บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 3 ส่วน คือ *ส่วนแรก* แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การพัฒนานโยบายสาธารณะ ความยุติธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน ความยุติธรรมทางสังคม และสิทธิเด็กและสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ *ส่วนที่สอง* เอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กติกาสากล นโยบายและกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ประชาคมอาเซียนกับความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ *ส่วนสุดท้าย* งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

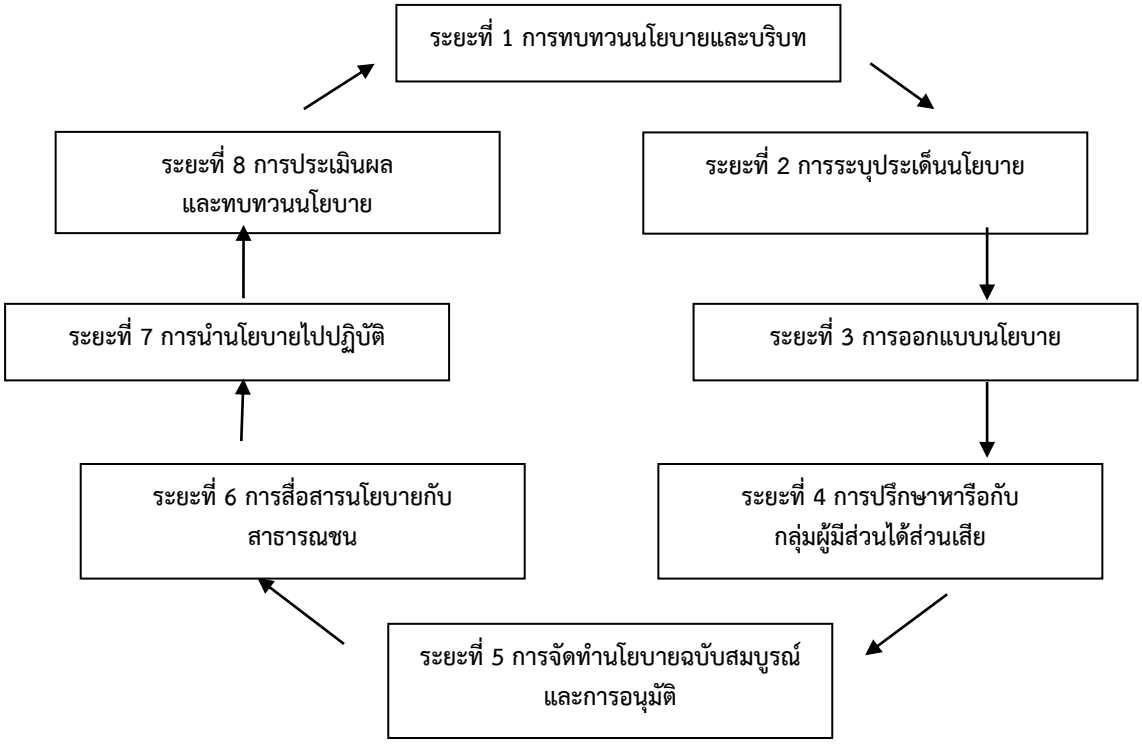
1. การพัฒนานโยบายสาธารณะ (Policy Development)

การพัฒนานโยบายสาธารณะมีสถานะเป็นแนวคิด เทคนิค เครื่องมือ ขั้นตอนการสร้างนวัตกรรมนโยบาย การศึกษาส่วนใหญ่เน้นศึกษากระบวนการนโยบาย (policy process) ได้แก่ การกำหนดนโยบาย (policy making) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) แต่เนื้อหาและกิจกรรมของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะมีพื้นที่อยู่ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นส่วนใหญ่ เน้นศึกษาเพื่อออกแบบนโยบายที่ดี การจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายหรือแนวทางพัฒนา เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบายต่อไป

การพัฒนานโยบายสามารถจัดแบ่งประเภทตามบทบาทผู้พัฒนานโยบายเป็น 3 แนวทาง ได้แก่ *แนวทางแรก* ภาครัฐเป็นผู้พัฒนานโยบาย คือ การพัฒนานโยบายที่เกิดขึ้นโดยบทบาท อำนาจ หน้าที่ ของภาครัฐ หรือภาครัฐเป็นเจ้าภาพ/ผู้ริเริ่มเพื่อการจัดการปัญหา ป้องกัน เตรียมพร้อมในประเด็นนโยบายด้านต่าง ๆ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาในการพัฒนานโยบายนั้น ๆ *แนวทางที่สอง* ภาคประชาชนเป็นผู้พัฒนานโยบาย คือ การพัฒนานโยบายที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนของประชาชนและประชาสังคม แล้วเสนอต่อภาครัฐระดับบนเพื่อการอนุมัติหรือบังคับใช้นโยบายนั้น และแนวทางที่สาม ภาครัฐกับภาคประชาชนเป็นผู้พัฒนานโยบายร่วมกันตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพัฒนานโยบาย โดยมีการมองเห็นประเด็นปัญหา แนวโน้ม ทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน (ปกรณ์ สุวานิช, 2552)

การศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายส่วนใหญ่มีผู้ศึกษาในแนวทางแรก คือ ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้พัฒนานโยบายควบคู่การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ภาคีการพัฒนา/กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง โดยนักวิชาการและนักนโยบายแบ่งกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะออกเป็นช่วงเวลาและขั้นตอนต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายและความซับซ้อนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทำให้มีความหลากหลายของกระบวนการพัฒนานโยบาย บูชิตา สังข์แก้ว และ พันธรักษ์ ผูกพันธุ์ (2560) ได้ทำการศึกษาและแบ่งการพัฒนานโยบายเป็น 8 ระยะ (Dukeshire, S. &

Thurlow, J. (2002); Ontario Public Service (2014); Cafcass (2007); Office of the Auditor General (2003) ได้แก่ ระยะที่ 1 การทบทวนนโยบายและบริบท (context and policy review) ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบาย (policy issue identification) ระยะที่ 3 การออกแบบนโยบายหรือการพัฒนาร่างนโยบาย (policy design/development draft policy) ระยะที่ 4 การปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ภาคีการพัฒนา (the stakeholder/developing sectors consultation) ระยะที่ 5 การจัดทำนโยบายฉบับสมบูรณ์และการอนุมัติ (final report prepared and approval) ระยะที่ 6 การสื่อสารนโยบายกับสาธารณชน (communicating the policy to the public) ระยะที่ 7 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และ ระยะที่ 8 การประเมินผลและการทบทวนนโยบาย (policy evaluation and review)



ภาพที่ 2.1 กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ

ที่มา : บูชิตา สังข์แก้ว และ พันธรักษ์ ผูกพันธุ์ (2560: 12)

นอกจากนี้ การพัฒนานโยบายสาธารณะยังสามารถจำแนกตามความสำคัญ น้ำหนักและเนื้อหากิจกรรมการพัฒนานโยบายออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การพัฒนากระบวนการนโยบายโดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการพัฒนาเนื้อหานโยบาย ดังนี้ (Phuhlisani, 2009; Amathole District Municipality, 2014; Engineering Institution of Technology, 2015; Risk and Compliance Officer, 2015)

1) การพัฒนากระบวนการนโยบาย

(1) การระบุประเด็นนโยบาย ได้แก่ ภาครัฐและภาคีการพัฒนาร่วมกันระบุประเด็นปัญหาสาธารณะที่จำเป็นต่อการพัฒนาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายส่วนกลางหรือระดับชาติ และนโยบายระดับพื้นที่/ท้องถิ่น โดยอาศัย ก. เกณฑ์พัฒนาประเด็นนโยบาย ได้แก่ ความสำคัญหรือเป็นปัญหาต่อสาธารณะ ความกว้างขวางครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือกลุ่มผลประโยชน์มีผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผลกระทบทางสังคม-สิ่งแวดล้อม ความจำเป็นเร่งด่วนดำเนินการแก้ไขปัญหา และความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น/รัฐบาลท้องถิ่น และความเป็นไปได้ทางการปฏิบัติ เช่น มีหน่วยงานรับผิดชอบ มีทรัพยากรและบุคลากรสนับสนุนเพียงพอ เป็นต้น ข. เกณฑ์ช่องทาง/ที่มาของข้อเสนอประเด็นนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการบริหารการศึกษาเสนอผ่านวาระการประชุม กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมจัดทำข้อเสนอนโยบายต่อภาครัฐ เวทีการระดมความคิดเห็นเพื่อเสนอนโยบาย เป็นต้น

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนานโยบายเพื่อนำหน้าที่ออกแบบหรือร่างนโยบาย จัดเวทีปรึกษาหารือ วิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย เสนอร่างนโยบายต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ และวางแผนการสื่อสารนโยบายกับสาธารณชน ทั้งนี้ คณะกรรมการควรประกอบด้วย ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน สถานศึกษา และตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ภาคีการพัฒนา

(3) การปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ภาคีการพัฒนาได้แก่ ก. การกำหนดขอบเขตและประเด็นการปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขอบเขต ได้แก่ จำนวนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มที่มีต่อนโยบาย เวลา และกำหนดช่องทาง/พื้นที่/เวทีการปรึกษาหารือ ประเด็น ได้แก่ จำนวนประเด็นที่ต้องการปรึกษาหารือหรือสาระบัญญัติของร่างนโยบายในประเด็นต่าง ๆ เช่น การจัดคุณภาพและการเข้าถึงการศึกษา เป็นต้น ข. การระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (identify stakeholder) โดยระบุจำนวนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย วิเคราะห์ระดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มที่มีต่อนโยบาย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นผู้รับผลกระทบจากนโยบาย วิเคราะห์บทบาทกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนที่มีบทบาทหลัก/โดยตรง รอง/โดยอ้อม เป็นต้น การระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วยเสียควรให้ความสำคัญต่อกลุ่มต่าง ๆ อย่างครอบคลุม นอกเหนือจากกลุ่มที่เป็นกลไกหลักในการพัฒนานโยบาย ค. จัดเวทีปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ครั้งที่ 1 และบูรณาการข้อคิดเห็น ข้อเสนอคำแนะนำของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าสู่ร่างนโยบาย ง. ประเมินผลกระทบของนโยบายอย่างเสมอภาค ครอบคลุมทุกประเด็นและทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย จ. จัดเวทีปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ครั้งที่ 2 และลงมติฉันทานุมัติการเสนอร่างนโยบายต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ

(4) การสื่อสารนโยบายกับสาธารณชน ได้แก่ การสื่อสารนโยบายที่ได้รับการอนุมัติกับสาธารณชนทั่วไป ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ โซเชียลมีเดีย ตีพิมพ์นโยบาย เป็นต้น

(5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การวางแผนพัฒนาระบบสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แผนการสื่อสารกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการพัฒนากลไกการปฏิบัติตามนโยบายร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ/สถานศึกษา รัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้

ส่วนเสีย (เช่น กลุ่มนักเรียน กลุ่มผู้ปกครอง เป็นต้น) โดยจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการร่วมดำเนินนโยบาย หรือเครือข่ายนโยบาย เป็นต้น

(6) การประเมินผลและการทบทวนนโยบาย ได้แก่ การประเมินผลนโยบายด้านผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบระยะสั้น/ระยะยาว โดยอาศัยเกณฑ์ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืน รวมทั้งทบทวนนโยบายว่าจะดำเนินการต่อโดยทำการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพบริบทและกรอบนโยบายและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง การพัฒนานโยบายใหม่หรือสร้างนวัตกรรมนโยบาย หรือยุตินโยบายนั้นหากผลการประเมินสะท้อนให้เห็นความล้มเหลว/ไม่สอดคล้องของนโยบายกับสภาปัญหาในสถานการณ์จริง

2) การพัฒนาเนื้อหานโยบาย

(1) การทบทวนนโยบายและบริบท ได้แก่ ก. การทบทวนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา ทั้งนโยบายและกฎหมายระหว่างประเทศและภายในประเทศที่มีการบังคับใช้ในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มอนาคต รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ข. การทบทวนบริบทหรือสภาพแวดล้อมของประเด็นการพัฒนา เช่น บริบทด้านประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ความหลากหลายของเด็กนักเรียนในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ชนเผ่า/ชาติพันธุ์ ภูมิหลังด้านสภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม สภาพปัญหาที่จำเป็นต่อการพัฒนา ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้มีบทบาทในประเด็นการพัฒนาของนโยบาย การสนับสนุนของหน่วยงานกลาง ผู้บริหารสถานศึกษา ชุมชน และรัฐบาลท้องถิ่น ค. การศึกษาวิจัยในประเด็นการพัฒนานโยบายเพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญและปัจจัยต่าง ๆ ที่สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนานโยบาย รวมถึงสามารถพัฒนาเนื้อหานโยบายได้อย่างถูกต้องและมีทิศทางที่ตรงกับสภาพปัญหาหรือกลุ่มเป้าหมาย

(2) การออกแบบนโยบายหรือการพัฒนาร่างนโยบาย ได้แก่ การพัฒนาประเด็นหรือริเริ่มออกแบบหรือเขียนร่างนโยบาย เนื้อหาร่างนโยบายประกอบด้วย (1) วิสัยทัศน์ คือ ถ้อยแถลงของความปรารถนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต (2) เป้าหมายและคุณค่าของนโยบาย คือ กำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการ ประเภท ระดับ ขอบเขตนโยบายเชิงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย และคุณค่าต่อสาธารณะ (3) วัตถุประสงค์นโยบาย คือ ขั้นตอนความสำเร็จของแต่ละผลลัพธ์ (4) วิเคราะห์จำนวนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม (5) ค้นหาตัวอย่างทั้งกรณีสำเร็จและล้มเหลว (6) กำหนดทางเลือกนโยบาย (policy option) (7) ประเมินทางเลือกนโยบายหรือประเมินความเป็นไปได้ของแต่ละทางเลือก เพื่อการแก้ไขหรือพัฒนาได้อย่างเหมาะสมตามบริบทและกลุ่มเป้าหมาย (8) กำหนดแผนกลยุทธ์ (9) เปรียบเทียบร่างนโยบายใหม่กับนโยบายที่มีอยู่เดิม (10) ตรวจสอบความสำคัญของร่างนโยบายใหม่กับความถูกต้องตามกฎหมายและวิเคราะห์กฎระเบียบที่มีผลต่อข้อเสนอนโยบาย (policy proposal)

(3) การจัดทำนโยบายฉบับสมบูรณ์และการอนุมัติ ได้แก่ การเสนอร่างนโยบายฉบับสมบูรณ์ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจตามลำดับขั้น และการอนุมัติ

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

2.1 การมีส่วนร่วมสาธารณะทั่วไป

การมีส่วนร่วมสาธารณะมีผู้ให้นิยามไว้หลายมิติ โกวิทย์ พวงงาม (2553: 55-64) ได้สรุปความหมายการมีส่วนร่วมว่ามีลักษณะสำคัญ 4 ประเภท ได้แก่ ***(1) การมีส่วนร่วมในมิติกระบวนการ (process)*** การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการและขั้นตอนที่เน้นเกี่ยวกับการส่งเสริม การชักนำ และการเปิดโอกาสให้บุคคล กลุ่มองค์กร เข้ามามีโอกาสและมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง หรือโครงการพัฒนา ต่าง ๆ ที่จะดำเนินการ ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ ***(2) การมีส่วนร่วมในมิติผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (decision-maker)*** เป็นการให้ความสำคัญเกี่ยวกับอำนาจของบุคคล กลุ่ม และองค์กรในการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยตนเอง ทั้งอำนาจตัดสินใจในการกำหนดการพัฒนา อำนาจตัดสินใจในการบริหารและการจัดการในการพัฒนา เพื่อผลพัฒนานั้นจะได้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชนได้ ***(3) การมีส่วนร่วมในมิติผู้มีส่วนได้เสีย/ภาคีการพัฒนา (stakeholders)*** โดยมองว่าผู้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียกับนโยบาย/โครงการหรือกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งมิตินี้มีความคล้ายคลึงกับมิติผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ความแตกต่าง คือ บุคคล กลุ่ม องค์กร ที่เข้ามาร่วมเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ในลักษณะการเป็นผู้ดำเนินการพัฒนา หรือเป็นผู้ถูกพัฒนา ***(4) การมีส่วนร่วมในมิติอื่น ๆ*** คือ การมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ โดยประชาชน ต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ แต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิจารณ์เนื้อหาโครงการ และการมีส่วนร่วมในความหมายกว้าง คือ การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ ประยูร อัครบวร (2552: 35) ให้ความหมายว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยนำความคิดเห็นและข้อเสนอของภาคประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมาเป็นองค์ประกอบในการแสวงหาทางเลือก ตัดสินใจ และกำหนดแนวทางหรือนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐจะดำเนินการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ส่วน เจมส์ แอล เครยัน (เรณุมาศ รักษาแก้ว, 2559) ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน และ ปัทมา สูบกำปัง (เรณุมาศ รักษาแก้ว, 2559) ให้ความหมายว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติการติดตามและประเมินผลตามนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม นั้น

2.2 การมีส่วนร่วมตัดสินใจของภาคีการพัฒนา

ในทศวรรษ 1960 แนวคิดการมีส่วนร่วมสาธารณะถูกนำมาใช้ในการพัฒนานโยบายสาธารณะและการบริหารงานภาครัฐ และการหวังผลให้เป็นแนวคิดพื้นฐานเพื่อส่งเสริมผู้กำหนดนโยบาย หรือตัวแทนภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการกระทำร่วมกัน การแบ่งปันวิสัยทัศน์ การแบ่งปันความเป็นเจ้าของปัญหา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อม แต่ในช่วงปลายทศวรรษ 2000 นักวิชาการมองเห็นร่วมกันว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมสาธารณะยังไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะระดับการมีส่วนร่วมตัดสินใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีในการพัฒนานโยบาย จึงมีการเสนอการปรับปรุงแนวคิดการมีส่วนร่วมสาธารณะ โดยให้เน้นน้ำหนักที่การมีส่วนตัดสินใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือภาคีการพัฒนา โดยเฉพาะระดับพื้นที่ หรือชุมชนท้องถิ่น (Kelle & Arvai, 2011; Coulibaly-Lingani et al., 2011; Hoogstra-Klein et al., 2012)

เป้าหมายการมีส่วนร่วมตัดสินใจของภาคีการพัฒนา มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ ***(1) การสร้างความยุติธรรมทางสังคม (social justice)*** เป็นการจัดเตรียมความเสมอภาคของการเข้าถึงทรัพยากรและการจัดสรรผลประโยชน์ และเป็นต้นแบบของการกระจายความยุติธรรมในบริบทสังคมร่วมสมัย โดยส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมตัดสินใจสู่ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงภาคีต่าง ๆ ในพื้นที่ ***(2) ความยั่งยืน (sustainability)*** เป็นการปรับปรุงขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นและภาคีการพัฒนาเพื่อสร้างความยั่งยืนและคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจในนโยบาย/โครงการภาครัฐ โดยได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมตัดสินใจ (participatory decision-making / joint decision-making) ในกระบวนการกำหนดนโยบาย/โครงการ มากกว่าการตัดสินใจเดี่ยว (single decision-making) โดยภาครัฐอย่างเช่นที่เป็นมา ซึ่งการมีส่วนร่วมตัดสินใจของชุมชนท้องถิ่นและภาคีการพัฒนาเป็นการสร้างโอกาสต่อความยั่งยืนของพัฒนา สามารถส่งเสริมประสิทธิผลของกิจกรรมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ (Coulibaly-Lingani et al., 2011)

การศึกษาการมีส่วนร่วมตัดสินใจของภาคีการพัฒนา หรือในชื่อเรียกอื่น เช่น กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พลเมือง ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น ยังมีการศึกษาอย่างจำกัดวง แต่ตัวแบบที่มักได้รับการอ้างถึงเพื่อใช้พัฒนานโยบายสาธารณะ ได้แก่ ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมสู่อำนาจตัดสินใจของพลเมือง (the ladder to the decision-making power model of participation) โดย Arnstein ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วม 3 ระดับ 8 ขั้นบันได ได้แก่ ***ระดับไม่มีส่วนร่วม*** (1) พลเมืองไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ในกิจกรรมของภาครัฐ (2) พลเมืองได้รับการปรับปรุงเพื่อให้มีส่วนร่วม ***ระดับการมีส่วนร่วมแบบสร้างการยอมรับเชิงสัญลักษณ์*** (3) พลเมืองได้รับทราบข้อมูลและอาจมีเสียงแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของภาครัฐ (4) พลเมืองได้รับฟังและถูกรับฟังความคิดเห็น แต่ยังไม่มีอำนาจสนับสนุนข้อคิดเห็นสู่ขั้นตอนการตัดสินใจของภาครัฐ (5) พลเมืองเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ภาครัฐ แต่ยังไม่มีสิทธิหรืออำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ เป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ และ ***ระดับอำนาจของพลเมือง*** (6) พลเมืองเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีการพัฒนา มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐ (7) พลเมืองได้รับมอบอำนาจตัดสินใจบางส่วนที่มีผลกระทบกับวิถีชีวิต ชุมชน สังคม สิ่งแวดล้อม (8) พลเมืองเป็นผู้ควบคุมการตัดสินใจหรือมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในการพัฒนานโยบาย (Mahjabeen et al., 2009: 48; Okello et al., 2009)

นอกจากนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมยังมีตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคธุรกิจอุตสาหกรรม โดยประกอบด้วยการมีส่วนร่วม 5 ระดับ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูล ข่าวสารที่หน่วยงานจะเป็นผู้ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูล ให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล 2) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ โดยประชาชนเป็นฝ่ายให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงาน 3) การเข้ามีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน โดยที่ประชาชนร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างกัน ในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ 4) การสร้างความร่วมมือ ภายใต้กระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการ หรือที่ปรึกษาร่วมภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เพื่อการทำงานและการตัดสินใจร่วมกัน 5) การให้อำนาจแก่ประชาชน คือ กระบวนการทำประชามติของภาคประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีประโยชน์ต่อการลดความขัดแย้งและมีกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วม สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีและความเชื่อใจให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชน ชุมชน ภาคเอกชน และภาครัฐ (พงศ์นคร ยางงาม และ พีรดนย์ หมั่นภักดี, 2559) การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีประโยชน์ในการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ทำให้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติของนโยบายและโครงการต่าง ๆ ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในทางปฏิบัติ ช่วยทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน สร้างความสัมพันธ์อันดี และผู้บริหารท้องถิ่นสามารถรับรู้ความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชนและเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน (อรทัย ก๊กผล, 2552: 27)

3. ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)

3.1 ความยุติธรรมทางสังคม

ความยุติธรรมถูกเริ่มต้นคำอธิบายมาจากเพลโต้ซึ่งให้ความหมายว่าความยุติธรรมคือสิทธิที่พึงจะได้ ต่อมาอริสโตเติลและโธมัส อควีนัส อธิบายว่าความยุติธรรมมีสองลักษณะ คือ ความยุติธรรมทางกฎหมาย และความยุติธรรมทางสังคม แนวคิดความยุติธรรมทางสังคมได้รับการขยายคำอธิบายโดยนักวิชาการรุ่นต่อมา (ภิรมย์ จีนธาดา และคณะ, 2559: 174) โดยให้ความสำคัญกับพื้นฐานแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ความหมายของคำว่า “ความยุติธรรม” มีอย่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับมุมมอง แต่คำนิยามที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาความยุติธรรมทางสังคมมากที่สุด คือ คำนิยามของ Rawls จากหนังสือเรื่อง “A Theory of justice, 1972” ให้ความหมายว่าหมายถึงความยุติธรรมเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของสังคม หรือวิธีที่สถาบันหลักของสังคมกระจายสิทธิพื้นฐานและหน้าที่ รวมถึงกำหนดการจัดแบ่งผลประโยชน์จากความร่วมมือของสังคม” ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อบุคคลได้รับสิทธิและเสรีภาพเสียก่อน โดยที่สิทธิและเสรีภาพจะถูกกำกับด้วยศีลธรรม กรอบคิดความยุติธรรมทางสังคมยังเป็นกฎบัตรพื้นฐานสำหรับการจัดระเบียบทางสังคมที่ดี เป็นการใช้หลักความยุติธรรมกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานของสังคม หรือเป็นแนวทางให้สถาบันทางสังคมสามารถกระจายสิทธิและหน้าที่ และการจัดแบ่งผลประโยชน์จากความร่วมมือทางสังคมได้อย่างชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ กรอบคิดความยุติธรรมทางสังคมยังใช้ในความหมายเดียวกับความเป็นธรรมของสังคม (justice as fairness) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ (1) การสร้างความเชื่อมั่นในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในนโยบายและแผนด้านสิทธิ และมีเสรีภาพ

ขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันอย่างเพียงพอโดยสมบูรณ์ ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด เสรีภาพจะเสมือนเป็นตัวแทนทางเลือกที่มีความหมาย เช่น การมีหลักประกันในเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพในการรวมตัว (2) หลักความแตกต่างที่เป็นหลักประกันการไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกว่า และการสร้างความเท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจ ภายใต้เงื่อนไขทุกคนจะต้องได้รับความเท่าเทียมกันด้านโอกาสอย่างยุติธรรม และกลุ่มสมาชิกของสังคมที่มีโอกาสน้อยที่สุดหรือกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสจะต้องได้รับผลประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างของหลักการนี้ เช่น รัฐนำภาษีของคนรวยไปสร้างสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจน คนด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น ดังนั้นกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสที่สุดควรได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียม (ธีระ สินเดชารักษ์ และคณะ, 2559: 170; บูชิตา สังข์แก้ว และ พันธรักษ์ ผูกพันธุ์, 2560: 12)

Sandle (2009) นำคำอธิบายของ Rawls มาขยายความ ซึ่งมีมุมมองสอดคล้องกับรัชพร เลี้ยงประเสริฐ (2557) โดยสรุป คือ แนวคิดความยุติธรรมทางสังคม คือ แนวคิดว่าด้วยการสร้างความเท่าเทียมให้กับกลุ่มคนในสังคม โดยอาศัยหลักการแห่งความยุติธรรม 2 ประการ คือ 1) หลักการคุ้มครองสิทธิ อิสรภาพขั้นพื้นฐาน และ 2) ความเท่าเทียมทางสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคนด้อยโอกาสที่สุดในสังคมได้รับการดูแลและได้รับประโยชน์และสิทธิต่าง ๆ อย่างเหมาะสม อีกนัยหนึ่ง ความยุติธรรมทางสังคมเป็นทั้งแนวทาง กระบวนการ และเป้าหมาย เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม สำหรับการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ควรเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องจัดการศึกษาให้กลุ่มคนทุกกลุ่มโดยเท่าเทียม และเป็นไปด้วยความยุติธรรมทั้งด้านโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพ เพื่อให้การจัดการศึกษานำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคม

Miller (1976; 1999 อ้างถึงใน ภิรมย์ จีนธาดา และคณะ, 2559: 174-175) ให้ความสำคัญความยุติธรรมทางสังคมในมิติการกระจายหรือการแบ่งสันปันส่วนผลประโยชน์และภาระผ่านสังคม โดยหลักการกระจายหรือการแบ่งสันปันส่วนที่ดี ควรประกอบด้วย 1) ค่านิยมที่เกิดขึ้นภายในตัวบุคคล เช่น ความสุข ความพึงพอใจ เป็นต้น และภายนอกตัวบุคคล เช่น การศึกษา ความมั่งคั่ง เป็นต้น 2) ต้องระบุวิธีการแบ่งสันปันส่วนตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคล 3) ถูกกำหนดด้วยการจัดการกระจายทรัพยากรทั้งหมด หรือทรัพยากรบางส่วน ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการจัดสรร ความยุติธรรมทางสังคมเกี่ยวข้องกับการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน โดยสถาบันทางสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข อาชีพ การดูแลเด็ก การดูแลผู้สูงอายุ ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

Fraser (1997) อธิบายเพิ่มเติมว่า ความยุติธรรมทางสังคมสามารถบูรณาการการแบ่งสันปันส่วนที่เป็นธรรมของสินค้าและทรัพยากร โดยยึดภาพรวมของสังคมและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม เนื่องจากสังคมสมัยใหม่มีความซับซ้อนหลากหลาย ซึ่งความยุติธรรมทางวัฒนธรรมจะต้องไม่มีลักษณะการถูกครอบงำทางวัฒนธรรม การไม่ได้รับการยอมรับในความต่างด้านวัฒนธรรม และการดูหมิ่นวัฒนธรรม

Yong (1990 อ้างถึงใน ภิรมย์ จีนธาดา และคณะ, 2559: 174)) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าความยุติธรรมทางสังคม คือ การกระทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำและข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการที่จะพัฒนาและแสดงออกซึ่งความสามารถของบุคคล ทั้งนี้ แนวคิดการปกครองและการกดขี่ควรมาเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดความยุติธรรมทางสังคม เพราะการปกครองและการกดขี่เป็นปัญหาในการตัดสินใจ การแบ่งงาน และวัฒนธรรม โดย Yong แบ่งรูปแบบการกดขี่เป็น 5 รูปแบบ คือ

1) การแสวงหาผลประโยชน์หรือถูกเอารัดเอาเปรียบ 2) ความเป็นชายขอบ 3) การปราศจากอำนาจ 4) การครองงำทางวัฒนธรรม และ 5) การใช้ความรุนแรง

Ruitenberg and Vokey (2001 อ้างถึงใน ภิรมย์ จีนธาดา และคณะ, 2559: 176) เสนอหลักการความยุติธรรมทางสังคม 3 ประการ ได้แก่ 1) คนจะต้องได้รับการปฏิบัติในสิ่งที่พวกเขาควรจะได้ หลักการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความแตกต่างของบุคคล เช่น ความสามารถ ศักยภาพในการได้รับโอกาสของแต่ละบุคคล ทุกคนไม่จำเป็นต้องได้รับในสิ่งเดียวกันในขณะที่ใช้ความสามารถและศักยภาพที่แตกต่างกัน 2) คนควรได้รับการปฏิบัติในสิ่งที่พวกเขาควรได้รับ หลักการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นของแต่ละบุคคลที่ต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เพื่อให้บรรลุผลที่เท่าเทียมกัน หรือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำความไม่เสมอภาค และ 3) ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันด้วยวิธีการเดียวกัน หลักการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติว่าจะแตกต่างกันอย่างไร เช่น การศึกษา และสิทธิพื้นฐานในการเข้าถึงการบริการของภาครัฐ เป็นต้น

ธนาชัย สุนทรอนันตชัย (2559) อธิบายลักษณะความยุติธรรมทางสังคมว่าเป็นการสะท้อนความยุติธรรมสำหรับคนในสังคม โดยที่ทุกคนในสังคมควรได้รับสิทธิพื้นฐาน การคุ้มครองโอกาส และสิทธิประโยชน์ทางสังคม ถือเป็นข้อผูกพันทางสังคมในการจัดสรรทรัพยากรและการจัดบริการสวัสดิการสังคม ที่ควรหลีกเลี่ยง 1) ความอคติ คือ ความเชื่อหรือทัศนคติเชิงลบที่ไม่ชอบต่อบุคคลหรือกลุ่มอื่น 2) การเลือกปฏิบัติ คือ การกระทำที่ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างแตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลความอคติ 3) การกดขี่ คือ การบีบบังคับและการใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุผล

ธีระ สินเดชารักษ์ และคณะ (2559: 176) แบ่งมิติความยุติธรรมทางสังคมเป็น 4 มิติ ได้แก่

1) มิติการยอมรับกับความยุติธรรมทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคมมีความหมายรวมถึงความเป็นธรรม ความเท่าเทียม เที่ยงธรรม ของคนทั้งสังคม ตลอดจนเป็นการวางบรรทัดฐานของความยุติธรรมเพื่อคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ความยุติธรรมทางสังคมในมิตินี้ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพ เสมอภาค การยอมรับค่านิยมเชิงคุณค่า เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคในสังคม รวมถึงการสร้างกติกาที่ทุกคนมีส่วนร่วม ทำให้คนในสังคมได้รับโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น และการให้ความสำคัญกับการรับรู้รับทราบ ยอมรับสิทธิทางวัฒนธรรม และทำให้ผู้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้ ทั้งนี้ ความยุติธรรมทางสังคมในมิติการยอมรับเป็นการสะท้อนทางแก้ปัญหาสังคมที่มีความซ้อนทับกับความไม่ยุติธรรมในรูปแบบของอัตลักษณ์ วัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย การสร้างการยอมรับจึงเป็นการสลายมายาคติ เพื่อให้เกิดการยอมรับ เคารพในคุณค่าของวัฒนธรรมที่หลากหลาย และการสร้างความยุติธรรมทางอัตลักษณ์ นั่นคือ การปล่อยให้อัตลักษณ์ไหลลื่น การคืนพื้นที่ทางสังคมแก่คนชายขอบ ให้สามารถแสดงอัตลักษณ์ตัวตนที่แตกต่างหลากหลายทั้งทางชาติพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อเพื่อนำไปสู่การเคารพศักดิ์ศรี ความภาคภูมิ ความเป็นมนุษย์ ทั้งอัตลักษณ์ส่วนตัวและอัตลักษณ์เชิงวัฒนธรรม

2) มิติการมีส่วนร่วมกับความยุติธรรมทางสังคม โดยวางอยู่บนพื้นฐานของกติกาผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการยอมรับในสิทธิเสรีภาพผ่านการออกแบบการจัดการแบบแผนชีวิต โดยทุกคน

มีส่วนร่วม ตลอดจนเปิดโอกาสให้รวมกลุ่มปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ชุมชน และสาธารณะ การสร้างทางเลือกหรือถกเถียงเกี่ยวกับทางเลือก ภายใต้กติกาที่ยอมรับร่วมกันในสังคม

3) มิติการกระจายทรัพยากรกับความยุติธรรมทางสังคม เป็นแง่มุมการจัดสรรทรัพยากรอย่างเที่ยงธรรม ความยาก/ง่ายในการเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนการวางเงื่อนไขกฎเกณฑ์กติกาที่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร ทั้งนี้ การวางบรรทัดฐานความยุติธรรมทางสังคมมีเพื่อคุ้มครองผู้เสียเปรียบหรือด้อยโอกาส ซึ่งควรได้รับโอกาสอย่างทัดเทียมทางสังคม โดยการสร้างเงื่อนไขกฎเกณฑ์ กติกาที่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร เพื่อสร้างโอกาสในการมีชีวิตที่ดี ทั้งในแง่การศึกษาและการสาธารณสุข

4) มิติเชิงกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน กับความยุติธรรมทางสังคม ในรูแบบกฎหมายที่ถูกใช้เป็นแหล่งอ้างอิงถึงความยุติธรรมได้ แต่ความยุติธรรมทางกฎหมายอาจมีข้อจำกัดต่อการชี้วัดความยุติธรรมทางสังคมในบางประการ ความยุติธรรมเป็นเพียงหนึ่งในคุณค่าที่กฎหมายต้องรักษา แต่ไม่ใช่คุณค่าทั้งหมดของกฎหมาย อย่างไรก็ดี ความยุติธรรมในระบบกฎหมายสามารถนำไปสู่ความเป็นธรรมได้ ซึ่งระบบความยุติธรรมในกฎหมายที่มีประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่กับการสอดรับระบบพื้นฐานสังคมเข้ามาอยู่ในระบบกฎหมาย เช่น ความยุติธรรมชุมชน จารีต ประเพณี เป็นต้น

สำหรับนโยบายของไทยเพื่อสร้างความยุติธรรมซึ่งสะท้อนผ่านนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถสรุปเป้าหมายเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) ลดช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มคนและพื้นที่ต่าง ๆ เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจฐานรากและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้ผู้ประกอบการรายย่อยและชุมชน 2) ประชาชนได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพและครอบคลุมอย่างทั่วถึง 3) ประชาชนรับรู้สิทธิหน้าที่และเข้าถึงบริการของภาครัฐได้อย่างยุติธรรม ภาคีการพัฒนามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม 4) คนยากจากและด้อยโอกาสมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น มีภูมิคุ้มกันและสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น 5) มีการบริหารจัดการที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาในการพัฒนาประเทศ (ธีระ สินเดชารักษ์ และคณะ, 2559: 174)

3.2 ความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา

ภิรมย์ จีนธาดา และคณะ (2559) ทบทวนความหมายความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา โดยสรุปมีความหมายที่น่าสนใจ ดังนี้ ความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา คือ ปัจจัยสำคัญของโอกาสของชีวิต ความเป็นธรรมในการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาการเรียนการสอนสำหรับผู้เรียนที่มีเชื้อชาติ วัฒนธรรม และภาษาที่แตกต่าง การปรับปรุงความไม่เท่าเทียมของสังคมและเพื่อให้ผู้เรียนเปลี่ยนแปลงโลกที่เขาอยู่ ทั้งนี้ Williamson, Rhodes and Dunson, 2007) ให้ความหมายว่า ความยุติธรรมทางสังคม คือ ภาพสะท้อนในหลักสูตรและบุคลากรของโรงเรียนที่ให้เกียรติแก่ภาษาและวัฒนธรรมของนักเรียน คำนึงถึงความแตกต่างและมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางศีลธรรม ต่อต้านการเลือกปฏิบัติและความไม่เสมอภาค ส่วน Adams, Bell and Griffin (2007) ให้ความหมายว่า หมายถึง การขับเคลื่อนหรือการมุ่งให้สังคมมีความเท่าเทียมกัน เพื่อให้ทุกคนที่มีความหลากหลายได้เข้าถึงคุณภาพในการจัดการศึกษาสำหรับทุกคน โดยการกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียม รวมทั้งความปลอดภัยทางวัฒนธรรม ร่างกาย และจิตใจ

Wilson (2013) Lalas and Valle (2007) และ Marshall and Oliva (2010) (อ้างถึงใน ภิรมย์ จีนธาดา และคณะ, 2559: 177) อธิบายความสำคัญของความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษาว่าเป็นสิ่งช่วยให้ผู้เรียนประสบความสำเร็จในระดับชั้นเรียนนั้น พวกเขาจะต้องได้รับการยอมรับในความแตกต่าง เช่น ภูมิหลัง ความหลากหลายทางวัฒนธรรม แนวคิดใหม่เกี่ยวกับวิธีการเรียน โครงสร้างความรู้ ความต้องการของผู้เรียน และได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ ความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษายังเป็นการตระหนักถึงความไม่เท่าเทียม การเคารพและการเห็นคุณค่าของความแตกต่างทางชาติพันธุ์ เชื้อชาติ วัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อของสังคม

ในปี ค.ศ. 2010 Fainstein ได้เสนอหลักการสำคัญของความยุติธรรมทางสังคม เพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการภาครัฐให้เหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบัน ขณะที่ Postsecondary Education Commission (2005) และ Equality Commission for Northern Ireland (2012) ได้ให้นิยามและตัวชี้วัดการจัดการศึกษาที่มีความยุติธรรมทางสังคม (รัชพร เลี้ยงประเสริฐ, 2557: 123) โดยสรุป ดังตาราง

ตารางที่ 3.1 ความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา

หลักการ	นิยามและตัวชี้วัด
1. ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การกระจายทรัพยากร โอกาสการพัฒนา สิทธิและบริการ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับกลุ่มคนของสังคมอย่างเสมอภาค โดยคำนึงถึง 1) ความจำเป็นหรือขาดแคลนตามมาตรฐานขั้นต่ำทั้งในปริมาณและคุณภาพ 2) ความถูกต้องดีงาม คือ การมีกลไกหรือระบบในการชดเชยช่วยเหลือผู้ประสบความยากลำบาก ไม่ว่าความยากลำบากนั้นจะเกิดจากสาเหตุใดก็ตาม 3) การกระจายประโยชน์อย่างเท่าเทียม ทั้งด้านทรัพยากร สิทธิ และผลประโยชน์ส่วนรวม	**1. การศึกษาที่เสมอภาค** หมายถึง การจัดการศึกษาที่มีความเสมอภาคด้านโอกาส (Opportunity) ด้านการเข้าถึง (Accessibility) ด้านคุณภาพ (Quality) ด้านการชดเชยและสนับสนุนให้กับกลุ่มคนด้อยโอกาส (Merit) และด้านการตอบสนองความจำเป็นแก่กลุ่มเป้าหมาย (Need) โอกาสทางการศึกษา คือ เด็กมีโอกาสได้รับการศึกษาที่ไม่แตกต่าง โดยไม่ถูกจำกัดเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวชี้วัด ได้แก่ สัดส่วนของเด็กที่ได้รับการศึกษา และสัดส่วนการยุติการศึกษากลางคัน การเข้าถึงการศึกษา คือ เด็กสามารถเข้าถึงและได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่แตกต่างกัน และมีทางเลือกสถานศึกษาและระบบการศึกษาตามความต้องการและศักยภาพ ตัวชี้วัด ได้แก่ สัดส่วนเด็กที่มีเกณฑ์ได้รับการศึกษาและสัดส่วนนักเรียนที่เปิดรับในพื้นที่ คุณภาพการศึกษา คือ เด็กได้รับการศึกษาไม่แตกต่างกัน ตัวชี้วัด ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษา การชดเชยและสนับสนุนกลุ่มคนด้อยโอกาส คือ การชดเชยและมีระบบสนับสนุนให้ความช่วยเหลือเด็กที่มีความยากลำบากในการเข้าถึงการศึกษา ตัวชี้วัด คือ มาตรการพิเศษแก่กลุ่มด้อยโอกาส และมาตรการขจัดเงื่อนไขที่ขัดขวางการเข้าถึงการศึกษาของกลุ่มด้อยโอกาส

หลักการ	นิยามและตัวชี้วัด
	การตอบสนองความจำเป็นแก่กลุ่มเป้าหมาย คือ การจัดสรรทรัพยากรหรือบริการด้านการศึกษาแก่กลุ่มที่ขาดแคลนหรือมีความจำเป็นต้องได้รับทรัพยากรหรือบริการนั้น ตัวชี้วัด ได้แก่ การจัดลำดับความสำคัญในการจัดทรัพยากร/บริการที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มด้อยโอกาส และการบริการที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของกลุ่มเป้าหมาย
2. ความหลากหลาย (Diversity) หมายถึง การยอมรับและเข้าใจความแตกต่างของกลุ่มคนทั้งในด้านวัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา ร่างกาย ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ภาครัฐจึงต้องจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความหลากหลายทางสังคม โดยคำนึงถึง 1) การให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่กลุ่มคนที่มีแตกต่าง เพื่อให้เกิดการยอมรับความแตกต่าง และความเข้าใจอันดีระหว่างประชากรกลุ่มหลักกับกลุ่มคนที่มีความแตกต่าง โดยไม่นำความแตกต่างมาเป็นเงื่อนไขจำกัดสิทธิ กีดกัน หรือเลือกปฏิบัติ 2) การสร้างความสมดุลของสิทธิระหว่างกลุ่ม โดยไม่สนับสนุนให้กลุ่มใดมีสิทธิมากกว่ากลุ่มอื่น	**2. การศึกษาที่เคารพความหลากหลาย** หมายถึง การจัดการศึกษาที่ให้การยอมรับและเคารพความแตกต่างด้านวัฒนธรรมและอัตลักษณ์เฉพาะของผู้เรียน และสร้างความสมดุลในสิทธิด้านการศึกษาระหว่างกลุ่มต่าง ๆ การเคารพวัฒนธรรม คือ การจัดการศึกษาที่ทั้งหลักสูตรการศึกษาและรูปแบบการเรียนการสอนไม่ครอบงำและกีดกันการแสดงออกทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ผู้เรียน ตัวชี้วัด ได้แก่ ทัศนคติเกี่ยวกับการกีดกันทางวัฒนธรรม และทัศนคติต่อความเป็นอุปสรรคของวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ผู้เรียน การสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับวัฒนธรรมที่แตกต่าง ตัวชี้วัด ได้แก่ นโยบายและโครงการที่สร้างความเข้าใจและยอมรับความแตกต่าง การสร้างความสมดุลในสิทธิด้านการศึกษาระหว่างกลุ่ม คือ การให้สิทธิและโอกาสทางการศึกษากับกลุ่มคนในสังคมโดยไม่แตกต่างกัน และปฏิบัติต่อทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ ตัวชี้วัด คือ สัดส่วนการกระจายทรัพยากรและบริการระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
3. ความเป็นประชาธิปไตย หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และพลเมือง โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนา ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผลในการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ	**3. การศึกษาที่มีความเป็นประชาธิปไตย** หมายถึง การจัดการศึกษาที่มีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และพลเมือง และจัดการศึกษาตามความเป็นของเสียงส่วนใหญ่โดยไม่ละเลยเสียงส่วนน้อย การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา คือ การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายการจัดการศึกษา ร่วมดำเนินการและร่วมประเมินผล ตัวชี้วัด ได้แก่ ระดับการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง และระดับการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน การรับรองสิทธิทางการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเป็นอำนาจหน้าที่และภาระผูกพันที่ภาครัฐต้องจัดบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนทุกกลุ่มโดยทั่วหน้า ตัวชี้วัด ได้แก่ หลักเกณฑ์การจัดการศึกษา ขอบเขตการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการรับรองสิทธิให้กับทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม การตัดสินโดยเสียงส่วนใหญ่โดยไม่ละเลยเสียงส่วนน้อย คือ การตัดสินใจกำหนดแนวทางจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มคนเสียงส่วนใหญ่ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือลิดรอนสิทธิกลุ่มคนเสียงส่วนน้อย ตัวชี้วัด ได้แก่ ความเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

หลักการ	นิยามและตัวชี้วัด
	ได้รับการกำหนดเป็นนโยบายหรือถูกนำไปปฏิบัติ และการนำผลกระทบของการจัดการศึกษาต่อกลุ่มคนเสียงส่วนน้อยมาพิจารณาในการกำหนดนโยบาย

ที่มา: Postsecondary Education Commission (2005) Fainstein, S.S. (2010), Equality Commission for Northern Ireland (2012), รัชพร เลี้ยงประเสริฐ (2557)

นอกจากนี้ ภิรมย์ จีนธาดา และคณะ (2559: 179) ได้เสนอแนวทางการพัฒนานโยบายเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมด้านการจัดการศึกษา ในประเด็นสำคัญ คือ ความเท่าเทียมในการได้รับการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ การได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในสิ่งที่จำเป็นที่มีความเสมอภาคกันและการได้รับสิ่งที่ควรได้รับตามศักยภาพของตนเอง รวมถึงการปลูกฝังทักษะการอยู่ร่วมกันภายใต้แนวคิดการให้ความยุติธรรมทางสังคมของคนในชาติ และคำนึงถึงความหลากหลายทางสังคม ดังนั้น แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อความยุติธรรมจึงควรมีวิธีการ 3 ประการ คือ 1) การจัดการเรียนการสอนในชั้นเรียนที่ตระหนักถึงความไม่เท่าเทียม ความเคารพ และเห็นคุณค่าของความแตกต่างทางชาติพันธุ์ เชื้อชาติ วัฒนธรรม ความเชื่อทางสังคม การปลูกฝังคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามแนวคิดพหุสังคม 2) ครูผู้สอนส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา ตอบสนองความหลากหลายทางวัฒนธรรม หลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงและการกดขี่ในรูปแบบต่าง ๆ และ 3) ผู้นำทางการศึกษาเป็นเชื่อมโยงนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้นำต้องกำหนดนโยบายก่อนที่จะมีการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ โดยต้องกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการปฏิบัติ การพัฒนาภาวะผู้นำที่เหมาะสมกับแนวคิดความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษาจึงมีความสำคัญและจำเป็น ทั้งนี้ การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมยังเป็นความท้าทายของผู้นำประเทศและผู้นำทางการศึกษาในการส่งเสริมให้สามารถกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีความสมบูรณ์

4. สิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ (Child rights of Ethnic group)

กลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic group) หมายถึง กลุ่มชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หนึ่ง ๆ มีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ มีวิถีการดำเนินชีวิตอยู่กับธรรมชาติและมีความสัมพันธ์กับชนกลุ่มอื่น ในประเทศไทยมีกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลายกลุ่ม หลายเชื้อชาติ ที่เข้ามาอยู่อาศัยด้วยเหตุผลการอพยพโยกย้ายจากการสู้รบ สภาพทางเศรษฐกิจ การขาดแคลนพื้นที่ทำกิน กลุ่มชาติพันธุ์ยังมีสถานะเป็นผู้อพยพ คนชายขอบ คนต่างด้าว หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ขาดโอกาสในหลาย ๆ ด้าน สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมในประเทศไทยยังประสบปัญหาการไม่ได้รับสัญชาติไทย การขาดพื้นที่ดินทำกิน และการเข้าไม่ถึงบริการสาธารณะ (ศราวุธ ปทุมราช, 2548)

กลุ่มชาติพันธุ์ในภาษาทางวิชาการ เป็นคำเรียกที่ถูกนำมาใช้แทนคำว่าชนเผ่า มีความหมายเป็นกลาง ไม่ได้บ่งบอกประเภท หรือระดับทางวัฒนธรรมที่เหนือกว่า หรือต่ำกว่าอีกฝ่ายเพียง เพียงแต่บอกว่าเป็นกลุ่มชนที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกัน นิยามของกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่หมายถึงกลุ่มชนที่มีความแตกต่างทางกายภาพ วัฒนธรรม ภาษา จิตสำนึกของสมาชิกชาติพันธุ์ว่าตนเป็นใครและประวัติศาสตร์ที่มาของกลุ่มชน (ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ, 2558: ออนไลน์) ส่วน สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ด้านการศึกษา ได้รับการรับรองจากปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

พ.ศ. 2550 หรือ United Nations Declaration on the Rights Indigenous Peoples ค.ศ. 2007 โดยการรับรองสิทธิด้านการศึกษาแก่ครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนในการมีความรับผิดชอบร่วมกันกับรัฐในการให้การเลี้ยงดู อบรม การศึกษา และความเป็นอยู่ที่ดีของลูกหลานชนเผ่าพื้นเมือง สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์นี้ต้องสอดคล้องกับสิทธิเด็กสากล (สำนักกิจการชาติพันธุ์, 2550) สำหรับการวิจัยนี้ได้กำหนดนิยามให้ สิทธิเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึง เด็กที่ได้รับสิทธิการศึกษาระดับปฐมวัยตามนโยบายรัฐบาลด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ในกลุ่มอายุ 3-5 ปี โดยเป็นเด็กที่มาจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งครอบครัวที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง/ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในประเทศไทย กลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศเพื่อนบ้านที่อพยพมาเป็นแรงงานข้ามชาติ โดยอิงความหมายดังกล่าวกับนโยบายรัฐบาลและแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ซึ่งระบุไว้ว่า เด็กปฐมวัยคือเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนประถมศึกษาปีที่ 1 ครอบคลุมเด็กทั่วไป เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ รวมถึงเด็กต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย เด็กปฐมวัยทุกคนจะได้รับการคุ้มครองและสิทธิการพัฒนารอบด้านตามวัย อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)

ส่วนสิทธิเด็กเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ภายใต้ปฏิญญาสากลด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) สิทธิเด็กเป็นสิทธิประเภทหนึ่งในกลุ่มสิทธิมนุษยชน โดยที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนเฉพาะสำหรับเด็ก เรียกว่า “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532)” (The Convention on the Rights of the Child: CRC) เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อเด็กภายใต้พื้นฐานเดียวกัน ประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีสมาชิกได้ลงนามให้สัตยาบรรณรับรองอนุสัญญาดังกล่าวและมีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2535 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กถือเป็นแม่บทของประเทศไทยในการดำเนินนโยบาย กฎหมาย และบริหารจัดการศึกษาสำหรับเด็ก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554ข: 7-8; บูชิตา สังข์แก้ว และ พันธรักษ์ ผูกพันธุ์, 2560)

สิทธิเด็กกำหนดให้เด็กทุกคนรวมถึงเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ได้รับสิทธิพื้นฐาน 4 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554: 9-10 ได้แก่ (1) สิทธิการมีชีวิตอยู่รอด (Right of survival) หมายถึง การรอดชีวิตและได้รับการตอบจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต หรือปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค รวมทั้งความรักความเอาใจใส่จากครอบครัวและสังคม (2) สิทธิในการพัฒนา (Right of development) คือ การได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ เช่น สิทธิในการรับศึกษา การเล่น การพักผ่อน กิจกรรมทางวัฒนธรรม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม การมีอิสระในการคิด มโนธรรม และการนับถือศาสนา การพัฒนาบุคลิกภาพ ทั้งทางสังคม จิตใจและสุขภาพร่างกาย (3) สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Right of protection) คือ การได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติการล่วงละเมิด การทำร้าย การถูกกลั่นแกล้งรังแก การถูกทอดทิ้ง ละเลย การลักพาตัว การใช้แรงงานเด็ก ความยุติธรรม และการหาประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การหาผลประโยชน์ทางเพศ (4) สิทธิในการมีส่วนร่วม (Right of Participation) คือ การให้เด็กได้รับบทบาทที่สำคัญในชุมชน มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น ในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตตนเอง และได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมในสังคม และในการเตรียมตัวที่จะรับภาระของสังคมเมื่อเติบโตขึ้น

นอกจากนี้ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังได้รับการคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก “ส่วนที่ 1 ข้อที่ 2 รัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ แก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใด ๆ อย่างไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย” สิทธิดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานสำคัญ คือ การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) โดยให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมและไม่คำนึงถึงความแตกต่างของเด็ก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554ข: 9)

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. กติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์

1.1 อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child ค.ศ. 1989 มีหลักการให้ยอมรับศักดิ์ศรีของมนุษย์แต่กำเนิดและมีสิทธิเท่าเทียมกันเป็นสิทธิซึ่งไม่อาจเพิกถอนได้ หลักการยอมรับข้อตกลงว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพ โดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดของชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือสถานะอื่น และหลักการสิทธิเด็กว่าด้วยเด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ การพิจารณาเตรียมเด็กให้พร้อมอย่างเต็มที่ที่จะดำรงชีวิตเป็นของตัวเองในสังคม การเลี้ยงดูเด็กตามเจตนารมณ์แห่งสันติภาพ ศักดิ์ศรี ความอดกลั้น เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นภราดรภาพ

สำหรับข้อกำหนดสำคัญของสิทธิเด็กที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่ ข้อ 2 รัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ข้อ 5 รัฐภาคีจะเคารพต่อความรับผิดชอบ สิทธิ และหน้าที่ของบิดามารดา หรือสมาชิกของครอบครัว หรือชุมชน หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบต่อเด็กตามกฎหมาย โดยแนะแนวตามที่เหมาะสมในการใช้สิทธิเด็ก ข้อ 19 รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงด้านการศึกษาในอันที่จะคุ้มครองเด็ก ข้อ 27 รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กทุกคนที่จะได้รับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาด้านร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก ข้อ 28 รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษาบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน และส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อที่จะเกื้อกูลต่อการขจัดความเขลาและการไม่รู้หนังสือทั่วโลก และข้อ 29 รัฐภาคีตกลงกันว่าการศึกษาของเด็กจะมุ่งไปสู่การพัฒนาบุคลิกภาพ ความสามารถพิเศษ ความสามารถด้านร่างกายและจิตใจของเด็กให้เต็มศักยภาพของเด็กแต่ละคน รวมถึงการพัฒนาความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การเตรียมเด็กให้มีชีวิตที่มีความรับผิดชอบในสังคมที่เสรีด้วยจิตสำนึกแห่งความเข้าใจ สันติภาพ ความอดกลั้น ความเสมอภาคทางเพศ และมิตรภาพในหมู่มวลมนุษย์ ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนในหมู่คนพื้นเมืองดั้งเดิม และการพัฒนาความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (บูชิตา สังข์แก้ว และ พันธรักษ์ ผูกพันธุ์, 2560: 19-20)

1.2 ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (United Nationals Declaration on the Rights Indigenous Peoples ค.ศ. 2007 เป็นปฏิญญารับรองสิทธิองค์รวม (Collective Rights) ของชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ มาตรา 14 ข้อ 1 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิจัดตั้งและควบคุมระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้วยภาษาของตนเองในลักษณะที่มีความเหมาะสมกับวิธีการสอนและการเรียนรู้ตามวิถีวัฒนธรรมของตนเอง ข้อ 2 ปัจเจกบุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะเด็กมีสิทธิในการศึกษาของรัฐทุกรูปแบบและทุกระดับ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ข้อ 3 รัฐจะต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิผลด้วยความร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้บุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะเด็กรวมทั้งเด็กที่อาศัยอยู่นอกชุมชนของเขา ได้เข้าถึงการศึกษาที่เป็นวัฒนธรรมและจัดโดยใช้ภาษาของตนเองเมื่อมีโอกาส และมาตรา 23 ชนเผ่าพื้นเมืองต้องมีสิทธิในการกำหนดและพัฒนายุทธศาสตร์ และลำดับความสำคัญสำหรับการใช้สิทธิในการพัฒนาตน การใช้สิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการกำหนดแผนงานที่มีผลกระทบต่อพวกเขา (บูชิตา สังข์แก้ว และ พันธรักษ์ ผูกพันธุ์, 2560: 21)

2. นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์

2.1 นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 ได้ให้นิยามเด็กด้อยโอกาส หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ประสบปัญหาหรือตกอยู่ในภาวะยากลำบาก หรืออยู่ในสภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการที่ถูกต้องและเหมาะสมกับวัย สามารถบรรลุถึงศักยภาพสูงสุดของตนเองได้ โดยที่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์จัดอยู่ในกลุ่มเด็กด้อยโอกาสที่มีลักษณะของเด็กขาดโอกาส เด็กยากจน เด็กที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย เด็กที่ไม่มีสูติบัตรหรือทะเบียนบ้าน เด็กต่างด้าว และเด็กที่เข้าไม่ถึงบริการของภาครัฐ นโยบายฉบับดังกล่าวนี้จึงมีแนวทางกำหนดให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนต้องมีสิทธิและโอกาสในการรับบริการการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีทักษะชีวิตและอาชีพ สามารถพึ่งตนเอง และอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข มีศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ (บูชิตา สังข์แก้ว และ พันธรักษ์ ผูกพันธุ์, 2560: 21)

2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีสาระบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยเด็กกลุ่มด้อยโอกาสในมาตรา 10 วรรค 2 การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลผู้ด้อยโอกาส ต้องจัดให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และมาตรา 18 (1) การจัดการศึกษาปฐมวัยและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

3. ประชาคมอาเซียนกับความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา

ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนเป็นหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน เสาหลักนี้มีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับ

คุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน และมีคุณลักษณะสำคัญ คือ (1) เป็นประชาคมที่คำนึงถึงประโยชน์และความผาสุกของประชาชนเป็นหลัก (2) เป็นประชาคมที่ยึดหลักความยุติธรรม และสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้รับการคุ้มครอง (3) เป็นประชาคมที่คำนึงถึงส่วนรวม มีน้ำใจ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (4) ประชาชนทั้ง 10 ประเทศ มีความรักสามัคคี มีความรู้สึกร่วมว่าเป็นพลเมืองอาเซียน (5) ประชาชนมีคุณภาพชีวิตได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และ (6) ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งประชาคม

ทั้งนี้ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนมีพิมพ์เขียวแผนงานจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านสิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Rights) ซึ่งมีองค์ประกอบย่อย 3 ด้าน คือ (1) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสำหรับสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (2) การคุ้มครองและส่งเสริมแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน และ (3) ส่งเสริมความรับผิดชอบสังคมขององค์กรธุรกิจ โดยให้บรรจุแผนความรับผิดชอบสังคมไว้ในแผนธุรกิจของภาคเอกชน และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในเชิงเศรษฐกิจ-สังคมในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ การเกิดขึ้นของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมย่อมส่งผลกระทบต่อนโยบายการจัดการศึกษาของประเทศไทย จึงจำเป็นต่อการปรับตัวโดยการจัดตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อคุมครองและสงเสริมสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children : ACWC) (พิพัฒน์ ยอดพฤติการ, 2558: ออนไลน์; ฐิติขจี พืชผล, 2556; ภาสกร อุระแสง, 2558: ออนไลน์)

สำหรับความร่วมมือด้านการศึกษาในอาเซียน ได้มีการประชุมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อพิจารณาแนวทางความร่วมมือทางการศึกษา อันประกอบด้วย การร่วมมือกันสร้างความตระหนักรู้ด้านการศึกษา การเพิ่มการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาหลักสูตรและยกระดับคุณภาพการศึกษา การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การส่งเสริมความร่วมมือการศึกษาข้ามแดน การจัดทำหนังสือคู่มือเกี่ยวกับอาเซียน โดยมีสาระการเรียนรู้ คือ ความรู้เกี่ยวกับอาเซียน คุณค่าของอัตลักษณ์และความหลากหลาย ความเชื่อมโยงของโลกและท้องถิ่น การส่งเสริมความเท่าเทียมและความยุติธรรมทางสังคม และความร่วมมือกันเพื่ออนาคตที่ยั่งยืน (กรมอาเซียน, 2555)

4. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คือ เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวก รวมทั้งสิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การพาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ (กรมการจัดหางาน, 2559: 1)

การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลไทยจึงมีนโยบายรองรับประชาคมเศรษฐกิจดังกล่าว โดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดต่าง ๆ โดยมุ่งหมายให้เป็น Roadmap ในการสนับสนุนการนำประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียน พร้อมมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนา ได้แก่ 1) สร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เน้นบริเวณชายแดน โดยใช้ประโยชน์จากประเทศเพื่อนบ้าน 2) สนับสนุนธุรกิจ SMEs ไทย และการลงทุนต่อเนื่องของไทยในประเทศเพื่อนบ้าน 3) จัด

ระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและสินค้าเกษตรลักลอบจากประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การรองรับกิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ และเชื่อมโยงประเทศในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ 1) สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน โดยให้สิทธิประโยชน์ตามเขตการส่งเสริมการลงทุนและสิทธิประโยชน์ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษี 2) การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ 3) มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว โดยจัดระบบแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับ หรือไม่เกิน 7 วัน และการแนวทางการฝึกอบรมแรงงานไทยและต่างด้าว 4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด่านศุลกากรในพื้นที่ (กรมการจัดหางาน, 2559: 3)

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิศษได้กำหนดเขตพื้นที่ที่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวม 10 พื้นที่ โดยแบ่งเป็นระยะแรก 6 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดตาก สงขลา มุกดาหาร สระแก้ว ตราด และหนองคาย ระยะที่สอง 4 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส เชียงราย นครพนม และกาญจบุรี ทั้งนี้ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) และมีศักยภาพ โดยการใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นเครื่องชี้นำในการพัฒนา ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบด้วยการให้สิทธิประโยชน์และอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2559) คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังได้ประกาศกกลุ่มกิจการเป้าหมายที่ให้การส่งเสริมในพื้นที่ จำนวน 13 กลุ่มอุตสาหกรรม 10 ประเภทกิจการ ดังตาราง

ตารางที่ 2.2 กลุ่มอุตสาหกรรมและประเภทกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

กลุ่มอุตสาหกรรม	ประเภทกิจการ
1. กลุ่มอุตสาหกรรมการเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง	1. กิจการอบพืชและไซโล
2. กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์เซรามิกส์	2. กิจการผลิตภัณฑ์จากผลพลอยได้หรือเศษวัสดุทางการเกษตร
3. กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนัง	3. กิจการผลิตโครงสร้างโลหะสำหรับงานก่อสร้างหรืองานอุตสาหกรรม
4. กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องเรือน	4. กิจการผลิตสิ่งพิมพ์ทั่วไป
5. กลุ่มอุตสาหกรรมอัญมณี และเครื่องประดับ	5. กิจการผลิตอาหารสัตว์หรือส่วนผสมอาหารสัตว์
6. กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องมือแพทย์	6. กิจการผลิตวัสดุก่อสร้าง กิจการผลิตภัณฑ์คอนกรีตอัดแรงสำหรับงานสาธารณูปโภค (ยกเว้นการผลิตกระเบื้องมุงหลังคา เซรามิกส์ และการผลิตกระเบื้องปูพื้นหรือผนัง)
7. กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องจักร และชิ้นส่วน	7. กิจการผลิตสิ่งปรุงแต่งสำหรับประทินร่างกาย เช่น สบู่ ยาสระผม ยาสีฟัน ฯ
8. กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์	8. กิจการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับสินค้าอุปโภค
9. กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตพลาสติก	9. กิจการผลิตสิ่งของจากเยื่อกระดาษ
10. กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตยา	10. กิจการพัฒนาอาคารสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมและ/หรือคลังสินค้า

กลุ่มอุตสาหกรรม	ประเภทกิจการ
11. กลุ่มอุตสาหกรรมโลจิสติกส์	
12. กลุ่มนิคมหรือเขตอุตสาหกรรม	
13. กลุ่มอุตสาหกรรมสนับสนุนการท่องเที่ยว	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (2559: 24)

การดำเนินการในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ได้แก่

1) การศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมเบื้องต้นของโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในมิติกายภาพ (การจัดผังพื้นที่ การออกแบบทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม) มิติการเงิน (การลงทุน ผลตอบแทน) มิติการจัดการ (รูปแบบการลงทุน การบริหารจัดการ) และมิติการตลาด (การสนองตอบต่อนโยบายของภาครัฐและลูกค้า การยอมรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย) โดยมีขอบเขตการศึกษา คือ (1) การคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (2) การรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ ข้อมูลนโยบาย แผนและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงในทุกด้านของศักยภาพ โอกาส และข้อจำกัดในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม (3) การกำหนดประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมายที่สอดคล้องกับเป้าหมายโครงการ (4) การกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การออกแบบนิคมอุตสาหกรรม ผังการใช้ที่ดิน (5) การวิเคราะห์มูลค่าการลงทุน การศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐศาสตร์ (6) การจัดสัมมนานำเสนอผลการศึกษา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ที่สนใจพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 2) การขอใช้พื้นที่โดยเช่าพื้นที่กับกรมธนารักษ์ 3) ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4) เริ่มพัฒนาโครงการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก 5 พื้นที่ (ตาก ตราด มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา) (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2559)

ทั้งนี้ การจัดตั้งพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้รับการคาดการณ์กันว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หน่วยงานภาครัฐจึงเตรียมการรองรับแรงงานต่างด้าวโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (2559) อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถมีได้ทั้งแรงงานผู้ชำนาญการและแรงงานไร้ฝีมือ อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาตินำแรงงานต่างด้าวและคู่สมรส หรือบุคคลที่อยู่ในอุปการะ เข้ามาและอาศัยในประเทศไทยได้ ส่วนกรมการจัดหางาน (2559) ได้เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและจัดอบรมฝีมือแรงงานต่างด้าวในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ การส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้นายจ้าง/สถานประกอบการใช้แรงงานต่างด้าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับความต้องการใช้แรงงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในพื้นที่ชั้นใน และการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

งานศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์มักจำกัดวงอยู่ในสาขามานุษยวิทยาและสังคมวิทยาเป็นส่วนใหญ่ โดยศึกษาในประเด็นอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และพรมแดนชาติพันธุ์ ซึ่งครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการจำแนกกลุ่มชาติพันธุ์ การเรียนรู้และแสดงอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ในบริบทต่าง ๆ ความรู้สึกและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ต่างกลุ่มชาติพันธุ์ กระบวนการเปลี่ยนแปลงในทางชาติพันธุ์ (ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ, 2558: ออนไลน์) สำหรับการวิจัยนี้สนใจศึกษากลุ่มชาติพันธ์ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ โดยทำการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษา รองลงมา คือ มัธยมศึกษา และการศึกษาปฐมวัย ตามลำดับ โดยศึกษาในประเด็นดังนี้

(1) รูปแบบการจัดการเรียนการสอบแบบบูรณาการ โดยบูรณาการวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์เข้าสู่หลักสูตรการศึกษาของท้องถิ่น การผลิตสื่อการเรียนรู้สำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องถิ่น การจัดการศึกษาแบบหพุวัฒนธรรม และการสร้างกระบวนการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หลักสูตรการศึกษาปฐมวัย พ.ศ. 2546 เช่น งานศึกษาของยอดขวัญ บุญซ้อน และคณะ (2544) เรื่องการจัดการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของชนเผ่าตองเหลือง อ.สอง จ. แพร่ อุทัย และคณะ (2547) การจัดการเรียนการสอนหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับชุมชนในเขตพื้นที่สูง (ชนเผ่า) อ.เมือง จ. เชียงราย เรียม สิงห์ทร และคณะ (2547) เรื่องการศึกษาวิถีชีวิตของลาหู่นะเพื่อจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นในการเรียนการสอน โรงเรียนบ้านขอบด้ง อ. ฝาง จ. เชียงใหม่ ศิริพร หมั่นงาน และคณะ (2550) เรื่องแนวทางการจัดห้องเรียนคู่ขนานสำหรับเด็กชาติพันธุ์ (ณัฮกุร) อ.เทพสถิต จ. ชัยภูมิ และ สุกัยย๊ะ สำสู และคณะ (2552) เรื่องรูปแบการจัดการเรียนรู้ของเด็กปฐมวัยจากแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย พ.ศ. 2546 ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อนุบาลนูรุลอิสลาม (บ้านลาหงา) อ.ละงู จ.สตูล เป็นต้น

(2) บทบาทของครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการอบรมเลี้ยงดู จัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย เช่น งานศึกษาของสุรัสวดี กองสุวรรณ์ (2539ฉ เรื่องการอบรมเลี้ยงดูเด็กของผู้ปกครองชาวเลในหมู่บ้านลังกาอู้ จ. กระบี่ เยี่ยมลักษณ์ อุดากร และคณะ (2553) เรื่องการวิจัยและพัฒนาเด็กปฐมวัยแบบองค์รวม โดยใช้ชุมชนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ. หางดง จ. เชียงใหม่ และ อภิศรา เล็กสรรเสริญ (2554) เรื่องการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นต้น

(3) สภาพปัญหาและความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น งานศึกษาของละเอียด กิตติยานันท์ (2529) เรื่องสภาพความเป็นอยู่และความต้องการที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเล จ. ภูเก็ต อัจฉรา มุขแจ้ง (2531) เรื่องสภาพการศึกษาปัญหา และความต้องการการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และ 6 ที่เป็นชาวชอง: โรงเรียนวัดทุ่งสะพาน อ. มะขาม จ. จันทบุรี และ น้ำทิพย์ พุ่มไม้ทอง (2534) เรื่องคุณภาพชีวิตของ

ประชาชนในพื้นที่ชนบทห่างไกล และความต้องการทางการศึกษา สำหรับกำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร กรณีศึกษาชาวส่วยเขมร อ. กันทรลักษณ์ จ. ศรีษะเกษ เป็นต้น

(4) งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการเปิดโอกาสและคุณภาพการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น งานศึกษาของอมรทัต นิรัติศยกุล (2543) เรื่องการจัดการศึกษาเพื่อชนกลุ่มน้อยชายแดนไทย-พม่า กรณีศึกษา อ. เวียงแหง จ. เชียงใหม่ พบว่า โรงเรียนในอำเภอเวียงแหงเปิดโอกาสให้นักเรียนชนกลุ่มน้อยเข้าเรียน แต่ผลการเรียนของเด็กยังอยู่ในเกณฑ์อ่อนถึงปานกลางทุกวิชา ทั้งนี้ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กชนกลุ่มน้อยเป็นการปฏิบัติตามสิทธิเด็กสากลและนโยบายการประกันโอกาสทางการศึกษาและการประกันประสิทธิภาพการจัดการศึกษา รวมทั้งผู้บริหารและคณาจารย์มีความเห็นใจและเห็นแก่มนุษยธรรม โดยเชื่อว่าหากเด็กชนกลุ่มน้อยผ่านกระบวนการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาแล้ว เด็กกลุ่มนี้จะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติในอนาคต

(5) งานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดตาก ทั้งนี้ งานวิจัยส่วนใหญ่ศึกษาในประเด็นแรงงานต่างชาติในมิติผลกระทบทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ปัญหาและการจัดการค่ายอพยพผู้ลี้ภัย สภาพการดำรงอยู่ของวิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรม และการปรับตัวด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ สำหรับงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังมีอย่างจำกัดและเน้นศึกษาระดับประถมศึกษา เช่น งานศึกษาของศุภชัย สถีรศิลปิน (2527) เรื่องปัญหาการศึกษาของชาวเขาเผ่ามูเซอในบริเวณดอยมูเซอ จ.ตาก พบว่า ชาวเขาเผ่ามูเซอให้ความสนใจและมองเห็นประโยชน์ของการศึกษา แต่ไม่ได้ส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียนเนื่องจากความห่างไกลของเส้นทางคมนาคมระหว่างหมู่บ้านกับโรงเรียน ต่อมาเมื่อมีการสร้างโรงเรียนในหมู่บ้านก็ต้องปล่อยให้ทิ้งร้างเพราะประสบปัญหาขาดแคลนครู เจ้าหน้าที่ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาโดยให้นักเรียนมาเรียนที่โรงเรียนบ้านมูเซอซึ่งตั้งอยู่นอกหมู่บ้าน งานศึกษาของณรงค์ ใจหาญ (2541) เรื่องสภาพความเป็นอยู่และปัญหาของชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง อ. ท่าสองยาง จ. ตาก พบว่า ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงประสบปัญหาด้านคมนาคมและสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะจากภาครัฐในด้านต่าง ๆ ได้ ประสบปัญหาขาดแคลนครู ขาดโรงเรียน และหลักสูตรที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพราะยังมีทัศนคติเชิงลบต่อชาวเขา

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด

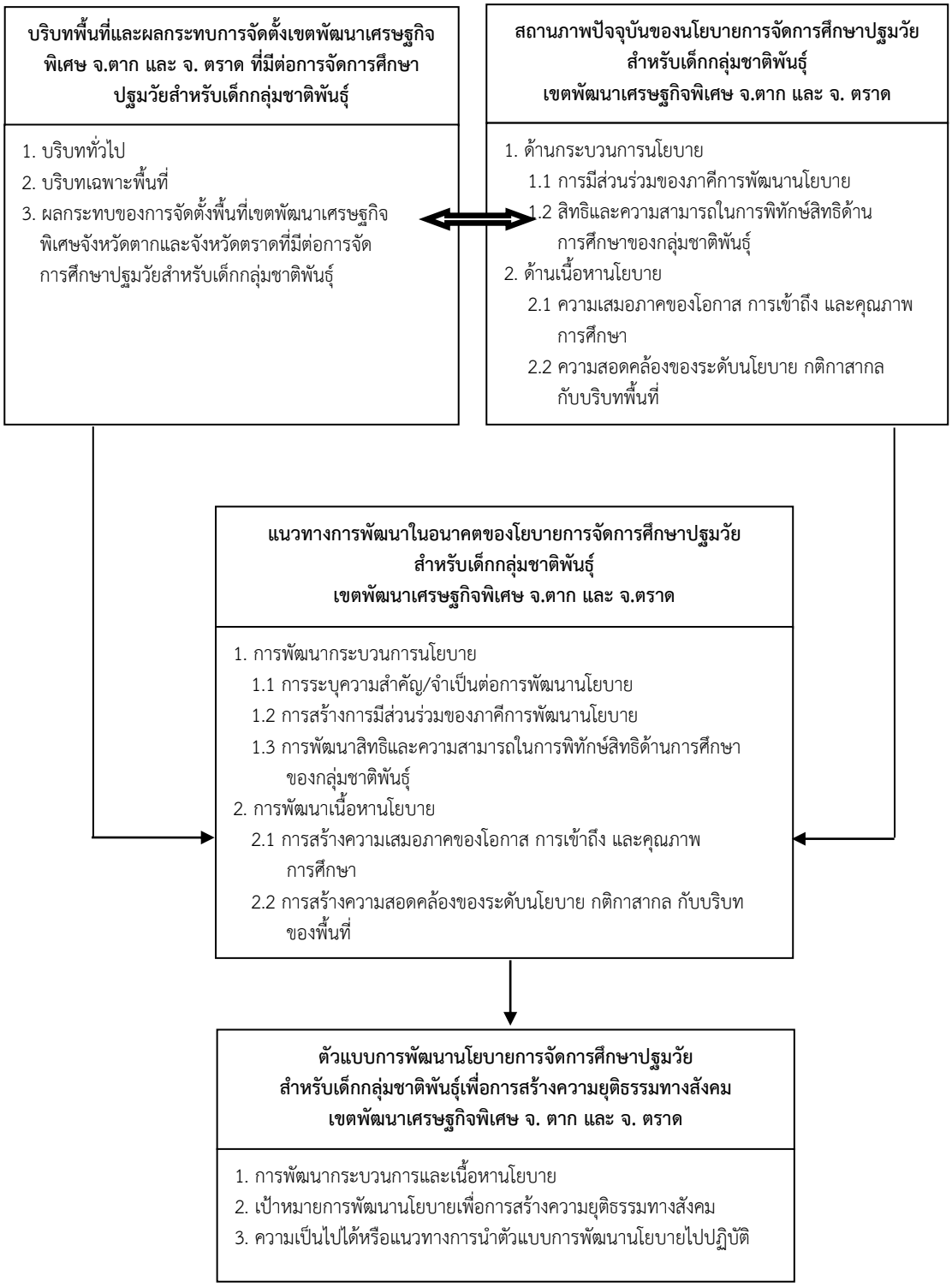
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ได้แก่ งานศึกษาของปุณณดา ทรงอิทธิสุข และคณะ (2558) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการการรักษาความมั่นคงและสงบเรียบร้อยในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก พบว่า ปัญหาความมั่นคงและสงบเรียบร้อยก่อนการจัดตั้งเขตฯ คือ ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปัญหาการกำหนดสถานะบุคคล และปัญหาสาธารณภัยขนาดใหญ่ ส่วนงานศึกษาของอดิเรก ฟั่นเขียว (2558) เรื่องข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตาก พบว่า การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากมีหน่วยบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรรมการบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง มีแนวทางบริหารโดยเน้นให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านการศึกษา ส่วนปัจจัยความสำเร็จของการจัดตั้งเขตฯ ได้แก่ การสนับสนุนจากรัฐบาล การปฏิบัติงาน

ของหน่วยงานภาครัฐ การปรับปรุงกฎหมาย การบริหารจัดการศักยภาพของพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, 2558: 127-128)

สำหรับงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตราด ได้แก่ งานศึกษาของคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา (2544) เรื่อง ความสัมพันธ์และปัญหาพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา กรณีศึกษาจังหวัดตราด พบว่า จังหวัดตราดประสบปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาแบบผิดกฎหมาย บางรายหลบหนีเข้ามาทั้งครอบครัว ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องทั้งการเป็นประชากรแฝงและเด็กที่ติดตามพ่อแม่มาไม่ได้รับการดูแลด้านการศึกษาหรือไม่ได้เรียนหนังสือ ซึ่งเด็กเหล่านี้เมื่อโตขึ้น อาจมีแนวโน้มเป็นอาชญากร สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนไทยตามแนวชายแดน ส่วนงานศึกษาของมหาวิทยาลัยมหิดลและสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดตราด (2557) เรื่องแผนที่วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ชายแดนไทย (ตราด) – กัมพูชา พบว่า จังหวัดตราดมีชายแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชา 160 กิโลเมตร และยังมีเขตติดต่อทางทะเล ทำให้ประชาชนสองประเทศไปมาหาสู่กันตามแนวชายแดน เมื่อประเทศกัมพูชาเกิดสงครามสู้รบ ชาวกัมพูชาได้อพยพหนีภัยเข้ามาอาศัยในจังหวัดตราด โดยเฉพาะอำเภอคลองใหญ่ อำเภอบ่อไร่ และอำเภอเมือง การอพยพของชาวกัมพูชายังมีอยู่เรื่อย ๆ นานกว่าสามทศวรรษ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาให้กับบุตรหลานผู้อพยพหรือชาวเขมรพลัดถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้อาศัยแนวคิดทฤษฎีกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมสาธารณะ ความยุติธรรมทางสังคม และสิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และวัตถุประสงค์โครงการวิจัย มากำหนดเป็นกรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย ทำการศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีฐานคติเบื้องต้น 2 ประการ คือ (1) บริบทของพื้นที่ ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ สถานภาพปัจจุบันและแนวทางการพัฒนาในอนาคตของนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ มีผลต่อการกำหนดตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อการสร้างความยุติธรรมทางสังคม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด (2) ตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อการสร้างความยุติธรรมทางสังคม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด มีทั้งลักษณะร่วมและแตกต่าง ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจากนโยบายชาติหรือส่วนกลางกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ โดยมีกรอบแนวคิดการวิจัยดังภาพ



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวความคิดการวิจัย