต้น สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง ได้พัฒนารูปแบบสำหรับดำเนินโครงการออกมาเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ทำความเข้าใจและเชิญชวนเข้าร่วมเวทีเสวนา กิจกรรมหลักคือการวิเคราะห์ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเข้าพบผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อเชิญชวนเข้าร่วมเวทีประชาเสวนา

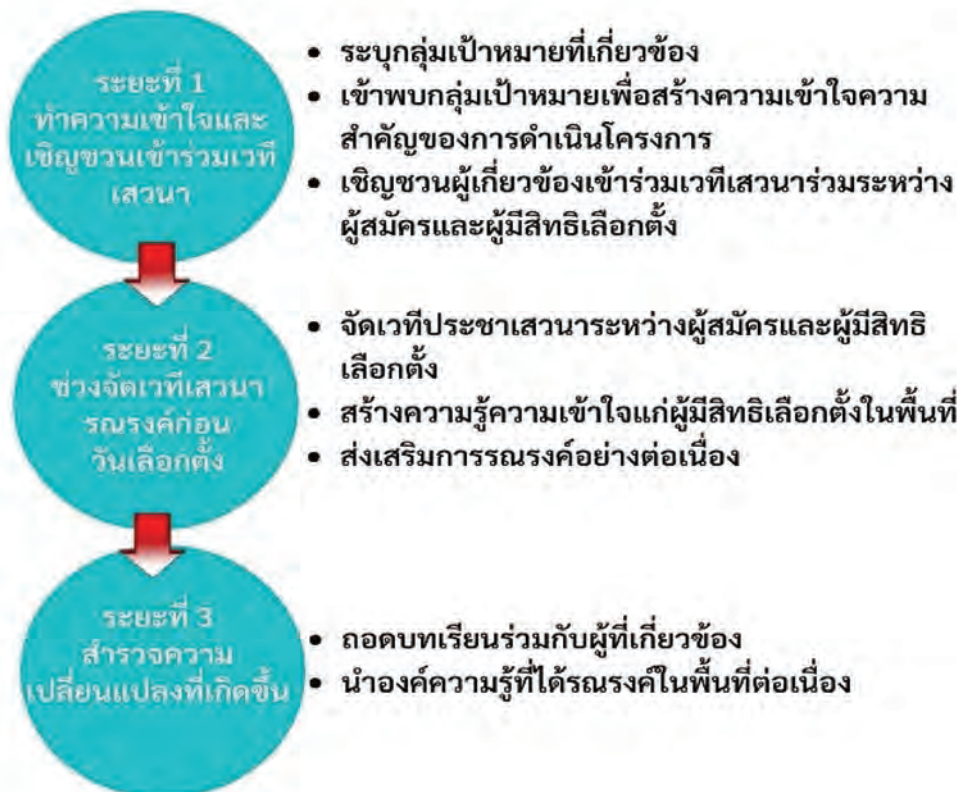
ระยะที่ 2 ช่วงจัดเวทีเสวนาและรณรงค์ก่อนวันเลือกตั้ง ประกอบด้วย 2 กิจกรรมหลักคือ

1. การจัดเวทีประชาเสวนาร่วมระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2. การจัดเวทีเสริมความรู้ในพื้นที่ โดยการจัดเวทีเสวนาร่วมประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก คือ 1) การมอบความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการประชาเสวนารวมไปถึงกำหนดกติกาและโจทย์ในการเสวนาร่วมกัน 2) การเสวนากลุ่มย่อย 3) การเสวนากลุ่มใหญ่เพื่อแลกเปลี่ยนประเด็นฉันทมติของกลุ่มย่อยแต่ละกลุ่มแก่ผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกลุ่มอื่นๆ ได้พิจารณาความเป็นไปได้ในการรับมือกับปัญหาและความต้องการดังกล่าว 4) เวทีเสวนาร่วมระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขั้นตอนนี้จะเริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้แนะนำตัว จากนั้นจึงเป็นการเสวนาในประเด็นปัญหาและความต้องการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ตั้งข้อสังเกตหรือมีข้อเสนอแนะไว้

ระยะที่ 3 หลังการเสวนา ประกอบด้วย 3 กิจกรรม คือ 1) การสะท้อนความคิดเห็นภายหลังสิ้นสุดเวทีเสวนา และ 2) การจัดเวทีให้ความรู้เรื่องการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงในพื้นที่เป้าหมายแห่งละ 1 ครั้ง และ 3) การถอดบทเรียนร่วมกันระหว่างผู้จัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทวนสอบความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังเวทีประชาเสวนาและภายหลังการเลือกตั้ง

ข้างต้นเป็นความหมายของการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง ขั้นตอนและกระบวนการส่งเสริมการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงที่สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง นำมาปรับใช้ในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยภูมิ ส่วนถัดไปผู้เขียนจะกล่าวถึงพื้นที่ดำเนินโครงการ กลุ่มตัวอย่างและกระบวนการเก็บข้อมูล

แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนการดำเนินโครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง



พื้นที่เป้าหมาย กลุ่มตัวอย่าง และ กระบวนการเก็บข้อมูล

จังหวัดชัยภูมิเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ประสบกับปัญหา การซื้อสิทธิขายเสียง โดยงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554: จังหวัดชัยภูมิ (อนุสรณ์ พัฒนสานต์, 2558, น. ๗-๘) ชี้ให้เห็นว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ จังหวัดชัยภูมิในปี 2554 ยังพบว่าการเลือกตั้งดำเนินการ ไปด้วยระบบห้วคะแนน ซึ่งมีเครือข่ายในทุกกระดับ และมีความพยายามหลากหลายวิธีที่ผู้สมัครและผู้มีสิทธิ เลือกตั้งจะมีปฏิบัติการเชิงแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันเพื่อ แลกกับคะแนนเสียง ยกตัวอย่างเช่น มีการจัดให้ ประชาชนได้ท่องเที่ยวและหาเสียงบนรถนำเที่ยวโดยใช้ งบประมาณของท้องถิ่นสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว มีการขยายระยะเวลาชำระหนี้บัตรเครดิตเพื่อแลกกับ คะแนนเสียง หรือการโอนย้ายทะเบียนบ้านให้กับผู้มีสิทธิ เลือกตั้งไปยังเขตเลือกตั้งไปยังเขตเลือกตั้งกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการศึกษาเรื่อง การทุจริตเลือกตั้ง ในปี 2564 สำนักส่งเสริมการเมือง ภาคพลเมือง จึงเลือกนำขั้นตอนและกระบวนการ ส่งเสริมการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง ที่พัฒนาขึ้นไปดำเนินการในการเลือกตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่กำหนดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 ในจังหวัดชัยภูมิเพื่อให้งานวิจัยชิ้นนี้เป็นอีก ส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการพัฒนาเชิงพื้นที่ (area based) ในทุกมิติและเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการส่งเสริม การเลือกตั้งที่สุจริตในจังหวัดชัยภูมิ

โดยองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป้าหมายที่ ดำเนินโครงการนี้มีทั้งสิ้น 3 แห่ง ประกอบด้วย อบต.สุขใจ อบต.สมใจ และอบต.หวานใจ ซึ่งคัดเลือกมาด้วย วิธีเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) จาก อบต. ที่มีสถิติการฟ้องร้องการทุจริตเลือกตั้งที่เกิดขึ้นกับ การเลือกตั้งครั้งล่าสุด (พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2557)

จำนวนมากที่สุด 3 อันดับแรก การเก็บข้อมูลดำเนินการ กับ 3 กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งนายก อบต. ตัวแทนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่เข้าร่วมเวทีเสวนาใน อบต. เป้าหมาย และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชัยภูมิ และ องค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมายทั้ง 3 แห่ง การเข้าถึง กลุ่มตัวอย่างเป็นไปด้วยความสมัครใจ โดยกลุ่มตัวอย่าง จะได้รับทราบถึงวัตถุประสงค์ของโครงการกิจกรรม ที่จะเข้าร่วมและผลที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ อย่างรอบด้าน ข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มตัวอย่างจะถือเป็น ความลับและการนำเสนอผลการศึกษาคงดำเนินการ ในภาพรวม

การศึกษาใช้ระเบียบวิธีแบบผสม (mixed method) ระหว่างการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดย เครื่องมือสำคัญในการศึกษา ประกอบด้วย 1) การศึกษา เอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายระเบียบปฏิบัติ สถิติ ฟ้องร้องการทุจริตเลือกตั้ง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2) การเก็บแบบสอบถาม (questionnaire) ซึ่งจะ ดำเนินการทั้งก่อนและหลังเข้าร่วมเวทีเสวนาและ เวทีสร้างความรู้ความเข้าใจกับตัวแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในพื้นที่ 3) การสำรวจด้วยแบบทวนสอบการรับรู้ (perception assessment form) ความสำเร็จของ การดำเนินโครงการในการสร้างความรู้ความเข้าใจ ลดการซื้อสิทธิขายเสียงและเพิ่มความสมานฉันท์ ภายหลังการเลือกตั้ง และ 4) การสนทนากลุ่ม (focus group) ผ่านระบบการประชุมออนไลน์ (Zoom) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายหลังการเลือกตั้ง เพื่อ สสำรวจความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังการดำเนิน โครงการ การทวนสอบข้อมูลที่ได้ใช้วิธีการเปรียบเทียบ ข้อค้นพบจากแหล่งข้อมูลและมุมมองที่แตกต่างกัน (Triangulation) โดยในที่นี่เป็นการเปรียบเทียบ ข้อค้นพบจากแหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลที่ แตกต่างกัน

การประมวลผลข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน การประมวลผลข้อมูลเชิงปริมาณและการประมวลผลข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามและแบบทวนสอบการรับรู้ ใช้การแปรผลด้วยโปรแกรม SPSS พิจารณาจากคะแนนสูงสุด ต่ำสุด คะแนนเฉลี่ย (average) และค่าคะแนนความแตกต่าง (Df) กัน เปรียบเทียบก่อนและหลังการร่วมกิจกรรม ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งได้จากการศึกษาเอกสารและการสนทนากลุ่มนั้นแปรผลด้วยการวิเคราะห์ตัวบท (text) และคำสำคัญ (key words) จัดกลุ่มคำสำคัญเพื่อตอบคำถามในแต่ละประเด็น จากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลด้วยทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมืองและอธิบายผลการศึกษาเพื่ออธิบายว่าการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านการจัดเวทีประชาเสวนาสามารถอุดช่องว่างของฤดูกาลเลือกตั้งและทำให้บรรยากาศการเลือกตั้งดีขึ้นหรือไม่อย่างไรบ้าง เพราะเหตุใด ข้อมูลที่รวบรวมทั้งหมดจะถูกเก็บรักษาไว้เป็นความลับไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ที่เข้ารหัสไว้ซึ่งมีเพียงผู้เขียนเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ข้อมูลจะถูกทำลายเมื่อระยะเวลาผ่านไป 1 ปี เพื่อเป็นหลักประกันเรื่องความเป็นส่วนตัวตามหลักจริยธรรมการวิจัยในคน

ผลการศึกษา

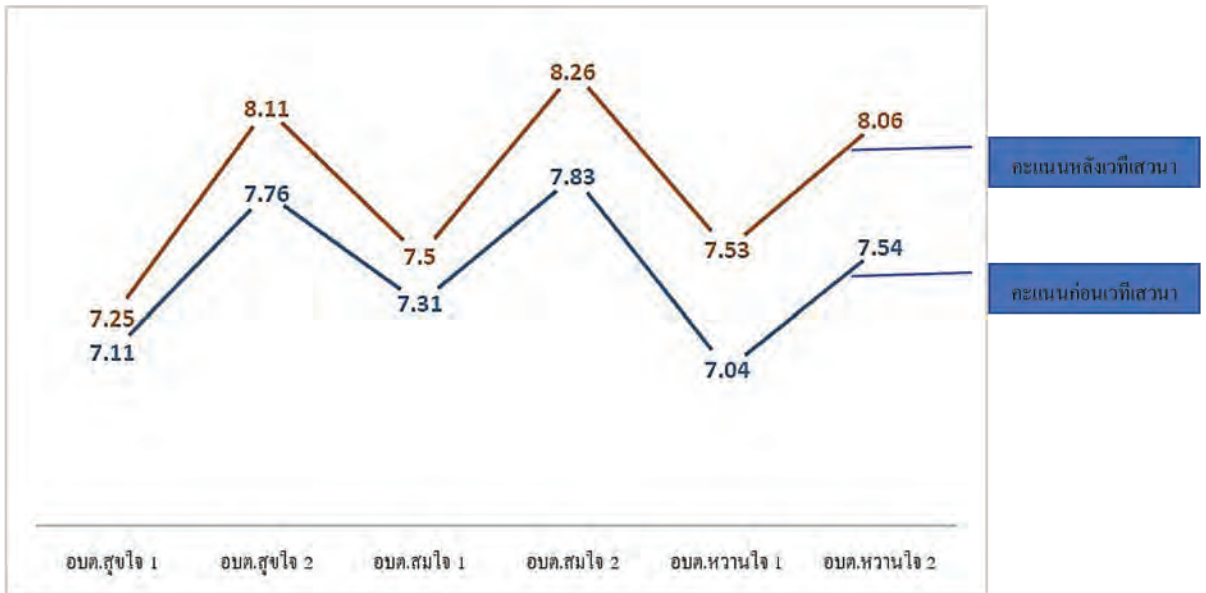
โครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพของการเลือกตั้ง ผ่านการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้งโดยการจัดเวทีประชาเสวนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจความสำคัญและความสัมพันธ์

ของการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมกับคุณภาพชีวิตที่ดีจากเป้าหมายของโครงการข้างต้น ผู้เขียนจึงกำหนดสำรวจความเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงผ่านคำถาม 4 ข้อคือ 1) กระบวนการต่างๆ สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจให้เพิ่มมากขึ้นได้หรือไม่ 2) กระบวนการต่างๆ สามารถสร้างความตระหนักในศักยภาพของตนให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้หรือไม่ 3) กระบวนการต่างๆ สามารถลดการซื้อสิทธิขายเสียงได้หรือไม่ 4) กระบวนการต่างๆ สามารถเพิ่มความสมานฉันท์ภายในชุมชนให้เพิ่มมากขึ้นได้หรือไม่ ในส่วนถัดไปผู้เขียนจะกล่าวถึงผลการศึกษาเพื่อตอบคำถามทั้ง 4 ข้อตามลำดับ

ความรู้ความเข้าใจ

ความรู้ความเข้าใจในที่นี้ไม่ได้วัดเพียงความรู้เรื่องสิทธิที่ระบุไว้ว่าให้ทำหรือห้ามทำในช่วงการเลือกตั้งตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความรู้เกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมส่งเสริมการเลือกตั้งที่สุจริต สิทธิในการแสดงพลังของผู้มีสิทธิเลือกตั้งติดตามตรวจสอบสิทธิในการยื่นข้อเสนอแนวคิดและนโยบายต่างๆ แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งข้อมูลจากแบบทดสอบก่อนและหลังการเข้าร่วมเวทีประชาเสวนา จำนวน 408 ชุด ของกลุ่มตัวอย่างใน อบต.เป้าหมายทั้ง 3 แห่ง จำนวน 6 เวที แบ่งเป็นเพศหญิง 254 ชุด (62.25%) และเพศชาย 154 ชุด (37.74%) ซึ่งเห็นว่ากลุ่มตัวอย่างมีคะแนนแบบทดสอบภายหลังเข้าร่วมเวทีประชาเสวนาเพิ่มขึ้นทุกเวที ดังปรากฏแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 คะแนนแบบทดสอบเปรียบเทียบก่อนและหลังเข้าร่วมเวทีเสวนา



จากแผนภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่าจากคะแนนเต็ม 10 คะแนน กลุ่มตัวอย่างได้คะแนนเฉลี่ยก่อนเข้าร่วมเวทีเสวนาอยู่ที่ 7 คะแนน โดยภายหลังเข้าร่วมเวทีเสวนามีคะแนนเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 8 คะแนน โดยในรายละเอียดพบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 33 ไม่ทราบว่าการรับเงินหรือเรียกเก็บเงินจากผู้สมัครเพื่อลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนเลือกผู้ใดนั้นเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 92 ที่อาจต้องระวางโทษจำคุก 10 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี ตามมาตรา 126 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 55 ยังเข้าใจว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่แค่รับฟังการปราศรัยของผู้สมัครเท่านั้น โดยร้อยละ 31 ยังเข้าใจว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำเป็นต้องเลือกเฉพาะนโยบายที่ผู้สมัครเสนอและไม่สามารถเสนอนโยบายอื่นๆ ที่แตกต่างออกไปได้ ขณะที่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 45 ไม่ตระหนักว่าการแก้ไขปัญหามุขจิตเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายแต่เข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของ กกต. เพียงฝ่ายเดียว

ความตระหนัก

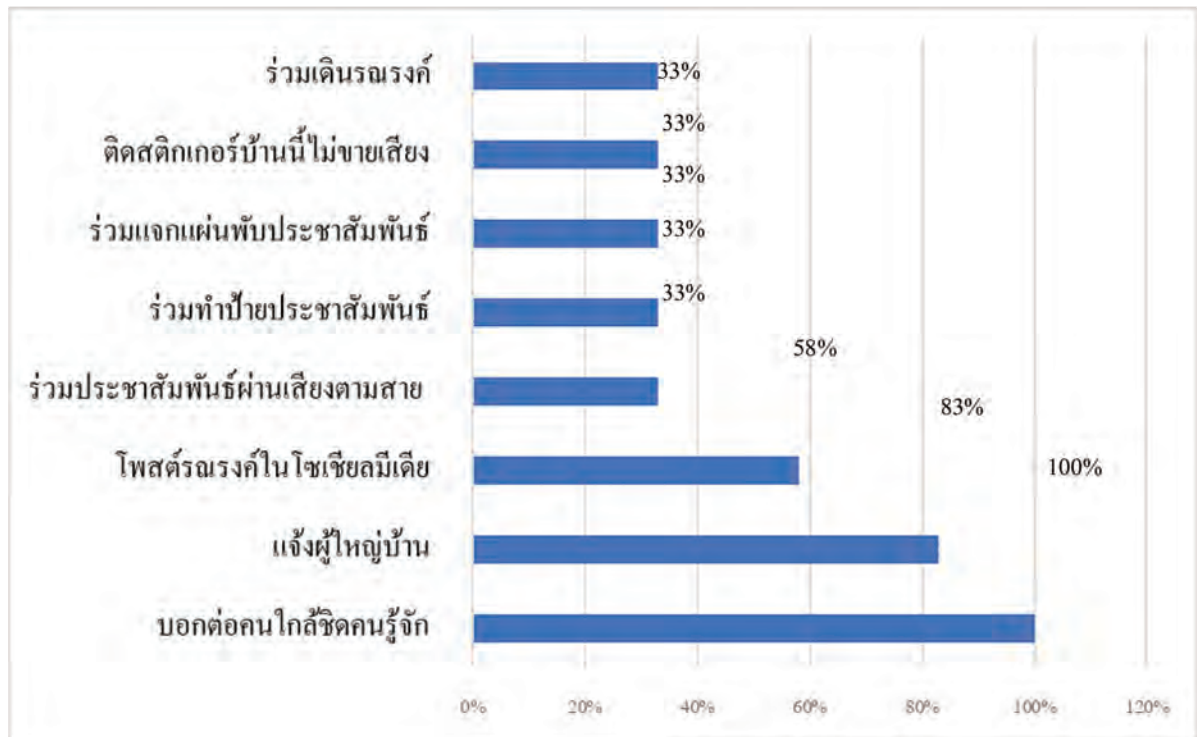
จากแบบประเมินการรับรู้ความเปลี่ยนแปลงภายหลังเข้าร่วมโครงการ ซึ่งดำเนินการเก็บจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 45 ชุด และการสนทนากลุ่ม ชี้ให้เห็นว่าการจัดเวทีเสวนาที่เปิดโอกาสให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีบทบาทแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีส่วนส่งเสริมและสร้างความตระหนักในศักยภาพให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ภายหลังร่วมเวทีเสวนาชี้ให้เห็นว่านอกจากกลุ่มตัวอย่างจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงฤดูกาลเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นแล้ว กลุ่มตัวอย่างยังได้สะท้อนความรู้สึกว่าพวกเขาารู้สึกดีและรู้สึกภูมิใจและเป็นเกียรติที่ได้เข้าร่วมโครงการ คำตอบของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านี้สะท้อนความรู้สึกภายหลังเข้าร่วมเวทีเสวนาได้เป็นอย่างดีว่ากลุ่มตัวอย่างรู้สึกได้ถึงคุณค่าของตน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความรู้สึกถึงศักยภาพของตนเองมากขึ้น โดยเชื่อว่าตนเองสามารถเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จในการส่งเสริม

การเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงได้ในระดับ “ปานกลาง”

ความตระหนักในความสำคัญของโครงการและในศักยภาพของตนดังกล่าว ส่วนหนึ่งสะท้อนออกมาเป็นพฤติกรรม โดยข้อมูลจากแบบทวนสอบและการสนทนากลุ่มภายหลังร่วมเวทีเสวนาชี้ให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 100 มีการขยายผลโดยบอกต่อคนใกล้ชิดญาติพี่น้อง คนรู้จัก ถึงผลกระทบของการซื้อสิทธิขายเสียง โทษของการซื้อสิทธิขายเสียง โดยร้อยละ 83 ได้มีการแจ้งผู้ใหญ่บ้านให้ประชาสัมพันธ์เรื่อง

การเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง ร้อยละ 58 ได้โพสต์ภาพกิจกรรมถ้อยคำการณรงค์เลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงในโซเชียลมีเดียของตน อาทิ ผ่านไลน์กลุ่ม หรือเฟซบุ๊กส่วนตัว เป็นต้น นอกจากนี้ร้อยละ 33 ของผู้เข้าร่วมเสวนายังได้รณรงค์การเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงในรูปแบบต่างๆ อาทิ ร่วมประชาสัมพันธ์ ผ่านเสียงตามสาย ทำป้ายประชาสัมพันธ์ แจกแผ่นพับประชาสัมพันธ์แก่คนในชุมชน ติดสติ๊กเกอร์ “บ้านนี้ไม่ขายเสียง” หน้าบ้าน และร่วมเดินรณรงค์ไหม่หมู่บ้าน เป็นต้น

แผนภาพที่ 4 กิจกรรมการขยายผลโครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงของคนในชุมชน



ความเปลี่ยนแปลงด้านการซื้อสิทธิขายเสียง ภายหลังการเลือกตั้ง

การวัดความเปลี่ยนแปลงด้านการซื้อสิทธิขายเสียง ภายหลังดำเนินกระบวนการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง ในพื้นที่ใช้ข้อมูล 3 ส่วนประกอบกัน

คือ ข้อมูลผลการฟ้องร้องเรื่องทุจริตเลือกตั้ง ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์และการถอดบทเรียน ซึ่งข้อมูลทั้ง 3 ส่วนชี้ให้เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าเกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นภายหลังดำเนินโครงการ โดยข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ชัยภูมิชี้ว่าภายหลังการเลือกตั้งไม่มีการฟ้องร้องคดีทุจริตเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมายทั้ง 3 แห่ง ขณะที่ข้อมูลจากแบบประเมินการรับรู้จำนวน 45 ชุดชี้ให้เห็นว่าการจัดเวทีเสวนามีส่วนส่งเสริมให้การซื้อสิทธิขายเสียงลดลง ร้อยละ 83 โดยร้อยละ 67 มองว่าการลงพื้นที่อย่างต่อเนื่องของหน่วยงานภาครัฐมีส่วนช่วยให้ผู้สมัครระมัดระวังตัวในการหาเสียงเพิ่มมากขึ้น และอาจมีส่วนสัมพันธ์กับการรับรู้การซื้อเสียงที่ลดลงไป

ความเปลี่ยนแปลงด้านความสมานฉันท์ภายหลังการเลือกตั้ง

จากแบบประเมินการรับรู้ความเปลี่ยนแปลงภายหลังเข้าร่วมโครงการ ซึ่งดำเนินการเก็บจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 45 ชุดและการสนทนากลุ่มร่วมกับผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมายทั้ง 3 แห่ง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชี้ให้เห็นว่าภายใต้การดำเนินโครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง ส่งผลให้บรรยากาศของชุมชนในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งและเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลงเปลี่ยนแปลงไปจากแต่เดิมที่บรรยากาศในการแข่งขันหาเสียงระหว่างผู้สมัครรุนแรง ต่อเมื่อมีการดำเนินโครงการพบว่าการหาเสียงด้วยความรุนแรงลดลง ดังที่ ผู้แทนจาก อบต. สมใจ กล่าวว่า “การเลือกตั้งมา ก่อนจะมีโครงการนี้รุนแรงมาก รับสมัครวันแรก ที่นี้มีผู้สมัคร 4 คน ก็มีการไปทำลายป้ายไปแจกใบปลิว เพราะผู้สมัครไม่เห็นกัน ต่างฝ่ายต่างอยากเอาชนะกัน แต่พอมีการจัดเวทีกลับเปลี่ยนไปเลย” ด้านผู้แทนจาก อบต. หวานใจ เล่าว่า “แรกๆ ผู้สมัคร 4 คน ก็จะมีกระแสความรุนแรงเยอะมากและอาจจะมีหลายๆ อย่างที่เราอาจจะคาดไม่ถึง ที่นี้พอมีโครงการนี้เข้ามาอย่างน้อยๆ ผู้สมัครถ้ามีการมาพบปะได้คุยกันได้เห็นหน้ากัน ความรุนแรงของการหาเสียงลดลงเป็นอย่างมาก” พร้อมทั้งเพิ่มเติมข้อสังเกตว่า ในช่วงนับคะแนนมีผู้สนใจรับฟังการนับคะแนนจำนวนมากซึ่งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ไม่มีการส่งเสียงเชียร์ก่อวุ่นหรือคุกคามผู้สมัครหรือผู้สนับสนุนแต่อย่างใดต่างไปจากเดิม

ด้านผู้แทน อบต. สุขใจกล่าวว่า “ก่อนหน้านี้จะมีการจัดเวทีจะมีเสียงจากพี่น้องประชาชนว่าผู้สมัครมีการแข่งขันกันรุนแรงบ้างมีการแจ้งว่ามีการข่มขู่ผู้มีสิทธิ แต่ว่าหลังจากจัดเวทีก็ทำให้ผู้สมัครมีความเข้าใจในการหาเสียงโดยใช้นโยบายเป็นหลักเขาก็ไม่มัวเรื่องจะไปโจมตีกัน ที่ อบต. นี้มีเสียงความรุนแรงมากจริงๆ แต่หลังมีโครงการผู้สมัครได้รับความรู้ทำให้ผู้สมัครบางคนยึดเป็นนโยบายว่าเราจะไม่ซื้อสิทธิเลยและประกาศอย่างชัดเจนว่าจะไม่ซื้อสิทธิขายเสียง”

โดยภาพรวมบรรยากาศภายหลังการเลือกตั้ง ผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งยอมรับผลการเลือกตั้งด้วยดี ผู้สมัครให้เกียรติคู่แข่งมากขึ้น ไม่มีการคุกคามผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมายทั้ง 3 แห่งเห็นพ้องกันว่าการจัดเวทีประชาเสวนามีส่วนส่งเสริมต่อการที่ผู้สมัครตระหนักใน “อำนาจ” ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีการเลือกนำความต้องการของประชาชนมาใช้เป็นนโยบายหาเสียงมากขึ้น ทั้งยังทำให้ผู้สมัครรู้สึกเป็นศัตรูกันน้อยลงเมื่อได้มีโอกาสพบปะและพูดคุยกันภายใต้โครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง สิ่งเหล่านี้มีส่วนต่อการหาเสียงด้วยความระมัดระวังไม่โจมตีซึ่งกันและกัน การจัดเวทีประชาเสวนาจึงนับว่ามีส่วนช่วยให้ความรุนแรงในการหาเสียงเลือกตั้งลดลงอันมีส่วนต่อความสมานฉันท์เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง

จากการทวนสอบการรับรู้พบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 50 ระบุว่า การหาเสียงของผู้สมัครภายใต้การดำเนินโครงการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียง ไม่มีการโจมตีกัน ร้อยละ 67 มองว่าการหาเสียงเน้นนำเสนอนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาในอนาคตมากขึ้น และร้อยละ 85 มองว่าภายหลังการเลือกตั้งผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่างก็ยอมรับผลการเลือกตั้ง

มีน้ำใจนักกีฬา รู้แพ้ รู้ชนะ รู้อภัย ไม่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้ง ไม่มีความรุนแรงข่มขู่ผู้ชนะและผู้สนับสนุนฝ่ายชนะ โดยกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 71 ประเมินว่าโครงการนี้สามารถส่งเสริมการไม่ซื้อสิทธิขายเสียงได้ในระดับ “ปานกลางถึงมาก” เพราะปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงไม่ได้หมดไปในทันที ทว่าผู้เข้าร่วมร้อยละ 97 ก็มองว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จในการสร้างความสมานฉันท์ให้แก่ชุมชน

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างมีความรู้ในระดับดีเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ในการไปเลือกตั้ง กลุ่มตัวอย่างทราบถึงสิ่งที่ให้ทำและห้ามทำตามกฎหมายเลือกตั้ง ทว่าสิ่งที่กลุ่มตัวอย่างกลับไม่ทราบและเข้าใจผิดเกี่ยวกับสิทธิของพวกเขาในกระบวนการเลือกตั้ง กลุ่มตัวอย่างไม่ทราบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งหรือในช่วงที่ผู้สมัครหาเสียงได้มากไปกว่าการรอไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้ง ทั้งยังเข้าใจผิดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีบทบาทเพียงรับฟังการปราศรัยของผู้สมัครและเลือกผู้สมัครจากนโยบายที่พวกเขาปราศรัยเท่านั้น อีกทั้งยังไม่ทราบว่าพวกเขาสามารถให้ข้อเสนอแนะต่อผู้สมัครในเรื่องต่างๆ และมีส่วนร่วมในการเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้สมัครได้ ส่วนหนึ่งอาจมองได้ว่าเป็นเพราะกลุ่มตัวอย่างเข้าใจว่าบทบาทในการส่งเสริมการเลือกตั้งให้สุจริตเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งที่ผ่านมายังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงที่ไม่ใช่เพียงแค่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งแต่ต้องสื่อให้เห็นถึงความพยายามในการโน้มน้าวเสนอแนะและตอรองเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ กระบวนการเลือกตั้งที่ผ่านมา กำลังกลายเป็นกลไกที่บั่นทอนกระบวนการเลือกตั้งเสรี ความสำคัญของการเลือกตั้งและการตระหนักรู้ถึง

ศักยภาพในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงไปอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้เพราะกระบวนการเลือกตั้งที่ผ่านมาเน้นบั่นทอนความตระหนักรู้ในศักยภาพของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงลงไป ผ่านการบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ในตัวบทกฎหมายหลายฉบับเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน พร้อมทั้งมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น แม้กฎหมายเลือกตั้งของไทยจะบรรจุเรื่องการเลือกตั้งที่สุจริตไว้ แต่กระบวนการนำไปสู่ความสุจริตของการเลือกตั้งกลับมีลักษณะสั่งการให้หรือห้ามผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งกระทำบางอย่างเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากจึงไม่อาจสะท้อนถึงความตระหนักรู้ในศักยภาพของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การรับรู้ถึงความสำคัญของการเลือกตั้งและสิทธิในการเลือกตั้งจึงถูกบั่นทอนลงไป การเลือกตั้งถูกรับรู้ว่าเป็นที่มาแห่งความขัดแย้งเมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใดมักนำความขัดแย้งมาสู่ชุมชน ทั้งยังถูกมองว่าเป็นเพียงเครื่องมือในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของผู้สมัคร และเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะหน้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ใช่กลไกในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่บ้านเมืองในทางที่ดีขึ้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้กระบวนการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตยังคงดำรงอยู่เรื่อยมา กระบวนการเลือกตั้งเสรีและการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงกำลังถูกบั่นทอนลงไปอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงการรับรู้ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในเรื่องของความรู้ความเข้าใจ ความตระหนักในความสำคัญและศักยภาพของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงการรับรู้เรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงและบรรยากาศของการโจมตีกันในการหาเสียง

ที่ลดน้อยลง ขณะที่บรรยากาศในการหาเสียง
เชิงสร้างสรรค์และความสมานฉันท์ของชุมชนภายหลัง
การเลือกตั้งกลับเพิ่มมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า
กระบวนการเลือกตั้งสามารถพัฒนาให้ดีขึ้นได้ โดยเพิ่ม
กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
อย่างเป็นรูปธรรมผ่านการจัดกระบวนการให้ผู้สมัคร
และตัวแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แลกเปลี่ยนมุมมอง
ด้านความเป็นอยู่ ความต้องการ และนโยบายต่างๆ
เพื่อสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะร่วมกันผ่านการจัดเวที
ประชาเสวนาในกระบวนการเลือกตั้งสมานฉันท์และ
ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง

การนำกระบวนการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิ
ขายเสียงมาประยุกต์ใช้เพื่อเติมช่องว่างวงจรของ
การเลือกตั้ง สามารถส่งเสริมกระบวนการเลือกตั้ง
มีคุณภาพได้ด้วยปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) กระบวนการดังกล่าวช่วยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ
เรื่องสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างรอบด้าน โดยชี้
ให้เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง
ในฤดูกาลเลือกตั้งได้มากกว่าการไปรับฟังคำปราศรัย
และรอให้ถึงวันเลือกตั้งเพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น
เพราะแม้ว่าในกฎหมายจะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมในการรณรงค์หรือ
ทำกิจกรรมใดๆ เพื่อส่งเสริมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดย
บริสุทธิ์ยุติธรรม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ระบุ
สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งของผู้มี
สิทธิเลือกตั้งไว้ในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการ
การเลือกตั้งอย่างชัดเจนว่าสามารถดำเนินการได้หากไม่
ผิดกฎหมายเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะทำ
กิจกรรมต่างๆ เพื่อรณรงค์ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดย
สุจริตและเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ
จึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ตาม รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (25) ที่ระบุว่า “สิทธิและ
เสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครอง

ไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่ไม่ได้ห้าม
หรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคล
ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความ
คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ...”

2) กระบวนการดังกล่าวช่วยส่งเสริมสิทธิในการรับรู้
ข้อมูลข่าวสารและการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร
ในชุมชน ดังปรากฏให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างผู้เข้าร่วมเวที
เสวนามีความรู้ความเข้าใจสิทธิในการมีส่วนร่วมทาง
การเมืองในกระบวนการเลือกตั้งที่นอกเหนือไปจาก
การเลือกตั้งมากขึ้น พร้อมกันนี้ยังรับรู้ถึงศักยภาพของ
ตนในการมีปฏิบัติการบางอย่างเพื่อสร้างการเมือง
สร้างสรรค์ เช่น โดยการเผยแพร่ข้อมูลเรื่องการเลือกตั้ง
สมานฉันท์ไม่ซื้อสิทธิขายเสียงต่อไป ซึ่งผลการศึกษา
พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการประชาสัมพันธ์เรื่องนี้ต่อไป
ร้อยละร้อยซึ่งทำให้ข้อมูลนี้กลายเป็นกระแสวงเวียน
อยู่ในชุมชน สร้างความระมัดระวังตัวให้แก่ทั้งผู้สมัคร
และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาจมีปฏิบัติการสุ่มเสี่ยง
ต่อการทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ

3) กระบวนการดังกล่าวช่วยส่งเสริมประชาธิปไตย
แบบปรึกษาหารือ ซึ่งในที่นี้คือการปรึกษาหารือกัน
ระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหลายฝ่ายอาจ
มองว่าเป็นไปแทบไม่ได้ เพราะผู้สมัครอาจปฏิเสธ
ไม่เข้าร่วมเวทีเนื่องจากไม่เข้าใจรูปแบบเวทีเกรงว่า
จะเสียคะแนน หรืออาจเกรงว่าจะนำไปสู่การปะทะกัน
กับผู้สมัครคนอื่น ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็อาจไม่สนใจ
เข้าร่วมเนื่องจากต้องประกอบอาชีพ แต่แท้จริงแล้ว
กระบวนการนี้เกิดขึ้นได้ หากดำเนินการด้วยหลัก
ความเป็นกลาง ความมีเหตุผล เสรีภาพในการแสดง
ความเห็น ความเป็นสาธารณะ และความทั่วถึงเป็นธรรม
ผู้จัดจะต้องมีกติกาที่ชัดเจนเป็นกลางไม่เอื้อประโยชน์ต่อ
ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพื่อสร้างความไว้วางใจให้แก่ผู้เข้าร่วมเวที
เสวนาทุกฝ่าย และเปิดโอกาสให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ได้มีบทบาทแสดงศักยภาพให้แก่ผู้สมัครได้ทราบ

พวกเขาติดตามผลงานของผู้สมัครและมีความเห็นต่อแนวนโยบายที่ผู้สมัครเสนอแนะบางประการ ไม่ได้นิ่งเฉยหรือไม่ทราบความเคลื่อนไหวทางการเมืองใดๆ พวกเขาสนใจความเปลี่ยนแปลงและพร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมขอเพียงมีพื้นที่มีเวทีให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบ้างในช่วงฤดูกาลเลือกตั้งเท่านั้น

ดังนั้น แม้การจัดเวทีเสวนาปรึกษาหารือระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจไม่ได้ข้อสรุปหรือทางออกที่ดีที่สุดร่วมกันในทันที แต่ด้วยกระบวนการดังกล่าว สิ่งที่เกิดขึ้นคือการสร้างให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตระหนักในศักยภาพและศักดิ์ศรีของตนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นได้ ทั้งยังทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้นตัวบอกต่อและประชาสัมพันธ์ประเด็นการไม่ซื้อสิทธิขายเสียง คุณสมบัติของผู้สมัครที่พึงปรารถนาและแนวนโยบายต่างๆ ของผู้สมัครออกไปสู่ชุมชน อันส่งผลกระทบให้ผู้สมัครจะต้องระมัดระวังการหาเสียงของตนและคำนึงถึงความต้องการของประชาชนมากขึ้น กระบวนการประชาเสวนาในกระบวนการเลือกตั้งจึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สามารถช่วยส่งเสริมคุณภาพของการเลือกตั้งและประชาธิปไตยได้

อย่างไรก็ตาม การพัฒนากระบวนการเลือกตั้งต้องทำอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมการปฏิรูปอย่างน้อย 3 ด้าน คือ ด้านการศึกษา กฎหมายและทัศนคติ ดังเห็นได้จากผลการศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่า “ความรู้” ยังเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องส่งเสริมให้เกิดขึ้นเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องครบถ้วน รอบด้านและเป็นรูปธรรม โดยไม่จำกัดไว้เฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมโดยไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องครอบคลุมไปถึงการมีส่วนร่วมและบทบาทของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการส่งเสริมสนับสนุนการเลือกตั้งให้สุจริตด้วย เพราะแม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีบทบาทสำคัญในการรับเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเลือกตั้งและมีความวินิจฉัยต่อคดีเหล่านั้น แต่ในทางปฏิบัติคดีความ

จะปรากฏเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าการทุจริตเลือกตั้งที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาหรือไม่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกรงกริ้วต่อโทษของการซื้อเสียงเพียงใด หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งมั่นใจเพียงใดว่าพวกเขาจะมีความปลอดภัยกรณีที่ถูกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตดังกล่าว จากปัญหาเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม การสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งยังเป็นสิ่งจำเป็นต้องแสดงออกให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งโดยระบุถึงสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน รวมไปถึงระบุสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายกรณีมีส่วนร่วมแจ้งเบาะแสการทุจริตเลือกตั้งจึงมีความสำคัญและควรดำเนินการไปพร้อมกัน สุดท้ายการปฏิรูปการศึกษาและกฎหมายจะมีส่วนสำคัญต่อการปฏิรูปทัศนคติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปให้เกิดขึ้นนำไปสู่วงจรความเข้าใจใหม่ที่ถูกต้องเกี่ยวกับความสำคัญของการเลือกตั้งและสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันอาจมีส่วนส่งเสริมต่อคุณภาพของการเลือกตั้งต่อไป

กล่าวโดยสรุป กระบวนการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขายเสียงในการจัดเวทีประชาเสวนาสามารถปรับความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับสิ่งที่ทำได้และทำไม่ได้ในช่วงฤดูกาลเลือกตั้งได้ ทั้งยังช่วยเพิ่มความรู้ความเข้าใจบทบาทและความสำคัญของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการมีส่วนช่วยส่งเสริมการเลือกตั้งที่มีคุณภาพได้ การจัดเวทีประชาเสวนาร่วมระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงไม่ได้เป็นเพียงการอุดช่องว่างและสร้างโอกาสให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังเป็นการปรับฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียใหม่ ซึ่งมี

ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการก่อเกิดความตระหนักและพฤติกรรมที่สอดคล้องกันในเวลาต่อมา

ดังนั้น แม้การซื้อสิทธิขายเสียงจะไม่อาจจัดให้หมดลงไปได้โดยการจัดเวทีประชาเสวนาครั้งหรือสองครั้ง แต่ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าแนวคิดประชาธิปไตย

แบบปรีชาหาหรือและกระบวนการประชาเสวนาสามารถลดความเข้าใจผิด เพิ่มความมั่นใจ ลดช่องว่าง และเพิ่มโอกาส ในการแสดงบทบาทของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการร่วมกันปรับร่างเปลี่ยนรูปให้ฤดูกาลเลือกตั้ง กลายเป็นฤดูกาลแห่งการปรีชาหาหรือไม่ใช่เพียง การหาเสียงของผู้สมัครได้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- จารุวรรณ แก้วมะโน. (2562). *โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมชุมชนพลเมืองเข้มแข็งผ่านการเลือกตั้งสมานฉันท์และไม่ซื้อสิทธิขาย*. สืบค้นจาก <https://www.kpi.ac.th/knowledge/research/data/299>
- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2561). การซื้อสิทธิขายเสียงในฐานะการเมืองของการต่อรองอัตลักษณ์. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 9(2), 1-48.
- ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. (2561). การทุจริตการเลือกตั้ง: อุปสรรคการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย. *วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*, 2(2), 1-17.
- พัชรี สีโรรส. (2552). ประชาธิปไตยแบบसानเสวนา ความเชื่อ ความฝันและความเป็นไปได้ในสังคมไทย. *วารสารวิทยาการจัดการ*, 26(1), 75-90.
- แมทธิวส์, เดวิด. (2552). *การเมืองภาคพลเมือง [Politics for People : Finding a Responsible Public Voice]* (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล). ขอนแก่น: สถาบันสันติศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2557). *ประชาธิปไตยแห่งการสานเสวนาทางออก ประชาธิปไตยแห่งการปรึกษาหารือ (deliberative democracy)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- วันชัย วัฒนศัพท์ และถวิลวดี บุรีกุล. (2555). *คู่มือการเป็นผู้เอื้อกระบวนการประชาเสวนาทางออก*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิไลวัจน์ ฤกษ์ณฤดี. (2557). แนวทางการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ตามความคิดเห็นของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*, 1(2), 64-75.
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น. (2550). *แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2555). *การประชาเสวนาทางออกสู่ประชาธิปไตยและสังคมที่คนไทยพึงปรารถนา* (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). ม.ป.พ.
- สุวิตา มะมา และสุวิชา เป้าอารีย์. (2564). ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือของชุมชนบ้านอ่าวอุดม: จากความขัดแย้งสู่การอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขระหว่างท่าเรือพาณิชย์และชุมชน. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 11(2), 31-48.
- สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2525). *พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของคนไทย : ศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559). *การมีส่วนร่วม*. สืบค้นจาก https://www.ect.go.th/ect_th/news_page.php?nid=767
- _____. (2560). *กระบวนการเลือกตั้ง ส.ส.*. สืบค้นจาก https://www.ect.go.th/phatthalung/ewt_news.php?nid=112&filename=index
- อนุสรณ์ พัฒนาคานต์. (2558). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554: จังหวัดชัยภูมิ*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559). *การซื้อสิทธิ์ขายเสียง*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การซื้อสิทธิ์ขายเสียง>

ภาษาอังกฤษ

Bessette, Joseph. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. In Robert A. Goldwin & William A. Schambra (Eds), *How Democratic is the Constitution?* (pp. 102-116). Washington, D.C., AEI Press.

Brusco, Valeria, Nazareno, Marcelo & Stokes, Susan C. (2004). Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88.

Chilvers, Jason. (2008). Deliberating Competence: Theoretical and Practitioner Perspectives on Effective Participatory Appraisal Practice. *Science, Technology, & Human Values*, 33(3), 421-451.

Cruz, Cesi. (2019). Social Networks and the Targeting of Vote Buying. *Comparative Political Studies*, 52(3), 382-411.

DeBats, Donald A. (2016). *Vote Buying in Nineteenth Century US Elections*. U.S.A : The Institute for Advanced Technology in the Humanities, University of Virginia.

Ecker, Alejandro, Glinitzer, Konstantin & Meyer, Thomas. (2015). Corruption Performance Voting and the Electoral Context. *European Political Science Review*, 8(3), 333-354.

Eagan, Jennifer L. (2016). *Deliberative Democracy*. Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/deliberative-democracy>.

Harsen, Richard L. (2000). Vote Buying. *California Law Review*, 88(5), 1323-1372.

Lehoucq, Fabrice. (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annual Review of Political Science*, 18(6), 233-256.

Lipset, Seymour M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.

Ondo, Assoumou. (2020). Election and Corruption: The Case of Gabon. *Academic Journal of Education & Literature*, 1(6), 209-224.

Pausch, Markus. (2011). The Qualities of Political Participation Theoretical Classification and Indicators. *Hamburg Review of Social Sciences*, 6(1), 19-35.

Peters, John G. & Welch, Susan. (1978). Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption Is in the Mainstream of American Politics Why Is it Not in the Mainstream of American Politics Research?. *The American Political Science Review*, 72(3), 974-984.

- Pham, Lien & KalejaFirst, Ance. (2019). Political Participation Under Conditions of (Democratic) Duress. *Politics*, 40(2), 154–169.
- Rix, Kathryn. (2008). The Elimination of Corrupt Practices in British Elections'? Reassessing the Impact of the 1883 Corrupt Practices Act. *The English Historical Review*, CXXIII (500), 65–97.
- Smith, Cobi & Rowe, Gene. (2016). Deliberative Processes in Practice. In Susan Dodds & Ankeny Rachel. (Eds.), *Big Picture Bioethics: Developing Democratic Policy in Contested Domains* (pp. 59-70). Cham: Springer International Publishing.
- Soneryd, Linda & Lindh, Elisabeth. (2019). Citizen Dialogue for Whom? Competing Rationalities in Urban Planning, The Case of Gothenburg, Sweden. *Urban Research & Practice*, 12(3), 230-246.
- Welch, Susan & Hibbing, John R. (1997). The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990. *The Journal of Politics*, 59(1), 226-239.

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาย่านกะดีจีน-คลองสาน

An Analysis of Social Networks for Driving Bangkok's Learning City Concept: A Case Study of Kadeejeen-Khlongsan Neighborhood

นิรมล เสรีสกุล*

Niramon Serisakul**

ธนพร โอวาทวารวณู***

Thanaporn Ovatvoravarunyou****

บทความนี้

Received

29 มีนาคม 2565

Revised

16 มิถุนายน 2565

Accepted

27 มิถุนายน 2565

บทคัดย่อ

แนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้เนสโกเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้รัฐท้องถิ่นและเครือข่าย พัฒนากลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองให้เกิดการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ตอบรับกับความต้องการของเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้และการเปลี่ยนแปลง รวมถึงแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและท้องถิ่น รวมถึงภาคส่วนอื่นๆ ของประเทศไทย รับแนวคิดมาประยุกต์ใช้และผลักดันการพัฒนาเมือง โดยกรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่นหนึ่งที่มีศักยภาพและปัญหาที่เหมาะสมกับการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้เป็นแนวนโยบายสู่การปฏิบัติจริง งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของกรุงเทพมหานคร วิเคราะห์สถานการณ์ บทบาท และศักยภาพ ของเครือข่ายทางสังคมที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจสมาชิกและเครือข่าย ก่อนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนการพัฒนา อันจะช่วยให้แผนการพัฒนามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากการเข้าใจ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์ออกแบบและพัฒนา ศูนย์เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์เมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

** Assistant Professor, Department of Regional and Urban Planning, Faculty of Architecture and Director, Urban Design and Development Center, Center of Excellence in Urban Strategies, Chulalongkorn University (Ph.D.)

*** ผู้ช่วยผู้อำนวยการและนักวิจัยสังคม ศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง ศูนย์เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์เมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**** Assistant Director and Social Researcher, Urban Design and Development Center, Center of Excellence in Urban Strategies, Chulalongkorn University

ศักยภาพ โอกาส และข้อจำกัด ของสมาชิกและเครือข่าย ผ่านการวิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางจากการวัดผลโดยเน้นไปที่สมาชิกในเครือข่าย ในด้านความเข้มข้น ความหลากหลาย และบทบาท

งานวิจัยฉบับนี้ ศึกษาผ่านพื้นที่ย่านกะดีจีน-คลองสาน เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเขตปกครองพิเศษที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่กว่าเมืองอื่นๆ มาก จึงจำเป็นต้องเลือกพื้นที่ศึกษาที่มีขนาดใกล้เคียงกับ “เมือง” หรือเทศบาลตามนิยามแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ยูเนสโก และเป็นพื้นที่ที่มีต้นทุนทั้งด้านกายภาพและสังคมจากการมีสาธารณูปการที่ส่งเสริมการเรียนรู้เป็นอันดับที่ 2 ของกรุงเทพมหานคร มีเครือข่ายทางสังคมที่หลากหลาย รวมถึงมีปัจจัยพื้นฐานในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ตามแนวคิดของยูเนสโกครบทั้ง 3 องค์ประกอบ โดยการรวบรวมข้อมูลใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมผ่านการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการ จากการศึกษา พบว่า เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของย่านกะดีจีน-คลองสาน มีเครือข่ายอยู่ในลักษณะเครือข่ายแบบกระจาย (distributed) มีสมาชิกศักยภาพจากหลากหลายภาคส่วนที่มีบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน ตลอดจนสามารถสร้างการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม

อย่างไรก็ตาม พบว่า การขับเคลื่อนยังมีข้อจำกัดจากรูปแบบการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร การขับเคลื่อนการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนฐานพันธกิจหรือโครงการ และข้อจำกัดของต้นทุนด้านต่างๆ ของสมาชิกในเครือข่าย ที่นำไปสู่ข้อเสนอในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของกรุงเทพมหานคร ที่เสนอการเชื่อมต่อเครือข่ายกับเครือข่ายอื่นๆ สร้างแพลตฟอร์มความรู้ของย่าน และสร้างพลเมืองหรืออาสาสมัครด้านข้อมูลและความรู้ จากความร่วมมือของเครือข่ายในการขับเคลื่อนอย่างเป็นองค์รวมที่สนับสนุนให้เกิดพลวัตรระยะยาวของการขับเคลื่อนและพัฒนาตามแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ ตอบรับกับความต้องการของเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้และการเปลี่ยนแปลง รวมถึงลดความเหลื่อมล้ำของเมืองและประเทศ โดยงานวิจัยชิ้นนี้ สามารถนำไปต่อยอดขยายผลการทำซ้ำในพื้นที่ย่านและเมืองอื่นๆ ของประเทศไทย เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายและแผนการในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: เมืองแห่งการเรียนรู้, การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม, การพัฒนาเมือง, เมืองกับการพัฒนา, การพัฒนาชุมชนเมือง, ย่านกะดีจีน-คลองสาน

Abstract

UNESCO's learning city concept is a concept that encourages local authorities and networks to develop strategies for developing cities to enable lifelong learning in order to promote human resource development in response to the needs of knowledge-based socio-economic change, and to solve the problem of inequality. Government agencies

and various other sectors in Thailand are adopting this concept and applying it to drive urban development. Bangkok is a locality that has potential and problems suitable for applying this concept as a policy guideline in practice. This research aims to study the social network that drives Bangkok's learning city concept To analyze the situation, role, and potential of relevant social networks in order to understand members and networks before strategic planning to drive development. This will help make the development plan more efficient through an understanding of the potential, opportunities, and limitations of members and networks. Using a measure-based centrality analysis, the study focuses intensity, diversity, and roles of network members.

This research is concentrated in Kadeejeen-Khlongsan neighborhood. Since Bangkok is a Special Administrative Region with a larger area than other cities, it is imperative to choose a study area that is similar in size to a "city" or municipality according to UNESCO's definition of a learning city. The selected area has both physical capital and social capital in that it has Bangkok's second largest set of public facilities utilities that promote learning, various social networks, and the basic factors for driving the city of learning according to the UNESCO concept. These three elements were analyzed by collecting data using practical research methods through a participatory process, specifically in focus groups and workshops. From the study, it was found that networks in driving Kadeejeen-Khlongsan neighborhood's learning city concept exist as a distributed network. Potential members from various sectors support each other's operations to drive the development of the neighborhood.

However, there are limitations from the management of the Bangkok Metropolitan Administration, mission and project-based development, and limitations of network members. These lead to the proposal that drives the learning city concept in Bangkok, which proposes to connect networks with other networks, create a neighborhood learning platform, and build up citizen or volunteer learning city districts through network collaboration. Supporting the long-term dynamics of urban development with the learning city concept responds to the needs of knowledge-based socio-economic development and future changes, including increased inequality. The process and proposal in this research could be applied and reproduced in other neighborhoods and cities in Thailand to increase the efficiency of policymaking and urban development planning.

Keywords: Learning city, social network analysis, urban development, community development, Kadeejeen-Khlongsan

1. บทนำ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การเรียนรู้และกระบวนการการเรียนรู้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งเรื่องของสาระการเรียนรู้ วิธีการ และเครื่องมือ รวมถึงรูปแบบสถาบัน ตามการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และเทคโนโลยี ในแต่ละยุคสมัย (WEI, SUN, & SHI, 2015, pp. 11-14) ซึ่งในปัจจุบัน กระบวนทัศน์และกระบวนการเรียนรู้ได้เคลื่อนตัวออกจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษา ที่เน้นการตอบรับเศรษฐกิจสังคมฐานการผลิต มาสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิต การเรียนรู้แบบเปิด การเรียนรู้ฐานชุมชนและนวัตกรรม การเรียนรู้เพื่อทักษะ การเรียนรู้บนฐานดิจิทัลฯลฯ ที่พยายามเปิดโอกาสให้ผู้คนสามารถเข้าถึงความรู้ได้อย่างเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น รวมถึงตอบสนองต่อความต้องการของเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ (UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2015, pp. 3-19; The World Bank, 2018, pp. 3-27) ดังนั้น ประเด็นด้านการเรียนรู้และการสร้างฐานความรู้ให้แก่ทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่อยู่ในนโยบายการพัฒนาในหลายเมืองและหลายประเทศ

จากสถานการณ์ดังกล่าว UNESCO Institute for Lifelong Learning (2015, pp. 160-164) จึงเสนอ **แนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้** พัฒนาคู่มือและแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองให้สามารถเกิดการเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลา และเครือข่ายการให้คำปรึกษา เพื่อช่วยรัฐบาลท้องถิ่นพัฒนากลยุทธ์การขับเคลื่อนและพัฒนาที่เป็นรูปธรรม และส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน สถาบันการศึกษา และสาธารณชน สร้างสมดุลการพัฒนาให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม รวมถึงกระจายการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ และตอบสนองต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคม (Valdes-Cotera, et al., 2015, pp. 160-164)

สำหรับประเทศไทย บทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาเพื่อขับเคลื่อนการเรียนรู้เป็นบทบาทสำคัญของรัฐบาลมาอย่างยาวนานในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2547, น. 1-48) มีสัดส่วนบทบาทในการจัดการศึกษาอยู่ที่รัฐบาลร้อยละ 76 ภาคเอกชนร้อยละ 17 ท้องถิ่นร้อยละ 5 และภาคประชาชนร้อยละ 2 ซึ่งการดำเนินการทุกเรื่องจะผูกโยงด้วยกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ และข้อระเบียบบังคับ (สมพงษ์ จิตระดับ สุ้องคะวาหิน, 2560, ออนไลน์) แม้จะมีการถ่ายโอนอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยสาระสำคัญคือการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา บนพื้นฐานของความร่วมมือและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

ปัจจุบัน การเรียนรู้ของประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดและความท้าทายหลายประการ ทั้งจากความเหลื่อมล้ำทางด้านการศึกษา คุณภาพการศึกษาที่ไม่ได้มาตรฐาน และระบบการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562, ออนไลน์) แม้จะมีนโยบายและแผนพัฒนาที่พยายามที่จะตอบรับแนวโน้มการเรียนรู้ตลอดชีวิต การได้รับการเรียนรู้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถแข่งขันได้ในสังคมสมัยใหม่ (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2562, น. 1-61) หากแต่นโยบายและแผนดังกล่าว ยังอยู่ในกรอบของระบบการศึกษาที่เป็น

เพียงส่วนหนึ่งของการเรียนรู้เท่านั้น ซึ่งการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และวัฒนธรรมการเรียนรู้ในอนาคตที่ต้องหลากหลาย และเกิดทุกที่ทุกเวลานั้น จำเป็นที่จะต้องปรับกระบวนการค้น ออกจากระบบการศึกษามาสู่การเรียนรู้ และส่งเสริมให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ที่มีศักยภาพและบทบาท ในการดำเนินการร่วม เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไก ในการขับเคลื่อนการเรียนรู้ในเมืองอย่างเป็นองค์ภาพ

กรุงเทพมหานคร เมืองมหานครที่อุดมไปด้วย ทรัพยากรและความหลากหลายจากการเป็นศูนย์รวม ของผู้คน ส่วนหนึ่งมีปัจจัยมาจากต้นทุนของสาธารณูปการ และทรัพยากรมนุษย์ด้านการศึกษาและการเรียนรู้ ที่เป็น ศูนย์รวมของสถานศึกษาชั้นนำทุกระดับของประเทศ มีการกระจุกตัวของพื้นที่สถานศึกษาและสาธารณูปการ ที่ส่งเสริมการเรียนรู้หนาแน่นมากที่สุดในประเทศ และสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวกมากกว่าพื้นที่เมือง อื่นๆ ในประเทศ มีศักยภาพสูงที่จะตอบสนองความต้องการ ด้านการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 (นิรมล เสรีสกุล และคณะ, 2564, น. บทที่ 4)

อย่างไรก็ตาม แม้กรุงเทพฯ จะเป็นเมืองที่เต็มไปด้วย โอกาสอย่างรอบด้านและมีสาธารณูปการด้านการศึกษา และเรียนรู้ที่เพียบพร้อม แต่ต้องยอมรับว่าจาก การพัฒนาเมืองในรูปแบบเมืองโตเตี้ยมาตลอด 4 ทศวรรษ มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.3 ต่อปี ขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ ด้านโอกาส และด้านคุณภาพ ชีวิต ซึ่งสามารถสะท้อนได้ผ่านการเรียนรู้และการศึกษา ของประชากร (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562, น. 2-4) หากพิจารณาจากความเหลื่อมล้ำทางโอกาสในการเข้าถึง การศึกษา จะพบว่า กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ที่มีค่าใช้จ่าย ด้านการศึกษาเฉลี่ยทุกชั้นสูงที่สุดเมื่อเทียบกับ ทุกภูมิภาค และสูงกว่า 2 เท่า (กองทุนเพื่อความเสมอภาค ทางการศึกษา และ The101.world, 2563, ออนไลน์) รวมถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสาธารณูปการที่

ส่งเสริมการเรียนรู้ ที่ส่วนหนึ่งเป็นบริการของภาคเอกชน ที่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการใช้งาน ซึ่งความเหลื่อมล้ำด้าน โอกาสนี้ จะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มีแนวโน้ม ที่จะทวีความรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต

นอกจากนี้ ด้านการบริหารจัดการการศึกษาและ การเรียนรู้ในพื้นที่กรุงเทพฯ นั้น ยังอยู่ในลักษณะสภาวะ ที่ทับซ้อนและสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละ ฝ่าย ที่เกิดจากการที่ระบบราชการของไทยไม่สามารถ กระจายอำนาจการปกครองได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้ อำนาจและความรับผิดชอบยังถูกรวมศูนย์อยู่ที่ราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่มากที่สุด อย่าง กรุงเทพมหานครและสำนักงานเขต จึงยังขาดอำนาจ ในการบริหารจัดการด้านการศึกษาและการเรียนรู้อย่าง เบ็ดเสร็จในพื้นที่ขอบเขตการปกครอง ที่จะสามารถ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละ พื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559, น. 98-124)

งานวิจัยชิ้นนี้ จึงสนใจศึกษาเครือข่ายทางสังคม ในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของ กรุงเทพมหานคร เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ของ เครือข่ายว่ามีลักษณะอย่างไร และสมาชิกในเครือข่าย มีบทบาท ศักยภาพ และข้อจำกัด อย่างไร ตลอดจน จัดทำข้อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนที่เหมาะสมใน การขับเคลื่อนกรุงเทพมหานครสู่การเป็นเมืองแห่ง การเรียนรู้ เพื่อทำความเข้าใจสมาชิกและเครือข่าย ก่อนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน การพัฒนา อันจะช่วยให้แผนการพัฒนามีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น และสนับสนุนให้เกิดพลวัตระยะยาวของ การขับเคลื่อนและพัฒนาตามแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ ที่ตอบรับกับความต้องการของเศรษฐกิจสังค มฐานความรู้และการเปลี่ยนแปลง รวมถึงลดความเหลื่อมล้ำ ของเมืองและประเทศต่อไป

2. แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานวิจัยชิ้นนี้ ประกอบด้วยแนวคิด 2 ส่วนหลัก คือ แนวคิดการเรียนรู้ เมืองแห่งการเรียนรู้ และการพัฒนาเมืองบนฐานความรู้ และแนวคิดการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมโดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1. แนวคิดการเรียนรู้ เมืองแห่งการเรียนรู้ และการพัฒนาเมืองบนฐานความรู้

การเรียนรู้เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงระดับบุคคลที่เกิดขึ้นอย่างเป็นองค์รวม สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในผ่านกระบวนการรู้คิด และการเรียนรู้จากภายนอกผ่านชุดประสบการณ์การเรียนรู้ และการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคล สื่อ และสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ (Gross, 2015, pp. 175-189) **ตัวผู้เรียนรู้** **สาระการเรียนรู้** และ **สภาพแวดล้อมการเรียนรู้** จึงเป็นองค์ประกอบหลักในการเรียนรู้และการพัฒนาการของบุคคล (Hammond, Austin, Orcutt, & Rosso, 2001, pp. 1-22) ที่ไม่ว่ากระบวนการทัศน์และแนวคิดด้านการเรียนรู้และการศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม

ปัจจุบันนี้ ในยุคเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ กระบวนทัศน์การเรียนรู้มีทิศทางที่เคลื่อนตัวจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษามาสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิต การเรียนรู้เชิงกว้าง และการเรียนรู้แบบเปิด มากยิ่งขึ้น (The World Bank, 2018, pp. 3-27) เน้นการเรียนรู้โดยการนำตนเองของผู้เรียน และสร้างนิเวศการเรียนรู้ ทั้งการเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยีสื่อสารสนเทศและดิจิทัล การร่วมมือกับบุคคลกลุ่มต่างๆ ในฐานะชุมชนนักปฏิบัติ การเข้าถึงแพลตฟอร์มระดับนานาชาติที่มีชุดความรู้ ทักษะ และสาระที่เป็นสากลจากผู้เรียนรู้ทั่วโลก และการเรียนรู้จากบริบทท้องถิ่นในชีวิตจริงผ่านระบบนิเวศการเรียนรู้ใกล้ชิดตัว (Luksha, et al., 2018, pp. 1-88) ที่จะเป็พื้นฐานสำคัญของมนุษย์ในการดำรงชีวิตที่จะตอบโจทย์เศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ทั้งในปัจจุบันและ

อนาคต อีกมุมหนึ่ง หากพิจารณาในระดับสังคม อาจกล่าวได้ว่าทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับการเรียนรู้และสามารถใช้องค์ความรู้กลายเป็นต้นทุนที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของเมืองและประเทศ

แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญของเมืองและองค์กรที่เกี่ยวข้องที่ใช้การเรียนรู้เป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่จะนำไปสู่การส่งเสริมศักยภาพ เปิดโลกทัศน์ให้กับผู้คน เพิ่มความเท่าเทียมและความยุติธรรมในสังคม รักษาความสัมพันธ์ทางสังคม และส่งเสริมเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ด้วยความหนาแน่นของประชากรในเมืองที่สูงขึ้นเรื่อยๆ และความซับซ้อนจากความหลากหลายของเมือง สถาบันการเรียนรู้ตลอดชีวิตของยูเนสโก จึงเสนอแนวคิด**เมืองแห่งการเรียนรู้** เพื่อช่วยรัฐบาลท้องถิ่นพัฒนากลยุทธ์การขับเคลื่อนและพัฒนาที่เป็นรูปธรรม และส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งองค์กรเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน สถาบันการศึกษา สถาบันการฝึกอาชีพ และสาธารณชน โดยได้สร้างเครื่องมือทั้งคู่มือและดัชนีชี้วัดการเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ ตลอดจนการให้คำปรึกษากับเครือข่ายมาช่วยในการสนับสนุนการนำแนวคิดไปใช้สู่การปฏิบัติจริง (Valdes-Cotera, et al., 2015, pp. 160-164)

แนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ของยูเนสโกนั้น มีแนวคิดในการสร้างโอกาสในการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกที่ ทุกเวลา ทั้งในระบบการศึกษา โรงเรียน มหาวิทยาลัย ตลอดจนจนรวมไปถึงพื้นที่สาธารณะ ชุมชน ที่ทำงาน ไปจนถึงการศึกษาผ่านรูปแบบแพลตฟอร์มออนไลน์ เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือแบบไตรภาคี (Triple Helix) เป็นแนวคิดการประสานความร่วมมือจากองค์กรที่มีบทบาทและศักยภาพที่แตกต่างกัน เพื่อประยุกต์ใช้ความรู้จากหลากหลายสาขาวิชา และอำนาจหน้าที่ที่ส่งเสริมกัน อันจะส่งเสริมให้เกิดองค์ความรู้ นวัตกรรม หรือการขับเคลื่อนสิ่งใหม่ อย่างเป็นองค์ภาพ ขององค์กร 3 ประเภท ได้แก่

(1) มหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษา และสถาบันวิจัยของรัฐ ที่ทำหน้าที่ในการสร้างองค์ความรู้ (2) เอกชน ผู้ประกอบการ และผู้ผลิต และ (3) ภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลและอำนวยความสะดวก (Etzkowitz & Dzisah, 2008, pp. 653-666) โดยมีคุณสมบัติหลัก 3 ด้าน ที่จำเป็นต้องคำนึงถึง คือ (1) ปัจจัยพื้นฐานในการสร้างเมืองแห่งการเรียนรู้ กล่าวถึงการบริหารจัดการเมืองและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาวะของผู้นำ และการจัดสรรทรัพยากร (2) คุณลักษณะสำคัญที่จะนำไปสู่การเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ ที่ให้รายละเอียดองค์ประกอบของเมืองแห่งการเรียนรู้ และ (3) ประโยชน์หลักจากการส่งเสริม ที่กล่าวถึง การส่งเสริมให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและการรวมกลุ่มทางสังคม การพัฒนาทางเศรษฐกิจและความรุ่งเรืองทางวัฒนธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน (UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2015, pp. 3-19)

สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาเมืองบนฐานความรู้ ที่มุ่งเน้นการนำความรู้และข้อมูลของภูมิภาคและท้องถิ่นมาเป็นต้นทุนในการขับเคลื่อนการพัฒนา และผสานฐานความรู้ไปในทุกกระบวนการของการพัฒนาเมืองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ให้ความสำคัญระบบนิเวศการเรียนรู้ที่เอื้อให้ผู้คนได้สัมผัสกับวัฒนธรรมการเรียนรู้ การศึกษา มีช่องทางหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของประชากรในเมือง เพื่อให้ผู้คนสามารถเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเอง ตลอดจนพลิกฟื้นระบบเศรษฐกิจของเมือง (Yigitcanlar & Inkinen, 2019, pp. 109-133; Knight, 1995, pp. 225-260)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า นอกจากการให้ความสำคัญกับตัวผู้เรียนรู้ สารการเรียนรู้ และสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ อีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญคือผู้ขับเคลื่อนหรือจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนเครือข่ายความร่วมมือในการประสานความร่วมมือที่ส่งเสริมการดำเนินงานซึ่งกันและกัน และการประยุกต์ใช้องค์ความรู้และ

ความเชี่ยวชาญจากหลากหลายศาสตร์ เพื่อสร้างสมดุลการพัฒนาให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นองค์ภาพ รวมถึงกระจายการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน อันจะเป็นส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ และตอบสนองต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2.2. การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเป็นแนวคิดและวิธีศึกษาความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคล องค์กร หรือสังคม ในเชิงระบบ โดย Scott (2017, pp. 1-39) ได้สรุปว่าแนวคิดนี้ เป็นแนวคิดที่พัฒนาจากทฤษฎีกราฟร่วมกับแนวคิดทฤษฎีทางสังคมวิทยาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การแลกเปลี่ยน การก่อตัวของกลุ่มทางสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์ระดับโครงสร้างทางสังคม ทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สอดคล้องกับ Wasserman & Faust (1994, pp. 1-27) ที่มองว่าวิธีนี้ จะช่วยให้นักวิจัยสามารถระบุตำแหน่งของปัจเจกบุคคลในเครือข่ายของระบบสังคมไม่ได้สนใจเพียงแค่หน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือปัจเจกบุคคล แต่เป็นการวิเคราะห์ชุดความเชื่อมโยงของหน่วยต่างๆ ในระบบสังคม ผ่านการสร้างแบบจำลองลักษณะความสัมพันธ์ที่กำหนดโดยการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลักในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจระบบเครือข่าย (Silk, et al., 2017, pp. 245-257) ดังนี้

(1) โหนด (node) ปัจเจกบุคคล หน่วยงาน องค์กร หรือ สถาบันทางสังคม ขึ้นอยู่กับระดับของเครือข่ายทางสังคม

(2) เส้นขอบ (edge) เส้นเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างโหนดหนึ่งไปอีกโหนดหนึ่ง ที่เส้นสามารถอธิบายลักษณะความสัมพันธ์ได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์แบบแน่นแฟ้น ความสัมพันธ์แบบหลวมๆ ความสัมพันธ์แบบขัดแย้ง และความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นๆ

(3) ส่วนประกอบอื่นๆ (component) ส่วนประกอบของระบบเครือข่ายอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในระบบเครือข่ายเดียวกัน รวมถึงไม่ได้มีการเชื่อมต่อกัน

(4) กลุ่มสังคม (modele) กลุ่มของเครือข่ายของโหนดที่มีความสัมพันธ์ที่มีความหนาแน่นในการเชื่อมโยงมากกว่าการเชื่อมโยงกับโหนดอื่นๆ

แนวคิดในการวัดค่าความสัมพันธ์และลักษณะของเครือข่ายทางสังคมนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลักได้แก่ การวัดความเป็นศูนย์กลาง การวัดการประสานกัน และการวัดความสมมาตรของโครงสร้างเครือข่าย โดย Freeman (1979 as cited in Liu, Sidhu, Beacom, & Valente, 2017, pp. 1-12) ได้เสนอแนวคิดหลักในการวัดค่าความสัมพันธ์และลักษณะของความเป็นศูนย์กลาง ที่บ่งชี้ได้จากระดับความเข้มข้น ความใกล้ชิด และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย ซึ่งในงานวิจัยครั้งนี้จะเน้นการทำความเข้าใจความเป็นศูนย์กลางขององค์กรในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ของกรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาความเข้มข้นของการเชื่อมเครือข่าย และความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจริง

การวิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางจากการวัดผล โดยเน้นไปที่สมาชิกในเครือข่าย สามารถวิเคราะห์ได้ 7 ประเภท ประกอบด้วย (1) ความเข้มข้น (2) ความหลากหลาย (3) ความใกล้ชิด (4) ความเป็นตัวกลาง (5) ความเป็นศูนย์กลาง (6) ความมีชื่อเสียง และ (7) บทบาท ซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาความเข้มข้น การเชื่อมต่อและความหลากหลายของเส้นเชื่อมสมาชิกเครือข่าย รวมไปถึงระยะห่างของเส้นเชื่อม ตลอดจนบทบาทของสมาชิกแต่ละสมาชิก ที่มีหลากหลายลักษณะ เช่น การเป็นดาวเด่น ผู้ประสานงาน สะพาน ผู้กลั่นกรอง และแยกตัว เป็นต้น โดยเลือกใช้ได้ในหลายระดับของการวิเคราะห์ (มานา ปัจฉินันท์, 2560, น. 5-18)

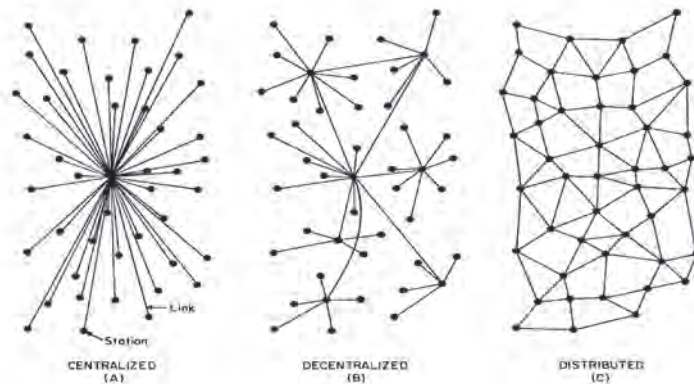
การวิเคราะห์บทบาทของสมาชิกเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้กรุงเทพมหานคร จะเป็นการวิเคราะห์ที่จะทำให้เห็นถึงสถานการณ์ของเครือข่ายในการขับเคลื่อนได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการดำเนินงานของแต่ละกลุ่มและสมาชิกในกลุ่ม โดย 5 บทบาทที่กล่าวไปในข้างต้นจะมีลักษณะการเชื่อมต่อที่แตกต่างกัน คือ (1) ดาวเด่น เป็นสมาชิกที่มีความโดดเด่น มีเส้นเชื่อมมากกว่าหรือแข็งแรงกว่าเส้นเชื่อมสมาชิกอื่นๆ (2) ผู้ประสานงาน เป็นสมาชิกที่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายแต่เป็นตัวเชื่อมระหว่าง 2 เครือข่าย คล้ายกันกับ (3) สะพาน เป็นสมาชิกที่เชื่อมโยงระหว่าง 2 เครือข่าย และเป็นสมาชิกในเครือข่าย (4) ผู้กลั่นกรอง เป็นสมาชิกที่รับหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลจากภายนอกเข้ามาสู่ภายในของเครือข่าย และ (5) ผู้แยกตัว เป็นสมาชิกที่ไม่เชื่อมต่อหรือเชื่อมต่อกับสมาชิกเครือข่ายอื่นๆ น้อย (มานา ปัจฉินันท์, 2560, น. 5-18; Liu, Sidhu, Beacom, & Valente, 2017, pp. 1-12)

อนึ่ง การวิเคราะห์บทบาทของสะพานมีประเด็นที่น่าสนใจจากแนวคิดของ Granovetter (1973 as cited in Liu, Sidhu, Beacom, & Valente 2017, pp. 1-12) ว่าด้วย **จุดแข็งของการผูกพันแบบหลวมๆ ระหว่างเครือข่ายทางสังคม** จากการที่สะพานเป็นตัวเชื่อมระหว่างเครือข่าย ที่แม้ว่าเส้นเชื่อมอาจมีความสัมพันธ์ไม่เข้มข้นเท่าเส้นเชื่อมในเครือข่ายของตน แต่เป็นเส้นเชื่อมไปสู่กลุ่มเครือข่ายอื่นๆ ที่นำมาซึ่งการทำความรู้จักและการสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายใหม่ เป็นโอกาสในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ความคิดเห็นหาวิธีแก้ไขปัญหา หรือสร้างนวัตกรรมใหม่ จากความเชี่ยวชาญเชิงลึกและเชิงกว้างของแต่ละสมาชิก เป็นการบูรณาการความรู้จากการเชื่อมเครือข่ายทางสังคม ตลอดจนการจูนการขยายความร่วมมือของสมาชิกในเครือข่าย

นอกจากนี้ Baran (1964, pp. 1-2) ได้กล่าวถึงรูปแบบของเครือข่ายในการบริหารจัดการเมือง 3 รูปแบบ คือ (1) **เครือข่ายแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralized)** เป็นเครือข่ายที่รวบรวมข้อมูลและอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางที่มีบทบาทเป็นดาวเด่นของเครือข่าย โดยที่ศูนย์กลางจะเป็นสมาชิกเดียวที่สามารถส่งข้อมูลหรือความสัมพันธ์ไปยังปลายทางสมาชิกอื่นๆ (2) **เครือข่ายแบบกระจาย (distributed)** เป็นเครือข่ายที่มีสมาชิกสามารถ

เชื่อมต่อกับสมาชิกอื่นๆ ได้โดยตรง ไม่ต้องกลับไปที่ศูนย์กลางที่เดียว ส่งผลให้การดำเนินการระหว่างสมาชิกเกิดได้ไวขึ้น และ (3) **เครือข่ายแบบกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (decentralized)** เป็นส่วนผสมของ 2 รูปแบบก่อนหน้านี้ ที่มีการรวมศูนย์ในบางจุดและยังพึ่งพิงกับอำนาจส่วนกลาง แต่กระจายการเชื่อมต่อตามลำดับความสำคัญหรือการประสาน จึงเป็นรูปแบบเครือข่ายที่มีความยืดหยุ่นสูงในการบริหารจัดการเครือข่าย

ภาพที่ 1 รูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการเมือง



ที่มา: Baran, 1964, p. 2

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ส่วนหนึ่งของแนวคิดการเรียนรู้ เมืองแห่งการเรียนรู้ และการพัฒนาเมืองบนฐานความรู้ เป็นแนวความคิดของการจัดสรรและเชื่อมโยงทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้กับการบริหารจัดการเมือง รวมถึงการประสานความร่วมมือและการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งสามารถศึกษาความเชื่อมโยงผ่าน**การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม** เพื่อประเมินสถานการณ์ความเชื่อมโยงของทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองและการเรียนรู้ ทำให้เห็นสถานการณ์ภาพรวมได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันจะช่วยให้การวางแผนดำเนินงานพัฒนาเกิดประสิทธิภาพ

สูงสุดตามเงื่อนไขของศักยภาพและข้อจำกัดของกลุ่มสมาชิกในเครือข่ายทางสังคม

3. ระเบียบวิธีวิจัย

3.1. พื้นที่ศึกษา

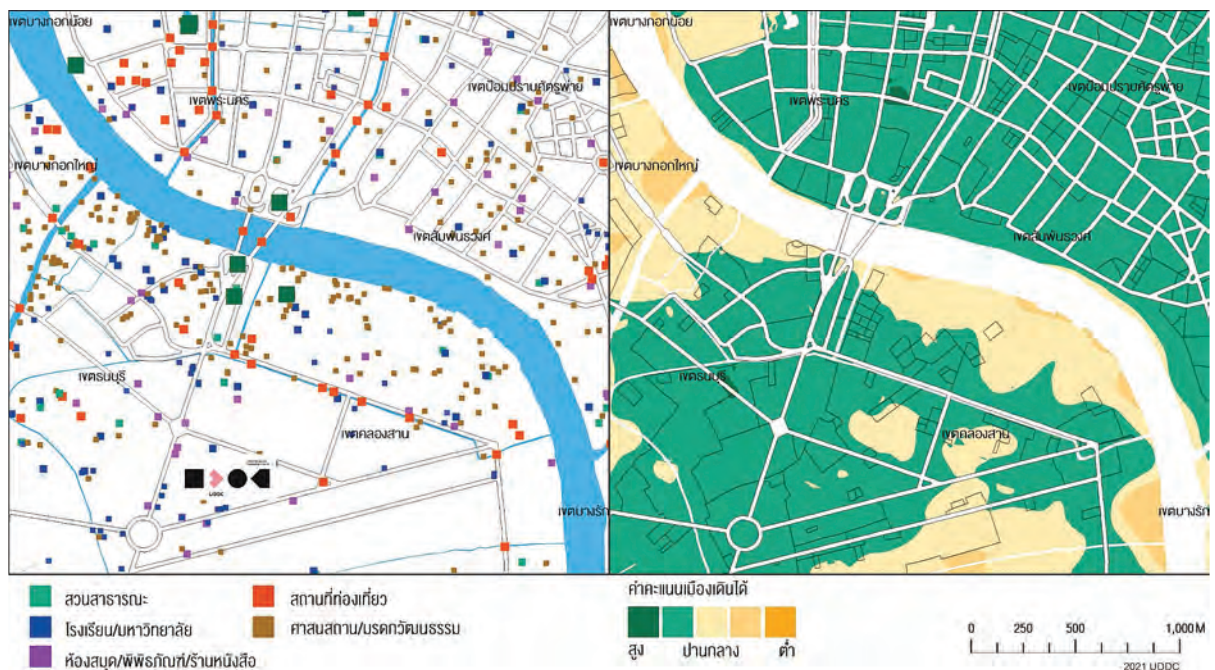
การดำเนินงานวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาและวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ของกรุงเทพมหานคร ที่เป็นเขตปกครองพิเศษและมีขนาดพื้นที่ใหญ่กว่าเมืองอื่นๆ มาก จึงจำเป็นต้องเลือกพื้นที่ศึกษาที่มีขนาดใกล้เคียงกับ “เมือง” หรือเทศบาลตามนิยามของแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้

ยูเนสโก ในการเป็นพื้นที่ศึกษาและดำเนินงานวิจัย ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกพื้นที่ย่านกะดีจีน-คลองสาน ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตธนบุรีและเขตคลองสาน เนื่องจากความครบถ้วนขององค์ประกอบหลักในการเรียนรู้และพัฒนาการของบุคคล ทั้งตัวผู้เรียนรู้ สารการเรียนรู้ และสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ เป็นย่านศักยภาพที่มีต้นทุนทางมรดกวัฒนธรรมที่กระจายตัวอยู่รอบพื้นที่ถึง 121 รายการ ทั้งพื้นที่เรียนรู้ อย่าง วัดช่างตาครุส วัดประยุรวงศาวาส มัสยิดกุฎิล อิสลาม ศาลเจ้ากวนอู ฯลฯ และชุดความรู้ที่ส่งต่อมาจาก รุ่นสู่รุ่น เช่น การบรรเลงระฆังการียงที่วัดช่างตาครุส การทำหมูกระดาศ การย้อมผ้าคราม ฯลฯ มีสาธารณูปการที่สนับสนุนการศึกษาและการเรียนรู้กระจายตัวอยู่ในพื้นที่มากเป็นอันดับ 2 ของกรุงเทพมหานคร ทั้งโรงเรียน

มหาวิทยาลัย หอสมุด พิพิธภัณฑ์ ร้านหนังสือ สวนสาธารณะ สถานที่ท่องเที่ยว ศาสนสถาน และมรดกวัฒนธรรม

ประกอบกับศักยภาพในการเป็นย่านเดินได้ ที่สามารถใช้ชีวิตประจำวันโดยไม่ต้องพึ่งพารถยนต์ เนื่องจากสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐานภายในย่านกะดีจีน-คลองสาน มีการกระจายตัวอยู่ในระยะเดินถึง ส่งผลให้การเข้าพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะแหล่งเรียนรู้ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นเป็นไปได้โดยง่าย หากแต่ยังเดินได้ไม่ดี เนื่องจากกายภาพที่เป็นตรอก ซอก ซอย และทางตัน รวมถึงพื้นที่ริมน้ำที่เป็นต้นท่อนกายภาพที่สำคัญก็ยิ่งขาดการเข้าถึงในบางช่วง (นิรมล เสรีสกุล และคณะ, 2564, น. บทที่ 4)

แผนที่ 1 ความเข้มข้นของแหล่งการศึกษาและเรียนรู้ (ซ้าย) และค่าคะแนนเดินได้-เดินดี (ขวา) ย่านกะดีจีน-คลองสาน



ที่มา: นิรมล เสรีสกุล และคณะ, 2564, บทที่ 4

อีกทั้ง ยังมีเครือข่ายในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่หลากหลายสอดคล้องกับแนวคิดการสร้างการมีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือไตรภาคี (Triple Helix) ทั้งภาครัฐส่วนกลาง ภาครัฐส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนสาธารณชนที่สนใจ ที่มีการรวมกลุ่มทั้งในมิติเชิงพื้นที่ อย่าง กลุ่ม 3 ศาสนา 4 ความเชื่อ 6 ชุมชนย่านกะดีจีน มูลนิธิประชาคมย่านกะดีจีน-คลองสาน ฯลฯ และในเชิงประเด็นกิจกรรม ที่ใช้ประเด็นกิจกรรมหรือสถานการณ์เป็นปัจจัยหลักในการรวมกลุ่ม อย่าง กิจกรรมในประเด็นการพัฒนาเมือง การพัฒนาพื้นที่สีเขียว กิจกรรมการเรียนรู้ ฯลฯ

นอกจากนี้ ย่านกะดีจีน-คลองสาน มีปัจจัยพื้นฐานในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ตามแนวคิดของยูเนสโกครบทั้ง 3 องค์ประกอบ ทั้งความมุ่งมั่นและความเข้มแข็งของผู้นำในนโยบายเกี่ยวกับการสร้างเมืองแห่งการเรียนรู้ การบริหารและสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคส่วนต่างๆ และการจัดสรรและบริหารทรัพยากรของพื้นที่เมือง ทั้งทรัพยากรทางการเรียนรู้ และทรัพยากรสนับสนุนอื่นๆ หมายรวมถึงบริการสาธารณะของเมืองอื่นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นพื้นที่ที่สามารถเป็นต้นแบบการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ ที่จะขยายผลสู่การทำซ้ำในพื้นที่อื่นของกรุงเทพมหานคร และเมืองอื่นๆ ของประเทศไทย

3.2. วิธีการรวบรวมข้อมูล

วิธีการรวบรวมข้อมูลในการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมและอภิปรายของเสนอแนะในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้กรุงเทพมหานคร ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม จากการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ในย่านกะดีจีน-คลองสาน (Stakeholder Analysis) และใช้การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสัมมนา

เชิงปฏิบัติการ ในลักษณะการอ้างอิงต่อเนื่องปากต่อปากหรือสุมแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling Technique) ในการรวบรวมข้อมูลสมาชิกเครือข่ายและความสัมพันธ์ ตลอดจนร่วมอภิปรายผลจากการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และจัดทำข้อเสนอในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน

โดยในขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้ออกแบบกระบวนการที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม สามารถแบ่งรูปแบบกระบวนการออกเป็น 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

(1) การสัมภาษณ์ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญในแต่ละศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 24 คน ทั้งด้านครุศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์ ด้านการออกแบบและวางผังเมือง ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการประกอบการ ฯลฯ เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงลึก และสัมภาษณ์ผู้ใช้งานพื้นที่เกี่ยวกับสถานการณ์องค์ความรู้และเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อเป็นตัวอย่างข้อมูลในการจัดทำกระบวนการ จำนวน 26 คน

(2) การสนทนากลุ่ม ทั้งในรูปแบบการประชุมทวิภาคีและพหุภาคี โดยได้จัดกระบวนการกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อบูรณาการ แลกเปลี่ยนความเห็น และวิพากษ์ ข้อมูลหรือสถานการณ์อย่างเป็นสหศาสตร์ เพื่อให้ได้แนวทางการสังเคราะห์อย่างรอบด้าน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นที่เป็นข้อมูลเฉพาะของแต่ละกลุ่ม แบ่งออกเป็นกลุ่มผู้เรียนรู้ (Users) จำนวน 34 คน เป็นกลุ่มนักเรียน นักศึกษา และประชาชน ที่อาศัยอยู่และเข้ามาใช้งานในพื้นที่ และกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนการเรียนรู้ (providers) จำนวน 44 คน ทั้งองค์กรที่ให้การสนับสนุนองค์ความรู้และการเรียนรู้อย่าง กศน. โรงเรียนและมหาวิทยาลัยในพื้นที่ ศาสนสถาน ศูนย์ข้อมูลชุมชนและประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ และ

องค์กรที่ให้การสนับสนุนด้านสภาพแวดล้อมการเรียนรู้
อย่าง กรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต ภาคเอกชนใน
พื้นที่ และชุมชน

(3) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ กับกลุ่มผู้มีส่วนได้
ส่วนเสียจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งตัวแทนจากภาครัฐ
ส่วนกลาง ภาครัฐส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคการ
ศึกษา ภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนสาธารณชน
ที่สนใจ ในการหารือรวบรวมข้อมูลสมาชิกและเครือข่าย
ทางสังคม ระดมความคิด และร่วมกันเสนอแนวทางร่วม
ในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้สู่การปฏิบัติ
จริง โดยในแต่ละกลุ่มจะมีการคลัสเตอร์เข้าร่วมจาก
หลากหลายองค์กร เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเห็นข้อมูลอย่างรอบด้าน
เกิดการเจรจา และจัดทำแนวทาง ที่มีความเป็นไปได้
และเกิดความร่วมมือระหว่างองค์กร โดยในการดำเนิน
งานวิจัยนี้ ได้ดำเนินกิจกรรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
พื้นที่กรุงเทพฯ ฐานความรู้ จำนวน 4 ครั้งต่อเนื่อง ในการ
สร้างความเข้าใจร่วมเรื่องเมืองแห่งการเรียนรู้ หรือ
สถานการณ์ของเครือข่ายทางสังคมที่มีบทบาทต่างๆ
ในพื้นที่ย่าน ทั้งศักยภาพและข้อจำกัด ของสมาชิกใน
เครือข่าย อภิปรายผลจากการวิเคราะห์เครือข่ายทาง
สังคมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และจัดทำข้อเสนอใน
การขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน
โดยมีผู้เข้าร่วมจากทุกภาคส่วนเฉลี่ย 36 คน/ครั้ง

3.3. การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในงานวิจัยชิ้นนี้
จะเป็นการวิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางจากการวัดผล
โดยเน้นไปที่สมาชิกในเครือข่ายในบริบทการขับเคลื่อน
เมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน โดยวิเคราะห์
ความเข้มข้น ความหลากหลาย และบทบาท ของสมาชิก
ในเครือข่าย โดยวิเคราะห์ในระดับองค์กรที่เป็นทางการ
และไม่เป็นทางการ ให้ค่าความสัมพันธ์ของสมาชิกที่มี
ความเกี่ยวข้องกัน เท่ากับ 1 และแบ่งความสัมพันธ์ของ
สมาชิกออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในและ
ภายนอกพื้นที่ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่อยู่ใน
พื้นที่หรือมีอำนาจดำเนินการกับพื้นที่

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในและ
ภายนอกพื้นที่ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่อยู่ใน
พื้นที่หรือมีอำนาจดำเนินการกับพื้นที่ กับองค์กร
ที่อยู่นอกพื้นที่หรือองค์กรที่ไม่ได้มีอำนาจโดยตรงใน
การดำเนินการกับพื้นที่ แต่มีอำนาจดำเนินการในส่วนอื่น
ที่ส่งกระทบกับการดำเนินงานในพื้นที่

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายนอกและ
ภายนอกพื้นที่ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่อยู่
นอกพื้นที่หรือองค์กรที่ไม่ได้มีอำนาจโดยตรงใน
การดำเนินการกับพื้นที่ แต่มีอำนาจดำเนินการในส่วนอื่น
ที่ส่งกระทบกับการดำเนินงานในพื้นที่

4. ผลการวิจัย

ย่านกะดีจีน-คลองสาน เป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วย
เครือข่ายในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่หลากหลาย
ทั้งมิติในเชิงพื้นที่และเชิงประเด็น ที่เป็นการรวมกลุ่ม
แบบหลวมๆ ของภาครัฐส่วนกลาง ภาครัฐส่วนท้องถิ่น
ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคมและชุมชน
ตลอดจนสาธารณชนที่สนใจ ตามสถานการณ์และโอกาส
บางครั้งคราว โดยส่วนมากเป็นการรวมกลุ่มในประเด็น
เชิงวัฒนธรรม จากการมีต้นทุนทางกายภาพและสังคม
ที่เชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์และมรดกวัฒนธรรมที่
กระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่ และในระยะหลังเริ่มมีการพูดคุย
และหารือกันในประเด็นการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา
เมือง จากการเปลี่ยนแปลงและการเข้ามาของโครงข่าย
การสัญจรระบบรางและโครงการพัฒนาขนาดใหญ่
ซึ่งการรวมกลุ่มที่มีอยู่เดิมนี้อาจเป็นต้นทุนทางสังคม
ที่สำคัญในการขับเคลื่อนย่านกะดีจีน-คลองสาน
สู่การเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ หากเข้าใจศักยภาพและ
ข้อจำกัดที่เครือข่ายมี รวมถึงมีการจัดสรรทรัพยากร

เครือข่ายได้อย่างชัดเจน

การดำเนินงานวิจัยครั้งนี้ จึงได้มีการศึกษาเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน ผ่านการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมและบทบาทสมาชิกในเครือข่าย ร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม โดยสามารถแบ่งผลการวิจัยได้ออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย สมาชิกในเครือข่าย รูปแบบเครือข่ายเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน การวิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางจากการวัดผลโดยเน้นไปที่สมาชิกในเครือข่าย และประเด็นที่สมาชิกเครือข่ายขับเคลื่อน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1. สมาชิกในเครือข่าย

สมาชิกในเครือข่ายทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน ในระดับองค์กรหรือกลุ่ม มีจำนวน 120 องค์กร/กลุ่ม ที่กลุ่มตัวอย่างกล่าวถึงเป็นสมาชิกที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการและไม่ใช่ทางการ สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่มหลัก ประกอบด้วย

(1) กลุ่มภาครัฐส่วนกลาง มีสมาชิกจำนวน 26 องค์กร/กลุ่ม เป็นสมาชิกที่มีบทบาทโดยตรงในการดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการเมือง และขับเคลื่อนการพัฒนาของเมืองและประเทศให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วถึง ประกอบด้วยองค์กรราชการส่วนกลางและองค์กรในกำกับของรัฐ ที่จะดำเนินงานในเรื่องเฉพาะเรื่องของตนเองในทุกพื้นที่ มีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ปรับมาจากแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 12 ประยุกต์ให้ตรงตามพันธกิจและประเด็นที่หน่วยงานรับผิดชอบ อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (OKMD) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (CEA) ฯลฯ

(2) กลุ่มภาครัฐส่วนท้องถิ่น มีสมาชิกจำนวน 25 องค์กร/กลุ่ม เป็นสมาชิกที่มีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองโดยตรงเช่นเดียวกับภาครัฐส่วนกลาง แต่จะดำเนินงานบนฐานพื้นที่ที่จะดำเนินงานทุกประเด็นในพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งกะดีจีน-คลองสานเป็นพื้นที่เขตในการปกครองรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร จึงมีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ปรับมาจากแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี และประยุกต์ใช้ตามบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สมาชิกกลุ่มนี้จะมีทั้งในระดับส่วนกลางของกรุงเทพมหานคร และระดับเขต อาทิ กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และการประเมินผล สำนักการวางแผนและพัฒนาเมือง สำนักการโยธา สำนักงานเขตคลองสาน สำนักงานเขตธนบุรี ฝ่ายต่างๆ ในสำนักงานเขต ฯลฯ

(3) กลุ่มภาคการศึกษา มีสมาชิกจำนวน 23 องค์กร/กลุ่ม เป็นสมาชิกที่มีบทบาทในการให้การเรียนรู้ การศึกษา และสนับสนุนการพัฒนาสังคมจากองค์ความรู้ขององค์กร มีทั้งโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หน่วยวิจัยสมาคม ฯลฯ ที่อยู่ในกำกับสังกัดที่แตกต่างกัน ทั้งภาครัฐส่วนกลาง ภาครัฐส่วนท้องถิ่น และภาควิชาชีพ อาทิ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี วิทยาลัยสารพัดช่างธนบุรี โรงเรียนศึกษานารี โรงเรียนช่างตากุ้งี่ศึกษา โรงเรียนช่างตากุ้งี่คอนแวนต์ โรงเรียนแสงอรุณ โรงเรียนวัดประยุรวงศ์ ศูนย์ข้อมูลประวัติศาสตร์ธนบุรี ศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย สภาสถาปนิก ฯลฯ

(4) กลุ่มภาคเอกชน มีสมาชิกจำนวน 17 องค์กร/กลุ่ม ส่วนมากมีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของเมือง เป็นองค์กรอิสระที่สามารถกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองได้โดยที่ไม่ผิดหลักของกฎหมายพยายามดำเนินงานและผลิตสินค้า ที่จะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคให้ได้มากที่สุด รวมถึงเป็นตลาดงานที่มีการแข่งขันสูง มีประเภทและรูปแบบ

องค์กรที่หลากหลายขนาด กระจายตัวอยู่ทั่วทุกภาค
ธุรกิจ อาทิ ไอคอนสยาม เดอะ แคม แฟคทอรี ล้ง1919
โรงแรมอัมแดง พิพิธภัณฑ์บ้านกุฎีจีน โฮสเทล ดิลกจันทร์
บ้านสกุลทอง ร้านธนูสิงห์ Deep Root Caf? โรงเกลือ
แหลมทอง Co Van Kassel ฯลฯ

(5) กลุ่มภาคประชาสังคมและชุมชน มีสมาชิก
จำนวน 29 องค์กร/กลุ่ม เป็นกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมาก
ในการขับเคลื่อนงานที่จะส่งเสริมการยกระดับคุณภาพ
ชีวิตของคนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ เศรษฐกิจ
หรือสังคม โดยมีการขับเคลื่อนทั้งในเชิงประเด็นและ
เชิงพื้นที่ อาทิ ชุมชนสวนสมเด็จย่า ชุมชนกุฎีจีน ชุมชน
วัดกัลยาณ์ ชุมชนกุฎีขาว มูลนิธิประชาคมย่านกะดีจีน-
คลองสาน กลุ่ม 3 ศาสนา 4 ความเชื่อ 6 ชุมชนย่านกะดีจีน
วัดประยุรวงศาวาสวรวิหาร วัดช่างดาครุฑ มัสยิดกุฎิล
อิสลาม กลุ่มยังธน กลุ่ม Welpark กลุ่มปั่นเมือง ฯลฯ
นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงกลุ่มสาธารณชนที่สนใจ
เป็นกลุ่มคนทั่วไปที่เข้ามาอยู่ในเครือข่ายเป็นครั้งคราว
ที่กลุ่มตัวอย่างกล่าวถึง

