

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยที่มีอยู่ในด้านวิชาการสามารถสรุปได้เป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับบทบาท
  - 1.1 ความหมายของบทบาท
  - 1.2 ประเภทของบทบาท
  - 1.3 ทฤษฎีบทบาท
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.1 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
4. แนวคิดเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับบทบาท

##### ความหมายของบทบาท

คำว่าบทบาท (Role) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 (ราชบัณฑิตยสถาน. ออนไลน์. 2525) ความหมายไว้ว่าเป็นการกระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่บทบาทของครูซึ่งสอดคล้องกับงามพิศ สัตย์สงวน (ออนไลน์. 2532) ที่ให้ทัศนะว่า บทบาท คือ พฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรเป็นบทบาทที่คาดหวัง โดยกลุ่มคนหรือสังคมเพื่อทำให้คู่สัมพันธ์มีมีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ชูดา จิตพิทักษ์ (ออนไลน์. 2528) มีความเห็นว่า โดยทั่วไปบทบาทอาจพิจารณาได้ 2 ความหมาย คือ

1. พิจารณาในด้านโครงสร้างทางสังคมบทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น
2. พิจารณาในด้านการกระทำต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคมบทบาท จึงหมายถึง ผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำเกิดการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานภาพ การปฏิสัมพันธ์นั้น

นอกจากนี้สงวนศรี วิรัชชัย (ออนไลน์. 2527) กล่าวว่าถ้าพิจารณาให้ลึกซึ่งจะพบบทบาทอยู่ 5 ลักษณะ คือ

1. บทบาทตามที่กำหนด หมายถึงบทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์การกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมกลุ่ม หรือองค์การนั้น ๆ
2. บทบาทที่คาดหวัง หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้ที่เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ
3. บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่ง คิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่
4. บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่ง ได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง
5. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งมักจะมีการไปจากความเป็นจริงได้

สำหรับ เลวิงสัน (Levingson. 1964 : 284 - 285 ; อ้างถึงใน รุ่งทิwa แสงหิรัญ. 2541 : 22) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกันซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้ คำนี้ถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้หน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ
3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่บุคคลพึงกระทำ เมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

นักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยาได้อธิบายความหมายของบทบาทไว้อีกบรูม (Broom) และเซลลีนิก (Bloom and Selznick. 1977 : 34 - 35; อ้างถึงใน รุ่งทิwa แสงหิรัญ. 2541 : 22) ได้ให้ความหมาย ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนด ไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially Prescribed or Ideal Role) เป็นบทบาทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้
2. บทบาทที่ควรกระทำ (The Perceived Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ตรงตามบทบาทที่กำหนดไว้ไม่ตรงตามอุดมคติทุกประการและอาจแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลก็ได้

3. บทบาทที่กระทำจริง (The Performed Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

สรุปได้ว่าบทบาท หมายถึง พฤติกรรมของคนที่เกิดขึ้น โดยตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ จะโดยตั้งใจหรือถูกบังคับ แต่เป็นพฤติกรรมแอบแฝง เช่น พ่อแม่รักลูกแต่ตีลูก พฤติกรรมของแต่ละคน จะแสดงบทบาทได้หลายอย่าง ในเวลาเดียวกันเราไม่สามารถแสดงได้หลายบทบาทได้คนที่อยู่ในแต่ละสังคม ย่อมแตกต่างกัน ตามปกติเมื่อบุคคลมีสถานภาพโดยยอมแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับที่สังคมคาดหวัง สถานภาพเป็นโครงสร้างของสังคม ส่วนบทบาทเป็นพฤติกรรมของบุคคล ดังนั้นบุคคล เข้าใจในบทบาทของตนเป็นอย่างดี โดยบทบาทที่เป็นภาระหน้าที่หรือรูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลต้องกระทำ เมื่อดำรงสถานภาพใดสถานภาพหนึ่ง หรือตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งการกระทำหรือรูปแบบพฤติกรรมดังกล่าว เป็นผลมาจากความหวังของบุคคลอื่น ๆ ในสังคมนั้นรวมทั้งความคิดเห็นของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นการปฏิบัติตามที่และสิทธิของตนตามสถานภาพในสังคม เช่น นายท่อมมีสถานภาพทางสังคมเป็นครู นายท่อมย่อมมีบทบาทในการอบรมสั่งสอนให้แก่นักเรียน นายแดงมีสถานภาพทางสังคมเป็นผู้ใหญ่บ้านนายแดงย่อมมีบทบาทในการดูแลทุกข์สุขชาวบ้าน ให้ความช่วยเหลือชาวบ้านตามสมควร

#### ประเภทของบทบาท

ลินตัน (Linton. 1936 : 113 - 115 ; อ้างถึงใน รุ่งทิวา แสงหิรัญ. 2541 : 23) ได้ให้แนวความคิดในเรื่องสถานภาพ (Status) และบทบาท (Role) เขาเห็นว่าสถานภาพเป็นนามธรรม หมายถึง ฐานะหรือตำแหน่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ว่าตำแหน่งนั้นจะมีภารกิจอย่างไรบ้าง ดังนั้นเมื่อมีตำแหน่งเกิดขึ้น สิ่งที่ควบคู่มากับตำแหน่งก็คือบทบาทของตำแหน่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้จนกล่าวได้ว่าไม่อาจจะมีบทบาทได้โดยปราศจากตำแหน่งหรือไม่อาจมีตำแหน่งได้โดยปราศจากบทบาท บทบาทและตำแหน่งควบคู่กันเสมอ เปรียบเสมือนเหรียญถ้าด้านหนึ่งของเหรียญคือตำแหน่ง อีกด้านหนึ่งของเหรียญก็คือบทบาทนั่นเอง

พาร์สัน และชิล (Parsons and Shils. 1951 : 4 ; อ้างถึงใน รุ่งทิวา แสงหิรัญ. 2541 : 24 -25) กล่าวว่าสถานภาพและบทบาทเป็นหน่วยของระบบสังคม โดยยอมรับว่าสถานภาพและบทบาทที่เป็นคุณลักษณะของผู้แสดงในสังคมนั้น ๆ บทบาท คือ การจัดระเบียบของผู้เริ่มแสดงเป็นการสร้างและกำหนดการมีส่วนร่วมของเขาในกระบวนการที่มีการกระทำร่วมกัน ซึ่งเป็นการร่วมความคาดหวังที่เกี่ยวกับตนเองและบุคคลอื่นที่เขามีความสัมพันธ์ด้วยส่วนสถานภาพคือ ตำแหน่งของผู้แสดงภายใน สถาบันเป็นตำแหน่งของผู้แสดงภายในระบบสังคม ซึ่งอาศัยกลไกของสังคม ซึ่งอาศัยกลไกของสังคมเป็นตัวกำหนด เบอร์โล (Berlo. 1966 : 153 ; อ้างถึงใน ชุมพร แสงมณี. 2540 : 17) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะบทบาทไว้ ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนดไว้ (Role Prescriptions) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (Role Descriptions) คือ บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Role Expectations) คือ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรกระทำอย่างไร

ลินเดอร์สมิต และคณะ (Lindersmith and et al. 1975 : 400 ; อ้างถึงใน งามพิศ สัตย์สงวน. 2532 : 105) กล่าวว่า บทบาทของคนใดคนหนึ่งจะต้องประกอบด้วยลักษณะดังนี้

1. ต้องเป็นแบบหรือลักษณะเฉพาะของตนเอง
2. พฤติกรรมในสถานการณ์ที่กำหนดให้นั้นจะต้องพหุเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของตน
3. ภูมิหลังของการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอื่น ๆ จะเป็นตัวชี้แนวทางในการกระทำที่จะเกิดขึ้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าถ้าบทบาททั้งหลายมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ก็จะเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ราบรื่น แต่ถ้าบทบาทดังกล่าวไม่สอดคล้องกันเช่นบทบาทที่ปฏิบัติจริงไม่ตรงกับบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง ไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง ฯลฯ สถานการณ์เช่นนี้ จะทำให้เกิดความขัดแย้งของบทบาท (Role Conflicts)

### ทฤษฎีบทบาท

ในการศึกษาครั้งนี้คงไม่สามารถละเลยที่จะมีกล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีบทบาทได้ การเข้าใจทฤษฎีบทบาทจะทำให้สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมมนุษย์ได้ ดังนั้นสมาชิกทุกคนในสังคมจึงควรที่จะเรียนรู้ บทบาทของกันและกันว่าเมื่อไรเวลาไหนและที่ใดบุคคลควรที่จะแสดงบทบาทอย่างไร จึงจะเหมาะสมอันเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย ทฤษฎีบทบาทมีการมองใน 2 ลักษณะ คือ แนวโครงสร้างและแนวปฏิสังสรรค์ สัญลักษณ์นิยมในลักษณะแนวโครงสร้างนิยมนั้น บทบาทจะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในสังคมถูกคาดหวังไว้ว่าบุคคลในสถานภาพใดควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงในสถานภาพนั้น ๆ ก็จะมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เช่นนั้นและบุคคลอื่น ๆ ก็คาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ตามที่คิดว่าเป็น ค่านิยมบรรทัดฐานที่กำหนดให้ มีบทบาทพฤติกรรมนั้น ๆ ส่วนการมองบทบาทในแนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยมจะให้ความสำคัญกับกระบวนการ ซึ่งบุคคลจะทำความเข้าใจได้ว่าบุคคลอื่นให้ความหมายและคาดหวังกับตนเอง

อย่างไรในการที่จะมีบทบาทในสังคมอันจะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลมีการปฏิสังสรรค์ทางสังคมต่อกันนั้น ๆ เองด้วย

จากความหมายของบทบาทแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทจึงสรุปได้ว่าบทบาทหมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะหรือตำแหน่งหรือมีสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสังคมได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติบทบาทและสถานภาพเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน นั่นคือสถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้น ๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร ส่วนบทบาทเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่สังคมได้กำหนดไว้ในแต่ละสถานภาพ การแสดงบทบาทจะสอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมในสถานภาพหนึ่ง ๆ บุคคลอาจจะต้องแสดงบทบาทมากมาย

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทส่วนใหญ่จะพิจารณากันใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ลักษณะโครงสร้างทางสังคม (Social Structure)
2. ลักษณะแนวปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social Interaction) นักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้

ดังนี้

จีระพรรณ กาญจนจิตร (2523 : 20) ได้ให้คำนิยามลักษณะบทบาทในลักษณะแนวโครงสร้างทางสังคมและแนวปฏิสัมพันธ์ทางสังคมไว้ว่าด้าน โครงสร้างสังคมบทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น ส่วนด้านปฏิสัมพันธ์ทางสังคมบทบาทหมายถึงผลต่อเรื่องที่มีแบบแผนของการกระทำที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปฏิสัมพันธ์

สุจิตรา สง่าเนตร (2529 : 6) ได้กล่าวถึงบทบาทแนวโครงสร้างทางสังคมว่า บทบาทที่ถูกมองว่าเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นในสังคม ถูกคาดหวังว่าบุคคลในสถานภาพใดควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงในสภาพนั้น ก็จะมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เช่นนั้น และบุคคลอื่น ๆ ก็จะถูกคาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ตามที่คาดว่าเป็นค่านิยม บรรทัดฐานที่กำหนดให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้น ส่วนบทบาทแนวปฏิสัมพันธ์ทางสังคมจะให้ความสำคัญกับกระบวนการที่บุคคลจะทำความหวังก็ได้

จิตยา วรรณชฎ (2517 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาทของบุคคลทางสังคมไว้ ดังนี้

1. มีฐานะตำแหน่งอยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนตัวตนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought - to - be - role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง

ในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากสังคม (Socialization) ในสังคมนั้น ๆ

5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่า จะเหมือนกับพฤติกรรมจริงของคนที่ครองตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นกับบุคลิกภาพของตนเอง บุคลิกภาพของผู้ที่เข้าร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคมในสังคมมนุษย์ทุกคน กำลังแสดงบทบาทอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นการแสดงพฤติกรรมของบทบาทที่แตกต่างกันตามตำแหน่งที่แตกต่างกันองค์ประกอบของบทบาท

พัชนี วรกวิน (ออนไลน์. 2522) กล่าวว่าบทบาทที่มีผลต่อพฤติกรรมจะมีองค์ประกอบอยู่ 3 ลักษณะ คือ

1. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่ปรากฏอยู่อย่างชัดเจน (Pivotal Attributes) ได้แก่ ส่วนของบทบาทที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้กระทำหรือปฏิบัติถ้าบุคคลที่รวมบทบาทตามตำแหน่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจนก็ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้แสดงบทบาทในตำแหน่งนั้น

2. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (Peripheral Attributes) ได้แก่บทบาทที่แม้จะขาดหายไปหรือมิได้แสดงบทบาทนี้ก็ไม่ทำให้บทบาทที่ต้องการแสดงผิดไป

3. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดมิได้ (Required Attributes) ได้แก่ ส่วนของบทบาทที่สำคัญถ้าขาดส่วนนี้แล้วจะทำให้บทบาทของตำแหน่งผิดไป

อุทัย หิรัญโต (2519 : 250) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การแสดงออกหรือการกระทำหน้าที่ของบุคคลซึ่งสมาชิกคนอื่นของสังคมมุ่งหวังให้เขากระทำภายในสถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งโดยถือเอาฐานะและหน้าที่ทางสังคมของบุคคลนั้นเป็นมูลฐานจากทัศนะเกี่ยวกับความหมายของบทบาทที่นักวิชาการได้กล่าวมาข้างต้นพอจะสรุปความหมายของบทบาทโดยแยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การพิจารณาความหมายของบทบาทตามสถานภาพของผู้สวมบทบาทซึ่งแบ่งออกเป็น

1.1 บทบาทที่เกิดขึ้นตามสถานภาพโดยกำเนิดหรือสถานภาพที่ถูกกำหนดให้พื้นฐานที่สังคมส่วนใหญ่ยึดเป็นหลักสำหรับสถานภาพประเภทนี้ ได้แก่ เพศ อายุ ชาติกำเนิด และผิวตัวอย่างเช่น สังคมไทยนั้นบทบาทของเด็กต้องเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ บทบาทของผู้หญิงต้องทำอาหารดูแลบ้าน เป็นต้น

1.2 บทบาทที่เกิดขึ้นตามสถานภาพที่ได้มาโดยการแต่งตั้งหรือโดยความสามารถเป็นสถานภาพที่บุคคลได้รับภายหลัง อัน ได้แก่ สถานภาพทางการศึกษา สถานภาพทางอาชีพ

สถานภาพทางการสมรส สถานภาพความเป็นบิดามารดา สถานภาพทางการเมือง ตัวอย่างเช่น บทบาทของบุคคลภายหลังการสมรสคือ บทบาทของการเป็นสามีภรรยา และอาจจะตามด้วย บทบาทของความเป็นบิดามารดา เป็นต้น การเรียนรู้บทบาทตามสถานภาพดังกล่าวทำได้โดยการสังเกตจากผู้ที่มีบทบาทในสถานภาพนั้นมาก่อนหรืออาจเป็นข้อกำหนดทางวัฒนธรรมของแต่ละสังคมที่คนในสังคมนั้นปฏิบัติสืบต่อกันมา อย่างไรก็ตามบทบาทเหล่านี้ อาจเปลี่ยนแปลงไปเมื่อสภาพของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป

2. การพิจารณาบทบาทตามลักษณะของการแสดงบทบาท หมายความว่า ในระบบสังคม บุคคลต่างสังเกตบทบาทซึ่งกันและกันและจะกำหนดหน้าที่ให้กับตนเองว่าจะแสดงบทบาท หรือพฤติกรรมอย่างไรในขณะเดียวกันก็คาดหวังว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งอื่น ๆ ควรแสดงบทบาท หรือพฤติกรรมเช่นไรด้วยซึ่งการพิจารณาบทบาทในลักษณะนี้อาจแบ่งได้เป็น

2.1 บทบาทที่คาดหวัง (Role Expectation) ความคาดหวังนี้ย่อมแตกต่างกันไปเพราะ คนเราต่างมีความคิดความต้องการต่างกันในระบบสังคมทุกชนิดพฤติกรรมทางสังคมของบุคคล ได้รับอิทธิพลมาจากความคาดหวังของบุคคลประการหนึ่งกับความต้องการส่วนตัวของตนเอง อีกประการหนึ่งซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับซีคอร์ด และแบคแมน (Secord and Backman. Online. 1964) ที่กล่าวว่าบทบาทที่คาดหวังคือ การคาดหวังที่เกี่ยวกับบทบาทประเภทต่าง ๆ ซึ่งแต่ละคนจะคาดหวังบทบาทแตกต่างกันไปกล่าวโดยสรุปบทบาทที่คาดหวังคือบทบาท ของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในสังคมถูกคาดหวังให้ปฏิบัติตามความประสงค์ ของคนส่วนใหญ่ในสังคม

2.2 บทบาทที่ปฏิบัติจริง การ์ดอน (Gardon. Online. 1963) ให้คำนิยามว่าบทบาท ที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่แต่ละบุคคลกระทำจริง ๆ ในการตอบสนองข้อกำหนดต่าง ๆ ในตำแหน่งที่เขากำลังครอบครองอยู่โดยปกติจะมีช่องว่างที่เป็นความแตกต่างระหว่างบุคคลหรือ แบบแผนในบทบาทที่ปฏิบัติจริงอธิบายถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติจริงที่จะต้อง ประกอบด้วย

2.2.1 การรู้จักตนเอง

2.2.2 พฤติกรรมตามสถานการณ์ที่กำหนดให้ซึ่งเหมาะกับการส่งเสริมฐานะ ของตนเอง

2.2.3 ภูมิหลังของการกระทำที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น ซึ่งใช้เป็นแบบอย่างเพื่อ ให้ การกระทำเฉพาะอย่างเป็นไปในแนวทางที่ต้องการ

2.2.4 การประเมินผลการกระทำตามบทบาทด้วยตนเองและโดยบุคคลอื่น กล่าวโดยสรุปบทบาทที่ปฏิบัติจริงคือพฤติกรรมที่บุคคลในตำแหน่งนั้นกระทำ

## แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (ออนไลน์, 2539) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็สามารมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากการแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างใดอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและถ้าเข้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้มีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

### ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4 - 5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. เป็นนิติบุคคลซึ่งเกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายสามารถทำหน้าที่ได้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเช่นการทำสัญญาการก่อหนี้



2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งอาจจะบุชชเจนหรืออาจให้ทำได้ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ (แตกต่างกันไปแต่ละประเทศ)

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งส่วนผู้บริหารอาจมาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงหรืออ้อมก็ได้

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งการสมัครรับเลือกตั้งการริเริ่มกฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การให้ข้อคิดเห็นเสนอแนะในท้องถิ่นใดประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเข้มแข็งจะทำให้การบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพความเป็นอิสระได้แก่ อำนาจในการตัดสินใจดำเนินงานโดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควรอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นอย่างเพียงพอต่อการบริหารมีการกำกับดูแลจากรัฐการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐและรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรอิสระเด็ดขาดจากรัฐจึงต้องมีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น

#### **บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่มีขอบเขตเฉพาะจำกัดในส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศโดยรัฐกระจายอำนาจการดำเนินงานในกิจการบางอย่างไปยังท้องถิ่นได้มีส่วนรับผิดชอบกิจการอันส่งผลต่อความกินดีอยู่ดีและเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในด้านภูมิศาสตร์ทรัพยากรประชาชนขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมปัญหาและความต้องการ ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อให้บริการหรือการแก้ไขปัญหาได้ครบประเด็นและดำเนินการอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานมากที่สุดในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 หน้าที่ทั่วไป คือ อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมมาตรา 67 หน้าที่ต้องทำ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบกรักษาความสะอาดถนนทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลป้องกันและระงับโรคติดต่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุ ผู้พิการ คู่สมรสดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย (ตำบลคอกทอม. ออนไลน์. 2553) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 16 ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการทำข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 เพื่อถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งงานที่สำคัญงานหนึ่งคือการควบคุมโรคติดต่อ ในท้องถิ่นจากการศึกษาของกฤษฎา อาชวนิจกุล และคณะ (2540 : ไม่ปรากฏเลขหน้า ; อ้างถึงใน สายพิณ วรรณตร. 2554 : 24) ศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากภาวะการณเกิดเจ็บป่วยและการตายของแรงงานต่างด้าวต่อนโยบายสาธารณสุข พบว่า การเจ็บป่วยด้วยโรคติดต่อและโรคติดต่อทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นแหล่งแพร่กระจายของโรคติดต่อหลายชนิดและการศึกษาของนักศึกษาหลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนวยการรุ่นที่ 19 คณะที่ 3 ของสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด (2545 : ไม่ปรากฏเลขหน้า ; อ้างถึงใน สายพิณ วรรณตร. 2554 : 24) ได้ศึกษาผลกระทบแรงงานต่างด้าวต่อความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยาปัญหาและผลกระทบทางสาธารณสุขการเคลื่อนย้ายของประชากรไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตามอาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพตามมาโดยเฉพาะความเสี่ยงต่อโรคติดต่อผู้ย้ายถิ่นมักจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงในทางระบาดวิทยา ผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นตัวละครสำคัญ ในการแพร่กระจายของโรคการเคลื่อนย้ายของคนทำให้เกิดการแพร่กระจายของโรค จากแหล่งโรคสู่บริเวณที่ไม่เคยมีโรคมามาก่อน โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของประชากรบริเวณชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีระบบการบริการสาธารณสุขยังไม่ทั่วถึงทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อซึ่งอาจทำให้เป็นปัญหาของท้องถิ่นจากสถิติ 5 ปีย้อนหลัง ตั้งแต่ ปี 2547 - 2552 อัตราป่วยด้วยโรคติดต่อที่ต้องเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา 10 อันดับแรกของอำเภอแม่เมาะ คือ

1. อุจจาระร่วง
2. ตาแดง
3. ปอดบวม

4. มาลาเรีย
5. อาหารเป็นพิษ
6. สุกใส
7. ไข้ไทฟอยด์
8. บิดไม่จำเพาะเชื้อ
9. ไข้เลือดออก
10. บิดมีตัว

การเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคติดต่อทั้งที่เป็นโรคอุบัติใหม่ และโรคที่อุบัติซ้ำต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพและปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มความสามารถ รวมทั้งรู้บทบาทของตนเองก็น่าจะช่วยลดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ที่ผ่านมามององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการแสดงบทบาทด้านสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 67 ทั้งทางด้านโครงสร้างบุคลากรงบประมาณ และองค์ความรู้ ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดแล้วได้กระทรวงสาธารณสุข จัดทำแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาสาธารณสุขชายแดน พ.ศ. 2554 เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานสาธารณสุขชายแดนระหว่างหน่วยงานภาครัฐองค์กรระหว่างประเทศองค์กรเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กระทรวงสาธารณสุข. 2550 : ไม่ปรากฏเลขหน้า ; อ้างถึงใน สายพิณ วรบุตร. 2554 : 24) จากภูมิประเทศทำให้อำเภอแม่เมาะซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ทำให้ประชาชนทั้งสองพื้นที่มีการเดินทางติดต่อกันอยู่ตลอดเวลาและที่มาอาศัยโดยผิดกฎหมายอีกจำนวนมากการหลั่งไหลเข้ามาของคนต่างถิ่น ทำให้อำเภอแม่เมาะต้องประสบปัญหาทางด้านสาธารณสุขจากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่รับผิดชอบบริเวณชายแดนไทย-พม่าในอำเภอแม่เมาะจังหวัดเชียงใหม่ ทราบบทบาทตามภารกิจของตนเองในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อหรือไม่ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาทางด้านสาธารณสุขของท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาพัฒนางานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อบริเวณชายแดนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันจะก่อให้เกิดสุขภาพที่ดีแก่ประชาชนต่อไป (วรภา คำทา. ออนไลน์. 2556)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับ

การดำเนินกิจการดังกล่าวให้ กระทรวงทบวงกรมหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย (องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ภาคใต้. ออนไลน์. 2556)

### แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ปัจจัยทางด้านการเมืองมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการย้ายถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของความไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต เช่น การที่รัฐบาลเผด็จการทหารพม่าได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศเบ็ดเสร็จ มีการปกครองแบบรัฐบาลเผด็จการทหาร ปฏิเสธบทบาทพรรคการเมืองฝ่ายค้านปราบปรามขบวนการนักศึกษาาระหว่างมีการชุมนุมประท้วงของประชาชน ในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 การต่อสู้ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลทหารพม่าในช่วง 10 - 15 ปี ที่ผ่านมา และการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศนอกจากปัจจัยดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัจจัยในประเทศไทยก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการการย้ายถิ่น คือ การที่ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากจนทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การอพยพย้ายถิ่นจากประเทศพม่าไม่ใช่ลักษณะของการเข้าตามตรอกออกตามประตู ไม่ใช่การเดินทางอย่างสง่าผ่าเผยข้ามด่านที่เปิดอย่างเป็นทางการ แต่เป็นลักษณะของการลอดรัฐเข้ามาตามช่องทางต่าง ๆ กล่าวคือ ชนกลุ่มน้อยจากพม่ายังคงถูกบีบบังคับให้ลี้ภัยออกนอกประเทศอย่างไม่ขาดสาย เพราะรัฐบาลพม่ามีนโยบายในการเข้าไปจัดการและควบคุมพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อย่างเข้มข้น อาทิเช่น โครงการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ (Resettlement Programs) ซึ่งมุ่งเน้นบังคับให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกจากที่อยู่เดิม โดยที่บางครั้งก็ไม่ได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ หรือจัดสรรที่อยู่ซึ่งง่ายต่อการควบคุม หรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพแย่กว่าที่อยู่เดิม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปฏิบัติการที่เข้าไปจัดการกับชีวิตประจำวันของผู้คน เช่น การเกณฑ์แรงงานหรือไปเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า หรือทหารพม่าเข้าไปทำร้ายร่างกายของประชาชนโดยที่กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองใด ๆ ได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เมื่อมีการเคลื่อนย้ายคนกลุ่มนี้เข้ามาภายนอกเหนือจากสถานภาพการเข้ามาเป็นแรงงานแล้ว นับสำคัญของการเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายก็ติดตามมาอย่างยากจะหลีกเลี่ยง ผู้เขียนพบว่า รัฐบาลราชการไทยตื่นตระหนกและลุกขึ้นมาจัดการกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการใช้มุมมองที่เริ่มต้นจากปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหา การจัดการกับปัญหาหรือสถานการณ์ดังกล่าวของรัฐบาลราชการไทยวางอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ความต้องการจัดการกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคง และความต้องการแรงงานไร้ฝีมือทดแทนแรงงานไทย ที่ขาดแคลนในภาคการผลิตบางส่วนซึ่งในส่วนหลังนี้เองก็มีการตั้งคำถามที่สำคัญว่า แรงงานที่นำมาทดแทนนั้นจะต้องเป็นแรงงานราคาถูกด้วยใช่หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการในประเทศไทย

สิ่งที่สำคัญก็คือ ทั้งสองความต้องการนี้ ก็ได้กลายเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย, ออนไลน์, 2559)

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภาวะการณ์ที่สังคมไทยยังให้ความสำคัญกับวาทกรรมความมั่นคงแห่งชาติที่มุ่งเน้นการจัดระเบียบเพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายใน นโยบายของรัฐไทยต่อผู้ย้ายถิ่นเองก็มีความไม่ต่อเนื่อง ขลุขลัดลั่นไม่ไปในทางเดียวกัน และมักจะนิยมใช้นโยบายลดจำนวนผู้ย้ายถิ่นให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือมีนโยบายผลักดันกลับไปสู่ภูมิลำเนาเมื่อโอกาสเอื้ออำนวยแต่ละขณะเดียวกัน ด้วยสถานภาพของการเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ออกติของสังคมไทยต่อแรงงานข้ามชาติ ประกอบกับแนวคิดในการจัดการของรัฐไทยที่ผ่านมาก็วางอยู่บนฐานแนวคิดเรื่องของความมั่นคงแห่งชาติและเรื่องของการต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสิทธิแรงงานอันเป็นเรื่องพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตของแรงงานเหล่านี้ และเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข (แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย, ออนไลน์, 2559)

### **แนวคิดเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นการรวมตัวกันของ 10 ประเทศ ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนเห็นชอบให้จัดตั้ง ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คือเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีจุดเริ่มต้นโดยประเทศไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ได้ร่วมกันจัดตั้งสมาคมอาสา (Association of South East Asia) เมื่อเดือนกรกฎาคม 2504 เพื่อการร่วมมือกันทาง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่ดำเนินการไปได้เพียง 2 ปี ก็ต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากความผกผันทางการเมือง ระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียจนเมื่อมีการฟื้นฟูสัมพันธภาพทางการทูตระหว่างสองประเทศ จึงได้มีการแสวงหาหนทางความร่วมมือกันอีกครั้ง และสำเร็จภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) แต่ต่อมาได้ตกลงร่นระยะเวลาจัดตั้งให้เสร็จในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ในปีนั้นเองจะมีการเปิดกว้างให้ประชาชนในแต่ละประเทศสามารถเข้าไปทำงานในประเทศอื่น ๆ ในประชาคมอาเซียน ได้อย่างเสรีเสมือนดังเป็นประเทศเดียวกันซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพและการมีงานทำของคนไทย ควรทำความเข้าใจในเรื่องนี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับทุกประเทศ (องค์ความรู้ประชาคมอาเซียน, ออนไลน์, 2559)

ปัจจุบันบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทำให้อาเซียนต้องเผชิญ สิ่งท้าทายใหม่ ๆ อาทิ โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติ อีกทั้งยังมีความจำเป็นต้องรวมตัวกันเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถทางการแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคใกล้เคียง และในเวทีระหว่างประเทศ ผู้นำอาเซียนจึงเห็นพ้องกันว่า อาเซียนควรจะร่วมมือกันให้เหนียวแน่น เข้มแข็ง และมั่นคงยิ่งขึ้น จึงได้ประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2” (Declaration of ASEAN Concord II) ซึ่งกำหนดให้มีการสร้างประชาคมอาเซียนที่ประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่

1. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community - APSC) มุ่งให้ประเทศกลุ่มสมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาระหว่างกันโดยสันติวิธี มีเสถียรภาพและความมั่นคงรอบด้านเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของเหล่าประชาชน

2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) มุ่งเน้นให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกัน เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ได้

3. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community - ASCC) มุ่งหวังให้ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคงทางสังคม มีการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน และมีสังคมแบบเอื้ออาทร โดยจะมีแผนงานสร้างความร่วมมือ 6 ด้าน คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม ความยั่งยืน ด้านสิ่งแวดล้อม การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน การลดช่องว่างทางการพัฒนา ซึ่งต่อมาผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นมาเป็นภายในปี 2558

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คือ การรวมตัวของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ให้เป็นชุมชนที่มีความแข็งแกร่ง สามารถสร้างโอกาสและรับมือสิ่งท้าทาย ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยสมาชิกในชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และสมาชิก ในชุมชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. ออนไลน์. 2555)

ประชาคมอาเซียนที่จะถือกำเนิดในปี 2558 นั้น คนไทยจะได้ประโยชน์อะไรแน่นอน เราคงอยากทราบ แต่ในขั้นนี้ขอจำกัดเฉพาะทางเศรษฐกิจก่อน

ประการแรก ไทยจะ “มีหน้ามีตาและฐานะ” เติบโตขึ้นประชาคมอาเซียนจะทำให้เศรษฐกิจ “ของเรา” มีมูลค่ารวมกัน 1.8 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีขนาดใหญ่อันดับ 9 ของโลก ยังประโยชน์แก่คนไทยทุกคนที่จะได้ยืนอย่างสง่างาม “ยิ้มสยาม” จะคมชัดขึ้น

ประการที่สอง การค้าระหว่างไทยกับประเทศอาเซียนจะคล่องและขยายตัวมากขึ้น กำแพงภาษีจะลดลงจนเกือบจะหมดไป เพราะ 10 ตลาดกลายเป็นตลาดเดียว ผู้ผลิตจะส่งสินค้าไปขายในตลาดนี้และขยายธุรกิจของตนง่ายขึ้น ขณะเดียวกันผู้บริโภคก็จะมีทางเลือกมากขึ้นราคาสินค้าจะถูกกลง

ประการที่สาม ตลาดของเราจะใหญ่ขึ้น แทนที่จะเป็นตลาดของคน 67 ล้านคน ก็จะกลายเป็นตลาดของคน 590 ล้านคน ซึ่งจะทำให้ไทยกลายเป็นแหล่งลงทุนที่น่าสนใจ เพราะสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยสามารถส่งออกไปยังอีกเก้าประเทศได้ราวกับส่งไปขายต่างจังหวัดซึ่งก็จะช่วยให้เราสามารถแข่งขันกับจีนและอินเดียในการดึงดูดการลงทุนได้มากขึ้น

ประการที่สี่ ความเป็นประชาคมจะทำให้มีการพัฒนาเครือข่ายการสื่อสารคมนาคมระหว่างกันเพื่อประโยชน์ด้านการค้าและการลงทุน แต่ก็ยังผลพลอยได้ในแง่การไปมาหาสู่กัน ซึ่งก็จะช่วยให้คนในอาเซียนมีปฏิสัมพันธ์กัน รู้จักกัน และสนิทแน่นแฟ้นมากขึ้น เป็นผลดีต่อสันติสุข ความเข้าใจอันดีและความร่วมมือกัน โดยรวมนับเป็นผลทางสร้างสรรค์ในหลายมิติด้วยกัน

ประการที่ห้า โดยที่ไทยตั้งอยู่ในจุดกึ่งกลางบนภาคพื้นแผ่นดินใหญ่อาเซียน ประเทศไทยย่อมได้รับประโยชน์จากปริมาณการคมนาคมขนส่งที่จะเพิ่มขึ้นในอาเซียนและระหว่างอาเซียนกับจีน (และอินเดีย) มากยิ่งกว่าประเทศอื่น ๆ บริษัทด้านขนส่ง คลังสินค้า ปิมน้ำมัน ฯลฯ จะได้รับประโยชน์อย่างชัดเจน จริงอยู่ ประชาคมอาเซียนจะยังผลทั้งด้านบวกและลบต่อประเทศไทย ขึ้นอยู่กับพวกเราคนไทยจะเตรียมตัวอย่างไร แต่ผลทางบวกนั้นจะชัดเจน เป็นรูปธรรมและจับต้องได้ (กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. ออนไลน์. 2555)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาแรงงานกัมพูชาข้ามชาติในเขตชายแดนจังหวัดจันทบุรี ได้นำเอางานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นรูปแบบและประกอบการศึกษา ดังนี้

รุ่งเกียรติ สนแจ้ง (2547) ได้ศึกษา นโยบายรัฐบาลกับปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ศึกษากรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้มีการลักลอบของแรงงานต่างด้าวพม่าเข้ามาในประเทศไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าต่อประเทศไทยซึ่งส่งผลกระทบต่อการเมืองเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงของชาติและศึกษาแนวทางนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่



ปีพ.ศ. 2535 จนถึง พ.ศ. 2546 รวมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาในอนาคตจากการศึกษาปรากฏผลดังนี้ ในด้านของปัจจัยที่มีอิทธิพลมีส่วนผลักดันให้เกิดการอพยพของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้ามาในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาการเมืองภายในของประเทศพม่าผลกระทบต่อในด้านเศรษฐกิจและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ในทางตรงกันข้ามปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งการขาดแคลนแรงงานบางสาขาอาชีพเช่นงานกรรมกรงานประมง เป็นต้น

วิทยา สิงห์มณี (2549) ได้ศึกษา กระบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่าและการจัดการปัญหาของภาครัฐ : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า กระบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่าได้มีการลักลอบเข้าเมืองอย่างต่อเนื่อง สาเหตุของการหลบหนีเข้าเมืองมีทั้งปัจจัยภายในประเทศพม่าและปัจจัยภายในของไทยรวมไปถึงบริบทอื่น ๆ ส่วนช่องทางการหลบหนีเข้าเมืองเป็นช่องทางธรรมชาติตามแนวชายแดนด้านจังหวัดเชียงใหม่ คือ อ้าเภอเชียงดาวมากที่สุดรองลงมาคือ ช่องทางตามแนวชายแดนด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ขบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่าเข้ามาอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ นั้น เป็นการเดินทางเข้ามาด้วยตนเองมากับญาติหรือมากับคนรู้จักและมีการนำพาเข้ามาเป็นกลุ่ม

พิมล ตึกขาว (2548) ได้ศึกษา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ สาเหตุและผลกระทบ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ได้แก่ สภาพพื้นที่ของอำเภออมก๋อยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอิทธิพลของผู้ประกอบการความร่วมมือของประชาชน ขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภออมก๋อยและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงสังคมสาธารณสุขสิทธิมนุษยชนการเมืองและเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภออมก๋อยระดับปานกลาง

จากการทบทวนเอกสารงานวิชาการและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจะพบว่า วรรณกรรมที่มีอยู่ มีจุดแข็ง ในแง่มุมของการศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในลักษณะต่าง ๆ เช่น การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าว ผลกระทบด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ รวมถึงเรื่องอื่น ๆ อย่างไรก็ตามวรรณกรรมดังกล่าวยังมีจุดอ่อน ในแง่ของการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติกัมพูชา ซึ่งภายใต้้นนโยบายประชาคมอาเซียนที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดกระบวนกรเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างกว้างขวาง แม้เรื่องดังกล่าวจะไม่ได้บัญญัติ

ไว้ในระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดย่อมได้รับผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แต่อย่างไรวิจัยเรื่องนี้จะช่วยเติมเต็มจุดอ่อนดังกล่าวได้เป็นอย่างดี



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี