

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันทางการเมืองปกครองที่มีประวัติความเป็นมายาวนานและผูกพันกับวิถีชีวิตของคนไทยมาตลอด โดยเฉพาะผู้ที่เติบโตขึ้นมาในชนบทไทยทุกคนคงรู้จักมักคุ้นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างดี กล่าวว่กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ที่คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและปกครองลูกบ้านในตำบล หมู่บ้านให้ได้รับความผาสุก ในสมัยก่อนมีชื่อเรียกอย่างอื่นมากมาย เช่น ในสมัยสุโขทัย เรียกนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ปกครองคนราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น (กำนัน) หรือในกฎหมายเก่าสมัยกรุงศรีอยุธยาบัญญัติไว้ว่า ให้ผู้มีทุกข์ภัยจากโจรผู้ร้ายนำความร้องต่อแขวงกำนัน พัน นายบ้าน เป็นต้น โดยผู้ที่จะเป็นกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน จะมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการเมือง (อนุชา โมกขะเวส. 2544 : 34)

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความผูกพันกับวิถีชีวิตคนไทยมายาวนาน นอกจากนั้น (พิสิษฐ บุญช่วง. 2544 : 58) ยังกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปการปกครองที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า การปฏิรูปการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช 2435 (ร.ศ.111) โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ) ไปทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บ้านเกาะบางปะอิน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการคือ ให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองเป็นกำนันแทนการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการเมืองดังแต่ก่อน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้าง เช่น สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไฟ ค่าเหยียบย่ำที่นารายกร เป็นต้น ความมุ่งหมายก็เพื่อให้บุคคลที่ราษฎรเลือกเข้ามาได้มีหน้าที่ดูแลดำเนินงานของตำบลหมู่บ้านให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการ ที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนจนช่วยเร่งรัดรักษาอารักและผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสมควรได้จากราษฎรโดยธรรม ในช่วงปี พ.ศ. 2493-

2500 ได้มีการยกระดับความสำคัญให้กับบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นอกจากนี้ทางราชการยังได้ตราพระราชบัญญัติต่างๆ มากมาย ที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต้องเป็นผู้รักษากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนในตำบลหมู่บ้านเกือบทุกเรื่องตั้งแต่เกิดจนตายไม่ว่าจะเป็นเรื่องน้ำท่วม ฝนตก ฝนแล้ง เกิดศัตรูพืช โรคชโมย ฯลฯ ส่วนเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องดูแลทั้งสิ้นเนื่องจากการปกครองตำบล หมู่บ้านเป็นการปกครองท้องที่ชนบทที่ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนพอที่จะยกระดับจัดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้ แต่เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนมากขึ้น และเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชนบท รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศโดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 และแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง จนถึงรูปแบบสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 สำหรับองค์ประกอบสำคัญของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ดังกล่าวก็คือคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งปฏิบัติงานร่วมกับกรรมการสภาตำบลโดยเลือกตั้งซึ่งได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาตำบล โดยมีงบประมาณเพื่อดำเนินการเป็นของตนเองส่วนหนึ่ง และมีอิสระในการดำเนินการพอสมควรถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นนิติบุคคลก็ตาม (พิสิษฐ บุญช่วง, 2544 : 5-6)

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีกระแสโลกาภิวัตน์ เกิดขึ้นในสังคมโลก กระแสการเรียกร้องให้กระจายอำนาจการปกครองเริ่มดังขึ้น และในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 การออกกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นรวมถึงการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ผลของกฎหมายเหล่านี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น และยังมีผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่าการปฏิบัติรูปการปกครองดังกล่าว มีการพัฒนามายาวนานโดยเฉพาะการยกระดับและให้ความสำคัญกับบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านรวมถึงการส่งเสริมให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

และบริหารท้องถิ่นรวมถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้พี่น้องประชาชนทุกหมู่เหล่ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในทุกระดับ มีช่องทางในการเสนอความต้องการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆโดยสันติวิธีให้ทุกฝ่ายแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมไม่ใช้ความรุนแรง เน้นหนักการประสานงานส่งเสริมบทบาทของผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชน ขณะเดียวกันหน่วยงานฝ่ายปกครองก็ต้องรักษากำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นมวลชนพื้นฐานไว้ด้วยเพื่อเป็นตัวแทนฝ่ายปกครองชี้แจงการ แก้ไขปัญหาสังคมตามแนวทางสันติวิธีและปฏิเสธการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ (พลากร สุวรรณรัฐ, 2544 : 10)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ชัดเจนว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศชาติในหลายๆ ด้าน ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงของระบบโลกไม่มีวันหยุดนิ่ง ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ต้องทำการปรับตัวตามกระแสโลกให้ทัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิด ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเริ่มจากการดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนหรืออาฟตา ได้บรรลุเป้าหมายในปี พ.ศ. 2546 อาเซียนยังคงให้ความสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 8 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2545 ณ ประเทศกัมพูชา ได้เห็นชอบให้อาเซียนกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ในระยะแรกเริ่ม เพื่อดำเนินการตามมติดังกล่าวของผู้นำอาเซียน รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ได้เห็นชอบให้มีการจัดจ้างบริษัท McKinsey ทำการศึกษา การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน (ASEAN Competitiveness Study) ซึ่งผลการศึกษาได้เสนอแนะให้อาเซียนเร่งรัดการรวมกลุ่มในสาขาอุตสาหกรรมบริการที่มีศักยภาพของอาเซียน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมด้านสินค้าอุปโภค/บริโภค ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่อาเซียนมีการค้าระหว่างกันในอาเซียนสูงสุด และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนการส่งออกสูงสุดของอาเซียน ในขณะเดียวกันอาเซียนต้องปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานภายในของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการประชุมสุดยอดอาเซียนในปี 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ออกแถลงการณ์ Bali Concord II เห็นชอบให้มีการรวมตัวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจ

อาเซียน หรือ AEC ภายในปี 2563 และให้ เร่งรัดการรวมกลุ่มเพื่อเปิดเสรีสินค้าและบริการ สำคัญ 11 สาขาสำคัญ (priority sectors) ได้แก่ การท่องเที่ยว การบิน ยานยนต์ ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ สินค้าเกษตร ประมง เทคโนโลยีสารสนเทศ และ สุขภาพ ต่อมาได้เพิ่มสาขาโลจิสติกส์เป็นสาขาที่ 12 โดยผู้นำอาเซียนและรัฐมนตรีเศรษฐกิจ อาเซียนได้ลงนามในกรอบความตกลงและพิธีสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ระหว่างการประชุมสุดยอด อาเซียน ครั้งที่ 10 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2547 ณ กรุงเวียงจันทน์ สปป.ลาว โดยจะเริ่มมีผล บังคับใช้ปลายเดือนสิงหาคม 2548 โดยเป้าหมายของ AEC อาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคม เศรษฐกิจอาเซียนภายในปี 2563 (ค.ศ.2020) โดยจะเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (single market and single production base) มีการเคลื่อนย้ายสินค้าบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี เพื่อมุ่งให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ต่อมา ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาเซบู ว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เพื่อเร่งรัดเป้าหมายการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้เร็วขึ้นอีก 5 ปี โดยแผนการดำเนินงาน (Roadmap) ต่าง ๆ เช่น (1) การเร่งลดภาษีสินค้าใน 9 สาขา (ผลิตภัณฑ์เกษตร/ ประมง/ ผลิตภัณฑ์ไม้/ ผลิตภัณฑ์ยาง/ สิ่งทอ/ยานยนต์/ อิเล็กทรอนิกส์/ เทคโนโลยีสารสนเทศ/ สาขาสุขภาพ) ให้เร็วขึ้น (2) เลิกมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางการค้า (3) การปรับปรุงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าให้มีความโปร่งใส มีมาตรฐานที่เป็นสากล (4) การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการอย่างชัดเจน (5) เร่งเปิดเสรีสาขาการลงทุน โดยการลด ยกเลิกข้อจำกัดด้านการลงทุนต่างๆ (6) การอำนวยความสะดวกด้านพิธีการด้านศุลกากรให้มีความเรียบง่ายและสอดคล้องกัน (7) การพัฒนามาตรฐานและความสอดคล้องของผลิตภัณฑ์ พัฒนาการยอมรับมาตรฐานซึ่งกันและกัน (8) การเคลื่อนย้ายของนักธุรกิจ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ประกอบวิชาชีพ แรงงานมีฝีมือ และผู้มีความสามารถพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกในการ เดินทางให้แก่ักธุรกิจ ([http://www.thaifita.com/trade/corner/aec\\_about.pdf](http://www.thaifita.com/trade/corner/aec_about.pdf))

ดังนั้นจึงเป็นที่แน่นอนว่าในปี ค.ศ. 2015 หรือ พ.ศ. 2558 จะเกิด ประชาคม เศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันของ ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน มีการส่งเสริมความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในหลายระดับ ทั้งทางการค้า เศรษฐกิจ ศิลปวัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนช่วยเหลือกันในมิติทางสังคม การเดินทางไปมาหาสู่กันได้อย่างสะดวก โดยอาเซียนจะเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว รวมทั้งมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนและแรงงานมีฝีมือโดยเสรี (<http://www.dtn.moc.go.th/dtn/index.php> และ <http://www.thaifita.com/ThaiFTA/>) ด้วยเหตุผล

ดังกล่าวหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตลอดจนสถาบันการศึกษาระดับต่าง ๆ ในประเทศไทยจึงได้เตรียมความพร้อมในการก้าวเข้าสู่การเป็น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อย่างเร่งด่วน มหาวิทยาลัยต่างๆ ภายในประเทศได้ดำเนินหลายโครงการที่เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น เริ่มดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเร่งด่วน รวมทั้งส่งเสริมให้คณาจารย์ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียน ทั้งการเปิดสอนหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน เปิดสอนหลักสูตรนานาชาติ ส่วนระดับโรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา ก็ได้เปิดสอนหลักสูตรที่ใช้ภาษาอังกฤษกันแล้วในทุกจังหวัด

แรงงานถือเป็นต้นทุนประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อเพิ่มกำลังการผลิตและเป็นปัจจัยการผลิตที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการอยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรองสูงทั้งต่อการต่อรองเชิงนโยบายกับภาครัฐและการต่อรองกับแรงงานโดยตรง โดยเฉพาะแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาในอาเซียน อาทิ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาร์ และเวียดนามที่ถือว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีแรงงานเป็นจำนวนมากและรัฐบาลยังไม่มีความมั่นใจในนโยบายคุ้มครองแรงงานที่ดีเพียงพอ รัฐบาลประเทศเหล่านี้มีนโยบายระยะสั้นที่ต้องการเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อเพิ่มการผลิตเพื่อการส่งออก ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้นจึงย้ายฐานการผลิตมาประเทศเหล่านี้ สำหรับประเทศไทยที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ จึงมีความต้องการแรงงานเป็นอย่างมาก ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ปัจจุบันสังคมไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิต โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมที่คนไทยไม่สนใจทำ เช่น กิจการประมง เกษตรกรรม และการก่อสร้าง เป็นต้น แรงงานข้ามชาติจำนวนมากจึงหลั่งไหลเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ได้รับรายได้มากกว่าการทำงานในประเทศตน ทำให้แรงงานเหล่านี้พร้อมอพยพเข้ามาทำงาน ถึงแม้ว่าจะลักลอบเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย และถูกเอารัดเอาเปรียบสารพัดก็ตาม ปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาระดับภูมิภาคที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องตระหนักและต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากการรวมกลุ่มกันเป็นประชาคมอาเซียนได้นั้นต้องมีรากฐานที่สำคัญโดยพัฒนาคน โดยเฉพาะพัฒนาประชาชนในอาเซียน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแผนงานเสาหลักที่สาม คือ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ อาทิ ให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่น รวมถึงพัฒนาทักษะและการจ้างงานที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความเท่าเทียม เคารพในสิทธิมนุษยชน และลดช่องว่าง

การพัฒนาของประเทศสมาชิก (น้ำผึ้ง ทศนัยพิทักษ์กุล. 2557 : 1)

เมื่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเปิดตัวอย่างเป็นทางการในวันที่ 31 ธันวาคม 2558 ทุกคนหวังกันว่า ประเทศสมาชิกทั้งหลายจะสามารถเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน และแรงงานได้อย่างเสรี ในส่วนของสินค้า บริการและเงินทุนนั้น ดูเหมือนจะไม่น่าเป็นห่วงเท่าไรนัก แต่ที่ห่วงมากที่สุดน่าจะเป็นส่วนของแรงงาน เพราะการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีนั้น อนุญาตให้เคลื่อนย้ายได้เฉพาะแรงงานประเภทที่มีฝีมือเท่านั้น ดังนั้น แรงงานกึ่งมีฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือจึงยังมีข้อจำกัดอยู่เหมือนเดิม สำหรับประเทศที่เชื่อเรื่องทฤษฎีที่ว่าด้วยภาวะทันสมัย (modernization) ประเทศเหล่านั้นรวมทั้งสมาชิกของอาเซียน ล้วนต้องการเร่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามอย่างตะวันตก โดยสิ่งที่จะชี้วัดความเจริญนอกเหนือจากตัวเลขทางเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นเรื่องของวัตถุที่มีความเป็นรูปธรรมจับต้องได้ ซึ่งนั่นก็คือเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน ทางรถไฟ ทางระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดขยะ ฯลฯ ผมมองว่างานเหล่านี้ คือ “งานสร้างชาติ” ลองคิดว่าโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้จะต้องใช้แรงงานกึ่งมีฝีมือหรือแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากขนาดไหน ในภาคธุรกิจก็เช่นกัน ผู้ประกอบการยังคงพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก ขณะที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในกลุ่มธุรกิจผลิตยานยนต์และชิ้นส่วนประกอบก็มีความต้องการแรงงานกึ่งมีฝีมือในสัดส่วนที่สูง แล้วแรงงานที่วันนี้อาจมาจากไหนกันบ้าง หากตรวจสอบสถานการณ์ตลาดแรงงานปัจจุบันเฉพาะประเทศไทยจะพบว่า ไทยยังคงขาดแคลนแรงงานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยตลาดแรงงานไทยจำนวน 39 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือถึงร้อยละ 80 และเป็นผู้มีงานทำที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไปมากถึงร้อยละ 75 อีกทั้งโครงสร้างการผลิตของไทยก็ยังต้องการแรงงานทักษะต่ำจำนวนมากที่มีค่าจ้างราคาถูก อีกทั้งยังเป็นแรงงานนอกระบบที่มากถึง 2 ใน 3 ของแรงงานทั้งหมด นอกจากนี้ แรงงานไทยยังเลือกงานและไม่ต้องการทำงานหนักประเภท 3D คือ งานสกปรก (dirty job) งานอันตราย (dangerous job) และงานยาก (demanding หรือ difficult job) ทำให้จำเป็นต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานเพื่อนบ้านมาทดแทน โดยในเดือนกันยายนปี 2557 มีแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนถูกกฎหมายประมาณ 1.4 ล้านคน ซึ่งเมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันเมื่อปี 2550 ที่มีอยู่ประมาณ 700,000 คน จะเห็นได้ว่ามีปริมาณเพิ่มขึ้นถึงเท่าตัว สำหรับการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในการสร้างชาติ สร้างอาเซียนนั้น อาจมีแนวทางดังนี้ การแก้ปัญหาในเชิงปริมาณ แก้ได้ด้วยการช่วยกันส่งเสริมการสร้างค่านิยมเกี่ยวกับ “แรงงานสร้างชาติ” ให้มากขึ้น เพราะการสร้างชาติควรเกิดจากฝีมือของคนในชาติเท่านั้น

จะให้คนต่างชาติมาสร้างชาติแทนก็คงไม่ใช่เรื่อง หากคนไทยก็ยังไม่อยากทำงานประเภท 3D รัฐก็ควรอุดหนุนหรือหาแนวทางยกฐานะทางสังคม และยกศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้น ให้แก่แรงงานเหล่านั้น แรงงานในประเทศจะมีปริมาณที่มากขึ้น ส่วนการแก้ปัญหาในเชิงคุณภาพนั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยการให้การศึกษาแก่แรงงานในระดับที่สูงขึ้น และควรลดสัดส่วนของการจ้างแรงงานต่างด้าวให้น้อยลง เพราะแรงงานต่างด้าวจะมีข้อจำกัดอยู่ที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษาในประเทศไทยได้ หากเรานั้นแต่การลดต้นทุนด้วยการจ่ายค่าแรงราคาถูก คุณภาพของงานก็อาจจะไม่ได้อย่างที่หวัง (พันธรับ ราชพงศา. 2557 : 1)

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานทางการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ต่างก็มีความขะมักเขม้นเคลื่อนไหวในการเตรียมความพร้อมในการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อย่างเร่งด่วน ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นนายอำเภอหน้าโฮม จังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ใกล้ชายแดนประเทศในกลุ่มอาเซียน 2 ประเทศ คือ ประเทศสปป.ลาว และประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ซึ่งจะได้รับผลกระทบต่อการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 อย่างแน่นอน และจากการที่จังหวัดอุดรธานีเป็นจังหวัดที่อยู่ใกล้ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย ย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ดูแลประชาชนในหมู่บ้านตนเองในประสานงานกับแรงงานเหล่านั้น และจากการประชุมประจำเดือนในที่ประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอหน้าโฮม จังหวัดอุดรธานี ผู้วิจัยได้มีการกล่าวถึงการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่เป็นประจำ เพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นคนทันสมัย ก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลก แต่ได้รับการตอบรับในทางที่แสดงให้เห็นว่ามีความรู้เท่าทันกับสิ่งที่นายอำเภอกล่าวถึงน้อยมาก

ในปี พ.ศ. 2555 วิจัยได้รับการคัดเลือกเข้าอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง เพื่อเตรียม เข้าสู่ตำแหน่งนายอำเภอระดับ 9 โดยในการอบรมผู้เข้าอบรมทุกคนต้องทำรายงานการวิจัยส่งคนละ 1 เรื่อง ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการวิจัย เรื่อง ความรู้ และการเตรียมความพร้อมเพื่อการเป็นประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอหน้าโฮม จังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัย พบว่า ความรู้เกี่ยวกับ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอหน้าโฮม จังหวัดอุดรธานี ที่เป็นเพศหญิงอยู่ในระดับปานกลาง และเพศชายอยู่ในระดับน้อย แต่จำนวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นเพศหญิงมีจำนวนน้อยกว่าเพศชายมาก คือมีเพียง 3 คน ทำให้โดยรวมทั้ง 2 เพศ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอหน้าโฮม จังหวัดอุดรธานี มีความรู้เกี่ยวกับ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC อยู่ในระดับน้อย

จากผลการวิจัยดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ผู้วิจัยซึ่งกำลังศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกสาขาพุทธศาสตร์การพัฒนากัมภักดิ์ ต้องการศึกษาวิจัยและพัฒนางานในหน้าที่นายอำเภอ ที่ต้องปกครอง กำกับ ดูแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี ให้เกิดการเตรียมความพร้อมในการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเร่งด่วน ดังนั้นจึงต้องการสร้างหลักสูตรในการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีความพร้อมสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มากยิ่งขึ้น และนำหลักสูตรที่สร้างขึ้น ไปทดลองใช้ว่ามีประสิทธิภาพ มากน้อยเพียง อันจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติต่อไป

### คำถามการวิจัย

1. หลักสูตรฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น มีประสิทธิภาพตามเกณฑ์ 80/80 หรือไม่
2. การพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี หลังการอบรม มากกว่าก่อนการอบรมหรือไม่
3. ความพึงพอใจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี หลังการอบรม เป็นเช่นไร

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสร้างหลักสูตรการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี ที่มีประสิทธิภาพตามเกณฑ์ 80 / 80
2. เพื่อทดลอง และประเมินหลักสูตรการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี หลังการอบรม กับก่อนการอบรม
3. เพื่อประเมินความพึงพอใจ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี หลังการอบรม



## สมมุติฐานการวิจัย

ความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี หลังการอบรมสูงกว่าก่อนการอบรม

## ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติ ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. พื้นที่ในการศึกษาวิจัย คือ ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี
2. ประชากร คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี จำนวน 84 คน
3. กลุ่มตัวอย่าง หรือกลุ่มทดลอง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี ที่ได้มาโดย การสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยการจับสลากจากประชากรมา จำนวน 40 คน
4. ตัวแปรที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย
  - 4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) จำนวน 1 ตัวแปร คือ หลักสูตรความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี
  - 4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ ความพึงพอใจ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี
5. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่
  - 5.1 หลักสูตรการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี
  - 5.2 แบบทดสอบความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
  - 5.3 แบบสอบถามความพึงพอใจ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี
  - 5.4 แผนจัดการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่

## 6. ขั้นตอนการวิจัยได้แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

- 6.1 สร้างหลักสูตรฝึกอบรมการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี
- 6.2 ทดลองและประเมินหลักสูตรฝึกอบรม กับกลุ่มทดลองจำนวน 40 คน
- 6.3 ประเมินผลการใช้หลักสูตรฝึกอบรม

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หมายถึง ความเข้าใจ ความจำ และความระลึกได้เกี่ยวกับข้อมูล เรื่องราว เนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประกอบไปด้วยความรู้ในด้าน 1) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประเทศในอาเซียน 2) ความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวในอาเซียน 3) ความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม และ ประเพณี ในอาเซียน 4) ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจในอาเซียน และ 5) ความรู้เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

2. การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หมายถึง การเตรียมตัว การเตรียมการ และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และอื่น ๆ เพื่อรองรับการเป็น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558

3. ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง หัวหน้าหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือกของราษฎรในหมู่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี จำนวน 77 คน เพื่อปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในหมู่บ้าน โดยมี โดยได้คำตอบแทนเป็นรายเดือน

4. กำนัน หมายถึง ผู้ปกครองที่มีความรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทุกตำบลในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี โดยได้รับการคัดเลือกมาจากประชามติของผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดของแต่ละตำบลในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี จำนวน 7 คน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 กำนันได้รับคำตอบแทนเป็นรายเดือน เพราะไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการแต่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง

5. การพัฒนาความรู้ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี ให้สูงขึ้นด้วยการฝึกอบรมตามหลักสูตรฝึกอบรม ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

6. หลักสูตรการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี หมายถึง แผนการเรียนรู้ หรือกิจกรรมที่

กำหนดไว้อย่างเป็นทางการของการอบรมความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับ  
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอป่าโมก จังหวัดอุตรธานี หลักสูตรนี้ ประกอบด้วย ชื่อ  
 หลักสูตร หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ หัวข้อเรื่อง เนื้อหาที่เป็นทั้งทฤษฎีและปฏิบัติ ใน  
 ห้องเรียนและนอกห้องเรียน และการวัดผลประเมินผล สื่อการสอน ระยะเวลาการอบรม  
 สถานที่อบรม จำนวนผู้เข้าอบรม คุณสมบัติผู้เข้าอบรม และ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

7. ประสิทธิภาพของหลักสูตรฝึกอบรม หมายถึง คุณค่าหรือคุณภาพของหลักสูตร  
 ฝึกอบรมว่าสามารถนำไปใช้ฝึกอบรม ให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดการเรียนรู้ตามจุดมุ่งหมายที่  
 กำหนดไว้ โดยการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการและประสิทธิภาพของผลลัพธ์ โดย  
 หาประสิทธิภาพของชุดฝึกอบรมพิจารณาตามเกณฑ์ 80/80

80 ตัวแรก หมายถึง ร้อยละของคะแนนเฉลี่ยของผู้เข้าอบรมทุกคนที่ได้จากการทำ  
 แบบฝึกหัดระหว่างเรียน ซึ่งได้ค่าเฉลี่ยร้อยละ 80 ขึ้นไป

80 ตัวหลัง หมายถึง ร้อยละของคะแนนเฉลี่ยของผู้เข้าอบรมทุกคนที่ได้จากการทำ  
 แบบทดสอบวัดความรู้เกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติ ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ของ  
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอป่าโมก จังหวัดอุตรธานี หลังเรียน ซึ่งได้ค่าเฉลี่ยร้อยละ 80  
 ขึ้นไป

8. แรงงานข้ามชาติ หมายถึง บุคคลที่ไปประกอบอาชีพในต่างประเทศ

9. การจัดการแรงงานข้ามชาติ หมายถึง การบริหารจัดการกับ บุคคลจากต่างประเทศ  
 ที่มาประกอบอาชีพในประเทศไทย เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย

10. รูปแบบการพัฒนาความรู้ หมายถึง หลักสูตร กิจกรรม โครงการการที่ทำให้เกิด  
 การเปลี่ยนแปลงความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขต  
 อำเภอป่าโมก จังหวัดอุตรธานี ให้สูงขึ้น

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ได้ทราบถึงระดับความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน  
 ในเขตอำเภอป่าโมก จังหวัดอุตรธานี

2. ได้หลักสูตรฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน  
 ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอป่าโมก จังหวัดอุตรธานี เพื่อนำไปพัฒนาความรู้เกี่ยวกับประชาคม  
 เศรษฐกิจอาเซียน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดอุตรธานี หรือจังหวัด  
 อื่น ๆ และผู้ที่สนใจ

3. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี มีความรู้เกี่ยวกับ  
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเป็นประชาคมเศรษฐกิจ  
อาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY