

บทที่ 2

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชุดโครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อพัฒนานโยบายและกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม คณะผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด หลักการ ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ในการศึกษาเพื่อพัฒนานโยบายและกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยมีรายละเอียดของแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดการพัฒนาสังคม
2. แนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม
3. แนวคิดตัวชี้วัดการพัฒนา
4. แนวคิดนโยบายสาธารณะและนโยบายสังคม
5. แนวคิดกลุ่ม องค์กรชุมชน และเครือข่าย
6. แนวคิดกลไกทางสังคม
7. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการพัฒนาสังคม

1.1 ความหมายของการพัฒนาสังคม

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคม พบว่า สามารถแบ่งความหมายของการพัฒนาสังคมได้เป็น 3 มิติ คือ

1) การพัฒนาสังคมในความหมายของนักวิชาการ

สำหรับคำว่า การพัฒนาสังคม ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ในหลากหลายมิติของมุมมอง โดยมุ่งเน้นนัยยะทางความหมายที่แสดงถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า แบ่งได้เป็น 2 นัยยะของความหมาย คือ

1.1) นัยยะของกระบวนการเปลี่ยนแปลง

การพัฒนาเป็นกระบวนการของการเคลื่อนไหวจากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ การพัฒนาเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ไม่หยุดนิ่ง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้แล้ว คือการทำให้ลักษณะเดิมเปลี่ยนไป โดยมุ่งหมายว่า ลักษณะใหม่ที่เข้ามาแทนที่นั้นจะดีกว่าลักษณะเก่า สภาพเก่า แต่โดยธรรมชาติแล้ว

1.2) นัยยะของกระบวนการที่ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า

การพัฒนา หมายถึง ความเจริญก้าวหน้าโดยทั่ว ๆ ไป เช่น การพัฒนาสังคม การพัฒนาประเทศ นั่นคือการทำสิ่งเหล่านั้นให้ดีขึ้น เจริญขึ้น สนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ให้ได้ดียิ่งขึ้น (T.R. Batten, 1959)

2) การพัฒนาสังคมในความหมายจากการตีความ ถ้าหากตีความหมายการพัฒนาจะสามารถตีความหมายได้ 2 นัยยะ คือ

2.1) การพัฒนาในความเข้าใจแบบสมัยใหม่ หมายถึงการทำให้เจริญในด้านวัตถุ รูปแบบ และในเชิงปริมาณ เช่น ถนนหนทาง ตึกรามบ้านช่อง ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

2.2) การพัฒนาในแง่ของพุทธศาสนา หมายถึง การพัฒนาคนทั้งในด้านร่างกาย และจิตใจ โดยเน้นในด้านคุณภาพชีวิตและหลักของความถูกต้องพอดี ซึ่งให้ผลประโยชน์สูงสุด ความกลมกลืน และความเกื้อกูลแก่สรรพชีวิต โดยไม่เบียดเบียน ทำลายธรรมชาติและสภาพแวดล้อม (สุลักษณ์ ศิวรักษ์, 2519)

จากความหมายการพัฒนาที่ยกมาข้างต้นนี้ ทำให้สรุปได้ว่า การพัฒนาสังคม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้นหรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น จากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ เพื่อการทำให้สิ่งเหล่านั้นให้ดีขึ้น เจริญขึ้น สนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ให้ได้ดียิ่งขึ้น

3) ความหมายของการพัฒนาสังคม นักคิดอย่าง R. P.Misra (1984) นักวิชาการด้านการศึกษาการวางแผน และการพัฒนาสังคมได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการให้ความหมายของการพัฒนาสังคมไว้ว่า “ความพยายามที่จะสร้างกรอบการอธิบายคำว่า “การพัฒนาสังคม” เป็นเรื่องที่ยาก ทั้งนี้ เนื่องจาก การพัฒนาโดยธรรมชาติไม่อาจกำหนดนิยามเชิงสังคมวัฒนธรรม หรือนิยามในเชิงคุณภาพของชีวิตมนุษย์ได้อย่างชัดเจน” (R. P.Misra, 1984)

ความหมายของการพัฒนาในยุคแรก ๆ มักเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยที่คนส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญในมิติที่ว่า “การพัฒนาสังคม” หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economics Development) โดยเฉพาะในความหมายของการพัฒนากระแสหลักที่ถือเอาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องหลัก

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่ให้น้ำหนักของการให้นิยามความหมายของการพัฒนาสังคม (Social Development) ที่แตกต่างไปจากนิยามความหมายที่มุ่งเน้นเฉพาะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Growth) แม้ว่าในระยะแรกนั้นเป้าหมายของการพัฒนาจะให้น้ำหนักอยู่ที่เรื่องเศรษฐกิจเป็นหลักก็ตาม

ในเวลาต่อมาในการวางแผนพัฒนาสังคมได้หันมาให้ความสำคัญในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม รวมถึงเรื่องการเมือง ทำให้ตัวเลขทางเศรษฐกิจไม่ได้เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมุ่งหวังทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพอีกด้วย ในแง่ของความหมายของการพัฒนาจึงครอบคลุมหลายมิติ

ดังนั้น นิยามความหมายของการพัฒนาสังคมจึงเป็นเรื่องของความใฝ่ฝัน ความคิด และการตื่นตัวของมนุษย์ในสังคม ซึ่งครอบคลุม เชื่อมโยงไปถึงมิติต่าง ๆ เช่น ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม อุดมการณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม กฎระเบียบ บรรทัดฐานทางวัฒนธรรม ความรู้ การศึกษา สถาบันเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ไปจนถึงศาสนา และจิตวิญญาณ

1.2 แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาสังคม

1) แนวคิดทฤษฎีการพัฒนากระแสหลัก (Mainstream Social Development Concept and Theory) ประกอบด้วย

1.1) ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Evolution theory) โดยชาร์ล ดาร์วิน อธิบายกระบวนการคัดเลือกโดยธรรมชาติ (Natural Selection) กล่าวคือ สิ่งมีชีวิตมีความหลากหลายตามธรรมชาติ และปัจจัยทางธรรมชาติ ทำให้สิ่งมีชีวิตจำเป็นต้องมีการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด (Struggle Existence) สิ่งมีชีวิตที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ดีที่สุด สิ่งมีชีวิตนั้นจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ในสิ่งแวดล้อมนั้น และถ่ายทอดลักษณะที่เหมาะสม และดำรงเผ่าพันธุ์ของตนไว้ได้ (Charles Darwin, 1802-1882)

เกิดแนวคิดสังคมแบบชาร์ล ดาร์วิน ที่กล่าวถึงคนแข็งแรงที่สุดหรือเข้มแข็งที่สุดเท่านั้น การอยู่รอดของผู้ที่เหมาะสมที่สุด ความเหลื่อมล้ำทางสังคมของมนุษย์จึงเป็นผลมาจากความสามารถที่แตกต่างกันซึ่งเป็นไปตามกฎธรรมชาติ

1.2) ทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory)

เป็นแนวคิดทฤษฎีที่เกิดขึ้นในโลกยุคที่มีการจัดแบ่งประเทศต่าง ๆ ในโลกออกเป็นกลุ่ม ๆ มีกลุ่มประเทศตะวันตก และกลุ่มประเทศตะวันออก กลุ่มประเทศทุนนิยม และกลุ่มประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ หรือกลุ่มประเทศที่ร่ำรวยกับกลุ่มประเทศที่ยากจน ซึ่งได้มีผู้พยายามจะหาตัวชี้วัดต่าง ๆ (Indicators) เพื่อนำมาอธิบาย อาทิ การเปรียบเทียบความแตกต่างในเรื่องของรายได้เฉลี่ยต่อหัว (Average Incomes) จุดสำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีภาวะทันสมัยในเชิงการพัฒนาสังคม คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ซึ่งเกือบจะกล่าวได้ว่าการ

1.3) ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory)

ทฤษฎีการพื่อนั้นเชื่อว่า ยุทธศาสตร์หรือแนวทางการพัฒนาแบบตะวันตกจะนำประเทศในโลกที่สามไปสู่พัฒนาการของความด้อยพัฒนาโดยอธิบายถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศทุนนิยมที่พัฒนาแล้วกับประเทศล้าหลัง ความสัมพันธ์แบบครอบงำ-พึ่งพิง ซึ่งนอกจากจะถูกครอบงำและพันนาการทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมยังถูกครอบงำและพันนาการภายใต้วาทกรรม“ความช่วยเหลือ” ของประเทศอุตสาหกรรมทุนนิยมอีกด้วย (Hulme, D. and Turner, M., 1990)

1.4) ทฤษฎีการแพร่กระจาย (Diffusion Theory)

ทฤษฎีการแพร่กระจายกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงในสังคมนั้นเกิดจากการแพร่องค์ประกอบของวัฒนธรรม (Element of Culture) หรือ นวัตกรรม (Innovation) จากสังคมที่มีความเจริญไปสู่สังคมที่ด้อยความเจริญ และเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เกิดจากการแพร่ นวัตกรรม และมีส่วนน้อยที่เกิดจากการประดิษฐ์ค้นคิดเองในสังคม (Hulme, D. and Turner, M., 1990)

1.5) ทฤษฎีโลกาภิวัตน์ (Globalization Theory)

ทฤษฎีโลกาภิวัตน์ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีความทันสมัย (Modernization Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญอย่างมากต่ออิทธิพลของปัจจัยภายนอก ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองและวัฒนธรรมของประเทศตะวันตกที่กระทำต่อประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม ผ่านการเชื่อมโยงของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ที่เป็นเครือข่ายโยงใยทั่วโลก เพื่อการดักตวงผลประโยชน์กลับคืนสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ผ่านการเอารัดเอาเปรียบประเทศด้อยพัฒนาในโลกที่สาม (พัชรินทร์ สิริสุนทร, 2552)

2) แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาทางเลือก ประกอบด้วย

2.1) แนวคิดการพัฒนาที่ว่าด้วยการกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

หลังจากช่วงทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายมีการพัฒนาไปอย่างมาก ในการวางแผนการพัฒนาจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาในทุก ๆ ด้านทั้งการลงทุนที่รัฐมุ่งกระจายรายได้กับกลุ่มคนจนหรือชนชั้นแรงงานให้สามารถเป็นเจ้าของการผลิตได้ ซึ่งรัฐอาจดำเนินการได้ในรูปของสหกรณ์การผลิต กลุ่มการผลิต ซึ่งจะทำให้คนกลุ่มนี้สามารถที่จะเรียนรู้ระบบการพัฒนาต่อไปในอนาคต ฉะนั้น

2.2) แนวคิดการพัฒนาที่เน้นความต้องการขั้นพื้นฐาน

แนวคิดนี้ได้พัฒนามาช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 เป็นแนวคิดใหม่ที่เปลี่ยนจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาที่ตัวคนเป็นหลัก ในลักษณะของการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน และการพัฒนาสังคม ซึ่งแนวคิดนี้ถือว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของโลก และเชื่อว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่อาจแก้หรือขจัดปัญหาความยากจนได้เสมอไป มีคนอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่อาจได้สิ่งซึ่งตนต้องการเป็นพื้นฐาน ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศเติบโตไป

2.3) แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ความสำคัญกับประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาในทุกขั้นตอนของการพัฒนา และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชน (Public Participation) โดยเชื่อว่า ประชาชนคือกุญแจสำคัญที่ตัดสิน ควบคุม และผลักดันให้ผลของการพัฒนาประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว (พัชรินทร์ สิริสุนทร, 2552)

2.4) แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่ชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลางโดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญาและความรอบคอบเพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้อย่างเหมาะสม (มูลนิธิชัยพัฒนา, ม.ป.ป.)

2.5) ทฤษฎีใหม่

ทฤษฎีใหม่ หรือ การเกษตรทฤษฎีใหม่ เป็นแนวคิดที่พยายามแก้ปัญหาของแนวคิดการพัฒนาทางเลือกในเรื่องของความเป็นนามธรรม และข้อจำกัดของการนำไปประยุกต์ใช้ในระดับปฏิบัติการ โดยนำเสนอแนวทางหรือหลักการในการจัดการทรัพยากรระดับไร่นาคือที่ดินและน้ำ

1.3 ประเภทของการพัฒนา

การพัฒนา อาจจัดแบ่งออกเป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ ดังนี้

- 1) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ หมายถึง การพัฒนาด้านการผลิต การจำหน่ายจ่ายแจก การแลกเปลี่ยน การลงทุนเพื่อให้ประชาชนไม่ยากจน
- 2) การพัฒนาทางสังคม หมายถึง การพัฒนาด้านจิตใจ แบบแผนพฤติกรรม รวมทั้งความสัมพันธ์ของคนในสังคมเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ในสังคม
- 3) การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สร้างกระบวนการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย และประชาชนในประเทศมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ม.ป.ป.)

1.4 องค์ประกอบของการพัฒนา

ตามแนวคิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน พบว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่หลายองค์ประกอบ เช่น ความยืนยาวของชีวิต สุขภาพพลานามัยที่ดี การศึกษา ความเสมอภาคทางเพศ รวมทั้งเสรีภาพทางสังคม และการเมือง เป็นต้น ถึงแม้ว่าองค์ประกอบเชิงปริมาณเหล่านี้จะไม่สามารถครอบคลุมแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ทั้งหมด แต่ก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญในทัศนะเช่นกัน เพราะการขยายทางเลือกในด้านวัตถุเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายในทัศนะที่สองซึ่งมุ่งเพิ่มพูนสมรรถนะของมนุษย์ควบคู่ไปกับการขยายทางเลือกในด้านต่าง ๆ (คณะกรรมการธิการโลกว่าด้วยวัฒนธรรม และการพัฒนา, 2541) แต่อย่างไรก็ตามความจำเป็นพื้นฐานที่จะนำพาให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถแยกออกได้ เป็น 2 ส่วน ดังนี้

- 1) ส่วนที่จำเป็นระดับพื้นฐานต่อคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย
 - 1.1) ปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่พักอาศัย และบริการด้านการแพทย์
 - 1.2) สุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ ไม่พิการหรือเจ็บป่วยเรื้อรัง
 - 1.3) ชีวิตที่มั่นคงปลอดภัย เช่น มีงานทำ ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย มีฐานะทางเศรษฐกิจและสภาพทางสังคมในระดับที่น่าพอใจ ปลอดภัยจากภาวะสงคราม เป็นต้น
 - 1.4) มีอิสระเสรีตามสิทธิมนุษยชน ไม่อยู่ในสภาวะถูกจองจำหรือคุมขังสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในขอบเขตแห่งกฎหมายหรือประเพณีของสังคมที่ตนเป็นสมาชิกอยู่
- 2) ส่วนที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท ประกอบด้วย

2.1) สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมทั้งทางร่างกายและทางสังคม เช่น มลภาวะ (Pollution) น้อยที่สุด และใกล้ชีวิตธรรมชาติมากที่สุด อยู่ในสภาพที่สงบ สะอาด และยุติธรรม เอื้ออำนวยแก่พัฒนาตนเอง เป็นต้น

2.2) คุณสมบัติส่วนบุคคลที่เหมาะสมซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองได้ เช่น การมีจุดมุ่งหมายในชีวิต ความสามารถในการตัดสินใจอย่างถูกต้อง และเหมาะสม ความมานะพยายาม ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับตนเองและสิ่งแวดล้อมที่ตัวเองอาศัยอยู่ ซึ่งจะช่วยให้บุคคลนั้นสามารถปรับตัวได้ดีและกลมกลืนกับสิ่งที่อยู่รอบตัว เป็นต้น

2.3) คุณสมบัติที่ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันโดยสันติวิธี เช่น ความพอเพียง พอประมาณ ซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นไม่คิดเบียดเบียนหรือเอาเปรียบคนอื่น การรู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา มีวินัยในตนเอง มีคุณธรรมและจริยธรรมที่สังคมยอมรับ เป็นต้น

สรุปได้ว่า แนวคิดด้านการพัฒนาเป็นสิ่งสำคัญและเป็นสิ่งอันพึงปรารถนาของทุกระดับ และยังครอบคลุมในทุกมิติของสังคมซึ่งองค์ประกอบของการพัฒนานั้นควรมุ่งเน้นการให้ความสำคัญในทุก ๆ มิติอย่างครอบคลุมและเท่าเทียมกัน เพราะการพัฒนาเป็นมิติแห่งการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบของบริบทพื้นฐานทางด้านสังคมของประเทศ โดยเริ่มตั้งแต่การสร้างและปลูกฝังทัศนคติให้ตระหนักถึงคุณค่าแห่งการพัฒนา และยังต่อยอดในการส่งผลถึงในระดับโครงสร้างของมิติการพัฒนา ในระดับของสถาบันต่าง ๆ โครงสร้างการบริหาร รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชีวิต อัตลักษณ์แห่งชุมชน ซึ่งในสังคมโลกปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงและเจริญไปมาก ทุกคนต้องตระหนักที่จะช่วยกันพัฒนาช่วยเหลือเกื้อกูลกันเพื่อความเจริญก้าวหน้าของสังคมโลกอย่างยั่งยืนต่อไป

2. แนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

แนวคิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม เป็นแนวคิดที่ได้รับการรวบรวมวิเคราะห์ และสังเคราะห์จากนักคิดอย่างกว้างขวาง และหลากหลาย ในปัจจุบันยังไม่มีชุดหลักเกณฑ์สมบูรณ์ใด ๆ มาตัดสินความถูกต้องหรือความสมบูรณ์ของแนวคิดได้มีเพียงดำเนินการในลักษณะของการรวบรวมและนำเสนอข้อมูลจากมุมมองที่แตกต่างกัน ดังนั้น การตัดสินว่าจะเชื่อหรือประยุกต์ใช้แนวคิดของสำนักคิดใด จึงควรตั้งอยู่บนพื้นฐานการประเมินผลได้และผลเสียของแต่ละแนวคิดเปรียบเทียบกับสังคมที่เป็นจริงภายใต้การคำนึงถึงสถานการณ์และบริบทของสภาพความเป็นจริงของสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม พบว่า สามารถแบ่งความหมายของความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม ได้เป็น 2 ด้าน กล่าวคือ 1) แนวคิดความเสมอภาคในสังคม (Social Equality) และ 2) แนวคิด

2.1 ความหมายของความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

1) ความหมายของความเสมอภาคในสังคม (Social Equality)

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในสังคม พบว่าสามารถแบ่งความหมายของความเสมอภาคในสังคมได้เป็น 3 มิติ มีดังนี้

1.1) ความหมายตามหลักสิทธิมนุษยชน หมายถึง ความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนในการได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยผ่านการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

1.2) ความหมายตามหลักกฎหมาย หมายถึง หลักการพื้นฐานของความยุติธรรมที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน

1.3) ความหมายตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน

สรุปได้ว่า ความเสมอภาคในสังคม (Social Equality) เป็นสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเองตามหลักสิทธิมนุษยชน คือ ปัจจัยสี่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย การนับถือศาสนา การศึกษาและการรับรู้ข่าวสาร การเข้าถึงบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (ศรีณยุ หมั่นทรัพย์, ม.ป.ป.)

2) ความหมายของความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity)

จากความแตกต่างหลากหลายของการให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์จะพบตัวแปรที่สำคัญ 2 ตัวแปร คือ ความสัมพันธ์ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และตัวประชาชนผู้ที่ต้องการได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการเหล่านั้นอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

นัยยะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของสถาบันบริหารงานสาธารณะแห่งชาติ (The National Academy of Public Administration) ที่ได้ให้คำนิยามความหมายของความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) ไว้ว่า เป็นรูปแบบ/ลักษณะในการบริหารจัดการความเท่าเทียม (Fairness) ยุติธรรม (Justice) และเสมอภาค (Equitable) ของทุกองค์กร/สถาบันในการรองรับ/สนับสนุนการบริการสาธารณะทั้งในทางตรงหรือในนัยยะของพันธสัญญา (Contract) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ซึ่งรัฐจำเป็นต้องยึดถือหลักการดังกล่าวในการบริหารจัดการการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

2.2 แนวคิดทฤษฎีความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

1) แนวคิดทฤษฎีความเสมอภาคในสังคม (Social Equality)

แนวคิดความเสมอภาคในสังคม (Social Equality) เน้นการนิยามไปที่ลักษณะของ ความยุติธรรม และความเป็นธรรม โดยการคำนึงถึง และให้ความสำคัญกับ “การยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย (Diversity)” ของบุคคล ทั้งในส่วนของสถานสภาพทางสังคม หรือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันอย่างใดอย่างหนึ่งของแต่ละบุคคล เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ เพศสภาพ ชนชั้น ศาสนา อายุ เป็นต้น เหล่านี้ซึ่งเป็นตัวแทนของการยอมรับในความแตกต่างหลากหลายของคนในสังคม โดยปราศจากเหตุผลในการแบ่งแยก (Discrimination) หรือกีดกัน (Kabanoff, 1991)

จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ ไม่ถือว่าเป็นเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

2) แนวคิดและทฤษฎีความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity)

แนวคิดความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) เน้นการนิยามไปที่ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยรัฐในการบริหารจัดการ และประชาชนในการมีสิทธิในการได้รับโอกาสที่เท่าเทียมและเป็นธรรมใน “การเข้าถึง” (Access) ในกระบวนการพัฒนาศักยภาพ และความสามารถของบุคคลทั้งร่างกายและจิตใจ ซึ่งจำเป็นต้องกำจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่เป็นตัวกีดกันการเข้าถึงโอกาสนั้น ๆ เช่น ความไม่เป็นธรรมของโอกาสในการเข้าถึงระบบเศรษฐกิจ และการเมือง ความไม่เป็นธรรมของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา และการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เป็นต้น โดยมีนัยยะในการใช้ครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลในทุกเพศสภาพ ทุกวัย ทุกลักษณะ และทุกสถานสภาพทางสังคม ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ดังนั้น ความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) จึงให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วม” (Participation) จากประชาชนทุกภาคส่วน ในการสร้างกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตร่วมกัน (Deutsch, 1975)

ยกตัวอย่างในกรณีของคุณครูสามารถแบ่งดินสอ และยางลบให้กับนักเรียนได้โดยการคิดคำนวณการแบ่งตามจำนวนเด็กนักเรียนกับจำนวนดินสอและยางลบที่มีได้ กรณีนี้ถือเป็น

แต่ในกรณีของความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) นั้นจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม (justness) และความเที่ยงธรรม (fairness) แต่เมื่อเด็กนักเรียนเหล่านั้นเดินมาขอคะแนนหรือเกรดกับคุณครู คุณครูจำเป็นต้องประเมินความรู้ความสามารถของเด็กนักเรียนแต่ละคน แล้วจึงสามารถให้คะแนนหรือเกรดนั้นได้ตามความรู้ความสามารถเฉพาะของนักเรียนแต่ละคน ซึ่งเป็นลักษณะของแนวคิดความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งหากเปรียบเทียบในกรณีของรัฐบาลที่ต้องการที่จะดูแลแก้ปัญหาของประชาชน ซึ่งทุกคนที่มีความแตกต่างหลากหลายทางสภาพปัญหา ความต้องการ และความจำเป็นในแบบเฉพาะ รัฐบาลควรที่จะก้าวข้ามผ่านความแตกต่างหลากหลายของการนับถือศาสนา ชนชั้น หลักความเชื่อ หรือเพศสภาพ และลักษณะต่าง ๆ ที่เป็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันอย่างใดอย่างหนึ่งของแต่ละบุคคล โดยควรมุ่งเน้นการดูแลแก้ปัญหา รักษา เยียวยาอย่างสอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือสถานการณ์นั้น ๆ (Situation) (Olivia, 2011)

2.3 ประเภทของความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

1) ประเภทของความเสมอภาคในสังคม

ตามแนวคิดหลักสิทธิมนุษยชน และแนวทางของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำแนกประเภทของความเสมอภาค ดังนี้

1.1) ความเสมอภาคในโอกาส หมายถึง ความเท่าเทียมกันของโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะของรัฐ และไม่ถูกกีดกันออกจากกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม เช่น โอกาสได้รับการศึกษา โอกาสได้รับการจ้างงาน โอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข เป็นต้น

1.2) ความเสมอภาคทางสังคม หมายถึง ความเท่าเทียมกันทางสังคมของสมาชิกทุกคนในสังคม การไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางอัตลักษณ์ของบุคคลหรือกล่าวได้ว่า ถิ่นกำเนิด ชชาติพันธุ์ ภาษา ผิวสี เพศ ศาสนา รายได้หรือทรัพย์สิน ชนชั้น วรณะ ความสมบูรณ์ของร่างกาย สุขภาพ ความคิดเห็นที่แตกต่าง การถูกตัดสินว่ากระทำผิดไม่เป็นเหตุให้เกิดการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน

1.3) ความเสมอภาคทางกฎหมาย หมายถึง สิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน มีความหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนโดยรวมตั้งแต่การออกกฎหมายที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมต่อประชาชนทุกคน การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันด้วย

1.4) ความเสมอภาคทางการเมือง หมายถึง การมีสิทธิทางการเมืองที่เท่าเทียมกัน ในที่นี้รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางตัวแทน และการมีส่วนร่วมทางตรง โดยการกำหนด ในกฎหมายให้ผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์มีสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเท่าเทียม และรัฐต้องจัดให้เกิดความ สะดวกและการเท่าเทียมในโอกาสออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยการจัดสรรจุดเลือกตั้งสำหรับประชาชน อย่างเท่าเทียมทั่วถึงทั้งในและต่างประเทศ คณะนเสียงของประชาชนทุกคนมีค่าเท่ากัน มีความ เท่าเทียมกันของผู้สมัครทั้งคุณสมบัติผู้สมัคร โอกาสหาเสียงและวงเงินในการหาเสียง มีการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้งอย่างไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ทุกคนยังมีความเท่าเทียมใน การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ความเท่าเทียมในการ ใช้สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อร้องขอให้ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น

2) ประเภทของความเป็นธรรมในสังคม

จากความแตกต่างหลากหลายของการจำแนกประเภทเกี่ยวกับความเป็นธรรมใน สังคม (Social Equity) พบว่า มีข้อถกเถียงโต้แย้งจำนวนมาก คณะผู้วิจัยจึงรวบรวมประเภทเกี่ยวกับ ความเป็นธรรมในสังคมที่พบจากการเข้ารับบริการสาธารณะจากรัฐในปัจจุบันได้ว่า บริการสาธารณะที่ จัดทำโดยรัฐ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับ ท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

2.1) บริการสาธารณะระดับชาติ (les services publics nationaux) เป็นบริการ สาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ อันได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้ 7 ประเภทด้วยกัน มีดังนี้

- (1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม
- (2) บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม
- (3) บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ
- (4) บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของชาติ
- (5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม
- (6) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม
- (7) บริการสาธารณะทางด้านการท่องเที่ยว

2.2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Les services Publics Locaux) เป็นการ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les Collectivites Locales) โดยจำแนกประเภทของบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นไว้ในสอง

- (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย
- (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ
- (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา
- (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญในประเด็นของการศึกษาทั้งในส่วนของความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการเข้าถึงและเข้ารับบริการสาธารณะจากภาครัฐในทุกระดับเป็นสำคัญ

2.4 องค์ประกอบของความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

1) องค์ประกอบของความเสมอภาคในสังคม

เพื่อเป็นแนวทางในการถือปฏิบัติและส่งเสริมความตระหนักรู้และความเข้าใจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสาระสำคัญเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันและการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไว้เป็นแนวทางดังนี้

1.1) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะความแตกต่างเรื่องเพศ อายุ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อ ศาสนา การศึกษา อบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

1.2) รัฐสามารถกำหนดมาตรการเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้เท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นได้ และไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

1.3) บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ยกเว้นที่จำกัดไว้ในกฎหมาย กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

2) องค์ประกอบของความเป็นธรรมในสังคม

เพื่อความชัดเจนในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) ในการศึกษาวิจัยตามมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์ของสถาบันบริหารงานสาธารณะแห่งชาติ (The National Academy of Public Administration - NAPA) ได้กำหนดชุดของเกณฑ์ในการวัดผลการบรรลุผลสำเร็จของการประเมินผลความเป็นธรรมในสังคมไว้ ดังนี้

2.1) ความเป็นธรรมในขั้นตอนการดำเนินงาน (Procedural fairness) ควรครบและเป็นไปตามขั้นตอน มีระบบการป้องกัน มีข้อตกลงในการจ้างงาน การสนับสนุน ส่งเสริม และการให้รางวัล

2.2) ความเป็นธรรมในการจัดสรร แบ่งปันผลประโยชน์ (Distributional equity) เพื่อความมั่นใจการเข้าถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ การป้องกันการแทรกแซงในผลประโยชน์ และการให้คำมั่นสัญญาของการบริหารจัดการที่ให้ผลลัพธ์ที่เป็นธรรม

2.3) ความเป็นธรรมในกระบวนการ (Process equity) เป็นหลักประกันความมั่นคงในระดับของการบริการสาธารณะ โดยไม่คำนึงถึงเกณฑ์ของการจัดสรร แบ่งปันผลประโยชน์ที่เคยใช้มาก่อน

2.4) ความแตกต่างของผลลัพธ์ (Outcome disparities) เพื่อค้นหาเหตุผลว่าทำไมความแตกต่างของผลลัพธ์ยังคงมีอยู่ ในรูปของผลลัพธ์ของนโยบายและโครงการที่อาจเชื่อมโยงถึงความสัมพันธ์กับเกณฑ์ของปัจจัยนำเข้า (Input criteria)

แต่จากการกำหนดเกณฑ์ในการวัดผลการบรรลุผลสำเร็จของการประเมินผลความเป็นธรรมในสังคมดังกล่าวยังคงเป็นการกำหนดแบบกว้าง ๆ และไม่เฉพาะเจาะจงในเนื้อหา Kristen Norman-Major (2010) จึงรวบรวม เรียบเรียงเกณฑ์ในการวัดผลดังกล่าว โดยมีพื้นฐานจากการประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์เดิมเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยใน 3 หลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ความเป็นธรรมพื้นฐานและความเป็นธรรมในการปฏิบัติ

2) ความเป็นธรรมในการจัดสรร แบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อลดระดับความไม่เสมอภาคของการบริการสาธารณะ

3) ความเป็นธรรมในการจัดสรร แบ่งปันผลประโยชน์ใหม่ เพื่อการจัดระดับ และการกำหนดนโยบายและโครงการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบท และความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้ เกณฑ์ดังกล่าว กำหนดเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ร่วมในการสร้างความเสมอภาคในโอกาส และการเข้าถึงการบริการสาธารณะของประชาชนเป็นสำคัญ (Kristen Norman-Major, 2010)

3. แนวคิดตัวชี้วัดการพัฒนา

แนวคิดตัวชี้วัดการพัฒนาเป็นแนวคิดที่สำคัญที่บ่งชี้หรือสะท้อนการพัฒนาสังคม จึงนับว่าตัวชี้วัดการพัฒนาถือว่าเป็นแนวทางหรือเป้าหมายของการพัฒนา ดังนั้นแนวคิดตัวชี้วัดการพัฒนานั้นจึงมีความสำคัญที่เป็นกลไกในทางปฏิบัติของการพัฒนาที่จะบ่งบอกทิศทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายอันสูงสุด

3.1 ความหมายตัวชี้วัดและตัวชี้วัดการพัฒนา

จากการทบทวนความหมายของคำว่าตัวชี้วัดการพัฒนา พบว่า มีความหมายที่หลากหลายและมีหลายนัยยะตามทัศนคติของนักวิชาการ คำว่า “ตัวชี้วัด” นั้นมีความหมาย ดังนี้

1) เป็นสิ่งที่แสดงออกได้เป็นตัวเลขที่แสดงจากการวัดผล แสดงผลแนวคิดเชิงนามธรรมให้สามารถวัดได้เป็นรูปธรรม (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542: 15)

2) บ่งบอกคุณลักษณะที่เป็นเชิงนามธรรมหรือรูปธรรมให้สามารถสะท้อนผลออกมาเป็นรูปเชิงปริมาณหรือคุณภาพ (ส.วาสนา ประवालพุกษ์, 2549: 7)

3) เป็นเป้าหมายหรือทิศทางที่มุ่งหวังอยากจะทำให้เกิดขึ้นและใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาสภาพที่คาดหวังกับสภาพที่เกิดขึ้นจริง (นงราม เศรษฐพานิช, 2540: 1)

4) สิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่สะท้อนสิ่งที่พิจารณาเป็นนามธรรมรูปธรรม สามารถแสดงคุณลักษณะที่ผู้ประเมินต้องการทราบได้ อาจเป็นเชิงปริมาณหรือคุณภาพก็ได้ เพื่อพิจารณาว่าสิ่งที่พิจารณากับสภาพที่เกิดขึ้นจริงสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร ตัวชี้วัดมีความสำคัญต่องานพัฒนาชุมชนที่เป็นกระบวนการวัดผลการพัฒนาตั้งแต่เริ่มดำเนินการให้บรรลุถึงเป้าหมายที่สามารถบอกความก้าวหน้าให้เป็นรูปธรรมได้ (สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชนกรมการพัฒนาชุมชน, 2549: 4)

5) ตัวแปรหรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะหรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษา ณ จุดเวลาหรือช่วงเวลาหนึ่ง ค่าของตัวบ่งชี้แสดง/ระบุ/บ่งบอกถึงสภาพที่ต้องการศึกษาเป็น

6) ข้อมูลที่บ่งบอกปริมาณเชิงสัมพันธ์หรือสภาวะของสิ่งที่มุ่งวัดในเวลาใดเวลาหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องบ่งบอกสภาวะที่เจาะจงหรือชัดเจน แต่บ่งบอกหรือสะท้อนภาพของสถานการณ์ที่เราสนใจเข้าไปตรวจสอบอย่างกว้าง ๆ หรือให้ภาพเชิงสรุปโดยทั่วไป ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต (James N Jonstone, 1981: 78-80)

สรุปความหมายตัวชี้วัด หมายถึง สารสนเทศที่ใช้บ่งบอกสภาวะของสิ่งที่มุ่งวัด หรือสะท้อนลักษณะรวมของการดำเนินงานที่มีความชัดเจนเพียงพอทำให้การทำงานมีทิศทางและประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ตลอดเวลา มีความน่าเชื่อถือได้ และสามารถที่จะใช้ในการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อประเมินสภาพที่ต้องการศึกษา และมีการบูรณาการครบทุกมิติ สามารถปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงได้ส่งผลให้องค์กรมีคุณภาพได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องในการทำงานเกิดผลสำเร็จมากขึ้น

ดังนั้นตัวชี้วัดการพัฒนา จึงหมายถึง สิ่งที่บ่งบอกหรือใช้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าและความเจริญของสังคมในด้านต่าง ๆ โดยแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นอย่างและเป็นไปที่เกิดจากผลของความพยายามในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในขณะนั้น

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดเป็นเครื่องชี้แนวทางไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ในการพัฒนาจึงต้องมีเป้าหมายที่สามารถวัดได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยแนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัด มีดังนี้

1) ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานเป็นการสำรวจข้อมูลระดับครัวเรือนทุกครัวเรือนมีการสำรวจระหว่างช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านเป็นการสำรวจข้อมูลระดับหมู่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตชนบทมีการสำรวจปีเว้นปีระหว่างช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายนของปี พ.ศ.ที่ลงท้ายด้วยเลขคู่โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานในการประสานการจัดเก็บข้อมูล

2) ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย เป็นเครื่องมือในการวัดผลกระทบต่อการพัฒนา ผลการพัฒนาให้มีดุลยภาพระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดย

2.1) มิติเศรษฐกิจ มี 3 ด้าน ประกอบด้วย

- (1) ด้านการพัฒนาย่างมีคุณภาพ มี 4 ดัชนีชี้วัด ประกอบด้วย
 - (1.1) ดัชนีชี้วัดที่ 1 ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม
 - (1.2) ดัชนีชี้วัดที่ 2 ปริมาณการใช้พลังงานต่อรายได้ประชาชาติ
 - (1.3) ดัชนีชี้วัดที่ 3 สัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนต่อพลังงานทั้งหมด
 - (1.4) ดัชนีชี้วัดที่ 4 สัดส่วนของเสียที่ถูกนำมาใช้ซ้ำหรือแปรรูปกลับมาใช้

ใหม่ต่อ ของเสียที่เกิดขึ้น

- (2) ด้านการพัฒนาย่างมีเสถียรภาพ มี 3 ดัชนีชี้วัด ประกอบด้วย
 - (2.1) ดัชนีชี้วัดที่ 5 อัตราการว่างงาน
 - (2.2) ดัชนีชี้วัดที่ 6 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติ
 - (2.3) ดัชนีชี้วัดที่ 7 ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อรายได้ประชาชาติ
- (3) ด้านการกระจายความมั่งคั่ง มี 2 ดัชนีชี้วัด ประกอบด้วย
 - (3.1) ดัชนีชี้วัดที่ 8 สมประสิทธิการกระจายรายได้
 - (3.2) ดัชนีชี้วัดที่ 9 สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้

2.2) มิติสังคม มี 3 ด้าน ประกอบด้วย

- (1) ด้านการพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนฐานความรู้ มี 3 ดัชนีชี้วัด

ประกอบด้วย

- (1.1) ดัชนีชี้วัดที่ 10 จำนวนค่าเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษา
- (1.2) ดัชนีชี้วัดที่ 11 ผลคะแนนทดสอบส่ววิชาหลัก
- (1.3) ดัชนีชี้วัดที่ 12 ร้อยละของการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาต่อรายได้

ประชาชาติ

- (2) ด้านการพัฒนาคูณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต มี 3 ดัชนีชี้

วัด ประกอบด้วย

- (2.1) ดัชนีชี้วัดที่ 13 อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด
- (2.2) ดัชนีชี้วัดที่ 14 ร้อยละของประชากรที่ไม่เจ็บป่วยต่อประชากร
- (2.3) ดัชนีชี้วัดที่ 15 สัดส่วนคดีอาชญากรรมและยาเสพติดต่อประชากร

(3) ด้านการสร้างความสะดวกและการมีส่วนร่วม มี 1 ดัชนีชี้วัด คือ

(3.1) ดัชนีชี้วัดที่ 16 ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน

2.3) มิติสิ่งแวดล้อม มี 2 ด้าน ประกอบด้วย

(1) ด้านการสงวนรักษา มี 4 ดัชนีชี้วัด ประกอบด้วย

(1.1) ดัชนีชี้วัดที่ 17 สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ

(1.2) ดัชนีชี้วัดที่ 18 พื้นที่ป่าชายเลนเทียบกับอดีต

(1.3) ดัชนีชี้วัดที่ 19 ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ต่อชั่วโมง

(1.4) ดัชนีชี้วัดที่ 20 สัดส่วนการใช้น้ำใต้ดินต่อปริมาณน้ำที่ใช้งานได้

(2) ด้านการมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี มี 4 ดัชนีชี้วัด ประกอบด้วย

(2.1) ดัชนีชี้วัดที่ 21 สัดส่วนแหล่งน้ำมีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้

ต่อแหล่งน้ำทั้งหมด

(2.2) ดัชนีชี้วัดที่ 22 ร้อยละคุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่า

มาตรฐาน

(2.3) ดัชนีชี้วัดที่ 23 สัดส่วนของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง

(2.4) ดัชนีชี้วัดที่ 24 ปริมาณการใช้สารเคมีทางการเกษตร

3.3 ลักษณะของตัวชี้วัด

ลักษณะของตัวชี้วัด ได้มีการจำแนกลักษณะของตัวชี้วัด ดังนี้

1) การจำแนกตัวชี้วัด ตัวชี้วัดมีลักษณะคุณสมบัติที่สามารถจำแนกได้ตามระดับตามมาตรวัด และตามทิศทางของค่าตัวชี้วัด ดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542: 17)

1.1) จำแนกตามระดับ มี 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ตัวชี้วัดในกระบวนการผลิต เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงวิธีการหรือขั้นตอนในการดำเนินงาน

(2) ตัวชี้วัดผลผลิต เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลผลิตจากกระบวนการผลิตอาจเป็นผลผลิตระยะสั้นหรือระยะยาวก็ได้

1.2) จำแนกตามมาตรวัด มี 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ตัวชี้วัดเชิงวัดตัวเลข มีค่าเป็นตัวเลขทางคณิตศาสตร์และมีนัยทางสถิติบอกปริมาณได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งเรียกว่าตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

(2) ตัวชี้วัดเชิงจิตวิสัย มีค่าเป็นข้อมูลที่แสดงความรู้สึก เจตคติ ค่านิยมความคิดเห็นในการตัดสินใจ ความเชื่อ เป็นการวัดสภาพทางจิตใจ กล่าวอีกอย่างหนึ่งเรียกว่าตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

1.3) จำแนกตามทิศทางของค่าตัวชี้วัด มี 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ตัวชีวิตเชิงบวก มีค่าตัวเลขทางคณิตศาสตร์หรือข้อมูลที่มีแนวโน้มในทางเพิ่มขึ้น แสดงถึงการพัฒนาตามตัวชีวิตนี้เป็นไปในทางที่ประสพ

(2) ตัวชีวิตเชิงลบ มีค่าตัวเลขทางคณิตศาสตร์หรือข้อมูลที่มีแนวโน้มในทางลดลง แสดงถึงการพัฒนาตามตัวชีวิตนี้เป็นไปในทางที่ประสพ

3.4 ลักษณะของตัวชีวิตที่ดี

ลักษณะของตัวชีวิตที่ดี ตัวชีวิตที่ดีส่งผลให้การพัฒนาการวัดผลมีความชัดเจนทั้งลักษณะภายในของตัวชีวิต ผลลัพธ์ที่ได้จากตัวชีวิต และผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากตัวชีวิต ดังนี้

1) ลักษณะภายในของตัวชีวิต ในการกำหนดตัวชีวิตที่ดี ลักษณะของตัวชีวิตควรประกอบด้วยลักษณะดังนี้ (พสุ เดชะรินทร์ และคณะ, 2548: 25-27)

- 1.1) มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ภารกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์กร
- 1.2) แสดงถึงสิ่งที่มีความสำคัญเท่านั้น
- 1.3) ประกอบด้วยตัวชีวิตที่เป็นเหตุและที่เป็นผล
- 1.4) มีมิติหรือมุมมองที่หลากหลาย
- 1.5) มีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบตัวชีวิตที่ชัดเจน
- 1.6) เป็นตัวชีวิตที่สามารถควบคุมได้อย่างน้อยร้อยละ 80
- 1.7) สามารถวัดได้และเป็นที่เข้าใจของบุคคลทั่วไปได้
- 1.8) ต้องช่วยให้สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ดี
- 1.9) ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร

2) ผลลัพธ์ที่ได้จากตัวชีวิต เป็นผลที่เกิดขึ้นหลังจากดำเนินกิจกรรมแล้วเสร็จ ตัวชีวิตน่าจะวัดความสำเร็จได้ใน 4 เรื่อง ดังนี้ (นงราม เศรษฐพานิช, 2540: 4)

- 2.1) ความสำเร็จในเชิงปริมาณ
- 2.2) ความสำเร็จในเชิงคุณภาพ
- 2.3) ความสำเร็จในด้านประสิทธิภาพ
- 2.4) ความพึงพอใจของผู้ได้รับบริการ

3) ผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากตัวชีวิต เป็นผลที่เกิดขึ้นตามเป้าหมายที่ต้องการจะไปให้ถึง และคำตอบจากตัวชีวิตได้สะท้อนให้เห็นภาพลักษณะของตัวชีวิตที่ดี ดังนี้ (สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน, 2549: 4)

- 3.1) ตอบสนองต่อคุณภาพชีวิต
- 3.2) เป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของประชาชน
- 3.3) สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการพัฒนา

ได้

3.4) สะท้อนให้เห็นความอิสระทางภาวะจิตใจที่สามารถกำหนดและพัฒนาตนเอง

3.5) มีความสุขและความพอใจเพียง

3.6) มีคุณภาพชีวิตในแง่สิทธิเสรีภาพ

3.7) ความเอื้ออาทร

3.8) ความพยายามพึงพาธรรมชาติให้มากขึ้น

3.9) การใช้ทรัพยากรชุมชนอย่างเหมาะสม

3.10) การครอบคลุมทุกมิติของการพัฒนาตนเองไปสู่ความเข้มแข็ง

3.11) การพึ่งตนเองของคนในชุมชน

ดังนั้นลักษณะของตัวชี้วัดที่ดี จึงต้องมีความชัดเจนทั้งลักษณะภายในของตัวชี้วัด ผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากตัวชี้วัด สามารถเป็นได้ทั้งตัวชี้วัดในกระบวนการผลิต และผลผลิตทั้งที่เป็นตัวเลขและที่เป็นการแสดงความรู้สึทางจิตวิสัย เป็นทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ตัวชี้วัดที่ดีควรสะท้อนความสำคัญให้เห็นในแง่มุมต่าง ๆ ทั้งความสำเร็จในด้านปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ ความพึงพอใจ มีความสอดคล้องกับเป้าหมายองค์กร สามารถวัดได้ ควบคุมได้ ติดตามการเปลี่ยนแปลงได้ เข้าใจได้ทุกฝ่าย ไม่ก่อความขัดแย้ง และมีผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดที่ชัดเจน

3.5 การสร้างตัวชี้วัด

การสร้างตัวชี้วัด ตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพมีความสำคัญในการวัดผลงานจากการดำเนินงานหรือกำหนดงานในอนาคตให้มีความชัดเจนตรงตามเป้าหมาย การสร้างตัวชี้วัดต้องพิจารณาสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการสร้างตัวชี้วัด วิธีการสร้างตัวชี้วัด และขั้นตอนการสร้างตัวชี้วัด ดังนี้

1) สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการสร้างตัวชี้วัด มีดังนี้ (สำนักส่งเสริมและพัฒนาศกยภาพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน, 2549: 5)

1.1) การสร้างตัวชี้วัดควรมาจากกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่ประสบปัญหาและค้นหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน

1.2) มีการสร้างตัวชี้วัดที่มาจากกระบวนการทำงาน

1.3) มีการสร้างความเข้าใจให้ตรงประเด็นชัดเจนว่านำตัวชี้วัดไปใช้ประโยชน์ในเรื่องใด

1.4) มีการกำหนดผู้ได้รับประโยชน์ชัดเจน

1.5) ง่ายต่อการวัด ง่ายต่อการเข้าใจ ไม่ซ้ำซ้อน

1.6) มีกระบวนการสร้างตัวชี้วัดที่ครอบคลุมทุกมิติ

1.7) ใช้บริบทข้อมูลสถานการณ์ของชุมชนเป็นฐาน

1.8) ใช้ระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาเป็นฐาน

- 1.9) ถ้าข้อมูลไม่พอ ค้นหาข้อมูลใหม่เพิ่ม หรือหาข้อมูลอื่นทดแทน
 - 2) วิธีการสร้างตัวชี้วัด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสร้างตัวชี้วัด มีวิธีการสร้างตัวชี้วัดที่ดี ดังนี้ (สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน, 2549: 5)
 - 2.1) ควรสะท้อนสิ่งที่อยากวัดให้ชัดเจน ไม่คลุมเครือว่าต้องการอะไร
 - 2.2) ต้องง่ายต่อความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมายและผู้ประเมิน
 - 2.3) ต้องง่ายต่อการจัดเก็บข้อมูล
 - 2.4) มีความชัดเจนในการแสดงค่าที่เป็นตัวเลขหรือคุณลักษณะที่วัดได้
 - 2.5) ควรประกอบด้วยตัวชี้วัดเหตุและตัวชี้วัดผล
 - 2.6) มีความเหมาะสมกับระยะเวลา
 - 2.7) มีการสะท้อนผลสำเร็จของการพัฒนาได้
 - 3) ขั้นตอนการสร้างตัวชี้วัด มี 5 ขั้นตอน ดังนี้ (ธีรเดช ฉายอรุณ, 2544: 61 - 63)
 - 3.1) ศึกษาแผนงานให้ชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ โดยวัตถุประสงค์ควรเป็นดังนี้
 - (1) ความเป็นเอกเทศ ควรแยกวัตถุประสงค์ออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อสะดวกในการตรวจสอบและประเมิน
 - (2) สอดคล้องกับกิจกรรมที่ดำเนินการสามารถนำสู่การประเมินได้
 - 3.2) กำหนดกรอบในการประเมินว่าการประเมินนั้นจะพิจารณาประเด็นใดและพิจารณาอะไรในแผนงานบ้าง
 - 3.3) กำหนดตัวชี้วัดในแต่ละประเด็นให้อยู่ในลักษณะที่สามารถวัดค่าได้ โดยควรมีคุณสมบัติ ดังนี้
 - (1) สามารถตรวจวัดสิ่งที่ต้องการวัดได้โดยเป็นตัวแทนได้มากที่สุด
 - (2) มีความเชื่อถือได้ มีความเที่ยงแม้ว่าจะตรวจวัดหลายครั้ง
 - (3) มีความไวต่อสิ่งที่วัด แสดงผลให้เห็นได้ในทันที
 - (4) มีความประหยัด ลงทุนไม่มากทั้งงบประมาณและกำลังคน
 - (5) มีความสะดวก ง่ายต่อการนำมาใช้ปฏิบัติ
 - 3.4) ตรวจสอบตัวชี้วัดอีกครั้งหนึ่งด้วยระบบผู้เชี่ยวชาญหรือผู้เกี่ยวข้องพิจารณา
 - 3.5) นำตัวชี้วัดไปทำการสร้างเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป
- ดังนั้นการสร้างตัวชี้วัดให้มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่ดีจึงควรมีการพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องคำนึงถึงการสร้างตัวชี้วัด วิธีการสร้างตัวชี้วัด และขั้นตอนการสร้างตัวชี้วัด ให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมตรงประเด็นในทุกด้าน จึงจะเป็นตัวชี้วัดที่ดีได้

3.6 ตัวชี้วัดทางสังคม (Social Indicators)

ตัวชี้วัดทางสังคม หมายถึง ตัวชี้วัดสาระทางสังคม ซึ่งต้องมีการกำหนดในเชิงปริมาณ และคุณภาพ เช่น ระดับของการดำเนินชีวิต สภาพของสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต เป็นต้น ซึ่งควรได้รับการประยุกต์ใช้ในการพัฒนาคุณภาพของสังคมซึ่งส่งผลต่อผลผลิตของการพัฒนาสังคมในทุก ระดับคือระดับกายภาพ (Physical) ระดับสังคม (Social) ระดับจิตใจ (Mental) ระดับสติปัญญา (Wisdom) (David E Christian, 1984; Jan Drewnowski, 1986; Lan Miles, 1985; Office of Management And Budget The Statistical Policy Division, 1973) โดยสามารถจำแนก รายละเอียดของการใช้ตัวชี้วัดทางสังคม ซึ่งตัวชี้วัดทางสังคม สามารถนำไปใช้ในกรณีต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) การใช้ตัวชี้วัดเพื่อวางแผนระดับมหภาค ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคมได้นำมาใช้ ในการวิเคราะห์การพัฒนาและการวางแผนโครงสร้างประชากร นิยามเป้าหมายเพื่อลดความยากจน การออกแบบและดำเนินการโครงการทางสังคมอย่างกว้างขวาง การวิเคราะห์ความล้าหลังของภูมิภาค และเขตต่าง ๆ การสร้างรูปจำลองการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมในระดับเขต การวางแผนหรือ ผสมผสานในเรื่องรูปแบบหรือวิธีการวางแผนระดับต่าง ๆ

2) การใช้ตัวชี้วัดในการวางแผนระดับหน่วยงานและโครงการ งานพัฒนาจำนวนมาก ใช้ตัวชี้วัดทางสังคมช่วยในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ดังนั้น ตัวชี้วัดจึงอาจสนองตอบการ ดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น หน่วยงานด้านสุขภาพและที่อยู่อาศัย หรือการบริหารที่หลายฝ่าย เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น นโยบายประชากรและการวางแผนครอบครัว หรือปัญหากลุ่มพิเศษ ตัวชี้วัด จำนวนมากที่ปรากฏในด้านต่าง ๆ รวมทั้งตัวชี้วัดที่เป็นตัวบ่งชี้ (ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ) เช่น เกี่ยวกับผลผลิต (Output) ในลักษณะของพฤติกรรมและผลที่เกิดขึ้น (Result) แผนงาน จำนวนมากจึงรวมเอาตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ทางสังคมและโครงการทางสังคมจำนวน มากไว้ด้วย เป็นต้น

3) การใช้ตัวชี้วัดในระดับภาคและท้องถิ่น มี 2 ลักษณะคือการใช้ตัวชี้วัดเศรษฐกิจ สังคม เพื่อวัดความแตกต่างระหว่างชนบท/เมืองของระดับภาค และใช้เครื่องชี้วัดเศรษฐกิจสังคม เพื่อ วิเคราะห์และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและใช้ในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น เช่น ใน เรื่องการพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาโครงการสำหรับกลุ่มต่าง ๆ เช่น โครงการโภชนาการสำหรับเด็ก บางพื้นที่ หรือโครงการสร้างงานในชนบทบางแห่ง เป็นต้น (อนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ, 2539)

3.7 ชนิดของตัวชี้วัดทางสังคม

ตัวชี้วัดทางสังคมได้มีการจำแนกหรือจัดหมวดหมู่แตกต่างกันออกไป ซึ่งความแตกต่าง ของตัวชี้วัดอยู่ที่ความพอใจที่จะนำไปประยุกต์ใช้เพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งตัวชี้วัดออกเป็น 4 ชนิด มีดังนี้

1) Direct and By-product Data เป็นข้อมูลเชิงสถิติหรือรายงานทางสังคมที่สำนักงานต่าง ๆ เก็บรวบรวมเอาไว้ ขณะเดียวกันข้อมูลเหล่านี้ก็สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดโดยตรง เพราะบางอย่างเป็นผลจากการสำรวจสภาพสังคมซึ่งได้วางแผนในการเก็บรวบรวมไว้แล้ว

2) Input and Output Indicators เป็นข้อมูลเชิงสถิติที่สำนักงานนำไปประยุกต์เพื่อวัดประเด็นทางด้านสวัสดิการ ข้อมูลเหล่านี้กลายเป็นตัวชี้วัดที่เป็นตัวบ่งชี้สำหรับผลผลิตนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องการพัฒนามนุษย์ซึ่งกิจกรรมสังคมเกือบทุกอย่างต้องการตัวบ่งชี้ต่าง ๆ เพื่อจะทำให้เกิดผลผลิตด้วย

3) Objective and Subjective Indicators ข้อมูลตัวชี้วัดทางสังคมส่วนมากเป็นการวัดเชิงวัตถุวิสัยรวมถึงรายงานพฤติกรรมต่าง ๆ สภาพสิ่งแวดล้อม รายละเอียดทางสถิติ ซึ่งได้จากผู้สังเกตที่ผ่านการอบรมอย่างดีและเชื่อถือได้ ส่วนการวัดเชิงจิตวิสัยนั้นขึ้นอยู่กับรายงานในสาระต่าง ๆ การประเมินผล การบอกเล่าตามความรู้สึก อารมณ์ ความตั้งใจของปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นข้อมูลจากการสำรวจ การสัมภาษณ์ และอื่น ๆ

4) System and Aggregated Indicators เป็นตัวชี้วัดที่เป็นระดับสากล ในลักษณะรายงานเกี่ยวกับมนุษยชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยรวมมากกว่าสถิติข้อมูลหรือสภาพของกลุ่มหรือปัจเจกบุคคล คือเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสาระต่าง ๆ ทางสังคม (Lan Miles, 1985; Miler Delbert C, 1985)

การจำแนกตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Commission for Asia and the Pacific: ESCAP, 1993) ได้ให้รายละเอียดของตัวชี้วัดแต่ละชนิด โดยได้เสนอแนะว่าตัวชี้วัดมี 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) ตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย GNP and GDP

(2) ตัวชี้วัดทางสังคมที่เป็นวัตถุวิสัย (Objective Social Indicators) ประกอบด้วย สุขภาพ/โภชนาการ การศึกษา/การเรียนรู้ ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ชีวิตการทำงาน หลักประกันทางสังคม ความปลอดภัยส่วนบุคคลและความยุติธรรม การใช้เวลาว่าง และการใช้เวลา การมีส่วนร่วมทางสังคม และเสรีภาพของมนุษย์

(3) ตัวชี้วัดทางสังคมที่เป็นจิตวิสัย (Subjective Social Indicators) ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับปฏิภณของบุคคลและการรับรู้ ซึ่งถือว่าเป็นคุณภาพชีวิต ระดับการรับรู้เกี่ยวกับความสุข ความพึงพอใจในชีวิตเกี่ยวกับการทำงาน สุขภาพ ชีวิตครอบครัว สิ่งแวดล้อม รายได้ การใช้เวลาว่าง และที่อยู่อาศัย (Office of Management and Budget The Statistical Policy Division, 1973: 76 - 77)

3.8 ประเภทของตัวบ่งชี้

ประเภทของตัวบ่งชี้มีหลายประเภทขึ้นอยู่กับวิธีและเกณฑ์ในการจำแนก บางเกณฑ์อาศัยวิธีการนำไปใช้ บางเกณฑ์อาศัยแนวคิดของวิธีการสร้างตัวบ่งชี้ บางเกณฑ์อาศัยลักษณะและ

จากการศึกษาเอกสารสามารถสังเคราะห์สรุปการจำแนกประเภทของตัวบ่งชี้ได้เป็น 7 แบบ ตามเกณฑ์ในการจำแนก ดังนี้ (Johnstone, 1981: 15 - 22; สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545: 21 - 26)

1) จำแนกประเภทตามวิธีการสร้าง

ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาที่จำแนกตามวิธีการสร้างนี้ มี 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ตัวบ่งชี้ตัวแทน (Representative indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นจากตัวแปรเพียงตัวเดียวให้เป็นตัวแทนตัวแปรอื่น ๆ ที่บอกลักษณะหรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษาได้ เช่น อัตราส่วนของนักเรียนต่อประชากรในระบบการศึกษา อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับต่าง ๆ อัตราการไม่รู้หนังสือ เป็นต้น ตัวบ่งชี้ประเภทนี้ใช้กันมากในการวิจัย การวางแผน และการบริหารการศึกษาในระยะแรก ๆ แต่ในปัจจุบันนี้ใช้กันน้อยลง เนื่องจากตัวบ่งชี้ประเภทนี้มีความเที่ยงและความตรงต่ำ เพราะเป็นการใช้ตัวบ่งชี้เพียงตัวเดียวแสดงลักษณะสิ่งที่ต้องการศึกษา

ประเภทที่สอง ตัวบ่งชี้เดี่ยว (Disaggregate Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีสถานะคล้ายกับตัวแปรหรือเป็นตัวบ่งชี้ย่อยโดยตัวบ่งชี้ย่อยแต่ละตัวเป็นอิสระต่อกันและบ่งชี้ลักษณะหรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษาเฉพาะในด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว การที่จะบ่งชี้สภาพองค์รวมจะต้องใช้ตัวบ่งชี้ย่อยทุกตัวรวมกันทั้งหมด การวิเคราะห์และการนำเสนอตัวบ่งชี้ประเภทนี้จึงค่อนข้างยุ่งยากและเสียเวลา เนื่องจากตัวบ่งชี้ทั้งหมดมีตัวบ่งชี้ย่อยจำนวนมาก และยังมีปัญหาเนื่องจากตัวบ่งชี้ย่อยมีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นการบ่งชี้ลักษณะที่ซ้ำซ้อนกัน ตัวอย่างของตัวบ่งชี้ เช่น อัตราการเรียนต่อระดับปริญญาตรีของเพศหญิงที่มีรายได้สูงต่ำต่างกัน

ประเภทที่สาม ตัวบ่งชี้รวมหรือตัวบ่งชี้ประกอบ (Composite Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่เกิดจากการรวมตัวแปรทางการศึกษาหลาย ๆ ตัวเข้าด้วยกัน โดยให้น้ำหนักและความตรงสูงกว่าตัวบ่งชี้สองประเภทแรกจึงเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการศึกษา การกำกับ ติดตามดูแล และการประเมินการศึกษา และเป็นที่ยอมรับใช้กันมากในปัจจุบัน ตัวอย่างของตัวบ่งชี้ เช่น GPA ของนักศึกษา (รวมเกรดทุกวิชา) คุณภาพทางวิชาการ ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น

2) จำแนกตามฐานการเปรียบเทียบในการแปลความหมาย

ในกระบวนการสร้างตัวบ่งชี้ต้องมีการกำหนดนิยามและเกณฑ์ที่ใช้ตลอดจนการแปลความหมายตัวบ่งชี้การศึกษาแบ่งตามฐานในการเปรียบเทียบการแปลความหมายตัวบ่งชี้ได้ 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ตัวบ่งชี้แบบอิงกลุ่ม (Norm-referenced Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับกลุ่ม

ประเภทที่สอง ตัวบ่งชี้แบบอิงเกณฑ์ (Criterion-Referenced Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ประเภทที่สาม ตัวบ่งชี้แบบอิงตนเอง (Self-referenced Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับสภาพเดิม ณ จุดหรือช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

3) จำแนกตามลักษณะนิยามของตัวบ่งชี้

ในกระบวนการสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้ต้องมีการนิยามตัวบ่งชี้ ลักษณะการนิยามตัวบ่งชี้ที่แตกต่างกันทำให้นักวิชาการแบ่งประเภทตัวบ่งชี้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ตัวบ่งชี้แบบอัตนัย (Subjective Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้ในกรณีที่นักวิชาการยังมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษาไม่มากนักหรือใช้ในสถานการณ์ที่มีการให้นิยามตัวบ่งชี้ไว้ไม่ชัดเจน การนิยามตัวบ่งชี้แบบนี้ใช้ในการศึกษาเฉพาะเรื่องและมีส่วนที่นักวิชาการต้องใช้วิจารณญาณในการพิจารณาตัดสินใจ

ประเภทที่สอง ตัวบ่งชี้แบบปรนัย (Objective Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีการให้นิยามไว้ชัดเจนและไม่มีส่วนที่ต้องใช้วิจารณญาณของนักวิชาการแต่อย่างใด ตัวบ่งชี้ประเภทนี้มักใช้ในการติดตามและเปรียบเทียบระบบการศึกษาที่เป็นการศึกษาในระดับนานาชาติ

4) จำแนกตามลักษณะค่าของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาสามารถแบ่งตามลักษณะค่าของตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ตัวบ่งชี้สมบูรณ์ (Absolute Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่ค่าของตัวบ่งชี้บอกปริมาณที่แท้จริงและมีความหมายในตัวเอง เช่น จำนวนโรงเรียน จำนวนครู เป็นต้น

ประเภทที่สอง ตัวบ่งชี้สัมพัทธ์หรือตัวบ่งชี้อัตราส่วน (Relative or Ratio Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่ค่าของตัวบ่งชี้เป็นปริมาณเทียบเคียงกับค่าอื่น ๆ เช่น จำนวนนักเรียนต่อครูหนึ่งคน เป็นต้น

ตัวบ่งชี้ทั้งสองประเภนี้ตัวบ่งชี้สมบูรณ์ใช้เปรียบเทียบได้เฉพาะระบบที่มีขนาดหรือศักยภาพเท่าเทียมกัน ถ้าเป็นระบบที่มีขนาดหรือศักยภาพต่างกันควรใช้ตัวบ่งชี้สัมพัทธ์ในการเปรียบเทียบ

5) จำแนกตามลักษณะของตัวแปรที่ใช้สร้างตัวบ่งชี้

ลักษณะของตัวแปรที่นำมาสร้างตัวบ่งชี้มีหลายประเภทตามเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่ง ดังนั้น การจัดแยกประเภทของตัวบ่งชี้ทางการศึกษาจึงแบ่งได้หลายวิธีตามเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งประเภทของตัวแปร ซึ่งการจำแนกประเภทของตัวแปรที่สำคัญ มี 3 วิธี ดังนี้

วิธีแรก จำแนกตามระดับการวัดตัวแปร วิธีนี้จำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ 1) ตัวบ่งชี้นามบัญญัติ (Normal Indicators) 2) ตัวบ่งชี้เรียงอันดับ (Ordinal Indicators) 3) ตัวบ่งชี้ช่วง (Interval Indicators) และ 4) ตัวบ่งชี้อัตราส่วน (Ratio Indicators) ถ้าตัวบ่งชี้การศึกษาสร้างจาก ตัวแปรระดับใด ตัวบ่งชี้การศึกษาที่ได้จะมีระดับการวัดตัวแปรตามนั้นด้วย โดยทั่วไปตัวบ่งชี้ทางการศึกษาที่นิยมใช้กันมาก ได้แก่ ตัวบ่งชี้ช่วง ตัวบ่งชี้อัตราส่วนและตัวบ่งชี้เรียงอันดับ เป็นต้น

วิธีที่สอง การจำแนกประเภทตัวบ่งชี้ทางการศึกษาตามประเภทของตัวแปร วิธีนี้จำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) ตัวบ่งชี้สต็อก (Stock Indicators) ตัวบ่งชี้สต็อกแสดงสถานะหรือปริมาณของระบบการศึกษา ณ จุดเวลาจุดใดจุดหนึ่ง และ 2) ตัวบ่งชี้การไหล (Flows Indicators) ตัวบ่งชี้การไหลแสดงถึงสถานะที่เป็นพลวัตในระบบการศึกษา ณ ช่วงเวลาช่วงใดช่วงหนึ่ง

วิธีที่สาม การจัดแยกประเภทตามคุณสมบัติสถิติของตัวแปร วิธีนี้จัดแยกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการแจกแจง (Distributive Indicators) ตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการแจกแจงสร้างตัวบ่งชี้ที่เป็นค่าสถิติบอกลักษณะการกระจายของข้อมูล เช่น สัมประสิทธิ์การกระจาย (Coefficient of Variation) ดัชนีจินี (Gini's index) เป็นต้น และ 2) ตัวบ่งชี้ที่ไม่เกี่ยวกับการแจกแจง (Non-distributive indicators) ตัวบ่งชี้ที่ไม่เกี่ยวกับการแจกแจงจากตัวบ่งชี้ที่เป็นปริมาณหรือเป็นค่าสถิติบอกลักษณะค่ากลาง เช่น ค่าเฉลี่ย ค่ามัธยฐาน หรือค่าสถิติประเภทค่าร้อยละ อัตราส่วน เป็นต้น

6) จำแนกตามทฤษฎีเชิงระบบ

ตัวบ่งชี้การศึกษาแบ่งตามทฤษฎีเชิงระบบได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ตัวบ่งชี้ด้านปัจจัยป้อน (Input Indicators) เช่น ร้อยละของนักเรียนหญิงระดับประถมศึกษา ความเสมอภาคของการเข้ารับการศึกษ เป็นต้น

ประเภทที่สอง ตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการ (Process Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงวิธีการดำเนินงานขั้นตอนต่าง ๆ ในระบบการศึกษา เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา เป็นต้น

ประเภทที่สาม ตัวบ่งชี้ด้านผลผลิต (Output Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงผลลัพธ์ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษา เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยของนักเรียน ความพึงพอใจของผู้ปกครองที่มีต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน เป็นต้น

4. แนวคิดนโยบายสาธารณะและนโยบายสังคม

นโยบายสาธารณะและนโยบายสังคมถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดกรอบภารกิจ และขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดผลตามความประสงค์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม การทบทวนแนวคิดดังกล่าวนี้จะทำให้เข้าใจถึงกระบวนการในการกำหนดเป้าหมายและแนวทาง รวมทั้งวิธีการและกลไกในการการปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ มีรายละเอียดดังนี้

4.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

จากการทบทวนความหมายของนโยบายสาธารณะตามมุมมองของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะ พบว่าสามารถจัดกลุ่มความหมายได้ 4 กลุ่ม มีดังนี้

1) นโยบายสาธารณะคือการกระทำ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐกระทำ ซึ่งครอบคลุมถึงกิจกรรมบริการสาธารณะ การกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และพิธีกรรมที่เป็นสัญลักษณ์ของชาติ (Shankansrky, 1970: 1) และยังหมายรวมถึงกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะไม่กระทำด้วยหรืออีกนัยหนึ่งการละเว้นการเพิกเฉยไม่กระทำกัน (Dye, 1978: 3)

2) นโยบายสาธารณะคือการตัดสินใจ

นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาลซึ่งมีพันธะผูกพันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (Eulau และ Prewitt อ้างอิงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2543: 14) เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามที่สังคมต้องการ (Caldwell อ้างอิงใน สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549: 8)

3) นโยบายสาธารณะคือการกำหนดแนวทาง

นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรืออาจเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อเป็นหนทางชี้แนะในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (Anderson อ้างอิงใน สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549: 9)

4) นโยบายสาธารณะคือปฏิสัมพันธ์

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แบบแผนของการกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หรือการให้สิ่งตอบแทนสำหรับความร่วมมือของประชาชน ซึ่งการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐที่จะผูกมัดการใช้ทรัพยากรของสังคมในการสนับสนุนค่านิยมที่พึงปรารถนาของสังคม (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2543: 17-18)

จากการทบทวนความหมายของนโยบายสาธารณะทั้ง 4 กลุ่ม กล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

นโยบายสาธารณะเกิดจากการตัดสินใจโดยใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งในปัจจุบันอาจหมายรวมถึงอำนาจส่วนรวมหรืออำนาจที่มาจากประชาชน ซึ่งเกิดจากสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมี

นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นการวางแผนรูปแบบหนึ่งซึ่งประกอบด้วย การกำหนดเป้าประสงค์ และแนวทางหรือวิธีการที่สอดคล้องกันเพียงแต่อาจมีลักษณะกว้าง ๆ และเป็นนามธรรม

นโยบายสาธารณะมีจุดมุ่งหมายทั้งหลายหลายและเฉพาะเจาะจง คือการแก้ไขปัญหาของสังคมในด้านต่าง ๆ หรืออาจนำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขการควบคุมสังคม รวมทั้งการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่เฉพาะเจาะจง

นโยบายสาธารณะถือเป็นเครื่องมือที่ใช้กำหนดบทบาทความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างกลไกต่าง ๆ ในสังคม โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการดำเนินการให้เกิดผลตามที่ต้องการร่วมกัน

จากความหมายและลักษณะข้างต้น อาจนำมากำหนดเป็นนิยามของนโยบายสาธารณะ คือการใช้อำนาจอรัฐเพื่อตัดสินใจกำหนดเป้าประสงค์ และแนวทางในการแสดงบทบาทและปฏิสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อแก้ไขปัญหา หรือสร้างการเปลี่ยนแปลงให้บรรลุความต้องการในการอยู่ร่วมกัน

4.2 ประเภทของนโยบายสาธารณะ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2543: 152-194) ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะไว้ 7 ลักษณะ ดังนี้

- 1) นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้าน และนโยบายมุ่งเน้นสถาบันที่กำหนดนโยบาย

นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้าน (Sectoral Policies) มีลักษณะสำคัญคือ ครอบคลุมของนโยบายจะครอบคลุมวัตถุประสงค์ของรัฐบาล มีความชัดเจนของมาตรการในนโยบายแต่ละด้าน มีการแสดงเจตจำนงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และต้องเป็นนโยบายที่มีองค์กรรับผิดชอบโดยตรง

ส่วนนโยบายมุ่งเน้นสถาบันที่กำหนดนโยบาย (Institutional Policies) จะพิจารณาจากสถาบันที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ กล่าวคือ 1) สถาบันนิติบัญญัติ ลักษณะสำคัญของนโยบายที่ออกโดยสถาบันนิติบัญญัติ คือ นโยบายที่ออกมาในรูปของพระราชบัญญัติต่าง ๆ มีผลบังคับใช้อย่างชัดเจน มีการระบุโทษแก่ผู้ละเมิด มีความมั่นคงถาวรและการกำหนดนโยบายดังกล่าวมีผลต่อความอยู่รอดของรัฐบาลโดยตรง 2) สถาบันบริหาร นโยบายที่ออกโดยสถาบันบริหาร ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี หรือพระราชกฤษฎีกา ประกาศกระทรวง กฎกระทรวง ระเบียบปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ 3) สถาบันตุลาการ ลักษณะ

2) นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระ และนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ

นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระ (Substantive Policies) ลักษณะของนโยบายประเภทนี้จะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกำลังจะกระทำ กล่าวคือ รัฐบาลมีเป้าหมายอะไรเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และสิ่งที่รัฐบาลกระทำนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนหรือไม่ และใครมีส่วนได้ส่วนเสียบ้าง

นโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ (Procedural Policies) ลักษณะของนโยบายประเภทนี้คือ จะมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ จะเกี่ยวข้องกับวิธีการในการดำเนินนโยบายว่าจะดำเนินอย่างไร และใครเป็นผู้ดำเนินการ

3) นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับโดยรัฐ และนโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเอง

นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับโดยรัฐ (Regulatory Policies) ลักษณะนโยบายประเภทนี้มุ่งเน้นการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นการลดเสรีภาพ หรือการใช้ดุลยพินิจที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดของผู้ที่ถูกควบคุม

นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเอง (Self-regulatory Policies) นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเองจะมีลักษณะของการส่งเสริมการปกป้องผลประโยชน์และความรับผิดชอบของกลุ่มตน โดยรัฐบาลจะอนุญาตให้ประชาชนรวมกลุ่มเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลควบคุมตนเอง โดยรัฐบาลจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละกลุ่มไว้ว่าสามารถทำอะไรได้บ้าง

4) นโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม

นโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ (Distributive Policies) เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรบริการหรือผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนบางส่วนอย่างเฉพาะเจาะจง ผู้รับผลประโยชน์อาจเป็นระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร หรือระดับสังคมบางส่วนก็ได้

นโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม (Redistributive Policies) คือ นโยบายที่รัฐบาลพยายามที่จะจัดสรรความมั่งคั่ง รายได้ ทรัพย์สิน และสิทธิต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่าง เป็นธรรม

5) นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุ และนโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์

นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุ (Material Policies) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการจัดหาทรัพยากรหรืออำนาจที่จะให้ประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลต่าง ๆ หรือเป็นนโยบายที่กำหนดให้เกิดข้อได้เปรียบแก่กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

นโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Policies) เป็นลักษณะของนโยบายที่มุ่งเสริมสร้างคุณค่าทางจิตใจให้แก่ประชาชนซึ่งแสดงออกในทางตรงกันข้ามกับนโยบายที่มุ่งเน้นเชิงวัตถุ ที่เป็นการจัดสรรเชิงวัตถุหรือสิ่งของที่จับต้องได้

6) นโยบายมุ่งเน้นลักษณะเสรีนิยม และนโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษนิยม

นโยบายมุ่งเน้นลักษณะเสรีนิยม (Liberal Policies) เป็นนโยบายที่เกิดจากการผลักดันของกลุ่มความคิดก้าวหน้าที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่ความเป็นสังคมสมัยใหม่ โดยนโยบายดังกล่าวจะเน้นคุณค่าความเสมอภาค การจัดความยุติธรรมในสังคมและการจัดความยากจน นโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษนิยม (Conservative Policies) นโยบายดังกล่าวมักจะมาจากแนวคิดของกลุ่มอนุรักษนิยมในกลุ่มชนชั้นนำของสังคม ลักษณะของนโยบายคือการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ที่จะทำให้กลุ่มสูญเสียประโยชน์ที่เคยได้รับมาก่อน

7) นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าสาธารณะ และนโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าเอกชน

นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าสาธารณะ (Policies Involving Public Goods) คือ การกำหนดสินค้าที่ไม่สามารถแบ่งแยกกลุ่มผู้รับประโยชน์ออกจากนโยบายได้ ลักษณะของสินค้าสาธารณะคือ เมื่อรัฐบาลได้จัดสรรสินค้านั้นแล้วประโยชน์ที่ได้จะตกอยู่กับประชาชนทุกคน ไม่มีข้อจำกัดว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดจะได้รับประโยชน์เป็นกรณีพิเศษเฉพาะ

นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าเอกชน (Policies Involving Private Goods) ลักษณะของสินค้าเอกชนจะสามารถแบ่งแยกกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ลงเป็นหน่วยย่อย ๆ ได้ สามารถที่จะเก็บค่าใช้จ่ายอันเนื่องจากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงได้

นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว จรัส สุวรรณมาลา (2550: 14-18) ยังมีการจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะ โดยมีวิธีการจำแนกประเภทนโยบายออกเป็น 4 วิธี ดังนี้

(1) การจำแนกตามระดับชั้นของการบริหารงานในองค์การ สามารถแบ่งนโยบายออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) นโยบายขั้นพื้นฐาน 2) นโยบายทั่วไป และ 3) นโยบายเฉพาะแผนงาน

(2) การจำแนกตามหน้าที่ของหน่วยงาน เป็นการกำหนดนโยบายโดยใช้วิธีการจำแนกนโยบายออกตามหน้าที่เฉพาะด้านของรัฐบาล

(3) การจำแนกตามขอบเขตหรือพื้นที่ของการใช้นโยบาย โดยอาจจำแนกประเภทนโยบายบางเรื่องออกเป็นนโยบายภายในประเทศและนโยบายภายนอกประเทศ หรืออาจจำแนกนโยบาย บางเรื่องออกตามภูมิภาคก็ได้

(4) การจำแนกตามลักษณะเนื้อหาของนโยบาย สามารถแบ่งย่อยออกได้เป็น 4 ประเภท คือ 1) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ 2) นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร 3) นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ 4) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระบบงานและโครงสร้างขององค์การ

จากการศึกษาประเภทของนโยบายสาธารณะ สามารถสรุปได้ว่า การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ นโยบายที่จำแนกประเภทตามวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบาย และนโยบายที่จำแนกตามลักษณะการบริหารงานในองค์การ

4.3 วงจรนโยบายสาธารณะ

สมพิศ สุขแสน (2551: 55-56) ได้แบ่งวงจรนโยบายสาธารณะออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ มีดังนี้

ขั้นตอนแรก คือ การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นตอนนี้จะเป็นการระบุปัญหา การก่อตัวของนโยบาย การอนุมัติและการประกาศนโยบาย

ขั้นตอนที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ขั้นตอนนี้จะอยู่ในขั้นของการดำเนินงานตามแผนและโครงการ

ขั้นตอนที่สาม คือ การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ขั้นตอนนี้จะเป็นการติดตามและประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการยกเลิกหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายด้วย

สมบัติ อารังธยวงศ์ (2543: 315) ได้แบ่งวงจรนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ขั้นตอน มีดังนี้

ขั้นตอนแรก คือ การก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation) เป็นจุดเริ่มต้นของการพิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะที่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย

ขั้นตอนที่สอง คือ การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (Policy Alternative and Policy Making)

ขั้นตอนที่สาม คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ขั้นตอนที่สี่ คือ การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549: 20-21) ได้แบ่งวงจรนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน มีดังนี้

ขั้นตอนแรก คือ การก่อตัวของปัญหาโดยปัญหาที่ถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายต้องเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของบุคคลหรือสังคมส่วนรวม

ขั้นตอนที่สอง คือ การหยิบยกปัญหานั้นมาเพื่อพิจารณาโดยผู้มีอำนาจ

ขั้นตอนที่สาม คือ การกำหนดนโยบายและพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้

ขั้นตอนที่สี่ คือ การปฏิบัติตามนโยบาย

ขั้นตอนที่ห้า คือ การประเมินผลนโยบาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า วงจรนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ คือ 1) ขั้นตอนการก่อตัวของปัญหาและกำหนดนโยบาย 2) ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ และ 3) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบายซึ่งในงานวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับสอง ขั้นตอนแรกเป็นหลัก

4.4 การก่อตัวของปัญหาและการกำหนดนโยบายสาธารณะ

สมพิศ สุขแสน (2551: 61-75) ได้แบ่งขั้นตอนของการก่อตัวของปัญหาและการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ การก่อตัวของนโยบาย การเตรียมเสนอร่างนโยบาย และการอนุมัติและการประกาศนโยบาย มีรายละเอียดดังนี้

1) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมย่อยที่มีความสำคัญตามลำดับต่อไปนี้

1.1) การระบุปัญหาคือการหยิบยกปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อนำมาเป็นปัญหาเชิงนโยบาย โดยปัญหาที่สามารถหยิบยกมาเป็นปัญหานโยบายนั้นจะต้องเป็นลักษณะของปัญหาสาธารณะ คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก เป็นปัญหาที่ประชาชนต้องการให้มีการแก้ไขโดยรัฐบาล และต้องเป็นปัญหาที่ยอมรับร่วมกันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และผลกระทบที่เกิดขึ้นต้องมีมากเพียงพอที่จะไปกระตุ้นผู้ที่มิบทบาทในการกำหนดนโยบายได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น

1.2) บุคคล หรือองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการก่อรูปนโยบายสาธารณะ อาจเป็นประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหานั้นโดยตรงจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ 1) ฝ่ายการเมือง 2) ภาครัฐ และ 3) ภาคเอกชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

1.3) การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) การรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ และ 2) การรวบรวมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

1.4) การวิเคราะห์ปัญหา โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ ควรพิจารณาจากขนาดของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ พิจารณาจากความรุนแรงของปัญหา พิจารณาจากความเร่งด่วนของปัญหา พิจารณาจากความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และพิจารณาจากลักษณะการยอมรับร่วมกันในสังคม

1.5) เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา เช่น การระดมสมอง การใช้ตารางวิเคราะห์ปัญหา การใช้แผนภูมิแกงปลา เป็นต้น

1.6) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เป็นลักษณะการให้น้ำหนักคะแนนความสัมพันธ์ของปัญหาแต่ละปัญหา ถ้าปัญหาใดมีคะแนนสูงสุดก็จะจัดลำดับความสำคัญไว้ อันดับแรก

2) การเตรียมเสนอร่างนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย การเสนอทางเลือกนโยบาย และการจัดทำร่างนโยบาย

3) การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ มีกิจกรรมย่อยคือการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบายเพื่อเลือกทางเลือกนโยบายที่เหมาะสม การสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย

ในขณะที่ ศุภชัย ยาวะประภา (2548: 37-85) ได้แบ่งขั้นตอนของการก่อตัวของปัญหาและการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

1) การระบุปัญหา คือ การระบุปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมให้เป็นลักษณะของปัญหาสาธารณะ โดยปัญหานโยบายมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ มีดังนี้

1.1) มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (Interdependence) โดยปัญหานโยบายที่เกิดขึ้นมักเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับปัญหานโยบายอื่น ๆ ตลอดเวลา

1.2) ความเป็นอัตนัยของปัญหา (Subjectivity) ปัญหานโยบายจะมีหรือไม่ มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายและนักวิเคราะห์นโยบาย

1.3) ความไม่มีตัวตนที่แท้จริงของปัญหา (Artificiality) ปัญหานโยบายขึ้นอยู่กับ การรับรู้และการนิยามของแต่ละกลุ่มบุคคล

1.4) ความเป็นพลวัตของปัญหา (Dynamism) ปัญหานโยบายแปรเปลี่ยนตลอดเวลา ทางแก้ปัญหาก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัญหานโยบายจึงมีลักษณะไม่คงที่แต่แปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา

2) การพัฒนาทางเลือก มีวิธีในการพัฒนาทางเลือกที่สำคัญ 3 วิธี คือ 1) การประเมินความเป็นไปได้ 2) การวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมเส้นตรง และ 3) การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์

3) การเสนอทางเลือก ในการเสนอทางเลือกเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจเลือกเป็นนโยบายนั้นควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเป็นธรรม ความสามารถในการตอบสนอง และความเหมาะสม เป็นต้น

จากการก่อตัวของปัญหาและการกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถสรุปได้ว่า การก่อตัวของปัญหาและการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ 1) การระบุและคัดเลือกปัญหาเพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์นโยบาย 2) การพัฒนาทางเลือกและจัดทำร่างนโยบาย และ 3) พิจารณาเพื่ออนุมัติประกาศเป็นนโยบาย

4.5 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

1) ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

จากการทบทวนความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ ดังนี้

มยุรี อนุมานราชชน (2547: 208) กล่าวถึง การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือ คณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรม

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551: 7) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็น กระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภาหรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำ นโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549: 74) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่จะนำเอานโยบายที่ได้รับความเห็นชอบแล้วไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีกิจกรรมที่ เกี่ยวข้องมากมาย

จุมพล หนีมพานิช (2549: 140) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล และกลุ่มบุคคล สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของ นโยบาย

สมพิศ สุขแสน (2551: 99) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงสมรรถนะขององค์การ พฤติกรรมองค์การ การใช้ทรัพยากรทางการ บริหารทั้งหมดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548: 90) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นมีตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และเป็นการ ดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

จากนันททัศนะของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติเป็นกระบวนการในการนำวัตถุประสงค์ของนโยบายมาแปลงเป็นแนวทางที่เป็น รูปธรรม ประกอบไปด้วยกิจกรรมที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องต่าง ๆ มากมายซึ่งต้องอาศัยการจัดการ นโยบายเพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2) ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2543: 410-413) ได้ให้ความสำคัญของการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่ง ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย

(2) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่ง ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้รับผลประโยชน์

(3) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ

(4) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร

(5) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ

(6) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ

สมพิศ สุขแสน (2551: 99-100) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับสมบัติ อารังธัญวงศ์ มีดังนี้

(1) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้นโยบายดำเนินไปครบวงจร ไม่หยุดชะงัก

(2) นโยบายสาธารณะใดก็ตาม แม้จะกำหนดไว้ดีตามหลักเหตุผล แต่ถ้าหากไม่มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้ว นโยบายนั้นก็ไร้คุณค่า

(3) เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำ โดยที่ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

(4) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน

(5) ถ้าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ย่อมเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ไม่เกิดความสูญเปล่าในด้านการลงทุน

(6) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง

จากความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความสำคัญ เพราะเป็นองค์ประกอบของกระบวนการนโยบาย และเป็นขั้นตอนของการแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย นอกจากนี้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติยังส่งผลโดยตรงต่อผู้กำหนดนโยบาย หน่วยปฏิบัติตามนโยบาย ประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย ที่สำคัญที่สุดคือส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม

3) ขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

จากการทบทวนแนวคิดขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า ได้แบ่งขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนระดับมหภาค และขั้นตอนระดับ

(1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) สามารถแบ่งขั้นตอนหลัก ได้ดังนี้

(1.1) ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการโดยขั้นตอนนี้มีปัจจัยที่สำคัญต่อความถูกต้องของนโยบายคือความชัดเจนของนโยบาย ความสอดคล้องกันในเป้าหมายของนโยบาย ความเข้าใจนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(1.2) ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ ซึ่งการที่หน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นจะยอมรับแผนงานหรือโครงการดังกล่าว นั้น มีปัจจัยหลายอย่างที่เกี่ยวข้องด้วยกัน อาทิ ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐบาลจะจัดสรรให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความเต็มใจหรือไม่เต็มใจให้กับหน่วยงานดังกล่าว

(2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) จะเริ่มจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงานหรือโครงการ มาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนของการระดมพลัง 2) ขั้นตอนการปฏิบัติ และ 3.) ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในองค์กร

จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นกระบวนการแปลงนโยบายให้ออกมาในรูปของแผน แผนงานหรือโครงการ เพื่อนำไปสู่การกำหนดกิจกรรมในการปฏิบัติ และส่งผ่านแผน แผนงาน หรือโครงการเหล่านั้นไปสู่หน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยต้องสร้างการยอมรับ เพื่อผลักดันให้หน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ระดมพลังและร่วมมือกันปฏิบัติอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่องให้นโยบายเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

4) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

มยุรี อนุมานราชชน (2551: 220-226) ได้สรุปปัจจัยที่ควรเกิดขึ้นก่อนจะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

(1) สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพราะอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้บริหารเพราะอุปสรรคนั้นมักอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกตัวนโยบาย และอยู่ภายนอกหน่วยงานที่

(2) เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามแนวทางหรือแผนงานที่วางไว้

(3) ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานควรอยู่ในระดับต่ำ โดยทั่วไปการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผลระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้ามีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเป็นความพึ่งพาในระดับต่ำและความสัมพันธ์นั้นต้องไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก

(4) ความเข้าใจและเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์

(5) มีการติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่

Edwards and Sharkansky (อ้างอิงใน จุมพล หนิมพานิช, 2549: 152) ได้เสนอ 5 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้

(1) ระบบสื่อสาร การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในการสั่งการ และคำสั่งต่าง ๆ ที่ตรงจุด ตรงหน่วย และต้องชัดเจนไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น

(2) ทรัพยากรและการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร อำนาจการสั่งการ ต้องมอบให้กับผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

(3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่ามีลักษณะของการเมืองภายใน การแข่งขันระหว่างหน่วยงาน และผลประโยชน์ของหน่วยงานในการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร

(4) มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำแต่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่

(5) การติดตามผล เพื่อให้ทราบว่ามีการปฏิบัติงานจริงหรือไม่ รวมทั้งทราบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางการในการปรับปรุงแก้ไข

Van Meter and Van Horn (อ้างอิงใน สมพิศ สุขแสน, 2551: 125-129) กล่าวว่า ปัจจัยที่สำคัญหลายประการมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีดังนี้

(1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

- (2) ควรมีงบประมาณที่เพียงพอและแรงจูงใจอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติงาน
- (3) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการ
- (4) การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน
- 5) คุณลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติควรมีคุณลักษณะที่เหมาะสมคือ มีบุคลากรที่มีคุณภาพและเพียงพอ มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน สมาชิกในองค์กรมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีมีความกระตือรือร้น และมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยปฏิบัติ
- 6) สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
- 7) การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติทั้งหน่วยปฏิบัติระดับสูง หน่วยปฏิบัติระดับกลาง และหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ ควรมีการสนับสนุนที่เป็นไปในลักษณะการยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตาม

จากที่กล่าวถึงข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัย 2 ด้าน ดังนี้

- (1) ปัจจัยด้านนโยบาย และสภาพแวดล้อมของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย การสนับสนุนนโยบายของผู้ปฏิบัติ สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง
- (2) ปัจจัยด้านการจัดการนโยบาย ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร และการสร้างความเข้าใจในนโยบาย คุณลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ระยะเวลาในการดำเนินนโยบายทรัพยากรและความสามารถในการจัดสรรทรัพยากร ความร่วมมือ การมีส่วนร่วม และการประสานงานของหน่วยงาน มาตรฐานในการปฏิบัติงานและการติดตามผลการปฏิบัติงาน

4.6 ความหมายของนโยบายสังคม

จากการทบทวนความหมายของนโยบายสังคม พบว่ามีความหมายที่หลากหลาย และอาจจำแนกออกได้เป็น 4 มิติ ดังนี้ (Freeman and Sherwood as cited in Ellis, 2003: 5)

นโยบายสังคมในฐานะแนวคิดเชิงปรัชญา (Social Policy as Philosophical Concept) เป็นการนิยามความหมายของนโยบายสังคมในเชิงนามธรรม โดยนโยบายสังคมคือหลักการที่สมาชิกของสังคมยึดถือร่วมกันเพื่อจัดการกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อตน ซึ่งไม่ได้เป็นการจัดการโดยปัจเจกบุคคล

นโยบายสังคมในฐานะผลผลิต (Social Policy as a Product) คือ ผลสรุปจากการร่วมกันคิดและหารือที่มุ่งเน้นการสร้างเงื่อนไขให้ชุมชน หรือวิถีชีวิตทางสังคมให้ดีขึ้น หรือจัดระเบียบความเปราะบาง และความบกพร่องทางสังคมให้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสม

นโยบายสังคมในฐานะกระบวนการ (Social Policy as a Process) เป็นกระบวนการพื้นฐานเพื่อการจัดระเบียบและรักษาความมีเสถียรภาพของสังคม โดยการวิเคราะห์ทำความเข้าใจกับเงื่อนไขและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และพัฒนาแนวทางเพื่อเผชิญหน้าและรับมือกับเงื่อนไขเหล่านั้น

นโยบายสังคมในฐานะกรอบในการปฏิบัติ (Social Policy as a Framework for Action) กล่าวได้ว่านโยบายสังคมเป็นทั้งผลผลิตและกระบวนการในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม โดยนโยบายสังคมเป็นกรอบในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงภายใต้เงื่อนไขบริบท ศักยภาพ ค่านิยม และโครงสร้างของสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสังคมคือกรอบการปฏิบัติการทางสังคมที่เกิดจากเงื่อนไขทางสังคมนั้น ๆ

นอกจากความหมายของนโยบายสังคมทั้ง 4 ประการข้างต้นแล้ว ยังมีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายเฉพาะของนโยบายสังคมไว้อีกที่น่าสนใจมีดังนี้

Lewis (อ้างอิงใน สุรพล ปธานวนิช, 2547: 1) ได้กล่าวว่า นโยบายสังคมคือกลุ่มของนโยบายของรัฐที่ออกแบบเพื่อเสริมสร้างจุดหมายหรือวัตถุประสงค์ทางสังคม โดยเฉพาะมีเจตนาที่จะปรับปรุงความกินดีอยู่ดี (Well-Being) รวมทั้งสวัสดิการของพลเมือง (Welfare)

Hagenbuch (อ้างอิงใน ชัตติยา กรรณสูตร, 2526: 13) ได้นิยามนโยบายสังคมหมายถึงความมุ่งมั่นที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าทุกคนในชุมชนจะบรรลุถึงควมมีมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต และมีโอกาสด้านต่าง ๆ อย่างมั่นคง

Marshall (อ้างอิงใน ชัตติยา กรรณสูตร, 2526: 13) กล่าวว่า นโยบายสังคมไม่ได้มีลักษณะเฉพาะ แต่นโยบายสังคมนั้นคือสิ่งที่รัฐกำหนดโดยมุ่งมั่นต่อการกระทำเพื่อให้เกิดผลทางตรงเกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนโดยตรง ซึ่งอาจส่งผลให้ประชาชนมีรายได้ และได้รับบริการต่าง ๆ

จากความหมายทั้งหมดที่กล่าวถึง อาจแสดงให้เห็นถึงประเด็นสำคัญในการอธิบายถึงนโยบายสังคมดังนี้

ประการแรก นโยบายสังคม มีลักษณะเป็นทั้งแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นโยบายสังคมเป็นอุดมการณ์อย่างหนึ่งในการกำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งประเมินผลนโยบายโดยคำนึงถึงจุดหมายสำคัญคือการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

ประการที่สอง นโยบายสังคม มีลักษณะเป็นกระบวนการ และผลผลิตที่ดำเนินไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งในเชิงปฏิบัติ นโยบายสังคมเป็นข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมซึ่งอาจเกิดจากรัฐ หรือผู้ที่มิอำนาจหน้าที่ก็ได้ มากำหนดเป้าหมาย และวิธีการ รวมทั้งนำสิ่งที่กำหนดขึ้นนั้นไปสู่การดำเนินการให้บรรลุผล ภายใต้บริบท ค่านิยม ขีดความสามารถ และโครงสร้างของสังคมนั้น

ประการที่สาม นโยบายสังคม มีลักษณะขอบเขตที่ทั้งเฉพาะเจาะจง และขอบเขตกว้างขวาง กล่าวคือ นโยบายสังคมในขอบเขตที่กว้างขวางจะมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาสังคม การจัด

สรุปได้ว่า นโยบายสังคม คือ แนวคิดและอุดมการณ์ที่ให้ความสำคัญกับการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม โดยแสดงออกมาในรูปของกระบวนการและผลผลิตในการสร้างข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันภายใต้บริบท และเงื่อนไขของสังคมนั้น ๆ เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและสวัสดิภาพของคนในสังคม

4.7 นโยบายสาธารณะกับนโยบายสังคม

จากการทบทวนถึงความหมายของนโยบายสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสังคม อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสังคมนั้นมีส่วนสัมพันธ์โดยถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ ดังนี้ (สุรพล ปธานวนิช, 2547: 2-4)

1) หากถือว่านโยบายสาธารณะนั้นคือการกำหนดเป้าหมายและแนวทางเพื่อการบรรลุถึงความต้องการในการอยู่ร่วมกันของคนในประเทศแล้ว นโยบายสังคมถือว่าเป็นองค์ประกอบย่อยของนโยบายสาธารณะ และอยู่ในระดับเดียวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ แต่มีเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยนโยบายทางเศรษฐกิจมุ่งเน้นการเสริมสร้างความต้องการในการอยู่ร่วมกันของคนให้เจริญงอกงามด้วยการแลกเปลี่ยนและการผลิตจากทรัพยากรการผลิตที่มีอยู่ ในขณะที่นโยบายสังคมมุ่งเน้นการเสริมสร้างความต้องการในการอยู่ร่วมกันเพื่อให้คนในสังคมมีวิถีชีวิตทางสังคมที่ดี และมีสวัสดิภาพ

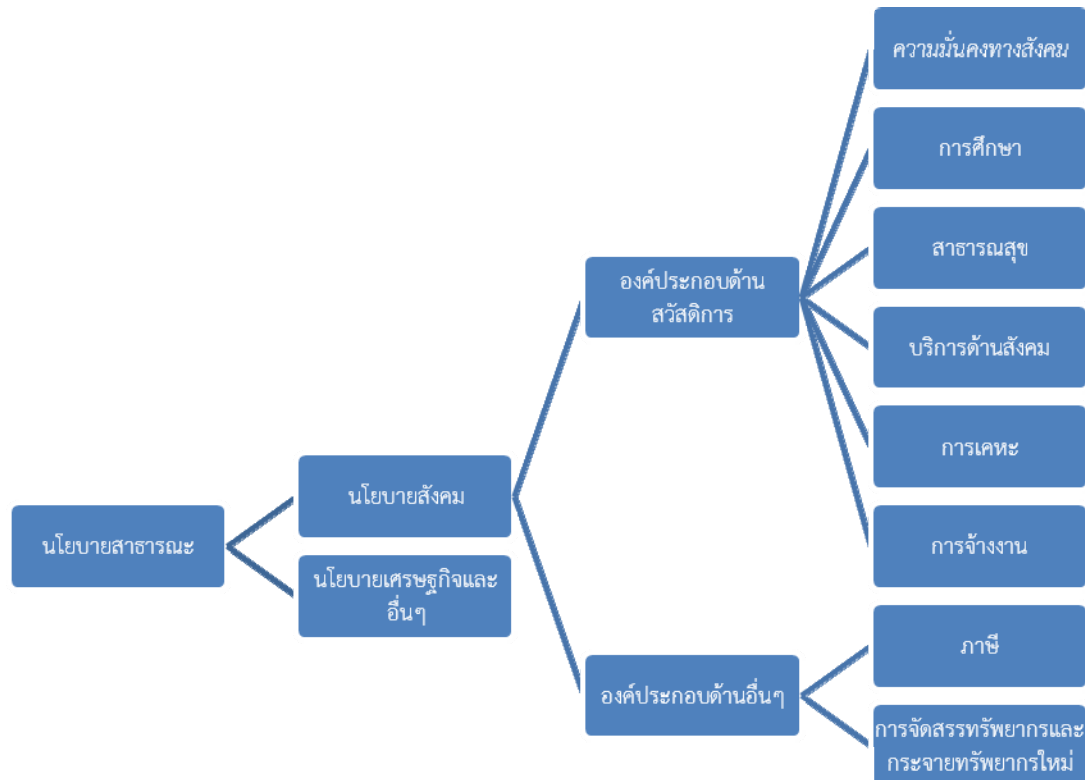
2) นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของการดำเนินการแล้ว นโยบายเศรษฐกิจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะจะมุ่งเน้นการใช้กลไกทางเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการหมุนเวียนในระบบ ในขณะที่นโยบายทางสังคมที่ถือเป็นนโยบายในระดับเดียวกับนโยบายทางเศรษฐกิจจะมุ่งเน้นการใช้กลไกทางสังคม และเครื่องมือที่หลากหลาย รวมทั้งสวัสดิการเพื่อจัดทำบริการทางสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

3) นโยบายสังคมซึ่งเป็นองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะนั้นยังประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญที่เชื่อมโยงไปสู่นโยบายสาธารณะในประเด็นอื่น ๆ ด้วย กล่าวคือ นโยบายสังคมมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนคือ 1) องค์ประกอบด้านสวัสดิการ และ 2) องค์ประกอบด้านอื่น ๆ ซึ่งแต่ละองค์ประกอบมีประเด็นที่เป็นเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะดังนี้

องค์ประกอบด้านสวัสดิการ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม การศึกษา สาธารณสุข บริการด้านสังคม การเคหะ และการจ้างงาน

องค์ประกอบด้านอื่น ๆ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านภาษี และการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร (Distribution) และการกระจายทรัพยากรเสียใหม่ (Redistribution)

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปเป็นแผนภาพให้เห็นถึงความสัมพันธ์และองค์ประกอบของนโยบายสังคมกับนโยบายสาธารณะได้ดังนี้



แผนภาพแสดงความสัมพันธ์และองค์ประกอบของนโยบายสังคมกับนโยบายสาธารณะ

ที่มา: ดัดแปลงจาก สุรพล ปธานวนิช, 2547: 4

4.8 สวัสดิการในฐานะเครื่องมือของนโยบายสังคม

จากที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วว่าสวัสดิการถือเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือหลักในนโยบายสังคม จึงจำเป็นต้องทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการด้วย ซึ่งในปัจจุบันพบว่าแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการมีหลายแนวทางดังนี้

1) สวัสดิการในมิติเศรษฐศาสตร์

ในทางเศรษฐศาสตร์ สวัสดิการ คือ สภาวะความอยู่ดีมีสุขและความพึงพอใจของคนในสังคม หรืออีกนัยหนึ่งคือ รรถประโยชน์ (Utility) ซึ่งมีทั้งในทางกายภาพ และในทางจิตภาพ

การที่สมาชิกในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีจึงเป็นเป้าหมายหลัก ส่วนวิธีการที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีนั้นอาจเกิดขึ้นจาก กิจกรรมของตลาด กิจกรรมการสงเคราะห์หรือบริการต่าง ๆ ที่ได้รับก็ได้ โดยผู้จัดทำบริการนั้นอาจรวมถึงรัฐ ชุมชน ครั้วเรือน หรือตลาด

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของปัญหาความล้มเหลวในการจัดการตลาดแล้ว ทำให้รัฐมีบทบาทในเรื่องสวัสดิการมากกว่าในฐานะตัวกลาง หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการจัดสวัสดิการเพื่อลดความบกพร่องของกลไกตลาดนั่นเอง ซึ่งสวัสดิการที่รัฐมักให้ความสนใจและเข้ามาดำเนินการเพื่อการสนับสนุนการขับเคลื่อนกลไกตลาด ได้แก่ เรื่องการศึกษา สาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดสวัสดิการโดยรัฐ

จากประเด็นดังกล่าวจึงเชื่อมโยงไปสู่แนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งเป็นตัวอย่างของการนำสวัสดิการในมิติดังกล่าวนี้ไปสู่การปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นที่รัฐเป็นกลไก และตัวกลางในการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งหมายรวมถึงโครงการ กิจกรรม และบริการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ แก่สมาชิกในสังคมด้วย (เอื้อมพร พิชัยสนธิ, 2552: 5)

ความรู้ความเข้าใจของประชาชนและคนส่วนใหญ่จะมีความเข้าใจกับสวัสดิการในลักษณะนี้โดยเฉพาะสวัสดิการที่รัฐเป็นผู้จัดกระทำ ซึ่งเป็นความหมายที่แคบ และเป็นผลมาจากแนวทางการให้บริการแก่ประชาชนที่รัฐมักเป็นผู้ดำเนินการหลักในการจัดการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนอย่างต่อเนื่อง จนเกิดการครอบงำ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างเพียงพอ และทั่วถึง

2) สวัสดิการในมิติสวัสดิการสังคม

สวัสดิการในมิติสวัสดิการสังคมถือว่าเป็นกระบวนการหรือวิธีการในการจัดทำบริการสำหรับประชาชน (ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ, 2552: 12-14) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเงื่อนไขที่ไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ ในสังคม โดยวิธีการที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนที่สำคัญ ได้แก่ การสงเคราะห์ (Assistance) การประกัน (Insurance) การสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social Security) และการนันทนาการ (Recreation) เป็นต้น

แนวคิดพื้นฐานที่สนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่เห็นว่าสวัสดิการเป็นสิ่งที่คนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองไม่ใช่หน้าที่ของรัฐ 2) กลุ่มที่เห็นว่ารัฐสามารถเข้ามาจัดสวัสดิการได้แต่ควรทำอย่างจำกัด 3) กลุ่มที่เชื่อในรัฐสวัสดิการ

3) สวัสดิการในมิติสวัสดิการชุมชน

สวัสดิการชุมชนถือเป็นอีกแนวคิดหนึ่งในเรื่องสวัสดิการที่ได้รับความสนใจในปัจจุบัน ซึ่งมีอุดมการณ์ที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน การเรียนรู้ และปรับตัวเพื่อการพึ่งพาตนเอง และนำไปสู่เป้าหมายการเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดี และความสุขร่วมกันของคนในชุมชน (ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ, 2552: 16-22)

สวัสดิการชุมชนจึงมีลักษณะสำคัญที่เป็นกิจกรรมการจัดทำบริการในชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการและคุณค่าทั้งในทางวัตถุ และจิตใจ โดยให้ความใส่ใจ และคำนึงถึงบริบท และสภาพแวดล้อมของชุมชนที่สมาชิกอยู่ร่วมกัน บนพื้นฐานของการมีความสัมพันธ์ในแนวนราบ ความเสมอภาค และต่อเนื่อง สร้างสรรค์ ผู้ดำเนินการและผู้รับประโยชน์คือคนกลุ่มเดียวกัน พึ่งพา ร่วมมือ และร่วมลงทุนด้วยกัน

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน สามารถจัดจำแนกสวัสดิการชุมชนได้ใน 2 แนวทาง ดังนี้

(1) สวัสดิการชุมชนจำแนกตามปัจจัยนำเข้า เป็นการจัดจำแนกการจัดสวัสดิการชุมชนในเชิงระบบ โดยพิจารณาในส่วนของปัจจัยตั้งต้นที่ใส่เข้าไปในกระบวนการ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท มีดังนี้

สวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน เป็นการจัดสวัสดิการชุมชนโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นบนฐานของวัฒนธรรม และทรัพยากรที่มีภายใน

สวัสดิการชุมชนทันสมัย เป็นการจัดสวัสดิการชุมชนโดยได้รับความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ในการพัฒนาใหม่มาเสริมสร้างสวัสดิการในชุมชนเอง ซึ่งมักให้ความสนใจกับทุนทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยนำเข้า

แต่อย่างไรก็ตาม สวัสดิการทั้งสองประเภทนี้นำไปสู่ผลในลักษณะเดียวกันคือ การพัฒนาและเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่สมาชิกในชุมชนบนพื้นฐานของการเรียนรู้ แลกเปลี่ยน พึ่งพาซึ่งกันและกัน

(2) สวัสดิการชุมชนจำแนกตามวิธีการและการให้ความเกื้อกูลกัน เป็นการจำแนกตามประเภทรูปแบบบริการ และระดับของการให้ความช่วยเหลือพึ่งพากัน มีลักษณะดังนี้

สวัสดิการเพื่อการเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ การกิน อยู่ และใช้ รวมทั้งการดูแลสุขภาพของสมาชิกให้แข็งแรง เป็นต้น โดยมีลักษณะเป็นการบริการชุมชน

สวัสดิการในลักษณะการแจกจ่าย และบริโภคของชุมชน ได้แก่ การประกันครอบครัว การประกันสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยสมาชิกที่มีความเข้มแข็งจะช่วยเหลือและจัดการสวัสดิการให้แก่สมาชิกที่อ่อนแอเพื่อให้พึ่งพาตนเองได้ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการประกันชุมชน

สวัสดิการให้เปล่าที่เน้นการติดต่อกับวัตถุ เช่น การแบ่งปัน การช่วยเหลือ การร่วมงานบุญ เป็นการพึ่งพาอาศัยและเกื้อกูลกันในชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะการอนุเคราะห์ชุมชน

การจัดสวัสดิการทั้งสามรูปแบบข้างต้นนี้มีลักษณะที่สำคัญร่วมกัน คือ ความร่วมมือ จิตสาธารณะ และการพึ่งพาอาศัยกันของสมาชิกในชุมชน

5. แนวคิดกลุ่ม องค์กรชุมชน และเครือข่าย

แนวคิดกลุ่ม องค์กรชุมชน และเครือข่ายนับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการศึกษาเพื่อพัฒนา นโยบายและกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อน การพัฒนาสังคม จากการทบทวนแนวคิดดังกล่าวจะทำให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการและวิธีการ ขั้นตอนและแนวทางในการปฏิบัติงาน ที่สามารถมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนและ สังคมที่นำไปสู่ความสำเร็จในการทำงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 แนวคิดกลุ่ม

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มซึ่งเป็นกลไกที่เชื่อมโยงการอยู่ร่วมกันของ คนในชุมชนที่แสดงปฏิสัมพันธ์กันในขณะที่อยู่ร่วมกัน สามารถสรุปพอสังเขปตามทัศนคติของ นักวิชาการ ได้ดังนี้

1) ความหมายของกลุ่ม

เหตุที่มนุษย์ไม่สามารถอยู่คนเดียวโดยไม่ติดต่อกับใครเลยไม่ได้เพราะมนุษย์จะต้อง พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจึงจะมีชีวิตอยู่รอดได้ ดังนั้น มนุษย์จึงจำเป็นต้องรวมกันเป็นกลุ่มในสังคมเพื่อ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแลกเปลี่ยนสิ่งของเพื่อการดำรงชีวิต ซึ่งในลักษณะของการรวมกลุ่มนั้น กล่าวได้ว่า “กลุ่ม” จะต้องประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มารวมกันมีการแสดงพฤติกรรมได้ ตอบกัน มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันและยอมรับระเบียบแบบแผนร่วมกัน มนุษย์เมื่อมาอยู่ร่วมกันใน สังคมย่อมต้องพึ่งพาอาศัย มีการแลกเปลี่ยนปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตนเองต้องการและความ ต้องการของแต่ละคนก็ย่อมจะไม่เหมือนกัน คนที่มีความต้องการที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันก็จะอยู่ใน กลุ่มเดียวกันเพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตนเองต้องการโดยอาศัยพลังกลุ่มในการทำงาน (ฟิงพิศ แก้วเพชร, 2539 : 348) ในขณะเดียวกันการที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมาปฏิสัมพันธ์กัน (Interaction) เพื่อปฏิบัติการ

1.1) ประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

1.2) มีจุดมุ่งหมายเฉพาะเพื่อเป็นแนวทางสำหรับพฤติกรรมของแต่ละบุคคลและกลุ่มที่ต้องตอบสนองความต้องการของกลุ่มและสมาชิกแต่ละคนในเวลาเดียวกันได้หรืออย่างน้อยความต้องการของทั้งสองอย่างจะต้องไม่ขัดกันจนยากแก่การรวมกลุ่ม

1.3) มีโครงสร้างซึ่งเกิดจากแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบย่อย ๆ ซึ่งแต่ละส่วนก็จะแสดงบทบาทที่เหมาะสมของตน ทุกคนในกลุ่มยอมรับการรวมกลุ่ม มีการปฏิสัมพันธ์กัน รู้ว่าใครเป็นคนในกลุ่ม ใครเป็นคนนอกกลุ่ม การคงอยู่ของกลุ่มจะช่วยตอบสนองความต้องการหรือให้ความพึงพอใจแก่สมาชิก

1.4) มีกลไกสำหรับการควบคุมสมาชิก นั่นคือ มีกฎระเบียบ ข้อบังคับหรือปทัสถาน (Norms) สำหรับกำหนดบทบาทและหน้าที่ของบุคคลในกลุ่ม

จากการทบทวนความหมายของกลุ่ม สรุปได้ว่า กลุ่มจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมารวมตัวกัน เมื่อบุคคลได้รวมตัวกันแล้วก็จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นจุดมุ่งหมายของกลุ่มด้วย นอกจากจะมีจุดมุ่งหมายร่วมกันแล้ว กลุ่มยังจะต้องมีกฎ ระเบียบที่เป็นแบบแผนเพื่อเป็นมาตรฐานในการทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วม หรือวัตถุประสงค์ของกลุ่ม สมาชิกภายในกลุ่มจะมีปฏิสัมพันธ์และต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interacting and interdependent)

2) การรวมตัวของกลุ่ม

การรวมตัวของกลุ่มจะเกิดขึ้นได้นั้น อิทธิพลที่สำคัญคือ ความต้องการของสมาชิกกลุ่มเมื่อสมาชิกมีความต้องการที่ตรงกันย่อมทำให้เกิดการรวมตัวกันและก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในกลุ่ม นอกจากนี้กลุ่มจะรวมตัวกันและทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่ม ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (พรหมทิพย์ ศิริวรรณบุศย์, 2541: 54)

2.1) การรวมกลุ่มถาวร ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ธุรกิจซึ่งการร่วมกันเป็นกลุ่มยังต้องคำนึงถึงค่านิยมที่ใกล้เคียงกัน ทศนคติที่คล้ายคลึงกันและความเชื่อที่คล้ายกัน

2.2) การรวมกลุ่มย่อยชั่วคราว ได้แก่ การเดินขบวน การจัดนิทรรศการ เป็นต้น เกิดได้จากสาเหตุต่าง ๆ เมื่อมีจุดมุ่งหมายร่วมกันเฉพาะครั้ง อาทิ โฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองและ

นอกจากนี้สาเหตุที่ทำให้มนุษย์เข้าร่วมกันเป็นกลุ่ม นับว่าเกิดจากหลายปัจจัยด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางจิตวิทยา สังคม และเศรษฐกิจ และโดยทั่วไปการที่มนุษย์มาร่วมกันเป็นกลุ่ม เพราะเขารู้ว่า กลุ่มจะสามารถสนองตอบความต้องการบางอย่าง หรือหลายอย่างให้แก่เขาได้ การที่บุคคลจะเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มใดจะต้องมีเหตุจูงใจอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดก็จะต้องมีเหตุดังต่อไปนี้ไม่ประการใดก็ประการหนึ่ง

- 1) เกิดจากความชอบพอเป็นส่วนตัวกับสมาชิก หรือที่เรียกว่าถูกชักจูงเข้าไป
- 2) เกิดจากความพึงพอใจจุดหมายของกลุ่มนั้น หรือจุดมุ่งหมายของกลุ่มตอบสนองอุดมการณ์ของตนเอง จึงต้องไปเข้าร่วมกลุ่ม
- 3) เกิดจากความพอใจในกิจกรรมของกลุ่ม ซึ่งได้ให้ความสนุกสนาน หรือ ให้ความพึงพอใจอย่างที่ต้องการในบางครั้ง แม้ว่าตนเองจะไม่สนใจต่อจุดมุ่งหมายของกลุ่ม
- 4) เกิดจากความพึงพอใจทั้งกิจกรรมและจุดมุ่งหมายของกลุ่ม
- 5) เกิดความพึงพอใจที่จะมีสัมพันธกริยากับบุคคลอื่น ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มตามลักษณะของความต้องการทางจิตวิทยา คือ ความต้องการที่จะมีส่วนผูกพันอยู่กับบุคคลอื่น (Need for Affiliation) บุคคลที่มีความต้องการประเภทนี้สูงจะเข้าไปเป็นสมาชิกกลุ่มแต่เพียงว่า ให้ตนเอง หลุดพ้นจากสภาพการเป็นอยู่อย่างโดดเดี่ยวเท่านั้น

3) องค์ประกอบของกลุ่ม

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของกลุ่มทำให้ทราบว่า การรวมกลุ่มกัน ต้องมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มนั้นคือ การสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายในกลุ่มมีดังนี้ (พรพนทิพย์ ศิริวรรณบุศย์, 2541: 55)

3.1) ต้องเชื่อความสามารถและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันในการทำงานร่วมกัน สมาชิกต้องมีความไว้วางใจ เชื่อถือกันและให้เกียรติกันเชื่อว่าสมาชิกแต่ละคนมีความสามารถที่จะทำงานของตนเองได้ด้วยตนเอง โดยไม่ก้าวก่ายสิทธิหน้าที่ของผู้อื่น ถ้าสมาชิกแต่ละคนไม่ต้องการความช่วยเหลือ

3.2) สมาชิกพร้อมที่จะช่วยเหลือกันเสมอเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ไม่เกี่ยงงาน และมีน้ำใจต่อเพื่อนร่วมงาน

3.3) มีการติดต่อสื่อสารที่ดี การรวมกลุ่มผู้นำและสมาชิกพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ทุกคนมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นในปัญหาและงานของกลุ่ม การติดต่อสื่อสารควรเป็นไปในลักษณะสองทางหรือหลายทางสมาชิกควรรู้จักการพูดในทางสร้างสรรค์มากกว่าการทำลาย

3.4) รู้จักการทำงานร่วมกันอย่างมีระบบ ความสัมพันธ์ในกลุ่มจะเกิดขึ้น ถ้าการทำงานเป็นไปอย่างมีขั้นตอนและเป็นระบบที่คล่องตัว หัวหน้ากลุ่มและผู้ปฏิบัติงานในกลุ่มรู้จักวิธีการทำงานของตน

3.5) รู้จักกระบวนการกลุ่มในการทำงาน การรวมกลุ่มจะต้องให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการทำงาน มีการจัดกระบวนการในการทำงานกลุ่มซึ่งจะทำให้งานลุล่วงไปอย่างรวดเร็ว

4) ลักษณะของกลุ่มที่มีประสิทธิภาพหรือเข้มแข็ง

การที่กลุ่มจะอยู่ได้นานนั้นกลุ่มจะต้องมีความเหนียวแน่นพอที่จะรักษาให้กลุ่มคงอยู่ต่อไปได้ โดยที่จะต้องมีการบริหารกลุ่มที่มีประสิทธิภาพที่เข้มแข็ง สมาชิกมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ตลอดจนคิดที่จะพัฒนากลุ่มอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ลักษณะของกลุ่มที่มีประสิทธิภาพหรือเข้มแข็ง มี 10 ลักษณะดังนี้ (จิรพรรณ กาญจนะจิตรา, 2523: 263)

- 4.1) กลุ่มสามารถช่วยตอบสนองความต้องการของสมาชิกให้บรรลุวัตถุประสงค์
- 4.2) สมาชิกมีทัศนคติที่ดีในการทำงานกลุ่ม
- 4.3) สมาชิกในกลุ่มมีความสามารถในการทำงานร่วมกัน
- 4.4) สมาชิกในกลุ่มมีความพึงพอใจในการทำงานร่วมกัน
- 4.5) สมาชิกมีความร่วมมือกันในการทำงาน
- 4.6) สมาชิกมีโอกาสพบปะสังสรรค์กันเสมอ
- 4.7) สมาชิกเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของแต่ละคนในกลุ่ม
- 4.8) กลุ่มขนาดเล็กจะมีความเหนียวแน่นกว่ากลุ่มขนาดใหญ่
- 4.9) ความคล้ายคลึงกันบางประการของสมาชิกช่วยให้กลุ่มมีความเหนียวแน่น
- 4.10) ถ้ากลุ่มได้รับการยกย่องจากสังคมจะทำให้กลุ่มมีความเหนียวแน่นยิ่งขึ้น

สำหรับความเข้มแข็งของชุมชนนั้น กลุ่มองค์กรมีส่วนร่วมในโครงการของชุมชน ตั้งแต่การตัดสินใจ การวางแผน การดำเนินการระดมทรัพยากร และการประเมินผลภายใต้การมีส่วนร่วม ทำให้ทุกกลุ่มหรือทุกองค์กรในชุมชนมีบทบาทสำคัญ เราอาจพิจารณาความเข้มแข็งจากองค์ประกอบเกี่ยวกับชุมชนเข้มแข็งได้ ดังนี้ (ธีระพงษ์ แก้วหาญ, 2546: 44-55)

- 1) มีอุดมการณ์ของกลุ่มชัดเจน
- 2) มีการบริหารจัดการที่ดีเป็นระบบ
- 3) มีการทำกิจกรรมที่ต่อเนื่อง
- 4) มีทุนในสัดส่วนที่พอเพียง
- 5) มีเครือข่าย ความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกกลุ่ม
- 6) มีอำนาจต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องให้การสนับสนุน

สรุปได้ว่า กลุ่มที่มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่หรือเข้มแข็งนั้นมาจากการมีผู้นำกลุ่มที่มีความสามารถและสมาชิกมีส่วนร่วมในการทำงานและมีวัตถุประสงค์ในการทำงานที่ชัดเจน

5) อิทธิพลที่มีผลต่อประสิทธิภาพของกลุ่ม

การทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มนั้น กลุ่มจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันเพื่อให้สมาชิกกลุ่มมีความเข้าใจตรงกันและมีการทำงานที่สอดคล้องกันเพื่อให้ได้ผลตามที่กลุ่มตั้งไว้ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพของสมาชิกกลุ่มจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ศักดิ์ไทย สุรกิจบรร (2542: 45) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในการทำงานกลุ่มจะมากขึ้นหรือลดลงนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการทำงานร่วมกับสมาชิกกลุ่มทั้งนี้เนื่องจากว่ากระบวนการที่สมาชิกกลุ่มทำงานร่วมกันจะทำให้เกิดการเคลื่อนไหว (Dynamic) ขึ้นภายในกลุ่ม ดังที่ว่ากลุ่มมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนที่อยู่ในกลุ่ม และการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ภายในกลุ่มย่อมส่งผลทำให้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้นภายในกลุ่ม เพราะมนุษย์เราส่วนใหญ่ย่อมคล้อยตามปทัสสถานของกลุ่มเมื่อพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มเปลี่ยนแปลงไป แสดงว่าผลของการแสดงพฤติกรรมย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งหมายความว่า ประสิทธิภาพในกลุ่มย่อมถูกผลกระทบด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ศักดิ์ไทย สุรกิจบรร (2542: 46) ยังได้กล่าวถึงอิทธิพลที่สำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพของกลุ่มว่ามี 6 ประการ ดังนี้

5.1) ตัวบุคคล หมายถึง สมาชิกทุกคนในกลุ่มซึ่งจะเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินงานทุกอย่างของกลุ่มเพราะสิ่งต่าง ๆ ที่จะทำให้กลุ่มเกิดความเจริญก้าวหน้าและคงความเป็นกลุ่มอยู่ตลอดไป สมาชิกทุกคนในกลุ่มจะต้องร่วมมือกัน รวมพลังทั้งทางกายและสมอง โดยการปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบจนเต็มความสามารถให้มากที่สุดซึ่งบุคคลในกลุ่มนั้นอาจแยกได้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ ผู้นำหรือหัวหน้า และผู้ตามหรือสมาชิก

5.2) จุดหมายของกลุ่มซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของกลุ่ม โดยกลุ่มจะต้องพยายามทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อให้กลุ่มไปสู่เป้าหมายที่ต้องการให้ได้ ทุกคนในกลุ่มต้องร่วมมือกันเป็นอย่างดีและสมาชิกทุกคนจะทำงานร่วมมือกันเป็นอย่างดีก็ต่อเมื่อจุดมุ่งหมายของกลุ่มสามารถสนองตอบความต้องการของสมาชิกทุกคนได้มากที่สุด

5.3) ขนาดของกลุ่ม กลุ่มเล็กหรือกลุ่มใหญ่จะทำงานได้มีประสิทธิภาพดีกว่ากัน ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทของงาน งานบางอย่างต้องทำในกลุ่มเล็กจึงจะได้ผลดี งานบางอย่างต้องทำในกลุ่มใหญ่จึงจะได้ผลดี

5.4) ค่านิยมเป็นองค์ประกอบอันหนึ่งที่จะช่วยกำหนดทิศทางของกลุ่มเพราะกลุ่มจะมีคุณค่าน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับกลุ่มนั้นทำถูกต้องตามค่านิยมของสมาชิกในกลุ่มหรือไม่ ถ้ากลุ่มใดสมาชิกของกลุ่มมีค่านิยมที่คล้ายคลึงกันมากก็ย่อมจะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มที่สมาชิกมีค่านิยมแตกต่างกัน

5.5) ปทัสถานของกลุ่ม หมายถึง ระเบียบข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติที่กลุ่มกำหนดให้สมาชิกทุกคนในกลุ่มได้ยึดถือและยอมรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ปทัศณานั้นมีอิทธิพลต่อการกระทำของมนุษย์เป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะปทัสถานต่าง ๆ ในกลุ่มจะได้รับอิทธิพลมาจากทัศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของกลุ่มหรือสังคม ซึ่งปทัสถานแบ่งออกได้ดังนี้

- (1) วิถีประชา เป็นแบบแผนที่เรายึดปฏิบัติกันจนเป็นประเพณี
- (2) กฎ ศีลธรรม เป็นแบบแผนความประพฤติที่ยึดถือกันในกลุ่มมีความสำคัญสูงกว่าวิถีประชา
- (3) กฎหมาย เป็นระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้นในสังคม เพื่อควบคุมให้สังคมอยู่ในความเรียบร้อย

5.6) การสื่อสารภายในกลุ่ม เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะทำให้กลุ่มเกิดความมั่นคง การสื่อสารโดยทั่วไปมักเป็นการสื่อสารทางเดียวอันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มอยู่เสมอ การส่งเสริมการรวมกลุ่มให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่มรวมทั้งสมาชิกของกลุ่มต้องมีความเข้าใจในบทบาทและปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท

6) ปัจจัยที่สนับสนุนให้การดำเนินงานของกลุ่มประสบความสำเร็จ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำโครงการ "ศึกษา วิเคราะห์ปัจจัยที่สนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็ง" เพื่อศึกษาถึงวิธีการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่เสริมสร้างและมีผลให้ชุมชนเข้มแข็งอันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่า มีปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนให้การดำเนินงานของกลุ่มประสบความสำเร็จ ดังนี้

6.1) ปัจจัยภายใน มีองค์ประกอบที่สำคัญ กล่าวคือ ผู้นำ คณะกรรมการ สมาชิกของกลุ่ม และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยแต่ละส่วนจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(1) ผู้นำหรือคณะกรรมการ ต้องมีความเสียสละ ซื่อสัตย์ เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน รับฟังความคิดเห็นของสมาชิก เน้นการมีส่วนร่วมยึดถือผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลัก และสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้แก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถจัดหาเงินทุนและตลาดรองรับผลผลิตของชุมชน มีการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้และมีความยุติธรรม

(2) สมาชิกกลุ่มหรือคนในชุมชน มีความสามัคคีและให้ความร่วมมือในการร่วมคิด ร่วมทำ ในกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย มีจิตสำนึกที่ดีต่อกันในการร่วมกันพัฒนาและร่วมทำ

6.2) ปัจจัยภายนอก กล่าวคือ หน่วยงานภายนอก การประสานเครือข่าย และ กระแส การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สนับสนุนให้การดำเนินงานของกลุ่มประสบความสำเร็จ มีดังนี้

(1) หน่วยงานภายนอก ซึ่งหมายถึงภาครัฐและเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริมด้านวิชาการ คำแนะนำ ด้านการเงิน การตลาดและอุปกรณ์การผลิตสำหรับการดำเนินงานของกลุ่มอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการประสานขอความช่วยเหลือและขอความร่วมมือจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานอื่นให้เข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่ม

(2) การประสานเครือข่ายด้านการพัฒนาคุณภาพสินค้าและการตลาด นับเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลักดันให้กลุ่มประสบความสำเร็จ หากมีการจัดการด้านคุณภาพสินค้า การตลาดและการประชาสัมพันธ์ที่ดี ก็จะช่วยให้ผลผลิตส่งออกสู่ตลาดเป็นที่ต้องการของตลาดทั้ง ภายในและภายนอกประเทศได้ ดังตัวอย่างการผลิตน้ำสมุนไพรของศูนย์อินแปง จังหวัดสกลนคร สามารถขยายเครือข่ายไปยังประเทศญี่ปุ่น ประเทศจีน และมีการขยายเครือข่ายไปยังประเทศอื่น ๆ อีก

(3) กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยเฉพาะกระแสชีวิตส่งผลให้ ผลผลิตของชุมชนเป็นที่ต้องการของตลาดและผู้บริโภค

จากการศึกษายังพบว่า ในแต่ละชุมชนต่างมีการดำเนินงานในกิจกรรมที่เหมาะสมกับ สภาพของพื้นที่ สภาพดินฟ้าอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีชีวิต ของคนในชุมชนซึ่งมีส่วนช่วยส่งเสริมให้การรวมกลุ่มมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินงาน ของชุมชนที่สำคัญ มีดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ (1) การรวมกลุ่มกัน เพื่อช่วยเหลือคนในชุมชน โดยจะรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของคนในชุมชนร่วมกัน เช่น ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน ปัญหาการตลาด การขาดความรู้ทางด้านเทคโนโลยี โดยมีการ รวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ศูนย์สาธิตการตลาด ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี เป็นต้น (2) การรวมกลุ่มอาชีพ โดยคนในชุมชนต้องการมีรายได้ให้เพียงพอต่อการครองชีพ และ ต้องการที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งการรวมกลุ่มอาชีพนี้มักเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากการรวมกลุ่ม ออมทรัพย์ เช่น การรวมกลุ่มทอผ้าไหม การแปรรูปสมุนไพร กลุ่มผลิตข้าวซ้อมมือ กลุ่มผลิตน้ำตาล โตนด เป็นต้น (3) การรวมกลุ่มเพื่อส่วนรวม พบว่ามีในทุกภาคที่ทำการศึกษาดังกล่าวโดยในภาคเหนือจะ มุ่งเน้นการอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำ ลำธารและป่าไม้ ภาคกลางอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรทางทะเล

2) การบริหารจัดการ ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการโดยการคัดเลือกคนในชุมชนเข้ามาบริหารจัดการ กำหนดกฎระเบียบ หลักเกณฑ์การดำเนินงาน และผลตอบแทนของสมาชิก รวมทั้งทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการประสานขอความร่วมมือและขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือองค์กรนอกชุมชน

3) การระดมทุนหมุนเวียน จะมาจากเงินทุนภายในชุมชน ซึ่งเป็นการระดมทุนจากสมาชิกในชุมชนในลักษณะการซื้อหุ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และเงินทุนจากภาคนอกชุมชน ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในรูปแบบของการให้เปล่า หรือการให้กู้ยืมในช่วงเริ่มก่อตั้งกลุ่ม

4) การตลาด การจัดการด้านการตลาดของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความต้องการของสินค้านั้น ๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ มีพ่อค้าคนกลาง มารับซื้อที่แหล่งผลิตโดยตรง คนในชุมชนเป็นตัวกลางในการจำหน่าย และมีการจำหน่ายตามร้านค้าทั่วไปศูนย์สาธิตการตลาด งานประเพณีหรืองานประจำจังหวัดต่าง ๆ

ดังนั้นกล่าวสรุปโดยรวมเกี่ยวกับปัจจัยที่สนับสนุนให้การดำเนินงานของกลุ่มประสบความสำเร็จ นั้น คือ 1) สิ่งที่มีอยู่ภายในชุมชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชน สมาชิกในชุมชน และทรัพยากรในชุมชน เป็นต้น และ 2) สิ่งที่เป็นปัจจัยแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ภาวศานอกชุมชน เครือข่ายทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นต้นซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกลุ่ม

5.2 แนวคิดองค์กรชุมชน

แนวคิดองค์กรชุมชนเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการพัฒนาชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ นำไปสู่การพัฒนาสังคมให้เกิดความยั่งยืนได้ การทบทวนแนวคิด ทฤษฎีดังกล่าวนี้ เพื่อใช้เป็น กรอบแนวคิดในการศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

1) ความหมายขององค์กรและองค์กรชุมชน

จากการทบทวนความหมายของคำว่า “องค์กร” มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามหรือความหมายของคำว่า “องค์กร” ไว้แตกต่างกันหรือไม่เหมือนกันเสียทีเดียว ดังที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2541) ให้ความหมายขององค์กร รวมถึง การรวบรวมทรัพยากร และความพยายามของทุกฝ่ายมาดำเนินงานร่วมกัน มุ่งผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งรายละเอียดของนิยามหรือความหมายของคำว่า “องค์กร” ขณะที่ Stephen P. Robbin (2002) องค์กร หมายถึง การทำงานร่วมกันระหว่างคน 2 คน ขึ้นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันบางประการที่ได้ มีการวางแผน การประสานงานไว้ล่วงหน้า

จากนิยามความหมาย คำว่า องค์กรของนักวิชาการหลายท่านชี้ให้เห็นว่า มีการให้นิยามที่ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว แม้จะมีความคล้ายคลึงกันบ้าง คณะผู้วิจัยเห็นว่า องค์กร หมายถึง โครงสร้างที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมาร่วมมือกันดำเนินกิจกรรม โดยมีเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน มีการวางแผน การประสานงาน การระดมทรัพยากร และดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

ส่วนคำว่า “องค์กรชุมชน” มีนักวิชาการได้นิยามและให้ความหมายที่สำคัญ ดังนี้ ประเวศ วะสี (2542) ให้นิยามองค์กรชุมชนว่าหมายถึงองค์กรที่ชาวบ้านก่อตั้งขึ้นเอง ชาวบ้านรวมตัวกันสร้างขึ้นเอง ไม่ใช่องค์กรที่ทางราชการไปจัดตั้งให้หรือยัดเยียดให้โดยองค์กรชุมชนเกิดขึ้นโดยกระบวนการที่คนในชุมชนมาประชุมปรึกษาหารือกันแล้วใช้อีกจนปรากฏตัวผู้นำตามธรรมชาติขึ้น มีการจัดการองค์กร มีการวิเคราะห์ปัญหา วินิจฉัยปัญหา วิเคราะห์ทางเลือก และตัดสินใจทางเลือกได้ถูกต้อง โดยการมีองค์กรชุมชนและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน พิสูจน์แล้วว่าแก้ปัญหาได้จริง องค์กรชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดสำหรับความยั่งยืนของสังคมชนบทและสังคมทั้งหมด การมีองค์กรชุมชนทำให้มีพลังเพิ่มขึ้น และมีความต่อเนื่องยั่งยืน โดยเป็นกลไกของการจัดการและการเรียนรู้ร่วมกัน เมื่อองค์กรชุมชนเข้มแข็งจะเป็นการพัฒนาทั้งเศรษฐกิจ จิตใจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อมพร้อมกันไป การมีองค์กรชุมชนของชาวบ้านทำให้มีการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องโดยชาวบ้าน เพื่อชาวบ้าน ทำให้สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและอื่น ๆ รวมทั้งทำให้เผชิญภาวะวิกฤติได้ดีขึ้น

เสรี พงศ์พิศ (2547: 45) กล่าวถึงองค์กรชุมชน หมายถึง การรวมกลุ่มของชาวบ้านในชุมชนหมู่บ้านและท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคม เช่น การทำกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน เป็นต้น ตามประเด็นเฉพาะต่าง ๆ โดยมีหรือไม่มีสถานภาพทางกฎหมายก็ได้

สมพันธ์ เตชะอธิก (2554 : 7) กล่าวถึงองค์กรชุมชน คือ การรวมตัวของประชาชนในชุมชนมีการเรียนรู้ การจัดการ การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน จนเกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสามารถจัดการผลกระทบจากภายนอกที่เข้าสู่ชุมชนได้

นอกจากนี้องค์กรชุมชน ประกอบด้วย บุคคลหลากหลายที่รวมตัวกันโดยมีเป้าหมายร่วมกัน และยึดโยงกันด้วยประโยชน์สาธารณะและของสมาชิก มีจิตสำนึกของการพึ่งตนเอง มีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมสรุปบทเรียนโดยรับผิดชอบบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและแบ่งบทบาทตามความรู้ความสามารถของแต่ละคน มีความเอื้ออาทร มีความรักชุมชน มีการรวมทรัพยากรท้องถิ่นทั้งภายในชุมชนและเครือข่ายทางสังคม มีกิจกรรมสาธารณะและการสื่อสารต่อกันอย่างสม่ำเสมอ มีการเรียนรู้ เชื่อมโยงกับเครือข่ายทางสังคมในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาาร่วมกัน

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า องค์กรชุมชนเป็นการรวมกันของคนในชุมชนหรือชาวบ้านในชุมชน โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน อาศัยการดำเนินงานร่วมกันตามลักษณะกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มสวัสดิการชุมชน เป็นต้น ทำให้เกิดการเรียนรู้ การบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนซึ่งอาศัยการพึ่งตนเองเพื่อการดำรงอยู่ของชุมชน

2) ประเภทขององค์กร

องค์กรที่มนุษย์จัดตั้งขึ้นมีมากมายหลายองค์กร แต่สามารถแยกได้ตามลักษณะของกิจกรรมแบ่งได้ 2 ประเภท คือ 1) องค์กรบริหารหรือองค์กรราชการ (Administrative organization) อันได้แก่ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ส่วนใหญ่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน หรือสาธารณชนเป็นสำคัญ และ 2) องค์กรธุรกิจของเอกชน ที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ร้านค้าต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร

นอกจากนี้ คำว่า “องค์กร” สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ 1) องค์กรที่เป็นทางการมักจะเป็นองค์กรระบบปิด (Closed model organization) อันได้แก่ องค์กรในระบบราชการ กระทรวง ทบวง กรม บริษัท องค์กรพัฒนาเอกชน สโมสร สมาคม มูลนิธิ องค์กรรัฐวิสาหกิจ องค์กรบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐและจดทะเบียนกับภาครัฐ มีระเบียบกฎหมายรองรับ มีโครงสร้างระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่ชัดเจนหรืออาจเรียกว่า เป็นองค์กรแบบกลไก มีระเบียบกฎเกณฑ์รัดกุม ไม่ยืดหยุ่น และรวมอำนาจที่ผู้บริหารสูงสุดได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐด้วย กับ 2) องค์กรที่ไม่เป็นทางการเป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นหรือมีองค์กรรัฐและองค์กรเอกชนสนับสนุน ส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ กติกาข้อกำหนดต่าง ๆ กำหนดขึ้นโดยสมาชิกเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์ต่อกันและกันเอง ลักษณะบางประการขององค์กรก็มีความเหมือนกับองค์กรทางการบ้างบางประการ องค์กรที่ว่านี้ส่วนใหญ่ได้แก่ องค์กรในระดับรากหญ้า องค์กรที่ขึ้นต้นว่า สมัชชา คณะกรรมการ ชมรม เครือข่าย เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันองค์กรได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบเปิดมากขึ้นเพราะอิทธิพลของสภาพแวดล้อมภายนอก (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2540)

โดยสรุป องค์กรแบ่งได้ 2 ประเภท คือ องค์กรที่เป็นทางการ (Formal Organization) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ มีการจดทะเบียนกับภาครัฐ มีกฎหมายระเบียบรองรับ และองค์กรที่ไม่เป็นทางการ (Informal) ซึ่งเป็นการรวมตัวของบุคคลที่มีความสัมพันธ์แนบแน่น รวมถึงองค์กรชุมชนซึ่งชาวบ้านรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเอง หรือภายใต้การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน

3) องค์ประกอบขององค์กรและองค์กรชุมชน

องค์กรเป็นการจัดบุคคลที่มีความสัมพันธ์กัน มีการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน ที่ชัดเจน รัดกุม ยึดหยุ่นได้ มีจุดมุ่งหมายและมีวัตถุประสงค์เดียวกัน ซึ่งโครงสร้างขององค์กร ประกอบด้วยองค์ประกอบแบบดั้งเดิมและองค์ประกอบแบบใหม่ ทุกองค์กรมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน มีบุคคลหรือสมาชิกผู้ร่วมงานภายในองค์กรและมีโครงสร้างที่เหมาะสม

การบริหารองค์กรแบบดั้งเดิม เป็นการบริหารงานมุ่งเน้นที่กฎเกณฑ์ ระเบียบ ตำแหน่งงาน มุ่งให้ความสำคัญที่งาน มีผู้บริหารสูงสุด เป็นผู้ตัดสินใจและรวมอำนาจ มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นอย่างชัดเจน ไม่มีความยืดหยุ่นในการทำงานขององค์กร

องค์กรแบบใหม่ ได้พัฒนาการจากองค์กรแบบดั้งเดิม มีความยืดหยุ่นสูง มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มุ่งเน้นการพัฒนาทีมงาน (Team Work) มีข้อกำหนด (Regulation) รายละเอียด หน้าที่ความรับผิดชอบของงาน (Job Description) ให้ความสำคัญกับทักษะ (Skill) ประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน ให้ความสำคัญกับทีมงานในการตัดสินใจ ความสัมพันธ์ของบุคคล ในองค์กรแบบแนบแน่นและแบบเครือข่าย ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี ซึ่งสภาพแวดล้อมในองค์กรที่จะประสบความสำเร็จได้ต้องมีความสามารถในการปรับตัว เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร เช่น มีการนำระบบสารสนเทศ (Information Technology) เข้ามาใช้ในองค์กร ความเป็นสากล (Globalization) มีการเปลี่ยนแปลงพนักงาน ในหน่วยงานได้สะดวก มีการพัฒนาทักษะบุคคลในองค์กรอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์ประกอบที่สำคัญขององค์กร มี 3 ประการ คือ มีจุดมุ่งหมายที่เด่นชัด (Distinct Purpose) บุคคลหรือสมาชิก (People or Members) เป็นผู้ที่ทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน มีโครงสร้างที่เหมาะสม (Deliberate Structure) และชัดเจน สมาชิกสามารถทำงานได้อย่างเป็นระบบ โครงสร้างมีความรัดกุม ยึดหยุ่นได้ โครงสร้างจะประกอบด้วย องค์ประกอบดั้งเดิม (Traditional Organization) กับองค์กรแบบใหม่ (New Organization) เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบขององค์กรอย่างน้อยต้องประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก คือ คนหรือสมาชิกมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีโครงสร้างที่เหมาะสม ภายในองค์กรมีกระบวนการบริหารหรือระบบการทำงานที่ชัดเจนเพื่อให้การดำเนินงานหรือความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กรดำเนินการไปอย่างราบรื่น องค์กรแบบดั้งเดิมจะใช้ทฤษฎีระบบ (System Theory) ในการบริหารจัดการ ซึ่งการบริหารจะไม่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอก หรือเรียกว่า องค์กรระบบปิด (Closed Systems)

จากการทบทวนองค์ประกอบขององค์กร กล่าวโดยสรุปว่าองค์กรมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการ คือ มีคนหรือสมาชิก มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีโครงสร้างที่เหมาะสม มีกระบวนการบริหารจัดการที่ดีเน้นการทำงานเป็นทีม และปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ดี มีความยืดหยุ่นสูง มีการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในองค์กร และให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์แบบแนวนอนและแบบเครือข่าย

องค์กรชุมชนเป็นองค์กรที่คนในชุมชนรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน องค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้องค์กรชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้นั้น มีดังนี้ (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2540)

- 1) อุดมการณ์ร่วมกัน หมายถึง มุมมองแนวคิดในการใช้ชีวิตต่อสังคมต่อชุมชนต่อ
- 2) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน
- 3) ผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอุดมการณ์ เป้าหมายและ
- 4) คน แบ่งคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับองค์กรชุมชนในรายละเอียดได้ ดังนี้
 - 4.1) ผู้นำ นับเป็นศูนย์กลางของการประสานแนวคิด ผลประโยชน์ และบทบาท

4.2) สมาชิก หมายถึง กลุ่มบุคคลภายในชุมชนที่มาดำเนินการร่วมมือและมีส่วน

4.3) ชาวบ้านทั่วไป หมายถึง กลุ่มบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ดำเนินกิจกรรมที่ได้รับ

5) การบริหารจัดการ เป็นสิ่งชี้ขาดต่อความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน โดยเฉพาะ

5.1) การตัดสินใจร่วมกัน สิ่งสำคัญสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมที่สนับสนุนต่อ

5.2) โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะในรูปแบบมาตรฐาน เช่น

5.3) สถานที่และวัสดุอุปกรณ์ เพื่อเป็นสถานที่ศูนย์กลางของการรวมกลุ่มในการ

5.4) กฎ ระเบียบร่วมกัน เพื่อยึดเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

5.5) การสื่อสารระหว่างผู้นำกับสมาชิกองค์กรชาวบ้านมีหลายรูปแบบ เช่น การ

5.6) การควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้มีการรับรู้ร่วมกันของสมาชิกองค์กรอย่างชัดเจน

6) กิจกรรม รูปแบบการเรียนรู้ และการดำเนินการจริงจะขึ้นอยู่กับกิจกรรมเหล่านี้

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ศูนย์สาธิตการตลาด กลุ่มปุ๋ย ธนาคาร

กิจกรรมด้านการเกษตร เช่น เกษตรผสมผสาน ไร่นาสวนผสม ปศุสัตว์ ข้าวพืชผัก

กิจกรรมด้านการเมือง เป็นลักษณะของการต่อรองให้แก่นโยบายรัฐและการตั้ง

กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าชุมชน การอนุรักษ์และฟื้นฟูผืนน้ำ การแก้ปัญหา

7) งบประมาณเพื่อการดำเนินกิจกรรม ทั้งนี้จะมาจากการสนับสนุนทั้งภายในและ

นอกจากนี้องค์กรชุมชนจะสามารถดำรงอยู่ได้จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นสำคัญแล้ว สิ่งบ่งชี้ที่สำคัญขององค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งที่สะท้อนถึงศักยภาพของชุมชน ซึ่ง สีลาภรณ์ นาคทรพร (2541: 239-254) ได้เสนอกรอบสำหรับชีวิตองค์กรชุมชนไว้ 4 ด้าน ดังนี้

7.1) ภูมิปัญญา ระบบความเชื่อ ระบบคุณค่า ระบบความคิดของชุมชนเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพราะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวเชื่อมโยงคนในชุมชนเอาไว้ด้วยกัน การชี้วัดว่าชุมชนใดมีภูมิปัญญาหรือไม่อย่างไร ดูได้จากการสืบทอดองค์ความรู้หรือการสร้างสรรค์ ปรับและพัฒนาองค์ความรู้ให้เหมาะสมกับยุคสมัยและเงื่อนไขสภาพของชุมชนซึ่งสามารถสังเกตได้จากผู้นำความคิดของสมาชิกในชุมชนเป็นผู้ที่เชื่อมโยง สืบทอดภูมิปัญญามาสู่พิธีกรรมและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ควบคุมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองของสมาชิกในชุมชน และสังเกตจากความคิดและพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชน ซึ่งสมาชิกในชุมชนจะสะท้อนได้ตัวว่ามีการสืบทอดภูมิปัญญาหรือไม่ โดยดูจากทัศนคติหรือความคิดเห็น และพฤติกรรมของสมาชิกในการ ถือปฏิบัติตามพิธีกรรม ความเชื่อเหล่านั้น

7.2) การจัดการกลุ่ม/องค์กรชุมชน องค์กรชุมชนหรือกลุ่มชาวบ้านนับเป็นกุญแจสำคัญของความเข้มแข็งของชุมชน เพราะเป็นรูปแบบของการรวมตัวทางสังคมที่ทำให้เกิดอำนาจทางสังคมที่จะถ่วงดุลกับอำนาจรัฐและอำนาจเงิน สำหรับเครื่องชี้วัดเกี่ยวกับการจัดการกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ดูได้จาก 1) วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นกลุ่มสนใจ กลุ่มการเรียนรู้ กลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีการลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหา 2) กลุ่มที่เข้มแข็งจะต้องมีกฎระเบียบและกติกาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิก โดยกฎระเบียบข้อบังคับสมาชิกมีส่วนร่วม 3) กลุ่มที่เข้มแข็งจะต้องมีสมาชิกเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนถึงความเอาใจใส่ ความพร้อมเพรียงในการทำกิจกรรมร่วมกัน รู้หน้าที่ และทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ 4) กระบวนการกลุ่ม ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็ง ดูได้จากการเข้าร่วมกิจกรรม ความบ่อยครั้งในการมีส่วนร่วม ความรวดเร็วในการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและความโปร่งใสในการจัดการเรื่องการเงินและกระจายผลประโยชน์ไปสู่สมาชิก 5) กิจกรรมของกลุ่ม กลุ่มมีการดำเนินกิจกรรมที่สามารถชี้ความเข้มแข็งของกลุ่มได้ โดยดูจากการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับเศรษฐกิจและอาชีพ เพื่อผลิต การจำหน่าย และการบริโภค กิจกรรมเกี่ยวกับสังคม วัฒนธรรม ประเพณี การจัดกิจกรรมเพื่อสวัสดิการแก่คนด้อยโอกาส รวมถึงการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีพื้นบ้าน และกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรสาธารณะของชุมชน เช่น พื้นฟูแหล่งน้ำและป่า การจัดการพื้นที่ใช้สอยทรัพยากรสาธารณะของชุมชนร่วมกัน และ 6) กองทุนของกลุ่ม ความสามารถในการระดมทุนภายในของคนในชุมชน นับเป็นตัวชี้วัดถึงศักยภาพและความเข้มแข็งของกลุ่มได้เป็นอย่างดี วัดได้จากขนาดของกองทุน ประเภทของกองทุน ความสม่ำเสมอในการฝากออม และอัตรา การเจริญเติบโตของกองทุน

7.3) กระบวนการเรียนรู้และการขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน กระบวนการเรียนรู้ นับเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง เนื่องจากการยกระดับความสามารถในการคิดวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุ หาทางเลือกของการแก้ปัญหา การตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา

7.4) ผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในด้านต่าง ๆ ผลการดำเนินงานขององค์กรชุมชน คือเครื่องสะท้อนที่ดีประการหนึ่งถึงระดับความเข้มแข็งของชุมชน การสร้างเครื่องชี้วัดส่วนใหญ่มักมองไปที่ผลการดำเนินงานของกิจกรรมที่องค์กรชุมชนดำเนินงานอยู่มากกว่าการใช้การชี้วัดที่กระบวนการ และมักมองไปยังระดับปัจเจกบุคคลหรือระดับครัวเรือนมากกว่าระดับชุมชน ดังนั้นการวัดผลกระทบการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรชุมชนในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง หรือสิ่งแวดล้อม ควรมองอย่างเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเพื่อสะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งหรือประสิทธิภาพของกลุ่มหรือองค์กรชุมชน มากกว่ามองตัวชี้วัดแต่ละด้านโดด ๆ โดยไม่เชื่อมโยงกับปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดผลสำเร็จนั้นขึ้นมา

5.3 แนวคิดเครือข่าย

เครือข่ายทางสังคมนับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาสังคมปัจจุบันทั้งนี้เป็นเพราะกระแสโลกาภิวัตน์ได้เข้ามาบีบคั้นและมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงของสังคมทำให้สังคมหรือคนในชุมชนต้องมีการปฏิสัมพันธ์อยู่ตลอดเวลาและต้องมีการติดต่อกันตลอดเวลา การทบทวนแนวคิดดังกล่าวนี้จะทำให้เข้าใจถึงกระบวนการในการกำหนดเป้าหมายและแนวทาง รวมทั้งวิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ความหมายของเครือข่าย

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเครือข่าย (Network) ได้รับการกล่าวถึงกันมากในสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างหนึ่งที่มีความแตกต่างไปจากกลุ่ม โดยกลุ่มมีขอบเขตที่ชัดเจนว่าใครเป็นสมาชิก ใครไม่ใช่สมาชิก มีโครงสร้างทางสังคมระดับหนึ่ง แต่เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่มีขอบเขต การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่าย สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมของเครือข่ายได้ 3 ลักษณะคือ การแลกเปลี่ยน การติดต่อสื่อสาร และความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน ไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนตายตัว เนื่องจากไม่มีใคร

เครือข่าย หมายถึง กลุ่มของคนหรือองค์กรที่สมัครใจ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันหรือทำกิจกรรมร่วมกัน ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมและอื่น ๆ โดยมีการจัดรูปหรือ จัดระเบียบโครงสร้างคนหรือสมาชิกที่ยังมีความเป็นอิสระ กิจกรรมที่ทำในเครือข่ายต้องมีลักษณะเท่าเทียมกัน ไม่กระทบต่อความเป็นอิสระหรือความเป็นตัวของตัวเองของคนหรือองค์กรนั้น ๆ (ขนิษฐา กาญจนรังษินนท์, 2542)

ขณะเดียวกันเครือข่าย ก็คือ บุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่มีการเชื่อมต่อกัน เครือข่ายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของกลุ่ม ซึ่งเป็นรูปแบบทางสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรเพื่อแลกเปลี่ยน การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการทำกิจกรรมร่วมกัน มีฐานะเท่าเทียมกัน มีอาณาเขตแน่นอนหรือไม่ก็ได้ (นฤมล นิราทร, 2543)

จากความหมายของเครือข่ายสามารถสังเคราะห์ได้ว่า เครือข่าย คือ กลุ่มหรือองค์กร ที่สมัครใจในการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสพการณ์ระหว่างกันหรือทำกิจกรรมร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ โดยมีการจัดรูปหรือจัดระเบียบโครงสร้างคนหรือสมาชิกที่ยังมีความเป็นอิสระ กิจกรรมที่ทำในเครือข่ายต้องมีลักษณะเท่าเทียมกัน ไม่กระทบต่อความเป็นอิสระหรือความเป็นตัวของตัวเองของคนหรือองค์กรนั้น ๆ

2) ประเภทและรูปแบบของเครือข่าย

เครือข่ายเป็นองค์กรทางสังคมที่ทำหน้าที่เฉพาะในด้านการเชื่อมโยง (link) องค์กรสังคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม บุคคล ชมรม สมาคม เข้าด้วยกัน เชื่อมให้ติดต่อกันเพื่อให้ทุกองค์กรเห็นหรือตระหนักในกิจกรรมร่วมกันโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ก่อให้เกิดการถ่ายทอดศักยภาพระหว่างบุคคลต่อบุคคล กลุ่มต่อกลุ่ม ชุมชนต่อชุมชน เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เครือข่ายสามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

2.1) เครือข่ายความคิด เป็นเครือข่ายที่เน้นการทำงานด้านความคิด ความรู้ หรือเทคนิคต่าง ๆ เครือข่ายเหล่านี้มีโอกาasเป็นแหล่งผู้นำเผยแพร่ความคิดของตนและได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ของตนกับคนอื่นทำให้เกิดความคิดที่ชัดเจนขึ้น

2.2) เครือข่ายกิจกรรม เป็นเครือข่ายที่เน้นการช่วยเหลือ ร่วมมือกันในการทำกิจกรรม สมาชิกของเครือข่ายจะช่วยเหลือเกื้อกูลกันทำงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

2.3) เครือข่ายสนับสนุน เป็นเครือข่ายที่สนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาแก้ปัญหาชุมชนที่จะต้องมีความรู้ ที่มาของทุนทั้งจากการระดมทุนภายในองค์กร จากหุ้นสมาชิกหรือทุนจากภายนอก

ในขณะที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (2546) ได้แบ่งประเภท เครือข่ายออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) เครือข่ายเชิงเดี่ยว เป็นเครือข่ายที่มีสมาชิกมาจากกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีลักษณะการทำงานคล้ายกัน หรือเหมือนกันประกอบด้วย

1.1) เครือข่ายตามคุณลักษณะของสมาชิก ได้แก่ เครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน เครือข่ายสตรี เครือข่าย OTOP เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นต้น

1.2) เครือข่ายเชิงพื้นที่ภูมิศาสตร์ เช่น เครือข่ายลุ่มน้ำ เป็นต้น

2) เครือข่ายเชิงผสม เป็นเครือข่ายที่มีสมาชิกมาจากหลายกลุ่ม หลายองค์กรหลายพื้นที่ ดำเนินกิจกรรมหลากหลาย ได้แก่ ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชน (ศอช.) เป็นต้น

นอกจากนี้พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (2547) ได้จัดประเภทและรูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสมกับการประยุกต์ใช้ในการเสริมสร้างการเรียนรู้ของทุกฝ่ายมีดังนี้

1) เครือข่ายเชิงพื้นที่ หมายถึง เครือข่ายที่อาศัยการรวมตัวของกลุ่ม องค์กร เครือข่ายที่อาศัยพื้นที่รูปธรรมเป็นปัจจัยหลักในการทำงานร่วมกัน อาทิ เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และระดับประเทศ เช่น เครือข่ายด้านเด็กอีสาน ศูนย์ประสานงานเยาวชน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

2) เครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม หมายถึง เครือข่ายที่ใช้ประเด็นกิจกรรม หรือ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปัจจัยหลักในการรวมกลุ่มองค์กร โดยมองข้ามมิติเชิงพื้นที่ มุ่งจัดการประเด็น นั้น ๆ อย่างจริงจัง ทำงานเฉพาะด้าน ได้แก่ เครือข่ายด้านเด็ก เครือข่ายสตรี เศรษฐกิจ สาธารณสุข สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น เครือข่ายประเภทนี้ เช่น คณะกรรมการประสานงาน องค์กรสิทธิมนุษยชน สภาองค์กรเด็กและเยาวชน เป็นต้น

3) เครือข่ายแบ่งตามโครงสร้างหน้าที่ หมายถึง เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยอาศัย กิจกรรมหรือภารกิจและก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ซึ่งอาจเป็นเครือข่ายภาครัฐ ภาค ประชาชน ภาคธุรกิจ และองค์กรพัฒนาเอกชน มุ่งเน้นการดำเนินงานภายใต้กรอบแนวคิด หลักการ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงาน องค์กรเป็นสำคัญ

ในขณะที่รูปแบบเครือข่ายสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ มีดังนี้

1) เครือข่ายรูปแบบทางการ เครือข่ายลักษณะนี้มักส่งข่าวสารถึงกันโดยผ่าน องค์กรแกนที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายที่มีความเข้มแข็ง

2) เครือข่ายรูปแบบไม่เป็นทางการ เน้นการติดต่อกันโดยตรงระหว่างสมาชิก เครือข่ายประเภทนี้ มักเกิดขึ้นในระดับรากหญ้า มีการประสานงานกันในแนวราบให้ความสำคัญกับ การตัดสินใจขององค์กรระดับล่าง

นอกจากนี้ การก่อเกิดเครือข่าย สามารถเกิดขึ้นได้ 2 รูปแบบ มีดังนี้

1) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เกิดจากสายใยความสัมพันธ์เครือญาติการ แลกเปลี่ยนสิ่งของ ความรู้ภูมิปัญญาซึ่งกันและกันของมนุษย์ที่มีมาแต่เดิมต่อมาได้ขยายความสัมพันธ์ กันมากขึ้นหรือเกิดจากปัจจัยทางความเชื่อของคนในชุมชนที่ใช้หลักการอยู่ร่วมกันด้วยความรัก เอื้อ ออาทรและความเมตตาของคนในชุมชนที่มีความสัมพันธ์กัน ตลอดจนปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เมื่อ บุคคลที่เคยติดต่อกันเกิดปัญหาเหมือนกันได้พยายามรวมตัวเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาร่วมกัน

2) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง เครือข่ายประเภทนี้อาศัยผู้นำและความพร้อม ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำ แล้วค่อยขยายผลไปยังหมู่สมาชิก ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเครือข่ายที่ ทางราชการส่งเสริม สนับสนุน โดยมีปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายหลายประการ ดังนี้ (นฤมล นิราทร, 2543)

- 2.1) ต้องการมีเพื่อนในการทำงาน
- 2.2) ต้องการทรัพยากรในการทำงาน
- 2.3) ต้องการรับภาระเสี่ยงในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน
- 2.4) ต้องการประสบการณ์ความชำนาญเฉพาะด้านในแต่ละบุคคลมาช่วย ใน การบริหารงาน
- 2.5) ต้องการประหยัดและลดความซ้ำซ้อนในการทำงานร่วมกัน
- 2.6) ต้องการเรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน

จากปัจจัยทั้ง 6 ประการ ผสมกับความเต็มใจและความเข้าใจในแนวคิดการ ทำงานแบบเครือข่าย จึงทำให้เกิดเครือข่ายขึ้น โดยมีกลไกการดำเนินงานของเครือข่าย ภายใต้ หลักการสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ (ปาน กิมปี, 2540)

1) มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และกระจายความรู้ทั้งความรู้ใหม่และภูมิปัญญา ท้องถิ่น สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน ตลอดจนการปรับใช้วิทยาการสากลในการ แก้ปัญหาและพัฒนาองค์กร

2) การกระตุ้นความคิด ใฝ่หาความรู้และมีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อเพิ่มขีด ความสามารถของบุคคลในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม กับการแก้ไขปัญหาของตนและ องค์กร

- 3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 4) การระดมและการประสานทรัพยากรบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่
- 5) งบประมาณ เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อการพัฒนาและลด ความซ้ำซ้อน สูญเปล่าให้มากที่สุด

ดังนั้นเพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานร่วมกัน เครือข่ายต้องสร้างกระบวนการ เรียนรู้การจัดกิจกรรมให้เกิดความเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่เครือข่ายองค์กร

3) ลักษณะของเครือข่าย

เนื่องจากเครือข่ายมีความหมายที่กว้างขวาง โดยในการศึกษาครั้งนี้จะนำเสนอ ลักษณะของเครือข่ายในฐานะที่เป็นของมนุษย์และสังคมมนุษย์ ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากความเป็นมา แนวความคิดและความหมายของเครือข่ายมีลักษณะสำคัญใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะโดยทั่วไป และ ลักษณะร่วมของเครือข่าย (เสรี พงศ์พิศ, 2548: 201-205)

3.1) ลักษณะทั่วไปของเครือข่าย

โดยทั่วไปเครือข่ายทุกประเภทมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก เครือข่ายเป็นการถักทอ สายใยสัมพันธ์ของสมาชิกเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยมีลักษณะเหมือนกับตาข่ายหรือใยแมงมุม
- (2) สมาชิกของเครือข่ายอาจจะมีลักษณะบางประการร่วมกัน เช่น อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกันหรืออาณาบริเวณใกล้เคียงกัน ประกอบอาชีพเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน เป็นต้น
- (3) สมาชิกของเครือข่ายอาจจะมีลักษณะบางประการแตกต่างกัน เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา เผ่าพันธุ์ ฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ลักษณะเหล่านี้ทำให้เครือข่ายมีความหลากหลายและมีพลัง
- (4) มีลักษณะหลายมิติ เครือข่ายเป็นระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกที่มีหลายลักษณะ เช่น เป็นความสัมพันธ์ของธรรมชาติโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งสิ่งที่มีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต ความสัมพันธ์เชิงกระบวนการของการทำงาน ความสัมพันธ์ในการร่วมมือกันของมนุษย์ในทางสังคม วิทยา ความสัมพันธ์ในลักษณะของการประสานงาน เป็นพลังในการทำงาน เป็นเครือข่ายประชาสังคม เป็นเครือข่ายของการเรียนรู้ เป็นต้น
- (5) มีลักษณะเป็นการรวมพลังหรือศักยภาพของสมาชิกเข้าด้วยกัน ไม่ใช่พึ่งพิงอิงสมาชิกอื่น ๆ เพียงฝ่ายเดียว สมาชิกจึงต้องนำศักยภาพของตนออกมาใช้อย่างเต็มที่ พลังของเครือข่ายเป็นแบบทวีคูณหรือแบบก้าวกระโดด
- (6) สมาชิกมารวมกันด้วยความสมัครใจไม่ใช่เพราะถูกบีบบังคับ เช่น เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง มองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เป็นต้น
- (7) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเป็นแบบกัลยาณมิตร คือ มีความสมานฉันท์ สามัคคี มีความเอื้ออาทร สนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไม่ขัดแย้ง ไม่ชิงดีชิงเด่นกัน

(8) สมาชิกมีความสัมพันธ์กันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จนมีความรู้สึกรู้ว่าต่างเป็นส่วนประกอบของกันและกัน แม้ว่าบางเครือข่ายจะร่วมกิจกรรมกันนาน ๆ ครั้งก็ตาม แต่ยังคงมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และพร้อมที่จะร่วมกิจกรรมอยู่เสมอ

(9) สมาชิกมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมของเครือข่ายอาจจะมีการกิจกรรมเดียวหรือหลายกิจกรรมก็ได้ เช่น การเยี่ยมเยียนกัน การประชุมสัมมนาาร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กัน การจัดเวทีสรุปบทเรียนร่วมกัน การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาบางอย่างร่วมกัน การสนับสนุนช่วยเหลือกันในด้านต่าง ๆ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่สมาชิกร่วมกันดำเนินการเป็นครั้งคราวหรืออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องก็ได้

(10) มีความสัมพันธ์เท่าเทียมกัน สมาชิกของเครือข่ายมีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เสมอภาคกันแบบแนวราบ คือไม่มีใครบังคับบัญชาใครแต่มีลักษณะเป็นหุ้นส่วนกัน มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง ไม่รู้สึกว่าต้องสูญเสียอิสระของตนเองไป

(11) การมีพันธสัญญาร่วมกัน เครือข่ายมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างสมาชิกที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน ซึ่งข้อตกลงร่วมกันเป็นแนวทางในการดำเนินงานเครือข่าย

(12) การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิก เครือข่ายมีลักษณะเป็นการติดต่อสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างสมาชิก เพราะการติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์แบบหนึ่งของเครือข่ายนั่นเอง

(13) การบูรณาการเป็นการร่วมกันของสมาชิกในด้านต่าง ๆ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนงานและโครงการ กิจกรรม ทรัพยากร การบริหารจัดการ ผลประโยชน์ อันเป็นการรวมระบบย่อยต่าง ๆ เข้าเป็นระบบใหม่ที่มีคุณภาพ มีพลังหรือศักยภาพที่มากกว่าเดิม

(14) เครือข่ายมีหลายระดับ ตามจำนวนของสมาชิก เช่น ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับองค์กร ระดับสถาบัน ระดับชุมชน ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับทวีป เป็นต้น

(15) ถ้าเครือข่ายเป็นระดับกลุ่มกับกลุ่มหรือระดับองค์กรกับองค์กรขึ้นไป สมาชิกอาจจะเป็นอิสระต่อกันมารวมกันเป็นบางเรื่องบางส่วนเท่านั้น เมื่อดำเนินกิจกรรมประสบความสำเร็จแล้วก็อาจจะสลายตัวก็ได้ แล้วมารวมตัวกันอีกครั้งเมื่อจะมาทำกิจกรรมครั้งใหม่ ส่วนการบริหารเครือข่าย อาจใช้การประชุมร่วมกันเป็นครั้งคราวหรือจัดตั้งเป็นองค์กรร่วมก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของเครือข่ายความจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมและความเห็นพ้องระหว่างสมาชิกของเครือข่าย

(16) เครือข่ายบางเครือข่ายอาจจะดำรงอยู่ได้นานแต่บางเครือข่ายอาจจะล่มสลายได้ง่าย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของสมาชิก การบริหารจัดการและการพัฒนาเครือข่ายเป็นสำคัญ

(17) มีลักษณะเป็นพลวัต เครือข่ายมีระบบการทำงานที่เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ไม่หยุดนิ่ง ลักษณะประการหนึ่งของเครือข่ายจึงได้แก่ระบบการขับเคลื่อนการดำเนินงานของสมาชิก และการหาสมาชิกใหม่โดยไม่หยุดยั้ง

(18) เป็นการเรียนรู้ร่วมกัน เครือข่ายมีลักษณะการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างสมาชิกด้วยกันหรือระหว่างสมาชิกกับคนอื่น ๆ เช่น ผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญที่อยู่นอกเครือข่าย นักวิชาการสาขาต่าง ๆ การเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสรุปบทเรียน การปรับปรุงข้อผิดพลาดที่ผ่านมา การจัดทำแผนและโครงการ เป็นต้น ซึ่งทำให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2) ลักษณะร่วมของเครือข่าย

นอกจากนี้ลักษณะร่วมของเครือข่ายสามารถสรุปได้ว่า มีลักษณะร่วมกัน 5 ประการ ดังนี้

(1) เป็นกลุ่ม องค์กรหรือบุคคลที่มารวมกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ และ ความสนใจที่ตั้งขึ้นร่วมกัน

(2) เป็นเวทีเพื่อกิจกรรมทางสังคม โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

(3) ดำรงอยู่ได้ยาวนานด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่งที่ต่อเนื่อง ไม่ใช่แบบ เฉพาะกิจ

(4) สมาชิกมีความรู้สึกผูกพันกับโครงสร้างที่พัฒนาขึ้นมาร่วมกันและร่วมกัน รับผิดชอบ

(5) มีฐานอยู่ที่ความเป็นเจ้าของร่วมกันและความมุ่งมั่นที่จะทำตามวัตถุประสงค์ที่ วางไว้ร่วมกัน รวมทั้งเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดไว้ร่วมกัน

4) องค์ประกอบของเครือข่าย

เครือข่ายที่มีพลังสามารถบริหารจัดการหรือเครือข่ายที่มีศักยภาพมีองค์ประกอบที่ สำคัญ 4 ฐาน ดังนี้ (สีลาภรณ์ บัวสาย, 2547)

4.1) ฐานทรัพยากร เครือข่ายมีทรัพยากรมาก ย่อมมีศักยภาพ

4.2) เครือข่ายทางสังคม มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้

(1) ลักษณะสายสัมพันธ์ทางสังคมเกี่ยวกับเครือญาติ ระบบความเชื่อร่วมกัน

(2) คุณภาพของสายสัมพันธ์ หากการมีปฏิสัมพันธ์แน่นแฟ้นของสมาชิกใน สังคมนั้นสูงย่อมแสดงถึงศักยภาพในการบริหารสูง

4.3) ระบบความรู้ ได้แก่ ทนความรู้เกี่ยวกับการถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาและการ จัดการความรู้ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง และสานสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

4.4) วัฒนธรรมและความเชื่อ เครือข่ายสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ต้องสร้างคุณค่าและความเชื่อเป็นเครื่องมือกำกับควบคุมพฤติกรรมและยึดถือในการอยู่ร่วมกันโดยเฉพาะบทบาทของศาสนา

5) เทคนิคการสร้างเครือข่าย

สำหรับการสร้างหรือส่งเสริมการรวมตัวของสมาชิกให้เป็นเครือข่ายนั้นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งจำเป็นต้องมีเทคนิค วิธีการ หรือแม้กระทั่งกระบวนการในการเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่าย เทคนิค วิธีการ เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้การสร้างเครือข่ายนั้นมีความต่อเนื่อง ทั้งที่เป็นส่วนบุคคลและระดับกลุ่ม องค์กร ซึ่งเครือข่ายต้องอาศัยเวลาในการสั่งสม และการรักษาเครือข่ายที่มีต่อกัน ดังนั้น เทคนิค วิธีการ และกระบวนการสร้างเครือข่ายจึงเป็นสิ่งที่ควรนำมาศึกษาและนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะกับเครือข่ายของตน

ดังนั้นการสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาทางสังคมต้องอาศัยความร่วมมือกันทุกภาคส่วนและการสร้างเครือข่ายให้เกิดความยั่งยืนต้องมีขั้นตอนการสร้างดังนี้ (ชนิภูฐา กาญจนรังสีนนท์, 2542: 14 – 15)

1) เชิญองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมประชุม โดยมีหัวข้อการประชุมที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ร่วมหรือเป้าประสงค์ที่เกี่ยวข้องกัน มอบหน้าที่ในการบริหารจัดการการประชุมให้กับบรรดาผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันรับผิดชอบ การหาข้อตกลงร่วมในกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ร่วมดังกล่าว

2) กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเครือข่าย ทิศทาง กิจกรรมหลัก และคุณสมบัติของสมาชิกให้ชัดเจน โดยให้สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดด้วย เพื่อป้องกันการครอบงำจากกลุ่มคนบางกลุ่ม ทั้งนี้ควรมีการทบทวนเป็นระยะ ๆ เพื่อปรับให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคม และความต้องการของสมาชิก

3) จัดตั้งกลุ่มแกนของเครือข่ายที่ปวารณาตัวเข้ามาทำหน้าที่ประสานงานจัดการและส่งกำลังบำรุงให้กับสมาชิก ซึ่งต้องไม่ติดอยู่กับกิจกรรมประจำวันขององค์กรตัวเองและกลุ่มแกนต้องดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายให้บังเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ต้องมีการหมุนเวียนเปลี่ยนกลุ่มผู้นำเครือข่าย เพื่อพัฒนาภาวะผู้นำของสมาชิกและป้องกันการผูกขาดอำนาจ

4) ความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและความผูกพันที่เหนียวแน่นมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่าย ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจการเลือกกิจกรรม และวิธีการทำงานของเครือข่าย ในลักษณะประชาธิปไตย

5) เครือข่ายต้องมีวิธีการจัดหาและจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนกิจการของเครือข่าย และความสามารถในการพึ่งตนเอง ทรัพยากรนี้ไม่ได้หมายถึงเงินทุน

6) ทำให้เครือข่ายมีสถานภาพถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้เครือข่ายและผู้นำเครือข่ายได้รับการสนับสนุนและความไว้วางใจจากสมาชิกเครือข่าย อีกทั้งยังได้สามารถดำเนินงานได้กว้างขวางอาจมีชื่อและสัญลักษณ์ของเครือข่าย เพื่อให้เป็นที่จดจำได้ง่าย และอาจส่งข่าวสารไปให้กับบุคคลเป้าหมายที่สามารถให้การรับรองเครือข่ายได้

7) ควรสนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายกับเครือข่ายเพื่อเสริมให้เครือข่ายมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งมีได้ทั้งทางแนวนราบ แนวตั้ง หรือในภูมิภาคต่างระดับกัน การเชื่อมเครือข่ายทำได้ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการด้วยการมีกิจกรรมร่วมกัน หรือเป็นตัวแทนร่วมกันในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องและการร่วมกันประสานงานการประชุม

8) ควรมีการติดตามผลและประเมินผลเป็นประจำสม่ำเสมอและถี่ถ้วน โดยดูความสอดคล้องของแผนการทำงานกับวัตถุประสงค์ ความก้าวหน้าและความสำเร็จของเครือข่ายในแต่ละระยะ ทั้งนี้ควรให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดวิธีและเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพของกิจกรรมเครือข่าย และร่วมเรียนรู้ตลอดกระบวนการติดตามและประเมินผล

9) ควรมีการจัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านการจัดการเครือข่ายให้กับองค์กรแกนและผู้นำเครือข่ายสม่ำเสมอ

10) ถ้าวัตถุประสงค์ของเครือข่ายดี การเชื่อมโยงภายในเครือข่ายเหมาะสม เอื้อให้เกิดความเคลื่อนไหวของกิจกรรมและความเข้มข้นของสมาชิก โครงการหรือกิจกรรมมีลักษณะกระจายอำนาจไปให้กับมวลสมาชิกที่ได้รับประโยชน์ การดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

จากการทบทวนเทคนิค วิธีการสร้างเครือข่าย กล่าวได้ว่า การสร้างเครือข่ายจำเป็นต้องมีการส่งเสริมอย่างเป็นทางการ โดยอาจเริ่มจากการศึกษาเรียนรู้ในระดับกลุ่ม / ชุมชน ก่อนที่จะกระตุ้นให้เกิดความสนใจเห็นความจำเป็นในการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เมื่อมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายแล้ว จำเป็นต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่าย โดยเฉพาะการเสริมด้านการบริหารจัดการของเครือข่าย การเสริมพลังในการประสานงาน การติดต่อสื่อสารของ “แกนประสาน” หรือ “แม่ข่าย” หากเครือข่ายมีการพัฒนาจนเกิดความเข้มแข็งก็จะเกิดพลังในการผลักดันต่อรองให้เป้าหมายในการรวมเป็นเครือข่ายบรรลุผลตามที่เครือข่ายได้กำหนดไว้

6. แนวคิดกลไกทางสังคม

กลไกทางสังคมเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน เป็นระบบที่จะทำให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการอยู่ร่วมกันในสังคม ในการทบทวนแนวคิดนี้จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้เข้าใจกระบวนการดำเนินงานของชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

6.1 ความหมายของกลไกทางสังคม

จากการศึกษาทบทวน แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกลไกทางสังคม ได้ข้อสรุปว่าความหมายของกลไกทางสังคมตามทัศนคติของนักวิชาการที่น่าสนใจ ดังที่ วิจารณ์ พานิช (2548) กล่าวว่า กลไกหมายถึง การจัดการเพื่อเอื้ออำนาจ (Empower) ประสานความร่วมมือ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาต่อยอดจากผลดี ๆ ที่มีอยู่แล้ว ในขณะที่ น.อ.หญิง ศิริลักษณ์ ตีโปบลูย์ (2549) กล่าวว่ากลไก หมายถึง ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง การมีหน่วยงาน การปฏิบัติ จำนวนคน คุณภาพของคน วัสดุ ครุภัณฑ์ จำนวนเงิน สถานที่ ฯลฯ ที่เอื้ออำนวยให้ระบบขับเคลื่อนไปได้ นอกจากนี้ยังตรงกับแนวคิดที่กล่าวถึงกลไก หมายถึง กฎระเบียบ ที่ถูกออกแบบขึ้นเพื่อควบคุมผลลัพธ์ให้ออกมาเป็นแนวทางเดียวกันผ่านการมีปฏิสัมพันธ์กันของสมาชิกเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด (Encyclopedia, n.d.)

ดังนั้นจากการทบทวนกล่าวได้ว่า กลไกทางสังคม หมายความว่า การดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยบุคลากร ทรัพยากร กฎเกณฑ์ มาตรการ แนวปฏิบัติ และปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามความต้องการและบรรทัดฐานที่สังคมวางไว้

6.2 ความสำคัญของกลไกทางสังคม

จากการทบทวนความสำคัญของกลไกทางสังคม ได้ข้อสรุปว่า ความสำคัญของกลไกทางสังคมคือสังคมต้องการให้สมาชิกทำตามแบบแผนที่วางไว้เพื่อจะได้เกิดความเป็นระเบียบ โดย พัทยา สายหู (2544: 31 – 36) ได้กล่าวถึงความสำคัญของระเบียบสังคมไว้ว่า การทำอะไร ๆ ตามแบบอย่างที่เราวางไว้แล้วในสังคม คือ ตามแบบแผน ขนบธรรมเนียมประเพณีของวัฒนธรรมนั้น ได้เห็นกันแล้วว่ามิได้เป็นสิ่งที่ยากเย็นซึ่งใจคนบุคคลจะทำได้ ถ้าหากว่าได้หัดทำมาแต่เล็กจนเคยชิน หรือยินดีทำตามด้วยความพอใจเพื่อจะได้ชื่อว่าเป็นสมาชิกสมบูรณ์แบบของกลุ่ม จุดประสงค์ของการมีแบบแผนของวัฒนธรรมไว้ไม่ใช่แต่เพียงให้เกิดความเป็นระเบียบซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นของชีวิตสังคมเท่านั้น ที่สำคัญ คือ ช่วยให้มีแบบแผนกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในสังคมแต่ละคนที่จะปฏิบัติต่อกัน

กลไกทางสังคมปรากฏในหลายรูปแบบทั้งด้านวัฒนธรรม และความสัมพันธ์โดย Lopez and Scott (2000: 3) อธิบายโครงสร้างทางสังคมไว้ 2 แบบ คือ แบบแรกหมายถึง วัฒนธรรมหรือปทัสถานของพฤติกรรมที่เป็นการหลอมรวมจนแข็งตัวของชุมชนหรือสังคมนั้น ๆ มีความคาดหวังว่าสมาชิกจะต้องแสดงพฤติกรรมเหล่านี้ และรักษาความสัมพันธ์เหล่านี้ได้ยืนยาว ในแบบที่สองอธิบายถึง โครงสร้างทางสังคมที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ความเข้าใจที่นำไปสู่ความพึงพากัน ทำงานร่วมกันของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามบทบาทหน้าที่ของเขา

ในลักษณะคำอธิบายประการที่ 2 นี้จึงกำหนดมาเป็นองค์ประกอบหลักของกลไกโครงสร้างทางสังคมซึ่งต้องประกอบด้วย บุคคล หรือหน่วย (Entity หรือ Agent) ที่มาสัมพันธ์กันจนก่อให้เกิดแบบแผนความสัมพันธ์แบบยืนยาวจนกลายเป็นปทัสถาน รูปแบบการแสดงออกที่เป็นความคาดหวังของสังคมนั้น ๆ Jacob L. Moreno (2007) จำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ในกลไกทางสังคมออกมาเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ โครงสร้างทางความสัมพันธ์ โครงสร้างทางการสื่อสารและโครงสร้างทางสังคมมิติ การแบ่งโครงสร้างเป็น 3 ระดับนี้จึงนำไปใช้ในการพัฒนาองค์กร จัดทำเป็นทฤษฎีองค์กรและแนวทางหลักในการพัฒนาองค์กร

การศึกษาทำความเข้าใจกลไกโครงสร้างทางสังคม A.Giddens (1986) เสนอให้แยกองค์ประกอบออกมาเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 โครงสร้าง ซึ่งหมายถึง กติกา และทรัพยากรที่จัดให้ไปถึงบุคคล สมาชิก โครงสร้างทางอำนาจ หมายถึง คำสั่ง คำชี้แจงที่ควบคุมบุคคล โครงสร้างทางการจัดสรร ได้แก่ ปัจจัยทรัพยากรที่จัดไปใช้กับบุคคลสมาชิก ส่วนที่ 2 ได้แก่ การแสดงออกเป็นการแปลงโครงสร้างไปเป็นการปฏิบัติที่สมาชิกแสดงออกมา และส่วนที่ 3 เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กรนั้น สังคมนั้น ๆ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงและการกำหนดปทัสถานต่าง ๆ ในส่วนที่ 3 นี้จึงสัมพันธ์กับงานของ Jacob L. Moreno ที่แยกออกเป็นการสัมพันธ์กัน การสื่อสารระหว่างกัน และการจัดเป็นระบบสังคม

แนวความคิดกลไกทางสังคมนี้ได้นำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรอย่างมากมาย โดยอธิบายว่าการพัฒนาองค์กรก็คือ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม กำหนดปทัสถานขึ้นมาใหม่ ซึ่งแน่นอนที่สุด ก็จะต้องเริ่มจากการมีปฏิสัมพันธ์กัน การสร้างความสัมพันธ์กัน การมีการสื่อสารที่ดี และการสร้างกลุ่มชนกลายเป็นสังคม มิติการเรียนรู้จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาองค์กร การเรียนรู้ทางสังคมจึงมีบทบาทสำคัญ การเปลี่ยนแปลงองค์กรจึงจัดเป็นระดับ 3 คือ 1) การเปลี่ยนแปลงแบบใช้อำนาจ ได้แก่ การควบคุมทรัพยากร สร้างกฎเกณฑ์ เป็นต้น 2) การเปลี่ยนแปลงแบบใช้ปทัสถาน ได้แก่ การแสดงถึงแนวการปฏิบัติที่พึงประสงค์ เป็นต้น 3) การเปลี่ยนแปลงในแบบสัญลักษณ์ ได้แก่ การสื่อสารต่อกัน การใช้กระบวนการสร้างความหมายด้วยภาษาเพื่อสร้างโครงสร้างใหม่ที่ดีกว่าเดิม เป็นต้น

จากนักสังคมวิทยาได้แบ่งการเรียนรู้ทางสังคมหรือกระบวนการทางสังคมออกเป็นระดับเริ่มจากกระบวนการพื้นฐาน ได้แก่ การเรียนรู้ในบ้าน เด็กเรียนรู้จากรางวัล ความพึงพอใจของพ่อแม่ การเรียนรู้ชั้นที่ 2 ได้แก่ การเรียนรู้ในกลุ่มย่อย เมื่อเด็กโตขึ้นก็เรียนรู้จากปทัสถาน พฤติกรรมที่ยอมรับของกลุ่ม การเรียนรู้ชั้นพัฒนา ได้แก่ การศึกษาถึงกลไกทางสังคมในงานที่จะไปทำ และการเรียนรู้เพื่อลืมหื้มปทัสถานเดิม ได้แก่ การขจัดปทัสถานที่ไม่ต้องการออกไป และเตรียมรับโครงสร้างวัฒนธรรมและปทัสถานใหม่ กระบวนการเรียนรู้นี้ได้นำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรต่าง ๆ อย่างแพร่หลายโดยเฉพาะเรื่องการลืมหื้มปทัสถานเดิม การเตรียมรับบทบาทใหม่ และสร้างวัฒนธรรมใหม่

ในการพัฒนาองค์กรปัจจุบันมุ่งเน้นให้เกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่ง W.W. Burke (1994) นำเสนอขั้นตอนพัฒนาที่ได้จาก Kurt Lewin ซึ่งกำหนดกระบวนการออกมา 3 ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 ละลายวัฒนธรรมเดิมด้วยการไม่ยืนยัน ไม่พอใจ และยืนยันในการเปลี่ยนแปลงขั้นที่ 2 นำสู่วัฒนธรรมใหม่ โดยให้บุคคลสำรวจ สัมผัสกับปทัสถานใหม่ และขั้นที่ 3 ทำให้การแสดงที่เป็นที่ยอมรับใหม่นี้ แข็งตัว คงทน และแม่นยำ ผู้บริหารสมัยใหม่จึงต้องรู้จักจัดการความมุ่งมั่น เจตนา จัดการความหมาย สร้างความหมายของการแสดงที่พึงประสงค์ สร้างความมั่นใจให้กับผู้ปฏิบัติว่า ที่ทำนี้ถูกต้องแล้ว เป็นที่ต้องการแล้ว และขั้นสุดท้าย จัดการความเป็นตนเองของทุกคน ให้รู้จักจัดการตนเองไปสู่เป้าหมายรวมที่มีความหมายร่วมกัน

Dolan, Garcia and Richiey (2006) เน้นถึงความสำคัญของโครงสร้างการสื่อสารที่นำไปสู่การพัฒนาการเปลี่ยนแปลงขององค์กรโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาองค์กรแบบยึดค่านิยมยึดคุณค่า เขากล่าวว่า การสื่อสารที่ดีเท่านั้นที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง การสื่อสารเป็นเครื่องมือในการเพิ่มพูนการยอมรับการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งในการนำเสนอการเปลี่ยนแปลง และยังเป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงทั้งในการสื่อสารแนวตั้ง แนวลง แนวขึ้น และแนวนอน และเน้นการถกเถียงที่มีคุณภาพสูงเท่านั้นที่จะทำให้บุคคลลืมนวัตกรรมเดิม ทักษะเดิม และพฤติกรรมเดิมเมื่อเขาลืมของเดิมได้แล้ว จึงจะเรียนรู้เรื่องใหม่ได้ดี การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน ค่านิยมร่วมขององค์กรมีขั้นตอนหลัก 4 ประการ ดังนี้

- 1) การถกเถียงภายในตนเองของผู้นำ ได้แก่ การตรวจสอบค่านิยม ทำค่านิยมของตนเองให้กระจ่าง นำไปสู่ประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม สร้างสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เป็นต้น
- 2) การถกเถียงกันในระดับบริหาร ได้แก่ การใช้การสื่อสารระหว่างบุคคลเพื่อหาค่านิยมนั้น ๆ เป็นที่ยอมรับ ยึดมั่นตรงกันในองค์กร เป็นต้น
- 3) การถกเถียงกันในกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์เพื่อนำไปสู่ค่านิยมร่วมกัน
- 4) การกลั่นกรองและสื่อสารกันปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อทำให้การแสดงของทุก ๆ คนในองค์กร ให้เป็นไปในทางเดียวกัน แปลค่านิยมมาเป็นการปฏิบัติ ข้อกำหนด กฎกติกาที่ชัดเจนให้เป็นแนวเดียวกันนำสู่ผลคุณค่ารวมเดียวกัน

6.3 ลักษณะของกลไกทางสังคม

จากการทบทวนแนวคิด ลักษณะของกลไกทางสังคมเป็นส่วนที่สำคัญที่บ่งชี้ถึงลักษณะของระเบียบทางสังคมที่ดำเนินตามกระบวนการทางสังคม ดังเช่น พัทยา สายหู (2538: 41-156) ได้ให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของธรรมชาติของมนุษย์ คือความต้องการผลประโยชน์ของตนเองก่อน และเมื่อเราอยู่ร่วมกับผู้อื่นก็ต้องมีวิธีการอยู่ร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ทั่วถึงและเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย มีการตกลงร่วมกันและร่วมกันปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น พอเวลาล่วงไปผู้อื่นเห็นพ้องว่าดีก็กลายเป็นธรรมเนียมประเพณีที่เอาอย่างสืบทอดกันมา สิ่งที่ยึดถือกันในระดับชุมชนว่าเป็นธรรม

6.4 องค์ประกอบของกลไกทางสังคม

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของกลไกทางสังคมได้ข้อสรุปว่าวิธีการที่สังคมใช้ในการรักษาระเบียบของทุกสังคมมนุษย์ คือ การสอนให้รู้วาระเบียบของสังคมมีอะไรบ้าง อีกส่วนหนึ่งเป็นการควบคุมให้บุคคลกระทำตามที่สังคมได้สอนและบอกไว้ ถ้าเราสังเกตกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ที่ชีวิตบุคคลธรรมดาทั่วไปต้องผ่านตั้งแต่เริ่มต้นชีวิตไปสู่วัยชรา เราจะพบกับสถาบันที่สำคัญของชีวิตดังนี้ (พิทยา สายหู, 2538)

- 1) สถาบันครอบครัวและเครือญาติ อาจกล่าวได้ว่าเป็นสถาบันพื้นฐานอันแรกที่บุคคลต้องผ่านตั้งแต่แรกเกิด เป็นสิ่งที่บุคคลเลือกไม่ได้เป็นสิ่งที่ได้มาโดยกำเนิด
- 2) สถาบันเพื่อนฝูงและสมาคม เรามีโอกาสที่จะเลือกเข้าสังคมกับเพื่อนฝูงได้ตามที่เราพึงพอใจหรือความสนใจก่อนประโยชน์เฉพาะเรื่องอย่างอื่น
- 3) สถาบันเศรษฐกิจ เรามีความจำเป็นที่ต้องมีความสัมพันธ์กับคนอื่นด้วยประโยชน์อะไรบางอย่าง ประโยชน์อย่างหนึ่งที่ชีวิตต้องการ คือ การแลกเปลี่ยนผลผลิตกัน การซื้อขายแลกเปลี่ยนผลผลิตมีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตเพราะชีวิตมีมนุษย์ต่างคนต่างหา ต่างคนต่างกิน ต้องมีการแลกเปลี่ยนสิ่งที่หามาได้ให้กับคนอื่น

4) สถาบันการปกครอง คนที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นคณะเป็นสังคมต้องมีการรักษาความสงบเรียบร้อย ควบคุมป้องกันการขัดแย้งผลประโยชน์ของสมาชิก สังคมเล็กมีคนจำนวนไม่มาก และต่างเป็นญาติพี่น้องเพื่อนฝูงกัน สถาบันการปกครองก็แทบไม่ต้องมีบุคคลและวิธีการแตกต่างกันไปจากวงศาความญาติและสถาบันเพื่อนฝูงซึ่งช่วยกันดูแลควบคุมสมาชิกไม่ให้กระทำผิด ถ้าสังคมใหญ่ ๆ มีประชากรมาก ระเบียบวิธีการและบุคคลที่ทำหน้าที่ด้านการปกครองอาจมีความสลับซับซ้อน และมีการรับมอบอำนาจเป็นตัวแทนของสังคมสามารถควบคุมลงโทษผู้กระทำผิดได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของความเป็นญาติหรือเพื่อน แต่อาศัยกติกาข้อตกลงหรืออำนาจพลังที่มีน้ำหนักเหนือกว่า

5) สถาบันการพักผ่อนหย่อนใจ ในสังคมขนาดย่อม เช่น สังคมชนบทแบบการพักผ่อนหย่อนใจส่วนมากไม่ทำกันเป็นอาชีพ อาจมีการคิดประดิษฐ์สิ่งหนึ่งสิ่งใดเพื่อความเพลิดเพลิน ผลที่ได้คือ ดนตรี ศิลปะ กีฬา ส่วนในสังคมขนาดใหญ่ สถาบันนันทนาการทวีความสำคัญมากขึ้น จนกลายเป็นธุรกิจที่ผู้ต้องการพักผ่อนหย่อนใจสามารถไปหาซื้อบริการในฐานะผู้ดู ผู้ชมการแสดง เป็นต้น

6) สถาบันศาสนา ในสังคมสมัยก่อนพระคือครูที่ทำหน้าที่ในการสอนหนังสือ พระเป็นผู้ที่อยู่ในศีลธรรมและรู้หนังสือกับภาษาบาลี เวลาแม่เฒ่าลูกไปฝากพระก็เพื่อให้พระสั่งสอนให้ลูกเป็นคนดี มีความรู้ ความเป็นคนดีก็คือการรู้ศีล รู้ธรรมซึ่งเป็นบรรทัดฐาน ไม่แต่เพียงของบรรพชิต แต่เป็นบรรทัดฐานของสังคมมนุษย์ที่มุ่งสันติสุขที่มุ่งวิชาความรู้ นั้น ถึงจะไม่เป็นวิชาชีพทำมาหากินโดยตรง แต่ความรู้หนังสือและคาถาอาคมเป็นที่ยกย่องกันของผู้คนสมัยนั้น ในแง่นี้พระที่เป็นครูก็มีส่วนเป็นตัวแทนของพ่อแม่ช่วยอบรมบ่มนิสัยที่ดีเป็นสำคัญกว่าการให้ความรู้วิชาชีพในปัจจุบันพระมิได้ทำหน้าที่นี้แล้ว เพราะเด็ก ๆ ไปโรงเรียนกันหมด และก็มีโรงเรียนศาสนาวันอาทิตย์แบบสากล ก็ไม่เหมือนกับ การเรียนความรู้หลาย ๆ อย่างกับหลวงตาที่วัดสมัยก่อนแล้ว

ดังนั้นสถาบันของสังคมเหล่านี้เป็นเพียงสถาบันหลักอาจมีสถาบันย่อยลงไปอีกมากมาย ใน แต่ละสถาบันใหญ่ และในแต่ละสถาบันมีจุดประสงค์ความมุ่งหมายในประโยชน์และกิจกรรมที่เป็นสาระสำคัญต่างกัน (พิทยา สายหู, 2538: 41-159)

6.5 กระบวนการของกลไกทางสังคม

หากพิจารณากระบวนการของกลไกทางสังคมตามทัศนคติของนักวิชาการหลายท่านที่น่าสนใจ ดังเช่น มงคล หวังสุขใจ และคณะ (2538: 36 - 50) ได้กล่าวไว้ในประเด็นทางวัฒนธรรมและสังคมว่าวัฒนธรรมเป็นผลของการกระทำของมนุษย์ที่มีต่อกันและกันการกระทำหรือการแสดงออกของมนุษย์นั้นย่อมเกิดจากแรงผลักดันหลาย ๆ ระดับ ระดับแรกคือความต้องการทางพื้นฐานทางด้านชีววิทยา ระดับที่สองคือความต้องการที่เกิดขึ้นเมื่อความต้องการขั้นแรกได้รับการตอบสนองแล้วหรือเรียกว่าเป็นความต้องการทางสังคมซึ่งเป็นต้นกำเนิดของวัฒนธรรมวัฒนธรรมของมนุษย์จึงประกอบด้วยภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีที่สะท้อนความคิด ความเชื่อและทัศนคติ ของคนร่วมกันในสังคม วัฒนธรรมจึงอาจสนับสนุนให้เกิดความเจริญก้าวหน้าหรืออาจเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเสื่อม

แบบแผนการดำเนินชีวิตถ่ายทอดโดยการขัดเกลาทางสังคมหรือเป็นกระบวนการที่สังคม หรือกลุ่มคนได้อบรมสมาชิกของสังคมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้บุคคลได้เรียนรู้และปฏิบัติตามระเบียบวิธีการและกฎเกณฑ์ของสังคมในฐานะสมาชิกของสังคมนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ขัดเกลาทางสังคม ได้แก่ ครอบครัว สถาบันการศึกษา กลุ่มเพื่อน กลุ่มอาชีพ สื่อมวลชน ตัวแทนศาสนา เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นตรงกับ อมรา พงศาพิชญ์ (2541: 7-9) กล่าวว่า การที่มนุษย์อยู่ด้วยกันย่อมจะต้องมีข้อตกลงซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า อะไรควรทำอะไรไม่ควรทำหรืออะไรคือข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการแต่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ควรปฏิบัติและไม่ควรปฏิบัตินี้เรียกว่าขนบธรรมเนียมประเพณีหรือธรรมเนียมประเพณี แนวปฏิบัติที่ยึดถือกันมาในสังคม โดยคนรุ่นหลังเรียนรู้จากคนรุ่นก่อนแล้วยึดถือปฏิบัติต่อ ๆ กันมาเรื่อย ๆ การประพฤติกการปฏิบัติตามธรรมเนียมนี้มีทั้งการประพฤติดำเนินการในระดับบุคคล ต่างคนต่างทำและการปฏิบัติที่เหมือนกัน การร่วมกระทำกิจกรรมพร้อม ๆ กันในลักษณะพิธีกรรม สังคมทุกสังคมมีความเชื่อในสิ่งที่มีอำนาจเหนือมนุษย์ ไม่รูปแบบใดก็รูปแบบหนึ่ง อาทิ ความเชื่อทางศาสนาความเชื่อในภูตผีปีศาจไม่ว่าความเชื่อในศาสนาเป็นรูปแบบใด ความเชื่อทางศาสนาก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญมากของวัฒนธรรมของแต่ละสังคมเพราะเป็นตัวกำหนดประเพณีบางอย่าง รวมทั้งเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกสังคมด้วย ทั้งนี้เพราะความเชื่อทางศาสนาจะระบุถึงความดีและความชั่วซึ่งทำให้ศาสนามีลักษณะที่เป็นศีลธรรมและบทบาทต่อการกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม

7. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในสังคมไทยเพราะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงคุณภาพชีวิตของมนุษย์ที่จะสะท้อนเสถียรภาพความเป็นอยู่ที่มั่นคงของมนุษย์แล้วอาจหมายรวมถึงศักยภาพของคนในสังคมนั้น ๆ ด้วย

7.1 ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาสังคมให้เกิดความยั่งยืน ในการทบทวนแนวคิดดังกล่าวเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในกระบวนการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่นำไปสู่เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาสังคม จากการทบทวนความหมายตามทัศนคติของนักวิชาการหลายท่านสามารถสรุปได้ดังนี้

ความมั่นคงของมนุษย์ คือ คุณภาพชีวิตของคนในสังคมหนึ่งหรือในรัฐหนึ่ง อะไรก็ตามที่จะทำให้คุณภาพชีวิตตกต่ำลงไป ไม่ว่าจะเป็นแรงกดดันทางด้านประชากร การขาดการเข้าถึง และเก็บสำรองไว้ซึ่งทรัพยากร ฯลฯ เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ ในทางกลับกัน อะไรก็ตามที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตไม่ว่าจะเป็นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น การสร้างพลังทางสังคมและการเมือง ฯลฯ เป็นการส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยของมนุษย์ (Ramesh Thakur อ้างใน ชุตริรักษ์ ใจชื่น, 2549: 22)

นอกจากนี้ คำว่า “ความมั่นคงของมนุษย์” หมายถึง ความรู้สึกที่ปลอดภัยจากความขาดแคลน ความหวาดกลัว รวมถึงการดูหมิ่นดูแคลนและการกระทำร้ายทั้งปวง สามารถยืนอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรีและมีหลักประกันในการดำเนินชีวิต โดยมีองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ดังนี้ (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพเขตต์, 2533: 15)

- 1) ความมั่นคงของมนุษย์จะเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งหมายถึงระบบสวัสดิการสังคมระบบหนึ่งของรัฐ
- 2) มีหลักประกันแก่ประชาชนว่า จะได้รับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่งเมื่อเขาต้องสูญเสียรายได้ มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นและรายได้ไม่เพียงพออันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคม
- 3) มีมาตรการของรัฐบาลเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคล และครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตตามควรแก่อัตภาพ
- 4) ส่งเสริมสันติภาพ ลดปัญหาการใช้ความรุนแรง มีความมั่นคงทางจิตใจ จิตวิญญาณ มีเกียรติและศักดิ์ศรี

ขณะที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548: 11) ให้ความหมายและแสดงองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ไว้ว่า ความมั่นคงของมนุษย์ หมายถึง การที่ประชาชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิ ความปลอดภัย การสนองตอบต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ตลอดจนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

ส่วนนิยามของกระทรวงการต่างประเทศ ความมั่นคงของมนุษย์ (2545: 35) หมายถึง การสร้างสภาพที่มั่นคงโดยครอบคลุมทุกด้าน ทั้งในด้านการเมือง เช่น การปลอดภัยจากภัยสงคราม เป็นต้น ด้านเศรษฐกิจ เช่น การกินดีอยู่ดี การมีสุขอนามัย เป็นต้น และด้านสังคม เช่น การมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ในขณะเดียวกันตามทัศนคติของโอภาส วงศ์ศิลป์ (2550: 30) ได้ให้ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์ไว้ว่า การที่ประชาชนสามารถอาศัยอยู่อย่างมั่นคง ปลอดภัยจากความยากจนและการสูญเสียความหวัง นอกจากนี้ยังได้รับการปกป้องคุ้มครองจากความรุนแรง มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ปราศจากการคุกคามต่อสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคลต่อความสงบสุขและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

จากการทบทวนความหมายสรุปได้ว่า ความมั่นคงของมนุษย์ หมายถึง การที่บุคคลแต่ละคนได้รับความเท่าเทียมกันในเรื่องหลักประกัน สิทธิ ความปลอดภัยและโอกาสในการตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ตลอดจนการมีคุณภาพชีวิตที่ดีปราศจากความกลัวและความขาดแคลนอยู่ในสังคมได้อย่างมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี

7.2 องค์ประกอบความมั่นคงของมนุษย์

จากการทบทวนองค์ประกอบความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2548 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับคณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ดำเนินการศึกษาและกำหนดกรอบมาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย 11 มิติ 35 ดัชนี และ 70 ตัวชี้วัด มีรายละเอียดดังนี้

1) มิติที่ 1 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านสุขภาพ

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านสุขภาพ (Human Security in Health Aspect) หมายถึง การที่มนุษย์มีความสุขภาวะทั้งด้านร่างกาย (Physical) จิตใจ (Mental) และจิตวิญญาณ (Spiritual) พิจารณาจากการเข้าถึงบริการสาธารณสุขทั้งด้านปกป้องโรค ส่งเสริมสุขภาพ รักษาพยาบาลและฟื้นฟูสภาพ ประกอบด้วย 4 ดัชนี 10 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
1. คนไทยมีนิสัยการสร้างเสริมสุขภาพที่ไม่เหมาะสม	1. อัตราผู้ที่ไม่ออกกำลังกายเป็นประจำ
2. คนไทยมีนิสัยป้องกันการเจ็บป่วยที่ป้องกันได้	2. อัตราผู้ที่ขาดการฝึกจิตใจให้สะอาดผ่องแผ้วเป็นนิจ
3. คนไทยได้รับการรักษาเมื่อเจ็บป่วย และฟื้นฟูเมื่อ	3. อัตราผู้ที่ไม่ได้รับวัคซีนป้องกันโรคที่ป้องกันได้
4. คนไทยปลอดภัยจากการคุกคามด้านสุขภาพ	4. อัตราผู้ติดเชื้อเอดส์ (HIV) และโรคติดต่อร้ายแรง
	5. อัตราผู้ป่วยที่ไม่สามารถเข้าถึงสถานพยาบาล ที่มี
	6. อัตราผู้ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสุขภาพ
	7. อัตราผู้สูบบุหรี่
	8. อัตราผู้ติดสุราเรื้อรัง
	9. อัตราผู้ติดสารเสพติด
	10. อัตราผู้พยายามฆ่าตัวตาย

2) มิติที่ 2 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านอาหาร

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านอาหาร (Human Security in Food Aspect) หมายถึง สิ่งที่มนุษย์จำเป็นต้องบริโภคเพื่อการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ เหมาะสม มีประโยชน์และปราศจากโทษ ประกอบด้วย 3 ดัชนี 4 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
5. คนไทยสามารถมีอาหารกินพอเพียง	11. อัตราผู้มีอาหารกินไม่ครบมื้อ
6. คนไทยกินอาหารที่ปลอดภัย	12. อัตราผู้มีภาวะทุพโภชนาการ
7. คนไทยไม่กินอาหารเกินความจำเป็น	13. อัตราผู้กินเนื้อสัตว์ที่ไม่ปรุงสุกด้วยความร้อน
	14. อัตราผู้บริโภคเครื่องดื่มชูกำลังเป็นประจำ

3) มิติที่ 3 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านการศึกษา

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านการศึกษา (Human Security in Education Aspect) หมายถึง การเข้าถึงบริการด้านการศึกษาพื้นฐานของรัฐในทุกรูปแบบ (ในระบบ นอกกระบบ และ ตามอัธยาศัย) โดยครอบคลุมองค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารที่มนุษย์จำเป็นต้องรับรู้และเข้าใจเพื่อการดำรงชีวิตอย่างสอดคล้องกับความสามารถในการรับรู้ข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายโดยปราศจากการครอบงำ ประกอบด้วย 3 ดัชนี 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
8. คนไทยสามารถสื่อสารภาษาใน	15. อัตราคนไทยที่อ่านและเขียนภาษาไทยไม่ได้
9. คนไทยมีสิทธิและโอกาสศึกษา ขั้นพื้นฐาน	16. อัตราคนไทยที่พูดภาษาไทยไม่ได้
	17. อัตราผู้ที่ไม่สามารถเข้าเรียนในสถานศึกษา
10. คนไทยมีโอกาสเรียนรู้สิ่งที่มีคุณค่า แก่ชีวิต	18. อัตราคนไทยที่ขาดความรู้พื้นฐานภูมิปัญญา
	19. อัตราคนไทยที่ขาดความรู้พื้นฐานภูมิปัญญา
	20. อัตรานักเรียน/นักศึกษาที่ถูกกลั่นแกล้งละเมิดทาง

4) มิติที่ 4 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านศาสนาและความเชื่อ

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านศาสนาและความเชื่อ (Human Security in Religion and Belief Aspect) หมายถึง การดำรงชีวิตของมนุษย์โดยมีหลักธรรม คำสอนที่มนุษย์ยึดถือศรัทธา

ดัชนี	ตัวชี้วัด
11. คนไทยได้รับการเผยแพร่หลักคำสอนที่	21. อัตราผู้ถูกหลอกลวงให้หลงเชื่อหลักคำสอน
12. คนไทยปฏิบัติตามหลักศาสนา	22. อัตราผู้ติดอบายมุข
	23. อัตราผู้ประพฤติดีผิดคำสอนข้อห้ามทาง
	24. อัตราผู้บริโภคสื่อลามก

5) มิติที่ 5 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านที่อยู่อาศัย

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านที่อยู่อาศัย (Human Security in Housing Aspect) หมายถึง การที่มนุษย์สามารถใช้ชีวิตส่วนตัวในอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีความมั่นคง และปลอดภัยจากการไถ่เรือ ไถ่ออก หรือการเวนคืนที่ไม่เหมาะสม ประกอบด้วย 5 ดัชนี 7 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
13. คนไทยมีที่อยู่อาศัย	25. อัตราผู้มีที่อยู่อาศัยในสภาพผุพัง
14. คนไทยมีที่อยู่อาศัยไม่แออัด	26. อัตราผู้ที่ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยจากอัคคีภัย
15. คนไทยมีสิทธิในที่อยู่อาศัย	27. อัตราผู้ใหญ่ที่ไม่มีห้องส่วนตัวในที่อยู่อาศัย
16. คนไทยมีสาธารณูปโภคพื้นฐาน	28. อัตราผู้ถูกไถ่เรือ หรือถูกบังคับย้ายออกจากที่อยู่อาศัย
17. ที่อยู่อาศัยของคนไทยปลอดภัยจากวัตถุอันตราย และเหตุรำคาญ	29. อัตราครัวเรือนที่ไม่มีน้ำประปา
	30. อัตราครัวเรือนที่ไม่มีไฟฟ้า
	31. อัตราครัวเรือนที่อยู่ในภาวะเสี่ยงต่ออุบัติเหตุจากวัตถุอันตรายหรือสารพิษ

6) มิติที่ 6 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อม

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อม (Human Security in Environment Aspect) หมายถึง สภาพของความสัมพันธ์ที่มนุษย์ต้องเกี่ยวข้องกับธรรมชาติที่แวดล้อม และเป็นผลต่อการดำรงชีวิต ได้แก่ ดิน น้ำ อากาศ และธรรมชาติส่วนอื่น ๆ ทั้งนี้ ธรรมชาติที่แวดล้อมดังกล่าวต้องปลอดจากสิ่งปนเปื้อน และปลอดจากการถูกทำลาย ประกอบด้วย 1 ดัชนี 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
18. มลพิษในสิ่งแวดล้อม	32. อัตราผู้ป่วยจากมลพิษทางอากาศ 33. อัตราผู้ป่วยจากการใช้แหล่งน้ำธรรมชาติที่มีสารพิษปนเปื้อน 34. อัตราผู้ที่ได้รับอันตรายจากสารเคมีทางการเกษตร

7) มิติที่ 7 ความมั่นคงของมนุษย์ส่วนบุคคล

ความมั่นคงของมนุษย์ส่วนบุคคล (Human Security in Personal Aspect) หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากความรุนแรงทางกายภาพ และภัยคุกคามจากปัจจัยทั้งปวงที่มีต่อบุคคล ได้แก่ การประทุษร้าย อาชญากรรม การทำงาน อุบัติเหตุ และภัยคุกคามจากตนเอง เช่น การทำร้ายเด็ก การข่มขืน การทรมานร่างกาย การใช้สารเสพติด และการฆ่าตัวตาย (ภัยคุกคามต่อตนเอง) เป็นต้น ประกอบด้วย 5 ดัชนี 11 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
19. คนไทยมีอาชีวนามัย	35. อัตราผู้ทุพพลภาพและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุหรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน
20. คนไทยไม่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์	36. อัตราผู้ตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้าเด็ก 37. อัตราผู้ตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้าประเวณี 38. อัตราผู้ถูกข่มขืน 39. อัตราคนไทยที่ตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้า

21. คนไทยปลอดการประทุษร้ายและไม่เป็นเหยื่ออาชญากรรม	40. อัตราผู้ถูกประทุษร้ายขั้นรุนแรง
22. คนไทยปลอดอุบัติเหตุและอุบัติเหตุภัย	41. อัตราผู้ถูกฆาตกรรม
23. คนไทยปลอดจากวินาศภัยและการคุกคาม	42. อัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุภัยและภัยธรรมชาติ
	43. อัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุการจราจร
	44. อัตราผู้เสียชีวิตหรือสูญหายจากการกระทำของรัฐ (เจ้าหน้าที่)
	45. อัตราผู้เสียชีวิตหรือหายสาบสูญจากการก่อการร้าย หรือสืบราชการลับของต่างประเทศ

8) มิติที่ 8 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านครอบครัว

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านครอบครัว (Human Security in Family Aspect) หมายถึง การที่มนุษย์มีสิทธิและความชอบธรรมตามกฎหมายของบุคคลในการตัดสินใจเลือกคู่ และเลือกมีทายาทด้วยความพึงพอใจร่วมกัน ทั้งนี้ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่อันเหมาะสมที่พึงปฏิบัติต่อกัน โดยมีการให้คำปรึกษาแนะนำทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการครองคู่ ในกรณีที่มีปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้งกัน ย่อมมีสิทธิรับคำปรึกษา แนะนำ และความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเฉพาะ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในครอบครัวในฐานะที่เป็นสถาบันพื้นฐานของสังคม และการปลอดจากการคุกคาม ครอบครัวจากสมาชิกในครอบครัว ประกอบด้วย 3 ดัชนี 12 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
24. คนไทยมีความพร้อมก่อนแต่งงาน	46. อัตราคู่สมรสที่แต่งงานก่อนบรรลุนิติภาวะ
25. คนไทยมีแผนดำเนินชีวิตครอบครัว	47. อัตราคู่สมรสที่แต่งงานโดยไม่มีอาชีพหรือรายได้พอเพียงต่อการมีครอบครัว
	48. อัตราคู่สมรสที่ไม่มีการตรวจเลือด
	49. อัตราคู่สมรสที่แต่งงานโดยไม่จดทะเบียนสมรส

26. คนไทยมีระบบความสัมพันธ์ในครอบครัว	50. อัตราทารกที่ถูกทอดทิ้ง 51. อัตราเด็กที่ถูกทอดทิ้ง 52. อัตราผู้พิการที่ถูกทอดทิ้ง 53. อัตราผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง 54. อัตราเด็กที่ทำผิดกฎหมาย 55. อัตราผู้ถูกระงับการรุนแรงโดยสมาชิกในครอบครัว 56. อัตราผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยสมาชิกในครอบครัว 57. อัตราการหย่าร้าง
---------------------------------------	---

9) มิติที่ 9 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านชุมชน

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านชุมชน (Human Security in Community Aspect) หมายถึง การที่มนุษย์สามารถดำรงอยู่ในกลุ่มคนแห่งใดแห่งหนึ่งซึ่งมีการติดต่อสัมพันธ์กันในช่วงระยะเวลาที่ต่อเนื่องโดยการดำรงอยู่นั้นสามารถคงความเป็นอัตลักษณ์ของตน มีสิทธิ โอกาส และศักดิ์ศรี ตลอดจนปลอดจากภาวะคุกคามและครอบงำจากสมาชิกชุมชน กรณีมีความขัดแย้งใช้การแก้ปัญหาอย่างสันติวิธี ประกอบด้วย 3 ดัชนี 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
27. คนไทยสามารถปรับตัวเข้ากับชุมชน	58. อัตราผู้ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมหลักของชุมชน
28. คนไทยสามารถมีความสัมพันธ์กับชุมชน	59. อัตราผู้ประสบอันตรายจากความขัดแย้งหรือแบ่งฝักฝ่ายของชุมชน
29. คนไทยสามารถดำรงเอกลักษณ์ของชุมชน	60. อัตราผู้ตกเป็นเหยื่อวัฒนธรรมต่างถิ่นที่เป็นพิษภัย

10) มิติที่ 10 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านเศรษฐกิจ

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านเศรษฐกิจ (Human Security in Economic Aspect) หมายถึง สภาพการใช้ชีวิตของมนุษย์ในกิจกรรมด้านการผลิต การบริโภค การจำแนกแจกจ่าย

ดัชนี	ตัวชี้วัด
30. คนไทยมีปัจจัยการผลิตที่สามารถเลี้ยงตนเองได้	61. อัตราเกษตรกรที่ไม่มีปัจจัยการผลิต 62. อัตราผู้ขาดความมั่นคงในรายได้ 63. ร้อยละของคนว่างงาน
31. คนไทยบริโภคไม่เกินความสามารถในการผลิต	64. อัตราครัวเรือนที่มีหนี้สินเกินขีดความสามารถชำระคืน
32. คนไทยมีการลงทุนและการออมที่เป็นธรรม	65. อัตราผู้ตกเป็นเหยื่อในขบวนการอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

11) มิติที่ 11 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านการเมือง

ความมั่นคงของมนุษย์ด้านการเมือง (Politic and Administration Security) หมายถึง การที่มนุษย์สามารถดำรงชีวิตในสังคมโดยมีสิทธิ โอกาส และศักดิ์ศรีในการเข้าถึงอำนาจ การตัดสินใจ และการรับผลประโยชน์สาธารณะ โดยปลอดจากการคุกคาม ครอบงำจากผู้มีอำนาจและอิทธิพลอื่น ๆ ประกอบด้วย 3 ดัชนี 5 ตัวชี้วัด ดังนี้

ดัชนี	ตัวชี้วัด
33. คนไทยมีสิทธิเสรีภาพพื้นฐานทางการเมือง	66. อัตราผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 67. อัตราผู้ประท้วงหรือแสดงออกทางการเมือง 68. อัตราผู้อยู่ในพื้นที่ประกาศกฏอัยการศึก 69. อัตราผู้เสียชีวิตจากการปราบปราม
34. คนไทยมีอิสระจากการใช้อำนาจทางการเมืองโดยไม่ชอบธรรม	
35. คนไทยปลอดจากการสูญเสียประโยชน์จากการคอร์รัปชันทุกรูปแบบ	70. จำนวนเงินต่อหัวประชากรที่สูญเสียเนื่องจากการคอร์รัปชัน

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP: United Nation Development Program) ได้จำแนกองค์ประกอบความมั่นคงของมนุษย์ออกเป็น 7 องค์ประกอบ ดังนี้ (สุภาชัย สาระจรัส, 2545: 23 - 24)

1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) หมายถึง ประชาชนมีรายได้พอเพียงแก่การยังชีพและมีหลักประกันการมีงานทำหรือการประกันสังคม

2) ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) หมายถึง ประชาชนสามารถหาอาหารมาเลี้ยงชีวิตได้อย่างเพียงพอ โดยแยกจากรายได้ที่เกิดขึ้นหรือทรัพย์สินที่มีอยู่

3) ความมั่นคงทางสุขภาพ (Health Security) หมายถึง ประชาชนมีสุขภาพดี ปลอดภัยจากโรคติดต่อต่าง ๆ และความเจ็บไข้ได้ป่วยอื่น ๆ รวมถึงการเข้าถึงบริการด้านการรักษาพยาบาลทุก ๆ คน

4) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Security) หมายถึง ความสมบูรณ์ของทรัพยากรบนแผ่นดินในอากาศและแหล่งน้ำซึ่งทำให้นุชนสามารถสร้างถิ่นฐานอยู่ได้

5) ความมั่นคงส่วนบุคคล (Personal Security) หมายถึง ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดภัยจากอาชญากรรมและความรุนแรงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้หญิงและเด็กซึ่งอ่อนแอกว่า

6) ความมั่นคงของชุมชน (Communities Security) หมายถึง ความมีเกียรติและศักดิ์ศรีในวัฒนธรรมของชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ มีสันติภาพสงบสุขภายในชุมชนและระหว่างชุมชนใกล้เคียง

7) ความมั่นคงทางการเมือง (Political Security) หมายถึง การมีสิทธิและความเสมอภาคตลอดจนได้รับการคุ้มครองสิทธิทางการเมือง

สำหรับเครื่องชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP: United Nation Development Program) ได้กำหนดเครื่องชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์เป็น 37 ตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้ (อ้างในสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548: 87 - 88)

1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) มี 10 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1.1) รายได้ขั้นพื้นฐาน

1.2) เงินอุดหนุนจากภาครัฐ

1.3) การจ้างงาน: ผู้มีงานทำ ผู้มีงานทำแบบชั่วคราว

1.4) ผู้ไม่มีงานทำ: อัตราการว่างงาน ผู้กำลังหางาน

1.5) จำนวนคนจน

1.6) การมีที่ดินทำกิน

1.7) การเข้าถึงแหล่งเงินทุน

1.8) อัตราเงินเฟ้อ

1.9) การไม่มีที่อยู่อาศัย

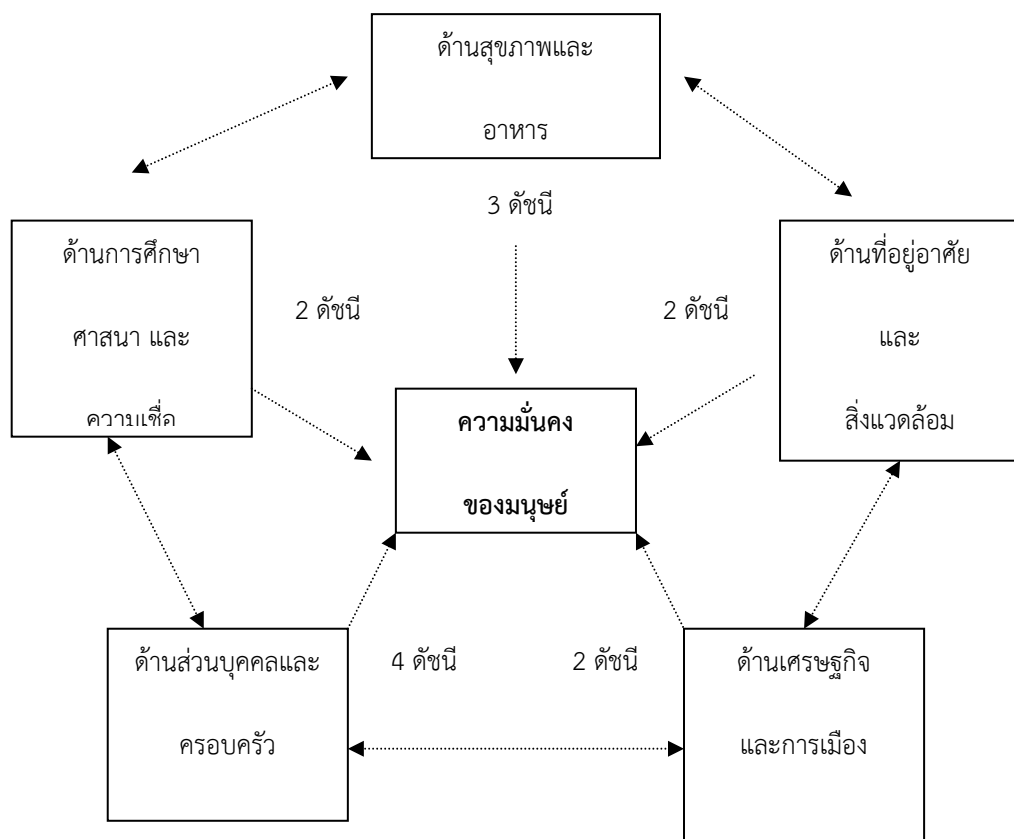
1.10) สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient)

- 2) ความมั่นคงทางด้านอาหาร (Food Security) มี 1 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย
 - 2.1) ระบบการกระจายอาหาร การเข้าถึงแหล่งอาหาร
- 3) ความมั่นคงทางด้านสุขภาพ มี 7 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย
 - 3.1) การตายเนื่องจากโรคต่าง ๆ
 - 3.2) การตายเนื่องจากการคลอดบุตร
 - 3.3) ความไม่สะอาดของอาหาร
 - 3.4) สภาพแวดล้อมเป็นพิษ
 - 3.5) ความไม่เท่าเทียมในบริการสาธารณสุข
 - 3.6) จำนวนแพทย์ต่อประชากร
 - 3.7) น้ำดื่มที่ไม่สะอาด
- 4) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Security) มี 6 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย
 - 4.1) การขาดแคลนน้ำ
 - 4.2) สภาพน้ำเป็นพิษ
 - 4.3) การสูญเสียพื้นที่ป่า
 - 4.4) ปัญหาดินแล้ง
 - 4.5) ปัญหาที่ดินเค็ม
 - 4.6) มลภาวะทางอากาศ
- 5) ความมั่นคงส่วนบุคคล (Personal Security) มี 6 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย
 - 5.1) ความไม่มั่นคงจากรัฐ
 - 5.2) ความไม่มั่นคงจากอาชญากรรม
 - 5.3) ภัยคุกคามต่อผู้หญิง
 - 5.4) ภัยคุกคามต่อเด็ก
 - 5.5) ภัยคุกคามต่อตนเอง
 - 5.6) อุบัติเหตุจากการจราจร
- 6) ความมั่นคงของชุมชน (Communities Security) มี 3 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย
 - 6.1) การใช้แรงงานเด็ก
 - 6.2) ปัญหาครอบครัว
 - 6.3) ความขัดแย้งภายในชุมชน
- 7) ความมั่นคงทางการเมือง (Political Security) มี 4 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย
 - 7.1) การกดขี่ทางการเมือง
 - 7.2) เสรีภาพในการแสดงความเห็น

7.3) การได้รับข่าวสาร

7.4) การให้ความสำคัญต่อการทหารมากกว่าประชาชน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548: 2 - 5) ได้จัดทำร่างกรอบแนวคิดการสร้างและพัฒนาาระบบวิเคราะห์ข้อมูลด้านสังคมของประเทศไทย จนได้ดัชนีวัดการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Social Development and Human Security Index (SDHSI)) สรุปเป็นองค์ประกอบ 5 ด้าน ดังนี้



แผนภาพแสดงองค์ประกอบ และดัชนีที่พัฒนาขึ้นตามกรอบแนวคิด
ของระบบประเมินความมั่นคงของมนุษย์ในระดับครอบครัว

ที่มา: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548: 3

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2546: 2 - 3) กล่าวถึงองค์ประกอบความมั่นคงของมนุษย์ มี 5 ด้าน ดังนี้

- 1) ความมั่นคงทางสุขภาพ ได้แก่ ความไม่เป็นโรคร้ายแรง ไม่เจ็บไข้ได้ป่วยถึงขั้นที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือการดำเนินชีวิตตามปกติ เป็นต้น
- 2) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือ มีช่องทางเลี้ยงชีพหรือมีรายได้เพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานของตนเองและครอบครัวอันประกอบด้วยปัจจัย 4 เป็นอย่างน้อยโดยไม่มีหนี้สินที่เป็นภาระเกินกำลังส่งคืน รวมทั้งมีหลักประกันความมั่นคงของรายได้ในอนาคตตามสมควร
- 3) ความมั่นคงทางสังคม ซึ่งรวมถึงความมั่นคงของครอบครัวและชุมชน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขในสังคม
- 4) ความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง ได้แก่ การมีสิทธิเสรีภาพเพียงพอ ไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน มีความยุติธรรมเสมอภาคในสังคม ประเทศชาติมีความปลอดภัยจากการรุกรานหรือการทำให้แตกสลาย เป็นต้น
- 5) ความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยอย่างต่อเนื่องต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต โดยไม่เกิดการเสื่อมโทรมจนเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อความมั่นคงด้านอื่น ๆ

ตารางแสดงการเปรียบเทียบองค์ประกอบความมั่นคงของมนุษย์ที่เสนอโดยองค์การและบุคคลต่าง ๆ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548)	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2554)	สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ UNDP (1994)	ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม(2546)
1) ความมั่นคงด้านสุขภาพ	1) ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย	1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	1) ความมั่นคงทางสุขภาพ
2) ความมั่นคงด้านอาหาร	2) ความมั่นคงด้านสุขภาพ	2) ความมั่นคงด้านอาหาร	2) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
3) ความมั่นคงด้านการศึกษา	3) ความมั่นคงด้านอาหาร	3) ความมั่นคงด้านสุขภาพ	3) ความมั่นคงทางสังคม
4) ความมั่นคงด้านศาสนาและความเชื่อ	4) ความมั่นคงด้านการศึกษา	4) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม	4) ความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง
5) ความมั่นคงด้านที่อยู่	5) ความมั่นคงด้านการมีงานทำ	5) ความมั่นคง	5) ความมั่นคงทาง

6) ความมั่นคงด้าน สิ่งแวดล้อม	6) ความมั่นคงด้านครอบครัว	6) ความมั่นคง ของชุมชน	
7) ความมั่นคงส่วน บุคคล	7) ความมั่นคงด้านชุมชนและ สนับสนุนทางสังคม	7) ความมั่นคง ทางการเมือง	
8) ความมั่นคงด้าน ครอบครัว	8) ความมั่นคงด้านสังคมและ วัฒนธรรม		
9) ความมั่นคงด้าน ชุมชน	9) ความมั่นคงด้านความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน		
10) ความมั่นคงด้าน เศรษฐกิจ	10) ความมั่นคงด้านสิทธิและ ความเป็นธรรม		
11) ความมั่นคงด้าน การเมือง	11) ความมั่นคงด้านการเมือง		
	12) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร พลังงาน		

7.3 มาตรการและกลไกเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ (Human security)

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2545: 2) กล่าวว่า ความมั่นคงของมนุษย์จะเกิดขึ้นได้จะต้องมี มาตรการและกลไกมาดูแลคุ้มครอง ดังนี้

1) การพัฒนาสังคม (Social development) เป็นการพัฒนาทุกส่วนของสังคมให้ เข้มแข็งและมีคุณภาพ

2) สวัสดิการสังคม (Social welfare) เพื่อช่วยเหลือให้ทุกคนในสังคมมีชีวิตความเป็นอยู่ได้มาตรฐาน

3) ป้องกัน (Prevention) คนในสังคมอาจจะมีปัญหา/ความยากลำบากต้องป้องกัน เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ เป็นต้น

4) คุ้มครอง (Protection) มองว่า คนจะเจอภัยพิบัติอะไรบ้าง จะต้องมีการคุ้มครอง เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ

5) รองรับ (Safety net) เป็นที่มาของแนวคิดโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมว่า แม้จะมีมาตรการทั้ง 4 อย่างข้างต้นแล้ว ก็อาจมีคนตกหลุมทางสังคม เช่น ปรับโครงสร้างการผลิต การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ตรงนี้ต้องมีข่ายรองรับทางสังคม

นอกจากนั้น ยังต้องมีมาตรการและกลไกเพิ่มเติมอีก ได้แก่ การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) เพื่อจัดการกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ รวมทั้งต้องมีความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ในความหมายใหม่จะเชื่อมโยงกับความมั่นคงของคน (Human Security)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าความมั่นคงของมนุษย์ แบ่งเป็น 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ความปลอดภัยอันเนื่องมาจากสภาพปัญหาเรื้อรัง เช่น ความหิวโหยโรคภัยและการปิดกั้นสิทธิ เป็นต้น และประการที่สอง การได้รับการปกป้องจากการที่แบบแผนการดำเนินชีวิตต้องถูกทำให้ยุติโดยฉับพลัน และสภาพของสิ่งรบกวนหรือความยุ่งเหยิงที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน และทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงไม่ว่าจะเป็นในบ้าน ในการทำงาน ตลอดจนในชุมชน

ภาวะแห่งการสูญเสียความมั่นคงของมนุษย์นั้น อาจเกิดจากแรงบีบคั้นจากภัยธรรมชาติ หรือการดำเนินนโยบายที่ผิดในการบริหารประเทศ หรืออาจเกิดจากสาเหตุทั้งสองอย่าง อย่างไรก็ตาม พึงตระหนักว่า เรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้น ไม่สามารถถือได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกันหรือมีความเทียบเท่ากันกับเรื่องการพัฒนามนุษย์ (Human Development) ทั้งนี้เพราะในขณะที่เรื่องการพัฒนา มนุษย์ให้ความสำคัญกับการเปิดกว้างทางโอกาสให้กับสิทธิเสรีภาพของมนุษย์เรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นเรื่องของการให้มนุษย์นั้นมีชีวิตอยู่ในวันนี้ มีสิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้และมีความมั่นใจว่าจะไม่สูญเสียสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม ตัวเชื่อมโยงระหว่างสองเรื่องนี้ คือการยกระดับทางโอกาสของมนุษย์ แต่ความล้มเหลวในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจนำมาซึ่งความล้มเหลวในอีกเรื่องหนึ่งก็เป็นได้ อาทิ หากการพัฒนามนุษย์ที่ล้มเหลวนำมาซึ่งความยากจน โรคภัย ความหิวโหยของชุมชน ความขัดแย้งทางเชื้อชาติซึ่งจะสร้างให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงของมนุษย์ตามมาอีกด้วย

เมื่อประชาชนรับรู้ถึงความไม่มั่นคงปลอดภัยที่เกิดขึ้นในประเทศอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางเชื้อชาติที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อ และได้รับผลกระทบที่ทำให้แทบจะหมดหวังในชีวิต อาจเป็นเหตุให้ประชาชนหันมาสร้างกลุ่มที่ต่อต้านความรุนแรงที่เกิดขึ้น เพื่อคัดค้านสิทธิอำนาจนั้น

การสร้างให้เกิดความมั่นใจในความมั่นคงของมนุษย์นั้น จึงไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะรับผิดชอบในการสร้างโอกาสและเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของตนเอง แต่หมายถึงการที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการรับแบกภาระอันเนื่องมาจากการกดขี่และความไม่เป็นธรรมนั้นด้วย เพื่อช่วยกันสร้างให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตมากขึ้น แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์อีกประการหนึ่ง จึงให้น้ำหนักในเรื่องที่ประชาชนต้องสามารถดูแลตนเองได้ โดยที่ประชาชนทุกคนนั้นควรจะมีโอกาส มีสิทธิในการเข้าถึงสิ่งที่มีความจำเป็นต่อตนเอง หรือมีความต้องการในการยังชีพ สามารถที่จะได้รับความมั่นใจว่าชีวิต ชุมชน ประเทศชาติของตน และโลกนี้จะได้รับการพัฒนาไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นกว่าเดิม

ดังนั้น ความมั่นคงของมนุษย์จึงมิได้เป็นเพียงเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันเท่านั้น แต่เป็นแนวคิดเชิงบูรณาการที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นทั้งระดับประชาชนและระดับประเทศชาติ มีการ

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตติยา สารธิมา (2547) ศึกษามุมมองความเสมอภาคทางสุขภาพของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานด้านสุขภาพ: กรณีศึกษาจังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามุมมองความเสมอภาคทางสุขภาพของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐมโดยศึกษาจากการให้ความหมายคำว่า สุขภาพ ความเสมอภาคโดยทั่วไป/ความเสมอภาคทางสุขภาพ การรับรู้ความยากจน ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีมุมมองความเสมอภาคทางสุขภาพในการให้ความหมายคำว่า สุขภาพโดยเน้นความสมบูรณ์ของคนด้านกายภาพ และให้ความหมายความเสมอภาคโดยทั่วไป/ความเสมอภาคทางสุขภาพคือ ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะและบริการด้านสุขภาพจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่จำแนกตามความแตกต่างทางสถานะสุขภาพ เศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และกลุ่มตัวอย่างรับรู้ความยากจนเป็นปัญหาระดับปัจเจกที่เกิดจากนิสัยส่วนตัวของคนมากกว่ามองว่าเกิดจากการมีโอกาสดำรงชีพถึงทรัพยากรของสังคมที่แตกต่างกัน จึงมีส่วนทำให้กลุ่มตัวอย่างมีแนวคิดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางสุขภาพด้วยการจัดสรรงบประมาณตามหลักความเท่าเทียมโดยหารเฉลี่ยตามรายหัวประชากร และไม่มีการตั้งเป้าหมายเฉพาะสำหรับกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสและพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับมุมมองความเสมอภาคทางสุขภาพอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และแนวโน้มความคิดเห็นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อองค์กรชุมชนในการดำเนินงาน ในท้องถิ่น การศึกษาสะท้อนให้เห็นกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีมุมมองความเสมอภาคทางสุขภาพที่เน้นหลักความเท่าเทียมกันและไม่มีการตั้งเป้าหมายเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่น รวมถึงการจัดสรรงบประมาณด้วยการเฉลี่ยตามรายหัวประชากร การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะว่าควรให้ข้อมูลแก่กลุ่มผู้บริหารเหล่านี้เพื่อชี้ให้เห็นว่า ความเสมอภาคทางสุขภาพที่เน้นความเท่าเทียมและการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานในท้องถิ่นแบบเฉลี่ยตามรายหัว ประชากร โดยไม่จำแนกตามความแตกต่างทางสถานะสุขภาพ เศรษฐกิจสังคมนั้น มีแนวโน้มทำให้ คนยากจนที่ด้อยโอกาสในตำบลถูกรวมอยู่กับค่าเฉลี่ย และเข้าไม่ถึงทรัพยากร ซึ่งยิ่งจะทำให้คนเหล่านี้มีสถานะสุขภาพที่ไม่ดียิ่งขึ้น

ภราดร ดังยางหวาย (2548) ทำการศึกษาวิจัยเรื่องความเสมอภาคด้านบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเสมอภาคด้านบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในเขตชนบทภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และ 2) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเสมอภาคด้านบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในเขตชนบทภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ผลการวิจัยพบว่าผู้ไปใช้บริการ

Wagstaff and Doorslaer (1998) ได้ศึกษาเรื่องการวัดและการทดสอบความไม่เป็นธรรมในการรับบริการสุขภาพ โดยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนประเทศเนเธอร์แลนด์ จำนวน 5,610 คนเปรียบเทียบความเป็นธรรมด้านบริการสุขภาพระหว่างผู้มีรายได้แตกต่างกัน คนรายได้ต่ำหรือยากจนที่เป็นผู้ได้รับการประกันสุขภาพจากภาครัฐ และผู้มีรายได้สูงหรือร่ำรวยที่มีการประกันสุขภาพภาคเอกชน ปัจจัยที่นำมาทดสอบ คือ 1) จำนวนครั้งที่ได้รับการเยี่ยมของเจ้าหน้าที่ทั่วไปในรอบ 2 เดือนที่ผ่านมา 2) จำนวนครั้งที่ได้รับการเยี่ยมจากผู้เชี่ยวชาญในรอบ 2 เดือนที่ผ่านมา 3) จำนวนวันที่เข้ารับการรักษาพยาบาลเป็นผู้ป่วยใน รอบ 1 ปีที่ผ่านมา และ 4) ค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดที่ใช้ในการไปรับบริการตลอด 2 เดือนที่ผ่านมา เป็นการวัดความไม่เป็นธรรมในแนวราบ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความไม่เป็นธรรมด้านบริการสุขภาพอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติคือ ปัจจัยจำนวนครั้งที่ได้รับการเยี่ยมจากเจ้าหน้าที่ทั่วไปในรอบ 2 เดือนที่ผ่านมา และปัจจัยจำนวนครั้งที่ได้รับการเยี่ยมจากผู้เชี่ยวชาญในรอบ 2 เดือนที่ผ่านมา และพบว่า ผู้มีรายได้ต่ำจะได้รับการเยี่ยมจากเจ้าหน้าที่ทั่วไปสูงกว่าผู้มีรายได้สูง และผู้มีรายได้สูงได้รับการเยี่ยมจากผู้เชี่ยวชาญสูงกว่าผู้มีรายได้ต่ำ