

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานต่างชาติ :  
ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรสาคร



นายยุทธพร ประสานศรี

ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาสังคมวิทยามหาบัณฑิต

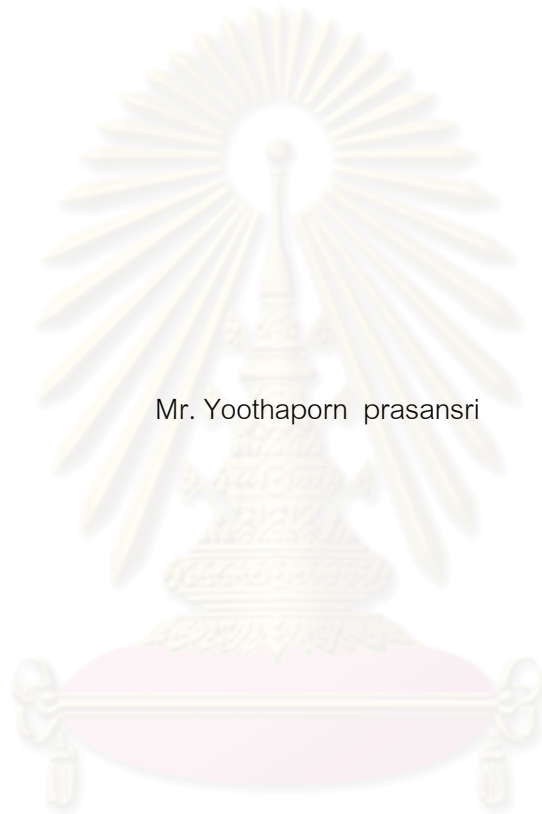
สาขาวิชาสังคมวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LOCAL GOVERNMENT AND SOCIAL SERVICE FOR IMMIGRANT WORKERS :  
A CASE OF SAMUTSAKORN



Mr. Yoothaporn prasansri

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Sociology

Department of Sociology and Anthropology

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นกับการจัดสวัสดิการสังคม

แก่แรงงานต่างชาติ : ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรสาคร

โดย

นายยุทธพร ประสานศรี

สาขาวิชา

สังคมวิทยา

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ สุรัชย์ หวันแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

 ..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

 ..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

 ..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(ศาสตราจารย์ สุรัชย์ หวันแก้ว)

 ..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วันทะนะ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ยุทธพร ประสานศรี: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานต่างชาติด :  
ศึกษารณณีจังหวัดสมุทรสาคร. LOCAL GOVERNMENT AND SOCIAL SERVICE FOR  
IMMIGRANT WORKERS : A CASE OF SAMUTSAKORN อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์: ศ.สุรัชัย  
หวันแก้ว, 134 หน้า.

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ  
การจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานดังกล่าว โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการ  
สัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตแบบมีส่วนร่วมผ่านกลุ่มประชากร จำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่  
ข้าราชการส่วนภูมิภาค, บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนา  
เอกชน และแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร มาทำการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลใน  
ลักษณะพรรณนาความ

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดสวัสดิการสังคมแก่  
แรงงานข้ามชาติยังคงมีลักษณะที่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากเกิดช่องว่างในด้านการบริหารจัดการ  
หลายประการ ได้แก่ 1) ช่องว่างระหว่างนโยบายทางเศรษฐกิจกับนโยบายด้านแรงงาน ซึ่งมีทิศ  
ทางตรงข้ามกัน 2) ช่องว่างระหว่างนโยบายด้านแรงงานและนโยบายทางสังคมที่ยังไม่มีความ  
สอดคล้องกัน 3) ช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ ซึ่งยังมีความเข้าใจไม่ถูกต้องตรงกัน และ  
4) ช่องว่างในการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกเหนือจากที่บุคลากรของท้องถิ่น  
ส่วนหนึ่งยังคงมีทัศนคติเชิงลบต่อแรงงานข้ามชาติแล้ว วิธีคิดและมุมมองของเจ้าหน้าที่ยังคงยึด  
ติดอยู่กับกฎระเบียบทางกฎหมายซึ่งยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่  
เปลี่ยนแปลงไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา... สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา... ลายมือชื่อนิติ...  
สาขาวิชา... สังคมวิทยา... ลายมือชื่อ อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์...  
ปีการศึกษา... 2553...

## 5080762024 : MAJOR SOCIOLOGY

KEYWORDS : LOCAL GOVERNMENT / IMMIGRATION / CITIZENSHIP / LOCAL  
CITIZENSHIP / SOCIAL WELFARE / SOCIOLOGY

YOTHAPORN PRASANSRI : LOCAL GOVERNMENT AND SOCIAL SERVICE  
FOR IMMIGRANT WORKERS : A CASE OF SAMUTSAKORN. THESIS  
ADVISOR: PROF. SURICHAJ WUN-GAEO, 134 pp.

The objectives of this study are 1) to understand the role of local governments in providing social welfare services for immigrant workers in Samutsakorn 2) to understand local government's problems in this regard. In this study, qualitative methodology and tools are carefully used to obtain data. Individual in-depth interviews and participant observation are employed with 4 groups of key informants, that is, provincial officers, local officers, NGO workers and immigrant workers in Samutsakorn.

Despite policy change at national level, this study discusses the limitation in providing social services for immigrant workers due to the lack of adequate communication between local government and national level policy-makers. As a result, there are variety of interpretations among administrations: 1) contradictory interpretations of economic and labor policies 2) difference in labor and social policies 3) an interpretation of policies and practices and 4) the implementation of policies by local officers due to social bias towards immigrant workers. Consequently, many local officers' point of views stick to legal and conventional norms which are not appropriate to changing social context of the situation.

Department...Sociology and Anthropology

Field of study.....Sociology.....

Academic year.....2010.....

Student's signature.....

Advisor's signature.....

Yothaporn  
Surichai Wun-Gaero

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาจากบุคคลหลายท่าน ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์สุริชัย หวันแก้ว อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้ความเมตตา คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาเสมอมา รองศาสตราจารย์ ดร.สมเกียรติ วันทะนะ ที่กรุณาสละเวลาเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งชี้แนะแนวทางอันเป็นประโยชน์ อีกทั้ง ขอขอบคุณบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้ศึกษาขอระลึกถึงพระคุณของอาจารย์ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดวิชาความรู้ วิธีคิด มุมมองต่อสิ่งต่างๆ รอบตัว ขอขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ให้การอบรมเลี้ยงดู และสนับสนุนทางการศึกษา ทำให้ผู้ศึกษาได้รับโอกาสอันดีงามของชีวิต

ขอขอบพระคุณข้าราชการในจังหวัดสมุทรสาครทุกท่าน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท่านที่กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง คุณสมพงศ์ สระแก้ว ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน ที่ช่วยอำนวยความสะดวก และชี้แนะแนวทางในระหว่างการทำงานภาคสนาม

ท้ายที่สุด ผู้สำคัญยิ่งที่จะลืมเสียมิได้ คือแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาครผู้ถูกทอดทิ้งหรือแรงงานของตนเพื่อสรรค์สร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีของคนไทยทั้งประเทศ ขอขอบพระคุณด้วยความจริงใจ

คุณยิวทิพย์ทรัพย์ากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 <b>บทนำ</b> .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
โจทย์วิจัย.....	7
ขอบเขตในการวิจัย.....	7
คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2 <b>แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b> .....	9
แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น.....	9
แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองท้องถิ่น.....	27
แนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคม.....	35
แนวคิดเรื่องการกลายเป็นชายขอบ.....	42
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	56
3 <b>ระเบียบวิธีวิจัย</b> .....	60
รูปแบบการวิจัย.....	60
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	60

	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	61
	การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล.....	62
4	<b>ข้อค้นพบจาก “สมุทรสาคร” : พื้นที่แห่งการตอบสนองปัญหาความ ท้าทายต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ.....</b>	<b>63</b>
	<b>ส่วนที่หนึ่ง : ข้อมูลพื้นฐาน.....</b>	<b>63</b>
	- ทำความรู้จัก “เมืองประมง ดงโรงงาน ลานเกษตร เขตประวัติศาสตร์”.....	64
	<b>ส่วนที่สอง : บริบทสถานการณ์แรงงานข้ามชาติจังหวัดสมุทรสาคร.....</b>	<b>67</b>
	- ทำไม “สมุทรสาคร” ต้องมี “แรงงานต่างด้าว” ?.....	67
	- จังหวัดสมุทรสาครกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว.....	71
	- การพิสูจน์สัญชาติ.....	73
	- หลายทัศนะหลากมุมมองต่อการแสดงตัวตนบนพื้นที่สาธารณะผ่าน “วันชาติมอญ”.....	79
	<b>ส่วนที่สาม : บริบทการปกครองท้องถิ่น.....</b>	<b>85</b>
	- “สุขาภิบาลท่าฉลอม”: ปฐมบทแห่งปกครองท้องถิ่นไทย.....	85
	- จาก “สุขาภิบาลท่าฉลอม” สู่อำนาจปกครองท้องถิ่นในบริบท การกระจายอำนาจ.....	86
	- อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบบริการ สาธารณะ.....	90
	<b>ส่วนที่สี่ : มอง “คนข้ามชาติ” ผ่านสายตา “คนท้องถิ่น”.....</b>	<b>94</b>
	- ความตระหนักในหน้าที่ของ “คนท้องถิ่น” ต่อ “คนข้ามชาติ”.....	96
	- ภาพลักษณ์ “พม่า” ในสายตา “คนท้องถิ่น” .....	102
	<b>ส่วนที่ห้า : “คนข้ามชาติ” ในมิติ “สวัสดิการสังคม”.....</b>	<b>105</b>
	- กลไกของรัฐในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของแรงงานข้ามชาติ.....	105
	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับงานด้านสุขอนามัยของแรงงานข้ามชาติ... .....	109
	- กลไกของรัฐในการสนับสนุนการศึกษาของบุตรแรงงานข้ามชาติ.....	112
	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาแก่บุตรแรงงานข้ามชาติ.....	114
5	<b>อภิปรายผลและสรุป.....</b>	<b>120</b>
	- มอง “ปรากฏการณ์” ผ่าน “ทฤษฎี”.....	120
	- “คนข้ามชาติ”: โจทย์ใหม่ที่ท้าทายการบริหารจัดการของท้องถิ่น.....	124



บทที่	หน้า
- “ท้องถิ่น”: พลังขับเคลื่อนสู่อนาคต.....	128
รายการอ้างอิง.....	130
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	134



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	สรุปจำนวนและประเภทของคึกกรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดสมุทรสาคร.....	89
2	จำนวนแรงงานต่างด้าวตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ในจังหวัดสมุทรสาคร แยกรายสถานพยาบาล (ปี 2547-2552)	106
3	จำนวนนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยในโรงเรียนสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร.....	114



ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่

๘  
หน้า

## สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

1

แผนที่จังหวัดสมุทรสาคร.....

64



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เราต่างยอมรับกันว่า สังคมโลกในปัจจุบันเป็นยุคสมัยแห่ง “โลกาภิวัตน์” (Globalization) หรือยุคแห่ง “โลกไร้พรมแดน” การติดต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี การคมนาคมขนส่ง การประกอบธุรกิจ การค้า การลงทุน การปฏิสัมพันธ์ข้ามวัฒนธรรม ฯลฯ สามารถแพร่กระจายส่งถึงกันได้โดยสะดวก รวดเร็ว ระยะทางและพรมแดนมีอาจเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์เช่นในอดีต ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมขนส่ง การสื่อสารโทรคมนาคมอันทันสมัย ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงทั้งต่อ เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของมนุษยชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ผลกระทบที่แลเห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งของปรากฏการณ์ดังกล่าว ก็คือ มีการอพยพย้ายถิ่นของประชากรข้ามพรมแดนเพื่อสนองตอบความต้องการด้านแรงงานระหว่างประเทศอยู่เสมอ ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ

ประเทศไทย เป็นอีกประเทศหนึ่งที่กำลังเผชิญกับภาวะการ “ไหลบ่า” (influx) ของแรงงานจากต่างชาติเข้ามาอย่างไม่ขาดสาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านสามสัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา สาเหตุเนื่องมาจากทั้งปัจจัย “ผลักดัน” (push factor) จากภายนอกประเทศ และปัจจัย “ดึงดูด” (pull factor) จากภายในประเทศ กล่าวคือ ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความบีบคั้นทางเศรษฐกิจของประเทศต้นทาง เป็นแรงผลักดันให้เขาเหล่านี้จำต้องรอนแรมจากถิ่นฐานบ้านเกิดมาเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ประกอบกับ การที่ไทยเป็นประเทศทุนนิยม มีการขยายตัวทางธุรกิจและการลงทุนที่โดดเด่นในภูมิภาค จึงเปรียบเสมือน “แม่เหล็ก” ดึงดูดทรัพยากรบุคคลจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสู่ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ อย่างมโหฬาร

ในขณะที่การขยายตัวของธุรกิจและการลงทุนในประเทศไทยกำลังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรของไทยกลับสวนทางกัน กล่าวคือ อัตราการขยายตัวของประชากรไทยกลับลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำนวนประชากรในวัยทำงานที่มีอายุระหว่าง 15-18 ปี มีแนวโน้มไม่เพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน ประชากรในประเทศพม่า ลาว และ

กัมพูชา มีการขยายตัวของประชากรอยู่ระหว่าง 1.2 - 2.4 ต่อปี ประชากรในวัยทำงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.3 ในประเทศพม่า และร้อยละ 3.0 ในประเทศกัมพูชาและประเทศลาว (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2552ก : 7)

ด้วยทิศทางของการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับโครงสร้างทางประชากรที่สวนทางกัน เช่นนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะการขาดแคลนประชากรในวัยทำงาน โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่าง ซึ่งไม่สามารถจ้างแรงงานชาวไทยได้ กล่าวคือ งานในลักษณะ “แบกหาม” ที่ต้องลำบากตรากตรำเป็นระยะเวลายาวนาน ในสถานที่อันไม่รื่นรมย์ เป็นงานที่ต้องเสี่ยงภัย และก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นงานในลักษณะที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “3ส” คือ “**เสี่ยง สกปรก และแสนลำบาก**” (โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านสถานะของบุคคล [คพรส.], 2554: 43) ได้แก่ แรงงานประเภทไร้ฝีมือ (unskilled labor) ในโรงงานอุตสาหกรรมและกิจการก่อสร้าง ลูกเรือประมงในกิจการประมงทะเล คนงานในกิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล เช่น คนงานแกะกุ้ง แลปลา ที่ต้องทำงานอย่างหามรุ่งหามค่ำ ในสถานที่อันชื้นแฉะ เต็มไปด้วยกลิ่นเหม็นคาว เพื่อแลกกับค่าจ้างในลักษณะ “เหมาภิโกล” เป็นต้น ซึ่งงานในลักษณะเช่นนี้ เป็นสิ่งที่คนไทยพยายามหลีกเลี่ยง เพราะได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับความเหน็ดเหนื่อย จึงเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการต้องแสวงหาแรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทดแทน ซึ่งเรามักคุ้นเคยและเรียกขานคนกลุ่มนี้กันอย่างติดปากว่า “**แรงงานต่างด้าว**”

รัฐบาลไทยเริ่มให้ความสำคัญต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2535 เนื่องจากประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และมีการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก รัฐจึงได้มีมาตรการเปิดรับจดทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า มีสิทธิทำงานได้เป็นการชั่วคราวในกิจการบางประเภทที่มีความขาดแคลนแรงงานชาวไทย ในเขตพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า แต่ความพยายามในการจดทะเบียนครั้งแรกมีข้อจำกัดมากมาย จากนั้นจึงได้ขยายขอบเขตเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2539 โดยเปิดรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นเป็น 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา นับแต่นั้นเป็นต้นมาก็ได้มีการจดทะเบียนเพิ่มขึ้นอีกหลายครั้ง เนื่องจากความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการเพิ่มสูงขึ้นโดยลำดับ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการเปิดรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั่วทั้งประเทศ โดยครอบคลุมงานทักษะต่ำทุกประเภท (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2552ข : 76-81)

การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปี พ.ศ. 2547 นับเป็นความพยายามครั้งสำคัญของรัฐบาลไทย ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ กล่าวคือ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดูแลเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ เรียกว่า **“คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว”** ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึง 22 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และด้านอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นการผสมผสานแนวคิดหลัก 3 ประการ คือ 1) ความมั่นคงของชาติ ตามหลักชาตินิยม (National Security) 2) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามหลักทุนนิยม (Capitalist) และ 3) ความมั่นคงของตัวแรงงานต่างด้าวตามหลักมนุษยนิยม (Human Right, Labor Protection) (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550 : 7) อันนำมาซึ่งยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 7 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

- 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว
- 2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
- 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
- 4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
- 5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
- 6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว และ
- 7) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

ในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ข้างต้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบให้ดำเนินการจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวออกเป็น 2 ระยะ คือ

**ระยะที่หนึ่ง** ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อการส่งกลับ และ

**ระยะที่สอง** การปรับเปลี่ยนสถานะให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนไว้ในระยะที่หนึ่งเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(สำนักบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, 2547)



แม้ว่ารัฐจะมีท่าทีที่ผ่อนปรนและเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบสามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด และเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนสถานะจาก “แรงงานเถื่อน” เป็นผู้เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่หากพิจารณาจากยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยยังคงให้ “น้ำหนัก” ต่อมิติความมั่นคงของรัฐ (National Security) เหนือมิติความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นนโยบายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการ “ควบคุม” และ “สกัดกั้น” เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบททางสังคม (Social Context) ที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคแห่ง “โลกไร้พรมแดน” อันมีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทุน หรือทรัพยากรมนุษย์ข้ามพรมแดนของรัฐได้โดยเสรีมากขึ้น รัฐไทยก็อาจทนต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ เห็นได้จากความพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552 เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว ในการเปิดจดทะเบียนและผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติอีกครั้งหนึ่ง และให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ ดังนั้น ต่อมาคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวจึงได้เสนอขอขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 เห็นชอบให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติออกไปอีกเป็นระยะเวลา 2 ปี โดยจะสิ้นสุดในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเหล่านี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เห็นได้จากการดำเนินนโยบายของรัฐไทยที่มีความลึกลับในตัวเอง กล่าวคือ แม้ว่าจะพยายามเน้นย้ำมาตรการในการรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยการสกัดกั้นและควบคุมจำนวนผู้อพยพเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องดำเนินนโยบายผ่อนผันและขยายเวลาการทำงานให้แก่คนกลุ่มนี้ครั้งแล้วครั้งเล่า เนื่องจากเขาเหล่านี้เปรียบเสมือน “ฟันเฟือง” สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้ง ยังเป็น “แรงงานราคาถูก” ที่ผู้ประกอบการทั้งหลายล้วนแสวงหา

อย่างไรก็ตาม ความ “ราคาถูก” ของค่าแรง หาใช่เหตุผลที่กำหนดให้คุณภาพชีวิตของเขาเหล่านี้ต้อง “ราคาถูก” ตามไปด้วย ในทางกลับกัน พวกเขาสมควรจะได้รับการดูแลเอาใจใส่ในชีวิตความเป็นอยู่ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าพลเมืองของรัฐ (national citizen) เหตุเพราะกลุ่มคนดังกล่าวคือผู้อยู่เบื้องหลังการสรรค์สร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ อันนำมาซึ่งผลกำไรอันงดงามแก่ผู้ประกอบการและต่อประเทศชาติโดยลำดับ จึงเปรียบตั้ง “ผู้ปิดทองหลังพระ” ที่คุ้มชูระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่เป็นที่ทราบกันดีว่า ในบางครั้ง “ผู้มีบุญคุณ” เหล่านี้กลับได้รับการ “เลือกปฏิบัติ” (discrimination) ในการเข้าถึงทรัพยากรทางสังคม (social resources) ไม่ว่าจะเป็น การเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข หรือสิทธิในการได้รับการศึกษาของบุตร เป็นต้น ยิ่งหากเป็นกรณีของแรงงานนอกระบบ ประเด็นดังกล่าวดูเหมือนจะไม่ได้ได้รับการใส่ใจจากรัฐเท่าที่ควร หน้าที่ยังพยายาม “ผลักไส” (exclude) บุคคลที่เห็นว่ามีใช้ “พวกเรา” ให้ออกไปสู่ “ชายขอบ” (margin) ของสังคม โดยอาจหลงลืมไปว่า “พวกเขา” ก็เป็นผู้มีเลือดเนื้อ มีหัวใจหัวใจรู้เจ็บรู้ปวด และต่างก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นกฎแห่งความ “เกิด แก่ เจ็บ ตาย” ด้วยกันทั้งหมดทั้งสิ้น

เราจำต้องตระหนักว่า แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ ไม่ว่าจะอพยพเข้าสู่ประเทศอย่างไร ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ต่างก็มีส่วนในการสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศตามสมควร ฉะนั้น การนำเพียงกรอบหรือมาตรการทางกฎหมายมาลิดรอนสิทธิอันพึงได้รับในฐานะพลเมืองของรัฐ โดยมองข้ามมิติทางสังคม จึงไม่เป็นการยุติธรรมต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าว แม้เขาจะมีได้ถือสัญชาติไทยอันเป็นหลักประกันในการเข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการของประเทศไทย แต่การที่ได้เข้ามาพำนักอาศัยเพื่อประกอบสัมมาชีพ และมีปฏิสัมพันธ์กับคนในชุมชนท้องถิ่นเป็นระยะเวลาหนึ่ง ย่อมมีโอกาสปฏิเสธได้ว่าพวกเขาก็เป็นสมาชิกคนหนึ่งของท้องถิ่นนั้นๆ ที่จำเป็นจะต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงถือเป็น “วาระ” (agenda) สำคัญที่รัฐบาลของประเทศซึ่งกำลังเผชิญกับสภาวะการ “ไหลบ่า” (influx) ของแรงงานต่างด้าวเช่นประเทศไทย จะต้องหันมาศึกษาและทบทวนเชิงนโยบายต่อการจัดสิทธิสวัสดิการขั้นพื้นฐานแก่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ โดยนำแนวคิดเรื่อง “ความเป็นพลเมืองท้องถิ่น” (local citizenship) อันมีขอบเขตเหนือพรมแดนของ “รัฐ-ชาติ” (nation-state) มาเป็นแนวทางประกอบการพิจารณา

ในขณะที่ “รัฐบาลกลาง” (National Government) จำเป็นจะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและจำกัดจำนวนการนำเข้าแรงงานจากต่างชาติ ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ “รัฐบาลท้องถิ่น” (Local Government) อาจเป็นผู้เข้ามามีบทบาทสำคัญเพื่อ “ลดช่องว่าง” อันเกิดจากการกำหนดนโยบายที่เข้มงวดของรัฐบาลกลาง เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐในระดับพื้นฐานซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนและรับรู้ถึงปัญหาของท้องถิ่นมากที่สุด เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นตั้งแต่เกิดจนตาย อีกทั้ง ยังเป็น “เจ้าบ้าน” อันเป็นอาณาบริเวณที่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาพำนักอาศัย และสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เขาเหล่านี้เปรียบเสมือน “พลเมืองของท้องถิ่น” (local citizen) ที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องดูแลเอาใจใส่ในชีวิตความเป็นอยู่เช่นเดียวกัน

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ตระหนักถึงเหตุผลและความจำเป็นข้างต้น จึงให้ความสนใจศึกษาบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ อันได้แก่ การให้บริการทางด้านสาธารณสุข และการศึกษา เป็นต้น โดยเลือกกรณีศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร อันเป็นอาณาบริเวณซึ่งมีปริมาณแรงงานข้ามชาติอาศัยอย่างหนาแน่นเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ รายได้หลักของจังหวัดมาจากการประกอบธุรกิจทางด้านประมง และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล อันนำผลกำไรเข้าสู่ประเทศปีละมหาศาล ซึ่งเราสามารถกล่าวได้อย่างเต็มภาคภูมิว่า เบื้องหลังความสำเร็จอันงดงามนี้เกิดจาก “น้ำพักน้ำแรง” ของ “พลเมืองท้องถิ่น” เหล่านี้เกือบทั้งสิ้น ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาก็คือ รัฐบาลท้องถิ่นในสมุทรสาคร อันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีปฏิสัมพันธ์กับคนกลุ่มนี้อย่างไร อีกทั้ง ได้ทำหน้าที่ในฐานะ “เจ้าของบ้าน” ในการ “ต้อนรับขับสู้” ผู้มีคุณูปการแก่ท้องถิ่นอย่าง “สมฐานะ” เพียงไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร

## โจทย์วิจัย

บริบทสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมอย่างไร

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “มหาชัย” อันเป็นเขตที่มีการประกอบธุรกิจประมง และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล ซึ่งมีปริมาณการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย

## คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

**แรงงานข้ามชาติ หรือ แรงงานต่างด้าว** หมายถึง บุคคลผู้มิได้ถือสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551) ซึ่งในการศึกษานี้คือแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามารับจ้างแรงงานในประเทศไทย ทั้งแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

**สวัสดิการสังคม** หมายถึง บริการขั้นพื้นฐานที่จัดขึ้นโดยรัฐ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้ จะเน้นการให้บริการด้านสาธารณสุข และบริการด้านการศึกษา

**นโยบายสาธารณะ** หมายถึง นโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยส่วนราชการทั้งในระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ออกนโยบายหรือกฎหมายนั้นๆ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายต่างๆ ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปยิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาเรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานต่างชาติดังกล่าว : ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาใช้ประกอบเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น (Local Government)
2. แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองท้องถิ่น (Local Citizenship)
3. แนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคม (Social Welfare)
4. แนวคิดเรื่องการกลายเป็นชายขอบ (Marginalization)
5. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

“การปกครองท้องถิ่น” มีคุณค่าความสำคัญและมีคุณประโยชน์ รวมทั้งมีเงื่อนไขความจำเป็นต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไรนั้น นับเป็นประเด็นที่มีข้อถกเถียงกันมาก ทั้งในหมู่นักวิชาการ นักบริหาร นักการเมือง และบรรดานักปฏิบัติ ซึ่งอาจจำแนกบุคคลเหล่านี้ออกเป็นหลายกลุ่มย่อย แต่อาจสรุปรวมได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ อันได้แก่กลุ่มที่เห็นคุณค่าความสำคัญมาก และกลุ่มที่ต่อต้าน คือแทบจะไม่เห็นคุณค่าความสำคัญอะไรมากมายนัก

ในกรณีของประเทศไทย เห็นได้ชัดว่า กลุ่มแรกและกลุ่มที่สองนั้นอาจจะมีบทบาทเท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และยุคสมัย อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคทางการเมืองที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ แน่หนอนว่าปัญหาดังกล่าวเป็นวิกฤติระดับชาติ กระนั้นก็ดี ปัญหาและวิกฤติดังกล่าว ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมืองท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งกลุ่มหลังอาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นเพราะประเทศไทยมีการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่กลุ่มแรกน่าจะมีความเข้าใจในทิศทางตรงกันข้าม เหตุของปัญหาเกิดจากการที่ท้องถิ่นยังไม่มีคามเข้มแข็งและมีการทำงานที่มากพอ ฉะนั้นการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจในระดับชาติและนโยบายประชานิยมจึงดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีบทบาทดำเนินการและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วยตนเอง



ความเข้มแข็งและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประการสำคัญส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างการบริหารการปกครองในระดับชาติ แต่ในอีก ส่วนหนึ่ง เรื่องดังกล่าวเป็นผลมาจากโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งโดย ภาพรวมกล่าวได้ว่ามีความอ่อนแอและไม่มีความเป็นอิสระ (Local Autonomy) มากพอในอันที่จะ ตัดสินใจดำเนินการทางบริหารการปกครอง และให้บริการประชาชนได้อย่างที่ตนเองคิดตั้งใจหรือ ดำเนินการได้ตามใจที่ประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องต้องการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2549)

### การปกครองส่วนท้องถิ่น กับ การกระจายอำนาจ (Decentralization)

เมื่อก้าวถึงแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น สิ่งที่เรามักได้ยินควบคู่กันเสมอก็คือ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งในการรับรู้และเข้าใจของสังคม มักจะเห็น ว่าทั้งสองแนวคิดดังกล่าว เป็นสิ่งที่จะช่วยเสริมสร้างพัฒนาการทางการเมืองการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น ความคิดดังกล่าวนี้บางส่วนถูกต้องอยู่บ้าง เนื่องจาก เจตนาธรรมอันพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง อันสอดคล้องกับ หลักการประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การปกครองท้องถิ่นอาจมิได้เป็นไปเพื่อ สนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม สิ่งดังกล่าวอาจ กลายเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของ ท้องถิ่นถูกรวบงำโดยบุคคลเพียงบางกลุ่ม จึงมีคนจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการเปิดโอกาสให้ ท้องถิ่นมีอิสระมากเกินไปจนขอบเขต

ดาเนียล ซองโก (2547: 20-22) กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นของไทยว่า ยังไม่ใช่ การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง กล่าวคือ นับแต่แรกก่อตั้งจนถึงปี พ.ศ. 2540 อันเป็นปีครบรอบหนึ่ง ศตวรรษของการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นขึ้นในประเทศไทย การปกครองดังกล่าวยังมีลักษณะ “จำกัด” ไม่ได้เป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่แท้จริง และไม่ได้มุ่งหมายที่จะส่งเสริมการ พัฒนาประชาธิปไตย เพราะเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากรัฐบาลกลาง เป้าหมายโดยรวม กลับเป็นการช่วยให้การสั่งการของรัฐบาลกลาง ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารเป็นระบบ เดียวกันทั่วประเทศ ตลอดเวลาที่ผ่านไป ระบบราชการและการรวมศูนย์อำนาจเติบโตมากขึ้น ขณะที่การปกครองท้องถิ่นยังถูกปล่อยปละละเลยและขาดการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงที่มีความหมายต่อการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรก ภายหลังจากการลุกฮือทางการเมืองในปี พ.ศ. 2535 ในวิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม ซึ่งได้สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนชั้นใหม่ นับแต่นั้นมาพรรคการเมืองต่างๆ ได้นำการกระจายอำนาจมาเป็นเครื่องมือที่จะแสวงหาความสนับสนุนและความนิยมจากประชาชน พร้อมๆ กับแนวโน้มการเปลี่ยนไปสู่สังคมที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประชาชนก็ได้แสดงออกถึงการสนับสนุนการกระจายอำนาจ โดยเห็นได้จากการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ว่าจะยังไม่มี การปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นมากเท่าใดนัก ประชาสังคมก็เข้มแข็ง แน่วแน่ มั่นคง ผ่านประสบการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น และดังนั้น จึงสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อกระบวนการกระจายอำนาจขึ้นในประเทศไทย

นับจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ผู้คนเข้าใจถึงความจำเป็นของการกระจายอำนาจกันมากขึ้น ควบคู่กับการเรียกร้องให้มีธรรมาภิบาล (good governance) การกระจายอำนาจจึงถูกผลักดันไปพร้อมๆ กับการปฏิรูปภาครัฐ แต่ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือรัฐสภาได้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งร่างขึ้นในช่วงแปดเดือนแรกของปี พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540 เนื่องจากเกรงกันว่า การปฏิเสธไม่ยอมผ่านร่างรัฐธรรมนูญจะสร้างวิกฤตทางการเมือง และเพิ่มความไร้เสถียรภาพทางสังคมทับถมให้กับวิกฤตทางเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ โดยวางกรอบเพื่อการกระจายอำนาจที่ครอบคลุมประเด็น ต่อไปนี้

- 1) การแบ่งงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และระหว่างส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 2) การจัดสรรภาษีรายได้ และ
- 3) การตั้งคณะกรรมการเพื่อการกระจายอำนาจแห่งชาติ ตามกฎหมายการกระจายอำนาจ เพื่อให้กฎหมายมีผลในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลได้ถูกบูรณาการเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และนำไปสู่การยอมรับในนโยบายการปฏิรูปภาครัฐ ประเทศไทยขณะนี้จึงอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่กระบวนการสร้างประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และธรรมาภิบาลต่างยึดโยงซึ่งกันและกัน

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537: 59-76) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) เป็นคำในนิชารัฐศาสตร์ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่

ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล มักได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลสุขภาพชีวิตและทรัพย์สิน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่าง ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด ก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลและแก้ไขปัญหาในระดับชาติ และ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

### ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550: 37-49) ได้ทำการศึกษาและแบ่งหมวดหมู่ของทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ออกได้เป็น 4 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

**หนึ่ง สัมพันธภาพระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับประชาธิปไตย** มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนัก ว่าด้วยประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ได้แก่

สำนักแรก เป็นแนวความคิดฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง

สำนักที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบเห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (parochial) หลากหลาย (diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (potentially oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (corrupt)

สำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

การที่สำนักแรกเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาก็คือ ระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

เมื่อสำนักที่สองเห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง ต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะและโครงสร้างการบริหารงานเหมือนกัน และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่า ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นต้องว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (devisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (inequalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (contrary to the public will) นอกจากนี้ บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย ทศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2525

สำหรับสำนักที่สาม การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของระบอบประชาธิปไตย ในทัศนะของแพนเทอร์-บรีก (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (a necessary condition of national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง

**สอง ที่มาของผู้ปกครองท้องถิ่น** มีความเห็นแตกต่างกัน 3 ฝ่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นทั้งทัศนคติที่ต่างกันและยุคสมัยของสังคมที่ต่างกัน คือ

ฝ่ายแรก เรียกร้องให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยรักษาองค์ประกอบของชนชั้นนำแบบเดิมไว้ นั่นคือ ระบบสืบสายโลหิต เป็นการปกครองที่มีระบบเจ้าเมืองและลูกหลานของเจ้าเมืองจะเป็นผู้นำของท้องถิ่นรายต่อๆ ไป โดยไม่มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากส่วนกลาง

ฝ่ายที่สอง เป็นระบบที่รัฐบาลกลางอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่น แต่ผู้ปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง เพื่อควบคุมมิให้การปกครองท้องถิ่นไปขัดขวางผลประโยชน์ของการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของสำนักที่สองที่ได้กล่าวข้างต้น และ

ฝ่ายที่สาม เห็นว่า ก็เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะประชาธิปไตย เช่นเดียวกับการปกครองในระดับชาติ ด้วยเหตุนี้ ที่มาของผู้นำก็ควรจะมีลักษณะเดียวกัน นั่นคือ มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

**สาม บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนและระดับประเทศ**  
จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าในที่สุด แนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระดับชาติ หากปล่อยให้การปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย ให้ผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และฝ่ายที่สองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง และการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีบทบาทสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ

และเนื่องจากที่ผ่านมา ฝ่ายที่สองได้เสนอแนวความคิดอย่างต่อเนื่อง บทบาทเชิงบวกของการปกครองท้องถิ่นต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศจึงเป็นบทบาทที่เสนอโดยฝ่ายนี้เป็นหลัก โดยเสนอว่าบทบาทดังกล่าวมีอย่างน้อย 7 ประการดังนี้

ประการแรก การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง (Political Education)

ประการที่สอง ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater political participation by the people)

ประการที่สาม ก่อให้เกิดการสร้างและฝึกอบรมผู้นำการเมือง (Training in Political Leadership)



ประการที่สี่ ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability)  
 ประการที่ห้า ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality)  
 ประการที่หก ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability)  
 ประการที่เจ็ด ก่อให้เกิดการตอบสนองที่ดีกว่าจากผู้นำ และนำไปสู่ประสิทธิภาพ  
 ในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น (Greater Responsiveness and Efficiency)

**สี่ การปกครองท้องถิ่นในมิติเศรษฐศาสตร์** ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์  
 เกี่ยวกับทางเลือกของผู้บริโภคและสินค้าในตลาด ที่บูตและโอตส์ (C. Tiebout and Oates)  
 ได้เสนอว่าประชาชนนั้นสามารถเลือกที่อยู่ของตน โดยเปรียบเทียบอัตราภาษีและประสิทธิภาพ  
 ขององค์กรท้องถิ่นในการให้บริการแก่ชุมชน ปัจเจกชนที่มีเหตุผลจะเลือกที่อยู่อาศัยในเขตที่ตัวเอง  
 ได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ ระบบการปกครองท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือกให้  
 ประชาชนผู้บริโภคได้กว้างขวางกว่า และเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าก็ย่อมได้รับความนิยม  
 ประชาชนจึงควรมีสิทธิเลือกตั้งผู้นำองค์กรท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในเขตอื่น  
 หากเขาไม่พอใจกับการทำงานในเขตที่เขาอยู่

ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ (Public - choice approach) ก็เสนอว่า  
 รสนิยมของคนอันหลากหลายนั้นจะต้องได้รับการสนองด้วยสินค้าและบริการอันหลากหลาย  
 เช่นกัน และประชาชนก็ควรมีสิทธิได้รับรู้ด้วยว่ามีสินค้าและบริการอะไรบ้างที่มีอยู่ในท้องถิ่น  
 ข้อแตกต่างระหว่างสินค้าและบริการของเอกชนกับสินค้าและบริการขององค์กรปกครองท้องถิ่น  
 ก็คือ อย่างหลังนั้นสนองให้กับสมาชิกทุกคนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่อย่างแรกขึ้นอยู่กับว่าใครอยากซื้อ  
 และมีเงินพอหรือไม่ ประเด็นสำคัญของแนวคิดนี้ก็คือ การปกครองท้องถิ่นจะให้หลักประกันว่าจะ  
 มีการให้สินค้าและบริการแก่ท้องถิ่น ในกรณีที่การทำงานแบบอาสาสมัครขาดประสิทธิภาพ และ  
 โดยอาศัยระบบการเลือกตั้งและมาตรการทางการเมืองอย่างอื่น รสนิยมของประชาชนก็จะได้รับ  
 การเผยแพร่ให้ฝ่ายต่างๆ ได้ทราบ

**สรุป** จากทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 ประเด็น ได้แก่  
 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตย ที่มาของผู้ปกครอง  
 ท้องถิ่น บทบาทของการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนและระดับประเทศ และการปกครอง  
 ท้องถิ่นในมิติเศรษฐศาสตร์ ได้ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญจากการศึกษา คือ การปกครองท้องถิ่นแบบ  
 ประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นแบบ  
 ประชาธิปไตยจะก่อให้เกิดผลด้านบวกหลายด้านต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งในระดับ  
 ชุมชนและระดับประเทศ และในเชิงเศรษฐศาสตร์ การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยจะช่วย



ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสในการเลือกใช้นโยบายและบริการของท้องถิ่นมากขึ้น เพราะสามารถเปรียบเทียบสินค้าและบริการของเขตการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ ท้องที่และโครงสร้างการปกครองจะสร้างมาตรการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องที่ได้มากกว่า

### รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

สำหรับกรณีการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย อาจสรุปได้ว่าเกิดขึ้นจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง (Decentralization) เพื่อจัดตั้งองค์กรที่ปกครองโดยประชาชนโดยตรง ที่สามารถบริหารบุคคล งบประมาณ แผนงานด้วยตนเองในฐานะนิติบุคคล ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐบาลกลางจึงเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง มีการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจดังกล่าวมากมาย กฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่ง ซึ่งเป็นตัวกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้แบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังต่อไปนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้ง”<sup>1</sup>

จากความหมายข้างต้น เราอาจจำแนกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ และ 6 รูปแบบย่อยๆ ดังนี้

**รูปแบบทั่วไป**<sup>2</sup> มีลักษณะโครงสร้างขององค์กรคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

<sup>1</sup> มาตรา 4 วรรคแรก

<sup>2</sup> ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ อบจ. เทศบาล และ อบต. ทั่วประเทศอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

**รูปแบบพิเศษ** ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีโครงสร้างการบริหารองค์กรเป็นการเฉพาะตัว ได้แก่

1. กรุงเทพมหานคร (กทม.)
2. เมืองพัทยา
3. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ (อาจจัดตั้งขึ้นได้ในอนาคต หากมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด)

### **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว ได้รับการรับรองความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้เริ่มบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้รับการสานต่อหลักการดังกล่าวโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีหลักการสำคัญ บัญญัติไว้ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

**“มาตรา 272** ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา 273** การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ และสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีมาตรฐานกลางในการดำเนินงานเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการ รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

**มาตรา 274** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การจัดบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ให้มีการส่งเสริมและช่วยเหลือให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ และดำเนินการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งองค์การบริหารสาธารณะเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ในการบริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะ การจัดสรรภาษีอากร ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งการกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล ซึ่งต้องคำนึงถึงความแตกต่างกันตามขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย”

๗ ล ๗

## ปัญหาในการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550: 63-69) ได้จำแนกปัญหาอันเป็นข้อจำกัดในการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยไว้ 6 ประการด้วยกัน ประกอบด้วย

**ประการแรก** ปริมาณการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนน้อย การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นหนังสือหรือวิทยานิพนธ์เมื่อเทียบกับจำนวนการศึกษาเรื่องการเมืองการปกครองระดับชาติมีจำนวนน้อยมาก

**ประการที่สอง** การศึกษาค้นคว้าและการสอนโดยส่วนใหญ่มีลักษณะนิติศาสตร์และสถาบันสูง (Legal-Institutional Approach) กล่าวคือ การศึกษาและการสอนมุ่งตอบคำถามที่ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีกี่รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีโครงสร้างอย่างไร กรรมาการมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่ละองค์การมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ได้อย่างไรบ้าง กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายอะไรและมีสาระสำคัญอย่างไร

**ประการที่สาม** การศึกษาค้นคว้าและการสอนโดยส่วนใหญ่มิได้นำเอามิติอื่น ๆ เข้ามาพิจารณาประกอบมากนัก เช่น มิติเศรษฐศาสตร์ มิติเศรษฐศาสตร์การเมือง มิติวัฒนธรรมการเมือง ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับชุมชนท้องถิ่น ประเด็นการสร้างรัฐกับการสร้างชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับประชาชน บทบาทของปัจจัยภายนอก รวมทั้งการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับสถาบันการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ ฯลฯ ทั้งที่สังคมมีหลายมิติในการพิจารณา มีหลายปัจจัยที่ประกอบส่วนทำให้สังคมดำรงอยู่และเคลื่อนไหว การปกครองท้องถิ่นอันเป็นสถาบันหนึ่งในสังคมก็ได้ดำรงอยู่อย่างโดดเด่น หากเกิดจากปัจจัยต่างๆ ดังที่กล่าวมาและปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านั้น

**ประการที่สี่** การศึกษาและการสอนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีลักษณะการพรรณนาความ (Descriptive) และขาดลักษณะการวิเคราะห์ (Analytical) เพื่อที่จะเข้าใจปัญหา สาเหตุ ผลกระทบและแนวทางแก้ไข แต่การศึกษาประเภทพรรณนาความกลับมีสมมติฐานไว้แล้ว (ไม่ว่าจะตั้งคำถามหรือไม่ก็ตาม) คือเห็นว่า สถาบันการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องและที่ได้พรรณนามานั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว มีคุณประโยชน์แก่สังคมมาก ปัญหาอาจไม่มีเลยหรือถ้ามีก็เป็นส่วนน้อย จึงควรยอมรับสถาบันและกฎหมายเหล่านั้น โดยไม่ต้องวิเคราะห์ค้นคว้าว่าปัญหาที่แท้จริงเป็นอย่างไร นักทฤษฎีแค่นั้น กล่าวในอีกแง่หนึ่ง การศึกษาและการสอนดังกล่าวมีลักษณะความเป็นวิชาการน้อย

**ประการที่ห้า** จากวิธีคิดและวิธีการศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้น การศึกษาและการสอนในสถาบันการศึกษาหลายแห่งจึงกลายเป็นความพยายามที่จะเร่งพัฒนาสังคม โดยเริ่มจากเข้าใจและยอมรับสถาบันเหล่านั้น ใช้สถาบันการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นเป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคม นั่นคือเป็นการศึกษาและการสอนแบบวิชาชีพ คือสร้างผู้เรียนให้เป็นข้าราชการไปทำงานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของรัฐกับชุมชน ในขณะที่ชุมชนมีบทบาทน้อย และข้อมูลส่วนใหญ่ชี้ว่า การศึกษาและการสอนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมีจำกัดและมีลักษณะเป็นวิชาชีพ บทบาทของนักวิชาการจึงมีความหมายอย่างยิ่งต่อทิศทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

**ประการที่หก** การศึกษาและการสอนวิชานี้อยู่ในวงจำกัด นั่นคือ ในสถาบันอุดมศึกษาแทบทุกแห่ง วิชาเกี่ยวกับเรื่องนี้เปิดสอนแก่นักศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น แม้จะมีนักศึกษาจากสาขาอื่นอยากเข้ามาเรียนก็มีโอกาสน้อยมาก เนื่องระบบที่วางไว้ไม่เปิดโอกาสให้คนภายนอกสาขา ผลก็คือ นักศึกษาสาขาอื่นๆ ซึ่งจะจบออกไปเป็นแพทย์ เกษตรกร เภสัชกร วิศวกร นักเคมี นักชีววิทยา มัณฑนากร อาจารย์สอนวิชาภาษาฝรั่งเศส ปรัชญา ภาษาอังกฤษ หรือภาษาไทย วรรณคดี ฯลฯ ไม่มีความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นแม้แต่ขั้นพื้นฐาน

เมื่อการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของคนทั่วทั้งสังคม เป็นเรื่องที่คนในแต่ละชุมชนจะจัดการดูแลและปรับปรุงท้องถิ่นของตนเอง แต่กลับปรากฏว่าคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยไม่มีความรู้เรื่องนี้ ปล่อยให้คนเพียงจำนวนน้อยคือนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์รัฐ และเป็น การเรียนรู้แบบวิชาชีพ สังคมจึงขาดพลังสองด้านที่จะสนับสนุนความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นให้ก้าวหน้า คือ

- 1) ความรู้ด้านวิชาการที่จะศึกษาค้นคว้าวิชานี้โดยไม่มีอคติ เรียนรู้เพื่อเข้าใจเนื้อหาและปัญหาด้านต่างๆ อย่างชัดเจน เพื่อการปรับปรุงแก้ไข และ
- 2) ประชาชนส่วนใหญ่หรือพลังทางสังคมที่รู้และสนใจการปกครองท้องถิ่น และมีบทบาทในการปรับปรุงการปกครองและดูแลท้องถิ่นในชุมชนของตนเองให้ดีขึ้น

สังคมไทยไม่มีพลังสองด้านนี้ แต่ที่มีอยู่ก็คือ ผู้รู้วิชานี้ซึ่งส่วนใหญ่จบออกมารับราชการ และด้วยกรอบของระบบราชการที่กำหนดไว้ พวกเขาส่วนใหญ่จึงทำหน้าที่ปกป้องสิ่งที่ดำรงอยู่ หาประโยชน์และได้ประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ แม้จะมีผู้รู้ในระบบดังกล่าวที่คิดว่าต้องแก้ไขปรับปรุง แต่ระบบที่ร้อยรัดก็ทำให้การปรับปรุงดังกล่าวมีพลังจำกัด ไม่อาจผลักดันการเปลี่ยนแปลงได้มากนัก

อดีตและปัจจุบันของการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ในมือของระบบราชการ และระบบการศึกษาที่เกื้อหนุนความเป็นข้าราชการ ความเป็นวิชาชีพ ไม่ส่งเสริมความเป็นวิชาการ ส่วนประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนวงนอก และที่ผ่านมามีบทบาทที่จำกัดมากในเรื่องของการดูแลจัดการท้องถิ่นของเขาเอง



## ปัญหาอุปสรรคในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

นอกจากสังคมไทยจะต้องเผชิญกับปัญหาในการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น อันมีข้อจำกัดมากมาย เป็นผลให้ขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ธเนศวร ยังได้นำเสนอต่อไปอีกว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ไปสู่ท้องถิ่นก็ต้องเผชิญกับความยากลำบากเช่นเดียวกัน ซึ่งเขาเรียกสิ่งนี้ว่า “วงจรอุบาทว์” (Vicious Cycle) ของการปกครองท้องถิ่น อันเป็นการต่อยอดแนวคิดของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักรัฐศาสตร์คนสำคัญของไทย ที่เคยนำเสนอไว้เพื่ออธิบายเหตุการณ์ทางการเมืองในสังคมไทยที่มีลักษณะเป็น “วัฏจักร” วนกลับไปมาซ้ำรอยเดิม ขาดการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะก้าวไปข้างหน้า เหตุที่การเมืองวนอยู่ในวัฏจักรเก่าๆ ก็เพราะทหารเข้ามาแทรกแซงการเมืองในระบบรัฐสภา ส่งผลให้การเมืองไม่อาจหลุดพ้นจากวงจรที่ “ชั่วร้าย” นี้ได้ ตราบใดที่ทหารไม่ยอมหยุดแทรกแซงทางการเมือง

ในขณะที่ “วงจรอุบาทว์” ของชัยอนันต์ เกี่ยวพันกับการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระดับชาติ “วงจรอุบาทว์” ของธเนศวรก็เป็นอีกวัฏจักรหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการช่วงชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งเขาเรียกวัฏจักรดังกล่าวว่า “วงจรอุบาทว์ของการปกครองท้องถิ่น” หรือ “วงจรอุบาทว์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” กล่าวคือ เป็นการครอบงำการบริหารงานของท้องถิ่นโดยส่วนราชการ แทนที่จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง เป็นเวลากว่าศตวรรษ นับแต่ปี พ.ศ. 2440 อันเป็นปีแรกที่มีการริเริ่มการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทย ด้วยการออกพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ. 116 จนถึงปัจจุบัน ท้องถิ่นถูกครอบงำโดยส่วนราชการมาเกือบตลอดเวลา ลักษณะของการจัดการเพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มักหมุนเวียนไปตามแบบเดิมครั้งแล้วครั้งเล่า กลายเป็นวัฏจักรอันหนึ่งที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยยังคงย่ำอยู่กับที่ ซึ่งการครอบงำการปกครองท้องถิ่นของระบบราชการประกอบด้วย “การจัดการ” ในเจ็ดลักษณะด้วยกัน ดังนี้

**การจัดการในลักษณะแรก** ได้แก่ ผู้ครองอำนาจในส่วนกลางมักอ้างว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเองมากนัก ยังไม่มีความรู้ในเรื่องการบริหารสังคมสมัยใหม่ ระดับการศึกษาก็ไม่สูงนัก ยังขาดสำนึกทางการเมือง ระดับความสนใจเรื่องการเมืองก็ไม่สูง ตลอดจนถึงเคยชินกับระบบอุปถัมภ์ และค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนายเป็นส่วนใหญ่



**การจัดการในลักษณะที่สอง** คือ เมื่อมีทัศนคติตามข้อหนึ่ง รัฐบาลแต่ละยุคสมัย จึงกำหนดให้มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่ผู้บริหารตำแหน่งสำคัญๆ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่กระทรวงมหาดไทยส่งไปบริหารงานระดับอำเภอและจังหวัด ส่วนตำแหน่งกรรมการหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีความสำคัญ รัฐบาลก็จะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

ข้าราชการเหล่านั้นจึง “สวมหมวก 2 ใบ” ในเวลาเดียวกัน เช่น เป็นทั้งนายอำเภอ และเป็นทั้งประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นทั้งปลัดอำเภอและปลัดสุขาภิบาล เป็นทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นทั้งปลัดจังหวัดและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ<sup>3</sup>

สำหรับสาเหตุที่ทำให้เช่นนั้น กระทรวงมหาดไทยให้เหตุผลว่า เพื่อต้องการให้ข้าราชการที่ส่งมาจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง คอยช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่คนท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งแต่ยังไม่สันทัดในการทำงาน ตลอดจนงานให้คนท้องถิ่นดูเป็นตัวอย่าง

อีกเหตุผลหนึ่งก็คือ เนื่องจากงบประมาณของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีจำกัด ไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดได้ การให้ข้าราชการประจำมาบริหารงานปกครองท้องถิ่นจึงถือเป็นการประหยัดงบประมาณของท้องถิ่น เพราะไม่ต้องจ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการเหล่านั้น

**การจัดการในลักษณะที่สาม** การควบคุมหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอยู่ในมือของข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งอยู่ใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางอีกต่อหนึ่ง การเรียกประชุม การพิจารณาแต่งตั้งกรรมการ การกำหนดแนวทางนโยบายตลอดจนมาตรการรูปธรรมในการทำงาน และการกำหนดงบประมาณล้วนตกอยู่ในมือของข้าราชการส่วนภูมิภาค

<sup>3</sup> แม้ปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) ข้าราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้จะมีได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เนื่องจากมีการยกเลิกสุขาภิบาลและสภาตำบล และได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นที่ทราบกันดีว่า ข้าราชการดังกล่าวยังสามารถควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยผ่าน “กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2445 มีสำนักงานตั้งอยู่ในทุกจังหวัดของประเทศไทยเรียกว่า “สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด.....”

สำหรับเทศบาล แม้ว่าสมาชิกสภาและผู้บริหารทุกคนจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่การทำงานด้านต่างๆ ก็อยู่ในการดูแลควบคุมของอำเภอและจังหวัดอย่างใกล้ชิด ตัวอย่างง่ายๆ เช่น เมื่อจะมีการนำรถของเทศบาลออกนอกเขตเทศบาลก็ต้องขออนุมัติจากทางอำเภอและจังหวัดเสียก่อน

หรือกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การเป็นผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดูจากภายนอกแล้วจะเห็นว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คนในท้องถิ่นคงจะมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างมาก แต่เรากลับพบว่ากรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจที่จะจัดการกับรถยนต์ที่สัญจรในเขตของตัวเองได้เพื่อแก้ปัญหาจราจร เช่น การเก็บภาษีสูงสำหรับครอบครัวที่มีรถหลายคัน การห้ามรถที่มีคนนั่งเพียง 1 คนสัญจรในบางท้องที่บางเวลา หรือการเก็บค่าผ่านทางในถนนบางสายในอัตราสูง การอนุมัติโครงการรถไฟฟ้า ฯลฯ เพราะกรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จำกัดแต่อำนาจส่วนใหญ่ตกเป็นของรัฐบาลกลาง

**การจัดการในลักษณะที่สี่** กำหนดให้งบประมาณของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีน้อย เนื่องจากกฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางดูดซับเอาเงินจากท้องถิ่นไปเป็นจำนวนมาก กฎหมายยังกำหนดรายละเอียดประเภทของรายรับและรายจ่ายที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม ภาษีใดที่กฎหมายไม่ระบุ ท้องถิ่นก็ไม่อาจจัดเก็บได้ นอกจากนั้น กฎหมายยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎและข้อบังคับของท้องถิ่น และปฏิเสธกฎที่ท้องถิ่นเสนอขึ้นมา เมื่อท้องถิ่นมีงบประมาณจำกัดก็หมายความว่าท้องถิ่นมีความสามารถต่ำในการแก้ปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นหรือริเริ่มโครงการใหม่ๆ ที่จะยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

**การจัดการในลักษณะที่ห้า** การส่งเสริมบทบาทของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีน้อยมาก บุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งยังคงเป็นกรรมกรเช่นเดิม ขณะที่ข้าราชการจากส่วนกลางยังคงเป็นประธานต่อไป

**การจัดการในลักษณะที่หก** ประชาชนไม่ค่อยได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบทบาทของการปกครองท้องถิ่น ไม่ค่อยได้รับการศึกษาที่ใช้ให้เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นน้อยครั้งที่จะมีการจัดประชุม การอภิปราย การฝึกอบรม การฉายภาพยนตร์ ฯลฯ ที่จะกระตุ้นให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในเรื่องการปกครองตนเอง และสนใจหาทางปรับปรุงหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

ในโรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย การศึกษาเรื่อง การปกครองท้องถิ่นมีน้อยมาก นักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยที่จะจบออกไปมีบทบาทในเรื่องนี้กลับไม่เข้าใจเรื่องนี้เลย และส่วนใหญ่ที่เปิดสอนก็จะพูดถึงสถาบันต่างๆ บทบาทและหน้าที่ตามกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งเป็น

การศึกษาเชิงสถาบันและกฎหมาย (Institutional-Legal Approach) การศึกษาด้วยวิธีการดังกล่าวอย่างเดียวยังมี “**นัยแฝง**” อยู่แล้วที่ไม่ต้องมีการวิเคราะห์ความเป็นมา ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ไม่คิดถึงข้อดีข้อเสียของโครงสร้าง และการหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง วิธีการสอนเป็นแบบพรรณนา และโน้มเอียงไปในทางการโฆษณาชวนเชื่อ การแก้ไขมักเน้นด้านการปรับปรุงเล็กๆ น้อยๆ ทางเทคนิค เช่น ยืดเวลาการดำรงตำแหน่งจาก 4 ปีเป็น 5 ปี ให้มีผู้แทนเพิ่มจากเขตละ 2 คนเป็น 3 คน อำนาจการจัดเก็บขยะควรให้อยู่กับนายกเทศมนตรีหรือนายอำเภอ ฯลฯ

**การจัดการในลักษณะที่เจ็ด** ในระยะหลังๆ ที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงมากมาย เช่น ปัญหาการขยายตัวของเมือง ปัญหาจราจร ปัญหาขยะ ปัญหาแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย ปัญหาการทำลายโบราณสถาน ปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาอาคารสูง ปัญหาการทำลายป่าไม้ ปัญหาเกษตรกรรมเสื่อมโทรม ปัญหาโสเภณี ปัญหาการขยายตัวทางเศรษฐกิจภาคเอกชนอย่างมาก ฯลฯ

แทนที่รัฐบาลกลางจะสนใจปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจัง และมองเห็นว่าเพื่อแก้ไขความสลับซับซ้อนและยุ่งยากในสังคมไทย แทนที่รัฐบาลจะส่งเสริมให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพเข้ามาช่วยกันรับผิดชอบต่อสังคม อาศัยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นไปแก้ปัญหา ลดภาระของข้าราชการที่ต้องโยกย้ายไปตามจังหวัด แต่ในทางตรงกันข้าม ช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลกลับเพิ่มจำนวนปลัดอำเภอ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เพิ่มจำนวนจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านให้มากขึ้น ฯลฯ เท่ากับว่าแทนที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะหดเล็กลงตามขั้นตอนการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง กลับแตกรากชอนไชยออกไปครอบคลุมถึงระดับตำบล และมีโอกาสที่จะควบคุมและครอบงำระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงย่ำเท้าอยู่กับที่ งบประมาณคงเดิม คนที่มาจากพรรคเลือกตั้งก็ทำอะไรได้น้อย คนจบการศึกษาที่ไม่รู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่เห็นบทบาทสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการประจำก็ยังคงมีอำนาจดังเดิม

ทั้งหมดนี้จึงนำรัฐบาลกลับไปสู่จุดเดิม คือ ข้ออ้างที่ว่าประชาชน “**ยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง**” ไม่ค่อยตื่นตัวทางการเมือง ไม่สนใจและไม่ค่อยรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น งบประมาณท้องถิ่นก็ยังมีจำกัด ฉะนั้น ข้าราชการประจำก็ต้องควบคุมดูแลหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั้งหลายต่อไป ต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงต่อไป และดูแลให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยมีงบประมาณจำกัดต่อไป กลายเป็น “**วงจรรูปาทวิ**” ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นที่หมุนเวียนไปตามร่องรอยในอดีตซ้ำแล้วซ้ำเล่าเป็นเวลากว่าศตวรรษ

## การปกครองท้องถิ่นกับการเสริมสร้างประชาธิปไตย

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2554) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่อง “ประชาธิปไตย 3 ระดับ” อันประกอบด้วย “ประชาธิปไตยระดับชาติ ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น และประชาธิปไตยระดับชุมชน” กล่าวคือ เราต้องคำนึงถึงเสมอว่าบ้านเมืองมี 3 ระดับที่อยู่รวมกันไม่ได้ ต้องมีฐานคิดที่สำคัญว่า มีชาติต้องมีท้องถิ่นด้วย ซึ่งก็หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ที่ขาดไม่ได้ อย่างยิ่งยวดก็คือ ชุมชน ฉะนั้น ทุกครั้งที่เราร้องเพลงชาติให้ระลึกเสมอว่ามีท้องถิ่น มีชุมชนด้วย

เอนก ยังได้ยกนิยามของคำว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย คือนิยามที่ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” มาเป็นแนวทางประกอบการนำเสนอว่า ปัญหาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน คือ เรามักจะให้ความสำคัญของประชาธิปไตยในลักษณะ “เพื่อประชาชน” มากกว่าสิ่งอื่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ผิด เนื่องจากการปกครองแทบทุกระบบที่เคยมีมา และที่กำลังมีอยู่ขณะนี้ ล้วนแต่อ้างตนเองว่าทำเพื่อประชาชนทั้งสิ้น แต่นั่นไม่ใช่ประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยจะมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นการปกครอง “ของประชาชน” รวมทั้งเป็นการปกครอง “โดยประชาชน” เองด้วย เพราะหากเน้นการปกครองที่ทำเพื่อประชาชนเพียงประการเดียว จะไม่ทำให้ประชาชนรู้สึก รัก รู้สึก เป็นเจ้าของที่จะร่วมดูแล ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจะให้การปกครองเป็นของประชาชนและเป็นการปกครองโดยประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะหัวใจของประชาธิปไตย คือ ทำอย่างไรจะให้คนรู้สึกเป็นเจ้าของ ให้คนรู้สึกว่าได้ทำอะไรให้บ้านเมืองโดยตรงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ต้องเป็นการปกครองตนเองให้มากที่สุดของสามัญชน ของคนธรรมดา ปัญหาของประชาธิปไตยไทยในเวลานี้ ต้องให้กลุ่มคนธรรมดา ชี้นมามีส่วนร่วม

จากสถานการณ์ทางการเมืองไทยในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา ทำให้เริ่มเห็นความเคลื่อนไหวของ “การเมืองภาคประชาชน” มากขึ้น ประชาธิปไตยในทุกวันนี้พัฒนามาถึงขั้นที่มีได้ มีเพียงนักศึกษา ปัญญาชน ชนชั้นกลาง ชนชั้นสูงเท่านั้นที่สำคัญ แต่คนจน คนชายขอบ ทั้งในชนบทและในเมือง ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้ขึ้นมาสู่เวทีการพัฒนาประชาธิปไตย เขาเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนในการบอกนิยามของประชาธิปไตย และที่สำคัญคือ ได้มาบอกกับคนอื่น ส่วนหนึ่งของสังคมให้ได้ทราบว่า เวลานี้ประชาธิปไตยกำลังมาสู่กระแสประชาชนแล้ว

เอนก ยังได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด จินตนาการใหม่ กระบวนทัศน์ใหม่ของประชาธิปไตยที่ต้องการนำเสนอ คือ การสร้าง “ชุมชนท้องถิ่น” ต้องการให้มองว่าประชาธิปไตยมี 3 ระดับ ซึ่งแต่ละระดับไม่เหมือนกัน “ชาติ ชุมชน และท้องถิ่น” ต้องไปด้วยกัน แต่ขณะเดียวกันต้องมีความเป็นตัวของตัวเองให้มากที่สุด ต้องไม่คล้อยตามหรือเลียนแบบ ต้องตระหนักเสมอว่าเรากำลังสร้างประชาธิปไตยระดับใดอยู่ การที่ท้องถิ่นเลียนแบบส่วนกลาง การเข้าไปใกล้รัฐบาลแห่งชาติมากถือเป็นการคิดที่ผิด ถ้าสามารถทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นถือว่าประสบผลสำเร็จ แต่ถ้าประชาชนรู้สึกว่า การปกครองท้องถิ่นเหมือนรัฐบาลกลางถือว่าล้มเหลว

เอนกเห็นว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่น” ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด กล่าวคือเป็น “โรงเรียนฝึกพลเมือง” ที่ดียิ่ง คำว่า “พลเมือง” หมายถึง ประชาชนที่กระตือรือร้น อยากจะเข้ามาช่วยบ้านเมือง ไม่อยู่นิ่งเฉย ไม่เป็นเพียงผู้รับนโยบาย และไม่เป็นเพียงผู้หย่อนบัตรเลือกตั้ง พลเมืองจะต้องเป็นคนที่ชอบและสนใจบ้านเมือง อยากจะทำให้บ้านเมืองดี และไม่ฝากบ้านเมืองไว้กับผู้นำเท่านั้น

**สรุป** จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า “การปกครองท้องถิ่น” มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างพัฒนาการของการปกครองในระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือน “โรงเรียนสอนประชาธิปไตย” แก่ประชาชนให้รู้จักปกครองตนเองในระดับเล็กๆ ก่อนที่จะก้าวขึ้นสู่การปกครองในระดับสูงขึ้น คือการปกครองตนเองในระดับชาติ นอกจากนี้การกระจายอำนาจ (Decentralization) จากรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินนโยบายของตน นับเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ในสังคมที่มีการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง ประชาชนมีความรัก ความภาคภูมิใจ พร้อมที่จะปกป้องรักษาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญก้าวหน้า ย่อมเป็นหลักประกันถึงความ “เบ่งบาน” ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติอย่างมีต้องสงสัย



## 2. แนวคิดเรื่อง “ความเป็นพลเมืองท้องถิ่น” (Local Citizenship)

กล่าวกันว่า “มโนทัศน์” หรือ “concept” เป็นเครื่องมือที่เราใช้ทำความเข้าใจกับความเป็นจริงในห้วงเวลาเฉพาะหนึ่งๆ และเนื่องจากความจริงทางสังคมมีความสลับซับซ้อน อีกทั้งเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ตลอดเวลา มโนทัศน์จึงเป็นแค่คำอธิบายชั่วคราวที่ถูกใช้ภายใต้บริบทเฉพาะ มโนทัศน์หนึ่งใดที่เคยใช้อธิบายความจริงทางสังคมแบบหนึ่งอาจถูกรื้อถอนหรือไล่ทิ้งไป ถ้าหากไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจะมีมโนทัศน์ใหม่ถูกพัฒนาขึ้นมาแทนที่ มโนทัศน์ “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) ก็เป็นหนึ่งในนั้นเช่นกัน (สุชาติดา ทวีสิทธิ์, 2554: 1)

ในอดีต การศึกษาและให้ความหมายของคำว่า “พลเมือง” (Citizen) และ “การเป็นพลเมือง” (Citizenship) ถูกผูกขาดโดยสาขาวิชารัฐศาสตร์ ความหมายของพลเมือง คือบุคคลที่มีหน้าที่ สิทธิและการเป็นสมาชิกของชุมชนการเมืองแห่งหนึ่งตามกฎหมายที่รัฐกำหนด การเป็นพลเมือง จึงเป็นประเด็นทางกฎหมาย และถูกวางกรอบให้มนุษย์คนหนึ่งต้องเป็นพลเมืองของรัฐหรือชุมชนการเมืองหนึ่งซึ่งหยุดยั้งตรงพรมแดนรัฐ ความหมายของการเป็นพลเมือง จึงเป็นเรื่องของการขีดพรมแดน กำหนดผู้อยู่ข้างในและข้างนอก ผู้ถูกรวมและผู้ถูก กีดกันจากการเป็นพลเมือง (Kofma, 1995 อ้างถึงใน จีรวุฒิ เสนาคำ, 2551: 180)

ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติ (International Migration) ภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงและการตั้งคำถามต่อการใช้คำจำกัดความและกำหนดขอบเขตของคำว่า “พลเมือง” (Citizen) อย่างกว้างขวาง ในปัจจุบันแนวคิดเรื่อง “ความเป็นพลเมืองของรัฐ” (National Citizenship) หรือความเป็นพลเมืองทางกฎหมาย (Juridical Citizenship) เริ่มลดบทบาทลงเป็นลำดับ เกณฑ์ในการเข้าเป็นสมาชิกของชุมชนหรือท้องถิ่นจึงมีอาจจำกัดขอบเขตแต่เพียงมิติทาง “รัฐ-ชาติ” (Nation-State) แต่เพียงประการเดียว จำเป็นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น มิติเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรม (multiculturalism) เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้นำเสนอมโนทัศน์ใหม่เกี่ยวกับการให้คำอธิบายความหมายของความเป็นพลเมือง โดยมองข้ามเส้นแบ่งพรมแดนทางภูมิศาสตร์ หรือความเป็น “คนชาติ” ของรัฐตามหลักสัญชาติ แต่พิจารณามิติทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งเราเรียกแนวคิดดังกล่าวว่า “ความพลเมืองของท้องถิ่น” (Local Citizenship)



## นิยามของ “ความเป็นพลเมืองท้องถิ่น” (Local Citizenship)

Takeyuki Tsuda (2006: 7) ให้คำนิยามของ “ความเป็นพลเมืองท้องถิ่น” (Local Citizenship) ไว้ในบทความชื่อ “Localities and the Struggle for Immigration Rights : The Significance of Local Citizenship in Recent Countries of Immigration” ว่าหมายถึง การที่รัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรต่างๆ ให้สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมและการเมือง (sociopolitical rights) รวมทั้งจัดให้มีการบริการรูปแบบต่างๆ แก่คนข้ามชาติ ในฐานะที่เขาเหล่านี้เป็นสมาชิกอย่างถูกต้องตามกฎหมายของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ อันประกอบด้วย กิจกรรมและนโยบายการบูรณาการทางสังคม (social integration programs and policies) ที่กำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น กิจกรรมการให้บริการต่างๆ ที่จัดขึ้นโดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) รวมทั้ง การเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่น (local activism) เพื่อได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว

จากนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่า “ความเป็นพลเมืองท้องถิ่น” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมและการเมืองที่ชาวต่างชาติซึ่งเข้ามาอยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ พึงได้รับ อันได้แก่

- กิจกรรมการบูรณาการทางสังคมรูปแบบต่างๆ (social integration programs) ที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น
- นโยบายการบูรณาการทางสังคมรูปแบบต่างๆ (social integration policies) ของรัฐบาลท้องถิ่นเกี่ยวกับชาวต่างชาติ
- กิจกรรมการให้บริการต่างๆ ที่จัดขึ้นโดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)
- กิจกรรมการเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่น (local activism) เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว

## บทเรียนจากประเทศปลายทางแห่งการย้ายถิ่น (The Countries of Immigration)

Tsuda (2006) ได้ทำการสรุปภาพรวมของปัญหาที่ประเทศญี่ปุ่นกำลังเผชิญเกี่ยวกับภาวะการไหลบ่า (influx) เข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก เพื่อสนองตอบการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ เกาหลีใต้ อิตาลี และ สเปน ภายหลังจากทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ปริมาณแรงงานภายในประเทศเหล่านี้มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากมาทดแทน ดังนั้นประชากรภายในประเทศจึงประกอบไปด้วยกลุ่มคน 2 กลุ่ม ได้แก่ พลเมืองของรัฐ (national citizen) และแรงงานข้ามชาติ (foreign workers) ปัญหาที่ตามมา

ก็คือ บุคคลกลุ่มหลังไม่ได้รับสิทธิในความเป็นพลเมืองตามกฎหมายเทียบเท่าพลเมืองของรัฐ มีหน้าซ้ำยังถูก “**ผลักไส**” (exclusion) ให้ไปอยู่ “**ขอบนอก**” (marginal) ของทรัพยากรต่าง ๆ ทางสังคม แม้ว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม

กรณีศึกษาที่น่าสนใจในการแก้ปัญหาดังกล่าวของญี่ปุ่น ก็คือ การนำแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองท้องถิ่น หรือ Local Citizenship มาใช้ในการลดช่องว่างอันเกิดจากการขาดคุณสมบัติในความเป็นพลเมืองของรัฐ (National Citizenship) ในขณะที่รัฐบาลกลางกำหนดมาตรการอันเข้มงวดในการจำกัดจำนวนแรงงานจากต่างประเทศด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและปัญหาทางสังคมที่อาจตามมา รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) กลับดำเนินนโยบายสวนทางกัน กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นพยายามแสวงหามาตรการเพื่อเสริมสร้างสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ชาวต่างชาติไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการทางสังคม (social welfare services) รวมทั้งพยายามผลักดันให้บุคคลเหล่านี้ได้รับสิทธิทางการเมืองบางประการ ในฐานะที่เป็นพลเมืองของชุมชนท้องถิ่น (Local Communities) โดยมองข้ามความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติของบุคคลเหล่านี้ นอกจากนี้องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจำนวนมากเป็นชาวต่างชาติ ยังเป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นดำเนินนโยบายเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิอันพึงได้รับของคนชาติตน

Chikako Usui (2006) ได้ศึกษาบริบททางประชากร (Demographic Context) ของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ญี่ปุ่นกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (aging society) อันเป็นผลมาจากนโยบายในการคุมกำเนิดและความเจริญทางการแพทย์และสาธารณสุข ทำให้ประชากรมีชีวิตยืนยาวขึ้น ในขณะที่อัตราการเกิดและอัตราการเสียชีวิตของประชากรอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นจึงมีผู้คาดการณ์ว่า ภายในปี ค.ศ. 2050 ประชากรญี่ปุ่นจำนวนถึง 1 ใน 3 คน จะเป็นผู้มีอายุเกินกว่า 65 ปี และประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศจะเป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป ผลกระทบที่ตามมาอย่างเด่นชัดที่สุดก็คือการขาดแคลนประชากรในวัยทำงาน (working - age population) ของประเทศจนถึงขั้นวิกฤต

ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้สร้างความกังวลให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในระดับผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) ของประเทศ เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับชั้นนำของโลก แต่ปริมาณประชากรในวัยทำงานกลับลดต่ำลงอย่างน่าวิตก ความไม่สมดุลระหว่างอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและสัดส่วนของประชากรในวัยทำงานของประเทศ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามแสวงหามาตรการใน

การแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเอาจริงเอาจัง ซึ่งนโยบายในการเผชิญกับวิกฤตทางประชากรและเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ประกอบด้วย นโยบายในระยะสั้น (short - term policy) อันเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานเฉพาะหน้า ได้แก่ การนำเข้าแรงงานต่างชาติมาทดแทน และ นโยบายการแก้ปัญหาในระยะยาว (long - term policy) คือการ “**รื้อสร้าง**” (reconstruct) ระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทั้งระบบจาก “**ระบบเศรษฐกิจแบบเก่า**” (old economy) เข้าสู่ “**ระบบเศรษฐกิจใหม่**” (new economy) หรือที่เรียกว่า การเปลี่ยนผ่าน (transformation) จากระบบเศรษฐกิจแบบ “Fordist economy” ไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบ “post - Fordist economy” อันเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบที่เน้นการใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ และแรงงานคนจำนวนมากในกระบวนการผลิต ไปสู่การใช้นวัตกรรม (innovation) ในรูปแบบต่าง ๆ เข้ามาช่วยในกระบวนการผลิต ได้แก่ การใช้หุ่นยนต์ในการทำงานแทนมนุษย์ การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT) ในภาคธุรกิจและบริการ เป็นต้น ทำให้ญี่ปุ่นจะยังคงสามารถรักษาระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้ แม้จะขาดแคลนประชากรในวัยทำงาน (working - age population) และเต็มไปด้วยประชากรผู้สูงอายุ (aging population) ในอนาคตก็ตาม

หลังจากที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้มาตรการแก้ปัญหาในระยะสั้น โดยการนำเข้าแรงงานจากต่างชาติเพื่อสร้างสมดุลย์ทางประชากร ผลที่ตามมาในอนาคต ก็คือ ภายในปี ค.ศ. 2050 ประชากรในประเทศญี่ปุ่นกว่าร้อยละ 18 ของประชากรทั้งหมด จะประกอบด้วยชาวต่างชาติและทายาทในรุ่นถัดมา ดังนั้น ความท้าทายใหม่ที่ชุมชนท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะต้องเผชิญในอนาคต ก็คือ ปัญหาทางสังคมอันเกิดจากการมีประชากรหลากหลายเชื้อชาติ ซึ่งองค์กรที่จะต้องรับหน้าที่สำคัญในการจัดสวัสดิการสังคม (social welfare services) และดำเนินกิจกรรมบูรณาการทางสังคมต่างๆ (social integration programs) ให้แก่ประชากรกลุ่มนี้ก็คือรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวจะสำเร็จลงได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลกลาง (Notional Government) และชุมชนท้องถิ่นเองในการปรับตัวไปสู่ชุมชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางวัฒนธรรม (multiculturalism) ในอนาคต

Katherine Tegmeyer Pak (2006) ได้ยกตัวอย่างโครงการที่ริเริ่มโดยรัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองท้องถิ่น (Local Citizenship) แก่ชาวต่างชาติใน 6 เมืองใหญ่ ที่มีปริมาณแรงงานต่างชาติอาศัยอยู่หนาแน่น ได้แก่ Yokohama Osaka Nagoya Sapporo Kobe และ Kyoto ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาล (municipalities) ของเมืองเหล่านี้ได้ริเริ่มดำเนินกิจกรรมบูรณาการทางสังคมต่างๆ (social integration programs) ที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

(1) การลดอุปสรรคทางภาษาในการติดต่อสื่อสารกับชาวต่างชาติ (Initiatives Mitigating Language Barriers) ได้แก่ การแปลเอกสารและข้อมูลข่าวสารต่างๆ เป็นภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่นๆ ในสื่อสาธารณะต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น web site แผนที่ แผ่นพับ ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังจัดให้มีสถาบันภาษาเพื่อทำการสอนภาษาญี่ปุ่นและให้บริการแปลเอกสารภาษาต่างประเทศเป็นภาษาญี่ปุ่น เป็นต้น

(2) นโยบายความร่วมมือด้านอื่นๆ (Other Incorporation Policies) ได้แก่ ให้การสนับสนุนทางการเงินโดยตรงแก่นักเรียน/นักศึกษาชาวต่างชาติ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินผ่านโครงการความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ (NGOs) เป็นต้น

(3) ให้การสนับสนุนทางวัฒนธรรมผ่านศูนย์วัฒนธรรมนานาชาติ (International Cultural Centers) ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรมกับนานาชาติ

(4) ดำเนินการวิจัยโดยรัฐบาลท้องถิ่น (research activity pursued by local governments) เพื่อสำรวจสภาพชีวิตความเป็นอยู่และความต้องการทางสังคมต่างๆ ของชาวต่างชาติ สำหรับใช้เป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

(5) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลกลางในเรื่องต่างๆ (Advocacy with the National Government) ตัวอย่างที่สำคัญ ก็คือ การที่รัฐบาลท้องถิ่นพยายามผลักดันให้รัฐบาลกลางรับรองสิทธิทางการเมืองแก่ชาวต่างชาติที่มีถิ่นพำนักเป็นการถาวรในประเทศ (long - term foreign residents) ให้มีสิทธิในการออกเสียง ลงประชามติ (referendum) ในประเด็นต่างๆ ของท้องถิ่น เป็นต้น

(6) การสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่นๆ แก่ชาวต่างชาติ (Creation of Alternative Forms for Political Participation) ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการหรือสภาที่ปรึกษาต่างๆ ที่ดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือชาวต่างชาติ โดยมีกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นชาวต่างชาติ เป็นต้น

Tegmeyer Pak ยังได้จำแนกความหมายของคำว่า “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) ออกได้เป็น 4 ประการด้วยกัน ประกอบด้วย

(1) ความเป็นพลเมืองในทางกฎหมาย (Juridical Citizenship) เป็นลักษณะความเป็นพลเมืองที่เป็นทางการและได้รับการรับรองโดยกฎหมาย มีหลักฐานหรือเอกสารแสดงตนว่าเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ เช่น มีบัตรประจำตัวประชาชน หรือหนังสือเดินทาง เป็นต้น



(2) ความเป็นพลเมืองในเชิงสาระ (Substantive Citizenship) หรือความเป็นพลเมืองในเชิงเนื้อหาสาระ เน้นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสังคมที่ตนอาศัยอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น รูปแบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยง “รัฐ” (state) และ “สังคม” (society) เข้าด้วยกัน

(3) ความเป็นพลเมืองในเชิงวัฒนธรรม (Cultural Citizenship) ให้ความสำคัญกับความรู้สึกร่วมกันของคนในสังคม กล่าวคือ เป็นความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีแบบแผนหรือวิถีการดำรงชีวิตร่วมกัน รวมทั้ง มีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน

(4) ความเป็นพลเมืองในเชิงการมีส่วนร่วม (Participatory Citizenship) ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมที่บุคคลปฏิบัติหรือแสดงออกต่อสังคม พฤติกรรมการมีส่วนร่วมที่เห็นเด่นชัดที่สุด ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) เป็นต้น

Harlan Koff (2006) ทำการศึกษาเรื่องความเป็นพลเมืองท้องถิ่นในประเทศอิตาลี ซึ่งนโยบายในการบริหารงานของรัฐบาลก็มีลักษณะไม่แตกต่างจากกรณีของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ รัฐบาลแห่งชาติ (National Government) ยังคงให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายอันเข้มงวดในการควบคุมจำนวนผู้อพยพเข้าประเทศ ส่วนการจัดกิจกรรมบูรณาการทางสังคม (social integration programs) แก่ชาวต่างชาตินั้น ได้ปล่อยให้เป็นที่ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวแทน

แม้โดยปกติ ชาวอิตาลีส่วนใหญ่จะค่อนข้างเป็นผู้มีอัธยาศัยไมตรี (hospitality) ต่อชาวต่างชาติเป็นอย่างดี แต่ Koff ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในแต่ละภูมิภาคที่แตกต่างกัน นิสัยใจคอของคนก็จะแตกต่างกันไป กล่าวคือ ความเป็นมิตรและการให้การต้อนรับขับสู้แก่แขกผู้มาเยือนของคนในแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ผู้คนในแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างชาติสูงสุด แต่ประชาชนในภูมิภาคกลับมีความใจกว้างต่อชาวต่างชาติน้อยที่สุด รวมทั้งยังเป็นภูมิภาคที่มีพรรคการเมืองซึ่งมีนโยบายต่อต้านการอพยพย้ายถิ่น (anti-immigrant political parties) ที่แข็งแกร่งที่สุด อีกตัวอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะตรงกันข้าม ก็คือ ทางภาคใต้ของประเทศ ประชาชนกลับให้ความเป็นมิตรแก่ชาวต่างชาติมากกว่า ทั้งๆ ที่มีได้มีทั้งทรัพยากรทางเศรษฐกิจ หรือความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างชาติเลยก็ตาม ตัวอย่างข้างต้นจึงเป็นเครื่องพิสูจน์ว่า ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ (socioeconomic factors) มิได้เป็นสิ่งบ่งบอกถึงอัธยาศัยไมตรีที่ประชาชนในท้องถิ่นมีต่อคนแปลกหน้าเสมอไป

Belen Agrela และ Gunther Dietz (2006) ศึกษาเรื่องการดำเนินนโยบายของรัฐบาลสเปน ซึ่งก็มีลักษณะเช่นเดียวกับทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นและอิตาลี กล่าวคือ รัฐบาลแห่งชาติสเปนให้ความสำคัญแต่เพียงการควบคุมการอพยพเข้าประเทศของชาวต่างชาติ และปล่อยให้ภารกิจในการจัดกิจกรรมบูรณาการทางสังคมต่างๆ (social integration programs) เป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้มีบทบาทโดดเด่นที่สุดก็คือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สาเหตุที่รัฐบาลแห่งชาติสเปนต้องดำเนินนโยบายเช่นนี้ ก็เพราะแรงกดดันจากสหภาพยุโรป (EU) ที่ต้องการให้มีมาตรการคุมเข้มตามแนวชายแดน เนื่องจากผลของการสร้างวาทกรรมแห่งชาติ (national discourse) ผ่านสื่อต่างๆ ภายหลังเหตุการณ์ "9/11" ที่ชาวต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนที่มาจากโลกมุสลิมได้ถูก "วาดรูปลักษณะ" (portray) ให้เป็นผู้ออกการร้าย (terrorist) เป็นอาชญากร (criminal) รวมทั้งเป็นภัยคุกคามทางวัฒนธรรม (cultural threat) ดังนั้น รัฐบาลแห่งชาติสเปนจึงเป็นกังวล (preoccupy) แต่เพียงการควบคุมผู้อพยพจากต่างชาติ ส่วนนโยบายบูรณาการทางสังคมแก่คนเหล่านี้กลายเป็นสิ่งที่ได้รับความสำคัญในอันดับรองลงมา (secondary priority) ดังนั้นบทบาทโดดเด่นในเรื่องดังกล่าวจึงตกเป็นขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในท้องถิ่นเหนือองค์กรภาครัฐ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น

Agrela และ Dietz ได้ตั้งข้อสังเกตถึงแนวโน้มหรือทิศทาง (trends) 3 ประการต่อการบริหารจัดการด้านแรงงานข้ามชาติของสเปน ดังนี้

ทิศทางแรก คือ การกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Decentralization) ให้สามารถมีอิสระในการพัฒนาและกำหนดนโยบายด้านการบูรณาการทางสังคมด้วยตนเอง หรือแม้กระทั่งอาจกำหนดนโยบายในทิศทางตรงข้ามหรือประชันกับนโยบายที่เข้มงวดของรัฐบาลกลาง

ทิศทางที่สอง บทบาทหน้าที่ในการให้บริการแก่ชาวต่างชาติของรัฐจะถ่ายโอนมาสู่บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในระดับท้องถิ่นมากขึ้น แม้ว่าในบางกรณีรัฐบาลกลางพยายามที่จะฟื้นฟู (recover) อำนาจในการควบคุมบริหารจัดการบางอย่างกลับคืนมาก็ตาม

ทิศทางที่สาม กิจกรรมบูรณาการที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ (NGOs) จะเป็นสิ่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอุดมคติ (ideology) ที่ว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม (multiculturalism) ในอันที่จะตอบสนองของความต้องการของชาวต่างชาติซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย (differences) มากขึ้น



Timothy Lim (2006) ศึกษาบทบาทในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของแรงงานข้ามชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในการได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานในประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต้องแรงงานข้ามชาติสูงกว่าประเทศญี่ปุ่น แต่ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองสิทธิเพิ่มขึ้นในหลายๆ ด้าน เช่น เรื่องอัตราค่าแรงที่เป็นธรรมมากขึ้น หลักสูตรในการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพสูงขึ้น รวมทั้งกระบวนการขออนุญาตทำงานก็ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบมากขึ้น เป็นต้น

Lim ตั้งข้อสังเกตว่า การที่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ มากขึ้น เป็นผลโดยตรงจากการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิให้แก่ตนเองของแรงงาน ร่วมกับการเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งดำเนินการขับเคลื่อนผ่านทั้งทางกระบวนการยุติธรรมและการเมืองในระดับชาติ แม้ว่าในช่วงแรกจะได้รับการต่อต้านจากนักการเมืองบางกลุ่ม (โดยเฉพาะนักการเมืองที่มีผลประโยชน์ร่วมทางธุรกิจ) แต่การเคลื่อนไหวดังกล่าว ก็ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงในมุมมอง (outlook) ของรัฐบาลถึงระดับพื้นฐาน (fundamental) เลยทีเดียว อย่างไรก็ตาม การที่การคุ้มครองสิทธิแรงงานในเกาหลีใต้ยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรค เนื่องจากรัฐบาลยังดำเนินนโยบายที่เข้มงวดแก่แรงงานที่ผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองดังกล่าวก็ยังคงจะต้องดำเนินต่อไปเช่นเดียวกัน

บทสรุปของหนังสือ “Local Citizenship in Recent Countries of Immigration” (2006) ได้อภิปรายถึงข้อจำกัดต่างๆ ของแนวคิดเรื่อง “ความเป็นพลเมืองท้องถิ่น” และขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยมุ่งความสนใจไปที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นสำคัญ “ความเป็นพลเมืองท้องถิ่น” แตกต่างจาก “ความเป็นพลเมืองของรัฐ” ตรงที่ว่า สิทธิต่างๆ ของพลเมืองนั้นไม่ได้ถูกกำหนดด้วยปัจจัยทางภูมิศาสตร์ (geographically uniform) มันมีความแตกต่างกันไปในแต่ละสถานะของท้องถิ่น ได้แก่ ความแตกต่างของปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ลักษณะทางประชากร และสถานะทางเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ ชาวต่างชาติในญี่ปุ่น และในประเทศอื่นๆ ที่เพิ่งจะเป็นจุดหมายปลายทางแห่งการย้ายถิ่น (recent countries of immigration) มองตัวเองเป็นเพียง “ผู้อาศัย” ในระยะเวลาชั่วคราว ดังนั้น พวกเขาจึงไม่ใคร่ใส่ใจที่จะเรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมืองของตนเท่าที่ควร หรือหากจะกระทำ ก็เป็นแต่เพียงการกระทำในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน (emergency) เท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้คนกลุ่มนี้จะมีได้ออกมาเรียกร้องสิทธิของตนเอง เนื่องจากข้อจำกัดข้างต้น แต่กลุ่มตัวแทนทางกฎหมาย (legal advocate) หรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ (NGOs) ถือเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการกระทำหน้าที่ดังกล่าวแทน เช่น เรียกร้องให้มีการปฏิรูป

กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น แม้ว่าจะมีความพยายามเคลื่อนไหวเพื่อการเรียกร้องสิทธิจากองค์กรต่างๆ เป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวก็สำเร็จผลเพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงต้องเข้ามามีส่วนในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมบูรณาการทางสังคม (social integration programs) ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ รวมทั้งคอยเป็นพี่เลี้ยง (guidance) แก่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าวให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ท้ายที่สุด สิ่งทำงานเขียนขึ้นนี้ฝากไว้ก็คือ ต้องการให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น ในอันที่จะยกระดับความเป็นพลเมือง และร่วมกันพัฒนานโยบายบูรณาการทางสังคมต่างๆ (social integration policies) ที่ตอบสนองต่อความแตกต่างหลากหลาย (differences) และความต้องการของแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง

### 3. แนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคม (Social Welfare)

ในปัจจุบัน การให้ความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคม (social welfare) ยังคงมีความสับสนและยากที่จะกำหนดความหมายให้ตรงกัน แม้จะมีการสื่อความหมายโดยรวมๆ ของคำว่าสวัสดิการสังคม แต่การที่จะกำหนดความหมายออกมาอย่างชัดเจน ยังคงเป็นการยากในทางปฏิบัติ ทั้งในหมู่นักวิชาการไทยและต่างประเทศต่างนิยามและจำแนกความหมาย รวมทั้งใช้ศัพท์ทางวิชาการ (technical term) ที่แตกต่างกันออกไป

#### นิยามของ “สวัสดิการสังคม”

วันทนี วาสิกะสิน สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2550: 1-3) ได้ทำการรวบรวมและสรุปนิยามของคำว่าสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ซึ่งมีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

John Turner ให้คำนิยาม “สวัสดิการสังคม” ว่าเป็นความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่มั่นคง โดยครอบคลุมการบริการกับบุคคลและชุมชนในลักษณะการพัฒนาสังคม และการเสริมสร้างให้บุคคลสามารถเผชิญกับสภาพปัญหาทางร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการพยายามขจัดสภาวะที่พึงตนเองไม่ได้ของประชาชนให้หมดไป

Encyclopedia of Social Work ให้นิยามว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัคร เพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคม หรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่มและชุมชน กิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากรนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย อาทิ แพทย์ พยาบาล นักกฎหมาย นักการศึกษา วิศวกร นักบริหาร นักสังคมสงเคราะห์ ตลอดจน ผู้ช่วยนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ (paraprofessional)

Friedlander และ Apte อธิบายว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นระเบียบ นโยบาย ผลประโยชน์ และบริการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดบริการต่างๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นที่ยอมรับกันว่า สวัสดิการสังคมเป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและถาวร เปลี่ยนแปลงจากสภาวะที่เคยยากลำบากไปสู่สิ่งที่คาดหวังว่าดีกว่า รวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ในที่สุด

Federico อธิบายว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่งในสังคม ในขณะที่ทุกสังคมมักจะประกอบด้วยอย่างน้อย 5 สถาบันหลัก ได้แก่ (1) สถาบันครอบครัว (2) สถาบันการศึกษา (3) สถาบันศาสนา (4) สถาบันการเมือง และ (5) สถาบันเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมนับเป็นสถาบันที่หกที่มีการหน้าที่อย่างสำคัญเด่นชัดในสังคม และมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับสถาบันทั้ง 5 ข้างต้น

วิจิตร ระวิวงศ์ ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลและเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขา ไม่เฉพาะแต่นักสังคมสงเคราะห์เท่านั้น ทั้งนี้จุดศูนย์กลางของงานสวัสดิการสังคม คือ ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีหลักประกัน งานสวัสดิการสังคมไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือ หรือแก้ปัญหาแก่บุคคลที่ประสบความเดือดร้อนเท่านั้น แต่ยังกินความรวมถึงมาตรการป้องกัน และส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้นด้วย ประการที่สำคัญ สวัสดิการสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งของงานพัฒนาสังคม

นอกจากนี้ วิจิตร ยังให้ความเห็นว่า สวัสดิการสังคมมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมในฐานะที่เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาสังคม ดังนั้น สวัสดิการสังคมยังอาจหมายถึงการกำหนดนโยบายสังคมโดยรัฐที่จะมีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การประกันสังคม (2) การประชาสงเคราะห์ และ (3) บริการสังคม

วันทนีย์ วาสิกะสิน เห็นว่า สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของทุกคนในสังคมเพราะคำว่าสวัสดิการหรือสวัสดิภาพมีความหมายในแง่การอยู่ดีกินดี (social well-being) ของทุกคนไม่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น คนทุกคนที่เกิดมาในโลกนี้ ตามปฏิญญาสากลขององค์การสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนกำหนดว่า คนทุกคนจะต้องได้รับการตอบสนอง ในความต้องการขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิที่ทุกคนจะต้องได้รับ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดบริการต่างๆ ไว้ให้ และความต้องการขั้นพื้นฐานก็เป็นสิ่งที่ทุกคนรู้ว่า หมายถึง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคในปัจจุบันขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชน โดยจัดให้ประชาชนได้มีงานทำเพื่อมีเงินสำหรับซื้อเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค จัดให้มีสถานพยาบาลสำหรับประชาชนเมื่อเจ็บป่วยไม่ว่าประชาชนคนนั้นจะอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ หรือในชนบทห่างไกล

จกานิยามความหมายอันหลากหลายดังกล่าว สรุปได้ว่า ขอบเขตของสวัสดิการสังคมยังมีความสับสน บางท่านไม่ถือว่ามี ความแตกต่างกันระหว่างสวัสดิการสังคมและบริการสังคม ดังจะเห็นได้จากเอกสาร “เครื่องภาวะสังคม” ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มักจะจัดกลุ่มตัวบ่งชี้ภายใต้หมวดสวัสดิการสังคมเฉพาะเพียงตัวเลขของการสงเคราะห์ผู้รับบริการในรูปแบบที่ประชาชนเป็น “ฝ่ายรับ” จากรัฐบาลแต่ด้านเดียว จนอาจทำให้ความหมายของสวัสดิการสังคมบิดเบือนไปเป็นภาวะกับรัฐบาล แท้ที่จริงแล้ว ตัวบ่งชี้ทุกหมวดสามารถนำมาประกอบการพิจารณาว่าประชาชนไทยมีสวัสดิภาพทางสังคมมากน้อยเพียงไร นับตั้งแต่หมวดประชากร สาธารณสุข การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม การมีงานทำ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและสถาบันครอบครัว

สวัสดิการสังคมจึงควรได้รับการพิจารณาในความหมายที่กว้าง โดยสะท้อนให้เห็นความพยายามในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนบางแห่ง คำว่า “สวัสดิภาพสังคม” ถูกนำมาใช้อธิบายสถานะหรือสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน เพื่อที่จะเน้นให้เห็น “สภาวะ” ส่วนคำว่า “สวัสดิการสังคม” อาจสื่อได้ทั้งความหมายที่เป็นสภาวะและความหมายที่เป็นนโยบาย โครงการ กิจกรรมหรือการบริการที่มีจุดหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

ผู้ที่สมควรได้รับ “สวัสดิการสังคม” มิได้หมายถึงเฉพาะแต่คนยากจนเท่านั้น แต่จะหมายถึงคนที่ไม่ยากจนแต่มีปัญหาความเดือดร้อนด้วย สวัสดิการสังคมต้องเป็นสิ่งที่ให้กับทุกคนที่สมควรจะได้รับ

สำหรับการดำเนินงานสวัสดิการสังคมนั้น อาจดำเนินการโดยรัฐบาลและเอกชน โดยถือว่า ถ้าพึ่งรัฐบาลดำเนินการนั้น อาจมีข้อบกพร่องที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงเพียงพอ ภาคเอกชนอาจดำเนินการได้ดีกว่าในบางด้าน นอกจากนี้ การที่เอกชนเข้ามา

ดำเนินการสวัสดิการสังคมยังเป็นผลดีต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยสอดคล้องกับแนวคิดที่ถือว่า สวัสดิการสังคมมีสถานะเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง ตลอดจนมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันทางสังคมอื่นๆ อย่างแยกไม่ออก

### องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม

ดังกล่าวแล้วว่า การจำแนกงานสวัสดิการสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมาก การกำหนดองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมเท่าที่พบมีอยู่ด้วยกันสองแบบ คือ (1) กำหนดตามความหมายที่เป็น “สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม” หรือ “สวัสดิภาพสังคม” อันเป็นความหมายกว้าง และ (2) กำหนดตามความหมายที่เป็นกิจกรรม โครงการหรือบริการ ที่มีความหมายแคบกว่าความหมายแรก ซึ่งมักจะกำหนดตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น องค์ประกอบของสวัสดิการสังคมตามความหมายแรก หรือความหมายกว้างจะประกอบด้วยปัจจัยด้านต่างๆ 7 ประการ โดยถือว่า ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้ จำเป็นต้องคำนึงปัจจัยเหล่านี้ คือ

1. การศึกษา (education)
2. สุขภาพอนามัย (health)
3. ที่อยู่อาศัย (housing)
4. การทำงานและการมีรายได้ (employment and income maintenance)
5. ความมั่นคงทางสังคม (social security)
6. บริการทางสังคม (general social services)
7. นันทนาการ (recreation)

อย่างไรก็ตาม การจำแนกองค์ประกอบของสวัสดิการสังคม ยังมีความแตกต่างกันในเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องหลายๆ แห่ง เช่น มีผู้นิยมจำแนกองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. การประกันสังคม (social insurance)
2. การสงเคราะห์ประชาชน (public assistance) และ
3. การบริการสังคม (social services)



ทั้งนี้ ผู้ที่นิยมจำแนกองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 ประการ ก็จะกล่าวถึงองค์ประกอบ 7 ประการ ตามความหมายกว้างไว้ในองค์ประกอบประการที่สาม คือ การบริการสังคม (วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2550: 3)

### รูปแบบของสวัสดิการสังคม

Titmuss (1974 : 31-33 อ้างถึงใน วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2550: 3-5) ให้ความเห็นว่า “สวัสดิการ” นั้นเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก โดยกินความตั้งแต่มาตรการทางภาษีอากร การให้ผลตอบแทนจากการทำงานในอาชีพต่างๆ มาตรการด้านการเงินการคลังอื่น ๆ ตลอดจนการให้บริการแก่ชุมชนและการแทรกแซงของรัฐในกรณีต่าง ๆ อย่างไรก็ตามที่ Titmuss ได้แบ่งรูปแบบของสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบกว้างๆ ได้แก่

- 1) รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ แบบ “เก็บตก” (residual model of welfare)
- 2) รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” (industrial achievement performance หรือ handmaiden model)
- 3) รูปแบบ “สถาบัน” (institution redistributive model)

1) รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ แบบ “เก็บตก” ได้แก่ การจัดสวัสดิการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยแหล่งตอบสนองความต้องการทางสังคมที่สำคัญสองแหล่ง คือ ตลาดและครอบครัว รูปแบบการจัดสวัสดิการเช่นนี้จะปล่อยให้ประชาชนทั่วไปที่ประสบปัญหาเดือดร้อนหรือมีความต้องการทางสังคมช่วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยประชาชนจะหันเข้าหาแหล่งทรัพยากรของตนเอง ด้วยการใช้จ่ายรายได้หรือเงินออมที่มีอยู่ซื้อหาบริการทางสังคมต่างๆ มาตอบสนองความต้องการและปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ ก็จะหันเข้าหาครอบครัวหรือญาติมิตร บุคคลที่ประสบปัญหาอย่างหนักเป็นพิเศษหรือประสบภัยพิบัติ อาทิ อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย หรือทุพภิกขภัยต่างๆ เท่านั้นที่สถาบันสวัสดิการสังคมของรัฐบาลจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราวไป

การจัดสวัสดิการสังคมแบบนี้เท่ากับเป็นการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนเฉพาะในส่วนที่เหลือ (residual) จากประชาชนที่มีอำนาจซื้อหาบริการในตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรีที่นิยมให้กลไกตลาดทำหน้าที่โดยรัฐเข้าแทรกแซงอย่างน้อยที่สุด มองในอีกด้านหนึ่ง การจัดสวัสดิการแบบนี้มักเป็นการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงจัดบริการในลักษณะตามแก้ไขปัญหามากกว่าที่จะเป็นการป้องกันปัญหา หรือเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง



สวัสดิการสังคมตามรูปแบบนี้ทำให้เกิดการรับรู้ ประชาชนที่ใช้บริการของรัฐเป็นพวกที่ช่วยตนเองไม่ได้ เป็นภาระของสังคมหรือเป็นส่วนที่ไม่ใช่กำลังที่จะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้สืบเนื่องจากรูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้เกิดจากการที่ สมัยหนึ่งบรรดานักวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทย มีความเชื่ออย่างแรงกล้าว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างเต็มที่และอย่างรวดเร็วที่สุด นักเศรษฐศาสตร์เหล่านี้เชื่อว่า เมื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตมากๆ แล้ว ผลดีจากการพัฒนาก็จะค่อยๆ ตกแก่ประชาชนทุกๆ คนในสังคม เสมือนน้ำหยดซึมลงสู่เบื้องล่าง (ที่เรียกว่า trickle-down effect) ซึ่งในที่สุดชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนจะดีขึ้นเอง

ดังนั้น ในระหว่างที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตนี้ สวัสดิการสังคมตามแนวคิด “เก็บตก” จึงมีคุณค่าเพียงการอุดหนุนเล็กๆ น้อยๆ ที่การพัฒนาเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดขึ้นเท่านั้น สวัสดิการสังคมแบบนี้จึงเป็นการตามแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในลักษณะการสงเคราะห์ช่วยเหลือเฉพาะหน้า และเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า มากกว่าจะเป็นการเอาจริงเอาจังกับการรูกเอาชนะความต้องการและปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนให้มากที่สุด

ยิ่งไปกว่านั้น รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ มักจะส่งผลให้เกิดการตำหนิติเตียนผู้ที่ประสบปัญหาทางสังคม ว่าเป็นผู้ผิดปกติ หรือมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน หรือเป็นคนชั่วร้ายเลวทราม เป็นขยะหรือกากเดนของสังคม วิธีการที่ใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงอยู่ในรูปของการลงโทษ เอาผิดเอาความ ปราบปราม กักกันผู้ที่ประสบปัญหาสังคมด้วยลักษณะการต่างๆ อาทิเช่น การกักขังเด็กแว่วร่อน คนขอทาน ตลอดจนจกกันโสเภณี เป็นต้น

แท้ที่จริงแล้ว แนวคิดที่อธิบายปัญหาดังกล่าวสมัยใหม่ เชื่อว่าปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนคุณลักษณะร่วมของคนทั้งสังคม ผู้ที่ประสบปัญหาดังกล่าวมิใช่ผู้ที่เป็นคนเบี่ยงเบนหรือผิดปกติที่มักจะได้รับ การตีตราประทับเสมือนดำเนินการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งในด้านการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้น การแก้ไขปัญหา และการฟื้นฟูสภาพสังคม ตลอดจน การพัฒนาสังคมเพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคง และมีภูมิคุ้มกันทางสังคม จึงเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการกับทุกระบบในสังคม ในรูปแบบของนโยบายสังคมที่ครอบคลุมแบบแผนพฤติกรรมของคนทั้งสังคม

2) รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ Titmuss อธิบายว่า เป็นการมองสวัสดิการสังคมเสมือนเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมตามรูปแบบนี้ถูกใช้ให้เป็นเครื่องตอบแทนแก่ผู้ที่เป็นกำลังในการผลักดัน

ระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต

การจัดสรรสวัสดิการแบบนี้ใช้เกณฑ์การจัดสรรโดยพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพหรือบทบาทการทำงาน ผลิตภาพและผลิตผลของงานเป็นสำคัญ ผู้ใดที่มีความสามารถในการทำงานสูง สามารถสร้างผลิตภาพและผลิตผลที่น่าพึงพอใจแก่ระบบเศรษฐกิจ ก็จะได้รับสวัสดิการที่ดีกว่า รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และจิตวิทยาอุตสาหกรรมที่ถือว่า การให้รางวัล หรือให้คุณให้โทษต่อบุคคล จะเป็นสิ่งจูงใจให้คนตั้งใจทำงาน สวัสดิการที่บุคคลควรได้รับ จึงควรพิจารณาจากความดีตามผลงาน เพื่อให้เกิดทั้งแรงจูงใจในการทำงานและความจงรักภักดีต่อหน่วยงานนั้น ๆ

นอกจากนั้น รูปแบบสวัสดิการแบบนี้ยังเป็นการกระตุ้นเร้าจริยธรรมด้านการทำงานแบบโปรเตสแตนต์ (protestant work ethics) และเป็นการสร้างความชอบธรรมแก่ผู้ที่มีทักษะการทำงานที่ดีกว่าในการได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า

ผลของการจัดสรรสวัสดิการสังคมแบบนี้ก็คือ สวัสดิการสังคมที่เป็นระบบระเบียบมากกว่าแบบแรก (แบบ “เก็บตก”) ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้ทั่วถึงกว่า กระนั้นก็ตาม ยังถือว่ารูปแบบนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในกลุ่มประชาชนที่มีได้มีส่วนร่วมเป็นกำลังการผลิตของสังคม

3) รูปแบบ **“สถาบัน”** รูปแบบนี้ ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดบูรณาภาพ (integration) ในสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ แม้สังคมนั้นจะถือว่าเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพแล้วก็ตาม สวัสดิการแบบนี้ก็ต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมเศรษฐกิจ อันเป็นธรรมชาติที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้จะเหมาะสมที่ดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อเป็นการคานกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังกล่าว

Titmuss ยังเห็นว่าสวัสดิการสังคมแบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญสองส่วน คือ (1) ทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมเศรษฐกิจ และ (2) หลักการเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม ขณะเดียวกัน Carney และ Hanks ถือว่าสวัสดิการสังคมแบบนี้เป็นแง่มุมที่ให้คุณค่ากับมนุษย์ของระบบทุนนิยม หรือระบบทุนนิยมกึ่งสังคมนิยม

#### 4. แนวคิดเรื่อง “การกลายเป็นคนชายขอบ” (Marginalization)

##### นิยามของ “ความเป็นชายขอบ”

อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2549: 3-7) กล่าวถึง การให้ความหมายและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง “ความเป็นชายขอบ” ในสังคมไทยไว้ ดังนี้

แม้ว่าจะมีการพยายามสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ “ความเป็นชายขอบ” อยู่บ้างในเชิงทฤษฎี แต่ความหมายของความเป็นชายขอบ (Marginality) และกระบวนการทำให้กลายเป็นคนชายขอบ (Marginalization) ในปัจจุบันนับว่ายังสับสนอยู่พอสมควร เนื่องจากชายขอบในทางภูมิศาสตร์นั้นอาจดูเหมือนกับอยู่ขอบๆ ของพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ส่วนความเป็นชายขอบทางสังคมนั้นจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ซับซ้อน ซึ่งมักผลักดันให้คนส่วนหนึ่งต้องไร้อำนาจ จนตกไปอยู่ชายขอบของสังคม แม้จะมีชีวิตอยู่ตรงศูนย์กลางของพื้นที่ในเชิงภูมิศาสตร์ ขณะเดียวกันก็ยังมีหมายรวมถึงกระบวนการลดทอนความเป็นมนุษย์ ด้วยความพยายามทำให้คนกลายเป็นสิ่งของบางอย่างที่ตายตัว เช่น การทำให้กลายเป็นสินค้า (Commercialization) และการตีตราให้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งในแง่ลบ (Stigmatization) แต่คนชายขอบมักจะไม่ยอมให้ตนต้องตกเป็นผู้ถูกระงับฝ่ายเดียว ด้วยความพยายามดิ้นรนต่อสู้ที่จะเลือกกำหนดสถานการณ์ให้ตัวเองเพื่อรักษาความเป็นมนุษย์ของพวกเขาไว้ ดังนั้น การศึกษาเรื่องของคนชายขอบจึงคงต้องให้ความสำคัญกับพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะที่สามารถปรับเปลี่ยนสลับกันไปสลับกันมาอยู่เสมอและไม่ยึดติดกับลักษณะใดลักษณะหนึ่งอย่างตายตัว

ตามนัยดังกล่าว กระบวนการเป็นคนชายขอบนั้น อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ทิศทางที่ตรงข้ามกัน กล่าวคือ

**ในทิศทางแรก** ความเป็นชายขอบเกิดขึ้นจากการ “ถูกกีดกัน” และถูกลดอำนาจ หรือถูกตีตรา เช่น กรณีผู้ติดเชื้อเอชไอวีนั้น ความเป็นชายขอบของพวกเขาเกิดจากผู้ติดเชื้อถูกแยกออกไปจากสังคม ถูกทำให้แปลกแยกจากสังคม ถูกผลักดันให้กลายเป็นชายขอบในลักษณะที่เรียกว่าคนในสังคมไม่ยอมรับ แต่พวกเขาก็ยังพยายามแยกตัวตนออกมาจากสังคมเพื่อให้เห็นตัวตนของเขาเองด้วย หรือกรณีชาวเขาที่ถูกตีตราในลักษณะให้ร้ายป้ายสีต่างๆ นานา

**ในอีกทางหนึ่ง** ความเป็นชายขอบเกิดขึ้นจาก “ถูกดึงเข้าร่วมกระบวนการ” จนกลับกลายเป็นชายขอบในทิศทางตรงกันข้ามกับทิศทางแรก เช่น กรณีกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมไทย ถูกดึงให้เข้าร่วมในกระบวนการการพัฒนา โดยเฉพาะการส่งเสริมการท่องเที่ยว แต่กลับกลายเป็นการดึงให้พวกเขาถูกแปลกแยก ถูกดึงให้เป็นคนชายขอบ เพราะมีสถานภาพเป็นเพียงสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยวเท่านั้น และกรณีของผู้นิยมบริโภคสินค้าเงินผ่อน ก็ถูกทำให้กลายเป็น

คนชายขอบได้ เพราะยิ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริโภค ก็ยิ่งกลายเป็นชายขอบในเชิงเศรษฐกิจ ด้วยการติดหนี้ติดสินรุงรังจนไร้ความเป็นตัวของตัวเอง

ดังนั้น กระบวนการกลายเป็นชายขอบ จึงไม่ได้เกิดขึ้นเพราะถูกกีดกันด้านเดียว แต่เกิดจากกระบวนการทั้ง 2 ด้าน ทั้งด้านที่ถูกผนวกและด้านที่ถูกกีดกัน ก็สามารถเป็นชายขอบได้ทั้งคู่ เพราะฉะนั้นประเด็นสำคัญคือ เงื่อนไขและสาเหตุอะไร ที่ทำให้กระบวนการตรงข้ามกันนั้น ก่อให้เกิดผลอย่างเดียวกัน ซึ่งจะเกี่ยวพันอยู่กับ 3 บริบทด้วยกัน

**ในบริบทแรก** ชุมชนต้องเผชิญกับกระแสรัฐชาติ ซึ่งสร้างความกดดันลงไป ในชุมชนต่างๆ ภายในประเทศ เช่น การผสมกลมกลืนให้ “กะเหรี่ยงกลายเป็นไทย” ส่วนรัฐชาติที่เน้นการอนุรักษ์ ก็จะสร้างกระแสของการกีดกันชุมชนต่างๆ ออกจากการเข้าถึงทรัพยากร

**บริบทที่ 2** ชุมชนจะตกอยู่ในกระแสของทุนนิยมและโลกาภิวัตน์ จนเกิดปัญหาในเรื่องของพื้นที่เย็นเดิม ซึ่งมักเกี่ยวกับชุมชนภายใต้หน่วยที่ซับซ้อน กล่าวคือ หน่วยเดิมเป็นเรื่องชุมชนและชาติพันธุ์ แต่ต้องไปเย็นอยู่ในกระแสที่เชื่อมรกรากของทุนนิยม บริโภคนิยม และกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ถูกเปลี่ยนความหมาย จนสูญเสียพื้นที่ของความเป็นมนุษย์

**บริบทที่ 3** เป็นเรื่องของตัวตนของผู้คนกลุ่มต่างๆ ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ การก่อตัวของตัวตน ไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภค ผู้หญิง หรือผู้เป็นโรคเอดส์ ที่ตกอยู่ในสถานการณ์ของการเปลี่ยนผ่านทางสังคม เช่น ในกรณีของคนเป็นโรคเอดส์ต้องสูญเสียความเป็นคนเพราะถูกตีตราว่าเป็นผู้ไร้ศีลธรรม

ภายใต้บริบทดังกล่าว ในปัจจุบันนี้จะพบว่า ความเป็นคนชายขอบสามารถเกิดขึ้นได้ทุกหนทุกแห่ง ทั้งพื้นที่ในเมือง ในบาร์ ในโรงงาน พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท จนกระทั่งพื้นที่สูงในป่า การเป็นคนชายขอบจึงอาจเกิดขึ้นได้กับทุกคน ในเกือบจะทุกสถานการณ์ ขึ้นอยู่กับมุมมอง เช่น นักวิชาการก็อาจจะกลายเป็นคนชายขอบได้ ถ้าหากถูกตีตราว่าเป็นพวกไม่หวังดี ดังนั้น การเป็นคนชายขอบจึงไม่ได้หมายความว่า เกิดขึ้นเฉพาะในบริเวณชายขอบเท่านั้น ความเป็นชายขอบเกิดขึ้นได้ในทุกที่ทุกหนทุกแห่ง เมื่อมีการกีดกันพื้นที่ในรูปของการสร้างพรมแดนขึ้นมาปิดกั้นผู้คนบางกลุ่ม

แต่ความเข้าใจของคนทั่วไปมักจะมองคนชายขอบว่า เป็นเพียงวัฒนธรรมกลุ่มย่อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ขนาดเล็ก ทั้งนี้เพราะมองเห็นได้ง่าย และคนทั่วไปยังอาจติดอยู่กับความคิดแบบเหยียดสีผิวและเชื้อชาติอยู่ การใช้มิติทางชาติพันธุ์จึงเป็นวิธีที่ง่ายที่สุด รวมทั้งการเมืองก็ง่ายที่สุดด้วย เช่น กรณีชาวเขาต่อสู้เรื่องสิทธิที่จะอยู่อาศัยในป่า ก็ถูกป้ายสีว่าไม่ใช่คนไทย ซึ่งคน

ที่ไม่เข้าใจเรื่องเหล่านี้มีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นความเป็นชาติพันธุ์ (Ethnicity) ยังต้องเป็นประเด็นสำคัญ ในการเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม

ดังนั้นการศึกษาคนชายขอบจะช่วยให้เข้าใจกระบวนการเรียนรู้ ในชีวิตจริงของการต่อสู้ของผู้คนกลุ่มต่างๆ เป็นความพยายามสร้างพื้นที่ของการขัดแย้งต่ออำนาจ พร้อมๆ กับการสร้างสรรค์เพื่อแสดงถึงพลังความเป็นมนุษย์ ในการปรับตัวเพื่อมีชีวิตอยู่ ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ซึ่งก็น่าจะช่วยเปิดช่องทางให้สังคมไทยได้เรียนรู้จากทุกๆ ส่วนของสังคม เพื่อให้ทุกคนสามารถใช้ศักยภาพของตนได้อย่างแท้จริง และมีส่วนร่วมในการสร้างประชาสังคมได้มากขึ้น

### นิยามของ “คนชายขอบ”

“คนชายขอบ” (marginal people) หมายถึง กลุ่มคนที่มีชีวิตอยู่กึ่งกลางหรือห่างไกลจากศูนย์กลางทั้งทางภูมิศาสตร์และสังคมวัฒนธรรม ในทางภูมิศาสตร์ ‘คนชายขอบ’ มักจะเป็นกลุ่มคนที่ต้องเคลื่อนย้ายจากภูมิลำเนาดั้งเดิมด้วยเหตุผลทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมวัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐานการประกอบอาชีพหรือวิถีชีวิตของคนกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ถูกกีดกันและเอาัดเอาเปรียบจากคนกลุ่มใหญ่ซึ่งอยู่อาศัยในดินแดนหรือเขตภูมิศาสตร์นั้นมาก่อน ในทางสังคม วัฒนธรรม ‘คนชายขอบ’ ย่อมกลายเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคมใหม่ วัฒนธรรมประจำกลุ่มจึงเป็นวัฒนธรรมย่อยที่ไม่ได้รับการยอมรับหรือได้รับการเลือกปฏิบัติจากผู้คนในกระแสวัฒนธรรมหลัก การเรียนรู้ การปรับตัวและการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อจะเอาตัวรอดหรือมีชีวิตอยู่ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวจึงเป็นสาระสำคัญของวิถีชีวิตของประชากรที่อาศัยอยู่ในวัฒนธรรมชายขอบ

ในสังคมใหญ่ทุกแห่งมี ‘ประชากรชายขอบ’ ซึ่งอาศัยอยู่ห่างจากศูนย์กลางทาง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม คนกลุ่มนี้ขาดอำนาจการต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึงอำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจและการจัดสรร ทรัพยากร อำนาจและความมั่งคั่งในสังคม ลักษณะของกลุ่มประชากรชายขอบอาจจะแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของสังคมในแง่ของชาติพันธุ์ ผิวพรรณ ศาสนา อุดมการณ์ การศึกษา สถานะทางเศรษฐกิจและชนชั้นทางสังคม ฯลฯ ตัวอย่างของประชากรชายขอบได้แก่ ชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพ ประชากรที่อาศัยอยู่ในสลัม ชาวนาชาวไร่ในชนบท โสเภณี แรงงานไร้ทักษะฝีมือ แรงงานข้ามชาติ ฯลฯ (สุริยา สมุทคุปต์ และพัฒนา กิติอาษา, 2542: 21 อ้างถึงใน สุริชัย หวันแก้ว, 2550: 19-20)



ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จนั้น ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของชาติดำเนินควบคู่กันไปกับการกีดกันประชากรกลุ่มใหญ่ออกจากชีวิตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะหนทางของอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมที่กำลังพัฒนาใดๆ มักจะหมายถึงการพึ่งพาอาศัยการนำเข้าเทคนิควิทยาการและเครื่องจักรจากต่างประเทศเป็นอย่างมาก บ่อยครั้งการพัฒนาประเทศจึงกินความหมายไปถึงการลดความสำคัญของการผลิตด้านอื่นๆ เช่น การละเลยการผลิตพืชอาหารหลักไปโดยปริยาย บรรดาคนจนทั้งที่อยู่ในเมืองและชนบท สังคมเหล่านี้ถูกกีดกันให้ออกไปอยู่ชานนอกหรือชายขอบ (marginalized) ของระบบมิให้เกี่ยวข้องกับพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในลักษณะที่ไม่มีโอกาสได้รับผลพวงอันเกิดจากการพัฒนา กลุ่มคนเหล่านี้ตกอยู่ในฐานะเสมือนถูกระบบกดหัวให้จมอยู่ในภาวะความยากจนอย่างที่สุด มีหน้าที่ยังได้รับผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากการขาดบริการด้านสังคมและสวัสดิการ ทั้งนี้เพราะถูกกีดกันให้อยู่นอกระบบสวัสดิการจึงทำให้ยากที่จะลืมตาอ้าปากและมีโอกาสรับจ้างแรงงานที่ปกติสุขหรือมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรีได้ (สุริชัย หวันแก้ว, 2550: 15-16)

### แหล่งที่มาของมโนทัศน์ “การกลายเป็นชายขอบ”

สุริชัย หวันแก้ว (2550: 28-53) ศึกษาถึงแหล่งที่มาของมโนทัศน์ว่าด้วยความ เป็นชายขอบ สรุปได้ว่า มีที่มาจาก 4 แนวคิดด้วยกัน คือ 1) แนวคิดสังคมวิทยาการพัฒนา (Sociology of Development) ในละตินอเมริกา 2) แนวคิดวัฒนธรรมศึกษา (Cultural Studies) ซึ่งศึกษาวัฒนธรรมของวัยรุ่น อันเป็น “ชายขอบ” ของวัฒนธรรมกระแสหลักในอังกฤษ 3) แนวคิด การศึกษาประวัติศาสตร์สังคมที่ถูกกดทับไว้ (Subaltern Studies) ในอินเดีย และ 4) แนวคิดสิทธิสตรี และสตรีนิยม

#### 1) สังคมวิทยาการพัฒนาในละตินอเมริกา

แนวคิดการกลายเป็นชายขอบ (Marginalization) ถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในการอธิบายความล้มเหลวทางด้านสังคมท่ามกลางปรากฏการณ์ “ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ” ของประเทศบราซิล เนื่องจากในทศวรรษที่ 1960s ประเทศนี้ได้ชื่อว่าประสบความสำเร็จเพราะว่า อัตราการเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่องจนน่าทึ่ง ทว่าการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้เกิดผลในการสูญเสียการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและการเพิ่มอัตราส่วนของ รายได้ภายในประเทศทั้งหมดเพียง 10% และนำไปสู่การเพิ่มจำนวนของประชากรที่ดำรงชีวิตอยู่ ใต้ระดับเส้นความยากจนอีกมากมาย การพัฒนาเศรษฐกิจที่ก่อปัญหาทางสังคม จึงเป็นที่มาของการตั้งคำถามเรื่อง “วิกฤตการพัฒนา” (crisis of development)



นักวิชาการสำนักมาร์กซิสต์เป็นกลุ่มแรกที่ได้แย้งต่อกระแสการพัฒนานี้ โดยอธิบายว่า ปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดกลุ่มคนชายขอบที่ว่านี้ ไม่ใช่เพียงผลลัพธ์ของการซึมแทรกและครอบงำของระบบทุนนิยมเข้าไปในประเทศโลกที่สามเท่านั้น กลุ่มคนชายขอบเหล่านั้นยังคงเป็นองค์ประกอบอันสำคัญที่ขาดไม่ได้ในกระบวนการผลิตของระบบทุนนิยมอีกด้วย เพราะว่ากระบวนการผลิตของระบบทุนนิยมนี้ได้สร้างกองกำลังสำรองของแรงงาน (industrial reserve army) ขึ้น การที่มีกำลังสำรองของแรงงานอยู่จึงกลับเป็นเงื่อนไขที่เอื้อแก่การกดค่าแรงและการควบคุมชนชั้นแรงงาน เพื่อให้พวกเขาสามารถทุ่มเททำงานภายใต้ระบบทุนนิยมได้เต็มที่

นอกจากนี้ แนวความคิดในการศึกษาและอธิบายเรื่องการกลายเป็นชายขอบในประเทศแถบละตินอเมริกา ยังให้ความสนใจต่อปฏิกริยาของคนชายขอบที่มีต่อกระแสการพัฒนาดังกล่าว นักวิชาการในกลุ่มนี้เห็นต่างจากพวกมาร์กซิสต์ โดยเห็นว่าการอธิบายที่มองเห็นกลุ่มชายขอบสัมพันธ์เพียงแค่ว่ากระบวนการผลิตอย่างเดียวไม่พอ ควรที่จะให้ความสนใจต่อการเป็นชายขอบของชีวิตประชาชน (marginalization of people's life) ที่แปรเปลี่ยนไป พร้อมกับ การศึกษาถึงรูปแบบของการอยู่รอดและการต่อต้านของชาวบ้าน (the survival and resistance of popular practice) การศึกษาถึง “ขบวนการทางสังคมแบบใหม่” (new social movement) จึงเกิดขึ้นมา ความสำคัญของประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ Nester Garcia Canclini เห็นว่า นอกจากชาวบ้านแสดงบทบาทของตนเองมากขึ้นในส่วนของวัฒนธรรมประชาชนแล้ว ยังมาจากแวดวงวิชาการสังคมนิยมในละตินอเมริกาเองที่หันมาตั้งคำถามว่า ทำไมการศึกษาในเรื่องอำนาจนำ (hegemony) รัฐ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการพัฒนาในอดีต จึงขาดการให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องบทบาทการต่อต้านทางวัฒนธรรม? Garcia Canclini เห็นว่า การหันมาให้ความสนใจในเรื่องนี้ก็ไม่ควรที่จะเพียงแต่กลับไปเชิดชูรากเหง้าทางวัฒนธรรม แต่ควรศึกษาถึงยุทธวิธี (tactic) ที่ชาวบ้านเลือกที่จะปฏิบัติ (practice)

ตัวอย่างในงานศึกษาของ Garcia Canclini เรื่องการผลิตงานศิลปะหัตถกรรมท้องถิ่นในเม็กซิโก พบว่า นอกเวลาการผลิตในภาคการเกษตร ชาวบ้านผลิตงานศิลปะหัตถกรรมเพื่อขายเป็นสินค้าให้กับนักท่องเที่ยวและสินค้านั้นได้รับการส่งเสริมจากรัฐด้วย แต่พวกเขาก็ไม่ได้ใส่ใจในการขยายกิจการต่างๆ ที่สามารถทำได้ และก็ไม่ได้มีที่ท่าว่าจะเลิกทำการผลิตในภาคเกษตร ลักษณะการผลิตสินค้าศิลปะหัตถกรรมจึงเป็นเสมือนเครื่องมือยืนยันตนต่อภัยทางวัฒนธรรมของชาวบ้าน ที่แสดงบทบาททั้งในระดับชุมชนและในระดับชาติ ดังนั้น กระบวนการกลายเป็นชายขอบในแง่นี้จึงทำให้เกิดภาคปฏิบัติของการต่อต้านที่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของประชาชนในหลายๆ รูปแบบ ภายใต้โครงสร้างอำนาจของสังคม

แนวคิดนี้ไม่เพียงแต่ต้องการตั้งคำถามต่อการพัฒนาโดยเฉพาะในแง่ของกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาที่ผ่านมา หากยังเป็นการตั้งคำถามต่อความเป็นประชาธิปไตยในการกำหนดอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย โดยรวม “ความใหม่” (new) ในขบวนการทางสังคมแถบละตินอเมริกาที่นักวิชาการสนใจศึกษา ก็คือ ความสามารถในการเคลื่อนไหวต่อกระบวนการสร้างความรับรู้ (new way of seeing) ต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาให้กับสังคมในระดับกว้าง

## 2) วัยรุ่น : ชายขอบของวัฒนธรรมกระแสหลัก

ประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มวัยรุ่น (youth subculture) เป็นประเด็นสำคัญหนึ่งของแนวคิดในแวดวงการศึกษาด้านการศึกษาทางวัฒนธรรม (cultural study) ที่มาจากศูนย์ศึกษาวัฒนธรรมร่วมสมัย (Center for Contemporary Cultural Study) แห่งมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม (Birmingham) ข้อเสนอกึ่งปรากฏอยู่ในงานหนังสือรวมบทความของศูนย์ฯ ที่ศึกษาเกี่ยวกับวัยรุ่นในสังคมอังกฤษสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ชื่อว่า “Resistance Through Ritual” นั้นชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อันที่จริงวัฒนธรรมวัยรุ่นในอังกฤษที่โดดเด่นแยกตัวออกมาชัดเจน เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ค่อนข้างใหม่ กล่าวคือ ลักษณะการรวมกลุ่มของวัยรุ่นเป็นกลุ่ม และต่างกลุ่มต่างก็มีวิถีการดำเนินชีวิตของกลุ่มคล้ายคนแตกต่างกันนั้นเพิ่งเกิดขึ้นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้เอง วัฒนธรรมวัยรุ่น (youth subculture) เป็นผลผลิตของการฟื้นฟูเขตเมือง การเติบโตของสื่อวัฒนธรรมสมัยนิยม กระแสวัฒนธรรมแบบอเมริกัน (Americanization) และการเสื่อมถอยของวัฒนธรรมชนชั้น (ในกรอบความหมายชนชั้นนายทุน - ชนชั้นกรรมาการ)

ในทางสังคมวิทยาแล้ว วัยรุ่นไม่ได้นิยามความหมายจากอายุหรือลักษณะทางสรีระ สิ่งสำคัญในการนิยามทางสังคมวิทยาคือ วัฒนธรรมย่อย (subculture) ของพวกเขา โดยความสำคัญของวัฒนธรรม (culture) ในที่นี้เป็นเหมือน “แผนที่ทางความหมาย” (map of meaning) ที่พวกเขาใช้รูปร่าง (shape) ความสัมพันธ์ในกลุ่มและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม โดยที่แต่ละกลุ่มก็จะมีแบบแผนและประสบการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น สังคมที่พวกเขาตีความและเข้าใจจึงมีความแตกต่างกันออกไปด้วย

อย่างไรก็ดี แนวทางการศึกษาของสำนักนี้ในยุคแรก ไม่ได้เห็นว่าสังคมประกอบขึ้นด้วยวัฒนธรรมกลุ่มย่อยจำนวนมากมายี่ต่างก็ล้วนแต่มี “map of meaning” เป็นของตัวเอง โดยไม่มีลักษณะแบบชนชั้นใดๆ เหลืออยู่เลย แนวคิดนี้ยังถือว่าภายใต้สังคมสมัยใหม่ พื้นฐานความสัมพันธ์หลักของสังคมเป็นความสัมพันธ์ทางชนชั้น (class relations) ที่ประกอบไปด้วย

ชนชั้นที่ทำการปกครอง (domination) และชนชั้นที่ถูกปกครอง (subordination) อยู่ ความเป็นวัฒนธรรมย่อยเป็นเพียงองค์ประกอบ (sub-set) ที่มีความแตกต่างไปตามท้องถิ่นหรือโครงสร้างสังคมเล็กๆ ที่ยังคงอยู่ภายใต้เครือข่ายของวัฒนธรรมชนชั้นของสังคมโดยรวม (the wider class-cultural network)

นักวิชาการที่เบอร์มิงแฮมยุคแรกนี้ยังคงเห็นว่า วัฒนธรรมของกลุ่มวัยรุ่นยังคงมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายความสัมพันธ์ทางชนชั้นอยู่ค่อนข้างมาก โดยเครือข่ายความสัมพันธ์ทางชนชั้นที่วัยรุ่นเผชิญอยู่นี้เรียกว่า “วัฒนธรรมผู้ร่วมสายโลหิต” (parent culture) และมีด้านที่เหลื่อมซ้อนทับกันบนวัฒนธรรมกลุ่มย่อยของวัยรุ่นอยู่สองส่วน ในส่วนแรกคือความผูกพันต่อวัฒนธรรมชนชั้นที่ทำให้กำเนิดพวกเขาโดยตรง ส่วนที่สองคือโครงสร้างวัฒนธรรมชนชั้นหลักของสังคม ลักษณะของอำนาจทางวัฒนธรรมนี้เป็นได้ทั้งด้านครอบงำวัยรุ่นและด้านที่วัยรุ่นต้องการต่อต้านชัดเจน

จากตัวอย่างกรณีศึกษา (ซึ่งล้วนแต่เป็นกลุ่มวัยรุ่นอังกฤษช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2) ในหนังสือเล่มเดียวกันนี้เห็นว่าวัยรุ่นกลุ่ม Ted, Mod, Skinhead ต่างก็พยายามถอยห่างจากวัฒนธรรมชนชั้นที่ทำให้กำเนิดพวกเขาซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นชนชั้นแรงงาน แต่อย่างไรก็ดีพวกเขาก็ไม่สามารถผ่านเข้าร่วมกับวัฒนธรรมชนชั้นกลางหรือวัฒนธรรมกระแสหลักของสังคมเมืองได้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสภาพของการแบ่งแยกแรงงานในสังคมและระบบการศึกษา ด้วยเหตุนี้เอง map of meaning ของวัฒนธรรมกลุ่มย่อยที่พวกเขาร่างขึ้นมา จึงกลายเป็นส่วนที่อยู่ชายขอบ (marginality) ของสังคม คือหาที่ทางอันชัดเจนแน่นอนให้กับกลุ่มตัวเองไม่ได้ นอกเสียจากจะสร้างเอกลักษณ์ให้กับกลุ่มของตนเองขึ้นมาใหม่ แต่ทั้งนี้ก็ยังคงถูกครอบงำจากวัฒนธรรมหลักหรืออุดมการณ์ของสังคม ซึ่งผลิตซ้ำผ่านวัฒนธรรมสื่อมวลชนเป็นสำคัญ การสร้างความหมายให้กับกลุ่มของตนเองจึงเป็นการแสดงออกผ่านวัฒนธรรมของการดำเนินชีวิตประจำวัน วัฒนธรรมย่อยของวัยรุ่นแบบนี้เปรียบเสมือนเป็นการประกาศความเป็นตัวตนของพวกเขาเอง ผ่านพิธีกรรมสมัยใหม่ อาศัยการแสดงออกผ่านทางเรือนร่างของเขาเอง ไม่ว่าจะเป็นแฟชั่นเสื้อผ้า ดนตรีหรืออากัปกริยาท่าทาง

วัยรุ่นเหล่านี้หาได้เป็นเพียงพวกเลียนแบบแต่อย่างเดียวและมีใช้จะมีแต่การยอมตามกระแสวัฒนธรรมหลักโดยดุชนีดังเช่นคากล่าวหาของสังคมผู้ใหญ่ผู้ถือตัวและถือเกณฑ์แห่งความถูกต้อง หากแต่ที่จริงแล้วพวกเขามีการต่อต้านชัดเจนด้วย ในกระบวนการต่อต้าน (resistance) ต่อรอง (negotiation) หรือต่อสู้ (struggle) ของพวกเขาต่อวัฒนธรรมที่ครอบงำนี้ พวกวัยรุ่นสามารถ “พิชิต” พื้นที่ทางวัฒนธรรม (cultural space) ได้ตามสมควร พวกเขาสามารถ

ประกาศอาณาเขต (territory) ขึ้นมาได้จริง เช่น คลับ ถนน มุมถนน ย่านค้าขาย สนามฟุตบอล ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่มักมีพื้นที่ที่เป็นสถานที่พักผ่อน พื้นที่ทางวัฒนธรรมเหล่านี้มีนัยยะของการต่อต้านการทำงาน การแบ่งแยกแรงงาน ความเป็นชนชั้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสารัตถะของสังคมนิยมสมัยใหม่ทั้งสิ้น

เราจะเห็นว่าการศึกษา “วัฒนธรรมย่อย” (subculture) ยังสามารถเป็นแนวคิดที่ช่วยอธิบายความเป็นชายขอบ (marginality) ที่เกิดขึ้นในสังคมนิยมอุตสาหกรรมอังกฤษ ซึ่งมีลักษณะเป็นสังคมชนชั้นและผ่านพัฒนาการของระบบทุนนิยมที่เกิดขึ้นมาหลายร้อยปีมาแล้วได้อย่างมีพลังและน่าสนใจยิ่ง ข้อที่น่าจะต้องคำถาม ณ ที่นี้ด้วยก็คือว่า แนวคิดเรื่อง “วัฒนธรรมวัยรุ่น” ดังเช่นที่ใช้อธิบายในกรณีนี้นั้นจะสามารถจะให้ความกระจ่างในการทำความเข้าใจต่อวัยรุ่นในสังคมนิยมชายขอบเช่นไทยได้บ้างหรือไม่

### 3) ประวัติศาสตร์สังคมที่ถูกกดทับไว้

แนวคิดเรื่องกลุ่มคนที่ถูกกดทับไว้ (subaltern group) ถูกกล่าวถึงในข้อเขียน “History of the Subaltern Classes : Methodological Criteria” ของ Antonio Gramsci นักทฤษฎีมาร์กซิสต์ชาวอิตาลีคนสำคัญ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ไม่ได้ถูกใช้เป็นตัวแบบของการวิเคราะห์กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแบบมาร์กซิสต์มากนัก เนื่องจากแนวคิดมาร์กซิสต์กระแสหลักนั้นเน้นการวิเคราะห์ความขัดแย้งทางชนชั้น (class) ผ่านความสัมพันธ์ในการผลิต (relation of production) ที่ผ่านกระบวนการทางประวัติศาสตร์ Gramsci เองเห็นว่าพวก Subaltern นั้นเป็นกลุ่มคนที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและถูกกดทับอยู่ใต้ชนชั้น ความเป็นท้องถิ่น ราษฎร (ที่ถูกรัฐปกครอง/เพิกเฉย) ฯลฯ การใช้มโนทัศน์สำคัญๆ เช่น ความเป็นชนชั้นในตัวของมันเอง (class in itself) และชนชั้นเพื่อตัวมันเอง (class for itself) อันเป็นกระบวนการยกระดับจิตสำนึกทางชนชั้น (class consciousness) ที่จะนำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงสังคม ฯลฯ เหล่านี้ จึงไม่สามารถใช้อธิบายกลุ่มคนที่ถูกกดทับไว้ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า สำนัก subaltern นี้ยังขาดความเป็นชนชั้นที่ไม่เพียงพอสอดคล้องกับชนชั้นชาวนาฝรั่งเศสที่คาร์ล มาร์กซ์เคยวิเคราะห์ไว้

อย่างไรก็ดี แนวคิดในการศึกษาของสำนักนี้มาได้รับความสนใจอย่างจริงจังนับแต่คริสต์ทศวรรษ 1980s ที่มหาวิทยาลัยกัลกัตตา ประเทศอินเดีย มีการจัดสัมมนาและพิมพ์หนังสือชุด “Subaltern Studies : Writing on South Asian History and Society” ออกมา 7 เล่ม โดยมีนักวิชาการทั้งชาติตะวันตกและชาวอินเดียเข้าร่วมกลุ่มศึกษาจากหลายสาขาไม่ว่า นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ นักประวัติศาสตร์ และนักวิชาการด้านวรรณกรรมวิจารณ์ การ



ที่นักวิชาการกลุ่มนี้ยกระดับการศึกษาที่เรียกว่า subaltern studies นี้ขึ้นมาเนื่องจากคำถามที่ กยาตรี จักรวที สปิวัค นักวิชาการด้านวิจารณ์วรรณกรรมชาวอินเดียซึ่งสอนอยู่ที่มหาวิทยาลัย โคลัมเบียเห็นว่า วิชาการของโลกตะวันตกนั้นยากที่จะแยกออกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศของโลกตะวันตกเอง แม้จะมีงานที่แสดงออกถึงด้านที่วิพากษ์วิจารณ์ แต่งาน เหล่านี้ยังเป็นการดำรงรักษาสถานะอันพิเศษของโลกตะวันตกอยู่ดี แม้ว่าเธอจะไม่ได้เรียกร้องให้ ปฏิเสธวิชาการของโลกตะวันตก แต่เธอเห็นว่าเราควรจะต้องตั้งคำถามที่ว่า “How the third-world subject is represented within Western discourse?” ดังนั้น ด้านหนึ่งสำนักนี้จึงเหมือนเป็นการท้าทาย/โต้ตอบต่อการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่สามด้วยการใช้ความรู้และ ประสบการณ์จากสังคมตะวันตกเป็นตัวตั้ง ส่วนอีกด้านหนึ่งก็เพื่อเรียนรู้และเข้าใจสังคมของ ตนเองด้วยแนวคิดทฤษฎีที่สามารถสืบค้นและอธิบายจากสังคมนั้นได้

หากเราย้อนไปพิจารณาในประเด็นที่แนวคิดนี้ได้แย้งกับกรอบเรื่องจิตสำนึกทาง ชนชั้น (class consciousness) ของมาร์กซิสต์นั้น อโศก เชน เห็นว่าจิตสำนึกทางชนชั้นคืออารมณ์ ของความเป็นชุมชนที่โยงไปสู่ความสัมพันธ์ในระดับชาติและองค์การทางการเมือง มากกว่าที่จะ เกี่ยวโยงอยู่แค่ครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยทางสังคมแรกๆ ที่สืบทอดความสัมพันธ์ทางชนชั้น สิ่งที่ชน ต่อดูการเน้นก็คือ หน่วยของการวิเคราะห์ทางสังคมไม่ได้มีเพียงคู่ขัดแย้งเป็นชนชั้น หรือเพียงแค ่อุดมการณ์ทางการเมืองของคนในชาติเท่านั้น ประสบการณ์วิชาการสำนักนี้ในอินเดียเน้นอยู่ ภายใต้อิทธิพลของสังคมนิยมและวัฒนธรรมอันซับซ้อน อันมีจักรวรรดินิยม ผู้ปกครอง ชาวต่างชาติ ชนชั้นนำอินเดียท้องถิ่น ซึ่งเชื่อมโยงกับการแบ่งแยกแรงงานในระดับโลก การ พิจารณาในมุมมองนี้เราจะเห็นว่า เชนขยายความตามแนวคิดของกรัมซี

สปิวัคเห็นต่างออกไปจากเสนมาก ในฐานะนักวรรณคดีวิจารณ์ เธอเห็นว่าการ ศึกษาของ subaltern studies ที่ควรจะเป็นไปก็คือ การศึกษาถึงกลไกของการก่อรูปความเป็น อื่นขึ้นมา (the mechanical of constitution of the other) วิธีการนี้น่าจะเป็นวิธีการที่ดีกว่าการไป ย้อนค้นหาถึงความจริงแท้ (authenticity) ของกลุ่มคนถูกกดทับต่างๆ อย่างแน่นอน สถานภาพ ของกลุ่ม subaltern มีความเป็นอื่น (the other) ที่ถูกคนกลุ่มอื่นเขียนถึง ถูกพูดถึง ถูกบันทึกด้วย กลไกต่างๆ ของสังคม ทั้งที่เป็นส่วนของการปกครอง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและ องค์ความรู้ ด้วยแนวทางการศึกษาวิจัยแบบนี้ เห็นได้ว่าไม่แต่เพียงเราจะทำความเข้าใจต่อกลุ่ม ที่ถูกกดทับไว้เท่านั้น หากแต่ยังทำให้เราเข้าใจว่า สังคมสร้างและใช้อำนาจของวาทกรรมในความ เป็นเขาเพื่ออะไร เธอได้ตอบคำถามที่เป็นข้อบ่งชี้ว่า “กลุ่มคนที่ถูกกดทับไว้สามารถจะพูด ได้ไหม” (Can the subaltern speak?) ไว้ในย่อหน้าสุดท้ายของบทความว่า “พวกที่ถูกกดทับไว้ นั้น



พูดไม่ได้” ทั้งนี้เพราะ subaltern ไม่รู้ว่าจะพูดถึงตัวเองเช่นไร ในเมื่อพวกเขาเองเป็นผลผลิตด้วยการถูกสร้างตัวตนมากกว่าจะเป็นผู้ผลิตตัวตน (subject) ของตนเอง ดังนั้น เอกลักษณะของ subaltern (หากจะมี) จึงมีความแตกต่างมากกว่าที่จะบอกได้ว่าอะไรเป็นเนื้อเดียวกัน

ในประเด็นนี้ โฮมิ บาบา (Homi Bhabha) นักวิชาการในสกุลหลังอาณานิคม ขยายความว่าความเป็นอื่น (the otherness) เป็นผลพวงของยุคสมัยอาณานิคมที่วาทกรรมแบบอาณานิคม (colonial discourse) นั้นมักจัดวางความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้คนที่ด้วยการยึดเอาโมโนทัศน์แบบ “ตายตัว” (fixity) ของผู้ปกครองเป็นที่ตั้ง ความเป็นอื่นคือสิ่งที่ไร้ระเบียบหรือเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และการเอา “ภาพฝังใจ” (stereotype) อันอยู่ในรูปของความรู้และการแยกแยะที่พยายามจะเข้าไปจัดการด้วยยุทธศาสตร์ของวาทกรรมชุดต่างๆ เป็นการพยายามให้ตัวแบบนี้จัดการทุกอย่างในระบบความสัมพันธ์ให้ได้เบ็ดเสร็จนั้น ผู้ปกครองใช้กลไกของอำนาจของการเลือกที่รักมักที่ชัง (discrimination power) หรือที่بابา เรียกว่า “การสร้างความอหิหลักอหีเหลือ” (process of ambivalence) ขึ้นมาผ่านความรังเกียจ ความลำเอียง การจัดแบ่ง ดังนั้น ความมีตัวตนของกลุ่มที่ถูกกดทับไว้จึงถูกนิยามให้อยู่ชายขอบของสังคมด้วยการถูกสร้างผ่านการวาดภาพตามวาทกรรมที่ว่าด้วยความเป็นอื่นแบบอาณานิคมเช่นกัน ถ้าอนุมานตามความคิดของเขา ดังกล่าวนี้ กลุ่มพวกที่ถูกกดทับไว้ก็เป็นความเป็นอื่นที่พวกผู้ปกครองอาณานิคมนิยามขึ้น และหากเป็นเช่นนั้น “กลุ่มที่ถูกกดทับไว้” ไม่ว่าจะเป็ใครก็ตาม หรืออาจจะมีอยู่หรือไม่มีอยู่จริง (ในโลกที่เป็นจริง) ก็ตาม แต่ที่แน่ๆ พวกเขาถูกสร้างภาพตัวตนผ่านวาทกรรมแบบอาณานิคมและรัฐ-ชาติ ขึ้นมาเพื่อให้เกิดความหมายทางวัฒนธรรมกับชุมชนในจินตนาการที่จำเป็นต้องมีอาณาเขต ความเป็นเอกภาพบนความแตกต่าง และมีศูนย์กลางอำนาจและชายขอบเป็นองค์ประกอบ

#### 4) สิทธิสตรีและสตรีนิยม

แหล่งที่มาของความเข้าใจเรื่องคนชายขอบที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งได้แก่ ขบวนการสิทธิสตรี และสตรีนิยม (feminism) การตื่นตัวในเรื่องสิทธิสตรี และเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศถือได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวทางความคิดที่สำคัญมากที่สุดในคริสต์ศตวรรษที่ 20 กระแสความคิดเรื่องสตรีนิยมนี้ได้ตั้งคำถามต่อฐานะและบทบาทของหญิงในสังคมและเศรษฐกิจ การเมืองที่มักจะต่ำต้อยกว่าชาย ในบางกรณีก็ถูกเอาเปรียบและฉกฉวยประโยชน์ทางเพศจากชาย อันที่จริงกระแสความคิดเรื่องนี้ น่าจะมีรากฐานการเกิดมาตั้งแต่การเกิดแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) ในตะวันตก แนวคิดเสรีนิยมเน้นความเป็นอิสระและเสรีภาพ รวมทั้งสิทธิของมนุษย์ แต่ทว่าในช่วงแรกๆ ของแนวคิดเหล่านี้มิได้สำนึกแยกแยะความแตกต่างระหว่างเพศเพราะ

พิจารณาในแนวคิดเรื่องมนุษย์เสมอกัน ต่อมาเมื่อเกิดการเคลื่อนไหวทางความคิดและสิทธิความเป็นคนเสมอกันของผู้หญิงจึงเป็นที่ประจักษ์กันมากขึ้นถึงความเหนือกว่าของชายและความด้อยกว่าของผู้หญิง

การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบริบทระบบอุตสาหกรรมในศตวรรษต่อมา มีส่วนที่ทำให้เกิดความสนใจเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างหญิง-ชาย มากขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพราะฐานะและบทบาทของผู้หญิงในสมัยก่อนนั้นมักจะอยู่ในบ้านและในครอบครัว ต่อมาเมื่อระบบการผลิตเปลี่ยนไปเป็นระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการแบ่งงานบ้านกับงานเศรษฐกิจอย่างชัดเจนมากขึ้น การผลิตแบบอุตสาหกรรมได้ส่งผลต่อชีวิตของผู้หญิงทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านลบนั้นได้ทำให้ผู้หญิงต้องออกจากบ้านเข้าสู่ระบบการผลิต แต่ขณะเดียวกันภาระงานบ้านและครอบครัวก็ได้ลดลง สภาพการณ์นี้ปรากฏในหญิงที่มีฐานะทางสังคมเศรษฐกิจที่ไม่ดีนักมากกว่าผู้หญิงในชนชั้นสูงกว่า ส่วนทางบวกนั้น ได้แก่การที่ผู้หญิงมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น มีประสบการณ์กว้างขวางขึ้นนอกบ้าน ประกอบกับการตื่นตัวเรื่องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองในสังคมวงกว้าง ผู้หญิงจึงประจักษ์กันกว้างขวางถึงฐานะที่ต่ำต้อยกว่าและภาวะความอ่อนแอทางการเมืองของประเทศตน เมื่อเปรียบเทียบกับเพศชาย เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคชัดเจนขึ้น สภาพการณ์ที่เกิดความแตกต่างระหว่างหญิง-ชายในด้านต่างๆ ของชีวิตความเป็นอยู่จึงทำให้สังคมในวงกว้างตระหนักถึงภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ก่อความไม่เป็นธรรมระหว่างเพศมากขึ้น ดังนั้น เมื่อมีขบวนการเรียกร้องในการกำหนดความเสมอภาคแก่สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและความเสมอภาคด้านอื่นๆ จึงได้รับการตอบสนองและขานรับจากส่วนอื่นๆ ในสังคมการเมืองทั้งในสังคมตะวันตก และสังคมในเอเชีย ตลอดจนแห่งอื่นด้วย

แนวความคิดและการเคลื่อนไหวสตรีนิยมที่ปรากฏตัวโดดเด่นขึ้นนี้กลายเป็นกระแสความตื่นตัวในโลก มีตั้งแต่เพียงในสังคมอุตสาหกรรมตะวันตกเท่านั้น อิทธิพลอย่างกว้างขวางในช่วงระยะเวลาประมาณ 3-4 ศตวรรษที่ผ่านมาภายใต้ความตระหนักว่า ความรู้ความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงและความเป็นไปในการพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาประเทศในโลกนั้นได้ละเลยความรู้ ความเข้าใจ มุมมองของผู้หญิงมาโดยตลอด บ่อยครั้งองค์ความรู้และสภาพความเข้าใจก็มองข้ามมุมมองจากประสบการณ์ของผู้หญิงไทยโดยไม่รู้ตัว กระแสความเข้าใจในแนวนี้ มีส่วนสำคัญทำให้แวดวงวิชาการและสาธารณะในวงกว้างตื่นตัวและให้ความสนใจต่อมุมมองจากสายตาของผู้หญิงและประสบการณ์ของผู้หญิงในฐานะผู้อยู่ในชายขอบของสังคมและเศรษฐกิจที่ชายเป็นใหญ่มากขึ้น การตระหนักเช่นนี้นับว่ามีความสำคัญที่ทำให้เกิด

ความเข้าใจปัญหาข้ามพรมแดนที่ว่า การแก้ไขการพัฒนาไม่เป็นธรรมในโลกจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจจากคนชายขอบ และกลุ่มคนชายขอบคือหญิงจำเป็นต้องมีส่วนร่วมอย่างสำคัญ

การตื่นตัวต่อปัญหาความไม่เป็นธรรมในการพัฒนา ย่อมนำไปสู่ความต้องการแก้ไข เงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ การเห็นความจำเป็นในการรับฟังประสบการณ์จากหญิงในฐานะผู้เสียเปรียบกว่าหรือได้รับผลพวงจากการพัฒนาน้อยกว่า การเห็นคุณค่าและประโยชน์ของการมองจากหญิงในฐานะผู้เสียเปรียบทางสังคมเศรษฐกิจมีส่วนร่วมสำคัญอย่างยิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการสนับสนุนการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรและขบวนการสตรีในรูปแบบต่างๆ ยิ่งกว่านั้น สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์ควบคู่กัน ได้แก่ การเคลื่อนไหวเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการคิดและการทำความเข้าใจจากหญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังที่สหประชาชาติประกาศให้ปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) เป็นปีสตรีสากล และให้ทศวรรษหลังจากนั้นเป็นทศวรรษแห่งการส่งเสริมสถานภาพสตรี ได้เกิดการสำนึกอย่างกว้างขวางในเรื่องนี้ และได้เกิดการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องจากมุมมองสตรี รวมทั้งสตรีในฐานะคนชายขอบของการเปลี่ยนแปลงด้วย

ประเด็นสำคัญในการศึกษาและพัฒนาที่มีมากมาย เช่น การคุมกำเนิด การเจริญพันธุ์ การย้ายถิ่น ผู้หญิงกับสุขภาพ ผู้หญิงคนงาน ปัญหาการค้าประเวณีและการบริการทางเพศ เป็นต้น ในระยะต่อมาสหประชาชาติได้มีการกำหนดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกเรื่อง “ผู้หญิง” ขึ้นที่เมืองปักกิ่ง ประเทศจีน ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ซึ่งถือว่าเป็นการประชุมที่มีส่วนสำคัญทำให้โลกหันมาสนใจหญิง มิใช่แต่เพียงในแง่เป็นผู้ถูกกระทำเท่านั้น แต่หันมาสนใจหญิงในฐานะผู้กระทำมากขึ้น โดยนัยเช่นนี้ ความสนใจยุคหลังเน้นการต่อสู้แก้ไขปัญหาของคนชายขอบเองมากขึ้น ด้วย การที่ประเทศต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในงานสตรีระดับโลกเหล่านี้ย่อมมีส่วนทำให้มีการนำเรื่องราวของชีวิตสังคมเข้าสู่ใจกลางของความสนใจ และสู่แนวทางการกำหนดเป็นนโยบาย (mainstreaming the marginalized issues) ของการพัฒนามากขึ้นด้วย

### “กระบวนการทำให้เป็นชายขอบ” ในบริบทโลกาภิวัตน์

สุริชัย หวันแก้ว (2550: 50-52) กล่าวถึงกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization process) อันประกอบด้วยมิติที่สำคัญอย่างน้อย 2 มิติ ได้แก่

- 1) โลกาภิวัตน์ของตลาด
- 2) โลกาภิวัตน์ของสังคมและการเมือง

ภายใต้สถานการณ์และเงื่อนไขปัจจุบันนั้น พลวัตแห่งโลกาภิวัตน์ด้านตลาดนั้น นับว่ามีอุปาทานภาพอย่างเหลือล้นเมื่อเปรียบเทียบกับมิติโลกาภิวัตน์ทางด้านประชาสังคม อย่างไรก็ตาม โลกาภิวัตน์ด้านประชาสังคมนี้ก็มีส่วนเอื้อให้เกิดพลังที่จะช่วยคานความไม่ชอบธรรมและไม่มี ยุติธรรมที่เป็นผลสืบเนื่องจากโลกาภิวัตน์ของตลาด กระบวนการโลกาภิวัตน์ด้านตลาดอันเป็นด้าน นำนี้ ประกอบด้วย 2 มิติที่ขัดแย้งกันไปอันได้แก่ “การบูรณาการ” (integration) เข้าสู่การเป็นส่วน หนึ่งของตลาดโลกและ “การกีดกันผลักดัน” (exclusion) ออกจากชุมชน การกีดกันผลักดันนี้เรียก อีกนัยหนึ่งว่า “กระบวนการทำให้เป็นคนชายขอบ” (marginalization) กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้น ในทุกระดับ ทั้งระดับท้องถิ่น ชาติ ภูมิภาค รวมทั้งในระดับโลก การกลายเป็นชายขอบมี ความหมายที่สอดคล้องกับคำว่า “การกีดกันผลักดัน” (social exclusion) โดยเฉพาะในเรื่องความ ด้อยโอกาสทางสังคม อย่างไรก็ตาม การทำให้เป็นคนชายขอบ (marginalization) ถือเป็นมุมมองที่ช่วย ให้เกิดความเข้าใจต่อสภาพของการตกเป็นฝ่ายถูกกระทำได้ชัดเจนกว่า โดยนัยเช่นนี้ เราสามารถ ตรวจสอบในเชิงกระบวนการทัศน์ทางทฤษฎีที่แตกต่างกันได้

แนวคิด marginalization สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพิจารณาในขอบเขต ระดับระหว่างประเทศได้ด้วย เมื่อนำมาอธิบายการผลักดันประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายจากการ จัดการเศรษฐกิจของโลก บางประเทศในกลุ่มประเทศโลกที่สาม ไม่สามารถที่จะก้าวพ้น “บ่วง” แห่งภาวะการพึ่งพาต่อระบบเศรษฐกิจการค้าของโลกได้ เพราะประเทศเหล่านี้ต้องอาศัยการส่ง สินค้าพืชเศรษฐกิจ (cash crop) เพียงหนึ่งหรือไม่กี่ชนิดออกสู่ตลาดโลก ในเมื่อระบบการค้าโลกมี ลักษณะกีดกันเช่นนี้ ประเทศเหล่านี้จึงถูกกีดกันออกจากกระแสหลักของเศรษฐกิจโลก กลุ่ม ประเทศโลกที่สี่ (The Fourth World) ดังกล่าวนี้นี้ ไม่มีทั้งทรัพยากรและศักยภาพที่จะดึงดูดการ ลงทุนจากต่างประเทศ จึงตกอยู่ในภาวะจมปลักอยู่ในวงจรแห่งความอัปยศแห่งสภาวะชายขอบ ของระบบโลกไป ทั้งนี้เพราะสังคมเศรษฐกิจเหล่านี้ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด ระบบกรอบกติกา และขาดโอกาสที่เพียงพอในการพัฒนาสมรรถนะของตน

การวิเคราะห์กระบวนการโลกาภิวัตน์ของโลกร่วมสมัย เช่น การประชุมครั้งสำคัญ ของที่ประชุมว่าด้วยการค้าและการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNCTAD) ณ ประเทศไทยเมื่อ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ประเทศไทยมีข้อสรุปที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ได้แก่ การชี้ถึงว่า ท่ามกลางพลวัตการพัฒนาในปัจจุบันนี้ ประเทศยากจนที่สุดและกลุ่มประเทศในทวีปอาฟริกา จำนวนมากกำลังเผชิญกับความเสี่ยงอย่างสูงยิ่งจะถูกเบียดขับ (marginalized) จากใจกลางแห่ง กระบวนการและกลไกทางเศรษฐกิจการค้าโลกให้ห่างไกลออกไปทุกทีจนหวาดหวั่นกันว่า จะ กลายเป็นประเทศตกขอบการพัฒนาของโลกได้ ตัวอย่างเหล่านี้แสดงถึงว่า การเป็นคนชายขอบนี้



เกิดขึ้นไม่แต่ในสังคมใดสังคมหนึ่ง แต่ยังเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศได้อย่างชัดเจน สาระสำคัญก็คือ โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมระดับโลกนั้น มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงอย่างมาก ภาวะความแตกต่างอย่างลิบลือระหว่างประเทศนี้ กลายเป็นภาวะคุกคามต่อบางประเทศและบางระบบเศรษฐกิจการเมือง เพราะมีโอกาสที่จะตกจากกระแสการพัฒนา หรือแม้แต่ “หลุด” ไปโดยไม่ทันตั้งตัวได้อย่างง่ายดาย

**สรุป** หากนำแนวคิดเรื่อง “กระบวนการกลายเป็นชายขอบ” ในบริบทโลกาภิวัตน์ มาพิจารณาปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติ เราคงมีอาจปฏิเสธได้ว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวซึ่งเกิดขึ้นทั่วทุกหนแห่ง อันเป็นผลพวงของกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (Globalization of Economy) ผลักดันให้คนกลุ่มหนึ่งจำต้องละทิ้งถิ่นฐานบ้านเกิด เพื่อเดินทางรอนแรมเสี่ยงโชคชะตาและแสวงหาโอกาสของชีวิต ณ ดินแดนอื่นซึ่งมิใช่บ้านเกิดเมืองนอนของตน ได้สร้างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรทางสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การเข้าถึงระบบการให้บริการด้านสาธารณสุข และการศึกษา เป็นต้น

ความไม่เท่าเทียมดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของแรงงานข้ามชาติซึ่งมิใช่แรงงานที่มาจากชาติมหาอำนาจ มักจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐเอียง “พลเมืองชั้นสอง” หรืออาจด้อยกว่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นแรงงานนอกระบบ โอกาสในการได้รับความคุ้มครองในเรื่องสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐานทางสังคม แทบจะเรียกได้ว่าอยู่นอกเหนือความสนใจของรัฐอย่างสิ้นเชิง ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เบียดขับกลุ่มคนเหล่านี้ ที่สังคมมองว่าเป็น “คนอื่น” ซึ่งสมควรได้รับสิทธิต่างๆ อย่างเท่าเทียมกับคนชาติตน ให้จำต้อง “ยืนอยู่ขอบนอกในการรับรู้ของสังคม” กลายเป็นบุคคลที่ถูกมองว่าเป็นผู้ก่อปัญหาและสร้าง “ภาระ” ให้แก่ “เจ้าของบ้าน” โดยอาจหลงลืมไปว่า “คนชายขอบ” เหล่านี้เอง คือผู้มีคุณูปการและเป็นผู้อยู่เบื้องหลังความอยู่ดีกินดีของคนในชาติ

ในทางตรงกันข้าม สังคมกลับยังต้องให้ความใส่ใจต่อ “ประชากรชายขอบ” เหล่านี้เป็นพิเศษในฐานะ “เจ้าบ้าน” ที่ดี ที่ใส่ใจในชีวิตความเป็นอยู่ของ “แขก” ผู้มาสร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศของตน ดังนั้น การศึกษาเรื่องราวของคนชายขอบจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างความเข้าใจและความตระหนักถึง “การมีตัวตน” ของกลุ่มคนดังกล่าว เพื่อเป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน



## 5. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ

**นัยน์ปพร สิปปภาส (2552)** ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความมั่นคงมนุษย์ด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร” ศึกษากระบวนการเข้าสู่ระบบการศึกษาของบุตรแรงงานต่างด้าวและการเรียนการสอนในโรงเรียน ผ่านการพิจารณาในสี่ประเด็นคือ 1) ความเสมอภาคทางการศึกษา 2) อิสระในการเรียนรู้ 3) สภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ที่ปลอดภัยและมั่นคง และ 4) เรื่องการจ้างงาน ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า

1) ความเสมอภาคทางการศึกษา พบว่า แม้กระทรวงศึกษาธิการจะออก “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) ที่ระบุให้เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยทุกคนที่อาศัยในราชอาณาจักรไทยต้องได้รับการศึกษาตามปกติเช่นเดียวกับเด็กไทย อย่างไรก็ตาม พบว่า มีเพียงบุตรแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่ครอบครัวมองเห็นความสำคัญของการศึกษา ได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ บุตรของแรงงานต่างด้าวยังต้องเผชิญกับอุปสรรคทางการศึกษาจากสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ อาจอธิบายได้ว่า แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า มิได้เน้นความก้าวหน้าและความสำเร็จของบุตรเป็นปัจจัยดึงดูดในการย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย การตัดสินใจใดๆ จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับอนาคตของบุตร หากแต่ขึ้นอยู่กับความอยู่รอดของครอบครัวมากกว่า ประกอบกับประสบการณ์ที่ได้รับจากประเทศต้นทางว่า คุณวุฒิการศึกษาที่สูงส่ง ไม่สามารถค้าประกันได้ว่าผู้นั้นจะมีหน้าที่การงานที่ตีรองรับเมื่อสำเร็จการศึกษา

2) อิสระในการเรียนรู้ กล่าวได้ว่า บุตรของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีอิสระอยู่ในระดับหนึ่งจากการมีนโยบายเปิดโอกาสทางการศึกษาของรัฐ แต่เนื่องจากการตัดสินใจเรื่องการศึกษาขึ้นอยู่กับผู้เป็นพ่อแม่ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา จึงทำให้อิสระในการเรียนรู้ของบุตรแรงงานต่างด้าวลดลง นอกจากนี้ หลักสูตรการศึกษาที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของบุตรแรงงานต่างด้าวเท่าที่ควร

3) สภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ที่ปลอดภัยและมั่นคง ภายในอาณาบริเวณโรงเรียนและความรับผิดชอบของครู นักเรียนบุตรแรงงานต่างด้าวได้รับความปลอดภัยทางกายจากความเสี่ยงต่างๆ อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกในสังคมส่วนใหญ่ยังมีมุมมองในเชิงลบและไม่ได้เข้าใจปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างแท้จริง ส่งผลให้นักเรียนบุตรแรงงานต่างด้าวต้องเผชิญกับความไม่ปลอดภัยและความมั่นคงที่ยังมีหลงเหลืออยู่ในโรงเรียน จึงพบว่า บุตรแรงงานต่างด้าวบางรายที่มีโอกาสเข้าเรียนในระบบ ต้องเบนเข็มไปยังการศึกษานอกระบบที่จัดขึ้นโดยองค์กร

พัฒนาเอกชน หรือหันกลับเข้ากลุ่มชาติพันธุ์ของตนซึ่งจะได้รับการยอมรับ เข้าใจ และปลอดภัยมากกว่า เมื่อเทียบกับการออกสู่สังคมภายนอก

4) การจ้างงาน ในประเด็นเรื่องการจ้างงานนั้น ย่อมไม่อาจระบุได้ว่า โอกาสการจ้างงานสำหรับบุตรแรงงานต่างด้าวที่ผ่านออกไปจากระบบการศึกษาของรัฐไทยอยู่ในระดับที่สูงเพียงใด เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายและกรณีศึกษายังอยู่ในช่วงวัยเรียน แต่อาจกล่าวได้ว่า การได้เข้าสู่ระบบการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในระบบ นับเป็นการขยายโอกาสชีวิตในหลายด้านที่มองเห็นและสัมผัสได้ในปัจจุบัน

**หม่อมหลวงณพอร รพีพัฒน์ (2547)** ทำการศึกษาเรื่อง “เมื่อดอกไม้หายไป ในทะเลทუნ : การสร้างความเป็นอื่นและกระบวนการปรับตัวของเด็กต่างด้าวที่ถูกทำร้าย” โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาสามประการ คือ ประการแรก เพื่อทำความเข้าใจความเป็นอื่นที่เกิดขึ้นของเด็กต่างชาติที่ถูกทำร้าย ท่ามกลางการนิยามความแตกต่างที่นำไปสู่การปฏิบัติต่อเด็ก ประการที่สอง ศึกษาการสร้างกลไกในการต่อสู้เพียงลำพังของเด็กต่างชาติเพื่อให้รอดพ้นจากการถูกทำร้าย ประการสุดท้าย ศึกษากระบวนการปรับตัว พื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของเด็กต่างชาติหลังจากได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า

1) ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในแต่ละช่วงการดำเนินชีวิตของเด็กต่างชาติ สภาพครอบครัวและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจผลักดันให้เด็กต่างชาติต้องเดินทางมาทำงานยังประเทศไทย เมื่อเด็กอยู่ในประเทศไทยความเป็นอื่นของเด็กต่างชาติเหล่านี้ถูกกำหนดและสร้างขึ้นโดยกระบวนการสร้างความหมาย ความรู้ ความจริง ผ่านวาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายว่าเป็นผู้ร้าย เป็นตัวปัญหา สร้างความไม่มั่นคงให้กับประเทศได้ในระยะยาว วาทกรรมว่าด้วยความเป็นอื่นดังกล่าว นำไปสู่การปฏิบัติต่อเด็กต่างชาติในรูปแบบการเลือกปฏิบัติที่ตอกย้ำความไม่ใช่คนไทย ซึ่งส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิเด็ก ลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ในที่สุด

2) การสร้างกลไกในการต่อสู้ดิ้นรนของเด็กต่างชาติให้รอดพ้นจากการโดนทำร้าย อาศัยการหลบหนีออกจากสถานการณ์เพื่อให้ความหมายของความเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายถูกลบออก และหลุดพ้นจากความเจ็บปวด

3) การศึกษาในครั้งนี้ยังชี้ให้เห็นอีกว่าบริบทของชุมชนหรือสภาวะแวดล้อมที่ไม่มี การแยกขั้วจิตสังคมและทำให้เด็กต่างชาติไม่รู้สึกแปลกแยก จะทำให้กระบวนการปรับตัว พื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ พื้นฟูสภาพปกติได้รวดเร็วขึ้น

**นพรัตน์ ศุภระกาญจน์ (2546)** ทำการศึกษาเรื่อง “การจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย” โดยใช้กรอบแนวคิดในแง่ประวัติศาสตร์ และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทย รวมถึงแนวคิดที่ว่าด้วย “วาทกรรม” อันประกอบด้วย 1) วาทกรรมความมั่นคงแห่งชาติหรือชาตินิยม 2) วาทกรรมเสรีนิยม 3) วาทกรรมมนุษยนิยมหรือสิทธิมนุษยชน

ผลการศึกษารูปได้ว่า ถึงแม้การจัดการแรงงานต่างด้าวจะได้มีการแก้ไขปัญหามาอย่างยาวนาน แต่พัฒนาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ยังไม่มีแผนแม่บทระยะยาวในการจัดการปัญหานี้อย่างเป็นระบบ เป็นเพียงการผ่อนผันในระยะเวลาปีต่อกัน ถึงแม้ข้อเรียกร้องในการจัดตั้งองค์การอิสระระดับชาติเพื่อจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวจะเกิดขึ้น แต่องค์กรนี้ยังมีปัญหาในเรื่องบทบาทการมีส่วนร่วมที่ยังคงมีแต่ภาคราชการเข้าไปจัดการปัญหาภาคประชาสังคมต่างๆ ยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา แนวคิดของภาคราชการในการมองแรงงานต่างด้าว ยังคงมองคนเหล่านี้เป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งเป็นการมองในกรอบความมั่นคงอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้ การจัดการปัญหาของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นการปะทะกันระหว่างแนวคิดวาทกรรมหลักทั้ง 3 วาทกรรม คือ แนวคิดชาตินิยม แนวคิดทุนนิยม และแนวคิดคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแต่ละแนวคิดก็มีการมองปัญหาไปคนละมิติและยังเป็นการช่วงชิงความหมายในเชิงวาทกรรมมากกว่า จึงทำให้การจัดการปัญหาไม่ได้มองให้เป็นมิติเชิงซ้อนที่มองครบทุกมิติ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายโดยยึดหลักธรรมาภิบาลยังเกิดขึ้นได้ไม่เต็มที่

ตัวแรงงานเองก็ยังมีพื้นที่ในการแสดงอัตลักษณ์ของตัวเองออกมา ชุมชนท้องถิ่นเองไม่ว่าจะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัด ชุมชน ยังไม่มีมีส่วนร่วมมากนักในการร่วมจัดการกับปัญหา การแก้ปัญหาจึงจำเป็นต้องมองทะลุกรอบวาทกรรมของตนเองออกไป

**ภิญโญ วีระสุขสวัสดิ์ และสมพงษ์ สระแก้ว (2546)** ศึกษาเรื่อง “การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย กรณีศึกษา : แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร” โดยมุ่งศึกษาปัจจัยด้านนโยบายที่มีผลต่อการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหลักของการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของแรงงานต่างด้าว คือ สถานภาพของแรงงานซึ่งแรงงานที่มีการจดทะเบียน ได้รับใบอนุญาตถูกต้องจะมีปัญหาน้อย เพราะมีสถานภาพที่รัฐยอมรับว่ามีตัวตน สามารถแสดงตนและไปใช้สิทธิในบัตรสุขภาพที่ตนเองได้จ่ายเงินซื้อประกัน แต่ยังมีปัญหาด้านการให้บริการของโรงพยาบาลที่รับประกัน ยังไม่มีการทำงานในเชิงรุกที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา เช่น การสื่อสารภาษาเดียวกัน

โดยใช้ล่าม หรือผู้ให้บริการที่สามารถสื่อสารภาษาได้ ยังไม่มีการทำงานด้านการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ เพื่อลดอัตราการเจ็บป่วยลง ทำงานเพียงด้านการรักษาเป็นหลัก และจากผลการศึกษาด้านงบประมาณที่ได้จากการจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พบว่ารัฐได้งบประมาณเพิ่มขึ้นมากจนเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ รวมถึงปัญหาการประกันสุขภาพแรงงาน และหากรัฐให้ความสำคัญในการจัดทะเบียนมากขึ้นจะมีการควบคุมดูแล กำหนดเงื่อนไข และได้รับเงินค่าจัดทะเบียนเพิ่มอย่างมาก ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองอย่างยิ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานต่างชาติ: ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรสาคร” ผู้ศึกษาได้เลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมุ่งตีความ เพื่อทำความเข้าใจความหมายของพฤติกรรมหรืออธิบายปรากฏการณ์ ในทัศนะของผู้ถูกศึกษา โดยมีจุดยืนอยู่บนบริบทของปรากฏการณ์หรือของคนที่ถูกศึกษา เหล่านั้นเป็นหลัก แบ่งออกเป็นประเด็น ได้ดังนี้

#### รูปแบบการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งเป็นการวิจัยที่เริ่มต้นจากการเก็บข้อมูลในภาพรวมทั้งหมด (holistic) โดยเน้นข้อมูลเรื่องบริบทของสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร บริบทขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งการปรับตัวขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ประกอบด้วย

1) หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดส่วนภูมิภาค หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ

- การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร นายอำเภอ จัดหางานจังหวัด แรงงานจังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น

- การกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น



2) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คือ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร หรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง
- ผู้บริหารเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง
- ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

3) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสวัสดิการแก่แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Rights Promotion Network Foundation : LPN) เป็นต้น

4) แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีความยินดีจะให้ความร่วมมือในการเก็บข้อมูล

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลักจากที่มาสำคัญ 2 แหล่ง คือ ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) และข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ได้แก่

1.1 เอกสารทางด้านวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ

1.2 เอกสารประเภทรายงานการสัมมนา รายงานการประชุม รายงานการสำรวจที่เกี่ยวข้อง ที่องค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ได้มีจัดและรวบรวมไว้

1.3 ข่าวหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร และรวบรวมทั้งบทความที่สำคัญจากแหล่งสื่อสารมวลชนต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง

1.4 เอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 ข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ต

2) **ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data)** ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูล โดยใช้วิธีการดังต่อไปนี้

2.1 **สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)** เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถซักถามรายละเอียดของประเด็นปัญหาที่ต้องการศึกษาได้อย่างละเอียด โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบตัวต่อตัว มีการสื่อสารโต้ตอบกันทั้งสองฝ่าย (two-way communication) เพื่อให้การสัมภาษณ์มีความชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถสังเกตพฤติกรรมต่างๆ ที่ผู้ให้ข้อมูลแสดงออกมา ทั้งกิริยาท่าทาง น้ำเสียง และสีหน้าในระหว่างที่ทำการสัมภาษณ์อีกด้วย ซึ่งเทคนิคการวิจัยชนิดนี้ใช้สำหรับการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการระดับภูมิภาค บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างประชากรแรงงานข้ามชาติที่ยินดีให้ความร่วมมือในการเก็บข้อมูล

2.2 **การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation)** เป็นเทคนิคการเก็บข้อมูลภาคสนาม ที่ผู้วิจัยเข้าร่วมใช้ชีวิตในชุมชน มีโอกาสสังเกตสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในชุมชน สัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ และสัมภาษณ์เจาะลึก รวมทั้งบันทึกข้อมูลด้วยการจดและบันทึกเสียง

### **การวิเคราะห์ข้อมูล และการนำเสนอข้อมูล**

ผู้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลตามขั้นตอนดังนี้

1) **ศึกษาข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์** โดยนำข้อความประเด็นที่สำคัญ มาทำการจัดระบบหมวดหมู่ ทำการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามวัตถุประสงค์การศึกษาที่ต้องการทราบถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติ รวมถึงปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการดังกล่าว

2) **นำเสนอข้อมูลในลักษณะการเขียนอธิบายพรรณนา และการยกตัวอย่างคำพูด** ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบการนำเสนอ

## บทที่ 4

### ข้อค้นพบจาก “สมุทรสาคร” : พื้นที่แห่งการตอบสนองปัญหาความท้าทาย ต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

#### ส่วนที่หนึ่ง : ข้อมูลพื้นฐาน

#### ทำความเข้าใจ “เมืองประมง ดงโรงงาน ลานเกษตร เขตประวัติศาสตร์”<sup>4</sup>

“สมุทรสาคร” คำนี้มีความหมายถึงทะเลและแม่น้ำ (สมุทร หมายถึง ทะเล สาคร หมายถึง แม่น้ำ) ส่วนประวัติของคำนั้น หนังสือเรื่องตำนานเมืองของราชบัณฑิตยสถานมีว่า “จังหวัดสมุทรสาครเรียกกันเป็นสามัญว่า ท่าจีน เป็นเมืองเก่า เดิมชื่อสาครบุรี ตั้งขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ มาเปลี่ยนชื่อเป็นสมุทรสาครเมื่อในรัชการที่ 4.....”

สมุทรสาคร หรือที่ชาวบ้านเรียกขานกันว่า “มหาชัย” เป็นจังหวัดเล็กๆ ตั้งอยู่บนปากแม่น้ำท่าจีน ห่างจากทะเลเพียง 2 กิโลเมตร ภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมและการประมง เป็นจังหวัดที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัตว์น้ำทะเล จึงมีการประกอบอาชีพด้านการประมงอย่างกว้างขวาง มีเรือประมงที่ทันสมัยกว่า 1,000 ลำ ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ในแต่ละปีนับได้ว่าอยู่ในอันดับหนึ่งของประเทศ อีกทั้งยังเป็นจังหวัดที่มีนาเกลือมากที่สุดด้วย และในอดีตยังเป็นเมืองประวัติศาสตร์ที่มีการบันทึกไว้ในพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา เมื่อคราวพระเจ้าเสือเสด็จประพาสทางชลมารค<sup>5</sup>

จังหวัดสมุทรสาคร เดิมเรียกกันว่า “ท่าจีน” เพราะเป็นตำบลใหญ่ติดอ่าวไทย มีชาวต่างประเทศโดยเฉพาะชาวจีน นำสำเภาเข้ามาจอดเทียบท่าค้าขายกันมาก จึงเรียกติดปากว่า “ท่าจีน” จนกลายเป็นชื่อตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2091 ในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ โปรดให้

<sup>4</sup> คำขวัญประจำจังหวัดสมุทรสาคร

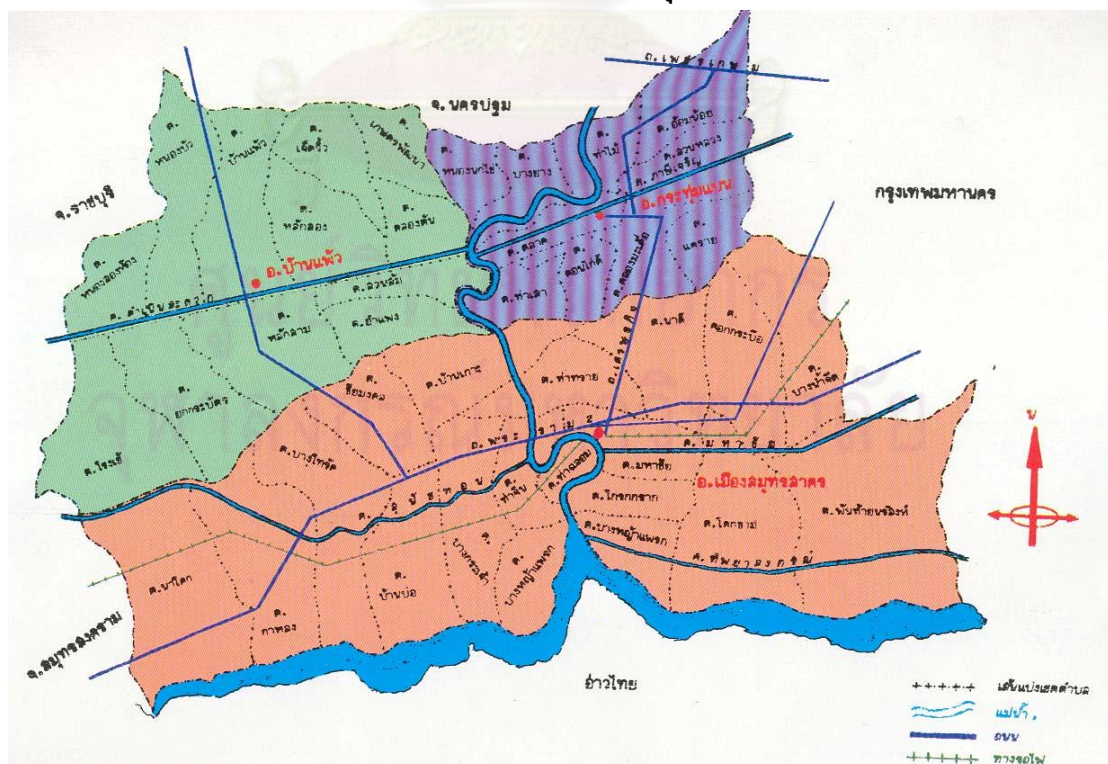
<sup>5</sup> เรื่องของ “พันท้ายนรสิงห์” นายท้ายเรือพระที่นั่งในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าเสือแห่งกรุงศรีอยุธยา เมื่อครั้งเสด็จประพาสเมือง “สาครบุรี” ในขณะที่ขบวนเรือพระที่นั่งเคลื่อนผ่านบริเวณคลองโคกขามที่มีความแคบและมีความคดเคี้ยวมาก เป็นเหตุให้หัวเรือชนกับกิ่งไม้ใหญ่จนหักและตกลงไปในน้ำ ซึ่งตามกฎหมายเทียบบาลมีว่า นายท้ายผู้ใดไม่สามารถรักษาหัวเรือพระที่นั่งไว้ได้ จะต้องโทษประหารชีวิต สมเด็จพระเจ้าเสือทรงเห็นว่าอุบัติเหตุดังกล่าวเป็นการเหลือวิสัยที่จะยับยั้งได้ จึงพระราชทานอภัยโทษแก่พันท้ายนรสิงห์ แต่พันท้ายนรสิงห์กลับยืนยันขอโทษให้ประหารชีวิตตนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเทียบบาล เรื่องดังกล่าวจึงกลายเป็นที่เล่าขานสืบต่อกันมา ถึงความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ของพันท้ายนรสิงห์ จนยอมสละได้แม้ชีวิตของตน

สร้างเมืองใหม่ขึ้นอีกหลายเมือง ด้วยมีพระราชประสงค์จะให้เป็นทีระดมพลสำหรับสู้รบกับพม่า บ้านท่าจีนจึงยกฐานะเป็นเมือง “**สาครบุรี**” ตั้งแต่นั้นมา จนถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดเปลี่ยนชื่อเมืองสาครบุรีเป็น “**เมืองสมุทรสาคร**”

ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการปกครอง มีการจัดระบบราชการส่วนภูมิภาคเป็นมณฑลเทศาภิบาล และมีการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกของประเทศไทยขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม ทั้งยังได้เสด็จพระราชดำเนินมายังตำบลท่าฉลอมถึงสองครั้ง

ต่อมาใน พ.ศ. 2456 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการให้ทางราชการเปลี่ยนคำว่า “**เมือง**” เป็น “**จังหวัด**” ทั่วทุกแห่ง เมืองสมุทรสาครจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น “**จังหวัดสมุทรสาคร**” มาจนทุกวันนี้ ส่วนคำว่า “**มหาชัย**” ที่คนมักเรียกกันนั้น เป็นชื่อของคลองที่ขุดขึ้นเพื่อตัดความคดเคี้ยวของคลองโคกขามเดิม มาทะลุออกตัวเมืองท่าจีน จังหวัดสมุทรสาครมีเนื้อที่ 851 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอกระทุ่มแบน และอำเภอบ้านแพ้ว (อนุพันธ์ นิตินัย, 2551)

ภาพที่ 1 แผนที่จังหวัดสมุทรสาคร



(แหล่งที่มา : ที่การปกครองจังหวัดสมุทรสาคร)



จังหวัดสมุทรสาคร ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำท่าจีนในเขตพื้นที่ภาคกลางตอนล่างของประเทศไทย ประมาณเส้นรุ้งที่ 130 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 100 องศาตะวันออก เป็นจังหวัดบริเวณทล ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 30 กิโลเมตร มีพื้นที่ 872,347 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 545,216 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดนครปฐม
ทิศใต้	ติดทะเลอ่าวไทย
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดราชบุรี

ภูมิประเทศของจังหวัดสมุทรสาคร มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มชายฝั่งทะเล สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1.00 - 2.00 เมตร มีแม่น้ำท่าจีน ไหลผ่านตอนกลางจังหวัดไหลคดเคี้ยวตามแนวเหนือใต้ลงสู่อ่าวไทยที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร ระยะทางยาวประมาณ 70 กิโลเมตร พื้นที่ตอนบนในเขตอำเภอบ้านแพ้วและอำเภอกะทู้มแบนมีความอุดมสมบูรณ์ของดินและมีโครงข่ายแม่น้ำลำคลองเชื่อมโยงถึงกันกระจายอยู่ทั่วพื้นที่กว่า 170 สาย จึงเหมาะที่จะทำการเพาะปลูกพืชนานาชนิด และบางส่วนเป็นย่านธุรกิจอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย พื้นที่ตอนล่างของจังหวัดในเขตอำเภอเมืองสมุทรสาคร อยู่ติดชายฝั่งทะเล ยาว 41.8 กิโลเมตร จึงเหมาะแก่การประกอบอาชีพประมงทะเล เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งและทำนาเกลือ

จากคำขวัญที่ว่า “เมืองประมง ดงโรงงาน ลานเกษตร เขตประวัติศาสตร์” สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า จังหวัดสมุทรสาครเป็นเมืองแห่งเศรษฐกิจที่มีศักยภาพทั้งทางด้านการประมง การอุตสาหกรรม จากข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่าเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาครมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องเป็นจังหวัด 1 ใน 10 ของประเทศที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมสูงตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา โดยในปี 2551 จังหวัดสมุทรสาครมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) เท่ากับ 340,816 ล้านบาท เป็นอันดับ 6 ของประเทศ และประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี (GPP Per Capital) เท่ากับ 602,374 บาท เป็นอันดับ 2 ของประเทศ รองจากจังหวัดระยอง (เอกสารประชาสัมพันธ์จังหวัดสมุทรสาคร, 2553)

จังหวัดสมุทรสาคร มีชายฝั่งทะเลยาว 41.8 กิโลเมตร จึงมีการประกอบอาชีพทำการประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นอาชีพหลัก ผลผลิตจากการประมงทะเลส่วนใหญ่ได้รับจากแหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ บริเวณอ่าวไทย ทะเลอันดามัน และมหาสมุทรอินเดีย รวมทั้งทะเล



ด้านประเทศเวียดนาม ชาวประมงสมุทรสาครมีความกระตือรือร้นในการพัฒนาอาชีพ แสวงหาเทคนิคใหม่ๆ อยู่เสมอ ทำให้สมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพทางการประมงสูงมาก

นอกจากนี้ ชาวประมงจังหวัดสมุทรสาคร ยังได้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย โดยมีเรือประมงทะเล ที่เป็นเรือบรรทุกห้องเย็นขนถ่ายสินค้าสัตว์น้ำ ที่ไปร่วมทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ เช่น พม่า อินโดนีเซีย เวียดนาม ไปจนถึงประเทศในทวีปแอฟริกา เช่น โซมาเลีย เยเมน ซึ่งวัตถุดิบที่จับได้จะเป็นปลาชนิดต่างๆ เช่น ปลาเก๋า ปลากะพง ปลาหมึก โดยเรือบรรทุกขนถ่ายสินค้าสัตว์น้ำ (เรือแม่) จะนำสินค้าสัตว์น้ำกลับขึ้นฝั่ง โดยมีท่าเทียบเรือและตู้คอนเทนเนอร์ ตลอดจนแปปลาจำนวนมากรองรับ

ด้วยศักยภาพในการทำการประมงของชาวประมงสมุทรสาครดังกล่าว ส่งผลให้จังหวัดสมุทรสาครเป็นแหล่งธุรกิจการประมงขนาดใหญ่ครบวงจร ซึ่งมีทั้งการทำประมงทะเล การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมห้องเย็น อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำกระป๋อง อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำพื้นเมือง โรงงานน้ำแข็ง อุตสาหกรรมผลิตกระป๋อง กุ้ง กระจก พลาสติก รวมทั้งยังเป็นศูนย์กลางในการจำหน่ายสินค้าสัตว์น้ำ สินค้าประมงทะเลที่สำคัญของประเทศ โดยมีสะพานปลา 3 แห่ง (สะพานปลาเทศบาล, สะพานปลาสมุทรสาคร, ตลาดทะเลไทย) เป็นตลาดกลางในการซื้อขายสินค้าสัตว์น้ำของผู้ทำการประมงและผู้ค้าสัตว์น้ำ ซึ่งในแต่ละวันจะมีเรือประมงทั้งในและนอกเขตจังหวัด รวมทั้งรถบรรทุกห้องเย็นขนาดใหญ่ มาจำหน่ายสินค้าสัตว์น้ำเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีตลาดกลางค้ากุ้งขนาดใหญ่อีก 1 แห่ง ที่มีการนำกุ้งชนิดต่างๆ มาจำหน่ายในลักษณะประมูลในแต่ละวันเป็นจำนวนมากเช่นกัน (เอกสารประชาสัมพันธ์จังหวัดสมุทรสาคร, 2553)

จากข้อมูลพื้นฐานข้างต้น แสดงให้เห็นถึงศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาคร ที่อยู่ในระดับ “แถวหน้า” ของประเทศ รายได้จากการประกอบธุรกิจของจังหวัดนี้ได้สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและนำผลกำไรมาสู่ประเทศปีละมหาศาล แต่จะมีผู้ทราบบ้างหรือไม่ว่า เบื้องหลังความ “สวยสดงดงาม” เหล่านี้ เป็นผลิตผลอันเกิดจาก “น้ำพักน้ำแรง” ของคนกลุ่มหนึ่งที่มีได้ถือสัญชาติไทยอันเป็น “เครื่องหมาย” ของความเป็น “พลเมือง” ของรัฐไทย แต่เขาเหล่านี้กลับมีคุณูปการต่อประเทศไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า “พลเมืองของรัฐ” ซึ่ง ณ ปัจจุบันนี้ เราจำต้องตระหนักว่าระบบเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาครและของประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ หรือที่คนไทยนิยมเรียกขานกันโดยทั่วไปว่า “แรงงานต่างด้าว” อย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะได้นำเสนอถึงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวในลำดับต่อไป

## ส่วนที่สอง : บริบทสถานการณ์แรงงานข้ามชาติจังหวัดสมุทรสาคร

### ทำไม “สมุทรสาคร” ต้องมี “แรงงานต่างด้าว” ?

จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดหนึ่งที่ต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานคนไทย โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่าง ในกิจการที่ถือเป็น “หัวใจ” ของระบบเศรษฐกิจจังหวัด ได้แก่ งานในกิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล เป็นต้น เนื่องจากเป็นงานที่ต้องลำบากตรากตรำ ในสภาพที่สกปรก ชื้นแฉะ และมีกลิ่นเหม็นคาว ระยะเวลาการทำงานไม่แน่นอน ขาดความมั่นคง เป็นงานที่ต้องออกทะเลเป็นระยะเวลานานทำให้ไม่มีโอกาสพบปะกับครอบครัว ฯลฯ โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า เป็นงานในลักษณะที่เรียกกันว่า “3 ส” คือ “เสียง สกปรก และแสนลำบาก” ซึ่งงานเหล่านี้คนไทยหลีกเลี่ยงที่จะทำ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นผลให้นายจ้างและสถานประกอบการต่างๆ ที่ขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องแสวงหาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาทดแทน

“ความเป็นมาของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร อย่างที่ทราบกันอยู่แล้วว่า จังหวัดเราเป็นจังหวัดชายทะเล เป็นเมืองประมง รายได้หลักก็มาจากการประมง และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมง เช่น การแปรรูปอาหารทะเลต่างๆ ของเราส่งออกเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ เมื่อภาคธุรกิจมีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องเราก็มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานเพื่อมารองรับงานเหล่านี้ แต่ปัญหาก็คืองานพวกนี้เป็นงานที่ต้องอยู่กับสภาพชื้นแฉะ เป็นงานที่ต้องเลอะเทอะ มีกลิ่นคาวอะไรต่างๆ แล้วงานพวกนี้ส่วนใหญ่ คนไทยปฏิเสธไม่อยากจะทำ เพราะดูสกปรกเลอะเทอะ เป็นงานหนักต้องนั่งอยู่กับที่เป็นเวลานานๆ เช่น นั่งแกะกุ้งอะไรพวกนี้ คือคนไทยเห็นว่าเป็นงานค่อนข้างหนักและสกปรก จึงไม่มีใครทำ ที่นี้ภาคธุรกิจก็มีความจำเป็นต้องส่งออก เช่น มี order จากต่างประเทศเข้ามา แล้วเราจะหาคนจากที่ไหน ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงมีความจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานจากต่างชาติมาทดแทน ซึ่งก็มีทั้งที่ถูกกฎหมายและลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีครั้งหลังสุดในปี 52 ที่ผ่านมามีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว สามสัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายให้มาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ที่เรียกว่า “จากใต้ดินขึ้นบนดิน” ซึ่งยอดรวมของแรงงานที่มาขอจดทะเบียนก็ราวๆ 159,000 คน หรืออาจจะถึงสองแสนคนประมาณนั้น คือคนพวกนี้จะได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศเป็นการชั่วคราว”

(นายวัลลภ พริ้งพงษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 21 มกราคม 2553)

“ในจังหวัดเราเนี่ย เราเคยประกาศรับสมัครคนทำงาน คนไทยนะ คงมีคนถามว่า ทำไมถึงไม่จ้างคนไทยมาทำงาน เราจะจ้างแต่แรงงานต่างด้าวอย่างเดียวหรือ? คงมีคนถาม เราก็ประกาศไปเมื่อต้นปี 51 ประกาศรับสมัครคนไทย พวกที่ให้มาทำงานกิจการต่างๆ กิจการประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และโรงงาน ประกาศไปประมาณ 150,000 อัตรา ปรากฏว่ามาสมัคร 120 คน แสดงให้เห็นชัดว่าจังหวัดนี้คนไทยไม่ทำ

อันที่สอง เมื่อต้นปีที่ผ่านมา (2552) ขณะที่มีการตักงานเยอะๆ มีการลดเลิกจ้างต่างๆ ปรากฏว่าท่านรัฐมนตรี (กระทรวงแรงงาน) มาที่จังหวัดเรา แล้วถามว่าจ้างแรงงานต่างด้าวทำไม? คนตักงานเยอะแอะไปหมด ทำไมไม่จ้างคนไทย เราก็ประกาศรับสมัครเมื่อเดือนมิถุนายน 120,000 อัตรา ปรากฏว่ามาสมัครทั่วประเทศเหมือนกันนะ 346 คน ซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่าคนไทยไม่ทำ ข้อมูลนี้ก็เสนอให้ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน คือ ท่านไพฑูรย์ แก้วทอง เลยเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่

เหตุผลสำคัญที่จังหวัดนี้คนไทยไม่ทำงาน เนื่องจากเป็นงานสกปรก เป็นงานที่ต้องตากแดด งานที่มีกลิ่นเหม็น ต้องขึ้นแฉะ ซึ่งคนไทยไม่ทำจริงๆ ไม่รู้จะทำยังไง ก็เลยต้องจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งนโยบายของท่านผู้ว่าฯ วีรยุทธ เอี่ยมอำภา ท่านต้องการให้โรงงานทุกโรงงานมีคล้ายๆ “น้ำเต็มแก้ว” คือ จ้างโรงงาน ก. 100 คน จ้างโรงงาน ข. 1,000 คน โรงงาน ค. 1,000 คน คือให้เต็มแก้วให้หมด แล้วก็จะได้ตรวจจับให้ชัดเจน มาตรการความมั่นคง ก็เลยมีการขึ้นทะเบียน ซึ่งขณะนี้เต็มแก้วทุกโรงงานแล้ว”

(แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2552)

“ข้อเท็จจริงก็คือว่า สมุทรสาครเราจะมีต่างด้าวเยอะ เข้ามาเรียกว่าหนาแน่นมาก เพราะเป็นเมืองที่ต้องใช้แรงงานเยอะ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการประมงทะเล ก็คือพวกการแปรรูป ชำแหละปลา คั่วกัได้อะไรพวกนี้ หรือว่าแกะกุ้ง งานพวกนี้มันยังใช้เครื่องจักรไม่ได้ ก็มีการลักลอบกัน ตอนหลังก็มีการจดทะเบียนอนุญาตถูกต้อง ต่อมามันขาดแคลนอีก ก็ลักลอบเข้ามาอีก ก็มีเถื่อนเยอะ ก็เปิดรับจดทะเบียนใหม่อีก ครั้งล่าสุดที่เค้าเปิดรับจดทะเบียนก็เมื่อเดือนกรกฎาคม 52 ที่ผ่านมา ทราบจากทางจัดงานจังหวัด กับทางมหาดไทยว่ามีคนมารายงานตัวเข้าสู่ระบบตรงนี้ประมาณหนึ่งแสนคนราวๆ นั้น แล้วก็ไหลมาถึงขั้นขออนุญาตทำงานที่จัดหางานประมาณ 7 หมื่นหรือ 9 หมื่นราวๆ นี้ นี่คือรอบหลังสุดรวมกับของเก่าที่มีอยู่ มันก็จะมีการผ่อนผันให้ทำงานในสมุทรสาครนี้ประมาณแสนกว่าคน ท่านผู้ว่าฯ คนก่อน (นายวีรยุทธ เอี่ยมอำภา) เคยประกาศให้เห็นเลย ลงหนังสือพิมพ์ทั่วประเทศรับสมัครคนไทย ปีแรกเดือนมกราคม ท่าน

ประกาศรับ 2 แสนคนให้มาทำงานที่จังหวัดสมุทรสาคร สมัครได้ที่จัดหางานจังหวัดแต่ละจังหวัด ไม่ต้องเดินทางมา แต่ละจัดหางานจะดำเนินการส่งข้อมูลมา บอกว่าต้องการ 2 แสน ปรากฏว่ามีคนมาสมัครแคร์น้อยกว่าคน ก็คืองานอันนี้คนไทยไม่นิยมทำ ครั้งที่ 2 เดือนมกราคม ปี 52 ที่ผ่านมาก็อีกแหละ! เอาสักแสนห้าก็พอ ก็มาสมัครอีกแค่ 200 กว่าเสร็จแล้ว คนที่มาสมัคร พอรู้ว่าต้องมาทำงานตรงนี้ ก็ไม่เอา ก็คือได้พิสูจน์ให้เห็นชัดว่างานประเภทนี้คนไทยเราไม่ทำแล้ว”

(สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2553)

“ถ้าถามว่า ณ วันนี้ จำนวนแรงงานต่างด้าวมากเกินไปจนความจำเป็นมั้ย? ไม่มาก จำนวนที่ถูกกฎหมายจริงๆ มันมีแค่ 6 หมื่นกว่าคนเท่านั้นเอง แต่จริงๆ แล้ว โรงงานในพื้นที่อำเภอเมืองฯ เป็นแสน อาจจะเหยียบสองแสน ข้อเท็จจริงถามว่ามากเกินไปจนความจำเป็นมั้ย? ต้องเข้าใจนิดนึงว่า แรงงานพวกนี้มาทำงานที่คนไทยไม่ทำ เช่น แกะกุ้ง แกะปลาหมึก เข้าอยู่ในห้องเย็น ทำประมง ลากอวนหาปลา ออกทะเลไปที่ เดือนสองเดือนกลับ อะไรอย่างนี้ ซึ่งคนไทยไม่เอาแล้ว พวกนี้ไม่เอาเลย เหม็น หนาว เหนื่อย ไม่เอาเลย พม่าไม่เลือก ขอให้ได้เงินอย่างเดียว แรงงานไม่มีฝีมือซึ่งคนไทยไม่ค่อยทำ 1) ค่าจ้างแรงงานถูก 2) ต้องไปทนทรมาณอยู่กับกลิ่นอยู่กับอะไรต่างๆ เพราะฉะนั้นถามว่าพอมั้ย? มันจะเป็นไปตามหลัก demand/supply ของมันเอง ณ เวลานี้ถามว่าแรงงานต่างด้าวล้นมั้ย? ล้นมันก็อยู่ไม่ได้ ล้นมันก็ต้องกลับ เพราะฉะนั้นมันไม่ล้นหรอก มันยังเป็นที่ต้องการอยู่ เราต้องให้น้ำหนักกับเรื่องเศรษฐกิจไว้ก่อน อย่างลืมนะว่า สมุทรสาครนี้มีปริมาณความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอันดับที่ 3 ที่ 4 ของประเทศ ถ้าเราไปเน้นเรื่องความมั่นคงมากเกินไป ถ้าแรงงานพวกนี้เค้ามีปัญหาตุ่ม! ผู้ประกอบการเดือดร้อนมาก ผู้ประกอบการเรียกว่า ‘น้อค’ เลย ถึงน้อค! ประกาศตำแหน่งว่างงานแสนคน มีคนไทยมาสมัครน้อยกว่าคน เมื่อปลายปีที่แล้ว (2552) ก็ต้องดูตรงนี้ด้วย คนไทยก็ไม่สามารถมาทำตรงนี้ได้ แสนกว่าตำแหน่งนี้ มีคนไทยมาสมัครน้อยกว่าตำแหน่งเอง

‘น้อค’ นะ ‘น้อคแต่ไม่เอา’ ไม่ใช่ว่ารวยแล้วนะ (คนไทย) แต่ไม่เอา นี่คือข้อจำกัดอันใหญ่หลวง เป็นความจำเป็นที่ยังไงเราก็ต้องพึ่งแรงงานต่างด้าว เพราะฉะนั้น เหมือนอย่างที่คุณบอก ฟุดง่าย ๆ ถึงเราจะไม่พอใจ ไม่ชอบ กลัวเค้ามาแย่งเรากิน กลัวเค้ามาสร้างปัญหาให้เรา แต่เมื่อชั่งน้ำหนักแล้ว ยังไงเราก็ยังต้องเอาแรงงานต่างด้าวไว้ก่อน”

(นายอำเภอเมืองสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2553)



“เสียงสะท้อน” จากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในจังหวัดสมุทรสาครข้างต้นนับเป็นคำตอบที่ค่อนข้างชัดเจนต่อคำถามที่ว่า “ทำไมต้องจ้างแรงงานต่างด้าว?” หรือ “ทำไมต้องปล่อยให้พม่าเดินกันเกลื่อนถนน?” หรือคำพูดเชิงเสียดสีที่ว่า “อีกหน่อยพม่าจะครองเมือง คนไทยจะไม่มีที่อยู่” หรือ คำพูดติดตลกของข้าราชการส่วนตำบลท่านหนึ่งในตำบลท่าทราย อำเภอเมืองสมุทรสาคร อันเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่หนาแน่นที่สุดแห่งหนึ่งของจังหวัด ซึ่งมีความเข้าใจถึงความจำเป็นที่ต้องมีแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ของตนว่า

“ในตำบลท่าทรายนี่นะ ค่อนข้างจะมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก แต่บอกไม่ได้ว่าเท่าไรหรื แต่น่าจะอาศัยอยู่หลายหมื่น จะบอกว่าเป็นแสนเดียวจะหาว่า ‘เวอร์’ แต่ถ้าตกเย็นคุณลองเดินไปในพื้นที่ที่เราจะเรียกว่า ‘หงสาวดี’ ทุ่งไร่ ทุ่งนา ปะแบ่งเต็มไปหมด เพราะว่าโรงงานที่นั่นมันเยอะ เค้าต้องใช้แรงงานต่างด้าว แรงงานที่นี่ก็มีทั้งลงทะเบียน โดยถูกกฎหมายกับแรงงานเถื่อน”

(ปลัด อบต. ท่าทราย, สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

แม้ประชาชนในสมุทรสาครส่วนหนึ่ง จะยังมีทัศนคติในเชิงลบต่อแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติที่ไม่ดีต่อชาวพม่า แต่อย่างไรก็ตาม คนในพื้นที่ส่วนใหญ่ต่างก็รับรู้ถึงจังหวัดสมุทรสาคร มีความจำเป็นต้องพึ่งพาคนต่างด้าว ถึงขั้นที่เรียกว่า “ขาดไม่ได้” ดังที่ผู้นำท้องถิ่นในตำบลบางหญ้าแพรก อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งเป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่คนไทยและแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างผสมกลมกลืน จนแทบจะ “แยกไม่ออก”

“ตอนนี้ เราพูดจริงๆ อย่างงานวัดนี่นะ ถ้าวัดไหนไม่มีมอญพม่าเข้านี่เจ๊งเลย ไปไม่รอด เดือดร้อนแน่นอน มันทำบุญกันจริงๆ ทำกันหลายรอบ.....ขนาดเรียกว่างานวัดนี่คืนแรกคนตรึมเลย คืนที่สองคนเต็ม คืนที่สามหายเกลี้ยง แค่อำรวจไปจับมัน สองสามคนเท่านั้นหายหมดเลย เจ้าของงานทนไม่ไหวต้องไปขอร้องตำรวจ ว่าอย่าเพิ่งจับเลย...ไปจับมันสองสามคนเท่านั้น วัดเป็นอัมพาทเลย (หัวเราะ)”

(นายกเทศมนตรีตำบลบางหญ้าแพรก, สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2553)

จากตัวอย่างข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า แม้คนไทยส่วนหนึ่งจะมองแรงงานต่างด้าวเป็น “คนอื่น” แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับมิได้รู้สึกว่าเขาเป็น “คนแปลกหน้า” แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่เป็นผู้ที่ตนคุ้นเคยและต้องมีปฏิสัมพันธ์อยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน แม้จะนิยมชมชอบในตัวผู้นั้นหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เมื่อทั้งภาครัฐและประชาชนในพื้นที่รับรู้ “การมีตัวตน” ของคนกลุ่มนี้ คำถามต่อไปจึงมีว่า รัฐและประชาชนไทยปฏิบัติต่อพวกเขาอย่างไร



## จังหวัดสมุทรสาคร กับ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

จากข้อมูลสรุปสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของสำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร ณ เดือนมีนาคม 2553 จังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในพื้นที่อยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย และหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 134,568 คน ดังนี้

### ประเภทที่ 1 คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้อง- จำนวน 4,102 คน ตามกฎหมาย

- 1) ประเภทส่งเสริมการลงทุน จำนวน 95 คน  
(ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน)
- 2) ประเภทวีซ่าชั่วคราว จำนวน 1,056 คน
- 3) ประเภทมาตรา 13 ยกเว้นตามมติ- จำนวน 1,174 คน  
คณะรัฐมนตรี
- 4) ประเภทตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความ ร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) จำนวน 1,777 คน

**ประเภทที่ 2 คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานโดยผิดกฎหมาย** ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550, วันที่ 26 พฤษภาคม 2552, วันที่ 28 สิงหาคม 2552, และวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เห็นชอบให้จัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และเพื่อให้สามารถทำงานได้ในระหว่างนี้ โดยระยะเวลาการผ่อนผันดังกล่าวสิ้นสุดไม่เกินวันที่ 20 มกราคม 2553 และวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

หากพิจารณาจากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า จังหวัดสมุทรสาคร มีแรงงานนอกระบบหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “แรงงานเถื่อน” มากกว่าแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนเกินกว่า “สิบเท่าตัว” หลักฐานดังกล่าวย่อมทำให้เราอนุมานได้ว่า สถานประกอบการเกือบทุกแห่งในจังหวัดสมุทรสาครที่จ้างแรงงานต่างด้าวล้วนมี “แรงงานเถื่อน” แฝงอยู่ทั้งสิ้น ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ เมื่อทุกฝ่ายต่างก็ทราบดีว่า มีแรงงานผิดกฎหมายอาศัยอยู่ในจังหวัดเป็นจำนวนมหาศาล แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถจับไล่ไล่ส่ง “คนเถื่อน” เหล่านี้ออกไปได้ ดังนั้น คำถามต่อไปจึงมีว่า ภาครัฐมีวิธีการจัดการกับเรื่องดังกล่าวอย่างไร

แนวทางหนึ่งที่ทางจังหวัดสมุทรสาครใช้ในการแก้ปัญหาสถานภาพของแรงงานนอกระบบที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ให้กลายเป็นแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันและสามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราว เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบการ และเพื่อเป็นการจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร เรียกว่า มาตรการ **“จากใต้ดินขึ้นบนดิน”**

“นโยบายของท่านผู้ว่าฯ จังหวัดนี้ก็คือนโยบายของท่านวีรยุทธ เอี่ยมอำภา ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร (ปี 2552) ท่านต้องการให้โรงงานทุกโรงงานมี **‘น้ำเต็มแก้ว’** คือสมมติว่า โรงงาน ก. ต้องการ 100 คน โรงงาน ข. 1,000 คน โรงงาน ค. 1,000 คน ต้องทำให้น้ำเต็มแก้วให้หมด แล้วก็จะได้ตรวจจับให้ชัดเจน ก็เลยขึ้นทะเบียน ซึ่งขณะนี้เต็มแก้วทุกโรงงานแล้ว นอกจากนี้ท่านก็ตั้ง **‘ชุดเฉพาะกิจ’** คือชุดที่ออกไปตรวจเยี่ยมโรงงานต่างๆ ที่จ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อดูว่าคุณจ้างเถื่อนหรือเปล่า ถ้าจ้างเถื่อนก็จะจับปรับ ผลักดันออกไป แนวทางแก้ปัญหาจังหวัดก็คือ จังหวัดจะใช้ **‘หลักการพึ่งพาอาศัยกัน เศรษฐกิจจังหวัดพัฒนา ควบคุมแรงงานต่างด้าวได้’** คือ 1) กำหนด zoning ให้ค้าอยู่อาศัยบริเวณใกล้โรงงานหรือใกล้เขตที่เราควบคุมได้สะดวก 2) ภาคเอกชนโดยผู้ประกอบการต้องให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง **‘ไม่ควรหลีกเลี่ยงกฎหมายต้องแจ้งให้หมด และ 3) หน่วยงานภาครัฐต้องบูรณาการการป้องกันการตรวจจับอย่างเข้มข้น และ 4) หน่วยงานภาคเอกชนและ NGOs ต้องช่วยสอดส่องดูแลและคำนึงผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก ด้านอื่นๆ ก็คล้ายๆ กัน** แล้วยื่นข้อเสนอรัฐบาล ที่ผมเล่าให้ฟังแล้ว **‘นำน้ำใต้ดินขึ้นบนดิน’** เพราะมันไม่เปิด (จุดทะเบียน) มานานตั้งแต่ปี 47 ไม่เปิดเลย เพิ่งมาเปิดปี 52 ก็เปิดจุดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามความต้องการของผู้ประกอบการ ควบคุมอย่างเป็นระบบ และแรงงานส่วนเกินที่อยู่ในจังหวัดก็ผลักดันให้กลับไปยังประเทศต้นทาง อันนี้เป็นข้อเสนอที่เราเสนอต่อทางรัฐบาล”

(แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2552)

จากสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานในจังหวัดสมุทรสาครรวมทั้งจังหวัดอื่นๆ ที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องออกมาตรการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และอนุญาตให้ทำงานได้ในระหว่างนี้ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติ การตรวจสุขภาพ และการออกใบอนุญาตทำงาน สำหรับงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำได้มีเพียง 2 งาน คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน ส่วนงานอื่นๆ

ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวระดับจังหวัดพิจารณาอนุญาต ได้แก่ กิจการประมงทะเล, กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล, กิจการเกษตรและปศุสัตว์, กิจการโรงอิฐ, กิจการโรงน้ำแข็ง, กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ, กิจการก่อสร้าง, กิจการเหมืองแร่/เหมืองหิน, ลูกจ้างครัวเรือนส่วนบุคคล (ผู้รับใช้ในบ้าน) และกิจการอื่นๆ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 เห็นชอบให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ประสงค์พิสูจน์สัญชาติอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555

### **“การพิสูจน์สัญชาติ”**

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2550, วันที่ 9 ธันวาคม 2551 และวันที่ 19 มกราคม 2553 เห็นชอบให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงาน เพื่อให้การใช้แรงงานต่างด้าวเป็นไปตามกฎหมาย ตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ

**ระยะที่หนึ่ง** ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อการส่งกลับ โดยให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวและมีการจดทะเบียนนายจ้างขออนุญาตทำงานกับนายจ้างที่แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมีกำหนดระยะเวลาทำงาน 1 ปี

**ระยะที่สอง** การปรับเปลี่ยนสถานะให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนในระยะที่ 1 ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยรัฐบาลไทยได้เจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) และได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ขณะนี้อยู่ในช่วงเวลาที่รัฐบาลกำหนดให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานสามสัญชาติดังกล่าว ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 (สำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร, มีนาคม 2553)

**“การพิสูจน์สัญชาติ”** เป็นกระบวนการหนึ่งในยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระบบในระยะที่ 2 คือ การปรับเปลี่ยนสถานะจาก **“แรงงานเถื่อน”** ให้เป็นผู้เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในบรรดาแรงงาน 3 สัญชาติข้างต้น การพิสูจน์สัญชาติแรงงานจากประเทศพม่า จะประสบกับความยากลำบากมากที่สุด เนื่องจากเป็นประเทศที่

ประกอบไปด้วยประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ อีกทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศระหว่างรัฐบาลทหารพม่า และชนกลุ่มน้อยต่างๆ จึงทำให้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ยากที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาได้

“การพิสูจน์สัญชาติ แรงงานสัญชาติพม่า จะมีกระบวนการและขั้นตอนคือ แรงงานต่างด้าวจะต้องกรอกแบบคำขอพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งเป็นภาษาพม่า ส่งมาให้ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานเขตพื้นที่แล้วแต่ว่าจะอยู่ในเขตพื้นที่ไหน แล้วสำนักงานจัดหางานจังหวัด จะรวบรวมแบบคำขอส่งไปที่สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เพื่อรวบรวมส่งให้สถานทูตพม่าที่อยู่ในประเทศไทย ทางสถานทูตพม่า ก็จะส่งรายชื่อ ส่งรายละเอียดข้อมูลเบื้องต้นกลับไปยังพม่าเพื่อตรวจสอบเบื้องต้น ให้ทางรัฐบาลพม่ารับรองในเบื้องต้นว่า น่าจะเชื่อได้ว่าเป็นคนสัญชาติพม่าจริง ทางการพม่าก็จะตรวจสอบเบื้องต้น แล้วก็ส่งรายชื่อผู้ผ่านการตรวจสอบมายังสถานทูตพม่าในประเทศไทย สถานทูตพม่าก็จะส่งข้อมูลตรงนี้มาที่กรมการจัดหางาน เพื่อแสดงว่าบุคคลนั้นได้รับการอนุญาตจากทางการพม่าแล้วให้นำไปพิสูจน์สัญชาติได้

หลังจากนั้นกรมการจัดหางานก็จะดำเนินการขออนุญาตกระทรวงมหาดไทย เพราะว่าเงื่อนไขของการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร จะต้องให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศในการยกเว้นไม่บังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันอยู่ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น จะออกนอกเขตพื้นที่ไม่ได้ ดังนั้น การจะออกจากพื้นที่ที่กำหนด จะต้องได้รับการอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย เพราะฉะนั้น กลุ่มคนที่ผ่านการคัดกรองได้รายชื่อที่จะให้ไปพิสูจน์สัญชาติดังกล่าว กรมการจัดหางานก็จะขออนุญาตกระทรวงมหาดไทยให้ เพื่อให้มีคนออกนอกเขตพื้นที่ที่อยู่ ณ ขณะนี้ ไปยังศูนย์พิสูจน์สัญชาติที่เขาประสงค์จะขอรับการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งสามารถเลือกได้ว่าจะไปพิสูจน์ที่ไหน แล้วแต่ความสะดวก ไม่ว่าจะเป็นที่ **ท่าชีเหล็ก เมียวดี หรือเกาะสอง** ก็ได้

เมื่อกระทรวงมหาดไทยแจ้งกลับมาที่กรมการจัดหางานทราบ กรมการจัดหางานก็จะแจ้งมาที่จังหวัด จังหวัดก็จะแจ้งสถานประกอบการให้พาแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติ นี่คือขั้นตอนของการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งก็ต้องใช้เวลา ซึ่งต้องทำให้เสร็จสิ้นภายในปี 55 แต่ว่าแบบฟอร์มของการพิสูจน์สัญชาติ บางคนยังกรอกไม่ได้เลย แล้วนับประสาอะไรจะไปดำเนินการกับกระบวนการตรงนี้ ซึ่งกรมการจัดหางานบอกแล้ว ถ้านายจ้างจะพาไปเองก็ได้ ไม่ว่ากัน แต่ส่วนใหญ่ นายจ้างไม่ชอบที่จะรับภาระก็เลยเกิดมี



กระบวนการนายหน้าขึ้นมา เข้ามารับภาระแทน ค่าใช้จ่ายมันก็เลยสูงขึ้น ที่สูงขึ้นคืออะไร อย่างเช่นค่ารถ ยกตัวอย่างค่ารถจากสมุทรสาครไปเกาะสอง ระหว่างเดินทางไปหนึ่งคืน 7-8 ชั่วโมง ต้องทานอาหารอะไรต่ออะไร มีค่าพาหนะ ค่ากิน ไปถึงแล้วยังต้องไปพักเพื่อ รอการพิสูจน์สัญชาติ ค่าพยายามจะทำให้เสร็จภายในหนึ่งวัน ถ้าไม่เสร็จก็ต้องค้างคืน รัฐบาลพม่าบอกว่าพยายามจะทำให้เร็วที่สุดให้เสร็จภายในหนึ่งวัน แต่ขีดความสามารถ ของแต่ละจุดๆ วันหนึ่งทำได้ประมาณ 200-300 คนเท่านั้นเอง มันไม่พอรองรับหรอกในการ ที่จะให้คนเข้าไปพิสูจน์ตรงนั้น อาจจะต้องไปพักค้างถ้าทำงานไม่ทัน เพราะว่ามันอาจจะ ติดปัญหาเรื่องการเข้าออกประเทศ เช่นที่เมียวดี ด้านพรมแดนตรงแม่สอดเปิด 6 โมงเช้า ปิด 6 โมงเย็น หรือ 6 โมงครึ่งประมาณนั้น เพราะฉะนั้นถ้ามาหลัง 6 โมงครึ่งแล้ว จะเข้า ไม่ได้ ยิ่งไงก็ต้องค้างคืน”

(จัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 9 กุมภาพันธ์ 2553)

แม้ว่ากระบวนการพิสูจน์สัญชาติข้างต้น จะมีกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยากและ ซับซ้อน อีกทั้งต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาในการดำเนินการเป็นอย่างมาก แต่ในทัศนะของ ท่านจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร ยังคงเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวมีประโยชน์ต่อแรงงานเอง เนื่องจากเห็นว่า หลังจากที่ได้ทำการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แรงงานสามารถทำหนังสือเดินทางและ อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีอิสระในการเดินทางโดยไม่ต้องถูกจำกัดให้อยู่แต่ในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น

“ข้อดีของการพิสูจน์สัญชาติ มันช่วยในการเปลี่ยนสถานะจากคนที่หลบหนีเข้า เมืองโดยผิดกฎหมายและได้รับการผ่อนผัน มาเป็นคนที่ถูกต้อง ในแง่ของการเดินทางก็ ไม่ได้ถูกจำกัดให้อยู่เฉพาะในจังหวัดนั้น ถ้าเค้าได้ passport แล้วจะไปไหนก็ได้ แต่ถ้าเค้า มีแค่ ทร. 38/1<sup>6</sup> จะออกนอกพื้นที่ไม่ได้ ถูกจำกัดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เพราะว่าเค้าเป็นคนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถ้ามีหนังสือเดินทาง ตอนนี้อยู่สถานะเค้า จะเปลี่ยนไปแล้ว เป็นคนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นจะไม่ถูกจำกัดสิทธิว่าจะต้องอยู่ใน เขตพื้นที่เท่านั้น สามารถออกนอกเขตจังหวัดได้ แต่อาจจะถูกควบคุมเรื่องของกฎหมาย คนเข้าเมือง เช่น ต่างดาวทุกคนที่เข้ามาในราชอาณาจักรจะต้องรายงานตัวกับตรวจคน เข้าเมืองทุก 90 วัน แต่ว่ามันไม่ใช่เฉพาะแค่ 3 สัญชาติเท่านั้น สัญชาติอื่นก็เช่นเดียวกัน”

(จัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 9 กุมภาพันธ์ 2553)

<sup>6</sup> บัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ



แม้มาตรการดังกล่าว จะมีข้อดีคือช่วยปรับเปลี่ยนสถานะจากผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย ให้มีโอกาสได้รับการผ่อนผัน และกลายเป็นผู้เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ได้โดยสะดวกก็ตาม แต่ในทัศนะของแรงงานบางรายกลับเห็นว่า มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงวิธีการหนึ่งของรัฐที่พยายามจะ “ควบคุม” กลุ่มชาติพันธุ์ให้อยู่ในกรอบที่กำหนดไว้เท่านั้น เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วผู้ที่เกิดตามแนวชายแดนบางคนอาจไม่สามารถระบุสถานะที่แท้จริงว่าตนเป็น “คนชาติ” ไດ ดังเช่นชาวพม่าเชื้อสายมอญรายหนึ่งที่มาทำงานเป็นอาสาสมัครในองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) แห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเกิดและเติบโตในชุมชนมอญบริเวณชายแดนไทย-พม่า ได้ให้เหตุผลว่า

“พอลืมตามาปั๊บ! ถ้ามีคนมาถามผมว่า เกิดที่ไหน? ผมไม่รู้! สำหรับผมมันตอบยากนะ ไม่ใช่จำไม่ได้ แต่มันตอบยาก เป็นชุมชนคนมอญ แล้วไม่รู้ด้วย เป็นเด็กก็เลยยังไม่รู้ว่านี่หรือเป็นประเทศไทย? นี่หรือเป็นประเทศพม่า? แรกๆ คนมอญใช้ชีวิตอยู่อย่างนี้ แล้วพอระยะหลังๆ จะมีทหาร มี ตชด. เข้าไปตั้งด่าน ตั้งค่ายสกัดกั้น เออ! เราเป็นคนประเทศไหนน้อ! จะเป็นไทย ไทยก็ไม่รับ จะเป็นพม่า พม่าก็ไม่เอา แล้วเราเป็นใครกันแน่? ต้องมาสร้างกรอบให้เรา เราต้องอยู่ในกรอบ เราก็รู้สึกนะ คนที่ไม่ได้เกิดอยู่ตรงนี้จริงๆ จะไม่รู้สึกลึกลับๆ แต่จริงๆ เราารู้สึก แล้วพอลกลับไปใช้ชีวิตในประเทศพม่า ชีวิตเราก็เปิดเผยตัวไม่ได้ ถ้าพูดว่า รัฐบาลไทยจะวางกรอบวางนโยบายระหว่างประเทศอย่างนั้นอย่างนี้ มันมีหลายอย่าง แต่ว่ามันก็จบลงที่ผลประโยชน์ทั้งนั้น คนที่ลำบากจริงๆ คือคนที่อยู่ระหว่างชายแดน มันลำบากนะ แล้วไม่มีใครรับด้วย ถ้าถามว่า เราเป็นสัญชาติไทยมั๊ย? มันไม่ใช่! พม่าใช่มั๊ย? มันไม่ใช่! เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ผมไม่สามารถที่จะมีบัตรประชาชนของพม่าได้ แต่ผมเติบโตที่นั่น แล้วก็รู้ว่ามันยังไง เพราะอะไร แล้วเราก็ไม่มีชื่อในไทย ไม่มีทะเบียนในไทยด้วย”

(จ่อปา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2552)

แม้จ่อปาจะรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจในการที่ชนชาติมอญของตนถูก “ผลักไส” จากทั้งความเป็นพม่าและความเป็นไทย ทำให้รู้สึกเหมือนเป็นผู้ที่ไม่มีใครต้องการ และรู้สึกว่าชนชาติตนถูกจำกัด “พื้นที่ทางกายภาพ” (physical space) ที่จะแสดงตัวตนบน “แผนที่” ได้ แต่หากถ้ามองถึง “พื้นที่ทางสังคม” (social space) หรือ “พื้นที่ทางวัฒนธรรม” (cultural space) ของชนชาวมอญแล้ว เขากลับ “ยึดออก” เล่าถึงความยิ่งใหญ่ของชนชาติตนอย่างภาคภูมิใจว่า

“จริงๆ แล้วมอญไม่ใช่ยิ่งใหญ่เท่าชาติพันธุ์พม่า วัฒนธรรมมอญมันเกิดก่อนภาษามอญมันเกิดก่อนพม่าอีกนะ พม่ามันจะเรียนรู้จากมอญ วัฒนธรรมก็เอามาจากมอญทั้งนั้น ตรงนี้มันจะบ่งบอกชัดเจน ใครๆ ก็รู้ว่าภาษาพม่ามันเกิดมาอย่างไร มันมีความเกี่ยวข้องกันยังไง พม่าก็เลยพยายามจะล้างภาษามอญให้หมด ภาษามอญก็จะค่อยๆ หายไปเรื่อยๆ

มอญเป็นชนชาติหนึ่งที่อยู่ในประเทศพม่า ซึ่งในพม่าจะมีหลายชาติพันธุ์แต่มอญมันเป็นชนชาติที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อย มันเป็นชนกลุ่มใหญ่ที่ยิ่งใหญ่พอๆ กับพม่า สูสีกับพม่า มอญนี่พอเสียเอกราชแล้ว พม่ามันก็คิดตรงนี้ พยายามที่จะทำร้ายมอญ เพื่อที่จะไม่ให้มีอะไรทั้งนั้น ถ้าเกิดหลงเหลือบ๊อบ! จะรู้สึกอิจฉา ไม่อยากให้เติบโตขึ้นมา”

(จ่อปา (นามสมมติ) , สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2552)

จะเห็นว่า เมื่อกล่าวถึงความ เป็นชนชาติมอญ จ่อปาจะมีความรู้สึกทั้งสองด้าน ระคนกัน กล่าวคือ ความรู้สึกภาคภูมิใจในความยิ่งใหญ่ของชาติตน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีความ ชื่นเคืองที่ชนชาติมอญถูกจำกัด “พื้นที่” ในการแสดงออก รวมทั้ง รู้สึกไม่พอใจที่รัฐบาลพม่า พยายามทำลายวัฒนธรรมและปิดกั้นการแสดงตัวตนของมอญอยู่เสมอ

“เราพูดได้เต็มปาก มันเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง มันพยายามทำร้าย แล้วก็จะทำลาย สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ต่างๆ ตามโบราณสถานต่างๆ ก็ถูกทำร้าย ถูกทำอะไรมาเยอะแยะ ก็ไม่ นึกถึงว่ามันเป็นโบราณสถานนะ ก็ทำร้าย มันกลัวว่าจะเป็นศูนย์วัฒนธรรมมอญ มันก็ เลยกทำร้ายหมด แต่ว่า ถึงมันจะทำร้ายอะไรหลายๆ อย่างได้ แต่มีสิ่งหนึ่งที่มันทำลาย ไม่ได้คือ “ภาษา” คือชื่อที่เป็นภาษามอญ ชื่อในอดีตมันมีมาอย่างไรก็ต้องเรียกไปอย่างนั้น ชื่อมันจะบ่งบอกว่าเป็นมอญ มันมีหลายสถานที่นั้นที่เป็นอย่างนั้น แม้แต่สถานที่ที่คนไทย รู้จักอย่าง “ชเวดากอง” จริงๆ แล้วเดิมก็เป็นภาษามอญ เรียก “ไจ้-ลา-กอง” พม่าจะตัด “ไจ้” ที่เป็นภาษามอญออกแล้วเปลี่ยนเป็น “ชเว” หมดเลย แล้วอย่างคำว่า “ไจ้-มู-ดาว” (พระธาตุมูดาว) มันก็จะใช้ “ชเว-มอ-ทอ” ความหมายไม่มีเลย”

(จ่อปา (นามสมมติ) , สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2552)

เมื่อมีโอกาสพูดคุยกันถึงเรื่องความยิ่งใหญ่ของวัฒนธรรมมอญ ผู้ศึกษาจึง ต้องการทราบถึงที่มาที่ไปของชาวที่โด่งดังในช่วงเวลานั้น คือการที่ทางจังหวัดสมุทรสาครออก มาตรการห้ามจัด “งานวันชาติมอญ” ว่ามีเหตุผลอย่างไร รวมทั้งอยากทราบว่าในฐานะที่เป็นชาว มอญผู้หนึ่ง ตนรู้สึกกับเรื่องนี้อย่างไร

“พื้นที่ที่น้ำมันเป็นเป้า แรงงานเป็นกระแสด้วย มันจะทำให้ผู้ว่าฯ เสีย เค้ามองเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก เพราะว่ากลัวมอญไปจับกลุ่มรวมตัวกันยั้งจี้ เข้าวัดแล้วไปจัดงานวันชาติ รำลึกบรรพบุรุษมอญ เค้าจัดกันมาเป็นสิบๆ ปี ไม่มีปัญหาอะไรเลย แล้วไปมองเรื่องความมั่นคง! มองปัญหาเหมือนเรื่องชายแดนภาคใต้ เลยมาเฟื่องเต็งตรงนี้ด้วย ตั้งแต่ผู้นำ (ไทย) มาจากปฏิวัติ เค้าคุยกัน พม่ากับไทยเคยคุยกันนะตรงนี้ ถ้าติดตามข่าวก็จะรู้ พม่าพยายามจะ psycho ไทยนะ คุณให้เค้าตั้งกลุ่มได้ยังไงในประเทศคุณ บ้านของคุณ คุณให้เค้าทำแบบนี้ได้ยังไง ก็เลยจับกุมครั้งใหญ่เลยนะ มีการจับกุมมอญ มีการปิดกั้นการบังคับอะไรต่างๆ นี่ มันก็เกิดขึ้น

ถ้าเกิดมองเรื่องความมั่นคงจริงๆ มันเกิดขึ้นมานานแล้วพี่! มอญกับไทยอยู่กันมาเป็น 250 ปีแล้วพี่! ไปมองย้อนอดีตเลย ถ้ามีปัญหา มันก็มีมาตั้งนานแล้ว ต้นกำเนิดผมญาติๆ ผมก็อยู่แถวสามโคก ปทุมธานี ตรงนี้ถ้ามันเกิดเป็นเรื่องความมั่นคงจริงๆ มอญมันมีปัญหามานานแล้ว ผมพูดได้เลย สุดๆ เลยนะ

อีกอย่าง เรามีพระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ แล้วก็พ่อแม่ ครูบาอาจารย์ เราชระลึกบุญคุณครูบาอาจารย์ ระลึกถึงบุญคุณพระเจ้าอยู่หัวด้วย อยู่ในจิตใจคนมอญเลยนะพี่ แล้วเราก็กราบไหว้เลยนะ เราชระลึกถึงบุญคุณ จิตใจคนมอญส่วนใหญ่ ผมพูดได้เลยว่ามันเป็นอย่างนี้ ไม่มีอะไรคิดร้ายเลย แต่ว่าเรื่องพม่ามันก็อีกเรื่องหนึ่ง เพราะว่าเราถูกบีบๆ จนตรอกอะ! เข้าใจมั๊ย หมาจนตรอกมันก็ต้องกัดฟันสู้แล้ว”

(จ่อปา (นามสมมติ) , สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2552)

เรื่องของการแสดงอัตลักษณ์ (identity) ชนชาติมอญบนพื้นที่สาธารณะ (public space) ยังคงเป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ว่ารัฐสมควรเข้าไปควบคุมหรือไม่ เพียงไร ซึ่งมีทั้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อการที่รัฐใช้อำนาจในการจำกัดขอบเขตการรวมกลุ่มของชนชาติมอญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการจัดงานวันชาติมอญ ซึ่งจังหวัดสมุทรสาครเคยออกประกาศห้ามการจัดงานดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า ทำให้มีผู้ออกมาแสดงความคิดเห็นทั้งในด้านสนับสนุนและคัดค้านเป็นจำนวนมาก สำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมองว่าการควบคุมเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากการอนุญาตให้คนกลุ่มนี้รวมกลุ่มกันเป็นจำนวนมากอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ส่วนผู้ที่มีความเห็นตรงข้ามมองว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงออกของมนุษย์ซึ่งขัดต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ซึ่งจะได้นำเสนอทัศนะที่แตกต่างเหล่านี้ในลำดับต่อไป

### หลายทัศนะ หลากมุมมอง ต่อการแสดงตัวตนบนพื้นที่สาธารณะผ่าน “วันชาติมอญ”

คงไม่ผิดนัก หากกล่าวว่า ในความเข้าใจของคนทั่วไป เมื่อเอ่ยถึงงานวันชาติมอญ ก็จะคิดถึงงานวันชาติที่จัดตามเขตชายแดนไทย-พม่า บริเวณด่านเจดีย์สามองค์ หรือในเขตรัฐมอญ ประเทศพม่าเท่านั้น จนกระทั่งเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่คนมอญย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดสมุทรสาครเป็นจำนวนมาก จึงเริ่มมีการรวมตัวกันจัดงานวันชาติ คงไม่ผิดนัก หากกล่าวว่างานวันชาติมอญที่สมุทรสาครมีคนมอญเข้ามาร่วมงานมากที่สุดในประเทศไทย สำหรับการรับรู้ของคนในพื้นที่อาจจะยังไม่คุ้นเคยกับงานวันชาตินี้ รวมทั้งคนไทยเชื้อสายมอญในพื้นที่ ซึ่งยังไม่ค่อยแน่ใจว่า การจัดงานวันชาตินั้นมีวัตถุประสงค์และสื่อความหมายไปในทางใด คำว่า “งานวันชาติ” อาจมีนัยยะทางการเมืองและรู้สึกรู้สีกว่าการฉลองวันชาติของ “คนอื่น” จะทำได้อย่างไรในสังคมไทย และก็กลัวว่าจะกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คนไทยกลัวว่าทางการพม่าจะไม่พอใจ และประท้วงรัฐบาลไทยในการอนุญาตให้ชนกลุ่มน้อยมาจัดงานวันชาติ แต่ด้วยสาเหตุที่ว่า คนงานในสมุทรสาครเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มอญ พูดภาษาและมีประเพณีมอญ จึงได้รับความช่วยเหลือจากผู้คนในพื้นที่ที่เป็นคนไทยเชื้อสายมอญ ทั้งพระสงฆ์มอญและคนสามัญชน ในการใช้สถานที่ของวัดเป็นที่จัดงานและปรับเปลี่ยนชื่องานเป็น “วันรำลึกบรรพบุรุษมอญ” แทนคำว่า “วันชาติมอญ” โดยจัดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2548 ณ วัดศิริมงคล ตำบลบ้านเกาะ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร (นิติ ภาวีครพันธ์ และสุกัญญา เบนนิต, 2551)

การแสดงอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์มอญบนพื้นที่สาธารณะผ่านการจัดงานวันชาติ หรือการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมต่างๆ ได้รับการ “จับตามอง” จากภาครัฐอย่างระแวดระวัง เนื่องจากคนเหล่านี้ได้รับการสันนิษฐานในเบื้องต้นว่าอาจเป็นกลุ่มที่ก่อความไม่สงบหรือมีเจตนาทางการเมืองเคลือบแฝง หากปล่อยให้มีการรวมตัวกันเป็นจำนวนมากสามารถสร้างความวุ่นวายให้แก่สังคมได้

“เค้าจะมีสัญลักษณ์คือธงสีม่วงแดง ซึ่งบางทีการรวมตัวของพวกเค้าก็ถูกมองว่าเฮ้ย! นี่คุณจะมากู้ชาติในสมุทรสาครหรือ? มันไม่ได้นะ เยอะมากครับ เยอะมาก ก็ถูกเพ่งเล็งเป็นบางครั้ง คือเค้า (รัฐ) เกรงว่าจะมีการเมืองแอบแฝง มีขบวนการทางการเมืองแอบแฝงด้วย เอาจริงชาติมาปักไม้ไผ่ธงชาติพม่า เป็นธงมอญ เป็นแบบนี้แหละ มันหมิ่นหมิ่นทางการก็บอก เฮ้ย! อย่าทำอย่างนั้น มันหมิ่นหมิ่นต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”

(สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2553)



ในทัศนะของข้าราชการหลายๆ ท่าน อาจไม่เห็นด้วยกับการรวมกลุ่มที่สื่อไปในลักษณะคล้ายกับการรวมกลุ่มทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ขัดข้องหากเป็นการแสดงออกเชิงวัฒนธรรม แต่ก็ยังรู้สึกหวั่นเกรงในการกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า

“คือจริงๆ แล้วเรื่องนี้ เราก็ไม่ได้ห้ามว่าไม่ให้จัดเลย เพียงแต่ถ้าจะจัดควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบบ้าง ว่าจัดขนาดไหนถึงจะเหมาะสม คือถ้าจัดในเชิงวัฒนธรรมประเพณี การทำบุญสุนทานประมาณนี้ เราสนับสนุน ไม่หวงไม่ห้าม แต่ถ้าจะมีการรวมตัวกัน หรือมีการขึ้นธงชาติอย่างนี้ เราไม่สามารถอนุญาตให้ทำได้ เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน อย่างเรื่องกลุ่มคนมอญ ซึ่งเค้าก็มีปัญหาการเมืองภายในกับรัฐบาลพม่า ซึ่งถ้าเราอนุญาตให้จัดแบบนั้น แนนอนว่าจะต้องกระทบกับความสัมพันธ์กับพม่าแน่นอน แต่ถ้ามารวมกันทางวัฒนธรรม จัดงานประเพณี งานบุญอะไรต่างๆ เราก็สนับสนุน”

(นายวัลลภ พริงพงษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร, **สัมภาษณ์**, 21 มกราคม 2553)

“เรื่องการจัดงานวันชาติมอญ ผมมีความเห็นคล้ายๆ ท่านผู้ว่าฯ คนก่อน คือท่านวิรุทธ เอี่ยมอำภา คือเราไม่เห็นด้วยกับการจัดงานวันชาติมอญ แต่รำลึกถึงบรรพบุรุษของเค้านี้ได้ ทดแทนบุญคุณบรรพบุรุษ ทำบุญ อย่างนี้ได้ แต่ถ้ามีงานรำลึกชาติมอญขึ้น เชิญธงชาติขึ้นมา ธงชาติมอญ สมมติขึ้นในแผ่นดินไทยตรงสนามกีฬาเนี่ยนะ ปรากฏว่าถ้าเกิดการถ่ายภาพ เดี่ยวนี้มันถ่ายภาพกันง่าย แล้วส่งไปพม่าละ สถานทูตพม่าเห็นอ้าว! นี่! ไทยสนับสนุนให้เค้าเป็นกบฏต่อพม่าใช้มั้ย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็แย่อีก เราต้องแก้ไขอีก แล้วจังหวัดนี้ มหาดไทยต้องชี้แจงทันทีเลยว่า ทำอย่างนี้ได้ไง ผู้ว่าฯ ไม้ควบคุมเลยหรือ เกิดปัญหาเนะ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถ้าเป็นเชิงวัฒนธรรมได้ แต่ว่าคุณจะมาประกาศรำลึกชาติมอญ เป็นการปลุกกระดม ไม่ได้ อย่างนั้นไม่ได้”

(แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, **สัมภาษณ์**, 16 กันยายน 2552)

“เวลาที่พวกนี้มารวมตัวกันเป็นหมื่นๆ มันคุมไม่อยู่ เรื่องของเรื่องตรงนี้แหละที่ทางราชการวิตกกังวลที่สุด เราก็เลยตัดไฟแต่ต้นลม ก็คือหมายความว่าไม่ยอมให้จัดนโยบายของท่านผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ชัดเจนเลย คือไม่ให้มีการแสดงของแรงงานต่างด้าวบนเวที คือคุณมาร่วมทำบุญได้ ร่วมกิจกรรมอะไรก็ทำไป เพราะว่าถ้าเกิดปล่อยให้แสดงมากๆ พวกไปชักเอาธงชาติมอญขึ้นมาโบกบนเวที สำนักข่าว AP หรือ NBC อะไรต่างๆ ส่งข่าวไปทั่วโลกละช่วยเลย! ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกิดขุ่นหมองขึ้นมา คนที่



จะต้องรับผิดชอบก็คือเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ ผู้ว่าฯ นายอำเภอ ตำรวจ โดนแน่ เพราะฉะนั้นนี่คือแนวความคิด เราไม่ได้ไปกีดกันเค้าหรอก ความรู้สึกของคนอยากจะร่วมกันทำบุญร่วมกันสนุกสนาน จัดประเพณีตามประสาของเค้า มันเป็นสิทธิที่พวกเขาเค้าจะทำได้ แต่ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายของเรา โดยไม่กระทบต่อความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”

(นายอำเภอเมืองสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2553)

ส่วนทัศนะของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ผู้มีประสบการณ์ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานข้ามชาติมาเป็นเวลายาวนาน เช่น คุณสมพงษ์ สระแก้ว ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labor Rights Promotion Network Foundation : LPN) มีความเห็นว่าการรวมกลุ่มจัดงานเพื่อแสดงออกถึงอัตลักษณ์ของชนชาติมอญเป็นสิ่งที่สมควรส่งเสริมและอนุรักษ์ไว้มิให้สูญหาย นอกจากนี้ยังคิดว่าการจัดงานดังกล่าวมิได้เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงตามที่หลายๆ ฝ่ายเข้าใจ

“คนมอญ เวลาเค้าไปวัด เค้าจะมีชุดประจำพื้นถิ่น ใส่ใส่ธงลาย เสื้อแขนยาว คือจริงๆ เราต้องมองว่า วัฒนธรรมการแสดงตัวตนของเขามันก็ชัดเจน เรายังจะส่งเสริมด้วยซ้ำไป คือวัฒนธรรมคนชายขอบนี่ ผมว่ารัฐไทยพยายามแสวงหาประโยชน์เอาเปรียบในแง่ของเรื่องเศรษฐกิจ เรื่องของการท่องเที่ยว แล้วอะไรที่เป็นเรื่องของไทยล่ะ? มันไม่มีเลย มันไม่มีบอกว่าอันนี้ไทยนะ ส่วนใหญ่เป็นวัฒนธรรมของคนชายขอบทั้งนั้นเลย ถ้าจะจัดระเบียบนี้ ถ้าเค้ารวมตัวรวมกลุ่มกันในวัดในวา คุณก็เข้าไปส่งเสริม ไปให้ความรู้เรื่องกฎหมาย ว่าคุณควรอยู่ยังไง คุณมีสิทธิยังไง ต้องรักประเทศไทย เป็นลักษณะเหมือนกับการจัดระเบียบ แต่ไปเข้าไ้ เฮ้ย ! มาเยอะ กลัวปัญหาความมั่นคง

คนที่สร้างปัญหาความมั่นคงนี้ มันไม่ได้รวมกลุ่มอย่างนั้นหรอก มันก็ต้องซุกๆ ซ่อนๆ ไซ้มัย? นี่มาอยู่ในวัดกันเต็มเลย ใครจะไปทำแบบนั้น มันมองสวนทางกัน คือผมไม่ได้คิดเข้าข้างนะ สิ่งที่เราคิด ที่เราทำงาน คือ ‘มองคนเป็นคน’ มองกฎหมายที่ทั้ง ‘ควบคุม’ และ ‘คุ้มครอง’ ในขณะเดียวกัน ก็ตรงไปตรงมา”

(คุณสมพงษ์ สระแก้ว, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2552)

ทัศนศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของข้าราชการที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของแรงงาน ซึ่งเห็นว่าแม้ภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญด้านความมั่นคงเป็นหลักแต่ในอีกด้านหนึ่งก็จำเป็นต้องเข้าใจว่า ความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เหมาะสมควรจะได้รับการอนุรักษ์ไว้มิให้สูญหาย

“คือถ้าบ้านเมืองที่สงบแล้วอย่างเราเนี่ยะ เราก็มีคนหลายกลุ่มมาก ก็ไม่ใช่เรื่องแปลก ตูรุษจีน มีงานตูรุษจีนพี่ไทยก็เอาด้วย วาเลนไทน์ก็เอาด้วย กลุ่มคนท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างทางอีสาน ทางเหนือ ก็มีอัตลักษณ์ของตัวเอง ทางใต้ก็เหมือนกัน ซึ่งเราก็อยากจะอนุรักษ์ไว้ด้วยซ้ำ อยากจะให้มีการแสดงออก หรือว่ามีการเก็บข้อมูล อยากจะให้ มีพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นอะไรอย่างนี้ อันนี้คือเมืองที่สงบแล้วเราก็อยากให้มีย่างงั้น ในส่วนของพม่าเนี่ย เค้าก็ยังมีปัญหาการเมืองภายใน ก็ปัญหามันอยู่ตรงนั้น แต่ว่าถ้าเค้าสงบได้เนาะ ผมว่ามันต้องรักษาไว้เนาะ ต้องอนุรักษ์เอาไว้ เราไม่รังเกียจความเป็นมอญหรือก เราไม่รังเกียจความเป็นพม่า จริงๆ มันก็ต่อยตีกันมาแต่สมัยโบราณ มันก็ธรรมดาอยู่แล้ว เราก็เคยเผาเวียงจันทน์ พม่าก็เคยเผาเรา ก็ธรรมดาของคนที่มีมันอยู่ด้วยกัน เราจะไปเผากรุงโรมได้ยังไง เราก็มีกันอยู่แค่นี้แหละ แต่ที่นี้ ว่ากันจริงๆ มันก็คือญาติกันทั้งหมด แล้ววัฒนธรรมของแต่ละชนชาติมันก็ควรจะอนุรักษ์ รักษาไว้ ถ้าเป็นไปได้นะ ก็ไม่น่าจะมีปัญหา ไม่กลัว ที่แน่ๆ เรากลัวว่ามันจะหายไปด้วยซ้ำ อย่างเช่นพวกไทยใหญ่ หรือว่าพวกชาวเขาพวกนี้ ไปๆ มาๆ จะลงมาพื้นราบกันหมด ไร่คนที่แต่งชุดพวกนั้นก็หาดูได้น้อยลงเรื่อยๆ มันเป็นความหลากหลาย เป็นเสน่ห์ด้วยซ้ำไป อยากเห็นพม่าเป็นอย่างนั้นในอนาคต ถ้าการเมืองเค้าสงบได้ เค้ามีการเลือกตั้งเป็นปีกแผ่นแน่นอน คือมีความมั่นคงมากขึ้น มีความไว้วางใจ ความหวาดระแวงไม่มี”

(สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2553)

นอกจากนี้ข้าราชการท่านดังกล่าวยังมีความเข้าใจถึงบริบททางสังคมที่เปลี่ยนไปเป็นอย่างดีว่าทุกวันนี้ โลกมีแนวโน้มที่จะแคบลง และมีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น ดังนั้น คำว่า “ชาติ” หรือ “ความเป็นเอกราช” อาจมิใช่สิ่งสำคัญที่สุดอีกต่อไป แต่สิ่งที่ควรส่งเสริมคือการรวมกลุ่มความร่วมมือในระดับภูมิภาค ซึ่งสามารถพัฒนากลายเป็นความร่วมมือระดับโลกในที่สุด

“จริงๆ แล้วความมีเอกราชก็ไม่ใช่อะไรนักหนา ทุกวันนี้ เราเป็น 10 ประเทศก็จริง เดียวก็ต้องมารวมตัวกันเป็น ASEAN อยู่ดี เพราะฉะนั้น มันจะอยู่เดี่ยวๆ โดดๆ ไม่ได้แล้ว ไม่ไหวแล้ว ทุกวันนี้ มันไม่ได้ ประเทศเล็กๆ อย่างบรูไน มีปัญหาตั้งเอกอัครราชทูต

ประจำประเทศต่างๆ ทุกประเทศได้ที่ไหนแล้ว มันไม่ได้ ประชากรแค่ไม่ถึง 5 แสน มันไม่ได้หรอก นี่แหละ! รวมตัวกันในรูปประชาคม อยู่กันแบบนี้ ซึ่งผมมองดู อย่างจีนนี่ ถ้าดูแล้ว มันก็แยกได้ตั้ง 35 ประเทศ แต่ว่าอัตลักษณ์ของแต่ละที่ก็มีเหมือนกัน แต่ว่าที่เค้ารวมกันอยู่ที่นี่ เค้าก็แข็งแรงนะ ถ้าจะว่าไป ของเราเป็น ASEAN เราก็แข็งแรง เดียวมันก็ดีขึ้นมาเอง อินเดียวเองก็เหมือนกัน ในนั้นก็มีความแตกต่างหลากหลายมาก แต่เค้าก็ยังรวมกันได้อยู่ก็ OK ซึ่งเข้ากับโลกยุคใหม่ ทั้งเอเชียอาจจะต้องจับมือกันหมด หรือในที่สุดโลกทั้งโลก มันก็เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มาตรฐานเดียวกัน อย่างเฮติ เห็นมัย หลังไหลความช่วยเหลือ ไม่รู้จักกันเลย อยู่คนละซีกโลก แต่ว่าความห่วงใยมันถึงกันได้ในโลกปัจจุบัน”

(สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2553)

ในฐานะที่เกิดและเติบโตในจังหวัดสมุทรสาคร ได้เห็นและคุ้นเคยกับแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดี ท่านจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร ได้แสดงความคิดเห็นส่วนตัวถึงการให้สถานภาพแก่แรงงานเหล่านี้ค่อนข้างน่าสนใจว่า

“การที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย ถ้ามองในแง่ดีเราได้ประโยชน์ ทำให้เศรษฐกิจของเราดีขึ้น เพราะเรามีปัญหาเรื่องขาดคนทำงาน แล้วคนส่วนใหญ่ที่เข้ามาเค้าเข้ามาเพื่อดิ้นรนแสวงหาการทำงานมากกว่าที่จะเข้ามาในลักษณะที่จะก่อเหตุอะไร ส่วนใหญ่จะเป็นอย่างนั้นมากกว่า เพราะตั้งแต่ผมโตขึ้นมาก็เจอแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามา เค้าเข้ามาเค้ากลัวคนไทยนะ ตั้งแต่เมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้ว ที่กล้าพูดอย่างนี้เพราะอะไร เพราะผมเป็นคนที่นี่ เป็นคนสมุทรสาคร คุ้นเคยกับเรือประมง พวกคนมอญ คนพม่าพวกนี้เค้าจะกลัวคนไทย กลัวตำรวจ อย่างทำงานในเรือประมงก็จะอยู่แต่ในเรือไม่ค่อยกล้าขึ้นมา หลบๆ ซ่อนๆ กลัวเจอตำรวจก็จะหนี มันเป็นสัญชาตญาณของคนในการแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดี เค้าดิ้นรนเพื่อฐานะของตัวเอง มันไม่ควรจะไปกีดกัน

ในใจคิดเล่นๆ นะ เข้ามาเหรอก ไม่ต้องกลัวเหรอก อยากเข้ามาเท่าไรเข้ามาเถอะให้สถานะเลยดีมัย ถ้าให้สถานะมันซะเลย ซี้คร้านประเทศเพื่อนบ้านจะสกัดกั้นแทนเรา เราไม่ต้องไปสกัดกั้นเหรอก เดียวคนมันจะไหลมาบ้านเราเอง คนที่จะต้องกลัวคือประเทศเพื่อนบ้านเรา จะต้องคอยสกัดกั้นไม่ให้คนของเค้าออกมามากกว่า นี่ยังคิดกันเล่นๆ ยังคุยกับเพื่อน แล้วต่อไปอีก 5 ปี 10 ปี ประเทศไทยเรา การขยายตัวของประชากร ณ ขณะนี้ ประชากรประมาณ 63 ล้านกว่าๆ ใซ้มัย ตั้งแต่ 60-63 ล้าน มันขยายตัวมาก็ปีแล้ว 10 ปีแล้วนะแทบจะไม่ยับตัวเพิ่มขึ้นของประชากรเลย คนที่อยู่ในวัยทำงาน อายุเริ่มจะมากขึ้นๆ จะกลายเป็นคนสูงอายุ ทีนี้มันจะขาดช่วง คนที่อยู่ในกำลัง

แรงงานที่จำเป็นต้องใช้ อีก 5 ปี 10 ปี มันอาจจะขาดก็ได้ ถ้าภาคอุตสาหกรรมไม่ปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิต เพื่อให้เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ ลดคน หรือในบางกิจการมันลดไม่ได้ จำเป็นต้องใช้แรงงานเข้มข้น ต้องใช้แรงงานคน จะทำอย่างไร ถ้าขาดคนเหล่านั้น ทีนี้คนที่มาอยู่เป็นวัยทำงาน มีลูกเล็กเด็กแดง โตขึ้นมาอีก 5 ปี 10 ปี ก็จะต้องอยู่ในวัยทำงาน นี่ยังคิดเล่นๆ นะว่า ให้สถานะมันชะเลย เรามีกำลังแรงงาน เราควบคุมคนได้ใจคนเรา ถ้าดึงเค้ามาอยู่ที่นี่แล้ว เค้าเข้ามาทำงาน เค้ารักเมืองไทย ให้สิทธิเค้า แล้วก็ดูแลให้เค้าอยู่ในกรอบที่ดี ปรับสภาพความเป็นอยู่ของเค้าให้ดี เท่าที่คุณควรจะทำได้ ผมว่าน่าจะมีประโยชน์ นี้มองในแง่เศรษฐกิจ มองมุมหนึ่ง การสกัดกั้นไม่ต้องไปสกัดกั้น คุณอยากเข้ามาก็เข้ามา ประเทศพม่ากลัวมั๊ย ถ้าคนเค้าจะไหลเข้ามาอยู่บ้านเราหมด เค้าก็ต้องกลัวต้องสกัดกั้นไม่ให้คนเค้าออก นี่คิดอีกมุมหนึ่งนะ คิดเล่นๆ เราได้ประโยชน์มั๊ย เราได้ประโยชน์”

(จัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 9 กุมภาพันธ์ 2553)

นอกจากนี้ ข้าราชการท่านดังกล่าวยังได้พูดถึงคำสั่งจังหวัดที่เคยห้ามไม่ให้จัดงานวันชาติมอญว่าเป็นสิ่งที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงออกของมนุษย์ ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย และมีมติให้ยกเลิกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

“ประกาศพวกนั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยและมีมติแล้วว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีคำสั่งศาลปกครองให้ยกเลิก เพราะว่าประกาศนี้มันไม่ชอบ ไม่ใช่เฉพาะที่สมุทรสาคร ที่ภูเก็ต ที่ระนองก็ด้วย เพราะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถึงแม้ว่าจะเป็นคนต่างด้าวก็ตาม เป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ผมยังคิดกันเล่นๆ กับเพื่อนว่า ถ้าต่อไปไม่มีแรงงานมาทำงานแทนเราจะทำยังไง ก็ให้สถานะ ให้สิทธิเค้าไปสิ ชี้คร้านประเทศเพื่อนบ้านเรา แทนที่เราจะไปสกัด เค้าจะสกัดแทนเรา ไม่ให้คนเข้ามา เพราะกลัวว่าคนจะไหลเข้ามาอยู่ในประเทศเราหมด”



## ส่วนที่สาม : บริบทการปกครองท้องถิ่น

### “สุขาภิบาลท่าฉลอม” : ปฐมบทแห่งการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศไทย คือ “**สุขาภิบาล**” ซึ่งเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “**พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ. 116**” (พ.ศ. 2440) จัดการปกครองรูปสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพมหานคร ให้อยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล ตามแบบอย่างที่ยังเห็นมาจากการเสด็จประพาสต่างประเทศ

ส่วนการจัดตั้งสุขาภิบาลนอกเขตพระนครนั้น เริ่มขึ้นหลังจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครแล้ว โดยในปี ร.ศ. 124 กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้ง “**สุขาภิบาลท่าฉลอม**” ขึ้นเป็นสุขาภิบาลในส่วนภูมิภาคแห่งแรก สาเหตุที่การจัดตั้งสุขาภิบาลในภูมิภาคล่าช้าออกไปนั้น เหตุเพราะสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ขณะนั้นทรงเล็งเห็นว่าการสุขาภิบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากราษฎรทั้งในด้านการจ่ายภาษี การร่วมกันดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน หากจัดตั้งขึ้นโดยการบังคับในขณะที่ประชาชนไม่เข้าใจ ไม่เห็นประโยชน์แล้ว ก็จะได้ผลไม่เต็มที่ ดังที่ทรงให้เหตุผลในเรื่องนี้ว่า

“**ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในการสุขาภิบาล ยังไม่รู้ไม่เข้าใจและยังไม่เห็นประโยชน์ คือ ยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมายบังคับให้มีขึ้น ก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่า การสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีด้วยความพอใจ และความนิยมของราษฎรยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล จึงได้รื้อรอกความคิดเรื่องนี้**”

สาเหตุที่เลือกตำบลท่าฉลอมจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกนั้น ก็เนื่องจากตลาดท่าจีน ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครนั้นถูกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ทรงยกไปเปรียบเทียบกับที่ประชุมเสนาบดีว่ามีความสกปรกมาก สมเด็จพระยาดำรงฯ จึงทรงมีหนังสือตราพระราชสีห์น้อย ที่ 20/2990 ลงวันที่ 2 สิงหาคม ร.ศ. 124 ถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาครในขณะนั้นให้เรียกประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ตลาดท่าจีน เพื่อปรึกษาหาทางแก้ไขให้ตลาดท่าจีนมีความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาครได้เรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลท่าฉลอมทั้งหมด ในที่สุดจึงได้ตกลงกันให้ชักชวนราษฎรและพ่อค้าในตลาดท่าฉลอมช่วยกันบริจาคเงินปรับปรุงตลาดท่าจีน ได้เงินทั้งสิ้น 5,472 บาท จึงได้ร่วมกันสร้างถนนปูอิฐขนาดกว้าง 2 วา ยาวถึง 11 เส้น และจ้างคนทำความสะอาด บริเวณตลาดท่าจีน ซึ่งทำให้ตลาดท่าจีนมีความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น



สมเด็จพระปรมหาราชานุภาพทรงพอพระทัยและรายงานทูลเกล้าถวายต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ และทรงเห็นเป็นโอกาสอันดีที่จะเริ่มการสุขาภิบาลในหัวเมืองขึ้นที่ตำบลท่าฉลอมเป็นแห่งแรกเพื่อที่จะขยายไปยังภูมิภาคอื่นๆ ต่อไป สมเด็จพระปรมหาราชฯ จึงทรงขอพระบรมราชานุญาตแก้ไขภาษีโรงเรือนให้เป็นรายได้สำหรับสุขาภิบาลที่จะจัดตั้งขึ้น โดยสุขาภิบาลที่ทรงเสนอมีหน้าที่ 3 ประการ คือ

- 1) ซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง
- 2) จุดโคมไฟให้มีแสงสว่างในเวลาค่ำคืนเป็นระยะตลอดถนนในตำบลนั้น และ
- 3) ให้จ้างลูกจ้างสำหรับกวาดขนขยะมูลฝอยของโสโครกต่างๆ ในตำบลนั้นไปเททิ้งเสียที่อื่น

การจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอมได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ได้เสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรและเปิดถนนที่ราษฎรตำบลท่าฉลอมออกเงินสร้างชื่อว่า “ถนนถวายเป็น” เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124<sup>7</sup> ซึ่งนับว่าเป็นการเริ่มงานสุขาภิบาลหัวเมืองเป็นแห่งแรก (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 164-165)

### จาก “สุขาภิบาลท่าฉลอม” สู่อำนาจปกครองท้องถิ่นในบริบท “การกระจายอำนาจ”

“เป้าหมายสำคัญของการศึกษาทางสังคมและการเมืองสำหรับพลเมืองนั้น คือ ปลดปล่อยให้คนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการด้วยตัวเอง ไม่ว่าเขาจะดำเนินการไม่สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม ต้องให้เขาได้เรียนรู้ลงมือทำเอง ให้พวกเขาได้รู้ และหาหนทางแก้ไขกันเอง ครูใหญ่เป็นอย่างไร โรงเรียนก็เป็นอย่างนั้น ครูที่ทำทุกอย่างให้นักเรียนนักเรียนก็ได้เรียนรู้้น้อยมาก รัฐบาลก็เหมือนกัน หากทำเองทุกอย่าง แทนที่จะให้หน่วยอื่นๆ ได้ทำบ้าง ที่สุดท้องถิ่นก็ไม่เคยเรียนรู้อะไรเลย”

(John Stuart Mill, 1961 อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551: 1-2)

นับแต่ได้มีการก่อตั้ง “สุขาภิบาลท่าฉลอม” อันเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในภูมิภาคแห่งแรกของเมืองไทย เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) หลังจากนั้นเป็นต้นมา การปกครองท้องถิ่นไทยก็ได้มีพัฒนาการมาโดยลำดับ แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่าเป็นพัฒนาการที่เชื่องช้าและมีขอบเขตอันค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นในยุคแรกเริ่มอยู่ภายใต้แนวคิด “การรวมศูนย์อำนาจรัฐ” (Centralization) ดังนั้น การกำหนดนโยบายในการบริหาร

<sup>7</sup> ด้วยเหตุนี้ ทุกวันที่ 18 มีนาคม ของทุกปี จึงถือเป็น “วันท้องถิ่นไทย”

จัดการในเรื่องต่างๆ ของท้องถิ่น จึงเป็นไปในลักษณะ “จากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง” ประชาชนในท้องถิ่นยังเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจในการดูแลท้องถิ่นของตนค่อนข้างน้อย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคในอดีตต้องแสดงบทบาทของการเป็นผู้ “สวมหมวก 2 ใบ” กล่าวคือ เป็นทั้งผู้บังคับบัญชาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในขณะเดียวกัน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ทั้งผู้บังคับบัญชาสูงสุดในระดับภูมิภาค และขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง หรือนายอำเภอเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาสูงสุดประจำอำเภอ และดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลในเวลาเดียวกัน เป็นต้น ผลก็คือ การคิดและตัดสินใจในการบริหารงานของท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของระบบราชการเป็นสำคัญ

แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง และปรากฏผลเป็นรูปธรรมภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองในด้านต่างๆ หลังจากนั้นก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติอันเป็น “กฎหมายลูก” ออกมาอีกหลายฉบับที่รับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่กฎหมายที่สำคัญซึ่งบัญญัติถึงกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ก็คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดสมุทรสาคร ณ ปัจจุบัน มีลักษณะเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศ กล่าวคือ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีสำนักงานประจำอยู่ในทุกจังหวัดเรียกว่า “สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด”

ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรสาคร มีจำนวน 3 รูปแบบ เช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ประกอบด้วย

- 1) **องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** จำนวน 1 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร
- 2) **เทศบาล** จำนวน 11 แห่ง ประกอบด้วย

**เทศบาลในเขตอำเภอเมืองสมุทรสาคร** มีจำนวน 5 แห่ง ได้แก่

- 2.1 เทศบาลนครสมุทรสาคร (อปท. ขนาดใหญ่)
- 2.2 เทศบาลตำบลบางปลา (อปท.ขนาดกลาง)
- 2.3 เทศบาลตำบลท่าจีน (อปท.ขนาดกลาง)
- 2.4 เทศบาลตำบลนาดี (อปท.ขนาดกลาง)
- 2.5 เทศบาลตำบลบางหญ้าแพรก (อปท.ขนาดกลาง)

**เทศบาลในเขตอำเภอกระทุ่มแบน** มีจำนวน 3 แห่ง ได้แก่

- 2.6 เทศบาลนครอ้อมน้อย (อปท.ขนาดใหญ่)
- 2.7 เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน (อปท. ขนาดกลาง)
- 2.8 เทศบาลตำบลสวนหลวง (อปท.ขนาดกลาง)

**เทศบาลในเขตอำเภอบ้านแพ้ว** มีจำนวน 3 แห่ง ได้แก่

- 2.9 เทศบาลตำบลบ้านแพ้ว (อปท.ขนาดกลาง)
- 2.10 เทศบาลตำบลหลักห้า (อปท.ขนาดกลาง)
- 2.11 เทศบาลตำบลเกษตรพัฒนา (อปท.ขนาดเล็ก)

**3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** จำนวน 26 แห่ง ได้แก่

**องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองฯ** จำนวน 12 แห่ง ได้แก่

- 3.1 อบต. คอกกระบือ (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.2 อบต. โคกขาม (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.3 อบต.ท่าทราย (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.4 อบต.บางกระเจ้า (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.5 อบต.บางน้ำจืด (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.6 อบต.พันท้ายนรสิงห์ (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.7 อบต.ชัยมงคล (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.8 อบต.บางโทรัด (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.9 อบต.กาหลง (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.10 อบต.บ้านเกาะ (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.11 อบต.บ้านบ่อ (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.12 อบต.นาโคก (อปท.ขนาดใหญ่)

**องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกระทุ่มแบน จำนวน 7 แห่ง ได้แก่**

- 3.13 อบต.ท่าไม้ (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.14 อบต.คลองมะเดื่อ (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.15 อบต.ดอนไถ่ดี (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.16 อบต.ท่าเสา (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.17 อบต.แคราย (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.18 อบต.หนองนกไข่ (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.19 อบต.บางยาง (อปท.ขนาดกลาง)

**องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านแพ้ว จำนวน 7 แห่ง ได้แก่**

- 3.20 อบต.หลักสาม (อปท.ขนาดใหญ่)
- 3.21 อบต.บ้านแพ้ว (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.22 อบต.เจ็ดริ้ว (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.23 อบต.คลองตัน (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.24 อบต.หลักสอง (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.25 อบต.สวนส้ม (อปท.ขนาดกลาง)
- 3.26 อบต.อำแพง (อปท.ขนาดกลาง)

**ตารางที่ 1 : สรุปจำนวนและประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรสาคร**

ที่	อำเภอ	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รวม
		อบจ.	เทศบาล			อบต.	
			นคร	เมือง	ตำบล		
1	เมืองสมุทรสาคร	1	1	-	4	12	18
2	กระทุ่มแบน	-	1	1	1	7	10
3	บ้านแพ้ว	-	-	-	3	7	10
<b>รวม</b>	<b>3 อำเภอ</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>38</b>

(ที่มา : สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสาคร, 2553)

## อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบบริการสาธารณะ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ได้ถือกำเนิดขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในการจัดระบบบริการสาธารณะในเขตของตน คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” โดยให้อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จัดระบบบริการสาธารณะ ดังต่อไปนี้

### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17)

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว



(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### อำนาจหน้าที่ของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 16)

ให้เทศบาล (เมืองพัทยา) และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

(24) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หากพิจารณาบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดนั้น มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ การดูแลรักษาความสะอาด การดูแลสุขอนามัย การให้การศึกษาแก่ประชาชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลกิจการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนราชการในระดับพื้นฐานที่ใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นผู้รับรู้ปัญหาของท้องถิ่นดีที่สุด เนื่องจากผู้บริหารของท้องถิ่น และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็คือคนในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งเราสามารถกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ ตั้งแต่เกิดจนตาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ส่วนที่สี่ : มอง “คนข้ามชาติ” ผ่านสายตา “คนท้องถิ่น”

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สถานการณ์โลกในปัจจุบันอยู่ภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ที่มีการเคลื่อนย้ายทุนและทรัพยากรต่างๆ ได้โดยเสรีมากขึ้น การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านมายังจังหวัดสมุทรสาคร ก็เป็นผลพวงของกระบวนการดังกล่าว ประเด็นที่พึงพิจารณาก็คือ คนในท้องถิ่นมีการรับรู้ และมองปรากฏการณ์นี้อย่างไร รวมทั้งมีการปรับตัวเมื่อต้องปฏิสัมพันธ์กับ “สมาชิกใหม่” ในพื้นที่ของตนอย่างไร

“แน่นอน เพราะว่าพวกนี้เข้ามาเป็นพลเมืองของเรา แม้จะเป็นพลเมืองแฝงก็เถอะ ซึ่งคนไทยก็เยอะนะที่เป็นพลเมืองแฝง ก็เหมือนกันหมดไม่ว่าคนไทยหรือพม่า เพราะว่ามันเข้ามาก็ต้องกินต้องใช้ มาอยู่ มาดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ เพราะงั้นมันต้องเกี่ยวพันกันหมด ไม่ว่าจะเป็นการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การให้บริการด้านสาธารณสุข ปัญหาขยะ โรคติดต่อ แต่เราจะไม่เข้าไปยุ่งเรื่องการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายผิดกฎหมาย”

(ปลัด อบต. ท่าทราย, สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

“จังหวัดสมุทรสาครเป็นเมืองเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ในอำเภอเมืองฯ เป็นอุตสาหกรรมชะเออะ โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องใช้ปริมาณบุคลากรเยอะ ใช้คนเยอะ ที่นี้ทั้ง 3 อำเภอ สมุทรสาครมีอยู่ประมาณ 4 แสนคน ประชากรมีอยู่แค่นี้ แล้วบางคนก็ไม่อยู่พื้นที่ คนที่อยู่พื้นที่ก็คือเป็นผู้ประกอบการโดยมาก ที่เหลือเค้าก็ไปทำอาชีพที่เป็นทักษะ พวก labor ก็คงไม่มี จะเป็นพวก skilled labor อะไรพวกนั้น เนื่องจากประชากรในพื้นที่จริงๆ แล้วมีน้อย ก็เลยต้องอาศัยประชากรมาจากทางแม่กลอง ราชบุรี เพชรบุรี อันนี้คือแรงงานไทยนะ ส่วนหนึ่งสำหรับโรงงานที่เค้าไม่ได้ใช้แรงงานต่างด้าว อย่างเช่น พรานทะเล (โรงงาน) 6 พันคน นี่ไม่มีซักคนเลยนะ คนไทยล้วนๆ ส่วนตาม ‘ล้ง’ support ที่แปรรูป support ส่งโรงงานพวกนี้ก็ใช้ต่างด้าวล้วนๆ”

(นายก อบต.บางกระเจ้า, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2553)

“เค้า (แรงงานต่างด้าว) เลี้ยงเราแน่นอน คือตอนนี้เอางี้ดีกว่า เรือลำหนึ่งมีคนไทยไม่เกิน 3 คน ถ้าเรือลากนี้ มีคนไทยแค่คนเดียว แล้วยังไม่รู้ว่าจะหามลงน้ำชั่วคราวไหม ถ้าไม่มีต่างด้าว เจ้งแน่นอน”

(นายกเทศมนตรีตำบลบางหญ้าแพรก, สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2553)

แม้จะเห็นความสำคัญในการที่ต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวทางเศรษฐกิจ แต่ในอีกด้านหนึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังคงเห็นว่าต้องมีการควบคุมคู่กันไป

“คือผมมองว่า เอาล่ะ! ถ้าเค้ามาตรงเนี่ย แต่เราก็ต้องมีกติกาและกฎเกณฑ์ในการที่จะควบคุมเค้าอยู่เหมือนกันในระดับหนึ่ง อย่างที่ว่าเค้าจะลูกฮื้อ OK มันมีหลายมิติ มิติความมั่นคง มิติทางเศรษฐศาสตร์หรือเศรษฐกิจ ตรงนี้มันมองได้สองหน้าอย่างที่ท่านนายกฯ ว่า (นายกเทศมนตรีตำบลบางหญ้าแพรก) ถ้าพม่าไม่มีในมหาชัย ผมว่าสมุทรสาครแย่ เพราะว่ามีมหาชัยนี่ concept คือครัวของโลก แหล่งอาหารของประเทศเลยนะครับ ตรงนี้นะครับเป็นแหล่งผลิต ที่ให้ความสำคัญ มองในเรื่องวัฒนธรรมก็เหมือนกัน เค้าแน่นแพ้น แต่ก็อยากให้มีองค์กรหรือมีหน่วยงานในการที่จำกัดในการควบคุมในเชิงพฤติกรรมเค้าก็ดี มันต้องมีควบคุมกัน”

(ปลัดเทศบาลตำบลบางหญ้าแพรก, สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2553)

แต่ก็มีข้าราชการในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อย ที่มีทัศนคติในเชิงลบ และต่อต้านการมีอยู่ของแรงงานต่างด้าว โดยคิดว่าท้องถิ่นไม่มีหน้าที่ที่ต้องไปดูแลคนกลุ่มนี้ เพราะไม่ได้มีประโยชน์ต่อท้องถิ่นเลย หน้าที่ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ท้องถิ่น ในการที่จะต้องคอยแก้ปัญหา ดังเช่นข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลท่านหนึ่งที่ปฏิบัติงานด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผน ได้แสดงทัศนะว่า

“พวกนี้จะมีปัญหาในเรื่องความสะอาด ซึ่งตรงนี้นะมันจะกลายเป็นผลกระทบกับเราโดยตรง เพราะเราต้องดูแลเรื่องนี้โดยตรง ส่วนเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ของเค้า เค้าจะทำงานยังไง เราไม่ได้ไปรู้ตรงนั้น เราบอกว่าที่ที่เค้าอยู่มันสะอาดหรือสกปรกนี่เราดูได้ ซึ่งส่วนมากจะสกปรก เรายังต้องไปตามเก็บกวาด เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นต้องไปดูแลเรื่องความสะอาด ที่กระทบก็แค่เรื่องนี้เรื่องเดียว ท้องถิ่นจะไปทำอะไรไม่ได้หรอก ต้องดูว่าระดับบนเค้าว่ายังไง ทำนะทำได้ ถ้าคนในท้องถิ่นยอมรับ แต่ผมมั่นใจเลยว่ายากมาก คือท้องถิ่นมันต้องฟังคนพื้นที่ ถามว่าต่างด้าวลงคะแนนให้ท้องถิ่นได้มั๊ย การจะทำอะไร เรายังต้องไปถามคนที่เค้าลงคะแนนว่านโยบายที่ให้ไว้คืออะไร เงินต้องเหลือจริงๆ ถึงทำได้ แต่ทุกวันนี้ท้องถิ่นไม่ได้สำรวจ”

(คุณเชษฐา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2552)



นอกจากนี้ ข้าราชการรายดังกล่าวยังรู้สึกหวาดระแวงต่อการเข้ามาอยู่ในอาศัยในพื้นที่ของแรงงานต่างด้าว และคิดว่าอาจเป็นภัยคุกคามต่อคนในท้องถิ่น หากมีปริมาณของคนกลุ่มนี้มากเกินไป

“สมมติว่ามีบ้านคุณอยู่หลังหนึ่ง แล้วมีต่างด้าวอยู่รอบบ้านคุณ ถ้าเกิดมีคดีหรือมีอะไรขึ้น จะทำไง คือถ้าเค้ามาน้อย มาอยู่กันแค่คนสองคน เราก็รู้ว่าเค้าชื่ออะไร แต่ถ้าเค้ามาอยู่ร้อยคน คุณรู้หรือว่าใครชื่ออะไร เพราะฉะนั้นคุณต้องมีการแสดงตัว แสดงอะไรที่มันชัดเจน ทุกวันนี้พอมันเกิดปัญหาเรื่องคดีเรื่องอะไรกัน ตามถูกกันมั๊ย?”

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างทราบถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และยอมรับว่าในปัจจุบัน แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานจากพม่า ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะรู้สึกนิยมชมชอบในตัวบุคคลเหล่านี้หรือไม่ก็ตาม

### **ความตระหนักในหน้าที่ของ “คนท้องถิ่น” ต่อ “คนข้ามชาติ”**

ดังได้กล่าวในเบื้องต้นว่า ทุกฝ่ายทราบดีถึงการมีตัวตนและการดำรงอยู่ของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร และต่างยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เศรษฐกิจของจังหวัดนี้จำเป็นต้องพึ่งพาคนกลุ่มดังกล่าว คำถามต่อไปก็คือว่า “คนท้องถิ่น” หรือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงหน้าที่ในการที่ต้องเข้าไปดูแลคนกลุ่มนี้ หรือไม่ อย่างไร

ในเบื้องต้นผู้ศึกษา ได้มีโอกาสพูดคุยกับข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้ทำหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดสมุทรสาคร คือ “ท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสาคร” อันเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มาประจำยังสำนักงานที่ตั้งอยู่ในทุกจังหวัดของประเทศไทย สำหรับหน่วยงานของกรมส่งเสริมฯ ที่ประจำอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร เรียกว่า “สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสาคร” ซึ่งมีหน้าที่เป็นองค์กรในการกำกับดูแล และคอยให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นหน่วยงานที่อยู่ในฐานะ “พี่เลี้ยง” ที่คอยช่วยเหลือและให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทัศนะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปดูแลคนต่างด้าวในพื้นที่ ดังนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งพวกนี้ โดยผลของกฎหมาย เค้ามี่หน้าที่ในการสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประกอบการ ราษฎรในเขตพื้นที่ให้มีการประกอบอาชีพ ให้มีรายได้ ให้ประกอบธุรกิจ ให้มีความเจริญก้าวหน้า อันนี้เป็นภาระหน้าที่ตามกฎหมายทุกที่อยู่แล้ว ส่วนแรงงานต่างด้าวมันก็น่าจะเกี่ยวในแง่ของการแก้ไขปัญหาแรงงานที่ผู้ประกอบการแต่ละที่เค้ามี่ขาดอยู่ อย่างที่ว่า เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นอย่างนี้ คือมันไม่เป็นทางตรง เป็นทางอ้อม ผู้ประกอบการเองเค้ามี่อยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นทั้งหมด เค้ามี่เสียภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ภาษีอะไรต่ออะไรต่างๆ ที่ลงมาพัฒนาท้องถิ่น เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นไปได้ ทางไหนที่กฎหมายเปิดให้ช่วยได้เค้ามี่ก็ต้องช่วย โดยผลของกฎหมาย ซึ่งก็อาจจะมีการร่วมมือกับจังหวัดฯ ร่วมกับกระทรวงแรงงาน ในเรื่องของการดูแลแรงงานต่างด้าวให้ประกอบอาชีพ ที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องแล้วให้ประกอบอาชีพได้ ไม่สร้างปัญหา ไม่นำโรคภัยไข้เจ็บอะไรต่ออะไรมาเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของเค้ามี่ ในเขตผู้ประกอบการที่อยู่ในพื้นที่ของเค้ามี่ ก็ทำได้ สนับสนุนการทำงานของผู้ประกอบการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ทำงานได้อย่างดีไม่ขาดทุน ดูแลเรื่องโรคภัยไข้เจ็บที่อาจจะเกิดจากแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องแล้วเข้ามาในพื้นที่ ก็ช่วยได้ โดยผู้ประกอบการประสานหรือขอความร่วมมือได้ อันนี้เป็นผลของกฎหมาย เป็นหลักการสากลที่ทุกที่ที่ต้องทำได้อยู่แล้ว”

(ท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2552)

ในส่วนของภารกิจในการสนับสนุนด้านการศึกษาแก่บุตรของแรงงานต่างด้าว ท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสาครให้ข้อมูลว่า

“คือตอนนี้ลูกของแรงงานต่างด้าวที่นี้เยอะมาก บางแห่ง บางโรงเรียน อย่างเช่นโรงเรียนในเขตพื้นที่ อบต. บ้านเกาะ มีอยู่โรงเรียนหนึ่งที่มีลูกคนต่างด้าวเข้าไปเรียนเยอะมาก นักเรียน 400 - 500 คน ลูกคนต่างด้าว ปาเข้าไปถึง 300 - 400 คน อันนี้ไม่รู้จะทำยังไง ซึ่งถ้าในส่วนของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเค้ามี่ต้องสนับสนุนเรื่องการศึกษาอยู่แล้ว แต่ถ้าในเรื่องของลูก เรื่องของนักเรียน กฎหมายมันไม่ชัดเจน แต่ว่าเรื่องการสนับสนุนโรงเรียนในพื้นที่ ถ้าโรงเรียนเค้ามี่เปิดรับลูกคนต่างด้าวเข้าเรียน เค้ามี่สนับสนุนทางอ้อม เช่น เรื่องวัสดุอุปกรณ์การศึกษาอะไรต่ออะไร เรื่องอาหารกลางวัน ซึ่ง

เค้าก็ทำอยู่แล้ว ก็เหมือนกับเป็นผลทางอ้อม ให้ลูกของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเรียนในพื้นที่นั้นๆ

อย่างโรงเรียนใน อบต.บ้านเกาะที่ว่านี่ อยู่ในเขตอำเภอเมืองฯ แต่โรงเรียนยังเป็นของเขตพื้นที่การศึกษา แต่ว่า อบต. ดูแลเรื่องอาหารกลางวัน โรงเรียนยังไม่ได้ถ่ายโอนฯ ที่นี้ถ่ายโอนโรงเรียนประถมยังไม่มี มีเฉพาะมัธยมเป็นของเทศบาล แต่ของเทศบาลเท่าที่รู้ตอนนี้ ลูกของแรงงานต่างด้าวไม่ได้เข้าเรียน ของ อบจ. มี 2 ที่ คือโรงเรียนมัธยมก็ไม่มีมีเฉพาะที่นี้ อันนี้เป็นเรื่องของเขตพื้นที่การศึกษา แต่ อบต. สนับสนุนเรื่องอาหารกลางวัน เมื่อสนับสนุนอาหารกลางวัน พวกนี้มันอยู่ในโรงเรียนก็มีผล คงได้กินอาหารด้วยนะ

บทบาทของท้องถิ่นตอนนี้คือช่วยในทางอ้อมเรื่องสนับสนุนการศึกษา เรื่องการบริหารจัดการอะไรต่างๆ เค้ามีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว อย่างโรงเรียนยังเป็นของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แล้วเรื่องอื่นๆ ก็มีหน่วยงานดูแลอยู่ เช่น เป็นเรื่องของกรมการจัดหางาน สำนักงานจัดหางานจังหวัดฯ บวกกับที่ทำการปกครองจังหวัดฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในทางอ้อม”

หากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจะเห็นได้ว่ามีภารกิจครอบคลุมในเกือบทุกเรื่อง เป็นการกำหนดขอบเขตที่กว้างขวางมาก กล่าวคือเป็นการคุ้มครองดูแล “พลเมือง” ในเขตของตนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็น อบต. เทศบาล อบจ. กทม. หรือเมืองพัทยา จะมีกฎหมายเฉพาะของเค้า เช่น พระราชบัญญัติ อบต. พระราชบัญญัติ อบจ. พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติเมืองพัทยาหรือกรุงเทพมหานคร เค้าจะระบุอำนาจหน้าที่ หรือแม้กระทั่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มันกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นกว้างขวางมากแทบจะครอบคลุมทุกเรื่องของคนที่อยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เพราะฉะนั้นใครก็ตามที่ชอบด้วยกฎหมายมาอยู่ในเขตพื้นที่ของเค้าก็ต้องรับผิดชอบ”

(ท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสาคร,สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2552)

อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของท้องถิ่นจังหวัดฯ บุคคลที่ท้องถิ่นต้องดูแลก็คือ “พลเมืองที่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น

ในส่วนของผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในเขตอำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องการศึกษาแก่คนในท้องถิ่น ได้แสดงทัศนะต่อบทบาทและหน้าที่ของตนในเรื่องดังกล่าวว่า

“ก็จะรับผิดชอบเรื่องศูนย์เด็กเล็กโดยตรงเลย ของเราจะมีทั้งหมด 2 ศูนย์ คือเป็นศูนย์ที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากของพัฒนาชุมชนที่ถ่ายโอนมาให้เรา ศูนย์ของ สบช. เก่า (สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ) ของโรงเรียนเค้าถ่ายโอนมาให้เรารับผิดชอบ คือความรับผิดชอบอาจจะไม่มาก เท่าที่เคยทำก็ปล่อยเค้าทำไปก่อน ตอนนั้นก็เริ่มมีอะไรมากขึ้น มีการจัดระเบียบภายในศูนย์มากขึ้น ส่วนงานที่เกี่ยวกับโรงเรียนจะเป็นการประสานงานกันซะมากกว่าเรื่องนี้กรมฯ (ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เค้าเคยสั่งลงมาแล้ว คือเราสามารถสอนเด็กไปได้ ไม่ได้จำกัดสิทธิเรื่องนี้ คือจะมีหนังสือสั่งการจากกรมฯ ให้โอกาสกับคนต่างด้าว เด็กของที่นี่ที่มีส่วนใหญ่ เค้าจะมีใบเกิดมีอะไรกันมาแจ้งเกิดกันมาว่าเกิดในไทย ไม่มีที่ว่าไม่มีใบเกิด ยังไม่เคยมี case นี้ เรายังไม่ทำเรื่องนี้ แต่ว่าส่วนใหญ่โดยทั่วไป ถ้าถึงเด็กจะไม่ได้แจ้งเกิดจากเรา เรายังคงต้องให้เค้าเรียนไป”

(คุณอรดา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2552)

เมื่อถามถึงทัศนคติ เกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติงานในการดูแลเด็กต่างด้าว หากในอนาคต ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางมาปฏิบัติ คุณอรดาให้ความเห็นว่า

“ยังไม่ค่อยชัดเจน ในส่วน อบต. เรื่องงานที่จะทำเรื่องนี้ยังเข้ามาไม่มาก ก็เลยยังไม่ค่อยทราบเรื่องนี้ เรื่องแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องลงทะเบียน มันก็จะไปที่อำเภอ มันก็จะไม่ผ่านทางเรา คงตอบไม่ได้มั้งคะ เรื่องพร้อมไม่พร้อมคงต้องดูทางด้านของฝ่ายบริหาร

แต่ใน case ของการศึกษา ส่วนใหญ่เค้าไม่ให้เราแยกว่าเด็กต่างด้าวไม่รับประมาณนี้ มันไม่ได้ใช่มัย เรื่องนี้เราก็พยายามรับไปตามที่เด็กเค้าเข้ามา แล้วเท่าที่ดูบางที่เด็กต่างชาติจะเก่งกว่าเด็กของเราอีก คิดว่าถ้าเกิดให้เราทำจริงๆ ก็น่าจะทำได้นะคะ เพราะว่าในหลายๆ ที่ การศึกษาเค้าก็จัดกันเองได้เยอะ อย่างศูนย์เด็กเล็กจริงๆ ถ้าเราจัดเองเราก็จัดได้



จริงๆ แล้วส่วนกลางเค้าให้แค่นโยบายลงมาเค้าก็ไม่ได้มาควบคุมอะไรเรามาก เค้าให้นโยบายเรากว้างๆ เรื่องงบประมาณก็ให้กว้างๆ มันขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการ ของเราเองเป็นส่วนใหญ่ เค้าให้นโยบายมา กว้างๆ งบประมาณก็กว้างๆ เราก็ต้องมาดูแลเองว่าเราสามารถทำอะไรได้แค่ไหน คือต้องมาประเมินตัวเองว่าเราจะทำอะไรได้มาก น้อยแค่ไหน”

ในทัศนะของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลเมืองอ้อมน้อย<sup>8</sup> ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นองค์กรที่มีศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ ได้กล่าวถึงความพร้อมในการรองรับภารกิจด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวไว้ว่า

“เทศบาลเมืองอ้อมน้อยมีศักยภาพในการดำเนินการเรื่องการบำบัดประชาชน การทำทะเบียนบ้าน ทำประวัติอะไรอย่างนี้ เราจะรู้ของเราทุกอย่างค่อนข้างจะครบเกือบๆ 100% ว่ามันเออะ ทีนี้ นโยบายของมหาดไทยก็สั่งลงมา สั่งจังหวัด สั่งอำเภอ อำเภอก็ขอความร่วมมือเทศบาลเมืองอ้อมน้อยในการสำรวจ ตรวจสอบ ประสานงานกับ โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าว ให้มาขึ้นทะเบียนที่ใกล้ที่สุด เพื่อให้แรงงานต่างด้าว 1) คล่องตัวในการประสานงาน 2) ไม่ต้องเดินทางไกลไปแออัดรวมกันที่จังหวัด ที่แรงงานจังหวัดฯ เพราะฉะนั้นก็ให้กระจายลงมาในพื้นที่เรา ทีนี้การทำงานในพื้นที่เราก็ค่อนข้างสะดวก เพราะว่าเราจะจัดช่วงบ่าย ให้เค้าในการมาบำบัดประชาชน อะไรก็ดี แต่ที่ไม่ดีคือไม่มีค่าป่วยการ”

(นายกเทศมนตรีเมืองอ้อมน้อย<sup>9</sup>, สัมภาษณ์, 26 มกราคม 2553)

ผู้บริหารท้องถิ่นรายดังกล่าว ยังกล่าวถึงความต้องการของท้องถิ่นในการเข้าไปบริหารจัดการเกี่ยวกับการดูแลแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ในฐานะ “เจ้าของพื้นที่” ที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น

“ช่วงนี้นะ ด้านเทศบาลก็ดี ด้านท้องถิ่นอื่นๆ ก็ดี กำลังทำข้อเสนอขอเป็น ค่าใช้จ่ายในพื้นที่ ต่อหัว ต่อคน เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ปีนี้ไม่ถึงพันบาท ค่าหัวต่อหัวต่อคนไม่ถึงพันบาท ทีนี้ ถามว่า ทุกวันนี้ พื้นที่ในท้องถิ่นเราทำยังไง เราต้องรองรับทั้งขยะมูล

<sup>8</sup> ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) เทศบาลเมืองอ้อมน้อย ได้รับการยกฐานะเป็น “เทศบาลนครอ้อมน้อย” เรียบร้อยแล้ว

<sup>9</sup> ปัจจุบันคือ นายกเทศมนตรีนครอ้อมน้อย



ฝอย ที่ควบคุมโรค สารพัด แล้วตอนนี้ยังมีหนังสือสั่งการมาให้ตรวจสอบ ไม่ว่าจะ เป็นโรคภัยไข้เจ็บอะไรอย่างงี้นะ ให้ท้องถิ่นช่วยดูแล แล้วก็ ฟังๆ ยังมีนโยบายในการให้ความรู้ คำอีก อันนี้คือปัญหา ด้านให้ความรู้ เพราะว่ามันต้องโดยเฉพาะเท่านั้น การให้ความรู้ แรงงานต่างด้าวเนี่ย เราให้ความรู้เด็กที่เกิดมานี้ เราต้องให้โดยเฉพาะ ไม่สามารถเรียนร่วมกับคนไทยได้ มันต้องเรียนโดยเฉพาะต่อห้องต่ออะไรของเค้า”

เมื่อถามถึงแนวโน้มในการจัดการศึกษาแก่ทั้งเด็กไทยและเด็กต่างด้าวในอนาคต ผู้บริหารท่านนี้ให้ความเห็นว่า

“ตอนนี้ (ต้นปี 2553) โรงเรียนของเทศบาลยังไม่ได้มีลูกแรงงานต่างด้าวเข้าเรียน แต่คาดว่านโยบายแล้วละ แต่ยังไม่เด็ดขาดมา ถ้ามีนโยบายเด็ดขาด ไม่ว่าจะ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งมา เราก็จะต้องดำเนินการ ที่นี้การดำเนินการ อย่างที่บอก เราจะต้องมีของเราโดยเฉพาะ อาจจะอยู่ใน area ของเรา ใน zone ของเรา (โรงเรียนที่จัดให้เด็กต่างด้าวโดยเฉพาะ) ในกลุ่มใกล้ๆ นี้ สามารถใช้ครูของเราเข้าไปสอน ให้ความรู้เค้าได้ แต่เรียนห้องเดียวกันไม่ได้

เราต้องเข้าใจว่าต่างด้าวกับคนไทยนี้ เราจะพูดยังไงละ ในด้านความรู้ ความสามารถ sense ของคนมันจะไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นถ้าเราเอาเข้าไปรวมนี้ อาจจะเร็วหรืออาจจะช้าลง ไซ้มี๊ อย่างเรานี้จะเดินไปซัก 10 ก้าว อาจจะแค่ 3 ก้าว เพราะฉะนั้นมันไม่ได้ หรือมันอาจจะเร็วขึ้น แต่ของเราไปดึงเค้าช้าลง เพราะฉะนั้นถ้าคำสั่งการให้เราดำเนินการ เราต้องมาทดลองในการดำเนินการก่อน ในมุมมองของผมนะ แล้วพอเราให้ความรู้เค้า ไม่ว่าจะด้านภาษา ด้านวัฒนธรรม ด้านการประสานงานกัน เมื่อเค้ารู้เค้าเข้าใจแล้ว เราถึงจะเอามารวมกันได้ต่อไป แต่ครั้งแรกเลยนี่มันไม่ได้ ถ้าเราเป็นครู เราก็จะรู้เลยว่า ความรู้ของเค้า คนนี้แคไหน คนนี้แคไหน ของคนไทยมีแคไหน ของเค้ามีแคไหน อ้อ ได้แล้วไซ้มี๊ ได้แล้วก็ไปรวมกัน

คือส่วนมากของเรา เราก็สอนภาษาไทย กับภาษาอังกฤษ ภาษาจีน เวลานี้ นะ คือภาษาไทยของเราภาษาหลักอยู่แล้ว แล้วก็จะมีภาษาอังกฤษ ภาษาจีนเป็นภาษา เสริม แต่ที่นี้สมมติว่า เค้าเป็นคนลาว พม่า เขมร อันนั้นเราไม่ต้อง worry ไม่ต้องไปสอน เค้าหรอก กลับไปบ้านพ่อแม่เค้าสอนเอง พ่อแม่เค้าก็บอกเค้าเอง เค้าก็พูดกันในภาษา เค้าอยู่แล้ว”

ในส่วนของกรยอมรับ “ความเป็นพลเมือง” ของเด็กต่างด้าว ผู้บริหารท่านนี้ให้ความเห็นว่า เทศบาลจำเป็นต้องให้ความดูแล โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานในทางทะเบียนว่าเป็นพลเมืองของรัฐไทยก็ตาม

“ผมว่านะ อย่างของเรานี้ คนไทยที่ไม่มีทะเบียน เราให้เรียน คนที่อยู่ในเมืองไทย เกิดในเมืองไทย ไม่มีทะเบียน เราถือว่าเค้าเป็นคนไทยแต่สัญชาติอะไรเราไม่รู้ ทีนี้ถ้าเค้าอยู่ในเมืองไทย บางคนไม่มีทะเบียน มาขอเรียน เราให้เรียน แต่เราไม่สามารถให้ประกาศนียบัตรแบบที่จบเหมือนคนไทยเลยได้ เราให้ไม่ได้ แต่ถ้าเค้าเข้ามาเป็นคนไทย มีทะเบียนมีอะไรถูกต้อง เราก็สามารถให้ตรงนี้ได้”

### ภาพลักษณ์ “พม่า” ในสายตา “คนท้องถิ่น”

เรามีโอกาสได้เห็นว่า เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์เชิงความขัดแย้งระหว่างไทย-พม่า ในฐานะ “คู่แค้น” ในการรับรู้ของคนไทยผ่านการสร้างวาทกรรม (discourse) ทางสังคมอันเกิดระบบการศึกษาและสื่อสารมวลชนของไทย เป็นผลให้ “ภาพลักษณ์” ของคนพม่าเป็นไปในเชิง “ศัตรูคู่อาฆาต” สิ่งดังกล่าวยังคงเป็นที่ติดตรึงในความทรงจำของคนไทยทุกยุคทุกสมัย

“แต่เราอาจจะรู้สึกไม่ดีกับพม่าเท่าไรหรือนะ อาจเป็นเรื่องประวัติศาสตร์ด้วย ก็เลยไม่ค่อยอยากให้เค้าอยู่เท่าไร ก็คือ เหมือนกับว่า อย่างไทยเราก็สอนในเรื่องนี้ ของเค้าก็อาจจะสอนอีกอย่าง คือในเรื่องเดียวกันแต่คนละแนว เหมือนเราว่าเค้ารุกรานเรา เค้าก็อาจจะบอกว่าเรารุกรานเค้าก็ได้ ถูกมั๊ย ? เราถูกสอนมา มันก็เหมือนกับถูกฝังในใจ เหมือนกับว่า พม่าเคยรุกรานเรา...ถ้ามองอย่างเป็นกลาง มันก็พุดยาก เพราะจริงๆ แล้วใจเราก็ไม่ค่อยชอบอยู่แล้ว เหมือนที่เพื่อนบอกไป ดูหนัง สุริโยไท ดูพระนเรศวร...ในใจกลับไป ถ้าเจอพม่า...แหม ! มันน่า ! จริงๆ เลย เพราะเราถูกฝัง เหมือนเราไปเห็นอยุธยาว่าเราโดนเผาขนาดนี้ อะไรประมาณนี้ ฝรั่งเศส จีน อะไรพวกนี้ เรายังไม่เคยยึดเท่าพม่า ฝรั่งเศส รุกรานเรา เราก็อาจจะมองไม่เห็นเท่าไร เหมือนเราถูกสอนมานั้นแหละ เราไม่ได้ถูกสอนมาว่าฝรั่งเศส รุกรานเราขนาดนี้ คือคนไทยเค้าก็น่าจะยอมรับนานาชาติมากกว่า เราอาจจะมองว่าภาษาอังกฤษเป็นภาษาสากลมากกว่าภาษาพม่า อันนั้นก็คือส่วนหนึ่ง”

(คุณอารดา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2552)

เมื่อถามถึงความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงออกทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวพม่าเชื้อสายมอญ เนื่องจากเป็นกลุ่มประชากรที่มีจำนวนมากที่สุดในจังหวัดสมุทรสาคร คุณอารดาแสดงทัศนะว่า

“ถ้าเรามองในอีกมุมมองหนึ่ง ถ้าเกิดมันมากเกินไป จะกลายเป็นว่าเราถูกกลืน (วัฒนธรรม) หรือเปล่า ไทยคงจะไม่โดนกลืนโดยเอเชียด้วยกัน จะโดนกลืนโดยตะวันตกมากกว่า ในความคิดนะ แต่มันก็ไม่แน่นอนะในอนาคต เพราะว่าเราก็มองไม่ค่อยออกเหมือนกัน ว่าต่อไปมันจะเป็นยังไง บางทีผู้ใหญ่เค้าก็อาจจะมองด้านความมั่นคงก็ได้ว่า มันไม่เหมาะ กลัวว่าจะถูกกลืนทางวัฒนธรรมหรือเปล่า เพราะถ้าพูดถึงสมุทรสาคร พม่าเองก็เยอะอยู่”

ในส่วนของ การยอมรับในวัฒนธรรมจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะวัฒนธรรมจากพม่า จะเห็นได้ว่ายังตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “อคติ” เมื่อเปรียบเทียบกับ การยอมรับในวัฒนธรรมตะวันตก หรือ วัฒนธรรมจากประเทศทางเอเชียตะวันออกเฉียงบางประเทศ เช่น เกาหลี เป็นต้น

“การรับวัฒนธรรมของต่างประเทศมันค่อนข้างเยอะนะ แต่เราไปรับของทางยุโรปกับทางเอเชียบางประเทศ คือตามกระแสนิยมค่อนข้างจะสูง คือวัยรุ่นไทย มองว่าตอนนี้เค้ารับตามกระแส เหมือนคนดังมาทางไหน เค้าก็ไปตามนั้น โดยที่เค้าไม่ได้มองวัฒนธรรมของตัวเอง ก็อาจเป็นไปได้ ว่ามันเข้าทางสื่อ ทาง net อะไรเยอะๆ เด็กสมัยนี้คือเข้าทาง T.V. ทาง Internet ค่อนข้างเยอะ มันก็อาจจะเป็นไปได้ แต่ถ้ามองจริงๆ แล้ว เราไม่ได้มองว่าเค้า(พม่า) ต่ำนะ แต่หมายถึงว่าทางยุโรปมันค่อนข้างจะศิวิไลซ์มากกว่า เด็กไทยน่าจะไปทางนั้นมากกว่าที่จะลงมาทางนี้ นี่ในความคิดนะคะ ถูกมั้ย ในความคิดคิดว่าจะอย่างนั้นมากกว่าที่จะถูกกลืนมาฝั่งนี้ เพราะว่าอย่างที่เค้าตามดาราแต่ละคน ดาราเค้าจะวิ่งไปทางนี้ ทางยุโรปมากกว่าที่เค้าจะไปทางพม่าอะไรอย่างนี้ จริงๆ อย่างวัฒนธรรมนะ เราก็ไม่อยากจะให้ของไทยเราถูกกลืนจากต่างชาติ แต่ว่ามันก็พุดยาก เพราะในอนาคตเราก็ไม่รู้ว่ามันจะเป็นยังไง อย่างเกาหลีเองเค้าก็เก่งตรงที่ว่าเค้าสามารถที่จะเอาวัฒนธรรมเข้ามาคือให้เราซึมซับไปกับหนังที่เราดูจากเค้า จนทำให้หลาย ๆ คนติดภาพยนตร์จากเกาหลีเยอะ”

(คุณอารดา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2552)

นอกจากระบบการศึกษาไทยที่ปลูกฝังสำนึกความรัก “ชาติ” โดยการสร้างให้พม่า เป็นภาพตัวแทนของ “ปัจเจกมิตร” ที่คนไทยจะต้องร่วมกันต่อสู้เพื่อปกป้องเอกราชการและอธิปไตยของชาติ อันเป็น ‘กุศโลบาย’ ในการสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการ “ผลิตซ้ำ” (reproduction) และ “ติดป้ายอย่างตายตัว” (stigmatization) ให้พม่าเป็นอาชญากรที่นิยมความรุนแรงก็คือสื่อมวลชนกระแสหลักของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอข่าวอาชญากรรมทางโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ที่ตอกย้ำให้เห็นการกระทำความผิดของแรงงานพม่าอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน จึงทำให้ภาพเหล่านี้ ยิ่งฝังอยู่ในมโนสำนึกของคนไทยอย่างไม่เปลี่ยนแปลง ดังที่คุณอรดาแสดงทัศนะว่า

“อย่างในข่าวบางข่าวเป็นข่าวแรงงานพม่าฆ่าคนไทยประมาณนี้มันก็มี มันก็ดูเหมือนว่าเค้ายังโหดอยู่ ดูว่าเค้ายังโหดร้ายอะไรประมาณนี้ คือพยายามมองอีกมุมว่าเค้าก็ต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่อคติมันก็ยังมียู่ข้างในใจ”

อย่างไรก็ดี แม้บุคลากรของท้องถิ่นจำนวนหนึ่งจะมีทัศนคติในเชิงลบต่อชาวพม่า แต่เมื่อมีความจำเป็นต้องมาอยู่ร่วมกัน ข้าราชการท้องถิ่นบางรายกลับเห็นว่า ประวัติศาสตร์ดังกล่าวเป็นเรื่องของอดีต ต้องแยกส่วนกับภาระหน้าที่ของท้องถิ่น และเห็นสิ่งอื่นใดเขาเหล่านี้ต้องได้รับการปฏิบัติอย่าง “คน”

“มันเป็นเรื่องในอดีตไปแล้ว...ตอนนี้ ถ้าว่ามันเป็นสิทธิของเค้ามั๊ยล่ะ? คือไม่รู้นะ ผมมองว่าเค้าก็คือ “คน” เพียงแต่ว่าเค้าเข้ามาอาศัยอยู่บ้านเรา แล้วลองคิดดู ถ้าเราไปอาศัยอยู่บ้านเค้ามั๊ยสิ เค้าจะจัดงาน (งานรำลึกบรรพบุรุษมอญ) คุณก็ไม่ให้เค้าจัด แล้วนี่อย่างวันก่อน สรยุทธฯ ลงข่าวที่ว่า กำลังมีงานแต่งงาน แล้วตำรวจเข้าไปจับในงานแต่งงาน จะรอให้เค้าแต่งงานเสร็จ ให้มีกินเลี้ยงกันเสร็จ แล้วถ้าจะจับค่อยจับเค้าข้างหน้าเขาก็ได้ คือมันเหมือนกับ....ไม่รู้สิ เราว่ามันควรจะได้รับการปฏิบัติแบบ “คน” แต่ว่าอาจจะไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายเท่าพลเมืองไทย OK ไม่ได้อยู่แล้ว แล้วถามว่า เค้ามาที่นี่ เค้าก็ทำประโยชน์นะ อย่างแรงงานที่นี่ถ้าเอาแรงงานไทยไม่มีแน่นอน ไม่มีเศรษฐกิจจะอยู่ได้ไง แล้วเค้าเข้ามากินมาใช้นี่ อย่างตึกแถว ห้องเช่า ของก็ขายได้ อะไรอย่างนี้ แล้วก็...ที่ว่าอะไรล่ะ “ผลิตภัณฑ์มวลรวม” อะไรทั้งหลายที่สูง ก็พวกนี้แหละมาทำให้ คนไทยไม่ทำหรอก งานสกปรก ไม่เอาจริง ๆ นี่คือทำไมถึงต้องมีแรงงานต่างด้าว เพราะฉะนั้น เราไม่ควรก็คิดกัน เพียงแต่คุมเค้าสิ ให้เค้าจัด(งานประเพณีต่างๆ) แต่ว่าจัด

ขนาดไหน อีกเรื่อง แล้วเอาตำรวจ เอากำลังเข้าไปคุม อะไรอย่างงี้ เพราะทุกวันนี้คุณ (ตำรวจ) ก็คุมเค้าอยู่แล้ว คุณแต่เรื่องตั้งค้อย่างเดียว”

(คุณกิตติ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

จาก “เสียงสะท้อน” ของการ “ยอมรับ” และ “ผลักดัน” ผู้ที่ถูกมองว่าเป็น “คนอื่น” คงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ณ วันนี้ แรงงานข้ามชาติหรือ “แรงงานต่างด้าว” ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นสมุทรสาครเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แม้ว่า “เจ้าของบ้าน” จะ รัก ใคร ชิงชัง หรือด้วยความรู้สึกอื่นใดก็ตาม แต่เมื่อจำเป็นต้องมาอาศัยร่วมชายคาเดียวกัน ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่าเราจะมามีวิธีจัดการกับสิ่งที่ปรากฏนี้ได้อย่างไร

### ส่วนที่ห้า : “คนข้ามชาติ” ในมิติ “สวัสดิการสังคม”

#### กลไกของรัฐในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของแรงงานข้ามชาติ

จากที่กล่าวมาแล้วถึงการดำเนินนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาครที่เรียกว่า “จากใต้ดินขึ้นบนดิน” กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้มาขึ้นทะเบียน และเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งทางจังหวัดสมุทรสาครได้เคยยื่นข้อเสนอไปยังรัฐบาลกลาง เพื่อรายงานสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภทที่ไม่สามารถจ้างแรงงานชาวไทยได้ เป็นผลให้ในปี พ.ศ.2552 รัฐบาลไทยได้ดำเนินการเปิดรับจดทะเบียนแรงงานครั้งใหญ่ทั่วประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งในส่วนของจังหวัดสมุทรสาคร มีจำนวนแรงงานที่มาแจ้งความจำนงค์ขอจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ระบบทั้งสิ้น จำนวน 155,599 คน ซึ่งทำให้คนกลุ่มนี้สามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพของรัฐ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบการประกันสังคมที่รัฐจัดให้แก่พลเมืองไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 2 : จำนวนแรงงานต่างด้าวตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ในจังหวัดสมุทรสาคร แยกรายสถานพยาบาล (ปี 2547-2552)

โรงพยาบาล	2547	2548	2549	2550	2551	2552
รพ.สมุทรสาคร	21,043	25,474	28,553	20,921	25,874	53,926
รพ.ศรีวิชัย 5	40,939	34,447	47,313	40,436	37,353	79,463
รพ.กระทู้มแบน	15,186	8,158	10,510	9,952	10,953	19,923
รพ.บ้านแพ้ว	7,228	2,647	3,008	1,440	1,274	2,287
รวม	84,396	70,726	89,384	72,749	75,454	155,599

(ที่มา : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร, 2553)

“การตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว ย้อนหลัง 3 ปี ในปี 48 เจ็ดหมื่นเศษๆ ปี 49 แปดหมื่นเก้า ปี 50 เจ็ดหมื่นสอง ปี 51 เจ็ดหมื่นห้า พอปี 52 ท่านผู้ว่าฯ (นายวิรุทธ เอี่ยมอำภา) ท่านเก่งมากท่านพยายาม fight ที่จะเอาแรงงานต่างด้าวขึ้นมาบนโต๊ะให้หมด ให้มาขึ้นทะเบียนซะ จะได้ว่ามีตัวตน จะได้ให้การดูแลเรื่องของความมั่นคงปลอดภัย อะไรทุกอย่าง ทั้งหมดเลยได้ขึ้นมา 155,599 คน ซึ่งในปี 52 นี้ะ ใน 155,599 เค้าก็จะตรวจสุขภาพ ตรวจสุขภาพก็จะพบโรค โรคติดต่อที่พบก็จะเป็นพวกโรควัณโรค หรือซิฟิลิส เข้าข้างมีน้อยมาก เราก็จะติดตามให้การรักษา แต่ถ้าติดยาเสพติด เราก็จะจำหน่ายออกไป ส่วนใหญ่ก็จะไม่เจอ

ค่าธรรมเนียมรายปีก็คือว่า เค้าจะเสียประกันสุขภาพ จะเสีย 1,300 บาท ก็จะมีรวมเบ็ดเสร็จทั้งหมด น้อยกว่าคนไทยครึ่งหนึ่งนะ คนไทย 2,000 กว่านะ เค้านะดีแล้วเสียแค่ 1,300 ตอนตรวจสุขภาพเสียแค่ 600 ตรวจสุขภาพก็ตรวจทั้งหมดเลย ไม่ว่าจะโรคที่ปีวัณโรค ซิฟิลิส เจาะเลือดตรวจเอ็กซ์เรย์ ดูโรคเรื้อน ดูโรคจิต โรคประสาท ดูยาเสพติดครบหมด 600 บาท ส่วน 1,300 บาท จะมีการดูแลสุขภาพตลอดปี ทำได้ 1 ปี โดยผู้ป่วยมารักษาแต่ครั้งก็จะเสีย 30 บาท เหมือน 30 บาทรักษาทุกโรค การรักษาเหมือนคนไทยทุกอย่าง”

(หัวหน้าฝ่ายพัฒนาระบบสุขภาพแรงงานต่างด้าว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร,

สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2553)

หัวหน้าฝ่ายพัฒนาระบบสุขภาพแรงงานต่างด้าว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร เปิดเผยถึง ปัญหาในการให้บริการว่า จำนวนบุคลากรทางด้านสาธารณสุขมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ดังนั้น แม้ว่าแรงงานเหล่านี้เข้าสู่ระบบแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า จะได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ข้อจำกัดในเรื่องภาษานับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้มีปัญหาในการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่และแรงงานต่างด้าว จึงได้มีการสร้างเครือข่ายที่เรียกว่า “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว” เพื่อทำหน้าที่ในการแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ในงานส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ซึ่งการทำงานของเครือข่ายอาสาสมัครดังกล่าวจะเป็นไปในลักษณะ “เพื่อนช่วยเพื่อน”

“ในกรณีเมื่อขึ้นทะเบียนแล้วพบโรคต้องรักษา แล้วก็ต้องมีการติดตามการรักษาในแรงงานที่เราตรวจพบโรค แล้วก็ต้องมีการจัดระบบในการให้บริการสาธารณสุขในแรงงานต่างด้าว ซึ่งเราพยายามที่จะให้การดูแลเค้า ทั้งคนที่ขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียน เพราะเวลาเราทำเราก็ต้องทำทั้งหมด ไม่ว่าจะเค้าจะ walk in เข้ามาปรึกษาหรืออะไรเราก็รับรักษาหมด สิ่งที่สำคัญคือการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ตรงนี้เราก็พยายามที่จะสร้างเครือข่าย เพราะถามว่าเจ้าหน้าที่เราพอมีัย คนที่เพิ่มขึ้นมาก็เป็นแสนกว่าคน เจ้าหน้าที่เท่าเดิม เจ้าหน้าที่เราก็ต้องทำงานหนัก ก็ต้องสร้างเครือข่ายซึ่งก็ได้ยังไม่ครอบคลุมเครือข่ายนี้เค้าเรียก “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว” ในอาสาสมัครก็จะมีกรอบมาให้ความรู้ อันนี้ไม่ต้องเสียเงินจ้าง ผู้ประกอบการก็จะส่งเข้ามาอบรมแล้วก็ไปช่วยเหลือเป็นแบบ “เพื่อนช่วยเพื่อน” ในโรงงานนั้น ในล้งนั้น คำว่า “ล้ง” ก็คือ โรงงานย่อยๆ ที่เกาะกุ่ม เกาะหมาก”

เนื่องจากเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขแรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่ก็คือแรงงานที่ปฏิบัติงานตามโรงงานหรือสถานประกอบการต่างๆ ที่ผู้ประกอบการส่งเข้ามาอบรม ซึ่งบ่อยครั้งที่มีการเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนสถานที่ทำงาน ทำให้การประสานงานไม่ต่อเนื่อง ดังนั้น จึงต้องมีการจ้างเจ้าหน้าที่ประจำ เรียกว่า “พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว” เพื่อปฏิบัติงานตามสถานบริการด้านสาธารณสุขต่างๆ เช่น ทำหน้าที่เป็นล่ามประจำโรงพยาบาลสำหรับช่วยเหลือดูแลผู้ป่วยที่เป็นแรงงานต่างด้าว

“ปัญหาก็คือ เค้าจะมีการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนนายจ้าง เค้าจะไม่อยู่ถาวร แล้วก็จะช่วยได้เป็นครั้งคราว แต่ว่าสิ่งที่เราอาศัยจริงๆ ก็คือ “พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว” ซึ่งก็จะเป็นอัตราจ้าง เราก็จะจ้างประมาณ 6,000-7,000 บาท อันนี้ก็จะมีส่วนในโรงพยาบาล หรือเป็นล่าม หรือในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ก็ช่วยได้ส่วนหนึ่ง เราก็

ให้การดูแล พยายามที่จะให้เค้เข้าถึงบริการให้มากที่สุด เพราะว่าข้อจำกัดเยอะใน  
 แรงแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็ภาษา ความไว้วางใจ ทัศนคติอะไรต่างๆ เค้ก็จะไม่  
 สะดวก บางครั้งเค้มาใหม่ๆ เค้ฟังไม่ได้เลย ต้องใช้ล่าม ต้องสิ้นเปลืองอีก เวลารักษา  
 อะไรเค้ก็จะไปรักษาในชุมชน มาเข้าบริการก็ตอนเป็นมากแล้ว แต่ตอนนี้เริ่มรู้ ก็มารับ  
 บริการมากขึ้นเรื่อยๆ เราจะมีเครือข่ายทั้งในพื้นที่ มีบริการทั้ง 'เชิงรุก' คือมีหน่วยที่เข้า  
 ไปให้บริการถึงในพื้นที่ แล้วก็ 'เชิงรับ' ก็คือที่เค้เข้ามารับการรักษา แล้วก็ มีหน่วยงานที่  
 ขยายไป สถานีอนามัยทั้ง 56 แห่งก็รับรักษาทั้งหมด แล้วก็ มี "primary care unit" แต่ละ  
 ที่ของเครือข่ายโรงพยาบาล มีโรงพยาบาลทั้ง 4 แห่ง นอกจากนี้ยังมี NGOs ที่ทำอยู่ใน  
 จังหวัด ก็เป็นมูลนิธิต่างๆ ที่ช่วยเหลืออยู่ เช่น มูลนิธิรักประเทศไทย, empower มีหลายมูลนิธิ  
 ในจังหวัดสมุทรสาคร รู้สึกจะอยู่แถว "กิโลหนึ่ง"<sup>10</sup> เค้จะทำเรื่องผู้หญิงอาชีพพิเศษ  
 แล้วก็จัดอบรมให้ มีการสอบสวนเฝ้าระวังโรคเบื้องต้น ถ้ามีโรคที่ป่วยที่ต้องรายงาน เราก็  
 จะออกไปควบคุมโรค"

(หัวหน้าฝ่ายพัฒนาระบบสุขภาพแรงงานต่างด้าว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร,

สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2553)

จะเห็นได้ว่ากลไกการคุ้มครองด้านสุขภาพแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าสู่  
 ระบบจะเป็นลักษณะการซื้อประกันสุขภาพ ซึ่งมีลักษณะคล้ายระบบประกันสังคมของคนไทย  
 โดยจะเสียค่าธรรมเนียมจำนวนทั้งสิ้น 1,900 บาท แบ่งออกเป็น ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท  
 และค่าตรวจสุขภาพเป็นจำนวน 600 บาท ซึ่งกลไกการคุ้มครองดังกล่าวเป็สิ่งที่แรงงานต่างด้าว  
 จะได้รับเมื่อมาจดทะเบียนเข้าสู่ระบบ แต่ในข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า แรงงานที่จด  
 ทะเบียนเข้าสู่ระบบดังกล่าว เป็เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น คำถามก็คือว่า แรงงานอีกจำนวน  
 หนึ่ง ซึ่งมีได้เข้าสู่ระบบดังกล่าว จะสามารถเข้าถึงการคุ้มครองเหล่านี้ได้อย่างไร และมีหน่วยงาน  
 หรือองค์กรใดหรือไม่ที่จะเข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุน ในการ "ลดช่องว่าง" ของนโยบายดังกล่าว

<sup>10</sup> แหล่งค้าบริการทางเพศแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในจังหวัดสมุทรสาคร

## องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับงานด้านสุขอนามัยของแรงงานข้ามชาติ

หากพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ชัดว่า ภารกิจด้านการสาธารณสุขเป็นภารกิจทางตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องรับผิดชอบในการให้บริการแก่พลเมืองที่อาศัยในเขตของตน แต่ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ คนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังมิได้มีสถานะเป็น “พลเมือง” (citizen) โดยสมบูรณ์ของท้องถิ่นคือ แรงงานต่างด้าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่ เป็นหน่วยงานในระดับพื้นฐานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้เข้าไปมีบทบาทควบคุมหรือสนับสนุนสวัสดิการในด้านนี้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากพิจารณาตามโครงสร้างส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง จะพบว่า มีหน่วยงานที่เรียกว่า “ส่วนสาธารณสุข” หรือ “กองสาธารณสุข” ที่รองรับภารกิจในการดูแลเรื่องสุขอนามัยของท้องถิ่นในแต่ละแห่ง ซึ่งผู้ศึกษาได้มีโอกาสพูดคุยกับหัวหน้าส่วนสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองฯ ซึ่งมีประชากรต่างด้าวหนาแน่นมากที่สุดเป็นอันดับต้นๆ ของจังหวัด ดังนี้

“ส่วนสาธารณสุข ของ อบต. เพิ่งตั้งเมื่อปี 49 หน่วยงานใน อบต. จะมีปลัด (สำนักงานปลัด อบต.) คลัง ช่าง สาธารณสุข ในภาพรวมของส่วนสาธารณสุขเราจะรับผิดชอบงานใน 4 ด้านใหญ่ๆ 1) การป้องกันและควบคุมโรค 2) งานส่งเสริมสุขภาพ 3) เรื่องสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และ 4) เรื่องกิจการที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพตาม พรบ.สาธารณสุข ซึ่งทั้ง 4 อย่างนี้ มันจะเป็นไปตาม พรบ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535

ในภาพของการป้องกันโรคนี้ มันค่อนข้างจะทับซ้อนกับงานป้องกันโรคของกระทรวงสาธารณสุข คือทั้ง 2 หน่วยงานนี้ ไม่ค่อยคุยกรอบเรื่องงานป้องกันโรคกันอย่างชัดเจน ทำแล้วซ้อนกัน เพราะฉะนั้น เรื่องงบประมาณมันค่อนข้างมีความล่อแหลมหรือจุดอ่อนในการที่อาจจะจ่ายงบประมาณที่ทับซ้อนกัน หรืออาจจะทำไปแล้ว แล้วก็มาทำซ้ำ อันนี้เรียกว่าทับซ้อนกัน งานตรงนี้มีมันน่าจะกำหนดให้ชัดว่า ในขณะที่เกิดโรค ก่อนเกิดโรค หรือหลังเกิดโรค ใครทำ ผมว่าอย่างเราน่าจะทำก่อนเกิดโรค

จุดอ่อนอีกอย่างหนึ่ง ในเรื่องของงานด้านระบาดวิทยา สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่ค่อยได้แจ้งผ่านมายังสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเรื่องงานระบาดวิทยา เพราะงานระบาดวิทยามันน่าจะแจ้งทุกๆ 3 เดือน หรือถ้า 3 เดือนไม่ได้ คุณจะว่ายังไงก็ว่ามา หรือจะแจ้งเป็นตัวเลขทุกเดือนๆ เป็นสถิติก็ได้ เราจะเก็บสถิตินี้มาดูว่า การป้องกันโรคในแต่ละช่วงปี เราจะได้รู้ว่าต้องทำอะไรบ้าง ช่วงเดือนอะไร มันจะได้ไม่ทับซ้อน ส่วนในขณะที่



เกิดโรค ทางด้านกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีสถานอนามัย และโรงพยาบาลเป็นที่รักษาก็จะรู้ว่าขณะเกิดโรคต้องดำเนินการรักษา ในขณะที่เกิดโรคจะได้เข้าไปควบคุมได้ แล้วหลังเกิดโรคจะให้เราเข้าไปช่วยเติมเต็มก็ได้ ทั้งนี้ทั้งนั้น เพื่อป้องกันการผิดพลาด ต้องมีการประสานงานที่ดี การสื่อสารที่ดี

ส่วนงานด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเหมือนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป คือ เป็นไปตาม พรบ.สาธารณสุข คือ เป็นเรื่องของ “เก้า ขยะมูลฝอย กลิ่น แสง สี เสียง” ในส่วนของ อบต. จะมีข้อบัญญัติของ อบต. เรื่องการเก็บสิ่งปฏิกูลมูลฝอย จริงๆ ไม่ใช่ “เก็บ” หรือ “เค้าเรียก “ย้าย” ย้ายจากตรงที่ผลิตเข้าปฏิกูลมูลฝอย ไปไว้ที่หนึ่ง อันนี้ในอนาคตก็จะสร้างปัญหา อันนี้ถ้าฝ่ายการเมืองยังกลัวผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียง ไม่สร้างความเข้าใจให้กับประชาชน ในอนาคตต้องเกิดปัญหา

ส่วนกิจการที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นไปตาม พรบ.สาธารณสุข ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เค้าจะเข้าใจ เวลาที่เค้าไปขออนุญาตกับอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมก็จะบอกว่าคุณต้องไปเสียให้ท้องถิ่นด้วยนะ สรรพากรก็จะคอยเตือน อันนี้เราก็จะมีตัวช่วย เพราะมันต้องเสียหลายอย่าง เวลาเค้าขอใบอนุญาต อุตสาหกรรมก็จะบอกว่าคุณต้องไปเสียค่าธรรมเนียมในกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพก่อนนะ ถึงจะมาขอใบอนุญาตประกอบกิจการได้

ตอนนี้จุดอ่อนที่สำคัญคือ บทบาทเราเยอะ แต่เรามีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ด้านการสาธารณสุขเพียง 2 ท่าน เป็นปัญหาเรื่องการขาดบุคลากร ยังไม่เต็มกรอบ เพราะว่าจริงๆ แล้วเราจะต้องมีกรอบนักวิชาการด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุขศาสตร์ นอกจากนี้ยังต้องมีเจ้าพนักงานส่งเสริมสุขภาพ หรือเจ้าพนักงานสุขภาพ อีก 1 คน มันถึงจะเต็มกรอบ มันถึงจะทำงานได้ทุกด้าน คนละด้านๆ การสรรหาเจ้าหน้าที่ในเบื้องต้นเราต้องรับโอนย้าย จากหน่วยงานอื่น คือของกระทรวงสาธารณสุข เพราะตอนนี้เรายังขาดเจ้าหน้าที่

จริงๆ แล้ว กลไกที่เราใช้ในการขับเคลื่อนในเรื่องการส่งเสริมสุขภาพ เรามีงบประมาณจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ที่ใช้จำนวนประชากรคูณด้วย 37.50 บาท แล้ว อบต. สมทบอีก 30% เราเรียกว่า “กองทุนหลักประกันสุขภาพของท้องถิ่น” กองทุนนี้ก็จะใช้ในการส่งเสริมสุขภาพเชิงรุก เช่น การเฝ้าระวังโรคเบาหวาน ความดัน มะเร็ง รวมทั้งการป้องกันโรคที่เกิดเป็นประจำในพื้นที่”

(หัวหน้าส่วนสาธารณสุข อบต.บางโหนด,สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2552)



เมื่อถามถึงสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอย่างไร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทสนับสนุนในเรื่องนี้อย่างไร ข้าราชการท่านนี้ให้ความเห็นว่า

“ตัวเลขแรงงานต่างด้าวตอนนี้มันไม่มีใครยืนยันได้ว่ามันเท่าไร ตัวเลขที่พูดกันคือตัวเลขที่ไปประชุมมาซึ่งมันไม่ตรงกับความเป็นจริง ช่วงนี้ เป็นช่วงของความไม่เที่ยงตรงของฐานข้อมูลประชากรต่างด้าว ต่างคนต่างก็อยากปิด ถามว่าเป็นภาระของเรามั๊ย วันนี้เราดูเหมือนไม่เป็น คุณอยู่ที่ก็อยู่ไป ต่างคนต่างอยู่ แต่เราไม่ได้คำนึงถึงว่าวันนี้เรามีภาระอะไรแอบแฝง วันนี้ น้ำประปาเราไม่พอใช้แก่ประชาชนในพื้นที่ เราไม่มีไฟฟ้าพอใช้กับประชาชนในพื้นที่ เย็นๆ ไฟฟ้าอาจจะตกก็ได้

ตอนนี้ภาระมันมาตกที่เรา แทนที่จะให้บริการคนในพื้นที่ของเรา เงินที่ได้สนับสนุนจาก สปสช. หัวละ 37 บาท 50 สตางค์ เราก็ต้องเอาไปเผื่อแผ่เพื่อมนุษยธรรมคือเงินที่เค้าได้รับการจดทะเบียน จริงๆ เค้าน่าจะส่งกลับมาให้ท้องถิ่นบ้าง ในด้านสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ มาใช้ของเราหมดเลย

ข้อดีของการมีแรงงานต่างด้าว คือ มีเงินสะพัด พ่อค้าแม่ค้าขายของได้ แต่ภาระอื่นๆ อย่างเรื่องอนามัยสิ่งแวดล้อม ถามว่าท้องถิ่นหลีกเลี่ยงได้มั๊ย? ไม่ได้ อย่างเรื่องขยะ เรื่องท่อตัน เรื่องถุงพลาสติก เรื่องบ้วนน้ำหมาก เค้านี่จะบ้วนที่ไหนก็บ้วน แล้วเราไปพูดเค้าก็ไม่ฟังเรา อีกอย่างเรื่องสุขอนามัยมันไม่เป็นระเบียบ เค้าไม่ทำตามเรา เค้าไม่ได้อยู่ในอาณัติของเรา ต้องไปขอแรงจากนายจ้าง บางทีเราณรงค์เรื่องอะไรซักอย่าง ต้องไปขอแรงจากนายจ้าง ถ้าเราไปสั่งเค้าโดยตรงเค้าไม่ฟังหรอก เค้าไม่รู้หรอกว่า อบต. คืออะไร พูดให้ตายก็ไม่ฟัง คนที่มีอิทธิพลที่สุดคือ “อนามัย” หมอพูดอะไร เค้าจะเชื่อหมดทุกอย่าง ของเรามีส่วนสาธารณสุข แต่ไปบอกเค้าไม่ฟัง เค้าจะเชื่อหมด เพราะเค้ารักษากับหมอ”

เมื่อถามถึงเรื่องปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการท่านนี้รู้สึกว่าคุณ้องค์กรอื่นๆ ทั้งภาคราชการ และ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ยังไม่ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

“คืองานบางอย่างมันก็ค่อนข้างทับซ้อนกัน แล้วอีกอย่างเค้าไม่ค่อยให้ความสนใจกับท้องถิ่น ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เราก็ไม่มี เค้าไม่ให้เรา ถามว่าเราต้องทำมั๊ย? เราต้องทำอยู่แล้ว เราอยู่ที่พื้นที่ ถามว่าเราพร้อมมั๊ย? พร้อมอยู่แล้ว ถ้าข้อมูลมัน link กันได้ นี่ไม่บอกเลยจำนวนเท่าไร แต่พอมีปัญหา เอามาให้เรา บอกท้องถิ่นไม่ดูแล

แล้วก็อีกอย่างหนึ่ง พวกองค์กร NGOs ท่านทำงาน ท่านรู้เยอะ แต่ท่านพยายามเอาสิ่งที่รู้เยอะ ทำเป็นไม่รู้ ไม่มาปรึกษา ไม่มาพูดคุย ไม่มาสนใจ คำก็คือคำเป็นองค์กรอิสระ พอมีปัญหาค่อยมาไว้วาย แล้วเวลาจะทำอะไรก็ไม่ค่อยมาบอกเรา ทำไม? บอกนายอำเภอได้ ก็ต้องบอก อบต. ได้ บอกประชาชนได้ก่อน บอกชุมชนได้ก่อน อย่างจะทำอะไร ต้องมีการประชาคม NGOs เรียกร้องแต่สิทธิฯๆ แล้วถามว่า สิทธิของประชาชนในพื้นที่ ที่คำหายไปแล้วจะให้ทำยังไง? คุณมาล้าสิทธิคำ ถามว่ามนุษยธรรมเราก็มีอยู่แล้ว แต่ไม่เคยมาสนใจเรา”

จากความคิดเห็นของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่านนี้ คงพอจะสะท้อนภาพได้ว่า ณ วันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักว่าผลกระทบอันเกิดจากปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติในมิติด้านสาธารณสุข เป็นสิ่งที่ต้นจะต้องรับภาระโดยตรง และเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นถึง การประสานงานในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ยังไม่เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันเป็นผลให้การปฏิบัติงานบางอย่างมีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้รับความสำคัญ และสนับสนุนเท่าที่ควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนแต่เพียง “งบประมาณ” เท่านั้น ส่วนในกรณีของการเข้าไป “ร่วมคิด” ร่วมแก้ปัญหา ยังคงมีบทบาทที่ “จำกัด” อยู่เช่นเดิม

### **กลไกของรัฐในการสนับสนุนการศึกษาแก่บุตรของแรงงานข้ามชาติ**

ตาม “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก” (Convention on the Rights of the Child: CRC) ข้อ 28 ซึ่งไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิก ได้กำหนดไว้ว่า สิทธิในการศึกษาสิทธิในการศึกษาอยู่บนพื้นฐานที่จะต้องให้เด็กมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน รัฐจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับในระดับชั้นประถมให้ทั่วถึง ไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากเด็กทุกคนและต้องส่งเสริมการพัฒนาการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายและการศึกษาวิชาชีพเพื่อให้เด็กทุกคนมีโอกาสที่จะเข้าเรียนได้ อาจจัดมาตรการที่เหมาะสม เช่น การจัดการศึกษาให้โดยผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือจัดให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการศึกษาในกรณีจำเป็น สำหรับการศึกษที่สูงกว่าชั้นมัธยมศึกษา รัฐต้องจัดให้เด็กทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันตามความสามารถทางสติปัญญาของเด็ก ทั้งยังต้องจัดมาตรการส่งเสริมให้เด็กมาเรียนโดยสมัครใจ และลดจำนวนเด็กที่ออกจาก

การศึกษากลางคัน ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ครอบคลุมถึงเด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ อันมีความหมายว่า ไม่ว่าเด็กจะมีสัญชาติใด และไม่ว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของรัฐนั้น จะมีสถานะที่ถูกต้องกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ล้วนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาภาคบังคับและมีสิทธิที่จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับการศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ

การดำเนินนโยบายของประเทศไทย ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มในการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่บุตรของแรงงานต่างด้าว แม้มิได้มีหลักฐานในทางทะเบียนราษฎร ซึ่งสอดคล้องกับหลักการขยายโอกาสทางการศึกษาที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยในปี 2548 ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีชื่อว่า “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุตรที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย)” ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงระเบียบเดิมในปี พ.ศ. 2535 ส่งผลให้บุตรของแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ได้รับสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ทั้งจะได้รับวุฒิบัตรเป็นหลักฐานแสดงการสำเร็จการศึกษา และมีงบประมาณอุดหนุนจัดให้กับโรงเรียนที่รับนักเรียนบุตรแรงงานต่างด้าวเข้าเรียนด้วย

จากระเบียบดังกล่าวข้างต้น ทำให้โรงเรียนต่างๆ สามารถรับบุตรแรงงานต่างด้าวเข้าเรียนได้โดยไม่ต้องเกรงว่าจะผิดกฎหมาย อีกทั้งโรงเรียนที่รับบุตรแรงงานต่างด้าวเข้าเรียนอยู่ก่อนแล้วก็จะได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ รวมถึงส่งผลให้ผู้บริหารโรงเรียนที่มีความเห็นส่วนบุคคลแตกต่างไปจากนโยบาย ไม่สามารถปฏิเสธหรือบ่ายเบี่ยงที่จะรับบุตรแรงงานต่างด้าวเข้าเรียนได้ เพราะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุตรที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย)” จึงนับเป็นหลักประกันที่ดีแก่ผู้ต้องการเข้าสู่อุปการศึกษาระบบ ให้สามารถเข้าเรียนได้ โดยเฉพาะในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นการเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยจำนวนมาก ในจังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนนักเรียนต่างด้าวเพิ่มขึ้นทุกปี (นัยนัปปพร, 2552:12-13)

ตารางที่ 3 : จำนวนนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยในโรงเรียนสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษาสมุทรสาคร

โรงเรียนสังกัด สพท. สมุทรสาคร	นักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยในโรงเรียนสังกัด สพท. สมุทรสาคร			
	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551
อำเภอเมืองฯ	97	280	362	628
อำเภอกระทุ่มแบน	412	430	362	440
อำเภอบ้านแพ้ว	28	43	51	48
<b>รวม (คน)</b>	<b>537</b>	<b>753</b>	<b>675</b>	<b>1,116</b>

(ที่มา : กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร, 2552)

จากหลักฐานข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงท่าทีของรัฐบาลกลางในการช่วยเหลือบุตร  
ของแรงงานต่างด้าวซึ่งไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรให้มีโอกาสได้รับการศึกษาในโรงเรียนของ  
รัฐ ซึ่งในที่นี้คือโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวน  
ของบุตรแรงงานที่เข้าเรียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่นโยบาย “ระดับบน” เปิดโอกาส  
แก่กลุ่มคนเหล่านี้อย่างชัดเจน ประเด็นที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้บริหาร  
จัดการใน “ระดับล่าง” จะมีท่าทีและการปรับตัวต่อสิ่งดังกล่าวเช่นไร

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาแก่บุตรแรงงานข้ามชาติ

หากพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามที่  
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ชัดว่า ภารกิจด้านการจัดการศึกษาแก่คนในท้องถิ่น เป็นภารกิจ  
โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ  
องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาแก่คนในท้องถิ่นของตนให้มีมาตรฐานและ  
สามารถตอบสนองของความต้องการของคนในท้องถิ่น

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีส่วนราชการหรือหน่วยงานที่  
รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เรียกว่า “สำนักการศึกษา” หรือ “ส่วนการศึกษา”  
หรือ “กองการศึกษา” (แตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งบางองค์กรมี  
โรงเรียนในสังกัดของตนเองแล้วแต่เดิม เช่น โรงเรียนเทศบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมี



โรงเรียนที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งก็ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการอื่นๆ เช่นเดียวกัน แต่จากการที่ผู้ศึกษาได้พูดคุยกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่ง ทั้งในระดับผู้บริหาร และระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะพบว่า จำนวนบุตรของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเรียนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีจำนวนน้อย ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทัศนคติของผู้บริหาร หรือของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเปิดใจยอมรับเด็กเหล่านี้เข้าไปเรียนในโรงเรียนของตน นอกจากนี้ ความไม่แน่ใจในอำนาจหน้าที่ของตนก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บทบาทของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาแก่บุตรแรงงานยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ทั้งนี้ ที่กฎหมายได้ “เปิดช่อง” ให้ท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

ดังเช่นข้าราชการในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสาครท่านหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ได้เปิดเผยว่า

“จริงๆ แล้วอำนาจหน้าที่ในการจะเข้าไปดูแลต่างด้าว ไม่ขัดต่อกฎหมายอยู่แล้ว เพราะว่าเค้าบอกว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา เค้าไม่ได้พูดว่าส่งเสริมใครบ้าง แต่โดยสามัญสำนึกแล้วก็น่าจะเป็นคนไทย แต่ว่าเมื่อมีคนต่างชาติเข้ามา ถ้ายึดถือหลักสิทธิมนุษยชน ก็ต้องช่วยๆ กันไปเพื่อแก้ปัญหา ไปช่วยเค้าหน่อยนึง ส่งเสริมได้ ส่วนเทศบาลหรือ อบจ. นี่ให้จัดการศึกษาเลย อบต. นี่ส่งเสริม เช่น ส่งเสริมเด็กเล็ก ๆ อย่าง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก”

(หัวหน้ากลุ่มงานมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, **สัมภาษณ์**, 16 กันยายน 2552)

เมื่อถามถึงความพร้อมต่อการจัดการศึกษา หรือการดำเนินการเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ข้าราชการท่านนี้กลับไม่มั่นใจในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง

“ความพร้อมของท้องถิ่น ตอนนี้ คิดว่าพร้อม 20 % ไม่พร้อมเพราะว่า อบต. เล็กๆ เทศบาลเล็กๆ งบประมาณมันน้อย แต่ถ้าเป็นเทศบาลใหญ่ๆ ก็พร้อมมากกว่า อีกเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องของ ‘ตัวคน’ หรือบุคลากรของท้องถิ่น วิธีคิดของบุคลากรมีปัญหา ทั้งสองระดับ คือทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ มีปัญหาหมด วิธีคิดในการดูแลคนต่างด้าวนี้ ฟังมองว่าเค้ายังไม่อยากดูแล เพราะว่ามาเปลืองทรัพยากรของไทย ในขณะที่คนไทยยังยากจนเยอะเยอะเลย ยังไม่สามารถดูแลให้ทั่วถึง คนไทยยังดูแลไม่ทั่วเลย มาดูแลคนนอก



มันก็เป็นเรื่องของท้องถิ่นที่เค้ามีอิสระตามกฎหมายอยู่แล้ว อิสระในการกำหนดนโยบายที่จะดูแลต่างด้าว เพราะว่ามาตรการต่างๆ ในการดูแลคนต่างด้าว เค้าสามารถกำหนดเองได้ แต่ทั้งนี้ ทั้งนั้น ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายใหญ่ นโยบายใหญ่ เพราะว่าในแต่ละพื้นที่มันมีความแตกต่างกัน บางพื้นที่เป็นสังคมเกษตรบางพื้นที่เป็นสังคมอุตสาหกรรม คนต่างด้าวมาอยู่ก็แตกต่างกัน ความรู้ของคนต่างด้าวก็แตกต่างกัน บางคนมีความรู้สูง บางคนไม่รู้เรื่องอะไรเลย แรงงานมันมีหลายระดับ ไร้ฝีมือกับมีฝีมือ ที่มาอยู่ด้วยกัน เพราะฉะนั้น ปัญหามันก็คือความแตกต่าง พื้นที่ไหนที่มีแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือ มันก็ไม่ได้เกิดปัญหาอะไรมากมาย”

ในขณะที่ทัศนคติของข้าราชการส่วนภูมิภาคบางท่านเห็นว่าท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการเข้าดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว แต่หากพิจารณาจากมุมมองของบุคลากรของท้องถิ่นเอง กลับเห็นว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการสนับสนุนเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบตามอำนาจของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็เด็กไทยหรือเด็กต่างด้าว ดังที่พนักงานเทศบาลขนาดเล็กท่านหนึ่งในเขตอำเภอบางแพ้ว ให้ความเห็นว่า

“ยังไม่มี (เด็กต่างด้าว) โรงเรียนของเทศบาลตอนนี้ยังไม่มีอยู่ในเขตยังไม่มี จะมีแต่ศูนย์เด็กเล็กอย่างเดียว เพราะเทศบาลมีพื้นที่จำกัด แต่ถ้าถามว่าอยากทำมั๊ย ทำได้มั๊ยได้อยู่แล้ว เพราะเราไม่ได้แยกว่าคนนี้ไทย คนนี้ต่างด้าว ขอให้เป็นเด็กในพื้นที่เท่านั้นก็พอ ไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติไทย ขอให้เป็นเด็กในพื้นที่ เป็นเด็กก่อนวัยเรียน เด็กต่างด้าวเราก็สอนได้”

(คุณสิริน (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2552)

ส่วนพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง ในเขตอำเภอเมืองสมุทรสาคร ที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของท้องถิ่นให้ความเห็นว่า

“ก็จะรับผิดชอบเรื่องศูนย์เด็กเล็กโดยตรงเลย ของเราจะมีทั้งหมด 2 ศูนย์ คือเป็นศูนย์ที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากของพัฒนาชุมชนที่ถ่ายโอนมาให้เรา ศูนย์ของ สปช. เก่า (สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ) ของโรงเรียนเค้าถ่ายโอนมาให้เรารับผิดชอบ คือความรับผิดชอบอาจจะไม่มาก เท่าที่เคยทำก็ปล่อยเค้าทำไปก่อน ตอนนี้ก็จะเริ่มมีอะไรมากขึ้น มีการจัดระเบียบภายในศูนย์มากขึ้น ส่วนงานที่เกี่ยวกับโรงเรียนจะเป็นการประสานงานกันซะมากกว่าเรื่องนี้กรมฯ (ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เค้าเคยสั่งลงมาแล้ว คือเราสามารถสอนเด็กไปได้ ไม่ได้จำกัดสิทธิเรื่องนี้ คือจะมีหนังสือสั่งการจาก

กรมฯ ให้โอกาสกับคนต่างด้าว.....เด็กของที่นี่ที่มีส่วนใหญ่ เค้าจะมีใบเกิดมีอะไรกันมา  
 แจ้งเกิดกันมาว่าเกิดในไทย ไม่มีที่ว่ามีใบเกิด ยังไม่เคยมี case นี้ เรายังไม่ทำเรื่อง  
 นี้ แต่ว่าส่วนใหญ่โดยทั่วไป ถ้าถึงเด็กจะไม่ได้แจ้งเกิดจากเรา เราก็คงต้องให้เค้าเรียน  
 ไป แต่ใน case ของการศึกษา ส่วนใหญ่เค้าไม่ให้เราแยกว่าเด็กต่างด้าวไม่รับ ประมาณ  
 นี้ มันไม่ได้ใช่ไหม เรื่องนี้เราก็พยายามรับไปตามที่เด็กเค้าเข้ามา แล้วเท่าที่ดู บางทีเด็ก  
 ต่างชาติจะเก่งกว่าเด็กของเราอีก คิดว่าถ้าเกิดให้เราทำจริงๆ ก็น่าจะทำได้นะคะเพราะว่า  
 ในหลายๆ ที่ การศึกษาเค้าก็จัดกันเองได้เยอะ อย่างศูนย์เด็กเล็กจริงๆ ถ้าเราจัดเองเราก็  
 จัดได้ จริง ๆ แล้วส่วนกลางเค้าให้แค่นโยบายลงมานะเค้าก็ไม่ได้มาควบคุมอะไรเรามาก  
 เค้าให้นโยบายเรากว้างๆ เรื่องงบประมาณก็ให้กว้างๆ มันขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการ  
 ของเราเองเป็นส่วนใหญ่ เค้าให้นโยบายมา กว้างๆ งบประมาณก็กว้างๆ เราก็ต้องมาดู  
 เองว่าเราสามารถทำอะไรได้แค่ไหน คือต้องมาประเมินตัวเองว่าเราจะทำอะไรได้มาก  
 น้อยแค่ไหน”

(คุณอรดา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2552)

เมื่อถามในเชิงทัศนคติต่อการจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว ว่าหากในอนาคต  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทหน้า ในการจัดการศึกษาให้แก่คนกลุ่มดังกล่าว  
 ผู้บริหารท้องถิ่นมีความคิดเห็นอย่างไร และควรจะให้มีการศึกษาในลักษณะเช่นใด ผู้บริหาร  
 เทศบาลขนาดใหญ่ในอำเภอกระทุ่มแบน แสดงทัศนะต่อเรื่องดังกล่าวไว้ว่า

“ยังไม่มี (โรงเรียนของเทศบาลที่มีลูกแรงงานต่างด้าวเข้าเรียน) แต่คาดว่า  
 นโยบายแล้วละ แต่ยังไม่เด็ดขาด ถ้ามีนโยบายเด็ดขาดลงมา ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดสั่งมา เราก็ต้องดำเนินการ ที่นี้การดำเนินการ อย่างที่ผมบอก เราจะต้องมีของ  
 เราโดยเฉพาะ อาจจะมีอยู่ใน area ของเรา ใน zone ของเรา (โรงเรียนที่จัดให้เด็กต่างด้าว  
 โดยเฉพาะ) ในกลุ่มใกล้ๆ นี้ สามารถใช้ครูของเราเข้าไปสอน ให้ความรู้เค้าได้ แต่เรียน  
 หองเดียวกันไม่ได้..เราต้องเข้าใจว่าต่างด้าวกับคนไทยนี้ เราจะพูดยังไงล่ะ ในด้านความรู้  
 ความสามารถ sense ของคนมันจะไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นถ้าเราเอาเข้าไปรวมนี้  
 อาจจะเร็วหรืออาจจะช้าลง หน่อย อย่างเรานี้จะเดินไปซัก 10 ก้าว อาจจะแค่ 3 ก้าว  
 เพราะฉะนั้นมันไม่ได้ หรือมันอาจจะเร็วขึ้น แต่ของเราไปดึงเค้าช้าลง เพราะฉะนั้นถ้าเค้า  
 สั่งการให้เราดำเนินการ เราต้องมาทดลองในการดำเนินการก่อน ในมุมมองของผม  
 แล้วพอเราให้ความรู้เค้า ไม่ว่าจะด้านภาษา ด้านวัฒนธรรม ด้านการประสานงานกัน เมื่อ  
 เค้ารู้เค้าเข้าใจแล้ว เราถึงจะเอามารวมกันได้ต่อไป แต่ครั้งแรกเลยนี้มันไม่ได้ ถ้าเรา

เป็นครู เราก็จะรู้เลยว่า ความรู้ของเค้า คนนี้แคไหน คนนี้แคไหน ของคนไทยมีแคไหน ของเค้ามีแคไหน อ้อ ได้แล้วใช้มัย ได้แล้วก็ไปรวมกันคือส่วนมากของเรา เราก็สอนภาษาไทย กับภาษาอังกฤษ ภาษาจีน เวลานี้ละ คือภาษาไทยของเราภาษาหลักอยู่แล้ว ละ แล้วก็จะมีภาษาอังกฤษ ภาษาจีนเป็นภาษาเสริม แต่ที่นี้สมมติว่า เค้าเป็นคนลาว พม่า เขมร อันนั้นเราไม่ต้อง worry ไม่ต้องไปสอนเค้าหรอก กลับไปบ้านพ่อแม่เค้าสอนเอง พ่อแม่เค้าก็บอกเค้าเอง เค้าก็พูดกันในภาษาเค้าอยู่แล้ว ผมว่านะ อย่างของเรานี้ คนไทยที่ไม่มีทะเบียน เราให้เรียน คนที่อยู่ในเมืองไทย เกิดในเมืองไทย ไม่มีทะเบียน เราถือว่าเค้าเป็นคนไทยแต่สัญชาติอะไรเราไม่รู้ ทีนี้ถ้าเค้าอยู่ในเมืองไทย บางคนไม่มีทะเบียน มาขอเรียน เราให้เรียน”

(นายกเทศมนตรีเมืองอ้อมน้อย, สัมภาษณ์, 26 มกราคม 2553)

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้พูดคุยกับหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดท่านหนึ่งซึ่งให้ความสนใจต่อการจัดระบบการศึกษาของแรงงานต่างด้าวในอนาคต ซึ่งท่านเน้นย้ำให้โรงเรียนปลูกฝังให้เด็กเหล่านี้ “รักความเป็นไทย” และทดแทนคุณแผ่นดินไทย ดังนี้

“คือผมมีความคิดอย่างนี้นะ คล้าย ๆ ญวนที่อุดร สมัยก่อน หรือจีนโพ้นทะเล ที่มาอยู่ในเมืองไทย เค้าก็ร่วมกับคนไทย ผมว่าให้เรียนร่วมกันนะ ให้เรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน แต่การสอนต้องเน้นหนักเค้าเลย ให้รักเมืองไทย อันที่หนึ่ง รักสถาบันพระมหากษัตริย์ ทดแทนแผ่นดินบ้านเกิด ต้องไม่เหมือนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องอย่างนั้นต้องปลูกฝังแต่เล็ก นี่คุณมาหากินในแผ่นดินไทยนะ คุณต้องทดแทนแผ่นดินไทยนะ คุณต้องรักแผ่นดินไทย คุณต้องทดแทนบุญคุณแผ่นดินไทย และคุณต้องรักสถาบันพระมหากษัตริย์ ถ้าต่อ ๆ ไปไม่สอนเน้นหนักตรงนี้นะ มันจะเกิดแบบสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็เกิดการเอารัดเอาเปรียบอะไรกันบ้าง นี่ก็เป็นปัญหา แล้วจะแปลงสัญชาติยังไงก็ว่ากันไป หรือจะผลักดันออกทั้งหมด แต่ที่นี้ปัญหาคือ พม่าเค้าไม่รับว่าเป็นคนของเค้า แล้วอีกอย่างหนึ่งถ้าได้เรียนร่วมกับคนไทย มันจะได้ดูแลซึ่งกันและกัน คือมีคนไทยเป็นเพื่อน คนไทยก็รู้ว่า เฮ้ย ! ใจหม่องนี่มันนิสัยยังงั๊วะ เราก็รู้ ไม่เหมือนภาคใต้ มันเรียนโดดๆ”

(คุณนที (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2552)

จากตัวอย่างข้างต้น ทำให้เห็นทัศนคติที่แตกต่างหลากหลายของการจัดการศึกษา  
แก่แรงงานต่างด้าว แม้ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเข้ามามีบทบาทในด้านนี้  
ค่อนข้างจำกัด ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากความไม่แน่ใจในบทบาทหน้าที่ของตน และอีกส่วนหนึ่ง  
อาจจะเกิดจากการมีทัศนคติในเชิงลบต่อกลุ่มคนดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เชื่อแน่ว่า ในอนาคต  
อันใกล้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะก้าวเข้ามาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ในการจัดการศึกษาแก่  
บุตรของแรงงานต่างด้าวอย่างแน่นอน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### อภิปรายผลและสรุป

เนื้อหาในบทที่ 4 ที่ผ่านมา เป็นการนำเสนอข้อค้นพบ หรือประสบการณ์จากการลงพื้นที่ภาคสนามในจังหวัดสมุทรสาคร ประกอบกับการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้ศึกษาสามารถสรุปภาพรวมของสถานการณ์ที่ต้องการศึกษา โดยแบ่งเนื้อหาในการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสมุทรสาคร, บริบทสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร, บริบทการปกครองท้องถิ่น, บริบทเชิงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแรงงานข้ามชาติ ว่าบุคลากรของท้องถิ่นมองปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ของตนอย่างไร และบริบทสุดท้าย คือการคุ้มครองสิทธิสวัสดิภาพแก่แรงงานข้ามชาติในด้านสุขภาพและการศึกษา

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ จะเป็นการอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษา โดยนำทฤษฎีหรือแนวคิดที่กำหนดไว้มาประกอบการพิจารณา อันได้แก่ แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น, แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองท้องถิ่น, แนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคม และแนวคิดเรื่องการกลายเป็นชายขอบ จากนั้นจะได้สรุปผลการศึกษาและประมวลสิ่งได้จากการวิเคราะห์สรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

#### มอง “ปรากฏการณ์” ผ่าน “ทฤษฎี”

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ดำเนินการภายใต้อิทธิพลของแนวคิดเรื่อง “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ซึ่งเพิ่งจะได้รับการสนใจอย่างจริงจังและปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังการเคลื่อนไหวทางการเมืองในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 อันนำไปสู่การผลักดันให้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจ และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน

ดังที่ดาเนียล ซองโก (2547) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ว่า ตั้งแต่แรกเริ่มการสถาปนากการปกครองท้องถิ่นไทยในปี 2440 จนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี 2540 อันเป็นปีครบรอบหนึ่งศตวรรษของการปกครองท้องถิ่นไทย รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทยมีลักษณะที่จำกัด กล่าวคือ ยังไม่ใช้การปกครองท้องถิ่นที่สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง



การบริหารราชการของไทยในขณะนั้นเป็นการบริหารงานแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” (Centralization) เข้าสู่ส่วนกลาง อำนาจในการคิดและตัดสินใจส่วนใหญ่จึงเกิดจากการกำหนดจากส่วนกลางเป็นสำคัญ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการบริหารงานในลักษณะ “จากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง” ดังนั้นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงถูกครอบงำด้วยระบบราชการมาโดยตลอด

จากที่ดานิโล ซองโก ได้นำเสนอข้างต้น สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง “วงจรอุบาทว์” (vicious cycle) ที่เฮอร์เบิร์ต เจริญเมือง (2550) นำเสนอไว้ อันเป็นลักษณะการครอบงำของระบบราชการที่มีเหนือการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่มาจากส่วนกลางเป็นหลัก การบริหารด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ซึ่งผิดหลักการของการปกครองท้องถิ่นในนานาอารยประเทศ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนของกรณีดังกล่าว คือ การที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคในอดีตดำรงอยู่ในสถานะ “สวมหมวก 2 ใบ” ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งทั้งหัวหน้าส่วนราชการสูงสุดในจังหวัด และดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเวลาเดียวกัน หรือการที่นายอำเภอเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาสูงสุดในอำเภอ และในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขภาพตำบล เป็นต้น

แม้ในปัจจุบัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการรับรองสถานะในการกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม แต่ทัศนคติและค่านิยมในการที่ต้องให้การเคารพและ “เชื่อฟัง” ข้าราชการจากส่วนกลางยังคงฝังแน่นอยู่ในความคิดของพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เสื่อมคลาย สิ่งดังกล่าวสะท้อนออกมาให้เห็นจากความคิดของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งว่า

“เรื่องนี้ (การคุ้มครองสิทธิสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าว) มันเป็นไปได้แค่ทฤษฎี ในทางปฏิบัติเราทำไม่ได้ เราไม่มีอำนาจหน้าที่ เราต้องฟังส่วนกลางเป็นหลัก ต้องยึดถือระเบียบและหนังสือสั่งการว่าอะไรทำได้ ทำไม่ได้ ต้องอาศัยหนังสือสั่งการ เราไปทำสู่มสี่สู่มห้าไม่ได้ ท้องถิ่นจะไปทำอะไรมากไม่ได้หรอก ต้องดูว่าระดับบนเค้าว่ายังไง มันก็เป็นได้แค่ความคิดเห็น อย่างที่บอก ถ้ามีหนังสือสั่งการ O.K. สามารถทำได้ แต่ตอนนี้ถ้าถามว่าให้ท้องถิ่นไปทำเองมันทำไม่ได้ เพราะมันไม่ใช่อำนาจหน้าที่เรา O.K. ถ้าคุณเป็น NGO เป็นอะไรอย่างงี้ ก็ว่ากันไปได้ ไม่เป็นไร

(คุณเชษฐา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2552)

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้วยวิถีคิดอันถูกครอบงำจากระบบราชการมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องประสบกับความยากลำบากกับการทำงานในลักษณะที่เรียกว่า “ธุรกิจการเมือง” ในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันดีว่า ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากมิได้เป็นตัวแทนอันเกิดจากเจตน์จำนงค์ของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการทำงานภายใต้บริบทของการ “ช่วงชิงพื้นที่” ระหว่างราชการกับการเมืองท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรการบริหารงานที่อยู่ระหว่าง 2 ขั้วอำนาจคือ “**ระบบราชการ**” กับ “**นักการเมืองท้องถิ่น**” ผลก็คือ อำนาจในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมโครงการต่างๆ จึงไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกิดจาก 2 ขั้วอำนาจดังกล่าว

“ยากมาก ถ้ามว่าต่างดาวลงคะแนนให้ท้องถิ่นได้มัย การทำอะไร เราต้องไปถามคนที่ไค้ลงคะแนนวนโยบายที่ให้ไว้คืออะไร เงินต้องเหลือจริงง ถึงจะทำได้ แต่ทุกวันนี้ท้องถิ่นไม่ได้ร่ำรวย”

(คุณเชษฐา (นามสมมติ), **สัมภาษณ์**, 16 กันยายน 2552)

หากนำข้อจำกัดข้างต้นมาวิเคราะห์ในกรอบของการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษาหรือเรื่องสาธารณสุข ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มักถูกมองเป็น “**คนอื่น**” หรือ “**คนชายขอบ**” ทั้งในทั้งมิติพื้นที่ทางกายภาพ (physical space) หรือมิติพื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural space) อันมีขอบเขตจำกัดในการแสดงตัวตนบนพื้นที่สาธารณะ (public space) ผลก็คือ รูปแบบของสวัสดิการที่จัดให้แรงงานต่างดาวจึงเป็นไปในลักษณะสวัสดิการแบบ “**ส่วนที่เหลือ**” หรือ “**แบบเก็บตก**” (วันทนีย์ วาสิกะสิน, 2550) อันเป็นการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานต่างดาวเฉพาะส่วนที่เหลือ (residual) การจัดสวัสดิการแบบนี้มักเป็นการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงจัดบริการในลักษณะตามแก้ไขปัญหา มากกว่าที่จะเป็นการป้องกันปัญหา หรือเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ดังที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลท่านหนึ่งแสดงทัศนะว่า

“เค้ายเป็นพลเมืองชั้นสองอยู่แล้ว บางที่ไม่ถึงชั้นสองหรอก ต่ำกว่าชั้นสองอีก บางอย่างที่เราจะได้รับ เค้ายก็ไม่ได้รับอยู่แล้ว.....เพียงแต่ว่าในส่วนของท่านนี่ ถ้าถามว่าบทบาทของท่านต่อแรงงานต่างด้าว? บทบาทของเราถูกจำกัดด้วยอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พรบ. ที่คุณตั้งมาว่า 1. บำรุงทางน้ำทางบก 2. จัดให้มีอะไรต่ออะไร เพราะฉะนั้นมันก็ไม่เห็นจำเป็นเลยว่า พวกเราจะต้องแยกมันไม่ให้ใช้ถนน ห้ามไม่ให้ได้รับการศึกษา หรือว่ามันจะเข้ามารับการรักษาแล้วต้องห้ามไม่รักษามัน”

(คุณกิตติ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

อย่างไรก็ตาม หากนำแนวคิดเรื่อง “การทำให้เป็นชายขอบ” (marginalization) ตามที่อานันท์ กาญจนพันธ์ (2549) ได้เสนอว่าเมืองค์ประกอบ 2 ด้าน คือด้านหนึ่ง “ถูกกีดกัน” และอีกด้านหนึ่งเป็นการ “ดึงเข้าร่วมกระบวนการ” มาพิจารณาแนวนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร จะเห็นได้ว่ามีความลักลั่นในตัวเอง กล่าวคือ มีการดำเนินนโยบายในสองด้านที่ตรงข้ามกันได้แก่ “นโยบายจากใต้ดินขึ้นบนดิน” ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาสถานะของแรงงานนอกระบบให้กลายเป็นผู้เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการ “ดึงเข้าร่วมกระบวนการ” ส่วนในอีกด้านหนึ่งนโยบายที่เรียกว่า ‘**หลักการพึ่งพาอาศัยกัน เศรษฐกิจจังหวัดพัฒนา ควบคุมแรงงานต่างด้าวได้**’ ที่เน้นการจัด Zoning เพื่อจำกัดพื้นที่ของแรงงานต่างด้าวเป็นสำคัญ จึงเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวเป็นสภาวะ “ชายขอบ” สองด้านที่ตรงข้ามกัน และสลับกันไปมาอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้ หากพิจารณาในมิติพื้นที่เชิงวัฒนธรรม (cultural space) ในกรณีการแสดงออกทางวัฒนธรรมของชนชาติมอญ จะเห็นได้ว่าการแสดงออกดังกล่าวถูกจำกัดขอบเขตทั้งจาก “รัฐ” และ “สังคม” คือ ประชาชนในจังหวัดส่วนหนึ่งไม่ยอมรับในการแสดงออกทางอัตลักษณ์คนมอญบนพื้นที่สาธารณะ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า “วัฒนธรรมชนชาติมอญ” ถือเป็นหนึ่งใน “วัฒนธรรมที่ถูกกดทับ” และคนมอญก็เป็น “กลุ่มคนที่ถูกกดทับ” หรือ “subaltern group” ดังที่ สุริชัย หวันแก้ว (2550) ได้นำเสนอไว้ถึงแหล่งที่มาของมโนทัศน์เรื่อง “ความเป็นชายขอบ”

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้รูปแบบกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นที่เข้าไปสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิสวัสดิการแก่แรงงานต่างชาตินั้นยังมีจำนวนไม่มากเท่าที่ควร โครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังคงเน้นเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructures) เป็นหลัก ส่วนกิจกรรมในลักษณะการบูรณาการทางสังคม (social integration program) ยังคงมีจำนวนจำกัด

อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่พรมแดนทางภูมิศาสตร์ถูกลดบทบาทความสำคัญลง มโนทัศน์เรื่องความเป็นพลเมือง (citizenship) จึงได้รับการทบทวนและตั้งคำถาม ความเป็นพลเมืองในเชิงกฎหมายอาจไม่เหมาะสมกับเงื่อนไขและสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เกณฑ์ในการเข้าเป็นสมาชิกของชุมชนหรือท้องถิ่นจึงมีอาจถูกตีกรอบเพียงมิติของ “รัฐ - ชาติ” แต่เพียงประการเดียว จำเป็นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น มิติความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นต้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานในระดับพื้นฐานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นผู้รับรู้และเข้าใจปัญหาของคนในท้องถิ่นมากที่สุด ควรเป็นหน่วยงานสำคัญ ในการเป็นผู้ริเริ่มสิ่งต่างๆ อันเป็นประโยชน์แก่คนในท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมิใช่จำกัดอยู่เพียงหลักฐานทางทะเบียนในสำมะโนประชากรเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงมิติทางสังคม วัฒนธรรม และเหนือสิ่งอื่นใด คือ การส่งเสริมมิติด้านความมั่นคงของมนุษย์ในทุกรูปแบบ

### **“คนข้ามชาติ” : โจทย์ใหม่ที่ท้าทายการบริหารจัดการของท้องถิ่น**

ณ วันนี้ไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า ปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติคือสิ่งที่มีอยู่จริง เป็นความจริงที่ต้อง “จัดการ” แต่ประเด็นที่พึงพิจารณา ก็คือ การจัดการควรเป็นไปในลักษณะใด จึงจะเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์อันเชี่ยวกราก ได้สร้างเงื่อนไขใหม่ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้บริบทหรือสภาวะแวดล้อมในลักษณะที่แตกต่างจากสถานการณ์ปัจจุบันเปรียบเหมือน “เหรียญคนละด้าน” ด้วยวิธีการคิด และทัศนคติในแบบเดิมที่ท้องถิ่นได้รับการปลูกฝังผ่านระบบราชการไทยเป็นระยะเวลายาวนาน อาจทำให้เมื่อถึงคราวที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ใหม่หรือบริบทใหม่เช่นสถานการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่สภาวะการดังกล่าวได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม บุคลากรของท้องถิ่น ก็คือประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ จึงย่อมจะเป็นผู้รับรู้และเข้าใจปัญหาของตนเองดีที่สุด และย่อมจะต้องมีการปรับตัวเพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดให้แก่ท้องถิ่นของตน

ความเป็นพลเมือง (citizenship) ในสถานการณ์ปัจจุบันจำเป็นต้องได้รับการตั้งคำถาม การใช้วิธีคิดในกรอบเดิมๆ ที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดูแลเฉพาะพลเมืองที่ขอบด้วยกฎหมายเท่านั้น อาจจะไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบัน แม้ว่าแรงงานข้ามชาติ จะมีชื่อ “พลเมืองของรัฐ” หากแต่เป็นเพียง “คนย้ายถิ่น” (migrant) แต่เมื่อเข้ามา



ประกอบสัมมาชีพและมีปฏิสัมพันธ์กับคนในท้องถิ่น ย่อมถือว่าเขาเหล่านี้ก็เป็นสมาชิกผู้หนึ่งของท้องถิ่นที่สมควรได้รับความคุ้มครองดูแล เพราะหากปล่อยให้พลละเลยให้คนกลุ่มนี้ขาดสวัสดิภาพและความมั่นคงในชีวิต ในระยะยาวอาจกลายเป็นปัญหาสังคมที่ยากจะแก้ไขเยียวยา

จากการศึกษาในครั้งนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่า ณ ปัจจุบัน ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง (National Government) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายใน “ระดับบน” ได้ตระหนักถึงความสำคัญ และมีท่าทีที่ผ่อนปรน ต่อการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพแก่บุคคลข้ามชาติในหลายๆ ประการ เห็นได้จาก การปรับเปลี่ยนนโยบายที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ ด้วยการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียน และขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ การปรับเปลี่ยนกฎหมายต่างๆ ให้มีความเหมาะสม เพื่อเอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิแก่คนกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการให้เสรีภาพแก่บุคคลในด้านต่างๆ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2551 ที่แก้ไขหลักเกณฑ์ซึ่งช่วยเอื้อประโยชน์ต่อการได้รับสัญชาติของบุตรแรงงานต่างด้าว พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่กำหนดค่าจ้างและเงื่อนไขในการทำงานของคนต่างด้าวในลักษณะต่างๆ “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุตรที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย)” ซึ่งเปิดโอกาสให้บุตรของแรงงานที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐได้ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสัญญาณบ่งบอกแล้วว่าประเทศไทยได้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและมีการปรับตัวเชิงนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในขณะนี้ก็คือ ยังคงมี “ช่องว่าง” ในหลากหลายระดับ ที่ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุผลตามนโยบายที่วางไว้ ดังนี้

1. **ช่องว่างระหว่างนโยบายทางเศรษฐกิจกับนโยบายด้านแรงงาน** จากการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยและการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน (Free Trade Agreement : FTA) ผู้ประกอบการสามารถเคลื่อนย้ายต้นทุนและทรัพยากรต่างๆ ข้ามพรมแดนรัฐได้โดยเสรีมากขึ้น ขณะเดียวกัน ปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้เกิดขึ้นในหลายสาขาดังนั้น จึงมีการอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากต่างประเทศเข้าสู่กระบวนการผลิตเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการบางประเภทที่ต้องใช้แรงงานในลักษณะที่เรียกกันโดยทั่วไปว่างาน “3 D” อันประกอบด้วย Dark, Dirty และ Dangerous ได้แก่ คนงานในกิจการประมงทะเล และต่อเนื่องจากประมงทะเล ที่ต้องปฏิบัติงานอย่างตรากตรำเป็นระยะเวลานาน ในสภาพสกปรกชื้นแฉะ และเสี่ยงต่อการเกิดโรค เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้ เป็นสิ่งที่คนไทยพยายามหลีกเลี่ยง



เนื่องจากได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับความเหน็ดเหนื่อย ดังนั้น ผู้ประกอบการต่างๆ จึงพยายามแสวงหาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในขณะที่การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ของรัฐไทยเป็นไปโดยเสรี แต่นโยบายด้านแรงงานซึ่งจะต้องรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลับมีทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ แต่เดิมรัฐไทยให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ดังนั้นจึงพยายามแสวงหามาตรการต่างๆ ในการควบคุมและจำกัดจำนวนผู้อพยพมากกว่าส่งเสริมการจ้างแรงงานจากต่างประเทศ จนกระทั่งเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง ที่รัฐได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงานเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีอาชญากรรมต่อกระแสดูแลเรียกร้อของผู้ประกอบการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องนำคนเหล่านี้เข้าสู่ระบบ ดังที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน คือ นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ในปี พ.ศ. 2547 เป็นผลให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อรับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการขยายเวลาการผ่อนผันดังกล่าวครั้งแล้วครั้งเล่า เป็นต้น

**2. ช่องว่างระหว่างนโยบายด้านแรงงานกับนโยบายทางสังคม** ผลจากการที่รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้มีแรงงานหลังไหลเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาที่พบก็คือนโยบายด้านสังคมยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมและทันต่ออนนโยบายด้านแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ รัฐไทยยังไม่มีกลไกทางด้านสังคมเพื่อรองรับประชากรกลุ่มใหม่นี้เพียงพอ เช่น นโยบายด้านการศึกษาแก่บุตรของแรงงานต่างด้าวและนโยบายด้านการสาธารณสุข เป็นต้น ทำให้คนกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐได้ ซึ่งอาจก่อปัญหาแก่สังคมไทยได้ในระยะยาว

ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขได้ระดับหนึ่ง เนื่องจากรัฐบาลมีการปรับตัวเชิงนโยบายทางสังคมแก่คนกลุ่มนี้มากขึ้น เห็นได้จาก มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ อันเอื้อประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของแรงงานต่างด้าวมากขึ้นกว่าในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุชัดเจนว่า รัฐต้องจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นเวลาอย่างน้อย 15 ปี รวมทั้งจัดให้มีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชน ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงประชากรกลุ่มนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ นโยบายดังกล่าวจะสำเร็จผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ จำเป็นจะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานที่มีความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่คนกลุ่มดังกล่าว ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และเข้าใจต่อสถานการณ์นี้เป็นอย่างดี

### 3. ช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ : ปัญหาทางด้านการปกครอง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า แม้ผู้กำหนดนโยบายใน “ระดับบน” จะมีนโยบายที่ชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของแรงงานต่างด้าว ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสังคมแก่คนกลุ่มนี้ แต่ปัญหาที่พบก็คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐส่วนหนึ่งยังคงไม่แน่ใจในบทบาทหน้าที่ของตน เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไปจากที่เคยปฏิบัติอยู่เดิม ว่าจะสามารถเข้าไปมีส่วนในการดำเนินการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจเนื่องจากเกรงว่าจะผิดระเบียบ เพราะเห็นว่าเป็นงานที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน เป็นผลให้กิจกรรมบางอย่างไม่สามารถ “หาเจ้าภาพ” ในการดำเนินการได้ ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิสวัสดิการทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติส่วนหนึ่งยังคงไม่ได้รับการตอบสนองจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในระดับภูมิภาคหรือข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายครั้งเจ้าหน้าที่ระดับล่างไม่แน่ใจว่าจะได้รับการคุ้มครองจากหน่วยเหนือเกรงว่าตนจะถูกลงโทษทางวินัย ในฐานะที่ปฏิบัติงานผิดพลาด โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่ยอมร่วมรับผิดชอบ นอกจากนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับผู้ปฏิบัติงานเอง ก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้นโยบายจากรัฐบาลไม่สามารถสำเร็จผลอย่างเป็นรูปธรรมได้

4. ช่องว่างในการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะที่จำกัดก็คือ การปรับตัวในการยอมรับคนกลุ่มนี้เข้าเป็นสมาชิกของท้องถิ่น เป็นไปด้วยความยากลำบาก อันเนื่องมาจากปัจจัยสามประการ คือ

**ประการแรก** “คนท้องถิ่น” ส่วนหนึ่งยังคงมีทัศนคติเชิงลบต่อแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานพม่า ดังได้กล่าวแล้วว่า เนื่องจากคนในท้องถิ่น หรืออาจกล่าวให้ชัดลงไปก็คือคนไทยโดยส่วนใหญ่ ยังคงมีอคติต่อชาวพม่า เนื่องจากปัจจัยทางประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ในเชิงความขัดแย้งระหว่างสองชนชาติในอดีต เป็นผลให้คนไทยมีความรู้สึกไม่เป็นมิตรต่อชาวพม่า หากเปรียบเทียบกับความมีอัธยาศัยไมตรีที่คนไทยมีต่อชนชาติอื่นๆ เช่น ชาวตะวันตก หรือชาวเอเชียตะวันออก เช่น เกาหลี จีน ญี่ปุ่น ซึ่งจะเห็นอย่างชัดเจนว่า คนไทยโดยส่วนใหญ่ให้การต้อนรับขับสู้แก่ชนชาติเหล่านี้เป็นอย่างดีเมื่อเทียบกับชาวพม่า

**ประการที่สอง** การปรับตัวในเรื่อง “วิถีคิด” และการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น ดังได้กล่าวแล้วว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถูกครอบงำด้วยวิธีการคิดแบบระบบราชการส่วนกลางมาเป็นเวลานาน ผลก็คือ ท้องถิ่นยังคงยอมรับและเชื่อฟังข้าราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาคในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ การปฏิบัติงานเน้นการรับคำสั่งจาก “เบื้องบน

สู่เบื้องล่าง” ผลก็คือบุคลากรของท้องถิ่นไม่กล้าที่จะคิดต่างจากกรอบเดิมๆ ที่ระบบราชการวางไว้ เห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ข้าราชการบางรายยังไม่แน่ใจว่าตนจะเข้าไปมีส่วนในการดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด

**ประการที่สาม** บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดให้รับผิดชอบเฉพาะการเป็นผู้สนับสนุนแก่หน่วยงานอื่น ในกรณีของการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานต่างด้าว จะเห็นได้ชัดเจนว่า บทบาทดังกล่าวยังคงเป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุนหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบเรื่องนี้อยู่แล้ว เช่น การสนับสนุนกิจกรรมทางด้านสาธารณสุข ตามที่กระทรวงสาธารณสุขร้องขอ หรือการสนับสนุนนมและอาหารกลางวันแก่โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ โดยท้องถิ่นยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมคิด หรือร่วมกำหนดแนวทางในการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว ท้องถิ่นบางแห่งมีพัฒนาการและศักยภาพที่สูงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในอนาคตจึงควรมีการส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่น ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจตลอดจนร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้กำหนดนโยบายในส่วนกลางให้มากขึ้น จะทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

### **“ท้องถิ่น” : พลังขับเคลื่อนสู่อนาคต**

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารจัดการภายใต้ข้อจำกัดมากมาย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี “จุดแข็ง” ในเรื่องความคล่องตัว และเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด ในกรณีของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่น ประชาชนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำรงชีวิตร่วมกับแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ต่อไปอีกเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวและแสวงหาวิธีการเพื่ออยู่ร่วมกับ “สมาชิกใหม่” เหล่านี้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่พิเศษคือ เป็นองค์กรในลักษณะ “กึ่งราชการกึ่งการเมือง” ดังนั้น แม้ในด้านหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกครอบงำด้วยวิธีคิดในระบบราชการ แต่ในอีกด้านหนึ่งท้องถิ่นก็จำเป็นต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมในระดับต่างๆ ทำให้ต้องถูก “คานอำนาจ” และตรวจสอบได้โดยง่าย ดังนั้น การดำเนินนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นในอนาคต จึงต้องไม่จำกัดอยู่เพียงโครงการที่ตอบสนองผลประโยชน์ในระยะสั้น หากแต่ต้องเป็นสิ่งที่ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมแก้ปัญหา การเกิดจากการดำเนินโครงการสาธารณะต่างๆ

หากพิจารณากิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมในเรื่องการสาธารณสุข และการศึกษาของท้องถิ่นแก่แรงงานข้ามชาติจะพบว่า กิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินอยู่ในปัจจุบันยังคงมีลักษณะอันจำกัด ซึ่งอาจเกิดจากทัศนคติในการรับรู้ และมองปัญหาว่ายังอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน ทัศนคติในเชิงลบที่มีอยู่เดิมต่อแรงงานข้ามชาติ ในลักษณะที่ว่า คนกลุ่มนี้เป็นเสมือน “ส่วนเกิน” ที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานส่วนท้องถิ่นต่างตระหนักดีว่า เรื่องดังกล่าวเป็นสิ่งที่ตนมีอาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องเข้าไปรับผิดชอบได้ ดังนั้น หากในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปเป็นผู้มีบทบาทนำในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว หรือเป็นผู้ทำหน้าที่ “อุดช่องว่าง” อันเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลาง ก็น่าจะไม่ใช่สิ่งที่เหลือวิสัยที่ท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากความมีอิสระในการบริหารงานของตนในระดับหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายของส่วนกลางทุกประการ อีกทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นนั้นๆ

นอกจากนี้ ในอนาคต ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้มากขึ้นในหลากหลายมิติ รัฐบาลกลางจำเป็นต้องส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และสามารถแก้ปัญหาเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง นอกจากนี้ ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นควรปรับเปลี่ยน “วิธีคิด” ในการมองและแก้ไขปัญหาซึ่งมิใช่เพียงการมองในกรอบหรือมาตรการทางกฎหมายเท่านั้น หากต้องนำมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรมเข้ามาร่วมในการบูรณาการ (integration) การแก้ปัญหาในระดับต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ท้ายที่สุด การมองสถานภาพของ “พลเมือง” ในฐานะผู้รับบริการของรัฐจำเป็นต้องได้รับการตีความและนิยามใหม่จากผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นคนละมุมมองกับส่วนราชการที่ยังคงติดยึดกับแนวคิดด้านความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจะต้องเป็นการแสดงให้เห็นถึง “นวัตกรรม” (innovation) ใหม่ๆ ที่หลุดพ้นจากกรอบความคิดเดิมๆ ทั้งในระบบราชการ และ ระบบธุรกิจการเมืองที่มุ่งแต่แสวงหาผลกำไรจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากทั้ง “ระบบราชการ” และ “ธุรกิจการเมือง” อีกทั้งเป็นองค์กรที่ส่งเสริมและตระหนักในคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือความคิดเห็นที่แตกต่างกัน อันจะนำไปสู่การสรรค์สร้างสังคมแห่งการอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานแห่งความ “เห็นอกเห็นใจ” ซึ่งกันและกันในที่สุด



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กรมการจัดหางาน. รายงานยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

(พม่า ลาว กัมพูชา). กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2547.

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านสถานะ. บนถนนเดียวกัน.

กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2554.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่าคณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

จิรัฐภูมิ เสนาคำ. “ไทยพลัดถิ่นในและจากมณฑลตะนาวศรีกับปัญหารัฐ-ชาติ”, ใน ยศ สันตสมบัติ

และคณะ. รัฐจากมุมมองของชีวิตประจำวัน 1. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์มานุษยวิทยา

สิรินธร (องค์การมหาชน), 2551

จิรัฐภูมิ เสนาคำ. ความลึกลับของการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐของคนพลัดถิ่น. บทความ

นำเสนอในการประชุมเรื่อง “ความยืดหยุ่นของความเป็นพลเมืองในโลกไร้

พรมแดน”, มกราคม 2554 ณ โรงแรมสินธารีรีสอร์ท จังหวัดเชียงใหม่.

ณพอร ทรัพย์พัฒน์, หม่อมหลวง. เมื่อดอกไม้หายไปในทะเลทუნ: การสร้างความเป็นอื่นและ

กระบวนการปรับตัวของเด็กต่างด้าวถูกทำร้าย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษาด้านจิต,

สาขาวิชาสังคมวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ดานิโล ซองโก. “ประชาสังคมท่ามกลางกระบวนการสร้างประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ:

ภาพรวมกรณีศึกษาเรื่องประชาสังคมและความสัมพันธ์กับรัฐในประเทศฟิลิปปินส์และ

ประเทศไทย”, ใน เกลอนดา โลเปซ วูย และ ฉันทนา บรรพศิริโชติ (บรรณาธิการ),

ประชาสรรค์สร้าง: การพัวพันกับรัฐในชุมชนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์

และไทย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2547.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-พ.ศ. 2550. พิมพ์ครั้งที่ 6.

กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, 2550.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”, ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ,

การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษา

เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.



ธเนศวร์ เจริญเมือง. **พลเมืองเข้มแข็ง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิภาษา, 2551.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “คำนิยม”, ใน มรุต วันทนากการ (บรรณาธิการ), **การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย**. กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก็อปปี (ประเทศไทย), 2549.

นพรัตน์ ศุภระกาญจน์. “การจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย” ใน เปรมใจ วังศิริไพศาล (บรรณาธิการ), **รายงานการประชุมวิชาการเรื่อง งานวิจัยของประเทศไทยด้านการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

นัยน์ปพร สิปปภาส. **ความมั่นคงของมนุษย์ด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร**. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

นิติ ภาวีครุพันธ์ุ และ สุกัญญา เบาเนิด. “วันชาติมอญ: ทบทวนแนวคิดมานุษยวิทยาเรื่อง รัฐ”, ใน ยศ สันตสมบัติ และคณะ. **รัฐจากมุมมองของชีวิตประจำวัน 1**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), 2551.

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551).

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

ภิญโญ วีระสุขสวัสดิ์ และ สมพงษ์ สระแก้ว. “การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: กรณีศึกษาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร”, ใน เปรมใจ วังศิริไพศาล (บรรณาธิการ), **รายงานการประชุมวิชาการเรื่อง งานวิจัยของประเทศไทยด้านการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

วันทนีย์ วาสิกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และ กิติพัฒน์ นนทะปัทมะคุณย์. **สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานผลการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริง และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจาก ประมง และการก่อสร้าง. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน, 2550.

สุชาติ ทวีสิทธิ์. ทิศนะใหม่ของความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ความเป็นอื่น. บทความนำเสนอในการประชุมเรื่อง “ความยืดหยุ่นของความเป็นพลเมืองในโลกไร้พรมแดน”, มกราคม 2554 ณ โรงแรมสินธรารีสอร์ท จังหวัดเชียงใหม่.

สุริชัย หวันแก้ว. คนชายขอบ: จากความคิดสู่ความจริง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น. มาทำความเข้าใจแรงงานข้ามชาติกันเถอะ. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศที่ทำงานด้านแรงงานข้ามชาติ, 2552 ก.

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น. การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย ฉบับปี 2552. กรุงเทพมหานคร: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น, 2552 ข.

อนุพันธ์ นิตินัย. ตำนาน 76 จังหวัด : เจาะลึกความเป็นมาประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพมหานคร: ไทยควอลิตี้บุ๊กส์, 2551.

อานันท์ กาญจนพันธ์. “การต่อสู้เพื่อความเป็นคนของคนชายขอบในสังคมไทย”, ใน อานันท์ กาญจนพันธ์ (บรรณาธิการ), อยู่ชายขอบมองลวดความรู้อัน. กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2549.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ประชาธิปไตย 3 ระดับ ปฏิรูปชุมชน[ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: [http://thaireform.in.th/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&id=5289:-3](http://thaireform.in.th/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=5289:-3) [1 มีนาคม 2554]

### ภาษาอังกฤษ

Agrela, B. and Dietz, G. “Nongovernmental versus Governmental Actors?.”

In T. Tsuda (ed), Local Citizenship in Recent Countries of Immigration.

Oxford: LEXINGTON BOOKS, 2006.

Usui, C. “Japan’ s Demographic Future and the challenge of Foreign Workers.”

In T. Tsuda (ed), Local Citizenship in Recent Countries of Immigration. Oxford:

LEXINGTON BOOKS, 2006.

Koff, H. "Does Hospitality Translate into Integration?." In T. Tsuda (ed), **Local Citizenship in Recent Countries of Immigration**. Oxford: LEXINGTON BOOKS, 2006.

Pak, T. K. "Cities and Local Citizenship in Japan : Overcoming Nationality?" In T. Tsuda (ed), **Local Citizenship in Recent Countries of Immigration**. Oxford: LEXINGTON BOOKS, 2006.

Tsuda, T. "Localities and the Struggle for Immigration Rights : The Significance of Local Citizenship in Recent Country of Immigration." In T. Tsuda (ed), **Local Citizenship in Recent Countries of Immigration**. Oxford: LEXINGTON BOOKS, 2006.

Tsuda, T. "The Limits of Local Citizenship and Activism in Japan and Other Recent Countries of Immigration" In T. Tsuda (ed), **Local Citizenship in Recent Countries of Immigration**. Oxford : LEXINGTON BOOKS, 2006.

Lim, C. T. "NGOs, Transnational Migrants, and the Promotion of Rights in South Korea" In T. Tsuda (ed), **Local Citizenship in Recent Countries of Immigration**. Oxford : LEXINGTON BOOKS , 2006.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายยุทธพร ประสานศรี เกิดวันที่ 19 มีนาคม 2518 กรุงเทพมหานคร จบการศึกษา  
ระดับประถมศึกษาจากโรงเรียนราชวินิต ระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนวัดราชาธิวาส กรุงเทพ  
มหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2543 เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรสังคมวิทยา  
มหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2550



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย