

ทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติในประเทศไทยภายใต้บริบทอาเซียน  
: การวิเคราะห์ตามทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม



นางสาวเปรมใจ วังศิริไพศาล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

EDUCATIONAL POLICY ALTERNATIVES FOR MIGRANT WORKERS' CHILDREN IN  
THAILAND WITHIN THE ASEAN CONTEXT: A STRUCTURATION ANALYSIS

Miss Premjai Vungsiriphisal



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Development Education  
Department of Educational Policy Management and Leadership  
Faculty of Education  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2014  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติในประเทศไทยภายใต้บริบทอาเซียน: การวิเคราะห์ตามทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม

โดย

นางสาวเปรมใจ วังศิริไพศาล

สาขาวิชา

พัฒนศึกษา

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา รักษาพลเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ศาสตราจารย์ ดร. สุภางค์ จันทวานิช

คณะกรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะครุศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. บัญชา ชลาภิรมย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. จริญญา มาติลกโกวิท)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา รักษาพลเมือง)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(ศาสตราจารย์ ดร. สุภางค์ จันทวานิช)

..... กรรมการ  
(ดร. พรทิพย์ อันทิวโรทัย)

..... กรรมการ  
(ดร. อุบลวรรณ หงษ์วิทยากร)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์)

เปรมใจ วังศิริไพศาล : ทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาตินในประเทศไทยภายใต้บริบทอาเซียน: การวิเคราะห์ตามทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (EDUCATIONAL POLICY ALTERNATIVES FOR MIGRANT WORKERS' CHILDREN IN THAILAND WITHIN THE ASEAN CONTEXT: A STRUCTURATION ANALYSIS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. ชนิดา รัชชพลเมือง, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: ศ. ดร. สุภางค์ จันทวานิช, 221 หน้า.

โครงการวิจัยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และโอกาสทางการศึกษาของบุตรแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย 2) เพื่อวิเคราะห์โครงสร้าง ผู้กระทำการ ปฏิสัมพันธ์ และการปรับเปลี่ยนบทบาทเชิงทวิลักษณะในการกำหนดนโยบายการศึกษา 3) เพื่อนำเสนอทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย โดยนำทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ของแอนโทนี กิดเดนส์ มาใช้ในการวิเคราะห์ พื้นที่ศึกษาที่อำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก การวิจัยพบว่า นโยบายประเทศไทยได้เปิดโอกาสทางการศึกษาให้บุตรแรงงานต่างชาติเข้าถึงการศึกษาในโรงเรียนของรัฐ ศูนย์การเรียนรู้และการศึกษาทางเลือกอื่นๆ การกำหนดนโยบายและการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติมีผู้กระทำการภาครัฐ ซึ่งอยู่บนแนวคิดความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ มีกฎคือมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ กฎกระทรวง มิ่งบประมาณ อำนาจหน้าที่ของผู้คุมกฎเป็นทรัพยากร ผู้กระทำการภาคประชาสังคมคือศูนย์การเรียนรู้ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ บนแนวคิดด้านสิทธิเด็ก มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ทำงานกับกลุ่มเป้าหมายเป็นทรัพยากร ผู้กระทำการภาครัฐและศูนย์การเรียนรู้มีปฏิสัมพันธ์กับรัฐในหลายระดับ เพื่อผลักดันให้เกิดแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ แต่บางครั้งกฎระเบียบก็กลับมาควบคุมองค์กรเอกชนที่จัดการศึกษาเสียเอง การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายบางครั้งเกิดจากองค์กรระหว่างประเทศซึ่งให้งบประมาณ ความช่วยเหลือทางเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญ โดยใช้กติกาสากลเป็นตัวผลักดัน

การเสนอทางเลือกการศึกษามาจากข้อมูลที่ได้ในพื้นที่ ประกอบกับข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ นำมาวิเคราะห์เป็นปัจจัยการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี กฎหมาย (PESTL) สังเคราะห์ขึ้นเป็นภาพอนาคตการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ 4 แบบ นำมาวิเคราะห์ด้วย SWOT/TOWS Matrix ภาพอนาคตที่ได้คือ 1) การศึกษาขั้นพื้นฐานใน/นอกระบบที่เทียบโอนกับประเทศต้นทางได้ 2) การศึกษาขั้นพื้นฐานใน/นอกระบบและฝึกอาชีพระยะสั้น 3) การศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีพขั้นต้น 4) อาชีวศึกษาขั้นต้นถึงขั้นสูง(ควบคู่กับการทำงาน) ภาพอนาคตที่ 1 และ 3 มีเงื่อนไขระยะเวลาที่ให้อยู่ในประเทศไทยและไม่ได้สัญชาติ ภาพอนาคตที่ 2 และ 4 เพิ่มเงื่อนไขเรื่องภาระงบประมาณการแข่งขันกับคนไทย ภาพอนาคตทั้ง 4 ภาพ ควรนำไปกำหนดทางเลือกนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือและระดมความร่วมมือจากผู้ประกอบการต่อไป เพื่อประโยชน์ในการผลิตบุคลากรด้านแรงงานที่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงานและเพิ่มผลิตภาพแรงงานของประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียนโดยรวม

ภาควิชา	นโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทาง	ลายมือชื่อนิสิต .....
	การศึกษา	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....
สาขาวิชา	พัฒนศึกษา	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม .....
ปีการศึกษา	2557	

# # 5484263327 : MAJOR DEVELOPMENT EDUCATION

KEYWORDS: EDUCATION / EDUCATION POLICY / MIGRANT CHILDREN

PREMJAI VUNGSIRIPHISAL: EDUCATIONAL POLICY ALTERNATIVES FOR MIGRANT WORKERS' CHILDREN IN THAILAND WITHIN THE ASEAN CONTEXT: A STRUCTURATION ANALYSIS. ADVISOR: ASSOC. PROF. CHANITA RUKSPOLLMUANG, Ph.D., CO-ADVISOR: PROF. SUPANG CHANTAVANICH, Ph.D., 221 pp.

This study's objective is to analyze alternative education policy for children of unskilled migrant worker which are related to the labour market situation and the ASEAN community. The Structuration Theory (Anthony Giddens) is used as a framework of analysis. The study was conducted in Maung district Samutsakorn, and Maesod district in Tak province. Findings indicate that Thailand's policy has given education opportunities to migrant children in local schools, learning centres and other alternative education providers. According to Giddens' theory, GOs shape education policy based on a national security paradigm using legal provisions, budgets and roles as their assets. NGOs are agents that provide education based on child rights concepts, having knowledge and acquaintance with the target group as their asset. NGOs interact with GOs at different levels to achieve their purpose of advocating for policies that ensure education provision for migrant children. However, the regulations for which they advocate sometimes turn to control them instead. Policy advocacy sometime comes from IGOs as well, using their technical expertise and financial support to pressure Thailand's commitment to various international instruments.

An alternative education policy emerges from the study findings and expert interviews. The expert interviews are analyzed by PESTL technic to draft four future education modules. SWOT analysis and TOWS matrix are used to examine the four modules. The modules are: 1) Basic education which credit can be transferred to the origin country, 2) Formal and Non-formal basic education plus short course skill trainings, 3) Basic education and primary vocational education, and 4) Vocational education from primary to higher level. Modules 1 and 3 are proposed with conditions to live in Thailand for specific periods and do not lead to citizenship. Modules 2 and 4 with consideration of budget burden and compete with local children. The four modules should be adapted to frame education policy for children of unskilled migrant worker families and draw more contributions from entrepreneurs. The alternative education policies will increase migrant children's capacities in order to meet demands of labour markets as well as increase Thailand's and ASEAN's labour productivity.

Department: Educational Policy Management and Leadership      Student's Signature .....

Field of Study: Development Education      Advisor's Signature .....

Academic Year: 2014      Co-Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจากผู้ให้ข้อมูล ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านในการศึกษาค้นคว้า ผู้วิจัยขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษา รศ. ดร.ชนิตา รักษ์พลเมือง ที่สนับสนุนให้ผู้วิจัยมาศึกษาต่อ พร้อมทั้งให้แนวทางและข้อสังเกตต่างๆในการศึกษา ศ.ดร. สุภางค์ จันทวานิช อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมที่ให้เวลา คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และข้อท้วงติงที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา และการเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จมาเป็นรูปเล่มได้ในที่สุด คณะกรรมการสอบทุกท่าน โดยเฉพาะ รศ. ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ จากสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย ที่ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อภาววิเคราะห์

รูปแบบการศึกษาของเด็กต่างชาติรวมทั้งคณาจารย์ในสาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชา นโยบายการจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ ที่ให้กำลังใจและการสนับสนุนผู้วิจัยตลอดเวลาที่ศึกษาในหลักสูตร

ขอขอบคุณสถาบันเอเชียศึกษา เจ้าหน้าที่ทุกคน เพื่อนร่วมงานในศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น แห่งเอเชียทุกคนที่มีส่วนสนับสนุนเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยตลอดเวลาการศึกษา รวมทั้งเสียสละเวลา แรงกายทำงานแทนในเวลาที่จำเป็นเพื่อให้ผู้วิจัยสามารถทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วง อาจารย์ นักวิจัย ในสถาบันอื่นๆที่สนับสนุนผู้วิจัยในหลายๆด้าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับเด็กต่างชาติ โดยเฉพาะในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จังหวัดสมุทรสาคร ที่มีส่วนสำคัญในการติดต่อ ช่วยเหลือให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงชุมชนต่างชาติและศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างชาติได้โดยสะดวก และให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลอย่างเต็มที่ จนทำให้การศึกษาค้นคว้าสำเร็จลุล่วงมาได้

ข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากการวิจัย ขออุทิศให้เด็กต่างชาติและชุมชนต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยให้ได้มีโอกาสในการศึกษาให้เต็มศักยภาพที่มีอยู่ และมีกำลังใจฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ สำหรับอนาคตที่จะเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าของประเทศไทย ประเทศต้นทาง และของภูมิภาคอาเซียนต่อไป

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 .....	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามการวิจัย .....	11
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	11
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	12
1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	14
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
บทที่ 2 .....	16
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	16
2.1 แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	16
2.2 การใช้ทฤษฎี Structuration ในประเด็นการศึกษา .....	24
2.3 ภาพอนาคตทางเลือกนโยบายการศึกษา .....	25
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	28
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	70
บทที่ 3 .....	72
ระเบียบวิธีการวิจัย .....	72
3.1 พื้นที่ศึกษาภาคสนาม.....	72

3.2 เก็บข้อมูล.....	74
บทที่ 4 .....	81
สถานการณ์และโอกาสทางการศึกษา .....	81
ของเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือในประเทศไทย .....	81
4.1 เด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ.....	81
4.2 โอกาสทางการศึกษาเด็กต่างชาติในประเทศไทย .....	84
4.3 สถานการณ์เด็กต่างชาติ โอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างชาติในพื้นที่ศึกษา .....	88
4.4 ผลกระทบการจัดการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติ .....	115
4.5 ผลกระทบทางสังคมในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ .....	121
บทที่ 5 .....	126
โครงสร้าง และผู้กระทำการในการจัดการศึกษา .....	126
สำหรับเด็กต่างชาติในประเทศไทย .....	126
5.1 โครงสร้างและผู้กระทำการ.....	126
บทที่ 6 .....	158
ทางเลือกนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ.....	158
6.1 การวิเคราะห์เนื้อหาการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ.....	158
6.2 การสร้างภาพอนาคตการศึกษาเด็กต่างชาติ.....	165
บทที่ 7 .....	166
สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	166
ภาคผนวก 1 .....	180
ภาคผนวก 2.....	183
ภาคผนวก 3.....	185
ภาคผนวก 4.....	193



ภาคผนวก 5.....	195
ภาคผนวก 6.....	202
รายการอ้างอิง.....	211
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	221



## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	จำนวนนักเรียนต่างชาติเรียนอยู่ในสถานศึกษาของไทย ปีการศึกษา 2546-2556 ...85
ตารางที่ 2	จำนวนนักเรียน 3 สัญชาติในระดับการศึกษาต่างๆ ปีการศึกษา 2546-2556 .....85
ตารางที่ 3	จำนวนศูนย์การเรียนสำหรับเด็กต่างชาติ ใน 9 จังหวัด.....87
ตารางที่ 4	จำนวนเด็กต่างชาติเกิดใหม่ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก .....88
ตารางที่ 5	จำนวนศูนย์การเรียนและนักเรียนต่างชาติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก .....92
ตารางที่ 6	เด็กต่างชาติเกิดในโรงพยาบาลในจังหวัดสมุทรสาคร ..... 104
ตารางที่ 7	จำนวนเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเด็กต่างชาติในสถานศึกษาของไทย แยกตามพื้นที่ (รวมเด็กต่างชาติ ชาวเขา เด็กไทยไม่มีหลักฐาน)..... 106
ตารางที่ 8	จำนวนนักเรียนต่างชาติและไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรในโรงเรียนไทย อำเภอเมืองสมุทรสาคร ปีการศึกษา 2551-2556 ..... 107
ตารางที่ 9	งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา พ.ศ. 2552-2556 (ล้านบาท)..... 116
ตารางที่ 10	งบประมาณที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนตามลำดับขั้น* ..... 116
ตารางที่ 11	งบประมาณรายจ่ายที่รัฐอุดหนุนสำหรับเด็กนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนและนักเรียนต่างชาติ ปีการศึกษา 2554-56 ..... 117
ตารางที่ 12	งบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลอุดหนุนสำหรับเด็กนักเรียน 3 สัญชาติ ..... 117
ตารางที่ 13	งบประมาณที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนในพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง..... 118
ตารางที่ 14	งบประมาณที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับนักเรียนต่างชาติในพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง ..... 118

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1	จิตสำนึก 3 ระดับตามทฤษฎี Structuration.....	19
แผนภาพที่ 2	องค์ประกอบในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม .....	22
แผนภาพที่ 3	สรุปกรอบการศึกษา (จากการศึกษาทฤษฎีและการรวมรวมวรรณกรรม).....	71
แผนภาพที่ 4	จำนวนเด็กในครอบครัวแรงงานต่างชาติ จดทะเบียน พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2557 .....	83
แผนภาพที่ 5	โครงสร้างความสัมพันธ์ รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน .....	155
แผนภาพที่ 6	ผู้กระทำการในโครงสร้างความสัมพันธ์การศึกษาเด็กต่างชาติ .....	157



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ เริ่มเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงในประเทศไทยหลังจากการเข้ามาของแรงงานต่างชาติแล้วหลายปี ในระยะแรกประเด็นเด็กต่างชาติยังไม่เป็นที่สนใจและรับรู้ของหน่วยงานภาครัฐและสังคมไทยมากนัก แต่มีความตื่นตัวในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องเช่นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเด็ก ด้านแรงงานต่างชาติ และนักวิชาการที่ทำการศึกษาวิจัยประเด็นดังกล่าวมาแล้วหลายปี เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มพบเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหาและเข้าไปให้การช่วยเหลือจากการถูกทำร้าย การละเมิดสิทธิ ตั้งแต่ พ.ศ. 2530-2534 (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2555) ซึ่งเป็นเวลาก่อน พ.ศ. 2539 ที่รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติคือกัมพูชา ลาว และพม่า ในพื้นที่ชายแดนเป็นปีแรก และขยายเป็นหลายจังหวัดทั่วประเทศในภายหลัง จึงสะท้อนให้เห็นว่ามีเด็กต่างชาติเข้ามาพร้อมพ่อแม่ที่เป็นแรงงาน หรือเข้ามาด้วยตนเองตั้งแต่ก่อนหน้านั้นแล้ว

ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540) และพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 (มาตรา 16) ทำให้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และขยายเกณฑ์อายุขั้นต่ำให้เด็กสามารถทำงานได้เมื่อมีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ ทำให้สถิติแรงงานเด็กไทยมีแนวโน้มลดลงเพราะมีโอกาสอยู่ในโรงเรียนยาวนานขึ้น แต่ในสถานการณ์ที่เป็นจริงจำนวนแรงงานเด็กยังคงมีอยู่ โดยกลับพบเด็กต่างชาติมากขึ้นที่เข้ามาทดแทนเด็กไทย ในเวลาต่อมา มีรายงานการศึกษาอีกหลายชิ้นที่สะท้อนปัญหาของเด็กต่างชาติในหลายสถานการณ์ เช่น เด็กขอยาน เด็กทำงานตั้งแต่อายุน้อย จำนวนไม่น้อยอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมกับเด็กจนถึงสภาพการทำงานที่เลวร้าย (Worst form of Child labour) ทั้งในพื้นที่ชายแดนและในพื้นที่ชั้นใน (Vungsiriphisal, Auasalung, & and Chantavanich, 1997)

ความตื่นตัวในปัญหาเด็กต่างชาติ เริ่มขยายวงมากขึ้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนจากรัฐบาลไทย นอกจากการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติใน พ.ศ. 2547 ที่ให้มีการจดทะเบียนผู้ติดตามแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ 3 สัญชาติเป็นครั้งแรก พบว่าในจำนวนผู้ติดตามแรงงาน 103,082 คน เป็นเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 0 - 15 ปี จำนวน 93,081 คน จำนวนมากที่สุดคือร้อยละ 82 เป็นเด็กสัญชาติพม่า รองลงมาร้อยละ 8.8 คือเด็กสัญชาติลาว และกัมพูชาร้อยละ 8.4 หลังจากนั้นการจดทะเบียนแรงงานแต่ละปีไม่ได้เปิดให้ผู้ติดตามแรงงานมาจดทะเบียนอีก จน พ.ศ. 2551 จึงได้มีการจดทะเบียนผู้ติดตามอีกครั้ง การจดทะเบียนผู้ติดตามไม่ได้เปิดรายปี แต่เป็นไปตามนโยบายโดยกำหนดเป็นมติ

คณะรัฐมนตรีเป็นครั้งๆ ซึ่งมีการจดทะเบียนผู้ติดตามอีกใน พ.ศ. 2552, พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2557 มีเด็กต่างชาติ (อายุ 0-15 ปี) มาจดทะเบียนเป็นผู้ติดตามแรงงาน 91,714 คน (แรงงาน, 2557b)

การคาดการณ์ของนักวิชาการว่ามีเด็กต่างชาติอยู่ระหว่าง 200,000 ถึง 300,000 คน (กฤตยา อาชวนิชกุล บรรณาธิการ, 2547; ขวัญชีวัน บัวแดง, 2554) โดยประเมินจากจำนวนเด็กที่ปะปนอยู่กับแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุม จำนวนเด็กต่างชาติที่มากขึ้นทะเบียน จำนวนเด็กคลอด และจำนวนเด็กต่างชาติอายุ 15-18 ปี ที่ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงาน ส่วนการคาดการณ์ของอารี จำปากลาง (อ้างถึงใน Huguet, 2011) ที่ระบุว่าไม่มีเด็กไม่มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 376,845 คน แต่ในจำนวนนี้รวมทั้งเด็กต่างชาติ เด็กไม่มีสัญชาติไทย และเด็กอพยพ ซึ่งการคาดคะเนจำนวนเด็กต่างชาติจึงแตกต่างกันด้วยการใช้แหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน และเนื่องจากไม่มีการสำรวจเด็กต่างชาติในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามมีความเป็นไปได้ที่จำนวนเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย จะมียากกว่าจำนวนที่คาดการณ์กันไว้ เพราะยังมีเด็กจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้จดทะเบียนในสถานะใดๆ

เด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือมีทั้งที่ติดตามพ่อแม่ที่เข้ามาเป็นแรงงานและที่เกิดในประเทศไทย โดยพบมากในหลายจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติหนาแน่น มีเด็กต่างชาติที่คลอดในประเทศไทยปีละหลายพันคน เช่น จังหวัดสมุทรสาคร มีเด็กต่างชาติคลอด พ.ศ. 2551 จำนวน 2,125 คน พ.ศ. 2555 เพิ่มขึ้นเป็น 2,929 คน (สรุปจากข้อมูลของโรงพยาบาลสมุทรสาคร) หรือในจังหวัดตาก (เฉพาะอำเภอแม่สอด) มีเด็กคลอด ปีละไม่ต่ำกว่า 3,000-4,000 คน (สรุปจากข้อมูลของโรงพยาบาลแม่สอดและคลินิกแม่ดาว) เป็นต้น รายงานของฮูเกต์และจาร์สฤทธิรงค์ (Huguet, 2011) ประเมินว่าในจำนวนเด็กต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทย 2 ใน 3 เกิดในประเทศไทย แม้ว่าเด็กส่วนหนึ่งถูกส่งกลับไปอยู่กับญาติในประเทศต้นทางก็ตาม แต่เชื่อได้ว่าจำนวนเด็กต่างชาติไม่ได้ลดลงมากนัก เพราะคาดว่าเด็กต่างชาติส่วนใหญ่ที่ขึ้นทะเบียนยังคงอยู่ในประเทศไทย ตามแนวปฏิบัติของประเทศไทย เด็กเหล่านี้จะได้รับหนังสือรับรองการเกิดและสูติบัตร หากเกิดในประเทศไทย โดยสถานพยาบาลของรัฐหรือเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายสามารถออกรับรองการเกิดเมื่อมีการคลอดที่สถานพยาบาล

เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2553 ประเทศไทยได้ถอนข้อสงวนข้อ 7 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเกี่ยวกับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนหลังแรกเกิด (การต่างประเทศ, 2553) เพราะการจดทะเบียนการเกิดไม่เป็นข้อผูกพันที่ประเทศไทยต้องให้สัญชาติแก่เด็ก ซึ่งการที่เด็กได้รับสูติบัตรจะเป็นการยืนยันตัวตน สามารถนำไปสู่การออกเอกสารประจำตัวรวมถึงการได้รับสัญชาติเมื่อเดินทางกลับไปประเทศต้นทาง หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เอกสารประจำตัวในอนาคต ทำให้มีการรณรงค์เรื่องนี้ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติ และมีความตื่นตัวในการจดทะเบียนการเกิดเด็กต่างชาติมากขึ้น หากเด็กที่ไม่ได้มีสูติบัตร และไม่ได้ไปจดทะเบียนตามพ่อแม่ตามนโยบายเปลี่ยนสถานะก็จะขาดเอกสารแสดงตัวตน ช่วยลดปัญหาหนึ่งของเด็กต่างชาติจากการไม่มีหลักฐานประจำตัว ทำให้เด็ก

มีโอกาสเข้าถึงสิทธิต่างๆที่จำเป็นต้องใช้เอกสารประจำตัวได้ การจดทะเบียนการเกิดจึงช่วยลดความเสี่ยงจากการฉกฉวยประโยชน์จากการไม่มีสถานะ สถานะการอยู่อาศัยที่ไม่มั่นคง ความจำกัดในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติต่อไปได้ แต่ตามขั้นตอนระเบียบของกระทรวงมหาดไทย พ่อแม่หรือตัวแทนต้องนำไปรับรองการเกิดไปแจ้งเกิดกับนายทะเบียนท้องถิ่นเพื่อออกใบสูติบัตรและบันทึกรายชื่อเด็กไว้ในทะเบียนราษฎร พ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาตินักไม่รู้จักขั้นตอน หรือไม่กล้าไปแจ้งกับเจ้าหน้าที่เพราะต้องแสดงหลักฐานประจำตัว หรือมีปัญหาการสื่อสารทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรับแจ้งได้ เป็นเหตุให้เด็กต่างชาติส่วนหนึ่งยังไม่ได้รับสูติบัตรที่เป็นหลักฐานประจำตัวเด็ก จัดเป็นกลุ่มเสี่ยงจากการไม่มีสถานะทางกฎหมาย

ระยะหลังยังพบปัญหาเด็กต่างชาติในการศึกษาหลายชิ้นต่อมา เช่น รายงานของอีเลน เพียร์สันและคนอื่นๆ (อีเลน เพียร์สัน และคนอื่นๆ, 2549) พบเด็กต่างชาติในอำเภอแม่สอดทำงานรับจ้างมีชั่วโมงการทำงานยาวนาน ได้ค่าแรงต่ำ ไม่ได้รับสวัสดิการ บางส่วนถูกทำร้าย ถูกละเมิดทางเพศ รายงานของกมลวรรณ เรืองสำราญ(กมลวรรณ เรืองสำราญ, 2554) พบเด็กพม่าเข้ามาขอทาน เก็บของเก่าขายในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทยใน พ.ศ. 2555 ทำการสำรวจทุกครัวเรือนที่มีเด็กอายุ 5-17 ปีที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมที่มีรายได้ (International Labour Organization, 2013) พบว่าในจำนวนเด็กไทยและต่างชาติ 360 คนที่พบร้อยละ 38 เป็นแรงงานเด็กต่างชาติ โดย 1 ใน 3 หรือร้อยละ 35 ทำงานในอุตสาหกรรมอาหารทะเล เป็นต้น

สถานการณ์เด็กต่างชาติเป็นปัญหาที่หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสนใจมากขึ้น เมื่อรายงานการค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report 2010) ของประเทศสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2553 จัดให้ประเทศไทยอยู่ในบัญชี 2 (Tier 2) คือประเทศที่ต้องจับตาเป็นพิเศษ (สถานทูตสหรัฐ, 2553) โดยในรายงานดังกล่าวระบุว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นเด็ก ผู้หญิง และผู้ชาย ที่ถูกบังคับใช้แรงงานในอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น ประมง โรงงานผลิตอาหารทะเล โรงงานผลิตเสื้อผ้าราคาถูก และงานรับใช้ตามบ้าน ในรายงานมีส่วนที่ระบุเกี่ยวกับเด็กต่างชาติว่า

“.....เด็กจากประเทศเพื่อนบ้านบางคนถูกบังคับให้ขายดอกไม้

ขอทานหรือทำงานรับใช้ตามบ้านในเขตตัวเมือง....”

ในส่วนนโยบายของประเทศไทยต่อเด็กต่างชาติ ไม่ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจน แต่มีผลมาจากนโยบายแรงงานต่างชาติและมาตรการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ความมั่นคง นโยบายที่ใช้กับแรงงานต่างชาติคือการกีดกันและจำกัดจำนวน หากพิจารณาจากรายงานของสุภางค์ จันทวานิช และพอล เรื่องโรจน์พิทักษ์ (สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรื่องโรจน์พิทักษ์, 2549) ชี้ว่าประเทศไทยมีแนวทางและมาตรการการรับแรงงานต่างชาติ โดยเน้นการควบคุมและการลงทะเบียนไร้ฝีมือ

หรือแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยการจับกุมและผลักดันแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ใช้มาจนปัจจุบัน ซึ่งไม่ได้ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติดลดลง เพราะไม่นานแรงงานเหล่านี้ก็กลับมาอีก มาตรการนี้ยังเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชัน การเรียกสินบนของเจ้าหน้าที่และการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างชาติดจากผู้ประกอบการที่หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในเรื่องค่าแรงสวัสดิการที่ต้องให้กับแรงงานต่างชาติด สอดคล้องกับการศึกษาของยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคนอื่นๆ (2546) ระบุว่า การจัดการกับแรงงานต่างชาติดของประเทศไทยมี 2 มาตรฐาน คือให้การคุ้มครองแรงงานมีฝีมือที่สามารถอยู่ในประเทศพร้อมครอบครัวอย่างสุขสบาย พร้อมได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย และเข้าถึงบริการทางสังคมทุกๆด้าน ขณะที่แรงงานไร้ฝีมือแทบไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ และมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางสังคมหลายด้าน โดยเฉพาะครอบครัวหรือผู้ติดตามแรงงานส่งผลกระทบคือ เมื่อแรงงานหรือครอบครัวที่อยู่อย่างหละหลวมๆ เกิดการเจ็บป่วยก็ไม่กล้าไปรับการรักษา หากเกิดโรคระบาดย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคมไทยได้ สถานการณ์ของแรงงานต่างชาติดไร้ฝีมือที่มีสถานะผิดกฎหมาย มีผลถึงเด็กต่างชาติดในครอบครัวที่เกิดในประเทศไทยกลับไม่มีสถานะทางกฎหมายเช่นกัน และเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและพลัดพรากกับสมาชิกในครอบครัว หรือเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่สามารถเอารัดเอาเปรียบหรือหารายได้โดยไม่ชอบเพื่อยกเว้นการจับกุมได้

ขณะที่ไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติดโดยตรง แต่ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 หลังมีปฏิญญาจอมเทียนเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศแนวทางปฏิบัติสำหรับสถานศึกษาของไทย ในการรับเด็กซึ่งไม่มีสัญชาติไทยให้เข้าเรียน ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 (ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2543) แต่ยังมีเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้าเรียนไม่มากนัก และต่อมาใน พ.ศ. 2547 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อเด็กด้อยโอกาส 6 กลุ่ม ซึ่งรวมเด็กต่างชาติดทั้งที่เป็นเด็กอพยพ เด็กแรงงานต่างชาติดอยู่ในกลุ่มหนึ่ง โดยสาระสำคัญของนโยบายคือให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่เหมาะสมในรูปแบบต่างๆ ที่บูรณาการวิชาการ จริยธรรม และทักษะการใช้ชีวิต รวมถึงการจัดระบบบริหารจัดการ การสร้างเครือข่ายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย

นอกจากนั้น เด็กต่างชาติดที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายและไม่มีเอกสารประจำตัว ยังสามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาของไทยได้ โดยกระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบ พ.ศ. 2552 ตามมติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ทำให้เด็กซึ่งไม่มีเอกสารประจำตัวสามารถเข้าศึกษาได้ แต่กระนั้นก็ตามพบว่าเด็กต่างชาติดกลุ่มนี้ที่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษาตามนโยบายของรัฐบาลและระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ยังมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับเด็กต่างชาติดที่มีอยู่ในจังหวัด เช่น จังหวัดสมุทรสาคร มีเด็กต่างชาติดเรียนอยู่ในโรงเรียนไทย 1,589 คน ใน พ.ศ. 2555 (สรุปจากข้อมูลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร, 2556) ซึ่งยังเป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับเด็กต่างชาติดที่มีอยู่ในพื้นที่

ตามการคาดการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนว่ามีอยู่ ประมาณ 6,000-8,000 คน (สมพงศ์ สระแก้ว, สัมภาษณ์ 25 มีนาคม 2555) รายงานสำรวจเด็กต่างชาติในอำเภอบางบอนและบางขุนเทียน กรุงเทพฯ มีสัดส่วนเด็กต่างชาติที่เข้าถึงการศึกษาร้อยละ 19.8 และในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ 4.2 ที่เรียน ในสถานศึกษาของรัฐ (ปรเมศร์, 2553) ส่วนพื้นที่อื่นมีเด็กบางกลุ่มที่มีความยากลำบากในการเข้าถึงการศึกษากลับมาด้วยตนเอง หรือต้องการทำงาน อยู่ในพื้นที่ที่ห่างจากโรงเรียนทั่วประเทศ มีการสำรวจเด็กนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยและมีปัญหาสถานะบุคคล พบว่า พ.ศ. 2554 มีจำนวน 84,443 คน(ทวิสิทธิ์ ใจห้าว และคนอื่นๆ, 2556) ซึ่งรวมทั้งเด็กต่างชาติ เด็กชาวเขา และเด็กที่ยังไม่ได้ รับสัญชาติไทย

นอกจากโอกาสการศึกษาในสถานศึกษาของไทยแล้ว เด็กต่างชาติเหล่านี้ยังมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาศูนย์การเรียนที่ตั้งโดยชุมชนและองค์กรต่างๆ ซึ่งมีอยู่หลายจังหวัดทั่วประเทศ ข้อมูลของเครือข่ายองค์กรทำงานกับแรงงานต่างชาติ (Migrant Working Group, 2012) ระบุว่า มีศูนย์การเรียนสำหรับเด็กต่างชาติใน 10 จังหวัด เช่น กรุงเทพฯ กาญจนบุรี เชียงใหม่ เชียงราย ตาก ราชบุรี ระนอง ฯลฯ จำนวน 112 แห่ง และมีเด็กต่างชาติเรียนอยู่จำนวน 15,554 คน ซึ่งศูนย์การเรียนเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทางด้านจำนวนที่เพิ่มมากในบางจังหวัด เช่น เชียงใหม่ ตาก และมีความแตกต่างกันทั้งระดับชั้น หลักสูตรการเรียน มาตรฐานการเรียนการสอน ศูนย์การเรียนบางแห่งเป็นการสอนเพื่อเตรียมเด็กในการเข้าเรียนในโรงเรียนไทย บางแห่งเปิดสอนในหลักสูตรพม่า บางแห่งมีการประยุกต์จากหลักสูตรไทย ฯลฯ พื้นที่ที่มีศูนย์การเรียนจำนวนมากคือ ตาก ระนอง เชียงใหม่ ข้อมูลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 2 จังหวัดตาก พ.ศ. 2555 ระบุว่า 5 อำเภอในจังหวัดตาก มีศูนย์การเรียน 74 แห่ง มีเด็กต่างชาติเรียนอยู่ 13,490 คน(สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาเขต 2 จังหวัดตาก, 2555) อีกด้านหนึ่งก็มีการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนต่างชาติด้วย

ศูนย์การเรียนที่มีการตั้งขึ้น ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชายแดน แรงงานต่างชาติที่ส่งเด็กเข้าเรียนศูนย์การเรียนเพราะต้องการให้เด็กได้เรียนภาษาและหลักสูตรของประเทศต้นทาง ซึ่งจะเป็นประโยชน์เมื่อเดินทางกลับไป ขณะที่เหตุผลในการเข้าโรงเรียนไทยคือทำให้ได้เรียนภาษาไทย การมีโอกาสในการศึกษาที่สูงขึ้น(เปรมใจ วังศิริไพศาล, 2553) แต่จำนวนศูนย์การเรียนที่มีมากแห่งมีความต่างทั้งขนาด จำนวนเด็ก งบประมาณสนับสนุนที่ได้รับ ทำให้การจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนต่างๆ มีปัญหาเรื่องมาตรฐานของการเรียนการสอน ความต่อเนื่องของการศึกษาในระดับสูงชัน และยังถูกจับตามองจากหน่วยงานราชการด้านความมั่นคง ทำให้ในด้านหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการดำเนินไปตามนโยบายการเปิดโอกาสให้เด็กเข้าถึงการศึกษากลับมา และพยายามให้มีการสอนภาษาไทยในศูนย์การเรียน รวมทั้งให้มีการจดทะเบียนศูนย์การเรียนโดยมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาใน พ.ศ. 2553 เพื่อให้สามารถควบคุมการดำเนินการของศูนย์เหล่านี้ได้ แต่ระเบียบนี้มีเงื่อนไขหลายประการที่ทำให้



ศูนย์การเรียนรู้ทั้งหมดยังไม่สามารถจดทะเบียนได้ ศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กต่างชาติที่ตั้งขึ้น ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศในด้านงบประมาณและองค์ความรู้ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันมีแนวโน้มที่การสนับสนุนด้านงบประมาณจะลดลง

องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่ง ยังทำหน้าที่ในการเตรียมความพร้อมให้เด็กต่างชาติได้เข้าศึกษาในโรงเรียนของไทย ทำให้การเข้าศึกษาในโรงเรียนไทยของเด็กต่างชาติมีความเป็นไปได้มากขึ้น รวมทั้งการรณรงค์เรื่องสิทธิเด็กทางการศึกษา การป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก และสามารถระดมการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐกิจได้

อย่างไรก็ดี ยังมีเด็กต่างชาติจำนวนมากไม่น้อยที่เลือกทำงานแทนการเข้าเรียนในสถานศึกษา เพราะต้องการช่วยครอบครัวหารายได้ อีกสาเหตุหนึ่งคือทัศนคติของครอบครัวที่ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และเห็นว่าการทำงานมีผลต่ออนาคตของเด็กมากกว่าการศึกษา ทำให้การเข้าเรียนในระบบโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาของไทยหรือศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กต่างชาติยังเป็นไปได้อยาก ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายต่อการจัดการศึกษา และการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้มีความพยายามขององค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนงบประมาณ ผลักดันให้มีการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องต่อสถานการณ์ของเด็กที่ยังมีความจำเป็นต้องทำงาน ได้มีโอกาสได้รับการศึกษาและมีโอกาสได้รับวุฒิการศึกษาของไทยด้วย และล่าสุดยังมีความร่วมมือกับหน่วยงานการศึกษานอกระบบของประเทศพม่า เพื่อให้เด็กพม่าที่เรียนในประเทศไทยสามารถนำวุฒิไปเรียนต่อในระบบการศึกษาของประเทศพม่าได้ด้วย

นับว่าบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมได้มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาเด็กต่างชาติ นับแต่การช่วยเหลือเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหา การสนับสนุนการจัดการศึกษาในศูนย์การเรียนรู้ การรณรงค์เพื่อส่งเสริมให้เด็กต่างชาติสามารถเข้าถึงการศึกษามากขึ้น ช่วยลดความเสี่ยงของเด็กต่างชาติในการเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างได้ผล หรือไม่รุนแรงไปกว่าที่เป็นอยู่ ยังมีบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ องค์กรการกุศลทางศาสนาที่ให้การสนับสนุนด้านเงินทุนในการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติ และการผลักดันในเรื่องนโยบาย และความร่วมมือด้านการศึกษากับประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศไทยยังมีข้อผูกพันกับกติกาสากลที่ยึดถือกันในเวทีนานาชาติ ทั้งในเรื่องของสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก และความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ สังคมระหว่างประเทศ ประเทศไทยเป็นสมาชิกของอนุสัญญา กติการะหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งมีพันธะผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามในฐานะสมาชิก เฉพาะที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงมาถึงแรงงานต่างชาติและเด็กต่างชาติ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ ค.ศ. 1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้งานได้ ค.ศ. 1973 ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินงานโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบเลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 เป็นต้น (Vitiv Muntarbhorn, 2005)และในฐานะสมาชิกอาเซียนซึ่งการประชุมสุดยอดของอาเซียน ครั้งที่ 12 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีปฏิญญาเซบู (Zebu Declaration) ที่มีสาระสำคัญหนึ่งคือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติและครอบครัว รวมทั้งการเข้าถึงบริการสังคมพื้นฐาน กติกาตั้งกล่าวจะมีผลผูกพันกับประเทศไทยในฐานะสมาชิก ฉะนั้นนโยบายและการดำเนินการสำหรับเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องถูกจับตามองจากความเกี่ยวข้องกับกติกาเหล่านี้ นโยบายที่เปิดให้เด็กทุกคนที่ไม่มีหลักฐานประจำตัวใดๆ ได้มีโอกาสรับการศึกษาหรือเข้าศึกษาในสถานศึกษาของไทยได้ แม้เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติ แต่เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาตามสถานการณ์เฉพาะหน้า ตามพันธะสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ เช่น การต้องเสนอรายงานต่อที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกลับแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ สำนักงานเขตพื้นที่ในพื้นที่ชายแดนมีการทำงานร่วมกับโรงเรียน และประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนและศูนย์การเรียนอย่างสม่ำเสมอ โรงเรียนจำนวนมากไม่ปฏิเสธการรับเด็กต่างชาติเข้าศึกษาในโรงเรียน และมีการประสานงานกับหน่วยงานความมั่นคงให้ผ่อนคลายการจับกุมบุคคลากรของศูนย์การเรียน ขณะที่บางพื้นที่ไม่มีกลไกการประสานงานที่ใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานรัฐและเอกชน การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในประเทศไทย จึงอยู่ในลักษณะที่ขาดเป้าหมาย ดำเนินไปตามแรงกดดันของสถานการณ์ เช่น การเรียกร้องให้ป้องกันการใช้แรงงานเด็กขององค์กรต่างๆ การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ การจัดการแรงงานต่างชาติและเด็กต่างชาติ เป็นต้น

ส่วนสถานการณ์แรงงานต่างชาติ ประเทศไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าประเทศ หรือทำงานโดยไม่มีสถานะที่ถูกต้อง ด้วยการเปลี่ยนสถานภาพจากผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นสถานะที่ถูกต้อง ด้วยกระบวนการพิสูจน์ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552) ทำให้แรงงานต่างชาติจำนวนมากเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานถูกกฎหมาย มีหนังสือเดินทาง และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน แต่การดำเนินงานพิสูจน์สัญชาติใช้เวลาตามขั้นตอนที่ต้องดำเนินการทั้งของประเทศไทยและประเทศต้นทาง ถึงแม้รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558 ผ่อนผันให้แรงงานที่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วใน พ.ศ. 2558 ได้ทำงานชั่วคราวจนถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 และต่ออายุการทำงานต่อไปได้อีก 2 ปี แต่ยังมีแรงงานจำนวนมากไม่น้อยที่ยังไม่สามารถดำเนินการพิสูจน์สัญชาติจนแล้วเสร็จ ต้องอยู่ในสถานะได้รับการผ่อนผันชั่วคราวต่อไปอีกเพื่อทำการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จในวันที่ 31 มีนาคม 2559 โดยแรงงานที่ไม่เข้าสู่กระบวนการดังกล่าวจะถูกจับกุมและผลักดันออกไป แต่จำนวนแรงงานที่มีอยู่มาก

และอยู่ในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ทำให้การผลักดันแรงงานที่ทำงานอย่างผิดกฎหมายทั้งหมดย่อมทำได้ยาก

ถึงแม้ปัจจุบันประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติมีการเปลี่ยนแปลงมาก โดยเฉพาะการส่งเสริมการพัฒนาและมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่ยังมีหลายปัจจัยที่เป็นปัญหาในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชายังมีจำนวนคนว่างงาน 202,340 คนใน พ.ศ. 2555 (International Labour Organization and National Institute of Statistics, 2013) ขณะที่ประเทศพม่ามีประชากรร้อยละ 25 มีรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจน (IHLCA Project Technical Unit, 2011) ประเทศลาวมีประชากรรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจนถึงร้อยละ 39 (Programme., 2013) จึงเป็นแรงผลักดันให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เข้ามาหางานทำในประเทศไทยที่มีค่าจ้างแรงงานสูงกว่า โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยมีการขึ้นค่าแรงงานขั้นต่ำใน 7 จังหวัด เป็น 300 บาท เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2555 (คณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน, 2554) และขยายเป็นการบังคับใช้ค่าแรง 300 บาททั่วประเทศใน พ.ศ. 2556 (คณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน, 2555) ค่าแรงของประเทศไทยจึงยิ่งแตกต่างและสูงกว่าค่าแรงในประเทศต้นทางของแรงงาน 3 สัญชาติมาก เป็นปัจจัยดึงดูดการหลั่งไหลของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอย่างต่อเนื่อง

นโยบายของประเทศไทยต้องการควบคุมไม่ให้แรงงานต่างชาตินำครอบครัวเข้ามาด้วย แต่การห้ามแรงงานมีครอบครัวเมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้ว จึงเป็นปัญหาและยากจะประสบผล ประกอบกับการมีเด็กต่างชาติจำนวนหนึ่งอยู่แล้ว รวมทั้งเด็กต่างชาติที่จะเข้ามาเป็นแรงงานในอนาคต สถานการณ์เด็กต่างชาติจึงยังเป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องเผชิญต่อไปอีก ซึ่งต้องการมาตรการในการจัดการเด็กต่างชาติที่เหมาะสม

อนึ่ง ใน พ.ศ. 2558 เป็นปีที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 10 ประเทศ กำหนดให้มีการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN) ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อผนึกกำลังของประเทศสมาชิก ให้มีความเข้มแข็ง ลดช่องว่างการพัฒนา และยกระดับขีดความสามารถในด้านต่างๆ ให้สามารถเผชิญกับการแข่งขันกับภูมิภาคอื่นได้อย่างไม่เสียเปรียบ โดยแบ่งเป็นการร่วมมือหลักๆ 3 ด้านคือ 1) ประชาคมด้านเศรษฐกิจ 2) ประชาคมด้านการเมืองและความมั่นคง 3) ประชาคมด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งทำให้เกิดกิจกรรมมากมายของประเทศสมาชิกเพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะด้านการศึกษาซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาศักยภาพประชาชนของประเทศสมาชิก ให้เป็นกำลังแรงงานที่มีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อป้องกันภัยคุกคามใหม่ๆ เช่น การก่อการร้าย การค้ายาเสพติด อาชญากรข้ามชาติ ฯลฯ โดยการศึกษาอยู่ในแผนงานความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม เพื่อพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ การเสริมสร้างค่านิยมที่ดีงามของอาเซียนร่วมกัน

ดังนั้นการรวมเป็นประชาคมอาเซียน จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการพัฒนากำลังคนของประเทศไทย รายงานของยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2553) สรุปว่าการยกระดับความสามารถด้านการผลิตเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอาเซียนโดยรวมในการแข่งขันกับภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะแรงงานระดับกลางและล่าง ซึ่งการเพิ่มทักษะแรงงานต้องดำเนินไปพร้อมกับการวางแผนด้านการศึกษาที่สอดคล้องกัน ขณะที่การจัดการศึกษาของรัฐ ยังไม่สามารถผลิตแรงงานที่มีทักษะการทำงานได้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน ภาคอุตสาหกรรมจึงเริ่มมีการจัดการศึกษาและฝึกอบรมเองเพื่อให้ได้แรงงานที่มีทักษะตามที่ต้องการ สอดคล้องกับรายงานของกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2557 ที่ระบุว่าตลาดแรงงานปัจจุบันต้องการแรงงานสายอาชีพมากที่สุด โดยเป็นระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพและประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงร้อยละ 38 รองลงมาคือระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 29 ระดับปริญญาตรีและสูงกว่าร้อยละ 16.5 ต้องการแรงงานระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าเพียงร้อยละ 15.8 ขณะเดียวกันประเทศไทยยังมีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน กระทรวงแรงงานคาดประมาณความต้องการแรงงานของสถานประกอบการในระยะเวลา 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2557 - 2561 รวมจำนวน 40,473,484 ตำแหน่ง โดยเป็นแรงงานเพิ่มแต่ละปีเฉลี่ย 995,514 คน แบ่งเป็นการขยายตำแหน่งงาน 268,287 ตำแหน่ง และทดแทนแรงงานเก่าเฉลี่ย 727,227 ตำแหน่งปี ประเภทกิจการที่มีการขาดแคลนแรงงานมากที่สุด คือ กิจการค้าส่ง ค้าปลีก จำนวน 181,394 อัตรา (ร้อยละ 65.61) รองลงมาได้แก่ กิจการโรงแรม ภัตตาคารและร้านอาหาร จำนวน 9,281 อัตรา (ร้อยละ 3.36) และกิจการก่อสร้าง จำนวน 8,039 อัตรา (ร้อยละ 2.91) แต่หากพิจารณาตามทักษะฝีมือระดับที่มีการขาดแคลนมากที่สุด คือแรงงานมีฝีมือ จำนวน 124,100 อัตรา รองลงมาคือ แรงงานกึ่งฝีมือ จำนวน 102,003 อัตรา และแรงงานไร้ฝีมือ จำนวน 32,981 อัตรา (แรงงาน, 2557a) นอกจากนี้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SME) ซึ่งมีมูลค่าการผลิตรวมปีละกว่า 3 ล้านล้านบาท และการจ้างงานกว่า 13.5 ล้านคน กำลังประสบปัญหาต้องแข่งขันด้านหาแรงงานกับธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งหากไม่สามารถหาแรงงานเข้ามาทำงานได้ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กเหล่านี้ อาจต้องปิดตัวลงและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้ (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, ม.ป.ป.)

การขาดแคลนแรงงานจึงเป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องหาทางแก้ไข และสะท้อนว่า ถึงแม้ประเทศไทยมีนโยบายลดการพึ่งพิงแรงงานต่างชาติลง แต่ภายใต้ทิศทางการพัฒนาของประเทศไทยที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้ความต้องการแรงงานยังมีการขยายตัว และการใช้แรงงานต่างชาติยังเป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ขณะเดียวกันการใช้นโยบายควบคุมแรงงานต่างชาติ กลับไม่สามารถลดจำนวนแรงงานต่างชาติลงได้จริง เพราะยังมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมืออยู่นั่นเอง ขณะเดียวกัน มีข้อสังเกตจากรายงาน Thailand Migration Report (Huguet, 2011) ที่

สรุปว่านโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นมีลักษณะแยกเป็นส่วนๆและอยู่ภายใต้แนวคิดด้านความมั่นคง จึงล้มเหลวในการทำให้แรงงานต่างชาตินมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่

หลังจากการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนด้านเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2558 ตามข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกให้การเคลื่อนย้ายทุน และการเคลื่อนย้ายแรงงานมีทักษะหลายสาขาเป็นไปได้โดยเสรี ย่อมทำให้การย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เพื่อการแสวงหาประสบการณ์ในประเทศอื่นๆ รวมทั้งการเจริญเติบโต ความก้าวหน้าทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีความแตกต่างกัน ซึ่งประเทศไทยต้องเตรียมพร้อมต่อการรับปรากฏการณ์นี้ด้วยเช่นกัน แม้ข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีไม่ได้รวมถึงแรงงานไร้ฝีมือ แต่การผ่อนปรนการเดินทางข้ามพรมแดนที่มีแนวโน้มยืดหยุ่นขึ้น ย่อมมีผลให้การเดินทางเข้า-ออกระหว่างประเทศเป็นไปได้โดยสะดวก จึงมีความยากลำบากและเป็นไปได้ยากในการปิดกั้นการเข้าออกของแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือรวมถึงเด็กต่างชาติหลังการรวมเป็นประชาคมอาเซียนด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง ผลการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552) ชี้ว่าในพ.ศ. 2558 ซึ่งรวมกันเป็นประชาคมอาเซียนจะยังคงมีเด็กเกือบ 15 ล้านคนในภูมิภาคที่เข้าไม่ถึงการศึกษา การจัดการศึกษาให้เด็กอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะเด็กที่มีความยากลำบากหรือมีความจำกัดในการเข้าถึงการศึกษา จึงเป็นประเด็นสำคัญและต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกของอาเซียนอย่างจริงจัง เพื่อช่วยกันลดจำนวนเด็กที่เข้าไม่ถึงการศึกษาให้ได้มากที่สุด ไปจนถึงการพัฒนากำลังคนของภูมิภาคร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแรงงานที่มีทักษะของภูมิภาคต่อไป

ถึงแม้ว่าเรื่องการศึกษาเป็นประเด็นที่ประเทศสมาชิกของอาเซียนเห็นความสำคัญ และมีความร่วมมือด้านการศึกษาดังแต่เริ่มจัดตั้งสมาคมอาเซียน โดยให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนนักศึกษา บุคลากรทางการศึกษา การให้ทุนการศึกษา การฝึกอบรม การจัดกิจกรรมการร่วมมือด้านวิชาการระหว่างประเทศสมาชิก ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จยังไม่ได้ครอบคลุมประเด็นการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือที่มีอยู่ในหลายประเทศสมาชิก

เมื่อมีการรวมตัวของประชาคมอาเซียนด้านสังคมและวัฒนธรรม ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชากรในประเทศสมาชิกให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม การศึกษาของเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือที่มีอยู่ในสมาชิกอาเซียนเกือบทุกประเทศ จะเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในประเทศสมาชิก เพราะไม่ได้มีความสำคัญเฉพาะทิศทางการพัฒนาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ยังหมายถึงทิศทางการพัฒนากำลังคนของภูมิภาคด้วย

ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องมีการวิเคราะห์นโยบายการศึกษาของไทยในปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้บุตรแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือได้เข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกับเด็กไทย ซึ่งเป็น

นโยบายที่กำหนดขึ้นมาจากตามสถานการณ์ และพันธะสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ ถึงที่มา แนวคิดและกระบวนการของนโยบาย และเมื่อมีการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติส่งผลกระทบต่อในด้านใดบ้าง เหมาะสมกับทิศทางการพัฒนาของไทย และสถานการณ์การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนหรือไม่ นอกจากนี้โอกาสในการศึกษาในระบบของไทย การศึกษานอกระบบหรือการศึกษาที่จัดโดยองค์กรต่างๆสำหรับเด็กต่างชาติ เป็นไปตามนโยบายของไทย หรือมุ่งไปสู่การพัฒนาเด็กต่างชาติในด้านใด บทบาทของภาคประชาสังคมที่ผลักดันการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก การร่วมมือกับประเทศต้นทาง จะมีส่วนผลักดันให้เกิดนโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างชาติที่เหมาะสมหรือไม่อย่างไร ความตื่นตัวในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการเรียนรู้จักประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลต่อการปรับหลักสูตรหรือนโยบายการศึกษาของไทยสำหรับเด็กต่างชาติหรือไม่ อย่างไร ควรปรับเปลี่ยนนโยบายและการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องต่อการพัฒนาศักยภาพของเด็กต่างชาติให้สอดคล้องกับพันธะสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อกติการะหว่างประเทศที่เหมาะสมกับทิศทางการพัฒนากำลังแรงงานของประเทศไทย ข้อตกลงของประเทศสมาชิกอาเซียนในการพัฒนาการศึกษา และการพัฒนากำลังคนของภูมิภาคเพื่อก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง

## 1.2 คำถามการวิจัย

1. เด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ มีโอกาสทางการศึกษาในรูปแบบใดบ้าง ใครเป็นผู้จัดการศึกษา
2. การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของบุตรแรงงานต่างชาติในประเทศไทยอยู่ภายใต้โครงสร้างอะไร ใครเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หรือการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
3. นโยบายการศึกษาของบุตรแรงงานต่างชาติในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนหรือไม่ ควรมีการปรับเปลี่ยนอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และโอกาสทางการศึกษาของบุตรแรงงานต่างชาติในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์โครงสร้าง ผู้กระทำการ ปฏิสัมพันธ์ และการปรับเปลี่ยนบทบาทเชิงทวิลักษณะในการกำหนดนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติในประเทศไทย
3. เพื่อนำเสนอทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ คือประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า เป็นประเทศที่มีข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum Of Understanding) ด้านแรงงานกับประเทศไทย โดยเด็กในครอบครัวแรงงาน 3 สัญชาตินี้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษามากกว่าเด็กไทย การศึกษาคั้งนี้จำกัดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะเด็กพม่าเพราะมีจำนวนมากที่สุดถึงเกือบร้อยละ 80 ของเด็กต่างชาติทั้งหมด และผลการศึกษาที่ได้สามารถนำไปประยุกต์กับเด็กต่างชาติอื่นๆได้

### 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

(1) การศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะการศึกษาก่อนวัยเรียน จนถึงการศึกษาในระดับพื้นฐาน ตามรูปแบบของประเทศไทย ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยครอบคลุมเรื่องหลักสูตร และการรับรองวิทยฐานะ (accreditation) ที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมอาเซียนโดยเฉพาะประเทศที่มีแรงงานจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศไทย (กัมพูชา ลาว และพม่า)

(2) ศึกษาโครงสร้างการกำหนดนโยบาย ทวิลักษณะของโครงสร้าง ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และผู้ที่มีบทบาทให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย

### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาในระดับพื้นที่ พิจารณาจากพื้นที่ที่มีลักษณะแตกต่างกัน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ชายแดนซึ่งเป็นช่องทางเข้าออกของแรงงานต่างชาติและเด็กต่างชาติ และพื้นที่ชั้นในที่มีแรงงานต่างชาติและครอบครัวอาศัยอยู่จำนวนมาก ซึ่งพื้นที่ทั้ง 2 รูปแบบมีความแตกต่างกันใน ด้านสถานการณ์เด็กต่างชาติ การจัดการศึกษาและการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติ

การเลือกพื้นที่ ผู้วิจัยใช้เกณฑ์การแบ่งพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ มีเกณฑ์การเลือกคือ 1) พื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติจำนวนมาก 2) มีชุมชนต่างชาติหนาแน่น 3) มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติสรุปได้พื้นที่ศึกษา 2 อำเภอใน 2 จังหวัด ดังนี้

- พื้นที่ชายแดนคืออำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีช่องทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยของแรงงานต่างชาติและเด็กต่างชาติได้หลายช่องทาง มีชุมชนต่างชาติจำนวนมาก มีเด็กต่างชาติเรียนในสถานศึกษาของรัฐ และมีศูนย์การเรียนสำหรับเด็กต่างชาติมากที่สุด มีรูปแบบการเรียนที่หลากหลาย จังหวัดตากแบ่งเป็น 9 อำเภอ โดยอำเภอแม่สอดมีเด็กต่างชาติเรียนอยู่มากที่สุด จึงเลือกอำเภอแม่สอด จังหวัดตากในการศึกษาคั้งนี้

- พื้นที่ชั้นใน คืออำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาครมีแรงงานต่างชาติดึงดูดเยียนสูงสุดลำดับที่ 2 ของประเทศ รองจากกรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดชั้นในลำดับต้นๆที่รับเด็กต่างชาติเข้าเรียนในโรงเรียนไทย และเป็นพื้นที่ที่น่าร่องเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติ จังหวัดสมุทรสาครแบ่งเป็น 3 อำเภอ แต่เด็กต่างชาติส่วนใหญ่อาศัยและเรียนอยู่ในอำเภอเมือง จึงเลือกอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาครในการศึกษาครั้งนี้

### 1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

เด็กต่างชาติถูกจัดเป็นกลุ่มที่เชื่อมโยงกับแรงงานต่างชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องถูกควบคุม โดยอยู่ภายใต้วาทกรรมความมั่นคงของชาติ ภายใต้โครงสร้างที่หน่วยงานความมั่นคงเป็นผู้กำหนดทิศทางของมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติและครอบครัว ในขณะที่การเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติ ถูกเรียกร้องภายใต้แนวคิดและวาทกรรมสิทธิเด็กและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกและมีข้อผูกพันของประเทศไทยต่อกติการะหว่างประเทศดังกล่าว ทำให้มีการเคลื่อนไหวและการมีบทบาทของภาคประชาสังคมคือองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนต่างชาติ องค์กรระหว่างประเทศ และภาควิชาการ ผลักดันให้หน่วยงานด้านการศึกษา ซึ่งตามโครงสร้างต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการศึกษา ให้เปิดโอกาสแก่เด็กด้อยโอกาสรวมทั้งเด็กต่างชาติได้เข้าถึงการศึกษา

ผู้ประกอบการซึ่งมีบทบาทการจ้างแรงงานต่างชาติ และเป็นที่มาของการเข้ามาของแรงงานและเด็กต่างชาติ ภายใต้วาทกรรมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความต้องการแรงงาน ทำให้ผู้ประกอบการถูกเรียกร้อง ให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการสนับสนุนสวัสดิการสำหรับแรงงานและครอบครัว รวมทั้งการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ แต่ยังมีผู้ประกอบการจำนวนไม่มากนักที่แสดงบทบาทนี้ นอกจากนี้การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทำให้เกิดข้อตกลงหรือวาทกรรมใหม่ของประเทศสมาชิกให้มีมาตรฐานแรงงานของภูมิภาค การคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นและครอบครัว การกระจายโอกาสทางการศึกษา การเชื่อมโยงและการถ่ายโอนการศึกษา ขณะที่หน่วยงานภาครัฐยังไม่ได้แสดงบทบาทในด้านนี้อย่างชัดเจน ภาคประชาสังคมที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ จึงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การศึกษาของเด็กต่างชาติในประเทศไทย เป็นประโยชน์ต่อเด็กต่างชาติ ประเทศไทย และประเทศต้นทาง ซึ่งจะส่งผลดีต่อภูมิภาคโดยรวมหลังการรวมตัวของประชาคม

การศึกษาเป็นการกระทำทางสังคม มีองค์ประกอบคือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้กำหนดนโยบาย ครูผู้สอน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือเด็ก องค์กรด้านเงินทุน ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้กระทำและผู้ถูกกระทำที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาและการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติ มีปัจจัยของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่มีข้อตกลงร่วมของประเทศสมาชิก การปรับเปลี่ยนนโยบายมีอิทธิพลมาจากวาทกรรมที่ปรับเปลี่ยนไป เช่น วาทกรรมความมั่นคงของมนุษย์ การมีเอกลักษณ์ของประชาคม



อาเซียนทำให้เกิดการเรียกร้องปฏิบัติการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นและครอบครัวในอาเซียน เป็นต้น ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ จึงมีบทบาทเป็นผู้กระทำการที่สร้างการปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ และมีปัจจัยของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่มีข้อตกลงร่วมของประเทศสมาชิก

### 1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

**บุตรแรงงานต่างชาติ (Children of Migrant Worker)** หมายถึง เด็กต่างชาติอายุ 0-18 ปี ในครอบครัวแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ (กัมพูชา ลาว และพม่า) ที่ทำงานในประเทศไทย ทั้งที่มีสถานะตามกฎหมายและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวในประเทศไทย หรือแรงงานที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย

**การศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ** หมายถึง นโยบาย การบริหารจัดการ และการให้การศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ โดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่น ทั้งในรูปแบบที่เป็นการศึกษาในระบบในสถานศึกษาของไทย การศึกษานอกระบบที่จัดโดยภาครัฐหรือในศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กต่างชาติ

**ศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กต่างชาติ (Migrant Learning Centre)** หมายถึง สถานศึกษาหรือการศึกษาที่จัดให้แก่เด็กต่างชาติ ดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชนหรือชุมชนต่างชาติในรูปของโรงเรียนหรือชั้นเรียน มีการเรียนการสอนที่ชัดเจน ยังไม่ได้รับการรับรองเป็นสถานศึกษาตามกฎหมายของประเทศไทย

**การศึกษาในระบบ (Formal Education)** เป็นการศึกษาที่มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน การศึกษาในระบบ ในการวิจัยครั้งนี้คือ การศึกษาภาคบังคับที่รัฐจัดให้ ในโรงเรียนที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

**การศึกษานอกระบบ (Non-formal Education)** เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล โดยเนื้อหาและหลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยการวิจัยครั้งนี้หมายถึงการศึกษาที่จัดขึ้นโดยภาครัฐ ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนการสอนสำหรับเด็กต่างชาติ การศึกษาที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรอื่นๆ โดยการศึกษาดังกล่าวอาจได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายจากรัฐหรือไม่ก็ตาม

**ทางเลือกนโยบายการศึกษาบุตรแรงงานต่างชาติ (Alternative Education Policy for Children of Migrant Worker)** หมายถึง ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาภายใต้บริบทอาเซียน ที่มีเป้าหมายสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งด้าน

เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และความมั่นคง ซึ่งรวมถึงการขยายโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เหมาะสมกับตลาดแรงงาน และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

**กฎ (Rule)** หมายถึง การดำเนินการที่เป็นที่ยอมรับหรือได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง เป็นการกำหนดหรือคาดหวังพฤติกรรมของมนุษย์ให้เป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง อาจมีลักษณะที่เป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่เป็นทางการ เป็นประเพณีหรือสิ่งที่ปฏิบัติจนเป็นกิจวัตรประจำวัน)

**ทรัพยากร (Resource)** หมายถึง วัตถุและวิธีการที่ใช้เพื่อสร้างผลผลิตและบริการต่างๆ แบ่งเป็น ทรัพยากรที่ใช้ในการจัดสรรหรือควบคุมวัตถุ และทรัพยากรที่เกี่ยวกับสิทธิอำนาจ ที่นำไปสู่การสร้างผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ

**ผู้กระทำการ (Agent)** คือผู้ที่มีภาระหน้าที่มีเจตจำนงที่ต่างจากผู้อื่น เป็นผู้ประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์และจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือผลักดันการกระทำของผู้อื่นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ด้านนโยบาย ได้ข้อมูลจากการศึกษา ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมต่อการพัฒนาเด็กต่างชาติให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและตลาดแรงงาน และการเพิ่มผลิตภาพแรงงานของประเทศต่อไป

1.6.2 ด้านการปฏิบัติ ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางไปจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และเป้าหมายการพัฒนาศักยภาพเด็กต่างชาติที่ตรงกับทางเลือกนโยบาย

1.6.3 ด้านวิชาการ ผู้ที่สนใจสามารถนำข้อมูลที่ได้ออกไปค้นคว้าและศึกษาต่อเนื่องในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้แสดงถึงแนวคิด ทฤษฎี ที่นำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่นำมาใช้คือ Structuration Theory พร้อมทั้งการทบทวนงานวิจัย รวบรวมเอกสารและรายงานทางวิชาการ ที่มีผู้ศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งสามารถประมวลทฤษฎี แนวคิด และเอกสารที่รวบรวมได้ ดังนี้

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

##### 2.1.1 ทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (Structuration Theory)

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ทฤษฎีทางสังคมวิทยาของแอนโทนี กิดเดนส์ (Anthony Giddens) คือ Structuration Theory หรือทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), 2546) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ประสานแนวคิดทางสังคมหลายแนวคิดเข้าด้วยกัน เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม โดยวิเคราะห์การกระทำของคน สถาบันทางสังคม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและสถาบันหรือองค์กรต่างๆ โครงสร้างสังคม กฎ ทรัพยากร และทวิลักษณ์ของโครงสร้าง

กิดเดนส์ ให้ความหมายขององค์ประกอบต่างๆ ในทฤษฎี Structuration (Giddens, 1984) ว่าประกอบด้วย โครงสร้าง กฎ ทรัพยากร ผู้กระทำการ ทวิลักษณ์ของโครงสร้าง

**โครงสร้าง (Structure)** ในความหมายของกิดเดนส์คือ **กฎ (Rule)** และ **ทรัพยากร (Resource)** ซึ่งผู้กระทำการ (Actor/Agency) ใช้ในปฏิสัมพันธ์ (interaction) ในความหมายของ Giddens โครงสร้างไม่ได้เป็นสิ่งที่มองเห็นทางกายภาพ แต่เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นตามเจตนาธรรม (virtual order) เกิดขึ้นเพราะมีการปฏิบัติซ้ำๆ จนกลายเป็นกิจวัตรประจำ (Routinized activities) (Giddens, 1984)

โครงสร้างเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรซึ่งมีทั้งรูปที่เป็นวัตถุหรือไม่เป็นวัตถุ เช่น ศักยภาพขององค์กรที่สามารถดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้บรรลุผล ผู้ที่มีทรัพยากร สามารถจัดการควบคุมหรือกำกับอำนาจได้ แม้ว่าอำนาจโดยตัวมันเองไม่ใช่ทรัพยากร แต่เป็นผลที่เกิดจากการครอบครองวัตถุและความสามารถในการดำเนินการขององค์กร โครงสร้างยังหมายถึงกฎเกณฑ์และทรัพยากรที่ผู้กระทำการใช้ในการผลิตและการผลิตซ้ำทางสังคม ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โครงสร้างสามารถเป็นได้ทั้งสื่อกลาง (medium) และผลลัพธ์ (outcome) ของกิจกรรมทางสังคม

**กฎ** หมายถึงขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นที่ยอมรับหรือใช้กันโดยทั่วไป และวิธีการที่ผู้กระทำสะท้อนความรู้ที่มีอยู่หรือองค์ประกอบที่ใช้สำหรับการกระทำในระบบสังคม กฎของโครงสร้างสังคมมีคุณสมบัติหลายประการ คือ สิ่งที่ได้รับรู้โดยปริยายว่ามีอยู่ (tacitly known) อาจมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ หรือสิ่งที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง (widely sanction) สิ่งที่มีการอ้างถึงหรือกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้ง ประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ หรือสิ่งปฏิบัติจนเป็นกิจวัตรประจำวัน (daily routine) กฎอาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ กฎเป็นการกำหนดหรือคาดหวังพฤติกรรมของมนุษย์ให้เป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง กฎทำงานในสถานการณ์ของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมโดยการระบุถึง "สิทธิและความชอบธรรม" (rights and obligations) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสนับสนุน และให้ขอบเขตการตีความ (interpretive scheme) การมีองค์ความรู้ต่างๆซึ่งจำเป็นต่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (Giddens, 1984)

**ทรัพยากร (resource)** กิดเดนส์ชี้ว่า ทรัพยากรเป็นสมบัติของระบบสังคม ที่เกิดขึ้น ถูกผลิตซ้ำ เป็นปฏิกริยาของผู้กระทำที่สำนึก (Giddens, 1984: 15) ใน Structuration Theory ทรัพยากร หมายถึง วัตถุและวิธีการที่มนุษย์ใช้เพื่อสร้างผลผลิตและบริการต่างๆ ทักษะที่ใช้ในวิธีการดังกล่าวรวมถึงอำนาจในกระบวนการผลิต ทรัพยากร แบ่งเป็น ทรัพยากรที่ใช้ในการจัดสรรหรือควบคุมวัตถุ (allocative resources) และทรัพยากรที่เกี่ยวกับสิทธิอำนาจ (authoritative resources) ที่ไม่ใช่วัตถุและทำให้เกิดอำนาจที่นำไปสู่การสร้างผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น สถานภาพความร่วมมือ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551)

ทรัพยากรทำงานในปฏิสัมพันธ์ของสถานการณ์ โดยการจัดสรรวัตถุ ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กร ตลอดจนการดำเนินการเพื่อการจัดสรร หรือกระจายอำนาจ (mobilizing power) ดังนั้น กฎและทรัพยากร จึงแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจ หรือการต่อต้าน การสื่อสารระหว่างผู้กระทำของปฏิสัมพันธ์ และในกระบวนการดังกล่าวก็เป็นตัวเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางสังคมด้วย

กฎและทรัพยากรเป็นสิ่งที่สามารถถ่ายเทได้ จากการสร้างสรรค์ เปลี่ยนแปลง หรือนำกลับมาผนวกรวมเป็นรูปแบบใหม่ และยังสามารถเป็นตัวเชื่อม (mediate) สิ่งที่ผู้กระทำการใช้เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางสังคมเข้าด้วยกัน

**ผู้กระทำ (agent/actor)** เป็นผู้ประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์และการจัดการทรัพยากร มีการประเมินการกระทำของตนเองและผู้อื่น การประเมินดังกล่าวอยู่บนฐานของจิตสำนึกสองระดับ คือ ระดับเจตจำนงค์ (discursive) และระดับปฏิบัติการ ซึ่งให้ความสำคัญกับผู้กระทำ ทำงานแบบพึ่งพาและสัมพันธ์กับโครงสร้าง มีความสัมพันธ์ในลักษณะทวิภาวะของโครงสร้าง (Duality of Structure) ซึ่งไม่ได้มองว่าโน้ตศน์อันหนึ่งกำหนดโน้ตศน์อีกอันหนึ่ง คุณสมบัติของผู้กระทำคือการมีกรกระทำที่ต่างไปจากผู้อื่น เป็นผู้ที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (to be able to act otherwise) โดยอาจเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกำหนดการพัฒนาการด้วยตนเอง สามารถระงับ

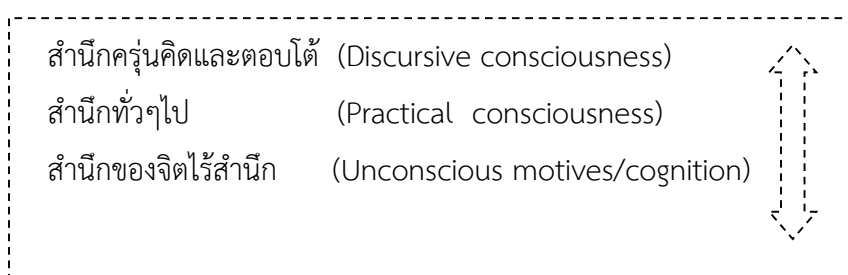
การแทรกแซงที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ หรือผลักดันการกระทำของผู้อื่นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ (Giddens, 1984) ผู้กระทำการคือ Agent ส่วน Agency คือการกระทำสิ่งที่แตกต่าง (agency refers to doing)

สำหรับกิดเดนส์ การกระทำของมนุษย์รวมทั้งเหตุผลที่เป็นแรงจูงใจของมนุษย์ มีความสำคัญอย่างยิ่ง มนุษย์มีความสำนึกหรือการตระหนักรู้ในระดับที่แตกต่างกัน ทำให้มีผลกระทบต่อวิถีทางและการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม โดยกิดเดนส์ แบ่งระดับของแรงจูงใจเป็น 3 ระดับ คือแรงจูงใจที่เกิดจากความตระหนักรู้ในระดับไร้สำนึก (unconscious motivational level) คือความปรารถนาและอารมณ์ในส่วนลึกของมนุษย์ แรงจูงใจระดับนี้มีอิทธิพลในแง่ที่เป็นภูมิหลังของพฤติกรรม แต่ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์ทุกคนจะตอบสนองความปรารถนาเหล่านี้ ความปรารถนาเหล่านี้อาจถูกเก็บกดเอาไว้ด้วยการตระหนักรู้อย่างมีจิตสำนึก แรงจูงใจที่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับกิดเดนส์ คือ สำนึกที่ผู้กระทำการสามารถควบคุมได้ในระยะหนึ่ง และจูงใจให้เกิดปฏิบัติการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และสำนึกที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการและวาทกรรม (practical and discursive consciousness) (เชษฐา พวงหัตถ์, 2548)

ดังนั้น สิ่งสำคัญสำหรับกิดเดนส์ ผู้ที่สามารถเป็นผู้กระทำการ คือ ผู้ที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลง ผู้กระทำการเป็นผู้ที่มี “ความสามารถที่รู้ว่าควรกระทำอย่างไร” (capacity to know how to act) เป็นผู้มีสำนึกให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มากกว่าเรื่องของแรงจูงใจหรือผลประโยชน์

**สำนึกของผู้กระทำ** ในความคิดของผู้กระทำการ มีขั้นตอนเกี่ยวกับสำนึก (consciousness) สามขั้นตามลำดับ คือ

1. สำนึกครุ่นคิดและตอบโต้ (Discursive/reflexive consciousness) เป็นการคิดหาวิธีแก้ปัญหาหรือสถานการณ์หนึ่งๆ และคำนึงถึงการกระทำในอดีตและอนาคต
2. สำนึกทั่วๆไป (Practical consciousness) เป็นความรู้เกี่ยวกับการกระทำในสถานการณ์ทั่วไป
3. สำนึกของจิตไร้สำนึก (Unconscious Motives/cognition level) เป็นตัวกำหนดแรงจูงใจและความต้องการของผู้กระทำการ ที่แสวงหาความมั่นคงและการอยู่รอดเหมือนกันทุกคน จิตไร้สำนึกจะกำหนดการกระทำในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในเวลาที่โครงสร้างสังคมตามปกติล่มสลายหรือขัดข้อง เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติ



### แผนภาพที่ 1 จิตสำนึก 3 ระดับตามทฤษฎี Structuration

(ที่มา: Giddens, A. The Constitution of Society, 1984: 7)

ผู้กระทำการที่สูญเสียความสามารถ หรือหยุดการกระทำที่สร้างความเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่มีอยู่หรือสิ่งที่ดำเนินการมาก่อน ถือว่าไม่ได้มีบทบาทเป็นผู้กระทำการอีกต่อไป

โครงสร้างมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของผู้กระทำ การทำงานแบบพึ่งพากันและกัน โครงสร้างเป็นตัวกำหนดชีวิตทางสังคมและพฤติกรรมของมนุษย์ ดังนั้นสองสิ่งนี้จึงต้องพึ่งพาและเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน โดยกิดเดนส์เชื่อว่า ปัจเจกบุคคลมีอำนาจและเสรีภาพที่จะแสดงตัวตนออกมาภายใต้โครงสร้างของสังคมได้ นอกจากนั้นบุคคลยังสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมให้ดีขึ้นได้ด้วย ไม่มีโครงสร้างหรือปัจเจกเพียงฝ่ายเดียวที่ทรงอำนาจ แต่ทั้งสองส่วนต้องดำรงอยู่ร่วมกัน (สุภาวศ์ จันทวานิช, 2551)

**พื้นที่ และ เวลา** กิดเดนส์ (Giddens, 1984) ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมทางสังคมและการเผชิญหน้ากันผ่านมิติของพื้นที่ (Space) และเวลา (Time) เวลาที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวโยงกันในการดำรงชีวิตประจำวัน เวลาเชิงชีวประวัติ (biographical time) เกี่ยวข้องกับมนุษย์ตามช่วงชีวิตของแต่ละคน เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำๆในชีวิตประจำวัน เวลาอีกรูปแบบหนึ่งคือ เวลาเชิงสถาบันหรือองค์การ (institutional or organizational time) ซึ่งมนุษย์มีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ทางสังคมที่ดำรงอยู่มาก่อน เช่น สถาบันทางการศึกษา สถาบันของรัฐบาล บริษัทอุตสาหกรรม เป็นต้น แง่มุมที่แตกต่างกันของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวัน และในพื้นที่ซึ่งเป็นตัวแทนของชีวิตทางสังคมของมนุษย์

พื้นที่ในความหมายของกิดเดนส์ คือสถานที่ที่เกิดปรากฏการณ์ (locale) หมายถึงการใช้พื้นที่ในการกำหนดเงื่อนไขให้การกระทำร่วมกัน พื้นที่ไม่ใช่เป็นแค่พื้นที่ทางกายภาพ (physical) เท่านั้น แต่เป็นพื้นที่ทางสังคม (social) ที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ของการดำเนินการที่เป็นรูปแบบเฉพาะ หรือเป็นรูปแบบต่างๆของการยอมรับและสิทธิอำนาจ พื้นที่ตามข้อเสนอของ Giddens คือ ‘การยืดขยายตัว’ ของความสัมพันธ์ทางสังคมในแง่ของเวลาและพื้นที่ ซึ่งเป็นลักษณะที่โดดเด่นของสังคมสมัยใหม่ (modern societies) ซึ่งต่างจากสังคมแบบเก่า (traditional societies) ที่ชีวิตประจำวันอยู่บนพื้นฐานของการปรากฏตัวที่เห็นหน้าตา (face-to-face) เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ปริมาณส่วนใหญ่ของชีวิตทางสังคมถูกทำให้มีความเป็นสถาบันและรวมศูนย์ การมีปฏิสัมพันธ์แบบตัวต่อตัวถูกแทนที่ด้วยปริมาณและองค์การที่เน้นความเฉพาะด้าน (specialized regions and organisations) ในยุคก่อน ถูกกำหนดโดยจารีตประเพณี มนุษย์มีบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ชัดเจน ทำให้มีส่วนในการจัดการกับชีวิตตัวเองน้อย เมื่อเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ มนุษย์มีโอกาสเลือกและตัดสินใจตามความต้องการมากขึ้น มีโอกาสสร้างอัตลักษณ์ของตน

ได้มากขึ้น ทั้งในรูปของปัจเจกและสถาบัน ความยุ่งยากใจระหว่งการมีอำนาจหรือความสงสัย อาจถูกกลืนหายไปโนวิถีชีวิตประจำวันที่คุ้นเคยและความรับผิดชอบ จนกลายเป็นรูปแบบการใช้ชีวิต (Giddens, 1992)

รัฐสมัยใหม่และระบบทุนนิยมโลกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย เช่น กระบวนการประชาธิปไตย เศรษฐกิจแบบทุนนิยม ความสัมพันธ์ทางสังคมเปลี่ยนไปจากเดิม ในภาวะสมัยใหม่วิธีการใช้อำนาจเพื่อเอารัดเอาเปรียบกันก็แตกต่างกันไป การเอารัดเอาเปรียบไม่ได้เกิดระหว่างชนชั้นเท่านั้น แต่เกิดการเอารัดเอาเปรียบแบบใหม่คือ การเอารัดเอาเปรียบระหว่างรัฐ การเอารัดเอาเปรียบระหว่างชาติพันธุ์ และการเอารัดเอาเปรียบระหว่างเพศ อำนาจจะถูกซึมซับเข้าไปภายในบุคคลและสถาบัน จนในที่สุดไม่มีขีดจำกัดของการใช้อำนาจในกาละ (time) และเทศะ (space) ต่างๆ เช่น ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ การแบ่งทรัพยากรของสังคม(สุภางค์ จันทวานิช, 2551)

ในสังคมสมัยใหม่สื่อเข้ามามีบทบาทเป็นศูนย์กลางของการสะท้อนภาพของสภาวะของสังคมยุคใหม่ นอกเหนือไปจากการสะท้อนความเป็นไปของโลกและสังคม สื่อจึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดอัตลักษณ์ของบุคคล มีส่วนสร้างสถานการณ์ของโลกและสังคม ยุคสมัยใหม่มนุษย์อาจไม่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กันทางกายภาพ ที่ต้องปรากฏตัวให้เห็นซึ่งกันและกัน แต่ความชำนาญเฉพาะด้าน (specialisation) และความเป็นภูมิภาค/ท้องถิ่น (regionalisation) มีความสำคัญ และมีความหมายครอบคลุมไปถึงการเพิ่มอิทธิพลของความสัมพันธ์ที่ผ่านสื่อกลาง (mediated) หรือโดยอ้อม (indirect) ระหว่างผู้คนในสังคมสมัยใหม่ เช่น ระบบของอำนาจสมัยใหม่ที่มีเครื่องมือ และเทคนิคการควบคุมและติดตามพฤติกรรมของทุกๆ ส่วนของสังคมที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น

กิดเดนส์ชี้ว่าในสังคมสมัยใหม่ เรามีวิถีของการอยู่ในโลกที่ต่างไปจากอดีต ถึงแม้ทางกายภาพเรายังใช้ชีวิตตามวิถีของเรา แต่เวลาที่เปลี่ยนไป กิจกรรมท้องถิ่นที่ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก รวมถึงความเชื่อมโยงของประสบการณ์ที่มีตัวกลางถ่ายทอดมาถึงเรา ทำให้เราเห็นโลกเปลี่ยนไปจากที่เคยเป็น (change what "the world" actually is) การแยกเป็นส่วนๆ เป็นเอกลักษณ์ของสังคมสมัยใหม่ ในยุคก่อนสมัยใหม่ การแยกส่วนไม่ถูกให้ความสำคัญมากนัก เพราะความสัมพันธ์ยังสามารถเชื่อมโยงด้วยความผูกพันส่วนบุคคล (personal tie) ที่สังคมสมัยใหม่กลับขาดหายไป สังคมสมัยใหม่เป็นโลกที่เปิดสำหรับปัจเจกชน คนแต่ละคนมีช่องทางที่สามารถเชื่อมถึงคนอื่นได้หลายช่องทาง โลกหรือระบบในสังคมไม่ใช่สิ่งที่ยิ่งใหญ่หรือแยกออกไปจากชีวิตเราอีกต่อไป ระยะทางหรือความห่างไกลกลายเป็นสิ่งที่คุ้นเคยและซึมซับเข้าไปในประสบการณ์ส่วนตัว มากกว่าอิทธิพลของสิ่งที่อยู่ไกล (Giddens, 1992)

อีกด้านหนึ่ง สังคมสมัยใหม่กลับทำให้ปัจเจกชนไม่รู้สึกร้อแอหรือไร้อำนาจ (powerless) เหมือนสังคมดั้งเดิม กิดเดนส์ (1992) อธิบายว่าการอยู่ในสังคมดั้งเดิม เป็นการอยู่ในสังคมหรือกลุ่มเล็กๆ แต่ความรู้สึกไร้อำนาจในสังคมดั้งเดิมไม่เกี่ยวกับขนาดเล็กของสังคม หากแต่อยู่ที่รูปแบบและวิถี

ชีวิตที่ปัจเจกชนถูกกำหนดบทบาทไว้ค่อนข้างชัด อำนาจของผู้นำจึงโดดเด่นเป็นอำนาจเดี่ยว (Single Authority) โลกสมัยใหม่ไม่ได้มีอิทธิพลของอำนาจเพียงหนึ่งเดียว ต่างจากสังคมเก่าที่มีประเพณีของอำนาจที่เด่นชัด องค์กรหรืออำนาจที่มีมาในอดีต เช่น ศาสนา ยังมีอิทธิพลมาถึงโลกยุคใหม่ไม่สูญหายไป หรือบางครั้งกลับมีอิทธิพลขึ้นมาด้วย หากแต่เป็นเพียงอิทธิพลหนึ่งท่ามกลางอำนาจและอิทธิพลอื่นๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ๆ (Giddens, 1992)

ในขอบเขตที่กว้างออกไป โลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้อำนาจของท้องถิ่นถูกแทรกแซง โดยเข้าไปเปลี่ยนความหมายและคุณค่าที่มีอยู่เดิม รัฐบาลถูกรวบงำและแทรกแซงด้วยอำนาจที่ไม่สามารถควบคุมได้ โครงสร้างสังคมที่สามารถบังคับควบคุมปัจเจกชนกลับอ่อนแอลง เพราะคุณค่าและบรรทัดฐานใหม่ๆ ที่ถูกสร้างและส่งต่อผ่านโลกาภิวัตน์ ความเป็นปัจเจกชน (Individualism) มีบทบาทมากขึ้นด้วยค่านิยมใหม่ เช่น เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน ปัจเจกชนจึงมีทางเลือกในการดำเนินชีวิต มีบทบาทเป็นผู้กระทำการได้มากขึ้น ในยุคหลังสมัยใหม่รัฐหรือชนชั้นนำไม่ใช่ผู้กระทำหลักหรือผู้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในสังคม แต่เป็นกลุ่มที่ต้องการช่วยตนเอง (Self-help) ที่มีบทบาทกระทำหรือปฏิบัติการทางสังคม (Social movement) (สุภางค์ จันทวานิช, 2551) รูปแบบวิถีชีวิตในสังคมสมัยใหม่ มีอิทธิพลของเวลาและสถานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ระยะทางที่ห่างไกลกลายเป็นเรื่องของนามธรรม เพราะอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่สังคมเชื่อมถึงกันได้ วิถีชีวิตในสังคมยุคใหม่ มนุษย์ใช้ทักษะในชีวิตน้อยลง ความรู้สึกอ่อนแอของปัจเจกชนจากการไม่สามารถควบคุมสิ่งต่างๆ ในชีวิตจึงลดลงด้วย กลายเป็นความอ่อนแอหรือความเสี่ยงที่มาจากสถานะหรือตำแหน่งที่สำคัญมากกว่า ความรู้สึกมั่นคงทางความรู้ (ontological security) จึงมาจากจินตนาการที่ครอบงำปรากฏการณ์ซึ่งเรามีบทบาทเป็นผู้ชักใยได้ (Giddens, 1992)

โครงสร้างและผู้กระทำการ คือสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน เชื่อมประสานกันโดยระบบ (System) ซึ่งหมายถึงปฏิบัติการทางสังคม (Social practice) หรือสิ่งที่ผู้กระทำการปฏิบัติเป็นกิจวัตร (Routine) หรือผ่านพิธีกรรม (Ritual) อย่างสม่ำเสมอในเวลา โอกาส และสถานที่ต่าง ๆ กัน ปฏิบัติการ ทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของ ‘ทวิภาวะของโครงสร้าง’ ในลักษณะที่ประกอบด้วยการกระทำ/ผู้กระทำและโครงสร้าง ในแง่นี้ กิดเดนส์ให้เหตุผลว่าโครงสร้างไม่ได้อยู่ ‘ภายนอก’ แต่อยู่ภายในตัวของการกระทำ/ผู้กระทำ ผู้กระทำการลงมือปฏิบัติการตามจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของตน จนกลายมาเป็นแบบแผนหรือส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ปฏิบัติการจึงมีทั้งการกระทำเพื่อการผลิตซ้ำ (Reproduce) หรือการกระทำเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของโครงสร้าง (Produce) ผู้กระทำการปฏิบัติการเพื่อรักษาโครงสร้างที่มีอยู่โดยผ่านการผลิตซ้ำ หรือในทางตรงกันข้าม ผู้กระทำการปฏิบัติการเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่มีอยู่ คุณสมบัติโครงสร้างของระบบสังคมตามแนวคิดของกิดเดนส์ จึงเป็นได้ทั้งวิถีทาง (Medium) และผลลัพธ์ (Outcome) (Giddens, 1984; Stone, 2005)

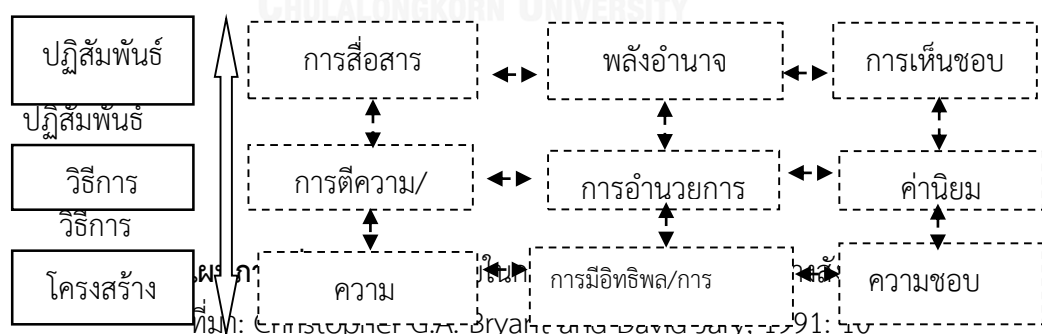


Structuration คือโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจนทำให้เกิดความต่อเนื่อง ผลิตซ้ำ หรือเปลี่ยนแปลงของระบบต่างๆของสังคม

ทวิภาวะของโครงสร้าง (Duality of Structure) เป็นหัวใจของ Structuration Theory ซึ่ง กิดเดนส์อธิบายว่า ทวิภาวะของโครงสร้างคือความสัมพันธ์และการพึ่งพากันของโครงสร้างและ ผู้กระทำการ ความสัมพันธ์ของโครงสร้างและผู้กระทำการมีลักษณะเป็นวิภาษวิธี หรือการโต้ตอบกัน อย่างมีเหตุมีผล (Dialectical relationship) บนพื้นฐานทวิภาวะของโครงสร้าง ขณะที่ปฏิสัมพันธ์ ของโครงสร้างและผู้กระทำการมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และในขณะเดียวกัน ผู้กระทำการก็ได้สร้างกฎและทรัพยากรขึ้นใหม่ด้วย(Giddens, 1979)

การกระทำทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์จะสามารถบรรลุสิ่งที่ ต้องการเปลี่ยนแปลงได้ทั้งหมด เพราะขอบเขตอิทธิพลของปัจเจกบุคคลถูกจำกัดด้วยทรัพยากรที่มี อยู่ อำนาจไม่ใช่ความสามารถที่ปราศจากข้อจำกัดที่คนคนหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่งจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จ เหนือคนอื่นๆที่ไร้อำนาจ คนหรือกลุ่มคนที่ตกอยู่ภายใต้การบังคับ อาจมีทรัพยากรบางอย่างอยู่ใน มือ ซึ่งสามารถใช้เพื่อทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเอียงกลับมาอีกด้านหนึ่งได้ อำนาจมีลักษณะ สัมพัทธ์และเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะถูกปรับให้เท่าเทียมกัน อยู่ตลอดเวลา แต่หมายความว่ามนุษย์ไม่ได้ไร้อำนาจอย่างสิ้นเชิงเมื่ออยู่ภายใต้อำนาจและ การควบคุมของคนอื่น กิดเดนส์ (1984) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า ‘วิภาษวิธีในการควบคุม’ (dialectic of control)

คริสโตเฟอร์ ไบรอันและแจร์รี่ (Christopher G. A. Bryant, 1991) ได้สรุปองค์ประกอบต่างๆ ของโครงสร้างและกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ตาม Structuration Theory ไว้ดังนี้



สโตน (Stone, 2005) ได้ขยายความและอธิบายวงจรของ Structuration Theory ว่า ประกอบด้วย โครงสร้างภายนอก (External structures) หมายถึงเงื่อนไข สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพล (โดยจงใจหรือไม่ก็ตาม) ต่อการกระทำ ในระดับบนหมายถึงอิทธิพลของภูมิภาคหรือโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในระดับที่ใกล้ชิดตัว เช่น โครงสร้างการจ้างงาน สถาบันด้านสุขภาพ นโยบาย หรือระเบียบของหน่วยงาน ระบบการจัดการ หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง เช่น การประท้วง

ฯลฯ โครงสร้างภายนอกอาจคงที่หรือเปลี่ยนแปลงได้ ขึ้นอยู่กับความรู้ และการยอมรับของผู้กระทำ การ *โครงสร้างภายใน (Internal structures)* ประกอบด้วย ฮาบิตัส (Habitus) คือ วิถีทางปฏิบัติหรือการแสดงออกที่สะสมจากความคิด ค่านิยม การดำรงชีวิต ฯลฯ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551) และการเรียนรู้จากสถานการณ์ (การเชื่อมโยงกระบวนการภายใน-Conjuncturally-specific internal structures) และ *ปฏิบัติการ (Practices)* ซึ่งประกอบด้วยผู้กระทำ (Active agent) หมายถึงผู้ที่มีปฏิกริยาหรือแสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ชุมชนที่ร่วมปฏิบัติการ (Communities of practice) ความเชื่อมโยงกับโครงสร้างภายนอก (Conjuncturally-specific external structure) หรือการประกอบสิ่งต่างๆขึ้นมา โดยตระหนักถึงผลจากการกระทำหรือข้อจำกัดที่มีอยู่ และ *ผลที่เกิดขึ้น (Outcomes of practices or of active agent)* หมายถึงการผลิตซ้ำหรือการเปลี่ยนแปลงวิถีทางสังคมไปสู่โครงสร้าง(ใหม่)ที่ประกอบขึ้น (อ้างถึงใน (Reilly, 2012)

สรุป โครงสร้างสังคมกับผู้กระทำจึงถูกผูกเข้าด้วยกันอย่างแนบแน่นผ่านกระบวนการที่เรียกว่า Structuration หรือ “การกระทำที่มีโครงสร้างกำหนด” (structured action) มนุษย์เป็นผู้สร้างโครงสร้าง มนุษย์มีขีดความสามารถที่จะกระทำร่วมกัน เพื่อควบคุมและเปลี่ยนทิศทางสังคมได้ หากมนุษย์ปรารถนาจะกระทำ แล้วโครงสร้างก็กลับมาควบคุมมนุษย์ หลังจากนั้นมนุษย์ก็จะประเมินโครงสร้างเพื่อปรับเปลี่ยนมันต่อไป เมื่อเรานำแนวคิดผู้กระทำ-โครงสร้าง (agency-structure) มาใช้อธิบายการกระทำของมนุษย์ เราได้ให้ความสำคัญกับวิธีการที่มนุษย์เป็นผู้กำหนดชีวิตทางสังคมพร้อมๆกับที่ได้รับอิทธิพลและถูกกำหนดโดยการจัดระเบียบทางสังคมที่มีอยู่ในโครงสร้าง อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ทำให้คุณค่าของท้องถิ่นและความหมายถูกแทรกแซง และเปลี่ยนความหมายไป ด้วยอำนาจที่อยู่เหนือการควบคุม โครงสร้างสังคมสมัยใหม่ทำให้การควบคุมปัจเจกชนอ่อนแอลง เพราะคุณค่าและบรรทัดฐานใหม่ๆที่ถูกสร้างและส่งต่อผ่านโลกาภิวัตน์ ทำให้ความเป็นปัจเจกชนมีบทบาทและทางเลือกในการดำเนินชีวิตมากขึ้น รัฐหรือชนชั้นนำไม่ใช่ผู้กระทำหลักทางสังคม แต่เป็นกลุ่มที่ต้องการช่วยตนเอง ที่มีบทบาททำการหรือขับเคลื่อนปฏิบัติการทางสังคม

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติถูกกำหนดจากนโยบายแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ ภายใต้วาทกรรมความมั่นคงของชาติ ขณะที่นโยบายและการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติอยู่ภายใต้วาทกรรมที่ต่างออกไป ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเด็กต่างชาติมีหลายส่วน กฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาจากโครงสร้างที่มีอยู่สังคมไทย แต่ผู้ที่จะเป็นผู้กระทำการต้องไม่ถูกรอบงำหรือจำกัดบทบาทจากโครงสร้างที่มีอยู่ ผู้กระทำการต้องมีเป้าหมายที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง เปลี่ยนจากการเป็นผู้ผลิตซ้ำค่านิยมเดิม เป็นผู้กระทำการที่มีความสามารถในการดำเนินการที่ส่งผลต่อการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ โดยผู้กระทำการอาจผลักดันด้วยตัวเอง หรือเป็นตัวกลางที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหรือทางเลือกนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่ต้องไม่ใช่มาจากจินตนาการที่เลื่อนลอย แต่มาจากการสร้างภาพอนาคตที่มีการรวบรวมมาอย่างเป็น

ระบบ มีการพิจารณาข้อดี ข้อเสียอย่างรอบด้าน การกำหนดนโยบายหรือทางเลือกนโยบายการศึกษา สำหรับเด็กต่างชาติจึงต้องมีผู้กระทำการที่มีเจตจำนงในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น

## 2.2 การใช้ทฤษฎี Structuration ในประเด็นการศึกษา

แอสลีย์ (Ashley, 2010) ใช้ทฤษฎี Structuration วิเคราะห์การศึกษาทางเลือกกรณี โรงเรียนเอกชนสำหรับนักเรียนด้อยโอกาสในอินเดีย 3 แห่ง โดยการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ทั้ง 3 แห่ง ไม่ใช่รูปแบบปกติของโรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยเก็บค่าเล่าเรียนจากนักเรียน แต่เป็นการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าหรือเก็บค่าใช้จ่ายน้อยแก่เด็กด้อยโอกาสที่มีฐานะยากจนทางเศรษฐกิจ แอสลีย์เห็นว่าการศึกษาทางเลือกของโรงเรียนเอกชนทั้ง 3 แห่ง ทำให้เกิดความมั่นคงทางความรู้ (Ontological security) คือเปิดให้ผู้ด้อยโอกาสมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา ทำให้มีชีวิตที่มั่นคงและพ้นไปจากความยากจน โดยโรงเรียนเอกชนทั้ง 3 แห่ง กระทำการที่ขัดแย้งกับระเบียบตามปกติ ภายใต้ระบบการศึกษาของอินเดีย เป็นปฏิบัติการทางเลือก (alternative practice) ซึ่งผิดไปจากธรรมชาติของโรงเรียนเอกชนที่เป็นโรงเรียนเก็บค่าเล่าเรียนสำหรับชนชั้นกลาง เพราะโรงเรียนส่งเสริมให้คนยากจนได้เรียน เป็นการให้การศึกษาแก่นักเรียนซึ่งมีภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ แตกต่างกันอย่าง มาก ภายใต้พื้นที่หรือสถานศึกษาเดียวกัน การกระทำดังกล่าวผิดแผกไปจากระบบการศึกษาใน อินเดีย ที่มีการแบ่งแยกนักเรียนตามกลุ่มที่มีสถานะทางสังคมต่างกัน เป็นระบบสังคมแบบอินเดียที่มี ปฏิบัติการทางสังคมโดยผลิตซ้ำวิถีและประเพณีปฏิบัติ

แอสลีย์ ชี้ว่าโรงเรียนเอกชนทั้ง 3 เป็นผู้กระทำการ (agent) เพราะมีความสามารถในการกระทำที่แตกต่าง (to act otherwise) หมายถึงมีความสามารถที่จะแทรกแซงสังคม หรือ ยับยั้งปฏิบัติการในสังคม และการกระทำนั้นส่งผลกระทบต่อกระบวนการเฉพาะ หรือ สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง เป็นการกระทำที่มุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลง (transformative capacity)(Giddens, 1984) โดยที่โรงเรียน 3 แห่งถึงแม้มีความแตกต่างกันในลักษณะของโรงเรียน แต่มีปฏิบัติการแบบมีเป้าหมายเหมือนกัน คือมีการกระทำแบบมีเจตจำนง เป็นปฏิกริยาที่มีต่อ การศึกษาแบบตั้งเดิม (reflexive monitoring of action) มีเหตุผลในปฏิบัติการ โรงเรียนเอกชน แห่งที่หนึ่งให้เหตุผลในการจัดการศึกษาให้เด็กด้อยโอกาสว่า ไม่ต้องการให้โรงเรียนอยู่บนหอคอย งาช้าง โรงเรียนแห่งที่สองให้เหตุผลว่าการจัดการศึกษาดังกล่าวเป็นการพัฒนาชุมชนในส่วนที่ยังด้อย อยู่ ขณะที่โรงเรียนแห่งที่สามระบุว่ารัฐธรรมนูญอินเดียให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและภราดร ภาพ แต่ ความเป็นจริงในสังคมกลับห่างไกลจากสิ่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ สิ่งที่โรงเรียนทำ คือการ ทำตามที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ การกระทำของโรงเรียนทั้ง 3 แห่งจึงเป็น”ผู้กระทำการ”ที่มีเหตุผล มีการ ครุ่นคิดมาก่อน มีแผนงานประกอบ ไม่ใช่การกระทำที่เกิดโดยไม่ตั้งใจหรือโดยบังเอิญ แต่การกระทำ

ดังกล่าวก็อาจส่งผลบางอย่างที่ผู้กระทำไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้นก็ได้ เช่น โรงเรียนเอกชนกระทำการที่ผิดแผกแตกต่างจากแบบแผนปกติในสังคม แต่การกระทำนั้นก็เป็นการผลิตซ้ำความมั่นคงทางความรู้ให้ มีต่อไป ซึ่งจะรักษาสถานะที่โรงเรียนมีอยู่ต่อไปอย่างมั่นคงนั่นเอง สาเหตุหนึ่งเพราะโรงเรียนเอกชน ทั้ง 3 มีสถานะทางเศรษฐกิจดี มีความเป็นอิสระ ไม่ได้ถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดเช่นโรงเรียนของ รัฐบาล มีบุคลากรที่มีความรู้ มีทักษะ มีอาคารสถานที่ที่สามารถจัดการศึกษาให้เด็กด้วยโอกาส จึง เป็นปัจจัยที่ช่วยให้โรงเรียนสามารถกำหนดปฏิบัติการที่ต่างไปจากแบบแผนของโรงเรียนทั่วไป

ไนดู(Naidoo, 2009) อธิบายโครงการ”ปฏิบัติการสนับสนุนผู้ลี้ภัย (Refugee Action Support Program)” ในออสเตรเลียตะวันตกด้วย Structuration Theory ว่าผู้ลี้ภัยชาวอัฟริกาที่มา อยู่ในออสเตรเลีย ต้องประสบปัญหาการปรับตัวเข้ากับระบบการศึกษาของออสเตรเลีย ด้วยหลาย สาเหตุ บางคนเป็นเพราะกระทบกระเทือนจากสภาพความรุนแรงของสงครามก่อนลี้ภัย บางคนเป็น เพราะไม่เคยเข้าศึกษาในระบบมาก่อน พัฒนาการทางการศึกษาจึงมีสาเหตุมาจากผลกระทบของ ปัจจัยส่วนตัวและโครงสร้างทางสังคม เมื่อผู้ลี้ภัยเหล่านี้เข้าโรงเรียนในออสเตรเลีย ครูผู้สอนและ บุคลากรในโรงเรียน รู้สึกว่าขาดความรู้และทักษะที่พอเพียงในการจัดการศึกษาสำหรับผู้ลี้ภัยเหล่านี้ โครงการ”ปฏิบัติการสนับสนุนผู้ลี้ภัย” จึงช่วยให้เกิดผู้กระทำการ (agency) ที่สามารถสร้าง การเปลี่ยนแปลงทางบวกด้านการศึกษาให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้โรงเรียนซึ่งเป็นโครงสร้างคงที่ เป็น สถานะที่ผลิตซ้ำคุณค่า ค่านิยม ตามวาทกรรมของความคิดหลักที่มีอิทธิพลครอบงำการศึกษาใน โรงเรียน ให้สามารถเป็นเครื่องมือที่สร้างรูปแบบความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นได้ โรงเรียนที่เข้าร่วมใน โครงการนี้ มีการฝึกสอนพิเศษที่กลายเป็น”ภาษาของการเรียน” และในทางกลับกันก็กลายเป็น ปฏิบัติการทางการศึกษาที่ชอบธรรมเพราะได้รับการยอมรับ โรงเรียนในฐานะผู้สอนการเรียนรู้จึงเป็น ผู้กระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วย โดยปกติครูและนักเรียนในระบบการศึกษาหลักของออสเตรเลีย ได้สถาปนารูปแบบการเรียนการสอนที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ง่ายๆ แต่โครงการนี้ได้สร้างรูปแบบ การจัดการที่ทำให้ผู้เข้าร่วมในโครงการ เช่น ครูผู้ประสานงาน ครูที่ทำหน้าที่เตรียม (pre-service teacher) สามารถสร้างหลักสูตรที่สอดคล้องกับนักเรียนและชุมชนผู้ลี้ภัย ทำให้ครูและ(นักเรียน) ผู้ลี้ ภัยพลิกบทบาทเป็นผู้กระทำการตาม Structuration Theory

### 2.3 ภาพอนาคตทางเลือกนโยบายการศึกษา

ในการสร้างภาพอนาคตสำหรับทางเลือกนโยบายการศึกษา เทกซ์เตอร์ (Textor, 1990, 1995) อธิบายว่าการวิจัยอนาคต คือการค้นคว้าเกี่ยวกับทางเลือกในอนาคตอย่างเป็นระบบ โดย พิจารณาถึงความน่าจะเป็นสำหรับประชากรหรือสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การสร้างภาพอนาคต (Scenario Planning) เป็นเครื่องมือวิเคราะห์กลยุทธ์ เป็นเทคนิคที่คล้ายคลึงกับกลยุทธ์ที่ใช้ใน

หน่วยงานทหาร และต่อมาภาคธุรกิจนิยมนำมาเป็นวิธีการคาดคะเนอนาคตที่เป็นไปได้ หรือนำมาวิเคราะห์และประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน วิธีการสร้างภาพอนาคตเป็นการกระตุ้นให้นักวางแผนพิจารณาความเป็นไปได้ที่หลากหลาย ครอบคลุมตั้งแต่ความไม่แน่นอนไปจนถึงแนวโน้มที่เป็นไปได้มากที่สุด กระบวนการสร้างภาพอนาคตจึงเป็นการสร้างภาพขึ้นหลายๆภาพจากการคาดการณ์แนวโน้มหลายๆแบบ

จุดมุ่งหมายของการศึกษาอนาคตนั้น เป็นการคาดการณ์สิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่การศึกษาข้อเท็จจริงเพื่อความถูกต้อง โดยดูแนวโน้มที่คาดว่าจะมีความเป็นไปได้ การคาดการณ์ต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นฐาน แต่ใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์บวกกับจินตนาการความคิดเชิงอนาคตว่า "ถ้าเกิดสิ่งนี้ต่อไป เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ จะเป็นอย่างไรในเวลาข้างหน้า" ซึ่งแตกต่างจากนักวิทยาศาสตร์ เพราะนักวิทยาศาสตร์จะให้ความสนใจกับการพิสูจน์สมมติฐานหรือสิ่งที่เชื่อ นักอนาคตศึกษาจะดูแนวโน้ม หรือความเป็นไปของสิ่งที่จะเกิด พร้อมกับจินตนาการว่าจะเกิดอะไรต่อสิ่งที่คาดว่าจะเป็นไปได้นั้น โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์อย่างนักวิทยาศาสตร์ หลักการสำคัญของอนาคตนิยม จึงอยู่ที่การสร้างอนาคตที่พึงประสงค์มากกว่าการตามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น(จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2548)

ปัจจุบันวิธีวิจัยอนาคตมีการใช้วิธีการหลายวิธี เช่น *วิธีการวิจัยอนาคตเชิงชาติพันธุ์วรรณนา* (Ethnographic future research, EFR) เป็นการวิจัยปัญหาที่สลับซับซ้อนเกี่ยวกับระบบสังคม และวัฒนธรรมในอนาคต เพื่อดูความเป็นไปได้ ความน่าจะเป็น หรือสิ่งที่คาดหวังจะให้เกิด *วิธีการมองอนาคต (Foresight)* เพื่อใช้คาดการณ์แนวโน้ม และภาพอนาคตที่มีโอกาสเกิดขึ้น เพื่อนำมาวางแผนในการรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้น *วิธีการสำรวจด้วยเทคนิคเดลฟาย (Delphi technic)* เพื่อทำนายการเกิดแนวโน้มด้านต่างๆ มาประกอบการวางแผนหรือพัฒนานโยบาย *วิธีการสร้างภาพอนาคต (Scenario planning)* เป็นการสร้างภาพในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น โดยพิจารณาถึงปัจจัยความไม่แน่นอนต่างๆ (uncertainties) ที่อาจเกิดขึ้นและอาจมีผลกระทบต่อเรื่องนั้นๆ เป็นต้น (จุมพล พูลภัทรชีวิน และ จุฬารักษ์ มาเสถียรวงศ์, 2554)

ในการนำวิธีการศึกษาอนาคตไปใช้ ผู้วิจัยรุ่นใหม่ มักให้ความสำคัญกับการใช้เครื่องมือที่ยืดหยุ่น ผสมผสานวิธีการหลายๆ แบบ ซึ่งช่วยลดจุดอ่อนของการใช้เทคนิควิธีใดวิธีหนึ่ง เป็นการตรวจสอบความรอบด้านของข้อมูลที่ศึกษา

ชูเมกเกอร์ (Schoemaker, 1995) ระบุว่า การสร้างภาพอนาคต เป็นการแบ่งข้อมูลที่เรามีอยู่เป็น 2 กลุ่มคือ 1) กลุ่มที่เราเชื่อว่ามีข้อมูลเกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้เราคาดคะเนสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงจากอดีต 2) กลุ่มที่เราไม่แน่ใจหรือไม่มีข้อมูล ชูเมกเกอร์ เสนอขั้นตอนการสร้างภาพอนาคตโดย ขั้นที่ 1 กำหนดขอบเขต เช่น ระยะเวลา กรอบในการวิเคราะห์ ขั้นที่ 2 กำหนดผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมาจากผู้ที่สนใจ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ ขั้นที่ 3 คาดการณ์แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นเบื้องต้น

(basic trend) ขั้นที่ 4 คาดการณ์ความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้น ขั้นที่ 5 สร้างภาพเบื้องต้น อาจใช้วิธีการจัดกลุ่มปัจจัยด้านบวกไว้กลุ่มหนึ่งและปัจจัยด้านลบไว้กลุ่มหนึ่ง ขั้นที่ 6 ตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืน (consistency) และความเป็นไปได้ ขั้นที่ 7 พัฒนารูปแบบอนาคต ขั้นที่ 8 หาข้อมูลเพิ่มเติม ขั้นที่ 9 ประเมินปัจจัยต่างๆ ด้วยวิธีเชิงปริมาณ ขั้นที่ 10 เขียนภาพอนาคต

การสร้างภาพอนาคต (Scenarios development) เป็นการใช้ Ethnographic Futures Research (EFR) ซึ่งวิธีการ EFR นี้เป็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาตรวจสอบ และประเมินความเป็นไปได้ ของภาพอนาคตที่จะเกิดขึ้น เป็นการคาดหมายความเป็นไปได้ในอนาคต โดยทักษะของผู้ที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน วิธีนี้ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถแสดงความเห็นได้เต็มที่ เพื่อคาดการณ์สิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์คาดว่าจะเกิดขึ้นได้

จุมพล พูลภัทรชีวิน (2532อ้างถึงใน (ชมพูนุช ร่วมชาติ, 2548) 2548) ซึ่งว่าการสัมภาษณ์ด้วยวิธี EFR จะให้ภาพอนาคตได้ 3 รูปแบบคือ (1) ภาพจำลองอนาคตในด้านดี (Optimistic scenario) (2) ภาพจำลองอนาคตในด้านร้าย (Pessimistic scenario) (3) ภาพจำลองอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด (Most probable scenario)

การวิเคราะห์ความเป็นไปในอนาคต มีการนำมาใช้กันมากในวงการธุรกิจ โดยเครื่องมือที่นิยมใช้คือ PEST Analysis (Manktelow, 2013) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์แนวโน้มตลาดของภาคธุรกิจ เป็นเทคนิคการคาดการณ์อนาคต โดยอาศัยข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆภายนอกองค์กร ประกอบไปด้วย Politic – P ปัจจัยทางนโยบายและการเมือง Economic – E ปัจจัยทางเศรษฐกิจ Social – S ปัจจัยทางสภาพสังคม Technology – T ปัจจัยทางเทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ๆ

Politic ปัจจัยทางนโยบายและการเมืองคือปัจจัยที่มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพของรัฐบาล และนโยบายของรัฐในช่วงเวลานั้นๆ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

Economic ปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น งบประมาณของประเทศ อัตราการว่างงานของคนในประเทศ อัตราค่าแรงขั้นต่ำ

Social ปัจจัยทางสังคมหมายถึงปัจจัยทุกอย่าง อย่างที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม สภาพสังคม วัฒนธรรม และชีวิตความเป็นอยู่ของคนพื้นที่นั้นๆ

Technology ปัจจัยทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ คือ เทคโนโลยีในการดำเนินชีวิต รวมไปถึงแนวโน้มในอนาคตว่ามีเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาที่เป็นประโยชน์ต่อประเด็นที่ต้องการวิเคราะห์ บางครั้งยังมีการเพิ่มการวิเคราะห์ปัจจัยอื่นร่วมกับเครื่องมือ PEST ด้วย เช่น Environment – E ปัจจัยทางสภาพแวดล้อม Legal-ปัจจัยด้านกฎหมาย L คือข้อกฎหมายต่างๆ ของพื้นที่นั้นๆ

การใช้ PEST Analysis มีประโยชน์ในการวิเคราะห์ภาพรวมเรื่องปัจจัยเสี่ยงหรือโอกาสต่างๆ ที่จะเกิดได้มากขึ้น แต่การนำ PEST Analysis มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ควรใช้ประกอบ

กับเครื่องมือตัวอื่นเช่น SWOT Analysis ซึ่งเป็นเทคนิคที่นำมาใช้เพื่อการประเมินสถานการณ์ จุดแข็ง (Strength) ของสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นบวก หรือการดำเนินงานที่องค์กรทำได้ดี สามารถนำมาใช้ประโยชน์ให้บรรลุประสงค์ จุดอ่อน(Weakness)จากสภาพแวดล้อมทั้งภายใน ภายนอก โอกาส(Opportunity) คือปัจจัยและสถานการณ์ที่เอื้อให้การทำงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) คือปัจจัยและสถานการณ์ที่เป็นปัญหาต่อองค์กรเป็นปัจจัยขัดขวางการทำงานขององค์กรไม่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ การใช้ SWOT Analysis ควรวิเคราะห์เพิ่มเติมด้วย TOWS Matrix การใช้ TOWS Matrix เป็นการความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จุดแข็งเพื่อเพิ่มโอกาส ใช้จุดแข็งเพื่อลดความเสี่ยง ใช้โอกาสเพื่อลดจุดอ่อน ลดจุดอ่อนและเลี่ยงความเสี่ยง มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ หรือภาพอนาคตที่ต้องการ (Koontz, 2009; เอกกมล เอี่ยมศรี, 2554)

ในการนำวิธีการศึกษานาคริปโตไปใช้ ผู้วิจัยรุ่นใหม่ มักให้ความสำคัญกับการใช้เครื่องมือที่ยืดหยุ่น ผสมผสานวิธีการหลายๆ แบบ ซึ่งช่วยลดจุดอ่อนของการใช้เทคนิควิธีใดวิธีหนึ่ง เป็นการตรวจสอบความรอบด้านของข้อมูลที่ศึกษา และทำให้ได้ทางเลือกที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการศึกษาวิจัย

การสร้างภาพอนาคตทางการศึกษาจึงสามารถใช้วิธีผสมผสานเทคนิคหลายวิธี เช่น การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยเทคนิค EFR นำมาวิเคราะห์เป็นประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (PESLT) สังเคราะห์เป็นภาพอนาคต (Scenerio planning) ที่คาดว่าเป็นไปได้ ตรวจสอบด้วยการประเมินปัจจัยต่างๆที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน การแก้ไขจุดอ่อน ทางออกในการแก้ปัญหา อุปสรรค (SWOT/TOWS Analysis) เพื่อเสนอเป็นทางเลือกนโยบายทางการศึกษาต่อไป

## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การรวบรวมวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาอธิบายเป็นประเด็นต่างๆตาม ทฤษฎี Structuration และแนวคิดเรื่องวาทกรรม ได้ดังนี้

**2.4.1 โครงสร้าง:** วรรณกรรมที่รวบรวมและแสดงถึงโครงสร้าง (กฎและทรัพยากร) ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและเด็กต่างชาติหรือเด็กย้ายถิ่นคือ นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น, ทิศทางการพัฒนาประเทศและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน, แผนพัฒนากำลังคน ยุทธศาสตร์และแผนการ พัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศไทย

### (1) นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น

การย้ายถิ่นฐานจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง เกิดขึ้นมาตั้งแต่ประวัติศาสตร์ แต่ได้รับความสนใจและกลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศเพราะมีผู้ย้ายถิ่นเข้าไปอยู่ทั่วโลก เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง การมีคนต่างเชื้อชาติต่างวัฒนธรรมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

การเมืองทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง โดยประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากคือการจัดการกับผู้ย้ายถิ่น ซึ่งกลายเป็นชนกลุ่มใหม่ในสังคมทั่วโลก มาตรการของประเทศต่างๆ คือนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น

ไวเนอร์ (Weiner, M.) เขียนไว้ใน Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration (อ้างถึงในRobinson, 1999) ชี้ว่าในอดีตมีหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ที่เปิดรับผู้ย้ายถิ่นจากเหตุผลที่แตกต่างกัน สหรัฐอเมริกาเปิดรับผู้ย้ายถิ่นเพราะต้องการแสดงว่าเป็นดินแดนเสรี ดินแดนที่ให้โอกาสและอนาคตที่ดีแก่ผู้ไปอาศัย ส่วนในยุโรป การพัฒนาประเทศของยุโรปตอนเหนือไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม ทำให้ต้องรับแรงงานจากยุโรปตอนใต้ เข้าไปทำงาน และต่อมาขยายไปถึงการรับแรงงานจากทวีปแอฟริกา เอเชีย และตะวันออกกลาง โดยท่าทีของประเทศในยุโรปตอนเหนือที่มีความต้องการแรงงานมีการเปิดรับผู้ย้ายถิ่น และไม่มีกีดกัน (S. a. M. Castles, M.J., 1988) เช่น ในประเทศเยอรมันเรียกว่าเป็นแรงงานรับเชิญ (Guest worker) และมีการผสมผสานแรงงานต่างชาติเหล่านี้ให้เป็นเหมือนคนพื้นเมือง โดยใช้นโยบายหรือแนวคิดการกลืนกลาย (assimilation) (Freeman 2004 อ้างถึงใน(Hugo, 2005) แต่ต่อมาแนวคิดนี้ มีการปรับเปลี่ยนไปเป็นการบูรณาการผู้ย้ายถิ่นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (integration) เช่น ประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ให้สิทธิผู้ย้ายถิ่นเช่นเดียวกับพลเมือง แต่ในประเทศเยอรมันที่แม้มีการรับเอาผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานต่างชาติเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ได้รับอนุญาตให้ทำงาน แต่ยังมีกีดกัน (exclusion) ไม่ให้สวัสดิการสังคม หรือสิทธิในการออกเสียงทางการเมือง เทียบเท่าพลเมืองของเยอรมัน และในปัจจุบันนี้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ย้ายถิ่นมากขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ โดยการจำกัดการเข้าออก ด้วยเกรงว่าหากเปิดประเทศให้ประชาชนในประเทศยากจน เข้ามาอย่างเสรี จะเสี่ยงต่อการที่ต้องจัดสรรทรัพยากรหรือให้สวัสดิการสังคมแก่คนเหล่านั้น และยังเป็นมาตรการป้องกันการเข้ามาแย่งงานคนยากจนในประเทศด้วย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบัน ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ความต้องการของตลาดแรงงานโลก (global labour market) เป็นตัวกำหนดการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง และมีอิทธิพลมากกว่านโยบายการเข้าเมืองของแต่ละประเทศ ความพยายามการควบคุมการเข้าเมืองจึงเป็นเพียงการเพิ่มจำนวนผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสิทธิที่ถูกละเมิดมากขึ้น

หลายประเทศในเอเชียที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และทิศทางการพัฒนาที่ส่งเสริมด้านอุตสาหกรรม ทำให้ความต้องการแรงงานสูงขึ้น จึงรับเอาแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน ในประเทศเหล่านี้ เช่น มาเลเซีย ญี่ปุ่น ล้วนมีนโยบายอนุญาตให้แรงงานต่างชาติอยู่ชั่วคราว ไม่ใช่ให้ตั้งถิ่นฐานถาวร ไม่ว่าในประเทศนั้นๆ จะมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมหรือไม่ก็ตาม ช่วงปี 2523 - 2533 เป็นยุคที่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นเฟื่องฟู มีแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก จนทำให้ญี่ปุ่นต้องแก้ไขกฎหมายเข้าเมือง จากเดิมซึ่งมีการห้ามแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้าไป



ทำงานในประเทศ นโยบายการกีดกันแรงงานต่างชาติมีการผ่อนคลายลงในระยะหลัง (Kashiwazaki, 2011) โดยการรับแรงงานกึ่งฝีมือเข้าไปทำงานภายใต้ระบบการฝึกงาน และรับคนเชื้อชาติญี่ปุ่นที่ทำงานอยู่ต่างประเทศ กลับไปทำงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือในประเทศญี่ปุ่นได้อย่างอิสระ ส่วนประเทศสิงคโปร์ใช้มาตรการการจำกัดอาชีพ จำกัดจำนวนผู้ติดตามแรงงาน รวมทั้งการส่งกลับแรงงานที่พบว่าตั้งครุภ เป็นต้น (Yeoh, 2012)

การเพิ่มของประชากรที่มีอัตราการลดลงในประเทศตะวันตก ทำให้กลายเป็นความจำเป็นและความต้องการแรงงานที่ชัดเจน นอกจากนี้กรอบแนวคิดทางกฎหมายของประเทศตะวันตกยึดหลักประชาธิปไตย ความเท่าเทียมกัน และหลักสิทธิมนุษยชน ประกอบกับประเทศส่วนใหญ่เป็นรัฐสวัสดิการ จึงนำไปสู่การเปิดโอกาสให้แรงงานที่มาจากต่างประเทศ ต่างเชื้อชาติได้รับการคุ้มครองจากแนวคิดเหล่านี้ได้ด้วย ต่างจากประเทศตะวันออกหรือภูมิภาคเอเชียที่ไม่ได้มีปัจจัยเหล่านี้มากเท่าประเทศตะวันตก (S. Castles, 2000a) ในเอเชีย การยอมรับการก่อตัวของชนกลุ่มน้อย หรือสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม รวมทั้งการให้สัญชาติแก่แรงงานต่างชาติจะเป็นไปได้ยากหรือแทบเป็นไปไม่ได้ เพราะความกลัวว่าการเข้ามาของแรงงานต่างชาติจะนำไปสู่การตั้งถิ่นฐานถาวรเช่นที่เกิดในประเทศในยุโรป จนนำไปสู่การให้สัญชาติแก่แรงงานเหล่านั้นในที่สุด แต่นักวิชาการในเอเชียให้ข้อสังเกตว่าจำนวนของผู้ย้ายถิ่นเทียบสัดส่วนกับประชากรที่เข้าไปในตะวันตก มีมากกว่าที่เข้ามาในประเทศตะวันออก ประเทศในเอเชีย เช่น สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้าไปทำงานจำนวนมาก ในประเภทงานมีฝีมือ โดยรัฐบาลสิงคโปร์เปิดโอกาสให้มีผู้เชี่ยวชาญอาชีพต่างๆเข้ามาทำงานได้แต่ใช้วิธีเก็บภาษีสูงๆ เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียที่มีแรงงานชาวอินโดนีเซียเข้าไปทำงานก่อสร้าง ภาคเกษตร และงานรับใช้ในบ้าน

ประเทศไทยส่งเสริมการรับแรงงานมีฝีมือ เห็นได้จากนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่เปิดให้มีแรงงานเข้ามาพร้อมเงินทุน ขณะที่อีกด้านหนึ่งมีนโยบายควบคุมแรงงานไร้ฝีมือ ในเรื่องจำนวนและประเภทงาน แต่เป็นไปในลักษณะที่ไม่มีการวางแผนที่ชัดเจน หรือมีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายตรงกับที่ Martin เสนอไว้ในการบรรยายที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ.2549 ว่าประเทศส่วนใหญ่ ไม่มีการเตรียมตัวหรือวางแผนการรับมือล่วงหน้าสำหรับแรงงานต่างชาติ และมาตรการที่ใช้จัดการหลักก็คือการดำเนินการตามระบบราชการที่เฉื่อยชา บวกการวางกฎระเบียบหรือเพิ่มการตรวจตราบริเวณชายแดน

มาตรการของประเทศไทยที่ใช้เพื่อควบคุมแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือคือ การกำหนดให้มีการจดทะเบียนแรงงานจากเดิมที่มีการลักลอบจ้างกันอยู่ในพื้นที่ชายแดน โดยมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติคือกัมพูชา ลาวและพม่า ตามสถานการณ์ที่มีการจ้างแรงงานไร้ฝีมือจาก 3 ประเทศนี้เป็นส่วนใหญ่ แต่ในความเป็นจริงแล้วมีแรงงานสัญชาติอื่นด้วย เช่น บังคลาเทศ อินเดีย ซึ่งไม่ได้เปิดให้มีการจดทะเบียน โดยการจดทะเบียนเป็นการผ่อนผันให้มีการจ้าง

ได้ใน 9 จังหวัดชายแดน จ้างงานประเภทกรรมกร แต่ต่อมาขยายเป็นทั่วประเทศ และเพิ่มงานรับใช้ในบ้านในปี 2544 (Chantavanich, Vungsiriphisal, & Laodumrongchai, 2007) ซึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรการต่อแรงงานต่างชาติ มาจากแรงกดดันของผู้ประกอบการเกือบทุกรัฐบาล มีการนำผลงานวิจัยของฝ่ายวิชาการไปประกอบการพิจารณาเพียงรัฐบาลเดียวคือรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ 2541-2543) โดยการจดทะเบียนแรงงานต่างชาตินับเป็นมาตรการระยะสั้นที่ใช้ต่ออายุทุก 1-2 ปี และแรงงานต่างชาติเหล่านี้ยังมีสถานะคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ต่อมารัฐบาลได้กำหนดเป็นมาตรการระยะยาวให้มีการนำเข้าแรงงานจาก 3 ประเทศนี้อย่างเป็นทางการควบคู่ไปกับการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติ (Paitoonpong & Chalamwong, 2012)

รายงานของยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคนอื่นๆ, 2546) กล่าวถึงนโยบายและการดำเนินงานของประเทศไทยต่อแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายคือการควบคุมแรงงานเป็นหลัก แต่สำหรับแรงงานต่างชาติที่เข้ามาโดยผิดกฎหมาย เมื่อมาจดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ นอกจากถูกควบคุมด้วยกฎหมายแล้ว ยังปรากฏว่าไม่ได้รับค่าแรงหรือสวัสดิการตามที่ควรได้รับ และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนายจ้าง รวมทั้งไม่สามารถเปลี่ยนที่อยู่หรือออกนอกพื้นที่ (จังหวัด) ที่ทำงานได้ มาตรการการจดทะเบียนเพื่อเปลี่ยนจากการควบคุมแรงงานมาเป็นการคุ้มครองแรงงาน จึงยังมีปัญหารวมทั้งไม่มีการคุ้มครองครอบครัวหรือบุตรของแรงงานด้วย

โดยส่วนใหญ่ มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการกับผู้ย้ายถิ่นและแรงงานต่างชาติ แต่หากมองจากมุมมองของนักสังคมวิทยาด้านการย้ายถิ่น แบ่งรูปแบบการดำเนินการของแต่ละประเทศต่อผู้ย้ายถิ่นออกได้เป็น

1. การรับให้ผู้ย้ายถิ่นเข้าอยู่ในสังคมแต่อยู่เฉพาะในบางพื้นที่ของสังคม ไม่ได้รับสิทธิเต็มที่ เช่น พลเมืองของประเทศนั้น รูปแบบนี้อยู่บนพื้นฐานความคิดของการให้ความสำคัญกับเชื้อชาติตน ปฏิเสธเชื้อชาติอื่น โดยเห็นความแตกต่างและการเปิดรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ คือการรับคนเข้าไปทำงานแต่กีดกันไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคมอื่นๆ รูปแบบนี้ตรงกับที่แคสเชิล ระบุไว้ในรายงานเรื่อง Ethnicity and Globalization (S. Castles, 2000a) ว่าเป็นนโยบายหรือการดำเนินการเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นแบบจำแนกและกีดกัน (differential exclusion) คือ สถานการณ์ที่ผู้ย้ายถิ่นได้รับการยอมรับเป็นแรงงานในตลาดแรงงาน แต่ถูกกีดกันจากการเข้าถึงสวัสดิการสังคม การมีส่วนร่วมทางการเมือง การได้รับสัญชาติ เป็นต้น การกีดกันอาจดำเนินการอย่างชัดเจนทางกฎหมาย กำหนดความแตกต่างในสิทธิที่ได้รับระหว่างผู้มีสัญชาติของประเทศกับผู้ไม่มีสัญชาติ ทำให้ผู้ย้ายถิ่นถูกจัดเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งของสังคม อย่างไรก็ตาม แคสเชิล ระบุว่ามียางานหลายชิ้นที่เสนอตรงกันว่ารูปแบบการจัดการแบบนี้ไม่สามารถกำจัดการตั้งถิ่นฐานของผู้ย้ายถิ่นได้

2. การยอมรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปเป็นส่วนเดียวกับสังคม โดยผู้ย้ายถิ่นต้องปรับเปลี่ยนภาษา เอกลักษณ์ วัฒนธรรมให้เหมือนหรือไม่แตกต่างจากคนกลุ่มใหญ่ เป็นกระบวนการกลืนกลาย (assimilation) หรือการปรับเปลี่ยนเพียงด้านเดียว(one side adaptation) การผสมกลมกลืนนี้อาจดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่มีเป้าหมายคือการกลืนวัฒนธรรมของคนกลุ่มน้อยให้เป็นไปตามวัฒนธรรมหลัก โดยผู้ย้ายถิ่นที่สามารถปรับตัววัฒนธรรม หรือลักษณะทางสังคมให้ผสมกลมกลืนกับคนส่วนใหญ่เพื่อแลกกับสิทธิบางประการ เช่น การได้สัญชาติ (Castles, อ้างถึงใน Hugo, 2005, p. 16)

3. การยอมรับความหลากหลายและวัฒนธรรมที่แตกต่าง (Multiculturalism) เป็นการยอมรับผู้ย้ายถิ่นให้ยังคงเอกลักษณ์ทางภาษา วัฒนธรรม และตั้งกลุ่มสังคมของตน โดยคงความหลากหลายต่างจากคนกลุ่มใหญ่ในสังคม ประเทศที่ใช้นโยบายนี้มีแนวโน้มที่จะให้สิทธิ โอกาส แก่ผู้ย้ายถิ่นเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ โดยยังคงความแตกต่างจากคนกลุ่มใหญ่ได้ แม้อาจจะต้องมีค่านิยมทางสังคมบางอย่างร่วมกันก็ตาม นโยบายนี้ใช้ในประเทศที่มีกลุ่มคนซึ่งแตกต่างทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมกันมากและต้องการเชื่อมโยงความต่างนี้เข้าด้วยกัน ซึ่งการใช้นโยบายนี้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรม รวมทั้งมีความพร้อมที่จะปรับเอกลักษณ์ของชาติและโครงสร้างทางสังคมด้วย (Hugo, 2005)

ในความเห็นของ (S. Castles, 2000b) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาและนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการย้ายถิ่น สรุปลงจากประสบการณ์ที่ศึกษาสถานการณ์การย้ายถิ่นทั้งในยุโรป แอฟริกา และเอเชียนานหลายสิบปี ให้ข้อสังเกตว่ารูปแบบการจำแนกและการกีดกันกลุ่มที่จัดเป็นคนกลุ่มน้อย จะนำไปสู่การแตกแยกทางสังคม ปัญหาสังคม ความรุนแรงทางเชื้อชาติ และส่งผลกระทบต่อความเป็นประชาธิปไตย ส่วนนโยบายการผสมกลมกลืนก็มีปัญหาในบางประเทศ เพราะไม่มีหลักประกันเรื่องการกีดกันทางเชื้อชาติ หรือความเท่าเทียมกันทางสังคม ซึ่งรูปแบบที่ Castles เห็นว่ามีการใช้มากขึ้นเรื่อยๆ คือ การยอมรับความหลากหลายของผู้ย้ายถิ่น ซึ่งแม้ไม่ได้เป็นนโยบายอย่างชัดเจน แต่มีการนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการจัดทำหลักสูตรทางการศึกษา การบริการสังคมที่มีลักษณะเป็นพหุวัฒนธรรม

นโยบายต่อแรงงานต่างชาติ ถูกกำหนดโดยโครงสร้างของแต่ละประเทศตามปัจจัยต่างๆ เช่น การลดลงของประชากร ความขาดแคลนแรงงาน ทิศทางการพัฒนาที่มุ่งไปสู่ภาคอุตสาหกรรมสำหรับประเทศไทย การกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติมาจากแรงกดดันของผู้ประกอบการ และนโยบายด้านความมั่นคง เป็นหลัก โดยข้อมูลของฝ่ายวิชาการ ถูกนำไปประกอบการพิจารณาบ้างแต่เป็นส่วนน้อย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการกำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างชาติคำนึงถึงการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น โดยมีการรวมแรงงานต่างชาติเข้าอยู่ในระบบประกันสังคมของประเทศเช่นเดียวกับแรงงานไทย(สมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์, 2556)

(2) ทิศทางการพัฒนาประเทศ และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

หลังจากมีแผนพัฒนาประเทศมาแล้ว 10 ฉบับ มีการระบุในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (2555-2559) ว่าสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอก โดยเฉพาะความผันผวนด้านเศรษฐกิจ พลังงาน และภูมิอากาศ ส่งผลกระทบอย่างชัดเจนต่อประเทศไทยทั้งด้านบวกและลบ จำเป็นต้องใช้ศักยภาพที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตภาคเกษตร การประกอบการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พร้อมกับการปรับตัวให้เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค ตามพันธกรณีภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ประเทศไทยผูกพันอยู่ และพร้อมก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558

ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศในมิติต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศไปสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยการเสริมสร้างทุนมนุษย์ และทุนวัฒนธรรม ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ เพื่อสร้างความคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน ให้สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ ส่งเสริมการเข้าถึงทรัพยากรและทุนทางเศรษฐกิจ (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นธรรม พัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง ด้วยภูมิปัญญาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ ส่งเสริมการผลิตบนฐานการผลิตภาคเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ มุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้า เชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลก (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555)

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ใน พ.ศ. 2558 เป็นปีที่ประเทศสมาชิก 10 ประเทศของสมาคมอาเซียน(ASEAN) คือประเทศบรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ตกลงรวมกันเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งประกอบด้วยซึ่งประกอบด้วย 3 ประชาคมหลักคือ 1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) มีวัตถุประสงค์ให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาภายในภูมิภาคโดยสันติวิธี และยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(ASEAN Economic Community: AEC) มีเป้าหมายด้านเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างอาเซียน การเป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนและแรงงานฝีมืออย่างเสรี สร้างความเท่าเทียมในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศอาเซียน และการส่งเสริมการรวมกลุ่มอาเซียนกับประชาคมโลก 3) ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community:

ASCC) มีจุดมุ่งหมายให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อยู่ร่วมกันในสังคมที่เอื้ออาทร ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม (Social security) โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น การยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากลำบากในถิ่นทุรกันดาร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ในสังคม การพัฒนาการฝึกอบรม การศึกษาระดับพื้นฐานและสูงกว่า การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างงาน และการคุ้มครองทางสังคม ส่งเสริมความร่วมมือในด้านสาธารณสุข การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเขียน นักคิดและศิลปินในภูมิภาค(กระทรวงการต่างประเทศ, 2555) (กระทรวงการต่างประเทศ, 2555)

### (3) แผนพัฒนากำลังคน ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศไทย

ประเทศไทยกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ (พ.ศ.2555 - 2559) เพื่อเป็นกรอบสำหรับทิศทางการพัฒนาประเทศ และในแผนพัฒนาฉบับนี้ยังเป็นการเตรียมความพร้อมประเทศไทยในการเข้าสู่เข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในพ.ศ. 2558

โดยในแผนพัฒนาฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาคนสู่สังคมอาเซียน ซึ่งรวมถึง

- 1) การเตรียมความพร้อมคนไทยในการต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี โดยการยกระดับทักษะด้านอาชีพและทักษะด้านภาษาควบคู่กับการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม เสริมสร้างโอกาส และเพิ่มขีดความสามารถของคนไทยในการออกไปทำงานต่างประเทศ
- 2) การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังเป็นระบบ กำหนดมาตรฐานการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงาน และการพัฒนาทักษะฝีมือที่เหมาะสม ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- 3) สร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ ในลักษณะเกื้อกูลกันผ่านกิจกรรมเชื่อมโยงห่วงโซ่การผลิต และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกันอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น(กระทรวงการต่างประเทศ, 2555)

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนโดย

- 1) เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับและเจตคติที่ดีกับอาเซียนให้กับครู นักเรียน และบุคลากรทางการศึกษา
- 2) พัฒนาทักษะของนักเรียน นักศึกษา ประชาชน
- 3) พัฒนามาตรฐานการศึกษา เพื่อส่งเสริมการหมุนเวียนนักศึกษา ครู อาจารย์ในอาเซียน และสร้างความยอมรับคุณสมบัติทางวิชาการร่วมกัน
- 4) จัดทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการศึกษา เพื่อพัฒนาความสามารถและประสบการณ์ในสาขาวิชาชีพที่สำคัญ
- 5) พัฒนาเยาวชนเพื่อเป็นทรัพยากรสำคัญในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ศูนย์ข่าวการศึกษาไทย, 2555)

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ปี 2555 - 2558 คือ

- 1) ลดอัตราการไม่รู้หนังสือ ส่งเสริมการเรียนการสอนทางไกล การศึกษานอกระบบ และศูนย์การเรียนชุมชน โดยมีเป้าหมายเชื่อมโยงกับศูนย์การเรียนชุมชนในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ จัดทำหลักสูตรอาเซียนศึกษา ในทุกช่วงชั้น
- 2) พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมการสอนภาษาอังกฤษ

พัฒนาครูโดยส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน 3) พัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับ อาชีวศึกษา จัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ พัฒนากำลังคนให้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา ผู้ประกอบการ และสถาบันเฉพาะทาง 4) พัฒนา เทคโนโลยีสารสนเทศ สื่อการเรียนการสอนอิเล็กทรอนิกส์ ระดับชั้นต่างๆ 5) ส่งเสริมและสนับสนุน การผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางด้านวิชาชีพ ด้านการวิจัยที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างนวัตกรรมและ ทรัพย์สินทางปัญญา(ศูนย์ข่าวการศึกษาไทย, 2555)

นอกจากนี้ยังมีแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศไทย พ.ศ. 2555-2559 หลังจาก นโยบายเยาวชนแห่งชาติ และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ. 2545-2554) สิ้นสุดลง ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ขึ้น เป็นการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และเป็นการผนวกรวม สารของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ด้านการพัฒนาตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสม สำหรับเด็ก (พ.ศ. 2550-2559)” และ “แผนยุทธศาสตร์จังหวัดนำอยู่สำหรับเด็กและเยาวชน (พ.ศ. 2550-2553)” โดยเนื้อหาในแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ นั้นนอกจากเน้นการพัฒนาคุณภาพ เด็กและเยาวชนตามช่วงวัย แล้ว ยังเน้นการคุ้มครองและพัฒนาเด็กที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษ 3 กลุ่มคือ 1) เด็กที่ถูกกระทบจากปัจจัยด้านครอบครัวคือ เด็กกำพร้า เด็กที่ถูกทอดทิ้ง ปล่อยปละ ละเลย เด็กถูกทำร้าย ละเมิดทางเพศ 2) เด็กที่ถูกกระทบจากปัจจัยด้านรัฐคือ เด็กพลัดถิ่น เด็ก ต่างชาติ เด็กไม่มีสัญชาติ เด็กไม่มีหลักฐานการเกิด 3) เด็กที่ถูกกระทบจากปัจจัยด้านครอบครัว รัฐ และสังคม คือเด็กที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก เด็กในกระบวนการยุติธรรม เด็กที่ใช้ความ รุนแรง เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ (คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ, 2554)

ในยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้ระบุถึงกระบวนการยกร่าง ที่มีการระดมการมีส่วนร่วมจากภาค ส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนอย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งการรับฟังข้อมูลด้านสถานการณ์ เด็กกลุ่มต่างๆ และรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนฯ จนผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบในที่สุด

ส่วนเนื้อหาของแผนฯในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา ให้ความสำคัญกับการให้บริการการศึกษา อย่างมีคุณภาพ โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ยังมีกระทรวงมหาดไทยเป็น หน่วยงานหลักในการรับผิดชอบมาตรการเฉพาะกลุ่มของเด็กกลุ่มที่ 2 อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ฉบับนี้ ให้ความสำคัญกับการสร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเด็ก ซึ่งรวมถึงองค์กรพัฒนา เอกชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจช่วยผลักดันให้ยุทธศาสตร์การ พัฒนาเด็กและเยาวชนฉบับนี้ สามารถบรรลุผลได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ เพราะการขับเคลื่อนนโยบาย ของรัฐย่อมไม่สามารถดำเนินไปได้ตามลำพัง โดยขาดความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ

### 3. นโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

ในต่างประเทศ เดรสเซนและเดรกเกอร์ (Dekkers, 1997) พบว่ามีหลายประเทศที่มีนโยบายเอื้อต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กย้ายถิ่น เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์มีนโยบายให้สิทธิด้านการศึกษา (the Educational Priority Policy) โดยมีเป้าหมายให้จัดการศึกษาให้เหมาะสมกับภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของเด็กย้ายถิ่น หรือการประกาศใช้ the Basis of Curriculum for Refugee Education (1992) ในประเทศฟินแลนด์ โดยตั้งโครงการพิเศษอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาให้กับเด็กย้ายถิ่นที่ลี้ภัยมาจากบอสเนียเป็นเวลา 6 เดือน โดยรัฐบาลฟินแลนด์สนับสนุนในการสอนภาษาแม่สัปดาห์ละ 1 ชั่วโมง หลังจากนั้นจึงส่งนักเรียนย้ายถิ่นเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา การจัดการศึกษาในระยะเริ่มต้นให้กับเด็กลี้ภัยเหล่านี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการสนับสนุนและช่วยเหลือให้นักเรียนได้รักษาภาษาแม่ของตนไว้ สร้างความแข็งแกร่งให้กับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของนักเรียน พร้อมกับการสอนภาษาฟินนิชด้วยในรูปแบบการศึกษาสองภาษา มุ่งให้เด็กได้คุ้นเคยกับลักษณะ วัฒนธรรม เงื่อนไขการดำเนินชีวิต สังคมและการศึกษาของฟินแลนด์ เป็นการพัฒนาความพร้อมในเรื่องการเข้าถึงวัฒนธรรมและความร่วมมือระดับนานาชาติ ให้กับนักเรียนเมื่อเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาด้วย

ในสหรัฐอเมริกา การศึกษาของฮันเตอร์และเฮาสีย์ (Hunter, 1990) ระบุว่าตั้งแต่ก่อนช่วง 1982 มีผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากในรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐแท็กซัสได้ออกกฎหมายไม่ให้ใช้เงินคลังของรัฐในการจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นปฏิเสธการรับนักเรียนกลุ่มดังกล่าวเข้าเรียน ต่อมาศาลสูงของอเมริกาได้ตัดสินว่ากฎหมายของรัฐแท็กซัสขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่เปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติผิดกฎหมายมีสิทธิเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐจนถึงเกรด 12 เช่นเดียวกับพลเมืองอเมริกัน ทั้งยังกำหนดให้ต้องจัดการศึกษาแก่เด็กเข้าเมืองผิดกฎหมายด้วยความเข้าใจความละเอียดอ่อน และรักษาสถานภาพของนักเรียนเป็นความลับ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ให้สิทธิที่เท่าเทียมกันทางการศึกษาแก่เด็กต่างชาติผิดกฎหมาย เท่ากับเด็กอเมริกัน ทำให้โรงเรียนรัฐในท้องถิ่นต้องจัดการศึกษาด้วยภาษาที่เด็กต่างชาติเข้าใจได้จนกว่าเด็กจะสามารถใช้ภาษาอังกฤษได้ดี และเป็นผลให้มีการปรับปรุงและการวางแผนการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อปรับปรุงความสามารถทางการศึกษาของเด็กต่างชาติในโรงเรียน และนำไปสู่การจัดการศึกษาแบบสองภาษา (bilingual) ขึ้น (Farley, 2002)

สำหรับประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับเด็กต่างชาติกลุ่มต่างๆที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยในช่วงเวลาต่างๆกัน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535; ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2557) คือ

(1) เด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร คือเด็กที่มีปัญหาเรื่องสัญชาติ วัน เดือน ปีเกิด และถิ่นที่อยู่ ได้แก่ เด็กเร่ร่อน เด็กที่ติดตามผู้ปกครองไปทำงานต่างถิ่น เด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กที่เลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ หรือเด็กด้อยโอกาส กลุ่มอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ให้ศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา

(2) เด็กชาวเขา ในพื้นที่ต่างๆที่มีปัญหาหลักฐานประจำตัว กลุ่มนี้ให้ศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา

(3) บุตรชาวลาว คือเด็กในครอบครัวชาวลาวอพยพที่มีหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย ให้ศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา

(4) เด็กในครอบครัวในครอบครัวผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้อาศัยและควบคุมไว้ที่จังหวัดตราด และคณะรัฐมนตรีมีมติให้แปลงสัญชาติเป็นไทยได้ เด็กกลุ่มนี้ให้ศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา

(5) เด็กในครอบครัวเนปาลอพยพ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้อาศัยและควบคุมไว้ที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ให้ศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา และกำหนดพื้นที่ให้เรียนได้ในพื้นที่ควบคุม เขตอำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี

(6) เด็กในครอบครัวชาวนวอพยพ ที่ได้หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2488-2489 เป็นกลุ่มที่รัฐบาลระมัดระวังเรื่องความมั่นคง การอนุญาตเรื่องการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้จึงมีการจำกัดพื้นที่และเงื่อนไขต่างๆมากกว่าเด็กกลุ่มอื่น โดยให้ศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษาและกำหนดพื้นที่ให้เรียนได้ในพื้นที่จังหวัดควบคุมอพยพ 13 จังหวัด ได้แก่ 1)จังหวัดหนองคาย 2) จังหวัดอุดรธานี 3) จังหวัดสกลนคร 4) จังหวัดนครพนม 5) จังหวัดมุกดาหาร 6) จังหวัดอุบลราชธานี 7) จังหวัดยโสธร 8) จังหวัดปราจีนบุรี 9) จังหวัดสุราษฎร์ธานี 10) จังหวัดพัทลุง 11) จังหวัดอำนาจเจริญ 12) จังหวัดหนองบัวลำภู 13) จังหวัดสระแก้ว (\*ทั้งนี้มีการระบุเงื่อนไขว่า “หากผู้เข้ารับการศึกษามีพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศชาติ จะไม่ออกหลักฐานการสำเร็จการศึกษาให้”)

(7) บุตรอดีตทหารจีนคณะชาติ ซึ่งเป็นบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการแปลงสัญชาติและให้สถานะเป็นคนต่างด้าวได้ หรือผู้สืบสันดานที่เกิดในประเทศไทยแต่ถูกถอดสัญชาติไทย หรือไม่ได้สัญชาติไทย (ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337) เด็กกลุ่มนี้ให้ศึกษา



ได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา และกำหนดพื้นที่ให้เรียนได้ในพื้นที่จังหวัดควบคุมจำนวน 3 จังหวัด 8 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ<sup>1</sup>

(8) เด็กในกลุ่มเงินช่วยเหลือ ซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2419-2504 และไม่มีโอกาสกลับไปประเทศเดิม เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองและกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนควบคุมไว้ และผู้สืบสันดานที่เกิดในประเทศไทยแต่ถูกถอดสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ เด็กกลุ่มเงินช่วยเหลือให้ศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษาและกำหนดพื้นที่ให้เรียนได้ในพื้นที่ควบคุม

(9) ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า กลุ่มนี้หมายถึง ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ด้วยเหตุผลทางการเมืองโดยทางราชการได้จัดทำทะเบียนควบคุมไว้มีสถานะเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว เพื่อรอการผลักดันต่อไป เด็กในกลุ่มนี้ให้ศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา โดยกำหนดให้ศึกษาในพื้นที่ 9 จังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นจังหวัดควบคุม และจังหวัดกำหนดอำเภอเป็นพื้นที่ควบคุมภายในเขตจังหวัด<sup>2</sup>

นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว กำหนดขึ้นเพื่อให้เด็กกลุ่มต่างๆที่ขึ้นทะเบียนไว้กับทางราชการในสถานภาพต่างๆมีโอกาสในการศึกษามากขึ้น ต่อมานโยบายนี้ขยายถึงเด็กจากประเทศพม่าที่เข้ามาภายในประเทศไทยไทยหลังวันที่ 4 มีนาคม 2519 ซึ่งทางราชการได้จัดทำทะเบียนควบคุมไว้ให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว (ถือบัตรประจำตัวสีต่างๆและเด็กอพยพในศูนย์พักพิง) โดยเด็กเหล่านี้สามารถศึกษาได้ถึงการศึกษาภาคบังคับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1</sup> จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ เขตอำเภอฝาง อำเภอแม่เฒ่า อำเภอเชียงดาว และกิ่งอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงราย ได้แก่ เขตอำเภอแม่จัน อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แก่ เขตอำเภอเมือง และอำเภอปาย

<sup>2</sup> จังหวัดเชียงใหม่ มี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่เฒ่า ฝาง เชียงดาว และกิ่งอำเภอเวียงแหง จังหวัดแม่ฮ่องสอน มี 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง ปาย ขุนยวม แม่ลาน้อย แม่สะเรียง และกิ่งอำเภอสบเมย จังหวัดเชียงราย มี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่จัน แม่สาย เชียงแสน และแม่สรวย จังหวัดตาก มี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด แม่ระมาด ท่าสองยาง และพบพระ จังหวัดกาญจนบุรี มี 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง ทองผาภูมิ ไทรโยค สังขละบุรี และศรีสวัสดิ์ จังหวัดราชบุรี มี 1 อำเภอ ได้แก่ อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มี 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง ทับสะแก และบางสะพาน จังหวัดชุมพร มี 1 อำเภอ ได้แก่ อำเภอท่าแซะ จังหวัดระนอง มี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองระนอง กระบุรี กะเปอร์ และละอุ่น

หลังจากมีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี พ.ศ. 2542 แล้ว และครบรอบ 10 ปีของปฏิญญาจอมเทียน ที่ประเทศสมาชิกันได้เริ่มโครงการ”การศึกษาเพื่อปวงชน” (Education for All) ใน พ.ศ. 2543 ต่อมา พ.ศ. 2547 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้มีการเสนอนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อให้ครอบคลุมเด็กด้อยโอกาส 6 กลุ่ม คือ 1) เด็กที่ถูกปล่อยปละละเลย 2) เด็กที่ถูกละเมิดสิทธิ 3) เด็กประพัตติคนไม่เหมาะสม 4) เด็กพิการ 5) เด็กขาดโอกาส (เด็กไม่ได้เรียนหนังสือ เด็กถูกรวมกรก่อสร้าง/กรรมกรว่างงาน เด็กยากจน เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กที่ไม่ได้สัญชาติไทย เด็กที่ไม่มีสูติบัตรหรือทะเบียนบ้าน และ 6) เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ โดยมีสาระสำคัญคือ **หลักความเสมอภาค**ให้เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสม ที่หลากหลายรูปแบบ โดยคำนึงถึงสิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ **หลักคุณภาพ**โดยการจัดการการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส บูรณาการทั้งด้านวิชาการ ศิลธรรม จริยธรรม และทักษะการดำรงชีวิตในสัดส่วนที่เหมาะสม ให้มีมาตรฐานคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบปกติ **การจัดสรรทรัพยากร**เพื่อการศึกษาและปัจจัยพื้นฐานอื่นๆที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รวมถึงการจัดระบบบริหารจัดการให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ และ**การสร้างและพัฒนาเครือข่าย**การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส ให้มีศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษา และสามารถให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์ เด็กต่างชาติจึงจัดเป็นหนึ่งในกลุ่มเด็กด้อยโอกาสที่อยู่ภายใต้ต้นนโยบายนี้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ให้ความเห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง แนวทางการดำเนินงานให้เด็กทุกคนในประเทศไทยได้เข้าศึกษาในสถานศึกษาของไทยได้แม้จะไม่มีหลักฐานประจำตัวใดๆ นโยบายและแนวทางการดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติได้เข้าถึงการศึกษาในสถานศึกษาไทยได้อย่างเสมอภาคกับเด็กไทยและเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานมีฝีมือ แต่หากย้อนกลับไป ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 กระทรวงศึกษาธิการได้มีความพยายามกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สถานศึกษาของไทยรับเด็กซึ่งไม่มีสัญชาติไทยให้เข้าเรียน แต่กลับปรากฏว่ามีเด็กต่างชาติเข้าเรียนไม่มากนัก สถิติ พ.ศ.2546 ระบุจำนวนเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยในสถานศึกษาของไทยมีจำนวนเพียง 28,806 คน ส่วนใหญ่อยู่ในโรงเรียนบริเวณชายแดน เด็กเหล่านี้ไม่ได้มีเพียงเด็กต่างชาติตามชายแดน หากยังรวมถึงเด็กชาวเขาหลายกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยด้วย

2.4.4 ปฏิบัติการทางสังคมที่เกี่ยวข้อง: ผลกระทบจากการย้ายถิ่นและท่าทีของสังคมต่อผู้ย้ายถิ่น, การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติและผลกระทบ

(1) ผลกระทบจากการย้ายถิ่น และท่าทีของสังคมต่อผู้ย้ายถิ่น

สุภาวศ์ จันทวานิชและคนอื่นๆ(สุภาวศ์ จันทวานิช และคนอื่นๆ, 2549) ได้สรุปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังจากผู้ย้ายถิ่นเริ่มต้นชีวิตในประเทศปลายทางว่า มีผลกระทบเกิดขึ้น 5 ด้าน คือ (1) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้กับผู้ย้ายถิ่นคือได้รับค่าจ้าง มีเงินออมส่งกลับไปให้แก่ครอบครัวในประเทศต้นทาง ทำให้เกิดเครือข่ายทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง (2) ผลกระทบด้านการเมือง อันมาจากนโยบายของประเทศปลายทางที่ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ ผลกระทบทางการเมืองที่สำคัญคือ ผลกระทบต่อสิทธิของผู้ย้ายถิ่น และการปฏิบัติของรัฐต่อผู้ย้ายถิ่น (3) ผลกระทบทางด้านสังคมซึ่งเกิดในประเทศปลายทาง คือการเกิดขึ้นของชุมชนทางชาติพันธุ์ (Ethnic Enclave) ของผู้ย้ายถิ่นที่มีภาษาพูด และมีขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกัน โดยชุมชนจะมีการขัดเกลาสมาชิกรุ่นต่อไป โดยการถ่ายทอดทางการเรียน จัดชั้นเรียนสอนภาษาของตน รวมทั้งมีสถานที่เพื่อปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาและประเพณี ซึ่งสิ่งต่างๆนี้จะทำให้เกิดการสร้างเครือข่าย และเครือข่ายนี้จะทำให้การดำรงชีวิตของผู้ย้ายถิ่นในต่างแดนมีความลงตัวมากขึ้น (4) ผลกระทบทางด้านวัฒนธรรม ผู้ย้ายถิ่นจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้และมีงานทำในประเทศปลายทาง เช่น การเรียนรู้ภาษาของประเทศปลายทางเพื่อการสื่อสาร การเรียนรู้กฎระเบียบ การใช้บริการสาธารณะ ตลอดจนการพัฒนาทักษะในการทำงาน ซึ่งในขณะเดียวกันผู้ย้ายถิ่นก็มีแนวโน้มที่จะยึดถือเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนไว้ ยิ่งหากมีการรวมตัวเป็นชุมชนทางชาติพันธุ์ จะทำให้การรักษาเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ง่ายและชัดเจนขึ้นกว่าการอยู่ตามลำพัง การแสดงออกทางวัฒนธรรมที่เห็นได้ชัดเจนคือภาษาและอาหาร (5) ผลกระทบทางด้านกฎหมายของประเทศปลายทาง ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อผู้ย้ายถิ่น

การดำเนินการต่อผู้ย้ายถิ่นรวมถึงแรงงานต่างชาติ นอกจากมาจากนโยบายของประเทศ ยังมีผลมาจากท่าทีของสังคมด้วย ซึ่งมาจากหลายปัจจัยทั้งจากความหวาดระแวงของคนในสังคม ท่าทีของสื่อมวลชน จนเกิดเป็นอคติที่มีต่อคนต่างเชื้อชาติ ซึ่งทำให้ผู้ย้ายถิ่นตกเป็นจำเลยหรือถูกรังเกียจจากสังคม

## (2) การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ และผลกระทบ

การกำหนดยุทธศาสตร์ทางการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาประเทศ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (อ้างถึงในหทัยรัตน์ ทับพร, 2551) ได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์การศึกษาว่าหมายถึง การกำหนดแนวทางที่เป็นรูปธรรมด้านการศึกษาทุกระดับทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการระดมและจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการศึกษาในการสร้างคนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เกรียงศักดิ์ ยังชี้ว่า ยุทธศาสตร์การศึกษาประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ด้านคือ (1) การมีเป้าหมายของการศึกษาที่ต้องการอย่างชัดเจนทั้งเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาว (2) การกำหนดวิธีทางหรือแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็นเครื่องมือไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

หลังจากประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ได้มีข้อเสนอยุทธศาสตร์ การปฏิรูปการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยเฉพาะสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว และมีการแข่งขันที่ทวีความรุนแรง คุณภาพของประชาชนก็ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น โดยการศึกษา 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย จะต้องมีการผสมผสานกันเพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพคนได้อย่างต่อเนื่อง เป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต จึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อปฏิรูปการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น ยุทธศาสตร์ที่ 1 จำแนกกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน จัดกิจกรรมที่หลากหลายให้เหมาะสม และสอดคล้อง กับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการความรู้และแหล่งเรียนรู้ ให้ผู้เรียน เข้าถึงแหล่งเรียนรู้ที่มีอยู่ ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้การศึกษาเป็นกลไกผลักดันการพัฒนาของชุมชน และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดสรรงบประมาณเพื่อกระจายอำนาจให้ถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรง เช่น กองทุน สนับสนุนกิจกรรมการเรียนรู้ของชุมชน งบประมาณจากองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารจัดการที่ส่งเสริม ประสานงาน และอำนวยความสะดวก และมีหน่วยงานกลางที่ทำ หน้าที่ดูแลการเรียนรู้ตลอดชีวิต

แคสเซล (S. Castles, 2000a) ยกตัวอย่างประเทศเยอรมันที่ใช้ยุทธศาสตร์สองแบบในการ จัดการศึกษาให้แก่เด็กต่างชาติที่เป็นบุตรของแรงงานย้ายถิ่น คือ แบบหนึ่งคือการศึกษาแบบบูรณา การสำหรับเด็กต่างชาติที่จะอาศัยอยู่ในประเทศเยอรมันช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อเด็กจะได้ความรู้ และสามารถปรับตัวได้เมื่อกลับประเทศของตน โดยจัดห้องเรียนแยกออกจากเด็กเยอรมัน และใช้ภาษา แม่ในการเรียนการสอน อีกแบบหนึ่งคือการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติที่จะอยู่อาศัยในประเทศ เยอรมันอย่างถาวร โดยการจัดการศึกษาแบบทวิภาษาเพื่อให้เด็กสามารถเรียนรู้ร่วมกับเด็กอื่นๆใน โรงเรียน และขจัดปัญหาอุปสรรคทางด้านภาษา ประเทศสวีเดนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีผู้ย้ายถิ่นมาก และให้ความสนใจต่อความต้องการของกลุ่มคนเข้ามาใหม่ โดยใช้แนวคิดการบูรณาการสังคม วัฒนธรรม และให้สิทธิในการจัดห้องเรียนที่สอนภาษาแม่ในโรงเรียนปกติ โดยมองการณ์ไกลถึงการ เตรียมการอยู่ร่วมกันของคนในรุ่นต่อไป ด้วยจุดประสงค์ที่สำคัญคือการป้องกันการก่ออาชญากรรม หรือปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง

รูปแบบการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในต่างประเทศ มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก ต่างชาติหลายแบบ ตามเป้าหมายซึ่งเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ตัวอย่างที่เกิดในหลาย ประเทศในยุโรปหลังจากช่วงปลายศตวรรษ 1960 เข้าสู่ช่วง 1970 ที่มีเป้าหมายในการหล่อหลอมเด็ก ต่างชาติให้เป็นหนึ่งเดียวกับประเทศปลายทาง จากแนวคิดในการกลืนหรือขจัดความต่างทางเชื้อชาติ เปลี่ยนไปเป็นการกำหนดหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของเด็กต่างชาติเป็นจุดเริ่มต้น โดยให้ ความสนใจและริเริ่มหลักสูตร ที่ใช้ภาษาแม่และการสอนที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของประเทศต้นทาง

แคสเซลและมิลเลอร์(S. a. M. Castles, M.J., 1988) กล่าวถึงพัฒนาการของประเทศออสเตรเลียด้านการจัดการศึกษาให้กับแรงงานย้ายถิ่น ในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูช่วงศตวรรษที่ 1970 มีความต้องการแรงงานฝีมือเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรม จึงมีการพัฒนาฝีมือบุตรของแรงงานย้ายถิ่นรุ่นแรก โดยให้การศึกษาเช่นเดียวกับเด็กกลุ่มอื่นในประเทศ ผู้ย้ายถิ่นรุ่นที่สองจึงมีโอกาทำงานในระดับที่ดีกว่าพ่อแม่ แต่การศึกษาที่เด็กได้รับนั้นไม่ใช่การศึกษาที่จัดโดยเฉพาะสำหรับเด็กย้ายถิ่น รายงานของเฮลอตและยัง(Helot, 2002) กล่าวถึงการจัดการศึกษาแบบสองภาษาว่าที่ได้รับความนิยมในประเทศฝรั่งเศสแต่ในหลักสูตรดังกล่าวยังมองข้าม หรือไม่ให้ความสำคัญกับภาษาของเด็กต่างชาติด้วยความเชื่อที่ว่าหากใช้ภาษาแม่ของเด็กด้วยจะเป็นอุปสรรคและทำให้การเรียนของเด็กเป็นไปได้ช้า ในขณะที่นักวิจัยทั้งสองยืนยันว่า การรวมเอาภาษาแม่ของเด็กในหลักสูตรสองภาษากลับจะเป็นประโยชน์ ทำให้เด็กตระหนักในคุณค่าของภาษาและวัฒนธรรมของตนเอง และยังทำให้เกิดบรรยากาศการเรียนรู้ในวัฒนธรรมที่แตกต่าง เป็นการเพิ่มทักษะในการดำเนินชีวิตทางเชื้อชาติ เพิ่มความรู้และความเข้าใจในเรื่องความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม

การศึกษาของโร-สเตเรียและโอชเตนมันน์ (Roer-Strier D. and Olshtain-Mann O., 1999) แสดงให้เห็นถึงปัญหาแรงงานจากละตินอเมริกาที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศอิสราเอล สถานะผิดกฎหมายทำให้แรงงานจากละตินอเมริกาไม่กล้าส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ ทั้งๆที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และเป็นปัญหาสำคัญในครอบครัว จนเมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนโดยองค์กรคริสต์ศาสนา ทำให้เด็กละตินอเมริกาได้มีโอกาสทางการศึกษา ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนขึ้นอยู่กับโรงเรียนและครูผู้สอน ซึ่งใช้ภาษาของนักเรียนส่วนใหญ่ แต่ผลกระทบจากการศึกษาในโรงเรียนเหล่านี้คือ ไม่สามารถออกไปรับรองการศึกษาหรือประกาศนียบัตรให้ได้

บทความของอมรวิชัย นาคทรพรพ (อมรวิชัย นาคทรพรพ, 2547) กล่าวถึงตัวอย่างการปฏิรูปการศึกษาในมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม แต่จากความเคร่งศาสนาทำให้โรงเรียนที่ควรเป็นโรงเรียนพหุวัฒนธรรม เปิดกว้างให้ทุกวัฒนธรรมค่อยๆกลายเป็นโรงเรียนวัฒนธรรมเดียวที่มีการเรียนการสอนอยู่ในจารีตของอิสลามิกชน ทำให้เป็นปัญหาของชาวมาเลย์เชื้อสายจีนและอินเดีย และส่งบุตรไปเรียนในโรงเรียนหรืออินเดียหรือเรียนในต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลมาเลเซียเกรงว่าจะมีปัญหาในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเชื้อชาติต่างๆ และนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมได้ โดยแนวทางแก้ไขมีแนวโน้มที่จะปรับหลักสูตรการเรียนการสอนที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น จัดกิจกรรมที่เป็นพหุวัฒนธรรม เปิดชั้นเรียนภาษาจีน ภาษาทมิฬในโรงเรียน และมีการฝึกอบรมครูให้เข้าใจความแตกต่างทางวัฒนธรรมให้มากขึ้น อมรวิชัยยังระบุว่าประเทศไทยเน้นเรื่องความเป็นเอกภาพมาก จนละเลยความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมที่เป็นรากฐานของ "ชาติไทย" ไป โดยสร้างความเป็น "คนอื่น" ให้คนที่ต่างจากคนส่วนใหญ่ บทบาทของการศึกษายังทำให้เกิด "ความเป็นอื่น" ทางวัฒนธรรม" ขึ้นด้วย เพราะไม่มีการเรียนรู้วัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลายใน

สังคมทั้งในสังคมของไทยและในโลก เป็นความจำเป็นที่เด็กไทยควรมีการเรียนรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจต้องทำงานหรือใช้ชีวิตในสังคมเดียวกันในอนาคต การบูรณาการทางการศึกษาจึงมีความสำคัญต่อการใช้ชีวิตอย่างปรองดองทั้งกับคนไทยที่มีเชื้อชาติต่าง ๆ กัน และต่อความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมโลก

รูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาตินั้นต่างประเทศอาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ การจัดการศึกษาแยกต่างหาก และการศึกษาแบบที่ครอบคลุมเด็กหลายเชื้อชาติ

รูปแบบที่มีการศึกษาเฉพาะเด็กต่างชาติ หรือการศึกษาที่แยกต่างหากจากกลุ่มอื่น มีลักษณะการแปลกแยกด้านการศึกษา พบได้มากในชุมชนเมืองโดยเฉพาะเขตที่อยู่อาศัยของกลุ่มด้อยโอกาส เป็นปรากฏการณ์ของหลายประเทศในยุโรปที่มีประสบการณ์การรับผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานต่างชาติเข้าไปตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การศึกษาของเด็กต่างชาติแยกจากเด็กท้องถิ่นไม่ได้มาจากปัจจัยด้านกฎหมาย หรือมีกฎระเบียบใดให้แยกเด็กต่างชาติออกไป แต่สาเหตุสำคัญมาจากลักษณะทางกายภาพ ของที่อยู่อาศัยของผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ ที่อยู่แยกจากที่อยู่อาศัยของชุมชนท้องถิ่น การส่งเด็กไปโรงเรียนจึงเป็นโรงเรียนที่ไกลย่านที่พักอาศัยมากกว่าส่งไปโรงเรียนในย่านอื่นๆ เช่น จากรายงานของคาร์เตนท์และคณะ (Karsten et. al, 2006 อ้างถึงใน Heckmann, 2008) ระบุว่า การที่โรงเรียนสำหรับเด็กต่างชาติที่แยกจากโรงเรียนท้องถิ่นที่พบมากขึ้นในเมืองใหญ่ๆของประเทศเนเธอร์แลนด์ มาจากสาเหตุหลักๆด้านประชากรและลักษณะที่อยู่อาศัยที่แยกออกจากชุมชนท้องถิ่น

อีกสาเหตุหนึ่งยังมาจากการแปลกแยกทางสังคม โดยสาเหตุสำคัญมาจากการที่เด็กต่างชาติมักไปเข้าเรียนที่มีเด็กต่างชาติจำนวนมาก ส่วนโบมและไดแอส (Bloem N.S. and Diaz R., 2007) รายงานว่าในประเทศเดนมาร์กมีโรงเรียนที่มีเฉพาะเด็กต่างชาติโดยไม่มีเด็กท้องถิ่นแม้แต่คนเดียว ส่วนในประเทศอังกฤษซึ่งเปิดให้พ่อแม่มีอิสระในการเลือกโรงเรียน ความต้องการของพ่อแม่มีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดการแปลกแยกด้านการศึกษา และพบการแปลกแยกทางเชื้อชาติสูงในโรงเรียนอังกฤษหลายโรงเรียนซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการเลือกโรงเรียนของพ่อแม่ รายงานของ Bundesministerium fur Arbeit und Soziales (อ้างถึงใน(Heckmann, 2008) พบว่าเด็กต่างชาติอายุ 10-14 ปี ในประเทศเยอรมันนี้ที่ไปเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีเด็กส่วนใหญ่เป็นเด็กต่างชาติ ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กต่างชาติที่ดีขึ้น เพราะเพื่อนมีบทบาทสำคัญต่อผลการเรียนและการเข้าสังคม ดังนั้นการศึกษาที่จัดเฉพาะเด็กต่างชาติจึงมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และการผสมผสานทางสังคมของเด็กต่างชาติ

การศึกษาแบบครอบคลุมสำหรับเด็กต่างชาติ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้โครงการ Head Start Program โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยงานการศึกษาของรัฐและเอกชนในท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ ในการจัดการกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเด็ก

กลุ่มด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจซึ่งครอบคลุมถึงเด็กต่างชาติด้วย กิจกรรมในโครงการมีทั้งกิจกรรมการพัฒนาเด็กเล็ก การสนับสนุนบุคลากรที่ทำงานกับเด็กก่อนวัยเรียนให้มีทักษะการอ่าน เขียน การคำนวณเบื้องต้น ซึ่งจำเป็นต่อการเรียนในโรงเรียน. โครงการนี้ไม่ใช่เป็นเพียงโครงการสนับสนุนการหล่อหลอมทางสังคม แต่เป็นทั้งยุทธศาสตร์และกรอบการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนในกลุ่มด้อยโอกาสและชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีทั้งกิจกรรมและวิธีการที่หลากหลาย โครงการนี้ริเริ่มขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1970s มาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกางบประมาณหลายล้านล้านเหรียญในโครงการนี้ และทุกปีเด็กเข้าร่วมโครงการเกือบล้านคน (US Department of Health and Human Services อ้างถึงใน Heckmann, 2008)

ประเทศเยอรมันมีทั้งรูปแบบการศึกษาที่จัดเฉพาะ และการศึกษาที่ครอบคลุมเด็กทุกกลุ่ม โดยการศึกษาของไดเฟินบาช (Diefenbach, 2005 อ้างถึงใน Szalai, 2014) ระหว่าง ค.ศ. 1990 - 2000 พบว่าการศึกษาของเด็กต่างชาติที่ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ที่เรียนในรูปแบบการศึกษาที่รวมเด็กทุกกลุ่ม มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาถึงระดับกลางและระดับสูง เมื่อเปรียบเทียบกับเด็กที่ไม่ได้เรียนในรูปแบบแบบผสมผสาน

การศึกษาแบบผสมผสานหรือครอบคลุมเด็กทุกกลุ่มของเยอรมันนี้ มีการประกาศเป็นแผนระดับชาติ คือ National Integration Plan ตั้งแต่ ค.ศ. 2007 (Bohmer, 2010) รัฐบาลให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ โดยหนึ่งในสามของงบประมาณใช้เพื่อการหามาตรการปรับปรุงการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ แผนนี้ยังส่งเสริมการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานท้องถิ่น ประชากรต่างชาติ หน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ จากสื่อสารมวลชน วัฒนธรรม ศาสนา การกีฬา รวมทั้งภาคธุรกิจคือภาคอุตสาหกรรม ภาคการค้า สภาพแรงงาน ไม่ใช่เฉพาะการสร้างเครือข่ายระหว่างกัน แต่เน้นกิจกรรมความร่วมมือกับผู้ที่ได้รับประโยชน์คือประชากรต่างชาติ

ส่วนเนื้อหาในการเรียน หลายประเทศในยุโรปสนับสนุนให้มีการเรียนภาษาแม่ โดยการเรียนรู้ต่างหากจากชั้นเรียน หรือการเรียนเป็นภาษาแรกควบคู่กับภาษาท้องถิ่น

ประเทศในยุโรปยังมีรูปแบบการศึกษาแบบพหุวัฒนธรรม เช่น กระทรวงศึกษาธิการของประเทศอิตาลีมีการกำหนดข้อแนะนำ 14 ข้อ เพื่อการผสมผสานเด็กต่างชาติด้วยรูปแบบการศึกษาระหว่างวัฒนธรรม โดยข้อแนะนำชี้ให้เห็นความเกี่ยวข้องและความจำเป็นในการจัดการศึกษาที่เป็นพหุวัฒนธรรม และการสอนภาษาอิตาลีเป็นภาษาที่สองสำหรับเด็กต่างชาติ ส่งเสริมการจัดกิจกรรมเพื่อการผสมผสานเด็กต่างชาติกับสังคมอิตาลี การให้การศึกษาให้เห็นคุณค่าของความอดทน การให้เกียรติ ภาวะผู้นำในโรงเรียน และการเข้าถึง (Ministero della pubblica istruzione, 2007 อ้างถึงใน Commission of the European Communities, 2008)

ในประเทศสวีเดนมีการจัดหลักสูตรตั้งแต่ระดับอนุบาล โดยเน้นว่าการศึกษาก่อนวัยเรียน ต้องให้ความสำคัญกับเด็กที่ไม่ได้ใช้ภาษาสวีดิชเป็นภาษาแรก การจัดหลักสูตรเพื่อให้เด็กได้เรียนรู้ ภาษาแม่ของเด็ก สนับสนุนการเรียนวัฒนธรรมของประเทศต้นทาง ควบคู่ไปกับการเรียนภาษาสวีดิช เด็กต่างชาติที่อยู่ในระดับการศึกษาภาคบังคับ (อายุ 6 - 19 ปี) มีสิทธิในการเรียนพิเศษภาษาแม่/พ่อ หากพ่อแม่หรือทั้งคู่ใช้ภาษาที่ไม่ใช่ภาษาสวีดิช โดยรัฐบาลจัดการศึกษาให้เป็นกลุ่มเล็กๆ

ชุมชนต่างชาติที่อยู่มาก่อนก็มีการจัดการศึกษาเพื่อช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาใหม่ เช่น ชุมชนฝรั่งเศสในประเทศเบลเยียมมีการจัดโครงการให้ความรู้ด้านภาษาฝรั่งเศส หน้าที่พลเมือง การคำนวณ และวิทยาศาสตร์เบื้องต้น ให้กับผู้ย้ายถิ่นที่มาจากประเทศกำลังพัฒนาหรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลง ที่เข้ามาใหม่ในเบลเยียมไม่ถึง 1 ปี โดยปรับการศึกษาให้สอดคล้องกับอายุและภูมิหลังด้านการศึกษา เป็นการให้ความรู้เพื่อเป็นสะพานเชื่อมกับสังคมฝรั่งเศส ชั้นเรียนสะพานนี้มีระยะเวลาการศึกษาถึง 30 ชั่วโมง และมีการปรับใช้รูปแบบนี้ในโรงเรียนกรุงบรัสเซล 14 แห่ง (Commission of the European Communities, 2008)

รูปแบบการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในประเทศไทย อมรทิพย์ อมราภิบาล (2543) ประเมินความต้องการเด็กต่างชาติพม่าในจังหวัดระนองด้านการศึกษา ระบุว่าเด็กต่างชาติบางส่วนยังต้องการเรียนวิชาพื้นฐานวัฒนธรรมประเพณีพม่า บางส่วนต้องการศึกษาวิชาชีพที่สามารถหางานทำได้และปรับตัวอยู่กับสังคมไทยได้ ต้องการเรียนในเวลาว่าง เพราะต้องการทำงานช่วยพ่อแม่ทำงาน เหตุผลที่ไม่ไปเรียนคือความปลอดภัย กลัวถูกจับ จึงเลือกการศึกษาที่จัดกันเองโดยองค์กรพัฒนาเอกชน เด็กต่างชาติที่ต้องการเรียนรู้ภาษาไทยคือกลุ่มที่มีแผนการแน่นอนที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทย ส่วนกลุ่มที่ต้องการเรียนรู้ภาษาพม่าคือกลุ่มที่ต้องการกลับไปอยู่ประเทศพม่า

การศึกษาของเซยาฑู (Thu, 2006) เรื่องการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติในจังหวัดสมุทรสาคร พบว่าพ่อแม่ชาวพม่าไม่แน่ใจอนาคตที่อยู่ในประเทศไทย จึงไม่ส่งลูกไปโรงเรียนไทย พ่อแม่บางคนไม่กล้าส่งลูกไปโรงเรียนไทยเพราะกลัวสถานะและนโยบายที่ไม่แน่นอน รวมทั้งไม่กล้าส่งลูกกลับไปเรียนในพม่าเพราะกลัวสถานการณ์และความรุนแรงที่เกิดในพม่า ทำให้เด็กไม่ได้เข้าเรียนที่ใดเลย การศึกษาของเซยาฑูยังพบว่าพ่อแม่หลายคนไม่คิดจะตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยจึงไม่เห็นประโยชน์ในการส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนไทย สอดคล้องกับรายงานวิจัยของ นงราม, เศรษฐพานิช (นงราม เศรษฐพานิช, 2549) ที่ศึกษาโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างด้าวและเด็กชนเผ่าในจังหวัดสมุทรสาคร ระบุว่าทั้งปัจจัยด้านครอบครัวและปัจจัยด้านชุมชน ส่งผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างชาติและเด็กชนเผ่า การเห็นคุณค่าของการศึกษามีมากในครอบครัวของเด็กชาวลัวะ เด็กชาวเขา ที่มีความผูกพันและมั่นใจในการอยู่ประเทศไทยต่อไปในระยะยาว ซึ่งมากกว่าครอบครัวของเด็กชาวพม่าและชาวมอญที่ไม่มั่นใจว่าจะอยู่ในประเทศไทยได้นานเท่าใดนอกจากนี้ ปัจจัยด้าน



นโยบายของรัฐก็มีส่วนให้เด็กเข้าศึกษาได้มากขึ้น แต่ก็ขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติ มากน้อยเพียงใด และยิ่งขึ้นอยู่กับ การรับรู้เกี่ยวกับนโยบายของผู้ปกครอง

ชวันธร ม่วงมี (Chawandhorn Muangmee, 2005) ศึกษาเรื่องโอกาสทางการศึกษาของเด็ก ย้ายถิ่นชาวพม่าในจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า ในจังหวัดสมุทรสาคร มีการจัดการศึกษาให้เด็ก ต่างชาติ 2 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบโรงเรียน และการศึกษานอกระบบโรงเรียน ซึ่งแยกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การศึกษาที่จัดโดยกลุ่มชาวมอญ จัดให้เด็กเชื้อสายมอญที่ย้ายถิ่นมาจากประเทศพม่า โดยสอนหลักสูตรไทย โรงเรียนในชุมชนเป็นผู้ดูแล 2) การศึกษาที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ใน ลักษณะศูนย์พัฒนาเด็ก ซึ่งสอน ภาษาพม่า ภาษาไทย วิถีชีวิต วัฒนธรรมและจริยธรรม โดยสอนคำ สอนทางศาสนาเพิ่มเติมด้วย

รายงานเรื่องการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กแรงงานพม่าใน 3 จังหวัด ระนอง ตาก สมุทรสาคร ของประภาส ปิ่นตบแต่ง และคนอื่นๆ (ประภาส ปิ่นตบแต่งและคนอื่นๆ, 2550) ชี้ว่า ความเห็นต่อการเข้าถึงการศึกษาของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองท้องถิ่นมีต่างกัน คือจังหวัดตากเห็น เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลเด็กได้ ขณะที่เจ้าหน้าที่จังหวัดสมุทรสาครเห็นเป็นเครื่องมือลด ปัญหาสังคม และอาจเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานต่างชาติเข้ามาเพิ่มขึ้น ขณะที่ผู้นำชุมชนรวมทั้ง เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาและส่วนอื่นๆ เห็นด้วยกับการให้การศึกษาแก่เด็กต่างชาติ รายงานยังพบว่า นายจ้างส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ชัดเจนในการให้การศึกษาแก่เด็กจากครอบครัว และมีนายจ้างในจังหวัด ระนองที่เปิดให้องค์กรพัฒนาเอกชนจัดการศึกษาแก่เด็กต่างชาติในพื้นที่สวนยางด้วย ความเห็นของ ผู้นำท้องถิ่นยังเห็นว่าการศึกษาย่จะช่วยให้เด็กรู้สิ่งที่ควรและไม่ควรทำในสังคมได้ ส่วนการศึกษาที่จัด โดยองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของมาตรฐาน วิชาที่สอน รวมทั้ง ครูผู้สอน

นัยน์ปพร สิปปภาส ศึกษาเรื่องความมั่นคงมนุษย์ด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว จังหวัด สมุทรสาคร พบว่าบุตรแรงงานต่างชาติส่วนหนึ่งที่เข้าถึงการศึกษาเป็นเพราะครอบครัวให้ความสำคัญ และเห็นประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา และการเข้าถึงการศึกษาเป็นการเพิ่มควมมีอิสระของเด็กใน การเรียนรู้ ได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และทำให้มีโอกาสการเรียนรู้ทักษะที่อาจมีประโยชน์ต่อ การทำงานต่อไป แต่การเข้าเรียนในหลักสูตรสถานศึกษาของไทยก็มองข้ามความต้องการและความ จำเป็นของเด็กในด้านการรักษาภาษาของชาติพันธุ์เด็ก มีผลให้เด็กต่างชาติส่วนหนึ่งใช้ภาษาแม่ น้อยลง และอาจละทิ้งไปในที่สุด

รายงานการศึกษาแบบการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษาอำเภอ แม่สอด จังหวัดตาก(เปรมใจ วังศิริไพศาล, 2553) ชี้ว่ารูปแบบการศึกษาตามหลักสูตรของไทยยังขาด ความรู้เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นและประเทศเพื่อนบ้าน ขณะที่รูปแบบการสอนสองภาษาที่ใช้ภาษาแม่

ควบคู่ภาษาแม่ของเด็กต่างชาติช่วยให้เด็กต่างชาติรักษาอัตลักษณ์ แต่ระบบการวัดผลการศึกษาจำเป็นต้องยืดหยุ่นมากขึ้นโดยคำนึงถึงภูมิหลังที่หลากหลายของเด็ก

วัลยา มนัสเกษมศิริกุล (มนัสเกษมศิริกุล, 2551) ศึกษาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการศึกษาให้กับกับเด็กต่างชาติบริเวณชายแดนของจังหวัดตาก พบว่าการเรียนการสอนอยู่ในรูปศูนย์การเรียนรู้ที่มีความหลากหลาย โดยองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรชุมชนต่างชาติ มีวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนให้เด็กชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า ทั้งที่มากับครอบครัวที่มาทำงาน และข้ามแดนมาเรียน เพราะมีความยากลำบากในการเรียนในฝั่งพม่า องค์กรต่างๆได้รับงบประมาณสนับสนุนต่าง ๆ กัน โดยมากมาจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ ความแตกต่างกันของอาคารสถานที่ จำนวนเด็กนักเรียน หลักสูตรที่ใช้สอน และคุณภาพครูผู้สอน ทำให้องค์กรเหล่านี้มีการรวมกันเป็นเครือข่าย เพื่อพัฒนาคุณภาพของครู ปรับปรุงหลักสูตร และความสะดวกในการประสานงานกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ บทบาทขององค์กรเหล่านี้ทำให้เด็กต่างชาติซึ่งไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาในโรงเรียนไทย มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาซึ่งจัดให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย และยังสอนด้วยภาษาและหลักสูตรซึ่งนำมาหลักสูตรของประเทศพม่า ทำให้จำนวนเด็กต่างชาติในศูนย์เหล่านี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การสนับสนุนของแหล่งเงินทุน องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนต่างชาติ ทำให้การประสานงานกับหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการศึกษาในพื้นที่ได้รับการยอมรับ และช่วยลดอัตราการถูกจับกุมของครูที่สอนในศูนย์การเรียน

การศึกษาของศูนย์การเรียนเด็กต่างชาติ เป็นรูปแบบการศึกษาทางเลือกสำหรับเด็กต่างชาติ ที่ครอบครัวต้องการกลับไปประเทศพม่า และต้องการรักษาวัฒนธรรมของตนไว้ แต่ประเด็นด้านคุณภาพการเรียนการสอน และวุฒิการศึกษายังเป็นประเด็นปัญหา ความร่วมมือของศูนย์การเรียนกับโรงเรียนของไทย จะทำให้เด็กไทยและเด็กต่างชาติสามารถเรียนรู้ภาษาทั้ง 2 ภาษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อคนที่อยู่บริเวณชายแดนที่มีความสัมพันธ์และติดต่อกันต่อไป

การศึกษาของฉันทนา จันทร์บรรจง และภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (ฉันทนา จันทร์บรรจง และภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2554) ในโครงการนำร่องการจัดการเรียนรู้นอกระบบสำหรับเด็กต่างชาติ ระบุว่าแนวทางการจัดการเรียนการสอนแก่เด็กต่างชาติหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทย มี 4 แนวทาง คือ 1) เข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน โดยการจัดให้เรียนร่วมกับเด็กปกติ และ/หรือจัดร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนแบบห้องเรียนสาขาด้วยหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะได้รับวุฒิการศึกษาและไปศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยได้ 2) ศูนย์การเรียนขององค์กรกุศลพัฒนาเอกชนจัดตั้งเป็นสถานศึกษาเอกชน โดยใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของไทยและของประเทศอื่นที่ได้รับการอนุญาตแล้ว 3) องค์กรพัฒนาเอกชน จัดการเรียนการสอนในโรงเรียนของรัฐโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของโรงเรียนรัฐ ในรูปแบบที่เรียกว่า School within school โดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน แต่มีความยืดหยุ่นเรื่องหลักสูตรและครู

การศึกษาของ บุปผา อนันต์สุชาติกุล (บุปผา อนันต์สุชาติกุล, 2554) แบ่งรูปแบบการจัดการศึกษาแก่ทายาทรุ่นที่สองของผู้อพยพจากประเทศพม่าเป็น 3 รูปแบบคือ 1) รูปแบบที่ปลูกฝังความเป็นไทย เพื่อหลอมรวมให้เป็นไทยภายใต้ความคิดวัฒนธรรมเดียวคือความมั่นคงของชาติ ซึ่งไม่ได้ตอบสนองต่อความแตกต่างของเด็กต่างชาติ เป็นรูปแบบที่พบในสถานศึกษาของรัฐ 2) รูปแบบที่ปลูกฝังความเป็นไทยตามแนวทหุวัฒนธรรม มีความยืดหยุ่นในหลักสูตรให้เด็กเรียนรู้รากเหง้าวัฒนธรรมของตนเอง 3) รูปแบบที่คำนึงถึงการกลับสู่ประเทศต้นทางหรือประเทศที่สาม รูปแบบที่ 2 และ 3 ดำเนินการโดยศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรพัฒนาเอกชน และยังมีหลักสูตรเป็นภาษาอังกฤษในศูนย์การเรียนรู้ขนาดใหญ่บาง แห่งด้วย

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในประเทศไทย อาจต้องพิจารณาถึงการศึกษาที่นอกเหนือจากการศึกษาสายสามัญ เช่น การศึกษาสายอาชีพ หรือการฝึกทักษะที่สามารถนำความรู้กลับไปประเทศของตน ตัวอย่างในประเทศออสเตรเลีย(ชนิตา รัชพลเมือง, 2545) เคยมีปัญหาการออกกลางคันของนักเรียนมาก และมีปัญหาการว่างงาน เพราะไม่มีการเตรียมทักษะนักเรียนให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงาน จึงได้มีการพัฒนารูปแบบการศึกษาเพื่อเตรียมนักเรียนสำหรับอาชีพ เป็นวิชาประสบการณ์ทำงาน ซึ่งให้ประโยชน์กับเด็กนักเรียนที่ออกจากโรงเรียนตั้งแต่อายุน้อย รวมทั้งเด็กพิการและเด็กด้อยโอกาสในโรงเรียนด้วย สอนในโรงเรียนเทคนิคระดับมัธยมเป็นส่วนใหญ่ มีทั้งหลักสูตรเร่งรัด หรือสอนให้กับเด็กด้อยโอกาสสัปดาห์ละ 1 วัน มีการนำไปใช้เพื่อเตรียมนักเรียนให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง ควบคู่ไปกับการเตรียมนักเรียนเพื่อศึกษาต่อ ส่วนการศึกษานอกระบบมีโครงการสำหรับผู้ที่ออกจากระบบโรงเรียนเร็ว โดยมีทั้งกิจกรรมยามว่างหรือเป็นโครงการระยะยาวเพื่อแก้ปัญหาผู้ว่างงาน ไม่รู้หนังสือ หรือผู้อพยพที่พูดภาษาอังกฤษไม่ได้ รวมทั้งโครงการฝึกอาชีพสำหรับผู้ว่างงาน ในประเทศนิวซีแลนด์มีนโยบายให้นักเรียนรู้และทำงานฝีมือได้ จึงมีวิชาประสบการณ์ทำงานตั้งแต่ระดับประถม และมีโครงการการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการและผู้มีปัญหาด้านการเรียน ยังมีการจัดการศึกษาโดยองค์กรแรงงานที่จัดการฝึกฝีมือเฉพาะทางให้แก่กลุ่มด้อยโอกาสกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และโครงการศูนย์ฝึกสารพัดช่างประจำหมู่บ้านของประเทศเคนยาที่มุ่งฝึกอบรมฝีมือให้ผู้ที่ออกจากการศึกษาชั้นประถม โดยใช้เวลาฝึกอบรมภาคค่ำ

เมื่อตลาดแรงงานบางสาขาของไทยยังมีความขาดแคลน จึงอาจนำตัวอย่างการฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพ เช่น ประสบการณ์ของประเทศเยอรมันนี ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และเคนยา มาพิจารณาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ เพื่อให้เข้าสู่ตลาดแรงงานที่ประเทศไทยมีความต้องการ

การให้การสนับสนุนแก่ประเทศเพื่อนบ้านเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษา การส่งเสริมการลงทุน หรือส่งเสริมการพัฒนาโดยภาครัฐหรือเอกชนของประเทศไทยในประเทศเพื่อนบ้าน ก็เป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นประโยชน์ต่อเด็กต่างชาติและประเทศไทยทั้งในด้านความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศ

เพื่อนบ้าน และลดจำนวนเด็กต่างชาติที่จะเข้ามาประเทศไทยในระยะยาว ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีส่วนช่วยให้เด็กกัมพูชามีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากขึ้นคือ วิทยาลัยกำปงเฌอเดียล ซึ่งเป็นโครงการที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีทรงให้การสนับสนุนให้สร้างที่จังหวัดกำปงธม ประเทศกัมพูชา เพื่อให้เป็นสถานที่เรียนของนักเรียนหลังจากระดับการศึกษาขั้นต้น โดยมีทั้งการศึกษาสายสามัญและระดับอาชีวศึกษา สนับสนุนเงินทุนการศึกษา และการพัฒนาครูและบุคลากร ซึ่งแต่ละปีสามารถช่วยให้เด็กกัมพูชาได้ศึกษาไม่ต่ำกว่า 1 พันคน ได้เพิ่มโอกาสทางการศึกษา นับเป็นยุทธศาสตร์ที่ให้ประโยชน์แก่เด็กต่างชาติในประเทศต้นทางโดยตรง และยังเป็นประโยชน์กับประเทศไทยในระยะยาว (คณะกรรมการโครงการโรงเรียนพระราชทานในอาณาจักรกัมพูชา, 2549)

รายงานวิจัยเรื่องกลยุทธ์ความร่วมมือด้านการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) ได้เสนอยุทธศาสตร์ส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1. ส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 2. ใช้ความร่วมมือด้านการศึกษาเป็นกลไกขับเคลื่อนความสัมพันธ์อันยั่งยืนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีกลยุทธ์หลักคือ 1. ยกระดับนโยบายความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นนโยบายระดับชาติ เพื่อใช้เป็นกลไกในการสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนระหว่างกัน 2. ขยายความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับอุดมศึกษา รวมถึงด้านอาชีวศึกษา ให้เป็นการศึกษาตลอดชีวิต ที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของแต่ละประเทศ ในการดำเนินการควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติว่าด้วยความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน และคณะกรรมการระดับกระทรวง ประกอบด้วยภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และจัดทำเป็นแผนระยะยาวอย่างน้อย 10-20 ปี พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณตามแผนฯ ให้เป็นการเฉพาะ ควบคู่ไปกับการกำกับติดตาม ประเมินผลทุกระยะ 5 ปี เพื่อปรับทิศทางของแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อนบ้าน พัฒนาคุณภาพการจัดการการศึกษาให้มีความทัดเทียมกันภายใต้วิสัยทัศน์อาเซียน

ในรายงานยังชี้ว่าประเทศไทยมีจุดอ่อนคือความไม่เป็นเอกภาพในการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน ด้านการศึกษา ทำให้พลังขับเคลื่อนให้เกิดผลกระทบเชิงบวกน้อย สิ้นเปลืองทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ จึงต้องแก้ไขโดยมี 1. กลยุทธ์สร้างเอกภาพในการขับเคลื่อนความร่วมมือด้านการศึกษา กับประเทศเพื่อนบ้าน ไปในทิศทางเดียวกัน และ 2. กลยุทธ์ส่งเสริมความเข้าใจอันดี ความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีโครงการย่อยๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว เช่น โครงการผลักดันยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการศึกษา กับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดชายแดน โครงการเรียนภาษาเพื่อนบ้าน เป็นวิชา

เลือกในหลักสูตร โดยเริ่มต้นจากโรงเรียนในพื้นที่ชายแดน โครงการแลกเปลี่ยนบุคลากรทางวิชาการ ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โครงการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาาร่วมกันระหว่างนักวิชาการ ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โครงการจัดตั้งศูนย์บริการนัศึกษากจากประเทศเพื่อนบ้าน ให้มีโอกาส เข้าถึงครอบครัวไทย ชุมชนไทย โครงการฝึกงานในสถานประกอบการของไทย เป็นต้น

#### (4) ผลกระทบของการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

การไม่รู้หนังสือ ยังนำมาซึ่งโศกนาฏกรรมจากการสูญเสียชีวิตของแรงงานต่างชาติที่ไม่รู้ ภาษาของท้องถิ่นปลายทางที่ไปอยู่ กรณีนี้มาจากบทความของแกสเปอร์และเตร็อง (Gasper & Truong, 2008) ได้ยกตัวอย่างเหตุการณ์เมื่อ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ตามรายงานข่าวของผู้สื่อข่าว Thompson ใน Daily Telegraph (London) ว่ามีแรงงานต่างชาติ 21 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานอายุ น้อยชาวจีน จมน้ำตายที่อ่าวมอร์คัมเบย์ ทางเหนือของประเทศอังกฤษ ระหว่างที่กำลังเพาะพันธ์หอย คอกเกิ้ล(cockles) อยู่บริเวณชายฝั่งซึ่งเป็นโคลน สันนิษฐานว่าติดอยู่ในหลุมทรายขณะที่คลื่นพัดมา แรงงาน 15 คนที่รอดชีวิตมาได้เล่าว่า ผู้เสียชีวิตบางคนพยายามใช้โทรศัพท์มือถือติดต่อกลับไป ที่ ครอบครัวในประเทศจีนเพื่อกล่าวอำลา เพราะในบริเวณที่เกิดเหตุมีป้ายเตือนเป็นภาษาอังกฤษให้ ระวังทรายดูดและอันตรายจากคลื่นตั้งอยู่ แต่แรงงานเหล่านี้ไม่รู้ภาษาอังกฤษ และไม่คุ้นเคยกับ หมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินของประเทศอังกฤษ ความไม่รู้จึงทำให้แรงงานจีนเหล่านี้ต้องจบชีวิตในที่สุด

ในประเทศไทย มีรายงานที่ชี้ว่าการไม่ได้รับการศึกษาหรือมีการศึกษาน้อย เป็นปัจจัยที่ทำให้ แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กจากกัมพูชาและพม่าถูกหลอกลวงได้ง่าย และยังพบว่า ปัจจัยเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ของแรงงานกัมพูชา หญิงและเด็กต่างชาติ คือการ ไม่ได้รับการศึกษาหรือมีการศึกษาน้อย ไม่รู้หนังสือ อ่านเขียนไม่ได้ พ่อแม่ไม่มีการศึกษา (ทัศนีย์ ลักขณาภิชนชัช และคนอื่นๆ, 2549)

ผลกระทบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติที่เกิดกับประเทศปลายทางคือ ผลกระทบ ด้านงบประมาณ จากการวิจัยในประเทศอังกฤษ พบว่าการศึกษาของเด็กต่างชาติในช่วง ค.ศ. 1998-2009 ทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้น 16 ล้านล้านปอนด์ เฉพาะ ค.ศ. 2009 เพียงปีเดียวเพิ่มขึ้น 5 ล้าน ล้านปอนด์ หรือเฉลี่ยวันละ 13 ล้านปอนด์ และคาดว่าอีก 5 ปีจะต้องเพิ่มขึ้นในโรงเรียนอีก 550,000 ที่ เพราะสัดส่วนของประชากรต่างชาติที่เพิ่มขึ้น (Migration Watch, 2013)

การศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติจึงมีทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ผลกระทบด้านบวก คือการช่วยให้เด็กได้เรียนรู้วัฒนธรรมของประเทศปลายทาง สามารถผสมกลมกลืนกับคนท้องถิ่นได้ ง่าย ช่วยลดความรู้สึกแปลกแยก ความรู้สึกไม่เท่าเทียมกัน ผลกระทบด้านลบในการศึกษาตาม หลักสูตรของท้องถิ่น คือทำให้รู้สึกแปลกแยกกับชุมชน หรือห่างเหินจากวัฒนธรรมของตนเอง ขณะที่ผลจากการเข้าไม่ถึงการศึกษาคือทำให้เด็กต่างชาติตกอยู่ในความเสี่ยง จากการถูกหลอกลวง การเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ หรือแม้แต่ความเสี่ยงต่อชีวิต

ผลกระทบด้านลบต่อประเทศปลายทางคือ งบประมาณที่เพิ่มขึ้นจากการบริหารจัดการ ด้านการศึกษา รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดการแรงงานต่างชาติตามจำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้น การต้องเพิ่มที่นั่งในโรงเรียนของรัฐ ขณะที่การศึกษาที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนช่วยให้เด็กต่างชาติมีโอกาสทางการศึกษามากขึ้นมักไม่ได้รับการรับรองจากรัฐ

### 2.4.3 วาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้ย้ายถิ่น: วาทกรรมเดิมและวาทกรรมใหม่

#### (1) วาทกรรมเดิมเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น

ภาพที่สังคมรับรู้เกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น ยังเกิดจากท่าทีและการทำงานของสื่อมวลชนด้วย เช่นที่เกิดในยุโรปตอนใต้ ตามรายงานของ เท็กซ์เซียร์ (Texeira, 2006. อ้างถึงใน Sammut, 2007) ระบุว่าหลายครั้งที่หนังสือพิมพ์ตีพิมพ์บทความโดยไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนที่สื่อถึงอคติทางเชื้อชาติ แซมมุตยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าบทบาทของสื่อมวลชนในมอลตา มีท่าทีแตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่สื่อจะสะท้อนท่าทีขององค์กรผู้สนับสนุน เช่น การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นบางฉบับสะท้อนท่าทีรังเกียจหรือประณามผู้ย้ายถิ่นว่าเป็นผู้ร้ายแย่งงานคนท้องถิ่น หรือเป็นพาหะนำโรค แต่วิหุท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรศาสนา หรือสื่อที่ใช้ภาษาอังกฤษจะมีท่าทีระมัดระวังและเสนอความคิดเห็นที่เป็นกลางหรือหลากหลายมากกว่า หรือไม่ก็แสดงท่าทีชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยกับอคติทางเชื้อชาติ การเสนอภาพด้านลบของผู้ย้ายถิ่นซ้ำๆ กัน ย่อมมีผลเป็นภาพพจน์ของผู้ย้ายถิ่นในที่สุด ทั้งๆที่มีผู้สื่อข่าวน้อยรายที่ได้สัมผัสกับแรงงานผิดกฎหมาย หรือคนต่างชาติที่อยู่ในสถานะผู้ลี้ภัยโดยตรง การสื่อข้อมูลเกี่ยวกับคนเหล่านั้นจึงเปรียบเสมือนการกล่าวถึงคนที่ไม่รู้จักด้วยข้อมูลที่ไม่ว่าจริงหรือไม่ แซมมุตชี้ว่าการเสนอข้อมูลของสื่อมีบทบาทสำคัญต่อท่าทีของสังคมที่มีต่อคนต่างชาติ จึงต้องมีความระมัดระวังและตั้งใจในการเสนอข้อมูลใดๆต่อสาธารณะ เพราะการเลือกปฏิบัติต่อคนในสังคมบางกลุ่มย่อมเป็นอันตราย พอๆกับการปกปิดการต่อต้านวัฒนธรรมที่แตกต่างหรือการต่อต้านผู้ย้ายถิ่น โดยแซมมุต สรุปว่าอันตรายต่อความมั่นคงของสังคมคือปัจจัยภายในประเทศ ที่มาจากความเกลียดหรืออคติทางเชื้อชาตินั่นเอง

ความกลัวผู้ย้ายถิ่นอาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ย้ายถิ่นโดยตรง หากแต่ขึ้นอยู่กับภาพที่สังคมมองผู้ย้ายถิ่น ตามที่รายงานของ อเล็กซีฟ (Alexseev อ้างถึงใน Ladix, 2006) ที่ระบุว่าความกลัวผู้ย้ายถิ่นเกิดขึ้นน้อยในประเทศตะวันออกกลางทั้งที่มีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมาก ในขณะที่ความหวาดระแวงผู้ย้ายถิ่นกลับมีมากกว่าในเอเชีย การให้ภาพของแรงงานต่างชาติมักไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ตรง แต่เกิดจากความระแวงที่ส่งผลให้เกิดความกลัวผู้ย้ายถิ่นระบอบไปทั่วสังคม การใช้คำหรือการรายงานข่าวของสื่อ ก็มีส่วนต่อการตอกย้ำความรู้สึกต่อต้านหรือหวาดระแวงผู้ย้ายถิ่นได้ เช่น การใช้คำ “แรงงานต่างชาติจำนวนมากมาย การหลั่งไหลเข้ามาของผู้ลี้ภัย ผู้ย้ายถิ่นเข้ามาอย่าง ท่วมท้น” ทั้งๆที่ผู้ย้ายถิ่นอาจมีเป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรทั้งหมด

หรือการกล่าวถึงแรงงานอัลบาเนีย เช่น *ปาเถื่อน เจ้าเล่ห์ ไวใจไม่ได้ น่ากลัวและเป็นอันตราย* ในสื่อเท่ากับตอกย้ำซ้ำๆ และตีตรา (stigmatized) ว่าแรงงานเหล่านี้เป็น "อันตราย" แม้ในภายหลังที่มีการใช้แรงงานอัลบาเนียเพิ่มขึ้นและมีการปรับปรุงสวัสดิการให้ดีขึ้น แต่ความรู้สึกอคตินี้ยังคงอยู่ ซึ่งมักออกมาเป็นความกลัวเรื่องภัยต่อความมั่นคงของชาติมากกว่าภัยต่อสังคมหรือเศรษฐกิจ

ความระแวงนี้ บางครั้งมาจากประชาชนที่มีต่อผู้ย้ายถิ่นที่ตั้งถิ่นฐานในประเทศปลายทาง เช่น ความรู้สึกไม่สบายใจของคนอเมริกันต่อการที่ชาวเม็กซิกันในอเมริกามีการชักธงเม็กซิโกในชุมชนทำให้เกิดความระแวงว่าคนเหล่านี้ยังภักดีต่อประเทศเม็กซิโกมากกว่าสหรัฐอเมริกา ความรู้สึกต่อต้านอาจเพิ่มมากขึ้นโดยพฤติกรรมของผู้ย้ายถิ่นเอง เช่น หากกลุ่มผู้ย้ายถิ่นปฏิเสธไม่ยอมเรียนภาษาของประเทศปลายทาง ย่อมทำให้เกิดความระแวงในกลุ่มประชาชนท้องถิ่นได้

การมีอคติและการแบ่งแยกกีดกันผู้ย้ายถิ่น ได้ก่อตัวขึ้นในโรงเรียนด้วยเช่นกันเมื่อหน่วยงานด้านการศึกษาในสหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้นโยบายการใช้ภาษาอังกฤษภาษาเดียว ซึ่งชาวเวลลา (Zavella, 1996 อ้างถึงใน Golash, 2005) ระบุว่าจากนโยบายดังกล่าว นักเรียนจะถูกห้ามไม่ให้พูดภาษาอื่นนอกจากภาษาอังกฤษ ทั้งในชั้นเรียน คุยกับเพื่อน หรือแม้แต่ขณะเล่นอยู่ในสนามเด็กเล่น เช่นเดียวกับในยุโรป มีรายงานของบาลด์วิน เอ็ดเวิร์ด กล่าวถึงอคติต่อคนต่างชาติที่พบในประเทศกรีก เช่น อคติที่มีต่อคนต่างชาติที่เกิดขึ้นในโรงเรียน โดยนักเรียนกรีกแสดงท่าทีรังเกียจนักเรียนอัลบาเนียด้วยอคติที่ว่า แรงงานอัลบาเนียเป็นภัยต่อความปลอดภัย เป็นพาหะของโรค การกีดกันนักเรียนต่างชาติยังมาจากท่าทีของโรงเรียนเองด้วย เช่น ในงานประเพณีของท้องถิ่นที่ให้นักเรียนคะแนนสูงสุดเป็นผู้ถือธงชาติ กลับมีการปฏิเสธไม่ให้เด็กอัลบาเนียเป็นผู้ถือธงแม้เป็นผู้ได้คะแนนสูงสุดก็ตาม ความรังเกียจและการกีดกันยังพบในพื้นที่ทางสังคมอื่นในเรื่องที่อยู่อาศัยด้วย เช่น ประกาศให้เช่าบ้านมีการระบุไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นเช่า เป็นต้น

การศึกษาของ เอฟเวลิง (Aveling, 2007) ทำการสำรวจข้อมูลจากผู้บริหารโรงเรียน 35 คนในออสเตรเลียต่อการป้องกันการเหยียดเชื้อชาติซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งในประเทศออสเตรเลีย การสำรวจพบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ตระหนักในความสำคัญของประเด็นนี้ สะท้อนจากความไม่สนใจไม่รู้รายละเอียดของนโยบาย ไม่เคยมีการถกเถียงในประเด็นนี้ ซึ่งการไม่ตระหนักทำให้ขาดทักษะในการนำเสนอเรื่องนี้ไปสู่การปฏิบัติที่มีศักยภาพในกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน

ในทางกลับกัน โรงเรียนและชุมชนก็สามารถทำหน้าที่ปกป้องเด็กต่างชาติได้ ดังเช่นที่เกิดในประเทศอังกฤษ จากรายงานของจีบีนี (Gibney, 2008) ว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประเทศอังกฤษได้ออกมาตรการให้โรงเรียนต้องรายงานกรณีมีเด็กนักเรียนเข้าใหม่ เพื่อเป็นการตรวจสอบผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมาย แต่มาตรการนี้ไม่ได้รับความร่วมมือจากโรงเรียนเท่าที่ควร เพราะโรงเรียนไม่เห็นด้วยที่เด็กต้องเป็นผู้รับผลเสียจากการกระทำผิดของการเข้าเมืองหรืออยู่ในสถานะผิดกฎหมายของพ่อแม่ มาตรการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดความเห็นใจผู้ย้ายถิ่นผิด

กฎหมาย และนำไปสู่การรณรงค์และการเรียกร้องเพื่อปกป้องเด็กต่างชาติในโรงเรียนของประชาคมท้องถิ่น มีทั้งการจัดนิทรรศการ เขียนจดหมายถึงรัฐบาล การประท้วงของครูและนักเรียนอย่างกว้างขวางเพราะไม่เห็นด้วยกับฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองที่ลำเส้นเข้ามาในโรงเรียน

ในประเทศไทย ท่าทีหรือความเห็นด้านลบที่มีต่อคนที่ต่างวัฒนธรรมมีทั้งต่อคนในประเทศและผู้ย้ายถิ่น รายงานของคณะทำงานทางวิชาการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ในเรื่องการสร้างความมั่นคงท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรม (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2541) ระบุว่าความไม่ไว้วางใจชนกลุ่มน้อยเป็นพื้นฐานความเป็นห่วงเรื่องความมั่นคง ปัญหาชนกลุ่มน้อยที่ถูกกดขี่จะกลายเป็นปัญหาความมั่นคง ทั้งที่การมองความต่างมองได้ 2 แบบคือ (1) เห็นเป็นเรื่องปกติ เป็นธรรมชาติของมนุษย์ เป็นทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่า (2) เห็นความต่างเป็นปัญหา ทำให้ไม่เป็นเอกภาพ ต้องทำให้ทุกคนเหมือนกัน ซึ่งความเห็นสองแบบจะนำไปสู่การแก้ปัญหาซึ่งต่างกัน

ท่าทีและการกระทำด้านลบของคนในสังคม ย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของเด็กต่างชาติด้วย และอาจนำไปสู่ปัญหาพฤติกรรมอื่นได้ จากการศึกษาของณพอร ธิพัฒน์ (ณพอร ธิพัฒน์, 2548) ที่พบว่าเด็กต่างชาติที่ได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิแห่งหนึ่งจากการถูกทำร้าย อยู่ในสถานการณ์ที่ไม่เหมาะสม ทำให้เด็กรู้สึกแปลกแยก ไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ความภูมิใจในตัวเองถูกบั่นทอน จนเกิดความรังเกียจชาติพันธุ์ของตน เป็นผลมาจากท่าทีของคนไทยที่แสดงว่าสถานะการเป็นคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทำให้ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบ โดนทำร้าย ถูกใช้งานหนัก เป็นคนแปลกหน้าในที่ทำงาน การต้องรับคำสั่งจากนายจ้างตลอดเวลา ทำให้เด็กรู้สึกเหมือนตัวเองเป็นเครื่องจักร และการถูกตอกย้ำสถานะผิดกฎหมายบ่อยๆทำให้เด็กรู้สึกด้อยต่ำกว่าคนอื่น ๆ รวมทั้งเกิดความกลัวตำรวจมากที่สุด เพราะมีอำนาจลงโทษผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย

สุริชัย หวันแก้ว (2547) ทำการศึกษารายงานและวิทยานิพนธ์หลายชิ้น พบว่าการยึดเอาวัฒนธรรมเดียวหรือวัฒนธรรมของศูนย์กลางอำนาจ เป็นเพราะการละเลยข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่ว่า ประเทศไทยเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายด้านชาติพันธุ์ เพราะมีการอพยพย้ายถิ่นของประชากรกลุ่มต่างๆ เข้ามาอย่างต่อเนื่อง การละเลยวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย ที่ต่างจากวัฒนธรรมกระแสหลัก ทำให้กลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมแตกต่างไปจากแบบแผนที่ยึดถือ ถูกมองอย่างมีอคติเชิงลบ และเป็นที่น่ารังเกียจเดียดฉันท์ และอาจนำไปสู่การดำเนินนโยบายด้านวัฒนธรรมของรัฐบน “อคติทางชาติพันธุ์” และ “ชาตินิยมที่คับแคบ” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางสังคมได้โดยง่าย กลุ่มที่มีวัฒนธรรมต่างจากวัฒนธรรมหลัก ไม่ได้รับความสนใจถูกผลักไสไปอยู่ชายขอบ (marginalized) ซึ่งมีได้จำกัดอยู่เฉพาะภาวะชายขอบทางวัฒนธรรม แต่ยังรวมไปถึงภาวะชายขอบทางการพัฒนา และภาวะชายขอบสังคมในระดับต่างๆ

สอดคล้องกับการศึกษาแรงงานต่างชาติในพื้นที่กรุงเทพฯของบุญรัตน์ กาญจนดิษฐ์ (บุญรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2550) พบว่าแรงงานต่างชาติพม่าถูกทำให้กลายเป็นกลุ่มคนชายขอบที่ถูกกดทับ



(Subaltern group) 5 ประเภทคือ 1) กลุ่มชายขอบในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของมายาคติ (myth) คือผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย, แ่่งงานของคนไทย, แพร่เชื้อโรคร้าย, ภัยความมั่นคง 2) กลุ่มชายขอบในนโยบายการจดทะเบียน 3) กลุ่มชายขอบในฐานะคนไร้สัญชาติไทย 4) กลุ่มชายขอบในกระบวนการสื่อสารของสื่อมวลชนไทย 5) กลุ่มชายขอบจากผลผลิตของงานวิชาการ โดยบุษยรัตน์ ระบุว่าความเป็นชายขอบของแรงงานต่างชาติดำเนินในสังคมไทย มาพร้อมกับวาทกรรมการพัฒนากระแสหลัก ซึ่งสถานะของประชาชนถูกเปลี่ยนจากมนุษย์หรือพลเมืองที่มีสิทธิมีเสียง เป็นวัตถุที่ไร้วิญญาณ เป็นแรงงานราคาถูกในสังคมอุตสาหกรรม ที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนา โดยผ่านการควบคุม จัดระเบียบต่างๆ ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าวจัดระเบียบผู้ลี้ภัย เป็นต้น

จำนวนแรงงานต่างชาตินี้เพิ่มสูงขึ้นนี้ ทำให้เกิดความหวั่นเกรงโดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้องกับความมั่นคง แรงงานต่างชาติดูถูกมองว่าเป็นภัยหรือความเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมาจากจากแนวคิดความมั่นคงที่ยึดเอาอาณาเขต อธิปไตยของชาติและกำลังทางทหารเป็นหลัก แต่ระยะหลังแนวคิดความมั่นคงดังกล่าวซึ่งยึดเอา”ชาติ (state)”เป็นศูนย์กลาง โดยเห็นว่าผู้ที่ลวงล้าอาณาเขตอาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้ทรัพยากรของชาติจึงถูกมองเป็นผู้ที่คุกคามความมั่นคง (Thomas, 2002) แนวคิดที่ยึดเอาชาติเป็นศูนย์กลางนี้ถูกมองว่าเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนความคิดดั้งเดิม (tradition based) ต่อมามีการพัฒนามาเป็นแนวคิดเรื่องความมั่นคงของสังคม ที่ให้ความสนใจเรื่องความมั่นคงของกลุ่มคนในสังคม โดยมีปัจจัยเรื่องความเป็นเอกภาพของชาติ คุณภาพชีวิตและแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ที่ให้ความสนใจ”มนุษย์(human)” เป็นศูนย์กลาง ซึ่งชี้วัดโดยการอยู่รอด การพัฒนามนุษย์ และการปกครอง และระยะหลังแนวคิดเรื่องความมั่นคงขยายไปถึงเรื่องสภาพแวดล้อม ที่ให้ความสนใจด้านสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของโลก (Liotta, 2002)

ในทางกลับกันขงยุทธ แฉล้มวงษ์(ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคนอื่นๆ, 2546) ระบุว่าแรงงานต่างชาติดังกล่าวมีความไม่มั่นคง มีความเสี่ยงหลายเรื่องทั้งการไม่ได้รับการคุ้มครองด้านกฎหมาย เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย ความมั่นคงทางสังคมต่ำ เด็กต่างชาติไม่มีความมั่นคงทางการศึกษา ตรงกับบทความของทีลาติกส์ (Ladix, 2006) ปรธาน American Immigration Law Foundation ที่ระบุว่า การต่อต้านผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานต่างชาติโดยอ้างเหตุของความมั่นคงของชาติ ก่อให้เกิดภาวะไม่สงบในสังคม การเบียดบังหรือแบ่งกลุ่มคน และความคิดนี้ยังนำไปสู่ความเห็นต่อผู้ย้ายถิ่นอย่างหวาดระแวงหวาดกลัวจนเกินไปและการดำเนินการที่เข้มงวดของรัฐ

จากรายงานข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายต่อแรงงานต่างชาติ ถูกกำหนดโดยโครงสร้างของแต่ละประเทศตามปัจจัยต่างๆ ด้านประชากร ความขาดแคลนแรงงาน ทิศทางการพัฒนาที่มุ่งไปสู่ภาคอุตสาหกรรม สำหรับประเทศไทย การกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติมาจากแรงกดดันของผู้ประกอบการเป็นหลัก โดยข้อมูลของฝ่ายวิชาการถูกนำไปประกอบการพิจารณาบ้างแต่เป็นส่วน

น้อย นโยบายของประเทศส่วนใหญ่ใช้เพื่อการควบคุมแรงงานต่างชาติบางกลุ่ม การกีดกันผู้ย้ายถิ่นยังเกิดจากท่าทีและอคติของสังคมที่มีต่อคนต่างเชื้อชาติ ต่างวัฒนธรรม เป็นผลมาจากการใช้วาทกรรมที่เป็นการตีตรา เสนอภาพผู้ย้ายถิ่น แรงงานต่างชาติ และผู้อพยพ ทำให้เกิดความรู้สึกด้านลบ รังเกียจและการกีดกันคนต่างชาติ หรือรู้สึกว่าคนกลุ่มนี้เป็น ”คนอื่น” ในทางกลับกัน ท่าทีดังกล่าว ก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยก รู้สึกไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม เช่นที่เกิดกับเด็กต่างชาติ ทำให้บั่นทอนความรู้สึกภูมิใจในตัวเองของเด็ก และเกิดความรังเกียจชาติพันธุ์ของตน การกีดกันเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทางสังคมรวมทั้งพื้นที่ในโรงเรียนด้วย ผลกระทบจากการย้ายถิ่นและแรงงานต่างชาติ จึงมีทั้งต่อความมั่นคงของผู้ย้ายถิ่นและสังคมปลายทาง

วาทกรรมใหม่หรือแนวคิดด้านความมั่นคงของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ย้ายถิ่น มาจากความเห็นว่าผู้ย้ายถิ่นไม่ได้ผูกติดอยู่กับประเทศปลายทางหรือขาดจากประเทศต้นทางไปเลย เดอ ฮาส (De Haas, 2008) นักวิชาการของ International Migration Institute, University of Oxford เสนอว่า โลกสมัยใหม่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นมีลักษณะและวิถีชีวิตข้ามพรมแดนได้ ตรงกับ เดส แกสเปอร์ (Gasper & Truong, 2007) กล่าวถึง การมีเอกลักษณ์สองฝั่ง (liminal identities) ของผู้ย้ายถิ่น หมายถึงการที่ผู้ย้ายถิ่นสามารถคงเอกลักษณ์ที่มีกับท้องถิ่นเดิม พร้อมๆกับการสร้างเอกลักษณ์ในพื้นที่ใหม่ได้ ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่สามารถสื่อสารติดต่อกันได้ในพริบตา ทำให้ผู้ย้ายถิ่นคงความจงรักภักดีร่วมระหว่างท้องถิ่นเก่าและใหม่ได้พร้อมๆ กัน (plural royalties) ซึ่งกูเลท (Goulet อ้างถึงใน Gasper & Truong, 2007) ชี้ว่าการเพิ่มความจงรักภักดีช่วยให้ผู้ย้ายถิ่นสามารถรักษาอัตลักษณ์ดั้งเดิมของตัวไว้ ขณะที่เดินทางสร้างอัตลักษณ์ใหม่ในพื้นที่ใหม่ เป็นการคาบเกี่ยวที่ทำให้คนๆหนึ่งสามารถเป็นสมาชิกของหลายชุมชนไปได้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งในความเห็นของเดอ ฮาส เห็นว่าการสร้างอัตลักษณ์สองฝั่งนี้ สอดคล้องกับการวิเคราะห์การย้ายถิ่นกับการพัฒนาในยุคนี้ ซึ่งไม่ใช่เกิดขึ้นเมื่อผู้ย้ายถิ่นกลับไปอยู่ในท้องถิ่นเดิม เพราะปัจจุบันผู้ย้ายถิ่นมีแนวโน้มที่อยู่ข้ามพรมแดนมากกว่าตัดจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไปเลย ผู้ย้ายถิ่นและแรงงานต่างชาติที่ผูกพันหรือมีวิถีชีวิตของท้องถิ่นหลายแบบที่เหลื่อมซ้อนกัน (Multi local livelihood) การย้ายถิ่นจึงมีลักษณะการปรับตัวตามสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป และการพัฒนาไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในพื้นที่ต้นทางเมื่อผู้ย้ายถิ่นกลับไปเท่านั้น และการย้ายถิ่นย่อมแยกไม่ออกกับทิศทางการพัฒนาของประเทศปลายทาง ซึ่งผู้ย้ายถิ่นก็เป็นกลไกส่วนหนึ่งของกระบวนการการพัฒนาดังกล่าว

การศึกษาเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ จากการศึกษาที่กระแสโลกาภิวัตน์มีผลให้ทิศทางการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อมาอย่างมากมาย แต่หลังจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้เสนอรายงานการพัฒนาปี ค.ศ. 1994 แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ได้รับความสนใจ และกลายเป็นประเด็นที่สำคัญในทิศทางการพัฒนา โดยระบุว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงแต่เดิมถูกตีความอย่างแคบเพียงความมั่นคงชายแดน จาก

การถูกรุกรานภายนอก การปกป้องผลประโยชน์ของชาติ การปกป้องมนุษย์จากอาวุธหรือการทำลายล้าง ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐมากกว่าชีวิตประจำวันของคนในสังคม ซึ่งต้องการความมั่นคงจากการป้องกันจากโรคภัยไข้เจ็บ ความหิวโหย การว่างงาน อาชญากรรม ความขัดแย้งทางสังคม ความมั่นคงจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิตของคน และการอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

สุภาชัย สาระจรัส (สุภาชัย สาระจรัส, 2546) ระบุว่าสิ่งที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ของสังคมไทย มีทั้งภัยคุกคามโดยตรงคือ ภัยยาเสพติด การใช้ความรุนแรงในสังคม การถูกลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ การมีอคติและการใช้อำนาจบังคับ ความขัดแย้งระหว่างประเทศ อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง และภัยคุกคามทางอ้อมคือ การเกิดโรค การขาดแคลนสิ่งจำเป็น ภัยธรรมชาติ และภัยที่มนุษย์ก่อขึ้น ความด้อยพัฒนา การอพยพของประชากร และการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งสุภาชัยเสนอว่านอกจากภัยข้างต้น สังคมไทยต้องให้ความสนใจกับบริบทอื่นด้วยคือ วัฒนธรรม จิตใจ ค่านิยมของปัจเจกชนและชุมชน ความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไทยเป็นผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาของการพัฒนาประเทศ เพราะนับแต่ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา มีเป้าหมายในการพัฒนามุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก และนำมาซึ่งปัญหาต่างๆมากมาย จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้มีการกำหนดให้ "คน" เป็นศูนย์กลางการพัฒนา ทำให้มีการปฏิรูปการศึกษาและออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา ก็ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ประเทศนี้ด้วย

คณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์(การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548) (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548) เสนอให้เพิ่มความสำคัญกับประเด็นต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา ได้แก่

1. การขยายโครงการการศึกษาฉุกเฉินของหน่วยงานต่างๆเพื่อให้ผู้ลี้ภัย หรือผู้ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง
2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน ขบวนการทางสังคม เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพทางการศึกษา
3. การส่งเสริมบทบาทรัฐและโรงเรียนให้ตระหนักถึง การสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยในโรงเรียน ซึ่งรวมไปถึงการปลอดจากความรุนแรง การเลือกปฏิบัติและเอารัดเอาเปรียบ
4. การเสริมหลักสูตรการศึกษา สื่อการศึกษา และเทคโนโลยีอื่นๆเพื่อสร้างความรู้ ทักษะที่จำเป็นในการประกันความมั่นคงของมนุษย์ในด้านต่างๆ

หากพิจารณาว่า การศึกษาคือกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) เพื่อให้เป็นไปในทางที่สังคมต้องการ เช่น มีวิถีชีวิตที่เป็นระเบียบ และมีทักษะที่จำเป็นในการดำรงชีวิต โดย

หน้าที่ทางสังคมของการศึกษาคือ (1) ถ่ายทอดความคิด ความเข้าใจ วัฒนธรรม ประเพณี อันเป็นมรดกทางวัฒนธรรม (2) สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม (Social integration) จากการศึกษาที่ได้อ่านรู้สิ่งเดียวกัน ทำให้มีความเชื่อ มีแบบแผนพฤติกรรมเหมือนกัน การศึกษาจึงช่วยให้เกิดความกลมกลืนให้สมาชิกในสังคมเกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ (3) การศึกษาทำให้มีการคิดค้นสิ่งใหม่ที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ได้ (4) การศึกษาทำหน้าที่คัดเลือกและจัดสรรอาชีพให้นักเรียน โดยผลการเรียนและหลักสูตรเป็นเครื่องชี้แนะ (5) การศึกษาช่วยพัฒนาทักษะและความสามารถอื่นๆ สร้างลักษณะนิสัยที่ดีและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตในสังคมสมัยใหม่และเป็นแหล่งพัฒนาจริยธรรมด้วย การศึกษาเป็นกระบวนการสองทางที่ทำให้สมาชิกใหม่ได้เรียนรู้วัฒนธรรมหรือวิถีชีวิต แนวความคิด ค่านิยมของสมาชิกเก่า สมาชิกเก่าก็ได้เรียนรู้สิ่งเหล่านี้จากสมาชิกใหม่ได้ (ชนิตา รัชพลเมือง, 2545)

การศึกษาเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไทย จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเด็กทุกกลุ่ม และความหลากหลายทางวัฒนธรรมของเด็ก และในโลกปัจจุบันที่สามารถเชื่อมถึงกันได้โดยปราศด้วยเทคโนโลยีการสื่อสาร ยิ่งต้องเรียนรู้ความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมที่มีอยู่ในโลก โดยอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือ ดังที่อมรวิทย์ นาครทรรพ และคณะ (อมรวิทย์ นาครทรรพ, 2547) ชี้ว่าเป็นความจำเป็นที่ทุกสังคมจะต้องสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาและการถ่ายทอดค่านิยม อันเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมของสังคมให้แก่เด็กและเยาวชน พร้อมๆกับการช่วยให้เขาเหล่านั้นมีความสามารถในการปรับตัวในกระแสวัฒนธรรมสากลของโลก และสามารถยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมของสังคมอื่นๆ ด้วย การทำให้เด็กได้เรียนรู้ถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม นับถือความเป็นมนุษย์ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ต่างในวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ และการนับถือศาสนาจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งสามารถเริ่มต้นจากการเรียนรู้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้ในโรงเรียน และจะเป็นรากฐานสำคัญในการขยายออกไปสู่สังคม ประเทศชาติและโลกต่อไป เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของมวลมนุษยชาติ เพราะความขัดแย้งที่น่ากลัวที่สุด คือ ความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ ที่ปัจจุบันกระจายตัวไปทั่วทุกมุมโลก เช่น ความขัดแย้งในยุโรปตะวันออกของชนชาวเซิร์ฟ หรือสงครามระหว่างชาวฮินดูและมุสลิมในเอเชียกลาง การทำร้ายกันระหว่างชาวมุสลิมและชาวคริสต์ในอินโดนีเซีย และเกิดขึ้นในภาคใต้ของไทย อันเนื่องจากความต่างชาติพันธุ์ ต่างชาติ (ethnic/nation) เกิดขึ้น เด็กที่จากถิ่นฐานของตนมีแนวโน้มที่ตัวตนทางวัฒนธรรมจะถูกทำลายลงได้ง่าย และแสดงออกถึงความรุนแรงมากกว่าเด็กที่อยู่ในท้องถิ่นของตนเอง ปัญหาการถูกเหยียดหยามทางด้านเชื้อชาติ นำมาสู่ปัญหาการทะเลาะวิวาทและการใช้กำลังต่อกันได้

การศึกษาเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ระเบียบแบบแผนที่สังคมปลายทางต้องการ นอกจากนี้

นั้นยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์ เข้าถึงข้อมูลในการพัฒนาศักยภาพของตน สร้างความรู้ความเข้าใจในความหลากหลายและความแตกต่างของวัฒนธรรมอื่น ให้อัจฉริยะ ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ และการสร้างสันติภาพในสังคม

## (2) การเตรียมตัวด้านการศึกษาเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

งานวิจัยของยงยุทธ, แฉล้มวงษ์ และคนอื่นๆ (ยงยุทธ, แฉล้มวงษ์ และคนอื่นๆ, 2555) พบว่าการเตรียมการพัฒนากำลังคนของประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการศึกษา ส่วนใหญ่มีแนวทางไปในทิศทางเดียวกันคือ การกระจายโอกาสทางการศึกษา พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และเน้นการพัฒนาการศึกษาเฉพาะทางที่สอดคล้องกับตลาดแรงงานที่หลากหลาย ยืดหยุ่นในการปรับตัว เปิดเสรีทางการศึกษา เพิ่มมูลค่าทางการศึกษาเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ ประเทศที่มีความก้าวหน้าในประเด็นเหล่านี้คือ ประเทศสิงคโปร์ ส่วนประเทศที่อยู่ระหว่างการพัฒนาปรับปรุงอย่างเด่นชัดคือ ประเทศไทย มาเลเซีย ลาว เป็นต้น โดยการศึกษา 2 สายคือสายสามัญและสายอาชีพ ประเทศที่มีสัดส่วนนักเรียนสายสามัญสูงกว่าสายอาชีพมากคือ บรูไนร้อยละ 84:16 มาเลเซียร้อยละ 85:15 เวียดนามร้อยละ 86:14 สิงคโปร์ร้อยละ 89:11 ส่วนประเทศไทยและอินโดนีเซียมีสัดส่วนใกล้เคียงกันคือร้อยละ 60:40 และ 62:38

ในรายงานเดียวกันยังระบุถึงการเตรียมกำลังแรงงานของประเทศต่างๆคือ ประเทศสิงคโปร์มีการพัฒนาตั้งแต่เข้าเรียนจนจบการศึกษา โดยเสริมทักษะด้านต่างๆให้พร้อมสำหรับตลาดแรงงาน และยังมีการฝึกอบรมหลังจากทำงานแล้ว (Continuing Education and Training) เพื่อดูแลแรงงานให้มีสมรรถนะที่ต้องการ ประเทศมาเลเซียเตรียมความพร้อมด้านความรู้พื้นฐาน สร้างโอกาสการเรียนรู้แก่ผู้ที่อยู่วัยทำงาน พัฒนาทักษะและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การเรียนรู้ จัดระบบมาตรฐานแรงงานและกรอบคุณวุฒิของประเทศ (Malaysian Qualification Framework) ประเทศอินโดนีเซียเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนโดยปรับโครงสร้างนโยบายด้านตลาดแรงงาน ขยายการลงทุนด้านแรงงาน สนับสนุนการพัฒนาทักษะและสมรรถนะแรงงาน การเชื่อมโยงการศึกษาและการทำงานเข้าด้วยกัน ประเทศฟิลิปปินส์ลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานที่ดูแลด้านทักษะและดูแลด้านกำลังคน จัดตั้งคณะกรรมการอบรมด้านอุตสาหกรรมเพื่อประสานความร่วมมือภาครัฐและเอกชน และสร้างหลักสูตรที่ตรงกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ให้ทุนการอบรมแก่แรงงาน พัฒนากรอบคุณวุฒิวิชาชีพ (Philippine National Qualifications Framework) ประเทศบรูไน มีแผนพัฒนาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 มาใช้เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานที่มีการศึกษา เสริมสร้างแรงงานที่มีทักษะสูง ประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (CLWV) มีการเตรียมความพร้อมด้านแรงงาน โดยพัฒนาการศึกษาในสาขาที่ขาดแคลน โดยเฉพาะด้านอาชีวศึกษา และส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงานให้สูงขึ้น ทั้งด้านภาษา การปฏิบัติงานด้านธุรกิจ และเทคโนโลยีสารสนเทศ

สมาชิกอาเซียน รวมถึงประเทศไทย ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการเตรียมกำลังคน และกำลังแรงงานของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาเข้าสู่ประชาคมอาเซียน แต่ยังคงเน้นการศึกษาและพัฒนาแรงงานท้องถิ่นเป็นหลัก ขณะที่แผนพัฒนาฯ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทย ได้วางแผนการพัฒนาทั้งแรงงานไทยไปสู่แรงงานฝีมือเพื่อให้พร้อมต่อการแข่งขันและการเปิดเสรีด้านแรงงานระหว่างประเทศสมาชิก ขณะเดียวกันในแผนพัฒนาประเทศ ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะของแรงงานต่างชาติให้เหมาะสมกับตลาดแรงงาน ซึ่งแผนดังกล่าวสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศไทย ที่ครอบคลุมถึงเด็กต่างชาติและเด็กอพยพในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ จึงควรคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาเด็กกลุ่มนี้ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศด้วย

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2553) ชี้ว่าเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนที่อาศัยการลงทุนจากต่างประเทศและการส่งสินค้าออก อาจพบกับความไม่แน่นอนและความเสี่ยงจากเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ การลดความเสี่ยงจำเป็นที่ประเทศอาเซียนต้องเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน (Labour productivity) ให้สูงขึ้น โดยเฉพาะประเทศไทยต้องลดการใช้แรงงานที่มีความรู้ต่ำ และปรับกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีให้มากขึ้น แนวโน้มตลาดแรงงานที่มีการขยายตัวจะเป็นภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม ส่วนภาคการเกษตรจะลดขนาดลง ขณะที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศชี้ว่ายังมีเด็กของประเทศอาเซียนที่เข้าไม่ถึงการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่การเพิ่มผลิตภาพแรงงานของภูมิภาคอาเซียนต้องการแรงงานที่มีพื้นฐานการศึกษา ดังนั้นประเทศสมาชิกต้องให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาให้เด็กและเยาวชนอย่างทั่วถึง (Universal enrolment) เพื่อให้สามารถพัฒนาไปเป็นแรงงานที่มีทักษะต่อไปได้ เพราะผลิตภาพแรงงานมีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีปัญหาการผลิตกำลังคนที่ไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานสายอาชีพที่ยังขาดแคลนและมีความต้องการจำนวนมาก (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคนอื่นๆ, 2555)

#### 2.4.5 ผู้กระทำการ

แอนเดอร์สัน (Anderson, 1994) ชี้ว่า ในการกำหนดทางเลือกนโยบายและการตัดสินใจเลือกนโยบาย นักวิเคราะห์ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ไม่ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จะประสบความล้มเหลวได้มาก ทางเลือกนโยบายที่ดี จะเริ่มจากการมีจินตนาการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม นำไปสู่การสร้างสรรค์ คิดค้นทางเลือกใหม่ๆ เพื่อให้เกิดสังคมที่ดี และนำทางเลือกที่สร้างสรรค์ขึ้นใหม่ไปใช้แก้ไขปัญหา

สอดคล้องกับ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2540) ที่ชี้ว่าการพัฒนาและกำหนดทางเลือกนโยบายต้องประกอบด้วย 1) คุณลักษณะของทางเลือกนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย (ก) การนำสิ่งใหม่ๆ ไปสู่การปฏิบัติ (ข) การนำสิ่งใหม่ไปทำให้เกิดประโยชน์ 2) การหาทางเลือกนโยบาย ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องตั้งแต่การริเริ่มก่อตัวของนโยบาย จำแนกรับทของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณะ กำหนดเกณฑ์พิจารณาทางเลือก โดย (ก) การเลือกจากสิ่งที่ควรทำหรือไม่ควรทำ โดยพิจารณาจากความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่า (ข) การเลือกโดยความเหมาะสม ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาสังคม 3) การกลั่นกรองทางเลือก ให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เหมาะสมกับทรัพยากรที่ใช้ไป ตอบสนองต่อค่านิยมหรือความต้องการของสังคม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง 4) การตรวจสอบทางเลือกนโยบาย ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง คือต้นทุน ผลประโยชน์ทางตรง ทางอ้อม การกระจายผลกระทบที่เกิดขึ้น ส่วนวิธีการที่นำมาใช้เพื่อตัดสินใจเลือกนโยบาย คือรูปแบบการต่อรอง การโน้มน้าว และการใช้คำสั่ง ทางเลือกนโยบายยังทำได้โดยการปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายบางส่วนเพื่อความยืดหยุ่น หรือให้สามารถนำไปดำเนินการได้ หรือเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมและให้ได้รับการสนับสนุนมากขึ้น

บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติมีหลายบทบาท ตั้งแต่บทบาทของผู้กำหนดนโยบายให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ การสนับสนุนงบประมาณ การป้องกันปัญหา ฯลฯ ในขณะที่บทบาทของภาคเอกชน ภาคประชาสังคมส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้สังคมเกิดความตระหนักในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติ กระตุ้นให้เกิดการกำหนดนโยบายใหม่ หรือการจัดการศึกษาที่นอกเหนือจากระบบของรัฐ

#### (1) บทบาทภาครัฐ พาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเทศอังกฤษมีการพัฒนายุทธศาสตร์การศึกษา โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสำหรับเด็กนักเรียนที่มีชาติพันธุ์ต่างจากคนท้องถิ่น โดยกำหนดมาตรการที่วัดผลได้ รวมทั้งการตั้งศูนย์ฝึกอบรมสำหรับครูผู้สอนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างเชื้อชาติ มีการเพิ่มทุนให้กับงบประมาณเพื่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กชาติพันธุ์ (The Ethnic Minority Achievement Grant) จากจำนวน 162 ล้านปอนด์ใน ค.ศ. 2004-2005 เป็น 207 ล้านปอนด์ใน ค.ศ. 2010-2011 มีการจัดบริการสนับสนุนในระดับท้องถิ่น โดยทีมท้องถิ่นประกอบด้วยครูที่มีประสบการณ์ทำงานร่วมกับโรงเรียน พ่อแม่ และชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของเด็ก ทำงานกับโรงเรียนเพื่อติดตามพัฒนาการและความก้าวหน้าของเด็กนักเรียนต่างชาติ ทำงานกับพ่อแม่ของเด็กในการให้ความช่วยเหลือด้านภาษาและประเด็นทางวัฒนธรรม (Commission of the European Communities, 2008)

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการตั้งโครงการ Samenspel เป็นศูนย์ช่วยเหลือเด็กต่างชาติและแม่ โดยศูนย์นี้มีการจัดกิจกรรมในห้องเรียนนอกเวลาสำหรับเด็กอนุบาลอายุ 3 ปี เป็นกิจกรรมการ

พัฒนาทักษะทางภาษาทั้งภาษาดัตช์และภาษาแม่ โดยเน้นเด็กกลุ่มที่มีอยู่ห่างไกลหรือโดดเดี่ยว โดยแม่ของเด็กชาติพันธุ์เดียวกันได้รับเชิญให้เข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มสัปดาห์ละ 3-4 ชั่วโมง กิจกรรมกลุ่มดำเนินการโดยนักการศึกษา 2 คน ซึ่งคนหนึ่งต้องมีพื้นฐานเป็นผู้ย้ายถิ่นชาติพันธุ์เดียวกันกับกลุ่ม กิจกรรมเป็นการละเล่น ซึ่งแม่ที่มาเข้ากลุ่มได้รับอุปกรณ์การศึกษาที่นำกลับไปเล่นที่บ้านเพื่อฝึกฝนตนเองและเล่นร่วมกับบุตรได้ (Commission of the European Communities, 2008)

ภาครัฐยังมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น สหภาพยุโรป มีโครงการติดตามตรวจตรวจสอบการกีดกันทางเชื้อชาติและความหวาดระแวงคนต่างชาติ (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2004) การดำเนินงานของโครงการนี้มีทั้งการเก็บข้อมูลในประเทศสมาชิก 15 ประเทศ มีการศึกษาเพื่อสำรวจการเลือกปฏิบัติต่อคนต่างชาติ โดยพิจารณาจากหลายปัจจัยเพื่อจัดทำตัวชี้วัด

## (2) บทบาทภาคเอกชนในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

บทบาทผู้ทรงพลังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งมักเป็นบทบาทขององค์กรภาคเอกชน เช่น การริเริ่มโครงการพี่เลี้ยงให้กับนักเรียนต่างชาติของมูลนิธิ Mercator เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนเด็กและเยาวชนที่เป็นผู้ย้ายถิ่น ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมโดยมูลนิธิทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง พี่เลี้ยงคือนักศึกษาฝึกหัดครูซึ่งจำนวนมากเป็นผู้ย้ายถิ่น นักศึกษาเหล่านี้สามารถเพิ่มพูนประสบการณ์การสอนเด็กต่างชาติและเป็นการเตรียมตัวที่ดีในการทำงานสอนเด็กในอนาคต เพราะเด็กที่มีภูมิหลังเป็นผู้ย้ายถิ่นมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ รูปแบบพี่เลี้ยงนี้มีการนำไปใช้ในประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการจัดนักศึกษาที่มีเชื้อสายโมร็อกโกไว้เป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือเด็กต่างชาติที่มาจากโมร็อกโก โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสภาท้องถิ่น และมีนักเรียนต่างชาติที่เข้าโครงการนี้ถึง 1440 คนในระยะเวลา 3 ปี (Cruil, 2004)

ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 การปรับตัวทางการศึกษายังเป็นเรื่องมาทีหลังปัจจัยทางสังคมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น ครูส่วนใหญ่ไม่มีการเตรียมตัวที่ดีพอในการรับเด็กต่างชาติจำนวนมากในชั้นเรียน การฝึกอบรมครูไม่ได้ไปในทิศทางนี้ การเตรียมตัวต้องครอบคลุมถึงบุคคลากรทางการศึกษาที่ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนด้วย บุคคลากรเหล่านี้จำเป็นต้องมีคุณสมบัติสำหรับการดูแลเด็กต่างชาติ จึงมีการเตรียมตัวครูและบุคคลากรที่ต้องดูแลเด็กต่างชาติ ตัวอย่างโครงการ “fruhstart” หรือการเริ่มต้นตั้งแต่วัยเยาว์ เป็นโครงการของมูลนิธิ Hertie ในกรุงแฟรงเฟิร์ต เยอรมันนี่ เป็นตัวอย่างการริเริ่มของภาคประชาสังคมในการฝึกอบรมครูผู้สอนเด็กเล็กด้วยภาษาที่สอง โครงการนี้มีการผสมผสานการสอนภาษาเยอรมัน การศึกษาแบบพหุวัฒนธรรม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ในการสอนเด็กระดับอนุบาล โดยครูได้รับการฝึกอบรมอย่างเข้มข้นเพื่อให้มีทักษะด้านการสอนภาษาในชั้นเรียนที่มีวัฒนธรรมที่หลากหลาย อีกส่วนที่สำคัญของโครงการคือการส่งเสริมบทบาทของพ่อแม่ โดยรับสมัครพ่อแม่อาสาสมัครที่สามารถใช้ทักษะทั้งสองภาษาได้เพื่อเป็นพี่เลี้ยงเด็ก ซึ่ง



พ่อแม่อาสาสมัครต้องได้รับการอบรมด้วยเช่นกัน พ่อแม่อาสาสมัครยังมีบทบาทเป็นตัวเชื่อมโยงครูกับพ่อแม่ต่างชาติคนอื่นๆ (Commission of the European Communities, 2008)

บทบาทภาควิชาการ ผู้ริเริ่มกิจกรรมที่สนับสนุนการศึกษาเด็กต่างชาติ หรือการศึกษาในรูปแบบพหุวัฒนธรรมที่สำคัญคือภาควิชาการ เช่น มหาวิทยาลัย Ghent ในเนเธอร์แลนด์ได้การจัดตั้งศูนย์การศึกษาระหว่างวัฒนธรรม (The Centre of Intercultural Education) เพื่อให้มุมมองใหม่ๆ แก่ครูในการศึกษาของวัฒนธรรมต่างๆ โดยมีโครงการนำร่องการจัดชั้นเรียนแบบพหุวัฒนธรรม (Complex learning in multi-cultural classes-CLIM) โดยเน้นรูปแบบที่นักเรียนเป็นศูนย์กลาง ครูผู้สอนทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นกิจกรรมและแนะนำโครงการ วิธีการที่ใช้ในชั้นเรียนคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลาย ภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจของกลุ่มวัฒนธรรมย่อย ความแตกต่างทางเพศ ศักยภาพและวิธีการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน (Commission of the European Communities, 2008)

ในประเทศพม่าซึ่งถูกปกครองด้วยรัฐบาลเผด็จการทหารมาเป็นเวลานาน และละเลยต่อการพัฒนาการศึกษาซึ่งเป็นสวัสดิการทางสังคมที่ต้องจัดให้กับประชาชน ทำให้ตกเป็นภาระหรือบทบาทของภาคประชาสังคมเข้ามาจัดการศึกษาในพม่า และในพื้นที่ที่มีการต่อรองของกลุ่มชาติพันธุ์ด้วย บทบาทของภาคประชาสังคมดังกล่าวเริ่มได้รับการยอมรับจากรัฐพม่ามากขึ้นในปัจจุบัน เพราะสามารถเติมเต็มช่องว่างในระบบสวัสดิการที่ควรเป็นหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐไม่ได้จัดให้เท่าที่ควร (Lorch, 2006)

รายงานของ (Cherry, 2007) ศึกษาบทบาทภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาในประเทศมาลี ระหว่างช่วงทศวรรษ 1990 ถึงกลางทศวรรษ 2000 พบว่าภาคประชาสังคมมีบทบาทตั้งแต่ระดับชุมชนตั้งแต่การขยายโรงเรียนของชุมชน ไปจนถึงบทบาทในการผลักดันการกระจายการศึกษาระดับชาติ รายงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐบาล และแหล่งทุนต่างประเทศ และชี้ให้เห็นปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ในการออกแบบนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับประเทศไทย องค์กรด้านเด็กเริ่มมีบทบาทตั้งแต่การช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติดูแลการรรรงค์ ผลักดันมาตรการการคุ้มครองแรงงานเด็ก หลังจากพบสถานการณ์เด็กต่างชาติที่ประสบปัญหาด้านต่างๆ (คณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติในประเทศไทย., 2552) รวมทั้งการผลักดันนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้เด็กทุกคนที่ไม่มีหลักฐานเข้าเรียนได้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 โดยส่งเสริมการสอนภาษาไทยเพื่อเตรียมความพร้อมให้เด็กสามารถเรียนร่วมกับนักเรียนไทย สนับสนุนการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ของเด็กต่างชาติมากขึ้น เช่น การร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนอกระบบโรงเรียน (Non-formal education) เพื่อรองรับเด็กและเยาวชนต่างชาติที่ไม่สามารถเรียนได้ในระบบการศึกษาปกติ เป็นต้น ภาคประชาสังคม

มีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนให้เด็กต่างชาติในภาคเกษตร หรือพื้นที่ที่เข้าถึงการศึกษาในระบบได้ยาก(สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2550) สอนทักษะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน เช่น ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ รวมไปถึงทักษะฝีมือ เช่น การตัดเย็บ การซ่อมเครื่องยนต์ หรือแม้แต่การเรียนต่อในสายอาชีพ แม้ยังมีเป็นจำนวนน้อยก็ตาม

ขณะที่องค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีบทบาทสนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดทำนโยบายและแผนการศึกษา การขยายโอกาสทางการศึกษา การสร้างองค์ความรู้ สนับสนุนรูปแบบการศึกษาที่หลากหลายให้เหมาะสมต่อเด็กต่างชาติหรือแรงงานเด็ก เช่น การสนับสนุนให้เด็กนอกระบบการศึกษามีโอกาสเข้าถึงการศึกษา การศึกษาที่ยืดหยุ่นด้านเวลาสำหรับเด็กทำงาน การศึกษานอกระบบโรงเรียน เป็นต้น (สำนักงานสภาการศึกษาและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2550)

#### 2.4.6 ทวิลักษณะของโครงสร้าง

Anderson (Anderson, 1994) ให้ความหมายของ นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบปัญหาต่างๆ หรือแนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา ขณะที่ ชาร์คัมสกี (อ้างถึงใน (สร้อยตระกูล ติวยานนท์ อรรถมานะ, 2543) ระบุว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงกิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เช่น การให้บริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ การจัดพิธีกรรมทางสังคม ฯลฯ ส่วนฟรีดริช (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552) เห็นว่านโยบายคือ ข้อเสนอแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งจะมีทั้งอุปสรรคและโอกาสบางประการ ซึ่งสถานการณ์นั้นจะกลับมาผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้น เพื่อไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

โดยทั่วไป รัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะในฐานะสถาบันหลักที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการให้สังคม แต่ยังมีกลุ่มหรือผู้ที่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ โดยมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย คือ 1) กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นกลุ่มที่รวมกันเพื่อเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก เช่น สมาคมทางธุรกิจ สหภาพแรงงาน สมาคมทางวิชาชีพ กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นกลุ่มกดดันเมื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากกลุ่มการเมือง หรือเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทั้งในประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้าน จำนวนสมาชิก ทรัพยากรของกลุ่ม สถานภาพทัศนคติของรัฐ 2) กลุ่มพรรคการเมือง มีบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยรวมข้อเสนอของประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรค และแปรให้เป็นนโยบาย พรรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายกว้างขวางกว่ากลุ่มผลประโยชน์ บางประเทศ พรรคการเมืองทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์จากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆและนำมากำหนดนโยบายของพรรคเพื่อให้ได้รับเลือกเข้าไปเป็นตัวแทน

3) กลุ่มประชาชนทั่วไป มักไม่ได้รับความสำคัญหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หากไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ในบางประเทศ ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียงโดยตรงในการออกกฎหมาย หรือการทำประชามติเพื่อชี้ขาดเรื่องที่สำคัญต่อส่วนรวม (มยุรี อนุมานราชชน., 2555)

การศึกษาของจิรพรรณ ปุณเกษม (2542) ในประเด็น การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แบ่งผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการประกอบด้วยคน 2 กลุ่ม คือคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะบุคคลผู้จัดทำร่าง โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่หลากหลายและอาจได้รับแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการดำเนินงานอยู่แล้ว คณะกรรมการฯยังร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา ริเริ่มให้มีการตั้งคณะบุคคลขึ้นมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติ โดยกระบวนการจัดทำร่างฯ ทำให้ภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง จากเดิมที่ภาคประชาชนเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการศึกษาแต่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นหลายทาง ทั้งโดยผ่านการเสนอความเห็นต่อกลุ่มผู้จัดทำร่าง การขยายแนวร่วมให้มีผู้สนับสนุนประเด็นของตนให้กว้างขวางขึ้น การเจรจาต่อรองเพื่อให้บรรลุผลตามความต้องการของกลุ่ม เป็นต้น

รายงานของจิรพรรณ ชี้ว่าประเด็นการศึกษาเป็นประเด็นสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป โดยในอดีตผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาเป็นกลุ่มชนชั้นนำ ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ แต่อาจไม่ได้สะท้อนหรือจัดสรรทรัพยากรให้ตามความต้องการของกลุ่มต่างๆ เช่นประชาชนทั่วไป และยังทำให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลระหว่างการศึกษาในระบบที่ล้ำหน้ามากไปกว่าการศึกษาแบบวิถีชีวิต ละเลยการศึกษาภูมิปัญญาไทย ความหมายของการศึกษาที่ต้องการให้เป็นคนดีละคนเก่ง เหลือเพียงให้เป็นคนเก่ง และการศึกษาของจิรพรรณยังสรุปว่า ความเชื่อพื้นฐานที่มีต่อนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วม มีส่วนสำคัญต่อการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มเพื่อการผลักดันให้บรรลุความต้องการ ปัจจุบันที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของกลุ่มคือปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มและปฏิสัมพันธ์ภายนอกกลุ่ม โดยทุกกลุ่มให้ความสำคัญกับฐานวิชาการ ทั้งที่เป็นทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรทางปัญญาคืองานศึกษาวิจัย การสร้างแนวร่วมเพื่อขยายขนาดและพลังต่อรองของกลุ่ม ปฏิสัมพันธ์ภายนอกกลุ่มคือการสร้างความยอมรับแก่สถานภาพของกลุ่ม โดยการสร้างความตระหนักด้านประเด็นสาธารณะ การปรับจากกลุ่มที่ค้ำึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มให้เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ และการขยายพันธมิตร

ในบริบทของต่างประเทศ จากรายงานของลอบเบนทอล (Laubenthal, 2011) ระบุว่าในประเทศเยอรมัน มีนโยบายการควบคุมผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายอย่างเข้มงวดโดยใช้เครื่องมือซึ่งเป็นระบบ

ข้อมูลการสำรวจที่พัฒนาขึ้นอย่างเป็นระบบ หน่วยงานสาธารณะทุกแห่งต้องรายงานเมื่อพบคนต่างชาติที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย เป้าหมายเพื่อกระตุ้นแรงงานไม่ให้เข้าถึงบริการสาธารณะ แต่อีกด้านหนึ่ง กลุ่มประชาสังคมซึ่งมีแนวคิดด้านมนุษยธรรม ทำงานให้บริการด้านสุขภาพ และสนับสนุนให้เด็กต่างชาติที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายได้เข้าถึงการศึกษา ได้อาศัยเครือข่ายองค์กรศาสนาและหน่วยงานสวัสดิการสังคม ช่วยกันรณรงค์ให้เด็กต่างชาติที่ไม่มีสถานะได้เข้าถึงบริการสาธารณะได้มากขึ้น โดยผ่านระบบการปกครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Right regime) ดังนั้น ถึงแม้เยอรมันมีการปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่ความเป็นอิสระของแต่ละรัฐในการจัดการศึกษาทำให้มีการเอื้อประโยชน์แก่การเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติที่ไม่มีสถานะโดยผ่านการปรับเปลี่ยนนโยบาย 2 ช่องทาง คือ รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดระเบียบใหม่ที่เอื้อต่อเด็กโดยไม่ต้องทำตามนโยบายของรัฐบาลกลาง เช่น ในบาวาเรีย และ North Rhine-Westphalia ออกกฎหมายยกเว้นให้โรงเรียนไม่ต้องรายงานเกี่ยวกับเด็กต่างชาติ อีกทางหนึ่งคือรัฐบาลกลางเป็นผู้ปรับเปลี่ยนนโยบาย และรัฐบาลท้องถิ่นนำไปปรับใช้ ถึงแม้ว่านโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ในเยอรมัน มีความต่างกันในแต่ละพรรคในการให้สัญชาติและนโยบายการย้ายถิ่น แต่พรรคการเมืองระดับชาติทุกพรรคก็เรียกร้องให้ผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา เพราะอิทธิพลของค่านิยมด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่

ระหว่าง พ.ศ. 2548 - 2551 ภาควิชาการ ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเด็กต่างชาติ แรงงานต่างชาติและผู้อพยพ ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ ” อาศรมความคิดเรื่องการจัดการศึกษาผู้อพยพ ” ซึ่งมีหน่วยงานด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องเรื่องการศึกษา คนต่างชาติ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักบริหารการศึกษานอกโรงเรียน สภาการศึกษา สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งผลจากการประชุมทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ระหว่างผู้รับผิดชอบด้านนโยบายและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จนทำให้ประเด็นเรื่องการศึกษาสำหรับเด็กอพยพและเด็กต่างชาติได้รับความสนใจ และมีการประชุมโดยหน่วยงานต่างๆ มากขึ้น การรณรงค์และความร่วมมือดังกล่าวนำไปสู่การเริ่มจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนค่าใช้จ่ายรายหัวจากกระทรวงศึกษาธิการ ให้กับเด็กต่างชาติที่เรียนในโรงเรียนที่รับเด็กต่างชาติจำนวนมากในจังหวัดสมุทรสาคร แม้ประเด็นอื่นที่มีการเสนอเพื่อพิจารณา เช่น เกล็ดการวัดผลการศึกษาของชั้นเรียนที่มีเด็กต่างชาติเรียนร่วมกับเด็กไทย การปรับปรุงหลักสูตร ฯลฯ ยังไม่ได้มีการพิจารณาก็ตาม (เปรมใจ วังศิริไพศาล, 2550)

ในเวลาต่อมา เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับเด็กต่างชาติและชุมชนต่างชาติ ได้นำประเด็นการศึกษาของเด็กต่างชาติไปทำการรณรงค์ ผลักดันด้านนโยบาย จนเกิดเป็นมติคณะรัฐมนตรี ที่ให้มีการจดทะเบียนศูนย์การเรียนที่ตั้งโดยองค์กรเอกชน (Migrant Working Group, สัมภาษณ์ 20 กรกฎาคม, 2555) นอกจากนี้ องค์กรวิชาชีพ เช่น สภานายความ องค์กรพัฒนา

เอกชน เช่น มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ยังได้ร่วมเป็น คณะทำงานผู้จัดทำ คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียน ราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ที่กระทรวงศึกษาจัดทำขึ้น (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2550)

รายงานของฉันทนา จันทรบรรจงและภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (ฉันทนา จันทรบรรจง และ ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2554) ได้จัดทำโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาศักยภาพครูสอนภาษาไทยที่เข้าไปจัด การศึกษาให้กับเด็กต่างชาติในไร่กุหลาบในอำเภอพบพระ จังหวัดตาก ซึ่งได้รับความร่วมมือจาก ผู้ประกอบการเป็นอย่างดี เพราะผู้ประกอบการเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อเด็กของแรงงานในไร่ เป็นอีก บทบาทหนึ่งของผู้ประกอบการที่มีอยู่ไม่มากนัก

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคนอื่นๆ, 2555) เสนอในการสัมมนาประจำปี เรื่องยกเครื่องการศึกษาไทย สู่อุทิศอย่างมีคุณภาพอย่างทั่วถึง ระบุว่าปัจจุบันการศึกษาไทยมี ปัญหาในการผลิตกำลังคน เพราะมีผู้จบการศึกษาระดับปริญญาที่ไม่มีงานทำ ในขณะที่ ตลาดแรงงานมีความต้องการและขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะสายอาชีพจำนวนมาก สะท้อนความ ความคลาดเคลื่อนของระบบการศึกษากับตลาดแรงงาน ทำให้ภาคเอกชนมีการจัดการศึกษาขึ้นเอง เช่น โรงเรียนปัญญาภิวัฒน์ โรงเรียนเทคโนโลยีธุรกิจ หรือวิชาเฉพาะสำหรับแรงงานมีฝีมือ เช่น วิทยาลัย มาบตาพุด(ปีโตรเคมี) บทบาทของภาคเอกชนในการผลิตแรงงานที่มีทักษะที่ตรงตามความต้องการจึง เป็นทางออกหนึ่งที่จะมีบทบาทมากขึ้น โดยเป็นการเชื่อมโยงการศึกษากับการทำงาน และบทบาท ของภาคเอกชนดังกล่าว จะเป็นการกระตุ้นให้ภาคการศึกษามีการปรับตัวให้มีคุณภาพ หรือปรับปรุง หลักสูตร ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น แม้ทิศทางที่ ประเทศไทยจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในปัจจุบัน ยังเน้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ จำเป็นต้องคิดถึงการวางแผนผลิตแรงงานที่เหมาะสมกับสาขาที่ขาดแคลนในประเทศ และการพัฒนา ศักยภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถแรงงานในการแข่งขันกับภูมิภาคอื่นการศึกษา ที่จัดในรูปแบบของ ภาคธุรกิจก็เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่ผู้ประกอบการอาจจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

### สรุปแนวคิดจากงานวิจัย

- *โครงสร้างและวาทกรรม*

นโยบายและมาตรการการเข้าเมืองถูกใช้เพื่อควบคุมแรงงานไร้ฝีมือ โดยอยู่ภายใต้แนวคิดที่ ยึดเอาอธิปไตย ความเป็นชาติ และวาทกรรมความมั่นคงของประเทศ โดยรัฐในประเทศปลายทางใช้ กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุม แต่ไม่ได้ผลมากนักในทางปฏิบัติ กลับทำให้แรงงานต่างชาติใช้ วิธีการลักลอบเข้าเมือง เสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และอยู่ในสถานภาพที่ถูกเอารัดเอา เปรียบทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและนายจ้าง การรับเอาผู้ย้ายถิ่นเข้าในสังคมเพียงบางส่วนโดยกีดกันการ เข้าถึงสวัสดิการสังคมและการมีส่วนร่วมอื่นๆ เป็นการผลักดันให้ผู้ย้ายถิ่นเป็นชนกลุ่มน้อยหรือคนชาย

ขอบในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การแตกแยกทางสังคม และความรุนแรงทางเชื้อชาติ ส่วนนโยบายการกลืนกลาย หรือการผสมกลมกลืน เป็นการทำลายเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของผู้ย้ายถิ่น และนำไปสู่อคติทางเชื้อชาติหรือความไม่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานต่างชาติกับคนในท้องถิ่น รวมทั้งความหวาดระแวงและท่าทีของสังคม เป็นอคติที่เกิดจากความกลัว ความหวาดระแวง ซึ่งเป็นผลมาจากวาทกรรมที่ให้ภาพหรือตีตราคนต่างชาติหรือแรงงานต่างชาติในด้านลบ หรือมองเป็น ”คนอื่น” ทำให้เกิดความรู้สึกรังเกียจหรือกีดกันคนต่างชาติเหล่านี้ ในทางกลับกัน ท่าทีดังกล่าวก่อให้เกิดความรู้สึกด้านลบในแรงงานต่างชาติ และเด็กต่างชาติด้วย ทำให้รู้สึกแปลกแยก ไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงของสังคมในอนาคต การยอมรับความหลากหลายของผู้ย้ายถิ่นเป็นแนวโน้มที่มีการยอมรับกันมากขึ้นในหลายประเทศ ทั้งการตราเป็นกฎหมายและในทางปฏิบัติ

อิทธิพลของโลกาภิวัตน์มีส่วนกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย และการเข้ามาของแรงงานต่างชาติในกระบวนการผลิต และยังนำวาทกรรมใหม่เข้ามาด้วย คือ ความมั่นคงของมนุษย์ สิทธิมนุษยชนและมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ

การศึกษาเป็นปัจจัยพื้นฐานและเป็นเครื่องมือ เพื่อสร้างความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของสังคม ความจำเป็นที่เด็กต่างชาติควรได้รับการศึกษามีผลดีทั้งในการเตรียมเด็กให้รู้จักการอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้รู้ในสิ่งที่ควรทำและไม่ควรทำ ช่วยให้เด็กรับรู้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เป็นการป้องกันและลดความเสี่ยงที่จะเกิดกับเด็ก การศึกษาอาจถูกใช้เพื่อการครอบงำ หรือการทำลายเอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่แตกต่าง การจัดการศึกษาที่คำนึงถึงวัฒนธรรมของผู้ย้ายถิ่น หรือการศึกษาแบบสองภาษา ช่วยให้เด็กยังสามารถสื่อสารกับพ่อแม่ เครือข่ายชุมชนของตน ในขณะที่ความรู้ภาษาท้องถิ่น ช่วยให้เด็กต่างชาติเข้าถึงบริการในสังคมท้องถิ่น และยังมีความสัมพันธ์กับชุมชนต้นทางได้

เป้าหมายการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติ มีความหลากหลายและสอดคล้องกับเด็กกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และระยะเวลาของกลุ่มเด็กที่อยู่ระยะยาว หรือกลุ่มที่ไม่ได้ตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศปลายทาง ภายใต้โครงสร้างปัจจุบัน รูปแบบการศึกษาในสถานศึกษาถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง เพราะรัฐมีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษา ผลกระทบจากนโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติมีทั้งด้านบวกและลบ ด้านบวก คือลดความรู้สึกแปลกแยก ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เด็กได้เรียนรู้วัฒนธรรมของประเทศปลายทาง และผสมกลมกลืนกับคนท้องถิ่นได้ง่าย ผลกระทบด้านลบคืองบประมาณที่ต้องใช้เพิ่มขึ้นจากการบริหารจัดการ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ การศึกษาในสถานศึกษาของประเทศเจ้าบ้านอาจทำให้เด็กห่างเหินกับชุมชนของตนเอง ไม่สอดคล้องกับความแตกต่างหลากหลายของเด็กต่างชาติ หรือทำให้เด็กมีแนวโน้มเข้าศึกษาสูงกว่าความต้องการของตลาดแรงงาน ส่วนการศึกษาจัดโดยองค์กรและชุมชนต่างชาติก็ไม่ได้ได้รับการรับรองจากประเทศเจ้าบ้าน

ยุทธศาสตร์การศึกษาและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ จึงขึ้นอยู่กับเป้าหมายที่มีต่อเด็ก คือการอยู่ในประเทศปลายทางในระยะสั้นหรือระยะยาว เป้าหมายการพัฒนาเด็ก ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวต้องการการมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคธุรกิจที่ใช้แรงงานต่างชาติอยู่ในปัจจุบัน

ในระดับภูมิภาคอาเซียน ตามที่มีการคาดการณ์ว่ายังมีเด็กของประเทศสมาชิกที่เข้าไม่ถึงการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก และกลุ่มประเทศอาเซียนต้องลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ โดยการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานให้สูงขึ้น ประเทศสมาชิกจึงต้องให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาให้เด็กและเยาวชนอย่างทั่วถึง เพื่อการพัฒนาไปเป็นแรงงานที่มีทักษะ เพราะจะมีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่อไป

การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทย ได้วางแผนการพัฒนาทั้งแรงงานไทยไปสู่แรงงานที่มีฝีมือเพื่อให้พร้อมต่อการแข่งขันและการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศอาเซียน ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงการลดการใช้แรงงานที่มีความรู้ต่ำ ปรับกระบวนการผลิตและพัฒนาแรงงานให้มีผลิตภาพสูงขึ้น ให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานที่จะขยายตัวของภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม มากกว่าภาคการเกษตร แต่นโยบายของประเทศไทยต่อแรงงานต่างชาติยังไม่มีความต่อเนื่องและไม่ได้รวมแรงงานต่างชาติเข้ากับกระบวนการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ในการผลิตกำลังคนที่ไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน ขณะที่ประเทศไทยยังมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานสายอาชีพ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศจึงควรใช้ให้ครอบคลุมเด็กต่างชาติ และจัดการศึกษาให้ได้การพัฒนาเช่นเดียวกับเด็กกลุ่มอื่นๆ

#### ● ผู้กระทำการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติ มาจากนโยบายและแนวคิดในการดำเนินการที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ นโยบายการศึกษา ที่ให้ความเท่าเทียมทางการศึกษาอาจเป็นการครอบงำหรือความพยายามขัดเกลาให้เด็กกลายเป็นเหมือนคนในประเทศปลายทาง การกำหนดหลักสูตรและสอนด้วยภาษาของประเทศเจ้าบ้านอย่างเดียวยังทำให้เป็นปัญหาต่อการปรับตัวของเด็กกับชุมชนของตนเอง เกิดช่องว่างกับครอบครัว การจัดการศึกษาที่คำนึงถึงวัฒนธรรมของผู้ย้ายถิ่น หรือการศึกษาแบบสองภาษา ด้วยการรวมภาษาแม่ของเด็ก ช่วยให้เด็กยังสามารถสื่อสารกับพ่อแม่ เครือข่ายชุมชนของตน ในขณะที่ความรู้ภาษาท้องถิ่น ช่วยให้กับเด็กต่างชาติเข้าถึงบริการในสังคมท้องถิ่นได้

นโยบายการศึกษา มาจากหน่วยงานรัฐ และการผลักดันขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเด็กต่างชาติ ซึ่งอยู่บนแนวคิดที่แตกต่างกัน ภายใต้โครงสร้างซึ่งมีทั้งรัฐ ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน ต่างใช้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่ เช่น กฎหมายของรัฐ การใช้อนุสัญญาาระหว่างประเทศ ความ

เข้มแข็งของเครือข่าย เป็นผู้กระทำเพื่อผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและนำไปสู่การกำหนดทางเลือกของนโยบายที่ต้องการต่อไป

ผู้กระทำการภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนต่างชาติ มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการศึกษาเด็กต่างชาติหลายด้านภายใต้แนวคิดด้านสิทธิเด็ก ความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีบทบาททั้งการจัดการศึกษาทางเลือก การสร้างความตระหนัก จัดทำข้อเสนอเพื่อผลักดันการปรับเปลี่ยนนโยบาย การจัดทำระเบียบเพื่อเป็นแนวทางนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกลไกการทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย ทรัพยากรที่สำคัญของภาคประชาสังคมคือ ความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายและความยืดหยุ่นที่ปรับเปลี่ยนการทำงานได้เร็ว สอดคล้องกับสถานการณ์

ส่วนผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างชาติ ยังมีส่วนร่วมน้อยในการรับผิดชอบเรื่องการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ ซึ่งควรมีบทบาทในการส่งเสริมการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่างชาติในอนาคต แต่ก็เริ่มมีภาคธุรกิจเอกชนที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของเด็กต่างชาติ โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการพัฒนากำลังคนเพื่อตอบสนองตลาดแรงงานของตน

#### ● ทวิลักษณะของโครงสร้าง

ในโครงสร้างการเมืองโดยทั่วไป รัฐคือผู้มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ยังมีกลุ่มอื่นที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้เช่นกัน คือกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มพรรคการเมือง รวมทั้งกลุ่มประชาชนซึ่งแม้ว่าในอดีตมักไม่ได้รับความสนใจ อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับทรัพยากร สถานภาพ และทัศนคติของรัฐที่มีต่อกลุ่มนั้นๆ

การกำหนดนโยบายการศึกษาเป็นนโยบายสาธารณะ และการจัดการศึกษาให้กลุ่มต่างๆ เป็นบทบาทของหน่วยงานรัฐ แต่ในยุคปัจจุบัน ภาคประชาสังคมมีบทบาทมากขึ้น ได้เข้ามามีบทบาท ทั้งในการรณรงค์ให้สิทธิแก่กลุ่มด้อยโอกาส รวมทั้งเด็กต่างชาติที่เข้าไม่ถึงการศึกษาได้มีโอกาสมากขึ้น รวมทั้งการคุ้มครองเด็กให้ได้รับสิทธิทางการศึกษาโดยไม่ถูกกีดกันเนื่องจากสถานะทางกฎหมาย การผลักดันให้มีการกำหนดมาตรการสำหรับการศึกษาเด็กต่างชาติ ขณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนมีบทบาทมากขึ้นทั้งในการสนับสนุนเด็กต่างชาติให้เข้าถึงการศึกษา และในการจัดการศึกษาเพื่อให้ได้แรงงานที่มีทักษะตามที่ต้องการ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาเด็กต่างชาติจึงมีแรงผลักดันมาจากผู้กระทำที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ประกอบการ ชุมชนต่างชาติ ประชาสังคม การปรับเปลี่ยนบทบาททฤษฎีวาทกรรมใหม่ที่มาพร้อมโลกาภิวัตน์ ความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมาย การปรับใช้นโยบาย ระเบียบที่มีอยู่ ให้เป็นทรัพยากรเพื่อปรับเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่น และเป็นประโยชน์ต่อเด็กต่างชาติในที่สุด โดยทางเลือกนโยบายต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทาง



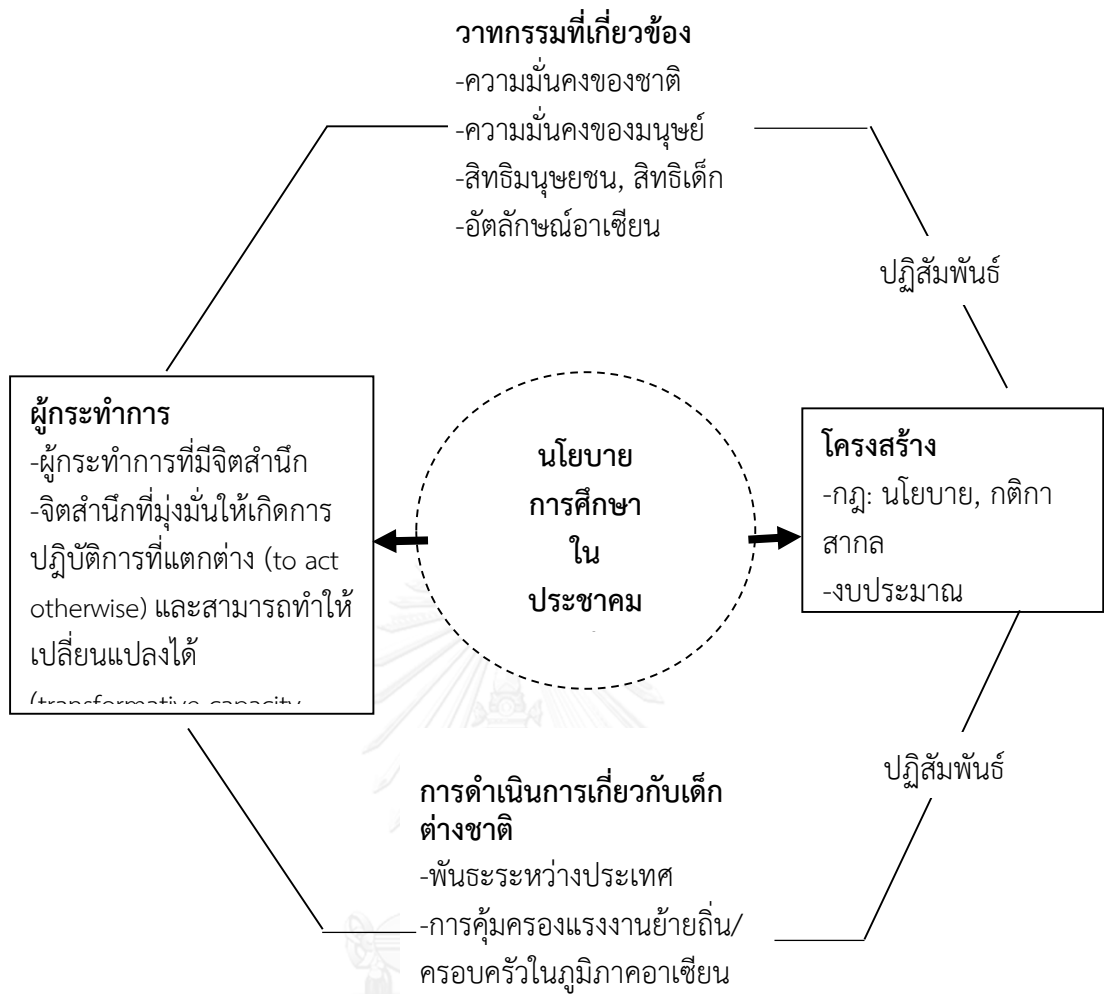
ปฏิบัติ มีลักษณะสร้างสรรค์ มีแนวทางใหม่ๆ เหมาะสมกับทรัพยากร แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและปฏิบัติได้จริง

## 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

เด็กต่างชาติถูกจัดเป็นกลุ่มที่เชื่อมโยงกับแรงงานต่างชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องถูกควบคุม โดยอยู่ภายใต้วาทกรรมความมั่นคงของชาติ ภายใต้โครงสร้างที่หน่วยงานความมั่นคงเป็นผู้กำหนดทิศทางของมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติและครอบครัว ในขณะที่การเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติ ถูกเรียกร้อยภายใต้แนวคิดและวาทกรรมสิทธิเด็กและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกและมีข้อผูกพันของประเทศไทยต่อกติการะหว่างประเทศดังกล่าว ทำให้มีการเคลื่อนไหวและการมีบทบาทของภาคประชาสังคมคือองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนต่างชาติ องค์กรระหว่างประเทศ และภาควิชาการ ผลักดันให้หน่วยงานด้านการศึกษา ซึ่งตามโครงสร้างต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการศึกษา ให้เปิดโอกาสแก่เด็กด้อยโอกาสรวมทั้งเด็กต่างชาติได้เข้าถึงการศึกษา

ผู้ประกอบการซึ่งมีบทบาทการจ้างแรงงานต่างชาติ และเป็นที่มาของการเข้ามาของแรงงานและเด็กต่างชาติ ภายใต้วาทกรรมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความต้องการแรงงาน ทำให้ผู้ประกอบการถูกเรียกร้อย ให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการสนับสนุนสวัสดิการสำหรับแรงงานและครอบครัว รวมทั้งการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ แต่ยังมีผู้ประกอบการจำนวนไม่มากนักที่แสดงบทบาทนี้ นอกจากนี้การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทำให้เกิดข้อตกลงหรือวาทกรรมใหม่ของประเทศสมาชิกคือ การคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นและครอบครัว การกระจายโอกาสทางการศึกษา การเชื่อมโยงและการถ่ายโอนการศึกษา มาตรฐานแรงงาน (Competency standard) ของภูมิภาค

การศึกษาเป็นการกระทำทางสังคม มีองค์ประกอบคือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้กำหนดนโยบาย ครูผู้สอน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือเด็ก องค์กรด้านเงินทุน ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้กระทำและผู้ถูกกระทำที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาและการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติ มีปัจจัยของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่มีข้อตกลงร่วมของประเทศสมาชิก การปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษามีอิทธิพลมาจากวาทกรรมที่ปรับเปลี่ยนไป เช่น วาทกรรมความมั่นคงของมนุษย์ การมีเอกลักษณ์ของประชาคมอาเซียนทำให้เกิดการเรียกร้อยปฏิบัติการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นและครอบครัวในอาเซียน เป็นต้น ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ จึงมีบทบาทเป็นผู้กระทำที่สร้างการปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ และมีปัจจัยของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่มีข้อตกลงร่วมของประเทศสมาชิก เป็นปัจจัยที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การศึกษาของเด็กต่างชาติในประเทศไทย เป็นประโยชน์ต่อเด็กต่างชาติ ประเทศไทย และประเทศต้นทาง ซึ่งจะส่งผลดีต่อภูมิภาคโดยรวม



แผนภาพที่ 3 สรุปรอบการศึกษา (จากการศึกษาทฤษฎีและการรวมรวมวรรณกรรม)

### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ในการศึกษา 1) สถานการณ์และโอกาสทางการศึกษาของ บุตรแรงงานต่างชาติ (ในที่นี้ผู้วิจัยใช้คำว่า เด็กต่างชาติ) 2) บทบาทผู้กระทำการ ปฏิสัมพันธ์และการ ปรับเปลี่ยนบทบาทเชิงทวิลักษณะ ในการกำหนดนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติใน ประเทศไทย และ 3) วิธีการวิจัยอนาคต เพื่อเสนอทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงาน ต่างชาติในประเทศไทย

ในที่นี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า “เด็กต่างชาติ” แทนคำว่าบุตรแรงงานต่างชาติ การเก็บข้อมูลมี ขั้นตอนดังนี้ คือ

1. การศึกษาสถานการณ์และโอกาสการศึกษาเด็กต่างชาติ และบทบาทผู้กระทำการและ ปฏิสัมพันธ์ในโครงสร้างการกำหนดนโยบาย มีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

1) การเลือกพื้นที่ภาคสนาม  
 2) การเก็บข้อมูลพื้นที่โดยวิธีสังเกต การเก็บข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) การสัมภาษณ์เชิงลึก(Indepth Interview) การสนทนากลุ่มในพื้นที่ (Focus Group Interview)

- 3) การจำแนกและจัดประเภทข้อมูล
- 4) วิเคราะห์ข้อมูล
- 5) สรุปเป็นรายงาน และสร้างแนวคำถามเพื่อวิจัยทางเลือกนโยบาย

2. การศึกษาทางเลือกนโยบาย มีขั้นตอนดังนี้

- 1) การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ
- 2) สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญรอบที่ (1)
- 3) การวิเคราะห์ข้อมูล สังเคราะห์เป็นภาพอนาคต
- 4) นำเสนอผู้เชี่ยวชาญ สัมภาษณ์รอบที่ (2)
- 5) วิเคราะห์ข้อมูล สรุปเป็นทางเลือกนโยบาย

#### 3.1 พื้นที่ศึกษาภาคสนาม

การเลือกพื้นที่ในการเก็บข้อมูล

เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามเกี่ยวกับสถานการณ์และโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกพื้นที่สนามด้วยการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสาร สอบถามข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สำนักเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับเด็กต่างชาติในพื้นที่ ได้ข้อสรุปว่า พื้นที่ที่มีเด็กต่างชาติเด็กไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งรวมบุตรแรงงานต่างชาติเรียนอยู่ในสถานศึกษาของไทย จำนวนสูงสุดส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชายแดน และพื้นที่ชั้นในที่มีแรงงานต่างชาติจำนวนมาก และยืนยันโดยข้อมูลจากสำนักทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย(อ้างในทวีสิทธิ์ ใจห้าว, 2556)<sup>3</sup>

3.2.1 ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลเบื้องต้นในพื้นที่ 4 จังหวัด (กาญจนบุรี ตราด ตาก สมุทรสาคร) ระหว่างเดือนพฤษภาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2555 การเลือกพื้นที่ ใช้เกณฑ์การแบ่งเบื้องต้นคือ 1) พื้นที่ชายแดนชายแดนและพื้นที่ชั้นใน 2) จำนวนเด็กต่างชาติหรือบุตรแรงงานต่างชาติที่เรียนในสถานศึกษาของไทย 3) จำนวนศูนย์การเรียนขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือชุมชนต่างชาติ และ 4) พื้นที่ที่มีชุมชนต่างชาติ มีกิจกรรมทางการศึกษาที่หลากหลาย จากเกณฑ์ดังกล่าวจึงสรุปข้อมูลพื้นที่ได้ดังนี้

- พื้นที่ชายแดน จังหวัดที่มีเด็กต่างชาติเรียนอยู่สูงสุด พ.ศ. 2555 คือจังหวัดตาก (15,442 คน) และมีจำนวนศูนย์การเรียนเด็กต่างชาติมากที่สุด 74 ศูนย์ โดยศูนย์การเรียนร้อยละ 75 อยู่ในอำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นที่ตั้งของจุดผ่านแดนถาวรไทย-พม่า รวมทั้งจุดข้ามแดนไม่เป็นทางการอีกจำนวนมาก ศูนย์การเรียนในอำเภอแม่สอดมีทั้งศูนย์ที่สอนด้วยหลักสูตรของตนเอง ศูนย์ที่ประยุกต์หลักสูตรของไทย ศูนย์ที่เตรียมให้เด็กเข้าโรงเรียนไทย และมีความร่วมมือระหว่างศูนย์การเรียน องค์กรพัฒนาเอกชน กับหน่วยงานรัฐด้านการศึกษาในหลายระดับ พื้นที่ติดชายแดนอีก 3 แห่งที่มีศูนย์การเรียน คือจังหวัดระนอง 13 ศูนย์มีจุดผ่านแดนถาวร จังหวัดเชียงใหม่มีศูนย์การเรียน 9 แห่ง มีจุดผ่อนปรนการค้า กาญจนบุรีมีศูนย์การเรียน 4 ศูนย์ มีจุดผ่อนปรนการค้า แต่ศูนย์การเรียนใน 3 จังหวัดนี้มีหลักสูตรที่ประยุกต์หลักสูตรจากหลักสูตรของไทยเพื่อเตรียมเด็กเข้าโรงเรียนไทย บางแห่งสอนภาษาชาติพันธุ์ และอ่านเขียนเบื้องต้น

- พื้นที่ชั้นใน จังหวัดที่มีเด็กต่างชาติเรียนในสถานศึกษาไทยสูงสุดคือ สมุทรสาคร (1,162 คน) มีศูนย์การเรียนมากที่สุด 10 ศูนย์ โดยเป็นการสอนเพื่อเตรียมเด็กให้เข้าโรงเรียนไทย

<sup>3</sup> เด็กไม่มีสถานะทางทะเบียน(เด็กไม่มีสัญชาติไทย และเด็กไทยที่ไม่มีหลักฐานประจำตัว) ที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของรัฐ 10 จังหวัดสูงสุด คือ จังหวัดตาก (15442 คน) เชียงราย(12749 คน) เชียงใหม่ (8402 คน) กาญจนบุรี (7360 คน) แม่ฮ่องสอน (4402 คน) ประจวบคีรีขันธ์ (1080 คน) สมุทรสาคร (1162)ราชบุรี (1021 คน) ระนอง (997 คน) ตราด (671คน)

และศูนย์การเรียนรู้ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่สอนการอ่าน-เขียนภาษามอญให้กลุ่มมอญ เมืองครุพัฒนา เอกชนที่ร่วมมือกับภาครัฐด้านการศึกษา และมีชุมชนต่างชาติหลายแห่ง

การเลือกพื้นที่ภาคสนามในการศึกษาคครั้งนี้ จึงเลือกศึกษาใน 2 พื้นที่คือ

(1) พื้นที่ชายแดน 1 แห่ง คืออำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพราะเป็นพื้นที่ที่มีช่องทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยได้หลายช่องทาง มีชุมชนต่างชาติหลายชุมชน จังหวัดตาก มีจำนวนแรงงานต่างชาติจดทะเบียน (พฤษภาคม 2555) สูงสุดเป็นลำดับที่ 7 ของประเทศ มีรูปแบบการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติหลายรูปแบบ ทั้งในสถานศึกษาของไทย ศูนย์การเรียนรู้ และยังมีจำนวนศูนย์การเรียนรู้มากที่สุด มีความร่วมมือระหว่างโรงเรียนไทยกับศูนย์การเรียนรู้และชุมชนต่างชาติ เป็นที่ตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทด้านการศึกษาทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ เป็นหนึ่งในพื้นที่นำร่องที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้การสนับสนุนกิจกรรมด้านการศึกษาเพื่อป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก

(2) พื้นที่ชั้นใน 1 แห่งคือจังหวัดสมุทรสาคร เพราะเป็นจังหวัดที่มีชุมชนต่างชาติหลายแห่ง มีแรงงานต่างชาติจดทะเบียนสูงสุดลำดับที่ 2 รองจากกรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดชั้นในลำดับต้นๆที่รับเด็กต่างชาติเข้าเรียนในโรงเรียนไทย และเป็นหนึ่งในพื้นที่นำร่องการป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก เช่นกัน

### 3.2 เก็บข้อมูล

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการเก็บข้อมูลโดยวิธีเชิงคุณภาพโดย (1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) (2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Interview) (3) การวิจัยอนาคต (Ethnographic Futures Research) โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนคือ

**3.2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก** เพื่อศึกษาข้อมูลด้านสถานการณ์การศึกษา โครงสร้างและผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา และการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติ โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับเด็กต่างชาติในระดับประเทศ รวม 11 คน ได้แก่

- 1) เจ้าหน้าที่ระดับบริหารของสภาความมั่นคงแห่งชาติ 2 คน
- 2) เจ้าหน้าที่ระดับบริหาร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 1 คน
- 3) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในกระทรวงศึกษาธิการ: สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานอาชีวศึกษา สภาการศึกษา จำนวน 7 คน
- 4) สำนักงานบริหารแรงงานต่างชาติ กระทรวงแรงงาน 1 คน

ประเด็นคำถามหลัก

- แนวคิดหลักและที่มาของนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ
- กระบวนการในการกำหนดนโยบาย/นโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างชาติ

- กลไกและปัจจัยสนับสนุนการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- การประเมินผลการปฏิบัติและผลกระทบของนโยบาย
- ความสอดคล้องของนโยบายกับทิศทางการพัฒนากำลังคนของประเทศ
- การกำหนดนโยบายกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
- บทบาทและการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆในการเสนอแนะด้านนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างชาติและบุตรแรงงานต่างชาติ

**3.2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม** เพื่อศึกษาผลที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติ บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ตอบสนองต่อนโยบายหรือผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายและการจัดการการศึกษาของเด็กต่างชาติ เพื่อวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนบทบาท(ทวิลักษณ์)ในการกำหนดนโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

(1) การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่มคือ

กลุ่ม 1 ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนผลักดันด้านนโยบาย : องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรสิทธิมนุษยชน นักวิชาการ ภาคประชาสังคม จำนวน 12 คน ได้แก่

- 1) องค์กรระหว่างประเทศ 2 คนคือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ
- 2) องค์กรพัฒนาเอกชนด้านเด็ก องค์กรด้านการศึกษา เครือข่ายองค์กรด้านเด็กต่างชาติ และเครือข่ายองค์กรด้านแรงงานต่างชาติ รวม 6 คน
- 3) นักวิชาการที่ศึกษาประเด็นการศึกษาเด็กต่างชาติ 2 คน
- 4) นักสิทธิมนุษยชน 2 คน

ประเด็นคำถามหลัก

- ความคิดเห็นต่อนโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติกับสถานการณ์ของบุตรแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน
- ปัญหา อุปสรรคจากนโยบายที่มีต่อการศึกษาของเด็กต่างชาติ
- ความสอดคล้องของการศึกษาเด็กต่างชาติกับการเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- ความสอดคล้องของนโยบายกับทิศทางการพัฒนาเด็กต่างชาติในสถานการณ์สากล
- ความสอดคล้องของนโยบายกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
- แนวคิดและกลไกการผลักดันเพื่อการปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษามบุตรแรงงานต่างชาติ

กลุ่มที่ 2 การสัมภาษณ์ผู้ที่มีบทบาทในการนำแนวนโยบายไปปฏิบัติ คือเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เจ้าหน้าที่ปกครองในพื้นที่ ผู้บริหารสถานศึกษา รวม 12 คน เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 4 คน

ประเด็นคำถามหลัก

- แนวทางการดำเนินการตามนโยบายการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ
- ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย
- ผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย

- ความสอดคล้องของนโยบายกับสถานการณ์เด็กต่างชาติในพื้นที่
- ความสอดคล้องของการจัดการศึกษากับความต้องการแรงงานต่างชาติ
- การจัดสรรงบประมาณ

กลุ่มที่ 3 ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับจ้างแรงงานต่างชาติ ได้แก่ ประธาน/กรรมการสภาอุตสาหกรรมจังหวัด/หอการค้าจังหวัด ผู้ประกอบการในพื้นที่ จำนวน 12 คน  
ประเด็นคำถามหลัก

- การจ้างแรงงานต่างชาติกับผลกระทบต่อประเทศไทย
- การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนกับความต้องการแรงงานต่างชาติ
- ความสอดคล้องของนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติกับความต้องการแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน
- การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ
- การมีส่วนร่วมและการสนับสนุนการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติ

(2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Interview) การสนทนากลุ่ม เพื่อทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในพื้นที่ รวม 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้ 2 กลุ่ม อำเภอแม่สอด 1 กลุ่ม อำเภอเมืองสมุทรสาคร 1 กลุ่ม รวม 11 คน

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน อำเภอแม่สอด 1 กลุ่ม รวม 6 คน  
ประเด็นคำถามหลัก

- แนวคิดในการส่งเสริม/จัดการศึกษาและการพัฒนาเด็กต่างชาติ
- ผลกระทบจากนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ
- ความสอดคล้องของนโยบายกับสถานการณ์ของบุตรแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน
- การจัดการศึกษากับการเข้าสู่ตลาดแรงงานของบุตรแรงงานต่างชาติ
- การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

กลุ่มที่ 3 ประชาคมท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ ใน 2 พื้นที่ รวม 8 คน

- ความเห็นต่อนโยบายและการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติ
- การศึกษาเด็กต่างชาติกับการพัฒนาและความสอดคล้องกับตลาดแรงงานในท้องถิ่น
- ผลกระทบที่เกิดจากการศึกษาเด็กต่างชาติกับท้องถิ่น
- ทิศทางของการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

3.2.3 การวิจัยอนาคต (Future Research) โดยใช้วิธี Ethnographic Futures Research (EFR) เพื่อนำเสนอทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติในประเทศไทย เป็นการคาดคะเนเพื่อสร้างภาพอนาคต จากข้อมูลของสถานการณ์ในปัจจุบัน และสร้างเป็นภาพอนาคต โดยใช้การวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภาพอนาคตแต่ละภาพ มีวิธีการวิจัย 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1. วิธีการ Ethnographic Futures Research (EFR) เป็นการเก็บข้อมูล ด้วยเทคนิควิธีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งคัดเลือกจากผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มต่างๆข้างต้น (3.3.1

และ 3.3.2) จำนวน 14 คน โดยกำหนดแนวคำถามขึ้นมาชุดหนึ่งจากข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้ที่เกี่ยวข้อง ชุดคำถามนี้นำไปถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทุกคน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนสามารถให้คำตอบอย่างอิสระ โดยสามารถเพิ่มเติมคำถาม คำตอบ และความเห็น เพิ่มเติมจากคำถามที่มีอยู่ได้ หลังจากได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัยยังได้ สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้เชี่ยวชาญในกลุ่มเดิมจำนวน 5 คน เพื่อความชัดเจนและขยายความใน บางประเด็น

ขั้นตอนที่ 2 สร้างภาพอนาคต (Scenary Planning) หลังจากได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญด้วยวิธี EFR แล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาสร้างภาพอนาคต โดยวิเคราะห์คำตอบที่ได้ด้วย เทคนิคการวิเคราะห์หลายเทคนิค คือ 1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นประเด็นต่างๆ 2) สรุปเนื้อหาที่ได้ สร้างภาพอนาคต วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของความเป็นไปได้ของแบบอนาคตแต่ละแบบ 3) วิเคราะห์เพื่อหาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับภาพอนาคตแต่ละภาพ และสรุปเป็นทางเลือก นโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ





### สรุปวิธีการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ และผลที่ได้

วัตถุประสงค์	วิธีเก็บข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	ผลที่ได้
1. ศึกษา สถานการณ์และ โอกาสทางการ ศึกษาของเด็ก ต่างชาติ	<p><b>-การสำรวจเอกสาร:</b> เอกสารและงานวิจัยจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ รายงานของ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทยมติ คณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง รายงานของสำนักงานเขต พื้นที่ โรงเรียน ศูนย์การ เรียน</p> <p><b>-การสังเกต</b> เป็นการสังเกต สถานการณ์การเข้าถึงการ ศึกษาของเด็กต่างชาติใน พื้นที่ภาคสนาม 2 แห่ง คือ อ.แม่สอด จ.ตาก และ อ. เมือง จ.สมุทรสาคร</p> <p><b>-การสัมภาษณ์เชิงลึก</b> ผู้บริหารศูนย์การเรียน ผู้ ประสานงานเครือข่ายศูนย์ การเรียน 4 คน ผู้บริหาร โรงเรียน 4 คน</p>	<p>จัดกลุ่มข้อมูล จำแนกประเภท ข้อมูลสรุปประเด็น สำคัญ</p>	<p>- ได้ภาพรวม สถานการณ์และการ เข้าถึงการศึกษาของ เด็กต่างชาติกลุ่ม ต่างๆ - ได้รูปแบบการจัด การศึกษาสำหรับเด็ก ต่างชาติโดย หน่วยงานรัฐและ องค์กรเอกชน - ได้ข้อมูล สถานการณ์ การศึกษาเด็ก ต่างชาติการนำ นโยบายไปใช้ในพื้นที่</p>
2. ผู้กระทำการ ในการกำหนด นโยบาย ปฏิสัมพันธ์ของ โครงสร้าง และ การปรับเปลี่ยน	<p><b>-สำรวจเอกสาร</b> จากมติ คณะ รัฐมนตรี กฎกระทรวง พระ ราช บัญญัติ มติสภาความมั่นคง รายงานของกระทรวงศึกษา</p>	<p>บันทึกข้อมูลการ สัมภาษณ์ จัดกลุ่มและจำแนก ประเด็น สร้างข้อสรุป</p>	<p>- บทบาทและการ ประสานงานระหว่าง หน่วยงานต่างๆ - บทบาทหน่วยงานที่ จัดการในพื้นที่ การ</p>

วัตถุประสงค์	วิธีเก็บข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	ผลที่ได้
บทบาท (ทวิ ลักษณะ) ใน การกำหนด นโยบายและ การจัดการ ศึกษาสำหรับ บุตรแรงงาน ต่างชาติใน ประเทศไทย	วิธีการ รายงานการประจำปี ของหน่วยงาน คู่มือการ ดำเนินงาน ดำเนินงาน	-แบบบันทึกการ สัมภาษณ์เชิงลึก และ การสนทนากลุ่ม -จัดกลุ่มและจำแนก ประเด็นของข้อมูล -ตรวจสอบ	นำนโยบายไปใช้ใน พื้นที่ -การเข้าถึงการศึกษา ของเด็กต่างชาติใน พื้นที่สนาม 2 แห่ง  -บทบาทของผู้ที่ เกี่ยวข้องต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ผลักดันให้เกิดการ ปรับเปลี่ยนนโยบาย และการจัดการศึกษา ของเด็กต่างชาติ
	<b>-การสัมภาษณ์เชิงลึก</b> ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้ ประสานงานเครือข่ายศูนย์ การเรียนรู้ 4 คน ผู้บริหาร โรงเรียน 4 คน		
	<b>-การสนทนากลุ่ม</b> 1)ผู้บริหารและครูในศูนย์ การเรียนรู้ อ.แม่สอด จ.ตาก 6 คน 2) ผู้บริหารศูนย์การ เรียนรู้และครูในศูนย์การ เรียนรู้ อ.เมือง สมุทรสาคร 5 คน 3) เจ้าหน้าที่องค์กร พัฒนาเอกชน อำเภอแม่ สอด จังหวัดตาก 6 คน 4) ประชาคมและประชาชน ท้องถิ่น 8 คนใน อ.แม่สอด ตาก 4 คน อ.เมือง สมุทรสาคร 4 คน		
	<b>-การสัมภาษณ์เชิงลึก</b> ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาตากเขต 2 และ สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาสมุทรสาคร ผู้ ประสานศูนย์การเรียนรู้		

วัตถุประสงค์	วิธีเก็บข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	ผลที่ได้
	เครือข่ายองค์กรพัฒนา เอกชนองค์กรระหว่าง ประเทศ ผู้บริหารโรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้		
3.นำเสนอ ทางเลือก นโยบาย การศึกษา สำหรับบุตร แรงงานต่างชาติ ในประเทศไทย ภายใต้บริบท ของประชาคม อาเซียน	- สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ รอบ 1  - สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญรอบ 2	- จำแนกเนื้อหาเป็น ประเด็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี กฎหมาย - สังเคราะห์เป็นภาพ อนาคต - วิเคราะห์ด้วย SWOT และ TOWS Matrix	- ความเห็น ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับ ภาพอนาคต การศึกษาเด็ก ต่างชาติ - ได้ภาพอนาคต - สรุปเป็นทางเลือก นโยบาย

## บทที่ 4

### สถานการณ์และโอกาสทางการศึกษา ของเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือในประเทศไทย

เด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือประเทศไทยมีทั้งที่ติดตามครอบครัวซึ่งส่วนใหญ่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย บางส่วนเกิดในประเทศไทย และเด็กอีกส่วนหนึ่งเข้ามาด้วยตนเอง จากการวิเคราะห์เอกสารและการเก็บข้อมูลในพื้นที่ศึกษา แสดงให้เห็นความซับซ้อนของสถานการณ์ของเด็กต่างชาติกลุ่มนี้ทางด้านความเป็นอยู่ ปัญหาและความเสี่ยง และการเข้าถึงการศึกษาเด็ก ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 เด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ

ใน พ.ศ. 2534 เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเด็ก ได้ให้ความช่วยเหลือแรงงานเด็กสัญชาติลาวจากการทำงานและการถูกทำร้ายจากนายจ้างในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเวลาก่อนหน้าที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมืออย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2535 เฉพาะในพื้นที่ 9 จังหวัดชายแดน<sup>4</sup> แต่การช่วยเหลือแรงงานเด็กลาวแสดงว่าเด็กต่างชาติเข้ามาถึงพื้นที่ขึ้นใน แต่จำนวนที่ได้รับความช่วยเหลือระยะแรกมีไม่มาก ทำให้สถานการณ์เด็กต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยไม่เป็นที่สนใจและรับรู้ของสาธารณะ หลังจากนั้น การรวบรวมข้อมูลของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียใน พ.ศ. 2540 พบว่ามีเด็กต่างชาติจำนวนไม่น้อยที่ตกอยู่ในสถานการณ์ที่เลวร้ายเป็นแรงงานเด็กทำงานที่ไม่เหมาะสม อยู่ในสถานบริการทางเพศ ทำงานขณะอายุน้อยกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายอนุญาต และเด็กต่างชาติในสภาพที่ไม่เหมาะสมกับเด็ก(Vungsiriphisal et al., 1997) แต่ขณะนั้นรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจแก่เด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ ไม่มีนโยบายหรือมาตรการใดๆที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติขณะนั้นอยู่ภายใต้กรอบนโยบายด้านความมั่นคง เพราะแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมาย จึงถูกจัดเป็นกลุ่มที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ ใช้นโยบายระยะสั้น โดยผ่อนผันให้

---

<sup>4</sup> ก่อนมีนโยบายอนุญาต ในพื้นที่ชายแดนมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในพื้นที่มาเป็นเวลานานแล้ว เพราะสภาพภูมิประเทศที่ติดต่อกัน มีช่องทางการเข้า-ออกของแรงงานหลายช่องทาง (ประชาคมแม่สอด, สัมภาษณ์ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556)

จดทะเบียนแรงงานต่างชาตินี้ครั้งละ 1-2 ปี โดยไม่ได้กำหนดมาตรการใดๆที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวหรือเด็กต่างชาติ และขณะที่มีนโยบายเปิดให้จ้างแรงงานต่างชาติ แต่สังคมไทยยังมีอคติจากการมองแรงงานต่างชาติเป็น ”พาหะของโรค” หรือ ”ภัยต่อความมั่นคง” ไม่เว้นแม้แต่แรงงานเด็กต่างชาติที่ถูกนายจ้างทำร้าย ยังถูกหน่วยงานราชการกักขังในฐานะคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังปรากฏในรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

“....ในขณะนั้นแรงงานเด็กต่างชาติที่เข้ามาส่วนหนึ่งถูกทำร้ายร่างกาย ตั้งแต่ถูกตี เอาเตารีดรีดหน้า เอาคีมหนีบหู และเมื่อเด็กถูกช่วยเหลือออกมา แทนที่จะได้รับการดูแล กลับถูกกักขัง ราวกับเป็นอาชญากร.....”

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก(บันทึกการเดินทาง 30 ปี: 81)

การจดทะเบียนแรงงานต่างชาตินี้ต่อมาไม่มีนโยบายไม่ให้นำครอบครัวเข้ามาด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และทำให้ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนของผู้ติดตามแรงงาน จนถึงพ.ศ. 2547 จึงมีนโยบายให้เปิดจดทะเบียนผู้ติดตามแรงงานต่างชาติ การจดทะเบียนมีเด็ก 0-15 ปี ในครอบครัวแรงงานต่างชาติจำนวน 93,082 คน ร้อยละ 83.5 เป็นเด็กสัญชาติพม่า (77,802 คน) ร้อยละ 8.4 สัญชาติกัมพูชา (7,849 คน) ร้อยละ 8.8 สัญชาติลาว (8,205 คน)

ใน พ.ศ 2548 ใน “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล” ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ<sup>5</sup> ได้วางแนวทางและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาบุคคลที่มีปัญหาสถานะทั้งระบบ โดยมีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจน สำหรับผู้ที่เข้ามาและอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว และยังไม่มียุทธศาสตร์นี้มีการกำหนดให้มีการสำรวจ เพื่อจัดทำทะเบียนและปรับเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องต่อไป และให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในระหว่างที่รอการแก้ไขสถานะด้วย (มติคณะรัฐมนตรี, เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548) โดยแนวคิดในยุทธศาสตร์นี้ได้ปรับเปลี่ยนจากการยึดเพียง “ความมั่นคงของชาติ” ซึ่งเป็นวาทกรรมที่ใช้อธิบายปัญหาของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน และผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาโดยตลอด มาเป็นแนวคิดที่อยู่บนหลักความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของชาติ

“..... การยอมรับความจริงว่ามีกลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะและสิทธิบางกลุ่มที่ไม่สามารถส่งกลับไปยังประเทศต้นทางได้ การบริหารจัดการจึงอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่าง

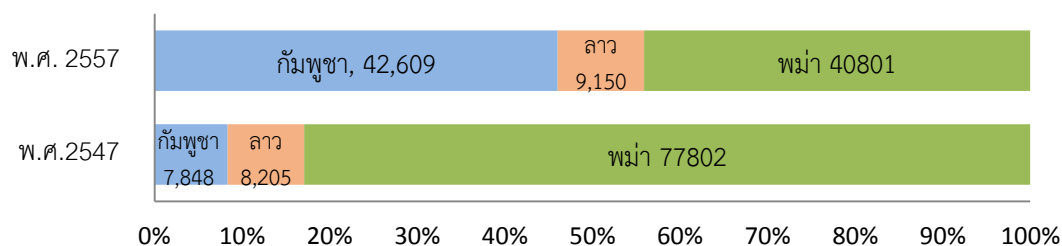
<sup>5</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีภารกิจเป็นที่ปรึกษาความมั่นคงของประเทศ มีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงของชาติและอำนวยความสะดวกประสานงานให้เป็นไปตามนโยบาย

หลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงของชาติ...”

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล, 2548

ถึงมียุทธศาสตร์ข้างต้น ที่รวมถึงการแก้ปัญหาสถานะของแรงงานต่างชาติและผู้ติดตาม แต่การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ ไม่เปิดให้มีการจดทะเบียนเด็กต่างชาติทุกปี จนถึง พ.ศ. 2552 จึงเปิดให้จดทะเบียนเฉพาะเด็กอายุ 0-15 ปี อีกครั้งหนึ่ง มีจำนวนเด็กต่างชาติจดทะเบียน จำนวน 115,088 คน จนมาถึงครั้งล่าสุด พ.ศ. 2557 คณะรัฐมนตรีมีนโยบายให้จดทะเบียนผู้ติดตามแรงงานอายุ 0-15 ปี อีกครั้ง คราวนี้มีจำนวนเด็กต่างชาติจดทะเบียนและผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้ว 92,560 คน ร้อยละ 46 เป็นกัมพูชา (42,648 คน) ร้อยละ 44 เป็นพม่า (40,801 คน) และร้อยละ 10 เป็นลาว (9,150 คน) (กระทรวงแรงงาน, 2557) จำนวนจดทะเบียนใกล้เคียงกับการจดทะเบียนในครั้งแรก พ.ศ. 2547 (แผนภูมิที่ 1)

**แผนภาพที่ 4** จำนวนเด็กในครอบครัวแรงงานต่างชาติ จดทะเบียน พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2557



โดยผู้ที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วได้รับอนุญาตให้อยู่ถึง 31 มีนาคม 2559 และขยายเวลาต่อไปอีก 2 ปี ถึง พ.ศ. 2561 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 ตุลาคม 2557 ส่วนแรงงานและผู้ติดตามอายุไม่เกิน 15 ปีที่ขึ้นทะเบียนไว้ แต่ยังไม่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ให้มาขึ้นเปลี่ยนบัตรประจำตัวใหม่ภายในสิ้นเดือนมิถุนายน 2558 และจะได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ชั่วคราวถึง 31 มีนาคม 2559

เด็กต่างชาติที่จดทะเบียนคาดกันว่าต่ำกว่าข้อมูลที่เป็นจริง เพราะมีการคาดประมาณจำนวนเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือจากแหล่งข้อมูลต่างๆว่าอยู่ระหว่าง 200,000-300,000 คน<sup>6</sup> เป็นเพราะแรงงานต่างชาติส่วนหนึ่งส่งเด็กกลับไปให้ครอบครัวเลี้ยงดูในประเทศต้นทาง ส่วนหนึ่งไม่ได้นำมาจดทะเบียน และเด็กต่างชาติบางส่วนยังจดทะเบียนโดยแจ้งอายุมากกว่าที่เป็นจริงเป็น

<sup>6</sup> การคาดการณ์โดยใช้แหล่งข้อมูลต่างๆของนักวิชาการ, ดูรายละเอียดในบทที่ 1: 1

แรงงานที่มีอายุมากกว่า 15 ปี ตามที่กฎหมายอนุญาตระบุให้จดทะเบียนเป็นแรงงานได้ (เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน สมุทรสาคร, สัมภาษณ์ 12 มกราคม 2558)

#### 4.2 โอกาสทางการศึกษาเด็กต่างชาติในประเทศไทย

ในด้านนโยบาย แม้ไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติโดยตรง แต่ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 หลังมีปฏิญญาจอมเทียนเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศแนวทางปฏิบัติสำหรับสถานศึกษาของไทย ในการรับเด็กซึ่งไม่มีสัญชาติไทยให้เข้าเรียน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2535) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 2: 37-38 และบทที่ 5: กฎ 1) พร้อมทั้งให้มีการสำรวจเด็กที่เรียนในสถานศึกษาของไทย แต่่นโยบายดังกล่าวมีปัญหาในทางปฏิบัติ และมีเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้าเรียนไม่มากนัก เพราะสถานศึกษาหลายพื้นที่ไม่รับเด็กเข้าศึกษา และบางแห่งที่รับเด็กไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลเพราะเกรงผลกระทบต่อโรงเรียน (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่, สำนักงานกิจการพิเศษ กระทรวงศึกษาธิการ, 29 สิงหาคม 2556) สถิติของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ระบุว่า มีเด็กไม่มีสัญชาติไทย หรือมีปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎรที่ศึกษาในสถานศึกษาของไทย 53,550 คน เป็นเด็กชาวเขาหลายกลุ่มที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย จำนวน 24,743 คน ที่เหลือจำนวน 28,807 คนเป็นเด็กต่างชาติทั้งที่เข้าประเทศโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเป็นเด็กนักเรียน 3 สัญชาติ (กัมพูชา ลาวและพม่า) รวม 13,637 คน พื้นที่ที่เด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและไม่มีสัญชาติไทยศึกษามากที่สุดอยู่ในภาคเหนือ รองลงมาคือภาคกลาง กรุงเทพฯ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ หากพิจารณาเฉพาะเด็ก 3 สัญชาติที่ได้รับการผ่อนผันขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานไร้ฝีมือแล้ว ในระดับประถมศึกษานักเรียนสัญชาติพมามีมากที่สุด รองลงมาคือสัญชาติกัมพูชา และสัญชาติลาวตามลำดับ

ต่อมาใน พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสที่เสนอโดยสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ นโยบายนี้เน้นการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส 6 กลุ่ม โดยครอบคลุมเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างชาติอยู่ในกลุ่มเหล่านี้ด้วย (ดูรายละเอียดในบทที่ 5: โครงสร้าง: กฎและทรัพยากร กฎ 2)

ใน พ.ศ. 2548 รัฐบาลมีนโยบายเปิดโอกาสการศึกษามากขึ้นสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของกระทรวงศึกษาธิการ ให้เด็กที่ไม่มีหลักฐานประจำตัวได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนสำหรับเด็กที่เรียนในสถานศึกษาของไทย ด้วย (ดูรายละเอียดในบทที่ 5 โครงสร้าง: กฎและทรัพยากร กฎ 3)

จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2546 ปีการศึกษา 2552 มีเด็กต่างชาติเข้าเรียนในสถานศึกษาของไทยเฉพาะสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งหมด 60,167 คน ใน พ.ศ. 2554 กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร ที่กำลังศึกษาใน

สถานศึกษาของไทย พบว่ามีจำนวน 84,443 คน จำนวนสูงสุด 10 ลำดับแรกอยู่ในจังหวัดชายแดน และจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติจำนวนมาก ซึ่งเด็กเหล่านี้เป็นเด็กที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน เด็กต่างชาติหรือไม่มีสัญชาติ (ทวิสิทธิ์ ใจห้าว, 2556) แต่ต่อมาพบว่ามีความซ้ำซ้อนในการแจ้งรายชื่อ และการลงทะเบียน จึงมีการปรับปรุงข้อมูล และมีสถิติเด็กนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร และไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2554 จำนวน 45,733 คน

**ตารางที่ 1** จำนวนนักเรียนต่างชาติเรียนอยู่ในสถานศึกษาของไทย ปีการศึกษา 2546-2556

พ.ศ.	กัมพูชา	ลาว	พม่า	สัญชาติอื่นๆ/ ไม่ปรากฏ สัญชาติ	รวม
2546	2,258	1,521	9,858	39,913	53,550*
2552	4,379	2,499	36,641	16,648	60,167
2554	2,695	1,617	15,521	27,542	45,733
2555	4,026	2,332	17,267	31,118	54,743
2556	5,782	2,810	20,186	28,816	57,594

ที่มา : \*สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงศึกษาธิการ

**ตารางที่ 2** จำนวนนักเรียน 3 สัญชาติในระดับการศึกษาต่างๆ ปีการศึกษา 2546-2556

พ.ศ.	สัญชาติ	อนุบาล	ประถม ศึกษา	มัธยมศึกษา ตอนต้น	มัธยมศึกษา ตอนปลาย	อุดม ศึกษา	รวม
2546	กัมพูชา	345	1,523	230	107	26	2,220
	ลาว	180	1,074	135	22	56	1,467
	พม่า	1,667	4,682	517	100	13	6,979
2554	กัมพูชา	1,110	1,539	41	5	-	2,695
	ลาว	521	1,032	52	12	-	1,617
	พม่า	5,513	9,784	217	7	-	15,521
2555	กัมพูชา	1,800	2,167	52	7	-	4,119
	ลาว	760	1,510	48	14	-	2,332
	พม่า	5,952	11,060	245	10	-	17,267



	กัมพูชา	2,565	3,125	84	8	-	5,782
2556	ลาว	972	1,723	97	18	-	2,810
	พม่า	6,940	12,932	299	15	-	20,186

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากการศึกษาในสถานศึกษาของไทย เด็กต่างชาติยังมีโอกาสการศึกษาในศูนย์การเรียนรู้ที่จัดรูปแบบคล้ายคลึงกับระบบโรงเรียนของไทย การศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาในรูปแบบทางเลือกอื่นๆ

#### (1) ศูนย์การเรียนรู้ในรูปแบบโรงเรียน

รูปแบบนี้เป็นการจัดการเรียนการสอนที่มีรูปแบบชัดเจน แบ่งเป็นช่วงชั้นต่างๆ มีการวัดผลที่เป็นมาตรฐานเพื่อผ่านขั้นสู่ชั้นเรียนที่สูงขึ้น พบได้เฉพาะในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ชั้นในบางแห่งที่มีเด็กต่างชาติจำนวนมาก เช่น ศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนไทยใหญ่ที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ (ณัฐฐากิณะพันธ์, 2553) ศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนพม่าหลายแห่ง เช่น ในอำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา (ประภาส ปันตกแต่งและคนอื่นๆ, 2550) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (มนัสเกษมศิริกุล, 2551) เป็นต้น ศูนย์การเรียนรู้มักมีกฎระเบียบที่ยืดหยุ่นมากกว่าระบบโรงเรียนของไทยในเรื่องอายุผู้เรียน ระเบียบปฏิบัติในการรับเข้าเรียน ฯลฯ

#### (2) ศูนย์การเรียนรู้ในรูปแบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การศึกษารูปแบบนี้มีความหลากหลาย บางแห่งมีการสอนเป็นชั้นเรียน สอนเป็นรายวิชาต่างๆ แต่ยืดหยุ่นมากกว่ารูปแบบโรงเรียน เช่น ไม่กำหนดอายุผู้เรียน สอนในวันเสาร์-อาทิตย์ เวลายื่นหรือเวลากลางคืน เพื่อเตรียมความพร้อมให้เด็กก่อนเข้าสู่ระบบโรงเรียน หรือสอนให้เด็กหรือผู้ใหญ่ที่ไม่ต้องการเข้าเรียนเต็มเวลา รูปแบบนี้พบได้ในพื้นที่ชายแดน เช่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (เปรมใจ วังศิริไพศาล, 2553) การศึกษารูปแบบนี้ เปิดสอนเฉพาะวิชา เช่น ภาษาไทย ภาษาพม่า ภาษามอญ ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์เบื้องต้น บางแห่งสอนเนื้อหาหรือทักษะอื่นๆ เช่น วัฒนธรรมไทย สุขอนามัย สิทธิเด็ก ศิลปะ (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน สมุทรสาคร, 12 ธันวาคม พ.ศ. 2555) โดยมีทั้งที่จัดในศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรพัฒนาเอกชนในชุมชนหรือจัดเป็นกิจกรรมการเรียนการสอนเคลื่อนที่ เพื่อเข้าถึงเด็กในพื้นที่ เช่น บริเวณด่าน ชุมชนต่างชาติ เป็นการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ของเด็กต่างชาติ (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่องค์กรคอมแพสซีโอ แม่สอด ตาก, วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2555)

ใน พ.ศ. 2552 เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการศึกษาเด็กต่างชาติ ได้รวบรวมข้อมูลศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรพัฒนาเอกชนใน 9 จังหวัด มีจำนวนรวม 112 แห่ง มีเด็กต่างชาติเรียน

ในศูนย์เหล่านี้รวม 15,554 คน จำนวนมากที่สุดอยู่ที่จังหวัดตาก รองลงมาคือจังหวัดระนอง จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสมุทรสาคร ฯลฯ ข้อมูล พ.ศ. 2558 พบว่าศูนย์การเรียนรู้ทั่วประเทศที่รวบรวมได้มีจำนวนลดลงคือมี 95 แห่ง แต่จำนวนนักเรียนมีเพิ่มขึ้นคือมีจำนวน 17,161 คน (ตารางที่ 3) ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่ายังไม่รวมศูนย์การเรียนรู้จากหลายพื้นที่ เช่น จังหวัดสมุทรสาคร รวบรวมมาจากองค์กรพัฒนาเพียงแห่งเดียว เป็นต้น

**ตารางที่ 3** จำนวนศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กต่างชาติ ใน 9 จังหวัด

พื้นที่	พ.ศ. 2552		พ.ศ. 2558 (กุมภาพันธ์)	
	จำนวน ศูนย์การเรียนรู้	จำนวนเด็ก ต่างชาติ	จำนวน ศูนย์การเรียนรู้	จำนวน เด็กต่างชาติ
จังหวัดตาก*	62	10,761	65	13,283
จังหวัดระนอง	13	1,900	13	2,462
จังหวัดเชียงใหม่	12	1,207	2	44
จังหวัดพังงา	10	550	3	300
จังหวัดสมุทรสาคร	8	556	4**	510
จังหวัดกาญจนบุรี	2	385	1	233
จังหวัดเชียงราย	2	107	4	190
จังหวัดกรุงเทพฯ	2	58	3	139
จังหวัดราชบุรี	1	30	0	0
รวม	112	15,554	95	17,161

ที่มา: Migrant Education Taskforce, พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2558

\*ไม่รวมศูนย์การเรียนรู้ในศูนย์พักพิงผู้หนีภัยการสู้รบ

\*\*เฉพาะมูลนิธิรักประเทศไทย

จากข้อมูลศูนย์การเรียนรู้และเด็กนักเรียนต่างชาติที่รวบรวมได้ แม้ไม่ครบทั้งประเทศ แต่เป็นข้อมูลจากพื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติอยู่หนาแน่น จึงสามารถสะท้อนสถานการณ์และการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติได้ในระดับหนึ่ง

ในภาพรวมสรุปได้ว่าเด็กต่างชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาได้ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษาของไทย และการศึกษาที่จัดโดยองค์กรอื่นๆ หลายรูปแบบ แม้มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นทั้งในสถานศึกษาของไทยและในศูนย์การเรียนรู้ จำนวนรวม 37,347 คน ยังมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 12-18 ของจำนวนเด็กต่างชาติ 200,000-300,000 คนที่คาดว่าจะมีอยู่ในประเทศไทย

การเก็บข้อมูลในพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง คือ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อศึกษารายละเอียดของสถานการณ์และโอกาสการศึกษาของเด็กต่างชาติ โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

#### 4.3 สถานการณ์เด็กต่างชาติ โอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างชาติในพื้นที่ศึกษา

**4.3.1 ในพื้นที่ชายแดนคือ อำเภอแม่สอด** มีช่องทางการเข้า-ออกทางธรรมชาติจากประเทศพม่าจำนวนมาก (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 2) ประกอบกับสถานการณ์ความขัดแย้งของชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า ทำให้มีแรงงานชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่าเข้ามาอยู่เป็นจำนวนมาก การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติในอำเภอแม่สอด พ.ศ. 2557 มีจำนวนแรงงานจดทะเบียน 30,364 คน เป็นสัญชาติพม่า 30,352 คน สัญชาติลาว 10 คน สัญชาติกัมพูชา 2 คน และผู้ติดตามมีเฉพาะสัญชาติพม่า 495 คน (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักจัดหางานอำเภอ สัมภาษณ์ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2557)

เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเด็กต่างชาติในพื้นที่ชายแดน (คณะกรรมการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิเด็ก แม่สอด, สัมภาษณ์ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2557) ระบุว่าเด็กต่างชาติในอำเภอแม่สอด มีทั้งกลุ่มที่เข้ามาในระยะสั้นๆ และกลุ่มที่อยู่ระยะยาว อาจมีอยู่ระหว่าง 28,000-30,000 คน

ผู้วิจัยแบ่งกลุ่มเด็กต่างชาติตามกลุ่มอายุคือ ก่อนวัยเรียน (0-5 ปี) วัยเรียน (6-15 ปี) วัยรุ่น (16-18 ปี) เด็กกลุ่มพิเศษ เด็กทำงานและแรงงานเด็ก โดยสถานการณ์ของแต่ละกลุ่มอายุคือ

##### (1) เด็กก่อนวัยเรียน (0-5 ปี)

ในอำเภอแม่สอดและพื้นที่ใกล้เคียง มีแรงงานพม่าและหญิงตั้งครรภ์จากพม่าเข้ามาคลอดบุตร แต่ละปีในจำนวนระหว่าง 3,000-6,000 คน โดยคลอดที่สถานพยาบาลของแพทย์หญิงชินเทียหม่องมากที่สุด รองลงมาคือโรงพยาบาลแม่สอด

**ตารางที่ 4** จำนวนเด็กต่างชาติเกิดใหม่ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

พ.ศ.	2551	2552	2553	2554	2555	2556
คลินิกแม่ตาว	2,058	2,433	2,758	3,033	3,315	3,314
โรงพยาบาลแม่สอด	1,085	2,674	2,934	2,993	3,235	2,961
	3,143	5,107	5,692	6,026	6,550	6,109

ที่มา: รวบรวมจากโรงพยาบาลแม่สอดและ Mae Tao Clinic Annual Report 2013

เอกสารรับรองการเกิด เด็กต่างชาติที่คลอดในโรงพยาบาลและคลินิกแม่ตาวจะได้รับเอกสารรับรองการเกิด (Birth Record) และกรณีที่เกิดที่คลินิกแม่ตาว คลินิกฯยังออกเอกสารรับรองเด็ก (Child Record Certification) เพื่อเป็นหลักฐานประจำตัวเด็ก เช่นเดียวกับใบเกิดที่ออก

ให้โดยอำเภอหรือโรงพยาบาล มีเด็กต่างชาติที่คลอดที่บ้านและไม่ได้ไปแจ้งกับผู้ใหญ่บ้านหรืออำเภอ เพื่อให้ออกหนังสือรับรอง แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานไม่จดทะเบียนจึงไม่กล้าไปแจ้งเพราะเข้ามาทำงานโดยไม่มีเอกสาร เด็กที่คลอดที่บ้านจึงไม่มีหลักฐานประจำตัว คณะกรรมการคุ้มครองเด็กซึ่งตั้งขึ้นโดยเครือข่ายองค์กรในพื้นที่จึงมีโครงการไปเยี่ยมบ้านเพื่อออกเอกสารให้ การดำเนินการของคณะกรรมการถึง พ.ศ. 2556 ทำให้สามารถออกเอกสารรับรองการเกิดให้เด็กต่างชาตรี้อยละ 80 ที่เกิดในแม่สอดและอำเภอใกล้เคียง

องค์กรพัฒนาเอกชนในอำเภอแม่สอด ประเมินว่าเด็กต่างชาติ(พม่าและชาติพันธุ์อื่นๆ) ที่คลอดในอำเภอแม่สอดร้อยละ 30-40 ถูกส่งกลับไปพม่า เพราะหญิงตั้งครรภ์ส่วนหนึ่งเข้ามาคลอดบุตรแต่ไม่ได้ทำงานหรือมีครอบครัวอยู่ในอำเภอแม่สอด อีกส่วนหนึ่งมาจากต่างอำเภอหรือต่างจังหวัด จึงเป็นการยากที่จะประเมินจำนวนเด็กต่างชาติสะสมในแม่สอดในแต่ละปีได้ แต่คาดว่าเมื่อเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีในอำเภอแม่สอดไม่น้อยกว่า 6,000-7,000 คน (เจ้าหน้าที่คลินิกแม่ตาว, สัมภาษณ์ 12 มกราคม 2556)

ในจำนวนนี้ มากกว่าครึ่งหนึ่งหรือ 3,500-4,000 คน ได้รับการดูแลในศูนย์เด็กเล็กซึ่งมีทั้งศูนย์เด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบล ศูนย์เด็กเล็กของเทศบาล 5 แห่ง และศูนย์การเรียนเด็กต่างชาติที่รับเด็กเล็ก จำนวนเด็กที่รับแตกต่างกันแล้วแต่ขนาดของศูนย์เด็กเล็ก เช่น ศูนย์เด็กเล็กของเทศบาล 5 แห่ง รับเด็กได้ตั้งแต่ 80-150 คน โดยศูนย์วัดเขตอรัญและศูนย์ฯมัธยมวัดบูรณอิสลาม รับเด็กได้ประมาณ 100-150 คน เป็นเด็กต่างชาติประมาณ 50-70% เด็กต่างชาติจำนวน 2,619 คน<sup>7</sup> อยู่ในชั้นอนุบาลของโรงเรียน 39 แห่ง จำนวน 2,655 คนอยู่ในศูนย์เด็กเล็กของศูนย์การเรียน 29 แห่ง แต่คาดว่ายังมีเด็กไม่ต่ำกว่า 600-700 คน อยู่กับครอบครัวในชุมชนที่มีแรงงานต่างชาติอยู่กันหนาแน่น เช่น ชุมชนกองขยะ ชุมชนหลังมัธยม ชุมชนคอกควาย ชุมชนสองแคว ฯลฯ บางส่วนอยู่กับนายจ้างในพื้นที่เกษตร เช่น ตำบลแม่ปะ ตำบลแม่กุ ตำบลพระวอ เป็นต้น (รวบรวมจากเอกสารเทศบาลอำเภอแม่สอด, 2556, ประชาคมแม่สอด, สัมภาษณ์ 12 มกราคม 2556)

สถานการณ์ที่เป็นปัญหาของเด็กเล็กที่อยู่ในชุมชนคือ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น ใกล้เคียงสถานที่ทิ้งขยะ ใกล้บ่อบำบัดน้ำเสีย บางครั้งพ่อแม่ไม่ได้ดูแลใกล้ชิด เด็กประสบอุบัติเหตุ หรือถูกทำร้าย ถูกทอดทิ้ง ฯลฯ (เจ้าหน้าที่มูลนิธิศุภนิมิต, สัมภาษณ์ 13 มกราคม 2556)

## (2) เด็กวัยเรียน (6-15 ปี)

เด็กต่างชาติวัยเรียน ที่อยู่ในอำเภอแม่สอดคาดว่าไม่ต่ำกว่า 15,000 คน โดยประเมินจากเด็กที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของไทย ศูนย์การเรียนเด็กต่างชาติ และเด็กบางส่วนที่ทำงานตั้งแต่อายุ 11-12 ปี ข้อมูลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 2 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 5

<sup>7</sup> ตัวเลขอาจซ้ำซ้อนกับจำนวนที่อยู่ในศูนย์การเรียนซึ่งรวมโครงการโรงเรียนเครือข่าย

อำเภอของจังหวัดตาก คือ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอพบพระ อำเภอท่าสองยาง และ อำเภออุ้มผาง ระบุว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 - 2555 มีเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยเรียนอยู่ในสถานศึกษาของไทยในสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด ใน พ.ศ.2555 มีเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย จำนวนรวม 12,429 คน เรียนอยู่ในโรงเรียนไทย 117 แห่ง (จาก 133 แห่ง)

- สถานศึกษาของไทย : โอกาสการศึกษาแบบหนึ่งของเด็กต่างชาติในอำเภอแม่สอดคือการเรียนในสถานศึกษาของรัฐ มีสถิติเด็กนักเรียนไม่มีสัญชาติไทยในอำเภอแม่สอด ประจำปีการศึกษา 2556 คือ 3,167 คน จำนวนครึ่งหนึ่งอยู่ในโรงเรียนบ้านท่าอาจ เป็นนักเรียนพม่า กะเหรี่ยง 1,536 คน ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่พ่อแม่ทำงานในพื้นที่หรือที่อื่น ในจำนวนนี้ มีเด็ก 15-20 คน ข้ามแม่น้ำเมย (พรมแดนกันระหว่างอำเภอแม่สอดและเมยวดี ของพม่า) บริเวณท่าข้ามซึ่งเป็นท่าขนส่งสินค้าเข้ามาเรียนในลักษณะเข้าไป-เย็นกลับ

สถานศึกษาของไทยที่เด็กต่างชาติจากพม่าเข้าไปเรียนอีกแห่งคือโรงเรียนเอกชนไทย โดยมีโรงเรียนที่ปรับจากศูนย์การเรียนและรับเด็กต่างชาติจากครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ เช่น ศูนย์การเรียน ออลเซนต์ (All Saint) หรือโรงเรียนสันถวไมตรีศึกษา เดิมใช้หลักสูตรการสอนของพม่า สอนด้วยภาษาพม่า ต่อมาเริ่มมีการเรียนการสอนบางวิชาด้วยภาษาไทย และมีการปรับปรุงเรื่องอาคาร สถานที่ บุคคลากร ทำให้มีคุณสมบัติสามารถตั้งเป็นโรงเรียนเอกชนได้ พ.ศ. 2550 จึงได้เปลี่ยนสถานะเป็นโรงเรียนเอกชน และใช้หลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ (สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนสันถวไมตรีศึกษา วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2555) โรงเรียนเอกชนอีกแห่งที่มีเด็กครอบครัวแรงงานพม่าไปเรียนคือโรงเรียนอิสลามศึกษา ส่วนหนึ่งจากชุมชนอิสลามที่อยู่รอบๆโรงเรียน

ปัจจุบันการรับเด็กต่างชาติเข้าเรียนในโรงเรียนมีปัญหาลดลงมาก เพราะสำนักงานเขตพื้นที่ได้ทำความเข้าใจกับโรงเรียน รวมทั้งการได้รับงบประมาณสนับสนุนค่าใช้จ่าย (รายหัว) ทำให้โรงเรียนเต็มใจรับเด็กต่างชาติเข้าเรียนมากขึ้น แต่บางโรงเรียนที่มีชั้นอนุบาลหรือศูนย์เด็กเล็กซึ่งต้องใช้งบประมาณจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น บางแห่งได้รับจัดสรรงบประมาณเฉพาะเด็กที่จดทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว ทำให้โรงเรียนต้องเกลี้ยเงินส่วนอื่นมาใช้จ่ายสำหรับเด็กเล็กแทน

“...เงินค่านม ค่าใช้จ่ายเด็กเล็กต้องได้จาก อบต. ให้มา

แต่เขาให้เฉพาะเด็กที่มีเลขประจำตัว ที่นี้มีไม่ถึงครึ่งที่มีเลข

เราก็ต้องไปหามาจากที่อื่น ขอหน่วยงาน บางทีก็มีคนมาบริจาค...”

ผู้อำนวยการโรงเรียนประถม, อำเภอแม่สอด

สถานศึกษาที่รับเด็กต่างชาติเข้าเรียน ส่วนใหญ่ในระยะแรกพบปัญหาเด็กสื่อสารภาษาไทยได้น้อย ทำให้เกิดความยากลำบากในการสอน และส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียน ทำให้โรงเรียน

ต้องพยายามแก้ปัญหาหลายวิธี และการรับเด็กต่างชาติจำนวนมาก ทำให้บางโรงเรียนมีการปรับตัว และใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี เช่น โรงเรียนบ้านท่าอากาศยาน

โรงเรียนท่าอากาศยาน ที่มีเด็กต่างชาติมากที่สุดในอำเภอ แก้ปัญหาเด็กพม่าไม่เข้าใจภาษาไทย มีปัญหาการติดตามบทเรียน ใช้วิธีเพื่อนช่วยเพื่อน คือให้เด็กไทยนั่งคู่กับเด็กพม่า ช่วยสอนภาษาไทย อธิบายเวลาติดตามบทเรียนไม่ทัน และให้เด็กพม่าสอนภาษาพม่า โรงเรียนบ้านท่าอากาศยาน ยังร่วมมือกับ ศูนย์การเรียนรู้เป็นที่เลี้ยงให้โรงเรียนในโครงการ School within school (ดูรายละเอียดในหัวข้อ ความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาไทยและศูนย์การเรียนรู้) จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมทัศนคติของครูต่อ เด็กต่างชาติ เป็นต้น เมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีกิจกรรมเพื่อเข้าสู่อาเซียน โรงเรียนได้ใช้ประโยชน์ จากสถานการณ์ที่มีเด็กพม่าจำนวนมากอยู่ในโรงเรียน โดยสมัครและได้รับเลือกเป็น Buffer School ของกระทรวงศึกษาธิการ (โรงเรียนในพื้นที่ชายแดนที่จัดทำหลักสูตรใช้ภาษาอังกฤษและภาษา ประเทศเพื่อนบ้าน) จัดทำหลักสูตร 3 ภาษา คือวิชาทั่วไปสอนด้วยภาษาไทย และมีวิชาภาษาอังกฤษ ภาษาพม่า เป็นภาษาต่างประเทศในหลักสูตร ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้โครงการ Spirit of ASEAN และจัดกิจกรรมรณรงค์ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนให้แก่ ชุมชนและผู้สนใจ เมื่อมีกระแสความตื่นตัวเรื่องประชาคมอาเซียน การรับเด็กพม่าจำนวนมากเข้า เรียน จึงทำให้โรงเรียนเป็นที่สนใจและเป็นสถานที่ดูงานของหน่วยงานต่างๆ ส่งผลให้มีการรับเด็ก พม่าเข้าเรียนของโรงเรียนอื่นๆ เพิ่มขึ้นไปด้วย (สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านท่าอากาศยาน, 12 มีนาคม 2557)

- ศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างชาติ: ในอำเภอแม่สอด เป็นสถานที่จัดการศึกษาสำหรับเด็ก ต่างชาติที่มีความสำคัญต่อโอกาสการศึกษาของเด็กต่างชาติจำนวนมาก ศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็ก ต่างชาติที่ตั้งขึ้นโดยชุมชนต่างชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน และบุคคล ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการเรียนการสอน ให้กับเด็กจากพม่าที่เข้ามาอยู่ในอำเภอแม่สอด โดยพ่อแม่เข้ามาทำงานหรือเป็นแรงงานในพื้นที่ หรือ หนีจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและความตกต่ำทางเศรษฐกิจจากพม่า

ระยะแรกคือก่อน พ.ศ. 2540 ศูนย์การเรียนรู้ในอำเภอแม่สอดมีเพียง 5 ศูนย์ ต่อมาขยาย จำนวนขึ้น จนเมื่อความขัดแย้งจากสถานการณ์การเมืองในประเทศพม่ารุนแรง นักกิจกรรม และ ประชาชนจากประเทศพม่าหลบหนีเข้ามาอยู่ประเทศไทยมากขึ้น หลัง พ.ศ. 2549 จึงมีการขยายศูนย์ การเรียนจำนวนมากในอำเภอแม่สอด และยังมีเด็กต่างชาติจากพื้นที่ชายแดนเขตชนกลุ่มน้อยเข้ามา เรียนในศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กต่างชาติเหล่านี้ด้วย ทำให้จำนวนนักเรียนในอำเภอแม่สอดเพิ่มมา ขึ้นจากจำนวนไม่ถึง 4,416 คนใน พ.ศ. 2549 เพิ่มเป็นจำนวน 10,470 คนใน พ.ศ. 2556

**ตารางที่ 5** จำนวนศูนย์การเรียนและนักเรียนต่างชาติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ปี	จำนวน ศูนย์การเรียน	นักเรียนต่างชาติ		
		ชาย	หญิง	รวม
พ.ศ. 2549	35	2,309	2,107	4,416
พ.ศ. 2550	41	2,545	2,213	4,758
พ.ศ. 2551	41	3,428	3,026	6,454
พ.ศ. 2552	45	4,328	4,096	8,424
พ.ศ. 2553	46	5,529	5,177	10,706
พ.ศ. 2554	51	5,748	5,302	11,050
พ.ศ. 2555	59	5,645	5,405	11,050
พ.ศ. 2556	55	5,070	5,370	10,470

ที่มา: สรุปรจากข้อมูลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 2 จังหวัดตาก

ข้อมูลที่พบในการศึกษาครั้งนี้คือศูนย์การเรียนที่ตั้งขึ้นในอำเภอแม่สอด มีความหลากหลายทั้งด้านขนาดของศูนย์ จำนวนครู นักเรียน หลักสูตร หลายแห่งมีข้อจำกัดทั้งในด้านสถานที่ จำนวนครู นักเรียน เช่น ศูนย์ 5 แห่ง มีนักเรียนน้อยกว่า 50 คน ครู 1-6 คน เป็นศูนย์ขนาดเล็ก มีนักเรียนระหว่าง 51-100 คน ครู 4-10 คน รวม 7 แห่ง ศูนย์ขนาดกลางมีนักเรียนระหว่าง 100-500 คน ครู 7-29 คน รวม 14 แห่ง ไปจนถึงศูนย์ขนาดใหญ่ 2 แห่ง มีนักเรียนมากกว่า 500 คน ครู 63-116 คน

หลักสูตรที่ใช้ในศูนย์การเรียน ส่วนใหญ่ใช้หลักสูตรพม่า มีบางแห่งที่ใช้หลักสูตรไทย (สอนด้วยภาษาพม่าควบคู่กับภาษาไทย) บางแห่งพัฒนาหลักสูตรขึ้นมาใหม่โดยประยุกต์จากหลักสูตรพม่าและบางวิชาจากต่างประเทศ) เช่น ศูนย์การเรียนซีดีซี (Children 's Development Centre – CDC) มีหลักสูตรที่จัดทำเฉพาะสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ

หากพิจารณาถึงระดับชั้นการศึกษา พบว่า ศูนย์การเรียนในอำเภอแม่สอด มีการจัดการศึกษาในระดับต่างๆกัน ปัจจุบันศูนย์การเรียนที่จัดถึงระดับประถมศึกษา(Grade 1-5) มีจำนวน 14 แห่ง จัดการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา(Grade 1-10) มีจำนวนมากที่สุด คือจำนวน 44 แห่ง อีกจำนวน 14 แห่งจัดการศึกษาถึงระดับเตรียมมัธยมปลายและเตรียมอุดมศึกษา (Grade 10-Post 10) และโรงเรียนสำหรับเด็กพิการและเด็กพิเศษ 2 แห่ง เหตุผลที่มีศูนย์การเรียนในระดับมัธยมศึกษามากที่สุด เพราะนักเรียนในศูนย์การเรียนมีแนวโน้มเรียนต่อเนื่องในที่เดิม ศูนย์การเรียนจำนวนหนึ่งจึงมีการขยายชั้นเรียนสูงขึ้นตามระดับนักเรียนที่เรียนอยู่ ขณะเดียวกันก็มีการตั้งศูนย์การเรียนใหม่ขึ้นมาโดยสอนเพียงชั้นประถมศึกษาในเบื้องต้น แต่ก็อาจขยายเป็นชั้นเรียนสูงขึ้นต่อไป

ระดับการศึกษาของเด็กต่างชาติในศูนย์การเรียน กว่าร้อยละ 70 ยังอยู่ในระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา ส่วนใหญ่มีแนวโน้มศึกษาต่อถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น แต่มีเพียงจำนวนน้อยที่มีโอกาสศึกษาต่อหลังจบมัธยมศึกษาเพราะปัญหาสถานที่เรียน ค่าใช้จ่าย หรือต้องการทำงานหารายได้ (ผู้อำนวยการโรงเรียนซีดีซี, สัมภาษณ์ วันที่ 7 ตุลาคม 2555)

ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างชาติ คือ การตระหนักใน ความสำคัญของการศึกษาและความต้องการของครอบครัวเด็กต่างชาติ แรงงานต่างชาติจำนวนมากน้อยมีความต้องการให้บุตรหลานได้รับการศึกษา ด้วยเหตุผลว่าจะทำให้เด็กมีอนาคตที่ดี มีโอกาสหา งานทำได้ง่ายขึ้น และเด็กต่างชาติส่วนหนึ่งไม่ได้อยู่ในประเทศไทยแต่ครอบครัวยังส่งเด็กเข้ามาเรียน หนังสือในโรงเรียนที่อยู่ใกล้ชายแดนแบบเข้ามาเย็นกลับ หรือมาพักค้างกับศูนย์การเรียนเด็ก (สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนประถม และศูนย์การเรียนออลเซนส์ วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2555) สะท้อนถึงความต้องการให้เด็กได้รับการศึกษา ความต้องการให้เด็กต่างชาติได้เรียนหนังสือยังเห็นได้ จากตัวเลขการจดทะเบียนศูนย์การเรียนที่ระบุตัวเลขนักเรียนที่เพิ่มขึ้น การขยายชั้นเรียนจากระดับ ประถมศึกษาเป็นมัธยมศึกษา

เหตุผลหลักๆที่แรงงานต่างชาติส่งเด็กเข้าเรียนในศูนย์การเรียนคือ ประหยัดค่าใช้จ่าย เพราะ ศูนย์การเรียนส่วนใหญ่ไม่เก็บค่าใช้จ่าย บางแห่งมีอาหารกลางวันให้เด็กด้วย และยังมีเหตุผลต่อมา คือต้องการให้เด็กได้เรียนภาษาและหลักสูตรของพม่า ซึ่งผู้ปกครองเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์เมื่อกลับ ประเทศต้นทาง ส่วนการเข้าเรียนในโรงเรียนไทยคือเพื่อให้รู้ภาษาไทย ทำให้มีโอกาสทำงานได้ง่าย

ถึงแม้ศูนย์การเรียนตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการเรียนการสอนให้เด็กในกลุ่ม/ชุมชนของตน แต่การ หลั่งไหลของแรงงานพม่าและผู้อพยพ เพื่อหนีสถานการณ์ทางการเมืองจากพม่า ทำให้เป็นที่พึงเล็ง จากหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ เกิดความหวาดระแวงว่าจะมีการสอนด้านการเมือง หรือยุยงให้ ต่อต้านพม่า มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (นายตำรวจสถานีตำรวจแม่สอด, สัมภาษณ์ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2555) ทำให้ระยะแรกศูนย์การเรียนต้องจัดกิจกรรมการเรียนการสอน แบบไม่เปิดเผย ครูและนักเรียนของศูนย์การเรียนฯถูกจับกุมด้วยข้อหาหลบหนีเข้าเมือง (สนทนา กลุ่ม, ผู้บริหารและครูศูนย์การเรียน อำเภอแม่สอด 11 ตุลาคม พ.ศ. 2555)

สถานการณ์ของศูนย์การเรียนและการถูกจับกุมผ่อนคลายเป็นขึ้น หลังจากสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาเปิดให้มีการจดทะเบียนศูนย์การเรียน ใน พ.ศ. 2552 มีการออกไปรับรองศูนย์ฯ บัตร ประจำตัวครูและนักเรียน รวมทั้งประสานงานทำความเข้าใจกับหน่วยงานความมั่นคง และมีการจัด ประชุมประสานงานระหว่างสำนักงานเขต ศูนย์การเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างสม่ำเสมอ ประกอบกับมีผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการเดินทางไปเยี่ยมศูนย์การเรียนในพื้นที่หลายครั้ง ทำ ให้การจัดกิจกรรมการศึกษาของศูนย์การเรียน เป็นไปโดยเปิดเผย และได้รับการยอมรับจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น



อย่างไรก็ดี บทบาทของศูนย์การเรียนรู้ที่มีความสำคัญต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างชาติในพื้นที่ชายแดน กำลังประสบปัญหาจากเงินทุนสนับสนุนที่ลดลง มีศูนย์การเรียนรู้ที่ต้องปิดตัวลงทุกๆปี จากจำนวน 59 ศูนย์ ในพ.ศ. 2555 เหลือ 55 ศูนย์ใน พ.ศ. 2556 และ 50 ศูนย์ใน พ.ศ. 2557 แม้ว่าปัจจุบันมีการกระจายนักเรียนไปอยู่ในศูนย์อื่นๆ แต่ในอนาคตหากมีศูนย์การเรียนรู้ทยอยปิดลงมากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

ปัญหาสำคัญหนึ่งของศูนย์การเรียนรู้คือการรับรองวุฒิการศึกษา เพราะไม่มีสถานภาพทางกฎหมายทำให้วุฒิการศึกษาของศูนย์ฯไม่เป็นที่ยอมรับ ไม่สามารถนำไปศึกษาต่อทั้งในประเทศไทยหรือที่อื่นๆ ยกเว้นสถานศึกษาบางแห่งที่ยอมรับ เช่น วิทยาลัยคริสเตียน และมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ซึ่งศูนย์การเรียนรู้ได้หาทางออกโดยให้นักเรียนลงทะเบียนสอบเทียบหลักสูตรของต่างประเทศ เช่น General Educational Development (GED) Test ของสหรัฐอเมริกา แต่การสอบเทียบนี้มีค่าใช้จ่าย และปัญหามาตรฐานการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ จึงมีนักเรียนของศูนย์ฯ จำนวนไม่มากนักที่ได้เข้าสอบ GED Test และสอบผ่าน

ศูนย์การเรียนรู้ในพื้นที่แม่สอดบางแห่ง มีพัฒนาการที่ก้าวหน้ามาตามระยะเวลา เช่น การขยายชั้นเรียน การปรับหลักสูตร การพัฒนาคุณวุฒิครูตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

กรณีตัวอย่างคือ ศูนย์การเรียนรู้ซีดีซี (Children 's Development Centre – CDC) เริ่มจากคลินิกแม่ตาวตั้งโครงการดูแลเด็ก (Mae Tao Nursery Care Program) ใน พ.ศ. 2539 เพื่อดูแลบุตรของเจ้าหน้าที่ของคลินิก ปีต่อมา พ.ศ. 2540 จึงจัดตั้งเป็นศูนย์การเรียนรู้ เริ่มจากชั้นอนุบาลเพียง 10 คน และขยายชั้นเรียนสูงขึ้นเพื่อรองรับเด็กจนถึงชั้นเกรด 12 ใน พ.ศ. 2557 มีนักเรียนจำนวน 891 คน (Mae Tao Clinic, online) นอกจากการขยายตัวเชิงปริมาณแล้ว CDC ยังมีการปรับตัวและพัฒนาด้านคุณภาพมาโดยตลอด มีการตั้งเรื่องคุณภาพครู มีการคัดเลือกครูที่มีระดับการศึกษาสูงขึ้นไปจากเดิมมีบางคนเป็นศิษย์เก่าของโรงเรียนจบเพียงชั้นมัธยมต้น ขยายเป็นจบชั้นมัธยมปลาย และปัจจุบันรับครูที่จบปริญญาตรีในสัดส่วนมากขึ้น ซีดีซี มีการส่งครูเข้ารับการอบรมทักษะความรู้ต่างๆ และเมื่อมีความเคลื่อนไหวเพื่อจดทะเบียนศูนย์การเรียนรู้ให้ได้สถานะทางกฎหมาย ซีดีซี ได้พิจารณาเงื่อนไขที่จะเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับความพยายามยกระดับคุณภาพของศูนย์ โดยเตรียมจดทะเบียนเป็นโรงเรียนนานาชาติ เพราะสามารถปรับจากหลักสูตรที่สอนในปัจจุบันได้ เตรียมด้านบุคลากรโดยวางแผนส่งไปศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการเป็นโรงเรียนนานาชาติ

ศูนย์การเรียนรู้ซาทุเล่ (Hsa Thoo Lei) เป็นอีกศูนย์การเรียนรู้ที่มีพัฒนาการ ทั้งในเรื่องการขยายชั้นเรียนเชิงปริมาณ จำนวนนักเรียน 25 คนในปีก่อตั้ง พ.ศ. 2542 จนมาถึงมากกว่า 900 คนใน พ.ศ. 2556 ซาทุเล่มีการพัฒนาด้านคุณภาพ โดยการรับอาสาสมัครต่างประเทศมาช่วยจัดระบบ และพัฒนาการเรียนการสอน ส่งบุคลากรไปอบรมทักษะ สนับสนุนทุนให้ศึกษาต่อในประเทศไทย

และต่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งขยายความร่วมมือกับหน่วยงานด้านการศึกษาของประเทศพม่าเพื่อวางระบบการสอบเทียบตามหลักสูตรการศึกษาของพม่า ให้เป็นทางเลือกนักเรียนของศูนย์การเรียนรู้และที่อื่นๆ สามารถกลับไปศึกษาต่อในประเทศพม่าได้ เป็นต้น

ศูนย์การเรียนรู้ในแม่สอดดำเนินการโดยอาศัยทุนสนับสนุนการทำงานของศูนย์การเรียนรู้มีการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง คือ คณะกรรมการด้านการศึกษาของแรงงานพม่า (Burmese Migrant Worker Education Committee - BMWEC) โดยรวมศูนย์การเรียนรู้ทั้งในอำเภอแม่สอดและพื้นที่อื่นๆ เครือข่ายทำหน้าที่เป็นร่วมในการหาทุน ประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน และต่อรองกับหน่วยงานราชการในการจดทะเบียน จัดกิจกรรม ช่วยเหลือเวลาบุคลากรถูกจับกุม ฯลฯ นอกจากนี้ยังทำงานร่วมกับองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ

ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้ที่มีบทบาทสูงในการสร้างความเปลี่ยนแปลงคือ แพทย์หญิงชินเทียร์ หม่อง ซึ่งได้รับรางวัลแมกไซไซสาขาผู้นำชุมชนใน พ.ศ. 2545 รางวัล Catalonia International Prize พร้อมกับนางอองซานซูจี (Aung San Suu Kyi) ใน พ.ศ. 2551 และรางวัลระดับนานาชาติอีกหลายรางวัล ชินเทียร์ หม่อง มีบทบาทในการขยายขอบเขตของโรงเรียนให้รองรับเด็กต่างชาติได้มากขึ้น ผลักดันให้ศูนย์การเรียนรู้มีมาตรฐาน ให้ได้รับการยอมรับ รวมทั้งการสนับสนุนเด็กต่างชาติให้รับการศึกษาด้านอาชีพซึ่งนอกจากการขยายโอกาสของเด็ก เตรียมบุคลากรเพื่อพัฒนามาตรฐานของโรงเรียน และยังรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ผู้อำนวยการโรงเรียนซีดีซี, สัมภาษณ์ วันที่ 13 มีนาคม 2558)

ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้และเป็นผู้ประสานงานเครือข่าย BMWEC ที่มีบทบาทอีกคนหนึ่งคือนางนอพอเรย์ (Naw Paw Ray) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งศูนย์การเรียนรู้ชาตูละ เป็นผู้ที่สามารถพัฒนาศูนย์การเรียนรู้จากนักเรียนประถมศึกษาเพียง 1 ห้อง จนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นที่มีขนาดใหญ่ใกล้เคียงกับศูนย์การเรียนรู้ซีดีซี นอพอเรย์ ยังมีบทบาทในการสร้างเครือข่ายเพื่อช่วยระดมทุนสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้อื่นๆอีกจำนวนมาก มีบทบาทในการเตรียมการเพื่อให้เด็กต่างชาติสามารถไปเรียนต่อในประเทศพม่า โดยการประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานการศึกษาในประเทศพม่า เพื่อให้เด็กสามารถไปสอบเทียบตามหลักสูตรการศึกษาของพม่า ทำให้เด็กพม่ามีทางเลือกในกลับไปศึกษาต่อในประเทศพม่าได้ เป็นต้น (ผู้อำนวยการโรงเรียนชาตูละ, สัมภาษณ์ วันที่ 14 มีนาคม 2558)

- **ความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาไทยและศูนย์การเรียนรู้:**

ความร่วมมือทางการศึกษาในพื้นที่แม่สอด เป็นการริเริ่มของอดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (คนหญิงงามา วรวรรณ) เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาของไทยคือโรงเรียนรัฐและศูนย์การเรียนรู้ โดยมี 2 รูปแบบคือ

1) โรงเรียนในโรงเรียน (School within school) รูปแบบนี้โรงเรียนและศูนย์การเรียนรู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน จัดทำบันทึกความเข้าใจ เพื่อช่วยเหลือกันด้านวิชาการ โดยใช้บุคลากรของโรงเรียนและศูนย์การเรียนรู้ที่มีความรู้ ความชำนาญแบ่งปันประสบการณ์กับโรงเรียน เป็นการส่งเสริมให้ศูนย์การเรียนรู้มาจัดกิจกรรมและเรียนรู้จากทักษะ ประสบการณ์ของโรงเรียนรัฐ โดยศูนย์การเรียนรู้จะอยู่ภายใต้สังกัดโรงเรียนรัฐ แต่มีความยืดหยุ่นเรื่องหลักสูตรและครุมากกว่า โดยเด็กจะเรียนที่ศูนย์การเรียนรู้ของตนเองเป็นหลัก แต่เข้ามาเรียนและร่วมกิจกรรมกับโรงเรียนรัฐที่ตนเข้าไปสังกัด และสามารถใช้ทรัพยากรของโรงเรียนได้ โดยศูนย์การเรียนรู้ที่อยู่ในโครงการ School within school จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายหัวเช่นเดียวกับนักเรียนในโรงเรียน

ในปี 2555 มีความร่วมมือของโรงเรียนกับศูนย์การเรียนรู้ได้ในโครงการ School within school 3 โรงเรียน ร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ 7 แห่ง คือ

- โรงเรียนบ้านท่าอากาศยาน กับศูนย์การเรียนรู้ 4 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์การเรียนรู้ร็อคกีเมทาเทนท์ ศูนย์การเรียนรู้หนองบัวแดง ศูนย์การเรียนรู้นิวเดย์ และศูนย์การเรียนรู้แควกระบอง
- โรงเรียนแม่ปะเหนือและศูนย์การเรียนรู้เอลปิส
- โรงเรียนบ้านแม่ตาว และศูนย์การเรียนรู้ยูไนเต็ดคริสเตียน

โครงการ School within School เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ดำเนินมาจนถึง พ.ศ. 2557 พบปัญหาทั้งในเรื่องการจัดการงบประมาณ การควบคุมคุณภาพ หยุดโครงการแล้วซึ่งเปิดรับนักเรียนต่างดาวจากศูนย์การเรียนรู้เข้ามาเรียนร่วม (มีศูนย์การเรียนรู้เข้ามาเรียนร่วมทั้งหมด 5 ศูนย์ฯ คือ ศูนย์การเรียนรู้พะยัณดาว ศูนย์การเรียนรู้หนองบัวแดง ศูนย์การเรียนรู้นิวเดย์ ศูนย์การเรียนรู้เซทานา และศูนย์การเรียนรู้แควกระบอง) ในระยะแรกเป็นการเข้ามาเรียนที่โรงเรียนอาทิตย์ละ 1 วัน ที่เหลือเรียนที่ศูนย์ฯ ในระยะหลังเป็นการส่งครูของโรงเรียนไปสอนที่ศูนย์ฯ ศูนย์ละ 1 วัน (ชั้นอนุบาล 1 ครึ่งวัน และประถม 1 ครึ่งวัน, ครูไทย ซึ่งพูดภาษาพม่าได้ จะเข้าไปสอนวิชาภาษาไทย และวิชาคณิตศาสตร์) เด็กบางคนเป็นเด็กกำพร้าและพักอยู่ที่ศูนย์ฯ ทางศูนย์ฯ ส่งมาเรียนที่โรงเรียนในตอนกลางวัน ตอนเย็นและวันเสาร์-อาทิตย์เรียนเพิ่มเติมที่ศูนย์ฯ เช่น วิชาภาษาอังกฤษ ภาษาไทย ภาษาพม่า คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ส่วนระบบการสอนหรือประเมินผล จะมีครูไทยอ่านข้อสอบและช่วยแปลให้เด็กฟัง

ปัจจุบันโครงการนี้อยู่ในระหว่างการประเมิน เพราะมีปัญหาการความช่วยเหลือของโรงเรียนให้กับศูนย์การเรียนรู้และการควบคุมคุณภาพ เพราะการใช้หลักสูตรที่ต่างกัน การประเมินผลที่ใช้ของกระทรวงศึกษาธิการไม่สอดคล้องกับหลักสูตรในศูนย์การเรียนรู้ ฯลฯ

ห้องเรียนสาขา เป็นความร่วมมือของโรงเรียนบ้านท่าอากาศยานและศูนย์การเรียนรู้ร็อคกีเมทาเทนท์ ศูนย์การเรียนรู้หนองบัวแดง ศูนย์การเรียนรู้นิวเดย์ ศูนย์การเรียนรู้แควกระบอง และศูนย์การเรียนรู้ซีดีซี

ศูนย์การเรียนรู้อากาศเป เป็นห้องเรียนที่ใช้หลักสูตรไทย ครูจากโรงเรียนไปสอนร่วมกับครูของศูนย์การเรียนรู้ และได้งบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ (ค่าใช้จ่ายรายหัว)

การศึกษาขั้นพื้นฐานนอกระบบ : สำนักงานการศึกษานอกระบบร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ในอำเภอแม่สอด จัดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน(นอกระบบ)สำหรับเด็กต่างชาติและผู้ไม่มีสัญชาติไทย ทำให้โอกาสทางการศึกษาเปิดกว้างมากขึ้นสำหรับเด็กพม่าเพราะมีเงื่อนไขการศึกษาที่ยืดหยุ่นด้านเวลา สถานที่ โดยเริ่มใช้หลักสูตรและจัดการเรียนการสอนในปีการศึกษา 2557 ที่อำเภอแม่สอดมีเด็กพม่าจากศูนย์การเรียนรู้ 4 แห่งคือศูนย์การเรียนรู้ซีดีซี ศูนย์การเรียนรู้รุ่งอรุณ ศูนย์การเรียนรู้นิวไลท์ และศูนย์การเรียนรู้ปารามิ รวม 117 คน

เด็กที่ลงทะเบียนเรียนกับการศึกษานอกระบบ ทางเครือข่าย BMWEC ยังได้ประสานงานกับหน่วยการศึกษานอกระบบของพม่า ให้เด็กในศูนย์การเรียนรู้ไปลงทะเบียนเป็นนักเรียนการศึกษา นอกระบบของพม่าในเวลาเดียวกัน ทำให้เด็กที่ลงทะเบียนได้วุฒิการศึกษาของการศึกษานอกระบบ ของไทย และไปสอบเทียบวุฒิการศึกษาของพม่าตามที่ลงทะเบียนไว้อีกทางหนึ่งได้ด้วย

### (3) เด็กวัยรุ่น (16-18 ปี)

เด็กกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งมีโอกาสเรียนอยู่ในศูนย์การเรียนรู้หลายแห่งในแม่สอด ที่ใหญ่ที่สุดคือ ซีดีซี และ ซาทุเล่ ซึ่งมีถึงชั้นมัธยม เด็กพม่าส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบประถมหรือมัธยมต้นแล้ว บางส่วนกลับไปพม่า บางส่วนทำงานอยู่ในพื้นที่หรือไปทำงานที่อื่น (ดูรายละเอียดในหัวข้อเด็กทำงาน) แต่มีเด็กจำนวนหนึ่งที่ศูนย์ฯสามารถหาทุนสนับสนุนให้ไปเรียนต่อในสายอาชีพและในระดับอุดมศึกษา โดยผู้บริหารศูนย์เห็นว่าจำเป็นต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานของประชาคมอาเซียน และเป็นเตรียมบุคลากรมาพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ต่อไป (ผู้อำนวยการโรงเรียนซีดีซี, สัมภาษณ์ วันที่ 13 มีนาคม 2558)

### (4) เด็กกลุ่มพิเศษ

- เด็กกลุ่มนี้คือ เด็กถูกทอดทิ้งที่อยู่ในความดูแลของกลุ่ม องค์กรต่างๆ เด็กกลุ่มนี้ถูกทอดทิ้งจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติไว้กับญาติเพื่อไปทำงาน ต่อมาญาติไม่เลี้ยงดู หรือแม่ที่ไม่พร้อมเพราะตั้งครรภ์อายุน้อย หรือพ่อแม่ไม่สามารถดูแลเพราะยากจน เด็กบางคนประสบปัญหาถูกทำร้ายหรือละเมิดทางเพศ บางคนพิการ เด็กกลุ่มนี้อยู่ในความดูแลของบุคคล กลุ่ม และมูลนิธิต่างๆ บางคนอยู่ในหอพักของศูนย์การเรียนรู้ ประมาณ 400 คน เป็นเด็กที่ถูกละเมิดทางเพศ 109 คน เด็กกลุ่มนี้แม้ได้รับการดูแลทางร่างกายอย่างดีตามสมควร แต่การมีประสบการณ์ที่เลวร้ายมีผลกระทบ

กระเทียมจิตใจ จำเป็นต้องได้รับการดูแลจากผู้ที่มีทักษะ เพื่อช่วยเหลือเด็กให้ผ่านสถานการณ์นี้และกลับมาอยู่ในสังคมได้ (ผู้อำนวยการมูลนิธิช่วยไร้พรมแดน, สัมภาษณ์ 20 กุมภาพันธ์ 2558)

“...เด็กที่ดูแลมีประมาณ 20 คน มีทั้งถูกทอดทิ้ง  
ถูกระทำรุนแรง ถูกละเมิดทางเพศ มาจากเรือนจำก็มี..”

เจ้าหน้าที่มูลนิธิเปี่ยมเมตต์, 12 มกราคม 2556

เด็กกลุ่มนี้บางรายเข้าเรียนในศูนย์การเรียน แต่บางรายมีปัญหาพฤติกรรม มีปัญหาสุขภาพจิตที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ และเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา ปัจจุบันมีความพยายามประสานงานกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อแก้ไขสถานการณ์ การประสานกับหน่วยงานพม่าเพื่อช่วยเหลือ ติดต่อญาติ และหาครอบครัวทดแทนให้เด็กกลุ่มนี้ (สนทนากลุ่ม, เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน, 19 ตุลาคม 2557)

ในอำเภอแม่สอดยังมีเด็กบางส่วนที่เป็นเด็กเร่ร่อน ไปตามที่ต่างๆ เช่น ไปขอกทานจากนักท่องเที่ยวบริเวณตลาดชายแดน เก็บสิ่งของจากกองขยะจากที่ต่างๆไปขาย บางคนมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เช่น ลักขโมย ก้าวร้าว ซึ่งเด็กกลุ่มนี้ไม่มีโอกาสเข้าเรียนในระบบการศึกษา จึงมีองค์กรที่พยายามจัดกิจกรรมการศึกษาให้เด็กได้เข้าร่วม การศึกษาในรูปแบบนี้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการทำงานกับชุมชนต่างชาติขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อช่วยเหลือเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียน กิจกรรมการเรียนการสอนมีทั้ง ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ทักษะชีวิต ฯลฯ ส่วนใหญ่ใช้สถานที่ขององค์กร เป็นบ้านเปิด (Open House) ของมูลนิธิศุภนิมิต มูลนิธิผู้หญิง หรือสอนในสถานที่ที่เด็กพักอยู่ด้วย เช่น Future Light, Heavenly Home, มูลนิธิเปี่ยมเมตต์ เด็กที่เรียนในศูนย์เหล่านี้มีตั้งแต่อายุ 5-18 ปี และมีกิจกรรมการศึกษาแบบเคลื่อนที่ สอนการอ่านเขียนภาษาไทย คณิตศาสตร์เบื้องต้น ศิลปะ ฯลฯ ให้แก่เด็กที่เร่ร่อนตามที่ต่างๆ

“...ที่สอนให้เด็กเหล่านี้ คือพยายามให้เขารู้หนังสือบ้าง  
เพราะเขาคงไม่มีโอกาสไปเรียนอะไรที่ไหน...”

เจ้าหน้าที่มูลนิธิเปี่ยมเมตต์, 12 มีนาคม 2557

##### (5) เด็กทำงาน - แรงงานเด็ก

ถึงแม้ในพื้นที่อำเภอแม่สอด มีศูนย์การเรียนสำหรับเด็กต่างชาติจำนวนมากที่สุดในประเทศ แต่ยังมีเด็กต่างชาติหลายกลุ่ม หลายสถานะ อายุระหว่าง 6-15 ปี ที่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่จัดให้ในศูนย์การเรียนไม่ว่าในรูปแบบใด เด็กเหล่านี้มีทั้งข้ามมาจากพม่าหรืออยู่ในชุมชนในอำเภอแม่สอด ข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ระบุว่า มีเด็กที่ต้องออกจากการศึกษา หรือบางคนไม่มีโอกาสได้ศึกษาเลย มีสาเหตุมาจากครอบครัว เพราะบางครอบครัวเห็นความสำคัญของการศึกษาน้อยกว่ารายได้ของครอบครัว (การสนทนากลุ่ม, องค์กรพัฒนาเอกชน แม่สอด 19 มกราคม 2556)

บางครอบครัวผลักภาระการหารายได้ให้เด็กเป็นผู้รับผิดชอบ และเป็นเหตุให้เด็กต่างชาติบางคนต้องเริ่มทำงานตั้งแต่อยู่ในวัยเด็ก

“...พ่อแม่ให้เด็กไปทำงานแทนการเรียนหนังสือ  
ทั้งที่พ่อแม่ยังทำงานไหว หารายได้ได้ด้วยตัวเอง  
แต่กลับผลักภาระให้เด็กเป็นคนทำงาน...”

เจ้าหน้าที่มูลนิธิศุภนิมิต, 18 มกราคม 2556

เด็กต่างชาติอายุเฉลี่ยที่เด็กต่างชาติออกมาทำงานคือระหว่าง 10-15 ปี ขึ้นไป มีทั้งการเก็บขยะ ส่วนใหญ่เป็นงานรับจ้าง ขายของ งานบ้าน ร้านอาหาร ทำความสะอาด เด็กที่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ จะหางานได้ง่าย เด็กบางคนทำงานในภาคเกษตรในแม่สอดหรือพื้นที่รอบๆ โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ข้อมูลจากภาคอุตสาหกรรมในแม่สอดระบุว่า โรงงานส่วนใหญ่รับเด็กระหว่าง 15-18 ปีขึ้นไป นอกจากกฎหมายอนุญาตแล้วการทำงานในโรงงานต้องมีทักษะ ความรับผิดชอบ พอสมควร ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงนิยมจ้างแรงงานผู้ใหญ่มากกว่า การจ้างวัยรุ่นมักเป็นกิจการเล็กๆ งานที่ไม่ซับซ้อน (สัมภาษณ์, กรรมการสภาอุตสาหกรรม ตาก, 12 มกราคม 2556) จากการลงพื้นที่ก็สามารถพบเห็นเด็กต่างชาติที่ทำงานในภาคบริการ อายุระหว่าง 10-18 ปี ส่วนอายุที่พบทำงานในภาคอุตสาหกรรมอยู่ระหว่าง 15- 18 ปี โดยแจ้งอายุว่าอยู่ระหว่าง 18-20 ปี

องค์กรพัฒนาเอกชนในอำเภอแม่สอด ประเมินว่าภาคอุตสาหกรรมในแม่สอด มีแรงงานวัยรุ่นอายุ 15-18 อยู่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 (การสนทนากลุ่ม, องค์กรพัฒนาเอกชน แม่สอด 19 มกราคม 2556) ส่วนงานภาคเกษตรซึ่งต้องสัมผัสสารเคมีอันตราย ไม่มีอุปกรณ์ป้องกัน ชั่วโมงทำงานยาวนานก็พบเด็กวัยเรียนทำงานอยู่เช่นกัน (บุปผา อนันต์สุชาติกุล 2554)

ข้อมูลที่ได้จากพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า มีเด็กต่างชาติที่เป็นกำพร้า ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อนที่อยู่ในพื้นที่ และข้ามมาจากพม่า และเด็กที่เป็นแรงงานเด็ก(ทำงานอายุน้อยกว่า 15 ปี) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางจากสถานการณ์ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงมากกว่ากลุ่มอื่นๆ เป็นกลุ่มที่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาน้อยที่สุด จำเป็นต้องหารูปแบบการศึกษาที่หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อให้เด็กเหล่านี้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาเช่นเดียวกับกลุ่มอื่นๆ ถึงแม้ปัจจุบันมีความพยายามจัดการศึกษา(ขั้นพื้นฐาน)นอกระบบในศูนย์การเรียนบางแห่ง แต่ยังมีเด็กจำนวนน้อยที่เข้าถึงการศึกษานี้

#### บทบาทหน่วยงาน ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษตาก เขต 2

พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่ที่แรงงานต่างชาติ ชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่า

ใช้เป็นจุดเข้ามาสำนักงานมีการหมุนเวียนตามวาระ แต่ส่วนใหญ่มีความเข้าใจสถานการณ์ รับรู้เรื่องนโยบายการเปิดโอกาสการศึกษา นำมาปรับใช้อย่างยืดหยุ่น ทำให้โรงเรียนในพื้นที่จำนวนมากยอมรับเด็กต่างชาติโดยเฉพาะที่มาจากพม่าเข้าเรียนในโรงเรียนจำนวนมาก รวมทั้งเด็กที่เข้ามาจากประเทศพม่าแบบเข้าไป-เย็นกลับ และยอมรับบทบาทภาคประชาสังคม ทำให้มีความร่วมมือ การประสานงานกันอย่างใกล้ชิด สม่่าเสมอ เมื่อศูนย์การเรียนมีจำนวนมากขึ้น สำนักงานเขตพื้นที่ตาก เขต 2 มีการริเริ่มให้ศูนย์การเรียนมาจดทะเบียนกับสำนักงาน แต่ไม่ได้เป็นการรับรองสถานะทางกฎหมายของศูนย์การเรียน โดยการจดทะเบียนและฐานข้อมูลได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอาสาสมัครระหว่างประเทศ ทำให้มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับศูนย์การแต่เรียนที่ค่อนข้างสมบูรณ์ มีการกำหนดระเบียบในการดำเนินงานของศูนย์การเรียน รวมทั้งเปิด “พื้นที่” การประชุมร่วมกับศูนย์การเรียน องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อย่างสม่ำเสมอ ทำให้สามารถติดตามการดำเนินงานของศูนย์การเรียนได้อย่างใกล้ชิด ยังประสานงานกับภาคประชาสังคมและผลักดันให้มีการสอนภาษาไทยในศูนย์การเรียน และร่วมกันผลักดันให้มีรัฐบาลมีนโยบายจดทะเบียนศูนย์การเรียนเพื่อให้มีสถานะทางกฎหมาย และสนับสนุนให้มีการจัดทำหลักสูตรการศึกษานอกระบบสำหรับเด็กต่างชาติ (รองผู้อำนวยการ, สัมภาษณ์ วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2555 และ 12 ธันวาคม 2556)

- ภาคประชาสังคม

องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการศึกษาของเด็กต่างชาติในพื้นที่แม่สอด และพื้นที่ชายแดนคือ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชนต่างชาติ ทั้งที่จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือไม่ได้จด บางองค์กรมีสำนักงานและการดำเนินงานในอำเภอแม่สอดเป็นหลัก บางองค์กรมีสำนักงานแม่สอด เป็นสาขาหนึ่งของหน่วยงานใหญ่ บางองค์กรมีวัตถุประสงค์สนับสนุนด้านการศึกษาโดยตรง เช่น World Education Consortium, มูลนิธิช่วยไร้พรหมแดน ฯลฯ องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรมีวัตถุประสงค์การทำงานที่กว้างขวางหรือไม่ได้จำเพาะด้านการศึกษาหรือเด็กต่างชาติโดย เช่น การป้องกันการค้ามนุษย์ การส่งเสริมสุขภาพชุมชนต่างชาติ หรือการช่วยเหลือหญิงและเด็กที่ประสบความรุนแรง ฯลฯ เช่น มูลนิธิศุภนิมิต มูลนิธิเปี่ยมเมตต์ เป็นต้น

องค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กร เช่น มูลนิธิ Youth Connect มีโครงการฝึกอบรมให้เด็กต่างชาติ เพื่อเตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยอบรมตั้งแต่ปีสุดท้ายก่อนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการฝึกต่อเนื่องหลังจบการศึกษา เป็นการอบรมเพื่อเตรียมทักษะการทำงาน และฝึกทักษะในสิ่งที่เด็กมีความสนใจ เช่น การทำอาหาร การบริการ มูลนิธิฯ ยังประสานงานกับสถานประกอบการภาคการผลิต ภาคธุรกิจ ภาคบริการ ให้เด็กต่างชาติไปฝึกงาน ทำให้สถานประกอบการรับเด็กที่มีคุณสมบัติและทักษะตามความต้องการเข้าทำงาน เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติสามารถทำงานที่หลากหลายกว่างานกรรมกรและรับใช้ในบ้าน (World Education, สัมภาษณ์ 12 ธันวาคม 2557)

การทำงานขององค์กรเหล่านี้มีความร่วมมือกันหลายลักษณะคือเป็นเครือข่ายระหว่างองค์กรที่ทำงานกับประชากรข้ามชาติ คือ Migrant Working Group เครือข่ายด้านสิทธิเด็กขององค์กรที่ทำงานกับชุมชนต่างชาติ เป็นต้น

นอกจากนั้น มีองค์กรที่มาทำกิจกรรมการดำเนินงานด้านการศึกษา หรือการคุ้มครองสิทธิเด็กในพื้นที่แม่สอด เป็นครั้งคราว เช่น องค์กร Save the Children, องค์กรอาสาสมัครระหว่างประเทศ (Volunteer Service Overseas) เป็นต้น และยังมีเครือข่าย “คณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติในประเทศไทย” ที่ตั้งขึ้น พ.ศ. 2539 โดยสมาชิกองค์กรทำงานด้านเด็ก เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ร่วมกับหลายภาคส่วน เช่น เครือข่ายด้านแรงงานเด็ก เช่น สภาองค์กรเด็กและเยาวชน และภาควิชาการ เพื่อศึกษาและรวบรวมสถานการณ์ของเด็กต่างชาติ ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “เครือข่ายเพื่อเด็กต่างชาติ (THAI-CORD)” (และคนอื่นๆ., 2552) สมาชิกของเครือข่ายที่เป็นองค์กรที่ทำงานด้านเด็กในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน มีประสบการณ์ การประสานงาน การผลักดันกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับเด็กอย่างต่อเนื่อง ทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการ เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อย่างใกล้ชิดในเรื่องการช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติ ประสานงานกับกระทรวงแรงงานเรื่องนโยบายด้านแรงงานเด็กจนทำให้มีการกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานสูงขึ้นเป็น 15 ปี ทำงานร่วมกับสภาการศึกษาในเรื่องนโยบายการศึกษาเด็กด้อยโอกาส ผลักดันกฎหมายการคุ้มครองเด็ก เครือข่ายเพื่อเด็กต่างชาติ ยังมีหน่วยงานราชการที่ร่วมเป็นสมาชิกของคณะกรรมการฯ ได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศในการจัดทำ “คู่มือการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือเด็กต่างชาติ” เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานใช้เป็นคู่มือในการช่วยเหลือ คุ้มครองเด็กต่างชาติ มีการรณรงค์การจดทะเบียนการเกิดให้เด็กต่างชาติ เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มีความร่วมมือกับองค์กรในพื้นที่เป็นครั้งคราว และทำงานด้านนโยบาย โดยผลักดันด้านนโยบายการคุ้มครองเด็ก สิทธิเด็ก และทำงานร่วมมือกันทำงานกับหน่วยงานราชการต่างๆตามสถานการณ์และเป้าหมายของแต่ละองค์กรและโครงการที่มีแตกต่างกัน

#### ● องค์กรระหว่างประเทศ

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ มีบทบาทเข้ามาสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ประชาคมท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติในภาคเกษตรที่เข้าไม่ถึงการศึกษา เพื่อลดการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตร สนับสนุนการจัดกิจกรรม การพัฒนาครู องค์กรอาสาสมัครระหว่างประเทศ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติสนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลครูและศูนย์การเรียน เป็นต้น (องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, สัมภาษณ์ 12 ธันวาคม 2557)

องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่แม่สอด และเครือข่ายยังทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐหลายระดับ ในระดับพื้นที่ ตั้งแต่ระดับโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานระดับ



นโยบายคือสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้“พื้นที่”การทำงานคือการประชุมเครือข่าย การสัมมนากับหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย สิ่งทีภาคประชาสังคมร่วมกันผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาในพื้นที่คือ ทำให้มีการสอนภาษาไทยในศูนย์การเรียนรู้ การจัดอบรมให้ผู้ที่เริ่มเป็นครูและการเพิ่มทักษะครูในศูนย์การเรียนรู้ ผลักดันให้มีการจัดทำหลักสูตร การศึกษานอกระบบโรงเรียนสำหรับเด็กต่างชาติ และสนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลศูนย์การเรียนรู้

การรวมตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับชุมชนต่างชาติ มีจุดแข็งคือมีความใกล้ชิดกับชุมชนต่างชาติในพื้นที่แม่สอด ทำให้รู้สภาพปัญหา เข้าถึงสถานการณ์ ได้รับความร่วมมือจากศูนย์การเรียนรู้ในการพัฒนาและการปรับปรุงศูนย์การเรียนรู้ พัฒนาคุณภาพครู สามารถทำงานประสานงานกับหน่วยงานด้านการศึกษาในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ผลักดันการนำนโยบายการเปิดโอกาสทางการศึกษามาปรับใช้ในพื้นที่ การทำงานเชิงรุกในการเสนอนโยบายใหม่ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติ เช่น การจดทะเบียนศูนย์การเรียนรู้เพื่อให้มีสถานะทางกฎหมาย การผลักดันให้มีการจัดทำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กต่างชาติ เป็นต้น แต่การทำงานของเครือข่ายองค์กรที่ทำงานกับแรงงานต่างชาติยังจำกัดอยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการบางหน่วยงาน ยังขาดการทำงานร่วมกับหน่วยงานและกระทรวงอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับเด็กและแรงงานต่างชาติ ทำให้การผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาซึ่งต้องผ่านการเห็นชอบจากหลายหน่วยงาน ยังไม่บรรลุผลตามที่ต้องการ

- ผู้ประกอบการ

ในจังหวัดตาก มีสถานประกอบการที่ให้ความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนรับเด็กต่างชาติเข้าฝึกงาน และรับเด็กที่ผ่านอบรมที่มีคุณสมบัติและทักษะตามความต้องการเข้าทำงาน เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติสามารถทำงานที่หลากหลายกว่างานกรรมกรและรับใช้ในบ้าน

**สรุป** สถานการณ์การศึกษาของเด็กต่างชาติในอำเภอแม่สอดจากการศึกษาครั้งนี้พบว่า เด็กต่างชาติมีโอกาสและเข้าถึงการศึกษาได้หลากหลายรูปแบบทั้งในระบบและนอกระบบ ในสถานศึกษาของไทย รวมทั้งศูนย์เด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง และศูนย์การเรียนรู้ที่ตั้งขึ้นโดยองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีจำนวนมากในพื้นที่ และยังเปิดโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กที่ข้ามมาจากประเทศพม่าด้วย แต่ยังมีเด็กต่างชาติกลุ่มหนึ่งที่มีความเสี่ยงและเข้าถึงการศึกษาได้น้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ คือเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน แรงงานเด็กจำเป็นต้องหารูปแบบการศึกษาที่หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อรองรับเด็กกลุ่มนี้และป้องกันเด็กจากความสถานการณ์ที่เปราะบาง

ผู้มีบทบาทในการริเริ่มจัดการศึกษาและการพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในอำเภอแม่สอด มีทั้ง ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้

องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรด้านการศึกษา มีการทำงานเป็นเครือข่าย หลายเครือข่ายอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง บางเครือข่ายมีการดำเนินการในการพัฒนาทักษะครูผู้สอน การปรับเปลี่ยนหลักสูตรและการทำงานร่วมกับโรงเรียนไทย รวมทั้งการผลักดันการปฏิบัติตามนโยบาย การริเริ่มนโยบายใหม่โดยภาคประชาสังคม โดยมี “พื้นที่” การทำงานหลากหลายรูปแบบ คือเวทีการประชุมการประสานงานภาคเอกชนและหน่วยงานราชการ การจัดกิจกรรมระหว่างศูนย์ การเรียน องค์กรพัฒนาเอกชน ประชาคมท้องถิ่น โดยมีทุนสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรระหว่างประเทศ และแหล่งทุนต่างประเทศ การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน สนับสนุนให้เด็กต่างชาติมีโอกาสการฝึกงานและรับเข้าทำงานในภาค การผลิต การบริการ และยังมีเครือข่ายที่เป็นความร่วมมือกันหลายภาคส่วนทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานราชการ และภาควิชาการ ในการดำเนินการด้านสิทธิเด็ก และผลักดันระดับนโยบาย การทำงานของเครือข่ายมีรูปแบบที่หลากหลาย และแตกต่างกันตามเป้าหมายขององค์กรที่อยู่ร่วมใน เครือข่าย

#### 4.3.2 พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร

ลักษณะของจังหวัดสมุทรสาครเป็นพื้นที่ชั้นใน ไม่ได้ตั้งอยู่ติดชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่เป็นพื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติดำเนินงานมากเป็นลำดับต้นๆของประเทศ การเดินทางมาจากจังหวัด อื่นๆ ที่อยู่รอบนอกของประเทศไทย ปัจจุบันที่พักอาศัยของแรงงานต่างชาติดูกระจายออกไปตามที่อยู่ อาศัยใกล้เคียงสถานที่ทำงานซึ่งมีแหล่งอุตสาหกรรมกระจายกันทั่วจังหวัด โดยมีอยู่หนาแน่นในอำเภอ เมือง สภาพแวดล้อมในชุมชนที่แรงงานต่างชาติอยู่แตกต่างกัน ในบางพื้นที่ สภาพชุมชนค่อนข้าง แออัด ลักษณะที่พักอาศัยเป็นบ้านเช่า ไม่ถูกสุขลักษณะ และอยู่รวมกันหลายครอบครัว หรือหลายคน บางชุมชนเป็นชุมชนสร้างใหม่ มีความเป็นอยู่ที่ดี และสภาพแวดล้อมที่เป็นระเบียบ

แรงงานต่างชาติในอำเภอเมืองประมาณร้อยละ 80 เป็นแรงงานมาจากพม่า เนื่องจากเป็น พื้นที่ที่มีการจ้างงานสูง ค่าแรงอยู่ในระดับสูงกว่าพื้นที่อื่นๆ จึงมีแรงงานเดินทางเข้ามาหางานอย่าง ต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกันมีแรงงานเดินทางไปทำงานที่อื่นเช่นกัน แม้ในจำนวนที่น้อยกว่า ส่วนหนึ่ง มีเด็กในครอบครัวที่ติดตามมาจากพม่า และอีกส่วนหนึ่งเป็นเด็กที่เกิดในประเทศไทย

การสำรวจประชากรต่างชาติในจังหวัดสมุทรสาคร ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในพ.ศ. 2557 (Organization., 2014) คาดว่ามีจำนวนเด็กต่างชาติในสมุทรสาครอายุ 0 - 15 ปี จำนวน 17,624 คน เป็นช่วงอายุก่อนวัยเรียน (0 - 5 ปี) 7,935 คน เด็กวัยเรียน (5 - 15 ปี) จำนวน 9,689 คน ซึ่งใกล้เคียงจำนวนที่เครือข่ายแรงงานพม่าในสมุทรสาครคาดประมาณไว้ว่า มีเด็กต่างชาติ 0 - 15 ปีจำนวน 15,000 - 18,000 คน (เจ้าหน้าที่ Migrant Worker Rights Network, สัมภาษณ์ 15 กุมภาพันธ์ 2558)

ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่มีการคาดประมาณจำนวนเด็กต่างชาติในจังหวัดสมุทรสาคร ที่เป็นเด็กเล็กก่อนวัยเรียน มีไม่น้อยกว่า 6,000-8,000 คน (สมพงษ์ สระแก้ว, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม, 2556)

### (1) เด็กก่อนวัยเรียน (0-5 ปี)

ในอำเภอเมือง สมุทรสาครมีแรงงานพม่าคลอดบุตรเฉพาะที่โรงพยาบาลสมุทรสาคร ระหว่าง 2,100-3,900 คน ในอดีตเด็กส่วนใหญ่ถูกเลี้ยงอยู่ในพื้นที่โดยครอบครัวหรือศูนย์รับเลี้ยงเด็ก ซึ่งพบเห็นห้องเช่าที่เปิดเป็นศูนย์รับเลี้ยงเด็กกระจายอยู่ในชุมชนหลายแห่ง แต่ปัจจุบันการคมนาคมหรือการเดินทางกลับพม่ามีความสะดวกมากขึ้น แรงงานส่วนหนึ่งจึงส่งเด็กกลับไปให้ญาติเลี้ยงที่ประเทศพม่า

**ตารางที่ 6** เด็กต่างชาติเกิดในโรงพยาบาลในจังหวัดสมุทรสาคร

	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ฝากครรภ์	1,947	2,671	3,345	3,663	2,756	n/a	n/a
คลอด	2,125	2,438	2,960	3,686	2,929	3,103	3,915

สรุปจากข้อมูลโรงพยาบาลจังหวัดสมุทรสาคร

ศูนย์เด็กเล็กและศูนย์การเรียนขององค์กรพัฒนาเอกชนในสมุทรสาครจำนวน 9 แห่ง คือ

- มูลนิธิรักประเทศไทย 4 แห่ง ดูแลเด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียนจำนวน 250-300 คน (จาก
- ศูนย์เด็กขององค์กรคาทอลิก 3 แห่งคือศูนย์คาทอลิกนักบุญอันนา ศูนย์มาริสต์ ศูนย์คาทอลิกนักบุญยออาгим ดูแลเด็กเล็ก 365 คน
- ศูนย์เตรียมความพร้อมของมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน ดูแลเด็กประมาณ 100 คน
- มูลนิธิเตรียมชีวิต เด็กที่อยู่ในความดูแล จำนวน 50 คน

รวมจำนวนเด็กพม่าที่ศูนย์เหล่านี้ดูแลคือประมาณ 600-700 คน ซึ่งไม่ใช่เด็กเล็กทั้งหมด แต่เป็นเด็กอายุระหว่าง 1-10 ปี

นอกนั้นยังมีการฝากเลี้ยงเด็กเล็กกับเพื่อนบ้าน 1-2 คน และในชุมชนบางแห่งมีศูนย์รับเลี้ยงเด็กประมาณไม่เกิน 10 คน ซึ่งยากจะคาดประมาณเด็กเล็กที่มีการเลี้ยงในศูนย์ชุมชนเหล่านี้ว่ามีจำนวนเท่าใด

ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าศูนย์เด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีการรับเด็กต่างชาติเข้าไปดูแลจำนวนเท่าไร แต่จากการลงพื้นที่ของนักวิจัยพบว่า ศูนย์เด็กเล็กขององค์การบริหารส่วน

ตำบล ที่ตั้งอยู่หน้าโรงเรียนที่รับเด็กพม่าเข้าเรียนจำนวนมาก ไม่ได้รับเด็กต่างชาติก่อนวัยเรียนเข้าไปดูแลแต่อย่างใด สอดคล้องกับข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชนว่ามีศูนย์เด็กเล็กในความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลน้อยแห่งที่รับเด็กต่างชาติก่อนวัยเรียน โดยให้เหตุผลว่าเกรงจะขัดแย้งกับคนในท้องถิ่นที่ส่งเด็กเข้ามาในศูนย์ฯ

“...อบต. เขาไม่ยอมรับเด็กเข้าศูนย์(เด็กเล็ก)ของเขา  
เขาอ้างว่าผู้ปกครองเด็กไทย ไม่ยอม ไม่ชอบให้อาเด็กพม่ามาด้วย

อีกอย่างแรงงานพม่าไม่ใช่ฐานเสียงเขา...”

เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน 8 ธันวาคม 2557

ใน พ.ศ. 2556 จังหวัดมีการประชุมผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ยุทธศาสตร์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย จังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วยโครงการและกิจกรรมหลากหลาย สนับสนุนให้ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม จัดตั้งศูนย์เด็กเล็ก (Day Care) สำหรับเด็กแรกเกิด - 5 ขวบ ขึ้นในสถานประกอบการด้วย แต่ยังไม่มีความคืบหน้าในเรื่องนี้มากนัก

หากเปรียบเทียบระหว่างเด็กก่อนวัยเรียนต่างชาติในศูนย์การเรียนรู้ฯ 765-775 คนกับจำนวนเด็กต่างชาติก่อนวัยเรียนที่มีการคาดไว้ 7,935 คน แสดงว่ามีเด็กก่อนวัยเรียนต่างชาติเพียงร้อยละ 10 ที่เข้าถึงศูนย์เด็กเล็กได้ แต่ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่พม่าประจำองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือด้านกฎหมายและสิทธิแรงงานพม่าชี้ว่า ปัจจุบันสถานการณ์ในประเทศพม่าเปลี่ยนแปลงไป ประมาณร้อยละ 50-60 ของแรงงานที่คลอดบุตรในประเทศไทย จะส่งเด็กกลับไปให้ครอบครัวเลี้ยงดูที่ประเทศพม่า(เจ้าหน้าที่มูลนิธิ, ) จนเมื่อเด็กอายุเข้าวัยเรียน บางส่วนนำกลับมาเรียนต่อในประเทศไทย แต่บางส่วนคงให้อยู่และเรียนในประเทศไทย จึงมีความเป็นไปได้ว่าจำนวนเด็กเล็กที่มีการคาดคะเนที่มีอยู่จริงในพื้นที่จะสูงกว่าความเป็นจริง เพราะส่วนหนึ่งพ่อแม่ส่งกลับประเทศพม่า ถึงแม้จะนำกลับมาเมื่อถึงวัยเรียน แต่ไม่ใช่จำนวนทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม แม้มีการส่งเด็กกลับไปให้ครอบครัวกลับไปพม่าบางส่วนแล้วก็ตาม แต่สัดส่วนของเด็กที่พ่อแม่ส่งเข้าศูนย์เด็กเล็กก็มีเพียงร้อยละ 19-20 และบางส่วนเลี้ยงกันเองในครอบครัวหรือในชุมชน

## (2) เด็กวัยเรียน (6-15 ปี)

เด็กวัยเรียน ในสมุทรสาครมีโอกาสและเข้าถึงการศึกษาได้หลายรูปแบบ คือในสถานศึกษาของไทย ศูนย์การเรียนรู้ที่ตั้งโดยองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเตรียมความพร้อมให้เด็กเพื่อเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทยต่อไป

### ● การศึกษาในสถานศึกษาของไทย

ข้อมูลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสมุทรสาครระบุว่า เด็กต่างชาติที่เข้าศึกษาในอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ส่วนใหญ่เป็นเด็กมอญ และ พม่า ซึ่งพ่อแม่ผู้ปกครองที่เป็นแรงงานทำงานอยู่ในอำเภอเมือง เพราะเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ส่วนเด็กชาวเขาที่มีปัญหาทะเบียนราษฎร ส่วนใหญ่ศึกษาในอำเภอบ้านแพ้วและอำเภอกระทุ่มแบน เพราะเป็นพื้นที่เกษตรที่พ่อแม่ทำงานอยู่ เด็กลาว เด็กกัมพูชาซึ่งมีจำนวนไม่มากนักที่เข้าศึกษาในโรงเรียนกระจายอยู่ในอำเภอต่างๆ

สถิติ พ.ศ. 2551-2556 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร, 2556) ให้เห็นว่า เด็กบุตรแรงงานต่างชาติกำลังศึกษาอยู่ในชั้นประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ มีบางส่วนที่สามารถศึกษาต่อหลังชั้นประถมศึกษาไม่ถึงร้อยละ 5 และมีเพียงร้อยละ 0.5 ที่ศึกษาต่อในชั้นมัธยมปลาย

**ตารางที่ 7** จำนวนเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเด็กต่างชาติในสถานศึกษาของไทยแยกตามพื้นที่ (รวมเด็กต่างชาติ ชาวเขา เด็กไทยไม่มีหลักฐาน)

ปี	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555
อำเภอเมือง	636	974	754	754	794
อำเภอกระทุ่มแบน	440	470	475	475	678
อำเภอบ้านแพ้ว	49	79	116	116	117
รวม	1,125	1,509	1,523	1,345	1,589

ที่มา: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร

**ตารางที่ 8** จำนวนนักเรียนต่างชาติและไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรในโรงเรียนไทย อำเภอเมืองสมุทรสาคร ปีการศึกษา 2551-2556

พ.ศ.	กัมพูชา		ลาว		พม่า		สัญชาติอื่นๆ*	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
2551	2	1	5	3	287	185	258	243
2552	3	3	11	8	393	322	386	383
2553	3	1	14	10	554	450	266	225
2554	2	1	18	17	456	367	257	227
2555	2	3	20	21	538	427	325	253
2556	1	3	6	6	567	425	593	444

ที่มา: สรุปรายจากข้อมูลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร

\* รวมสัญชาติอื่นๆ และชาวเขา เช่น มอญ ลัวะ กะเหรี่ยง มูเซอ ไทยใหญ่ ไทยลื้อ ฯลฯ

จำนวนเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงาน 3 สัญชาติที่เข้าถึงการศึกษาศึกษาในสถานศึกษาของไทย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 ของจำนวนที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศคาดไว้ (9,689 คน)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทสาคร (สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2556) มีการเก็บข้อมูลจากเด็กที่เป็นบุตรแรงงานต่างชาติที่เข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐในปี 2552 พบว่า การที่เด็กต่างชาติยังเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐจำนวนไม่มากนัก มีสาเหตุหลายประการ ได้แก่

3.2 โรงเรียนจำนวนมากไม่ได้ปฏิบัติตามนโยบายในการรับเด็กต่างชาติเข้าเรียน ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548 เพราะบางโรงเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับชุมชน ที่ไม่ยอมรับเด็กต่างชาติให้เรียนร่วมกับบุตรหลาน โรงเรียนในเขตเมืองมีจำนวนเด็กที่เกินจำนวนจะรับได้อยู่แล้ว บางโรงเรียนไม่แน่ใจเรื่องงบประมาณสนับสนุนที่จะได้รับ ถึงแม้ว่าได้งบประมาณค่าใช้จ่ายรายหัวแก่เด็กนักเรียนทุกคนรวมทั้งเด็กต่างชาติ แต่รัฐบาลไม่ได้เพิ่มจำนวนครูผู้สอน ทำให้ครูจำนวนเท่าเดิมน้อย แต่จำนวนนักเรียนมากขึ้น

3.3 ความยุ่งยากในการรับเด็กต่างชาติที่ยังไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ เพราะไม่มีงบประมาณจ้างครูที่รู้ภาษาต่างชาติมาช่วยสอน

3.4 แรงงานต่างชาติมีการเปลี่ยนงาน และเคลื่อนย้ายไปทำงานที่ใหม่ จะเกิดปัญหาเด็กออกกลางคัน ซึ่งมีผลกระทบทั้งด้านงบประมาณที่ได้ ผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียน

3.5 เด็กต่างชาติไม่ได้อยู่ใกล้โรงเรียน ทำให้เป็นภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และการไปรับส่งเด็กเป็นเรื่องยุ่งยากสำหรับแรงงานต่างชาติ

โรงเรียนที่รับนักเรียนต่างชาติจำนวนมากเป็นโรงเรียนแรก เช่น โรงเรียนวัดศิริมงคล เริ่มรับเด็กต่างชาติตั้งแต่ปีการศึกษา 2547 จำนวนไม่ถึง 10 คน เป็น 757 คน ในปีการศึกษา 2552

ปัญหาของโรงเรียนในการรับเด็กพม่าเข้าเรียนคือ ความไม่พร้อมด้านภาษาไทยของเด็ก ทำให้ไม่สามารถติดตามบทเรียนได้ทัน ไม่สามารถสื่อสารกับครู บอกถึงปัญหาของตัวเองได้

โรงเรียนที่มีการประสานงานและความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรพัฒนาเอกชน มีการเตรียมความพร้อมให้กับเด็กต่างชาติก่อนเข้าเรียนในระบบ เช่น ศูนย์การเรียนรู้ของมูลนิธิต่างๆ ช่วยสอนภาษาไทยและเตรียมความพร้อมให้เด็กก่อนเข้าเรียนในโรงเรียน ช่วยลดปัญหาของโรงเรียนในการรับเด็กพม่าเข้าเรียน หรือในระยะแรก องค์กรพัฒนาเอกชนมีงบประมาณให้จ้างครูพม่าเข้ามาช่วยเป็นพี่เลี้ยงเด็กในโรงเรียน แต่ระยะหลังเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนถอนตัวไป บางโรงเรียนมีปัญหางบประมาณ ไม่สามารถจ้างครูพม่าช่วยในโรงเรียน จึงมีปัญหาหรือต้องเตรียมความพร้อมให้เด็กเอง เช่น โรงเรียนวัดศิริมงคล

วัดศิริมงคล เป็นโรงเรียนขนาดเล็กเริ่มมีการรับนักเรียนต่างชาติจำนวน 5-10 คน ใน พ.ศ. 2545 เด็กนักเรียนไทย 40 คน ในปีการศึกษา 2550 ได้รับการติดต่อจากองค์กรพัฒนาเอกชน ให้รับเด็กพม่าเพิ่มขึ้น โดยองค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนการจ้างครูพม่าที่สื่อสารภาษาไทยได้มาช่วยเตรียมความพร้อมด้านภาษาให้เด็ก ปีนั้นจึงรับเด็กนักเรียนพม่าจำนวน 367 คน ปีการศึกษา 2551 จำนวน 451 คน ต่อมาองค์กรพัฒนาเอกชนถอนตัวไป ไม่สนับสนุนงบประมาณการจ้างครู ทำให้โรงเรียนต้องประสบปัญหาการจัดสรรงบประมาณมาจ้างครู ต่อมาเปลี่ยนผู้บริหาร ในปีการศึกษา 2554 จึงรับนักเรียนต่างชาติลดลง เหลือเพียง 254 คน โดยรับเฉพาะเด็กต่างชาติที่จดทะเบียนหรือมีเลขประจำตัวแล้ว ประกอบกับโรงเรียนตั้งอยู่ห่างไกลจากแหล่งงาน แรงงานพม่าที่ไม่สามารถไปส่งเด็กหรือต้องการให้บุตรเรียนใกล้บ้านหรือแหล่งงาน จึงเปลี่ยนให้เด็กไปเรียนโรงเรียนอื่น (ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดศิริมงคล, สัมภาษณ์ 16 มิถุนายน 2557)

โรงเรียนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับวัดศิริมงคล มีเด็กชายบางคนอาศัยอยู่ที่วัดหรือโรงเรียนพาไปฝากที่วัดเพื่อดูแลเรื่องการกินอยู่ และอบรมในช่วงวันหยุดเรียนและปิดภาคเรียน (สัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงเรียน, วันที่ 20 ธันวาคม 2555) เช่นเดียวกับโรงเรียนวัดบางหญ้าแพรก และวัดศรีสุทธารามที่ใกล้ชิดกับวัดมาก เด็กได้รับทุนการศึกษาจากทางวัด หรือทางวัดช่วยเหลือทางโรงเรียนในบางเรื่อง เช่น กิจกรรมพิเศษต่างๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่เข้าใจของชุมชนไทยรอบๆ ในเรื่องของงบประมาณรายหัวที่กระทรวงศึกษาธิการจ่ายให้เด็กทุกคนรวมนักเรียนต่างชาติ เพราะเห็นว่าทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ

ในเรื่องการปฏิบัติต่อเด็กพม่า เด็กไร้สัญชาติ โรงเรียนปฏิบัติต่อเด็กทุกคนเหมือนกัน เช่น เรื่องอาหารกลางวัน ที่จัดสรรให้เหมือนกัน อาจจะมีที่เรื่องข้าวของเครื่องเขียนที่เด็กต่างชาติบางส่วนได้รับมาจากองค์กรพัฒนาเอกชน

เรื่องหลักสูตรการเรียน เด็กต่างชาติกลุ่มที่เข้าเรียนตามเกณฑ์ประถมศึกษาเรียนเหมือนเด็กไทย แต่กลุ่มที่มาเข้าเรียนตอนอายุมากกว่า หรือเรียนมาจากประเทศของตน(พม่า)แล้ว ระบบการเรียนจะต่างออกไป คือมีการปรับพื้นฐานด้านภาษาไทยก่อน แล้วแต่ความสามารถในการพัฒนาภาษาของเด็ก แล้วจึงให้เข้าเรียนตามระดับชั้น ถ้าเป็นเด็กโตจะเริ่มจากชั้นประถมศึกษาต้น ระหว่างชั้นประถมศึกษาที่ 1 - 3 ขึ้นอยู่กับความสามารถทางภาษาและการติดตามบทเรียนของเด็ก

โรงเรียนมีความสัมพันธ์กับวัดศิริมงคล ซึ่งรับเด็กชายบางคนให้อาศัยอยู่ที่วัด ช่วยลดปัญหาไม่มีที่อยู่และการเดินทาง และยังช่วยอบรมเด็ก เช่นเดียวกับโรงเรียนวัดบางหญ้าแพรก และโรงเรียนวัดศรีสุทธาราม ที่วัดให้ความช่วยเหลือด้านทุนการศึกษา และการจัดกิจกรรมพิเศษของโรงเรียน การรับเด็กต่างชาติเข้าศึกษาเป็นการทำตามนโยบาย และช่วยเหลือให้เด็กได้รับโอกาสทางการศึกษา แต่โรงเรียนต้องประสบปัญหาจากความไม่เข้าใจ และการไม่ยอมรับของชุมชนด้วยเช่นกัน เพราะการรับเด็กต่างชาติจำนวนมากเข้าเรียน ทำให้ผู้ปกครองเด็กไทยพาเด็กไปเรียนที่อื่น บางคนยังตั้งข้อรังเกียจว่าเด็กต่างชาติแย่งงบประมาณที่ควรใช้กับเด็กไทย

“...พอรับเด็กพม่าเข้ามา ผู้ปกครองไทยมาตำราเรา

บางคนก็เอาลูกออกจากโรงเรียนไปก็มี

บอกไม่อยากเรียนกับพม่า...”

อดีตผู้อำนวยการโรงเรียน, 20 ธันวาคม 2556

โรงเรียนวัดศรีสุทธาราม(กำพ้อ) เป็นโรงเรียนที่รับนักเรียนพม่าเข้าเรียนจำนวนมากเช่นกัน โดยการประสานงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรม มีแรงงานพม่าทำงานอยู่มาก และได้รับการประสานงานจากองค์กรพัฒนาเอกชน ในการมาทำศูนย์เตรียมความพร้อมเด็กต่างชาติในโรงเรียน ยังทำงานร่วมกับผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม รณรงค์เรื่องแรงงานเด็ก จึงได้งบประมาณมาตั้งเป็นศูนย์เตรียมความพร้อมให้เด็กพม่า อยู่ในโรงเรียนวัดศรีสุทธารามด้วย โรงเรียนไม่ได้จัดทำบัตรประจำตัวนักเรียน

ในสมุทรสาคร มีปัญหาแรงงานต่างชาติและเด็กถูกจับกุมเป็นครั้งคราว แต่สถานภาพการเป็นนักเรียนช่วยเด็กต่างชาติเวลาถูกจับกุมด้วย

“... เด็กไปซื้อของให้แม่ ไม่ได้ใส่ชุดนักเรียน

ถูกจับ บอกตำรวจว่าเรียนหนังสืออยู่ที่นี้

ตำรวจติดต่อมา พอยืนยันว่าใช่ ก็เลยปล่อย...”

ครูชำนาญการ, โรงเรียนวัดศรีสุทธาราม 12 กรกฎาคม 2557



● ศูนย์การเรียนรู้ ในจังหวัดสมุทรสาครมีศูนย์การเรียนรู้ที่จัดการเรียนการสอนตั้งแต่การอ่าน-เขียนเบื้องต้น จนถึงการสอนทักษะชีวิต สิทธิเด็ก สุขภาพดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรของกลุ่มชาติพันธุ์ และศูนย์การเรียนรู้ที่จัดการเรียนการสอนด้วยหลักสูตรพม่า ตัวอย่าง เช่น

มูลนิธิรักษ์ไทย: ศูนย์ฯ โกรกกรากใน ศูนย์พงษ์ทิพย์ ศูนย์สะพานปลา ศูนย์ท่าฉลอม และ ศูนย์บางโทรัด (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม พ.ศ. 2555) การจัดตั้งศูนย์มุ่งเตรียมความพร้อมให้เด็กเข้าเรียนในระบบ การที่ให้เด็กเรียนที่ศูนย์ประมาณ 3-4 ปี จะเน้นให้เด็กรู้จักป้องกันตนเองจากการล่วงละเมิด มีการประสานงานกับโรงพยาบาลในการให้วัคซีนเด็ก การดำเนินการได้รับความร่วมมือกับชุมชน แรงงานต่างชาติเป็นผู้ดูแลศูนย์ โดยมูลนิธิทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการ

ศูนย์เด็กเล็กของมูลนิธิฯ มีการสอนภาษาไทย ภาษามอญ ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ ซึ่งพ่อแม่บางคนต้องการให้ลูกเรียนเพียงเท่านั้น

“...ส่วนใหญ่พ่อแม่ไม่ได้สนับสนุนให้เรียนในระดับที่สูง  
เพียงให้รู้ภาษา พูดได้ แล้วให้ออกมาทำงาน...”

เจ้าหน้าที่, มูลนิธิรักษ์ไทย 12 กรกฎาคม 2557

เป้าหมายหลักของมูลนิธิรักษ์ไทย เป็นการดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพของชุมชนแรงงานต่างชาติ และอาศัยงบประมาณจากแหล่งทุนต่างๆในการดำเนินโครงการ ปัจจุบันได้รับทุนสนับสนุนลดลง จึงไม่ได้ขยายงานด้านการศึกษาและเน้นการเตรียมความพร้อมให้เด็กเพื่อให้เข้าสู่ระบบการศึกษาของไทย

มูลนิธิเครือข่ายคุณภาพชีวิตแรงงาน ตั้งศูนย์การเรียนรู้ที่หมู่บ้านเมืองทอง และวัดศรีสุทธาราม(กำแพง) โดยสอนภาษา วัฒนธรรมไทย และทักษะชีวิต เช่น ภัยจากการทำงาน การค้ามนุษย์ สิทธิเด็ก เดิมเด็กเรียนที่ศูนย์การเรียนรู้ของมูลนิธิ จนพอสื่อสารได้เบื้องต้นจึงไปเรียนต่อในโรงเรียนที่มีความร่วมมือกับมูลนิธิ ของมูลนิธิเริ่มใน พ.ศ. 2550 มีเด็กจำนวน 45 คน ครูจำนวน 3 คน พ.ศ. 2551 จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 170 คน มีครูเชื้อชาติมอญ พม่า ที่สื่อสารภาษาไทยได้ จำนวน 4 คน และครูไทยอีก 2 คน ต่อมามูลนิธิจึงไปตั้งศูนย์เตรียมพร้อมในโรงเรียนที่เด็กต่างชาติจะไปเรียน เช่น โรงเรียนวัดศิริมงคล โรงเรียนวัดศรีสุทธาราม โดยส่งครูพม่าที่พูดไทยได้ไปช่วยครูไทยสอนภาษาไทยให้เด็ก และยังรณรงค์ให้แรงงานต่างชาติเห็นความสำคัญในการส่งเด็กเข้าเรียน

มูลนิธิเครือข่ายฯ มีการดำเนินงานในหลายประเด็น เช่น การส่งเสริมสิทธิแรงงาน การป้องกันการค้ามนุษย์ การป้องกันแรงงานเด็ก การส่งเสริมสิทธิเด็ก โดยได้รับทุนสนับสนุนจากแหล่งทุนต่างๆ เช่นองค์การแรงงานระหว่างประเทศในโครงการป้องกันแรงงานเด็ก ซึ่งเมื่อทุนสนับสนุนหมดลง มูลนิธิฯมีการปรับเปลี่ยนกิจกรรมไปตามเงินทุน เช่น ไม่มีการส่งครูไปช่วยเตรียมความพร้อม

ให้เด็กต่างชาติในโรงเรียน แต่ยังคงสนับสนุนในด้านอื่นๆ เช่น การประสานงานกับผู้ประกอบการในกิจกรรมรณรงค์ และป้องกันปัญหาแรงงานเด็กในพื้นที่ จนทำให้ผู้ประกอบการให้การสนับสนุนงบประมาณการตั้งศูนย์เตรียมความพร้อมในโรงเรียน 2 แห่ง (ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน, สัมภาษณ์ 4 ตุลาคม 2557)

ศูนย์วัดเจษฎา ศูนย์วัดโคก ศูนย์วัดบางหญ้าแพรก และศูนย์การเรียนรู้ชุมชนไทยมอญพัฒนา เป็นศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนชาติพันธุ์มอญ เปิดสอนภาษามอญ ภาษาไทย ให้เด็กไทยและเด็กต่างชาติโดยการสนับสนุนจากเอกชน บางศูนย์ฯ เช่น ศูนย์วัดโคก ตั้งอยู่บนที่ดินของวัด และได้อาหารกลางวันเด็กจากอาหารที่มีผู้มาทำบุญกับวัด

ศูนย์พัฒนาเด็กต่างชาติ (Migrant Children's Development Center) เป็นศูนย์การเรียนรู้ที่ตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2556 โดยได้รับงบประมาณจากองค์กรระหว่างประเทศ และการสนับสนุนด้านอื่นๆ จากองค์กรพัฒนาเอกชน ศูนย์พัฒนาเด็กต่างชาติ เป็นศูนย์การเรียนรู้ในสมุทรสาครเพียงแห่งเดียวที่มีการเรียนการสอนด้วยหลักสูตรพม่า มีครูผู้สอนที่มีประสบการณ์เป็นครูในพม่ามาก่อน โดยได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือให้ใช้สถานที่วัดเทพนรรัตน์ เป็นสถานที่จัดการเรียนการสอน พ.ศ. 2557 มีเด็กพม่าเรียนในเกรด 1-7 จำนวนรวม 319 คน

ศูนย์การเรียนรู้ในสมุทรสาครส่วนใหญ่ยกเว้นศูนย์พัฒนาเด็กต่างชาติ ทำหน้าที่เตรียมเด็กเพื่อให้เข้าเรียนในระบบการศึกษาของไทย โดยประสานกับโรงเรียนของรัฐ เช่น ศูนย์วัดบางหญ้าแพรก ซึ่งอยู่ติดกับโรงเรียนวัดบางหญ้าแพรก ทางศูนย์ฯ มีงบประมาณสนับสนุนค่าอาหาร วัสดุการเรียนและค่ารถรับส่งเด็ก แต่บางศูนย์ฯ จะให้ผู้ปกครองเด็กมีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่าย ศูนย์ที่ดำเนินการโดยชุมชนหรือกลุ่มชาวมอญ จะอาศัยวัดให้ช่วยระดมเงินสำหรับสร้างศูนย์ฯ และอาหารที่ได้รับบริจาคเป็นอาหารกลางวันเด็ก ศูนย์การเรียนรู้มูลนิธิรักไทย ศูนย์การเรียนรู้มูลนิธิ

ปัญหาการเข้าไม่ถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติมาจากหลายสาเหตุ เช่น ปัญหาพ่อแม่ผู้ปกครองไม่ให้ความสำคัญ ปัญหาค่าใช้จ่าย ปัญหาการสื่อสาร ปัญหาความต่างทางวัฒนธรรม และยังมาจากความกลัวการถูกจับกุม และยังมีปัญหาทัศนคติของผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่ต้องการรับเด็ก

#### ● เด็กวัยรุ่น (16-18 ปี) และแรงงานเด็ก

องค์กรพัฒนาเอกชนในสมุทรสาครคาดประมาณจำนวนเด็กต่างชาติอายุ 16-18 ปี จำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คน ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยทำงานที่เสี่ยงต่อสุขภาพในกิจการประเภทต่างๆ เช่น กิจการประมงทะเลหรือต่อเนื่อง เช่น การแกะกุ้ง อาหารทะเล และทำงานภาคเกษตร (สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน, วันที่ 24 กันยายน 2556) การลงพื้นที่ (ระหว่างเดือน มีนาคม-กรกฎาคม พ.ศ. 2557) ผู้วิจัยพบว่ามีวัยรุ่นพม่าอายุระหว่าง 16-18 ปี จำนวนมากทำงานในโรงงาน โดยแจ้งอายุเกินจริงเพื่อจดทะเบียนเป็นแรงงาน และยากต่อการตรวจสอบ

หลักฐาน เนื่องจากพม่ามีปัญหาเรื่องฐานข้อมูลประชากร และเป็นช่วงเวลาที่พม่ากำลังจัดทำสำมะโนครัวครั้งใหม่ แรงงานวัยรุ่นเหล่านี้มาเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนพิเศษที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในวันสุดสัปดาห์

ปัจจุบันมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน ได้ร่วมมือกับสำนักงานการศึกษา นอกระบบจัดหลักสูตรการฝึกอาชีพให้กับแรงงานที่สนใจ เช่น ซ่อมเครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า มีผู้มาเข้าร่วม 40-50 คน จึงเป็นรูปแบบการศึกษาทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งสำหรับเด็กต่างชาติ และยังมีองค์กรของแรงงานพม่า ได้จัดตั้งศูนย์การเรียนสำหรับแรงงานพม่า โดยมีกลุ่มแรงงานวัยรุ่น (15 ปีขึ้นไป) ให้ความสนใจจำนวนมาก วิชาที่เปิดสอนมีคอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ ภาษาไทย

### บทบาทหน่วยงานและภาคประชาสังคมในสมุทรสาคร

#### ● สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร

ถึงแม้พื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร เป็นพื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอยู่จำนวนมาก โดยเฉพาะในกิจการประมงและต่อเนื่องประมง การดำเนินการของสำนักงานไม่มีการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมโดยตรง แต่เป็นการประสานงานการทั่วไป และร่วมมือกันภายใต้โครงการของจังหวัด สำนักงานมีการรวบรวมข้อมูลของศูนย์การเรียนในพื้นที่ แต่ไม่ได้มีการจัดทำทะเบียนหรือฐานข้อมูลของศูนย์การเรียน แต่ได้มีการเก็บข้อมูลของเด็กต่างชาติที่เรียนในสถานศึกษาของไทยอย่างเป็นระบบทุกปี (เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2556)

#### ● ภาคประชาสังคม

องค์กรพัฒนาเอกชนในสมุทรสาคร มีบทบาทเกี่ยวข้องข้องกับการศึกษาเด็กต่างชาติหลายประเด็น ที่โดดเด่นคือการทำงานกับโรงเรียนหลายแห่งในจังหวัดให้ดำเนินการตามนโยบาย และยอมรับสิทธิเด็กต่างชาติ ช่วยเตรียมความพร้อมด้านภาษาให้เด็ก ทำให้ลดปัญหาการสื่อสารที่เป็นอุปสรรคของเด็กต่างชาติในการเข้าเรียนในระบบการศึกษาของไทย และเพิ่มโอกาสเข้าเรียนได้มากขึ้น การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการศึกษาเด็กต่างชาติในสมุทรสาคร ไม่ได้มีการรวมตัวเป็นเครือข่าย แต่ร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือเป็นเครือข่ายในพื้นที่อื่นๆ เช่น เครือข่ายองค์กรด้านเด็ก เครือข่ายองค์กรที่ทำงานกับแรงงานต่างชาติ เป็นต้น

องค์กรพัฒนาเอกชนไม่มีการร่วมมือกับหน่วยกำกับนโยบาย เช่น สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาในการจัดการศึกษา หรือการผลักดันนโยบายการศึกษาโดยตรง แต่เป็นการร่วมมือกันตามสถานการณ์ โดยเฉพาะเมื่อมีโครงการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กที่ได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรมีบทบาทในการดำเนินงานและผลักดันกิจกรรมต่างๆ

รวมทั้งการเตรียมความพร้อมเด็กต่างชาติในการเข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย โครงการมีส่วนให้จำนวนเด็กทำงานในกิจการต่อเนื่องประมลงลดมาก และมีเด็กเข้าถึงการศึกษามากขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อโครงการสิ้นสุดลง และเปลี่ยนผู้บริหารจังหวัด การดำเนินงานตามกิจกรรมต่างๆที่เตรียมไว้ เช่น การตั้งศูนย์เด็กเล็กในสถานประกอบการ การสนับสนุนครู 2 ภาษาไปช่วยเตรียมพร้อมเด็กก่อนเข้าระบบการศึกษาก็ชะงักไป

เครือข่ายองค์กรที่ทำงานด้านเด็ก เครือข่ายเพื่อเด็กต่างชาติ มาจัดกิจกรรมและการดำเนินงานในพื้นที่สมุทรสาครทั้งการคุ้มครองเด็ก สิทธิเด็ก การป้องกันแรงงานเด็ก การจดทะเบียนการเกิด การเข้าถึงการศึกษา

- องค์กรระหว่างประเทศ มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินงานในด้านการศึกษา เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศให้ทุนแก่หน่วยราชการและองค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดสมุทรสาคร ภายใต้โครงการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยผลักดันให้จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดนำร่องในการทำโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยระดมการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานทุกภาคส่วน ซึ่งรวมโครงการด้านการศึกษาคือสนับสนุนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้จัดทำฐานข้อมูลเด็กต่างชาติในสถานศึกษา โครงการเตรียมความพร้อมเด็กต่างชาติก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา การสำรวจข้อมูลแรงงานและเด็กต่างชาติในพื้นที่ และกิจกรรมรณรงค์ต่างๆป้องกันการใช้แรงงานเด็ก จนประสบความสำเร็จในการลดจำนวนแรงงานเด็กซึ่งส่วนใหญ่เป็นเด็กต่างชาติ

- ผู้ประกอบการ

จากปัญหาแรงงานเด็กที่ถูกจับตามอง และจังหวัดจัดตั้งโครงการระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และการรณรงค์ขององค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้ผู้ประกอบการในจังหวัด เห็นความสำคัญของการสนับสนุนเด็กต่างชาติได้เข้าถึงการศึกษา เพื่อป้องกันการทำงานก่อนถึงวัยที่กฎหมายอนุญาต ผู้ประกอบการด้านอาหารทะเลขนาดใหญ่ในจังหวัด ให้การสนับสนุนงบประมาณการตั้งศูนย์เตรียมความพร้อมในโรงเรียน 2 แห่ง ที่ เพื่อสอนภาษาไทยให้เด็กต่างชาติที่ยังไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ดีพอ ก่อนเข้าศึกษาในชั้นเรียนปกติในโรงเรียน 2 แห่ง คือโรงเรียนวัดศรีสุทธาราม ใน พ.ศ. 2556 และโรงเรียนวัดศิริมงคลอีกหนึ่งแห่งหนึ่งใน พ.ศ. 2557 (ผู้จัดการโรงงานอาหารทะเล, สัมภาษณ์ 4 ตุลาคม 2557)

**สรุป** เด็กต่างชาติในจังหวัดสมุทรสาครมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาทั้งในศูนย์การเรียนขององค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ส่วนใหญ่เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทย มีเด็กส่วนหนึ่งมีโอกาสเข้าศึกษาในสถานศึกษาของไทย ปัจจุบันเด็กส่วนใหญ่อยู่

ในระดับประถมศึกษา และมีจำนวนไม่มากนักที่ศึกษาต่อหลังชั้นประถมศึกษา สาเหตุสำคัญคือเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนหรือหลังจบการศึกษาขั้นต้น โดยทำงานในโรงงาน หรือภาคบริการ

ผู้ที่มีบทบาทด้านการศึกษาของเด็กต่างชาติ มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จัดทำฐานข้อมูลเด็กต่างชาติในสถานศึกษาของไทย ภาคประชาสังคมคือองค์กรพัฒนาเอกชน ที่จัดทำกิจกรรมต่างๆ การเตรียมความพร้อมให้เด็กก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษาในสถานศึกษาของไทย การตั้งศูนย์การเรียนรู้ให้การศึกษาเด็กต่างชาติที่อายุเกินและไม่ต้องการเข้าเรียนในสถานศึกษาไทย ภาคธุรกิจเอกชนคือผู้ประกอบการด้านอาหารทะเล ให้งบประมาณสนับสนุนศูนย์เตรียมความพร้อม "พื้นที่" การทำงานคือการประชุมภายใต้โครงการ หรือการทำกิจกรรมต่างๆ เป็นครั้งคราว



## สรุป โอกาสและการเข้าถึงการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ชั้นใน

	พื้นที่ชายแดน	พื้นที่ชั้นใน
	อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร
เด็กก่อน วัยเรียน 0 - 5 ปี	เข้าถึงศูนย์เด็กเล็ก/อนุบาลของ เทศบาล อบต องค์การชุมชน ศูนย์ การเรียนรู้เด็กต่างชาติ ประมาณร้อย ละ 60-70	เข้าถึงศูนย์เด็กเล็ก/อนุบาลของ องค์กร ชุมชน ศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างชาติ (องค์กรพัฒนาเอกชน) ประมาณร้อย ละ 19-20
เด็กวัยเรียน 6 - 15 ปี	เข้าถึง การศึกษาใน ระบบ - สถานศึกษาของไทย/การศึกษาใน และนอกระบบ-ศูนย์การเรียนรู้ ประมาณร้อยละ 60-70	เข้าถึงการศึกษาในระบบ-สถานศึกษา ของไทย/การศึกษานอกระบบ-ศูนย์ การเรียนรู้ ประมาณร้อยละ 25-30
เด็กวัยรุ่น 16-18 ปี /แรงงานเด็ก	เข้าถึง การศึกษาใน ระบบ - สถานศึกษาของไทย/การศึกษาใน และนอกระบบ-การฝึกทักษะใน ศูนย์การเรียนรู้-สถานประกอบการ ประมาณร้อยละ 15-20	เข้าถึงการศึกษานอกระบบ-กศน/ ศูนย์การเรียนรู้ประมาณร้อยละ 30-35

## 4.4 ผลกระทบการจัดการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติ

## 4.4.1 ผลกระทบด้านงบประมาณ

สถิติจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่า งบประมาณด้านการศึกษานับแต่ พ.ศ. 2535 -2554 เพิ่มขึ้นทุกปี จาก 85,664 ล้านบาทในพ.ศ. 2535 เป็น 422,239 ล้านบาทใน พ.ศ. 2554 เพราะทุกรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนด้านการศึกษา โดยอุดหนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาภาคบังคับ ระดับประถมศึกษา ขยายถึงระดับมัธยมศึกษา จนเป็นนโยบายเรียนฟรี 12 ปี เมื่อมีเด็กเพิ่มและเข้าสู่การศึกษามากขึ้น งบประมาณรายจ่ายของรัฐด้านการศึกษาจึงเพิ่มขึ้นไปด้วย แต่ไม่ได้เพิ่มมากนักเมื่อคิดสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

**ตารางที่ 9** งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา พ.ศ. 2552-2556 (ล้านบาท)

งบประมาณ	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556
รายจ่ายด้านการศึกษา	419,233	379,124	422,239	444,483.5	2,380,000
รายจ่ายทั้งหมด	1,951,700	1,700,000	2,070,000	493,892	2,400,000
ร้อยละของงบประมาณรายจ่าย	21.48	22.3	20.4	18.68	20.58
ร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP)	4.64	3.75	3.9	3.84	3.94

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ออนไลน์

งบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุนสำหรับนักเรียนแต่ละคน แตกต่างกันตามลำดับชั้นที่เรียน โดยงบประมาณที่ให้เป็นค่าอุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และเงินอุดหนุนรายหัว ดังนี้

**ตารางที่ 10** งบประมาณที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนตามลำดับชั้น\*

	อนุบาล	ประถม	มัธยมต้น	มัธยมปลาย
อุปกรณ์การเรียน	100	195	210	230
เครื่องแบบนักเรียน	300	360	450	500
ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน	215	240	440	475
เงินอุดหนุนรายหัว	850	950	1,750	1,900
รวม	1,465	1,745	2,850	3,105

สรุปจากงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา \* ไม่รวมค่าหนังสือซึ่งมีค่าใช้จ่าย 200-1,451 บาท

งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาที่รัฐจัดสรรให้นักเรียนแต่ละคน ตั้งแต่ระดับอนุบาล จนถึงระดับมัธยมปลาย จึงอยู่ระหว่าง 1,465 – 3,105 บาท และหลังจากมีนโยบายให้เด็กทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา ก็มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้นักเรียนต่างชาติที่เข้าศึกษาในสถานศึกษาของไทยด้วยทุกคน แต่จัดสรรให้เฉพาะเด็กที่มีเลขประจำตัว (รักษาการผู้อำนวยการสำนักนโยบาย สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สัมภาษณ์ 13 ตุลาคม 2555)

ข้อมูลจากกระทรวงศึกษาธิการ ระบุจำนวนนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนและนักเรียนต่างชาติ ซึ่งรวมนักเรียนต่างชาติ เด็กชาวเขา เด็กไร้สัญชาติ ปีการศึกษา 2554/2555/2556 มีจำนวน 45,733/54,743/57,594 คน โดยมีงบประมาณที่กระทรวงฯสนับสนุน ค่าใช้จ่ายรายหัวและค่าใช้จ่ายอื่นๆ อยู่ระหว่าง 162,415,237 ถึง 205,894,150 บาท (ตารางที่ 12)

**ตารางที่ 11** งบประมาณรายจ่ายที่รัฐอุดหนุนสำหรับเด็กนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนและนักเรียนต่างชาติ ปีการศึกษา 2554-56

พ.ศ.	จำนวนเด็กนักเรียน	ค่าจัดการเรียนการสอน	ค่าหนังสืออุปกรณ์เครื่องแบบ	ค่ากิจกรรม	
				พัฒนาผู้เรียน	รวม
2554	45,733	88,096,100	31,286,200	22,251,170	162,415,237
2555	54,743	105,410,100	37,337,060	26,624,010	197,957,829
2556	57,594	109,817,800	39,133,500	27,741,120	205,894,150

สรุปจากข้อมูลสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

งบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรให้นักเรียน 3 สัญชาติ (กัมพูชา พม่า และลาว) อยู่ระหว่าง 42,159,770(อนุบาล) ถึง 89,442,024 บาท(มัธยมศึกษา) (ข้อมูลไม่ได้จำแนกชั้นเรียน)

**ตารางที่ 12** งบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลอุดหนุนสำหรับเด็กนักเรียน 3 สัญชาติ

พ.ศ.	จำนวนนักเรียน 3 สัญชาติ	เงินอุดหนุนรายหัวและค่าใช้จ่ายอื่นๆ	รวม
2555	23,625	1,465 - 3,105	34,610,625 - 73,355,625
2556	28,778		42,159,770 - 89,442,024

สรุปจากสถิติกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง พบว่ามีการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในปีการศึกษา 2553 ดังนี้

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดตาก เขต 2 จำนวนเงิน 20,308,312 บาท
2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร จำนวนเงิน 31,977,000 บาท



**ตารางที่ 13** งบประมาณที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนในพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง

	อุปกรณ์ การเรียน	เครื่องแบบ นักเรียน	ค่าพัฒนา กิจกรรม ผู้เรียน	เงินอุดหนุน รายหัว	ค่าหนังสือ	รวม
สนง.เขตพื้นที่ ตาก เขต 2	1,521,150	3127280	2,323,375	9,343,400	3,993,107	20,308,312
สนง.เขตพื้นที่ สมุทรสาคร	2,250,150	4,669,070	3,861,975	15,687,000	5,506,805	31,977,000

สรุปจากสถิติสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้อมูลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดตากเขต 2

เมื่อคำนวณงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจ่ายให้นักเรียนต่างชาติหรือเด็กไม่มีสัญชาติไทย ปีการศึกษา 2554 ใน 2 พื้นที่ ตามตัวเลขของเด็กที่เรียนในระดับต่างๆ พบว่างบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับเด็กต่างชาติของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษตากเขต 2 เป็นจำนวนเงิน 12,158,450 บาท จังหวัดสมุทรสาครเป็นจำนวนเงิน 1,531,000 บาท (ตารางที่ 15)

**ตารางที่ 14** งบประมาณที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับนักเรียนต่างชาติในพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง

นักเรียนไม่มีสัญชาติไทย	สนง.เขตพื้นที่ตาก เขต 2	สนง.เขตพื้นที่สมุทรสาคร
ชั้นอนุบาล	$3,376 \times 850 = 2,869,600$	$371 \times 850 = 315,350$
ชั้นประถม	$8,204 \times 950 = 7,793,800$	$1,145 \times 950 = 1,087,750$
ชั้นมัธยมต้น	$787 \times 1,750 = 1,377,250$	$72 \times 1,750 = 126,000$
ชั้นมัธยมปลาย	$62 \times 1,900 = 117,800$	$1 \times 1,900 = 1,900$
รวมค่าใช้จ่ายรายหัว	12,158,450 บาท	1,531,000 บาท

สรุปจากค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลอุดหนุนการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดตากเขต 2

ภาระด้านงบประมาณในการจัดการศึกษาให้เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย เป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ในกลุ่มที่เห็นแย้งกับการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติ โดยเห็นว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศไทย ซึ่งควรใช้จ่ายเป็นสวัสดิการสำหรับคนไทยเท่านั้น ประเทศไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กซึ่งไม่ใช่เด็กไทยต่างชาติ แรงงานต่างชาติเป็นกลุ่มหนึ่งที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศ ภาระค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กต่างชาติ จึงถูกระบุอยู่ในยุทธศาสตร์

แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบของสภาความมั่นคงแห่งชาติ(สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2550)

๔) ด้านการศึกษา จากนโยบายของรัฐ ที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนหรือไม่มีสัญชาติสามารถเข้ารับการศึกษาได้จนจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยรัฐจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว ในอัตราเดียวกันกับที่จัดสรรให้กับเด็กไทย (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘) ทำให้เกิดปัญหาภาระค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องจัดหาให้แก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยในสถานศึกษาจำนวน ๖ หมื่นคนเศษ (สำรวจในช่วงปี ๒๕๔๙-๒๕๕๑) กระทบต่อทัศนคติของคนไทยในบางพื้นที่ที่ไม่ต้องการให้ลูกหลานเข้าเรียนกับเด็กต่างด้าว รวมทั้งกระทบต่อคุณภาพในการเรียนการสอนของสถานศึกษาโดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน

ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ, 2555

ขณะเดียวกันในยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ยังได้ระบุถึงผลกระทบด้านบวกที่ได้รับจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และผลิตภัณฑ์มวลรวมที่เพิ่มขึ้นจากแรงงานต่างชาติ เช่น การจ้างแรงงานต่างชาติ 400,000 คน จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมเพิ่มขึ้น 0.64 ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนแรงงานต่างชาติจดทะเบียน 1.2 ล้านคน ผลิตภัณฑ์มวลรวมจึงควรเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนเช่นกันคือเพิ่มขึ้น 1.9

๑) ผลกระทบด้านบวก การที่ประเทศไทยจ้างแรงงานต่างด้าวฯ ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวมากขึ้น สามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนในบางกิจการ โดยเฉพาะงานประเภท 3D (Dirty, Difficult, Dangerous) ซึ่งคนไทยไม่ยอมทำ เช่น งานในภาคอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง ซึ่งต้องใช้แรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้น หากมองผลดีด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เมื่อปี ๒๕๔๖ พบว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวฯ ประมาณ ๔ แสนคน จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๖๔

ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ, 2555

เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่าย ค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณสำหรับเด็กไม่มีสัญชาติไทย มีสัดส่วนร้อยละ 0.029 - 0.062 ของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา จึงยังต่ำกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมที่เพิ่มขึ้น และรายรับส่วนหนึ่งยังมาจากรายได้การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติด้วย

อย่างไรก็ดีงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวยังไม่รวมบุคลากร อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่รวมอยู่ในงบประมาณปกติของสถานศึกษา เพราะนโยบายที่ให้เปิดรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ทำให้หลายโรงเรียนมีเด็กเพิ่มขึ้น มีผลต่อจำนวนที่นั่งเรียน อาคารสถานที่ และการจ้างบุคลากร ถึงแม้ว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ที่รับเด็กต่างชาติ ไม่ได้รับครูเพิ่มขึ้น ยกเว้นบางโรงเรียนที่มีการจ้างครูต่างชาติ เพื่อมาช่วยสอนและช่วยให้เด็กต่างชาติสามารถปรับตัวให้สามารถติดตามบทเรียนในโรงเรียน โดยได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรต่างประเทศในระยะแรก ต่อมาเมื่อไม่มีทุนสนับสนุน กลายเป็นภาระของโรงเรียนที่ต้องหางบประมาณมาจ้างครูแทน แต่ในภาพรวมการมีเด็กนักเรียนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก จำเป็นต้องเพิ่มครูให้ๆ ได้สัดส่วนเหมาะสมกับเด็ก และภาคธุรกิจเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมโดยการสนับสนุนงบประมาณเพื่อสร้างศูนย์เตรียมความพร้อมให้เด็กต่างชาติ ในโรงเรียน 2 แห่งที่รับเด็กต่างชาติเข้าเรียนจำนวนมาก โดยงบประมาณมีทั้งการสนับสนุนการปรับปรุงอาคารสถานที่ การจ้างบุคลากร ฯลฯ (สัมภาษณ์, ครูชำนาญการ โรงเรียนวัดศรีสุทธีวราราม วันที่ 14 มกราคม 2557)

โรงเรียนอื่นๆที่ไม่มีงบประมาณภายนอกสนับสนุน รัฐบาลอาจต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการสร้างหรือปรับปรุงอาคารสถานที่

เด็กต่างชาติที่ยังมีความเข้าใจด้านภาษาไทยมีผลการเรียนต่ำเนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านภาษา ทำให้ต้องใช้เวลาเรียนมากขึ้น เป็นการสิ้นเปลืองด้านงบประมาณเช่นกัน

อีกด้านหนึ่ง การรับเด็กต่างชาติมีผลให้โรงเรียนขนาดเล็ก ที่เดิมมีเด็กนักเรียนจำนวนน้อย ไม่ต้องยุบโรงเรียน ทำให้ครูและบุคลากรในโรงเรียนไม่ต้องรับผลกระทบที่เกิดจากการยุบโรงเรียน และยังใช้ประโยชน์จากโรงเรียนที่มีอยู่ได้ต่อไป แต่ปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายรายหัวให้เฉพาะเด็กที่มีเลขประจำตัว ทำให้ไม่ครอบคลุมเด็กต่างชาติอีกจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียน การเพิ่มงบประมาณให้ครอบคลุมเด็กต่างชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน แม้เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น แต่จะเป็นภาระด้านงบประมาณมากขึ้นเช่นกัน

ในส่วนของศูนย์การเรียนสำหรับเด็กต่างชาติ ได้รับผลกระทบด้านงบประมาณเพราะศูนย์การเรียนต้องรับเงินสนับสนุนจากแหล่งเงินทุนต่างๆ ในระยะหลังงบประมาณสนับสนุนน้อยลง ทำให้มีผลต่อการจัดการศึกษาการจ้างครู การพัฒนาคุณภาพของศูนย์การเรียน และอาจมีผลให้สามารถรับเด็กต่างชาติได้น้อยลง (สัมภาษณ์, เครือข่ายศูนย์การเรียน วันที่ 18 พฤศจิกายน 2557)

หากพิจารณาจากผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวเพราะมีแรงงานข้ามชาติเป็นส่วนหนึ่งของการผลิต มีการคาดการณ์ว่าแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำที่มีผลผลิตการทำงานเพียงร้อยละ 75 ของแรงงานไทย จะมีส่วนทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) เติบโตถึงร้อยละ 5 หรือเจริญเติบโตถึงร้อยละ 6.2 หากแรงงานข้ามชาติมีผลผลิตการทำงานเท่าแรงงานไทย (Martin, 2007 อ้างถึงใน(Paitoonpong &

Chalamwong, 2012) การให้บริการทางการศึกษาซึ่งเป็นภาระด้านงบประมาณการศึกษาของเด็กข้ามชาติ หากพิจารณาเฉพาะด้านเศรษฐกิจ จึงยังต่ำกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมที่เพิ่มขึ้น และรายรับส่วนหนึ่งยังมาจากรายได้การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติด้วย

ประเด็นต่อไปที่พึงพิจารณาคือ การลงทุนด้านงบประมาณการศึกษาซึ่งให้ถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังคน กำลังแรงงานของประเทศหรือไม่ เพราะการพัฒนาากำลังคนของประเทศโดยเฉพาะแรงงานระดับกลางและล่างเป็นเป้าหมายหนึ่งเพื่อไปสู่การรวมเป็นประชาคมอาเซียน เพราะการยกระดับความสามารถด้านการผลิตเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอาเซียนโดยรวมในการแข่งขันกับภูมิภาคอื่น (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2553)

#### 4.5 ผลกระทบทางสังคมในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

##### 4.5.1 ผลกระทบต่อโรงเรียน

การรับเด็กต่างชาติที่ทักษะด้านภาษายังไม่ดีพอ หรือไม่ได้ผ่านการเตรียมความพร้อมด้านภาษามาก่อน มีผลกระทบต่อการปรับตัว การติดตามบทเรียนในชั้นเรียน ขาดความเข้าใจในการทำข้อสอบที่ดีพอ ทำให้มีผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนในภาพรวม (สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 18 ตุลาคม 2555)

ผลกระทบไม่ได้มีเฉพาะด้านลบ เพราะเด็กต่างชาติที่เข้าเรียนในโรงเรียนไทยจำนวนมากเป็นเพราะมีความตั้งใจ ทำให้เรียนอย่างเอาใจใส่ กระตือรือร้น และมีเด็กต่างชาติจำนวนไม่น้อยมีผลการเรียนอยู่ในลำดับต้นๆของชั้นเรียน และมีผลงานอื่นๆ เช่น กีฬา ศิลปะที่นำรางวัลจำนวนมากมาให้โรงเรียน (สัมภาษณ์, ครูโรงเรียนประถมศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

นอกจากนี้ การมีเด็กต่างชาติในโรงเรียน ทำให้โรงเรียนมีการคิดค้นนวัตกรรมการเรียนการสอนรูปแบบใหม่ๆ เช่น การคิดหลักสูตร 3 ภาษาโดยรวมภาษาประเทศเพื่อนบ้านควบคู่กับการใช้ภาษาไทย และภาษาอังกฤษในการเรียนการสอน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่ง การเรียนร่วมกับศูนย์การเรียน ทำให้มีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างนักเรียนในโรงเรียน และนักเรียนต่างชาติในศูนย์การเรียน และยังเป็นการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (แบบรายงานผลการพัฒนานวัตกรรมสำหรับโรงเรียน, โรงเรียนบ้านท่าอาจ 2555)

##### 4.5.2 ผลกระทบกับชุมชนไทย

ผลกระทบอื่นที่ควรคำนึงถึงด้วยเช่นกันคือ การยอมรับหรือปฏิเสธของชุมชนไทยกับการเรียนร่วมกันของเด็กไทยและเด็กต่างชาติ เพราะหลายชุมชนยังมีอคติหรือยังไม่รู้สึกรับเด็กต่างชาติให้เรียนร่วมกับเด็กไทยหรือบุตรหลาน จนมีผู้ปกครองลาบุตรหลาน(ไทย)ออกจากโรงเรียน

หลังจากโรงเรียนรับเด็กต่างชาติเข้ามาเรียนมากขึ้น (สัมภาษณ์, อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนวัดศิริมงคล, วันที่ 20 ธันวาคม 2555) ด้วยเหตุผลต่างๆกัน ส่วนหนึ่งเพราะความต่างวัฒนธรรม รั้งเกียจเด็กต่างชาติ ไม่ไว้ใจพ่อแม่ แย่งที่เรียน ฯลฯ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ปกครองไทยมีทางเลือกในการพาบุตรหลานไปเข้าโรงเรียนอื่นมากกว่า แต่อีกเหตุผลหนึ่ง ความคิดว่าการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติเป็นการใช้งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่ควรนำไปใช้กับเด็กไทยมากกว่า ประเด็นนี้ไม่ได้เกิดผลกระทบกับผู้ปกครองเท่านั้น ยังเกิดกับผู้บริหารโรงเรียนโรงเรียนไทยอยู่ด้วยเช่นกัน ทำให้ไม่ยอมรับเด็กเข้าเรียน (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน วันที่ 20 ธันวาคม 2555) เป็นเพราะโรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการทำความเข้าใจกับชุมชนไทยให้เข้าใจเหตุผลในการรับเด็กต่างชาติ การอ้างเหตุผลด้านนโยบายแม้เป็นเรื่องจริง แต่ผู้ปกครองไทยอาจไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับนโยบายที่เปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติเข้าศึกษา และสะท้อนว่าการเกิดโอกาสให้เด็กต่างชาติเข้าถึงการศึกษายังขาดการทำความเข้าใจและการสร้างความยอมรับกับชุมชนไทย ซึ่งหากโรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมองข้ามประเด็นนี้ อาจทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านเด็กต่างชาติและแรงงานต่างชาติได้

นอกจากการศึกษาในโรงเรียน การจัดการศึกษาแก่เด็กต่างชาติในศูนย์การเรียน ยังสร้างความวิตกให้หน่วยงานไทยบางหน่วยงานในพื้นที่ เหตุผลหนึ่งเพราะเกรงผลกระทบด้านความมั่นคง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีแรงงานและเด็กต่างชาติจำนวนมาก อีกเหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะอคติที่มีต่อคนต่างชาติ และการไม่ยอมรับวัฒนธรรมที่แตกต่าง ในขณะที่ชุมชนต่างชาติพยายามรักษาอัตลักษณ์ของกลุ่ม เช่น การสอนในภาษาชาติพันธุ์ในศูนย์การเรียน วัฒนธรรม เช่น การจัดงานประเพณี การแต่งกายและหรือการแสดง กลับทำให้เกิดคนในพื้นที่ที่มีความรู้สึกที่ชุมชนต่างชาติกำลังแสดงความเป็นตัวของตัวเองและแปลกแยกจากสังคมไทย (สัมภาษณ์, สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโกรกกราก สมุทรสาคร, วันที่ 24 ธันวาคม 2556)

ในอีกด้านหนึ่ง จำนวนศูนย์การเรียนที่มีมากในพื้นที่ เช่นที่อำเภอแม่สอด ทำให้เกิดความรู้สึกว่าศูนย์การเรียนยากต่อการควบคุม แม้เห็นด้วยกับสิทธิของเด็ก แต่การสอนด้วยหลักสูตรและภาษาของตนเองในศูนย์การเรียน โดยหน่วยงานรัฐไม่สามารถเข้าไปจัดการได้มาก อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะทำให้ขัดแย้งกับรัฐบาลพม่าได้ (สัมภาษณ์, ปลัดอำเภอ, 22 ตุลาคม 2555) ขณะที่ความพยายามรักษาเอกลักษณ์ของชาติพันธุ์ไม่ใช่ปัญหาสำหรับบางหน่วยงานในพื้นที่ แต่เป็นเพราะจำนวนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สะท้อนว่าหน่วยงานในพื้นที่ไม่สามารถควบคุมศูนย์การเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สัมภาษณ์, รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา, 12 ตุลาคม 2555) การมีเด็กต่างชาติและแรงงานต่างชาติจำนวนมากในพื้นที่ ทำให้มีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมาก ที่มีการจัดกิจกรรมรณรงค์เรียกร้องสิทธิให้แรงงานต่างชาติ เด็กต่างชาติ ส่งผลกระทบต่อที่ยอมรับของคนในพื้นที่ที่รู้สึกว่าถูกคุกคาม (สัมภาษณ์, ประชาคมแม่สอด, 12 ตุลาคม 2556)

ในทางตรงกันข้ามยังมีบางโรงเรียน ซึ่งมีขนาดเล็ก เมื่อรับนักเรียนต่างชาติทำให้มีนักเรียนเพิ่มขึ้น บางแห่งมีโครงการร่วมกับศูนย์การเรียนเป็นโรงเรียนพี่ โรงเรียนน้อง (School within school) และรวมจำนวนนักเรียนในศูนย์การเรียนเป็นของโรงเรียนทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายหัวเพิ่มขึ้น ในทางปฏิบัติถือเป็นผลกระทบทางบวกต่อโรงเรียน และการที่โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนน้อย อาจต้องถูกปิดหรือยุบรวมกับโรงเรียนอื่น ส่งผลกระทบต่อครูและบุคลากรของโรงเรียน แต่การรับนักเรียนต่างชาติจึงทำให้โรงเรียนไม่ต้องปิดตัวลง

#### 4.5.3 ผลกระทบกับชุมชนนานาชาติ

การที่ประเทศไทยมีนโยบายให้เด็กทุกคนเข้าถึงการศึกษา และการเปิดโอกาสให้มีการจัดการศึกษาในหลายรูปแบบ ซึ่งมีผลให้เด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานต่างชาติจำนวนไม่น้อยมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเด็กของประเทศไทยตามความผูกพันต่อกติกา ระหว่างประเทศ ช่วยลดความกดดันจากเวทีนานาชาติ ที่มีการจับตามองปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และการละเมิดสิทธิเด็กในหลายด้านที่เกิดในประเทศไทย (สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกลุ่มการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็ก กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 15 ธันวาคม พ.ศ. 2555)

การจัดกิจกรรมรณรงค์ด้านสิทธิเด็กของศูนย์การเรียน ช่วยทำให้เกิดความตระหนักในชุมชนแรงงานต่างชาติ การรับเด็กต่างชาติเข้าเรียนในโรงเรียนไทยและการจัดการศึกษาในศูนย์การเรียน การประสานงานและการทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้ได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากชุมชนนานาชาติต่อประเด็นเด็กต่างชาติในประเทศไทย

ในอีกด้านหนึ่ง ผลกระทบจากปัญหาการใช้แรงงานเด็ก การค้ามนุษย์ ทำให้สินค้าอาหารทะเลถูกระงับการซื้อจากต่างประเทศ ทำให้เกิดความตื่นตัว ตระหนักในปัญหาและความร่วมมือจากผู้ประกอบการ ในการสนับสนุนการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติในประเทศไทย เช่น การสนับสนุนงบประมาณให้จัดตั้งศูนย์การเรียนของผู้ประกอบการ เป็นผลมาจากความตื่นตัว เพื่อลดผลกระทบจากชุมชนนานาชาติที่จับตามองประเทศไทยเรื่องการใช้แรงงานเด็ก การสนับสนุนการศึกษาเด็กต่างชาติของผู้ประกอบการจึงส่งผลกระทบด้านบวกกับการศึกษาของเด็กต่างชาติ (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน, 30 สิงหาคม 2556)

**สรุป** การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติจึงมีผลกระทบทั้งด้านบวกและลบ ทั้งด้านงบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดการศึกษาในโรงเรียนไทยและศูนย์การเรียน ผลกระทบทางสังคมมีทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียนและรางวัลที่โรงเรียนได้รับ มีนวัตกรรมการเรียนการสอนที่คิดค้นใหม่ให้เหมาะกับการเรียนการสอนเด็กหลากหลายวัฒนธรรม ผลกระทบต่อชุมชนไทยคือมีทั้งการยอมรับหรือการต่อต้านต่อการจัดการศึกษาและการมีศูนย์การเรียนสำหรับเด็กต่างชาติจำนวนมาก ช่วยเพิ่มความตระหนักและการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในการสนับสนุนการศึกษาเด็กต่างชาติ ช่วยลด

ภาพพจน์ด้านลบจากปัญหาการจัดการแรงงานต่างชาติและเด็กต่างชาติของประเทศไทยในเวทีนานาชาติ

#### 4.5.4 การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนกับการศึกษาเด็กต่างชาติ

สถานการณ์การศึกษาของประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีแนวทางไปในทิศทางเดียวกัน คือ การกระจายโอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็กหลายกลุ่มที่ยังขาดโอกาสทางการศึกษาในประเทศ การพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการเตรียมด้านการศึกษาเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน ขณะที่การปรับตัว เปิดเสรีทางการศึกษา เพิ่มมูลค่าทางการศึกษาเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ ประเทศที่มีความก้าวหน้าในประเด็นเหล่านี้คือ ประเทศสิงคโปร์ ส่วนประเทศที่อยู่ระหว่างการพัฒนาปรับปรุงอย่างเด่นชัดคือ ประเทศไทย มาเลเซีย ลาว เป็นต้น โดยการศึกษา มี 2 สายคือสายสามัญและสายอาชีพ

ประเทศไทย ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการเตรียมกำลังคนและกำลังแรงงานของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาเข้าสู่ประชาคมอาเซียน แต่ยังคงเน้นการศึกษาและพัฒนาแรงงานท้องถิ่นเป็นหลัก ขณะที่แผนพัฒนาฯ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทย ได้วางแผนการพัฒนาทั้งแรงงานไทยไปสู่แรงงานที่มีฝีมือเพื่อให้พร้อมต่อการแข่งขันและการเปิดเสรีด้านแรงงานระหว่างประเทศสมาชิก แต่ยังไม่ได้รวมหรือส่งเสริมการพัฒนาเด็กต่างชาติ ซึ่งมีความเป็นไปได้และแนวโน้มที่ส่วนหนึ่งจะกลายเป็นกำลังการผลิตของไทยต่อไป

อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทำให้มีการปรับหลักสูตรในโรงเรียนไทย มีการเปิดสอนภาษาพม่าเป็นวิชาเลือกเข้าไปในหลักสูตรปกติ นอกเหนือจากภาษาอังกฤษ และมีการเรียนรู้แลกเปลี่ยนข้อมูล วัฒนธรรม ประเพณีของประเทศเพื่อนบ้าน

องค์กรพัฒนาเอกชนและศูนย์การเรียนรู้ที่ทำงานกับชุมชนแรงงานต่างชาติและการศึกษาเด็กต่างชาติ เริ่มมีการปรับตัวและเตรียมพร้อมกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีการฝึกทักษะหรือการเรียนสายอาชีพนอกเหนือจากการเรียนสายสามัญ เช่น การตัดเย็บ ช่างยนต์ การทำอาหาร ฯลฯ นอกเหนือจากการเรียนภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และคอมพิวเตอร์ ซึ่งทักษะเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการทำงานในประเทศไทย และยังสามารถทำงานในประเทศต้นทาง หรือประเทศอื่นได้ รวมทั้งการสนับสนุนบุคลากรของศูนย์การเรียนรู้ให้เข้ารับการอบรมทักษะความรู้ต่างๆ เตรียมยกระดับเป็นโรงเรียนนานาชาติ เป็นต้น

ในอีกด้านหนึ่ง ได้มีการประสานงานและความร่วมมือระหว่างศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างชาติและหน่วยงานด้านการศึกษาของระบบในประเทศพม่า เพื่อให้เด็กต่างชาติที่เรียนในศูนย์การเรียนรู้สามารถไปศึกษาต่อในประเทศพม่าได้ โดยการไปสอบเทียบ การสมัครอยู่ในบัญชีนักเรียนของศูนย์การเรียนรู้ของพม่า เป็นต้น รวมทั้งมีการสอนเพิ่มเติมเพื่อให้เด็กสามารถกลับไปเรียนใน

ระบบการศึกษาของประเทศพม่าที่ยังมีความแตกต่างกับระบบการศึกษาที่เด็กเรียนอยู่ในศูนย์การเรียนในไทยหรือในโรงเรียนของไทย

### สรุป

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทำให้มีการปรับตัวของโรงเรียนและศูนย์การเรียน เช่น มีการปรับหลักสูตร เปิดสอนภาษาพม่าเป็นวิชาเลือกในหลักสูตรปกติของโรงเรียนไทย การเรียนรู้ ข้อมูล วัฒนธรรม ประเพณีของประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนและศูนย์การเรียนมีการเตรียมความพร้อมให้เด็กต่างชาติ โดยมีการฝึกทักษะอาชีพ นอกเหนือจากการเรียนภาษา เพื่อให้มีทางเลือกในการทำงานมากขึ้น ทั้งการทำงานในประเทศไทย ประเทศต้นทาง หรือประเทศในอาเซียนอื่นได้ ศูนย์การเรียนบางแห่งมีการสนับสนุนบุคลากรของศูนย์การเรียนให้เข้ารับการอบรมทักษะความรู้ต่างๆ เพื่อเตรียมบุคลากรให้มีความรู้และทักษะในการสอน การไปศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเพื่อมีคุณวุฒิตามเงื่อนไขในการยกระดับศูนย์การเรียน





## บทที่ 5

### โครงสร้าง และผู้กระทำการในการจัดการศึกษา สำหรับเด็กต่างชาติในประเทศไทย

ในบทนี้เสนอข้อมูลจากการศึกษา โดยวิเคราะห์องค์ประกอบต่างๆที่เกี่ยวกับโครงสร้างที่เป็นนโยบาย ระเบียบ และแนวทางการจัดการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติ ผู้ที่มีบทบาทเป็นผู้กระทำการในการผลักดันหรือปรับเปลี่ยนการดำเนินการและนโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างชาติ

#### 5.1 โครงสร้างและผู้กระทำการ

โครงสร้างในทฤษฎี Structuration คือ กฎ และ ทรัพยากร ซึ่ง ผู้กระทำการ ใช้ในปฏิสัมพันธ์ โครงสร้างเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นทางกายภาพ แต่ถูกสร้างขึ้นตามเจตนาหรือมีการปฏิบัติซ้ำๆจนกลายเป็นกิจวัตร กฎ เป็นการดำเนินการ หรือสิ่งที่ได้รับการสนับสนุน รับรู้และยอมรับกันทั่วไป โครงสร้างเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรซึ่งมีทั้งที่เป็นวัตถุหรือไม่เป็นวัตถุ ผู้ที่มีทรัพยากรสามารถจัดการควบคุมหรือกำกับอำนาจได้ อำนาจเป็นผลที่เกิดจากการครอบครองวัตถุและความสามารถในการดำเนินการขององค์กร โครงสร้างยังหมายถึงกฎเกณฑ์และทรัพยากรที่ผู้กระทำการใช้ในการผลิตและการผลิตซ้ำทางสังคมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โครงสร้างจึงเป็นได้ทั้งสื่อกลางและผลลัพธ์ของกิจกรรมทางสังคม (Giddens, 1984: 33)

##### 5.1.1 โครงสร้างและผู้กระทำการภาครัฐ

##### กฎและทรัพยากร (Rule and Resource)

นโยบาย ระเบียบ กฎกระทรวง ที่จัดเป็น ”กฎ” ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ คือ

“กฎ 1” มติคณะรัฐมนตรี: แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่สัญชาติไทย และเด็กไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535

“กฎ 2” มติคณะรัฐมนตรี: นโยบายการศึกษาเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2547

“กฎ 3” มติคณะรัฐมนตรี: แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่สัญชาติไทยและเด็กไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548

“กฎ 4” กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียน พ.ศ. 2554

“กฎ 5” กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้  
พ.ศ. 2554

การศึกษามีข้อค้นพบที่นำมาวิเคราะห์ตามทฤษฎี Structuration ดังนี้

“กฎ 1” มติคณะรัฐมนตรี : แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและเด็กไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานวันเดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535

นโยบายแรกทีถือว่าเกี่ยวข้องกับการศึกษาเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย(ต่างชาติ) คือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 28 มกราคม พ.ศ. 2535 (ออนไลน์) เห็นชอบหลักการของกระทรวงศึกษาธิการ เสนอโดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ “แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและเด็กไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535” ซึ่งมาจากข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีส่วนสำคัญในการริเริ่มและให้การรับรอง “ปฏิญญาจอมเทียน” ที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) มาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ในขณะที่ (ก่อน พ.ศ. 2535) ประเทศไทยมีเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรหลายกลุ่ม ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่มีปัญหาการเข้าศึกษาในสถานศึกษาของไทย เพราะระเบียบการรับนักเรียนนักศึกษาของสถานศึกษาต้องมีหลักฐานที่แสดงตัวตนของเด็ก เช่น ใบเกิด ทะเบียนบ้าน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยไม่สามารถสมัครเข้าเรียนได้

ภายใต้โครงสร้างที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการรับเด็กนักเรียน การกำหนดระเบียบแต่เดิมจึงเป็น “กฎ” ที่กลายเป็นอุปสรรคสำคัญ ทำให้เด็กที่ไม่มีหลักฐาน ไม่สามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาเช่นเด็กไทยอื่นๆ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ<sup>8</sup> ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบ จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสร้าง “กฎ” ขึ้นใหม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและเด็กไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ของกระทรวงศึกษาธิการ และ (2) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535

แนวทางการจัดการศึกษา พ.ศ. 2535 นี้ ครอบคลุมเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นครั้งแรก โดยเปิดโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและมีปัญหาสถานะทางทะเบียน ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และผู้พลัดถิ่น ในสถานะต่างๆ<sup>9</sup>

<sup>8</sup> พ.ศ. 2535 กระทรวงศึกษาธิการยังไม่ได้แบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นสำนักต่างๆ

<sup>9</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 33-34

ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535 เสนอควบคู่กับแนวทางทางการจัดการศึกษา พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2535 เป็นต้นมา เพราะการแสดงผลหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือหลักฐานประจำตัว เป็นอุปสรรคต่อเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรในการเข้าถึงการศึกษา ในระเบียบดังกล่าวจึงให้มีการบันทึกประวัติของเด็กโดยบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือสถานศึกษาเป็นผู้บันทึกประวัติ เป็นหลักฐานในการรับเด็กเข้าเรียนแทนได้

“ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียนนักศึกษา เข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535.... ได้ระบุไว้ในข้อ 5

- ข้อ 5 การรับนักเรียนในกรณีที่ไม่เคยเข้าเรียนในสถานศึกษามาก่อน ให้สถานศึกษาเรียกหลักฐานดังต่อไปนี้ เพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา คือ
- 5.1 สูติบัตร หรือสำเนาสูติบัตร
  - 5.2 ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตามข้อ 5.1 ให้เรียกสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน
  - 5.3 ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตามข้อ 5.1 หรือข้อ 5.2 ให้เรียกหลักฐานของทางราชการตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้ได้
  - 5.4 ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตามข้อ 5.1 หรือ ข้อ 5.2 หรือข้อ 5.3 ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองหรือองค์กรสาธารณประโยชน์ ทำบันทึกแจ้งทะเบียนประวัติเด็ก ตามรายละเอียดที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ในกรณีที่ไม่มีบุคคลหรือองค์กรตามข้อนี้ให้ชักถามประวัติเด็กเพื่อนำมาลงรายการบันทึกแจ้งทะเบียนประวัติเด็ก และให้ถือว่าบันทึกแจ้งทะเบียนประวัติเด็กตามข้อ 5.4 นี้ เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงเป็นหลักฐานทางการศึกษา....”

แต่ในขณะเดียวกัน ในระเบียบฯ ยังได้ระบุการดำเนินการเกี่ยวกับหลักฐานการศึกษา ให้มีข้อความแสดงสถานะทางทะเบียนราษฎรของเด็กไว้ด้วย ในข้อ 8 ของระเบียบ ดังนี้

- ข้อ 8 การบันทึกในหลักฐานทางการศึกษาให้สถานศึกษาปฏิบัติตามคำชี้แจงหรือข้อกำหนดที่ให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้
- “ในกรณีที่ใช้หลักฐานตามข้อ 5.3 หรือข้อ 5.4 ให้หัวหน้าสถานศึกษาบันทึกพร้อมกับลงนามกำกับข้อความว่า ‘ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการ

ทะเบียนราษฎร'กำกับไว้ในหลักฐานทางการศึกษา ตามรายละเอียดคำ  
ชี้แจงประกอบระเบียบนี้”

ในรายละเอียดคำชี้แจงประกอบระเบียบ ยังระบุให้ลงข้อความสถานะของเด็กด้วย”อักษร  
สีแดง”ทั้งในหลักฐานรวม เช่น ทะเบียนนักเรียนนักศึกษา สมุดประจำชั้น ฯลฯ และหลักฐานบุคคล  
เช่น สมุดประจำตัวนักเรียนนักศึกษา ใบส่งตัว ประกาศนียบัตร

การระบุข้อความดังกล่าว มีเจตนาเพื่อให้เป็นหลักฐานสถานะของเด็ก เพราะเป็นครั้งแรกที่  
มีการดำเนินการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร และเด็กไม่มีสัญชาติ  
ไทย และก่อนการเสนอร่างฯให้คณะรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการที่เป็นหน่วยงานยกร่าง ได้มีการ  
ส่งร่างฯดังกล่าวให้หน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องให้ความเห็น แต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่  
รับผิดชอบในเรื่องสถานะบุคคลโดยตรง ไม่ได้ให้ความเห็นกลับมา เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น  
กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องมีการระบุข้อความเกี่ยวกับสถานะของเด็ก ดังที่ปรากฏในระเบียบ

เจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการที่ทำหน้าที่ยกร่างระเบียบดังกล่าว ให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอน  
ในการดำเนินการว่า

“.....ก่อนเสนอเข้า ครม. ต้องเสนอร่างฯ เวียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็น  
แต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบเรื่องทะเบียนราษฎร ไม่ให้ความเห็นกลับมา  
ทางเราจึงต้องระบุข้อความเรื่องไม่มีหลักฐานไว้ด้วย.....”

เจ้าหน้าที่สำนักกิจการพิเศษ สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ,

12 มีนาคม พ.ศ. 2556

การเสนอหลักการและระเบียบนี้เพื่อให้เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยมีโอกาสเข้าถึงการศึกษ แต่  
การระบุข้อความ“ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร” ในเอกสารที่เกี่ยวข้อง กลับ  
มีผลให้สถานศึกษาหลายแห่งนำไปอ้างเป็นเหตุผลไม่รับเด็กที่ใช้เอกสารเหล่านี้เป็นหลักฐานเข้าศึกษา  
ต่อ ถึงแม้กระทรวงศึกษาได้ชี้แจงทำความเข้าใจในเหตุผลและหลักการของระเบียบแล้วก็ตาม การ  
ไม่รับเด็กดังกล่าวมาจากทัศนคติของผู้บริหารการศึกษาที่ยังไม่ยอมรับในหลักการดังกล่าว โดยการ  
ตีความที่ต่างไปจากเจตนาของระเบียบ

ในระดับพื้นที่ สถานศึกษาหลายแห่งได้รับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรให้เข้าเรียน  
อยู่บ้างแล้ว ถึงแม้ไม่มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ แต่การกำหนดเป็นนโยบายและระเบียบที่เป็น  
ลายลักษณ์อักษร เกี่ยวกับการศึกษาของเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร โดยมุ่งไปที่เด็กที่ได้ขึ้น  
ทะเบียนไว้แล้วกับทางราชการให้มีโอกาสในการศึกษามากขึ้น ถือได้ว่าด้านหนึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้

เด็กที่ถูกกระทำไว้ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการจำกัดเด็กที่ไม่ได้ถูกระบุอยู่ในนโยบายนี้ และปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นคือกลับทำให้เด็กมีปัญหาเรื่องหลักฐานการศึกษา จากการระบุข้อความว่า "ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร"ไว้ในเอกสารประจำตัวและเอกสารการศึกษาของเด็ก

ในการเสนอแนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่สัญชาติไทย ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร และระเบียบการรับนักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 เป็นโครงสร้างหรือ "กฎ" ที่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร โดยกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทเป็นผู้กระทำการ (Agency) เพื่อให้สิทธิและความชอบธรรมแก่เด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรในขณะนั้น ได้รับโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา ตรงตามแนวคิดของกิดเดนส์ว่า "กฎ"ทำงานในสถานการณ์ของปฏิสัมพันธ์ทางสังคม โดยการระบุถึง "สิทธิและความชอบธรรม" (Rights and obligations) (Giddens, 1984: 18) ด้วยความตระหนักถึงสถานการณ์ที่เกิดกับเด็กที่มีปัญหาการเข้าถึงการศึกษา ความตระหนักดังกล่าวจึงเป็น **จิตสำนึก (Discursive motivation)** ที่ตระหนักในสิทธิทางการศึกษาที่เด็กควรได้รับ และต้องการเปลี่ยนสถานะจากเด็กไม่มีสิทธิทางการศึกษาเป็นผู้มีสิทธิ แต่ระเบียบดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานความมั่นคงซึ่งกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ให้ความเห็นชอบ กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องมีการระบุข้อความสถานะ "การไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร"ไว้ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ขณะเดียวกันหลักการที่เสนอยังมีการจำกัดพื้นที่และระดับชั้นของการศึกษาของเด็ก รวมทั้งการระบุสถานะ "ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร"ไว้ในหลักฐานการศึกษาและหลักฐานประจำตัวของเด็ก จึงเป็นการสะท้อน **"จิตใต้สำนึก (Unconscious motivation)"** ที่ยังมีอิทธิพลการแบ่งแยกสถานะของเด็กที่มี/ไม่มีสัญชาติไทย และมี/ไม่มีสถานะทางกฎหมายในระเบียบครั้งนี้

นโยบายและระเบียบกระทรวงฯฉบับนี้ ไม่ได้มุ่งไปที่เด็กในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือและเด็กอพยพโดยตรง เพราะขณะนั้นเด็กกลุ่มดังกล่าวยังไม่เป็นที่สนใจมากนัก (เจ้าหน้าที่สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สัมภาษณ์ 7 ธันวาคม 2555)

หลังนโยบายและระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้ ในรายงานการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนของประเทศไทย จัดทำโดยกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2543 (ออนไลน์) พบว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2533 -2543 ประเทศไทยยังมีเด็กวัยเรียนร้อยละ 9-10 หรือประมาณ 600,000 คน ที่ยังขาดโอกาสเข้าถึงการศึกษา เพราะรูปแบบการศึกษายังมีจำกัด ไม่หลากหลายเพียงพอ แม้ว่าเด็กก่อนวัยเรียน วัยประถมศึกษา มีอัตราการเข้าเรียนเพิ่มขึ้นมาก แต่ไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ให้เด็กทุกคนเข้าถึงการศึกษาใน พ.ศ. 2544 และการประเมินระยะครึ่งแผนของแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) พบว่าแม้ในภาพรวมมีจำนวนเด็กเข้าถึงการศึกษาเพิ่มขึ้น แต่เด็กที่เข้าไม่ถึงการศึกษาจำนวนมากว่า 400,000 คน ยังเป็นกลุ่มเด็กด้อยโอกาสทาง

เศรษฐกิจและสังคม: เด็กยากจน เด็กไร้สัญชาติ เด็กพิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8, 2540-2544: 27-29)

เมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษา เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เสนอความคิดเห็นอย่างกว้างขวางต่างไปจากการกำหนดนโยบายการศึกษาในอดีต และสืบเนื่องมาถึงการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาอื่นๆในเวลาต่อมา

พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ระบุถึงแนวทางการจัดการศึกษาของประเทศ และการจัดการศึกษาที่หลากหลาย สิทธิทางการศึกษา แต่ในมาตรา 6 ได้ระบุไว้ว่า “...การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์...” พระราชบัญญัติการศึกษาจึงถูกตีความว่าไม่ได้ครอบคลุมถึงเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและเด็กไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 และระเบียบการรับนักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 จึงเป็นนโยบายเดียวที่นำมาเป็นแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในขณะนั้น และเป็นรากฐานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติในเวลาต่อมา

### “กฎ 2” มติคณะรัฐมนตรี: นโยบายการจัดการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ให้ความเห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการเรื่องนโยบายการจัดการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส ที่เสนอโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา นโยบายดังกล่าว ได้มีการแบ่งเด็กด้อยโอกาสเป็น 6 ประเภท คือ 1) เด็กที่ถูกปล่อยปละละเลย เช่น เด็กที่อยู่ในสลัม เด็กที่พ่อแม่ไม่ดูแล 2) เด็กที่ถูกละเมิดสิทธิ เช่น เด็กที่ถูกทารุณ ถูกใช้แสวงประโยชน์ต่างๆ 3) เด็กประพฤติตนไม่เหมาะสม 4) เด็กพิการทั้งทางกาย จิตใจ อารมณ์ สติปัญญา 5) เด็กขาดโอกาส (เด็กไม่ได้เรียนหนังสือ เด็กลูกกรรมกรก่อสร้าง/กรรมกรว่างงาน เด็กยากจน เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กที่ไม่ได้สัญชาติไทย เด็กที่ไม่มีสูติบัตรหรือทะเบียนบ้าน 6) เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ คือพ่อแม่เสียชีวิตหรือตัวเองเป็นเอดส์ด้วย โดยมีสาระสำคัญของนโยบายคือ หลักความเสมอภาคที่เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมหลากหลายรูปแบบ ที่มีมาตรฐาน คุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบปกติ จัดสรรทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานอื่นๆที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รวมทั้งจัดระบบบริหารจัดการให้อื้อต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

สภาการศึกษาเสนอหลักการครั้งนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนาเครือข่าย ตั้งแต่ในกระบวนการจัดทำ สภาการศึกษาฯได้ระดมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆทั้ง

หน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ<sup>10</sup>และองค์กรภายนอก โดยให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการกร่างนโยบาย มีสัดส่วนส่วนใหญ่ของคณะกรรมการมาจากองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคมที่ทำงานกับเด็กด้อยโอกาส (คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่ 100/2545, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548: 85-87) ชุมชนของปฏิบัติการ (Community of practice) ในการร่างนโยบายครั้งนี้จึงกว้างขวางกว่าปฏิบัติการอื่นของกระทรวงศึกษาที่มีมาในอดีต

การระดมความเห็นในการร่างนโยบาย มีการศึกษาวิจัย การประชุมระดมความเห็น วิพากษ์วิจารณ์ร่างนโยบายหลายครั้ง หน่วยงานภายนอกกระทรวงศึกษาธิการที่เข้าร่วมกระบวนการจัดทำนโยบายคือกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบกลุ่มเด็กด้อยโอกาส และกระทรวงวัฒนธรรมได้เข้าร่วมด้วย เพื่อให้ศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อช่วยเด็กด้อยโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันสมัย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนรวมถึงการติดตามผลกีดกันนโยบายด้วย นโยบายดังกล่าวได้มีการระบุเป้าหมายด้านระยะเวลา โดยกำหนดให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงภายใน พ.ศ. 2554 กำหนดตัวชี้วัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินการ รวมทั้งกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบ มีกระบวนการติดตามประเมินผลและรายงานเป็นระยะๆ ให้มีต่อผลการดำเนินงานอย่างแท้จริง มีแผนปฏิบัติการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย

การผลักดันแนวนโยบายการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2547 สภาการศึกษาและภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายจัดเป็น **ผู้กระทำการ** เพราะมี **จิตสำนึกที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง** (Practical and discursive consciousness) และกระบวนการดำเนินการ ทำให้นโยบายนี้เป็น "กฎ" ที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง (widely sanction) จากภาคประชาสังคม สอดคล้องกับที่กิดเดนส์ระบุไว้ว่า กฎอาจมีลักษณะไม่เป็นทางการ แต่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง (Giddens, 1984: 18)

**“กฎ” 3 : มติคณะรัฐมนตรี: แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548**

หลังสถานการณ์การเข้าถึงการศึกษาของเด็กที่มีปัญหาสถานะคือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ คลี่คลายไป แต่พบว่าบางกลุ่มยังถูกจำกัดโอกาสการศึกษาในเรื่องพื้นที่และระดับการศึกษา และเด็ก

<sup>10</sup> กระทรวงศึกษาธิการแบ่งหน่วยงานภายในกระทรวงเป็น 6 สำนัก ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546

บางกลุ่มยังเข้าไม่ถึงการศึกษา รวมทั้งมีสถานการณ์การเข้ามาของแรงงานต่างชาติดังกล่าวและเด็กต่างชาตินั้นในประเทศไทย สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้เสนอ ”กฎ” ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป คือ แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายที่เคยถูกจำกัดเพียงบางกลุ่ม บางพื้นที่และบางระดับ เป็นการเปิดกว้างให้เด็กทุกคนโดยระบุไว้ในเอกสารประกอบหลักการที่เสนอคณะรัฐมนตรีดังนี้

“...การขยายโอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ที่เดิมเคยจำกัดไว้ให้บางกลุ่ม บางระดับการศึกษา เป็นการเปิดกว้างให้ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสามารถเข้าเรียนได้ โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่การศึกษา...”

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ถึงการออกหลักฐานการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษาแต่ละระดับตามร่างระเบียบฯ และแนวปฏิบัติการจัดทำฐานข้อมูล (เลขประจำตัว 13 หลัก) เกี่ยวกับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานหรือไม่มีสัญชาติไทย

“...ให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำฐานข้อมูล (เลขประจำตัว 13 หลัก) เกี่ยวกับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานหรือไม่มีสัญชาติไทยเพื่อประโยชน์ต่อการจำแนกสถานะและการอนุญาตและอำนวยความสะดวก ให้เด็กและเยาวชนที่มีข้อกำหนดเฉพาะระเบียบปฏิบัติหรือมีกฎหมายควบคุมเฉพาะ ให้จำกัดพื้นที่อยู่อาศัยสามารถเดินทางไปศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตรระดับนั้น ๆ...”

คณะรัฐมนตรียังได้เห็นชอบในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 โดยมีส่วนสำคัญเกี่ยวกับหลักฐานประจำตัวตามระเบียบการเข้าศึกษา ดังนี้

“ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา

...ข้อ 6 การรับนักเรียนนักศึกษาในกรณีที่ไม่เคยเข้าเรียนในสถานศึกษามาก่อน ให้สถานศึกษาเรียกหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตามลำดับเพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) สูติบัตร



- (2) กรณีไม่มีหลักฐานตาม (1) ให้เรียกหนังสือรับรองการเกิด บัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน หรือหลักฐานที่ทางราชการจัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกัน
- (3) ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (1) หรือ (2) ให้เรียกหลักฐานที่ทางราชการออกให้ หรือเอกสารตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้ได้
- (4) ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (1) (2) และ (3) ให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือองค์กรเอกชนทำบันทึกแจ้งประวัติบุคคล ตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้ เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา
- (5) ในกรณีที่ไม่มีบุคคล หรือองค์กรเอกชนตาม (4) ให้ชักถามประวัติบุคคลผู้มาสมัครเรียนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำลงรายการบันทึกแจ้งประวัติบุคคลตามแบบท้ายระเบียบนี้เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา”

นอกจากนี้ในระเบียบดังกล่าวยังได้ระบุถึงหลักฐานการศึกษา ที่ไม่ต้องมีการระบุข้อความใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางทะเบียนราษฎรของเด็กในเอกสารบุคคล ที่เด็กได้รับ โดยให้ระบุไว้ในเอกสารที่เป็นหลักฐานรวมเท่านั้น

ข้อ 9 การบันทึกในหลักฐานทางการศึกษา ให้สถานศึกษาปฏิบัติดังนี้

- (1) ในกรณีที่เป็นหลักฐานทางการศึกษาเป็นรายบุคคล เช่น สมุดประจำตัวนักเรียน นักศึกษา ใบส่งตัว ประกาศนียบัตร เป็นต้น ไม่ต้องบันทึกหมายเหตุใด
- (2) ในกรณีที่เป็นหลักฐานทางการศึกษาเป็นหลักฐานรวมที่ใช้บันทึกข้อมูลของนักเรียน นักศึกษา ทั้งชั้นเรียน หรือจำนวนมากกว่าหนึ่งคน เช่น ทะเบียนนักเรียนนักศึกษา สมุดประจำชั้น บัญชีเรียกชื่อ เป็นต้น ให้หัวหน้าสถานศึกษา หรือได้รับมอบหมายบันทึกไว้เฉพาะในสมุดทะเบียนนักเรียนนักศึกษาโดยบันทึกลงในช่องหมายเหตุพร้อมกับลงนามกำกับข้อความว่า “ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร”

เนื่องจากหลักการดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เกี่ยวกับสถานะทางทะเบียนของบุคคล ในการเสนอแนวทางดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำร่าง และเสนอขอความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม 9 หน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานประมาณ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กระบวนการเสนอร่างหลักการดังกล่าวไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่ผู้กระทำการคือกระทรวงศึกษาธิการ ต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาก่อนเสนอหลักการ ก่อนการนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลดีเนื่องจากได้ระดมความเห็นจากทุกส่วนและมีผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ, วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2556) ซึ่งทุกหน่วยงานให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) คือ

“...การขยายโอกาสทางการศึกษาในทางปฏิบัติ ภาครัฐควรจะต้องจัดการศึกษาให้แก่เด็กไทยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายก่อน หากครบถ้วนสมบูรณ์และมีงบประมาณเพียงพอ การขยายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมก็จะสามารถกระทำได้...” (กระทรวงกลาโหม)

“...การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวให้แก่สถานศึกษาแก่กลุ่มคนดังกล่าวจะต้องไม่เป็นภาระและกระทบต่อคนไทย และควรมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้แนวทางการขยายโอกาสทางการศึกษาดังกล่าวเป็นปัจจัยดึงดูดหรือสร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน อันจะเป็นเหตุให้มีการลักลอบหนีเข้าเมืองมากขึ้น...” (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

“...ผลการดำเนินการดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ..... เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับคนไทย ที่จัดอยู่ในขณะนี้ยังไม่เพียงพอที่จะจัดให้ได้คุณภาพเท่าเทียมกันทุกแห่ง หากรัฐต้องดำเนินการให้การศึกษาแก่บุคคลดังกล่าว.... ก็เห็นควรที่จะสนับสนุนให้เข้ารับการศึกษาเฉพาะสถานศึกษาของรัฐเท่านั้น....” (สำนักงบประมาณ)

จากความเห็นและข้อเสนอแนะของหน่วยงานความมั่นคงข้างต้น สะท้อนว่ายังมีการให้ความสำคัญของวาทกรรม”ความมั่นคงของชาติ” และการมีสถานะ”คนไทย” ที่ไม่ได้เปลี่ยนไปจากเดิม กระทรวงศึกษาธิการได้สร้าง”กฎ” ใหม่ พ.ศ. 2548 (produce) ที่ทำให้”การไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร และไม่มีสัญชาติไทย” ไม่ถูกจำกัดโอกาสการเข้าถึงการศึกษาอีกต่อไป ด้วยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนฯ พ.ศ. 2548 ทำให้เด็กต่างชาติที่ส่วนใหญ่ไม่มีหลักฐานประจำตัว สามารถเข้าศึกษาในสถานศึกษาของไทยได้ และยังรวมไปถึงการออกหลักฐาน

การศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษา ได้มีการยกเลิกการระบุข้อความสถานะทางทะเบียนไว้ในหลักฐานการศึกษาส่วนบุคคล จึงไม่เป็นอุปสรรคในการเข้าศึกษา หรือย้ายสถานที่เรียน หรือการศึกษาต่อในชั้นสูงขึ้น ไม่เป็นการผลิตซ้ำ(reproduce) วาทกรรมเดิม

“กฎ”ของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2548 นี้ เสนอให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนผู้มีปัญหาสถานะซึ่งรวมถึงเด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทยจึงต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการเป็นผู้ควบคุมกฎ “การให้/ไม่ให้สถานะบุคคล” มาเป็นผู้จัดทำทะเบียนหรือผู้ทำตามกฎ การเสนอหลักการของกระทรวงศึกษาธิการเข้าสู่”ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี” จึงเป็นการใช้สถานภาพคณะรัฐมนตรีที่เป็น”ทรัพยากรที่เป็นสิทธิอำนาจ (Authoritarian resource)” มาสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลง”กฎ”ที่มีอยู่เดิมได้

การเสนอแนวทางและระเบียบการรับนักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2548 มาจากความตระหนักในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของสังคมไทย โดยเรียนรู้และทบทวนปัญหาจากหลักการและระเบียบการรับนักเรียน พ.ศ. 2535 ทั้งในเรื่องการยกเลิกข้อจำกัดด้านพื้นที่ การแก้ปัญหาด้านหลักฐานประจำตัว การไม่ระบุสถานะนักเรียนในหลักฐานการศึกษา รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณ จึงเป็นบทบาทผู้กระทำการของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีแรงจูงใจจากจิตสำนึกครุ่นคิดและตอบโต้ (Discursive/reflexive consciousness) เพื่อให้หลักการครั้งนี้ให้สิทธิและโอกาสทางการศึกษาของเด็กกลุ่มต่างๆได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น และมีความสามารถประเมินว่าควรทำอย่างไรให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (capacity to know how to act) (Giddens, 1984: 9) ให้แนวทางที่ต้องการเสนอ คณะรัฐมนตรีได้รับความเห็นชอบ โดยใช้ประสบการณ์จากอดีต เป็นการแสดงบทบาทของผู้กระทำการเพื่อสร้าง”กฎ”หรือเนื้อหาของโครงสร้างขึ้นมาใหม่ จากระเบียบเดิมที่ถูกนำไปใช้เป็นการกีดกันโอกาสทางการศึกษาของเด็ก เป็นการเปิดโอกาสให้เด็ก การแสดงบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาโครงสร้างครั้งนี้เป็นไปตามที่ Giddens อธิบายปฏิบัติการของผู้กระทำการว่ามีทั้งการกระทำเพื่อการผลิตซ้ำ (Reproduce) หรือการกระทำเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของโครงสร้าง (Produce) (Giddens, 1984:25) ซึ่งตามแนวคิดของกิดเดนส์ กฎเกณฑ์เป็นโครงสร้างสามารถปรับเปลี่ยนได้ กฎที่ทางราชการสร้างไว้ เมื่อมีปัญหาจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมต่อไป

**“กฎ” 4: กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาพื้นฐานในศูนย์การเรียน (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2555)**

สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอกฎกระทรวงว่าด้วย”สิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาพื้นฐานในศูนย์การเรียน” มีสาระสำคัญดังนี้คือ “ให้บุคคลที่มีความประสงค์จัดการศึกษาให้แก่บุคคลด้อยโอกาสสามารถขออนุญาตจัดตั้งเป็นศูนย์การเรียนขึ้นได้” การจดทะเบียนจะทำให้ศูนย์การเรียนที่จัดตั้งได้รับการรับรองตามกฎหมาย ในการดำเนินการร่างกฎ

กระทรวงดังกล่าว เป็นการริเริ่มและเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับหน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่น ต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2549 ที่ต้องการให้ศูนย์การเรียนรู้ที่จัดตั้งขึ้นโดยบุคคลหรือกลุ่มองค์กรต่างๆ ได้รับการรับรองสถานะ สามารถจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติในพื้นที่ โดยไม่ต้องเสี่ยงต่อการถูกเพ่งเล็งหรือถูกปิดจากหน่วยงานด้านความมั่นคง (ดูรายละเอียดใน 5.1.3 โครงสร้างและผู้กระทำการภาคประชาสังคม) แต่”กฎ” ของกระทรวงศึกษาธิการฉบับนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ต้องการจดทะเบียนจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ต้อง “มีสัญชาติไทย จบการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเป็นครูภูมิปัญญา หรือเป็นบุคคลตามที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นชอบ” ทำให้ผู้ที่จัดการศึกษาในศูนย์การเรียนรู้ให้เด็กต่างชาติในพื้นที่ชายแดน ซึ่งไม่ได้มีสัญชาติไทย หรือไม่ได้รับการรับรองเป็นครูภูมิปัญญา และส่วนใหญ่เข้ามาโดยผิดกฎหมาย ดังนั้นแม้ในกฎกระทรวงฯ มีการเปิดช่องให้ว่า เป็น”บุคคลตามที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นชอบ” แต่หากไม่มีสัญชาติไทย และสถานะการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ย่อมทำให้ยากที่จะได้รับความเห็นชอบ มีบางศูนย์การเรียนรู้ที่ก่อตั้งขึ้นโดยคนที่มีสัญชาติไทยหรือมีบุคคลสัญชาติไทยที่สามารถจดทะเบียนให้ได้ แต่ยังมีเงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงคือต้อง”เสนอแผนการศึกษาแก่คณะกรรมการจัดการศึกษา ในแผนฯ ต้องมีรายละเอียดของผู้บริหาร ผู้สอน รูปแบบการจัดการศึกษา การประกันคุณภาพ ฯลฯ ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขการสิ้นสภาพศูนย์การเรียนรู้ และการดำเนินการกรณีศูนย์การเรียนสิ้นสภาพ” ขณะที่สถานการณ์ของศูนย์การเรียนรู้ส่วนใหญ่ มีผู้บริหารศูนย์(ผู้อำนวยการ ครูใหญ่) ครูผู้สอน ที่ไม่มีวุฒิทางการศึกษา หรือวุฒิการศึกษาที่ได้รับการรับรอง (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) จึงไม่ตรงตามเงื่อนไขของ”กฎ” กระทรวงศึกษาธิการฉบับนี้

เนื้อหาของกฎกระทรวงฯ ต่างไปจากข้อเสนอของศูนย์การเรียนรู้และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งไม่ได้ระบุเงื่อนไขการมีสัญชาติไทยใน(ร่างข้อเสนอ) และมีเงื่อนไขอ่อนคลาญมากกว่ากฎกระทรวงที่ออกมา (การสนทนากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน อำเภอแม่สอด 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556) “กฎ” ที่ออกมารั้งนี้ จึงไม่ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงให้ศูนย์การเรียนรู้ ไม่มีผลสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์การเรียนรู้ (การสนทนากลุ่มศูนย์การเรียนรู้ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556) ในทางตรงกันข้ามกฎกระทรวงซึ่งเป็น ”ทรัพยากรที่เป็นสิทธิอำนาจ (Authoritarian resource)” มีเป้าหมายที่ทำให้การจดทะเบียนเป็นไปอย่างรัดกุม เพื่อควบคุมคุณภาพของศูนย์การเรียนรู้ (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 12 มกราคม พ.ศ. 2557) กลับทำให้สถานะของศูนย์การเรียนรู้ยิ่งผิดกฎหมายอย่างชัดเจน เพราะไม่เข้ากับเงื่อนไขของกฎกระทรวง (การสนทนากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน อำเภอแม่สอด 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556) กระทรวงศึกษาธิการ(สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน) จึงไม่ได้แสดงบทบาทเป็นผู้กระทำการที่มีเจตจำนงในการสร้างความเปลี่ยนแปลง (Discursive consciousness) และกฎกระทรวงนี้ได้”ผลิตซ้ำ”สถานะที่ผิดกฎหมายของศูนย์การเรียนรู้ให้คงอยู่ต่อไป

“กฎ” 5: กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิขององค์กรชุมชนและองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2555)

กฎกระทรวงฉบับนี้มีสาระสำคัญดังนี้คือ กำหนดให้องค์กรชุมชนซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะ มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินการในลักษณะขององค์กรหรือองค์กรเอกชน (สมาคม มูลนิธิ ฯลฯ) ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และประสงค์จัดการศึกษาให้แก่บุคคลด้อยโอกาสที่ไม่สามารถเข้าศึกษาในระบบโรงเรียนปกติ สามารถขออนุญาตจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ โดยต้องเสนอแผนการศึกษาแก่คณะกรรมการการจัดการศึกษา ในแผนการศึกษาต้องมีรายละเอียดขององค์กรชุมชน รูปแบบและหลักสูตร บุคลากรผู้สอน คณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ ฯลฯ

กฎกระทรวงดังกล่าว เป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติ แต่หน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนมีเหตุผลในการผลักดันที่แตกต่างกัน “กฎ” ของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว เป็นความพยายามขององค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่นเช่นเดียวกับการเสนอ “กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาฯ” (การประชุมกลุ่ม เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน อำเภอแม่สอด, 19 พฤศจิกายน 2556) ในขณะที่หน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่นมีความเห็นในการเสนอกฎกระทรวงที่แตกต่างกัน คือเหตุผลในเรื่องของสิทธิเด็กที่ควรได้รับการศึกษา การเรียนในศูนย์การเรียนดังกล่าวช่วยให้เด็กได้เข้าถึงการศึกษา เพราะไม่อาจไปเข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐได้ และมีเหตุผลทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปควบคุมดูแลศูนย์ได้ (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 2 จังหวัดตาก วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556) ซึ่งคล้ายคลึงกับความเห็นของหน่วยงานความมั่นคง ที่มีทั้งเห็นด้วยกับการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ บางคนไม่เห็นด้วยกับการให้มีศูนย์การเรียนรู้เหล่านี้ แต่ก็เห็นว่าการจดทะเบียนศูนย์การเรียนรู้ จะช่วยการควบคุมเป็นไปอย่างรัดกุมมากขึ้น (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง จังหวัดตาก วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2556) “กฎ” กระทรวงจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือ (medium) เพื่อผลิตซ้ำวาทกรรมความมั่นคงในการควบคุมศูนย์การเรียนรู้ต่อไป

จากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทำให้กลุ่ม องค์กรของชุมชนต่างชาติเกือบทั้งหมดที่จัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติในอำเภอแม่สอด ที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ มีเพียงบางแห่งที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขของกฎกระทรวง

หลังจาก พ.ศ. 2548 สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่ได้แสดงบทบาทในฐานะผู้กระทำการ ในด้านการศึกษาเด็กต่างชาติ แต่ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ได้จัดทำหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับประถมศึกษา สำหรับ

เด็กต่างชาติและผู้ไม่มีสัญชาติไทย (2556) และคู่มือเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการฯ (เอกสารทางวิชาการ ลำดับที่ 04/2556) หลักสูตรดังกล่าว นำมาใช้จัดการศึกษาในหลายพื้นที่ เช่น ระนอง แม่สอด เชียงใหม่ กรุงเทพ ระนอง ฯลฯ นับเป็นการดำเนินงานล่าสุดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติซึ่งมีอยู่จำนวนมากในประเทศไทยมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาได้หลากหลายมากขึ้น เป็นการปรับเปลี่ยน”กฎ”จากเดิมที่จำกัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาในระบบ และยังหลุดพ้นจากข้อจำกัดเรื่องเวลาของการศึกษาในระบบโรงเรียน การจัดทำหลักสูตรให้เด็กต่างชาติมีโอกาสเข้าถึงรูปแบบการศึกษาที่ยืดหยุ่นมากขึ้นมา บทบาทของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบฯจึงเป็นการ**ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง** (Produce) ไปจากกฎเกณฑ์เดิม

**ทรัพยากร :** แนวทางการจัดการศึกษาฯ และระเบียบการรับนักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ. 2535 เป็นสิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการต้องการใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กกลุ่มที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร แต่ไม่สามารถใช้เป็น “ทรัพยากร(medium) ตามทฤษฎีของกิดเดนส์ เพราะสถานศึกษาของรัฐบางแห่งยังไม่ยอมรับนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบกระทรวงฯ โดยตีความตามการปฏิบัติสืบเนื่องกันมา ไม่รับเด็กจากการ”ไม่มีสัญชาติหรือไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” เป็นกระบวนการผลิตซ้ำ (reproduce)”การกีดกันโอกาสทางการศึกษา”ของเด็กกลุ่มดังกล่าว มากกว่ากระทำการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเจตนาของกระทรวงศึกษาธิการที่ตั้งไว้ และข้อความ”ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร” ยังเป็นการตีตราด้วย วาทกรรม”ความมั่นคงของชาติ”ที่ให้ความสำคัญของการมีสัญชาติไทยหรือสถานะทางทะเบียนมากกว่าผู้ไม่มีสถานะ การให้อำนาจสถานศึกษาในการลงข้อความดังกล่าว ทำให้การไม่มีสถานะทางทะเบียนของเด็กยังคงอยู่ต่อไป เป็นอำนาจในการสร้างวาทกรรม ที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจในสังคม

“วาทกรรม คือ การผลิตความหมายเกี่ยวกับความจริงในเรื่องต่างๆ  
เป็นการผลิตชุดของความรู้ กฎเกณฑ์ และข้อปฏิบัติทางสังคม  
นอกจากนั้นยังรวมถึงการมีสถาบันทางสังคมและปฏิบัติการทางสังคม  
ที่ต่อเนื่องจากความรู้นั้นด้วยวาทกรรม ทำให้คนนิยามตนเองตามความรู้ที่ถูกผลิตขึ้น”

(อภิญา เฟื่องฟูสกุล, 2546: 51)

ตามแนวคิดของกิดเดนส์ **ทรัพยากร** ไม่ได้หมายถึงวัตถุหรือสิ่งที่จับต้องได้เท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงสิ่งที่เป็นนามธรรม จับต้องไม่ได้ด้วย โดยหมายถึงสิ่งที่การปฏิบัติหรือได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง จนเกิดความชอบธรรม (legitimacy) หรือการเสนอความคิดเห็นและผลักดันนโยบายให้เป็นที่ยอมรับ ไม่ได้มาจากการมีพื้นที่ในการแสดงออกเท่านั้น ยังต้องมาจากการนำเสนอข้อมูลที่

ได้มาจากความรู้ ความเชี่ยวชาญ ที่มาจากข้อเท็จจริงทำให้ข้อเสนอของกลุ่มสามารถบรรลุผล สอดคล้องกับข้อค้นพบของ จีรพรรณ ปุณเกษม (2542: 119-122) ว่าการเสนอความคิดที่แตกต่าง จากความคิดเดิมให้ได้รับการยอมรับ ต้องมีการสร้างแนวร่วมทางความคิด สร้างความตระหนักให้กลุ่ม อื่นเห็นความสำคัญของประเด็นที่เสนอ คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ยอมรับเหตุผลที่ดีกว่า การสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายดังกล่าวเป็นพลังอำนาจหรือ “ ทรัพยากร ” อย่างหนึ่ง ตามแนวคิดของกิตเดนมส์ด้วย ในการจัดทำ นโยบายการศึกษาเด็กด้อยโอกาส ภาคประชาสังคมได้แสดงบทบาทเป็นผู้กระทำการในการเสนอข้อมูล จัดทำรายละเอียด และผลักดัน ให้ประเด็นของเด็กด้อยโอกาสซึ่งรวมถึงเด็กต่างชาติเป็นกลุ่มหนึ่งในนโยบายระดับชาตินี้ อยู่บน พื้นฐานสถานการณ์และข้อมูลที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด

อย่างไรก็ดี แม้นโยบายดังกล่าวมีความครอบคลุมเด็กกลุ่มต่างๆ รวมถึงเด็กไร้สัญชาติ เด็กไม่มี สัญชาติไทย อยู่ในกลุ่มที่ 5 จึงเป็นนโยบายที่สามารถนำมาใช้กับการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติได้ และทำให้เกิดความสนใจต่อเด็กด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆมากขึ้น แต่หลังการแบ่งหน่วยงานภายใน ของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานสภาการศึกษาทำหน้าที่จัดทำนโยบาย แผน และมาตรฐาน การศึกษาประสานการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ไม่สามารถไปกำกับดูแลการจัดการศึกษาซึ่งเป็น บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยอื่นของกระทรวงศึกษาธิการคือสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน (พ.ศ. 2551 ปรับเป็นสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอก ระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย) ทำให้นโยบายการศึกษาเด็กด้อยโอกาส เป็นปัญหาที่ยากจะ ประเมินผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติในกลุ่มแรงงานต่างชาติไร้ ฝีมือ ว่าเป็นผลโดยตรงของนโยบายนี้ หรือเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติอื่น (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สภา การศึกษา วันที่ 4 ตุลาคม 2556)

บทบาทสภาการศึกษาสามารถผลักดันให้เกิดนโยบายการศึกษาเด็กด้อยโอกาส ที่ได้รับความ ร่วมมืออย่างกว้างขวาง แต่ไม่มีอำนาจในการจัดการศึกษา ไม่มีทรัพยากรเกี่ยวกับสิทธิอำนาจ (authoritative resources) ที่สามารถผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจน แต่ตามทฤษฎี Struturation กิตเดนมส์เห็นว่า มนุษย์อาจไม่บรรลุความต้องการได้ทั้งหมด หากความเปลี่ยนแปลงและ การกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับอำนาจ เพราะขอบเขตอิทธิพลของปัจเจกบุคคลถูกจำกัดด้วยทรัพยากรที่ มีอยู่ ซึ่งอาจไม่สามารถใช้เพื่อทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเอียงกลับมาอีกด้านหนึ่งหรือปรับให้เท่า เทียมกันได้ตลอดเวลา (1984: 16, 374)

ในขณะที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เสนอแนวทางการจัดการศึกษาและ ระเบียบการรับนักเรียน พ.ศ. 2548 มีข้อเสนอสำคัญคือการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่าย รายหัวให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษา การจัดสรรงบประมาณเป็น “ทรัพยากร” ที่ใช้ในการ สนับสนุนให้การดำเนินการตามระเบียบเป็นจริงขึ้นมาได้ (allocative resource)

“...การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว ให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในอัตราเดียวกันกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย ซึ่งปัจจุบันได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าวผ่านไปทางสถานศึกษาของรัฐบาลอยู่แล้ว โดยกำหนดเท่ากับอัตรการอุดหนุนรายหัวที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เด็กไทย...”

(กระทรวงศึกษาธิการ, เอกสารเสนอคณะรัฐมนตรี, 19 กุมภาพันธ์ 2548)

หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ยังได้มีการตั้งกลไกระดับชาติคือ คณะกรรมการจัดการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาสและบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือสัญชาติไทย (คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป. 636/2548) แต่ไม่มีการเรียกประชุมคณะกรรมการชุดนี้ และใน พ.ศ. 2552 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำ “คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) เพื่อให้สถานศึกษาได้ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายที่ชัดเจนขึ้น “คู่มือและแนวปฏิบัติ” จึงเป็น “ทรัพยากร” ที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการฯ ใช้ “สื่อสารระหว่างผู้กระทำการของปฏิสัมพันธ์” หรือหน่วยงานในระดับปฏิบัติ ให้ปฏิบัติตาม “กฎ” ใหม่ของกระทรวง แต่ขาดกลไกการผลักดันให้มีการใช้ “คู่มือ” และมติคณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548 อย่างจริงจัง

### พื้นที่และเวลา

ปฏิบัติการและพฤติกรรมทางสังคมของมนุษย์ยังขึ้นอยู่กับมิติของพื้นที่ (Space) และเวลา (Time) โดยความหมายของเวลาและพื้นที่ใน Structuration คือ

“...เวลาเชิงชีวประวัติ เกี่ยวข้องกับมนุษย์ตามช่วงชีวิตของแต่ละคน  
เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำๆในชีวิตประจำวัน  
เวลาอีกรูปแบบหนึ่งคือ เวลาเชิงสถาบันหรือองค์การ  
ซึ่งมนุษย์มีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆทางสังคมที่ดำรงอยู่มาก่อน...”

(Giddens, 1984: 132-133)

“...พื้นที่คือสถานที่ที่เกิดปรากฏการณ์ หมายถึงการใช้พื้นที่ในการกำหนดเงื่อนไข  
ให้กับการกระทำร่วมกัน พื้นที่ไม่ใช่เป็นแค่พื้นที่ทางกายภาพเท่านั้น  
แต่เป็นพื้นที่ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ของการดำเนินการที่เป็นรูปแบบเฉพาะ  
หรือเป็นรูปแบบต่างๆของการยอมรับและสิทธิอำนาจ...”



(Giddens, 1984: 118)

การเสนอแนวทางการจัดการศึกษาฯ และระเบียบการรับนักเรียน พ.ศ. 2548 ของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเวลาที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทย ที่ต้องการแก้ไขปัญหาสถานะของกลุ่มต่างๆในประเทศไทย โดยวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล” ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ต้องการกำหนดสถานะของคนกลุ่มต่างๆที่เข้ามาประเทศไทย และได้สิทธิขั้นพื้นฐานตามที่สมควรได้รับ (สภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2548) การเสนอหลักการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2548 จึงสอดคล้องกับ “เวลา” ที่หน่วยงานความมั่นคงมียุทธศาสตร์การจัดการสถานะบุคคลของกลุ่มต่างๆที่เข้ามาในประเทศไทย และอิทธิพลจากยุทธศาสตร์ฯ ของสภาความมั่นคงจึงเป็น โครงสร้างภายนอก (External structure) ที่ส่งผลให้ปฏิบัติการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ที่ร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาครั้งนี้ (Community of practice) (Stones, 2005 อ้างถึงใน Reilly 2012)

การเสนอหลักการของกระทรวงศึกษาธิการเข้าสู่ “ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี” จึงเป็นการใช้สถานภาพคณะรัฐมนตรี ที่มี “ทรัพยากรที่เป็นสิทธิอำนาจ (Authoritarian resource)” ใน “ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี” ซึ่งเป็น “พื้นที่ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ของการดำเนินการที่เป็นรูปแบบเฉพาะ หรือเป็นรูปแบบต่างๆของการยอมรับและสิทธิอำนาจ” ตามความหมายของ Structuration สร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลง “กฎ” ที่มีอยู่เดิม

ในระดับปฏิบัติ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการนำ “กฎ” ต่างๆไปใช้ มีความแตกต่างกันในพื้นที่ชายแดนคือ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และพื้นที่ชั้นในคืออำเภอเมือง สมุทรสาคร ทั้ง 2 พื้นที่มีชุมชนของการปฏิบัติการ (Community of practices) ที่คล้ายคลึงกัน แต่ทั้ง 2 พื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในการนำ “กฎ” ไปปรับใช้ (ดูรายละเอียดใน 5.1.2 โครงสร้างผู้กระทำภาคเอกชน)

• **พื้นที่ชายแดน** ก่อน พ.ศ. 2548 การดูแลศูนย์การเรียนในพื้นที่ชายแดนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 2 เป็นไปในลักษณะการควบคุม ไม่สนับสนุนให้ศูนย์การเรียนซึ่งไม่มีสถานะทางกฎหมายมีการประกาศตัวหรือแสดงสัญลักษณ์การเป็นศูนย์การเรียน เช่น ติดธงหรือการให้ประกาศนียบัตร (สัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์การเรียน, 6 มิถุนายน พ.ศ. 2557) เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับหน่วยงานความมั่นคง แต่หลังจากมี “กฎ” ใหม่คือมติคณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดทำฐานข้อมูลศูนย์การเรียน และการประสานงานกับศูนย์การเรียนอย่างเป็นทางการ สำนักงานเขตพื้นที่ จึงเปลี่ยนท่าทีโดยสนับสนุนให้ศูนย์การเรียนแสดงสถานะทำสัญลักษณ์เป็นศูนย์การเรียน เช่น ติดธงไทย ป้ายชื่อศูนย์ และยังมี การจัดประชุมประสานงานอย่าง

เป็นทางการร่วมกับ องค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2549 การประชุมจัดขึ้นทุก 2 เดือน ใช้สถานที่ของศูนย์การเรียนรู้หมุนเวียนกันเป็นที่จัดประชุม และองค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนงบประมาณ

”การประชุมประสานงาน” ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่ชายแดนจัดขึ้นโดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นพื้นที่ในความหมายของกิดเดนส์ คือ “สถานที่เกิดปรากฏการณ์ ในการกำหนดเงื่อนไขให้การกระทำร่วมกัน” และ “เป็นพื้นที่การขยายตัวของความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะ” ที่ Giddens ให้ความสำคัญ การประชุมประสานงานที่สำนักงานเขตฯจัดขึ้นเป็นพื้นที่ที่มี การนำ “กฎ” ที่เป็นนโยบาย ระเบียบต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการมาถ่ายทอด และในอีกด้านหนึ่งยังทำให้ศูนย์การเรียนรู้ซึ่งไม่มีสถานะทางกฎหมายสามารถแสดงบทบาทที่เปิดเผย สร้างความสัมพันธ์ในแนวราบกับหน่วยงานอื่นๆ สำนักงานเขตฯจึงเป็น**ผู้กระทำการ** ที่ทำให้เกิดผลต่อศูนย์การเรียนรู้ที่ต่างจากเดิมในโครงสร้างที่มีอยู่ (Production of structure) การประชุมประสานงานทำให้หน่วยงานความมั่นคงรับรู้ถึงปัญหาข้อจำกัด และความพยายามของศูนย์การเรียนรู้ในการดำเนินการตาม ”กฎ” คือระเบียบของหน่วยงานราชการ และปรับเปลี่ยนการปฏิบัติต่อศูนย์การเรียนรู้ จากเดิมที่มีการจับกุมครุ นักเรียนของศูนย์การเรียนรู้ในฐานะเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นการผ่อนผันไม่มีการจับกุมบุคคลากรของศูนย์การเรียนรู้ที่มีการขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเขตพื้นที่ ซึ่งแม้ไม่ใช่การรับรองสถานะตามกฎหมาย แต่ถือเป็นแนวปฏิบัติที่ทำให้ศูนย์การเรียนรู้มีตัวตนที่หน่วยงานความมั่นคงสามารถตรวจสอบได้

การจัดประชุมที่เกิดขึ้น ยังมาจากอิทธิพลจากโครงสร้างภายนอกคือ การสนับสนุนและการประสานงานจากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ซึ่งให้งบประมาณสนับสนุนในการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติ (ดูรายละเอียดใน 5.1.3 โครงสร้างผู้กระทำการภาคประชาสังคม)

**วาทกรรมอาเซียน** กรณีโรงเรียนบ้านท่าอาจ เริ่มรับนักเรียนพม่าเข้าศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ในจำนวนไม่มากนัก (30 คน) และหลังมีมติคณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548 โรงเรียนได้ใช้”กฎ”ดังกล่าวมาเป็นแนวทางการรับนักเรียนพม่าจากศูนย์การเรียนรู้ ทำให้จำนวนนักเรียนใน พ.ศ. 2549 เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 4 เท่า (187 คน) กลายเป็นนักเรียนส่วนใหญ่ของนักเรียนในโรงเรียน (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) โรงเรียนจึงมีการปรับตัวเพื่อรองรับนักเรียนต่างชาติจำนวนมาก ใช้การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ในการจ้างครูสอนภาษาไทยให้เด็กพม่า การสร้างอาคาร ฯลฯ ภายหลังจากที่ผู้บริหารกระทรวงศึกษาให้ความสนใจกับการดำเนินงานของศูนย์การเรียนรู้ และต้องการให้โรงเรียนมีบทบาทเป็นที่เลี้ยงให้ศูนย์การเรียนรู้ ทำให้โรงเรียนรับเอาศูนย์การเรียนรู้เข้ามาเป็นโรงเรียนเครือข่าย (School within school) และเมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีโครงการเตรียมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โรงเรียนบ้านท่าอาจ ได้ใช้ประโยชน์จากวาทกรรม ”**ประชาคมอาเซียน**” สร้างหลักสูตรอาเซียนศึกษา

มีการเปิดสอนภาษาพม่าในโรงเรียน ควบคู่กับภาษาอังกฤษ ทำให้โรงเรียนและศูนย์การเรียนรู้เป็น “พื้นที่” ในการเรียนรู้วัฒนธรรมที่หลากหลายร่วมกัน

โรงเรียนบ้านท่าอาน จึงเป็นผู้กระทำการ ในการนำ”กฎ”ไปสู่การปฏิบัติ และสร้างการเปลี่ยนแปลงขึ้นในหลักสูตร โรงเรียน และการศึกษาเด็กต่างชาติ ทำให้ภาษาพม่า วัฒนธรรมพม่าซึ่งเคยเป็นภาษาพูดและวัฒนธรรมของเด็กนักเรียนพม่า เป็นภาษาหนึ่งในหลักสูตรของโรงเรียน

**ทรัพยากร**ที่โรงเรียนใช้ คืองบประมาณรายหัวจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยรวมจำนวนนักเรียนของศูนย์การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของนักเรียนในโรงเรียนด้วย งบประมาณการทำกิจกรรมโรงเรียนอาเซียน การของงบประมาณรายหัว เป็น”ทรัพยากร” ของโรงเรียนที่มุ่งใจให้ศูนย์การเรียนรู้เข้าร่วมโครงการเครือข่าย แต่ภายหลังปัญหาในการบริหารจัดการที่มุ่งไปที่การได้งบประมาณเพิ่มขึ้นจากจำนวนนักเรียน การมีกิจกรรมที่หลากหลาย แต่โรงเรียนไม่สามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือเหลือด้านพัฒนาคุณภาพของศูนย์การเรียนรู้ได้ตามเป้าหมายของโครงการ และความสามารถบริหารจัดการงบประมาณอย่างโปร่งใส ส่งผลให้ปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) โครงการโรงเรียนเครือข่ายต้องยุติลง แต่การเป็นโรงเรียนอาเซียน รวมทั้งกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่หลากหลายยังคงมีอยู่

• **พื้นที่ชั้นใน** การใช้”กฎ”ที่เป็นนโยบาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ มีความแตกต่างกันไปในพื้นที่ชั้นในคือสมุทรสาคร การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักเรียนต่างชาติในพื้นที่อำเภอเมือง นับแต่ พ.ศ. 2545 มาจากการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนประสานกับโรงเรียนโดยตรง รวมทั้งการผลักดันมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่เป็น”กฎใหม่” ไปสู่การปฏิบัติ (ดูรายละเอียดใน 5.1.3) การประสานงานของสำนักงานเขตฯกับศูนย์การเรียนรู้ในอำเภอ ไม่มีการประสานงานกันสม่ำเสมอต่าง จากพื้นที่อำเภอแม่สอด ไม่มีการสร้าง”พื้นที่”ประสานงานเพื่อขยายตัวความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตฯกับศูนย์การเรียนรู้ และไม่มีการนำ”กฎ-มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548” ไปใช้อย่างจริงจัง

ระหว่าง พ.ศ. 2551-2553 องค์กรแรงงานระหว่างประเทศมีการผลักดันให้จังหวัดสมุทรสาครเป็นพื้นที่นำร่องในโครงการรณรงค์ป้องกันการใช้แรงงานเด็ก จึงทำให้เกิด “การประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” ซึ่งประกอบด้วยหลายกิจกรรมรวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูล และการรณรงค์การจัดการศึกษาสำหรับเด็ก(รวมเด็กต่างชาติ) การประชุมโครงการจึงเป็น”พื้นที่” ที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเด็กต่างชาติได้แลกเปลี่ยนข้อมูล และเสนอสถานการณ์ของเด็กต่างชาติ บทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่สมุทรสาคร ในโครงการรณรงค์การป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก คือการสำรวจและทำฐานข้อมูลเด็กต่างชาติที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของไทย บทบาทของสำนักงานเขตฯจึงเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติ แต่ไม่มีบทบาทเป็นผู้กระทำการตามทฤษฎี Structuration คือแสดงเจตจำนงหรือสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น

โรงเรียนในอำเภอเมืองคือ โรงเรียนวัดศรีมงคล มีการรับนักเรียนจากครอบครัวแรงงานต่างชาตินี้ (มอญ พม่า) เข้าเรียน ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 โดยเริ่มจากสำนึกทั่วไป (Practical consciousness) ไม่ได้คำนึงถึง “กฎ” หรือระเบียบใดๆ แต่ต่อมาโรงเรียนได้รับการประสานงานจากองค์กรพัฒนาเอกชนให้รับเด็กต่างชาติเพิ่มขึ้น ขณะที่ชุมชนรอบๆโรงเรียนไม่สนับสนุนและต่อต้านการนำเด็กต่างชาติเข้ามาเรียน จึงมีการนำ “กฎ” คือมติคณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548 และ “อนุสัญญาสิทธิเด็ก” มาใช้เพื่อชี้แจงกับชุมชนที่ไม่สนับสนุนการนำเด็กต่างชาติเข้ามาเรียน บทบาทของโรงเรียนจึงเป็น **ผู้กระทำการ** ที่มีจิตสำนึกที่กระทำขึ้นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ (Discursive/reflexive consciousness) ระยะเวลาโรงเรียนมี **ทรัพยากร** คือการสนับสนุนการจ้างครูพม่าจากองค์กรพัฒนาเอกชน และงบประมาณรายหัวจากกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้โรงเรียนมีเด็กนักเรียนต่างชาติเป็นจำนวนสูงสุดของจังหวัด (สัมภาษณ์, อดีตผู้บริหารโรงเรียน, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2557) แต่ต่อมาโรงเรียนประสบปัญหาการบริหารงบประมาณ เปลี่ยนผู้บริหาร และองค์กรพัฒนาเอกชนถอนการสนับสนุนไป ทรัพยากรที่ลดลงทำให้โรงเรียนใช้เกณฑ์การรับนักเรียนต่างชาติโดยรับเฉพาะเด็กที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามแรงงานต่างชาติ จำนวนนักเรียนจึงลดลง บทบาทผู้กระทำการของโรงเรียนจึงเป็นการผลิตซ้ำ “วาทกรรมความมั่นคง” จากการมี/ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรขึ้นมาใหม่

ขณะเดียวกันมีโรงเรียนอื่นที่ได้รับการประสานงานและร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน รับเด็กต่างชาติเพิ่มขึ้นในลักษณะ “โรงเรียนใกล้บ้าน” เช่น โรงเรียนวัดศรีสุทธาราม มี **ทรัพยากร** คือครูจากองค์กรพัฒนาเอกชนและงบประมาณสนับสนุนจากภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ ให้การสนับสนุนศูนย์เตรียมความพร้อมเด็กต่างชาติก่อนเข้าเรียน

#### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 5.1.2 โครงสร้างและผู้กระทำการภาคเอกชน : ศูนย์การเรียนสำหรับเด็กต่างชาติ

“กฎ” ที่ศูนย์การเรียนนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ คือ “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก” “พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542” และ “มติคณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548”

ศูนย์การเรียนที่จัดโดยกลุ่มหรือองค์กรชุมชนต่างชาติ มีวัตถุประสงค์ของตนเอง มีเป้าหมายของกลุ่ม การจัดหลักสูตรการเรียนการสอนตามแบบของตนเองเป็นส่วนใหญ่ (ดูรายละเอียดใน บทที่ 4) มีแรงจูงใจจากความต้องการรักษารากเหง้าของกลุ่มชาติพันธุ์ และจิตสำนึกในการคุ้มครองสิทธิเด็ก ศูนย์การเรียนจัดตั้งขึ้นก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 “กฎ” ที่ศูนย์การเรียนฯ ในพื้นที่ชายแดนนำมาใช้ต่อร่วมกับหน่วยงานราชการคือ “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก” ซึ่งโดยสถานะของศูนย์การเรียนที่ไม่มีกฎหมายรับรอง ทำให้ต้องใช้ กติการะหว่างประเทศมาเป็นเครื่องมือ (สัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์การเรียน และผู้ประสานเครือข่ายศูนย์การเรียนอำเภอแม่สอด, 11 มีนาคม พ.ศ. 2556) การดำเนินการของศูนย์การเรียนเพื่อให้เด็กชาติพันธุ์ของตนได้รับการศึกษา จึงเป็น “กลุ่มที่ต้องการ

ช่วยตนเอง (Self-help) “มีบทบาทกระทำการหรือปฏิบัติการขับเคลื่อนทางสังคม (Social movement) (สุภางค์ จันทวานิช, 2551: 262)

”กฎ-มติคณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548” มีการใช้เพื่อประสานความร่วมมือกับสถานศึกษาในพื้นที่ให้เด็กจากศูนย์การเรียนสามารถเข้าไปศึกษาต่อในสถานศึกษาของไทยได้ รวมทั้งการจัดการศึกษาที่เป็นความร่วมมือ เช่น โรงเรียนเครือข่าย โรงเรียนสาขา และการใช้ ”กฎ-มติคณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548” ยังเปิดโอกาสให้ศูนย์การเรียนได้รับงบประมาณสนับสนุนผ่านสถานศึกษาที่จัดการศึกษาร่วมกันด้วย

#### “พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546”

“กฎ” นี้ถูกนำมาใช้โดยศูนย์การเรียน เพื่อช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหา และการดำเนินกิจกรรมของศูนย์ ดำเนินการสถานะของศูนย์การเรียนในการจัดการศึกษาที่ดำเนินอยู่ และใช้ในการร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อให้ความช่วยเหลือเด็กที่ถูกทำร้าย แรงงานเด็ก การนำพระราชบัญญัติฯ จึงเป็นการตีความ (interpretive scheme) เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายเป็นการใช้กฎในความหมายที่กิตเดนส์ระบุว่า “กฎเป็นการกำหนดหรือคาดหวังพฤติกรรมของมนุษย์ให้เป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง ทำงานในสถานการณ์ของปฏิสัมพันธ์โดยการระบุดึง” สิทธิและความชอบธรรม” (rights and obligations) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสนับสนุน และให้ขอบเขตการตีความ การมีองค์ความรู้ต่างๆซึ่งจำเป็นต่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (Giddens, 1984)

**ทรัพยากร** ศูนย์การเรียนได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และบางแห่งสามารถขอทุนจากแหล่งทุนต่างประเทศ งบประมาณเป็นทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร (allocative resources) ทำให้ศูนย์การเรียนสามารถจัดกิจกรรมและการจัดการศึกษาของตนเอง และยังมีทักษะที่ได้รับการอบรมจากองค์กรพัฒนาเอกชน ความใกล้ชิดได้รับความไว้วางใจจากชุมชนต่างชาติและเด็กต่างชาติเป็น**ทรัพยากร** ที่ไม่ใช่วัตถุแต่เป็นสิทธิอำนาจ (authoritative resources) ที่นำไปสู่การสร้างผลกระทบให้เกิดการความร่วมมือ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551: 258-260) นอกจากนี้ผู้ก่อตั้งศูนย์การเรียนบางแห่ง เช่น Center for Children Development (CDC) คือแพทย์หญิงชินเทีย หม่อง ได้รับการยอมรับและรางวัลทั้งในระดับพื้นที่ ระดับภูมิภาค และระดับโลก สถานภาพที่ได้รับการยอมรับจึงสามารถเป็นตัวเชื่อม (mediate) ความสัมพันธ์ของศูนย์การเรียนกับหน่วยงานราชการเข้าด้วยกัน และผ่อนคลายปัญหาจากการไม่มีสถานะทางกฎหมายของศูนย์การเรียนทรัพยากรของศูนย์การเรียนส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนของแหล่งทุนระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และงบประมาณกระทรวงศึกษาผ่านสถานศึกษาที่จัดการศึกษาร่วมกัน

#### พื้นที่และเวลา

ศูนย์การเรียนรู้ทำงานจัดการศึกษาในพื้นที่ รวมทั้งใช้ ”พื้นที่” ในการประสานงานกับหน่วยงานการศึกษาในพื้นที่ เช่น การการประชุมประสานงานของสำนักงานเขตพื้นที่ฯ หรือ ”พื้นที่ การประชุมการป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก” พื้นที่การทำงานของศูนย์การเรียนรู้ยังรวมถึงการเสนอ ข้อมูลสถานการณ์ในการประชุมสัมมนาที่จัดขึ้นโดยภาคประชาสังคมทั้งในระดับพื้นที่ และระดับชาติ (ดูรายละเอียดใน 5.1.3) รวมทั้งมีการปรับตัวไปตามเวลาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น มีการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อให้มีการจดทะเบียนศูนย์การเรียนรู้ จนมาถึงปัจจุบัน สถานการณ์ในประเทศพม่ามีความคลี่คลายไป เครือข่ายศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างชาติได้มีการ ประสานงานกับหน่วยงานการศึกษาในประเทศพม่า เพื่อให้เด็กนักเรียนที่เรียนในศูนย์การเรียนรู้ สามารถกลับไปสอบเทียบในระบบการศึกษาของประเทศพม่าได้ การปรับตัวของศูนย์การเรียนรู้จึง เป็นไปตามเวลาในแต่ละช่วง

**วาทกรรมประชาคมอาเซียน** ถูกนำมาใช้ในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ชั้นใน โดยศูนย์การเรียนรู้ ในพื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านกับชุมชนท้องถิ่น มีการจัด กิจกรรมร่วมกันกับโรงเรียนของรัฐ และศูนย์การเรียนรู้ทำหน้าที่ถ่ายทอดวัฒนธรรม ประเพณีของ กลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนในพื้นที่สมุทรสาคร มีการนำวาทกรรมประชาคมอาเซียนมาใช้เช่นกัน เช่น การจัด กิจกรรมอาเซียน เพื่อให้เกิดการยอมรับเด็กต่างชาติในพื้นที่ของโรงเรียนมากขึ้น หรือการจัดอบรม ภาษาพม่าของโรงเรียนเอกชน (โรงเรียนอาเซียนของภาคกลาง) แต่เป็นกิจกรรมระยะสั้น 3 วัน และ ไม่ได้เน้นกลุ่มเด็กต่างชาติจากครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่, 8 มกราคม 2557)

ความสัมพันธ์กับเด็กต่างชาติและชุมชนต่างชาติทำให้องค์กรที่จัดการศึกษาศูนย์การเรียนรู้ มีความตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์กับเด็กต่างชาติ โดยปัจจุบันมีการประสานงานกับ หน่วยงานรัฐในประเทศต้นทาง เพื่อให้เด็กต่างชาติสามารถกลับไปศึกษาในระบบการศึกษาของ ประเทศต้นทางได้ รวมทั้งการสร้างร่วมมือกับหน่วยงานการศึกษาในพื้นที่ เช่น ศูนย์การศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกลุ่มเป้าหมายพิเศษ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและ การศึกษาตามอัธยาศัย จัดการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษา”นอกระบบ”แก่เด็กต่างชาติ และร่วมมือ กับวิทยาลัยการอาชีพ เพื่อเปิดโอกาสทางการศึกษาที่หลากหลายมากขึ้น และการเตรียมตัวเพื่อการ เข้าสู่ประชาคมอาเซียน (สัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษา CDC, 18 มกราคม พ.ศ. 2557)

### 5.1.3 โครงสร้างผู้กระทำการภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคม ประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ ภาควิชาการ “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พ.ศ. 2532” “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” “พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546” และ”มติคณะรัฐมนตรีฯ พงศ. 2548” เป็น” กฎ”ที่ภาคประชาสังคมนำมาใช้ในการรณรงค์เรื่องการศึกษาเด็กต่างชาติ

“อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พ.ศ. 2532” เป็น “กฎ” ที่มีการนำมาใช้มากที่สุดของภาคประชาสังคมเพราะเป็นกฎที่ได้รับการยอมรับในระดับชาติและนานาชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา 25 มีนาคมพ.ศ. 2535 (มีผลบังคับใช้ 26 เมษายน พ.ศ.2535) โดยมีข้อสงวน 3 ข้อคือ ข้อ 7 การจดทะเบียนการเกิด ข้อ 22 สถานะของเด็กผู้ลี้ภัย และ ข้อ 29 (ค) สิทธิการศึกษาของกลุ่มชนต่างๆ ที่จะสามารถดำรงรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา และค่านิยมของเด็กตนเองได้ แต่ปัจจุบันยังคงข้อสงวนเพียงข้อเดียวคือ สถานะเด็กผู้ลี้ภัย

การใช้ “กฎ-อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก” ถูกนำมาใช้ในการให้ความช่วยเหลือเด็กต่างชาติจากการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมให้เด็กต่างชาติในการเข้าสู่ระบบการศึกษา และการประสานงานกับสถานศึกษาให้เด็กมีโอกาสเข้าเรียน บทบาทที่สำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนคือการรณรงค์ ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติ โดยการนำ “กฎ-อนุสัญญาสิทธิเด็กฯ” เป็นเครื่องมือ อนุสัญญามีข้อผูกพันที่ประเทศไทยต้องจัดทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมทุก 5 ปี การเสนอรายงานฉบับที่ 2 พ.ศ.2547 และแถลงด้วยวาจา พ.ศ. 2549 คณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติได้แสดงความห่วงใยด้านการศึกษาเด็กยากจน เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการที่ยังไม่เข้าถึงได้เท่ากลุ่มอื่นๆ และในรายงานฉบับที่ 3-4 ได้มีการระบุไว้ในประเด็นการศึกษา (อนุสัญญาสิทธิเด็กฯ ข้อ 28 29 และ 31) ได้มีการระบุไว้ในข้อ 67-68 เกี่ยวกับการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ โดยรายงานระบุว่าประเทศไทย ยังขาดการดำเนินงานและแนวทางที่ชัดเจนในการจัดการการศึกษาเด็กต่างชาติ รวมถึงการรับรองศูนย์การเรียนรู้ที่จัดตั้งขึ้นโดยเอกชน และยังจำกัดโอกาสการศึกษาของเด็กอพยพในศูนย์พักพิง “อนุสัญญาสิทธิเด็กฯ” จึงถูกองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคมใช้เป็น “กฎ” เพื่อผลักดันหน่วยงานรัฐ ด้วยความสามารถใช้ประโยชน์โดยตีความ (interpretive scheme) องค์ความรู้ต่างๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายที่ทำงาน (Giddens, 1984: 18) และเป็น “การกำหนดหรือคาดหวังให้มีผลกระทบไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย”

“พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” มาตรา 12 “... ครอบคลุม องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน..และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน... ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” การนำกฎนี้มาใช้เพื่อผลักดันกระทรวงศึกษาธิการให้ออกกฎกระทรวงตามที่ระบุไว้ในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัตินี้ การนำพระราชบัญญัติฯ จึงเป็นการตีความ (interpretive scheme) เพื่อให้เกิดศูนย์การเรียนรู้ได้รับสถานะทางกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจในความหมายที่เกิดเดเนสส์ระบุว่า “กฎเป็นการกำหนดหรือคาดหวังพฤติกรรมของมนุษย์ให้เป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง ทำงานในสถานการณ์ของปฏิสัมพันธ์โดยการระบุถึง” สิทธิและความชอบธรรม” (rights and obligations) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสนับสนุน และให้ขอบเขตการตีความ การมีองค์ความรู้ต่างๆซึ่งจำเป็นต่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (Giddens, 1984)

**พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546** โดยการตีความเพื่อการช่วยเหลือเด็กต่างชาติ ที่ประสบปัญหา ครอบคลุมไปถึงสิทธิการศึกษาที่เด็กต้องได้รับ ในการจัดทำเอกสาร “คู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลือเด็กต่างชาติ” ตลอดจนใช้เพื่อผลักดันการจัดทำ หลักสูตรการศึกษา “นอกระบบ” สำหรับเด็กต่างชาติและผู้ไม่มีสัญชาติไทย ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ “พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก” “กฎ-มติ คณะรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548” ถูกใช้โดยองค์กรพัฒนาเอกชนในการประสานความร่วมมือกับโรงเรียน เพื่อให้รับเด็กต่างชาติเข้าเรียน ควบคู่กับ “กฎ-อนุสัญญาสิทธิเด็กฯ” และ “นโยบายการศึกษาเด็ก ด้อยโอกาส

การทำงานเป็นเครือข่ายในสังคมยุคใหม่ กลุ่มช่วยตนเองมีบทบาทมากขึ้น รูปแบบวิถีชีวิต ในสังคมสมัยใหม่ มีอิทธิพลของเวลาและสถานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ระยะเวลากลายเป็นเรื่องนามธรรม เพราะปัจเจกชนสามารถเชื่อมโยงถึงกัน ใช้กติกาและค่านิยมใหม่ๆ ของโลกาภิวัตน์ “สิทธิเด็ก” “สิทธิมนุษยชน” “การศึกษาเพื่อปวงชน” ร่วมกัน ระยะเวลาที่ห่างไกลกลายเป็นเรื่องของนามธรรม เพราะอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่สังคมเชื่อมถึงกันได้

โครงสร้างสังคมที่สามารถบังคับควบคุมปัจเจกชนกลับอ่อนแอลง เพราะคุณค่าและบรรทัดฐานใหม่ๆ ที่ถูกสร้างและส่งต่อผ่านโลกาภิวัตน์ ความเป็นปัจเจกชน (Individualism) มีบทบาทมากขึ้นด้วยค่านิยมใหม่ เช่น เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน ปัจเจกชนจึงมีทางเลือกในการดำเนินชีวิต มีบทบาทเป็นผู้กระทำการ (Agent) ได้มากขึ้น ในยุคหลังสมัยใหม่รัฐหรือชนชั้นนำไม่ใช่ผู้กระทำหลัก หรือผู้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในสังคม แต่เป็นกลุ่มที่ต้องการช่วยตนเอง (Self-help) ที่มีบทบาทกระทำการหรือปฏิบัติการทางสังคม (Social movement) (สุภางค์ จันทวานิช, 2551) รูปแบบวิถีชีวิต ในสังคมสมัยใหม่ มีอิทธิพลของเวลาและสถานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ระยะเวลาที่ห่างไกลกลายเป็นเรื่องของนามธรรม เพราะอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่สังคมเชื่อมถึงกันได้ ในวิถีชีวิตในสังคมสมัยใหม่ ทำให้มนุษย์ใช้ทักษะในชีวิตน้อยลง ความรู้สึกอ่อนแอของปัจเจกชนที่ว่าไม่สามารถควบคุมสิ่งต่างๆ ในชีวิต จึงลดลงด้วย กลายเป็นความอ่อนแอหรือความเสี่ยงที่มาจากสถานะหรือตำแหน่งที่สำคัญมากขึ้น ความรู้สึกมั่นคงทางความรู้ (ontological security) จึงมาจากจินตนาการที่ครอบงำปรากฏการณ์ซึ่งเรามีบทบาทเป็นผู้ชักใยได้ (Giddens, 1992: 194)

**“กฎ-พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542”** มาตรา 12 “...

ถูกนำมาใช้เพื่อรณรงค์ เพื่ออ้างสิทธิและความชอบธรรม โดยร่วมมือกับศูนย์การเรียน ผลักดันสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ให้ออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นช่องทางให้ ศูนย์การเรียนจดทะเบียนได้ การตีความพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้เกิด “กฎ” ใหม่ที่เปลี่ยนสถานะของ ศูนย์การเรียนได้ “กฎเป็นการกำหนดหรือคาดหวังพฤติกรรมของมนุษย์ให้เป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง ทำงานในสถานการณ์ของปฏิสัมพันธ์โดยการระบุดึง” สิทธิและความชอบธรรม” (rights and



obligations) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสนับสนุน และให้ขอบเขตการตีความ การมีองค์ความรู้ต่างๆซึ่งจำเป็นต่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (Giddens, 1984: 18)

องค์กรระหว่างประเทศ มีภารกิจของหน่วยงานที่มีส่วนในการผลักดันนโยบายของประเทศไทยในหลายเรื่อง เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ผลักดันการส่งเสริมมาตรฐานแรงงาน การแก้ปัญหาแรงงานเด็ก การให้ทุนรณรงค์การคุ้มครองเด็ก เป็นต้น กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) มีภารกิจคุ้มครองเด็กในภาวะยากลำบากต่างๆ ให้ปลอดภัยจากการถูกระงับทำทารุณ การถูกทอดทิ้ง การค้ามนุษย์ และการถูกแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ องค์กรการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ผลักดันให้ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของชุมชนนานาชาติ เช่น การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child-CRC) ร่วมมือกับประเทศสมาชิกประกาศปฏิญญาจอมเทียนว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (Jomtien Declaration on Education For All) เป็นต้น การเป็นประเทศสมาชิกและการดำเนินงานขององค์การยูเนสโก นับว่ามีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ประเทศไทยได้มีการกำหนดเป้าหมายด้านการศึกษาระดับประเทศ เช่น การจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

องค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ ใช้ "กฎ" ที่เป็นกติการะหว่างประเทศ โดยเฉพาะ "อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก" มาเป็นเครื่องมือผลักดันการดำเนินงานของประเทศไทย และสนับสนุนการจัดกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน ศูนย์การเรียน และในสถานการณ์เฉพาะเช่น แรงงานเด็ก มีการผลักดันให้ประเทศไทย "อนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 (การขจัดรูปแบบการทำงานที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก) (ประเทศไทยให้สัตยาบันวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544) อนุสัญญา ฉบับที่ 138 (อายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงาน) (ประเทศไทยให้สัตยาบันวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2547) ประเทศไทยมีการเพิ่มอายุการทำงานของเด็กจาก 13 ปี เป็น 15 ปี (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541) ซึ่งมีผลการคุ้มครองเด็กต่างชาติตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ประเทศไทยมีข้อผูกพัน ในฐานะที่ร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ และมีข้อผูกพันตามอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่ไปลงนามไว้แล้ว แม้ข้อตกลงเหล่านี้จะไม่ได้มีผลบังคับเป็นกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นพันธะสัญญาที่ประเทศสมาชิกจะนำไปปฏิบัติ โดยมีการรายงานผลตามข้อตกลงเหล่านี้เป็นระยะ เช่น รายงานผลเรื่องอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ทุกๆ 5 ปี เป็นต้น เป็นการใช้อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ด้วย "กติกาสากล" เป็นคุณค่าและบรรทัดฐานใหม่ที่ถูกรสร้างและส่งต่อผ่านโลกาภิวัตน์มาแทรกแซง เป็น "อำนาจที่รัฐชาติไม่สามารถควบคุมได้"

โครงสร้างและผู้กระทำการ คือสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน เชื่อมประสานกันโดยระบบ (System) ซึ่งหมายถึงปฏิบัติการทางสังคม (Social practice) หรือสิ่งที่ผู้กระทำการปฏิบัติเป็นกิจวัตร(Routine) หรือผ่านพิธีกรรม(Ritual) อย่างสม่ำเสมอในเวลาโอกาสและสถานที่ต่าง ๆ กัน ปฏิบัติการ เป็นส่วนหนึ่งของ ‘ทวิภาวะของโครงสร้าง’ ในลักษณะที่ประกอบด้วยการกระทำ/ผู้กระทำ และโครงสร้าง ในแง่นี้ กิดเดนส์ให้เหตุผลว่าโครงสร้างไม่ได้อยู่ ‘ภายนอก’ แต่อยู่ภายในตัวของ การกระทำ/ผู้กระทำ ผู้กระทำการลงมือปฏิบัติการตามจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของตน จนกลายมาเป็นแบบแผนหรือส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ปฏิบัติการจึงมีทั้งการกระทำเพื่อการผลิตซ้ำ (Reproduce) หรือการกระทำเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของโครงสร้าง (Produce) ผู้กระทำการ ปฏิบัติการเพื่อรักษาโครงสร้างที่มีอยู่โดยผ่านการผลิตซ้ำ หรือในทางตรงกันข้าม ผู้กระทำการ ปฏิบัติการเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่มีอยู่นั้นเอง คุณสมบัติโครงสร้างของระบบสังคมตามแนวคิดของกิดเดนส์ จึงเป็นได้ทั้งวิถีทาง (Medium) และผลลัพธ์ (Outcome) (Giddens,1984: 25, 91, Stone, 2005) Structuration คือโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจนทำให้เกิดความต่อเนื่อง ผลิตซ้ำ หรือเปลี่ยนแปลงของระบบต่างๆของสังคม

### ทรัพยากร

ทรัพยากรของภาคประชาสังคมมี 2 รูปแบบคือ ทรัพยากรที่เป็นรูปธรรมและทรัพยากรที่เป็นนามธรรม งบประมาณ หลัง พ.ศ. 2548 เมื่อมีนโยบายการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสถานะ (พ.ศ. 2548) องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศได้รับงบประมาณจากแหล่งทุนต่างประเทศ จัดอบรมครูในศูนย์การเรียน จัดการสอนภาษาไทยในศูนย์การเรียน รวมทั้งให้ทุนแก่ศูนย์การเรียนในการจ้างครู เป็นต้น งบประมาณจากภาคอุตสาหกรรมในการเตรียมความพร้อมให้เด็กด้านภาษา เพื่อให้สามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนได้มากขึ้น เป็น**ทรัพยากร**ที่มาจากกรณีปัญหาแรงงานเด็ก เด็กต่างชาติ และการประสานขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่สมุทรสาคร (ประธานสภาอุตสาหกรรม สมุทรสาคร, สัมภาษณ์ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2557)

ทรัพยากรที่เป็นรูปธรรมคือ เอกสารรณรงค์ คู่มือการปฏิบัติงาน ที่องค์กรพัฒนาเอกชนจัดทำขึ้น เช่น คู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลือเด็กต่างชาติ ซึ่งระบุถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านการศึกษา คู่มือการจัดการศึกษาแก่เด็กต่างชาติ เป็นต้น งบประมาณและเอกสารเหล่านี้ เป็น**ทรัพยากรที่เป็น**” วัตถุและวิธีการที่มนุษย์ใช้เพื่อสร้างผลผลิตและบริการต่างๆ (allocative resources)

ทรัพยากรขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่เป็นนามธรรมแต่มีความสำคัญคือ ความสัมพันธ์และความไว้วางใจของเด็กต่างชาติและชุมชนต่างชาติ ความเชี่ยวชาญในการทำกิจกรรมหลากหลายรูปแบบตามสถานการณ์ และมีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรเป็น**ทรัพยากร** มีพื้นที่การทำงานหลากหลาย และปรับเปลี่ยนได้ตามเวลาที่เหมาะสม ทรัพยากรที่เป็นนามธรรมนี้ (authoritative resources) ทำให้สถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนได้รับการยอมรับจากชุมชนต่างชาติ เด็ก

ต่างชาติ และหน่วยงานราชการในการเข้าถึงหรือติดต่อกับเด็กต่างชาติ สามารถนำไปสู่การสร้างผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551: 258-260)

องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ เป็นผู้กระทำการที่มี**แรงจูงใจ** ในการทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์ ตรวจสอบอำนาจรัฐ และตรวจสอบการกระทำที่เอารัดเอาเปรียบผู้ด้อยโอกาส หรือเสียเปรียบในสังคม แรงจูงใจนี้ยังมาจากวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มี**จิตสำนึก** (Discursive consciousness) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติคือ ความต้องการคุ้มครองสิทธิเด็กและเรียกร้องโอกาสทางการศึกษา โดยมีภาคปฏิบัติการในการส่งเสริมการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ การรณรงค์ปัญหาเด็กต่างชาติต่อสาธารณะ รวมทั้งการทำงานร่วมกับภาครัฐเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง “กฎ” ต่างๆ

### พื้นที่และเวลา

การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ใช้**“พื้นที่”** หลากหลายรูปแบบ เช่น การประชุมในระดับพื้นที่ ระดับชาติ และนานาชาติร่วมกับภาควิชาการ การรณรงค์ผ่านสื่อสาธารณะ และกิจกรรมรณรงค์ต่างๆ เน้นการให้ความช่วยเหลือแรงงานเด็ก การป้องกันเด็กต่างชาติ การจัดทำเอกสารเผยแพร่เรื่องสิทธิทางการศึกษาของเด็กต่างชาติ และการผลักดันนโยบายซึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่องค์กรเหล่านี้มีต่อหน่วยงานระดับนโยบาย เช่น คณะทำงานด้านเด็ก ทำงานใกล้ชิดกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายเด็กด้อยโอกาส ต่อมาคณะทำงานบางองค์กรรวมตัวกับองค์กรอื่นๆเป็นเครือข่ายเพื่อเด็กต่างชาติ (Thai-Cord) ได้จัดทำสื่อรณรงค์เผยแพร่ “คู่มือการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือเด็กต่างชาติ พ.ศ. 2552” (การสนทนากลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน สมุทรสาคร 5 มิถุนายน 2557) คณะทำงานเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ (Migrant Working Group) ทำงานกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลักดันการจดทะเบียนศูนย์การเรียนรู้ เป็นกฎกระทรวงศึกษาธิการ 2 ฉบับ (กฎ 4 และ กฎ 5 ในข้อ 5.1.1) มีพื้นที่การทำงานหลากหลาย และปรับเปลี่ยนได้ตามเวลาที่เหมาะสม

#### 5.1.4 ทวิลักษณะของโครงสร้าง

ในกระบวนการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสที่ครอบคลุมเด็กต่างชาติ **“ได้เปิดพื้นที่”** ในการระดมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่น กิตเดนส์ให้ความสำคัญกับ**“พื้นที่”** ในความหมายว่าเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ หรือเงื่อนไขให้เกิดการกระทำร่วมกัน ซึ่งไม่ได้หมายถึงพื้นที่ทางกายภาพเท่านั้น แต่เป็นพื้นที่ทางสังคมที่ให้การยอมรับสิทธิและอำนาจ (Giddens, 1984: 118) ทำให้ภาคประชาสังคมจากเดิมเกี่ยวข้องกับการศึกษาในฐานะ

ผู้รับนโยบายหรือผู้รับผลกระทบจากนโยบาย ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ผลักดันแนวนโยบายตามความต้องการของกลุ่มตน เป็น**ทวิภาวะของโครงสร้าง** (Duality of structure)

ทวิภาวะของโครงสร้าง เกิดได้ทั้งภายในโครงสร้างเอง เช่น การจัดทำแนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนฯ พ.ศ. 2548 ทำให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จากผู้ปฏิบัติตามกฎของหน่วยงานความมั่นคง มาเป็นผู้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนผู้ไม่มีสถานางทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทยซึ่งเคยเป็นผู้คุมกฎจึงต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ทำตามกฎ การปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย เป็น**ทวิลักษณะของโครงสร้าง** สอดคล้องกับแนวคิดของ Giddens ว่าโครงสร้างไม่ได้อยู่ภายนอกการกระทำหรือตัวผู้กระทำ แต่อยู่ภายในตัวของการกระทำ ผู้กระทำที่เป็นส่วนประกอบหลักของการกระทำ (เชษฐา พวงหัตถ์: 99)

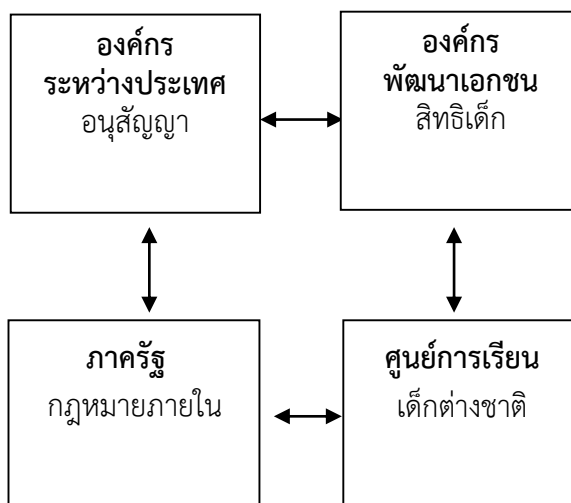
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้แสดงบทบาทเป็นผู้กระทำการโดยทำให้ศูนย์การเรียนรู้ซึ่งไม่มีสถานะทางกฎหมายได้รับการยอมรับจากหน่วยงานความมั่นคงมากขึ้น ช่วยให้มีการผ่อนผันไม่จับกุมครู นักเรียนที่สำนักงานเขตฯออกบัตรประจำตัวให้ สำนักงานเขตฯจึงเป็น**ผู้กระทำการ**ที่ทำให้เกิดผลต่อศูนย์การเรียนรู้ที่ต่างจากเดิมในโครงสร้างที่มีอยู่ (Production of structure) สำนักงานฯใช้วิธีสื่อสารทำความเข้าใจกับศูนย์การเรียนรู้ โดยการใช้พลังอำนาจที่เป็นผู้คุมกฎ ระเบียบ ให้ได้รับความร่วมมือของศูนย์การเรียนรู้ แต่ในอีกทางหนึ่งศูนย์การเรียนรู้ก็มีพลังอำนาจในการทำให้การประชุมเกิดขึ้นได้ เพราะหากขาดความร่วมมือจากศูนย์การเรียนรู้ การประชุมสื่อสารอาจไม่เกิดขึ้น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างศูนย์การเรียนรู้กับสำนักงานเขตฯ จึงเป็น**ทวิลักษณะของโครงสร้างความสัมพันธ์**ที่ต่างก็มีพลังอำนาจในความร่วมมือกัน และการประชุมที่สำนักงานเขตฯจัดขึ้นระหว่างศูนย์การเรียนรู้กับหน่วยงานความมั่นคง ทำให้ศูนย์การเรียนรู้มีพื้นที่ในการแสดงบทบาทที่เปิดเผยและความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน ไม่ต้องจำกัดบทบาทเพื่อหลีกเลี่ยงการจับกุมหรือเพ่งเล็งจากหน่วยงานความมั่นคง (Duality of Structure) และการผ่อนคลายของอิทธิพลจากหน่วยงานความมั่นคงสอดคล้องกับแนวคิดของกิดเดนส์ที่ว่า อิทธิพลในโลกยุคใหม่ไม่ได้เป็นอิทธิพลเดี่ยวหรือมั่นคงแบบเดิม (authority versus uncertainty)

ความสัมพันธ์กับชุมชนต่างชาติ ความรู้และความใกล้ชิดสถานการณ์ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและสำนักงานเขตพื้นที่ มีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายให้มีกฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสิทธิของบุคคล องค์กรชุมชนและองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ ถึงแม้ไม่สามารถทำให้ศูนย์การเรียนรู้มีสถานะที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย แต่การแสดงบทบาทนี้ทำให้หน่วยงานด้านการศึกษาของรัฐในพื้นที่ปรับเปลี่ยนจากผู้กระทำตามกฎ คือนโยบายของกระทรวง มาเป็นผู้เปลี่ยนแปลงนโยบายด้วย เป็น**ทวิภาวะของโครงสร้าง** ตามแนวคิดของกิดเดนส์ อำนาจมีลักษณะสัมพันธ์และเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะถูกปรับเปลี่ยนให้เท่า

เทียมกันอยู่ตลอดเวลา แต่หมายความว่ามนุษย์ไม่ได้ไร้อำนาจอย่างสิ้นเชิงเมื่ออยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมของคนอื่น กิดเดนส์ (1984: 16, 374) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า ‘วิภาษวิธีในการควบคุม’ (dialectic of control)

องค์กรระหว่างประเทศจัดเป็นผู้กระทำการที่ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้สนับสนุน ผลัก ดันนโยบาย และให้การสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อร่วมกันผลักดันให้เกิดนโยบายหรือแนวทางการจัดการการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ หรือในทางกลับกันองค์กรพัฒนาเอกชนก็ประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศให้ผลักดันภาครัฐเช่นเดียวกัน ดังนั้นความสัมพันธ์ขององค์กรระหว่างประเทศกับองค์กรพัฒนาเอกชนจึงเป็นได้ทั้ง “วิถีทาง”(Medium) เพื่อไปผลักดันนโยบาย หรือเป็น”ผลลัพธ์”(Outcome) ที่ได้ไปทำงานกับกลุ่มเป้าหมาย องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนจึงมีลักษณะ”ทวิภาวะของโครงสร้าง”ที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน

ความสัมพันธ์ขององค์กรระหว่างประเทศกับรัฐ จึงมีบทบาททั้งเป็นผู้สนับสนุนในด้านงบประมาณ ความเชี่ยวชาญ และการใช้กฎของอนุสัญญาสากลต่างๆที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก เป็นทรัพยากรที่มีพลังอำนาจที่ได้รับการยอมรับในทางสากล (norm) ที่ใช้ผลักดันให้รัฐดำเนินการด้านนโยบายหรือการจัดการการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ กติกาสากลต่างๆไม่มีผลในการบังคับทางกฎหมายแก่สมาชิก แต่ต้องเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาต่างๆ และประเทศสมาชิกก็ยังสามารถตั้งข้อสงวนในการรับรองอนุสัญญาบางมาตราได้ด้วย องค์กรระหว่างประเทศจึงต้องใช้วิธีการสื่อสารที่รัฐให้การยอมรับ หรือการสนับสนุนด้านงบประมาณ มากกว่าการใช้พลังอำนาจหรือการกดดันในรูปแบบอื่นๆ ความสัมพันธ์ขององค์กรระหว่างประเทศกับรัฐ จึงมี**ทวิลักษณะของโครงสร้าง**ที่ต่างจากความสัมพันธ์ขององค์กรระหว่างประเทศกับองค์กรพัฒนาเอกชน



**แผนภาพที่ 5 โครงสร้างความสัมพันธ์ รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน  
องค์กรระหว่างประเทศ และเด็กต่างชาติ**

**สรุป** "กฎ" ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการจัดการศึกษาของเด็กต่างชาติในประเทศไทย มีดังนี้

กฎ	ทรัพยากร	ผู้กระทำการ
มติคณะรัฐมนตรี 28 มกราคม 2535 แนวปฏิบัติ การจัดการศึกษาแก่บุคคลไม่มีหลักฐานทะเบียน ราษฎรและไม่มีสัญชาติไทย	อำนาจหน้าที่	กระทรวงศึกษาธิการ
ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือนปีเกิดในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนใน สถานศึกษา พ.ศ. 2535 (10 กุมภาพันธ์ 2535)	อำนาจหน้าที่	กระทรวงศึกษาธิการ
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี) 26 เมษายน 2535	การยอมรับอย่าง กว้างขวาง	ศูนย์การเรียนรู้/ องค์กรพัฒนาเอกชน/ กระทรวงศึกษาธิการ/ ผู้ประกอบการ
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 14 สิงหาคม 2542	คู่มือการช่วยเหลือ เด็กต่างชาติ	ศูนย์การเรียนรู้/ องค์กรพัฒนาเอกชน
พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก 24 กันยายน 2546	คู่มือการช่วยเหลือ เด็กต่างชาติ	ศูนย์การเรียนรู้/ องค์กรพัฒนาเอกชน
มติคณะรัฐมนตรี 26 ตุลาคม 2547 นโยบายการ จัดการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส	การยอมรับอย่าง กว้างขวาง	ศูนย์การเรียนรู้/ องค์กรพัฒนาเอกชน

กฎ	ทรัพยากร	ผู้กระทำการ
มติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย	-งบประมาณ -คู่มือการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและไม่มีสัญชาติไทย	-สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน/สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ -องค์กรพัฒนาเอกชน/ศูนย์การเรียนรู้
ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (5 กันยายน 2548)	คู่มือการปฏิบัติงาน	ศูนย์การเรียนรู้/ องค์กรพัฒนาเอกชน
มติคณะรัฐมนตรี(28 มีนาคม 2554) 1) กฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ 2) กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิขององค์กรชุมชนและองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้	อำนาจหน้าที่	สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ



แผนภาพที่ 6 ผู้กระทำการในโครงสร้างความสัมพันธ์การศึกษาเด็กต่างชาติ



## บทที่ 6

### ทางเลือกนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ

ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติและการศึกษาของเด็กต่างชาติทั้งในระดับนโยบายและเด็กต่างชาติ สะท้อนสถานการณ์การเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างชาติ และนโยบายด้านการศึกษา ในบทนี้เป็นการเสนอทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มหนึ่ง (จำนวน 14 คน) ซึ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทำการคัดเลือกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 10 คน และผู้เชี่ยวชาญอื่นๆเพิ่มเติมอีก 4 คน

คุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญ ในการให้ความเห็นต่อทางเลือกนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ คือ 1) มีความสนใจและประสบการณ์เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ เด็กต่างชาติ หรือการศึกษาเด็กต่างชาติ 2) มีความเข้าใจสถานการณ์ ผลกระทบที่เกิดจากการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติ 3) รับผิดชอบนโยบายที่เกี่ยวข้องด้านศึกษาเด็กต่างชาติและการปฏิบัติตามนโยบาย 4) เข้าใจความเชื่อมโยงการศึกษาเด็กต่างชาติและการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค และประชาคมอาเซียน

การรวบรวมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ใช้วิธีการ Ethnographic Futures Research (EFR) ในการสัมภาษณ์ คือการกำหนดแนวคำถามขึ้นมาชุดหนึ่งจากข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้ที่เกี่ยวข้อง ชุดคำถามนี้นำไปถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทุกคน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนสามารถให้คำตอบอย่างอิสระ และยังสามารถเพิ่มเติมคำถาม คำตอบ และความเห็นเพิ่มเติมจากคำถามที่มีอยู่ได้ หลังจากได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ตามด้วยเทคนิคการวิเคราะห์หลายแบบ คือการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การแยกแยะประเด็นของเนื้อหาและแจกแจงความถี่ด้วยเทคนิค PEST Analysis นำเนื้อหาที่ได้มาสร้างภาพอนาคต (Scenery Planning) หลังจากได้ภาพอนาคตแล้ว ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ภาพอนาคตทั้งหมดที่เป็นไปได้ด้วยเทคนิค SWOT และ TOWS Analysis หลังจากนั้นจึงสรุปเป็นทางเลือกนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติต่อไป

#### 6.1 การวิเคราะห์เนื้อหาการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

การวิเคราะห์เนื้อหา ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา(Content Analysis) จากคำตอบของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวข้องกับประเด็นใดบ้าง พบว่าคำตอบของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการศึกษาเด็กต่างชาติ มีหลากหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ พันธะของประเทศไทยกับประชาคมนานาชาติ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การมีส่วนร่วมของภาค

ประชาสังคม ฯลฯ ผู้วิจัยจึงทำการแยกแยะคำตอบออกเป็นประเด็นต่างๆ โดยประยุกต์ใช้เทคนิค PEST Analysis (Political, Economical, Social, Technological) และเพิ่มปัจจัยด้านกฎหมาย (Legal) เข้าไปอีกประเด็นหนึ่งตามข้อมูลที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญ

ตารางที่ 6.1 ความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญในปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้านต่างๆ

<b>ปัจจัยด้านการเมือง</b> (Political factor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พันธสัญญากับอนุสัญญาระหว่างประเทศ : สิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน การศึกษาเพื่อปวงชน</li> <li>- นโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติ</li> <li>- นโยบายและการบริหารการเข้าเมือง</li> <li>- สัญชาติไทย-ไม่มีสัญชาติไทย</li> <li>- ประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ</li> <li>- นโยบายด้านการศึกษาสำหรับเด็กทุกคน</li> <li>- ความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน</li> <li>- ความร่วมมือด้านการศึกษากับประเทศเพื่อนบ้าน</li> </ul>
<b>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</b> (Economical factor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความจำเป็นและความต้องการแรงงาน</li> <li>- การขาดแคลนแรงงานบางสาขา</li> <li>- การเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน</li> <li>- การใช้งบประมาณด้านการศึกษา</li> <li>- ต้นทุนการศึกษาด้านอาชีวศึกษา</li> <li>- การพัฒนาแรงงานของภูมิภาค</li> </ul>
<b>ปัจจัยด้านสังคม</b> (Social factor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความมั่นคงของมนุษย์</li> <li>- ความมั่นคงของสังคม</li> <li>- การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน</li> <li>- การย้ายถิ่น/การเคลื่อนย้ายประชากรในอาเซียน</li> <li>- การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม</li> <li>- การผสมผสานกับชุมชนท้องถิ่น</li> </ul>
<b>ปัจจัยด้านเทคโนโลยี</b> (Technological factor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา</li> <li>- ทิศทางการพัฒนาการผลิต</li> <li>- เทคโนโลยีการสื่อสาร</li> <li>- การกำหนดมาตรฐานแรงงาน</li> </ul>
<b>ปัจจัยด้านกฎหมาย</b> (Legal factor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานะทางกฎหมายของเด็กต่างชาติ</li> <li>- สถานะการเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติ</li> </ul>

หลังจากการระบุปัจจัยด้านต่างๆ ที่ผู้เชี่ยวชาญให้สัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยใช้วิธีการจำแนกความถี่ที่ผู้เชี่ยวชาญระบุถึงประเด็นเหล่านี้ในการให้สัมภาษณ์ เพื่อลำดับความสำคัญของประเด็นที่ถูกระบุถึง

ตารางที่ 6.2 ความถี่ของปัจจัยแต่ละด้าน

ประเด็นที่มีภาระบุถึง	คนที่ 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	รวม
<b>ปัจจัยด้านการเมือง</b>															
-พันธสัญญา															
ระหว่างประเทศ	3	3	3	2	3	2	3	2	2	2	3	1	3	3	35
-นโยบายแรงงาน															
ต่างชาติ	2	2	1	-	2	1	2	1	-	1	1	-	1	-	14
-การบริหาร															
แรงงานต่างชาติ	-	1	2	1	1	1	-	1	1	-	1	-	-	-	9
-นโยบายการ															
ศึกษาเด็กต่างชาติ	1	1	2	2	1	-	1	-	1	1	1	1	-	-	12
-การไม่มีสัญชาติ															
ไทย	1	1	2	1	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	7
-การเข้าสู่															
ประชาคมอาเซียน	2	2	3	2	1	1	1	1	1	1	2	1	-	3	21
-นโยบายการ															
ศึกษาปวงชน(เด็ก	2	3	1	2	1	1	2	2	2	1	1	1	2	2	23
ทุกคน)															
-การพัฒนา															
แรงงานของ	2	1	2	2	1	-	-	-	-	1	2	1	-	-	10
ภูมิภาค															
-การมีส่วนร่วม															
ขององค์กรส่วน	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
ท้องถิ่น															
<b>ปัจจัยด้าน</b>															
<b>เศรษฐกิจ</b>															
-ความต้องการ															
แรงงาน	1	1	2	1	2	2	2	1	1	1	2	-	2	2	18

ประเด็นที่มีการ ระบุถึง	คน ที่1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	รวม
-การขาดแคลน แรงงานบางสาขา	1	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	2	9
-การเพิ่มผลิตภาพ แรงงาน	1	1	2	1	2	-	1	1	2	1	1	-	1	2	16
-การใช้ งบประมาณด้าน การศึกษา	2	2	2	2	2	3	2	2	1	3	2	1	2	2	28
-การศึกษาเด็ก ต่างชาติด้านอาชีพ	1	2	2	1	2	1	1	-	1	2	2	1	1	3	20
-ต้นทุนด้าน อาชีวศึกษา	-	-	1	1	-	1	1	-	1	1	-	-	1	1	8
-ความร่วมมือ ระหว่างประเทศ เพื่อการศึกษาเด็ก ด้อยโอกาสใน ภูมิภาค	-	-	-	2	-	1	-	1	-	1	1	-	1	-	6
<b>ปัจจัยด้านสังคม</b>															
-ความมั่นคงของ มนุษย์	2	1	2	-	1	-	1	-	1	1	1	1	1	-	11
-ความมั่นคงของ สังคม	2	1	1	1	-	1	1	2	-	1	-	1	1	-	12
-การย้ายถิ่นของ ประชากรอาเซียน	1	1	-	1	-	-	-	1	2	2	2	1	1	-	12
-การมีส่วนร่วม ของประชาสังคม	2	1	3	1	1	2	1	1	-	3	2	1	1	-	19
-การมีส่วนร่วม ของประชาสังคม	2	1	3	1	1	2	1	1	-	3	2	1	1	-	19
-การผสมผสานกับ ชุมชนท้องถิ่น	2	1	-	1	1	-	1	-	1	1	1	1	1	-	11
<b>ปัจจัยด้าน เทคโนโลยี</b>															
-การใช้เทคโนโลยี ทางการศึกษา	1	1	2	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	6

ประเด็นที่มีการ ระบุถึง	คน ที่1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	รวม
-ทิศทางการ ผลิตของไทย	2	2	3	1	-	1	-	-	-	1	-	-	1	1	12
-การกำหนด มาตรฐานแรงงาน	2	2	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	7
<b>ปัจจัยด้าน กฎหมาย</b>															
-ประสิทธิภาพดูแล การเข้าเมือง	2	1	-	1	2	-	-	1	-	1	-	-	-	-	8
-สถานะกฎหมาย ของเด็กต่างชาติ	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	5
-สถานะการเข้า เมืองของแรงงาน ต่างชาติ	1	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	4

หมายเหตุ ลำดับที่ของผู้เชี่ยวชาญในตารางข้างต้น ไม่ได้เรียงตามลำดับรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในภาคผนวก

จากตารางที่ 6.2 พบว่าประเด็นที่ผู้เชี่ยวชาญทุกคนระบุถึงมี 4 ประเด็นคือ 1) พันธะที่ประเทศไทยมีต่อกติกาสากล การเป็นสมาชิกของประชาคมนานาชาติ พันธะที่ผู้เชี่ยวชาญระบุสูงสุดคือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน ปฏิญญาการศึกษาเพื่อปวงชน (35 ครั้ง) 2) การใช้งบประมาณด้านการศึกษา (28 ครั้ง) 3) นโยบายของประเทศไทยที่เปิดโอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็กทุกคน (23 ครั้ง) 4) การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (21 ครั้ง) 5) การศึกษาเด็กต่างชาติด้านอาชีพ (20 ครั้ง) 6) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (19 ครั้ง)

ประเด็นที่ผู้เชี่ยวชาญระบุถึงรองลงมาคือ 7) ความต้องการแรงงาน (18 ครั้ง) 8) การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน (16 ครั้ง) 9) นโยบายด้านแรงงานต่างชาติ (14 ครั้ง) 10) การย้ายถิ่นของประชากรในภูมิภาค (12 ครั้ง) 11) ทิศทางการผลิตของไทย (12 ครั้ง) 12) นโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ (12 ครั้ง) 13) ความมั่นคงของสังคม (12 ครั้ง) 14) ความมั่นคงของมนุษย์ (11 ครั้ง) 15) การผสมผสานกับชุมชนท้องถิ่น (11 ครั้ง) 16) ประสิทธิภาพการบริหารแรงงานต่างชาติ (9 ครั้ง) 17) การขาดแคลนแรงงานบางสาขา (9 ครั้ง) 18) ต้นทุนการศึกษาด้านอาชีวศึกษา (8 ครั้ง) 19) การไม่มีสัญชาติไทย (7 ครั้ง) 20) ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาเด็กด้อยโอกาสในภูมิภาค (6 ครั้ง) 21) การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา (6 ครั้ง) ส่วนประเด็นที่มีการระบุถึงทางด้านกฎหมาย คือ 22) สถานะทางกฎหมายของเด็กต่างชาติ (5 ครั้ง) 23) สถานะการเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติ (4 ครั้ง)

เมื่อแยกประเด็นตามความถี่ที่ผู้เชี่ยวชาญระบุถึง พบว่าเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจรวม 9 เรื่อง ประเด็นทางการเมืองรวม 7 เรื่อง ประเด็นทางสังคม รวม 4 เรื่อง ประเด็นทางกฎหมายรวม 3 เรื่อง และประเด็นทางเทคโนโลยี 1 เรื่อง

### สรุป ประเด็นด้านต่างๆ และความถี่ที่ผู้เชี่ยวชาญระบุถึง

	ความถี่	ปัจจัย
1.พันธะสัญญาต่อกติการะหว่างประเทศ	35	การเมือง *
2.การใช้งบประมาณด้านการศึกษา	28	เศรษฐกิจ**
3. นโยบายการศึกษาเด็กทุกคน	23	สังคม ***
4. การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	21	การเมือง *
5.การศึกษาเด็กต่างชาติด้านอาชีพ	20	เศรษฐกิจ**
6. การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม	19	สังคม ***
7.ความต้องการแรงงาน	18	เศรษฐกิจ**
8.การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน	16	เศรษฐกิจ**
9.นโยบายด้านแรงงานต่างชาติ	14	การเมือง *
10.ทิศทางพัฒนาการผลิตของประเทศไทย	12	เศรษฐกิจ**
11.การย้ายถิ่นของประชากรในภูมิภาค	12	เศรษฐกิจ**
12.นโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ	12	สังคม ***
13.ความมั่นคงของสังคม	12	สังคม ***
14.ความมั่นคงของมนุษย์	11	สังคม ***
15.การผสมผสานกับชุมชนท้องถิ่น	11	สังคม ***
16.ประสิทธิภาพการบริหารแรงงานต่างชาติ	9	การเมือง *
17.การขาดแคลนแรงงานบางสาขา	9	เศรษฐกิจ**
18.ต้นทุนการศึกษาด้านอาชีวศึกษา	8	เศรษฐกิจ**
19.การไม่มีสัญชาติไทย	7	กฎหมาย*****
20.ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาเด็กด้อยโอกาสในภูมิภาค	6	การเมือง*
21.การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา	6	เทคโนโลยี*****
22.สถานะทางกฎหมายของเด็กต่างชาติ	5	กฎหมาย*****
23.สถานะการเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติ	4	กฎหมาย*****

หมายเหตุ \* = ปัจจัยด้านการเมือง \*\* = ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ \*\*\* = ปัจจัยด้านสังคม  
\*\*\*\* = ปัจจัยด้านเทคโนโลยี \*\*\*\*\* = ปัจจัยด้านกฎหมาย

จากข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เนื้อหาการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ พบว่าประเด็นที่ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ความสำคัญและถือเป็นพันธะที่ต้องปฏิบัติเป็นลำดับต้นๆ คือ การเป็นสมาชิกของประชาคมนานาชาติทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค(ประชาคมอาเซียน) การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ขณะที่ประเทศไทยมีความจำเป็นด้านแรงงาน การขาดแคลนแรงงานทำให้มีความต้องการแรงงานต่างชาติ และมีนโยบายการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของกำลังการผลิตของประเทศ แต่ประเด็นที่ผู้เชี่ยวชาญมีความห่วงใยคือประเด็นค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณด้านการศึกษา ประสิทธิภาพด้านการดูแลผู้เข้าเมือง การบริหารแรงงานต่างชาติ

ขณะที่ประเทศไทยมีแผนดำเนินการพัฒนาระบบการผลิตของประเทศ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญชี้ว่าประเด็นที่ต้องคำนึงถึงคือการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน การยกระดับฝีมือของแรงงานในประเทศ ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติได้มีโอกาสศึกษาทางสายอาชีพหรืออาชีวศึกษาเป็นประโยชน์ต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานของไทย สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาการผลิตของประเทศ หรือการพัฒนาประเทศต้นทาง และการเข้าสู่ตลาดแรงงานของภูมิภาค แต่ยังมีต้นทุนค่าใช้จ่ายการศึกษาด้านอาชีวศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาสายสามัญ ผู้เชี่ยวชาญบางส่วนเห็นว่าควรมีการกำหนดนโยบายการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ หรือกำหนดนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนในการพัฒนาเด็กต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงาน เพราะการศึกษาขั้นพื้นฐานทำให้เด็กมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับล่าง แต่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับกลางหรือแรงงานมีฝีมือได้ แต่ในทัศนะของผู้เชี่ยวชาญบางคนเห็นว่าการเปิดโอกาสให้เข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่เด็กต่างชาติอยู่แล้ว ซึ่งครอบคลุมถึงการศึกษาด้านอาชีพด้วย(ประกาศนียบัตรวิชาชีพ) ผู้เชี่ยวชาญบางคนเห็นว่าการศึกษาด้านอาชีพไม่ควรเป็นการศึกษาภาคบังคับที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมด ควรเป็นการศึกษาที่เก็บค่าใช้จ่ายหรือผู้เรียนสมทบค่าใช้จ่ายบางส่วน ควรมีการตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาเด็กด้วยโอกาสในภูมิภาคซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อพัฒนาการศึกษาเด็กต่างชาติได้

นอกจากนั้นผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าการพัฒนาระบบการทดสอบความรู้ หรือการเทียบโอนการศึกษาที่จัดในสถานศึกษาของไทย ศูนย์การเรียน และในประเทศเพื่อนบ้านเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เด็กต่างชาติในกลุ่มแรงงาน ที่มีโอกาสได้รับการศึกษาจากประเทศไทยหรือจากประเทศต้นทางสามารถนำมาเทียบหรือเรียนต่อได้ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญบางคนเห็นว่า ควรมีการรับรองผู้สอนในศูนย์การเรียน เพราะเป็นช่องทางหนึ่งในการพัฒนาเป็นสาขาอาชีพของเด็กต่างชาติในพื้นที่ชายแดนที่มีการเคลื่อนย้ายประชากรสูง ประเด็นที่ผู้เชี่ยวชาญหลายคนเห็นว่าต้องระมัดระวังคือทัศนคติและการยอมรับของชุมชนไทยต่อการศึกษาของเด็กต่างชาติ ความสมดุลงระหว่างกาเปิดโอกาสการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็กต่างชาติและเด็กไทย

ผู้วิจัยเรียบเรียงข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด เชื่อมโยงกับข้อสรุปจากงานวิจัยที่ผ่านมาในบทที่ 2 ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบของสำนักงานสภาพัฒนาการศึกษามั่นคงแห่งชาติ แนวทางการพัฒนากำลังคนของประเทศไทยและการเตรียมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และสร้างเป็นภาพอนาคตของการศึกษาเด็กต่างชาติดังกล่าวที่มีความเป็นไปได้ทั้งหมด โดยพิจารณาทั้งปัจจัยด้านบวกและปัจจัยด้านลบ โดยนำเทคนิค SWOT Analysis เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอกทั้งเชิงบวก (positive) คือ จุดแข็ง(Strength) และโอกาส (Opportunity) ที่สนับสนุนหรือเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน และเชิงลบ (negative) คือ จุดอ่อน(Weakness) และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรือความเสี่ยง (Threat) ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน และใช้ตาราง TOWS Matrix วิเคราะห์ภาพอนาคตที่ได้อีกครั้ง เพื่อดูจุดแข็งและโอกาสที่เป็นไปได้ การใช้จุดแข็งเพื่อลดความเสี่ยง การใช้โอกาสเพื่อลดจุดอ่อน และการลดจุดอ่อนหลีกเลี่ยงความเสี่ยงของภาพอนาคตแต่ละแบบ หลังจากนั้นส่งภาพอนาคตที่ได้ให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง

## 6.2 การสร้างภาพอนาคตการศึกษาเด็กต่างชาติ

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่วิเคราะห์ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ สรุปเป็นภาพอนาคตได้ดังนี้

ภาพอนาคตที่ 1 นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในระบบ นอกกระบบ โดยมีการประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางให้สามารถเทียบโอนการศึกษาไปศึกษาต่อในประเทศต้นทางได้

ภาพอนาคตที่ 2 นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบและนอกกระบบ และฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น

ภาพอนาคตที่ 3 นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานและสายอาชีพ เฉพาะสาขาอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนผู้เรียน เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและฝีมือ

ภาพอนาคตที่ 4 การศึกษาสายอาชีพตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาและปริญญาตรี เรียนในชั้นเรียนและสถานประกอบการเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานฝีมือ



6.3 ภาพอนาคตที่ 1 ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ตามปัจจัยด้านบวก และปัจจัยด้านลบ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ SWOT และ PEST Analysis ร่วมกัน และวิเคราะห์ด้วย TOWS Matrix

### 6.3.1 ภาพอนาคตที่ 1 นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบ และนอกระบบ

ปัจจัยด้านบวก(Strength + Opportunity)	ปัจจัยด้านลบ (Weakness+Threat)
<p><b>ปัจจัยด้านการเมือง หมายเหตุ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•ประเทศไทยมีนโยบายรับแรงงานต่างชาติ</li> <li>•นโยบายการศึกษาสำหรับเด็กทุกคน</li> </ul>	<p><b>ปัจจัยด้านการเมือง หมายเหตุ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•การบริหารจัดการแรงงานไม่มีประสิทธิภาพ</li> <li>•ไม่สามารถลดจำนวนแรงงานและเด็กต่างชาติ</li> </ul>
<p><b>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•ไม่ขาดแคลนแรงงานส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ</li> <li>•แรงงานต่างชาติมีการใช้จ่ายเงินในประเทศไทยส่งผลต่อรายได้ประเทศเพิ่มขึ้น</li> </ul>	<p><b>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•ภาระด้านงบประมาณ</li> <li>•แรงจูงใจจากค่าแรงประเทศไทยสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน</li> <li>•ไม่ได้ลดแรงงานระดับล่าง</li> </ul>
<p><b>ปัจจัยด้านสังคม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•การผสมผสานกับสังคมไทยได้</li> <li>•เด็กต่างชาติยังยึดโยงกับวัฒนธรรมเดิม</li> <li>•การสนับสนุนและมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน</li> </ul>	<p><b>ปัจจัยด้านสังคม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•การเลือกปฏิบัติ การทำร้าย และเอาเปรียบแรงงานและเด็กต่างชาติ (อคติต่อแรงงานระดับล่าง)</li> <li>•ความไม่เห็นด้วยของชุมชนไทย</li> </ul>

## วิเคราะห์ ภาพอนาคตที่ 1 นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบ นอกกระบบด้วย TOWS Matrix

	โอกาส	ความเสี่ยง
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีหลักสูตรการศึกษานอกกระบบสำหรับเด็กต่างชาติที่ทำงาน</li> <li>• ประเทศพม่ากำลังพัฒนาการศึกษา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• เด็กทำงาน ไม่เข้าสู่ระบบการศึกษา</li> <li>• เด็กออกกลางคันเข้าสู่ตลาดแรงงาน</li> <li>• ศูนย์การเรียนรู้ได้รับทุนลดลง</li> </ul>
จุดแข็ง	ใช้จุดแข็งเพื่อเพิ่มโอกาส	ใช้จุดแข็งเพื่อลดความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายการศึกษาเพื่อปวงชนและงบประมาณสนับสนุน</li> <li>• มีหลักสูตรการศึกษาที่หลากหลายสำหรับเด็กต่างชาติ</li> <li>• มีความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบาย “การศึกษาเพื่อปวงชน” ให้โอกาสเด็กต่างชาติและมึงงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ</li> <li>• เพิ่มรูปแบบที่หลากหลาย(กศน)เพื่อจูงใจเด็กเข้าศึกษามากขึ้น</li> <li>• ปรับหลักสูตรการศึกษาปัจจุบันให้เทียบโอนประเทศต้นทางได้</li> <li>• ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการ (สร้างภาพลักษณ์/แรงงานมีการศึกษาสื่อสารได้)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• จัดการศึกษาหลากหลาย จูงใจให้เด็กเข้าศึกษาจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานมากขึ้น รวมทั้งเด็กที่ทำงาน (เรียนการศึกษานอกกระบบ)</li> <li>• จัดการเทียบโอนวุฒิการศึกษา ส่งเสริมการไปศึกษาต่อประเทศต้นทาง</li> <li>• สนับสนุนการพัฒนาการศึกษาของประเทศต้นทาง เพื่อลดการเข้ามาของเด็กต่างชาติ</li> </ul>
จุดอ่อน	ใช้โอกาสที่มีลดจุดอ่อน	ลดจุดอ่อนและเสี่ยงความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ขาดการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน</li> <li>• เด็กบางกลุ่มเข้าไม่ถึงการศึกษาในระบบ</li> <li>• เด็กต่างชาติบางกลุ่มต้องการทำงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• จัดตั้งศูนย์เด็กเล็กในสถานประกอบการ</li> <li>• ลดปัญหาแรงงานเด็ก/แบบอย่างที่ดีการศึกษาเด็กต่างชาติ</li> <li>• ลดความเสี่ยงจากแหล่งทุนภายนอก(ที่ลดการสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน/ศูนย์การเรียนรู้</li> <li>• ลดการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง(เด็กที่จบการศึกษา)</li> <li>• ส่งเสริมเด็กกลับบ้านประเทศต้นทางเพื่อศึกษาต่อ/ทำงาน ลดภาระงบประมาณ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• จูงใจให้แรงงานต่างชาติคุมกำเนิด/ตั้งกลุ่มดูแลเด็กเล็ก</li> <li>• จัดการศึกษาที่หลากหลายสอดคล้องกับเงื่อนไขของเด็ก(นอกเวลาทำงาน/รูปแบบยืดหยุ่น) สนับสนุนให้ศึกษาจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน</li> <li>• เพิ่มโอกาสเข้าถึงการศึกษา/ลดปัญหาเด็กออกกลางคัน</li> <li>• ลดปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่าง</li> </ul>

### 6.3.2 ภาพอนาคตที่ 2 นโยบายให้การศึกษาขั้นพื้นฐานและฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น

ปัจจัยด้านบวก	ปัจจัยด้านลบ
<p>ปัจจัยด้านการเมือง:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายการศึกษาเด็กทุกคน(มี/ไม่มีสถานะกฎหมาย)</li> <li>• ยุทธศาสตร์ สมช. ให้มีการพัฒนาแรงงานที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน</li> <li>• ประเทศไทยมีนโยบายยกระดับฝีมือแรงงาน</li> </ul>	<p>ปัจจัยด้านการเมือง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ไม่ได้ลดจำนวนเด็กต่างชาติ</li> <li>• ยุทธศาสตร์อาจไม่ครอบคลุมแรงงานต่างชาติ</li> <li>• แย่งงานกับแรงงานไทย</li> <li>• ถูกวิจารณ์การเลือกปฏิบัติ</li> </ul>
<p>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ไม่ขาดแคลนแรงงานระดับล่างและระดับกลาง</li> <li>• พัฒนาทักษะแรงงานเป็นกึ่งฝีมือ</li> <li>• การเติบโตทางเศรษฐกิจ</li> <li>• ความต้องการของภาคการผลิต</li> <li>• เพิ่มผลิตภาพแรงงานของประเทศและภูมิภาค</li> </ul>	<p>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาระด้านงบประมาณ</li> <li>• แรงจูงใจให้แรงงาน/เด็กต่างชาติอยู่ระยะยาว</li> <li>• ไม่ลดการใช้แรงงานต่างชาติ</li> </ul>
<p>ปัจจัยด้านสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• เด็กต่างชาติได้รับการพัฒนาทักษะ</li> <li>• ผสมผสานกับชุมชนไทยได้</li> <li>• ส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมอาเซียน</li> </ul>	<p>ปัจจัยด้านสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• การต่อต้านจากแรงงาน/ชุมชนไทย</li> <li>• ขาดความพร้อมของผู้สอนและการเรียนการสอนเด็กต่างวัฒนธรรม</li> <li>• ความแตกต่างของระบบการศึกษากับประเทศเพื่อนบ้าน</li> </ul>

วิเคราะห์ภาพอนาคตที่ 2 นโยบายให้การศึกษาขั้นพื้นฐานและฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นด้วย TOWS Matrix

	โอกาส	ความเสี่ยง
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มียุทธศาสตร์เพิ่มฝีมือแรงงาน</li> <li>• สามารถระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานมีทักษะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ทักษะอาชีพไม่ตรงความต้องการตลาดแรงงาน</li> <li>• หลักสูตรไม่จูงใจผู้เรียน</li> <li>• การต่อต้านจากแรงงาน/ชุมชนไทย</li> <li>• เด็กต่างชาติไปทำงานประเทศอื่นทาง</li> </ul>
จุดแข็ง	ใช้จุดแข็งเพื่อเพิ่มโอกาส	ใช้จุดแข็งเพื่อลดความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชนและงบประมาณสนับสนุน</li> <li>• มีหลักสูตรอบรมอาชีพระยะสั้น (กศน)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีนโยบาย“การศึกษาเพื่อปวงชน” ให้โอกาสเด็กต่างชาติ และมีหลักสูตรฝึกทักษะอาชีพระยะสั้นที่รัฐให้งบประมาณสนับสนุน</li> <li>• เด็กต่างชาติที่ฝึกทักษะวิชาชีพมีโอกาสพัฒนาเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ ลดการขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือ/แรงงานระดับกลาง</li> <li>• ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการได้ (ภาพลักษณ์/ต้องการแรงงาน)</li> <li>• เพิ่มผลิตภาพแรงงานของประเทศไทยและอาเซียน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ลดการขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือในบางสาขา</li> <li>• ร่วมมือกับผู้ประกอบการในการจัดการฝึกทักษะ</li> <li>• ให้มีการฝึกทักษะเฉพาะสาขาอาชีพที่ขาดแคลน/ต้องการสูง</li> <li>• ปรับปรุงเงื่อนไขการทำงาน (แรงจูงใจ)</li> </ul>
จุดอ่อน	ใช้โอกาสที่มีลดจุดอ่อน	ลดจุดอ่อนและเลี่ยงความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> <li>• หลักสูตร/มาตรฐานการอบรมยังไม่ตรงกับตลาดแรงงาน</li> <li>• เด็กต่างชาติไม่ศึกษาการศึกษาขั้นพื้นฐาน</li> <li>• ภาระงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน + การฝึกอาชีพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• เพิ่มโอกาสมีแรงงานกึ่งฝีมือสาขา</li> <li>• ลดการขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือบางสาขา</li> <li>• ปรับหลักสูตรและมาตรฐานให้ตรงความต้องการของตลาดแรงงาน</li> <li>• ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานมีทักษะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ให้งบประมาณเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน การฝึกอาชีพให้ผู้เรียนร่วมจ่าย</li> <li>• เปิดให้เด็กต่างชาติฝึกทักษะในสาขาอาชีพที่ขาดแคลน ควบคู่กับการศึกษาปกติ เพิ่มโอกาสการทำงาน</li> <li>• ปรับปรุงหลักสูตรฝึกอบรมให้เหมาะสมกับความต้องการ</li> </ul>

### 6.3.3 ภาพอนาคตที่ 3 นโยบายการศึกษาพื้นฐาน และอาชีวศึกษา(สาขาที่ขาดแคลน)

ปัจจัยด้านบวก	ปัจจัยด้านลบ
<p>ปัจจัยด้านการเมือง:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายการศึกษาเด็กทุกคน(มี/ไม่มีสถานะทาง กม.)</li> <li>• ยุทธศาสตร์ สมช. ให้มีการพัฒนาแรงงานที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน</li> <li>• ประเทศไทยมีนโยบายยกระดับฝีมือแรงงาน</li> </ul>	<p>ปัจจัยด้านการเมือง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• จูงใจให้เด็กอยู่ในประเทศไทยระยะยาว</li> <li>• ปัจจัยดึงดูดเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน</li> <li>• ไม่มีหลักประกันว่าเด็กจะทำงานในประเทศไทยหลังเรียนจบ</li> <li>• เกิดการต่อต้านจากสังคมไทย</li> </ul>
<p>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ความต้องการของตลาดแรงงานและสาขาที่ขาดแคลนผู้เรียน</li> <li>• ไม่เป็นการแข่งขันกับเด็กไทย</li> <li>• เด็กต่างชาติได้รับการพัฒนาฝีมือเป็นแรงงานระดับกึ่งฝีมือและฝีมือระดับกลาง</li> <li>• ยกระดับฝีมือแรงงานของประเทศและภูมิภาค</li> <li>• ลดการใช้แรงงานระดับล่าง</li> </ul>	<p>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาระด้านงบประมาณและการจัดทำหลักสูตร</li> <li>• มีประโยชน์เฉพาะสาขาที่ประเทศไทยขาดแคลน อาจไม่ตรงความต้องการของประเทศเพื่อนบ้านหรือภูมิภาค</li> <li>• จำกัดโอกาสการศึกษาของเด็กต่างชาติเรียนได้บางสาขา</li> <li>• ขาดความพร้อมด้านศักยภาพของครูผู้สอน</li> </ul>
<p>ปัจจัยทางสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• เด็กต่างชาติได้รับการพัฒนาทักษะ</li> <li>• ผสมผสานกับชุมชนไทยได้</li> <li>• ส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมอาเซียน</li> </ul>	<p>ปัจจัยทางสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• การต่อต้านจากแรงงาน/ชุมชนไทย</li> <li>• ขาดความพร้อมของผู้สอนและการเรียนการสอนเด็กต่างวัฒนธรรม</li> <li>• ความแตกต่างของระบบการศึกษากับประเทศเพื่อนบ้าน</li> </ul>

## วิเคราะห์ภาพอนาคตที่ 3 นโยบายการศึกษาพื้นฐาน และอาชีวศึกษาด้วย TOWS Matrix

	โอกาส	ความเสี่ยง
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มียุทธศาสตร์เพิ่มฝีมือแรงงาน</li> <li>• นโยบายพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านอาชีวศึกษาอาเซียน</li> <li>• สามารถระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานมีทักษะ</li> <li>• มีความต้องการแรงงานสายอาชีพสูง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การต่อต้านจากแรงงาน/ชุมชนไทย</li> <li>• เด็กต่างชาติไปทำงานประเทศต้นทาง</li> </ul>
จุดแข็ง	ใช้จุดแข็งเพื่อเพิ่มโอกาส	ใช้จุดแข็งเพื่อลดความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชนและงบประมาณสนับสนุน</li> <li>• มีความร่วมมือของอาชีวศึกษาและสถานประกอบการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชน และมีนโยบายพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางอาชีวศึกษาของอาเซียน</li> <li>• เพิ่มผู้เรียนอาชีวศึกษา(เด็กต่างชาติ) เปิดโอกาสให้ทำงานระหว่างเรียน (Trainee)</li> <li>• ยกระดับฝีมือแรงงานเป็นระดับกลาง</li> <li>• ระดมความร่วมมือจากผู้ประกอบการในการจัดหลักสูตร (ทำงาน+ศึกษาเพิ่ม) ที่ตรงตามความต้องการ</li> <li>• เพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยและอาเซียน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ลดการขาดแคลนแรงงานระดับกลาง</li> <li>• จูงใจเด็กต่างชาติที่ต้องการทำงานควบคู่การฝึกทักษะ</li> <li>• ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการร่วมจัดการศึกษาลดภาระงบประมาณ</li> <li>• ปรับปรุงระบบจ้างงานเพื่อจูงใจ</li> </ul>
จุดอ่อน	ใช้โอกาสที่มีลดจุดอ่อน	ลดจุดอ่อนและเลี่ยงความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาระงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน</li> <li>• งบประมาณเพิ่ม(อาชีวศึกษา)</li> <li>• หลักสูตรอาชีวศึกษาไม่ตรงความต้องการสถานประกอบการ</li> <li>• เด็กต่างชาติต้องการทำงานมีรายได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ลดการใช้แรงงานระดับล่าง และการใช้แรงงานเด็ก</li> <li>• ร่วมมือจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงาน ปรับปรุงหลักสูตรอาชีวศึกษาให้ตรงตามความต้องการ</li> <li>• เด็กต่างชาติมีแรงจูงใจ เพราะมีรายได้ระหว่างศึกษา</li> <li>• กระตุ้นให้เด็กไทยต้องปรับตัว/แข่งขันกับเด็กต่างชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ปรับหลักสูตรอาชีวศึกษาให้ตรงความต้องการของตลาด</li> <li>• รัฐสนับสนุนงบประมาณเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้เรียนร่วมจ่าย</li> <li>• อาชีวศึกษา</li> <li>• ผู้ประกอบการสนับสนุนการจัดหลักสูตร/ทุนสนับสนุนผู้เรียน</li> </ul>

<p>ทำงานระหว่างเรียน(หลัง การศึกษาภาคบังคับ)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• จำกัดสาขาเฉพาะที่ขาดแคลน จำนวนมาก/จำกัดจำนวน เพื่อลด การแข่งขันกับเด็กไทย และการ ต่อต้านจากแรงงานไทย</li> </ul>
---

#### 6.3.4 ภาพอนาคตที่ 4 การศึกษาสายอาชีพขั้นต้นถึงกลางและสูง

ปัจจัยด้านบวก	ปัจจัยด้านลบ
<p><b>ปัจจัยด้านการเมือง:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายการศึกษาเด็กทุกคน(รวมมีและไม่มีสถานะทาง กม.)</li> <li>• ยุทธศาสตร์ สมช. ให้มีการพัฒนาแรงงานที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน</li> <li>• ประเทศไทยมีนโยบายการยกระดับฝีมือแรงงาน และการเตรียมคนเข้าสู่ประชาคมอาเซียน</li> </ul>	<p><b>ปัจจัยด้านการเมือง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• จูงใจให้เด็กอยู่ในประเทศไทยระยะยาว</li> <li>• ปัจจัยดึงดูดเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน</li> <li>• เด็กสามารถไปทำงานในประเทศอื่นได้</li> <li>• เกิดการต่อต้าน/กีดกันจากสังคมไทย</li> </ul>
<p><b>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ตลาดแรงงานมีความต้องการ</li> <li>• ไม่เป็นการแข่งขันกับเด็กไทย</li> <li>• เด็กต่างชาติได้รับการพัฒนาฝีมือเป็นแรงงานระดับฝีมือระดับกลางและสูง</li> <li>• ยกระดับฝีมือแรงงานของประเทศและภูมิภาค</li> <li>• ลดการใช้แรงงานระดับล่าง</li> </ul>	<p><b>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาระด้านงบประมาณและการจัดทำหลักสูตร</li> <li>• มีประโยชน์เฉพาะสาขาที่ไทยขาดแคลน อาจไม่ใช่ความต้องการของประเทศเพื่อนบ้านหรือภูมิภาค</li> <li>• จำกัดโอกาสการศึกษาของเด็กต่างชาติ เรียนได้บางสาขา</li> <li>• ขาดความพร้อมด้านศักยภาพของครูผู้สอน</li> </ul>
<p><b>ปัจจัยทางสังคม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• เด็กต่างชาติได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ</li> <li>• ผสมผสานกับชุมชนไทยได้</li> </ul>	<p><b>ปัจจัยทางสังคม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• การต่อต้านจากแรงงานไทย</li> <li>• ความพร้อมของหลักสูตรและผู้สอน</li> </ul>

- 
- ส่งเสริมความหลากหลายทางและวัฒนธรรม อาเซียน
  - ความแตกต่างของระบบการศึกษากับประเทศเพื่อนบ้าน
- 

#### วิเคราะห์ภาพอนาคตที่ 4 การศึกษาสายอาชีพขั้นต้นถึงกลางและสูง ด้วย TOWS Matrix

	โอกาส	ความเสี่ยง
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีความต้องการแรงงานสายอาชีพสูง</li> <li>• มีนโยบายพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านอาชีวศึกษาของอาเซียน</li> <li>• สามารถระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานมีทักษะ</li> <li>• ยกระดับฝีมือแรงงานเป็นระดับกลาง/สูง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การลงทุนระยะยาว</li> <li>• เด็กไปทำงานในประเทศอื่น</li> </ul>
จุดแข็ง	ใช้จุดแข็งเพื่อเพิ่มโอกาส	ใช้จุดแข็งเพื่อลดความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชนและงบประมาณสนับสนุน</li> <li>• มีความร่วมมือของอาชีวศึกษาและสถานประกอบการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีนโยบาย “การศึกษาเพื่อปวงชน” และนโยบายพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านอาชีวศึกษาของอาเซียน</li> <li>• แก้ปัญหาแรงงานระยะยาวและยกระดับฝีมือแรงงานเป็นระดับกลาง/สูง</li> <li>• จูงใจให้เด็กต่างชาติเลือกศึกษา เพราะมีโอกาสการทำงานสูง</li> <li>• สามารถระดมความร่วมมือจากผู้ประกอบการในการจัดหลักสูตร</li> <li>• เพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยและอาเซียน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ลดการขาดแคลนแรงงานระดับกลาง/สูงในระยะยาว</li> <li>• ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการ/ปรับหลักสูตรตรงตามความต้องการความร่วมมือด้านทุนการจัดการศึกษาเพื่อลดภาระงบประมาณ</li> <li>• รัฐสนับสนุนงบประมาณเฉพาะระดับพื้นฐาน</li> <li>• เพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ</li> </ul>

---



จุดอ่อน	ใช้โอกาสที่มีจุดอ่อน	ลดจุดอ่อนและเลี่ยงความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ต้องมีการปรับหลักสูตรทั้งหมด</li> <li>• ภาระงบประมาณการศึกษาเพิ่มขึ้น</li> <li>• ใช้ระยะเวลา (ระดับประถม-ปวช/ปวส/อุดมศึกษา)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ปรับปรุงหลักสูตรให้ได้มาตรฐาน</li> <li>• ลดการใช้แรงงานระดับล่าง</li> <li>• เพิ่มจำนวนแรงงานระดับกลาง/สูงที่ยังขาดแคลน</li> <li>• ระดมความร่วมมือและการสนับสนุนจากผู้ประกอบการในการจัดการหลักสูตรตามความต้องการ</li> <li>• กระตุ้นให้เด็กไทยต้องปรับตัว/แข่งขันกับเด็กต่างชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ปรับหลักสูตรอาชีวศึกษาให้เด็กต่างชาติสามารถร่วมศึกษาได้(เตรียมความพร้อมด้านภาษา)</li> <li>• รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเพียงการศึกษาขั้นพื้นฐาน (9-12 ปี)</li> <li>• หาทุนสนับสนุนจากผู้ประกอบการ</li> <li>• ผู้เรียนร่วมจ่ายหลังการศึกษาภาคบังคับ-ฝึกงานระหว่างเรียน-ทำงานพร้อมศึกษา</li> </ul>

## ความเห็นผู้เชี่ยวชาญครั้งที่ 2

ภาพอนาคตที่ได้ 4 แบบส่งให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นครั้งที่ 2 ได้รับความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญรวม 12 คนจาก 14 คน ดังนี้

	เห็นด้วย/เหตุผล	ไม่เห็นด้วย/เหตุผล
<p>ภาพอนาคตที่ 1</p> <p>การศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบ/นอกระบบปรับหลักสูตรให้เทียบโอนกับประเทศต้นทาง</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>ไม่ต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญทุกคนเห็นด้วยกับภาพอนาคตที่ 1 โดยมีเหตุผลดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กทุกคน</li> <li>- เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม ไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพใด</li> <li>- ได้รับโอกาสเท่าเทียมกันตามสิทธิเด็ก</li> <li>- สำหรับเด็กที่อยู่ประเทศไทยระยะสั้น</li> <li>- เป็นประโยชน์ต่อเด็กเป็นความรู้พื้นฐานในการดำรงชีวิต</li> <li>- สอดคล้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน</li> <li>- การเทียบโอนเป็นเรื่องที่ดีตรงตามนโยบายสนับสนุนให้เด็กกลับประเทศ</li> <li>- ประสานกับประเทศต้นทางเรื่องวุฒิการศึกษา</li> </ul>	
<p>ภาพอนาคตที่ 2</p> <p>การศึกษาขั้นพื้นฐานและฝึกวิชาชีพระยะสั้น</p> <p style="text-align: center;">↓</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญ 9 คนด้วยเหตุผลดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นสิทธิของเด็กที่จะได้รับ</li> <li>- เด็กจะได้มีทักษะไปประกอบอาชีพในอนาคต</li> <li>- มีเงื่อนไขไม่เกี่ยวกับการได้สัญชาติ</li> </ul>	<p>ผู้เชี่ยวชาญ 3 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การศึกษาระดับนี้ยังได้แรงงานระดับล่าง ไม่ได้ยกระดับฝีมือแรงงาน</li> <li>- ไม่ชัดเจนว่าตรงความต้องการของตลาดแรงงาน</li> </ul>

	เห็นด้วย/เหตุผล	ไม่เห็นด้วย/เหตุผล
ไม่ต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย	<p>-เด็กสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ โดยให้มีสัญชาติประเทศต้นทาง และ</p> <p>หากต้องการทำงานในไทย ต้องเข้าสู่กระบวนการจ้างงานตามกฎหมาย</p> <p>-จูงใจให้เด็กปรับเปลี่ยนสถานะให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีโอกาสฝึกฝีมือให้ได้มาตรฐาน</p> <p>-เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงที่เด็กบางส่วนไม่ได้กลับไปประเทศต้นทางและไม่สามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น การฝึกอบรมทักษะฝีมือจะช่วยให้มีรายได้เลี้ยงตนเองโดยไม่ต้องทำงานที่ผิดกฎหมาย</p>	<p>-ต้องให้ฝึกอาชีพหลังจบการศึกษา เพื่อไม่ให้กลายเป็นแรงงานเด็ก</p>
<p>ภาพอนาคตที่ 3</p> <p>การศึกษาขั้นพื้นฐานและสายอาชีพเฉพาะสาขาที่ขาดแคลน</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>นโยบายสนับสนุนเด็กต่างชาติศึกษาด้านอาชีพ (เฉพาะสาขาที่ขาดแคลน)</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญ 11 คน</p> <p>-เตรียมความพร้อมให้เด็กสามารถดำรงชีพได้ในอนาคต ทำงานได้ทั้งในประเทศไทยและต้นทาง(ไม่ตั้งเป้าให้ทำงานในไทยเท่านั้น) แต่หากต้องการตั้งรกรากในไทย ต้องเข้าสู่กระบวนการขอมိถินที่อยู่หรือขอสัญชาติต่อไป</p> <p>-ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานระดับฝีมือ บางสาขาอาชีพไม่มีคนไทยทำ เช่น ประมง เกษตร ควรสนับสนุนให้เด็กต่างชาติพัฒนาฝีมือทำงานในสาขาเหล่านี้ โดยปรับให้ได้มาตรฐาน</p> <p>-เป็นโอกาสทำให้เด็กมีทักษะฝีมือแรงงาน และมีรายได้เลี้ยงตนเอง</p> <p>-เหมาะกับการเข้าสู่อาเซียน</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญ 1 คน</p> <p>-ต้องศึกษาสายอาชีพหลังจบการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อป้องกันการเป็นแรงงานเด็ก(ก่อน18 ปี)</p>
<p>ภาพอนาคตที่ 4</p> <p>การศึกษาสายอาชีพขั้นต้นถึงกลางและสูง</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>นโยบายการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติที่สูงกว่าระดับพื้นฐาน</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญ 11 คน</p> <p>-สอดคล้องกับสถานการณ์การขาดแคลนแรงงาน</p> <p>-ยกระดับคุณภาพแรงงาน ดีต่อการอยู่ร่วมกับสังคมไทย</p> <p>-สอดคล้องกับการยกระดับฝีมือแรงงานของไทย</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญ 1 คน</p> <p>-ความรู้ระดับ ปวช/ปวส เพียงพอต่อการทำงานของเด็กต่างชาติ</p> <p>-ควรจัดให้เด็กไทยได้ทั่วถึงก่อน</p> <p>-งบประมาณจากการทำงานและผู้ประกอบการควรจัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเด็กไทย</p>

เห็นด้วย/เหตุผล	ไม่เห็นด้วย/เหตุผล
-ประเทศไทยขาดแคลน ต้องการแรงงานระดับกลางสูง	
-เด็กต่างชาติหลายคนมีศักยภาพที่จะเรียนต่อในระดับสูงได้แต่ขาดการสนับสนุน	
-เด็กได้เรียนตามความถนัด ควรจัดให้ความหลากหลาย เพื่อการพัฒนาศักยภาพเด็กที่มีความหลากหลาย	

### สรุปความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและการวิเคราะห์

ความเห็นที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งข้อสังเกตเรื่องความหลากหลายของเด็กกลุ่มต่างๆ จึงนำมาวิเคราะห์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เด็กต่างชาติในสถานการณ์ในปัจจุบัน ถึงแม้ประเทศไทยมีนโยบายให้โอกาสการศึกษาเด็กทุกคน แต่มีเด็กต่างชาติในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือที่มีสถานะต่างๆ และอาจเชื่อมโยงไปถึงระยะเวลาอยู่ในประเทศไทยที่แตกต่างกันตามสถานะ จึงวิเคราะห์ภาพอนาคตทั้ง 4 แบบว่ามีความสอดคล้องกับเด็กต่างชาติกลุ่มใดบ้าง

**ภาพอนาคตที่ 1** การศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในระบบโรงเรียน มีการเพิ่มการศึกษานอกระบบโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับเด็กต่างชาติกลุ่มที่อยู่นอกระบบการศึกษาในปัจจุบัน แต่ควรเพิ่มรูปแบบที่หลากหลาย และการศึกษาตามอัธยาศัย ที่มีจัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่บ้างแล้ว ให้ครอบคลุมเด็กต่างชาติที่ยังเข้าไม่ถึงการศึกษา รูปแบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสถานการณ์ของเด็กต่างชาติ และยังสามารถประสานกับการศึกษาที่จัดโดยศูนย์การเรียน หรือองค์กรชุมชนที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติให้มีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อให้การศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบการศึกษานอกระบบสามารถครอบคลุมเด็กต่างชาติได้มากขึ้น และเหมาะสมกับเด็กกลุ่มที่จะอยู่ประเทศไทยระยะสั้น เช่น กลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียนกลุ่มที่เข้ามาระยะสั้นในพื้นที่ชายแดนซึ่งไม่ต้องการเข้าเรียนในระบบ แต่หากเป็นกลุ่มที่จะอยู่ระยะยาว เช่น กลุ่มที่มีจดทะเบียน รอหรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว มีแนวโน้มที่ครอบครัวอยู่ทำงานในประเทศไทยระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป (ตามนโยบายการจ้างแรงงานที่ต่ออายุการอนุญาตได้ 2 ครั้ง ครั้งละ 2 ปี รวมระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติอีก 1 ปี) สามารถเรียนการศึกษาในระบบ ภาพอนาคตนี้จึงครอบคลุมการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในเวลาและนอกเวลา และให้มีการประสานกับประเทศต้นทางเพื่อให้เด็กที่เรียนในประเทศไทย ได้รับวุฒิการศึกษาจากประเทศไทย สามารถนำไปศึกษาต่อ โดยมีการตกลงเพื่อจัดระบบการเทียบโอนหรือการสอบเทียบการศึกษากับประเทศต้นทางต่อไป

ภาพอนาคตที่ 1 ใช้นโยบายการศึกษาปัจจุบัน ไม่ต้องมีการปรับเปลี่ยน แต่รัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการต้องเพิ่มการประสานกับประเทศต้นทาง เพื่อให้สามารถเทียบโอนการศึกษาที่

ได้รับในประเทศไทย ทำได้ 2 วิธีคือประเทศไทยและประเทศต้นทางจัดทำแบบทดสอบร่วมกัน หรือ การเทียบเคียงหลักสูตรเพื่อให้สามารถนำวุฒิการศึกษาในระบบและนอกระบบไปศึกษาต่อได้

**ภาพอนาคตที่ 2** การศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบและนอกระบบ (แบบเดียวกับภาพอนาคตที่ 1) และเพิ่มการฝึกทักษะอาชีพระยะสั้น เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติได้ฝึกทักษะอาชีพ ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็กต่างชาติ มากกว่า การศึกษาสายสามัญเพียงอย่างเดียว โดยเด็กสามารถเลือกการศึกษาในระบบหรือนอกระบบที่ สอดคล้องกับเงื่อนไขและระยะเวลาที่จะอยู่ในประเทศไทย การศึกษาที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับ สถานการณ์ ยังเป็นการจูงใจให้เด็กต่างชาติที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษามาก่อน (เด็กอายุมากกว่า เกณฑ์) เลือกเข้ามาศึกษาขั้นพื้นฐาน ควบคู่ไปกับการฝึกทักษะเพื่อสามารถนำไปประกอบอาชีพ และ เปิดโอกาสให้เด็กสามารถพัฒนาศักยภาพเป็นแรงงานมีทักษะต่อไปได้

ภาพอนาคตที่ 2 ใช้นโยบายการศึกษาปัจจุบัน ไม่ต้องมีการปรับเปลี่ยน แต่รัฐอาจส่งเสริม หรือกำหนดให้เด็กต่างชาติฝึกอบรมในสาขาที่ต้องการและขาดแคลนผู้เรียน โดยการประสานงานกับ ผู้ประกอบการเพื่อให้การจัดการฝึกอบรมตรงความต้องการของตลาดแรงงาน หรือจูงใจให้ ผู้ประกอบการจัดการฝึกอบรมเอง เพื่อสามารถคัดเลือกเด็กที่เข้าฝึกอบรมที่อายุถึงเกณฑ์ทำงานได้ เข้าทำงานต่อไป โดยรัฐบาลอาจต้องปรับนโยบายการจ้างงานให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่มี แรงงานต่างชาติทำงานในสาขาที่นอกเหนือจากงานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน การเปิดให้เด็ก ต่างชาติเข้าถึงการศึกษาควบคู่กับการฝึกอาชีพ เพื่อยกระดับฝีมือแรงงานและลดการใช้แรงงานระดับ ล่างต่อไปในอนาคต

**ภาพอนาคตที่ 3** การศึกษาขั้นพื้นฐานและสายอาชีพ เป็นการศึกษาที่สอดคล้องกับ สถานการณ์ของประเทศไทยที่กำลังขาดแคลนแรงงานในประเทศ และเป้าหมายเพื่อพัฒนาผลิตภาพ แรงงาน การเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติศึกษาในสายอาชีพเหมาะกับเด็กต่างชาติที่จะอยู่ประเทศไทย ในระยะยาว ภาพอนาคตที่ 3 จะแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ การพัฒนาเด็กต่างชาติ เป็นแรงงานกึ่งฝีมือ เป็นการยกระดับฝีมือแรงงานของประเทศโดย ไปสู่ระดับกลางและสูงต่อไป สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนา “ความมั่นคงของมนุษย์” และเป้าหมายของการพัฒนาแรงงานของ ประเทศ การศึกษาขั้นพื้นฐานและสายอาชีพ ต้องมีการประสานกับผู้ประกอบการในการจัดหลักสูตร ให้ได้มาตรฐานและตรงกับความต้องการ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถทำงานกับผู้ประกอบการ ระหว่างการเรียนได้สอดคล้องกับเงื่อนไขของเด็กต่างชาติที่ต้องการมีรายได้ โดยจัดให้สอดคล้องกับ อายุและทักษะฝีมือ เช่น ทำงานในรูปนักเรียนฝึกหัด (จำกัดชั่วโมง) อยู่ภายใต้การดูแลของครูที่เลี้ยง ในสถานประกอบการที่ได้รับการแต่งตั้งผู้สอนจากสำนักงานอาชีวศึกษา หรือทำงานและเรียนควบคู่ กันในลักษณะแรงงานฝึกหัด (Trainee) รัฐสนับสนุนงบประมาณเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้

ผู้เรียนร่วมจ่ายในการศึกษาอาชีพ โดยรัฐสามารถใช้มาตรการส่งเสริมหรือจำกัดสาขาอาชีพให้เด็กต่างชาติเรียนในเฉพาะบางสาขา เพื่อลดความกดดันและการแข่งขันกับแรงงานไทย

ภาพอนาคตที่ 3 ใช้นโยบายการศึกษาปัจจุบัน โดยส่งเสริมให้เด็กต่างชาติเข้าศึกษาสายอาชีพ จำกัดเฉพาะสาขาที่มีความต้องการหรือมีความขาดแคลนสูง

ภาพอนาคตที่ 4 การศึกษาสายอาชีพที่มีการจัดหลักสูตรตั้งแต่ระดับประถมศึกษา ไปจนถึงระดับอุดมศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการผลิตแรงงานมีทักษะของประเทศ จึงไม่ควรจำกัดที่การผลิตแรงงานไทยที่มีฝีมือ แต่เปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติที่มีศักยภาพได้เข้าศึกษา การศึกษาในภาพอนาคตที่ 4 ต้องมีการปรับหลักสูตรใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงาน และเป้าหมายการพัฒนาของประเทศระยะยาว โดยการส่งเสริมให้ผู้เรียนเลือกการศึกษาสายอาชีพตั้งแต่ระดับประถมศึกษา โดยใช้มาตรการส่งเสริมสาขาอาชีพที่ขาดแคลน การศึกษาตามภาพอนาคตที่ 4 เหมาะกับเด็กต่างชาติที่จะอยู่ประเทศไทยระยะยาว และต้องการศึกษาสายอาชีพโดยตรง การศึกษานี้อาจจำกัดสาขาเฉพาะที่มีความต้องการสูง กำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาทำงานในประเทศไทย เพื่อให้ได้เด็กต่างชาติที่มีศักยภาพจริงๆ สามารถพัฒนาเป็นแรงงานมีทักษะระดับกลางและสูง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผลิตภาพของแรงงาน และผลผลิตของประเทศ การศึกษาตามภาพอนาคตนี้ ใช้งบประมาณสูงกว่าการศึกษาสายสามัญ รัฐอาจสนับสนุนงบประมาณถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน(9 ปี) หรือประสานงานกับผู้ประกอบการในการจัดหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการ ในลักษณะร่วมสนับสนุนงบประมาณ การศึกษาควบคู่ไปกับการทำงานในสถานที่ทำงานจริง สถานประกอบการไม่ขาดแคลนแรงงาน ได้แรงงานที่มีทักษะตรงและมีความชำนาญตามระยะเวลาที่เรียน/ทำงาน

ภาพอนาคตที่ 4 จำเป็นต้องปรับหลักสูตรการศึกษา และนโยบายเปิดโอกาสการศึกษาให้เด็กต่างชาติในระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่รัฐสนับสนุนงบประมาณเพียงระดับพื้นฐาน ให้ผู้เรียนร่วมจ่ายการศึกษาที่สูงขึ้น

## บทที่ 7

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ทิศทางการพัฒนาของประเทศไทยที่มุ่งไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจ มาจากอิทธิพลของ โลกาภิวัตน์และวาทกรรมการพัฒนา เป้าหมายการขยายตัวของการผลิตในทิศทางที่เป็นอยู่ ทำให้ ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นจนแรงงานในประเทศไม่พอเพียง และต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติและ เป็นที่มาของการเข้ามาของเด็กต่างชาติในประเทศไทย

การศึกษาครั้งนี้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย และงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ เก็บข้อมูลภาคสนามจาก 2 พื้นที่คือ อำเภอแม่ สอด จังหวัดตาก และ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร สรุปข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ดังนี้

#### สถานการณ์การศึกษาเด็กต่างชาติ

ในภาพรวม เด็กต่างชาติอายุ 0-18 ปี มีโอกาสและเข้าถึงการศึกษาได้หลากหลายรูปแบบทั้ง ในระบบการศึกษาของไทย ใน 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษา ตามอัธยาศัย โดยเข้าถึงการศึกษาในสถานศึกษาของไทยและศูนย์การเรียนรู้ที่ตั้งขึ้นโดยองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน มีเด็กต่างชาติจำนวนรวม 37,347 คน หรือร้อยละ 12 - 18 จากจำนวนเด็ก ต่างชาติที่คาดกันว่ามีอยู่ประมาณ 200,000 - 300,000 คน ในกลุ่มครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ ที่มี โอกาสเข้าถึงการศึกษาได้ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษาของไทย และการศึกษาที่จัดโดยองค์กรอื่นๆ หลายรูปแบบ แต่คาดว่ายังมีเด็กเยาวชนต่างชาติอีกจำนวนหนึ่ง อายุ 15 - 18 ปี อีกจำนวนหนึ่ง 500 - 1,000 คน ที่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานนอกระบบที่เพิ่งมีการเรียนการสอนได้ไม่นาน ที่เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและสำนักงานการศึกษานอกระบบ และการศึกษา ตามอัธยาศัย การฝึกทักษะอาชีพ การเรียนภาษา ที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่จัดให้เด็กซึ่งทำงานแล้ว

ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เด็กต่างชาติมีโอกาและเข้าถึงการศึกษาได้หลายรูปแบบ ในสถานศึกษาของไทยและศูนย์การเรียนรู้ที่ตั้งขึ้นโดยองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งรูปแบบ การศึกษาในระบบและนอกระบบ รวมทั้งศูนย์เด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และยังเปิด โอกาสทางการศึกษาแก่เด็กที่ข้ามมาจากประเทศพม่าด้วย แต่ยังมีเด็กต่างชาติกลุ่มหนึ่งที่มีความเสี่ยง และเข้าถึงการศึกษาได้น้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ คือเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน แรงงานเด็กซึ่งมีองค์กรที่จัด การศึกษาให้แต่มีจำกัด จำเป็นต้องหารูปแบบการศึกษาที่หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อรองรับเด็ก กลุ่มนี้และป้องกันเด็กจากความสถานการณ์ที่เปราะบาง

ผู้มีบทบาทในการริเริ่มจัดการศึกษาและการพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในอำเภอแม่สอด คือผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย และทำงานร่วมกับโรงเรียนไทย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการผลักดันการปฏิบัติตามนโยบาย การริเริ่มนโยบายใหม่ มี “พื้นที่” การทำงานคือเวทีการประชุมการประสานงานภาคเอกชนและหน่วยงานราชการ การจัดกิจกรรมระหว่างศูนย์การเรียนรู้ องค์กรพัฒนาเอกชน ประชาคม โดยองค์กรระหว่างประเทศ และแหล่งทุนต่างประเทศ ให้ “ทรัพยากร” คืองบประมาณ ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษาเด็กต่างชาติ โดยการเปิดโอกาสให้มีการฝึกงานหรือการฝึกทักษะในการทำงาน เปิดโอกาสการทำงาน ให้เด็กต่างชาติในพื้นที่มีโอกาสการทำงานกึ่งทักษะและมีทักษะ

เด็กต่างชาติในจังหวัดสมุทรสาครส่วนหนึ่ง มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาทั้งในศูนย์การเรียนรู้ของ องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ส่วนใหญ่เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทย เด็กที่เรียนในสถานศึกษาของไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษา จำนวนไม่มากที่ศึกษาต่อหลังชั้นประถมศึกษา นอกนั้นเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนหรือหลังจบการศึกษาขั้นต้น

ผู้ที่มีบทบาทด้านการศึกษาของเด็กต่างชาติในสมุทรสาคร มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จัดทำฐานข้อมูลเด็กต่างชาติในสถานศึกษาของไทย องค์กรพัฒนาเอกชน ที่เตรียมความพร้อมให้เด็กเข้าสู่ระบบการศึกษาในสถานศึกษาของไทย จัดการศึกษาตามอัธยาศัยให้เด็กต่างชาติที่ทำงาน และไม่ต้องมาเข้าเรียนในสถานศึกษาไทย ภาคธุรกิจเอกชนคือผู้ประกอบการด้านอาหารทะเล ให้งบประมาณสนับสนุนศูนย์เตรียมความพร้อม โดย “พื้นที่” การทำงานร่วมกันคือการประชุมภายใต้โครงการ หรือการทำกิจกรรมต่างๆ เป็นครั้งคราว

**ผู้กระทำการภาครัฐ** การทำงานของภาครัฐในฐานะผู้กระทำการ อยู่ในโครงสร้างที่มีอำนาจมาจาก 2 ทาง ทางหนึ่งคืออำนาจของกรมทรัพยากรหรืองบประมาณ ซึ่งรัฐสามารถใช้สนับสนุนให้เกิดการจัดการหรือการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติได้ เป็นอำนาจที่มาจาก การควบคุมทรัพยากร (Domination) และยังมีอำนาจเพราะเป็นผู้ควบคุมกฎ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติได้เข้าถึงการศึกษา บทบาทของผู้กระทำการภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนค่อนข้างน้อย เพราะธรรมชาติและองค์ประกอบที่คงที่ไม่ยืดหยุ่น ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนได้ค่อนข้างยาก แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันที่สังคมมีความซับซ้อน หลากหลาย มีกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในสังคมที่แตกต่างไปจากอดีต การแสดงบทบาทเป็นผู้กระทำการโดยการเป็นผู้ควบคุมกฎจึงไม่สามารถแก้ปัญหา หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีได้ เพราะภาครัฐมีแนวโน้มและธรรมชาติที่ค่อนข้างห่างเหินกับกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะกลุ่มต่างวัฒนธรรมเช่นเด็กต่างชาติ

ความผูกพันของประเทศไทยที่เป็นผู้ริเริ่มเสนอ “การศึกษาเพื่อปวงชน” ต่อประเทศสมาชิกของ UNESCO ทำให้กระทรวงศึกษาธิการเสนอ “นโยบาย” แนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลไม่มี

หลักฐานทะเบียนราษฎรและไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2535 และระเบียบการรับนักเรียนฯ” เพื่อให้โอกาสการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย โดยกระทรวงศึกษาธิการแสดงบทบาท “ผู้กระทำการ” ที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงต่อสถานการณ์การศึกษาของเด็กหลายกลุ่มที่ไม่มีสัญชาติไทย โดยการสร้าง “กฎ” ขึ้น แต่ขณะเดียวกันกลุ่มเหล่านี้อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในกระบวนการจัดทำข้อเสนอ ไม่ได้ให้ความเห็นชอบต่อ “กฎ” ที่เสนอขึ้นมา เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือความไม่เห็นชอบของหน่วยงานความมั่นคง กระทรวงศึกษาธิการจึงยังคง “การไม่มีสถานะทางทะเบียน/ไม่มีสัญชาติ” เป็นวาทกรรมความมั่นคงที่ยังมีอิทธิพลในกฎที่สร้างขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงเป็น “ผู้กระทำการที่กระทำไปตามจิตไร้สำนึก” (Unconscious Motives/cognition level) ซึ่งเป็นจิตสำนึกระดับหนึ่งตามที่กิดเดนส์ อธิบายไว้ใน Structuration theory “จิตไร้สำนึกเป็นตัวกำหนดแรงจูงใจและความต้องการของผู้กระทำที่แสวงหาความมั่นคงและการอยู่รอดเหมือนกันทุกคน” (Giddens, 1984: 7) ของกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่ต้องการความขัดแย้งกับหน่วยงานความมั่นคง “แนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2535 เป็นสิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการต้องการใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาของเด็กกลุ่มที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร แต่ไม่สามารถใช้เป็น “ทรัพยากร (medium) ตามทฤษฎีของกิดเดนส์ เป็นกระบวนการผลิตซ้ำ (reproduce)” การกีดกันโอกาสทางการศึกษา” ของเด็กกลุ่มดังกล่าว มากกว่าการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเจตนาของกระทรวงศึกษาธิการที่ตั้งไว้ และข้อความ “ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร” ยังเป็นการตีตราด้วย วาทกรรม “ความมั่นคงของชาติ” ที่ให้ความสำคัญของการมีสัญชาติไทยหรือสถานะทางทะเบียนราษฎรมากกว่าผู้ไม่มีสถานะ

ในปีเดียวกันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสิทธิเด็ก ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่ออิทธิพลต่อองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านเด็ก ในการสร้างกฎต่างๆ

ผลกระทบจากการพัฒนา ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม และความไม่สมดุลในการพัฒนา ทำให้เกิดวาทกรรมใหม่ในการพัฒนาคือความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งครอบคลุมถึงหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน โอกาสในการพัฒนาให้มีคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน และมีผลต่อกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวาง กระบวนการนี้ยังส่งผลต่อมาในการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การจัดทำนโยบายการศึกษาเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2547 ของสภาการศึกษา กระบวนการดังกล่าวเป็นการเปิด “พื้นที่” ให้ประชาชนที่โดยปกติเป็นผู้รับผลของนโยบาย ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและจัดทำข้อเสนอต่อนโยบาย

นโยบายการศึกษาเด็กด้อยโอกาสครอบคลุมเด็กต่างชาติที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งกระบวนการจัดทำนโยบายระดมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆทั้งหน่วยงานในกระทรวง



ศึกษาธิการ และองค์กรภายนอก และให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่น และภาคประชาสังคม กระบวนการนี้ทำให้ ชุมชนของปฏิบัติการ (Community of practice) ในการร่างนโยบายเป็นไปอย่างกว้างขวาง ต่างไปจากปฏิบัติการอื่นของกระทรวงศึกษาที่มีมาในอดีต

**ผู้กระทำการภาคประชาสังคม** ภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมผลักดันนโยบายนี้ เป็น **ผู้กระทำการ** เพราะมีจิตสำนึกที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Practical and discursive consciousness) และแม้ว่านโยบายนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร แต่กระบวนการดำเนินการทำให้นโยบายนี้เป็น "กฎ" ที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง (widely sanction) จากภาคประชาสังคม เพราะ "กฎ" อาจมีลักษณะไม่เป็นทางการ แต่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง (Giddens, 1984: 18) กระบวนการทำนโยบายนี้เป็นการยอมรับภาคประชาสังคมที่มีความใกล้ชิด ความเชี่ยวชาญการทำงานกับกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ผู้กระทำการ เข้ามาเป็น *โครงสร้างภายใน (Internal structures)* ของโครงสร้างการจัดทำนโยบาย ที่ภาคประชาสังคมได้แสดงบทบาทเป็น "ผู้กระทำการ" ในการเสนอข้อมูล จัดทำรายละเอียด และผลักดันให้ประเด็นของเด็กด้อยโอกาส รวมถึงเด็กต่างชาติ ให้อยู่บนพื้นฐานสถานการณ์และข้อมูลที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของภาคประชาสังคม เป็น **"ทรัพยากร"** ซึ่งตามแนวคิดของ Structuration theory ไม่ได้หมายถึงวัตถุหรือสิ่งที่จับต้องได้เท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงสิ่งที่เป็นามธรรม ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ที่มาจากข้อเท็จจริง การปฏิบัติหรือได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง จนเกิดความชอบธรรม (legitimacy) กระบวนการจัดทำนโยบายและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายนี้เป็นพลังอำนาจหรือ **"ทรัพยากร"** อย่างหนึ่ง ตามแนวคิดของกิดเดนส์ด้วย แต่การปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษานอกระบบ การปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าวเป็นโครงสร้างภายนอกที่ทำให้สภาการศึกษาไม่มีอำนาจหน้าที่ หรือการจัดสรรงบประมาณ จึงไม่มี **"ทรัพยากร"** ที่จะไปผลักดันให้นโยบายนี้เป็นจริงในทางปฏิบัติ

ต่อมาเมื่อสถานการณ์การศึกษาของเด็กที่มีปัญหาสถานะกลุ่มต่างๆ คลี่คลายไป ยกเว้นบางกลุ่มที่โอกาสยังถูกจำกัดอยู่ในบางระดับบางพื้นที่ และยังมีเด็กบางกลุ่มรวมทั้งเด็กในครอบครัวแรงงานต่างชาตียังเข้าไม่ถึงการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เสนอ "กฎ" ขึ้นมาใหม่ และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 "แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2548" "กฎ" ใหม่ นี้ ไม่มีการผลิตซ้ำว่าทกรรม "การไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร และไม่มีสัญชาติไทย" การสร้าง "กฎ" ใหม่ (produce) ของกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนผู้มีปัญหาสถานะซึ่งรวมถึงเด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทกระทรวงมหาดไทยจากการเป็นผู้ควบคุมกฎเป็นผู้ทำตามกฎ โดยกระทรวงศึกษาธิการอาศัย "ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี" และสถานภาพ

คณะรัฐมนตรีที่เป็น”ทรัพยากรที่เป็นสิทธิอำนาจ (Authoritarian resource)” มาสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลง”กฎ”ที่มีอยู่เดิมได้

”กฎ” ใหม่ ที่กระทรวงศึกษาธิการได้สร้างขึ้นทำให้ ”การไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร และไม่มีสัญชาติไทย”ไม่ถูกจำกัดโอกาสทางการศึกษาอีกต่อไป เปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติที่ส่วนใหญ่ไม่มีหลักฐานประจำตัว สามารถเข้าถึงการศึกษาในสถานศึกษาของไทยได้ รวมไปถึงการไม่ระบุข้อความสถานะทางทะเบียนไว้ในหลักฐานการศึกษาส่วนบุคคล จึงเป็นการเปิดกว้าง ไม่เป็นอุปสรรคต่อเด็กต่างชาติ ในการเข้าศึกษา หรือการศึกษาต่อในชั้นสูงขึ้น

การเสนอ”กฎ”ครั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการ แสดงบทบาทเป็น”ผู้กระทำการ” ที่มีแรงจูงใจจากจิตสำนึกครุ่นคิดและตอบโต้ (Discursive/reflexive consciousness) เพื่อผลักดันให้สิทธิและโอกาสทางการศึกษาครอบคลุมเด็กทุกกลุ่ม เป็นการกระทำเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในเนื้อหา (Produce) (Giddens, 1984:25) ซึ่งตามแนวคิดของกิดเดนส์ กฎเกณฑ์เป็นโครงสร้างสามารถปรับเปลี่ยนได้ และยังเสนอให้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว ให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในอัตราเดียวกันกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย และยังได้จัดทำ”คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2552 ให้สถานศึกษาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติตามนโยบาย”กฎ”ใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการจึงมีทั้ง”ทรัพยากร” ที่เป็นงบประมาณ และ”คู่มือ”เป็นแนวปฏิบัติ สนับสนุนให้การดำเนินการตามระเบียบเป็นจริงขึ้นมาได้”(allocative resource)

การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน มีจุดเด่นคือความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมาย ทันท่วงที สถานการณ์ มีการปรับตัวและวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่นสูง มีการทำงานเป็นเครือข่ายที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้หลายประเด็น บางเครือข่ายมีความสามารถในการจัดหางบประมาณได้มาก รวมทั้งมีอาสาสมัคร ที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญที่มาสับสนุนการทำงาน

องค์กรพัฒนาเอกชน จัดเป็นผู้กระทำการที่มีความสำนึก(consciousness) ต่อสถานการณ์ที่เป็นปัญหาได้อย่างรวดเร็ว มีปฏิกริยาหรือแสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง มีองค์ความรู้เกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมาย มีอุดมการณ์ เช่น การเรียกร้องประโยชน์ให้ผู้ด้อยโอกาส การคุ้มครองสิทธิเด็ก สิทธิแรงงาน จิตสำนึกขององค์กรเป็นทรัพยากรที่สำคัญและส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง บางครั้งมีทรัพยากรที่เป็นงบประมาณมาสนับสนุนด้วย ในหลายสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติ

ในบางครั้ง องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมใช้”กฎ”ที่สร้างขึ้นด้วยหน่วยงานรัฐเช่น “มติคณะรัฐมนตรี “แนวทางการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีหลักฐานฯ พ.ศ. 2548” พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546” และ”คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคล

ที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย” เพื่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐในพื้นที่ และโรงเรียนในการรับเด็กต่างชาติเข้าเรียน ด้วย

องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนต่างชาติ ศูนย์การเรียนรู้ต่างชาติ ยังได้ใช้”กฎ”ที่เป็นกติกาและค่านิยมสากล ”อนุสัญญาสิทธิเด็ก” “การศึกษาเพื่อปวงชน” มาสร้างความชอบธรรมให้ศูนย์การเรียนรู้ การประสานงานกับโรงเรียนในการทำงาน ค่านิยมสากลเหล่านี้เป็น”กฎ” ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือของศูนย์การเรียนรู้และภาคประชาสังคม แต่ธรรมชาติขององค์กรพัฒนาเอกชนที่บางครั้งยึดติดกับ”กฎ”และอุดมการณ์ของตนจนเกินไป หลายกรณีมีการเรียกร้องที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นไปได้จริง รวมทั้งมีมุมมองที่เน้นด้านสิทธิหรือปกป้องประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างสูง ทำให้เกิดแรงต้านจากฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง หรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมได้เช่นกัน

องค์กรพัฒนาเอกชนมีการทำงานเป็นเครือข่าย ร่วมกับภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาควิชาการ องค์กรชุมชน การเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นปรากฏการณ์ของสังคมสมัยใหม่ตามแนวคิดของ Giddens เป็นภาคประชาชนหรือตัวแทนกลุ่มด้อยโอกาสที่มีบทบาทเป็นผู้กระทำการที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม ไม่ใช่ภาครัฐเป็นผู้กระทำหลักเพียงฝ่ายเดียว ด้วยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เช่นในปัจจุบัน ทำให้มีเครือข่ายได้กว้างขวาง การทำงานแบบเครือข่ายทำให้ขอบข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนสามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง”กฎ” ขึ้นมาใหม่ เช่น การรณรงค์เรื่องการจัดทะเบียนการเกิดของเด็กต่างชาติ การรณรงค์ให้เด็กต่างชาติมีสิทธิทางการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ การผลักดันให้มีกฎกระทรวงเพื่อจดทะเบียนศูนย์การเรียนรู้ของภาคเอกชน เป็นต้น

ในบางกรณี การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือการสร้าง”กฎ” ใหม่ๆ เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคล ฯ และกฎกระทรวงในการจัดการศึกษาพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ อาจไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงตามหรือบรรลุสิ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงได้ทั้งหมด

การผลักดันให้มี”กฎ”ทั้ง 2 ฉบับ “ให้บุคคลที่มีความประสงค์จัดการศึกษาให้แก่บุคคลด้อยโอกาสสามารถขออนุญาตจัดตั้งเป็นศูนย์การเรียนรู้ขึ้นได้” และ”องค์กรชุมชนซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะ มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินการในลักษณะองค์กรหรือองค์กรเอกชน (สมาคม มูลนิธิ ฯลฯ) ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และประสงค์จัดการศึกษาให้แก่บุคคลด้อยโอกาสที่ไม่สามารถเข้าศึกษาในระบบโรงเรียนปกติ สามารถขออนุญาตจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้” ตามวัตถุประสงค์ของศูนย์การเรียนรู้และองค์กรพัฒนาเอกชน ต้องการให้ศูนย์การเรียนรู้ได้รับการรับรองตามกฎหมาย ในด้านหนึ่งศูนย์การเรียนรู้และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แสดงบทบาทเป็นผู้กระทำการ ที่สำนึกครุ่นคิดและตอบโต้ (Discursive/reflexive consciousness) ในชุมชนที่ร่วมปฏิบัติการ (Communities of practice) ในอีกด้านหนึ่งเป็นกลุ่มผลักดัน (โครงสร้างภายนอก) เป็นสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพล (โดยจงใจหรือไม่ก็ตาม) เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในคือ

กระทรวงศึกษาธิการ แม้อาจไม่ได้ผล(Outcome)ตามที่ต้องการก็ตาม เป็นวงจรของ Structuration ที่ Stones (2005 อ้างถึงใน Karen O'Reilly, 2012) ขยายความไว้

ผลของกฎกระทรวงทั้ง 2 ฉบับ กลับเป็นการ”ผลิตซ้ำ”สถานะที่ผิดกฎหมายของศูนย์การเรียนให้คงอยู่ต่อไป เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีการบรรจุเงื่อนไข เช่น สถานะทางกฎหมาย การจบปริญญา ในกฎกระทรวง ทำให้ศูนย์การเรียนเกือบทั้งหมดไม่สามารถจดทะเบียนและเปลี่ยนสถานะเป็นถูกกฎหมายได้

การกระทำที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ มนุษย์อาจไม่สามารถบรรลุสิ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงได้ทั้งหมด “ขอบเขตอิทธิพลของปัจเจกบุคคลถูกจำกัดด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ อำนาจไม่ใช่ความสามารถที่ปราศจากข้อจำกัด ที่คนคนหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่งจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือคนอื่น ๆ อำนาจมีลักษณะสัมพันธ์และเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะถูกปรับให้เท่าเทียมกันอยู่ตลอดเวลา แต่หมายความว่ามนุษย์ไม่ได้ไร้อำนาจอย่างสิ้นเชิงเมื่ออยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมของคนอื่น กิดเดนส์ (1984: 16, 374) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า ‘วิภาษวิธีในการควบคุม’ (dialectic of control)

ในกระบวนการทำงาน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนต่างชาติ ผู้บริหารศูนย์การเรียน เป็น Active agent ในปฏิบัติการทางสังคม (Social practice) จากวิธีการทำงานที่มีการทำกิจกรรม การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษาเด็กต่างชาติอย่างต่อเนื่อง การกระทำอย่างสม่ำเสมอ เป็นกิจวัตร(Routine) และมีการใช้“กฎ” ที่เป็นกติกาสากล”อนุสัญญาสิทธิเด็ก” “การศึกษาเพื่อปวงชน” “เสรีภาพ” ซึ่งเป็นกติกาที่เป็นคุณค่าและบรรทัดฐานใหม่ๆที่ถูกสร้างและส่งต่อผ่านโลกาภิวัตน์ สังคมยุคใหม่ทำให้บทบาทของปัจเจกชน (Individualism) คือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ Dr.Cynthia ผู้บริหารของศูนย์การเรียน CDC มีบทบาทมากขึ้น ค่านิยมใหม่ เช่น เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชนแรงงานต่างชาติ เช่น แพทย์หญิงชินเทีย หม่อง ผู้บริหารศูนย์การเรียน CDC มีทางเลือก มีบทบาทเป็นผู้กระทำการ (Agent) ได้มากขึ้น สอดคล้องกับข้อสังเกตของกิดเดนส์ที่ว่าในสังคมยุคใหม่ รัฐ ชนชั้นนำไม่ใช่ผู้กระทำหลักหรือผู้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในสังคม แต่เป็นกลุ่มที่ต้องการช่วยตนเอง (Self-help) ที่มีบทบาทกระทำหรือปฏิบัติการทางสังคม (Social movement) (สุภางค์ จันทวานิช, 2551, p. 262)

การปรับตัวของผู้บริหารศูนย์การเรียน เช่น แพทย์หญิงชินเทียหม่อง ผู้ก่อตั้งศูนย์การเรียน ซีดีซีในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในการวางแผนพัฒนาคุณภาพศูนย์การเรียน ได้ใช้ประโยชน์จาก”กฎ” ที่มีอยู่ เช่น มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ค่านิยมสากลต่างๆ การเป็นประชาคมอาเซียน ให้เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่สะสมมา จนเกิดเป็น “ความรู้สึกมั่นคงทางความรู้ (ontological security) ที่สามารถมองหรือวางแผนการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ เช่น การวางแผนพัฒนาคน การส่งเด็กนักเรียนไปฝึกอาชีพ ไม่ยอมมุกตึกรอบของข้อจำกัดที่มีอยู่ใน

ปัจจุบัน การแสดงบทบาทของแพทย์หญิงชินเทียร์หม่อง จึงเป็นผู้กระทำการ (Agent) ที่มีความเท่าทันสถานการณ์ มีจินตนาการจากปรากฏการณ์ที่มีมา มีบทบาทเป็นผู้สร้างความเปลี่ยนแปลง (Giddens, 1992)

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติ จึงเป็นได้ทั้งผู้ที่มีพลังอำนาจที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มเป้าหมาย (legitimation) ในการผลักดันให้รัฐดำเนินตามในโครงสร้างที่รัฐไม่สามารถเป็นองค์กรหลักในการจัดการปัญหาแต่เพียงลำพัง ในทางกลับกันรัฐก็มีอำนาจในการสร้างกฎเกณฑ์ หรือวางนโยบาย หรือใช้กฎหมายมาเป็นกรอบในการดำเนินการ ควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ ตามภาระหน้าที่และงบประมาณที่รัฐมี (domination) องค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐจึงเป็นทวิลักษณะของโครงสร้างการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

องค์กรระหว่างประเทศ ใช้กติกาสากลเป็นทรัพยากรและอำนาจเพื่อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย เป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรคืองบประมาณให้องค์กรพัฒนาเอกชน ศูนย์การเรียน ความสัมพันธ์ของผู้กระทำการอาจแปรเปลี่ยนไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎ โดยกฎที่สร้างขึ้นใหม่อาจกลับมาควบคุมผู้กระทำการอีกทีหนึ่ง ความสัมพันธ์ที่ปรับเปลี่ยนไปนี้ จึงเป็นทวิลักษณะของโครงสร้างการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติ ที่มีผู้กระทำการต่างๆ เป็นผู้สร้างกฎ เปลี่ยนแปลงกฎตามทรัพยากรและพลังอำนาจที่ต่างมีแตกต่างกัน

สถานการณ์ใหม่ๆ คือการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ก็ทำให้เกิดวาทกรรมของประชาคมคือ อัตลักษณ์ของภูมิภาค ผลผลิตแรงงานอาเซียน การเรียกร้องและการสร้าง "กฎ" หรือกติกาใหม่ๆ เพื่อการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่น การเรียกร้องสิทธิการพัฒนา การศึกษา การฝึกทักษะ และวิชาชีพ มาตรฐานวิชาชีพ เป็นปรากฏการณ์ในโลกยุคใหม่ที่จะมีความเข้มข้นขึ้นตามสถานการณ์ และเป็นไปตามเวลาเมื่อมีการรวมตัวกันของประชาคมอาเซียน และมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานมากขึ้น

"ผู้กระทำการ" กลุ่มใหม่ที่เริ่มมีบทบาทในการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติ คือ เป็นผู้กระทำที่มีจิตใต้สำนึก "จิตใต้สำนึก" (Unconscious Motives) ที่ต้องการแก้ปัญหาคาถาผลกระทบบจากแรงกดดันด้านการใช้แรงงานเด็กในพื้นที่ มากกว่า ผู้กระทำที่เป็นผู้สร้างความเปลี่ยนแปลงในด้านการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติโดยตรง แต่ในอนาคต ผู้ประกอบการจะมีบทบาทเป็นผู้กระทำการ ในการกำหนดทิศทางการศึกษาเด็กต่างชาติ เพราะเป็นผู้จ้างงานแรงงาน จึงสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยการฝึกอบรม หรือการร่วมจัดหลักสูตรด้านอาชีวศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้แรงงานที่มีทักษะตามต้องการ ซึ่งปัจจุบันเริ่มมีการดำเนินการตามหลักสูตรดังกล่าว แต่เป็นการจัดให้เด็กไทยที่เรียนในสายอาชีพ ยังไม่รวมถึงเด็กต่างชาติ

ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการศึกษา และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ทำให้ได้ภาพอนาคตของการศึกษาเด็กต่างชาติที่ควรจะเป็นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนากำลังคน ที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้ภาพอนาคต 4 ภาพดังนี้

**ภาพอนาคตที่ 1** เป็นการให้โอกาสการศึกษาแก่เด็กต่างชาติในระดับพื้นฐาน แต่มีการปรับปรุงหลักสูตรเพื่อให้เป็นมาตรฐาน มีความหลากหลาย ยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ครอบคลุมเด็กต่างชาติบางกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงการศึกษา การประสานงานและจัดระบบให้สามารถเทียบโอนการศึกษาในระบบ/นอกระบบ ที่เด็กต่างชาติศึกษาอยู่ในประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ระยะเวลาที่ศึกษาไม่สูญเปล่า ทำให้เด็กต่างชาติเข้าได้เพียงตลาดแรงงานระดับล่าง แต่การศึกษาที่ได้รับสามารถเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อ หรือการฝึกทักษะฝีมือในอนาคต ทางเลือกนโยบายจากภาพอนาคตที่ 1 จึงเป็นนโยบายพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานในและนอกระบบ ที่มีมาตรฐาน และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาต่อทั้งในประเทศไทย ประเทศต้นทางหรือเข้าสู่ตลาดแรงงาน เหมาะกับเด็กกลุ่มที่จะอยู่ประเทศไทยระยะสั้น เช่น กลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียนกลุ่มที่เข้ามาระยะสั้นในพื้นที่ชายแดนซึ่งไม่ต้องการเข้าเรียนในระบบ แต่การศึกษาอาจเป็นการศึกษาในระบบหรือนอกระบบก็ได้ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่เด็กอยู่ในประเทศไทย ถ้าเป็นระยะสั้น เด็กไม่จำเป็นต้องเข้าเรียนในระบบของไทย เพื่อลดภาระงบประมาณ แต่ต้องเข้าเรียนนอกระบบกับศูนย์การเรียน

ภาพอนาคตที่ 1 ไม่ต้องการปรับเปลี่ยนนโยบาย แต่ต้องการประสานงานกับประเทศต้นทาง เพื่อให้สามารถเทียบโอนการศึกษาที่ได้รับในประเทศไทย ทำได้ 2 วิธีคือกระทรวงศึกษาธิการประสานกับประเทศต้นทางเพื่อกำหนดมาตรฐานในการเทียบโอนการศึกษา ให้เด็กที่เรียนในประเทศไทยและได้รับวุฒิการศึกษาจากประเทศไทย สามารถนำไปศึกษาต่อ โดยการเทียบโอน หรือการสอบเทียบการศึกษากับประเทศต้นทางต่อไป โดยประเทศไทยและประเทศต้นทางจัดทำแบบทดสอบร่วมกัน หรือการเทียบเคียงหลักสูตรเพื่อให้สามารถนำวุฒิการศึกษาในระบบและนอกระบบไปศึกษาต่อได้เลย

นอกจากนี้รัฐบาลไทยต้องนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้กับแรงงานต่างชาติ เด็กต่างชาติด้วย เพื่อให้เด็กที่มีอายุ 0-15 ปี ต้องเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาแรงงานเด็ก และการทำงานก่อนอายุที่กฎหมายอนุญาต

**ภาพอนาคตที่ 2** เป็นการเพิ่มโอกาสการศึกษาแก่เด็กต่างชาติ นอกเหนือจากการศึกษาในระดับพื้นฐาน ที่มีระบบทดสอบให้เทียบโอนการศึกษาในระบบการศึกษาต่างๆทั้งในไทยและประเทศเพื่อนบ้าน และยังให้โอกาสการฝึกอบรมวิชาชีพในระยะสั้น เพื่อให้เข้าสู่ตลาดแรงงานได้โดยเร็ว สอดคล้องกับสถานการณ์ของเด็กต่างชาติที่ต้องการทำงานหารายได้ และยังเป็นการเพิ่มทักษะวิชาชีพที่จะเป็นประโยชน์สามารถพัฒนาไปทำงานกึ่งทักษะ หรือพัฒนาเป็นแรงงานฝีมือต่อไปอีกด้วย โดยเด็กสามารถเลือกการศึกษาในระบบหรือนอกระบบที่สอดคล้องกับเงื่อนไขและระยะเวลาที่จะอยู่ในประเทศไทย การศึกษาที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ ยังเป็นการจูงใจให้เด็กต่างชาติที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษามาก่อน (เด็กอายุมากกว่าเกณฑ์) เลือกเข้ามาศึกษาขั้นพื้นฐาน

ควบคู่ไปกับการฝึกทักษะเพื่อสามารถนำไปประกอบอาชีพ และเปิดโอกาสให้เด็กสามารถการพัฒนา ศักยภาพเป็นแรงงานมีทักษะต่อไปได้

ภาพอนาคตที่ 2 ไม่ต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย แต่รัฐอาจส่งเสริมหรือกำหนดให้เด็ก ต่างชาติฝึกอบรมในสาขาที่ต้องการและขาดแคลนผู้เรียน โดยการประสานงานกับผู้ประกอบการ เพื่อให้การจัดการฝึกอบรมตรงความต้องการของตลาดแรงงาน หรือจูงใจให้ผู้ประกอบการจัด การฝึกอบรมเอง เพื่อสามารถคัดเลือกเด็กที่เข้าฝึกอบรมที่อายุถึงเกณฑ์ทำงานได้ เข้าทำงานต่อไป

นโยบายที่ต้องนำมาใช้คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นโยบายการจ้าง แรงงานต่างชาติ และกฎกระทรวงแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และใน สถานการณ์ที่เป็นจริงมีเด็กและแรงงานต่างชาติทำงานในสาขาที่นอกเหนือจากงานกรรมกรและงาน รับใช้ในบ้าน การเปิดให้เด็กต่างชาติเข้าถึงการศึกษาควบคู่กับการฝึกอาชีพ เพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน และลดการใช้แรงงานระดับล่างต่อไปในอนาคต จึงสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยการฝึกทักษะ เป็น การเพิ่มจากที่เด็กต่างชาติเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานในหรือนอกระบบ

**ภาพอนาคตที่ 3** เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติได้ศึกษาในการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ ต่อสายอาชีพในระดับต้น โดยเปิดให้เฉพาะสาขาที่ขาดแคลนผู้เรียน แต่เป็นความต้องการของ ตลาดแรงงาน เพื่อไม่ให้เกิดการแข่งขันกับเด็กไทย เพื่อให้เด็กต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานในระดับรง งานกึ่งฝีมือ และมีฝีมือระดับกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานและสายอาชีพ เป็นการศึกษที่สอดคล้องกับ สถานการณ์ของประเทศไทยที่กำลังขาดแคลนแรงงานในประเทศ และเป้าหมายเพื่อพัฒนาผลิตภาพ แรงงาน การเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติศึกษาในสายอาชีพเหมาะกับเด็กต่างชาติที่จะอยู่ประเทศไทย ในระยะยาว จะแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ การพัฒนาเด็กต่างชาติเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ เป็นการยกระดับฝีมือแรงงานของประเทศโดย ไปสู่ระดับกลางและสูงต่อไป สอดคล้องกับเป้าหมาย การพัฒนา”ความมั่นคงของมนุษย์” และเป้าหมายของการพัฒนาแรงงานของประเทศ การศึกษาขั้น พื้นฐานและสายอาชีพ ต้องมีการประสานกับผู้ประกอบการในการจัดหลักสูตรให้ได้มาตรฐานและตรง กับความต้องการ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถทำงานกับผู้ประกอบการระหว่างการเรียนได้ สอดคล้องกับเงื่อนไขของเด็กต่างชาติที่ต้องการมีรายได้ โดยจัดให้สอดคล้องกับอายุและทักษะฝีมือ เช่น ทำงานในรูปนักเรียนฝึกหัด (จำกัดชั่วโมง) อยู่ภายใต้การดูแลของครูพี่เลี้ยงในสถานประกอบการ ที่ได้รับการแต่งตั้งผู้สอนจากสำนักงานอาชีวศึกษา หรือทำงานและเรียนควบคู่กันในลักษณะแรงงาน ฝึกหัด(Trainee) รัฐสนับสนุนงบประมาณเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ผู้เรียนร่วมจ่ายในการศึกษา อาชีพ โดยรัฐสามารถใช้มาตรการส่งเสริมหรือจำกัดสาขาอาชีพให้เด็กต่างชาติเรียนในเฉพาะบาง สาขา เพื่อลดความกดดันและการแข่งขันกับแรงงานไทย

ภาพอนาคตที่ 3 ใช้นโยบายการศึกษาปัจจุบัน และส่งเสริมให้เด็กต่างชาติเข้าศึกษาสาย อาชีพ เฉพาะสาขาที่มีความต้องการหรือมีความขาดแคลนสูง บังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษา

แห่งชาติ พ.ศ. 2542 กับแรงงานต่างชาติ นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติ และกฎกระทรวงแรงงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และในสถานการณ์ที่เป็นจริงมีเด็กและแรงงานต่างชาติทำงานในสาขาที่นอกเหนือจากงานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน การเปิดให้เด็กต่างชาติ เข้าถึงการศึกษาควบคู่กับการฝึกอาชีพ เพื่อยกระดับฝีมือแรงงานและลดการใช้แรงงานระดับล่างต่อไปในอนาคต จึงสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยการฝึกทักษะ เป็นการเพิ่มจากที่เด็กต่างชาติเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานในหรือนอกระบบ

ผู้ที่จะมีบทบาทเป็น“ผู้กระทำการ”ตามภาพอนาคตนี้ คือผู้ประกอบการภาคธุรกิจ ผู้จ้างงาน ที่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยการฝึกอบรม หรือการร่วมจัดหลักสูตรด้าน อาชีวศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้แรงงานที่มีทักษะตามต้องการ ซึ่งปัจจุบันเริ่มมีการดำเนินการตามหลักสูตรดังกล่าว แต่เป็นการจัดให้เด็กไทยที่เรียนในสายอาชีพบางสาขา จึงควรเปิดโอกาสให้รวมถึงเด็กต่างชาติด้วย

**ภาพอนาคตที่ 4** เป็นการจัดทำหลักสูตรที่มุ่งไปสู่การศึกษาสายอาชีพ ตั้งแต่ระดับ ประถมศึกษา และต่อเป็นระดับมัธยม โดยจัดทำหลักสูตรร่วมกับสถานประกอบการ เป็นการเรียน ร่วมกับการทำงานหลังจากเด็กจบระดับประถมศึกษาแล้ว และสามารถเรียนต่อไปจนถึงระดับสูงได้ เฉพาะสาขาที่ขาดแคลนผู้เรียนเช่นกัน เพื่อให้เด็กต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานในระดับแรงงานฝีมือ ระดับกลาง และระดับสูง โดยนับเอาเด็กต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานของประเทศ และให้ โอกาสการพัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่ในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การศึกษาตามภาพอนาคตที่ 4 เหมาะกับเด็กต่างชาติที่จะอยู่ประเทศไทยระยะยาว และต้องการศึกษาสายอาชีพโดยตรง การศึกษา นี้อาจจำกัดสาขาเฉพาะที่มีความต้องการสูง กำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาทำงานในประเทศไทย เพื่อให้ได้เด็กต่างชาติที่มีศักยภาพจริงๆ สามารถพัฒนาเป็นแรงงานมีทักษะระดับกลางและสูง ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อผลิตภาพของแรงงาน และผลผลิตของประเทศ การศึกษาตามภาพอนาคตนี้ ใช้ งบประมาณสูงกว่าการศึกษาสายสามัญ รัฐอาจสนับสนุนงบประมาณถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน(12 ปี) หรือประสานงานกับผู้ประกอบการในการจัดหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการ ใน ลักษณะร่วมสนับสนุนงบประมาณ การศึกษาควบคู่ไปกับการทำงานในสถานที่ทำงานจริง สถาน ประกอบการไม่ขาดแคลนแรงงาน ได้แรงงานที่มีทักษะตรงและมีความชำนาญตามระยะเวลาที่เรียน/ ทำงาน

ภาพอนาคตที่ 4 นโยบายบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ นโยบายเปิดโอกาสการศึกษาให้เด็กต่างชาติในระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปรับหลักสูตร การศึกษา แต่รัฐสนับสนุนงบประมาณเพียงระดับพื้นฐาน ให้ผู้เรียนร่วมจ่ายการศึกษาที่สูงขึ้น



กับการแก้ไขนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติ และกฎกระทรวงแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

**ผู้กระทำกรในภาพอนาคตที่ 4** นี้คือ รัฐบาลที่ต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย การจ้างแรงงานต่างชาติ โดยเดอโอกาสให้มีการฝึกทักษะ ซึ่งจะรวมถึงการปิดโอกาสด้านการศึกษาสายอาชีพให้เด็กต่างชาติ กระทรวงศึกษาธิการในการปรับเปลี่ยนหลักสูตร ผู้ประกอบการซึ่งสามารถสนับสนุนให้มีหลักสูตรที่ตรงตามต้องการ และสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่นี้

การเข้ามาของแรงงานต่างชาติและเด็กต่างชาติ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับหลายประเทศที่กำลังมีการพัฒนา ขยายตัวทางเศรษฐกิจ และขยายภาคการผลิต และคล้ายคลึงกับสถานการณ์ในอดีตของประเทศยุโรปหลายประเทศ ที่รับแรงงานต่างชาติเพราะขาดแคลนแรงงาน แต่มีความแตกต่างกัน ในบทบาท “ผู้กระทำกร” ทำให้ความต้องการแรงงานขยายตัวและเกิดความขาดแคลนแรงงานในบางสาขา การเข้ามาของแรงงานต่างชาติจึงเกิดจากความต้องการของผู้ประกอบการ ในขณะที่มาตรการของภาครัฐเน้นไปที่การควบคุมจำนวน สกัดกั้น และใช้วิธีการลงโทษคือจับกุม ส่งกลับ เพราะแรงงานจำนวนมากเข้ามาด้วยสถานะที่ผิดกฎหมายแม้ว่ามาตรการนี้จะใช้ไม่ได้ผลมากนัก แต่ก็ยังเป็นแนวทางที่รัฐใช้กับแรงงานต่างชาติอยู่ในขณะนี้ ขณะเดียวกันแรงงานมีครอบครัว คือเด็กต่างชาติที่เข้ามาอยู่ด้วย ซึ่งในฐานะที่เป็นเด็กจึงมีองค์กรต่างๆมาร่วมกันปกป้องสิทธิของเด็กต่างชาติเหล่านี้ ในระยะแรกเด็กเหล่านี้ถูกกีดกันไม่ได้รับสิทธิทางการเกิด สิทธิทางการศึกษาเช่นเดียวกับเด็กไทย เพราะภาครัฐยังใช้นโยบายกีดกันแรงงานต่างชาติ ซึ่งหากอธิบายด้วยวาทกรรมของฟูโกต์ การเป็น”ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย” การเป็น”ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” ล้วนเป็นวาทกรรมที่สังคมนำมาให้ความหมายแรงงานต่างชาติ เด็กต่างชาติ และทำให้เกิดความเชื่อมโยงกับ”การเป็นภัยต่อสังคม” ที่ประทับตราให้กับผู้ที่แตกต่างในที่นี้คือแรงงานต่างชาติ

การเพิ่มทางเลือกทางการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ ส่งผลต่อการพัฒนาเด็กและกำลังแรงงานในอนาคตของประเทศไทย หากประเทศไทยมีการกำหนดเป้าหมายสำหรับเด็กกลุ่มนี้ที่ชัดเจนขึ้น ขึ้นอยู่ว่าประเทศไทยจะกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเด็กต่างชาติที่สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านประชากร และกำลังแรงงานของประเทศไทยหรือไม่ เป้าหมายที่กำหนดขึ้นจะส่งผลต่อนโยบายการศึกษา ซึ่งเป็นได้ทั้งเชิงรุกและเชิงรับ

**ทางเลือกนโยบายการการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ** ที่ได้จากการศึกษาคั้งนี้ จึงสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

- นโยบายเชิงรุก (ภาพอนาคตที่ 3 และ 4) คือการพัฒนาศักยภาพของเด็กต่างชาติกลุ่มนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยคือ 1) ทางเศรษฐกิจคือการผลิตแรงงานมีทักษะด้านอาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อผลิตภาพแรงงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ 2) ทางสังคมวัฒนธรรม เป็นการสร้างแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่จะทวี

ความสำคัญมากขึ้นเมื่อก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 3) ความมั่นคงของภูมิภาค เพราะเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับศักยภาพของประชากรภูมิภาคโดยรวม

อย่างไรก็ดี นโยบายนี้ต้องเผชิญกับความท้าทาย เพราะเป็นการลงทุนด้านงบประมาณของประเทศ การยอมรับหรือการต่อต้านจากประชาชนในประเทศ การจัดการระบบการศึกษา ความร่วมมือกับสถานประกอบการ ประเทศเพื่อนบ้าน และอาจกลายเป็นแรงดึงดูดเด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น จำเป็นต้องมีมาตรการอื่นควบคู่คือการบังคับใช้การศึกษาภาคบังคับ และมาตรการป้องกันการใช้แรงงานเด็ก

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการเปลี่ยนแปลงนี้คือ เป้าหมายในการกำหนดนโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติคืออะไร กฎ กติกา ที่ตั้งขึ้นจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการหรือไม่อย่างไร แนวคิดในการดำเนินการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติเหล่านี้คืออะไร และใครคือผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง

- นโยบายเชิงรับ (ภาพอนาคตที่ 1 และ 2) คือการเปิดโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานในลักษณะเดิม ซึ่งเด็กต่างชาติกลุ่มนี้ได้ประโยชน์ในระดับหนึ่ง แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า จะส่งผลกระทบต่อผลิตภาพแรงงาน ทั้งของประเทศไทยที่ต้องการพัฒนาทักษะแรงงานเป็นแรงงานมีทักษะ ลดการใช้แรงงานไร้ฝีมือลง และอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่นโยบายนี้ไม่ต้องเผชิญกับความท้าทาย หรือการต่อต้านจากประชาชนในประเทศมากนัก อย่างไรก็ตามนโยบายนี้จะได้ประโยชน์มากขึ้นหากมีการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน จัดระบบการศึกษาที่สามารถเทียบโอน มีระบบทดสอบร่วมกันกับประเทศพม่า เพื่อโอกาสของเด็กในการเทียบโอนการศึกษาและการศึกษาต่อในอนาคต

อย่างไรก็ดี มีแนวโน้มว่าประเทศไทยยังต้องใช้แรงงานต่างชาติต่อไปอีก การพัฒนาแรงงานต่างชาติหรือเด็กต่างชาติที่จะก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงาน จึงอยู่ที่เป้าหมายของไทยว่าต้องการยกระดับแรงงานให้มีทักษะ มีผลิตภาพมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการอบรมทักษะระยะสั้นหรือการศึกษาสายอาชีพ ให้เด็กต่างชาติสามารถพัฒนาเป็นแรงงานที่มีผลิตภาพมากขึ้น การลงทุนเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็น แต่สามารถประสานความร่วมมือกับผู้ประกอบการเพื่อให้มีหลักสูตรการเรียนที่ควบคู่กับการทำงาน

## ข้อเสนอแนะ

### ● ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐควรกำหนดเป้าหมายต่อเด็กต่างชาติให้ชัดเจน โดยพิจารณาสถานการณ์ด้านประชากรของประเทศ ความต้องการด้านแรงงาน และทิศทางการพัฒนาประเทศที่ครอบคลุมการเจริญเติบโตทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง อย่างเหมาะสม

2. รัฐควรกำหนดทางเลือกการพัฒนาเด็กต่างชาติให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงานของประเทศ เพื่อผลิตภาพโดยรวมของประเทศและของภูมิภาค

3. รัฐควรเปิดโอกาสทางการศึกษาด้านอาชีพสำหรับเด็กต่างชาติที่หลากหลาย และมีมาตรการทางนโยบายสำหรับผู้ประกอบการ ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้เด็กต่างชาติสามารถพัฒนาศักยภาพได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่นเดียวกับเด็กไทย

4. รัฐควรประสานกับประเทศสมาชิกอาเซียน ร่วมมือกันพัฒนาหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาที่สามารถถ่ายโอนเครดิตระหว่างประเทศ และหลักสูตรที่ส่งเสริมการเรียนรู้ประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศสมาชิกอาเซียน

### ● ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ควรมีการศึกษาถึงทิศทางการพัฒนาผู้สอน และบุคลากรทางการศึกษา ในการจัดการเรียนการสอนสำหรับผู้เรียนพหุวัฒนธรรม

2. ควรมีศึกษาประเภทและสาขางานที่ยังมีความต้องการและขาดแคลนผู้เรียน รวมถึงการพัฒนาหลักสูตรใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปสามารถพัฒนาเด็กไทยและเด็กต่างชาติ

3. ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ ที่เหมาะสม สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศต่อไป

### ● ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ

1. ควรสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ โรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ ในการจัดหลักสูตรการฝึกอาชีพ ระยะสั้นและอาชีวศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

2. รณรงค์ให้ผู้ประกอบการให้การสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ กระทรวงศึกษาธิการในการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน

3. ประสานงานกับองค์กรพัฒนาในประเทศต้นทาง เพื่อรณรงค์กับรัฐบาลที่ส่งแรงงาน ให้พัฒนาการศึกษาและอาชีวศึกษาในประเทศให้ได้มาตรฐาน

## ภาคผนวก 1

## รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ

## \*เกณฑ์การเลือกผู้เชี่ยวชาญ

ผู้ที่มีประสบการณ์การศึกษาวิจัย การทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานต่างชาติ เด็กต่างชาติด การศึกษาเด็กต่างชาติดมาอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปี (โดยมีหรือไม่มีตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง/รับผิดชอบโดยตรง)

1. ดร.สรารุธ ไพฑูรย์พงษ์
  - นักวิจัยอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย
  - ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก, UNITED NATIONS/ESCAP3 ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน การย้ายถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
2. รศ. ดร.นงเยาว์ เนาวรัตน์
  - อาจารย์ประจำ สาขาวิชาสังคมศาสตร์ การศึกษาและพื้นฐานการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
  - ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ หัวหน้าโครงการวิจัยแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายและรูปแบบการศึกษาสำหรับแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ภาคเกษตร, นโยบายการศึกษาเพื่อปวงชนและเด็กไร้สัญชาติจากพม่า, ประชาสังคมและการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติจากพม่า ในพื้นที่จังหวัดตากและเชียงใหม่
3. นายฉัตรชัย บางชวด
  - ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
  - ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ วางแผนด้านความมั่นคง ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานต่างชาติและผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ผู้อพยพ
4. นายนรา รัตนรุจ
  - ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ ผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, อนุกรรมการติดตามนโยบายและกฎหมายแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร
5. นายทวิสิทธิ์ ใจห้าว
  - สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
  - ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ หัวหน้าโครงการวิจัย การประเมินผลการจัดการศึกษาลูกแรงงานต่างชาติในประเทศไทย สภาวิจัยแห่งชาติ
6. นางสาวประภาพรณ วงศาโรจน์

- เจ้าหน้าที่ชำนาญการ สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา
  - ประสบการณ์/ผู้เชี่ยวชาญ วางแผนและเสนอนโยบายการศึกษาเด็กด้อยโอกาส
7. นายเกรียงศักดิ์ สิทธิเสน
- นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
  - ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์
8. นางสาวปิยะวีร์ จุติพงษ์รักษา
- ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานอาชีวศึกษา
  - ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ คณะทำงานอาศรมความคิดการศึกษาเด็กอพยพและเด็กต่างชาติ พ.ศ. 2549-2551
9. นายพงศ์เทพ โตมาตี
- หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สมุทรสาคร
  - ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ จัดระบบฐานข้อมูลเด็กต่างชาติ คณะทำงานด้านการป้องกันแรงงานเด็ก จังหวัดสมุทรสาคร
10. นางสาวมนิดา ผลาศัย
- รองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 2 จังหวัดตาก
  - ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ กำกับดูแลศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างชาติในพื้นที่รับผิดชอบ 5 อำเภอ จังหวัดตาก
11. นายสุรพงษ์ กองจันทิก
- ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภานายความ
  - เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา
  - คณะทำงาน การจัดการศึกษาในพื้นที่ชายแดน การจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล กระทรวงศึกษาธิการ
12. ดร. รังสิพล เปลี้นพันธ์
- ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญ ผู้บริหารโรงเรียนเอกชนเครือคาทอลิก, ผู้บริหารโรงเรียนเอกชนเด็กไร้สัญชาติ พื้นที่ชายแดน
13. นางอริตา ออร์เรล
- หัวหน้าฝ่ายฝึกอบรม World Education Consortium

- ประสพการณ์/ความเชี่ยวชาญ จัดการหลักสูตร การสอนภาษาไทยในศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างชาติในพื้นที่รับผิดชอบ 5 อำเภอ จังหวัดตาก
14. แพทย์หญิงชินเทีย หม่อง, ผู้อำนวยการคลินิกแม่ตาวและผู้ก่อตั้งศูนย์การเรียนรู้ซิดีซีซี อำเภอแม่สอดจังหวัดตาก



## ภาคผนวก 2

## รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. นายรังสรรค์ มณีเล็ก รองเลขาธิการสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และอดีตผู้อำนวยการกองแผนงานและนโยบาย สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ
2. นายทวีสิทธิ์ ใจห้าว สำนักตรวจราชการและติดตามประเมิน สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ
3. นางรจนา สินที นักวิชาการศึกษานานาชาติ พิเศษ สำนักงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ
4. นายถวิล เปลี่ยนสี อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
5. นายสิงค์ สุขวัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
6. นายฉัตรชัย บางชวด, ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
7. นายวินัส สีสุก, หัวหน้าฝ่ายการทะเบียนราษฎรและสัญชาติ สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
8. นางสาวประภาพรณ วงศ์สาโรจน์, หัวหน้ากลุ่มนโยบายและแผนการขยายโอกาสทางการศึกษา สภาการศึกษา
9. นางสาวปิยะวีร์ จุติพงษ์รักษา, สำนักงานอาชีวศึกษา
10. นางสาวมณิดา ผลาศัย, รองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 2 จังหวัดตาก
11. ร้อยตำรวจโทเสถียร แก้วเรียง สถานีตำรวจภูธร อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
12. นายสุเทพ ธรรมจักร์ ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านท่าอาด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
13. นางพอเล่ย์ ผู้อำนวยการโรงเรียน Hsa Thoo Lei, อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
14. แพทย์หญิงชินเทีย หม่อง, ผู้อำนวยการคลินิกแม่ตาวและศูนย์การเรียนรู้ซีดีซี อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
15. นายบรรพต ก่อเกียรติเจริญ ประธานกรรมการ หอการค้า จังหวัดตาก
16. นายชัยวัฒน์ วิทิตธรรมวงศ์ ประธานสภาอุตสาหกรรม จังหวัดตาก
17. นายสมศักดิ์ คะวีรัตน์ กรรมการหอการค้าจังหวัดตาก
18. นายกนก แก้วเรือง มูลนิธิศุภนิมิตร์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
19. นางเพลินใจ เลิศลักษณ์วงศ์, ประชาคมแม่สอด
20. นางสาวศิริพร สมพร, มูลนิธิช่วยเหลือไร้พรมแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

21. นางอริตา ออร์เรล, หัวหน้าฝ่ายฝึกอบรม World Education Consortium อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
22. นางสาววัชรพร คุณแก้วเกษม, มูลนิธิเป็ยวเมตต์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
23. นางสาวสุรีย์ วินิจชอบ, อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนสันถวไมตรี อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
24. ดร.รังสิพล เปลียนพันธ์, ผู้บริหารโรงเรียนเอกชนเครือแคทอลิก
25. นายพงษ์เทพ โตมาติ นักวิชาการศึกษานานาชาติพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร
26. นางสาวนีย์ สว่างอารมณ์ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนวัดศิริมงคล อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร
27. นางทัศนีย์ รอดทัศนาศนา, หัวหน้าฝ่ายงบประมาณการเงินและพัสดุ ครูชำนาญการ โรงเรียนวัดศรีสุทธาราม อำเภอเมือง สมุทรสาคร
28. นายอภิชาติ ประสพรัตน์ ประธานสภาอุตสาหกรรม จังหวัดสมุทรสาคร
29. นางสาวรุ่งอรุณ บุญรอด บริษัทณรงค์ซีฟู้ดอุตสาหกรรม จังหวัดสมุทรสาคร
30. นายสมพงษ์ สระแก้ว ผู้อำนวยการเครือข่ายเพื่อแรงงานข้ามชาติ (LPN) จังหวัดสมุทรสาคร
31. นางสาวปณิดา ทวีเหลือ, เจ้าหน้าที่ภาคสนามอาวุโส มูลนิธิรักษ์ไทย จังหวัดสมุทรสาคร
32. ดร.รังสรรค์ วิบูลย์อุปถัมภ์, กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ
33. นางสาวธनिया รุญเจริญ, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
34. นางสาวโรยทราย วงศ์สุบรรณ, Migrant Working Group
35. นางสาวทัตติยา ลิขิตวงศ์, มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กและคณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติในประเทศไทย



## ภาคผนวก 3

## แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ

## แบบสอบถาม (ครั้งที่ 1)

แบบสอบถามนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง **ทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับ บุตรแรงงานต่างชาติ\*ในประเทศไทยภายใต้บริบทอาเซียน** ของ นางสาวเปรมใจ วังศิริไพศาล ใน สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วัตถุประสงค์ของแบบสอบถาม เพื่อรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อ นโยบายด้านการศึกษาเด็กต่างชาติในประเทศไทย และทางเลือกการศึกษาของเด็กต่างชาติ(กลุ่ม ครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ) ที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อสถานการณ์ด้านแรงงานของประเทศไทย ประเทศต้นทาง และการเป็นประชาคมอาเซียน

\*หมายเหตุ บุตรแรงงานต่างชาติคือแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ (กัมพูชา ลาวและพม่า)

เด็กต่างชาติ ในแบบสอบถามหมายถึงเด็กในครอบครัวแรงงาน 3 สัญชาติ

## ข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ

ชื่อ	อายุ	ปี
วุฒิการศึกษา		
ตำแหน่งปัจจุบัน		
ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ (ที่เกี่ยวข้อง)		

## ส่วนที่ 1 ความคิดเห็นต่อโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก

- 2.1 ท่านเห็นว่าการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติเข้าถึงการศึกษาในประเทศไทยมีความจำเป็นหรือไม่ เพราะเหตุใด
- 2.2 ท่านเห็นว่าการเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติเข้าเรียนในสถานศึกษาของไทยมีข้อดี / ข้อเสีย อย่างไร
- 2.3 ท่านเห็นว่าการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างชาติโดยองค์กรเอกชน มี ข้อดี / ข้อเสีย อย่างไร
- 2.4 ท่านเห็นว่าการศึกษาของเด็กต่างชาติในปัจจุบันมีความหลากหลายเพียงพอและเหมาะสมต่อ สถานการณ์ของเด็กที่มีหลากหลายกลุ่มหรือไม่

2.5 ปัจจุบันเด็กต่างชาติส่วนใหญ่ที่เข้าถึงการศึกษาคือการศึกษาสายสามัญ(ขั้นพื้นฐาน) และ การศึกษานอกระบบ(ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ) มีความสอดคล้องกับการเข้าสู่ตลาดแรงงานของไทย หรือไม่

2.6 การศึกษาที่เด็กต่างชาติส่วนใหญ่ได้รับในปัจจุบันคือการศึกษาสายสามัญขั้นพื้นฐาน และ การศึกษา

ด้านภาษาเช่น ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ) ควรมีการจัดการศึกษาในรูปแบบอื่น (อาชีวศึกษา ทักษะ อาชีพ ฯลฯ) หรือไม่ เพราะเหตุใด

## ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อนโยบายของไทยด้านการศึกษาเด็กต่างชาติ

2.7 ท่านเห็นว่านโยบายของไทย ที่กำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ฯลฯ ที่เปิดโอกาสให้ เด็กต่างชาติเข้าถึงการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานในประเทศไทย มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของเด็ก หรือไม่ เพราะเหตุใด

2.8 การสนับสนุนงบประมาณรายหัวเด็กนักเรียนต่างชาติในสถานศึกษาของไทย มีความเหมาะสม หรือไม่ เพราะเหตุใด

2.9 ท่านเห็นว่านโยบายของไทยที่เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชน/องค์กรวิชาชีพสามารถจดทะเบียนเพื่อ ตั้งศูนย์การเรียน ซึ่งครอบคลุมถึงศูนย์การเรียนเด็กต่างชาติด้วยนั้น มีข้อดี /ข้อเสียอย่างไร

2.10 นโยบายของไทยที่เปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติได้เข้าถึงการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน มีความสอดคล้อง กับความต้องการของตลาดแรงงานของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

2.11 ท่านเห็นว่านโยบายด้านการศึกษาของไทย ที่ทำให้เด็กต่างชาติมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาน ในประเทศไทย มีเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแล้วหรือไม่

2.12 ท่านเห็นว่านโยบายด้านการศึกษาของไทยที่เปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติเข้าถึงการศึกษายังมี ปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใด

## ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อทางเลือกการศึกษาเด็กต่างชาติ

2.13 ท่านเห็นว่าประเทศไทยควรมีการปรับเปลี่ยน/เพิ่มเติม การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ จากที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร ควรเป็นความรับผิดชอบของรัฐหรือหน่วยงานใด

2.14 ประเทศไทยควรมีการกำหนดนโยบายการศึกษาที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์การพัฒนาเด็ก ต่างชาติโดยตรงหรือไม่ อย่างไร

2.15 มีรายงานว่าระบบการศึกษาในปัจจุบัน ไม่สามารถผลิตคนที่สอดคล้องต่อความต้องการของ ตลาดแรงงาน และมีข้อเสนอให้ส่งเสริมการศึกษาด้านอาชีพ (อาชีวศึกษา) ให้มากขึ้น ข้อเสนอนี้ควร ครอบคลุมถึงเด็กต่างชาติที่กำลังศึกษาอยู่ในขั้นพื้นฐานในประเทศไทยด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด

2.16 ประเทศไทยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงานของประเทศ ให้เป็นแรงงานมีทักษะ เพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงาน(Productivity) และลดการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างชาติ แต่ก็มีคาดการณ์ว่าประเทศไทยยังจำเป็นและต้องการแรงงานระดับล่างและระดับกลางไปอีกระยะหนึ่ง ท่านมีความเห็นและข้อเสนออย่างไรต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว

2.17 ท่านคิดว่าเด็กต่างชาติในประเทศไทย ควรได้รับการส่งเสริมการศึกษาในด้านใดบ้าง จึงจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนากำลังคนด้านแรงงานของประเทศไทยมากที่สุด

2.18 หากมีการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงาน ให้เป็นแรงงานมีทักษะ มาใช้กับการพัฒนาเด็กต่างชาติด้วย จะส่งผลกระทบต่อด้านบวกและด้านลบต่อประเทศไทยอย่างไร

2.19 การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในประเทศไทย ควรมีความร่วมมือกับประเทศต้นทางอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยและประเทศต้นทาง

2.20 เนื่องจากการจัดการศึกษามีต้นทุนด้านงบประมาณ ท่านคิดว่าทิศทางการพัฒนาเด็กต่างชาติที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด คือทิศทางใด

## แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ (ครั้งที่ 2)

ตามที่ท่านได้กรุณาตอบแบบสอบถามเรื่อง "ทางเลือกนโยบายการศึกษาสำหรับบุตรแรงงานต่างชาติ (ไร้ฝีมือ) ในประเทศไทยภายใต้บริบทอาเซียน" ของ นางสาวเปรมใจ วังศิริไพศาล\* (ส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์การศึกษาศุขภูมิจิต คณະครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) วัตถุประสงค์ในการระดมความคิดเห็นต่อนโยบายด้านการศึกษาเด็กต่างชาติในประเทศไทย และเสนอทางเลือกการศึกษาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านแรงงานของประเทศไทย ประเทศต้นทาง และการเป็นประชาคมอาเซียน ไปแล้วนั้น

ขณะนี้ผู้วิจัย ได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญในประเด็นต่างๆ และสรุปเป็นภาพอนาคตรวม 4 รูปแบบ จึงขอความอนุเคราะห์ท่านกรุณาให้ความเห็นต่อภาพอนาคตทั้ง 4 อีกครั้งหนึ่ง และขอขอบพระคุณในความอนุเคราะห์ของท่านมา ณ โอกาสนี้

<p>ภาพอนาคตที่ 1</p>	<p>การศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบ/นอกระบบ(กศน) (นอกเวลา, เชิงรุก)</p> <p>การปรับเปลี่ยนนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•ไม่ต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย</li> </ul> <p>การศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•ประสานความร่วมมือ ประเทศต้นทางในการเทียบโอนหลักสูตร/รับรองวุฒิการศึกษา</li> </ul>	<p><b>จุดแข็งและโอกาส</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบาย“การศึกษาเพื่อปวงชน”ให้โอกาสเด็กต่างชาติและมีงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ</li> <li>• เพิ่มรูปแบบที่หลากหลาย (กศน)เพื่อจูงใจเด็กเข้าศึกษามากขึ้น</li> <li>• ปรับหลักสูตรการศึกษา ปัจจุบันให้เทียบโอนประเทศต้นทางได้</li> <li>• ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการ (ภาพลักษณ์/แรงงานมีการศึกษาสื่อสารได้)</li> </ul>	<p><b>จุดแข็งและลดความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• รูปแบบการศึกษาหลากหลาย จูงใจให้เด็กเข้าศึกษาจนจบ</li> <li>• การศึกษาขั้นพื้นฐานมากขึ้น รวมทั้งเด็กที่ทำงานแล้ว</li> <li>• จัดการเทียบโอนวุฒิการศึกษา ส่งเสริมการกลับไปศึกษาต่อประเทศต้นทาง</li> <li>• สนับสนุนการพัฒนาการศึกษาของประเทศต้นทาง เพื่อลดการเข้ามาของเด็กต่างชาติ</li> </ul>
		<p><b>โอกาสและลดความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ลดปัญหาแรงงานเด็ก/แบบอย่างที่ดีการศึกษาเด็กต่างชาติ</li> <li>• ลดความเสี่ยงจากแหล่งทุนภายนอก (ที่สนับสนุน อพช) ลดลง</li> <li>• ลดการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง(เด็กที่จบการศึกษา)</li> <li>• ส่งเสริมเด็กกลับประเทศต้นทางเพื่อศึกษาต่อ/ทำงาน ลดภาระด้านงบประมาณ</li> </ul>	<p><b>ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• การศึกษาที่หลากหลาย สอดคล้องกับเงื่อนไขของเด็ก (นอกเวลาทำงาน/รูปแบบยืดหยุ่น) สนับสนุนให้ศึกษาจนจบ</li> <li>• การศึกษาขั้นพื้นฐาน</li> <li>• เพิ่มโอกาสเข้าถึงการศึกษา/ลดปัญหาเด็กออกกลางคัน</li> <li>• ลดปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่าง</li> </ul>
<p>ความเห็นของท่านต่อการศึกษิตตามภาพอนาคตที่ 1</p>			
<p>เห็นด้วย เพราะ</p> <p>.....</p>			
<p>ไม่เห็นด้วย เพราะ</p> <p>.....</p>			
<p>ความเห็นเพิ่มเติม</p> <p>.....</p>			

<p>ภาพอนาคตที่ 2</p>	<p>การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ในระบบ/นอกระบบ) + ฝึกทักษะฝีมือระยะสั้น (การศึกษานอกระบบ) สำหรับเด็กที่อยู่ในระบบหรือยังไม่เข้าระบบการศึกษา</p> <p><b>การปรับเปลี่ยนนโยบาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•ไม่ต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย</li> <li>•มีมาตรการจูงใจ/บังคับผู้ประกอบการเป็นผู้สนับสนุนการฝึกทักษะ</li> </ul>	<p><b>จุดแข็งและโอกาส</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• มีนโยบาย “การศึกษาเพื่อปวงชน” ให้โอกาสเด็กต่างชาติ และมีหลักสูตรฝึกทักษะอาชีพระยะสั้น ที่รัฐให้งบประมาณสนับสนุน</li> <li>• เด็กต่างชาติที่ฝึกทักษะวิชาชีพ มีโอกาสพัฒนาเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ ลดการขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือ แรงงานระดับกลาง</li> <li>• เพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย</li> <li>• ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการได้ (ภาพลักษณ์)</li> <li>• เพิ่มผลิตภาพแรงงานของอาเซียน(โดยรวม)</li> </ul>	<p><b>จุดแข็งและลดความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ลดการขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือในบางสาขาอาชีพ</li> <li>• กำหนดให้มีการฝึกทักษะในสาขาที่ตลาดแรงงานต้องการ</li> <li>• ร่วมมือกับผู้ประกอบการในการจัดการฝึกทักษะ</li> </ul>
		<p><b>โอกาสและลดจุดอ่อน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• มีแรงงานระดับล่าง เพิ่มโอกาสมีแรงงานกึ่งฝีมือ</li> <li>• ลดการขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือบางสาขา</li> <li>• ปรับความพร้อมของหลักสูตรและผู้สอนให้ตรงความต้องการของตลาดแรงงาน</li> <li>• ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานมีทักษะ</li> </ul>	<p><b>ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• สนับสนุนงบประมาณเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน (การฝึกอาชีพให้ผู้เรียนร่วมจ่าย)</li> <li>• เปิดให้เด็กต่างชาติฝึกทักษะในสาขาอาชีพที่ขาดแคลน ควบคู่กับการศึกษาปกติ เพิ่มโอกาสการทำงาน</li> <li>• ปรับปรุงหลักสูตรฝึกอบรมให้เหมาะสมกับตลาดแรงงาน</li> </ul>
<p><b>ความเห็นของท่านต่อการศึกษิตตามภาพอนาคตที่ 2</b></p> <p>เห็นด้วย เพราะ</p> <p>.....</p> <p>ไม่เห็นด้วย เพราะ</p> <p>.....</p> <p>ความเห็นเพิ่มเติม</p> <p>.....</p>			

<p>ภาพอนาคตที่ 3</p>	<p>การศึกษาขั้นพื้นฐาน + อาชีวศึกษา (สำหรับเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษา)</p> <p><b>การปรับเปลี่ยนนโยบาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>นโยบายสนับสนุนเด็กต่างชาติศึกษา ด้านอาชีวศึกษา(เฉพาะสาขาที่ขาดแคลน)</li> </ul>	<p><b>จุดแข็งและโอกาส</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>มีนโยบายให้โอกาสเด็กต่างชาติ “การศึกษาเพื่อปวงชน” และมีนโยบายพัฒนาประเทศไทย เป็น ศูนย์ กลาง ด้าน อาชีว ศึกษา ของ อาเซีย น</li> <li>เพิ่มผู้เรียนอาชีวศึกษา(เด็กต่างชาติ) เพราะมีรายได้จากการทำงานและได้เพิ่มทักษะฝีมือ</li> <li>ยกระดับฝีมือแรงงานเป็นระดับกลาง</li> <li>ระดมความร่วมมือจากผู้ประกอบการในการจัดหลักสูตร (ทำงาน+ศึกษาเพิ่ม) ที่ตรงตามความต้องการ</li> <li>เพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย</li> <li>เพิ่มผลิตภาพแรงงานอาเซียน</li> </ul> <p><b>โอกาสและลดความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ลดการใช้แรงงานระดับล่างและการใช้แรงงานเด็ก</li> <li>ร่วมมือจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงาน ปรับปรุงหลักสูตรอาชีวศึกษาให้ตรงตามความต้องการ</li> <li>เด็กต่างชาติมีแรงจูงใจ เพราะมีรายได้ระหว่างศึกษา</li> <li>กระตุ้นให้เด็กไทยต้องปรับตัว/แข่งขันกับเด็กต่างชาติ</li> </ul>	<p><b>จุดแข็งและลดความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ลดการขาดแคลนแรงงานระดับกลาง</li> <li>เพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ</li> <li>จูงใจเด็กต่างชาติที่ต้องการทำงานควบคู่การฝึกทักษะ</li> <li>ระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานร่วมจัดการศึกษา เพื่อลดภาระงบประมาณ</li> </ul> <p><b>ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับหลักสูตรอาชีวศึกษาให้ตรงความต้องการของตลาด</li> <li>รัฐสนับสนุนงบประมาณ เฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน</li> <li>ผู้ประกอบการสนับสนุนการจัดหลักสูตร/ทุนสนับสนุนผู้เรียนทำงานระหว่างเรียน(หลังการศึกษาภาคบังคับ)</li> <li>ผู้เรียนร่วมจ่ายหลังการศึกษาภาคบังคับ(อาชีวศึกษา)</li> <li>จำกัดสาขาเฉพาะที่ขาดแคลนจำนวนมาก/จำกัดจำนวน เพื่อลดการแข่งขันกับเด็กไทย และการต่อต้านจากแรงงานไทย</li> </ul>
--------------------------	--	---	---

<p>ความเห็นของท่านต่อการศึกษาตามภาพอนาคตที่ 3</p> <p>เห็นด้วย เพราะ</p> <p>.....</p> <p>ไม่เห็นด้วย เพราะ</p> <p>.....</p> <p>ความเห็นเพิ่มเติม</p> <p>.....</p>			
<p>ภาพอนาคตที่ 4</p>	<p>การศึกษาอาชีวศึกษา โดยเฉพาะ (ระดับพื้นฐานถึงประกาศนียบัตร/ปริญญา)</p> <p>การปรับเปลี่ยนนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>นโยบายการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติที่สูงกว่าระดับพื้นฐาน</li> <li>จัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น</li> </ul>	<p><b>จุดแข็งและโอกาส</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>มีนโยบาย “การศึกษาเพื่อปวงชน” และนโยบายพัฒนาประเทศไทย เป็น ศูนย์ ก ลาง ด้าน อาชีวศึกษาของอาเซียน</li> <li>เป็นทางเลือกให้เด็กไทย/เด็กต่างชาติที่ต้องการเรียนสายอาชีพ</li> <li>จูงใจให้เด็กต่างชาติเลือกศึกษา เพราะมีโอกาสการทำงานสูง</li> <li>สามารถระดมความร่วมมือจากผู้ประกอบการในการจัดหลักสูตร</li> <li>มีแรงงานระดับกลางและระดับสูง(ระยะยาว)</li> <li>เพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ</li> <li>เพิ่มผลิตภาพแรงงานอาเซียน</li> </ul>	<p><b>จุดแข็งและลดความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ลดการขาดแคลนแรงงานระดับกลาง/ระดับฝีมือ</li> <li>เพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ</li> <li>การสนับสนุนจากผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงาน/ความร่วมมือด้านทุนการจัดการศึกษาเพื่อลดภาระงบประมาณ</li> <li>รัฐสนับสนุนงบประมาณเฉพาะระดับพื้นฐาน</li> </ul>
		<p><b>โอกาสและลดความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ลดการใช้แรงงานระดับล่างและแรงงานเด็กต่างชาติ</li> <li>เพิ่มจำนวนผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานระดับกลาง/สูงที่ยังขาดแคลน</li> </ul>	<p><b>ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงความเสี่ยง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับหลักสูตรอาชีวศึกษาให้เด็กต่างชาติสามารถร่วมศึกษาได้ (เตรียมความพร้อมด้านภาษา)</li> <li>รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเพียงระดับพื้นฐาน(9-12 ปี)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• ต้องระดมความร่วมมือและการสนับสนุนจากผู้ประกอบการในการจัดการหลักสูตรตามความต้องการ</li> <li>• กระตุ้นให้เด็กไทยต้องปรับตัว/แข่งขันกับเด็กต่างชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• หาแหล่งทุนภายนอกสนับสนุนจากผู้ประกอบการ</li> <li>• ผู้เรียนร่วมจ่ายหลังการศึกษาระดับมัธยมศึกษา-ทำงานพร้อมศึกษา</li> </ul>
--	--	--	--

#### ความเห็นของท่านต่อการศึกษาตามภาพอนาคตที่ 4

เห็นด้วย เพราะ

.....

ไม่เห็นด้วย เพราะ

.....

ความเห็นเพิ่มเติม

.....





## ภาคผนวก 4

### แนวคำถาม

#### ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

##### ประเด็นคำถามหลัก

- แนวคิดหลักและที่มาของนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ
- กระบวนการในการกำหนดนโยบาย/นโยบายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติ
- กลไกและปัจจัยสนับสนุนการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- การประเมินผลการปฏิบัติและผลกระทบของนโยบาย
- ความสอดคล้องของนโยบายกับทิศทางการพัฒนากำลังคนของประเทศ
- การกำหนดนโยบายกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
- บทบาทและการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆในการเสนอแนะด้านนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างชาติและบุตรแรงงานต่างชาติ

##### ประเด็นคำถามหลักผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายระดับปฏิบัติ

#### แนวทางการดำเนินการตามนโยบายการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

- ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย
- ผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย
- ความสอดคล้องของนโยบายกับสถานการณ์เด็กต่างชาติในพื้นที่
- ความสอดคล้องของการจัดการศึกษากับความต้องการแรงงานต่างชาติ
- การจัดสรรงบประมาณ
- ความคิดเห็นต่อนโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติกับสถานการณ์ของบุตรแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน
- ปัญหา อุปสรรคจากนโยบายที่มีต่อการศึกษาของเด็กต่างชาติ
- ความสอดคล้องของการศึกษาเด็กต่างชาติกับการเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- ความสอดคล้องของนโยบายกับทิศทางการพัฒนาเด็กต่างชาติในสถานการณ์สากล
- ความสอดคล้องของนโยบายกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
- แนวคิดและกลไกการผลักดันเพื่อการปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษามูลนิธิบุตรแรงงานต่างชาติ

**ประเด็นคำถามการสนทนากลุ่ม ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติในพื้นที่ คือ**  
**ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน**

**ประเด็นคำถามหลัก**

- แนวคิดในการส่งเสริม/จัดการศึกษาและการพัฒนาเด็กต่างชาติ
- ผลกระทบจากนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ
- ความสอดคล้องของนโยบายกับสถานการณ์ของบุตรแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน
- การจัดการศึกษากับการเข้าสู่ตลาดแรงงานของบุตรแรงงานต่างชาติ
- การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ
- ความเห็นต่อนโยบายและการจัดการศึกษาให้เด็กต่างชาติ
- การศึกษาเด็กต่างชาติกับการพัฒนาและความสอดคล้องกับตลาดแรงงานในท้องถิ่น
- ผลกระทบที่เกิดจากการศึกษาเด็กต่างชาติกับท้องถิ่น
- ทิศทางของการศึกษาสำหรับเด็กต่างชาติ

**ประเด็นคำถาม ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับจ้างแรงงานต่างชาติ**

- การจ้างแรงงานต่างชาติกับผลกระทบต่อประเทศไทย
- การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนกับความต้องการแรงงานต่างชาติ
- ความสอดคล้องของนโยบายการศึกษาเด็กต่างชาติ กับความต้องการแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน
- การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ
- การมีส่วนร่วมและการสนับสนุนการจัดการศึกษาเด็กต่างชาติ

## ภาคผนวก 5

## ข้อมูลพื้นฐานพื้นที่ศึกษา

## 1. พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร

## ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม แรงงานและเด็กต่างชาติ

สมุทรสาครเป็นจังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล 41.8 กิโลเมตร เป็นพื้นที่ราบลุ่มและมีแม่น้ำท่าจีนไหลผ่านตอนกลางจังหวัดและยังมีคลองชลประทานจำนวนมาก มีพื้นที่ทั้งหมด 872.3 ตารางกิโลเมตร ครึ่งหนึ่งเป็นพื้นที่ทำการเกษตร ประมง เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แต่รายได้จากภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 5.02 คือ 15,829 ล้านบาท เป็นรายได้จากประมง 13,850 ล้านบาท สินค้าเกษตรอื่น (กล้วยไม้, มะนาว ไม้ผล ไม้ดอกไม้ประดับ ฯลฯ) 1,979 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่คือร้อยละ 94.98 มาจากนอกภาคเกษตร เท่ากับ 299,551 ล้านบาท เป็นรายได้ภาคอุตสาหกรรม 223,938 ล้านบาท การค้าขายส่งขายปลีก 37,165 ล้านบาท ไฟฟ้า ประปา 8,247 ล้านบาท มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด ปี 2554 เท่ากับ 315,381 ล้านบาท เป็นอันดับที่ 5 ของประเทศ และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวเท่ากับ 541,155 บาท เป็นอันดับที่ 2 ของประเทศ

ข้อมูลด้านประชากร พ.ศ. 2555 ของจังหวัดสมุทรสาคร ระบุว่า มีประชากร 510,511 คน เป็นประชากรวัยแรงงาน จำนวน 366,896 คน เป็นผู้ว่างงาน 3,489 คน มีงานทำ 363,407 คน โดยทำงานในภาคเกษตรกรรม 18,557 คน (ร้อยละ 5.1) และทำงานนอกภาคเกษตร 344,850 คน (ร้อยละ 94.9) โดยอยู่ในสาขาการผลิตมากที่สุด 198,522 คน (ร้อยละ 57.6)

สมุทรสาครมีสถานประกอบการขึ้นทะเบียน (รวมทุกประเภท) 7,621 แห่ง (สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร, ออนไลน์) เป็นโรงงานอุตสาหกรรม 5,212 แห่ง อยู่ในอำเภอเมือง 2,901 แห่ง มูลค่าลงทุน 398,942 ล้านบาท อำเภอกระทุ่มแบน 2,192 แห่ง มูลค่าลงทุน 111,278.9 ล้านบาท อำเภอบ้านแพ้ว 119 แห่ง มูลค่าลงทุน 2,718 ล้านบาท มีแรงงานทำงานอยู่จำนวน 388,295 คน (ออนไลน์. แหล่งที่มา <http://www.samutsakhon.go.th/support40853/source/citizen.pdf>)

สถานประกอบการอุตสาหกรรมที่นำรายได้สูงมาสู่จังหวัด เป็นกิจการต่อเนื่องจากส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารและผลิตภัณฑ์ประมง เช่น โรงงานผลิตอาหารทะเล ฯลฯ เริ่มประสบปัญหาความขาดแคลนของสัตว์น้ำ และต้องพึ่งพิงวัตถุดิบจากต่างประเทศมากขึ้น กิจการประมง นอกจากประมงในน่านน้ำไทยแล้ว ยังขยายไปนอกน่านน้ำไทยคือ อินโดนีเซีย พม่า เวียดนาม ไปจนถึงภูมิภาคอัฟริกา เช่น เยเมน โซมาเลีย ขณะที่การผลิตส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ภาคเกษตรกรรมมีพื้นที่จำกัดลง เพราะพื้นที่ถูกนำไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ทำให้จังหวัดมีการวางแผนพัฒนา

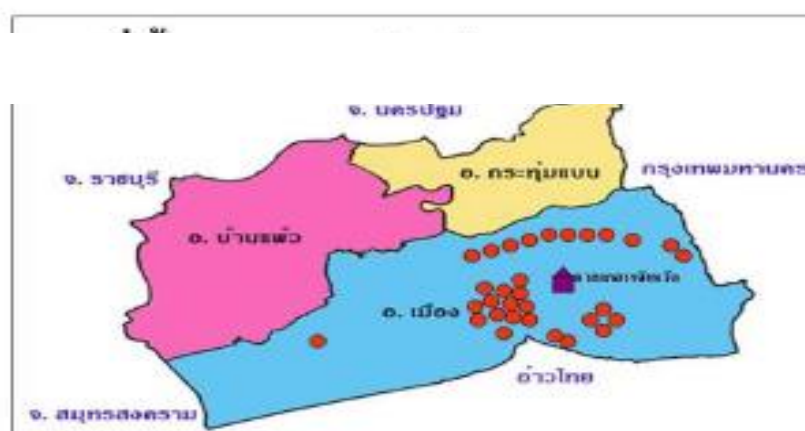
จังหวัดระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหา (จังหวัดสมุทรสาคร. ยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี (ออนไลน์) ซึ่งมีเป้าหมายส่งเสริมอุตสาหกรรมประมง ประมงต่อเนื่อง การเกษตร โดยมุ่งเน้นให้การผลิตเป็นอุตสาหกรรมเชิงนิเวศที่ได้มาตรฐาน พัฒนาแรงงาน รวมถึงการใช้และคุ้มครองแรงงานต่างชาติให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

จากการที่สมุทรสาครมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ทำให้มีความต้องการจำนวนแรงงานจำนวนมาก และประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานมาโดยตลอด ทำให้ต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติจำนวนมากอยู่ลำดับสองของประเทศ ความต้องการแรงงานทำให้ค่าจ้างแรงงานสูง และเป็นดึงดูดของแรงงานต่างชาติจากพื้นที่อื่นเข้ามาทำงาน สมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาท พร้อมกับกรุงเทพมหานคร ในพ.ศ. 2554

### เส้นทางการเข้ามาของแรงงานต่างชาติ ความเป็นอยู่ วิถีชีวิต

ลักษณะภูมิศาสตร์ของสมุทรสาครเป็นพื้นที่ชั้นในไม่ติดชายแดน การเข้ามาของแรงงานต่างชาติจึงเป็นการเดินทางมาจากจังหวัดอื่นๆ ทั้งที่เป็นจังหวัดชายแดน เช่น จังหวัดระนอง จังหวัดตาก กาญจนบุรี เป็นต้น หรือมาจากจังหวัดชั้นในอื่นๆ แรงงานส่วนใหญ่มาทำงานตามลำพัง หลังจากระยะหนึ่งจึงนำครอบครัวรวมทั้งเด็กมาด้วย หรือมีครอบครัวในภายหลังและมีบุตรที่เกิดในจังหวัดสมุทรสาคร แรงงานต่างชาติขึ้นทะเบียนในสมุทรสาครเมื่อเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2556 จำนวนจดทะเบียนแรงงานเพิ่มขึ้นเป็น 233,595 คน เป็นแรงงานพม่า 225,887 คน กัมพูชา 5,329 คน และลาว 2,389 คน (สำนักจัดหางาน จังหวัดสมุทรสาคร) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนสถานะจากการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศชั่วคราวเป็นการมีสถานะถูกกฎหมาย

การอยู่อาศัยของแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่าที่มีหลายเชื้อชาติ จำนวนมากเป็นเชื้อสายมอญ นอกนั้นเป็นเชื้อสายทวาย เชื้อชาติพม่า กะเหรี่ยง การอยู่อาศัยกระจายไปตามพื้นที่ที่มีสถานประกอบการ บางแห่งมีสถานประกอบการหนาแน่น



ที่ตั้งชุมชนแรงงานต่างชาติหนาแน่นในสมุทรสาคร

ข้อมูลจากสำนักงานจังหวัด (ออนไลน์. <http://www.samutsakhon.go.th>) แสดงว่าชุมชนที่มีแรงงานอยู่หนาแน่นมีจำนวน 31 แห่ง ชุมชนที่มีแรงงานพม่าอยู่รวมกันเป็นชุมชนใหญ่ 5,000 - 10,000 คน มีหลายแห่ง เช่น ชุมชนตลาดกลางค้ำกึ่ง ชุมชนสะพานปลา ชุมชนเกาะสมุทร ชุมชนบ้านท่าจีน ชุมชนท่าฉลอม ชุมชนท่าทราย ชุมชนมหาชัยวิลล่า ชุมชนเคแอล ชุมชนมหาชัยนิเวศน์ ชุมชนวัดโกรกกราก เป็นต้น โดยที่อยู่อาศัยมีหลายลักษณะ เป็นห้องเช่า หอพัก ตึกแถว บ้านเช่า หรือพักอยู่ในโรงงาน สภาพแวดล้อมในชุมชนแตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ บางชุมชนมีสภาพแวดล้อมแออัด บางแห่งมีสภาพแวดล้อมไม่ดี ไม่มีการระบายน้ำ ทำให้มีน้ำเน่าขัง ส่งผลต่อปัญหาสุขอนามัย จนทำให้สถานการณ์การแพร่ระบาดของวัณโรคมึแนวโน้มเพิ่มขึ้นในกลุ่มแรงงานต่างชาติ (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลสมุทรสาคร, วันที่ 7 มกราคม 2556)

สำหรับผู้ประกอบการในจังหวัดสมุทรสาครมีความเห็นว่าแรงงานต่างชาติมีส่วนสำคัญที่สร้างรายได้ให้จังหวัดสมุทรสาคร และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศการจ้างแรงงานต่างชาติเป็นความจำเป็นเพราะความขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะงานหลายประเภทไม่สามารถหาแรงงานไทยได้แม้จะมีการรับสมัครแล้วก็ตาม และการจ้างแรงงานต่างชาติมีผลด้านบวกมากกว่า การจดทะเบียนแรงงานต้องมีการตรวจสอบสุขภาพ และการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในด้านค่าแรง และสวัสดิการแรงงาน อุตสาหกรรมบางแห่งจัดที่พักให้แรงงานด้วย นอกเหนือค่าแรงที่จ่ายให้ บางแห่งยังมีการจัดสวัสดิการอื่นๆ เช่น การรักษาพยาบาลในโรงงาน แต่อาจเป็นปัญหาในโรงงานเล็กๆ หรือผู้ประกอบการรายย่อย และกิจการต่อเนื่อง เช่น การคัดเลือกสัตว์ทะเลก่อนเข้าสู่โรงงาน (สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมสมุทรสาคร วันที่ 8 ธันวาคม 2555) ความจำเป็นและประโยชน์ของการจ้างแรงงานต่างชาติได้มีการบรรจุไว้ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดระยะยาว รวมทั้งมีการตั้งศูนย์อำนวยการจ้างแรงงานต่างชาติในส่วนของผู้ประกอบการด้วย (สัมภาษณ์, กรรมการหอการค้าสมุทรสาคร วันที่ 8 ธันวาคม 2555) โดยการพัฒนาทักษะแรงงานต่างชาติเป็นสิ่งที่ดีในการช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพขึ้น

## 2. พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

### ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม แรงงานและเด็กต่างชาติ

อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นอำเภอด่านตะวันตกของจังหวัดตาก และเป็นที่ตั้งของด่านข้ามพรมแดนไทย-พม่า และมีช่องทางเข้า-ออกตามธรรมชาติจำนวนมาก ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดตาก พ.ศ. 2553 คือ 39,790 ล้านบาท เป็นลำดับที่ 35 ของประเทศ ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อคน (GPP per capita) คือ 74,889 บาท มาจากการผลิตภาคเกษตร 9,719 ล้านบาท (พืชไร่ ปศุสัตว์ ป่าไม้ ไม้ดอกไม้ประดับ) การผลิตนอกภาคเกษตร 30,071 ล้านบาท (อุตสาหกรรม 5,915

ล้านบาท การค้าขายส่งขายปลีก 7,627 ล้านบาท ก่อสร้าง 2864 ล้านบาท เหมืองแร่ 1424 ล้านบาท ฯลฯ) (สำนักงานคลังจังหวัดตาก, ออนไลน์)

ข้อมูลจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก ระบุว่า พ.ศ. 2555 มีโรงงานในจังหวัดรวม 628 โรงงาน มากกว่าครึ่งอยู่ในอำเภอแม่สอดคือ 345 โรงงาน (ร้อยละ 54.9) ที่เหลือกระจายอยู่ในอำเภอเมืองตาก 138 โรงงาน อำเภอบ้านตาก 30 โรงงาน อำเภอวังเจ้า 33 โรงงาน อำเภอพบพระ 25 โรงงาน อำเภอแม่ระมาด 20 โรงงาน ท่าสองยาง 17 อำเภออุ้มผาง 10 โรงงาน อำเภอสามเงา 10 โรงงาน แบ่งประเภทเป็นโรงงานสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย 173 แห่ง อุตสาหกรรม 104 แห่ง นอกนั้นเป็นโรงงานโลหะ 54 แห่ง อุตสาหกรรมอาหาร 41 แห่ง อุตสาหกรรมขนส่ง 39 แห่ง อุตสาหกรรมไม้ 30 แห่ง อุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น โลหะ เครื่องดื่ม ยาง พลาสติก เคมี ฯลฯ จำนวนแรงงาน 55,599 คน (สภาอุตสาหกรรม จังหวัดตาก) รายได้ร้อยละ 75.6 มาจากนอกภาคเกษตร รายได้จากภาคเกษตรร้อยละ 24.4 ดังนั้นอำเภอแม่สอดจึงเป็นแหล่งรายได้สำคัญของจังหวัดตาก ส่วนหนึ่งมาจากมูลค่าการค้าระหว่างไทย-พม่า ซึ่งในปี 2554 มีมูลค่าส่งออกสินค้า 21,046 ล้านบาท มูลค่าการนำเข้าสินค้า 803 ล้านบาท (สำนักงานคลังจังหวัดตาก, รายงานสภาวะเศรษฐกิจการคลัง จังหวัดตาก มีนาคม 2555 [http://klang.cgd.go.th/tak/file\\_data/ECON\\_03-2555.pdf](http://klang.cgd.go.th/tak/file_data/ECON_03-2555.pdf)) จำนวนแรงงานต่างชาติดจดทะเบียนของจังหวัดตาก เดือนกันยายน 2555 มีจำนวน 55,446 คน จำนวน 55,382 คน หรือร้อยละ 99.98 เป็นสัญชาติพม่า จำนวน 51 คน ร้อยละ 0.09 เป็นสัญชาติกัมพูชา และจำนวน 13 คน ร้อยละ 0.02 เป็นสัญชาติลาว (ที่มา: สำนักงานแรงงานจังหวัดตาก)

ลักษณะพื้นที่ที่ติดกับชายแดน ทำให้มีแรงงานจากพม่าเข้ามาทำงานในพื้นที่นานหลายปี ตั้งแต่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลพม่า กลุ่มที่เข้าก่อนมีทั้งที่นับถือศาสนาอิสลาม เชื้อสายพม่า บังคลาเทศ และกลุ่มกะเหรี่ยงที่นับถือพุทธศาสนา คริสตศาสนา ในสมัยก่อนเข้ามาทำงานในภาคเกษตร ค่าขาย จนได้สถานะทางกฎหมายอยู่อาศัยได้ในประเทศไทย (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง, อำเภอแม่สอด วันที่ 16 พฤศจิกายน 2555) แต่กลุ่มที่เข้ามาระยะหลังเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ ในอำเภอแม่สอดและอำเภออื่นๆ อยู่กระจายกันหลายชุมชน ชุมชนที่มีแรงงานต่างชาติดูหนาแน่น ประมาณ 20 ชุมชน เช่น ชุมชนอิสลาม ชุมชนตาลเดี่ยว ชุมชนชุมพลพัฒนา ชุมชนมณีไพโรสถ์ ชุมชนจ็อกจ้อสามัคคี ชุมชนบ้านแม่ปะ ชุมชนบ้านแม่ตา เป็นต้น

แรงงานพม่าที่ทำงานในแม่สอดประกอบด้วยกลุ่มที่อยู่เป็นเวลานาน และกลุ่มที่เข้ามาอยู่ระยะสั้นแล้วเคลื่อนย้ายไปในพื้นที่อื่น เพราะรายได้ในอำเภอแม่สอดยังต่ำกว่าพื้นที่อื่น ทำให้เกิดความขาดแคลนแรงงานอยู่ตลอดเวลา และส่งผลกระทบต่อการผลิตภาคอุตสาหกรรมอยู่เสมอ โดยเฉพาะหลังจากรัฐบาลมีนโยบายขึ้นค่าจ้างรายวันขั้นต่ำในจังหวัดส่วนกลางเป็น 300 บาท ขณะที่

ค่าจ้างรายวันในอำเภอแม่สอดเดิมจะปรับเป็น 226 บาท ใน พ.ศ. 2555 ส่งผลให้แรงงานต่างชาติในแม่สอดหายไปถึงร้อยละ 20-30

การมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากในอำเภอแม่สอด เหตุผลหนึ่งเพราะการได้ประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างชาติราคาถูก เนื่องจากแรงงานเดินทางเข้ามาได้ง่าย การปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ และความคุ้นเคยกับการจ้างแรงงานต่างชาติของผู้ประกอบการมาเป็นเวลานาน ทำให้แรงงานต่างชาติในพื้นที่มีรายได้ต่ำเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน, อำเภอแม่สอด วันที่ 16 พฤศจิกายน 2555) ขณะที่ผู้ประกอบการยอมรับว่า ค่าแรงงานในแม่สอดที่ต่ำกว่าพื้นที่อื่นใน เป็นเพราะเป็นนโยบายรัฐที่ต้องการจูงใจให้อุตสาหกรรมมาตั้งโรงงานบริเวณชายแดน แต่ก็เกิดเป็นสาเหตุที่ทำให้แรงงานเปลี่ยนงานบ่อยไปทำงานในจังหวัดที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า ควรให้มีการกำหนดพื้นที่ชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีระเบียบการควบคุมแรงงานที่เข้มงวด ไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากพื้นที่ชายแดน เพื่อให้อุตสาหกรรมอยู่ได้ และการที่รัฐบาลปรับค่าแรงขั้นต่ำเท่ากันทั่วประเทศ ก็ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ซึ่งทำให้มีการเลี่ยงกฎหมาย ไม่จดทะเบียนแรงงาน (สัมภาษณ์, กรรมการสภาอุตสาหกรรม, อำเภอแม่สอด 17 พฤศจิกายน 2555) มีความเป็นไปได้ที่จะส่งเสริมการอบรมทักษะแรงงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาด้านอาชีพแก่เด็กต่างชาติเพื่อให้เป็นแรงงานในพื้นที่ต่อไป แต่ควรเป็นหน้าที่หน่วยงานรัฐ (สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรม 10 กุมภาพันธ์ 2556) ขณะที่ผู้ประกอบการบางรายเห็นว่าควรสนับสนุนการศึกษาเด็กต่างชาติในรูปแบบการศึกษาด้วย นอกจากการเปิดโอกาสให้เด็กได้เข้าถึงการศึกษาแล้ว (สัมภาษณ์, กรรมการหอการค้า 9 กุมภาพันธ์ 2556)

ใน พ.ศ. 2556 อำเภอแม่สอด ได้รับการพิจารณาเป็นพื้นที่นำร่องในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556) เพื่อให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจการค้าชายแดน การลงทุน การท่องเที่ยวระหว่างประเทศด้านตะวันตก รองรับประชาคมอาเซียน เป็นการผลักดันของภาครัฐกิจ ภาคอุตสาหกรรมตั้งแต่ ปี 2547 ก่อนหน้านั้น พ.ศ. 2554 ประเทศพม่าได้เปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี อยู่ตรงข้ามกับอำเภอแม่สอด ระยะทางห่างประมาณ 19 กิโลเมตร แต่การลงพื้นที่ช่วงต้น พ.ศ. 2558 พบว่าเขตเศรษฐกิจที่จัดตั้งขึ้นยังขาดการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค

ยุทธศาสตร์รองรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีการวางแผนส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ เกษตรอย่างยั่งยืนอย่างครบวงจร อุตสาหกรรมเพื่อส่งออก หัตถอุตสาหกรรม และธุรกิจบริการ สุขภาพ ฯลฯ รวมทั้งขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งความรู้ ยกระดับคุณภาพการศึกษา เช่น การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติ เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เปิดรับนักเรียนทุกเชื้อชาติรวมถึงเยาวชนในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายในประเทศไทย และมีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานในพื้นที่อุตสาหกรรมและบริการหลัก และจัดระบบแรงงานต่างชาติในพื้นที่อย่างจริงจัง

ความเห็นของภาคประชาชนในพื้นที่ สะท้อนว่ายังมีช่องว่างของความรับรู้ระหว่าง เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะคนในพื้นที่ยังไม่มีความรู้และความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นข้อเสนอจากภาคการผลิต ภาคธุรกิจ หน่วยงานราชการ ประชาชนยังขาดการเรียนรู้ร่วมกัน ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจว่าสิ่งที่เสนอมามีความเหมาะสมหรือไม่ โดยเห็นว่าภูมิศาสตร์ของพื้นที่ที่เป็นแอ่งกระทะ ไม่เหมาะเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรม การเป็นที่ตั้งของโรงงานจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำเสีย แต่พื้นที่แม่สอดควรพัฒนาในด้านการท่องเที่ยว และการค้ามากกว่า (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2556)

นอกจากนั้นคนในพื้นที่ที่มีความเห็นต่อการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะเน้นให้เป็นพื้นที่ด้านการเกษตร หรือด้านอุตสาหกรรม จะใช้กฎหมายใดที่เอื้อต่อการจัดการธุรกิจ เพราะยังขาดความชัดเจนว่าจะจัดการปัญหาการจ้างแรงงานต่างชาติอย่างไร จะอนุญาตให้แรงงานเดินทางเข้ามาทำงานด้วยบัตรอนุญาตระยะสั้น เช่น บัตรผ่านแดนชั่วคราว หรือจะต้องถือหนังสือเดินทางและได้รับใบอนุญาตทำงาน จะใช้แนวทางด้านความมั่นคงโดยการควบคุม ดูแล เพื่อให้แรงงานอยู่ในพื้นที่ หรือจะใช้แนวทางผ่อนผันให้การเดินทางเข้าออกมีความยืดหยุ่น การจัดการด้านสังคม การอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับแรงงานต่างชาติ (สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน อำเภอแม่สอด วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2556)

### สถานะ ความเป็นอยู่ วิถีชีวิต

ในอำเภอแม่สอด แรงงานต่างชาติทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลาง ขนาดเล็กที่มีอยู่จำนวนมากในอำเภอแม่สอด รับจ้างทั่วไป ส่วนมากอยู่อาศัยในบ้านเช่า หรือพักอยู่ในโรงงาน หรือที่พักที่นายจ้างจัดให้ สภาพที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ค่อนข้างแออัด สุขอนามัยไม่ดี บางแห่งพักอาศัยใกล้ที่ทิ้งขยะ และชุมชนแออัด เช่น ชุมชนอิสลาม เพราะทำงานเก็บของเก่าขาย ส่วนแรงงานต่างชาตินั้นรวมทั้งเด็กอีกจำนวนมากทำงานในภาคเกษตรกรรม มีที่พักอาศัยในพื้นที่ทำการเกษตร เนื่องจากมีหลายเชื้อชาติ

แรงงานบางส่วนส่งลูกกลับไปเลี้ยงที่พม่า เจ้าหน้าที่ทำงานกับชุมชนต่างชาติดูคาดประมาณว่า แรงงานจำนวนไม่น้อยเป็นแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ส่วนแรงงานในภาคเกษตรพักอยู่พื้นที่เกษตรเป็นส่วนใหญ่ สภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตร พ่อแม่หาลูกไปทำงานในไร่ด้วย หรือบ้านพักอยู่ใกล้ที่เก็บสารเคมีที่ใช้ในการทำเกษตร ทำให้เด็กเสี่ยงต้องสัมผัสสารเคมีที่เป็นอันตราย

### เส้นทางการเข้ามาของเด็กต่างชาติ

จากลักษณะภูมิประเทศ การเข้ามาของเด็กต่างชาติในอำเภอแม่สอดจึงมาได้หลายช่องทาง ทั้งที่ผ่านจุดผ่านแดนที่เป็นทางการ (Official Checkpoint) และช่องทางเข้าออกตามธรรมชาติ ท่าข้ามแม่น้ำเมยประมาณ 30 แห่ง เป็นช่องทางตลอดแนวชายแดนติดแม่น้ำเมย บางส่วนผ่านช่องทางข้ามแดนที่อำเภอท่าสองยาง อำเภอพบพระ และอำเภออุ้มผาง เด็กต่างชาติบางส่วนอยู่กับครอบครัว



ที่เป็นแรงงานทำงานในอำเภอแม่สอด เด็กส่วนหนึ่งข้ามมาจากพม่าเพื่อมาเรียนในโรงเรียนไทยที่ติดกับแม่น้ำเมย วันละ 50 - 60 คน มีเด็กส่วนหนึ่งที่เข้ามาด้วยตนเอง เร่ร้อน เก็บขยะ ตอนด่านเปิดจะมีเด็กที่เข้ามาเข้าเียนกลับอยู่จำนวนหนึ่ง มักอยู่บริเวณด่านหรือริมแม่น้ำเมย



## ภาคผนวก 6

### ระบบการศึกษาของประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า

#### ระบบการศึกษาของประเทศกัมพูชา

กัมพูชาได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยระบุเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการจัดระบบการศึกษา เพื่อจุดมุ่งหมายในการฝึกอบรมประชาชนอย่างเท่าเทียมกันเพื่อสร้างศักยภาพสำหรับการดำรงชีวิต รัฐธรรมนูญของกัมพูชาได้กำหนดให้มีการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นเวลา 9 ปี และรับประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับประชาชนกัมพูชาทุกคน

ในปี ค.ศ.1996 กัมพูชาได้ปรับปรุงระบบการศึกษาในระบบโรงเรียนจากเดิม 11 ปี ขยายเป็น 12 ปี เป็นการศึกษาขั้นประถมศึกษา 6 ปี (Grades 1-6) และการศึกษาขั้นมัธยมศึกษา โดยแบ่งเป็นมัธยมศึกษาตอนต้น ระยะเวลาเรียน 3 ปี (Grades 7-9) และมัธยมศึกษาตอนปลาย ระยะเวลาเรียน 3 ปี (Grades 10-12) และอุดมศึกษา 4-7 ปี ส่วนการศึกษาในสายอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมมีระยะเวลาตั้งแต่ 3-5 ปี สำหรับการศึกษาในระบบนั้นเป็นการจัดการศึกษาเพื่อฝึกอบรมทักษะให้กับประชาชน

ระบบการศึกษาของกัมพูชามีลักษณะกระจายอำนาจ ที่ถูกแบ่งออกตามโครงสร้างการปกครอง ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น คุณภาพของครู ระดับเงินเดือนที่ต่ำ และการขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับส่วนกลางโดยมีกระทรวงศึกษา เยาวชนและกีฬา (Ministry of Education, Youth and Sport) เป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนด้านนโยบายระดับชาติและหลักสูตร โดยสถาบันการศึกษาระดับสูง อาชีวศึกษาและโรงเรียนเทคนิคบางส่วนอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงต่างๆ เช่น สาธารณสุข แรงงาน และเกษตร ส่วนอีก 2 ระดับที่เหลืออยู่ภายใต้การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ

ในส่วนของการศึกษาเอกชนถูกแยกออกจากระบบการศึกษาทุกระดับของกัมพูชา ซึ่งมีที่มาจากอดีตและมีความสำคัญในกัมพูชาก่อนการเข้ามาของเขมรแดงโดยการจัดการศึกษาโดยเอกชนในระดับประถมและมัธยมนั้นเปิดขึ้นเพื่อรองรับเด็กซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในชุมชนต่างๆ ภายในกัมพูชา เฉพาะอย่างยิ่งประชากรในเขตเมือง โรงเรียนเอกชนหลายแห่งได้ถูกเปิดขึ้นเพื่อรองรับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เช่น จีน เวียดนาม ยุโรป หรือนับถือศาสนาที่แตกต่างกันออกไป

สำหรับการศึกษาในระดับสูงที่จัดตั้งขึ้นโดยเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมที่สร้างขึ้นในพนมเปญ เช่น Regent College, Norton University ส่วนใหญ่เป็น

โรงเรียนที่สอนทักษะด้านภาษาต่างประเทศและคอมพิวเตอร์ อย่างไรก็ตามโรงเรียนเอกชนบางแห่งได้รับการอนุญาตให้พัฒนาหลักสูตรเองได้ภายใต้ความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษา เยาวชน และกีฬา โดยโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับอุดมศึกษาของกัมพูชายังคงมีอัตราส่วนต่อประชากรค่อนข้างต่ำ คือ ร้อยละ 1.2 ซึ่งเมื่อเทียบกับประชากรของอาเซียน คือร้อยละ 20.7

กัมพูชาได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษา (Education Strategic Plan) หรือ ESP และโครงการสนับสนุน ที่เรียกว่า Education Sector Support Program 2006-2010 หรือ ESSP โดยจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศ หรือ National Strategic Development Plan 2006-2010 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายของแผน Education for All หรือ EFA และ Cambodian Millennium Development Goals หรือ CMDG EFA ได้ถูกจัดเตรียมขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชาโดยอิงจาก The Cambodia Socio Economic Development Plan (SEDP) II และ Poverty Reduction Strategic Plan 2002 (PRSP) โดยตอบสนองในแง่ของประชากร เศรษฐกิจมหภาค และการพัฒนาสังคมในระยะเวลา 10-15 ปี ในกัมพูชา โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาและการฝึกอบรมเพื่อสนองต่อตลาดแรงงาน และเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งถูกออกแบบให้มีความสัมพันธ์กับด้านสังคมและวัฒนธรรมแก่ผู้หญิง และชนกลุ่มน้อย ในการเข้าศึกษาในระดับประถมและมัธยม และศึกษานอกระบบโรงเรียน รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในระดับต่างๆ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น โดยการจัดทำ EFA ได้มีการบูรณาการเข้ากับนโยบายและยุทธศาสตร์การศึกษา ได้แก่ ESP และ ESSP

### ความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างไทยและกัมพูชา

ความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างไทยและกัมพูชามีมาาก่อนการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างกันเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2003 ภายใต้กรอบความร่วมมือทางวิชาการทั้งที่ผ่านทางสำนักความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศและประสานตรงกับกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนความร่วมมือด้านวิชาการในส่วนที่ กระทรวงศึกษาธิการร่วมมือกับสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ที่สำคัญ ได้แก่

ความร่วมมือด้านโครงการครูสอนภาษาไทย ณ มหาวิทยาลัยพนมเปญ โดยการส่งผู้เชี่ยวชาญไปสอนภาษาไทย, ความร่วมมือด้านทุนการศึกษาระดับปริญญา ทุนฝึกอบรม และดูงาน การสนับสนุนให้นักเรียนและนักศึกษา กัมพูชามาศึกษาในไทยและการสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญและวิทยากร นอกจากนี้ ยังให้ทุนการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างไทยและกัมพูชา ความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างไทยและกัมพูชาที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการศึกษาที่วิทยาลัยกำปงเฌอติเยล อำเภอสอมโบร์ จังหวัดกำปงธม ตามโครงการโรงเรียนพระราชทาน ในสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้

พระราชทานความช่วยเหลือด้านการศึกษาแก่กัมพูชา โดยการก่อสร้างและพัฒนาวิทยาลัยกำปงเฌอเตียล ที่อำเภอชอมโบร์ จังหวัดกำปงธม ในปี ค.ศ. 2000 เปิดสอนทั้งสายสามัญและอาชีวศึกษา 4 สาขา ได้แก่ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ เกษตรกรรม และสาขาสัตวศาสตร์และประมง โดยเริ่มรับนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายในเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 สำหรับนักเรียนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หลักสูตร 3 ปี รับเข้าศึกษาในเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 และทรงพระกรุณาเสด็จเปิดวิทยาลัยเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2005 รวมทั้งขยายเวลาความช่วยเหลือไปจนถึงปี ค.ศ. 2010 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งวิทยาลัย เพื่อให้นักเรียนที่จบการศึกษาระดับ 9 ได้มีโอกาสศึกษาต่อด้านอาชีวศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ และเพื่อให้เยาวชนในราชอาณาจักรกัมพูชาได้มีความรู้ไปประกอบอาชีพตามความต้องการ และเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาประเทศต่อไป ภายใต้การสนับสนุนด้านวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา เนื่องจากครูผู้สอนด้านอาชีวศึกษามีจำนวนไม่เพียงพอและบางส่วนได้รับการพัฒนาเป็นครูผู้สอนโดยไม่มีพื้นความรู้ทางด้านวิชาชีพมาก่อน กระทรวงศึกษาธิการจึงมอบทุนการศึกษาด้านอาชีวศึกษาแก่นักเรียนระดับ ปวส. จำนวน 3 ปี และกลับไปทำงานที่วิทยาลัย 1 ปี หากผ่านการประเมินระดับดี ก็จะได้รับทุนศึกษาต่ออีก 2 ปี ในระดับปริญญาตรีสายเทคโนโลยี

### ระบบการศึกษาของประเทศลาว

รัฐบาลลาวได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยสิทธิในการศึกษาเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2004 และแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้บุคคลได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาปี ค.ศ. 2000 ได้รับรองการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญถึงหน้าที่ในการจัดการศึกษาอบรม โดยรัฐมีเป็นผู้จัดการการศึกษา ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติถึงระบบการศึกษาแห่งชาติที่ประกอบด้วยการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียน ควบคู่กันไปในทุกชั้นระดับการศึกษา

โครงสร้างด้านการศึกษาของลาวในปัจจุบัน แยกออกได้ 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

- การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตรระยะเวลาของการศึกษา การวัดและการประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา เป็นการศึกษาทั่วไป โดยใช้วิธีการปฏิบัติกันมาอยู่ในโรงเรียนหรือใช้ระบบการศึกษาอื่นๆ ควบคู่กับระบบการศึกษาภาครัฐ
- การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการศึกษาระยะเวลาของการศึกษา การวัด และประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพ ปัญหา และความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม ซึ่งบัญญัติไว้ตามมาตรา 9 ว่าการศึกษานอกระบบโรงเรียนว่า เป็น

รูปแบบหนึ่งของการจัดการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่บริการด้านการศึกษาให้แก่ประชาชน ผู้ที่ทำงานแล้ว โดยไม่จำกัดอายุ เวลาเรียน และสถานที่เรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน ประกอบด้วยการศึกษา ชั้นและสาขาวิชาต่างๆ เหมือนกันกับการศึกษาในระบบโรงเรียน ซึ่งถูกจัดขึ้นควบคู่กับงานด้าน การศึกษาพื้นฐานสำหรับผู้ไม่รู้หนังสือ และการยกระดับการศึกษาให้พลเมืองทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มคน ที่ตกอยู่ในความเสี่ยงสูง เช่น คนยากจน ผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย และผู้ด้อยโอกาสศึกษาต่อ หรือไม่ สามารถศึกษาต่อในระบบโรงเรียน และผู้มีงานประจำได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับ การศึกษาของตน

- การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือ แหล่งความรู้อื่นๆ และเป็นการถ่ายทอดความรู้ของท้องถิ่นให้แก่พลเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบ การศึกษาแบบดั้งเดิมที่มีมาตั้งแต่อดีต ซึ่งสถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือ ทั้ง 3 รูปแบบก็ได้ โดยให้มีการเทียบโอนผลการเรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่าง รูปแบบได้ไม่ว่าจะจะเป็นผลการเรียนจากสถานการศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้ นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

ระบบการศึกษาของลาว แบ่งออกเป็น

- สามัญศึกษา ประกอบด้วย เตรียมอนุบาล (เลี้ยงเด็ก), อนุบาล 3 ปี, ประถม 5 ปี มัธยมต้น 4 ปี, มัธยมปลาย 3 ปี
- การศึกษานอกระบบโรงเรียน จัดเป็น 3 ประเภท คือ ฝึกอบรมผู้ใหญ่ที่อ่านและเขียน หนังสือไม่เป็น, ยกกระดับวิชาชีพให้แก่ผู้ใหญ่, ยกกระดับวิชาการให้แก่เจ้าหน้าที่และพนักงาน
- อาชีวศึกษา ประกอบด้วย ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ, ระดับช่างเทคนิค, ระดับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง
- การศึกษามหาวิทยาลัย ระยะเวลา 5-7 ปี
- การศึกษาระบบครู : โรงเรียนสร้างครูประถม ระยะเวลา 2 ปี, วิทยาลัยครูมัธยมศึกษา ระยะเวลา 3 ปี, คณะศึกษาศาสตร์ ระยะเวลา 5 ปี, การศึกษาภาคเอกชน

กระทรวงศึกษาธิการของลาวได้วางยุทธศาสตร์ของการศึกษา ซึ่งเน้นการศึกษาภาค บังคับ การปรับปรุงคุณภาพการศึกษา และการบริหารการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของลาวฉบับที่ 6 (ค.ศ.2006-2010) ยังได้กำหนดให้การศึกษาเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การลดความยากจน วัตถุประสงค์หลักของ นโยบายด้านการศึกษาของลาว คือ เพื่อพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถตอบสนองต่อความ ต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันจะนำไปสู่การลดความยากจน ทำให้ลาว

จำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งแก่ระบบการศึกษา เพื่อเป็นรากฐานของยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เน้นในเรื่องการลดความยากจนและการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน เพื่อสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติสำหรับนำพาลาวให้พ้นจากความด้อยพัฒนาในปี ค.ศ. 2020 โดยรัฐบาลได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา 20 ปี (ค.ศ. 2001-2020) และ 10 ปี (ค.ศ. 2001-2010) ไว้ดังต่อไปนี้

ลาวยังได้จัดทำแผนด้านการศึกษาสำหรับทุกคน (The Education for All) ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการขยายช่องทางของการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยการพัฒนาปรับปรุงให้มีผู้เข้าเรียนและสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพิ่มมาตรฐานในระดับอุดมศึกษาและเพิ่มจำนวนของวิทยาลัยอาชีวศึกษาและช่างเทคนิค เน้นการทำวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาห้องสมุดและห้องปฏิบัติการและศูนย์วิจัยของมหาวิทยาลัยต่างๆ รวมทั้งยกระดับมาตรฐานการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาให้เป็นที่ยอมรับในระดับภูมิภาคและสากล โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มปริมาณของช่างแรงงานกึ่งฝีมือ ช่างที่มีฝีมือและเป็นมืออาชีพ เพื่อเพิ่มการลงทุนจากต่างประเทศและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของลาว โดยมียุทธศาสตร์สำหรับการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่

- การศึกษาระดับเด็กเล็กก่อนวัยเรียน (Early Childhood Care and Education) หรือ ECCE มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าสู่การศึกษาของเด็กเล็กอายุ 3-5 ปี โดยส่งเสริมให้มีการประสานงานระหว่างรัฐ ชุมชน และเอกชน โดยกระตุ้นให้ชุมชนให้ความสนใจต่อการศึกษาของเด็กวัยนี้ และมีการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชน

- การศึกษาระดับประถมศึกษา มีเป้าหมายเพื่อให้ระดับประถมศึกษาคุณภาพอย่างทั่วถึงภายในปี ค.ศ. 2015 โดยการสร้างความเท่าเทียมในการมีโอกาสเข้าสู่ช่องทางและการสำเร็จการศึกษา ระดับประถมศึกษาของเด็กกลุ่มต่างๆ เนื่องจากเด็กในชนบทที่ห่างไกล ชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ยากจน มีอัตราการเข้าศึกษาและสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาอยู่ในระดับต่ำ

- การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เนื่องจากในเขตเมืองและพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจจะมีโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตั้งอยู่มากกว่าในเขตชนบทห่างไกลหรือในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยยากจน ทำให้ช่องว่างของโอกาสทางการศึกษาถูกขยายกว้างขึ้น และพบว่าในเขตเมืองมีอัตราการสมัครเข้าเรียนสูง แต่มีปัญหาการขาดแคลนห้องเรียนและครู ทำให้อัตราส่วนของนักเรียนต่อครูอยู่ในระดับสูง ในขณะที่พื้นที่ชนบทจะอยู่ในสภาพที่กลับกัน นอกจากนี้ความแตกต่างเกี่ยวกับเพศภาพก็มีผลต่อการเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาด้วย โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทยากจนและห่างไกล ซึ่งลาวอยู่ระหว่างการพัฒนาปรับปรุงสภาพดังกล่าวให้มีความทัดเทียมมากขึ้น

- การศึกษานอกโรงเรียน (Non-Formal Education) หรือ NFE มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มโอกาสการเรียนรู้แก่เด็กที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบโรงเรียน เด็กที่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน รวมทั้งวัยรุ่นและคนทำงาน เพื่อเพิ่มอัตราการรู้หนังสือ และลดความยากจนของประชากร
- การศึกษาระดับอุดมศึกษา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของลาวฉบับที่ 6 (2006-2010) ลาวได้จัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียนมัธยมและเครือข่ายการฝึกอาชีพ เช่น การก่อตั้งมหาวิทยาลัยที่หลวงพระบาง และก่อตั้งวิทยาลัยช่างเทคนิคที่หลวงน้ำทาที่จะให้การฝึกอบรมด้าน Mineral Exploration Processing, Agro-Forestry และการท่องเที่ยว ยกกระดับคุณภาพอาจารย์มหาวิทยาลัยในเวียงจันทน์ สະหวันนะเขต และหลวงน้ำทา ยกกระดับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยแห่งชาติทั้งสามแห่งให้สู่ระดับสากล โดยมีห้องสมุดและห้องปฏิบัติการที่ดีขึ้น มีการพัฒนาปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาตรี โท มีการก่อตั้งโรงเรียนช่างเทคนิคระดับสูงสำหรับงานด้านอุตสาหกรรม มีโรงเรียนช่างเทคนิคระดับกลางสำหรับงานด้านการเกษตรและโรงเรียนฝึกหัดครู มีการระดมทุนจากภาคเอกชนเพื่อขยายปรับปรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้สามารถรองรับนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา รวมทั้งสนับสนุนครอบครัวต่างๆ ให้ส่งบุตรหลานไปศึกษาต่อในต่างประเทศเพื่อนำความรู้กลับมาพัฒนาชาติ นอกจากนี้ รัฐบาลลาวยังสนับสนุนการลงทุนเพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ด้วยการก่อตั้งศูนย์วิจัยและปฏิบัติการในมหาวิทยาลัย โดยเน้นด้านไฟฟ้า เหมืองแร่ เกษตร และป่าไม้ เป็นต้น โดยการปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอนเพื่อให้ได้ฝีมือแรงงานที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับตามมาตรฐานของระดับภูมิภาค รวมทั้งยังส่งเสริมการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ช่างฝีมือ แรงงาน เพื่อเพิ่มการจ้างงานและสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศให้มีส่วนร่วมกับการฝึกอบรมวิชาชีพ โดยการพัฒนาศูนย์การศึกษาระดับปริญญาตรี โท และช่างเทคนิคให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

### ความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างไทยและลาว

ความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างไทยและลาวมีการดำเนินการมาต่อเนื่องก่อนการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการของไทยและลาวในปี ค.ศ. 2004 อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในระยะแรกยังไม่มากนัก เน้นไปที่การให้ทุนการศึกษาและการฝึกอบรม ภายใต้กรอบความร่วมมือทางวิชาการในการจัดหลักสูตรฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การอบรมครู การก่อสร้างอาคารสถานที่ การจัดหาตำราเรียน วัสดุอุปกรณ์การศึกษาทั้งสายสามัญและอุดมศึกษา รวมถึงการสนับสนุนให้สถานศึกษาของไทยรับนักเรียน นักศึกษาจากลาวมาศึกษาในไทย และมอบทุนการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกในมหาวิทยาลัย

การประชุมหารือความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการของไทยและลาว เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2008 ณ จังหวัดอุดรธานี ที่ประชุมได้มีการกำหนดความร่วมมือ 5 ด้าน คือ

- การแลกเปลี่ยนการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูง ผู้บริหาร และบุคลากร

- การแลกเปลี่ยนนักศึกษา อาจารย์ และนักวิจัย สนับสนุนแก่วิทยาลัยการอาชีพแขวงสะหวันนะเขตในการพัฒนาหลักสูตร และจัดทำแผนพัฒนาครู ในส่วนการศึกษาจากระบบจะเน้นการฝึกอบรมครูเดินสอน ครูการศึกษาจากระบบ ครูประจำศูนย์การเรียนรู้ และการแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ด้านการศึกษาชุมชน ทั้งสองฝ่ายยังเห็นชอบในการแลกเปลี่ยนนักศึกษาด้านอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาในการฝึกประสบการณ์การประกอบการของทั้งสองประเทศ
- การแลกเปลี่ยนทุนการศึกษาและนักวิจัย ตลอดจนความร่วมมือในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเชื่อมโยงกับกระแสโลกาภิวัตน์และอาเซียน
- การแลกเปลี่ยนข้อมูลการสอนในวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ โดยทางฝ่ายลาวขอให้ไทยช่วยพัฒนาครูวิชาวิทยาศาสตร์ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมทั้งขอให้ไทยช่วยพัฒนาห้องปฏิบัติการ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเรียนการสอน
- การพัฒนาตำราและหลักสูตรการสอน โดยไทยสนับสนุนการพัฒนาหลักสูตรที่ลาวมี รวมทั้งการพัฒนาสื่ออิเล็กทรอนิกส์ระดับพื้นฐาน อาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน และสื่อสำหรับผู้พิการ

### ระบบการศึกษาของประเทศพม่า

สังคมพม่าถือเป็นสังคมพหุนิยม (Plural Society) ประกอบไปด้วยหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ถึง 135 กลุ่ม ประกอบไปด้วย ได้แก่ กลุ่มพม่า (Burman) ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศ หรือประมาณร้อยละ 60 หรือ 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดของประเทศอีก 7 กลุ่ม ได้แก่ ไทใหญ่ (Shan) กะเหรี่ยง (Karen หรือ Kayin) คะยาห์ (Kayah) ชิน (Chin) มอญ (Mon) และยะไข่ (Rhayine) ประชากรกลุ่มต่างๆ เหล่านี้อาศัยอยู่ใน 7 รัฐ (state) และ 7 มณฑล (Division) ซึ่งส่วนใหญ่ชาวพม่าจะอาศัยอยู่ใน 7 มณฑล ในขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ จะอาศัยอย่างหนาแน่นในรัฐตามชื่อของกลุ่มชาติพันธุ์ มีประชากรทั้งหมดประมาณ 55 ล้านคน (2008) กว่าร้อยละ 38 เป็นเด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี หรือหากนับเฉพาะเด็กที่อายุ 0-14 ปี พม่ามีจำนวนเด็กอยู่ในอันดับ 4 ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ของพม่า (2 ใน 3) ได้เข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม และมีบางส่วนที่ทำงานในภาคการบริการ (สถานประกอบการขนาดเล็ก)

ระดับการศึกษาโดยทั่วไปของชาวพม่า ประมาณร้อยละ 40 ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีเพียงร้อยละ 18 ที่ได้เรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (middle school education) และร้อยละ 8 ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และมีเพียงส่วนน้อยร้อยละ 4 ที่ได้เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษา

ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของพม่ารวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น 11 ปี แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับประถมศึกษา (primary school- Grade 1-5) 5 ปี 2) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (lower



secondary/middle school- Grade 6-9) 4 ปี และ 3) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (upper secondary/high school- Grade 10-11) 2 ปี ข้อมูลในปีค.ศ. 2007/08 พบว่าเด็กที่ได้เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาชั้นนั้นมีประมาณมากกว่า 5 ล้านคน ส่วนเด็กที่ได้เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีมากกว่า 2 ล้านคน และมีเด็กที่ได้เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถึงกว่า 7.9 ล้านคน

การบริหารการศึกษาพื้นฐานของประเทศดำเนินการโดยสำนักงานการศึกษา 3 แห่ง ได้แก่ สภาการศึกษาพื้นฐาน (Basic Education Council) คณะกรรมการหลักสูตรรายวิชา และแบบเรียนสำหรับการศึกษาพื้นฐาน (Basic Education Curriculum, Syllabus and Textbook Committee) และคณะกรรมการกึ่งดูแลการศึกษาของครู (Teacher Education Supervisory Committee) สำนักงานทั้ง 3 แห่งนี้ ดูแลรับผิดชอบกิจการทั้งหมดที่เกี่ยวกับการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การนิเทศและตรวจตราโรงเรียน การวางแผน การบริหารจัดการโครงการต่างๆ และกิจการนักเรียน

### ความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างไทยและพม่า

ความร่วมมือด้านวิชาการระหว่างไทยและพม่านั้น ส่วนใหญ่ประเทศไทยให้ความร่วมมือกับพม่าในรูปแบบทุนฝึกอบรม/ดูงานระยะสั้น มากกว่าการให้ทุนการศึกษาในระยะยาว ส่งผลให้ผู้รับทุนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของบ้านที่ของรัฐทั้งระดับกลางและระดับสูง ทุนการศึกษา ฝึกอบรมและดูงานในประเทศไทยที่ให้แก่พม่านั้นมี 3 สาขาหลัก ได้แก่ ด้านการเกษตร การศึกษา และการสาธารณสุข รวมถึงสาขาอื่นๆ ด้วย เช่น ด้านยาเสพติด การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น โดยโครงการความร่วมมือต่างๆ ส่วนใหญ่ดำเนินไปภายใต้กรอบความร่วมมือในระดับทวิภาคี ซึ่งความร่วมมือทางวิชาการภายใต้กรอบทวิภาคีที่ประเทศไทยให้พม่าที่ผ่านมา ได้แก่

- โครงการสอนภาษาไทย ณ University of Foreign Language เพื่อผลิตบุคลากรพม่าให้มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะด้านภาษาไทย สามารถใช้ภาษาไทยสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีทั้งรูปแบบจัดส่งผู้เชี่ยวชาญไปปฏิบัติงานที่พม่า รวมถึงการจัดหาหนังสือ และสื่อการเรียน
- โครงการตามพระราชดำริ คือ โครงการฝึกอบรมครูพม่า และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษา

ธิการของพม่าเกี่ยวกับการเกษตรและโภชนาการสำหรับเด็กนักเรียน ตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ซึ่งในปี พ.ศ. 2548 มีผู้รับทุนจำนวน 20 คน แต่ในปี พ.ศ. 2549 ฝ่ายพม่าไม่ได้จัดส่งผู้รับทุน เนื่องจากความไม่พร้อมบางประการ

- โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นกิจกรรมความร่วมมือด้านทุนการศึกษาฝึกอบรมและดูงาน ซึ่งจะได้รับคำขอในคราวการประชุมความร่วมมือทางวิชาการไทย-พม่า แต่และปีในสาขา

ต่างๆ สำหรับปี พ.ศ. 2549/50 ฝ่ายไทยได้ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาต่อเนื่องในระดับต่างๆ รวม 5 ทุน และสนับสนุนทุนฝึกอบรม/ดูงาน ประมาณ 170 ทุน (37 หลักสูตร)

- ความร่วมมืออื่นๆ ได้แก่ การให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาโทหลักสูตรนานาชาติ (Thai International Postgraduate Program- TIPP) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ภาษาอังกฤษเป็นอย่างดีของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ รวมถึงพม่าด้วย มาศึกษาในหลักสูตรนานาชาติ ณ สถาบันการศึกษาของไทย โดยผู้รับทุนจากพม่าได้รับการคัดเลือกเข้าศึกษาปีละประมาณ 3-5 คน

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, ความร่วมมือด้านการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

[http://www.bcca.go.th/asean/?name=Education\\_system&file=readdatas&id=11](http://www.bcca.go.th/asean/?name=Education_system&file=readdatas&id=11)

[http://www.bcca.go.th/asean/?name=Education\\_system&file=readdatas&id=4](http://www.bcca.go.th/asean/?name=Education_system&file=readdatas&id=4)

[http://www.bcca.go.th/asean/?name=Education\\_system&file=readdatas&id=8](http://www.bcca.go.th/asean/?name=Education_system&file=readdatas&id=8)



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กมลวรรณ เริงสำราญ. (2554). เอเชียปริทัศน์ 32, 2. สถาบันเอเชียศึกษา.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2555). ประชาคมอาเซียน. Retrieved 14 ธันวาคม 2556, from <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-2395>. กระทรวงต่างประเทศ
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2535). เอกสารแนบท้ายระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535: กระทรวงศึกษาธิการ.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2552). กลยุทธ์ความร่วมมือด้านการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน
- กฤตยา อาชวนิชกุล บรรณาธิการ. (2547). คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- การต่างประเทศ, ก. (2553). ประเทศไทยถอนข้อสงวนข้อ 7 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก. Retrieved 12 ธันวาคม 2556, from <http://www.mfa.go.th/humanrights/news/1-latest-news/111--7->.
- การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). การศึกษามาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ: สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ขวัญชีวัน บัวแดง. (2554). การปรับตัวทางสังคมและวัฒนธรรมของทายาทรุ่นที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า. ชุดโครงการสถานะและปัญหาของทายาทรุ่นที่สองของผู้ย้ายถิ่นจากพม่า: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: ภูมิมหาวิทยาลัย
- คณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน. (2554). ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 6).
- คณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน. (2555). ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7). 15 มิถุนายน 2558, from แหล่งที่มา [http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/Wage\\_lowMOL7\\_for6December2012.pdf](http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/Wage_lowMOL7_for6December2012.pdf)
- คณะกรรมการโครงการโรงเรียนพระราชทานในอาณาจักรกัมพูชา. (2549). สายใยไทย-กัมพูชา: วิทยาลัยกำแพงเดียม เดียม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติในประเทศไทย. (2552). สถานการณ์เด็กต่างชาติในประเทศไทย.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ส. (2540). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8. [ออนไลน์] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. Retrieved 20 ธันวาคม 2556, from <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=90>: 28
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ส. (2555). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. Retrieved 10 สิงหาคม 2556, from <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?>

tabid=365

คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ. (2554). แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.

2555-2559. . โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

จิรพรรณ ปุณเกษม. (2542). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ:  
กรณีศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ.

จุมพล พูลภัทรชีวิน. (2548). ปฏิบัติการวิจัยอนาคตด้วย *edfr*. วารสารบริหารการศึกษา. . ขอนแก่น:  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

จุมพล พูลภัทรชีวิน และ จุฬากรณี มาเสถียรวงศ์. (2554). Retrieved 24 กรกฎาคม 2556, from

<http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999659.htm>

ฉันทนา จันทร์บรรจง และภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์. (2554). โครงการนำร่องการจัดการเรียนรู้ระบบ เพื่อส่งเสริม

โอกาสการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างด้าวที่ไร้สัญชาติ. . กรุงเทพฯ: สภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2545). พื้นฐานการศึกษา หลักการและแนวคิดทางสังคม. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.

ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2557). สิทธิและเสรีภาพทางการศึกษา : พื้นฐานการศึกษาทางสังคมและกฎหมาย วิญญูชน.

ชมพูนุช ร่วมชาติ. (2548). อนาคตภาพของหลักสูตรวิชาชีพระดับมัธยมศึกษาตอนต้น(2550-2559).

เชษฐา พวงหัตถ์. (2548). โครงสร้าง-ผู้กระทำการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ณพพร ธิพัฒน์. (2548). การสร้างเป็นอื่น และกระบวนการปรับตัวของเด็กต่างชาติที่ถูกทำร้าย

ใน เอกสารประกอบการสัมมนาเครือข่ายนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ครั้งที่ 5:

คณะกรรมการเครือข่าย (อัดสำเนา).

ณัฐฐา กิณะพันธ์. (2553). โรงเรียนในไร่ส้ม: สถานที่ให้การศึกษาแก่เด็ก ๆ ลูกหลานของแรงงานต่างด้าว. กองทุนเพื่อ  
เด็กแห่งสหประชาชาติ. Retrieved 25 กรกฎาคม 2556, from

[http://www.unicef.org/thailand/tha/reallives\\_14796.html](http://www.unicef.org/thailand/tha/reallives_14796.html)

ทวีสิทธิ์ ใจห้าว และคนอื่นๆ. (2556). รายงานการประเมินผลการจัดการศึกษาของลูกแรงงานต่างชาติในประเทศไทย  
ไทย. กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ.

ทัศนีย์ ลักขณาภิชนชัช และคนอื่นๆ. (2549). การวิเคราะห์เส้นทางและสถานการณ์การค้ามนุษย์ในเมืองใหญ่ของ  
ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย.

นงราม เศรษฐพานิช. (2549). โอกาสทางการศึกษาของเด็กอพยพต่างด้าวและเด็กชนเผ่าในจังหวัดสมุทรสาคร.

กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

นัยน์พร ลิปปภาส. (2552). ความมั่นคงมนุษย์ด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร. ศูนย์วิจัยการย้าย  
ถิ่นแห่งเอเชีย: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุปผา อนันต์สุชาติกุล. (2554). ชุดโครงการสถานะและปัญหาของทายาทรุ่นที่สองของผู้ย้ายถิ่นจากพม่า: สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2550). ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า:

กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร.

ปรเมศร์, บ. (2553). เผยเด็กไร้สัญชาติเข้าเรียนโรงเรียนรัฐใน กทม.ได้แค่ 4%. โครงการ

- พัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคล สสส. . กรุงเทพฯ: ศูนย์ข่าว ข้ามพรมแดน. .
- ประภาส ปันตกแต่งและคนอื่นๆ. (2550). . การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กแรงงานพม่า กรณีศึกษาพื้นที่แม่สอด มหาชัย และกระบือ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า.
- ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2543). รายงานการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนของประเทศไทย. Retrieved 25 กรกฎาคม 2556, from <http://www.moe.go.th/main2/article/EFA.htm>
- เปรมใจ วังศิริไพศาล. (2550). . ใน เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องสถานการณ์และอนาคตเด็กกอพพและเด็กต่างชาติในประเทศไทย: มุมมองด้านการศึกษาและความมั่นคง: สถาบันเอเชียศึกษา. (อัดสำเนา).
- เปรมใจ วังศิริไพศาล. (2553). รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว: กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต สภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- มนัสเกษมศิริกุล, ว. (2551). กระบวนการจัดการศึกษาสำหรับเด็กย้ายถิ่นข้ามชาติโดยองค์กรพัฒนาเอกชน: กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2555). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก. (2555). บันทึกการเดินทาง 30 ปี. Retrieved 18 ธันวาคม 2556, from [http://www.iamchild.org/site/Documents/sheet\\_1.pdf](http://www.iamchild.org/site/Documents/sheet_1.pdf)
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. (2553). เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องในโอกาสครบรอบ 25 ปี สถาบันเอเชียศึกษา. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคนอื่นๆ. (2546). ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคนอื่นๆ. (2555). การศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมด้านการผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- แรงงาน, ก. (2557a). วารสารสถานการณ์ตลาดแรงงาน ปี 2557. Retrieved 15 มิถุนายน 2558 2558, from [http://lmi.doe.go.th/images/file/labernews/year/y57\\_data.pdf](http://lmi.doe.go.th/images/file/labernews/year/y57_data.pdf)
- แรงงาน, ก. (2557b). สรุปยอดรวมจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 26 มิถุนายน – 31 ตุลาคม 2557(ปรับปรุงยอดวันที่ 7 พฤศจิกายน 2557). สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. Retrieved 27 พฤศจิกายน 2557, from [http://wp.doe.go.th/wp/images/pr/pr\\_oss071157.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/pr/pr_oss071157.pdf)
- และคนอื่นๆ., ว.เ. (2552). คู่มือการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือเด็กต่างชาติ. กรุงเทพฯ: ปันโต พับลิชซิ่ง.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2552). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศูนย์ข่าวการศึกษาไทย. (2555). กระทรวงศึกษาธิการ เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน. Retrieved 14 มกราคม 2556, from <http://www.enn.co.th/4205>
- สถานทูตสหรัฐ. (2553). รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทย. Retrieved 10 ตุลาคม 2556, from <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport10-t.html>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย, . กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- สมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์. (2556). ประกันสังคม ยืนยันลูกจ้างต่างด้าวถูกกฎหมาย รับสิทธิคุ้มครอง 7 กรณี เท่าเทียมแรงงานไทย. Hfocus. Retrieved 10 ธันวาคม 2556, from <http://www.hfocus.org/content/2013/10/5169>
- สมบัติ อารังธวังศ์. (2540). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สร้อยตระกูล ดิทยานนท์ อรรถมานะ. (2543). สาธารณะบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเขต 2 จังหวัดตาก. (2555). ข้อมูลจำนวนนักเรียนและผู้สอนในศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างด้าว: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเขต 2 จังหวัดตาก.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2550). เอกสารประกอบการจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย. . กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2550). เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดและจัดทำแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กอพยพต่างด้าวและแรงงานเด็กข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดเล็กลงและขนาดย่อม. (ม.ป.ป.). การศึกษาผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อผู้ประกอบการ smes ในสาขาที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย.
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2550). ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
- สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ). (2546). คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2551). ทฤษฎีสังคมวิทยา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช และคนอื่นๆ. (2549). การใช้แรงงานเด็กภาคประมงต่อเนื่องประมง เกษตรกรรมและคนรับใช้ในบ้านจังหวัดสมุทรสาคร. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์. (2549). การจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินงานด้านแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สุภชัย สาระจรัส. (2546). ทิศทางใหม่ความมั่นคงของมนุษย์ของประเทศไทย. ใน การสัมมนาวิชาการประจำปี 2546. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2547). เพลียนานาโลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรม: นโยบายวัฒนธรรมในบริบทใหม่. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- หทัยรัตน์ ทับพร. (2551). ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อสืบทอดความเป็นไทยของชาวไทยในประเทศสหรัฐอเมริกา.
- อมรทิพย์ อมราภิบาล. (2543). การประเมินความต้องการของเด็กต่างชาติ : กรณีศึกษาเด็กพม่าใน จังหวัดระนอง. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรวิรัช นาคทรพรพ. (2547). การศึกษาเพื่อสมานฉันท์ทางวัฒนธรรม. Retrieved 25 กันยายน 2554, from <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document9799.htm>
- อีเลน เพียร์สัน และคนอื่นๆ. (2549). งานทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำโขง การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง. . กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- เอกกมล เอี่ยมศรี. (2554). การวิเคราะห์ swot analysis. Retrieved 15 ธันวาคม 2556, from <http://www.oknation.net/blog/newmanagement>

### ภาษาอังกฤษ

- Anderson, J.E. (1994). *Public policy-making: An introduction, (2nd ed.)*. New York: Houghton.
- Ashley, L.D. (2010). The use of structuration theory to conceptualize alternative practice in education: The case of private school outreach in india. *British journal of sociology of education.*, from <http://dx.doi.org/10.1080/01425691003700599>
- Aveling, N. (2007). Anti-racism in schools : A question of leadership?. *Discourse : Studies in the cultural politics of education.* 28:1. Routledge. Retrieved December 16, 2013, from <http://dx.doi.org/10.1080/01596300601073630>
- Bloem N.S. and Diaz R. (2007). White flight: Integration through segregation in danish metropolitan public schools. *Humanity in action.* from [http://www.humanityinaction.org/docs/Reports/2007Danishreports/Neibloem\\_Renydiaz.doc](http://www.humanityinaction.org/docs/Reports/2007Danishreports/Neibloem_Renydiaz.doc)
- Bohmer, M. (2010). *The national integration plan – a contribution of germany towards shaping a european integration policy*: Berlin.
- Castles, S. (2000a). *Ethnicity and globalization*. london: SAGE Publications.

- Castles, S. (2000b). *Migration as a factor in social transformation in east asia*. : Presented to a conference on Migration and development, Princeton University. 4-6 May 2000.
- Castles, S.a.M., M.J. (1988). *The age of migration (second edition)*. London: Macmillan Press.
- Chantavanich, S., Vungsiriphisal, P., & Laodumrongchai, S. (2007). *Thailand policies towards migrant workers from myanmar*. Bangkok: Asian Research Centre for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Chawandhorn Muangmee. (2005). *Educational opportunities of burmese migrant children in samut sakorn province*.
- Cherry, S., M. . (2007). *The quality of civil society participation in national education sector policy processes: A case study of mali*. Toronto.
- Christopher G. A. Bryant, D.J. (1991). *Giddens' theory of structuration: A critical appreciation*. *Giddens' theory of structuration: A critical appreciation*. . London and New York: International library of sociology. Routledge.
- Commission of the European Communities. (2008). *Migration & mobility: Challenges and opportunities for eu education systems*: Commission of the European Communities.
- Crul, M.a.K., K. . (2004). *Evaluatie landelisk on dersteuningsprogramma mentoring*. Netherlands. : Instituut voor migratie en ethnische stud.
- De Haas, H. (2008). *Migration and development a theoretical perspective*. *International migration institute*. Hungarian Academy of Sciences, Sik Kiado. : University of Oxford for Political Sciences.
- Dekkers, H.a.D., G. . (1997). *An evaluation of the educational priority policy in relation to early school leaving*: Studies in Educational Evaluation.
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. (2004). *Migrants and minorities and education. Documenting discrimination and integration in 15 member states of the european union*: Luxembourg.
- Farley, R.a.A., R. . (2002). *New second generation in the united states*. *International migration review*. 36, 3. New york. Center for migration studies.



- Gaspar, D., & Truong, T.D. (2007). *International migration and transnational ethics of well-being*. Paper presented at the Conference on international migration & human security.
- Gaspar, D., & Truong, T.D. (2008). *Development ethics through the lenses of caring, gender, and human security*. Netherlands: Institute of Social Studies.
- Gibney, M.J. (2008). *Asylum and the expansion of deportation in the united kingdom. Government and opposition*. 43:2, 146-167, spring 2008. UK: Blackwell Publishing.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Actions, structure and contradiction in social analysis*. Berkley: University of California Press.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Berkley and Los Angeles: University of California Press.
- Giddens, A. (1992). *Modernity and self identity: Self and society in the late modern age*. Polity press. UK. 181-244.
- Golash, B., T. (2005). *Assessing the advantages of bilingualism for the children of immigrants*: International Migration: 39, 721-753.
- Heckmann, F. (2008). *Education and migration strategies for integrating migrant children in european schools and societies*. European Commission.
- Helot, C.a.Y., A. . (2002). *Bilingualism and language education in french primary schools : Why and how should migrant language be valued*: International Journal of Bilingual Education and Bilingualism. 5,2(2002): 96-112.
- Hugo, G. (2005). *Migration in society: Diversity and cohesion*: Global Commission on International Migration. .
- Huguet, J.W.a.C.e. (2011). *Thailand migration report 2011*. Bangkok: International Organization for Migration.
- Hunter, J.a.H., C.B. . (1990). *Undocumented children in schools : Successful strategies and policies*. Charleston: Appalachia educational laboratory. . Retrieved September 8, 2011, from [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_pric/is\\_199009/ai\\_1460664617](http://findarticles.com/p/articles/mi_pric/is_199009/ai_1460664617).

- IHLCA Project Technical Unit. (2011). *Integrated household living conditions survey in myanmar (2009-2010)*. The Republic of the Union of Myanmar.
- International Labour Organization. (2013). *Baseline survey on child labour in selected areas in thailand: Summary of findings*. ILO-IPEC/Thailand.
- International Labour Organization and National Institute of Statistics. (2013). *Cambodia labour force and child labour survey 2012: Labour force report*. . Phnom Penh: International Labour Organization and National Institute of Statistics. .
- Kashiwazaki, C.a.T.A. (2011). *Japanese immigration policy : Responding to conflict pressure*. Japan: Keio University.
- Koontz, H.a.W., H. . (2009). *Essentials of management: An international perspective. 8th edition*. India: Tata McGraw Hill Education Private Limited.
- Ladix, S.M. (2006). The immigration debate : Steven m. Retrieved 2011, September from <http://www.allbusiness.com/public-administration/national-security-international/4005097-1htm>
- Laubenthal, B. (2011). *The negotiation of irregular migrant's right to education in germany: A challenge to the nation-state*: Ethnic and Racial Studies. 34,8(August): 1357-1373.
- Liotta, P.H. (2002). Boomerang effect : The convergence of national and human security. Security dialogue. Retrieved 2011, September 11, from <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/33/4/473>
- Lorch, J. (2006). *Myanmar's civil society – a patch for the national education system? The emergence of civil society in areas of state weakness*. Singapore.: Paper Presented at the Burma Studies Conference 2006, 13-15 July, 2006.
- Manktelow. (2013). Pest analysis: Identifying “big picture” opportunities and threats. Retrieved 2013, January 8, from [http://www.washington.edu/research/rapid/resources/tools/Templates/PEST\\_analysis.pdf](http://www.washington.edu/research/rapid/resources/tools/Templates/PEST_analysis.pdf)
- Migrant Working Group. (2012). *Number of migrant children study in migrant learning centers*. Migrant working group. Bangkok.
- Migration Watch, U. (2013). The impact of migration on education. Migration watch

- uk. Retrieved 2012, December from  
<http://www.migrationwatchuk.com/briefingPaper/document/204>.
- Naidoo, L. (2009). A structuration theory analysis of the refugee action support program in greater western sydney. *Australian journal of teacher education*: . Retrieved 2013, January 8, from  
<http://ro.ecu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1401&context=ajte>
- Organization., I.L. (2014). Baseline survey of migrant communities in samut sakhon province. Bangkok.
- Paitoonpong, S., & Chalamwong, Y. (2012). *Managing international labor migration in asean: A case of thailand*: Thailand Development Research Institute.
- Programme., U.N.D. (2013). *Human development report 2014. Sustaining human progress: Reducing vulnerabilities and building resilience: Lao people's democratic republic. Undp*. Retrieved from  
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/LAO.pdf>
- Reilly, K.O. (2012). *Structuration, practice theory, ethnography and migration, bringing all together*. Oxford University. UK: International Migration Institute.
- Robinson, V.e. (1999). *Migration and public policy*. UK: Edward Elgar Publishing. Cheltenham. .
- Roer-Strier D. and Olshtain-Mann O. (1999). *To see and not be seen : Latin america illegal foreign workers in jerusalem*: *International Migration* 37: 422- 423.
- Sammut, C. (2007). The ambiguous borderline between human rights and national security: The journal's dilemma in the reporting of irregular immigran in alta. . *GMJ: Mediterranean., Edition 2(1)*.
- Schoemaker, P. (1995). Scenario planning: A tool for strategic thinking. Retrieved 2012, March 5, from  
<http://www.intertech.ps/idmc/userfiles/file/stadies/ScenarioPlanning.pdf>
- Stone, R. (2005). *Structuration theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- Szalai, J.a.S., C. . (2014). *Migrant, roma and post-colonial youth in education across europe: Being visibly different*. London: Palgrave Macmillan.

- Textor, R.B. (1990). *Methodological appendix. In the middle path for the future of thailand: Technology in harmony with culture and environment*. USA: Institute of Culture and Communication, East-West Center.
- Textor, R.B. (1995). *The ethnographic futures research method: An application to thailand*.
- Thomas, N.a.T., WT. . (2002). The utility of human security: Sovereignty and humanitarian intervention. Retrieved 2014, January 10, from <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/33/2/177>
- Thu, Z. (2006). . *Migrant children's access to education in thailand : A case study of myanmar children in samut sakhorn province*.
- Vitit Muntarbhorn. (2005). *The mekong challenge employment and protection of migrant workers in thailand: National laws/practices versus international labour standards*. Bangkok: : International Labour Organization.
- Vungsiriphisal, P., Auasalong, S., & and Chantavanich, S. (1997). *Migrant children in especially difficult situation*: UNICEF.
- Yeoh, B., and Lin, W. (2012). Rapid growth in singapore's immigrant population brings policy challenges. Migration policy institute. Retrieved 2014, January 10, from <http://www.migrationpolicy.org/article/rapid-growth-singapores-immigrant-population-brings-policy-challenges>

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

วัน เดือน ปี เกิด 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2497

สถานที่เกิด อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี

การศึกษา

พ.ศ. 2521 ศิลปศาสตรบัณฑิต(รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2545 ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต(วัฒนธรรมสาขามนุษย) มหาวิทยาลัยมหิดล

ประสบการณ์การทำงาน

พ.ศ. 2525-2528 เลขานุการและผู้ประสานงาน สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม

พ.ศ. 2531-2534 ผู้ช่วยวิจัย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2545 นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชื่อผลงานวิชาการ (บางส่วน)

พ.ศ. 2540 เด็กต่างชาติในภาวะยากลำบากในประเทศไทย

พ.ศ. 2546 การประเมินผลกระทบทางสังคมในชุดโครงการวิจัยเรื่องความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547-2549

พ.ศ. 2548 Bangkok, Thailand: Need for Long-Term National and Municipal Policies in International Migrants and the City. Macello Balbo(ed), UN- HABITAT and Universita luav di Venezi

พ.ศ. 2549 มิติวัฒนธรรมความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา : กรณีศึกษาจังหวัดสุรินทร์

พ.ศ. 2550 Thailand Policies towards Migrant Workers from Myanmar

พ.ศ. 2553 Children Caught in Conflict: Case study of the Thai-Myanmar Border

พ.ศ. 2553 รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

พ.ศ. 2557 Analysis of the Royal Thai Government Policy Towards Displaced Persons from Myanmar

พ.ศ. 2557 Assessing the Potential Change in the migration patterns of Myanmar migrants and their impacts on Thailand

รางวัล/ทุนการศึกษาที่ได้รับ

สิงหาคม - ตุลาคม 2554, Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University Japan

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย