



JOURNAL OF  
**HRi**ntelligence

ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2567

ISSN 2773-9511 (ONLINE)

### บทความวิจัย

การทำงานของผู้สูงอายุไทย กรณีศึกษาในกรุงเทพมหานคร  
วิภาพร จารุเรืองไพศาล

รัฐสวัสดิการกับการลดค่าครองชีพ: บทเรียนจากระบบการศึกษาฟินแลนด์  
พาฝัน รชตสกุล

การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ กรณีศึกษา โรคระบาด  
วุฒิชัย ประทุมวัลย์

ชั่วโมงการทำงานกับการพัฒนาแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ: กรณีศึกษา การแบ่ง  
ประเภทอุตสาหกรรมตามการจำแนกมาตรฐานอุตสาหกรรมสากล (ISIC) ภายใน  
ประเทศไทย  
ชนัญญา ประสาทไทย

พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงานผลกระทบต่อความผูกพันของบุคลากรและ  
การเป็นองค์กรแห่งความสุข  
สุนิสา ช่อแก้ว

## สวัสดิ์ท่านผู้อ่านและผู้ติดตามวารสาร HR Intelligence

วารสาร HR Intelligence ฉบับนี้เป็นต้นไปมีการเปลี่ยนแปลงบรรณาธิการและกองบรรณาธิการ โดยเฉพาะใน ส่วนของกองบรรณาธิการที่มีความหลากหลายทั้งในเชิงสาขาวิชาและเชิงภูมิศาสตร์มากขึ้น โดยมีความคาดหวังว่าการ เปลี่ยนแปลงนี้จะมีส่วนส่งเสริมให้เกิดชุมชนวิชาการด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ในรอบปีที่ผ่านมา ประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงและมีความสำคัญอยู่คือ COVID-19 การเข้าสู่สังคมสูงอายุโดย สมบูรณ์ของประเทศไทย และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในสภาวะปัจจุบันที่ถือว่าสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่าง มากจากทศวรรษก่อนหน้าเนื่องจากเทคโนโลยีและนวัตกรรม บทความในวารสารฉบับนี้นับเป็นการตอบสนองต่อ สถานการณ์ดังกล่าวในหลายแง่มุม ทั้งในเรื่องการใช้อำนาจรัฐในช่วงการเกิดโรคระบาด การทำงานของผู้สูงอายุ ชั่วโมงการ ทำงาน สภาวะจิตใจของคนทำงาน รวมถึงบทบาทรัฐที่ส่งผลต่อด้านที่เป็นส่วนตัวมากที่สุดด้านหนึ่งของคนทำงานนั้นคือ ความรัก

กองบรรณาธิการหวังว่าผู้อ่านจะได้รับประโยชน์และความเพลิดเพลินจากการอ่านความเป็นไปของโลกผ่าน บทความเหล่านี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกสิทธิ์ หนูนุกัถิ  
บรรณาธิการ

เจ้าของ	สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กองบรรณาธิการวารสาร	HR intelligence
ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ สິนเดชารักษ์
บรรณาธิการ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกสิทธิ์ หนูนักดี ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สรัญญา เตรีตัน คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กองบรรณาธิการวิชาการ	ศาสตราจารย์วรินทร์ วุวงศ์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รองศาสตราจารย์อัครนัย ขวัญอยู่ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นกนก พิบูลแถว คณะศิลปศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บารณี บุญทรง คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จันทรา ณะวัฒนาวงศ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปัญญา สุนทรนนท์ วิทยาลัยการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไกรวุฒิ ใจคำปัน คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดร. เศกสิทธิ์ ปักซี่ สำนักศิลปะและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏ กาญจนบุรี

<b>คณะผู้จัดทำวารสาร</b>	นางชฎานันท์ พรหมมาศ นายศุภชัย นาสมवास
<b>สำนักงาน</b>	สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาคารอเนกประสงค์ 1 ชั้น 5 และชั้น 8 เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทรศัพท์ 0 2613 3305 โทรสาร 0 2226 5324 Website: <a href="http://www.journalhri.com">http://www.journalhri.com</a> E-mail: <a href="mailto:hri.tu.journal@gmail.com">hri.tu.journal@gmail.com</a>
<b>กำหนดออกช่วง-ช่วงเวลาตีพิมพ์</b>	วารสาร HR intelligence เป็นวารสารราย 6 เดือน (1 ปี มี 2 ฉบับ) ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - มิถุนายน ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม
<b>ค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์</b>	ไม่มีค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์บทความ

## จริยธรรม การตีพิมพ์

### จริยธรรมการตีพิมพ์ (Publication Ethics)

วารสาร HR intelligence มุ่งมั่นที่จะรักษามาตรฐานด้านจริยธรรมในการตีพิมพ์สูงสุด ดังนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามหลักการและมาตรฐานด้านจริยธรรมในการตีพิมพ์อย่างเคร่งครัด

#### หน้าที่ของบรรณาธิการต่อผู้นิพนธ์

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบบทความที่ส่งมาเพื่อเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารทุกบทความ โดยพิจารณาเนื้อหาบทความที่สอดคล้องกับเป้าหมายและขอบเขตของวารสาร รวมถึงการตรวจสอบคุณภาพบทความในกระบวนการประเมินและคุณภาพบทความก่อนตีพิมพ์
2. บรรณาธิการต้องใช้เหตุผลทางวิชาการในการพิจารณาบทความทุกครั้งโดยปราศจากอคติที่มีต่อบทความและผู้นิพนธ์ในด้านเชื้อชาติ เพศ ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง และสังกัดของผู้นิพนธ์
3. บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้นิพนธ์หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่นำบทความหรือวารสารไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือนำไปเป็นผลงานทางวิชาการของตนเอง
4. บรรณาธิการต้องไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงไม่ปิดกั้นหรือแทรกแซงข้อมูลที่ใช้แลกเปลี่ยนระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิและผู้นิพนธ์
5. บรรณาธิการต้องปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของวารสารอย่างเคร่งครัด
6. บรรณาธิการต้องรักษามาตรฐานของวารสาร รวมถึงพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและมีความทันสมัยเสมอ

#### หน้าที่ของผู้นิพนธ์บทความ

1. ผลงานของผู้นิพนธ์ต้องเป็นผลงานที่ไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ใดมาก่อน
2. ผู้นิพนธ์ต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น และต้องมีการอ้างอิงทุกครั้งเมื่อนำผลงานของผู้อื่นมานำเสนอหรืออ้างอิงในเนื้อหาของบทความตนเอง
3. หากผลงานทางวิชาการของผู้นิพนธ์เกี่ยวข้องกับการใช้สัตว์ ผู้เข้าร่วม หรืออาสาสมัคร ผู้นิพนธ์ควรตรวจสอบให้แน่ชัดว่าได้ดำเนินการตามหลักจริยธรรม ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมถึงต้องได้รับความยินยอมก่อนการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทุกครั้ง
4. ผู้นิพนธ์ต้องเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการทำผลงานทางวิชาการ
5. ผู้นิพนธ์ต้องยินยอมโอนลิขสิทธิ์ให้แก่วารสารก่อนการตีพิมพ์ และไม่นำผลงานไปเผยแพร่หรือตีพิมพ์กับแหล่งอื่น ๆ หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสาร HR intelligence แล้ว
6. ชื่อผู้นิพนธ์ที่ปรากฏในบทความต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในผลงานวิชาการนี้จริง
7. ผู้นิพนธ์ต้องแก้ไขความถูกต้องของบทความตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ และกองบรรณาธิการ

## หน้าที่ของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

1. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องคำนึงถึงคุณภาพบทความเป็นหลัก พิจารณาบทความภายใต้หลักการและเหตุผลทางวิชาการโดยปราศจากอคติหรือความคิดเห็นส่วนตัว และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้นิพนธ์
2. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่แสวงหาประโยชน์จากผลงานทางวิชาการที่ตนเองได้ทำการประเมิน
3. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องตระหนักว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของผลงานวิชาการที่รับประเมินอย่างแท้จริง
4. หากผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบพบว่าบทความที่รับประเมิน เป็นบทความที่คัดลอกผลงานชิ้นอื่น ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบทันที
5. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องรักษาระยะเวลาประเมินตามกรอบเวลาประเมินที่กำหนด รวมถึงไม่เปิดเผยข้อมูลของบทความให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้

สารบัญ

Content

## บทความวิจัย

- 7 การทำงานของผู้สูงอายุไทย กรณีศึกษาในกรุงเทพมหานคร  
วิภาพร จารุเรืองไพศาล
- 24 รัฐสวัสดิการกับการลดค่าครองชีพ: บทเรียนจากระบบการศึกษาฟินแลนด์  
พาฝัน รชตสกุล
- 43 การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ กรณีศึกษา โรคระบาด  
วุฒิชัย ประทุมวัลย์
- 64 ชั่วโมงการทำงานกับการพัฒนาแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ : กรณีศึกษา การแบ่งประเภท  
อุตสาหกรรมตามการจำแนกมาตรฐานอุตสาหกรรมสากล (ISIC) ภายในประเทศไทย  
ชนัญญา ประสาทไทย
- 86 พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน ผลกระทบต่อความผูกพันของบุคลากรและการเป็นองค์กร  
แห่งความสุข  
สุนิสา ช่อแก้ว

## การทำงานของผู้สูงอายุไทย กรณีศึกษาในกรุงเทพมหานคร

วิภาพร จารุเรืองไพศาล<sup>1</sup>

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 24 พฤษภาคม 2567

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 1 กรกฎาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 8 กรกฎาคม 2567

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของผู้สูงอายุไทย อายุ 60 ปีขึ้นไป อาศัยในกรุงเทพมหานคร ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากโครงการ “การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการจัดการชุดข้อมูลทางสังคมและสุขภาพประชาชน รายเขต กรุงเทพมหานคร” ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเดือนพฤษภาคม - ตุลาคม พ.ศ. 2563 จำนวนครัวเรือนตัวอย่างที่ให้ข้อมูลกับโครงการทั้งสิ้น 7,740 ครัวเรือน ประกอบด้วย ผู้สูงอายุ จำนวน 6,352 คน การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นใช้สถิติเชิงพรรณนา และใช้การวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์ (Binary Logistic Regression) ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการทำงานของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา ลักษณะการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ เศรษฐฐานะของครัวเรือน การออม ความเพียงพอของรายได้ และสิทธิหลักประกันสุขภาพ การศึกษามีข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐคือการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุหรือการอบรมฝึกอาชีพที่เหมาะสม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความพร้อมในการทำงาน

**คำสำคัญ:** ชั่วโง่งการทำงาน, การพัฒนาแรงงาน, การแบ่งประเภทอุตสาหกรรม, ไอเอสไอซี, ประเทศไทย

<sup>1</sup> Corresponding Author E-mail : wipaporn.jau@mahidol.ac.th



## Work Life of Thai Older Persons: Case Study of Bangkok

Wipaporn Jaruruengpaisan

Institute for Population and Social Research  
Mahidol University

Received : May 24, 2024

Revised : July 1, 2024

Accepted : July 8, 2024

### Abstract

This study examined the factors affecting the work life of Thai older persons age 60 years or older residing in Bangkok. It used secondary data from the project "Development of operational guidelines for managing social and health data sets of the population in Bangkok districts," which collected data from May to October 2020. A total of 7,740 households provided information for the project, including data on 6,352 older members of the household. The initial data analysis employed descriptive statistics and Binary Logistic Regression analysis. The analysis found that factors associated with the work of older persons include gender, age, education, living arrangements of the older persons, household economic status, savings, income sufficiency, and health insurance rights. The study suggests that the government should promote employment or appropriate vocational training for older persons, especially those who are ready and able to work.

**Keywords:** older person, employment of older persons, Bangkok

## บทนำ

ประชากรสูงอายุในประเทศไทย ในปี 2564 ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aging Society) ตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ (UN) ที่ระบุว่าเมื่อประเทศใด มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นสัดส่วนระหว่างร้อยละ 10-20 ของประชากรทั้งประเทศ ถือว่าเป็นประเทศที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และหากมี สัดส่วนเกินร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศจะถือว่าประเทศนั้นก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Bhoyen, 2019) โดยประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี 2548 แล้ว ซึ่งในขณะนั้นมีผู้สูงอายุร้อยละ 10.4 ของประชากรทั้ง ประเทศ และในปี 2564 มีประชากรผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 19.4 หรือ 13.24 ล้านคน (National Statistical Office, 2022) และกรุงเทพมหานคร เมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจและโอกาสในการทำงาน ทำให้ผู้คนจากจังหวัดต่าง ๆ พา กันเข้ามาหางานทำ อาจเพราะจังหวัดที่ตัวเองอยู่ไม่ได้มีตำแหน่งงานให้ทำจึงจำเป็นต้องเข้ามาหางานทำในเมือง ในปี 2565 มีประชากรในกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น จำนวน 5,494,932 คน เป็นผู้สูงอายุ จำนวน 1,210,828 คน คิดเป็น ร้อยละ 22.04 ของประชากรทั้งหมดที่ขึ้นทะเบียนในกรุงเทพมหานคร (The Bureau of Registration Administration, 2023) และจากการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564 พบว่า แนวโน้มผู้สูงอายุใน ประเทศไทยมีจำนวนร้อยละของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยเพิ่มจาก ร้อยละ 6.8 ในปี 2537 เป็น ร้อยละ 19.4 ในปี 2564 และสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวตามลำพังในครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.6 ในปี 2537 เป็นร้อยละ 12.0 ในปี 2564 (National Statistical Office, 2022) ครัวเรือน ผู้สูงอายุในเขตเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะครัวเรือนผู้สูงอายุอยู่ลำพังคนเดียว และผู้สูงอายุที่อยู่ใน เขตเมืองอาศัยอยู่ลำพังคนเดียว มีสัดส่วนการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุในรูปแบบการอยู่อาศัยอื่น และค่าใช้จ่ายของ ครัวเรือนผู้สูงอายุจะแปรผันไปตามจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่อยู่อาศัย และเหตุผลที่ผู้สูงอายุในเมืองยังคงทำงาน คือ ผู้สูงอายุยังต้องทำงานเพื่อหาเลี้ยงตนเองและคนในครอบครัว เนื่องจากฐานะและรายได้ไม่สูงมากนัก (Chuanwan et al., 2020)

นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศไทย เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้ประเทศประสบ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่มีแรงงานมาทดแทนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจึงส่งผลกระทบต่อการผลิตภาพรวมของ ประเทศ ดังนั้นภาครัฐได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจ้างงานกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการก่อให้เกิดการ เติบโตทางเศรษฐกิจและทำให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและเป็นการป้องกันความยากจนในการดำเนินชีวิตของ ผู้สูงอายุ (Deed et al., 2021) ตามประกาศของกระทรวงแรงงาน เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ ผู้สูงอายุมีงานทำ โดยการจ้างงานผู้สูงอายุควรเป็นงานที่ไม่อันตรายและปลอดภัยของผู้สูงอายุ รวมทั้งยังกำหนดให้จ้าง งานไม่ควรเกินวันละเจ็ดชั่วโมงและไม่เกินสัปดาห์ละหกวัน รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนให้ผู้สูงอายุอย่างน้อยชั่วโมง ละสี่สิบบาท (Ministry of Labour, 2019) ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจ้างงานผู้สูงอายุมากขึ้น ในขณะนี้อาจจะ ยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายแต่ก็ทำให้เห็นว่ารัฐบาลนั้นได้สนับสนุนให้เกิดการจ้างงานเป็นการเปิดโอกาส การทำงานให้ผู้สูงอายุเพื่อสร้างรายได้ในการดำรงชีวิตและสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน มีความสอดคล้องกับ แผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ที่ส่งเสริมการทำงานและหารายได้แก่ผู้สูงอายุ โดยการ ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา รวมทั้งงานในและนอกระบบ สนับสนุนให้มีการฝึกอาชีพและงานที่ เหมาะสมกับวัยและความสามารถ รวมทั้งยังมีมาตรการจูงใจเพื่อให้ภาคเอกชนมีการจ้างงานผู้สูงอายุ กำหนดให้ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีสิทธินำรายจ่ายในการจ้างผู้สูงอายุมากเว้นภาษีเงินได้ (The Revenue Department, 2017)

นโยบายภาครัฐเกี่ยวกับการจัดการผู้สูงอายุในประเทศไทยเป็นเพียงมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนมีการจ้าง งานผู้สูงอายุ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานในสถานประกอบการหรือภาครัฐหลังจากเกษียณอายุ

(Deeod et al., 2021) และจากรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 (2556) ได้สรุป แนวทางการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุไว้ 12 แนวทาง ดังนี้ (1) การจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ เนื่องจากข้อมูลที่ได้จะเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการวางแผนกำหนดนโยบาย (2) การทบทวนเกณฑ์การเกษียณอายุ (3) การกำหนดลักษณะประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม (4) การเพิ่มโอกาสในการทำงานแก่ผู้สูงอายุ (5) การเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพ สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน และบริการต่าง ๆ (6) การจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคม (7) การปรับเปลี่ยนทัศนคติการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ (8) การสร้างแรงจูงใจ เป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ มาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับผู้สูงอายุด้วยผลประโยชน์ทางการเงินและสวัสดิการสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ และมาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน (9) การเพิ่มพูนความรู้และทักษะการส่งเสริมให้มีการจัดหลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีพ (10) การส่งเสริมการมีงานทำอย่างมีส่วนร่วม (11) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ (12) จุดเน้นของมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่ม

การทำงานของผู้สูงอายุ จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรหรือการสำรวจแรงงานนอกระบบ ในปี 2564 พบว่า มีผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ยังคงทำงานจำนวน 4.88 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 36.9 จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด 13.24 ล้านคน ผู้สูงอายุที่ทำงานแยกเป็นเพศชาย 2.78 ล้านคน (ร้อยละ 56.9) และเพศหญิง 2.10 ล้านคน (ร้อยละ 43.1) ในส่วนของกรุงเทพมหานครมีผู้สูงอายุทั้งหมด จำนวน 1.32 ล้านคน เป็นผู้สูงอายุที่ทำงาน 2.97 แสนคน แยกเป็นเพศชาย 1.55 แสนคน และเพศหญิง 1.42 แสนคน (National Statistical Office, 2022) สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ทำงานในชนบทมีระดับที่สูงกว่าในเขตเมืองมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม สัดส่วนผู้สูงอายุที่ทำงานในเขตชนบทมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี 2547 - 2562 ในขณะที่เขตเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครเป็นภูมิภาคเดียวที่มีแนวโน้มการทำงานที่เพิ่มสูงขึ้น (Chamchan & Jaratsit, 2021) เมื่อพิจารณาสถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุพบว่า ผู้สูงอายุทำงานส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ร้อยละ 64.4 ช่วยธุรกิจครัวเรือนไม่ได้รับค่าจ้าง ร้อยละ 21.1 เป็นลูกจ้าง ร้อยละ 11.5 นายจ้าง ร้อยละ 2.9 และการรวมกลุ่ม ร้อยละ 0.1 เมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่า ผู้สูงอายุเพศชายมีสถานภาพเป็นทำงานส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้างมากกว่าเพศหญิง (ร้อยละ 75.1 และ 50.3 ตามลำดับ) ส่วนผู้สูงอายุเพศหญิงมีสถานภาพเป็นช่วยธุรกิจส่วนตัวโดยไม่ได้รับค่าจ้างมากกว่าเพศชาย (ร้อยละ 37.0 และ 9.1 ตามลำดับ) สำหรับชั่วโมงการทำงาน พบว่า ผู้สูงอายุ ทำงานเฉลี่ยประมาณ 37 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 11,906 บาท โดยผู้สูงอายุที่ทำงานในภาคการค้าและบริการได้รับค่าจ้างเฉลี่ย ต่อเดือนประมาณ 15,035 บาท สูงกว่าภาคการผลิต 11,170 บาท และภาคเกษตรกรรม 4,962 บาท เมื่อพิจารณาเงินเดือนของผู้สูงอายุที่ทำงานจะเห็นได้ว่าผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครได้รับค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ยสูงที่สุด คือ เดือนละ 17,547 บาท รองลงมาเป็นภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (11,915 บาท และ 11,770 บาท ตามลำดับ) และภาคใต้ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนต่ำที่สุด คือ เดือนละ 8,827 บาท และการสำรวจยังพบว่า ผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบหรือผู้ที่ทำงานไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานมีมากถึง 4.26 ล้านคน หรือร้อยละ 87.2 โดยเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง (ร้อยละ 56.6 และ 43.4 ตามลำดับ) ส่วนผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานในระบบซึ่งหมายถึงผู้ที่ทำงานที่ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน จำนวน 6.23 แสนคน หรือร้อยละ 12.8 เท่านั้น (National Statistical Office, 2022)

ภาครัฐมีนโยบายเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อสร้างหลักประกัน ความมั่นคงทางรายได้ให้ผู้สูงอายุสามารถเลี้ยงดูและพึ่งพาตนเองได้ยาวนานขึ้นอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดการที่มีมาตรการจูงใจภาคเอกชนในการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยแล้วนั้น มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ที่ส่งเสริมการทำงานและ

หารายได้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มองเห็นคุณค่าของตนเองจากการทำงานอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้สูงอายุแล้วยังช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในทุกภาคส่วน เนื่องมาจากการเผชิญปัญหาประชากรวัยทำงานที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการลดลงของอัตราเกิดของประชากรวัยเด็กที่ควบคู่กับแนวโน้มการแต่งงานช้าลงของประชากรวัยเจริญพันธุ์ อันเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้อัตราเพิ่มประชากรวัยเด็กไม่ทันกับอัตราความเร็วของการเพิ่มประชากรสูงอายุ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของผู้สูงอายุ อายุ 60 ปีขึ้นไป อาศัยในกรุงเทพมหานคร

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ ข้อมูลทุติยภูมิจากโครงการ “การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการจัดการชุดข้อมูลทางสังคมและสุขภาพประชาชน รายเขต กรุงเทพมหานคร” โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) โครงการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนพฤษภาคม - ตุลาคม พ.ศ. 2563

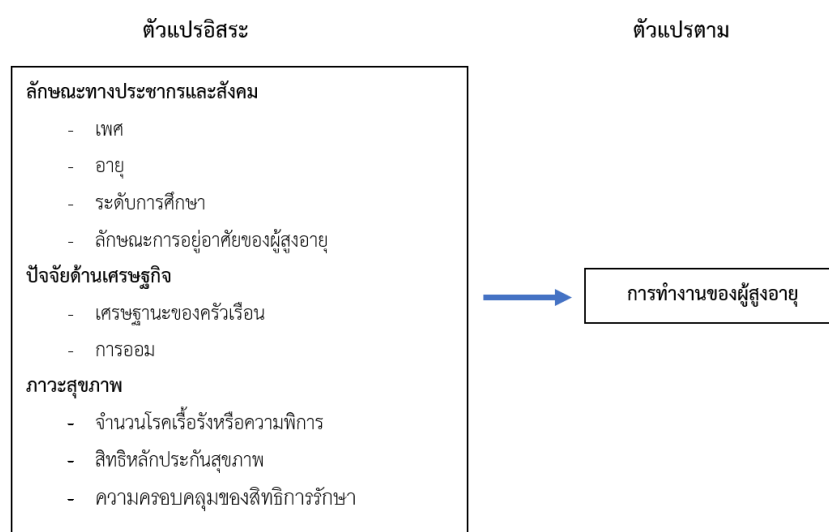
การเลือกเขตการศึกษา โครงการฯ ร่วมกับกรุงเทพมหานคร ได้ร่วมกันกำหนดเกณฑ์การเลือกเขตศึกษานำร่องใน 6 กลุ่มพื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครใต้ กรุงเทพมหานครตะวันออก กรุงเทพมหานครเหนือ และกรุงเทพมหานครใต้ กรุงเทพมหานครได้จัดกลุ่มไว้ตามลักษณะภูมิศาสตร์ โดยมีเกณฑ์ว่าในแต่ละกลุ่มพื้นที่ จะทำการเลือก 2 เขต ตามลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และประเภทของการอยู่อาศัยของประชากร โดยได้ตัวอย่างทั้งหมด 12 เขต ใน 6 กลุ่มพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และได้เพิ่มเขตบางพลัด เนื่องจากขณะนั้นกรุงเทพมหานคร ได้ร่วมโครงการการพัฒนาตัวชี้วัดเมืองนำอยู่ร่วมกับ the Royal Melbourne Institute of Technology University (RMIT) ประเทศออสเตรเลีย รวมพื้นที่ศึกษาเป็น 13 เขต

กรอบตัวอย่างสำหรับการสุ่มตัวอย่าง (sampling frame) ได้รับความร่วมมือจากสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร ซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาชุมชนจัดตั้งของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ ชุมชนแออัด ชุมชนชานเมือง ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร เคหะชุมชน ชุมชนเมือง และชุมชนประเภทอาคารสูง ซึ่ง 13 เขตตัวอย่างของกรุงเทพมหานครมีจำนวนชุมชนจัดตั้งทั้งสิ้น 539 ชุมชน 128,136 ครัวเรือน และการคำนวณของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนที่สามารถเป็นตัวแทนของประชากรในแต่ละเขตได้อย่างดีนั้น ควรมีครัวเรือนจำนวน 560 - 600 ครัวเรือน หรือในกรณีที่มีข้อจำกัดไม่ควรน้อยกว่า 400 ครัวเรือน เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างกระจายไปในทุกประเภทชุมชนจัดตั้งของกรุงเทพมหานครจึงได้ทำการสุ่มตัวอย่างชุมชนก่อน ตามสัดส่วนของจำนวนและประเภทชุมชนในแต่ละเขต โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (simple random sampling) ได้ชุมชนตัวอย่าง จำนวน 84 ชุมชน ประกอบด้วย 20,911 ครัวเรือน และเก็บข้อมูลจากทุกครัวเรือนในชุมชนตัวอย่าง เพื่อป้องกันความลำเอียงในการเลือกครัวเรือนตัวอย่าง แบบสอบถามประกอบด้วย แบบสอบถามครัวเรือนสำหรับหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนที่ทราบข้อมูลของทุกคนในครัวเรือน แบบสอบถามบุคคลสำหรับผู้สูงอายุและผู้ป่วยเรื้อรังหรือผู้พิการทุกคนในครัวเรือน และผู้ดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยเรื้อรังหรือพิการ (Punpuing et al., 2021) และการสำรวจ 13 เขตนำร่องของกรุงเทพมหานครครั้งนี้ มีครัวเรือนที่ให้ออกแบบโครงการทั้งสิ้น 7,740 ครัวเรือน จากจำนวนครัวเรือนที่ผู้นำหรือผู้ประสานงานชุมชนสามารถติดต่อได้ 9,938 ครัวเรือน ส่วนการสำรวจรายบุคคล มีประชากรจากครัวเรือนที่ให้ข้อมูลทั้งหมด 28,673 คน แต่กลุ่มประชากรหลักที่โครงการให้ความสนใจและเก็บรวบรวมข้อมูลรายบุคคล ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยเรื้อรังหรือ

ผู้พิการ (ที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ) รวมทั้งผู้ให้การดูแลบุคคลที่เป็นผู้สูงอายุและผู้ป่วยเรื้อรังหรือผู้พิการ ทั้งนี้มีจำนวนผู้สูงอายุ 6,352 คน ผู้ป่วยเรื้อรังหรือผู้พิการ 579 คน และผู้ดูแลผู้สูงอายุ 2,995 คน (Punpuing et al., 2021)

ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยสนใจใช้ข้อมูลของผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 6,352 คน โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลของโครงการ มีข้อจำกัดในการลงพื้นที่ช่วงการประกาศปิดเมืองจากสถานการณ์โควิด-19 เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ด้วยเป็นโรคอุบัติใหม่ยังไม่มีวัคซีน วิธีป้องกันที่ดีคือการเว้นระยะห่างทางสังคม ลดการรวมกลุ่ม ตามมาตรการของรัฐ โครงการจึงปรับเปลี่ยนวิธีการเก็บข้อมูล โดยผู้ให้ข้อมูลตอบแบบสอบถามด้วยตนเอง และการตอบแบบสอบถามบนระบบออนไลน์และใช้วิธีการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดยนักวิจัยด้วย และเมื่อสถานการณ์โควิด-19 คลี่คลาย คณะทำงานได้ลงพื้นที่เข้าสัมภาษณ์แบบซึ่งหน้าในชุมชนบางชุมชนที่ยังได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน การควบคุมคุณภาพของข้อมูล ผู้ดูแลงานสนามตรวจสอบความสมบูรณ์และความแนบเนียนของแบบสอบถาม หากข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือมีความไม่แนบเนียน จะมีการโทรศัพท์สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ให้ข้อมูล ในกรณีที่ไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจนบางกรณีต้องทิ้งแบบสอบถามนั้นไป (Punpuing et al., 2021)

การวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนา เพื่ออธิบายคุณลักษณะทางประชากรและสังคม ลักษณะทางเศรษฐกิจ และภาวะสุขภาพ การใช้สถิติไคสแควร์ (Chi-Square test) เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และใช้การวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์แบบไบนารี (Binary Logistic Regression) เพื่อตรวจสอบปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำงานของผู้สูงอายุ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านภาวะสุขภาพ ซึ่งตัวแปรตามมีการวัดแบบกลุ่มที่มี 2 คำตอบ คือ ผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงาน กำหนดคะแนนเป็น 0 และผู้สูงอายุที่ทำงาน กำหนดคะแนนเป็น 1 โดยการเลือกตัวแปรอิสระและตัวแปรตามเข้าสู่สมการพร้อมกัน



แผนภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ผลการวิจัย

ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของผู้สูงอายุที่อาศัยในกรุงเทพมหานคร โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากโครงการ “การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการจัดการชุดข้อมูลทางสังคมและสุขภาพประชาชน รายเขต กรุงเทพมหานคร” ซึ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลมีครัวเรือนที่ให้ข้อมูลจำนวน 7,740 ครัวเรือน จำนวนประชากรจากครัวเรือนที่ให้ข้อมูลทั้งหมด 28,673 คน ผู้วิจัยเลือกเฉพาะผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ที่ตอบ

แบบสอบถามบุคคล จำนวน 6,352 คน มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยในการเก็บรวบรวมแบบสอบถามมีผู้สูงอายุที่ไม่ตอบหรือตอบแบบสอบถามส่วนบุคคลไม่สมบูรณ์ในบางข้อคำถามมีจำนวนผู้ตอบคำถามไม่เท่ากัน ดังแสดงในตาราง 1

### ลักษณะทางประชากรและสังคม ลักษณะทางเศรษฐกิจ และภาวะสุขภาพ

ตาราง 1 ร้อยละของผู้สูงอายุ จำแนก สถานะภาพการทำงาน และ ลักษณะทางประชากรและสังคม เศรษฐกิจ และ สุขภาพ

ลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และภาวะสุขภาพ	การทำงาน				รวม	
	ไม่ได้ทำงาน		ทำงาน		N	%
	N	%	N	%		
<b>ลักษณะทางประชากรและสังคม</b>						
<b>เพศ (6,206*)</b>						
- หญิง	2,588	68.83	1,172	31.17	3,760	100.00
- ชาย	1,535	62.76	911	37.24	2,446	100.00
<b>อายุ (6,204*)</b>						
- 60 - 69 ปี	1,859	53.47	1,618	46.53	3,477	100.00
- 70 ปีขึ้นไป	2,264	83.02	463	16.98	2,727	100.00
<b>ระดับการศึกษา (6,131*)</b>						
- ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	2,504	64.34	1,388	35.66	3,892	100.00
- มัธยมศึกษา/ปวช.	866	66.82	430	33.18	1,296	100.00
- อนุปริญญาหรือสูงกว่า	693	73.49	250	26.51	943	100.00
<b>ลักษณะการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ (6,193*)</b>						
- อยู่คนเดียว	216	55.10	176	44.90	392	100.00
- อยู่กับคู่สมรส	168	67.47	81	32.53	249	100.00
- อยู่ 2 คนขึ้นไปกับญาติหรือคนอื่น	3,731	67.20	1,821	32.80	5,552	100.00
<b>ลักษณะทางเศรษฐกิจ</b>						
<b>เศรษฐกิจของครัวเรือน (6,151*)</b>						
- เศรษฐฐานะต่ำ	1,285	61.19	815	38.81	2,100	100.00
- เศรษฐฐานะปานกลาง	876	67.85	415	32.15	1,291	100.00
- เศรษฐฐานะสูง	1,925	69.75	835	30.25	2,760	100.00
<b>การออมเงิน (6,066*)</b>						
- ไม่มีการออม	2,357	66.96	1,163	33.04	3,520	100.00
- มีการออม	1,672	65.67	874	34.33	2,546	100.00

ลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และภาวะสุขภาพ	การทำงาน				รวม	
	ไม่ได้ทำงาน		ทำงาน		N	%
	N	%	N	%		
<b>ความเพียงพอของรายได้ (6,131*)</b>						
- เพียงพอและมีเหลือเก็บ	828	68.32	384	31.68	1,212	100.00
- เพียงพอแต่ไม่มีเหลือเก็บ	1,906	64.70	1,040	35.30	2,946	100.00
- ไม่เพียงพอ	1,360	67.83	645	32.17	2,005	100.00
<b>ด้านภาวะสุขภาพ</b>						
<b>จำนวนโรคเรื้อรังหรือความพิการ (6207*)</b>						
- ไม่มีโรคเรื้อรังหรือความพิการ	1,300	59.55	883	40.45	2,183	100.00
- มี 1 - 2 โรค	2,157	68.80	978	31.20	3,135	100.00
- มี 3 โรคขึ้นไป	667	75.03	222	24.97	889	100.00
<b>สิทธิหลักหรือสวัสดิการหลักในการรักษาพยาบาล (6,162*)</b>						
- ไม่มีสิทธิใด ๆ	132	70.21	56	29.79	188	100.00
- ประกันสังคม	274	46.92	310	53.08	584	100.00
- บัตรทอง	2,357	63.33	1,365	36.67	3,722	100.00
- บัตรผู้พิการ	133	82.61	28	17.39	161	100.00
- ข้าราชการ	983	81.24	227	18.76	1,210	100.00
- สวัสดิการสุขภาพอื่น ๆ	213	71.72	84	28.28	297	100.00
<b>สิทธิหลักครอบคลุมการรักษา (6,037*)</b>						
- ไม่ครอบคลุม	60	80.00	15	20.00	75	100.00
- ครอบคลุมได้บางส่วน	1,224	70.79	505	29.21	1,729	100.00
- ครอบคลุม	2,115	65.74	1,102	34.26	3,217	100.00
- ไม่ได้ใช้สิทธิหลัก	605	59.55	411	40.45	1,016	100.00

หมายเหตุ: \*เนื่องจากมีผู้สูงอายุบางส่วนไม่ได้ให้ข้อมูลในบางข้อคำถามจึงทำให้จำนวนผู้ตอบในแต่ละข้อไม่เท่ากัน

จากตาราง 1 ลักษณะทางประชากรและสังคม พบว่า ผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานครที่ทำงานส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย (ร้อยละ 37.24) มากกว่าผู้หญิง (ร้อยละ 31.17) และผู้สูงอายุที่ยังทำงานส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60 - 69 ปี) ร้อยละ 46.53 โดยการศึกษาของผู้สูงอายุที่ยังทำงานส่วนใหญ่จบชั้นประถมศึกษาหรือต่ำกว่า (ร้อยละ 35.66) ด้านลักษณะการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาจากผู้สูงอายุที่ทำงาน พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว ทำงานร้อยละ 44.90 รองลงมาคือ อยู่ 2 คนขึ้นไปกับญาติหรือคนอื่น (ร้อยละ 32.80) และผู้สูงอายุที่อยู่กับคู่สมรส (ร้อยละ 32.53)

ลักษณะทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาเฉพาะผู้สูงอายุที่ทำงาน พบว่า อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่เศรษฐกิจต่ำ (ร้อยละ 38.81) สูงกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในครัวเรือนที่เศรษฐกิจสูง (ร้อยละ 30.25) การออมเงินของผู้สูงอายุ พบว่า กลุ่มผู้สูงอายุที่ยังทำงาน มีการออม (ร้อยละ 34.33) สูงกว่ากลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่มีการออม (ร้อยละ 33.04) ด้านความเพียงพอของรายได้ พิจารณากลุ่มผู้สูงอายุที่ทำงาน พบว่า ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอแต่ไม่มีเหลือเก็บ (ร้อยละ 35.30) รองลงมาคือ ไม่เพียงพอ (ร้อยละ 32.17) และ เพียงพอและมีเหลือเก็บ (ร้อยละ 31.68)

ด้านภาวะสุขภาพ เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ทำงาน พบว่า ผู้สูงอายุที่ยังทำงานไม่มีโรคเรื้อรังหรือความพิการสูงสุด (ร้อยละ 40.45) รองลงมาคือ มี 1 - 2 โรค (ร้อยละ 31.20) และ มีมากกว่า 3 โรคขึ้นไป (ร้อยละ 24.97) ในด้านสิทธิหลักและสวัสดิการการรักษาพยาบาล ในกลุ่มผู้สูงอายุที่ทำงาน พบว่า มีประกันสังคม (ร้อยละ 53.08) รองลงมาคือ ประกันสุขภาพบัตรทอง (ร้อยละ 36.67) ไม่มีสิทธิใด ๆ (ร้อยละ 29.79) สวัสดิการสุขภาพอื่น ๆ (ร้อยละ 28.28) ข้าราชการ (ร้อยละ 18.76) และ บัตรผู้พิการ (ร้อยละ 17.39) ด้านความครอบคลุมการรักษาพยาบาลของสิทธิหลัก ในกลุ่มทำงาน พบว่า ครอบคลุม (ร้อยละ 34.26) ไม่ได้ใช้สิทธิหลัก (ร้อยละ 40.45) ครอบคลุมได้บางส่วน (ร้อยละ 29.21) และไม่ครอบคลุม (ร้อยละ 20.00)

## ตาราง 2 การทำงาน และสถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุ

	จำนวน	ร้อยละ
<b>การทำงาน</b>		
- ไม่ได้ทำงาน	4,124	66.44
- ทำงาน	2,083	33.56
รวม	6,207	100.00
<b>สถานภาพการทำงาน (เฉพาะผู้สูงอายุที่ตอบ “ทำงาน”)( N= 2,074*)</b>		
- พนักงานในองค์กร	244	11.80
- นายจ้าง	63	3.00
- ทำงานส่วนตัวไม่มีลูกจ้าง	828	39.90
- ช่วยงาน/ธุรกิจครัวเรือน	213	10.30
- รับจ้างทั่วไป	726	35.00
รวม	2,074	100.00

หมายเหตุ: \*เนื่องจากมีผู้สูงอายุบางส่วนไม่ได้ให้ข้อมูลสถานภาพการทำงานจึงทำให้จำนวนผู้ตอบไม่เท่ากัน

เมื่อพิจารณาตามการทำงานของสูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ (ร้อยละ 66.44) ไม่ได้ทำงาน และทำงาน ร้อยละ 33.56 เมื่อพิจารณาเฉพาะผู้สูงอายุที่ทำงาน พบว่า สถานภาพการทำงานส่วนใหญ่ทำงานส่วนตัวไม่มีลูกจ้าง เช่น การประกอบธุรกิจของตนเองหรือประกอบธุรกิจร่วมกับหุ้นส่วน ไม่มีการจ้างลูกจ้างประจำ แต่สามารถจ้างที่ไม่ใช่การจ้างอย่างต่อเนื่องได้ ร้อยละ 39.90 รองลงมาคือรับจ้างทั่วไป เช่น ทำงานที่ได้รับค่าจ้างรายวัน หรือตามชิ้นงาน ไม่ได้สังกัดองค์กรใด ๆ ร้อยละ 35.00 พนักงานในองค์กร ร้อยละ 11.80 ช่วยงาน/ธุรกิจในครัวเรือน ร้อยละ 10.30 และ นายจ้าง ร้อยละ 3.00 (ตาราง 2)



ตาราง 3 ผลการทดสอบความสัมพันธ์แบบถดถอยโลจิสติกส์สำหรับตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการทำงานของผู้สูงอายุ

Independent variable	B	S.E.	Sig.	Exp(B)
<b>ลักษณะทางประชากรและสังคม</b>				
เพศ (ref: ผู้หญิง)	.488	.111	.000**	1.630
อายุ (ref: 70 ปีขึ้นไป)	1.280	.115	.000**	3.597
ระดับการศึกษา (ref: อนุปริญญาหรือสูงกว่า)			.000**	
- มัธยมศึกษา/ปวช.	.193	.170	.258	1.212
- ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	.834	.157	.000**	2.302
ลักษณะการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ (ref: อยู่คนเดียว)			.015*	
- อยู่กับคู่สมรส	-.805	.333	.016*	.447
- อยู่ 2 คนขึ้นไปกับญาติหรือคนอื่น	-.536	.203	.008*	.585
<b>เศรษฐกิจ</b>				
เศรษฐกิจของครัวเรือน (ref: เศรษฐฐานะสูง)			.101	
- เศรษฐฐานะปานกลาง	.038	.143	.791	1.039
- เศรษฐฐานะต่ำ	.284	.137	.038*	1.329
การออม (ref: เงินสด)			.000**	
- สัทธิทรัพย์	-.021	.180	.908	.979
- อสังหาริมทรัพย์	1.053	.246	.000**	2.866
ความเพียงพอของรายได้ (ref: ไม่เพียงพอ)			.035*	
- เพียงพอแต่ไม่มีเหลือเก็บ	.399	.157	.011*	1.491
- เพียงพอและมีเหลือเก็บ	.357	.162	.028*	1.428
<b>ภาวะสุขภาพ</b>				
จำนวนโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (ref: ไม่มีโรคเรื้อรัง)			.278	
- มีจำนวน 1 - 2 โรค	-.026	.119	.826	.974
- มีจำนวน 3 โรคขึ้นไป	-.266	.175	.129	.767
สิทธิหลักประกันสุขภาพ (ref: บัตรทอง)			.000**	
- ประกันสังคม	.531	.165	.001**	1.701
- ข้าราชการ(บำนาญ)	-.780	.143	.000**	.459
- บัตรผู้พิการ	.364	.407	.372	1.439
-สวัสดิการสุขภาพ อื่น ๆ	-.084	.221	.703	.919
- ไม่มีสิทธิใด ๆ	.252	1.269	.843	1.286
ความครอบคลุมของสิทธิการรักษา (ref: ไม่ครอบคลุม)			.211	
- ครอบคลุมได้บางส่วน	.901	.524	.086	2.462
- ครอบคลุม	.827	.520	.112	2.288
Constant	-2.771	.595	.000**	.063

หมายเหตุ: \*\* คือ ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่  $p < 0.001$  \* $p < 0.05$

จากตาราง 3 ผลการวิเคราะห์การตรวจสอบตัวแปรที่มีผลต่อการทำงานของผู้สูงอายุ พบว่า ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการทำงานของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา (การศึกษาระดับประถมหรือต่ำกว่า) ลักษณะการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ เศรษฐฐานะของครัวเรือน (เศรษฐฐานะต่ำ) การออม (รูปแบบบอสังหาริมทรัพย์) ความเพียงพอของรายได้ สิทธิหลักประกันสุขภาพ (ข้าราชการ (บำนาญ) และประกันสังคม) และตัวแปรที่ไม่มีผลต่อการทำงานของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย การศึกษา (ระดับมัธยมศึกษา/ปวช.) เศรษฐฐานะของครัวเรือน (เศรษฐฐานะปานกลาง) การออม (รูปแบบบอสังหาริมทรัพย์) จำนวนโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง สิทธิหลักประกันสุขภาพ (บัตรผู้พิการ สวัสดิการสุขภาพอื่น ๆ หรือไม่มีสิทธิใด ๆ) และความครอบคลุมของสิทธิการรักษา

ลักษณะทางประชากรและสังคม มีความสัมพันธ์กับการทำงานของผู้สูงอายุอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ประกอบด้วย เพศ พบว่า ผู้สูงอายุเพศชายมีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุเพศหญิง 1.6 เท่า อายุ พบว่า ผู้สูงอายุตอนต้น (60 - 69 ปี) มีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุ 70 ปีขึ้นไป สูงถึง 3.6 เท่า การศึกษา พบว่า ผู้สูงอายุที่จบชั้นประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่จบอนุปริญญาหรือสูงกว่า 2.3 เท่า ลักษณะการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ 2 คนขึ้นไปกับญาติหรือคนอื่น มีแนวโน้มการทำงานมากกว่า 0.6 เท่า เมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว

ลักษณะทางเศรษฐกิจ เศรษฐฐานะของครัวเรือนมีความสัมพันธ์กับการทำงานของผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุที่อาศัยในครัวเรือนที่เศรษฐฐานะต่ำมีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีเศรษฐฐานะสูง 1.3 เท่า การออม พบว่า ผู้สูงอายุที่มีการออมในรูปแบบบอสังหาริมทรัพย์มีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่มีการออมในรูปแบบเงินสด 2.9 เท่า และความเพียงพอของรายได้ พบว่า ผู้สูงอายุที่มีรายได้เพียงพอและมีเหลือเก็บมีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอ 1.5 เท่า

ภาวะสุขภาพ สิทธิหลักประกันสุขภาพ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิหลักประกันสุขภาพประกันสังคม มีแนวโน้มการทำงานมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่มีสิทธิบัตรทอง 1.7 เท่า และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิใด ๆ มีแนวโน้มการทำงานมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่มีสิทธิบัตรทอง 1.3 เท่า

## อภิปรายผล

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลของโครงการการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการจัดการชุดข้อมูลทางสังคมและสุขภาพของประชาชน รายเขต กรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชุมชนจัดตั้งของกรุงเทพมหานคร จำนวน 6,352 ราย จากผลการวิจัยปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร ในการวิเคราะห์แบ่งกลุ่มผู้สูงอายุเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มผู้สูงอายุที่ยังทำงานและกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วยวิธีทดสอบความสัมพันธ์แบบถดถอยโลจิสติกส์ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการทำงานของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา ลักษณะการอยู่อาศัย เศรษฐฐานะของครัวเรือน การออม และสิทธิหลักประกันสุขภาพ ผลการวิเคราะห์สามารถอภิปรายได้ดังนี้

ปัจจัยส่วนบุคคล จากข้อค้นพบ พบว่าผู้สูงอายุเพศชายมีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุเพศหญิง ทั้งนี้เป็นเพราะเพศชายจะได้รับบทบาทเป็นผู้นำครอบครัว เพราะมีความกล้าหาญและมีสรีระร่างกายแข็งแรงและมีความสมดุลของร่างกายรวมถึงมีพลังกำลังสูงสุดของกล้ามเนื้อมากกว่าเมื่อเทียบกับเพศหญิง เป็นผลให้เพศชายยังคงมีสุขภาพแข็งแรงและมีความต้องการทำงานสูงกว่าเพศหญิง ซึ่งสอดคล้องงานวิจัยของ Amsuk (2015) และ Muttiko et al., (1999)

ที่กล่าวว่า เพศชายได้รับความคาดหวังจากสังคมว่ามีสถานภาพและบทบาทที่จะต้องรับผิดชอบและเป็นผู้ดูแลผู้อื่น ในขณะที่เพศหญิงทำหน้าที่ในการดูแลงานบ้านและครอบครัว จึงเป็นเหตุผลทำให้ผู้สูงอายุเพศชายทำงานสูงกว่าเพศหญิง

ด้านอายุ พบว่า ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60 - 69 ปี) มีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุ 70 ปีขึ้นไป ทั้งนี้ เป็นเพราะผู้สูงอายุวัยต้นยังมีสุขภาพแข็งแรงกว่า และเมื่ออายุเพิ่มมากขึ้นร่างกายก็มีความเสื่อมถอยลง ทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้น้อยลงส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานลดลงไปด้วย สอดคล้องกับทฤษฎีแยกตนเองหรือทฤษฎี ถอยห่าง (Disengagement Theory) ของ Elaine Cummings และ William Henry (Sumalrot, 2015) ผู้สูงอายุและ สังคมจะลดบทบาทซึ่งกันและกันอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามความต้องการของร่างกาย โดยปกติบุคคลจะพยายามอยู่กับ สังคมให้นานเท่าที่จะทำได้ โดยปัจจัยที่มีผลต่อการถอยห่างของผู้สูงอายุ ได้แก่ กระบวนการชราที่มีความแตกต่างกัน ของแต่ละบุคคล สภาพสังคม และความเชื่อมโยงของอายุที่เพิ่มขึ้น และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ (Amsuk, 2015) และ Yingratanasuk (2015) ที่พบว่า อายุและโรคมีความสัมพันธ์เชิงลบกับการทำงาน คือเมื่อมีอายุเพิ่มมากขึ้นก็จะทำให้ ความสามารถในการทำงานลดลง สมรรถภาพในการทำงานมักลดลงโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นโรคเรื้อรัง

ด้านการศึกษา พบว่า ผู้สูงอายุที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามีแนวโน้มการทำงานมากกว่า ผู้สูงอายุที่มีการศึกษามัธยมศึกษาหรือสูงกว่า ทั้งนี้เป็นเพราะผู้สูงอายุที่มีการศึกษาต่ำกว่าส่วนมากจะทำงานในภาค บริการหรือการรับจ้างหรือการไม่ได้รับโอกาสในการทำงานที่ดีมีรายได้สูง จึงทำให้ไม่สามารถมีรายได้ที่ดีหรือรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตหลังเกษียณอายุการทำงาน และยังไม่หลุดพ้นจากความยากจน ผู้สูงอายุยังต้องทำงาน เพื่อหาเลี้ยงชีพของตนเองหรือครอบครัว สอดคล้องกับแนวคิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่ถึงแม้ภาครัฐจะมีนโยบาย สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอด ชีวิต แต่ความแตกต่างระหว่างความเป็นเมืองและชนบท หรือฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนก็มีผลต่อ การได้รับโอกาสทางการศึกษาเช่นกัน (Sangmahamad, 2560) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Sarntisart (1997, as cited in Bunyamanon et al., 2011) ที่กล่าวว่า การศึกษาเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้บุคคลมีหน้าที่การงานมั่นคง ทำให้มีรายได้สูงขึ้น และ Khaochan (2018) พบว่า การศึกษามีส่วนอย่างสูงที่ทำให้คนหลุดพ้นจากความยากจนที่จะ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ Bootngam (2012) ที่ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย ที่พบว่า การศึกษาเป็นสิ่งที่สามารถเพิ่ม ศักยภาพทางการผลิตของมนุษย์ได้ ย่อมหมายถึงโอกาสในการได้รับรายได้ที่มากขึ้นด้วย ประชากรที่มีการศึกษาสูงก็ สามารถมีรายได้สูง ในขณะที่ประชากรที่มีการศึกษาน้อยหรือด้อยโอกาสทางการศึกษาก็จะมีโอกาสได้รับรายได้ที่น้อย ตามไปด้วยเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน

ด้านการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวมีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่กับคู่สมรส หรืออยู่ 2 คนขึ้นไปกับญาติหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้เป็นเพราะผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวที่สถานภาพสมรสโสด หรือ หม้าย/ หย่า/ แยก แต่ไม่มีบุตร จึงไม่มีคู่สมรส บุตร หรือบุคคลอื่น ๆ ที่จะมาคอยช่วยเหลือด้านรายจ่าย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Chuanwan et al., (2020) ที่พบว่า เรื่องปัจจัยทางเศรษฐกิจของครัวเรือนผู้สูงอายุในเขตเมืองที่อยู่ตามลำพังคนเดียว สะท้อนให้เห็นว่า ผู้สูงอายุยังคงมีสุขภาพดี และมีความสามารถในการทำอะไรได้ด้วยตนเอง ยังคงมีความต้องการทำงาน เพื่อมีรายได้เพิ่ม ซึ่งการใช้ชีวิตในเมืองทำให้ต้องห่างไกลญาติพี่น้อง จึงจำเป็นต้องดูแลตนเองทั้งเรื่องสุขภาพ การเงิน สังคม และจิตใจ รวมทั้งวางแผนการออมเพื่อจะสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมเมืองได้อย่างมีความสุข ซึ่งผู้สูงอายุในการศึกษานี้ที่ยังทำงานอยู่เป็นผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวและเป็นผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60 - 69 ปี)

ปัจจัยด้านลักษณะทางเศรษฐกิจ พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ในครัวเรือนที่มีเศรษฐกิจต่ำต้องทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในครัวเรือนที่มีเศรษฐกิจสูงกว่า ทั้งนี้เป็นเพราะครัวเรือนที่มีเศรษฐกิจต่ำ มีโอกาสทางการศึกษาน้อยกว่าทำให้เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานโอกาสที่จะได้ทำงานที่ดีและมีรายได้ดีก็น้อยกว่าคนที่มีการศึกษาที่สูงกว่า รวมทั้งไม่มีเงินสำหรับเก็บออม รวมทั้งไม่ได้อยู่กับลูกหลานเพราะลูกหลานก็ต้องทำงานเลี้ยงดูครอบครัวเช่นเดียวกัน จึงทำให้ผู้สูงอายุยังต้องทำงานเพื่อหารายได้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน สอดคล้องกับแนวคิดการพึ่งพาตนเอง คือ การใช้ความรู้ความสามารถ หรือการพัฒนาศักยภาพของตนเองเมื่ออยู่เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคโดยลดการพึ่งพิงจากภายนอก (Dolah et al., 2018) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Bootngam (2012) ที่กล่าวว่า ความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นสาเหตุของความแตกต่างทางรายได้และการทำงานได้

ด้านการออม พบว่า กลุ่มผู้สูงอายุทำงานมีแนวโน้มการออมสูงกว่าไม่มีการออมเล็กน้อย ทั้งนี้เป็นเพราะผู้สูงอายุที่ทำงานยังมีรายได้จึงทำให้มีเงินออม หรืออาจเกิดจากการไม่มีการวางแผนด้านการเงินที่ดีพอส่งผลให้เมื่อถึงวัยเกษียณไม่มีเงินเก็บเพียงพอในการใช้ชีวิต การซื้อทรัพย์สินที่ยังคงมีภาระผูกพัน เช่น การผ่อนบ้าน รถยนต์ หรืออื่น ๆ ที่ทำให้ผู้สูงอายุยังต้องทำงานเพื่อหาเงินมาจ่ายในส่วนที่ยังคงเหลืออยู่ โดยรูปแบบการออมของผู้สูงอายุในที่นี่ การออมเงินของผู้สูงอายุไม่ใช่การออมในรูปแบบเงินสดเท่านั้น การออมหมายรวมถึงการสะสมทรัพย์สินที่มีมูลค่า เช่น พันธบัตรสลาก ที่ดิน บ้าน รถยนต์ หุ่น ทอง รวมถึงการออมเงินในการประกันชีวิต เป็นต้น (National Statistical Office, 2018) การออมแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ การออมเป็นเงินสด สักริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งพบว่า กลุ่มผู้สูงอายุที่ออมในรูปแบบบอสังหาริมทรัพย์จะมีโอกาสทำงานสูงกว่ารูปแบบอื่น ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้สูงอายุที่มีการออมในรูปแบบของเงินสดจะทำงานน้อยกว่ารูปแบบอื่น ๆ ดังนั้นผู้สูงอายุที่มีการออมในรูปแบบต่าง ๆ มีโอกาสที่จะทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่ไม่มีการออม

ปัจจัยด้านภาวะสุขภาพ พบว่า ผู้สูงอายุที่ไม่มีโรคเรื้อรังหรือความพิการมีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่มีโรคเรื้อรังหรือความพิการ ทั้งนี้เป็นเพราะผู้สูงอายุที่มีงานทำหรือการมีกิจกรรมที่ต้องทำอยู่เสมอ และการมองเห็นคุณค่าในตนเองของผู้สูงอายุที่เชื่อว่ายังสามารถทำประโยชน์ได้ เช่น การเป็นจิตอาสา เป็นวิทยากรให้ความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมกับสังคม ได้พบปะพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกัน ส่งผลให้มีสุขภาพดีทั้งกายและใจ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีกิจกรรม ที่กล่าวถึงบทบาททางสังคมของผู้สูงอายุไว้ว่าเมื่อบุคคลมีอายุเพิ่มขึ้นบทบาททางสังคมจะลดลง ทำให้ต้องหกิจกรรมอื่น ๆ มาช่วยเสริมสร้างหรือทดแทนสิ่งที่ขาดหายไป และทฤษฎีบทบาท ได้อธิบายเกี่ยวกับการปรับตัวของบุคคล ตลอดช่วงชีวิตของผู้สูงอายุที่ผ่านบทบาททางสังคม เช่น การเป็นพ่อแม่ ปู่ย่าตายาย เป็นต้น บทบาทเหล่านี้เป็นสิ่งที่แยกสถานภาพทางสังคมและทัศนคติที่มีต่อตนเอง (Sumalrot, 2015) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Phokapunt et al., (2018) ที่กล่าวว่า สุขภาพร่างกายของผู้สูงอายุเปลี่ยนไปตามวัย โดยบุคคลที่อยู่ในวัยเดียวกันอาจมีสุขภาพแตกต่างกันเมื่ออายุมากขึ้น ผู้สูงอายุมีโอกาสเกิดโรคเรื้อรังหรือความพิการเพิ่มขึ้น จึงเป็นอุปสรรคในการทำงานทำให้ผู้สูงอายุที่ยังสุขภาพดี แข็งแรงกว่ามีโอกาสในการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่มีปัญหาด้านสุขภาพความพิการ

## สรุปผล

จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการทำงานของผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา ลักษณะการอยู่อาศัย เศรษฐฐานะของครัวเรือน การออม จำนวนโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง สิทธิของการรักษา และความครอบคลุมของสิทธิการรักษา ผลการศึกษาโดยสรุป พบว่า ผู้สูงอายุเพศชายมีแนวโน้มทำงานมากกว่าผู้สูงอายุเพศหญิง ผู้สูงอายุวัยต้น (60 - 69 ปี) มีการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุ 70 ปีขึ้นไป ผู้สูงอายุที่มีการศึกษาในระดับ

ประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือสูงกว่า ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว มีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่กับคู่สมรสหรืออยู่ 2 คนขึ้นไปกับญาติหรือบุคคลอื่น ด้านเศรษฐกิจพบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ในครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำต้องทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในครัวเรือนที่มีเศรษฐานะสูงกว่า ในด้านการออม ผู้สูงอายุทำงานมีแนวโน้มมีการทำงานสูงกว่าผู้สูงอายุไม่มีการออมเล็กน้อย อาจเป็นเพราะผู้สูงอายุที่ทำงานยังคงมีรายได้สำหรับออมมากกว่า และด้านสุขภาพ พบว่า ผู้สูงอายุที่ไม่มีโรคเรื้อรังหรือความพิการมีแนวโน้มการทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่มีโรคเรื้อรังหรือความพิการ

### ข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลของโครงการการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการจัดการชุดข้อมูลทางสังคมและสุขภาพของประชาชน รายเขต กรุงเทพมหานคร นำมาสู่ข้อเสนอแนะที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ดังนี้

1. ผลจากการศึกษา พบว่า ผู้สูงอายุวัยต้นจำนวนมากยังคงทำงานอยู่ ภาครัฐควรส่งเสริมการจ้างงานสำหรับผู้สูงอายุให้เพิ่มมากขึ้น โดยผู้สูงอายุที่ยังทำงานในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีระดับการศึกษาประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ภาครัฐควรส่งเสริมการฝึกอาชีพเหมาะสมตามศักยภาพของผู้สูงอายุ เพื่อเป็นแหล่งรายได้สำหรับผู้สูงอายุไว้ใช้ในชีวิตประจำวัน โดยสอดคล้องกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ด้านการทำงาน และการหารายได้ของผู้สูงอายุ นโยบายส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ ดังนี้ 1. ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบ 2. ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะสมกับวัยและความสามารถ 3. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้โดยให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วม (The Ministry of Social Development And human security, 2019)
2. ผลจากการศึกษา พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว พบว่า เกือบครึ่งหนึ่งยังทำงาน (ร้อยละ 45) โดยเป็นกลุ่มที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและอยู่ในครอบครัวที่มีเศรษฐานะต่ำ ภาครัฐควรให้การส่งเสริมด้านอาชีพและการจ้างงาน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อความปลอดภัยของผู้สูงอายุ โดยสอดคล้องกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม (The Ministry of Social Development And human security, 2019)
3. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ ได้ดำเนินการด้านแผนกลยุทธ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุ โดยใช้ข้อมูลจากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ มาตรการการส่งเสริมการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ และข้อมูลจากผลงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย มาใช้เป็นกรอบแนวคิดประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ ดังนี้ 1. กลยุทธ์กระจายงานสู่บ้านหรือชุมชนเพื่อลดอุปสรรคของผู้สูงอายุจากการเดินทางไปทำงาน หรือสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงานที่ไม่เหมาะสม และเพิ่มโอกาสในการทำงานเชิงเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ 2. กลยุทธ์ด้านการขยายอายุเกษียณราชการ 3. กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องของภาคเอกชน 4. กลยุทธ์ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในอาชีพที่เหมาะสมกับวัย ประสบการณ์ การทำงาน และสมรรถนะทางกาย เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานให้กับผู้สูงอายุที่ปรารถนาที่จะทำงาน และช่วยเพิ่มอัตราแรงงานในระบบให้เพียงพอ 5. กลยุทธ์การสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานด้านผู้สูงอายุ (Sawatphol, 2020)

### รายการอ้างอิง

- Amsuk, R. (2015). *Labour force participation of the elderly in Thailand*. [Master's thesis, College of Population Studies]. Chulalongkorn University. <https://doi.org/10.18769/ijasos.99526>
- Bhoyen, K. (2019). Aging Society: Opportunities for the Future Sustainable Business. *Journal of Management Science Review*, 1(1), 201-209.
- Bootngam, M. (2012). *The relationship between education inequality and income inequality in Thailand*. [Master of Economics Program in Economics Faculty of Economics]. Chulalongkorn University. <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/44117>
- Bunyamanon, S., Chaiwat, P., & Aree, W. (2011). *An Analysis on the Relationship between Changes in Population Structure and Income Inequality in Thailand*. The Thailand Research Fund.
- Chamchan, C., & Jaratsit, S. (2021). *Situations and trend of Thai Older Persons' Labour Force Participation: Analyses from Nationally Representative Household Surveys*. Nakhon Pathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Changprachak, P. (2021). The employment of the elderly in Thai society: knowledge from the synthesis of research from Thailis digital collection. *Journal of MCU Nakhondhat*, 8(10), 100-112. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JMND/article/view/256121>
- Chuanwan, S., Thianlai, K., & Thuenklin, P. (2020). *Living arrangements of the Thai elderly in urban area to support adequate dwelling and care*. Nakhon Pathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Chula Unisearch, Chulalongkorn University. (2008). *Research on approaches and measures to promote employment among the elderly*. Office of the National Economic and Social Development Council.
- Deeod, P., Hongsri, W., & Seangmamo, S. (2021). Comparison of elderly people employment policy between overseas and Thailand. *Journal of MCU Nakhondhat*, 8(4), 230-243. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JMND/article/view/251647/168638>
- Dolah, K., Sawamichai<sup>1</sup>, P., Laepankaew<sup>1</sup>, A., & Janchay, M. (2018). Elderly Self-Reliance and the guidance for self independence of elderly a case study of Hua – Khao Subdistrict, Singhanakorn District Songkhla Province. *Wisdom power for sustainable development* (pp. 109-114). <https://human.skru.ac.th/husoconference/conf1/po12.pdf>
- Khaochan, C. (2018). *Investment Promotion Guidelines for the Region to Reduce Unequal Income Distribution Problem*. NDC Class 60. National Defence College.
- Lapsomboondee, A. (2022). Factors Affecting the Elderly Work in Thailand. *University of the Thai Chamber of Commerce Journal*, 42(3), 18-33. <https://utcc2.utcc.ac.th/utccjournal/423/>

- 2Ampinee%20Lapsomboondee1.pdf
- Ministry of Labour. (2019, March 3). *Ministry of Labor Announcement Requesting cooperation to promote and support the elderly to have work*. [https://www.mol.go.th/wpcontent/uploads/sites/2/2019/07/prakad\\_elderly-compensation\\_for3march2019.pdf](https://www.mol.go.th/wpcontent/uploads/sites/2/2019/07/prakad_elderly-compensation_for3march2019.pdf)
- Ministry of Social Development and Human Security. (2009). *The 2nd National Plan on the Elderly (2002-2021) 2st Revised of 2018*. [https://www.dop.go.th/download/laws/th1573721522-816\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/laws/th1573721522-816_0.pdf)
- Muttiko, M., Uphayokin, P., Kanganawong, S., & Veena Sirisook. (1999). *Rom Pho Rom Sai: Status and role in society of the elderly*. Suphawanich Printing.
- National Statistical Office. (2018). *Report on the 2017 survey of the older persons in Thailand*. National Statistical Office. [https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey\\_detail/cj](https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/cj)
- National Statistical Office. (2021). *Summary of important results of the work of the elderly in Thailand 2020*. National Statistical Office.
- National Statistical Office. (2021). *Number of population by age group, sex, province and region, 2021*. <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>
- National Statistical Office. (2022). *Report Survey of the Older Persons in Thailand 2021*. National Statistical Office. from [https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey\\_detail/iM](https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/iM)
- National Statistical Office. (2022). *Summary of important results of the work of the elderly in Thailand 2021*. National Statistical Office. [https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey\\_detail/cj](https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/cj)
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2020). *Poverty and inequality report 2020*. Office of the National Economic and Social Development Council. [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=11972](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11972)
- Panyapong, S., Chaisri, A., Doungmala, T., & Prungchaiyaphum, W. (2021). The Working Problems in Economic and Social Issues of The Elderly in Chaiyaphum Province. *Udon Thani Rajbhat University Academic Journal*, 9(1), 165-180.
- Panyindee, S. (2018). The Influence of Work Potentiality, Social Support, Self Care Behaviors and Self Esteem on Readiness to Work of Retired Elderly in Bangkok. *Academic Journal of Humanities and Social Sciences Burapha University*, 26(51), 46-68.
- Phokapunt, K., Sangruga, N., & Thamma-apipon, S. (2018). Factors Impact on the Intention of Working After Retirement of Bangkok Metropolitan Administrations Officials. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 11(1), 136-149. <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/118390>
- Poungchieng, T. (2012). *Work needs of Thai elderly in 2007*. Master of Arts Program in Demography, College of Population studies Chulalongkorn university. [http://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/44323/1/Tharathip\\_po.pdf](http://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/44323/1/Tharathip_po.pdf)
- Punpuing, S., Sunpuwan, M., Jirapramukpitak, T., Kittisuksathit, S., Jaruruengpaisan, W., Loyfah, N., & Hutaphat, W., (2021). *Report on survey results in 13 pilot districts*. Institute for Population

- and Social Research, Mahidol University.
- Punpuing, S., Hutaphat, W., Jaruruengpaisan, W., Loyfah, N., Jirapramukpitak, T., Sunpuwan, M., & Kittisuksathit, S. (2021). *Development of the management of social and health data sets in urban areas In the COVID-19 situation*. Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Raksasap, S., Nillbai, T., & Intarawiset, N. (2008). *Pilot project to study the suitability of workers after retirement*. Ramkhamhaeng University.
- Sangmahamad, R. (2560). Disparities in Education: Social Quality in Thai's Views. *Political Science and Public Administration Journal*, 8(1), 33-66.
- Sawatphol, S. (2020). Employment and Work Policies of Aging Population: Observation. *Journal of thai Ombudsman*, 13(1), 117-132.
- Sumalrot, T., Hananmuhibbatuddin, N.S. (2015). Aging in the world of work: Biopsychosocial perspectives. *Panyapiwat Journal*, 7(1), 242-254.
- Suriya, K. (2009). *Logit Model: Theory and Applications of Economics*. Faculty of Economics. Chiang Mai University.
- The Bureau of Registration Administration. (2023). *Population by age December 2022*. <https://stat.bora.dopa.go.th/stat/statnew/statMONTH/statmonth/#/displayData>
- The Ministry of Social Development and Human Security (2019). The 2nd National Plan on the Elderly 2002-2021. 2nd edition. 2018. [www.dop.go.th/th/laws/1/28/766](http://www.dop.go.th/th/laws/1/28/766).
- The Revenue Department. (2017). *Notification of the Director-General of the Revenue Department on Income Tax (No. 290)*. [https://www.rd.go.th/fileadmin/user\\_upload/kormor/newlaw/dg290.pdf](https://www.rd.go.th/fileadmin/user_upload/kormor/newlaw/dg290.pdf)
- Vajragupta, Y., & Jitsuchon, S. (2020, September 8). *The impact of COVID-19 on older person*. <https://tdri.or.th/2020/09/the-impact-of-covid-19-on-older-persons/>
- Vapattanawong, P., Prasartkul, P., & Punpuing, S. (2013). *The analysis of policy impacts on national development resulted from population projections for Thailand 2010-2040*. Office of the National Economic and Social Development Council.
- Yingratanasuk, T., Choedkiattikool, P., Thetkathuek, A., & Kosaiyawat, S. (2015). Factors Related to Workability Among the Elderly in Saensuk Municipality, Chon Buri Province. *Journal of Public Health*, 45(2), 184-196.



## รัฐสวัสดิการกับการลดค่าครองชีพ: บทเรียนจากระบบการศึกษาฟินแลนด์

พาฝัน รชตสกุล<sup>1</sup>

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 25 มิถุนายน 2567

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 19 กรกฎาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 19 กรกฎาคม 2567

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้ชวนให้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานและรายได้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิชั่วโมงการทำงาน และรายได้แยกตามอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 - 2022 โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลข้อสังเกตจากงานศึกษามีหลายประการ เช่น มีความแตกต่างอย่างมากในชั่วโมงการทำงานและรายได้ในอุตสาหกรรมเกษตร และอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมในตลาดแรงงาน ทำให้มีความจำเป็นในการพัฒนาแรงงานในด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มทักษะ พัฒนาคุณภาพชีวิต และสร้างความยั่งยืนให้แรงงานรวมถึงตลาดแรงงาน นอกจากนี้ การศึกษายังเน้นย้ำความจำเป็นในการทบทวนนโยบายแรงงานที่เอื้ออำนวยต่อการกระจายรายได้อย่างยุติธรรมและการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวมความหลากหลายของแรงงานทุกกลุ่มไว้ด้วยกัน (Inclusive)

**คำสำคัญ:** รัฐสวัสดิการ, นโยบายการศึกษา, ค่าครองชีพ, ความสัมพันธ์ความรัก, ฟินแลนด์

<sup>1</sup> Corresponding Author E-mail : chananya.pra@dome.tu.ac.th

## Welfare State and the Cost of Loving- Lessons from Finland's Education System

Pafun Rachatasakul

College of Interdisciplinary Studies

Thammasat University

Received : June 25, 2024

Revised : July 19, 2024

Accepted : July 19, 2024

### Abstract

This study introduces the "cost of loving" concept to analyze Finland's 2024 educational welfare policies' impact on love relationships in the neoliberal era through document research. Findings reveal that the policies reduce financial, time, and labor burdens while developing entrepreneurial skills, however, also potentially lead to paradox of choice phenomena and easier relationship dissolution. This concept reflects welfare state's role in supporting love amid commodification. Recommendations include comparative studies between countries, further qualitative research, and development of policies integrating education with other social dimensions to promote desirable love relationships.

**Keywords:** Welfare State, Educational Policy, Cost of Loving, Love Relationships, Finland

## บทนำ

ในโลกยุคเสรีนิยมใหม่ ความรักและความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กำลังเผชิญกับความท้าทายอันซับซ้อน กระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้หล่อหลอมให้ปัจเจกชนต้องปรับตัวอย่างไม่เคยมีมาก่อน อลูริช บร็อคคิง (Bröckling, 2015) นักสังคมวิทยาชื่อดัง ได้เสนอแนวคิดที่น่าสนใจว่า ภายใต้ระบบนี้ ผู้คนถูกคาดหวังให้กลายเป็น "ผู้ประกอบการแห่งตน" (entrepreneur of the self) ที่ต้องบริหารจัดการตนเองราวกับเป็นธุรกิจ คอยพัฒนา ปรับปรุง และแสวงหาความได้เปรียบในการแข่งขันอยู่ตลอดเวลาในทุกมิติของชีวิต ไม่เว้นแม้แต่ในความสัมพันธ์ความรัก

ในขณะที่เดียวกัน ระบบทุนนิยมก็ได้แปรเปลี่ยนความรักให้กลายเป็นสินค้าและเรื่องเล่าเชิงพาณิชย์ เราจะเห็นได้ว่าการแสดงออกซึ่งความรักในปัจจุบันมักเกี่ยวพันกับการบริโภค ไม่ว่าจะเป็นการให้ของขวัญ การท่องเที่ยว หรือแม้แต่การเลือกคู่ครอง ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์กำลังถูกมองในแง่ของการลงทุนและผลตอบแทน (Giddens, 1992; Illouz, 1997; 2012) สอดคล้องกับแบบจำลองการลงทุนในความสัมพันธ์ของ Rusbult (1980) ที่เสนอว่าความผูกพันในความสัมพันธ์นั้นขึ้นอยู่กับปริมาณการลงทุนที่แต่ละฝ่ายทุ่มเทลงไป

แม้ว่าเสรีนิยมใหม่จะเปิดโอกาสให้ผู้คนมีทางเลือกมากขึ้น แต่ก็นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มสูงขึ้นระหว่างผู้มีโอกาสและผู้ขาดโอกาส (นพวรรณ, 2022) ส่งผลให้ความสามารถในการ "จ่าย" หรือลงทุนในความสัมพันธ์ของแต่ละคนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ คำถามสำคัญจึงเกิดขึ้นว่า ในสังคมที่ความรักกำลังกลายเป็นสินค้า เราจะสามารถสร้างความเท่าเทียมและโอกาสในการมีความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพให้กับทุกคนได้อย่างไร

ในบริบทนี้ แนวคิดรัฐสวัสดิการจึงถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นทางออกที่น่าสนใจในการลดความเหลื่อมล้ำ (นพวรรณ, 2022) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษา ซึ่งถือเป็นเสาหลักสำคัญของระบบรัฐสวัสดิการ การศึกษาไม่เพียงแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งในด้านทักษะและความรู้เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการหล่อหลอมทัศนคติและความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพ (Hanushek, 2013)

ประเทศฟินแลนด์เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจอย่างยิ่งของการนำแนวคิดรัฐสวัสดิการมาใช้ในการพัฒนาระบบการศึกษา ไม่เพียงแต่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่ามีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสูง แต่ยังได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีความสุขที่สุดในโลกติดต่อกันหลายปี (วิโรจน์, 2024) ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากคุณภาพชีวิตที่ดีและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ต่ำ อันเป็นผลมาจากนโยบายรัฐสวัสดิการที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ทว่า ในขณะเดียวกัน เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศในโลกรวมถึงประเทศไทย โครงสร้างประชากรของฟินแลนด์ได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย มีอัตราการเกิดที่ค่อนข้างต่ำ โดยผู้หญิงมีแนวโน้มแต่งงานและมีบุตรช้าลง ครอบครัวมีขนาดเล็กลงและมีความหลากหลายมากขึ้น อัตราการหย่าร้างสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับจำนวนคนที่เลือกใช้ชีวิตเป็นโสดและอยู่คนเดียว (Single-person household) ซึ่งกลายเป็นรูปแบบใหญ่ที่สุดในหลายเมือง (Statistics Finland, 2023a; 2023b; *The single society: In some towns in Finland, one-person households are now a majority*, 2019) สถานการณ์นี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจในระยะยาว แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติและพฤติกรรมเกี่ยวกับความสัมพันธ์และการสร้างครอบครัวของคนรุ่นใหม่ ในบริบทนี้ การทำความเข้าใจปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนหรือมีผลต่อความสัมพันธ์ความรัก จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาว่านโยบายการศึกษาของรัฐสวัสดิการฟินแลนด์มีส่วนช่วยสนับสนุนความสัมพันธ์ความรักในยุคเสรีนิยมใหม่อย่างไร โดยใช้กรอบแนวคิด "ค่าครองรัก" (Cost of Loving) ซึ่งประยุกต์มาจากแนวคิดค่าครองชีพ เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนและทรัพยากรที่จำเป็นในการสร้างและรักษาความสัมพันธ์ความรัก การศึกษานี้ไม่เพียงแต่จะช่วยให้เราเข้าใจบทบาทของนโยบายสาธารณะในการส่งเสริมความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเท่านั้น

แต่ยังอาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีคุณค่าสำหรับประเทศอื่น ๆ ในการพัฒนาระบบสวัสดิการที่สนับสนุนคุณภาพชีวิตและความสัมพันธ์ของประชาชนในยุคเสรีนิยมใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในโลกที่ความรักกำลังถูกท้าทายด้วยแรงกดดันทางเศรษฐกิจและสังคม การศึกษารังนี้จึงไม่เพียงแต่มีความสำคัญในเชิงวิชาการ แต่ยังมีนัยสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของสังคมในอนาคต เพื่อสร้างโลกที่ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่มีคุณค่าและความหมาย

### วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อวิเคราะห์นโยบายการศึกษาของรัฐสวัสดิการของฟินแลนด์ และอภิปรายว่านโยบายต่าง ๆ จะช่วยส่งเสริมให้ปัจเจกสามารถจ่ายค่าครองชีพได้มากขึ้นหรือส่งเสริมการเลือกที่มีความสัมพันธ์ความรักอย่างไร

### ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนาที่ดำเนินการโดยวิธีการศึกษาเอกสาร เน้นไปที่การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่น่าเชื่อถือ ได้แก่ เว็บไซต์ทางการของรัฐบาลฟินแลนด์ รายงานของทางการและขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น OECD และข้อมูลสถิติอย่างเป็นทางการ ข่าว รวมไปถึงเอกสารวิชาการอื่น ๆ เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์เชิงบูรณาการ เกณฑ์การคัดเลือกเอกสารพิจารณาจากความทันสมัยของข้อมูล ความน่าเชื่อถือของแหล่งที่มาและความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา โดยในการศึกษารังนี้ ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้เป็นข้อมูลนโยบายรัฐสวัสดิการของประเทศฟินแลนด์ เฉพาะนโยบายหลักที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ซึ่งมีการบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2024

### กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ความสัมพันธ์ความรักภายใต้ทุนนิยมเสรีนิยมใหม่

นอกเหนือจากบริบทอื่น ๆ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ศึกษาผลกระทบของทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยเฉพาะความสัมพันธ์ความรัก อีวา อิลลูซ (Illouz, 1997; 2012) อธิบายว่าในสังคมทุนนิยม ความรักกลายเป็นเรื่องของการลงทุนทางอารมณ์ที่ผู้คนแสวงหาผลตอบแทนในรูปของความพึงพอใจและความมั่นคงทางจิตใจ ทุนนิยมยังนำอารมณ์ความรู้สึกมาใช้ในเชิงพาณิชย์ ทำให้ตลาดเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานของความรัก

แกร์รี เบคเกอร์ (Becker, 1973) มองการสมรสเป็นการตัดสินใจลงทุนของคู่รัก โดยต่างฝ่ายต่างหวังผลประโยชน์จากการอยู่ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การสืบทอดวงศ์ตระกูล หรือการเลื่อนชั้นทางสังคม คู่สมรสจึงเหมือนหุ้นส่วนทางธุรกิจที่แลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน

อาซิช อันซารี และอีริก คลิเนนเบิร์ก (Ansari & Klinenberg, 2015) อธิบายการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของความสัมพันธ์ความรักยุคใหม่ท่ามกลางการขยายตัวของเทคโนโลยีการสื่อสารและวัฒนธรรมบริโภคนิยม โดยชี้ว่าความสัมพันธ์ความรักได้ถูกทำให้กลายเป็นเรื่องของการเลือกส่วนบุคคลมากขึ้น ผู้คนมีอิสระในการเลือกคู่ครองตามความพึงพอใจของตนผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์และแอปพลิเคชันหาคู่ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพที่เพิ่มขึ้นนี้ก็มาพร้อมกับความกังวลและความไม่มั่นคงมากขึ้นเช่นกัน เพราะตัวเลือกที่หลากหลายนำไปสู่ความลังเลใจ กลัวตัดสินใจผิดพลาด และขาดความมุ่งมั่นในการพัฒนาความสัมพันธ์ระยะยาวกลายเป็นปรากฏการณ์ที่ผู้เขียนเรียกว่า Paradox of Choices

ในบริบทของประเทศฟินแลนด์ Kontula (2008) พบว่าคนหนุ่มสาวชาวฟินแลนด์ในปัจจุบันมีระยะเวลาในการอยู่ในความสัมพันธ์ที่มั่นคงยาวนานน้อยลง และมีแนวโน้มที่จะมีคู่นอนหลายคนมากขึ้นเมื่อเทียบกับคนรุ่นก่อน สอดคล้องกับที่ Maksimainen (2014) ชี้ว่าในยุคปัจจุบัน ความสำคัญของการสมรสในฐานะสถาบันได้ลดลง ขณะที่ความสัมพันธ์แบบคู่รักซึ่งเน้นปัจเจกและอารมณ์ความรู้สึกกลับได้รับความสนใจมากขึ้นจนกลายเป็นแกนหลัก ความเปราะบางที่แฝงอยู่ในความสัมพันธ์รูปแบบดังกล่าวถูกสะท้อนผ่านความพยายามในการดูแลและรักษาความสัมพันธ์คู่รักให้ ใช้งานได้อย่างเข้มข้น

ในขณะที่ Mäenpää (2015) พบว่าบุคคลมักเลือกคู่รักที่มีความคล้ายคลึงกันทั้งในด้านการศึกษาและพื้นที่หลังชนชั้น โดยความเหมือนกันในด้านการศึกษามีความสำคัญกว่าด้านชนชั้นสังคม และการมีระดับการศึกษาที่สูงเหมือนกันในคู่รักช่วยลดความเสี่ยงในการแยกทาง Jalovaara (2007) พบว่าความมั่นคงทางสังคม-เศรษฐกิจลดความเสี่ยงของการหย่าร้าง โดยทั่วไปการมีทรัพยากรทางสังคมเศรษฐกิจที่มากขึ้นจะลดความเสี่ยงของการหย่าร้าง

เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวในฟินแลนด์ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าโครงสร้างครัวเรือนและครอบครัวในประเทศในกลุ่มนอร์ดิกได้เปลี่ยนแปลงอย่างมาก จำนวนครัวเรือนเพิ่มขึ้นเร็วกว่าประชากรทำให้ขนาดครัวเรือนเฉลี่ยลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดย Paajanen (2007) พบว่า ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานทางสังคม สภาวะเศรษฐกิจ และนโยบายของรัฐ ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่โครงสร้างครอบครัวที่หลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว ครอบครัวเพศเดียวกัน และการอยู่ร่วมกันโดยไม่แต่งงาน

งานศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้นล้วนแต่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของเสรีนิยมใหม่ต่อความสัมพันธ์ความรักในประเทศฟินแลนด์ ทว่า ยังมีงานศึกษาบางส่วนที่ชี้ให้เห็นในมุมมองอื่นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ความรักสมัยใหม่ในฟินแลนด์ เช่น การศึกษาของ Buss และคณะ (1990) พบว่ากลุ่มตัวอย่างจากฟินแลนด์ให้ความสำคัญกับความรักและลักษณะนิสัยที่น่าพึงพอใจมากกว่าปัจจัยทางกายภาพหรือฐานะทางสังคม ในสังคมฟินแลนด์ยังมีการยอมรับรูปแบบความสัมพันธ์ที่หลากหลาย เช่น การอยู่ร่วมกันโดยไม่แต่งงาน (avoliitto<sup>2</sup>) โดยไม่มีการตีตรา สิ่งที่สำคัญสำหรับผู้คนในสแกนดิเนเวียคือการเป็นผู้ปกครอง แทนที่จะเป็นคู่สมรส สิ่งนี้สามารถแสดงได้จากการมีประมาณ 60% ของเด็กคนแรกที่เกิดมีพ่อแม่ที่ไม่ได้สมรส และไม่จำเป็นต้องมีโบสมรส ทั้งยังมีสิ่งที่เรียกว่า สหสัมพันธ์เปิด (open union) ที่คู่รักสามารถมีสิทธิ์และความรับผิดชอบต่อทรัพย์สิน มรดก และการจ่ายเงินบำนาญหลังการแยกทางกัน (*Love & Marriage: Scandinavian style*, n.d; Daily scandi, 2015)

Kontula (2017) อธิบายว่าอัตราการหย่าร้างที่สูงขึ้นในฟินแลนด์ไม่ได้สะท้อนถึงความล้มเหลวของสถาบันครอบครัว แต่เป็นผลจากการที่ผู้คนมีอิสระมากขึ้นในการเลือกรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับตน โดยพบว่ามากกว่า 90% ของคนที่อยู่ในชีวิตสมรสยังคงรักคู่ของตนอย่างมากและมีความสุข

จะเห็นว่าจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ความรักภายใต้เสรีนิยมใหม่ส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นตรงกันว่า เสรีนิยมใหม่กำลังท้าทายความสัมพันธ์ความรัก ชีวิตส่วนตัวของผู้คนกำลังถูกยึดครองและครอบงำโดยตรรกะของระบบตลาด การแลกเปลี่ยน การแข่งขัน และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ส่งเสริมปัจเจกนิยม บริโภคนิยม และความสัมพันธ์แบบชั่วคราว ส่งผลให้ความรักถูกทำให้กลายเป็นเพียงสินค้าหรือทุนอย่างหนึ่งในการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ลดทอนคุณค่าของความผูกพัน ความมั่นคง และการพึ่งพิงกันในระยะยาว แต่ในอีกด้านหนึ่งไม่ใช่ทุกคนจะสยบยอมต่อการครอบงำของเสรีนิยมใหม่ และมาตรการทางภาครัฐก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ช่วยรักษาสถาบันครอบครัวตลอดจนสนับสนุนการเลือกในความสัมพันธ์ความรักได้

<sup>2</sup> common-law relationship, cohabitation

## รัฐสวัสดิการและการศึกษากับการสนับสนุนความสัมพันธ์ความรัก

Montgomery (2005) ระบุว่า ช่วงเวลาในมัธยมปลายและมหาวิทยาลัยเป็นช่วงสำคัญของการค้นหาเอกลักษณ์และการสำรวจความสัมพันธ์ การมีปฏิสัมพันธ์กับคนหลากหลายช่วยให้เยาวชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับตนเองและคนอื่น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้ง ซึ่งตามงานศึกษาของ Thornton, Axinn และ Teachman (1955) ชี้ให้เห็นว่า การสะสมทุนมนุษย์ในรูปแบบของการศึกษาและประสบการณ์ทำงานมีผลเชิงบวกต่อการแต่งงานและการอยู่ร่วมกัน สอดคล้องกับการศึกษาของ Jalovaara (2012) ที่แสดงให้เห็นว่าการมีการศึกษาที่สูงขึ้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับโอกาสในการสร้างครอบครัว เพราะการมีการศึกษาที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้บุคคลมีโอกาสมุ่งมั่นทำงานและรายได้ที่มั่นคงมากขึ้น เมื่อบุคคลมีการศึกษาและรายได้ที่ดี ก็จะมีอิสระมากขึ้นในการเลือกคู่ครองที่เหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาฐานะทางเศรษฐกิจของคู่ครองเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายสตรี ถือเป็นทรัพยากรสำคัญที่ช่วยลดความเสี่ยงและสร้างความเท่าเทียมในความสัมพันธ์ ยิ่งไปกว่านั้น Miller และ Benson (1999) ได้ระบุไว้ว่า สถานศึกษาก็เป็นหนึ่งในสถานที่สำคัญที่สร้างโอกาสพบปะสมาคมกัน โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัย เช่นหอพักนักศึกษา สนับสนุนโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิด

Briggs (1961) นำเสนอมุมมองว่ารัฐสวัสดิการเป็นกลไกสำคัญในการจัดการความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคล โดยทำหน้าที่กระจายความเสี่ยงจากปัจเจกสู่สังคม ผ่านระบบประกันสังคมและบริการสาธารณะ รัฐสวัสดิการมุ่งรับประกันมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิต ให้ความช่วยเหลือในช่วงวิกฤต และส่งเสริมความเท่าเทียมทางโอกาส ซึ่งช่วยลดผลกระทบจากเหตุการณ์ไม่คาดฝัน เช่น การว่างงานหรือการเจ็บป่วย Briggs เน้นว่ารัฐสวัสดิการไม่เพียงบรรเทาความยากจน แต่มุ่งสร้างสังคมที่มั่นคงและเป็นธรรมมากขึ้น โดยลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่ประชาชนต้องเผชิญ อันเป็นการวางรากฐานสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยรวม

ทฤษฎีความรักแบบนอร์ดิก (Nordic Theory of Love) เสนอโดย Anu Partanen (2017) นักเขียนชาวฟินแลนด์ อธิบายว่า รักแท้จะเกิดขึ้นได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายเป็นอิสระต่อกันหมายความว่า ความรักจะเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่เมื่อแต่ละคนสามารถยืนหยัดด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่น ไม่มีใครต้องมีภาระหน้าที่ในการรับผิดชอบชีวิตของอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบให้ประชาชนทุกคนมีคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานที่ดี แนวคิดนี้เชื่อมโยงใกล้ชิดกับการมีอยู่ของระบบรัฐสวัสดิการของประเทศนอร์ดิก กล่าวคือ รัฐสวัสดิการในประเทศนอร์ดิก มีส่วนสำคัญต่อการสร้างความรักแบบนอร์ดิกเพราะรัฐบาลสนับสนุนให้ประชาชนมีอิสรภาพทางการเงิน มีความมั่นคงในชีวิต โดยไม่ต้องพึ่งพาคู่ครองผ่านระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ การบริการด้านสุขภาพที่ครอบคลุม สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และนโยบายที่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศ

### กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งหมดข้างต้น การศึกษานี้บูรณาการแนวคิดหลัก 3 ประการ เพื่อสร้างกรอบการวิเคราะห์ "ค่าครองรัก" ดังนี้

- 1) ตัวแบบการลงทุนในความสัมพันธ์ (Investment Model of Commitment) ของ Rusbult (1980; 1983) ซึ่งเสนอว่าความผูกพันในความสัมพันธ์ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ: ความพึงพอใจ คุณภาพของทางเลือกอื่น และปริมาณการลงทุน โดยเน้นว่ายิ่งลงทุนในความสัมพันธ์มาก ยิ่งเกิดความผูกพันสูง และการยุติความสัมพันธ์จะยากขึ้น
- 2) แนวคิดปัจจัยการผลิตทางเศรษฐศาสตร์ (*Factors of Production*, n.d.) โดยประยุกต์ใช้ปัจจัยการผลิต 4 ด้านในบริบทของความสัมพันธ์:

- a. *ที่ดิน/ ทรัพยากรธรรมชาติ*: สิ่งที่มีปรากฏอยู่ตามธรรมชาติ ในระดับปัจเจกบุคคล ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดคือ เวลา (Time) ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและเท่าเทียมกันสำหรับทุกคน การจัดสรรเวลาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการลงทุนในความสัมพันธ์ จึงมีผลโดยตรงต่อผลิตผลทางเศรษฐกิจทั้งในระดับบุคคลและระดับมหภาค (Becker, 1965)
  - b. *แรงงาน*: แรงกายและสติปัญญาของมนุษย์ที่ใช้ในการผลิต (Becker, 1993) ในที่นี้หมายรวมถึงกำลังกาย กำลังใจ และความพยายามที่บุคคลทุ่มเทลงไปในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในความสัมพันธ์
  - c. *ทุน*: ทุนครอบคลุมเงินและสินทรัพย์ต่าง ๆ ที่บุคคลครอบครองและสามารถนำมาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการในชีวิตและความสัมพันธ์
  - d. *ผู้ประกอบการ*: บุคคลในฐานะผู้จัดการทรัพยากรในความสัมพันธ์ ตามแนวคิดผู้ประกอบการแห่งตน
- 3) แนวคิดผู้ประกอบการแห่งตน (Entrepreneur of the Self) ของ Bröckling (2015) ที่มองว่าภายใต้เสรีนิยมใหม่ ปัจเจกถูกคาดหวังให้เป็นผู้ประกอบการในทุกมิติของชีวิต รวมถึงความสัมพันธ์

จากการบูรณาการแนวคิดข้างต้น ผู้วิจัยเสนอนิยาม "ค่าครองรัก" ว่าหมายถึง ค่าใช้จ่ายในการดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ความรัก ประกอบด้วยต้นทุนด้านเวลา แรงงาน และทุน ที่บุคคลในฐานะผู้ประกอบการความสัมพันธ์ต้องลงทุนเพื่อสร้างและรักษาความสัมพันธ์

กรอบแนวคิดนี้จะถูกนำไปใช้วิเคราะห์นโยบายรัฐสวัสดิการด้านการศึกษาของฟินแลนด์ โดยพิจารณาว่านโยบายเหล่านั้นช่วยสนับสนุนค่าครองรักในมิติต่าง ๆ อย่างไร ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานว่า หากรัฐสวัสดิการช่วยลดภาระค่าครองรักได้ จะช่วยให้ปัจเจกมีอิสระและความสามารถในการเลือกลงทุนในความสัมพันธ์ความรักได้มากขึ้น

### นโยบายการศึกษาในฟินแลนด์

การศึกษาถือเป็นเสาหลักสำคัญของระบบรัฐสวัสดิการในฟินแลนด์ โดยมีพัฒนาการมายาวนานการศึกษาในฟินแลนด์เริ่มปรากฏในหลักฐานทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสวีเดน (Pitkänen & Antikainen, 2014) ในปี ค.ศ. 2024 ฟินแลนด์ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนานโยบายรัฐสวัสดิการทางการศึกษาและการบังคับใช้อย่างครอบคลุมและเข้มแข็ง โดยมีจุดเด่นคือการจัดการศึกษาฟรีอย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังท้องถิ่น และการตรวจสอบคุณภาพการจัดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง สอดรับกับแนวคิดพื้นฐานของระบบรัฐสวัสดิการของประเทศที่มุ่งสร้างหลักประกันและความเท่าเทียมทางการศึกษา เพื่อให้ทุกคนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนได้เต็มที่ ไม่ว่าจะมาจากพื้นเพทางสังคมและเศรษฐกิจแบบใด โดยนโยบายหลัก ๆ ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน สามารถสรุปได้ดังนี้

#### 1. การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบริการสาธารณะ (Education as public goods)

การศึกษาภาคบังคับเริ่มตั้งแต่การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (Pre-primary education) สำหรับเด็กอายุ 6 ขวบ เป็นเวลา 1 ปี ก่อนจะเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โดยเด็กทุกคนต้องเข้าเรียนเพื่อปูพื้นฐานความพร้อมก่อนเข้าสู่การศึกษาขั้นพื้นฐาน จากนั้นโรงเรียนของรัฐทุกแห่งต้องจัดการศึกษาให้กับเด็กอายุ 7 - 16 ปี ตั้งแต่ระดับประถมจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การศึกษาของเด็กตั้งแต่ 6 - 16 ปีนี้เป็นการศึกษาแบบไม่มีค่าใช้จ่าย (Free Education) ครอบคลุมทั้งค่าเล่าเรียน หนังสือและอุปกรณ์การเรียน รวมถึงสิทธิ์ในการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ มีอาหาร และการเดินทางไปโรงเรียน เด็กทุกคนมีสิทธิ์และหน้าที่ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนใกล้บ้าน โดยสามารถเลือกส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนของรัฐบาลหรือโรงเรียนเอกชนก็ได้ ทั้งนี้รัฐจะอุดหนุนงบประมาณให้โรงเรียนเอกชนในสัดส่วนที่เท่ากับโรงเรียนรัฐบาล ภายใต้ระบบโรงเรียนเบ็ดเสร็จ (Comprehensive school) ที่ไม่มีการสอบคัดเลือกหรือแบ่งสาย

การเรียน เพื่อให้ผู้ปกครองไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ลดความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ อีกทั้งเด็กจากครอบครัวที่มีภูมิหลังต่างกันได้เรียนรู้ร่วมกันและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม การศึกษาภาคบังคับของฟินแลนด์เน้นการเรียนรู้ผ่านการลงมือทำ การทดลอง และการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม มากกว่าการบรรยายหรือการสอนแบบท่องจำในห้องเรียนรวมถึงการบ้านจำนวนมากหรือการสอบ โดยส่งเสริมให้เด็กได้เรียนรู้อย่างอิสระ ตามความถนัดและความสนใจ แล้วประเมินผลจากความสามารถในห้องเรียน เพื่อให้เด็กมีความกระตือรือร้น รักการเรียนรู้ และพัฒนาทักษะการคิดอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งทักษะทางสังคมและอารมณ์ที่จำเป็น ผ่านการจัดกิจกรรมและโครงการที่หลากหลายในระดับประถมศึกษา เด็กจะใช้เวลาอยู่ในห้องเรียนเพียง 4 - 5 ชั่วโมงต่อวัน และมีการบ้านน้อยมาก ส่วนเวลาที่เหลือจะใช้เวลาไปกับการทำกิจกรรมกลางแจ้ง การเล่น และการพักผ่อน (“ฟินแลนด์” ยืนหนึ่ง ทำอย่างไร พัฒนาระบบการศึกษาจนดีที่สุดในโลก, 2020; Finnish National Agency for Education, 2022)

การศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education) ถูกขยายถึงระดับมัธยมปลายเมื่อปี 2021 จากการปฏิรูปการศึกษาครั้งล่าสุดที่ผ่านมา โดยนักเรียนทุกคนมีสิทธิ์ในการเลือกศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายได้ตามความสนใจและความถนัด ผ่านการสอบคัดเลือกตามเกณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นสายสามัญหรือสายอาชีวศึกษา ซึ่งล้วนได้รับการยอมรับและเทียบเท่ากัน และครอบคลุมค่าเล่าเรียน โดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม (Free Upper Secondary Education) พร้อมมาตรการการช่วยเหลือค่าครองชีพ ส่วนหนังสือและอุปกรณ์การเรียนทางรัฐหรือโรงเรียนจะจัดหาให้ยืม ทั้งนี้หลักสูตรในสายอาชีวศึกษาจะเน้นการฝึกทักษะปฏิบัติจริงในสถานประกอบการ ส่วนหลักสูตรสายสามัญจะเน้นการเตรียมความพร้อมสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และทั้งสองสายยังให้สามารถเทียบโอนหน่วยกิตระหว่างกันได้ ในกรณีที่นักเรียนต้องการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการศึกษาในภายหลัง (Eurodice Unit, 2021)

## 2. การพัฒนาวิชาชีพครูอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง

ในฟินแลนด์ อาชีพครูเป็นอาชีพที่ได้รับการยกย่องว่ามีเกียรติ และได้รับความนิยมในการศึกษายิ่งกว่าอาชีพแพทย์ ทนายความ หรือสถาปนิก โดยผู้ที่จะเป็นครูได้ต้องผ่านการคัดเลือกอย่างเข้มงวด การสัมภาษณ์ด้านศีลธรรม และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทจากมหาวิทยาลัยที่ได้รับการรับรอง (Sahlberg, 2010; 2011) รัฐบาลจะจัดสรรเงินเดือนและสวัสดิการที่ค่อนข้างสูง รวมถึงส่งเสริมให้ครูได้พัฒนาตนเองทั้งด้านความรู้และทักษะการสอนอย่างสม่ำเสมอ ผ่านการอบรม สัมมนา และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเพื่อนครู (Hammerness, Ahtiainen, & Sahlberg, 2017) โดยครูที่ทำงานในโรงเรียนทั่วไปจะทำงานสอนเพียงวันละ 4 ชั่วโมง เพื่อนำเวลาที่เหลือไปใช้เตรียมการสอนหรือใช้กับนักเรียน (“ฟินแลนด์” ยืนหนึ่ง ทำอย่างไร พัฒนาระบบการศึกษาจนดีที่สุดในโลก, 2020)

## 3. อาหารโรงเรียน (School Meals & Meal Subsidy)

ตั้งแต่ปี 1948 จนถึงปัจจุบัน ฟินแลนด์ยังคงสนับสนุนมื้ออาหารฟรีสำหรับนักเรียนตั้งแต่ระดับชั้นก่อนประถมศึกษาและขยายไปจนถึงมัธยมปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ โดยคำนึงถึงความต้องการสารอาหารและปริมาณแคลอรีที่เหมาะสมตามช่วงวัยของเด็ก ครอบคลุมตั้งแต่มื้อเช้า มื้อเที่ยง มื้ออาหารทานเล่น (Lunch) รวมถึงอาหารสำหรับการออกนอกสถานที่หรือนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ เช่น นักกีฬา มื้ออาหารหลักถูกกำหนดให้ประกอบด้วยผักสดและปรุงสุกครึ่งจาน พาสต้า ข้าว หรือมันฝรั่ง 25% ของจาน และเนื้อสัตว์โดยควรมีปลาอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง หรือถั่วสำหรับผู้ทานมังสวิรัติ อีก 25% ของจาน นมพร้อมมันเนยหรือนมเปรี้ยว น้ำดื่ม ขนมปังและเนย และผลไม้หรือเบอร์รี่สำหรับของหวาน ทั้งนี้มีการเปิดให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการเลือก ประเมิน และวางแผนมื้ออาหารด้วย (School Food, 2023; National Nutrition Council, 2017; 2019)

สำหรับนักศึกษาในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท สามารถขอรับเป็นเงินอุดหนุนสนับสนุนค่ามื้ออาหาร 1 มื้อต่อวัน มื้อละ 2.55 ยูโร โดยใช้เป็นส่วนลดที่ร้านอาหารสำหรับนักเรียนที่มีให้บริการ (Kela, 2024a)



#### 4. การเดินทางไปโรงเรียน (School Transportation & School Transport Subsidy)

ในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของฟินแลนด์ รัฐและเทศบาลท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการเดินทางไปโรงเรียนให้กับนักเรียนทุกคนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยรูปแบบของการจัดการเดินทางอาจแตกต่างกันไปตามบริบทของท้องถิ่น เช่น จัดรถรับส่งนักเรียน (School bus) โดยกำหนดจุดจอดรับ-ส่งตามเส้นทาง จ่ายเงินชดเชยให้ผู้ปกครองที่ต้องพานักเรียนเดินทางไปเองในอัตราตามระยะทางจริง หรือออกบัตรหรือตั๋วโดยสารรถสาธารณะให้นักเรียน เป็นต้น (Finnish National Agency for Education, 2022; Finnish National Agency for Education, 2020)

สำหรับนักเรียนในระดับมัธยมตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ สามารถขอรับการอุดหนุนค่าเดินทางไปโรงเรียนได้โดยอายุ รายได้ และทรัพย์สินของครอบครัวไม่มีผลในการพิจารณา (Kela, 2024b) มาตรการสนับสนุนค่าเดินทางเหล่านี้ไม่เพียงแต่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัวเท่านั้น แต่ยังช่วยดึงดูดให้คนที่อยู่อาศัยในภูมิภาคชนบทห่างไกลเข้าถึงการศึกษามากขึ้น เพราะมั่นใจได้ว่าจะได้รับการศึกษาที่ดีโดยไม่ต้องเป็นกังวลเรื่องระยะทางหรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปโรงเรียน

#### 5. การอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษา

นักเรียน นักศึกษาชาวฟินแลนด์ และประชากรในสหภาพยุโรป หรือเขตเศรษฐกิจยุโรป<sup>3</sup> รวมถึงประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่ต้องการเรียนต่อระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีและระดับปริญญาโทสามารถเข้าเรียนโดยไม่ถูกเก็บค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐ ส่วนปริญญาเอกไม่มีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนสำหรับนักศึกษาจากทุกประเทศ เพียงแต่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิกองค์การนักศึกษา และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์การเรียน และค่าครองชีพ เท่านั้น (Finnish National Agency for Education, 2023)

#### 6. ระบบทุนการศึกษาและเงินกู้ยืมสำหรับนักศึกษา (Financial aid for students)

รัฐบาลจะจัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย เพื่อให้สามารถศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้โดยไม่มีอุปสรรคทางการเงิน ซึ่งจะครอบคลุมทั้งค่าครองชีพและค่าเล่าเรียน โดยจะประเมินจากรายได้และทรัพย์สินของครอบครัว (OECD, 2019) และหากนักศึกษาต้องการเงินทุนสนับสนุนเพิ่มเติม ก็สามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้โดยหรือไม่มีดอกเบี้ยหรืออัตราดอกเบี้ยต่ำ และผ่อนชำระคืนภายหลังจากจบการศึกษาและมีงานทำแล้ว (Kela, 2020)

### ผลการวิจัย

การจัดการศึกษาของฟินแลนด์ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ผลการศึกษาจาก OECD แสดงให้เห็นว่านักเรียนฟินแลนด์มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง โดยนักเรียนจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันสามารถทำคะแนนได้ใกล้เคียงกัน สะท้อนถึงความเท่าเทียมทางการศึกษา (Schleicher, 2019) นอกจากนี้ อัตราการออกกลางคันของนักเรียนฟินแลนด์อยู่ที่เพียง 5% ซึ่งต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศ OECD (OECD, 2020) วิธีการจัดการเรียนการสอนของฟินแลนด์ที่เน้นการปฏิบัติจริง การบูรณาการข้ามศาสตร์ และการพัฒนาทักษะที่หลากหลาย ส่งผลให้นักเรียนฟินแลนด์มีความฉลาดทางอารมณ์ ความคิดสร้างสรรค์ และทักษะความเป็นผู้ประกอบการสูงกว่านักเรียนจากประเทศอื่น ๆ (Linturi & Rubin, 2011)

<sup>3</sup> เขตเศรษฐกิจยุโรป หรืออีอีเอ (European Economic Area หรือ EEA) เกิดจากข้อตกลงระหว่างรัฐสมาชิกของสมาคมการค้าเสรียุโรป (EFTA) ประชาคมยุโรป (EC) และสหภาพยุโรป (EU) ประกอบด้วย 27 รัฐสมาชิกEUและEEC และอีกสามประเทศจากEFTAได้แก่ ไอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และนอร์เวย์ โดยไม่รวมสวิตเซอร์แลนด์

ประสิทธิภาพของระบบการศึกษาฟินแลนด์ยังสะท้อนผ่านตัวเลขทางสถิติที่น่าสนใจ เช่น ชาวฟินแลนด์มีระยะเวลาการศึกษาโดยเฉลี่ย 19.8 ปี ระหว่างอายุ 5-39 ปี ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD ที่ 18 ปี อีกทั้ง 91% ของผู้ใหญ่ อายุ 25-64 ปีจบการศึกษาระดับมัธยมปลาย สูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD ที่ 79% (OECD Better Life Index, 2018) นอกจากนี้ ฟินแลนด์ยังมีอัตราการสำเร็จการศึกษาสูง โดย 93% ของชาวฟินแลนด์จบมัธยมปลาย และ 66% เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดในสหภาพยุโรป (OECD, 2020) ในขณะที่มีอัตราการอ่านออกเขียนในประชาชนเกือบ 100% (Lindner, 2024) ความสำเร็จเหล่านี้สะท้อนให้เห็นผ่านความพึงพอใจต่อระบบการศึกษาของฟินแลนด์ที่สูงถึง 81% ในขณะที่ค่าเฉลี่ยโดยรวมของ OECD เพียง 57% (OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2024 Results - Country Notes: Finland, 2024) และชาวฟินแลนด์ได้ให้คะแนนความพึงพอใจในชีวิตถึง 7.9 จาก 10 คะแนน จัดอันดับเป็นที่หนึ่งในการสำรวจโดยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกที่ 6.7 อย่างมีนัยสำคัญ (Willis & Waters, 2023)

เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดเรื่องค่าครองชีพ ผู้ศึกษามองว่า นโยบายรัฐสวัสดิการทางการศึกษาของฟินแลนด์มีส่วนช่วยสนับสนุนความสัมพันธ์ความรักในเสรีนิยมใหม่อยู่หลายประการ ทั้งในการช่วยลดต้นทุนหรือภาระค่าใช้จ่ายในการลงทุนความสัมพันธ์ของคนที่มีคู่อยู่แล้ว และการส่งเสริมสมรรถนะหรือความสามารถในการเข้าสู่ตลาดความสัมพันธ์ของคนโสด ดังสรุปในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตารางสรุปนโยบายการศึกษาและการสนับสนุนค่าครองชีพ

นโยบายการศึกษาฟินแลนด์	สนับสนุนค่าครองชีพในด้าน			
	เวลา	แรงงาน	เงิน	ผู้ประกอบการ
การศึกษาภาคบังคับ	ลดภาระของพ่อแม่ในการจัดการศึกษาให้ลูก	ลดภาระของพ่อแม่ในการจัดการศึกษาให้ลูก	ลดภาระของพ่อแม่ในการจัดการศึกษาให้ลูก	ส่งเสริมพัฒนาการทางสติปัญญา อารมณ์ และสร้างเครือข่ายสังคม ของผู้ประกอบการตั้งแต่เป็นนักเรียน
การพัฒนาวิชาชีพครูอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง	ลดภาระในด้านเวลาในการอบรมสั่งสอนลูกเนื่องจากมีมืออาชีพรับผิดชอบ	บรรเทาแรงงานในการอบรมสั่งสอนลูกเนื่องจากมีมืออาชีพรับผิดชอบ		ครูที่มีคุณภาพสูงบ่มเพาะทักษะชีวิตให้ผู้ประกอบการที่ยังเป็นนักเรียน
อาหารโรงเรียน	มั่นใจได้ว่าลูกจะได้รับโภชนาการที่ดีในขณะที่อยู่ที่โรงเรียน ไม่ต้องเตรียมหรือกังวลกับมืออาหารของลูก	แบ่งเบาภาระของพ่อแม่ในการจัดเตรียมอาหารกลางวันให้ลูก	ประหยัดค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารหรือวัตถุดิบในการทำอาหารให้ลูก	ร่างกายได้รับสารอาหารครบถ้วนเหมาะสมตามวัย ส่งผลดีต่อสุขภาพและพัฒนาการโดยรวม

<b>การเดินทางไปเรียน</b>	ลดความกังวลและเวลาในการจัดการเรื่องการเดินทางไปโรงเรียนของลูก	ไม่จำเป็นต้องเหนื่อยกับการพาลูกไปส่งที่โรงเรียนทุกวัน เนื่องจากมีบริการรองรับ	ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปโรงเรียนทั้งในเมืองและชนบท	สร้างความเท่าเทียมในโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพโดยไม่มีอุปสรรคด้านระยะทาง
<b>การอุดหนุนอุดมศึกษา</b>	ทั้งผู้ปกครองและตัวนักเรียนไม่จำเป็นต้องใช้เวลาไปกับการทำงานอย่างหนักหารายได้เสริมเพื่อใช้จ่ายค่าเล่าเรียนอุดมศึกษา	ทั้งผู้ปกครองและตัวนักเรียนไม่จำเป็นต้องใช้แรงงานไปกับการทำงานอย่างหนักหารายได้เสริมเพื่อใช้จ่ายค่าเล่าเรียนอุดมศึกษา	ลดภาระค่าใช้จ่ายของทั้งนักศึกษาและครอบครัวในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น	เพิ่มโอกาสพัฒนาความสามารถเพื่อประกอบอาชีพและสร้างความมั่นคง และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงเครือข่ายสังคมที่มีสนใจคล้ายกัน
<b>ระบบทุนและการกู้ยืม</b>			ช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัว และเพิ่มกำลังทางเศรษฐกิจให้นักศึกษา	ส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ที่มีข้อจำกัดทางการเงิน

ในมิติของเวลา การศึกษาขั้นพื้นฐานแบบไม่มีค่าใช้จ่ายและเน้นการพัฒนารอบด้าน ทำให้เด็กและเยาวชนมีเวลาในการใช้ชีวิตกับครอบครัวมากขึ้น ไม่ถูกกดดันจากการบ้านหรือกวดวิชาจนเกินไป ขณะที่ระบบอุดหนุนค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพ ก็ช่วยให้นักศึกษาไม่ต้องดิ้นรนทำงานหาเงินไปด้วยเรียนไปด้วย มีเวลาเหลือพอที่จะพัฒนาตนเองและสานสัมพันธ์กับครอบครัว ในช่วงที่ผู้รักก็สามารถใส่ใจในคุณภาพของการศึกษาและครู และสามารถนำเวลาไปทำงานหรือพัฒนาความสัมพันธ์ความรักได้

ในด้านแรงงาน นโยบาย เช่น อาหารโรงเรียนและระบบรถรับส่งช่วยแบ่งเบาภาระของพ่อแม่ในการเตรียมอาหารหรือไปรับไปส่งลูกที่โรงเรียนทุกวัน ประหยัดแรงกายแรงใจไปได้มาก การพัฒนาวิชาชีพครูอย่างเข้มข้นซึ่งช่วยให้ครูมีความมั่นคงและกำลังใจในการอุทิศตนเพื่อการสอน ไม่ต้องแบ่งเวลาไปรับงานอื่นเพิ่ม และทำให้พ่อแม่ได้รับการแบ่งเบาจากมีอาชีพในแรงงานที่ต้องนำมาใช้อบรมลูกวัยเรียน ส่วนทุนการศึกษาและกู้ยืมช่วยไม่ให้นักศึกษาต้องออกไปทำงานหนักเพื่อเลี้ยงตัวเองระหว่างเรียน เมื่อแรงกายแรงใจไม่ถูกดูดไปกับการเอาตัวรอดมากนัก ก็จะมีพลังเหลือมากขึ้นในการดูแลความสัมพันธ์กับคนใกล้ชิด

ในส่วนของเงินทุน สำหรับผู้รักที่อยู่ระหว่างการสร้างครอบครัวและมีภาระในการเลี้ยงดูบุตร การที่รัฐสวัสดิการอุดหนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของบุตรหลานเกือบทั้งหมด ตั้งแต่ค่าเทอม ค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน ค่าเดินทาง ไปจนถึงอาหารกลางวัน ถือเป็นความช่วยเหลือทางการเงินของครอบครัวลงอย่างมาก โดยไม่ต้องกังวลว่าลูกจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากครอบครัวในหลายประเทศที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของลูกเป็นจำนวนมาก จนบางครั้งอาจต้องเลือกระหว่างคุณภาพกับความสามารถในการจ่าย การที่พ่อแม่ชาวฟินแลนด์ไม่ต้องกังวลในเรื่องนี้ น่าจะทำให้มีเงินเหลือที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ สร้างความสัมพันธ์ในครอบครัว

หรือการลงทุนเพื่ออนาคตในด้านอื่น ๆ ได้มากขึ้น สำหรับนักเรียน เงินกู้ยืมสำหรับนักศึกษาด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ ผ่อนจ่ายหลังเรียนจบ ก็เอื้อให้เยาวชนกล้าลงทุนศึกษาต่อในระดับสูง เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนให้พร้อมจะประสบความสำเร็จในการเป็นคู่รักและคู่ชีวิตที่ดี อีกทั้งการที่ระบบการศึกษาของฟินแลนด์เปิดกว้างให้เด็กทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของพ่อแม่ ก็ถือเป็นการช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างครอบครัวรวยและครอบครัวจนลงได้ในระยะยาว เนื่องจากเด็กทุกคนจะมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการพัฒนาทักษะที่จำเป็น และมีความพร้อมที่จะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ ไม่ว่าจะ มีพื้นเพมาจากครอบครัวแบบใด ซึ่งหมายความว่าเด็กที่เกิดมาในครอบครัวฐานะยากจน ก็มีโอกาที่จะประสบความสำเร็จในการเรียนและการทำงานในอนาคต ดังนั้นปัจเจกจึงมีอิสระที่จะเลือกคู่ครองตามความพึงพอใจส่วนตัวได้มากขึ้นแตกต่างจากในอดีตที่การแต่งงานมักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเลื่อนชั้นทางสังคมและหลีกเลี่ยงความยากจน

## อภิปรายผล

ฟินแลนด์มีระบบสวัสดิการการศึกษาที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพสูงในทุกมิติของค่าครองชีพ ทั้งด้านเวลา แรงงาน เงิน และการส่งเสริมทักษะของผู้ประกอบการ การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพสูงโดยไม่มีค่าใช้จ่ายตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา ครอบคลุมตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน จากผลการวิเคราะห์นโยบายการศึกษาของฟินแลนด์ผ่านกรอบแนวคิดค่าครองชีพ พบว่ารัฐสวัสดิการมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความสัมพันธ์ความรักภายใต้บริบทเสรีนิยมใหม่ ดังนี้

- 1) *การลดภาระทางเศรษฐกิจ:* นโยบายการศึกษาฟรีตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา รวมถึงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น อาหารกลางวัน และการเดินทาง ช่วยลดภาระทางการเงินของครอบครัวอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้คู่รักและครอบครัวมีทรัพยากรเหลือเพียงพอที่จะนำไปลงทุนในความสัมพันธ์หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิต สอดคล้องกับแนวคิดของ Briggs (1961) ที่ว่ารัฐสวัสดิการช่วยลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคล
- 2) *การส่งเสริมความเท่าเทียมทางโอกาส:* ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระยะยาว ทำให้ปัจเจกมีอิสระมากขึ้นในการเลือกคู่ครองตามความพึงพอใจส่วนตัว โดยไม่ถูกจำกัดด้วยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม สอดคล้องกับงานของ Jalovaara (2012) ที่พบว่าการศึกษาที่สูงขึ้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับโอกาสในการสร้างครอบครัวที่มั่นคง ในขณะเดียวกัน สำหรับคนที่กำลังเข้าสู่วัยที่พร้อมจะมีความสัมพันธ์ความรัก การสามารถเข้าถึงสถานศึกษาเป็นพื้นที่สำคัญหนึ่งในการสร้างเครือข่ายสังคมที่จะเปิดโอกาสให้คนซึ่งมีความชอบ ความสนใจใกล้เคียงกันสามารถสานสัมพันธ์และสร้างความผูกพันต่อกันได้ ดังที่งานของมิลเลอร์และเบนสันชี้ให้เห็น
- 3) *การพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับความสัมพันธ์:* ระบบการศึกษาของฟินแลนด์เน้นการเสริมสร้างทักษะและคุณลักษณะหลายประการที่จะช่วยให้เป็นผู้ประกอบการความรักที่ดีได้ ไม่ว่าจะเป็นความคิดสร้างสรรค์ ความฉลาดทางอารมณ์ มนุษย์สัมพันธ์ การทำงานเป็นทีม ฯลฯ สอดคล้องกับงานศึกษาของ Montgomery (2005) ที่ชี้ว่า ช่วงวัยเรียนเป็นช่วงสำคัญของการค้นหาตัวตนและสำรวจความสัมพันธ์ การมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นที่หลากหลายจะช่วยส่งเสริมประสบการณ์ชีวิตที่เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความผูกพันลึกซึ้ง ซึ่งงานของ Linturi & Rubin (2011) ยืนยันว่าเด็กฟินแลนด์มีคะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ยในด้านเหล่านี้อย่างชัดเจน อีกทั้งการขยายการศึกษาภาคบังคับถึงมัธยมปลายช่วยให้ทุกคนมีโอกาสศึกษาต่อและพัฒนาตนในระดับสูง ซึ่งอ้างอิง

จากงานของ Thornton, Axinn & Teachman (1995) การสะสมทุนมนุษย์ทางการศึกษาเป็นปัจจัยเชิงบวกที่สำคัญต่อการแต่งงานและอยู่ร่วมกันแบบจริงจัง

- 4) *การสนับสนุนความเป็นอิสระและการพึ่งพาตนเอง*: นโยบายการศึกษาที่ครอบคลุมและการสนับสนุนทางการเงินสำหรับนักศึกษา ช่วยให้ปัจเจกสามารถพัฒนาตนเองและพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น สอดคล้องกับทฤษฎีความรักแบบนอร์ดิกของ Partanen (2017) ที่เน้นความสำคัญของความเป็นอิสระในการสร้างความสัมพันธ์ที่แท้จริง

กล่าวโดยสรุป การมีนโยบายสวัสดิการทางการศึกษาที่ช่วยสร้างความเท่าเทียมทางโอกาส และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของปัจเจกอย่างรอบด้าน ทั้งในมิติของความรู้ ทักษะ และบุคลิกภาพ ช่วยเพิ่มสมรรถนะของคนในสังคม ในการประกอบสร้างความสัมพันธ์ความรักที่ตนเองพึงพอใจได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคนที่กำลังอยู่ในความสัมพันธ์ ซึ่งจะมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในการรักษาความสัมพันธ์น้อยลง หรือคนโสดที่กำลังมองหา คู่ ซึ่งจะมีทุนทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่เป็นที่ต้องการในตลาดความสัมพันธ์มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระบบอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่เป็นไปบนพื้นฐานของความเท่าเทียมและการยอมรับในความหลากหลายมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนที่ครอบคลุมของรัฐสวัสดิการก็นำไปสู่ข้อถกเถียงว่าจะยิ่งไปสนับสนุนปรากฏการณ์ที่อันซารีและคลิเนนเบิร์กเรียกว่าการมีทางเลือกในการเลือกคู่ที่มากเกินไป (Paradox of Choice) ในตลาดความสัมพันธ์หรือไม่ อาจทำให้ผู้คนลังเลที่จะผูกมัดตัวเองกับคู่ครองใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลให้คู่รักตัดสินใจแยกทางได้ง่ายขึ้น เนื่องจากมีหลักประกันจากรัฐรองรับ ในบริบทของสังคมฟินแลนด์ร่วมสมัย พบว่าประชากรรุ่นใหม่มีทัศนคติและพฤติกรรมความรักที่แตกต่างไปจากคนรุ่นก่อน โดยมีแนวโน้มของความสัมพันธ์ระยะสั้นมากขึ้น สอดคล้องกับมุมมองทฤษฎีความรักยุคใหม่ที่ชี้ให้เห็นถึงลักษณะชั่วคราวและผันผวนของความสัมพันธ์ในยุคสมัยใหม่ งานศึกษาของคอนทูลากีชี้ให้เห็นว่าคนฟินแลนด์ในปัจจุบันรู้สึกว่าการเลิกราเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายขึ้น และไม่ใช่ว่าเรื่องน่าอับอาย อันอาจเป็นผลพวงมาจากนโยบายที่มุ่งเน้นการคุ้มครองคนเปราะบางทางสังคมมากเกินไป จนบางครั้งอาจกลายเป็นการบั่นทอนความรับผิดชอบและความมุ่งมั่นของคนในการรักษาความสัมพันธ์ให้ยืนยาวไปโดยปริยาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์เหล่านี้สอดคล้องกับมุมมองทฤษฎีความรักยุคใหม่ของนักสังคมวิทยาตะวันตก ที่ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ความรักในยุคสมัยใหม่มีแนวโน้มที่จะมีลักษณะชั่วคราว ผันผวน เน้นการบำบัดความต้องการเฉพาะหน้า มากกว่าการสร้างการผูกมัดระยะยาว อีกทั้ง ยังมีการศึกษาชี้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น สถานะทางการเงินและการทำงาน ยังคงมีผลต่อความมั่นคงและแนวโน้มที่จะลงเอยด้วยการแต่งงาน โดยความแตกต่างของรายได้ระหว่างคู่รักมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความล้มเหลวของการสมรส ขณะที่ความคล้ายคลึงกันทางการศึกษาและชนชั้นทางสังคมก็ยังคงเป็นคุณสมบัติสำคัญ แม้จะไม่ได้มีอิทธิพลมากเท่าเดิม ดังที่นักสังคมวิทยาอย่าง แกรรี เบคเกอร์ และ อีวา อิลลูช มองว่าความสัมพันธ์แบบนี้อยู่เปรียบเสมือนการลงทุนและการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ความรักถูกทำให้เป็นสินค้าแปรรูปเป็นมูลค่าทางการตลาด

ทว่า แม้จะมีข้อท้าทายเหล่านี้ ผู้ศึกษายังคงเชื่อว่านโยบายสวัสดิการที่ครอบคลุมและเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม ยังคงเป็นตาข่ายนิรภัยที่สำคัญ ช่วยให้ประชาชนกล้าที่จะเลือกและสานสัมพันธ์ความรักตามครรลองแห่งเสรีภาพและความเสมอภาค โดยไม่ต้องกลัวว่าชีวิตจะล้มเหลวหากไม่มีคู่ครองคอยเกื้อหนุน เพราะแม้ว่าระบบรัฐสวัสดิการที่ดีอาจมีส่วนทำให้การตัดสินใจตัดสินใจความสัมพันธ์เป็นไปได้อย่างง่ายขึ้น แต่ก็ช่วยให้ผู้คนสามารถเผชิญหน้ากับการสิ้นสุดของความรักในฐานะโอกาสในการเติบโตและพัฒนาตนเอง มากกว่าที่จะเป็นความล้มเหลวหรือจุดจบของชีวิต จนต้องยึดติดกับรูปแบบความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม ท้ายที่สุด ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานศึกษานี้จะเป็นอีกเสียงหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่านโยบาย

ต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ได้มีผลแค่กับเรื่องที่ทำเท่านั้น แต่ยังส่งผลไปยังมิติที่ละเอียดอ่อนและส่วนตัวกว่านั้นของชีวิตประชาชนอีกด้วย

ผู้ศึกษามองว่านี่จึงเป็นโอกาสอันดีที่ได้เรียนรู้และพัฒนานโยบายฯ ของไทยเราให้ดียิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องลอกเลียนแบบทุกอย่างจากฟินแลนด์ทีเดียว แต่ปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของไทยโดยคำนึงถึงข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ขนาดประชากร ลักษณะทางภูมิศาสตร์ งบประมาณที่ใช้ได้จริง หรือโครงสร้างการบริหารราชการ และพิจารณาถึงหลักการการออกแบบนโยบายต่าง ๆ ตามแนวคิด Welfare Generosity ซึ่งเน้นความครอบคลุม การเข้าถึงที่ง่าย ความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ การส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง ความเท่าเทียมและเป็นธรรม รวมถึงความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง

### ข้อเสนอแนะ

#### 1) การวิจัยเพิ่มเติม:

- a. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการแตกต่างกัน เพื่อเข้าใจผลกระทบของนโยบายการศึกษาต่อความสัมพันธ์ความรักในบริษัทที่หลากหลาย
- b. ควรมีการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อเข้าใจประสบการณ์และมุมมองของปัจเจกต่อความสัมพันธ์ภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ

#### 2) การพัฒนาโยบาย:

- a. ประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะไทย อาจพิจารณาปรับใช้แนวทางของฟินแลนด์ในการพัฒนา นโยบายการศึกษาที่ครอบคลุมและเท่าเทียม โดยคำนึงถึงบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ
- b. ควรมีการบูรณาการนโยบายการศึกษา กับนโยบายสังคมอื่น ๆ เช่น นโยบายครอบครัว และนโยบายแรงงาน เพื่อสร้างระบบสนับสนุนที่ครอบคลุมมากขึ้น

#### 3) การให้ความรู้และสร้างความตระหนัก:

- a. ควรมีการให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับความสำคัญของการศึกษาต่อการพัฒนาทักษะความสัมพันธ์และการสร้างครอบครัวที่มั่นคง
- b. สถาบันการศึกษาควรพิจารณาบรรจุหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทักษะความสัมพันธ์และการจัดการอารมณ์เข้าไปในหลักสูตรการเรียนการสอน

#### 4) การติดตามและประเมินผล:

- a. ควรมีการพัฒนาตัวชี้วัดที่ครอบคลุมเพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายการศึกษาต่อคุณภาพความสัมพันธ์และความเป็นอยู่ที่ดีของครอบครัวในระยะยาว
- b. ควรมีการทบทวนและปรับปรุงนโยบายอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ

#### 5) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วน:

- a. ควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม ในการพัฒนาและดำเนินนโยบายที่สนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพ

โดยสรุป การศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายการศึกษาในการสนับสนุนความสัมพันธ์ความรักภายใต้บริบทเสรีนิยมใหม่ แม้ว่านโยบายรัฐสวัสดิการจะเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการส่งเสริมการลงทุนในความสัมพันธ์ความรัก แต่ในโลกที่มีความผันผวนสูงเช่นทุกวันนี้ การมีรัฐสวัสดิการที่มีคุณภาพและทั่วถึงยังคงเป็นความหวังสำคัญที่

จะช่วยให้ประชาชนสามารถเลือกสร้างและลงทุนในมิติต่าง ๆ ของชีวิต รวมทั้งความสัมพันธ์ความรักได้อย่างอิสระปลอดภัย และเต็มศักยภาพ อย่างไรก็ตาม การนำแนวทางนี้ไปปรับใช้ในบริบทอื่น ๆ จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อเข้าใจผลกระทบระยะยาวและพัฒนา นโยบายที่เหมาะสมต่อไป

## รายการอ้างอิง

- “ฟินแลนด์” ยืนหนึ่ง ทำอย่างไร พัฒนาระบบการศึกษาจนดีที่สุดในโลก. (2020). สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1743446>.
- นพวรรณ เลิศธรรมากุล. (2022). เศรษฐศาสตร์การเมือง ความเหลื่อมล้ำ และไม่เป็นธรรมทางสังคม – บทความจากเวทีอบรมพัฒนา “ครูกับการสร้างพลเมืองประชาธิปไตย.” ). สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567, จาก <http://thaiciviceducation.org/th/%E0%B9%80%E0%B8%A%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87-%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2/>.
- วีโรจน์ เลิศจิตต์ธรรม. (2024). ฟินแลนด์ครองอันดับ 1 “ประเทศที่มีความสุขที่สุดในโลก” เป็นปีที่ 7 ไทยขยับขึ้นอันดับ 58. ). สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567, จาก <https://thestandard.co/the-happiest-countries-in-the-world-for-2024/>.
- Aho, E., Pitkänen, K. & Sahlberg, P. (2006). Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968. *Education Working Paper Series, 2*. World Bank.
- Ansari, A. & Klinenberg, E. (2015). *Modern romance*. London: Penguin Press.
- Bauman, Z. (2003). *Liquid Love: On the Frailty of Human Bonds*. Cambridge: Polity Press.
- Becker, G. S. (1965). A Theory of the Allocation of Time. *The Economic Journal*, 75(299), 493-517.
- Becker, G. S. (1973). A theory of marriage: Part I. *Journal of Political Economy*, 81(4), 813-846.
- Becker, G. S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (3rd ed.). University of Chicago Press.
- Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 2(2), 221-258.
- Bröckling, U. (2015). *The entrepreneurial self: Fabricating a new type of subject*. Sage.
- Buss, D. M. et al. (1990). International Preferences in Selecting Mates: A Study of 37 Cultures. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 21(1), 5-47.
- Dailyscandi. (2015). *Love and Relationships in Scandinavia*. สืบค้นเมื่อ ). สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.dailyscandinavian.com/love-relationships-scandinavia/>.
- Eurodice Unit. (2021). *Finland: Compulsory education extended until the age of 18*. สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2567, จาก <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/news/finland-compulsory-education-extended-until-age-18>.
- Factors of Production*. (n.d.). สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2567, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Factors\\_of\\_production](https://en.wikipedia.org/wiki/Factors_of_production).
- Finnish National Agency for Education. (2020). *Funding in pre-primary and basic education supports equity and equality*. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.oph.fi/en/statistics-and-publications/publications/funding-pre-primary-and-basic-education-supports-equity>.



- Finnish National Agency for Education. (2022). *Primary and lower secondary education in Finland*. สืบค้นเมื่อ 14 พฤษภาคม 2567, จาก <https://toolbox.finland.fi/life-society/primary-and-lower-secondary-education-in-finland/>.
- Finnish National Agency for Education. (2023). *Fees and Costs*. สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.studyinfinland.fi/admissions/fees-and-costs>.
- Giddens, A. (1992). *The Transformation of Intimacy*. Stanford University Press.
- Hammerness, K., Ahtiainen, R., & Sahlberg, P. (2017). *Empowered educators in Finland: How high-performing systems shape teaching quality*. John Wiley & Sons.
- Hanushek, E. A. (2013). Economic growth in developing countries: The role of human capital. *Economics of Education Review*, 37, 204–212.
- Illouz, E. (1997) *Consuming the Romantic Utopia: love and the cultural contradictions of capitalism*. University of California Press.
- Illouz, E. (2012). *Why Love Hurts*. Cambridge: Polity Press.
- Jalovaara, M. (2007). *The effects of marriage partners' socio-economic positions on the risk of divorce in Finland*. Finnish Yearbook of Population Research, 43.
- Jalovaara, M. (2012). Socio-economic resources and first-union formation in Finland, cohorts born 1969-81. *Population Studies*, 66(1), 69-85.
- Kela. (2020). Financial aid for students. สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2567, จาก <https://www.kela.fi/web/en/financial-aid-for-students>.
- Kela. (2024a). Meal subsidy. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.kela.fi/meal-subsidy>.
- Kela. (2024b). School transport subsidy. สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.kela.fi/school-transport-subsidy>.
- Kontula, O. (2008). *Halu & intohimo: tietoa suomalaisesta seksistä*. Helsinki: Otava.
- Kontula, O., (2017). *90% of married people in Finland happy in their relationship*. สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2567, จาก from <https://yle.fi/a/3-9459557>.
- Lindner, J. (2024). *Finland Education Statistics*. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567, จาก <https://worldmetrics.org/finland-education-statistics/>
- Linturi, R., & Rubin, A. (2011). *Toinen koulu, toinen maailma - Oppimisen tulevaisuus 2030*. Turun yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Brahean julkaisu B, 1, 2011.
- Love & Marriage: Scandinavian style*. (n.d.). สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2567, จาก [https://www.nordicreach.com/its\\_about/lifestyle/135/](https://www.nordicreach.com/its_about/lifestyle/135/).
- Mäenpää, E. (2015). *Socio-economic homogamy and its effects on the stability of cohabiting unions*. Finnish Yearbook of Population Research, 50.
- Maksimainen, J. (2014). Avioliiton pelastamisesta parisuhteen hoitamiseen: muodosta sisältöön. *Sosiologia*, 51(2), 123-138.

- Miller, B. C., & Benson, B. (1999). Romantic and sexual relationship development during adolescence. in Furman, W., Brown, B. B., & Feiring, C. (Eds.), *The development of romantic relationships in adolescence* (pp. 99–124). Cambridge University Press.
- Montgomery, M. J. (2005). Psychosocial intimacy and identity: From early adolescence to emerging adulthood. *Journal of Adolescent Research*, 20(3), 346-374.
- National Nutrition Council. (2019). *Student meals benefiting health and communities*. สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2567, จาก <https://www.oph.fi/en/statistics-and-publications/publications/student-meals-benefiting-health-and-communities>.
- OECD Better Life Index. (2018). สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567, จาก <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/education/>
- OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2024 Results - Country Notes: Finland. (2024). สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567, จาก [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results-country-notes\\_a8004759-en/finland\\_596ba5da-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results-country-notes_a8004759-en/finland_596ba5da-en.html)
- OECD. (2019). Education at a Glance 2019: Finland. สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2567, จาก [https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019\\_CN\\_FIN.pdf](https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_FIN.pdf).
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OECD (2020), “How’s Life in Finland?”, in *How’s Life? 2020: Measuring Well-being*. OECD Publishing.
- Paajanen, P. (2007). *Mikä on minun perheeni? Suomalaisten käsityksiä perheestä vuosilta 2007 ja 1997*. Väestöntutkimuslaitos. Katsauksia E 30/2007.
- Partanen, A. (2017). The Nordic Theory of Love. in *The Nordic theory of everything: in search of a better life* (pp.47-62). New York: Harper Paperbacks.
- Pitkänen, A., & Antikainen, A. (2014). A history of educational reforms in Finland. Manuscript for Richard, R. Vertigo (Ed.) *Educational Reform in Europe: History, Culture, and Ideology* (pp. 1-24). Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Rusbult, C. E. (1980). Commitment and satisfaction in romantic associations: A test of the investment model. *Journal of Experimental Social Psychology*, 16, 172-186.
- Rusbult, C. E. (1983). A longitudinal test of the investment model: The development (and deterioration) of satisfaction and commitment in heterosexual involvements. *Journal of Personality and Social Psychology*, 45, 101-117.
- Sahlberg, P. (2010). *The secret to Finland's success: Educating teachers*. Stanford Center for Opportunity Policy in Education, 2, 1-8.
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?*. New York: Teachers College Press.
- Schleicher, A. (2019). *PISA 2018: Insights and Interpretations*. OECD Publishing.

- School Food*. (2023). สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567, จาก [https://toolbox.finland.fi/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/finland-toolbox\\_school\\_food\\_in\\_finland2023-final2.pdf](https://toolbox.finland.fi/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/finland-toolbox_school_food_in_finland2023-final2.pdf).
- Statistics Finland. (2023a). *Population*. สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2567, จาก [https://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto\\_en.html](https://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html).
- Statistics Finland. (2023b). *Changes in marital status*. สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2567, จาก <https://stat.fi/en/publication/clmypyu9zn9n8h0cuta7046aml>.
- The single society: In some towns in Finland, one-person households are now a majority*. (2019). สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2567, จาก <https://yle.fi/a/3-11091969>.
- Thornton, A., Axinn, W. G., & Teachman, J. D. (1995). The influence of school enrollment and accumulation on cohabitation and marriage in early adulthood. *American Sociological Review*, 60 (5), 762-774.
- Willis, D., & Waters, J. (2023). *Finland Public Policy: Benefits family connection and well-being*. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567, จาก <https://nurtureconnection.org/finland-public-policy/>

## การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ กรณีศึกษา โรคระบาด\*

วุฒิชัย ประทุมวัลย์<sup>1</sup>

นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 25 กรกฎาคม 2567

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 2 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 2 พฤศจิกายน 2567

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ มุ่งนำเสนอให้เห็นถึงรูปแบบและมาตรฐานกลางของต่างประเทศ ในการนำระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผ่านการศึกษาวิจัยเอกสารเป็นหลัก

จากการศึกษาพบว่า ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อให้เกิดสภาวะยกเว้นในแต่ละประเทศนั้นมีแนวคิด และพัฒนาการทางสังคมที่แตกต่างกัน โดยสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างบริบทของสังคมและกฎหมาย แยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ประเทศที่มีกฎหมายกำหนดสภาวะยกเว้นไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส สมาพันธรัฐเยอรมนี และ สาธารณรัฐประชาชนจีน 2) การกำหนดเรื่องสภาวะยกเว้นไว้ในกฎหมายทั่วไป คือ ประเทศอังกฤษ สมาพันธรัฐสวิส และ ประเทศนิวซีแลนด์ โดยมีแนวทางการวิเคราะห์ผ่าน 4 ประการได้แก่ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจพิเศษ, ระยะเวลาในการบังคับใช้, การควบคุมตรวจสอบ และ สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข

**คำสำคัญ:** อำนาจรัฐ, สถานการณ์ฉุกเฉิน, โรคระบาด

<sup>1</sup> Corresponding Author E-mail : dome929@gmail.com

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของคณาจารย์ เรื่อง อำนาจรัฐและกลไกการตรวจสอบ: ศึกษากรณีการควบคุมโรคระบาด ซึ่งเป็นการศึกษาในหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนธิ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

## Utilizing power in an emergency situation of foreign countries: A Case Study of Epidemic Diseases

Vutichai Pratoomwan

Faculty of Law

Thammasat University

Received : July 25, 2024

Revised : November 2, 2024

Accepted : November 2, 2024

### Abstract

This research article aims to examine the patterns and international standards in special legal systems regarding public emergency situations, focusing primarily on qualitative research through document analysis.

The study reveals that in emergency situations, the establishment of exceptional conditions in each country reflects the relationship between societal characteristics and law, which can be divided into two main categories: 1) studies with laws defining exceptional conditions, including considerations of legislation at that level, such as the federation of state enterprises and public opinion in China; 2) the regulation of general laws in exceptional circumstances, exemplified by the frequency of regulations in the Swiss Confederation and New Zealand, and research programs addressing public demands in China. This includes four aspects: conditions related to special powers, the spirit of data collection, oversight, and public health emergency situations.

**Keywords:** State Power, Emergency Situation, Epidemic

## บทนำ

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโคโรนาไวรัส 2019 (Covid-19) จัดว่าเป็นโรคอุบัติใหม่ที่ได้แพร่ระบาดไปทั่วโลก ซึ่งถูกค้นพบช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในเมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ ประเทศจีน อันเป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤตการณ์โรคระบาดที่เกิดขึ้นและขยายวงกว้างไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์การอนามัยโลกเผยแพร่ข่าวสารและได้ประกาศการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 novel coronavirus 2019, 2019-nCoV หรือ Covid-19 องค์กรอนามัยโลกยังมีหลักฐานสนับสนุนให้นานาชาติดำเนินการตามมาตรการที่องค์การอนามัยโลกแนะนำ โดยในวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2563 และได้ประกาศให้การระบาดนี้เป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ (WHO, 2020) เนื่องจากเชื้อโควิด-19 แพร่กระจายได้ง่ายและมีผลกระทบที่รุนแรงต่อชีวิต รัฐบาลในแต่ละประเทศจึงได้มีการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อจำกัดการแพร่เชื้อโควิด-19 เช่น รัฐบาลอังกฤษได้ออกกฎหมายและมีมาตรการปิดเมืองหรือล็อกดาวน์ งดเว้นการเดินทาง ห้ามประชาชนออกนอกบ้านเว้นแต่จะมีเหตุผลอันสมควร เป็นต้น ในด้านการรวมตัวกัน มีมาตรการต่าง ๆ ซึ่งจำกัดการรวมตัวของประชาชน โดยไม่ให้รวมตัวกันเกิน 6 คน ให้อาศัยอยู่เฉพาะกับกลุ่มคนที่เป็นคนในครอบครัวเดียวกันหรือคนใกล้ชิดเป็นหลัก (support bubble) และในด้านธุรกิจร้านค้า มีการสั่งปิดกิจการที่ไม่จำเป็น ในส่วนของร้านอาหารให้ซื้อแบบนำกลับบ้านเท่านั้น และในบางกิจการที่อนุญาตให้เปิดมีการจำกัดเวลาในการให้บริการ (Jennifer Brown et al., 2021)

สำหรับในประเทศไทยได้มีการพบผู้ป่วยรายแรกเมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2563 เป็นคนขับรถแท็กซี่ อายุประมาณ 50 ปี ไม่เคยมีประวัติการเดินทางไปต่างประเทศ โดยสันนิษฐานว่าติดเชื้อจากการรับนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เข้ามาในประเทศไทย คนขับรถแท็กซี่คนดังกล่าว จึงเป็นผู้ติดเชื้อรายแรกของประเทศไทย (MCOT Digital, 2564) หลังจากพบผู้ติดเชื้อในประเทศไทย รัฐบาลได้มีมาตรการและขอความร่วมมือองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่อการแพร่ระบาด โดยรวมถึงการจัดแข่งขันกีฬาทำให้ฟุตบอลไทยพรีเมียร์ลีกต้องงดการแข่งขัน แต่การแข่งขันมวยไทยที่สนามมวยลุมพินีได้เดินทางจัดตามกำหนดในวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2563 จนทำให้เกิดผู้ติดเชื้อเป็นกลุ่มก้อน (คลัสเตอร์) แรกที่ระบาดในวงกว้าง ต่อมาคือ บ่อนการพนันในภาคตะวันออก เป็นอีกคลัสเตอร์ที่สร้างความสูญเสียให้กับสังคมและเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวสำคัญของไทย และ ในจังหวัดสมุทรสาครเป็นอีกคลัสเตอร์ที่มีการระบาดในวงกว้างจนต้องมีการสร้างโรงพยาบาลสนามในพื้นที่ ระดมความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อป้องกันการแพร่ระบาด เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการยกระดับให้มีมาตรการป้องกันที่เข้มงวดและแก้ไขปัญหาโรคระบาดในประเทศไทยไม่ให้แพร่กระจายในวงกว้าง นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 ถือเป็นสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนและการดำรงชีวิตโดยปกติสุข นอกจากนี้ในคำแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ระบุวัตถุประสงค์ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินว่า มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษเพื่อความไม่ประมาท และต้องการสร้างความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านโรคระบาดโดยที่รัฐบาลจะเลือกใช้เฉพาะมาตรการเท่าที่จำเป็นตามคำแนะนำของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญและสิ่งสำคัญต่าง ๆ ในลำดับแรกมีการรวบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ขึ้นมาโดยให้มีอำนาจเต็มเพื่อสามารถดำเนินการกับสถานการณ์ฉุกเฉินด้านโรคระบาด และในด้านการบริหารจัดการกับสถานการณ์โควิด-19 ของประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุขประกาศให้โควิด-19 เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558

ในการบังคับใช้กฎหมายโดยอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อใช้ในสภาวะยกเว้นของกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันจนเกินเลยไปถึงมาตรการกักกัน อันเป็นการใช้อำนาจที่ไม่สามารถควบคุมได้อันมีลักษณะคล้ายกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และ มีการขยายระยะเวลาของการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อย่างต่อเนื่อง โดยอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินเทียมหรือลวงจนเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นอันขัดต่อหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่อนุญาตให้รัฐบาลประกาศสภาวะฉุกเฉินเพื่อความอยู่รอดของประเทศ อีกทั้งพระราชกำหนดการบริหารงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นี้ไม่ได้ถูกออกแบบมาให้ควบคุมโรคระบาด เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งแก้ปัญหาความมั่นคงทางทหารที่เกิดขึ้นจากการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย ในบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ เป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างมาก

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมุ่งเน้นที่จะนำเสนอถึง รูปแบบและมาตรฐานกลางของต่างประเทศ ในการนำระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินมาบังคับใช้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินความจำเป็น ตลอดจนเสนอแนวทางการปรับปรุงระบบกฎหมายพิเศษที่ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินให้เป็นไปตามหลักการสากล

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงรูปแบบและมาตรฐานกลางของต่างประเทศ ในการนำระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะมาบังคับใช้

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) ผ่านการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วและเกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย กฎหมาย วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่น เช่น ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น จะนำมาวิเคราะห์ร่วมกันกับปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive) ถึงรูปแบบและมาตรฐานกลางของต่างประเทศในการนำกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะมาบังคับใช้

### ผลการวิจัย

รูปแบบและมาตรฐานของต่างประเทศในระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ สามารถสะท้อนความแตกต่างทางด้านบริบทของสังคมและกฎหมายในแต่ละประเทศ โดยแบ่งแยกออกเป็นได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1. ประเทศที่มีกฎหมายกำหนดสภาวะยกเว้นไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ฝรั่งเศส สมาพันธรัฐเยอรมนี และ สาธารณรัฐประชาชนจีน 2. ประเทศที่มีการกำหนดเรื่องสภาวะยกเว้นไว้ในกฎหมายทั่วไป คือ ประเทศอังกฤษ สมาพันธรัฐสวิส และ นิวซีแลนด์ ผ่านประเด็นการวิเคราะห์ใน 4 ประเด็น ได้แก่ 1. เงื่อนไขเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจพิเศษ 2. ระยะเวลาในการบังคับใช้ 3. การควบคุมตรวจสอบ และ 4. สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

## ประเทศที่มีกฎหมายกำหนดสถานะยกเว้นไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ

### 1. ประเทศฝรั่งเศส

สถานการณ์พิเศษของประเทศฝรั่งเศสถูกพัฒนามาจากแนวคำพิพากษาของศาลในช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยเกิดเป็นแนวคิดที่ยอมรับการใช้อำนาจในช่วงสงครามโดยปรากฏข้อเท็จจริงอยู่ในคำพิพากษาคดี Heyries และคำพิพากษาในคดี Dames Dolet Laurant ซึ่งได้เกิดเงื่อนไขของการใช้อำนาจ กล่าวคือ ลักษณะเฉพาะของเหตุการณ์ที่ไม่ปกติที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีความชัดเจน มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจใช้กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในภาวะปกติได้ และสภาพของภัยคุกคามเหล่านั้นมีเหตุเพียงพอที่จะยกเว้นหลักการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และต่อมาศาลได้ขยายความคำว่าสถานการณ์ไม่ปกติรวมถึงความตึงเครียดทางการเมืองหรือความตึงเครียดอันเกิดจากการข่มขู่ว่าจะหยุดงานทั้งประเทศ (วสันต์ ชมภูศรี, 2549) จากแนวคิดการใช้อำนาจในสถานการณ์พิเศษนั้น ปัจจุบันได้ขยายขอบเขตถึง กรณีสงคราม การจลาจล หรือภัยธรรมชาติ โดยจะเป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก (Sébastien Platon, 2020) หากภัยคุกคามที่เกิดขึ้นนั้น เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน ฝ่ายบริหารได้บัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับความมั่นคงโดยอาศัยกฎหมายเกิดขึ้นนั้น เช่น การออกรัฐกฤษฎีกา กฎอัยการศึก หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การใช้อำนาจเด็ดขาดของประธานาธิบดี หรือการออกรัฐกำหนดซึ่งอยู่ในอำนาจของการออกรัฐบัญญัติของรัฐสภา เป็นต้น

1.1 เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจพิเศษ ประเทศฝรั่งเศสได้สร้างเงื่อนไขในการใช้อำนาจในสถานการณ์พิเศษโดยให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองไว้ 2 กรณี คือ ตามรัฐธรรมนูญและตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน

โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติหลักการไว้โดยสังเขป เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 16 วรรคแรก โดยมีเงื่อนไขว่า ประธานาธิบดีสามารถกำหนดมาตรการโดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐสภาในกรณีที่เกิดสถานการณ์พิเศษนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ประเทศเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินเฉพาะหน้ากระทบต่อสถาบันแห่งรัฐถูกคุกคามอย่างร้ายแรงต่อความเป็นเอกราชของชาติ จนการดำเนินงานของสถาบันปกติตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ โดยรัฐต้องปฏิบัติภารกิจในระยะเวลาที่จำกัด

ในส่วนระดับรัฐบัญญัตินั้น จะมีรัฐบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เลขที่ 55-385 ลงวันที่ 3 เมษายน 1955 ซึ่งมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นสถานการณ์คุกคามประเทศแบบเร่งด่วนที่เป็นภัยอันตรายอันใกล้จะถึง หรือภัยพิบัติธรรมชาติโดยให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและออกเป็นรัฐกฤษฎีกา ถือได้ว่ากรณีการใช้อำนาจในระดับรัฐบัญญัติของรัฐบาล ที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางประการเมื่อเกิดสถานการณ์ไม่ปกติซึ่งมีการใช้บังคับมาแล้วหลายครั้งในช่วงสงครามแอลจีเรีย (ปี ค.ศ. 1955, ค.ศ. 1958 และ ค.ศ. 1961) ขบวนการแบ่งแยกดินแดนในนิวแควิโดเนีย (ค.ศ. 1984) และครั้งสุดท้ายหลังจากการโจมตีจากผู้อพยพในปารีส (ค.ศ. 2015) (Sébastien Platon, 2020)

ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955 (L'état d'urgence) ของประเทศฝรั่งเศสมี 2 ลักษณะ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดา และ สถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง โดยจะต้องเข้าเงื่อนไข คือ เป็นภัยอันตรายอันใกล้จะถึง เป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือ เป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยจะต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกาและให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ซึ่งการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องกำหนดพื้นที่ กำหนดระยะเวลา และหลักการต่าง ๆ อย่างชัดเจน และใน



การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสามารถกระทำได้ 2 กรณี กล่าวคือ 1. ประกาศระดับประเทศจะอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และ 2. ประกาศระดับท้องถิ่นจะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว อำนาจต่าง ๆ โอนมาอยู่ที่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ที่ย่อมมีอำนาจในการออกมาตรการและบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ โดยอาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ และอาจยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายได้ในบางกรณี อย่างไรก็ตามมาตรการต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากศาลปกครอง โดยศาลปกครองจะเพิกถอนเฉพาะมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงเท่านั้น

1.2 ระยะเวลาการบังคับใช้ ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 36 ได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีประกาศใช้มาตรการที่จำเป็นในการดำเนินการแก้ไขสถานการณ์นั้น ๆ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนด “the state of siege shall be decreed in the Council of Minister” ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการประกาศกฏอัยการศึกได้ โดยมีข้อระยะเวลาจำกัด คือ 12 วัน ไม่ว่าจะเป็อำนาจจากการประกาศกฏอัยการศึกตามรัฐบัญญัติ และหากต้องการขยายระยะเวลาออกไปต้องให้สภาเป็นผู้อนุมัติ และระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้รัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน ฉบับที่ 55-385 (L'état d'urgence : Loi n° 55-385) มาตรา 2 ได้กำหนดระยะเวลาเป็นการชั่วคราวจำกัดระยะเวลาไว้ไม่เกิน 12 วัน และการขยายระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินต้องได้รับอนุญาตโดยกฎหมายเท่านั้น

1.3 การควบคุมตรวจสอบ กระบวนการตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการใช้อำนาจฉุกเฉินเมื่อครบกำหนดเวลา 30 วัน ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 16 ได้กำหนดให้บุคคลต่อไปนี้สามารถร้องขอให้คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจว่าเป็นไปตามที่เงื่อนไขของความเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินตาม มาตรา 16 วรรคแรกหรือไม่ ได้แก่ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภา 60 คน การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารจากการแต่งตั้งและมอบหมายให้ดำเนินการต่าง ๆ จะอยู่ในฐานะของการบังคับบัญชาที่ฝ่ายบริหารสามารถกำกับ ดูแล และควบคุมตรวจสอบได้ในฐานะองค์กรภายใน ส่วนกรณีของการควบคุมโดยศาลปกครองเพราะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง ในกรณีที่มาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพย่อมอยู่ในอำนาจศาลปกครองโดยมีเงื่อนไขการนำคดีสู่ศาลปกครองว่าหากบุคคลใดได้รับผลกระทบจากมาตรการหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐขอที่จะร้องขอ ให้มีการเพิกถอนมาตรการหรือคำสั่งที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งคำร้องนั้นจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากสภาท้องถิ่น (Country council) ตามรัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน ฉบับที่ 55-385 มาตรา 7

1.4 สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข ในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ของประเทศฝรั่งเศส ตั้งแต่ช่วงแรกจนถึงช่วงเดือนพฤศจิกายน 2020 มีรายงานผู้ป่วยมากกว่า 2 ล้านคน โดยมีการจัดลำดับความสำคัญ 2 ประการ คือ 1. การช่วยชีวิตทุกวิถีทางโดยหยุดการแพร่กระจายเชื้อไวรัส และ 2. กอบกู้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ (Zeynep Or et al., 2021) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข (L'état d'urgence sanitaire) หรือ “State health of emergency” เกิดขึ้นโดยรัฐบัญญัติที่ 2020-209 ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรับมือโรคระบาดโควิด-19 ลง 23 มีนาคม 2020 และในรัฐบัญญัติประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขได้มีบทบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายสาธารณสุข โดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาโดยคำแนะนำจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มาตรา L3131-13 (Public Health Code , Code de la Santé Publique) ส่วนมาตรการทางกฎหมายใหม่ที่ถูกออกแบบเพื่อรับมือกับโรคระบาดโควิด-19 มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยการออกมาตรการต่าง ๆ จะอยู่ในรูปแบบของรัฐกฤษฎีกา เช่น รัฐกฤษฎีกาที่ 2022-293 ลง 23 มีนาคม 2020 ในมาตรการห้ามออกจากบ้าน การบังคับ

สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขแตกต่างจากกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินแบบเดิมที่มุ่งเน้นในเรื่องความมั่นคง อันเป็นภาวะฉุกเฉินแบบปกติ โดยบทบัญญัติใหม่นี้ยังอยู่ในขอบเขตของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย (Sébastien Platon, 2020)

## 2. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในอดีตสถานการณ์ฉุกเฉินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถูกควบคุมโดย The Emergency Act 1968 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีอิทธิพลต่อกฎหมายพื้นฐานในเรื่องของสถานการณ์พิเศษ ทำให้รัฐบาลพร้อมที่จะดำเนินการ ในสถานการณ์วิกฤตต่าง ๆ เช่น ภัยธรรมชาติ สงคราม หรือการจลาจลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในกรณีของความเป็น ส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางโทรคมนาคมจะละเมิดไม่ได้ แต่อาจมีข้อจำกัดบางอย่างเพื่อปกป้องประชาธิปไตยและ ปกป้องสาธารณรัฐ (Ben Knight, 2020) เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประกอบไปด้วย 16 รัฐ และมีอำนาจทาง การเมืองอย่างมาก ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมนี มาตรา 70 (1) ได้กำหนดไว้ว่า หากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจนิติบัญญัติ ร่วม มลรัฐมีสิทธิที่จะตรากฎหมายได้ตราบทเท่าที่กฎหมายไม่ได้มอบอำนาจให้กับสหพันธ์รัฐ ส่วนมาตรา 73 (3) ได้ กำหนดไว้ว่า เรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติเป็นการเฉพาะตัวสหพันธ์รัฐมีอำนาจเฉพาะตัวในการตรากฎหมายเฉพาะ เรื่อง เช่น เสรีภาพในการเคลื่อนที่ และมาตรา 74 ได้กำหนดไว้ว่า กรณีเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติร่วม เช่น สวัสดิการของรัฐ กรณีของมาตรการรับมือโรคอันตรายและโรคติดต่อในมนุษย์และสัตว์ หรือการควบคุมดูแลเกี่ยวกับเงิน ช่วยเหลือทางการศึกษา

2.1 เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจพิเศษ กฎหมายพื้นฐาน (Basic Laws) สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนีได้บัญญัติในเรื่องของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ได้กำหนดความแตกต่างของสถานการณ์ฉุกเฉินภายใน (Internal) และภายนอก (External) อย่างชัดเจน โดยในสถานการณ์ฉุกเฉินภายนอกนั้นจะครอบคลุมระบบการปกครองเฉพาะใน 2 กรณี คือ สถานการณ์ตึงเครียด (State of Tension) และภาวะป้องกันประเทศ (State of Defense) ซึ่งสามารถ ประกาศภาวะฉุกเฉินได้ หากถูกโจมตีทางทหารหรือกำลังเผชิญภัยคุกคามต่างที่กำลังใกล้เข้ามา ซึ่งในขั้นตอนของการ ประกาศสถานการณ์ป้องกันตนเองนั้นให้รัฐสภาสามารถประกาศสถานการณ์ตึงเครียดได้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับ สถานการณ์ก่อนการป้องกันตนเอง และการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันตนเอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2561) โดยในภาวะป้องกันตนเองนั้นจะได้รับการบัญญัติไว้โดยละเอียด ทั้งนี้การประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินภายนอกประเทศในช่วงสงครามหรือช่วงการขัดกันทางอาวุธ จะเกิดขึ้นเนื่องจากการป้องกัน ประเทศจากการโจมตีด้วยอาวุธนอกพรมแดนของประเทศ ในส่วนของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ ในช่วงสถานการณ์ไม่ใช่สงคราม กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์รัฐเยอรมนี มาตรา 70 ได้กำหนดขอบเขตทำให้รัฐบาล กลางและรัฐบลมลรัฐ (Länder) สามารถให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารร่วมกันได้ โดยมลรัฐ (Länder) สามารถออก กฎหมายตราบทเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับอำนาจของฝ่ายสหพันธ์รัฐ โดยในการออกกฎหมายดังกล่าวนี้เพื่อการป้องกันอันตราย หรือความปลอดภัยของสาธารณะ ซึ่งรัฐบัญญัติคุ้มครองภัยพิบัติทุกฉบับมีคำจำกัดความหมายของภัยพิบัติในตัวเอง และ มีการกำหนดหน่วยงานด้านการบริหารและการปฏิบัติตั้งแต่ระดับภูมิภาคไปจนถึงระดับท้องถิ่น

2.2 ระยะเวลาการบังคับใช้ กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นกฎหมาย รัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้กำหนดขอบเขตของระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเอาไว้ เป็นลักษณะเปิดกว้างให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาไปจนกระทั่งรัฐสภามีมติให้ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และยังขึ้นอยู่กับกฎหมาย ที่ใช้ในสถานการณ์นั้น ๆ

2.3 การควบคุมตรวจสอบ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจ บางประการเพิ่มขึ้นเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินลักษณะอื่นที่ไม่ใช่ภาวะป้องกันตนเอง เช่น เกิดภัยพิบัติหรือเกิดความไม่สงบ

(Andras Jakab, 2005) ซึ่งการพิจารณาตัดสินใจว่ามีเหตุการณ์เช่นว่านี้ดำรงอยู่ จะต้องกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) โดยความยินยอมของวุฒิสภา (Bundesrat) บนพื้นฐานเมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐร้องขอ และกำหนดว่า ต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของเสียงที่มาลงคะแนนซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีที่มีอุปสรรคอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันเวลาหรือไม่อาจประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยครบองค์ประชุม คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) อาจทำหน้าที่แทนทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ (Andras Jakab, 2005) นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรโดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อาจยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมาธิการร่วมในเวลาใดก็ได้ และอาจประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศในเวลาใดก็ตาม หากเงื่อนไขของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศไม่มีอยู่อีกต่อไป และการประกาศยกเลิกนี้ต้องกระทำโดยไม่ชักช้า ในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจะกระทำได้อาศัยอยู่ภายใต้กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญโดยจะต้องเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับเฉพาะกรณีโดยจะต้องระบุสิทธิพื้นฐานที่ถูกจำกัดด้วย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 19(1) และ มาตรา 19(2) กล่าวว่า ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิไม่ได้รับรวมถึง มาตรา 19(4) กล่าวว่า หากสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลใดถูกล่วงละเมิดโดยหน่วยงานรัฐผู้นั้นสามารถใช้สิทธิเยียวยาทางศาลได้

ในขณะที่ยวกันรัฐบาลกลางหรือระดับสหพันธรัฐนั้นมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมโรคติดต่อเพื่อป้องกันและต่อสู้กับโรคติดต่อในมนุษย์ คือ รัฐบัญญัติป้องกันการติดเชื้อ Infectious Diseases Protection Act (Infektionsschutzgesetz - IfSG) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันโรคติดต่อในมนุษย์และหยุดการแพร่ระบาด และเมื่อมีการแพร่ระบาด IfSG เป็นกลไกหลักในการปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชนทั้ง 16 รัฐ โดยที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตามหลักการที่ถูกกำหนดไว้ใน IfSG ขณะเดียวกันในระดับมลรัฐสามารถออกมาตรการตามเงื่อนไขใน IfSG ได้โดยอาศัยรัฐกฤษฎีกาโดยที่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ได้ถูกรับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญ (Basic Laws) อาจถูกจำกัดไว้โดยกฎหมายฉบับนี้ เช่น สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิในความเป็นส่วนตัวของจดหมาย ไปรษณีย์และคมนาคม

2.4 สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข การควบคุมสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 ที่ผ่านมาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีนั้น พบผู้ติดเชื้อรายแรกเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2563 โดยรัฐบาลของเยอรมนีดำเนินมาตรการควบคุมการระบาด ในช่วงแรก คือ ช่วงวิกฤติการณ์ในระดับต้น (Containment Stage) รัฐบาลของเยอรมนีประกาศให้โรคระบาดโควิด-19 เป็นการระบาดที่มีความเสี่ยงต่ำ โดยการให้คำแนะนำประชาชนในการดูแลตนเอง และยังไม่มีการจำกัดอิสรภาพของประชาชน จนกระทั่งสถานการณ์การระบาดในเยอรมนีหนักขึ้น ในช่วงเดือนมีนาคม 2563 ส่งผลให้ในแต่ละรัฐเริ่มดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น การปิดโรงเรียน สถานที่สาธารณะ โดยได้ประกาศยกระดับมาตรการ (Protection Stage) ในวันที่ 13 มีนาคม 2563 มีการสั่งปิดโรงเรียน การงดการเยี่ยมบ้านพักคนชรา การปิดพรมแดน เป็นต้น ในวันที่ 16 มีนาคม 2563 กระทรวงกิจการภายในของรัฐบาลวาเรียเป็นรัฐแรกได้ประกาศภาวะภัยพิบัติทั่วอาณาเขตโดยอาศัยอำนาจจากรัฐบัญญัติคุ้มครองภัยพิบัติ (Bavarian Disaster Act) จากนั้นทั้ง 16 รัฐได้มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาโรคระบาดตามคำแนะนำของรัฐบาลกลาง ต่อมารัฐบาลกลางได้ประกาศเคอร์ฟิวเพื่อชาติในวันที่ 22 มีนาคม 2563 โดยที่ไม่ได้มีการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินแต่เป็นการประกาศภาวะภัยพิบัติ โดยประกาศว่าเป็น “สถานการณ์การแพร่ระบาดที่มีความสำคัญระดับชาติ” และ ในช่วงเมษายน 2563 มีประชาชนเสียชีวิตเกือบสามพันคนจากการติดเชื้อโควิด-19 แต่ไวรัสหรือโรคระบาดไม่ได้เป็นอันตรายต่อระบบประชาธิปไตยหรือความมีอยู่ของประเทศจึงทำให้ไม่สามารถที่จะอ้างเหตุเหล่านั้นเพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดย

อาศัยมาตรา 91 ของกฎหมายพื้นฐาน จนทำให้ต้องประกาศภาวะฉุกเฉินระดับชาติกรณีของการแพร่ระบาดที่มีความสำคัญระดับชาติ “epidemic situation of national significance” โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 1 ของ IFSG ซึ่งมาตรการที่นำมาบังคับใช้ เช่น กำหนดให้ประชาชนต้องเว้นระยะห่างในที่สาธารณะ กำหนดให้ประชาชนสวมหน้ากากอนามัย หรือจำกัดเวลาเข้าออกในบางพื้นที่ เป็นต้น แต่ทุก ๆ มาตรการนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดเท่านั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางกฎหมายจำนวนมากถูกกลั่นกรองผ่านในระดับรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่นเพื่อจัดการกับโรคระบาดโดยมีการดำเนินการทางกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติทางกฎหมาย มาตรการต่าง ๆ ของมลรัฐและเทศบาลเข้าแทรกแซงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในขณะที่ระดับมลรัฐมุ่งเน้นไปในทางบรรเทา ความสะดวกและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาด โดยที่มาตรการในการควบคุมการแพร่ระบาดนั้นทั้งสองสภา สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และวุฒิสภา (Bundesrat) ได้อนุมัติกฎหมาย รัฐบัญญัติโดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการระบาดของโรคโควิด-19 และต่อสู้กับโรคระบาดอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอในขณะเดียวกันก็รักษาเสรีภาพส่วนบุคคลอย่างสูง โดยจะมีรัฐสภาและศาลเป็นหน่วยงานในการประเมินสถานการณ์เฉพาะรายบุคคล มาตรการและข้อจำกัดต่าง ๆ ต้องมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาเป็นไปตามหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ หากมีการกระทำโดยพลการ เลือปฏิบัติในการปรับใช้หลักการ ระยะเวลาของมาตรการ และการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรการเหล่านั้นจะต้องได้รับการทบทวนและอีกหนึ่งมาตรการช่วยเหลือในด้านการศึกษาที่เห็นได้ชัดเจน

### 3. สาธารณรัฐประชาชนจีน

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน เริ่มนำมาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1982 และมีการปรับปรุงแก้ไขในปี ค.ศ. 1988, 1993, 1999, 2004 และ 2019 ได้รับการประกาศว่าเป็นกฎหมายพื้นฐานที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจีน โดยมีการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานวางหลักเกณฑ์พื้นฐาน โครงสร้างอำนาจ หน้าที่ และขอบเขตการใช้ อำนาจรัฐรวมถึงอำนาจฉุกเฉินของหน่วยงานต่าง ๆ แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามพรรคคอมมิวนิสต์ (Communist Party of China หรือ CPC) เมื่อเห็นว่ามี ความจำเป็นซึ่งกฎหมายจะมีการปรับปรุงโดยสภาประชาชนตามข้อเสนอแนะของพรรคคอมมิวนิสต์ ในขณะที่รัฐปฏิเสธแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจรัฐและยื่นกรณที่จะยึดหลักการอำนาจสูงสุดของผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ในทุกพื้นที่ของ รัฐ และสิ่งที่น่าสนใจในการออกแบบโครงสร้างอำนาจรัฐของประเทศจีน คือ การกำหนดอำนาจรัฐออกเป็น 4 สาขาหลัก คือ 1. ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย ได้แก่ สภาประชาชนแห่งชาติ (National People’s Congress, NPC) ในระดับต่าง ๆ 2. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ สภาแห่งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. ศาลใช้อำนาจในการ พิจารณาคดีตุลาการ และ 4. ฝ่ายกำกับดูแล คือ อำนาจในการต่อต้านการทุจริตหน่วยงานรัฐ (Zhiqiong June Wang and Jianfu Chen, 2023) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศจีน ตามมาตรา 62 (14) ได้กล่าวว่าให้อำนาจของ สภาประชาชนแห่งชาติ มีอำนาจและบทบาทในการตัดสินใจเรื่องภาวะสงครามและสันติภาพ และ มาตรา 62 (15) ได้ กล่าวว่าให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่และสามารถใช้อำนาจตามที่หน่วยงานสูงสุดของรัฐต้องมี ถือเป็นเครื่องยืนยันใน ลักษณะหนึ่งว่าสภาวะยกเว้นของประเทศจีนเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ซึ่งกลุ่มในสภาวะยกเว้นแยกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ สถานการณ์สงคราม (The state of War), สถานการณ์ฉุกเฉิน (The state of Emergency) และสถานการณ์ การตอบสนองฉุกเฉิน (The state of Response)

3.1 เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจพิเศษ สถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศจีนถูกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแบบพอสังเขป โดยจะมีเนื้อหาหลักเท่านั้น ในบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 67 (20) นั้นให้อำนาจ

คณะกรรมการสภาประชาชนแห่งชาติ (Standing Committee of the National People's Congress (SCNPC) เพื่อตัดสินใจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วประเทศหรือเฉพาะเขตจังหวัด เขตปกครองตนเอง หรือ เทศบาลภายใต้และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง และตามมาตรา 67 (21) ได้ระบุว่า การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจอื่นให้เป็นไปตามที่สภาประชาชนแห่งชาติมอบหมาย อย่างไรก็ตาม ยังคงปรากฏกฎหมายลำดับรองฉบับอื่นที่กล่าวถึงสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ กฎอัยการศึก และ กฎหมายตอบโต้ภาวะฉุกเฉินของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่กล่าวถึงสถานการณ์ฉุกเฉิน (The state of emergency) ซึ่งเหตุการณ์ฉุกเฉินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response Law of the People's Republic of China ) หมายความว่า ภัยธรรมชาติ ภัยอุบัติเหตุ เหตุการณ์ด้านสาธารณสุขหรือเหตุการณ์ความปลอดภัยทางสังคมที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมอย่างร้ายแรง โดยระดับความเสียหายจะถูกแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ความเสียหายระดับร้ายแรงโดยเฉพาะ (especially serious), ความเสียหายระดับร้ายแรง (serious), ความเสียหายค่อนข้างใหญ่ (relatively serious) และ ความเสียหายระดับธรรมดา (common) โดยมีมาตรฐานในการจำแนกเหตุฉุกเฉินต้องกำหนดโดยสภาแห่งรัฐ ตามมาตรา 3 ของกฎหมายตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้รัฐต้องจัดทำแผนฉุกเฉิน แผนเผชิญเหตุฉุกเฉินและสภาแห่งรัฐต้องรวบรวมและจัดทำแผนเผชิญเหตุฉุกเฉินเฉพาะทางของรัฐอย่างไร ทั้งนี้มาตรการพิเศษที่ดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายออกไปจากนั้นรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่นต้องสร้างระบบฝึกอบรมที่ดีสำหรับควบคุมเหตุฉุกเฉินและต้องจัดให้มีการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ ตามมาตรา 25 ของกฎหมายตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน

3.2 ระยะเวลาการบังคับใช้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศจีนขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสภาประชาชนหรือสภาแห่งรัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการประกาศและกฎเกณฑ์ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า

3.3 การควบคุมตรวจสอบ ในกฎหมายตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน ระบุว่า รัฐบาลประชาชนในระดับมณฑลจะต้องรับผิดชอบต่อการตอบสนองเหตุการณ์ฉุกเฉินในเขตปกครองตนเองหรือในกรณีที่มีเขตบริหารสองเขตขึ้นไป รัฐบาลประชาชนที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าในเขตบริหารที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบร่วมกัน หากรัฐบาลประชาชนในระดับมณฑลไม่สามารถรับมือหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ต้องรายงานให้กับรัฐบาลประชาชนระดับที่สูงกว่าทันที ตามมาตรา 7 และถือเป็นหนึ่งหลักเกณฑ์ที่จัดให้หน่วยงานภายในตรวจสอบซึ่งกันและกันอันเป็นกลไกการตรวจสอบลักษณะหนึ่ง รัฐบาลประชาชนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นไปจนถึงระดับประเทศต้องจัดทำแผนเผชิญเหตุฉุกเฉินโดยมีรายละเอียดองค์การบังคับบัญชา และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินรวมถึงกลไกการป้องกัน การเตือน และการฟื้นฟูหลังเหตุฉุกเฉินให้เป็นไปตามกฎหมายและสอดคล้องกับนโยบายของสภาแห่งรัฐ ตามมาตรา 17 และ รัฐบาลประชาชนในระดับประเทศจะต้องตรวจสอบ ติดตาม และประเมินความเสี่ยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่มีแนวโน้มหรือมีอันตรายกับที่จะเกิดภัยพิบัติ เหตุการณ์อันตราย หรือ อันตรายด้านสาธารณสุข ตามมาตรา 20

3.4 สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข ประเทศจีนไม่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่รัฐธรรมนูญของจีนให้อำนาจไว้ แต่มีการบังคับใช้กฎหมายตอบสนองเหตุฉุกเฉินและแผนป้องกันการควบคุมโรค มีระบบเฝ้าระวังโรคติดต่อที่ต้องแจ้งให้ทราบ ระบบเฝ้าระวังเหตุฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข และระบบแจ้งเตือนและตอบสนองอัตโนมัติของจีน ระบบการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเหล่านี้ได้กำหนดระดับไว้ 4 ระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ไปจนถึงระดับมณฑลรวมไปถึงสถาบันดูแลสุขภาพทั่วประเทศทำให้สามารถประยุกต์และพัฒนาระบบการแจ้งเตือนได้ทั่วประเทศ (Yulong Cao et al., 2020) โดยในวันที่ 23 มกราคม 2563 มีการสั่งปิดเมืองอู่ฮั่นและเมืองใหญ่ในมณฑลหูเป่ย์ทั้งหมด ซึ่งได้รับการวิจารณ์จากฝั่งตะวันตกว่าสร้างความไม่ไว้วางใจให้กับประชาชน เพราะเชื่อว่าเป็นการปกปิดการเข้าถึงข้อมูล (David Stasavage , 2020)

นอกจากนี้มาตรการที่สำนักงานป้องกันและควบคุมโรคในเมืองอู่ฮั่น ได้แจ้งอย่างเป็นทางการกับประชาชนว่ามีการระงับรถบัส รถไฟ รถไฟฟ้าใต้ดิน สนามบิน และบริการขนส่งทางไกล อีกทั้งมีการสั่งห้ามพลเมืองอู่ฮั่นออกจากเมืองโดยไม่มีเหตุผล ผู้อยู่อาศัยทั้งในเมืองและชนบทที่ไม่มีอาการถูกแยกตัวออกจากทั้งหมดและต่อมาเทศบาลต่าง ๆ ในมณฑลหูเป่ย์ได้ประกาศปิดเมืองทั้งหมดและได้นำมาตรการกักกันแบบฉุกเฉินมาใช้รวมถึงปิดกิจกรรมเชิงพาณิชย์และกิจกรรมกลางแจ้งในที่สาธารณะอย่างเข้มงวดภายใต้แนวคิดการรับผิดชอบต่อส่วนบุคคลและการร่วมกันทางสังคม สิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้รับการจัดเตรียมโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยมีอาสาสมัครให้การช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการ อย่างไรก็ตามมาตรการต่าง ๆ นั้นไม่มีการคัดค้านจากศาลหรือจากประชาชน หากมองอีกนัยหนึ่งก็ถือว่ารัฐบาลจีนมีความสามารถในการตอบสนองและจัดการกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้ด้วยระบบการปกครองแบบเผด็จการของจีนทำได้ดีในการควบคุมและแพร่เชื้อได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากสามารถกำหนดมาตรการที่เข้มงวดที่ปราศจากการกีดกันจากประชาชน ซึ่งเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2563 โดยคณะกรรมการประจำสภาประชาชน ซึ่งเป็นเป็นสมานิติบัญญัติสูงสุดของจีนลงมติให้ตรากฎหมาย เกี่ยวกับการป้องกันโรคระบาด ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการห้ามค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย การห้ามการกินสัตว์ป่า รวมไปถึงสัตว์ป่าที่ได้รับการเพาะพันธุ์หรือเลี้ยงเทียม โดยมีโทษทางอาญาหากมีการฝ่าฝืน เพื่อเป็นการปกป้องการติดเชื้อแพร่กระจายและติดเชื้อข้ามระหว่างสัตว์ป่ากับมนุษย์ (Ugo Mattei et al., 2020) ด้วยเหตุนี้ศาลประชาชนสูงสุดของประเทศจีน สำนักงานอัยการประชาชนสูงสุด กระทรวงความมั่นคงสาธารณะ กระทรวงยุติธรรม ได้ออกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับมาตรการลงโทษทางอาญาให้สอดคล้องกับการละเมิดกฎหมายที่ได้ออกมา นอกจากนี้ยังดำเนินการในระดับท้องถิ่นผ่านองค์กรท้องถิ่นและแพทย์ประจำหมู่บ้านตามนโยบายป้องกันและควบคุม ดังนั้นจึงยืนยันได้ว่าการแก้ไขปัญหาด้านโรคระบาดโควิด-19 นั้นได้ดำเนินการทั้งทางกฎหมายระดับชาติ ระดับท้องถิ่นโดยดำเนินการผ่านแผนประสานงาน “Coordinate Management Program” อยู่บนพื้นฐานของหลักวิทยาศาสตร์และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง (Ugo Mattei et al., 2020)

## ประเทศที่มีการกำหนดเรื่องสภาวะยกเว้นไว้ในกฎหมายทั่วไป

### 4. อังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรจึงไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ในรัฐธรรมนูญ จะพบเพียงแต่ประเพณีการปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญและแนวทางปฏิบัติของรัฐและในคำพิพากษาของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทอย่างมากสำหรับกรณีนี้ รัฐสภาของอังกฤษเคยตรากฎหมายในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 กำหนดอำนาจมากขึ้นให้เป็นการเฉพาะคณะรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศอื่น ๆ และในระบบคอมมอนลอว์เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใด รัฐสามารถประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ ทั้งนี้การตัดสินใจว่าอำนาจเหล่านั้นชอบหรือไม่ชอบเป็นหน้าที่ของศาลเป็นผู้ตัดสิน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2561)

4.1 เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจพิเศษ การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ 2 กรณี คือ การใช้อำนาจรัฐในภาวะสงคราม และการใช้อำนาจรัฐในภาวะปกติ

1. การใช้อำนาจรัฐในภาวะสงคราม เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจพิเศษจากกฎหมายในการป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการหรือประกาศของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เช่น พระราชบัญญัติอำนาจฉุกเฉิน (กลาโหม) ค.ศ. 1940 (Emergency Power (Defence) Act 1940) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ขยายอำนาจ พระราชบัญญัติอำนาจฉุกเฉิน (กลาโหม) ค.ศ. 1939 Emergency Power (Defence) Act 1939 ออกไป

อีกหนึ่งปี และอนุญาตให้รัฐสภาดำเนินการขยายต่อไปทุกปี เป็นการเพิ่มอำนาจฉุกเฉินของรัฐยิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่กองทัพดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ เมื่อประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เนื่องจากอังกฤษไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับกฎอัยการศึก แต่เป็นกรณีการใช้อำนาจตามสถานการณ์ของประเทศ และเมื่อมีการใช้อำนาจพิเศษในภาวะสงครามแล้วจะต้องมีการออกกฎหมายขึ้นเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบจากการกระทำในระหว่างนั้น

2. การใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษภาวะปกติ ในภาวะสถานการณ์ปกติจะมีพระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 The Civil Contingencies Act 2004 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 18 พฤศจิกายน 2004 เป็นการวางกรอบแผนสถานการณ์ฉุกเฉินที่ทันสมัย โดยได้วางมาตรการทางกฎหมายและได้ให้ความหมายของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินค่อนข้างกว้าง และยังเป็น การเพิ่มขีดความสามารถระดับความร่วมมือเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายนี้ ได้มีการรวบรวมข้อมูลสาธารณะและเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในช่วงปี 2003 ( Michael Head, 2017) ต่อมาร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมของสองสภา ซึ่งที่ผ่านมาเคยมีพระราชบัญญัติอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 ซึ่งตลอดระยะเวลา 85 ปี ได้ประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินไป 12 ครั้ง ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา จึงได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน นำไปสู่หลักเกณฑ์และการเตรียมการสำหรับท้องถิ่นสำหรับการป้องกันพลเรือนในการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นเครื่องมือบังคับใช้เท่าที่จำเป็นและเงื่อนไขต่าง ๆ คือ

ก. ต้องไม่ใช่กรณีของการประกาศกฎอัยการศึก หรือกรณีที่เป็นกรณียุติบาทพหุพรรคการเมืองและระบบรัฐสภา

ข. การให้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะกรณีร้ายแรงและเหตุจำเป็นเร่งด่วน คือ เป็นภัยคุกคามให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์ สภาพแวดล้อม ความมั่นคงซึ่งเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้น โดยจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์นั้นๆ เพราะอำนาจที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่เพียงพอที่จะจัดการได้ทันทั่วถึง

ค. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (สมยศ จันทรสสมบัติ, 2560)

โดยในอำนาจของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นของสมเด็จพระราชินี เมื่อกฎหมายในกรณีปกติไม่สามารถใช้บังคับได้ โดยความยินยอมของรัฐสภาและคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี หรือในกรณีของรัฐมนตรีอาวุโส ซึ่งหมายความว่าถึงนายกรัฐมนตรี (The prime Minister) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Her Majesty's Principle Secretary of State) และผู้ตรวจราชการ (Commissioners of Her Majesty's Treasury) แต่ในทางปฏิบัติ คือ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการภายใน หากเป็นกรณีที่ไม่ได้สามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน นอกจากนั้นแล้วยังได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชน แต่ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าองค์ประกอบของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นไม่ได้มีอยู่จริง รัฐสภาก็สามารถพิจารณาลงมติยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้

เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นต้องมีถ้อยคำแถลงถึงสาเหตุในการออกกฎหมายต่าง ๆ จากผู้ออกกฎหมายนั้นด้วย และการออกกฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ และผู้ที่ออกกฎหมายจะต้องแน่ใจว่าบทบัญญัติของสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องได้สัดส่วนกัน

ระหว่างผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและจะต้องบังคับในเขตพื้นที่ ๆ จำกัดไว้เท่านั้น ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน

4.2 ระยะเวลาการบังคับใช้ พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ตามมาตรา 26 ได้กล่าวว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมี 2 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่นและระดับแคว้น โดยระดับท้องถิ่นมีเจตนารมณ์เพื่อให้ท้องถิ่นเกิดหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงเรียกว่า ผู้รับผิดชอบลำดับที่ 1 ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการวางแผนเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ไว้ 30 วัน และสามารถให้ระยะเวลาสั้นสุดเร็วกว่าที่กำหนดไว้ในข้อบังคับได้

4.3 การควบคุมตรวจสอบ ในส่วนการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 ตามมาตรา 27 ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้รัฐมนตรีอาวุโส จะต้องนำเสนอการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ หลังจากที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว รัฐสภามีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องการขยายระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะต้องเสนอเรื่องต่อรัฐสภาภายใน 7 วัน และหากไม่ผ่านการพิจารณาภายในระยะเวลา ส่งผลให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดไปหากสภาอยู่ในช่วงปิดประชุมหรือมีการเลื่อนประชุมก็ให้รับดำเนินการเปิดสภาโดยด่วน

พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 ตามมาตรา 23 กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจโดยให้น้ำหนักเกณฑ์ความพอสมควรแก่เหตุ ในวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกัน ควบคุมการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมเนื้อหาของระเบียบที่ใช้บังคับนั้นโดยอยู่ในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา (Order in Council) เพื่อเป็นแนวทางให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใช้อำนาจอย่างเหมาะสม เช่น ต้องไม่มีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน การประท้วงทางแรงงานในรูปแบบอื่น ๆ ต้องไม่เป็นการกำหนดอำนาจหรือจัดเตรียมกองกำลังทหาร ต้องให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมายของสหภาพยุโรป (วสันต์ ชมพุศรี, 2559)

ศาลสูง (High Court) เป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการฟ้องร้องการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบและหน่วยงานรัฐในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสถานการณ์ฉุกเฉินของท้องถิ่น ไม่รวมถึงสถานการณ์ฉุกเฉินระดับประเทศ ส่วนในกรณีที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถดำเนินการผ่านคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองและศาลยุติธรรม

4.4 สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข สำหรับการนำมาใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณสุขมีฝ่ายบริหารสามารถจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004) อนุญาตให้ฝ่ายบริหารออกมาตรการหรือข้อกำหนดฉุกเฉิน เมื่อปรากฏว่าเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือกำลังจะเกิดขึ้น โดยฝ่ายบริหารจำเป็นต้องจัดการ เตรียมเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกัน ควบคุมหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดหรือจะเกิดขึ้น ซึ่งให้คำนิยามคำว่า สถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณะ ค่อนข้างกว้าง รวมถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใด ๆ ที่คุกคามและจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม และยังหมายความรวมถึงสงครามและลัทธิก่อการร้ายซึ่งคุกคามก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของสหราชอาณาจักร ในช่วงการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 รัฐบาลของอังกฤษได้ใช้กฎหมายสองฉบับในแก้ไขปัญหาโรคระบาดทั้งระบบ คือ พระราชบัญญัติสาธารณสุข(ควบคุมโรค) 1984 (The Public Health (Control of Disease) Act 1984 (the 1984 Act)) และ พระราชบัญญัติโคโรนาไวรัส 2020 (The Coronavirus 2020



Act) เป็นหลักประกันที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดีว่า การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องและนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างแท้จริง

## 5. สมাপันธ์รัฐสวัสดิ

รัฐธรรมนูญของสมাপันธ์รัฐสวัสดิไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่ควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินและสมাপันธ์รัฐสวัสดิไม่ได้ให้ความสำคัญกับสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงการแพร่ระบาดแม้จะมีหลักกฎหมายใกล้เคียงที่เกี่ยวข้องกับการประกาศสถานการณ์พิเศษ

5.1 เจื่อนใจที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจพิเศษ รัฐธรรมนูญของสมাপันธ์รัฐสวัสดิอยู่บนพื้นฐานของการรักษาสันติภาพ อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายยอมรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีที่การดำรงอยู่ของรัฐและความเป็นอยู่ของประชาชนถูกคุกคามจากสงครามหรือภัยธรรมชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญของสมাপันธ์รัฐสวัสดิได้บัญญัติสถานการณ์พิเศษที่ไม่ถึงขนาดถูกภัยคุกคาม ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ สำหรับการใช้อำนาจในการรักษาความปลอดภัยของประเทศได้ถูกกำหนดเป็นความปลอดภัยภายนอกและความปลอดภัยภายในซึ่งรัฐบาลกลางจะใช้มาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยภายนอกประเทศและความเป็นกลางของสมাপันธ์รัฐสวัสดิ

การออกกฎหมายหรือข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อต่อสู้หรือปกป้องกับเหตุการณ์คุกคามครั้งใหญ่หรือใกล้เข้ามาของภัยที่จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยจากภายนอกและความปลอดภัยภายในนั้นจะต้องมีระยะเวลาที่จำกัด นอกจากนี้ในกรณีเร่งด่วนที่ต้องมีการระดมกำลังมากกว่า 4,000 คนของกองกำลังติดอาวุธเข้าประจำการหรือหากเป็นการเรียกระดมพลเข้าประจำการซึ่งอาจจะใช้เวลาที่นานกว่า 3 สัปดาห์ ส่งผลให้รัฐสภาของสมাপันธ์รัฐต้องประชุมกันโดยไม่ชักช้า สถานการณ์ฉุกเฉินของสมাপันธ์รัฐสวัสดินั้นอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่แคบมากจนอาจเกิดข้อจำกัดในการบังคับใช้ หากเทียบกับประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้สมাপันธ์รัฐยังคงต้องผูกพันกับกฎหมายของรัฐบาลกลางอาจบังคับใช้อำนาจฉุกเฉินเฉพาะแต่กรณีที่ขาดพื้นฐานทางกฎหมายและไม้อาจสร้างพื้นฐานทางกฎหมายขึ้นมาใหม่ (Felix Uhlmann, 2020)

5.2 ระยะเวลาการบังคับใช้ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสมাপันธ์รัฐสวัสดิ ไม่ได้ระบุระยะเวลาของการใช้อำนาจพิเศษที่แน่นอน ซึ่งบทบัญญัติระบุเพียงว่าในระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น หรือในกรณีที่ต้องปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ สภาแห่งสมাপันธ์รัฐอาจออกเทศบัญญัติและกฎหมายจะต้องมีระยะเวลาที่จำกัด

5.3 การควบคุมตรวจสอบ เมื่อมีการใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลแล้วนั้นจะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐสภาภายในระยะเวลา 6 เดือนเป็นอย่างช้า ซึ่งเป็นบทบัญญัติการปกครองและการบริหารงานประเทศ ซึ่งในกรณีที่รัฐบาลต้องการออกกฎหมายอย่างฉุกเฉิน Urgent Legislation การกระทำของรัฐบาลกลางในกรณีเร่งด่วนอาจกระทำโดยสมาชิกส่วนใหญ่ของแต่ละกลุ่มของทั้งสองสภาซึ่งการกระทำเหล่านั้นจะต้องมีระยะเวลาที่จำกัด หากมีการร้องขอให้ลงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาลกลางในกรณีฉุกเฉิน หากขอฉันทามติจากประชาชนไม่ได้ กฎหมายฉุกเฉินนั้นจะต้องถูกยกเลิกภายใน 1 ปี ส่วนกรณีของกฎหมายที่ออกในสถานการณ์ฉุกเฉินและไม่อยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นจะต้องถูกยกเลิกหลังจากที่ผ่านการอนุมัติจากสภากลาง หากกฎหมายไม่ได้ยืนยันจากประชาชนหรือมตรัฐ กฎหมายเหล่านั้นจะต้องมีระยะเวลาที่จำกัด

5.4 สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข หลังจากที่มีการอนามัยโลกได้ประกาศให้โรคโควิด-19 เป็นโรคระบาดทั่วโลกเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2563 หลังจากนั้นอีก 5 วัน คือ 16 มีนาคม พ.ศ. 2563 สมাপันธ์รัฐสวัสดิได้ประกาศเป็นสถานการณ์พิเศษ “extraordinary situation” ภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางว่าด้วยการควบคุมโรคติดต่อในมนุษย์ The Federal Act on Controlling Communicable Human Diseases หรือเรียกสั้น ๆ ว่า

รัฐบัญญัติโรคระบาด Epidemic Act ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการป้องกันประชากรจากการแพร่กระจายของโรคติดต่อ ที่ให้อำนาจรัฐบาลกลางสามารถสั่งใช้มาตรการเหมือนกันทั่วประเทศ

โดยรัฐบัญญัติของรัฐบาลกลางว่าด้วยการควบคุมโรคติดต่อในมนุษย์ที่นำมาบังคับใช้เพื่อควบคุมโรคโควิด-19 ตามมาตรา 75 มีการแบ่งสถานการณ์ออกเป็น 2 ระดับอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในระดับแรก สถานการณ์ปกติที่ทางระบาดวิทยาให้มีการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม แบบวันต่อวัน เช่น วัณโรค เยื่อหุ้มสมองอักเสบ เอชไอวี เป็นต้น ในส่วนของการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของระดับท้องถิ่นนั้นกฎหมายนี้ได้ให้อำนาจให้กระทำได้ และตามมาตรา 77 โดยให้ระดับสหพันธรัฐเป็นกลไกในการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดและประสานการบังคับใช้ ในระดับที่สอง เรียกว่า สถานการณ์พิเศษที่เป็นเหตุฉุกเฉินทางระบาดวิทยาเกิดขึ้นเมื่อการบังคับใช้กฎหมายในระดับแรกไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อีกต่อไปหรือกรณีที่ต้องคาดการณ์ว่าโรคประกาศว่าเป็นเหตุฉุกเฉินทางสาธารณสุข ซึ่งในบทบัญญัติตามความในมาตรา 6 ของกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจแก่สภากลางในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยก่อนที่จะออกมาตรการต่าง ๆ นั้นจะต้องปรึกษากับท้องถิ่นเสียก่อน เช่น ออกมาตรการที่จำกัดเสรีภาพส่วนบุคคล เพื่อให้แพทย์และผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพอื่น ๆ ร่วมมือกันในการต่อสู้กับโรคระบาด และ กำหนดให้มีการฉีดวัคซีนภาคบังคับสำหรับประชาชนกลุ่มเสี่ยง ซึ่งการประกาศสถานการณ์พิเศษนั้นจะต้องเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา 7 ได้ให้อำนาจแก่สภาแห่งสหพันธรัฐในการดำเนินการที่จำเป็น ซึ่งหมายความว่าสภาแห่งสหพันธรัฐได้รับความชอบธรรมจากกฎหมายในการดำเนินการที่อยู่นอกเหนือกฎหมาย

## 6. นิวซีแลนด์

สถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศนิวซีแลนด์นั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรืออื่น ๆ โดยไม่มีข้อจำกัด การคุกคามที่จะเกิดขึ้นจริงใกล้เข้ามาหรือการกระทำที่คล้ายสงครามเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือความเจ็บป่วย หรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของประชาชนและทรัพย์สินของนิวซีแลนด์หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของนิวซีแลนด์ โดยสถานการณ์ฉุกเฉินถูกแยกออกเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินระดับท้องถิ่นและสถานการณ์ฉุกเฉินระดับชาติ ซึ่งสถานการณ์ฉุกเฉินระดับท้องถิ่นจะให้อำนาจพิเศษแก่กลุ่มจัดการเหตุฉุกเฉินด้านป้องกันพลเรือนที่เกี่ยวข้อง โดยมีการแบ่งระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นแยกเป็นความรุนแรงขนาดเล็กน้อย เช่น ไฟไหม้ ความรุนแรงขนาดกลาง เช่น กรณีของภัยธรรมชาติต่าง ๆ และความรุนแรงขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อถึงคนจำนวนมากจะถูกกำหนดให้เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินระดับชาติ

6.1 เจ็อนไซท์ที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจพิเศษ พระราชบัญญัติการจัดการเหตุฉุกเฉินด้านการป้องกันพลเรือน ค.ศ. 2002 (Civil Defence Emergency Management Act 2002) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจพิเศษเมื่อเกิดสถานการณ์ไม่ปกติขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้สร้างกรอบการทำงานให้กับประเทศนิวซีแลนด์ในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ กล่าวคือ ในระดับท้องถิ่นจะมีการแต่งตั้งกลุ่มผู้จัดการเหตุฉุกเฉินด้านการป้องกันพลเรือนอย่างน้อยหนึ่งคนในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ของตน โดยตามมาตรา 25 มีการกำหนดให้ผู้มีอำนาจในท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีไม่อยู่สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งอาจเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ หรือรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในท้องถิ่นตามมาตรา 69(1) หรือ รัฐมนตรีจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติด้วยก็ได้ และ ก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินบุคคลผู้มีอำนาจควรปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่ดูแลเรื่องสถานการณ์ฉุกเฉิน เกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินก่อน และยังคงต้องปรึกษากับผู้อื่นด้วยเพื่อให้เกิดความรัดกุมในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

6.2 ระยะเวลาการบังคับใช้ ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของนิวซีแลนด์มี 2 ลักษณะ คือ

1. สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป้องกันภัยพลเรือนสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ในกรณีที่มีความร้ายแรงจะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้น โดยมีเงื่อนไขว่า เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วจะต้องแจ้งให้กับสภาผู้แทนราษฎรทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการขยายระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามมาตรา 66 ซึ่งสถานการณ์นั้น ๆ จะต้องฉุกเฉินภายใต้เงื่อนไขที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดการเหตุฉุกเฉินป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ค.ศ. 2002 และ
2. สถานการณ์ฉุกเฉินระดับท้องถิ่น ภายใต้คำแนะนำของผู้อำนวยการจัดการเหตุฉุกเฉินป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยผู้มีอำนาจในพื้นที่ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างน้อยหนึ่งคนจาก คณะกรรมการบริหารจัดการป้องกันภัยพลเรือน ตามมาตรา 25 ซึ่งการประกาศนั้นจะต้องมีระบุวันเวลาที่มีผลบังคับใช้ โดยมีเมื่อประกาศแล้วจะมีผลใช้บังคับ 7 วันนับตั้งแต่วันและเวลาที่ประกาศ ตามมาตรา 70(3) และสามารถขยายระยะเวลาได้ โดยรัฐมนตรี เมื่อเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินระดับชาติหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งในกรณีเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินท้องถิ่น ตามมาตรา 71 ในการยุติภาวะฉุกเฉินนั้นบุคคลที่มีอำนาจในการประกาศภาวะฉุกเฉินอาจยุติการประกาศภาวะฉุกเฉินได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ประกาศภาวะฉุกเฉินเป็นผู้ยุติภาวะฉุกเฉินแต่เพียงผู้เดียว ตามมาตรา 72(1) ผู้ที่มีอำนาจในการประกาศภาวะฉุกเฉินในท้องถิ่นต้องแจ้งให้ประชาชนทราบถึงทันทีไม่ว่าจะวิธีใดก็ตาม การขยายระยะเวลาหรือการยุติภาวะฉุกเฉินจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

6.3 การควบคุมตรวจสอบ เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ระดับท้องถิ่น ผู้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินผู้ขยายระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินและผู้ที่ยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินต้องประกาศให้ประชาชนทราบทันทีด้วยวิธีการใด ๆ ทางหนังสือสาร ตามมาตรา 73(3) ถือเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างความรับรู้ให้แก่ประชาชน โดยเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น รัฐสภามีบทบาทเน้นไปที่การวางแผนในการดำเนินการต่อภาวะฉุกเฉินนั้นซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยรูปแบบของการควบคุมนั้นประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ การปรึกษาหารือในการวางแผนสำหรับเหตุฉุกเฉิน สิทธิที่จะได้รับการแจ้งเหตุฉุกเฉิน ความจำเป็นที่รัฐสภาจะอนุญาตให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องของเหตุฉุกเฉินในบางสถานการณ์ และอำนาจในการเพิกถอนอำนาจในการจัดการเหตุฉุกเฉิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องเตรียมแผนการจัดการเหตุฉุกเฉินด้านการป้องกันพลเรือนเพื่อที่จะวัดผลและบรรลุเป้าหมายได้ ตามมาตรา 31 ซึ่งจะต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ ตามมาตรา 32(1) และจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเป็นการต่อไป เรื่องที่นำเสนอต่อรัฐสภาแล้วจะถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องรายงานภายใน 12 วันนับแต่วันที่รับเรื่อง โดยแผนเหล่านี้จะมีผลภายใน 28 วัน หลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 34(1) ก.

6.4 สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 นิวซีแลนด์พบผู้ติดเชื้อรายแรก โดยผู้ติดเชื้อเดินทางกลับจากการเยี่ยมญาติที่ประเทศอิหร่าน ถัดมาในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ได้เริ่มมีกระบวนการคัดกรองจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจากผู้ที่เดินทางมาจากต่างประเทศ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้ออกมาตรการแบ่งกลุ่มประเทศเฝ้าระวังออกเป็น 3 กลุ่มและหลักเกณฑ์ป้องกันการแพร่ระบาดจากผู้ที่เดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ การแจ้งเตือนของรัฐบาลทางข้อความ ที่บอกข้อมูลให้กับประชาชนที่อยู่ในประเทศนิวซีแลนด์ต้องทราบต้องดำเนินการอย่างไรบ้างในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาด ถือเป็นกรทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและทำให้เข้าใจว่าจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร (Alex Matthew, 2020) ในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้นทำให้นิวซีแลนด์ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดรวมทั้งเกาะชายฝั่ง เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้นจะต้องมีการประสานงานกันอย่างดีระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยนายกรัฐมนตรีได้ประกาศการแพร่ระบาดทั่วประเทศ epidemic notice ตาม

พระราชบัญญัติการเตรียมพร้อมรับมือการแพร่ระบาด ค.ศ. 2006 (The Epidemic Preparedness Act 2006) เพื่อรองรับความต่อเนื่องในการดำเนินการสำคัญของรัฐบาลเนื่องจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอันทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ของรัฐต้องหยุดชะงัก การบังคับใช้ประกาศการแพร่ระบาด (epidemic notice) นั้นมีระยะเวลา 3 เดือน และมีการทบทวนอย่างต่อเนื่องจึงทำให้รัฐบาลสามารถออกประกาศแก้ไขคำสั่งได้ โดยเหตุผลหนึ่งในการประกาศสถานะฉุกเฉินแห่งชาติในช่วงของการแพร่ระบาดนั้น คือ การกำหนดระดับความรุนแรงของสถานการณ์ใช้การแจ้งเตือนเพื่อสามารถบริหารจัดการจัดการและลดความเสี่ยงต่อการติดเชื้อ โดยระบบแจ้งเตือนนั้นรวมถึง การบริการด้านสุขภาพ การบริการด้านฉุกเฉิน สาธารณูปโภค การขนส่งสินค้า ซึ่งในการแจ้งเตือนนั้นถูกกำหนดออกเป็น 4 ระดับตามความรุนแรงของสถานการณ์ ได้แก่ ระดับที่ 1 คือ การเตรียมตัว (prepare) ระดับที่ 2 คือ การลดการแพร่ระบาด (Reduce) ระดับที่ 3 คือ การจำกัด (Restrict) และระดับที่ 4 คือ การปิดกั้นพื้นที่ (Lockdown) (Unite against COVID-19, 2021)

ต่อมารัฐสภานิวซีแลนด์ได้ออกแบบกฎหมายขึ้นมาเพื่อรับมือสถานการณ์โรคระบาดที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการลดอำนาจของรัฐ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโควิด-19 ตอบสนองด้านสาธารณสุข ค.ศ. 2020 (Covid-19 Public Health Response Act 2020) ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 บรรเทาแก้ไขปัญหามลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของโรคโควิด-19 โดยให้มีการประสานงานกับภาคส่วนอื่น ๆ อย่างมีระเบียบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งสนับสนุนการกู้คืนต้นทุนจากมาตรการกักตัว (managed isolation and quarantine facility, MIQF) และมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุข ตามมาตรา 4 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขอยู่หลายครั้งกระทั่งฉบับปัจจุบันที่เดิมมีกำหนดหมดอายุในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2023 แต่ได้มีการขยายระยะเวลาออกไปจนถึง 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 2024 โดยสิ่งที่เด่นชัดในกฎหมายฉบับนี้คือ รูปแบบในการออกคำสั่งซึ่งได้ถูกกำหนดไว้อย่างรัดกุม เช่น กรณีของการจะบังคับใช้คำสั่งเรื่องใด จะต้องมีการออกคำสั่งอย่างน้อย 48 ชั่วโมงก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ ซึ่งถือเป็นการบอกกล่าวให้ประชาชนทั่วไปทราบล่วงหน้า ตามมาตรา 14(2) แต่ก็มีข้อยกเว้น คือ หากเกิดความจำเป็นเร่งด่วนในการป้องกันการแพร่ระบาด ตามมาตรา 14(3) ก. คำสั่งโควิดของทั้งรัฐมนตรีสาธารณสุขและอธิบดีสาธารณสุขต้องถูกทบทวนได้ ตามมาตรา 14(5) คำสั่งโควิดที่รัฐสามารถออกมาที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น อำนาจในการเข้าไปในสถานที่ต่าง ๆ โดยไม่มีหมายค้นได้ ตามมาตรา 20 และสามารถสั่งให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการหากเจ้าหน้าที่เชื่อว่าบุคคลนั้นมีแนวโน้มจะฝ่าฝืนคำสั่งโควิด ตามมาตรา 22 หรือสามารถสั่งให้ปิดกิจการหากมีเหตุอันควรเชื่อว่าธุรกิจหรือกิจการนั้น ๆ ดำเนินการฝ่าฝืนคำสั่งโควิด-19 เป็นต้น ตามมาตรา 24

## สรุปผลการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งวิเคราะห์ถึงรูปแบบและหลักสากลในการนำระบบกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการเทียบเคียงและเสนอแนะปรับปรุงระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของไทยให้มีขั้นตอนการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และมุ่งศึกษาถึงแนวทางให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ สนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาลให้ได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผ่านการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะนำมาบูรณาการวิเคราะห์ร่วมกันกับปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา ถึงแนวคิด ทฤษฎี แนวทางและกรอบของกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ

ตามหลักสากลเห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสิ่งที่กระทำได้เมื่อสถานการณ์ของรัฐตกอยู่ในวิกฤต และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรักษาเสถียรภาพของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายโดยอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อใช้ในสภาวะยกเว้นของกฎหมายให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ เป็นการทำให้เกิดสภาพยกเว้นเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องอยู่ในความควบคุมและตรวจสอบได้ ในการป้องกันโรคระบาด โดยเฉพาะการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ครั้งใหญ่ที่ผ่านมาของประเทศไทย ผ่านแนวทางการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น พบว่า ไม่มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างโปร่งใส เท่ากับเป็นการยินยอมให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งทำให้มาตรการที่ถูกกำหนดภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินไปก้าวล่วงหลักสิทธิมนุษยชนอีกลักษณะหนึ่ง

ดังนั้นแนวทางที่สำคัญ คือ จำเป็นต้องมีการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยเพื่อการถ่วงดุลอำนาจ การตรวจสอบนั้นประกอบไปด้วย 2 ระดับ กล่าวคือ การถ่วงดุลตรวจสอบก่อนการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการตรวจสอบระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยผ่านการตรวจสอบทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดความคุ้มครองประชาชนในห้วงเวลาที่มีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ และจำเป็นควรจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในช่วงเวลาปกติหรือวิกฤตที่จะมีผลต่อชีวิตในความเป็นอยู่ก็ตาม

### ข้อเสนอแนะในการศึกษา

1. การจัดลำดับการใช้กฎหมายพิเศษ ควรจะกำหนดให้ต้องมีการจัดลำดับให้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เข้าไปอยู่ในใช้กฎหมายพิเศษเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาในลำดับแรกเมื่อเกิดสถานการณ์ไม่ปกติขึ้น และเมื่อสถานการณ์มีความรุนแรงขึ้น ควรบังคับใช้กฎหมายฉบับถัดไปตามที่ได้จัดลำดับไว้แล้ว ซึ่งการจัดลำดับขั้นตอนในการใช้บังคับกฎหมาย จะทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความเข้าใจและกระบวนการใช้บังคับให้ถูกต้องตรงกับเหตุการณ์ต่าง ๆ

2. กลไกการตรวจสอบก่อนการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ จะเป็นการตรวจสอบจากองค์ภายในฝ่ายบริหารและจากองค์กรภายนอก โดยภายในฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการทบทวนคำสั่งภายใน ทบทวนตามสายการบังคับบัญชา โดยการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การอภิปราย และการตั้งกระทู้ถามฉุกเฉิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังเสนอแนะให้มีกลไกที่มีการตรวจสอบจากประชาชนอีกลักษณะหนึ่งโดยการอาศัยเทคโนโลยีมาดำเนินการสื่อสารมาประยุกต์ใช้กับกลไกการตรวจสอบ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการถ่วงดุลอำนาจรัฐผ่านเทคโนโลยีอันจะเป็นการรักษาคุณภาพระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้นอบอำนาจตามหลักประชาธิปไตย

3. การตรวจสอบระหว่างการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ เสนอแนะฝ่ายบริหารออกมาตรการทบทวนเนื้อหาของกฎเกณฑ์ที่ได้บังคับใช้ในระหว่างที่มีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติโดยให้รัฐสภาเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อ และยังเสนอให้มีการแต่งตั้งตัวแทนของฝ่ายค้าน ทำหน้าที่รองประธานสภา 1 ตำแหน่ง แบบอัตโนมัติเมื่อเกิดสถานการณ์ไม่ปกติ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส การตั้งกระทู้ถามถือเป็นการวิธีการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารได้วิธีหนึ่ง และให้ศาลปกครองโดยให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนฉุกเฉินได้ และกลไกสุดท้ายคือการให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบด้วย เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

4. การตรวจสอบหลังมีการใช้กฎหมายพิเศษ เสนอให้เพิ่มมาตรการบังคับ เมื่อใช้อำนาจในการตรวจสอบให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีกลไกการตรวจสอบอยู่แล้ว ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม และการตั้งกรรมการเพื่อสอบสวนหรือศึกษาเป็นรายกรณี และยังกำหนดให้ การตรวจสอบโดยภาคประชาชนในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมกับภาครัฐ ภายใต้หลักการบริหารราชการที่ดี นอกจากนี้ยังเสนอให้ศาลปกครองเป็นผู้ตรวจสอบใน

ส่วนของกลไกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และยังต้องมีการทบทวนประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ปรับใช้ไปแล้ว กับเหตุการณ์ที่สร้างผลกระทบต่อสังคมโดยรวมว่ากฎหมายที่ได้นำมาใช้ นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ ควรจะต้องปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ไปในลักษณะใด

## รายการอ้างอิง

- วสันต์ ชมภูศรี. (2549). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน. *วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2561). ประวัติศาสตร์ความคิด นิติปรัชญา. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย.
- สมยศ จันทรสุมบัติ. (2560). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*. 10(1), 167-194.
- MCOT Digital. (2564). 13 มกราคม: ครบรอบ 2 ปี ไทยพบผู้ป่วยโควิด-19 รายแรก. สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2564, จาก: <https://www.mcot.net/view/oQWdm2dB>
- Brown, J., Barber, S., & Ferguson, D. (2021). Coronavirus: The lockdown laws. Retrieved from <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8875/CBP-8875.pdf>
- Cao, Y., Shan, J., & Gong, Z. (2020). Status and challenges of public health emergency management in China related to COVID-19. *Frontiers in Public Health*, 8, 250. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00250>
- Head, M. (2017). *Emergency powers in theory and practice: The long shadow of Carl Schmitt* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315563282>
- Jakab, A. (2005). German constitutional law and doctrine on state of emergency: Paradigms and dilemmas of a traditional (continental) discourse. *German Law Journal*, 7(5), 453-478.
- Knight, B. (2020). What is a state of emergency in Germany? *DW*. Retrieved from <https://www.dw.com/en/what-is-a-state-of-emergency-in-germany/a-52846653>
- Matthew, A. (2020). Coronavirus: 5 things New Zealand got right. *DW*. Retrieved from <https://www.dw.com/en/jacinda-ardern-leadership-in-coronavirus-response/a-53733397>
- Mattei, U., Guanghua, L., & Ariano, E. (2021). The Chinese advantage in emergency law. *Global Jurist*, 21(1), 1-58. <https://doi.org/10.1515/gj-2020-0032>
- Or, Z., Gandré, C., Zaleski, I. D., & Steffen, M. (2022). France's response to the COVID-19 pandemic: Between a rock and a hard place. *Health Economics, Policy, and Law*, 17(1), 14-26. <https://doi.org/10.1017/S1744133121000165>
- Platon, S. (2020). From one state of emergency to another: Emergency powers in France. *Verfassungsblog*. Retrieved from <https://verfassungsblog.de/from-one-state-of-emergency-to-another-emergency-powers-in-france/>
- Stasavage, D. (2020). *Democracy, autocracy, and emergency threats: Lessons for COVID-19 from the last thousand years*. Cambridge University Press. Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/democracy-autocracy-and-emergency-threats-lessons-for-covid19-from-the-last-thousand-years/C4A106463606BE4C0310E56A3A15F5B7>

- Uhlmann, F. (2020). The concentration of power in the federal executive: The application of emergency powers in Switzerland. *Verfassungsblog*. Retrieved from <https://verfassungsblog.de/concentration-of-powers-in-the-federal-executive-the-application-of-emergency-powers-in-switzerland/>
- Wang, Z. J., & Chen, J. (2023). People's Republic of China: Legal response to COVID-19. *Oxford Constitutional Law*. Retrieved from <https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-occ19/law-occ19-e22>
- World Health Organization. (2020). Listings of WHO's response to COVID-19. Retrieved from <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>



ชั่วโมงการทำงานกับการพัฒนาแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ: กรณีศึกษา การแบ่งประเภทอุตสาหกรรม  
ตามการจำแนกมาตรฐานอุตสาหกรรมสากล (ISIC) ภายในประเทศไทย

ชัญญา ประสาทไทย<sup>1</sup>

สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย: เอไอที

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 1 มีนาคม 2567  
วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 7 พฤศจิกายน 2567  
วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 25 พฤศจิกายน 2567

**บทคัดย่อ**

การศึกษานี้ชวนให้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานและรายได้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิชั่วโมงการทำงาน และรายได้แยกตามอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 - 2022 โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลข้อสังเกตจากงานศึกษามีหลายประการ เช่น มีความแตกต่างอย่างมากในชั่วโมงการทำงานและรายได้ในอุตสาหกรรมเกษตร และอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมในตลาดแรงงาน ทำให้มีความจำเป็นในการพัฒนาแรงงานในด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มทักษะ พัฒนาคุณภาพชีวิตของ และสร้างความยั่งยืนให้แรงงานรวมถึงตลาดแรงงาน นอกจากนี้ การศึกษายังเน้นย้ำความจำเป็นในการทบทวนนโยบายแรงงานที่เอื้ออำนวยต่อการกระจายรายได้อย่างยุติธรรมและการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวมความหลากหลายของแรงงานทุกกลุ่มไว้ด้วยกัน (Inclusive)

**คำสำคัญ:** ชั่วโมงการทำงาน, การพัฒนาแรงงาน, การแบ่งประเภทอุตสาหกรรม, ไอเอสไอซี, ประเทศไทย

<sup>1</sup> Corresponding Author E-mail : chananya.pra@dome.tu.ac.th

## Working Hours and Labor Development Across Industries: A Case Study of Industry Classification According to the Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) in Thailand

Chananya Prasartthai

Asian Institute of Technology: AIT

Received : March 1, 2024

Revised : November 7, 2024

Accepted : November 25, 2024

### Abstract

This study invites consideration of the relationship between working hours and income across various industries within Thailand, utilizing secondary data on working hours and income segmented by industry types from the International Labor Organization (ILO) from 2012 to 2022. Descriptive statistics are employed to analyze and present the data. Key observations from the study include notable disparities in working hours and income between sectors, such as agriculture and manufacturing, highlighting inequalities within the labor market. These findings underscore the need to develop labor capacities in various ways to enhance skills, improve quality of life, and promote sustainability for both workers and the labor market. Additionally, the study emphasizes the necessity of revisiting labor policies that facilitate equitable income distribution and foster inclusive economic growth that embraces diversity across all labor groups.

**Keywords:** Working Hours, Labor Development, Industry Classification, ISIC, Thailand

## บทนำ

ภาพรวมตลาดแรงงานในประเทศไทย มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงจากรากฐานการเกษตรไปสู่เศรษฐกิจที่หลากหลาย มีภาคอุตสาหกรรมและบริการที่เจริญเติบโตมากขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา (World Bank, 2022) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนี้ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนในพลวัตของตลาดแรงงานของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้าง และการพัฒนาทักษะแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้าง และการพัฒนาทักษะแรงงาน นั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชั่วโมงในการทำงาน ซึ่งอาจส่งผลต่อมิติต่าง ๆ ของตัวบุคคล เช่น ด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม หากมีชั่วโมงการทำงานที่ยืดเยื้อยาวนาน อาจส่งผลกระทบต่อ สุขภาพ และความสุขโดยรวมของผู้คนได้ (ILO, 2021) ดังนั้น การพิจารณาชั่วโมงการทำงานให้เหมาะสมตามลักษณะของงาน ความเหมาะสมของค่าตอบแทน รวมถึงทักษะแรงงานที่ควรได้รับการพัฒนา อาจเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงาน สร้างความเท่าเทียมผ่านการออกแบบแนวทาง มาตรการ หรือนโยบายที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมแก่แรงงาน

นอกจากนี้ การสำรวจภูมิทัศน์ที่เปลี่ยนแปลงของความต้องการทักษะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพื่อให้ภาคที่ส่งเสริมการผลิตแรงงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจได้ ผ่านการฝึกอบรมให้แรงงานมีทักษะที่เท่าทัน และพร้อมในบริบทสังคมร่วมสมัย และสามารถแข่งขันกับแรงงานภายในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกันในประเทศอื่น ๆ ได้

ด้านการพัฒนาทักษะแรงงานนั้น เป็นประเด็นสนใจของการศึกษาในเชิงนโยบาย และเศรษฐศาสตร์ เช่น โอกาส และความท้าทายในการจ้างงานผู้พิการ (Persons with Disabilities: PWDs) ในประเทศไทย ซึ่งพบข้อท้าทายที่สำคัญคือ บุคคลที่มีความพิการต้องเผชิญการแข่งขันที่สูงมากในการหางานซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องพัฒนาทักษะบางประการเพื่อความโดดเด่น และให้สอดคล้องกับความต้องการ (Cheausuwantavee et.al, 2021) นอกจากนี้ การพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อยกระดับอาชีพให้เป็นกลุ่มอาชีพที่มีรายได้สูงขึ้น อาจส่งผลต่อการเติบโต และความยั่งยืนของตลาดแรงงาน รวมถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมได้ด้วยเช่นกัน โดยงานศึกษาของ Bruni (2013) และ Ren & Wu (2022) ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืน รวมถึงเสริมความยืดหยุ่นให้ตลาดแรงงาน โดยได้เสนอว่า ในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้พลังงาน จำเป็นต้องมีการควบคุมและพัฒนาทักษะแรงงานขั้นสูงเพื่อประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่สะอาด อันสร้างความยั่งยืนให้สิ่งแวดล้อม

ในด้านการจ่ายค่าตอบแทน ก็เป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในสาขาเศรษฐศาสตร์และการจัดการแรงงาน เช่น การศึกษาถึงผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับงานที่มีค่าตอบแทนต่ำในสหรัฐอเมริกาโดยใช้ข้อมูลจากการเปลี่ยนแปลงระดับค่าจ้างขั้นต่ำที่สำคัญ 138 รายระหว่างปี 1979 ถึง 2016 โดยผลจากการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า การที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้ส่งผลกับการเพิ่มขึ้น หรือลดลงของจำนวนงานในกลุ่มงานค่าตอบแทนต่ำของสหรัฐอเมริกา (รายได้ขั้นต่ำไม่ได้ทำให้กลุ่มงานที่มีค่าตอบแทนต่ำหมดไป) แต่กลับส่งผลให้ค่าเฉลี่ยเงินค่าจ้างจากการทำงานของแรงงานเพิ่มขึ้นประมาณ 6.8% (Cengiz et.al, 2019)

ส่วนด้านชั่วโมงการทำงานนั้น พบงานศึกษาที่น่าสนใจในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงาน และคุณภาพชีวิต โดยการศึกษาของ Lizana & Vega-Fernandez (2021) แสดงให้เห็นว่าการทำงานทางไกลในช่วงการระบาดของ COVID-19 มีผลกระทบต่อสมดุลระหว่างงานและชีวิตและคุณภาพชีวิตของครูในประเทศชิลี

ด้วยเหตุนี้งานเขียนชิ้นนี้จึงชวนให้คิดถึงความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้าง และการพัฒนาทักษะแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตามการแบ่งของ Standard Industrial Classification of All Economic Activities

(ISIC) ภายในประเทศไทย จากฐานข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน และรายได้เฉลี่ยต่อเดือนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) ปี 2012 - 2022 ด้วยข้อมูลนี้ จะทำให้เห็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างที่แรงงานได้รับ รวมถึงได้มาซึ่งแนวทางในการพัฒนาทักษะแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ชัดเจนและเป็นรูปธรรม รวมถึงเกิดข้อสังเกตจากชุดข้อมูลที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงาน กับค่าจ้าง/เดือน ยังอาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรทั้งในแง่ทรัพยากรบุคคล และนโยบายในการคุ้มครอง ดูแล และสนับสนุนแรงงานต่อไป

### การจัดประเภทอุตสาหกรรมตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทตามมาตรฐานสากล (Standard Industrial Classification of All Economic Activities: ISIC)

การจัดประเภทอุตสาหกรรมตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทตามมาตรฐานสากล เป็นระบบการจำแนกประเภทอุตสาหกรรมที่ใช้ทั่วโลก ถูกพัฒนาและจัดทำโดยสหประชาชาติ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อมูลทางเศรษฐกิจและสถิติระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ (Tobar & Solano-Gallegos, 2018; Noerlina et.al, 2022).

เนื่องจากบทความฉบับนี้ ได้มีการนำเอาข้อมูลทุติยภูมิจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ ทำให้ต้องทำความเข้าใจตัวแปรสำคัญตัวหนึ่งที่ถูกจัดแบ่งประเภทเอาไว้ นั่นคือ “ประเภทอุตสาหกรรมตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ” ความสำคัญของการจัดแบ่งประเภทอุตสาหกรรมฯ อาจพิจารณาได้ดังนี้ (Apriani & Robiani, 2023).

- 1) มีมาตรฐานสากล ช่วยให้การจำแนกประเภทอุตสาหกรรมมีมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก การเก็บรวบรวมและการนำเสนอข้อมูลทางสถิติ เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีระบบ มีความเที่ยงตรงทำให้สามารถเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประเทศต่างได้อย่างถูกต้อง
- 2) ระบบการจำแนกนี้ช่วยให้นักวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและนักวางแผนมีข้อมูลที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการวิเคราะห์และวางแผนเศรษฐกิจ ทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการจัดทำนโยบายและการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

โดยรายละเอียดของการจัดประเภทอุตสาหกรรมมีค่อนข้างมาก และหลากหลายระดับ ในบทความฉบับนี้ จะทบทวนถึง ISIC Revision 4 (ISIC Rev.4) เพียงบางส่วน เพื่อให้เข้าใจภาพรวมของกลุ่มอุตสาหกรรมต่าง ๆ เท่านั้น โดยโครงสร้างของการจัดประเภทในแต่ละกลุ่มจะมีการจำแนกชนิดอุตสาหกรรมย่อยมากมายซึ่งอาจทำให้เกิดความลำบากในการจัดการข้อมูล ดังนั้น การทำความเข้าใจโครงสร้างในการรวมประเภทอุตสาหกรรมที่หลากหลายเข้าด้วยกัน จึงอาจช่วยให้เราไม่ละเลยความหลากหลายของประเภทอุตสาหกรรมที่มีอยู่มากมายได้ ดังปรากฏในภาพประกอบที่ 1

เมื่อพิจารณาแนวทางการรวม (Aggregate) ประเภทอุตสาหกรรมจากข้อมูลของ ILO พบว่า ในฐานข้อมูล ได้แบ่งกลุ่มอุตสาหกรรมเอาไว้ถึงระดับ Division แต่ในการศึกษานี้จะใช้การแบ่งกลุ่มในระดับ Section เท่านั้น และใช้ข้อมูลรวมโดยไม่แย่งแยกเพศ โดยมีการแบ่งกลุ่มอุตสาหกรรมออกเป็น อุตสาหกรรมการเกษตร (Agriculture) อุตสาหกรรมก่อสร้าง (Construction) อุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing) อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน; ไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำประปา (Mining and quarrying; Electricity, gas and water supply) อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ ชุมชน สังคม และบริการและกิจกรรมอื่น ๆ (Public Administration, Community, Social and other Services and Activities) อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการค้า การขนส่ง ที่พักและอาหาร

และธุรกิจและบริการการบริหาร (Trade, Transportation, Accommodation and Food, and Business and Administrative Services) และ อุตสาหกรรมที่ไม่ได้ถูกจัดประเภทเอาไว้ (Not classified)

ภายใต้โครงสร้างการจัดแบ่งที่มีความซับซ้อนนี้ การทำความเข้าใจข้อมูลเบื้องต้นจึงมีความสำคัญเพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ที่ได้ และทราบถึงฐานคิดในการจัดประเภท และรวมประเภทอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้เป็นการทบทวนถึงแนวทางหนึ่งในการจัดประเภทอุตสาหกรรมเท่านั้น ไม่ได้ต้องการสร้างข้อถกเถียงเชิงวิชาการหรือเปรียบเทียบวิธีในการแบ่งประเภทอุตสาหกรรมแต่อย่างใด โดยสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ใน Statistical paper: International Standard Industrial Classification of All Economic Activities Revision 4 (2008) สำหรับไทยเอง ก็มีการจัดแบ่งประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมตาม Thailand Standard Industrial Classification (TSIC 2009) เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดทำฐานข้อมูลเช่นเดียวกัน

Alternative ISIC aggregation for analysis and reporting on informal-sector statistics

Category	Title	ISIC sections	ISIC divisions	ISIC groups	ISIC classes
I	Agriculture, forestry and fishing	A	01-03	011-032	0111-0322
II	Mining and quarrying, manufacturing, electricity, gas and water supply, waste management	B, C, D, E	05-39	051-390	0510-3900
II a	of which: Manufacturing	C	10-33	101-332	1010-3320
III	Construction	F	41-43	410-439	4100-4390
IV	Wholesale and retail trade	G*	45,* 46, 47	451, 453, 461-479	4510, 4530, 4610-4799
IV a	of which: Retail trade not in stores*	G*	47*	478, 479*	4781-4789, 4799
V	Repair of motor vehicles and motorcycles; repair of computers and personal and household goods	G,* S*	45,* 95	452, 454, 951-952	4520, 4540, 9511-9529
VI	Transportation and storage	H	49-53	491-532	4911-5320
VII	Accommodation and food service activities	I	55-56	551-563	5510-5630
VII a	of which: Restaurants, mobile food service activities and event catering	I*	56*	561, 562*	5610, 5621
VIII	Professional, scientific and technical activities; administrative and support service activities; arts, entertainment and recreation	M, N, R	69-82, 90-93	691-829, 900-932	6910-8299, 9000-9329
IX	Education; human health and social work activities	P, Q	85-88	851-889	8510-8890
X	Other personal service activities	S*	96	960	9601-9609
XI	Other activities	J, K, L, S*	58-68, 94	581-682, 941-949	5811-6820, 9411-9499

\* Denotes a split of a section, division or group.

\* Not including retail trade via mail order houses or via Internet.

ภาพประกอบ 1 การรวมกลุ่มประเภทอุตสาหกรรมสำหรับการวิเคราะห์และรายงานขององค์กรที่ไม่เป็นทางการ  
ที่มา Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, UN (2008)

## ชั่วโมงการทำงาน

นอกจากตัวแปรประเภทอุตสาหกรรม ฐานข้อมูลทุติยภูมิของ ILO ยังได้มีการจัดเก็บข้อมูลชั่วโมงเฉลี่ยการทำงานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อแรงงานอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงคุณภาพชีวิตของแรงงาน

สมดุลระหว่างงานและชีวิต (Work-Life Balance) จะเกิดขึ้นได้หากชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมช่วยให้แรงงานมีเวลาสำหรับกิจกรรมนอกเหนือจากการทำงาน เช่น การใช้เวลากับครอบครัว การพักผ่อน และการดูแลสุขภาพ ซึ่งมีผลต่อความสุขและความพึงพอใจในชีวิต หากทำงานหนักหรือยาวนานเกินไปยังส่งผลต่อภาวะหมดไฟ (Burnout)

ได้อีกด้วย (Lin, R. et.al, 2021) นอกจากนี้ การทำงานที่บ้านและการทำงานระยะไกล (Work from Home/ Remote working) กลายเป็นเรื่องปกติใหม่หลังจากการระบาดของ COVID-19 การศึกษาพบว่าการทำงานที่บ้านสามารถมีผลกระทบทั้งบวกและลบต่อสมดุลระหว่างชีวิตและงาน รวมถึงความพึงพอใจในการทำงาน (Shirmohammadi et al., 2022; Vyas, 2022) ดังนั้น ตัวแรงงานเองจึงต้องพัฒนาทักษะในการบริหารจัดการชั่วโมงการทำงาน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากนายจ้างในการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อต่อการรักษาสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงาน (Susanto et al., 2022)

ผลิตภาพ (Productivity) ของแรงงานจะดีขึ้นหากชั่วโมงการทำงานมีความยืดหยุ่นและไม่ยาวนานเกินไป รวมถึงมีเทคโนโลยี หรือนวัตกรรมเข้ามาช่วยก็จะทำให้แรงงานสามารถลดเวลาในการทำงานได้ ดังเช่นการใช้งาน AI ซึ่งแรงงานจำเป็นต้องมีการพัฒนาทักษะในการเขียนคำสั่งเบื้องต้นเพื่อให้ AI ช่วยในการทำงาน โดยมีงานศึกษาที่สะท้อนให้เห็นว่า AI สามารถช่วยลดระยะเวลาการเขียนรายงานได้ราว 40% และเพิ่มคุณภาพของงานได้ถึง 18% ซึ่งส่งผลให้แรงงานมีเวลาพักมากขึ้น มีความสุข ละเอียดรอบคอบมากขึ้นในการทำงานต่อไป (Noy, S., & Zhang, W. 2023)

สุขภาพจิตและร่างกาย (Mental and Physical Health) จะแย่หากชั่วโมงการทำงานยาวนานเกินไปอาจนำไปสู่ความเครียด ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาสุขภาพจิตและร่างกาย เช่น โรคหัวใจ ความดันโลหิตสูง และภาวะซึมเศร้า รวมถึงกลุ่มอาการที่เรียกว่า ออฟฟิศซินโดรม (Office syndrome) งานศึกษาของ Matsushita, M., & Yamamura, S. (2022) ได้ทำการสำรวจครูโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นทั่วประเทศในญี่ปุ่น พบว่าชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานมีความสัมพันธ์กับระดับความเครียดในระดับสูง โดยเฉพาะในหมู่ครูที่ทำงานและครูประจำภาคเรียน การศึกษานี้ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาของการทำงานหนัก โดยเฉพาะในหมู่ผู้บริหารโรงเรียนที่มีชั่วโมงการทำงานยาวนานที่สุดในประเทศจีนก็มีการศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบเชิงลบจากชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่พยาบาลภายใต้สถานการณ์การระบาดของ COVID-19 (Che et al., 2023; Ma, 2023; Park et al., 2020) ดังนั้นแล้ว จึงมีความจำเป็นในการพิจารณาประเด็นชั่วโมงการทำงานเพื่อปรับปรุงสุขภาพจิตและความสุขในการทำงานแรงงาน (Shanafelt et al., 2012)

นอกจากนี้ ความเท่าเทียมในการทำงาน (Work Equality) จะเกิดขึ้นได้หากมีการจัดสรรชั่วโมงการทำงานอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะสำหรับผู้หญิงและผู้ที่มีภาระครอบครัว ซึ่งจะเป็นการเปิดให้ทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาสในการทำงานและการพัฒนาอาชีพได้อย่างเท่าเทียม อีกทั้งยังอาจเป็นกลยุทธ์ในการรักษาและดึงดูดบุคลากร (Retention and Attraction) เนื่องจากองค์กรที่มีนโยบายชั่วโมงการทำงานที่ดีมีโอกาสรักษาบุคลากรไว้ได้มากกว่า และดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพ เนื่องจากพวกเขา รู้สึกว่าองค์กรให้ความสำคัญกับความสมดุลในชีวิตและสุขภาพของพวกเขา (Vieta, L. et.al, 2021)

มุมมองข้างต้นต่อชั่วโมงการทำงานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณา เพราะเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของแรงงาน ซึ่งอาจส่งผลต่อภาพรวมผลผลิตของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่มากขึ้น หรือน้อยลงได้ การจัดเก็บข้อมูลชั่วโมงเฉลี่ยการทำงานของ ILO จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะข้อมูลเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานแยกอุตสาหกรรมต่าง ๆ แม้ว่าข้อมูลดังกล่าวจะถูกจัดเก็บในหน่วยชั่วโมงการทำงาน/สัปดาห์ แต่ก็สามารถประมาณเป็นชั่วโมงการทำงานต่อเดือนหรือต่อปีได้ เพื่อให้เห็นทิศทางของชั่วโมงการทำงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เปรียบเทียบในแต่ละปี

แม้ว่าจะมีความพยายามในการศึกษาประเด็นเหล่านี้อยู่บ้าง แต่ยังคงมีช่องว่างขององค์ความรู้ต่อการทำความเข้าใจถึงผลกระทบของประเด็นเหล่านี้ต่อตลาดแรงงานไทย ซึ่งอาจสังเกตได้จากความแตกต่างระหว่างชั่วโมงการทำงานและรายได้ในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ความแตกต่างเหล่านี้บ่งชี้ถึงความไม่เท่าเทียมเชิงโครงสร้างที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของแรงงาน การพัฒนาทักษะที่จำเป็น และความยั่งยืนในระยะยาวของตลาดแรงงาน การศึกษานี้

จึงเน้นถึงความสำคัญของการทำความเข้าใจความเหลื่อมล้ำเหล่านี้เพื่อช่วยในการพัฒนานโยบายแรงงานที่ส่งเสริมความเป็นธรรม สนับสนุนการพัฒนาทักษะ และสนับสนุนความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานที่หลากหลายของประเทศไทย

## วิธีการศึกษา

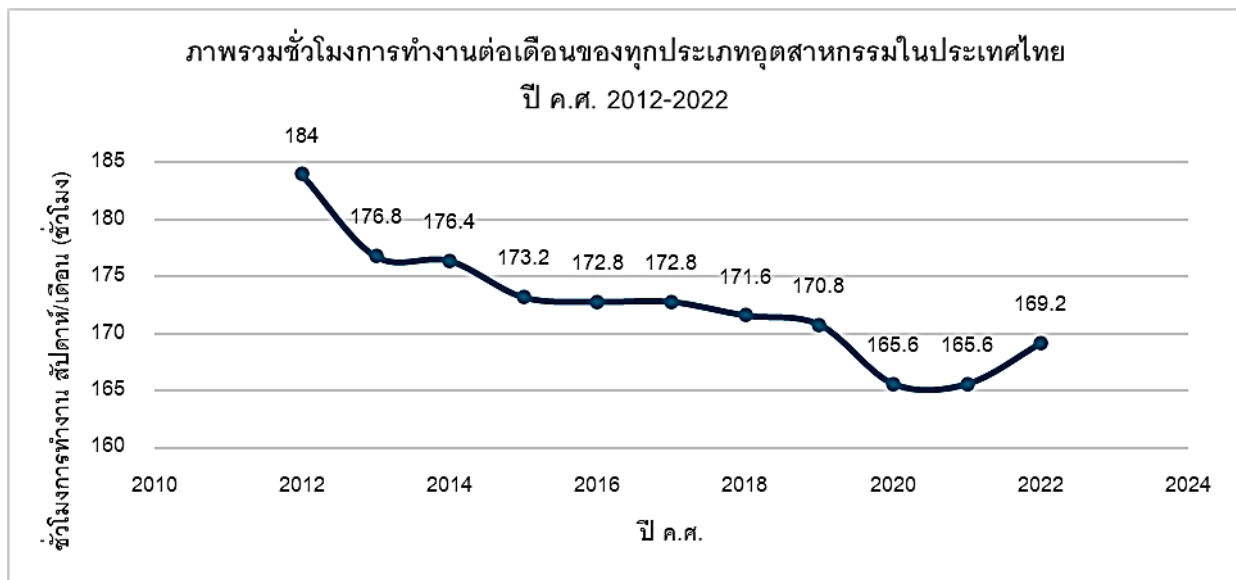
งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากฐานข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยได้มีการสำรวจแรงงาน (Labor Force Survey - LFS) มีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงาน โครงสร้างตลาดแรงงาน และการจ้างงานในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ILO ดำเนินการสำรวจนี้เป็นประจำทุกปี โดยมีการปรับปรุงเนื้อหาข้อมูลให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ข้อมูลจาก LFS นำมาใช้เป็นฐานในการวางแผนและพัฒนา นโยบายด้านแรงงานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับแต่ละประเทศ ซึ่งครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น สถานะการทำงาน (Employment Status) อัตราการว่างงาน (Unemployment Rate) ชั่วโมงการทำงาน (Working Hours) อาชีพและภาคอุตสาหกรรม (Occupation and Industry) รายได้และค่าตอบแทน (Income and Earnings) การจ้างงานนอกระบบ (Informal Employment) รวมถึง ข้อประชากรแรงงาน (Labor Force Participation)

โดย ILO ใช้ระเบียบวิธีการเก็บข้อมูลที่เข้มงวดและได้มาตรฐานสากลในการดำเนินการสำรวจแรงงาน (LFS) ในแต่ละประเทศจะมีการเก็บข้อมูลภายใต้คำแนะนำของ ILO เพื่อให้มั่นใจว่าเป็นไปตามเกณฑ์และมาตรฐาน ซึ่งช่วยให้ข้อมูลมีความสอดคล้องและเปรียบเทียบกันได้ระหว่างประเทศ การเก็บข้อมูลจะใช้แบบสอบถามที่ครอบคลุมและละเอียด โดยสอบถามข้อมูลทั้งในด้านลักษณะการทำงาน รายได้ และสภาพแวดล้อมการทำงาน นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยอิงกับแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ และใช้วิธีสุ่มตัวอย่างตามหลักสถิติเพื่อให้ข้อมูลมีความแม่นยำสูง

ข้อมูลทุติยภูมิข้างต้นโดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงการทำงาน และรายได้ เป็นตัวแปรที่งานศึกษาชิ้นนี้นำมาใช้งาน (ถูกประมาณให้เป็นต่อเดือน โดยกำหนดให้ 1 เดือนมี 4 สัปดาห์) ซึ่งใช้ข้อมูลครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 ถึงปี ค.ศ. 2022 เพื่อให้สามารถวิเคราะห์แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รวมถึงผลกระทบจากเหตุการณ์สำคัญ เช่น การแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่อาจมีผลกระทบต่อชั่วโมงการทำงานและรายได้ของแรงงานในแต่ละอุตสาหกรรม ข้อมูลที่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา เพื่อหาค่าเฉลี่ย (Mean) ของชั่วโมงการทำงานและรายได้ จากนั้นนำมาแสดงในรูปแบบแผนภาพต่าง ๆ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและตีความข้อมูล

## แนวโน้มชั่วโมงการทำงานในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012-2022

การศึกษาแนวโน้มชั่วโมงการทำงานในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 - 2022 ได้ใช้ฐานข้อมูลของ ILO ซึ่งได้มีการติดตามชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ (ถูกประมาณให้เป็นต่อเดือน) ในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยพิจารณาภาพรวมชั่วโมงการทำงานต่อเดือนของทุกประเภทอุตสาหกรรมในประเทศไทยตามการแบ่งแบบ ISIC ตั้งแต่ ปี ค.ศ 2012-2022 ดังภาพประกอบที่ 2



ภาพประกอบ 2 ภาพรวมชั่วโมงการทำงานต่อเดือนของทุกประเภทอุตสาหกรรมในประเทศไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 - 2022

ข้อสังเกตเบื้องต้นจากภาพประกอบที่ 2 พบว่าจุดสูงสุดของค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานคือในปี ค.ศ. 2012 โดยมีชั่วโมงทำงานโดยเฉลี่ย 184 ชั่วโมงต่อเดือน ในภาพรวมเฉลี่ยทุกอุตสาหกรรม หลังจากนั้น ชั่วโมงการทำงานต่อเดือนมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัดตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งอาจบ่งบอกถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายแรงงาน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงประสิทธิภาพ หรือการเปลี่ยนแปลงไปสู่วัฒนธรรมการทำงานและชีวิตที่สมดุลมากขึ้นในประเทศไทย

นอกจากนี้ ยังพบว่า ช่วงปีที่ชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อเดือนต่ำสุดเกิดขึ้นประมาณปี ค.ศ. 2020 - 2021 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 165.6 ชั่วโมง การลดลงนี้อาจเชื่อมโยงกับการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทั่วโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อชั่วโมงการทำงาน เนื่องจากการล็อกดาวน์ การชะลอตัวของเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนไปใช้การทำงานจากระยะไกล จนกระทั่งเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 169.2 ชั่วโมงต่อเดือนในปี 2022 ซึ่งอาจบ่งบอกถึงระยะฟื้นตัวเนื่องจากธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเริ่มเข้าสู่ภาวะปกติหลังการระบาดใหญ่ สำหรับการพิจารณาค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานต่อเดือนแยกตามประเภทกลุ่มอุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถพิจารณาได้ดังภาพประกอบที่ 3 โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### อุตสาหกรรมเกษตร (Agriculture)

ในปี ค.ศ. 2013 มีค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานอยู่ที่ 155.60 ชั่วโมง ซึ่งต่ำกว่าภาพรวมทุกอุตสาหกรรมจากนั้นมีทิศทางผันผวนเล็กน้อยมาตั้งแต่ปี 2014 ถึงประมาณปี ค.ศ. 2018 และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี ค.ศ. 2019 ก่อนจะลดลงโดยแตะจุดต่ำสุดในปี ค.ศ. 2021 ที่ 138.8 ชั่วโมง การลดลงเล็กน้อยในปี 2021 ตามด้วยการเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2022 อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเพิ่ม ลดชั่วโมงเฉลี่ยการทำงานตลอดทศวรรษที่ผ่านมา แต่แนวโน้มที่ค่อนข้างสังเกตได้จากกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตรคือ การลดลงของชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อเดือนตลอดระยะเวลาสิบปี อาจสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในภาคเกษตรกรรม การเปลี่ยนแปลงด้านแรงงาน หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในบริบทประเทศไทย

#### อุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing)

ในปี ค.ศ. 2013 ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อเดือนในภาคการผลิตสูงที่สุดอยู่ที่ 194.80 ชั่วโมงต่อเดือน จากนั้นแนวโน้มทั่วไปตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา ถึงปี ค.ศ. 2020 มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย โดยชั่วโมงทำงานต่ำสุดคือในปี



ค.ศ. 2020 อยู่ที่ 181.20 ชั่วโมงต่อเดือน อย่างไรก็ตาม หลังจากปี 2020 มีการฟื้นตัวอย่างเห็นได้ชัด โดยชั่วโมงการทำงานเพิ่มขึ้นกลับไปเป็น 190.00 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2022 ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อเดือนของอุตสาหกรรมการผลิตลดลง โดยเฉพาะในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2020 ซึ่งอาจสัมพันธ์กับผลกระทบทางเศรษฐกิจทั่วโลกจากการระบาดใหญ่ของโควิด-19 การเพิ่มขึ้นในภายหลังในปี ค.ศ. 2021 และ ค.ศ. 2022 อาจบ่งบอกถึงระยะการฟื้นตัวหรือการตอบสนองต่อความต้องการด้านการผลิตที่เพิ่มขึ้นเมื่อสถานการณ์ดีขึ้น แนวโน้มเหล่านี้อาจสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิต กฎระเบียบด้านแรงงาน นโยบายทางเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงในความต้องการของตลาดระดับโลกและระดับท้องถิ่น

### **อุตสาหกรรมก่อสร้าง (Construction)**

ในปี ค.ศ. 2013 ชั่วโมงทำงานเฉลี่ยสูงสุดที่ 191.20 ชั่วโมงต่อเดือนจากนั้นชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อเดือนลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จนกระทั่งภายในปี ค.ศ. 2022 ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยลดลงเหลือ 178.40 ชั่วโมง แม้ว่าแนวโน้มโดยรวมจะลดลง แต่ก็มี การเปลี่ยนแปลงแบบปีต่อปี เช่น เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี ค.ศ. 2018 และ ค.ศ. 2019 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2017 ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของชั่วโมงการทำงานที่ลดลงในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านกฎระเบียบ การเปลี่ยนแปลงในพลวัตของตลาดแรงงาน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หรือสภาวะทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง

### **อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ ชุมชน สังคม และบริการและกิจกรรมอื่น ๆ (Public Administration, Community, Social and other Services and Activities)**

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 - 2016 ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานอยู่ที่ 163.20 ชั่วโมง และค่อนข้างคงที่ โดยมีความผันผวนลดลงเพียงเล็กน้อยมาอยู่ที่ 160.40 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2015 - 2016 หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 2017 - 2018 ชั่วโมงทำงานค่อนข้างคงที่ที่ 160.00 ชั่วโมงต่อเดือน ก่อนจะลดลงเล็กน้อยในปี ค.ศ. 2019 และในปี ค.ศ. 2020 ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยลดลงอย่างเห็นได้ชัดในปี โดยลดลงเหลือ 155.20 และ 155.60 ตามลำดับ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทั่วโลก จากนั้นในปี ค.ศ. 2022 มีการฟื้นตัวเป็น 158.00 ชั่วโมง ซึ่งอาจบ่งชี้การกลับไปสู่ระดับชั่วโมงทำงานพอ ๆ กับช่วงปีก่อนการแพร่ระบาด โดยกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ ชุมชน สังคม และบริการอื่น ๆ มีแนวโน้มที่ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อเดือนคงที่ ซึ่งอาจเนื่องมาจากลักษณะของงานบริการสาธารณะที่มีความเสี่ยงน้อยกว่าในแง่ความผันผวนของตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลบ่งชี้ว่าแม้แต่อุตสาหกรรมส่วนนี้ก็ไม่รอดพ้นจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการแพร่ระบาด อีกทั้งมีรูปแบบช่วงเวลาฟื้นตัวคล้ายคลึงกับอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ แนวโน้มเหล่านี้ อาจสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายการทำงานของภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงในความต้องการบริการ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในวงกว้างที่สัมพันธ์กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ

### **อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน; ไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำประปา (Mining and quarrying; Electricity, gas and water supply)**

ในปี ค.ศ. 2013 ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยอยู่ที่ 173.60 ชั่วโมง และมีแนวโน้มลดลงนั้นมา ถึงปี ค.ศ. 2021 โดยตัวเลขต่ำสุดปรากฏในปี ค.ศ. 2021 อยู่ที่ 159.60 ชั่วโมงต่อเดือน ส่วนในปี ค.ศ. 2022 ชั่วโมงทำงานเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 163.60 ชั่วโมงต่อเดือน ซึ่งอาจบ่งบอกถึงการฟื้นตัวหรือการเปลี่ยนแปลงในสภาวะอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ข้อมูลชั่วโมงการทำงานของกลุ่มอุตสาหกรรมนี้ไม่ได้มีแนวโน้มเป็นเส้นตรงที่ชัดเจน แต่กลับมีความผันผวนขึ้นลง ซึ่งอาจบ่งชี้ว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อชั่วโมงการทำงานทุกปี เช่น ความต้องการของตลาด การเปลี่ยนแปลงด้าน

กฎระเบียบและแนวปฏิบัติทางอุตสาหกรรม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความต้องการพลังงานหรือแม้แต่ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม เพราะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสาธารณสุขภาคภายในประเทศ

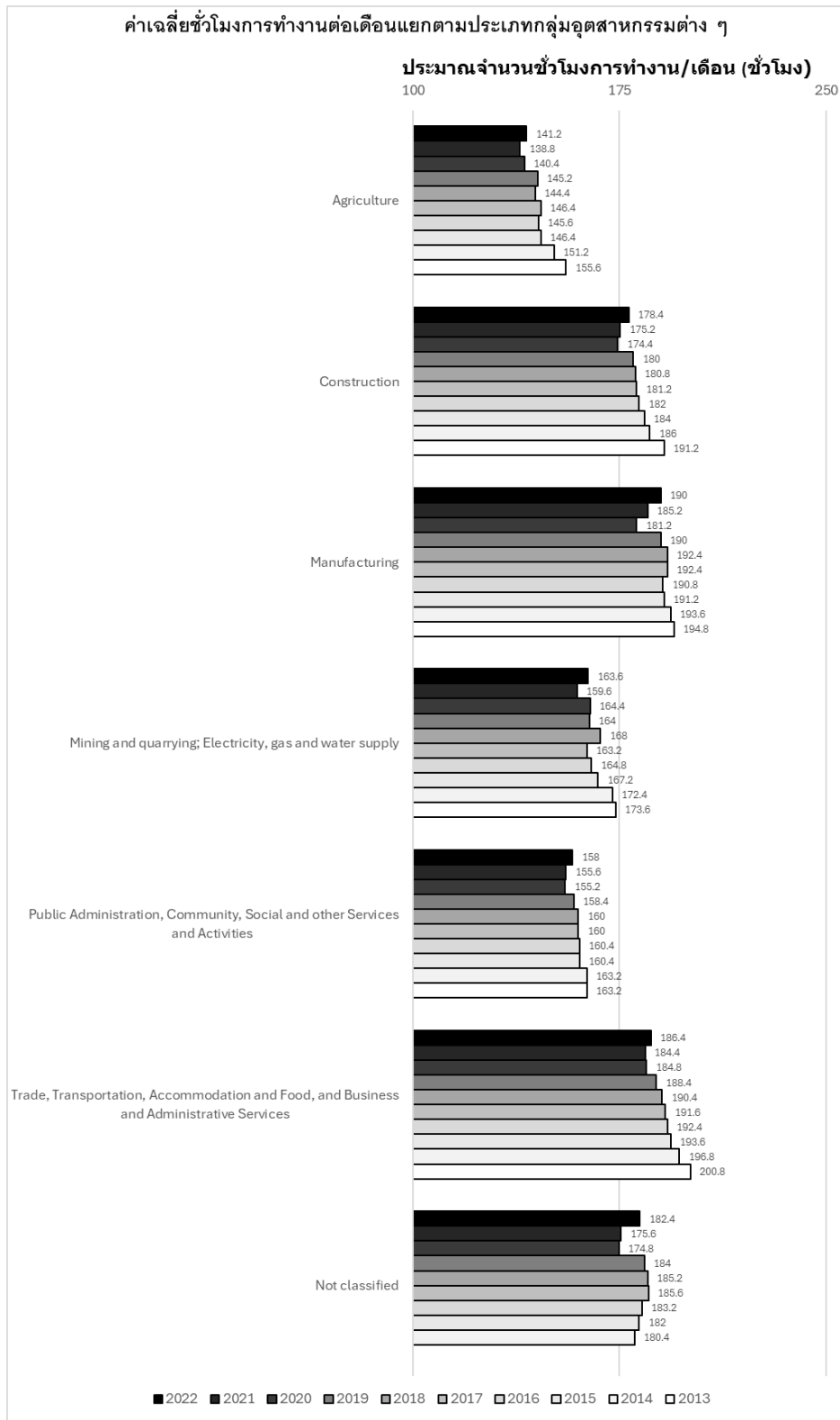
### **อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้า การขนส่ง ที่พักและอาหาร และธุรกิจและบริการการบริหาร (Trade, Transportation, Accommodation and Food, and Business and Administrative Services)**

ในปี ค.ศ. 2013 ชั่วโมงทำงานเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 200.80 ชั่วโมงต่อเดือน หลังจากนั้นเป็นต้นมา ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยมีแนวโน้มลดลงตลอดช่วง 10 ปี โดยมีค่าต่ำสุดอยู่ที่ 184.40 ชั่วโมงต่อเดือน ในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งอาจสะท้อนถึงผลกระทบของการระบาดใหญ่ของโควิด-19 ต่อกลุ่มอุตสาหกรรมนี้ จากนั้นคู่มือมีแนวโน้มฟื้นตัวในปี ค.ศ. 2022 โดยมีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 186.40 ชั่วโมง ซึ่งอาจบ่งชี้ถึงการฟื้นตัวเนื่องจากการผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจเริ่มกลับมาฟื้นตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมนี้มักจะอ่อนไหวต่อวัฏจักรเศรษฐกิจและพฤติกรรมผู้บริโภค ความผันผวนเปลี่ยนแปลงของชั่วโมงการทำงานอาจสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในความต้องการบริการ การเปลี่ยนแปลงของการท่องเที่ยว การเปลี่ยนแปลงปริมาณการค้า หรือการใช้เทคโนโลยีใหม่และประสิทธิภาพในการให้บริการ ซึ่งมีนัยในการอนุมานถึงการบริการในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงเวลาเหล่านั้น

### **อุตสาหกรรมที่ไม่ได้ถูกจัดประเภทเอาไว้ (Not classified)**

พบว่าในปี ค.ศ. 2013 ชั่วโมงการทำงานต่อเดือนอยู่ที่ 180.40 ชั่วโมง โดยค่อย ๆ เพิ่มขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2017 มีค่าสูงสุดที่ 185.60 ชั่วโมงต่อเดือน แต่พอหลังจากปี 2017 ชั่วโมงการทำงานมีการลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยปี ค.ศ. 2020 มีชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่ำสุดที่ 174.80 ชั่วโมงต่อเดือน จนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 2021 - 2022 จึงฟื้นกลับมาถึง 182.40 ชั่วโมงต่อเดือนในปี ค.ศ. 2022 อย่างไรก็ตาม กลุ่มอุตสาหกรรมที่ไม่ได้ถูกจัดประเภทเอาไว้ อาจเป็นเพียงกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็ก แต่ก็สามารถทำให้เห็นภาพรวมของตลาดแรงงานในภาพใหญ่ได้ ซึ่งอุตสาหกรรมกลุ่มนี้ก็มีทิศทางของค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานที่คล้ายคลึงกับกลุ่มอุตสาหกรรมอื่น ๆ กล่าวคือ เกิดการลดลงอย่างมีนัยสำคัญในช่วงปี ค.ศ. 2020

โดยสรุป จากการวิเคราะห์ข้อมูลค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานต่อเดือนในประเทศไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 - 2022 พบว่าชั่วโมงทำงานเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 184 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2012 และมีแนวโน้มลดลงตลอดทศวรรษ โดยช่วงเวลาที่ชั่วโมงการทำงานลดลงอย่างมากเกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 2020 - 2021 ซึ่งตรงกับช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมการเกษตรที่ชั่วโมงลดลงต่ำสุดที่ 138.8 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2021 แต่ก็มีเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี ค.ศ. 2022 ทั้งนี้ แนวโน้มของชั่วโมงการทำงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การก้าวหน้าของเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงนโยบายแรงงาน รวมถึงการปรับตัวของตลาดแรงงานหลังการระบาดใหญ่ของโควิด-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งอุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้าง และบริการที่ต้องการการฟื้นตัวหลังจากผลกระทบดังกล่าว ขณะเดียวกัน ข้อมูลจากกลุ่มอุตสาหกรรมที่ไม่ได้ถูกจัดประเภทยังแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานที่มีทิศทางคล้ายคลึงกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ นั่นคือการลดลงของชั่วโมงทำงานในช่วงปีที่มีการแพร่ระบาดและการฟื้นตัวที่ตามมา



ภาพประกอบ 3 ภาพรวมชั่วโมงการทำงานต่อเดือนแยกรายประเภทอุตสาหกรรมในประเทศไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 - 2022

ที่มาของข้อมูล: LFS - Labor Force Survey (2022), Thailand. Retrieved from <https://rshiny.ilo.org/dataexplorer/>

## ชั่วโมงการทำงานกับรายได้

หลังจากได้สำรวจชั่วโมงการทำงานในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศไทยแล้ว ส่วนที่ชวนให้พิจารณาต่อไปคือ ชั่วโมงการทำงานและรายได้มีความสัมพันธ์กันอย่างไร

ความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานกับรายได้เป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจอย่างมากจากนักเศรษฐศาสตร์ นักวิชาการด้านนโยบาย และองค์กรแรงงานทั่วโลก ความสัมพันธ์นี้ไม่เพียงแต่มีความสำคัญในการเข้าใจพลวัตของตลาดแรงงานเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการกำหนดสวัสดิการทางสังคมและกำลังแรงงานทางเศรษฐกิจอีกด้วย

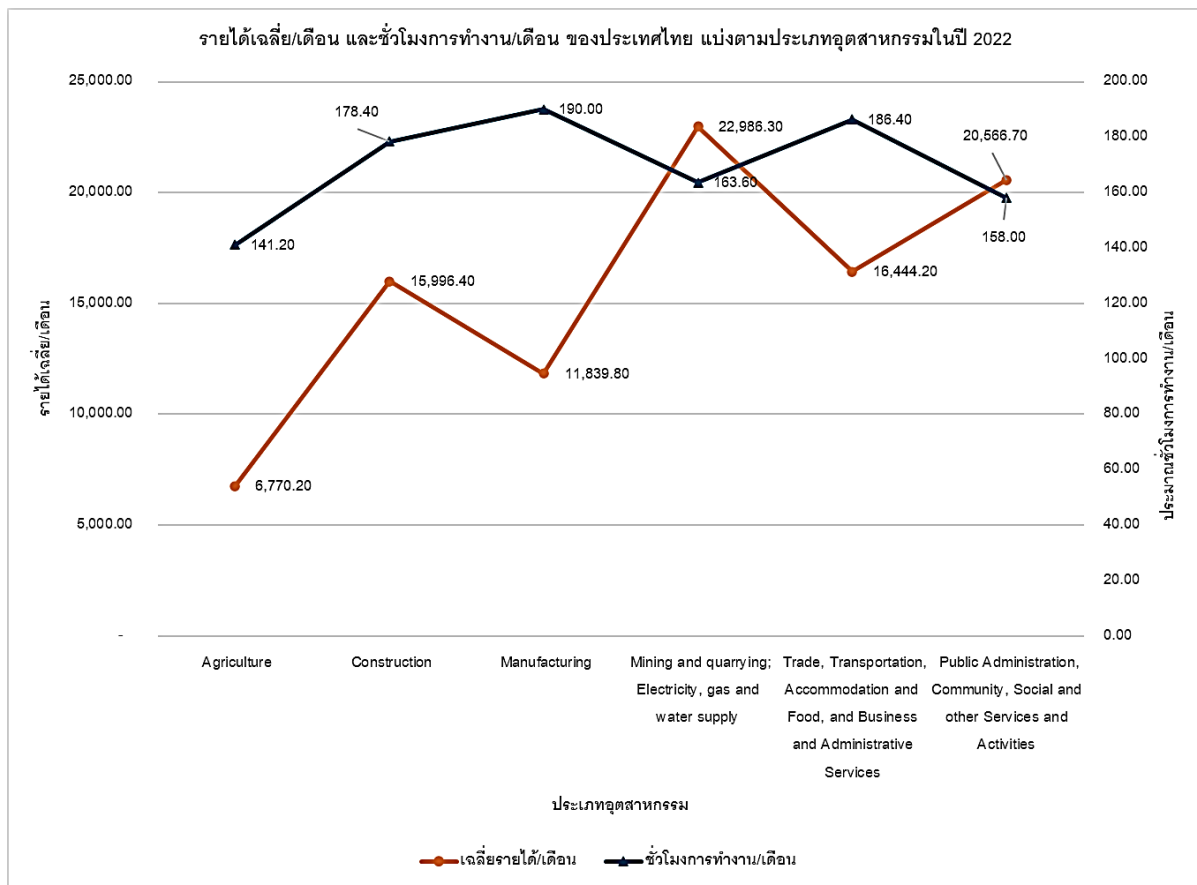
สำหรับบริบทประเทศไทยในปี ค.ศ. 2022 (ดังภาพประกอบที่ 4) ได้แสดงให้เห็นถึงรายได้เฉลี่ยต่อเดือนกับชั่วโมงการทำงานต่อเดือน แยกตามประเภทอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยพบว่า ปี 2022 อุตสาหกรรมการผลิตมีชั่วโมงการทำงานต่อเดือนสูงที่สุด (190.00 ชั่วโมง) รองลงมาคือ อุตสาหกรรมการค้า การขนส่ง ที่พักแรม และอาหาร และธุรกิจบริการ (186.40 ชั่วโมง) และอุตสาหกรรมก่อสร้าง (178.40 ชั่วโมง) ส่วนรายได้นั้น พบว่า รายได้ของ อุตสาหกรรมเหมืองแร่และเหมืองหิน; ไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำประปา มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงที่สุด (22,986.30 บาท) รองลงมาคือ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ ชุมชน สังคม และบริการและกิจกรรมอื่น ๆ (20,566.70 บาท) และ อุตสาหกรรมก่อสร้าง (15,996.40 บาท)

ในเบื้องต้นอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า อุตสาหกรรมที่มีชั่วโมงเฉลี่ยการทำงานต่อเดือนที่สูง ไม่ได้สัมพันธ์กับกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีรายได้สูงมากนัก แต่ก็มีตัวอย่างของกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีชั่วโมงการทำงานสูง แต่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่มากนัก เช่น อุตสาหกรรมการผลิต (ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย 190.00 ชั่วโมง / รายได้ 11,839.80 บาทต่อเดือน) และยังมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ชั่วโมงการทำงานที่ไม่สูง แต่รายได้สูง เช่น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ฯ (ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย 163.60 ชั่วโมง/ รายได้ 22,986.30 บาทต่อเดือน) และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ ชุมชน สังคม และบริการและกิจกรรมอื่น ๆ (ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย 158.00 ชั่วโมง/ รายได้ 20,566.70 บาทต่อเดือน)

ข้อสังเกตจากการศึกษาเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานและรายได้ตามประเภทอุตสาหกรรมในประเทศไทยปี ค.ศ. 2022 มีนัยสำคัญหลายประการที่น่าสนใจ โดยพบว่าอาจไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างชั่วโมงการทำงานกับรายได้ การพบว่าอุตสาหกรรมที่มีชั่วโมงการทำงานสูงไม่จำเป็นต้องมีรายได้สูงนั้นชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมในตลาดแรงงาน และอาจสะท้อนถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อรายได้ เช่น ทักษะ, ความต้องการแรงงาน, และสภาพการแข่งขันในแต่ละอุตสาหกรรม ทั้งนี้อาจต้องการการวิเคราะห์เชิงลึกมากขึ้น เนื่องจากข้อมูลที่ใช้อาจให้ข้อสังเกตได้เพียงผิวเผินเท่านั้น

อุตสาหกรรมเหมืองแร่และเหมืองหิน ไฟฟ้า, ก๊าซ, และน้ำประปามีรายได้สูงแต่ชั่วโมงการทำงานน้อยกว่า สิ่งนี้บ่งบอกถึงความเป็นไปได้ของการจ่ายเงินค่าตอบแทนที่ดีสำหรับงานที่ต้องการความเชี่ยวชาญสูงหรืออยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานที่มีความเสี่ยง แสดงให้เห็นว่า คุณภาพของงานและความต้องการตลาดมีอิทธิพลมากกว่าจำนวนชั่วโมงที่ทำงาน ในขณะที่อุตสาหกรรมการผลิตมีชั่วโมงการทำงานสูงแต่รายได้ไม่สูง สิ่งนี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงสภาพการทำงานและสวัสดิการของแรงงานในอุตสาหกรรมการผลิต เพื่อให้สอดคล้องกับชั่วโมงการทำงานและความเหนื่อยล้าที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังพบว่า มีความแตกต่างของรายได้และชั่วโมงการทำงานระหว่างอุตสาหกรรมที่ต้องการความเชี่ยวชาญและอุตสาหกรรมแรงงานทั่วไป ซึ่งบ่งชี้ถึงความจำเป็นในการส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอบรมเพื่อยกระดับทักษะของแรงงาน เพื่อให้สามารถเข้าถึงงานที่มีคุณภาพและรายได้ดีขึ้น



ภาพประกอบ 4 รายได้เฉลี่ยต่อเดือน กับชั่วโมงการทำงานต่อเดือน แยกตามประเภทอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 2022  
 ที่มาของข้อมูล: LFS - Labor Force Survey (2022), Thailand. Retrieved from <https://rshiny.ilo.org/dataexplorer/>

ข้อสังเกตเหล่านี้เป็นข้อมูลเบื้องต้นที่สามารถช่วยให้เห็นภาพคร่าว ๆ ของสถานการณ์ชั่วโมงการทำงาน รายได้ และทิศทางในการพัฒนาทักษะแรงงานได้ ซึ่งหากนำไปศึกษาต่ออย่างละเอียดเชิงลึก อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในการกำหนดนโยบายแรงงานและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย โดยเน้นที่การสร้างสมดุลระหว่างการจ้างงานและชีวิต การปรับปรุงสวัสดิการและสภาพการทำงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของแรงงานในอุตสาหกรรมที่มีความต้องการสูง และมีรายได้ดี โดยสามารถสรุปรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานกับรายได้ ได้ดังนี้ (ดังภาพประกอบ 5)

**รูปแบบที่ 1: ชั่วโมงการทำงานน้อย รายได้น้อย**

อุตสาหกรรมเกษตร ภาคนี้นี้มีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่ำสุด (141.20 ชั่วโมง) และมีรายได้น้อยที่สุด (6,770.20 บาท) แสดงให้เห็นว่าภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้นและมีทักษะต่ำ ให้ค่าตอบแทนค่อนข้างน้อย แม้จะมีชั่วโมงการทำงานที่น้อยก็ตาม

**รูปแบบที่ 2: ชั่วโมงการทำงานปานกลาง รายได้สูง**

อุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน; ไฟฟ้า, ก๊าซ, และน้ำประปา ภาคนี้นี้มีชั่วโมงการทำงานปานกลาง (163.60 ชั่วโมง) แต่ให้รายได้สูงสุด (22,986.30 บาท) รูปแบบนี้เป็นลักษณะของอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะและความรู้ทางเทคนิค ทำให้มีประสิทธิภาพการผลิตสูงและให้ค่าตอบแทนสูงแม้ว่าจะทำงานเพียงชั่วโมงการทำงานปานกลาง

อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ, ชุมชน, สังคม และบริการและกิจกรรมอื่น ๆ: ภาคส่วนนี้มี ชั่วโมงการทำงานต่ำสุดในบรรดาภาคส่วนที่ไม่ใช่เกษตรกรรม (158 ชั่วโมง) แต่มีรายได้ปานกลาง (16,444.20 บาท) อาจเป็นเพราะสภาพแวดล้อมการทำงานที่มีเสถียรภาพและโครงสร้างที่ชัดเจนในภาครัฐ

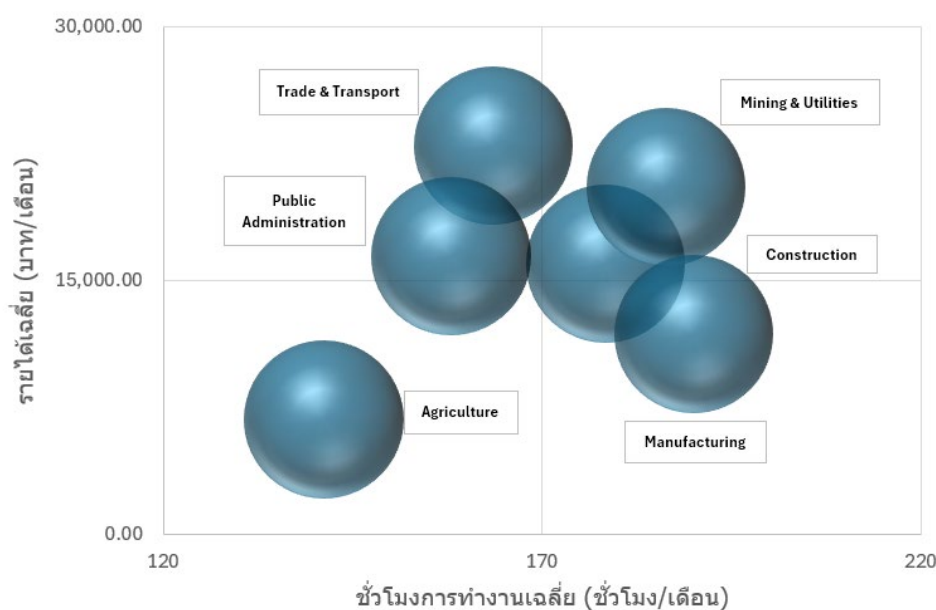
### รูปแบบที่ 3: ชั่วโมงการทำงานสูง รายได้ปานกลาง

อุตสาหกรรมก่อสร้าง ภาคส่วนนี้มีชั่วโมงการทำงานสูง (178.40 ชั่วโมง) และมีระดับรายได้ปานกลาง (15,996.40 บาท) งานก่อสร้างมักต้องใช้เวลาทำงานนาน แต่ให้รายได้ไม่สูงมากนัก ซึ่งอาจเป็นเพราะมีความ ต้องการแรงงานสูงและมีทักษะที่ไม่ซับซ้อนมากนัก

อุตสาหกรรมการผลิต ภาคส่วนนี้มีชั่วโมงการทำงานสูง (190 ชั่วโมง) แต่ให้รายได้ปานกลาง (11,839.80 บาท) ซึ่งต่ำกว่าภาคก่อสร้างและบริการ รูปแบบนี้สะท้อนลักษณะของงานที่ใช้แรงงานเข้มข้นและ มีค่าตอบแทนในระดับที่แข่งขันได้ แต่ยังอยู่ภายใต้แรงกดดันจากการแข่งขันในตลาดโลก

### รูปแบบที่ 4: ชั่วโมงการทำงานสูง รายได้สูง

อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้า, การขนส่ง, ที่พักและอาหาร, และธุรกิจและบริการการบริหาร ภาคส่วนนี้มีชั่วโมงการทำงานสูง (186.40 ชั่วโมง) และรายได้สูง (20,566.70 บาท) รูปแบบนี้บ่งชี้ว่า อุตสาหกรรมบริการที่มีชั่วโมงทำงานยาวนาน โดยเฉพาะการขนส่งและบริการด้านการท่องเที่ยว มักให้ ค่าตอบแทนสูงกว่าอุตสาหกรรมอื่น ๆ



ภาพประกอบ 5 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานกับรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ข้อมูลปี ค.ศ. 2022

### นัยและทิศทางการพัฒนาแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ

แนวโน้มของชั่วโมงการทำงานและรายได้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจเมื่อพิจารณาจากข้อมูลตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 ถึง ค.ศ. 2022 ดังนี้ (ดังตารางที่ 1)

ในภาคอุตสาหกรรมเกษตร พบว่า ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจาก 155.6 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2013 เหลือเพียง 141.2 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2022 ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการเกษตรมากขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานสูงขึ้น แม้ว่าจะใช้เวลาอันน้อยลง อย่างไรก็ตาม รายได้ในภาคเกษตรกรรมคาดว่าจะคงที่หรือลดลงหากไม่มีการปรับปรุงทักษะหรือการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้ ทำให้รายได้ยังคงอยู่

ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับภาคส่วนอื่น ๆ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง มีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยที่ลดลงเล็กน้อย จาก 191.2 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2013 เหลือ 178.4 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2022 แต่ยังคงเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้นและมีชั่วโมงการทำงานสูง สะท้อนถึงความต้องการแรงงานในภาคส่วนนี้ที่ยังคงมีอยู่ การปรับลดชั่วโมงการทำงานอาจมาจากการพยายามปรับปรุงคุณภาพชีวิตของแรงงาน อย่างไรก็ตาม รายได้ในภาคก่อสร้างคาดว่าจะคงที่หรือเพิ่มขึ้นเล็กน้อยตามค่าครองชีพและความต้องการแรงงานที่ยังคงมีอยู่

สำหรับภาคอุตสาหกรรมการผลิต ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยค่อนข้างคงที่หรืออาจลดลงเล็กน้อย โดยอยู่ที่ 190 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2022 ซึ่งถือว่าสูงที่สุดเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ การลดลงเล็กน้อยนี้อาจเป็นผลจากการนำระบบอัตโนมัติมาใช้เพิ่มขึ้น ทำให้ความเข้มข้นในการทำงานของแรงงานลดลงบ้าง รายได้ในภาคการผลิตคาดว่าจะคงที่หรือลดลงเล็กน้อยในกลุ่มที่ทักษะต่ำ แต่สำหรับกลุ่มที่มีทักษะสูง รายได้อาจเพิ่มขึ้นตามความต้องการทักษะเฉพาะทาง

ภาคอุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน; ไฟฟ้า, ก๊าซ, และน้ำประปา มีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยที่ลดลงเล็กน้อยจาก 173.6 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2013 เหลือ 163.6 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2022 สาเหตุอาจมาจากการใช้เทคโนโลยีเพิ่มขึ้น และมาตรการความปลอดภัยที่เข้มงวดขึ้นทำให้ประสิทธิภาพการทำงานสูงขึ้นในเวลาน้อยลง อย่างไรก็ตาม ภาคส่วนนี้คาดว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากต้องการทักษะเฉพาะทาง ทำให้แรงงานในอุตสาหกรรมนี้ได้รับผลตอบแทนที่สูง แม้ว่าชั่วโมงการทำงานจะลดลงก็ตาม

สำหรับภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ, ชุมชน, สังคม และบริการและกิจกรรมอื่น ๆ ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยค่อนข้างคงที่และต่ำกว่าภาคส่วนอื่น ๆ โดยอยู่ที่ประมาณ 158 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2022 สะท้อนถึงลักษณะงานที่มีความมั่นคงและมีกำหนดชั่วโมงการทำงานที่ชัดเจน รายได้ในภาคนี้คาดว่าจะคงที่ เนื่องจากเป็นงานภาครัฐที่มีโครงสร้างค่าตอบแทนที่คงตัวและไม่ผันผวนตามสภาวะตลาด

ส่วนสุดท้ายในภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการค้า, การขนส่ง, ที่พักและอาหาร, และธุรกิจและบริการการบริหาร แม้ว่าชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยจะลดลงจาก 200.8 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2013 เหลือ 186.4 ชั่วโมงในปี ค.ศ. 2022 แต่อุตสาหกรรมนี้ยังคงมีชั่วโมงการทำงานสูง เนื่องจากเป็นงานบริการที่มีความต้องการสูงและต้องการแรงงานต่อเนื่อง รายได้ในภาคนี้คาดว่าจะเพิ่มขึ้นตามการเติบโตของเศรษฐกิจและความต้องการบริการที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในธุรกิจการท่องเที่ยวและการขนส่ง

ตารางที่ 1 สรุปแนวโน้มชั่วโมงการทำงาน

อุตสาหกรรม	ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย (แนวโน้ม)	การวิเคราะห์แนวโน้มชั่วโมงการทำงาน	แนวโน้มรายได้	การวิเคราะห์แนวโน้มรายได้
อุตสาหกรรมเกษตร (Agriculture)	ลดลงอย่างต่อเนื่อง	จาก 155.6 ชั่วโมงในปี 2013 เหลือ 141.2 ชั่วโมงในปี 2022 มีแนวโน้มลดลงจากการนำเทคโนโลยีมาใช้	คาดว่าจะคงที่หรือลดลง	การลดลงของชั่วโมงการทำงานอาจทำให้รายได้คงที่หรือลดลง หากไม่มีการปรับปรุงทักษะหรือนวัตกรรม
อุตสาหกรรมก่อสร้าง (Construction)	ลดลง	จาก 191.2 ชั่วโมงในปี 2013 เหลือ 178.4 ชั่วโมงในปี 2022 เป็นงานที่ต้องใช้แรงงานสูง	คาดว่าจะคงที่หรือเพิ่มขึ้นเล็กน้อย	การทำงานที่ยังคงสูงอาจทำให้รายได้คงที่ หรือมีการปรับเพิ่มตามค่าครองชีพ

อุตสาหกรรม	ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย (แนวโน้ม)	การวิเคราะห์แนวโน้มชั่วโมงการทำงาน	แนวโน้มรายได้	การวิเคราะห์แนวโน้มรายได้
		แต่มีการปรับลดชั่วโมงลงเล็กน้อย		และความต้องการแรงงาน
อุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing)	คงที่หรือลดลงเล็กน้อย	ยังคงสูง (190 ชั่วโมงในปี 2022) ลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2013 เนื่องจากการใช้ระบบอัตโนมัติ	คาดว่าจะคงที่หรือเพิ่มขึ้นตามทักษะ	รายได้ อาจเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในกลุ่มทักษะสูงหรือลดลงเล็กน้อยในกลุ่มทักษะต่ำ ขึ้นอยู่กับการใช้เทคโนโลยี
อุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน; ไฟฟ้า, ก๊าซ, และน้ำประปา (Mining and Quarrying; Electricity, Gas and Water Supply)	คงที่หรือลดลงเล็กน้อย	จาก 173.6 ชั่วโมงในปี 2013 เหลือ 163.6 ชั่วโมงในปี 2022 อาจเนื่องจากการปรับใช้เทคโนโลยีเพิ่มขึ้น	คาดว่าจะเพิ่มขึ้น	ภาคส่วนที่ต้องการทักษะสูง ทำให้รายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แม้ว่าชั่วโมงการทำงานจะลดลง
อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ, ชุมชน, สังคม และบริการและกิจกรรมอื่น ๆ (Public Administration)	คงที่หรือลดลงเล็กน้อย	ชั่วโมงการทำงานคงที่และต่ำ (158 ชั่วโมงในปี 2022) สะท้อนถึงลักษณะงานที่มีเสถียรภาพ	คาดว่าจะคงที่	รายได้คาดว่าจะคงที่เนื่องจากเป็นงานในภาครัฐที่มีการกำหนดโครงสร้างรายได้ชัดเจน
อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการค้า, การขนส่ง, ที่พักและอาหาร, และธุรกิจและบริการการบริหาร (Trade, Transport & Food Services)	ลดลง	จาก 200.8 ชั่วโมงในปี 2013 เหลือ 186.4 ชั่วโมงในปี 2022 แสดงถึงความต้องการบริการต่อเนื่อง	คาดว่าจะเพิ่มขึ้น	การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างในภาคบริการอาจทำให้รายได้เพิ่มขึ้นตามการเติบโตของเศรษฐกิจและความต้องการบริการ



จึงอาจกล่าวได้ว่า ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศไทย ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยมีแนวโน้มลดลงหรือคงที่เป็นส่วนใหญ่ อันเนื่องมาจากการนำเทคโนโลยีมาใช้และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตแรงงาน ขณะที่รายได้ในบางอุตสาหกรรม โดยเฉพาะที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะทาง มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานที่มีทักษะ ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมและการผลิตอาจต้องปรับปรุงทักษะและเพิ่มนวัตกรรมเพื่อให้รายได้มีความมั่นคงและเพิ่มขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ

จากข้อสังเกตข้างต้น สามารถสะท้อนถึงนัยและทิศทางการพัฒนาแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้วยการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะแรงงาน การลงทุนในเทคโนโลยี การปรับปรุงนโยบายแรงงาน การส่งเสริมความยืดหยุ่นในการทำงาน โดยอุตสาหกรรมเกษตร สามารถทำได้ด้วยการฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีเกษตร เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดการพึ่งพาแรงงานมนุษย์อย่างหนัก ส่งเสริมสุขภาพและความปลอดภัย ป้องกันอุบัติเหตุและโรคอาชีพที่เกี่ยวข้องกับงานเกษตร ส่วนอุตสาหกรรมก่อสร้าง สามารถทำได้โดยการพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีและวิธีการก่อสร้างใหม่ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดชั่วโมงการทำงาน เน้นความปลอดภัยในการทำงานเพื่อลดอัตราการบาดเจ็บและอันตรายในที่ทำงาน

สำหรับอุตสาหกรรมการผลิต และ อุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน; ไฟฟ้า, ก๊าซ, และน้ำประปา สามารถทำได้โดยการพัฒนาทักษะด้านการจัดการและเทคโนโลยี ด้านความปลอดภัยและการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้เครื่องจักรและระบบอัตโนมัติเพื่อลดความต้องการแรงงานหนัก ปรับปรุงสภาพการทำงาน เพิ่มความปลอดภัยและประสิทธิภาพในการทำงาน สร้างสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและเพิ่มผลผลิตให้มากยิ่งขึ้น

ส่วนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ, ชุมชน, สังคม และบริการและกิจกรรมอื่น ๆ และ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการค้า, การขนส่ง, ที่พักและอาหาร, และธุรกิจและบริการการบริหาร สามารถทำได้โดยการฝึกอบรมด้านการบริการและการสื่อสาร เพื่อเพิ่มคุณภาพของบริการสาธารณะ เพื่อเพิ่มความพึงพอใจของลูกค้าและประสิทธิภาพการทำงาน ส่งเสริมการทำงานที่ยืดหยุ่น เพื่อสมดุลระหว่างการทำงานและชีวิตส่วนตัว

และสุดท้ายอุตสาหกรรมที่ไม่ได้ถูกจัดประเภทเอาไว้ สามารถทำได้โดยการสำรวจและการประเมินความต้องการทักษะ เพื่อพัฒนาแนวทางการฝึกอบรมที่เหมาะสมกับแรงงานในอุตสาหกรรมนี้ และเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการ เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานและคุณภาพชีวิตของแรงงาน

## อภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาในบริบทประเทศไทยค่อนข้างสอดคล้องกับข้อค้นพบอันเป็นรูปแบบทั่วไปของความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานกับรายได้มักจะเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ชั่วโมงการทำงานสูง รายได้อาจจะไม่มาก ซึ่งต่างไปจากความเชื่อ ความเชื่อดั้งเดิมที่ว่าชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานขึ้นหมายถึงรายได้ที่สูงขึ้น กรณีแบบนี้เกิดขึ้นแค่นั้นที่มีมีการจ่ายค่าล่วงเวลาให้กับชั่วโมงการทำงานที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดเพียงเท่านั้น จึงทำให้ดูเหมือนว่าชั่วโมงการทำงานที่มาก จะทำให้รายได้มากตามไปด้วย (Rothe, 2019) อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์นี้มีความซับซ้อน และขึ้นกับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ปัจจัยทางสังคม ประเภทของงาน ภาคส่วนอุตสาหกรรม และลักษณะของสัญญาการจ้างงาน

สำหรับพนักงานที่ได้รับเงินเดือน เช่นในอุตสาหกรรมที่มีลักษณะการให้บริการ และการบริหารงาน ความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานกับรายได้กลายเป็นเรื่องที่ซับซ้อนมากขึ้น เงินเดือนที่คงที่หมายความว่ารายได้ไม่แปรผันตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงาน ทำให้สังเกตเห็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างค่าตอบแทนกับชั่วโมงการทำงานได้ไม่ชัดเจนนัก อย่างไรก็ตาม การมุ่งมั่นทุ่มเทในชั่วโมงการทำงานที่มากขึ้นสามารถมีผลต่อรายได้โดยอ้อมผ่านการเลื่อนตำแหน่งและโบนัสการปฏิบัติงาน อันสะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนมากขึ้นระหว่างตัวแปรทั้งสอง (Drechsel-Grau et al., 2022) นอกจากนี้ ยังมีประเด็นความไม่เท่าเทียมทางเพศในตลาดแรงงานที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมง

การทำงานกับรายได้ซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีก เช่น ในงานศึกษาของ Fabry et.al (2022) ได้แสดงให้เห็นถึงความย้อนแย้งระหว่างค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงานและความพึงพอใจต่องานของแรงงานเพศหญิงในสถานประกอบการแห่งหนึ่ง ณ สาธารณรัฐเซเนกัลที่แม้ว่าจะมีค่าจ้างต่ำกว่าและเงื่อนไขการทำงานที่ด้อยกว่า แต่แรงงานเพศหญิงกลับมีผลความพึงพอใจในงานที่สูงกว่าผู้ชาย (Fabry et.al, 2022) ความย้อนแย้งเช่นนี้ อาจมีนัยถึงความจำเป็นในการพิจารณาถึงแง่มุมอื่น ๆ ในทางสังคม ซึ่งมีความซับซ้อนเกินกว่าจะสังเกตได้ผ่านตัวเลขค่าจ้าง และชั่วโมงการทำงาน แม้งานศึกษาชิ้นนี้จะไม่ได้นำเอามิติทางเพศเข้ามาร่วมในการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อจำกัดในการอธิบายของงานชิ้นนี้แต่ก็อาจทำให้เห็นว่ามิติเรื่องรายได้ และชั่วโมงการทำงานนั้นมีความซับซ้อนมากกว่าที่จะทำความเข้าใจผ่านเพียงบางแง่มุม

เมื่อมองถึงสภาพการทำงานในปัจจุบันซึ่งมีความยืดหยุ่นมาก โดยเทคโนโลยีที่เข้ามาช่วยสนับสนุนการทำงานจากระยะไกลและการหารายได้ในหลายช่องทาง การเปลี่ยนแปลงนี้อาจช่วยลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดยที่แรงงานไม่จำเป็นต้องใช้เวลาทำงานยาวนานเช่นเดิม (Srivastava & Cheema, 2019) อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและการจัดการเวลาจำเป็นต้องอาศัยทักษะที่เฉพาะทางซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคให้เกิดความเหลื่อมล้ำรูปแบบใหม่ ในการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสในการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการสร้างรายได้ในยุคปัจจุบัน

ในทางเดียวกัน โครงสร้างเศรษฐกิจและภาคส่วนอุตสาหกรรมในประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานและรายได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงในส่วแบ่งรายได้ระหว่างกลุ่มแรงงาน เช่น ความไม่เท่าเทียมของค่าจ้างและชั่วโมงการทำงาน ก็สามารถส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและตลาดแรงงานของประเทศได้ (Esteban-Pretel et.al, 2017) ทั้งนี้ แรงงานที่ได้รับค่าจ้างในอุตสาหกรรมที่สภาพเศรษฐกิจไม่เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี อาจมีแนวโน้มที่จะโยกย้ายไปทำงานในภาคส่วนอื่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานของประเทศ

ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานกับรายได้มีความซับซ้อนซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยที่หลากหลาย ทั้งประเภทการจ้างงาน การแบ่งแยกทางเพศ การจัดการที่ยืดหยุ่น และนโยบายเศรษฐกิจที่มีผลต่อพลวัตของตลาดแรงงาน การทำความเข้าใจความสัมพันธ์นี้จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนานโยบายที่สามารถส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน พัฒนาทักษะแรงงานให้สอดคล้องกับอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลง และส่งเสริมความสมดุลระหว่างการทำงานกับการใช้ชีวิต

## สรุป

การศึกษานี้ได้ชี้ชวนให้เกิดการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างชั่วโมงการทำงานและรายได้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศไทยตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งข้อสังเกตจากการศึกษาได้เน้นย้ำถึงความไม่เท่าเทียมกันในตลาดแรงงาน อันสะท้อนผ่านชั่วโมงการทำงานและรายได้ที่แตกต่างกันอย่างมากในแต่ละอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเกษตรกรรม และ ภาคการผลิต ที่มีความไม่เท่าเทียมด้านรายได้และชั่วโมงการทำงานเมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ และในทางกลับกัน อุตสาหกรรมที่มีชั่วโมงการทำงานน้อยกว่าอาจมีรายได้สูง ซึ่งบ่งบอกถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อรายได้มากกว่าชั่วโมงการทำงาน เช่น ความต้องการแรงงาน ทักษะ และความเชี่ยวชาญของแรงงาน

นอกจากนี้ การศึกษายังเน้นถึงความจำเป็นต่อการพัฒนาแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างความยั่งยืนในการทำงานและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของแรงงาน การพัฒนาทักษะ การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ การปรับปรุงสภาพการทำงาน และการเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของแรงงานถือเป็นส่วนสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและเอื้อต่อการผลิตที่ยั่งยืน อีกทั้งการศึกษายังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีนโยบาย

แรงงานและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เอื้ออำนวยต่อการกระจายรายได้อย่างยุติธรรมและการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวมความหลากหลายของแรงงานทุกกลุ่มไว้ด้วยกัน (Inclusive)

บทสรุปของการศึกษานี้เรียกร้องให้มีการตั้งข้อสังเกต และต่อยอดการศึกษา เพื่อให้เกิดการพิจารณาและทบทวนนโยบายแรงงานและพัฒนาแรงงานในแต่ละอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมที่มีอยู่ และสนับสนุนตลาดแรงงานให้มีการเติบโตที่ยั่งยืน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากการลงทุนในการฝึกอบรมและพัฒนาแรงงาน การปรับปรุงสภาพการทำงาน และการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิต ไปพร้อม ๆ กับการสร้างสมดุลระหว่างการทำงานและการใช้ชีวิตให้เกิดขึ้นกับแรงงาน

**รายการอ้างอิง**

- Apriani, D., Putri, G. Y., Teguh, M., & Robiani, B. (2023). The effect of competitiveness and efficiency on the added value of the copra industry (ISIC 10421) in Indonesia. *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan*, 6(2), 131-142. <https://doi.org/10.14710/jdep.6.2.131-142>
- Cengiz, D., Dubé, A., Lindner, A., & Zipperer, B. (2019). The effect of minimum wages on low-wage jobs: Evidence from the United States using a bunching estimator. *Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405–1454. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz014>
- Che, H., Wu, H., & Qiao, Y. (2023). Association between long working hours and mental health among nurses in China under COVID-19 pandemic: Based on a large cross-sectional study. *BMC Psychiatry*, 23, 234. <https://doi.org/10.1186/s12888-023-04722-y>
- Cheausuwantavee, T., & Keeratiphantawong, S. (2021). Employment for persons with disabilities in Thailand: Opportunities and challenges in the labor market. *Journal of Population and Social Studies [JPSS]*, 29, 384–400. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jpss/article/view/246426>
- Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, United Nations. (2008). *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, Revision 4*. United Nations.
- Drechsel-Grau, M., Peichl, A., Schmieder, J. F., Schmid, K., Walz, H., & Wolter, S. (2022). Inequality and income dynamics in Germany. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.3386/w29818>
- Fabry, A., Van den Broeck, G., & Maertens, M. (2022). Gender inequality and job satisfaction in Senegal: A multiple mediation model. *Journal of Happiness Studies*, 23, 2291–2311. <https://doi.org/10.1007/s10902-022-00498-2>
- Esteban-Pretel, J., Tanaka, R., & Meng, X. (2017). Changes in Japan's labor market during the Lost Decade and the role of demographics. *Journal of the Japanese and International Economies*, 43, 19–37. <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2016.11.002>
- International Labor Organization (ILO). (2021). *Working on a warmer planet: The impact of heat stress on labor productivity and decent work*. Retrieved February 28, 2024, from <https://www.ilo.org/>
- International Labor Organization (ILO). (2022). *Labor force survey (LFS) statistics*. ILOSTAT. Retrieved from <https://rshiny.ilo.org/dataexplorer/>
- Lin, R., Lin, Y., Hsia, Y., & Kuo, C. (2021). Long working hours and burnout in health care workers: Non-linear dose-response relationship and the effect mediated by sleeping hours—A cross-sectional study. *Journal of Occupational Health*, 63, 1-10. <https://doi.org/10.1002/1348-9585.12228>
- Lizana, P., & Vega-Fernandez, G. (2021). Teacher teleworking during the COVID-19 pandemic: Association between work hours, work-family balance, and quality of life. *International*

- Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(14), 7566.  
<https://doi.org/10.3390/ijerph18147566>
- Ma, X. (2023). Impact of long working hours on mental health: Evidence from China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20, 1641.  
<https://doi.org/10.3390/ijerph20021641>
- Matsushita, M., & Yamamura, S. (2022). The relationship between long working hours and stress responses in junior high school teachers: A nationwide survey in Japan. *Frontiers in Psychology*, 12. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.775522>
- Noerlina, Mursitama, T. N., Simatupang, B., & Bandur, A. (2022). The importance of interfirm networks in enhancing innovation capability and exporting in high-tech industry. *HighTech and Innovation Journal*. <https://doi.org/10.28991/HIJ-SP2022-03-05>
- Noy, S., & Zhang, W. (2023). Experimental evidence on the productivity effects of generative artificial intelligence. *Science*, 381, 187–192. <https://doi.org/10.1126/science.adh2586>
- Park, S., Kook, H., Seok, H., Lee, J. H., Lim, D., Cho, D., & Oh, S. (2020). The negative impact of long working hours on mental health in young Korean workers. *PLOS ONE*, 15(10), e0236931. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0236931>
- Ren, S., & Wu, H. (2022). Path to green development: The role environmental regulation and labor skill premium on green total factor energy efficiency. *Green Finance*, 4(4), 387–410. <https://doi.org/10.3934/GF.2022019>
- Rothe, A. M. (2010). Blackberrys and the Fair Labor Standards Act: Does a wireless ball and chain entitle white-collar workers to overtime compensation? *St. Louis University Law Journal*, 54(2), 687–713. Available at <https://scholarship.law.slu.edu/lj/vol54/iss2/13>
- Shanafelt, T. D., Boone, S., Tan, L., Dyrbye, L. N., Sotile, W., Satele, D., West, C. P., Sloan, J., & Oreskovich, M. R. (2012). Burnout and satisfaction with work-life balance among US physicians relative to the general US population. *Archives of Internal Medicine*, 172(18), 1377–1385. <https://doi.org/10.1001/archinternmed.2012.3199>
- Shirmohammadi, M., Au, W. C., & Beigi, M. (2022). Remote work and work-life balance: Lessons learned from the COVID-19 pandemic and suggestions for HRD practitioners. *Human Resource Development International*, 25(2), 163–181. <https://doi.org/10.1080/13678868.2022.2047380>
- Susanto, P., Hoque, M. E., Jannat, T., Emely, B., Zona, M. A., & Islam, M. A. (2022). Work-life balance, job satisfaction, and job performance of SMEs employees: The moderating role of family-supportive supervisor behaviors. *Frontiers in Psychology*, 13, 906876. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.906876>

- Srivastava, R., & Cheema, S. (2019). How gender integration can reduce the income-inequality gap. *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 13(2), 32–52. <https://doi.org/10.14453/aabfj.v13i2.3>
- Tobar-Pesantez, L. B., & Solano-Gallegos, S. (2018). The importance of small and medium enterprises in the city of Cuenca-Ecuador and their contribution to the creation of employment. *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*, 22, 1. <https://www.abacademies.org/articles/The-Importance-of-Small-and-Medium-Enterprises-in-the-City-of-Cuenca-Ecuador-1528-2635-22-2-179.pdf>
- Vieten, L., Wöhrmann, A. M., & Michel, A. (2022). Boundaryless working hours and recovery in Germany. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 95(1), 275–292. <https://doi.org/10.1007/s00420-021-01748-1>
- Vyas, L. (2022). “New normal” at work in a post-COVID world: Work–life balance and labor markets. *Policy and Society*, 41(1), 155–167. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab011>
- World Bank. (2022). *The Thailand Overview*. Retrieved February 28, 2024, from <https://www.worldbank.org/en/country/thailand>

## พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน ผลกระทบต่อความผูกพันของบุคลากรและการเป็นองค์กรแห่งความสุข

สุนิสา ช่อแก้ว<sup>1</sup>

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 8 ตุลาคม 2567

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 2 ธันวาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 3 ธันวาคม 2567

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของการส่งเสริมพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน ต่อความผูกพันของบุคลากรและการเป็นองค์กรแห่งความสุขของระบบราชการไทย ผลการวิจัย พบว่า บุคลากรภาครัฐไทยส่วนใหญ่มีพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงานทั้งกับเพื่อนร่วมงาน หัวหน้างาน และทีมทำงานในระดับมาก ซึ่งพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจนั้นต่างเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างความผูกพันของบุคลากร และเมื่อบุคลากรมีความผูกพันย่อมนำไปสู่การเป็นองค์กรแห่งความสุขด้วยเช่นกัน ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงควรสร้างความตระหนักและกำหนดนโยบายในการสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงานให้เป็นนโยบายหลักในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในองค์กร การเสริมสร้างทัศนคติที่เปิดกว้างต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา การส่งเสริมวัฒนธรรมการทำงานภายในทีมเป็นพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจผ่านการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอหรือสร้างสรรค์นวัตกรรมร่วมกันให้เกิดขึ้น ตลอดจนผู้บริหารส่วนราชการและผู้รับผิดชอบการบริหารและพัฒนาบุคลากรทุกแห่ง ควรกำหนดโจทย์การสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในลักษณะระบบนิเวศพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจ เป็นนโยบายหลักในการบริหารงานองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

**คำสำคัญ:** พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจ, ความผูกพันของบุคลากร, องค์กรแห่งความสุข

<sup>1</sup> Corresponding Author E-mail : sunisa.mpa@gmail.com

## Psychological Safety at Work: Its Impacts on Employee Engagement and Happy Workplace

Sunisa Chorkaew

Faculty of Political Science, Thammasat University

Received : October 8, 2024

Revised : December 2, 2024

Accepted : December 3, 2024

### Abstract

This research aims to investigate and analyze the impact of promoting psychological safety in the workplace on employee engagement and the establishment of a happy organization within the Thai public sector. The findings indicate that most Thai government employees experience a high level of psychological safety with colleagues, supervisors, and teams. This psychological safety serves as a significant factor in fostering employee engagement, which in turn contributes to the creation of a happy organization. Consequently, public agencies should recognize and prioritize policies that promote psychologically safe workplaces as a core aspect of human resource management. This includes enhancing interpersonal relationships among staff, fostering an open attitude towards feedback from subordinates, promoting a team culture that encourages expression and collaboration in innovation, and establishing a systematic approach to creating an ecosystem of psychological safety as a fundamental policy for effective organizational management.

**Keywords:** Psychological Safety, Employee Engagement, Happy Workplace



## 1. บทนำ

“ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล พัฒนาคุณภาพ คุณธรรมของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ เพื่อสร้างให้เกิดความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ และแรงสนับสนุนในการปฏิบัติงานราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนจากทุกฝ่าย” (Office of the Civil Service Commission, n.d.) คำกล่าวนี้คือ วิสัยทัศน์ที่บรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์ 20 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือสำนักงาน ก.พ. (พ.ศ. 2560 - 2579) ในรายละเอียดของแนวทางการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. ได้วางพันธกิจเพื่อขับเคลื่อนความสำเร็จไว้ สรุปได้ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การปรับขนาดกำลังคนให้เหมาะสมคุ้มค่า ประการที่สอง การสร้างความคล่องตัวและการเป็นที่ยอมรับระดับสากล และประการสุดท้าย การพัฒนาข้าราชการให้เป็นมืออาชีพควบคู่กับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้บุคลากร จากวิสัยทัศน์และพันธกิจในการขับเคลื่อนการบริหารคนในภาครัฐ อาจสรุปได้ว่า กำลังคนในภาครัฐที่จะตอบโจทย์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตต้องเป็นคนเก่งที่ส่งมอบมูลค่าให้กับภาครัฐและประชาชนได้มีความสามารถในการปรับตัว คล่องตัว และในขณะเดียวกันก็อาจหมายถึงการที่หน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมให้บุคลากรของตนเองมีทั้งความสุขและมีความผูกพันเพื่อให้ผลงานออกมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการส่งมอบนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

จากเป้าหมายในข้างต้น นำมาสู่คำถามสำคัญคือ แนวทางใดหรือแนวคิดใดที่จะช่วยส่งเสริมให้ผู้คนในองค์กรมีความทุ่มเทในการทำงาน ปรับตัวได้ และส่งมอบนวัตกรรม ขณะเดียวกันก็ยังคงมีความสุขและมีความผูกพันเพื่อการส่งมอบผลงานที่มีคุณค่าสูงองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำตอบที่ได้จากวิจัยพบว่า “พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Psychological Safety at Work เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรมีความสามารถ ไม่ใช่เพียงในระดับปัจเจก แต่เป็นความสามารถของทีมและองค์กร หลักฐานเชิงประจักษ์ของข้อค้นพบดังกล่าวมาจากงานวิจัยของโครงการที่ชื่อว่า “Google’s Project Aristotle” (Charles D., 2016) โดยในช่วงปี ค.ศ. 2016 บริษัท Google ได้ออกมาเปิดเผยว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการวิจัยเพื่อค้นหาตัวชี้วัดที่นำไปสู่ความสำเร็จของทีมในการสร้างสรรค์นวัตกรรมและผลิตภัณฑ์ประสบความสำเร็จ โดยใช้ระยะเวลากว่า 2 ปี เก็บข้อมูลจากทีมของ Google จำนวน 180 ทีม ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยพบว่า ความสามารถของบุคลากรไม่ใช่สิ่งที่สำคัญที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่า การที่คัดเลือกคนเก่งมารวมงานไม่ใช่ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญที่สุด หากแต่เป็นการรวมทีมของคนเหล่านั้นให้มีความเชื่อมั่น มีความเชื่อร่วมกัน กล้าที่จะนำเสนอความคิดเห็นโดยไม่ต้องหวาดกลัวว่าจะถูกวิจารณ์หรือดูไม่เก่งในสายตาคนอื่น และไม่ต้องเกรงกลัวว่าการนำเสนอความคิดเห็นที่แตกต่างจะทำให้ถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกลงโทษทั้งการลงโทษทางวินัยและการลงโทษจากปทัสถานขององค์กร (Organizational Norms) ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้คือ การได้ความไว้วางใจระหว่างทีม การได้ผลลัพธ์ของงานที่สามารถส่งมอบคุณค่าไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความเปลี่ยนแปลงที่องค์กรต้องการบรรลุผล

เมื่อหันกลับมาพิจารณาทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาครัฐที่ได้ถูกกำหนดหมุดหมายเอาไว้ในแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ซึ่งนับมาถึงปี พ.ศ. 2567 นับเป็นเวลากว่า 8 ปีแล้ว จึงถือเป็นความท้าทายและเป็นจุดเริ่มต้นในการศึกษาวิเคราะห์ว่า แรงกระเพื่อมของการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ส่งผลกระทบต่อรับรู้และพฤติกรรมของบุคลากรในภาครัฐมากน้อยเพียงใด แรงกระเพื่อมของการเปลี่ยนแปลงนี้ช่วยส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่น ความเชื่อร่วมกัน ความกล้าที่จะนำเสนอสิ่งใหม่จนเกิดเป็นนวัตกรรมที่ส่งมอบให้ประชาชน/ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จนนำไปสู่ความผูกพันของบุคลากรและมีความสุขให้เกิดขึ้นกับองค์กรภาครัฐได้หรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและข้อเสนอในภาคปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐของไทย

## 2.วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของการส่งเสริมพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงานต่อความผูกพันของบุคลากรและการเป็นองค์กรแห่งความสุขของระบบราชการไทย

## 3.การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ผ่านการเชื่อมโยงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากมุมมองมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) โดยเน้นการเชื่อมโยงแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน (Psychological Safety) กับการสร้างความผูกพันให้กับบุคลากร (Employee Engagement) และแนวคิดองค์กรแห่งความสุข (Happy Workplace) โดยหากพิจารณาถึงความเชื่อมโยงจากทั้ง 3 แนวคิดสามารถอธิบายได้ว่า

แนวคิดพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจ เป็นการอธิบายถึงการรับรู้ของบุคลากรที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงอันจะเกิดขึ้นในบริบทของการทำงาน ซึ่งปัจจัยทางจิตใจนับเป็นปัจจัยที่กำหนดสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของบุคลากร การมีพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจจึงเป็นเสมือนปัจจัยทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์อื่น ๆ อาทิ ความพึงพอใจในงาน ความผูกพันในงาน เป็นต้น โดยผู้วิจัยทำการพิจารณาองค์ประกอบของการแสดงออกทางพฤติกรรมของคนในทุกระดับ สำหรับการสร้างพื้นที่ความปลอดภัยทางจิตใจ (The Four Stages of Psychological Safety) ตามตัวแบบ 4 ขั้นตอนของ Timothy (2020) ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 ความรู้สึกปลอดภัยที่ได้เป็นส่วนหนึ่ง (Inclusion Safety) ขั้นตอนที่ 2 ความรู้สึกปลอดภัยที่จะเรียนรู้ (Learner Safety) ขั้นตอนที่ 3 ความรู้สึกปลอดภัยที่จะลงมือทำ (Contributor Safety) และขั้นตอนที่ 4 ความรู้สึกปลอดภัยที่จะท้าทายสภาพที่เป็นอยู่ (Challenger Safety)

ประโยชน์ทั้งหมดที่เกิดจากการมีพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อประสิทธิภาพของทีม นวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ ความยืดหยุ่น และการเรียนรู้ ได้รับการพิสูจน์แล้วในการวิจัยตลอดหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานวิจัยต้นฉบับของ Edmondson และในการศึกษาที่ทำที่ Google การวิจัยดังกล่าว เรียกว่า Project Aristotle มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของทีมทั่วทั้ง Google โครงการดังกล่าวใช้แบบจำลองทางสถิติมากกว่า 30 แบบและตัวแปรหลายร้อยรายการ สรุปว่าใครอยู่ในทีมมีความสำคัญน้อยกว่าวิธีที่ทีมทำงานร่วมกัน และปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจ (Charles Duhigg, 2016) ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรไม่มีพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจ ผลการวิจัย (ที่ได้จากการทดสอบทางสถิติ) ก็ได้แสดงให้เห็นว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของพนักงาน รวมถึงความเครียด ความเหนื่อยหน่าย และการลาออก ตลอดจนประสิทธิภาพโดยรวมขององค์กร (Amy Gallo, 2023)

นอกจากนี้ยังพบว่า ในผลการวิจัยและผลการสำรวจหลายชิ้นได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างภาวะผู้นำกับการส่งเสริมพื้นที่ปลอดภัยในที่ทำงานของทีม (Andy and Stephanie, 2022) และมีการพัฒนาโปรแกรมสำหรับการพัฒนาภาวะผู้นำที่ช่วยส่งเสริมพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจให้กับบุคลากร เช่น โปรแกรมของ Center for Creative Leadership (2023) ที่เน้นการพัฒนาผู้นำและทีมผู้นำให้เน้นพูดคุยกับทีมเพื่อเชื่อมต่อกับเป้าหมายในการสร้างนวัตกรรมให้กับองค์กร อำนาจความสะดวกรให้ทุกคนกล้าพูด ให้เกียรติความตรงไปตรงมาและการบอกเล่าความจริง เปิดใจกว้าง มีความเห็นอกเห็นใจ และเต็มใจที่จะรับฟังเมื่อมีคนกล้าพูดที่จะพูดบางสิ่งที่ท้าทายสภาพที่เป็นอยู่ สร้างบรรทัดฐานสำหรับวิถีจัดการกับความล้มเหลว อย่างลงโทษการทดลองและการเสี่ยง (ต้องทำควบคู่ไปกับการจำกัดพื้นที่ความเสี่ยงในระดับที่ยอมรับได้) แบ่งปันบทเรียนที่ได้มาอย่างยากลำบากซึ่งเรียนรู้จากความผิดพลาดอย่างเปิดเผย สิ่งนี้จะช่วยส่งเสริมนวัตกรรม แทนที่จะทำลายความมั่นใจและความเชื่อมั่นของบุคลากร

สำหรับงานวิจัยในประเทศไทย ยังพบว่าไม่มีผู้ที่ศึกษาในเรื่องนี้ไม่มากนัก แต่ก็พบว่ามีงานวิจัยที่ใกล้เคียงอยู่ คือ งานวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจในการเรียนรู้กับความผูกพันต่อองค์กรโดยมีความปลอดภัยทางจิตใจเป็นตัวแปรกำกับ” โดย Weerawat Mongkolchoste (2016) ได้เก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นนิสิตจำนวน 176 คน พบว่าแรงจูงใจในการเรียนรู้ (Motivation to Learn) มีผลต่อความผูกพัน (Affective Commitment) แต่ความปลอดภัยทางจิตใจ (Psychological Safety) ไม่มีผลต่อความผูกพัน (Affective Commitment) ซึ่งในประเด็นนี้ตั้งข้อสังเกตได้ว่าข้อคำถามที่ใช้วัดตัวแปรด้านความผูกพันที่ผู้วิจัยเลือกใช้คือ Affective Commitment เน้นการวัดการเป็นสมาชิกภาพขององค์กรและการคงอยู่ (Retention) มากกว่าการวัดที่การรังสรรค์ผลงานเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่

ด้วยเหตุผลข้อจำกัดจากงานวิจัยในข้างต้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้แนวคิดในการวัดความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) แทนการใช้การวัดความผูกพันต่อองค์กร (Organizational Commitment) โดยผู้วิจัยมีสมมติฐานที่ว่า หากองค์กรหรือหน่วยงานมีพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจย่อมส่งผลต่อการแสดงออกทางพฤติกรรมอันเป็นความผูกพันของบุคลากรด้วยเช่นกัน ในการพิจารณาการแสดงออกทางพฤติกรรมนี้ ผู้วิจัยพิจารณาจากองค์ประกอบของการวัดความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) ของ Hewitt (2015) ซึ่งได้อธิบายว่าบุคลากรที่เรียกได้ว่ามีความผูกพัน (Engagement) นั้นประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การพูดถึงหน่วยงานในทางที่ดี (Say) ประการที่สอง การคงอยู่และทุ่มเททำงานอย่างเต็มความสามารถ (Stay) และ ประการสุดท้าย การส่งมอบผลงานที่เหนือความคาดหมายหรือพยายามสร้างสรรค์ผลงานให้ดียิ่งขึ้น (Strive) จะเห็นได้ว่า ความหมายของความผูกพันในที่นี้มากกว่าแค่การคงอยู่ ประกอบกับในงานศึกษาอื่นได้ให้ข้อมูลสนับสนุนเพิ่มเติมว่า พื้นที่ความปลอดภัยทางจิตใจมีนัยสำคัญต่อความผูกพันของบุคลากรด้วยเช่นกัน ดังเห็นได้จากในงานศึกษาของ Hall et al. (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่า การสร้างบรรยากาศให้สภาพแวดล้อมของการทำงานเป็นพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจที่ดีย่อมส่งผลต่อความผูกพันของบุคลากร หากบุคลากรมีความรู้สึกว่าตนเองสบายใจหรือปลอดภัยที่จะแสดงความคิดเห็น โดยปราศจากความวิตกกังวลหรือความหวาดกลัวว่าจะถูกลงโทษ ความปลอดภัยทางจิตใจย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญที่กระตุ้นให้บุคลากรมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานและส่งเสริมความผูกพันของบุคลากรที่มีต่อองค์กรมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังเพิ่มเติมประเด็นการวิจัยไปยังประเด็นความสุขขององค์กรด้วยเพราะตามแนวคิดพื้นที่ปลอดภัยนั้นเชื่อว่า พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจมีผลทำให้สมาชิกในทีมรู้สึกมีส่วนร่วมและมีแรงบันดาลใจมากขึ้น (Amy Gallo, 2023) ประกอบกับแนวคิดองค์กรแห่งความสุข เป็นการค้นหาว่าปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการสร้างความสุขในที่ทำงาน โดยความสุขคนทำงานที่เกิดขึ้นนั้นอาจมาจากทั้งปัจจัยที่เป็นความสุขของตนเองและปัจจัยที่เป็นความสุขในที่ทำงานด้วยเช่นกัน ดังนั้น การมีพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจและการมีความผูกพันของบุคลากร ต่างเป็นหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้บุคลากรมีความสุขในที่ทำงาน และนำไปสู่การเป็นองค์กรแห่งความสุข เพื่อพิสูจน์คำกล่าวของ Amy Edmondson ที่ว่า “การรู้สึกว่าได้รับอนุญาตจากน้ำใสใจจริง” จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความผูกพันของบุคลากรและการเป็นองค์กรแห่งความสุขได้หรือไม่ อย่างไร

#### 4. วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยเรื่อง “พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน ผลกระทบต่อความผูกพันของบุคลากรและการเป็นองค์กรแห่งความสุข” สามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย 3 ส่วน ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน (Psychological Safety) แนวคิดความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) และแนวคิดองค์กรแห่งความสุข (Happy Workplace) โดยการศึกษาข้อมูลในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยจะ

ทำการศึกษาทั้งจากกรอบแนวคิดในทางวิชาการและจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นงานวิจัยที่ย้อนหลังไม่เกิน 10 ปีที่ผ่านมา โดยศึกษาแนวคิดที่ใช้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและการออกแบบเครื่องมือการวิจัย (แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม)

ขั้นตอนที่ 2 เก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Nonprobability Sampling) โดยกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 400 คน ซึ่งพิจารณาเกณฑ์คัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้ 1) เป็นบุคลากรในภาครัฐที่มีสถานภาพการจ้างงานทั้งในรูปแบบข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว 2) เป็นบุคลากรในภาครัฐที่สังกัดอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวง กรม เป็นต้น ส่วนองค์การอื่น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การอิสระ หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย และกระทรวงกลาโหม เป็นต้น มิได้เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษานี้ ในการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามนี้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของการส่งเสริมพื้นที่ปลอดภัยในที่ทำงานต่อความผูกพันของบุคลากรและการเป็นองค์กรแห่งความสุขของระบบราชการไทย ทั้งนี้ ภายหลังจากที่มีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเสร็จสิ้น ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ขั้นตอนที่ 3 สรุป อภิปรายผล และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามบริบทโลกของการทำงานที่เปลี่ยนไป รวมถึงข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและในภาคปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมความปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงานให้กับองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรภาครัฐของไทย

## 5. ผลการศึกษาและการอภิปรายผลการวิจัย

ในบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอเสนอผลการวิเคราะห์และการอภิปรายผลการวิจัยออกเป็น 3 หัวข้อ เป็นการสำรวจข้อคิดเห็น 3 ประเด็น ประกอบด้วย พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน (Psychological Safety) ความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) และการเป็นองค์กรแห่งความสุข (Happy Workplace) โดยขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

### 5.1 พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน (Psychological Safety)

#### (1) พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับเพื่อนร่วมงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากบุคลากรภาครัฐไทยเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับเพื่อนร่วมงาน พบว่าข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับหัวหน้างาน ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.03 โดยมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับแรก หนึ่ง บุคลากรภาครัฐสามารถสอบถามแก่เพื่อนร่วมงานได้ มีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ในระดับมากที่สุดที่ 3.32 รองลงมา คือ บุคลากรภาครัฐสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในงานกับเพื่อนร่วมงานได้ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก อยู่ที่ 3.17 และบุคลากรภาครัฐสามารถให้คำแนะนำหรือเสนอความคิดเห็นใหม่ ๆ ให้แก่เพื่อนร่วมงานได้ มีค่าเฉลี่ยในระดับมากที่สุดอยู่ที่ 3.12 ตามลำดับ เป็นไปตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากบุคลากรภาครัฐไทยเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับเพื่อนร่วมงาน

พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับเพื่อนร่วมงาน	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปลผล	ลำดับค่าเฉลี่ย
1) หากท่านมีคำถามในการทำงานหรือพบปะทหน้าของตนเอง ท่านสามารถสอบถามแก่เพื่อนร่วมงานได้	3.32 (0.62)	มากที่สุด	1
2) ท่านสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในงานกับเพื่อนร่วมงานได้	3.17 (0.72)	มาก	2
3) ท่านสามารถพูดคุยปัญหาส่วนตัวกับเพื่อนร่วมงานได้	2.71 (0.84)	มาก	7
4) ท่านสามารถให้คำแนะนำหรือเสนอความคิดใหม่ ๆ ให้แก่เพื่อนร่วมงานได้	3.12 (0.67)	มาก	3
5) หากท่านทำงานผิดพลาด ท่านรู้สึกปลอดภัยที่จะพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานได้อย่างสบายใจ	2.93 (0.77)	มาก	6
6) หากท่านเห็นเพื่อนร่วมงานทำงานผิดพลาด ท่านรู้สึกปลอดภัยที่จะพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานคนนั้นได้อย่างสบายใจ	2.95 (0.74)	มาก	5
7) ถ้าท่านแสดงความคิดเห็น ท่านรู้สึกว่าข้อคิดเห็นของท่านมีคุณค่าและมีประโยชน์กับเพื่อนร่วมงาน	3.00 (0.67)	มาก	4
<b>รวม</b>	<b>3.03</b> <b>(0.72)</b>	มาก	

จากผลการศึกษาในข้างต้นแสดงให้เห็นว่า มิติความสัมพันธ์ทางสังคมกับเพื่อนร่วมงานของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐถือเป็น “จุดแข็ง” ที่สำคัญ อันสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมองค์กรที่ได้รับอิทธิพลจากกรอบวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีของสังคมไทยที่ฝังรากลึก (Deep Culture) และถูกส่งต่อเรื่อยมา โดยเฉพาะการดำรงอยู่ของค่านิยมเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ (Generosity) ความมีน้ำใจ (Kindness) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Independence) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างประสบการณ์ การเรียนรู้วิธีการแก้ไขปัญหา และการแลกเปลี่ยนมุมมองความคิดและวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ จากจุดแข็งในข้างต้นนี้ ภาครัฐสามารถใช้โอกาสในการพัฒนาและยกระดับความสัมพันธ์ไปสู่การใช้ประโยชน์ต่อองค์กร เช่น การพัฒนาโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาจากรูปแบบระบบราชการ (Hierarchy) ที่ยังคงมีการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ไปสู่การทำงานในเชิงบูรณาการหรือเครือข่ายเชิงสร้างสรรค์ที่เข้มแข็ง การระดมความคิดสร้างสรรค์ผ่านการสร้างความไว้วางใจเพื่อพัฒนานวัตกรรม (Innovation) ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายเกี่ยวกับมิติความสัมพันธ์ของเพื่อนร่วมงาน ซึ่งได้ค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดสามลำดับแรก บุคลากรภาครัฐสามารถพูดคุยปัญหาส่วนตัวกับเพื่อนร่วมงานได้ อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.71 รองลงมาคือ หากบุคลากรภาครัฐทำงานผิดพลาด มีความรู้สึกปลอดภัยที่จะพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานได้อย่างสบายใจ อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.93 และหากเห็นเพื่อนร่วมงานทำงานผิดพลาด มีความรู้สึกปลอดภัยที่จะพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานคนนั้นได้อย่างสบายใจ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.95 ตามลำดับ ผลการศึกษาดังกล่าวนี้สะท้อน

ให้เห็นถึงความไม่มั่นใจในตนเอง (Unconfident) และความรู้สึกที่ไม่ปลอดภัยของบุคลากรภาครัฐ ความข้อนี้พิจารณาได้ว่า ปัญหาส่วนตัวที่เกิดขึ้นกับตนเองหรือปัญหาในงานที่เกิดจากความผิดพลาด หากมีการบอกกล่าวต่อเพื่อนร่วมงานอาจส่งผลให้ตนเองถูกผู้อื่นตีตรา (Labeling) ว่าเป็นคนไร้ความสามารถหรือไร้ศักยภาพได้ ประเด็นดังกล่าวนี้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้หรือกล้าลองทำสิ่งใหม่ในเชิงสร้างสรรค์ การสร้างนวัตกรรม และการคิดนอกกรอบเพื่อพัฒนางานได้ ดังนั้น โอกาสในการพัฒนาจุดแข็งด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน จึงควรปรับเปลี่ยนมุมมองด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมในองค์กรผ่านการถอดบทเรียนการทำงานร่วมกันในเชิงสร้างสรรค์ หรือจัดกิจกรรมที่ไม่มุ่ง “กล่าวโทษ” ตัวบุคคล รวมทั้งการจัดกิจกรรมที่เปิดพื้นที่ให้บุคลากรได้ร่วมแลกเปลี่ยนประเด็นปัญหา เพื่อลดความตึงเครียดภายในจิตใจลงได้

## (2) พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับหัวหน้างาน

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า บุคลากรภาครัฐไทยส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับหัวหน้างานในภาพรวม อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.81 โดยประเด็นสำคัญที่บุคลากรภาครัฐรู้สึกปลอดภัยมากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ บุคลากรภาครัฐมีความกล้าในการสอบถามเกี่ยวกับบทบาทของตนเองต่อหัวหน้างาน อยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 3.08 รองลงมา คือ หัวหน้างานให้การสนับสนุนบุคลากรภาครัฐได้ทำงานใหม่ ๆ หรือเรียนรู้วิธีการทำงานในสิ่งที่ไม่เคยทำมาก่อน อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.96 และบุคลากรภาครัฐสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในงานกับหัวหน้างานได้ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.95 ตามลำดับ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากบุคลากรภาครัฐไทยเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับหัวหน้างาน

พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับหัวหน้างาน	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปลผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
1) หากท่านมีคำถามเกี่ยวกับการทำงานหรือบทบาทหน้าที่ของตนเอง ท่านสามารถสอบถามแก่หัวหน้างานได้	3.08 (0.80)	มาก	1
2) ท่านสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในงานกับหัวหน้างานได้	2.95 (0.78)	มาก	3
3) ท่านสามารถพูดคุยปัญหาส่วนตัวกับหัวหน้างานได้	2.44 (0.91)	น้อย	9
4) ท่านสามารถให้คำแนะนำหรือเสนอความคิดใหม่ ๆ ให้แก่หัวหน้างานได้	2.75 (0.84)	มาก	7
5) หากท่านทำงานผิดพลาด ท่านรู้สึกปลอดภัยที่จะพูดคุยกับหัวหน้างานได้อย่างสบายใจ	2.80 (0.84)	มาก	5
6) หากท่านเห็นเพื่อนร่วมงานทำงานผิดพลาด ท่านรู้สึกปลอดภัยที่จะพูดคุยกับหัวหน้างานได้อย่างสบายใจ	2.59 (0.86)	มาก	8
7) หากท่านแสดงความคิดเห็นท่านรู้สึกว่าข้อคิดเห็นของท่านมีคุณค่าและมีประโยชน์กับหัวหน้างาน	2.80 (0.81)	มาก	5
8) หัวหน้างานให้การสนับสนุนท่านได้ทำงานใหม่ ๆ หรือเรียนรู้วิธีการทำงานในสิ่งที่ท่านไม่เคยทำมาก่อน	2.96 (0.83)	มาก	2

พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับหัวหน้างาน	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปลผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
9) หากท่านมีปัญหาเกิดขึ้นภายในหน่วยงาน ท่านสามารถพึ่งพาหัวหน้างานของท่านได้	2.90 (0.87)	มาก	4
<b>รวม</b>	<b>2.81</b> <b>(0.84)</b>	<b>มาก</b>	

จากผลการศึกษาดังกล่าวในข้างต้นนี้ ถือได้ว่าประเด็นสำคัญดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาในบริบทภาครัฐของไทย กล่าวคือ แม้ความเชื่อโดยรวมจากบุคลากรภายนอกมองว่า ระบบราชการมีลักษณะการทำงานไม่ยืดหยุ่น มุ่งเน้นการทำงานตามสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด และมีการแบ่งลำดับชั้นด้วยตำแหน่งงาน แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับพบว่า ระบบราชการได้มีการเปิดรับอิทธิพลจากวัฒนธรรมใหม่ โดยเฉพาะคุณค่าการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค และเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ทำให้ในภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ยังไม่ถือเป็นประเด็นใหญ่ที่กระทบต่อสุขภาพจิตและสุขภาพกายของบุคลากรภาครัฐโดยมากนักในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาที่สำคัญต่อมุมมองความเสมอภาคและเท่าเทียมกันกลับเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในอนาคตที่ต้องให้ความสำคัญกับคนรุ่นใหม่อย่าง Generation Z และ Generation Alpha โดยการบริหารของผู้บริหารหรือหัวหน้างานจำต้องคำนึงถึงการรักษาความสมดุลระหว่างมุมมองของคนรุ่นใหม่ที่มีแนวโน้มผลลัพธ์จากการทำงาน (Result-based) กับระบบคุณธรรม (Merit System) มากขึ้น ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานจำเป็นต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) ภายในองค์กรหรือแสดงความไม่เป็นธรรมต่อบุคลากรคนรุ่นใหม่เหล่านี้ เพื่อหลีกเลี่ยงต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในองค์กรอันเป็นผลมาจากการทำให้คนรุ่นใหม่มีความรู้สึกว่ระบบราชการไทยเป็นพื้นที่ที่ไม่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงานจนนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมที่อาจกระทบต่อความผูกพันของบุคลากรและการเป็นองค์กรแห่งความสุข เช่น การสรรหาบุคลากรไม่ทันต่อกรอบอัตราตำแหน่ง อัตราการลาออกจากงานที่สูงขึ้น ความขัดแย้งภายในองค์กร เป็นต้น

นอกจากนี้ ผลการศึกษาในครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า ข้อคิดเห็นที่มีลำดับค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3 ลำดับแรก คือ บุคลากรภาครัฐสามารถพูดคุยปัญหาส่วนตัวกับหัวหน้างาน อยู่ในระดับน้อย มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.44 รองลงมา คือ หากบุคลากรภาครัฐเห็นเพื่อนร่วมงานทำงานผิดพลาด มีความรู้สึกปลอดภัยที่จะพูดคุยกับหัวหน้างานได้อย่างสบายใจ อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.59 และบุคลากรภาครัฐสามารถให้คำแนะนำหรือเสนอความคิดเห็นใหม่ ๆ ให้แก่หัวหน้างานได้ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.75 ตามลำดับ จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาควรเตรียมความพร้อมในการเปิดกว้าง (Openness) ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และสร้างพื้นที่ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น (Space for Expressing Opinions) ตลอดจนพัฒนาศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงานผ่านการถามไถ่ปัญหาส่วนตัวและปัญหาในการทำงานเป็นครั้งคราว (โดยความถี่ในการสอบถามต้องไม่มากและน้อยจนเกินไป) เพื่อสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในการทำงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และปรับเปลี่ยนมุมมองของทั้งสองฝ่ายในลักษณะที่ว่า “การทำงานถือเป็นการเรียนรู้ร่วมกัน” นอกจากนี้ องค์กรภาครัฐควรกำหนดให้หัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาปรับเปลี่ยนตนเองจากมุมมองของผู้ที่มุ่งเน้นอำนาจสั่งการ หรือผู้นำการตัดสินใจฝ่ายเดียวไปสู่ “ผู้นำที่เป็นผู้รับใช้ (Servant Leadership)” ตามมุมมองของ Natsu et al. (2022) ซึ่งเป็นคุณลักษณะของผู้นำที่ให้ความสำคัญต่อ

การพัฒนาหรือยกระดับผู้อื่นที่อยู่ภายในทีมของตนเองให้ประสบความสำเร็จ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการเติบโต ความก้าวหน้าในงานและดูแลเอาใจใส่ต่อคุณภาพชีวิตของบุคลากรภายในทีม กิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายร่วมกัน แสดงความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา วางมาตรการป้องกัน และจัดกิจกรรมหรือโครงการที่เสริมสร้างความเข้มแข็งทั้งในงานและเรื่องส่วนตัวมากขึ้น โดยสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหารองค์กร หัวหน้างาน ผู้ได้บังคับบัญชา และครอบครัว รวมทั้งศึกษา “โจทย์” ที่องค์กรสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา การเสริมสร้างความสุข และพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของบุคลากรภาครัฐได้ เช่นเดียวกับมุมมองในงานศึกษาของ Leader Factor (n.d) ที่มองว่า บทบาทของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน ต้องสร้างความปลอดภัยทางจิตใจที่สมาชิกภายในทีมเกิดกระบวนการเรียนรู้ในการทำงานและการมีพื้นที่ให้เติบโต ด้วยการการสอนหรือการแนะนำสมาชิกภายในทีมให้เข้าใจว่าเป็นเรื่องจำเป็นของมนุษย์ในการเป็นส่วนหนึ่งของทีม การเป็นผู้ฟังอย่างตั้งใจและตอบกลับด้วย คำพูดที่รอบคอบ การตั้งคำถามเพื่อเชิญชวนให้มีส่วนร่วม หลีกเลี่ยงการเปรียบเทียบและการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นภายในทีม แสดงความขอบคุณและความชื่นชมเมื่อสมาชิกภายในทีมสามารถทำงานได้ดี ในกรณีที่งานดังกล่าวไม่บรรลุ เป้าหมายให้ตระหนักถึงความพยายามในการทำงานของสมาชิกในทีมด้วยความเห็นอกเห็นใจ (Empathy)

### (3) พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับทีมทำงาน

ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรภาครัฐไทยส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับทีมทำงาน ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.10 โดยประเด็นที่มีลำดับค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ บุคลากรภาครัฐสามารถขอความช่วยเหลือในการทำงานจากสมาชิกภายในทีมได้โดยง่าย อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 3.23 รองลงมา คือ การได้ทำงานร่วมกับทีมของตน ทำให้ได้เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ มากขึ้น มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.18 และสมาชิกภายในทีม ยอมรับความแตกต่างและให้ความเคารพซึ่งกันและกัน อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.17 ตามลำดับ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากบุคลากรภาครัฐไทยเกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับทีมทำงาน

พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับทีมทำงาน	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปลผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
1) ท่านสามารถขอความช่วยเหลือในการทำงานจากสมาชิกภายในทีมได้โดยง่าย	3.23 (0.69)	มาก	1
2) สมาชิกภายในทีม สามารถหยิบยกปัญหาหรือประเด็นที่มีความซับซ้อนใจมาพูดคุยร่วมกันได้	3.03 (0.76)	มาก	7
3) สมาชิกภายในทีม ยอมรับความแตกต่างและให้ความเคารพซึ่งกันและกัน	3.17 (0.69)	มาก	3
4) ปัญหาและข้อผิดพลาดภายในทีมจะถูกสื่อสารไปยังบุคคลอื่นอย่างเหมาะสมเสมอ (ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกภายในทีมหรือบุคคลอื่น ๆ) เพื่อให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้	2.98 (0.73)	มาก	9
5) สมาชิกภายในทีม ร่วมกันหาสาเหตุถึงข้อผิดพลาด เรียนรู้จากข้อผิดพลาด และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดในการทำงานร่วมกัน	3.07 (0.70)	มาก	6



พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจกับทีมงาน	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปลผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
6) สมาชิกภายในทีม มักจะร่วมมือกับทีมงานอื่น (หรือเครือข่ายการทำงานอื่น) เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร	3.13 (0.68)	มาก	4
7) เมื่อสมาชิกภายในทีมได้รับข้อมูลใหม่ ๆ มักสื่อสารให้กับคนภายในทีมเสมอ	3.08 (0.70)	มาก	5
8) สมาชิกภายในทีม ทำให้บุคคลอื่นได้รับรู้ถึงทักษะความสามารถของท่านมากขึ้น	3.01 (0.72)	มาก	8
9) การได้ทำงานร่วมกับทีมนี้ ทำให้ท่านได้เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ มากขึ้น	3.18 (0.70)	มาก	2
<b>รวม</b>	<b>3.10</b> <b>(0.71)</b>	<b>มาก</b>	

ผลการศึกษาดังกล่าวในข้างต้น แสดงให้เห็นว่า บุคลากรในภาครัฐของไทยให้การยอมรับกับรูปแบบการทำงานในลักษณะที่มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม (Teamwork) ประเด็นดังกล่าวเป็นผลมาจากกรอบสมรรถนะหลักของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่กำหนดให้สมรรถนะการทำงานร่วมกันเป็นทีม จัดเป็นสมรรถนะหลัก (Core Competency) ของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐทุกหน่วยงาน ทำให้เกิดการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวเข้มแข็งและสั่งสมมาอย่างยาวนาน ประกอบกับคุณลักษณะส่วนบุคคลของคนไทยที่คุ้นชินกับการทำงานร่วมกันมากกว่าการทำงานแบบเดี่ยว เนื่องจากข้อดีของการทำงานเป็นทีมช่วยลดความเสี่ยงจากการทำงานที่ผิดพลาด การกระจายบทบาทภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบมิให้ตกเป็นภาระหน้าที่ของคนใดคนหนึ่งมากเกินไป รวมทั้งการทำงานเป็นทีมสามารถช่วยระดมความคิดเห็นต่อวิธีในการแก้ปัญหาด้วยกัน อาจกล่าวได้ว่า การทำงานเป็นทีมจึงเปรียบเสมือนพื้นที่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ความรู้ และพัฒนาทักษะซึ่งกันและกันได้รวดเร็วและมีต้นทุนไม่สูงมากนัก ทั้งนี้การให้ความเคารพซึ่งกันและกัน การมีความเห็นอกเห็นใจต่อกัน (Empathy) ต่างเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นทีมของบุคลากรภาครัฐไทยมีความเข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม ข้อพึงระวังในการทำงานร่วมกันเป็นทีมบางครั้งอาจทำให้เกิดความเฉื่อยชาหรือการทำงานในลักษณะที่น้ำหนักของงานไม่สมดุลกับบุคลากรในทีมได้ด้วยเหตุปัจจัยที่เป็นผลมาจากการมุ่งเน้นผลลัพธ์สุดท้ายของทีมงานที่มากเกินไป ทำให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมักได้รับมอบหมายงานที่ยากและได้รับภาระของงานมากกว่าผู้อื่นภายในทีม หากการบริหารทีมในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นต่อเนื่องอาจทำให้ผู้ที่มีสมรรถนะน้อยกว่าขาดโอกาสเรียนรู้ในงานที่ทำทนายมากขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ผลการศึกษาในครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า ประเด็นที่มีลำดับค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ปัญหาและข้อผิดพลาดภายในทีมจะถูกสื่อสารไปยังบุคคลอื่นอย่างเหมาะสมเสมอ (ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกภายในทีมหรือบุคคลอื่น ๆ) เพื่อให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.98 รองลงมา คือ สมาชิกภายในทีม ทำให้บุคคลอื่นได้รับรู้ถึงทักษะความสามารถของตนเองมากขึ้น อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.01 และสมาชิกภายในทีม สามารถหยิบยกปัญหาหรือประเด็นที่มีความซับซ้อนใจมาพูดคุยร่วมกันได้ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.03 ตามลำดับ ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า บุคลากรภาครัฐของไทยยังมีความวิตกกังวลต่อ

ภาพลักษณ์ของตนเองที่มาจากการตัดสินของผู้อื่นในเชิงลบค่อนข้างมาก ขาดความมั่นใจในตนเองซึ่งอาจเกิดจากประสบการณ์การถูกตำหนิหรือประเมินผลการปฏิบัติงานไม่เป็นที่น่าพึงพอใจมากนัก ขาดความกล้าแสดงออกซึ่งความรู้ความสามารถซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการที่สั่งสมมายาวนาน ดังเช่นทำงานให้ดีได้แต่อย่าให้เด่นจะเป็นภัย ปัญหาในลักษณะดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาเชิงวัฒนธรรมองค์กรเกือบทั้งระบบราชการที่บ่อนทำลายโอกาสในการแสดงออกและปิดกั้นศักยภาพในการทำงานของบุคลากรที่มีความคิดสร้างสรรค์ ตลอดจนลดทอนโอกาสในการขับเคลื่อนงานขององค์กรให้เกิดการให้ประโยชน์จากทุนมนุษย์ในระบบราชการโดยตรง ขณะเดียวกันการที่บุคลากรภาครัฐขาดความมั่นใจในการหยิบยกปัญหาต่าง ๆ เข้ามาหารือในทีมในแง่หนึ่งแม้ป้องกันสภาพการทำงานในเชิงลบภายในทีม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้รับการแก้ไขและอาจลุกลามไปสู่ปัญหาใหญ่อื่น ๆ ตามมาได้

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ อาจพิจารณาข้อเสนอของ Frazier et al. (2017) ที่ว่า พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในระดับบุคคลและระดับทีมต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทั้งในเรื่องความผูกพันในงาน ผลการปฏิบัติงาน การแบ่งปันข้อมูล ความคิดเชิงสร้างสรรค์ พฤติกรรมการเรียนรู้ และความพึงพอใจในงาน เป็นต้น ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่การบริหารจัดการที่ทีมงาน ผู้นำทีมหรือหัวหน้างานต้องเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการทีมแบบเปิดกว้าง เปิดพื้นที่สร้างสรรค์ให้กับสมาชิกในทีม พร้อมรับฟังและสะท้อนปัญหาการทำงาน เพื่อร่วมกันแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหา ขณะเดียวกันการทำงานเป็นทีมจะเข้มแข็งได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาและยกระดับการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือผลการปฏิบัติราชการรายบุคคลให้สัมพันธ์กับผลงานของทีม หรือนำผลงานของทีมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของผลการปฏิบัติงานรายบุคคล

## 5.2 ความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement)

ผลการศึกษาความผูกพันของบุคลากรภาครัฐ พบว่า บุคลากรภาครัฐไทยส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความผูกพันของบุคลากร ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.97 โดยประเด็นที่มีลำดับค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับแรก พบว่า บุคลากรภาครัฐทุ่มเททำงานเพื่อประโยชน์ขององค์กรของตน อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 3.25 รองลงมา คือ บุคลากรภาครัฐภาคภูมิใจที่ได้เป็นพนักงาน/บุคลากรขององค์กร/ ได้ทำงานในองค์กร อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.16 และในแต่ละวัน บุคลากรภาครัฐไทยทำงานอย่างมีเป้าหมาย อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.13 ตามลำดับ (ดังตารางที่ 4) ผลการศึกษาดังกล่าวหากวิเคราะห์ภายใต้ตัวแบบ 3 องค์ประกอบความผูกพันของบุคลากร (3 Employee Engagement Models/3S Model) ของ Hewitt (2015) แสดงให้เห็นว่า บุคลากรภาครัฐยินดีทุ่มเททำงานอย่างเต็มความสามารถ (Stay) แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะของบุคลากรภาครัฐของไทยที่มีความตระหนักต่อบทบาทหน้าที่ของตนเอง สามารถมองภาพความเชื่อมโยงตนเองกับประโยชน์ต่อองค์กร และประโยชน์สาธารณะได้ รวมทั้งมีความเสียสละและมุ่งมั่นตั้งใจให้งานที่ได้รับมอบหมายประสบผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างดี รวมถึงบุคลากรภาครัฐของไทยมีความยินดีที่จะทุ่มเทและส่งมอบผลงานที่เหนือความคาดหมายหรือพยายามสร้างสรรค์ผลงานให้ดียิ่งขึ้น (Strive) อีกด้วย

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากบุคลากรภาครัฐไทยเกี่ยวกับความผูกพันของบุคลากร

ความผูกพันของบุคลากร	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปลผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
<b>ความผูกพันของบุคลากร</b>			
1) ท่านพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมโดยรวมขององค์กร ในระดับใด	2.85 (0.71)	มาก	6
2) ท่านพึงพอใจกับสวัสดิการที่องค์กรจัดให้ ในระดับใด	2.77 (0.86)	มาก	7
3) ท่านจะแนะนำญาติ/เพื่อน/คนรู้จักมาทำงานที่องค์กรของท่านในระดับใด	2.72 (0.87)	มาก	8
4) หากมีใครกล่าวถึงองค์กรในทางที่ไม่เหมาะสม ท่านจะปกป้ององค์กรของท่านในระดับใด	3.04 (0.72)	มาก	4
5) ท่านภาคภูมิใจที่ได้เป็นพนักงาน/บุคลากรขององค์กร/ ได้ทำงานในองค์กรนี้ในระดับใด	3.16 (0.71)	มาก	2
6) ท่านรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมขององค์กรที่ท่านทำงานในปัจจุบัน ในระดับใด	2.86 (0.79)	มาก	5
7) ท่านทุ่มเททำงานเพื่อประโยชน์ขององค์กรของท่าน ในระดับใด	3.25 (0.65)	มาก	1
8) ในแต่ละวัน ท่านทำงานอย่างมีเป้าหมาย ในระดับใด	3.13 (0.68)	มาก	3
รวม	2.97 (0.75)	มาก	

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาเกี่ยวกับทุ่มเททำงานอย่างเต็มความสามารถ (Stay) และความยินดีที่จะทุ่มเทและส่งมอบผลงานที่เหนือความคาดหมายหรือพยายามสร้างสรรค์ผลงานให้ดียิ่งขึ้น เป็นคุณลักษณะที่ในทิศทางตรงกันข้ามกับความพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมองค์กร สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ เนื่องจากผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ข้อคิดเห็นที่มีลำดับค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3 ลำดับแรก หนึ่ง บุคลากรภาครัฐจะแนะนำญาติ/เพื่อน/คนรู้จักมาทำงานที่องค์กรของตน มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.72 รองลงมา คือ บุคลากรภาครัฐพึงพอใจกับสวัสดิการที่องค์กรจัดให้ โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.77 และบุคลากรภาครัฐพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมโดยรวมขององค์กร มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.85 ตามลำดับ แม้ทั้งสามประเด็นจัดอยู่ในระดับ “มาก” แต่หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับกลับพบว่า ประเด็นด้านสภาพแวดล้อมองค์กร (Internal Environment) ยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจมากนัก ซึ่งอาจมาจากกฎระเบียบที่มีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนในการทำงาน เครื่องมือ ระบบฐานข้อมูล และสารสนเทศไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ตลอดจนสถานที่ทำงานบางแห่งที่อาจมีข้อจำกัด เช่น ไม่มีความเป็นส่วนตัวในการทำงาน อากาศไม่ถ่ายเท พื้นที่คับแคบ เป็นต้น

นอกจากนี้ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้างของหน่วยงานภาครัฐ ส่งผลให้ปริมาณงานที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบมีแนวโน้มที่สูงมากขึ้น จากนโยบายการลดอัตราค่าจ้างภาครัฐโดยไม่มีมาตรการและการปฏิบัติรองรับ

สภาพปัญหาดังกล่าว แม้จะมีความพยายามพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ และดิจิทัล เข้ามารองรับปัญหาดังกล่าว แต่ยังไม่สามารถลดปัญหาภาระงานที่มากเกินไป (Workload) ที่สามารถสร้างสมดุลได้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับ Merry (2014) ที่กล่าวถึงปัจจัยในองค์กรที่มีความสำคัญต่อความสุขในการทำงานในมิติคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ที่ว่าความปลอดภัยในการทำงานและความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว รวมทั้งมีค่าตอบแทนโดยรวม (Total Reward) เป็นการจ่ายค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเป็นเช่นนั้นบุคลากรภาครัฐ จึงมีมุมมองการพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการทุ่มเททำงานกับค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับว่าไม่สมดุล ยิ่งไปกว่านั้น การรับรู้ถึงผลประโยชน์ที่บุคลากรในหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ (เช่น สำนักงานกองทุน รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรอิสระ) ทำให้เกิดมุมมองเชิงเปรียบเทียบและเกิดภาวะกดดันต่อตนเอง และเกิดความเครียดในการทำงาน

ผลการศึกษาในครั้งนี้ ยังชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงานกับความผูกพันของบุคลากรภาครัฐของไทยมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับมุมมองของ Hall et al. (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่า การสร้างบรรยากาศให้สภาพแวดล้อมของการทำงานเป็นพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจที่ดีย่อมส่งผลต่อความผูกพันของบุคลากร หากบุคลากรมีความรู้สึกว่าจะตนเองสบายใจหรือปลอดภัยที่จะแสดงความคิดเห็น โดยปราศจากความวิตกกังวลหรือความหวาดกลัวว่าจะถูกลงโทษ ความปลอดภัยทางจิตใจย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญที่กระตุ้นให้บุคลากรมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานและส่งเสริมความผูกพันของบุคลากรที่มีต่อองค์กรมากยิ่งขึ้น

### 5.3 การเป็นองค์กรแห่งความสุข (Happy Workplace)

ผลการศึกษาการเป็นองค์กรแห่งความสุข (Happy Workplace) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ความสุขในตนเอง และความสุขในที่ทำงาน ดังนี้

ในกรณีความสุขในตนเอง ผลการสำรวจจากความคิดเห็นของบุคลากรภาครัฐไทยส่วนใหญ่ พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.18 โดยประเด็นที่ได้ค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับแรก หนึ่ง ความสนใจที่จะพัฒนาตนเองเพื่อความก้าวหน้าในชีวิต อยู่ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 3.39 รองลงมา คือ การยอมรับและกล้าขอโทษในความผิดที่ทำหรือมีส่วนรับผิดชอบ อยู่ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.35 และสาม ความเต็มใจและยินดีในการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม อยู่ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.33 ตามลำดับ ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากบุคลากรภาครัฐไทยเกี่ยวกับความสุขในตนเอง

ความสุขในตนเอง	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปลผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
1) โดยรวมแล้ว ท่านพึงพอใจกับสุขภาพกายของท่านในระดับใด	2.93 (0.67)	มาก	9
2) โดยรวมแล้ว ท่านมีความเครียด (เครียดจากการทำงาน/เรื่องครอบครัว/เรื่องอื่น ๆ) ในระดับใด	2.67 (0.80)	มาก	10
3) เมื่อประสบปัญหาในชีวิต โดยทั่วไปท่านสามารถจัดการกับปัญหาได้ไอรระดับใด	3.10 (0.54)	มาก	8
4) โดยรวมแล้ว ท่านรู้สึกเอื้ออาทร/ห่วงใยต่อคนรอบข้างในระดับใด	3.27 (0.54)	มาก	5

ความสุขในตนเอง	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปลผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
5) โดยรวมแล้ว ท่านให้การช่วยเหลือแก่คนรอบข้างในระดับใด	3.25 (0.56)	มาก	6
6) โดยรวมแล้ว ท่านเต็มใจและยินดีในการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมในระดับใด	3.33 (0.54)	มากที่สุด	3
7) โดยรวมแล้ว ท่านยกโทษและให้อภัยอย่างจริงใจต่อผู้ที่สำนึกผิดในระดับใด	3.24 (0.56)	มาก	7
8) โดยรวมแล้ว ท่านยอมรับและขอโทษในความผิดที่ทำหรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบในระดับใด	3.35 (0.52)	มากที่สุด	2
9) โดยรวมแล้ว ท่านสนใจในการแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ เพิ่มเติมจากแหล่งความรู้ต่าง ๆ ในระดับใด	3.27 (0.58)	มากที่สุด	4
10) โดยรวมแล้ว ท่านสนใจที่จะพัฒนาตนเอง เพื่อความก้าวหน้าในชีวิตในระดับใด	3.39 (0.59)	มากที่สุด	1
<b>รวม</b>	<b>3.18</b> <b>(0.59)</b>	มาก	

จากผลการศึกษาในข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า บุคลากรภาครัฐของไทยให้ความสำคัญกับความสุขที่ได้จากการเติบโตในตำแหน่งหน้าที่การงานอย่างมาก ซึ่งมีมิติการงานดี (Happy Work Life - Happy Plus) ผู้วิจัยกำหนดข้อคำถามหลายประเด็นเกี่ยวกับการงานที่ดี อาทิ การเติบโตของเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ (Career Path) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย และสภาพแวดล้อมขององค์กร เป็นต้น ประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ Sirinan Kittisuksathit, et al. (2012) ที่มองว่า ความสุขในที่ทำงาน เป็นประสบการณ์ความรู้สึกร่วมกันของคนทำงานที่ต้องการให้ได้รับการยกย่องและยอมรับจากคนทั่วไป การได้ทำงานที่มีความมั่นคง มีความก้าวหน้าในงาน การเข้าถึงโอกาสในการพัฒนา การมีผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานที่ดี รวมถึงการได้รับสวัสดิการที่เพียงพอและมีความปลอดภัยในที่ทำงาน ในบริบทภาครัฐของไทยประเด็นดังกล่าวในข้างต้นอาจเกิดขึ้นจากมิติทางสังคมและวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง นั่นคือ การถูกปลูกฝังให้ข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐควรเติบโตหรือไต่เต้าขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นในชีวิตราชการ เพื่อสร้างความภาคภูมิใจให้กับตนเอง และครอบครัว ในขณะที่เดียวกันความสุขดังกล่าวนี้ อาจเป็นการชดเชยความรู้สึกถึงการที่บุคลากรภาครัฐหรือราชการได้รับค่าตอบแทน (เงินเดือน) ที่ค่อนข้างน้อย หากเปรียบเทียบกับการทำงานในภาคเอกชน

นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจยังพบอีกว่า บุคลากรภาครัฐไทยมีความกล้ายอมรับหรือขอโทษในความผิดพลาดที่ตนได้กระทำหรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ซึ่งเป็นข้อคำถามจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในงานของ Sirinan Kittisuksathit, et al. (2012) ในมิติจิตวิญญาณดี (Happy Soul) นั้น มีความแตกต่างออกไปจากมุมมองของสังคมภายนอกบางส่วนที่มักเข้าใจว่า ข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐมีความถือตัว ซึ่งแตกต่างจากสภาพความเป็นจริงจากผลการศึกษาในครั้งนี้ ขณะเดียวกันประเด็นดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับและเคารพต่อหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีความเสียสละและทุ่มเทต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมที่เป็นหนึ่งในประเด็น

ของมิติการทำงานดี (Happy Work Life - Happy Plus) ซึ่งถือเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างมาก ในกรณีบุคลากรของรัฐให้ความสำคัญอาจด้วยสาเหตุจากการยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนหรือสาธารณะเป็นตัวตั้ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการหล่อหลอมและกล่อมเกลามาจากครอบครัว ที่ทำงาน และสังคม

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ประเด็นที่ได้ค่าเฉลี่ยขององค์กรแห่งความสุขน้อยที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ หนึ่ง บุคลากรภาครัฐมีความเครียด อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.67 รองลงมา คือ บุคลากรภาครัฐพึงพอใจกับสุขภาพกายของตนเอง อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.93 และเมื่อประสบปัญหาในชีวิตสามารถจัดการกับปัญหาได้ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.10 ตามลำดับ ผลการศึกษาในช่วงต้นนี้ มีความสำคัญอย่างมากต่อการที่หน่วยงานกลางและหน่วยงานต้นสังกัด จำเป็นต้องเร่งทบทวนและกำหนดมาตรการแก้ไขหรือป้องกันในอนาคตเกี่ยวกับมิติผ่อนคลายดี (Happy Relax) และมิติสุขภาพกายดี (Happy Body) ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเครียดที่เกิดจากการทำงาน เรื่องครอบครัว เรื่องส่วนตัว สุขภาพ เศรษฐกิจและรายได้ ฯลฯ บทบาทของหน่วยงานด้านการบริหารและพัฒนาบุคลากรจำเป็นต้องทำงานในเชิงรุกในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตั้งแต่การพัฒนาระบบเสริมสร้างและดูแลสุขภาวะทางจิตใจของบุคลากร ไปจนถึงการให้คำปรึกษาแนะนำการใช้ชีวิตในมิติต่าง ๆ และการพัฒนาเครื่องมือเพื่อร่วมแก้ไขปัญหา เช่น คลินิกสุขภาพจิต คลินิกการเงิน คลินิกครอบครัว และกิจกรรมอื่น ๆ รวมทั้งมีกิจกรรมที่ส่งเสริมสุขภาพให้กับบุคลากรของรัฐทั้งการตรวจประเมินสุขภาพกายและใจ การพัฒนาและส่งเสริมระบบดูแลสุขภาพในเชิงป้องกัน เช่น การออกกำลังกาย การดูแลสุขภาพการ การพักผ่อน เป็นต้น

สำหรับกรณีความสุขในการทำงานในหน่วยงานภาครัฐของไทย ผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า บุคลากรภาครัฐไทยส่วนใหญ่มีความสุขในการทำงาน ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.95 โดยประเด็นที่มีลำดับค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ หนึ่ง บุคลากรภาครัฐได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องตาม พ.ร.บ. ข้าราชการ 2551 และกฎหมายอื่น ๆ จากองค์กรของตน อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 3.11 รองลงมา คือ งานมีความท้าทายและส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐได้เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.09 และบุคลากรภาครัฐสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในข้อเสนอแนะกับนายจ้าง หรือหัวหน้างาน อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.92 ตามลำดับตามตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากบุคลากรภาครัฐไทยเกี่ยวกับความสุขในการทำงาน

ความสุขในการทำงาน	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปล ผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
<b>ความสุขในการทำงาน</b>			
1) งานของท่าน มีความท้าทายและส่งเสริมให้ท่านได้เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ในระดับใด	3.09 (0.71)	มาก	2
2) งานของท่าน มีความชัดเจนของโอกาสในการเติบโตในตำแหน่ง หน้าที่ ในระดับใด	2.81 (0.81)	มาก	6
3) ในการทำงาน ท่านสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในข้อเสนอแนะกับนายจ้าง หรือหัวหน้างาน ในระดับใด	2.92 (0.76)	มาก	3
4) ท่านได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น/ เลื่อนตำแหน่ง / ปรับขึ้นเงินค่าจ้าง ประจำปีที่ผ่านมาด้วยความเหมาะสมในระดับใด	2.84 (0.78)	มาก	5

ความสุขในการทำงาน	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$ (S.D)	แปล ผล	ลำดับ ค่าเฉลี่ย
5) ท่านได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องตาม พรบ. ข้าราชการ 2551 และกฎหมายอื่น ๆ จากองค์กรของท่าน ในระดับใด	3.11 (0.68)	มาก	1
6) โดยรวมแล้ว ท่านทำงานอย่าง “มีความสุข” ในระดับใด	2.90 (0.72)	มาก	4
<b>รวม</b>	<b>2.95</b> <b>(0.74)</b>	<b>มาก</b>	

จากผลการศึกษาในประเด็นนี้ จะเห็นได้บุคคลากรภาครัฐของไทยมีความรู้สึกภาคภูมิใจที่สามารถปฏิบัติตนตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างเคร่งครัด ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการงานราชการในการธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม (Rule of Law) และสามารถสร้างความรู้สึกลอดภัยต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานย้อนกลับมาสู่ตนเองได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันภายใต้รูปแบบการทำงานราชการที่ในภาพรวมมีลักษณะ “ทำตามกันมา” ได้ถูกท้าทายมากยิ่งขึ้น จากแนวคิดใหม่ ๆ ที่เข้ามาสู่ภาครัฐหรือระบบราชการ เช่น การทำงานด้วยความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม ความสามารถในการแสดงออกซึ่งศักยภาพ (Potential) เพื่อประโยชน์ต่อองค์กรและสร้างการยอมรับจากสังคมและเพื่อนร่วมงานสู่ตนเอง ตลอดจนให้ความสำคัญกับการที่ตนเองได้มีโอกาสในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและมุมมองได้อย่างอิสระ หรือมีพื้นที่ปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งหากความคิดเห็นของตนได้รับการยอมรับ (Recognize) จะยิ่งเพิ่มความสุขให้กับผู้ปฏิบัติงานและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา คิดค้น และยกระดับการทำงานภายในองค์กรร่วมกับการเพิ่มความสุขของบุคลากรภาครัฐให้สูงขึ้นไปพร้อมกันได้

อย่างไรก็ตาม ประเด็นความสุขในการทำงานที่บุคลากรภาครัฐให้ค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ หนึ่ง ความชัดเจนของโอกาสในการเติบโตในตำแหน่ง อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.81 รองลงมา คือ บุคลากรภาครัฐได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น/ เลื่อนตำแหน่ง / ปรับขึ้นเงินค่าจ้างประจำปีด้วยความเหมาะสม อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.84 และบุคลากรภาครัฐทำงานอย่าง “มีความสุข” อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.90 ตามลำดับ ผลการศึกษาในข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความวิตกกังวลต่ออิทธิพลของการใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ที่เข้ามาบ่อนทำลายความเชื่อมั่นในหลักความเป็นมืออาชีพ (Professional) และหลักคุณธรรม (Merit System) ในระบบราชการ ซึ่งอาจมาจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ความสัมพันธ์ส่วนตัว การเลือกที่รักมักที่ชัง และปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถทำลายความสุขของคนในองค์กรภาครัฐได้อย่างชัดเจน แม้จะมีความสุขการทำงานในมิติอื่นเข้ามาทดแทนอยู่บ้างก็ตาม แต่ประเด็นดังกล่าวนี้หน่วยงานบริหารบุคลากรภาครัฐในส่วนกลางและหน่วยงานต้นสังกัด จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับหลักความยุติธรรม (Justice) หลักความโปร่งใส (Transparency) และความเท่าเทียมของบุคลากร (Equality) ในการพิจารณาให้ความดีความชอบและการลงโทษ การเลื่อนค่าตอบแทนและตำแหน่ง ซึ่งควรมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่เกิดผลการปฏิบัติงานเป็นตัวตั้งและสามารถแสดงหลักฐานที่ชัดเจน โดยลดการพิจารณาเชิงอัตวิสัย (Subjective) สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

## 6. ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานภาครัฐควรเร่งสร้างความตระหนัก ความรู้ความเข้าใจ และกำหนดนโยบายสร้างพื้นที่ทางจิตใจในที่ทำงาน (Psychological Safety) เป็นนโยบายหลักด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ครอบคลุมส่วนราชการทุกแห่ง เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมภายในระบบราชการ รวมถึงเพื่อปรับเปลี่ยนมุมมอง ทักษะ และพฤติกรรมที่สอดคล้องกับการสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจ ดังนี้

ประการแรก การสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในระดับเพื่อนร่วมงาน ควรให้ส่วนราชการทุกแห่งดำเนินกิจกรรมที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในองค์กรทั้งภายในกลุ่มงานเดียวกันและกลุ่มงานที่ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด

ประการที่สอง การสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในระดับหัวหน้างาน ควรมีการเสริมสร้างทัศนคติที่เปิดกว้าง (Openness) ต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ปรับบทบาทของการเป็นผู้สั่งการหรือมุมมองที่มีอำนาจเหนือกว่าไปสู่ ผู้นำที่เป็นผู้รับใช้ (Servant Leadership) และมองว่าผู้ใต้บังคับบัญชามีศักยภาพและคุณค่าต่องานและองค์กร สามารถร่วมแสดงความคิดเห็นและความต้องการได้อย่างอิสระโดยไม่ปิดกั้นหรือถูกตำหนิ ให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และมีความยุติธรรมในการให้คุณให้โทษ รวมทั้งหัวหน้างานควรพัฒนาสมรรถนะที่จำเป็น ได้แก่ การสื่อสารที่ดี (Communication Skills) การเข้าใจและไม่ตัดสินผู้อื่น การสร้างความไว้วางใจ เป็นต้น ในกรณีนี้หัวหน้างานอาจจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจผ่านศิลปะการปกครองคน โดยถามไถ่ปัญหาส่วนตัวและปัญหาในการทำงานตามความเหมาะสมกับแต่ละบุคคล

ประการที่สาม การสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในระดับทีมงาน ควรมีการส่งเสริมวัฒนธรรมการทำงานภายในทีมให้เป็น “พื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจ” ผ่านการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอหรือสร้างสรรค์นวัตกรรมร่วมกันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ ร่วมกันการออกแบบกิจกรรมที่มีความเป็นทางการ ในกรณีนี้ยังจำเป็นต้องเสริมสร้างสมรรถนะการสร้างเข้าใจบุคคลอื่นอย่างเข้าอกเข้าใจ (Empathy) การฟังผู้อื่นอย่างตั้งใจ (Active Listening) และการสื่อสารที่ดี (Communication Skills) ผ่านกลไกการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ต่อผลงานร่วมกันในทีมงานอีกด้วย รวมทั้งชื่นชมผลงานที่เกิดขึ้นว่ามาจากการทำงานร่วมกันของทุกคน

ประการที่สี่ การสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในระดับองค์กร ผู้บริหารส่วนราชการและผู้รับผิดชอบการบริหารและพัฒนาบุคลากรทุกแห่ง ควรกำหนดโจทย์การสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในลักษณะ “ระบบนิเวศพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจ” เป็นนโยบายหลักในการบริหารงานองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพ พร้อมชี้ให้เห็นนัยสำคัญต่อการยกระดับประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร การดึงดูดและธำรงรักษาบุคลากร ขณะเดียวกันจำเป็นต้องมีการออกแบบกิจกรรมให้กับกลุ่มงานต่าง ๆ ภายในองค์กรให้มีกิจกรรมเสริมสร้างความสัมพันธ์และพื้นที่ปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็น การดึงศักยภาพของบุคลากรมาให้ประโยชน์ในการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมแก้ไขปัญหา และการเปิดพื้นที่ความคิดสร้างสรรค์ การทดลองปฏิบัติ โดยไม่กลัวโทษหรือตำหนิในกรณีที่ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวัง ในกรณีนี้อาจรวมไปถึงการพิจารณาระดับความสัมพันธ์เพื่อใช้ประโยชน์ในการยกระดับการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพภายในองค์กรมากยิ่งขึ้น เช่น ความสัมพันธ์ภายในทีมงานและระหว่างทีมงานที่เข้มแข็ง นำไปสู่การออกแบบโครงการและกิจกรรมหลักขององค์กรในลักษณะข้ามสายงาน เป็นต้น



2. หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องสร้างมาตรการที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างความผูกพันในองค์กร (Engagement) ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก ควรมีการสำรวจ ทบทวน และศึกษา เพื่อประเมินความผูกพันในองค์กร (Engagement) ค้นหาปัจจัย และจัดลำดับความสำคัญต่อสิ่งที่บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐคาดหวัง เพื่อนำมาวิเคราะห์ วางแผน กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างจุดแข็งให้เป็นประโยชน์ต่อการสร้างความผูกพันในองค์กร

ประการที่สอง ควรเร่งพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ และดิจิทัลมาใช้ประโยชน์สูงสุดเพื่อลดกระบวนการและขั้นตอนการทำงาน ตลอดจนเร่งทบทวนและแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางจิตใจในที่ทำงาน เพื่อแก้ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างปริมาณงานกับอัตรากำลัง และทดแทนของจำกัดด้านงบประมาณ ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ในกรณีอาจรวมถึงการอาศัยรูปแบบการทำงานกับหน่วยงานภาคอื่นเข้ามาร่วมแบ่งปันการขับเคลื่อนภารกิจและปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐไปสู่ผู้กำกับดูแลและผู้สนับสนุน

ประการที่สาม ควรพัฒนาสภาพแวดล้อมการทำงานอย่างสม่ำเสมอทั้งการพัฒนาในเชิงกายภาพ (Physical) เช่น บรรยากาศของอาคารสถานที่ ความพร้อมของทรัพยากรและเครื่องมือที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่เป็นกรอบการทำงานต่าง ๆ เช่น กฎหมาย ระเบียบ และคู่มือปฏิบัติงาน ให้มีความทันสมัย มีมาตรฐาน และไม่ยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไป นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมการทำงานยังรวมถึงการสร้างบรรยากาศที่ดีของความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในองค์กรเชิงบวกอีกด้วย

ประการที่สี่ ควรเสริมสร้างภาพลักษณ์ให้กับองค์กรต่อบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งชี้ให้เห็นความตระหนักต่อบาบาทของตนเองว่ามีความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นสิ่งที่มีคุณค่าและภาคภูมิใจ และบุคลากรถือเป็นเจ้าของภารกิจขององค์กร รวมทั้งการเผยแพร่ภาพลักษณ์ขององค์กรในเชิงบวกทั้งต่อบุคลากรภายในและสาธารณชน เพื่อสร้างความภาคภูมิใจที่บุคลากรได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

ประการที่ห้า ควรเปิดพื้นที่สร้างสรรค์ในการที่สมาชิกในองค์กรได้เข้ามามีบทบาทในการสะท้อนปัญหา นำเสนอวิธีการแก้ไข ความคิดสร้างสรรค์ หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กร

3. หน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการยกระดับองค์กรทุกแห่งไปสู่องค์กรแห่งความสุข (Happy Workplace) โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ควรพัฒนาระบบประเมินผลและติดตามการเป็นองค์กรแห่งความสุข (Evaluation and Monitoring System) อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ทั้งในภาพรวมและครอบคลุมมิติต่าง ๆ อย่างเหมาะสมทั้งมิติสุขภาพกายดี (Happy Body) มิติผ่อนคลายดี (Happy Relax) มิติหัวใจดี (Happy Heart) มิติสังคมดี (Happy Society) มิติจิตวิญญาณดี (Happy Soul) มิติใฝ่รู้ดี (Happy Brain) มิติการงานดี (Happy Work Life) มิติการเงินดี (Happy Money) และมิติครอบครัวดี (Happy Family) และนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินและติดตามมาพิจารณา วิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญ กำหนดมาตรการหรือวิธีการในการบริหารจัดการความสุขขององค์กร โดยมีการจัดทำแผนงานในภาพใหญ่เป็นกรอบการดำเนินงานระยะสั้น-ระยะปานกลาง-ระยะยาว จากการพิจารณาถึงปัญหาและความจำเป็นเร่งด่วน เจ็อนไขและข้อจำกัดขององค์กร และความยากง่ายของการดำเนินการ โดยมีการออกแบบโครงการ กิจกรรม และกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน

แนวทางที่สอง ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบคุณธรรม (Merit System) ในการบริหารและพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานในเชิงปฏิบัติอย่างเร่งด่วนและจริงจัง เพื่อสร้างความเชื่อมั่น แสดงออกซึ่งความโปร่งใส และเสริมสร้างความไว้วางใจกับองค์กร ผู้บริหาร และหัวหน้างาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้าง ความชัดเจนเกี่ยวกับโอกาสใน

การเติบโตในราชการ การได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และปรับเลื่อนขั้นเงินเดือน/ค่าจ้าง อย่างเท่าเทียมกัน ในกรณีนี้อาจพัฒนาวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ทั้งจากผู้ได้รับการประเมิน และบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลาง รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานล่วงหน้า โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนและได้รับการยอมรับจากทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันอย่างชัดเจน

## รายการอ้างอิง

- Amy Gallo. (2023). What Is Psychological Safety? Retrieved from <https://hbr.org/2023/02/what-is-psychological-safety>
- Andy Loignon and Stephanie Wormington. (2022). Psychologically Safe for Some, but Not All? The Downsides of Assuming Shared Psychological Safety among Senior Leadership Teams. Center for Creative Leadership. Retrieved from <https://cclinnovation.org/wp-content/uploads/2022/05/psychologicallysafe.pdf>
- Center for Creative Leadership. (2023). What Is Psychological Safety at Work? How Leaders Can Build Psychologically Safe Workplaces. Retrieved from <https://www.ccl.org/articles/leading-effectively-articles/what-is-psychological-safety-at-work/>
- Charles Duhigg. (2016). What Google learned from its quest to build the perfect team. The New York Times Magazine. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2016/02/28/magazine/what-google-learned-from-its-quest-to-build-the-perfect-team.html>
- Frazier, M.L.; Fainshmidt, S.; Klinger, R.L.; Pezeshkan, A.; Vracheva, V. (2017). Psychological Safety: A Meta-Analytic Review and Extension. *Pers. Psychol.*, 70, 113–165.
- Hall, G.B., Dollard, M.F. and Coward, J. (2010), “Psychosocial safety climate: development of the PSC-12”, *International Journal of Stress Management*, Vol. 17 No. 4, pp. 353-383
- Hewitt Associates. (2015). Aon Hewitt’s Model of Employee Engagement. Retrieved from <https://www.aonhewitt.co.nz/getattachment/77046028-9992-4d77-868a-32fbf622fec6/file.aspx>
- Jenny Merry. (2014). Aon Hewitt’s 2013 trends in global engagement: where do organizations need to focus attention? *Strategic HR Review*.VOL. 13 NO. 1, pp. 24-31
- LeaderFactor. (n.d). The Four Stages of Psychological Safety Behavioral Guide: A practical guide to improve Psychological Safety at work. Retrieved from <https://www.leaderfactor.com/psychological-safety/behavioral-guide#Download-div-top>
- Natsu Sasaki, Akiomi Inoue, Hiroki Asaoka, Yuki Sekiya, Daisuke Nishi, Akizumi Tsutsumi and Kotaro Imamura., (2022). The Survey Measure of Psychological Safety and Its Association with Mental Health and Job Performance: A Validation Study and Cross-Sectional Analysis. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19, 9879
- Office of the Civil Service Commission. (n.d.). OCSC’s 20-year Strategy Retrieved from <https://www.ocsc.go.th/>
- Sirinan Kittisuksathit, et al. (2012). HAPPINOMETER: The Happiness Self-Assessment. Bangkok: Thammasat press.
- Timothy R. Clark. (2020). The 4 Stages of Psychological Safety: Defining the Path to Inclusion and Innovation. CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc.

Weerawat Mongkolchose. (2016). Relationships Between Motivation To Learn And Organizational Commitment: the Moderating Effect of Psychological Safety. A Senior Project In Partial Fulfillment of The Requirements for The Degree of Bachelor of Science In Psychology, Faculty of Psychology, Chulalongkorn University.