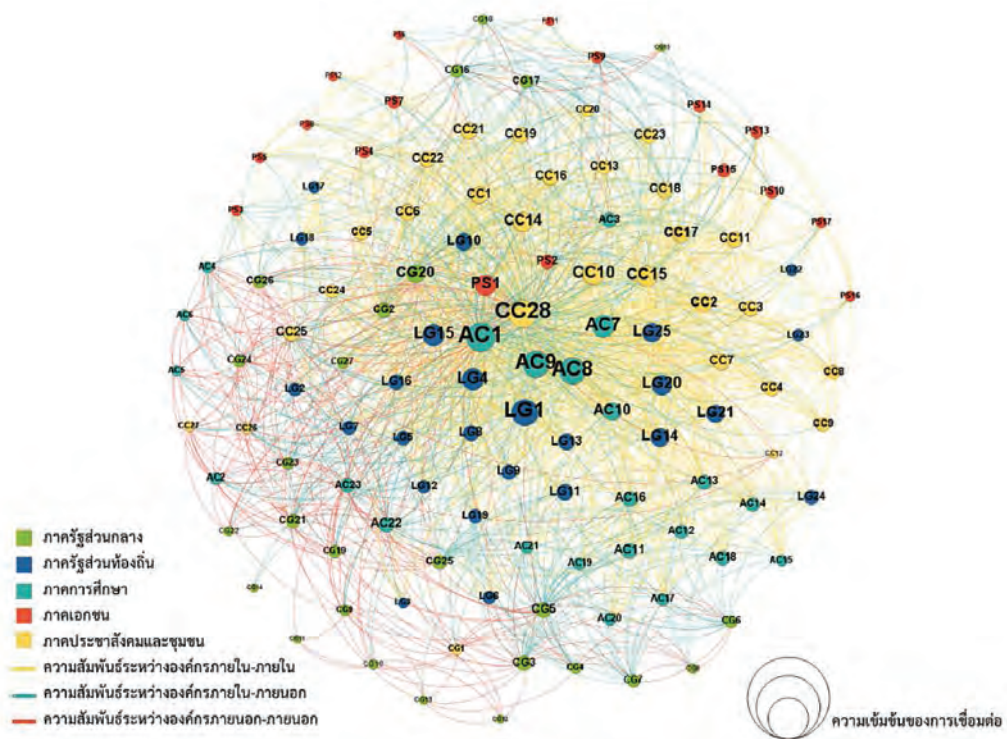
4.2. รูปแบบเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อน เมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน

จากการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมจากสมาชิก
และเส้นเชื่อมความสัมพันธ์ที่ได้กล่าวไปในข้างต้น พบว่า

เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้
ย่านกะดีจีน-คลองสาน เป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ที่มี
ความสัมพันธ์สลับซับซ้อนของหลายเครือข่ายมารวมอยู่
ด้วยกัน หากพิจารณาในภาพรวมจะพบว่า เครือข่ายนี้
อยู่ในลักษณะเครือข่ายแบบกระจาย ที่สมาชิกในเครือข่าย
เกือบทุกองค์กร/กลุ่ม มีความสัมพันธ์ที่สามารถติดต่อกัน
ได้โดยตรง แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมต่อของความสัมพันธ์
ที่หลากหลายและครอบคลุมของสมาชิกในเครือข่าย
ดังที่แสดงในภาพที่ 2

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความสัมพันธ์ของ
กลุ่มสมาชิกภาครัฐส่วนกลางกับภาครัฐส่วนท้องถิ่น และ
ภาคการศึกษาที่อยู่ในกำกับของรัฐบาลส่วนกลาง จะพบว่า
เครือข่ายอยู่ในลักษณะแบบกระจายอำนาจออกจาก
ส่วนกลาง ที่มีการรวมศูนย์ในบางจุดและยังพึ่งพิงกับ
อำนาจส่วนกลาง กระจายการเชื่อมต่อตามลำดับ
ความสำคัญหรือการประสาน แต่ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น
จริงนั้น กลับอยู่ในรูปแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง
จากสถานะที่ทับซ้อนและสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่
ระหว่างภาครัฐส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ
ส่วนกลางกับหน่วยงานในกำกับ และภาครัฐส่วนท้องถิ่น
ภายในด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์
ขององค์กรที่อยู่ภายใต้กรุงเทพมหานครที่มีโครงสร้าง
การบริหารจัดการแบบแยกส่วนแต่รวมศูนย์

ภาพที่ 2 เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน



4.3. การวิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางจากการวัดผล โดยเน้นไปที่สมาชิกในเครือข่าย

เครือข่ายเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน มีจำนวน 120 องค์กร/กลุ่ม ทั้งองค์กรที่อยู่ภายในและภายนอกพื้นที่จากทุกภาคส่วนตามที่ได้กล่าวในข้างต้น และมีเส้นความสัมพันธ์จำนวน 1,890 เส้น จากความเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ถูกกล่าวถึงจากกลุ่มตัวอย่างในกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและหลากหลาย สามารถแบ่งการวิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายได้ 4 ประเด็น ดังนี้

(1) **ด้านความเข้มข้น** พบว่า ค่าเฉลี่ยความเข้มข้นอยู่ที่ 31.5 องค์กร/กลุ่ม กล่าวคือ สมาชิก 1 องค์กร/กลุ่ม จะมีความสัมพันธ์กับสมาชิกองค์กร/กลุ่มอื่น 31.5 องค์กร/กลุ่ม และมีค่าความเข้มข้นน้อยที่สุดอยู่ที่ 2 องค์กร/กลุ่ม คือ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวง

มหาดไทย ที่อยู่ในกลุ่มภาครัฐส่วนกลาง และมีความเข้มข้นน้อยเนื่องจากมีบทบาทในการเป็นผู้ประสานระหว่างรัฐส่วนกลางและรัฐท้องถิ่น ด้านสมาชิกที่มีความเข้มข้นสูงเป็น 3 อันดับแรก มีค่าความเข้มข้นอยู่ที่ 94 88 และ 84 ประกอบด้วย (1) ศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง เนื่องจากเป็นภาคการศึกษาที่มีบทบาทเป็นสะพานที่เชื่อมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วนมาร่วมดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนา และส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดของการเก็บข้อมูลแบบสุ่มแบบลูกโซ่ที่เริ่มจากศูนย์ฯ (2) สาธารณชนที่สนใจ เป็นกลุ่มที่สมาชิกหลากหลายองค์กร/กลุ่มกล่าวถึงความสัมพันธ์ แม้จะไม่ใช่ปัจเจกบุคคลเดียวกัน แต่ในภาพรวมสามารถสะท้อนบทบาทกลุ่มคนภายนอกพื้นที่ที่เข้ามามีความสัมพันธ์ในเครือข่ายกับสมาชิกอื่นๆ และ (3) กรุงเทพมหานคร จากการเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในการบริหารจัดการพื้นที่

กรุงเทพมหานคร มีการบริหารจัดการแยกส่วน แต่รวมศูนย์ ความสัมพันธ์ในการดำเนินการต่างๆ จึงยังต้องกลับไปเชื่อมรวมศูนย์ที่กรุงเทพมหานคร

(2) ด้านความหลากหลาย พบว่า จากความสัมพันธ์จำนวน 1,890 เส้น สามารถแบ่งความหลากหลายของการเชื่อมต่อระหว่างสมาชิกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) สมาชิกภายในและภายในพื้นที่ จำนวน 1,140 เส้น เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตและชุมชน (2) สมาชิกภายในและภายนอกพื้นที่ จำนวน 506 เส้น เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับกลุ่ม Welpark และ (3) สมาชิกภายนอกและภายนอกพื้นที่ จำนวน 244 เส้น เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม Welpark และศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง โดยสมาชิกทั้งกลุ่มในและนอกพื้นที่นี้ แบ่งตามขอบเขตพื้นที่และอำนาจในการดำเนินการ เพราะฉะนั้น ในแต่ละกลุ่มจะมีความหลากหลายของบทบาทสมาชิกในเครือข่าย ทั้งจากภาครัฐส่วนกลาง ภาครัฐส่วนท้องถิ่น ภาคการศึกษา ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมและชุมชน จึงกล่าวได้ว่า เครือข่ายการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสานนี้ มีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกที่หลากหลายทั้งระดับบทบาทองค์กร/กลุ่ม และระดับพื้นที่

(3) ด้านบทบาท พบว่า กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรที่มีบทบาทเป็นดาวเด่นของเครือข่าย จากความเข้มข้นและความหลากหลายของความสัมพันธ์ และเป็นองค์กรที่มีอำนาจการดำเนินการและหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนการพัฒนาต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร ทุกองค์กรจึงมีความจำเป็นในการเชื่อมต่อการสัมพันธ์ด้วย มีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยาเป็นดาวเด่นในระดับพื้นที่ย่านกะดีจีน-คลองสาน จากการเป็นภาคการศึกษาในพื้นที่ ที่ให้บริการด้านการศึกษาและเรียนรู้ ตลอดจนใช้ทรัพยากรทั้งองค์ความรู้

และบุคลากรในการส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง รับบทบาทเป็นทั้งผู้ประสานงานและสะพาน เนื่องจากการเป็นภาคการศึกษาที่เป็นองค์กรภายนอก แต่เข้ามาทำงานในพื้นที่อย่างยาวนาน รวมถึงดำเนินงานในลักษณะกระบวนการมีส่วนร่วมที่รับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลากหลายภาคส่วน จึงทำให้สามารถเชื่อมต่อประสานและเป็นสะพานทั้งในและนอกเครือข่าย

4.4. ประเด็นที่สมาชิกเครือข่ายขับเคลื่อน

สมาชิกเครือข่ายเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสานนั้น มีความหลากหลายของบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกันตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ส่งผลให้สมาชิกแต่ละองค์กร/กลุ่ม ขับเคลื่อนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับย่านกะดีจีน-คลองสานในประเด็นที่ทั้งเหมือนและแตกต่างกัน โดยองค์กร/กลุ่มหนึ่งๆ สามารถขับเคลื่อนได้มากกว่า 1 ประเด็นหรือมิติ สามารถสร้างความร่วมมือเป็นเครือข่ายขับเคลื่อนในประเด็นเชิงลึกของแต่ละมิติ และเป็นเครือข่ายเชิงกว้างที่ขับเคลื่อนร่วมกันในหลากหลายประเด็น ซึ่งสมาชิกเครือข่ายบางส่วนเองก็เริ่มต้นความสัมพันธ์แบบหลวมๆ จากบทบาทหน้าที่หรือความสนใจในการขับเคลื่อนการพัฒนาในประเด็นหรือพื้นที่เดียวกัน ดำเนินงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องจนความสัมพันธ์แน่นแฟ้นมากขึ้น มีความเชี่ยวชาญหรืออำนาจหน้าที่ที่ส่งเสริมการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้เป็นองค์ภาพพ ซึ่งประเด็นต่างๆ ที่สมาชิกในเครือข่ายขับเคลื่อนสามารถแบ่งประเด็นออกเป็น 4 มิติหลัก คือ ด้านการเมืองและนโยบาย ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านกายภาพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ด้านการเมืองและนโยบาย มีสมาชิกที่ขับเคลื่อนมิตินี้ จำนวน 67 องค์กร/กลุ่ม ขับเคลื่อนการบริหารจัดการเมือง พัฒนานโยบาย และขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง ส่วนมากจะเป็นกลุ่มภาครัฐส่วนกลาง

ภาครัฐส่วนท้องถิ่น ภาคการศึกษาในระดับอุดมศึกษา หน่วยวิจัย และภาควิชาชีพ

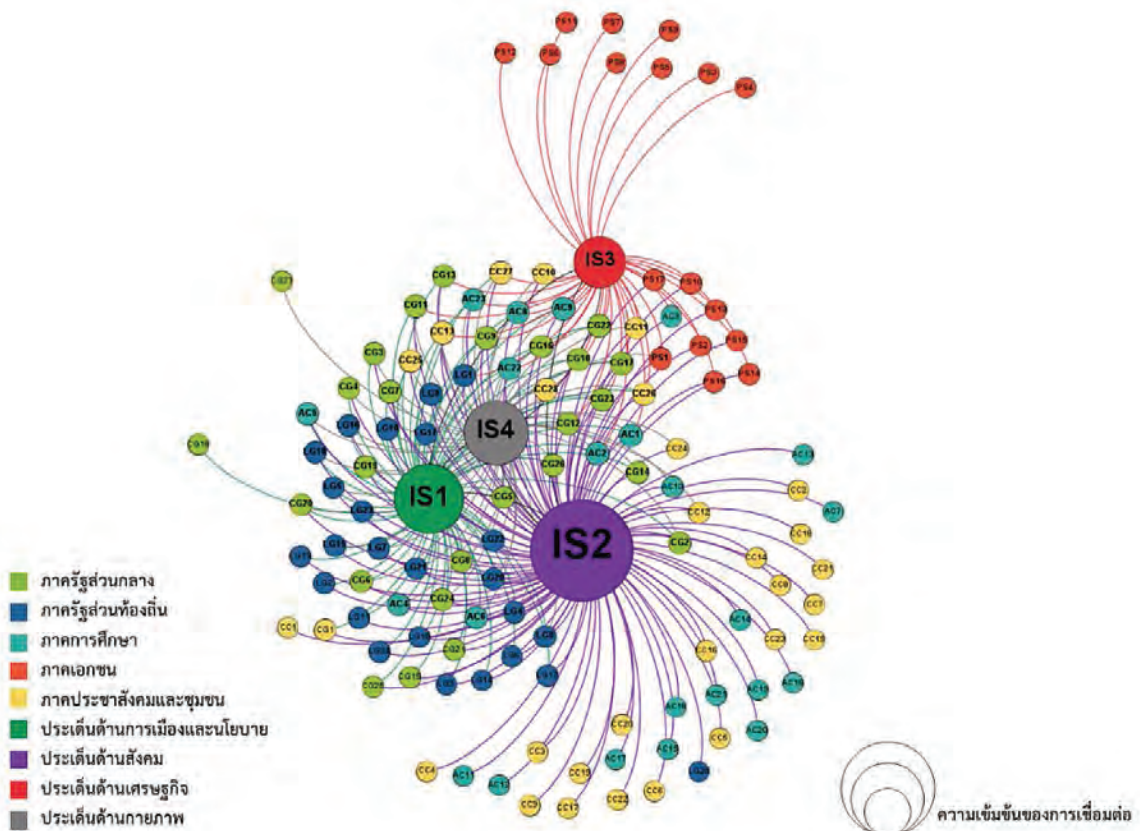
(2) **ด้านสังคม** มีสมาชิกที่ขับเคลื่อนมิตินี้ จำนวน 112 องค์กร/กลุ่ม เป็นกลุ่มที่มีประเด็นการขับเคลื่อนที่หลากหลาย ทั้งในเรื่องของการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ การเรียนรู้ การมีส่วนร่วม กิจกรรมชุมชน ฯลฯ ซึ่งสมาชิกเกือบทุกองค์กร/กลุ่ม ขับเคลื่อนการพัฒนาในมิตินี้

(3) **ด้านเศรษฐกิจ** มีสมาชิกที่ขับเคลื่อนมิตินี้ จำนวน 43 องค์กร/กลุ่ม ขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ส่วนมากเป็นภาคเอกชน มีทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อย อีกส่วนหนึ่ง

เป็นภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ต้องขับเคลื่อนการพัฒนาภาพรวมของประเทศ ซึ่งมีมิติทางเศรษฐกิจถือเป็นมิติการพัฒนาที่ภาครัฐให้ความสำคัญอย่างมาก

(4) **ด้านกายภาพ** มีสมาชิกที่ขับเคลื่อนมิตินี้ จำนวน 60 องค์กร/กลุ่ม ขับเคลื่อนการพัฒนาด้านกายภาพทั้งระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ไม่ว่าจะเป็นถนน ทางเท้า พื้นที่สีเขียว พื้นที่เรียนรู้ ฯลฯ ส่วนมากเป็นภาครัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพัฒนาโดยตรง และอีกส่วนหนึ่งเป็นภาคการศึกษาและภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนในประเด็นการพัฒนาเมือง

ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์เชิงประเด็นที่สมาชิกเครือข่ายขับเคลื่อน



5. อภิปรายและสรุปผล

การศึกษาเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้กรุงเทพมหานครนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ บทบาท และศักยภาพ ของเครือข่ายทางสังคมที่เกี่ยวข้อง และจัดทำข้อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนกรุงเทพมหานครสู่การเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ โดยผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ย่านกะดีจีน-คลองสาน เป็นพื้นที่ศึกษา ด้วยขนาดของพื้นที่ที่ใกล้เคียงกับ “เมือง” หรือเทศบาลตามนิยามของยูเนสโก ประกอบกับความครบถ้วนขององค์ประกอบหลักในการเรียนรู้และการพัฒนาการของบุคคล และการมีเครือข่ายการพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวคิดการสร้างการมีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือไตรภาคีตลอดจนมีองค์ประกอบของ 3 ปัจจัยพื้นฐานในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ตามแนวคิดของยูเนสโก โดยจากผลการวิจัยที่ได้กล่าวไปในข้างต้น สามารถอภิปรายและสรุปผลได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

5.1. สถานการณ์ บทบาท และศักยภาพ ของเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน

สถานการณ์ภาพรวมของเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาสนั้น อยู่ในลักษณะเครือข่ายแบบกระจาย ที่สมาชิกในเครือข่ายเกือบทุกองค์กร/กลุ่ม มีความสัมพันธ์ที่สามารถติดต่อกันได้โดยตรง มีการเชื่อมต่อที่หลากหลายและครอบคลุมสมาชิกในเครือข่าย แต่หากพิจารณาแค่ส่วนความสัมพันธ์ของกลุ่มสมาชิกภาครัฐส่วนกลางกับภาครัฐส่วนท้องถิ่น และภาคการศึกษาที่อยู่ในกำกับของรัฐบาลส่วนกลาง จะพบว่า เครือข่ายอยู่ในลักษณะแบบกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง แต่ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงจากผู้ดำเนินงานจริง กลับพบว่าความสัมพันธ์อยู่ในรูปแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง จากสถานะที่ทับซ้อนและสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่าง

สมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ขององค์กรที่อยู่ภายใต้กรุงเทพมหานครที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการแบบแยกส่วนแต่รวมศูนย์

ด้านการวิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางจากการวัดผล โดยเน้นไปที่สมาชิกในเครือข่ายที่มีสมาชิกจำนวน 120 องค์กร/กลุ่ม และมีเส้นความสัมพันธ์จำนวน 1,890 เส้น จากการวิเคราะห์ความเข้มข้น ความหลากหลาย และบทบาท พบว่า กรุงเทพมหานคร เป็นสมาชิกที่สำคัญของเครือข่ายในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ที่มีบทบาทเป็นดาวเด่นและมีความเข้มข้นในการเชื่อมต่อสูง เนื่องจากการเป็นองค์กรที่มีอำนาจการดำเนินการและหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นดาวเด่นระดับย่านกะดีจีน-คลองสาน มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา ภาคการศึกษาภายในพื้นที่ ที่มีความสัมพันธ์ส่วนมากกับสมาชิกที่เป็นองค์กร/กลุ่มภายในพื้นที่ จากการให้บริการด้านการศึกษาและเรียนรู้โดยตรง และการใช้ทรัพยากรทั้งองค์ความรู้และบุคลากรในการส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่

นอกจากนี้ ยังมีศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมืองที่มีความเข้มข้นในการเชื่อมต่อสูงที่สุด รับบทบาทเป็นทั้งผู้ประสานงานและสะพาน จากการเป็นองค์กรภาคการศึกษาจากภายนอกพื้นที่ ที่เข้ามาทำงานในพื้นที่อย่างยาวนาน ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีส่วนได้ที่ไม่ใช่ผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ จึงสามารถรับบทบาทเป็นแกนกลางในการประสานเครือข่ายความร่วมมือจากสมาชิกหลากหลายภาคส่วนทั้งสมาชิกภายในและนอกเครือข่าย

ด้านศักยภาพในการขับเคลื่อน หากพิจารณาจากความหลากหลายของความสัมพันธ์ในเครือข่ายประกอบกับประเด็นที่สมาชิกเครือข่ายขับเคลื่อน จะพบเครือข่ายในการขับเคลื่อน 2 ลักษณะ คือ (1) เครือข่ายเชิงพื้นที่

ที่มีพื้นที่ในการดำเนินการเป็นปัจจัยในการดำเนินงานร่วมกัน ที่ส่วนมากมีการขับเคลื่อนประเด็นในหลายมิติพร้อมกัน ดำเนินงานในเชิงกว้าง และ (2) *เครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม* ที่ใช้ประเด็นกิจกรรมหรือสถานการณ์เป็นปัจจัยหลักในการรวมกลุ่ม ที่ส่วนมากขับเคลื่อนในมิติเดียว ดำเนินงานในเชิงลึก โดยจากกระบวนการมีส่วนร่วม พบว่า เครือข่ายทั้งสองรูปแบบมีความพร้อมและความคิดเห็นต่อการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันที่ได้เล็งเห็นถึงโอกาสและประโยชน์ของการพัฒนาย่านกะต๊อ-คลองสาน ผู้การเป็นแหล่งเรียนรู้ทางด้านมรดกวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของเมืองผ่านการเชื่อมเครือข่ายการพัฒนาเพื่อดำเนินการจัดการองค์ความรู้ของเมือง ตลอดจนการนำต้นทุนที่มีอยู่ในพื้นที่มาต่อยอดในการผลักดันการพัฒนาเมืองบนฐานความรู้ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเครือข่ายในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะต๊อ-คลองสาน จะมีสมาชิกศักยภาพจากหลากหลายภาคส่วนที่มีบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ ที่เห็นได้จากผลการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม ที่จำเป็นจะต้องคำนึงถึง 3 ประการ ประการแรก คือ รูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะการแยกส่วนแต่รวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร และสำนักงานส่วนกลางที่แยกตามรายประเด็น ยังขาดการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมในระดับเขตที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มากไปกว่านั้น กรุงเทพมหานครเองก็ยังไม่มีความสามารถในการบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จจะเห็นได้ว่ายังคงมีความทับซ้อนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลางและกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นช่องว่างของการบริหารจัดการที่ไม่เอื้อหรือไม่ส่งเสริมให้เกิดสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ อย่างไรก็ตาม

ยังมีภาคีพัฒนาจากภาคส่วนอื่นๆ ที่พยายามดำเนินงานในเชื่อมโยงและบูรณาการการพัฒนาจริงในพื้นที่

ประการที่สอง คือ การขับเคลื่อนการพัฒนาของเครือข่ายในปัจจุบันตั้งอยู่บนฐานพันธกิจขององค์กรหรือของโครงการต่างๆ (mission-based / project-based) โดยองค์กร/กลุ่มที่มีบทบาทหน้าที่หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการพัฒนาจะมีการดำเนินการเพื่อตอบโจทย์พันธกิจขององค์กรหรือเป้าหมายของโครงการที่ตั้งไว้ ส่งผลให้ดำเนินงานพัฒนาเชิงพื้นที่อาจจะไม่เกิดการสร้างความรู้ให้กับทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่อย่างผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรม คนในพื้นที่ หรือแม้แต่กลุ่มชายขอบ รวมไปถึงไม่เกิดการประยุกต์ใช้หรือการนำผลลัพธ์สำคัญที่ได้ไปต่อยอดในการพัฒนาอื่นๆ ต่อไป ทั้งนี้ สาเหตุดังกล่าว เกิดมาจากข้อจำกัดขององค์กรทั้งจากเป้าหมาย ภาระงาน งบประมาณ และบุคลากร

นอกจากนี้ ยังพบว่า การดำเนินโครงการบนฐานพันธกิจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาเมืองไม่เกิดความยั่งยืนตามที่คาดหวัง อันจะเห็นได้จากการดำเนินงานขับเคลื่อนในพื้นที่ที่ผ่านมา ที่ได้มีการดำเนินการขับเคลื่อนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ และภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ผลของการดำเนินงานมีผลกระทบเชิงบวกในพื้นที่เพียงแค่วัฒนธรรม หรือแค่ระยะเวลาที่มีการดำเนินกิจกรรม แต่ยังขาดการสร้างความรู้ให้กับพื้นที่และคนในพื้นที่ รวมถึงส่งผลให้ชุมชนที่เข้าร่วมเริ่มอ่อนกำลังและไม่ต้องการดำเนินโครงการที่ไม่นำไปสู่การปฏิบัติหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงจริง

ประการสุดท้าย คือ ข้อจำกัดของสมาชิกในเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นภาคการศึกษา ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือชุมชน ที่มีข้อจำกัดในการดำเนินงานทั้งในส่วนของบุคลากรและงบประมาณ โดยส่วนมากทุนศึกษาและวิจัย หรืองบประมาณ จะมีระยะเวลา 1 ปี ส่งผลให้เครือข่ายภาคส่วนต่างๆ ดำเนินโครงการในพื้นที่

แค่เพียงช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อได้ผลลัพธ์ทางการศึกษาหรือหมดระยะเวลาในการดำเนินงาน โครงการนั้นๆ ก็ถือว่าจบลง หากไม่มีการจัดทำข้อเสนอโครงการในระยะถัดไปให้กับแหล่งทุน ทำให้การดำเนินงานขับเคลื่อนด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น ขาดความต่อเนื่อง ซึ่งในข้อจำกัดส่วนนี้ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการองค์ความรู้และถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่พื้นที่และคนในพื้นที่ อันจะเป็นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ที่จะก่อให้เกิดพลวัตการพัฒนา

จากที่กล่าวไปในข้างต้น จะเห็นได้ว่า เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสานนั้น มีศักยภาพจากความหลากหลายของสมาชิกในเครือข่ายที่มีบทบาทที่สนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน มีความพร้อมและความคิดเห็นต่อการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน หากแต่ยังมีข้อจำกัดจากโครงสร้างการบริหารจัดการเมือง ประกอบกับการพัฒนาบนฐานพันธกิจหรือโครงการ ที่ขาดการส่งต่อองค์ความรู้หรือการจัดการองค์ความรู้ให้กับคนในพื้นที่และภาคส่วนอื่นๆ ที่จะเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้อย่างเป็นองค์รวมและสามารถขับเคลื่อนงานในระยะยาว ดังนั้น ในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ของกรุงเทพมหานคร จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการขั้นตอนในการขับเคลื่อนการพัฒนาของสมาชิกในเครือข่าย ทั้งวิธีคิดและกระบวนการในการดำเนินงานพัฒนา ที่ควรจะควบคู่ไปกับการสร้างฐานความรู้ให้แก่พื้นที่หรือผู้คนในพื้นที่ต่อยอดการพัฒนาบนฐานความรู้ให้มีพลวัตสืบต่อไป

5.2. ข้อเสนอการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้กรุงเทพมหานคร

การจัดทำข้อเสนอการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้กรุงเทพมหานครนี้ เป็นผลลัพธ์จากการอภิปรายผลการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ย่านกะดีจีน-คลองสาน พัฒนา

ร่วมกับความคิดเห็นจากกลุ่มเครือข่ายและผู้เชี่ยวชาญ โดยข้อเสนอนี้เป็นข้อเสนอที่พยายามใช้ประโยชน์จากการมีเครือข่ายทางสังคมทั้งภายในและนอกพื้นที่ และส่งเสริมการดำเนินงานของเครือข่าย ภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด จากความร่วมมือของเครือข่ายในการขับเคลื่อนอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับย่านและเมืองอื่นๆ ในประเทศไทยได้ สามารถแบ่งข้อเสนอออกเป็น 3 ประการหลัก ดังต่อไปนี้

(1) **สร้างเครือข่ายของเครือข่ายเชื่อมโยงการพัฒนาองค์ความรู้** ประสานความร่วมมือขององค์กร/กลุ่ม ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการศึกษาทั้งในและนอกพื้นที่ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการ มีความเชี่ยวชาญทางด้านการจัดการองค์ความรู้ และมีความเชี่ยวชาญในประเด็นต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานที่เป็นไปอย่างแยกส่วนนั้น มีเป้าหมายร่วม อันจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ร่วมในระยะยาว ด้วยการดำเนินงานของตนเองควบคู่ไปกับการสร้างฐานองค์ความรู้ให้กับคนในพื้นที่ ที่เป็นทุนและฐานสำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่และขับเคลื่อนแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้

(2) **สร้างแพลตฟอร์มความรู้ย่าน** ที่จะเป็พื้นที่กลางในการบริหารจัดการความรู้ขององค์กร/กลุ่มที่เป็นสมาชิกเก่าและใหม่ของเครือข่าย เพื่อดึงความรู้ที่ฝังอยู่ในองค์กร/กลุ่ม มารวมในพื้นที่กลาง ที่มีความเป็นสาธารณะ สามารถเข้าถึงได้ง่าย เป็นมิตรกับผู้ใช้งานทุกกลุ่ม สามารถสื่อสารได้สองทาง และข้อมูลควรมีวัฏจักรสม่ำเสมอ อันจะเป็นการส่งเสริมการเพิ่มปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ขยายเครือข่ายในการขับเคลื่อนตลอดจนสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ให้สังคมเมือง

(3) **สร้างพลเมืองหรืออาสาสมัครด้านข้อมูลและความรู้** ในการขับเคลื่อนการพัฒนาบนฐานความรู้ระยะยาวจำเป็นต้องอาศัยความต่อเนื่องและ

ความสม่ำเสมอ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่จึงเป็นสมาชิกหลักในดำเนินการและสานต่อ เพื่อไม่ให้เกิดกับดักการพัฒนาบนฐานพันธกิจหรือฐานโครงการอย่างหลายปีที่ผ่านมา โดยเริ่มจากกลุ่มบุคคลยุทธศาสตร์ที่จะช่วยกระจายและเผยแพร่ข่าวสารและชุดความรู้ให้ทั่วถึงคนในพื้นที่ ทั้งในประเด็นการที่จะช่วยให้คนในพื้นที่รับรู้การมีอยู่ของชุดข้อมูลและความรู้ รู้วิธีการเข้าถึง ทำความเข้าใจข้อมูลและความรู้ ตลอดจนการนำข้อมูลและความรู้ไปต่อยอดใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นในหลากหลายมิติ อันจะเป็นส่วนสำคัญในการกระจายประโยชน์ขององค์ความรู้สู่การปฏิบัติจริง

นอกจากนี้ ในการดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนาต่อจากนี้ ควรปรับกระบวนการดำเนินการดำเนินงานและเป้าหมายร่วม ดำเนินงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วนให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นองคาพยพ ผลักดันให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาเชิงพื้นที่ในรูปแบบการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาบนฐานความรู้ มากกว่าการพัฒนาบนฐานพันธกิจหรือเป้าหมายโครงการ ซึ่งจะเป็นการสร้างฐานความรู้ให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นในแต่ละโครงการ เกิดความต่อเนื่องการพัฒนาในระยะยาว อันจะเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดพลวัตรระยะยาวของการพัฒนาเชิงพื้นที่และนิเวศของการเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ต่อไป

อนึ่ง ในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ของกรุงเทพมหานคร เมื่อพิจารณาจากบริบทการเป็นเมืองมหานครที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ รวมถึงมีความหลากหลายและแตกต่างในแต่ละพื้นที่ของเมืองนั้น การดำเนินงานการขับเคลื่อนเรื่องเมืองหรือเมืองแห่งการเรียนรู้มีความจำเป็นจะต้องเลือกพื้นที่ย่าน ชุมชน หรือเขต ในการขับเคลื่อนโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่คำนึงถึงโครงสร้างการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครอยู่เสมอ

ท้ายที่สุดนี้ งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาสถานการณ์ บทบาท และศักยภาพ ของเครือข่ายทางสังคมในการขับเคลื่อนการพัฒนาและจัดทำข้อเสนอการขับเคลื่อนการพัฒนาบนฐานแนวคิดเมืองแห่งการเรียนรู้ ในบริบทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่าง กรุงเทพมหานคร ที่มีลักษณะและสถานการณ์บางอย่าง คล้ายคลึงกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ได้รับการกระจายอำนาจในบางส่วน เพราะฉะนั้นแล้ว กระบวนการ ผลลัพธ์ และข้อเสนอการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ ของงานวิจัยชิ้นนี้ สามารถนำไปต่อยอด ประยุกต์ใช้ และขยายผลการทำซ้ำในพื้นที่ย่าน และเมืองอื่นๆ ของประเทศไทย ที่อยู่ในขอบเขตการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และอยู่ในสถานะทับซ้อนและสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่บางส่วนได้ เป็นฐานที่จะช่วยสนับสนุนการกำหนดนโยบายและแผนการในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนขยายผลการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ที่มีองค์ความรู้เป็นฐานในการพัฒนา อันจะเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ และลดความเหลื่อมล้ำของเมืองและประเทศต่อไป

6. ข้อจำกัดในงานวิจัย

การดำเนินงานวิจัยครั้งนี้ รวบรวมข้อมูลสมาชิกและความสัมพันธ์ผ่านวิธีการการอ้างอิงต่อเนื่องปากต่อปาก หรือสุ่มแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling Technique) ของกลุ่มตัวอย่างที่ผ่านการวิเคราะห์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง จึงอาจทำให้ข้อมูลเครือข่ายทางสังคมนี้ จำกัดอยู่ในกลุ่มสมาชิกในเครือข่ายใดเครือข่ายหนึ่ง ไม่สามารถครอบคลุมเครือข่ายทางสังคมทั้งหมดของพื้นที่ที่มีสมาชิกจำนวนมากและมีความสลับซับซ้อนสูง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และ The101.world. (2563, 28 มกราคม). *การศึกษาโลกสะท้อนไทย ความเหลื่อมล้ำที่ยังไม่หายไป*. สืบค้นจาก The101.world: <https://www.the101.world/global-and-thai-education/>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). *ภาพรวมความเหลื่อมล้ำของไทยในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- นิรมล เสรีสกุล และคณะ. (2564). *โครงการศึกษาบทบาท ศักยภาพ และพัฒนาட்சนชีวิตการขับเคลื่อนเมืองการเรียนรู้แห่งอนาคต กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.).
- มานา ปัจฉิมนันท์. (2560). การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมกับการวิจัยด้านการสื่อสารในองค์กร. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 15(3), 5-18.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 13(1), 98-124.
- ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 4 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมพงษ์ จิตระดับ สุอังคะวาทิน. (2560, 29 ธันวาคม). *การศึกษาไทย กระบวนทัศน์ที่หลงทาง*. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/education/news_783532
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2562). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 (ฉบับประกาศราชกิจจานุเบกษา)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิรูปประเทศ*. สืบค้นจาก <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2020/12>

ภาษาอังกฤษ

- Baran, P. (1964). *On Distributed Communications*. California: The RAND Corporation.
- Etzkowitz, H., & Dzisah, J. (2008). Rethinking Development: Circulation in the Triple Helix. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(6), 653-666.
- Gross, R. (2015). *Psychology: The Science of Mind and Behaviour*. London: Hachette UK.
- Hammond, L. D., Austin, K., Orcutt, S., & Rosso, J. (2001). *How People Learn: Introduction to Learning Theory*. California: Stanford University.

- Knight, R. V. (1995). Knowledge-based Development: Policy and Planning Implications for Cities. *Urban Studies*, 32(2), 225–260.
- Liu, W., Sidhu, A., Beacom, A. M., & Valente, T. (2017). Social Network Theory. In P. Rossler, C. A. Hoffner, & L. v. Zoonen, *The International Encyclopedia of Media Effects* (pp. 1-12). Hoboken: John Wiley & Sons.
- Luksha, P., Cubista, J., Laszlo, A., Popovich, M., Ninenko, I., & participants of GEF. (2018). *Educational Ecosystems For Societal Transformation*. Amersfoort: Global Education Futures Foundation.
- Scott, J. (2017). *Social Network Analysis*. (4th Edition). London: SAGE Publications Ltd.
- Silk, M. J., Croft, D. P., Delahay, R. J., Hodgson, D. J., Boots, M., Weber, N., & McDonald, R. A. (2017). Using Social Network Measures in Wildlife Disease Ecology, Epidemiology, and Management. *Bioscience*, 67(3), 245-257.
- The World Bank. (2018). *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: The World Bank Group.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2015). *UNESCO Global Network of Learning Cities: Guiding Documents*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL).
- Valdes-Cotera, R., Longworth, N., Lunardon, K., Wang, M., Jo, S., & Crowe, S. (2015). *Unlocking the Potential: Case Studies of Twelve Learning Cities*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL).
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WEI, M., SUN, J., & SHI, Y. (2015). Research on the Higher Education Ideas in Ancient Greece and its Modern Values. *Cross-Cultural Communication*, 11(8), 11-14.
- Yigitcanlar, T., & Inkinen, T. (2019). *Geographies of Disruption: Place Making for Innovation in the Age of Knowledge Economy*. Cham: Springer.

การยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำสู่ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต : ถอดบทเรียนการวิจัยร่วมกับคณะกรรมการการแรงงาน*

Raising the Minimum Wage to a Living Wage:
Collaborative Research Lesson with the Committee of Labor

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์**
Kritsada Theerakosonphong***

บทความนี้

Received

19 เมษายน 2565

Revised

28 พฤษภาคม 2565

Accepted

8 มิถุนายน 2565

บทคัดย่อ

การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำบนฐานสิทธิมนุษยชนเป็นการประกันรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของแรงงานและสมาชิกในครอบครัว เหตุที่มาของการศึกษาคือผู้แทนเครือข่ายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ มายื่นหนังสือถึงประธานคณะกรรมการการแรงงาน เนื่องจากรัฐบาลไม่ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาแล้วสองปีและได้รับความเดือดร้อนจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์คือการสำรวจสถานการณ์ค่าครองชีพ และสร้างข้อถกเถียงเป็นข้อเสนอแนวทางการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า หลังจากนั้น คณะกรรมการการแรงงานจึงตัดสินใจจัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาค่าจ้างและค่าครองชีพวิธีศึกษาใช้การมีส่วนร่วมของคณะทำงานทุกขั้นตอน ได้แก่ ระดมสมองพัฒนาแบบสอบถาม ให้ความเห็น เก็บข้อมูล และพิจารณาข้อมูลการสำรวจส่วนผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในบทความนี้ เสนอให้ทบทวนค่าจ้างขั้นต่ำให้ยกระดับเป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต แล้วปรับอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกับค่าครองชีพหากรัฐบาลปรับอัตราได้ไม่ถึงค่าครองชีพ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องจัดนโยบาย

* บทความนี้เป็นการถอดบทเรียนแนวทางการศึกษาและผลจากการวิจัยสำรวจใน รายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่อง “การสำรวจค่าครองชีพของแรงงาน : แนวทางการยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า” ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - เมษายน 2565 โดยคณะทำงานศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ภายใต้คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ซึ่งความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนคนเดียวในฐานะผู้วิจัยและหัวหน้าคณะทำงาน ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นในคณะทำงานและคณะกรรมการการแรงงาน

** อาจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร (ดร.)

*** Lecturer, Department of Social Sciences, Faculty of Arts, Silpakorn University (Ph.D.)

การคุ้มครองทางสังคมและมาตรการช่วยเหลือสำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าครองชีพ นอกจากนี้ นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรอง ไม่ใช่สูตรสำเร็จรูปทางคณิตศาสตร์ ปัญหาที่สำคัญคือที่มาของผู้แทนไตรภาคี และไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 จึงไม่มีการประกันสิทธิพื้นฐานของการรวมกลุ่มของแรงงาน

คำสำคัญ : การจ้างงาน, ค่าจ้างขั้นต่ำ, ค่าจ้างกับแรงงาน, ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต, ค่าครองชีพ, คณะกรรมการการแรงงาน

Abstract

The idea of a minimum wage is considered based on human rights guarantees that individuals and families have an adequate income. The background of the research is for labor networks in various industries to submit a letter to the chairperson of the Committee on Labor because the government has not raised the minimum wage rate in at least two years and people are having problems keeping up with the rising cost of living. The study's purpose is to examine the current state of living costs and construct an argument for recommending a path to achieving a decent standard of living. Following that, the Labor Committee decided to organize a working group to study wage and cost of living issues. The working group's participation in all stages, such as brainstorming, designing a questionnaire, reflecting on viewpoints, collecting data, and analyzing survey data, is covered by the research method. The findings and recommendations in this article suggest that the minimum wage definition should be changed to include a living wage, and the wage rate should be altered to match living costs. If the government is unable to adjust the level of the living wage, public sector agencies involved in the problem must implement social protection policies and provide assistance to low-paid workers earning less than the living wage. Furthermore, minimum wage legislation is a matter of collective bargaining, not universal mathematics. The fundamental issue is the tripartite structure, which is exacerbated by the failure to ratify ILO Conventions No. 87 and 98, resulting in a lack of legal protection for workers' associations.

Keywords: Employment, minimum wage, wages and labor productivity, living wage, cost of living, Committee on Labor

1. ที่มาของการศึกษาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต และสำรวจค่าครองชีพ

สถานการณ์ของค่าครองชีพที่สูงขึ้นมาตั้งแต่ต้นปี 2565 ซึ่งราคาสินค้าอุปโภคและบริโภคที่แรงงานสะท้อนเสียงออกมาเกิดขึ้นก่อนความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน หากพิจารณาค่าครองชีพครัวเรือนตามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564, ออนไลน์) เสนอไว้เฉลี่ย 22,325 บาทต่อเดือน ในจำนวนนี้ถ้าครัวเรือนใดมีสมาชิกพึ่งพิงและทำงานเพียงคนเดียว ย่อมเป็นไปได้ที่จะดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ แล้วสถานการณ์เช่นนี้ตามที่ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2565, ออนไลน์) เสนอให้เห็นเงินฝากสะสมในบัญชีธนาคารของประชาชนมีไม่เกิน 50,000 บาท ถึงร้อยละ 88.2 สะท้อนถึงการทำงานแล้วไม่เหลือเงินเก็บออม จึงเป็นสมมติฐานที่ตั้งตั้งต้นว่าการดำรงชีวิตของประชาชนคนทำงานต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิตที่ควรจะเป็น เนื่องจากมีคนจำนวนไม่น้อยเข้าไม่ถึงปัจจัยพื้นฐานอย่างเหมาะสม ส่วนการพิจารณาตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่น เช่น อัตราเงินเฟ้อ ในปี 2564 ร้อยละ 1.23 เป็นแค่ปัจจัยเดียวที่ไม่สะท้อนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ยกระดับสู่ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตได้ กรณีค่าจ้างในกรุงเทพมหานคร 331 บาท จะปรับขึ้นเป็น 335 บาทต่อวัน เหตุนี้ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตที่สอดคล้องที่สุดคือเงินที่ต้องจ่ายออก ถือสะท้อนค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตสุทธิ (net living wage) ได้ดีที่สุด

การนำเสนอผลการสำรวจในบทความนี้ พร้อมกับถอดบทเรียนจากที่ผู้เขียนเป็นที่ปรึกษาประธานคณะกรรมการการแรงงานและได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าคณะทำงานศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันตามมติการจัดตั้งของคณะกรรมการการแรงงานเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2565 เพื่อจัดทำรายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่อง “การสำรวจค่าครองชีพของแรงงาน : แนวทางการยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำและ

มาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า” ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึง พฤษภาคม 2565 (คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร, 2565ก, ออนไลน์) หลังจากนั้นเสนอต่อคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 แล้วประธานคณะกรรมการการแรงงานในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เป็นข้อเสนอทางนโยบายเสนอการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเดือนมิถุนายนหรือกรกฎาคม 2565 ตามมติที่ประชุมวาระ 4 ของคณะกรรมการการแรงงานเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2565 (คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร, 2565ข, ออนไลน์) ดังนั้น การศึกษารายงานฉบับนี้สะท้อนปัญหาค่าจ้างที่ไม่สอดคล้องกับราคาสินค้าอุปโภคและบริโภคที่สูงขึ้นมาก่อนเกิดสงครามรัสเซีย-ยูเครนแล้ว ขณะที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ไม่ได้มีการปรับมาแล้วสองปี ทำให้ค่าจ้างไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพซึ่งบทความนี้เป็นบทถอดบทเรียนในกระบวนการศึกษาพร้อมเสนอผลการสำรวจค่าครองชีพและข้อเสนอแนะเพื่อผลักดันนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำให้ยกระดับเป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

ภูมิหลังของการศึกษา

จุดเริ่มต้นของงานวิจัยกำหนดวัตถุประสงค์สองประการคือ (1) เพื่อสำรวจสถานการณ์ค่าครองชีพและพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และ (2) เพื่อเสนอแนะแนวทางของการสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า ให้เป็นค่าจ้างที่เลี้ยงดูได้ทั้งตนเองและครอบครัว เป็นผลสืบเนื่องจากการเรียกร้องของสมัชชาแรงงานแห่งชาติและผู้แทนเครือข่ายแรงงานหลายจังหวัดที่เป็นเขตอุตสาหกรรม มารวมตัวกันเพื่อยื่นหนังสือถึงประธานคณะกรรมการการแรงงานในวันที่ 19 มกราคม 2565 ให้คณะกรรมการการแรงงานเป็นตัวแสดงหลักที่ผลักดันปัญหานี้ถึงรัฐบาลและกระทรวงแรงงาน เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการปรับ

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาแล้ว 2 ปีตั้งแต่การระบาดไวรัสโคโรนา ครึ่งล่าสุดปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้างขึ้นต่ำเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10) เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2562 (คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร, 2565ก, ออนไลน์) ขณะเดียวกัน ช่องทางการเสนอเรื่องนี้และผลักดันผ่านกระทรวงแรงงาน ก็พบว่า คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) ยื่นหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน หนึ่งในข้อเสนอนอกจากการบรรเทาค่าครองชีพแล้ว ยังได้เสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 492 บาทต่อวัน (กระทรวงแรงงาน, 2565, ออนไลน์) ซึ่งเครือข่ายองค์กรแรงงานนี้ขับเคลื่อนประเด็นและข้อเสนอด้านแรงงานมาตลอดสองทศวรรษกับทุกรัฐบาลที่บริหารประเทศ

การที่เครือข่ายแรงงานยื่นข้อเสนอหรือสะท้อนเสียงออกตามสื่อสาธารณะถึงการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตลอดที่ผ่านมามีภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องของฝ่ายนายจ้างที่มีมุมมองแบบทุน (capital perspective) มักให้เหตุผลทำนองว่า การระบาดไวรัสโคโรนาส่งผลกระทบให้ภาคธุรกิจได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะแต่แรงงานหากปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกระทบต่อสถานะทางการเงินธุรกิจ แล้วผู้ประกอบการอาจย้ายฐานการผลิตสู่ประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่า โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่รับจ้างผลิตแล้วส่งกลับประเทศต้นทาง อีกทั้งแรงงานต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อและค่าครองชีพปรับสูงขึ้น แต่รัฐบาลไม่มีมาตรการใดคุ้มครองให้แรงงานดำรงชีวิตได้มีคุณภาพ ขณะที่บทบาทของรัฐบาลสามารถจัดการได้โดยการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม (social protection) ผ่านนโยบายสาธารณะให้มีแนวทางการป้องกัน การบรรเทา และการรับมือผลกระทบที่เกิดขึ้น เช่น การให้บริการสาธารณสุขปึกที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้า เชื้อเพลิง การขนส่งมวลชนสาธารณะ เพื่อบรรเทาค่าครองชีพให้ประชาชน แต่พบเพียงมาตรการระยะสั้น

เน้นการให้เงินอิเล็กทรอนิกส์โอนผ่านแอปพลิเคชันเพื่อบรรเทาค่าครองชีพผ่านโครงการคนละครึ่งและเงินเยียวยาระยะสั้น ซึ่งปัญหาแท้จริงต้องพิจารณาถึงการกำกับภาคธุรกิจและแทรกแซงตลาดให้ราคาสินค้าอุปโภคบริโภค สอดคล้องกับสภาพการดำรงชีวิตประชาชน

ข้อจำกัดและข้อถกเถียงของการศึกษา

รายงานฉบับนี้มีข้อจำกัดในระเบียบวิธีวิจัย แต่ก็มีจุดแข็งของการวิจัยบนฐานสภาพปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก กล่าวคือ “การมีส่วนร่วมของเครือข่ายแรงงานในขณะทำงานทุกขั้นตอนและมีการระดมสมองร่วมกำหนดแนวทางการศึกษาและการนำเสนอผลการวิจัยที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาจริง” ข้อถกเถียงหลักของรายงานฉบับนี้ยังเป็นการตอบโต้ต่อหลายหน่วยงานที่เป็นพันธมิตรของรัฐบาล ทั้งที่ทราบดีว่าสูตรคณิตศาสตร์การคำนวณค่าจ้างเองก็มีปัญหาเพราะไม่สามารถอ้างอิงถึงได้นำมาจากตัวแบบของประเทศต่างๆ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ไม่มีสูตรการคำนวณเป็นมาตรฐานที่ใช้แบบเดียวกันทุกประเทศ แล้วตัวแปรเชิงคุณภาพในสูตรการคำนวณของคณะกรรมการค่าจ้างก็ใช้ในตัวอุปสรรคที่แตกต่างกัน เพราะท้ายสุดขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด แต่อ้างอิงถึงอัตราการปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามสูตรการคำนวณหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับทิศทางของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายเห็นชอบทางใด ดังนั้น ข้อเสนอของคณะกรรมการค่าจ้างไม่ใช่ที่สิ้นสุด แต่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน คณะรัฐมนตรี และนโยบายของพรรคการเมืองมีส่วนสำคัญมากกว่าสูตรสำเร็จรูปตามหลักวิชาการ เพราะตลอดที่ผ่านมามีอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงมาตลอดทุกยุคสมัย ไม่ว่าเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งมาก็ตาม

วิธีการศึกษาที่ใช้เครือข่ายแรงงานเป็นฐานการวิจัย

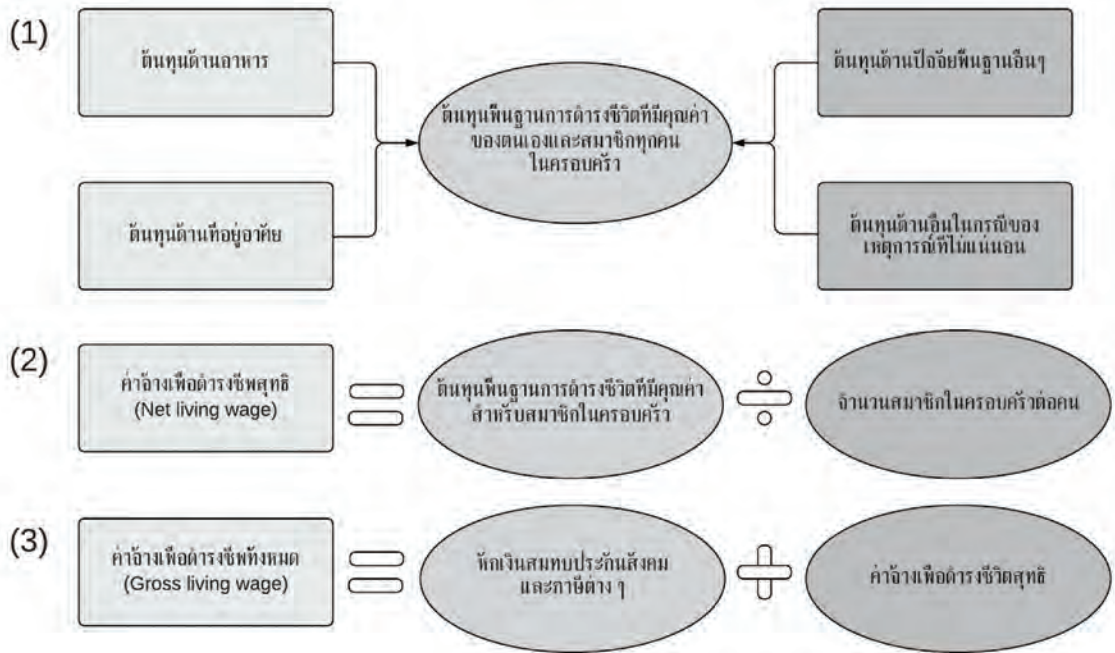
การออกแบบวิธีการศึกษาของรายงานวิจัยฉบับนี้ ซึ่งเป็นการถอดบทเรียนให้เห็นว่า การวิจัยนี้ตั้งอยู่บนสภาพปัญหาจริงของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มหลักคือ ประชาชนคนทำงาน คนกลุ่มนี้ควรสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วม แทนที่จะมีแต่เจ้าหน้าที่รัฐที่กำหนดนโยบาย ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายรัฐหรือนายจ้าง นักวิชาการที่เสนอสูตรสำเร็จรูปแต่ไม่เข้าใจปัญหาสังคม และชีวิตความเป็นของมนุษย์ และนักการเมืองบางกลุ่มที่ใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายพรรคการเมือง ไม่ว่าจะผลักดันมาเป็นกฎหมายได้หรือไม่ก็ตาม อันที่จริงเป็นการทำลายระบบไตรภาคีที่เน้นการมีส่วนร่วมระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐ ที่สำคัญกว่านั้น รัฐบาลทุกยุคสมัยเกรงกลัว การรวมตัวที่เข้มแข็งของขบวนการแรงงาน จึงพยายามทำอย่างไรก็ได้ให้ไม่สามารถรวมตัวได้และสร้างความแตกแยกในกลุ่มคนเหล่านี้ โดยเฉพาะการใช้วิธีการให้ตำแหน่งเพื่อยกระดับหรือให้มียศถาบรรดาศักดิ์ เป็นขุนนางกรรมกรที่แทนตนเป็นชนชั้นแรงงาน

ขั้นตอนที่ 1 การปรึกษาหารือในกลุ่มย่อยของคณะทำงานฯ ผ่านโปรแกรมประชุมออนไลน์และสถานที่จริง รวม 4 ครั้ง แต่ยังไม่เน้นการประชุมที่คณะกรรมการการแรงงานอีก 4 ครั้งในวันที่ 20 มกราคม 2565 และวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565 และวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2565 และวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2565 ซึ่งเป็นแนวทางที่ออกแบบบนหลักการของการมีส่วนร่วม

ของเครือข่ายแรงงานที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหลัก เนื่องจากคนกลุ่มนี้ทำงานผลตอบแทนจากการทำงานเป็นการใช้เวลาชีวิตแลกกับค่าจ้าง และการสำรวจค่าครองชีพไม่ได้เน้นการมีส่วนร่วมของผู้แทนฝ่ายรัฐและนายจ้าง ด้วยเหตุที่มีมุมมองแบบทุน (capital perspective) ซึ่งมองผลประโยชน์คนละด้าน แต่อย่างไรผลการศึกษานี้ก็เชิญให้หน่วยงานภาครัฐและฝ่ายนายจ้างมาร่วมรับฟังข้อเสนอวันที่ 27 เมษายน 2565 เพื่อนำไปสู่กระบวนการในการเสวนาทงสังคม (social dialogue) ต่อไป

ครั้งที่ 1 ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2565 เป็นการระดมสมองเพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหาค่าจ้างและค่าครองชีพที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และไม่มี การปรับอัตราค่าจ้างมาแล้ว 2 ปี และไม่มีแนวทางที่ชัดเจนของรัฐบาลและกระทรวงแรงงานที่จะดำเนินการเรื่องนี้ ถัดมาเป็นการวางแผนการวิจัยสำรวจและการนำเสนอผลการศึกษาก่อนถึงวันแรงงานสากลเพื่อสร้างแรงกดดันเป็นอำนาจต่อรองต่อรัฐบาลและกระทรวงแรงงาน อีกส่วนผู้วิจัยนำเสนอกรอบแนวคิดของ Anker Methodology เพื่อพิจารณาองค์ประกอบของค่าครองชีพแต่ละด้านสำหรับการจัดทำและพัฒนาแบบสอบถาม พร้อมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะทำงานที่เป็นผู้แทนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ แล้วออกแบบแนวทางการศึกษาเพื่อสำรวจค่าครองชีพของแรงงาน เป็นการพิจารณาปลายน้ำของห่วงโซ่อุปทานว่าแต่ละคนมีค่าครองชีพโดยประมาณเท่าไร แล้วนำมาจำแนกว่าจำเป็นต้องมีรายได้เท่าไรถึงจะดำรงชีวิตได้

ภาพ 1 กรอบค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตของ Richard Anker และ Martha Anker



ที่มา : แปลจาก Anker, R. & Anker, M. (2017). *Living Wages Around the World: Manual for Measurement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing หรือ Global Living Wage Coalition. (2018). *The Anker Methodology for Estimating a Living Wage*. Retrieved from <https://bit.ly/3awBKng>

ครั้งที่ 2 ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2565 เป็นการพิจารณาแบบสอบถามอีกครั้ง เพื่อพัฒนาร่วมกันให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาจริง แทนที่จะใช้กรอบแนวคิดแล้วดำเนินการตามนั้น เนื่องจากองค์ประกอบค่าครองชีพตามที่ Richard Anker และ Martha Anker นำเสนอในภาพ 1 แบ่งองค์ประกอบออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ต้นทุนอาหาร ต้นทุนที่อยู่อาศัย ต้นทุนปัจจัยพื้นฐานอื่น และต้นทุนรับมือกับความไม่แน่นอนในชีวิต แต่เป็นกรอบแนวคิดการสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า (decent standard of living) แบบกว้างๆ ไม่เห็นปัญหาเฉพาะแห่งที่ใด คณะทำงานจึงร่วมกันเสนอและปรับแบบสอบถามให้เหมาะสมมากขึ้นตามประเด็นค่าครองชีพ เช่น ค่าใช้จ่ายด้านอุปกรณ์ตรวจหาเชื้อไวรัสโคโรนา หน้ากากอนามัย เจลแอลกอฮอล์ ซึ่งอยู่ในต้นทุนรับมือกับความไม่แน่นอนในชีวิต และค่าใช้จ่ายด้าน

เชื้อเพลิงรถยนต์ เพราะเป็นต้นทุนการดำรงชีวิตที่สำคัญ เนื่องจากตามเขตพื้นที่อุตสาหกรรมไม่มีขนส่งมวลชน สาธารณะรับรองให้บริการ และรถรับส่งพนักงานของบริษัทก็มีเวลาตามรอบ หากทำงานล่วงเวลาก็ไม่มีรถโดยสารกลับที่פקได้

ครั้งที่ 3 ในวันที่ 9 มีนาคม 2565 เป็นการปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นต่อการประมวลผลแบบสอบถามว่าข้อมูลที่แสดงผลมาสะท้อนสภาพปัญหาจริงของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ หรือไม่ แล้วใช้การจำลองค่าครองชีพเปรียบเทียบกับรายได้สามแบบ คือ ครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกพึ่งพิงและมีสมาชิกพึ่งพิง 2-3 คน และช่วงอายุ 18-34 ปี 35-49 ปี และ 50 ปีขึ้นไป และเพศหญิงชาย พบเบื้องต้นว่าค่าครองชีพในต้นทุนค่าอาหารต่อมื้อสอดคล้องกับที่สมาชิกในคณะทำงานคนหนึ่งได้สำรวจในเครือข่าย ประมาณ 80-90 บาท

แล้วเห็นว่ารายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในภาวะค่าครองชีพเช่นนี้ ประมาณ 723 บาทต่อวันเป็นขั้นต่ำ สอดคล้องกับมุมมองของผู้ตอบแบบสอบถามกว่าร้อยละ 36.3 ที่เห็นว่าค่าจ้างควรมากกว่า 700 บาทต่อวัน แต่ทั้งหมดมีร้อยละ 98.9 เห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเวลานี้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

ครั้งที่ 4 ในวันที่ 9 เมษายน 2565 เป็นการประมวลภาพรวมของการสะท้อนมุมมองของนักวิชาการในการประชุมภาคเช้าและเครือข่ายแรงงานในการประชุมภาคบ่าย หลังจากนั้น เป็นการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้แทนในคณะทำงาน เช่น ข้อจำกัดของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำคุ้มครองแรงงาน นอกกรอบหรือไม่เป็นทางการ การใช้สิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงเป็นมุมมองเพิ่มเติมจากคณะทำงาน เพื่อใช้ประกอบการเขียนข้อเสนอแนะในรายงานวิจัย

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บข้อมูลวิจัยใช้การระดมสมองครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 มาพัฒนาเป็นแบบสอบถาม 65 ข้อ แล้วใช้แบบฟอร์มของกูเกิล (Google Form) สำหรับการกระจายแบบสอบถามไปที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนคนทำงาน ซึ่งพิจารณาประชากรวัยแรงงานของประเทศ มีจำนวน 38,544,423 คน ขนาดประชากรที่ใหญ่และการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง 400 คนตามสูตรคำนวณของทาโร ยามาเน (Taro Yamane) อาจไม่ตอบโจทย์ของผู้กำหนดนโยบาย จึงใช้การพิจารณาโดยผู้วิจัยตามความอึดตัวของข้อมูล โดยผู้วิจัยพิจารณาตามข้อมูลของแบบสอบถามที่ส่งมาเป็นสามระยะ คือ 400 ชุด 800 ชุด และ 1,200 ชุด เช่น ข้อที่เรื่องเงินออมแต่ละเดือน และบัญชีเงินฝากธนาคาร และประเภทหนี้สินพบว่าสัดส่วนไม่ +/- จนทำให้ข้อมูลเบี่ยงเบนใดๆ กอปรกับการตอบแบบสอบถามมาเป็นจำนวนมากถึง 1,225 ชุดภายในระยะเวลาระหว่างวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2565 รวม 9 วัน เดิมที่กำหนดว่า

จะปิดรับแบบสอบถามวันที่ 15 มีนาคม 2565 อนุมานว่าปัญหาค่าครองชีพและค่าจ้างอยู่ในความสนใจของประชาชน เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์นี้ ทั้งที่มีจำนวนมากถึง 65 ข้อ แต่ส่วนมากตอบกลับมารบถ้วน ส่วนวิธีการเก็บข้อมูลให้เครือข่ายแรงงานของคณะทำงานช่วยกระจายแบบสอบถามทั้งตามเฟซบุ๊กและกลุ่มไลน์ (Line group) แล้วยังมีการส่งต่อโดยเครือข่ายภาคประชาสังคม

ขั้นตอนที่ 3 การจัดเวทีเสวนาครั้งที่ 1 ในวันที่ 1 เมษายน 2565 ให้นักวิชาการสะท้อนมุมมองและให้ข้อเสนอแนะต่อผลการสำรวจในรายงานวิจัยฉบับนี้ได้แก่ (1) ศาสตราจารย์ ดร. ดิลกวิทยรัตน์ (2) อาจารย์ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา (3) รองศาสตราจารย์ ดร. นภาพร อติวานิชยพงศ์ (4) รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชวรมย์ ธรรมบุษดี และเครือข่ายแรงงานในการเสวนาครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2565 โดยผู้วิจัยจำแนกออก 9 ประเด็น ได้แก่ นิยามค่าจ้างขั้นต่ำและค่าครองชีพ อิทธิพลแทรกแซงทางการเมือง ยกเลิกการจ้างงานไม่เป็นธรรม การรวมกลุ่มและสร้างอำนาจการต่อรอง ระบบไตรภาคีและผู้แทนแรงงาน การยกระดับความร่วมมือกับภาคประชาชน มิติของค่าครองชีพด้านสังคม ทักษะคติของแรงงานและชนชั้น และข้อเสนอตรงต่อการนำเสนอผลการวิจัย หลังจากนั้น ผู้วิจัยนำมารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตามที่กล่าวไปในการประชุมย่อยของคณะทำงานครั้งที่ 4 นอกจากนี้ สัมภาษณ์บุคคลสำคัญในขบวนการสหภาพแรงงาน 2 คน ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทกดดันรัฐบาลหลายชุดในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ท้ายสุดนำมาเสนอในรายงานวิจัย 5 ประเด็นใหญ่คือ การทบทวนนิยามค่าจ้างขั้นต่ำ การยกระดับให้เป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต การปฏิรูประบบไตรภาคีและคณะกรรมการลูกจ้าง การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ของ ILO และการทบทวนสูตรที่ไม่สำเร็จรูปของการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

โดยสรุปประเด็นนี้ของการวิจัยบนฐานการมีส่วนร่วมของแรงงานและสภาพปัญหาจริงในสังคม คือ “การให้เครือข่ายแรงงานที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดึงและยื้อของรัฐบาลและกระทรวงแรงงานในการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้มาร่วมกระบวนการวิจัยทุกขั้นตอน ตั้งแต่การระดมสมองเพื่อกำหนดแนวทางการศึกษา การพัฒนาเครื่องมือของแบบสอบถาม การกระจายแบบสอบถามให้ครอบคลุมถึงแรงงานในจังหวัดที่เป็นเขตอุตสาหกรรม การเป็นวิทยากรสะท้อนปัญหาบนเวทีเสวนาและระดมสมองในประชุมย่อยของคณะทำงานอีกครั้งหลังงานเสวนาครั้งที่ 1 และการร่วมให้ข้อเสนอแนะผ่านชุดข้อมูลการสำรวจและรับฟังมุมมองของวิทยากรแล้ว”

แต่อย่างไรก็ตามมีมุมมองสะท้อนกลับมาจากบางคนที่เหตุใดจึงไม่เชิญผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐที่มีฐานะเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและผู้แทนฝ่ายนายจ้างที่ประเมินว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่จะยกระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต หรือเชิญมาเพียงบางหน่วยงาน คำตอบของการศึกษานี้บ่งชี้ตั้งแต่ต้นแล้วว่าเป็นการศึกษาเพื่อสะท้อนมุมมองแบบแรงงาน (labor perspective) ต้องการเสนอให้เห็นว่า แรงงานมีค่าครองชีพเท่าไรต่อเดือน แล้วควรมีรายได้เท่าไรถึงจะดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและสอดคล้องกับมาตรการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า หากเชิญฝ่ายนายจ้างและรัฐก็จะพบการโต้แย้งกับฝ่ายลูกจ้างว่า “ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตเป็นความไม่ชัดเจนแล้วปฏิเสธให้รัฐบาลจัดนโยบายการคุ้มครองทางสังคม” ซึ่งพบประเด็นนี้ตามที่ฝ่ายนายจ้างใน ILO เสนอไว้ก่อน (International Organisation of Employers (IOE), 2014, online) แต่ด้วยการศึกษาเพื่อยกระดับค่าจ้างสูงให้สอดคล้องกับการดำรงชีวิต จึงไม่มีประโยชน์ใดที่การนำเสนอข้อเท็จจริงแล้วต้องถูกขัดขวางโดยฝ่ายนายจ้างที่เป็นคู่ตรงข้ามของการเจรจาต่อรองตามระบบไตรภาคี

ข้อโต้แย้งต่อการผลักดันนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม จึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรอย่างยิ่ง เพราะนายจ้างจะลดความรับผิดชอบตนเองลงแล้วให้รัฐบาลทำหน้าที่จัดสวัสดิการหรือมาตรการการประกันรายได้ขั้นต่ำเป็นตาข่ายความปลอดภัยที่สำคัญนโยบายสังคมเช่นนี้ไม่ใช่การทำให้คนทำงานดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่คือการยอมรับให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบเพราะจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิตได้ ขณะที่ผู้วิจัยสนับสนุนมุมมองแบบแรงงาน เช่นนั้นแล้วความร่วมมือรูปแบบหุ้นส่วนรัฐและเอกชน (public-private partnership: PPP) เป็นตัวแบบของการบริหารภาครัฐที่นับรวมแค่ภาคเอกชน แต่ไม่นับรวมภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน ชุมชน และผู้บริโภค จึงเป็นไปได้ที่ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างเห็นพ้องร่วมกันในแบบที่สองฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกันแบบเท่ากัน เพราะทั้งหมดคือการช่วงชิงอำนาจและทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายต้องการครอบครองผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ที่กล่าวเช่นนี้ได้เพราะมุมมองแบบทุน (capital perspective) ไม่เห็นด้วยต่อการยกระดับค่าจ้างสูงให้มากพอสำหรับการดูแลสมาชิกในครัวเรือน ซึ่งนิยามของคณะกรรมการค่าจ้างใช้คือให้ครองชีพได้เฉพาะตัวเอง แตกต่างจากการต่อสู้ของขบวนการแรงงานที่เรียกร้องให้เลี้ยงดูสมาชิกครัวเรือนได้ตั้งแต่ 1 คนไปจนถึง 3 คนขึ้นไป

2. ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อยกระดับสู่ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 มาตรา 79 ระบุว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง ส่วนมาตรา 87 ให้แนวทางพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามเครื่องมือทางเศรษฐกิจ คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อ ดัชนีค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต

ราคาสินค้าและบริการ ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณท์มวลรวมประชาชาติ และสภาพทางเศรษฐกิจสังคม แล้วอำนาจของการเสนออัตราค่าจ้างตามแต่ละจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการค่าจ้าง กองเศรษฐกิจการแรงงาน, 2564, ออนไลน์) ซึ่งเอกสารประชุมเพื่อพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดแห่งหนึ่ง ให้คำจำกัดความค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างคือ “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เพียงพอสำหรับแรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน 1 คน ให้สามารถดำรงชีวิตได้ตามสมควรแก่มาตรฐานการดำรงชีวิต สภาพเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งเหมาะสมตามความสามารถของธุรกิจในท้องถิ่นนั้น”

การจะยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต (living wage) ได้ต่อเมื่อกระทรวงแรงงานและคณะกรรมการค่าจ้างเริ่มต้นเปลี่ยนนิยามของค่าจ้างขั้นต่ำให้สามารถเลี้ยงดูค่าครองชีพของสมาชิกในครอบครัวได้ จึงเป็นข้อถกเถียงหลักของการศึกษา ขณะที่ปัจจัยของสมาชิกพึ่งพิงในครัวเรือนเป็นพื้นฐานของแนวคิดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต อาจหมายถึง สมาชิกที่ไม่ได้ทำงานหรือไม่มีรายได้ เช่น บุตรหลาน บุพการีที่สูงอายุ คนพิการ หรืออื่นๆ และพบว่างานวิจัยในประเทศไทยที่ศึกษาเรื่องนี้ไม่พิจารณาว่าค่าจ้างต้องเลี้ยงดูเฉพาะตนเองคนเดียว ซึ่งรายงานวิจัยของ ปกป้อง จันวิทย์ และพรเทพ เบญญาอภิกุล (2556, ออนไลน์) ที่ศึกษาค่าจ้างขั้นต่ำแล้วจำแนกอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามจำนวนการพึ่งพิงสมาชิกตั้งแต่ 1-3 คนในครัวเรือน ถือว่าเป็นการเสนอที่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามก็มีความพยายามของ Yoelao, Sombatwattana, and Mohan (2021, pp. 33-35) ทดลองเสนอโดยนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงใช้ในการศึกษาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต คุณภาพของชีวิตการทำงานและความยั่งยืนของธุรกิจ แต่มุมมองของผู้เขียนที่พิจารณาจากค่าครองชีพแล้วการนำเสนอให้ใช้แนวคิดนี้ในการครองตนด้วยความพอประมาณตามเศรษฐกิจพอเพียงแล้วย่อม

เป็นได้ยากหรือไม่ได้ เพราะค่าครองชีพสูงเกินกว่ารายได้ และยังไม่มีเงินเหลือออมในแต่ละเดือนอีก

แล้วเวลาศึกษาค่าจ้างขั้นต่ำมีข้อถกเถียงว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้วจะทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นตามและแรงงานนอกระบบไม่ได้รับประโยชน์จากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ข้อเสนอที่ อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์ (2558, น. 135-136) รวบรวมจากการทบทวนวรรณกรรมมานั้น มีประเด็นที่ผู้เขียนนำมาพิจารณาคือการเก็บข้อมูลจำนวนแรงงานในระบบและนอกระบบ แล้วกำหนดแนวทางการทำให้แรงงานนอกระบบมาสู่ในระบบมากขึ้น แต่ต้องมีแผนงานตลาดแรงงานรองรับ เช่น การฝึกอาชีพและจัดหางาน ในปัจจุบันประเด็นนี้กระทรวงแรงงานก็ยังไม่มีการเก็บข้อมูลจำนวนผู้ที่ทำงานรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีกี่คน จึงเป็นข้อถกเถียงของผู้เขียนว่าแล้วการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้งจะสอดคล้องกับสภาพปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้จริงแท้หรือไม่ แม้ใช้ตัวแปรทางเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แตกต่างกันตามแต่ละจังหวัด เพราะระดับค่าจ้างทำให้เกิดการลดต้นทุนธุรกิจและขยายฐานการผลิตได้ มุมมองนี้จึงเป็นการฉายภาพการพัฒนาเศรษฐกิจ อีกด้านเป็นการมองรอบด้านเพื่อให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายสาธารณะที่ไม่สร้างผลกระทบต่อสังคม

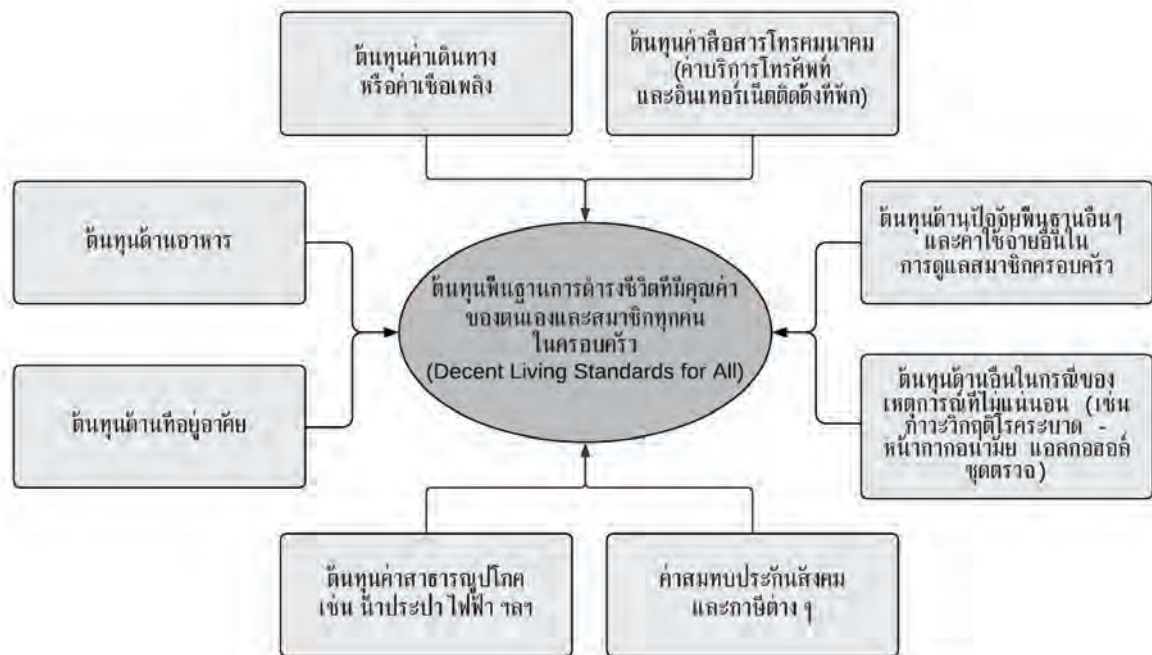
แต่ผู้เขียนไม่สนับสนุนงานวิจัยที่ผ่านมาบางชิ้นมาเป็นฐานแนวคิดของการศึกษาค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากข้อถกเถียงหลักของงานเหล่านั้นขัดแย้งต่อแนวคิดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต และด่วนสรุปในบางประเด็นโดยไม่มีน้ำหนักในข้อถกเถียงเพียงพอสำหรับการยืนยันข้อเสนอ เช่น งานวิจัยของ วีระยุทธ ลาสงยาง, พินิจ ทิพย์มณี และวิจิตรา วิเชียรชม (2563, น. 79) ตระหนักดีว่าอนุสัญญาของ ILO ถ้าไม่ให้สัตยาบันก็ใช้เป็นเหตุของการไม่ปฏิบัติตามได้และไม่必有โทษใดๆ แต่เสนอให้ว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้พิจารณาบริบทของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อให้เกิดการสร้าง

มาตรฐานอัตราค่าจ้างในกลุ่มภูมิภาค โดยไม่นำอนุสัญญาของ ILO มาเป็นมาตรฐานกลาง ทั้งที่อาเซียนเป็นเพียงกลุ่มระดับภูมิภาคแล้วท้ายสุดต้องพึ่งพิงกับนานาชาติ เรื่องนี้จึงไม่ใช่แค่การตีความตามกฎหมายแล้วสร้างข้อสรุปออกมาโดยขาดเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แล้วยังเป็นข้อเสนอที่ส่งผลให้ระบบการอภิบาลแรงงานโลก (global labor governance) ขาดมาตรฐานกลางสำหรับการกำกับและควบคุมประเทศสมาชิกและการเอาเปรียบของบรรษัทธุรกิจ แล้วปัญหาที่ตามมาของการปฏิบัติที่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางของประเทศภาคพื้นเอเชียจะปรากฏมากขึ้น

ข้อเสนอและถกเถียงของผู้เขียนจึงยืนยันแนวคิดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต (living wage) เป็นจุดตั้งต้นของการศึกษา กล่าวคือ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ดูแลได้เฉพาะเพียงตัวเองคนเดียวเป็นค่าจำกัดความที่

ย้อนแย้งกับการกำหนดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ซึ่งตามที่ Richard Anker เคยเสนอในนามของ ILO จำกัดความค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตเป็นข้อตกลงพื้นฐานที่ต้องสนับสนุนให้จ่ายเพียงพอต่อการทำให้เกิดมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า และค่าจ้างส่วนนี้ต้องสนับสนุนให้แก่สมาชิกในครอบครัว ไม่ใช่เฉพาะคนทำงานได้รับค่าจ้างเพียงคนเดียว จึงต้องเป็นค่าจ้างที่เพียงพอค่าครองชีพภายในครัวเรือน และเป็นเงินที่จ่ายให้เฉพาะเวลาทำงานปกติ ไม่นับชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาในส่วนของค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐต้องไม่สร้างความเข้าใจผิดระหว่างค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ซึ่งค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้พิจารณาค่าจ้างที่ได้รับจากการทำงานเต็มเวลาเพื่อไม่ดำรงชีวิตอยู่ภายใต้ความยากจน แต่ทำอะไรให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการดำรงชีวิตได้ด้วยมีชีวิตบนมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า (Anker & Anker, 2017, pp. 18-20, 28-30)

ภาพ 2 กรอบแนวคิดค่าครองชีพเพื่อการดำรงชีวิตตามบริบทและสภาพปัญหาในประเทศไทย



ที่มา : ผู้วิจัยพัฒนาจากกรอบแนวคิดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตของ Anker Methodology และความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่มกับคณะทำงานฯ

ตามหนังสือ Living Wages Around the World: Manual for Measurement พิจารณาและให้แต่ละประเทศในเครือข่ายของ ‘Global Living Wage Coalition’ จำนวน 43 ประเทศ ยกระดับระบบค่าจ้างให้ตั้งอยู่บนหลักการค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต แล้วดำเนินการแล้ว 37 ประเทศ แต่ประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิกของเครือข่ายดังกล่าว หากพิจารณาจากบทที่ 1 และบทที่ 2 ของหนังสือคู่มือเล่มนี้ สิ่งที่มีหมายถึงค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต จึงได้แย้งกับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กระทรวงแรงงานนำเสนอ แล้วข้อเสนอของ Richard Anker และ Martha Anker พยายามโต้แย้งต่อคำว่า ‘งานที่มีคุณค่า’ (decent work) ไม่ได้เป็นไปได้ว่าจะเป็น ‘ค่าจ้างที่มีคุณค่า’ (decent wage) แต่จริงแล้วค่าจ้างที่มีคุณค่าจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเป็น ‘ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต’ (living wage) ที่สำคัญภาคธุรกิจที่จ้างงานต้องจัดทำแนวปฏิบัติทางธุรกิจ (corporate code of conduct) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าจะจ่ายค่าจ้างให้สามารถดำรงชีวิตได้ นอกเหนือไปจากการกำหนดกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตได้ตามข้อเสนอของเครือข่าย Global Living Wage Coalition จึงพิจารณาองค์ประกอบสี่ด้านตามภาพ 2 ที่ผู้เขียนพัฒนาขึ้นร่วมกับการสะท้อนมุมมองจากเครือข่ายแรงงานในคณะทำงานเพื่อให้เป็นกรอบแนวทางที่ใช้พิจารณายกระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

(1) ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นของการดำรงชีวิต ได้แก่ ค่าอาหาร ค่าเช่า/ผ่อนที่อยู่อาศัย ค่าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม และค่ายารักษาโรคและบริการทางการแพทย์

(2) ปัจจัยอื่นในการดำรงชีวิตและปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ได้แก่ ค่าเชื้อเพลิงยานพาหนะ ค่าโดยสารรถสาธารณะ ค่าอินเทอร์เน็ตติดตั้งภายในบ้านและเคลื่อนที่ ค่าบริการน้ำประปาและไฟฟ้า ค่ากิจกรรมทางสังคมและความบันเทิง ค่าหนังสือและพัฒนาความรู้และทักษะ และอื่นๆ

(3) ค่าใช้จ่ายสินทรัพย์ต่างๆ ได้แก่ รถยนต์ บ้านและอาคาร และอื่นๆ เป็นสินทรัพย์ที่มีหนี้สินแล้วต้องผ่อนชำระตามงวดของแต่ละเดือน

(4) ค่าใช้จ่ายสำหรับความเสี่ยงและไม่แน่นอนในชีวิต เช่น การระบาดไวรัสโคโรนา ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น เพราะต้องซื้ออุปกรณ์ตรวจหาเชื้อไวรัส หน้ากากอนามัย และเจลแอลกอฮอล์

การทำความเข้าใจค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามข้อเสนอของเครือข่าย Global Living Wage Coalition แล้ว กระทรวงแรงงานในฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐและกำกับคณะกรรมการค่าจ้างตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 79 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 ควรพิจารณาอนุสัญญาสองฉบับนี้อย่างรอบคอบ คือ (1) อนุสัญญาฉบับที่ 95 ว่าด้วยการคุ้มครองของค่าจ้าง (Protection of Wages Convention) มาตรา 3 ระบุชัดเจนในเรื่องค่าจ้างต้องจ่ายตัวเงินเท่านั้น (ILO NORMLEX, 1949, online) และ (2) อนุสัญญาฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ILO Minimum Wage Fixing Convention) มาตรา 3 พิจารณาระดับของค่าจ้างในประเทศ ค่าครองชีพ สิทธิประโยชน์ของประกันสังคม และมาตรฐานการดำรงชีวิตด้านอื่น (ILO NORMLEX, 1970, online) แต่หลายประเทศไม่รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 131 จึงปรากฏให้เห็นแนวทางการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการคุ้มครองแรงงานให้ได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าเกินสภาพความเป็นจริง แต่ไม่ได้หมายความว่าความเป็นจริงแบบที่ภาครัฐเสนอเป็นค่าจ้างที่เพียงพอสำหรับตนเองคนเดียว เพราะนิยามของค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตต้องสามารถดูแลสมาชิกในครอบครัวได้อีกไม่น้อยกว่า 2 คน ฉะนั้น การให้นิยามต้องสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ ILO ไม่ใช่เลือกหรือนำมาใช้เพียงที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐและนายจ้างเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากคู่มือนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Policy Guide) ที่จัดทำโดย ILO พบกรณีประเทศที่เป็นสมาชิกของ ILO ร้อยละ 92 จากทั้งหมด 187 ประเทศ ดำเนินการการบริหารระบบค่าจ้างขั้นต่ำตามอนุสัญญาของ ILO ทั้งสองฉบับตามที่กล่าวไป ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาการจ้างงานและสภาพการทำงาน อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศรับรองแค่อัตราค่าจ้างไม่ต่ำเกินไป แล้วหลักการของอนุสัญญาเป็นการประกันว่าแรงงานจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติเพราะเหตุของเพศที่แตกต่างระหว่างหญิงชาย (ILO, 2016, online) แต่ไม่ใช่ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตและยกระดับ

ค่าจ้างมากกว่าคำว่า ‘ขั้นต่ำ’ ซึ่งคำนี้กำหนดขึ้นมาด้วยเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่แรงงานไม่มีส่วนร่วมกลายเป็นสูตรสำเร็จรูปของการคำนวณค่าจ้างที่มีเพียงผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการที่พัฒนาขึ้น ส่งผลให้ตลอดที่ผ่านมาตั้งแต่ ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศมาตั้งแต่ปี 2557 ถึงปัจจุบัน พบว่ามีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 3 ครั้งตามตาราง 1 แต่ครั้งละเฉลี่ยแล้วปรับไม่เกินร้อยละ 3 มีเพียงบางจังหวัดที่ปรับสูงถึงร้อยละ 7.14 แต่การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำครั้งท้ายสุดถือว่าเป็นการปรับที่มีอัตราต่ำไม่ถึงร้อยละ 2 ของทุกจังหวัด

ตาราง 1 อัตราการปรับค่าจ้าง (สูงสุด ต่ำสุด และเฉลี่ย)

อัตราการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ	สูงสุด	ต่ำสุด	เฉลี่ย
ปี 2560	3.33%	0.00%	1.81%
ปี 2561	7.14%	1.64%	3.44%
ปี 2563	1.89%	1.52%	1.62%

สถานการณ์ปัจจุบันที่เรียกว่า อนาคตของงาน (future of work) เป็นเรื่องที่เราควรครุ่นคิดลำดับแรก เพราะที่รายงาน Global Wage Report 2020-21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19 อธิบายถึงสภาพปัญหาและทิศทางของตลาดแรงงานในช่วงไวรัสโคโรนาระบาด โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น เกิดแนวทางของการลดชั่วโมงการทำงานลงในหลายประเทศ ส่งผลให้แรงงานกลุ่มอาชีพที่ใช้ทักษะต่ำในงานปฏิบัติการทั่วไป (elementary work) ได้รับผลกระทบมากที่สุด แตกต่างจากแรงงานกลุ่มอื่นในงานการจัดการและงานวิชาชีพที่ได้รับอัตราค่าจ้างสูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ เพราะกลุ่มหลังนี้สามารถปรับตัวให้ยืดหยุ่นของเวลาและสถานที่ทำงานได้ จึงเปลี่ยนรูปแบบการทำงานที่

สำนักงานเป็นการทำงานทางไกล (teleworking) หรือเรียกว่า ‘work from home’ เมื่อความซับซ้อนของลักษณะงาน และเวลาการทำงานเป็นเช่นนี้แล้วการแก้ไขให้ระบบค่าจ้างสอดคล้องกับงานรูปแบบใหม่เหล่านี้จึงเป็นข้อท้าทาย แต่ไม่ใช่ลดชั่วโมงการทำงานลงพร้อมกับอัตราค่าจ้าง เนื่องจากไม่มีการรับรองใดๆ จากภาครัฐว่าการลดชั่วโมงการทำงานจากการจ้างงานเต็มเวลาแล้ว จะทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไปทำงานใดต่อ ในเมื่อการสำรวจงานวิจัยนี้พบแล้วว่าแรงงานส่วนมากร้อยละ 78.4 ทำงานล่วงเวลาแล้วไม่มีเวลาไปพัฒนาทักษะอื่นหรือหาอาชีพเสริม แล้วคนกลุ่มนี้ไม่คาดหวังจะปรับอัตราค่าจ้างตามโครงสร้างของบริษัทและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกระทรวงแรงงาน แต่ใช้วิธีการเปลี่ยนงานใหม่เพื่อหาสถานที่ทำงานที่มีการจ้างงานล่วงเวลา

โดยสรุป การจ่ายค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตไม่ใช่มุมมองว่าเป็นเรื่องต้นทุนธุรกิจ แต่ให้พิจารณาถึงการคุ้มครองให้แรงงานมีโอกาสในชีวิตการทำงานและพัฒนาต่อยอดต่อไปได้ ทั้งนี้การรับรองค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตควรกำหนดเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ยกระดับเป็นอัตราสูงแล้วชดเชยต่อภาคเอกชนที่ยืนยันว่าจ่ายค่าจ้างเช่นนั้นแล้วจะได้รับผลกระทบ จึงผลักดันความรับผิดชอบให้ภาครัฐต้องดำเนินการ เช่น ให้ภาครัฐจัดให้มีค่าจ้างอุดหนุนชั่วคราว (temporary wage subsidies) เพื่อป้องกันการสูญเสียรายได้จากการลดชั่วโมงหรือวันการทำงาน แต่แนวทางเช่นนี้ไม่ถูกต้องเพราะไม่แก้ไขที่รากฐานของปัญหา ควรตั้งข้อสังเกตว่าเหตุใดกำหนดนโยบายสังคมที่เน้นเฉพาะมาตรการช่วยเหลือเฉพาะหน้าของประชาชน แต่ไม่มุ่งเน้นที่กลุ่มเป้าหมายของแรงงาน

3. ข้อถกเถียงเพื่อพิจารณาผลการสำรวจค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามช่วงวัยประชากร

การนำเสนอส่วนนี้เป็นการยืนยันว่าการพิจารณามาตรการการดำรงชีวิต (standard of living) ต้องสะท้อนให้เห็นบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของสภาพปัญหา มีผลทางต่อบริบททางเศรษฐกิจ แต่ผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจเรื่องข้างต้นจึงไม่ให้ความสำคัญ เพราะมองบนฐานทฤษฎีที่เป็นสูตรคณิตศาสตร์การคำนวณค่าจ้าง ทั้งที่สูตรคำนวณการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีตัวแปรเชิงคุณภาพที่มีความย้อนแย้งกันเอง เช่น ตัวแปรของต้นทุนการผลิตในมุมมองของนายจ้าง และตัวแปรของมาตรฐานการครองชีพในมุมมองลูกจ้าง ซึ่งเป็นตัวแปรที่ไม่ควรพิจารณาร่วมกันได้ในกรณีของการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้น การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่สามารถพิจารณาจากภาพรวมของเศรษฐกิจประเทศ ความสามารถของธุรกิจ การวัดผลิตภาพจากทักษะ หรืออื่นใดที่เป็นตัวแปรทางเศรษฐกิจในมุมมองแบบทุน (capital perspective) ทั้งที่สูตรคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำพัฒนาโดยอภิสถิธีชนระดับโลกไม่ก็คนหรือ

กลุ่ม เหมือนกับกรณีของคณะกรรมการค่าจ้างเสนอว่าสูตรการคำนวณนำแนวทางมาจาก ILO แล้วพิจารณาตามตัวแบบของประเทศฝรั่งเศส มาเลเซีย บราซิล และคอซตาริกา (คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ, 2563, ออนไลน์) แท้จริงแล้วแต่ละประเทศไม่มีสูตรสำเร็จรูปที่ใช้เหมือนกัน แต่ปัญหาของคณะกรรมการค่าจ้างและกระทรวงแรงงานคือ การนิยามค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่สอดคล้องตาม ILO ที่เสนอค่าจ้างขั้นต่ำเพียงพอต่อการดำรงชีวิตได้ทั้งตนเองและครอบครัว

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นมุมมองแบบแรงงาน (labor perspective) ซึ่งผู้เขียนได้รับแนวทางมาจากการทบทวนเอกสาร ผลการสำรวจข้อมูลค่าครองชีพ การสนทนากลุ่มกับเครือข่ายแรงงานในคณะทำงานการสะท้อนมุมมองจากนักวิชาการและเครือข่ายแรงงานในเวทีเสวนาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 65 และการสัมภาษณ์ผู้มีบทบาทของขบวนการสหภาพแรงงานในการผลักดันข้อเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำมาหลายยุคสมัยรัฐบาล และประสบการณ์ของผู้เขียนที่ใกล้ชิดแวดวงนี้ 6 ปี

ข้อถกเถียงแรก เป็นการเสนอเทียบเคียงบริบททางประวัติศาสตร์การเมือง คือ “การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยไม่พิจารณาจากข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการค่าจ้างที่เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและคณะรัฐมนตรี ตลอดที่ผ่านมาเกิดการแทรกแซงของอิทธิพลทางการเมืองและกำกับกลไกการทำงานของระบบไตรภาคี มีตัวอย่างดังนี้”

(1) รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2552 ให้ 5 จังหวัดไม่ผ่านการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ แม่ฮ่องสอน สุโขทัย เชียงราย เพชรบูรณ์ และอุทัยธานี ทั้งที่กระบวนการเสนอปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัดก่อนมาถึงคณะกรรมการค่าจ้างแล้ว (กระทรวงแรงงาน, 2553, น. 67)

(2) รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หาเสียงนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทไว้ตั้งแต่ก่อนชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล แสดงถึงนโยบายพรรคการเมืองกำหนดทิศทางของกลไกของระบบไตรภาคี ส่งผลให้อำนาจการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างแทบไม่มีบทบาทตามหลักวิชาการและแนวทางปฏิบัติของกฎหมาย เพราะขึ้นอยู่กับวาระทางการเมือง

(3) รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา จัดตั้งรัฐบาลโดยมีแกนนำหลักคือพรรคพลังประชารัฐ หาเสียงเป็นนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 400-425 บาท แต่ไม่ดำเนินการตามทีเสนอไว้ จึงกลายเป็นเงื่อนไขทางการเมือง แล้วเกิดกระแสการตอบโต้พรรคพลังประชารัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้ หากขบวนการแรงงานเข้มแข็งและมีอำนาจการต่อรอง นโยบายนี้ก็ได้รับความเห็นชอบโดยไม่ยาก

หากพิจารณาตามกระแสการเรียกร้องที่เกิดขึ้นของวันแรงงานสากลในประเทศไทยที่ผ่านมาในปีนี้อีกตัวอย่างกรณีของสุชาติ ชุมกลิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ตอบเรื่องการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 492 บาท โดยอ้างอิงหลักเกณฑ์ของ “ค่าครองชีพค่าจ้าง และอัตราเงินเฟ้อ” แล้วอ้างว่าเป็นเกณฑ์มาจากแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในทั่วโลก”(เนชั่นทีวี, 2565,

ออนไลน์) เช่นเดียวกับผู้แทนฝ่ายนายจ้างที่ให้พิจารณาอัตราเงินเฟ้อ (กรุงเทพธุรกิจ, 2565, ออนไลน์) แต่การวิเคราะห์อัตราเงินเฟ้อตัวแปรเดียวทำให้เห็นภาพรวมราคาสินค้าและบริการที่ปรับสูงขึ้น แต่ไม่สอดคล้องกับการดำรงชีวิตของคนทำงานมาก่อนแล้ว หากพิจารณาภาพ 3 เป็นอัตราเงินเฟ้อย้อนหลังตั้งแต่ พ.ศ. 2503-2564 พบว่าปี 2564 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 1.23 (World Bank, 2022, online) แล้วมีประมาณการในปี 2565 ไม่เกินร้อยละ 5 ในกรณีของกรุงเทพมหานครที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 331 บาทต่อวัน ย่อมหมายความว่าได้รับการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพียง 16.50 บาทต่อวัน แต่การนำเพียงตัวแปรเดียวของอัตราเงินเฟ้อมาใช้ นอกจากไม่สะท้อนสภาพปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริงแล้ว ต้องพิจารณาด้วยว่าผลกระทบของภาวะเงินเฟ้อไม่ใช่ผู้ที่ทำงานรับค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น แต่คนงานที่ได้รับมากกว่านั้นกลับไม่ได้รับการปรับอัตราค่าจ้าง จึงต้องมีมาตรการหรือแนวทางของกฎหมายให้นายจ้างปรับอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมตามไปด้วย ดังนั้น มุมมองที่ต่างกันเป็นเหตุให้ถกเถียงกันมาหลายทศวรรษคือการใช้เงื่อนไขของการพิจารณาค่าจ้าง คือ ฝ่ายนายจ้างใช้อัตราเงินเฟ้อเป็นเงื่อนไข แต่ฝ่ายลูกจ้างมักใช้ค่าครองชีพเป็นเงื่อนไข

ตาราง 2 คุณลักษณะของระดับการศึกษา การย้ายถิ่น และขนาดครัวเรือนจำแนกตามช่วงอายุ

คุณลักษณะพื้นฐาน	ช่วงอายุ						รวม	
	18-34 ปี		35-49 ปี		50 ปีขึ้นไป			
	N = 363	ร้อยละ	N = 698	ร้อยละ	N = 164	ร้อยละ	N = 1,225	ร้อยละ
ระดับการศึกษา								
ไม่ได้ศึกษา	1	0.1%	0	0%	0	0%	1	0.1%
ประถมศึกษา	1	0.1%	16	1.3%	15	1.2%	32	2.6%
มัธยมศึกษาตอนต้น	64	5.2%	93	7.6%	23	1.9%	180	14.7%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	117	9.5%	254	20.7%	49	4%	420	34.3%
อาชีวศึกษา	114	9.3%	182	14.9%	38	3.1%	334	27.3%
อุดมศึกษา	66	5.4%	153	12.5%	39	3.2%	258	21%
ภูมิลำเนาดั้งเดิม								
ภาคกลาง	54	4.4%	166	13.5%	42	3.4%	262	21.4%
ภาคตะวันตก	9	0.7%	36	2.9%	11	0.9%	56	4.6%
ภาคตะวันออก	49	4%	76	6.2%	18	1.5%	143	11.7%
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	200	16.3%	314	25.6%	63	5.1%	577	47.1%
ภาคใต้	4	0.3%	13	1.1%	11	0.9%	28	2.3%
ภาคเหนือ	47	3.8%	93	7.6%	19	1.5%	159	13%
การย้ายถิ่นตามช่วงวัยประชากร								
ย้ายถิ่น	288	23.5%	553	45.1%	125	10.2%	966	78.9%
ไม่ย้ายถิ่น	75	6.1%	145	11.8%	39	3.2%	259	21.1%
สมาชิกครัวเรือนที่ไม่ทำงาน								
1 คน	64	5.2%	135	11.0%	43	3.5%	242	19.8%
2-3 คน	148	12.1%	340	27.8%	82	6.7%	570	46.5%
4-5 คน	69	5.6%	119	9.7%	13	1.1%	201	16.4%
6 คนขึ้นไป	22	1.8%	24	2.0%	3	0.2%	49	4.0%
ไม่มีสมาชิกทำงาน/อยู่คนเดียว	60	4.9%	80	6.5%	23	1.8%	163	13.3%

ข้อถกเถียงสอง ตามตาราง 2 ประชากรส่วนมาก มีภูมิลำเนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีร้อยละ 47.1 และภาคกลางมีร้อยละ 21.4 เป็นการยืนยันให้เห็น สัดส่วนประชากรกว่าร้อยละ 78.9 ย้ายถิ่นมาจาก จังหวัดอื่น ไม่ได้มีภูมิลำเนาที่เดียวกับสถานที่ทำงาน ส่งผลให้ประชาชนคนทำงานต้องมีค่าใช้จ่ายบ้านหรือ หอพักราว 2,000-4,000 บาทต่อเดือน หรือมีร้อยละ 41.2 เป็นหนี้สินประเภทสหกรณ์ทรัพย์ที่ต้องจ่าย ตามงวดแต่ละเดือน แต่ค่าใช้จ่ายส่วนนี้นับเป็นค่าใช้จ่าย ครัวเรือน เนื่องจากจ่ายเพียงคนเดียวหรือแบ่งส่วนกัน จ่าย หากพักอยู่คนเดียวแล้วไม่มีสมาชิกพึ่งพิงใน ครัวเรือนก็ต้องจ่ายค่าครองชีพที่เป็นต้นทุนที่อยู่อาศัย คนกลุ่มนี้มีร้อยละ 13.3 เพราะส่วนมากแล้วร้อยละ 86.7 มีสมาชิกในครัวเรือนที่พึ่งพิงหรือไม่ทำงาน อนุมาน ได้ว่าเป็นบุตรหลานหรือบุพการีหรือคู่สมรสที่ไม่ได้ ทำงาน แล้วข้อมูลนี้ยืนยันต่อคณะกรรมการค่าจ้าง

ว่าการทำงานได้รับค่าจ้างไม่ใช่นำมาเลี้ยงดูเพียงคนเดียว แต่เกือบทุกคนครัวเรือนมีสมาชิกพึ่งพิง สอดคล้องกับ งานวิจัยที่ศึกษาเรื่องค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตของ Yoelao, Sombatwattana, and Mohan (2021, pp. 29-30) ที่แสดงผลในตารางข้อมูลส่วนบุคคลของคุณลักษณะของ ประชากรที่มีสมาชิกพึ่งพิงตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปถึงร้อยละ 96.3 หากวิเคราะห์สวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ประชาชน ได้แก่ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เบี้ยผู้สูงอายุ เงินอุดหนุน เด็กเล็กไม่ถ้วนหน้า และเบี้ยคนพิการ ก็ไม่ใช่นโยบาย ที่รองรับให้ชีวิตของประชาชนกลุ่มคนพึ่งพิงดำรงชีวิต ได้ด้วยโดยไม่พึ่งพิงค่าจ้างซึ่งเป็นรายได้หลักของ ครัวเรือน ดังนั้น ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลและนายจ้างไม่ส่งเสริม ค่าจ้างและสวัสดิการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ การดำรงชีวิต จนชีวิตของคนทำงานติดลบและเป็นหนี้ แสดงให้เห็นถึงปัญหาการจัดสรรทรัพยากรแล้วเกิด การถกเถียงถึงมิติของความยุติธรรมทางสังคม

ตาราง 3 เงินออมและหนี้สินจำแนกตามช่วงอายุ

เงินออมและหนี้สิน	ช่วงอายุ						รวม	
	18-34 ปี		35-49 ปี		50 ปีขึ้นไป			
	N = 363	ร้อยละ	N = 698	ร้อยละ	N = 164	ร้อยละ	N = 1,225	ร้อยละ
เงินเหลือออมแต่ละเดือน								
ไม่มีออม	173	14.1%	300	24.5%	84	6.9%	557	45.5%
ไม่เกิน 1,000 บาท	71	5.8%	123	10.0%	25	2.0%	219	17.9%
1,001-3,000 บาท	59	4.8%	137	11.2%	17	1.4%	213	17.4%
3,001-5,000 บาท	30	2.5%	67	5.5%	14	1.1%	111	9.1%
5,001-10,000 บาท	19	1.6%	40	3.3%	9	0.7%	68	5.6%
10,001-20,000 บาท	8	0.7%	8	0.7%	6	0.5%	22	1.8%
20,001-30,000 บาท	1	0.1%	6	0.5%	4	0.3%	11	0.9%
มากกว่า 30,000 บาท	2	0.2%	17	1.4%	5	0.4%	24	2.0%

เงินออมและหนี้สิน	ช่วงอายุ						รวม	
	18-34 ปี		35-49 ปี		50 ปีขึ้นไป			
	N = 363	ร้อยละ	N = 698	ร้อยละ	N = 164	ร้อยละ	N = 1,225	ร้อยละ
เงินฝากสะสมในบัญชีธนาคาร								
ไม่เกิน 10,000 บาท	259	21.1%	440	35.9%	109	8.9%	808	66.0%
10,001-25,000 บาท	37	3.0%	73	6.0%	12	1.0%	122	10.0%
25,001-50,000 บาท	35	2.9%	59	4.8%	7	0.6%	101	8.2%
50,001-100,000 บาท	15	1.2%	50	4.1%	9	0.7%	74	6.0%
100,001-200,000 บาท	6	0.5%	34	2.8%	10	0.8%	50	4.1%
200,001-500,000 บาท	8	0.7%	26	2.1%	10	0.8%	44	3.6%
500,001-1,000,000 บาท	2	0.2%	7	0.6%	5	0.4%	14	1.1%
มากกว่า 1,000,000 บาท	1	0.1%	9	0.7%	2	0.2%	12	1.0%
จ่ายหนี้สินในระบบต่อเดือน								
ไม่มี	44	3.6%	73	6.0%	20	1.6%	137	11.2%
ไม่เกิน 1,000 บาท	6	0.5%	11	0.9%	5	0.4%	22	1.8%
1,001-3,000 บาท	28	2.3%	71	5.8%	14	1.1%	113	9.2%
3,001-5,000 บาท	38	3.1%	92	7.5%	16	1.3%	146	11.9%
5,001-10,000 บาท	81	6.6%	146	11.9%	36	2.9%	263	21.5%
10,001-20,000 บาท	126	10.3%	187	15.3%	31	2.5%	344	28.1%
20,001-30,000 บาท	28	2.3%	72	5.9%	21	1.7%	121	9.9%
มากกว่า 30,000 บาท	12	1.0%	46	3.8%	21	1.7%	79	6.5%
จ่ายหนี้สินนอกระบบต่อเดือน								
ไม่มี	199	16.2%	363	29.6%	86	7.0%	648	52.9%
1-1,000 บาท	27	2.2%	35	2.9%	5	0.4%	67	5.5%
1,001-3,000 บาท	53	4.3%	95	7.8%	15	1.2%	163	13.3%
3,001-5,000 บาท	33	2.7%	81	6.6%	17	1.4%	131	10.7%
5,001-10,000 บาท	34	2.8%	70	5.7%	26	2.1%	130	10.6%
10,001-20,000 บาท	11	0.9%	40	3.3%	8	0.7%	59	4.8%
20,001-30,000 บาท	4	0.3%	6	0.5%	2	0.2%	12	1.0%
มากกว่า 30,000 บาท	2	0.2%	8	0.7%	5	0.4%	15	1.2%

ข้อถกเถียงสาม ตามตาราง 3 เป็นการยืนยันว่า สัดส่วนประชากรส่วนมากไม่มีเงินเหลือออมแต่ละเดือน ถึงร้อยละ 45.5 แล้วปัญหานี้ไม่เฉพาะคนช่วงวัย 18-34 ปี แต่แนวโน้มของการไม่มีเงินออมเพิ่มขึ้นตามช่วงอายุ แสดงถึงภาระค่าใช้จ่ายครัวเรือนที่มากขึ้นตามช่วงอายุ แต่รายได้ที่ทำงานมากกว่าช่วงละ 15 ปี กลับเพิ่มขึ้นเพียง ร้อยละ 25-27 ตามรายได้จากการทำงานประจำ ในตาราง 4 กอปรกับผลสืบเนื่องของการไม่มีเงินออม คือจำนวนเงินฝากในบัญชีธนาคารกว่าร้อยละ 66 มีไม่เกิน 10,000 บาท และร้อยละ 10 มีไม่ถึง 10,001-25,000 บาท และอีกร้อยละ 8.2 มีไม่ถึง 25,001-50,000 บาท รวมทั้งสามช่วงนี้คิดเป็นร้อยละ 84.2 จากข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารสอดคล้องกับข้อมูล ธนาคารแห่งประเทศไทย (2565, ออนไลน์) ที่ประชาชน มีเงินฝากในบัญชีธนาคารไม่เกิน 50,000 บาท ถึงร้อยละ 88.2 ซึ่งสัดส่วนสูงกว่าที่ผู้วิจัยสำรวจร้อยละ 4 สะท้อนว่า ‘ประชาชนส่วนมากยังเกี่ยงจน ไม่ใช่แก้อย่าง มั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี’

ส่วนหนี้สินที่คนทำงานต้องจ่ายแต่ละเดือนทั้งในและ นอกกระบบ ระหว่างที่พัฒนาเครื่องมือของแบบสอบถาม เกิดข้อถกเถียงจากเครือข่ายแรงงานในคณะทำงาน ตั้งข้อสังเกตว่าเหตุใดจึงไม่ตั้งข้อที่สอบถามจำนวนหนี้สิน ทั้งหมด จากประสบการณ์ที่ผ่านมากับเรื่องของ ผู้ค้าแผงลอยอาหารและผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพที่ภาครัฐจำแนกว่าเป็นแรงงาน นอกกระบบหรือไม่เป็นทางการ (informal workers) การสอบถามเช่นนั้นไม่ได้จำนวนที่แท้จริงและมีความซับซ้อนของหนี้สินหลายประเภท ทั้งอสังหาริมทรัพย์ รถยนต์ ค่าการศึกษาบุตรหลาน ค่ารายการบริโภค และอุปโภคสินค้าต่างๆ รวมถึงหนี้บัตรเครดิต แล้วหาก ค่าใช้จ่ายหรือมีสิ่งจำเป็นต้องซื้อ หนี้ก็อาจเพิ่มขึ้นได้ ทุกเมื่อ จึงยากต่อการคำนวณ หากสอบถามแต่ละเดือน ต้องจ่ายเท่าไรจะสนับสนุนการประมาณการได้ว่า แต่ละเดือนจะมีภาระหนี้สินเท่าไรที่ต้องจ่ายเมื่อนำมา

คำนวณรวมกับค่าครองชีพแล้วจะทำให้จำนวนค่าครองชีพที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด จากข้อมูล การสำรวจพบว่าเป็นหนี้สูงกว่าที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564, ออนไลน์) แสดงผลไว้ร้อยละ 52.7 ส่วน ผลสำรวจงานวิจัยนี้แบ่งออกเป็นหนี้ในระบบมีร้อยละ 88.8 แล้วจำนวนที่จ่ายหนี้ในระบบแต่ละเดือน 5,001-10,000 บาท มีร้อยละ 21.5 และสูงถึง 10,001-20,000 บาท มีร้อยละ 28.1 ส่วนการเป็นหนี้ นอกกระบบมี ร้อยละ 47.1 เมื่อมาสังเกตจากข้อมูลแหล่งการกู้ยืมแล้ว พบว่า ร้อยละ 26.4 ยืมจากเพื่อนร่วมงาน หมายความว่า ภายในสถานที่ทำงานมีคนปล่อยเงินกู้ นอกกระบบ และร้อยละ 20.6 ยืมจากสมาชิกในครอบครัวและญาติ ขณะที่การยืมจากบริษัทปล่อยเงินกู้ นอกกระบบมีร้อยละ 10.6

หากพิจารณาตามข้อมูลนี้แล้ว ผู้วิจัยยืนยันว่าสาเหตุ ที่ประชาชนคนทำงานไม่เหลือเงินออมและไม่มีเงินฝาก สะสมในบัญชีธนาคารไม่ใช่เพราะเหตุของ ‘การขาด วินัยทางการเงิน’ แต่การสัมภาษณ์กับเครือข่ายแรงงาน ในคณะทำงานและผลการสำรวจเห็นพ้องทางเดียวกันว่า สาเหตุของปัญหาแท้จริงแล้ว คือ รายจ่ายมากกว่ารายได้ และรายจ่ายไม่ใช่เฉพาะตนเองแต่รวมถึงสมาชิกใน ครัวเรือนที่ต้องรับผิดชอบ แล้วการซื้อสินทรัพย์ เช่น รถยนต์ คือความเป็นจำเป็นอย่างหนึ่งในการดำรงชีวิต ของแรงงาน แต่กลายเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยในมุมมองของ ผู้กำหนดนโยบาย ทั้งที่คนเหล่านี้ไม่เคยเข้าใจว่าวิถีชีวิต ของประชาชนมีความแตกต่างกันตามบริบทพื้นที่ ไม่ใช่ทุกแห่งจะมีรถขนส่งโดยสารสาธารณะเหมือนใน กรุงเทพมหานคร การซื้อรถยนต์จึงใช้เพื่อเดินทางไปทำงานและรับส่งบุตรหลาน ดังนั้น การส่งเสริม การออมให้แต่ละคนเป็นเรื่องของโอกาสและศักยภาพ ที่ไม่เท่าเทียมกัน ปัญหานี้ผลักดันให้เป็นเรื่องของ ปังเจกบุคคลไม่ได้ ซึ่งบทบาทของรัฐบาลต้องมาร่วม จัดการเรื่องนี้ผ่านการจัดทำนโยบายสังคมเน้นกระจาย ทรัพยากรให้เป็นธรรมและลดการคัดกรองกลุ่มเป้าหมาย

โดยไม่ใช้เกณฑ์ทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือวัด เช่น รายได้ เหมือนกับมาตรการเยียวยาช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา เนื่องจากทุกคนต่างได้รับผลกระทบ

จึงไม่นำเงินฝากสะสมในบัญชีธนาคารมาเป็นเกณฑ์ แต่ไม่พิจารณาเรื่องสินทรัพย์และหนี้สิน เพราะบางคนอาจมีเงินฝากสะสมมากแต่ไม่มีสินทรัพย์

ตาราง 4 อาชีพหรืองานอื่นเป็นรายได้เสริมจำแนกตามช่วงอายุ

รายได้จากอาชีพ หรืองานอื่น และการทำงานล่วงเวลา	ช่วงอายุ						รวม	
	18-34 ปี		35-49 ปี		50 ปีขึ้นไป			
	N = 363	ร้อยละ	N = 698	ร้อยละ	N = 164	ร้อยละ	N = 1,225	ร้อยละ
อาชีพหรืองานอื่น								
มี	44	3.6%	108	8.8%	36	2.9%	188	15.3%
ไม่มี	319	26.0%	590	48.2%	128	10.5%	1037	84.7%
การทำงานประจำล่วงเวลา								
มี	316	25.8%	558	44.5%	90	7.3%	964	78.7%
ไม่มี	47	3.8%	140	11.4%	74	6.0%	261	21.3%

ข้อถกเถียงสี่ สืบเนื่องจากตาราง 3 มีอีกประเด็นเมื่อพิจารณาตามช่วงวัยประชากร คือ ช่วงวัย 35-49 ปี มีเงินฝากสะสมในบัญชีธนาคารไม่เกิน 10,000 บาท ถึงร้อยละ 35.9 ถือเป็นความเสี่ยงทางการเงินและความมั่นคงในชีวิต ที่รัฐบาลมักกล่าวว่าเตรียมรับมือกับสังคมผู้สูงอายุ แต่ขาดแนวทางปฏิบัติสำหรับรับมือสถานการณ์ข้างต้น เพราะตามตาราง 4 เมื่อคนกลุ่มนี้ทำงานล่วงเวลาเพื่อให้ได้รายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 78.7 จึงทำให้แรงงานไม่มีเวลาส่วนตัวเพื่อพัฒนาความรู้ทักษะหรือเรียนรู้ความสามารถด้านอื่น เหมือนกับการได้รับข้อมูลมาจากเครือข่ายแรงงานในคณะทำงานว่า “แรงงานส่วนมากไม่คาดหวังการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำท้ายสุดรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ก็ต้องเปลี่ยนงานทุก 1 หรือ 2 ปี เพื่อหาสถานที่ทำงานที่มีการจ้างงานล่วงเวลา” นอกจากนี้กรณีต้องการทำงานหารายได้จากงานลักษณะอื่นที่ไม่ใช่การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมก็ไม่มีเวลาให้ทำได้ และงานอุตสาหกรรมที่จ่ายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ไม่ได้สร้างทักษะอื่น เพราะงาน

ส่วนมากใช้ทักษะทั่วไป หรือทำนองว่า ‘ใครมาทำก็ทำได้’ จึงกลายเป็นกลุ่มคนทำงานที่ขาดการวางแผนเส้นทางอาชีพหรือเตรียมพร้อมให้เปลี่ยนงานอื่นได้ จึงไม่ต้องกล่าวถึงมิติด้านความมั่นคงทางสังคมทั้งการทำงาน รายได้ และประกันสังคม เนื่องจากค่าจ้างที่เป็นปัจจัยหลักและเฉพาะหน้าสำหรับการดำรงชีวิตยังไม่มีเพียงพอต่อการดำรงชีวิต

จากตาราง 4 แรงงานร้อยละ 84.7 ไม่มีเวลาทำงานหรืออาชีพอื่นเสริม มีหน้าซำไม่ต้องกล่าวถึงการเพิ่มหรือเสริมทักษะ (Upskill and reskill) ทั้งที่ค่าจ้างจากการทำงานเวลาปกติควรเพียงพอต่อการดำรงชีวิต เพื่อมีเวลาส่วนตัววางแผนทำกิจกรรมของแต่ละปัจเจกบุคคล แต่ทางกลับกัน ไม่มีมาตรการรัฐใดส่งเสริมวางแผนหลังเกษียณ เพราะจะไม่มีรายได้อื่นสำหรับการดำรงชีวิต บางแห่งในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์มีโครงการเกษียณก่อนกำหนด โจทย์ที่ท้าทายต่อการบริหารแรงงานของภาครัฐ คือ จะมีมาตรการใดให้แรงงานมีงานทำและ

รายได้ หากไม่ทำงานก็ไม่มีชีวิตอยู่ต่อไปได้นอกจาก การพึ่งพิงสมาชิกในครัวเรือน ขณะเดียวกัน ภาครัฐและ ฝายนายจ้างก็กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอัตราที่เลี้ยงดู ตนเองคนเดียว แล้วผู้สูงอายุเหล่านี้ในอนาคตจะมี เงินส่วนใดมาดำรงชีวิต ส่วนเบี้ยผู้สูงอายุหรือบำนาญ

ประกันสังคมก็ไม่เพียงพอที่จะดำรงชีวิตได้โดยไม่พึ่งพา อาศัยใคร จึงเป็นข้อโต้แย้งว่าภาครัฐใช้มุมมองแบบทุน สวนทางกับการถ่วงนโยบาย เพราะความเป็นจริงแล้ว แนวคิดค่าจ้างขั้นต่ำที่ให้เลี้ยงดูเฉพาะตนเองคือ การเลือกข้างฝ่ายทุนอย่างชัดเจน

ตาราง 5 รายได้และค่าครองชีพจำแนกตามช่วงอายุ

รายได้และค่าครองชีพ ตามช่วงวัยประชากร	ช่วงอายุ							
	18-34 ปี		ปรับตาม ช่วงวัย	35-49 ปี		ปรับตาม ช่วงวัย	50 ปีขึ้นไป	
	N = 363	เฉลี่ย (บาท)		N = 698	เฉลี่ย (บาท)		N = 164	เฉลี่ย (บาท)
ค่าจ้างจากการทำงานประจำ	315	18,856	27.2%	609	23,984.50	25.7%	137	30,156.50
รายได้ครัวเรือน	286	31,669.25	16.2%	567	36,813.25	15.3%	131	42,446.50
ค่าอาหารของตนเองต่อมื้อ	362	88.75	0.8%	691	89.50	3.9%	162	93
ค่าอาหารของตนเองต่อวัน	355	181.25	-0.1%	672	181	-1.7%	155	178
ค่าวัตถุดิบทำอาหารต่อเดือน	354	3,173.50	19.2%	677	3,783.50	11.0%	158	4,198.75
ค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (บาทต่อเดือน)								
ค่าน้ำประปา	327	294	13.4%	649	333.50	-2.1%	152	326.50
ค่าไฟฟ้า	331	1,083.50	14.4%	656	1,240	19.2%	153	1,478.50
*ค่าจัดการขยะ	215	136.75	-0.2%	469	136.50	-14.5%	120	116.75
*ค่าจอดรถ	75	593.25	29.0%	121	765.25	-27.7%	21	553.50
*ค่าดูแลรักษาหรือซ่อมแซม ที่อยู่อาศัย	54	777.25	28.8%	100	1,000.75	19.3%	30	1,194
ค่าอินเทอร์เน็ตติดตั้ง ภายในบ้าน	209	694.25	2.9%	492	714.25	-0.1%	141	713.50
ค่าเดินทางโดยสาร (บาทต่อเดือน)								
***ค่าเชื้อเพลิงรถจักรยานยนต์	273	706.25	-2.0%	455	692.25	14.3%	96	791.50
***ค่าเชื้อเพลิงรถยนต์	206	2,120.50	12.1%	498	2,377.75	41.3%	114	3,359.25
*ค่ารถโดยสารสาธารณะ	36	1,005.25	%-19.4%	84	810.50	47.7%	32	1,197.25
ค่าสนับสนุนครอบครัว (บาทต่อเดือน)								
ค่าดูแลบุตร/ครอบครัว/ญาติ	227	4,280.25	7.8%	538	4,614	-5.4%	94	4,363.25
**ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษา บุตรหลาน	142	3,218.75	51.7%	445	4,882.50	35.2%	94	6,603

รายได้และค่าครองชีพ ตามช่วงวัยประชากร	ช่วงอายุ							
	18-34 ปี		ปรับตาม ช่วงวัย	35-49 ปี		ปรับตาม ช่วงวัย	50 ปีขึ้นไป	
	N = 363	เฉลี่ย (บาท)		N = 698	เฉลี่ย (บาท)		N = 164	เฉลี่ย (บาท)
ค่าใช้จ่ายส่วนตัวด้านอื่น (บาทต่อเดือน)								
*ค่าเครื่องนุ่งห่ม	155	1,179.50	7.9%	284	1,272.75	-19.0%	73	1,030.50
ค่าบริการโทรศัพท์	302	662	8.6%	606	719	6.0%	151	762.25
ค่าสมทบเงินประกันสังคม	282	629.75	10.3%	505	694.75	1.6%	129	705.75
ค่างานบุญ งานสังคมต่าง ๆ	65	419	53.8%	181	644.25	5.4%	75	679.25
ค่าสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน	265	1,211.50	13.2%	553	1,371.50	-17.1%	142	1,137.25
ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพและเวชภัณฑ์ (บาทต่อเดือน)								
*ยารักษาโรคและบริการทางการแพทย์	69	929.25	2.0%	150	948.25	25.0%	46	1,185.50
หน้ากากอนามัย	282	265	1.7%	554	269.50	-13.3%	124	233.75
เจลแอลกอฮอล์	174	233.75	1.8%	405	238	-10.5%	97	213
อุปกรณ์ตรวจโควิด	119	412.25	9.8%	251	452.75	-19.6%	57	364

หมายเหตุ : ระบุเงื่อนไขสำหรับการคำนวณรายได้และค่าครองชีพ กำหนดเกณฑ์การคำนวณโดยมีเงื่อนไขดังนี้

* หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ไม่มีจ่ายทุกคนและไม่ใช่ว่าจ่ายที่มีทุกเดือน จึงไม่นำมาคำนวณค่าครองชีพตามช่วงอายุ

** หมายถึง ค่าใช้จ่ายนี้จะไม่นับรวมในการคำนวณค่าครองชีพตามช่วงอายุ 18-34 ปี

*** หมายถึง ค่าใช้จ่ายนี้เลือกคำนวณเฉพาะอย่างเดียว จึงเลือกค่าเชื้อเพลิงรถจักรยานยนต์สำหรับประชากรช่วงอายุ 18-34 ปี และค่าเชื้อเพลิงรถยนต์สำหรับประชากรช่วงอายุ 35-49 ปี และ 50 ปีขึ้นไป

ข้อถกเถียงหัว การคำนวณค่าครองชีพตามองค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้ เบื้องต้นจำแนกตามภาพ 1 ก่อนมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในบริบทของปัญหาในประเทศไทยในภาพ 2 แล้วผลการสำรวจนี้ทำให้เห็นหลายประเด็น ภาพรวมแล้วค่าจ้างจากการทำงานประจำรวมถึงค่าจ้างล่วงเวลาแล้วถือว่าจากช่วงอายุ 18-34 ปี มาสู่ 35-49 ปี มีอัตราการปรับตามช่วงอายุเพียงร้อยละ 27.2 แล้วจากช่วงอายุ 35-49 ปี มาสู่ 50 ปีขึ้นไป มีอัตราการปรับตามช่วงอายุเพียงร้อยละ 25.7 จึงเป็นการย้ำให้เห็นรายได้ที่มีอัตราการปรับประมาณร้อยละ 25-27 ขณะที่รายได้ครัวเรือนจากช่วงอายุ 18-34 ปี มาสู่ 35-49 ปี มีอัตราการปรับตามช่วงอายุเพียงร้อยละ 16.2 แล้วจากช่วงอายุ

35-49 ปี มาสู่ 50 ปีขึ้นไป มีอัตราการปรับตามช่วงอายุเพียงร้อยละ 15.3 เป็นสัดส่วนในภาพรวมของครัวเรือนที่น้อยกว่าปัจเจกบุคคล หมายความว่า สมาชิกคนอื่นในครัวเรือนมีรายได้น้อยกว่า และการทำงานตามจำนวนสมาชิกครัวเรือนที่มากขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารายได้จะมากขึ้นตาม ถัดมาเป็นการบริโภคอาหารต่อมื้อและต่อวันไม่มีความแตกต่างใดๆ ระหว่างช่วงอายุ แต่โดยภาพรวม การบริโภคอาหารไม่ต่ำกว่า 178-181 บาทต่อวัน ซึ่งจำนวนนี้เกินครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือหากพิจารณารายได้รวมต่อเดือนของประชากรช่วงอายุ 18-34 ปี เฉลี่ย 628.50 บาทต่อวัน ซึ่งต้นทุนค่าอาหารที่ใช้ในการดำรงชีวิตต่อวันก็คิดเป็นร้อยละ 28.8 แล้วยังไม่คำนวณต้นทุนการดำรงชีวิตอื่นๆ ไม่ว่า

จะเป็นค่าเชื้อเพลิงยานพาหนะ ค่าสินค้าอุปโภคบริโภค ค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ค่าดูแลบุพการีหรือสมาชิกในครอบครัว

สืบเนื่องจากตาราง 5 เป็นการประมาณการเพื่อยกระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตแล้วใช้เงื่อนไขของการพิจารณาค่าครองชีพแต่ละช่วงอายุเมื่อคำนวณค่าครองชีพตามแต่ละช่วงอายุแล้วพบว่าค่าครองชีพของคนช่วงอายุ 18-34 ปี รวมเป็นจำนวน 21,503.50 - 23,502.50 บาทต่อเดือน ถัดมาค่าครองชีพ

ของช่วงอายุ 35-49 ปี รวมเป็นจำนวน 29,766.25 - 31,765.25 บาทต่อเดือน และค่าครองชีพของช่วงอายุมากกว่า 50 ปี รวมเป็นจำนวนมากกว่า 34,929 บาทต่อเดือน ตามที่ปรากฏในตาราง 6 ทั้งนี้จำนวนค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนตามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564, ออนไลน์) แสดงผลในปี 2564 มีความใกล้เคียงกับค่าครองชีพของคนช่วงอายุ 18-34 ปีตามผลสำรวจของงานวิจัยนี้

ตาราง 6 ประมาณการสัดส่วนรายได้จากการทำงานและรายจ่ายต่อเดือนตามช่วงอายุ

	รายได้จากการทำงาน		รายจ่ายหรือค่าครองชีพ (บาท/เดือน)	สัดส่วนที่แตกต่างผวของ รายได้และรายจ่าย	ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตได้ ขั้นต่ำ (บาท/วัน)
	บาท/เดือน	สัดส่วนเพิ่ม			
18-34 ปี	18,856	-	21,503.50 - 23,502.50	-12 ถึง -20%	717-783
35-49 ปี	23,984.50	27.2%	29,766.25 - 31,765.25	-19 ถึง -24%	992-1,059
50 ปีขึ้นไป	30,156.50	25.7%	มากกว่า 34,929	มากกว่า -14%	มากกว่า 1,164

เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของรายได้กับรายจ่ายที่เป็นค่าครองชีพพบว่า ประชาชนคนทำงานในช่วงอายุ 18-34 ปี มีรายได้แตกต่างกับรายจ่ายร้อยละ -12 ถึง -20 แล้วช่วงอายุ 35-49 ปี รายได้แตกต่างกับรายจ่ายร้อยละ -19 ถึง -24 ถัดมาช่วงอายุ 50 ปีขึ้นไป รายได้แตกต่างกับรายจ่ายมากกว่าร้อยละ -14 แสดงให้เห็นการดำรงชีวิตของแรงงานมีรายได้ติดลบทุกเดือน ซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องทำให้ไม่เหลือเงินออม และพอกพูนด้วยหนี้สินที่ต้องจ่ายในแต่ละเดือน โดยเฉพาะหนี้ในระบบที่มีถึงร้อยละ 88.8 ทั้งที่อยู่อาศัยและรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ แล้วหากพิจารณารายได้และรายจ่ายให้สอดคล้องกันและดำรงชีวิตได้อย่างมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่าผ่านกรอบแนวคิดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตซึ่งสำหรับช่วงอายุ 18-34 ปีต้องมีค่าจ้างไม่น้อยกว่า 717-783 บาทต่อวัน ถัดมาช่วงอายุ 35-49 ปี ต้องมีค่าจ้างไม่น้อยกว่า 992-1,059 บาทต่อวัน และช่วงอายุ

50 ปีขึ้นไป ต้องมีค่าจ้างมากกว่า 1,164 บาทต่อวัน แล้วความแตกต่างแต่ละช่วงอายุ สะท้อนให้เห็นว่าภาระความรับผิดชอบต่อตนเองและสมาชิกพึ่งพิงในครอบครัว

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การนำเสนอในบทความนี้สะท้อนการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำตามกรอบแนวคิดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต เพื่อลบหล้างมายาคติที่ใช้มุมมองแบบทุน (capital perspective) ให้ค่าจ้างที่ใช้เวลาการทำงานไม่ต่ำกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน มาดูแลได้เฉพาะตนเองคนเดียว แต่ค่าจ้างต้องสามารถดูแลสมาชิกในครัวเรือนได้ไม่ต่ำกว่า 2 คน เพราะจากข้อมูลการสำรวจพบว่ามากกว่าร้อยละ 80 มีจำนวนสมาชิกพึ่งพิงในครัวเรือน เป็นธรรมชาติของสังคมมนุษย์ที่แต่ละครัวเรือน ต้องมีการพึ่งพิงประชากรวัยทำงาน เพราะแต่ละครอบครัวมีทั้งเด็กและผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย

หรืออยู่แยกกันคนละที่ก็ตาม แต่มีการส่งเงินให้เป็นค่าดูแล ซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานที่ใครก็ทราบ แต่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐกลับใช้นิยามหรือคำจำกัดความของค่าจ้างขั้นต่ำเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายนายจ้าง แทนที่จะใช้มุมมองแบบแรงงาน (labor perspective) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนคนส่วนใหญ่ในประเทศ ดังนั้น การถกเถียงเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำจึงต้องยกระดับสู่ ‘ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต’

ซึ่งบทความนี้ไม่กล่าวถึงคำว่า ‘ค่าจ้างที่เป็นธรรม’ (fair wage) เนื่องจากการตีความย่อมคลาดเคลื่อนได้ตามผู้ใช้งาน เหมือนกับผู้เขียนเป็นนักวิชาการที่ใช้มุมมองทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยามองแตกต่างจากนักวิชาการที่ใช้มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ เพราะมักพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามสูตรคณิตศาสตร์ของคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ขาดความเข้าใจสภาพปัญหาจริงของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างมีทิศทางสังคมและวัฒนธรรม ผู้เขียนยืนยันว่าเรื่องของแรงงานเกี่ยวข้องกันโดยตรงกับการเมือง เนื่องจากการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำหรือให้เป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ล้วนแล้วเป็นเรื่องของนโยบายสาธารณะที่มีผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจปรับเปลี่ยนหรือไม่เพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เหมือนกับตัวอย่างที่ผู้เขียนเสนอไว้ในข้อถกเถียงที่หนึ่งว่าอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำมาตลอด แล้วอัตราค่าจ้างที่พรรคการเมืองเสนอก็ไม่มีการศึกษาและพิจารณาจากคณะกรรมการค่าจ้างมาก่อน จะทำได้หรือไม่ได้ตามที่ประกาศไว้ตั้งแต่การหาเสียง จึงเป็นการต่อสู้ในสนามการเมืองต่อไป แล้วขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายแรงงานมีขบวนการที่เข้มแข็งและสร้างอำนาจการต่อรองได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งการตั้งและยื้อของรัฐบาลที่ไม่ดำเนินการตามนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 400-425 บาทต่อวัน ควรกลับมาพิจารณาสาเหตุที่รัฐบาลปัจจุบันไม่ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเนื่องจากเจราจาทกลงกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ไม่ได้ หรือเห็นว่าขบวนการสหภาพแรงงานอ่อนอำนาจลง

ข้อเสนอแนะ

แบ่งออกเป็นสี่ประการ ดังนี้

ข้อเสนอแรก กระทรวงแรงงานและคณะกรรมการค่าจ้างต้องพิจารณานิยามของค่าจ้างขั้นต่ำ (minimum wage) ให้ยกระดับเป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต (living wage) เป็นค่าจ้างที่ประกันความมั่นคงทางรายได้ บนฐานสิทธิมนุษยชน ให้แรงงานสามารถดำรงชีวิตได้ทั้งตนเองและสมาชิกในครอบครัวไม่น้อยกว่า 2 คน ที่สำคัญเป็นคนละประเด็นกับค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือซึ่งยกระดับโดยการทดสอบตามระดับของทักษะและความสามารถ เป็นเงื่อนไขที่นายจ้างอาจไม่สนับสนุนหรือไม่เลือกผู้สมัครงานที่ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือเนื่องจากเป็นต้นทุนค่าจ้างที่จ่ายมากขึ้น ดังนั้น การยกระดับค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตพิจารณาตามกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยและคณะทำงานร่วมพัฒนาขึ้นในภาพ 2 เพื่อพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสอดคล้องกับสภาพปัญหาและชีวิตของประชาชนมากที่สุด และการพิจารณาค่าครองชีพที่เกิดขึ้นจากค่าใช้จ่ายทำให้ทราบว่ามีค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตสุทธิ (net living wage) ควรกำหนดที่เท่าไร จึงไม่ใช่การสร้างเครื่องมือที่เป็นสูตรคณิตศาสตร์ แต่ศึกษาแล้วไม่สอดคล้องและสวนทางกับการดำรงชีวิตของแรงงาน ทั้งที่ตัวแปรเชิงคุณภาพในสูตรคำนวณการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบางตัวแปรไม่สอดคล้องกันที่จะใช้พิจารณาร่วมกันได้ กลายเป็นว่าสูตรการคำนวณเป็นเงื่อนไขจำกัดด้วยหลักวิชาเพื่อลดทอนอำนาจการต่อรองของฝ่ายแรงงานลง

ข้อเสนอสอง กระทรวงแรงงานและคณะกรรมการค่าจ้างต้องพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับข้อเสนอในตาราง 6 คือ ช่วงอายุ 18-34 ปีต้องมีค่าจ้างไม่น้อยกว่า 717-783 บาทต่อวัน ถัดมาช่วงอายุ 35-49 ปี ต้องมีค่าจ้างไม่น้อยกว่า 992-1,059 บาท และช่วงอายุ 50 ปีขึ้นไป ต้องมีค่าจ้างมากกว่า 1,164 บาท

ต่อวัน อาจประมาณค่าจ้างตามลักษณะของครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกฟุ้งเฟ้อ เพื่อให้สอดคล้องกับคนหนึ่งที่มากที่สุดคือไม่น้อยกว่า 723-789 บาทต่อวัน จำนวนนี้คือการพิจารณาคนทำงานหนึ่งคน แต่มีบางรายการที่นับรวมเป็นค่าใช้จ่ายครัวเรือนแล้ว เช่น ค่าที่อยู่อาศัย ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา และค่าอินเทอร์เน็ตติดตั้งภายในบ้าน หากให้จำนวนรวมใกล้เคียงความจริงมากที่สุด ควรพิจารณาค่าอาหารตามจำนวนสมาชิกฟุ้งเฟ้อในครัวเรือน กรณีที่รัฐบาลและกระทรวงแรงงานไม่สามารถปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรวมถึงคนทำงานที่ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 723-789 บาทต่อวัน ต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแนวทางจัดสวัสดิการสังคมและมาตรการช่วยเหลือมาช่วยเหลือส่วนต่างของค่าจ้างให้ประชาชนคนทำงานดำรงชีวิตได้ไม่ต่ำกว่าเพดานของค่าครองชีพตามผลการสำรวจ

ข้อเสนอสาม กระทรวงแรงงานปฏิรูประบบไตรภาคีทุกคณะ รวมถึงคณะกรรมการค่าจ้าง เนื่องจากมีปัญหาตั้งแต่การรวมศูนย์อำนาจที่คณะกรรมการค่าจ้าง ขณะที่การให้อำนาจหน้าที่การพิจารณาค่าจ้างแต่ละจังหวัดไม่ใช่รูปแบบของการกระจายอำนาจ แต่เป็นเพียงการแบ่งสรรอำนาจที่กำกับและควบคุมโดยการบริหารราชการส่วนกลาง จึงไม่เป็นอิสระต่อการกำหนดและตัดสินใจใดๆ แนวทางที่ควรจะเป็นคือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเรื่องนี้เพื่อสำรวจค่าครองชีพและสภาพปัญหาจริง โดยทำงานร่วมกับเครือข่ายแรงงานในจังหวัด แต่ปัญหาที่เผชิญกันเวลานี้คือการกำหนดสูตรคณิตศาสตร์ใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่บริบททางประวัติศาสตร์การเมืองของแรงงานบ่งชี้ชัดเจนว่าเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่เคยปราศจากอิทธิพลแทรกแซงทางการเมือง กล่าวได้ว่าการเมืองกำกับและชี้นำเหนือกว่าความรู้วิชาการ เห็นได้จากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำของพรรคการเมืองประกาศว่าจะปรับอัตราเท่าไร ทั้งที่นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำต้องเกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องของ

ขบวนการแรงงานให้พรรคการเมือง หรือขบวนการแรงงานต้องมีความเข้มแข็งเพียงพอให้กระทรวงแรงงานมอบหมายคณะกรรมการค่าจ้างศึกษาอัตราค่าจ้างอยู่ต่อเนื่อง แล้วใช้เป็นข้อเสนอต่อพรรคการเมืองไม่ว่าจะฝ่ายที่เป็นรัฐบาลหรือฝ่ายค้านเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ส่วนอีกด้าน อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพิจารณาค่าจ้างจังหวัดก็ควรทบทวนด้วย เพราะสภาพแรงงานมีเพียง 33 จังหวัด ส่วนที่ไม่มีสภาพแรงงานอีก 44 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 0.32 แล้วในจำนวน 33 จังหวัด มีสภาพแรงงานประมาณ 9 จังหวัดที่มีบทบาทขับเคลื่อนประเด็นแรงงาน จึงต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่าแท้จริงแล้วผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในระบบไตรภาคีของคณะอนุกรรมการค่าจ้างเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจริงหรือไม่ เหมือนกับที่เวทีเสวนาของเครือข่ายแรงงาน สัมภาษณ์ผู้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเรียกร้องเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ และเครือข่ายแรงงานในคณะทำงานฯ ล้วนยกประเด็นนี้ขึ้นมาคือ “การออกเสียงของคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัดในบางแห่ง เคยมีมติไม่เห็นควรให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” จึงสวนทางกับเวลานี้ที่ผลสำรวจพบร้อยละ 98.9 เห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามอัตราที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10) ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

จากข้างต้น จึงเป็นข้อสังเกตถึงที่มาและการสรรหาผู้แทนในระบบไตรภาคีของฝ่ายลูกจ้าง หากเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในระบบไตรภาคีอย่างแท้จริงจะเป็นไปได้อย่างไรที่ไม่เห็นด้วยต่อการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แสดงถึงความโน้มเอียงผลประโยชน์ฝ่ายเดียวกับนายจ้างอีก ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเคยกล่าวถึงการปรับค่าจ้างขั้นต่ำแบบอัตโนมัติ โดยใช้ตัวแปรต่างๆ ในสูตรการคำนวณ เช่น อัตราเงินเฟ้อ ดัชนีราคาผู้บริโภค และอื่นๆ เพราะปัญหาของการปรับอัตรา

ค่าจ้างขั้นต่ำต่ำซ้ำ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในกระบวนการต่างๆ และสถานการณ์การเมืองที่ไม่แน่นอน (ขวัญกมล รัตน์คำ และแม็กซ์ นอย, 2561, ออนไลน์) อีกด้าน กระทรวงแรงงานต้องพิจารณาคนทำงานที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ต่ำกว่าจำนวน 723-789 บาท ต่อวัน เพราะเป็นอีกกลุ่มที่ไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ควรกำหนดมาตรการให้มีการปรับอัตราค่าจ้างประจำปีหรือปรับตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนนี้อาจขึ้นอยู่กับการตัดสินใจร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งแง่ทักษะและความสามารถของแรงงาน ผลประกอบการธุรกิจ ค่าครองชีพ และอื่นๆ

ข้อเสนอที่ รัฐบาลและกระทรวงแรงงานต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ของ ILO เพราะสองในแปดอนุสัญญาของมาตรฐานแรงงานหลัก (core labor standards) ให้สัตยาบันแล้ว มีเวลา 1 ปี สำหรับการปรับปรุงกฎหมายของประเทศให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา จึงขึ้นอยู่กับการจริงจัง

ต่อประชาชนมากนักน้อยเพียงใด แต่ที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุคสมัยไม่ให้สัตยาบันและหลีกเลี่ยงมาโดยตลอด เนื่องจากรัฐบาล นายจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐมักมองการรวมตัวของแรงงานเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งที่การรับรองสิทธิการรวมตัว จัดตั้งกลุ่ม และเจรจาต่อรองเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่ง ILO ระบุในปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) แล้วแก้ไขกฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาเพื่อให้มีเสรีภาพการแสดงออกอย่างแท้จริง สร้างความมั่นใจให้การรวมตัวต้องไม่ถูกคุกคามจากอำนาจรัฐทุกรูปแบบ เช่นเดียวกับกรณีของการนัดหยุดงานต้องไม่ขัดแย้งกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 117 ในข้อหายุยงหรือจัดให้เกิดการนัดหยุดงาน เพราะเรื่องนี้เป็นพื้นฐานการส่งเสริมบรรยากาศให้การรวมกลุ่มและเป็นสมาชิกขององค์กร จึงเป็นเรื่องที่ใครก็สามารถทำได้หรือร่วมได้

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ถอดบทเรียนแนวทางการศึกษาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตและผลการวิจัยที่สำรวจในรายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่อง “การสำรวจค่าครองชีพของแรงงาน : แนวทางการยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า” ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2565 โดยคณะทำงานศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ภายใต้คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ส่วนความเห็นในบทความนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนคนเดียวในฐานะผู้วิจัยและหัวหน้าคณะทำงาน ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นในคณะทำงานฯ และคณะกรรมการการแรงงาน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงแรงงาน. (2553). *สถานการณ์แรงงานไตรมาส 1 ปี 2553*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3xoPoBI>
- _____. (2565). *คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานให้พิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2565*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/38Otr5M>
- กรุงเทพมหานคร. (2565). *นายจ้าง ‘ช็อก’ ค่าจ้าง 492 บาท ทั่วประเทศ !*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3wVaeaf>
- ขวัญกมล ถนอดคำ และแมกซ์ นอย. (2561). *ปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำอัตโนมัติ คืออย่างไร?*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3wV0Jbl>
- คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ. (2563). *คำชี้แจงประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10)*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3wQ9DGR>
- คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร. (2565ก). *สรุปการประชุมคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 66 วันพฤหัสบดีที่ 20 มกราคม 2565 ณ ห้องประชุมกรรมการการแรงงาน CA 408 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3Q1WfZ3>
- _____. (2565ข). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 72 วันพุธที่ 25 พฤษภาคม 2565 ณ ห้องประชุมกรรมการการแรงงาน CA 318 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3xnmK3S>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2565). *ยอดคงค้างเงินรับฝากแยกตามขนาดและอายุของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/35Knzcb>
- เนชั่นทีวี. (2565). *“สุชาติ” ยันค่าแรงขั้นต่ำปรับแน่ แต่ไม่ใช่ 492 บาท*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3LPQD6s>
- ปกป้อง จันวิทย์ และพรเทพ เบญญาอภิกุล. (2556). *โครงการวิจัยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยและผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3PGtYr3>
- ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 8). (2559, 7 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 284 ง. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3Et44lr>
- ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 9). (2561, 19 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 63 ง. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3KHuUbF>
- ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10). (2562, 27 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 316 ง. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3vhxr5J>
- สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง. กองเศรษฐกิจการแรงงาน. (2564). *คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3jw8Gxv>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2564*. สืบค้นจาก <https://bit.ly/38oqMiV>

วีระยุทธ ลาสงยาง, พินิจ ทิพย์มณี และวิจิตรา วิเชียรชม. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อพัฒนาแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 4(2), 61-83.

อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์. (2558). นโยบายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำและการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระยะยาว : กรณีศึกษาประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 13(2), 113-144.

ภาษาอังกฤษ

- Anker, R. & Anker, M. (2017). *Living Wages Around the World: Manual for Measurement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Global Living Wage Coalition. (2018). *The Anker Methodology for Estimating a Living Wage*. Retrieved from <https://bit.ly/3awBKng>
- International Organisation of Employers (IOE). (2014). *Guidance Paper of the International Organisation of Employer*. Retrieved from <https://bit.ly/3JqHgn8>
- International Labor Office (ILO). (2016). Chapter 1 – How to Define a Minimum Wage?. In *Minimum Wage Policy Guide*. Retrieved from <https://bit.ly/3vj8XZV>
- _____. (2020). *Global Wage Report 2020-21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19*. Retrieved from <https://bit.ly/3MaF3hv>
- ILO NORMLEX. (1949). *C095 - Protection of Wages Convention, 1949 (No. 95)*. Retrieved from <https://bit.ly/3JCwBpj>
- _____. (1970). *C131 - Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131)*. Retrieved from <https://bit.ly/3O7rLnL>
- Yoelao, D., Sombatwattana, P., & Mohan, K. P. (2021). Development and Validation of the Sufficiency Living Wage Scale for Workers in Thailand. *Thailand and The World Economy*, 39(1), 23-38.
- World Bank. (2022). *Inflation, Consumer Prices (Annual %) – Thailand*. Retrieved from <https://bit.ly/3PNAiNt>

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิง ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

Analysis of Factors Affecting Wages of Female Workers in
Manufacturing Industries

ฐิตาวรรณ อินสะอาด*

Thitawan Insaad**

ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์***

Chompoonuh Kosalakorn Permpoonwiwat****

กิริยา กุลกลการ*****

Kiriya Kulkolkarn*****

บทความนี้

Received

27 มิถุนายน 2565

Revised

4 กรกฎาคม 2565

Accepted

18 กรกฎาคม 2565

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ตามขนาดของธุรกิจ ทั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยรวบรวมจากรายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ไตรมาสที่ 3 ในช่วงปี 2553-2562 ผลการวิจัยพบว่า ในทุกขนาดอุตสาหกรรม ปัจจัยด้านการศึกษาเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงอย่างมีนัยสำคัญ การที่แรงงานหญิงมีระดับการศึกษาเพิ่มขึ้น ค่าจ้างที่ได้รับมีแนวโน้มสูงขึ้น ปัจจัยด้านภาระการดูแลบุตรในครอบครัวมีผลต่อค่าจ้างในทิศทางตรงกันข้าม เมื่อแรงงานหญิงต้องรับภาระการทำงานทั้งในบ้านและงานนอกบ้าน แรงงานหญิงควรได้รับค่าจ้างในระดับที่เหมาะสมกับภาระที่แบกรับทั้งหมด เพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น ภาครัฐควรลงทุนด้านการศึกษาและควรส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของแรงงานหญิงอย่างจริงจังเพื่อการพัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถของ

* นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

** Ph.D.Student, Faculty of Economics, Srinakharinwirot University

*** รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ดร.)

**** Associate Professor, Faculty of Economics, Srinakharinwirot University (Ph.D.)

***** รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

***** Associate Professor, Faculty of Economics, Thammasat University (Ph.D.)

การทำงาน ให้แรงงานหญิงมีโอกาสได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น รวมถึงควรสร้างแรงจูงใจและส่งเสริมภาคเอกชน หรือผู้ประกอบการให้เห็นถึงความสำคัญของแรงงานหญิงด้วยการพัฒนาและดูแลระบบสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ในการดูแลบุตรสำหรับแรงงานหญิงในสถานประกอบการ

คำสำคัญ: ค่าจ้างกับแรงงาน, ค่าจ้าง--สตรี, แรงงานสตรี

Abstract

This study investigated the trends concerning female workers' wages and analyzed the factors that influenced the wages of female workers in large, medium, and small production industries. The study drew on data collected by the National Statistical Office in its Labor Force Survey (LFS) done in third quarter for the years 2010 to 2019. This study showed that education was a significant variable in female workers' wages. The higher the education level, the better pay that female workers would receive. It was found that family childcare-related characteristics had the opposite impact on wages. The female laborers carried the burden of handling both housework and their careers. Female workers should obtain appropriate wages compared to their burdens to make end meets and covers all expenses. Therefore, the government sector needs to invest more in education and seriously promote lifelong learning to develop the workers' competencies. This will provide better opportunities for female workers to gain more wages. The government should also point out the importance of female workers in private companies by developing better social welfare and benefits of child care for female workers in the workplace.

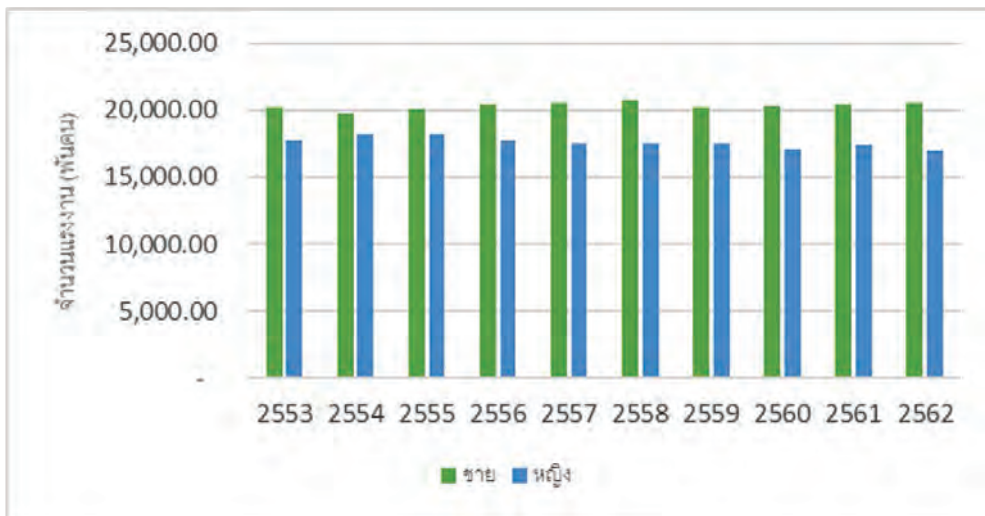
Keywords: Wages and labor productivity, wage--women, women--employment

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและเทคโนโลยีที่รวดเร็ว ทำให้แรงงานหญิงมีบทบาทมากขึ้นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และนานาประเทศก็ให้ความสำคัญกับนโยบายตลาดแรงงานที่กระตุ้นให้แรงงานหญิงเข้ามามีส่วนร่วมในกำลังแรงงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากประชากรวัยแรงงานลดลง เพื่อการวางแผนทางกายภาพ โดยเฉพาะเรื่องของจำนวนแรงงาน ในส่วนของประเทศไทยภายใต้สถานะของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และคุณภาพแรงงานที่ปรับลดลง อีกทั้งความเสี่ยงที่จะถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยี รวมทั้งการปรับตัวเพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าแรงงานต่างประเทศ การให้ความสำคัญกับแรงงานหญิงเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วน

ตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ยังเป็นเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญในการสร้างรายได้และการจ้างงานโดยกลุ่มอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ในสัดส่วนที่สูงอย่างต่อเนื่อง คือ อุตสาหกรรมการผลิต เช่น อุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอ อุตสาหกรรมการผลิตอาหาร อุตสาหกรรมการผลิตยานยนต์ เป็นต้น ซึ่งสร้างรายได้ถึงร้อยละ 26.74 จากรายได้ทั้งหมดของประเทศ (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2561, ออนไลน์) และจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับจำนวนผู้มีงานทำที่จำแนกตามอุตสาหกรรม ในช่วงปี 2553-2562 พบว่า แรงงานชายมีจำนวนร้อยละ 53.60 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ซึ่งมีแนวโน้มมากกว่าแรงงานหญิงที่มีจำนวนร้อยละ 46.40 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด แสดงดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1 จำนวนผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม และเพศ ทัวราชอาณาจักร ปี 2553-2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2562, ออนไลน์)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า แรงงานหญิงที่ทำงานในอุตสาหกรรมมีจำนวนน้อย เนื่องจากความต้องการจ้างงานแรงงานชายในอุตสาหกรรมมีมากกว่าแรงงานหญิง และด้วยข้อจำกัดบางประการ เช่น ภาระหน้าที่ทำงานบ้าน การดูแลเลี้ยงดูบุตรและผู้สูงอายุ

เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ด้วยโครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลง มีวัยทำงานน้อยลง มีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และวัยเด็กลดลง ย่อมส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานในอนาคต และสัดส่วนของประชากรแรงงานหญิงมากกว่าแรงงานชาย แรงงานหญิงจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของ

ประเทศ เพราะเป็นการทดแทนการขาดแคลนแรงงาน ในแรงงานสูงอายุและลดการพึ่งพาแรงงานจาก ต่างประเทศ และจากรายงานการสำรวจการทำงาน ของ แรงงานหญิงในประเทศไทยของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2562, ออนไลน์) พบว่า ตั้งแต่ปี 2553-2562 ยังพบ ปัญหาในการทำงานของแรงงานหญิงที่ส่วนใหญ่ยังเป็น ปัญหาเรื่องค่าจ้างค่าตอบแทนจากการทำงาน รองลงมา เป็นการทํางานหนัก และทำงานขาดความต่อเนื่อง ดังนั้นหากมีการจ้างงานของแรงงานหญิงในภาค อุตสาหกรรมย่อมส่งผลให้แรงงานหญิงมีรายได้และ คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการลดข้อจำกัดในการทำงาน และความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้ รวมทั้งช่วยลด ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

จากรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในปี 2562 ได้สะท้อนถึงสภาพของแรงงานหญิง ที่มีจะมีผลตอบแทนที่ไม่สมเหตุสมผลโดยเปรียบเทียบกับแรงงานชายที่ทำงานเหมือนกัน ในขณะเดียวกันใน แต่ละอุตสาหกรรมก็มีค่าตอบแทนของแรงงานหญิง และแรงงานชายแตกต่างกัน โดยพบว่า แรงงานหญิง ยังคงขาดโอกาสในการทำงานภาคอุตสาหกรรม โดยที่ แรงงานชายจะได้โอกาสทำงานที่ต้องการมากที่สุดและมีค่าตอบแทนสูงสุด ซึ่งเป็นผลมาจากความคิดดั้งเดิมที่ยัง คงเห็นว่า งานส่วนใหญ่ที่แรงงานหญิงทำเป็นงานในบ้าน หรือเพราะเป็นผู้หญิงจึงได้ค่าตอบแทนน้อยกว่า และ งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหญิงที่ทำงานในภาค อุตสาหกรรม โดยงานศึกษาของ Oosterbeek and Praag (1995, pp. 173-182) ที่พบว่า ขนาดธุรกิจ แตกต่างกัน ค่าจ้างก็แตกต่างกันด้วย โดยบริษัท ขนาดใหญ่จ่ายผลตอบแทนสูงขึ้นสำหรับการศึกษา ที่สูงขึ้น และบริษัทขนาดเล็กจะจ่ายตามความสามารถ เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Idson and Oi (1999, p. 104) ที่พบความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างขนาดธุรกิจ และค่าจ้าง เนื่องจากผลิตภาพแรงงานสูงขึ้นในบริษัท ขนาดใหญ่และส่งผลให้อัตราค่าจ้างก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย

และงานศึกษาของ Sayeed, Khan, and Javed (2003, pp. 139-154) ที่พบว่า แรงงานหญิงในประเทศ ปากีสถานที่ทำงานในภาคการผลิตต่างกันและขนาดของ อุตสาหกรรมแตกต่างกันจะทำให้แรงงานหญิงได้รับ ค่าจ้างแตกต่างกัน เพราะมีความแตกต่างในอัตราส่วน เงินทุนแรงงานต่อผลิตภาพแรงงานและยังขึ้นอยู่กับ การสะสมทุนมนุษย์ หากเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จะมีอัตราส่วนเงินทุนแรงงานต่อผลิตภาพแรงงานสูงกว่า อุตสาหกรรมการผลิตที่มีขนาดเล็กกว่า และยังมี ประเด็นที่แรงงานหญิงส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า ค่าจ้างขั้นต่ำ จากงานศึกษาของ Ganguly and Sasmal (2020, pp. 1-26) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความแตกต่างของ ค่าจ้างและปัจจัยกำหนดค่าจ้างในอุตสาหกรรมต่างๆ ในภาคการผลิตของประเทศอินเดียพบว่า ในอุตสาหกรรม ขนาดใหญ่มีการจ้างงานแรงงานจำนวนมาก มีการลงทุน สูง และมูลค่าของผลผลิตก็สูงเช่นกัน และยังพบว่า สัดส่วนการจ้างงานแรงงานหญิงเพิ่มขึ้น เนื่องจาก อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ให้อัตราค่าจ้างที่สูงกับพนักงาน ชั่วคราวและแรงงานหญิง และในงานศึกษาของ Rajasekhar, Suchitra, and Manjula (2007, p. 845) ได้วิเคราะห์ค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานหญิงที่ทำงาน ในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและอุตสาหกรรมผลิต ฐูปหอมของประเทศอินเดียพบว่า แรงงานหญิงได้รับ ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และสถานที่ทำงานไม่เหมาะสม อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากการได้รับสวัสดิการในการทำงาน และการประกันสังคม ที่แตกต่างกัน และยังมีงานศึกษาของ Davin (2001, p. 20) ที่ศึกษาถึงผลกระทบของการจ้างงานใน อุตสาหกรรมการส่งออกของจีนต่อแรงงานหญิงและ การเข้าถึงการรักษาพยาบาลและสวัสดิการสังคม ที่พบว่า แรงงานหญิงในอุตสาหกรรมการส่งออกได้รับค่าจ้างที่สูง ตามมาตรฐานที่มีอยู่ในอุตสาหกรรมเก่า แต่มีความมั่นคง ในการทำงานน้อย ทำงานเป็นเวลานาน สถานที่ทำงาน ไม่เหมาะสมและขาดสวัสดิการด้านสุขภาพและสวัสดิการ ที่รัฐเป็นเจ้าของอุตสาหกรรม

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของแรงงานหญิงโดยเฉพาะความแตกต่างด้านค่าจ้าง ดังนั้นการศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตตามขนาดของธุรกิจ ทั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยแบ่งเป็นปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านสังคม จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในการวางแผนหรือกำหนดแนวทางสนับสนุนและส่งเสริมการทำงานของแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในภาคอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ตามขนาดของธุรกิจ ทั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ครอบคลุมแรงงานหญิงในวัยทำงานที่มีช่วงอายุ 24-54 ปี ทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต โดยจัดแบ่งตามประเภทอุตสาหกรรม และตามประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมประเทศไทย ปี 2552 ประกอบด้วย ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตั้งแต่ปี 2553-2562 ไตรมาสที่ 3 ซึ่งเป็นไตรมาสที่เหมาะสม ครอบคลุมจำนวนอุตสาหกรรมการผลิต 24 ประเภท ซึ่งประกอบไปด้วยหมวด 10 ถึง หมวด 33 และแบ่งขนาดธุรกิจตามจำนวนแรงงาน (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2545, ออนไลน์) โดยแบ่งเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ (L) มีจำนวนแรงงานตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป ธุรกิจขนาดกลาง (M) มีจำนวนแรงงาน 51-199 คน และธุรกิจขนาดเล็ก (S) จะมีจำนวนแรงงานไม่เกิน 50 คน

กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนวรรณกรรมในเรื่องของแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 3 ประเด็น คือ แนวคิดผลิตภาพแรงงาน แนวคิดการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานหญิงในตลาดแรงงาน และแนวคิดสมการค่าจ้าง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แนวคิดผลิตภาพแรงงาน

การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity) คือแนวทางการเพิ่มทักษะให้กับแรงงานและเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องให้การศึกษาและฝึกอบรม อีกทั้งการให้ความสำคัญกับการศึกษาถือเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและยังเป็นกระบวนการเพิ่มทุนมนุษย์กล่าวคือ การศึกษาและฝึกอบรมทำให้ผลิตภาพการผลิตของมนุษย์เพิ่มขึ้นและส่งผลให้มีรายได้เพิ่มขึ้น (นงนุช สุนทรชวกานต์, 2559, น. 188) โดย Cahuc, Carcillo, and Zylberberg (2014, p. 198) ได้แสดงให้เห็นว่าผลิตภาพแรงงานเป็นค่าจ้างของแรงงานเทียบเท่ากับผลผลิตส่วนเพิ่มของแรงงาน อย่างไรก็ตาม ผลิตภาพแรงงานและการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างมักจะแตกต่างกันในทางปฏิบัติ เนื่องจากกลไกตลาดที่มีความหลากหลาย และความแตกต่างนี้อาจมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นั่นคือ การกระจายรายได้ระหว่างทุนและแรงงานเปลี่ยนไปใช้ทุนอาจทำให้รายได้ไม่เท่าเทียมกัน และในสถานการณ์ศึกษาของ ศศิวิมล ตันติวุฒิ (2561, ออนไลน์) ที่ได้ศึกษาการเพิ่มผลิตภาพแรงงานกับปัจจัยกำหนดรายได้ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลต่อแรงงานและการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และความสามารถในการทำงานที่จะพัฒนาหรือเพิ่มศักยภาพให้สูงขึ้นมีหลายวิธี เช่น รูปแบบการทำงานที่ให้แรงงานทำงานกับเครื่องจักรมากขึ้น

การส่งเสริมให้แรงงานทุกระดับมีการศึกษาสูงขึ้น แรงงานได้รับการฝึกอบรมทั้งก่อนหรือขณะปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและมีทักษะที่ถูกต้อง การปรับปรุงวิธีการจัดการบริหารจัดการธุรกิจและอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น และงานศึกษาของ Koyuncu, Yilmaz, and Ünver (2016, p. 237) ที่ได้หาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงในตลาดแรงงานกับผลิตภาพแรงงานซึ่งพบว่า การมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงในตลาดแรงงานมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับผลิตภาพแรงงาน นั่นคือ หากแรงงานหญิงมีผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นทำให้การมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นด้วย จะเห็นได้ว่าผลิตภาพแรงงานมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งผลต่อการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ขณะเดียวกันค่าจ้างขั้นต่ำก็มีผลต่อผลิตภาพแรงงานเช่นกัน เนื่องจากการมีรายได้ที่สมเหตุสมผลและเป็นธรรมอาจส่งผลให้แรงงานมีแรงจูงใจในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (กระทรวงแรงงาน, 2564, น. 2-10)

แนวคิดการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานหญิงในตลาดแรงงาน

การเพิ่มจำนวนแรงงานผู้หญิงในตลาดแรงงานมีความจำเป็นอย่างยิ่ง จากการศึกษาของ Mincer (1962, pp. 63-105) ที่พบว่า การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของแรงงานผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว จะมีการจัดสรรเวลาเพื่อเลือกกระหว่างการทำงานและการพักผ่อนแล้วยังมีกิจกรรมเกี่ยวกับการทำงานบ้านและการดูแลเด็ก ดังนั้น ผู้หญิงที่แต่งงานแล้วจะมีสามทางเลือกคือ พักผ่อน ทำงาน และการทำงานบ้าน (Klasen & Pieters, 2012, p. 1) และในงานศึกษาของ Black, Schanzenbach, and Breitwieser (2017, p. 5) ที่พบว่าร้อยละ 51 ของการมีส่วนร่วมของแรงงานผู้หญิงจะผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยในช่วงหลังศตวรรษที่ 20 การมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานผู้หญิงเพิ่มขึ้นอย่างมากในสหรัฐอเมริกา แต่กลับลดลงในช่วง

หลังปี 2000 โดยการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานผู้หญิงลดลง เนื่องจากความแตกต่างของผู้หญิงที่มีและไม่มีลูก และยังเกี่ยวกับเชื้อชาติและชาติพันธุ์ การศึกษา อายุ และสถานภาพสมรส ซึ่งในกลุ่มประเทศ OECD ก็ได้ให้ความสำคัญของการลดลงของแรงงานผู้หญิงเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการกำหนดนโยบายที่มุ่งส่งเสริมให้แรงงานหญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน และในงานศึกษาของ Hassan and Rafaz (2017, p. 83) พบว่า ผู้หญิงมีการศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและอัตราการเกิดของประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ 96 ของ GDP ของประเทศปากีสถาน การศึกษาจะทำให้ผู้หญิงมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญและมีผลเชิงบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการศึกษาผู้หญิงยังมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานคือ เมื่อผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็เพิ่มขึ้นด้วย และในส่วนของการรายงานของ World Economic Forum (2018, p. 32) ได้รายงานว่าการที่ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงานจะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพิ่มขึ้น และยังมีผลกระทบเชิงบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Klasen & Lamanna, 2009, p. 91 ; Knight, 2016, p. 213; Seguino & Were, 2014, online) จะเห็นได้ว่า การให้ความสำคัญกับการเพิ่มกำลังแรงงานหญิงในตลาดแรงงานเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

แนวคิดสมการค่าจ้าง

แนวคิดสมการค่าจ้างในปี 1974 ของ Mincer ได้พยากรณ์ว่ารายได้ในขนาดของแรงงานจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับการศึกษา จำนวนปีการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน โดยผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ส่งผลทางบวกต่อรายได้ เมื่อแรงงานมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น จำนวนปีการศึกษาเพิ่มขึ้น และมีประสบการณ์ในการทำงานเพิ่มขึ้น ย่อมได้รับรายได้

เพิ่มขึ้น และจากแนวคิดพื้นฐานของทุนมนุษย์ของ Becker (2009, p. 17) ที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการศึกษาและฝึกอบรมที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน เมื่อแรงงานมีการศึกษาสูงขึ้นจะเต็มใจเข้ามามีส่วนร่วมในกำลังแรงงานมากขึ้น แสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงบวกของค่าจ้างและการศึกษา กล่าวคือ แรงงานได้รับการศึกษาสูงขึ้นก็จะได้รับค่าจ้างสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งงานศึกษาของ Killingsworth and Heckman (1986, pp. 103-204) ที่พบว่า การตัดสินใจเข้าร่วมกำลังแรงงานขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบค่าจ้างในตลาดแรงงานที่ผู้หญิงเคยได้รับและค่าเสียโอกาสอื่นๆ ของผู้หญิงจากการใช้เวลาอยู่ที่บ้าน หากได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นผู้หญิงจะกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น และในส่วนของงานศึกษาของ Neumark and Korenman (1992, pp. 24-27) ที่ศึกษาสมการค่าจ้างแรงงานหญิง ซึ่งพบว่า ยังมีปัจจัยด้านสถานภาพสมรส จำนวนบุตร ประสบการณ์การทำงาน มีผลต่อค่าจ้างที่แตกต่างกัน อีกทั้งงานศึกษาของ Liao and Paweenawat (2018, p. 2) ที่ศึกษาอุปทานแรงงานหญิงที่แต่งงานแล้ว โดยวิเคราะห์ค่าจ้างของแรงงานหญิงและคู่สมรส กำหนดตัวแปรควบคุม คือ การศึกษาของคู่สมรสและจำนวนบุตร พบว่า อุปทานแรงงานหญิงที่แต่งงานแล้วกับค่าจ้างมีความสัมพันธ์แบบผกผัน ซึ่งอาจมีผลจากการที่คู่สมรสมีการศึกษาเพิ่มขึ้นได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นจึงส่งผลให้อุปทานแรงงานหญิงลดลงเพราะมีรายได้จากคู่สมรสที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง และอุปทานแรงงานหญิงที่แต่งงานแล้วที่มีบุตรตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างมากกว่าแรงงานหญิงที่ไม่มีบุตร และในงานศึกษาของ Matuszewska-Janica (2014, pp. 113-124) และ Tzannatos (1999, p. 24) ที่พบว่า การทำงานในภาคเศรษฐกิจที่แตกต่างกันส่งผลให้ค่าจ้างของแรงงานหญิงและแรงงานชายแตกต่างกัน และแรงงานหญิงยังมีค่าจ้างน้อยกว่าแรงงานชาย โดยงานศึกษาของ Christofides, Polycarpou and Vrachimis (2010,

p. 1) ที่แสดงให้เห็นว่าช่องว่างของค่าจ้างส่วนใหญ่ได้รับผลจากความแตกต่างของคุณลักษณะประชากร คือ อายุ การศึกษา สถานภาพสมรส จำนวนบุตร การดูแลเด็ก และสถานภาพการทำงาน และในงานศึกษาของ Ismail and Noor (2005, p. 119) ได้ศึกษาความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างเพศในภาคการผลิตของประเทศมาเลเซีย ที่พบว่า ผู้ชายได้รับค่าจ้างสูงกว่าผู้หญิง สาเหตุที่ผู้หญิงได้รับค่าจ้างต่ำกว่าผู้ชายเนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น ระดับการศึกษา ลักษณะงาน และประเภทอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอ ไม้ อุปกรณ์การขนส่ง และอุตสาหกรรมอาหาร โดยปัจจัยที่ทำให้ค่าจ้างแตกต่างกัน ได้แก่ ปัจจัยด้านประชากร ทุนมนุษย์ ลักษณะงาน และลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรม และยังพบอีกว่า ปัจจัยด้านประชากร และทุนมนุษย์มีบทบาทสำคัญในการกำหนดส่วนต่างของค่าจ้างระหว่างผู้ชายและผู้หญิง และในงานศึกษาของ ปวีณา ลีตระกูล (2554, น. 38) ซึ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างแรงงานหญิงและแรงงานชายในตลาดแรงงานของประเทศไทยพบว่าการกำหนดค่าจ้างระหว่างแรงงานหญิงและแรงงานชายมีความแตกต่างกันด้วยปัจจัยด้านประสบการณ์การทำงาน การศึกษา ชั่วโมงการทำงาน และขนาดของกิจการ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อค่าจ้างของแรงงานในทิศทางเดียวกัน และยังมีประเด็นหากมีค่าจ้างสูงขึ้นแรงงานหญิงจะกลับเข้ามาทำงานอีกครั้ง และในส่วนของงานศึกษาของ Nagase (1997, p. 29) ได้ใช้ข้อมูลสำรวจการทำงานของแรงงานหญิง ในปี 1983 โดยสถาบันแห่งชาติเพื่อการวิจัยสายอาชีพและอาชีวศึกษา ใช้สมการถดถอยของค่าจ้างวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างในตลาดแรงงานญี่ปุ่น พบว่า ชาดการมีส่วนร่วมของแรงงานผู้หญิงที่มีลูกเล็กๆ และยังพบความแตกต่างของค่าจ้างรายชั่วโมงที่เกิดจากความแตกต่างของประเภทงาน ทักษะการทำงาน ภูมิภาค และตัวแปรอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการเลือกทำงาน เช่น การศึกษา จำนวนเด็ก

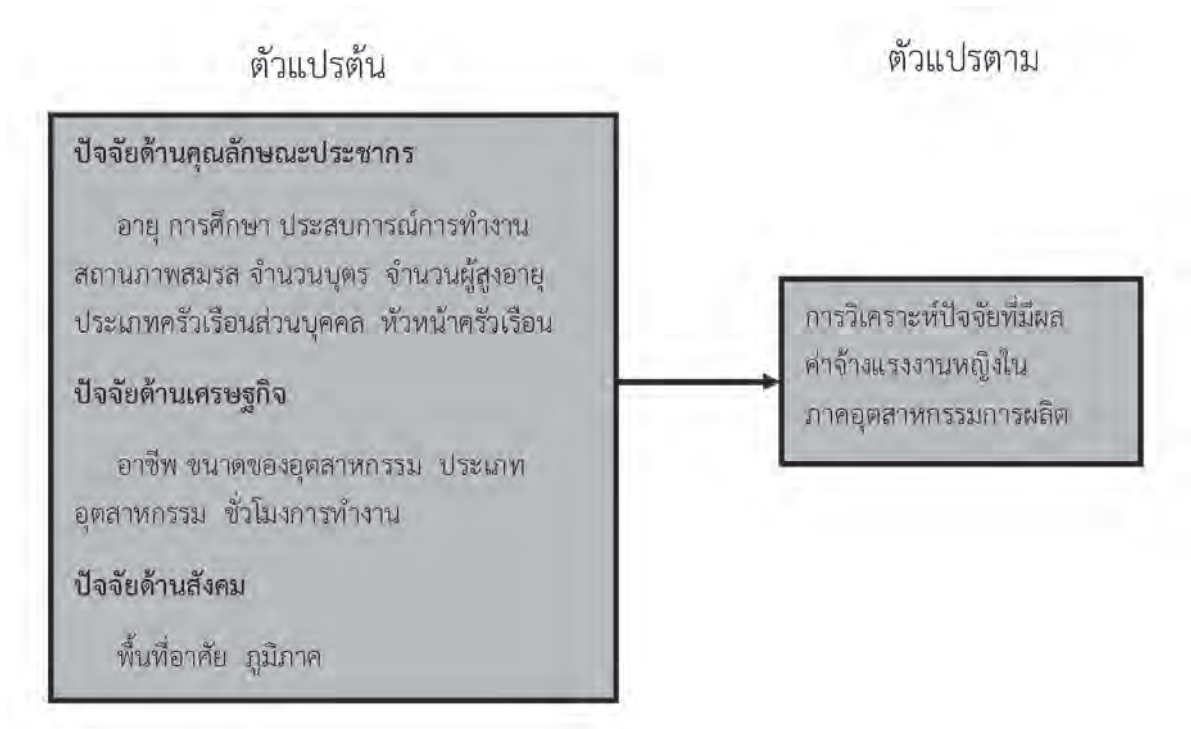
อายุของเด็ก ผู้สูงอายุ และความสำเร็จทางการศึกษาของแรงงานหญิงที่แต่งงานแล้ว

จากความสำคัญของค่าจ้างแรงงานหญิงในตลาดแรงงานนั้น ในรายงานของ Global Wage Report 2018 ซึ่งเป็นรายงานของ International Labour Office (2018, ออนไลน์) ที่ได้วิเคราะห์ช่องว่างค่าจ้างระหว่างเพศที่ยังพบว่า แรงงานชายยังคงได้รับค่าจ้างมากกว่าแรงงานทั่วโลก โดยเฉลี่ยแล้วแรงงานหญิงยังคงได้รับค่าจ้างน้อยกว่าแรงงานชายประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ อาจด้วยลักษณะตลาดแรงงานและความต้องการจ้างงานแรงงานหญิง และปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องว่างค่าจ้างระหว่างเพศ มีปัจจัยสำคัญคือ การแยกอาชีพและความไม่เท่าเทียมทางเพศซึ่งพบในภาคอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจภายใต้ความเชื่อเกี่ยวกับบทบาทแรงงานหญิง ทำให้แรงงานหญิงยังคงได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนต่ำกว่าแรงงานชาย แม้ว่าจะมีระดับการศึกษาที่สูงกว่าก็ตาม และมีประเด็นของบทบาทของความเป็นแม่ของ

ผู้หญิงที่มีผลต่อค่าจ้างในทิศทางตรงกันข้าม ด้วยต้องลดชั่วโมงการทำงานเพื่อไปดูแลบุตร

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรม การผลิต ของ Neumark and Korenman (1992, pp. 379-405), Kompa and Witkoska (2018, p. 252), Oksuler (2008, p. 1), Cankal and Gokce (2015, p. 73) Nawata and li (2004, p. 5), Sayeed, Khan and Javed. (2003, p. 139), ฉัตรมณี ช่อเพชร และกิริยา กุลกลการ (2554, น. 18), ปวีณา ลีตระกูล (2554, น. 38) สามารถสรุปปัจจัยที่จะศึกษา ได้แก่ ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร คือ อายุ การศึกษา ประสบการณ์การทำงาน สถานภาพสมรส จำนวนบุตร จำนวนผู้สูงอายุ ประเภทครัวเรือนส่วนบุคคล และหัวหน้าครัวเรือน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ อาชีพ ขนาดอุตสาหกรรม ประเภทอุตสาหกรรม ชั่วโมงการทำงาน และปัจจัยด้านสังคม คือ พื้นที่อาศัยและภูมิภาค

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย



วิธีการวิจัย

วิธีการศึกษาแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจัดกระทำข้อมูล โดยการนำข้อมูลมาจัดจำแนกกลุ่มตัวอย่างแรงงานหญิงที่มีอายุ 25-54 ปีทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ตามการสำรวจข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) ปี พ.ศ. 2553-2562 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ใช้วิธีการสุ่มแบบ Stratified Two-Stage Sampling ของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2562, ออนไลน์) จากนั้น ทำการการเลือกกลุ่มตัวอย่างขั้นที่ 1 จากจำนวนประชากรแรงงานหญิง ที่มีอายุ 15-60 ปี ที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตทั้งหมดจำนวน 80,721 ตัวอย่าง โดยขั้นที่ 2 ได้คัดเลือกข้อมูลตามขอบเขตของแรงงานหญิง อายุ 24-54 ปี ที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต จำนวน 36,306 ตัวอย่าง แบ่งตามขนาดอุตสาหกรรมการผลิต คือ อุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ จำนวน 20,558 ตัวอย่าง อุตสาหกรรมการผลิตขนาดกลาง จำนวน 6,203 ตัวอย่าง และอุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็ก จำนวน 9,545 ตัวอย่าง ทั้งนี้ได้แบ่งกลุ่มสาขาอาชีพของแรงงานออกเป็น 3 กลุ่ม ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล International Standard Classification of Occupation: ISCO 2008 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554, ออนไลน์) ได้แก่ (1) แรงงานมีฝีมือ ประกอบด้วยสาขาอาชีพผู้จัดการ เสมียน เจ้าหน้าที่เทคนิค และผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ (2) แรงงานกึ่งมีฝีมือ ประกอบด้วย พนักงานบริการ ผู้ประกอบอาชีพพนักงานพื้นฐาน ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงาน และ (3) แรงงานไร้ฝีมือ ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตรและประมง

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต จากแนวคิด

สมการค่าจ้างของมินเซอร์ (Mincer, 1974, pp. 41-63) ที่พบความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างค่าจ้างกับระดับการศึกษา การฝึกอบรมและประสบการณ์ในการทำงาน โดยศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อค่าจ้างของแรงงาน คือ อายุ ระดับการศึกษา และจำนวนปีประสบการณ์ในการทำงาน ดังสมการที่ 1 ต่อไปนี้

สมการที่ 1

$$\ln w = a + bS + cEx + dEx^2 + e_i$$

โดยกำหนดให้ $\ln w$ คือ ลอการิธึมฐานธรรมชาติของค่าจ้าง S คือ จำนวนปีการศึกษา Ex คือ ประสบการณ์ในการทำงาน Ex^2 คือ ประสบการณ์ในการทำงานยกกำลังสอง e_i คือ ตัวแปรสุ่มคลาดเคลื่อน และ a, b, c คือ ค่าประมาณการ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างของแรงงานจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ จำนวนปีการศึกษา และประสบการณ์การทำงานที่มีความสัมพันธ์ทางบวก กล่าวคือ ผู้ที่มีจำนวนปีการศึกษาเพิ่มขึ้นจะมีค่าจ้างสูงกว่าผู้ที่มีจำนวนปีการศึกษาต่ำ และผู้มีประสบการณ์การทำงานสูงจะมีค่าจ้างมากกว่าผู้มีประสบการณ์น้อย

ในงานวิจัยนี้ ได้ประยุกต์แนวคิดและนำตัวแปรที่เกี่ยวข้องจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง คือ ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านสังคม ดังนั้น จึงได้กำหนดแบบจำลองเพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ตามขนาดของธุรกิจ ทั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก และวิเคราะห์ด้วยสมการถดถอยเชิงพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ใช้วิธีการประมาณการกำลังสองน้อยที่สุดแบบทั่วไป (Generalized Least Squares : GLS) ที่เป็นการแก้ไขปัญหาของความแปรปรวนของตัวแปรสุ่มคลาดเคลื่อนมีค่าไม่คงที่และมีความสัมพันธ์ข้ามเวลา (ไพฑูรย์ ไกรพรศักดิ์, 2559, น. 265-275)

โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลภาคตัดขวาง (Cross Sectional Data) และทดสอบด้วยวิธี Breusch-Pagan-Godfrey Test ซึ่งพบว่า มีปัญหา Heteroskedasticity และทำการแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธี GLS โดยหาความสัมพันธ์ของตัวแปรตาม คือ ค่าจ้าง และมีตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร คือ อายุ การศึกษา ประสบการณ์การทำงาน สถานภาพสมรส จำนวนบุตร จำนวนผู้สูงอายุ ประเภท

ครัวเรือนส่วนบุคคล และหัวหน้าครัวเรือน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ อาชีพ ขนาดอุตสาหกรรม ประเภทอุตสาหกรรม ชั่วโมงการทำงาน และปัจจัยด้านสังคม คือ พื้นที่อาศัยและภูมิภาค

สมการจำลองแบบที่ 1 แบบจำลองเพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงที่ทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตทั้งหมด แสดงดังสมการที่ 2

สมการที่ 2

$$\ln Wage_{it} = \beta_0 + \beta_1 Age_{it} + \beta_2 Age_{it}^2 + \beta_3 Marital_{it} + \beta_4 Edu_{it} + \beta_5 Exp_{it} + \beta_6 Exp_{it}^2 + \beta_7 Children_{it} + \beta_8 Elderly_{it} + \beta_9 Type1_{it} + \beta_{10} Headh_{it} + \beta_{11} Occup1_{it} + \beta_{12} Occup2_{it} + \beta_{13} Occup3_{it} + \beta_{14} Occup4_{it} + \beta_{15} Occup5_{it} + \beta_{16} Occup6_{it} + \beta_{17} Occup7_{it} + \beta_{18} Size1_{it} + \beta_{19} Size2_{it} + \beta_{20} Manuf1_{it} + \beta_{21} Manuf2_{it} + \beta_{22} Manuf3_{it} + \beta_{23} Manuf4_{it} + \beta_{24} TotalHr_{it} + \beta_{25} Region1_{it} + \beta_{26} Region2_{it} + \beta_{27} Region3_{it} + \beta_{28} Region4_{it} + \gamma_t + \varepsilon_{it}$$

แบบจำลองเพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงที่ทำงานในอุตสาหกรรมการผลิต ตามขนาดของธุรกิจ ทั้งอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ ขนาด

กลาง และขนาดเล็ก ในสมการที่ 3 นี้แสดงสมการจำลองแบบที่ 2 สมการจำลองแบบที่ 3 และสมการแบบจำลองที่ 4 โดยใช้ตัวแปรต้นเหมือนกัน

สมการที่ 3

$$\ln WageSize_{it} = \beta_0 + \beta_1 Age_{it} + \beta_2 Age_{it}^2 + \beta_3 Marital_{it} + \beta_4 Edu_{it} + \beta_5 Exp_{it} + \beta_6 Exp_{it}^2 + \beta_7 Children_{it} + \beta_8 Elderly_{it} + \beta_9 Type1_{it} + \beta_{10} Headh_{it} + \beta_{11} Occup1_{it} + \beta_{12} Occup2_{it} + \beta_{13} Occup3_{it} + \beta_{14} Occup4_{it} + \beta_{15} Occup5_{it} + \beta_{16} Occup6_{it} + \beta_{17} Occup7_{it} + \beta_{18} Manuf1_{it} + \beta_{19} Manuf2_{it} + \beta_{20} Manuf3_{it} + \beta_{21} Manuf4_{it} + \beta_{22} TotalHr_{it} + \beta_{23} Region1_{it} + \beta_{24} Region2_{it} + \beta_{25} Region3_{it} + \beta_{26} Region4_{it} + \gamma_t + \varepsilon_{it}$$

ตารางที่ 1 ตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างของแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

ตัวแปร	คำอธิบายตัวแปร	สมมติฐาน	แหล่งอ้างอิง
ตัวแปรตาม			
ค่าจ้าง ($\ln Wage_{it}$)	ค่าจ้างแรงงานหญิงที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรม การผลิต (บาท/เดือน)		
ตัวแปรปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร			
อายุ (Age_{it})	อายุของแรงงานหญิง (ปี)	+	Kompa and Witkoska (2018, p. 252) , Oksuler (2008, p. 1), Cankal and Gokce (2015, p. 73)
อายุ (Age^2_{it})	อายุของแรงงานหญิงกำลังสอง (ปี)	-	ปวีณา ลีตระกูล (2559, ออนไลน์)
สถานภาพสมรส ($Marital_{it}$)	สถานภาพสมรสของแรงงานหญิงเป็นตัวแปรหุ่น ได้แก่ 1 = สมรส, 0 = โสด หม้าย หย่าร้าง แยกกันอยู่	- +	Nawata and li (2004, p. 5), ฉัตรมณี ช่อเพชร และ กิริยา กุลกลการ (2554, น.18), ปวีณา ลีตระกูล (2554, น. 38), Bui and Permpoonwiwat (2015, p. 2) (Korenman & Neumark, 1992, p. 233)
การศึกษา (Edu_{it})	จำนวนปีการศึกษาที่จบการศึกษาของแรงงาน หญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต (ปี)	+	Cankal and Gokce (2015, p. 73), Kompa and Witkoska (2018, p. 252), ปวีณา ลีตระกูล (2559, ออนไลน์) , Bui and Permpoonwiwat (2015, p. 19) Adamchik และ Bedi (2000, p. 203) Paz & Kapri (2019, p. 22)
ประสบการณ์การทำงาน (Exp_{it})	จำนวนปีประสบการณ์ทำงานของแรงงานหญิง (ประสบการณ์= อายุ-จำนวนปีการศึกษา-6)	+	Neumark and Korenman (1992, p. 379), Nawata and li (2004, p. 5), Cankal and Gokce (2015, p. 73)
ประสบการณ์การทำงาน (Exp^2_{it})	จำนวนปีประสบการณ์ทำงานของ แรงงานหญิงกำลังสอง (ประสบการณ์= อายุ-จำนวนปีการศึกษา-6)	-	Neumark and Korenman (1992, p. 379), Nawata and li (2004, p. 5), Cankal and Gokce (2015, p. 73)

ตัวแปร	คำอธิบายตัวแปร	สมมติฐาน	แหล่งอ้างอิง
จำนวนบุตร ($Children_{it}$)	จำนวนบุตรของแรงงานหญิง (คน)	-	Nawata and li (2004, p. 5), ฉัตรณิ ช่อเพชร และ กิริยา กุลกลการ (2554, น. 18), Korenman and Neumark (1992, p. 233), Christofides, Polycarpou and Vrachimis (2010, p. 18)
จำนวนผู้สูงอายุ ($Elderly_{it}$)	จำนวนผู้สูงอายุของแรงงานหญิง (คน)	-	ปิณดา ลีตระกูล (2559, ออนไลน์)
ประเภทครัวเรือน ส่วนบุคคล ($Type_{it}$)	ครัวเรือนส่วนบุคคลของแรงงานหญิงเป็น ตัวแปรหุ่น ได้แก่ 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่	+	ปิณดา ลีตระกูล (2559, ออนไลน์)
หัวหน้าครัวเรือน ($Headh_{it}$)	หัวหน้าครัวเรือน เป็นตัวแปรหุ่น ได้แก่ 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่	+	ปิณดา ลีตระกูล (2559, ออนไลน์)

ตัวแปรปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

อาชีพ ($Occup_{it}$)	อาชีพของแรงงานหญิง กำหนดให้กลุ่มของ แรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุม เครื่องจักรโรงงานเป็นกลุ่มอ้างอิง และกลุ่มอื่นๆ เป็นตัวแปรหุ่น ได้แก่ กลุ่มแรงงานมีฝีมือ ($Occup1_{it}$) ผู้จัดการ กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Occup2_{it}$) เสมียน กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Occup3_{it}$) เจ้าหน้าที่เทคนิค กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Occup4_{it}$) ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Occup5_{it}$) กลุ่มอาชีพแรงงานกึ่งมีฝีมือ พนักงานบริการ กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Occup6_{it}$) ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Occup7_{it}$) ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้อง กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่	+	Kompa and Witkoska (2018, p. 252), Mohammadi, Torabi, and Dogani (2015, p. 166), Cankal and Gokce (2015, p. 73), ฉัตรณิ ช่อเพชร และกิริยา กุลกลการ (2554, น. 18), Bui and Permpoonwivat (2015, p. 2), Anupama (2007, p. 1007)
------------------------	---	---	---

ตัวแปร	คำอธิบายตัวแปร	สมมติฐาน	แหล่งอ้างอิง
ขนาดอุตสาหกรรมการผลิต ($Size_{it}$)	ขนาดอุตสาหกรรมการผลิตที่แรงงานหญิงทำงาน กำหนดให้อุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ (L) ที่มีจำนวนแรงงานหญิงตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป เป็นกลุ่มอ้างอิง และอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง เป็นตัวแปรหุ่น ได้แก่ ($Size1_{it}$) อุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็ก (S) มีจำนวนแรงงานหญิงไม่เกิน 50 คน กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Size2_{it}$) อุตสาหกรรมการผลิตขนาดกลาง (M) มีจำนวนแรงงานหญิง 51-199 คน กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่	+	Kompa and Witkoska (2018, p. 252), Sayeed, Khan and Javed (2003, p. 139), Cankal and Gokce (2015, p. 73), Idson and Oi (1999, p. 104), Fox (2009, p. 83)
ประเภทอุตสาหกรรมการผลิต ($Manuf_{it}$)	ประเภทอุตสาหกรรมการผลิตที่แรงงานหญิงทำงาน กำหนดให้ การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก เป็นกลุ่มอ้างอิงและอุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ เป็นตัวแปรหุ่น ได้แก่ ($Manuf1_{it}$) อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Manuf2_{it}$) อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องแต่งกาย กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Manuf3_{it}$) อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์คอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Manuf4_{it}$) อุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่	+	Cankal and Gokce (2015, p. 73), Kompa and Witkowska (2018, p. 252), Sayeed, Khan and Javed. (2003, p. 139), Davin (2001, p. 9), Ismail and Noor (2005, p. 119)
ชั่วโมงการทำงาน ($TotalHr_{it}$)	จำนวนชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์	+	ปวีณา ลีตระกูล (2559, ออนไลน์), Bui and Permpoonwivat (2015, p. 19) Livermore, Rodgers, and Siminski (2011, p. 80) Nagase (1997, p. 38), Paz & Kapri (2019, p. 1)

ตัวแปร	คำอธิบายตัวแปร	สมมติฐาน	แหล่งอ้างอิง
ตัวแปรปัจจัยด้านสังคม			
พื้นที่อาศัย ($Area_{it}$)	พื้นที่อาศัยในเขตเมืองของแรงงานหญิง ได้แก่ 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่	+	Nawata and li (2004, p. 5), Mohammadi, Torabi, and Dogani (2015, p. 166), Anupama (2007, p. 1007), Damisa and Yohanna (2007, p. 543), ฉัตรมณี ช่อเพชร และ กิริยา กุลกลการ (2554, น. 18), ปวีณา ลีตระกูล (2554, น. 38), Bui and Permpoonwivat (2015, p. 2)
ภูมิภาค ($Region_{it}$)	แรงงานหญิงที่ทำงานในภาคกลางเป็นกลุ่มอ้างอิง และกลุ่มอื่น ๆ เป็นตัวแปรหุ่น ได้แก่ ($Region1_{it}$) กรุงเทพมหานคร กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Region2_{it}$) ภาคเหนือ กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Region3_{it}$) ภาคใต้ กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่ ($Region4_{it}$) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กำหนด 1 = ใช่, 0 = ไม่ใช่	+	Sayed, Khan and Javed (2003, p. 138), ปวีณา ลีตระกูล (2559, ออนไลน์), Krueger & Summers (1988, p. 259)

หมายเหตุ: โดยที่ตัวห้อย it คือ ชุดข้อมูลที่ i ของปีที่ t

ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมผลิตตามขนาดอุตสาหกรรม ทั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก รวม 4 แบบจำลอง ได้แก่แบบจำลองอุตสาหกรรมผลิตทั้งหมด แบบจำลองอุตสาหกรรมผลิตขนาดใหญ่

แบบจำลองอุตสาหกรรมผลิตขนาดกลาง และแบบจำลองอุตสาหกรรมผลิตขนาดเล็ก ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังแสดงในตารางที่ 2 โดยมีปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างในอุตสาหกรรมผลิต 3 ด้าน คือ ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านสังคม

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตตามขนาดอุตสาหกรรม ด้วยวิธีการประมาณการกำลังสองน้อยที่สุดแบบทั่วไป (Generalized Least Squares :GLS)

ตัวแปรอิสระ	แบบจำลองที่ 1 อุตสาหกรรม การผลิตทั้งหมด	แบบจำลองที่ 2 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดใหญ่	แบบจำลองที่ 3 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดกลาง	แบบจำลองที่ 4 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดเล็ก
ค่าคงที่	8.5180	8.7072	8.8497	7.8542
ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร				
อายุกำลังสอง	0.00028***	0.0005***	0.00056***	-0.0003
	(0.0074)	(0.0552)	(0.9982)	(0.0091)
สถานภาพสมรส	0.0057	-0.0024***	-0.0056	0.0270
	(0.0049)	(0.0049)	(0.0098)	(0.0331)
การศึกษา	0.0539***	0.0448***	0.0475***	0.0444***
	(0.0005)	(0.0006)	(0.0011)	(0.0005)
ประสบการณ์การทำงาน	-0.0027***	-0.0040***	0.0025***	-0.0114
	(0.0013)	(0.0014)	(0.0027)	(0.0141)
ประสบการณ์การทำงานกำลังสอง	-0.0005***	-0.0005***	-0.0005***	-0.0001***
	(0.0295)	(0.0339)	(0.0604)	(0.0037)
จำนวนบุตร	-0.0083***	-0.0106***	-0.0126***	-0.0011***
	(0.0017)	(0.0020)	(0.0040)	(0.0099)
จำนวนผู้สูงอายุ	-0.0009	-0.0030	-0.0056	0.0030
	(0.0058)	(0.0066)	(0.0128)	(0.0043)
ประเภทครัวเรือนส่วนบุคคล	0.0915	0.1479***	0.2043***	-0.1078
	(0.0289)	(0.0026)	(0.0483)	(0.00139)
หัวหน้าครัวเรือน	0.0106	0.0157	-0.0104	0.0152
	(0.0048)	(0.0055)	(0.0107)	(0.0071)
ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ				
ชั่วโมงการทำงาน	0.0026***	-0.0050***	-0.0064***	0.0108***
	(0.0002)	(0.0006)	(0.0011)	(0.0672)

ตัวแปรอิสระ	แบบจำลองที่ 1 อุตสาหกรรม การผลิตทั้งหมด	แบบจำลองที่ 2 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดใหญ่	แบบจำลองที่ 3 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดกลาง	แบบจำลองที่ 4 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดเล็ก
กลุ่มอาชีพแรงงานมีฝีมือ				
ผู้จัดการ	0.8539***	0.8123***	0.8147***	0.9943***
	(0.0156)	(0.8123)	(0.0301)	(0.0111)
เสมียน	0.3091***	0.2576***	0.2753***	0.4171***
	(0.0085)	(0.0100)	(0.0172)	(0.0607)
เจ้าหน้าที่เทคนิค	0.4450***	0.3888***	0.4385***	0.5816***
	(0.0091)	(0.0100)	(0.0190)	(0.0235)
ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่างๆ	0.6656	0.6320***	0.6406***	0.7699***
	(0.0133)	(0.0146)	(0.0265)	(0.0307)
กลุ่มแรงงานกึ่งมีฝีมือ				
พนักงานบริการ	0.2661	0.1547***	0.2499***	0.3275***
	(0.0187)	(0.0272)	(0.0401)	(0.0461)
ผู้ประกอบการอาชีพงานพื้นฐาน	-0.0290***	-0.0536***	-0.0343	-0.0336
	(0.0064)	(0.0083)	(0.0143)	(0.0349)
ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง	0.0425***	0.0069	0.0172	0.0906***
	(0.0056)	(0.0068)	(0.0129)	(0.01389)
อุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็ก	-0.2993***	%o	%o	%o
	(0.052)	%o	%o	%o
อุตสาหกรรมการผลิตขนาดกลาง	-0.0533***	%o	%o	%o
	(0.0054)	%o	%o	%o
ประเภทอุตสาหกรรมการผลิต				
อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร	-0.0269	-0.0314	-0.0162	-0.0515
	(0.0092)	(0.0099)	(0.0178)	(0.0116)
อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์คอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์	0.0284	0.0507***	-0.0849	-0.0994
	(0.0101)	(0.0102)	(0.0261)	(0.0320)
อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ	-0.1637***	-0.1622***	-0.0581	-0.2330***
	(0.0116)	(0.0138)	(0.0240)	(0.0584)

ตัวแปรอิสระ	แบบจำลองที่ 1 อุตสาหกรรม การผลิตทั้งหมด	แบบจำลองที่ 2 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดใหญ่	แบบจำลองที่ 3 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดกลาง	แบบจำลองที่ 4 อุตสาหกรรม การผลิตขนาดเล็ก
อุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ	-0.0564*** (0.0087)	-0.0350 (0.0093)	-0.0717*** (0.0163)	-0.1149 (0.0350)
อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย	-0.1007*** (0.0105)	-0.0737*** (0.0126)	-0.0697 (0.0210)	-0.1779*** (0.0314)
ปัจจัยด้านสังคม				
พื้นที่อาศัย	0.0198*** (0.0039)	0.0075 (0.0044)	0.0014 (0.0092)	0.0518*** (0.0001)
กรุงเทพมหานคร	0.4341*** (0.0114)	0.3432*** (0.0165)	0.3528*** (0.0213)	0.5573*** (0.0141)
ภาคเหนือ	0.1685*** (0.0082)	0.1779*** (0.0111)	0.1204*** (0.0172)	0.1963*** (0.0239)
ภาคใต้	-0.0077 (0.0094)	0.0304 (0.0133)	-0.0874*** (0.0208)	0.0084 (0.0171)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.0175 (0.0100)	0.0565*** (0.0138)	0.0091 (0.0220)	-0.0041* (0.0181)
N	39306	20558	6203	9545
R-squared	0.4858	0.4551	0.4836	0.2969
Adjusted R-squared	0.4855	0.454427	0.4815	0.2950
S.E. of regression	0.3659	0.311783	0.3370	0.4635
Sum squared resid	4856.2680	1995.884	701.5029	2045.3240
Log likelihood	-14997.3600	-5198.234	-2041.7600	-6191.9180
F-statistic	1269.6480	685.9053	231.3757	160.7751
Prob(F-statistic)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

หมายเหตุ: *** มีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99,
 ** มีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95, และ
 * มีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90

จากตารางที่ 2 ผลของการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตในสมการแบบจำลองที่ 1 ที่แสดงภาพรวมของอุตสาหกรรมการผลิตทั้งหมด พบว่า ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร คือ อายุ โดยแรงงานหญิงอายุ 24-54 ปี ที่ทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมการผลิตมีผลต่อค่าจ้างในทิศทางบวก ส่วนปัจจัยด้านการศึกษาของแรงงานหญิงนั้นมีผลต่อค่าจ้างโดยที่แรงงานหญิงมีการศึกษาสูงขึ้นจะได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นด้วย

สำหรับปัจจัยด้านเศรษฐกิจจากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่า ปัจจัยด้านอาชีพของแรงงานหญิงที่ส่งผลทางบวกต่อค่าจ้าง คือ แรงงานหญิงที่เป็นกลุ่มแรงงานมีฝีมือ หมายความว่า แรงงานหญิงที่เป็นกลุ่มแรงงานมีฝีมือมีผลต่อค่าจ้างเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงาน และกลุ่มแรงงานกึ่งมีฝีมือมีบางสาขาอาชีพที่ส่งผลต่อค่าจ้าง ได้แก่ พนักงานบริการที่มีผลทางบวกต่อค่าจ้างเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงาน สำหรับปัจจัยด้านสังคมนั้นการอยู่อาศัยในพื้นที่เขตเมืองและทำงานในกรุงเทพมหานครและภาคเหนือก็มีผลเชิงบวกต่อค่าจ้างเมื่อเทียบกับการทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากรที่มีผลต่อค่าจ้างในทิศทางตรงกันข้าม ได้แก่ ประสบการณ์การทำงานและจำนวนบุตร นั่นคือ ประสบการณ์การทำงานของแรงงานหญิงนั้นมีผลเชิงลบต่อค่าจ้าง ประสบการณ์เพิ่มขึ้นค่าจ้างกลับไม่เพิ่มตามประสบการณ์ และแรงงานหญิงที่ต้องดูแลบุตร หากมีบุตรเพิ่มขึ้นจะมีผลต่อค่าจ้างที่ได้รับน้อยลง และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ แรงงานหญิงเป็นกลุ่มแรงงานกึ่งมีฝีมือจะมีผลต่อค่าจ้างเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงาน และการทำงานในขนาดอุตสาหกรรมการผลิตที่แตกต่างกันเป็นปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้าง โดยที่

แรงงานหญิงทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตขนาดกลางและขนาดเล็กมีผลต่อค่าจ้างในทางลบ สำหรับประเภทอุตสาหกรรมการผลิต คือ อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ เช่น การผลิตเครื่องประดับ เครื่องดนตรี เป็นต้น อุตสาหกรรมผลิตอื่นๆ และอุตสาหกรรมผลิตเครื่องแต่งกาย มีผลต่อค่าจ้างในทางลบเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติกที่เป็นกลุ่มอ้างอิง

เมื่อพิจารณาแยกแต่ละขนาดอุตสาหกรรมการผลิตจากสมการแบบจำลองที่ 2 อุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ พบว่า อายุของแรงงานหญิงเพิ่มขึ้นส่งผลให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้น และการมีการศึกษาที่สูงขึ้นก็จะมีค่าจ้างเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน การอยู่ในครัวเรือนส่วนบุคคลจะมีผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ไม่ได้อยู่กับครัวเรือนส่วนบุคคล ปัจจัยด้านอาชีพที่ส่งผลทางบวกเหมือนกับสมการแบบจำลองที่ 1 ที่พบว่า แรงงานหญิงที่เป็นแรงงานมีฝีมือจะมีผลต่อค่าจ้างเทียบกับแรงงานกึ่งมีฝีมือที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงาน และแรงงานหญิงที่เป็นแรงงานกึ่งมีฝีมือจะมีบางกลุ่มอาชีพที่มีผลบวกต่อค่าจ้าง คือ แรงงานหญิงทำงานเป็นพนักงานบริการจะมีผลต่อค่าจ้างเทียบกับแรงงานกึ่งมีฝีมือที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงาน สำหรับปัจจัยด้านสังคมที่แรงงานหญิงทำงานในกรุงเทพมหานครมีผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับการทำงานในภาคกลาง

ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างในทิศทางตรงกันข้ามกันพบว่า ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร คือ สถานภาพสมรส นั่นคือ แรงงานหญิงที่สมรสแล้วจะมีผลต่อค่าจ้างในทางลบเมื่อเทียบแรงงานหญิงโสด หม้าย หย่าร้าง ด้านประสบการณ์การทำงานของแรงงานหญิงจะมีผลในเชิงลบต่อค่าจ้าง นั่นคือแรงงานหญิงที่มีประสบการณ์เพิ่มขึ้นค่าจ้างกลับไม่เพิ่มตามประสบการณ์ และเมื่อจำนวนบุตรเพิ่มขึ้นจะมีผลต่อค่าจ้างลดลง สำหรับปัจจัย

ด้านอาชีพที่แรงงานหญิงเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ มีเพียงบางสาขาอาชีพที่มีผลทางลบต่อค่าจ้าง นั่นคือ แรงงานหญิงเป็นผู้ประกอบอาชีพพนักงานพื้นฐานและช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องจะมีผลต่อค่าจ้างลดลงเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรและเมื่อแบ่งตามประเภทอุตสาหกรรมการผลิต พบว่าแรงงานหญิงที่ทำงานอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์คอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์ เมื่อเทียบกับอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงาน และการผลิตเครื่องแต่งกายและการผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ เช่น เครื่องประดับและเครื่องเล่น เป็นต้น จะมีผลต่อค่าจ้างเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติกที่เป็นกลุ่มอ้างอิง ทั้งนี้ในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ยังพบว่าแม้แรงงานหญิงจะมีชั่วโมงการทำงานที่เพิ่มขึ้นกลับไม่ส่งผลต่อค่าจ้าง

จากสมการแบบจำลองที่ 3 อุตสาหกรรมการผลิตขนาดกลาง พบว่า ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร คือ อายุและการศึกษา มีผลต่อค่าจ้างเพิ่มขึ้น หมายความว่า แรงงานหญิงมีอายุเพิ่มขึ้นค่าจ้างที่ได้รับเพิ่มขึ้น และการศึกษาของแรงงานหญิงสูงขึ้นจะได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับสมการแบบจำลองที่ 2 และด้านประสบการณ์การทำงานของแรงงานหญิงนั้นส่งผลเชิงบวกต่อค่าจ้าง เมื่อแรงงานหญิงมีประสบการณ์เพิ่มขึ้นค่าจ้างเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง การอยู่ในครัวเรือนส่วนบุคคลจะมีผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ไม่ได้อยู่กับครัวเรือนส่วนบุคคล ปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่พบว่า แรงงานหญิงที่เป็นกลุ่มแรงงานมีฝีมือมีผลต่อค่าจ้าง หมายความว่า แรงงานหญิงที่เป็นแรงงานมีฝีมือจะมีผลต่อค่าจ้างเพิ่มขึ้น สำหรับกลุ่มแรงงานหญิงที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือมีเพียงสาขาอาชีพ นั่นคือ ผู้ประกอบอาชีพพนักงานพื้นฐานจะมีผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร สำหรับปัจจัยด้านสังคมแรงงานหญิงทำงานในกรุงเทพมหานครและภาคเหนือมีผลต่อค่าจ้าง

โดยที่มีผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับการทำงานในภาคกลาง และตัวแปรที่ส่งผลต่อค่าจ้าง ในทิศทางตรงกันข้ามกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่พบว่า ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากรเมื่อแรงงานหญิงมีจำนวนบุตรเพิ่มขึ้นจะมีผลต่อค่าจ้างในทางลบ และในส่วนของปัจจัยด้านสังคม คือ แรงงานหญิงที่ทำงานในภาคใต้มีผลต่อค่าจ้างในทางลบเมื่อเทียบกับการทำงานในภาคกลาง

สำหรับสมการแบบจำลองที่ 4 อุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็ก พบว่า ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากร คือ การศึกษามีผลต่อค่าจ้าง นั่นคือ การศึกษาสูงขึ้นส่งผลให้แรงงานหญิงได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น และปัจจัยด้านอาชีพที่แรงงานหญิงเป็นกลุ่มของแรงงานมีฝีมือมีผลต่อค่าจ้าง นั่นหมายความว่า แรงงานหญิงที่เป็นแรงงานมีฝีมือจะมีผลต่อค่าจ้างเพิ่มขึ้นเทียบกับเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร ในส่วนของกลุ่มแรงงานหญิงที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือมีเพียงสาขาอาชีพผู้ปฏิบัติงานอาชีพพื้นฐานที่ส่งผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร และปัจจัยด้านชั่วโมงการทำงานของแรงงานหญิงเพิ่มขึ้นค่าจ้างก็เพิ่มขึ้นด้วย สำหรับตัวแปรที่ส่งผลต่อค่าจ้าง ในทิศทางตรงกันข้ามกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ พบว่า ประสบการณ์การทำงานของแรงงานหญิงมีต่อค่าจ้างในทางลบ คือ แรงงานหญิงที่มีประสบการณ์เพิ่มขึ้นค่าจ้างกลับไม่เพิ่มตามประสบการณ์และการมีจำนวนบุตรเพิ่มขึ้นส่งผลให้มีค่าจ้างลดลงเช่นเดียวกัน

เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ทั้งอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมการผลิตขนาดกลาง และอุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็ก สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตตามขนาดอุตสาหกรรมโดยภาพรวมพบว่า ปัจจัยหลักที่มีผลต่อค่าจ้างเหมือนกันทั้ง 3 ขนาดอุตสาหกรรมการผลิต คือ การศึกษาซึ่งเป็น

ปัจจัยด้านคุณลักษณะประชากรโดยที่แรงงานหญิงมีการศึกษาเพิ่มขึ้นก็จะได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น และในส่วนของการปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่แบ่งกลุ่มอาชีพตามทักษะฝีมือแรงงาน พบว่า ในทุกขนาดอุตสาหกรรมการผลิตแรงงานหญิงเป็นกลุ่มแรงงานที่มีฝีมือจะมีผลต่อค่าจ้าง และการที่แรงงานหญิงเป็นพนักงานบริการที่จัดอยู่ในกลุ่มแรงงานที่มีฝีมือก็มีผลต่อค่าจ้างเช่นเดียวกันเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร แต่หากแรงงานหญิงเป็นผู้ประกอบอาชีพพนักงานพื้นฐานจะมีผลต่อค่าจ้างลดลงเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร ในส่วนของประสบการณ์การทำงานของแรงงานหญิงนั้นมีผลเชิงลบต่อค่าจ้าง ประสบการณ์เพิ่มขึ้นค่าจ้างกลับไม่เพิ่มตามประสบการณ์ และแรงงานหญิงมีจำนวนบุตรและเพิ่มขึ้นจะส่งผลต่อค่าจ้างในทิศทางลบ สำหรับปัจจัยด้านสังคมพบว่า ในทุกขนาดอุตสาหกรรมผลิตนั้นแรงงานหญิงที่อาศัยและทำงานในกรุงเทพมหานครจะมีผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับการทำงานในภาคกลาง

เมื่อแบ่งพิจารณาความแตกต่างในแต่ละขนาดอุตสาหกรรม พบว่า แรงงานหญิงที่ทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่และขนาดกลางมีปัจจัยด้านอายุที่ส่งผลต่อค่าจ้างเมื่อแรงงานหญิงมีอายุเพิ่มขึ้น แต่สำหรับแรงงานหญิงที่ทำงานในอุตสาหกรรมผลิตขนาดเล็กกลับพบว่า ปัจจัยด้านอายุไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และยังพบว่า แรงงานหญิงทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่หากสมรสแล้วจะมีผลต่อค่าจ้างในทางลบเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงโสด หม้าย หย่าร้าง และการเป็นครัวเรือนส่วนบุคคลของแรงงานหญิงที่ทำงานในอุตสาหกรรมผลิตขนาดใหญ่และขนาดกลางมีผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ไม่ได้เป็นครัวเรือนส่วนบุคคล สำหรับแรงงานหญิงที่ทำงานในอุตสาหกรรมผลิตขนาดใหญ่และขนาดกลางมีผลต่อค่าจ้างในทิศทางตรงกันข้ามกัน นั่นคือ จำนวนชั่วโมงการทำงานของแรงงานหญิงเพิ่มขึ้น

กลับส่งผลให้ค่าจ้างลดลง แต่ในอุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็กกลับส่งผลต่อค่าจ้างเพิ่มขึ้นเมื่อจำนวนชั่วโมงการทำงานเพิ่มขึ้น

สำหรับปัจจัยด้านอาชีพที่แรงงานหญิงเป็นกลุ่มแรงงานที่มีฝีมือทำงานในอุตสาหกรรมผลิตขนาดใหญ่และขนาดกลางมีผลต่อค่าจ้างในทางลบ เมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรที่เป็นกลุ่มอ้างอิง ในส่วนของอุตสาหกรรมผลิตขนาดเล็กที่แรงงานหญิงส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานที่มีฝีมือจะมีผลต่อค่าจ้าง เมื่อแยกตามประเภทอุตสาหกรรมผลิต พบว่า อุตสาหกรรมผลิตขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ก็ยังพบว่า แรงงานหญิงที่ทำงานในอุตสาหกรรมผลิตเครื่องแต่งกายและอุตสาหกรรมผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ เช่น เครื่องประดับ เครื่องเล่น เป็นต้น มีผลต่อค่าจ้างในทางลบ เมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก สำหรับการทำงานในอุตสาหกรรมผลิตขนาดใหญ่และขนาดเล็ก พบว่า การทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลต่อค่าจ้างในทางบวกเมื่อเทียบกับการทำงานในภาคกลาง

อภิปรายผล

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตตามขนาดของธุรกิจ ทั้งอุตสาหกรรมผลิตขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมผลิตที่มีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แนวโน้มที่ลดลงจากการมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานและแรงงานหญิงส่วนหนึ่งออกจากตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น ด้วยภาระดูแลครอบครัวคือบุตรและผู้สูงอายุ อีกทั้งประเด็นของปัญหาด้านค่าจ้างที่ยังเป็นปัญหาอยู่และการทำงานตามขนาดอุตสาหกรรมที่แตกต่างกันก็ยังมีผลต่อค่าจ้าง

ผลการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นว่า ไม่ว่าจะเป็น
อุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และ
ขนาดเล็ก ก็มีปัจจัยหลักคือ การศึกษาที่เมื่อแรงงานหญิง
มีระดับการศึกษาเพิ่มขึ้นค่าจ้างจะเพิ่มขึ้น จากแนวคิด
การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ว่า หากแรงงานมีการลงทุน
เพื่อการศึกษาซึ่งส่งผลต่อผลิตภาพแรงงานที่เพิ่มขึ้น
ย่อมส่งผลให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นด้วย สำหรับปัจจัยด้าน
คุณลักษณะประชากรที่มีผลต่อค่าจ้างในทิศทางตรงกัน
ข้ามกัน ได้แก่ ประสพการณ์การทำงานและจำนวนบุตร
โดยที่ประสพการณ์การทำงานของแรงงานหญิงนั้น
มีผลเชิงลบต่อค่าจ้าง นั่นคือ หากมีประสพการณ์เพิ่มขึ้น
ค่าจ้างกลับไม่เพิ่มตามประสพการณ์ อาจเนื่องจากผลิต
ภาพแรงงานจะมีลักษณะการเพิ่มขึ้นแบบลดน้อยถอยลง
เมื่อแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานหลังจากสำเร็จการศึกษา
แล้ว เริ่มแรกของการทำงานแรงงานจะมีการค่าจ้าง
ลักษณะเพิ่มขึ้นและจากนั้นจะเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ และ
กลับมาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อถึงช่วงอายุหนึ่งจะลด
น้อยถอยลง และในส่วนของภาระพึ่งพาของบุตร
หากแรงงานหญิงมีจำนวนบุตรเพิ่มขึ้นจะมีผลต่อค่าจ้าง
ในทิศทางตรงกันข้ามกัน โดยภาระการพึ่งพาของบุตร
เป็นหน้าที่ของแรงงานหญิงที่ต้องรับภาระมากขึ้น ทำให้
แรงงานหญิงเลือกไม่ทำงานล่วงเวลา เพื่อมาดูแลบุตร
ทำให้ใช้เวลาในบ้านมากขึ้น และในส่วนของผู้จ้างงาน
ก็ยังให้ทำงานน้อยลง ส่งผลให้เวลาในการทำงานลดลง
ย่อมส่งผลให้ค่าจ้างลดลงไป คือ หากแรงงานหญิง
มีจำนวนบุตรเพิ่มขึ้นจะมีผลต่อค่าจ้างลดลง โดยภาระ
การดูแลบุตรก็เป็นหน้าที่ของแรงงานหญิงทำให้ต้องรับ
ภาระทั้งงานในบ้านและงานนอกบ้าน และอาจส่งผล
ให้แรงงานหญิงบางส่วนต้องออกจากตลาดแรงงาน และ
ปัจจัยในด้านเศรษฐกิจคือ อาชีพที่เมื่อมีการจัดกลุ่มตาม
ทักษะฝีมือแรงงาน พบว่าทั้ง 3 ขนาดอุตสาหกรรม
การผลิต ก็มีผลการศึกษาเช่นเดียวกันที่เป็นกลุ่มอาชีพ
แรงงานมีฝีมือ ได้แก่ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่เทคนิค เสมียน
และผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ โดยแรงงานหญิงที่เป็น

แรงงานมีฝีมือในกลุ่มนี้จะมีผลต่อค่าจ้างเพิ่มขึ้นเทียบกับ
แรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร
ที่เป็นกลุ่มแรงงานกึ่งมีฝีมือ ซึ่งในส่วนของอุตสาหกรรม
การผลิตขนาดใหญ่และขนาดกลางเป็นกลุ่มแรงงาน
กึ่งมีฝีมือที่แรงงานหญิงทำงานเป็นผู้ประกอบอาชีพ
พนักงานพื้นฐาน ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง
มีผลต่อค่าจ้างเมื่อเทียบกับแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพ
เป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรที่เป็นกลุ่มแรงงานกึ่งมีฝีมือ
แรงงานหญิงในกลุ่มนี้ได้รับค่าจ้างลดลงตามขนาด
อุตสาหกรรมการผลิต แสดงให้เห็นว่า เมื่อแรงงานหญิง
ทำงานในขนาดอุตสาหกรรมการผลิตที่แตกต่างกันจะมี
ผลต่อค่าจ้างแตกต่างกันตามทักษะฝีมือแรงงานด้วย
สำหรับค่าจ้างของแรงงานหญิงที่ทำงานในขนาด
อุตสาหกรรมที่แตกต่างกันย่อมได้รับค่าจ้างแตกต่างกัน
สำหรับปัจจัยด้านสังคมในทุกขนาดอุตสาหกรรมการผลิต
หากแรงงานหญิงมีที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและทำงาน
ในกรุงเทพมหานครจะมีผลต่อค่าจ้างเพิ่มขึ้นเทียบกับ
การทำงานในภาคกลาง ทั้งนี้เพราะการจ้างงานที่
แตกต่างกันนี้เป็นไปตามประเภทอุตสาหกรรมในแต่ละ
ภูมิภาค สะท้อนถึงมีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม
การผลิตที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก จะสังเกตได้ว่า
การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมการผลิตที่แตกต่างกันไป
ตามภูมิภาค โดยจะส่งผลให้ความต้องการทำงานของ
แรงงานและความต้องการจ้างงานของสถานประกอบการ
ไม่สมดุลไปด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานหญิง
ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ
ดังต่อไปนี้

1. ผลการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยหลักคือ
การศึกษาที่สูงขึ้นเป็นการลงทุนด้วยตนเองและการลงทุน

ของครอบครัว หากภาครัฐช่วยสนับสนุนโดยเป็นการลงทุนของภาครัฐจะยิ่งทำให้ผลิตภาพแรงงานหญิงเพิ่มขึ้นด้วยการศึกษาและฝึกอบรม และควรส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของการทำงานอย่างต่อเนื่อง ให้ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น โดยกระทรวงแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานหรือเป็นการจัดอบรมในสถานประกอบการ

2. ภาระการเลี้ยงดูบุตรของแรงงานหญิงส่งผลต่อค่าจ้างลดลง ซึ่งภาระการดูแลบุตรเป็นหน้าที่ของแรงงานหญิง เมื่อแรงงานหญิงใช้เวลาในการดูแลบุตรเพิ่มขึ้นย่อมส่งผลต่อเวลาการทำงาน ดังนั้น ภาครัฐโดยกระทรวงแรงงานและสถานประกอบการควรมีแนวทางการลดภาระการเลี้ยงดูบุตรให้กับแรงงานหญิง เช่น การจัดสวัสดิการภายในสถานที่ทำงานให้สามารถพาลูกมาเลี้ยงที่ทำงานได้ การให้เลิกทำงานล่วงหน้า เป็นต้น

3. แรงงานมีทักษะฝีมือที่แตกต่างกันย่อมได้รับค่าจ้างที่แตกต่างกันไปด้วย โดยรัฐบาลควรกำหนดลักษณะงานและจัดหางานให้กับแรงงานหญิงตามทักษะฝีมือแรงงาน และควรให้ความสำคัญกับรูปแบบการจ้างงานสำหรับแรงงานหญิง รวมถึงการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรปรับเปลี่ยนนำแบบจำลองไปประยุกต์ใช้กับอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ ต่อไป ได้แก่ ภาคการเกษตรและภาคบริการ เพื่อให้เห็นแนวทางการสนับสนุนการทำงานของแรงงานหญิง

2. ควรมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการลงทุนด้านการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะแรงงานหญิงโดยสะท้อนในเรื่องของการลงทุนของแรงงานและการลงทุนของภาครัฐ รวมถึงสถานประกอบการเพื่อให้เกิดการลงทุนที่คุ้มค่า

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ไพฑูรย์ ไกรพรศักดิ์. (2559). *เศรษฐมิติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระทรวงแรงงาน. (2564). รายงานการศึกษาวิจัยแนวทางการเพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อพัฒนาคุณภาพของผลิตภาพแรงงานไทย. *ค่าจ้างและผลิตภาพ* (2-10). สืบค้นจาก <https://www.dsd.go.th/>
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2545). *กฎกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2545*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/ConsumerInfo/List_Infolmage/SMEs.jpg
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2561). รายงานประจำปี 2561. สืบค้นจาก <https://www.oie.go.th/view/>
- ฉัตรมณี ข้อเพชร และกิริยา กุลกลการ. (2554). การเลือกปฏิบัติทางเพศด้านค่าจ้างในตลาดแรงงานไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์ประยุกต์*, 18(2), 17-31.
- นงนุช สุนทรชวากานต์. (2559). *เศรษฐศาสตร์แรงงาน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปวีณา ลีตระกูล. (2554). ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างผู้หญิงและผู้ชายในตลาดแรงงานของประเทศไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*, 5(9), 38-54.
- _____. (2559). *การวิเคราะห์แนวทางสนับสนุนการทำงานของหญิงในสังคมสูงวัย*. (ปริญญาานิพนธ์ปริญญาตรี) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, เศรษฐศาสตร์. สืบค้นจาก http://thesis.swu.ac.th/swudis/Econ/Paweena_L.pdf
- ศศิวิมล ต้นติวุฒิ. (2561). *ผลิตภาพแรงงาน: ปัจจัยกำหนดรายได้ที่ยั่งยืน*. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2016/11/labour-productivity/>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2552). *การจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมประเทศไทย ปี 2552 (ฉบับปรับปรุงโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ)*. สืบค้นจาก <http://statstd.nso.go.th/classification/list.aspx>:
- _____. (2554). *ตัวอย่างอาชีพตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ฉบับแปลจาก International Standard Classification of Occupation: ISCO-08) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1*. สืบค้นจาก <http://statstd.nso.go.th/classification/download.aspx>:
- _____. (2562). *การทำงานของสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562*. สืบค้นจาก <http://www.nso.go.th/sites/2014>
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2562). *การยกระดับการเข้าถึงทักษะทางเทคนิคด้านอิเล็กทรอนิกส์ของแรงงานสตรี*. สืบค้นจาก https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_721360/lang--en/index.htm

ภาษาต่างประเทศ

- Adamchik, V. A., & Bedi, A. S. (2000). Wage Differentials Between the Public and the Private Sectors: Evidence from an Economy in Transition. *Labour economics*, 7(2), 203-224.
- Anupama. (2007). Gender Discrimination in Quality of Employment and Wages in Unorganised Manufacturing Sector of India. *Indian Journal of Labour Economics*, 50(4), 1007-1019.
- Becker, G. S. (2009). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago: University of Chicago press.
- Black, S. E., Schanzenbach, D. W., & Breitwieser, A. (2017). *The Recent Decline in Women's Labor Force Participation*. Driving Growth through Women's Economic Participation, The Hamilton Project the Brookings Institution, and Northwestern University, 5.
- Bui, M.-T. T., & Permpoonwiwat, C. K. (2015). Gender Wage Inequality in Thailand: A Sectoral Perspective. *The Journal of Behavioral Science*, 10(2), 19-36.
- Cahuc, P., Carcillo, S., & Zylberberg, A. (2014). *Labor Economics*. France, Europe: HAL CCSD.MIT Press.
- Cankal, E., & Gokce, A. (2015). The Determinants of Earnings in Turkey. *International Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 73-79.
- Christofides, L. N., Polycarpou, A., & Vrachimis, K. (2010). *The Gender Wage Gaps, 'Sticky Floors' and 'Glass Ceilings' of the European Union*. (Discussion Paper No. 5044). Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA).
- Damisa, M., & Yohanna, M. (2007). Role of Rural Women in Farm Management Decision Making Process: Ordered probit analysis. *World Journal of Agricultural Sciences*, 3(4), 543-546.
- Davin, D. (2001). *The Impact of Export-oriented Manufacturing on Chinese Women Workers*. Paper Prepared for the UNRISD Project on Globalization, Export-oriented Employment for Women and Social Policy. Geneva.
- Fox, J. T. (2009). Firm-size Wage Gaps, Job Responsibility, and Hierarchical Matching. *Journal of Labor Economics*, 27(1), 83-126.
- Ganguly, C., & Sasmal, J. (2020). Wage-differentials and Their Determinants Across Industries in the Organized Manufacturing Sector of India. *Global Business Review*, 0972150920912567.
- Hassan, S. A., & Rafaz, N. (2017). The Role of Female Education in Economic Growth of Pakistan: A Time Series Analysis from 1990-2016. *International Journal of Innovation Economic Development Cultural Change*, 3(5), 83-93.
- Idson, T. L., & Oi, W. Y. (1999). Workers are More Productive in Large Firms. *American Economic Review*, 89(2), 104-108.

- International Labour Office. (2018). *Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind Gender Pay Gaps*. Retrieved from https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/WCMS_650568/
- Ismail, R., & Noor, Z. M. (2005). Gender Wage Differentials in the Malaysian Manufacturing Sector. *International Journal of Economics, Management Accounting*, 13(2), 241-259.
- Killingsworth, M. R., & Heckman, J. (1986). Female Labor Supply: A Survey. *Handbook of Labor Economics*, 1, 103-204.
- Klasen, S., & Lamanna, F. (2009). The Impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth: New Evidence for a Panel of Countries. *Feminist Economics*, 15(3), 91-132.
- Klasen, S., & Pieters, J. (2012). Push or pull? Drivers of Female Labor Force Participation During India's Economic Boom. *IZA Discussion Papers, No. 6395*, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, 1-34.
- Knight, T. (2016). Women and the Chinese Labor Market: Recent Patterns and Future Possibilities. *Chinese Economy*, 49(3), 213-227.
- Kompa, K., & Witkowska, D. (2018). Factors Affecting Men's and Women's Earnings in Poland. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 31(1), 252-269.
- Korenman, S., & Neumark, D. (1992). Marriage, Motherhood, and Wages. *Journal of Human Resources, Spring*, 27(2), pp. 233-255.
- Koyuncu, Y., Yilmaz, R., & Ünver, M. (2016). The Relationship Between Female Labor Force Participation and Labor Productivity: Panel Data Analysis. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11(2), 237-249.
- Krueger, A. B., & Summers, L. H. (1988). Efficiency Wages and the Inter-industry Wage Structure. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 259-293.
- Liao, L., & Paweenawat, S. W. (2018). *Labour Supply of Married Women in Thailand: 1985-2016*. PIER Discussion Papers, 88.
- Livermore, T., Rodgers, J., & Siminski, P. (2011). The Effect of Motherhood on Wages and Wage Growth: Evidence for Australia. *Economic Record*, 87, 80-91.
- Matuszewska-Janica, A. (2014). Wages Inequalities Between Men and Women: Eurostat SES Metadata Analysis Applying Econometric Models. *Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych*, 15(1), 113-124.
- Mincer, J. (1962). Labor Force Participation of Married Women: A Study of Labor Supply. In *Aspects of Labor Economics* (pp. 63-105). Princeton: Princeton University Press.

- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*: New York: Columbia University Press for National Bureau of Economic Research, 41-63.
- Mohammadi, H., Torabi, S., & Dogani, A. (2015). Application of Ordered Logit Model in Investigating the Factors Affecting People's Income (A Case Study in Tehran City). *International Journal of Academic Research in Economics Management Science*, 5(3), 2226-3624.
- Nagase, N. (1997). Wage Differentials and Labour Supply of Married Women in Japan: Part-time and Informal Sector Work Opportunities. *The Japanese Economic Review*, 48(1), 29-42.
- Nawata, K., & Ii, M. (2004). Estimation of the Labor Participation and Wage Equation Model of Japanese Married Women by the Simultaneous Maximum Likelihood Method. *Journal of the Japanese and International Economies*, 18(3), 301-315.
- Neumark, D., & Korenman, S. (1992). Sources of Bias in Women's Wage Equations: Results Using Sibling Data. *The Journal of Human Resources*, 29(2), 379-405. doi:10.2307/146103
- Oksuzler, O. (2008). Does education pay off in Turkey? An ordered logit approach. *The Empirical Economics Letters*, 7(2), 213-221.
- Oosterbeek, H., & Praag, M. (1995). Firm-size Wage Differentials in The Netherlands. *Small Business Economics*, 7, 173-182.
- Paz, L. S., & Kapri, K. P. (2019). The Effects of the Chinese Imports on Brazilian Manufacturing Workers. *Economies*, 7(3), 76.
- Rajasekhar, D., Suchitra, J., & Manjula, R. (2007). Women Workers in Urban Informal Employment: The Status of Agarbathi and Garment Workers in Karnataka. *Indian Journal of Labour Economics*, 50(4), 835-846.
- Sayeed, A., Khan, F. S., & Javed, S. (2003). Income Patterns of Woman Workers in Pakistan A Case Study of the Urban Manufacturing Sector. *Lahore Journal of Economics*, 8(1), 139-154.
- Seguino, S., & Were, M. (2014). Gender, Development and Economic Growth in Sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies*, 23(suppl_1), i18-i61.
- Tzannatos, Z. (1999). Women and Labor Market Changes in the Global Economy: Growth Helps, Inequalities Hurt and Public Policy Matters. *World Development*, 27(3), 551-569.
- World Economic Forum. (2018). *The Global Gender Gap Report*, World Economic Forum Geneva. Retrieved from <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2018>

รัฐธรรมนูญ หลักประกันกระบวนการสร้างสันติภาพ ในมินดาเนาและชายแดนใต้ของไทย

Does the Constitution Guarantee the Peace Process in Mindanao
and Thailand's Deep South Conflict

ฟารีดา ปันจอร์^{***}
Fareeda Panjor^{***}

บทความนี้

Received

6 พฤษภาคม 2565

Revised

11 กรกฎาคม 2565

Accepted

1 สิงหาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความวิชาการรัฐธรรมนูญ หลักประกันกระบวนการสร้างสันติภาพในมินดาเนาและชายแดนใต้ของไทย? มีเป้าหมายเพื่อที่จะเข้าใจแนวทางการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งในมุมมองที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐธรรมนูญกับกระบวนการสันติภาพ โดยศึกษาเปรียบเทียบพื้นที่ความขัดแย้งบังซามูโรในมินดาเนาทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์กับจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย งานศึกษานี้ใช้การวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อมูลบางส่วนจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายของโครงการวิจัยที่กำลังดำเนินการ จากการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบค้นพบว่า ข้อตกลงสันติภาพ ตัวบทรัฐธรรมนูญ โครงสร้างการทำงานเพื่อสันติภาพกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน กรณีศึกษาความขัดแย้งในบังซามูโรพบว่าในความเป็นจริงแม้จะมีอุปสรรคในการสถาปนาโครงสร้างการเมืองการปกครองในพื้นที่ความขัดแย้งบังซามูโรแต่การที่รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงการมีพื้นที่ปกครองตนเองมินดาเนา ถือได้ว่าเป็นหลักประกันในการผลักดันข้อตกลงสันติภาพให้มีผลในทางกฎหมายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ขณะที่ความขัดแย้งที่ชายแดนใต้ที่ยังมีความรุนแรงยืดเยื้อและการบริหารงานพื้นที่

* อาจารย์และนักวิจัย สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

** Lecturer and Researcher, Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University

ถูกกำหนดผ่านกลไกและหน่วยงานพิเศษอย่างกองอำนวยการรักษาความสงบภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) บทเรียนจากมินดาเนาสามารถเป็นบทเรียนให้กับความขัดแย้งที่ชายแดนใต้ว่าการแสวงหาทางออกทางการเมืองผ่านกระบวนการจำเป็นต้องมุ่งพิจารณาที่ไปรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นโครงสร้างการทำงานเพื่อสันติภาพที่ต้องการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการแสวงหาหลักประกันเพื่อสันติภาพที่ยั่งยืนในชายแดนใต้

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญ--ฟิลิปปินส์, สันติภาพ, มินดาเนา

Abstract

The study aims to understand how conflict is transformed through a constitution and a peace process by comparing the Bangsamoro conflict in Southern Mindanao, the Philippines, and the conflict in the Deep South of Thailand. This study is done through document analysis, with qualitative data derived from the ongoing research project. This comparative study found that peace agreements, constitution text, peace infrastructure, law, and people's participation are relevant to sustainable peace. A case study of the Bangsamoro conflict found that there have been many obstacles to establishing a political structure in Bangsamoro over time. However, the Philippines' constitution clearly stipulates the autonomy of Mindanao as a guarantee for a peace deal. Meanwhile, Thailand's Deep South is still in violent conflict and the area is administered through special agencies such as Internal Security Operations Command (ISOC) and the Southern Border Provinces Administrative Center. Therefore from this study, the lessons of the constitution and the peace process in the Bangsamoro conflict could inspire adaptation of that agenda into the Southern Thailand peace process through constitutional amendment and political institutions. A peace structure must be inclusive to pursue guarantees for lasting peace in Thailand's Deep South.

Keywords: Constitution—Philippines, Peace, Mindanao

บทนำ

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองต้องการแสวงหาวิธีการที่สร้างสรรค์ในการรับมือกับความขัดแย้งที่มีความสำคัญยิ่ง งานชิ้นนี้มุ่งศึกษาแนวทางการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งโดยกระบวนการรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพ นำมาสู่คำถามที่ว่ารัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองมีการทำงานเพื่อรองรับกระบวนการสันติภาพอย่างไร โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ความขัดแย้งบังซาโมโรในมินดาเนาทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์กับจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย งานศึกษาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อทำความเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองมีส่วนสำคัญอย่างไรในการผลักดันกระบวนการสันติภาพ 2) เพื่อค้นหา “แนวทาง” การผลักดันกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ภายใต้แนวทางของสถาบันทางการเมืองและกระบวนการรัฐธรรมนูญไปสู่การสถาปนาสันติภาพที่ยั่งยืนกว่า

กรอบแนวคิด

หากพิจารณาไปที่ปัญหาใจกลางของความขัดแย้งของทั้งสองพื้นที่ ปัญหาทางโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ยังคงเป็นปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลและต่อผู้คนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์อย่างทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์และชายแดนใต้ของประเทศไทย แม้เราจะเห็นวิธีการแสวงหาทางออกในหลายรูปแบบแต่เป็นที่น่าสนใจว่าพลังของการขับเคลื่อนของผู้คนในการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติภาพซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมการเมืองจะมีท่าทีสอดคล้อง สนับสนุน หรือท้าทายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของประเทศอย่างไร บทเรียนจากความขัดแย้งที่มินดาเนาและชายแดนใต้จะเป็น

กรณีศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจต่อสถานะการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและชนกลุ่มน้อยผ่านมุมมองของกระบวนการสันติภาพรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของประเทศ

ดังนั้นการทบทวนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับพลเมืองควรจะต้องถูกหยิบยกมาอีกครั้งโดยพิจารณาจากแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวของผู้คนในการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งที่ฐานรากซึ่งประกอบไปด้วยสองมุมมอง คือ มุมมองแรกคือแนวทางของการกลืนกลายทางวัฒนธรรม หมายถึงการใช้มาตรการทางการเมืองของผู้มีอำนาจในการหลอมรวมวัฒนธรรมที่หลากหลายให้เป็นหนึ่งเดียวและเป็นระบบเพื่อจัดการกับกลุ่มชาติพันธุ์โดยทั่วไป ผ่านเครื่องมือทางการปกครองในรูปแบบต่างๆ เช่น โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง การควบคุมโดยกองกำลังทหาร ตำรวจ การจำกัดใช้ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อจำกัดเสรีภาพทางการเมืองหรือการอพยพผู้คนไปยังท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น (Kymlicka, 2002, p. 351)

มุมมองที่สอง คือ แนวคิดว่าด้วยการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมของผู้คนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ไปตามปทัสถานของสิทธิมนุษยชนและการยอมรับทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองที่มีความยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย (Hannum, 1996, p. 476; Parekh, 2002, p. 345) ปัจจุบันแนวคิดที่ว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรมถือเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการเผชิญหน้าต่อความท้าทายในประเด็นที่ซับซ้อน ไม่ใช่การจัดการกับความหลากหลายที่จะนำไปสู่การควบคุม แต่เป็นกระบวนการการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งที่จะนำไปสู่การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่างคู่ขัดแย้ง

กล่าวได้ว่า ผลจากความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ปกครองและกลุ่ม ศาสนา ชาติพันธุ์ ถือเป็นจุดเริ่มต้น

ในการวิเคราะห์และประเมินปัญหาเพื่อการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งที่สามารถดำเนินการผ่านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสันติภาพ (ไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากร กฎ กติกา พื้นที่กลาง ความรู้) กล่าวคือ วิธีการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งถือเป็นการสร้าง “ซานชลา” (platform) ที่ทำให้เราทำความเข้าใจภาพใหญ่ของความขัดแย้งในระดับต่างๆ รวมถึงกระบวนการหรือแผนที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวเพื่อแปลงความสัมพันธ์ในความขัดแย้งที่เป็นไปอย่างสร้างสรรค์ (Lederach, 2003, pp. 45-47)

ดังนั้นในกระบวนการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งจึงมีความสำคัญยิ่งที่นำเอาโครงสร้างพื้นฐานการทำงานเพื่อสันติภาพมาพิจารณาควบคู่กัน ในบทความนี้มุ่งพิจารณาไปที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบรรทัดฐานสูงสุดในการปกครองประเทศ แนวคิดที่นำมาวิเคราะห์ในบทความนี้คือ แนวคิดสันติภาพแบบรัฐธรรมนูญ (constitutional peace) ของโอลิเวอร์ พี. ริชมอนด์ ที่ได้พูดถึงการสร้างสันติภาพเชิงสถาบันซึ่งทำให้เข้าใจถึงการดำรงอยู่ของโครงสร้างพื้นฐานในกระบวนการสันติภาพ ทั้งกฎหมาย บังชาโมโรซึ่งมีพื้นฐานจากรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ปี 1973 และ 1987 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 2550 และ 2560 กล่าวคือ ริชมอนด์ต้องการนำเสนอว่า การสร้างสันติภาพแบบสถาบัน (ในรูปแบบต่างๆ) เป็นแนวคิดที่ก่อรูปมาก่อนการกำเนิดของรัฐชาติ เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถบรรลุการรักษาความสงบผ่านการสร้างพันธมิตรและข้อตกลงสันติภาพ รูปแบบสำคัญคือ สถาบันทางการเมืองที่มีการถกเถียงเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพเพื่อหาทางออกจากความรุนแรง กระนั้นสันติภาพแบบสถาบัน เป็นสันติภาพของผู้ชนะสงครามในระบบระหว่างประเทศที่ส่งเสริมเสถียรภาพ คุณค่าแบบประชาธิปไตยและการค้าเสรีซึ่งต่อมาพัฒนามาสู่ “โครงสร้างสถาบันเพื่อสันติภาพ” ที่พัฒนาเป็นบรรทัดฐานและกฎหมายระหว่างประเทศ (ริชมอนด์, 2557, น. 55-56)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง สันติภาพแบบสถาบันยังคงสืบเนื่องต่อมาภายใต้การอ้างอิงฉันทมติของสหรัฐอเมริกาในรูปของความร่วมมือ การค้าเสรี หลักการกำหนดใจตนเองและการจำกัดอาวุธ อย่างไรก็ตาม สันติภาพแบบใหม่นี้ค่อนข้างเปราะบางในช่วงเวลาที่โลกกำลังเผชิญหน้าอยู่ในยุคสงครามเย็นซึ่งเน้นวิถีแห่งความมั่นคง สันติภาพแบบรัฐธรรมนูญ มีจุดสนใจอยู่ที่วาทกรรมที่เป็นทางการในระดับชนชั้นนำโดยรัฐต่อมาหลังสงครามเย็น แนวทางนี้ถูกนิยามตามความหมายของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันสันติภาพแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยได้ฝังรากอย่างมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันด้านสันติภาพระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ แหล่งทุน องค์การสหประชาชาติ องค์การเอกชน ปัจจุบันรัฐธรรมนูญจำนวนมากในโลกมีสถาบันและรัฐธรรมนูญแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย (ริชมอนด์, 2557, น. 52-53)

ความคิดเช่นนี้ได้ก่อร่างพรหมแดนความรู้ว่าหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองและสงครามเย็นอะไรคือองค์ประกอบสำคัญที่ควรบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญหากว่ารัฐนั้นต้องการดำรงรักษาสันติภาพไว้ มีรัฐมากมายที่ดำเนินแนวทางในการแสวงหาสันติภาพโดยกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ที่เป็นกฎหมายแม่บทสำคัญของรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของเยอรมนีไม่อนุญาตให้มีกองกำลังทหารที่สามารถรุกรานประเทศอื่นๆ ได้ หรือรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นที่ได้รับการกล่าวขานว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับสันติภาพ ส่วนคอสตาริกาก็มีรัฐธรรมนูญที่ยกเลิกกองกำลังทหารในประเทศทั้งหมด (ริชมอนด์, 2557, น. 53)

กระนั้นการมีรัฐธรรมนูญที่มีเป้าหมายของการยุติสงครามและการดำรงรักษาสันติภาพในอดีตเริ่มมีการตีความที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ญี่ปุ่น ในปัจจุบันแม้จะยังไม่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่เริ่มมีการตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ให้มีกองกำลังป้องกันตนเอง Japan Self-Defense Forces (JSDF) จากอดีตที่ห้าม

การมีกองกำลังทหารและการทำสงครามระหว่างประเทศอย่างเต็มรูปแบบ (Mason, 2021, online) ขณะที่เยอรมนียังคงรักษาแก่นแท้ของรัฐธรรมนูญ คือ ดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสูงสุด แม้ว่าจะมีการแก้ไขมาแล้วกว่า 60 ครั้ง ดังตัวอย่างที่ชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีคลื่นผู้อพยพหลังไพลเข้ามาที่ยุโรปเป็นจำนวนมากแต่รัฐธรรมนูญของเยอรมนีไม่ได้จำกัดสิทธิของผู้อพยพอย่างง่ายดาย โดยกำหนดว่าหากประชาชนต้องการจำกัดสิทธิของผู้อพยพจะต้องมีเสียงโหวตจากประชาชนถึงสองในสามเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Hasselbach, 2019, online)

การวิเคราะห์มูลนิธินิ Berghof ของเยอรมนีได้วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการรัฐธรรมนูญกับกระบวนการสร้างสันติภาพในหลากหลายรูปแบบ จากการวิจัยพบว่า ในพื้นที่ที่มีข้อตกลงสันติภาพหลายแห่ง การมีข้อตกลงสันติภาพเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางเมืองที่มีผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ เช่นในแองโกลา (1994, 2002), ทาจิกิสถาน (1997), ไอออร์โคสต์ (2003), ชาด (2007), เคนยา (2008), ซิมบับเว (2008), มาดากัสการ์ (2009), เยเมน (2011), และซูดานใต้ (2015, 2020) อย่างไรก็ตาม การมีข้อตกลงสันติภาพที่มีผลผูกพันต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ได้มีรูปแบบที่ตายตัวเสมอไป แม้จะมีการกล่าวถึงและมีผลผูกพันต่อรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ในช่วงแรกของกระบวนการสันติภาพ แต่ในความเป็นจริงสาระสำคัญที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่ในการนำไปปรับใช้ อย่างไรก็ตามการบรรจุสาระสำคัญของกระบวนการสันติภาพในรัฐธรรมนูญก็จะมีผลกระทบในระยะยาว ได้แก่ การแบ่งปันอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองในอนาคต (Berghof Foundation, 2021, online)

นอกจากนี้ มีสิ่งที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่ากระบวนการสันติภาพในพื้นที่ความขัดแย้งมีหลายแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น

การเจรจาหยุดยิง การเลือกตั้ง การปฏิรูปความมั่นคงและมุมมองด้านความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ดังนั้นการที่จะทำให้กระบวนการสันติภาพยั่งยืนจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและการสร้างการมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมทุกฝ่าย เพราะในพื้นที่ความขัดแย้ง อำนาจของรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญมากที่จะเป็นหลักประกันต่อการออกข้อกฎหมายต่างๆ แม้จะมีข้อดีแต่ในความเป็นจริงพบว่ามี “แนวทางที่หลากหลาย” ที่รัฐธรรมนูญจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ ไม่ได้ยึดเอามาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่งและหลายกรณีก็มีแนวทางที่ทับซ้อนกันได้แก่

1. แนวทางของการมีข้อตกลงในการเจรจาว่าจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ
2. แนวทางของการบรรจุประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญในกระบวนการสันติภาพ
3. แนวทางของการมีวาระหรือแผนที่เดินทางว่าจะมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญในระยะต่อไป
4. การมีกระบวนการรัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่าน
5. การมีรัฐธรรมนูญใหม่หรือรัฐธรรมนูญที่ได้รับการทบทวน/แก้ไข

ยกตัวอย่างเช่น การพูดคุยสันติภาพระหว่างรัฐบาลโคลัมเบียและกบฏฟาร์ก (FARC) ในช่วง ปี 2012-2016 ช่วงเวลานั้น ฝ่ายกบฏ FARC เรียกร้องให้มีข้อตกลงสันติภาพที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งรัฐบาลต้องการให้มีการจัดทำประชามติ แต่หลายเดือนหลังจากนั้นทุกฝ่ายมุ่งไปยังกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่เพื่อยุติความขัดแย้งทางอาวุธมากกว่าแก้ปัญหาของประเทศ ทำให้ฝ่ายต่างๆ มีวาระที่จำกัดเฉพาะการพูดคุยในหัวข้อที่จำเป็นเพื่อยุติความขัดแย้งเท่านั้น (Berghof Foundation, 2021, online)

รัฐธรรมนูญ การปกครองตนเองและกระบวนการสันติภาพมินดาเนา

สำหรับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับอิทธิพลจากต้นแบบของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและสเปน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฟิลิปปินส์เป็น “รัฐประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยระบอบสาธารณรัฐ” สำหรับมินดาเนา เงื่อนไขของการมีเขตปกครองพิเศษเกิดขึ้นมาจากการมีข้อตกลงตริโปลี (Peace agreement Tripoli) ในปี 1976 ระหว่างฝ่ายแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (MNLF) กับรัฐบาลฟิลิปปินส์ ซึ่งระบุไว้ในข้อแรกของข้อตกลงสันติภาพดังนี้ “การมีเขตปกครองตนเองทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ภายใต้อำนาจอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์” (Centre for Humanitarian Dialogue, 1976, online) อย่างไรก็ตามการปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงกันในรายละเอียดในเรื่องรูปแบบการปกครอง ประกอบกับความไม่ไว้วางใจของทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะฝ่าย MNLF ที่ยังคงยืนยันในหลักการกำหนดเขตอำนาจและได้เอกราชทางดินแดนของชาวโมโร (Abubakar, 1992, online)

หากพิจารณาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 1973 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวระบุเพียงหลักการของการปกครองตนเองเอาไว้อย่างกว้างๆ ในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 10 “รัฐควรจกักรับประกันและสนับสนุนการปกครองตนเองในการมีรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำเภอหรือเขต (บารังไกย์หรือเขตการปกครองที่เล็กที่สุด-ผู้เขียน) เพื่อที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างสูงและเป็นชุมชนที่สามารถพึ่งพาตัวเอง” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1973, Section 10) ต่อมารัฐบาลได้อาศัยประกาศคำสั่งประธานาธิบดีที่ 1618 ในวันที่ 25 กรกฎาคม ปี 1975 ให้มีการกำหนดเขตปกครองตนเองออกเป็นสองภูมิภาคได้แก่ ภูมิภาคที่ 9

(ประกอบด้วยจังหวัดซูลู, ตาวิ-ตาวิ, บาซัน, ซัมโบอันกาเดลนอร์ตและซัมโบอันกาเดลซัวร์) และภูมิภาคที่ 12 (ประกอบด้วยจังหวัด ลานาเดลนอร์ต, ลานาเดลซัวร์, นอร์ตโคตาบาโต, มากินดาเนาและซูลตาลูกูตารัต) โดยทำประชามติในวันที่ 17 พฤษภาคม ปี 1977 (Abubakar, 1992, online)

แม้รัฐบาลมาร์กอสในขณะนั้นยืนยันว่าแนวทางดังกล่าวเป็นผลจากข้อตกลงสันติภาพตริโปลี อย่างไรก็ตาม MNLF (รวมทั้ง OIC) ปฏิเสธแนวทางของรัฐบาลมาร์กอสด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐบาลไม่ได้ตั้งใจจริงในการปฏิบัติตามข้อตกลง อีกทั้งการปกครองที่แบ่งออกเป็นสองภูมิภาคเป็นการแบ่งแยกชาวมุสลิมจากกันด้วย 3 หลักการ คือ ประการแรก เพื่อให้เกิดสถานะสันติภาพและสงบสุข ประการที่สองเพื่อให้สมาชิกในครอบครัวที่อพยพจากสงครามได้กลับเข้ามาอยู่ในถิ่นฐานเดิมอีกครั้ง และประการที่สามเพื่อเร่งกระบวนการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติรัฐบาลของเขตปกครองตนเองขณะนั้นมีอำนาจจำกัด เช่น การที่ไม่สามารถสำรวจ พัฒนาและใช้ทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองหรือการเข้าถึงแผนระดับชาติด้านพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างมีนัยยะสำคัญ อีกทั้งในพื้นที่ก็ยังคงมีการปรากฏของกำลังทหารอย่างเห็นได้ชัด อาจกล่าวได้ว่าเขตปกครองพิเศษในเวลานั้นทำหน้าที่เป็นกลไกคอยดูแลสอดส่องให้กับรัฐบาลมาร์กอสมากกว่าจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง (Abubakar, 1992, online)

สำหรับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ปี 1987 ฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญร่างโดยกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการหยั่งเสียงจากประชาชนทั่วประเทศหลังการล่มสลายของระบอบเผด็จการมาร์กอส (สีดา สอนศรี, 2550, online) โดยมีข้อความสำคัญเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในภูมิภาคมินดาที่ระบุไว้ในหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตราที่ 1 ดังนี้

“ดินแดนและหน่วยทางการเมืองภายใต้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประกอบไปด้วย จังหวัด เมือง เทศบาล และหมู่บ้าน และควรกำหนดให้มีเขตปกครองมุสลิมมินดาเนาและเขตปกครองดินแดนแนวเทือกเขาต่อไป” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987, Section 1) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในหมวดว่าด้วยภูมิภาคที่มีปกครองตนเอง ในมาตราที่ 15 ว่า “ควรกำหนดให้มีเขตปกครองมุสลิมมินดาเนาและเขตปกครองตนเองแนวเทือกเขาซึ่งประกอบไปด้วยจังหวัด เมือง เทศบาลและดินแดนในทางกายภาพที่มีลักษณะร่วมทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เศรษฐกิจที่มีความโดดเด่น รวมถึงโครงสร้างทางสังคมและคุณลักษณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ อธิปไตยและบูรณาการทางดินแดนภายใต้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987, Section 15)

ในรัฐธรรมนูญปี 1987 ยังได้กำหนดการให้มีการดำเนินการไปสู่เขตปกครองตนเองในหมวดว่าด้วยภูมิภาคที่มีปกครองตนเอง ดังความในมาตรา 19 “สภานิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ภายใน 18 เดือน จักต้องตราพระราชบัญญัติการปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนาและเขตปกครองตนเองแนวเทือกเขา” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987, Section 19) ส่วนมาตราที่ 5 ของหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบข้าราชการ ได้ระบุว่า “ควรจักให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นอิสระ มีรองผู้ตรวจการและรองผู้ตรวจการของแต่ละภูมิภาคได้แก่ ลูซอน, วิทยาและมินดาเนา....” (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987, online) จะเห็นได้ว่าภูมิภาคมินดาเนา คือภูมิภาคที่ถูกกำหนดให้มีการปกครองตนเองในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์อย่างชัดเจนซึ่งต่อมาในปี 1989 รัฐบาลก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่

6734 ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นที่ชาวมุสลิมมินดาเนาจะมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง “ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและอธิปไตยของชาติ” (Ochiai, 2020, online)

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญปี 1987 ได้วางรากฐานการมีเขตปกครองตนเองระดับภูมิภาคของมุสลิมมินดาเนาหรือที่เรียกว่า ARMM (Autonomous Region of Muslim Mindanao) ในสมัยของประธานาธิบดีคอรซอน อากีโน อย่างไรก็ตาม MNLF ปฏิเสธกฎหมายการปกครองตนเองนี้เนื่องจากไม่ได้อำนาจเพียงพอในการปกครองตนเอง อีกทั้งการมี พ.ร.บ. กระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นยังทำขัดแย้งกับอำนาจในเขตปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนา (Lau, 2019, online) และแม้ต่อมาในปี 1991 ในสมัยประธานาธิบดีฟิเดล รามอส ได้มีความพยายามอย่างมากในการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (MILF) แต่หลังจากทั้งสองฝ่ายเจรจาได้เพียงหนึ่งปีมีการสู้รบกัน อย่างไรก็ตามความพยายามในการบรรลุข้อตกลงสันติภาพและการออกกฎหมายเพื่อให้มีเขตปกครองตนเอง ในสมัยประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา แต่เอสตราดากลับใช้กำลังในการแก้ปัญหา ทำให้เกิดความไม่มั่นใจระหว่างคู่ขัดแย้งทำให้การเจรจาลื่นออกไป (มุสลิม, 2562, น. 49)

ในช่วงเวลาต่อมาประธานาธิบดีกลอเรีย มาคาปากัลป์ อาร์โรโย ก็ได้พยายามสานต่อโครงการของประธานาธิบดีฟิเดล รามอส และอีกสองท่านก่อนหน้านี้ในการเจรจาสันติภาพกับกลุ่ม MILF ห้วงเวลานี้ MILF มีข้อเสนอในการแก้รัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการให้อำนาจการปกครองพิเศษแต่ก็ไม่เป็นผลต่อมารัฐบาลอาร์โรโยก็ยังพยายามผลักดันอำนาจทางนิติบัญญัติมากขึ้นในการให้อำนาจเขตปกครองพิเศษโดยไม่ได้มีการแก้รัฐธรรมนูญ (Lau, 2019, online) โดยในปี 2008 รัฐบาลและ MILF มีบันทึกความเข้าใจร่วมในดินแดนบรรพบุรุษ (Muslim

Ancestral Domain หรือ MOA-AD) ที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง แสดงให้เห็นถึงการวางรากฐานให้ชาวโมโรมีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้น (Ochiai, 2020, online) กระนั้นเหตุการณ์ความไม่สงบยังคงเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสันติภาพ กระทั่งการขึ้นมาของประธานาธิบดีเบนนิโน อากิโน ที่ 3 ได้พยายามทบทวนสานต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญกฎหมาย ARMM โดยเชิญ MILF มาพูดคุยถึงจุดบกพร่องของเขตปกครองตนเอง ARMM และดูเหมือนว่า MILF ตอบรับแนวทางสานต่อกระบวนการสันติภาพของประธานาธิบดีอากิโนเป็นอย่างดี โดยในปี 2012 ทั้งสองฝ่ายประสบความสำเร็จในการบรรลุรอบข้อตกลงบังซาโมโร

ต่อมาในช่วงกลางปี 2014 ร่างกฎหมายพื้นฐานบังซาโมโร หรือ BBL (Bangsamoro Basic Law) ได้ถูกยกร่างเป็นกฎหมายโดยคณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซาโมโร (Bangsamoro Transition Commission) ที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่หลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนาเพื่อเข้าสู่อำนาจพิจารณาต่อรัฐสภา ร่างกฎหมาย BBL นี้ ถูกใช้เป็นกฎหมายในการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นและกำหนดอำนาจในการปกครองภายใต้หน่วยปกครองใหม่ที่เรียกว่า “บังซาโมโร” แทนที่เขตปกครองตนเอง ARMM ซึ่งเป็นหน่วยทางการเมืองได้รับยอมรับในรัฐธรรมนูญมากกว่า 20 ปี (Ochiai, 2020, online) และไม่ได้มีวาระหรือข้อตกลงระหว่างคู่เจรจาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการสันติภาพก่อให้เกิดข้อถกเถียงมากมายในประเด็นระดับชาติและจำเป็นต้องทำประชามติในระดับชาติด้วย (Berghof Foundation, 2021, online)

กระนั้นในช่วงเวลาที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายบังซาโมโร วุฒิสภาได้ตรวจสอบร่างกฎหมายอย่างละเอียดและพิจารณาว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวอาจขัดรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจพิเศษในการบริหารงบประมาณและอำนาจในการจัดเก็บ

ภาษีของบังซาโมโร นำมาสู่การแก้ไขเนื้อหาของร่างกฎหมายแต่เนื้อหาไม่ได้ถูกแก้ไขมากนัก ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว หน่วยงานที่ดำเนินการด้านกระบวนการสันติภาพ คือ สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีในกระบวนการสันติภาพหรือ OPAPP (Office of the Presidential Advisor on the Peace Process) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการเจรจาสันติภาพก็เดินทางทำความเข้าใจต่อฝ่ายวุฒิสภาว่า หน่วยการเมืองบังซาโมโรมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ที่ได้ระบุให้มีการปกครองตนเองสำหรับมุสลิมมินดาเนากล่าวคือ หน่วยทางการเมืองใหม่ดังกล่าวยังคงเป็นส่วนหนึ่งของประเทศฟิลิปปินส์ ไม่ได้แยกเป็นอีกประเทศหนึ่งแต่อย่างใด การผลักดันของ OPAPP และภาคส่วนต่างๆ นำมาสู่ความสำเร็จในการที่ประธานาธิบดีโรดริโก ดูเตอรเต ได้ให้สัตยาบันต่อกฎหมายบังซาโมโร ในฐานะที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ Bangsamoro Organic Law หรือ BOL ในปี 2018 ซึ่งได้กำหนดดินแดนหลักในเขตปกครองตนเองบังซาโมโร เรียกว่า BARMM (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao) โดยมีเป้าหมายในการแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาโดยให้สิทธิการปกครองตนเอง (มุสลิม, 2562, น. 5) นอกจากนี้ขบวนการ MILF ก็พอใจในการมีกฎหมายพื้นฐานบังซาโมโรที่เกิดขึ้นจากการทำประชามติในระดับภูมิภาคเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการทำประชามติในระดับชาติอีก (Berghof Foundation, 2021, online)

จะเห็นได้ว่า กระบวนการสันติภาพของมินดาเนาแม้จะประสบกับความยากลำบากในแต่ละยุคสมัยแต่รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ปี 1987 ได้ระบุหลักการสำคัญเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพไว้อย่างชัดเจน กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการรองรับการมีกระบวนการทางกฎหมายที่ต่อเนื่องจากข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF อย่างไร

ก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะระบุหลักการที่ดีไว้ แต่หากไม่มีกระบวนการสันติภาพที่ถูกทบทวนใหม่โดยครอบคลุมความต้องการและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเข้าไว้ด้วยกัน กระบวนการสันติภาพมินดาเนาก็ยังคงล้มลุกคลุกคลานและเผชิญหน้ากับความรุนแรงต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด ดังนั้นการมีกฎหมายบังซาโมโรฉบับใหม่เป็นสร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายว่า สำหรับชาวมินดาเนาแล้วกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ BOL เป็นคำตอบสำหรับการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งและการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ซึ่งการนำข้อตกลงไปปฏิบัติใช้จะสามารถประสบความสำเร็จโดยมีการจัดการปกครองที่ดี สามารถขจัดปัญหาการปกครองและระบบราชการที่มีปัญหาสั่งสมมาอย่างยาวนานเพื่อสร้างความยุติธรรมและความเท่าเทียมให้กับประชาชนทุกกลุ่ม

ทิศทางของรัฐธรรมนูญไทยต่อการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้

สำหรับประเด็นปัญหาชายแดนใต้กับกระบวนการรัฐธรรมนูญของไทย หากมุ่งพิจารณาไปที่รัฐธรรมนูญพบว่ามีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ที่เป็นพื้นฐานหรือที่มาของการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ กล่าวคือรัฐธรรมนูญที่เป็นสหพันธรัฐอย่างรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ มีการระบุถึงการปกครองตัวเองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน (มุสลิม, 2562, น. 25) ขณะที่ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว หากกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัจจุบันมีการประกาศใช้กว่า 20 ฉบับ มีการเลือกตั้งทั่วไปกว่า 27 ครั้ง และมีนายกรัฐมนตรีมาแล้วกว่า 29 คน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองผ่านประสบการณ์ของความรุนแรงทางการเมืองในสังคมไทย (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2562, น. 60) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงการแก้ปัญหาชายแดนที่เกี่ยวข้องกับตัวบทของ

รัฐธรรมนูญ พบว่าในห้วงเวลาที่สถานการณ์ชายแดนใต้ที่ปะทุขึ้นตั้งแต่ปี 2547 ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญใหม่ 3 ฉบับตั้งแต่การรัฐประหารปี 2549 คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 2550 และ 2560 ดังนั้นสิ่งที่น่าสนใจคือ ในกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้กับรัฐธรรมนูญไทย มีเรื่องอะไรบ้างที่ควรให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์หรือความเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับพื้นที่ความขัดแย้ง ไม่ว่าปัจจุบันการปฏิรูปรัฐธรรมนูญจะดำเนินไปในทิศทางของการแก้ไขตัวบทเดิมหรือการยกร่างฉบับใหม่

เมื่อพิจารณาในตัวบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐศูนย์กลางและพื้นที่ชายขอบได้ถูกระบุไว้ถึงการกระจายอำนาจหรือการจัดการตัวเอง ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ตามบทบัญญัติในมาตราที่ 78 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ใต้ระบุถึงสิทธิพลเมืองในการจัดการตนเองของท้องถิ่นตามบทบัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2540, น.16) เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตราที่ 78 และมาตราที่ 281 ได้ระบุว่าการกระจายอำนาจเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระบอบการเมืองประชาธิปไตยในการจัดการปัญหาที่ซับซ้อนและมีลักษณะพิเศษของพื้นที่

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ฉบับล่าสุดนั้นไม่มีการระบุถึงคำว่า “การกระจายอำนาจ” แม้เพียงจุดเดียว (ศรีสมภพ จิตรภิมมย์ศรี, ฟารีดา ปันจอร์, สุทธิศักดิ์ ตือระ, อัมพร หมาดเด็น, มุฮัมหมัดอิลยาส หล้าปริง และรอมฎอน ปันจอร์, 2565, น. 21)

นอกจากนี้การวางเงื่อนไขที่เพิ่มมากขึ้นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดๆ ก็ตาม กล่าวคือนอกจากจะพิจารณาไปที่เจตนารมณ์ของประชาชนในถิ่นนั้นๆ แล้ว ยังต้องพิจารณาไปที่ “ความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันด้วย” (มาตรา 249) (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, 2560, น. 74) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้วางกรอบของการแก้ไขเอาไว้ในมาตรา 255 ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลง “ระบอบ” และ “รูปแบบของรัฐ” นั้นจะกระทำไม่ได้ ซึ่งสะท้อนปมปัญหาทางการเมืองไทยร่วมสมัยได้เป็นอย่างดี (รอมฎอน ปันจอร์, 2565, น. 76)

จากข้อมูลของการสนทนากลุ่มพบว่าปัจจุบันมีความพยายามของภาคประชาชนในการนำเสนอเกี่ยวกับการพิจารณาตรา 249 ของรัฐธรรมนูญปี 2560 เพื่อให้มีการจัดทำ พ.ร.บ. จัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่หลายภูมิภาคในประเทศไทยเรียกร้องการกระจายอำนาจ เช่น การเลื่อนไหวให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เช่นเดียวกับในจังหวัดชายแดนใต้ที่ประชาชนเริ่มตั้งคำถามถึงการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมาอย่างยาวนาน แม้การเลื่อนไหวเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการแต่การเสนอร่าง พ.ร.บ. จังหวัดเพื่อบริหารจัดการตัวเองก็อาจเป็นสิ่งที่จุดประกายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเด็นปัญหาทางการเมืองของจังหวัดชายแดนใต้ซึ่งยังมีข้อท้าทายว่ากรอบการมองปัญหาชายแดนใต้ของภาครัฐยังยึดติดอยู่กับปัญหาความมั่นคงและเหตุการณ์ความไม่สงบ

สำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ถือเป็นพื้นที่พิเศษที่มีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 โดยศูนย์อำนวยการ

บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลัก มีอำนาจในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ (พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553, 2553, น. 4-5) แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ คือการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 จากเดิมที่ ศอ.บต. เคยมีบทบาทนำโดยมีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีกลไกเชื่อมโยงกับประชาชนที่มาจากการเลือกของประชาชนกลุ่มอาชีพต่างๆ ต่อมาคณะกรรมการฯ ดังกล่าวกลับได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งโดยรัฐบาลทหาร บทบาทที่ลดลงนี้เมื่อบวกกับประกาศฯ ที่ 98/2557 ซึ่งในระดับนโยบายมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบโดยมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติผ่านคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “คปต.” ส่วนหน้า ในแง่นี้ คปต.กลายเป็นองค์อำนาจที่สำคัญในกระบวนการนโยบายและแผนปฏิบัติการทั้งหมดในระดับพื้นที่ โดยมี “กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า” เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 98/2557, 2557, น. 2)

สำหรับชายแดนใต้ หากย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่าข้อเรียกร้อง 7 ประการเมื่อ 60 กว่าปีก่อนของ อัญญาสุหลง อับดุลกอเดร์ (โต๊ะมีนา) ก็ได้บรรจุสาระสำคัญของข้อเสนอการกระจายอำนาจไว้ แต่บริบททางศาสนาและการเมืองในยุคสมัยนั้นไม่ได้เอื้อต่อการตอบสนองข้อเรียกร้องดังกล่าว นอกจากนี้มีงานศึกษาและข้อเสนอในเชิงนโยบายจำนวนหนึ่งที่ได้เสนอการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ในรูปแบบต่างๆ ในฐานะที่เป็น “การกระจายอำนาจ” ในระดับต่างๆ อาทิ การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ, การปกครองท้องถิ่น

ขนาดใหญ่, จังหวัดจัดการตนเอง, เขตปกครองพิเศษ หรือเขตปกครองตนเอง เป็นต้น เมื่อความรุนแรงระลอกใหม่ที่ปะทุขึ้นในปี 2547 ขณะนั้นรองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เสนอรูปแบบ “นครปัตตานี” ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของรูปแบบพิเศษของการกระจายอำนาจหรือยุทธศาสตร์ “ดอกไม้หลากหลาย” เพื่อเป็นแนวทางของการแก้ปัญหาภาคใต้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2555, น. 6)

นอกจากนี้หลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี 2549 นายแพทย์ประเวศ วะสีได้นำเสนอการรวมกลุ่มจังหวัดเป็น “มณฑลเทศาภิบาล” ตามมาด้วยในปี 2554 พรรคเพื่อไทยได้ชูข้อเสนอ “เขตปกครองพิเศษ” เพื่อเป็นหนึ่งในนโยบายการหาเสียงเลือกตั้ง โดยก่อนหน้านี้มีการยกร่างเป็น “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ นครปัตตานี พ.ศ.” เอาไว้แล้ว แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ต่อมากลางปี 2554 คณะกรรมการปฏิรูป (ครป.) ที่แต่งตั้งในสมัยรัฐบาล ประชานิธิปัตย์อันมีนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นประธาน ได้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งประเทศโดยมุ่งไปที่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคสังคมหรือชุมชนมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการรณรงค์ “จังหวัดจัดการตนเอง” ในหลายจังหวัด อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอต่าง ๆ ดังกล่าวยังเป็นที่ยังงัดกับสังคมไทยว่าจะนำไปสู่ความสับสนของการแบ่งแยกดินแดน แต่ทว่ากลับกลายเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้สังคมสามารถพูดคุยและคิดได้ในเรื่องการกระจายอำนาจที่ชายแดนใต้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2555, น. 6-7)

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยอีกหลายชิ้นที่ศึกษาตัวแบบของการกระจายอำนาจ ได้แก่ข้อเสนอทบวงชายแดนใต้ของศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังปูเต๊ะที่เผยแพร่ในปี 2551 ต่อมาเมื่อข้อเสนอ “เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้” ของอำนาจ ศรีพูนสุขที่เสนอให้มีการตั้งทบวงชายแดนใต้และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากนี้ยังมีตัวแบบ “เขตบริหารปกครองพิเศษ” นำเสนอโดยสุริยะ สะนิวา และคณะในปี 2554 มีข้อเสนอสามนคร” (นครปัตตานี, นครยะลา, นครนราธิวาส) โดยอุดม ปัตนวงศ์ และ “ปัตตานีมหานคร” นำเสนอโดย อัครชา พรหมสูตร และข้อเสนอชื่อเดียวกันคือ “ปัตตานีมหานคร” นำเสนอโดยเครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนใต้ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากสถาบันทั้งในและนอกพื้นที่อย่างสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSW) และสถาบันพระปกเกล้า (KPI) อาจกล่าวได้ว่าท่ามกลางข้อเสนออันหลากหลายซึ่งมีทั้งสิ่งที่เห็นด้วยและข้อเห็นแย้ง ข้อเสนออันหลากหลายแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของผู้คนที่ต้องการพูดถึงอนาคตอันหลากหลายทั้งในชายแดนใต้และสังคมไทยโดยทั่วไป (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2555, น. 7-9)

ในเวลาต่อมา ข้อเสนอต่างๆ ยังถูกนำมาสังเคราะห์อีกครั้งจากภาควิชาและภาคประชาสังคมในพื้นที่ มาสู่การเปิดพื้นที่ 200 เวทีเพื่อเสนอให้ประชาชนท้องถิ่นได้รับฟังข้อมูลอีกครั้งโดยมีการสังเคราะห์และจัดกลุ่มออกเป็น 6 กลุ่ม มีลักษณะเด่นดังนี้

1. คอ. บต. - เป็นการบริหารปกครองรูปแบบพิเศษที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันและหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ให้การยอมรับ
2. ทบวง - เป็นการบริหารการปกครองรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง เป็นรูปแบบที่มีลักษณะประนีประนอมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นยึดหลักการถ่ายโอนอำนาจ
3. สมสมานสามนครสองชั้น - ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรงเป็นรายจังหวัด ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยยกฐานะของ อบจ. และยังคงเทศบาลกับ อบต. ไว้ตามเดิม

4. สามนครหนึ่งชั้น - ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรงเป็นรายจังหวัด และยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เทศบาล และอบต.

5. มหานครสองชั้น - มีผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ชายแดนใต้ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ อีกทั้งมีการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคแต่ยังคงเทศบาล และ อบต. ไว้ตามเดิม

6. มหานครหนึ่งชั้น - มีผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ชายแดนใต้ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ทั้งมีการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เทศบาล และ อบต. (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2555, น. 16-26)

ใจกลางสำคัญของปัญหาชายแดนใต้ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองก็ยังคงเสี่ยงสะท้อนผ่านความคิดเห็นของผู้คนมาเป็นระยะ ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการสันติภาพครั้งที่ 6 หรือ Peace Survey พบว่าในประเด็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนอยากเห็นโดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 27.3) ระบุว่า อยากให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่เหมือนกับส่วนอื่นๆ ของประเทศ ซึ่งสื่อถึงการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งและเพิ่มอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. อบต.) มากขึ้น เช่นเดียวกับ Peace Survey ครั้งที่ 4 และครั้งที่ 5 โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 36.8 และ 31.8) เห็นว่า รูปแบบการบริหารปกครองที่อยากเห็นที่สุด คือการกระจายอำนาจด้วยโครงสร้างการปกครองที่เหมือนกับส่วนอื่นๆ ของประเทศ อย่างไรก็ตามมีปรากฏผลที่แตกต่างกันอยู่บ้าง นั่นคือ ผลสำรวจ Peace Survey ครั้งที่ 1, 2 และ 3 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยากให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบพิเศษที่สะท้อน

ลักษณะเฉพาะของพื้นที่แต่ยังคงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย (ร้อยละ 62.5, 62.7, และ 28) (การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการสันติภาพครั้งที่ 1-6) (เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2559ก, น. 55; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2559ข, น. 74; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2560, น. 74; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2561, น. 80; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2562, น. 96; เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2564, น. 29)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอและผลการศึกษาดังกล่าว ยังไม่มีการตอบรับหรือได้รับการสะท้อนผลที่เกิดขึ้นจากการกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุข เนื่องจากกระบวนการพูดคุยดังกล่าวอยู่ในภาวะชะงักงันที่มาจากความไม่ไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้ง แสดงให้เห็นว่ากระบวนการสันติภาพ/สันติสุขของไทย อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นข้อเสนอต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยและสามารถที่จะสร้างหลักประกันใดๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลอดระยะเวลาเวลาของการนโยบายการทหารนำการเมืองของฝ่ายรัฐบาล กระนั้นการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขที่ผ่านมายังมีจุดที่เชื่อมโยงอย่างเห็นได้ชัดระหว่างรัฐธรรมนูญไทยกับกระบวนการสันติภาพ ดังปรากฏอยู่ในตัวบทเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพในเอกสารสำคัญที่มีการลงนาม 2 ฉบับ กล่าวคือในเอกสารฉันทมติทั่วไปว่าด้วยการพูดคุยเพื่อสันติภาพที่ลงนามร่วมกัน 3 ฝ่าย (เลขาธิการ สมช. ไทย และผู้แทนปีอาร์เอ็น โดยมีเลขาธิการมาเลเซียเป็นสักขีพยาน) ในปี 2556 และล่าสุดคือเอกสารหลักการทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ ที่ลงนามวันที่ 31 มีนาคม 2565 ในกรณีดังกล่าวผู้สังเกตการณ์จากยุโรป 2 คน (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, 2565, น. 22) ระบุเพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญว่า “ทั้งสองฝ่ายจะอภิปรายและร่วมกันแสวงหาทางออกทางการเมืองที่สอดคล้องกับ

ความปรารถนาของประชาคมปาตานีภายใต้รัฐเดี่ยวของประเทศไทยตามที่ระบุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมไปถึงรูปแบบการบริหารปกครอง การยอมรับอัตลักษณ์ประชาคมปาตานี สิทธิมนุษยชน ความยุติธรรม และประเด็นที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย เศรษฐกิจและการพัฒนาการศึกษาและวัฒนธรรม และประเด็นที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคง” (General Principle of Peace Dialogue Process, 2022, อ้างถึงใน ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และคณะ, น. 22)

ดังนั้นแล้วการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญยังเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากการคาดการณ์ว่าในอนาคตรัฐธรรมนูญปี 2560 น่าจะถูกปรับปรุงในประเด็นหลากหลาย เช่น การกระจายอำนาจและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรณรงค์เรื่องต่างๆ สำหรับประเด็นรัฐธรรมนูญกับชายแดนใต้ถือว่าไม่ได้เป็นประเด็นใหม่แต่เป็นประเด็นที่ควรถูกพูดถึงอย่างยิ่งในอนาคต สิ่งที่เป็นข้อสังเกตที่ชัดเจนคือ ในช่วงของการลงประชามติรับ/ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 ผู้คนชายแดนใต้ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการไม่ยอมรับมาตรา 31, 54 และ 67 เนื่องด้วยเหตุผลที่เกี่ยวกับการจะไม่ได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในเวลานั้น แสดงให้เห็นว่ากระบวนการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตของผู้คนชายแดนใต้ (ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และคณะ, 2565, น. 28-29) นอกจากนี้เมื่อเข้าสู่ห้วงเวลาการเลือกตั้งครั้งใหม่ในช่วงปี 2562 และการยับยั้งประเด็นการรณรงค์การแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงของปี 2563 ปัญหาชายแดนใต้ถูกหยิบยกขึ้นมาอีกครั้งจากภาควิชาการ ภาคประชาสังคม กลุ่มเยาวชน ในประเด็นต่างๆ เช่น การปกครองที่สอดคล้องเหมาะสมกับพื้นที่ การรักษาวินัยธรรมท้องถิ่น การใช้กฎหมายพิเศษ ประเด็นด้านเพศสภาพ การเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งการเคลื่อนไหวจากชายแดนใต้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนทั่วประเทศ

อีกทั้งยังมีรายละเอียดปลีกย่อยในประเด็นต่างๆ ที่ต้องพิจารณาทั้งที่มีอยู่และในอนาคตของกระบวนการรัฐธรรมนูญ กล่าวคือกระบวนการรัฐธรรมนูญยังเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ เช่น ประเด็นยุติธรรมทางเลือกและเสรีภาพในการนับถือศาสนาและการดำรงอัตลักษณ์ ซึ่งเป็นมิติที่เป็นลักษณะที่จำเป็นต่อการดำเนินการให้สอดคล้องกับต้นทุนทางอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของคนในจังหวัดชายแดนใต้ รวมถึงประเด็นด้านความเท่าเทียมเชิงเพศสภาพของผู้คนในพื้นที่ ซึ่งการพูดถึงประเด็นเพศสภาพในพื้นที่ความขัดแย้งจะช่วยให้สามารถพิจารณาความสัมพันธ์ของคนในสังคมมองผ่านความเป็นอยู่ของผู้หญิงและผู้ชาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งต้องเข้าใจถึงวัฒนธรรมที่กดทับในการเข้าถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิในทางสถาบันทางการเมืองด้วย จะเห็นได้ว่ามุมมองของชายแดนใต้กระบวนการรัฐธรรมนูญ มี “ประเด็น” ต่างๆ ของพื้นที่ชายแดนใต้ที่ครอบคลุมหลายเรื่อง ตั้งแต่การกระจายอำนาจ สิทธิทางชุมชน ยุติธรรมทางเลือกหรือเพศสภาพ รวมทั้งเรื่องการศึกษา ครอบครัว เหล่านี้เป็นต้นที่จำเป็นต้องสะท้อนในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับ “กระบวนการมีส่วนร่วม” ของผู้คนในพื้นที่ เห็นจากบทเรียนของผู้คนชายแดนใต้ที่ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญในช่วงของการลงประชามติรับ/ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 (ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และคณะ, 2565, น. 24)

สันติภาพที่ยึดโยงกับรัฐธรรมนูญและการกระจายอำนาจ: มองฟิลิปปินส์กับชายแดนใต้

ดังนั้นในทหระสนะการศึกษากระบวนการสันติภาพและรัฐธรรมนูญของไทย จำเป็นต้องให้ความสนใจทั้งในส่วนของการกระบวนการและประเด็นเนื้อหาในการคลี่คลายความขัดแย้ง จากประสบการณ์ของมินดาเนาสะท้อนแล้วว่า แม้รัฐธรรมนูญจะระบุประเด็นการปกครองตนเองแต่ก็ประสบความล้มเหลวมาหลายยุคหลายสมัย

เนื่องมาจากการไม่สามารถ “สร้างความยุติธรรม” กับผู้คนได้อย่างแท้จริง กรณีบทเรียนมินดาเนาเมื่อกลับไปทำการวิเคราะห์สาเหตุปัจจัยของความขัดแย้งที่มาจาก การผูกขาดทางเศรษฐกิจ การเมือง เอกสิทธิ์ วัฒนธรรมและศาสนาที่ไม่ได้ถูกแก้ไขเป็นระยะเวลา ยาวนานซึ่งกลับกลายเป็นวงจรแห่งความรุนแรง การกลับไปวิเคราะห์สาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้ง ทำให้มินดาเนาสามารถออกแบบการเมืองค้ประกอบ ที่มีรายละเอียดที่ก้าวหน้ามากขึ้นกว่าในอดีต ได้แก่

- 1) ผู้แทนทางการเมืองในภูมิภาคการปกครองตนเอง
- 2) ผู้แทนทางการเมืองในระดับชาติ
- 3) อำนาจในทาง นิติบัญญัติ และอำนาจทางบริหาร
- 4) การจัดทำกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ
- 5) กระบวนการในการทบทวน กฎหมาย
- 6) การจัดตั้งอนุญาโตตุลาการในการแก้ไข ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของส่วนกลางกับหน่วยงาน ในภูมิภาคการปกครองตนเอง
- 7) กฎหมายการเยียวยา ทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคล
- 8) การควบคุมทรัพยากรทาง เศรษฐกิจของภูมิภาค
- 9) ความเป็นพลเมืองของภูมิภาค
- 10) อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 11) สิทธิ ในทางภาษา
- 12) การปกป้องสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์
- 13) การเชื่อมโครงสร้างและการมีส่วนร่วมของอำนาจ ภายในภูมิภาค
- 14) การบริหารเขตปกครองพิเศษ (ภูมิภาค)
- 15) อำนาจศาลของเขตปกครองพิเศษ (ภูมิภาค)
- 16) การปกป้องสิทธิมนุษยชน
- 17) การแบ่งเขต ของเขตการปกครองพิเศษ (ภูมิภาค) (มุสลิม, 2562, น. 6)

พื้นที่ความขัดแย้งในมินดาเนา นอกจากจะมีสถาบัน รัฐธรรมนูญที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานหรือหัวใจสำคัญจาก รัฐธรรมนูญระบุว่าต้องเคารพและปกป้องชุมชนชนเผ่า และชนพื้นเมือง โดยพื้นที่ “มินดาเนา” ก็ถูกระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญปี 1987 แม้จะมีอุปสรรคในแต่ละยุคสมัย แต่รูปแบบการปกครองตนเองที่มีพัฒนาการและมี รายละเอียดที่ยึดโยงกับความต้องการและสิทธิของ ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงประเด็นย่อยๆ ที่เกี่ยวกับ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การส่งเสริมเงื่อนไข และวาระของกระบวนการสันติภาพผ่านรัฐบัญญัติ คำสั่ง ของประธานาธิบดี หรือกฎหมายลูกรัฐธรรมนูญ ที่สามารถให้หลักประกันกับข้อตกลงของกระบวนการ สันติภาพมินดาเนาได้ เห็นได้จากการมีกฎหมาย บังซาโมโร (Bangsamoro Organic Law -BOL) ซึ่งเป็น กฎหมายที่ยกร่างหลังจากข้อกระบวนการสันติภาพ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง ทางอาวุธและการแบ่งแยกดินแดน

หากพิจารณาองค์ประกอบของการประกอบสร้าง สภาวะสันติสุขของรัฐบาลไทยที่มีต่อปัญหาชายใต้ ข้อเสนอต่างๆ เรื่องการกระจายอำนาจไม่ได้ถูกพูดถึง ในเวทีของกระบวนการสันติภาพอย่างตรงไปตรงมา แต่ไม่ใช่ว่าจะไม่มีรายละเอียดหรือความคืบหน้า หากพิจารณาไปที่ความรุนแรงพบว่า ความรุนแรงยังคง อยู่แต่มีสัดส่วนลดลง โดยในปี 2563 พบว่าเป้าหมาย การก่อเหตุมีพลเรือน 180 ราย คิดเป็นร้อยละ 65 ของ จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตาย แต่ในปี 2564 จะพบว่ามี 174 ราย คิดเป็นร้อยละ 52 ของจำนวนทั้งหมด ซึ่งสะท้อนว่าแม้เหตุการณ์จะเพิ่มขึ้นแต่แนวโน้ม การก่อเหตุที่มีต่อพลเรือนก็ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในทาง กลับกันสัดส่วนของเป้าหมายของผู้ที่ถืออาวุธก็เพิ่มสูงขึ้น ด้วยในเวลาเดียวกัน (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2565, ออนไลน์)

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสนใจยิ่งว่า งบประมาณ แผ่นดินที่ใช้ในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับ สวนทาง กล่าวคืองบประมาณชายแดนใต้เพิ่มขึ้น ปรมาณกว่า 3 หมื่นล้านบาท นับตั้งแต่ปี 2559 ในปี เดียวหลังจากการก่อรัฐประหารของ คสช. เมื่อปี 2557 และมิงงบประมาณสูงถึง 4 หมื่นล้านบาทในปี 2561 จนกระทั่งในปี 2565 ก็ยังสูงถึงประมาณ 3.1 หมื่นล้าน บาท แสดงให้เห็นว่างบประมาณโดยรวมทุกแผนงาน ที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2565 สะท้อนว่า รัฐบาลให้ความสนใจด้านความมั่นคง ทั้งการทหารและ

การพัฒนาเพื่อความมั่นคงหรือการศึกษาเพื่อความมั่นคง ฯลฯ มากเป็นอันดับหนึ่ง ตามมาด้วยงบประมาณในการก่อสร้าง ขณะที่การกระจายรายได้ การสร้างอาชีพ การพัฒนาท้องถิ่นและสวัสดิการสังคม มีสัดส่วนไม่มากและถูกละเลยจากยุทธศาสตร์ (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2565, ออนไลน์)

ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าว กระบวนการสันติภาพ/สันติสุขในชายแดนใต้จึงยังมีทิศทางที่รัฐบาลที่ใช้การทหารนำการเมืองเป็นผู้กำหนด โดยการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ยังคงยังอยู่ภายใต้หน่วยงานพิเศษที่เป็นผู้กุมทิศทางความมั่นคงและการพัฒนา กระบวนการสันติภาพชายแดนใต้จึงยังเป็นสันติภาพที่เน้นการทุ่มกำลังการควบคุมด้วยการทหารและการบังคับใช้กฎหมายพิเศษมากกว่าสร้างความยุติธรรม ไม่เน้นการเคารพสิทธิมนุษยชน ไม่ให้สิทธิของท้องถิ่น และไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเศรษฐกิจ อีกทั้งยังถูกซ้ำเติมด้วยเหตุการณ์ความรุนแรงที่เป็นกระบวนการปฏิวัติที่ยืดเยื้อ เป็นลักษณะของการตอบโต้กันไปมา (tit-for-tat) อย่างไม่รู้จบ (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 209) ซึ่งเป็นแนวโน้มของลักษณะของเหตุการณ์ในภาคใต้ในปัจจุบัน ความรุนแรงที่ยืดเยื้อนี้ทำให้การพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขมีไม่ความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมที่จะนำภาคประชาชนและภาคการเมืองมุ่งไปสู่ทิศทางของการเมืองนำการทหารโดยยึดโยงของรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางรัฐไทยและพื้นที่ชายขอบอย่างชายแดนใต้ได้อย่างแท้จริง

ดังนั้นหากพิจารณาในมุมมองเชิงเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญกับกระบวนการสันติภาพของมินดาเนาและชายแดนใต้พบว่า ผลของข้อตกลงสันติภาพ ตัวบทรัฐธรรมนูญ โครงสร้างการทำงานเพื่อสันติภาพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่างกฎหมาย บทเรียนของฟิลิปปินส์สะท้อนให้เห็นการสอดประสานระหว่าง การมีข้อตกลงสันติภาพที่นำมาสู่การมีกลไกที่เหมาะสมต่อการขับเคลื่อนสันติภาพในพื้นที่ผ่านการมีส่วนร่วมประชาชนในการตรากฎหมายและการออกแบบการปกครองที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่บรรจบตามกรอบของรัฐธรรมนูญปี 1987 ขณะที่ชายแดนใต้ ความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นสิ่งที่กำหนดปัจจัยสำคัญในการให้หน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาดูแลรับผิดชอบพร้อมทั้งงบประมาณฯ ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ซึ่งให้อำนาจพิเศษกับหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการมีกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้เพื่อเปิดพื้นที่ในการต่อสู้จากความรุนแรงมาใช้แนวทางสันติวิธี (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557, น. 1) แต่ความรุนแรงที่ยังคงยืดเยื้อมาเป็นเวลาเกือบสองทศวรรษและไม่มีทีท่าว่าจะจบลง นำมาสู่คำถามที่ว่า การพูดคุยสันติสุขที่กำลังเกิดขึ้นจะสามารถนำไปสู่การแสวงหาทางออกทางการเมืองร่วมกันต่อไปในอนาคตอย่างไรด้วยกระบวนการสันติภาพและภายใต้ห้วงเวลาที่สังคมไทยอภิปรายและถกเถียงเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เปรียบเทียบกระบวนการสันติภาพและรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษามินดาเนาและชายแดนใต้

ประเด็น	มินดาเนา	ชายแดนใต้
ตัวบทรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญปี 1987 ระบุข้อความว่าให้มินดาเนาเป็นพื้นที่ปกครองตนเอง	รัฐธรรมนูญปี 2540 2550 และ 2560 ได้ระบุถึงสิทธิพลเมืองในการจัดการตนเองของท้องถิ่น
โครงสร้างการทำงานเพื่อสันติภาพ	สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีในกระบวนการสันติภาพหรือ OPAPP (Office of the Presidential Advisor on the Peace Process)	1. คณะกรรมการอำนวยการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล. 1) 2. คณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.2) 3. คณะประสานงานระดับพื้นที่ (สล.3)
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายบังซาโมโร (Bangsamoro Organic Law -BOL)	พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553
การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่างกฎหมาย	กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญร่างโดยคณะกรรมการเปลี่ยนผ่านบังซาโมโร (Bangsamoro Transition Commission) ประกอบด้วยคณะกรรมการหลากหลายชาติพันธุ์และศาสนา	พระราชบัญญัติฯ ระบุถึงการมีคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนจากกลุ่มอาชีพต่างๆ แต่มีบทบาทลดลงในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญและกระบวนการสันติภาพมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอย่างสำคัญซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการเผชิญหน้าและรับมือกับความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์และยังให้คุณค่าต่อการแสวงหาฉันทมติผ่านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุมหลายกลุ่ม บทเรียนจากความขัดแย้งที่มินดาเนาสะท้อนให้เห็นความสำคัญของรัฐธรรมนูญในการให้ความสำเร็จและความล้มเหลวต่อการสร้างสันติภาพเชิงพื้นที่ สิ่งที่เป็นบทเรียนสำคัญจากมินดาเนาคือการมีกระบวนการที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพในการพูดถึงรากเหง้าของความขัดแย้งและการแสดงออกทางการเมืองของชาวโมโรและกลุ่มชาติพันธุ์ การพูดถึงการปกครองตนเองและเนื้อหาสาระที่บรรจุอยู่ในนั้น บทเรียนจากมินดาเนาสะท้อนให้เห็นจุดเชื่อมต่อระหว่างสองกระบวนการทางการเมืองดังกล่าว ทบทวนและสะท้อนถึงคุณูปการของ

ความขัดแย้งในเชิงบวกที่มีศักยภาพในการสร้างทางเลือกให้กับสังคมต่อไปได้

ดังนั้นสำหรับความขัดแย้งที่ชายแดนใต้ การพูดถึงการปฏิรูปรัฐธรรมนูญจะสัมพันธ์กับกระบวนการสันติภาพได้ เมื่อเปิดให้มีการอภิปรายถึงการปรับปรุงโครงสร้างการเมืองการปกครองที่มีลักษณะกระจายและถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นมากขึ้นรวมถึงตัวแบบต่างๆ ถูกพัฒนาและนำเสนออยู่เป็นระยะๆ และให้ความสนใจกับรัฐธรรมนูญมากขึ้นในฐานะกรอบกติกาของระบบการเมือง รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรอบคิดหรือแหล่งอ้างอิงสำหรับกระบวนการทางการเมืองต่างๆ

ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสันติภาพ การผลักดันวาระนโยบายเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งหรือกระบวนการผลักดันที่นำไปสู่การแสวงหาข้อตกลงของผู้คนในสังคม ผลลัพธ์ดังกล่าวอาจพิจารณาได้ทั้งในแง่มุมที่เป็น

รูปธรรมในกรณีของข้อตกลงสันติภาพที่มีการเห็นพ้อง
กันบนโต๊ะเจรจาและกำหนดให้มีการแปลงไปสู่
การปฏิบัติหรือในแง่มุมนามธรรมอย่างความคิดเห็น
ที่เป็นฉันทมติ ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจึงเป็น
ไปได้ทั้งกรอบคิดที่แข็งตัวที่วางหลักประกันเพื่อให้

กระบวนการทางการเมืองเดินหน้าอย่างมีความหมาย
ไปจนถึงการเปิดพื้นที่ให้กับความเป็นไปได้ใหม่ๆ สำหรับ
การสร้างสรรควิธีการที่จะก้าวข้ามความขัดแย้งและ
สถาปนาความสัมพันธ์ในรูปโฉมใหม่ระหว่างผู้คนใน
สังคมไทยและบรรดาสถาบันทางการเมือง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557. (2557). การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้. สืบค้นจาก https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/pm_order_230_2557_peace_dialogue_mechanism_plus.pdf
- เครือข่ายวิชาการ Peace Survey. (2559ก). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์-มีนาคม 2559. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2559ข). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 2 กรกฎาคม-สิงหาคม 2559. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2560). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 3 เมษายน-พฤษภาคม 2560. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2561). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 4 สิงหาคม-กันยายน 2561. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2562). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ ครั้งที่ 5 กันยายน-ตุลาคม 2562. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2564). การแถลงผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ครั้งที่ 6. สืบค้นจาก <https://cscd.psu.ac.th/th/node/342>
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2562). อารมณ์กับประชาธิปไตยไทย. ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ), *อดีต ปัจจุบันและอนาคตประชาธิปไตยไทย* (น. 60). กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. (2555). *ทางเลือกไฟใต้ เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไร*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 98/2557. (2557, 30 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนที่ 143 ง. น. 1-4.
- พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553. (2553, 29 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 127 ตอนที่ 80 ก. น. 1-16.

มุสลิม, มาคาปาโด อาบาตอน. (2019). *กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาโดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม* [The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippines: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice] (สีดา สอนศรี, ผู้แปล,). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รอมฎอน ปันจอร์. (2565). ความกำกวมและกำกึ่งของระบอบและรูปแบบรัฐไทย. *ฟ้าเดียวกัน*, 20(1), 75-90.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. น. 1-99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. น. 1-90.

ริชมอนด์, โอลิเวอร์ พี. (2557). *สันติภาพ: ความรู้ฉบับพกพา* [Peace: A Very Short Introduction] (รัฐวิศว์ เอื้อประชนนท์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. (อยู่ระหว่างการตีพิมพ์).

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี. (2563). *การเมืองการปกครองและการจัดการความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ (ปาตานี)*. ปัตตานี: สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

_____. (2565). *ชายแดนใต้/ปาตานี 2547-2564: ก้าวเข้าปีที่สิบเก้า สันติภาพจะเดินหน้าไปถึงไหนในปี 2565*. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/deepsouthwatch>

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, ฟารีดา ปันจอร์, สุทธิศักดิ์ ตือระ, อัมพร หมาดเด็น, มูฮัมหมัดอิลยาส ญูฮาปริง และ รอมฎอน ปันจอร์. (2565). *รายงานวิจัย การแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งเพื่อแสวงหาสันติภาพชายแดนใต้ ผ่านกระบวนการปรับปรุงสถาบันทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในยุคเปลี่ยนผ่าน*. ปัตตานี: สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (อยู่ระหว่างดำเนินการ).

สีดา สอนศรี. (2550). *การร่างรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ : ประสบการณ์สำหรับประเทศไทย*. สืบค้น <https://mgronline.com/daily/detail/9500000040775>

ภาษาอังกฤษ

Abubakar, Arisi. (1992). *Autonomy in Southern Philippine During the Marcos Administration*. Retrieved from <https://asj.upd.edu.ph/mediabox/archive/ASJ-30-1992/abubakar.pdf>

Berghof Foundation. (2021). *Constitutions and Peace Processes: A Primer*. Retrieved from <https://berghof-foundation.org/library/constitutions-and-peace-processes-a-primer>

Centre for Humanitarian Dialogue. (1976). *The Tripoli Agreement*. Retrieved from <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/06/The-Tripoli-Agreement-1976.pdf>

- Hannum, Hurst. (1996). *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hasselbach, Christoph. (2019). *The German Constitution: Putting People First*. <https://www.dw.com/en/the-german-constitution-putting-people-first/a-48824174>
- Kymlicka, Will. (2002). *Contemporary Political Philosophy*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Lau, Bryony. (2019). *The Philippines: Peace talks and autonomy in Mindanao*. Retrieved from <http://www.forumfed.org/publications/philippines-peace-talks-autonomy-mindanao-number-35/>
- Lederach, Paul. (2003). *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse, PA: GoodBooks.
- Mason, Ra. (2021). *Japan: Pressure from Populist Right to Scrap 'Peace Constitution' After 75 Years*. Retrieved from <https://theconversation.com/japan-pressure-from-populist-right-to-scrap-peace-constitution-after-75-years-171333>
- Ochiai, Naoyuki. (2020). *Peace and Development in Mindanao, Public of the Philippines*. Retrieved from https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/projecthistory/post_25.html
- Parekh, Bhiku. (2002). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Cambridge, Massachusettes: Cambridge University Press.
- The Official Gazette of Government of Philippines. (1973). *The Constitution of the Republic of the Philippines*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1973-constitution-of-the-republic-of-the-philippines-2/>
- _____. (1987). *The Constitution of the Republic of the Philippines*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>



บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ล็อกซเลีย์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท รักษาความปลอดภัย เคพีเอ็น แอนเซอร์วิส จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือต่อผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่ง ในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตน
5. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประโยชน์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
7. รักษามาตรฐานของวารสารและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและทันสมัยเป็นที่ยอมรับอยู่เสมอ

● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

1. ชื่อผู้แต่งที่ปรากฏในบทความจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในงานเขียนขึ้นดังกล่าวจริง
2. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องเป็นงานเขียนที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเล่มใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการเสนอ เพื่อขอรับพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฉบับอื่น
3. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องถือปฏิบัติตามกรอบเนื้อหา และข้อกำหนดต่างๆ ที่วารสารได้กำหนดไว้โดยเคร่งครัด
4. ไม่นำงานเขียนของผู้อื่นมาเป็นของตน และไม่ลอกเลียนงานเขียนของผู้อื่น รวมถึงต้องให้เกียรติและอ้างถึงบุคคลหรือแหล่งที่มาของข้อมูลที่นำมาใช้ในงานเขียนของตน
5. เคารพความคิดเห็นทางวิชาการและพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขบทความ ตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น หากเป็นบทความที่ได้รับทุนจะต้องเปิดเผยแหล่งทุนที่สนับสนุนในงานเขียนดังกล่าว และถ้าบทความเป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย บทความจะต้องมีการระบุถึงการศึกษาวิจัยนั้นๆ ด้วย
7. ยินยอมโอนลิขสิทธิ์งานเขียนให้แก่วารสาร หลังได้รับการพิจารณาตอบรับการตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่จากวารสารแล้ว

● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

1. มีความรู้ หรือความชำนาญ หรือประสบการณ์ ตามกรอบเนื้อหาของงานเขียนที่ต้องพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือ ต่อผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร