



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย
การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน
(Increasing Productivity of ASEAN Workforce)
(ส่วนที่ 1)

โดย พัทธราวัลย์ วงศ์บุญสิน และคณะ
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
โดยความร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน

กรกฎาคม 2550

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัย เรื่อง การเพิ่มผลผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน
(Increasing Productivity of ASEAN Workforce)

คณะวิจัย	สังกัด
พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน	สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศิริมา บุณนาค	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศิริเชษฐ์ สังขะมาน	สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สุภาภักพรณ ตั้งตรงไพโรจน์	สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
คณะทำงานกระทรวงแรงงาน คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ลงวันที่ 6 มกราคม 2549	
เพชรรัตน์ สินอวย	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ
อารียา ไรจน์วิถิ	สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
วิภาวี ศรีเพียร	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
วิไลวรรณ เมืองจันทร์	นักวิชาการแรงงาน 8ว สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน
กมลวรรณ บุญยีน	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
วิมล ศิริผล (ผู้แทนสำรอง)	นักวิชาการแรงงาน 6ว กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน
	นักวิชาการประกันสังคม 6ว กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม
	นักวิชาการประกันสังคม 6ว กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม
คณะทำงานพิจารณารูปแบบการประสานงานทุกภาคส่วนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน	
คำสั่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 16/2550	
เรวัต คำนวนสิน	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนามาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน
อารียา ไรจน์วิถิ	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน
พานิช จิตรแจ้ง	ผู้อำนวยการกองแผนงานและสารสนเทศ
สันติ บำรุงคุณากร	ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการทดสอบและวิชาชีพควบคุม
พนิดา ธนาภรณ์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการทดสอบและวิชาชีพควบคุม
สุรพล พลอยสุข	ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย
ธิดา ไวเวหา	สำนักพัฒนาผู้ฝึกและเทคโนโลยีการฝึก
วิรัช คันตร	สำนักพัฒนาผู้ฝึกและเทคโนโลยีการฝึก
วิรัชศักดิ์ ลดาคม	ผู้อำนวยการกลุ่มงานกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

โครงการ “การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน” นี้ เป็นโครงการวิจัยและพัฒนารองรับการปรับตัวของอาเซียนและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย สู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งในบริบทที่โครงสร้างทางประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงไป

รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์นี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นรายงานผลการวิจัยที่เป็นฉบับสมบูรณ์ และ ส่วนที่ 2 ประกอบด้วยบทสังเคราะห์เพื่อการตีพิมพ์เผยแพร่ บทความสำหรับการเผยแพร่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์ และตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ กิจกรรมที่ดำเนินการมา ผลที่ได้รับตลอดโครงการ

โครงการนี้ อาศัยแนวคิดด้านการวิเคราะห์เชิงบริบทของกระบวนการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ กรอบแนวทางการปรับตัวด้านนโยบายและกลไกเชิงยุทธศาสตร์ของอาเซียนและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศไทยที่งานวิจัยนี้พัฒนาขึ้น เป็นผลจากกระบวนการศึกษาวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศสมาชิกอาเซียน และกลั่นกรองความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการประมาณ 100 ท่านในช่วงปี 2549 เกี่ยวกับลักษณะที่เป็นอยู่และลักษณะที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับตลาดแรงงาน แนวนโยบายด้านการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของกำลังแรงงาน คุณภาพชีวิตในการทำงาน และบทบาทแนวทางด้านมาตรฐานความสามารถในการทำงานของกำลังแรงงาน

ผลการดำเนินการของโครงการวิจัยนี้ เป็นที่ยอมรับในด้านคุณประโยชน์และนัยสำคัญต่อการขยายผลการวิจัยบูรณาการสู่กิจกรรมและแผนงานของกระทรวงแรงงานและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนทั้งภายในประเทศและระดับภูมิภาคในการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน โดยใช้ประโยชน์จากโอกาสด้านการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ บนฐานความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานในภูมิภาค

ความสำเร็จดังกล่าวไม่อาจลุล่วงไปได้หากไม่ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากกระทรวงแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้มีส่วนได้เสียในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ผู้ช่วยวิจัย และเจ้าหน้าที่ของสถาบันเอเชียศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณอรุณทัย ศุภเลิศมงคลชัย คุณसानนท์ หอมสุวรรณ คุณภักพงศ์ แสงสร้อย คุณชลฤดี ใต้เวชศาสตร์ และคุณมนสา บัณฑิตกิตติสกุล

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและผู้ประสานงานได้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งแก่การวิจัย คณะวิจัยจึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ดร. พัทธวาลย์ วงศ์บุญสิน
หัวหน้าโครงการ

บทคัดย่อ

การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน

อาเซียนมีแนวทางมุ่งสู่การเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 เพื่ออาเซียนเป็นภูมิภาคที่มั่นคง รุ่งเรืองและมีขีดความสามารถสูงขึ้นในการแข่งขัน ซึ่งนอกจากการเปิดเสรีมากขึ้นต่อการไหลเวียนข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิกในด้านสินค้า บริการ การลงทุน และเงินทุนต่างๆ แล้ว การเป็นประชาคมอาเซียนยังครอบคลุมถึงการไหลเวียนข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิกอย่างสะดวกมากขึ้นของผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถและแรงงานฝีมือ ในขณะที่อาเซียนมีถึง 3 ช่วงหน้าต่างโอกาสด้านการปันผลทางประชากร อาเซียนจำเป็นต้องเร่งลดช่องว่างด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การปันผลทางประชากรในภูมิภาคจะเริ่มเลือนจางลงในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า การขาดการเตรียมตัวเชิงนโยบาย และมาตรการรองรับที่เหมาะสมในลักษณะที่สมประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก อาจทำให้ภูมิภาคต้องประสบปัญหาที่เป็นภาระร่วมกันแทนที่จะได้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากร หรืออาจสูญเสียโอกาสในการใช้โอกาสจากการปันผลทางประชากรนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างทันการณ์ในการเตรียมทรัพยากรต่อไปในอนาคต

โครงการนี้ พิจารณานโยบายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับ แนวทางยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมองด้านตลาดแรงงาน การเคลื่อนย้ายแรงงาน/คนทำงาน คุณภาพชีวิตในการทำงาน และบทบาทของมาตรฐานความสามารถในการทำงาน

โครงการนี้ เสนอนโยบายด้านการปรับตัวเชิงยุทธศาสตร์ด้านนโยบาย และกลไก/เงื่อนไขระดับภูมิภาคของอาเซียนและประเทศสมาชิกที่ควรจะเป็นในช่วงปี 2550-2563 จำนวน 8 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนเป็นตลาดแรงงานที่ขยายตัว ยืดหยุ่น ด้วยกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพ 2) การมีนโยบายระดมทุนมนุษย์ระดับภูมิภาค 3) ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนระดับภูมิภาคในการส่งเสริมผลิตภาพกำลังแรงงานบนฐานของการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อพัฒนากำลังแรงงานให้ได้ผลิตภาพที่ใกล้เคียงกันระหว่างชาติสมาชิก 4) ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน 5) วิสัยทัศน์สู่การเป็นภูมิภาคแห่ง Good Practice ด้านมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน 6) คุณภาพชีวิตของกำลังแรงงานที่มีส่วนร่วมในตลาดแรงงานหลังเกษียณอายุ 7) วิสัยทัศน์สู่การที่อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ปราศจาก Worst Form of Labor ภายในปี 2563 และ 8) การสร้างเสริมทัศนคติด้านการเป็นประชาอาเซียนที่มีคุณค่าของความเป็นมนุษย์

โครงการนี้ เสนอให้กระทรวงแรงงานยกระดับบทบาททั้งในความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตลอดจนการกระตุ้นรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนในการลดช่องว่างการพัฒนากำลังแรงงานที่มีอยู่ในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

ABSTRACT
INCREASING PRODUCTIVITY OF ASEAN WORKFORCE

ASEAN is paving the way for an ASEAN Community by the year 2015. This is to enable ASEAN to be a stable, prosperous and highly competitive economic region. Besides a free flow of goods, services, investment and capital, a greater mobility of professionals, talents and skilled labour is expected to contribute to the goal. While ASEAN is provided with three windows of demographic-dividend opportunity, it is necessary for ASEAN to move fast to minimize the regional gap in the development of the human resources.

Given a fading demographic dividend in certain part of the region in a few years to come, the lack of appropriate policies and measures towards intra-regional win-win cooperation may lead the region to collectively face a burden rather than a dividend, or may lose the chance to maximize the benefits of a demographic dividend in time to provide resource for the future.

This study looked into the "What Is?" and "What Should Be?" in four core areas of investigation: labor market; flows of labor/workers; quality of work life; and the role of competency standards. Besides literature reviews and investigation into relevant regimes, perceptions of stakeholders were explored to identify ways and means to integrate the regional labor market with enhanced labor productivity.

Eight regional strategic policies were recommended during 2007-2020: 1) Growing, Flexible and Productive Regional Labor Market; 2) Regional Human-Capital Pooling; 3) Regional Partnership in Workforce-Productivity Enhancement on A Lifelong Basis; 4) Regional Partnership in Enhancing Workforce's Quality of Work Life; 5) A Vision for the Region of Good Practice in Safety; 6) Quality of Life for the Ageing Workforce; 7) A Vision for the "Worst-Form-of-Labor Free" Region by 2020; and 8) Creating and Strengthening the Perception of a "Human-Value" ASEAN Community

The Thai Ministry of Labor is encouraged to further strengthen its bilateral and multilateral efforts and to encourage ASEAN Labour Ministers in minimizing the regional and sub-regional gap in workforce development.

บทสรุปผลการวิจัยสำหรับผู้บริหาร

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาค ตั้งแต่ ปี 2510 นับถึงช่วงเวลาในปัจจุบันอาเซียนกำลังก้าวสู่ศตวรรษที่ 4 ของการก่อตั้งองค์กรนั้น โดยมีแนวทางมุ่งสู่การเป็นประชาคมอาเซียน หรือที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า ASEAN Community ซึ่งมีมติของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 12 ระหว่างวันที่ 10-14 ธันวาคม 2549 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้เร่งร่นระยะเวลาจากเดิมให้บรรลุได้ในปี 2563 (ค.ศ. 2020) เป็นปี 2558 (ค.ศ. 2015) ซึ่งประกอบด้วยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Social and Cultural Community) และประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community) ซึ่งมุ่งให้อาเซียนรวมตัวกันในทุกๆ มิติทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นไปตามแถลงการณ์ผู้นำอาเซียน "Bali Concord II" ในปี 2546 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020

อาเซียนได้พัฒนาความร่วมมือภายในองค์กรทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกเพื่อให้ทุกประเทศในอาเซียนก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมั่นคงด้วยศักยภาพในการแข่งขันในบริบทสากล อย่างก้าวดังกล่าของอาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายต่างๆ ที่เริ่มส่งผลกระทบรุนแรงขึ้นตั้งแต่เมื่ออาเซียนย่างเข้าศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้ ปัญหาท้าทายสำคัญแต่ยังไม่เป็นที่ตระหนักในกลุ่มประเทศอาเซียน คือ การปันผลทางประชากร (Demographic dividend) ซึ่งประเด็นท้าทาย คือ จะใช้หน้าต่างโอกาสของประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งร่วมกันได้อย่างไร ในการก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งนั้น ปัจจัยเชิงโอกาสที่มีอยู่แต่ยังไม่เป็นที่ตระหนักภายในภูมิภาค คือ ปัจจัยที่เรียกว่า การปันผลทางประชากร ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้เรียกโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร (Demographic transition) ในลักษณะที่สัดส่วนประชากรในวัยแรงงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิง หรือประชากรในวัยเด็กและวัยชรา ซึ่งกลายเป็นแนวโน้มของการมีอัตราพึ่งพิง (Dependency ratio) ต่ำ โดยปกติแล้ว การปันผลทางประชากรเป็นหน้าต่างโอกาสที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในแต่ละประเทศ

งานศึกษาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศกำลังอยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรดังกล่าว โดยประเทศอาเซียนยังไม่ได้ตระหนักถึงโอกาสนั้น และยังไม่ได้มีการเตรียมตัวอย่างเต็มที่ทั้งในระดับประเทศสมาชิกและในระดับความร่วมมือภูมิภาค ในอันที่จะใช้โอกาสนั้นให้เกิดประโยชน์ ก่อนที่โอกาสนั้นจะเลื่อนหายไป ซึ่งหากไม่ได้มีการเตรียมตัวอย่างจริงจัง อาจส่งผลทั้งในลักษณะของการถ่วงเวลาที่จะบรรลุสู่มั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมด้วยศักยภาพในการแข่งขันในบริบทสากล และการที่อาเซียนต้องประสบกับปัญหาใหม่หลายประการ ซึ่งเป็นภาระอันหนักหน่วงทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม

การปันผลทางประชากรนั้นเกิดขึ้นกับทุกประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งหากพิจารณารายประเทศแล้วจะพบว่าแต่ละประเทศมีเพียงหน้าต่างโอกาสเดียวโดยเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันไปอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในลักษณะของหน้าต่างโอกาสในมุมมองเชิงภูมิภาคจะเห็นได้ชัดเจนว่า อาเซียนมีถึง 3 ช่วงหน้าต่างโอกาสด้านการปันผลทางประชากรในอาเซียนโดยเป็นช่วงหน้าต่างที่มีขนาดแตกต่างกัน

ปัญหาของอาเซียนจากโอกาสและความท้าทายใหม่ด้านการปันผลประชานั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประการคือ

ก) โอกาสในการใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปในระดับต่ำเนื่องจากแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีปริมาณและคุณภาพของประชากรที่ไม่

สัมพันธ์กันอย่างเพียงพอต่อการใช้ออกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของแรงงาน

ข) ความเป็นไปได้ในการขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ในช่วงสั้นๆ ช่วงเดียว ในประเทศสมาชิกหนึ่งๆ ให้ยาวนานออกไป โดยอาศัยการปันผลและใช้ออกาสที่มีอยู่ถึง 3 ช่วงในภูมิภาค

ค) ยังไม่มีความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนที่เกี่ยวกับการปันผลทางประชากรโดยเฉพาะโดยตรง ส่วนความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องและน่าจะเอื้อต่อโอกาสการปันผลทางประชากรในภูมิภาค เช่น ด้านการศึกษาและด้านแรงงานในการเพิ่มผลิตภาพของทรัพยากรมนุษย์นั้น ยังไม่อาจอำนวยความสะดวกให้อาเซียนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่เมื่อก้าวเข้าสู่หน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรที่มีอยู่นี้ ในขณะเดียวกันความร่วมมือระดับภูมิภาคในการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุนภายในประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่ก้าวถึงการใช้อรรถประโยชน์และทักษะของทรัพยากรมนุษย์ร่วมกันภายในภูมิภาคอย่างเต็มที่

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่อาเซียนและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยต้องปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือแนวใหม่ นั่นคือ หันส่วนความร่วมมือในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของกำลังแรงงานสู่ตลาดแรงงานภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ ผลิตภาพ และคุณภาพชีวิตในการทำงาน ด้วยการจัดการที่เป็นระบบเหมาะสม อันจะส่งผลต่อเนื่องให้แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถยกระดับการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกันและขยายหน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรออกไป

โครงการวิจัยและพัฒนานี้ เป็นส่วนหนึ่งของการรองรับบทบาทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการทรวงแรงงานในการพัฒนาตลาดแรงงานภูมิภาคด้วยการเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงาน โดยมุ่งให้ได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ เอื้อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสังคมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รองรับการแข่งขันระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกันในระดับสากลในบริบทที่โครงสร้างทางประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงไป โดยวัตถุประสงค์ของการวิจัยและพัฒนาจำแนกได้ 3 ประการคือ

1) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ในการที่สมาชิกประชาคมอาเซียนจะปรับตัวร่วมมือกันเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน

2) การศึกษาและพัฒนาแนวทางกลไกระดับปฏิบัติให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือดังกล่าว

3) การศึกษาวิจัยแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ต่อเงื่อนไขต่างๆ นั้น เพื่อให้อาเซียนและประเทศสมาชิกมีแนวทางที่จะปฏิบัติร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากโอกาสด้านการปันผลทางประชากรให้ได้มากที่สุด

แนวทางการวิจัยและพัฒนาอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การจะแสวงหาแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่พึงปฏิบัติได้ในกระบวนการทางนโยบาย และรองรับบทบาทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการทรวงแรงงานในการพัฒนาตลาดแรงงานภูมิภาคด้วยการเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงาน ในการยกระดับความร่วมมือในภูมิภาคสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ภายใต้โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนไป ซึ่งทั้งสองประการนั้น เป็นทั้งโอกาสและความท้าทายใหม่ที่เกี่ยวข้องกันในศตวรรษที่ 21 นั้น ไม่อาจดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพหากเป็นการพิจารณาเพียงมุมมองทางวิชาการของนักวิชาการเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการกลั่นกรองเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องกันระหว่างนักวิชาการในวงการวิชาการ นักวิชาการในวงการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางนโยบาย และภาคประชาสังคม

โครงการนี้ อาศัยแนวคิดด้านการวิเคราะห์เชิงบริบทของกระบวนการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ ในการพิจารณาแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับแนวทางยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่

ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมองในมิติต่อไปนี้

- ก. ด้านตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและการสร้างภาคแรงงานของภูมิภาคที่มีคุณภาพในเชิงผลิตภาพต่อไป
- ข. สภาพความเป็นไปและกรอบกติกาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนมนุษย์ข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเน้นประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์
- ค. สภาพปัญหาและนโยบายทางสังคมที่เกี่ยวข้องสู่คุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงาน
- ง. บทบาทและแนวทางการดำเนินการด้านมาตรฐานฝีมือแรงงานในระดับชาติและภูมิภาคเพื่อยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียนในปัจจุบันนั้นเป็นเช่นไร และควรเป็นอย่างไรในอนาคต

ขั้นตอนการวิจัยและพัฒนา แบ่งออกเป็น 1) การทบทวนวรรณกรรม ประกอบกับ การมีส่วนร่วมในการประชุมสัมมนาในระดับภายในประเทศ ระดับอนุภูมิภาค/ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ระดับสูง-กลางของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับแนวทาง ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมอง 4 มิติข้างต้น 2) การศึกษาวิจัยเพื่อทราบถึงความคิดเห็นอันสอดคล้องกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในภาครัฐ ภาคการผลิต ภาคแรงงาน/ประชาสังคม และภาควิชาการ เกี่ยวกับลักษณะแนวทาง ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไข ที่ควรจะเป็นทั้งในระดับภูมิภาค และระดับชาติสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย โดยอาศัยวิธีการ Delphi 3 รอบ ครอบคลุมผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ 95 ท่านในช่วงปี 2549 และ 3) การพัฒนาแนวทางกลไกเงื่อนไขระดับปฏิบัติหลักระดับภูมิภาค และแนวทางกลไกเงื่อนไขหลักซึ่งจำเป็นเร่งด่วนของไทย โดยอาศัยความร่วมมือจากคณะทำงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและประชุมระดมสมองการถกแถลงความคิดเห็นเพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันจากผู้มีส่วนได้เสียในภาครัฐ ภาคการผลิต และภาคแรงงาน/ประชาสังคม

ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการประกอบด้วย 1) ได้ลักษณะแนวทาง ยุทธศาสตร์ และกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นและพึงปฏิบัติได้ อันเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศสมาชิกอาเซียน ในการที่อาเซียนจะต้องปรับตัวนับจากปี 2550 เป็นต้นไป ในลักษณะที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายและการประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน ในการยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน รองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 โดยเอื้อต่อการใช้โอกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ (Optimization) และ 2) ได้ลักษณะแนวทางที่ควรจะเป็น อันเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยต่อการปรับตัวของไทยที่ควรจะเป็นนับจากปี 2550 เป็นต้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นสถาบันแกนนำ (Lead Institution) ด้านเครือข่ายทักษะฝีมือระดับภูมิภาคของ International Labour Organization ในการขยายผลจากแนวคิดและความพยายามที่มีอยู่แล้วด้านมาตรฐานฝีมือแรงงานอาเซียน

งานศึกษานี้ พบว่า แนวทางที่อาเซียนพึงผลักดันให้เกิดร่วมกันภายในภูมิภาคอย่างทั่วถึงคือ การมีนโยบายร่วมและการวางแผนร่วมกันด้านตลาดแรงงานและการจ้างงานภายในภูมิภาคสู่ตลาดแรงงานภูมิภาค

ที่แท้จริงและมีลักษณะร่วมกันภายในตลาดแรงงานของแต่ละประเทศสมาชิกดังนี้ ด้านการเป็นตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่น อุดมไปด้วยกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพ ด้วยกลไกในการส่งเสริมคุณภาพเชิงผลิตภาพของกำลังแรงงานทั้งจากภายในประเทศและจากภายในภูมิภาคอาเซียน เป็นตลาดแรงงานที่กำลังแรงงานต่างๆ ทั้งกำลังแรงงานที่เป็นสตรี แรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุ และแรงงานต่างชาติ มีส่วนร่วมกันอย่างเต็มที่ในตลาดแรงงาน ด้วยการส่งเสริมลักษณะการทำงานที่ดี มีศักดิ์ศรี (Decent Work) มีความมั่นคงในการจ้างงาน และค่าจ้าง ตลอดจนผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ที่เหมาะสมให้เกิดแก่กำลังแรงงานทุกประเภท เป็นตลาดแรงงานที่มีอุปสงค์และอุปทานสอดคล้องกันได้ดียิ่งขึ้น มีการวางแผนด้านตลาดแรงงานเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในระยะสั้น เป็นการขยายสู่การวางแผนระยะกลางและระยะยาว โดยมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่รองรับการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน และโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศสมาชิกและภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเงื่อนไขเบื้องต้น คือ ความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนความร่วมมือทั้งภายในแต่ละประเทศสมาชิก และระหว่างประเทศสมาชิกทั้งปวงของอาเซียน คือการมีฐานข้อมูลด้านตลาดแรงงานที่ทันสมัยอยู่เสมอ เปรียบเทียบกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับที่เจาะลึกเป็นรายอุตสาหกรรม และรายอาชีพ ในลักษณะที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึง อุปสงค์และอุปทานได้ รวมทั้งเรื่องของการยอมรับซึ่งศักยภาพของแรงงานและมาตรฐานของแรงงานที่จะได้รับการพัฒนาในอนาคต

การผลักดันให้เกิดการยอมรับในมาตรฐานฝีมือหรือทักษะของกำลังแรงงานนั้น ประเด็นที่แต่ละประเทศควรดำเนินการทันทีคือ การดำเนินการให้เกิดการปรับปรุงด้านมาตรฐานในแต่ละประเทศ โดยจุดเริ่มต้นจะต้องมาจากการมีข้อมูลที่พร้อมสำหรับการจัดการในด้านต่างๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะและฝีมือของแรงงานในส่วนที่ประเทศมีความเชี่ยวชาญ

ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญสำหรับอาเซียนและประเทศสมาชิก คือ การเตรียมความพร้อมของกำลังแรงงานในประเทศด้วยทุนทางกาย ทุนทางใจ เสริมต่อกับทุนทางทักษะเพื่อความพร้อมในการปฏิบัติงานในตลาดแรงงานผลิตภาพที่ขยายตัว ยืดหยุ่น ในการได้รับประโยชน์จากโอกาสด้านการปันผลทางประชากรเพื่อขยายช่องทางต่างโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในการยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจ รวมถึงการดำเนินการรองรับปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานต่างชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

ในการปรับตัวของอาเซียนและประเทศสมาชิกรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ในปี 2563 ภายใต้ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรซึ่งเป็นที่ได้ทั้งโอกาสและความท้าทายนั้น โครงการวิจัยนี้ เสนอแนวทางด้านการปรับตัวเชิงยุทธศาสตร์ด้านนโยบาย และกลไก/เงื่อนไขระดับภูมิภาคของอาเซียนและประเทศสมาชิกที่ควรจะเป็นในช่วงปี 2550-2563 จำนวน 8 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ คือ

- | | |
|---------------------|---|
| ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 1 | การทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนเป็นตลาดแรงงานที่ขยายตัว ยืดหยุ่น ด้วยกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพ (Growing, Flexible, and Productive Labor Market) รองรับการเป็นประชาคมอาเซียนซึ่งประเทศสมาชิกมีศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสและขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรในแต่ละช่วงให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันทั้งภูมิภาค |
| ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 2 | Regional Human-Capital Pooling Policy |
| ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 3 | Regional Partnership in Workforce-Productivity Enhancement on a |

	Lifelong Basis เพื่อพัฒนากำลังแรงงานให้ได้ผลิตภาพที่ใกล้เคียงกันระหว่างชาติสมาชิก
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 4	ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 5	วิสัยทัศน์สู่การเป็นภูมิภาคแห่ง Good Practice ด้านมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 6	คุณภาพชีวิตของกำลังแรงงานที่มีส่วนร่วมในตลาดแรงงานหลังเกษียณอายุ
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 7	วิสัยทัศน์สู่การที่อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ปราศจาก Worst Form of Labor ภายในปี 2563
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 8	การสร้างเสริมทัศนคติด้านการเป็นประชาอาเซียนที่มีคุณค่าของความเป็นมนุษย์

ข้อเสนอแนะด้านการปรับตัวในระดับภูมิภาคนั้น รวมถึงกลไก เจื่อนไขรองรับยุทธศาสตร์เชิงนโยบายข้างต้นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ยุทธศาสตร์ทั้ง 8 ประการ จะต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องบูรณาการกัน และการจัดตั้ง ASEAN Workforce Productivity and Standards Center ในการบรรลุเป้าหมายหลัก คือ การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน รองรับการเป็นประชาคมอาเซียนซึ่งประเทศสมาชิกมีศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสและขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรในแต่ละช่วงให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันทั้งภูมิภาค

ในขณะเดียวกันโครงการวิจัยนี้ เสนอยุทธศาสตร์ปรับตัวของไทยซึ่งเพิ่มเติมจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ของอาเซียน รวม 49 ประการ บนฐานความคิดด้านการสร้างสายสัมพันธ์ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ทั้งในและนอกประเทศให้กว้างขวางและแข็งแกร่งมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา เพื่อสานประสพการณ์ ความรู้ความชำนาญและทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่

ยุทธศาสตร์การปรับตัวที่ควรจะเป็นของไทยนับจากปี 2550 นั้น รวมถึงการจัดทำเป็นนโยบายระดับชาติด้านการสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนสู่การเป็นหุ้นส่วนภูมิภาคในการลดช่องว่างและยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานบนฐานของการเรียนรู้และพัฒนาทักษะความสามารถตลอดชีวิต การที่กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักของประเทศในการเตรียมกำลังคนให้พร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี 2558 ตลอดจนการปรับขยายบทบาทของกระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ ในการกำกับดูแลสนับสนุนส่งเสริมทรัพยากรมนุษย์ของประเทศในทุกระดับทั้งในและนอกระบบ ตลอดจนการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานระหว่างประเทศให้มีปริมาณและคุณภาพที่ได้มาตรฐานแรงงาน มาตรฐานอาชีพ และมาตรฐานฝีมือ สอดรับกับแนวทางการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีการประสานงานร่วมมืออย่างใกล้ชิดมากขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีบทบาทหลักในการกำกับดูแลสนับสนุนผู้ที่อยู่ในวัยเรียนให้เข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการในตลาดแรงงานและแนวทางการยกระดับความสามารถในการแข่งขันระดับสากลของประเทศ ตลอดจนกระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ที่กำกับดูแลด้านการผลิต การค้าบริการ การพัฒนาสังคมและมนุษย์ ความอยู่ดีกินดีของผู้บริโภคและประชาชน

ในขณะเดียวกัน ควรมีแนวทางในการสนับสนุนส่งเสริมให้กำลังแรงงานระดับช่างฝีมือและวิชาชีพสามารถรวมตัวกันเป็นองค์กรอาชีพ/สมาคมวิชาชีพ/สมาคมช่างฝีมือ พร้อมแนวทางในการอำนวยความสะดวกอาชีพ/สมาคมวิชาชีพ/สมาคมช่างฝีมือ นั้นมีความเข้มแข็ง เป็นกลจักรที่สำคัญกลจักรใหม่รองรับยุทธศาสตร์กำลังแรงงานแห่งชาติ เกิดเป็นความร่วมมือแบบหุ้นส่วนทั้งในและนอกภาครัฐในการพัฒนากำลังแรงงานสู่ผลิตภาพ ในลักษณะที่ตอบสนองต่อความต้องการในภาคการผลิต/การบริการ การมีคุณภาพชีวิตในการ

ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ตามสายงานของกำลังแรงงานและการสมประโยชน์ร่วมกันกับผู้บริหาร/ประชาชนทั่วไป/สังคมส่วนรวม ซึ่งโครงการวิจัยนี้ พัฒนาขึ้นโดยผ่านกระบวนการรับความคิดเห็นจากคณะทำงานพิจารณารูปแบบการประสานทุกภาคส่วนในการพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงาน ตามคำสั่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 16/2550 ลงวันที่ 11 มกราคม 2550 และผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน สมาคมช่างฝีมือและสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ 28 ท่าน ในการประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง “สมาคมช่างฝีมือและสมาคมวิชาชีพ: หุ่นส่วนความร่วมมือในการยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงาน” ซึ่งโครงการวิจัยนี้ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2550 ณ ห้องประชุม GM Hall ศตนิเวศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะด้านการปรับตัวที่ควรจะเป็นสำหรับอาเซียนและประเทศสมาชิก รวมทั้งประเทศไทย ในช่วงปี 2550-2563 ดังกล่าวนั้น ครอบคลุม 2 แนวทางหลัก ต่อไปนี้ คือ

1) การสานต่อลักษณะสำคัญของแนวทางความร่วมมือในภูมิภาคที่เอื้อต่อการใช้ออกสจากการบิน ผลทางประชากรของประเทศสมาชิก 5 ประการ ต่อไปนี้ คือ

1.1) การสร้างสมรรถนะ (Capacity building) ของทุนมนุษย์ (Human capital) และหน่วยงานองค์กร (Institutions) ที่เกี่ยวข้องให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งลดช่องว่างระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเก่ากับสมาชิกอาเซียนใหม่ ซึ่งมีพัฒนาการด้อยกว่าทางเศรษฐกิจ

1.2) การสร้างทุนทางวัฒนธรรม (Cultural capital) ให้ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ในภูมิภาคได้ตระหนักถึงความเป็นหุ้นส่วนแห่งการพัฒนา มีการแลกเปลี่ยนและส่งเสริมการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกันให้ลงลึกจากระดับการบริหารจัดการทางนโยบายในภาครัฐสู่ระดับปฏิบัติและผู้ที่มีส่วนได้เสียในระดับประชาชนมากขึ้น

1.3) การสร้างความตระหนักต่อปัญหาต่างๆ ร่วมกันและการรับมือกับปัญหาต่างๆ ในลักษณะของการป้องกัน ยับยั้งจำกัดขอบเขตของปัญหาและการกำจัดปัญหาทั้งที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและการรับมือกับปัญหาในระยะกลางและระยะยาว

1.4) การแบ่งปันภาระและการร่วมทุนภายในอาเซียน ทั้งในลักษณะของทรัพยากรด้านเงินทุน และทรัพยากรมนุษย์เพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านความรู้และด้านเทคนิค แบบพี่ช่วยน้อง เพื่อนช่วยเพื่อน (Intra-ASEAN cost sharing and resource pooling)

1.5) การอาศัยความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจาอาเซียน ทั้งในลักษณะของทรัพยากรที่เป็นด้านเงินทุน และทรัพยากรมนุษย์เพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านความรู้และด้านเทคนิค (Inter-ASEAN Cost sharing and resource pooling)

2) การเพิ่ม 4 มิติ แห่งความร่วมมือแบบหุ้นส่วนต่อไปอย่างบูรณาการเพื่ออำนวยความสะดวกให้อาเซียนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่เมื่อก้าวเข้าสู่หน้าต่างโอกาสของการบินผลทางประชากรที่มีอยู่ในลักษณะที่เป็นกลุ่มนโยบายที่โยงใยสอดคล้องกันเป็นยุทธศาสตร์ร่วมในระดับภูมิภาคอาเซียน ซึ่งจะมีบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายและการประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน เป็นปึกแผ่นทางสังคมในระยะยาวในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรเพื่อใช้ประโยชน์จากการบินผลทางประชากรอย่างเต็มที่ทั้งในช่วงของการการบินผลทางประชากรและเป็นการเตรียมตัวต่อการที่การบินผลทางประชากรนั้นอ่อนตัวลง

2.1) ตลาดแรงงานที่เหมาะสม

2.2) การเคลื่อนย้ายข้ามชาติของกำลังแรงงานและทุนมนุษย์ในภูมิภาค

2.3) คุณภาพชีวิตในการทำงาน

2.4) การยกระดับคุณภาพความสามารถที่ได้มาตรฐานของกำลังแรงงานสู่ทุนมนุษย์ซึ่งเป็นที่
ยอมรับร่วมกันได้ระหว่างประเทศสมาชิก

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	i
บทคัดย่อภาษาไทย	ii
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	iii
บทสรุปผลการวิจัยสำหรับผู้บริหาร	iv
สารบัญ	xi
บทที่ 1	บทนำ
	1
	1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา
	1
	1.2 วัตถุประสงค์
	9
	1.3 นิยาม
	10
	1.4 ระเบียบวิธีวิจัย
	11
	1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ
	16
บทที่ 2	การทบทวนวรรณกรรม: ภูมิหลังอาเซียนและการพัฒนา
	17
	2.1 คำนำ
	17
	2.2 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
	17
	2.3 ลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน
	33
	2.4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สู่ตลาดแรงงานผ่านระบบการศึกษา
	44
	2.5 ผลิตภาพของกำลังแรงงานไทย
	70
	2.6 ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาในภูมิภาค
	79
	2.7 การลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก
	88
บทที่ 3	ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน
	90
	3.1 ความนำ
	90
	3.2 ตลาดแรงงาน
	90
	3.3 ภาพรวมตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน
	91
	3.4 การคาดคะเนเกี่ยวกับตลาดแรงงานของประเทศต่างๆ ในอาเซียน
	101
	3.5 ความต้องการแรงงานไทยในสิงคโปร์
	103
	3.6 ความต้องการแรงงานไทยในมาเลเซีย
	106
	3.7 ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการจ้างแรงงานต่างชาติ
	107
	3.8 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ: ตลาดแรงงานในอาเซียนกับยุโรป
	107
	3.9 แนวทางที่จำเป็นสำหรับอาเซียน
	112
	3.10 กรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน
	113
บทที่ 4	นโยบายและกรอบกติกาในการกำกับดูแลการย้ายถิ่นและการทำงานของทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติในอาเซียน
	117
	4.1 ความนำ
	117
	4.2 การกำกับดูแลการย้ายถิ่นออกนอกประเทศ
	119

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 การกำกับดูแลการย้ายถิ่นเข้าประเทศ	130
4.4 ความร่วมมือระดับภูมิภาคด้านการเปิดเสรีย้ายถิ่น	145
4.5 การวิเคราะห์สรุปแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	145
4.6 แนวทางที่ควรจะเป็นต่อไปในอนาคต	146
บทที่ 5 นโยบายด้านสังคมรองรับคุณภาพชีวิตในการทำงานของทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติ	150
5.1 ความนำ	150
5.2 ลักษณะแนวทางเชิงสังคมรองรับคุณภาพชีวิตในการทำงาน	150
5.3 การศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานต่างระดับ	163
5.4 กรณีศึกษานโยบายทางสังคมต่อแรงงานย้ายถิ่นยุโรป	166
5.5 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์	167
5.6 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศมาเลเซีย	175
5.7 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย	184
5.8 แนวทางที่ควรจะเป็นสำหรับอาเซียน	187
บทที่ 6 มาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน	189
6.1 ความนำ	189
6.2 บทบาทเชิงผลิตภาพของมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ	190
6.3 บทบาทของกลไกการยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ	191
6.4 หลักการและแนวทางปฏิบัติด้านการยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ	192
6.5 รูปแบบการยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ	194
6.6 แนวทางการยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพในอาเซียน	197
6.7 มาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพในอาเซียน: ระดับการพัฒนา แนวทาง รูปแบบและกลไก	201
6.8 โครงการนำร่องสู่การยอมรับความสามารถในการประกอบอาชีพ	230
6.9 แนวทางการพัฒนากำลังแรงงานสู่มาตรฐานความสามารถ	234
6.10 การทดสอบมาตรฐานความสามารถของกำลังแรงงาน	237
6.11 บทบาทของกลไกนอกภาครัฐ: ภาพที่เป็นอยู่	238
6.12 กลไกระดับปฏิบัติ: กรณีศึกษาสาขาช่างเชื่อม	240
6.13 การวิเคราะห์ภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	272
6.14 ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศไทย	282
6.15 ลักษณะแนวทางนโยบายยุทธศาสตร์ที่ควรจะเป็น	287
6.16 แนวทางกลไกยุทธศาสตร์ที่ควรจะเป็น	289
บทที่ 7 แนวทางยุทธศาสตร์ที่ควรจะเป็นในอนาคต	298
7.1 ความนำ	298

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
7.2 สรุปผลการวิเคราะห์ลักษณะแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	298
7.3 สรุปผลการวิเคราะห์ลักษณะแนวทางที่ควรจะเป็น: 2550-2563	366
7.4 สรุปและข้อเสนอแนะ	381
ROAD MAP ข้อเสนอแนะ: แนวทางการปรับตัวของอาเซียนและประเทศสมาชิก 2550-2563	410
เอกสารอ้างอิง	441
รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ	456
ภาคผนวก 1: ระบบและแนวทางมาตรฐานฝีมือสาขาช่างเชื่อมในภูมิภาคอาเซียน	466
ภาคผนวก 2: ร่างแนวทางตัวแบบ ASEAN Competency Framework สาขาอื่นๆ นอกเหนือจากสาขาช่างเชื่อม	580
ภาคผนวก 3: ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการประกอบอาชีพ	636
ภาคผนวก 4: สรุปการประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง "บทบาทของไทยสู่ความร่วมมือ แบบหุ้นส่วนในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน" วันที่ 7 พฤศจิกายน 2549	647
ภาคผนวก 5: สรุปการประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง "สมาคมช่างฝีมือ และสมาคม วิชาชีพ: หุ้นส่วนความร่วมมือในการยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงาน" วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2550	658
ภาคผนวก 6: สรุปการสัมมนาทางวิชาการผลการวิจัยและพัฒนา เรื่อง "การเพิ่มผลิตภาพ กำลังแรงงานอาเซียน" วันที่ 10 เมษายน 2550	672

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1	กรอบความคิดในการศึกษา
ตารางที่ 2.1	เป้าหมายผลลัพธ์ทางการศึกษาสิงคโปร์
ตารางที่ 2.2	อัตราการเข้าเรียนในสถานศึกษาของสิงคโปร์ ปี 2543-2547
ตารางที่ 2.3	ประชากร แรงงานและค่าจ้างของประเทศไทย ปี 2543-2550
ตารางที่ 2.4	ดัชนีผลิตภาพแรงงานสาขาอุตสาหกรรมระดับประเทศในช่วงปี 2538-2552
ตารางที่ 2.5	ดัชนีการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียนในช่วงหน้าต่างโอกาสด้าน การปันผลประชากรที่ต่างกัน
ตารางที่ 3.1	กำลังแรงงานของประเทศไทย ระหว่างปี 2539-2546
ตารางที่ 3.2	อัตราการว่างงานของประเทศไทย ระหว่างปี 2539-2546
ตารางที่ 3.3	อัตราการจ้างงานแยกตามสาขาอาชีพของประเทศไทยในอาเซียน
ตารางที่ 3.4	แนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน การเติบโตของผลผลิตและ ผลิตภาพของแรงงาน ระหว่างปี 2549-2573: อินโดนีเซีย
ตารางที่ 3.5	แนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน การเติบโตของผลผลิตและ ผลิตภาพของแรงงาน ระหว่าง ปี 2549-2573: มาเลเซีย
ตารางที่ 3.6	แนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน การเติบโตของผลผลิตและ ผลิตภาพของแรงงาน ระหว่าง ปี 2549-2573: สิงคโปร์
ตารางที่ 3.7	แนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน การเติบโตของผลผลิตและ ผลิตภาพของแรงงาน ระหว่าง ปี 2549-2573: ไทย
ตารางที่ 3.8	ตลาดแรงงานและดัชนีทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคต่างๆ
ตารางที่ 3.9	Annual Productivity Growth, 2000-2004
ตารางที่ 4.1	ค่าธรรมเนียมการจ้างงานผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติในสิงคโปร์ ณ ปี 2548
ตารางที่ 4.2	ประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบ่งตามอุตสาหกรรม
ตารางที่ 4.3	นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติของมาเลเซีย
ตารางที่ 4.4	มาตรการป้องกันและควบคุมแรงงานต่างด้าวของมาเลเซีย
ตารางที่ 5.1	จำนวนวันหยุดพักผ่อนประจำปีและวันลาป่วยตามระยะเวลาทำงาน
ตารางที่ 6.1	อาชีพของผู้ย้ายถิ่นและมาตรฐานฝีมือในอาเซียน
ตารางที่ 6.2	ระบบมาตรฐานความสามารถของกำลังแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทยเปรียบเทียบกับ ประเทศสมาชิกอื่นในอาเซียน
ตารางที่ 6.3	ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคของประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศในการพัฒนา ร่างกรอบความสามารถในการประกอบอาชีพ
ตารางที่ 6.4	หลักเกณฑ์ร่างกรอบตัวแบบ ASEAN Competency Framework
ตารางที่ 6.5	สาระสำคัญของการจัดทำมาตรฐานใบรับรองสมรรถนะสาขาช่างเชื่อมของ ASEAN Competency Framework

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 6.6	มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติสาขาช่างเชื่อมจำแนกตามระดับฝีมือ	260
ตารางที่ 6.7	หลักสูตรการฝึกการเตรียมเข้าทำงาน Pre-Employment Training Courses	265
ตารางที่ 6.8	ระบบมาตรฐานและการรองรับทักษะความสามารถของกำลังแรงงานสาขาช่างเชื่อมที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นของอาเซียน	269
ตารางที่ 6.9	สถานการณ์ปัจจุบันของความร่วมมือภายในภูมิภาคอาเซียน	276
ตารางที่ 6.10	ข้อคิดเห็นต่อแนวทางที่ควรปรับปรุงด้านการพัฒนาฝีมือกำลังแรงงาน: ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร	278
ตารางที่ 6.11	ข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านแรงงานของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อ แนวทางมาตรฐานทักษะความสามารถของกำลังแรงงานที่ควรจะเป็นในอนาคต: ประเด็นที่เป็นความเห็นสอดคล้องกันจากการสัมภาษณ์เชิงลึก	281
ตารางที่ 7.1	ประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบ่งตามภาคอุตสาหกรรม	309
ตารางที่ 7.2	แนวทางและมาตรการคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	312
ตารางที่ 7.3	อาชีพของผู้ย้ายถิ่นและมาตรฐานฝีมือในอาเซียน	340
ตารางที่ 7.4	ระบบมาตรฐานความสามารถของกำลังแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทย เปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่นในอาเซียน	344
ตารางที่ 7.5	สถานการณ์ปัจจุบันของความร่วมมือภายในภูมิภาคอาเซียน	361
ตารางที่ 7.6	ข้อคิดเห็นต่อแนวทางที่ควรปรับปรุงด้านการพัฒนาฝีมือกำลังแรงงาน: ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร	372
ตารางที่ 7.7	ข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านแรงงานของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อ แนวทางมาตรฐานทักษะความสามารถของกำลังแรงงานที่ควรจะเป็นในอนาคต: ประเด็นที่เป็นความเห็นสอดคล้องกันจากการสัมภาษณ์เชิงลึก	375

สารบัญแนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศสิงคโปร์ ปี 2543-2593	2
แผนภาพที่ 1.2 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศไทย ปี 2543-2593	3
แผนภาพที่ 1.3 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศเวียดนาม ปี 2543-2593	3
แผนภาพที่ 1.4 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศบรูไน ปี 2543-2593	4
แผนภาพที่ 1.5 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศอินโดนีเซีย ปี 2543-2593	4
แผนภาพที่ 1.6 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศมาเลเซีย ปี 2543-2593	4
แผนภาพที่ 1.7 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศพม่า ปี 2543-2593	5
แผนภาพที่ 1.8 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2543-2593	5
แผนภาพที่ 1.9 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศกัมพูชา ปี 2543-2593	6
แผนภาพที่ 1.10 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศลาว ปี 2543-2593	6
แผนภาพที่ 1.11 การขยายช่วงการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ 3 ช่วง ในภูมิภาคอาเซียน	7
แผนภาพที่ 3.1 อัตราการเติบโตของผลผลิตต่อประชากรในกลุ่มประเทศอาเซียนบางประเทศ	92
แผนภาพที่ 3.2 ผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศ	93
แผนภาพที่ 3.3 กำลังแรงงานของประเทศอาเซียน ตั้งแต่ปี 2539-2546	94
แผนภาพที่ 3.4 เพอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงในประชากรวัยทำงานและกำลังแรงงานของประเทศต่างๆ ในเอเชียรวมออสเตรเลียและนิวซีแลนด์	95
แผนภาพที่ 3.5 สัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรวัยทำงาน	96
แผนภาพที่ 3.6 อัตราการว่างงานของประเทศอาเซียน ระหว่างปี 2539-2546	97
แผนภาพที่ 3.7 อัตราการจ้างงานของประเทศต่างๆ แยกตามสาขาการผลิต	98
แผนภาพที่ 3.8 อัตราการเติบโตของผลผลิตต่อประชากรของประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ	108
แผนภาพที่ 3.9 ผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศอุตสาหกรรม	109
แผนภาพที่ 3.10 Growth in Productivity per Person Employed, 2000-2004	110

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

	หน้า
แผนภาพที่ 3.11 องค์ประกอบของ road map ภาครัฐและองค์กรท้องถิ่น	114
แผนภาพที่ 3.12 ตัวอย่างองค์ประกอบของ road map ของหน่วยงานสนับสนุน	116
แผนภาพที่ 4.1 กระบวนการปฏิบัติงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการไปทำงานต่างประเทศ	129
แผนภาพที่ 5.1 ตัวแปรที่ก่อให้เกิดประสบการณ์ด้านบวกของแรงงานระดับบน	164
แผนภาพที่ 5.2 ตัวแปรที่ก่อให้เกิดประสบการณ์ด้านบวกของแรงงานระดับล่าง	164
แผนภาพที่ 5.3 ตัวแปรที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานระดับบน	165
แผนภาพที่ 5.4 ตัวแปรที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานระดับล่าง	165
แผนภาพที่ 6.1 มาตรฐานอาชีพ 5 ระดับ	226
แผนภาพที่ 6.2 ระบบการรองรับประสบการณ์การทำงานของแรงงานไทย	228
แผนภาพที่ 6.3 แนวทางการบริหารระบบการรับรองประสบการณ์การทำงานของแรงงานไทย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน	229
แผนภาพที่ 6.4 กลไกระดับภูมิภาคในการรับรองมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ/ วิชาชีพ (ASEAN Center for Production and Standards of Workforce)	290
แผนภาพที่ 6.5 ภาพที่ควรจะเป็นภายใน ปี 2553: บทบาทของกลไกในและนอกภาครัฐในความ ร่วมมือแบบหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนากำลังแรงงานสู่ผลิตภาพในลักษณะที่ตอบสนองต่อ ความต้องการในภาคการผลิต การมีคุณภาพชีวิตในการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรีตามสาย งานของกำลังแรงงาน และประชาชน ผู้บริโภคสมประโยชน์	291
แผนภาพที่ 6.6 ภาพที่ควรจะเป็นภายใน 2553: การสร้างความเข้มแข็งแก่สมาคมวิชาชีพ/ ช่างฝีมือ	294
แผนภาพที่ 6.7 (ร่าง) กรอบแนวทางปฏิบัติการด้านการสนับสนุนส่งเสริมสมาคมวิชาชีพ/องค์กร อาชีพให้เข้มแข็งสู่หุ้นส่วนความร่วมมือในการยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงาน	295
แผนภาพที่ 7.1 การสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ	384
แผนภาพที่ 7.2 กลไกระดับภูมิภาคในการรับรองมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ/ วิชาชีพ (ASEAN Center for Production and Standards of Workforce)	386
แผนภาพที่ 7.3 ภาพที่ควรจะเป็น: แนวทางยกระดับความสามารถการแข่งขันในเชิงเศรษฐกิจ ของอาเซียนและประเทศสมาชิก	390
แผนภาพที่ 7.4 ภาพที่ควรจะเป็นภายในปี 2553: บทบาทของกลไกในและนอกภาครัฐในความ ร่วมมือแบบหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนากำลังแรงงานสู่ผลิตภาพในลักษณะที่ตอบสนอง ต่อความต้องการในภาคการผลิต การมีคุณภาพชีวิตในการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรีตาม สายงานของกำลังแรงงาน และประชาชน ผู้บริโภคสมประโยชน์	396
แผนภาพที่ 7.5 (ร่าง) กรอบแนวทางปฏิบัติการด้านการสนับสนุนส่งเสริมสมาคมวิชาชีพ/องค์กร อาชีพให้เข้มแข็งสู่หุ้นส่วนความร่วมมือในการยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงาน	398
แผนภาพที่ 7.6 ภาพที่ควรจะเป็นภายในปี 2553: การสร้างความเข้มแข็งแก่สมาคมวิชาชีพ/ ช่างฝีมือ	401

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคตั้งแต่ปี 2510 นับถึงช่วงเวลาในปัจจุบันอาเซียนกำลังก้าวสู่ทศวรรษที่ 4 ของการก่อตั้งองค์กรนั้น โดยมีแนวทางมุ่งสู่การเป็นประชาคมอาเซียน หรือที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า ASEAN Community ซึ่งมีมติของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 12 ระหว่างวันที่ 10-14 ธันวาคม 2549 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้เร่งร่นระยะเวลาจากเดิมให้บรรลุได้ในปี 2563 (ค.ศ. 2020) เป็นปี 2558 (ค.ศ. 2015) ซึ่งประกอบด้วยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Social and Cultural Community) และประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community) ซึ่งมุ่งให้อาเซียนรวมตัวกันในทุกๆ มิติทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นไปตามแถลงการณ์ผู้นำอาเซียน "Bali Concord II" ในปี 2546 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020

อาเซียนได้พัฒนาความร่วมมือภายในองค์กรทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกเพื่อให้ทุกประเทศในอาเซียนก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมั่นคงด้วยศักยภาพในการแข่งขันในบริบทสากล อย่างก้าวดังกล่าวของอาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายต่างๆ ที่เริ่มส่งผลกระทบรุนแรงขึ้นตั้งแต่เมื่ออาเซียนย่างเข้าศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้ ปัญหาท้าทายสำคัญแต่ยังไม่เป็นที่ตระหนักในกลุ่มประเทศอาเซียน คือ การปันผลทางประชากร (Demographic dividend)

ประเด็นท้าทาย: จะใช้หน้าต่างโอกาสทองสู่ประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งร่วมกันได้อย่างไรในการก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งนั้น ปัจจัยเชิงโอกาสที่มีอยู่แต่ยังไม่เป็นที่ตระหนักภายในภูมิภาค คือ ปัจจัยที่เรียกว่า การปันผลทางประชากร ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้เรียกโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร (Demographic transition) ในลักษณะที่สัดส่วนประชากรในวัยแรงงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิง หรือประชากรในวัยเด็กและวัยสูงอายุ ซึ่งกลายเป็นแนวโน้มของการมีอัตราพึ่งพิง (Dependency ratio) ต่ำ¹ โดยปกติแล้ว การปันผลทางประชากรเป็นหน้าต่างโอกาสที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในแต่ละประเทศ

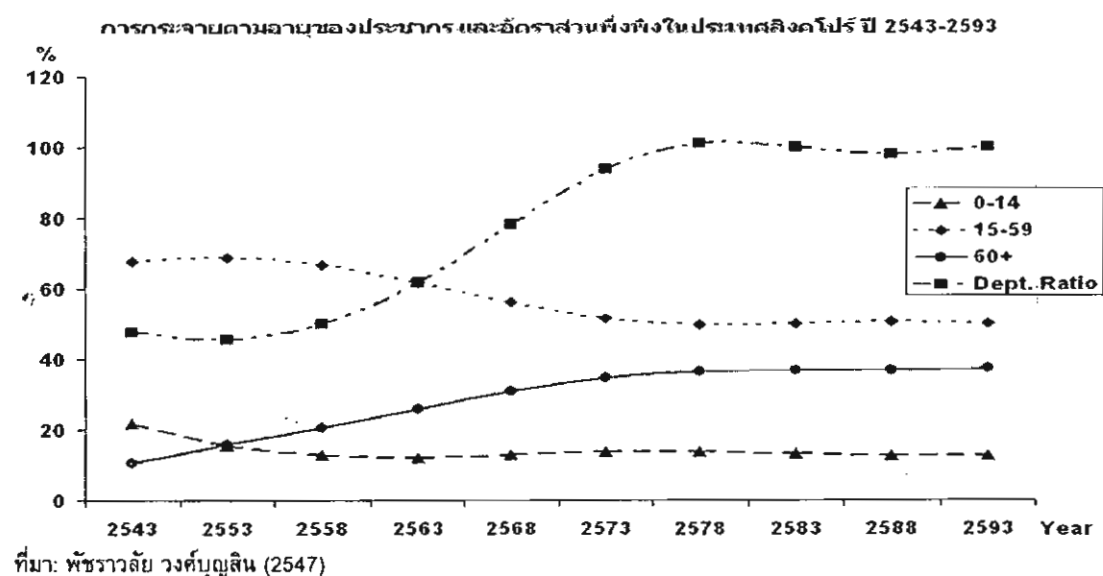
¹ Pete Engardio (2002). "The Chance of a Lifetime: Poor Nations Get a 'Demographic Dividend'" *Business Week online INTERNATIONAL – ASIAN COVER STORY*. March 25, New York; David E. Bloom, David Canning and Jaypee Sevilla (2003). *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequence of Population Change*. Santa Monica: Rand; Andrew Mason (Editor) (2001). *Population Change and Economic Development in East Asia: Challenges Met, Opportunities Seized*. Stanford, Calif.: Stanford University Press; เกื้อ วงศ์บุญสิน (2546). *การปันผลทางประชากรอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรของไทย*. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอกสารหมายเลข 295 พฤษภาคม.

งานศึกษาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศกำลังอยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรดังกล่าว โดยประเทศอาเซียนยังไม่ได้ตระหนักถึงโอกาสนั้น และยังไม่ได้มีการเตรียมตัวอย่างเต็มที่ทั้งในระดับประเทศสมาชิกและในระดับความร่วมมือภูมิภาค ในอันที่จะใช้โอกาสนั้นให้เกิดประโยชน์ ก่อนที่โอกาสนั้นจะเลือนหายไป ซึ่งหากไม่ได้มีการเตรียมตัวอย่างจริงจัง อาจส่งผลทั้งในลักษณะของการถ่วงเวลาที่จะบรรลุสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมด้วยศักยภาพในการแข่งขันในบริบทสากล และการที่อาเซียนต้องประสบกับปัญหาใหม่หลายประการ ซึ่งเป็นภาระอันหนักหน่วงทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม²

ดังได้กล่าวแล้วว่า การปันผลทางประชากรนั้นเกิดขึ้นกับทุกประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งหากพิจารณาารายประเทศแล้วจะพบว่าแต่ละประเทศมีเพียงหน้าต่างโอกาสเดียวโดยเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันไปอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในลักษณะของหน้าต่างโอกาสในมุมมองเชิงภูมิภาคจะเห็นได้ชัดเจนว่า อาเซียนมีถึง 3 ช่วงหน้าต่างโอกาสด้านการปันผลทางประชากรในอาเซียนโดยเป็นช่วงหน้าต่างที่มีขนาดแตกต่างกัน และสามารถจัดจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ³

กลุ่มประเทศที่อยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสที่ 1 และมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลือน้อยที่สุด ได้แก่ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม ซึ่งมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลืออีกไม่เกินหนึ่งทศวรรษนับจากนี้ไป โดยในปี 2558 กำลังแรงงานในสิงคโปร์ ไทย และเวียดนามจะลดลงเหลือร้อยละ 66.7 ร้อยละ 65.5 และร้อยละ 66.0 ตามลำดับ หลังจากที่กำลังแรงงานในประเทศเคยสูงถึงร้อยละ 68.7 ร้อยละ 66.1 และร้อยละ 66.2 ตามลำดับ ในปี 2553

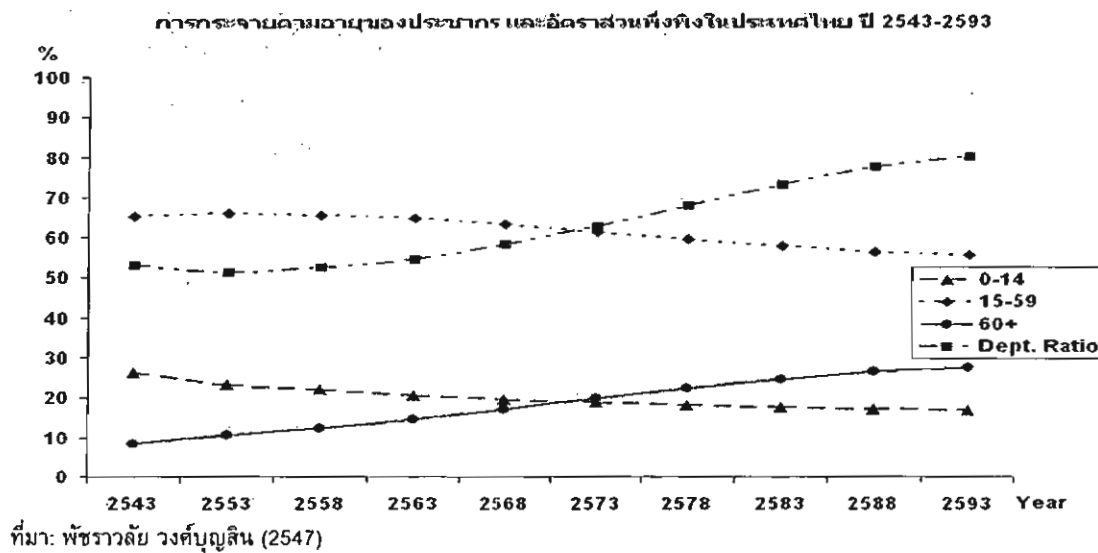
แผนภาพที่ 1.1 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศสิงคโปร์ ปี 2543-2593



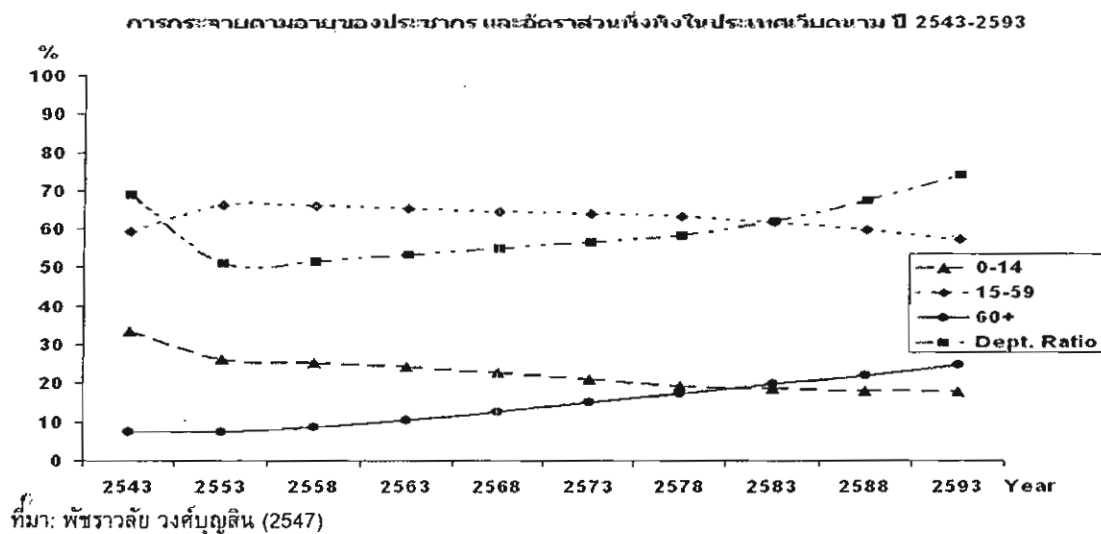
² พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน (2547). "การปันผลทางประชากร: หน้าต่างโอกาสและความท้าทายอาเซียนในศตวรรษที่ 21" หน้า 237-277. ใน เกื้อ วงศ์บุญสิน. บรรณาธิการ. 6 ปีทองสุดท้ายของโอกาสการแข่งขันทางเศรษฐกิจ: ผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร รวมบทความชุดโครงการทักษะแรงงานระยะที่ 2 (การเตรียมแผนรับช่วงปัจจุบัน และช่วงหลังของโอกาสการรับการปันผลทางประชากร) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³ พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน (2547). เพิ่งอ้าง.

แผนภาพที่ 1.2 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศไทย ปี 2543-2593

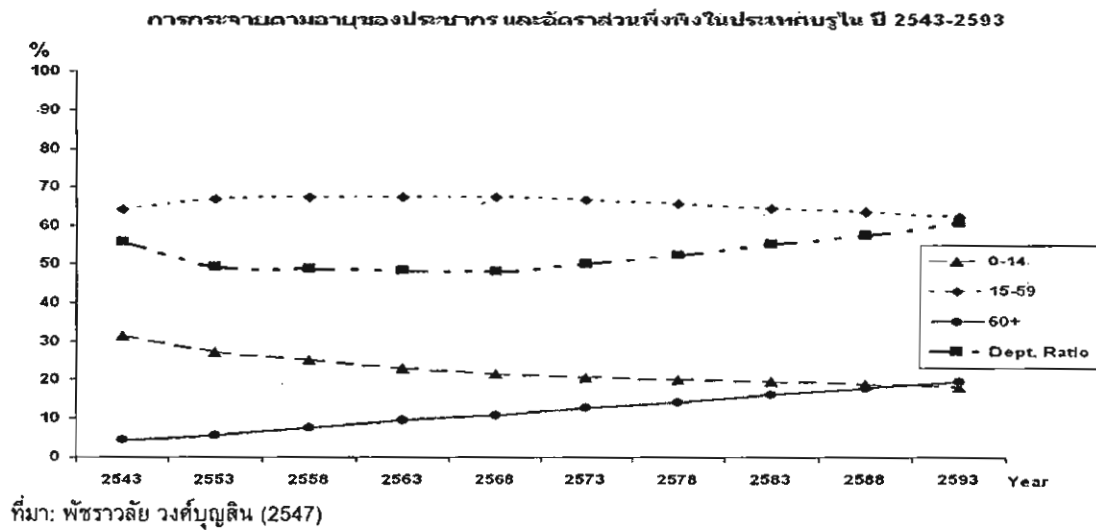


แผนภาพที่ 1.3 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศเวียดนาม ปี 2543-2593

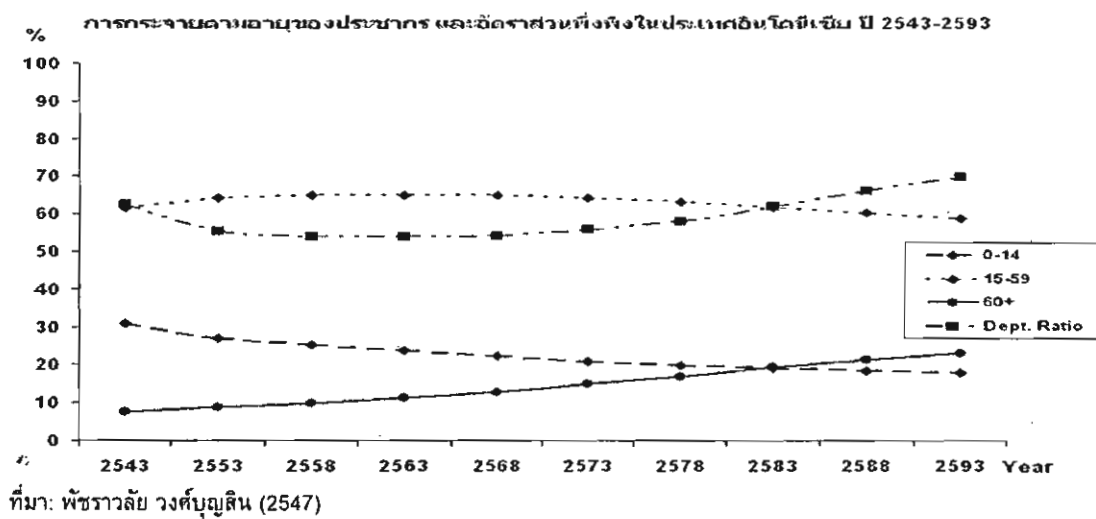


กลุ่มประเทศที่อยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสที่ 2 และมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลือปานกลาง ได้แก่ บรูไน ดารุสซาลาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย และพม่า ซึ่งมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลืออีกประมาณสองทศวรรษ โดยในกลุ่มนี้การปันผลประชากรในอินโดนีเซียและมาเลเซียจะเริ่มลดลงก่อน ดังเห็นได้จากการที่กำลังแรงงานในอินโดนีเซียและมาเลเซียจะลดลงในประมาณปี 2568 เหลือร้อยละ 64.9 และ 62.4 ตามลำดับ ในปีดังกล่าวหลังจากที่เคยสูงถึงร้อยละ 65.0 และร้อยละ 63.0 ในปี 2563 ซึ่งเป็นปีที่กำลังแรงงานในบรูไน ดารุสซาลาม และพม่า มีสูงถึงร้อยละ 67.5 และร้อยละ 64.3 ตามลำดับ จากนั้นจะลดลงเหลือร้อยละ 66.7 และร้อยละ 64.0 ตามลำดับในปี 2573

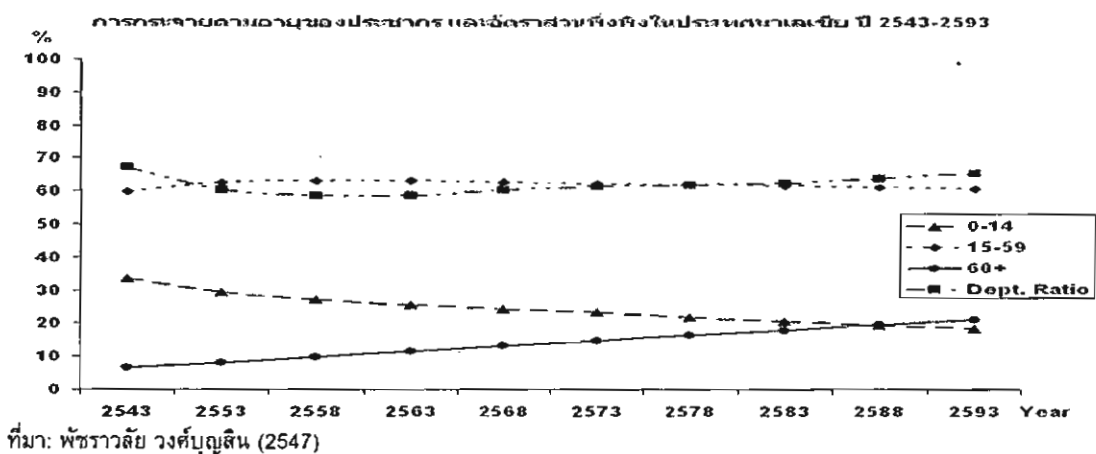
แผนภาพที่ 1.4 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศบรูไน ปี 2543-2593



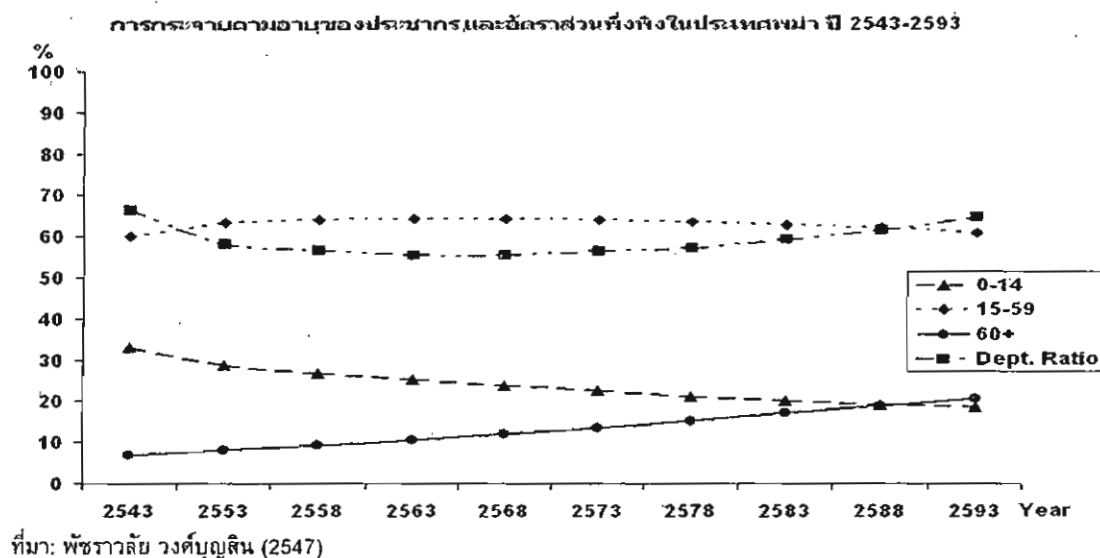
แผนภาพที่ 1.5 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศอินโดนีเซีย ปี 2543-2593



แผนภาพที่ 1.6 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศมาเลเซีย ปี 2543-2593

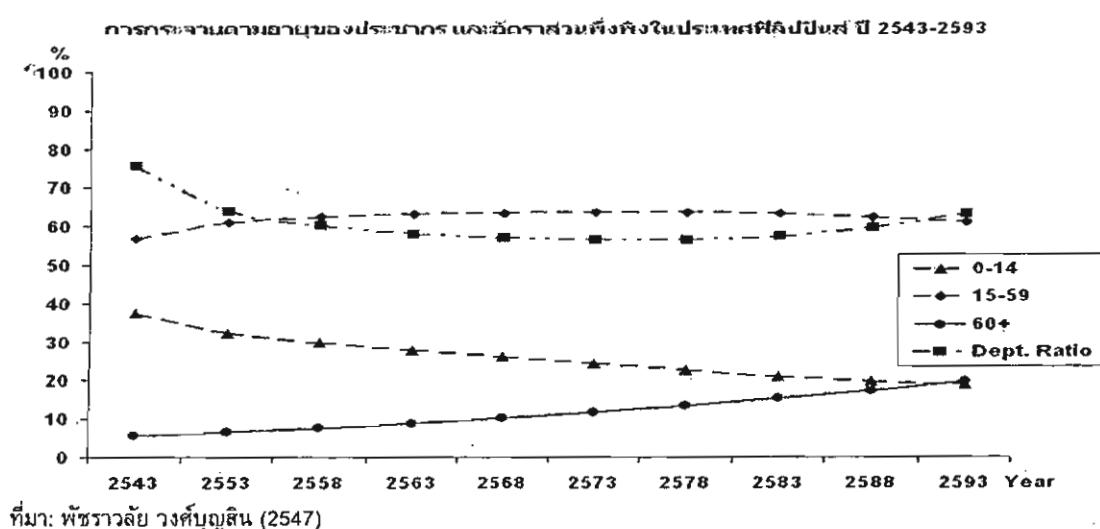


แผนภาพที่ 1.7 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศพม่า ปี 2543-2593

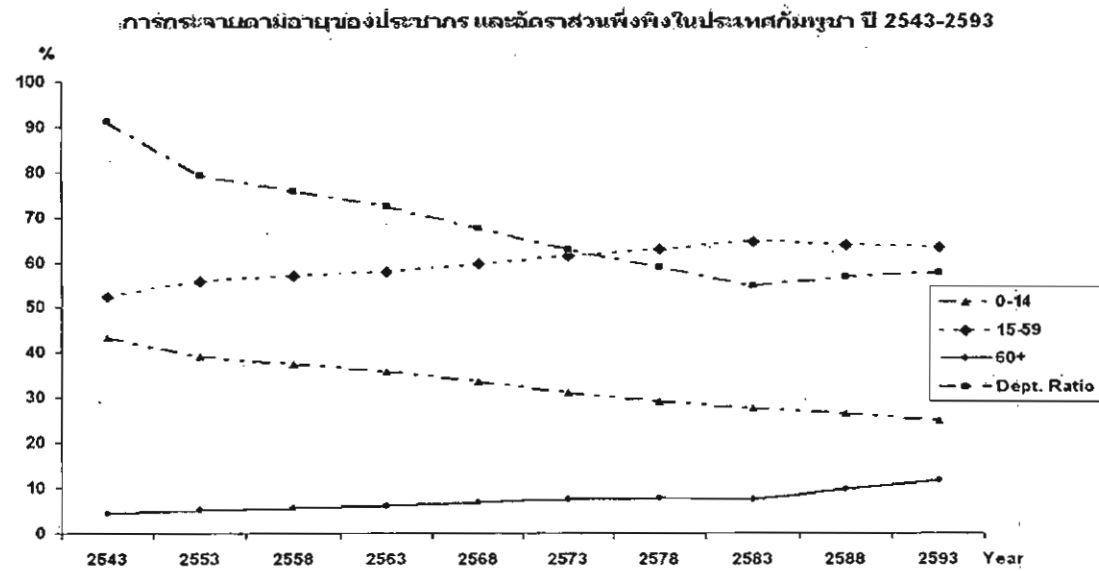


กลุ่มประเทศที่อยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสที่ 3 และมีช่วงเวลากลับมาผลทางประชากรเหลือมากที่สุด ได้แก่ ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และลาว ซึ่งมีช่วงเวลากลับมาผลทางประชากรเหลืออีกประมาณสามถึงสี่ทศวรรษ โดยในกลุ่มนี้การกลับมามีผลประชากรในฟิลิปปินส์จะเริ่มลดลงเป็นลำดับแรก คือประมาณปี 2583 ดังเห็นได้จากการที่กำลังแรงงานในฟิลิปปินส์จะลดลงเหลือร้อยละ 63.5 ในปีดังกล่าวหลังจากที่ถึงจุดอิมิตที่ร้อยละ 63.8 ในช่วงระหว่างปี 2573-2578 หลังจากนั้น ประมาณปี 2588 การกลับมามีผลทางประชากรในกัมพูชาจะเริ่มลดลง ดังเห็นได้จากการที่กำลังแรงงานในกัมพูชาจะลดลงเหลือร้อยละ 63.8 ในปี 2588 หลังจากถึงจุดอิมิตที่ร้อยละ 64.6 ในปี 2583 ทั้งนี้ การกลับมามีผลทางประชากรในลาวจะเริ่มลดลง ประมาณปี 2593 ดังเห็นได้จากการที่กำลังแรงงานในลาวจะลดลงเหลือร้อยละ 64.0 ในปีดังกล่าวหลังจากที่ถึงจุดอิมิตที่ร้อยละ 64.2 ในปี 2588

แผนภาพที่ 1.8 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2543-2593

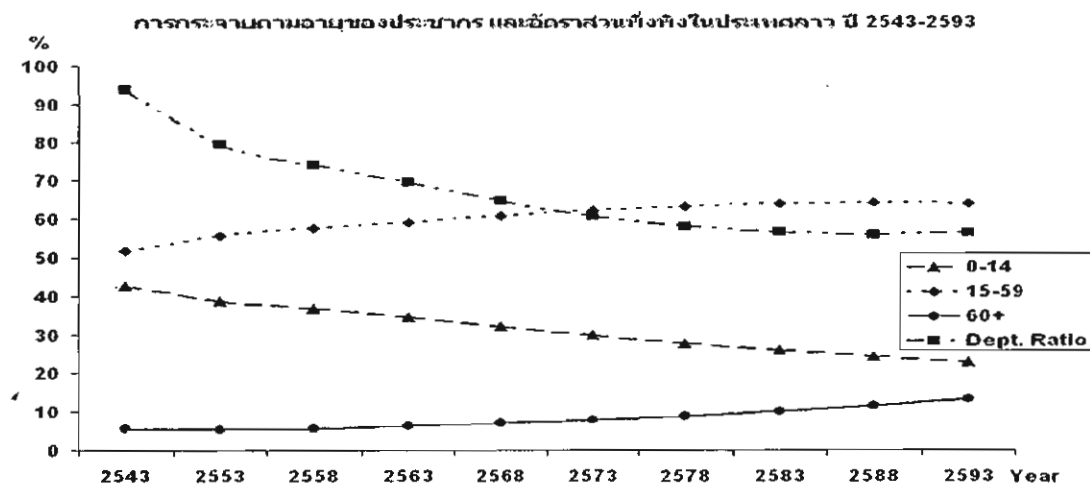


แผนภาพที่ 1.9 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศกัมพูชา ปี 2543-2593



ที่มา: พัทธราลัย วงศ์บุญสิน (2547)

แผนภาพที่ 1.10 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศลาว ปี 2543-2593



ที่มา: พัทธราลัย วงศ์บุญสิน (2547)

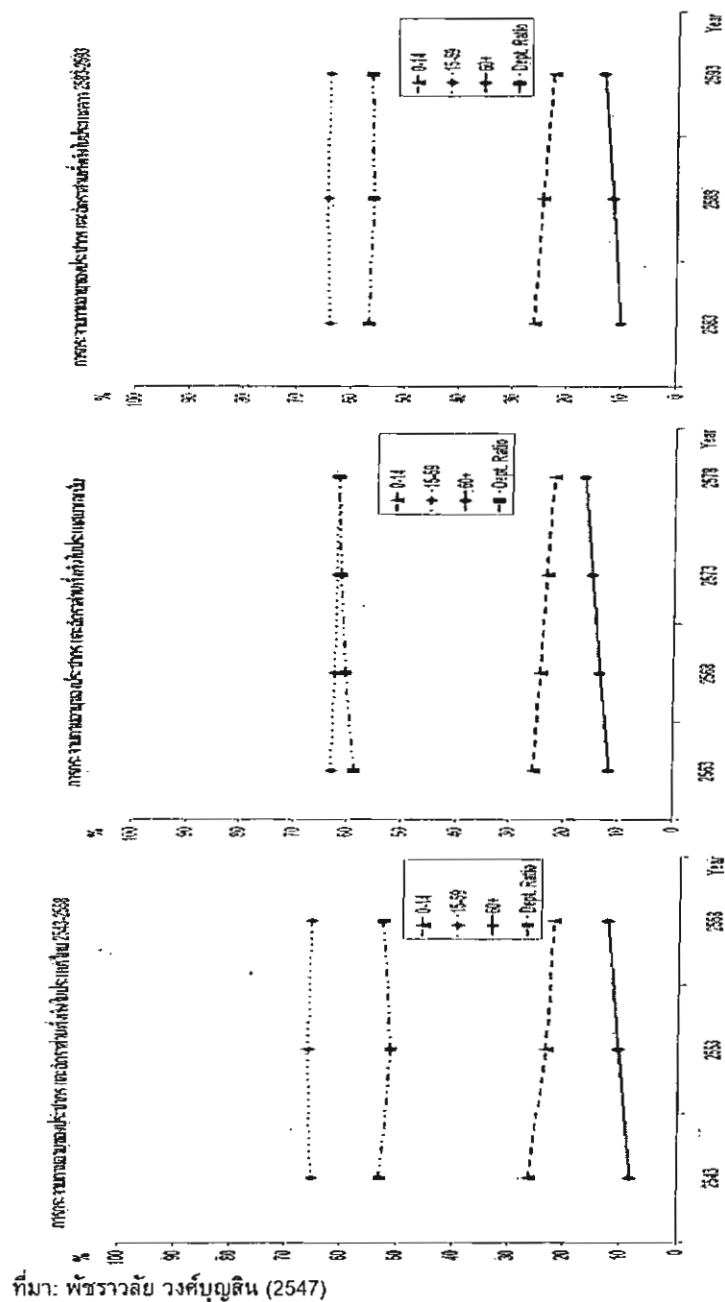
ปัญหาของอาเซียนจากโอกาสและความท้าทายใหม่ด้านการปันผลประชานั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประการคือ⁴

ก) โอกาสในการใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ ยังคงเป็นไปในระดับต่ำเนื่องจากแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีปริมาณและคุณภาพของประชากรที่ไม่สัมพันธ์กันอย่างเพียงพอต่อการใช้ออกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงาน

⁴ พัทธราลัย วงศ์บุญสิน (2547). อ้างแล้ว.

ข) ความเป็นไปได้ในการขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ในช่วงสั้นๆ ช่วงเดียว ในประเทศสมาชิกหนึ่งๆ ให้ยาวนานออกไป โดยอาศัยการปันและใช้โอกาสที่มีอยู่ถึง 3 ช่วงในภูมิภาค ดังแผนภาพที่ 1.11 ซึ่งแสดงตัวอย่างการขยายช่วงการปันผลทางประชากรของไทย ซึ่งอยู่ในช่วงโอกาสที่ 1 ให้ต่อไปหลังจากปี 2553 โดยอาศัยช่วงการปันผลทางประชากรช่วงที่ 2 ในภูมิภาค จากกรณีของมาเลเซียที่ยังคงมีอยู่ไปจนถึงปี 2568 และช่วงการปันผลทางประชากรช่วงที่ 3 ในภูมิภาค จากกรณีของของลาวไปจนถึงปี 2593 เป็นต้น

แผนภาพที่ 1.11 การขยายช่วงการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ 3 ช่วง ในภูมิภาคอาเซียน



ค) ยังไม่มีความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนที่เกี่ยวกับการปันผลทางประชากรโดยเฉพาะโดยตรง ส่วนความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องและน่าจะเอื้อต่อโอกาสการปันผลทางประชากรในภูมิภาค เช่น ด้านการศึกษาและด้านแรงงานในการเพิ่มผลิตภาพของทรัพยากรมนุษย์นั้น ยังไม่อาจอำนวยความสะดวกให้อาเซียนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่เมื่อก้าวเข้าสู่หน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรที่มีอยู่นี้ ในขณะที่เดียวกันความร่วมมือระดับภูมิภาคในการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุนภายในประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่ก้าวถึงการใช้อรรถประโยชน์และทักษะของทรัพยากรมนุษย์ร่วมกันภายในภูมิภาคอย่างเต็มที่

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่อาเซียนและประเทศสมาชิกต้องปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือแนวนอน นั่นคือ หุ่นส่วนความร่วมมือในการเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงานสู่ตลาดแรงงานภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ ผลิตภาพ และคุณภาพชีวิตในการทำงาน ด้วยการจัดการที่เป็นระบบเหมาะสม อันจะส่งผลต่อเนื่องให้แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถยกระดับการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกันและขยายหน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรออกไป

แนวทางความร่วมมืออาเซียน ควรปรับปรุงใน 2 ระดับคือ

ก) แนวทางการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาโดยภายในประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ในลักษณะที่เอื้อต่อการใช้โอกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ โดยเน้นการทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการเจรจาปรึกษาหารือกันทางด้านนโยบาย มีความร่วมมือแลกเปลี่ยนนโยบายระหว่างกัน เพื่อก้าวให้พ้นจากภาวะที่แต่ละประเทศสมาชิกมีการกำหนดนโยบายในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอันกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์หรือการแก้ปัญหาต่างๆ เช่น จากโครงสร้างประชากร ซึ่งเป็นเรื่องของแต่ละประเทศ และ

ข) แนวทางการแสวงหาและจัดทำยุทธศาสตร์ร่วมในระดับภูมิภาคอาเซียน ในลักษณะที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายและการประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน เป็นปึกแผ่นทางสังคมในระยะยาวในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน มีลักษณะของการสอดประสานและอำนวยความสะดวกต่อกันระหว่างส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วม และประสิทธิผลของโครงการความร่วมมือต่างๆ ที่ตอบสนองปัญหาของภูมิภาคอย่างจริงจังและรวดเร็วมากขึ้น

การปรับตัวของอาเซียนอาจจำแนกได้ 3 แนวทางและวิธีการดังนี้ คือ

1) แนวทางในการปรับลดการเอาเปรียบกีดกันกำลังแรงงานจากภายในภูมิภาคด้วยตนเอง สู่การผนึกกำลังแรงงานจากภูมิภาคให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจสังคมทั้งในระดับประเทศสมาชิกและระดับภูมิภาค ด้วยวิธีการจัดระบบการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานข้ามชาติระหว่างกันอย่างเหมาะสม

2) แนวทางในการส่งเสริมให้เกิดการยอมรับคุณภาพด้านทักษะและสมรรถนะของกำลังแรงงานอาเซียน บนฐานของการพัฒนาและรับรองมาตรฐานความสามารถในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพทั้งในระดับทักษะ (Skilled) และระดับวิชาชีพ (Professional) หรือที่ไทยเรียกว่า มาตรฐานฝีมือแรงงาน

3) การนำโอกาสด้านการปันผลทางประชากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยการยกระดับทักษะฝีมือและสมรรถนะของกำลังแรงงานในภูมิภาคให้เกิดผลิตภาพบนหลักการของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้วยคุณภาพชีวิตในการทำงานที่เหมาะสม

แนวทางและวิธีการทั้งสามประการข้างต้นมีความเกี่ยวโยงเสริมต่อกันอย่างใกล้ชิด และสอดคล้องกับ Hanoi Plan of Action 1999-2004 รองรับวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 โดยแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดการยอมรับคุณภาพด้านทักษะและสมรรถนะของกำลังแรงงานอาเซียน บนฐานของการพัฒนาและรับรองมาตรฐานความสามารถในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพ หรือทั้งในระดับทักษะและระดับวิชาชีพนั้น เป็นแนวทางเสริมด้านผลผลิตของความร่วมมือระหว่างประเทศที่กำลังกลายเป็นกระแสหลักประการหนึ่งในการจัดระบบการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคต่างๆ ให้เกิดผลลัพธ์ด้านผลิตภาพของกำลังแรงงาน

ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจสังคมทั้งในระดับประเทศสมาชิกและระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในรับโอกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่

การจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติในสังกัดกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ตามแผนแม่บทการพัฒนาฝีมือแรงงานเมื่อปี 2546 ซึ่งได้ริเริ่มงานการพัฒนาแรงงานในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และรวมถึงแรงงานในประเทศสมาชิกของกรอบความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) สาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของการนำร่องอันสามารถนำไปสู่การใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ ด้วยความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนการฝึกอบรมสาขาวิชาชีพต่างๆ การพัฒนาข้อมูลตลาดแรงงาน การยอมรับมาตรฐานมาตรฐานความสามารถในการทำงานของกำลังแรงงานระหว่างประเทศสมาชิก และการพัฒนาโอกาสการทำงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานทักษะ (Skilled) และส่งเสริมการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน

ทั้งนี้ ประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ได้นำร่องด้วยการพัฒนามาตรฐานความสามารถในการทำงานของกำลังแรงงานด้านช่างเชื่อม โดยมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานของไทยเป็นกลไกหลักในการผลักดันการขยายผลเตรียมการสู่ความตกลงในการยอมรับร่วมกันด้านมาตรฐานวุฒิบัตรและความสามารถระหว่างประเทศต่างๆ รวมถึงในขอบเขตของอาเซียน อันน่าจะส่งผลอันก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวของทรัพยากรมนุษย์ในระหว่างประเทศสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ การยกระดับผลิตภาพและความแข็งแกร่งในอาชีพของกำลังแรงงานในตลาดแรงงานภูมิภาค การปกป้องสถานะที่เท่าเทียมกันของแรงงาน การยกระดับการผลิตสู่ศักยภาพในการแข่งขันและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาเซียนยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาแนวคิดและแนวทางสู่เป้าหมายดังกล่าว

ในปี 2549 ประเทศไทย โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้รับมอบหมายให้เป็นสถาบันแกนนำ (Lead Institution) ด้านเครือข่ายทักษะฝีมือระดับภูมิภาค (Regional Skills Network) เอเชีย และแปซิฟิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ซึ่งการวิจัยและพัฒนาแนวทางการยกระดับผลิตภาพแรงงานบนฐานของการพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เป็นภารกิจส่วนหนึ่งเสนอต่อ ILO/Korea First Planning Meeting of Lead Institutions in the Regional Skills Network ที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 29-31 สิงหาคม 2549

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการรองรับบทบาทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานในการพัฒนาตลาดแรงงานภูมิภาคด้วยการเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงาน โดยมุ่งให้ได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ เอื้อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสังคมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รองรับการยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกันในระดับสากลในบริบทที่โครงสร้างทางประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงไป โดยวัตถุประสงค์ของโครงการจำแนกได้ 3 ประการคือ

1) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ในการที่สมาชิกประชาคมอาเซียนจะปรับตัวร่วมมือกันเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน

2) การศึกษาและพัฒนาแนวทางกลไกระดับปฏิบัติให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือดังกล่าว

3) การศึกษาวิจัยแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ต่อเงื่อนไขต่างๆ นั้น เพื่อให้อาเซียนและประเทศสมาชิกมีแนวทางที่จะปฏิบัติร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากโอกาสด้านการปันผลทางประชากรให้ได้มากที่สุด

1.3 นิยาม

อาเซียน หมายถึง สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 10 ประเทศ คือ ไทย บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา

ผลิตภาพของกำลังแรงงาน หรือที่นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่า ผลิตภาพแรงงาน (Labor Productivity) หมายถึง ปริมาณผลงานเฉลี่ยต่อคนของลูกจ้างที่คำนวณเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือรายปี เป็นข้อมูลที่บ่งชี้ถึงความสามารถในการผลิตต่อคนของลูกจ้างหรือคนงานในแต่ละช่วงเวลา การวัดผลิตภาพของกำลังแรงงานด้วยวิธีง่าย ๆ คือ การคำนวณสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมประชาชาติและจำนวนแรงงานในภาคการผลิตนั้นๆ

กำลังแรงงาน หมายถึง ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ทั้งที่เป็นผู้ที่มิงานทำและที่ไม่มิงานทำ แต่ประสงค์จะทำงานและสามารถทำงานได้

แรงงาน หมายถึง ผู้ใช้แรงงาน ระดับทักษะ กึ่งทักษะ และไร้ทักษะ ซึ่งเป็นความหมายแคบซึ่งมักใช้กันทั่วไป ถึงแม้ว่าในความหมายกว้างนั้น ครอบคลุมถึงการใช้กำลังกายและกำลังความคิดของมนุษย์ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ทุนมนุษย์ หมายถึง ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าต่อการผลิต การบริการและการพัฒนาประเทศด้วยร่างกาย แรงใจ สติปัญญา ความคิด ความรู้ ทักษะความสามารถในการทำงาน เนื่องจากผลของการศึกษาฝึกอบรม ตลอดจนประสบการณ์ทำงาน ซึ่งเป็นการสร้างคุณค่าของมนุษย์ โดยวิธีการวัดทุนมนุษย์ที่แพร่หลายมี 2 วิธี คือ ก) วัดจากปริมาณการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาซึ่งแฝงอยู่ในกำลังแรงงาน โดยสมมติให้มูลค่าทางการศึกษาเท่ากับต้นทุนที่เสียไปเพื่อการลงทุนในทุนมนุษย์ และ ข) วัดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพของกำลังแรงงานตามระดับทักษะ เช่น ถ้าเป็นกลุ่มอาชีพที่ใช้ทักษะสูงเพิ่ม เท่ากับมีทุนมนุษย์เพิ่ม⁵

การปันผลทางประชากร หมายถึง โอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรในลักษณะที่สัดส่วนประชากรในวัยแรงงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิง หรือประชากรในวัยเด็กและวัยสูงอายุ ซึ่งกลายเป็นแนวโน้มของการมีอัตราพึ่งพิงต่ำ โอกาสทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้แก่ การยกระดับมาตรฐานการครองชีพ ส่งผลให้มีการออมการลงทุนมากขึ้น ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การปันผลทางประชากรมักจะเกิดขึ้นในช่วงกลางของขั้นตอนที่สองของการเปลี่ยนสภาพทางประชากร ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดุลยภาพของอัตราเกิดและอัตราตายเริ่มเปลี่ยนแปลงและส่งผลให้การเพิ่มประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความทันสมัยควบคู่กับการสาธารณสุขและการโภชนาการที่ดีขึ้นมีผลทำให้อัตราการตายลดลง สำหรับในช่วงแรกของขั้นตอนที่สองนี้ประชากรวัยเด็กจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้อัตราส่วนพึ่งพิงวัยเด็กมีสูงมาก ส่วนในช่วงปลายนั้นประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และทำให้อัตราส่วนพึ่งพิงวัยสูงอายุมีสูงมากด้วยเช่นกัน⁶ ในขณะที่ช่วงกลางๆ ของการเปลี่ยนสภาพทาง

⁵ Theodore W. Schultz (1961). "Investment in Human Capital" *American Economic Review* 51 (March): 1-17; Gary S. Becker (1964, 1993, 3rd ed.). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago, University of Chicago Press.

⁶ จำนวนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สืบเนื่องจากการที่ประชากรมีอายุขัยที่ยืนยาวขึ้น โดยที่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบประชากรส่วนนี้มานานแล้วโดยอายุ มัธยฐานในปี พ.ศ. 2503 เป็น 29 ปี และคาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นประมาณ 46 ปี ในปี 2593 ส่วนในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาพบว่า อายุมัธยฐานในปี พ.ศ. 2503 อยู่ระหว่าง 19-24

ประชากรจะเป็นช่วงที่สัดส่วนของประชากรส่วนใหญ่จะอยู่ในวัยแรงงาน ทำให้เป็นช่วงที่อัตราพึ่งพิงมีแนวโน้มค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับทั้งสองช่วงที่ได้กล่าวมาแล้ว ช่วงนี้จึงเป็นช่วงสำคัญที่เรียกว่าช่วงการปันผลทางประชากร⁷

ประเทศที่ได้รับผลดีจากการปันผลทางประชากรจะต้องใช้ช่วงเวลาการปันผลทางประชากรให้ได้ประโยชน์มากที่สุด เพราะโอกาสดังกล่าวมีเพียงครั้งเดียวและจะเปลี่ยนเป็นภาวะคุกคามหากสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุเพิ่มมากขึ้น⁸

หากตลาดแรงงานมีศักยภาพพอที่จะรองรับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้น ผลิตภาพต่อหัวของประชากรก็จะเพิ่มขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะส่งผลต่อการเพิ่มการปันผลทางประชากร รวมทั้งมีผลต่อการเพิ่มการออมและการลงทุนในทุนมนุษย์ให้มากยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานถือเป็นการปันผลทางประชากรที่สำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจากการออมและการลงทุนทางทรัพยากรมนุษย์⁹

การจะรับผลดีจากการปันผลทางประชากรนั้น ประเทศต่างๆ ควรมีตลาดเปิดและนโยบายแรงงานที่ยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดการสร้างงานเพิ่มขึ้น โดยจะต้องมีนโยบายเศรษฐกิจที่ดีควบคู่กับระบบการเงินที่เอื้อต่อการลงทุนและการออม โดยเฉพาะการลงทุนในด้านการศึกษาเพื่อให้เกิดทักษะ ตลอดจนมีระบบบำนาญและระบบสุขภาพสำหรับผู้เกษียณอายุ ทั้งนี้สิ่งสำคัญคือจะต้องใช้ประชากรวัยแรงงานให้เกิดประโยชน์เพียงพอ เพื่อเตรียมทรัพยากรให้พอสำหรับอนาคตที่สัดส่วนประชากรวัยสูงอายุจะเพิ่มสูงขึ้น¹⁰

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

ด้วยแนวคิดที่ว่า

1) อาเซียนและประเทศสมาชิกมีความจำเป็นต้องปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือแนวใหม่ นั่นคือความร่วมมือสู่การเป็นหุ้นส่วนด้านทุนมนุษย์ที่มีผลิตภาพและเป็นทุนทางสังคม พร้อมไปกับการเป็นตลาดแรงงานภูมิภาคที่มีความยืดหยุ่นรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัตรของสังคม เศรษฐกิจ ฐานความรู้ และทักษะอันเป็นลักษณะเฉพาะของศตวรรษที่ 21 ประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น ประเทศไทยก็จะสามารถรับการปันผลทางประชากรได้อย่างเต็มที่มากขึ้น

2) แนวทางความร่วมมืออาเซียน ควรมีการปรับปรุงใน 2 ระดับคือ

ก) แนวทางการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาภายในประเทศสมาชิกแต่ละประเทศที่เอื้อต่อการใช้ออกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่

ข) แนวทางการแสวงหาและจัดทำยุทธศาสตร์ร่วมในระดับภูมิภาคอาเซียน ในลักษณะที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายและการประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน เป็นปึกแผ่นทางสังคมในระยะยาวในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

ปี และคาดประมาณว่าอายุมัธยฐานของประชากรในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 37 ปี ในปี 2593 สถานการณ์ที่ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้นและสัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจะเกิดขึ้นได้ในทุกสังคมของทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยที่ในปี พ.ศ. 2503 อายุขัยเฉลี่ยของประชากรทั่วโลกเป็นประมาณ 46 ปี และคาดว่า อายุขัยเฉลี่ยจะเป็นประมาณ 76 ปี ในปี 2593 และมีอายุมัธยฐานเป็นประมาณ 38 ปี (ดูเพิ่มเติมใน Bloom, Canning and Sevilla. 2003. *Ibid*)

⁷ Engardio (2002). *Ibid.*; Bloom, Canning and Sevilla (2003). *Ibid.*; เกื้อ วงศ์บุญสิน (2546). อ้างแล้ว.

⁸ Engardio (2002). *Ibid.*; Bloom, Canning and Sevilla (2003). *Ibid.*; เกื้อ วงศ์บุญสิน (2546). อ้างแล้ว.

⁹ เกื้อ วงศ์บุญสิน (2546). อ้างแล้ว.

¹⁰ Engardio (2002). *Ibid.*; Bloom, Canning and Sevilla (2003). *Ibid.*; เกื้อ วงศ์บุญสิน (2546). อ้างแล้ว.

3) ควรมีการปรับตัวในด้านกลไกสถาบัน มีการปรับแนวคิดและกระบวนการทางความร่วมมือระดับภูมิภาคของอาเซียนให้มีลักษณะของการสอดประสานและอำนวยความสะดวกต่อกันระหว่างส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วม และประสิทธิผลของโครงการความร่วมมือต่างๆ ที่ตอบสนองปัญหาของภูมิภาคอย่างจริงจังและรวดเร็วมากขึ้นโดยยุทธศาสตร์สำคัญที่ควรพัฒนาขึ้นมาในศตวรรษที่ 21 นับจากนี้ คือ การพัฒนาตลาดแรงงานในภูมิภาคให้มีความยืดหยุ่น

การจะแสวงหาแนวทางความร่วมมืออาเซียนสู่ตลาดแรงงานภูมิภาค เพื่อรับประโยชน์จากการปันผลทางประชากรในศตวรรษที่ 21 นั้น ไม่อาจดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพหากเป็นการพิจารณาเพียงมุมมองทางวิชาการของนักวิชาการเพียงลำพัง หากแต่ต้องเน้นพิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์ที่พึงปฏิบัติได้ในกระบวนการทางนโยบาย ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนักวิชาการในวงการวิชาการ นักวิชาการในวงการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางนโยบาย และภาคประชาสังคม

โครงการนี้ อาศัยกรอบแนวคิดด้านการวิเคราะห์เชิงบริบทของกระบวนการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติของ Walt (1994) ซึ่งครอบคลุมกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ 1) Policy Identification 2) Policy Formulation 3) Policy Implementation และ 4) Policy Evaluation โดยมีปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง หรือบริบทด้านสถานการณ์ (Situation) โครงสร้าง (Structure) วัฒนธรรม (Culture) และปัจจัยภายนอกต่างๆ (Exogenous)¹¹

แนวคิดด้านการวิเคราะห์เชิงบริบทของกระบวนการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติข้างต้นนั้น นำมาปรับใช้ในการพิจารณาแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับแนวทางยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมองในมิติต่อไปนี้

- 1) ด้านตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน
- 2) กรอบกติกาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนมนุษย์ข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเน้นประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์
- 3) นโยบายด้านสังคมที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานและทุนมนุษย์ในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอย่างมีคุณภาพชีวิตในการทำงาน
- 4) บทบาทและแนวทางการดำเนินการด้านมาตรฐานความสามารถในการทำงาน (หรือที่ประเทศไทยเรียกว่า มาตรฐานฝีมือแรงงาน) ในระดับชาติและภูมิภาคเพื่อยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน

¹¹ G. Walt. (1994). *Introducing Health Policy: Power and Processes*. London: Zed Press.

ตารางที่ 1.1 กรอบความคิดในการศึกษา

ประเด็น	เป็นอย่างไรในปัจจุบัน	ควรเป็นอย่างไรในอนาคต
1. นโยบายด้านตลาดแรงงานในภูมิภาค (หัวใจของประเด็นนี้คือพยายามสร้างแนวคิดใหม่ที่มีใช้เพียงแค่การรวมตัวทางเศรษฐกิจแต่เป็นการสร้างภาคแรงงานของภูมิภาคที่มีคุณภาพในเชิงผลิตภาพ) ก. ลักษณะแนวทาง ข. เจื่อนไข ค. ยุทธศาสตร์ระดับประเทศและภูมิภาค		
2. นโยบายด้านการเคลื่อนย้ายทุนมนุษย์ระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อระดมทุนมนุษย์ที่มีอยู่ในภูมิภาคให้เอื้อประโยชน์ร่วมกัน ก. ลักษณะแนวทาง ข. เจื่อนไข ค. ยุทธศาสตร์ระดับประเทศและภูมิภาค		
3. นโยบายด้านสังคมที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานและทุนมนุษย์ในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอย่างมีคุณภาพชีวิตในการทำงาน ก. ลักษณะแนวทาง ข. เจื่อนไข ค. ยุทธศาสตร์ระดับประเทศและภูมิภาค		
4. บทบาทและแนวทางการดำเนินการด้านมาตรฐานฝีมือแรงงานในระดับชาติและภูมิภาคเพื่อเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน ก. ลักษณะบทบาทและแนวทาง ข. เจื่อนไข ค. ยุทธศาสตร์ระดับประเทศและภูมิภาค		

ขั้นตอนการวิจัยและพัฒนา แบ่งออกเป็น

ขั้นตอนที่ 1 การเก็บข้อมูลเบื้องต้น อาศัยการทบทวนวรรณกรรม การวิจัยข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยเอกสารของทางราชการของประเทศสมาชิกอาเซียน องค์กรอาเซียน เอกสารวิชาการและข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับ แนวทางยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเจื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน ในฐานะแนวทางในการเตรียมแนวทางในกระบวนการทางนโยบายระดับประเทศและภูมิภาค ใน 4 ประเด็นข้างต้น

ขั้นตอนที่ 2 การจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการเพื่อนำเสนอและรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นต่อผลการศึกษาวิจัยในขั้นตอนที่ 1 จากผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งในภาครัฐ ภาคการผลิต ภาคแรงงาน/ประชาสังคม และภาควิชาการ¹²

ขั้นตอนที่ 3 การแจกแจงและวิเคราะห์ Delphi ความคิดเห็นเบื้องต้นของผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งในภาครัฐ ภาคการผลิต ภาคแรงงาน/ประชาสังคม และภาควิชาการ ที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนที่ 2 แล้ว เกี่ยวกับแนวทางเชิงนโยบายที่จะเป็นในการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือต่อไปในอนาคต (Policy Identification)

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานสรุปผลการศึกษาในขั้นตอนที่ 1-3 พร้อมประเด็นคำถามเพื่อศึกษาความคิดเห็นแบบเจาะลึก ของผู้ทรงคุณวุฒิ¹³ เกี่ยวกับแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้สำหรับอาเซียนและประเทศสมาชิกในการปรับตัวและพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน คำถามประกอบด้วย

1) แนวทางเชิงนโยบายที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน ควรเป็นอย่างไร ควรครอบคลุมองค์ประกอบและประเด็นอะไรบ้าง (Policy Identification) จากมุมมองด้านตลาดแรงงานภูมิภาคอาเซียน การบริหารจัดการด้านการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานและทุนมนุษย์ข้ามชาติภายในภูมิภาคอาเซียน การยอมรับมาตรฐานฝีมือแรงงานร่วมกันของแรงงานอาเซียน และนโยบายด้านการประกันสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน

2) ยุทธศาสตร์ของไทยในการยกระดับความร่วมมืออาเซียน ควรเป็นอย่างไร ควรครอบคลุมองค์ประกอบและประเด็นอะไรบ้าง (Policy Identification) ควรจัดเตรียมอย่างไร ควรเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน/องค์กรใดบ้าง ควรกำหนดลำดับความสำคัญของการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร (Policy Formulation)

3) การประสานงานระหว่าง กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องควรเป็นอย่างไร (การนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ: Policy Implementation)

4) การประเมินผลควรดำเนินการอย่างไร (Policy Evaluation)

¹² การสัมมนาระดมความคิดเห็นเบื้องต้น เรื่อง ตลาดแรงงานและผลิตภาพแรงงานข้ามชาติ: WHAT IS? WHAT SHOULD BE? ณ หอประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 23 มีนาคม 2549 เวลา 8.30-16.00 น. ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเป็นผู้ที่ตอบรับให้ความร่วมมือเข้าร่วมและ/หรือผู้แทน 40 ท่าน ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียจากภาครัฐ (กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน) 7 ท่าน ภาคการผลิต (สมาคมผู้ประกอบการ) 1 ท่าน ภาคแรงงาน/ประชาสังคม 7 ท่าน ภาคองค์กรระหว่างประเทศ/องค์กรต่างประเทศ (ILO, Rockefeller Foundation, International Institute for Trade and Development (Public Organization)) 6 ท่าน และภาควิชาการ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล) 19 ท่าน จากจำนวน 100 ท่าน ที่ได้รับการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง และที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะทำงานจากกระทรวงแรงงาน ผู้ที่อยู่ในและนอกวงการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ครอบคลุมถึงผู้บริหารระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไปและผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานในทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่มีความเหมาะสมเนื่องจากได้ศึกษาวิจัยหรือเป็นผู้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในภาคการผลิต ภาคแรงงาน/ประชาสังคม ภาคองค์กรระหว่างประเทศ ภาควิชาการระดับมหาวิทยาลัยภาครัฐและภาคเอกชนในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง

¹³ อาศัยการเลือกตัวอย่างทั้งแบบเฉพาะเจาะจง และแบบผ่านกระบวนการคัดเลือกอย่างมีขั้นตอน คือ การคัดเลือกบุคคลทั้งที่เป็นผู้ที่อยู่ในและนอกวงการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (โดยเฉพาะด้านแรงงาน และการย้ายถิ่นข้ามชาติ) ตลอดจนภาคประชาสังคมจำนวน 100 คนทั่วประเทศ และส่งจดหมายเพื่อขอให้แจ้งรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความร่วมมือในอาเซียนและการจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นอย่างดีจำนวน 5 คน (พร้อมสังกัดหรือสถานที่ติดต่อถ้าทราบ) จากนั้นเป็นการรวบรวมรายชื่อทั้งหมดรวมทั้งรายชื่อที่มีบุคคลอย่างน้อย 3 คนเสนอมาตรงกัน และนำมาทำการคัดเลือกเพื่อทำการสัมภาษณ์ต่อไป (จำนวนไม่เกิน 10 คน)

ขั้นตอนที่ 5 การแจกแจงและวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ การวิเคราะห์ Delphi ความคิดเห็น การจัดทำเป็นรายงานสรุปเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประชุมระดมสมอง¹⁴

ขั้นตอนที่ 7 การจัดประชุมระดมสมอง¹⁵ และวิเคราะห์ Delphi ความคิดเห็น เพื่อได้ภาพที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับ

1) แนวทางยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคตในการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมองด้านตลาดแรงงานภูมิภาคอาเซียน การบริหารจัดการด้านการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานและทุนมนุษย์ข้ามชาติภายในภูมิภาคอาเซียน การยอมรับมาตรฐานฝีมือแรงงานร่วมกันของแรงงานอาเซียน และนโยบายด้านการประกันสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน (การเตรียมด้านการจัดทำนโยบาย: Policy Formulation)

2) แนวทางในการประสานงานระหว่าง กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (การนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ: Policy Implementation)

3) แนวทางในการประเมินผล (Policy Evaluation)

ขั้นตอนที่ 8 การศึกษาและพัฒนาแนวทางกลไกระดับปฏิบัติให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือแนวใหม่ข้างต้นนั้น ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนย่อย คือ

ขั้นตอนย่อยที่ 8.1 การวิจัยเอกสารและการเก็บข้อมูลเชิงลึกโดยอาศัยการมีส่วนร่วมในการประชุมสัมมนาในระดับภายในประเทศ ระดับอนุภูมิภาค/ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ระดับสูง-กลางของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อศึกษาแนวทางกลไกด้านมาตรฐานความสามารถในการทำงาน (หรือที่ประเทศไทยเรียกว่า มาตรฐานฝีมือแรงงาน) โดยใช้มาตรฐานฝีมือช่างเชื่อมที่ประเทศไทยเป็นฝ่ายเสนอเป็นกรณีศึกษา

ขั้นตอนย่อยที่ 8.2 การนำเสนอผลการวิจัยและพัฒนาต่อกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน¹⁶ กระทรวงแรงงาน เพื่อให้ได้แนวทางร่วมเบื้องต้นในการพัฒนาแนวทางกลไก

ขั้นตอนย่อยที่ 8.3 การประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในการ

¹⁴ การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่จะเข้าร่วมการประชุมระดมสมอง คัดเลือกจากรายชื่อที่ผู้ทรงคุณวุฒิในและนอกวงการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (โดยเฉพาะด้านแรงงาน และการย้ายถิ่นข้ามชาติ) ตลอดจนภาคประชาสังคมจำนวน 100 คนทั่วประเทศในขั้นตอนที่ 4 เสนอรายชื่อว่าเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความร่วมมือในอาเซียนและการจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นอย่างดี จำนวน 40 คน (ไม่รวมผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ในขั้นตอนที่ 4) โดยยึดหลัก 3 ประการ ดังนี้ 1) ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากบุคคลอย่างน้อย 2 ท่าน ได้รับการคัดเลือกเป็นลำดับแรก 2) ผู้ที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมเนื่องจากได้ศึกษาวิจัยหรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการประเมินศักยภาพของการจัดการด้านที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อของการวิจัยครั้งนี้ และ 3) เป็นผู้ที่สามารถเข้าร่วมการประชุมระดมสมองได้

¹⁵ การประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง “บทบาทของไทยสู่ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน” ณ ห้องประชุม GM Hall ศศนิเวศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 เวลา 8.30-16.00 น.

¹⁶ นำเสนอในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงาน ประจำปี 2550 จัดโดย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ณ โรงแรมบางกอกพาเลส วันที่ 23 พฤศจิกายน 2549

ดำเนินการ¹⁷

ขั้นตอนย่อยที่ 8.4 การพัฒนาแนวทางกลไกเงื่อนไขระดับปฏิบัติหลักระดับภูมิภาค และแนวทางกลไกเงื่อนไขหลักซึ่งจำเป็นเร่งด่วนของไทย ในการดำเนินการต่อไปในอนาคต

ขั้นตอนย่อยที่ 8.5 การนำเสนอผลการวิจัยและพัฒนาต่อที่ประชุมระดับสมมติผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและภาคการผลิตเกี่ยวกับความเหมาะสมของแนวทางกลไกที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมา¹⁸

ขั้นตอนที่ 9 การวิเคราะห์และจัดทำรายงานสรุปผลการวิจัยและพัฒนา

ขั้นตอนที่ 10 การสัมมนาทางวิชาการ การนำเสนอผลการวิจัยและพัฒนา¹⁹

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม

1) ได้ลักษณะแนวทาง ยุทธศาสตร์ และกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นเหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ อันเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศสมาชิกอาเซียน ในการที่อาเซียนจะต้องปรับตัวนับจากปี 2550 เป็นต้นไป ในลักษณะที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายและการประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน ในการยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน รองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 โดยเอื้อต่อการใช้ออกมาจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ (Optimization) .

2) ได้ลักษณะแนวทางที่ควรจะเป็นอันเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยต่อการปรับตัวของไทยที่ควรจะเป็นนับจากปี 2550 เป็นต้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการในการขยายผลสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม

¹⁷ การประชุมคณะทำงานพิจารณาแบบแผนการประสานงานทุกภาคส่วนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ครั้งที่ 1/2550 วันจันทร์ที่ 29 มกราคม 2550 เวลา 9.30-16.00 น. ณ ห้องประชุม 702 ชั้น 7 อาคารกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน (คณะทำงานดังกล่าว จัดตั้งขึ้น ตามคำสั่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 16/2550 วันที่ 11 มกราคม 2550)

¹⁸ การประชุมระดับสมมติผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง สมาคมช่างฝีมือ และสมาคมวิชาชีพ: หุ่นส่วนความร่วมมือในการยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงาน ณ ห้องประชุม GM Hall ศศินิเวศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันพุธที่ 21 กุมภาพันธ์ 2550 เวลา 8.30-13.30 น.

¹⁹ การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 10 เมษายน 2550 เวลา 8.30-16.30 น.

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม: ภูมิภาคอาเซียนและการพัฒนา*

2.1 คำนำ

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนของภูมิภาคอาเซียนและการพัฒนาของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นก่อนที่จะเจาะลึกในส่วนของการตลาดแรงงานในบทถัดไป โดยสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในระดับการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้บรรลุการเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต

การนำเสนอในบทนี้ แบ่งออกเป็น 7 ส่วน โดยครอบคลุมถึงภูมิภาคของอาเซียน หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มาและลักษณะของประชาคมอาเซียน ความพยายามในการจัดทำกฎบัตรอาเซียนเพื่อยกระดับบทบาทของอาเซียน จากนั้นเป็นการพิจารณาประเทศสมาชิกเป็นรายประเทศ จากมุมมองด้านลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของแต่ละประเทศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลาดแรงงานผ่านระบบการศึกษาซึ่งเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของทุนมนุษย์ ตามด้วยผลิตภาพของกำลังแรงงาน ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาในภูมิภาค และความพยายามในการลดความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ

2.2 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹

ความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีจุดเริ่มต้นเมื่อเดือน กรกฎาคม ปี 2504 โดยประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย ได้ร่วมมือจัดตั้งสมาคมอาสา หรือ Association of South east Asia เพื่อที่จะร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ดำเนินการได้ 2 ปี ก็ต้องหยุดชะงัก เนื่องจากความผันแปรทางการเมืองระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซีย จนกระทั่งมีการฟื้นฟูสัมพันธภาพ จึงมีการมองสู่ทางที่จะจัดตั้งองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ ดังนั้นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 โดยคำประกาศอาเซียน (ASEAN Declaration) ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกก่อตั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และ ไทย ต่อมาในปี 2527 ประเทศบรูไนดารุสซาลามได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเป็นประเทศที่หก เวียดนามเป็นสมาชิกในปี 2538 ลาวและพม่าเป็นสมาชิกอาเซียนในปี 2540 และกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอันดับสุดท้ายในปี 2542 ทำให้อาเซียนมีสมาชิกทั้งสิ้น 10 ประเทศมาจนปัจจุบัน มีประชากรรวมทั้งสิ้นราว 500 ล้านคน

อาเซียนก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เริ่มแรกเพื่อสร้างสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และเมื่อการค้าระหว่างประเทศในโลกมีแนวโน้มกีดกันการค้ารุนแรงขึ้น ทำให้อาเซียนได้หันมามุ่งเน้นกระชับและขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์หลัก 3

* โดย พัชรพล วังศ์บุญสิน

¹ www.aseansec.org.

ประการ ดังนี้ ก) การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในภูมิภาค ข) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาค และ ค) การใช้เป็นเวทีแก้ไขปัญหาคัดแย้งภายในภูมิภาค

ความร่วมมือในอาเซียนที่สำคัญแบ่งออกเป็น ความร่วมมือทางการเมือง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและความร่วมมือเฉพาะด้าน

ในความร่วมมือทางการเมือง อาเซียนตระหนักดีว่าภูมิภาคที่มีสันติภาพ เสถียรภาพ ความมั่นคง และความเป็นกลางจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศให้เจริญรุดหน้า จึงได้ร่วมกันสร้างประชาคมอาเซียนให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ และสร้างเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันในระหว่างประเทศสมาชิก ผลงานที่สำคัญที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศคือ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) การประกาศให้ภูมิภาคอาเซียนเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN) การก่อตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) และสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty: SEANWFZ)

ในความร่วมมือทางเศรษฐกิจนั้น อาเซียนจึงได้ตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ในปี 2535 เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างกัน โดยการลดภาษีศุลกากรให้แก่สินค้าส่งออกของกันและกัน และดึงดูดการลงทุนจากภายนอกภูมิภาคให้เข้ามาลงทุนในภูมิภาคมากยิ่งขึ้น เขตการค้าเสรีอาเซียนนี้จะบรรลุผลสมบูรณ์สำหรับสมาชิก 6 ประเทศแรกในปี 2553 และสำหรับประเทศสมาชิกใหม่ 4 ประเทศในปี 2558 นอกจากนี้ อาเซียนยังได้มีมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการค้า การลงทุน และความร่วมมือกันในด้านอุตสาหกรรม การเงินและการธนาคาร และการบริการระหว่างกันที่สำคัญ ได้แก่ โครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation: AICO) และเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA) เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อให้อาเซียนเติบโตมีความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและมีความมั่งคั่งร่วมกัน อาเซียนได้มีข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) ขึ้น เพื่อลดช่องว่างทางการพัฒนาระหว่างสมาชิกเก่าและใหม่ของอาเซียน

ความร่วมมือเฉพาะด้าน (Functional Cooperation) ระหว่างประเทศสมาชิก ได้แก่ ความร่วมมือในด้านการพัฒนาสังคม การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมและสนเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งล้วนเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ โครงการความร่วมมือเฉพาะด้านระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนนี้มีจำนวนมากและครอบคลุมในทุกด้าน และมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาคมอาเซียนมี “ความใฝ่ฝันร่วมกัน โดยการพัฒนาคน ความสามารถในการแข่งขันทางเทคโนโลยี และความเป็นปึกแผ่นทางสังคม” โครงการความร่วมมือที่สำคัญในด้านนี้ ได้แก่ การจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน การประกาศให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดในปี 2558 และแผนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ อาเซียนยังได้จัดตั้งมูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation) เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกในความเป็นอาเซียนและพัฒนาทรัพยากรบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว คือ กลไกการบริหารของอาเซียนที่ช่วยผลักดันให้กิจกรรมของอาเซียนดำเนินไปอย่างเป็นผล กลไกที่สำคัญ ได้แก่²

1) การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นการประชุมประจำปีในระดับหัวหน้ารัฐบาล และเป็นกลไกบริหารสูงสุดของอาเซียนในการกำหนดนโยบายและแนวทางความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมระหว่างกัน

2) การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting: AMM) เป็นการประชุมประจำปีเพื่อกำหนดแนวทางในระดับนโยบาย และทบทวนข้อตัดสินใจต่างๆ เพื่อบนนโยบายและโครงการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ดำเนินการต่อไป

3) การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers' Meeting: AEM) เป็นการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีที่ดูแลและรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน

4) การประชุมรัฐมนตรีเฉพาะด้านอื่นๆ ซึ่งจัดให้มีขึ้นตามความจำเป็น และเพื่อเร่งรัดการทำงานของคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหารือเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือด้านต่างๆ เช่น การเกษตรและป่าไม้ การศึกษา สวัสดิการสังคม พลังงาน กฎหมาย สาธารณสุข แรงงาน สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การขนส่ง โทรคมนาคม ฯลฯ

5) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials' Meeting: SOM) แยกเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการเมือง เศรษฐกิจ และเฉพาะด้าน เช่น พัฒนาสังคม วัฒนธรรมและสนเทศ สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยาเสพติด ฯลฯ

6) คณะกรรมการประจำอาเซียน (ASEAN Standing Committee: ASC) เป็นการประชุมของอธิบดีกรมอาเซียนของประเทศสมาชิกอาเซียนและเลขาธิการอาเซียน โดยได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียนแทนรัฐมนตรีต่างประเทศในช่วงที่ไม่มีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

7) สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) เป็นหน่วยบริหารงานกลางของอาเซียน ตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย มีเลขาธิการอาเซียน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประเทศสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เป็นหัวหน้าสำนักงาน และมีรองเลขาธิการอาเซียน 2 คน ดำรงตำแหน่ง คราวละ 3 ปี

(8) สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) คือ กรมอาเซียนในกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละประเทศสมาชิกทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ภายในประเทศและกับประเทศสมาชิกอื่น รวมทั้งกับสำนักเลขาธิการอาเซียน ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

เมื่อเดือนธันวาคม 2540 ผู้นำอาเซียนได้รับรองเอกสาร วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เพื่อกำหนดเป้าหมายว่า ภายในปี 2563 (ค.ศ. 2020) อาเซียนจะเป็น³

- 1) วงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ - A Concert of Southeast Asian Nations
- 2) หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต - A Partnership in Dynamic Development
- 3) มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก - An Outward-Looking ASEAN
- 4) ชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทร - A Community of Caring Societies

² กระทรวงการต่างประเทศ (2545). กลไกในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของอาเซียน. [Online]. Available: URL: http://www.mfa.go.th/asean/asean_web/index.htm

³ www.mfa.go.th/internet/document/1808.doc

ในการประชุมผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม 2546 ที่บาห์ลี ผู้นำอาเซียนได้ตอบสนองต่อการบรรลุวิสัยทัศน์อาเซียนเพิ่มเติม โดยได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้มีการจัดตั้ง ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี 2563 (ค.ศ. 2020) ต่อมา ในระหว่างการประชุมผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2547 ที่เวียงจันทน์ ผู้นำอาเซียนได้รับรองและลงนามเอกสารสำคัญที่จะวางกรอบความร่วมมือเพื่อบรรลุการจัดตั้งประชาคมอาเซียนต่อไป

2.2.1 ประชาคมอาเซียน

ประชาคมอาเซียน หรือที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า ASEAN Community เป็นเป้าหมายประเภท หมดความกำกวมในการบูรณาการอาเซียน ซึ่งกำหนดไว้ในปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II) เพื่อให้วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) มีความชัดเจนมากขึ้น

ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 2 นั้น อาเซียนจะต้องก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี 2563 (ค.ศ. 2020) ซึ่งงานศึกษาที่ผ่านมา⁴ วิเคราะห์ว่า การเป็นประชาคมอาเซียนในความหมายของอาเซียนนั้น หมายถึง การดำเนินการในส่วนหลักและส่วนสนับสนุน ต่อไปนี้ คือ

การดำเนินการในส่วนหลัก: การเป็นประชาคมอาเซียนที่มีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ การเป็นประชาคมเปิด (Open) มีพลวัต (Dynamic) และมีพละภูมิภาพ (Resilient) อย่างครอบคลุมทุกมิติที่เป็นการดำเนินการของอาเซียนมาตั้งแต่เริ่มแรก นั่นคือ มิติเศรษฐกิจ มิติความมั่นคง และมิติสังคมวัฒนธรรม ดังนั้น การเป็นประชาคมอาเซียนในลักษณะดังกล่าว จึงประกอบด้วยเป้าหมายเชิงกลยุทธ์หลัก 3 ประการคือ

- 1) การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)
- 2) การเป็นประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community: ASC)
- 3) การเป็นประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ปี 2547 ได้กลายเป็นปีที่มีความสำคัญในระดับประวัติศาสตร์ของอาเซียนอีกปีหนึ่ง เมื่อประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศของอาเซียนได้ตกลงร่วมกันและลงนามร่วมกันในเอกสารทางการที่เรียกว่าโครงการปฏิบัติการเวียงจันทน์ หรือที่เรียกอย่างเป็นทางการว่า Vientiane Action Programme (VAP) 2004-2010 กำหนดกรอบความคิดและกลยุทธ์ใหม่ๆ หลายประการเพื่อสานต่อเข้ากับกลยุทธ์เดิมที่มีอยู่แล้ว ในการบรรลุสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเป็นประชาคมความมั่นคงอาเซียน และการเป็นประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียนอย่างสอดคล้องกัน ทำให้เห็นได้ชัดว่า การเป็นประชาคมอาเซียนในแต่ละมิติดังกล่าวนั้นหมายถึงอะไร มีลักษณะวิธีการดำเนินการเชิงกลยุทธ์อย่างไรและกลยุทธ์ในการเป็นประชาคมอาเซียนแต่ละมิตินั้นสอดคล้องกันอย่างไร⁵

การดำเนินการในส่วนสนับสนุน: การดำเนินการในส่วนสนับสนุนนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ⁶

- 1) การเป็นประชาคมที่มุ่งสร้างความเสมอภาคในการพัฒนาและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการบรรลุเป้าหมายแห่งการเป็นประชาคมอาเซียน ทว่ายังคงให้ความสำคัญแก่การถนอมรักษาคุณค่าแห่งอัตลักษณ์ที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งในการสร้างความเสมอภาคและความเป็นอันหนึ่งอัน

⁴ พัชรพล วังบุญสิน (2548) "พิมพ์เขียวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน" เอเซียรายปี 2005/2548: 6-19.

⁵ ASEAN (2004). *Vientiane Action Programme (VAP) 2004-2010*.

⁶ พัชรพล วังบุญสิน (2548). เพิ่งอ้าง.

เดียวกันในการเป็นประชาคมอาเซียนนั้น อาเซียนมุ่งเน้นไปที่การยกระดับพัฒนาการของประเทศสมาชิกที่
ด้วยพัฒนาตามกรอบแนวคิดที่เรียกว่า การสร้างความรุ่งเรืองแก่เพื่อนบ้านของตน หรือที่อาเซียนเรียกว่า
Prosper Thy Neighbor กล่าวคือ การทำให้อาเซียนรุ่งเรืองผ่านกระบวนการที่แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน
จักให้ความร่วมมือและช่วยเหลือประเทศใกล้เคียงที่มีพรมแดนติดกับตน ซึ่งเมื่อแนวปฏิบัตินี้ดำเนินไปทุกส่วน
อย่างเป็นเอกภาพ ย่อมส่งผลให้เกิดช่องว่างแห่งการพัฒนา ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม จัดความ
ยากจนภายในอาเซียนให้หมดไป และเกิดความรุ่งเรืองในอาเซียน การดำเนินการตามแนวทางที่เรียกว่า
Prosper Thy Neighbor เป็นการอาศัยหลักอนุภูมิภาคนิยมที่อาเซียนได้ทำมาก่อนแล้วและในส่วนที่
กำลังขยายกลุ่มออกไป ประกอบด้วย

1.1) BIMP-EAGA หรือ เขตการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอาเซียนตะวันออก
ประกอบด้วย บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

1.2) IMT-GT หรือ สามเหลี่ยมแห่งการเจริญเติบโต ประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์

1.3) IMS-GT หรือ สามเหลี่ยมแห่งการเจริญเติบโต อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย

1.4) AMBDC หรือ ความร่วมมืออาเซียนเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำแม่โขง (ASEAN Mekong
Basin Development Cooperation)

1.5) GMS หรือ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-Region)

1.6) ACMECS หรือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง
(Ayeyawade-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy)

2) การเป็นประชาคมที่มุ่งสร้างสานสายสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ทั้งในและนอก
อาเซียนให้กว้างขวางและแข็งแกร่งมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา เพื่อสานประสบการณ์ ความรู้ความชำนาญและ
ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ ในการทำให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีสันติสุข มั่นคง เจริญรุ่งเรือง

2.2.1.1 ประชาคมความมั่นคงอาเซียน

การเป็นประชาคมความมั่นคงอาเซียนนั้น หมายถึง การเป็นประชาคมที่ตั้งอยู่บนฐานกรอบความคิด
ในการส่งเสริมให้ภูมิภาคมีสันติสุข (Peace) เสถียรภาพ (Stability) ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy)
และความเจริญรุ่งเรือง (Prosperity) โดยอาศัยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง บนหลักการว่าด้วย
ความมั่นคงอย่างครอบคลุม (Comprehensive security) ซึ่งเป็นหลักการที่ตระหนักถึงการพึ่งพาซึ่งกันและกัน
ทางการเมือง เศรษฐกิจและวิถีชีวิตทางสังคม อีกทั้งเล็งเห็นว่า เสถียรภาพทางสังคมการเมือง การ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาอย่างเสมอภาคกัน ล้วนมีความสำคัญอย่างเท่าเทียมกันในฐาน
รากฐานของประชาคมอาเซียน

ในการบรรลุสู่การเป็นประชาคมความมั่นคงอาเซียนนั้น อาศัยการดำเนินการในเชิงกลยุทธ์ 5
ประการในช่วงเวลาระหว่างปี 2547-2553 ได้แก่

1. การพัฒนาทางการเมือง (Political Development)⁷

1.1 การส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเห็นคุณค่าของระบบการเมือง วัฒนธรรม และ
ประวัติศาสตร์ของประเทศสมาชิก โดยอาศัยสายสัมพันธ์ในระดับประชาชน (People-to-people contacts)
และกิจกรรมนอกภาครัฐ (Track-two activities)

1.2 การส่งเสริมให้มีการยึดมั่นต่อสิทธิมนุษยชน

⁷ ASEAN (2004). *Vientiane Action Programme Annex I: ASEAN Security Community*, ASEAN (2004). *The ASEAN Security Community (ASC) Plan of Action*.

1.3 การปูแนวทางที่นำไปสู่การสร้างกรอบกลไกเชิงสถาบันสำหรับอำนวยความสะดวกต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันโดยเสรีระหว่างประเทศสมาชิก

1.4 การจัดตั้งโครงการช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างประเทศสมาชิกในการพัฒนากลยุทธ์สำหรับการดำเนินการ 3 ประการต่อไปนี้ คือ

1.4.1 การสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นแก่กรอบกติกาทางกฎหมาย ระบบนิติบัญญัติ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นทางกฎหมาย (Legal infrastructure)

1.4.2 การเสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพในระบบราชการ

1.4.3 การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐและภาคเอกชน

1.5 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมมากขึ้นขององค์กรต่างๆ นอกภาครัฐในการเสนอความคิดริเริ่มต่างๆ ในการพัฒนาทางการเมืองของอาเซียน ตลอดจนการทำให้มูลนิธิอาเซียนมีบทบาทเข้มแข็งมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็น องค์การรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Organization: AIPO) สมัชชาประชาชนอาเซียน (ASEAN People's Assembly: APA) สภาที่ปรึกษาทางธุรกิจอาเซียน (ASEAN Business Advisory Council: ABAC) สถาบันการศึกษายุทธศาสตร์ระหว่างประเทศซึ่งมีอยู่ในประเทศสมาชิกต่างๆ ของอาเซียน (ASEAN Institute for Strategic and International Studies: ISIS) รวมทั้งภาควิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network: AUN)

1.6 การป้องกันต่อสู้การฉ้อราษฎร์บังหลวง

2. การกำหนดรูปแบบบรรทัดฐานและการใช้บรรทัดฐานนั้นร่วมกัน (Shaping and Sharing Norms)

2.1 การพัฒนาความคิดริเริ่มเกี่ยวกับกิจกรรมแนวทางที่นำไปสู่การมีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

2.2 การกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ นอกอาเซียนภาคยานุวัติต่อสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC)

2.3 การส่งเสริมการปฏิบัติตามคำประกาศว่าด้วยการประพฤติปฏิบัติของประเทศภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DOC) อย่างเต็มที่และก่อให้เกิดหลักปฏิบัติระดับภูมิภาค (Regional code of conduct) ในทะเลจีนใต้

2.4 การหาทางให้ประเทศต่างๆ ที่ผลิตอาวุธนิวเคลียร์ทำการภาคยานุวัติต่อสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Nuclear Weapon Free Zone: SEANWFZ) โดยการหาทางแก้ไขปัญหาลักษณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.5 การหาทางให้ประเทศสมาชิกทั้งหลายของอาเซียนบรรลุกรอบกติกาทางกฎหมาย 3 ประการ ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน ได้แก่

2.5.1 ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านกฎหมาย (ASEAN Mutual Legal Assistance Agreement)

2.5.2 สนธิสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย

2.5.3 สนธิสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

3. การป้องกันความขัดแย้ง (Conflict Prevention)

3.1 การทำให้มาตรการสร้างความมั่นใจ (Confidence-building measures) มีความเข้มแข็งมากขึ้น ผ่านการแลกเปลี่ยนบุคลากรและการทำให้มีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้นทั้งในระหว่างบุคลากรสายการทหารด้วยกันเอง และระหว่างบุคลากรสายการทหารกับบุคลากรสายพลเรือน ตลอดจนให้มีการแลกเปลี่ยนด้านการส่งผู้สังเกตการณ์ในการฝึกปฏิบัติทางทหาร ซึ่งในประการหลังนี้ให้ใช้หลักความสมัครใจ

3.2 การส่งเสริมความโปร่งใสและการทำความเข้าใจต่อนโยบายด้านการป้องกันประเทศ ตลอดจนมุมมองเกี่ยวกับภัยคุกคาม โดยการแลกเปลี่ยนเอกสารสมุดปกขาวด้านความมั่นคงหรือการป้องกันประเทศระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนการสรุปย่อภาพรวมเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและความมั่นคงที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค ซึ่งในประการหลังนี้ให้ใช้หลักความสมัครใจ

3.3 การพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าของอาเซียน (ASEAN early warning system) โดยอาศัยกลไกต่างๆ ที่มีอยู่แล้วในการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นหรือทวีตวีขึ้น

3.4 การทำให้กระบวนการ ASEAN Regional Forum เข้มแข็งเพิ่มขึ้น

3.5 การต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและปัญหาอื่นๆ ที่มีลักษณะข้ามชาติ โดยอาศัยกิจกรรมความร่วมมือระดับภูมิภาค

3.6 การจัดตั้งหน่วยจดทะเบียนด้านอาวุธระดับอาเซียน (ASEAN Arms Register) โดยให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่บริหารจัดการ ตามแนวทางที่สอดคล้องกับที่ทำอยู่ภายใต้กรอบ ASEAN Regional Forum

3.7 การส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล (Maritime security) ในอาเซียน

4. การยุติความขัดแย้ง (Conflict Resolution)

4.1 การใช้ศูนย์รักษาความสงบที่มีอยู่แล้วและมีแผนว่าจะตั้งขึ้นในบางประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นไปในลักษณะของความร่วมมือในการบริหารจัดการร่วมกันในระดับภูมิภาคในการธำรงรักษาสันติภาพและเสถียรภาพ

4.2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่กลไกในการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่แล้ว และอำนวยความสะดวกให้กลไกนั้นประสานเข้ากับกลไกใหม่ที่จะสร้างขึ้นมาเพิ่มเติมต่อไป หากมีความจำเป็น

4.3 การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขและการบริหารจัดการปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างศูนย์แห่งความเป็นเลิศด้านสันติสุข (centers of excellence on peace) ที่มีอยู่ในภูมิภาค

5. การสร้างสันติสุขหลังจากปัญหาความขัดแย้งสิ้นสุดลง (Post-Conflict Peace-Building)

5.1 การจัดแหล่งพักพิงให้ผู้ประสบความเดือดร้อนจากปัญหาความขัดแย้ง ได้อย่างปลอดภัย (Safe havens) เพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเป็นไปอย่างความเข้มแข็งมากขึ้น

5.2 การดำเนินโครงการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการยกระดับความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ (Capacity building) แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

5.3 การดำเนินการจัดตั้งศูนย์อาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม

5.4 การแลกเปลี่ยนและปฏิรูปทางการศึกษาเพื่อลดความตึงเครียดระหว่างชุมชนต่างๆ

5.5 การกระชับความร่วมมือในการประนีประนอมปัญหาต่างๆ และส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมแห่งสันติสุข

2.2.1.2 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น เป็นไปเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาการของประเทศสมาชิกอย่างมั่นคง โดยอาศัยการบูรณาการทางเศรษฐกิจทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้าง สู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single market and production base) ภายในปี 2563 ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1) มีการสามารถไหลเวียนข้ามพรมแดนโดยเสรี 4 ด้าน คือ สินค้า (Goods) บริการ (Services) แรงงานฝีมือ (Skilled labor) และเงินทุน (Capital)

- 2) มีการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันระหว่างประเทศสมาชิก
- 3) มีการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมทั้งภายในแต่ละประเทศสมาชิก และระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ

ทั้งนี้ สำคัญของโครงการปฏิบัติการเวียงจันทน์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น จำแนกได้ 3 ประการใหญ่ๆ คือ⁸

1) การเร่งดำเนินการมาตรการและความคิดริเริ่มต่างๆ ที่มีอยู่แล้วให้เสร็จภายในปี 2553 หรือก่อนหน้านั้น พร้อมไปกับการพัฒนามาตรการและความคิดริเริ่มใหม่ๆ ให้สามารถปฏิบัติได้ โดยมุ่งที่การบูรณาการภาคการผลิต 11 ประเภท ตามข้อเสนอแนะของคณะทำงานระดับสูงเพื่อการบูรณาการเศรษฐกิจอาเซียน (High Level Task Force on ASEAN Economic Integration) ซึ่งปรากฏอยู่ในท้ายบทของปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 2 ทั้งนี้ ภาคการผลิต 11 ประเภทนั้น ประกอบด้วย

- 1.1) ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากผลผลิตด้านการเกษตร (Agro-based products)
- 1.2) ยานยนต์ (Automotive)
- 1.3) อิเล็กทรอนิกส์ (Electronics)
- 1.4) ประมง (Fisheries)
- 1.5) ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากยาง (Rubber-based products)
- 1.6) สิ่งทอและเสื้อผ้า (Textiles and apparels)
- 1.7) ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้ (Wood-based products)
- 1.8) การเดินทางทางอากาศ (Air travel)
- 1.9) E-ASEAN (ICT)
- 1.10) การดูแลสุขภาพ (Healthcare)
- 1.11) การท่องเที่ยว (Tourism)

2) การจัดอุปสรรคต่างๆ ที่ขัดขวางการไหลเวียนข้ามพรมแดนโดยเสรีของสินค้า บริการ แรงงานฝีมือ และเงินทุน เท่าที่จะสามารถทำได้หรือตกลงกันได้ระหว่างประเทศสมาชิกภายในปี 2553 โดยให้จัดทำกรอบความร่วมมือเกี่ยวกับ Mutual Recognition Arrangements เพื่อให้ทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพ (Talents) ในสาขาบริการทางวิชาชีพหลักๆ เคลื่อนย้ายไหลเวียนข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันโดยเสรีภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2551 อีกทั้งให้มีการจัดทำโครงการ Professional Exchange หรือโครงการแลกเปลี่ยนทุนมนุษย์ประเภทวิชาชีพเพื่อส่งเสริมการบริการด้านวิชาชีพในอาเซียนภายในปี 2551 เช่นกัน นอกจากนี้ยังมุ่งไปที่ความร่วมมือในการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขจัดอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านการเข้าถึงตลาด (Market Access) และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติภายในปี 2553 การยกระดับบทบาทของภาคเอกชนในด้านการตลาด การพัฒนาเครือข่าย เป็นต้น โดยหลายโครงการเริ่มดำเนินการแล้วตั้งแต่ปี 2547

3) การนำมาตรการอื่นๆ มาใช้เพื่อให้อาเซียนบรรลุเป้าหมายในการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว ซึ่งในเบื้องต้นนี้ มุ่งที่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวสำหรับภาคการผลิต 11 ประเภท ภายในปี พ.ศ. 2553 มาตรการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย

- 3.1) การทำให้อาเซียนเป็นแหล่งดึงดูดใจในการลงทุนมากขึ้น

⁸ ASEAN (2004). *Vientiane Action Programme Annex II: ASEAN Economic Community*; ASEAN (2004). *The ASEAN Economic Community (AEC) Plan of Action*.

- 3.2) การเร่งเปิดเสรีการค้าประเภทสินค้า (Goods)
- 3.3) การปรับปรุงการอำนวยความสะดวก (Facilitation) ทางการค้าและธุรกิจ
- 3.4) การลดต้นทุนด้านธุรกรรมทางการค้า (Trade transaction costs)
- 3.5) การส่งเสริมการค้าบริการระดับภูมิภาค
- 3.6) การยกระดับความสามารถในการแข่งขันของบรรษัทขนาดย่อมและขนาดกลางของอาเซียน
- 3.7) การทำให้ระบบระเบียบข้อพิพาทของอาเซียนเข้มแข็งมากขึ้น
- 3.8) มาตรการสนับสนุนอื่นๆ

อนึ่ง ในการทำให้อาเซียนเป็นแหล่งดึงดูดใจในการลงทุนมากขึ้นนั้น เป็นการดำเนินการโดยอาศัยโครงการที่มีอยู่แล้วตั้งแต่ปี 2541 คือ การจัดตั้งเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA) ซึ่งในขณะนี้ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเชิงกลยุทธ์ที่เรียกว่า ASEAN Strategic Investment Action Plan (SIAP) เพื่อการดำเนินการในช่วงระหว่างปี 2547-2551 หลังจากนั้นจะมีการดำเนินการเป็นแผนฉบับที่ 2 หรือที่เรียกว่า SIAP 2 ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นไป

สำหรับการเร่งเปิดเสรีการค้าประเภทสินค้านั้น อาศัยแนวทาง 7 ประการต่อไปนี้ คือ

ก) แนวทางด้านอุปสรรคทางการค้าประเภทกำแพงภาษี ครอบคลุมการจัดกำแพงภาษีสำหรับสินค้าทุกประเภทตามกรอบเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) โดยกำหนดให้ปี 2553 เป็นปีเป้าหมายสำหรับประเทศอาเซียนเดิม 6 ประเทศ คือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และไทย ใน ส่วนประเทศลาว กัมพูชา พม่า และเวียดนามนั้นให้ปี 2558 เป็นปีเป้าหมาย

ข) แนวทางด้านอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่กำแพงภาษี มีการดำเนินการ 4 ส่วน ตามลำดับดังนี้ คือ การจัดตั้งฐานข้อมูลอาเซียนเกี่ยวกับมาตรการที่ไม่ใช่กำแพงภาษี ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2547 เป็นต้นไป การบรรลุความตกลงร่วมกันเกี่ยวกับอุปสรรคทางการประเภทเทคนิค สุขอนามัย กระบวนการขอใบอนุญาตในการนำเข้าสินค้า และแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามด้วยการจัดทำเกณฑ์กติกาให้ชัดเจนว่ามาตรการใดเป็นอุปสรรคทางการค้าภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 การจัดทำโครงการปฏิบัติงานในการขจัดอุปสรรคทางการค้าภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2548

ค) แนวทางด้านสิทธิพิเศษ ได้แก่ การปรับปรุง ASEAN Integration System of Preference (AISP) ให้เหมาะสมและอำนวยความสะดวกยิ่งขึ้นสำหรับประเทศอาเซียนใหม่ (ลาว กัมพูชา พม่า และเวียดนาม)

ง) แนวทางด้านการค้าสินค้าประเภทแร่ธาตุ แนวทางนี้มุ่งไปที่นโยบายระดับภูมิภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้านแร่ธาตุ ตลอดจนการค้าการลงทุนทั้งภายในอาเซียนและที่จะร่วมมือกับนอกอาเซียน โดยให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นเพื่อให้อาเซียนมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในตลาดโลก

จ) แนวทางด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า เน้นไปที่การปฏิรูประบบการบริหารจัดการด้านภาษีศุลกากรให้ทันสมัยเป็นมาตรฐาน เช่น การจัดทำ ASEAN e-Customs

ฉ) แนวทางด้านทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ การปรับปรุงกรอบกติกาทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน โดยประเทศสมาชิกทุกประเทศได้รับการคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญาในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ช) แนวทางด้านการพัฒนาบริษัทและความร่วมมือทางอุตสาหกรรม โดยมีการสานต่อโครงการ ASEAN Industrial Cooperation (AICO) และการยกระดับศักยภาพของบรรษัทขนาดกลาง-ย่อมอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ อาเซียนยังมีโครงการความร่วมมือทางด้านการคลัง เช่น การพัฒนาคลัง ระบบเฝ้าระวัง และระบบเตือนภัยล่วงหน้าในลักษณะที่เป็นเครือข่ายร่วมกันภายในภูมิภาค การพัฒนาระบบการคลังในแต่ละประเทศสมาชิกให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการเร่งเปิดเสรีและบูรณาการตลาดการคลังภายในภูมิภาค ตลอดจนความร่วมมือด้านการสื่อสาร คมนาคมขนส่ง การพลังงาน อาหาร เกษตร ป่าไม้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความร่วมมือกับนอกอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่เจรจาต่างๆ

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น ส่วนใหญ่เป็นการสานต่อจากการดำเนินงานที่มีอยู่แล้ว โดยเน้นการเร่งรัดความร่วมมือให้มีความกระชับ ชัดเจนและสอดคล้องกันมากขึ้น

2.2.1.3 ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน

การจัดตั้งประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียนเป็นการสะท้อนความพยายามของอาเซียนในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาอย่างยั่งยืน การทำให้อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของอาเซียน เข้มแข็งมากขึ้นในลักษณะของการมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centred ASEAN) สอดคล้องกับเป้าหมายอื่นๆ ของอาเซียน คือ การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมความมั่นคงอาเซียน โดยอาศัยยุทธศาสตร์หลัก 4 ประการคือ

- 1) การสร้างประชาคมซึ่งประกอบด้วยสังคมที่เห็นอกเห็นใจกัน (Building a Community of Caring Societies) เป็นสังคมที่มีระบบที่เข้มแข็งในการให้ความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) โดยเน้น 3 ประเด็นปัญหาหลักของอาเซียน คือ ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เท่าเทียมในการพัฒนา ปัญหาสุขภาพของประชาชน
- 2) การส่งเสริมให้ภูมิภาคมีสภาพแวดล้อมอันเหมาะสมและธำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความจำเป็นในปัจจุบันและในอนาคต
- 3) การบริหารจัดการผลกระทบเชิงลบจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจ โดยเน้นที่การมีธรรมาภิบาลทางสังคม (Social governance) ซึ่งสามารถจัดการกับผลกระทบเชิงลบต่างๆ อันเกิดจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจ
- 4) การส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน โดยเน้นที่การอนุรักษ์และส่งเสริมมรดกและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของภูมิภาค

สำหรับการสร้างประชาคมซึ่งประกอบด้วยสังคมที่เห็นอกเห็นใจกัน โดยเน้น 3 ประเด็นปัญหาหลักของอาเซียน คือ ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เท่าเทียมในการพัฒนา ปัญหาสุขภาพของประชาชนนั้น อาเซียนตระหนักดีว่า ความพยายามในระดับรากฐานนั้นต้องอยู่ที่ระดับประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ กระนั้นก็ตามโครงการปฏิบัติการเวียงจันทน์เห็นว่าหากประเทศสมาชิกร่วมมือกันในระดับภูมิภาคจะช่วยเพิ่มน้ำหนักในลักษณะของความมุ่งมั่นทางการเมืองและทำให้เป้าหมายของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศบรรลุได้ ทั้งนี้ความพยายามในระดับภูมิภาคจะต้องสอดคล้องกับความพยายามในระดับประเทศสมาชิก อาศัยการดำเนินการในเชิงกลยุทธ์ความร่วมมือในระดับภูมิภาค 11 ประการคือ⁹

- 1) การยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของกลุ่มบุคคลที่ไม่ค่อยได้รับการเหลียวแล (Marginalized) และมักเสียเปรียบ (Disadvantaged) โดยเน้นที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับ

⁹ ASEAN (2004). *Vientiane Action Programme Annex III: ASEAN Socio-Cultural Community*. ASEAN (2004). *The ASEAN Socio-Cultural Community (ASSC) Plan of Action*.

การพัฒนาชนบท การบริหารจัดการในการลดปัญหาความยากจน การส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลที่ไม่ค่อยได้รับการเหลียวแลและมักเสียเปรียบนี้เข้ามามีส่วนร่วมในสังคมทั่วไปของภูมิภาค การส่งเสริมให้ประชากรผู้ยากไร้ในสังคมตระหนักถึงประโยชน์และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพิ่มมากขึ้น การจัดทำโครงการยกระดับความสามารถในการผลิตอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ช่วยอื่นๆ แก่ผู้พิการ โดยอาศัยการวิจัยพัฒนาวิธีการผลิตและความร่วมมือกันในการระดมจัดหาอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ช่วยต่างๆ นอกจากนี้ยังมุ่งกระชับความร่วมมือระดับภูมิภาคในการส่งเสริมให้ประชากรผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองได้ อีกทั้งส่งเสริมให้ผู้พิการเป็นสมาชิกของชุมชนอย่างมีผลิตภาพ

- 2) การส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาด้วยมาตรฐานสูง โดยอาศัยความร่วมมือในลักษณะเครือข่าย ตลอดจนร่วมมือกับองค์กรด้านการศึกษาในระดับภูมิภาคอื่นๆ และในระดับสากลเพื่อให้เกิดเป็นความพยายามที่สอดคล้องกันในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในภูมิภาค
- 3) การลดความเสี่ยงต่างๆ ทางสังคมซึ่งเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทั้งหลายต้องเผชิญ โดยอาศัยโครงการปฏิบัติต่างๆ ซึ่งไม่เพียงเป็นไปตามปฏิญญาต่างๆ ของอาเซียน และมีลักษณะสอดคล้องกับกรอบกติกาสากล เช่น Convention on the Rights of the Child เป้าหมายแห่งการพัฒนาในสหัสวรรษใหม่ขององค์การสหประชาชาติ (UN Millennium Development Goals) เป็นต้น ทั้งนี้ ปฏิญญาระดับอาเซียนที่เกี่ยวข้องได้แก่ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีในภูมิภาคอาเซียน (Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region) นอกจากนี้ โครงการปฏิบัติการเวียงจันทน์ยังมีเป้าหมายในการจัดทำแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการยกระดับฐานะของสตรีในทางการเมือง (ASEAN Work Plan on Women's Advancement Agenda in Politics) การพัฒนาชุดเครื่องมือในการวัดความพิการ ตลอดจนสุขภาพอนามัยของผู้สูงอายุและความจำเป็นในการที่สังคมจะต้องดูแล เป็นต้น
- 4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากครอบครัว ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและสวัสดิการสังคม โดยอาศัยความร่วมมือในลักษณะเครือข่ายและโครงการแลกเปลี่ยนนักสังคมสงเคราะห์อาเซียน ตลอดจนการส่งเสริมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับความยากจนและสวัสดิการสังคม
- 5) การส่งเสริมให้สตรีและผู้ที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวเข้าไปมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานอย่างมีผลิตภาพ โดยอาศัยการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือ การเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งทุนขนาดย่อมและระบบข้อมูลต่างๆ การจัดทำแผนการพัฒนากลไกความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อยกระดับฝีมือของแรงงานสตรี และประชากรวัยหนุ่มสาวในลักษณะที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
- 6) การส่งเสริมความใส่ใจในการพัฒนาสุขภาพอนามัย โดยพยายามกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกมีการปรับตัวตั้งแต่ระดับคลินิกไปจนถึงระดับระบบสุขภาพแห่งชาติ ทั้งในส่วนของแพทย์แผนปัจจุบันและการแพทย์ทางเลือก อีกทั้งยังมีกลไกเฝ้าระวัง (Surveillance) ระดับภูมิภาคเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งจะผนวกอยู่ในแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคว่าด้วยการดำเนินชีวิตอย่างมีสุขภาพสมบูรณ์ (Regional Action Plan on Healthy Lifestyles)
- 7) การป้องกันการแพร่กระจายและการลดอันตรายจากโรคเอดส์และโรคติดต่ออื่นๆ ด้วยการสานต่อโครงการความร่วมมือ 3 ระดับ คือ โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก เช่น โครงการปฏิบัติด้านเอดส์ (ASEAN Work Programme on HIV/AIDS) สู่ระยะที่สาม ซึ่งมีช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2548 ถึงปี 2553 โครงการระดับอนุภูมิภาค เช่น โครงการในบริบทลุ่มน้ำโขง และโครงการความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศทางเอเชียตะวันออก เช่น ASEAN+3 Emerging Infectious Diseases นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการพัฒนาเครือข่ายเฝ้าระวังระดับภูมิภาคด้วย
- 8) การส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร (Food security and Safety) นอกจากการเน้นด้านระบบข้อมูล การวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ และการนำแผนปฏิบัติระดับภูมิภาคที่เรียกว่า

ASEAN Food Safety Implementation Plan สู่ภาคปฏิบัติอย่างแท้จริงแล้ว ยังมีเป้าหมายในการปรับตัวด้านกรอบกติกาทางกฎหมาย ตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติไปจนถึงระดับแนวทางปฏิบัติด้วย

9) การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีสังคมที่ปลอดภัย มีความเข้มแข็งในการเผชิญกับภัยอันตรายต่างๆ สามารถลดผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยอาศัยโครงการระดับภูมิภาคที่เรียกว่า ASEAN Regional Programme on Disaster Management 2004-2010

10) การส่งเสริมให้ภูมิภาคปลอดยาเสพติดตามโครงการที่เรียกว่า Drug Free ASEAN ภายในปี 2558 โดยให้ชุมชนเป็นฐานสำคัญในการร่วมมือป้องกัน จัดการ และควบคุมปัญหา ตลอดจนการจัดปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากภูมิภาค

11) การส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอาเซียน เพื่อยกระดับคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ของภูมิภาค โดยอาศัยการพัฒนาให้เกิดวัฒนธรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนการนำไปประยุกต์ใช้กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม

สำหรับการลดผลกระทบเชิงลบจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจนั้น อาศัยการดำเนินการในเชิงกลยุทธ์ความร่วมมือในระดับภูมิภาค 3 ประการคือ

1) การยกระดับความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเน้นการดำเนินการ 2 ด้าน

ก) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลไกทางสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือ และ

ข) การพัฒนาโครงการระดับภูมิภาคในการประเมินและพัฒนาฝีมือของทรัพยากรมนุษย์

2) การทำให้รัฐบาลสามารถติดตามความเป็นไปของตลาดแรงงานและดัชนีทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น

3) การส่งเสริมระบบการป้องกันทางสังคมและการบริหารจัดการความเสี่ยงทางสังคม

สำหรับการส่งเสริมให้ภูมิภาคมีสภาพแวดล้อมอันเหมาะสมและดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนนั้น โครงการปฏิบัติการเวียงจันทน์ได้กำหนดยุทธศาสตร์ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ

1) การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือระยะกลางและหลักหมุดในการดำเนินการ 6 ประการต่อไปนี้

1.1) การร่วมมือกันแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ให้เกิดผลกระทบในลักษณะบั่นทอนความสามารถในการแข่งขัน หรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

1.2) การป้องกันไม่ให้เกิดมลภาวะประเภทหมอกควันซึ่งแพร่กระจายข้ามพรมแดน จากปัญหาไฟไหม้ป่า โดยอาศัยความร่วมมือ 3 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับสากล ตามกรอบความตกลงอาเซียนที่เรียกว่า ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

1.3) การจัดตั้งเขตพื้นที่สีเขียวสะอาดอาเซียน (Clean and green ASEAN) ซึ่งอุดมไปด้วยวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยมและการประพฤติปฏิบัติอันดีงามของประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับธรรมชาติ โดยอาศัยการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และจรรยาบรรณอันเหมาะสมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อีกทั้งสามารถทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.4) การทำให้อาเซียนเป็นเขตปลอดของเสียและลดผลกระทบที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมโอกาสทางธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม

1.5) การทำให้พื้นที่ในเขตเมืองมีสภาพแวดล้อมอันเหมาะสมและพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยที่ยังคงสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนได้

1.6) การสร้างความสอดคล้องกันทางนโยบาย กรอบกติกาทางกฎหมาย มาตรฐานและฐานข้อมูล โดยคำนึงถึงเงื่อนไขปัจจัยต่างๆ ที่มีอยู่ภายในแต่ละประเทศสมาชิก เพื่ออำนวยความสะดวกสิ่งแวดล้อมบูรณาการเข้ากันได้กับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาค

2) การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือระยะกลางและหลักหมุดในการดำเนินการต่อไปนี้

2.1) การจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งทะเล ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องของอาเซียนในลักษณะที่สามารถพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.2) การส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีววิทยา การบริหารจัดการทรัพยากรทางชีววิทยาให้ยั่งยืน ยังประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคมของภูมิภาคในลักษณะที่เอื้อต่อการกินดีอยู่ดีและสภาพแวดล้อมอันเหมาะสม

2.3) การส่งเสริมการรักษาแหล่งน้ำให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการดำรงชีพและสุขภาพของประชาชนชาวอาเซียน รวมทั้งการมีความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงว่า น้ำ สุขภาพ และความยากจนเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างมาก

2.4) การบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ดินให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนและสามารถบรรลุผลสูงสุดด้านผลิตผลทางการเกษตรได้พร้อมๆ กันไป

2.5) การบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าและระบบนิเวศให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืน มีการส่งเสริมสิ่งที่เรียกว่า อุทยานมรดกอาเซียน (ASEAN Heritage Parks) ให้มีการบริหารจัดการและการอนุรักษ์อย่างเข้มแข็ง

2.6) ส่งเสริมการทำแร่ในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อให้สามารถบรรลุบรรทัดฐานสูงสุดในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างยั่งยืน

สำหรับการส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียนนั้น เน้นที่การสร้างตระหนักในคุณค่าของความหลากหลายด้านประวัติศาสตร์ มรดกทางวัฒนธรรม การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีสายใยทางประวัติศาสตร์ร่วมกัน การอยู่ร่วมกันในภูมิภาคเดียวกัน การมีเจตนารมณ์ร่วมกันในการส่งเสริมรักษาสันติสุขและความเจริญรุ่งเรือง ซึ่งล้วนถักทอประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเข้าไว้ด้วยกันเป็นรากฐานแห่งอัตลักษณ์ของอาเซียน อาศัยการดำเนินการในเชิงกลยุทธ์ 4 ประการ คือ

1) การส่งเสริมการสร้างตระหนักในคุณค่าของอัตลักษณ์อาเซียนให้เป็นกระแสหลักในแผนการสื่อสารและหลักสูตรการศึกษาระดับชาติ เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนโดยอาศัยศิลปกรรม การท่องเที่ยวและการกีฬา ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาของชาวอาเซียนโดยผ่านทุนการศึกษาและการแลกเปลี่ยนนักภาษาศาสตร์ของภูมิภาค

2) การอนุรักษ์และส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรม โดยส่งเสริมการแลกเปลี่ยนและการประชุมร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ตลอดจนการนำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรม (ASEAN Declaration on Cultural Heritage) สู่ภาคปฏิบัติ

3) การส่งเสริมเวทีเสวนาระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่ออารยธรรม วัฒนธรรมและศาสนาของภูมิภาค

4) การยกระดับสถานะของอาเซียนในประชาคมโลก โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมเชิงรุกในการจัดการประเด็นปัญหาสากล และการทำให้กลไกในการสื่อสารมีความแข็งแกร่งมากขึ้น

2.2.2 กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

กฎบัตรอาเซียนเป็นกรอบทางกฎหมายที่จะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับความร่วมมืออาเซียน ซึ่งอาเซียนพยายามจัดทำขึ้น ตามปฏิญญาควาลาลัมเปอร์ว่าด้วยการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter) ซึ่งผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ลงนามร่วมกันในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 11 เมื่อปี 2548¹⁰

กฎบัตรอาเซียนจะเป็นเสมือนธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร เพื่อให้อาเซียนสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อขับเคลื่อนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี 2558

เนื้อหาส่วนหนึ่งของกฎบัตรจะเป็นการประมวลหลักการ วัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาของอาเซียน แต่ในหลายส่วนก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เดิม หรือสร้างกลไกใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกและสภาพแวดล้อมของภูมิภาคและทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ที่ผ่านมาอาเซียนเป็นองค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จสูงสุดองค์กรหนึ่ง อย่างไรก็ตาม 40 ปีให้หลังนับแต่อาเซียนถูกจัดตั้งขึ้น บริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ปัจจุบันอาเซียนกำลังเผชิญสิ่งท้าทายดังนี้

1. อาเซียนมีเอกสารข้อตกลง วิทยาลัยและแผนปฏิบัติการมากมาย แต่ประเทศสมาชิกมักจะละเลย ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเหล่านั้น ซึ่งอาเซียนก็ไม่มีกลไกที่จะบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตั้งลงกันไว้

2. แม้อาเซียนจะประสบความสำเร็จในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศสมาชิกในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา แต่ประชาชนยังไม่ค่อยรู้จักอาเซียนและยังไม่ค่อยตระหนักถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่ตนจะได้รับจากอาเซียน

3. หลังยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา อาเซียนมีบทบาทและความสำคัญลดลงไปเพราะไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับบริบทใหม่ ไม่สามารถจัดการกับความท้าทายและภัยคุกคามของโลกยุคปัจจุบัน เช่น โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติ ได้ดีนักเพราะยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพและมีหลักการบางอย่าง เช่น หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและหลักฉันทามติซึ่งทำให้การตัดสินใจล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์และวิวัฒนาการที่ควรจะเป็นของอาเซียน ตลอดจนมีงบประมาณจำกัด

กฎบัตรจะช่วยแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ได้¹¹

1. ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีกติกากในการทำงาน (rule-based organization) โดย (1) การสร้างกลไกชักจูงให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลงต่างๆ ของอาเซียน ทั้งในรูปแบบการสอดส่องดูแล และการลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนพันธกรณี (เช่น การระงับสิทธิบางประการของการเป็นสมาชิก) (2) การจัดให้มีกลไกระงับข้อพิพาทสำหรับข้อตกลงในทั้ง 3 เสาหลักของประชาคมอาเซียน และ (3) การให้สถานะนิติบุคคลแก่อาเซียนเพื่อให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ยอมรับในประเทศสมาชิก และสามารถทำนิติกรรมต่างๆ ในประเทศสมาชิกได้ตามที่ได้รับมอบหมาย

2. ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centred organization) คือ มุ่งให้กิจกรรมของอาเซียนก่อให้เกิดประโยชน์ที่แท้จริงแก่ประชาชน เช่น เรื่องของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค เพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้น

¹⁰ ASEAN (2005). *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter*. Kuala Lumpur, 12 December; ASEAN (2005). "Chairman's Statement of the 11th ASEAN Summit, "One Vision, One Identity, One Community," Kuala Lumpur, 12 December 2005; พิชชาลัย วงศ์บุญสิน (2006) "อาเซียน" เอเชียวารสารปี 2006/2549: 1-10.

¹¹ กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน (2550) "ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎบัตรอาเซียน" กระทรวงการต่างประเทศ.

พื้นฐานของประชาชน การลดความยากจน และการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน รวมถึง รัฐสภา NGOs ภาคธุรกิจเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียนมากขึ้น และสามารถเสนอแนะข้อคิดเห็นต่อองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจในอาเซียนได้

3. ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย (1) การปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจจากเดิมที่ใช้หลักฉันทามติในทุกเรื่องซึ่งยากต่อการตัดสินใจหาข้อยุติในกรณีเร่งด่วน ก็อาจมีการตัดสินใจโดยการลงคะแนนเสียงในบางเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องอ่อนไหว และ (2) การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ เช่น institutionalize การประชุมระดับผู้นำ ให้ผู้นำประชุมกันบ่อยขึ้นเพื่อเสริมสร้างเจตจำนงทางการเมืองในการสร้างประชาคมอาเซียน การ institutionalize การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ และการจัดตั้ง Council of Ministers ประจำ 3 สาขาหลัก การเพิ่มอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่สำนักเลขาธิการอาเซียน และเลขาธิการ รวมถึงการจัดตั้งสำนักผู้แทนถาวรของประเทศสมาชิกประจำอาเซียน (3) การสร้างความยืดหยุ่นในการตีความหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายใน (4) ทำให้อาเซียนมีงบประมาณที่เพียงพอและยั่งยืนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งเพื่อลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกเก่าและใหม่

ตามรายงานของคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฎบัตรอาเซียน (EPG) กฎบัตรอาจประกอบไปด้วย บทบัญญัติเรื่องต่างๆ ดังนี้¹²

1. **Objectives and principles** เป็นการย้ำและประมวลหลักการและวัตถุประสงค์ของ ASEAN ที่ปรากฏในความตกลงที่สำคัญต่างๆ ของ ASEAN ในอดีตที่ผ่านมา เช่น การเคารพอธิปไตยของแต่ละประเทศ การส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง การส่งเสริมประชาธิปไตย หลักนิติรัฐและการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน การระงับข้อพิพาทในภูมิภาคโดยสันติวิธี การสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเงิน การพัฒนาและลดความยากจน การลดช่องว่างของการพัฒนา การเสริมสร้างสังคมที่มีความเอื้ออาทร เป็นสังคมที่มีอัตลักษณ์ ในขณะที่เดียวกันอาจมีการปรับหลักการและวัตถุประสงค์บางข้อเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอาเซียน เช่น การผ่อนปรนหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายใน การจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่ประกอบไปด้วย 3 สาขาหลัก คือ ประชาคมการเมือง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม การยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลางของอาเซียน

2. **Membership** จะมีข้อบทเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกและกฎเกณฑ์การรับสมาชิกใหม่ และมีประเด็นสำคัญคือ การกำหนดมาตรการเพื่อประกันการปฏิบัติตามพันธกรณีของอาเซียน เช่น มาตรการส่งโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน อาทิ การระงับสิทธิบางประการของรัฐสมาชิกเป็นการชั่วคราว (เช่น สิทธิการเข้าร่วมกิจกรรมของอาเซียน การเป็นประธานการประชุมหรือองค์กรของอาเซียน) และการเพิกถอนสมาชิกภาพ (ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่าสมควรบัญญัติไว้ใน Charter หรือไม่)

3. **Organizational Structure** ปัญหาของโครงสร้างองค์กรอาเซียนในปัจจุบันคือ มีการประชุมมากมาย แต่ขาดองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างการประชุมเหล่านี้ สำนักเลขาธิการอาเซียนที่มีอยู่ก็ยังคงจำกัดอำนาจทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เต็มที่ จึงต้องมีการกำหนดโครงสร้างองค์กรของอาเซียนใหม่ ซึ่งประกอบด้วย (1) **ASEAN Council** ประกอบด้วยผู้นำอาเซียน มีหน้าที่กำหนดนโยบายและมีอำนาจตัดสินใจสูงสุด ประชุมปีละ 2 ครั้ง (2) **Councils of the ASEAN Community** มีทั้งหมด 3 Councils คือ Council of the ASEAN Security Community, Council of the ASEAN Economic Community และ Council of the ASEAN Socio-Cultural Community ประกอบด้วยตัวแทนระดับรัฐมนตรี มีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตาม

¹² กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน (2550). เพ็งอ้าง.

วัตถุประสงค์ของประชามันนั้น และให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีในสาขาต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันรายงานต่อ Council ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ประชุมได้รับมติชอบ (3) Secretary General of ASEAN ซึ่งจะมีอำนาจเพิ่มขึ้นในหลายๆ เรื่อง เช่น อำนาจในการปรึกษาหารือกับองค์กรภาคประชาชนและรัฐสภา อำนาจในการเป็นตัวแทนของอาเซียนในการประชุมระหว่างประเทศ อำนาจในการเป็นตัวแทนอาเซียนในการเจรจาหรือลงนามในความตกลงนอกอาเซียนหรือองค์กรระหว่างประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย อำนาจในการดูแลความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก (4) ASEAN Secretariat ที่มีอำนาจมากขึ้น และมีทรัพยากรและงบประมาณที่เพียงพอ (5) ASEAN Permanent Representative ที่กรุงจาการ์ตาเพื่อความสะดวกและเป็น การลดค่าใช้จ่ายในการประชุมที่เป็นกิจวัตรของอาเซียน

นอกจากนี้ อาจมีการสร้างกลไกการปรึกษาหารือกับภาคประชาชน และอาจรวมถึงการจัดตั้ง กลไกส่งเสริมสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค ของอาเซียนด้วย¹³

4. **Decision Making Process** กฎบัตรจะคงไว้ซึ่งหลักการตัดสินใจโดยการปรึกษาหารือและฉันทามติ ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของอาเซียนนับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การเป็นต้นมา แต่ในบางกรณีอาจให้มีการตัดสินใจโดยการลงคะแนนเสียงในเรื่องที่ไม่ใช่ประเด็นอ่อนไหวหรืออาจมีการใช้สูตร ASEAN-X หรือ 2+X ในการปฏิบัติตามความร่วมมือบางเรื่องตามที่ Councils of the ASEAN Community เห็นสมควร ส่วนการตัดสินใจจะจับสิทธิรัฐสมาชิกเป็นการชั่วคราวจะต้องทำโดยมติเอกฉันท์เท่านั้น

5. **Dispute Settlement Mechanisms** ส่งเสริมการใช้กลไกระงับข้อพิพาทที่มีอยู่แล้ว เช่น กลไกระงับข้อพิพาทของ AFTA และ High Council หรือในเรื่องที่ไม่มีกลไกให้จัดตั้งองค์การระงับข้อพิพาทขึ้นใหม่ เพื่อส่งเสริมการบังคับการให้เป็นไปตามพันธกรณีของอาเซียน ให้เลขาธิการอาเซียนมีอำนาจดูแลรายงานเกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณี และหากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของกลไกระงับข้อพิพาท ให้ ASEAN Council มีอำนาจกำหนดมาตรการลงโทษ

6. **Budgetary and Financial Issues** อาจมีการกำหนดงบประมาณรูปแบบใหม่แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1) งบประมาณของอาเซียน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่รัฐสมาชิกจะต้องจ่ายเท่าๆ กัน และ 2) งบเพื่อการพัฒนา โดยอาจจะระดมทุนจากการบริจาคของรัฐสมาชิก หรืออาจมาจากการบริจาคของภาคเอกชนหรือแหล่งทุนภายนอก ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาต่อไป

7. **Legal Status, Immunities and Privileges** ให้อาเซียนมีสถานะบุคคลแยกต่างหากจากรัฐสมาชิก เช่น ให้เลขาธิการอาเซียนมีอำนาจลงนามในความตกลงแทนรัฐสมาชิกทั้งหมด และให้มีผู้แทนของอาเซียนเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ แยกต่างหากจากผู้แทนของรัฐสมาชิก เป็นต้น และให้อาเซียนได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มกันในอาณาเขตของรัฐสมาชิก

8. **External Relation** กำหนดบทบาทของอาเซียนในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกกลุ่มหรือองค์การระหว่างประเทศ ให้เลขาธิการอาเซียนมีอำนาจมากขึ้นในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก และอาจให้มีทูตของประเทศ Dialogue Partners ประจำอาเซียนที่กรุงจาการ์ตา

กระบวนการร่างกฎบัตรอาเซียน มีขั้นตอนสำคัญดังนี้

1. คณะทำงานระดับสูงในการร่างกฎบัตรอาเซียน (HLTF) จะประชุมกันทั้งหมด 11 ครั้งระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ - พฤศจิกายน 2550 และจะยกร่างกฎบัตรฯ ให้แล้วเสร็จภายในเดือน พฤศจิกายน 2550 เพื่อนำเสนอต่อผู้นำของประเทศสมาชิกในที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่จะจัดขึ้นในวันที่ 13-21

¹³ กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน (2550). อ้างแล้ว.

พฤศจิกายน 2550 ที่สิงคโปร์ อนึ่ง HLTF จะเสนอร่างกฎบัตรร่างแรกให้ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียน (AMM) พิจารณาในช่วงปลายเดือน กรกฎาคม 2550 ที่กรุงมะนิลา

2. HLTF จะทำการยกร่างกฎบัตรบนพื้นฐานของ (1) รายงานของ EPG (2) ข้อคิดเห็นของผู้นำอาเซียน และ (3) เอกสารข้อตกลงสำคัญต่างๆ ของอาเซียน อีกทั้งยังจะปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในอาเซียน อาทิ ผู้แทนภาคประชาสังคมและสมาชิกสภาอาเซียน เพื่อรับฟังความคิดเห็นประกอบการยกร่างกฎบัตรด้วย

เจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐสมาชิกขณะนี้ไม่ประสงค์ให้อาเซียนเป็นองค์กรเหนือรัฐ (Supra-national Organization) แต่ให้เป็นเพียงองค์กรระหว่างรัฐ (Inter-governmental Organization) โดยระบุไว้ชัดเจนในกฎบัตร ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกทุกประเทศยังคงมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ ของอาเซียน ดังนั้น กฎบัตรจะไม่มีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของไทยไม่ว่าทางนิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการ ความตกลงต่างๆ ภายใต้กรอบอาเซียนจะมีผลผูกพันประเทศไทยก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น¹⁴

2.3 ลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน

2.3.1 บรูไน ดารุสซาลาม

ในบรรดาประเทศกลุ่มอาเซียนทั้งหมด 10 ประเทศ บรูไนจัดเป็นประเทศที่มีขนาดเล็กที่สุดในแง่พื้นที่ คือ 5,765 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรน้อยที่สุด ประมาณ 372,361 คน (ข้อมูลจาก The World Fact Book ปี 2548) แต่กลับมีความมั่งคั่งมหาศาล อันเนื่องมาจากความอุดมสมบูรณ์ของน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โดยมีปริมาณน้ำมันสำรองถึง 1.255 พันล้านบาร์เรล (ปี 2545) และมีปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองประมาณ 315 พันล้านลูกบาศก์เมตร (ปี 2545) อันทำให้รายได้หลักของประเทศขึ้นกับทรัพยากรทั้งสองประเภทดังกล่าว¹⁵ โดยรายได้ของรัฐบาลบรูไน ร้อยละ 90 มาจากการเก็บค่าภาษีและค่าธรรมเนียมจากการจำหน่ายน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่เหลือเป็นอากรขาเข้า และภาษีจากอุตสาหกรรมอื่น¹⁶ ส่งผลให้ระดับ GDP อยู่ที่ 6.842 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเฉลี่ยแล้วประชากรมีรายได้ต่อหัว (GDP – per capita) ประมาณ 23,600 เหรียญสหรัฐ (ปี 2546) โดยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับร้อยละ 3.2 (ปี 2546)¹⁷ และในปีถัดมาขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5 (ปี 2547)¹⁸ บรูไนจึงมีนโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นสร้างความมั่งคั่งโดยอาศัยรายได้จากน้ำมันเข้าไปลงทุนในต่างประเทศ หรือไม่ก็ร่วมทุนกับต่างประเทศ ทั้งนี้ระบบเศรษฐกิจของบรูไนมีลักษณะตลาดเสรีภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ¹⁹

ประชากรของบรูไนที่อยู่ในช่วงวัยกำลังแรงงานมีจำนวน 158,000 คน มีงานทำ 150,800 คน และว่างงาน 7,200 คน อัตราการเกิดของประชากร ร้อยละ 2.02 อัตราการตาย 2.9 ใน 1000 คน มีประชากรวัย

¹⁴ กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน (2550). อ้างแล้ว.

¹⁵ ดลยา เทียนทอง (2548) “บรูไน” ใน พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน และคณะ. โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน” เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

¹⁶ กระทรวงแรงงาน (2550) “ข้อมูลด้านแรงงานในประเทศบรูไน” www.mol.go.th/mol_brunei.html

¹⁷ ดลยา เทียนทอง (2548) “บรูไน” ใน พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน และคณะ. อ้างแล้ว.

¹⁸ กระทรวงแรงงาน (2550). อ้างแล้ว.

¹⁹ ดลยา เทียนทอง (2548) “บรูไน” ใน พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน และคณะ. อ้างแล้ว.

ทำงานอายุ 20-54 ปีร้อยละ 55.2 และประชากรอายุ 55 ปี ขึ้นไปร้อยละ 6.3 ประกอบด้วย เชื้อชาติมาเลย์ร้อยละ 66.6 จีนร้อยละ 10.9 และอื่นๆ 22.5 บรูไนถือเป็นประเทศที่ขาดแคลนกำลังแรงงานเนื่องจากมีประชากรน้อย จึงต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติทั้งในภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากมาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น ภาคเอกชนเป็นแหล่งการจ้างงานที่ใหญ่ที่สุด ส่วนที่เหลือเป็นการจ้างงานของภาครัฐบาล ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการการจ้างแรงงานต่างชาติของบรูไน คือ กรมแรงงาน โดยจะพิจารณาอนุญาตให้นายจ้างแต่ละรายจ้างแรงงานต่างชาติโดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวน ตำแหน่ง และสัญชาติของแรงงานต่างชาติไว้โดยรวม (Labour Quota) ทำให้นายจ้างสามารถพิจารณาในรายละเอียดได้ว่าจ้างแรงงานแต่ละชาติในตำแหน่งใดเป็นจำนวนเท่าใด ตามกรอบ (Labour Quota) ที่ได้รับอนุญาต²⁰

ในปัจจุบัน บรูไนอยู่ระหว่างการใช้แผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 8 (The Eighth National Development Plan in 2001 - 2005) ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานั้น ได้ระบุว่า "มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) และการใช้ประโยชน์ของเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญในเรื่อง e-Learning โดยได้ดึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ"²¹ นอกจากนี้ ในส่วนของการวางแผนการจ้างแรงงานต่างชาติ ตามแผนพัฒนาฯ ได้ระบุไว้ว่าไม่ควรเกิน 1/3 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นที่ว่างงานกว่า 10,000 คน ได้มีงานทำ²²

ในด้านการเมือง บรูไนเป็นประเทศเดียวที่อยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเต็มรูปแบบ (Absolute Monarchy) ขององค์สุลต่าน ฮัสซัน บูลกีเยห์ (Sultan Hassanal Bolkiah) ซึ่งมีแนวทางการบริหารประเทศที่ยึดหลักไตรลักษณ์ คือ พระมหากษัตริย์ (Monarchy) เชื้อชาติมาเลย์ (Malay) และมุสลิม (Muslim) โดยองค์สุลต่านทรงดำรงตำแหน่งทั้งประมุขของประเทศและนายกรัฐมนตรี ส่วนในด้านสังคมและวัฒนธรรม บรูไนจัดเป็นประเทศที่มีนโยบายในลักษณะรัฐสวัสดิการ โดยรัฐจะเข้ามาดูแลและให้หลักประกันด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และที่สำคัญไม่มีการเก็บภาษีเงินได้จากประชาชนแต่อย่างใด²³

2.3.2 อินโดนีเซีย²⁴

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ประกอบไปด้วยหมู่เกาะถึง 13,677 เกาะ แต่เกาะที่มีคนอยู่อาศัยมีประมาณ 6,044 เกาะเท่านั้น ร้อยละ 61 อาศัยอยู่บนเกาะชวา อินโดนีเซียมีพื้นที่ 5,085,606 ตารางกิโลเมตร เป็นแผ่นดิน 1,919,443 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ทะเล 3,166,163 ตารางกิโลเมตร ซึ่งพื้นที่เกาะเหล่านี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

1. หมู่เกาะซุนดาใหญ่ ประกอบด้วยเกาะชวา สุมาตรา บอร์เนียว และสุลาเวสี
2. หมู่เกาะซุนดาน้อย ประกอบด้วยเกาะเล็ก ๆ ที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกของเกาะชวา คือ เกาะบาหลิ ชุมบาวา ชุมบา ฟลอเรส และติมอร์

²⁰ กระทรวงแรงงาน (2550), อ้างแล้ว.

²¹ คลยา เทียนทอง (2548) "บรูไน" ใน พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ, อ้างแล้ว.

²² กระทรวงแรงงาน (2550), อ้างแล้ว.

²³ คลยา เทียนทอง (2548) "บรูไน" ใน พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ, อ้างแล้ว.

²⁴ สุภาศพรพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ (2548) "อินโดนีเซีย" ใน พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ, โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน" เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

3. หมู่เกาะมาลุก หรือหมู่เกาะเครื่องเทศตั้งอยู่ระหว่างสุลาเวสีกับอิเรียนจาบายนเกาะนิวกินี
4. อิเรียนจาบาย อยู่ทางทิศตะวันตกของปาปัวนิวกินี

อินโดนีเซียอยู่บนเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกกับมหาสมุทรอินเดีย เป็นสะพานเชื่อมระหว่างทวีปเอเชียกับออสเตรเลีย

ประชากรของอินโดนีเซีย มีประมาณ 231,328,092 คน (ข้อมูล ปี 2546) ประกอบด้วยชนพื้นเมืองหลากหลายกลุ่ม ซึ่งพูดภาษาต่างกันกว่า 583 ภาษา แต่ภาษาทางราชการคือ ภาษาอินโดนีเซีย (Indonesian) หรือ Bahasa Indonesia ส่วนภาษาดัตช์เคยเป็นภาษาราชการจนกระทั่งถึงปี 2485 ภาษา Bahasa Indonesia จะเป็นภาษาที่ใช้ในโรงเรียน และมีหลายภาษาที่ใช้เป็นภาษาเขียนนอกจากตัวเขียนโรมัน คือ Javanese, Sudanese, Balinese, Minanghabau และ Batak นอกจากนี้ภาษาอังกฤษยังเป็นภาษาที่สองที่ใช้สอนในโรงเรียนในปัจจุบันนี้

ร้อยละ 90 ของประชากรสามารถอ่านออกเขียนได้ อินโดนีเซียมีมหาวิทยาลัยของรัฐ 49 แห่ง และของเอกชนกว่า 950 แห่ง ด้านศาสนา ชาวอินโดนีเซียร้อยละ 87 นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 6 นับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ร้อยละ 3.5 นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก ร้อยละ 1.8 นับถือศาสนาฮินดู และร้อยละ 1.3 นับถือศาสนาพุทธ

อินโดนีเซียเป็นพหุสังคมใหญ่ มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม และศาสนา ความยาวนานของประวัติศาสตร์กลุ่มวัฒนธรรมและศาสนา แสดงว่า วัฒนธรรมแต่ละวัฒนธรรมมีความสืบเนื่องอย่างมั่นคง และย่อมหมายถึงการคงสภาพความหลากหลาย ลักษณะดังกล่าวนี้ได้ผนวกกับความหลากหลายทางสภาพภูมิศาสตร์และภาษาของกลุ่มชนเชื้อสายต่างๆ ซึ่งมีถึง 300 กลุ่ม มีภาษาต่างๆ ถึง 583 ภาษา เช่น ภาษาอาเจห์ บาดัก (Batak) ชันตัน ชาว ซาซัค ดายัก (Dayak) มินาฮาซา (Minahasa) โดราจา (Toraja) บูกิน ฮัลมาเฮอร์ (Halmahera) อัมบอน (Anbonese) เจอรัม (Ceramese) ภาษาทางการของประเทศคือภาษาอินโดนีเซียมีพื้นฐานมาจากภาษามลายู และใช้กันในทางแถบหมู่เกาะเรียว (Riau) ต่อมาได้แผ่ออกไป และผสมผสานกับภาษาถิ่นอื่นๆ รวมทั้งภาษาต่างชาติ คือภาษาสันสกฤต อาหรับ โปรตุเกส ดัตช์ จีน อังกฤษ ภาษาท้องถิ่นต่างๆ ยังคงใช้กันอยู่ตราบจนปัจจุบันนี้

ท่ามกลางความหลากหลายเหล่านี้ จะพบว่าศาสนาเข้ามามีส่วนโดยอาศัยเหตุปัจจัยหลายอย่างในการแผ่ขยายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งมีทั้งทางเศรษฐกิจและการค้า การแลกเปลี่ยนทางศิลปะและวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางสังคมโดยการแต่งงานและเครือญาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการเมืองการปกครองด้วยการเปลี่ยนศาสนาและบทบาทของผู้ปกครอง เหตุปัจจัยเหล่านี้ย่อมผสมผสานกับพื้นเพทางความเชื่อและวัฒนธรรมด้านอื่นของชนในดินแดนนี้ ปรากฏการณ์การแผ่ขยายศาสนาโดยเหตุปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวมีอยู่ในทุกศาสนา ทั้งศาสนาฮินดู พุทธศาสนา ศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ ดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้วในแง่ประวัติศาสตร์

โดยลักษณะพหุสังคมที่ใหญ่และกระจายกินอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์อย่างกว้างขวาง เห็นได้ชัดว่า เพื่อให้ประเทศเป็นรัฐชาติที่มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงไม่แตกแยกออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย รัฐพยายามกำหนดนโยบายที่รวมขอมระหว่างความมั่นคงของประเทศ ซึ่งอาศัยการรวมศูนย์อำนาจ กับการคงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมตามความต้องการของกลุ่มชนที่หลากหลายในสังคมและความต้องการร่วมกัน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านต่างๆ

การวางแผนพัฒนาประเทศมีประกาศใช้แผนพัฒนาประเทศเป็นแผนพัฒนา 5 ปี เรียกว่า Rencana Pembangunan Lima Tahun หรือแผนพัฒนา 5 ปี เรียกโดยย่อว่า REPELITA แผนแรก (REPELITA I) เริ่มใช้ในช่วงปี 2512/13-2516/17 ปัจจุบันเป็นช่วงแผนที่ 8 (ค.ศ. 2546/2547-2550/2551) โดยสาระของแผนแรกเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก แผนต่อๆ มาให้ความสำคัญกับ

ภาคอุตสาหกรรม และคุณภาพชีวิตโดยอาศัยการจัดการด้านการศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการ และการวางแผนครอบครัว อย่างไรก็ตามการพัฒนาเศรษฐกิจยังปรากฏเป็นหลักในทุกแผน

2.3.3 มาเลเซีย²⁵

ประเทศมาเลเซียตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายู (11 รัฐ) และมีบางส่วนอยู่บนเกาะบอร์เนียว (รัฐซาบาห์ และซาราวัก) ทิศเหนือติดกับประเทศไทย ทิศใต้ติดสิงคโปร์ เมืองหลวงคือกรุงกัวลาลัมเปอร์ ใช้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา คณะรัฐบาลประกอบด้วยพรรค UMNO (United Malays National Organization) เป็นพรรคการเมืองหลัก โดยเป็นแกนนำกลุ่มแนวร่วมแห่งชาติ (Barisan Nasional) ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองสำคัญ ได้แก่ MCA (Malaysian Chinese Association), MIC (Malaysian Indian Congress), Gerakan, PPBB (Parti Pesaka Bumiputera Bersatu) และ SNP (Sarawak National Party)

มาเลเซียมีประชากร 23,953,136 คน (กรกฎาคม 2548) ร้อยละ 83 อาศัยอยู่บนคาบสมุทร ขณะที่อีกร้อยละ 8 อยู่ในซาบาห์ และร้อยละ 9 อยู่ในซาราวัก ด้านชาติพันธุ์ประกอบด้วยชาวมลายูและชนพื้นเมือง ร้อยละ 58 จีนร้อยละ 26 อินเดียร้อยละ 7 และอื่นๆ ร้อยละ 9 ด้านภาษาใช้ภาษามลายูเป็นภาษาประจำชาติและภาษาราชการ และใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาธุรกิจ นอกนั้นมีภาษาจีน (กวางตุ้ง แมนดาริน ฮกเกี้ยน จีนแคะ) และทมิฬ เป็นต้น คนมาเลเซียนับถือศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60.4 ของประชากรทั้งหมด ศาสนาพุทธร้อยละ 19.2 ศาสนาคริสต์ร้อยละ 11.6 ศาสนาฮินดูร้อยละ 6.3 และอื่นๆ ร้อยละ 2.5

อัตราการรู้หนังสือของประชากร²⁶ ก่อนช่วงสูงคือ ร้อยละ 88.7 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (ปี 2545) ทั้งนี้ รัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญกับการศึกษาและการค้นคว้าวิจัยต่างๆ เป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากนโยบายเศรษฐกิจปัจจุบัน ที่มุ่งพัฒนาศักยภาพในด้านต่างๆ อยู่บนฐานความรู้ (knowledge-based economy) นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายวิสัยทัศน์แห่งชาติ (National Vision Policy: NVP) ซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างมาเลเซียให้เป็น “ประเทศที่มีความยืดหยุ่นคงทนและมีความสามารถในการแข่งขัน” โดยจะลดความสำคัญของการลงทุนที่ทำให้เกิดการเจริญเติบโตที่ไม่ยั่งยืนและขาดประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญต่อประเด็นใหม่คือ การเติบโตที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม โดยจะเน้นการลงทุนที่มีการค้นคว้าและวิจัย (R & D) และเทคโนโลยีสูง ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ กระตุ้นและเพิ่มผลผลิตของภาคการเกษตร การผลิต และการบริการโดยใช้ความรู้และเทคโนโลยีวิทยาการ เพิ่มการมีส่วนร่วมของภูมิภาค²⁷ ในภาคเศรษฐกิจชั้นนำ และปรับให้มีการพัฒนาการทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับสังคมบนฐานความรู้ (knowledge-based society)

ปัจจุบันมาเลเซียอยู่ในขั้นตอนของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2549-2553) ซึ่งในการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยที่ 11 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2548 สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งมาเลเซียได้ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า จะมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็ง ยืดหยุ่นและเป็นธรรม โดยการบริหารจัดการทางการเงินจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบและมีวินัย ทั้งนี้ ในปี 2548 นี้

²⁵ สุภาภรณ์ ตั้งตรงไพโรจน์ (2548) “มาเลเซีย” ใน พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ. *โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน* เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

²⁶ หมายถึงคนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปสามารถอ่านและเขียนได้

²⁷ กลุ่มภูมิภาคได้แก่กลุ่มคน 3 กลุ่มต่อไปนี้ 1) ชนเผ่าดั้งเดิม (โอรัง อัสลิ) 2) ชาวมลายู และ 3) ผู้ที่มีเชื้อสายมาเลย์

มาเลเซียตั้งเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ที่ร้อยละ 6 ในแผนพัฒนาฯ มีวัตถุประสงค์ทางด้านการศึกษาสอดคล้องกับปรัชญาการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนากำลังคนให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะเพียงพอต่อความต้องการของประเทศซึ่งกำลังเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การพัฒนาประเทศทุกๆ มิติจำเป็นต้องพึ่งพาเอกชนด้วย เช่นเดียวกับการศึกษาที่รัฐบาลมีแผนสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนทางด้านนี้ รวมไปถึงการฝึกฝนทักษะต่างๆ นอกเหนือจากที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่ม ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาให้เท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ทั้งนี้ กระบวนการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จดังที่ระบุในแผนพัฒนาฯ ไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตามจะต้องยึดหลักอุดมการณ์แห่งชาติ “Rukunegara” 5 ประการอันได้แก่

1. เชื่อมมั่นในพระผู้เป็นเจ้า
2. จงรักภักดีต่อชาติและชาติ
3. ยึดมั่นในรัฐธรรมนูญ
4. ปฏิบัติตามหลักกฎหมาย และ
5. ประพฤติตนอย่างมีศีลธรรมและคุณธรรม

2.3.4 ฟิลิปปินส์²⁸

ฟิลิปปินส์มีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นหมู่เกาะ ประกอบด้วยหมู่เกาะใหญ่น้อย ประมาณ 7,100 เกาะ มีพื้นที่ที่เป็นแผ่นดิน 298,170 ตารางกิโลเมตร และพื้นน้ำ 1,830 ตารางกิโลเมตร (ข้อมูลจาก The World Fact Book ปี 2548) แบ่งออกเป็น 3 หมู่เกาะสำคัญ ได้แก่ หมู่เกาะลูซอน (Luzon) ซึ่งอยู่ทางตอนเหนือ หมู่เกาะวิซายาส (Visayas) ทางตอนกลาง และหมู่เกาะมินดาเนา (Mindanao) ทางตอนใต้ ฟิลิปปินส์มีจำนวนประชากร 87,857,473 คน (ปี 2548) โดยประชากรมากกว่าร้อยละ 65 อาศัยอยู่บนเกาะมินดาเนา และเกาะลูซอน ซึ่งเป็นที่ตั้งของกรุงมะนิลา เมืองหลวงของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ประชากรร้อยละ 28.1 เป็นชาวฟิลิปปินโนเชื้อสายตากาล็อก (Tagalog) นอกนั้นก็เป็นผู้เชื้อสายชาวพื้นเมืองตามหมู่เกาะต่างๆ อาทิ เชื้อสาย Cebuano ร้อยละ 13.1 และเชื้อสาย Ilocano ร้อยละ 9 เป็นต้น ประชากรส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกถึงร้อยละ 80.9 ส่วนที่เหลือจะมีทั้งผู้นับถือนิกายโปรเตสแตนต์ร้อยละ 9 และศาสนาอิสลามอีกราวร้อยละ 5 (มักอยู่ทางตอนใต้) สำหรับด้านเศรษฐกิจของประเทศ ฟิลิปปินส์กำลังอยู่ในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้น โดยในปีที่ผ่านมา มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 5.9 (ข้อมูลจาก The World Fact Book ปี 2547) เนื่องจากภาคการเกษตรมีการฟื้นตัว และภาคอุตสาหกรรมเติบโตอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลส่งทอดมาจากการใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาล ซึ่งมุ่งเน้นการปฏิรูปเพื่อเพิ่มศักยภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ส่งผลทำให้ระดับ GDP อยู่ที่ 430.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเฉลี่ยแล้วประชากรมีรายได้ต่อหัว (GDP – per capita) ประมาณ 5,000 เหรียญสหรัฐ (ปี 2547) ทั้งนี้รายได้หลักของฟิลิปปินส์ขึ้นอยู่กับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร และเคมีภัณฑ์ รวมทั้งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมประเภทเครื่องใช้ไฟฟ้าและส่วนประกอบ ส่วนในทางการเมือง นับจากอดีตฟิลิปปินส์เคยตกเป็นอาณานิคมของสเปนในช่วงศตวรรษที่ 16 และต่อมาในศตวรรษที่ 19 อยู่ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และจนกระทั่งในปี 2489 ได้รับการปลดปล่อยเป็นอิสระ ปัจจุบันฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองระบอบ

²⁸ ดลยา เทียนทอง (2548). “ฟิลิปปินส์” ใน พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน และคณะ. โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน” เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาฯระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

ประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งในขณะนี้ผู้ดำรงตำแหน่งคือ นางกลอเรีย มาคาไรปากัล อาร์โรโย (Gloria Macapagal Arroyo)

ตามแผนพัฒนาประเทศระยะกลางของฟิลิปปินส์ (The Medium Term Philippines Development Plan) ระหว่างปี 2544-2547 ได้กล่าวถึงการพัฒนามนุษย์ในลักษณะครอบคลุม (Comprehensive Human Development) โดยให้ความสำคัญต่อการเพิ่มทุนทั้งหมดไปที่มนุษย์ (human capital investment) โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษา...²⁹ ซึ่งรัฐบาลจะยังคงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้การศึกษาเบื้องต้น (Basic Education) มีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ การสร้างทักษะความเชี่ยวชาญทางคณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร(IT) พร้อมทั้งขยายช่องทางให้กับผู้มีรายได้น้อยในเรื่องการศึกษาย่างไม่เป็นทางการ (nonformal education) และการฝึกอบรมด้านเทคนิคและวิชาชีพ (Vocational and Technical Training)

2.3.5 สิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกสั้นๆ ว่า สิงคโปร์นั้น เป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในระดับแนวหน้าของอาเซียนทั้งๆ ที่มีพื้นที่เล็กมากเพียง 647.5 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่บริเวณปากทางเข้าช่องแคบมะละกา ซึ่งเพิ่งจัดตั้งเป็นสาธารณรัฐที่มีเอกราชโดยสมบูรณ์ได้เพียงประมาณ 30 ปี อีกทั้งเป็นพหุสังคมซึ่งประกอบด้วยประชากรไม่ถึง 3 ล้านคน ไม่มีวัฒนธรรมประจำชาติ หากแต่ในความหลากหลายนั้นเป็นคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคม³⁰

สิงคโปร์เป็นประเทศประชาธิปไตยในลักษณะที่รัฐบาลมีบทบาทนำในการกำหนดและควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน สู่ประเทศพัฒนาแล้ว ที่เน้นทั้งภาคการผลิตด้านอุตสาหกรรมและภาคการบริการที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ทั้งในการยกระดับความเชี่ยวชาญการผลิต และการบริการ ด้วยแนวคิดเรื่องเส้นทางเดินของเทคโนโลยี (Technology Corridor) การเป็นเกาะแห่งข่าวสารข้อมูล (Intelligent Island) ในการสร้างความหลากหลายทางเศรษฐกิจตั้งแต่ก่อนย่างเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ตามด้วยแผนพัฒนานวัตกรรมสำหรับศตวรรษที่ 21 เพื่อความพร้อมในการแข่งขันในตลาดโลก³¹

ในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ สิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านกำลังคนหรือการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศเป็นอย่างมากมาโดยตลอด มีการทุ่มเทการลงทุนในการจัดระบบการศึกษาและระดับประสิทธิภาพทางการศึกษาในทุกๆระดับในลักษณะที่พยายามสร้างความเป็นธรรมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เพื่อป้องกันปัญหาความแตกแยกในสังคม และด้วยความปรารถนาให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางอุดมศึกษาระดับสากลแห่งภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกภายในปี 2543³²

²⁹ The Medium Term Philippines Development Plan 2001-2004, http://www.logos-net.net/ilo/150_base/en/init/phi_7.html.

³⁰ ไคริน เฟื่องเกษม (2541). การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองสิงคโปร์. โครงการวิจัยชุดการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³¹ Bercuson, K. et al. (1995). *Singapore: A Case Study in Rapid Development*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, February; พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน (2548) อ้างแล้ว.

³² Bercuson, K. et al. (1995). *Ibid*; พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน (2548) อ้างแล้ว.

2.3.6 ไทย³³

ประเทศไทยมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่หลากหลาย ภาคเหนือประกอบด้วยเทือกเขาจำนวนมาก จุดที่สูงที่สุด คือ ดอยอินทนนท์ (2,576 เมตร) ในจังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นที่ราบสูงโคราชติดกับแม่น้ำโขงทางด้านตะวันออก ภาคกลางเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งสายน้ำไหลลงสู่อ่าวไทย ภาคใต้มีจุดที่แคบลง ณ คอคอดกระแล้วขยายใหญ่เป็นคาบสมุทรมลายู

ในปี 2548 ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 62,418,054 คน ประชากรประมาณ 3 ใน 4 มีเชื้อสายไทยประกอบไปด้วย ชาวลาว ชาวมอญ ชาวเขมร นอกจากนี้ยังมี ชาวไทยเชื้อสายจีนเป็นจำนวนมาก รวมทั้งคนไทยเชื้อสายมลายูในภาคใต้ตอนล่าง และชาวเขาเผ่าต่างๆ ประมาณร้อยละ 95 ของประชากรไทยนับถือศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท ศาสนาอิสลามประมาณร้อยละ 4 (ส่วนใหญ่เป็นชาวไทยทางภาคใต้ตอนล่าง) ศาสนาคริสต์และศาสนาอื่นประมาณร้อยละ 1

เดิมประเทศไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปัจจุบันประเทศไทยปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยแบ่งอำนาจเป็นสามฝ่าย ได้แก่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายบริหารจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งมากจากการแต่งตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมาจากการแต่งตั้ง และฝ่ายตุลาการ คือ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองซึ่งมาจากการปฏิรูปทางเมืองจึงเกิดศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ

2.3.7 เวียดนาม³⁴

เวียดนามมีพื้นที่ทั้งสิ้น 331,700 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 61 จังหวัด มีประชากรประกอบด้วยชนเชื้อชาติต่างๆ 54 กลุ่ม ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ คริสต์คาทอลิก คาวได และหัวฮาว

ประมาณประชากรของเวียดนามในปี 2548 คิดเป็น 83,535,576 คน อัตราการเพิ่มของประชากรร้อยละ 1.04 โดยประมาณ เวียดนามประกอบด้วยชนเชื้อชาติต่างดังนี้ ชาวเวียดนาม ร้อยละ 85-90 นอกนั้นเป็นชาวจีน ม้ง ไทย เขมร จาม และชาวเขา

รัฐธรรมนูญแรกของเวียดนามประกาศใช้ในเดือนพฤศจิกายน ปี 2489 กำหนดให้การปกครองเวียดนามเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจเป็นของประชาชน แต่หลังจากได้มีการรวมประเทศ เวียดนามเหนือและใต้เข้าไว้ด้วยกัน และได้มีการเลือกตั้งสมัชชาใหญ่ (National Congress) ของเวียดนามในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 เวียดนามเปลี่ยนชื่อเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และเข้าสู่ยุคของการปรับเปลี่ยนไปเป็นระบบสังคมนิยม

ตามรัฐธรรมนูญสมัชชาใหญ่เป็นองค์กรผู้แทนประชาชนที่สูงที่สุด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่จะมีการเลือกตั้งกันใหม่ทุก 5 ปี ด้วยวิธีการลงคะแนนลับตามแบบสากล หลังจากนั้นสมาชิกสมัชชาใหญ่ 450 คน จะเลือกประธานและสมาชิกของคณะกรรมการต่างๆ สมัชชาใหญ่จะเป็นผู้เลือกประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หัวหน้าผู้แทนในศาลประชาชนสูงสุด (Chief Procurator of the Supreme People's Court) และหัวหน้าผู้แทนสำนักงานกำกับดูแลของประชาชน (Chief Procurator of the Supreme People's Office of Supervision and Control) ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ เป็นผู้บัญชาการเหล่าทัพ และเป็นผู้แทน

³³ <http://th.wikipedia>

³⁴ ทราญแก้ว ทิพากร (2548). "สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม" ใน พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน และคณะ. *โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน* "เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

ของประเทศในกิจการทั้งในและต่างประเทศ นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งกำกับดูแลการบริหารประเทศ

ในระดับท้องถิ่น ประชาชน สถาปนาประชาชนในระดับจังหวัด เมือง เขต ตำบล ย่าน และชุมชน ตามกฎหมายการเลือกตั้งทั่วไป สถาปนาประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารและคณะกรรมการบริหารประชาชนในทุกๆระดับ ทั้งยังมีศาลประชาชน และผู้ดูแลในระดับจังหวัดและตำบลด้วย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามมีบทบาทนำในประเทศ สมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์จะต้องมีการประชุมทุก 5 ปี เพื่อร่างแนวทางสำหรับเป็นนโยบายของเวียดนามในอนาคต สมาชิกใหญ่จะเป็นผู้เลือกคณะกรรมการกลาง ซึ่งจะเป็นผู้เลือกคณะโปลิตบูโร ตำแหน่งสูงสุดของพรรคคอมมิวนิสต์คือเลขาธิการพรรคซึ่งได้รับเลือกโดยคณะโปลิตบูโร

เวียดนามเป็นประเทศที่มีประชากรมากจนก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาหาร รัฐบาลต้องรณรงค์เพื่อลดการเกิดของประชากรมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 แม้ว่าจะขัดต่อวัฒนธรรมบางประการของชาวเวียดนาม เช่น ความนิยมมีลูกชายมากกว่าลูกสาว และแม้ว่าการรณรงค์จะประสบผลสำเร็จ แต่จำนวนประชากรก็ยังนับว่ามีมาก ทั้งในบางกลุ่มยังมีความเชื่อว่าจะต้องเพิ่มจำนวนประชากรเพื่อเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ

เวียดนามเป็นประเทศที่ผ่านการทำสงครามภายในประเทศอยู่นาน ความสูญเสียจากสงคราม การสูญเสียความสนับสนุนทางการเงินจากสหภาพโซเวียต และความแข็งตัวของระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมอยู่ที่ศูนย์กลาง ทำให้เวียดนามต้องใช้เวลาในการฟื้นตัวและเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมเข้มงวดมาเป็นระบบตลาด ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเริ่มเห็นได้ในระหว่างปี 2529-2540 การเติบโตทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ 9 ในช่วงปี 2536-2540 ตั้งแต่ปี 2001 รัฐบาลเวียดนามทุ่มความพยายามอย่างจริงจังที่จะปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เปิดเสรีและนำประเทศเข้าร่วมกับระบบนานาชาติ แต่ก็มีอุปสรรคมากมายจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ การเข้าเป็นภาคีของการค้าเสรีกับ ASEAN และการริเริ่มการค้าแบบทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของเวียดนาม การส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในปี 2545 และ 2546 ในขณะที่เวียดนามกำลังพยายามดำเนินการเข้าเป็นสมาชิกของ WTO

ในปี 2547 ประมาณการณ์ว่าเวียดนามมีปริมาณแรงงาน 42.98 ล้านคน ร้อยละ 63 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และอีกร้อยละ 37 ประกอบอาชีพในสาขาอุตสาหกรรมและการบริการ อัตราการว่างงานร้อยละ 1.9 สัดส่วนของผลผลิตมวลรวมในประเทศ ภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 21.7 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 40.1 และภาคบริการ ร้อยละ 38.1 โดยมีความเติบโตของผลผลิตมวลรวมในประเทศ ร้อยละ 7.7 แบ่งเป็นภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 16 ภาคการเกษตรร้อยละ 5.4 และภาคบริการร้อยละ 8.2³⁵

เป้าหมายของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในปี 2548 ครอบคลุม 11 ประการสำคัญ คือ

- 1) ผลิตภัณณ์มวลรวมภายในประเทศสูงขึ้นร้อยละ 8.5
- 2) ภาคอุตสาหกรรมและการก่อสร้างเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 16 และมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 11
- 3) ภาคการเกษตร ป่าไม้ และการประมงเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.2
- 4) มูลค่าเพิ่มของภาคการบริการเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.2
- 5) ค่าดัชนีราคาผู้บริโภค จำกัดอยู่ไม่เกินร้อยละ 6.5
- 6) ผลตอบแทนจากการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 16
- 7) การลงทุนทางการพัฒนาสังคมมีมูลค่าร้อยละ 36.5
- 8) มีตำแหน่งงานเพิ่มขึ้นให้ประชาชน 1.6 ล้านคน รวมทั้งอีก 70,000 คนที่ทำงานใน

³⁵ "Economy-overview" <http://www.cia.gov/> [June 22, 2005]

ต่างประเทศ

9.) ลดความยากจนลงต่ำกว่าร้อยละ 7

10) ลดอัตราความอดอยากของประชากรอายุต่ำกว่า 5 ปีลงไปที่ร้อยละ 25

11) ลดอัตราการเกิดลงไปที่ร้อยละ 0.4³⁶

2.3.8 พม่า³⁷

สหภาพพม่าเป็นประเทศที่มีอาณาบริเวณใหญ่ที่สุดในทวีปประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 261,228 ตารางไมล์ เมืองหลวง ได้แก่ เนปีดอร์ (Naypyidaw) และศูนย์กลางทางวัฒนธรรมอยู่ที่เมืองมัณฑะเลย์

ประชากรของประเทศพม่าประกอบด้วยชนกลุ่มต่างๆ ถึง 135 กลุ่ม โดยมีกลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ คะฉิ่น คะยา คะหิ่น ฉิน บามา มอญ ยะไข่ และไทยใหญ่ ประชากรทั้งประเทศมีประมาณ 52 ล้านคนในปี 2546 ร้อยละ 26.6 อาศัยอยู่ในเขตเมือง เป็นชายร้อยละ 49.6 และหญิงร้อยละ 50.4 ประชากรประมาณร้อยละ 64.1 มีอาชีพเกษตรกรรม³⁸

ในช่วงที่อยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ มีชาวอินเดียเข้ามามีอิทธิพลอย่างมากในธุรกิจต่างๆ แต่ในปัจจุบันชาวอินเดียมีจำนวนน้อยลง ส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานอยู่ทางตอนกลางของประเทศและในบริเวณชายแดนที่ติดกับประเทศบังกลาเทศ ในปัจจุบันชาวจีนที่เกิดในประเทศพมามีมากขึ้น และเข้ามาทดแทนชาวอินเดียในภาคธุรกิจ

ในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2531 กลุ่มทหารโดยสภาเพื่อการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) ได้เข้ามาปกครองประเทศแทนระบบการปกครองเดิม SLORC ประกาศว่าจะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ 485 คนซึ่งได้รับเลือกขึ้นมาจากการเลือกตั้งทั่วไปในพฤษภาคม 2533 และในปี 2536 ได้มีการประชุมแห่งชาติโดยกลุ่มสมาชิก SLORC และผู้แทนจากพรรคฝ่ายค้าน แต่การประชุมนี้ถูกเลื่อนออกไปตั้งแต่ปี 2539 จนถึงปัจจุบัน ต่อมาในปี 2540 SLORC ได้เปลี่ยนรูปไปเป็นสภาเพื่อการพัฒนาและสันติภาพ (State Peace and Development Council: SPDC) SPDC ประกาศว่าจะรื้อฟื้นการประชุมแห่งชาติเพื่อริเริ่มการร่างรัฐธรรมนูญในปี 2547

การเกษตรกรรมเป็นภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศ นอกจากนี้พม่ายังมีทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่ได้นำมาใช้อีกมากมาย ตั้งแต่ปี 2531 นโยบายทางเศรษฐกิจได้รับการผ่อนผันไปทางเสรีมากขึ้นจากที่เคยเป็นระบบที่ควบคุมโดยรัฐที่ส่วนกลาง ซึ่งเมื่อระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนไปมีการลงทุนมากขึ้น ความต้องการในด้านทรัพยากรมนุษย์ก็สูงขึ้น มีงานที่ต้องการแรงงานฝีมือ ซึ่งนำไปสู่ความต้องการที่จะมีระบบการศึกษาและอบรมที่ดีขึ้น

³⁶ "Major news" <http://www.vietnamembassy.or.th/major.php?pointer=73>

³⁷ ทราวยแก้ว ทิพากร (2548) "สหภาพพม่า" ใน พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน และคณะ. โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน เสนอต่ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

³⁸ "Review on Adult Education in Myanmar," <http://www.unesco.org/education/vie/pdf/country/Myanmar.pdf> [June 8, 2005]

2.3.9 ลาว³⁹

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ สปป. ลาว เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง มีเนื้อที่ประมาณ 236,800 ตารางกิโลเมตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภูเขาและที่ราบสูง มีระบบการเมืองแบบสังคมนิยม มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว (Lao People's Revolutionary Party: LPRP) ประเภทของรัฐบาลเป็นรัฐบาลเดี่ยว ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อย จากสำมะโนประชากรแห่งชาติในปี 2538 สปป. ลาว มีประชากรทั้งหมด 4.58 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2528 จำนวน 1 ล้านคน ถึงแม้ว่าลาวเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูงถึง 47 ชาติพันธุ์ แต่ประชาชนลาวทั่วประเทศพูดและเขียนภาษาเดียวกัน คือ ภาษาลาว ภาษาอื่นที่ใช้ในประเทศได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ จีน ไทย และเวียดนาม ทั้งนี้ ภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส เป็นภาษาที่ใช้ในการติดต่อระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการค้า ประชาชนประมาณร้อยละ 90 นับถือศาสนาพุทธนิกายเถรวาท ซึ่งเป็นศาสนาที่มีลักษณะเฉพาะต่อการดำรงชีวิตของประชาชนลาวและมีอิทธิพลที่แข็งแกร่งในสังคมลาว

จากรายได้ต่อหัวที่ประมาณ 400 เหรียญสหรัฐในปี 2540 สปป.ลาว จัดอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาโดยมีประชากรเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะความยากจน ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปัจจุบันประมาณ 9 พันล้านเหรียญสหรัฐ ด้วยอัตราการขยายตัวที่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย คือ ประมาณร้อยละ 6 ด้วยอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ อัตราการรู้หนังสือของประชากรเฉลี่ยประมาณร้อยละ 57 และขาดแคลนแรงงานฝีมือ ดัชนีทางสังคมต่างๆ ยังคงอยู่ในระดับต่ำ เห็นได้จากการมีอายุคาดหมายเฉลี่ยเพียง 51 ปี มีอัตราเจริญพันธุ์โดยรวม 6.7 ต่อสตรีแต่ละคนและอัตราการเติบโตทางประชากรลดลงเหลือร้อยละ 2.4

นับตั้งแต่ที่ได้สถาปนาเป็นประเทศเอกราชในปี 2518 สปป.ลาว ให้ความสำคัญกับการศึกษาเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประถมศึกษา เทคนิคศึกษา และการรู้หนังสือของประชาชนที่มีอายุ 14-15 ปี แนวทางดังกล่าวยังสานต่อแม้เมื่อ สปป.ลาว ได้เริ่มการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศ จากระบบที่มีการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นการดำเนินนโยบายตลาดเสรี ในปี 2529 ทว่าด้วยจุดเน้นที่แตกต่างไปจากอดีต คือ เป็นการเน้นการศึกษาเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์และแก้ปัญหาความยากจนเพื่อก่อให้เกิดความเจริญอย่างยั่งยืนและพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งกำหนดให้การศึกษาเป็นความจำเป็นทางสังคมที่จะต้องฝึกให้ประชาชนพัฒนาไปในลักษณะที่สอดคล้องกับการปรับตัวสู่ระบบเศรษฐกิจที่อิงกลไกตลาด

การยกระดับฐานะของประเทศให้พ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนาโดยรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับปานกลางและคงที่ เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศในช่วงต้นศตวรรษที่ 21

2.3.10 กัมพูชา⁴⁰

กัมพูชา เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนลำดับที่ 10 เมื่อปี 2542 ตั้งอยู่ทางภาคใต้ของคาบสมุทรมอินโดจีน เป็นประเทศที่เล็กที่สุดในคาบสมุทรมอินโดจีน โดยมีพื้นที่ทั้งหมด 181,035 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย

³⁹ พัชรพล วังศ์บุญสิน (2548) "สปป.ลาว" ใน พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ. โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

⁴⁰ พัชรพล วังศ์บุญสิน (2548). "กัมพูชา" ใน พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ. โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

ประชากรประมาณ 13 ล้านคน ถึงแม้ว่า ประชาชนในกัมพูชาแบ่งออกเป็นชนชาติต่างๆ ประมาณ 20 เชื้อชาติ แต่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90) เป็นชาวเขมร ชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากได้แก่ ชาวกูยวอน ชาวจีน และชาวจาม ซึ่งมี ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมากกว่าทางวัฒนธรรม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 95) นับถือศาสนาพุทธ นอกนั้น เป็นศาสนาอิสลามและคริสต์ กัมพูชาไม่มีปัญหาความหลากหลายทางภาษาในท้องถิ่น ภาษาประจำชาติ คือ ภาษาเขมร อีกทั้งเป็นภาษาราชการ ส่วนภาษาที่ใช้ในการติดต่อธุรกิจประกอบด้วยภาษาอังกฤษ ภาษาเวียดนาม และภาษาจีน⁴¹

ในทางการเมืองนั้น กัมพูชา เป็นประเทศที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสังคมนิยมสู่ ระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี 2532 โดยในปัจจุบันนั้นประกอบด้วย 2 พรรคการเมือง คือ พรรคประชาชน กัมพูชา (Cambodian People's Party) และพรรคฟูนซินเปค (National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia: FUNCINPEC)

จากการที่กัมพูชาเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสังคมนิยมสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น ในทาง เศรษฐกิจได้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจจากระบบสังคมนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจการตลาดด้วย โดยยังคงดำรงฐานะ เป็นประเทศเกษตรกรรมและมีการเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างช้า เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ของอาเซียนแล้ว นับได้ว่า กัมพูชาเพิ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศมาได้ไม่นาน หลังจากที่ต้องเผชิญ กับปัญหาความขัดแย้งและความไม่สงบทางการเมืองนับทศวรรษซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศเป็นอย่างมาก กัมพูชานับเป็นประเทศที่ประสบภัยพิบัติจากภาวะสงครามยาวนานที่สุดใน คาบสมุทรอินโดจีน

การพัฒนาประเทศเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการบริหารประเทศให้พ้นจากปัญหาความยากจนไปสู่ ความเจริญรุ่งเรือง โดยเริ่มตั้งแต่การเน้นความสนใจไปที่ "ความต้องการขั้นพื้นฐาน" ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 สู่การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ ทั้งในเชิงกายภาพ และในเชิงคุณภาพในช่วงหลังของทศวรรษที่ 1990 โดยการรักษาสถิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ร้อยละ 6-7 ต่อปี การกระจายความเจริญไปสู่ ชนบท การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมและยั่งยืน ซึ่งในทางปฏิบัติ นั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกัมพูชายังไม่ถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ อีกทั้งมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี 2544-2547 ที่อัตราเฉลี่ยร้อยละ 5 ในขณะเดียวกัน กัมพูชายังประสบปัญหาทางสังคมที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยมี ปัญหาสำคัญคือ ความยากจนและการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท

เมื่อพิจารณาจากดัชนีการพัฒนามนุษย์จาก 174 ประเทศในปี 2540 กัมพูชาอยู่เพียงลำดับที่ 137 ในปี 2542 ประชากรเกือบร้อยละ 40 ของประเทศยังคงยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบชนบทซึ่งเป็น ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ กลุ่มประชากรดังกล่าวมีแนวโน้มทวีตวิวัฒนาการขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน ประชากรวัยเรียนจากประมาณร้อยละ 45 ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นประมาณ 1-1.5 ล้านคน ในช่วง 10 ปี

ปัญหาการพัฒนาคนุญดังกล่าวเป็นผลส่วนหนึ่งจากปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะ เริ่มด้วยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี 2496 ความสำคัญที่ได้รับมี ลักษณะลุ่มๆ ดอนๆ ตามภาวะปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ รัฐบาลกัมพูชาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปใน ปี 2536 ตามข้อตกลงปารีสได้ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาการศึกษามากขึ้น มีความพยายามในการส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาภาคเอกชนในต่างจังหวัดเสมือนประเทศเสรีนิยมทั้งหลาย โดยกำหนดให้

⁴¹ เขียน ชีระวิทย์ และสุนัย ผาสุก (2543). กัมพูชา: ประวัติศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง การเมือง และการต่างประเทศ. ผลงานวิจัยชุดเอเชีย โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การศึกษา เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของเป้าหมายในการลดปัญหาความยากจนของประเทศเพื่อยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศสู่ระดับสากลซึ่งมีทรัพยากรมนุษย์เป็นฐาน

ในการดำเนินการดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2539-2543) ได้กำหนดแนวทางกว้างๆ ในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์และเป้าหมายในการพัฒนาการศึกษา 3 ประการคือ ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันโดยทั่ว การยกระดับคุณภาพทางการศึกษา และการปรับปรุงการวางแผนบริหารจัดการด้านการศึกษาให้เข้มแข็งมากขึ้น โดยมีแผนการลงทุนด้านการศึกษารองรับในช่วงปี 2538-2543 จากการปรึกษาหารือกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในระดับหนึ่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (2544-2548) เป็นการสานต่อแนวทางการพัฒนาการศึกษาที่เน้นถึงระดับแผนปฏิบัติการมากขึ้น

2.4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สู่ตลาดแรงงานผ่านระบบการศึกษา

2.4.1 บรูไน ดารุสซาลาม⁴²

ปรัชญาการศึกษาของบรูไนอยู่บนหลักไตรลักษณ์ 3 ประการ คือ เชื่อชาติมาเลย์ ศาสนาอิสลาม และพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยึดตามหลักคัมภีร์อัลกุรอาน (holy Quran) หะดิษ (Hadith) และหลักเหตุผล (Aqli) เพราะจะนำมาซึ่งการพัฒนาบุคคลให้เกิดศักยภาพเต็มเปี่ยม รวมทั้งก่อให้เกิดความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความศรัทธา ความจงรักภักดี ความซื่อสัตย์ และบุคลิกลักษณะที่เป็นเลิศ อันจะเป็นพื้นฐานในการนำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติ

การศึกษาอย่างเป็นทางการของบรูไนเริ่มต้นในปี 2455 ด้วยการเปิดโรงเรียนภาษาพื้นเมืองมาเลย์ในเมืองหลวง คือ กรุงบันดาเสรีเบกาวัน และต่อมาในปี 2461 โรงเรียนลักษณะอย่างเดียวกันก็ทำการเปิดในเมือง Muara, Belait และ Tulong แต่ทั้งนี้การเรียนการสอนในโรงเรียนภาษาพื้นเมืองมาเลย์ดังกล่าว มีข้อจำกัด คือ รับเฉพาะเด็กนักเรียนชาย อายุระหว่าง 7 -14 ปี ซึ่งรายวิชาที่เปิดสอน ประกอบด้วย คณิตศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สุขศึกษา วาดเขียน กายวิภาค รวมตลอดถึงวิชาการจัดสวน และการจักสาน ก็ถูกบรรจุในการเรียนการสอนด้วย

สำหรับในชุมชนชาวจีน ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนของพวกเขาเองในปี 2459 และต่อมาในปี 2474 ถือเป็นครั้งแรกที่มีการจัดตั้งโรงเรียนภาคภาษาอังกฤษระดับมัธยมศึกษาในเมือง Serai และเพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษาเล่าเรียน ทำให้จำเป็นต้องมีการศึกษาภาคบังคับในปี 2472 ตามมา ผลที่ตามมา คือ ในช่วงการเกิดสงครามภายในดินแดนปี 2484 จำนวนโรงเรียนในบรูไนได้เพิ่มเป็น 32 โรงเรียน ประกอบด้วย โรงเรียนภาษามาเลย์ 24 โรงเรียน โรงเรียนเอกชนภาคภาษาอังกฤษ 3 โรงเรียน และโรงเรียนเอกชนภาษาจีน 5 โรงเรียน โดยมีนักเรียนลงทะเบียนเรียน 1,746 คน (เป็นนักเรียนหญิง 312 คน) ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง บรูไนได้มีการปรับปรุงฟื้นฟูและเปลี่ยนแปลงประเทศในด้านต่างๆ มากขึ้น ซึ่งรวมถึงด้านการศึกษาของประเทศ โดยในปี 2494 โรงเรียนรัฐภาคภาษาอังกฤษในเขตเมืองได้จัดตั้งมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และอาจกล่าวได้ว่าบรูไนใช้เวลา 3 ปีเป็นอย่างน้อยที่สามารถจัดตั้งโรงเรียนภาคภาษาอังกฤษในระดับชั้นมัธยมศึกษาขึ้นมา ส่วนโรงเรียนภาคภาษามาเลย์ระดับชั้นมัธยมศึกษาจัดตั้งขึ้นในปี 2509

⁴² www.moe.gov.bn; ดลยา เทียนทอง (2548). "บรูไน" ใน พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน และคณะ. โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

อย่างไรก็ดี ในช่วงปี 2497 รัฐบาลบรูไนภายใต้พระราชอำนาจขององค์สุลต่านได้จัดทำแผนพัฒนาประเทศ 5 ปี ซึ่งมีรายละเอียดที่มุ่งเน้นสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ จนเป็นที่มาของการจัดตั้งกระทรวงการศึกษาของประเทศในเวลาต่อมา โรงเรียนที่จัดตั้งใหม่ถูกกำหนดเป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาที่วางไว้ มีจำนวนครูที่ได้รับการฝึกหัดเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีการจ้างชาวต่างชาติมาสอนในโรงเรียนด้วย ซึ่งต่อมาในปี 2502 แผนพัฒนาการศึกษาได้เสร็จสมบูรณ์ มีจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนในโรงเรียนรัฐบาลถึง 15,006 คน แต่มีนักเรียนหญิงเพียงร้อยละ 30 แบ่งเป็นโรงเรียนภาคภาษามลายูในระดับประถม 52 โรงเรียน และโรงเรียนภาคภาษาอังกฤษระดับประถม 3 โรงเรียน กระทั่งในปี 2527 ได้กำหนดนโยบายการศึกษาแบบ 2 ภาษา (*dwibahasa*) เพื่อให้ นักเรียนมีทักษะทั้งภาษามลายูและภาษาอังกฤษ และในปีถัดมา ระบบการศึกษาแห่งชาติก็ใช้ทั้งภาษามลายูและภาษาอังกฤษเป็นสื่อการเรียนการสอน ที่สำคัญที่สุด คือ ประชาชนและผู้ที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไนอย่างถาวรสามารถเข้าศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียนระดับประถมของรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอัตราการอ่านออกเขียนได้ (*literacy*) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69 ในปี 2514 เป็นร้อยละ 92.5 ในปี 2544

ระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการของบรูไนจะมีรูปแบบ 7-3-2-2 โดยอาศัยรากฐานระบบการศึกษาของอังกฤษ แบ่งออกเป็น การศึกษาระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและปลาย และระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้ในปัจจุบันบรูไนมีโรงเรียนระดับประถมศึกษา 123 โรงเรียน ระดับมัธยมศึกษา 26 โรงเรียน โดยเป็นโรงเรียนเอกชน 70 โรงเรียน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ.1984 ได้ระบุให้โรงเรียนเอกชนทั้งหมด รวมทั้งครูต้องมาลงทะเบียนกับกระทรวงการศึกษาด้วย

การศึกษาก่อนวัยเรียนได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับประถม ในปี 2522 ซึ่งนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ได้กลายเป็นการบังคับสำหรับเด็กอายุ 5 ปี ต้องมาลงทะเบียนเข้ารับการศึกษเป็นเวลา 1 ปี ก่อนเข้าสู่อะการศึกษาระดับประถมต้นต่อไป

การศึกษาระดับประถม หรือการศึกษาขั้นต้น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับก่อนวัยเรียน (*Pre-school*) ระดับประถมต้น (*Lower primary*) และระดับประถมปลาย (*Upper primary*) โดยใช้ระยะเวลาในการเรียน 7 ปี ทั้งนี้การศึกษาระดับประถมของบรูไน มีจุดมุ่งหมายให้เด็กนักเรียนมีพื้นฐานที่แน่นในทักษะด้านการเขียน การอ่าน และการคิดคำนวณทางคณิตศาสตร์ ตลอดจนจัดหาและสนับสนุนโอกาสต่างๆ เพื่อสร้างพัฒนาการการเติบโตทางร่างกายและจิตใจของแต่ละคน

การศึกษาระดับมัธยม (*Secondary education*) แบ่งออกเป็น ระดับมัธยมต้น (*Lower secondary*) และระดับมัธยมปลาย (*Upper secondary*) โดยการศึกษาระดับมัธยมต้นใช้ระยะเวลาการศึกษาเล่าเรียน 3 ปี และเมื่อจบการศึกษาในปีที่ 3 แล้ว นักเรียนสามารถเข้าไปสอบจบการศึกษาระดับมัธยมต้นที่เรียกว่า *Penilaian Menengah Bawah (PMB)* ซึ่งถ้าผ่านการสอบ ก็มีทางเลือก 2 ทาง คือ

ก) เรียนต่ออีก 2-3 ปี ในระดับมัธยมปลาย แล้วสอบจบที่เรียกว่า *The Brunei Cambridge General Certificate of Education (GCE 'O' level) examination* หรือ *The GCE 'N' level examination* และ
ข) เรียนต่อในหลักสูตรทางศิลปะ เทคนิค ซึ่งเป็นแนวทางวิชาชีพ เพื่อมุ่งเข้าสู่ตลาดการจ้างงาน ส่วนการศึกษาระดับมัธยมปลาย เริ่มภายหลังผ่านการสอบ *PMB* นักเรียนสามารถเข้าเลือกศึกษาในสายวิทย์ ศิลป์ หรือสายเทคนิค โดยใช้ระยะเวลาศึกษา 2-3 ปี ซึ่งในช่วงปลายปีที่ 2 ผู้ที่ประสบความสำเร็จได้ระดับคะแนนสูง จะได้รับการทดสอบที่เรียกว่า *GCE 'O' level* ส่วนผู้ที่มิฉะนั้นรองลงมาจะได้รับการทดสอบที่เรียกว่า *GCE 'N' level* ซึ่งถ้าสอบผ่านด้วยคะแนนที่ดี ก็อาจมีโอกาสนำไปสู่ 'O' level ในปีต่อมา ทั้งนี้ นักเรียนที่ผ่าน 'O' level ที่ตรงสายวิชาและครบถ้วน อาจจะเข้าสู่หลักสูตร *Pre - University* เป็นเวลา 2 ปี และจะได้รับประกาศนียบัตร *Brunei Cambridge Advanced Level (CCE 'A' Level)* ส่วนนักเรียนคน

อื่นๆ อาจจะตัดสินใจเลือกทำงาน เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาต่างๆ ทั้งภายในประเทศ อาทิ มหาวิทยาลัยบูรพาในตราสารศาลม วิทยาลัยพยาบาล หรือไปเรียนต่างประเทศ

นอกเหนือไปจากการศึกษาในภาครัฐดังกล่าวแล้ว ยังมีการศึกษาของภาคเอกชน (Non-Government Schools) ซึ่งถือเป็นทางเลือกให้กับพ่อแม่ผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าไปศึกษา ทั้งนี้สถาบันการศึกษาของภาคเอกชนทุกแห่งจะต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการศึกษา และยังรวมถึงการศึกษาและการฝึกอบรมทางวิชาชีพ (Technical and Vocational Education and Training - TVET) ซึ่งเป็นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการศึกษาวิชาชีพ (Department of Technical Education - DTE)

การศึกษาระดับสูง / ขั้นอุดมศึกษา (Higher education) เป็นการศึกษาต่อจากระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยสถาบันการศึกษาระดับนี้จะอนุมัติบัตร ตั้งแต่ระดับปริญญาตรี โท และเอก ให้แก่ผู้จบการศึกษา แต่ก็จะมีอนุมัติในระดับอนุปริญญา ประกาศนียบัตรต่างๆ ด้วย ในประเทศบรูไนมีมหาวิทยาลัยของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยแห่งบรูไนในตราสารศาลม ซึ่งเปิดอย่างเป็นทางการในปี 2528 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษา จะอยู่ภายใต้หลักกฎหมายของกระทรวงการศึกษา ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 83 รวมทั้งมีการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกัน แต่การจัดการศึกษาในระดับนี้ยังคงมีอิสระ และสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องอยู่ในการควบคุมของกระทรวงการศึกษา

จุดเด่นด้านการศึกษาของบรูไน ในตราสารศาลม แบ่งออกได้ 5 ประการคือ

ก) การให้การศึกษาแก่ทุกคนอย่างครอบคลุมทั่วถึง (Education for All) โดยเปิดโอกาสในเด็กทุกคนเข้ารับการศึกษาโดยถ้วนหน้าอย่างน้อยที่สุดก็ระดับมัธยมศึกษา หรือสายวิชาชีพ

ข) การมุ่งเน้นการศึกษาด้วยระบบ ICT (Information and Communication Technology) ซึ่งได้แก่ Edunet, e – Learning, Education Information System – EIS และ Digital Library

ค) การจัดการศึกษาตามความต้องการพิเศษ (Special Needs Education) ซึ่งถือเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมในด้านการเรียนรู้ทั้งในด้านหลักสูตรและครูผู้สอนให้เหมาะสมกับเด็กที่ไม่ประสบความสำเร็จในระบบการศึกษาทั่วไป อันจะเป็นช่วยทำให้เด็กเหล่านี้มีการเรียนรู้ที่ดีขึ้น

ง) การขยายความร่วมมือทางการศึกษากับนานาชาติ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

2.4.2 อินโดนีเซีย⁴³

ระบบและการบริหารการศึกษาของอินโดนีเซียมีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญ ปี 2488 (ค.ศ. 1945) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐดังที่ปรากฏในหลักปรัชญาสี่ รัฐธรรมนูญ ปี 2488 บทที่ 2 มาตรา 31 ระบุว่า “(1) พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา และ (2) รัฐบาลจะต้องจัดตั้งและดำเนินการระบบการศึกษาของชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ” กฎหมายรัฐธรรมนูญได้เป็นที่ยอมรับของการปฏิรูป และการปรับปรุงการศึกษาโดยตลอดมาตราบจนปัจจุบัน ทั้งในเรื่องหลักการ แนวทางปฏิบัติ และกฎระเบียบปลีกย่อยต่างๆ ในการจัดการศึกษา

วิสัยทัศน์ทางการศึกษาของอินโดนีเซีย แทรกอยู่ในวิสัยทัศน์ของประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนี้ “สังคมอินโดนีเซียดำรงอยู่อย่างสงบสุข เป็นประชาธิปไตย มีความยุติธรรม มีความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ มีความเจริญรุ่งเรืองบนพื้นฐานเอกภาพของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ด้วยการมีส่วนร่วม

⁴³ www.seameo.org/about/member/indonesia.htm; www.pdk.go.id/pdk-gun_eng.html; สุภากรพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ (2548). “อินโดนีเซีย” ใน พัชรวาลย์ วงศ์บุญสิน และคณะ. โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหคม.

ของประชาชนที่มีความสมบูรณ์ ความสามารถพึ่งตนเอง ศรัทธาความยำเกรงต่อพระเจ้า คุณธรรม จริยธรรม ความรักในประเทศชาติจงรักภักดีต่อกฎหมายและแผ่นดิน มีความรู้และวิทยาการ มีความ پاکเพียรและระเบียบวินัย"

การศึกษาได้ปรับไปตามแผนพัฒนาห้าปี (Repelita) ซึ่งแผนที่เน้นเรื่องการศึกษามากที่สุดคือ แผนพัฒนาที่ 3 (2537/38-2541/2542) ที่กำหนดยุทธวิธีการพัฒนาการศึกษาไว้ 4 ประการ ได้แก่

- ก) ความเสมอภาคโอกาสทางการศึกษา
- ข) การตอบสนองความจำเป็นทางการศึกษา
- ค) คุณภาพของการศึกษา และ
- ด) ประสิทธิภาพของการศึกษา

การศึกษาในประเทศอินโดนีเซียมีทั้งการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน หมายถึง การศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบการจัดการศึกษา 7 ประเภท ได้แก่

1) การศึกษาทั่วไป เพื่อมุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ทั่วไป และพัฒนาทักษะในด้านต่างๆ ของผู้เรียนไปจนตลอดหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับ แบ่งเป็น

1.1) การศึกษาระดับปฐมวัยด้วย เป้าหมายหลักของการศึกษาปฐมวัยคือ การพัฒนาด้านร่างกายและจิตใจของนักเรียน เมื่อเด็กต้องออกมาจากบ้านจากครอบครัวมาเข้าสังคมที่โรงเรียน การจัดการศึกษาระดับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมของผู้เรียนก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา เป็นการเตรียมการพัฒนาการขั้นพื้นฐาน พัฒนาทัศนคติ ความรู้ ทักษะ และความคิดริเริ่ม รูปแบบของการศึกษาปฐมวัยที่ได้ผลดี ได้แก่ การจัดการศึกษาในโรงเรียนอนุบาล หรือสถานอบรมเด็กเล็ก และการเล่นเป็นกลุ่ม เราจะเห็นได้ว่า การเรียนในโรงเรียนอนุบาลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในระบบ ขณะที่การเรียนรู้จากการเล่นเป็นกลุ่มนั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษานอกระบบ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนนี้เป็นการจัดการศึกษาให้กับเด็กอายุระหว่าง 4-6 ขวบ ระยะเวลาเรียน 1-2 ปี ขณะที่การเรียนรู้โดย "การเล่นเป็นกลุ่ม" จัดให้กับเด็กอายุ 3 ขวบและต่ำกว่า 3 ขวบ

1.2) ระดับประถมศึกษา (Sekolah Dasar) ให้การศึกษาพื้นฐาน 6 ปี สำหรับนักเรียนอายุ 7-12 ปี

1.3) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จัดการศึกษา 3 ปี สำหรับนักเรียนอายุ 13-15 ปี

1.4) ระดับเตรียมอุดมศึกษา เป็นการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี สำหรับสายสามัญ และ 3-4 ปี สำหรับสายอาชีวศึกษา ประกอบด้วยการศึกษาในโรงเรียนสามัญ โรงเรียนอาชีวศึกษา โรงเรียนศาสนา โรงเรียนการศึกษาเพื่อบริการเฉพาะ และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ โรงเรียนอาชีวศึกษา มีหลักสูตร 3 ปี และ 4 ปี เน้นการขยายความรู้ การพัฒนาทักษะ และการเตรียมนักเรียนสำหรับศึกษาขั้นสูง หรือมีความสามารถในการประกอบอาชีพ และมีทัศนคติที่ดีต่อวิชาชีพ แบ่งเป็น 6 กลุ่มวิชาคือ ก) การเกษตรกรรม และการป่าไม้ ข) เทคโนโลยี และอุตสาหกรรม ค) ธุรกิจ และการจัดการ ง) สวัสดิการสังคม จ) การท่องเที่ยว ฉ) ศิลปะและหัตถกรรม

1.5) ระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาขั้นสูงต่อจากการศึกษาระดับเตรียมอุดมศึกษาเป็นระดับประกาศนียบัตร 3 ปี ระดับปริญญาตรี 4 ปี ระดับปริญญาโท 2 ปี ระดับปริญญาเอก 3 ปี สถาบันระดับอุดมศึกษามีหลายแบบ เช่น สถาบันโพลิเทคนิค โรงเรียนการศึกษาขั้นสูง สถาบัน และมหาวิทยาลัย การศึกษาขั้นสูงในสายวิชาการมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญทางด้านวิชาการ เทคโนโลยี และการวิจัยการศึกษาทางสายอาชีพมุ่งพัฒนาความสามารถในเชิงปฏิบัติการ

2) อาชีวศึกษา การอาชีวศึกษาเป็นการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมผู้เรียนให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการประกอบอาชีพ มวลประสบการณ์ต่างๆ ในหลักสูตรจัดขึ้นอย่างสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เมื่อผู้เรียนศึกษาจบหลักสูตรอาชีวศึกษาแล้วสามารถทำงานได้จริง

3) การศึกษาพิเศษ เป็นการจัดการศึกษาสำหรับผู้พิการ โดยมีหลักการจัดการศึกษาคือให้ผู้เรียนมีทักษะความสามารถทางด้านร่างกายและจิตใจที่ช่วยเหลือตัวเองได้ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างมีความสุข

4) การบริการศึกษาเฉพาะทาง เป็นการจัดการบริการการศึกษาที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความสามารถเฉพาะงานหรืองานเฉพาะอย่าง เพื่อให้บุคคลสามารถทำงานในสำนักงาน หรือการเตรียมเป็นเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนงานภาครัฐ และภาคเอกชน

5) ศาสนศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่เตรียมผู้เรียนให้มีความรู้เกี่ยวกับศาสนาและวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และสามารถแสดงบทบาทของผู้มีความรู้ด้านศาสนาเป็นอย่างดี

6) วิชาการศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่มีเป้าหมายมุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความสามารถด้านวิทยาศาสตร์

7) การศึกษาระดับวิชาชีพ เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถระดับมืออาชีพ ที่มีความสามารถเชื่อมโยงความรู้และทักษะเข้าด้วยกัน และปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพในวิชาชีพชั้นสูง

กระบวนการจัดการเหล่านี้อิงระบบโครงสร้างการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา ปี 2532 และพระราชบัญญัติการศึกษาปี 2546 ซึ่งได้กำหนดเป้าหมาย นโยบายและแผนการดำเนินงาน ซึ่งครอบคลุมการขยายโอกาสทางการศึกษาและความเสมอภาคทางการศึกษา ส่งเสริมให้ประชากรทุกคนเข้าถึงการศึกษาทุกระบบและทุกระดับ และปรับปรุงคุณภาพเกี่ยวกับการศึกษาตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกับความต้องการของสังคม และเพื่อพัฒนาการศึกษาที่ใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน

ก้าวสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของอินโดนีเซียคือ การประกาศแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยนโยบาย "Education for All" ใน ค.ศ. 2002 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา และเพื่อสร้างความมั่นใจว่าคนอินโดนีเซียทุกคนไม่ว่าจะเป็นเพศใด จะมีฐานะยากจน อยู่ห่างไกลความเจริญหรือเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากโครงสร้างการจัดการที่ซับซ้อน จำนวนประชากรมาก และพื้นที่ประเทศกว้างขวางและกระจัดกระจายเป็นเกาะต่างๆ

การปฏิรูปการศึกษาในช่วง 4-5 ปีมานี้ ทำให้รัฐบาลสามารถวางแผนพัฒนาแรงงานของประเทศวางแผนกำลังคน วางแผนกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนได้ ส่วนผู้เรียนก็สามารถวางแผนการศึกษาของตนเองได้ การศึกษาในระบบโรงเรียนเริ่มเรียนชั้นประถมศึกษาจนกระทั่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ใช้เวลาโดยประมาณ 21 ปี คือ อายุ 7-24 ปี ทั้งนี้ หากผู้เรียนสนใจเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นจบแล้วไม่ต้องการเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลาย ผู้เรียนก็สามารถเปลี่ยนมาเรียนสายอาชีพ 3-4 ปีได้ หรือผู้เรียนที่เรียนสายอาชีพเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วก็สามารถเปลี่ยนมาเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายได้หากต้องการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา ความรู้ความสามารถและทักษะในอาชีพในแต่ละระดับชั้นของการศึกษาเป็นตัวบ่งชี้ระดับของกำลังแรงงานของประเทศ การจัดการศึกษาของประเทศอินโดนีเซียมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับการจัดการศึกษาของไทยอยู่พอสมควร

2.4.3 มาเลเซีย

นับตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา รัฐบาลมาเลเซียกำหนดให้การพัฒนาการศึกษาของคนในชาติเป็นพันธกิจสำคัญประการหนึ่ง โดยมีเป้าหมายให้นักการศึกษาเข้าถึงประชากรทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับประถมและมัธยมศึกษาซึ่งถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ ประสิทธิภาพในเรื่องนี้จะเห็นได้จากอัตรา

การเข้าศึกษาระดับประถมในปี 2546 นั้นสูงถึงร้อยละ 98.4⁴⁴ ในขณะเดียวกันในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น กลับมีอัตราที่ลดลงคือจากร้อยละ 85.9 ในปี 2536 เหลือร้อยละ 84.4 ในปี 2546 แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีจำนวนลดลงแต่รัฐบาลมาเลเซียก็ไม่ได้กังวลมากนัก เนื่องจากตัวเลขการเข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในช่วงเวลาเดียวกันให้ผลเป็นที่น่าพอใจโดยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 17.7⁴⁵ (ร้อยละ 55.7 ในปี 2536 และร้อยละ 73.5 ในปี 2536)⁴⁶ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นผลมาจากการส่งเสริมให้มีการศึกษาครบ 11 ปีที่ริเริ่มมาตั้งแต่ปี 2541

ทางด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาและระดับวิทยาลัยในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 ขณะที่อัตราการสอบเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 12.8 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจริงจังของรัฐบาลในความพยายามขยายโอกาส และสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา รวมถึงการส่งเสริมการเรียนรู้ชั่วชีวิต (lifelong learning) ของคนมาเลเซีย อันที่จริงรัฐบาลมีความตั้งใจที่จะลดจำนวนการออกไปศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยยังต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะพยายามดึงดูดให้คนเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษาต่อภายในประเทศ โดยการเร่งสร้างอาคารเรียนและสนับสนุนการตั้งสถาบันการศึกษาต่างๆ แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ จึงทำให้มีนักเรียนราว 54,000 คน เดินทางไปศึกษาต่อยังต่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ส่งเสริมการศึกษาทางไกล เพื่อยกระดับการศึกษาและทักษะของกำลังแรงงานโดยเฉพาะ ปรับหลักสูตรการศึกษาให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายให้สามารถรับหรือบริการการศึกษาแก่นักศึกษาทั่วโลกได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะคนมาเลเซีย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ามาเลเซียมุ่งให้อุดมศึกษาของตนเป็นสินค้าส่งออก เพื่อนำรายได้เข้าพัฒนาอุดมศึกษาของตน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับ ค.ศ. 1996 (Education Act 1996) ได้กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติไว้ดังนี้⁴⁷

- ระบบการศึกษาแห่งชาติต้องเป็นระบบการศึกษาที่มีคุณภาพระดับสากล และสามารถตอบสนองต่ออุดมการณ์แห่งชาติ

- ยึดถือนโยบายการศึกษาแห่งชาติเป็นนโยบายพื้นฐานสำหรับพัฒนาการศึกษา
- ระยะเวลาของการศึกษาระดับประถมศึกษาคือ 5 ถึง 7 ปี
- ให้การศึกษาแก่นักเรียนบรรจุอยู่ในการศึกษาสายสามัญแห่งชาติ
- พัฒนาและยกระดับการศึกษาด้านอาชีพและเทคนิค
- ใช้หลักการจัดสรรเพื่อควบคุมการศึกษาภาคเอกชน

โดยส่วนใหญ่เด็กมาเลเซียที่มีอายุระหว่าง 4 – 6 ปี เริ่มเข้าศึกษาในโรงเรียนอนุบาลที่มีอยู่ทั่วประเทศทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน เมื่ออายุครบ 6 ปีขึ้นไป ก็จะเข้าเรียนระดับประถมศึกษาเป็นเวลา 6 ปี หลังจากนั้นจึงศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นเวลา 3 ปี ต่อด้วยระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอีก 2 ปี เมื่อจบระดับมัธยมแล้วจึงจะเป็นระดับอุดมศึกษา (post secondary education หรือ higher education) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือระดับประกาศนียบัตรและระดับมหาวิทยาลัย ในระดับประกาศนียบัตรจะประกอบด้วย การเรียนหลักสูตรเตรียมมหาวิทยาลัย (ชั้น 6) วิทยาลัย และโรงเรียนโพลีเทคนิค หลังจากจบการศึกษาในระดับนี้แล้ว นักเรียนจึงจะมีสิทธิศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย และมีบางส่วนที่เริ่มทำงานเลย

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น พอลจะสรุประดับของการศึกษา (Level of Education) ได้เป็น 4 ระดับ ได้แก่

⁴⁴ Malaysian Educational Statistics 2003. Educational Planning and Research Division, Ministry of Education Malaysia.

⁴⁵ Malaysian Educational Statistics 1993. Educational Planning and Research Division, Ministry of Education Malaysia.

⁴⁶ ตัวเลขนี้รวบรวมเฉพาะโรงเรียนในกำกับของรัฐเท่านั้น ไม่ได้รวมโรงเรียนเอกชนซึ่งมีอัตราการเข้าศึกษาเพิ่มขึ้นเช่นกัน

⁴⁷ Ministry of Education (2004). The Development of Education: National Report of Malaysia

1) ระดับการศึกษาก่อนวัยเรียน (Pre-school Education) เป็นหลักสูตรการเรียนการสอนในชั้นอนุบาลสำหรับเด็กอายุตั้งแต่ 4-6 ปี

2) ระดับการศึกษาขั้นประถม (Primary Education) เป็นหลักสูตรการเรียนการสอนที่มีระยะเวลา 6 ปี สำหรับเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป แบ่งเป็นโรงเรียนของรัฐบาล และของเอกชน การเรียนการสอนใช้ภาษาประจำชาติ คือ ภาษามลายูและภาษาอังกฤษ

3) ระดับการศึกษามัธยมศึกษา (Secondary Education) แบ่งเป็นมัธยมต้นและมัธยมปลาย เป็นหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมแล้ว มีทั้งโรงเรียนมัธยมที่เป็นของรัฐบาล และที่รัฐบาลให้การสนับสนุนเพียงบางส่วน รวมทั้งโรงเรียนมัธยมที่เป็นของเอกชน อนึ่ง ในการศึกษาในระดับนี้ยังแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ โรงเรียนที่สอนด้านวิชาการ ด้านวิชาชีพ และโรงเรียนสอนศาสนา

4) ระดับอุดมศึกษา (Post-Secondary Education) เป็นหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับเด็กนักเรียนที่เรียนจบในระดับมัธยมศึกษาแล้ว แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

- ระดับประกาศนียบัตร

4.1) โรงเรียนวิชาชีพพิเศษเฉพาะด้าน (Special Education) เป็นการเรียนการสอนตามความต้องการของผู้เรียน เช่น วิชาศิลปะ ดนตรี เป็นต้น

4.2) โรงเรียนอาชีวศึกษา (Technical Education)

4.3) โรงเรียนวิชาชีพครู (Teacher Education)

- ระดับปริญญาบัตร ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอนทั้งระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก

การทำให้คนมาเลเซียทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับประถมและมัธยม เรียกว่า 'Education for All' นโยบายการปฏิรูปที่สำคัญในปัจจุบันแบ่งออกเป็น การปฏิรูปด้านการเรียนการสอน และการปฏิรูปครูผู้สอน

ด้านการเรียนการสอน

● การปฏิรูปการเรียนการสอนด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ในระดับประถมและมัธยมศึกษา

รัฐบาลมาเลเซียถือว่าคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์เปรียบเสมือนประตูไปสู่โลกแห่งการสร้างสรรค์นวัตกรรมและการค้นพบ กระทรวงศึกษาจึงได้พยายามเน้นให้มีการเรียนในวิชานี้ เพราะตระหนักดีว่าในอนาคตอันใกล้นี้ โลกกำลังจะก้าวผ่านไปสู่เทคโนโลยีใหม่ๆ กระทรวงฯ ได้พยายามคิดค้นวิธีการใหม่ในการสอนสองวิชานี้ในโรงเรียนประถมและมัธยม เพื่อกระตุ้นและดึงดูดให้นักเรียนหันมาสนใจเรียนมากขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่าโรงเรียนนั้นถือเป็นก้าวแรกในการเตรียมนักคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของชาติ

ก่อนปี 2545 การสอนวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์จะใช้ภาษามลายูเท่านั้น แต่ในปัจจุบันได้ใช้ภาษาอังกฤษมาเป็นสื่อการสอน เนื่องมาจากการตระหนักว่าความสามารถทางด้านภาษาอังกฤษจะส่งเสริมให้นักเรียนให้เข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต บทความ รายงานวิจัยและสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เป็นภาษาอังกฤษ ส่วนครูผู้สอนในสองวิชาที่ไม่ชำนาญการใช้ภาษาอังกฤษ จะต้องเข้าอบรมในโครงการเพิ่มพูนประสิทธิภาพซึ่งประกอบไปด้วยการฝึกฝนแบบตัวต่อตัว และการเรียนรู้จากชุดฝึกภาษาด้วยตนเอง สำหรับครูอาวุโสที่สอนสองวิชาที่ไม่มียุทธศาสตร์เรื่องภาษาจะได้รับการอบรมให้มาเป็นครูที่เลี้ยงแก่ครูคนอื่นๆ ภายในโรงเรียนเดียวกัน

ถึงแม้ว่าผลตอบรับของการปฏิรูปในช่วงแรกจะออกมาในแง่บวก แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการเกิดขึ้น โดยเฉพาะการต่อต้านจากผู้ปกครอง แต่ในภายหลังเริ่มมีการยอมรับกันมากขึ้น เนื่องจากเห็นความสามารถในการสอนของครู

● การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการเรียนการสอน

กระทรวงศึกษาฯมีความมุ่งหวังให้การเรียนการสอนที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การเรียนทางไกล การประชุมผ่านวิดีโอและการเชื่อมระบบอินเทอร์เน็ต เป็นเรื่องธรรมดาในโรงเรียนทั่วไป โรงเรียนต้องไม่จำกัด การเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่กว้างใหญ่เหล่านี้ นักเรียนทุกคนควรมีโอกาสได้ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อแลกเปลี่ยนหรือ แบ่งปันความคิดกับผู้อื่น และเพื่อทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาของโลก กระทรวงฯเชื่อมั่นว่า เทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้จะทำให้การศึกษามีความหมายมากกว่าแค่การเรียนแบบเดิมๆ ดังนั้น ในปัจจุบัน นี้โรงเรียนประถมและมัธยมส่วนใหญ่จึง vybavพร้อมด้วยห้องคอมพิวเตอร์และบริการการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ รัฐได้วางแผนปฏิรูปเรื่องการใช้นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศในการเรียนการสอนให้ประสบความสำเร็จภายใน 10 ปี ในขณะเดียวกัน แผนปฏิรูปดังกล่าวยังมีเป้าหมายอื่นๆนอกเหนือจากเรื่องการศึกษา ได้แก่ เพื่อให้สอดคล้อง กับโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในอนาคต เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการใช้เทคโนโลยี อย่างเป็นเท่าเทียมกัน และเพื่อสนับสนุนการขยายหลักสูตรการเรียนโดยมีเทคโนโลยีเป็นพื้นฐาน

● โครงการ “Smart School” (Malaysian Smart School Project – SSP)

โครงการ “Smart School” หรือ SSP เป็นโครงการอันเนื่องมาจากแผนปฏิรูปเรื่องเทคโนโลยี สารสนเทศดังกล่าวข้างต้น SSP แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมาเลเซียสนใจเรื่องนี้อย่างจริงจัง กรอบของโครงการ จะครอบคลุมถึงการวิจัยและทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ที่หลากหลาย ปรัชญาการสอนของ SSP ไม่ได้รวมศูนย์ไว้ ที่นักเรียนเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการผสมผสานที่พอเหมาะระหว่างยุทธศาสตร์การเรียนรู้เพื่อสร้าง ความสามารถพื้นฐานกับการส่งเสริมการพัฒนาโดยรวมของประเทศ การเรียนการสอนในโครงการ “Smart School” จะเน้นที่เนื้อหาใน 4 วิชาหลัก ได้แก่ ภาษามลายู ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ โดยที่ เนื้อหาทั้งหมดได้รับการออกแบบให้รองรับกับความต้องการและความสามารถที่แตกต่างกันของผู้เรียน นอกจากนี้ SSP ยังได้กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาวัสดุและสื่อการเรียนการสอนภายในชั้นเรียน ซึ่งทั้งหมดจะถูก ออกแบบให้สามารถรวมเข้าไปใน SSP ภายใต้ระบบบูรณาการ (Smart School Integrated System – SSIS)

● เสริมการเรียนวิชาชีพในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่เน้นวิชาการเพียงอย่างเดียว
(Vocational Subject in Academic Schools – VSAS)

แผนปฏิรูป VSAS เป็นความประสงค์ของกระทรวงศึกษาฯที่ต้องการให้นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายได้มี วิชาเลือกที่กว้างและหลากหลายมากขึ้น คือสามารถเลือกเรียนวิชาเลือกที่เป็นวิชาชีพตามความสนใจและ ความถนัดของตนได้อย่างเต็มที่ จากที่แต่ก่อนจะมีแต่วิชาการซึ่งเต็มไปด้วยทฤษฎีเพียงอย่างเดียว ปัจจุบันจึง มีวิชาเลือกที่เน้นการปฏิบัติจริงเพิ่มเข้ามา โดยวิชาชีพที่คัดมานั้นมีทั้งหมด 5 อาชีพ ได้แก่ ก่อสร้าง การผลิต เศรษฐกิจในบ้าน เทคโนโลยีการเกษตร และคอมพิวเตอร์ การปฏิรูปดังกล่าวส่งผลถึงวิธีการประเมินด้วย กล่าวคือ จากการประเมินด้วยวิธีทดสอบข้อเขียน (paper-and pencil tests) มาเป็นการประเมินจาก ความสามารถพื้นฐานของแต่ละคน (competency-based system) ทั้งนี้ นักเรียนส่วนใหญ่ค่อนข้างพอใจกับ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้เนื่องจากวิชาชีพที่เรียนสามารถนำไปใช้ในการทำงานได้

● ส่งเสริมการเรียนการสอนในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอย่างจริงจัง

กระทรวงศึกษาฯได้จัดโครงการต่างๆเกี่ยวกับภาษาอังกฤษเพื่อสนับสนุนแผนปฏิรูปนี้ ได้แก่

- โครงการเน้นบทอ่านและวรรณกรรมร่วมสมัยที่เป็นภาษาอังกฤษ
- โครงการส่งเสริมการรักการอ่านตั้งแต่เล็กๆ
- โครงการพัฒนาสื่อการสอน
- โครงการภาษาอังกฤษเพื่อวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- โครงการสรรหาคู่มือสอนที่มาจากประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาแม่

นอกจากภาษาอังกฤษแล้ว ยังมีภาษาต่างประเทศอื่นๆ ที่สอนในโรงเรียนโดยจัดให้เป็นวิชาเลือก ได้แก่ สเปน ฝรั่งเศส อารบิก ญี่ปุ่น และเยอรมัน

ด้านครูผู้สอน

● ยกระดับสถานภาพครู

การยกระดับสถานภาพครูได้แก่ การเพิ่มคุณสมบัติผู้ที่จะมาเป็นครู และการเพิ่มอัตราเงินเดือน มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยครูโดยเฉพาะ นอกจากนี้ คุณวุฒิขั้นต่ำของผู้ที่จะมาเป็นครูถูกปรับให้สูงขึ้นจาก ประกาศนียบัตร (certificate) มาเป็นอนุปริญญา (diploma)

● เสริมสร้างการศึกษาของครู

จากนโยบายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2522 ที่ระบุว่านอกจากคุณสมบัติส่วนบุคคลที่เหมาะสมกับการเป็นครูแล้ว ยังต้องมีความสามารถทางวิชาการด้วยนั้น ทำให้กระทรวงศึกษาธิการเริ่มสนับสนุนให้ผู้ที่ยังเรียนครูได้จบการศึกษาระดับปริญญาเป็นอย่างต่ำเรื่อยมา

● ยกระดับคุณสมบัติครูในระดับชั้นประถม

ในปี 2539 กระทรวงศึกษาฯ ได้ปรับคุณสมบัติของครูที่สอนในระดับชั้นประถมต้องจบการศึกษา ระดับปริญญาพร้อมกับปรับขึ้นอัตราเงินเดือนให้ ในขณะเดียวกัน ยังได้ส่งเสริมให้ครูที่กำลังสอนอยู่มีโอกาส ศึกษาเพิ่มเติม ทั้งแบบการศึกษาทางไกลและแบบหลักสูตรเฉพาะในมหาวิทยาลัยในประเทศและต่างประเทศ

● ส่งเสริมและให้กำลังใจแก่ครูที่มีผลงานดี

กระทรวงศึกษาฯ มีการมอบรางวัลให้แก่ครูผู้สอนและอาจารย์ใหญ่ที่มีผลงานดีเด่น เพื่อเป็นการให้กำลังใจและรักษามูลค่าครูที่มีความสามารถให้ทำงานอยู่ในโรงเรียนนานๆ นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มเงินเดือนให้ตามความสามารถโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาที่อาวุโสอย่างเดียว ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ครูบางคนอาจมีเงินเดือนสูงกว่าอาจารย์ใหญ่ ค่าตอบแทนที่จูงใจเช่นนี้ยังได้ถูกนำไปใช้กับครูที่สอนวิชาภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และวิชาที่ใช้เทคนิคเฉพาะ รวมถึงครูที่สอนในพื้นที่ห่างไกลความเจริญจะได้รับเบี้ย กันดารด้วยเช่นกัน

● เพิ่มพูนความสามารถทางภาษาอังกฤษ

เดือนพฤษภาคม 2545 คณะรัฐมนตรีได้ประกาศให้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อการสอนสำหรับวิชา วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เพื่อพัฒนาเยาวชนรุ่นใหม่ให้ก้าวทันกับยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้น ครูที่สอนในสองวิชานี้ซึ่งมีประมาณ 50,000 คนจึงต้องเข้ารับการอบรมในหลักสูตรการใช้ภาษาอังกฤษให้มี ประสิทธิภาพพอที่จะนำไปสอนได้ และได้เริ่มสอนจริงๆ ในปี 2546 ครูผู้สอนจะได้รับการสนับสนุน คอมพิวเตอร์พกพา พจนานุกรม หนังสือไวยากรณ์ และอุปกรณ์การเรียนการสอนที่เกี่ยวข้อง

● โครงการเสริมสร้างบุคลิกภาพ

โครงการนอกสถานที่นี้เป็นกิจกรรมเสริมสร้างร่างกายทั้งทางกายภาพ ความคิดและจิตใจ โดย กิจกรรมจะมีลักษณะเป็นกระบวนการเรียนรู้เชิงบูรณาการ เพื่อผลิตทรัพยากรบุคคลที่มีความสมดุลทาง อารมณ์ มีความสามารถและความมั่นใจในตัวเอง ตัวอย่างกิจกรรม ได้แก่ การเข้าค่าย ทำงานกลุ่ม ฝึกสอน เชิงปฏิบัติการ พายเรือแคนู ปีนเขา และดำน้ำ

● การให้ทุนการศึกษา

เพื่อพัฒนาและส่งเสริมให้ครูทุกคนมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ การให้ทุนการศึกษาต่อในระดับ ปริญญาโทและเอกจึงเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐนำมาใช้ ทุนการศึกษานี้รวมค่าใช้จ่ายทุกอย่างไม่ว่าจะเป็น ค่าลงทะเบียน ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและค่าวัสดุการศึกษา

2.4.4 ฟิลิปปีนส์⁴⁸

ก่อนหน้าที่ฟิลิปปินส์จะตกเป็นอาณานิคมของสเปนในศตวรรษที่ 16 ระบบการศึกษาของประเทศยังมีลักษณะไม่เป็นทางการ ไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจนรองรับ และขาดแคลนระเบียบวิธีการต่างๆ ในการเรียนการสอน ทั้งนี้โดยส่วนใหญ่แล้วเด็กๆ มักได้รับการฝึกอบรมทางวิชาชีพมากกว่าการเรียนรู้เกี่ยวกับวิชาการ ซึ่งผู้ทำหน้าที่ฝึกอบรมจะเป็นพ่อแม่และบุคคลต่างๆ ที่อยู่ภายในชุมชนเดียวกัน แต่ภายหลังจากที่สเปนเข้าครอบครองในปี 2064 การศึกษาของฟิลิปปินส์ก็ได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ โดยผู้ทำหน้าที่ฝึกสอนและอบรมจะเป็นมิชชันนารี การศึกษาจึงมีการผสมผสานในเรื่องศาสนาด้วย นอกจากนี้ในช่วงระยะแรกของการเป็นอาณานิคมของสเปน ชาวฟิลิปปินส์ทุกคนได้รับเสรีภาพในการเข้ารับการศึกษาดตามกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ค.ศ. 1863 ซึ่งอนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาสำหรับเด็กชายและหญิงในเมืองต่างๆ ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นๆ รวมทั้งยังให้มีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับครูผู้สอนซึ่งมุ่งเน้นในเชิงศาสนา อย่างไรก็ดี แม้ว่าการศึกษาของฟิลิปปินส์ในช่วงนี้เป็นไปโดยเสรีไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ก็ยังมีไม่เพียงพอ ทั้งยังเป็นไปอย่างกตัดกันและถูกบังคับอีกด้วย

เมื่อฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯ ทำให้ระบบการเรียนการสอนตามแนวทางสเปนถูกระงับไว้ชั่วคราว แต่ต่อมาก็ได้ถูกนำมาใช้อีกครั้ง ระบบการศึกษาของฟิลิปปินส์ในช่วงที่สหรัฐฯ ปกครองนี้ยังคงเป็นไปอย่างเสรีไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ไม่มุ่งเน้นในเรื่องศาสนา นอกจากนี้ยังจัดตั้งกลไกและหน่วยงานทางการศึกษา รวมทั้งจัดตั้งการศึกษาขั้นต้นภาคบังคับ (compulsory elementary education) ซึ่งการเรียนการสอนจะใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อกลางในการถ่ายทอด ส่วนระบบโรงเรียนของรัฐชั้นสูงได้ริเริ่มก่อตั้งในปี 2444 และในปีต่อมา สถาบันการศึกษาพิเศษ โรงเรียนด้านศิลปะและการค้า โรงเรียนด้านเกษตรกรรม และสถาบันพาณิชยศาสตร์ได้ถูกจัดตั้งขึ้น และที่สำคัญในปี 2451 ยังได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งชาติฟิลิปปินส์ และนับจากปี 2459 กระทั่งเรื่อยมาได้มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษาอีกหลายครั้ง จนมีการจัดตั้งเป็นกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรมและการกีฬา (Ministry of Education Culture and Sports) ตามกฎหมายการศึกษาปี 2525 แต่ต่อมาได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็น *Department of Education Culture and Sports* ในปี 2530 (แต่ก็ยังเรียกว่ากระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม และกีฬา) โดยมีรัฐมนตรี (secretary) ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด กระทั่งถึงปี 2544 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อไปจากเดิมเล็กน้อยเป็น กระทรวงการศึกษา (Department of Education)

รัฐธรรมนูญ ปี 2530 โดยในมาตรา 17 วรรค 11 ได้ระบุว่า “รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อการศึกษาวិทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ศิลปวัฒนธรรม และกีฬา เพื่อที่จะสนับสนุนให้เกิดความรักชาติ และชาตินิยมพร้อมกับเร่งให้เกิดความก้าวหน้าทางสังคม และส่งเสริมให้มนุษย์มีเสรีภาพและการพัฒนา” และในมาตรา 1 วรรค XIV ระบุว่า “รัฐจะต้องปกป้องและส่งเสริมสิทธิของพลเมืองทุกคนให้ได้รับการศึกษาทุกระดับอย่างมีคุณภาพ และจะต้องมีความเหมาะสม” นอกจากนี้ในมาตราที่ 5 ยังระบุว่า “รัฐจะต้องจัดงบประมาณสูงสุดให้กับงานด้านการศึกษา และจะต้องติดตามการสอนว่าดีดังดูและรักษาไว้ซึ่งความสามารถพิเศษอย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์”

รัฐธรรมนูญ ปี 2530 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อเยาวชนในประเทศฟิลิปปินส์ นั่นคือการที่รัฐจัดการศึกษาในขั้นต้น (ระดับประถมและมัธยม โดยการศึกษาในระดับประถมเป็นการศึกษาภาคบังคับสำหรับเด็กที่มีอายุถึงเกณฑ์ต้องเข้าเรียน) และระดับอุดมศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย รวมถึงการที่รัฐ

⁴⁸ ดลยา เทียนทอง (2548) “ฟิลิปปินส์” ใน พัชรพล วังบุญสิน และคณะ, โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน เสนอต่อ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.

สนับสนุนให้ความสำคัญต่อครอบครัวและชุมชน มุ่งเน้นคุณภาพการศึกษา บทบาทของสถาบันเอกชนในการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการที่รัฐส่งเสริมระบบการเรียนรู้นอกระบบ (non-formal learning system) ระบบการเรียนรู้ตามอัธยาศัย (informal learning system) และระบบการเรียนรู้ในเชิงท้องถิ่น (indigenous learning system)

โครงสร้างของระบบการศึกษาในประเทศฟิลิปปินส์ เป็นแบบ 6-4-4 ดังนี้

1) การศึกษาขั้นต้นในระดับประถม (primary education) ใช้เวลาศึกษาเล่าเรียน 6 ปี (มีบางโรงเรียนเอกชนที่ใช้เวลาเรียนในระดับนี้ 7 ปี) โดยมีการกำหนดให้เด็กที่มีอายุ 6 ปี เข้าศึกษาเล่าเรียนในระดับประถม ส่วนการศึกษาเล่าเรียนในช่วงก่อนระดับประถม ถือเป็นทางเลือกให้กับพ่อแม่ผู้ปกครองที่จะให้เรียนหรือไม่ก็ได้

2) การศึกษาในระดับมัธยม (secondary education) ใช้เวลาศึกษาเล่าเรียน 4 ปี สำหรับเด็กอายุระหว่าง 12-15 ปี การศึกษาในระดับมัธยมศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การศึกษาสายสามัญ (general high education) และการศึกษาสายวิชาชีพ (vocational high education) ซึ่งใช้ระยะเวลาศึกษาเล่าเรียน 4 ปี ทั้งนี้ในหลักสูตรของการศึกษาระดับมัธยมจะต้องมีเรียนวิชาถูกกำหนดให้มีการเรียนวิทยาศาสตร์คณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษด้วย

3) การศึกษาระดับอุดมศึกษา (higher education) ผู้เข้ารับการศึกษามีอายุระหว่าง 16 - 19 ปี ใช้เวลาศึกษาเล่าเรียน 4 ปี (ยกเว้นหลักสูตรวิศวกรรม กฎหมาย แพทย์ และวิทยาศาสตร์ ที่ต้องใช้ระยะเวลาศึกษาเล่าเรียน 5 ปีหรือมากกว่านั้น) แบ่งระดับการศึกษาออกเป็น ปริญญาตรี โท และเอกในหลากหลายหลักสูตรวิชา นอกจากนี้นักศึกษาต่างชาติยังสามารถเข้าศึกษาได้ในจำนวน 150 วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยต่างๆ อีกมากในประเทศฟิลิปปินส์

ในระยะยาว นโยบายการศึกษา มีเป้าหมายที่จะให้การศึกษาในระดับประถมและมัธยมแก่ทุกคน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งลดอัตราการไม่รู้หนังสือ และพัฒนาทักษะความชำนาญในสายวิชาชีพเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของภาวะเศรษฐกิจฟิลิปปินส์ โดยมีหน่วยงานหลักของรัฐ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงการศึกษา (Department of Education - DepED) คณะกรรมการการอุดมศึกษา (Commission on Higher Education-CHED) และกลุ่มการศึกษาด้านวิชาชีพและการพัฒนาทักษะ (Technical Education and Skills Development Authority – TESDA) ทำหน้าที่ในการร่วมกันรับผิดชอบในการกำหนด วางแผน และกำกับดูแลการศึกษาระดับเบื้องต้น ระดับอุดมศึกษา และในสายวิชาชีพ นอกจากนี้ นโยบายการศึกษาแห่งชาติของฟิลิปปินส์ยังมุ่งเน้นประเด็นสำคัญต่างๆ ในทางการศึกษา คุณภาพของการให้บริการทางการศึกษา และอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ ในพื้นที่การศึกษาที่ห่างไกลในชนบท

2.4.5 สิงคโปร์⁴⁹

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการศึกษามาตั้งแต่เริ่มได้รับอิสรภาพจากระบอบการปกครองแบบอาณานิคมของอังกฤษเมื่อปี 2508 นับถึงปัจจุบันนั้น สิงคโปร์ปฏิรูประบบการศึกษามาได้ประมาณ 4 ครั้ง เริ่มจากนโยบาย Education for All ซึ่งมีลักษณะของการศึกษาระบบมาตรฐานเดียว และหลักสูตรเดียวซึ่งกำหนดให้นักเรียนทุกคนต้องเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับเป็นเวลา 10 ปี ประกอบด้วยระดับประถมศึกษา 6 ปี และระดับมัธยมศึกษา 4 ปี ส่วนการเรียนในระดับสูงขึ้นหลังจากนั้น ขึ้นกับความสามารถของนักเรียนแต่ละคน ประกอบกับความสามารถในการรับนักศึกษาและสาขาวิชาที่เปิด

⁴⁹ Bercuson, K. et al. (1995). Singapore: A Case Study in Rapid Development. Washington, D.C.: International Monetary Fund, February; พัชรพล วังศ์บุญสิน (2548) อ้างแล้ว.

สอนในสถาบันการศึกษาชั้นสูง แนวนโยบายดังกล่าวเป็นแนวทางเพื่อความอยู่รอด (Survival-driven) และการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นระบบ ค่านิยมและภาษาที่แตกต่างกันไปตั้งแต่สมัยอาณานิคม จากการมีโรงเรียนเอกชนจำนวนมากรองรับประชากรหลัก 4 ชนิตพันธุ์ที่มีอยู่ในประเทศ คือ จีน มาเลย์ อินเดีย และเอเชียเชื้อสายยุโรป (Eurasians)

ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 ระหว่างที่สิงคโปร์มีเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้ากว่าร้อยละ 9 ต่อปีก่อนที่จะเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจถดถอยในปี 2528 นั้น มีการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยเริ่มเปลี่ยนจากการเน้นในเชิงปริมาณสู่เชิงคุณภาพ ซึ่งการเน้นในเชิงคุณภาพช่วงนี้เป็นการเน้นในเชิงประสิทธิผล (Efficiency-driven) ซึ่งมีลักษณะที่เรียกว่า ระบบการศึกษาตามความสามารถอันหลากหลายของผู้เรียน (Ability-Driven Education System) เน้นประสิทธิผลทางการศึกษาด้วยต้นทุนที่เหมาะสม มีโครงการทางการศึกษาที่ท้าทายความสามารถ ศักยภาพและความสนใจซึ่งแตกต่างกันไปของผู้เรียน มีการลดขนาดชั้นเรียนในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน เปิดโอกาสให้นักเรียนได้เรียนรู้และพัฒนาก้าวหน้าไปตามความสามารถทางการศึกษาของตนเอง โครงการศึกษาสำหรับนักเรียนผู้มีพรสวรรค์ (Gifted Education Program) ซึ่งเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี 2527 เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการศึกษาตามแนวปฏิรูปตั้งแต่ช่วงนั้น

การปฏิรูประบบการศึกษาในระยะที่ 3 อยู่ในช่วงทศวรรษที่ 2535 ถึงก่อนก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ด้วยแผนพัฒนาทางการศึกษาซึ่งเน้นในเชิงกระบวนการเรียนการสอนควบคู่ไปกับผลลัพธ์ทางการศึกษา เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความสามารถอันหลากหลายของผู้เรียนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเน้นจิตสำนึกและแรงจูงใจในการใฝ่เรียนรู้ด้วยสัมฤทธิ์ผลหรือความสำเร็จทางการศึกษาของผู้เรียนแต่ละคน ด้วยการทุ่มทรัพยากรด้านเงินทุนทางการศึกษามากขึ้น มีการเน้นการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ มีหลักสูตรการเรียนการสอนที่เข้มข้น และมีการเปลี่ยนจากการประเมินจากภายนอกสู่การเน้นประเมินจากภายในแต่ละโรงเรียน และสถาบันการศึกษาด้วยความถี่มากขึ้นเพื่อให้สถานศึกษารู้จักตนเองมากขึ้น ด้วยแรงสนับสนุนอย่างแข็งขันจากครอบครัวของผู้เรียน การพัฒนากำลังคนด้านบุคลากรทางการสอนโดยเน้นการฝึกอบรม เพื่อให้พัฒนาทางการศึกษาก้าวไปอย่างมั่นคงมากขึ้น

สำหรับในปัจจุบัน เป็นการปฏิรูประยะที่ 4 ซึ่งมุ่งสู่ความเป็นผู้นำทางด้านการผลิตทรัพยากรมนุษย์รองรับศตวรรษที่ 21 จากวิสัยทัศน์และปรัชญาทางการศึกษายุคศตวรรษที่ 21 ข้างต้น สิงคโปร์เห็นว่าเป็นความท้าทายของประเทศในการที่จะพัฒนาและสร้างเสริมให้เด็กนักเรียนมีศักยภาพในการคิดสร้างสรรค์และในการปลูกฝังความผูกพันในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ค้นพบความสามารถและปฏิภาณของตนเองได้ และสามารถเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศชาติด้วยความมั่นใจในความสามารถของตนเอง ด้วยการปฏิรูประบบการศึกษาให้มีลักษณะแนวทางดำเนินการดังนี้⁵⁰

1) การสานต่อแนวทางเดิมในการเปิดโอกาสให้เด็กทุกคนในสิงคโปร์ได้รับการศึกษาทั่วไป (General education) เป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี โดยมีหลักสูตรระดับชาติและการสอบวัดผลระดับชาติเมื่อจบการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและเตรียมอุดมศึกษา (Junior college) ตามระบบการศึกษาซึ่งมุ่งสร้างทุนมนุษย์คุณภาพสู่ตลาดการจ้างงานดังภาพต่อไปนี้

⁵⁰ Ministry of Education (2004). Education Statistics Digest 2004. MOE, Singapore; Ministry of Education (2004). Educational Factsheet 2004. MOE, Singapore; Ministry of Education (2004). The Education Landscape in 2004 and Beyond: More Choice for Students. MOE, Singapore.

2) การริเริ่มแนวทางใหม่โดยการบูรณาการเสริมต่อเข้าไปในแนวทางเดิมข้างต้น เพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนสามารถเลือกสถาบันการศึกษาตามจุดแข็งและความสนใจที่แตกต่างกันหลังจากที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาแล้ว ดังนี้

2.1) ระบบการศึกษาที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) และหลากหลาย (Diverse) มากขึ้น ซึ่งมุ่งให้นักเรียนมีทางเลือก (Choice) มากขึ้นและมีความเป็นเจ้าของ (Ownership) กระบวนการเรียนรู้ของตนเองมากขึ้น

2.1.1 โครงการบูรณาการทางการศึกษา (Integrated Programme) เป็นโครงการที่ริเริ่มขึ้นในปี 2548 ในลักษณะของการศึกษาไร้ขอบ (Seamless) หรือลดขั้นตอนเชิงโครงสร้างทางการศึกษาสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาที่ต้องการมุ่งสู่มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ โดยนักเรียนในโครงการนี้สามารถก้าวสู่ระดับเตรียมอุดมศึกษาได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนปกติ คือ การสอบรับประกาศนียบัตรการศึกษาทั่วไป (Singapore-Cambridge General Certificate of Education: GCE) ระดับ O

2.1.2 ให้มีการจัดตั้งโรงเรียนเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างเป็นอิสระ เพื่อพัฒนานักเรียนที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะด้านการศึกษา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ศิลปะ ให้มีการพัฒนาการเต็มความสามารถ โรงเรียนเหล่านี้อยู่ในสังกัดของกระทรวงอื่นนอกจากกระทรวงศึกษา หรือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการศึกษาระดับสูงที่มีอยู่แล้ว เช่น การจัดตั้งโรงเรียนกีฬา (Singapore Sports School) ในปี 2547 ในสังกัดของ Ministry of Community Development and Sports การที่ National University of Singapore (NUS) จัดตั้งโรงเรียนที่เน้นสอนด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะ เรียกว่า NUS High School for Math and Science และการที่ Ministry of Information, Communication and the Arts จะจัดตั้งโรงเรียนศิลปะ (Arts School) สำหรับนักเรียนวัย 13-18 ปีในปี 2550

2.1.3 เปิดโอกาสให้โรงเรียนเปิดสอนวิชาใหม่สำหรับระดับ O โมดูลการเรียนการสอนที่เป็นวิชาเลือก ตลอดจนวิชาที่เป็นการเรียนการสอนทางเลือก (Alternatives) จากระบบหลักสูตรและการสอบที่มีอยู่ทั่วไป

2.1.4 เปิดโอกาสให้มีโครงการใหม่ๆ ในโรงเรียน เช่น โครงการสู่ความเป็นเลิศในโรงเรียนระดับประถมศึกษา เป็นต้น

2.1.5 ให้มีความยืดหยุ่นต่อการศึกษาเล่าเรียน โดยในระดับประถมศึกษานั้น เปิดโอกาสให้มีการบูรณาการวิชาต่างๆ เข้าด้วยกัน ส่วนในระดับมัธยมศึกษา นั้น นักเรียนจะเรียนบางวิชาที่มีการเปิดสอนในระดับที่สูงกว่าที่เรียนอยู่ หรือ ขอก้าวข้ามไปเรียนวิชาในชั้นที่สูงกว่าเดิม

2.1.6 ให้มีความยืดหยุ่นในการเรียนการสอนด้วยภาษาแม่ เพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนซึ่งมีความสามารถหลากหลายพัฒนาไปได้ไกลที่สุดตามความสามารถของตน

2.1.7 การจัดตั้งโรงเรียนเอกชนระดับมัธยมศึกษาและเตรียมอุดมศึกษา กล่าวคือ ภาคเอกชนสามารถใช้เงินทุนของตนจัดตั้งสถานศึกษาของตนเองได้ หากแต่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและนโยบายทางการศึกษาที่สำคัญบางประการ เช่น นโยบายการสอนสองภาษา การนำวิชาการศึกษากับประเทศชาติ (National Education) เข้ามาใส่ไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอน ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการ คาดหมายว่าจะมีนักเรียนอย่างน้อยร้อยละ 50 เข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชน

2.1.8 นับตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นไป นักเรียนมีอิสระในการเรียนภาษาใดภาษาหนึ่งที่ไม่ใช่ภาษาท้องถิ่นเป็นภาษาที่สาม

2.2) ระบบการศึกษาที่มีฐานกว้าง (Broad-based education) มากขึ้น เพื่อพัฒนานักเรียนอย่างเป็นองค์รวม (Holistic) ทั้งในและนอกชั้นเรียน

2.2.1 โรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงอุดมศึกษามีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการรับนักเรียนโดยตรงตามเกณฑ์ที่โรงเรียนกำหนดขึ้นเอง ซึ่งอาจหลากหลายแตกต่างกันไป

2.2.2 ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นไป จะมีการใช้ระบบประกาศนียบัตรจบการศึกษาของโรงเรียน (School Graduation Certification) โดยให้สะท้อนถึงสัมฤทธิ์ผลทั้งการเรียนเชิงวิชาการและที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนเชิงวิชาการ

2.2.3 การยอมรับกิจกรรมที่เป็นความคิดริเริ่มของนักเรียน และกิจกรรมการเรียนรู้ในลักษณะที่มีชุมชนเป็นฐาน

นอกจากนี้ ในแต่ละระดับชั้นของการศึกษา ยังมีการกำหนดผลลัพธ์เชิงคุณภาพไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเตรียมอุดมศึกษาและระดับอุดมศึกษานั้นมีการกำหนดผลลัพธ์เชิงคุณภาพในลักษณะที่สอดคล้องกับคุณสมบัติของทุนมนุษย์ขั้นแนวหน้าหรือผู้ที่มียุทธภาพเป็นผู้นำดังนำเสนอในตารางที่ 2.1 นี้

ตารางที่ 2.1 เป้าหมายผลลัพธ์ทางการศึกษาสิงคโปร์

ผู้จบประถมศึกษา	ผู้จบมัธยมศึกษา	ผู้จบ Junior College	ผู้จบอุดมศึกษา	ผู้ที่มีศักยภาพเป็นผู้นำ
แยกถูก-ผิดได้	มีคุณธรรม	มีพละภาพและตัดสินใจได้อย่างแน่วแน่	เทิดทูนคุณธรรม ผูกพันต่อวัฒนธรรม รากเหง้า โดยสามารถเข้าใจและเคารพในความแตกต่าง มีความรับผิดชอบ ต่อครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ	มุ่งมั่นที่จะยกระดับสังคมให้ดีขึ้น
เรียนรู้ที่จะแบ่งปัน และให้โอกาสแก่ผู้อื่นก่อน	ใส่ใจและห่วงใยผู้อื่น	มีความรับผิดชอบต่อสังคม	เชื่อในหลักการของประเทศด้านพหุวัฒนธรรมและระบบความก้าวหน้าตามขีดความสามารถ พึงพอใจในข้อจำกัดต่างๆ ของประเทศ โดยยังคงสามารถเล็งเห็นโอกาสต่างๆ ได้	มีเชิงรุกในการเอาชนะข้อจำกัดต่างๆ
สามารถสร้างมิตรภาพกับผู้อื่น	ทำงานเป็นทีมและเห็นคุณค่าของการทำงานร่วมกันในแต่ละส่วน	เข้าใจในสิ่งที่กระตุ้นใจผู้อื่น	เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีความเมตตา กรุณา	มีความเมตตา กรุณาต่อผู้อื่น
กระตือรือร้นที่จะเรียนรู้ อย่างมีชีวิตชีวา	บริหารจัดการได้ อย่างมีความคิดริเริ่ม	มีจิตวิญญาณเป็น ผู้ประกอบการอย่างสร้างสรรค์	ยินดีที่จะต่อสู้ แล้วภาคภูมิใจในผลงานของตน โดยเห็น	สามารถกระตุ้น ใจและดึงส่วนที่ดี ที่สุดออกมาจากผู้อื่น

ผู้จบประถมศึกษา	ผู้จบมัธยมศึกษา	ผู้จบ Junior College	ผู้จบอุดมศึกษา	ผู้ที่มีศักยภาพเป็น ผู้นำ
			คุณค่าในการทำงาน ร่วมกับผู้อื่น	
สามารถคิดเพื่อ ตนเองและแสดง ออกมาได้	มีฐานกว้างและ มั่นคงสำหรับการ เรียนรู้เพิ่มเติม	สามารถคิดอย่างเป็น อิสระและสร้างสรรค์	สามารถคิด ใช้ เหตุผล และเผชิญ กับอนาคตอย่างมี ความมั่นใจในตัวเอง มีความกล้าและ ความมั่นใจที่จะ เผชิญกับศัตรู	สามารถกำหนด อนาคตของตนเองและ นำพาชีวิตไปสู่เป้า หมายที่วางไว้
ภูมิใจในงานของตน	เชื่อในความสามารถ ของตน	ฝ่าฟันเพื่อความเป็น เลิศ	สามารถแสวงหา ความรู้มีกระบวนการ ในการสร้างสรรค์ ความรู้ และนำความรู้ มาใช้ให้เกิดประโยชน์	สามารถฟันฝ่าและ ก้าวหน้าในเศรษฐกิจ ฐานความรู้
มีพฤติกรรมแสดง ออกและดำรงชีวิต อย่างมีความสุขดีจน เป็นนิสัย	ชื่นชอบความงาม	กระตือรือร้นที่จะ ดำรงชีวิตอย่างมี รสชาติ	มีความคิดสร้างสรรค์ ในเชิงนวัตกรรม ด้วยจิตวิญญาณที่จะ ปรับปรุงให้ดีขึ้น อย่างต่อเนื่อง มีนิสัย ในการเรียนรู้ตลอด ชีวิต และมีความ รับผิดชอบปลูกฝังใน จิตวิญญาณ	มีความคิดสร้างสรรค์ และมีจินตนาการ
รักสิงคโปร์	รู้จักและเชื่อในความ เป็นสิงคโปร์	เข้าใจว่าอะไรที่จะ สามารถนำสิงคโปร์สู่ ระดับแนวหน้า	คิดในระดับโลกแต่ ฝังรากลึกลงใน สิงคโปร์	มุ่งมั่นที่จะเอาชนะสิ่ง ที่ไม่ปกติโดยไม่ ลดละ

ที่มา: Ministry of Education, Singapore, 2004.

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบันของสิงคโปร์ เป็นการเน้นทำให้ระบบการศึกษาอำนวยความสะดวกให้นักเรียนทุกคนค้นพบศักยภาพความสามารถของตนเอง ก้าวสู่ศักยภาพเต็มขั้นของตน และเกิดเป็นความหลงใหลฝึกฝนการเรียนรู้ซึ่งฝังตัวไปตลอดชีวิต ในยุคศตวรรษที่ 21 สิงคโปร์ได้กำหนดให้ "Thinking Schools, Learning Nation" เป็นวิสัยทัศน์ทางการศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 ซึ่งหมายถึง การที่สิงคโปร์ต้องการฟูมฟักให้เด็กรุ่นใหม่มีเจตนาแรงที่จะคิดในวิถีใหม่ๆ แก้ปัญหาใหม่ๆ และสร้างโอกาสใหม่แก่อนาคต

ระบบการศึกษาของสิงคโปร์เป็นระบบการศึกษาที่มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพและมีการปรับตัวในลักษณะมองไปข้างหน้าอยู่เสมอ ประชากรวัยเด็กของสิงคโปร์ส่วนใหญ่หรือกว่า 3.5 ล้านคน มีโอกาสได้รับการศึกษาเล่าเรียนโดยเฉลี่ยกว่า 12 ปี ด้วยอัตราการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้นทั้งในส่วนที่เป็นสายสามัญในมหาวิทยาลัยและในส่วนเทคนิควิชาชีพ ในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 อัตราการเข้าเรียนในสถานศึกษาของสิงคโปร์ ปี 2543 - 2547

	2543	2544	2545	2546	2547
Net Enrolment Rate (%)					
ประถมศึกษา	96	94	95	94	94
มัธยมศึกษา	92	93	92	93	92
Gross Enrolment Ratio (%)					
ประถมศึกษา	97	95	96	95	94
มัธยมศึกษา	99	100	98	99	99
เตรียมอุดม	48	48	49	50	49
อุดมศึกษา	45	45	46	46	47
รวม	88	87	87	87	87
Net Entry Rate (%)					
ระดับอุดมศึกษา					
มหาวิทยาลัย	37.7	40.0	41.3	39.9	42.3
เทคนิควิชาชีพ	21.9	22.3	22.5	22.4	23.3
จำนวนปี	12.7	12.6	12.9	12.7	12.6

ที่มา: Ministry of Education, Singapore, 2004.

จุดเด่นที่สำคัญในการปฏิรูปการศึกษาของสิงคโปร์ในปัจจุบัน คือ การมุ่งก้าวสู่ความเป็นผู้นำทางด้านการผลิตทรัพยากรมนุษย์รองรับศตวรรษที่ 21 ด้วยการสร้างคุณภาพทางการศึกษาในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ การเน้นทำให้ระบบการศึกษาย่อยให้แก่นักเรียนทุกคนค้นพบศักยภาพความสามารถของตนเอง ก้าวสู่ศักยภาพเต็มขั้นของตน และเกิดเป็นความหลงใหลใฝ่ใฝ่ในการเรียนรู้ซึ่งฝังตัวไปตลอดชั่วชีวิต ในยุคศตวรรษที่ 21 ด้วยการบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าไว้กับหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ควบคู่กับความรับผิดชอบและสายสัมพันธ์อันแข็งแกร่งต่อครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ การใช้การศึกษาในการส่งเสริมความเข้าใจอันดีในชาติตลอดจนความตระหนักและความภาคภูมิใจในการเป็นคนสิงคโปร์ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติใด ด้วยการนำหลักสูตรการศึกษาเกี่ยวกับประเทศชาติ (National Education) ซึ่งสอดคล้องกับภารกิจกำหนดคุณลักษณะของผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับชั้นเพื่อปูทางสู่การเป็นผู้มีศักยภาพในการเป็นผู้นำ บนแนวทางของการศึกษาที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) และหลากหลาย (Diverse) มากขึ้น ซึ่งมุ่งให้นักเรียนมีทางเลือก (Choice) มากขึ้นและมีความเป็นเจ้าของ (Ownership) กระบวนการเรียนรู้ของตนเองมากขึ้น มีฐานกว้าง (Broad-based education) มากขึ้น เพื่อพัฒนานักเรียนอย่างเป็นองค์รวม (Holistic) ทั้งในและนอกชั้นเรียน⁵¹

2.4.6 ไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาไว้ในมาตรา 81 ให้รัฐจัดการปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษา

⁵¹ พัชรพล วังบุญสิน (2548) อ้างแล้ว.

แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทเชื่อมต่อกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและเป็นกรอบแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ⁵²

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คนไทยทุกคนมีสิทธิและโอกาสในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี จากร้อยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรัฐต้องจัดบริการเป็นพิเศษให้แก่ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ ทั้งนี้ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้การจัดการศึกษายึดหลักการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตลอดจนการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง⁵³

สำหรับรูปแบบการจัดการศึกษานั้น อาจจัดได้ 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งสามารถเทียบโอนผลการเรียนรู้ได้ การศึกษาในระบบซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับคือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น สามารถจัดได้ในสถานศึกษาที่มีลักษณะหลากหลายทั้งในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน รวมทั้งในสถานประกอบการ หน่วยงานอื่นของรัฐอาจจัดการศึกษาเฉพาะทางได้ ทั้งนี้ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้มีการศึกษามากับจำนวน 9 ปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษามากับดับ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หมวด 4 ว่าด้วยแนวทางการจัดการศึกษามีเจตนารมณ์ให้มีการปฏิรูปการเรียนรู้ โดยยึดหลักให้ผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด โดยเน้นทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และการบูรณาการความรู้ ด้วยหลักสูตรที่หลากหลายเหมาะสมกับวัยและศักยภาพของผู้เรียน มุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม มีหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรท้องถิ่นสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน สำหรับระดับอุดมศึกษานั้นมีส่วนเน้นเพิ่มเติมด้านการพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูงและการค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาความรู้และพัฒนาสังคม

ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559) ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในฐานะแผนยุทธศาสตร์ชั้นนำในการจัดทำและดำเนินการแผนต่างๆ อย่างต่อเนื่องสอดคล้องกันทั้งประเทศ ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอาชีวศึกษา แผนพัฒนาการอุดมศึกษา ตลอดจนแผนปฏิบัติการในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับสถานศึกษา ตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและนโยบายรัฐบาล โดยกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายเพื่อการดำเนินการรองรับ ดังนี้⁵⁴

- 1) การพัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุล มีแนวนโยบายเพื่อการดำเนินการรองรับ คือ
 - 1.1) การพัฒนาทุกคนให้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้
 - 1.2) การปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อผู้เรียน
 - 1.3) การปลูกฝังและสร้างเสริมศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์

⁵² คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน (ม.ป.ป.) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.

⁵³ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน (ม.ป.ป.) เพิ่งอ้าง.

⁵⁴ เลขานุการสภาการศึกษา, สำนักงาน (2547). แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 – 2559) : ฉบับสรุป. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

1.4) การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพึ่งพาตนเองและเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน

2) การสร้างสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญาและการเรียนรู้ แผนนโยบายเพื่อการดำเนินการรองรับ คือ ก) การพัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้เพื่อสร้างความรู้ ความคิด ความประพฤติและคุณธรรมของคน ข) การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และ ค) การสร้างสรรค์ ประยุกต์ใช้และเผยแพร่ความรู้และการเรียนรู้

3) การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม โดยมีแผนนโยบายเพื่อการดำเนินการรองรับ คือ ก) การส่งเสริมและสร้างสรรค์ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม ข) การจำกัด ลด ขจัดปัญหาทางโครงสร้างเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ค) การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และ ง) การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาปฐมวัย พ.ศ. 2546 และคู่มือการใช้หลักสูตรเพื่อให้สถานศึกษา สถานเลี้ยงดูเด็ก และศูนย์เด็กเล็กใช้เป็นแนวทางจัดประสบการณ์ให้เป็นแนวทางเดียวกัน⁵⁵

การศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น มีการประกาศใช้ “หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 เป็นหลักสูตรแกนกลางนำร่อง โดยเริ่มใช้ในทุกโรงเรียนตั้งแต่ปีการศึกษา 2546 โดยสถานศึกษาสามารถจัดทำสาระการเรียนรู้ของตนเองได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาด้านหลักสูตรการเรียนการสอนของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความพร้อมและความเข้าใจแก่ครูและผู้บริหาร”⁵⁶

นอกจากนี้ยังมีการเตรียมการด้านหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับผู้พิการทุกประเภท ทั้งในลักษณะของหลักสูตรลดระยะเวลาเรียนและหลักสูตรเพิ่มพูนประสบการณ์ การจัดทำแผนแม่บทระยะสั้นและระยะยาวสำหรับปรับปรุงการเรียนการสอนผู้มีความสามารถพิเศษ โดยในระยะสั้นนั้น เน้นลักษณะการเรียนร่วมทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นแนวทางนำร่อง พร้อมกับการจัดทำเอกสารคู่มือและสื่อเพื่อการพัฒนาศักยภาพที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนผู้มีความสามารถพิเศษ⁵⁷

ในขณะเดียวกัน ได้มีการปรับปรุงการดำเนินการให้สามารถเทียบโอนผลการเรียนรู้อันระหว่างกันระหว่างสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศกระทรวงเกี่ยวกับการประเมินเทียบระดับและการเทียบโอนผลการเรียน ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษาเฉพาะทาง โดยในส่วนแรกนั้นส่งผลให้สถานศึกษาต่างๆ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับแนวทางในการเทียบระดับและโอนผลการเรียนจากการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระบบ ส่วนการจัดการศึกษาเฉพาะทางนั้น มีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาเฉพาะทาง พ.ศ. 2547⁵⁸

⁵⁵ เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน (2548). *มาตรฐานการเลี้ยงดูเด็ก อายุต่ำกว่า 3 ปี*. กรุงเทพฯ : บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

⁵⁶ กลุ่มข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษา (2547). *สถิติการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2536-2545*. สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

⁵⁷ อมรวิทย์ นาครทรรพ (2547). *รายงานสภาวะการศึกษาไทยต่อประชาชน ปี 2546: ผ่านปฏิรูป*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2547.

⁵⁸ อมรวิทย์ นาครทรรพ (2547). *เพ็ญอ้าย*.

ในส่วนของการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น มีการจัดทำกลยุทธ์การจัดการความรู้ และแหล่งเรียนรู้ พัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชนให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาแหล่งเรียนรู้ต่างๆ จัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย แผนและหลักสูตรการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จัดการศึกษาต่อเนื่อง ทั้งนี้ อยู่ระหว่างการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อเอื้อต่อแนวทางการจัดและการส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียนดังกล่าว⁵⁹

สำหรับการอาชีวศึกษา มีการดำเนินการใน 3 ส่วนคือ 1) การปรับระบบการบริหารการอาชีวศึกษา ในลักษณะการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังสถาบันและมีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยการรวมกลุ่มวิทยาลัยในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจัดตั้งเป็นสถาบันการอาชีวศึกษา ทั้งนี้ อยู่ระหว่างการยกร่างพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษาเพื่อเอื้อต่อแนวทางดังกล่าว 2) ความพยายามในด้านการฝึกอบรมเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยสามารถเทียบโอนความรู้และประสบการณ์เป็นคุณวุฒิตลอดจนการปรับค่านิยมในลักษณะเน้นคุณค่าของการทำงาน ทั้งนี้ อยู่ระหว่างการยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เช่นกัน 3) การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ด้วยนโยบายเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการเรียนอาชีวศึกษาทุกคนเข้าเรียนได้โดยไม่มีการสอบคัดเลือก

การปรับตัวข้างต้นดำเนินควบคู่ไปกับการปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน โดยอาศัยการดำเนินการ 3 ส่วนคือ 1) การปรับหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนระดับ ปวช. และ ปวส. ให้เน้นการบูรณาการระหว่างภาคทฤษฎีกับภาคปฏิบัติ มีการปฏิบัติจริงในสถานประกอบการมากขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา 2546 2) การจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การผลิตและพัฒนาากำลังคนด้านอาชีวศึกษาแบ่งเป็น 5 กลุ่มอาชีพเป้าหมาย คือ อาหาร การท่องเที่ยว ยานยนต์ สิ่งทอและอัญมณี และเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยร่วมมือกับสถานประกอบการในการจัดทำหลักสูตรและจัดการเรียนการสอน 3) การจัดทำมาตรฐานส่งเสริมการพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพและการปฏิรูปการเรียนรู้ เพื่อปรับค่านิยมและเจตคติของสังคมให้เห็นคุณค่าของการทำงาน โดยเน้นการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพรองรับ 4 ภาคการผลิตเบื้องต้น คือ เครื่องประดับ อัญมณี การโรงแรม การค้าปลีก และสิ่งทอ⁶⁰

สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น นอกจากการส่งเสริมการศึกษาเฉพาะทาง และการดำเนินการให้สามารถเทียบโอนผลการเรียนรู้ระหว่างกันได้ตั้งเช่นการศึกษาระดับชั้นพื้นฐาน ซึ่งส่งผลให้สถานศึกษาต่างๆ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับแนวทางในการเทียบระดับและโอนผลการเรียนจากการศึกษาแล้ว ระดับอุดมศึกษายังได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย การอำนวยความสะดวกให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ในลักษณะสถาบันในกำกับของรัฐ การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการผลิตกำลังคนและกระจายโอกาสอุดมศึกษาในลักษณะที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการสนับสนุนของรัฐต่อการผลิตกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลนและจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยี รวมทั้งการปฏิรูปการเรียนการสอนให้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา การปรับระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา และการปรับปรุงรูปแบบการจัดอุดมศึกษาให้มีลักษณะยืดหยุ่นและหลากหลายเพื่อการ

⁵⁹ สำนักงานประเมินผลการจัดการศึกษา (2548). "รายงานสรุปการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อสิ้นสุดเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548" สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 14 มีนาคม.

⁶⁰ สำนักงานประเมินผลการจัดการศึกษา (2548). เพ็ญอ้าง.

พัฒนาความรู้เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องด้วยการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชน 17 แห่ง ในสถานบันอุดมศึกษาประจำท้องถิ่น⁶¹

การปรับปรุงด้านการผลิตครูและสถาบันผลิตครู แบ่งออกเป็นกำหนดนโยบายและแผนการผลิตครู การผลิตครูแนวใหม่หลักสูตร 5 ปี การผลิตครู ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูปคุณภาพคณาจารย์ในสถาบันผลิตครู การวิจัยและพัฒนาเพื่อยกระดับความเป็นเลิศทางครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานและประกันคุณภาพสถาบันผลิตครู โดยกระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำกรอบแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา (พ.ศ. 2547-2556) การปรับปรุงโครงการพัฒนาบุคลากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2548-2553) การจัดทำโครงการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ซึ่งในปัจจุบันเป็นโครงการต่อเนื่องระยะที่ 2 (พ.ศ. 2548-2549) ตลอดจนการจัดทำกฎหมายปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547⁶²

นอกจากนี้ยังมีการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพและควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู การกำหนดกรอบการพัฒนาวิชาชีพครู การเตรียมการในการจัดทำข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพ ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณวิชาชีพ ข้อบังคับคุรุสภาเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพ ข้อบังคับว่าด้วยการพัฒนาและการส่งเสริมยกย่องวิชาชีพทางการศึกษา เป็นต้น⁶³

2.4.7 เวียดนาม

การศึกษาเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของสังคมชาวเวียดนาม เป็นกิจกรรมที่ได้รับการยกย่องและเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกของการเข้ารับราชการและการมีอาชีพที่มีเกียรติ ในยุคที่เวียดนามอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส เฉพาะเด็กในกลุ่มผู้นำชาวเวียดนามเท่านั้นที่จะสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐซึ่งอยู่ภายในตัวเมือง ด้วยเหตุนี้จึงมีการตั้งโรงเรียนเอกชนในพื้นที่อื่นๆของประเทศอีกจำนวนหนึ่ง แต่คนยากจนบางคนเท่านั้นที่จะสามารถส่งลูกไปเข้าเรียนได้ อัตราการรู้หนังสือในยุคนั้นจึงอยู่ในระดับต่ำมาก⁶⁴ จนกระทั่งในปี 1945 โฮจิมินห์บุกเบิกให้มีการศึกษาในระดับรากหญ้าในพื้นที่ที่กองกำลังของเขาสามารถควบคุมได้ เมื่อสงครามกับฝรั่งเศสสิ้นสุดลง โรงเรียนเอกชนในตอนเหนือของประเทศจึงได้ถูกรวมเข้าเป็นโรงเรียนของรัฐ ซึ่งวิธีการนี้ถูกนำมาปฏิบัติต่อมาอีกถึง 30 ปี⁶⁵ กระนั้นก็ตามยังมีความแตกต่างอย่างมากในการเข้าถึงการศึกษาของประชากรในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในเขตภูเขาจะมีการเข้าโรงเรียนในสัดส่วนน้อยกว่าส่วนอื่นๆ ของประเทศ ในปี 2540 มีนักเรียนชาวเวียดนามถึง 22 ล้านคน และมีครูอาจารย์ประมาณ 500,000 คน

⁶¹ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน (2543). *คุณภาพและการประกันคุณภาพในวิถีทรรศน์การปฏิรูปอุดมศึกษาไทย*. สำนักนายกรัฐมนตรี; สำนักงานประเมินผลการจัดการศึกษา (2548). อ้างแล้ว.

⁶² สำนักงานประเมินผลการจัดการศึกษา (2548). อ้างแล้ว.

⁶³ สำนักงานประเมินผลการจัดการศึกษา (2548). อ้างแล้ว.

⁶⁴ www.unesco.org.vn/PressRelease/Action_Week_2005.pdf; ทราเยกัว ทิพากร (2548) "สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม" ใน พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน และคณะ. อ้างแล้ว.

⁶⁵ Vietnam development Gateway (2005). *Vietnam's Education: The Current Position and Future Prospects*. in <http://vietnamgateway.org/education/>; Kristy Kelly. "The Higher Education System in Vietnam" <http://www.wes.org/ewenr/00may/feature.htm> [May/June 2000]

พรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลเองก็ให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการศึกษา ในปณิธานของการประชุมวาระที่ 2 ของคณะกรรมการกลางพรรคในการประชุมสมัยที่ 8 กล่าวถึงการศึกษาว่าพรรคคอมมิวนิสต์ถือว่าการศึกษาและการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของประเทศ งบประมาณด้านการศึกษาได้รับการเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาในระดับประถม สัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาสูงถึงร้อยละ 15 ของงบประมาณในปี 2543⁶⁶

ระบบการศึกษาเป็นแบบ 5-4-3 กล่าวคือประถมศึกษา 5 ปี มัธยมศึกษา 4 ปี และมัธยมศึกษา 3 ปี ระดับอุดมศึกษาอาจใช้เวลา 2-6 ปี⁶⁷

นับตั้งแต่ปี 2532 เมื่อริเริ่มมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของประเทศที่เรียกว่า “Doi Moi” เวียดนามได้มีเป็นการเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในทุกภาคส่วนของการพัฒนา การใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นทั้งในปริมาณและโดยสัดส่วนของงบประมาณตลอดทศวรรษที่ 1990 มีการยกเลิกกฎระเบียบที่ควบคุมบทบาทของเอกชนในด้านการศึกษา ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาจัดการศึกษาแบบกึ่งรัฐและการศึกษาโดยประชาชน ทำให้เกิดสถานศึกษาของเอกชนเพิ่มขึ้น สถานศึกษาโดยเอกชนเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะในระดับอนุบาล สถานฝึกวิชาชีพ และระดับอุดมศึกษา ซึ่งสถานศึกษาเอกชนเหล่านี้มีรายได้จากค่าเล่าเรียนของนักเรียนโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีการปรับนโยบายที่อนุญาตให้สถานศึกษาเอกชนสามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้เอง แม้จะอยู่ในการควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐ แต่สถานศึกษาเอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการอื่นๆ ได้ด้วย⁶⁸

ในปัจจุบันได้มีความพยายามจัดการศึกษาเพื่อคนทั่วไป (Education for All) โดยเฉพาะกับผู้ด้อยโอกาส เช่น ชาวเขาที่อยู่ห่างไกล โดยให้สิทธิพิเศษแก่คนเหล่านี้ เช่น ให้ทุนการศึกษา และใช้เกณฑ์การพิจารณารับเข้าที่ต่ำกว่าชาวเมือง เพื่อให้ได้เข้ามาศึกษาในเมืองซึ่งมีโอกาสทางการศึกษาดีกว่า⁶⁹ อย่างไรก็ตาม ผลของการปฏิรูปการศึกษาจะดีหรือไม่ต้องแล้วแต่การมองของแต่ละคน เพราะการปล่อยให้มีการจัดการศึกษาของเอกชนมากขึ้น หรืออนุญาตให้มีการเก็บค่าเล่าเรียน เป็นการช่วยให้การศึกษาโดยรวมได้รับการพัฒนา แม้ว่าอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการศึกษามากขึ้น

ระบบการอุดมศึกษาในเวียดนามคล้ายคลึงกับระบบของอดีตประเทศโซเวียตรัสเซีย ซึ่งมีสถาบันการศึกษาเฉพาะทางเป็นจำนวนมาก ในหลากหลายสาขาความรู้ ไม่ค่อยมีการเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาวิจัยกับการเรียนการสอน ระบบนี้เป็นผลมาจากยุคที่การศึกษายังถูกควบคุมโดยส่วนกลาง ซึ่งสถาบันการศึกษาจะถูกแบ่งออกตามภาคส่วนต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจ โดยมีสถาบันเฉพาะทางที่หลากหลายต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อกระทรวงที่รับผิดชอบ และเมื่อนักศึกษาสำเร็จการศึกษา ก็จะได้รับมอบหมายให้ทำงาน จึงเป็นระบบที่รับประกันการจ้างงาน แต่ระบบนี้ถูกยกเลิกไปเพื่อปรับให้ตอบสนองต่อความต้องการของตลาด และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพทางการศึกษา ในต้นทศวรรษที่ 1990 มีสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้นมากมายจาก 120 แห่ง ในต้นทศวรรษ เป็น 157 แห่ง ในปี 2541 ทั้งๆ ที่ได้มีการรวมสถานศึกษาหลายๆ แห่งเข้าไว้ด้วยกันให้เป็นสถาบันแบบสหสาขาวิชา

มหาวิทยาลัยในเวียดนามแบ่งออกเป็น 3 ประเภท สองประเภทแรกเป็นการเรียนการสอนแบบปิด คือ มีการเข้าห้องเรียนตามปกติ ประกอบด้วย 1) มหาวิทยาลัยที่เน้นวิชาเฉพาะ เช่น เศรษฐศาสตร์ ศิลปะ

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ www.unesco.org.vn/PressRelease/Action_Week_2005.pdf; ทราเยกัว ทิพากร (2548) อ้างแล้ว.

⁶⁸ Kristy Kelly, “The Higher Education System in Vietnam” <http://www.wes.org/ewenr/00may/feature.htm> [June 13, 2005]

⁶⁹ จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการศึกษาและพัฒนา; ทราเยกัว ทิพากร (2548) อ้างแล้ว.

วิศวกรรมและกฎหมาย 2) มหาวิทยาลัยแบบสหสาขาวิชา เป็นมหาวิทยาลัยที่สร้างขึ้นใหม่ 5 แห่ง ซึ่งเป็นทั้งมหาวิทยาลัยระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนมหาวิทยาลัยซึ่งเพิ่งเปิดใหม่ในเวียดนามเป็นมหาวิทยาลัยเปิดทั้งที่ฮานอยและโฮจิมินห์ หลังจากที่มีมหาวิทยาลัยเปิดได้เพียง 1 ปี ในปี 2538 มีจำนวนนักศึกษาถึง 52,583 คน คิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 7 ของนักศึกษาเวียดนามทั้งหมด⁷⁰

ในปี 2541 มีสถาบันระดับอุดมศึกษา 157 แห่ง 78 แห่ง สอนในระดับปริญญาตรี (10 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน) จำนวนนี้รวมถึง 69 วิทยาลัย (ยกเว้นวิทยาลัยในกำกับของกระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ) วิทยาลัยประกอบด้วยวิทยาลัยครู 45 แห่ง นอกนั้นเป็นวิทยาลัยสายอาชีพ เช่น เกษตร ศิลปะ การธนาคาร⁷¹

2.4.8 พม่า⁷²

ตั้งแต่ในสมัยโบราณ สังคมพม่าให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างมาก โดยเฉพาะในสมัยก่อนการศึกษาในวัดเป็นสิ่งที่นิยมและทำให้อัธราการรู้หนังสือของประชาชนอยู่ในระดับดี แต่เมื่อเข้าถึงสมัยการปกครองโดยอังกฤษ อัธราการรู้หนังสือลดต่ำลงเนื่องจากผู้ปกครองไม่ให้ความสนใจมากนัก แต่ก็ยังมีความพยายามในหมู่ผู้รู้หนังสือโดยเฉพาะหลังจากปี 2491 ซึ่งพม่าได้รับเอกราช ทำให้อัธราการรู้หนังสือสูงขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 91.8 ในปี 2545⁷³ ปัจจุบันนี้ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเรียนการสอนในวัดก็ยังเป็นแหล่งความรู้สำคัญสำหรับประชาชนในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งรัฐบาลพม่าก็ยังให้การยอมรับการศึกษาในลักษณะนี้

พม่ามีการริเริ่มแผนระยะสั้นเพื่อการพัฒนาการศึกษาในปี 2544-2545 โดยได้รวมแผนนี้ไว้กับแผน 4 ปีด้านการศึกษาซึ่งเริ่มขึ้นก่อนหน้าไปแล้ว 1 ปี โดยจุดเน้นของแผนคือการพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีทั้งในระดับพื้นฐานและระดับสูง เพื่อสร้างกลุ่มคนที่มีคุณภาพและทักษะทางด้าน ICT ซึ่งจำเป็นสำหรับการทำงานในยุคนี้

กฎหมายที่ควบคุมการศึกษาในปัจจุบันคือ กฎหมายการศึกษาพื้นฐานปี 2509 (Basic Education Law) และกฎหมายการศึกษาของสหภาพพม่าปี 2516 (Union of Burma Education Law) เด็กพม่าตั้งแต่อายุ 5-10 ปีต้องเข้าโรงเรียนซึ่งเป็นบริการที่รัฐมีให้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ชั้นประถมศึกษาใช้เวลา 5 ปี ตั้งแต่อนุบาล เด็กที่เรียนดีสามารถเรียนต่อในระดับมัธยมต้นอีก 4 ปีและระดับมัธยมปลายอีก 2 ปี หลังจากนั้นเด็กที่คะแนนดีในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรม และการแพทย์สามารถสมัครสอบเข้าในมหาวิทยาลัยของรัฐได้ ซึ่งประมาณกันว่าร้อยละ 3 ของนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ชั้นประถมและมัธยมเลือกที่จะศึกษาต่อในระดับนี้

เพื่อให้สอดคล้องกับคำประกาศในการประชุมระหว่างประเทศที่ประเทศไทยในปี 1990 เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อคนทั่วไป (Education for All) รัฐบาลพม่าได้ตั้งเป้าหมายที่จะจัดการศึกษาพื้นฐานให้แก่ชาวพม่าทุกคนภายในปี 2543 และลดจำนวนการไม่รู้หนังสือในกลุ่มประชากรผู้ใหญ่ลงไปอีกครั้งหนึ่ง

⁷⁰ www.unesco.org.vn/PressRelease/Action_Week_2005.pdf; ทราบแก้ว ทิพากร (2548) อ้างแล้ว.

⁷¹ เพิ่งอ้าง.

⁷² www.modins.net/MyanmarInfo/Health_edu/; UNESCO (2005). *Review on Adult Education in Myanmar*. UNESCO, in <http://www.unesco.org/education/vie/pdf/country/Myanmar.pdf>

⁷³ "Review on Adult Education in Myanmar"

โครงการการศึกษาเพื่อคนทั่วไปได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2539-2540 ใน 30 เมือง และขยายออกไปอีก 80 เมืองในช่วงปี 2540-2541 หลังจากนั้นยังได้ขยายผลออกโดยตั้งเป้าว่าจะดำเนินโครงการในทุกๆเมืองภายในปี 2543⁷⁴

ในเดือนมีนาคม 2543 รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์แหล่งการเรียนรู้หนังสือแห่งพม่า เพื่อส่งเสริมกิจกรรมเพื่อการรู้หนังสือ และพัฒนาสื่อการเรียนการสอนสำหรับการศึกษานอกโรงเรียนในระดับมัธยมและอุดมศึกษา โดยความร่วมมือกับหน่วยงานของสหประชาชาติต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ได้จัดตั้งศูนย์แหล่งการเรียนรู้หนังสือแห่งพม่า เพื่อส่งเสริมกิจกรรมเพื่อการรู้หนังสือ และพัฒนาสื่อการเรียนการสอนสำหรับการศึกษานอกโรงเรียนในระดับมัธยมและอุดมศึกษา โดยความร่วมมือกับหน่วยงานของสหประชาชาติต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย "Free Education for All"

นอกจากนี้ยังได้มีการเร่งพัฒนาการใช้เทคโนโลยีข่าวสาร (IT) อย่างกว้างขวาง แผนแม่บทเกี่ยวกับเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร (IT Master Plan) ตั้งแต่ปี 2544-2553 ได้แถลงเป้าหมายในการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานในการจัดเก็บข้อมูลและริเริ่มการใช้อุตสาหกรรมเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารอย่างเข้มข้นไว้ดังนี้⁷⁵

1. ริเริ่มการใช้ IT ในวงการธุรกิจเพื่อเพิ่มผลผลิตและให้บริการลูกค้า
2. ริเริ่มการใช้ IT เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางการค้าการลงทุน
3. พัฒนา IT เพื่อให้เป็นหลักของเศรษฐกิจแห่งชาติ
4. ให้มีการใช้ IT กันอย่างกว้างขวางในการศึกษา ให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนามาตรฐานการศึกษา
5. รวบรวมการพัฒนาการใช้ IT เข้าด้วยกันเพื่อให้ทุกภาคส่วนของอุตสาหกรรมสามารถเข้าถึงตลาดในต่างประเทศ
6. วางแผนและริเริ่มการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด
7. เปลี่ยนสังคมชาติให้เป็นชุมชนที่ใช้ IT

2.4.9 ลาว⁷⁶

ในปัจจุบัน วิสัยทัศน์ทางการศึกษา เรียกว่า วิสัยทัศน์ พ.ศ. 2563 ทางการศึกษาของ สปป.ลาว ซึ่งมีจุดเน้น 5 ประเด็นต่อไปนี้ คือ

- 1) การจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับอย่างทั่วถึงในระดับประถมศึกษา โดยยังคงทำให้การมีส่วนร่วมในการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพิ่มมากขึ้นต่อไป เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสในการสมัครเข้ารับการศึกษาในลักษณะที่สนองตอบต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ
- 2) การพยายามขจัดความไม่รู้หนังสือให้หมดไปอย่างสิ้นเชิงในกลุ่มประชากรเป้าหมาย ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชากรที่ตกอยู่ในภาวะความยากจนสุทธิได้มีแนวทางในการยกระดับคุณภาพชีวิต
- 3) การขยายการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาในลักษณะที่สอดคล้องกับความจำเป็นของตลาดแรงงานสมัยใหม่ และเอื้อต่อการปรับปรุงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่อภาคการเกษตรให้เพิ่มสูงขึ้น

⁷⁴ "Higher Education" <http://www.yangoncity.com.mm/education/> [June 24, 2005]

⁷⁵ "Survey Research on e-Learning in Asian Countries – Fiscal Year 2002" in <http://www.asia-elearning.net/content/relatedInfo/report/elearning-trend-2002-cambodia.pdf>

⁷⁶ พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน (2548) อ้างแล้ว.

- 4) การฝึกอบรมแรงงานฝีมือ ช่างเทคนิค วิชาชีพ และปัญญาชนให้มีความสามารถในการนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในลักษณะที่สนองตอบต่อความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมได้
- 5) การยกระดับการศึกษาชาติให้ใกล้เคียงมาตรฐานสากลมากขึ้นเป็นลำดับ
- 6) การให้การศึกษายเป็นแกนสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยให้มีการลงทุนด้านการศึกษาในสัดส่วนที่เหมาะสม

วิสัยทัศน์ดังกล่าวมีฐานแนวคิดที่ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้พร้อมด้วยความรู้และความสามารถที่เหมาะสมต่อการอำนวยความสะดวกให้ประเทศก้าวพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนาโดยรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับปานกลางและคงที่ เป็นวิสัยทัศน์ทางการศึกษาของ สปป.ลาว ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 นี้ ซึ่ง สปป.ลาว เล็งเห็นความจำเป็นของทุนมนุษย์ที่มีทักษะพร้อมในด้านคณิตศาสตร์ ความสามารถในการอ่านและสื่อสารด้วยลายลักษณ์อักษร วิทยาศาสตร์ขั้นพื้นฐาน ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลความรู้ทางอิเล็กทรอนิกส์และสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ เป็นฐานสำคัญสำหรับการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ และการส่งเสริมให้สังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาการศึกษา 2544-2548 กำหนดเป้าหมายดำเนินการไว้ 15 ประการดังนี้

- 1) ขยายการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน โดยการส่งเสริมการประสานงานระหว่างภาครัฐ ชุมชน และภาคเอกชนในการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนให้เพิ่มมากขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 5 ต่อปี
- 2) บังคับใช้การศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษา โดยตั้งเป้าให้อัตราการเข้าเรียนสุทธิ เพิ่มจากร้อยละ 77 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 85 ในปี 2548
- 3) ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการขยายจำนวนโรงเรียนระดับประถมศึกษาในพื้นที่ชนกลุ่มน้อยและพื้นที่ชนบททางไกลความเจริญ โดยอาศัยการสอนคละระดับชั้นและการจัดกลุ่มโรงเรียนให้สอดคล้องกับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน
- 4) สร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมต่อการลดอัตราการเรียนซ้ำชั้นและการลาออกกลางคันให้เหลือน้อย ร้อยละ 2 และร้อยละ 3 ต่อปี ตามลำดับ
- 5) ปรับเครือข่ายมัธยมศึกษาโดยการขยายจำนวนโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นทั่วประเทศและทำให้การเข้าเรียนโดยรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 45 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 52 ในปี 2548 ขยายจำนวนโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายพร้อมกับการพัฒนาหลักสูตรและกลุ่มวิชาแกนต่างๆ ตลอดจนการเพิ่มอัตราการเข้าเรียนโดยรวมจากร้อยละ 22 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 24 ในปี 2548
- 6) เพิ่มอัตราการรู้หนังสือ ในกลุ่มประชากรวัย 15-40 ปี จากร้อยละ 80 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 85 ในปี 2548 และเพิ่มอัตราการรู้หนังสือ ในกลุ่มประชากรวัย 15 ปี ขึ้นไป จากร้อยละ 74 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 80 ในปี 2548
- 7) ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการยกระดับผู้รู้หนังสือรายใหม่ๆ อย่างน้อยร้อยละ 30 ให้เรียนจบชั้นประถมศึกษา สำหรับการยกระดับผู้รู้หนังสือตอนต้นและตอนปลายนั้น ยังคงเน้นที่การตอบสนองต่อความจำเป็นที่แท้จริงและเงื่อนไขต่างๆ ทางเศรษฐกิจสังคมต่อไป
- 8) ปรับปรุงคุณภาพการฝึกครูระดับประถมและมัธยมศึกษา ยกระดับครูที่ไม่เคยผ่านการฝึกอบรมให้มีคุณสมบัติขั้นพื้นฐานที่จำเป็น อีกทั้งจัดให้มีวิชาบังคับและวิชาเลือกต่างๆ เพิ่มมากขึ้นในหลักสูตรการฝึกอบรมครู
- 9) ปรับปรุงสมรรถนะของผู้ฝึกอบรมครูตั้งแต่ระดับวิทยาลัยครู โรงเรียนฝึกอบรมครู ไปจนถึงสถาบันการศึกษาระดับปริญญาตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับวิทยาลัยครูและโรงเรียนฝึกอบรมครู นั้น เน้นด้านภาษาอังกฤษ ทักษะทางคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีทางการศึกษาขั้นสูง

- 10) ส่งเสริมและขยายโรงเรียนระดับอาชีวศึกษาและโรงเรียนเทคนิคต่างๆ ของภาคเอกชนให้สามารถรับนักเรียนได้เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับระบบของภาครัฐ
- 11) ส่งเสริมโรงเรียนอาชีวศึกษาที่มีอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศให้แข็งแกร่งมากขึ้น
- 12) ส่งเสริมให้เด็กนักเรียนหญิงและชนกลุ่มน้อยต่างๆ เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษามากขึ้น และเพิ่มสัดส่วนนักเรียนต่อจำนวนประชากรทั้งหมดจาก 350/100,000 คน ในปี 2543 เป็น 450/100,000 คนในปี 2548
- 13) กำหนดภาระงานของผู้บริหารทางการศึกษาและที่ปรึกษาต่างๆ
- 14) ทำให้ระบบสารสนเทศด้านการบริหารจัดการทางการศึกษานบูรณาการกันอย่างกระชับแน่นมากขึ้น
- 15) พยายามเพิ่มสัดส่วนงบประมาณของภาครัฐด้านการศึกษาจากร้อยละ 13 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 14 ภายในปี 2548

2.4.10 กัมพูชา⁷⁷

วิสัยทัศน์ทางการศึกษาของกัมพูชาในปัจจุบัน คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพสูงสุด เพื่อให้กัมพูชาเป็นสังคมฐานความรู้ โดยมีปรัชญาทางการศึกษา ซึ่งเน้นการทำให้ประชากรวัยเยาว์ชาว กัมพูชามีพัฒนาการอย่างเป็นองค์รวม (Holistic) ด้วยการศึกษาและทักษะทางเทคนิคที่ดีขึ้น ด้วยความรู้สึกรักภาคภูมิใจในชาติ ด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในระดับมาตรฐานสูง และด้วยความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าในความรับผิดชอบต่ออนาคตของตน

การปฏิรูปทางการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของชาวกัมพูชาที่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จากระบบการศึกษาแบบฝรั่งเศสซึ่งกำหนดระยะเวลาในการศึกษา 13 ปี (6+4+2+1) ในช่วงก่อนปี 2518 กัมพูชาได้นำระบบการศึกษา 10 ปี (4+3+3) มาใช้ในปี 2522 ตามด้วยการขยายเป็น 11 ปี ในช่วงปี 2529-2539 ต่อมาในปี 2540 มีการนำระบบการศึกษา 12 ปี (6+3+3) มาใช้ควบคู่กับการปฏิรูปหลักสูตร การปรับปรุงตำราการเรียนการสอน ทักษะการสอน

ระบบการศึกษา 12 ปี ดังกล่าวยังคงใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งตามกรอบของระบบการศึกษานี้ กำหนดให้ปีการศึกษาหนึ่งๆ มีระยะเวลาการเรียน 38 สัปดาห์ๆ ละ 5 วันๆ ละ 6 คาบ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเพิ่มช่วงระยะเวลาแห่งการเรียนรู้แก่นักเรียนเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเก่าซึ่งมีระยะเวลาการเรียนเพียง 32-33 สัปดาห์ แบ่งออกเป็นวันละ 4 ชั่วโมง

ถึงแม้ว่าระบบการศึกษา 12 ปี ดังกล่าวยังคงใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน แต่ได้มีการปรับปรุงเรื่องชั่วโมงการเรียนการสอนให้เหลือเพียง 5 คาบๆ ละ 40 นาที เพื่อให้รองรับกับปัญหาการขาดแคลนห้องเรียน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปฏิรูปการศึกษาที่รัฐบาลกัมพูชาให้ความสำคัญมากที่สุดในปัจจุบัน คือ การปฏิรูปการศึกษาในแนวทางที่เรียกว่า Education for All ซึ่งเป็นแนวทางในการรองรับนโยบายของรัฐบาลที่เน้นคนจนเป็นศูนย์กลาง

ในการปฏิรูปการศึกษาแนวทางที่เรียกว่า Education for All ดังกล่าวนั้น มิใช่เพียงการขยายการศึกษาให้ทั่วถึงแก่ประชาชนทุกคน หากแต่ยังเน้นการยกระดับคุณภาพของการศึกษาสู่ระดับมาตรฐานสากลและภูมิภาคสำหรับประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกระดับสถานะทางเศรษฐกิจ ทุกพื้นที่ ทุกเชื้อชาติ แม้ผู้พิการทางร่างกาย แนวทางดังกล่าวใช้ควบคู่กับแนวทางการมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) จากส่วนทั้งในและนอกภาครัฐ การส่งเสริมการศึกษาภาคเอกชน ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษานอกระบบแนวทางการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีชุมชนเป็นฐาน (Community-based Lifelong Learning)

⁷⁷ พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน (2548) "กัมพูชา" ใน พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน และคณะ. *อย่างแล้ว*.

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องเป้าหมายระยะยาว 2 ประการคือ 1) เป้าหมายแห่งชาติ: การลดจำนวนคนยากจนภายในประเทศลงให้ได้ร้อยละ 50 ภายในปี 2558 และ 2) เป้าหมายที่กัมพูชาได้ผูกพันไว้กับระดับพหุภาคีคือ Millennium Development Goals: การศึกษาขั้นประถมอย่างทั่วถึง และความเท่าเทียมกันด้านการศึกษา ระหว่างเพศชายและเพศหญิงภายในปี 2558

แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติในการขยายโอกาสทางการศึกษาคุณภาพอย่างทั่วถึงประกอบด้วยแผนระยะสั้น 2544-2545 แผนระยะยาว 2546-2558 และแผนระยะกลาง 2547-2551 โดยแผนระยะยาว 2546-2558 และแผนระยะกลาง 2547-2551 เป็นการปรับปรุงจากแผนระยะ 2544-2545 ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์ในการลดภาวะความยากจน (Poverty Reduction Strategic Plan: PRSP) เมื่อปี 2545 เป็นฐาน โดยให้สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากรและเศรษฐกิจระดับมหภาคในช่วง 10-15 ปี ข้างหน้าของกัมพูชา ร่วมกับแนวทางในการประชุม World Education Forum และ Millennium Development Goals ซึ่งเน้น Education for All

แผนระยะยาว 2546-2558 นั้น กำหนดให้กัมพูชาบรรลุเป้าหมายต่อไปนี้ภายในปี 2558

- 1) การเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3.8 ล้านคน
- 2) การเพิ่มชั่วโมงการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา
- 3) การเพิ่มห้องเรียนและสถานที่เรียนในพื้นที่ขาดแคลน
- 4) การเพิ่มปริมาณและคุณภาพครูและการฝึกหัดครู โดยเน้นสำหรับระดับมัธยมศึกษามากขึ้นปีละประมาณ 10,000 คน ด้วยอัตราเงินเดือนเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 3-5 ต่อปี

สำหรับแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษาที่เรียกว่า Strategic Plan 2004/08 (พ.ศ. 2547-2551) หรือที่เรียกโดยย่อว่า ESP 2004/08 มีเป้าหมายระยะยาวในการทำให้เด็กและเยาวชนชาวกัมพูชาทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ทุกระดับสถานะทางเศรษฐกิจ ทุกเพศ ทุกพื้นที่ ทุกเชื้อชาติ แม้ผู้พิการทางร่างกาย เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศและความผูกพันที่ทางรัฐบาลมีต่อ U.N. Convention on the Rights of the Child

คำว่า การศึกษาที่มีคุณภาพนั้น กัมพูชามุ่งให้ผู้สำเร็จการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและภูมิภาค ในลักษณะที่สามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงานโลกและตลาดแรงงานต่างๆ ในภูมิภาค ตลอดจนสามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนให้สังคมและเศรษฐกิจพัฒนาต่อไป

ESP 2004/08 เน้นการปฏิรูปส่วนที่มีความสำคัญสูงสุดในทางนโยบาย 5 ส่วนคือ การศึกษาระดับพื้นฐาน (Basic Education) การศึกษาหลังจากขั้นพื้นฐาน (Post Basic Education) การบริหารจัดการในลักษณะกระจายอำนาจ และความร่วมมือด้านเงินทุนเพื่อการศึกษา

การจัดทุนอุดหนุนทางการศึกษา เป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งแบ่งออกได้เป็นเป้าหมายระยะยาวและระยะกลาง สำหรับเป้าหมายระยะยาวนั้นกัมพูชาหวังว่าจะไม่มีเด็กนักเรียนคนใดไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาและการฝึกอบรมเพราะปัญหาด้านค่าเล่าเรียนหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ กัมพูชาเล็งเห็นว่าการได้รับเงินทุนเพื่อการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจำเป็นต้องอาศัย กลไกในลักษณะความร่วมมือในวงกว้างจากภาครัฐร่วมกับบรรดาผู้ปกครองและแหล่งเงินทุนต่างๆ ทั้งนี้ กัมพูชาให้ความสำคัญกับข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนทางการศึกษาเป็นอย่างมาก เพื่อให้ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจัง

ทั้งนี้ การเพิ่มสัดส่วนด้านงบประมาณทางการศึกษาและลดการสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการต่อการศึกษาเป็นเป้าหมายระยะกลางที่กัมพูชาให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยมีเป้าหมายที่สอดคล้องสืบเนื่องอยู่ที่การส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐ ผู้ปกครอง และผู้ประกอบการภาคเอกชน ในการให้เงินทุนทางการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงระดับมหาวิทยาลัย รวมถึงด้านอาชีวศึกษา กระนั้นก็ตาม ในความเป็นหุ้นส่วนนั้น กัมพูชามีแนวนโยบายที่จะลดสัดส่วนภาระความรับผิดชอบด้านการเงินของ

ผู้ปกครองลดน้อยลง พร้อมไปกับการเพิ่มสัดส่วนของภาครัฐและการสนับสนุนเงินทุนจากภายนอกให้มากขึ้น เป็นลำดับ โดยบทบาทของภาครัฐนั้นจะเน้นไปที่การเพิ่มอัตราเงินเดือนของบุคลากรครู ทั้งนี้ภายในปี 2551 งบประมาณด้านเงินทุนร้อยละ 75 จะเน้นไปที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนที่เหลือนั้นจัดให้ไว้สำหรับการศึกษาที่สูงขึ้นไปจากนั้น

2.5 ผลผลิตภาพของกำลังแรงงานไทย

จากตัวเลขการประเมินจำนวนประชากรของไทย ณ วันสิ้นปี 2549 ประมาณ 62.83 ล้านคน ดังปรากฏในตารางที่ 2.3 มีผู้อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 36.75 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นจากจำนวน 33.22 ล้านคน ในปี 2543 โดยผู้ที่มิงานทำในภาคการเกษตรจำนวน 14.27 ล้านคนและนอกภาคการเกษตร 21.75 ล้านคน ในปี 2549 เพิ่มจากจำนวน 13.89 ล้านคน และ 17.4 ล้านคน ในปี 2543 ตามลำดับ

ตารางที่ 2.3 ประชากร แรงงานและค่าจ้างของประเทศไทย ปี 2543-2550

หน่วย: ล้านคน นอกจากระบุ	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549 ^E	2550 ^E
จำนวนประชากร (ณ วันสิ้นปี)	61.88 (0.4)	62.31 (0.7)	62.80 (0.8)	63.08 (0.5)	61.97 (-1.8)	62.42 (0.7)	62.83 (0.7)	62.83
ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 2/	33.22 (1.5)	33.92 (2.1)	34.25 (1.0)	34.85 (0.7)	35.82 (2.8)	36.20 (1.1)	36.75 (1.5)	
ผู้มิงานทำ	31.29 (2.1)	32.17 (2.8)	33.00 (2.6)	33.82 (1.5)	34.85 (3.1)	35.34 (1.4)	36.02 (1.9)	
ภาคเกษตร	13.89 (0.1)	13.59 (-2.2)	13.74 (1.1)	13.55 (0.6)	13.55 (0.0)	13.62 (0.5)	14.27 (4.8)	
นอกภาคเกษตร	17.40 (3.7)	18.59 (6.8)	19.26 (3.6)	20.26 (2.1)	21.30 (5.1)	21.73 (2.0)	21.75 (0.1)	
ผู้ว่างงาน 3/ (อัตราการว่างงาน)	1.19 (3.6)	1.10 (3.2)	0.77 (2.2)	0.70 (2.0)	0.71 (2.0)	0.62 (1.7)	0.51 (1.4)	
ผู้ว่างงานที่หางานทำ	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
ผู้ว่างงานที่ไม่หางานทำ	0.9	0.8	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	
ผู้ว่างงานตามฤดูกาล (ร้อยละของผู้อยู่ในกำลัง แรงงาน)	0.74 2.2	0.65 1.9	0.48 1.4	0.30 0.9	0.27 0.7	0.23 0.6	0.23 0.6	

ที่มา: กรมการปกครอง สำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ Available:
URL: <http://www.bot.or.th/BOTHomepage/Databank/EconData/KeyEcon/tab17.asp> (9/5/2550)

หมายเหตุ: 1/ จำนวนประชากรตามฐานข้อมูลทะเบียนกลางปี 2549 เป็นข้อมูล ณ วันที่ 31/1/49 และตัวเลข
ในวงเล็บเป็นอัตราการเปลี่ยนแปลงจากระยะเดียวกันกับปีก่อน

2/ ข้อมูลการสำรวจแรงงานปรับแนวคิดเรื่องอายุการทำงานของประชากรจาก 13 ปี ขึ้นไป เป็น
15 ปีขึ้นไป โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2539

3/ ผู้ไม่มิงานทำแต่พร้อมที่จะทำงาน

งานศึกษาที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า ผลิตภาพแรงงานในประเทศไทย มีค่าสูงสุดในภาคอุตสาหกรรมและมีค่าต่ำสุดในภาคการเกษตร โดยมีแนวโน้มว่าผลิตภาพของภาคการเกษตรและก่อสร้างจะมีค่าต่ำสุดอีกต่อไป⁷⁸ และจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชีย ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ ใต้หวัน เกาหลีใต้ พบว่า ระหว่างปี 2503-2553 ประเทศไทยมีการเติบโตของจำนวนแรงงานประมาณร้อยละ 2 ซึ่งมากกว่าประเทศอื่นๆ แต่กลับมีผลิตภาพของแรงงานต่ำกว่าประเทศอื่น

การประมาณค่าอัตราการเปลี่ยนแปลงค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญเติบโตของดัชนีผลิตภาพแรงงาน ตั้งแต่ปี 2538 โดยใช้ฐานข้อมูลปี 2531 เป็นฐาน ได้สะท้อนถึงการขยายตัวของผลิตภาพแรงงานในอัตราที่ไม่สูงนัก จาก 170.59 ในปี 2538 สำหรับระดับประเทศรวมทุกสาขา เป็น 172.21 ในปี 2543⁷⁹ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจการค้าในเวทีสากลได้อย่างมั่นคงขึ้น (ตารางที่ 2.4)

⁷⁸ Sawooth Pailoonpong. (2002). "The Labor Markets: An Overview." *TDR Quarterly Review*. 17(1): 6-15; ดุษฎี โยเหลา และคณะ (2547) "โอกาสในการเพิ่มผลิตภาพของภาคการเกษตรในช่วงการปันผลทางประชากร" ใน เกื้อ วงศ์บุญสิน. บรรณาธิการ. 6 ปีทองสุดท้ายของโอกาสการแข่งขันทางเศรษฐกิจ: ผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร รวมบทความชุดโครงการทักษะแรงงานระยะที่ 2 (การเตรียมแผนรับช่วงปัจจุบัน และช่วงหลังของโอกาสการรับการปันผลทางประชากร) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷⁹ กระทรวงแรงงาน (2550). *ผลิตภาพแรงงาน* สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ ฝ่ายวิชาการ.

ตารางที่ 2.4 ดัชนีผลิตภาพแรงงานสาขาอุตสาหกรรมระดับประเทศในช่วงปี 2538-2552

ดัชนีผลิตภาพแรงงานสาขาอุตสาหกรรม ระดับประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2538-2552*

หน่วย: ร้อยละ

สาขาอุตสาหกรรม	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548*	2549*	2550*	2551*	2552*
เกษตรกรรม การป่าไม้ การ															
อสังหาริมทรัพย์และการประมง	126.75	138.95	133.32	133.10	144.15	149.38	161.12	158.20	178.99	175.44	182.18	189.17	196.44	203.98	211.81
เหมืองแร่และขุดหิน	157.95	181.54	206.72	220.16	189.58	266.23	263.81	315.13	313.53	368.52	408.43	452.66	501.69	556.02	616.24
อุตสาหกรรมการผลิต	133.68	143.88	147.39	134.59	143.57	139.84	142.84	144.25	158.11	163.74	167.70	171.76	175.92	180.17	184.53
การก่อสร้าง	93.80	85.34	68.20	66.50	61.66	56.06	51.18	46.95	48.45	45.78	42.36	39.20	36.27	33.56	31.05
การสาธารณูปโภคและการ															
สาธารณูปโภค	159.50	194.67	164.84	164.83	190.67	191.73	890.21	391.56	371.75	421.00	579.76	798.39	1,099.46	1,514.06	2,085.02
การคมนาคมขนส่ง	145.13	152.91	151.14	141.61	141.69	150.52	788.09	852.83	858.73	854.94	890.33	927.19	965.58	1,005.56	1,047.19
พาณิชย์กรรม	141.91	150.73	138.85	121.32	106.99	113.17	21.71	22.16	21.88	21.68	20.65	19.67	18.73	17.84	16.99
บริการและอื่นๆ	99.41	106.27	102.40	98.03	95.87	100.09	85.94	92.31	90.38	88.69	87.75	89.82	85.90	84.99	84.09
รวมทุกสาขาอุตสาหกรรม	170.59	182.57	175.02	161.62	169.07	172.21	173.40	178.47	188.74	194.58	197.63	200.74	203.89	207.09	210.34

หมายเหตุ: ข้อมูลจากปี 2548-2552* เป็นการประมาณจากอัตราการเปลี่ยนแปลงค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญเติบโตของดัชนีผลิตภาพแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2538-2547 โดยใช้ข้อมูลปี 2531

เป็นฐาน

ที่มา: กระทรวงแรงงาน (2550) ผลิตภาพแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ ฝ่ายวิชาการ.

งานศึกษาวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ (การพัฒนาประชากรวัยเรียนและวัยแรงงานทั้งในและนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย)⁸⁰ ซึ่งครอบคลุมประชากรวัยเรียน และวัยแรงงาน ที่อยู่ในและนอกระบบเศรษฐกิจ ในอุตสาหกรรมยานยนต์ กับอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ประเทศไทยต้องการยกระดับศักยภาพการแข่งขันระหว่างประเทศให้สูงขึ้นอย่างยั่งยืน ซึ่งให้เห็นว่า ควรมีการจัดให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับ ปวช. และ ปวส. เป็นผู้ที่เทียบพร้อมด้วยทักษะ และสมรรถภาพอันเหมาะสมต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมผลิตไทย ในทางปฏิบัติจะสามารถทำได้อย่างไรให้คุณสมบัติของผู้ที่ถือว่าได้สำเร็จการศึกษาในระดับ ปวช. และ ปวส. แล้วเปรียบเสมือนการยืนยันถึงคุณภาพของบุคคลเหล่านั้นในการที่จะเข้าไปเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพในอุตสาหกรรมผลิต ประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ทั้งนี้ การจะยกระดับความสามารถในการแข่งขันระดับสากลของอุตสาหกรรมยานยนต์นั้น จำเป็นต้องปรับย้ายฐานทรัพยากรมนุษย์ด้านช่างแม่พิมพ์ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในทักษะ/สมรรถภาพระดับล่างสู่ทักษะ/สมรรถภาพระดับกลาง ส่วนการยกระดับความสามารถในการแข่งขันระดับสากลของอุตสาหกรรมสิ่งทอและ

⁸⁰ เกื้อ วงศ์บุญสิน สุวณิ สุรเสียงสังข์ พัชราวลัย วงศ์บุญสิน และสมเกียรติ เอี่ยมกาญจนาลัย (2549) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ (การพัฒนาประชากรวัยเรียนและวัยแรงงานทั้งในและนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม นั้น จำเป็นต้องปรับย้ายฐานทรัพยากรมนุษย์ด้านช่างแบบตัด จากทักษะ/สมรรถภาพระดับกลางสู่ระดับวิชาชีพ ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนได้ให้ความเห็นชอบต่อหลักสูตรที่โครงการนี้ได้พัฒนาขึ้น 3 หลักสูตร ในฐานะหลักสูตรที่จำเป็นเร่งด่วน สู่การเป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพและผลิตภาพตลอดชีวิต ตลอดจนยุทธศาสตร์ระดับชาติว่าด้วยการปฏิรูปทรัพยากรมนุษย์ และยุทธศาสตร์ระดับสถาบันที่เกี่ยวข้องสู่สังคมแห่งการเรียนรู้และสังคมผู้สูงอายุ

งานศึกษาข้างต้นสามารถเชื่อมต่อกับโครงการศึกษาเชิงทดลองและพัฒนานวัตกรรมด้านโมดูลการเรียนการสอนสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านระบบการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา ภายใต้การสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เรื่อง “ทักษะการทำงานและสมรรถภาพในการแข่งขันของแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ: การศึกษาวิธีการวัด แนวโน้มและความแตกต่าง”⁸¹ ซึ่งอาศัยกรณีศึกษาของวิทยาลัยเทคนิคโพธาราม จังหวัดราชบุรี และกระบวนการมีส่วนร่วมในระบบพหุภาคีจากผู้มีส่วนได้เสียต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาของอุตสาหกรรมต้นน้ำในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม เพื่อทราบแนวโน้มและความแตกต่างของทักษะการทำงานและสมรรถภาพสำหรับผู้จบการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มนั้น

โครงการดังกล่าวได้พัฒนานวัตกรรมโมดูลการเรียนการสอนที่สอดคล้องประสาณทฤษฎีและภาคปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับทักษะที่สำคัญต่อการเป็นแรงงานคุณภาพในอุตสาหกรรมดังกล่าว คือ ทักษะภาษาอังกฤษ ทักษะการแก้ปัญหา ทักษะภาวะผู้นำ ทักษะการทำงานเป็นทีม ทักษะการคำนวณ ทักษะการบริหารจัดการเชิงธุรกิจ ซึ่งเป็นข้อค้นพบจากการวิจัยภาคสนามด้วยและกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาของอุตสาหกรรมต้นน้ำในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มดังกล่าวข้างต้นใน 4 วิชา คือ วิชาเทคโนโลยีการถัก ระดับ ปวช. วิชาเทคโนโลยีการทอระดับ ปวส. วิชาภาษาอังกฤษ ระดับ ปวช. และวิชาภาษาอังกฤษ ระดับ ปวส. อย่างเต็มรูปแบบ ประกอบด้วยการกำหนดหัวข้องาน กำหนดความรู้และทักษะ กำหนดวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม และจัดทำแผนการสอนโมดูลซึ่งประกอบด้วยคู่มือผู้สอน คู่มือผู้เรียน กิจกรรมการสอน และได้พัฒนาแบบประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและทักษะการเรียนรู้ จากนั้นมีการตรวจสอบ ประเมินและปรับแก้แผนการสอนแบบโมดูล ด้วยการระดมความคิดเห็น ก่อนที่จะนำไปสู่กระบวนการทดลองในชั้นเรียน เปรียบเทียบกับการเรียนการสอนแบบปกติ ซึ่งผลการทดลองพบว่า แผนการเรียนการสอนโมดูลที่นักวิจัยได้พัฒนาขึ้นนั้น มีประสิทธิภาพในการพัฒนาสมรรถภาพและทักษะการเรียนรู้ของผู้เรียน โดยที่กลุ่มที่เรียนด้วยแผนการสอนแบบโมดูลมีสมรรถภาพและทักษะที่พัฒนามากกว่ากลุ่มที่เรียนด้วยแผนการสอนแบบปกติ การจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสียต่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ที่มีต่อผลการวิจัยเชิงทดลองในขั้นตอนสุดท้ายของโครงการ ยืนยันคุณค่าประโยชน์และนัยสำคัญต่อการขยายผลการดำเนินการปรับปรุงคุณภาพระบบการเรียนการสอนด้วยระบบพหุภาคีนี้ไปยังสถาบันการศึกษาระดับอาชีวศึกษาส่วนอื่นๆ รวมทั้งการรองรับแนวทางในการยกระดับศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมชั้นกลางนำและชั้นปลายนำของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มต่อไป

งานศึกษาข้างต้นยังสามารถเชื่อมต่อกับงานศึกษาของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในปี 2545 ที่ได้ศึกษาภาพรวมของการขาดแคลนบุคลากรในเชิง

⁸¹ พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน กมล พินรัตน์ มนต์ชัย วรรณนิม กฤษฎา จบลลภ จันทร์เพ็ญ และศุภนันท์ รอดมีบุญ (2547). ทักษะการทำงานและสมรรถภาพในการแข่งขันของแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ: การศึกษาวิธีการวัด แนวโน้มและความแตกต่าง รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มกราคม.

คุณภาพในทุกห่วงโซ่อุตสาหกรรม โดยงานศึกษาดังกล่าวพบว่า โดยภาพรวม กลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นพื้นฐาน มีปัญหาคอขวดคล้ายกันคือการขาดแคลนบุคลากรในเชิงคุณภาพในทุกห่วงโซ่อุตสาหกรรม แรงงานส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานระดับล่าง (Low skill) ที่กระจุกตัวในสายการผลิต อุตสาหกรรมกลุ่มนี้จึงมีความต้องการและขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญและทักษะเฉพาะทางเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี⁸² ในขณะที่การศึกษาของศูนย์นวัตกรรมนโยบาย มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2547 ในเรื่อง “การศึกษาเชิงลึกการมีงานทำของกำลังคนระดับกลาง และระดับสูงเพื่อเพิ่มผลิตภาพ และความสามารถในการแข่งขันของประเทศ” พบว่า (หน้า 6)⁸³ “1. การผลิตขาดทิศทางการเป้าหมายที่ชัดเจน ทำให้สถานศึกษาจัดการศึกษาตามความพร้อมของตน (Demand-driven) ทำให้ผลิตไม่ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานและประเทศ 2. คุณภาพและสมรรถนะของกำลังคนตามการประเมินขีดความสามารถ ในการแข่งขันอยู่ในระดับต่ำ ทั้งโดยการประเมินของ IMD และ WEF... 3. ระบบการศึกษา และระบบการฝึกอบรมมีคุณภาพและประสิทธิภาพต่ำ การผลิตกำลังคนระดับกลางคืออาชีวศึกษา และระดับสูงต่างก็มีปัญหาคอขวดคล้ายกันคือ ผลิตตามศักยภาพความพร้อมของผู้ผลิต (Supply driven) แต่ขาดเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะตอบสนองความต้องการของประเทศในด้านใดเท่าใด นอกจากนั้น การจัดทำหลักสูตร และโปรแกรมการเรียนการสอน มักไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์อาชีพ ว่าอาชีพหนึ่งๆ ต้องการทักษะมากกว่า 1 ด้าน หรือไม่... ผู้จบการศึกษอาชีวระดับกลางและระดับสูงจึงขาดทักษะด้านการบริหารจัดการ การสื่อสาร ทักษะมนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น”

การศึกษาของศูนย์นวัตกรรมนโยบาย มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2547 ข้างต้นมีขอบเขตการศึกษาโดยเน้นศึกษาภาวะการมีงานทำของกำลังแรงงาน โดยพิจารณา ความสอดคล้องของสาขางานที่ทำและสาขาการศึกษาที่สำเร็จ ค่าตอบแทน/เงินเดือน การศึกษาต่อเนื่อง ความพึงพอใจของนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และความพึงพอใจของผู้สำเร็จการศึกษา ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบของสถานภาพการทำงานของผู้จบการศึกษาต่อระบบการผลิตกำลังคน... และจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังคนเชิงคุณภาพ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและศูนย์นวัตกรรมนโยบาย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี⁸⁴ ได้ศึกษาถึงสถานะของกำลังแรงงานทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานในอุตสาหกรรมหลัก 3 ประเภท ได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิต อุตสาหกรรมการบริการ และโลจิสติกส์ พร้อมเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม (ยุทธศาสตร์ที่ 3) เช่น การสร้างหลักสูตรแบบ Clustering และหลักสูตรเฉพาะทางในระดับอุดมศึกษา ยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้นเพื่อยกระดับขีดความสามารถของกำลังคนในตลาดแรงงาน (ยุทธศาสตร์ที่ 4) ซึ่งครอบคลุมถึงการปรับหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้นที่มีอยู่

⁸² มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545), ผลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและความต้องการกำลังคนในกลุ่มอุตสาหกรรม 13 สาขา เสนอ สำนักงานเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โครงการประยุกต์ใช้รูปแบบการพัฒนา กำลังคน (เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม).

⁸³ ศูนย์นวัตกรรมนโยบาย มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรี (2547) การศึกษาเชิงลึกการมีงานทำของกำลังคน ระดับกลาง และระดับสูงเพื่อเพิ่มผลิตภาพ และความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

⁸⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2548) ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมหลัก, กรุงเทพฯ: บริษัทเพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด.

ยุทธศาสตร์การวางรากฐานการพัฒนากำลังคนระยะยาว (ยุทธศาสตร์ที่ 8) ซึ่งครอบคลุมการปรับหลักสูตรการศึกษาและวิธีสอนให้มีทักษะเชิงคิดมากขึ้นควบคู่กับการพัฒนาหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศให้มีคุณภาพสูงขึ้น เป็นต้น

งานศึกษาเรื่อง แผนพัฒนากำลังคนของประเทศไทย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ⁸⁵ ได้ชี้ให้เห็นว่า การขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ตลาดของแรงงานฝีมือที่มีอยู่นั้นไม่มีประสิทธิภาพแรงงานฝีมือที่มีอยู่ในตลาดแรงงานไม่ตรงกับความต้องการแรงงาน ภาคอุตสาหกรรมมีความต้องการแรงงานฝีมือถึงร้อยละ 80-95 ซึ่งสูงกว่าความต้องการแรงงานฝีมือในประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ความยากในการทำให้ตลาดแรงงานได้สมดุล จึงเป็นตัวฉุดรั้งขีดความสามารถของแรงงาน ถึงแม้รัฐบาลจะได้ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ แต่ประเทศไทยยังคงไม่อาจจะยกระดับทักษะความสามารถแรงงานให้เป็นฐานในการแข่งขันระดับโลกได้อย่างเต็มที่ ปัญหาจุดอ่อนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหรือกำลังคนและการจ้างงาน ในช่วงที่ผ่านมา แบ่งออกได้ 8 ประการดังนี้

1) สถานศึกษาของไทยในระดับพื้นฐานส่วนมากยังผลิตนักเรียนออกมาสู่ตลาดแรงงานที่ยังมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน คุณภาพของสถานศึกษาในต่างจังหวัด (ด้านบุคลากร การเรียนการสอน คุณภาพการศึกษา) มีมาตรฐานต่ำกว่าสถานศึกษาในเมืองใหญ่ ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลอยู่มาก ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาดังกล่าว เป็นบ่อเกิดที่สำคัญอย่างหนึ่งของปัญหาทางสังคมของประเทศที่ทำให้ต้องส่งบุตรหลานไปหาแหล่งศึกษาที่มีคุณภาพในเมืองห่างไกลจากครอบครัวจนเกิดปัญหาเยาวชนค่อนข้างมากในปัจจุบัน

2) สถานศึกษาในระดับอุดมศึกษายังมีความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพไม่แตกต่างไปจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน นั่นคือมีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและหัวเมืองใหญ่ของประเทศและยังผลิตบัณฑิตไม่ได้มาตรฐานสากล ความพยายามที่จะแข่งขันกันขยายการรับนักศึกษาในระดับต่างๆ โดยมีได้คำนึงถึงศักยภาพของสถานศึกษาและสิ่งอำนวยความสะดวกที่สนับสนุนทำให้คุณภาพของบัณฑิตเกือบทุกสาขาลดต่ำลงเรื่อยๆ

3) สถานฝึกอบรมทักษะในระดับกลางมีกระจายกระจายมากเกินไป มีหน่วยงานระดับกระทรวง จนถึงจังหวัดที่หลากหลายในการให้บริการฝึกอบรมขาดเป้าหมายในเชิงบูรณาการและเป้าหมายผู้เข้ารับการฝึกอบรมร่วมกันเกิดความซ้ำซ้อนสูญเสียทางเศรษฐกิจ (งบประมาณ) เนื่องจากขาดประสิทธิภาพ ผลคือการฝึกอบรมที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในภาพรวม และ/หรือผู้ใช้ในท้องถิ่น

4) ปัญหาคุณภาพ ผู้ผ่านการฝึกอบรมต่ำเกิดจากปัญหาตัววิทยากรด้อยคุณภาพและไม่ทำวิจัยขาดประสบการณ์จากการปฏิบัติจริงไม่ติดตามความรู้วิทยาการใหม่ๆ หลักสูตร และ/หรือ เครื่องมืออุปกรณ์ประกอบการฝึกอบรมล้าสมัย ไม่ทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ขาดการประสานกับผู้ว่าจ้างแรงงานทำให้ไม่ทราบความต้องการที่แท้จริง

5) ประเทศไทยกำลังจะพ้นช่วงปันผลประชากร (Population Dividend) ในอีกไม่เกินปี 2553 ถัดจากนั้นไปก็จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุค่อนข้างเร็วทำให้สัดส่วนของประชากรวัยแรงงานต่อประชากรทั้งหมดเริ่มลดลง ถ้าไม่สนใจยกระดับ "ความสามารถ" (Competencies) ของกำลังแรงงานให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โอกาสที่ดีก็จะหมดไป

⁸⁵ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2549). แผนพัฒนากำลังคนของประเทศไทย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ: รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน. พศุฉิกายน.

6) สถานประกอบการส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการฝึกอบรม เนื่องจากเกรงว่าจะไม่มีคนทำงาน หรือเกรงว่าจะถูกซื้อตัวหรือย้ายไปทำงานกับบริษัทอื่นๆ

7) การขาดบุคลากรเทคโนโลยีอย่างรุนแรงและเพิ่มขึ้นทุกปี เช่น ในปี 2543 ขาดบุคลากรเทคโนโลยี 93,085 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 115,222 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าประเทศเกาหลีถึง 48 เท่า แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมิได้ยึดแนวทางพึ่งพาตนเองด้านเทคโนโลยี เป็นแต่เพียง “ผู้ใช้” เทคโนโลยีมิได้เป็น “ผู้สร้าง” เทคโนโลยี ซึ่งถือว่าประเทศไทยมีความพึ่งตนเองด้านเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก โดยผลของการประเมินโครงสร้างพื้นฐานด้าน S&T ของประเทศไทยโดย IMD อยู่ในลำดับที่ 48 ในปี 2549

8) ผลการจัดลำดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยของ IMD โดยรวมลดลงในระยะเวลาหลังจากลำดับที่ 27 ในปี 2548 เป็นลำดับที่ 32 ในปี 2549 ประเทศไทยมีนักวิจัยเพียง 3.5 คน ต่อประชากร 10,000 คนในปี 2549 ขณะที่ประเทศจีน ซึ่งมีจำนวนประชากรมหาศาลยังมีนักวิจัยถึง 6.3 คน ต่อประชากร 10,000 คน (ในปี 2547) และเกาหลีใต้นักวิจัยถึง 31.6 คน ต่อประชากร 10,000 คน (ปี 2546) ขณะที่การจัดสิทธิบัตรของไทยปี 2548 มีเพียง 505 ราย เปรียบเทียบกับ 29,363 รายต่อปี (ปี 2544) ในประเทศเกาหลีจากการเปรียบเทียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอุตสาหกรรมซึ่งจะต้องพึ่งพางานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรากฐานที่สำคัญซึ่งพึ่งพาตนเองไม่ได้ ประเทศไทยจึงต้องสั่งเข้าเทคโนโลยีมาใช้จนขาดดุลเป็นอย่างมากทุกปี

ในขณะเดียวกัน งานศึกษาเรื่อง แผนพัฒนากำลังคนของประเทศไทย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศข้างต้น⁸⁶ กล่าวว่า ประเด็นต่อไปนี้เป็นภาวะคุกคามต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย

1) การขาดนโยบายที่ชัดเจนในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน คุณภาพการศึกษา โอกาสในการจ้างงานและสร้างรายได้ จะทำให้ครอบครัวและชุมชนอ่อนแอ

2) การใช้นโยบายมุ่งเน้นแต่สนับสนุนให้เยาวชนมุ่งแต่การศึกษาเพื่อปริญญาเป็นสำคัญ โดยเน้นที่การศึกษาสายสามัญอย่างไม่จำกัดและปล่อยให้การศึกษาสายอาชีพเป็นทางเลือกลำดับรองมาเป็นเวลานานนับสิบปีทำให้ผู้เต็มใจเรียนสายอาชีพจริงๆ ลดลงทุกปีจนเกิดปัญหากับเยาวชน ส่วนเยาวชนที่จำใจต้องเข้าเรียนสายอาชีพก็มักมีความรู้สึกว่าการเข้าเรียนสายอาชีพมีปมด้อยทำให้ผู้ที่เลือกเรียนสายอาชีพมีจำนวนลดลงมาโดยตลอดทั้งๆ ที่ตามความเป็นจริงแล้วตลาดแรงงานมีความต้องการผู้จบสายอาชีพศึกษา (สายช่าง) เป็นอย่างมากทั้งในปัจจุบันและอนาคต

3) การส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยมิได้ให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับนักอุตสาหกรรมไทย และ/หรือผู้ประกอบการไทยในอดีต ทำให้อุตสาหกรรมไทยต้องพึ่งพา (ซื้อ) เทคโนโลยีจากต่างประเทศในระดับที่สูงไม่สอดคล้องกับแนวปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” ในภาคอุตสาหกรรมนั้นคือ ซื้อเทคโนโลยีเข้ามาแล้วอาศัยแรงงานไทยเป็นผู้ประกอบเพื่อส่งออกต่างประเทศนอกจากจะมีมูลค่าเพิ่มเหลืออยู่ในประเทศเพียงเล็กน้อยแล้ว ยังไม่เป็นการสนับสนุนนักวิจัยของไทยให้มีโอกาสคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ

4) ผลของนโยบายที่ผ่านมาสร้างความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการจ้างงานซึ่งไปกระจุกตัวในพื้นที่พัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะจังหวัดส่วนกลางและเขตเมืองของประเทศทำให้นักเลากรุ่นใหม่ที่มีความรู้และทักษะสูงทอดทิ้งบ้านเกิด ทำให้ขาด “ปัญญา” ในการพัฒนาท้องถิ่นจากคนรุ่นใหม่ เหลือไว้แต่ผู้สูงอายุที่นับวันจะมีกำลังกายและสติปัญญาถดถอยลงเรื่อยๆ

⁸⁶ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2549). เพิ่งอ้าง.

5) ปัญหาการแข่งขันที่รุนแรงจากการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้เพิ่มความเสี่ยงให้กับอุตสาหกรรมของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทขนาดย่อมและขนาดกลางที่ไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้ โอกาสล้มละลายมากขึ้น เพิ่มความเสี่ยงให้กับการปลดแรงงานออก

6) การที่ประเทศคู่แข่งทางการค้าและการลงทุนของไทย เช่น จีน และเวียดนาม มีต้นทุนค่าแรงงานที่ถูกมีแรงงานส่วนเกินอยู่มากและให้สิทธิประโยชน์ต่อนักลงทุนที่ไม่แพ้ประเทศไทย ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุนโดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้นไปยังประเทศดังกล่าวมากขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งผู้ประกอบการไทยทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการจ้างงานไทย

7) ปัญหาเรื่องต้นทุนค่าพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นและควบคุมไม่ได้ จริยอยู่ปัญหาเช่นนี้เกิดกับประเทศคู่แข่งของไทยทางการค้าเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาความเสี่ยงต่อการถดถอยของเศรษฐกิจในภาพรวมของโลก รวมทั้งอุตสาหกรรมส่งออกของไทย ส่งผลให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในการจ้างงานในอุตสาหกรรมกลุ่มดังกล่าวของไทย

8) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่งผลต่อทิศทางการกำหนดนโยบายด้านกำลังคนของประเทศ ซึ่งต้องการความแน่นอนเนื่องจากการผลิตกำลังคนต้องใช้เวลาหลายปี ถ้านโยบายขาดความแน่นอนและต่อเนื่องแล้วจะมีผลต่อตลาดแรงงานเป็นอย่างมาก

9) การนำแรงงานเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าจ้างถูกเพื่อทดแทนแรงงานในสาขาขาดแคลนในบางช่วงบางฤดูกาลโดยไม่คำนึงถึงแรงงานไทยที่ยากจนและต้องพึ่งรายได้จากการขายแรงงานในสาขาอาชีพเดียวกันจะทำให้ปัญหาความยากจนโดยเฉพาะตามจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านยิ่งรุนแรงมากขึ้น

งานศึกษาเรื่อง แผนพัฒนากำลังคนของประเทศไทย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศข้างต้น⁸⁷ ชี้ให้เห็นว่า ประเด็นข้างต้นควรได้รับการแก้ไข ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีจุดแข็งหลายประการเช่น การมีสถานศึกษาตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานครบทุกพื้นที่และระดับอุดมศึกษาเกือบครบทุกจังหวัด การมีแหล่งฝึกอบรมและตัวแทนของแหล่งฝึกอบรมที่หลากหลายกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานของรัฐลงไปถึงเป้าหมายในระดับหมู่บ้าน กำลังแรงงานได้รับการศึกษาสูงขึ้นเรื่อยๆ มีพรสวรรค์ในการปรับตัวรับสิ่งใหม่ๆ พร้อมทั้งจะรับการพัฒนาที่สูงขึ้นได้ แรงงานจำนวนมากมีความขยัน ซื่อสัตย์ อดทน สู้งาน มีความสามารถทำงานได้หลากหลาย กำลังแรงงาน มีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย ไม่ค่อยมีปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ ก้าวที่เศรษฐกิจของไทยกลับมาขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 4 (2544-2548) ทำให้ปัญหาการว่างงานลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือไม่ถึงร้อยละ 2 ในปี 2548 หรือคิดเป็นผู้อว่างงานเพียง 495,835 คนเท่านั้น การที่ประเทศยังเป็นประเทศที่มีการดูดซับแรงงานในภาคการเกษตรไม่ต่ำกว่าร้อยละ 36 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ หรือ 13 ล้านคน ซึ่งสามารถพัฒนาอาชีพเสริมในช่วงว่างเว้นจากการทำการเกษตร (เป็นฤดูกาล) ได้อีกมาก นอกเหนือจากภาคเกษตรเอง ยังมีความต้องการส่วนเพิ่มปีละไม่ต่ำกว่า 9 แสนคน ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าภาคอุตสาหกรรมไม่ใช่แหล่งจ้างงานหลักของประเทศกล่าวคือ จ้างงานประมาณ 5-6 ล้านคน แต่เป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงต่อเนื่องตลอดปีสำหรับแรงงาน ตลาดแรงงานภาคอุตสาหกรรมยังต้องการแรงงานส่วนเพิ่มอีกเกือบปีละ 5 แสนคน อีกทั้งทางรัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม และบางกลุ่มอุตสาหกรรมเป็นพิเศษ เช่น Detroit of Asia (อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน) เป็นต้น เชื่อว่าอุตสาหกรรมจะยังเป็นแหล่งจ้างงานที่มั่นคงอยู่ต่อไปอีกไม่ต่ำกว่า 10 ปีข้างหน้า ในขณะเดียวกัน ภาคบริการ

⁸⁷ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2549), เพิ่งอ้าง.

เป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดรองจากภาคการเกษตรแต่แรงงานมีรายได้สม่ำเสมอและมั่นคงมากกว่าภาคเกษตร มีการให้การสนับสนุนการพัฒนาด้าน Logistics อย่างจริงจังเพื่อลดต้นทุนด้านการเคลื่อนย้ายสินค้า นอกจากนี้ ค่าจ้างแรงงานของไทยถึงแม้จะสูงกว่าประเทศคู่แข่ง เช่น จีนและเวียดนามประมาณ 1-2 เท่าก็ตาม แต่เมื่อเทียบกับผลิตภาพและคุณลักษณะที่โดดเด่นของแรงงานไทยดังได้กล่าวมาแต่ต้น เชื่อว่ายังมีช่องทางที่จะพัฒนาผลิตภาพของแรงงานไทยได้อีกมาก

งานศึกษาเรื่อง แผนพัฒนากำลังคนของประเทศไทย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศช่วงต้น⁸⁸ ซึ่งให้เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นโอกาสของไทย ได้แก่ การที่รัฐบาลได้ยึดแนวทางพระราชดำริ เศรษฐกิจพอเพียงซึ่งปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวทางนโยบายแห่งรัฐ การส่งเสริมของรัฐบาลในกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ ตามศักยภาพโดยอาศัยความร่วมมือกับกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้ทิศทางการขยายตัวของอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวมีความชัดเจนมากกว่าแต่ก่อน ส่งผลให้การเตรียมบุคลากรมีความชัดเจนตามไปด้วย ซึ่งในอนาคตภาคอุตสาหกรรมสามารถประยุกต์และยึดแนวทาง เศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองด้านเทคโนโลยีอันเกิดจากพื้นฐานการวิจัย พัฒนาและออกแบบของไทยเองเป็นสัดส่วนมากขึ้นได้ นอกจากนี้ การเจรจาพหุภาคีและทวิภาคภายใต้กรอบการส่งเสริมการค้าเสรีของประเทศ ทำให้ภาคเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยมีการขยายตัวมากขึ้น ในขณะที่การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (Mega-Projects) อาทิ ด้านการขนส่ง ด้านทรัพยากรน้ำ ทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจในสาขาที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดการจ้างงานในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องทั้งในช่วงที่มีการก่อสร้างและช่วงหลังจากมีการก่อสร้างโครงการดังกล่าวไปแล้ว โดยเฉพาะบุคลากรในสาขา S&T ในระดับต่างๆ การส่งเสริมความร่วมมือตามกรอบของ GMS และเหลี่ยมเศรษฐกิจต่างๆ กับประเทศเพื่อนบ้านทำให้เพิ่มศักยภาพในการเคลื่อนย้ายสินค้าและกำลังคนข้ามพรมแดนเป็นการขยายโอกาสในสินค้าและบุคลากรที่ใช้ในการผลิตสินค้า เพื่อแลกเปลี่ยนหรือส่งไปขายยังประเทศเพื่อนบ้าน ขณะเดียวกัน ปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างได้รับการบรรเทาลงไปจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีจำนวนมากและค่าแรงถูก การกำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (Border-Economic Zone) ตามแนวชายแดนจะมีส่วนเพิ่มโอกาสในการจ้างงานให้กับกำลังแรงงานตามจังหวัดชายแดนและใกล้เคียงได้เพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากรายงยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาไทย พ.ศ. 2548-2551 ได้มีการเสนอให้มีการประสานระหว่างสถานศึกษากับภาคการผลิตและบริการ ให้ผลิตกำลังคนที่มีทักษะสำหรับการประกอบอาชีพและ/หรือเป็นผู้ประกอบการเอง และสามารถสนองความต้องการในการเพิ่มขีดความสามารถในการเพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรมด้านต่างๆ โดยมีมาตรการดังนี้⁸⁹

- 1) “จัดระบบสนับสนุนให้สถาบันอาชีวศึกษาทุกแห่งมีศักยภาพในการจัดการเรียนการสอนสูงขึ้น...โดยมีเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนสายสามัญ: สายอาชีวศึกษาเป็น 50:50 ในปี 2551
- 2) ปรับบทบาทและหน้าที่ของสถาบันการอาชีวศึกษาแต่ละประเภทให้ชัดเจน สนับสนุนการเปิดและขยายการผลิตในสาขาวิชาที่สนองความต้องการของตลาดแรงงาน...พัฒนาหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน และวิธีวัดผลและประเมินผู้เรียน
- 3) เร่งพัฒนามาตรฐานอาชีพ ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ มาตรฐานการอาชีวศึกษา และหลักสูตรฐานสมรรถนะร่วมกับสถานประกอบการ

⁸⁸ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2549). เพิ่งอ้าง.

⁸⁹ เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ (2549). อ้างแล้ว.

- 4) ขยายระบบทวิภาคีและสหกิจศึกษา...ในการจัดการศึกษา การผลิตและพัฒนากำลังคนฝีมือแรงงาน
- 5) พัฒนาระบบวิจัยและพัฒนา และการจัดการความรู้เพื่อการพัฒนาการอาชีวศึกษาอย่างต่อเนื่อง”

2.6 ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาในภูมิภาค

งานศึกษาที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างที่ขยายตัวขึ้นของระดับพัฒนาการของมนุษย์และเศรษฐกิจภายในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากข้อมูลดัชนีการศึกษาของ UNDP⁹⁰ ซึ่งวัดจากอัตราการจัดสรรของครูใหญ่ประกอบกับสัดส่วนการลงทะเบียนเรียนในระดับต่างๆ (combined enrollment ratio) นั้น นับว่ามีช่องว่างในระดับหนึ่งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศในปัจจุบัน โดยลาวเป็นประเทศที่มีดัชนีการศึกษาต่ำสุด (0.52) ในภูมิภาคอาเซียนในปี 2543 ตามด้วยกัมพูชา (0.66) และพม่า (0.75) ในขณะที่ฟิลิปปินส์มีดัชนีการศึกษาสูงสุด (0.91) ตามด้วย สิงคโปร์ (0.87) บรูไน ดารุสซาลาม (0.86) ไทย (0.84) เวียดนาม (0.84) และมาเลเซีย (0.80)

เมื่อพิจารณาเพิ่มเติมในด้านการศึกษายังทั่วถึงและคุณภาพทางการศึกษาจากข้อมูลอื่น พบว่าการศึกษาของประเทศที่มีดัชนีการศึกษาคือ ลาว กัมพูชา และพม่า ซึ่งล้วนเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ ล้วนประสบปัญหาด้านคุณภาพและการศึกษาอย่างทั่วถึง ในขณะที่การศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและระดับสูง ยังไม่อาจผลิตบุคลากรออกมาให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ⁹¹ อีกทั้งยังมีปัญหาหลักสูตรไม่สอดคล้องคล้อยกับความต้องการของประเทศ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนอุปกรณ์การเรียนการสอน⁹² ถึงแม้ว่ารัฐได้ตระหนักถึงปัญหา ดังสะท้อนได้จากการที่ประเทศลาวมีนโยบายการศึกษาถ้วนหน้าในปี 2543⁹³ และในกรณีของพม่า ซึ่งมีนโยบายให้การศึกษาในระดับประถมศึกษาจำนวน 5 ชั้นเรียนเป็นการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายแล้วนั้น ในทางปฏิบัติพบว่า เด็กพม่าเริ่มเข้ารับการศึกษายุ่งยากกว่าประเทศอื่น⁹⁴ ในขณะเดียวกันยังได้ประสบปัญหาอัตราการเรียนต่อของนักเรียนในสหภาพพม่าในระดับประถมศึกษาและในระดับสูงขึ้นไปมีค่อนข้างต่ำ มีการเรียนซ้ำชั้นค่อนข้างสูง ปัญหาการขาดอุปกรณ์การเรียนการสอน นอกเหนือไปจากการที่ภาวะเศรษฐกิจและสังคมไม่อาจก่อให้เกิดการสร้างงาน ส่งผลให้เกิดการ

⁹⁰ UNDP (2002). *Human Development Report 2002*.

⁹¹ สัดส่วนการลงทะเบียนเรียนโดยรวมในระดับมหาวิทยาลัยในกัมพูชาในปี 2543 มีเพียงร้อยละ 2.8 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำที่สุดในอาเซียน ตามด้วยลาวซึ่งมีเพียงร้อยละ 3.3 ดู UNESCO, Institute for Statistics web site

⁹² พัทธราวัลย์ วงศ์บุญสิน และคณะ (2544). รายงานการวิจัย เล่มที่ 1 การย้ายถิ่นกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอาเซียน: นโยบายและผลกระทบ. วิทยาลัยประชากรศาสตร์โดยความร่วมมือกับสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม. ฉบับปรับปรุงจาก "Human Resources Development and Migration Patterns Among ASEAN Member States" นำเสนอต่อ The ASEAN Inter-Parliamentarians Organization (AIPO) Ad-hoc Committee Meeting on Human Resources Development, Bangkok, 21-23 August 1977; พัทธราวัลย์ วงศ์บุญสิน (2546). "บทสังเคราะห์ยุทธศาสตร์ไทยต่อการยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าอย่างยั่งยืนกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้." โครงการวิจัยวาระแห่งชาติ การยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าอย่างยั่งยืนกับประเทศในเอเชีย. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁹³ นโยบายการศึกษาถ้วนหน้าในปี 2543 มีเป้าหมายให้ประชาชนลาวอายุ 6-14 ปีทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีการปรับปรุงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในทุกพื้นที่ รวมทั้งปรับปรุงด้านคุณภาพและประสิทธิภาพของการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน อาชีวศึกษา และการศึกษาระดับสูง

⁹⁴ เด็กพม่าเริ่มเข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาเมื่ออายุ 5 ปี ซึ่งเป็นอายุที่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชียทั่วไป 1 ปี

อพยพย้ายถิ่นเพื่อโอกาสทางเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย⁹⁵

อินโดนีเซียมีดัชนีการศึกษาอยู่ที่ 0.79 ในปี 2543⁹⁶ ถึงแม้ว่าเด็กในวัยประถมศึกษาเกือบทั้งหมดได้รับการศึกษา แต่การเรียนต่อยังคงมีระดับไม่สูงนัก เห็นได้จากการเรียนต่อจากระดับประถมศึกษาไปยังระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีเพียงร้อยละ 50 การเรียนต่อสู่ระดับมัธยมศึกษาปลายมีเพียงร้อยละ 35 และการเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัยมีเพียงร้อยละ 10 ของเด็กในวัยนี้เท่านั้น⁹⁷

เวียดนามและไทยมีดัชนีการศึกษาที่สูงกว่าอินโดนีเซีย คือ ระดับ 0.84 ในปี 2543⁹⁸ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีปัญหาที่รุนแรงกว่าเวียดนามและอินโดนีเซีย ในด้านของการเรียนต่อสู่ระดับมัธยมศึกษาและที่สูงขึ้นไปจากนั้น จากข้อมูลของ UNDP ปี 2540 อัตราการเข้าเรียนต่อสุทธิในระดับมัธยมศึกษาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 47.6 ซึ่งนับเป็นประเทศที่มีอัตราการเข้าเรียนต่อสุทธิในระดับมัธยมศึกษาต่ำเป็นอันดับสองรองจากกัมพูชา (ร้อยละ 38.8)⁹⁹ ถึงแม้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ขยายให้ประชากรไทยมีระดับการศึกษาสูงขึ้น โดยการศึกษาภาคบังคับเพิ่มจากหกเป็นเก้าปี และขยายโอกาสอีกสามปีรวมเป็นสิบสองปี ปัญหาจุดอ่อนของไทยมีความลึกซึ้งกว่าที่จะแก้ด้วยแนวทางการยกระดับอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมต้นและมัธยมศึกษาปลายเพียงลำพัง การยกระดับคุณภาพการศึกษายังคงเป็นแนวทางที่ประเทศไทยต้องหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ประเทศไทยยังประสบแนวโน้มที่ลดลงของอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาสายอาชีพศึกษา จากร้อยละ 47 ในปี 2534 เป็นร้อยละ 33 ในปี 2541¹⁰⁰ เปรียบเทียบกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมการผลิตต่อแรงงานในสายนี้¹⁰¹

การศึกษาของประเทศสมาชิกอาเซียนที่กล่าวมาข้างต้น นับว่ายังห่างไกลมากจากการศึกษาในสิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ดารุสซาลาม ทั้งในแง่ของการศึกษาที่ทั่วถึงประชาชนทุกคน และในแง่คุณภาพทางการศึกษา ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา ทั้งๆ ที่การศึกษาในระดับประถมศึกษามิใช่เป็นการศึกษาภาคบังคับ ถึงแม้ว่า การศึกษาในมาเลเซียยังด้อยกว่าในบรูไน ดารุสซาลาม และสิงคโปร์ ในแง่ของอัตราการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นไป ทั้งๆ ที่อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสูงถึงร้อยละ 86 ตั้งแต่ทศวรรษก่อน (2533) เปรียบเทียบกับการที่เด็กนักเรียนเกือบทั้งหมดในบรูไน ดารุสซาลาม มีการเรียนต่อจากระดับประถมศึกษาไปยังระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และที่เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีประมาณ

⁹⁵ พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน และคณะ (2544). อ้างแล้ว.

⁹⁶ UNDP (2002). *Ibid.*

⁹⁷ พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน และคณะ (2544). อ้างแล้ว.

⁹⁸ UNDP (2002). *Ibid.*

⁹⁹ ข้อมูลนี้ พึงพิจารณาด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากแหล่งข้อมูลที่ใช้ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน และอาจมีความคลาดเคลื่อน

¹⁰⁰ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถิติและดัชนีนักเรียน นักศึกษา ปีการศึกษา 2529-2541 ใน เกื้อ วงศ์บุญสิน, ผู้รวบรวม, 2545, "ตารางจำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษา ปีการศึกษา 2530-2541" เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเชียงแสน โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.

¹⁰¹ งานศึกษาของ เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ, 2545, "ทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์" เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 6 กันยายน 2545 ห้องเชียงแสน โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร พบว่า อุตสาหกรรมฐานการผลิตมีความต้องการแรงงานในระดับ ปวส. และ ปวช. มากถึงร้อยละ 60 เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในระดับปริญญาตรี โดยความต้องการของตลาดต่อแรงงานเน้นการมีความรู้พื้นฐานดี เชี่ยวชาญเทคนิคเฉพาะเรื่อง สามารถอ่านออกและเขียนมอบหมายงานได้อย่างถูกต้องชัดเจน แรงงานที่เริ่มรับเข้ามาทำงานควรอ่านคู่มือเข้าใจ เรียนรู้วิชาการได้ด้วยตนเอง มีทักษะการทำงานเป็น (skill-based workforce)

ร้อยละ 80 อย่างไรก็ตาม การเรียนต่อในระดับอาชีวศึกษา (ร้อยละ 8) และระดับมหาวิทยาลัย (ร้อยละ 18) ในช่วงนั้นยังไม่อาจเทียบได้กับในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ ประชากรสิงคโปร์ได้รับการศึกษาสูงและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ เด็กในวัยเรียนระดับประถมศึกษาเกือบร้อยละ 100 ลงทะเบียนเรียน และเกือบจะทุกคนเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาต่อไป¹⁰²

ในปัจจุบัน การเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัยในสิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ดารุสซาลามได้ก้าวหน้าไปจากทศวรรษที่ผ่านมาอย่างมากเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิงคโปร์มีแนวโน้มที่เด่นชัดในการที่รัฐจะเน้นปรับปรุงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ รวมไปถึงการเน้นด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ โดยลงทุนในเรื่องการวิจัยเพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนของงบลงทุนและงบดำเนินการนอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวสำหรับการวิจัย โดยไม่ยึดติดกับระเบียบการใช้งบประมาณที่ย่างยากและมีขั้นตอนมากมายหลายขั้นตอน เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้นักวิจัยผลิตงานวิจัยสู่ความเป็นเลิศ แทนที่จะต้องเน้นเรื่องการบริหารจัดการ โดยการดำเนินการที่กล่าวมานี้มีได้หมายถึงเพียงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการวิจัยในมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น หากแต่ยังหมายถึงการสร้างบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อต่อการรังสรรค์งานวิจัยที่สร้างสรรค์ โดยอาศัยความยืดหยุ่นในด้านการบริหารจัดการ และความมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการและการวิจัย¹⁰³

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียน จากมุมมองด้านดัชนีการพัฒนามนุษย์ ระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากล จากข้อมูลล่าสุด ณ มีนาคม 2550 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างด้านระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจในอาเซียนนั้น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1) ประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์สูง รายได้สูง และดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากลสูง ได้แก่ สิงคโปร์¹⁰⁴
- 2) ประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์ปานกลาง รายได้ปานกลาง และดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากลปานกลาง ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย
- 3) ประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์ต่ำ รายได้ต่ำ และดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากล ได้แก่ ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน¹⁰⁵

¹⁰² พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ (2544). อ้างแล้ว.

¹⁰³ เกื้อ วังศ์บุญสิน และพัชรพล วังศ์บุญสิน (2545) "การยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลผ่านการปรับฐานแรงงานระดับกลางและระดับล่าง" นำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2545 เรื่อง เฝ้าระวังความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ กลุ่มที่ 5 "การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับสากล" จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 14-15 ธันวาคม 2545 โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี; ADB (2003). "Education for Global Participation." *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2003*, p. 33; World Bank (2000). "Task Force on Higher Education and Society." *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*.

¹⁰⁴ บรูไน ดารุสซาลาม ไม่อยู่ในขอบข่ายการสำรวจด้านดัชนีความสามารถในการแข่งขัน

¹⁰⁵ ลาวและพม่า ไม่ได้อยู่ในขอบข่ายการสำรวจด้านดัชนีความสามารถในการแข่งขัน