



วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ Journal of Social Work

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีที่ 23 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2558

Vol.23 No.1 January-June 2015

ISSN 0857-3166

วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีที่ 23 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2558

ISSN 0857-3166

วัตถุประสงค์

วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์เป็นวารสารทางวิชาการของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนวิทยาการทางการบริหารสังคม ซึ่งเป็นการส่งเสริมองค์ความรู้ในแนวสหศาสตร์ ด้านสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการแรงงาน การพัฒนาชุมชน การศึกษา สังคมสงเคราะห์ คลินิก และการบริหารงานยุติธรรม นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับคณาจารย์ นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานทางด้านสังคมสงเคราะห์และด้านที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนักศึกษาเสนอผลงานทางวิชาการ อันจะนำไปสู่ความก้าวหน้าในศาสตร์ด้านนี้มากขึ้น

กำหนดการออกวารสาร ออกปีละ 2 เล่ม เดือนมกราคม-มิถุนายน และเดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

ที่ปรึกษาวารสาร

คณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ)
ศาสตราจารย์ยุพา วงศ์ไชย
ศาสตราจารย์ศศิพัฒน์ ยอดเพชร
ศาสตราจารย์ระพีพรรณ คำหอม
รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม
รองศาสตราจารย์อภิญญา เวชยชัย
รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล นิราทร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อัญมณี บุรณกานนท์

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล ปธานวนิช
รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์
อาจารย์ ดร. มาตี นิมสกุล
อาจารย์ ดร.วิไลภรณ์ โคตรบึงแก
อาจารย์ ดร. ธันยา รุจิเสถียรทรัพย์

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Dr. David

Engstrom Department of Social Work,
San Diego State University

Dr. Bala Raju

Nikku Kadambari Memorial College of Science
and Management, Purbanchal University, Nepal
กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม

ดร.อังคณา บุญสิทธิ์

ฝ่ายจัดการและประสานงาน

นางสาวทองศิริ ก่ำแดง

นายณัฐพล จันทร์เหล็ก

ว่าที่ ร.ต.อิทธิวัตร เกาศรี

นางสาวศิริัญญา แมนวงค์

บทบรรณาธิการ

ก่อนสิ่งอื่นใด กองบรรณาธิการ ใคร่ขอแจ้งเรื่องที่น่ายินดีอย่างยิ่งสำหรับวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ของเรา เนื่องจากวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ได้ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพวารสารโดยศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai-Journal Citation Index-TCI) โดยได้รับการรับรองคุณภาพให้อยู่ในวารสารกลุ่มที่ 1 (Tier 1) ของฐานข้อมูลของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (นับตั้งแต่ 1 มกราคม 2558 จนถึง 31 ธันวาคม 2562)

ผลของการประเมินคุณภาพวารสารในครั้งนี้เป็นพลังใจอันสำคัญ ที่จะทำให้องค์กรบรรณาธิการต้องทุ่มเททั้งความใส่ใจและการทำงานให้หนักยิ่งขึ้น เพื่อการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการของวารสาร

ขอกราบขอบพระคุณท่านที่ปรึกษาวารสาร กรรมการกองบรรณาธิการ คณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิ (Reader) ที่ให้ความอนุเคราะห์ประเมินบทความ เจ้าหน้าที่กองบรรณาธิการและผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ร่วมแรงร่วมปณิธานในการรักษาและพัฒนาคุณภาพของวารสารของเราจนผ่านจุดนี้ได้

สิ่งสำคัญที่ลืมไม่ได้เช่นกัน คือ ท่านผู้สร้างสรรค์บทความและผู้อ่านที่ทำให้วารสารฉบับนี้ครบองค์ประกอบในการเป็นเวทีแห่งปัญญา สมดังเจตนารมณ์ที่คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ได้ตั้งไว้

รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์

E-mail: lsakchai@tu.ac.th

ความคิดเห็นในบทความและงานเขียนซึ่งตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้เขียนแต่ละท่านโดยอิสระ กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป หากท่านใดประสงค์จะนำบทความหรืองานเขียนในวารสารเล่มนี้ไปตีพิมพ์เผยแพร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้เขียนตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์เป็นวารสารที่ผ่านการรับรองคุณภาพโดย TCI จัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 (นับตั้งแต่ 1 มกราคม 2558 จนถึง 31 ธันวาคม 2562) และอยู่ในประกาศของ สมศ. และ สกอ.

สำนักงาน

กองบรรณาธิการวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กทม. 10200 โทร. 0-2613-2503 โทรสาร 0-2224-9417

สารบัญ

หน้า

□ บทบรรณาธิการ

การรู้เท่าทันเรื่องเพศของวัยรุ่นในบริบทสังคมไทย 1

อาจารย์ ดร. ฐิยาพร กันตารณวัฒน์

คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย 28

อาจารย์ ดร. มาดี ลิ้มสกุล

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การพัฒนาแนวทางบริการสู่ความเป็นเลิศ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 55

ในจังหวัดนครปฐม

ผศ.ดร. เสรี วรพงษ์

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

การพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียน 74

ระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

อาจารย์บังอร แก่นจันทร์

ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ จังหวัดบุรีรัมย์

การศึกษาระบบการจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว 89

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

ผศ. สมเดช นิลพันธุ์

ผศ.ดร. หทัยชนก บัวเจริญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม

เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร: การคุ้มครองทางสังคมด้านเด็กในสังคมไทย	114
อาจารย์ ดร. มาลี จิรวัดนานนท์	
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
การดูแลผู้สูงอายุในปริมาณพลส่วนตัวและสาธารณะ	146
ผศ. วรณลักษ์ณ์ เมียนเกิด	
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
การศึกษาระบบอุปถัมภ์กับปัญหาสังคมไทย: การประยุกต์ใช้ของ	177
นักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ	
รศ.ดร. กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์	
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
☐ บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)	198
<i>"Drugs, Behavior, and Modern Society"</i>	
รศ. ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์	
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
☐ การเสนอบทความ	204
- หลักเกณฑ์การเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ - ขั้นตอนการส่งบทความ - แบบฟอร์มเสนอบทความ - วิธีเขียนบทความ	
☐ ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความในวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์	212
☐ ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความภายนอกสถาบัน	213

การรู้เท่าทันเรื่องเพศของวัยรุ่นในบริบทสังคมไทย Sexual Literacy of Adolescent in Thai Society

ดร.ฐิยาพร กันตารณวัฒน์*

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาความหมายของการรู้เท่าทันเรื่องเพศของวัยรุ่น อธิบายคุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศ และนำเสนอแนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างการรู้เท่าทันเรื่องเพศ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม และกลุ่มวัยรุ่น และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย

ผลการศึกษา พบว่า “การรู้เท่าทันเรื่องเพศ” หมายถึง การที่บุคคลรับรู้ เข้าใจ ตนเองและผู้อื่น เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย จิตใจและอารมณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของช่วงวัย ยอมรับความหลากหลายของวิถีชีวิตทางเพศและสัมพันธ์ทางเพศ เรียนรู้เรื่องเพศอย่างเหมาะสม เลือกใช้ชีวิต ข้อมูล ข่าวสาร จากแหล่งต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องเพศอย่างมีวิจารณญาณ รวมถึง ปฏิบัติตนอย่างถูกต้อง ดูแลสุขภาพทางเพศ รู้จักป้องกันตนเองจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัย เห็นคุณค่าในตนเอง สามารถตัดสินใจอย่างมีสติ พร้อมรับผิดชอบผลที่ตามมา รวมทั้งจัดการกับปัญหาและปรับตัวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ สำหรับคุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศในวัยรุ่น คือ ลักษณะของบุคคลที่แสดงออกเกี่ยวกับเรื่องเพศใน 4 ด้าน อันประกอบด้วย ด้านความรู้ ความเข้าใจ และความคิด ด้านการประยุกต์ใช้ความรู้ ด้านความสามารถในการเผชิญปัญหา และด้านความสามารถในการปรับตัวฟื้นคืน ส่วนแนวทางการพัฒนาเพื่อ

* อาจารย์ประจำคณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
E-mail: workau@gmail.com



เสริมสร้างการรู้เท่าทันเรื่องเพศจะเน้นการมีส่วนร่วมของวัยรุ่นเป็นหลัก โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กิจกรรมที่มุ่งเน้นพัฒนากระบวนการคิด และกิจกรรมที่มุ่งเน้นพัฒนาทักษะในการสร้างสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น

คำสำคัญ : การรู้เท่าทันเรื่องเพศ วัยรุ่น เพศศึกษา การเผชิญปัญหา การปรับตัวฟื้นคืน

Abstract

This research aimed to find meaning of sexual literacy, to describe the characteristics person on sexual literacy and proposed the guidelines to develop the enhancement of sexual literacy. This research was used qualitative research method. The researcher collected data by the documents study, structured interview for in-depth interview. Key informants were divided into two group: 1) people with knowledge specialization and the operation involved adolescents 2) adolescents. The data were analyzed by content analysis and analytic induction.

The results showed that sexual literacy means perceiving and understanding yourself and others about physical, mental and emotional changes naturally, accepting sexual diversity and sexual relationships, proper learning about sex, selecting appropriate sexual media and information from various sources with judgment, promoting sexual healthcare behavior, preventing from risks of unsafe sex, having self-esteem, making a decision consciously, preparing to take responsibilities for any consequences from their sexual behaviors, including abilities for solving problems and adapting with possible situations. For characteristics of the sexual literacy persons, there are totally four aspects as followed:

knowledge, understanding and cognitive, knowledge implementation, adversity and resilience. The proposed guidelines for enhancing sexual literacy will emphasize on adolescent learning participation in two activities, which are thinking processes development activity and creating relationship and interaction skill activity.

Key words: sexual literacy, adolescent, sexual education, adversity, resilience

บทคัดย่อ

วัยรุ่นเป็นวัยที่สนใจในตนเอง อยากรู้ว่าตนเองคือใคร ซึ่งพวกเขาจะต้องมีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงด้านร่างกายและยอมรับสิ่งที่เกิดขึ้นให้ได้ รวมถึงต้องมีความเข้าใจบทบาทของตนเองในสังคม และความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม และถ้าเด็กวัยนี้สามารถจะตอบคำถามว่าตนคือใคร ก็จะไม่มีปัญหาการปรับตัว จะมีความคิดเป็นของตนเองและไม่ตามอย่างเพื่อนในทางที่ผิด (สุรงค์ โค้วตระกูล. 2556:88) แต่ในความเป็นจริงนั้นเราปฏิเสธไม่ได้ว่าช่วงวัยรุ่นต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับตัวเองในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็น ด้านร่างกาย ด้านอารมณ์ และความรู้สึก ซึ่งทำให้วัยรุ่นนี้ต้องมีการปรับตัวอย่างมาก เพื่อที่จะเผชิญปัญหาที่เข้ามา ประกอบกับในสภาพสังคมปัจจุบันที่วัยรุ่นต้องเผชิญปัญหาต่าง ๆ มากมาย ความเสี่ยงในด้านสุขภาพอันเกิดจากปัจจัยเสี่ยงของพฤติกรรมของวัยรุ่นเอง การไม่รู้จักความรักอย่างแท้จริง ความหลงต่อวัตถุและสิ่งล่อลวงต่าง ๆ โดยไม่ได้ยั้งคิด และการปล่อยอารมณ์ของตนเองให้เป็นไปตามธรรมชาติโดยขาดการควบคุมล้วนเป็นผลให้วัยรุ่นต้องประสบกับปัญหาในเรื่องเพศ

เนื่องจากข้อมูลสถิติและรายงานวิจัย ชี้ว่า วัยรุ่นจำนวนไม่น้อยที่ประสบปัญหาชีวิตจากพฤติกรรมทางเพศของตนเอง วัยรุ่นไทยทั้งชายและหญิงเริ่มมีเพศสัมพันธ์ตั้งแต่วัยเข้าสู่วัยรุ่น และมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดโรคและมีปัญหาสุขภาพ เช่น การที่วัยรุ่น



มีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัย กล่าวคือ ไม่ใช่ถุงยางอนามัยหรือ ไม่ใช่วิธีคุมกำเนิดอื่น ๆ ทำให้วัยรุ่นไทยมีอัตราการคลอดที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่ส่วนใหญ่เป็นการตั้งครรภ์ที่ไม่ได้ตั้งใจ นอกจากการ ตั้งครรภ์แล้วยังพบโรคติดเชื้อทางเพศสัมพันธ์ในกลุ่มวัยรุ่น เช่น เอชไอวีและเอชพีวี (human papillomavirus, HPV) เป็นต้น (Kanato and Saranrittichai 2006; Chantrapanichkul and Chawanpaiboon 2013) ซึ่งการตั้งครรภ์ที่ไม่ได้ตั้งใจ (unintended pregnancy) ของวัยรุ่น มีความเกี่ยวข้องกับทั้งตัววัยรุ่นเอง ครอบครัว และสังคมโดยรวม ซึ่งเป็นปัญหา และทำให้เกิดผลกระทบในหลากหลายมิติ เช่น พฤติกรรม สุขภาพ สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดจากการที่วัยรุ่นเรียนรู้เรื่องเพศอย่างไม่เหมาะสม เพราะมักเป็นการเรียนรู้จากเพื่อนในวัยเดียวกัน และสื่อต่าง ๆ ที่ขาดการกลั่นกรองอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นการได้รับข้อมูลและความรู้ที่ไม่รอบด้าน ก่อให้เกิดความรู้ ความเชื่อที่ผิด ๆ นอกจากนี้การเปิดรับภาพโป๊ สื่อลามกที่ปรากฏในสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางอินเทอร์เน็ต นิตยสารการ์ตูน วิดีโอนั้นมีผลกระทบต่อพัฒนาการและค่านิยมทางเพศของเยาวชน ทำให้เยาวชนกลายเป็นคนที่มีเพศสัมพันธ์แบบไม่รับผิดชอบ (ยงยุทธ วงศ์ภิรมย์ศานติ์. 2547) ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากวัยรุ่นมีการเปิดรับเรื่องเพศมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันกลับไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมทางเพศของตนให้เป็นไปอย่างเหมาะสมก็จะนำไปสู่การมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร อันเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอื่น ๆ ต่อไป ดังเห็นได้จากรายงานคณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา ปี 2554 (2554: 21) ที่นำเสนอว่า ปัจจัยที่จะนำไปสู่การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ได้แก่ การที่เด็กทุกคนไม่สามารถได้รับความรู้เรื่องเพศศึกษาอย่างเหมาะสม เนื่องจากเพศศึกษาแบบ รอบด้านยังไม่ครอบคลุมโรงเรียนทุกแห่ง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐหันมาให้ความสำคัญในเรื่องของการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควรของวัยรุ่นมากขึ้น อาทิ มีหลักในการศึกษาที่พัฒนาการเรียนรู้เรื่อง “เพศศึกษา” ตามหลักสูตรใหม่ ของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ได้มีการรณรงค์เกี่ยวกับการให้ความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับเพศศึกษาที่ถูกต้อง เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีให้กับเยาวชน ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ในการพัฒนาคุณภาพ

คนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2555) อีกทั้ง จากการศึกษาวิจัยพบว่า การได้รับความรู้อย่างเป็นทางการ (formal Education) ที่ถูกต้อง เหมาะสมกับเวลา เหมาะกับวัย จะทำให้เกิดพฤติกรรมที่เหมาะสม ส่งผลให้มีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกช้าลง ดังนั้น วัยรุ่นจึงควรมีการแสดงออกทางเพศที่เหมาะสม รู้จักหลีกเลี่ยงและป้องกันตนเองจากปัจจัยและสถานการณ์เสี่ยงที่จะนำไปสู่การมีเพศสัมพันธ์และการตั้งครรภ์โดยไม่ตั้งใจ เพื่อที่จะได้มีชีวิตอย่างสดใสในช่วงวัยรุ่นและเติบโตไปสู่ผู้ใหญ่อย่างมีความสุข

จากข้อมูลสถานการณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ผลจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และความรู้สึก ทำให้ในวัยนี้ทั้งหญิงและชายจะเริ่มมีความสนใจในเพศตรงข้าม รวมทั้งเริ่มเกิดอารมณ์ความต้องการทางเพศตามธรรมชาติ ร่วมกับบริบททางสังคมไทยในปัจจุบันที่มีการเข้าถึงสื่อต่าง ๆ ได้ง่าย ความหลากหลายของสื่อ รวมถึงมีสื่อจำนวนมากที่ไม่ได้ถูกควบคุมอย่างเหมาะสม ก็สามารถกระตุ้นให้วัยรุ่นเกิดอารมณ์ทางเพศได้ ไม่ว่าจะเป็นตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจจะชักนำไปสู่การมีเพศสัมพันธ์ได้ และแม้ว่าจะมีการส่งเสริมการเรียนรู้ทางเพศศึกษาโดยจัดให้มีหลักสูตรต่าง ๆ ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับเพศศึกษาทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้จัดทำขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาเรื่องเพศในวัยรุ่นลดลงเท่าที่ควร ดังเห็นได้จากรายงานการเฝ้าระวังการแท้งในประเทศไทยปี พ.ศ. 2554 ดำเนินการโดยกรมอนามัย (2555) พบว่า ผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาพยาบาลจากการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่ได้ใช้การคุมกำเนิดใด ๆ มีสูงถึงร้อยละ 56.2 มีผู้ใช้การคุมกำเนิดวิธีใดวิธีหนึ่งร้อยละ 43.8 โดย 1 ใน 3 ของผู้หญิงที่ทำแท้งเป็นวัยรุ่น ทั้งนี้ การตั้งครรภ์ ในวัยรุ่นส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการถูกละเมิดทางเพศ หญิงวัยรุ่นส่วนหนึ่งอาจผิใจ ถูกบังคับ หรือไม่ได้ตั้งใจมีเพศสัมพันธ์ เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องให้ความรู้ ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ถูกต้องต่อเรื่องเพศ ตั้งแต่ช่วงก่อนที่วัยรุ่นจะเข้าสู่วัยหนุ่มสาว เพื่อที่จะสามารถหลีกเลี่ยงและป้องกันการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัยรุ่นหญิงที่จะต้องระมัดระวังและดูแลตนเองเป็นอย่างดี เพราะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อวิถีการดำเนินชีวิตของตน หากเกิดความผิดพลาดขึ้น ที่ต้องเปลี่ยนบทบาทจากวัยรุ่น



มาเป็นแม่วัยใส สอดคล้องกับงานวิจัยของ ฐิยาพร กันตารณวัฒน์ (2546) ที่ศึกษาการป้องกันการเสี่ยงทางเพศ โดยให้ความหมายว่า เป็นการปฏิบัติตนของวัยรุ่นที่แสดงเจตนาในการป้องกันการกระทำที่ส่งเสริมให้เกิดความเสี่ยงต่อการมีเพศสัมพันธ์ ได้แก่ การหลีกเลี่ยงการเที่ยวสถานเริงรมย์ การไม่ดื่มสุราหรือของมึนเมา การไม่ใช้ยาเสพติด การไม่ดูภาพยนตร์วัยรุ่นลามกอนาจาร การหลีกเลี่ยงการอยู่ลำพังสองต่อสองกับเพศตรงข้าม การไม่แต่งตัวต้องเพศต้องข้ามในเชิงชู้สาว และการรู้จักหลีกเลี่ยงและปฏิบัติกิจกรรมที่เหมาะสมเพื่อระบายนอารมณ์ทางเพศ ดังนั้น การรู้เท่าทันธรรมชาติและตนเองของวัยรุ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยการป้องกันและลดปัญหาทางเพศที่เกิดขึ้นได้ แสดงให้เห็นว่าการรู้เท่าทันเรื่องเพศจึงเป็นคุณลักษณะหนึ่งที่วัยรุ่นพึงมี

จากการศึกษาแนวคิดการรู้เท่าทันนั้น เป็นแนวคิดใหม่ในศตวรรษที่ 21 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและการสื่อสารเพิ่มมากขึ้น ความรู้ไม่ได้ถูกจำกัดเพียงแค่ตัวหนังสือในตำราอีกต่อไป เมื่อความรู้สามารถหาได้เพียงใช้เครื่องมือสื่อสาร การสืบค้นข้อมูลก็สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว โดยสื่อเป็นบริบทแรก ๆ ที่นำแนวคิดการรู้เท่าทันมาใช้ในการมีความรู้ในสื่อ การเข้าถึงสื่อ การวิเคราะห์และประเมินสื่อจึงเป็นสิ่งสำคัญ เรื่องเพศก็เช่นกัน ที่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อเลือกทำพฤติกรรมที่เหมาะสม ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา แนวคิดการรู้เท่าทันมาปรับใช้ในเรื่องพฤติกรรมทางเพศของวัยรุ่น โดยเรียกว่า “การรู้เท่าทันเรื่องเพศ (Sexual Literacy)” แต่จากการที่ยังไม่มีผู้นิยามในเรื่องนี้ชัดเจน ผู้วิจัยจึงต้องการหาความหมายของการรู้เท่าทันเรื่องเพศของวัยรุ่น คุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศรวมถึงหาแนวทางส่งเสริมให้วัยรุ่นมีการรู้เท่าทันเรื่องเพศตามบริบทสังคมไทย เพราะพฤติกรรมทางเพศหรือการแสดงออกทางเพศของวัยรุ่นนั้นเป็นประเด็นที่เป็นลักษณะเฉพาะพื้นที่ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาการมีพฤติกรรมทางเพศไม่ปลอดภัย การตั้งครมที่ไม่พร้อมในวัยรุ่น มีความแตกต่างกันไปตามบริบทสังคม เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปปรับใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาให้วัยรุ่นมีการรู้เท่าทันเรื่องเพศสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อค้นหาความหมายของการรู้เท่าทันเรื่องเพศของวัยรุ่น
2. เพื่ออธิบายคุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศ
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างการรู้เท่าทันเรื่องเพศ

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านวิธีวิทยาการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น แนวคิด ประสบการณ์ รวมถึงแนวทางส่งเสริมพัฒนาของกลุ่มเป้าหมาย ทำให้เกิดความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมเกี่ยวกับการรู้เท่าทันเรื่องเพศของวัยรุ่น ผู้วิจัยใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลักที่กำหนดไว้

ขอบเขตผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการนำผลของการศึกษาเชิงคุณภาพมาใช้เป็นฐานสำหรับทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้สำหรับการหาความหมายของการรู้เท่าทันในเรื่องเพศของวัยรุ่นในบริบทสังคมไทย รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงเน้นศึกษาจากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลในประเด็นที่ต้องการศึกษาได้ตามมุมมอง ความรู้ และประสบการณ์ของตนตรง ในฐานะผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ทั้งนี้ ผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยไม่อาศัยความน่าจะเป็น ด้วยวิธีเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่หลากหลาย สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้ครอบคลุมตรงประเด็น ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบ่งออก 2 กลุ่ม อันประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ



ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งคนกลุ่มนี้จะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องพฤติกรรมทางเพศของวัยรุ่น ได้แก่ นักวิชาการ อาจารย์ รวมถึงกลุ่มผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่น ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา เจ้าหน้าที่ที่หรือบุคลากรทางสาธารณสุข จำนวน 15 ราย และ 2) กลุ่มเด็กวัยรุ่นตอนปลาย (ช่วงอายุ 18-21 ปี) จำนวน 10 ราย

การจัดการและการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่อง “การรู้เท่าทันเรื่องเพศของวัยรุ่นในบริบทสังคมไทย” เป็นการวิจัยที่ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยจะรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ แล้วนำมาวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ซึ่งประยุกต์มาจากแนวทางของไมล์ส์ และ ฮูเบอร์แมน (Miles & Huberman, 1994) โดยการจัดระเบียบข้อมูล วิเคราะห์เนื้อหา แล้วจัดกลุ่มข้อมูลโดยใช้หลักการสรุปรวม และนำเสนอผลการศึกษาแบบพรรณนา

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัย พบว่า “การรู้เท่าทันเรื่องเพศของวัยรุ่น” สามารถสรุปวิเคราะห์ผลได้ดังนี้

1. นิยามความหมาย

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลกับผู้ให้ข้อมูลหลักการเพื่อค้นหาความหมายของ “การรู้เท่าทันเรื่องเพศ” ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นให้ความหมายตามบริบทสังคมไทย เนื่องจากพฤติกรรมทางเพศหรือการแสดงออกทางเพศของวัยรุ่นนั้นเป็นประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะพื้นที่ วัฒนธรรม ค่านิยม ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปการให้ความหมายตามกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 กลุ่ม เพื่อนำไปสู่การสรุปความหมายในภาพรวมต่อไป ดังรายละเอียด

กลุ่มผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งคนกลุ่มนี้จะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องพฤติกรรมทางเพศของวัยรุ่น ได้แก่ นักวิชาการหรืออาจารย์ รวมถึงผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่น ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางสาธารณสุขได้ให้ความหมาย “การรู้เท่าทันเรื่องเพศ” ตามมุมมองของตน ดังนี้

“การที่เราต้องมีความรู้ โดยต้องรู้ความหมายของคำว่า เพศ ในมิติเพศสภาพ และ เพศวิถี รู้สถานการณ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเพศ การถูกทารุณกรรมทางเพศ การคุกคามทางเพศ รู้วิธีการป้องกันตนเองจากมีเพศสัมพันธ์ และการถูกคุกคามทางเพศทั้งกาย วาจา และใจ”

“การรับรู้ เข้าใจ และกระทำพฤติกรรมเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพทางร่างกาย จิตใจ และสังคมตามเพศสภาพและเพศวิถีของตนเองอย่างเหมาะสมในชีวิตประจำวัน”

“การรู้ว่าควรปฏิบัติตนอย่างไร ให้เหมาะสมในการมีพฤติกรรมระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย รู้ขอบเขตการแสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน เห็นคุณค่าในตัวเอง และเลือกรับสื่อข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องเพศอย่างมีวิจารณญาณ และรู้จักไตร่ตรอง”

นักวิชาการหรืออาจารย์

“การที่บุคคลรับรู้ และเข้าใจในเรื่องบทบาททางเพศการแสดงออกทางเพศของตนเองตามที่เป็นจริง ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ยอมรับ และมีการแสดงออกทางเพศของตนเองอย่างเหมาะสมส่งผลให้เกิดพฤติกรรมทางเพศที่ปลอดภัยต่อตนเองและผู้อื่น สร้างความพึงพอใจในเพศรสตามที่ตนปรารถนา รวมทั้งมีความเข้าใจให้การยอมรับความชอบหรือสนใจทางเพศของผู้อื่นในสังคมส่งผลให้เกิดการเรียนรู้แนวทางการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างเป็นสุข”

นักจิตวิทยา



“การมีความรู้ความเข้าใจเรื่องเกี่ยวกับเพศศึกษาที่เหมาะสมในแต่ละช่วงวัยของมนุษย์ รู้ถึงปัจจัยที่จะก่อให้เกิดปัญหาจากการมีเพศสัมพันธ์ ทั้งทางด้านสุขภาพและสังคม หากเกิดปัญหาที่สามารถยอมรับและพร้อมที่จะหาหนทางแก้ไขได้”

“การมีความรู้ ความเข้าใจ ที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องสุขภาวะทางเพศ ได้แก่ สุขอนามัยทางเพศ แยกแยะความเชื่อกับข้อเท็จจริงได้ มีทัศนคติที่ดี เคารพและให้เกียรติตนเองและเพศอื่น ไม่เลือกปฏิบัติทางเพศ ใช้ความรู้นำมาปฏิบัติได้ เพื่อดูแลสุขอนามัยตนเอง มีสุขภาวะทางเพศที่ดีทั้งด้านร่างกาย จิตใจและอารมณ์ สามารถดูแลสุขอนามัยทางเพศตนเองได้เหมาะสมตามวัย”

นักสังคมสงเคราะห์

“มีความรู้ ความเข้าใจ เรื่องเพศ และตระหนักถึงความสำคัญเรื่องความปลอดภัยเกี่ยวกับสุขภาวะ อนามัยต่าง ๆ เกี่ยวกับเพศ การป้องกัน เช่น ป้องกันโรคหรือการตั้งครรภ์”

“การมีความรู้เรื่องเพศทั้งด้านกายวิภาค สรีรวิทยา และจิตวิทยา และมีเจตคติที่ดีในเรื่องเพศ ยอมรับความแตกต่างระหว่างเพศ และหากมีปัญหาเรื่องเพศที่เกิดขึ้นก็สามารถจัดการได้อย่างเหมาะสมไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อตนเอง”

บุคลากรทางสาธารณสุข

สรุปได้ว่า “ความหมายการรู้เท่าทันเรื่องเพศ” ในมุมมองของกลุ่มนี้ โดยรวมมีทัศนะใกล้เคียงสอดคล้องกัน แต่อาจมีจุดเน้นที่ต่างกันในบางประเด็น กล่าวคือนักวิชาการ และนักจิตวิทยา จะเน้นในภาพรวมของการเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงทุกมิติที่เกี่ยวกับเรื่องเพศ ซึ่งก็คือ ร่างกาย จิตใจ สังคม การยอมรับและเข้าใจในเรื่องของเพศสภาพ และเพศวิถี รวมถึงความแตกต่างระหว่างเพศ ส่วนนักสังคมสงเคราะห์ กับบุคลากรสาธารณสุข จะเน้นในเรื่องของสุขภาวะทางเพศ การมีเจตคติที่ดีต่อความแตกต่างทางเพศ การไม่เลือกปฏิบัติ และความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมทางเพศ

สำหรับผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มวัยรุ่น ซึ่งได้ให้ความหมาย “การรู้เท่าทันเรื่องเพศ” ที่มีมุมมองในเรื่องของพฤติกรรมทางเพศที่ปลอดภัย สัมพันธภาพทางเพศ และการเลือกรับสื่อ ดังนี้

“เป็นการที่เรารู้การเปลี่ยนแปลงของร่างกายในเรื่องเพศ รู้เท่าทันในเรื่องการ วางตัวกับเพศตรงข้าม การรู้จักดูแลตนเองจากปัญหาเรื่องเพศ รู้วิธีการคุมกำเนิด การป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และรู้ว่าควรเลือกรับสื่อต่าง ๆ อย่างมีวิจารณญาณ”

“รู้จักและเข้าใจทั้งตัวเองและคนอื่นในเรื่องเพศ ว่าในโลกนี้ไม่ได้มีแค่เพศชาย และเพศหญิง แต่ยังมีเพศอื่น ๆ อีกที่เราควรยอมรับถึงความแตกต่าง รู้จักดูแล ตัวเองให้ปลอดภัยในเรื่องเพศ มีความรู้เรื่องเพศศึกษา วางตัวให้เหมาะสมใน เรื่องเพศ”

“รู้ว่าตัวเองเป็นเพศอะไร ดูแลรักษาตัวเองอย่างไร ทั้งในเรื่องสุขภาพทางกาย ทางใจ เข้าใจการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงวัย สามารถควบคุมความสัมพันธ์ใน เรื่องเพศ ทั้งเพศเดียวกันและเพศตรงข้าม เลือกรับสื่อที่ดี ๆ และระมัดระวังการ สื่อสารในสังคมออนไลน์ สามารถใช้ชีวิตประจำวันให้มีความปลอดภัยต่อตนเอง ในเรื่องเพศได้”

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามุมมองทั้งจากกลุ่มกลุ่มผู้ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่น และกลุ่มวัยรุ่นเอง มีความ สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ต้องรู้จักตนเองและผู้อื่น รู้จักเรียนรู้เรื่องเพศ อย่างเหมาะสม และปฏิบัติตนอย่างถูกต้อง เพื่อให้สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่าง ปลอดภัยจากปัญหาทางเพศได้ ดังนั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปความหมายของ “การรู้เท่าทัน เรื่องเพศ” ได้ว่า

“การรู้เท่าทันเรื่องเพศ” หมายถึง การที่บุคคลรับรู้ เข้าใจตนเองและผู้อื่น เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย จิตใจและอารมณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของ



ช่วงวัย ยอมรับความหลากหลายของวิถีชีวิตทางเพศและสัมพันธ์ภาพทางเพศ เรียนรู้เรื่องเพศอย่างเหมาะสม เลือกรับรู้สื่อ ข้อมูล ข่าวสาร จากแหล่งต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องเพศอย่างมีวิจารณญาณ รวมถึง ปฏิบัติตนอย่างถูกต้อง ดูแลสุขภาพทางเพศ รู้จักป้องกันตนเองจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัย เห็นคุณค่าในตนเอง สามารถตัดสินใจอย่างมีสติ พร้อมรับผิดชอบผลที่ตามมา รวมทั้งจัดการกับปัญหาและปรับตัวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

2. คุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศ

กลุ่มผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่น ได้ให้สัมภาษณ์ถึง “คุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศ” ว่าควรมีลักษณะ ดังนี้

“ต้องรู้จักการแสวงหาความรู้ สนใจข้อมูล และรับรู้การเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย จิตใจ และสังคมตามเพศของตน เข้าใจบทบาทและหน้าที่ตามเพศสภาพและเพศวิถีของตน รวมถึงการแสดงออกทางเพศที่มีความหลากหลายในสังคมและมีพฤติกรรมดูแลสุขภาพทางร่างกาย จิตใจ และสังคมตามเพศของตนให้เหมาะสม”

“ต้องมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องเพศศึกษาอย่างรอบด้าน และสามารถประยุกต์ใช้ความรู้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในชีวิตได้เป็นอย่างดี”

“มีความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านร่างกายโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางเพศ ซึ่งเป็นเรื่องธรรมชาติที่เกิดขึ้นตามช่วงวัย รู้เท่าทันอารมณ์ทางเพศของตนเอง และสามารถวางตัวทางสังคมกับเพศตรงข้าม มีจริยธรรมทางเพศ”

นักวิชาการ

“สามารถรับรู้เพศวิถีของตนเองตามปัจจุบันตามที่เป็นจริง ก่อเกิดการยอมรับตนเอง และเรียนรู้ที่จะอยู่ในสังคมตลอดจนแสดงออกทางเพศได้อย่างเหมาะสม”

นักจิตวิทยา

“เข้าใจธรรมชาติและความต้องการทางเพศ เพื่อที่จะได้รู้จักควบคุมความต้องการของตนเอง และสามารถป้องกันตนเองจากสถานการณ์เสี่ยงต่อการมีเพศสัมพันธ์ไม่พร้อม รู้ว่าปัจจัยอะไรที่ก่อให้เกิดปัญหา เพื่อหาวิธีป้องกันและลดปัญหาที่จะตามมาทั้งทางด้านสุขภาพ เช่นโรคติดต่อทางเพศ และทางด้านสังคม เช่นแม่วิยเยาว์”

“มีความรู้เรื่องเพศศึกษา สามารถปฏิบัติตนเกี่ยวกับเรื่องเพศได้อย่างเหมาะสม เลือกรับสื่อ ข้อมูล เกี่ยวกับเพศอย่างมีวิจารณญาณ ยอมรับข้อผิดพลาดที่เกิดจากการตัดสินใจของตนเอง และหาหนทางแก้ไขปัญหา”

นักสังคมสงเคราะห์

“เป็นผู้ที่มีความเข้าใจกลไกความเป็นไปของร่างกายที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เข้าใจความรู้สึกนึกคิดที่มีผลต่อเพศ”

“ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาวะทางเพศ เห็นคุณค่าของตนเอง รู้จักปฏิเสธ และสามารถหลีกเลี่ยงการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร”

บุคลากรทางสาธารณสุข

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มวัยรุ่น ได้ให้สัมภาษณ์ถึง “คุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศ” ว่าควรมีลักษณะ ดังนี้

“ต้องรู้ว่าตนเองเป็นเพศอะไร มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรในแต่ละช่วงวัย และต้องเข้าใจภาวะอารมณ์ของตนเอง รู้ว่าจะปฏิบัติตนเองและปฏิบัติกับผู้อื่นอย่างไรและสามารถนำความรู้และทักษะทั้งหมดในเรื่องเพศมาใช้ในการชีวิตประจำวันได้โดยไม่ส่งผลเสียต่อตนเองและผู้อื่น”

“ไม่เอาตัวเองไม่อยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยง รู้จักเอาตัวรอดหากถูกคุกคามทางเพศ รู้เท่าทันพฤติกรรมของฝ่ายตรงข้ามว่าพูดแบบนี้ คือ ต้องการอะไร และหากเกิด



ความผิดพลาดขึ้นก็ต้องตั้งสติให้ได้และพยายามแก้ไขปัญหา โดยเลือกปรึกษาคนที่ชี้แนวทางที่ดีให้”

“รู้จักวางตัวกับเพศตรงข้าม เลือกรับสื่อที่ไม่ยุ่งเหยิงให้เกิดอารมณ์ทางเพศ หรือสื่อที่ไม่เหมาะสม ระวังตัวเองจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศทั้งจากคูรััก และคนอื่น รู้จักป้องกันตนเองจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัย สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หาทางออกที่เหมาะสม”

ในการศึกษาคุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศในวัยรุ่น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสองกลุ่มข้างต้นมาวิเคราะห์ สรุปผลได้ว่า คุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศในวัยรุ่น ซึ่งหมายถึง ลักษณะของบุคคลที่แสดงออกเกี่ยวกับเรื่องเพศใน 4 ด้าน อันประกอบด้วย

2.1 ด้านความรู้ ความเข้าใจ และความคิด หมายถึง เป็นบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเพศ ครอบคลุมทั้งในมิติด้านกาย จิต สังคม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- มิติด้านกาย มีความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านร่างกายตามธรรมชาติ เข้าใจในเรื่องการเจริญเติบโต พัฒนาการทางเพศตามวัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม รู้สาเหตุที่ทำให้เกิดโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ รู้วิธีป้องกันตนเองจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัย รู้วิธีการคุมกำเนิดที่ถูกต้อง

- มิติด้านจิตใจ กล่าวคือ มีความรู้เกี่ยวกับการเท่าทันทางอารมณ์ของตนเอง รู้จักและเข้าใจอารมณ์ทางเพศของตนเอง รู้การผิดปกติทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ รู้วิธีการปรับตัวเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น

- มิติด้านสังคม กล่าวคือ มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องเพศในสังคม การวางตัวทางสังคมเกี่ยวกับเพศตรงข้าม ค่านิยมทางเพศ ความเท่าเทียมกันทางเพศ จริยธรรมทางเพศ และรู้วิธีการเข้าถึงความรู้เกี่ยวกับเรื่องเพศที่ถูกต้อง ซึ่งความรู้ในมิตินี้จะช่วยให้วัยรุ่นมีความเข้าใจและรู้จักวิธีป้องกันตัวเมื่ออยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยงได้เพิ่มขึ้น

2.2 ด้านการประยุกต์ใช้ความรู้ หมายถึง เป็นบุคคลที่สามารถนำความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเพศไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- สามารถดูแลสุขภาพอนามัยทางเพศได้ตามวัย เช่น การดูแลรักษาอวัยวะในระบบสืบพันธุ์ อนามัยการเจริญพันธุ์ สังเกตการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และความผิดปกติในลักษณะและหน้าที่ของอวัยวะเพศ การหลีกเลี่ยงอันตรายจากการชกซ้ำ บาดเจ็บ อักเสบ และติดเชื้อ รวมถึงการถูกล่วงเกินทางเพศ

- สามารถดูแลสุขภาพทางร่างกาย จิตใจ และสังคมอย่างเหมาะสมในชีวิตประจำวัน

- สามารถป้องกันตนเองจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัย ที่ก่อให้เกิดโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์หรือการตั้งครรภ์ที่ไม่ตั้งใจ

- สามารถจัดการสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเพศ และประเมินความเสี่ยงต่อสถานการณ์นั้น หลีกเลี่ยงการอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปลอดภัย โดยเฉพาะเพศหญิงที่จะไม่ประมาทในการดำเนินชีวิตแต่ละวัน สังเกตสิ่งรอบตัวอยู่ตลอดเวลา เช่น ไม่เดินทางในที่เปลี่ยว ไม่อยู่ลำพังในยามวิกาล ไม่ยอมให้ผู้ชายที่เป็นคูรักรหรือไม่ใช่คูรักรของตนเอง ล่อลวงและล่วงละเมิดทางเพศ

- สามารถยับยั้งชั่งใจที่จะมีเพศสัมพันธ์หากยังไม่มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบกับผลที่จะตามมา และควบคุมความสัมพันธ์ให้อยู่ในความถูกต้องเหมาะสม

- สามารถควบคุมตัวเองได้ ไม่ละเมิดผู้อื่น และจัดการอารมณ์ทางเพศได้อย่างถูกต้องโดยไม่ขัดกับกฎหมายหรือจารีตประเพณี

- สามารถปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่ตามเพศสภาพและเพศวิถีของตน ตลอดการแสดงออกทางเพศที่มีความหลากหลายในสังคม

- สามารถมีสัมพันธ์ภาพที่ดีกับคนรอบข้าง เช่น เพื่อนต่างเพศ ครอบครัว และสังคม ตามบทบาทเพศวิถีของตนและผู้อื่น



- สามารถเลือกรับรู้สื่อ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ จากแหล่งต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องเพศอย่างมีวิจารณญาณ

2.3 ด้านความสามารถในการเผชิญปัญหา หมายถึง เป็นบุคคลที่สามารถใช้ความคิดวิจารณ์ญาณ และเหตุผลในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้านเพศในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งที่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- สามารถวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาโดยการพิจารณาจากตัวเองก่อนเพื่อช่วยให้เกิดการเรียนรู้จากสิ่งที่เคยทำผิด และหาทางแก้ไขได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

- สามารถเข้าใจผลกระทบและความยุ่งยากที่มีต่อการดำเนินชีวิตหากต้องประสบกับปัญหา

- สามารถควบคุมตนเองให้ผ่านพ้นเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาหรือสถานการณ์ที่ยากลำบาก มีสติในการต่อสู้กับปัญหา และเลือกวิธีแก้ปัญหาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ตนเองกำลังเผชิญอยู่

- สามารถรับมือกับความยืดเยื้อของปัญหาและพยายามจัดให้หมดไปอย่างถูกวิธี

- สามารถจัดการกับสถานการณ์ หาทางออกที่เหมาะสมเป็นผลดีกับตนเอง

- สามารถแสวงหาความรู้และเข้าถึงความช่วยเหลือหรือการรับคำปรึกษา

2.4 ด้านความสามารถในการปรับตัวฟื้นคืน หมายถึง เป็นบุคคลที่รู้จักปรับตัว มีความยืดหยุ่นในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม มีความเข้มแข็งทางจิตใจ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- สามารถรู้เท่าทันอารมณ์ความรู้สึกของตนและผู้อื่น จัดการกับอารมณ์ความรู้สึกสุขและทุกข์ของตนเองได้ ดูแลจิตใจตนเองให้ทนอยู่ได้ในสถานการณ์ที่กดดัน มีความมั่นคงทางอารมณ์

- สามารถยอมรับผลที่จะตามมาจากการตัดสินใจของตนได้ และถ้าผลออกมาไม่ดีก็พร้อมจะปรับตัว และเลือกวิธีการอื่นที่ดีกว่าในการจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

- สามารถมีความหวังและแรงใจที่จะดำเนินชีวิตต่อไปภายใต้สถานการณ์ที่กดดัน ซึ่งความหวังและกำลังใจนี้อาจมาจากการสร้างด้วยตนเองหรือคนรอบข้างก็ได้

- สามารถมีความมั่นใจและพร้อมที่จะเอาชนะปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์วิกฤต ซึ่งความมั่นใจนี้เกิดจากการรับรู้ความสามารถของตนเอง ที่เชื่อมั่นว่าตนทำได้

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าการที่ช่วงวัยรุ่นเป็นช่วงวัยที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางเพศที่เกิดขึ้นในช่วงวัยนี้ ดังที่ลอเรนซ์ (Lawrence, 1988:592) กล่าวว่าวัยรุ่นเป็นช่วงอายุที่ร่างกายมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น มีการเจริญเติบโตทางเพศอย่างสมบูรณ์ทั้งในชายและหญิง และบรรลุถึงวุฒิภาวะทางเพศ ซึ่งถ้าหากวัยรุ่นไม่สามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ก็มีแนวโน้มว่าอาจเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องเพศซึ่งเป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นในวัยนี้ เนื่องจากเป็นวัยที่อาจถูกชักจูงได้ง่าย หากขาดความนับถือตนเอง รวมถึงขาดทักษะชีวิต ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมเสี่ยง (risk behavior) ในการมีเพศสัมพันธ์โดยไม่ระวัง ส่งผลให้เกิดการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น ซึ่งสังคมส่วนใหญ่มักจะตำหนิฝ่ายหญิง โดยมองว่าเป็นเรื่องของความไม่ถูกต้อง เป็นการชิงสุกก่อนห่ามและเกือบทุกกรณีมองว่าเป็นความผิดของผู้หญิง (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557: 6) อีกทั้ง พฤติกรรมเสี่ยงดังกล่าว ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น การทำแท้งของวัยรุ่นหญิง การเป็นโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ของทั้งวัยรุ่นหญิงและชาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดจากพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศของวัยรุ่นซึ่งสามารถป้องกันหรือหลีกเลี่ยงได้ หากเขาเหล่านั้นมีการรู้เท่าทันเรื่องเพศ พิจารณาได้จากการที่วัยรุ่นมีคุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศเป็นสำคัญ

จากคุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันเรื่องเพศดังที่ได้สรุปไว้ข้างต้นจะเห็นได้ว่า การมีความรู้ การประยุกต์ใช้ความรู้ ความสามารถในการแก้ปัญหา และความสามารถในการปรับตัวจะเป็นสิ่งช่วยให้วัยรุ่นสามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ดังจะเห็นได้ว่าการที่วัยรุ่นต้องเผชิญกับสถานการณ์สังคมที่มีอิทธิพลให้เกิดพฤติกรรม



เสียงทางเพศได้ง่าย เขาจึงจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องเพศศึกษา และต้องสามารถนำความรู้นั้นไปใช้ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเฉพาะความขัดแย้งในจิตใจของวัยรุ่นที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นสิ่งที่ปกติธรรมดาของการเจริญพัฒนาไปเป็นผู้ใหญ่ แต่จะไม่รุนแรงมีผลกระทบต่อการเรียนการทำงานหรือด้านสังคม หากวัยรุ่นสามารถปรับตัวได้ ตัวอย่างเช่น หลังจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น นั่นคือการมีเพศสัมพันธ์โดยไม่ได้ป้องกัน หากพลาดหรือละเลยไป สามารถค้นหาวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นผลดีกับตัวเองได้มากที่สุด ซึ่งการแก้ปัญหาเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งสำหรับชีวิตมนุษย์เรา บุคคลทุกคนจะต้องเผชิญสิ่งที่ยุ่งยากตลอดเวลา มนุษย์เราต้องพยายามคลี่คลายปัญหานั้นให้ได้ ฉะนั้นการแก้ปัญหามีลักษณะเฉพาะของบุคคลแต่ละคนเท่านั้น การแก้ปัญหาเดียวกันจึงมีความแตกต่างกัน เพราะทุกคนจะมีประสบการณ์การเรียนรู้ ความสามารถ ความนึกคิด ภูมิภาวะ ทัศนคติ ค่านิยม ฯลฯ แตกต่างกันไป (อุบลรัตน์ เฟื่องสกลิต, 2532 : 202) อีกทั้ง คนที่มีความสามารถเผชิญปัญหาและฟันฝ่าอุปสรรคสูงจะมีจิตใจที่เข้มแข็ง ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค ไม่ยอมแพ้ต่อปัญหา พยายามหาวิธีแก้ปัญหาอยู่เสมอ เพื่อให้สามารถผ่านปัญหาหรือความยากลำบากเหล่านั้นด้วยทางออกที่ดีที่สุดและเกิดผลดีต่อตนเองและสังคมมากที่สุด (Stoltz, 1997: 106-125) นอกจากความสามารถในการเผชิญปัญหาและแก้ปัญหาได้แล้วนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันก็คือ ความสามารถในการปรับชีวิตหรือพฤติกรรมให้กลับมาเป็นปกติได้ ทั้งนี้ การสามารถปรับตัวได้นั้น สอดคล้องกับการที่บุคคลจะต้องมีความยืดหยุ่นทางอารมณ์ (Resilience) ที่เมื่อต้องเจอกับสถานการณ์บางอย่าง ก็มีการเตรียมพร้อมที่จะสู้ ซึ่งความยืดหยุ่นทางอารมณ์เป็นความสามารถที่มีในมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ สังคมวัฒนธรรมใด ๆ ก็ตาม เป็นลักษณะบุคลิกภาพที่มนุษย์นำมาป้องกัน ปกป้องตนเองจากเหตุการณ์ที่ไม่ปรารถนา เพื่อเอาชนะและทำให้ชีวิตของตนผ่านประสบการณ์ทางลบที่กำลังเผชิญไปได้ (Grotberg, 1995) ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า การที่วัยรุ่นมีการรู้เท่าทันทางเพศ ก็จะทำให้เขาเติบโตอย่างเป็นผู้ที่มีสุขภาวะที่ดีทั้งทางกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพต่อไป

3. แนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างการรู้เท่าทันเรื่องเพศ

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่น สรุปได้ว่า กิจกรรมที่จัดให้ควรเริ่มจัดให้ตั้งแต่วัยเด็กจนก้าวเข้าสู่วัยรุ่น โดยให้ความรู้ครอบคลุมในทุกมิติทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม รวมถึงการนำเทคโนโลยีและสื่อต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในการให้ความรู้เพื่อให้เกิดความน่าสนใจ และสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ร่วมกับการฝึกทักษะชีวิตต่าง ๆ ตามพัฒนาการแต่ละช่วงวัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

“กิจกรรมที่จัดขึ้นควรเป็นกิจกรรมที่ให้ความรู้ตั้งแต่ปฐมวัย ทั้งในเรื่องของเพศวิถี และเพศสภาพ พัฒนาการทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจที่เกี่ยวข้องกับเพศ โดยกิจกรรมต่าง ๆ ต้องเหมาะสมกับเด็กในแต่ละวัย”

“กิจกรรมการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านสื่อมัลติมีเดีย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จะช่วยดึงดูดความสนใจของเด็ก เพราะมันทันสมัยสอดคล้องกับยุคสมัยเขา หรืออาจจะเป็นกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกันเป็นกลุ่มผ่านสถานการณ์จำลอง (scenario) ซึ่งก็จะทำให้เด็กได้เข้ามามีส่วนร่วม ก็คือ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมประเมินผล ให้เขาสามารถตัดสินใจตัดสินใจและแก้ปัญหาผ่านสถานการณ์ที่สร้างขึ้นได้”

“ควรเป็น กิจกรรมให้ความรู้แบบสอดแทรกความบันเทิง ก็คือเป็นการทำเรื่องลับให้เป็นเรื่องแจ้งแบบสุภาพ หรืออาจจะเป็นในลักษณะของการประกวด เช่น กิจกรรมประกวดเยาวชนวัยใสใจเรื่องเพศ เพื่อเป็นวิทยากรรุ่นเยาว์ให้ความรู้เรื่องเพศ ก็จะทำให้เขารู้สึกถึงคุณค่าในตัวเองยิ่งขึ้น”

นักวิชาการ

“การจัดสื่อการเรียนรู้เรื่องเพศที่เหมาะสมตรงกับความต้องการของกลุ่มวัยต่าง ๆ ตั้งแต่ปฐมวัย ตลอดจน มัธยมศึกษาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และก่อให้เกิดการเรียนรู้เรื่องเพศวิถีในสังคมได้อย่างชัดเจน”

นักจิตวิทยา



“จัดกิจกรรมในชุมชนเพื่อก่อเกิดการเรียนรู้ปัญหา และผลกระทบที่จะเกิดจากการมีเพศวิถีที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากแต่ละกลุ่มวัย เพื่อเสริมสร้างความรู้ ทักษะดี ตลอดจนการส่งเสริมหรือชื่นชมการแสดงออกทางเพศที่เหมาะสมของบุคคลในชุมชน”

“จัดกิจกรรมที่ถ่ายทอดประสบการณ์แลกเปลี่ยนกันระหว่างเพื่อนวัยเดียวกัน อย่างตรงไปตรงมา โดยมีครูหรือวิทยากรคอยชี้แนะให้ความรู้ที่ถูกต้องร่วมด้วย ต้องเปิดใจ ควรสื่อสารถึงปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชีวิตเด็กและครอบครัว หากเกิดพลาดพลั้งไป”

นักสังคมสงเคราะห์

“จัดกิจกรรมที่เรียนรู้โดยให้ข้อมูลที่เหมาะสมกับแต่ละช่วงพัฒนาการของการพัฒนาทักษะในการคิด วิเคราะห์จะทำให้วัยรุ่นมีทักษะการจัดการสถานการณ์ในชีวิต รวมถึงส่งเสริมและให้ความรู้กับวัยรุ่นที่มีประสบการณ์ทางเพศแล้วให้มีการป้องกันตัวเองมากขึ้น อาจทำได้โดยการพูดคุยแลกเปลี่ยนทัศนคติกัน ล้อมวงคุย”

เจ้าหน้าที่สาธารณสุข

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มวัยรุ่น สรุปได้ว่า กิจกรรมที่จัดควรเป็นกิจกรรมที่ได้มีการร่วมปฏิบัติมากกว่าการนั่งฟังบรรยายความรู้อย่างเดียว มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ รวมถึงควรมีสื่อต่าง ๆ มาประกอบเพื่อให้น่าสนใจยิ่งขึ้น รวมทั้งผู้สอนควรถ่ายทอดความรู้ให้เข้าใจได้ง่าย และนำเสนออย่างตรงไปตรงมา” ดังบทสัมภาษณ์

“ส่วนใหญ่กิจกรรมที่เคยเข้าร่วมมาตั้งแต่เด็กจะเป็นการนั่งฟังครูสอน แต่ก็เรียนไปเฉินไป ครูก็ไม่ค่อยยกตัวอย่างมากนัก เราก็ไม่กล้าถาม จนทุกวันนี้ก็เลยไม่แน่ใจว่าสิ่งที่รู้มาถูกไหม ถ้าจะมีกิจกรรมก็น่าจะเป็นกิจกรรมที่เราได้ปฏิบัติด้วย และอยากให้สอนสนุก ๆ ไม่น่าเบื่อ”

“กิจกรรมที่อยากได้ อยากให้มีสื่อประกอบต่าง ๆ อาจมีเล่นเกมส์ เพราะถ้าฟังบรรยายอย่างเดียว ก็เหมือนอ่านหนังสือ หรืออ่านตามเน็ตทั่วไป”

“ถ้าให้มาฟังคนที่มีประสบการณ์ที่ผิดพลาด มาเล่าเรื่องราวให้ฟังและบอกว่าเขาแก้ไขจัดการกับปัญหานั้นได้อย่างไร ก็น่าจะดี เพราะคุยกับคนวัยเดียวกันจะเข้าใจกันง่าย”

จากผลสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสองกลุ่ม จะเห็นได้ว่า ความรู้เรื่องเพศเป็นสิ่งสำคัญ แต่การถ่ายทอดออกมาให้ผู้รับเข้าใจและเกิดกระบวนการคิด วิเคราะห์ จนนำไปประยุกต์ใช้ได้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่า ซึ่งปัจจุบันมีโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้จัดขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องเพศศึกษา เช่น โครงการคุณแม่วัยใส ใส่ใจอนาคต ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ โครงการ Stop teen mom หยุดการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น โครงการป้องกันการค้าประเวณีไม่พร้อมในวัยรุ่น ของกระทรวงสาธารณสุข แต่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางเพศก็ไม่ได้ลดลง ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่ากิจกรรมเหล่านั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการริเริ่มของหน่วยงานเหล่านั้นเอง ไม่ได้มาตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากนัก

ดังนั้น กิจกรรมที่นำเสนอในการศึกษาคั้งนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาการรู้เท่าทันเรื่องเพศในลักษณะที่เน้นการมีส่วนร่วมของวัยรุ่นเป็นหลัก (participative learning) โดยประมวลจากความต้องการของกลุ่มวัยรุ่นเองซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางตรงร่วมกับข้อมูลที่น่าเสนอจากกลุ่มผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่น ซึ่งในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งแนวทางออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กิจกรรมที่มุ่งเน้นพัฒนากระบวนการคิด และกิจกรรมที่มุ่งเน้นพัฒนาทักษะในการสร้างสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. กิจกรรมที่มุ่งเน้นพัฒนากระบวนการคิดเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งกิจกรรมลักษณะนี้จะช่วยนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของวัยรุ่นให้เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม โดยตัวอย่างของกิจกรรม มีดังนี้



- กิจกรรมรูปแบบการพัฒนาการเห็นคุณค่าในตนเอง โดยการเน้นให้เกิดการพัฒนาวิธีคิดให้เกิดความเชื่อมั่นและการตระหนักในคุณค่าตนเอง (Build up Self-esteem)

- กิจกรรมรูปแบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ที่เน้นการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ทั้งจากเพื่อน ครู และผู้ที่มีความรู้ ผู้มีประสบการณ์ เช่น กิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกันเป็นกลุ่มผ่านสถานการณ์จำลอง (scenario) กิจกรรมให้ความรู้แบบสอดแทรกความบันเทิง (ทำเรื่องลับให้เป็นเรื่องแจ้งแบบสุภาพ) กิจกรรมอบรมวัยรุ่นให้สามารถเป็นวิทยากรให้ความรู้เรื่องเพศ กิจกรรมการเรียนรู้ผ่านสื่อสร้างสรรค์ หนังสือสะท้อนแนวคิดให้รับรู้ เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเพศ สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม และแสดงให้เห็นว่าหากเราไม่รู้เรื่องเพศที่ถูกต้องจะเกิดอะไรขึ้นบ้าง

ทั้งนี้ การจัดบรรยากาศในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ควรเป็นแบบล้อมวงคุยกัน ซึ่งกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมกิจกรรมแต่ละครั้งน่าจะมีจำนวนไม่มากนัก เพื่อให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น นอกจากนั้น ควรสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทุกสถานที่ (Anytime and Anyplace)

- กิจกรรมในรูปแบบ Active Learning ที่เน้นกระบวนการคิด เพื่อให้เด็กสามารถคิดวิเคราะห์ได้ตามสถานการณ์ที่หลากหลายที่เด็กอาจจะเจอในอนาคต

- กิจกรรมในรูปแบบอบรมเชิงปฏิบัติการ เพราะเป็นรูปแบบการอบรมที่มีการปฏิบัติไปด้วย ซึ่งต่างจากอบรมทั่วไปที่ได้เพียงแค่องค์ความรู้ แต่ไม่เห็นภาพ นั่งฟังบรรยายเพียงอย่างเดียว แต่การอบรมเชิงปฏิบัติการจะมีกิจกรรมให้ร่วมปฏิบัติ จึงทำให้ได้ทั้งองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติ

2. กิจกรรมที่มุ่งเน้นพัฒนาทักษะในการสร้างสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น ซึ่งกิจกรรมลักษณะนี้จะช่วยให้วัยรุ่นได้มีทักษะต่าง ๆ ที่นำไปปรับใช้ในการสร้างสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์กับคนอื่นได้อย่างเหมาะสม โดยตัวอย่างของกิจกรรม มีดังนี้

- กิจกรรมในรูปแบบกลุ่มสนับสนุนกันและกัน (Self-Help Group หรือ Support Group) เพื่อเสริมสร้างความรู้ ทักษะร่วมกันและปรับเจตคติเกี่ยวกับเรื่องเพศไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม ทั้งในมิติด้านสุขภาพกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม

- กิจกรรมในรูปแบบพัฒนาทักษะชีวิต เช่น ความสามารถในการปฏิเสธเมื่อต้องเผชิญกับเหตุการณ์ที่เสี่ยง ความสามารถในการตัดสินใจ การจัดการความขัดแย้ง

อย่างไรก็ตาม กิจกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องเพศศึกษาในสังคมไทย ส่วนใหญ่มักประสบปัญหาที่ว่า แม้เรื่องเพศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย แต่กลับเป็นเรื่องที่สถานศึกษาต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการจัดการเรียนรู้น้อยมากเมื่อเทียบกับความรู้อื่น ๆ อีกทั้งความรู้ที่ให้กับยังไม่ครบถ้วนหรือสอดคล้องกับสิ่งที่ผู้เรียนต้องการ สอดคล้องกับการศึกษาของ Vuttanont และคณะ (2006) ที่พบว่า หลักสูตรและวิธีการสอนเพศศึกษาในโรงเรียนในประเทศไทย แต่ละแห่งแตกต่างกันมาก โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านชีววิทยา เช่น การเปลี่ยนแปลงของร่างกาย และความแตกต่างระหว่างเพศชายและหญิง มากกว่าการให้ความรู้ที่จำเป็นในทางปฏิบัติ เช่น วิธีใช้ถุงยางอนามัย วิธีการคุมกำเนิด และแทบจะไม่มีการสอนเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมอารมณ์ ความรู้สึก ความรัก ความสัมพันธ์ และทักษะการต่อรอง ข้อมูลที่อยู่ในสื่อการสอนไม่ครอบคลุมประเด็นที่นักเรียนต้องการทราบ แม้บุคลากรสาธารณสุขจะสนับสนุนการสอนเพศศึกษาในโรงเรียน แต่ก็เป็นการสอนในหลักการ และมีเพียงส่วนน้อยที่ทำงานร่วมกับโรงเรียนหรือให้คำปรึกษาแนะนำต่อโรงเรียนอย่างจริงจัง

ดังนั้น กิจกรรมที่ผู้วิจัยนำเสนอข้างต้น จึงคำนึงถึงว่าในการสร้างกิจกรรมต่าง ๆ ให้กับกลุ่มวัยรุ่น สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงคือ ควรให้เขาเป็นเจ้าของกิจกรรมเอง ซึ่งจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกิจกรรมที่จัดขึ้น เพราะมาจากความต้องการที่หลากหลายของ



คนในกลุ่มของเขาเอง และให้โอกาสได้มีส่วนร่วมแก้ไข ฝึกระวังปัญหาของพวกเขา จึงเห็นได้ว่า กิจกรรมเหล่านี้จะเป็นกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับรู้กันตั้งแต่ต้น ผ่านการแบ่งบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ พร้อมจัดกิจกรรมการแลกเปลี่ยนเสริมทักษะ ความรู้เป็นระยะ ๆ เพื่อให้พวกเขามีความรู้และทักษะการจัดการ อันจะเป็นแนวทาง ที่ช่วยพัฒนาและสร้างเสริมให้วัยรุ่นมีการรู้เท่าทันเรื่องเพศในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.1 สถานศึกษา

- รูปแบบในการส่งเสริมพัฒนาเพื่อเสริมสร้างการรู้เท่าทันเรื่องเพศควรจัด ให้มีความหลากหลายและขยายวงไปสู่การจัดกิจกรรมร่วมกับครอบครัวของวัยรุ่นด้วย เช่น กิจกรรมครอบครัวสัมพันธ์ ค่ายครอบครัวต่าง ๆ เพื่อเสริมความรู้และเทคนิคในการ เลี้ยงดูลูก การปรับตัวพฤติกรรม

- กระบวนการจัดการเรียนการสอน ต้องไม่ใช่เพียงแค่การสอน “ตัวหนังสือ” แต่เป็นการสอนเรื่องเกี่ยวกับ “ชีวิต” ต้องเรียนรู้ให้ลึกถึงเรื่องของจิตใจ

- ให้ความรู้เรื่องเพศศึกษาอย่างรอบด้าน (Comprehensive sexuality and reproductive health education) สื่อสารทางบวกเรื่องเพศ ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ของครูผู้สอนให้กล้าพูดคุยเรื่องเพศ

1.2 หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ควรดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างทักษะชีวิตต่าง ๆ โดยร่วมมือ กับสถานศึกษาในพื้นที่ ชุมชน และครอบครัว รวมถึงการสร้างพื้นที่ให้เป็นสภาพแวดล้อม

ที่ปลอดภัย กล่าวคือเป็นการสร้างระบบแวดล้อมทั้งกายภาพและสังคมให้ทุกคนสามารถอยู่ได้อย่างมั่นคงปลอดภัย โดยการขยายพื้นที่สร้างสรรค์ให้มากขึ้น เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา ศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน และลดพื้นที่โลว ที่เป็นแหล่งอบายมุข เช่น สถานเริงรมย์ใกล้สถานศึกษา

- ควรสร้างความร่วมมือการทำงานจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ หน่วยงานภาครัฐรวมถึงการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงการศึกษา ที่เด็กวัยรุ่นต้องได้รับการศึกษา ได้รับข้อมูลเรื่องเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ ตลอดจนบริการที่เกี่ยวข้อง ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ได้รับการคุ้มครองเพื่อไม่ให้ถูกละเมิดทางเพศและถูกบังคับหรือใช้ความรุนแรงไม่ว่าจะเป็น ภายในบ้านหรือนอกบ้านก็ตาม

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

จากผลการวิจัยทำให้ทราบถึง การรู้เท่าทันทางเพศของวัยรุ่นในบริบทสังคมไทย และคุณลักษณะของบุคคลที่มีการรู้เท่าทันทางเพศ ดังนั้นจึงควรนำผลการศึกษาเรื่องการรู้เท่าทันทางเพศของวัยรุ่นไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างแบบวัดการรู้เท่าทันทางเพศของวัยรุ่นที่มีคุณภาพ โดยการวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงสำรวจและองค์ประกอบเชิงยืนยันที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวัดและตรวจสอบการรู้เท่าทันทางเพศของวัยรุ่นตลอดเพื่อนำผลไปใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาการรู้เท่าทันทางเพศของวัยรุ่น

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์องค์ประกอบการรู้เท่าทันเรื่องเพศของนักศึกษาวิชาชีพรู โดยผู้วิจัยขอขอบคุณทุนสนับสนุนการวิจัยจากกองทุนวิจัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ประจำปี 2557



รายการอ้างอิง

- กรมอนามัย. (2555). รายงานการเฝ้าระวังการแท้งในประเทศไทย. สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ กระทรวงสาธารณสุข. นนทบุรี: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การส่งเสริมการค้าผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์.
- คณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา. (2554). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา.
- จิยาพร กันตธนวัฒน์. (2546). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างจิตลักษณะบางประการกับการป้องกันการเสี่ยงทางเพศและทางการใช้ยาเสพติดของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานประถมศึกษา จังหวัดสระบุรี. กศ.ม. (การวิจัยและสถิติทางการศึกษา). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- บุญฤทธิ์ สุขรัตน์. (2557). การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น : นโยบาย แนวทางการดำเนินงาน และติดตามประเมินผล. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : กระทรวงสาธารณสุข.
- ยงยุทธ วงศ์ภิรมย์ศานติ์. (2547). “การพัฒนามาตรฐานทางอารมณ์”. *อนุสารแรงงาน* 11(6), 21-23.
- สุรางค์ โค้วตระกูล. (2556). จิตวิทยาการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *คุณแม่วัยใส : แนวทางป้องกันและแก้ไข*. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อุบลรัตน์ เพ็งสิดิษฐ์. (2532). *จิตวิทยาการเรียนรู้*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- Grotberg, E. (1995). *AGuild to Promoting Resilience in Children: Strengthening the Human Spirit*. The Hague: The Beinara Van Leer Foundation.
- Kanato, M. and K. Saranrittichai (2006). "Early Experience of Sexual Intercourse - A Risk Factor for Cervical Cancer Requiring Specific Intervention for Teenagers." *Asian Pacific Journal of Cancer Prevention* 7: 151-153.
- Lawrenee, Sehiamberg B. (1988). *Child and Adolescent Development*. New York: Macmillan Publishing.
- Miles, M.B.; & Huberman, A.M..(1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2th ed. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Stoltz, Paul G. (1997). *Adversity Quotient: Turning obstacles into opportunities*. New York: John Wiley & Son Inc.
- Vuttanont, U., T. Greenhalgh, et al. (2006). "Smart boys" and "sweet girls"—sex education needs in Thai teenagers: a mixed-method study." *Lancet*. 368: 2068-2080.



กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

Social Welfare Law in Thailand

อาจารย์ ดร. มาตี ลิมสกุล¹

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคม ทบทวนแนวคิดในระดับสากล รวมทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการตลอดช่วงชีวิต และเพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์และเชื่อมโยงข้อมูลจากการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม อันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม รวมทั้งเพื่อวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง และเพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการให้เชื่อมโยงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ผลการศึกษา พบว่า กฎหมายสวัสดิการของไทยมีข้อจำกัดด้านบทบัญญัติเชิงบริหารจัดการ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ ใน 9 ประเด็น ได้แก่ เจตนารมณ์ของกฎหมายสวัสดิการสังคม, โครงสร้างคณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น, อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น, หน่วยงานและอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติของรัฐ, การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ, การบริหารกองทุนด้านสวัสดิการสังคม, การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม และประเด็นสุดท้าย คือ การบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษ ผลการศึกษา พบว่า กฎหมายไทยควรปรับปรุงทั้ง 9 ประเด็น สำหรับข้อเสนอแนะใน

¹ อาจารย์ประจำ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กทม.

การศึกษาที่สำคัญ คือ ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ ที่กำหนดให้มีการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมตั้งแต่ระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น โดยจัดตั้ง คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และควรมีคณะกรรมการระดับท้องถิ่นเพื่อกระจายอำนาจ และลดความซ้ำซ้อนในการ ปฏิบัติงาน รวมทั้งควรกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ไม่สุจริตในการปฏิบัติงาน ด้านสวัสดิการสังคมด้วย

คำสำคัญ : กฎหมาย, การจัดสวัสดิการสังคม

Abstract

This research aims to study the concept and development of social welfare law. Review the concept of international agreements and international law to compare the essence related to the welfare of all human life. To analyze, synthesize and link data from the study of other laws related to social welfare. To be useful in the improvement of social welfare legislation. As well as for in-depth analysis on the limitations of the law on social welfare and related secondary legislation. And to study ways to improve the welfare law provides links to related legal system. The findings revealed that Law on Social Welfare of Thailand limitations provisions oriented management. When considering comparative Thailand and international law legislation in 9 issues including the intent of the law on social welfare, the structure of the Committee on Social Welfare, national and local level, the authority of the Committee on Social Welfare at national and local level, the implementation of organization and the authority of the state, the target the client, social welfare funds, monitoring



the work of the Committee on Social Welfare, the participation of people in social welfare law. Finally, the law enforcement and punishment of the Committee on Social Welfare or social worker. It found that the law should improve both the ninth. The important recommendations that should enact federal legislation governing the management of social welfare issue requiring the administration of social welfare from the national to the local level. The establishment of the Committee on Social Welfare, which is a legal entity which is not a government agency and state enterprises. But under the supervision of the Ministry of Social Development and Human Security. There should be appointed the Local Committee decentralized to reduce the central government to local authorities and to reduce duplication of work. And should impose sanctions for acts of bad faith in the performance of social welfare.

Key Words: Law, Social Welfare

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศไทยปรากฏเป็นรูปเป็นร่างครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่าง “พระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร” (Assurance Social) ในเอกสาร “เค้าโครงการการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ตามหลักการข้อที่ 3 ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักหกประการที่คณะราษฎรได้ประกาศไว้ว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังมิได้รับการยอมรับในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเทศมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 และเปลี่ยนมาเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับที่ 2 ทำให้ประเทศไทยมีการ

พัฒนาอย่างก้าวกระโดด เพราะนโยบายการพัฒนาที่การเร่งสร้างอุตสาหกรรมแบบ ตะวันตก เน้นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและตลาดเสรี ภายใต้แนวคิดที่เชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะส่งผลให้สังคมพัฒนาไปด้วย แต่ความคิดเช่นนั้นกลับสวนทางกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม เพราะการพัฒนาที่มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ละเลยการพัฒนาสังคมนั้นทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น และเกิดช่องว่างในการเข้าถึงทรัพยากรในการพัฒนาระหว่างคนรวยกับคนจน ทำให้คนรวยยิ่งรวยขึ้น แต่คนจนกลับจนลง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงพยายามแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน และรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ จึงเป็นที่มาของการตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมฉบับแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 โดยเหตุผลสำคัญในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ ต้องการให้เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนเพื่อสร้างระบบสวัสดิการให้กับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบาทอย่างยิ่งในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้กับประชาชนในประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมที่บังคับใช้ในปัจจุบันมิได้ทำหน้าที่เป็นกฎหมายหลักในการดูแลสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนทุกคนอย่างครบวงจรตั้งแต่เกิดจนตาย ประกอบกับยังมีช่องว่างและ



ข้อจำกัดของกฎหมายทั้งในด้านการจัดสวัสดิการและการกำกับดูแล ทำให้การบังคับใช้ไม่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการศึกษาทบทวนแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคมในระดับสากล บทเรียนจากกฎหมายสวัสดิการสังคมต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายในลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้เชื่อมโยงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคม ทบทวนแนวคิดในระดับสากล รวมทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการตลอดช่วงชีวิต
2. เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์และเชื่อมโยงข้อมูลจากการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม อันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม
3. เพื่อวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการให้เชื่อมโยงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาเรื่องกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิดในระดับสากล และหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย กฎหมายสวัสดิการสังคมใน 4 ประเทศ ได้แก่ 3 ประเทศในทวีปเอเชีย คือ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมและมีกฎหมายสวัสดิการสังคมที่ชัดเจน และอีก 1 ประเทศในยุโรป คือ สวีเดน เนื่องจากเป็นประเทศต้นแบบด้านงานสวัสดิการสังคม

2. การวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเชื่อมโยงข้อมูลจากการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม ได้แก่

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
- อนุสัญญา ว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
- ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี (Declaration on the Elimination of Violence against Women)
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)
- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของชนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)



- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)

- ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

3. การศึกษาเชิงลึกในประเด็นปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสวัสดิการสังคม และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสวัสดิการสังคม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

- กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรสวัสดิการชุมชน ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2551, ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์การสาธารณประโยชน์ ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2551, ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2548, ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม, ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2548, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

แห่งชาติว่าด้วยการกำกับ ดูแล ตรวจสอบการดำเนินงาน หลักเกณฑ์และวิธีการรายงาน
การใช้จ่ายเงินขององค์กรสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2549, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริม
การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บ
รักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
พ.ศ. 2548, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการ
พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน การรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน และการ
ควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2549, ระเบียบ
คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการคืนเงินอุดหนุนที่องค์กร
สาธารณะประโยชน์ได้รับไปตามมาตรา 50 พ.ศ. 2549, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริม
การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัด
สวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550, ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
แห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 และข้อกำหนด
คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชน พ.ศ. 2551

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่
วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสาธารณะ (Public Document) ซึ่งตีพิมพ์เผยแพร่โดย
หน่วยงานสาธารณะทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และในระดับสากล ซึ่งเป็นกฎหมายและ
พระราชบัญญัติต่าง ๆ เนื่องจากเอกสารทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษาเป็นกฎหมายและ
พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งกฎหมายหลัก
และกฎหมายลำดับรอง ทำให้เอกสารมีความน่าเชื่อถือได้ว่าจะให้ข้อมูลที่แท้จริงในการ
วิจัย ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์ความจริง (Authenticity) และเกณฑ์ความถูกต้องน่าเชื่อถือ
(Credibility) ของข้อมูล



ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา ประกอบด้วย รายละเอียด 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบกฎหมายสวัสดิการสังคมของไทยและต่างประเทศ และการวิเคราะห์กฎ กติกาในระดับสากลที่เกี่ยวกับกฎหมายสวัสดิการสังคม

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบกฎหมายสวัสดิการสังคมของไทยและของต่างประเทศ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 ของประเทศไทย, Social Welfare Act (1951) ของประเทศญี่ปุ่น, National Council of Social Service Act (Chapter 195A) ของประเทศสิงคโปร์, Social Welfare Act (1968) ของประเทศฟิลิปปินส์ และ Social Service Act (2001: 453) ของประเทศสวีเดน โดยพิจารณา 9 ประเด็น ดังนี้

1. เจตนารมณ์ของกฎหมายสวัสดิการ พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศเป็นกฎหมายแม่บทที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมโดยมีเป้าหมายพื้นฐานในการจัดบริการสวัสดิการสังคม และมีการเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงงานสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะ Social Welfare Act (1951) ของประเทศญี่ปุ่น ในขณะที่ประเทศไทยมุ่งเน้นการส่งเสริมสวัสดิการมากกว่าการจัดบริการ และไม่มีการเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
เจตนารมณ์ของกฎหมาย	ไทย	- ส่งเสริมให้บุคคล, ครอบครัว, ชุมชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ ในขณะที่

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
สวัสดิการ	ญี่ปุ่น	- กำหนดลักษณะบริการพื้นฐานที่มุ่งไปสู่งานสวัสดิการสังคมและเป็นตัวเชื่อมกับกฎหมายอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงงานสวัสดิการสังคม - เน้นการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งในการจัดสวัสดิการ
	สิงคโปร์	- เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนทุกคนมีโอกาสที่จะใช้ชีวิตอยู่อย่างมีศักยภาพและมีศักดิ์ศรีในสังคม
	ฟิลิปปินส์	- เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดโครงการด้านสวัสดิการสังคมให้กับผู้ที่ประสบภาวะยากลำบาก
	สวีเดน	- ส่งเสริมให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ มีสภาพความเป็นอยู่ที่เท่าเทียมกัน มีส่วนร่วมในชุมชนอย่างจริงจัง

2. โครงสร้างคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติและระดับท้องถิ่น พบว่า ในต่างประเทศมีการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นหรือระดับเทศบาล โดยมาจากตัวแทนภาคประชาชน มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กรที่ทำงานแบบเอกชนโดยมีกฎหมายรองรับ หรือมาจากการควบรวมคณะกรรมการ เช่น ประเทศสวีเดน คณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เกิดจากการควบรวมของคณะกรรมการแพทย์แห่งราชอาณาจักรสวีเดนกับคณะกรรมการกิจการสังคมแห่งราชอาณาจักรสวีเดน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สะดวกในการบริหารจัดการ ในขณะที่ประเทศไทยไม่ใช่นิติบุคคล

สำหรับคณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น พบว่า ประเทศไทยมีโครงสร้างกรรมการแบบภาครัฐ ในขณะที่ประเทศสวีเดนคณะกรรมการมาจากการแต่งตั้ง



โดยสภาเทศบาล ส่วนประเทศญี่ปุ่นคณะกรรมการเป็นไปตามกฎหมายจัดการตนเอง
ท้องถิ่นเทศบาล โดยข้าราชการสามารถเป็นเจ้าหน้าที่ด้านบริหารในคณะกรรมการ
สวัสดิการสังคมจังหวัดและท้องถิ่นได้ไม่เกิน 1 ใน 5 และประเทศฟิลิปปินส์มีโครงสร้าง
กรรมการทำงานโดยภาครัฐแต่ก็มีการดำเนินงานในระดับเทศบาลและชุมชน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
โครงสร้าง คณะกรรมการ สวัสดิการ สังคม ระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น	ไทย	- ระดับชาติ: มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ - ระดับท้องถิ่น: มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดและคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร
	ญี่ปุ่น	- ระดับชาติ: มีคณะกรรมการสวัสดิการแห่งชาติ - ระดับท้องถิ่น: มีคณะกรรมการสวัสดิการสังคมจังหวัดและท้องถิ่น
	สิงคโปร์	- ระดับชาติ: มีคณะกรรมการสภาสวัสดิการสังคมแห่งชาติอยู่ภายใต้การสนับสนุนของประธานาธิบดีในฐานะประธานที่ปรึกษาอุปถัมภ์ - ระดับท้องถิ่น: ไม่มีข้อมูล
	ฟิลิปปินส์	- ระดับชาติ: รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสวัสดิการสังคมทำหน้าที่บริหารจัดการ - ระดับท้องถิ่น: มีการจัดตั้งองค์กรสาขาในระดับภาคและระดับจังหวัด
	สวีเดน	- ระดับชาติ: มีคณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการสังคมแห่งชาติทำหน้าที่บริหารสวัสดิการสังคมโดยตรง - ระดับท้องถิ่น: มีคณะกรรมการบริหารเขต (เทียบเท่ากับจังหวัด)

3. อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่นพบว่า อำนาจหน้าที่ในระดับชาติ คือ การเสนอนโยบายและแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อผู้บริหารระดับสูงของประเทศ รวมทั้งประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ ส่วนอำนาจหน้าที่ในระดับท้องถิ่น คือ วางแผนและนำแผนไปพัฒนางานสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะในสวีเดนที่ประชาชนในเทศบาลร่วมมือกันวางแผนชุมชน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการ สวัสดิการ สังคมใน ระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น	ไทย	- ระดับชาติ: มีหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย, การจัดสวัสดิการสังคม, แผนพัฒนางานสวัสดิการ และมาตรการจัดสวัสดิการ - ระดับท้องถิ่น: มีหน้าที่เสนอนโยบาย มาตรการ แผนงานสวัสดิการสังคม
	ญี่ปุ่น	- ระดับชาติ: มีหน้าที่ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสวัสดิการสังคม - ระดับท้องถิ่น: วางแผนและนำแผนมาใช้ในการพัฒนางานสวัสดิการสังคม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
	สิงคโปร์	- ระดับชาติ: มีหน้าที่ชี้้นำการทำงานของอาสาสมัคร, ประสานกิจกรรมบริการสังคม, สนับสนุนให้สมาชิกให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล, กำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการสวัสดิการ และวางแผนปรับปรุงบริการสังคม - ระดับท้องถิ่น: มีหน้าที่ ABC ดังนี้ A: Assisting the Needy คือ สรรหาบริการสาธารณะให้กับคนด้อยโอกาสในชุมชน, B: Bonding the People คือ จัดกิจกรรมให้คนในชุมชน, C: Connecting the



ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
		Community คือ ดำเนินการด้านการเคหะจาก ภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม
	ฟิลิปปินส์	- ระดับชาติ: มีหน้าที่จัดตั้งองค์กรระดับภาค จังหวัด เมือง เทศบาล และประสานงานกับภาครัฐและ เอกชนด้านสวัสดิการไม่ให้ความซ้ำซ้อนกัน -ระดับท้องถิ่น: ไม่มีข้อมูล
	สวีเดน	- ระดับชาติ: มีหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้าน สวัสดิการสังคม และพัฒนามาตรฐานสวัสดิการ สังคม รวมทั้งกระจายอำนาจไปยังเขตและเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลด้านสุขภาพและ สังคมอย่างครบถ้วน - ระดับท้องถิ่น: มีหน้าที่วางแผนกับชุมชนและ ประสานงานกับองค์กรสาธารณะอื่น ๆ เกี่ยวกับ เงื่อนไขการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

4. หน่วยงานและอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติของรัฐ พบว่า ในญี่ปุ่นมีการจัดตั้งสำนักงานสวัสดิการ (Welfare Office) ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการ โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำจบปริญญาตรีและเรียนวิชาตามที่กำหนด หรือผ่านการฝึกอบรม โดยมีหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำ ดูแล สัมภาษณ์บุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือ เยี่ยมบ้าน และตรวจสอบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการช่วยเหลือตามความเหมาะสม สำหรับประเทศสวีเดนมีคณะกรรมการสวัสดิการในฐานะหน่วยให้บริการ ส่วนฟิลิปปินส์มีการตั้งสาขาในระดับภาค จังหวัด และเทศบาล ในขณะที่ประเทศไทยใช้กลไกการทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด

และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร แต่ไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรหรือสำนักงานเฉพาะที่ชัดเจน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
หน่วยงาน และอำนาจ หน้าที่ด้าน การปฏิบัติ ของรัฐ	ไทย	- ใช้กลไกการทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดและคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร
	ญี่ปุ่น	- มีการจัดตั้งสำนักงานสวัสดิการ (Welfare Office) ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการ และมีเจ้าหน้าที่ประจำที่รับผิดชอบซึ่งจบปริญญาตรีและเรียนวิชาตามที่กำหนด
	สิงคโปร์	- ไม่มีข้อมูล
	ฟิลิปปินส์	- มีการตั้งองค์กรสาขาในระดับภาค จังหวัด และเทศบาล
	สวีเดน	- มีคณะกรรมการสวัสดิการในฐานะหน่วยให้บริการ

5. การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการที่ชัดเจน โดยประเทศสวีเดนกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุมทุกกลุ่มเนื่องจากเป็นประเทศรัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบ โดยปัจจุบันเพิ่มกลุ่มเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญาด้วย ส่วนประเทศญี่ปุ่นเพิ่มการจัดบริการแก่ครอบครัวที่ขาดบิดาหรือกลุ่มสตรีหม้าย ตามกฎหมาย Mother and Child and Widows Welfare Act (Act No.129 of 196) แต่ไม่รวมการฟื้นฟูผู้กระทำผิดเนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะที่แยกออกมา คือ Offenders Rehabilitation Services



Act (Act No.86 of 1995) สำหรับประเทศฟิลิปปินส์เพิ่มกลุ่มผู้พันโทและบุคคลที่มีความต้องการเป็นกรณีพิเศษด้วย ในขณะที่กฎหมายสวัสดิการของประเทศไทยไม่มีข้อมูลที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการที่ชัดเจน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การกำหนด กลุ่มเป้าหมาย ผู้ใช้บริการ	ไทย	-ไม่มีข้อมูล
	ญี่ปุ่น	-กำหนดให้ดำเนินงานกับทารก แม่และเด็ก เด็กและครอบครัว เด็กพิการทางสมอง ตาและหูพิการ ตามกฎหมาย Child Welfare Act (Act No.164 of 1947), ผู้สูงอายุ ตามกฎหมาย Act on Social Welfare for the Elderly (Act No.133 of 1963), ผู้พิการ ผู้พิการตามกายภาพ และผู้พิการทางสมอง ตามกฎหมาย Services and Support for Persons with Disabilities Act (Act No.123 of 2005) และกฎหมาย Services and Support for Persons with Disabilities Act รวมทั้งผู้หญิง ตามกฎหมาย the Anti-Prostitution Act (Act No.118 of 1956) และครอบครัวที่ขาดบิดาหรือหญิงหม้าย ตามกฎหมาย Mother and Child and Widows Welfare Act (Act No.129 of 196) - ทั้งนี้ไม่รวมการฟื้นฟูผู้กระทำผิดเนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะที่แยกออกมา คือ Offenders Rehabilitation Services Act (Act No.86 of 1995)

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
	สิงคโปร์	- กำหนดให้สภาพัฒนาชุมชนดูแลด้านการศึกษา สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรมแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และ คนว่างงาน
	ฟิลิปปินส์	- กำหนดให้จัดบริการแก่บุคคล ครอบครัว ชุมชน และ พัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้พิการ ผู้พ้นโทษ และบุคคลที่มีความต้องการเป็นกรณีพิเศษด้วย
	สวีเดน	- กำหนดการจัดบริการให้กับบุคคลที่ขาดไร้สิ่งต้องการ จำเป็นหรือไม่สามารถได้รับสิ่งของเพื่อยังชีพไม่ว่าจะ ด้วยเหตุใด และกำหนดการจัดบริการสำหรับกลุ่มที่หลากหลาย ได้แก่ เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้มีความผิดปกติในการทำกิจวัตร ผู้ติดยาเสพติด ผู้ดูแล ครอบญาติที่ป่วยระยะยาว รวมทั้งเหยื่ออาชญากรรม

6. การบริหารกองทุนด้านสวัสดิการสังคม พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมของ ญี่ปุ่นจัดตั้ง “Community Chest” หรือกองทุนสงเคราะห์ชุมชน มีลักษณะนิติบุคคลโดย มีคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ชุมชนเป็นผู้ดูแล มีหลักการพื้นฐานในการทำงานเชิง อาสาในการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือโดยเงินกองทุนจะใช้เพื่อการจัดสวัสดิการ สังคม โดยรัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการกระจายความ ช่วยเหลือเหล่านั้น สำหรับประเทศสิงคโปร์มีการจัดตั้งกองทุนหลายรูปแบบ ได้แก่ “Endowment Fund” หรือกองทุนบริจาค บริหารจัดการโดยสภาสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังมี “Community Chest” หรือ กองทุนสงเคราะห์ชุมชน มีประธานกองทุน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมแต่งตั้ง และ “General Fund” หรือ กองทุนทั่วไป บริหารโดยสภาสวัสดิการสังคม รายได้ทั้งหลายของสภาฯ สามารถนำมาไว้ในกองทุน ส่วนประเทศสวีเดนมีระบบบริการสวัสดิการผ่านระบบ



ประกันสังคมอย่างครบวงจร จึงไม่ได้มีการกล่าวถึงเรื่องกองทุนไว้โดยเฉพาะ ในขณะที่ประเทศไทย มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และบริหารกองทุนโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การบริหาร กองทุน	ไทย	- กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และบริหารกองทุนโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน
	ญี่ปุ่น	- มีการจัดตั้ง “Community Chest” หรือกองทุนสงเคราะห์ชุมชน มีลักษณะนิติบุคคลโดยมีคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ชุมชนเป็นผู้ดูแล
	สิงคโปร์	- มีกองทุนหลายรูปแบบ ได้แก่ “Endowment Fund” หรือกองทุนบริจาค บริหารจัดการโดยสภาสวัสดิการสังคม, “Community Chest” หรือกองทุนสงเคราะห์ชุมชน มีประธานกองทุนที่แต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม และ “General Fund” หรือกองทุนทั่วไป บริหารโดยสภาสวัสดิการสังคม
	ฟิลิปปินส์	- มีการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน (Settlement and Revolving fund)
	สวีเดน	- ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับกองทุน

7. การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศมีการตรวจสอบการทำงานโดยอาศัยอำนาจศาล โดยประเทศญี่ปุ่น ศาลจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการยกเลิกหรือชำระบัญชี ทั้งนี้ศาลอาจดำเนินการ

โดยอาศัยอำนาจของศาล หรือรับฟังความเห็นของหน่วยงานรัฐบาลที่ดูแลองค์กรนั้น และห้ามมิให้อุทธรณ์ในกรณีที่ศาลแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี ส่วนประเทศสวีเดน ประชาชนสามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมต่อศาลปกครองได้ แต่ในประเทศสิงคโปร์ กฎหมายสวัสดิการจะคุ้มครองการทำงานของคณะกรรมการสภาสวัสดิการสังคม โดยบัญญัติไม่ให้มีการฟ้องร้องหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ๆ ต่อสมาชิกสภา หรือเจ้าหน้าที่ของสภา หรือบุคคลอื่นใดที่ทำหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของสภา หรือคณะกรรมการฯ หากได้กระทำไปด้วยความปรารถนาดี หรือได้กระทำไปตามกฎหมายสวัสดิการฯ ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยไม่มีข้อมูลในส่วนนี้

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การตรวจสอบการทำงาน	ไทย	- ไม่มีข้อมูล
	ญี่ปุ่น	- ศาลเป็นผู้ดูแลเรื่องการยกเลิกหรือชำระบัญชี ศาลอาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของศาล หรือรับฟังความเห็นของหน่วยงานรัฐบาลที่ดูแลองค์กรนั้น
	สิงคโปร์	- กฎหมายสวัสดิการจะคุ้มครองการทำงานของคณะกรรมการสภาสวัสดิการสังคม โดยบัญญัติไม่ให้มีการฟ้องร้องหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ๆ
	ฟิลิปปินส์	- ไม่มีข้อมูล
	สวีเดน	- ประชาชนสามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมต่อศาลปกครองได้



8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม พบว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมในต่างประเทศเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งในประเทศญี่ปุ่นและสวีเดน โดยเน้นการทำงานขององค์กรสาธารณะ องค์กรสวัสดิการชุมชน แม้ในประเทศที่รวมศูนย์อำนาจแบบสิงคโปร์ ก็พยายามให้ประชาชนเข้ามาสนับสนุนการทำงานสวัสดิการ โดยใช้องค์กรอาสาสมัครสวัสดิการ (Voluntary Welfare Organizations-VWOs) และมีสภาพัฒนาชุมชน (Community Development Council: CDC) ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการภายในท้องถิ่น สำหรับประเทศไทย กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมและร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสวัสดิการชุมชน ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ไม่ข้อมูลในส่วนนี้

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม	ไทย	- กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสวัสดิการชุมชน
	ญี่ปุ่น	- มีคณะกรรมการสวัสดิการสังคมท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการดำเนินงานตามกฎหมาย และมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่สวัสดิการจังหวัด นคร เมือง ตำบล
	สิงคโปร์	- มีองค์กรอาสาสมัครสวัสดิการและสภาพัฒนาชุมชนดูแลภายในท้องถิ่น
	ฟิลิปปินส์	- ไม่มีข้อมูล
	สวีเดน	- เทศบาลแต่ละแห่งให้รับผิดชอบงานสวัสดิการในเขตพื้นที่ของตนเอง

9. การบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษคณะกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการ พบว่า กฎหมายของประเทศสวีเดนและประเทศสิงคโปร์ มีการบังคับใช้โทษในการบริหารงานสวัสดิการ โดยการปรับเท่านั้น โดยในสวีเดนจะลงโทษปรับ เช่น กรณีฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การนำเด็กของผู้อื่นมาอาศัยในบ้านโดยปราศจากเหตุอันควร การเปิดสถานสงเคราะห์โดยไม่ได้รับอนุญาต อีกทั้งยังมีโทษให้เรียกเก็บเงินพิเศษกรณีเทศบาลกระทำความผิด เช่น ไม่สามารถสงเคราะห์บุคคลได้ในเวลาอันควร เป็นต้น หากมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลอาจเรียกเก็บเงินพิเศษจากเทศบาลนั้น เงินที่เรียกเก็บเหล่านี้นำเข้ารัฐ สำหรับในสิงคโปร์จะมีโทษในกรณี เช่น องค์การผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ จัดตั้งสถานสงเคราะห์ขึ้นเองโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามดำเนินการในการจัดสวัสดิการตามกฎหมาย เป็นต้น แต่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนอกจากโทษปรับแล้ว ยังมีโทษจำคุกด้วย เช่น กรณีบุคคลกระทำการใช้รายได้ ผลกำไรขององค์กรผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ หรือกรณีบุคคลดำเนินการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ขึ้นเองโดยมิได้รับอนุญาตและมีได้เป็นหน่วยงานของจังหวัด เทศบาล องค์การสาธารณประโยชน์ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยไม่มีบทลงโทษ มีเพียงในหมวด 5 กรณีองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ไม่สุจริตหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือไม่มีผลงาน อาจถูกเพิกถอนจากการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์และต้องส่งเงินอุดหนุนคืน และในหมวด 6 องค์กรสวัสดิการชุมชนไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือไม่มีผลงานอาจถูกเพิกถอนการรับรองได้และต้องส่งเงินอุดหนุนคืน ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ไม่มีบทลงโทษใด ๆ

ประเด็น	ประเทศ	รายละเอียดในกฎหมาย
การบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษ	ไทย	- ไม่มีบทลงโทษ มีเพียงในหมวด 5 และ 6 เท่านั้นที่กำหนดบทลงโทษในกรณีองค์กรสาธารณประโยชน์และองค์กรสวัสดิการชุมชน
	ญี่ปุ่น	-กำหนดโทษจำคุกหรือปรับ



	สิงคโปร์	-กำหนดโทษปรับ
	ฟิลิปปินส์	-ไม่มีบทลงโทษใด ๆ
	สวีเดน	-มีโทษปรับและโทษเรียกเก็บเงินพิเศษ

นอกจากนี้ ในแง่ของความสอดคล้องกับกฎ กติกาในระดับสากลที่เกี่ยวกับกฎหมายสวัสดิการสังคม ไม่ว่าจะเป็นปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ พบว่า แนวการร่างกฎหมายสวัสดิการสังคมของไทยและประเทศอื่น ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกับกฎ กติกาสากลระหว่างประเทศ แต่ในการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศอาจจะแตกต่างออกไปตามวิธีการมองสวัสดิการสังคมของผู้นำประเทศนั้น ๆ หากผู้นำประเทศใช้ความหมายสวัสดิการสังคมเป็นไปในความหมายกว้าง ก็จะต้องทำให้ประชาชนได้รับความเป็นอยู่ที่ดีในทุกด้านหรือการจัดสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้า แต่หากมองในความหมายแคบก็ตีความสวัสดิการสังคมเป็นเพียงการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวชั่วคราวเท่านั้น

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณาในภาพรวม พบว่า การปฏิบัติตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องมีการปัญหาหลายประการ ดังนี้ (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2553)

-วิธีการทำงาน พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมไม่ค่อยมีผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากในทางปฏิบัติการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนค่อนข้างยุ่งยาก มีมาตราและอนุบัญญัติปลีกย่อยมาก ทำให้ชาวบ้านไม่เข้าใจ ทำให้โอกาสในการเข้าถึงกองทุนจึงเป็นของคนในเมืองมากกว่าชนบท

-คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแห่งชาติ พบว่า มีสัดส่วนประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการน้อยและไม่มีอำนาจการบริหารจัดการที่แท้จริง เพราะกฎหมายเน้นเพียงการส่งเสริมการจัดสวัสดิการเท่านั้น แต่ไม่มีบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม ในขณะที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการจังหวัดก็มีความสำคัญน้อยในระดับจังหวัด ทั้งนี้ เพราะบทบาทในเชิงกฎหมายที่น้อย กรรมการจึงไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในการร่วมประชุม นอกจากนี้กรรมการที่เป็นภาคประชาชนก็มีสัดส่วนน้อย และไม่มีคณะกรรมการระดับอำเภอทำให้กลไกการเชื่อมโยงระหว่างอำเภอและจังหวัดขาดหายไป

-การดำเนินงานกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พบว่า องค์กรที่ต้องการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมต้องเสนอโครงการมาที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดหรือสำนักงานพัฒนาสังคมกรุงเทพฯ เพื่อเสนอมายังกองทุนส่วนกลาง โดยมีคณะอนุกรรมการพิจารณา ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันต่อการจัดโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ เพราะอำนาจยังคงรวมอยู่ที่ส่วนกลาง

-การวางมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พบว่า คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2540 ระเบียบว่าด้วยการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 เพื่อให้องค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัครใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและขอรับรองมาตรฐาน ถือเป็นโฉมใหม่ของวงการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ เพราะถือเป็นการดำเนินงานเพื่อประกันคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การพัฒนางานบรรลุเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามกลุ่มเป้าหมาย พบว่า ประเทศไทยมีมาตรฐานการจัดสวัสดิการในกลุ่มสำคัญ ดังนี้ มาตรฐานส่งเสริมการจัดสวัสดิการสำหรับเด็กในสถานรองรับเด็ก, มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ, มาตรฐานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และมาตรฐานองค์กรด้านคนพิการ



นอกจากนี้ยังมีกฎหมายใหม่ที่กำลังตราขึ้น เช่น กฎหมายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง กฎหมายสงเคราะห์ผู้พัวพันโทษ เป็นต้น

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าการใช้กฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของไทยเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อการส่งเสริม เช่น การส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือการส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรสวัสดิการชุมชน เป็นต้น โดยกฎหมายไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อันแสดงถึงการมุมมองสวัสดิการในระดับจุลภาคที่ขาดมุมมองการบริหารจัดการในระดับมหภาค อีกทั้งข้อบังคับต่าง ๆ เน้นการควบคุมจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้การบริหารจัดการขาดความคล่องตัว

ส่วนที่ 3 แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการ

สำหรับแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการ คือ ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่สร้างกลไกการกระจายอำนาจ และจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการระดับท้องถิ่น เพื่อลดอำนาจส่วนกลางและแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ รวมทั้งควรจัดสวัสดิการโดยชุมชน อันนำไปสู่ “สวัสดิการพหุลักษณะ” (Welfare Pluralism) ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership)

นอกจากนี้ ในการร่างกฎหมายควรคำนึงถึงแนวทางการทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2557) โดยในร่างกฎหมายควรมีบทบัญญัติในหมวดต่อไปนี้

- บทบัญญัติในหมวดที่ 1 บททั่วไป การกำหนดนิยามศัพท์ และกฎหมายที่ครอบคลุมถึง
- บทบัญญัติในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล
- บทบัญญัติในหมวดที่ 3 ว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับเทศบาล

- บทบัญญัติในหมวดที่ 4 ว่าด้วยสิทธิและการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมของประชาชน
- บทบัญญัติในหมวดที่ 5 ว่าด้วยองค์กรสวัสดิการของรัฐในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
- บทบัญญัติในหมวดที่ 6 ว่าด้วยคุณสมบัติและอำนาจของเจ้าหน้าที่
- บทบัญญัติในหมวดที่ 7 ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการสังคมระดับประเทศและระดับท้องถิ่น
- บทบัญญัติในหมวดที่ 8 ว่าด้วยการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ ด้านสวัสดิการสังคมหรือบริการสังคม และภายในอาเซียน
- บทบัญญัติในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการจัดทำและวางระบบฐานข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ
- บทบัญญัติในหมวดที่ 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการทำงานและอำนาจในการตรานุญาตของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ รวมถึงการกำกับ แนะนำการปฏิบัติงาน และการประสานการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมท้องถิ่น
- บทบัญญัติในหมวดที่ 11 ว่าด้วยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมต่อศาลปกครอง
- บทบัญญัติในหมวดที่ 12 ว่าด้วยบทกำหนดโทษกรณีมีการกระทำความผิดไม่สุจริตในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม



อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบจากการศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายในต่างประเทศ รวมถึงกฎ กติการะหว่างประเทศและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของประเทศในการตรากฎหมายกลางว่าด้วยสวัสดิการสังคม เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมไทยได้ในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

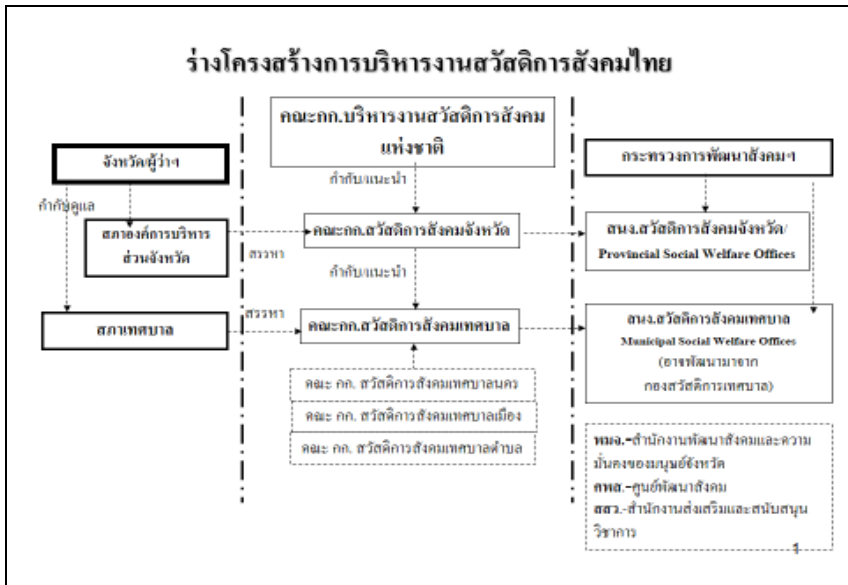
1. ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการสวัสดิการสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

- คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ควรอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติอาจมาจาก 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกมาจากภาครัฐ ในลักษณะกรรมการร่วม (Joint Committee) จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญเป็นหลัก มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีสัดส่วนกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใกล้เคียงกับภาคประชาชน สำหรับแนวทางที่สองมาจากภาคประชาชน โดยจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติชุดใหม่ขึ้น

- คณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับท้องถิ่น ควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีประชากรเกิน 5,000 คน เป็นเทศบาลตำบล รับผิดชอบงานสวัสดิการสังคมผ่านคณะกรรมการสวัสดิการสังคมเทศบาลตำบล ที่จัดตั้งขึ้นโดยสภาเทศบาลตำบล

2. ควรแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนเชิงโครงสร้างในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ศูนย์พัฒนาสังคม (ศพส.) สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ (สสว.) ที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ จึงควรปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานสวัสดิการของรัฐ ทำหน้าที่ปฏิบัติการประสานไปยัง

คณะกรรมการสวัสดิการสังคม หรือในในระดับต่าง ๆ เช่น สำนักงานสวัสดิการสังคม จังหวัด สำนักงานสวัสดิการสังคมเทศบาลนคร และสำนักงานสวัสดิการสังคมเทศบาล ดังแผนภาพร่างโครงสร้างการบริหารงานสวัสดิการสังคมไทย



ที่มา: ศักชัยดี เลิศพานิชพันธุ์และคณะ, 2557

3. ควรมีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำอันไม่สุจริตในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมหรือการเปิดเผยความลับหรือข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ควรเปิดเผย แต่ไม่ควรถึงขั้นจำคุก แต่ควรเป็นโทษปรับทางปกครอง เว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นควรดำเนินคดีทางอาญาด้วย



รายการอ้างอิง

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2553). *โครงการติดตามการปฏิบัติงานเพื่อการน้อมครองและพัฒนากลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายในภารกิจกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์และคณะ. (2557). *กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). *คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

National Council of Social Service Act (Chapter 195A) (Republic of Singapore).

Scott, J. (2006). *Documentary Research*. London: Sage.

Social Welfare Act. (1951). (Japan).

Social Welfare Act. (1968). (Republic Act No.5416) (Republic of Philippines).

Social Service Act. (2001: 453). (Kingdom Sweden).

การพัฒนาแนวทางบริการสู่ความเป็นเลิศ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม

ผศ.ดร. เสรี วรพงษ์¹

บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริการสู่ความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม เป็นการศึกษาเพื่อค้นหาแนวทางที่ดีและมีประสิทธิภาพด้านการบริการให้กับประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้ 1) เพื่อศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่ใช้บริการในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม ด้านขั้นตอนการให้บริการด้านเจ้าหน้าที่ ผู้ให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการ2) เพื่อศึกษาแนวทางการบริการสู่ความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม และ 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของผู้ใช้บริการด้านการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลจากประชากรที่อยู่ในพื้นที่ด้วยแบบสอบถาม และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก กับเจ้าหน้าที่และผู้บริหารที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และนำข้อมูลที่ได้ มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ ด้วยสถิติที่เหมาะสม และนำมาเปรียบเทียบกับแนวความคิด ทฤษฎี ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องและ ผลสรุปจากการศึกษาที่เคยมีผู้ทำไว้ก่อนหน้านี้แล้ว พบว่าประชาชนผู้มารับบริการมีความพึงพอใจการให้บริการงานบริการประปาขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ในภาพรวมประชาชนมีความ

¹อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา



พึงพอใจการให้บริการ ทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านกระบวนการ ประชาชนมีความพึงพอใจมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 85.42

แนวทางในการบริการสู่ความเป็นเลิศ พบว่าการพัฒนาแนวทางสู่การบริการที่เป็นเลิศ ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม จะพบว่า ข้อมูลที่ได้นั้นสามารถสรุปได้ว่า การที่ทำให้ไปสู่การบริการที่เป็นเลิศจะมีองค์ประกอบหลักอยู่สามประการ ได้แก่ 1) บุคลากร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาด้านจิตสำนึก ความรู้ ทักษะ การมีส่วนร่วม และความสามารถในการประเมินผลตนเองด้านการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ 2) สภาพแวดล้อม และ 3) กระบวนการทำงานหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีประเด็นแยกย่อยออกแต่ละประเด็น

ประเด็นสุดท้าย จะพบว่าอุปสรรคและข้อเสนอแนะ นั้น จะเป็นไปในส่วนของการจัดการในด้านการบริหารภายในองค์กร ซึ่งจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนต้องการให้หน่วยงานการให้บริการประชาชนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ กับประชาชนทุกคน

Abstract

The title of this research is the development of excellent services of local administrative organizations, Nakhon Pathom province. The present research attempt to find the good and efficient service practices for local people. The study aims at (1) studying the people satisfaction towards the service practices of local officers and facilities in local administrative organizations, Nakhon Pathom province, (2) studying excellent services of local administrative organizations, Nakhon Pathom province, and (3) studying the problems and limitations of service practices

in local administrative organizations, Nakhon Pathom province.

There were two research methods which include quantitative and qualitative researches. For the quantitative research, the researcher collected the data from local people by using questionnaire. For the qualitative research, the researcher collected the data from local officers and administrators in Lumphaya local administrative organization, Banglen district, Nakhon Pathom province. The results have been analyzed by using appropriate statistics and, then, discussed with relevant theories and empirical data.

It was founded that 85.42 percent of local people satisfied with the pipe water services of local administrative office in the highest level, which includes local officers, facilities, and service procedures.

For excellent practices, it was found that there were three ways to develop excellent services, including (1) local officers should be developed in knowledge, attitude, participation, and capacity in self-evaluation about their efficient services, (2) service environment, and (3) work procedures.

It can be recommended that service is regarded as one component of internal organization management, budget, work environment, and work procedure, which should be improved continuously. Also, service policy need to be implemented efficiently in order to make local people can get the service properly and efficiently.



ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยม มีการแข่งขันทุก ๆ ด้าน การดำเนินงานธุรกิจใด ๆ ก็ตามสิ่งที่สำคัญที่สุดของการประกอบธุรกิจในภาคเอกชนคือการแสวงหาผลกำไรสูงสุดให้แก่องค์กร เพื่อนำไปสู่ผลตอบแทนคืนให้กับผู้ประกอบการทั้งเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้น และในส่วนของภาครัฐ สิ่งที่สำคัญที่สุดไม่ใช่กำไรสูงสุดหรือมีผลประกอบการดีที่สุด แต่สิ่งที่จะต้องเป็นตัวชี้วัดของผลประกอบการของภาครัฐก็คือ การบริการที่ดีที่สุด หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “การบริการเป็นเลิศ” (Service Excellence)

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จึงต้องเน้นงานด้านการบริการเพื่อให้ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ และประทับใจในงานบริการนั้น ๆ โดยถ้าการบริการนั้นเป็นการบริการที่มากกว่าการบริการโดยปกติหรืออย่างที่เราเรียกว่า “การบริการที่เป็นเลิศ” นั้นก็จะสามารถทำให้ผู้ที่มารับบริการมีความประทับใจอย่างมาก และในส่วนของงานบริการภาครัฐจะต้องทำให้ประชาชนเกิดความประทับใจอย่างมกานั้น จะมีผลทำให้เป็นตัวกระตุ้น ความเจริญเติบโตทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม และทำให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ดังนั้นเพื่อให้เป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายสิ่งสำคัญก็คือ การทำให้ประชาชนมีความสุข อยู่ดีมีสุข มีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ การบริการของภาครัฐนับเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในส่วนของบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และยังเป็นหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งที่รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 22) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐระดับล่างสุดที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีความสำคัญในการให้บริการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีที่สุด และจะสามารถทำให้ประชาชนมีประทับใจมากที่สุด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 โดยยกฐานะจาก

สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี และ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 ที่ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และ รายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการ สาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นในการจัดทำรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในด้านการจัดทำ งบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในมาตรา 290 (4) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ต้องให้ประชาชน ในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น ลงมติ หรือประเมินผลการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การประเมินผลการดำเนินงานบริหารจัดการของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นการประเมินผลการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการ บริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่นของตนด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงให้มีการประเมิน ความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล การประเมินผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จึงเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน และเป็นการตรวจสอบการ ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการสำรวจวิจัยประเมินผลการดำเนินงานที่



ได้ จะเป็นข้อมูลที่ชี้ให้คณะผู้บริหาร และข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ ได้นำไปใช้ประกอบเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงทั้งด้านนโยบาย วิธีการดำเนินงาน และการให้บริการ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

จากข้อมูล ดังกล่าวข้างต้นที่ได้กล่าวมาแล้วทำให้เห็นว่า ความสำคัญในด้านการบริการในหน่วยงานของภาครัฐ เป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากในยุคปัจจุบัน เพราะจะทำให้ทราบถึงความพึงพอใจของผู้ที่มาขอรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ และการบริการที่ดีและมีประสิทธิภาพ จะสามารถสร้างความประทับใจให้แก่ผู้ที่มารับบริการนั้น และผู้ที่มารับบริการนั้นก็คือประชาชน หรือผู้ที่เสียภาษีให้กับหน่วยงานภาครัฐ ทำให้เกิดการเจริญเติบโตในงานของภาครัฐนั้น ๆ ด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานบริการของภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จะสามารถทำให้ประชาชนที่มาขอรับบริการนั้นมีความพึงพอใจกับงานบริการของหน่วยภาครัฐนั้นได้อย่างไร ดังนั้นงานวิจัยนี้จะสามารถเป็นคำตอบได้อย่างดีว่า จะมีแนวทางหรือวิธีการใดที่สามารถทำให้ผู้มารับบริการจากหน่วยภาครัฐมีความพึงพอใจมากที่สุดหรือที่เรียกว่า “การบริการที่เป็นเลิศ”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระดับความพึงพอใจของประชาชนต่องานการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบริการสู่ความเป็นเลิศ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ด้านการบริการสู่ความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ได้ดังนี้

1) **ขอบเขตด้านประชากร** ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านประชากรของการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นประชากรและเจ้าหน้าที่ ผู้บริหาร ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม เป็นผู้มาใช้บริการ

2) **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา ซึ่งเป็นการศึกษาระดับความพึงพอใจ และแนวทางการบริการสู่ความเป็นเลิศ โดยเนื้อหาที่ทำการสำรวจประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ด้านกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการ

3) **ขอบเขตพื้นที่** ผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่ของการวิจัยครั้งนี้เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม

นิยามศัพท์

การบริการสู่ความเป็นเลิศ หมายถึง การให้บริการแก่ผู้มารับบริการให้เกิดความประทับใจความพึงพอใจ ในระดับมากที่สุด เกินกว่ามาตรฐานของการให้บริการในระดับปกติของการบริการโดยทั่ว ๆ ไปซึ่งครอบคลุมทั้งด้านบุคลากรผู้ให้บริการ กระบวนการบริการ และสถานที่ให้บริการ และสภาพแวดล้อมทั่วไปในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นที่มีฐานะเป็น นิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552



กระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการ หมายถึง การกำหนดวิธีการปฏิบัติงานการให้บริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม มีกำหนดระยะเวลาการให้บริการ และมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้

เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ที่ทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน มีความรู้ความเข้าใจในงานที่ปฏิบัติ

สิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการ หมายถึง สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ใช้ในการให้บริการประชาชน เพื่ออำนวยความสะดวกในงานบริการ

ความพึงพอใจของประชาชน หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดและทัศนคติที่ประชาชนผู้ใช้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลมีต่อผลการบริหารงานและคุณภาพการปฏิบัติงาน ด้านการให้บริการแก่ประชาชนต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารจัดการ

การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการมอบอำนาจให้ประชาชน ในการตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ตามมาตรา 287 วรรคสามกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

กรอบแนวคิด

การวิจัย เรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริการสู่ความเป็นเลิศ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม เป็นการวิจัยเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุง

และพัฒนาแนวทางของงานบริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับงานด้านบริการ โดยศึกษาจากระดับความพึงพอใจของประชาชน ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งด้านอุปสรรค และข้อเสนอแนะ จากประชาชนผู้ซึ่งมาติดต่อขอรับบริการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำข้อมูลที่ได้รับในระดับเบื้องต้นมาปรับปรุงและพัฒนาเพื่อใช้เป็นแนวทางของการบริการสู่ความเป็นเลิศ ได้ต่อไป โดยนำข้อมูลที่ได้รับทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ มาวิเคราะห์ (Analysis) และสังเคราะห์ (Synthesis) เพื่อตกผลึกให้ได้แนวทางการพัฒนางานบริการสู่ความเป็นเลิศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับระดับความพึงพอใจ ของประชาชนผู้ที่ติดต่อขอรับบริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในงานด้านการบริการสาธารณะ โดยทั่ว ๆ ไป
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการบริการสู่ความเป็นเลิศ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อบริการให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง
4. ผลที่ได้จากการวิจัย สามารถใช้เป็นมาตรฐานของงานด้านการบริการสู่ความเป็นเลิศให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลายแห่ง ทั่วประเทศ
5. นำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายของการบริการให้ประชาชนที่มีประสิทธิภาพ ให้กับหน่วยงานภาครัฐ ในหลายองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานด้านการบริการทั้งหมด



วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ผสมผสานกับข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) จากประชากรที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้ด้วยแบบสอบถาม มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวความคิด ทฤษฎี ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องและ ผลสรุปจากการศึกษาที่เคยมีผู้ทำไว้ก่อนหน้านี้

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก กับเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ในส่วนของ ผู้ให้บริการเพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนทั้งผู้รับบริการและผู้ให้บริการ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งสร้างขึ้นจากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ รวมถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และดัดแปลงจากแบบสอบถามที่มีผู้สร้างมาแล้วเป็นแนวทางในการสร้างเครื่องมือ เพื่อให้ข้อความครอบคลุมวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษา งานด้านบริการแต่ละด้านซึ่งแบบสอบถามมีทั้งหมด 3 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 คำถามถามเกี่ยวกับความพึงพอใจในการให้บริการ

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการในด้านต่าง ๆ และข้อเสนอแนะ

แบบสัมภาษณ์เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยตั้งข้อคำถามไว้ล่วงหน้า ใช้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ให้บริการและผู้บริหาร เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลขั้นตอนในการให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการ ปัญหาและอุปสรรค

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจะดำเนินการโดยวิธีแจกแบบสอบถามให้แก่ประชาชนของครอบครัวที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่บริการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา จังหวัดนครปฐม ซึ่งถูกสุ่มเลือกเป็นตัวอย่าง ส่วนแบบสัมภาษณ์ ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง ที่ผู้วิจัย ได้กำหนดประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริการสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ได้ประเด็นด้านแนวทางที่มีประสิทธิภาพ โดยหัวหน้าโครงการเป็น ผู้กำหนดการสุ่มตัวอย่างให้คณะผู้วิจัยดำเนินการเก็บและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาทำการประมวลผลข้อมูล และส่งต่อให้หัวหน้าโครงการวิจัยสรุปผลการประเมิน ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวอย่างที่สุ่มเลือก จะใช้วิธีการ 2 อย่าง ตามแต่กรณีที่เกิดขึ้น ดังนี้ 1) ในกรณีประชาชนที่ถูกเลือกเป็นตัวอย่างสามารถจะทำความเข้าใจ และตอบแบบสอบถามเองได้ และ 2) ในกรณีประชาชนที่ถูกเลือกเป็นตัวอย่างไม่สะดวก หรือไม่สามารรถกรอกแบบเองผู้วิจัยจะดำเนินการให้ โดยกรอกรายละเอียดในแบบสอบถาม เพื่อให้สามารถตอบได้ตามข้อเท็จจริงของการบริการนั้น

สรุปผลการวิจัย

1. ด้านการศึกษาความพึงพอใจของผู้มาติดต่อขอใช้บริการ สามารถสรุปผลได้ดังนี้

งานบริการน้ำประปาพบว่า ประชาชนผู้มารับบริการมีความพึงพอใจการให้บริการงานบริการประปาขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ในภาพรวมประชาชนมีความพึงพอใจการให้บริการ ทั้ง 3 ด้าน ในระดับพึงพอใจมากที่สุด ด้านกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก คิดเฉลี่ยเป็นร้อยละ 85.42

งานภาษีออกจัดเก็บเคลื่อนที่ ด้านกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ประชาชนผู้มารับบริการมีความพึงพอใจในระดับพึงพอใจมากที่สุด เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 85.30



งานควบคุมโรค ด้านกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ประชาชนผู้มารับบริการมีความพึงพอใจในระดับพึงพอใจมากที่สุด เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 85.75

สรุป ผลการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นการศึกษาระดับความพึงพอใจของงานบริการทั้งสามด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า ด้านเจ้าหน้าที่บริการมีความพึงพอใจในระดับมากที่สุด ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ในระดับมากที่สุดและด้านกระบวนการ อยู่ในระดับมากที่สุดเช่นกัน

2. ผลการศึกษาแนวทางการบริการสู่ความเป็นเลิศ สามารถสรุปได้ดังนี้

ผลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลและนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์เป็นเนื้อหาที่สำคัญ พอสรุปเป็นแนวทางการบริการสู่ความเป็นเลิศ ได้ประเด็นสำคัญดังนี้

ประเด็นที่ 1 ความให้มีการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและพร้อมสำหรับการให้บริการตลอดเวลา โดยเสริมสร้างองค์ประกอบให้บุคลากร มีสิ่งดังต่อไปนี้

1.1 การพัฒนาด้านองค์ความรู้ ให้บุคลากร มีความรู้ในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพ ของผู้ให้บริการได้บริการอย่างเต็มที่ สามารถตอบคำถามให้ผู้บริการได้อย่างครบถ้วน

1.2 การสร้างจิตสำนึกของการให้บริการ เป็นการทำให้บุคลากรมีจิตสำนึกสำหรับงานบริการที่จะต้องคำนึงถึงเวลา ในเรื่องการให้บริการที่ถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม

1.3 การเพิ่มทักษะงานบริการให้แก่บุคลากร ให้มีทั้งความรู้ ความสามารถ และอื่น ๆ ให้ทำงานอย่างเป็นคนดี คนเก่ง คนที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน

1.4 การมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้บุคลากร มีส่วนร่วมกับองค์กรหรือหน่วยงานให้รักองค์กรไม่ทำให้องค์เสื่อมเสีย ชื่อเสียงต่องานการให้บริการนั้น ๆ

1.5 ส่งเสริมให้มีความสามารถในการประเมินผลด้วยตนเองได้ โดยในการให้บริการนั้น ผู้ให้บริการ สามารถรับรู้ได้ จากการให้บริการว่า ผู้มาติดต่อขอใช้บริการ มีความประทับใจในการบริการนั้น ๆ หรือไม่ จะต้องทำให้มีการปรับปรุงอยู่เสมอ และตลอดเวลา

ประเด็นที่สอง ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในองค์กร จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนางานบริการสู่ความเป็นเลิศ ควรให้มีความเหมาะสมกับการทำงานการให้บริการ ความสะดวกสบาย และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ บรรยากาศ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ต่าง ๆ ในสถานที่ทำงานจะต้องมีความพร้อมต่อการให้บริการตลอดเวลา

ประเด็นที่สาม ด้านกระบวนการและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้น้อยลง สามารถกำหนดหรือใช้หลักการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การตัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกจากกระบวนการทำงาน การรวมงานบางอย่างให้เป็นขึ้นเดียวกัน การจัดการในระบบใหม่ และความใช้ความสะดวกสบายในการทำงาน ไม่ใช่เวลามากไปในการปฏิบัติงาน

ดังนั้น สามารถสรุปได้คือ ปรับปรุงบุคลากร เปลี่ยนสภาพแวดล้อม และควรลดขั้นตอนของการให้บริการ ให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ ถูกต้อง รวดเร็ว สุภาพ และต้องเอาใจใส่ จึงจะสามารถทำให้ผู้มาติดต่อขอรับบริการมีความประทับใจได้ จึงจะทำให้งานการให้บริการสู่ความเป็นเลิศ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในเรื่องของระดับการให้บริการ จะเป็นเป็นตัวชี้วัด สำหรับงานการให้บริการนั้น ว่าผู้รับบริการมีความประทับใจหรือไม่ เพราะการตอบสนองต่อผู้มาขอใช้บริการ มีความเต็มใจในการให้บริการเอาใจใส่ต่องานบริการ



3. ผลการศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ สามารถสรุปได้ดังนี้

ผู้วิจัยสามารถสรุปปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะจากทำศึกษาวิจัยได้ดังนี้

3.1 ปัญหาด้านงบประมาณ เพื่อสำหรับใช้มาบริหารงานด้านการบริการ จัดซื้อ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความพร้อมต่องานการให้บริการนั้น ๆ

3.2 ด้านการจัดการ กระบวนการ ทำงานในระบบราชการซึ่งมีขั้นตอน วิธีการ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานได้ โดยจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่งหรือวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ทำให้งานที่ออกมาช้า

3.3 ความคาดหวังของผู้มาขอรับบริการ ซึ่งผู้บริการไม่สามารถตอบสนองได้ใน ทุกเรื่องของการให้บริการ ในหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ทำให้ผู้มาติดต่อรับบริการไม่ พอใจ ในการให้บริการนั้น

3.4 ค่าตอบแทนหรือเงินค่าจ้าง ไม่เพียงพอในการดำรงชีพ สำหรับผู้ให้บริการ ทำให้ผู้ให้บริการขาดจิตสำนึกของการให้บริการ

งานบริการด้านภาษีออกจัดเก็บเคลื่อนที่ มีการประชาสัมพันธ์และติดป้าย ประกาศในพื้นที่และประสานงานผู้นำท้องที่ช่วยประชาสัมพันธ์และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ออกบริการตามจุดต่าง ๆ ในพื้นที่ เป็นหมู่บ้าน ๆ

ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก จัดทำป้ายบอกขั้นตอนและวิธีการรับบริการทุก ขั้นตอนเพื่อสะดวกกับผู้มารับบริการ และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้อยู่ในเกณฑ์พร้อมใช้ งาน

ข้อค้นพบจากการวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษา ได้ค้นพบประเด็นสำคัญจากการดำเนินการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามการวิจัยและแบบสัมภาษณ์เชิงลึกที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น สามารถค้นพบได้ในประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 จากแบบสอบถามของการวิจัยในครั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามที่ติดต่อขอใช้บริการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนมากจะเป็นประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ในบริเวณนั้น และมีความรู้จักคุ้นเคย ไปมาหาสู่กันตลอดเวลา ทำให้เกิดความคุ้นเคยกับผู้ให้บริการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยที่สรุปออกมาได้จะพบว่า ผู้มาติดต่อขอใช้บริการมีความพอใจมากในระดับสูงถึงมากที่สุด ทำให้ทราบว่า จากการบริการที่ผ่านมาประชาชนยังคงมีความพอใจในระดับสูง และมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 2 พบว่าการพัฒนาแนวทางสู่การบริการที่เป็นเลิศ ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม จะพบว่า ข้อมูลที่ได้นั้น สามารถสรุปได้ว่า การทำให้ไปสู่การบริการที่เป็นเลิศจะมีองค์ประกอบหลักอยู่สามประการ ประกอบด้วย บุคลากร สภาพแวดล้อม และการะบวนการทำงานหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีประเด็นแยกย่อยออกแต่ละประเด็น

ประเด็นที่ 3 ข้อค้นพบการบริการสู่ความเป็นเลิศ จากการวิจัยนี้ พบว่า ในพื้นที่นี้ผู้วิจัยได้เคยทำสำรวจความพึงพอใจในการให้บริการกับประชาชนมาแล้ว แต่หลังจากผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้อีก เพื่อปรับปรุงและนำเสนอรูปแบบของการให้บริการกับประชาชนแบบใหม่ จึงได้มีการนำรูปแบบใหม่ของการบริการสู่ความเป็นเลิศมาปรับใช้ ทำให้หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้สำรวจการให้บริการอีกครั้งจึงพบว่า ประชาชนในพื้นที่แห่งนี้ ได้รับคะแนนในระดับมากถึงมากที่สุด ในการประเมินการให้บริการจากประชาชนในทุกด้าน



ประเด็นสุดท้าย จะพบว่าอุปสรรคและข้อเสนอแนะ นั้น จะเป็นไปในส่วนของ การจัดการในด้านการบริหารภายในองค์กร ซึ่งจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยไม่การเสนอแนะจากประชาชนในด้านการ ให้บริการแต่อย่างใด

การอภิปรายผล

ผลการศึกษาพัฒนาการบริการสู่ความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน จังหวัดนครปฐม ที่อยู่ในระดับมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารหน่วยงานและ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้มาใช้ บริการ และพบว่าไม่มีปัจจัยใดเป็นที่ไม่พอใจของประชาชนผู้มาใช้บริการ จึงส่งผลให้ ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรบริหารส่วนตำบลลำพญา ที่ผู้ให้บริการมีความสัมพันธ์กับประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการ จังหวัดนครปฐม มี ค่าเฉลี่ยของความพึงพอใจอยู่ในระดับพึงพอใจมากที่สุด สามารถอภิปรายผลได้ว่า ในงาน ด้านการบริการประชาชนขององค์กรบริหารส่วนตำบลลำพญา นั้น เน้นงานด้านการ บริการประชาชนทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย 1) ด้านการประปา 2) ด้านจัดภาษี 3) ด้าน ควบคุมโรค ทั้ง 3 ด้านได้รับความพึงพอใจกับประชาชนถึงมากที่สุด ทั้ง 3 ด้าน ในระดับสูง ถึงมากที่สุด

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้พบประเด็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา อำเภอบาง เลน จังหวัดนครปฐม ควรพิจารณา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนดังนี้

1. ด้านบริการประปา น้ำประปายังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ควรปรับปรุง คุณภาพของน้ำให้เหมาะแก่การอุปโภคบริโภคให้ดีขึ้นกว่าเดิม

2. ด้านการออกจัดเก็บภาษีเคลื่อนที่ ประชาชนมีบางส่วนจ่ายภาษีล่าช้า ควรทำความเข้าใจกับชาวบ้านให้มากขึ้นและเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้นกว่าเดิม

3. ด้านการควบคุมโรค ประชาชนบางส่วนยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น ให้รู้ถึงผลเสียต่อสุขภาพที่อาจจะได้รับ

ดังนั้นผลการวิจัย สามารถสรุปได้คือ การศึกษาในระดับความพึงพอใจต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนมากอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด เนื่องจาก ผู้ที่มาใช้บริการมีความใกล้ชิดกับองค์กรปกครองท้องถิ่นมาก ส่วนในด้านแนวทางการบริการสู่ความเป็น ควรจะต้องพัฒนาบุคลากร พัฒนาปัจจัยสภาพแวดล้อม และ ลดขั้นตอนกระบวนการในการปฏิบัติงาน และในด้านการพัฒนาบุคลากร ควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้เป็น การสร้างความรู้ให้บุคลากร ความตระหนัก ทักษะการปฏิบัติงาน มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร เพิ่มสร้างเข้มแข็งให้กับองค์กร ส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรเพื่อสร้างความเป็นมิตรและบรรยากาศที่ดีให้กับองค์กร และสามารถประเมินตนเองได้ว่ามีจิตบริการให้องค์กรหรือไม่ เพราะแนวทางที่ผู้วิจัยได้สรุปมานี้ สามารถนำองค์กรไปสู่การพัฒนาการบริการสู่ความเป็นเลิศ ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

รายการอ้างอิง

กรมการปกครอง, สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กองราชการส่วนตำบลและส่วนพัฒนามหาเมือง. (2545). *คู่มือการจัดทำแผนที่ภาษี*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อสาธิตการพิมพ์.

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2539). *ศูนย์ข้อมูลการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: อสาธิตการพิมพ์.



จรรยา ศิริพร. (2537). *ความพึงพอใจในบริการของผู้รับบริการในแผนกสูติกรรม โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สภากาชาดไทย*. ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 15ก วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2555.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537. (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2546). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2596 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2552).

พิน ทองพูน. (2529). *ความพึงพอใจที่มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดใน 14 จังหวัดชายแดนภาคใต้*. ภาคนิพนธ์ปริญญา ศศ.ม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สงขลา.

เพียรพจ รวงผึ้ง. (2545). *ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลจอมพลเจ้าพระยา อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง*. ปัญหาพิเศษ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541.

ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2550, น.22.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115. ตอนที่ 102 ก ลงวันที่ 31 ธ.ค. 41 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา.

วรเดช จันทรศร. (2544). *การพัฒนาต้นแบบการให้บริการสาธารณสุขที่เป็นเลิศ: กรณีศึกษาจากต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สกายบล็อกและการพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). *คู่มือการพัฒนา รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : บริษัทอักษรโสมณ จำกัด.

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2543). *คู่มือการฝึกอบรมด้านการเงินการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสาวิชาดินแดน กรมการปกครอง.



การพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับ ประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

A Developing of the Enrichment Curriculum for Developing
the Public Mind of North-eastern Primary School Students

บังอร แก่นจันทร์¹

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อการพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มทดลอง ได้แก่ นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนไตรภูมิวิทยา 43 คนและโรงเรียนอนุบาลบ้านด่าน 58 คน และนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 5 และ 6 โรงเรียนบ้านดอนหวาย 40 คน โรงเรียนบ้านหนองหญ้าปล้อง 45 คน การดำเนินการพัฒนาหลักสูตรเสริม มี 4 ขั้นตอน คือ ตอนที่ 1 การสำรวจและการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน ตอนที่ 2 การพัฒนาหลักสูตรเสริม ตอนที่ 3 การตรวจสอบประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริม และตอนที่ 4 การปรับปรุงหลักสูตรเสริม เครื่องมือที่ใช้ได้แก่หลักสูตรเสริม แบบประเมินด้านเจตคติและพฤติกรรม การมีจิตสาธารณะ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย เลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่า t-test และ ANOVA

ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ 1 ความรับผิดชอบ 2. ความเสียสละ 3. ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และ 4 ความมีน้ำใจ หลักสูตรเสริม ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล แนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาหลักสูตร

¹ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 จังหวัดบุรีรัมย์

วัตถุประสงค์ของหลักสูตรเสริม โครงสร้างหลักสูตรเสริม กิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและแหล่งการเรียนรู้ การวัดผลและประเมินผล มีหน่วยการเรียนรู้ 5 หน่วย ประกอบด้วย กิจกรรมการเรียนรู้ 16 กิจกรรม ใช้เวลา 30 ชั่วโมง ผลการประเมิน โครงสร้างหลักสูตรมีความเหมาะสมระดับมาก ดัชนีความสอดคล้องระดับดี เหมาะสมที่จะนำไปใช้สำหรับการตรวจประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริม ผลการทดลอง พบว่า นักเรียนระดับประถมศึกษา มีเจตคติและพฤติกรรมที่มีจิตสาธารณะหลังการทดลองสูงกว่าก่อน การทดลองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 เมื่อนำหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนไปทดลองใช้กับนักเรียนโรงเรียน 4 โรงเรียน นักเรียนมีพฤติกรรมจิตสาธารณะและเจตคติต่อจิตสาธารณะไม่แตกต่างกัน

ABSTRACT

The purposes of this study were to develop the enrichment curriculum for developing the public mind of north-eastern primary school students. The experimental group contains of 43 students of Prathomsuksa 6 from Triphumwitthaya School, 58 students of Prathomsuksa 6 from Anubanbandan School, 40 students of Prathomsuksa 4-6 from Bandonwai School and 45 students of Prathomsuksa 4-6 from Bannongyaplong School. The research procedures are; 1) basic data studied and analysis 2) curriculum drafting and try out 3) curriculum experimentation, and 4) proved and implementation. Research instruments are questionnaires, observation form and enrichment curriculum. The qualities of instrument are proved by experts. Analytical statistics are percentage, mean, standard deviation and t-test value.



Research found that;

The enrichment curriculum to develop the public mind of north-eastern primary school students contains of 4 main factors; 1) responsibility 2) sacrifice, 3) generousness, and 4) kindness. The curriculum contains of principle, curriculum framework, learning activities, learning material, evaluation, 5 lesson plans and 16 learning activities with 30 hours trained. The finding from curriculum evaluation was suitable at high level and can be used. The efficiency of the enrichment curriculum found that; the result of pretest score in attitude and behavior compared with posttest had shown as different statically significant at .001 levels.

Key words

The Enrichment curriculum / The Public Mind for Students.

บทนำ

การศึกษาคือการพัฒนาคุณลักษณะของผู้เรียนให้เป็นคนที่มีสมบุรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2551: ก) แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง (พ.ศ.2552-2559) มุ่งพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบุรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขและพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมไทยที่มีความเข้มแข็ง มีการพัฒนาที่ยั่งยืน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน เพื่อพัฒนาคนไทย ให้มีศักยภาพด้วยการเสริมสร้างทักษะ ให้มีจิตสาธารณะ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2553 : 54, 92-

94) การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) กำหนดเป้าหมายภายในปี 2561 ให้คนไทยสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง รักการอ่าน และมีนิสัยใฝ่เรียนรู้ตลอดชีวิต มีความสามารถในการสื่อสาร สามารถคิด วิเคราะห์ แก้ปัญหา คิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีจิตสาธารณะ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2553 : 12-14)

วิถีชีวิตของคนในสังคมเปลี่ยนไป กลายเป็นสังคมที่ขาดระเบียบวินัย มีการแก่งแย่ง แดกแยก ขาดความสามัคคี พุ่มเฟิย ท่างไกลศีลธรรม เด็กและเยาวชนขาด ภูมิคุ้มกันทางจิตใจ (กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. 2553 : 8) วัฒนธรรมและค่านิยม ที่ตั้งงามซึ่งเป็นภูมิคุ้มกันของสังคมไทยเริ่มเสื่อมถอย โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ หันไปชื่นชอบวัฒนธรรมแบบใหม่ ประกอบกับระบบค่านิยมที่ตั้งงามของไทยเสื่อมถอย ทั้งเรื่องจิตสาธารณะ ความเอื้ออาทร การช่วยเหลือซึ่งกัน ทั้งนี้เพราะการจัดการศึกษาที่ผ่านมา ไม่สามารถพัฒนาการเรียนรู้ของคนไทย ให้ปรับตัวและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงจึง ส่งผลต่อการเสื่อมถอยทางจริยธรรมและวัฒนธรรมอันจะไปสู่ปัญหาสังคม (พทุทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์. 2553 : 11) หลักสูตรการเรียนการสอนชั้นพื้นฐาน ขาดการสอดแทรก คุณธรรมจริยธรรม จิตสำนึกสาธารณะ และคุณลักษณะของพลเมืองดีให้กับนักเรียน ขาดกระบวนการประเมินคุณธรรมจริยธรรม บรรทัดฐานของสังคมให้คุณค่าทางวัตถุ มากกว่าจิตใจ ให้คุณค่ากับคนเก่งมากกว่าคนดี จึงทำให้เด็กและเยาวชน มองข้าม ความสำคัญของคุณธรรมและจริยธรรม (กรมการศาสนา. 2552 : 1) สอดคล้องกับ สุริยเดว ทรีปาตี (2549 : ออนไลน์) ได้วิจัยพบว่าวัยรุ่นไทยขาดจิตสำนึกสาธารณะ ชุมชน อ่อนแอไม่สนใจกันและขาดกิจกรรมส่วนรวม ท่างเหินศาสนา และขาดความซื่อสัตย์ คณะกรรมาธิการวุฒิสภา (2552: 7) ได้ให้ความเห็นว่าการพัฒนาผู้เรียนไม่ได้มุ่งเน้นการ ให้ความรู้คุณธรรม ทำให้ผู้เรียนมุ่งเรียนรู้เนื้อหา แต่ไม่สร้างจิตสำนึกสาธารณะหรือสร้าง จิตใจที่รักในตนเอง ชุมชนและสังคมเกิดความเห็นแก่ตัว และขาดจิตสำนึกสาธารณะ

การสร้างคนให้มีจิตสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อบุคคล องค์กร สังคมและ ประเทศชาติอย่างยิ่ง ถ้าปลูกฝังส่งเสริมและพัฒนาให้คนมีจิตสำนึกสาธารณะ จะทำให้คน ในชาติมีจิตใจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบ ปัญหา



อาชญากรรม ปัญหายาเสพติด การทำลายสาธารณะสมบัติจะลดลง และจะนำมาสู่ชุมชนและสังคมที่เข้มแข็ง และพัฒนาทันอารยประเทศ (ชัยวัฒน์ สุทธิรัตน์. 2552: คำนำ) กระทรวงศึกษาธิการ (2551 : 7) เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนได้ให้ความสำคัญกับการมีจิตสาธารณะจึงกำหนดให้จิตสาธารณะเป็นคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนไว้ในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ด้วยเหตุผลดังกล่าวการพัฒนาจิตสาธารณะซึ่งเป็นคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนระดับประถมศึกษาควรต้องเร่งพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง เพราะคนที่มีจิตสาธารณะจะคิดถึงส่วนรวมของสังคมเป็นสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2554 : คำนำ)

การพัฒนาจริยธรรมนั้น โคลเบิร์ก (Kohl berg,1976: 33-36) ได้ศึกษาพัฒนาการทางจริยธรรม มีความเชื่อว่า จริยธรรมเป็นกระบวนการพัฒนาไปตามวุฒิภาวะของคนและพบความจริงว่าการพัฒนาจริยธรรมของมนุษย์นั้น ไม่ได้พัฒมาถึงจุดสมบูรณ์เพียงอายุ 10 ปี แต่มนุษย์ในสภาพปกติ มีพัฒนาการทางจริยธรรมอีกหลายขั้นตอนจากอายุ 11-25 ปี และยังเชื่อว่า การวัดขั้นพัฒนาการทางจริยธรรมนั้น ต้องใช้การให้เหตุผลเชิงจริยธรรม

แนวทางการพัฒนาจิตสาธารณะ มีหลายวิธีการซึ่งแตกต่างกัน ซึ่งส่วนมากใช้วิธีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ดังนี้ 1. การใช้บทบาทสมมุติกับตัวแบบ เป็นการทดลองให้เด็กได้สวมบทบาทผู้อื่นเพื่อให้รับรู้ถึงความรู้สึก และอารมณ์ในบทบาทของผู้อื่น และเปลี่ยนแปลงความคิดของตนเองได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งเป็นเทคนิคทางอารมณ์ภายใต้แนวคิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยเน้นที่กระบวนการทางปัญญาของบุคคลมาประยุกต์ในการเปลี่ยนแปลงการตอบสนองทางอารมณ์ และพฤติกรรมของบุคคล (ธรรมนันท์กา แจ้งสว่าง. 2547 : 48) 2. การใช้สถานการณ์จำลองผสมผสานกับเทคนิคการประเมินผลจากสภาพจริง กระบวนการที่ทำให้เด็กเกิดการเรียนรู้จากการเข้าร่วมสถานการณ์จำลองที่กำหนดขึ้น ซึ่งมีสภาพใกล้เคียงความเป็นจริงในชีวิต โดยเน้นการมีส่วนร่วมระหว่างครูและเด็ก ให้เด็กมีส่วนร่วมแสดงบทบาท และสามารถแก้ปัญหาที่

เกิดขึ้นได้ (อัญชลี ยิ่งรักพันธุ์. 2550 : 89) 3. การใช้ ตัวแบบสัญลักษณ์ผ่านหนังสือเรียน เล่มเล็กเชิงวรรณกรรม การใช้หนังสือเรียนเล่มเล็กเชิงวรรณกรรม ซึ่งผลการใช้พบว่า นักเรียนกลุ่มทดลองที่ได้อ่านหนังสือเล่มเล็กเชิงวรรณกรรม ที่มีตัวแบบสัญลักษณ์ของ จิตสาธารณะ จะมีจิตสาธารณะสูงกว่านักเรียนกลุ่มควบคุม (นันทวัฒน์ ชุนซี. 2546 : 39) 4. การเสนอตัวแบบผ่านภาพการ์ตูน เป็นวิธีการ ใช้ปรับเปลี่ยนกระบวนการทางปัญญา ซึ่งกระบวนการเรียนรู้เกิดจากการสังเกต (Observational Learning) โดยใช้ให้นักเรียน สังเกตตัวแบบที่กระทำการพฤติกรรมที่แสดงถึงการมีจิตสาธารณะผ่านภาพการ์ตูน กำหนดให้มีสภาพการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในภาพ ทำให้ตัวแบบที่เป็นการ์ตูนแสดงพฤติกรรม ที่แสดงถึงการมีจิตสาธารณะ เมื่อตัวแบบในภาพแสดงพฤติกรรมที่แสดงถึงการมีจิต สาธารณะแล้วจะได้รับผลกระทบบางอย่างตามหลังพฤติกรรม และผลกระทบหรือสิ่งที่เกิด ตามหลังกรรมนั้นต้องเป็นตัวเสริมแรงหรือสิ่งที่ตัวแบบพึงพอใจ (สุนทรส หุตะวัฒนะ. 2550 : 56) 5. การใช้วิธีทัศน์ละครหุ่นเชิดเป็นต้นแบบ เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เรียน เกิดการเรียนรู้จากการสังเกตตัวแบบโดยใช้ตัวละครหุ่นเชิดเป็นตัวแบบในการให้ความรู้ เกี่ยวกับจิตสาธารณะ เจตคติและแสดงพฤติกรรมการมีจิตสาธารณะให้เห็น และลงมือ ปฏิบัติด้วยละครหุ่นเชิดแล้วผลที่ได้รับจากการแสดงพฤติกรรม จะเป็นการจูงใจให้ผู้เรียน เกิดความรู้สึกลอยตามตัวแบบแล้วผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ และเลียนแบบพฤติกรรมการมี จิตสาธารณะจากตัวแบบ (บุญทัน ภูบาล. 2549 : 103-111)

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ได้กำหนดจิต สาธารณะไว้เป็นคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนอีกข้อหนึ่ง โดยที่สถานศึกษา ต้องกำหนดชั่วโมงให้เด็กทำกิจกรรมสาธารณะในระดับชั้น ป.1-ป.6 จะต้องทำกิจกรรม 60 ชั่วโมง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2551 : 7) โรงเรียนทุกโรงจะต้องจัดชั่วโมงให้เด็กทำ กิจกรรมสาธารณะประโยชน์ หรือกิจกรรมเกี่ยวกับจิตสาธารณะ โรงเรียนสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำเป็นต้องจัดการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมและ พัฒนาจิตสาธารณะของผู้เรียน ดังนั้นการพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะ ของนักเรียนระดับประถมศึกษาเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะการพัฒนา ให้นักเรียน มีเจตคติ และพฤติกรรมการมีจิตสาธารณะ อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน



วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยเรื่องการพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อพัฒนาหลักสูตรเสริมสำหรับพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัย พัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีขั้นตอนการวิจัย 4 ตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน ตามแนวคิดการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาหลักสูตรเสริม แล้วจัดกลุ่มสนทนา (Focus Group Discussion) เพื่อหาจิตสาธารณะ ที่จำเป็น (Need Assessment) สำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนาหลักสูตรเสริม นำข้อมูลพื้นฐานมาเขียนเป็น โครงร่างหลักสูตรเสริมและประเมินโครงร่างหลักสูตรเสริม โดยผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน พิจารณาความเหมาะสมและความสอดคล้องของโครงร่างหลักสูตรเสริม โดยใช้แบบประเมินโครงร่างหลักสูตรเสริม จากนั้นนำมาวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ยและดัชนีความสอดคล้อง แล้วนำผลการประเมินที่ได้และข้อเสนอแนะมาปรับปรุงแก้ไขโครงร่างหลักสูตรเสริมให้สมบูรณ์

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริม โดยนำหลักสูตรเสริม ไปทดลองใช้กับนักเรียนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มทดลอง ทำการทดลองโดยใช้แผนการทดลองแบบ One Group Pre-test-Post-test Design แล้ววิเคราะห์เปรียบเทียบ

เจตคติกับพฤติกรรมการมีจิตสาธารณะของนักเรียนที่ได้รับการเรียนด้วยหลักสูตรเสริม โดยใช้สถิติพื้นฐาน คือ ค่าเฉลี่ย เลขคณิต ($\bar{X}$) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D) ค่า t-test และ ANOVA

ขั้นตอนที่ 4 การปรับปรุงหลักสูตรเสริม ผู้วิจัยได้สร้างแบบประเมิน โดยให้นักเรียนที่เข้าร่วมการทดลองการใช้หลักสูตร ประเมินผลการเรียนรู้ เมื่อเรียนรู้แต่ละกิจกรรมการเรียนรู้สิ้นสุดลง และร่วมกันอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นที่กลุ่มทดลองมีความเห็นสอดคล้องกันแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขหลักสูตรเสริมให้สมบูรณ์ขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมีขอบเขตดังนี้

1. หลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พัฒนาจากแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจิตสาธารณะและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง องค์ประกอบแนวการจัดกิจกรรม เพื่อสังคมและสาธารณะประโยชน์ ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 องค์ประกอบด้านจิตสาธารณะที่เป็นความต้องการจำเป็น ที่ได้จากกระบวนการกลุ่มสนทนา (Focus Group Discussion) กับผู้ทรงคุณวุฒิกับการพัฒนา จิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2. ประชากร คือ นักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนไตรภูมิวิทยา อำเภอมะนังบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 43 คน นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนอนุบาล บ้านด่าน อำเภอบ้านด่าน จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 58 คน นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 5 6 โรงเรียนบ้านดอนหวาย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 40 คน และนักเรียนชั้นประถมศึกษา ปีที่ 4 5 6 โรงเรียนบ้านหนองหญ้าปล้อง อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 45 คน ปีการศึกษา 2556



เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

1. หลักสูตรเสริมและเอกสารประกอบหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. แบบประเมินความเหมาะสมโครงร่างหลักสูตรเสริม
3. แบบประเมินเจตคติต่อการมีจิตสาธารณะของนักเรียน
4. แบบประเมินพฤติกรรมการมีจิตสาธารณะของนักเรียน

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริม ดังนี้

1. ค่าเฉลี่ยเลขคณิต
2. ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
3. ค่า t-test
4. ANOVA

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการพัฒนาหลักสูตร

การพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาหลักสูตรเสริมและเพื่อหาประสิทธิภาพหลักสูตรเสริม ซึ่งหลักสูตรนี้พัฒนาขึ้นมีองค์ประกอบการมีจิต

สาธารณะ 4 ด้าน คือ 1) ความรับผิดชอบ 2) ความเสียสละ 3) ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และ 4) ความมีน้ำใจ องค์ประกอบของหลักสูตรที่สำคัญ คือ หลักการและเหตุผล แนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาหลักสูตร วัตถุประสงค์ของหลักสูตรเสริม โครงสร้างหลักสูตรเสริม กิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและแหล่งเรียนรู้ การวัดผลและประเมินผล

ผลการตรวจสอบองค์ประกอบหลักสูตรเสริมของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่จัดกลุ่มสนทนา (Focus Group Discussion) มีความเห็นตรงกันว่าทุกองค์ประกอบของหลักสูตรเสริมมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก และควรมีการแก้ไขปรับปรุงบางประเด็น ซึ่งผู้วิจัยได้ปรับปรุงก่อนนำไปทดลองใช้ ได้ปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิทุกประเด็น

2 ผลการตรวจสอบประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริม

ผลการตรวจสอบประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริม พบว่า ผลการเปรียบเทียบด้านเจตคติและด้านพฤติกรรมของนักเรียนทั้ง 4 โรงเรียน ก่อนและหลังการทดลองของกลุ่มทดลอง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 เมื่อนำหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนไปทดลองใช้กับนักเรียนโรงเรียน 4 โรงเรียน นักเรียนมีพฤติกรรมจิตสาธารณะและเจตคติต่อจิตสาธารณะไม่แตกต่างกัน

อภิปรายผลการวิจัย

1. การพัฒนาหลักสูตรเสริม

ผู้วิจัยได้นำแนวคิดจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจิตสาธารณะของนักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กำหนดเป็นหลักการและเหตุผลของหลักสูตรเสริมและวัตถุประสงค์ของหลักสูตรเสริม ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการพัฒนาหลักสูตรเสริมของเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2550 : 28-30) เซเลอร์และอเล็กซานเดอร์(Saylor and Alexander. 1974 : 27) วิจิตรพร หล่อสุวรรณกุล(2544 : 88) ไพเออร์โต(Piirto. 1994 อ้างถึงใน วิจิตรพร หล่อสุวรรณกุล. 2544 : 82) กุติพัทธ์ (Gudipati. 2002 อ้างถึงใน สมชาย ทวีทรัพย์. 2552 : 88) ทฤษฎีและแนวคิดการ



พัฒนาจิตสาธารณะ หลักคำสอน ทางศาสนา กับจิตสาธารณะ หลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ที่ต้องมีการวิเคราะห์ผู้เรียนและสังคมแล้ว กำหนดจุดมุ่งหมาย เนื้อหา ประสบการณ์การเรียนรู้และการประเมินผลหลักสูตรเสริม เป็นหลักสูตรที่พัฒนาทักษะการคิด พัฒนาการคิดอย่างมีวิจารณญาณ พัฒนาการตัดสินใจ นอกจากนั้นหลักสูตรเสริมยังมุ่งพัฒนาแรงจูงใจ ใฝ่สัมฤทธิ์ มีแรงดลใจในอาชีพ มีความเชื่ออำนาจภายในตน (วิจิตรพร หล่อสุวรรณกุล. 2544 : 81) การสอนคุณธรรม จริยธรรมซึ่งเป็นเรื่องของนามธรรม ที่ไม่สามารถ จับต้องได้ จำเป็นต้องอาศัยกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมให้กับนักเรียนได้ปฏิบัติเพื่อสื่อไปถึงสิ่งที่เป็นนามธรรม ต้องใช้เทคนิควิธีการ ถ่ายทอดที่หลากหลายรูปแบบ เพื่อให้ให้นักเรียนได้เข้าใจและต้องใช้ระยะเวลาอย่างเหมาะสม (ตนุพล สุนทรรัตน์. 2550 : 102)

ผลการสร้างหลักสูตรเสริม พบว่า หลักสูตรมีคุณภาพตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีความเหมาะสม อยู่ในระดับมาก

2. การตรวจสอบประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริม

ผลการตรวจสอบประสิทธิภาพของหลักสูตรเสริม โดยการเปรียบเทียบด้านเจตคติและด้านพฤติกรรมการมีจิตสาธารณะของนักเรียนทั้ง 4 โรงเรียน ก่อนและหลังการทดลอง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 แสดงว่า หลักสูตรเสริมที่พัฒนาขึ้นมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิริ แคนสา (2551 : 133-143) และ ศุภโชค เสือทอง (2554 : 145 -148) ได้ศึกษาการพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับมัธยมศึกษา และวัลลยา ธรรมอภิบาล (2555 : 217-218) ได้พัฒนาหลักสูตรเสริมสร้างจิตสาธารณะสำหรับนิสิตระดับปริญญาตรี พบว่า การมีจิตสาธารณะของนักเรียนกลุ่มทดลอง หลังการใช้หลักสูตรเสริมมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยก่อนการทดลอง

3. ผลการประเมินการทดลองใช้หลักสูตรเสริม

จากการประเมินความเหมาะสมของหลักสูตรเสริม ซึ่งมีเนื้อหากระบวนการจัดการเรียนการสอนกิจกรรมการใช้สื่อ การวัดผลประเมินผล นักเรียนกลุ่มทดลองมีความเห็นว่า หลักสูตรมีความเหมาะสมและมีข้อเสนอแนะ ควรจัดกิจกรรมนอกสถานที่ด้วย และมีการปฏิบัติจริงให้มากขึ้นทุกแผนการจัดการเรียนรู้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. โรงเรียนระดับประถมศึกษา ควรนำหลักสูตรเสริมที่พัฒนาขึ้นไปใช้สอน เพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551

2. กระทรวงศึกษาธิการ สามารถนำผลการศึกษาขยายผลให้โรงเรียนระดับประถมศึกษาทั่วประเทศ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติตามหลักการ และวัตถุประสงค์ของหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนา จิตสาธารณะของนักเรียน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรนำรูปแบบและวิธีการของหลักสูตรที่พัฒนาขึ้นไปใช้ในการวิจัยและพัฒนาหลักสูตรเสริมอื่น ๆ

2. ควรศึกษา โดยการศึกษาความต่อเนื่องของการเสริมสร้างจิตสาธารณะ โดยใช้ระยะเวลาที่นานขึ้นและมีการเก็บข้อมูลอนุกรม เวลา เพื่อศึกษาผลการพัฒนา



เอกสารอ้างอิง

- กรมการศาสนา. (2552). *คู่มือการดำเนินงานเสริมสร้างศีลธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2551). *หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.
- ชัยวัฒน์ สุทธิรัตน์. (2552). *สอนเด็กให้มีจิตสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วีพริ้นท์
- دنุพล สุนทรรัตน์. (2550). *การพัฒนาหลักสูตรเสริม เพื่อพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของนักเรียนโรงเรียนมัธยมเอกชน*. ปริญญาโท กศ.ด. (การบริหารการศึกษา).
- ชลบุรี : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธรรมนันท์กา แจ่มสว่าง. (2547). *ผลของการใช้โปรแกรมพัฒนาจิตสาธารณะด้วยบทบาทสมมติกับตัวแบบของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3*. ปริญญาโท วท.ม. (วิจัยพฤติกรรมศาสตร์ประยุกต์). กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- บุญทัน ภูบาล. (2530). *การใช้ชีวิตทีละครุ่นคิดเป็นตัวแบบเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 2*. ปริญญาโท กศ.ม. (การวิจัยและสถิติทางการศึกษา). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์. (2553). *การจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน : พื้นฐานการศึกษาด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิจิตรพร หล่อสุวรรณกุล. (2544). *การพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณในกระบวนการพยาบาล*. ปริญญาโท กศ.ด. (การวิจัยและพัฒนาหลักสูตร). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศิริ แคนสา. (2551). *การพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียนคอนสวรรค์*. วิทยานิพนธ์ กศ.ด. (การบริหารและการศึกษา).
- มหาสารคาม : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

ศุภโชค เลือทอง. (2554). *การพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น*. วิทยานิพนธ์ ศษ.ด (การบริหารการศึกษา).

นครราชสีมา : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.

สมชาย ทวีทรัพย์. (2552). *การพัฒนาหลักสูตรเสริมเพื่อพัฒนาความรับผิดชอบของนักเรียน ในโรงเรียนขนาดเล็ก ที่จัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการชั้นเรียน โดยครูมีส่วนร่วม*. วิทยานิพนธ์ ศษ.ด (การบริหารการศึกษา). นครราชสีมา : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.

สุคนธรส หตะวัฒน์. (2550). *ผลของการใช้โปรแกรมพัฒนาจิตสาธารณะด้วยเทคนิคการนำเสนอตัวแบบผ่านภาพการ์ตูนร่วมกับการชี้แนะทางวาจาที่มีต่อจิตสาธารณะของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3*. ปริญญาโท วท.ม. (การวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ประยุกต์) . กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

สุริยเดว ทรีปาตี. (2549). *วิจัยพบเด็กไทยขาดจิตสำนึกสาธารณะ*.

<http://www.tnews.teence.com/etc/6521.html> (25 มิถุนายน 2554)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2552). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง”แนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง” ของคณะกรรมการการศึกษาวุฒิสภา*. สำนักกรรมการ 3 กลุ่มงานกรรมการการศึกษา.

อัญชลี ยิ่งรักพันธ์ . (2550). *ผลการใช้สถานการณ์จำลองผสานกับเทคนิคการประเมินผลจากสภาพจริงเพื่อพัฒนาจิตสาธารณะ ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5*. ปริญญาโท ศศ.ม (การวัดผลการศึกษา). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

Kohlberg.L.(1976). **The cognitive – development approach to Socialization**. In D.A. Goslin (Ed), *Handbook of socialization Theory and research*. Chicago : Rand Mc Nally.

Gudipati, Lakshmi . (October 2002) . **Interdisciplinary Instruction in the Humanities Enrichment Program** . U.S. Department of Education, Educational Resources Information Center (ERIC)



Saylor , J. Galen & Alexander , William M. (1974) . **Planning Curriculum for Schools**. New York Holt- Rinehart and Winston , Inc.

การศึกษาระบบการจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

ผศ.สมเดช นิลพันธุ์¹

ผศ.ดร.หทัยชนก บัวเจริญ²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนแนวคิด กระบวนการจัดการ และระบบการจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ผู้ให้ข้อมูลหลัก ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจำนวน 4 คน ผู้ให้ข้อมูลรองคือ ผู้บริหารศูนย์พักพิง อาจารย์ เจ้าหน้าที่ ผู้พักพิง จำนวน 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แนวคำถามในการสัมภาษณ์ สทนากลุ่ม การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม มีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา วิเคราะห์เรื่องราว และวิเคราะห์แบบเปรียบเทียบเมตริกซ์

ผลการวิจัย พบว่า 1) แนวคิดการวางระบบและการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมการวางระบบและการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมมีพื้นฐานความเชื่ออยู่ 4 ประการคือ 1.1) การช่วยเหลือด้วยน้ำใจ มองเห็นความเดือดร้อนของประชาชนเป็นที่ตั้ง 1.2) ยึดหยุ่นปรับตามสถานการณ์ 1.3) พลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสในการพัฒนาการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น และ 1.4) ปรับวิถีคิดเรื่องจิตอาสาและพัฒนาคนของมหาวิทยาลัยให้เกิดการบูรณาการพลังอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหา 2) เส้นทางการพัฒนาการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ในระยะเวลา 1.5 เดือนการพัฒนา มีการจัดการทั้งเชิง

¹มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม อ.เมือง จ.นครปฐม E-mail: somdejn@gmail.com

²คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม อ.เมือง จ.นครปฐม

E-mail: hbuajalearn@gmail.com



โครงสร้าง การวางระบบการจัดการโดยเน้นการจัดการแบบที่เสี่ยงและพัฒนาให้เกิดการจัดการเพื่อ ฟังตนเอง 3)ระบบการจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว ประกอบด้วย 2.1) โครงสร้างศูนย์พักพิงชั่วคราวประกอบด้วย หัวหน้าศูนย์พักพิงชั่วคราว ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายอำนวยการร่วม ด้านการลงทะเบียน ด้านอาหาร ด้านกิจกรรมนันทนาการ ด้านระบบบริการสุขภาพ ด้านการจัดการสถานที่ การบริหารจัดการ ข้อมูลผู้อพยพ 2.2) กระบวนการจัดการเพื่อจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ประกอบด้วยการวางแผนระบบการจัดการ ระบบไฟฟ้า ระบบน้ำ ระบบอาหาร ระบบสุขภาพ ระบบบริการสุขภาพ ระบบการจัดการความปลอดภัย ระบบการสื่อสาร ตามศักยภาพของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม **เงื่อนไขความสำเร็จของการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม** คือ 1) ความมุ่งมั่นและตั้งใจจริงในการช่วยเหลือโดยไม่มีข้อจำกัดของผู้บริหาร 2) ความร่วมแรงร่วมใจของคณาจารย์ในการบูรณาการศาสตร์ของตนเองในการร่วมจัดการ 3) การมีเครือข่ายของผู้บริหาร คณาจารย์ที่สามารถประสานงาน สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการอย่างชัดเจน

คำสำคัญ : ระบบการจัดการ ผู้ประสบอุทกภัย ศูนย์พักพิงชั่วคราว

Abstract

Introduction: The flood in Nakhon Pathom province was a highest level disaster that severely damaged households and the quality of life there. A Flood Relief Operations Center was hurriedly set up as a responsibility of the community at Nakhon Pathom Rajabhat University.

Purpose of the study: To address explicit knowledge of concept, lesson learn, process of management for Flood victims at Relief Operations Center, Nakhon Pathom Rajabhat University.

Methodology: This study was a qualitative research. All of 30 the key informants were university administrators, instructors, leaders of flood victims and the flood victims themselves. The data were collected via in-depth interview, focus group, observational participation and non-observational participation. Data were analyzed using content analysis and compared matrix.

Results: These were as follows: 1) The concepts of the Flood Relief Operations Center Management system underpinned the philosophy of sympathy with suffering flood victims, was flexible in the situation, changed the crisis opportunity for community development and adjusted the standing point of voluntaries' officer in university through intergraded academic duty within problem solving. 2) 1.5 month time line of Flood victims at Relief Operations Center at Nakhon Pathom Rajabhat University were management within planning infra-structure, coaching management and developed through self-reliance. 3) Management system included settle head quarter Flood Relief Operations Center, registration, food management, activities, health care service, place, and data management of flood victims related capacity of Rajabhat University.

Conclusions: The success conditions for established Flood Relief Operations Center could be 1) directly aims and sincere helping without conditions of administrator. 2) charity of instructors and Officer University integrated professional discipline management. 3) Academic and administration Networking would be clearly cooperation and participation management.

Key words: **Flood Relief Operations Center, Management system**



ความสำคัญเป็นมาของปัญหา

1. ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาทั่วโลกเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่จำนวนมาก สร้างความเสียหายมหาศาลทั้งต่อชีวิตทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยแนวโน้มในอนาคตการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่าง ๆ จะทวีความรุนแรงขึ้นมากจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) และกิจกรรมของมนุษย์ ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทยที่ไม่ได้มีภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนักยังได้รับผลกระทบหนักหนาสาหัสจากภัยพิบัติภัยธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมายังขยายพื้นที่การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปในเขตพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติมากขึ้นด้วย ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือกับภัยพิบัติมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าหากขาดนโยบาย มาตรการและการบริหารจัดการที่บูรณาการอย่างชัดเจนจะทำให้ผลกระทบจากภัยพิบัติภัยยากเกินจะรับไหว

2. ธรรมชาติการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ภาคกลาง ตะวันออก และตะวันตก จะเกิดขึ้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-ตุลาคม โดยพบภัยพิบัติในลักษณะของการเกิดอุทกภัย ไฟป่า ฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง พายุฤดูร้อน พายุหมุนเขตร้อน พายุฝนฟ้าคะนอง เนื่องมาจาก ลักษณะภูมิศาสตร์ของพื้นที่ภาคกลางเป็นที่ราบลุ่ม ระดับพื้นที่ลาดลงมาทางใต้ตามลำดับ จนถึงอ่าวไทย มีพื้นที่โดยประมาณ 73,000 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางน้อยกว่า 30 เมตร มีภูเขาเตี้ย ๆ ทางด้านตะวันตกและมีแม่น้ำสำคัญหลายสายไหลผ่าน ลักษณะภูมิประเทศทำให้เกิดน้ำท่วมได้ง่ายในฤดูฝน ส่วนภาค ตะวันออก พื้นที่เป็นภูเขาและที่ราบ มีเกาะจำนวนมาก พื้นที่รวมกันประมาณ 34,000 ตารางกิโลเมตร อยู่สูงจากระดับน้ำทะเลน้อยกว่า 40 เมตร มีฝนตกชุกในฤดูฝน ในฤดูหนาวอากาศไม่หนาวมากนักและในฤดูร้อนอากาศไม่ร้อนจัดเนื่องจากอยู่ติดกับทะเล ทั้งนี้ การเกิดอุทกภัยในพื้นที่ภาคกลางเมื่อ 2554 นับเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมหนักสุดในรอบ หลายสิบปีของประเทศไทย สร้างความเสียหายมหาศาลทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน

เนื่องจากในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2554 มีฝนตกหนักในหลายพื้นที่ ก่อนที่อุทกภัยครั้งใหญ่จะเริ่มขึ้น จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

3. สถานการณ์น้ำท่วมในจังหวัดนครปฐมได้สร้างความเสียหายในวงกว้าง ถึงแม้ว่าวิถีชีวิตของชาวนครปฐมผูกพันกับแม่น้ำมาตั้งแต่อดีต ด้วยทำเลที่ตั้งอยู่บน ที่ราบลุ่มตอนปลายแม่น้ำท่าจีนซึ่งเอื้ออำนวยต่อการเกษตร มีการขุดลอกคูคลองหลายสายเพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำในการ อุปโภค บริโภค นอกจากนี้ยังถูกใช้ในการระบายน้ำ และคมนาคมขนส่ง ด้วยเหตุที่มีเส้นทาง ระบายน้ำมากมาย ปัญหาน้ำท่วมในอดีตจึงไม่รุนแรง และสร้างความเสียหายให้กับชาวนครปฐมไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันภาวะน้ำท่วมถือว่าเป็นภาวะภัยพิบัติระดับจังหวัดที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรุนแรง เนื่องจากภาวะฝนตกหนักไม่ตรงตามฤดูกาล การขยายตัวอย่างขาดการวางแผนของชุมชนเมืองต่าง ๆ ทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การถมที่สร้างบ้านจัดสรรหรือขยายเมืองไปในพื้นที่ทางที่เป็นที่ต่ำหรือที่ลุ่มทำให้น้ำไม่มีการระบาย เกิดภาวะน้ำท่วมขัง อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ขาดความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมการป้องกันภาวะน้ำท่วมภายในครัวเรือน ขาดความรู้ในการดูแลสุขภาพเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมหรือการป้องกันการเกิดโรคที่ตามมาจากภาวะน้ำท่วม หรือแม้แต่การเตือนภัยของชุมชนไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดการฟื้นฟูสภาพทุกด้านรวมถึงการดูแลสุขภาพหลังภาวะน้ำลด นับว่าเหตุการณ์ในปัจจุบันนี้เป็นตัวสะท้อนความไม่พร้อมของการเตรียมการที่ดีหรือการจัดการเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมและการฟื้นฟูสภาพที่ไม่สามารถเข้าถึงและดูแลให้ประชาชนดำเนินชีวิตได้ตามปกติ ส่งผลให้ประชาชนไร้ที่อยู่อาศัย ชาติที่ทำกิน เครื่องมือทำกินเสียหรือสูญหาย ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนถูกทำลาย ไม่มีอาหารตามธรรมชาติไว้บริโภค วิธีการดำเนินชีวิตเปลี่ยนแปลงหรือไม่ก็ประสบเหตุจนบาดเจ็บ พิการ กระทั่งเสียชีวิต หากแต่ผู้ประสบภัยยังกระทบกระเทือนจิตใจอย่างรุนแรง เกิดภาวะซึมเศร้า เครียด วิตกกังวล รู้สึกไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีปัญหาสุขภาพได้ง่าย

4. ด้วยปณิธานของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ที่ต้องการให้ทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น และมีมุ่งมั่นสร้างความเป็นเอกลักษณ์ด้านการการทำงานกับชุมชนท้องถิ่น



จึงได้มีแนวคิดการใช้พลังของผู้บริหารคณาจารย์และนักศึกษาช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจากน้ำท่วม โดยเชื่อว่า การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม สามารถบรรเทาปัญหาได้โดยในระยะแรกมีการปฏิบัติการเตรียมความพร้อมทั้งภายในมหาวิทยาลัยและนอกมหาวิทยาลัย โดยเข้าพื้นที่ไปให้การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เสี่ยงด้วยการแจกถุงยังชีพ การใช้พลังนักศึกษาในการขนย้ายสิ่งของของประชาชน จนกระทั่งสถานการณ์น้ำท่วมมีความรุนแรงมากขึ้นจึงได้มีการบริหารจัดการวางระบบการช่วยเหลือในมหาวิทยาลัยด้วยการสร้างที่พักพิงให้ผู้ประสบอุทกภัยจากน้ำท่วม มีการจัดตั้ง “ศูนย์พักพิงชั่วคราว” แก่ผู้ประสบอุทกภัยจากน้ำท่วม โดยใช้แนวคิดและกระบวนการจัดการตนเองด้วย พลังของผู้บริหารคณาจารย์ และนักศึกษาที่มีจิตอาสา และเครือข่ายของมหาวิทยาลัยเข้ามามหาทุนเสริมการบริหารจัดการ เพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมก่อนจนกระทั่งสถานการณ์น้ำท่วมได้แบบครบวงจรทั้งด้านการจัดการอัตรากำลังคนในการทำงาน ด้านการจัดการอาหาร ด้านการจัดการความปลอดภัย ด้านการบริการสุขภาพ ด้านการจัดกิจกรรมนันทนาการ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

5. ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ประสบการณ์การทำงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นองค์ความรู้ที่คุณค่าและมีความหมาย โดยเฉพาะหลักการ แนวคิด กระบวนการจัดการ และผลลัพธ์ผลผลิตของการจัดการระบบการจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมนั้น ควรได้มีถอดบทเรียนและค้นหาชุดความรู้ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นสื่อทางวิชาการ และสามารถเผยแพร่ชุดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการ ภายได้ “แผนงานการจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัยจากน้ำท่วม ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม” โดยจัดทำเป็นโครงการวิจัยเรื่อง **“การศึกษาระบบการจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม”** เพื่อเป็นรวบรวมและสร้างชุดความรู้เกี่ยวกับประสบการณ์การจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัยจากน้ำท่วม ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ให้เห็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของมหาวิทยาลัยในการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นต่อไป

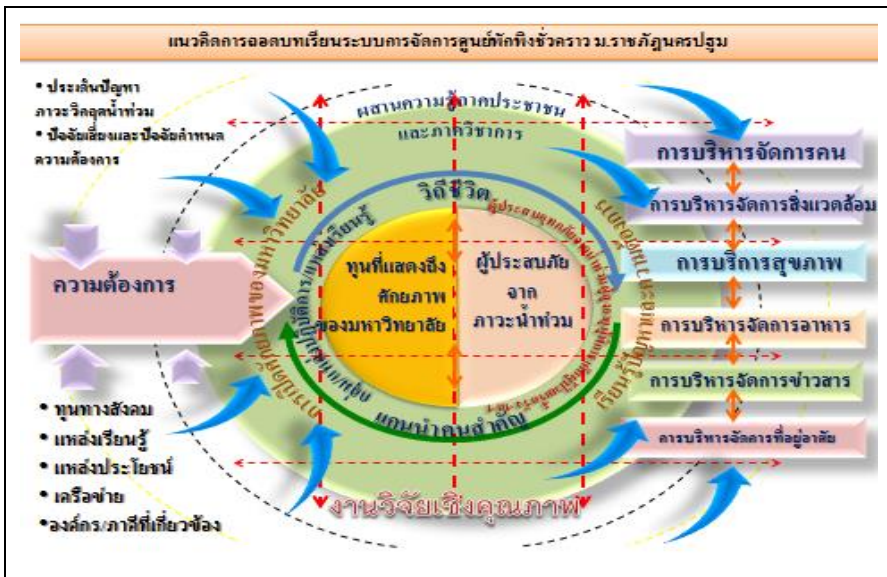
วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

เพื่อถอดบทเรียนแนวคิด กระบวนการจัดการ และระบบการจัดการศูนย์พักพิง
ผู้ประสบอุทกภัย ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

ขอบเขตของโครงการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเวลาดังต่อไปนี้ เดือนตุลาคม –
ธันวาคม 2554 โดยเก็บข้อมูลกับผู้ประสบอุทกภัยจากน้ำท่วมพักพิง ณ ศูนย์พักพิง
ชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

กรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย





ผลการศึกษา

แนวความคิดการวางระบบและการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มีพื้นฐานความเชื่ออยู่ 4 ประการคือ

1. การช่วยเหลือด้วยน้ำใจ มองเห็นความเดือดร้อนของประชาชนเป็นที่ตั้ง เป็นการกำหนดเป้าหมายการทำงานและสร้างเป้าหมายให้ทีมในการจัดการมองเห็นเป้าหมายเดียวกัน ด้วยการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการลงพื้นที่ผสมผสานกับประสบการณ์การเป็นคนพื้นที่ลุ่มน้ำ ทำให้มองเห็นความเดือดร้อนอย่างเข้าใจและเริ่มคาดการณ์ถึงความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น จึงได้มีการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนในเชิงการป้องกันระยะก่อนเกิดเหตุการณ์ในด้านการให้ความรู้การเตรียมตัวเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วม ตลอดจนการให้กำลังใจโดยนำเครือข่ายของผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เข้ามาผนึกกำลังในการทำงาน ดังตัวอย่าง

1.1. เครือข่ายด้านพุทธศาสนาเข้ามามีส่วนช่วยในการเตรียมสิ่งของจากชุดสังฆทานมาเป็นถุงยังชีพ

1.2. เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัมพันธ์ภาพกับมหาวิทยาลัยเป็นฐานในการขับเคลื่อนงานให้เห็นการช่วยเหลือด้วยน้ำใจอย่างเป็นรูปธรรม

1.3. การจัดสรรหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในมหาวิทยาลัยที่มีการดูแลออกเป็น 2 ฝ่ายคือ การช่วยเหลือแบบเชิงรุก และการช่วยเหลือแบบตั้งรับในมหาวิทยาลัย เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างครอบคลุม

1.4. ใช้กลยุทธ์ของศาสตร์ทางวิชาการและศาสตร์ของวิชาชีพพยาบาลที่เป็นสัญลักษณ์แห่งการช่วยเหลือเป็นกลยุทธ์เสริมในการขับเคลื่อน โดยให้คณะพยาบาลศาสตร์ทำโครงการเชิงรุกให้ความรู้เรื่องการป้องกันหรือการเตรียมการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วม เป็นต้น

2. ยึดหยุ่นปรับตามสถานการณ์ จากภาวะของน้ำท่วมเข้าสู่ขั้นวิกฤตการอพยพเคลื่อนย้ายผู้คนเริ่มทำให้ต้องปรับแนวความคิดช่วยเหลือแบบยึดหยุ่นจากเดิมที่ช่วยเหลือในเชิงรุก กลับมาปรับทีมในการวางแผนการทำงานในเชิงรับ ในรูปแบบของการ

เปิดมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นที่พักพิง เปิดศูนย์พักพิงชั่วคราว เปิดโรงพยาบาลสนามในการรับย้ายผู้ป่วยที่ประสบอุทกภัยจากโรงพยาบาล การจัดทำอาหารเพื่อส่งข้าวห่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในจังหวัดนครปฐม การแจกจ่ายถุงยังชีพแก่ผู้ที่เดือดร้อนในพื้นที่จังหวัดนครปฐมและจังหวัดอื่น ๆ ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องยืดหยุ่นปรับตามสถานการณ์บนความช่วยเหลือกันตามศักยภาพที่มหาวิทยาลัยที่จะทำได้ ดังตัวอย่าง

2.1. การจัดสถานที่เพื่อรองรับย้ายผู้ประสบอุทกภัยชั่วคราวประมาณ 500 กว่าคน โดยที่ไม่ทราบจำนวนแน่นอนรวมถึงการรองรับผู้ประสบอุทกภัยที่มีสัตว์เลี้ยง จำเป็นต้องมีการปรับกระบวนการเข้าพักให้ยืดหยุ่นและอยู่ได้ร่วมกันโดยจัดการให้ใช้เต็นท์ของมหาวิทยาลัยเป็นที่พักพิงพร้อมจัดแบ่งพื้นที่ให้

2.2. การจัดทำอาหารเพื่อส่งข้าวห่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในจังหวัดนครปฐม จากการประชาสัมพันธ์ในระดับจังหวัด การออกสื่อต่าง ๆ ในการทำงานเพื่อขอความช่วยเหลือ จึงทำให้มหาวิทยาลัยและทีมอาจารย์ต้องมีความยืดหยุ่นในการจัดการเรื่องอาหารให้เป็นระบบ มีการแบ่งทีมในการจัดเตรียมอาหาร การจ้างแม่ครัวในช่วงที่ปิดภาคเรียนมาเป็นกำลังเสริม มีการใช้พลังเครือข่ายทางพุทธศาสนาในการจัดเตรียมอาหารออกไปช่วยเหลือนอกพื้นที่ จัดตารางเมนูอาหารและของจัดเลี้ยงให้เป็นระบบ มีการกำกับดูแลเรื่องการรับของบริจาคในแต่ละวัน เป็นต้น

3. พลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสในการพัฒนาการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น จากการมองพลังของความยากลำบากให้เป็นโอกาสในการแสดงศักยภาพของมหาวิทยาลัยที่ต้องใช้การมีเครือข่ายของคณาจารย์ การเป็นนักประสานงานและประสานประโยชน์เพื่อนำไปสู่ เป้าหมายของการช่วยเหลือด้วยใจจนภาพของการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นมีความชัดเจนในหลายประการเช่น

3.1. การลงพื้นที่ ประสานงาน เข้าไปช่วยเหลือตำบลในโครงการนครปฐมตำบลผาสุก 20 ตำบลทำให้ชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับการช่วยเหลือมองเห็นน้ำใจและให้ความร่วมมือในการทำงาน จนเกิดเครือข่ายในการทำงานร่วมกันอย่างเหนียวแน่นในอนาคต



3.2. การทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น

3.2.1. หน่วยงานด้านการสื่อสาร มีการทำงานร่วมกับศูนย์ข่าว จังหวัดนครปฐม และเครือข่ายด้านการสื่อสารในจังหวัดและนอกจังหวัด มีการพัฒนาในรูปแบบของการสร้างอาสาในพื้นที่เพื่อรายงานสถานการณ์น้ำท่วมบริเวณรอบ ๆ จังหวัดนครปฐมตลอด 24 ชั่วโมง เป็นต้น

3.2.2. หน่วยงานด้านการจัดกิจกรรมต่าง มีการประสานงานและนำใช้ศักยภาพของมหาวิทยาลัยในการวางตารางการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดกิจกรรมสำหรับเด็กและเยาวชนในการส่งเสริมการอ่าน การส่งเสริมพัฒนาการตามวัย การส่งเสริมทักษะภาษาอังกฤษ การจัดกิจกรรมด้านการพัฒนาอาชีพและฝีมือแรงงาน การจัดกิจกรรมนันทนาการคลายเครียดจากหน่วยงานภายนอกและผู้ที่เข้ามาให้การช่วยเหลือ เป็นต้น

3.2.3. หน่วยงานด้านสุขภาพสำนักสาธารณสุขจังหวัดนครปฐม สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเมืองจังหวัดนครปฐม โรงพยาบาลนครปฐม ฯลฯ ในการประสานงานเพื่อจัดระบบบริการที่ศูนย์พักพิงแบบครบวงจร มีการบริการตรวจสอบสุขภาพโดยแพทย์และพยาบาล มีห้องพยาบาลที่เปิดตลอด 24 ชั่วโมงซึ่งทำให้ได้ใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มรูปแบบ มีการจัดตั้งโรงพยาบาลสนามเพื่อช่วยเหลือผู้ป่วยตามโรงพยาบาลต่าง ๆ เข้ามาพักพิง เช่น โรงพยาบาลห้วยพลู โรงพยาบาลศาลายา โรงพยาบาลหลวงพ่อเป็น โดยส่งผู้ป่วยที่ประสบอุทกภัยน้ำท่วมมาให้ดูแล มีการทำแฟ้มครอบครัว มีการวางระบบติดตามเยี่ยมผู้ป่วยโรคเรื้อรังและผู้ที่ต้องการรับการดูแล ซึ่งทำให้คณะพยาบาลศาสตร์ได้มีโอกาสฝึกให้นักศึกษาในการให้การพยาบาลและหนุนเสริมศักยภาพในการหล่อหลอมเอกลักษณ์ของการพยาบาลในภาวะวิกฤตฉุกเฉินได้เป็นอย่างดี เป็นต้น

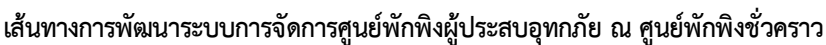
3.3. การประสานประโยชน์ในเชิงนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาพความช่วยเหลือศูนย์พักพิงที่หลังไหลมาจากทุกสารทิศทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และเครือข่ายต่าง ๆ ขยายภาพกว้างเนื่องจากการทำงานเรื่องการสื่อสารและประชาสัมพันธ์จากทุกช่องทางทำให้เกิดพลังหนุนเสริมในการขอและให้

การช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง รวมถึงการมีเครือข่ายด้านการประชาสัมพันธ์ของผู้บริหาร รวมถึงการให้สัมภาษณ์ข่าวที่เป็นข้อเท็จจริงในการทำงาน การแสดงความจริงใจและความรับผิดชอบต่องานของผู้บริหารมหาวิทยาลัยนั้น ทำให้ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยได้รับการยอมรับและน่าเชื่อถือเพิ่มมากขึ้นในระดับที่น่าพึงพอใจ

4. ประวัติคิดเรื่องจิตอาสาและพัฒนาคนของมหาวิทยาลัยให้เกิดการบูรณาการพลัง แนวคิดนี้ใช้กลยุทธ์การแทรกซึมพร้อมการให้โอกาสเข้าถึง และนำไปสู่การพิจารณาหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อให้เกิดภาพของความเดือดร้อน ความทุกข์ยากของผู้พักพิงแก่แกนนำผู้บริหารระดับมหาวิทยาลัยแล้วนำไปสู่การบริหารจัดการในระดับผู้ปฏิบัติอย่างทั่วถึงกันผ่านการคิดวางแผนระดับคณะวิชา/สาขา /โปรแกรมในการเป็นเจ้าภาพร่วมรับผิดชอบในการดูแลศูนย์พักพิง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้แสดงศักยภาพตามความถนัดของแต่ละคณะวิชา/สาขา/โปรแกรม/ศูนย์/หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดพลังการบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยให้เข้าถึงผู้พักพิง ดังเช่น

4.1 การสร้างน้ำใจด้วยการบริจาคเงินสิ่งของ โดยเริ่มจากผู้นำนามหาวิทยาลัยร่วมบริจาคงบประมาณส่วนตัว การบริจาคเงินของผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องใช้ในการบริหารจัดการในรูปแบบของพลังศรัทธาถึงการกำหนดแนวทางบริจาคจากเงินเดือนเพื่อมาเป็นทุนในการช่วยเหลือ เป็นต้น

4.2 มีการจัดการระบบการหมุนเวียนคณะวิชา/สาขา /โปรแกรมในการเป็นเจ้าภาพร่วมรับผิดชอบในการดูแลศูนย์พักพิงตามระยะเวลากิจกรรมต่าง ๆ เช่น การร่วมทำกับข้าวในครัว การจัดกิจกรรมนันทนาการ การทำดอกไม้ การสอนทำอาหารแก่ผู้พักพิง เป็นต้น (ดังรูป)



ระยะของการช่วยเหลือเชิงรุก การช่วยเหลือในเชิงรุกเริ่มตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2554 ที่มีแนวคิดในการทำงานแบบเชิงรุกและเพื่อให้ได้ใจของชุมชนท้องถิ่นจึงกลับมาผลักดันให้ผู้บริหารและคณาจารย์เกิดความตระหนักในการเข้า ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยน้ำท่วม โดยในระยะนี้เน้นการเตรียมความพร้อมก่อนน้ำท่วมในพื้นที่เครือข่ายของมหาวิทยาลัย และใช้เครือข่ายทางพุทธศาสนาของผู้บริหารในการเชื่อมต่อการช่วยเหลือนอกพื้นที่ มีการขอรับบริจาคและขอของสิ่งขทานจากเครือข่ายวัดพร้อมบรรจุเป็นถุงยังชีพในการช่วยเหลือพื้นที่เครือข่ายต่าง ๆ

ระยะการตั้งรับจัดตั้งศูนย์ เมื่อสถานการณ์อุทกภัยน้ำท่วมรุนแรงมากขึ้นมีการตั้งรับและเตรียมความพร้อมของสถานที่ในการเปิดรับผู้พักพิง มีการประกาศให้การช่วยเหลือสถานที่ที่จ่อครถ มีการเตรียมการจัดการสถานที่ วางระบบการจัดตั้งศูนย์แบบยืดหยุ่นปรับตามสถานการณ์ มีการประสานงานกับเครือข่ายของผู้บริหารทุกคนทั้งด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ด้านการให้บริการสุขภาพ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านอาหารการวางระบบการลงทะเบียน ด้านการจัดกิจกรรมนันทนาการ จนเกิดการทำงานในนวัตกรรมในการจัดการหลายอย่างเช่น

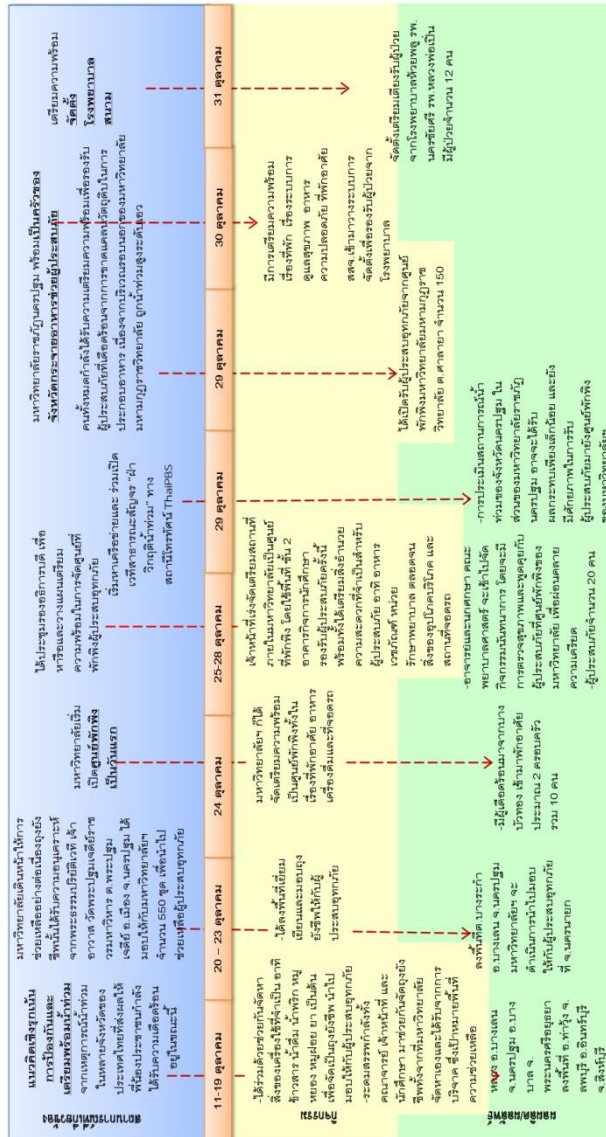
- ด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ มีการจัดตั้งศูนย์ข่าวผู้ประสบอุทกภัย มีเครือข่ายจิตอาสาในการติดตามสถานการณ์ในพื้นที่ เป็นต้น
- ด้านการให้บริการสุขภาพ มีโรงพยาบาลสนาม ระบบการติดตามเยี่ยมผู้พักพิง แผนที่เยี่ยมผู้พักพิง มีแฟ้มครอบครัว มีการบูรณาการการเรียนการสอนในรายวิชา ปฏิบัติการสร้างเสริมสุขภาพ รายวิชาปฏิบัติการการพยาบาลพื้นฐาน มีการบูรณาการการบริการวิชาการและได้หัวข้อการทำวิจัยจำนวน 9 เรื่อง เป็นต้น
- ด้านสวัสดิการสังคม มีการประสานงานให้มีกิจกรรมการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของการได้รับสวัสดิการจากรัฐบาล เป็นต้น
- ด้านการจัดเตรียมอาหาร มีการางเมนูอาหาร มีการแลกเปลี่ยนอาหารกับศูนย์พักพิงอื่น ๆ ในจังหวัด มีการทำเมนูถนอมอาหาร เป็นต้น
- ด้านการจัดกิจกรรมนันทนาการ มีการออกแบบการจัดกิจกรรมนันทนาการตามความสามารถของคณาจารย์ ของผู้พักพิง เช่น การสอนภาษาอังกฤษ การสอนวาดภาพ การสอนภาษาเวียดนาม การสอนอาชีพเสริม การจัดหางานให้ทำงานในโรงงาน เป็นต้น

ระยะการปิดศูนย์พักพิง มีการวางแผนจัดลำดับความสำคัญของผู้พักพิง สสำรวจความต้องการและประชาสัมพันธ์ให้ผู้พักพิงได้เข้าใจในเหตุผลและแนวทางในการเคลื่อนย้าย มีการเตรียมการจ่ายเงินชดเชย การมอบสิ่งของให้ตามความจำเป็นอย่างเท่า



เหมือนกัน และมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดรถรับส่ง การเตรียมที่อยู่อาศัย การประสานงานเพื่อปรับระบบการให้บริการด้านสุขภาพ เป็นต้น (ดังรูป)

เส้นทางการช่วยเหลือภาวะน้ำท่วมของมหาวิทยาลัยสุรนารี



20 พฤศจิกายน	21 พฤศจิกายน	26 พฤศจิกายน	27 พฤศจิกายน	28 พฤศจิกายน	1-2 ธันวาคม	6 ธันวาคม	11 ธันวาคม
เริ่มมีกิจกรรม เครือข่ายอปท. น่วย จากเอกราชไปทั่ว หน่วยเพื่อ เริ่มมีกิจกรรม เปิดภาคเรียนที่ 22554 ผู้กำกับเริ่มทำกับข้าวดูตนเอง	เริ่มมีกิจกรรม เปิดเรียน เนื่องจากภาวะ ปกติ เปิดภาคเรียนที่ 22554 ผู้กำกับเริ่มทำกับข้าวดูตนเอง	ทาง สสจ. ได้หารือกับ ในการวางแผนเพื่อเจ้าหน้าที่ ผู้ช่วยที่ ๓. ส่วน มีการประชุมผู้ช่วยผู้ช่วย ที่ ๓. ส่วนผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมที่โรงเรียน หัวหน้าผู้ช่วยที่โรงเรียน หัวหน้าผู้ช่วยที่โรงเรียน นักศึกษามีปัญหา และคำขอคืนจาก ผู้ช่วยผู้ช่วย	เริ่มมีการตรวจสอบ ทรัพย์สินของ เจ้าหน้าที่ สสจ. เพื่อวางแผนในการ ทำงานของ หัวหน้าผู้ช่วย ผู้ช่วยผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมผู้ช่วย ที่ ๓. ส่วนผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมที่โรงเรียน หัวหน้าผู้ช่วยที่โรงเรียน	ผู้ช่วยผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมผู้ช่วย ที่ ๓. ส่วนผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมที่โรงเรียน หัวหน้าผู้ช่วยที่โรงเรียน นักศึกษามีปัญหา และคำขอคืนจาก ผู้ช่วยผู้ช่วย	เริ่มมีการจัดการ เรียนการสอน ในโรงเรียน ในโรงเรียน ผู้ช่วยผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมผู้ช่วย ที่ ๓. ส่วนผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมที่โรงเรียน หัวหน้าผู้ช่วยที่โรงเรียน	เริ่มมีการจัดการ เรียนการสอน ในโรงเรียน ในโรงเรียน ผู้ช่วยผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมผู้ช่วย ที่ ๓. ส่วนผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมที่โรงเรียน หัวหน้าผู้ช่วยที่โรงเรียน	เริ่มมีการจัดการ เรียนการสอน ในโรงเรียน ในโรงเรียน ผู้ช่วยผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมผู้ช่วย ที่ ๓. ส่วนผู้ช่วยผู้ช่วย ในการประชุมที่โรงเรียน หัวหน้าผู้ช่วยที่โรงเรียน

3. ระบบการจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว

3.1 การเลือกสถานที่ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมได้มีการพิจารณาคัดเลือกสถานที่จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวในมหาวิทยาลัยคือ “กองกิจการนักศึกษา” โดยคิดว่าต้องการพื้นที่กว้างที่สามารถบรรจุคนได้จำนวนมาก รวมถึงคำนึงถึงการวิเคราะห์สภาพภูมิศาสตร์ของที่ตั้งที่จะไม่เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมซ้ำ มีพื้นที่อยู่เหนือระดับน้ำทะเล 4 เมตร มีระบบไฟฟ้า ระบบน้ำประปา มีพื้นที่โล่งในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับคนประมาณ 700-800 คน ซึ่งสามารถทำให้ปัจจัยพื้นฐานขั้นต่ำที่จำเป็นในการให้บริการได้ ซึ่งขนาดของพื้นที่สำหรับผู้พักพิง จำเป็นต้องใช้พื้นที่ในการใช้ชีวิตอย่างน้อย 30 ตร.ม. ต่อคน และมีการวางแผนให้ผู้พักพิงที่มีเลี้ยงสัตว์ใช้พื้นที่สนามหญ้าและอาศัยอยู่ที่เด่น พร้อมมีการจัดเตรียมกรงสัตว์ให้พร้อม

3.2 โครงสร้างศูนย์พักพิงชั่วคราว ประกอบด้วย

1. หัวหน้าศูนย์พักพิงชั่วคราว (Camp Chief)

ในช่วงแรกของการจัดตั้งศูนย์พักพิง มหาวิทยาลัยได้ให้อธิการบดีเป็นผู้อำนวยการศูนย์พักพิง โดยมีอำนาจในการตัดสินใจและมีเป็นผู้ประสานงานดำเนินงานทุกเรื่อง และมีการมอบหมายฝ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการ และเมื่อระยะเวลาผ่านไปประมาณ 15 วัน ได้มีการจัด “ระบบหมู่บ้านราชภัฏ” ขึ้นจำนวน 23 หมู่บ้านและมีการเลือก “หัวหน้าหมู่บ้าน” ในการดูแลรับผิดชอบเรื่องการทำงานความสะอาด เรื่องสุขภาพ เรื่องอาหาร เรื่องการเบิกจ่ายของ ฯลฯ แล้วมีการให้คัดเลือกหัวหน้าศูนย์พักพิงชั่วคราว แล้วอธิการบดีเป็นที่ปรึกษาในการจัดการ

2. ฝ่ายปฏิบัติการ ประกอบด้วย

2.1. ด้านการลงทะเบียน ประกอบด้วย การลงทะเบียนผู้พักพิง ทั้งอพยพเข้าและกลับออกไป หน่วยประสานงานภายในและภายนอกของศูนย์พักพิงชั่วคราว ระบบการสื่อสารของศูนย์พักพิงชั่วคราว ข้อมูลบุคคลของผู้อพยพ รายงานการปฏิบัติงาน



รายการค่าใช้จ่าย การรับบริจาค และจัดทำบัญชีสิ่งของบริจาค โดยทำหน้าที่การประสานกับผู้ประสภักย์ให้ทราบถึงความต้องการความช่วยเหลือ

2.2. ด้านการจัดการอาหาร มีการกำหนดตารางเวลาการแจกจ่ายอาหารประจำวัน กำหนดจัดรับอาหารในแต่ละวัน จัดหาวัตถุดิบในการประกอบอาหาร ประเมินสถานการณ์ด้านอาหารและน้ำดื่ม โดยมีปัจจัยประกอบคือ ผู้พักพิงและเครื่องบริโภคที่มีอยู่ และสัดส่วนที่เหมาะสมต่อการให้บริการผู้อพยพในแต่ละวัน จัดหาภาชนะและอุปกรณ์ในการประกอบอาหาร การเตรียมอาหาร จัดเมนูอาหาร การถนอมอาหาร

2.3. ด้านกิจกรรมนันทนาการ จัดให้มีการจัดกิจกรรมที่หลากหลายและบูรณาการศาสตร์วิชาต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยร่วมในการสร้างการเรียนรู้และส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพสังคม ความถนัดและทักษะของผู้พักพิง จัดหาวิทยากรจากคณาจารย์ภายในมหาวิทยาลัยและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน ได้มาลงตารางเวลาการจัดกิจกรรมในแต่ละวัน ให้ความรู้ และคำแนะนำในการสร้างอาชีพหลังน้ำลด เช่น การจัดการกิจกรรมด้านอาชีพ การส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ เป็นต้น

2.4. ด้านระบบบริการสุขภาพ การปฏิบัติการช่วยเหลือด้านสุขภาพทุกมิติและการเยี่ยมบ้านอย่างสม่ำเสมอ จัดให้มีห้องพยาบาลในศูนย์พักพิงชั่วคราวในการให้บริการ 24 ชั่วโมงเพื่อดูแลด้านสุขอนามัย จัดให้มีอาจารย์พยาบาลให้คำปรึกษาด้านสุขภาพจิตในแต่ละวัน ประสานงานให้มีทีมแพทย์ประจำวันและจัดเป็นเวรในการเข้าตรวจสุขภาพผู้ป่วย จัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ เช่น เดินแอโรบิค จัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ฟีกสมาธิ เล่นเกม เป็นต้นโดยบูรณาการในการจัดการเรียนการสอนรายวิชาปฏิบัติการสร้างเสริมสุขภาพ มีการจัดวางระบบการดูแลต่อเนื่อง ติดตามเยี่ยมผู้ป่วยโรคเรื้อรัง มีการจัดทำแฟ้มครอบครัว พร้อมทั้งวางระบบโรงพยาบาลสนามในการให้บริการผู้ป่วย 30 เตียง มีระบบการส่งต่อผู้ป่วย กรณีฉุกเฉิน เช่น ผู้ป่วย จัดให้มีพาหนะรถกู้ชีพจาก อบต. นครปฐมอย่างน้อย 1 คัน ตลอด 24 ชั่วโมง

2.5. ด้านการจัดการสถานที่ จัดโครงสร้างการจัดการพื้นที่ของ ศูนย์พักพิงชั่วคราวให้เป็นระเบียบและเป็นระบบ จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ที่จะเป็นต่อศูนย์พักพิงชั่วคราว การทำความสะอาดสถานที่ กำจัดสิ่งสกปรก การดูแลสุขา จัดหาพื้นที่สำหรับซักล้าง และทำความสะอาดส่วนบุคคล มีการจัดหาหนวชนสิ่งสิ่งของ รวมถึง มีการแนะนำเส้นทางคมนาคมสำหรับกลับออกไป จัดเวรตรวจตราความปลอดภัย รักษาความสงบ เป็นต้น

2.6. ด้านความปลอดภัย เน้นการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะ ซึ่งเป็นระบบปฏิบัติการของ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการของศูนย์พักพิงชั่วคราวมหาวิทยาลัยนครปฐมร่วมวางแผน กับหัวหน้าหมู่บ้านและผู้พักพิงเพื่อหนุนเสริมให้จัดการตนเองได้ เป็นต้น

3. การบริหารจัดการข้อมูลผู้พักพิง การบริหารจัดการข้อมูลในศูนย์อพยพเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่สุดของการบริหารจัดการศูนย์พักพิง โดย**ข้อมูลที่ต้องเก็บบันทึก Documentation and Data records)** ประกอบด้วย

3.1. ข้อมูลผู้พักพิงประจำวัน มีความสำคัญอย่างมากต่อการวางแผน การจัดการบริการ และการให้ความช่วยเหลือโดยนำขึ้นเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง

3.2. ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้พักพิง confidential recordsเป็นข้อมูลของผู้พักพิงที่จำเป็นต้องใช้เมื่อปิดศูนย์พักพิงเพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินชีวิต เช่น แพ้ครอบครัวยุติการสุขภาพที่ได้รับขณะอยู่ในศูนย์พักพิง เป็นต้น

3.3. ข้อมูลด้านธุรการ administrative documentsคือ รายงานการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศูนย์พักพิงทั้งหมด เช่น รายงานการปฏิบัติงาน สมุดบัญชี รายการค่าใช้จ่าย

3.3 กระบวนการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม โดยมีการเตรียมความพร้อมระบบต่าง ๆ ดังนี้



ระบบการจัดการ

1) **การจัดการศูนย์**เป็นการแต่งตั้งผู้จัดการศูนย์ที่เป็นหลักในการบริหารจัดการและประสานงานในภาพรวม มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละระบบเช่น ระบบการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ ระบบไฟ ระบบความปลอดภัย ระบบบริการสุขภาพ ฯลฯ ด้านการเงิน การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายที่ชัดเจน โปร่งใส โดยเฉพาะเงินบริจาคและงบสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ มีการเปิดบัญชีเฉพาะสำหรับผู้พักพิง ด้านสังคม มีกิจกรรมที่หนุนเสริม การเคารพในคุณค่า วัฒนธรรมและศรัทธาทางศาสนาของผู้พักพิงเช่น กิจกรรมนั่งสมาธิ การฟังเทศน์ สวดมนต์ เป็นต้น

2) **การจัดการคน** มีการขอความร่วมมือ และมอบหมายให้คนปฎิบัติวางแผนในการลงช่วยเหลือในการทำกิจกรรมร่วมกันในศูนย์พักพิงตามความถนัดและใช้ศาสตร์สาขาของตนเองในการจัดกิจกรรมให้ผู้พักพิง มีการจัดเวรอาสาสมัครจากผู้พักพิงให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ เช่น ดูแลรักษาความสะอาด งานรักษาความปลอดภัย งานครัว ฯลฯ เป็นต้น

3) **การจัดการของ** มีระบบการเบิกจ่ายและจัดเก็บข้าวของบริจาคที่หยิบง่าย เป็นระบบมีการลงทะเบียน มีการระบุแจ้งรายการที่ต้องการหรือรายการที่ขาดสิ่งของ มีการวางระบบการเบิกของเป็นเวลาผ่านหัวหน้าหมู่บ้านในช่วงเวลา 14.00 น. ของทุกวัน

ระบบไฟฟ้า มีการตรวจสอบระบบไฟฟ้า วางแผนเรื่องการใช้ไฟฟ้าให้เหมาะสม มีระบบตัดกระแสไฟฟ้าตามโครงสร้างของอาคาร เพื่อความปลอดภัยมีเดินสายไฟในลักษณะปลอดภัยทั้งไฟส่องสว่างในพื้นที่พัก พื้นที่ทำงาน พื้นที่เปลี่ยวและเสี่ยงภัย และปลั๊กไฟสำหรับพัดลมและสำหรับชาร์จโทรศัพท์มือถือในห้องพักทุกห้อง

ระบบน้ำ มีระบบสำรองน้ำที่สะอาดปลอดภัยโดยมหาวิทยาลัยมีระบบกรองน้ำใช้เอง มีการขอรับบริจาค น้ำสะอาด จากภายนอกมาเสริมให้มีระบบน้ำดื่มที่เพียงพอตลอดจนประสานงานกับหน่วยเวชกรรมสังคม ของโรงพยาบาล

ระบบการจัดการอาหาร มีการซื้อกับข้าว อาหารต่าง ๆ จากงบประมาณของเงินบริจาคและใช้อาหารที่ได้รับบริจาคมาวางระบบอาหารใหม่ อาหารเก่า เพื่อถนอม

อาหาร รวมถึงมีการแลกเปลี่ยนอาหารจาก องค์กรต่าง ๆ เช่น โรงเรียนเทคนิคฯ ที่มีอาหารประเภทเนื้อสัตว์จำนวนมากมาแลกอาหารสดกับมหาวิทยาลัย มีระบบการจัดเก็บ การประกอบอาหาร การแจกจ่ายรวมทั้งการชำระล้างภาชนะ เตรียมแก๊สหรือไฟฟ้า สำหรับการปรุงอาหารโดยมหาวิทยาลัยจัดการ มีระบบการการจัดขยะและเศษอาหาร

ระบบสุขาภิบาล 1) สุขาเป็นไปตามโครงสร้างของอาคารและมีการประสานงานกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในการสร้างห้องน้ำชั่วคราวในการให้บริการ แก่ผู้พักพิงตามอัตราส่วนสุขา 1 ห้องต่อ 50 คนโดยการก่อสร้าง สุขาไม่เกิน 50 เมตร จากที่พัก และ ห่างจากจุดปรุงอาหาร จุดรับประทานอาหาร และแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ มากกว่า 20 เมตร มีการจัดเวรทำความสะอาดห้องสุขาอย่างน้อยวันละ 2 ครั้งทุกวันโดยระบบผู้พักพิง 2) การจัดการขยะ มีการเก็บรวบรวมขยะและการจัดขยะ ควรมีการคัด แยกแยกขยะ เช่น ขยะรีไซเคิล (ขวดพลาสติก ขวดแก้ว) ขยะเปียกและเศษอาหารโดย องค์การบริหารส่วนตำบลนครปฐมเป็นผู้นำไปทำลาย และได้รับคำแนะนำในการตั้งจุด เก็บรวบรวมขยะในศูนย์คือ 10 จุด 3) การจัดสถานที่สำหรับสัตว์เลี้ยงเป็นบริเวณที่โล่ง อากาศถ่ายเทได้ดี เฉพาะแยกออกจากบริเวณที่คนพักอาศัยและแยกประเภทสัตว์ และทำ กรงสำหรับสัตว์เลี้ยง เป็นพื้นที่โล่งอากาศถ่ายเทดี

ระบบบริการสุขภาพ มีหน่วยดูแลด้านสุขภาพ ผู้ป่วยที่ต้องการการดูแล ต่อเนื่องจากแพทย์ สามารถส่งต่อหรือพาออกมาอยู่ที่โรงพยาบาลนครปฐม การจัดมี บุคลากรและเครื่องมือทางการแพทย์พร้อมในระดับหนึ่งที่สามารถ ชักประวัติโรค ประจำตัวและความเจ็บป่วยพร้อมกับการลงทะเบียนข้อมูลในแฟ้มครอบครัว มี พยาบาล ทำหน้าที่ให้การดูแลรักษาและบันทึกข้อมูลการเจ็บป่วย โดยมีการส่งต่อข้อมูลกรณีมีการ ผลัดเปลี่ยนกันทำหน้าที่ ประสานงานขอสนับสนุนจัดให้มียาและอุปกรณ์การแพทย์จาก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครปฐม มีการวางแผนจัดที่พักให้เหมาะสมกับผู้ป่วยและผู้มี ความเสี่ยง โดยให้ผู้ปวยนอนอยู่ใกล้ทางเข้าออกเพื่อความสะดวกในการเข้าไปดูแล และ หลีกเลี่ยงการจัดให้หญิงมีครรภ์และผู้สูงอายุอยู่ชั้นบน 5 ดูแลให้ผู้ป่วยโรคเรื้อรังได้กินยา อย่างต่อเนื่อง มีกิจกรรมการป้องกันการแพร่กระจายเชื้อโรค เช่น การแยกผู้ป่วยใช้หวัด



หรือตาแดง การปิดปากด้วยผ้าหรือตั้นแขนเวลาไอหรือจาม การดูแลการขับถ่ายและ อาเจียนในผู้ป่วยอุจจาระร่วง จัดให้นักศึกษาและอาจารย์พูดคุยและสังเกตความผิดปกติ ในด้านสุขภาพเป็นระยะ เช่น อาการซึมเศร้า การมีบาดแผล การขอรับยาต่าง ๆ รวมถึงมี ระบบประสานงานขอความช่วยเหลือกับภายนอกเมื่อเกินความสามารถในการดูแล และมี ระบบเฝ้าระวังโรค โดยบันทึกการป่วยของผู้พักพิง และเมื่อพบการป่วยผิดปกติให้รายงาน แก่หน่วยงานสาธารณสุขที่รับผิดชอบในพื้นที่

ระบบการจัดการความปลอดภัย จัดสถานที่ให้ปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน การ คุกคามทางเพศ มีการติดกล้องวงจรปิด เพิ่มแสงไฟส่องสว่างในจุดอับที่มีมืดหรือเปลี่ยว จัดระบบการระแวดระวังภัยจากบุคคล เช่น คนร้ายที่เข้ามาลักขโมยทรัพย์สิน ภัยคุกคาม ทางเพศ มีมาตรการป้องกันที่เข้มแข็งที่ได้แก่ การมีระบบเวรยาม การควบคุมเวลาเปิด ปิดประตูเข้าออก การจัดที่เกิดขึ้นในช่วงแรกมีการตรวจตราความปลอดภัยที่พังก่อนนอน ทุกคืนโดยผู้อำนวยการศูนย์พักพิง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีการมอบหมายให้หัวหน้า หมู่บ้านในศูนย์พักพิงประชุมหารือในการวางระบบความปลอดภัยจากการตกลงกันของผู้ พักพิง จนเกิดกฎระเบียบร่วมกันเช่น การห้ามดื่มสุราและเล่นการพนัน การปิดไฟนอน เวลา 21.00 น. การลดการส่งเสียงดังในบริเวณนอน เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีการ ประสานงานกับตำรวจในพื้นที่ให้มาตั้งจุดตรวจในสถานพักพิงมีการลงทะเบียนผู้พักพิง อย่างเป็นระบบ โดยเจ้าหน้าที่สอบถามลงรายละเอียดชื่อ เพศ อายุ ภูมิลำเนา โรคประจำตัว ยาที่ใช้ประจำ หมายเลขโทรศัพท์บ้าน และโทรศัพท์มือถือและถ่ายรูป ผู้เข้าพักพิงเพื่อให้เกิดความสะดวกสำหรับญาติพี่น้องในการติดต่อและติดตาม

ระบบการสื่อสาร สำหรับการติดต่อประสานงานภายในศูนย์และสื่อสารกับ ภายนอกเพื่อขอการสนับสนุนและความช่วยเหลือเมื่อจำเป็น กำหนดพื้นที่ติดป้าย ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร เพื่อแจ้งทุกคนให้รับทราบสถานการณ์และเข้าถึงความช่วยเหลือ ด้านต่าง ๆ พบปะ สื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและแก้ปัญหาที่พบร่วมกัน ส่วนระบบการสื่อสารติดต่อหน่วยงานภายนอก แจ้งการจัดตั้งศูนย์ ตำแหน่งที่ตั้ง ปริมาณคน ความจำเป็นต่าง ๆ และช่องทางติดต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องศูนย์พักพิง

ทราบเพื่อวางแผนและส่งการช่วยเหลือได้อย่างเป็นระบบ รวมถึงจัดทำรายชื่อพร้อมหมายเลขโทรศัพท์ของหน่วยงาน องค์กร และสื่อทุกประเภทที่เป็นผู้ประสานความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อใช้ในยามจำเป็น ฉุกเฉิน มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการศูนย์ข่าว และช่องทางการติดต่อระหว่างศูนย์พักพิงกับหน่วยงานภายนอกให้ชัดเจน มีระบบวิทยุสื่อสาร โทรศัพท์เพื่อติดตามข่าวสาร

4. เงื่อนไขความสำเร็จของการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

1. ความมุ่งมั่นและตั้งใจจริงในการช่วยเหลือโดยไม่มีข้อจำกัดของผู้บริหาร
2. ความร่วมแรงร่วมใจของคณาจารย์ในการบูรณาการศาสตร์ของตนเองในการร่วมจัดการ
3. การมีเครือข่ายของผู้บริหาร คณาจารย์ที่สามารถประสานงาน สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการอย่างชัดเจน

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาระบบการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมสะท้อนชัดว่า การมองวิกฤตเป็นโอกาสในการขับเคลื่อนภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยโดยบูรณาการพลังวิชาการให้สามารถทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นเป็นกลยุทธ์ที่สามารถทำได้จริงบนพื้นฐานความเชื่อเรื่องการช่วยเหลือด้วยน้ำใจเป็นที่ตั้ง ร่วมกันมองเห็นความเดือดร้อนของประชาชนเป็นที่ตั้ง ยึดหลักการทำงานแบบยืดหยุ่น และปรับตามสถานการณ์ที่มากระทบให้เป็นโอกาสในการพัฒนาการทำงาน อีกทั้งการทำงานในภาวะวิกฤตเช่นนี้ยังเป็นการบริหารจัดการที่สามารถพัฒนาความมีจิตอาสาและพัฒนาคนของมหาวิทยาลัยให้เกิดอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม



ข้อเสนอแนะ ความสำเร็จของการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นและตั้งใจจริงในการช่วยเหลือโดยไม่มีข้อจำกัดของผู้บริหาร ความร่วมแรงร่วมใจของคณาจารย์ในการบูรณาการศาสตร์ของตนเองในการร่วมจัดการ การมีเครือข่ายของผู้บริหาร และการประสานคณาจารย์ที่มีความสามารถเข้ามาทำงานเป็นทีมย่อมทำให้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมมีความชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ

การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ ควรนำบทสรุปการเรียนรู้ของศูนย์พักพิงชั่วคราว มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมจากแนวคิดการจัดตั้ง เพื่อนำไปบูรณาการกับการเรียนการสอนในรายวิชาต่าง ๆ ของสถานศึกษาในท้องถิ่น ตลอดจนสร้างแนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ และนำใช้ข้อมูลที่ได้เพื่อการวางแผนพัฒนาบูรณาการการจัดการเรียนการสอน การบริการวิชาการ และการทำวิจัยและทำให้เกิดการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ที่สนับสนุนทุนการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณ คณะผู้บริหาร คณาจารย์ นักศึกษา ที่ให้ข้อมูลในการวิจัย และขอขอบคุณ นางสาวดวงพร เสงบุญพันธ์ สำนักงานแผนสุขภาวะชุมชน สสส. เป็นผู้จุดประกายให้การทำงานวิจัยครั้งนี้ได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของงานได้เป็นอย่างดี

รายการอ้างอิง

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2554). *คู่มือการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว*. http://www.disaster.go.th/dpm/flood/news/book/book_immigration%20center.pdf

กระทรวงสาธารณสุข. (2554). *สธ.จับมือ กทม.ตั้ง ร.พ.สนามที่จุดพักพิง*.

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9540000138231> ค้นเมื่อวันที่ [2011, October 31].

ชนิษฐา นันทบุตร. (2551). *ระบบการดูแลสุขภาพชุมชน แนวคิด เครื่องมือ การออกแบบ*.
ขอนแก่น: วิชาการพิมพ์.

ชนิษฐา นันทบุตร และคณะ. (2552). *กรอบวิธีการศึกษาและถอดบทเรียนปฏิบัติการชุมชน*. กรุงเทพฯ: บริษัท ทีคิวพี จำกัด.

คณะกรรมการการจัดการความรู้. (2554). *บทเรียนการจัดการตั้งศูนย์พักพิงช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วมของโรงพยาบาลสวนสราญรมย์*. สุราษฎร์ธานี :
โรงพยาบาลสวนสราญรมย์.

สมเดช นิลพันธุ์. (2554). *โรงพยาบาลสนามโมเดลเจ็บป่วยทุกข์ยากเราช่วยได้*.
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid. ค้นเมื่อวันที่ [16 พฤศจิกายน 2554].

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2554). *รายงานการศึกษาเบื้องต้นการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ : บริษัทศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่งจำกัด.

ศูนย์ประสานจัดการความรู้เพื่อรับมือภัยพิบัติ (ศก.). (2554). *ข้อมูลน้ำท่วม*.
<http://www.k4flood.net>. ค้นเมื่อวันที่ [2011, October 31].

อุบลวรรณ โพธิ์รัง. (2554). *ตามไปดู ราชภัฏนครปฐม ต้นแบบศูนย์อพยพผู้ประสบภัยน้ำท่วม*. http://www.matichon.co.th/news_detail.php? ค้นเมื่อวันที่ [9 พฤศจิกายน 2554]

Wikipedia.(2011).*FiledHospital*.http://en.wikipedia.org/wiki/Field_hospital [2011, October 31].



เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร: การคุ้มครองทางสังคม ด้านเด็กในสังคมไทย¹

อาจารย์ ดร.มาลี จิรพัฒนานนท์²

บทคัดย่อ

การคุ้มครองทางสังคมสำหรับเด็กซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายภายใต้การขยายฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor (SPF)) ภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 (UNPAF) บทความนี้เป็นการเปิดประเด็นในการดูแลเด็กตามสิทธิเด็กที่มีครอบครัวเป็นบริบทที่สำคัญ ด้วยสถานการณ์ทางสังคมที่มีความเสี่ยงในหลากหลายรูปแบบ อันเกิดจากการกระทำของมนุษย์และภัยจากธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางสังคม ปัจจุบันมีรูปแบบครอบครัวที่หลากหลาย และแนวโน้มของประชากรที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ด้านกลับของประชากรวัยเด็กที่น้อยแต่ต้องรับภารกิจอันยิ่งใหญ่ การดูแลผู้พึ่งพิงโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มากขึ้น ดังข้อมูลด้านประชากรศาสตร์ที่ระบุว่าในปี พ.ศ. 2553 ประชากรวัยเด็กมีจำนวน 13.2 ล้านคน ประชากรผู้สูงอายุมีจำนวน 7.5 ล้านคน แต่การคาดการณ์ 20 ปีข้างหน้า คือ ปี พ.ศ. 2573 ประชากรวัยเด็กจะมีจำนวน 9.8 ล้านคน ในขณะที่ประชากรผู้สูงอายุมีจำนวน 14.6 ล้านคน ดังนั้น กลุ่มเด็กในประเทศไทยที่มีอัตราการเกิดของทารกต่ำนั้น จึงเป็นกลุ่มประชากรที่มีความสำคัญมากในการนำพาประเทศให้พัฒนาต่อไป ในการสร้างฐานการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็กในรูปของ เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (Child Support Grant) ซึ่งการให้เป็นตัวเงินนี้ ผู้ที่ดูแลเด็ก

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งภายใต้โครงการขับเคลื่อนนโยบายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับคณะทำงานด้านเด็ก โดยการสนับสนุนจาก องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF)

²อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โดยเฉพาะครอบครัวสามารถนำไปแปรรูปเพื่อรับบริการในลักษณะต่าง ๆ ที่มีความต้องการจำเป็นสำหรับเด็ก เพื่อให้เด็กมีโอกาสดูแลเข้าถึงบริการทางสังคมเสริมสร้างพัฒนาตามช่วงวัยอันส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและศักยภาพในการพัฒนานตนเอง ครอบครัวและประเทศชาติต่อไป

เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (Child Support Grant) เป็นเรื่องของสังคม โดยเฉพาะภาครัฐ ในการลงทุนทางสังคมในเด็ก และสะท้อนในพื้นที่ของครอบครัวที่ดูแลเด็กว่ามีใช้เป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละครอบครัวอีกต่อไป โดยเด็กในช่วงปฐมวัยหรือเด็กก่อนวัยเรียนคือ ช่วงทองของพัฒนาการมนุษย์ การดูแลเด็กจึงไม่อาจรอให้เด็กเจริญเติบโตเข้าสู่ระบบการศึกษาค่อยรับสวัสดิการต่าง ๆ ได้ มากกว่านั้นสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน การมีฐานการคุ้มครองทางสังคม เช่น กรณีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตรนี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการบรรเทาผลกระทบต่อความยากลำบากของครอบครัวที่ส่งผลเสียต่อพัฒนาการและคุณภาพชีวิตของเด็ก การเพิ่มโอกาสทางเลือกทางออกที่มากขึ้น ช่วยให้ครอบครัวสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้ และเป็นการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในอีกด้านหนึ่งในเวลาเดียวกัน

คำสำคัญ : การคุ้มครองทางสังคม เด็กปฐมวัย และ เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร

Abstract

In cooperation between Thai Government and The United Partnership Framework (UNPAF) from the year 2012 to 2016, children were one of the targets within the Social Protection Floor (SPF). So this article would like to show that the Convention on the Rights of the Child(CRC) should be promoted by the government. The government should released social policy like Child Support Grant(CSG) to support the families who cared their children. At the presents, families faced many social change



situations those made them vulnerability and less capacity to look after their children. To be supported, several types and economic classes families were available to things and accessed social services for look after their children in better quality lives. Moreover, the demography data illustrated that the number of child population decreased continuously, in the other hand the number of aging population were increasing. In 2012, the number of child population was 13.2 million and aging population was 7.5 million. Approximately 20 years later, in 2030, demographer forecasted that the amount of child population would be 9.8 million and aging population would be 14.6 million. In Thai society, the child birth rate was lower than the past that would impacted how young generation cared aging in their families and the aging society.

The Government should invested in child as Child Support Grant(CSG) for social investment because the rights of the child to be survival, participation, protection and development was public issues. Child Support Grant(CSG) provided better chance to children and their families to access the need and many social services. The golden period of children' development was childhood or pre-school children so the quality life of children, especially in the important period of human development, would effected to quality life of people and their potential for developing themselves and their country. Social Protection Floor(SPF) as Child Support Grant(CSG) would be the social welfare that increased alternative chances for different types of families to raised their children less hardship and that would enhanced not only the Convention on the Rights of the Child(CRC), but social justice also.

Keywords: Social Protection, Pre-school children, Child Support Grant

บทนำ

เด็กเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมาย ภายใต้การขยายฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor (SPF) ซึ่งการคุ้มครองทางสังคมเป็นหนึ่งในประเด็นหลักของความร่วมมือ ภายใต้กรอบความร่วมมือหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลไทยและองค์การสหประชาชาติ พ.ศ.2555–2559 (United Nations Partnership Framework Thailand 2012–2016(UNPAF)) โดยมุ่งเน้นให้ประเทศไทยเพิ่มขีดความสามารถในการให้ความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานถ้วนหน้า และการให้สิทธิประโยชน์ในระดับสูงขึ้นโดยการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยรวมเพื่อการสร้างความยั่งยืนด้านการเงินและเชิงสถาบันแก่ระบบการประกันสังคม และระบบการคุ้มครองทางสังคม หลักการของการคุ้มครองทางสังคม คือ การกระทำร่วมกัน การนำความเสี่ยงของคนในสังคมมารวมกันเพื่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกัน อาจเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายและครอบคลุม เพื่อให้คนในสังคมได้รับความปลอดภัย หรือลดความเสี่ยงกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ทั้งที่คาดหมายได้และไม่ได้ในอนาคต คำว่า ฐานการคุ้มครองทางสังคม (SPF) อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ซึ่งเพิ่มขีดความสามารถให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้มีโอกาสเข้าถึงสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานได้ตลอดเวลา โดยการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก คือ (www.ilo.org/publns) การมุ่งเน้นให้เด็กทุกคนได้รับความมั่นคงทางรายได้ขั้นพื้นฐาน ทำให้สามารถเข้าถึงโภชนาการ การศึกษา การดูแล ตลอดจนสินค้าและบริการอื่น ๆ ที่จำเป็นได้

การดูแลเด็กนั้นจำเป็นต้องมีการสนับสนุนการทำงานที่ของครอบครัว ครอบครัวนั้นได้รับการกล่าวว่า เป็นสถาบันทางสังคมหน่วยเล็กที่สุดแต่มีความสำคัญมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ความคาดหวังของสังคมต่อการทำบทบาทหน้าที่ของครอบครัวในการอบรมเลี้ยงดูเด็กให้เติบโตเป็นประชากรที่มีคุณภาพนั้น โดยให้เป็นความรับผิดชอบของครอบครัวแต่ละครอบครัวอาจเป็นเรื่องที่เกินกำลังของแต่ละครอบครัว เนื่องจากปัจจุบัน



ครอบครัวในสังคมไทยมีลักษณะรูปแบบที่หลากหลาย มากกว่านั้น ยังมีสถานการณ์ทางสังคมที่เพิ่มความเสี่ยงที่ครอบครัวอาจไม่สามารถแก้ไขจัดการได้โดยลำพัง เช่น สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ สถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจและการเมือง การใช้ความรุนแรงและความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้ ปัญหาการพนันและการเพิ่มขึ้นของหนี้สินครัวเรือน เป็นต้น

บทความนี้ เป็นการนำเสนอประเด็นเรื่อง เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (Child Support Grant)³ ซึ่งเป็นฐานคิดในด้านการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็กโดยเปิดพื้นที่สาธารณะในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบเลี้ยงดูเด็กโดยเฉพาะภาครัฐเด็กซึ่งจะเติบโตเป็นประชากรที่มีคุณภาพร่วมดูแลสังคมต่อไปในอนาคต ที่ผ่านมานั้นอุดมการณ์ของครอบครัวไทยเป็นพื้นที่ส่วนตัวและการอบรมเลี้ยงดูเด็กก็เป็นเรื่องของแต่ละครอบครัว อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยในอนาคตที่เด็กเกิดน้อยลง การมีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น เป็นสังคมผู้สูงอายุ รวมถึงสถานการณ์ครอบครัวที่มีความเปราะบางมากขึ้น ตลอดจนการมีนโยบายฯ ต่าง ๆ ด้านเด็กและครอบครัวหลายฉบับ ล้วนเปิดพื้นที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาเด็กเรื่องเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร เพื่อเป็นฐานการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก ส่วนของเนื้อหาบทความจะได้นำเสนอเป็น 4 ส่วน ตามลำดับ ดังนี้

- 1) เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร
- 2) สถานการณ์ครอบครัวที่เปลี่ยนแปลง กับความเสี่ยงของเด็กและครอบครัวไทย
- 3) เด็กปฐมวัย กับการได้รับความคุ้มครองทางสังคม : กรณีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร

³Child Support Grant ปัจจุบันในประเทศไทย มีคำที่ใช้เรียก หรือให้ความหมายหลากหลาย เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็ก และเบี้ยสงเคราะห์บุตร เป็นต้น

4) การเปิดพื้นที่การขยายฐานการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็กในสังคมไทย

1) เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร

เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร เป็นสิทธิประโยชน์ มาตรการด้านสวัสดิการเด็ก และครอบครัวที่ปรากฏในหลายประเทศทั่วโลก เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร นอร์เวย์ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ซึ่งเงินนี้จะจ่ายให้กับพ่อ หรือแม่ หรือผู้ปกครอง/ผู้ดูแลเด็กตามกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของบุตรในกรณีที่พ่อแม่แยกทางกัน การเป็นครอบครัวพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว (Single Parent Families) โดยแต่ละประเทศมีการกำหนดเกณฑ์ ลักษณะ การบริหารจัดการที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม เป้าหมายหลักของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร เพื่อให้เด็กได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามความต้องการจำเป็น การให้เป็นตัวเงิน แต่ไม่ใช่เรื่องเงินเป็นหลัก เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร ในประเทศออสเตรเลีย มีหลายวิธี ผู้จ่ายอาจจ่ายให้กับผู้รับโดยตรง หรือจ่ายผ่านหน่วยงานกลาง การหักจากเงินเดือนนายจ้างที่ต้องจ่ายเงินมาให้หน่วยงานกลาง บิดาหรือมารดา อาจมีการจ่ายเป็นสิ่งของ ซึ่งเทียบได้กับมูลค่าของเงิน เช่น จ่ายเป็นอาหาร เสื้อผ้า เครื่องใช้ในครัวเรือน ค่าเช่าบ้าน ค่าประกันสุขภาพ ค่ารักษาพยาบาล ค่าทำฟัน ค่าเล่าเรียน หรือค่าจ้างบริการดูแลเด็ก เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบบกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร นักวิชาการด้านกฎหมายได้กล่าวไว้ใน 2 ลักษณะ คือ (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2552)

1) ระบบความรับผิดชอบในการดูแลบุตรโดยเอกชน (Private Child Support) โดยผู้ชายที่เป็นบิดาของเด็กต้องมีส่วนร่วมในการร่วมรับผิดชอบในการดูแลบุตร

2) ระบบความรับผิดชอบในการดูแลบุตรโดยรัฐ (Public Child Support) อันเป็นระบบซึ่งให้บทบาทกับรัฐในการทำหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลเด็ก

เรื่องเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตรนั้น หากเป็นกรณีที่ฝ่ายชายที่เป็นบิดาไม่ยอมจ่ายเงินดังกล่าว กรณีที่บิดาและมารดาหย่าร้างกัน ก็ต้องดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาล



เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมซึ่งกระบวนการดังกล่าว นำมาซึ่งค่าใช้จ่ายและระยะเวลาที่ยาวนาน ในหลาย ๆ กรณีครอบครัวที่มีบิดาหรือมารดาเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งส่วนมากเป็นครอบครัวที่มีแม่เลี้ยงลูกเพียงลำพัง/แม่เลี้ยงเดี่ยว (Single Mother Family) จึงรับภาระเพียงฝ่ายเดียว และพบว่าครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยวหลายประเทศมักเผชิญกับภาวะความยากจน และมีความต้องการจำเป็นในการรับบริการสวัสดิการจากรัฐ

2) สถานการณ์ครอบครัวที่เปลี่ยนแปลง กับความเสี่ยงของเด็กและครอบครัวในสังคมไทย

ข้อมูลด้านประชากรและการเปลี่ยนแปลงของครัวเรือนไทยของภาคส่วนต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันที่ว่า การเป็นสังคมผู้สูงอายุของสังคมไทย โดยจำนวนของอัตราการเจริญพันธุ์ที่ลดลง มีเด็กเกิดน้อยลงในแต่ละปี มากกว่านั้นเด็กที่เกิดยังมีคุณภาพต่ำเนื่องจากเกิดจากมารดาวัยรุ่น การเพิ่มขึ้นของครอบครัวพ่อหรือแม่คนเดียว โดยการคำนวณข้อมูลจากการสำรวจภาวะสังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือนNSO(สำนักงานสถิติแห่งชาติ)ในปี2533และ2552 พบว่า ครัวเรือนพ่อหรือแม่คนเดียว ในปี พ.ศ. 2533 มีจำนวน 585,853 ครัวเรือน และในปี พ.ศ. 2552 เพิ่มขึ้นเป็น 1,397,956 ครัวเรือน ในจำนวนครัวเรือนดังกล่าวของปี พ.ศ. 2552 เป็นครัวเรือนแม่วัยแรงงานกับบุตรวัยเด็กจำนวน 471,859 ครัวเรือน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางประชากรกับรูปแบบการอยู่อาศัยของครัวเรือนไทย พบว่า มีความหลากหลาย เช่น ครัวเรือนสามีภรรยา ครัวเรือนพ่อแม่ลูก ครัวเรือนพ่อหรือแม่คนเดียว ครัวเรือนข้ามรุ่น ครัวเรือนอาศัยอยู่กับคนอื่น และครัวเรือนอื่น ๆ สิ่งที่น่าสนใจคือ ตัวเลขที่เพิ่มขึ้นของคนต่างรุ่น ในลักษณะครัวเรือนข้ามรุ่น หรือครอบครัวแห่งกลาง คือ อาจเป็นปู่ ย่า ตา ยาย อยู่กับหลาน ในปี พ.ศ. 2533 มีจำนวน 179,676 ครัวเรือน และเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2552 มีจำนวน 1,249,154 ครัวเรือน (ธนานนท์ บัวทอง และวรเวศม์ สุวรรณระดา,2555) การอยู่อาศัยของครัวเรือนหรือครอบครัวโดยสมาชิกของครอบครัวที่รับบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะครอบครัวที่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการ เช่น การทำบทบาทควบคู่ของการเป็นพ่อและแม่

ของครอบครัวแม่คนเดียว รวมถึงมีหัวหน้าครอบครัวหารายได้หลักคนเดียว การทำ
บทบาทเป็นผู้ปกครองเสมือนพ่อแม่ดูแลลูกของปู่-ย่า ตา-ยาย ซึ่งเป็นผู้สูงอายุดูแลหลาน
เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อการดูแลเลี้ยงดูเด็กให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังกรณี
ตัวอย่างข่าวซึ่งสะท้อนสถานการณ์ทางสังคมความเปราะบางของครอบครัว

“...นางหนึ่ง (นามสมมติ) อายุ 19 ปี ผู้ต้องหาให้การว่าตั้งท้องได้ 7 เดือน และ
ยังมีลูกชายวัย 8 เดือนอีก 1 คน อาศัยอยู่กับแม่ของตนเอง ตนเองจบ ม.6 ก็
ทำงาน....ประมาณปี 2551 เศรษฐกิจไม่ดี โรงงานปิด ตนเองถูกให้ออกจากงาน
สามีก็ทิ้งไปมีภรรยาใหม่ ตนเองจึงต้องเอาเงินที่เก็บไว้เล็กน้อยมาเลี้ยงลูก เลี้ยง
แม่และตนเองซึ่งกำลังตั้งท้อง หลายเดือนเข้า เงินหมด เริ่มอดอยาก...วันนี้ไม่มี
เงินติดบ้าน นมลูกก็หมด ข้าวก็หมด ค่าเช่าห้องก็ไม่มีจ่าย....เข้าไปร้านทองเพื่อ
จะขอเงิน แต่วินาทีนั้นกลับพบว่าตนเองคิดผิด จึงขอดูสร้อยข้อมือ และวิ่งออก
จากร้านทันที ก่อนจะถูกจับกุมดำเนินคดีในที่สุด” ที่มา : ([http://tnews.teenee. om/crime](http://tnews.teenee.om/crime) อ้างถึงใน www.midnightuniv.org)

จากข่าวดังกล่าว เป็นลักษณะครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยววัยรุ่น โดยงานวิจัยหลาย
ชิ้นได้กล่าวถึงความเสี่ยงของการเผชิญปัญหาของครอบครัวลักษณะนี้ เด็กที่อยู่ใน
ครอบครัวที่พ่อแม่หย่าร้างกันมีชะตากรรมที่เลวร้ายกว่าเด็กที่พ่อแม่เสียชีวิต แต่ยังดีกว่าเด็ก
ที่มีแม่วัยรุ่น การเป็นครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวที่พ่อหรือแม่เป็นวัยรุ่น จึงมีความเปราะบางเสี่ยง
ต่อการเกิดปัญหาต่าง ๆ โดยทั่วไปแม่วัยรุ่นมักมีปัญหาด้านสุขภาพจิตและเศรษฐกิจก่อน
จะให้กำเนิดทารก ด้วยความเสียเปรียบเชิงเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับแม่ที่มีอายุมากกว่า
แม่วัยรุ่นจึงเผชิญปัญหาต่าง ๆ มากกว่า โดยมีแหล่งทรัพยากรที่สนองความต้องการต่าง ๆ
น้อยกว่าเมื่อเทียบกับพ่อแม่โดยทั่ว ๆ ไป การให้กำเนิดของแม่วัยรุ่นจึงกลายเป็นปัจจัย
หนึ่งในการโยนโยสั่นไหว การเผชิญภาวะยากลำบากในระยะยาว (Judith S.
Walterstein, 1986, อ้างถึงใน ศุภลักษณ์ พุทธิพงษ์สิทธิ์, 2537; Brooks B. Jane,
2001, อ้างถึงใน มาลี จิรวินนานนท์, 2551) สภาพครอบครัวดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการ
เลี้ยงดูเด็กซึ่งเป็นไปอย่างยากลำบาก และขาดสวัสดิการสังคมที่รองรับอย่างเพียงพอ เมื่อ



ครอบครัวเผชิญสถานการณ์การตกงานของผู้หญิงที่เป็นแม่และเป็นหัวหน้าครอบครัว โดยแบกรับภาระในการดูแลแม่ของตน และลูก ๆ ซึ่งเป็นช่วงเด็กเล็กปฐมวัย ก่อให้เกิดวิกฤติครอบครัวกระทบไปสู่ปัญหาสังคม คือ การก่อคดีลักทรัพย์ดังกล่าว เมื่อขาดหัวหน้าครอบครัว ผู้หญิงที่เป็นแม่ติดต้องซัง ทั้งไว้เพียงยายและหลาน รวมถึงหลานที่จะติดสืบทอดโลกอีกไม่กี่เดือน ซึ่งก็จะกลายเป็นลักษณะครัวเรือนแหวกกลางหรือครัวเรือนข้ามรุ่นที่มีผู้สูงอายุอยู่กับเด็กต่อไป

การขาดฐานการคุ้มครองทางสังคม ทำให้กลุ่มครอบครัวที่เผชิญภาวะยากลำบาก ยากไร้ (Deprivation) อาจจะไม่มีความหวังในการหลุดพ้นจากวงจรความยากจนได้ กรณีข้างต้น การได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การตกงานของผู้หญิงที่เป็นแม่ ทำให้ครอบครัวไม่สามารถดำเนินชีวิตตามปกติได้ ส่งผลกระทบต่อนักศึกษาในระดับบุคคล คือ ผู้หญิงที่เป็นแม่ติดต้องซัง เด็ก ๆ และยาย ต้องพึ่งพาบุคคลอื่นต่อไป ปัญหาในระดับครอบครัว คือ การปรับบทบาทของยายซึ่งต้องกลายมารับบทบาทของแม่ในการเลี้ยงดูหลาน ซึ่งอยู่ในช่วงวัยที่แตกต่างกัน ความขาดแคลนในเรื่องของปัจจัยขั้นพื้นฐานต่าง ๆ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย การดูแลให้เด็กได้รับการเติบโต มีการกระตุ้นพัฒนาการต่าง ๆ ตามช่วงวัย เป็นสิ่งที่สังคมคาดหวังกับครอบครัว แต่ในความเป็นจริงแล้วสิ่งที่สนับสนุนหรือส่งเสริมความสามารถดังกล่าวที่รัฐสนับสนุนต่อครอบครัวโดยทั่วไป ยังอยู่ในเงื่อนไขและขอบเขตที่จำกัด และขาดการประเมินความต้องการจำเป็นระหว่างครอบครัวทั่วไป กับครอบครัวที่มีความเปราะบาง ดังเช่น แม่เลี้ยงเดี่ยววัยรุ่น ครอบครัวที่ผู้นำครอบครัวติดต้องซัง และครัวเรือนแหวกกลาง เป็นต้น ซึ่งการสร้างความปลอดภัยในการจัดบริการสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวดังกล่าว อาจต้องมีบริการเฉพาะที่รองรับ หรือการสร้างขยายฐานการคุ้มครองทางสังคมกับเด็กและครอบครัวในทุกระดับสถานะ เพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดปัญหาต่าง ๆ ในสังคม และเป็นการทำงานต้นทางเชิงการป้องกันการเกิดปัญหาสังคม เช่น การก่อคดีลักทรัพย์ ดังข่าวที่นำเสนอ ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้งเป็นกำพร้าอยู่กับยาย เป็นต้น มากกว่านั้น งานวิจัยที่กลุ่มตัวอย่างเป็นครอบครัวแม่วัยรุ่นเลี้ยงเดี่ยว มีข้อค้นพบว่าองค์ประกอบที่ขาดไปหรือมีต้นทุนต่ำในเรื่องครอบครัวที่เข้มแข็ง คือ ความยากลำบาก หรือการพึ่งตนเองได้

ทางเศรษฐกิจ และองค์ประกอบเรื่องการหลีกเลี่ยงภาวะเสี่ยง (มาลี จิรวัดนานนท์, 2551) ซึ่งหากต้องการให้ครอบครัวมีความเข้มแข็งสามารถทำบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีคุณภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีนโยบายเพื่อนำไปสู่บริการการสนับสนุนครอบครัวเพื่อลดความตึงเครียดในภาวะวิกฤติ รวมถึงการเพิ่มโอกาสให้ครอบครัวได้เข้าถึงสิทธิและบริการสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวที่พึงประสงค์

นอกจากข่าวการนำเสนอของสื่อมวลชนแล้ว การเก็บข้อมูลจากภาคสนามในกลุ่มผู้ปกครอง /ผู้ดูแลเด็กที่เป็นผู้ใช้บริการจากองค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัวจำนวน 6 แห่ง⁴ ก็สะท้อนถึงการขาดแคลนทรัพยากรที่เพียงพอในการดูแลเลี้ยงเด็ก ซึ่งข้อมูลจากผู้ให้บริการ/ผู้ปกครองบ่งบอกถึงความต้องการจำเป็นในการได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่มากขึ้น ดังเสียงของผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากองค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัว เช่น

“...ทั้งชุมชนมันหาเข้ากินค่า เพราะฉะนั้นเรื่อง การเลี้ยงเด็กนี่มันก็มีปัญหانه เพราะสมมติเราเลี้ยงอยู่คนเดียว มันไม่มีคนเลี้ยง ไม่มีเงินค่าจ้าง...” (ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2 กุมภาพันธ์ 2557)

“มีพี่ชายคนโต แล้วก็แฝดน้อง เป็นไฮเปอร์ๆ กรวยได้อีกเสบ แล้วก็กระดุกกระพอกบิดเพราะว่าตอนอยู่ในท้องจะเบียดกันกับแฝดพี่....คนโตเขาจะอยู่กับตากับยาย แต่สองแฝดพี่น้อง หนูจะขังไว้ในกรง แล้วก็เปิดโทรทัศน์ให้ดู เพราะว่า หนูต้องทำงานบ้านหลายอย่าง ซักผ้า” (ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากสหทัยมูลนิธิ, 21 กุมภาพันธ์ 2557)

“....ชาวบ้านเยอะมาก แม่ก็เมา ก็บอกให้พาลูกมาอยู่ที่นี่ แต่ก็ยังไม่ยอมปล่อยลูกลูกได้ 4 เดือน ปล่อยให้อยู่กับอีกคน 5 ขวบ เด็ก ๆ อยู่ในบ้าน ปล่อยอยู่ในบ้าน

⁴ องค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัว 6 แห่ง ได้แก่ สหทัยมูลนิธิ มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม ในพระอุปถัมภ์สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ (มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัมฯ) มูลนิธิส่งเสริมการพัฒนาศุภคต (ศูนย์เมอร์ซี่) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก และมูลนิธิเพื่อเด็กพิการ



แล้วก็ปิดไฟ แล้วบ้านมีขยะ แม่ก็มา บ้านก็เหม็นเน่าไปหมด...” (ผู้ปกครอง/ ผู้ใช้บริการ มูลนิธิเด็กก่อนในสลัมฯ, 29 มกราคม 2557)

“...สองในสาม เด็กไม่ได้อยู่กับพ่อแม่...หลังคลอด แม่เลี้ยงดูลูกประมาณปี สอง ปี ผู้หญิงที่เป็นแม่ก็ไม่ไหว หมายความว่า ต้องไปทำงานหรือว่าหาผู้ชายคนใหม่ ซึ่งเด็กจะให้ไปอยู่กับย่าหรือยาย...” (ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากมูลนิธิส่งเสริม การพัฒนาบุคคล, 30 มกราคม 2557)

นอกจากนี้ ในส่วนของบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่ทำงานของมูลนิธิหลายแห่งให้ ข้อมูลตรงกันว่า คนในชุมชนแออัดที่ทำงานด้วยนั้น ส่วนใหญ่ชาวบ้านรับจ้างรายวัน มีรายได้ไม่แน่นอน ประสบปัญหาเสพติด บางครอบครัวพ่อหรือแม่ติดต้องขัง การละทิ้ง กันอพยพย้ายกันไปทำงานที่อื่นของพ่อแม่้วยหนุ่มสาว ทั้งเด็กให้เป็นกำพร้าอยู่ในการดูแล ของปู่-ย่า ตา-ยาย การเพิ่มจำนวนขึ้นของแม่วัยเยาว์ สิ่งเหล่านี้คือความจริงที่ครอบครัว ต้องเผชิญ ดังนั้นสังคมจึงต้องรับรู้ในวิถีชีวิตของครอบครัวที่ปรับเปลี่ยนจากรอยภาพ ครอบครัวในอดีตมาสู่โลกแห่งปัจจุบันที่สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการศึกษา นำพาชีวิตครอบครัวไทยให้ดำรงอยู่ภายใต้ภาวะความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ อันส่งผล กระทบต่อความมั่นคงของครอบครัว และบุคคลโดยเฉพาะการทำบทบาทหน้าที่หลักของ ครอบครัว พ่อแม่ หรือผู้ปกครองในการเลี้ยงดูเด็ก โดยเฉพาะเด็กที่เป็นช่วงวัยทองของการ พัฒนา คือ เด็กเล็กหรือเด็กปฐมวัย และเป็นวัยที่ไม่สามารถช่วยเหลือดูแลตนเองได้ แตกต่างจากเด็กวัยรุ่น และเด็กวัยรุ่น มากกว่านั้น การดูแลเด็กปฐมวัยซึ่งผู้ปกครอง พ่อแม่ต้องดูแลอย่างใกล้ชิด ต้นทุนในการดูแลเด็กปฐมวัยที่สำคัญที่ครอบครัวในปัจจุบัน ต้องแบกรับภาระรับผิดชอบกันเอง คือ ค่าเสียโอกาส เช่น การต้องออกจากงาน การขาด งานกรณีไม่มีคนดูแล รวมถึงสิทธิสวัสดิการต่าง ๆ ที่รองรับสำหรับเด็กปฐมวัยมักคาบเกี่ยว อิงไปที่ผู้ปกครอง พ่อแม่ เป็นหลักแต่ไม่ใช่ว่าการที่ระบุให้สิทธิประโยชน์ที่ตัวเด็กโดยตรง เช่น การประกันสังคมของแรงงาน ที่มีเงินสงเคราะห์บุตร(Child Benefit) กรณีที่บิดา หรือมารดาเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมและมีบุตร 0 – 6 ปี เป็นต้น

3) เด็กปฐมวัย⁵ กับการได้รับการคุ้มครองทางสังคม : กรณีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร

3.1) ยุคสมัยที่อัตราการเกิดของเด็กน้อยลง แต่จำนวนผู้สูงอายุกำลังเพิ่มมากขึ้น

โครงสร้างประชากรของสังคมไทยที่มีจำนวนเด็กเกิดที่น้อยลง ในขณะที่จำนวนผู้ที่ต้องการการดูแลหรือผู้พึ่งพิง โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นจึงเป็นความต้องการของสังคมในอนาคตที่ว่า เด็กในช่วงวัยนี้ที่จะเติบโตต่อไปนั้น จำเป็นต้องเป็นผู้ใหญ่ที่เป็นประชากรที่มีคุณภาพของประเทศในการแบกรับภาระการดูแลคนทั้งในรุ่นพ่อ – แม่ และปู่ – ย่า ตา – ยาย ในอนาคตที่เป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์เพื่อให้สังคมสามารถดำรงอยู่อย่างเกื้อกูล ความเป็นอยู่ที่ดีร่วมกัน (Well-Being)

ข้อมูลด้านประชากรศาสตร์ ระบุว่าในปี พ.ศ. 2553 จำนวนประชากรทั้งหมด 63.7 ล้านคน เป็นประชากรวัยเด็ก จำนวน 13.2 ล้านคน ประชากรผู้สูงอายุจำนวน 7.5 ล้านคน การคาดประมาณการข้อมูลของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล อีกประมาณ 20 ปีต่อมา คือ ปี พ.ศ. 2573 จะมีประชากรทั้งหมดจำนวน 64.5 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นประชากรวัยเด็ก จำนวน 9.8 ล้านคน และประชากรผู้สูงอายุจำนวน 14.6 ล้านคน (<http://witayakornclub.wordpress.com>) จากข้อมูลดังกล่าวทำให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นในการให้การสนับสนุนครอบครัว โดยไม่ผลักภาระความรับผิดชอบให้การดูแลเด็กเป็นเพียงเรื่องภายในครอบครัว แต่การดูแลเลี้ยงดูเด็กให้สามารถเติบโตเป็นประชากรที่มีคุณภาพเป็นเรื่องของสังคม โดยเฉพาะบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดให้มีสวัสดิการเด็กและครอบครัวที่เพียงพอ นั่นคือ

⁵ **เด็กปฐมวัย** ในประเทศไทย การให้ความหมายของเด็กปฐมวัยมีความหลากหลาย เช่น เด็กปฐมวัยหมายถึง เด็กแรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1 ครอบคลุมทั่วไป เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ รวมถึงเด็กต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556) หรือ เด็กปฐมวัย หมายถึง เด็กวัย 0 – 5 ปี ซึ่งเป็นนิยามที่ระบุไว้ในนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น



ต้องมีการลงทุน ที่เรียกว่า “การลงทุนทางสังคมในเด็ก” (Social investment in Children)

3.2) การลงทุนทางสังคมในเด็ก

หลายประเทศที่มีการจัดสวัสดิการด้านเด็กและครอบครัว โดยมีนโยบายและมาตรการที่ปรับพัฒนาตามสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปให้มีความเหมาะสมกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคม หนึ่งในหลายประเทศที่อ้างอิงฐานคิดในการให้ความสำคัญกับการลงทุนในเด็ก คือ ประเทศแคนาดา ซึ่งในระดับของการลงทุนทางสังคมในเด็ก (Social investment in Children) นี้ เนื่องด้วย พ่อ แม่ มีหน้าที่ในการเลี้ยงดูลูก ได้รับอิทธิพลและข้อจำกัดจากสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือและมีอิทธิพลต่อพ่อ แม่ เช่น การจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มีโรงเรียน มีบริการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน และมีการสนับสนุนรายได้ของครอบครัว เป็นต้น (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2557) ประเทศแคนาดามีนโยบายหลายนโยบายที่ว่าด้วยการต่อสู้กับความยากจนในเด็ก ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา งานวิจัยของ Prof. Knowles พบว่า เด็กในช่วงวัย 0 – 5 ปี เป็นช่วงที่สมองกว่าร้อยละ 90 กำลังเจริญเติบโต หากรัฐไม่ลงทุนในการพัฒนาเด็กในช่วงเวลานี้แล้ว รัฐจะหมดโอกาสในการพัฒนาความสามารถทางสติปัญญา และการวางรากฐานทั้งทางด้านพฤติกรรม อารมณ์และสังคมของเด็กไปตลอดชีวิต และงานวิจัยกว่าหลายทศวรรษในสหรัฐอเมริกาที่มีข้อค้นพบที่สอดคล้องในทิศทางเดียวกันว่า การลงทุนในเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าอย่างมาก ทั้งต่ออนาคตของเด็ก และต่อสังคมเศรษฐกิจของประเทศ โดยอัตราผลตอบแทนการลงทุนในเด็กปฐมวัย 1 ดอลลาร์ในวันนี้ ประเทศจะได้รับผลตอบแทนคืนกลับมาสูงถึง 7 เท่าในอนาคต ทั้งในรูปของการเพิ่มโอกาสการเรียนรู้จนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานของเด็ก การลดโอกาสในการตั้งครกในวัยเรียน และการลดอัตราการก่ออาชญากรรมในอนาคตถึงร้อยละ 50 ซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องใช้ในการบำบัดรักษาและแก้ไขปัญหาสังคมดังกล่าวเป็นจำนวนมาก (<http://apps.qlf.or.th> และ <http://www.prachachat.net/news>)

ดังนั้น หากประเทศไทยจะมีการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก กรณี เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (Child Support Grant) ซึ่งเป็นการลงทุนทางสังคมในเด็ก ที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทภายใต้สถานการณ์และบริบททางสังคมไทย ที่ในวันนี้ไม่ใช่เด็กทุกคนที่มีครอบครัวทางชีวภาพสายเลือดเดียวกัน มากกว่านั้นเด็กหลาย ๆ คนที่อยู่ในครอบครัวแต่ไม่ได้รับการเลี้ยงดูจากผู้ปกครองที่เป็นพ่อแม่ เนื่องจากการย้ายถิ่นเพื่อหางานทำ การที่พ่อแม่ไม่มีเวลาต้องทำงานหารายได้มาเลี้ยงครอบครัวจึงฝากเด็กไว้กับผู้ดูแล ผลกระทบต่อตัวเด็กในกรณีที่ครอบครัวไม่สามารถดูแลรับผิดชอบได้เห็นได้จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2552 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ว่า เด็กอายุระหว่าง 0-5 ปี ซึ่งอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์เด็กก่อนๆ ในสังกัดกระทรวงฯ มีจำนวน 1,731 คน เป็นข้อมูลในเดือนพฤษภาคม การที่เด็กไม่ได้รับการดูแลจากครอบครัวจะขาดความรู้สึกผูกพันระหว่างพ่อแม่และลูก ซึ่งอาจส่งผลเสียร้ายแรงต่อพัฒนาการทางด้านอารมณ์และสังคมของเด็ก เนื่องจากครอบครัวจะให้บทเรียนที่จำเป็นในการพัฒนาด้านอารมณ์ ความรู้สึกเข้าใจผู้อื่น ทักษะทางสังคมและการมีตัวตนของเด็ก เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์เมื่อมีอายุต่ำกว่า 3 ปี เป็นปัญหาที่น่าห่วงใยเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าการให้เด็กอยู่ในสถานสงเคราะห์ดังกล่าวจะปิดกั้นการเรียนรู้และพัฒนาการทางอารมณ์ของเด็กอย่างมาก (www.unicef.org/thailand)

3.3) เด็กปฐมวัยและครอบครัวกับการเผชิญความเสี่ยงด้านต่าง ๆ

เนื่องจากสังคมไทยในปัจจุบันนี้ การดูแลเด็กเล็กหรือเด็กปฐมวัยเป็นบทบาทความรับผิดชอบของครอบครัวเป็นหลัก ดังนั้น การขยายฐานการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก จำเป็นต้องเพิ่มโอกาสให้เด็กที่พำนักในประเทศไทยทุกคนมีการเข้าถึงสิทธิบริการสวัสดิการขั้นพื้นฐานได้มากขึ้น เพื่อให้ครอบครัวเพิ่มโอกาสและความสามารถในการจัดหาบริการด้านการศึกษา โภชนาการ การดูแลสุขภาพ และบริการอื่น ๆ ที่มีความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กได้

ข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ และการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นที่จากองค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัวเพื่อให้เห็นปรากฏการณ์ทางสังคม ดังที่ได้กล่าวถึง



แล้วนั้น พบข้อมูลที่เป็นหลักฐานยืนยันว่าเด็กและครอบครัวยังขาดความมั่นคง โดยความเสี่ยงต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1) ความยากลำบากของครอบครัว และภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของเด็ก

การเก็บข้อมูลในพื้นที่องค์กรสวัสดิการด้านเด็กและครอบครัวนั้น ในส่วนของผู้ปกครอง หรือคนที่ดูแลเด็กเล็ก พ่อแม่ หรือเครือญาติได้สะท้อนถึงบริบทชุมชนและครอบครัวที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร การเงิน และการบริหารจัดการ รวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ ที่เป็นบริการสวัสดิการเด็กและครอบครัวที่จะช่วยให้การเลี้ยงดูเด็กของครอบครัวไม่ติดขัดด้วยปัญหาและแรงกดดันโดยลำพังของครอบครัวอย่างโดดเดี่ยว ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ครอบครัวเป็นผู้แบกรับไว้เกือบทุกด้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เป็นต้น ดังกรณีตัวอย่าง

“...อย่างน้อย 0 – 3 ปีแรก การกิน การอยู่ ค่านม ค่าแพมเพิสท์ ค่าอาหาร ค่ายา แต่พอ 3 – 6 ปี นี้อีกก็จะเพิ่มในส่วนค่าเสื้อผ้า ค่าใช้จ่าย หนังสือ...”
(ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการ จากมูลนิธิดวงประทีป, 31 มกราคม 2557)

นอกจากกรณีของเด็กปฐมวัยในครอบครัวทั่วไปแล้ว ยังมีเด็กพิเศษในช่วงปฐมวัยที่อยู่ในหลาย ๆ ครอบครัว ซึ่งต้องได้รับการพิเศษเฉพาะ เช่น เด็กพิการ เป็นต้น ดังข้อมูลจากผู้ปกครองของเด็กพิการ

“.....แม้ก็รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทุกอย่าง จนถึงจุดหนึ่งที่เรารู้จักโรคที่เป็นมากขึ้น แรก ๆ ก็หมดไปหลายแสนอยู่....แต่ปัจจุบันค่าใช้จ่ายจะเป็นเรื่องของความพิเศษทางด้านพัฒนาการ อาหาร สมมติลูกเราเป็นเด็กประเภทของสมองพิการ สำหรับลูกของแม่ น้ำหนักเขาไม่ได้เท่ากับเด็กทั่วไป ต้องมีนมที่เป็นสารอาหารที่มันครบถ้วน ทดแทนช่วงนั้นไป ข้าวก็กินไม่ได้ ก็จะมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเรื่องนี้ แล้วการที่เขา ไม่สามารถสื่อสารกับเราได้เรื่องการขับถ่าย ทำให้เราต้องซัพพอร์ตค่าใช้จ่ายแพมเพิสท์ ก็จะหนักเรื่องพวกนี้รวมทั้งของเล่นเพื่อการฟื้นฟู

พัฒนาการเด็กที่ต้องมี....” (ผู้ปกครอง/ผู้ให้บริการ นาง ก(นามสมมติ)จากมูลนิธิ เพื่อเด็กพิการ, 10 กุมภาพันธ์ 2557)

กรณีเด็กพิการนั้น จะเห็นได้ว่าครอบครัวอาจมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ในกรณีการไปพบแพทย์ สิ่งที่มาคือค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เพราะกรณีของเด็กพิเศษนั้น เวลาที่ใช้รถโดยสารประจำทางสาธารณะ พ่อแม่ ผู้ปกครอง มักประสบสถานการณ์เบียดขับหรือการไม่เป็นมิตรของคนบางกลุ่มในสังคม ดังตัวอย่าง

“....ไปโรงพยาบาล พอเป็นเด็กพิเศษเข้าไป สายตาอันดับแรกมอง จะมีเชื้อโรครึเปล่า สกปรกรึเปล่า ดูลึนๆลายยี้ด....เรามีปัญหาเรื่องรถ ปอออ....เราขึ้นไปแล้ว ลูกร้อง ๆ ๆ ๆ เขาเชิญลง เขาบอกว่า ช่วยอุ้มลูกหน่อยได้ไหมคะ.....แต่ดิฉันก็ไม่ว่าอะไร เราก็เียบ เจอบ่อย ถ้าเขาเดินมาก็จะพูดว่า ลูกแม่เป็นเด็กพิเศษ...ก็ทนไปนะคะ แล้วเด็กพิเศษไม่ได้รวยทุกคนไงคะ ไปที่ก็ลำบาก มาที่ก็ลำบาก บางทีอยากถามว่ารัฐบาลมองเห็นไหม...” (ผู้ปกครอง/ผู้ให้บริการ นาง ข (นามสมมติ) จากมูลนิธิเพื่อเด็กพิการ, 10 กุมภาพันธ์ 2557)

จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้เห็นสภาวะความไม่มั่นคงของครอบครัวในการดูแลปกป้องคุ้มครองเลี้ยงดูเด็กปฐมวัยเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามสิทธิที่เด็กพึงได้รับ สำหรับข้อมูลจากเอกสารแผนงานยุทธศาสตร์ด้านเด็กปฐมวัย โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2556) ก็ได้กล่าวถึงครอบครัวในลักษณะต่าง ๆ เช่น ครอบครัวที่ยากจนมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูลูกอย่างมีคุณภาพ โดยเด็กร้อยละ 3.1 ไม่ได้เข้ารับการบริการจากสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในรูปแบบต่าง ๆ (สศ. 2553 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กในครอบครัวไทยที่ยากจนที่สุด ร้อยละ 54.8 (MIC, 2550) ที่ได้เข้าเรียน และเด็กที่ไม่ได้มาจากครอบครัวไทยร้อยละ 44 (ข้อมูล MIC, 2550) ได้เข้าเรียน และพ่อแม่ ผู้ปกครองขาดความรู้ เจตคติที่ดี ไม่ให้เวลาในการอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย และไม่ได้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ รวมถึงมีการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอสำหรับเด็กที่มีความ



ต้องการพิเศษ กับเด็กพิการ เด็กที่คลอดจากมารดาที่ตั้งครรภ์ไม่พร้อม มีปัญหาหรือภาวะผิดปกติเมื่อแรกเกิด มีภาวะการเจ็บป่วยเรื้อรัง ภาวะบกพร่อง เป็นต้น

3.3.2) ด้านสุขภาพ โภชนาการและการพัฒนาการ

การสำรวจพัฒนาการเด็กปฐมวัยในปี พ.ศ. 2553 โดยสำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กล่าวว่าเด็กจำนวนมากยังมีพัฒนาการไม่สมวัย และไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการ ข้อมูลที่ว่า เด็กอายุ 1-3 ปี มีพัฒนาการรวมปกติ ร้อยละ 71.4 เด็กอายุ 4-5 ปี มีพัฒนาการรวมปกติ ร้อยละ 68.2 (อ้างอิงในสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556) นอกจากนี้ การรายงานสถานการณ์พัฒนาการเด็กปฐมวัยไทย (0-5 ปี) ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา พบว่า เด็กปฐมวัยประมาณร้อยละ 30 หรือ 1 ใน 3 ของเด็กเล็กในประเทศไทยมีพัฒนาการล่าช้า การมีพัฒนาการล่าช้าด้านภาษา ร้อยละ 20 ตามด้วยพัฒนาการทางปฏิภณไหวพริบและการเข้าสังคม อีกร้อยละ 5 ซึ่งพัฒนาการทั้ง 2 ด้านจะมีผลต่อระดับสติปัญญาส่งผลกระทบต่อเด็กกลุ่มนี้ในการเรียนรู้ทั้งด้านทักษะการอ่าน เขียน คิด คำนวณ และไอคิว (สุริยะเดช ตรีปাত্রี, ผู้อำนวยการ สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็ก อ้างถึงใน www.banmuang.co.th) นอกจากนี้ ข้อมูลจากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุขก็ระบุว่า สถานการณ์เด็กเกิดใหม่ ที่มีน้ำหนักแรกเกิดต่ำ (ต่ำกว่า 2,500 กรัม) ในปี พ.ศ. 2548 ตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ 11.2 มาในปี พ.ศ. 2552 ตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ 11.4 และแม้ข้อมูลการสำรวจด้านอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2538 – 2546 สำหรับภาวะทุพโภชนาการในเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี จะมีการปรับตัวดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จด้านโภชนาการสำหรับเด็กยังขาดความต่อเนื่อง การสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทยชี้ให้เห็นว่า เด็กที่อายุต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 9.3 มีน้ำหนักค่อนข้างต่ำกว่าเกณฑ์ ร้อยละ 11.9 ค่อนข้างเตี้ย ร้อยละ 0.4 จัดอยู่ในกลุ่มที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์อย่างรุนแรงและร้อยละ 1.9 อยู่ในภาวะแคระแกร็นมาก (www.unicef.org/thailand)

การดูแลสุขภาพ โภชนาการ และพัฒนาการของเด็กปฐมวัย จึงมีความเปราะบางในการที่เด็กจะขาดโอกาสในการมีสุขภาพที่ดี ไม่ได้รับโภชนาการที่เหมาะสม

สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตและการมีพัฒนาการเป็นไปตามช่วงวัย ในส่วนข้อมูลเชิงพื้นที่จากองค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัวนั้น ทิศทางความต้องการพัฒนาในส่วนสุขภาพ โภชนาการและพัฒนาการเด็กก็เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน โดยเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิฯได้ให้ข้อมูลว่า (เพ็ญวดี แสงจันทร์, 2557) แม่ส่วนใหญ่ในชุมชนแออัด ได้รับสารอาหารที่ไม่มีประโยชน์ต่อตนเองและลูก หรือร้ายกว่านั้น ส่วนหนึ่งติดสารเสพติด หรือสุราในเวลาว่าง ครั้นปัจจุบันมีแม่วัยเยาว์มากขึ้น แม่เหล่านี้อกจากการเรียนกลางคัน และไม่มีความพร้อม ขาดทักษะในการดูแลเด็กเล็ก เด็ก ๆ ได้รับสารอาหารไม่เป็นไปตามวัย เช่น ไม่ได้กินนมแม่ ต้องกินนมชงหวานชงน้ำร้อน เนื่องจากนมผงเด็กมีราคาค่อนข้างสูง บางรายกินนมกล่องทั้งที่อายุยังน้อยมาก บางรายกินน้ำผสมน้ำตาล หรือกินน้ำข้าว เป็นต้น

กรณีการเจ็บป่วยของเด็กเล็กนั้น ผู้ปกครองหรือผู้ใช้บริการจากมูลนิธิต่าง ๆ ได้กล่าวถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ต้องดูแลรับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรณีที่มีลูกเป็นเด็กพิเศษ เช่น เด็กพิการ เป็นต้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“...เรื่องยา คือ เรามี 30 บาท แต่มันไม่ครอบคลุมโรคบางโรค ยาบางตัวซึ่งเรา ก็ต้องยอมจ่ายยานอกบัญชีหลักเอง....ตอนนี้พวกข้าขึ้นทางเลือก ก็จะเป็นพวก อีสุกอีใส คือ ผู้ปกครองก็ต้องจ่ายเอง....คือ แบบหลัก ๆ แล้วอยากให้ช่วยเรื่อง สุขภาพสำหรับเด็กที่เป็นโรคประจำตัว เด็กพิการ เด็กภูมิแพ้.... ซึ่งจริง ๆ แล้ว ถ้าเป็นเด็ก ในส่วนของครอบครัว ผู้ปกครองที่เขาไม่มี เขาจะทำยังไง....” (ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากมูลนิธิดวงประทีป, 31 มกราคม 2557)

“....ตอนคลอดปกติ แต่ชักตอนห้าเดือนโดยไม่ทราบสาเหตุ....น้องต้องกินยา นอนโรงพยาบาลทุกเดือน....แม่มามูลนิธิฯ แต่ก่อนพาน้องไปโรงพยาบาล บอก ตรง ๆ นะคะ เสียค่ารถไป - กลับ ก็เกือบสามร้อย ไปอยู่ได้สามสิบนาทีก็นอนเสร็จ คือไม่ได้อะไร แล้วก็นั่งรถกลับบ้าน....น้องมียานอกบัญชี ที่ต้องใช้ กล่องเล็ก ๆ กล่องเดียวก็ประมาณพันกว่าบาทแล้ว....” (ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการ นาง ก(นามสมมติ)จากมูลนิธิเพื่อเด็กพิการ, 10 กุมภาพันธ์ 2557)



3.3.3) ด้านการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย

ประเทศไทย มีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งรูปแบบของบริการการศึกษาในระดับปฐมวัยมี 3 รูปแบบ คือ 1) ศูนย์เด็ก/สถานรับเลี้ยงเด็ก 2) ชั้นเรียนเด็กเล็ก 1 ปี และ 3) ชั้นอนุบาล 3-5 ปี (สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็กฯ, 2553) สำหรับการดูแลเด็กปฐมวัยในประเทศไทยนั้น พบว่า มีการลงทุนในกลุ่มนี้ค่อนข้างน้อย เพียงร้อยละ 12 หรือเฉลี่ยต่อหัวต่อคน 23,282 บาทต่อคนต่อปี ขณะที่การลงทุนในกลุ่มประถมศึกษาสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 54 หรือเฉลี่ย 37,194 บาทต่อคนต่อปี (ศุภสิทธิ์ พรหมนารุโณทัย, อ้างถึงใน www.banmuang.co.th)

นอกจากนี้ในด้านการศึกษาของกลุ่มคนจนยังมีน้อยกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้ดี ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า เด็กยากจนมีโอกาสด้านการศึกษาน้อยกว่า ทั้งการศึกษาในระดับเด็กเล็ก และโอกาสทางการศึกษาระดับสูงขึ้นไป เด็กก่อนวัยเรียน ที่มาจากครอบครัวที่จนที่สุด (poorest quintile) มีอัตราเข้าเรียนปฐมวัยร้อยละ 25 ในขณะที่เด็กที่มาจากครอบครัวรวยที่สุด (richest quintile) เข้าเรียนในระดับปฐมวัยถึงร้อยละ 78 (เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร, 2556)

ข้อมูลจากพ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลเด็กซึ่งเป็นผู้ให้บริการของมูลนิธิต่าง ๆ ที่เป็นองค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัวได้สะท้อนข้อมูลที่สุดอดคล้องในทิศทางเดียวกันว่า

“...ตั้งแต่แรกเกิดถึง 6 ขวบ ประมาณนั้น เด็กจะเริ่มเข้าเรียนแล้ว แต่ว่าบางคนพ่อแม่ไม่มีเงินพาลูกเข้าอนุบาล ลูกเขียนกอไก่ ไม่เป็นลัถตัว ต้องวิ่งเล่นอยู่อย่างนั้น พ่อแม่มีข้ออ้างว่าไม่มีตั้งค์พาลูกเรียน...เด็กที่เรียนพร้อมหลานที่ปู่เลี้ยงอยู่ทุกวันนี่ อายุ 12 ขวบ เพิ่งจะเรียน ป.2....” (ผู้ปกครอง/ผู้ให้บริการจากสหทัยมูลนิธิ, 21 กุมภาพันธ์ 2557)

“.....ก่อนหน้านั้นที่รัฐบาลมีการช่วยค่าชุดนักเรียนของเด็กโตใช้ใหม่ ประถมฯ ถึงมัธยมปลาย แต่ของเด็กเล็กจะไม่มี คือคุณต้องจ่ายเองทั้งหมด ค่าใช้จ่ายในส่วนของผู้เรียนเด็ก ไหนจะค่ารองเท้า ถุงเท้า คือเราเสียเหมือนเด็กโตทั้งหมด แต่เราไม่ได้รับตรงนั้น....” (ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการ จากมูลนิธิดวงประทีป, 31 มกราคม 2557)

แม้ว่านโยบายการศึกษาถ้วนหน้าในประเทศไทย นโยบายการศึกษาเรียนฟรี ขยายจากเดิม 12 ปี เป็น 15 ปี ในปี พ.ศ. 2552 ครอบคลุมเด็กตั้งแต่ก่อนวัยเรียนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ในกลุ่มเด็กสัญชาติไทย และเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย (เด็กไร้รัฐ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย และแรงงานข้ามชาติ) ซึ่งให้การช่วยเหลือ 5 ประเภท ได้แก่ 1) ค่าเล่าเรียน 2) ค่ารายวัน 3) อุปกรณ์การเรียน 4) เครื่องแบบนักเรียน และ 5) กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งส่งเสริมการปรับปรุงคุณภาพในกลุ่มนักเรียน (www.ilo.org/pulbns) แต่จะเห็นได้ว่า กลไกการดำเนินการตามนโยบายที่เกิดผลในทางปฏิบัติเพื่อให้การช่วยเหลือเรื่อง บริการทางการศึกษาแก่เด็กก่อนวัยเรียนนั้นยังไม่ครอบคลุม และยังไม่เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพด้านนโยบายฯ ที่ได้กำหนดไว้ มากกว่านั้น ข้อมูลจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ. อ้างถึงใน สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็กฯ, 2553) ระบุผลการประเมินการจัดการเรียนรู้อัตระดับปฐมวัยพบว่า เด็กในกรุงเทพฯและปริมณฑล มีโอกาสได้รับการศึกษาก่อนประถมศึกษาสูงกว่าเด็กในภาคอื่น ส่วนเด็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้มีโอกาสดำเนินการระดับก่อนประถมศึกษาที่ต่ำกว่าอัตรารวมของประเทศ โดยเฉพาะเด็กในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีโอกาสเข้ารับการศึกษาน้อยกว่าอัตรารวมของภาคใต้

การศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยในเรื่องของโอกาส บริการ และคุณภาพ ตลอดจนการลงทุนด้านการศึกษาในประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นโอกาสและความท้าทายในการจะพัฒนาให้มีการขยายการเข้าถึงในพื้นที่ที่มีความเปราะบาง รวมถึงพื้นที่ที่ยังมีบริการสำหรับเด็กเล็กอยู่น้อย การพัฒนาบริการต่าง ๆ ให้มีคุณภาพมากขึ้น โดยตัวเลขปี พ.ศ. 2554 คณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร และที่ปรึกษาโครงการพัฒนา



ฐานข้อมูลสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนระบบประกันโอกาสทางการศึกษาของ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน(สสค.) ระบุว่า มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งสิ้น 19,718 แห่ง เด็กปฐมวัย 911,143 คน และครูผู้ดูแลเด็ก 51,193 คน ครู/ผู้ดูแล 1 คน ต้องรับผิดชอบดูแลเด็กปฐมวัย 17 คน(www.banmuang.co.th, 2557) ซึ่งทำให้เห็นว่าการดูแลเด็กที่เป็นบริการในสถานรับเลี้ยงเด็ก(Child care)ก็ยังไม่ได้มาตรฐาน

ดังนั้น จากที่กล่าวมาในเรื่องของความเสี่ยงที่เด็กเล็กหรือปฐมวัยนี้เป็นกลุ่มเด็กที่เผชิญกับความเปราะบางทั้งในช่วงวัยที่ต้องการการดูแลที่ใกล้ชิดและเป็นไปอย่างเหมาะสม ความต้องการการเพิ่มโอกาสเพื่อให้ได้รับโภชนาการที่ดี มีการกระตุ้นพัฒนาการ อันมีผลต่อสุขภาพ สติปัญญา การเรียนรู้ และการพัฒนาทุกด้าน เด็กปฐมวัยทุกคนในประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพื่อเป็นหลักประกันในการอยู่ดีมีสุข และการสนองความต้องการการพัฒนาการตามช่วงวัย อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพบริบทของสังคม ครอบครัว และชุมชนทำให้การดูแลในเชิงสวัสดิการด้านเด็กยังติดขัดด้วยข้อจำกัดบางประการ เช่น โอกาสที่แตกต่างกันในการเข้าถึงบริการทางการศึกษา การจัดบริการทางการศึกษาที่ยังไม่ไปตามมาตรฐานเพื่อให้มีคุณภาพที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนี้ เรื่องของภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในปัจจุบัน ซึ่งผู้ปกครองต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ค่าครองชีพที่สูงในยุคปัจจุบันนั้นก็แตกต่างจากในอดีต ทำให้รายรับของครอบครัวไม่เพียงพอกับรายจ่าย มากกว่านั้น ค่าใช้จ่ายกรณีเด็กเจ็บป่วยรวมถึงค่าเดินทาง ค่ายานอกบัญชีหลัก การป่วยฉุกเฉิน ซึ่งจำเป็นต้องเข้ารับบริการจากคลินิกใกล้บ้าน แทนการไปพบแพทย์ที่โรงพยาบาลซึ่งอาจห่างไกล สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวยังเป็นความรับผิดชอบของครอบครัวแต่ละครอบครัว ซึ่งครอบครัวแต่ละครอบครัวมีความแตกต่างในศักยภาพ ความเข้มแข็งและการพึ่งตนเองได้ นั่นหมายถึง คุณภาพของการอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัยก็จะเป็นสิ่งที่ถูกกระทบกระเทือนตามมา

เนื่องจากเด็กปฐมวัยในแต่ละช่วง ซึ่งอาจแบ่งเป็น 3 ช่วง ได้แก่ วัยแรกเกิด - วัยทารกตอนต้น (0-18 เดือน) วัยทารกตอนปลาย (18 เดือน-3 ขวบ) และวัยเด็กตอนต้น (3-6 ขวบ) ตามหลักจิตวิทยาพัฒนาการ หรืออาจแบ่งเป็น 2 ช่วง ได้แก่ วัยทารก

(0-2 ขวบ) และวัยเด็กตอนต้น / วัยก่อนเข้าโรงเรียน (ประมาณ 2 ½ ขวบ – 6 ขวบ) (ศรีเรือน แก้วกังวาน, 2540) ซึ่งในช่วงของเด็กปฐมวัย สิ่งแวดล้อมที่ใกล้ชิดและสำคัญที่สุดในการดูแลอบรมเลี้ยงดูเด็ก คือ ครอบครัว ในหลายประเทศทั่วโลกจึงมีการมีนโยบายมาตรการและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการคุ้มครองทางสังคมแก่เด็กเล็กหรือเด็กปฐมวัย ในกรณีที่พ่อแม่หย่าร้างกันจนเหลือผู้ปกครองเพียงคนเดียว (Single-Parent Families) กรณีเด็กไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ แต่ผู้เลี้ยงดูเป็นปู่ ย่า ตา ยาย ทำให้เกิดข้อจำกัดบางประการในการเลี้ยงดู ดังนั้น จึงมีเรื่องของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (Child Support Grant) เพื่อช่วยเหลือครอบครัว ให้ครอบครัวสามารถดูแลเด็กให้ความอบอุ่นและส่งเสริมพัฒนาการตามช่วงวัยได้

4) การเปิดพื้นที่การขยายฐานการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็กในสังคมไทย

เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (Child Support Grant) เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการเด็กและครอบครัว โดยเป็นนโยบายการสนับสนุนครอบครัวให้สามารถดูแลเลี้ยงดูเด็กได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น การลดความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสและช่องทางการเข้าถึงบริการ สวัสดิการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งในรูปของตัวเงิน วัตถุ สิ่งของ และบริการอื่น ๆ ให้กับเด็กและครอบครัว แม้ว่าเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตรจะเป็นการให้ที่เป็น “ตัวเงิน” แต่เป้าหมายของเงินดังกล่าวเป็นไปเพื่อเพิ่มความสามารถของครอบครัวในการเลี้ยงดูเด็ก การรับรองสิทธิที่เด็กพึงได้รับ รวมถึงการคำนึงในหลากหลายของครอบครัวในสังคม ซึ่งครอบครัวแต่ละครอบครัวอาจความต้องการจำเป็นในการรับบริการที่แตกต่างกันไป เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตรโดยนัยยะของการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก จึงมิใช่การกล่าวถึง เรื่องเงิน เป็นเป้าหมายหลักแต่อย่างใดมากกว่านั้น กรณีของผู้รับเงินอุดหนุนฯ นี้ อาจจัดให้กับพ่อแม่ซึ่งเป็นผู้ดูแลเลี้ยงดูลูกเอง หรือหากผู้ดูแลเด็กเป็นปู่ ย่า ตา ยาย หรือผู้ดูแลเด็ก/ผู้ปกครองตามกฎหมายก็สามารถรับเงินอุดหนุนนี้ได้ผ่านการประเมินฯ ให้ได้เกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ (<http://www.humanservices.gov.au/spw>) หรือในบางประเทศมีการตราเป็น



กฎหมาย เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร นั้น การจ่ายค่าเลี้ยงดูบุตร (Child Support) เป็นมาตรการด้านสวัสดิการเด็กและครอบครัว โดยมีกฎหมายการจ่ายเงินค่าเลี้ยงดูบุตร (Child Support Act 1990) และมีกฎหมายใหม่ที่เรียกว่า Child Support, Pensions and Social Security Act 2000) เป็นต้น.

สำหรับสังคมไทย เรื่อง เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร ที่ปฏิบัติกันมานั้นมักเป็นส่วนของการดูแลรับผิดชอบบุตรโดยชายผู้เป็นบิดา (Private Child Support) ทั้งนี้ ค่าเลี้ยงดูบุตรกับการบังคับใช้ทางกฎหมายอาจกล่าวได้ว่าเป็นการตกลงหรือเจรจาระหว่างสามีภรรยา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่หากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องยื่นฟ้องเพื่อผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งมีระบบขั้นตอน และระยะเวลาที่ใช้รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามมา ผู้หญิงที่เป็นแม่ในหลาย ๆ ครอบครัวจึงเลือกที่จะไม่เข้าสู่กระบวนการดังกล่าว แต่เลือกที่จะกัดฟันต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เลี้ยงดูลูกด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานการณ์สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางสังคมอันส่งผลต่อครอบครัวและบุคคล ส่งผลให้ประชากรของประเทศไทยในอนาคตจะเป็นสังคมผู้สูงอายุ ดังนั้น เด็กปฐมวัยซึ่งนอกจากจะเป็นช่วงวัยทองขยายพัฒนาการแล้วยังเป็นกลุ่มวัยที่สังคมไทยจำเป็นต้องมีการลงทุนทางสังคมด้านเด็ก เพื่อมุ่งสู่การผลิตประชากรที่มีคุณภาพของสังคมไทยในอนาคต

การคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก ในเรื่องเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร เพื่อเป็นนโยบายการสนับสนุนครอบครัวในการทำบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของการอบรมบ่มเพาะเด็ก ซึ่งเปรียบได้ดัง *ต้นกล้า* ให้พัฒนาเติบโตใหญ่เป็นผู้ใหญ่ *ประดุจดั่งไม้ใหญ่* ที่มีรากแก้วที่แข็งแรง ลำต้นแตกใบกิ่งก้านสาขาให้ร่มเงาส่งเสริมความร่มเย็นเป็นสุขแก่สังคมไทยในอนาคตต่อไปได้นั้น จึงจำเป็นต้องมีการสร้างหลักประกันร่วมกันของคนในสังคมทุกภาคส่วน โดยเฉพาะบทบาทของภาครัฐในการอุดหนุนเด็ก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปิดพื้นที่การขยายฐานการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็กในสังคมไทย ทั้งนี้ประโยชน์ของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร อาจยกตัวอย่างบางกรณี ดังนี้

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการสนับสนุนทางสังคมเพื่อช่วยในการปรับตัวของแม่เลี้ยงเดี่ยวหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว ระบุว่า ปัญหาสำคัญอันดับต้นของกลุ่มตัวอย่างนี้ คือ ปัญหาด้าน

เศรษฐกิจ และ ระบุว่า ความต้องการของแม่วัยเยาว์นี้ คือ การได้เลี้ยงลูกให้ดีที่สุด โดยมีกรณีตัวอย่างการให้บริการเพื่อป้องกันการละทิ้งเด็กที่โรงพยาบาลสงขลา ฝ่ายสังคมสงเคราะห์ สามารถยุติการทิ้งเด็ก โดยการระดมทุนช่วยการเลี้ยงดูลูกของแม่วัยเยาว์ โดยมีบริการนมผง และบริการที่เป็นตัวเงิน คือ ค่าใช้จ่ายรายเดือน ๆ ละ 500 บาท เป็นกำลังใจให้แก่แม่วัยเยาว์ที่ยังไม่มีรายได้และแม่ที่ยากจน (ชัตติยา กรณสูตร และ ญัณฐิศา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2553) ซึ่งนอกจากงานวิจัยดังกล่าว ในส่วนเจ้าหน้าที่บุคลากรที่เปี่ยมด้วยประสบการณ์การทำงานในองค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัวมา ยาวนานได้ให้ข้อมูลและยกตัวอย่างของประโยชน์ที่กลุ่มครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยวจะได้รับ หากมีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (ปรับปรุงจาก ศุภอาภา องค์สกุล, 2557) เช่น

ก) เมื่อครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยว ผู้เป็นแม่อยู่ในช่วงการตั้งครรภ์และคลอดบุตร การมีที่พักระหว่างการตั้งครรภ์และหลังคลอดที่ปลอดภัย โดยเฉพาะหลังคลอดที่แม่ต้องเลี้ยงลูก ในระยะนี้ **เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร** จะช่วยให้แม่เลี้ยงลูกได้โดยมีภาวะความกดดันน้อยลงเพิ่มโอกาสในการที่เด็กจะได้รับการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพมากขึ้น

ข) ระยะหลังคลอด การดูแลลูกนั้น การจัดสวัสดิการให้มีสถานรับเลี้ยงเด็กที่มีคุณภาพ ให้ผู้หญิงที่เป็นแม่สามารถนำลูกมาฝากเลี้ยงได้ในตอนกลางวัน หรือช่วงที่แม่ทำงาน เด็กก็สามารถอยู่กับแม่ได้โดยไม่ต้องไปฝากไว้กับญาติหรือทิ้งไว้ในสถานสงเคราะห์ ซึ่ง **เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร** นี้ จะช่วยลดความเสี่ยงในการทอดทิ้งเด็ก หรือการที่เด็กไม่ได้อยู่กับแม่แต่ต้องไปอยู่กับผู้อื่น โดยการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการการรับฝากเลี้ยงเด็ก และเพิ่มโอกาสในการทำงานมีรายได้ของแม่ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัว

ค) ครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยว มีการทำบทบาทเป็นทั้งพ่อและแม่ อบรมเลี้ยงดูลูก ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำงานหารายได้จนเจือครอบครัว ซึ่งย่อมส่งผลในการเลี้ยงดูเด็กของครอบครัว เช่น การหยุดงานกรณีลูกป่วยไม่มีคนดูแล การพาลูกไปโรงพยาบาลซึ่งนอกจากค่ารักษาพยาบาลยังรวมค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ฯลฯ **เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร** การมีเงินสนับสนุนดังกล่าวจะช่วยเพิ่มโอกาสในการหาคนช่วยดูแลลูกยามป่วยไข้ หรือเพิ่มโอกาสในการใช้บริการคลินิกใกล้บ้าน เป็นต้น



บทส่งท้าย

บริบททางสังคมกับการพัฒนาคุณภาพประชากรนั้น นับได้ว่ามีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันในหลายมิติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกันในทางระนาบและแนวดิ่ง ดังนั้นในการสร้างหลักประกันการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก กรณี เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร เพื่อสนับสนุนการมีเด็กและครอบครัวที่เข้มแข็ง ซึ่งจะไปเสริมสร้างชุมชนและสังคมให้น่าอยู่ในทางกลับกันชุมชนและสังคมที่เป็นมิตรเอื้ออำนวยให้เด็กและครอบครัวได้มีโอกาสเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ต้องการจำเป็น ย่อมเป็นการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของเด็ก และครอบครัวอย่างยั่งยืนมีความสำคัญและเป็นประโยชน์สร้างความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงทางสังคม ตลอดจนความมั่นคงประเทศชาติต่อไป

ทั้งนี้ หลักการเหตุผลสำหรับความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมี การคุ้มครองทางสังคมด้านเด็กในสังคมไทย เรื่อง เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร อาจกล่าวสรุปได้ดังนี้

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights (UDHR) ซึ่งได้รับรองและประกาศโดยสมัชชาสหประชาชาติในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2491 (<http://www.nhrc.or.th>) ข้อ 16 (3) ครอบครัวเป็นหน่วยธรรมชาติ และหลักมูลของสังคม และมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากสังคมและรัฐ และ ข้อ 25 (2) มารดาและเด็กมีสิทธิที่จะรับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทั้งปวงไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกสมรส จะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน

2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี หลักการที่สำคัญเป็นสิทธิเด็กให้ได้มีชีวิตอยู่รอด ได้รับการพัฒนาตามช่วงวัย มีการมีส่วนร่วม และการปกป้องคุ้มครอง โดยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้ *ระลึกว่า* สหประชาชาติได้ประกาศในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ *เชื่อว่า* ครอบครัวในฐานะเป็นกลุ่มพื้นฐานของสังคม และเป็นสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ สำหรับการเจริญเติบโตและความอยู่ดีกินดีของสมาชิกทุกคน โดยเฉพาะเด็กควรจะต้องได้รับการคุ้มครองและการช่วยเหลือที่จำเป็นเพื่อที่จะสามารถมีความรับผิดชอบในชุมชนของตนได้อย่างเต็มที่ และ *ยอมรับ* ว่าเพื่อให้

เด็กพัฒนาบุคลิกภาพได้อย่างกลมกลืนและเต็มที่ เด็กควรจะได้เติบโตในสิ่งแวดล้อมของครอบครัว ในบรรยากาศแห่งความผาสุก ความรักและความเข้าใจ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติ, 2554)

3) สถานการณ์ข้อมูลทางประชากรศาสตร์ ระบุตัวเลขของประชากรวัยเด็กที่มีอัตราการเกิดน้อยลงในแต่ละปี และในทางตรงข้ามอัตราการเพิ่มของผู้สูงอายุมีมากขึ้น จำนวนเด็กปฐมวัยในปัจจุบันจึงจะเป็นประชากรที่สำคัญมากในอนาคต เนื่องจากเด็กวันนี้คือผู้ใหญ่ในวันหน้า ประชากรกลุ่มนี้จะเติบโตเป็นกลุ่มวัยแรงงานที่แบกรับภาระการดูแลของผู้สูงอายุสองรุ่น (รุ่นพ่อแม่ และรุ่นปู่-ย่า ตา-ยาย) กลุ่มคนเหล่านี้จะมีคุณภาพหรือด้อยคุณภาพจึงอาจไม่ใช่ความรับผิดชอบของแต่ละครอบครัวอีกต่อไป หากแต่รัฐบาลและสังคมไทยจำเป็นต้องมีการลงทุนให้การดูแลเพื่อการพัฒนาให้เกิดประชากรที่มีคุณภาพของสังคม

4) รูปแบบและลักษณะของครอบครัวไทยในปัจจุบันมีความหลากหลาย โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของกลุ่มครอบครัวที่มีเงื่อนไข/ข้อจำกัดทางทรัพยากรบางประการที่อาจมีผลต่อการเลี้ยงดูเด็ก เช่น ครอบครัวพ่อหรือแม่คนเดียว/พ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว (Single Parent Families) ครอบครัวข้ามรุ่นที่มีผู้สูงอายุอยู่กับเด็ก และครอบครัวย้ายถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ ครอบครัวยังได้รับผลกระทบที่ก่อให้เกิดอันตราย ความเสี่ยงต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุข และความมั่นคงของครอบครัว ในลักษณะที่หลากหลาย เช่น การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ วิกฤติเศรษฐกิจ ความรุนแรงการเมือง การอพยพย้ายถิ่น การหย่าร้าง และการละเมิดสิทธิของครอบครัว เป็นต้น

5) งานวิจัยและเอกสารทางวิชาการของหลายประเทศ ได้อ้างถึงข้อค้นพบของการลงทุนที่คุ้มค่าสำหรับเด็กปฐมวัย และตามทฤษฎีทุนมนุษย์ (www.econ.tu.ac.th, 2554) ได้ระบุว่า เด็กเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่สามารถเป็นที่พึ่งและเป็นหลักประกันให้พ่อแม่ซึ่งแก่เฒ่า เป็นหลักประกันในชีวิตให้พ่อแม่ เลี้ยงดูผู้สูงอายุ ดูแลสุขภาพและอื่น ๆ ทฤษฎีทุนมนุษย์ตั้งข้อสันนิษฐานว่าพ่อแม่ยอมสละทรัพยากรและเวลาที่มีจำกัดเพื่อบำรุงและเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่วัยทารกจนกระทั่งถึงเยาวชน



และเป็นผู้ใหญ่ เป็นการลงทุนที่ให้ผลประโยชน์ในระยะยาวอย่างคุ้มค่า อย่างไรก็ตาม ความสามารถของแต่ละครัวเรือนที่จะลงทุนในตัวเด็กแตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การเลี้ยงดูเด็กจึงต้องการนโยบายสนับสนุนครอบครัว เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กจึงเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม มากกว่านั้น คือ ลดความเสี่ยงการเกิดวิกฤติปัญหาของเด็กและครอบครัว และยังเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์และบริการต่าง ๆ ของเด็กและครอบครัว

6) การเริ่มต้นที่เด็กปฐมวัย เนื่องจากการค้นคว้าแหล่งข้อมูลเอกสาร และงานวิจัยต่าง ๆ รวมถึงแหล่งข้อมูลบุคคลครอบครัว คือ ผู้ปกครอง/ผู้ให้บริการจากองค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัว ในครั้งนี้ พบว่าบริการสวัสดิการต่าง ๆ สำหรับเด็กปฐมวัยหรือก่อนวัยเรียนนั้นมีอยู่น้อยเมื่อเปรียบ เทียบกับเด็กวัยเรียนที่เข้าสู่ระบบโรงเรียน ซึ่งก็จะมีบริการสวัสดิการต่าง ๆ เช่น นมโรงเรียน รถรับ-ส่ง และอุปกรณ์การเรียน เป็นต้น มากกว่านั้น เด็กปฐมวัยเป็นวัยที่พึ่งพิงสูง เนื่องจากยังไม่สามารถช่วยเหลือดูแลตัวเองได้ ซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากเด็กวัยอื่น และวัยนี้เป็นช่วงวัยทองของพัฒนาการดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งข้อมูลสถานการณ์ที่เกี่ยวกับเด็กปฐมวัย ทำให้เห็นว่าสังคมไทยในปัจจุบันเด็กกลุ่มนี้เผชิญกับความเสี่ยง และปัญหาด้านต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อพัฒนาการการเรียนรู้ สติปัญญา สุขภาพและความสามารถที่อาจกล่าวได้ว่าไม่เป็นไปตามมาตรฐานการเลี้ยงดูขั้นต่ำ จึงเป็นความชอบธรรมที่สังคม โดยเฉพาะภาครัฐจะได้มีการทบทวนและลงทุนด้านเด็ก โดยการจัดเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตรเพื่อเป็นการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มเด็กปฐมวัย

7) ประเทศไทยมีนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยฉบับแรก ปี พ.ศ. 2550 – 2559 และมีรายงานการติดตามแบบประเมินผลนโยบายฯ ในช่วงครึ่งแรก พ.ศ. 2550 – 2555 ข้อที่น่าสังเกตที่ระบุในเอกสารดังกล่าว คือ การทำงานมาตรการเชิงเดี่ยว แต่ละหน่วยงานบรรลุเป้าประสงค์ได้เบ็ดเสร็จในหน่วยงานตัวเอง แต่มาตรการที่เป็นการทำงาน เชิงระบบและอาศัยการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายยังต้องเร่งรัดการทำงาน พัฒนาระบบการทำงานต่อไป (<http://www.onec.go.th>) ซึ่งปัจจุบันนี้ ประเทศไทยมี

หน่วยงาน/องค์กร รวมถึงภาคประชาชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยมากมาย รวมถึงนโยบายๆ ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ หลายฉบับ เช่น นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยฯ (พ.ศ. 2550 – 2559) นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาเด็กตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (พ.ศ. 2550 – 2559) และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550) เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การทำงานอย่างเป็นระบบ จึงควรมีการพิจารณาความเชื่อมโยงสัมพันธ์จัดระบบทั้งในระดับนโยบาย และปฏิบัติการ โดยน่านโยบาย เรื่อง เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร มาเป็นส่วนเติมเต็มที่สำคัญในการสนับสนุนครอบครัว ชุมชนและสังคมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กอย่างยั่งยืนต่อไป

รายการอ้างอิง

- กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดชุลย์. (2554). *เอกสารคำสอน วิชา สด.632 นโยบายสวัสดิการสังคมเปรียบเทียบ เรื่อง นโยบายสวัสดิการครอบครัวใน 10 ประเทศ*. กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ขัตติยา กรรณสูต และ ญัฐธิดา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดปัญหาแม่วัยเยาว์ และการสนับสนุนทางสังคมเพื่อการปรับตัวของแม่วัยเยาว์. *วารสารสังคมวิวัฒน์*. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 (กันยายน – ธันวาคม 2553).
- คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติ, ผู้แต่ง. กระทรวงการต่างประเทศ, ผู้แปล. (2544). *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : หจก.แสงเทียนการพิมพ์.



ธนานันท์ บัวทอง และ วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2555). *การคำนวณข้อมูลการสำรวจภาวะสังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือน NSO ปี 2533 และ 2552*. ในเอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ครอบครัวยุคใหม่กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ณ โรงแรมรอยัลปริ้นเซส กรุงเทพฯ วันที่ 28 พฤษภาคม 2557.

เพ็ญวดี แสงจันทร์. (2556). *ความสำคัญของการพัฒนาเด็กและชุมชน*. ข้อเขียนเพื่อเตรียมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก ครั้งที่ 1 : มองอนาคตเด็กทุกคน เพื่อชนทุกระดับ ณ หอจดหมายเหตุ พุทธทาส. วันที่ 19 พฤศจิกายน 2556.

มาลี จิรวัดนานนท์. (2551). *แนวทางการส่งเสริมการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวพ่อแม่คนเดียว*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นโท สาขาวิชาพัฒนศึกษา, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัชนิกร โชติชัยสถิตย์. (2545). *มาตรการและกลไกทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดสวัสดิการครอบครัวและสังคม*. ใน *ประมวลสาระชุดวิชา สวัสดิการครอบครัวและสังคม*. หน่วยที่ 4-9. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ศุภลักษณ์ พงษ์พิงศ์สิทธิ์. (2537). *สุขภาพจิตและพฤติกรรมทางการเรียนรู้ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นที่มาจากครอบครัวหย่าร้าง : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภาภา อังศ์สกุล. (2556). *แนวคิดเรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย*. ข้อเขียนเพื่อเตรียมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยกับการคุ้มครองทางสังคมด้านเด็ก ครั้งที่ 1 : มองอนาคตเด็กทุกคนเพื่อชนทุกระดับ ณ หอจดหมายเหตุ พุทธทาส. วันที่ 19 พฤศจิกายน 2556.

ศรีเรือน แก้วกังวาล. (2540). *จิตวิทยาพัฒนาการทุกช่วงวัย*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2552). ระบบกฎหมายไทยและสถานะแม่เลี้ยงเดี่ยว. ใน *เป็นพ่อแม่หลังชีวิตคู่แยกทาง : มุมมองด้านกฎหมาย มิติหญิงชายและวาทกรรม*.
เชียงใหม่ : วนิดาการพิมพ์.

สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2556). *แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด ถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1) ตามนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2555-2559*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : พรักหวานกราฟฟิก จำกัด.

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ (สท.). (2553). *รายงานการพัฒนาเด็กและเยาวชนปี 2552*. กรุงเทพฯ : พรักหวานกราฟฟิก จำกัด.

เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ. *การพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัย กับ การคุ้มครองทางสังคมแก่เด็ก ครั้งที่ 2*. (โอกาสการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย : เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร) ณ ห้องประชุมจุมภฏพันธ์ทิพย์ ชั้น 4 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วันที่ 9 มกราคม 2557.

เอกสารประกอบการอบรมสัมมนา เรื่อง *เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร : แนวคิดและทิศทางในอนาคต*. ณ โรงแรมสุโกศล. วันที่ 28 มกราคม 2557.

เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร. *เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร ทำไมจึงสำคัญและมีความจำเป็น*. ณ ห้องประชุม 103 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันที่ 23 มกราคม 2556.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

<http://apps.qlf.or.th>. *โอบามาประกาศการลงทุนในเด็กปฐมวัยเป็นวาระแห่งชาติ*. เข้าถึง วันที่ 21 มีนาคม 2557.



- <http://www.banmuang.co.th>. สาธารณสุขเปิดสถานการณเด็กปฐมวัย 1 ใน 3 พัฒนาการล่าช้าส่งผลไอคิว (IQ) มีโอกาสลดน้อย. เข้าถึง วันที่ 26 มีนาคม 2557.
- <http://www.ilo.org/publns>. การประเมินการคุ้มครองทางสังคมจากการปรึกษาหารือระดับชาติเพื่อก้าวสู่ฐานการคุ้มครองทางสังคม ภายใต้บริบทของประเทศไทย. เข้าถึง วันที่ 31 มีนาคม 2557.
- <http://www.econ.tu.ac.th>. การลงทุนในเด็กของครัวเรือนไทย. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, เอกสารการสัมมนา, วันที่ 27 มิถุนายน 2554. เข้าถึง วันที่ 2 พฤษภาคม 2557.
- <http://www.nhrc.or.th>. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. เข้าถึงวันที่ 12 มิถุนายน 2550.
- <http://www.midnight.univ.org>. แม่เลี้ยงเดี่ยวโดดเดี่ยว (Lonely Mom). เข้าถึง วันที่ 20 พฤษภาคม 2557.
- <http://www.onec.go.th/onec>. สำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาการเรียนรู้บทความทางวิชาการ 4. เข้าถึง วันที่ 2 เมษายน 2557.
- <http://www.prachachat.net/news>. โอบามาประกาศวาระแห่งชาติ “การลงทุนในเด็กปฐมวัย”. เข้าถึง วันที่ 21 มีนาคม 2557.
- <http://www.unicef.org/thailand>. การวิเคราะห์สถานการณ์เด็กและสตรี พ.ศ. 2559. เข้าถึง วันที่ 31 มีนาคม 2557.
- <http://witayakornclub.wordpress.com>. แนวโน้มของประเทศไทย และสรุปแนวทางการปฏิรูปการจัดการศึกษา. เข้าถึง วันที่ 21 เมษายน 2557.
- การประชุมกลุ่มผู้ปกครอง/ผู้ให้บริการองค์กรสวัสดิการเด็กและครอบครัว จำนวน 6 แห่ง.

ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากมูลนิธิดวงประทีป. ประชุมกลุ่มสนทนา, วันที่ 31 มกราคม 2557.

ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากมูลนิธิเด็กอ่อนในสลัมฯ. ประชุมกลุ่มสนทนา, วันที่ 29 มกราคม 2557.

ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก. ประชุมกลุ่มสนทนา, วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557.

ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากมูลนิธิเพื่อเด็กพิการ. ประชุมกลุ่มสนทนา, วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2557.

ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากมูลนิธิส่งเสริมการพัฒนาบุคคล. ประชุมกลุ่มสนทนา, วันที่ 30 มกราคม 2557.

ผู้ปกครอง/ผู้ใช้บริการจากสหทัยมูลนิธิ. ประชุมกลุ่มสนทนา, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2557.



การดูแลผู้สูงอายุในปริณทลส่วนตัวและสาธารณะ

วรรณลักษณ์ เมียนเกิด¹

ศาสตราจารย์ศศิพัฒน์ ยอดเพชร²

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกษม เพ็ญภินันท์³

บทคัดย่อ

การปฏิบัติการดูแลผู้สูงอายุเป็นปฏิบัติการของการช่วยเหลือ เกื้อกูลผู้สูงอายุทั้งในปริณทล ส่วนตัว และสาธารณะทั้งนี้ “บ้าน” ถูกมองว่าเป็นพื้นที่ “ส่วนตัว” สำหรับดูแลผู้สูงอายุ แต่เมื่อบ้านถูกปรับเปลี่ยนความหมายที่ตรงไว้แค่ความเป็นส่วนตัว กลายเป็นพื้นที่ทางสังคมจึงเป็นกลไกให้ความเป็นสาธารณะสามารถเข้ามาในบ้านเพื่อนำไปสู่การจัดการดูแลผู้สูงอายุในลักษณะการช่วยเหลือ ค้ำครองผู้สูงอายุให้ได้รับบริการตามสิทธิที่สมควรได้รับ และตามหลักมนุษยธรรม โดยความเป็นสาธารณะนี้เองที่ทำให้สถาบันทางสังคม ผู้ปฏิบัติงานในชุมชนไปให้การช่วยเหลือที่บ้าน ทำให้บ้านซึ่งเดิมเป็นปริณทลส่วนตัวได้ขยายไปสู่ความปริณทลสาธารณะ แม้บ้านจะถูกปรับเปลี่ยนความหมาย แต่ยังคงสภาพเป็นพื้นที่ส่วนตัวสำหรับผู้สูงอายุอยู่นั้นเองอย่างไรก็ตาม การดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว ชุมชน และสถาบันทางสังคมต่างมีบทบาทหนุนเสริมเพื่อดูแลผู้สูงอายุซึ่งกันและกัน การดูแลในครอบครัวซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ส่วนตัว และการร่วมดูแลจากคนในชุมชนอันเป็นการนำความเป็นสาธารณะเข้ามาในบ้านทำให้ทั้งปริณทลส่วนตัวและสาธารณะเชื่อมโยงอย่างกลมกลืนกัน

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2557 และอาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเรื่อง “การปฏิบัติการดูแล และคุณค่าทางจริยธรรมในการดูแลผู้สูงอายุตำบลบางสีทอง”

² อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำสำคัญ: ผู้สูงอายุ, ปริณพทล, ส่วนตัว, สาธารณะ

Abstract

Elderly care practice is supporting care for elder people both in private and public spheres. Previously, house was identified as private space for caring elder. Once its meaning was shifted from private to be social space, it was mechanism that allowed public affairs to managing elderly care in their own houses by supporting and protecting them to get services they deserved according to humanitarian principles. These public affairs encourage social institute to send community officers supporting elder people at their houses. This process expands meaning of “house” from private to public sphere. House is adjusted its meaning, even though, it is still private space for the Elderly. However, caring elder people in families also gets supporting from communities and social institutes. Both family and public care are linked harmoniously and cause private and public spheres harmonize together.

Key Words: Elderly, Sphere, Private, Public



บทนำ

การดูแลเป็นปฏิบัติการ หรือการดำเนินการผ่านชุดของกิจกรรม ที่มีลักษณะของการให้ความช่วยเหลือบุคคล ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม อันเป็นกระบวนการส่งเสริมให้บุคคลดำเนินชีวิตในสังคมได้ นอกจากนี้ การดูแลยังหมายรวมถึงการให้ความสนใจและห่วงใยผู้ที่ต้องพึ่งพิง ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของบุคคล 2 ฝ่าย คือ ผู้ให้และผู้รับการดูแล นอกจากนี้ มีการให้ความหมายการดูแลในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับอารมณ์ความรู้สึก เช่น Virginia Held (2006, pp. 30-31) ให้ความหมายว่าการดูแลเป็นการเชื่อมโยงคน 2 คนด้วยอารมณ์ความรู้สึกของความอาทร และเอาใจใส่ ดังนั้น การปฏิบัติการดูแล ถือเป็นแบบแผนของกิจกรรมที่ถูกออกแบบไว้อย่างดี และมีชุดของกิจกรรมที่ต้องกระทำในชีวิตประจำวันพฤติกรรมหรือพิธีกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ชีวิตทางสังคม จะทำให้เห็นการกระทำและการมีปฏิสัมพันธ์กันในชีวิตประจำวันของคนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในสังคม เช่น การดูแลผู้ป่วยทางจิต การดูแลและคุ้มครองเด็ก การดูแลคนพิการ เป็นต้น ในงานวิจัยนี้ผู้ศึกษาเน้นไปที่ปฏิบัติการของการดูแลผู้สูงอายุเป็นสำคัญ

การดูแลเป็นจารีตปฏิบัติที่ส่งต่อกันมาอย่างต่อเนื่อง เป็นแบบแผนที่สั่งสมกันมา และทำให้เราเรียนรู้ เข้าใจ และยอมรับการปฏิบัติที่มีต่อผู้สูงอายุในวันนี้ หากพิจารณาการดูแลผู้สูงอายุเราจะเห็นชุดของปฏิบัติการจำนวนมาก เช่น การดูแลอนามัยส่วนบุคคล เรื่องอาหาร ยารักษาโรค การขับถ่าย เป็นต้น รวมทั้งบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการดูแลอย่างหลากหลาย ได้แก่ สมาชิกในครอบครัว ญาติ เพื่อนบ้าน นักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รวมไปถึงนักการเมืองท้องถิ่นหรือแม้กระทั่งระดับชาติ หากพิจารณาทางปรัชญาและสังคมศาสตร์ได้แบ่งการดูแลออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ปริณพลส่วนตัว (privatesphere) และสาธารณะ (public sphere) คำว่า“ปริณพล” สามารถบ่งบอกถึงสภาวะนามธรรม เช่น ความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับการดูแล หรือสัมพันธ์ภาพที่เกิดขึ้นในบริบทของการดูแล มีความเชื่อมโยงกับ “พื้นที่” ในลักษณะของการดำเนินกิจกรรม หรือสถานที่ที่สามารถแสดงออกในสิ่งที่เป็นการดูแลอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างไรทั้งนี้ พื้นที่ในการดูแลที่เป็น

รูปธรรมคือ พื้นที่ทางกายภาพ พื้นที่ทางสังคม หากพิจารณาประเด็นการดูแลภายใต้บริบทเชิงพื้นที่ทางกายภาพนั้น เราเห็นภาพที่ชัดเจนจากพฤติกรรมของการใช้พื้นที่ เช่น การจัดบ้านเพื่อช่วยให้ผู้สูงอายุดำเนินชีวิตอย่างสะดวกสบาย การปรนนิบัติสำหรับผู้สูงอายุ การฟื้นฟูสมรรถภาพทางกายที่ศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ หรือการเข้าไปดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน โดยกลุ่มนักศึกษาชีพ เพื่อนบ้าน และอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

นอกเหนือไปจากการกำหนดพื้นที่ และกิจกรรมในแต่ละพื้นที่แล้ว ยังหมายรวมถึงการเห็นบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในแต่ละปริมณฑลด้วย เช่น การดูแลในปริมณฑลส่วนตัว ประกอบด้วยสมาชิกในครอบครัวที่รับบทบาทเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนใหญ่มีความเกี่ยวพันกันทางสายเลือดทั้งทางตรงและทางอ้อม มีคนหลายช่วงวัยที่ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวของตนเอง ทั้งสมาชิกในวัยเด็ก เช่น หลาน หลานวัยผู้ใหญ่ เช่น บุตร ญาติ หรือแม้แต่สมาชิกสูงวัย (พี่ของผู้สูงอายุ) ทั้งผู้ชายและผู้หญิง อาจเป็นคู่สมรสของผู้สูงอายุ และขีดเส้นแบ่งว่าการดูแลผู้สูงอายุอยู่ในปริมณฑลสาธารณะ คือ การมีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีหน้าที่ให้บริการผู้สูงอายุ ดังนั้น การแบ่งระหว่างปริมณฑลส่วนตัวและสาธารณะจึงเป็นการกีดกันมิให้บุคคลที่อยู่ในชุมชน หรือรัฐเข้ามามีส่วนในการร่วมรับผิดชอบเข้ามาในปริมณฑลส่วนตัว ซึ่งอาจส่งผลกระทบในหลายแง่มุมได้แก่ เมื่อเกิดการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวก็มองว่าเป็นเรื่องของ “ครอบครัว” ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว หรือแม้แต่ในปริมณฑลส่วนตัวหากไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ ก็จะไปปิดปัญหาและหาทางออกด้วยตนเอง ซึ่งอาจเป็นภาระที่เหน็ดเหนื่อยจนก่อให้เกิดความเครียดและอาจนำไปสู่ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุในที่สุด

ในบทความนี้ ผู้เขียนต้องการนำเสนอมุมมองเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุในปริมณฑลส่วนตัวและสาธารณะว่าทั้ง 2 พื้นที่มีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน แต่ในขณะเดียวกันการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวและการดูแลในชุมชนมีความเชื่อมโยงกันเนื่องจากทั้ง 2 ส่วนมีส่วนในการเกื้อหนุนให้เกิดการดูแลผู้สูงอายุที่ดีขึ้นได้



1. ปริมาณส่วนตัวและสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุ

ผู้เขียนสนใจว่า “ปริมาณ” ซึ่งบ่งบอกถึงสถานะนามธรรม เช่น ความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับการดูแล หรือสัมพันธ์ภาพที่เกิดขึ้นในบริบทของการดูแลมีความเชื่อมโยงกับ “พื้นที่” ในลักษณะของการดำเนินกิจกรรม หรือสถานที่ที่สามารถแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในพื้นที่บ้าน ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่มีความรู้สึกเป็นส่วนตัว และการใช้พื้นที่ชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งถือว่ามีความรู้สึกเป็นส่วนร่วม หรือความเป็นสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 บ้านและความเป็นส่วนตัว

“บ้าน” เป็นจุดเริ่มการทำความเข้าใจปฏิบัติการดูแลในชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ ผู้ดูแลใน “บ้าน” สามารถกระทำ/ปรนนิบัติดูแลผู้สูงอายุซึ่งมีนัยสัมพันธ์กับช่วงเวลาในการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุในแต่ละวัน ได้แก่ การตื่น การกิน การนอน การทำกิจกรรมพบปะพูดคุยกันของสมาชิกในบ้าน ทำให้เห็นเส้นทางชีวิตของผู้ดูแลและผู้สูงอายุ หรือสมาชิกอื่น ๆ ในครอบครัวจนเกิดเป็นความเข้าใจในความสัมพันธ์ของกันและกันของสมาชิกในครอบครัวและการใช้เวลาที่ของสมาชิกในครอบครัวที่มีผู้สูงอายุเป็นจุดศูนย์กลาง พื้นที่ในบ้านนอกจากจะเป็นแหล่งที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ยังถือเป็นพื้นที่ที่ผู้สูงอายุจะสามารถใช้ชีวิตร่วมกันกับสมาชิกในครอบครัว กิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุในบ้านสามารถสะท้อนความเป็นส่วนตัวของผู้สูงอายุและผู้ดูแลจากบุคคลภายนอก ผู้ดูแลจึงมีอิสระในการดูแลผู้สูงอายุตามวิธีคิด วิธีปฏิบัติของตนเอง โดยไม่ต้องกังวลว่าจะมีคนคอยจับจ้อง ดังที่สายพิน ศุพุทรมงคล (2555, น. 123) เสนอไว้ในเรื่อง “บ้านและเรื่องในบ้าน” ว่า เมื่ออยู่ในครอบครัว เรารู้สึกผ่อนคลาย ปลอดภัย ไม่ต้องระมัดระวัง ต่างจากการอยู่กับคนนอกครอบครัว การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวจึงเป็นกิริยาและปฏิกริยาที่เกิดขึ้นเพราะความรัก ความใกล้ชิด เพราะความเคยชินจากการอยู่ร่วมกัน และความสัมพันธ์ในครอบครัวจึงเป็นประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน

ในบริบทของการ “ดูแลผู้สูงอายุ” พื้นที่ในบ้านสัมพันธ์กับการจัดการร่างกายของผู้สูงอายุ และการใช้เวลาในการดูแลผู้สูงอายุ ผู้ดูแลจึงเป็นบุคคลสำคัญที่มีสิทธิในการ

กำหนดตำแหน่งแห่งที่ของผู้สูงอายุที่ตนดูแล หรือผู้ดูแลบางคนได้รับมอบสิทธิในการตัดสินใจจากสมาชิกในครอบครัวในการกำหนดอาณาบริเวณที่เป็นพื้นที่การผู้ดูแล และวิธีคิด วิธีปฏิบัติต่อผู้สูงอายุตามศักยภาพของตน ดังนั้น ผู้ดูแลจะรับรู้ และตระหนักว่าตนมีบทบาทเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงภายในบ้าน การเลือกว่าจะใช้พื้นที่ภายในบ้านอย่างไร ในการวางเตียงนอน จุดที่ผู้สูงอายุจะทานข้าว (กรณีที่สามารถเคลื่อนไหวได้บ้าง จะพวยไปนั่งที่โต๊ะสำหรับทานข้าว) หรือกรณีผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ นอนติดเตียง ผู้ดูแลจะกำหนดให้ผู้สูงอายุทานข้าวบนเตียง หากผู้สูงอายุยังสามารถสื่อสารได้ หรือเคลื่อนไหวได้บ้างจะร่วมกันคิดกับผู้ดูแลว่าจะใช้พื้นที่ตามที่ต้องการด้วย เช่น เลือกว่าจะนั่งเล่นมุมใด มุมเดินออกกำลังกายจะเป็นส่วนไหน

นอกจากนี้ ผู้ดูแลคำนึงว่าพื้นที่ในการดูแลควรมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เช่นการจัดที่นั่งนอน หรือห้องพักควรมีอากาศถ่ายเทดี มีอุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น โต๊ะหัวเตียง เก้าอี้นั่งข้างเตียง เตียงนอนที่ไม่สูง หรือปูที่นอนบนพื้น ห้องนอนอยู่บริเวณชั้นล่าง และอยู่ใกล้ห้องน้ำสภาพแวดล้อมที่ดีช่วยให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดีขึ้น อารมณ์แจ่มใส ผู้สูงอายุส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่กับบ้านของตนเอง เพราะความเคยชิน และรู้สึกอบอุ่นใจ เนื่องจากเป็นสถานที่ ๆ คุ่นเคย หากบ้านซึ่งเดิมคุ่นเคย แต่ไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระ เพราะความเจ็บป่วยจนไม่สามารถใช้พื้นที่ได้เช่นเดิม ก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับการเคลื่อนไหวของผู้สูงอายุ ดังเช่นห้องน้ำห้องส้วมนั้นมักจะอยู่ในตัวบ้าน หรือไม่ไกลจากตัวบ้านนัก พื้นห้องน้ำก็เป็นพื้นปูนหยาบ ๆ บางบ้าน อาจทำราวจับในห้องน้ำให้อย่างแข็งแรง บางบ้านที่มีผู้สูงอายุช่วยตนเองไม่ได้จะดัดแปลงอุปกรณ์สำหรับการขับถ่าย เช่น เจาะลงน้ำ และนำผ้าซักโครกมาสวม ทำให้ผู้สูงอายุไม่ต้องลำบากไปห้องน้ำไกล ๆ สมาชิกครอบครัวบางรายปุกระเบื่องกันสิ้น เพื่อความปลอดภัยของผู้สูงอายุ และให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกในการใช้ห้องน้ำห้องส้วม เช่น จัดให้มีพื้นหยาบกันลื่น มีราวจับเวลาเข้าห้องน้ำ

ทั้งนี้ ความสามารถในการจัดการพื้นที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสนใจของผู้ดูแล หรือความห่วงใยต่อผู้สูงอายุ วิธีคิดถึงหลักการดูแล



และคุณธรรมในตัวผู้ดูแล เช่น กรณีที่จัดการให้ผู้สูงอายุได้รับความสะดวกจากการลุกหรือนั่ง จึงซื้อเตียงพยาบาล การปรับพื้นที่ที่มีบันไดให้มีทางลาดกรณีที่ไม่ปรับพื้นที่ก็ต้องใช้ความระมัดระวังในการเคลื่อนไหว โดยการพุงผู้สูงอายุขึ้น ลงบันได ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่าผู้ดูแลที่มีฐานะจะสามารถจัดการพื้นที่ได้ดีกว่าผู้ดูแลที่มีฐานะปานกลาง หรือยากจน

ผู้สูงอายุเกือบทั้งหมดไม่ได้มีห้องส่วนตัวของตนเองเพียงแต่จัดพื้นที่เฉพาะผู้สูงอายุจะเป็นชั้นล่าง หรือบริเวณลานโล่งที่สามารถวางเตียง หรือพุกสำหรับผู้สูงอายุนั่ง แต่ก็มีฉากกั้น หรือที่บังสายตา กรณีที่มีแขกมาที่บ้าน ประเด็นที่ผู้สูงอายุไม่มีพื้นที่ส่วนตัวนี้เองทำให้กระบวนการของการดูแลเกิดขึ้นและพื้นที่นี้เองถูกเรียกว่า “พื้นที่ทางสังคม” หมายความว่าผู้สูงอายุอยู่ในพื้นที่ที่ทุกคนสามารถแลเห็นได้ การที่สมาชิกทุกคนแลเห็นผู้สูงอายุ จึงเกิดความรู้สึกแห่งความอาทร ความเอาใจใส่จากลูกหลานเกิดขึ้น นั่นคือการที่ทุกคนสามารถเห็นว่าผู้สูงอายุทำอะไร จะเกิดอันตรายหรือไม่ ดังนั้น แม้ตัวพื้นที่เองจะไม่ใช้พื้นที่ที่เป็นส่วนตัวสำหรับผู้สูงอายุ แต่ผู้สูงอายุยังมีความรู้สึกเป็นส่วนตัวอยู่เพราะอย่างน้อยผู้สูงอายุก็อาศัยอยู่ในบ้านซึ่งเป็นสถานที่ที่ตนเองคุ้นเคย และมีสมาชิกในครอบครัวที่มีความสนิทสนม ห่วงใย ช่วยเหลือกันตลอดเวลา

ปฏิบัติการของการดูแลผู้สูงอายุในชีวิตประจำวันของผู้ดูแลทำให้เกิดการใช้ชีวิตร่วมกันของสมาชิกภายในบ้าน การที่ต่างคนต่างช่วยเหลือกันดูแลผู้สูงอายุเท่ากันว่าเป็นการ “ผลิตซ้ำ” พฤติกรรมและปฏิบัติการของการดูแลผู้สูงอายุให้ปรากฏขึ้น สมาชิกในครอบครัวรู้ว่าต้องปฏิบัติต่อพ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ของตน ในพื้นที่ที่ถูกจัดแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ และรู้ว่าตำแหน่งแห่งที่ของสิ่งต่าง ๆ นั้นทำให้กระบวนการของการดูแลดำเนินต่อไป เท่ากับว่าพื้นที่ได้ถูกจัดระเบียบเพื่อให้เหมาะสมกับการดูแลผู้สูงอายุในแต่ละโอกาส สอดคล้องกับความคิดของ ไพโรจน์ คงทวีศักดิ์ (2543, น. 59, อ้างจาก Castells, 1999, p. 411) นำเสนอว่า “พื้นที่คือผลผลิตทางวัตถุในลักษณะความสัมพันธ์กับผลผลิตทางวัตถุอื่น ๆ รวมทั้งผู้คน ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอยู่กับความสัมพันธ์ทางสังคมที่ถูกกำหนดไว้ (ในเชิงประวัติศาสตร์) ซึ่งได้นำรูปร่าง หน้าที่ และความหมายทางสังคมมาสู่พื้นที่” Castells พยายามจะชี้ให้เห็นว่าพื้นที่คือสิ่งที่เกิดจากพลวัตของบ้านซึ่งเกิดขึ้นมาโดยผ่านการกระทำ

หรือปฏิบัติการทางสังคมแบบต่าง ๆ กล่าวคือ พื้นที่ในความหมายที่ใช้กันเกิดขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อมีวัตถุ และบ้านถูกจัดระเบียบให้เป็นระบบความสัมพันธ์ โดยการกระทำทางสังคมของมนุษย์ ซึ่งการจัดระเบียบนี้จะก่อให้เกิด “พลวัต” ของบ้านที่มีผลต่อการกำหนดรูปร่าง หน้าที่ ตลอดจนความหมายทางสังคมของพื้นที่แห่งนั้น บ้านจึงจัดเป็นพื้นที่แห่งความอาทรแก่ผู้สูงอายุมากที่สุดพื้นที่หนึ่ง

1.2 ชุมชนและความเป็นปริมณฑลสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุ

หาก “บ้าน” ถูกจัดให้เป็นปริมณฑลส่วนตัว ตรงข้ามกับชุมชน หรือสถาบันทางสังคมอื่น ถูกจัดให้เป็นปริมณฑลสาธารณะดังที่ Tronto (2009, p. 33) กล่าวถึงคำว่า “สาธารณะ” ตามแนวคิดของ Jürgen Habermas ในเรื่อง *Structural transformation of the public sphere* ว่าเกี่ยวกับการทำความเข้าใจการเปลี่ยนรูปแบบนโยบายของรัฐที่กระตุ้นความรู้สึกในเรื่องความรับผิดชอบต่อ “สาธารณะ” ในฐานะสมาชิกของสังคม ปริมณฑลสาธารณะตามทัศนะของ Habermas เกี่ยวข้องกับ ‘ความรู้สึกเป็นส่วนรวม’ (sense of public) หรือในอีกนัยหนึ่งกล่าวถึง “ปริมณฑลสาธารณะว่า ความเป็นสาธารณะปรากฏเป็นภาคของความคิดเห็นสาธารณะที่เกิดขึ้นเพื่อที่จะต่อต้านกับอำนาจการขึ้นอยู่กบฏภาวะแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นหน่วยของรัฐหรือสื่อมวลชนเช่นหนังสือพิมพ์จะให้การสื่อสารท่ามกลางสมาชิกของสาธารณะอาจจะนับรวมได้เป็นหน่วยสาธารณะ” (Habermas, 1989, น. 160 - 161) เมื่อนำงานของ Habermas มาใช้ในมิติของการดูแลผู้สูงอายุอาจเห็นว่าพื้นที่สาธารณะ คือพื้นที่ที่ผู้คนมาร่วมกันสร้างความความคิดเห็นสาธารณะพื้นที่เช่นนี้เน้นความสำคัญสำหรับสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่บุคคลเข้าไปในปริมณฑลนั้นจะมีสถานะเป็น ‘ผู้กระทำการ’ ที่มีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันสำหรับปริมณฑลสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุหมายความว่า การเข้าร่วมกันเพื่อวิพากษ์วิจารณ์นโยบายเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ ควบคุมการทำงานของรัฐบาลในกรณีที่ยังไม่สามารถดำเนินการคุ้มครอง สนับสนุนผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ข้อเสนอแนะในการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งนี้คนที่อยู่พื้นที่ส่วนบุคคลสามารถมารวมตัวพบปะกันเพื่ออภิปรายหรือถกเถียงเกี่ยวกับการดูแลอย่างอิสระเสรี



เพราะการดูแลผู้สูงอายุเป็นปัญหาสาธารณะ หรือผลประโยชน์สาธารณะ จนนำไปสู่การร่วมกันหาแนวทางดูแลผู้สูงอายุในภาพรวมของสังคมได้

นักวิชาการตะวันตกหลายท่านอาทิ Crawford (1999), Gehl (2001) และ Whyte (1976) ได้ชี้ให้เห็นว่าพื้นที่สาธารณะนอกจากจะเป็นพื้นที่ส่วนรวมที่เข้าถึงได้โดยทุกคนยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมให้คนและกิจกรรมในพื้นที่ส่วนตัวได้พบปะกันเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์ต่อกันเป็นสะพานที่รวบรวมพื้นที่ส่วนตัวจนเกิดเป็นย่านชุมชนและเมืองพื้นที่สาธารณะจึงมีลักษณะเป็นทั้งพื้นที่ที่เคลื่อนไหวแลกเปลี่ยนกัน (ระวีวรรณ โอฬารรัตน์มณี และ วีระ สักกุล, 2555, น. 123) โดยปกติเรามักเห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ชุมชน สถาบันทางสังคมในการดูแลผู้สูงอายุอยู่ตลอดเวลา การทำความเข้าใจประสบการณ์ของผู้ดูแลและผู้สูงอายุที่ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในปัจจุบัน เราจะทำความเข้าใจผ่านการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลในครอบครัว และเชื่อมโยงเข้ากับเครือข่าย ชุมชน และสังคมเข้าด้วยกัน สำหรับเรื่องในครอบครัวที่ถูกนำเสนอในพื้นที่สาธารณะนี้มีปรากฏในงานของ Nel Noddings ในหนังสือเรื่อง *Starting at Home: Caring and Social Policy* (2002) หนังสือเล่มนี้เริ่มต้นอธิบายและวิเคราะห์การดูแลในครอบครัว และวิธีการตอบสนองความต้องการแก่บุคคล และกล่าวว่า การดูแลเกิดขึ้นโดย “ธรรมชาติ” Noddings ประยุกต์ต่อมการณืเรื่องบ้านเข้าไปในนโยบายสังคม และระบุว่าทั้งพื้นที่ส่วนตัวและพื้นที่สาธารณะเป็นพื้นที่ของการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับการดูแลของผู้กำหนดนโยบายสังคมในขณะเดียวกันประชาชนก็เป็นฝ่ายเรียกร้องให้รัฐชุมชนทำสิ่งต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อประชาชน หรือสังคม ดังนั้น แนวคิดที่ว่ารัฐหรือชุมชนไม่ใช่คู่ตรงข้ามแต่ทุกฝ่ายอยู่ด้วยกันในฐานะที่ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ของตนเพื่อขับเคลื่อนสังคมการดูแลผู้สูงอายุต่อไปนี่เองทำให้การดูแลผู้สูงอายุในปริบททลสาธารณะจึงเกี่ยวพันกับคนในชุมชน สถาบันทางสังคมที่มีพันธกิจในการดูแลผู้สูงอายุโดยมองผู้สูงอายุในฐานะเป็นพลเมืองของชุมชนที่ทุกคนในชุมชนต้องร่วมกันดูแล

2. การขยายเส้นแบ่งส่วนตัวและสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุ

จากมุมมองที่ว่า การดูแลผู้สูงอายุไม่ใช่เรื่องส่วนตัว เป็นภารกิจของทุกคน ทั้งภาครัฐ ชุมชน และครอบครัว ส่งผลให้งานดูแลผู้สูงอายุขยายกว้างขวางขึ้น ไม่ใช่เพียงครอบครัวแต่ละคนจะดูแลกันอย่างโดดเดี่ยว ดังแนวคิดที่ปรากฏในงานสาธารณสุขและงานสวัสดิการผู้สูงอายุกับการ “ทำบ้านให้เป็นสถานบริบาลผู้สูงอายุ” เพื่อลดการดูแลผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้เลยเข้าสู่สถานบริบาล หรือการต้องไปครองเตียงด้วยระยะเวลายาวนานเป็นสิ่งที่ป็นรูปธรรมที่ทำให้เห็นว่าบ้านไม่ได้มีลักษณะความเป็นส่วนตัวในการดูแลผู้สูงอายุอีกต่อไป บ้านของผู้สูงอายุจึงเปรียบเสมือนสถานที่ทำงานของผู้ดูแลวิชาชีพไปโดยปริยาย บ้านถูกทำให้มีความหมายกว้างขึ้นในมิติที่มีความเป็นสาธารณะ อันเนื่องมาจากการเข้ามาของนักวิชาชีพในการดูแลผู้สูงอายุ บ้านจึงเปิดกว้างเพื่อการดูแล ความเป็นสาธารณะคือความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การเข้าไปให้บริการในบ้านเท่ากับการป้องกันและแก้ไขปัญหาไม่ให้ส่งผลต่อภาวะค่าใช้จ่ายเชิงงบประมาณของรัฐ หากพิจารณางานเรื่อง *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care* ของ Joan Tronto (2009) มีวิพากษ์การแบ่งหรือแยกวิถีชีวิตส่วนตัวออกจากชีวิตสาธารณะในศตวรรษที่ 20 ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ทำให้เห็นว่า การดูแลผู้สูงอายุในตำบลบางสีทองเป็นเรื่องของทุกคน ตั้งแต่สมาชิกในครอบครัวที่มีบทบาทดูแลอย่างใกล้ชิด รวมถึงสมาชิกในชุมชน ได้แก่ เพื่อน เพื่อนบ้าน และเจ้าหน้าที่ในสถาบันทางสังคมที่มีหน้าที่โดยตรง ความรู้สึกรับผิดชอบนี้เป็นสิ่งที่คนเหล่านี้สามารถแสดงออกในการดูแลผู้สูงอายุตามระดับมาก-น้อย แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสัมพันธ์ภาพในการดูแลที่ผู้สูงอายุกับผู้ดูแลมีร่วมกันยิ่งไปกว่านั้น บ้านจึงถูกให้ความหมายใหม่จากพื้นที่ส่วนตัวเป็นพื้นที่ทางสังคมซึ่งเปิดรับบรรยากาศของการให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเข้ามาในบ้านเพื่อการดูแลผู้สูงอายุ สิ่งนี้ อภิญญา เฟื่องฟูสกุล (2543, น. 96 - 97) เรียกว่า การเชื่อมโยงของสถานที่กับ อัตลักษณ์ โดยการละลายพื้นที่ (space) โดยทำให้กลายเป็นนามธรรมผ่านระบบการสื่อสารเน้นการสร้างอัตลักษณ์ในพื้นที่ที่มีขอบข่ายชัดเจน คำว่าขอบข่ายมิได้หมายถึงนัยเชิงกายภาพแต่หมายถึงนัยเชิงสังคมและอุดมการณ์ สถานที่มีนัยรูปธรรมที่มนุษย์สามารถมีประสบการณ์ตรงในความสัมพันธ์ต่อกันและกันได้ สถานที่ยังมีนัยถึง



ความผูกพันหยั่งรากกับระบบคุณค่าบางอย่างด้วย ความผูกพันเชิงสถาบันที่จึงเป็นที่มาของความผูกพันในชุมชน

การดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ส่วนตัวและสาธารณะมีความเกี่ยวข้องกันในเชิงระบบ หากมองบ้านหรือครอบครัวในฐานะของส่วนย่อยของระบบสังคม หากบ้านมีปัญหาไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ ก็อาจกระทบต่อสังคมในภาพใหญ่ที่ไร้ซึ่งเสถียรภาพ เนื่องจากทำให้ผู้สูงอายุขาดความมั่นคงชีวิตและสังคมอ่อนแอ และส่งผลต่อสังคม ดังนั้น จึงเกิดเป็นการสลายเส้นแบ่งของความเป็นปริมณฑลส่วนตัวและสาธารณะลง และนำไปสู่การขยายพื้นที่สาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุที่ส่วนตัว

3. การขยายเส้นแบ่งส่วนตัวและสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุ:

กรณีศึกษาตำบลบางสีทองจังหวัดนนทบุรี

ผู้เขียนเลือก “ตำบลบางสีทอง” จังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่ในทำความเข้าใจความเป็นส่วนตัวและความเป็นสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตำบลบางสีทองมีประชากรผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป 1,528 คน คิดเป็นร้อยละ 15.7 ถือว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุพื้นที่หนึ่ง ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่เป็นลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท จึงทำให้ตำบลบางสีทองได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของภาคเมือง และภาคเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดอย่างสำคัญให้ค่อย ๆ เกิดเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนในชุมชน ผลพวงของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความทันสมัย (Modernization) และภาวะความเป็นเมือง (Urbanization) ส่งผลให้ตำบลบางสีทองมีประชากรเพิ่มจำนวนขึ้นและมีความเป็นเมืองอย่างต่อเนื่อง ในตำบลบางสีทองให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุทุกกลุ่ม ทั้งผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ อีกทั้งมีการบูรณาการกิจกรรมการดูแลทั้งทางสุขภาพและสังคมซึ่งดำเนินการโดยเทศบาลตำบลบางสีทอง หากเป็นผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้เทศบาลฯ มีแผนพัฒนาด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุในชุมชน โดยมีกิจกรรม/โครงการด้านสุขภาพ คือ โครงการติดตามเยี่ยมดูแลรักษาสุขภาพตาและหูสำหรับผู้สูงอายุ โครงการการติดตามเยี่ยมดูแลผู้สูงอายุที่บ้านของ

ชมรมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ โครงการสนับสนุนระบบการดูแลช่วยเหลือผู้มีภาวะซึมเศร้า สำหรับกิจกรรม/โครงการด้านสังคม ประกอบด้วย โครงการมอบเงินสงเคราะห์แก่ครอบครัวผู้สูงอายุยากจน โครงการซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุที่ยากไร้ เป็นต้น

คนในชุมชนให้ความสำคัญกับการดูแลผู้สูงอายุเช่นกัน พิจารณาจากการให้คุณค่าในเรื่องความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การเสียสละความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และคุณค่าเรื่องการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุการดูแลผู้สูงอายุของคนในบางสีทองเกิดจากคุณค่าดั้งเดิมของชุมชนสังเกตได้จากความสัมพันธ์ระหว่างกันของผู้คนในตำบลบางสีทอง ยังสะท้อนออกมาในลักษณะต่างตอบแทน เช่น เมื่อให้สิ่งของแบ่งปันอาหาร หรือแสดงน้ำใจต่อกัน ก็มักจะได้รับสิ่งตอบแทนกลับมา ไม่ว่าจะเป็นแรงงาน การช่วยเหลือกัน อาหาร สิ่งของ เป็นต้น นอกจากนี้ ความเป็นเครือญาติเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้เห็นโครงสร้างความสัมพันธ์ของคนในชุมชน และยังขยายเป็นลักษณะเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนเดียวกัน เพราะความรู้จัก สนิทสนมกัน และทำให้เกิดความเหนียวแน่นของชุมชนมากยิ่งขึ้น และมีความร่วมมืออย่างดีระหว่างองค์การสวัสดิการสังคมภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชนในการสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุ จึงส่งผลให้เกิดการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนอย่างจริงจังนี้เองทำให้เห็นปรากฏการณ์ของการดูแลในลักษณะของการร่วมรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุในปริมาณส่วนตัวและสาธารณะได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาการดูแลผู้สูงอายุในตำบลบางสีทอง พบว่า พื้นที่ในบ้านนอกจากจะเป็นแหล่งที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ยังถือเป็นพื้นที่ที่ผู้สูงอายุจะสามารถใช้ชีวิตร่วมกันกับสมาชิกในครอบครัว กิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุในบ้านสามารถสะท้อนความเป็นส่วนตัวของผู้สูงอายุและผู้ดูแลจากบุคคลภายนอก ผู้ดูแลจึงมีตอบสนองความต้องการพื้นฐานของผู้สูงอายุเช่น อนามัยส่วนบุคคล ด้านจิตใจ อาหาร ยา และจัดสภาพแวดล้อมอย่างอิสระผู้ดูแลต้องเข้าไปข้องเกี่ยวกับอนามัยส่วนบุคคลของผู้สูงอายุ โดยปรนนิบัติปฏิบัติตั้งแต่หัวจรดปลายเท้า ต้องดูแลตั้งแต่พื้น เหมือก ท้อง ระบบการขับถ่าย การจัดเสื้อผ้า ผู้ดูแลแสดงออกว่ารักและห่วงใยผู้สูงอายุโดยการใส่ใจทุก ๆ กิจกรรม เช่น



เรื่องอาหาร ผู้ดูแลจะคำนึงอยู่ตลอดเวลาว่า ผู้สูงอายุชอบและไม่ชอบทานอะไร เวลาปรุงอาหารจึงต้องพิถีพิถันมากเป็นพิเศษ เช่น ต้องทำอาหารแบบนี้ ๑ และเลือกอาหารที่เหมาะสมกับสุขภาพของผู้สูงอายุและการคัดสรรอาหารสำหรับผู้สูงอายุจะเป็นอาหารรสไม่จัด และอาหารอ่อน เช่น โจ๊ก ข้าวต้ม จากการเข้าไปเยี่ยมเยียนและเห็นผู้ดูแลจัดหาอาหารสำหรับผู้สูงอายุ มีเพียงป้าจิราซึ่งดูแลแม่ที่ต้องทานอาหารทางสายอาหาร สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่มีฟันและไม่ได้ใส่ฟันปลอมจะทานเป็นอาหารอ่อน และของที่นิ่ม ๆ เช่น ข้าวต้ม หรือโจ๊ก จิรา (นามสมมติ) เป็นผู้ดูแลอายุ 70 กว่าปี ดูแลแม่อายุ 105 ปี 5 เดือน เล่าว่า อาหารที่เตรียมให้แม่เป็นข้าวต้ม หรือโจ๊ก “เข้ามาก็กินข้าวกินอาหารเสริม โจ๊กบ้าง เพราะเขากินข้าวเม็ดไม่ได้ แล้วก็กินมะม่วง กินฝรั่ง” และ “นม เรามาเอาน้ำร้อนใส่แล้ว บางทีเราจะเคี้ยวโจ๊กใส่ตู้เย็นไว้ประจำทุกวัน” ส่วนลออ (นามสมมติ) ผู้ดูแลอายุ 60 ปี ก็เตรียมอาหารคล้ายกับจิรา คือ ข้าวต้มละ ๑ “แม่ชอบกินข้าวต้มกับไข่เจียว” ความชอบของแม่ทำให้เธอต้องตามใจแม่ เวลาเตรียมอาหารมักจะเลือกสรรสิ่งที่ทำให้แม่พอใจ

ผู้ดูแลไม่เพียงต้องเตรียมอาหาร ยังต้องช่วยเหลือเรื่องการอาบน้ำและการขับถ่าย หรือใส่เสื้อผ้าให้แก่ผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุอยู่ในภาวะพึ่งพิงระดับมากจากความเจ็บป่วยเรื้อรัง เช่น อัมพาต กล้ามเนื้ออ่อนแรง และอยู่ในภาวะติดเตียงเพราะความชรา จึงใช้วิธีการเช็ดตัว หากต้องอาบน้ำจะทำสัปดาห์ละ 2-3 ครั้ง ดังตัวอย่างของเดือนเด่น (นามสมมติ) ต้องช่วยเหลือในการเช็ดตัวผู้สูงอายุ โดยกล่าวว่า “เช็ดตัวตัวเลย ถ้าอาบน้ำก็อาบอาทิตย์ละครั้ง ถึง 2 ครั้ง” เป็นต้น

ผู้ดูแลเป็นบุคคลสำคัญที่มีสิทธิในการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ภายในบ้านในการดูแลผู้สูงอายุที่ หรือผู้ดูแลบางคนได้รับมอบสิทธิในการตัดสินใจจากสมาชิกในครอบครัว ในการกำหนดอาณาบริเวณที่เป็นพื้นที่ของผู้ดูแล และวิถีคิด วิถีปฏิบัติต่อผู้สูงอายุตามสติปัญญา และศักยภาพของตน กรณีเดือนเด่นกล่าวว่า “เรื่องในบ้านพี่ ๆ น้อง ๆ จะให้สิทธิในการตัดสินใจ” หรือลออ ระบุว่า “พี่ต้องรับผิดชอบในบ้าน ในการดูแลแม่” พิเชฐ และประมวลพูดว่า “มีแต่ผม” และ “เราต้องดูแลในบ้าน” เนื่องจากสมาชิกคนอื่น ๆ ต้องประกอบอาชีพนอกบ้าน ดังนั้น ผู้ดูแลจะรับรู้ว่า ตนมีบทบาทเกี่ยวกับผู้สูงอายุในเกือบทุก

เรื่อง ตั้งแต่การวางเตียงนอน จุดที่ผู้สูงอายุจะทานข้าว (กรณีที่เคลื่อนไหวได้บ้าง จะพยุงไปนั่งที่โต๊ะสำหรับทานข้าว) หรือกรณีผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ นอนติดเตียง ผู้ดูแลจะกำหนดให้ผู้สูงอายุทานข้าวบนเตียง นอกจากนี้ หากผู้สูงอายุยังสามารถสื่อสารได้ หรือเคลื่อนไหวได้บ้างจะร่วมกับผู้ดูแลว่าจะใช้พื้นที่ตามที่ตนเองต้องการด้วย เช่น เลือกว่าจะนั่งเล่นมมโต มมเดินออกกำลังกายจะเป็นส่วนไหน มีผู้สูงอายุบางรายที่มีห้องส่วนตัว และภายในห้องจะประกอบไปด้วยเตียงพยาบาล โทรทัศน์ โทรศัพท์ วิทยุ ตู้เสื้อผ้า ตู้ใส่ของ โต๊ะทานข้าวมีล้อเคลื่อน (แบบที่ใช้ในโรงพยาบาล) มีการอบรูปที่ใส่รูปของผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัวในแต่ละโอกาส มีมุมขับถ่าย ซึ่งดัดแปลงโดยนำถังน้ำสีดำเจาะรูที่ฝาด้านล่าง และใช้ผ้าซักโครกครอบลงไป ฯลฯ

ผู้ดูแลที่ปรับสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุอย่างเหมาะสมนั้น คำนึงถึงภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุ การเคลื่อนไหวตนเองของผู้สูงอายุ จากสังเกตและสอบถามเกี่ยวกับวิธีคิดในการจัดสภาพแวดล้อม เตือนเด่นให้ข้อมูลในการจัดสภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุว่า “เรามองว่าด้วยท่าทางของเขา ความสามารถของเขา เขาเข้าไอย่างนี้แล้วเขาสะดวกไหมก็เลยวางแผนไว้” นอกจากนี้ ผู้ดูแลยังคำนึงถึงการเลือกห้องที่โปร่ง โล่ง อากาศถ่ายเทได้ดี สามารถมองเห็นทิวทัศน์ที่สวยงาม มีความเป็นส่วนตัว มีเตียงที่มีความสูงเหมาะสมกับผู้สูงอายุ มีโต๊ะข้างเตียง มีตู้ที่เก็บของใช้ส่วนตัวของผู้สูงอายุ ภายในห้องจะมีรูปของผู้สูงอายุและบุคคลหรือเหตุการณ์ที่ผู้สูงอายุประทับใจ หรือมีการใช้ดอกไม้ประดับ เช่น ดอกมะลิ ดอกกุหลาบ ดอกบัว ทำให้บรรยากาศในห้องสดชื่นขึ้น

อย่างไรก็ตาม การดูแลผู้สูงอายุไม่ใช่เรื่องส่วนตัว หรือภารกิจของการดูแลเป็นของทุกคน ทั้งภาครัฐ ชุมชน และครอบครัว ส่งผลให้การดูแลผู้สูงอายุในตำบลบางสีทอง ขยายขยายกว้างขวางขึ้น ไม่ใช่การที่ครอบครัวแต่ละคนจะดูแลกันอย่างเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากสถานการณ์ผู้สูงอายุในตำบลบางสีทองเพิ่มจำนวนมากขึ้น รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ ทั้งการช่วยเหลือ ค้ำครอง และพัฒนาระบบการดูแลเพื่อผู้สูงอายุในขณะที่บ้านก็รับมือกับการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างยากลำบากมากขึ้น การเปิดให้ผู้ดูแลจากภายนอกเข้ามาในบ้าน หรือในครอบครัวของผู้สูงอายุ เกิดจากสมาชิกใน



ครอบครัวไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ และจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ผู้บริหารจากเทศบาลสะท้อนมุมมองเชิงพื้นที่ส่วนตัวและสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุ ดังคำกล่าวของเจ้าหน้าที่ในตำบลบางสีทองที่ว่า

“ปัญหาด้านสังคม สวัสดิการมักจะมาจากพื้นที่ส่วนตัว มาจากฐานของ ครอบครัว ความเป็นอยู่ วินัย วิธีคิดของครอบครัว เลยกลายเป็นพื้นที่เหมือน เข้าไปในเชิงลึกส่วนตัว หน้าที่หนึ่งของท้องถิ่นที่จะให้ความสำคัญในระดับไหน เพราะถ้าเรามองว่าเป็นต้นตอของปัญหา หลาย ๆ อย่าง คนดูแลผู้สูงอายุไม่มีก็ มาจากพื้นที่ส่วนตัว เราก็ต้องหาวิธีให้ส่วนรวมเข้าไปแก้ในภาพบูรณาการ แต่อาจเข้าไปเกี่ยวพันในพื้นที่ส่วนตัว เป็นการทำให้การแก้ระบบ ซึ่งเข้าไป พัวพันกับความเป็นส่วนตัวตรงนั้น ถ้าพื้นที่ส่วนตัวส่งผลกระทบต่อความเป็น ส่วนรวมมาก ๆ จะเป็นปัญหาที่เราจะเข้าไปช่วยดูแล”

จากคำกล่าวนี้นี้ สะท้อนให้เห็นว่า การดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ส่วนตัวและสาธารณะ มีความเกี่ยวข้องกัน

เทศบาลตำบลบางสีทองถือเป็นสถาบันหลักในการดูแลผู้สูงอายุต้องจัดบริการ ในพื้นที่สาธารณะของชุมชน เพื่อให้ผู้สูงอายุมีบริการที่สามารถทำให้ตนเองมีศักยภาพ หรือมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้นานที่สุด แต่สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือ ตนเองไม่ได้จะดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุในชุมชน โดยมีกิจกรรม/โครงการด้าน สุขภาพ คือ โครงการติดตามเยี่ยมดูแลรักษาสุขภาพ โครงการการติดตามเยี่ยมดูแล ผู้สูงอายุที่บ้าน โครงการสนับสนุนระบบการดูแลช่วยเหลือผู้มีภาวะซึมเศร้า เป็นต้นเรา อาจย้อนกลับไปที่แรงผลักดันที่ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุในตำบล บางสีทองต้องนำตัวเองเข้าไปสัมผัสกับผู้สูงอายุ เกิดจากการรับนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ จากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานของการทำงานการดูแล และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนผู้ดูแลที่ไม่เป็นทางการ เช่น อาสาสมัครดูแล ผู้สูงอายุ การจัดตั้งศูนย์ดูแลผู้สูงอายุกลางวัน เป็นต้น การดูแลผู้สูงอายุจึงเชื่อมโยง หน่วยงานทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น โดยบูรณาการตั้งแต่บุคลากร งบประมาณ ระบบ

การทำงานเข้าด้วยกัน อีกทั้งกลุ่มผู้สูงอายุก็เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ภาคการเมืองให้ความสนใจ สิ่งเหล่านี้ช่วยยืนยันความเห็นของ Tronto ที่ว่า การดูแลถูกทำให้เป็นแนวคิดทางการเมืองซึ่งเรียกร้องให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักว่าจะดูแลผู้คนอย่างไร และกระจายสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร (2009, p. 168) แต่ภายใต้การดูแล ผู้ดูแลในชุมชนมีความตระหนักถึงการปฏิบัติที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

สำหรับปริณิณทาสาธารณะที่พบเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในตำบลบางสีทอง คือ การมีความคิดเห็นการดูแลต้องช่วยเหลือกันระหว่างบ้านกับชุมชน ดังนั้น จึงปรากฏการใช้พื้นที่สาธารณะของชุมชนในการจัดสถานที่ให้บริการ คือ ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุ ในลักษณะของการเป็นแหล่งที่จัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุต้องออกจาก “บ้าน ” เพื่อมารับบริการตามสิทธิของตน ในการดูแลผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และกลุ่มผู้สูงอายุที่ดูแลตนเองได้น้อย มีผู้สูงอายุที่ถูกกำหนดให้ต้องทำกายภาพบำบัดมาฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย โดยมีผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพที่กำหนดกิจกรรม การใช้เวลา และการจัดการร่างกายของผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถกลับคืนสภาพ หรือสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสะดวกสบายมากขึ้น การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุของตำบลบางสีทอง ผู้ที่มีส่วนในการจัดการนั้นประกอบด้วยบุคคลหลายภาคส่วน โดยนักร่างกายบำบัดนักกิจกรรมเป็นผู้ดำเนินการ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้ รูปแบบของการกายภาพต้องประกอบไปด้วยกิจกรรม หรือการกระทำดัด ยืด ทรงตัว อันเป็นลักษณะของกิจกรรมที่เกิดขึ้นที่ศูนย์ฯ นำมาซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้พื้นที่นี้ เช่น ผู้จัดการดูแลที่ต้องคอยติดตามการดำเนินการของผู้ช่วยดูแลให้เป็นไปตามแผนที่ตนกำหนดไว้ รวมทั้งการให้คำปรึกษา เมื่อผู้ช่วยดูแลกระทำสิ่งใด ๆ ที่ขัดแย้งเรื่องของการจัดการร่างกายของผู้สูงอายุ จากที่เป็นเรื่องส่วนตัวก็กลายมาเป็นเรื่องของทุกคนที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุ ดูราวกับว่าการดูแลเป็นเรื่องของทุกคน โดยเฉพาะคนที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมของการดูแลโดยหน้าที่ หรือโดยอาชีพ (นักวิชาชีพ หรือผู้ดูแลที่มีค่าตอบแทน) ถูกกำหนดว่าต้องมีความใส่ใจผู้รับการดูแลเป็นพิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นคุณค่าสาธารณะสำหรับผู้ที่มีความรับผิดชอบในการดูแลคนอื่น



ผู้เขียนพบว่า มีปัจจัย 2 ส่วนที่สำคัญที่ทำให้ความเป็นส่วนตัวและความสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุมีความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กัน คือ ปัจจัยภายในจากครอบครัว ได้แก่ ความยากลำบากและความต้องการการเกื้อหนุนให้เกิดการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวต่อไปได้ และปัจจัยภายนอกจากชุมชน อันเกิดจากกฎหมายและนโยบายของรัฐ รวมทั้งพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย มีส่วนผลักดันให้เกิดการเข้าไปดูแลผู้สูงอายุภายในบ้านของผู้สูงอายุเอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ปัจจัยจากครอบครัว

(1) สภาพครอบครัวที่ยากลำบาก

จากการทำความเข้าใจการดูแลผู้สูงอายุในตำบลบางสีทอง มีผู้สูงอายุที่ต้องได้รับการสนับสนุนบริการจากเทศบาล เช่น ต้องการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ให้มีเจ้าหน้าที่เทศบาลร่วมกันช่วยเหลือด้านการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากครอบครัวมีฐานะความยากจน และในบางกรณีเกิดจากผู้สูงอายุไม่มีผู้ดูแลอันเนื่องมาจากผู้ดูแลเสียชีวิต ไม่มีญาติ นอกจากกรณีผู้สูงอายุไม่มีผู้ดูแลเอาใจใส่อย่างที่ควรจะเป็น เช่น ยายอ้อม (นามสมมติ) ซึ่งอาศัยในบ้าน 2 ชั้น กังปุนกึ่งไม่มีสภาพเก่าผุพัง ยายอ้อมมีปัญหารการเคลื่อนไหว และการใช้ชีวิต แม้ลูกจะหุงหาอาหารให้กิน แต่ก็ไม่ได้ใส่ใจต่อสภาพชีวิตของยายอ้อมมากนัก ทั้งนี้ พยาบาลวิชาชีพโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขของเทศบาลตำบลบางสีทองเสนอว่าให้อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุมาช่วยดูแล ยายอ้อมบอกตกลง จากกรณีศึกษานี้ แม้ว่าครอบครัวต้องการความเป็นส่วนตัว ต้องการดำรงวิถีชีวิตอย่างอิสระ แต่เมื่อไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ก็ต้องยอมสูญเสียความรู้สึกรักของความภาคภูมิใจของตนเองไป เนื่องจากครอบครัวของยายอ้อมไม่สามารถดูแลยายอ้อมได้อย่างเหมาะสม ทางเทศบาลจึงพยายามจัดบริการที่จำเป็นเร่งด่วนอันเนื่องมาจากครอบครัวของผู้สูงอายุที่ไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ กรณียายอ้อมจึงเป็นตัวอย่างของผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก หน่วยงานจากภายนอกจึงต้องยื่นมือเข้าไปดูแล

(2) ความต้องการการสนับสนุนบริการจากภายนอก

โดยปกติในบางครอบครัวไม่ได้มีความยากลำบากในการดูแลผู้สูงอายุ หรือในอีกนัยหนึ่งคือพวกเขาสามารถทำทุกอย่างที่ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถมีชีวิตอย่างสะดวกสบาย ทว่า ผู้ดูแลในครอบครัวกล่าวว่าหากต้องการความช่วยเหลือมักเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ จะขอความช่วยเหลือกับญาติ เพื่อน และเพื่อนบ้านก็สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ เช่น ลออ (นามสมมติ) เรียกให้พี่สาวมาช่วยดูแลแม่ กรณีสาทิส (นามสมมติ) ฝากให้เพื่อนบ้านซื้อของสดที่ตลาดมาทำกับข้าวให้แม่ จิรา (นามสมมติ) ขอให้เพื่อนบ้านช่วยพุงแม่ลูกจากเตียงตอนป้อนข้าว พิมล (นามสมมติ) เล่าว่ามีกัมเพื่อนบ้านมาพูดคุยกับแม่เพื่อคลายเหงาบ่อยครั้ง เป็นต้น ถือเป็นเรื่องปกติของคนในตำบลบางสีทองที่มีความเอื้ออาทรเป็นทุนเดิมของชุมชนอยู่แล้ว เพราะอยู่ร่วมกันมาตั้งแต่เด็ก อีกนัยหนึ่งของการสนับสนุนจากเพื่อน และเพื่อนบ้านเนื่องจากมีความคิดที่ว่า การดูแลผู้สูงอายุในชุมชนก็เหมือนการดูแลญาติผู้ใหญ่ของตนเอง

หากกรณีที่ผู้สูงอายุมีปัญหาร้ายแรง หรือกรณีฉุกเฉิน เช่น ต้องพาผู้สูงอายุไปโรงพยาบาล หรือกรณีต้องการอาสาสมัครมาช่วยดูแล ก็จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เข้ามาช่วยเป็นครั้งคราว ดังกรณีประมวลกล่าวว่า เมื่อเวลาภรรยาของเขาเจ็บป่วยกะทันหันก็ต้องขอความช่วยเหลือจากคนอื่น หรือหน่วยงานอื่น “ตอนน้ำตาลมันลด ผมก็ทำอะไรไม่ได้ ผมก็โทรเข้าศูนย์เรนทร เขามายกไป ถ้าให้ผมยกไปนะ ไปได้แครง แล้วมันจะไปถึงโรงพยาบาลไหม เบื้องต้นเขามาฉีดยาตรงนี้ก่อน แล้วเขาก็เอาขึ้นรถไป ก็ต้องอาศัยบ้าง ไม่ใช่ว่าเก่งอยู่คนเดียว” หรือ กรณีเตือนเด่น กล่าวว่า “อผส. มาให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้เรื่องโรค หรือการดูแล เรื่องบางเรื่องเราไม่รู้ แค้กก็มาบอกแนะนำเรา อย่างเบาหวานเมื่อก่อนเราก็แค่ไม่ให้กินน้ำตาล แต่ได้ความรู้จาก อผส. แหละว่า ถ้าไม่กินน้ำตาลเลยอาจซ็อกได้ ก็ต้องให้กินบ้าง” ลักษณะความจำเป็นบางประการของครอบครัว เช่น การขอความช่วยเหลือกรณีฉุกเฉิน ความต้องการความรู้บางอย่างที่จำเป็นในการดูแลเป็นลักษณะหนุนเสริมการปฏิบัติที่ผู้ดูแลทำอยู่ให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าผู้ดูแลที่บ้านไม่สามารถตอบสนองความต้องการแก่ผู้สูงอายุได้อย่างครบถ้วน



อันเนื่องมาจากศักยภาพ ความรู้ และเศรษฐกิจของตนเองอาจไม่เพียงพอ อีกทั้งผู้สูงอายุมีความจำเป็นต้องได้รับการดูแลที่นอกเหนือไปจากที่ผู้ดูแลสามารถจัดหาให้ได้ สิ่งนี้ทำให้ผู้ดูแลในครอบครัวได้รับความช่วยเหลือจากผู้ดูแลจากภายนอก

3.2 ปัจจัยจากชุมชน

(1) พันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากปัจจัยครอบครัวที่ทำให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ การเข้ามาของนโยบายผู้สูงอายุได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 และนโยบายด้านการพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน ก่อให้เกิดกลไกการทำงานในระดับท้องถิ่น ในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ มาสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ และการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ งานการพยาบาลผู้ป่วยที่บ้านผู้สูงอายุเป็นพลังผลักดันให้รัฐ ชุมชนเข้าไปในบ้านของผู้สูงอายุเพื่อให้บริการอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนโยบายจากส่วนกลางแล้ว ยังรวมถึงนโยบายของเทศบาลตำบล บางสีทองที่ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ของตำบล ระบุถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเช่น โครงการอบรมสัมมนาเพิ่มประสิทธิภาพแก่สมาชิกชมรมผู้สูงอายุ โครงการสานสัมพันธ์คน 3 วัย สร้างสายใยในครอบครัว โครงการอบรมเพิ่มประสิทธิภาพแก่ผู้สูงอายุในตำบลบางสีทอง โครงการส่งเสริมวันผู้สูงอายุและประเพณีสงกรานต์ เป็นต้น ทั้งนี้ ในตำบลบางสีทองพัฒนาสาธารณูปโภคเต็มที่แล้ว จึงหันกลับมาสนใจเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่แทน ดังคำกล่าวของนายกเทศมนตรีว่า “โครงสร้างพื้นฐานเราเต็มพื้นที่อยู่แล้ว ไม่ขาดแคลนไฟฟ้า ประปา เราเต็มที่หมดแล้ว เราสามารถนำงบประมาณมาดูแลผู้สูงอายุให้เต็มที่ ให้สมกับฐานะการเงินการคลังของเราที่สามารถทำได้” นอกจากนี้ การที่เทศบาลร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศ เพื่อเริ่มโครงการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ยังสะท้อนถึงพันธะที่หน่วยงานต้องดำเนินงานเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแล

หากพิจารณาในแง่ของสถานที่ทางกายภาพ “บ้าน” เป็นที่พักอาศัยในช่วงสุดท้ายของผู้สูงอายุ ซึ่งห้อมล้อมไปด้วยสมาชิกในครอบครัว แต่ “บ้าน” ก็ยังสะท้อนถึงความสัมพันธ์ของคนอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว รวมถึงคนที่เข้ามามีความสัมพันธ์ในการดูแลผู้สูงอายุ ในพื้นที่นี้ บ้านจึงเป็นที่พบปะสังสรรค์ แลกเปลี่ยนสารทุกข์สุกดิบ เป็นที่รักษาเยียวยาของคนในครอบครัว ยังรวมถึงการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของบุคลากรทางสาธารณสุขและทางสังคมด้วย

(2) สิ่งที่ครอบครัวไม่สามารถตอบสนองความต้องการแก่ผู้สูงอายุ

กรณีที่ผู้ดูแลในชุมชน โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ ได้แก่ พยาบาล นักพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้าไปมีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว เนื่องจากผู้ดูแลในครอบครัวบางครอบครัวไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้สูงอายุมีภาวะเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือมีความต้องการบริการเป็นกรณีพิเศษ ดังที่พี่สาวศิริเล่าว่า ผู้สูงอายุบางรายต้องให้อาหารทางสายอาหารก็ต้องไปเปลี่ยนให้ เพราะญาติเปลี่ยนไม่เป็น หรือการให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการดูแลให้ถูกต้อง “ต้องเข้าไปให้คำแนะนำให้ทำแบบถูกต้อง ช่วยทำในกรณีที่บทบาทที่เราทำไม่ได้ เช่น ในเรื่องของการใส่สาย มั่นเกินความสามารถของเขา แต่หากเป็นเรื่องที่เราทำได้ก็จะสอนให้เขาทำ ในกรณีมีแผล เราก็มีอุปกรณ์ให้ เพื่อป้องกันภาวะการติดเชื้อ” หรือกรณีที่ผู้สูงอายุต้องการพบแพทย์อย่างเร่งด่วน ทางโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลประสานให้แพทย์จากโรงพยาบาลบางกรวยไปตรวจผู้สูงอายุ หรือหากต้องการให้แพทย์วินิจฉัยเพื่อวางแผนการรักษาให้แก่ผู้ดูแลในครอบครัว ก็จะประสานให้แพทย์เข้าไปดูแล

อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุยังสะท้อนว่าสถานการณ์ผู้สูงอายุในชุมชนมักจะอยู่ตามลำพังในช่วงกลางวันเกือบครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุทั้งหมด ดังนั้น พวกเขารู้สึกว่าจำเป็นต้องเข้ามาสอดส่องเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายกับผู้สูงอายุ หรือมีมิฉฉาพมาหลอกลวงผู้สูงอายุ ดังที่คทาซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลกล่าวว่า “... ลูกหลานไปคนละทิศ คนละทาง เหลือคนแก่ไว้ ผมจะฝากเบอร์โทรศัพท์ไว้ จดไว้หน่อย ถ้ามีอะไร



โทรหาผม หรือวิ่งมาเรียกผมได้” ทั้งนี้ จากการศึกษาในพื้นที่พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลหลายคนไม่ningดูตายเมื่อผู้สูงอายุมีความต้องการความช่วยเหลือ “บ้านทุกหลังจะมีคนแก่คนหรือ 2 คน ส่วนลูก ๆ ไปทำงานตั้งแต่เช้า ผมจะไปดูแลและเรียก ‘กินข้าวหรือยัง’ ‘เป็นไง ทำอะไรอยู่’ ถ้าแกตอบรับ ผมก็รู้ว่ายังอยู่ดี” สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลบางคนจะรับเรื่องราวปัญหาของผู้สูงอายุแล้วประสานงานกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือทางเทศบาลเพื่อดำเนินการช่วยเหลือ ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นกลุ่มผู้นำที่ผู้สูงอายุและผู้ดูแลเชื่อใจในการทำให้พื้นที่บ้านเปิดต้อนรับให้เข้ามาผู้สูงอายุได้

เมื่ออาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุบอกเล่าถึงประสบการณ์ของการเข้ามาเป็นอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ และทำงานดูแลผู้สูงอายุอย่างหลากหลาย มีทั้งผู้สูงอายุที่อยากให้อุดูแล และผู้สูงอายุที่ไม่อยากให้อุดูแล ผู้ดูแลในชุมชนรายหนึ่งกล่าวว่า “เราอย่าทำตัวไกล” หมายความว่า การที่มีคนในชุมชนเข้ามาดูแลเป็นสิ่งที่ดี เป็นการเกื้อกูลกัน การไม่ยอมให้ใครมาดูแลเปรียบเสมือนการตัดขาดจากโลกภายนอกและโลกแห่งความเป็นจริงที่ตัวเองต้องอยู่ร่วมกันในสังคมนั่นเอง

3.3 วิธีการขยายความเป็นสาธารณะในพื้นที่ส่วนตัว

การที่ผู้สูงอายุยินยอมและเปิดใจให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามา “วุ่นวาย” ในลักษณะการส่งเสริมสุขภาพทางกาย จิต และกิจกรรมทางสังคมอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการเยี่ยมบ้าน การตรวจสุขภาพที่บ้านโดยแพทย์ และเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล การซ่อมแซมบ้าน หรือจัดสภาพแวดล้อม เป็นสิ่งที่ผู้ดูแลรู้สึกว่ามันน่าพึงพอใจ ในขณะเดียวกันก็ยินยอมให้หน่วยงานภายนอก “เชิญผู้สูงอายุออกไป” ร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ในทางกายภาพ และจิตใจของผู้สูงอายุ เนื่องจากครอบครัวถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบชุมชน การได้รับความร่วมมือจากครอบครัวด้วยการเปิดพื้นที่เพื่อส่งต่อบริการสู่ผู้สูงอายุได้จะเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่ดี ในขณะเดียวกันผู้สูงอายุในครอบครัวก็ได้รับประโยชน์ในลักษณะที่ได้รับการบริการ ได้รับความรู้ใหม่ ๆ ได้รับคำแนะนำด้านการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

เทคนิคสำคัญที่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ และเจ้าหน้าที่ในชุมชนใช้เพื่อให้สามารถเข้าไปให้บริการผู้สูงอายุที่บ้านได้ คือ ให้อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่สนิทกับครอบครัวนั้นช่วยทำความเข้าใจในการดำเนินการของชุมชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ที่สนิทกับครอบครัว การเบิกทางเป็นเทคนิคที่ทำให้อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุสามารถเข้าไปทำงาน หรือดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวได้โดยมีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

(1) การอ้างอิง “นามสกุล” ที่คุ้นเคย

การเบิกทางที่สามารถทำได้ คือ เมื่อแนะนำตัวเองแล้วอ้างอิงชื่อพ่อ หรือแม่ของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุท่านนั้นด้วย หรือบางครั้งผู้สูงอายุก็จะซักถาม “นามสกุล” ของผู้เข้ามาดูแล เท่ากับว่านามสกุลเป็นสิ่งที่สร้างการเชื่อมโยงให้เกิดสัมพันธ์ภาพระหว่างกัน หากรู้จักกัน หรือคุ้นเคยกัน การเข้าถึงตัวผู้สูงอายุก็จะทำได้ง่ายขึ้น สร้างการไว้วางใจระหว่างผู้สูงอายุและผู้ดูแลในชุมชน แต่หากไม่รู้จักกันก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัว “จดจำ” อาสาสมัคร หรือผู้ปฏิบัติงานคนนั้น ๆ เพื่อคราวหลังที่เข้ามาให้บริการจะได้ง่ายขึ้น อันเนื่องมาจากผู้สูงอายุ “รู้จัก” แล้วนั่นเอง

(2) การใช้ “ของเยี่ยม” ในการสร้างสัมพันธ์ภาพ

เมื่อไปเยี่ยมผู้สูงอายุแต่ละครั้ง หน่วยงานต่าง ๆ จะมีของไปเยี่ยมผู้สูงอายุด้วย เช่น ถุงที่บรรจุไปด้วยของใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น ผ้าถุงหรือผ้าขาวม้า (ผ้าถุงสำหรับผู้หญิง และผ้าขาวม้าสำหรับผู้ชาย) แป้ง ยาสีฟัน นม เป็นต้น หรือจะเป็นชุดของเยี่ยมที่เป็นผ้าห่มนวม สำหรับของเยี่ยมนี้ ไม่ได้จัดซื้อด้วยงบประมาณของหน่วยงาน หรือหากไม่มีระเบียบที่สามารถเบิกจ่ายได้ จึงใช้งบประมาณของตัวเอง “ต้องควักเอง” หรือขอรับบริจาคจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการปฏิบัติงานของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเองต้องมี “ของเยี่ยม” ติดไม้ติดมือไปหาผู้สูงอายุในแต่ละครั้งที่ไปเยี่ยม ของเยี่ยมมักจะเป็นพืชผลทางการเกษตร เช่น กล้วยน้ำว้า กล้วยเล็บมือนาง ตำลึง มังคุด หรืออาจเป็นไข่ นม เป็นต้น ทั้งนี้



ของเยี่ยมเป็นทั้งทูตสันถวไมตรีในการผูกมิตรเพื่อให้สามารถเข้าบ้านได้ หรือเป็นการแสดงความเอื้อเฟื้อของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่มีต่อผู้สูงอายุ เมื่อกลับจากการเยี่ยมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุก็ได้ “ของฝาก” เพื่อเป็นการตอบแทนที่มีน้ำใจที่มีต่อผู้สูงอายุแทบทุกครั้งที่ได้ไปเยี่ยม ผู้สูงอายุและผู้ดูแลผู้สูงอายุจะเตรียมน้ำให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น

“ของเยี่ยม” มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เมื่อพบว่าผู้ดูแลบางรายคาดหวังจากผู้มาเยี่ยม หรือมาดูแลว่าต้องตอบแทนน้ำใจกันบ้าง เนื่องจากการมาเยี่ยมนั้นก็ถือเป็นงานของทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทางอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้ การเปิดบ้านให้เข้ามาเยี่ยม ถือเป็นงานที่เขาคิดต้องทำ “ของเยี่ยม” จึงเป็นลักษณะของการแลกเปลี่ยนตอบแทนกันอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุบางรายให้ข้อมูลว่าอาจจะทำในระยะเริ่มต้น เช่น การสร้างสัมพันธ์ภาพ การเชื่อมความสัมพันธ์ จนกว่าสัมพันธ์ภาพจะดีขึ้น หรือการเปิดรับอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเป็นลักษณะ “เข้านอกออกใน” ได้ หรือจนกว่าผู้ดูแลและผู้สูงอายุจะบอกว่า “ไม่ต้องเอามาฝาก” หรือ “ไม่ต้องหิ้วมาแล้วนะ” อย่างไรก็ตาม “ของเยี่ยม” อาจถูกมองว่าเป็นการต่างตอบแทน ซึ่งเป็นกฎทางสังคมที่คนในชุมชนยังคงยึดถือในระดับมาก สายพิณ (2555, น. 27-28 อ้างจาก Marcel Mauss) กล่าวไว้ว่า ไม่มีของขวัญให้เปล่า ๆ โดยผู้รับไม่ต้องตอบแทน เพราะสิ่งของที่ให้ผู้อื่นเป็นของขวัญนั้นในเบื้องต้นเป็นของที่มีเจ้าของ ซึ่งก็คือผู้ที่ให้ของนั่นเอง การให้ของขวัญจึงเป็นการสละบางสิ่งที่เกี่ยวข้องกับตัวตนของผู้ให้ เรื่องสิ่งของกับเจ้าของยังเห็นได้ชัด ในกรณีของการใช้แรงงานและความสามารถเพื่อช่วยทำงานบางอย่างให้ผู้อื่น (ผู้รับของขวัญ) นี่เองที่เป็นพลังทางศีลธรรมที่ทำให้ผู้รับของขวัญต้องตอบแทน และต้องตอบแทนภายในเวลาที่เหมาะสม

(3) การใช้ผู้นำชุมชนและตัวแทนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ

การช่วยให้สามารถเข้าไปทำงานในบ้าน หรือครอบครัวผู้สูงอายุได้ อาจต้องใช้คนที่เคยดูแลอยู่ก่อนพาไปแนะนำตัวกัน โดยเฉพาะบ้านคนที่มีฐานะ เนื่องจากมักจะไม่เปิดรับคนแปลกหน้า หรือคนที่ไม่คุ้นเคย หากครอบครัวมีความคุ้นเคยกับผู้นำ

ชุมชน หรืออาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุแล้ว การไต่ถามทุกข์สุข การแบ่งปันสิ่งของเครื่องใช้ และการช่วยเหลือกันก็เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

(4) ความเป็นนักวิชาชีพ

นักวิชาชีพที่ได้รับการยอมรับในตำบลบางสีทองมีมากมาย ได้แก่ พยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล นักสาธารณสุข นักพัฒนาชุมชน นักสังคมสงเคราะห์ นักกายภาพบำบัด และนักการศึกษา เป็นต้น บุคลากรเหล่านี้มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลผู้สูงอายุ และปฏิบัติงานในชุมชนเป็นระยะเวลานาน จนเกิดเป็นความไว้วางใจ เชื่อใจ หากบอกว่ามาจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ผู้สูงอายุและผู้ดูแลจะให้การต้อนรับ และให้ความร่วมมืออย่างดี ทว่า ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวก็ยังคงต้องแสดงตนว่าทำงานในพื้นที่

สรุปได้ว่า หากผู้ปฏิบัติงาน “เบิกทาง” ได้สำเร็จก็จะให้อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวหากครอบครัวยังยืนยันที่จะไม่ให้อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานเข้ามาในบ้าน หรือดูแลผู้สูงอายุก็จะยกเลิกภารกิจในเรื่องการดูแลโดยอาสาสมัคร แต่ในภาพรวมของการเป็นสมาชิกในชุมชน เทศบาลต้องหาวิธีการดูแลผู้สูงอายุในลักษณะอื่น ๆ ต่อไป เช่น ให้ข้อมูลว่าหากต้องการความช่วยเหลือเรื่องการดูแลผู้สูงอายุให้ติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่รายใด

4. ความร่วมรับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุระหว่างบ้านและชุมชน

เมื่อกลับมาที่ประเด็นปริณิชนวลส่วนตัวและสาธารณะ ผู้เขียนพิจารณาว่าเราไม่สามารถแบ่งได้อย่างชัดเจนอีกต่อไปว่าการดูแลผู้สูงอายุเป็นเรื่องภายในครอบครัวเท่านั้น เพราะปฏิสัมพันธ์หรือการเข้าไปพัวพันระหว่างส่วนตัวและสาธารณะมีอย่างกว้างขวางมากขึ้น แต่ก่อนเวลาเราพูดถึงส่วนตัวหรือสาธารณะมันอิงอยู่กับพื้นที่ที่แน่นอนตายตัว แต่เมื่อความเป็นส่วนตัวและสาธารณะมัน “เบลอ” หรือมีเส้นแบ่งไม่แน่ชัด ผู้คนสามารถแสดงความเป็นส่วนตัวในพื้นที่สาธารณะได้ ในทางกลับกันสามารถนำความเป็น



สาธารณะมาสู่พื้นที่ส่วนตัวได้ เส้นแบ่งความเป็นส่วนตัวและสาธารณะ “พรั่มว” ทุกคนเข้ามาเกี่ยวข้องกัน ทว่าขอบเขตของความรับผิดชอบของแต่ละคนอาจแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบทบาท สถานะของแต่ละคนในบริบทของการดูแล

เนื่องจากปริณทลเกี่ยวข้องกับพื้นที่ทางกายภาพ เช่น บ้านเป็นพื้นที่ส่วนตัวในการดูแลผู้สูงอายุของสมาชิกในครอบครัว ในขณะที่ชุมชนเป็นพื้นที่สาธารณะซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุในฐานะเครือญาติ เพื่อนบ้าน และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อีกทั้งปริณทลทำให้เห็นบรรยากาศของคนที่มาปฏิสัมพันธ์กันในบริบทของการดูแล ถึงแม้ทั้ง 2 ปริณทลจะมีเส้นแบ่ง แต่เมื่อนำบริบทของการดูแลเข้ามาเทียบเคียง กลับพบว่าเส้นแบ่งในปริณทลนั้นไม่ชัดเจนอีกต่อไป แม้ความรับผิดชอบในการดูแลใน 2 ปริณทลมีลักษณะเฉพาะ นั่นคือ ผู้ดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะสามารถดูแลเพื่อให้ผู้สูงอายุมีชีวิตรอดด้วยปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การเฝ้าระวัง และการสนับสนุนด้านอารมณ์ความรู้สึก หรือการให้ความรัก ดังนั้น ผู้ดูแลผู้สูงอายุจึงตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานทางกายภาพและทางจิตใจได้อย่างครอบคลุมในลักษณะ “เท่าที่จะทำได้” ในลักษณะครอบครัวเป็นหลัก หน่วยงานท้องถิ่นหนุนเสริม เพื่อนและเพื่อนบ้านช่วยเติมเต็ม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ครอบครัวคือเสาหลักในการดูแลผู้สูงอายุ

การที่คนในครอบครัวใกล้ชิด สนับสนุน หรือผูกพันกับผู้สูงอายุมากกว่าคนอื่น ๆ ทำให้ครอบครัวเป็นเสาหลักในการดูแล ทั้งนี้ ผู้ดูแลซึ่งอยู่ในความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุ ได้แก่ ลูก สามี ภรรยา หรือญาติ ได้แสดงออกด้วยความห่วงใย ความอาทรต่อกัน สามารถปฏิบัติได้อย่างไม่รู้สึกตะขิดตะขวงใจ บทบาทในการดูแลผู้สูงอายุจะได้รับการปฏิบัติตั้งแต่หัวจรดปลายเท้า ต้องดูแลตั้งแต่ฟัน เหงือก ท้อง ระบบการขับถ่าย การจัดเสื้อผ้า รวมถึงการใส่ใจอารมณ์และจิตใจของผู้สูงอายุดูแลให้ผู้สูงอายุได้รับปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิต โดยพวกเขาทำอย่างไม่รังเกียจกับทุก ๆ “กิจกรรมในชีวิตประจำวัน” ตั้งแต่ผู้สูงอายุตื่นนอน จนกระทั่งเข้านอนทั้งนี้ คุณภาพของการดูแลใน

ครอบครัวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น จำนวนสมาชิกในครอบครัว หรือเครือข่ายที่สนับสนุน ฐานะทางเศรษฐกิจ ศักยภาพของผู้ดูแล แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้คุณภาพของการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวดีคือ ความมุ่งมั่นและใส่ใจในการดูแลของผู้ดูแลอันจะนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อให้เกิดคุณภาพของการดูแลที่ดีขึ้นในที่สุด

4.2 หน่วยงานท้องถิ่นหนุนเสริม

สำหรับขอบเขตของการดูแลในชุมชนนั้น เป็นไปในลักษณะของการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน เพื่อสร้างให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ทำให้สังคมเห็นความสำคัญ และไม่ละเลยคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในชุมชน ทั้งนี้ กฎหมาย นโยบาย จึงเป็นชุดของปฏิบัติการรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุและผู้ดูแล และคนในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายใต้สังคมผู้สูงอายุ และผู้ที่มีบทบาทหน้าที่นี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขับเคลื่อนให้เกิดกลไกในการจัดการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม

กฎหมาย นโยบาย จากส่วนกลาง ได้แก่ นโยบายจากกระทรวงมหาดไทยที่ให้ความสำคัญกับสิทธิ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งเสริมในเรื่องการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ กระทรวงสาธารณสุขที่เน้นเรื่องการป้องกัน รักษา และส่งเสริมสุขภาพ แม้เป็นสิ่งที่กำกับทิศทางการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ การช่วยเหลือ หรือสนับสนุน หรือหนุนเสริมกิจกรรมการดูแลแก่ครอบครัวในส่วนที่ครอบครัวไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การช่วยเหลือพาผู้สูงอายุไปโรงพยาบาลในกรณีฉุกเฉิน การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบำบัดรักษา หรือการท่ายาบำบัด การส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและขอการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในบ้าน เพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้สะดวกขึ้น เป็นต้น

สิ่งนี้ทำให้ยังตระหนักว่าภายใต้ขอบเขตการดูแลจากชุมชน หรือในพื้นที่สาธารณะ เป็นเพียงการหนุนเสริมในกิจกรรมที่ครอบครัวไม่สามารถทำได้ หรือมีความ



ยากลำบากถ้าจะต้องทำตามลำพัง ทว่า ภายใต้การช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่และผู้ดูแลจากชุมชนก็สามารถช่วยได้ในระดับหนึ่ง ช่วยได้ตามพันธกิจของหน่วยงาน และตามความต้องการของผู้สูงอายุที่เจ้าหน้าที่จะสามารถตอบสนองได้ ทั้งนี้ สิ่งที่หน่วยงานไม่สามารถตอบสนองผู้สูงอายุและผู้ดูแลได้ คือ การสนับสนุนเรื่องเงินที่นอกเหนือไปจากเพื่อยังชีพ และเป็นเงินสงเคราะห์กับผู้สูงอายุบางราย การช่วยได้ตามกำลัง บางอย่างหน่วยงานก็ไม่ได้ช่วยเหลือได้ทั้งหมดเพราะเป็นสิ่งที่ครอบครัวต้องรับผิดชอบด้วย โดยหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องช่วยสนับสนุนให้ผู้ดูแลสามารถดูแลผู้สูงอายุได้ ทำให้เห็นว่าทั้งครอบครัวและชุมชนล้วนมีหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ แต่ช่วยกันและกันเพื่อมิให้รู้สึกว่าการดูแลเป็นเรื่องของความรับผิดชอบของใครฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

4.3 เพื่อน เพื่อนบ้านคอยเติมเต็มบทบาทการดูแล

แม้ครอบครัว และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีศักยภาพมาก มีทรัพยากรหลากหลาย แต่ทั้ง 2 ส่วนก็ไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ตามลำพัง จึงทำให้เกิดความสำนึกในเรื่อง “ความเป็นเครือญาติ” “ความเป็นเพื่อนบ้าน” หรือ “ความเป็นชุมชน” อย่างจริงจังมากขึ้น เพราะกลุ่มคนที่เป็นเครือญาติ เพื่อน และเพื่อนบ้านจะคอยเกื้อกูลผู้สูงอายุ สิ่งเหล่านี้เป็นรากฐานของชุมชนไทยมาตั้งแต่ดั้งเดิม แม้ความเป็นเมืองจะค่อย ๆ คืบคลานเข้ามาในจังหวัดเร่่งที่มากแล้ว แต่เนื่องจากยังมีชุมชนดั้งเดิม และผู้คนที่ยังยึดถือค่านิยมที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ทำให้คนในชุมชนไม่ทิ้งดูดา ย เมื่อผู้สูงอายุต้องการความช่วยเหลือก็จะเข้าไปช่วยเหลืออย่างทันทีทันใด อะไรช่วยได้ก็จะช่วยกัน

ความสนิทชิดเชื้อ และความเป็นคนท้องถิ่นเดียวกันยังให้แต่ละคนรับรู้สุขทุกข์ของกันและกันอย่างเปิดเผย และพร้อมที่จะแบ่งปันช่วยเหลือกันอยู่เสมอ ทว่า การอยู่ร่วมกันมานานก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความผูกพันกัน พร้อมที่จะช่วยเหลือกันโดยไม่ได้อัดการอะไรตอบแทน

การให้ความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้านจะยังมีให้เห็นเป็นรูปธรรม เช่น การขอร้องขอให้เพื่อนบ้านช่วยยก ช่วยพลิกตัวผู้สูงอายุเมื่อต้องเปลี่ยนแพมเพิส การมีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ เพื่อนบ้านมาเยี่ยม มาพูดคุย เพื่อให้กำลังใจ ดังนั้น การขอความช่วยเหลือจาก

ครอบครัวกับเพื่อนบ้านจึงเป็นสิ่งที่เกิณกำลังที่ครอบครัวจะทำได้ แต่อย่างไรก็ตามการ
เกื้อหนุนกันและกันของบ้านและชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุเป็นความร่วมมือกันของคนใน
ชุมชนและเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญต่อระบบการดูแลผู้สูงอายุ

การผสานความร่วมมือแบบสามประสานเพื่อผู้สูงอายุในชุมชน ทำให้เห็นว่า
ขอบเขตของคนที่ทำหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุทั้งที่บ้านในชุมชน และหน่วยงานในท้องถิ่น
ค่อนข้างจำกัด หากพิจารณาจากผู้ดูแลในแต่ละพื้นที่ที่มีข้อจำกัดของตนเอง ในขณะที่
ผู้ปฏิบัติดูแลในหน่วยงานต่างคนมีงานประจำมากมาย ดังนั้น จึงต้องระดมทุนทางสังคมที่
มีอยู่ในชุมชน เพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทุนเดิมของบางสีทองคือ
การเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีความเอื้ออาทรกัน การมีระบบคุณค่าเรื่องความกตัญญูของ
สมาชิกในครอบครัว จนเกิดเป็นระบบการดูแลผู้สูงอายุที่มีส่วนร่วมกันแบบสามประสาน
คือ บ้าน ชุมชน และหน่วยงานท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาภาพรวมเกี่ยวกับขอบเขตของการดูแลทั้งในปริณทลส่วนตัวและ
สาธารณะ พบว่า ไม่มีปริณทลใดจะดูแลผู้สูงอายุได้อย่างครอบคลุม ครอบคลุมภายใน
ตัวเอง จึงต้องอาศัยพึ่งพากันและกัน ในลักษณะของการหนุนเสริม เดิมช่วงว่างของกัน
และกัน หรือ “ดูจึงหะกัน” จึงปรากฏภาพการดูแลผู้สูงอายุอย่างสอดคล้องประสานลงตัว
บ้านเป็นหลัก หน่วยงานท้องถิ่นช่วยหนุนเสริมเพื่อนและเพื่อนบ้านคอยเติมเต็มจึงเป็น
สิ่งที่ช่วยให้การดูแลผู้สูงอายุชัดเจนมากที่สุด

5. สรุป

การเข้าใจพื้นที่ส่วนตัวว่าเป็นพื้นที่ที่มีขอบเขตเฉพาะ จำกัดบุคคลที่จะเข้ามาทำ
กิจกรรมร่วมกัน ผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนใหญ่เป็นบุคคลในครอบครัว หรือ
ความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิด ผูกพันกันในลักษณะที่เป็นเครือญาติเชิงสายเลือด เช่น
ลูกหลาน หรือสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในบ้าน หรือความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีสถานะแบบ
เดียวกัน ทว่า ในบริบทของการดูแลผู้สูงอายุซึ่งเป็นระบบเครือข่ายของความอาทร



สามารถสะท้อนให้เห็นว่าจำเป็นต้องใช้เครือข่ายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความเป็นสาธารณะ การใช้พื้นที่สาธารณะจึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ส่วนตัวหรือพื้นที่ในบ้าน ดังที่เห็นได้จากการดูแลผู้สูงอายุเริ่มจากผู้สูงอายุได้รับการดูแลในบ้านโดยสมาชิกในครอบครัว และการดูแลจากชุมชนโดยเพื่อนบ้าน คนในชุมชน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละคนมีขอบเขตความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป และมีความร่วมรับผิดชอบในการดูแลในลักษณะหนุนเสริมให้แต่ละฝ่ายดูแลผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ สิ่งเหล่านี้ทำให้เห็นว่าชุมชนโดยทั่วไป และจากกรณีตัวอย่างชุมชนบางสีทอง เห็นว่า การดูแลผู้สูงอายุไม่ใช่เรื่องของครอบครัว หรือจำกัดในพื้นที่บ้านเท่านั้น เพราะการดูแลในฐานะที่เป็นแนวคิดทางสังคมและแนวคิดทางปรัชญาก้าวข้ามขอบเขตความหมายแบบแคบในเรื่องทำหน้าที่ของตนเองแต่เพียงลำพัง แต่เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบต่อสร้างพื้นฐานของการเป็นมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคม ต้องมีหน้าที่สร้างความเข้มแข็ง มั่นคงให้กับรัฐ การมีส่วนร่วมของสมาชิกในครอบครัว ญาติ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ เจ้าหน้าที่เทศบาล นักวิชาชีพต่าง ๆ ส่งผลดีกับการดูแลผู้สูงอายุในภาพรวม การเปลี่ยนความคิดว่าครอบครัวเป็นเรื่องส่วนตัว และรับความคิดที่ว่า การดูแลเป็นเรื่องของทุกคน โดยเริ่มจากความรู้สึกรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนในครอบครัวอยู่ตลอดเวลา และในทางกลับกันคนในครอบครัวก็ต้องการความช่วยเหลือหรือความสนใจจากรัฐและชุมชน ดังที่ Virginia Held นำเสนอไว้ว่าเรื่องราวที่เกิดในพื้นที่บ้าน สามารถนอออกไปก้าวไปสู่สาธารณะเมืองไปสู่ความสนใจของคนในรัฐได้ (2006, p. 13) ดังนั้น คนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลจึงหันกลับมาพิจารณาและอธิบายชีวิตที่อยู่ภายในพื้นที่ส่วนตัวและสาธารณะใหม่ การดูแลจึงถูกนำมาพูดถึงมากขึ้น และไม่มองว่าชีวิตส่วนตัวและสาธารณะต้องแยกออกจากกัน นี่จึงเป็นจุดเริ่มต้นให้การดูแลถูกทำให้เป็นประเด็นสาธารณะ มีการถกเถียงกันเรื่องมุมมองที่ว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ผู้ที่ดูแลไม่ว่าจะเป็นครอบครัวหรือท้องถิ่นดูแลได้ดีมากน้อยเพียงใดการพูดคุย การสื่อสารจึงเป็นตัวเร่งให้สาธารณะเข้ามาสู่เรื่องส่วนตัวและเรื่องส่วนตัวกลายเป็นเรื่องสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- ไพโรจน์ คงทวีศักดิ์. (2543). “ข่าวสารกับพื้นที่ พลังและภาพปรากฏ”. ใน *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 หน้า 43 – 64.
- ระวีวรรณโอฬารรัตน์มณีและวีระสัจกุล.(2555). การใช้พื้นที่สาธารณะเป็นถนนคนเดินแบบตลาดนัดในเมืองของไทย. *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง*, ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2555 หน้า 121-142.
- สายพิน ศุพุทธมงคล. (2555). *บ้านและเรื่องในบ้าน: ครอบครัว รัฐ และการเมืองวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนา (โครงการจัดพิมพ์คบไฟ).
- ซัชพันธุ์ยิ้มอ่อน. (2556). จากการทำให้ทันสมัยจนถึงระเบียบโลกใหม่?: วิชาวิธีในพื้นที่สาธารณะ. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*. ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2556, หน้า 155 – 166.
- Fisher, B. and Tronto, J. (1990). “Toward a Feminist Theory of Caring,” in *Circles of Care*, eds. E. Abel and M. Nelson, Albany, N.Y.: SUNY Press.
- Held, V. (2006). *The Ethics of Care: Personal, Political, and Global*. Oxford University Press.
- MacIntyre, A. (2007). *After Virtue: a Study in Moral Theory*. Indiann: The University of Notre Dame Press.
- Noddings, N. (2002). *Starting at Home: Caring and Social Policy*. Berkeley: University of California Press.



Sevenhuijsen, S. (1998). *Citizenship and the Ethics of Care: Feminist Considerations on Justice, Morality and Politics*. London: Routledge.

Tronto, J. C. (2009). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. New York: Routledge.

การศึกษาระบบอุปถัมภ์กับปัญหาสังคมไทย: การประยุกต์ใช้ ของนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ¹

รองศาสตราจารย์ ดร.กิติพัฒน์ นนทปัทมเดชกุล²

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ระบบอุปถัมภ์” เป็นสิ่งพบเห็นโดยกว้างขวางในงานเขียนเกี่ยวกับการเมืองการปกครองเป็นหลัก นักวิชาการและนักวิเคราะห์มักจะมองว่าระบบอุปถัมภ์เป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาการเมืองการปกครอง เป็นต้นตอของปัญหาการทุจริต หรือทำให้การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยล่าช้าลง-ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เป็นอุปสรรคต่อระบบเศรษฐกิจเสรี การกระจายอำนาจและการปฏิรูประบบราชการ อันที่จริงเมื่อพิจารณาว่า การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจเสรี การกระจายอำนาจ หรือแม้แต่การปฏิรูประบบราชการล้วนเป็นเรื่องที่แนบแน่นกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนสังคม ระบบอุปถัมภ์จึงเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ปัญหาสังคมและสวัสดิการสังคม ตลอดจนการสังคมสงเคราะห์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษาระบบอุปถัมภ์มีอยู่มากมายและไม่ได้มีเฉพาะในสังคมไทย แต่เป็นประเด็นของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (Brinkerhoff & Goldsmith, 2004; Darabont, 2010; Munro, 2010) ระบบอุปถัมภ์ยังคงดำรงอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แม้ว่าจะมีความพยายามต่อสู้กับระบบอุปถัมภ์ผ่านทางกลไกการสร้างเศรษฐกิจเสรี (economic liberalization) การสร้างระบอบประชาธิปไตย (democratization) และการปฏิรูประบบราชการ (civil service reform) ทว่า ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศก็ยังคงมี

¹ปรับปรุงจากเอกสารคำสอน วิชา สด.213 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและปัญหาสังคมไทย. เรื่อง ระบบอุปถัมภ์กับปัญหาสังคมไทย. หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง เมื่อ 31 ตุลาคม 2557.

²รองศาสตราจารย์ ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ระบบอุปถัมภ์ฝังรากเหง้าแน่นอยู่ในสังคม โดยตัวของระบบอุปถัมภ์ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบริหารจัดการอย่างกว้างขวาง (อาทิ การเล่นพรรคเล่นพวก การใช้เส้นสายในการเข้าทำงานหรือเลื่อนตำแหน่ง) ถือว่าเป็นปัญหาสังคมประการหนึ่ง นอกจากนั้นปัญหาห่วยไถ่ดิน ปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาผลประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวมก็มีความเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์โดยตรง (นพพันธ์ วรรณเทพสกุล. 2554; สิริโชค กลางคุณานนท์. 2552)

ระบบอุปถัมภ์ หรือบางครั้งมีผู้เรียกว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ในแนวดิ่งมีนักวิชาการให้ความเห็นอย่างหลากหลาย ในที่นี้ขอนำมาอภิปรายเชื่อมโยงกับปัญหาสังคมและสังคมสงเคราะห์ไทยเป็นการสังเขปและเพื่อนำไปสู่การแสวงหาความกระจ่างชัดยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

Abstract

A large number of studies on patron – client systems were conducted under the political sciences and public administration. These studies always mention the patron – client system as significant obstacles to democracy, decentralization, market liberalization, government reform and so on. The patron – client relations, in fact, are closely connected to people lives and welfare. The studies on the patron – client relations cover global community. Many researchers confirm that although there are strong attempts to fight against the patron – client system, it yet is deeply existed in the developing societies. However, according to the recent research of three Thai scholars, they contend that Thai society is free from the patron – client system or it has never been significant feature of Thai society, in general. The study on Thai context shows the evidence of new

citizenship and their social activity which moving to fulfil their social safety and security.

Social work is a profession working with people for the same sense of creating social security among the neediest. Social worker philosophical values are to promote human dignity and human rights. Therefore, social workers practice their everyday task gearing to reduce or abolish the patron – client system. Professional social workers who committed strongly to their ethical values are to do nothing but reproduce the fight against the patron – client relations.

ความหมายของระบบอุปถัมภ์

สำหรับการศึกษาระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย นักวิชาการทั้งไทยและสากลให้ความสนใจกันมาก ท่านที่ศึกษาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่สำคัญที่สุด คือ ม.ร.ว.คินทร์ รพีพัฒน์ ซึ่งให้ความเห็นว่าระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในประวัติศาสตร์ไทยนั้น อาจจะมีมาก่อนระบบไพร่หรือระบบศักดินา ในระบบนาย-ไพร่ ก็มีลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (ปริตดา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล, 2548, น. 21) โดยรูปธรรม ระบบอุปถัมภ์ก็คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้ผู้น้อย เจ้กับข้า คนรวยกับคนจน คนในสลัมที่มีฐานะกับคนสลัมที่มีฐานะยากจน นักเลงรุ่นพี่ช่วยเหลือนักเลงรุ่นน้อง ฯลฯ ทั้งนี้ ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทำหน้าที่เป็นกลไกที่ยึดโยงคนต่างฐานะเข้าไว้ด้วยกัน (น.24) เป็นเครื่องกำหนดความสัมพันธ์ให้คนที่อยู่ต่างฐานะรู้หน้าที่ที่มีต่อกันและกัน (น.37)

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัมพันธ์ในแนวตั้ง ฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่เหนือกว่า มีทรัพยากรมากกว่า หรือมีอำนาจมากกว่า กับอีกฝ่ายหนึ่งที่ด้อยกว่า อยู่ในระดับต่ำชั้นกว่า มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือไม่มีทรัพยากรเลย หรือมีอำนาจ



น้อยกว่าหรือไม่มีอำนาจเลย โดยจากการมีปฏิสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ผู้ที่อยู่เหนือกว่าให้การอุปการะช่วยเหลือ ค้ำครองป้องกัน หรือดูแลผู้ที่ด้อยกว่า ขณะเดียวกัน ผู้ที่ด้อยกว่าให้การสนับสนุน ทำงานให้ โดยยอมรับใช้และเชื่อฟังเป็นการตอบแทน ความสัมพันธ์แนวดิ่งนี้ยังห่อหุ้มหรือจรรโลงไว้ด้วยค่านิยมหรืออุดมคติ ที่เรียกว่า การแสดงความกตัญญูทเวที (อคิน รพีพัฒน์, 2518, น.79 อ้างถึงใน สิทธิโชค กลางคุณานนท์, 2552, น.8) หรือที่นิธิ เอียวศรีวงศ์เห็นว่า ความกตัญญูเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (อคิน รพีพัฒน์, 2548, น. 58) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงมีมิติเชิงซ้อนมากกว่าเป็นแค่ความสัมพันธ์แนวดิ่งระหว่างคู่ความสัมพันธ์ในลักษณะเส้นตรงแนวยาว (linear) และยังมีลักษณะเฉพาะตัวเป็นอย่างยิ่ง (highly personalistic) (น.59).

วิเคราะห์ระบบอุปถัมภ์ในกรณีสุนทรภู่

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ขอนำเสนอบทกลอนของสุนทรภู่ เรื่องนิราศภูเขาทองที่นักเรียนมัธยมต้นยังท่องจำกันอยู่ ดังนี้

“ถึงหน้าวังดังหนึ่งใจจะขาด	คิดถึงบาทบพิตรอดิศร
ไธผ่านเกล้าเจ้าประคุณของสุนทร	แต่ปางก่อนเคยเฝ้าทุกเช้าเย็น
พระนิพพานปานประหนึ่งศรัทธาขาด	ด้วยไธญาติยากแค้นถึงแสนเข็ญ
ทั้งโรคช้ำกรรมช้ำวิบัติเป็น	ไม่เล็งเห็นที่ซึ่งจะพึงพา
จะสร้างพรตอดล่ำห่มส่วนบุญถวาย	ประพุดฝ้ายสมณะทั้งวลา
เป็นสิ่งของฉลองคุณมุลิกา	ขอเป็นข้าเคียงพระบาททุกชาติไป
ถึงหน้าแพแลเห็นเรือที่นั้ง	คิดถึงครั้งก่อนมาน้ำตาไหล
เคยหมอบรับกับพระจมีนไวย	แล้วลงในเรือที่นั้งบัลลังก์ทอง
เคยทรงแต่งแปลงบทพจนารถ	เคยรับราชโองการอ่านฉลอง
จนภูฐานสิ้นแม่น้ำแลลาคลอง	มิได้ข้องเคืองขัดหทัยา
เคยหมอบใกล้ได้กลิ่นสุคนธ์ตลบ	ละอองอบสรนขึ้นนาศา
สิ้นแผ่นดินสิ้นรสสุคนธา	วาลนาเรากี่ล้นเหมือนกลิ่นสุคนธา”

กลอนบทนี้ สะท้อนให้เห็นการปฏิบัติทางสังคม (social practice) ที่คนที่อยู่ต่ำกว่าแสดงต่อคนที่อยู่เหนือกว่า ทว่า มีลักษณะเฉพาะตัว และสะท้อนอุดมคติหรือชุดค่านิยมของความจงรักภักดี-ความกตัญญูทวนเวียนอย่างชัดเจน อันที่จริง กรณีของสุนทรภู่ที่มีชะตาชีวิตเคยรุ่งเรืองในสมัยพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 2 แล้วตกอับในสมัยรัชกาลที่ 3 นั้นอาจจะวิเคราะห์ได้ว่า แบบแผนความสัมพันธ์ในแนวตั้งนี้ ไม่ได้มีสูตรสำเร็จ และมีมิติเชิงซ้อนระหว่างคู่ความสัมพันธ์ เมื่อครั้งกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ยังถวายงานพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 2 น่าจะมีตำแหน่งแห่งที่สูงกว่าสุนทรภู่ แต่ในคุณลักษณะของการเป็นสหายอดกวีแห่งรัตนโกสินทร์ ทำให้เกิดความขัดแย้งกัน เมื่อสิ้นรัชกาลที่ 2 และกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นครองแผ่นดินเป็นรัชกาลที่ 3 ทรงไม่โปรดสุนทรภู่อย่างยิ่ง ทั้งนี้ อาจวิเคราะห์ได้ว่า พระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 2 ทรงตระหนักในความรู้ความสามารถขั้นสูงสุดยอดในเชิงกวีของสุนทรภู่ และไม่ได้วางตำแหน่งแห่งที่ของสุนทรภู่ต่ำกว่ากรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เท่าใดนัก ขณะเดียวกัน สุนทรภู่เองก็ไม่ได้วางตำแหน่งแห่งที่ของตนในระดับต่ำชั้นกว่ากรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เท่าใดนัก เช่นเดียวกัน สังเกตได้จากการที่สุนทรภู่กับทกลอนของกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ต่อหน้าพระพักตร์รัชกาลที่ 2 จนเป็นเหตุให้กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขัดเคืองพระทัย

บทกลอนบทนี้ถือว่าสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ อคิน รพีพัฒน์ ที่มองว่าระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมีความเป็นเฉพาะตัวเป็นอย่างยิ่ง (highly personalistic) มีมิติที่สลับซับซ้อนและไม่ได้มีแบบแผนที่ตายตัว รวมทั้งมีความจงรักภักดี ความเมตตากรุณา และความกตัญญูเป็นอุดมการณ์ที่เป็นรากฐานของความสัมพันธ์แนวดิ่ง ที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมา

มิติเชิงซ้อนของระบบอุปถัมภ์

การที่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่กำหนดสิ่งใดอย่างแน่นอนตายตัว เพียงแต่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความเมตตากรุณาและความกตัญญูเป็นอุดมการณ์ (อคิน รพีพัฒน์. 2548, น.68) กล่าวคือไม่มีการกำหนดว่า ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่า



จะต้องอุปถัมภ์อย่างไร และฝ่ายที่อยู่ต่ำขึ้นกว่าจะเรียกร้องต่อการรับอุปถัมภ์อย่างไร ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงมีลักษณะเฉพาะตัวสูง และความเฉพาะตัวนี้ยังสะท้อนให้เห็นความสลับซับซ้อน

มิติความซับซ้อนของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่พึงพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์แนวดิ่งที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ คู่ความสัมพันธ์ที่คาดหวังการปฏิบัติต่อกันนั้น ฝ่ายที่อยู่ต่ำขึ้นกว่า หรือต่อยกว่าไม่มีทรัพยากร อำนาจและสถานภาพที่จะตอบแทน ผู้ที่อยู่เหนือกว่าได้อย่างเต็มที่ จึงตกอยู่ในสภาพของการติดหนี้บุญคุณ เมื่อบุคคลต้องติดหนี้บุญคุณในระบบอุปถัมภ์นั้น มีผู้วิเคราะห์ว่า ผู้ที่เป็นฝ่ายรับการอุปถัมภ์มีทางเลือกในการปฏิบัติอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการที่ 1 เขาสามารถตอบแทนหนี้บุญคุณไปยังผู้อุปถัมภ์ด้วยการบริการในสิ่งที่ผู้อุปถัมภ์ต้องการมาก จนถึงระดับที่มีคุณค่าการแลกเปลี่ยนที่ทัดเทียมกัน

ประการที่ 2 การตอบแทนบางอย่าง อาทิ การตอบแทนด้านศาสนา การแพทย์ หรือการมีความชำนาญในการสู้รบ การตอบแทนเหล่านี้อาจเป็นไปได้ ทว่าในกรณีที่ทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์มีฐานะต่ำ มักไม่เพียงพอที่จะให้การอุปถัมภ์ ผู้รับการอุปถัมภ์อาจพยายามหาทางพึ่งพิงแหล่งอื่นหรือผู้อุปถัมภ์คนอื่น ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องมีผู้อุปถัมภ์มาก และหากมีการแข่งขันกันมากระหว่างผู้อุปถัมภ์หลายคน ชื่อเรียกร้องของผู้อุปถัมภ์ก็จะลดลง ผู้รับการอุปถัมภ์อาจไม่เห็นความสำคัญในการตอบแทนบุญคุณมากนัก

ประการที่ 3 ในสังคมเกษตรกรรมส่วนใหญ่ การจัดให้มีการปกครองตนเองนั้น เป็นสิ่งที่สนับสนุนให้มีการผูกขาดอำนาจท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าทีหรือเจ้าของที่นา ทว่าฝ่ายของผู้รับการอุปถัมภ์อาจมีอำนาจต่อรองและสามารถบังคับผู้อุปถัมภ์ให้บริการต่าง ๆ แม้ว่า ในท้ายที่สุด ผู้รับการอุปถัมภ์จะหันหน้าเข้าหาผู้อุปถัมภ์ ซึ่งในความเป็นจริง กรณีการต่อรองของผู้รับการอุปถัมภ์น่าจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้อุปถัมภ์มีอำนาจในท้องถิ่น และประชาชนท้องถิ่นมักขาดอิสระในการปกครองตนเอง

ประการที่ 4 ผู้อุปถัมภ์อาจไม่ต้องการความช่วยเหลือจากผู้รับการอุปถัมภ์เลยก็ได้ ทว่า ทางเลือกนี้จะดูห่างไกล ด้วยเหตุที่ ผู้อุปถัมภ์คือผู้ครอบครองบริการสำคัญ เช่น การปกครอง การให้ความคุ้มครอง การเป็นเจ้าของที่ดิน และการจัดงานให้ทำ (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2539, น. 49)

นักวิชาการไทยวิเคราะห์ว่า ปัจจัยที่เป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ คือการปฏิบัติตามค่านิยมในเรื่อง “การที่เป็นฝ่ายให้ เพื่อหวังที่จะได้สิ่งตอบแทน-เป็นความคุ้มครองป้องกันหรือช่วยเหลือ” ดังที่ ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล (2538, น.112) ยกตัวอย่างว่า คนไทยจะนิยมเช่นไหว้ศาลพระภูมิเจ้าที่เพื่อขอให้ช่วยดูแลคุ้มครอง หรือหลายคนมักบนบานศาลกล่าว หรือไหว้พระพุทธรูป-สิ่งศักดิ์สิทธิ์เพื่อขอพร ขอให้ช่วยเหลือลดบันดาลให้กิจการของตน และเมื่อเวลาผ่านไปบุคคลได้รับผลสำเร็จก็หาสิ่งของไปไหว้ถวายเป็นการแก้บน ในอดีตเด็กผู้ชายไปวัด เพื่อเล่าเรียนเขียนอ่านเป็นครั้งแรก จะนำดอกไม้ธูปเทียนหรือสิ่งของไปให้กับผู้ที่จะเป็นครู ทำให้เกิดพิธีไหว้ครู ซึ่งก็คือการคาดหวังที่จะได้ความรู้ที่ดี-มีประโยชน์ต่อการพัฒนาชีวิตของตนเป็นการตอบแทน ผู้น้อยไปหาผู้ใหญ่ก็มีภูมิ “สัสสุกลูกไม้” เป็นของติดไม้ติดมือหรือของกำนัล ผู้ที่ปรารถนาจะเป็นขุนนางที่ครอบครองศักดินาดั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป มีข้อกำหนดให้ต้องผ่านการถวายตัวหรือฝากตัวเข้าอยู่ใต้อุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ นั่นคือการมีกฎหมายกำหนดให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่เป็แนวทางทาง สังคมไทย จึงเป็นสังคมที่มีโครงสร้างแนวดิ่งที่เต็มไปด้วยการยอมรับความเหนือชั้น-ต่ำชั้นของคนในสังคมไทยว่ามีอยู่จริง และการหวังสิ่งตอบแทนจากฝ่ายที่เหนือกว่า ในหลาย ๆ กรณีเป็นการคอร์รัปชัน-หรือการเอาประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ไปเป็นของตนเอง เช่น การฝากเนื้อฝากตัว เมื่อต้องสอบแข่งขันเข้าทำงาน หรือการใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อให้ได้ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน แทนที่จะใช้ความรู้ความสามารถ เป็นต้น

นัยยะของแบบแผนการปฏิบัติตามค่านิยมที่ว่า “การที่เป็นฝ่ายให้ เพื่อหวังที่จะได้สิ่งตอบแทน-เป็นความคุ้มครองป้องกันหรือช่วยเหลือ” นั้น ทำให้วิเคราะห์ได้ว่าผู้ที่อยู่ในระดับต่ำชั้นกว่า ไม่มั่นใจในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินไม่มีอำนาจ หรือไม่อาจควบคุม



ความเป็นไปหรือผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นได้ ในทางกลับกัน หากบุคคลทุกคนในสังคมได้รับหลักประกันความมั่นคงในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่ตอบสนองความต้องการจำเป็นของตนได้ ค่านิยมแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็จะเบาบางหรือลดลง ทั้งนี้ การวิเคราะห์หัตถ์ยະดังกล่าวสะท้อนว่า ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ให้ประโยชน์กับคู่ความสัมพันธ์ที่แสวงหาการตอบสนองความต้องการจำเป็นของตน โดยมีได้คำนึงถึงการกระจายทรัพยากรออกไปสู่คนในสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมนั่นเอง

วิเคราะห์ต่อเนื่องถึงหลักประกันความมั่นคงในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่ตอบสนองความจำเป็น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ สวัสดิการสังคม (social welfare) ที่มีระดับความก้าวหน้า หรือสวัสดิการสังคมที่มีฐานคิดเกี่ยวกับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน และมีการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมนั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์

ในอดีตก่อนที่สังคมไทยจะมีระบบตำรวจหรือระบบกองทัพบกประจำการ ไม่มีใครทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบอย่างเป็นทางการ ผู้ที่ไม่มีทรัพยากรมากน้อยย่อมเสี่ยงที่จะถูกคนร้ายกดขี่ ข่มเหงหรือทำร้าย ในหมู่บ้านจึงต้องมีนักเลงเพื่อคุ้มครองป้องกันพรรคพวก-ลูกน้องที่ตนดูแลอยู่ คนที่มีลูกน้องจำนวนไม่มากนักอาจถูกเรียกว่า “ลูกพี่” ถ้าคนที่มีอำนาจแข็งแรงมีลูกน้องมาก ๆ ข้ามไปเชื่อมโยงในหลายหมู่บ้าน ก็เรียกว่า “นาย” ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก่อน พ.ศ.1899 พระมหากษัตริย์ทรงกำหนดให้ราษฎรทุกคนไปขึ้นทะเบียนสังกัดนาย บรรดานายกลายเป็น “ขุนนาง” สามารถเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ในยุคกรุงศรีอยุธยาได้ ส่วนพวกที่ขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนายก็กลายเป็น “ไพร่” ความสัมพันธ์แบบนาย-ไพร่ก็คือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั่นเอง (อคิน รพีพัฒน์, 2548, น.67) หากวิเคราะห์ถึงการหน้าที่ที่ดำรงอยู่ตรงความสัมพันธ์นี้ ไพร่ก็แสวงหาความมั่นคงทางสังคมนั่นเอง (social security) และความมั่นคงทางสังคมก็คือองค์ประกอบหนึ่งของระบบสวัสดิการสังคมที่มีการเรียนการสอนกันในยุคใหม่นั้นเอง

เมื่อสังคมไทยเริ่มมีระบบราชการก่อตัวขึ้น มีการจัดระบบระเบียบ มีเส้นสาย การบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป เมืองค์พระมหากษัตริย์ประทับอยู่ที่ยอดโครงสร้าง ขุนนางประจำกรมมีชั้นยศแตกต่างกันไปด้วยจำนวนศักดินา เพื่อจะจำแนกว่าขุนนางคนไหนมีอำนาจเหนือคนอื่นเพียงใด แต่จะมีไพร่อยู่ใต้การบังคับบัญชา (และดูแล) จำนวนมากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับฐานะตำแหน่ง อคิน รพีพัฒน์ (น. 70) วิเคราะห์ว่า ในด้านหนึ่ง อาจจะมองได้ว่า พระมหากษัตริย์น่าจะเป็นผู้อุปถัมภ์ของขุนนางทั้งปวง แต่ทว่า เมื่อพิจารณาจากมุมมองของนักมานุษยวิทยา ที่ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสถาบัน มิใช่ตัวบุคคลแล้ว ขุนนางทุกคนก็ไม่ใช่ผู้รับการอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์ มีเพียงขุนนางที่ใกล้ชิดพระองค์เป็นการส่วนตัว (เช่น สุนทรภู่-รัชกาลที่ 2) ที่ทำอะไรภายนอกเหนือจากหน้าที่การงานของตน จนได้รับพระราชทานความช่วยเหลือเป็นพิเศษ-เท่านั้น ที่นับเป็นผู้รับการอุปถัมภ์จากพระองค์ อคิน รพีพัฒน์ ยังตั้งข้อสงสัยด้วยว่า การแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการเป็นเรื่องส่วนพระองค์หรือหลักการทั่วไปอย่างไร

ส่วนในกลุ่มขุนนางกันเอง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็ก่อเกิดขึ้นอย่างซับซ้อน เพราะขุนนางบางคนสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชาของตนเพื่อความก้าวหน้า ในหน้าที่การงานเป็นพิเศษ หรือเพื่อรางวัลหรือของแลกเปลี่ยนบางสิ่งบางอย่างที่ไม่ได้ให้กับบุคคลทั่วไป

พิจารณาในด้านอุดมการณ์ความเชื่อและหลักศีลธรรมที่เป็นฐานคิดของการปกครองในอดีต สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์แห่งธรรม ทรงมอบหมายให้ขุนนางปกครองดูแลไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ต่างพระเนตรพระกรรณ ถ้อยคำในพระราชกำหนดต่าง ๆ เป็นการตักเตือนให้ขุนนางดูแลไพร่ด้วยความเมตตากรุณา ใช้งานแต่พอควร ฯลฯ (น. 71) อย่างไรก็ตาม การที่เจ้านายและขุนนาง ไม่มีเงินเดือนประจำ จึงต้องหากินบนหลังไพร่ ทำให้เกิดการขูดรีดเป็นธรรมดา การสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็เป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการขูดรีดอย่างหนึ่ง อคิน รพีพัฒน์วิเคราะห์ว่า คงมีไพร่จำนวนไม่น้อยที่หลบเลี่ยงการขูดรีดไม่ได้ จึงมีหลักฐานว่า มีไพร่หลบหนีไปซ่อนในป่าเป็นจำนวนมาก ทำให้ราชการเดือดร้อนมาก ต้องมีการส่งคนไปเกลี้ยกล่อมและสอบถามว่า



ใครเป็นผู้ข่มเหง ดังนั้น ในอดีตความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จึงมีฐานะเป็นกลไกที่ใช้เพื่อใช้หลีกเลี่ยงการกดขี่โดยรัฐและขุนนาง ส่วนในระดับขุนนางด้วยกันเอง ระบบอุปถัมภ์ก็ถูกใช้เป็นกลไกการเลื่อนตำแหน่งและขยายอำนาจของขุนนางแต่ละคน (น. 72)

เมื่อเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ ซึ่งอคิน รพีพัฒน์นับเริ่มต้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ผ่านการเปลี่ยนแปลงจากยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เข้าสู่ประชาธิปไตยระยะสั้น ๆ สลับกับการปฏิวัติโดยทหารและขุนนาง จนมาสู่ยุคเผด็จการรัฐสภา ระบบอุปถัมภ์ได้ค่อยเปลี่ยนแปลงมาเรื่อย ๆ เมื่อระบบเศรษฐกิจและสังคมกลายเป็นอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบยุคเดิมก็ลดความสำคัญลงไป จนนิธิ เอียวศรีวงศ์ตั้งข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์แบบตลาดกำลังมาแทนที่ แม้แต่กรณีการซื้อเสียงก็เป็นความสัมพันธ์แบบตลาด แต่เอาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เคลือบ-หรือห่อหุ้มเอาไว้ โดยให้เหตุผลว่า การแลกเปลี่ยนแบบตลาดที่เป็นการซื้อเสียงนั้น เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดคุณค่าทางศีลธรรมที่มากำกับการแลกเปลี่ยนว่า “เป็นการต้องห้าม” ไม่สมควรจะทำ แต่เมื่อเคลือบด้วยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แล้ว ทำให้แลกเปลี่ยนได้ทุกอย่าง (น. 95)

ดังนั้น หากคำอธิบายของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ มีน้ำหนักความถูกต้อง นั้นเท่ากับว่า สังคมไทยไม่ได้มองว่าระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นเรื่องผิดศีลธรรมหรือเป็นเรื่องเสียหาย หรืออย่างน้อยที่สุด ความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนแบบตลาดที่มุ่งให้ได้อภิสิทธิ์พิเศษเฉพาะตน-ต่างหากที่เป็นเรื่องเลวร้ายหรือเป็นที่เสียหายมากกว่า ความคิดของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ไกลเคียงกับ ลิซิด ธีรเวคิน (2553) ที่ว่า

“ระบบอุปถัมภ์มีส่วนที่ดีอยู่มากมาย เป็นการช่วยเหลือผู้เสียเปรียบให้มีโอกาส แต่ระบบอุปถัมภ์จะต้องไม่ทิ้งหลักคุณธรรม (the merit system) การนำคนที่รู้จักสนิทสนมหรือพรรคพวกมาทำงานในองค์กรไม่ใช่ของแปลก แต่บุคคลผู้นั้นต้องมีความรู้ความสามารถ และมีคุณภาพไม่แพ้ผู้อื่น และในแง่หนึ่งระบบอุปถัมภ์ก็มีอยู่ตามระดับมากน้อยในทุกสังคมแม้ในสังคมตะวันตก แต่สิ่งหนึ่งซึ่งปฏิเสธไม่ได้ก็คือ ระบบอุปถัมภ์เองจะต้องมีการปรับตัวไม่ให้เกิดความขัดแย้ง

อย่างรุนแรงกับระบบที่ความเสมอภาคกำลังมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมที่มีวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมและมีการปกครองแบบประชาธิปไตย”

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในยุคปัจจุบัน (อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกตาวิจิตร, และ นิติ ภาวครพันธุ์, 2556) มีความเห็นว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อาจจะไม่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน หรือหากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ยังมีอยู่จริง ก็จะไม่ใช่คุณลักษณะหลักของสังคมอีกต่อไป ทว่า สังคมปัจจุบันกำลังเต็มไปด้วยชุดความสัมพันธ์ในแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ในเชิงแนวนอนจะทวีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ในหลายชุมชนท้องถิ่น ได้มีการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมแบบใหม่ ๆ ที่สถานภาพของสมาชิกในกลุ่มมิได้แตกต่างกันไกลกันมากแบบความสัมพันธ์แนวตั้ง-ไม่มีใครอยู่เหนือคนอื่นมากมายนัก โดยมีลักษณะความสัมพันธ์ในเชิงเครือข่ายในแนวนอน ที่มีความซับซ้อนยืดหยุ่นและผันแปรตลอดเวลา รวมทั้ง อาจจะซ้อนทับกับความสัมพันธ์แบบอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เกิดจากเหตุผลที่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการผลิตในโลกปัจจุบัน ส่งผลให้การผูกขาดของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นหลายแห่งต้องเสื่อมลง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแบบแผนความสัมพันธ์ของคนในชุมชนต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงนี้ยังเปิดโอกาสให้คนในชุมชนสร้างองค์กรหลายประเภทขึ้นในชุมชน ยังมีการสร้างองค์กรและเครือข่ายใหม่ ๆ ก็ยังส่งผลให้ประชาชนในชุมชนจำนวนมากเกิดจิตสำนึกเป็นความตื่นตัวทางการเมือง ในหลายพื้นที่ถึงขั้นเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิและประโยชน์ของตนมากขึ้น ภาพของการเป็นผู้รอรับการอุปถัมภ์จึงบรรเทาเบาบางลงไปมาก ทว่า ประชาชนได้พัฒนาอัตลักษณ์ใหม่กลายมาเป็น “พลเมืองใหม่” ที่มีสิทธิและแสวงหาโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

ระบบอุปถัมภ์ยุคปัจจุบัน: หายไปหรือยังดำรงอยู่

การศึกษาของอภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกตาวิจิตร และนิติ ภาวครพันธุ์ (2556) มีความย้อนแย้งกับการศึกษาของบริงเกอร์ฮอฟและโกลด์สมิธ (Brinkerhoff & Goldsmith, 2004) ที่มองว่า ระบบอุปถัมภ์ยังคงดำรงอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา อย่างไร



ก็ตาม บริงเกอร์ฮอฟและโกลด์สมิธ ไม่ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย แต่สังคมที่นักวิชาการทั้งสองท่านกล่าวถึง มี อาทิ เม็กซิโก เซเนกัล อาร์เจนตินา เวเนซุเอลา รัสเซีย เกาหลีใต้ เคนยา ซิมบับเว มาเลเซีย จีน จาไมกา ไต้หวัน โบลิเวีย กานา โคลอมเบีย ฟิลิปปินส์ บราซิล อินเดีย อัฟริกาตะวันตก ปากีสถาน ตุรกี เชียร์ราเลโอน เป็นต้น บริงเกอร์ฮอฟ และ โกลด์สมิธ ไม่ได้กล่าวถึงประเทศไทย แต่ให้ความเห็นว่า ระบบอุปถัมภ์จะไม่มีวันหมดไปจากสังคมมนุษย์

ในบทความเรื่อง Good governance, clientelism, and patrimonialism: New perspectives on old problems บริงเกอร์ฮอฟและโกลด์สมิธเห็นว่า บุคคลเล็กที่จะอยู่ใต้ระบบอุปถัมภ์ เพราะเห็นว่าเป็นกลยุทธ์การคำนึงถึงความปลอดภัยของตนเป็นลำดับแรก (a safety-first strategy) บทความนี้ยังได้รวบรวมกลยุทธ์หลักในการปฏิรูประบบอุปถัมภ์ (major strategies for reforming clientelistic systems) ที่มีการปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 21 ได้แก่ การปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นระบบเสรี (economic liberalization) การปฏิรูปประชาธิปไตย (democratization) การกระจายอำนาจ (decentralization) และการปฏิรูประบบราชการ (civil service reform)

เมื่อเชื่อมโยงผลการศึกษาวิจัยของ อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุคติ มุกตาวิจิตร และ นิติ ภัวกรพันธุ์ (2556) ที่มองแนวโน้มว่าระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยจะไม่มีบทบาทที่สำคัญอีกต่อไป และบทความของบริงเกอร์ฮอฟและโกลด์สมิธที่ไม่ได้กล่าวถึงบริบทของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเลย แสดงว่าระบบอุปถัมภ์ในไทยคงจะเป็นอย่างที่นักวิชาการไทยสามท่านได้วิเคราะห์ไว้ หรืออาจจะอภิปรายแย้งได้ว่า การที่บทความของบริงเกอร์ฮอฟและโกลด์สมิธไม่ได้พูดถึงสังคมไทย ก็ไม่ได้หมายความว่า ประเทศไทยนั้นได้ลบล้างระบบอุปถัมภ์ออกไปจากสังคมไทยแล้ว-หาได้ไม่

ปัญหาสังคมกับระบบอุปถัมภ์

เมื่อกล่าวถึงปัญหาสังคม มีแนวคิดทฤษฎีที่ใช้อธิบายปัญหาสังคมที่แตกต่างกัน อาทิ แนวคิดขวาใหม่ (New Right) มองว่า ปัญหาสังคมเกิดจากคนจนเกียจคร้าน ไม่ขยันทำงาน หรือเกิดจากคนบางอนุวัฒนธรรม ส่วนแนวคิดทางสายกลาง (Middle Way) มองว่าปัญหาสังคมเกิดจากระบบทุนนิยมที่ปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม หากจะแก้ไขปัญหาสังคม รัฐต้องมีบทบาทเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจเสรีในระดับหนึ่งรวมทั้งต้องสร้างสมดุลระหว่างนโยบายสังคมและนโยบายเศรษฐกิจ แนวคิดสังคมประชาธิปไตย (Democratic Socialism) เห็นด้วยกับแนวคิดทางสายกลางที่ว่า ปัญหาสังคมเกิดจากระบบทุนนิยมแต่ยังเชื่อระบบรัฐสภาและการเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิรูป รวมทั้งรัฐต้องมีบทบาทเข้าแทรกแซงระบบทุนนิยมเสรีให้มากกว่าทางสายกลาง แนวคิดมาร์กซิสต์ (Marxists) เห็นว่าปัญหาสังคมเกิดจากระบบทุนนิยมเช่นกัน แต่ต้องแก้ไขปัญหาสังคมด้วยการปฏิวัติของชนชั้นกรรมาชีพ แนวคิดสตรีนิยม (Feminists) เห็นว่าปัญหาสังคมเกิดจากสังคมที่ถูกครอบงำด้วยวิถีคิดชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) การแก้ปัญหาสังคมต้องสร้างความเท่าเทียมทางเพศอย่างจริงจัง ส่วนแนวคิดกรีนนิสต์ (Greenists) เห็นว่าปัญหาสังคมเกิดจากอุตสาหกรรมนิยมและบริโภคนิยม รวมทั้งการรุกรานธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องลดขนาดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมจึงจะลดลง ฯลฯ (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2557; 2554)

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดทฤษฎีทั้งหกแนวคิด ซึ่งเป็นแนวคิดทฤษฎีที่ใช้อธิบายสวัสดิการสังคมและรัฐสวัสดิการ โดยผู้ที่จำแนกออกเป็นหกแนวคิดชุดนี้ ได้แก่ วิก ยอร์จ และพอล ไวคิง (Vic George & Paul Wilding, 1994 อ้างถึงในกิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2554) และทั้งหกแนวคิดก็มีมุมมองต่อปัญหาสังคมที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงธรรมชาติของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์หรือระบบอุปถัมภ์ว่าเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง และมีความแตกต่างระหว่างคู่ความสัมพันธ์ที่ฝ่ายหนึ่งเหนือกว่า มีทรัพยากรมากกว่า มีอำนาจมากกว่า และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่ต่ำชั้นกว่า มีทรัพยากรน้อยกว่า หรือไม่มี มีอำนาจน้อยกว่า หรือไม่มีอำนาจเลยนั้น แนวคิดทฤษฎีที่จะทำให้ระบบอุปถัมภ์



ยังคงดำรงความเข้มข้นอยู่ในสังคมก็คือ แนวคิดขาใหม่นั้นเอง เนื่องจากแนวคิดขาใหม่นิยมให้มีความแตกต่างระหว่างชนชั้น ไม่เชื่อเรื่องความเท่าเทียมความเสมอภาค จุดยืนของขาใหม่มักสนับสนุนระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ให้มีการดำรงอยู่ต่อไปได้ดี

ยิ่งไปกว่านั้น แนวคิดขาใหม่อาจทำให้ระบบอุปถัมภ์กลายเป็นระบบอุปถัมภ์พันธุ์ใหม่ที่หุ้มห่อความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนเชิงการตลาดด้วยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างทีนินิ เอียวศรีวงศ์ได้ให้ความเห็นไว้นั่นเอง

ถ้าเช่นนั้นแล้ว แนวคิดทฤษฎีใดที่มีความเหมาะสมกับการนำมาเป็นฐานคิดเพื่อการเอาชนะระบบอุปถัมภ์หรือลดความรุนแรงของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะเป็นพันธุ์เก่าหรือพันธุ์ใหม่ก็ตาม คำตอบในเชิงตรรกะก็คือ แนวคิดทฤษฎีนั้นควรจะมีจุดยืนของการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในแนวนอน ซึ่งหมายถึงแนวคิดทฤษฎีที่มีทิศทางเป็นการเน้นสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมของผู้คนในสังคม หรือเคารพในความหลากหลายของคนในสังคม รวมทั้งมีแบบแผนของการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข โดยไม่ได้หวังรับผลประโยชน์ตอบแทนที่มากกว่า-เพราะว่าบุคคลนั้นมีทรัพยากร มีอำนาจและมีสถานภาพสูงกว่า แนวคิดทฤษฎีตั้งแต่แนวคิดทางสายกลาง แนวคิดสังคมประชาธิปไตย แนวคิดสตรีนิยม แนวคิดกรีนนิสต์ และแนวคิดทางสายที่สาม (the Third Way) หรือแนวคิดซ้ายใหม่ (the New Left) ก็น่าจะประยุกต์ใช้ได้ดี ส่วนแนวคิดมาร์กซิสต์นั้น ไม่แน่ว่าสามารถนำไปสู่การสลายความสัมพันธ์แนวดิ่งได้อย่างแท้จริงหรือไม่

เมื่อมีการตอบสนองความต้องการจำเป็นให้กับประชาชนทุกคนอย่างเคารพในสิทธิ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้อย่างแท้จริง ก็ไม่มีเงื่อนไขความจำเป็นใด ๆ ที่ประชาชนจะต้องแทรกตัวตนของเขาหรือเธอเข้าไปอยู่ภายใต้โครงสร้างแนวดิ่งของระบบอุปถัมภ์อีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงสังคมให้ตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่แบ่งแยก ไม่กีดกัน ไม่มีคนใดต้องถูกผลักให้เป็นคนชายขอบ – เยี่ยงนี้แล้ว ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิง

อุปถัมภ์ก็ไม่มีโอกาสที่จะดำรงอยู่อีกต่อไป หรืออาจจะมียู่แต่ไม่อาจเป็นแบบแผนปฏิบัติการทางสังคมที่เป็นกระแสหลักได้อีกต่อไป

นัยยะระบบอุปถัมภ์กับนักสังคมสงเคราะห์

การสังคมสงเคราะห์มีปรัชญาความเชื่อด้านมนุษยนิยม เชื่อในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เคารพหลักการสิทธิมนุษยชน เหล่านี้เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมในแนวนอน-ไม่ใช่แนวตั้ง ไม่ว่าผู้ให้บริการของนักสังคมสงเคราะห์จะเป็นคนชนชั้นใด ยากดีมีเงิน หรือเป็นคนชายขอบ หรือประสบความยากลำบากสักเพียงใด การทำงานของนักสังคมสงเคราะห์ไม่ใช่ความสัมพันธ์แนวตั้ง หรือความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการของนักสังคมสงเคราะห์มักเป็นผู้ที่มีความเปราะบาง และรู้สึกไร้พลังอำนาจ (powerless) เมื่อมีการปฏิสัมพันธ์กับนักสังคมสงเคราะห์ ผู้ให้บริการส่วนหนึ่งจะพยายามจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตนไปในจุดที่อยู่ต่ำชันกว่า นักสังคมสงเคราะห์ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความรู้สึกถ่อมตน ไม่เชื่อมั่นตนเอง หรือรู้สึกอ่อนแอจนต้องการการคุ้มครองป้องกันจากผู้ที่อยู่เหนือกว่า ปฏิสัมพันธ์ที่แนะออกมาจากความต่ำต้อยด้อยค่าของผู้ให้บริการเช่นนี้ หากนักสังคมสงเคราะห์ไม่มีความตระหนักรู้ หรือไม่ฉุกคิดถึงท่าทีที่ผู้ให้บริการวางตนต่ำชันเช่นนี้ นักสังคมสงเคราะห์อาจวางตนผิดพลาดที่ไปอยู่ในจุดที่แสดงความเหนือชั้นกว่าผู้ให้บริการ เมื่อเป็นเช่นนั้น ความสัมพันธ์แนวตั้ง-หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็จะเริ่มสำแดงบทบาทของมันทันที

การแสดงออกด้วยท่าทีของนักสังคมสงเคราะห์จึงเป็นทักษะที่ละเอียดอ่อน นักสังคมสงเคราะห์พึงแสดงตนเพื่อสื่อให้รู้ว่า นักสังคมสงเคราะห์มีทรัพยากรและมีคำปรึกษาที่มีศักยภาพในการช่วยเหลือ-ให้ช่วยตนเองได้ ทว่า นักสังคมสงเคราะห์ก็ยังไม่ใช่ว่าคนที่อยู่สูงกว่า-หรืออยู่เหนือกว่าผู้ให้บริการอยู่ดี เราต้องสื่อให้ผู้ให้บริการรู้ว่า เราเคารพ



ในสิทธิของเขา เชื่อมั่นในความเป็นมนุษย์ของเขา เรามีอำนาจของวิชาชีพ มีทรัพยากรอยู่ในมือ – แต่เราไม่ใช่ผู้ให้การอุปถัมภ์โดยเด็ดขาด

ผู้ให้บริการที่มาพบนักสังคมสงเคราะห์จำนวนไม่น้อย แบกปัญหาสังคมมาด้วยบนไหล่ของเขา ผู้ใช้บริการส่วนหนึ่งอาจเป็นผู้กระทำผิด บางคนอาจเป็นผู้ป่วยที่เสพติด เสพติด บางคนอาจต้องคดีข่มขืนกระทำชำเราหรือฆ่าคนตาย บางคนอาจขายบริการทางเพศ หรือทุพติหารรุนแรงทุกเมีย ฯลฯ นักสังคมสงเคราะห์จะสื่อสารให้ผู้ใช้บริการเหล่านี้รู้ว่าเรานับถือในความเป็นมนุษย์ของเขา และเชื่อมั่นว่าเขาเปลี่ยนแปลงตนเองได้ ที่สำคัญที่สุด เราไม่มองเขาในฐานะเป็นผู้รับการอุปถัมภ์โดยเด็ดขาด

สำหรับผู้ให้บริการที่วางตนอยู่ในจุดที่เป็นผู้อุปถัมภ์ และมีบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ได้ การอุปถัมภ์ของเขา นักสังคมสงเคราะห์จะทำงานกับบุคคลนี้ด้วยความระมัดระวัง อาจต้องผนวกเอาคติของลัทธิจิต วิถีชีวิต ที่เห็นว่า ระบบอุปถัมภ์ที่กำกับด้วยหลักคุณธรรม เป็นความสัมพันธ์ที่ยอมรับได้ อย่างไรก็ตาม นักสังคมสงเคราะห์อาจจะดำเนินงานให้ความช่วยเหลือ พร้อม ๆ กับการสะท้อนความหมายใหม่ (redefine) ที่มีทิศทางลดความสัมพันธ์แนวดิ่งและขยายขยายพื้นที่ให้กับความสัมพันธ์แนวนอนอย่างค่อยเป็นค่อยไป

อันที่จริง หากมองว่า ปรัชญา ค่านิยม จริยธรรมทางวิชาชีพของนักสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งความรู้ ทักษะและทักษะที่หล่อหลอมนักสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นทางการขึ้นมาสักคนหนึ่ง เหมือนการผลิตวาทกรรมชุดใหญ่ขึ้นมาชุดหนึ่ง ที่มีการขับเคลื่อนกับวาทกรรมชุดอื่น ๆ วาทกรรมที่นักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพต้องขับเคลื่อนอย่างสำคัญก็คือ “ระบบอุปถัมภ์” นั่นเอง หลักการผู้ให้บริการเป็นศูนย์กลาง ผู้ใช้บริการมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลง การมีทัศนคติที่ไม่กำหนดตายตัว การเคารพในความแตกต่างและความหลากหลายของผู้ใช้บริการ การรักษาความลับ ฯลฯ เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นวาทกรรมที่ขับเคลื่อน-ลบล้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์โดยตรง

อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาจาก ถ้อยคำที่คนทั่วไปไม่เข้าใจความหมายของงานสังคมสงเคราะห์ที่แท้จริง คนทั่วไปมักจะมองว่า การสังคมสงเคราะห์คือการแจกข้าว

แจกของหรือบรรเทาทุกข์ชั่วคราวคราว ดูเหมือนกับว่า การสังคมสงเคราะห์กลายเป็นความหมายที่สอดคล้องกับระบบความสัมพันธ์แนวดิ่งหรือระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม ทำให้ไม่เห็นคุณค่าความหมายของการสังคมสงเคราะห์ที่แท้จริง (ดูวิสัยทัศน์ของพระเทพเวที, 2532 ใน วันทนี วาสิกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และ กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2553, น.69-73) ทว่า หากเรายึดความหมายที่แท้จริง เราก็จะเห็นการหน้าที่ของการสังคมสงเคราะห์ที่สร้างบูรณาการทางสังคม (social integration) และการบูรณาการทางสังคมจะบรรลุผล จนทำให้สังคมมีเอกภาพได้จำเป็นต้องผลิตสร้างขึ้นโดยมีฐานคิดของการตระหนักในปรัชญาที่ว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการเชื่อมั่นว่ามนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ตลอดจนการคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชน การทำงานสังคมสงเคราะห์ในความหมายที่แท้ก็คือการขับเคลื่อนทางวาทกรรมอย่างลึกซึ้งกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นแนวดิ่งนั่นเอง

ยิ่งนักสังคมสงเคราะห์เข้าใจระบบอุปถัมภ์อย่างลึกซึ้งเท่าใด นักสังคมสงเคราะห์ก็ยิ่งเห็นคุณค่าของปรัชญา ค่านิยม จริยธรรมทางวิชาชีพ ความรู้ ทัศนคติและทักษะ ฯลฯ ที่เราต้องใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครอง พัฒนา บำบัดรักษา พิสูจน์ให้ผู้ผู้ให้บริการเปลี่ยนแปลงและก้าวข้ามระบบอุปถัมภ์ไปสู่ความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริง

สรุป

ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นกลไกทางสังคม ที่เปลี่ยนแปลงความหมายและรูปลักษณ์ไปตามการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยทั่วไป นักวิชาการศึกษาระบบอุปถัมภ์ในฐานะที่เป็นสิ่งเลวร้ายและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ระบบอุปถัมภ์เกี่ยวพันกับการทุจริตคอร์รัปชัน การพนัน การเล่นพรรคเล่นพวก ใช้เส้นสาย – ในบริบทของรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ อันที่จริง ระบบอุปถัมภ์เชื่อมโยงและแนบแน่นอยู่กับปัญหาสังคมและสวัสดิการสังคมด้วยเช่นกัน และเมื่อพิจารณาไปที่ระบบปรัชญาคุณค่าของสังคมสงเคราะห์ กลายเป็นว่า สังคมสงเคราะห์ที่ตระหนักในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็มีการหน้าที่ที่ขับเคลื่อนกับระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ ยิ่ง



นักสังคมสงเคราะห์ที่มีความเข้าใจในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มากเท่าใด นักสังคมสงเคราะห์ก็ยิ่งมีความชัดเจนในบทบาทของวิชาชีพมากขึ้น.

รายการอ้างอิง

- กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2557). *รัฐสวัสดิการและสวัสดิการโดยรัฐ: แนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคม*. เอกสารคำสอน วิชา บส 701 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานสวัสดิการสังคม ภาค 1/2557 โครงการปริญญาโทสาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม (ศูนย์ลำปาง) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช. (2554). *นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พนันท์ วรรณเทพสกุล. (2554). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “เศรษฐกิจพอเพียงได้ดิน: มุมมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทยผ่านธุรกิจการพนัน”* ภายใต้โครงการ การศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2550). *วัฒนธรรมการเมืองไทย*. การแสดงปาฐกถาพิเศษ ในโอกาสการประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 ภายใต้หัวข้อ “วัฒนธรรม การเมือง จริยธรรม และการปกครอง” วันที่ 8 พฤศจิกายน 2550 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ อ.ราชดำเนินนอก (<http://www.prachatai.com/journal/2007/11/14772>).
- বার্চ্คী ৞৞৞৞. (2552). พลวัตของการเมืองไทย (Dynamics of Thai politics). *จุลนิติ*, พฤษภาคม – มิถุนายน 52, น. 28-37.

ประกาศ ปันตบแต่ง. (2555). *ขบวนการคนจนในสายตานิธิ*. งานเสวนาวิชาการ เรื่อง “พลังความรู้แบบนิธิ” เนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ของนิธิ เอียวศรีวงศ์ จัดโดย มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน วันที่ 28 พฤษภาคม 2555 ณ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ประชาธรรม สถานีข่าวประชาชน.
(http://prachatham.com/detail.htm?code=n2_29052012_01).

ปริตตา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล. (2548). ชีวิต ความคิดและงานของ ม.ร.ว.คิน รพีพัฒน์. (ฉบับ 2548). ใน *ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม: ด้านหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย* (น. 10-39). การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 9 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดา.

ลิขิต ธีระเวคิน. (2553). *ระบบอุปถัมภ์และการพัฒนาประชาธิปไตย. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ*, วันที่ 4 พฤศจิกายน 2553.
(http://www.dhiravegin.com/detail.php?item_id=000903).

วันทนีย์ วาสิกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2553). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล. (2538). *ความสัมพันธ์ของคนในสังคม : พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สถาพร เจริญธรรม. 2549. คอร์รัปชัน: แนวคิด การต่อต้านและข้อสังเกตบางประการ.
(<http://www.kpi.ac.th/kpith/pd>).

สมเกียรติ วันทะนะ. (2524). เอกสารบันทึกการอภิปราย เรื่อง *การใช้ Patron-Client Model ในการศึกษาสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



- สิทธิโชค กลางคุณานนท์. (2552). *พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อकिन รพีพัฒน์. (2548). *ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม: ด้านหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย*. การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 9 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดา.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2556). *อนาคตการเมืองไทยใน 20 ปี*. (<http://thaipublica.org/2013/08/thailands-political-future-20-years/>).
- อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, และ นิติ ภาวศ์พันธุ์. (2556). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย (Re-examining the political landscape of Thailand)*. องค์การรับทุน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สนับสนุนทุนวิจัย โดย แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธ์. (2539). *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Brinkerhoff, D.W., & Goldsmith, A.A., 2004. Good governance, clientelism, and patrimonialism: New perspectives on old problems. *International Public Management Journal*, 7 (2): pp. 163-185.
- Darabont, C.A. 2010. The entrenchment of clientelistic practices: Methodological and conceptual issues of transferability. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 2 (1): pp. 23-36.
- Kemp, J.H. 1982. A tail wagging the dog: The patron-client model in Thai studies. In C. Clapham, (Ed.), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. London: Frances Printer.

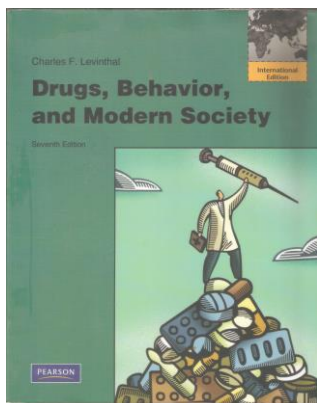
Muno, W. (2010). *Conceptualizing and measuring clientelism*. Paper to be presented at the workshop “Neopatrimonialism in various world region” 23 August 2010 GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg.

Valença, M.M. (1999). *Patron-Client Relations and Politics in Brazil. A historical overview*.
(www.lse.ac.uk/geographyandenvironment/.../rp58.pdf).



บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

รองศาสตราจารย์ ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์¹



Drugs, Behavior, and Modern Society (7th Edition)

เขียนโดย : Charles F. Levinthal, Hofstra University

สำนักพิมพ์: Pearson Education Inc., U.S.A.

ปีที่พิมพ์ : 2012

จำนวนหน้า : 444 หน้า

"*Drugs, Behavior, and Modern Society*"

“ยาเสพติด, พฤติกรรม และสังคมยุคใหม่”

ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา หากท่านสังเกตข่าวคราวเรื่องยาเสพติด จะพบว่า มีข่าวการจับกุมแทบทุกวัน จนเรารู้สึกว่าเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวัน เช่นเดียวกับเหตุการณ์ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่หากเราได้เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ไม่ใช่ว่าจะไปเป็นผู้เสพหรือผู้ค้าเช่นนั้น แต่เมื่อได้อ่านข้อมูล งานวิจัย งานศึกษาใหม่ ๆ ในหลายประเทศทั่วโลก อาจทำให้เรามีความคิดต่างไปจากเดิม ผู้วิจารณ์กำลังกล่าวถึงผลการศึกษายาเสพติดในแง่มุมต่าง ๆ ที่เคยนำเสนอและวิพากษ์ไปแล้วในฉบับก่อน ท่านผู้อ่านคงสงสัยและตั้งคำถามว่า ทำไม? **Book Review** ในวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ฉบับหลัง ๆ

¹อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กทม. 10200

จึงให้น้ำหนักไปที่เรื่องยาเสพติดมากขึ้น เหตุที่เช่นนั้น ก็ด้วยเพราะ ปัญหายาเสพติดกำลังเป็นปัญหาโลกแตก เป็นปัญหามูฆินทางในประเทศไทย จนเรารู้สึกซาซึน แต่สำหรับบางคนที่ต้องคดี หรือเข้าคุกเพราะยาเสพติดคงไม่ได้มีความรู้สึกสยดสยองใจ หรือซาซึนเช่นพวกเรา เพราะบางคนอาจเข้าคุกเพราะอยู่ในสถานการณ์บางอย่างที่ตนเองก็ไม่อยากกระทำ แต่ต้องกระทำเพื่อความอยู่รอด เพื่อเงินจำนวนเล็กน้อยที่นายทุนใหญ่มอบให้เป็นรางวัล ปัญหายาเสพติดกำลังขยายใหญ่โต เข้าไปในทุกพื้นที่ สิ่งที่คุณวิจารณ์ยังแปลกใจก็คือ เราไม่มีทางทำอะไรเลยกระนั้นหรือ

นี่จึงเป็นมูลเหตุจูงใจประการหนึ่งที่ผู้วิจารณ์พยายามสรรหาแหล่งข้อมูลเรื่องยาเสพติด เพื่อเป็นแรงหนึ่งในการหาทางออกให้จงได้ ประกอบกับเคยทำงานวิจัยด้านกฎหมายยาเสพติด และทำงานกับผู้ติดยาเสพติดมาพอสมควร (สมัยเป็นพนักงานคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม) ดังนั้นจึงใคร่จะนำเสนอหนังสือเล่มนี้ให้ท่านผู้อ่านได้ท่องเที่ยวไปในโลกของยาเสพติดอีกวาระหนึ่ง

ในวารสารเล่มที่แล้วผู้วิจารณ์ได้กล่าวถึงหนังสือ **"Methamphetamine: Fact vs. Fiction and Lessons from the Crack Hysteria"** (เมทแอมเฟตามีน: ความจริง VS. นวนิยายและบทเรียนของโรคประสาทหวาดผวจากโคเคนรูปปลิก) ซึ่งมองเมทแอมเฟตามีนหรือยาบ้า ในแง่บวกขึ้นหน่อย ได้แก่ การนำมาใช้เป็นยารักษาโรค แต่ในโลกปัจจุบัน กลับมีการ “สร้างความกลัว” จนเกินเหตุ ตามสื่อ โดยการป้อนข้อมูลจากแทบทุกคน ตั้งแต่นักวิทยาศาสตร์ไปจนถึงเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ซึ่งน่าจะทำให้นโยบายทางอาญาและกระบวนการลงโทษของเราหนักเกินความเป็นจริงสำหรับผู้เสพและผู้เสพที่เป็นผู้ค้ารายย่อย

สำหรับ **"Drugs, Behavior, and Modern Society"** ของ Prof. Charles F. Levinthal ได้กล่าวถึงจุดประสงค์ของหนังสือเล่มนี้ว่าต้องการให้ผู้อ่านได้มุมมองอย่างรอบด้านเกี่ยวกับยาเสพติด โดยไม่จำเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้ทางด้านชีววิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยา หรือเคมี เพียงต้องการกระตุ้นให้เราไม่จิตใจใฝ่รู้ว่า ยาเสพติดเหล่านั้นมีผลต่อ



กายและจิตของเราอย่างไร ตลอดจนมีผลต่อสังคมและต่อ ชีวิตประจำวันของเราอย่างไรบ้าง

ท่านได้แบ่งเนื้อหาในหนังสือเป็น 6 ภาค ใหญ่ ๆ ได้แก่

ภาคที่ 1 ยาเสพติดในสังคมและในชีวิตของเรา

ภาคที่ 2 ยาเสพติดต้องห้ามทางกฎหมายในสังคม

ภาคที่ 3 ยาเสพติดที่ถูกกฎหมายในสังคม

ภาคที่ 4 ยาเสพติดประเภทกระตุ้นกับประเภททำให้เชื่องซึมลง

ภาคที่ 5 ยาเสพติดที่เป็นยารักษา

ภาคที่ 6 การป้องกันและการบำบัดรักษายาเสพติด



Prof. Charles F. Levinthal
Hofstra University,
New York, U.S.A.

สำหรับ ภาคที่ 1 ยาเสพติดในสังคมและในชีวิตของเรา โดยสรุปผู้เขียนต้องการปูพื้นเรื่องที่มาที่ไปของยาเสพติดซึ่งท่านกล่าวว่า ปัจจุบันสามารถหาข้อมูลเรื่องนี้ได้ง่ายมาก ๆ ใน Internet พฤติกรรมการใช้ยาแย่งง่าย ๆ ออกเป็น 2 แบบ คือ แบบถูกกฎหมาย เช่น ใช้ Valium (ยากล่อมประสาทประเภทหนึ่ง) ตามใบสั่งแพทย์เพื่อลดอาการวิตกกังวล และแบบผิดกฎหมาย เช่น การเสพยาหรือฟีนโดลไมมีใบสั่งแพทย์ เพื่อยับยั้งความเจ็บปวด และยังได้ยกตัวอย่างพฤติกรรมการเสพยาของนักเรียนชั้นมัธยมปลายในอเมริกา มาจากการการคบหาสมาคมกับเพื่อนหรือเพื่อนชักชวนเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคืออยากทดลอง ซึ่งนักสังคมวิทยา เรียกว่า เป็นการสร้างอนุวัฒนธรรมเชิงเบี่ยงเบน (Deviant Subculture) ของช่วงวัยรุ่น อันเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงมาก เนื่องจากวัยรุ่นมีแนวโน้มใช้ยาในกลุ่มยาอี ยาบ้า LSD เพิ่มขึ้น

ใน ภาคที่ 2 ยาเสพติดต้องห้ามทางกฎหมายในสังคม มีบทย่อที่กล่าวถึง ยาเสพติดประเภทต่าง ๆ ในรายละเอียด เช่นโคเคน ยาบ้า เฮโรอีน LSD กัญชา โดยอธิบายถึงผลกระทบต่อร่างกาย สมอง และจิตใจ รวมถึงการบำบัดรักษา แต่ข้อน่าสังเกตรคือตัวเลขผู้เสียชีวิตจากยาเสพติด มีงานวิจัยในปี ค.ศ. 2000 พบว่า มีผู้เสียชีวิตจากยาสูบ และแอลกอฮอล์มากกว่าผู้ติดยาเสพติดจำนวนมากจนเหลือเชื่อ (จำนวนผู้เสียชีวิตจากยาสูบ:แอลกอฮอล์:ยาเสพติด = 440,000 : 85,000:17,000 คน ตามลำดับ)

ส่วน ภาคที่ 3 ยาเสพติดที่ถูกกฎหมายในสังคม เป็นภาคที่กล่าวถึงยาเสพติดที่คนทั่วไปนิยมใช้ เพราะถูกกฎหมาย เช่น สุรา ยาสูบ คาเฟอีน เรียกว่าเป็น ยาเสพติดเพื่อการสังคม(Social Drug) มีข้อมูลความรู้ผลพวงเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าวอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกกฎหมายในอดีตของอเมริกาห้ามผลิต จำหน่ายขนส่ง นำเข้าซึ่งสุรา เมื่อปี ค.ศ. 1919 (เกือบ 100 ปีที่แล้ว) ซึ่งปีแรก ๆ ก็ดูดี แต่ในปีที่สองที่สาม กลับเกิดปรากฏการณ์อาชญากรรมแพร่ขยายไปทั่ว เพราะมีการแอบจำหน่าย แอบผลิตเหล้าเถื่อน (มีแก๊งมาเฟีย มีการฆ่ากันเกิดขึ้นมากมายในช่วงเวลาดังกล่าว-ผู้วิจารณ์) จนต้องยกเลิกกฎหมายห้ามในปี 1933 แต่หันมาใช้วิธีการควบคุมการดื่ม การซื้อ อย่างเคร่งครัด นั่นคือให้ความรู้แก่ประชาชนในดื่มสุราอย่างมีความรับผิดชอบ

ภาคที่ 4 ยาเสพติดประเภทกระตุ้นกับประเภททำให้เซื่องซึมลง ได้กล่าวถึงยาเสพติดที่ใช้เป็นสารกระตุ้นในหมู่นักกีฬา นักกล้ำม เช่น พวกลสเตียรอยด์ และยาเสพติดประเภทกดประสาทเพื่อแก้อาการวิตกกังวล บางประเภทก็เป็นประโยชน์ เช่น ไซสำหรับผู้ป่วยที่มีอาการทางจิต ผู้ป่วยจิตเภท หรือแบบสอดเข้าไป เพื่อความรื่นรมย์ เช่น ไนตรัส ออกไซด์ เบนซิน กาว เป็นต้น ล้วนแล้วแต่ก่อปัญหาสังคมทั้งสิ้น โดยเฉพาะแบบสุดดมจะก่อสุขภาพต่อสมองของเยาวชน

ในภาคที่ 5 ยาเสพติดที่เป็นยารักษา ผู้เขียนได้เน้นไปที่การตรวจสอบการผลิตและการใช้ยาให้ถูกต้องปลอดภัย การสำรวจและทดสอบยาที่ขายในท้องตลาด โดยเฉพาะองค์กรของรัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการอย่างจริงจัง ดังเช่น องค์การอาหารและยา



สหรัฐอเมริกา(Food and Drug Administration) มีเครือข่ายเตือนภัยการใช้เสพติด (Drug Abuse Warning Network-DAWN)

ภาคสุดท้าย **ภาคที่ 6** การป้องกันและการบำบัดรักษายาเสพติด ผู้เขียนได้เสนอแนวทางในการป้องกันและบำบัดรักษาอย่างค่อนข้างละเอียดมากที่สุด โดยใช้กระบวนการทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยเฉพาะในเชิงป้องกัน จากการศึกษาพบว่าสิ่งที่เราคาดหวังว่าการจับกุมคุมขังผู้ติดยาจะทำให้คนเหล่านี้กลัว ไม่กล้ากลับไปเสพยาอีก เป็นความเข้าใจที่ผิด เพราะจะได้ผลช่วงต้น ๆ เท่านั้น หลังจากนั้นก็จะติดเหมือนเดิม แต่ถ้าจะให้ได้ผลในการจำนวนผู้ติดยาอยู่ในการบำบัดรักษาที่มีคุณภาพ การเพิ่มการมองเห็นคุณค่าในตนเองให้กับบุคคลนั้น การให้ความรู้ทักษะทางสังคม ทักษะการตัดสินใจ การใช้ชุมชนเข้ามาช่วยดูแลผู้ติดยา เป็นต้น

หนังสือ *"Drugs, Behavior, and Modern Society"* ของ Prof. Charles F. Levinthal ได้แสดงภาพผลกระทบจากพฤติกรรมการใช้ยาเสพติดในสังคมและชีวิตประจำวัน ซึ่งมีการใช้ทั้งในแบบที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยใช้องค์ความรู้ที่หลากหลายมาอธิบาย ได้แก่ ความรู้เชิงประวัติศาสตร์ ชีววิทยา จิตวิทยาและสังคมวิทยา ทำให้จุดประกายความคิด วิธีคิดของผู้อ่านได้อย่างรอบด้าน **มองปัญหาเสพติดในหลายมิติมากขึ้น มิใช่มองสิ่งเหล่านี้ในภาพลบนั่น** มิเช่นนั้น ยาเสพติดประเภทบุหรี่และแอลกอฮอล์ ตลอดจนการใช้สเตียรอยด์ซึ่งมีผลกระทบร้ายแรงต่อสังคมไม่ยิ่งหย่อนกว่ายาเสพติดประเภทอื่น ทำไมสังคมจึงให้การยอมรับนับเข้ามาเป็นสิ่งใกล้ชิด หนังสือเล่มนี้มีข้อดีที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ ได้ให้ข้อมูลทั้ง 2 ด้าน อย่างเป็นกลางมาก เช่น ผลดี-ผลเสียของยาเสพติด การยอมรับและการคัดค้านให้ยาเสพติดบางประเภทซื้อขายอย่างถูกกฎหมาย การมีทางเลือกอื่นแทนการจำคุกในคดียาเสพติด การมีศาลยาเสพติด อีกมีข้อสรุปที่น่าสนใจได้แก่ Flow Chart ในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดอย่างครบวงจร (ในหน้า 422 ของหนังสือ)

ดังนั้นการศึกษาเรื่องยาเสพติดจึงต้องใช้ความละเอียดและพิจารณาอย่างรอบคอบ มองตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้มาตรการ

“ทำสงครามกับยาเสพติด” แต่ก็ไม่สามารถเอาชนะยาเสพติดได้ ต้องเริ่มหันมาใช้ความยืดหยุ่นกับปัญหาดังกล่าว เช่น บังคับลดปริมาณการใช้ให้ประชาชนใช้กัญชาได้ แต่ควบคุมการผลิตและปริมาณการใช้ บางประเทศเช่น เยอรมัน สวิส สเปน ใช้หลักลดอันตรายจากการใช้เฮโรอีน (Harm Reduction) โดยจัดสถานที่ฉีดยา (Injecting Room) ให้ผู้เสพ เป็นต้น หรือแก้กฎหมายลดโทษในคดียาเสพติดบางชนิดลง

ดังนั้น การหาข้อมูลทั้งด้านมืดและด้านสว่างของยาเสพติด เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งยวดในสถานการณ์ที่เรากำลังเผชิญ เพราะฝ่ายที่เน้นการปราบปราม (สายเหยี่ยว) ก็ใช้ทฤษฎีการลงโทษอย่างเข้มข้นพร้อมกับได้งบประมาณสนับสนุนเต็มที่ ส่วนเน้นสายพิราบซึ่งมองเห็นผู้เสพที่ต้องผันตัวเองไปเป็นผู้ค้ารายย่อยควรได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม หากเราสามารถรวบรวมข้อมูลและทำงานวิจัยในเรื่องยาเสพติดให้มากขึ้น บางประเด็นปัญหาต้องลองคิดนอกกรอบบ้าง อาจมองเห็นหนทางแก้ปัญหาเสพติดในประเทศของเราได้ เพราะเมื่อ **“คิดเปลี่ยน คนเปลี่ยน สังคมเปลี่ยน”**

.....



หลักเกณฑ์การเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ ในวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. เป็นบทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยด้านสังคมสงเคราะห์ สถิติการสังคมและการบริหารสังคม(เช่น องค์ความรู้ด้านสวัสดิการแรงงาน การพัฒนาชุมชน การศึกษาสังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์ฝ่ายกายและฝ่ายจิต สังคมสงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ) ที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในที่ใดมาก่อน
2. เป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ
3. ระบุชื่อบทความ ชื่อ-นามสกุลจริง (ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) ตำแหน่งทางวิชาการ สถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความ และ E-mail
4. ส่งต้นฉบับบทความมีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษ A4 จำนวน 2 ชุด พร้อมทั้งส่งแผ่นบันทึกข้อมูลบทความ 1 แผ่น ไปยัง “**บรรณาธิการวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กทม. 10200**” ข้อความในบทความพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ขนาดตัวอักษร 16 รูปแบบ ตัวอักษร Angsana New
5. บทความต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ มีความยาวไม่เกินหนึ่งหน้ากระดาษ A4 โดยระบุชื่อบทความ ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน คำสำคัญ เนื้อความ
6. หากเป็นงานแปลหรือเรียบเรียงจากภาษาต่างประเทศ ต้องมีหลักฐานการอนุญาตให้ตีพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์
7. เกณฑ์การพิจารณา มีดังนี้
 - 7.1 กองบรรณาธิการจะพิจารณาเบื้องต้น
 - 7.2 ผู้ทรงคุณวุฒิ (ผู้ประเมินบทความ) เป็นผู้พิจารณาเนื้อหาสาระ ตรวจสอบความถูกต้อง และคุณภาพทางวิชาการ

8. กองบรรณาธิการจะไม่คืนต้นฉบับและแผ่นบันทึกข้อมูลให้กับเจ้าของบทความ
9. ลิขสิทธิ์บทความของผู้เขียนและสงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย การตีพิมพ์ซ้ำต้องได้รับอนุญาตจากผู้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีที่มิแหล่งเงินทุน จะต้องมีการอนุญาตให้ส่งบทความเป็นลายลักษณ์อักษรจากแหล่งเงินทุนด้วย
10. ผู้เขียนบทความซึ่งมีชื่อเป็นบทความที่ส่งเพื่อให้จบตามหลักสูตรการศึกษา หากได้รับการตีพิมพ์จะได้รับวารสารเป็นอภิธานการ จำนวน 2 เล่ม

การอ้างอิงเอกสาร

การอ้างอิงใช้การอ้างอิงแบบนามปี และการเขียนรายการอ้างอิงตามแบบของ APA (American Psychological Association) ดังตัวอย่าง

พรทิพย์ กาญจนนิต และคณะ. (2546). *การจัดการความรู้: สู่วงจรคุณภาพที่เพิ่มพูน*. กรุงเทพฯ: สำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.

Axinn, J., & Levin, H. (1997). *Social Welfare: A History of the American Response to Need*. 4th ed. White Plains, NY: Longman.



ขั้นตอนการส่งบทความของวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

ผู้เขียนจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1) การกรอกรายละเอียดแบบฟอร์ม

- 1.1 ผู้เขียนจะต้อง download แบบฟอร์มเพื่อกรอกรายละเอียดส่วนตัว
- 1.2 ผู้เขียนต้องทำจดหมาย / บันทึกรายชื่อความเพื่อขอส่งบทความพิจารณาตีพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรจากต้นสังกัด (กรณีนักศึกษาทำในลักษณะจดหมายทั่วไป และลงชื่อนักศึกษาผู้ขอส่งบทความ)

2) การส่งต้นฉบับ

2.1 ผู้เขียนจะต้องนำต้นฉบับตามข้อกำหนดรูปแบบวารสาร จำนวน 3 ชุด พร้อมไฟล์ Word Document ในแผ่น ซีดีรอม (CD Rom 1) แผ่นส่งด้วยตนเอง หรือไปรษณีย์มาที่กองบรรณาธิการวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เขตพระนคร กทม.10200

2.2 กรณีส่ง E-Mail มายังกองบรรณาธิการ ทางกองบรรณาธิการจะดำเนินการพิจารณาบทความของท่านก็ต่อเมื่อได้รับเอกสารต้นฉบับครบถ้วนแล้วเท่านั้น

3) การพิจารณาบทความจากผู้ทรงคุณวุฒิ

บทความจะได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณานาน้อย 2 ท่าน ต่อ 1 เรื่อง และจะส่งผลการพิจารณาไปให้ผู้เขียนตามที่กรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มข้างต้น

ขั้นตอนการพิจารณาดังนี้

2.1 กรณีที่บทความผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยไม่ต้องปรับแก้ไข ผู้เขียนจะได้รับใบตอบรับการตีพิมพ์เผยแพร่

2.2 กรณีที่บทความผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วลงความเห็นว่าจะต้องปรับแก้ไข ตามคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิก็จะจัดพิมพ์ผลงานได้ ท่านจะไม่ได้รับใบตอบรับการตีพิมพ์เผยแพร่จนกว่าส่งผลงานที่ปรับแก้ตามข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิมาให้พิจารณาใหม่ (แก้ไขภายใน 7 วัน)

2.3 กรณีที่บทความไม่ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ท่านจะไม่ได้รับใบตอบรับการตีพิมพ์เผยแพร่ (ทางกองบรรณาธิการจะติดต่อท่านกลับตามเบอร์ติดต่อที่ให้ไว้ข้างต้น และจะไม่ส่งต้นฉบับคืนให้แก่ผู้เขียนบทความ)

**แบบฟอร์มเสนอบทความเพื่อรับการพิจารณาตีพิมพ์
ในวารสารสังคมสงเคราะห์
(ส่งแนบมาพร้อมกับบทความ)**

เรียนบรรณาธิการ

ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว).....รหัสนักศึกษา.....

ตำแหน่งทางวิชาการ / สาขา / หมวดวิชา (โปรดระบุ).....

หน่วยงาน / สังกัด / คณะ

ขอส่งบทความวิจัย (Research Article)

.....บทความวิชาการ (Academic Article)

ชื่อเรื่อง (ไทย).....

.....

ชื่อเรื่อง (อังกฤษ)

.....

ชื่อผู้เขียน คนที่ 1

ชื่อผู้เขียน คนที่ 2

ชื่อผู้เขียน คนที่ 3

ชื่อผู้เขียน คนที่ 4

(กรณีผู้เขียนหลายคนกองบรรณาธิการขอสงวนให้ใช้ชื่อผู้เขียนหลักเพียงคนเดียว

ในบทความที่ได้รับการตีพิมพ์)

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้สะดวก

.....

.....

โทรศัพท์ที่ทำงาน.....โทรศัพท์มือถือ.....

โทรสาร..... E-Mail.....



ข้าพเจ้ารับรองว่าบทความนี้

() เป็นผลงานของข้าพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว

() เป็นผลงานของข้าพเจ้าและผู้ร่วมงานตามชื่อที่ระบุในบทความจริง

โดยบทความนี้ไม่เคยตีพิมพ์ในวารสารใดมาก่อนนับจากวันที่ข้าพเจ้าได้ส่ง
บทความฉบับนี้มายังกองบรรณาธิการวารสาร

ผู้เขียน.....

(.....)

วันที่.....

หมายเหตุ : โปรดระบุชื่อทุนวิจัย (ถ้ามี)

.....
.....
.....

วิธีการเขียนบทความ

บทความวิชาการที่จะตีพิมพ์ในวารสารคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มีส่วนประกอบดังต่อไปนี้

1) **ชื่อเรื่อง (Title)** การกำหนดชื่อเรื่อง ต้องใช้ภาษาที่เป็นทางการ ชื่อเรื่องชัดเจน ตรงไปตรงมา และครอบคลุมประเด็นของเรื่องและมีความยาวไม่เกิน 100 ตัวอักษร ชื่อเรื่องจะต้องสื่อถึงเนื้อหาของเรื่อง ซึ่งต้องมีลักษณะที่เจาะลึก ไม่กว้างเกินไป มีความใหม่และน่าสนใจ สอดคล้องกับเวลา สถานการณ์และนโยบายของวารสาร

2) **บทคัดย่อ (Abstract)** ควรเขียนให้สั้น กระชับ เน้นประเด็นสำคัญของงานที่ต้องการนำเสนอจริง ๆ มีความยาวไม่เกิน 10 ถึง 15 บรรทัด โดยบทคัดย่อมักจะประกอบด้วยเนื้อหาสามส่วน คือ เกริ่นนำ สิ่งที่ทำ และสรุปผลสำคัญที่ได้ ซึ่งอ่านแล้วต้องเห็นภาพรวมทั้งหมดของงาน ควรมีคำสำคัญ (Keyword) อยู่ในย่อหน้าต่อจากบทคัดย่อ เพื่อให้ระบบสืบค้นฐานข้อมูลตรวจพบ

3) **บทนำ หรือคำนำ (Introduction)** ส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ผู้เขียนจงใจให้ผู้อ่านเกิดความสนใจในเนื้อเรื่องนั้น ๆ ซึ่งสามารถใช้วิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ตามแต่ผู้เขียนจะเห็นสมควร เช่น อาจใช้ภาษาที่กระตุ้น จูงใจผู้อ่านหรือยกปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจขณะนั้นขึ้นมาอภิปราย หรือตั้งประเด็นคำถามหรือปัญหาที่ทำทลายความคิดของผู้อ่านหรืออาจจะกล่าวถึงประโยชน์ที่ผู้อ่านจะได้รับจากการอ่าน เป็นต้น นอกจากจะเป็นส่วนที่ใช้จูงใจผู้อ่าน ส่วนนำเป็นส่วนที่ผู้เขียนสามารถกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการเขียนบทความนั้น หรือให้คำชี้แจงที่มาของการเขียนบทความนั้น ๆ รวมทั้งขอบเขตของบทความนั้น เพื่อช่วยให้ผู้อ่านไม่คาดหวังเกินขอบเขตที่กำหนด

นอกจากนั้น ผู้เขียนอาจใช้ส่วนนำในการปูพื้นฐานในการอ่านที่ควรจะอ่านเรื่องนั้นให้แก่ผู้อ่านหรือให้กรอบแนวคิดที่จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจเนื้อหาสาระที่นำเสนอต่อไป



บทนำประกอบด้วย

(1) หลักการและเหตุผล (Rationale) หรือความเป็นมาของภูมิหลัง (Background) หรือความสำคัญของเรื่องที่เขียน (Justification) หัวข้อนี้จะทำให้ผู้อ่านได้ทราบเป็นพื้นฐานไว้ก่อนว่าเรื่องที่เลือกมาเขียนมีความสำคัญหรือมีความเป็นมาอย่างไร เหตุผลใดผู้เขียนจึงเลือกเรื่องดังกล่าวมาเขียน ในการเขียนบทนำในย่อหน้าแรกซึ่งถือว่าเป็นการเปิดตัวบทความทางวิชาการและเป็นย่อหน้าที่ดึงดูดความสนใจของผู้อ่าน

(2) วัตถุประสงค์ เป็นการเขียนว่าในการเขียนบทความในครั้งนี้ต้องการให้ผู้อ่านได้ทราบเรื่องอะไรบ้าง โดยจำนวนวัตถุประสงค์ในแต่ละข้อไม่ควรมีมากเกินไปและวัตถุประสงค์แต่ละหัวข้อจะต้องสอดคล้องกับเรื่องหรือเนื้อหาของบทความ

(3) ขอบเขตของเรื่อง ที่ผู้เขียนต้องการจะบอกกล่าวให้ผู้อ่านทราบและเข้าใจตรงกันเพื่อเป็นกรอบในการอ่านโดยการเขียนขอบเขตนั้น อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยในการเขียน ได้แก่ ความยาวของงานที่เขียน หากมีความยาวไม่มากก็ควรกำหนดขอบเขตการเขียนให้แคบลงไม่เช่นนั้นผู้เขียนจะไม่สามารถนำเสนอเรื่องได้ครบถ้วนสมบูรณ์และระยะเวลาที่ต้องรวบรวมข้อมูล กำหนดเรื่องที่จะเขียนลึกซึ้ง สลับซับซ้อนหรือเป็นเรื่องเชิงเทคนิคอาจจะยากต่อการรวบรวมข้อมูลและเรียบเรียงเนื้อเรื่อง ดังนั้นหากมีเวลาน้อยก็ควรพิจารณาเขียนเรื่องที่มีขอบเขตไม่กว้างหรือสลับซับซ้อนไม่มากนัก

(4) คำจำกัดความหรือนิยามต่าง ๆ ที่ผู้เขียนเห็นว่าควรระบุไว้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในกรณีที่คำเหล่านั้นผู้เขียนใช้ในความหมายที่แตกต่างจากความหมายทั่วไปหรือเป็นคำที่ผู้อ่านอาจจะไม่เข้าใจ

4) เนื้อเรื่อง (Body) การเขียนส่วนเนื้อเรื่องจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ประกอบกัน กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์ (Sciences) นั้นเป็นหลักวิชาการที่ผู้เขียนจะต้องคำนึงถึงในการเขียน ได้แก่ กรอบแนวความคิด (Conceptual framework) ที่ผู้เขียนใช้ในการเขียนจะต้องแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของเหตุผลที่นำไปสู่ผล (Causal relationship) การอ้างอิงข้อมูลต่าง ๆ ในส่วนศิลป์ (Art) ได้แก่ ศิลป์

ในการใช้ภาษาเพื่อนำเสนอเรื่องที่เขียน การลำดับความ การบรรยาย วิธีการอ้างอิง สถิติ และข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการประกอบเรื่องที่เขียน เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจและประทับใจมากที่สุด

5) ส่วนสรุป บทความทางวิชาการที่ดีควรมีการสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ของบทความนั้น ๆ ซึ่งอาจทำในลักษณะที่เป็นการย่อ คือการเลือกเก็บประเด็นสำคัญ ๆ ของบทความนั้น ๆ มาเขียนรวมกันไว้อย่างสั้น ๆ ท้ายบท หรือ อาจใช้วิธีการบอกผลลัพธ์ว่าสิ่งที่กล่าวมามีความสำคัญอย่างไร สามารถนำไปใช้อะไรได้บ้าง หรือจะทำให้เกิดอะไรต่อไป หรืออาจใช้วิธีการตั้งคำถามหรือให้ประเด็นทั้งท้ายกระตุ้นให้ผู้อ่านไปสืบเสาะแสวงหาความรู้หรือคิดค้นพัฒนาเรื่องนั้นต่อไป งานเขียนที่ดีควรมีการสรุปในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเสมอ

6) ส่วนอ้างอิง เนื่องจากบทความวิชาการ เป็นงานที่เขียนขึ้นบนพื้นฐานของวิชาการที่ได้มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัยกันมาแล้ว และการวิเคราะห์วิจารณ์อาจมีการเชื่อมโยงกับผลงานของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องมีการอ้างอิงเมื่อนำบทความหรือผลงานของผู้อื่นมาให้โดยการระบุให้ชัดเจนว่าเป็นงานของใคร ทำเมื่อไหร่และนำมาจากไหน เป็นการให้เกียรติเจ้าของงาน และประกาศให้ผู้นั้นรับรู้ว่าเป็นงานที่ไม่ใช่ความคิดของผู้อื่น รวมทั้งเป็นการให้หลักฐานแก่ผู้อ่าน ให้ผู้อ่านสามารถไปสืบเสาะแสวงหาความรู้เพิ่มเติม หรือติดตามตรวจสอบหลักฐานได้ การอ้างอิงควรจะเป็นการกระทำอย่างมีจุดหมาย เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบแหล่งที่มาของความรู้ และช่วยให้ผู้อ่านมีโอกาสหาความรู้เพิ่มขึ้นและเป็นการแสดงว่าสิ่งที่นำมาถกเถียงมีหลักฐานควรเชื่อถือได้เพียงใด ความรู้พื้น ๆ เป็นสิ่งที่ผู้อ่านเข้าใจได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องมีการสืบค้นอะไรอีก ไม่จำเป็นต้องมีการอ้างอิง ควรอ้างอิงเท่าที่จำเป็น การอ้างอิงมากเกินไปจนทำให้บทความดูรุ่มร่าม และก่อความรำคาญในการอ่านได้

นอกจากนั้น พึงตระหนักอยู่เสมอว่าการคัดลอกงานของผู้อื่นนั้นทำได้ แต่ต้องเป็นการนำมาเพื่ออธิบายสนับสนุนเท่านั้น มิใช่ลอกเอามาเป็นเนื้อหาของตน



ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความในวารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความภายในสถาบัน

1. ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล ปธานวนิช
2. ศาสตราจารย์ ดร. สุวัญฉรา เปี่ยมญาติ
3. ศาสตราจารย์ระพีพรรณ คำหอม
4. รองศาสตราจารย์ ดร.เคชา สังขวรรณ
5. รองศาสตราจารย์วันทนี วาสิกะสิน
6. รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล นิราทร
7. รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม
8. รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์
9. รองศาสตราจารย์เล็ก สมบัติ
10. รองศาสตราจารย์อภิญา เวชชัย
11. รองศาสตราจารย์กิตติยา นรามาศ
12. รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์
13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จูติพร ศิริพันธ์ พันธเสน
14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พงษ์เทพ สันติกุล
15. อาจารย์ ดร. มาลี สัมสกุล
16. อาจารย์ ดร. มาลี จิรวัฒนนานนท์
17. อาจารย์ ดร. ัญญลักษณ์ วีระสมบัติ
18. อาจารย์ ดร. ศรินทร์รัตน์ กาญจนกุลุชร
19. อาจารย์ ดร. วิไลภรณ์ โคตรบึงแก
20. อาจารย์ ดร. นราเขต ยัมสุข
21. อาจารย์ ดร. จิรพรรณ นฤภัทร
22. อาจารย์ ดร.ประภาภรณ์ ติวานนท์
23. อาจารย์ ดร. เอกจิตรา คำมีศรีสุข
24. รองศาสตราจารย์ ดร.วรุณี โรมรัตน์พันธุ์
วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มธ.
25. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา
วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มธ.

ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความภายนอกสถาบัน

1. ศาสตราจารย์ ดร.พ.ต.อ.(พิเศษ)จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
2. รองศาสตราจารย์ ดร. ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
3. อาจารย์ ดร. ธันยา รุจิเสถียรทรัพย์
สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
4. อาจารย์ ดร. สัญญพงศ์ ลิ้มประเสริฐ
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
5. ดร.สดี ไค้ คัมทรัพย์อนันต์
สถาบันราชานุกูล
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญประภา ภัทรานุกรม
สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และการพัฒนาสังคม
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก
7. ดร.ฉัตรชัย ยอดอุดม
สำนักทันตวิทยา กรมราชทัณฑ์
8. ดร.อังคณา บุญสิทธิ์
กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เสรี วรพงษ์
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
10. Dr.David Engstrom
Department of Social Work,
San Diego State University
11. Dr.Jon Kei Matsuoka
Department of Social Work,
University of Hawaii
12. Dr.Walter Jamieson
School of Travel Industry Management,
University of Hawaii at Manoa
13. Dr.Bala Raju Nikku
Kadambari Memorial College of
Science and Management,
Purbanchal University,
Nepal
14. อาจารย์ ดร.อารีนา เลิศแสนพร
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
15. อาจารย์ ดร.จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
16. อาจารย์ ดร.ธัญชัช วิภัติภูมิประเทศ
คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
17. อาจารย์ ดร.ฐิยาพร กันตารณวัฒน์
คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร
ลาดกระบัง
18. อาจารย์ ดร.สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์
ภาควิชาสังคมศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
19. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
สถาบันพระปกเกล้า



สิ่งที่ควรทำไม่ทำ
กลับทำสิ่งที่ไม่ควรทำ
อาสวะย่อมเจริญแก่พวกเขา
ผู้ถือตัวและมัวเมาประมาท

What ought to be done is left undone;
What ought not to be done is done,
For those who are naughty and heedless
Corruptions greatly progress.

อ.เสฐียรพงษ์ วรรณปก
หนังสือพุทธวจนในธรรมบท

ภาพประกอบจาก

<http://voxukraine.org/2015/06/05/corruption-in-ukraine-what-needs-to-be-understood-and-what-needs-to-be-done/>