

## บทที่ 2

### ปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี และแนวนโยบายการส่งเสริมการพัฒนาสตรี

การศึกษาเพื่อจัดทำมาตรฐานการส่งเสริมการพัฒนาสตรี ได้กำหนดวิธีการศึกษาประการหนึ่ง คือ การศึกษาเอกสาร ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อที่จะทบทวนแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งหลักการในการส่งเสริมและพัฒนาสตรี โดยขอบเขตการศึกษาเอกสารการส่งเสริมการพัฒนาสตรีในที่นี้เป็นการศึกษาเอกสารต่างๆ ดังนี้

- 2.1 สถานการณ์การพัฒนาสตรีในประเทศไทย
- 2.2 ปรัชญาการส่งเสริมและพัฒนาสตรี
- 2.3 แนวคิด หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาสตรี
- 2.4 สาระสำคัญของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบความคิดการสร้างมาตรฐาน

#### 2.1 สถานการณ์การพัฒนาสตรีในประเทศไทย

ประเทศไทยมีประชากรทั้งประเทศจำนวน 64,261,000 คน (ข้อมูลปี 2548) เมื่อจำแนกตามเพศแล้วเป็นเพศชายจำนวน 31,815,000 คน และเป็นหญิงจำนวนถึง 32,446,000 คน คิดเป็นร้อยละ 50.5 ของประชากรทั้งหมด จะเห็นได้ว่าจำนวนประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศเป็นผู้หญิง และจากการวิจัยพบว่า ผู้หญิงมีอายุขัยเฉลี่ยสูงกว่าผู้ชาย นอกจากประชากรของประเทศที่มีผู้หญิงมากกว่าผู้ชายและมีอายุเฉลี่ยมากกว่าแล้ว ยังพบว่าทั้งด้านบทบาทและหน้าที่ของผู้หญิงในปัจจุบันมีความสำคัญมากขึ้นกว่าในอดีตทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ผู้หญิงมิใช่มีบทบาทหน้าที่เป็นเพียงภรรยาและมารดาที่เลี้ยงดูบุตรภายในบ้านเท่านั้น มีหลายคนประกอบอาชีพการงานที่มีความรู้ความสามารถไม่แตกต่างไปจากผู้ชาย ผู้หญิงจึงเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีส่วนสำคัญในการช่วยผลักดันพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

อย่างไรก็ตาม จากการพัฒนาสตรีของไทยพบว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคมากมายทั้งด้านการศึกษาและการพัฒนาศักยภาพ โดยเฉพาะการศึกษาที่ผู้หญิงส่วนใหญ่ยังไม่รู้หนังสือถึงร้อยละ 60 ซึ่งพบมากในสตรีอายุ 40 ปีขึ้นไป เช่นเดียวกับโอกาสในการศึกษาต่อที่สตรีมีโอกาสน้อย ส่วนในด้านสุขภาพอนามัยที่พบว่า แม่ผู้หญิงมีอายุยืนยาวกว่าผู้ชายแต่ปัญหาด้านอนามัยเจริญพันธุ์ อัตราการตายของสตรีที่เกี่ยวกับการติดเชื้อและการคลอด โรคหัวใจ หลอดเลือด มะเร็งเต้านมและมดลูกที่พบมากในสตรีไทย

เช่นเดียวกับโรคเอดส์ที่เพิ่มมากขึ้นในผู้หญิง นอกจากนั้นปัญหาการทำแท้งในวัยรุ่นสตรีที่เป็นปัญหา มากขึ้น รวมทั้งความเสมอภาคและการคุ้มครองทางสังคมแก่สตรียังมีอยู่น้อย โดยเฉพาะความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินที่ยังไม่เพียงพอ และการที่ผู้หญิงถูกทำให้เป็นสัญลักษณ์และวัตถุทางเพศจาก สื่อมวลชนที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขให้สตรีมีภาพลักษณ์ในเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น

ขณะเดียวกันผู้หญิงยังประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมและความ ไม่มั่นคงในรายได้ การขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะและฝีมือ การไม่ได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย แรงงาน ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ผู้หญิงมีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เป็นระบบ เพราะขาดความรู้ ทักษะฝีมือและมีภาระครอบครัวทำให้ผู้หญิงไม่สามารถเข้าทำงานเป็นเวลาได้ แม้ตลาดแรงงาน นอกกระบบจะเปิดโอกาสให้รับงานไปทำที่บ้านได้ก็ตาม สำหรับด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของ สตรีในระดับต่างๆ นั้น พบว่า ขอบเขตการตัดสินใจของสตรียังจำกัดอยู่เพียงครัวเรือน ขณะที่ผู้ชายมี อำนาจการตัดสินใจด้านการลงทุนและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของครอบครัว ทั้งนี้เพราะค่านิยมใน สังคมและครอบครัวมอบหมายบทบาทในฐานะมารดา ภรรยา และลูกสาวให้จัดการเกี่ยวกับชีวิตความ เป็นอยู่ของครอบครัว และมอบให้ผู้ชายมีบทบาทนำในการหาเลี้ยงครอบครัว การเป็นผู้แทนครอบครัว ในเรื่องเกี่ยวกับสถาบันทางสังคมอื่นๆ

นอกจากนั้น บทบาทของสตรีในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในระดับชุมชนพบว่า สตรีมีบทบาทน้อย แม้จะมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มของสตรีในรูปแบบต่างๆ แต่บทบาทสตรีที่มีในกลุ่ม/องค์กรก็ยังเป็น องค์กรเฉพาะด้าน ไม่มีอิทธิพลในการชี้นำการพัฒนาท้องถิ่นมากนัก เช่นเดียวกับในระดับประเทศที่ พบว่าสตรียังมีบทบาทน้อยมาก จากสถานการณ์ของสตรีในด้านต่างๆ ดังกล่าวประกอบกับการ เปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งปัจจัยด้านบวกและด้านลบรวมทั้งสภาพแวดล้อมพบว่า การดำเนินงานด้าน สตรีในอนาคตจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เน้นการส่งเสริมการพัฒนาสตรีทั้งด้านกฎหมาย ด้าน เทคโนโลยี และสื่อสารมวลชนทุกประเภท คือ มีกฎหมายที่สามารถแก้ปัญหาของสังคม และอำนวย ความยุติธรรมให้มากขึ้น เปิดโอกาสให้สตรีได้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพการจัดการเลือกปฏิบัติ เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อมวลชนที่มีความก้าวหน้าและนำเสนอข้อมูลข่าวสารในรูปแบบต่างๆ ทำให้สตรีมีช่องทางในการแสวงหาข่าวสารที่หลากหลาย ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นการส่งเสริมการ เรียนรู้ด้วยตนเอง ซึ่งสตรีจำเป็นต้องเท่าทันในการพิจารณาเลือกรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ เพื่อใช้ ในการพัฒนาตนเอง

## 2.2 ปรัชญาการส่งเสริมการพัฒนาสตรี

ปรัชญาการส่งเสริมการพัฒนาสตรี ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ กล่าวคือ

### 2.2.1 กรอบเรื่องสิทธิสตรีขององค์การสหประชาชาติ

แนวคิดว่าการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมายาวนานมาก ดังเห็นได้จากกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติที่ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2488 ที่ให้การยอมรับในความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และมองความเสมอภาคในแง่ของสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญโดยระบุไว้ในจุดมุ่งหมายว่า

“เพื่อบรรลุความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา”

กระบวนการพัฒนาสตรีเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในระดับสากล โดยองค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีถึง 4 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2518 ณ กรุงเม็กซิโกซิตี ประเทศเม็กซิโก

ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีเป็นครั้งแรก โดยที่ประชุมกำหนดเป้าหมายหลัก คือ ความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ และยังได้มีการประกาศให้ปี พ.ศ. 2518 เป็นปีสตรีสากล ซึ่งปีดังกล่าวนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนให้ประเด็นของสตรีกลายเป็นจุดสนใจขึ้นมา นอกจากนั้นองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 – 2528 เป็นทศวรรษสตรีแห่งสหประชาชาติ

ครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2523 ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก

ได้มีการเน้นย้ำถึงหลักการพื้นฐานและวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการเพื่อทศวรรษสตรีว่าด้วยความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ ว่ายังมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์และถือเป็นพื้นฐานของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อทศวรรษสตรีในช่วง 5 ปีหลังของทศวรรษ พ.ศ. 2523 - 2528 โดยเน้นเป็นพิเศษที่ 3 องค์ประกอบหลักของการพัฒนาสตรีคือ การจ้างงาน สุขภาพอนามัย และการศึกษา นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เสนอให้มีการปรับปรุงทบทวนแบบฟอร์มและแบบสอบถามที่ใช้ในการสำมะโนประชากรและในการสำรวจต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้หญิง โดยเฉพาะเพื่อวิเคราะห์บทบาทสตรีในการพัฒนา และในการประชุมครั้งนี้ยังได้มีการทำความเข้าใจเรื่องความเสมอภาคอย่างชัดเจนว่า “ความเสมอภาค ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงแค่ความเสมอภาคทางกฎหมาย การจัดการเลือกปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังหมายความถึงความเสมอภาคทางสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ

และโอกาสสำหรับสตรีในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งในฐานะผู้ได้รับประโยชน์และผู้ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างจริงจังด้วย”

**ครั้งที่ 3** ในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดทศวรรษเพื่อสตรี โดยประชุม ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา

การประชุมดังกล่าว เป็นการทบทวนและประเมินความสำเร็จของทศวรรษสตรีของสหประชาชาติ รวมทั้งได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ไนโรบีเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women) เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทระดับโลกว่าด้วยการส่งเสริมความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของสตรีในกระบวนการพัฒนาและการสร้างสันติภาพ แผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ไนโรบี เน้นความสำคัญของกลไกระดับชาติเพื่อความก้าวหน้าของสตรี และมีข้อเสนอแนะให้ทุกประเทศจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นภายในปี พ.ศ. 2538 ต่อมาองค์การสหประชาชาติ ได้มีมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) ในการประชุมสมัชชาสมัยที่ 34 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2542 ซึ่งถือว่าเป็นก้าวสำคัญที่นำสู่การบรรลุเป้าหมายเพื่อสิทธิความเสมอภาคของสตรี

**ครั้งที่ 4** ระหว่างวันที่ 4 – 15 กันยายน พ.ศ. 2538 ณ กรุงปักกิ่ง

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้เข้าร่วมประชุม 189 ประเทศ

ได้มีการร่วมลงนามรับรองปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่ง (Beijing Declaration and Platform for Action 2538 – 2547) ซึ่งสะท้อนถึงความมุ่งมั่นของนานาชาติต่อการสร้างความเสมอภาคหญิงชาย ได้มีการเน้นย้ำถึงการสร้างกระแสความเสมอภาคหญิงชาย (Gender Mainstreaming) จนทำให้ประเด็นบทบาทหญิงชายและความเสมอภาคกลายเป็นกระแสที่นานาชาติประเทศ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศต่างให้ความสำคัญและถือเป็นเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการให้บรรลุผลในแผนปฏิบัติการปักกิ่งได้มีการทบทวนเป้าหมายของยุทธศาสตร์ไนโรบีเพื่อความก้าวหน้าของสตรีพบว่า แม้จะมีความพยายามจากทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายก็ตามการพัฒนาสตรีก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ จึงได้กำหนดประเด็นที่น่าห่วงใยเป็นพิเศษที่ต้องมีการดำเนินการเป็นลำดับแรกๆ ในการพัฒนาสตรี 12 ประเด็น คือ

1. สตรีกับความยากจน
2. การศึกษาและฝึกอบรมสตรี
3. สตรีและสุขภาพอนามัย

4. ความรุนแรงต่อสตรี
5. สตรีและความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ
6. สตรีและเศรษฐกิจ
7. สตรีในอำนาจและการตัดสินใจ
8. กลไกทางสถาบันเพื่อความก้าวหน้าของสตรี
9. สิทธิมนุษยชนของสตรี
10. สตรีและสื่อ
11. สตรีและสิ่งแวดล้อม
12. เด็กผู้หญิง

นอกจากนั้น ยังกล่าวถึงการนำกระแสความเสมอภาคหญิงชาย (Gender mainstreaming) มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ เพื่อบรรลุผลในการพัฒนาและเสริมสร้างพลังสตรี ตามประเด็นที่กำหนดไว้ทั้ง 12 ประเด็น โดยระบุว่า

“รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ต้องส่งเสริมให้มั่นนโยบายที่จริงจังและชัดเจน ในการที่จะผสมผสานมิติหญิงชายในกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนงานต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่า ก่อนที่จะมีการตัดสินใจใดๆ ได้มีการวิเคราะห์ผลต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อผู้หญิงและผู้ชายแล้ว”

จากการเน้นเกี่ยวกับมิติหญิงชายได้นำเข้าสู่กระแสการพัฒนาหลัก ตลอดการประชุมที่ปักกิ่งและได้ปรากฏในแผนปฏิบัติการปักกิ่ง ซึ่งทำให้เกิดกระแสตื่นตัวให้ความสนใจ ในประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวางในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านสตรีในประเทศต่างๆ ทั่วโลกและองค์กร ระหว่างประเทศต่างๆ ได้ขนานรับและกำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างกว้างขวาง

#### 2.2.2 กรอบเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals - MDG.)

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2543 ผู้นำประเทศต่างๆ 189 ประเทศ ได้ร่วมประชุมสุดยอด แห่งสหัสวรรษที่กรุงนิวยอร์กและให้คำรับรองปฏิญญาแห่งสหัสวรรษที่กำหนดวาระการพัฒนาเพื่อ ส่งเสริมการพัฒนาคนและลดช่องว่างการพัฒนาให้เป็นจุดเริ่มต้นศตวรรษใหม่

ปรัชญาสำคัญของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ คือ การยืนยันหลักการสากลเรื่องการ พัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลางและการพัฒนาคนอย่างยั่งยืน โดยเน้นในสาระสำคัญ ได้แก่

1) **เสรีภาพ** ชายและหญิงมีสิทธิที่จะใช้ชีวิตและเลี้ยงดูบุตรของตนอย่างมีศักดิ์ศรี ปลอดภัยจากความหวาดหวัช และความหวาดกลัวต่อความรุนแรง การกดขี่หรือความอยุติธรรม สิ่งประกัน สิทธิที่ดีที่สุดคือ ธรรมชาติที่มีความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ เจตนารมณ์ของประชาชน

2) **ความเท่าเทียมกัน** พลเมืองและชาติทุกชาติจักต้องไม่ถูกปฏิเสธ โอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา ชายและหญิงจะต้องได้รับสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกัน

3) **เอกภาพ** การจัดการปัญหาและสิ่งท้าทายต่างๆ ในระดับโลกจะต้องมีการกระจายต้นทุนและภาระต่างๆ อย่างเป็นธรรม ผู้ที่ประสบความสำเร็จมากหรือได้รับผลประโยชน์น้อยที่สุดสมควรได้รับความช่วยเหลือจากผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด

4) **สันติธรรม** มนุษย์ต่างต้องให้ความเคารพซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะแตกต่างหลากหลายเพียงใดในด้านความเชื่อ วัฒนธรรม และภาษา ความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นภายในสังคมหรือระหว่างสังคมต่างๆ มิใช่สิ่งที่จะต้องเกรงกลัวหรือปิดกั้น หากแต่ควรรักษาไว้ในฐานะที่เป็นสิ่งที่มีคุณค่าของความเป็นมนุษยชาติ สันติธรรมและการพุดจาทำความเข้าใจกันระหว่างอารยธรรมต่างๆ เป็นสิ่งที่ควรได้รับการส่งเสริม

5) **ความเคารพต่อธรรมชาติ** ดำเนินตามหลักการพัฒนาแบบยั่งยืนในการจัดการความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติด้วยความรอบคอบ ด้วยวิธีทางนี้เท่านั้นที่จะสามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์อันยิ่งใหญ่ซึ่งธรรมชาติให้แก่เราและคงเหลือไว้ให้คนรุ่นหลัง

6) **ความรับผิดชอบร่วมกัน** แบ่งปันความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก รวมทั้งการจัดการกับภัยคุกคามที่มีต่อสันติภาพและความมั่นคงร่วมกันระหว่างชาติต่างๆ ในโลกโดยอาศัยกลไกความร่วมมือพหุภาคี

สำหรับปฏิญญาแห่งสหประชาอันเป็นที่มาของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (MDG) ได้มีกำหนดเวลาบรรลุสัมฤทธิ์ผลภายในปี 2558 ด้วยเป้าหมายหลัก 8 ข้อ เป้าหมายย่อย 18 ข้อ และตัวชี้วัด 48 ตัว โดยเป้าหมายหลัก 8 ข้อ (ศึกษารายละเอียดในภาคผนวก ข) ได้แก่

- 1) ขจัดความยากจนและความหิวโหย
- 2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา
- 3) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและส่งเสริมบทบาทสตรี
- 4) ลดอัตราการตายของเด็ก
- 5) พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์
- 6) ต่อสู้โรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่นๆ
- 7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
- 8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก

จะเห็นได้ว่าประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาสตรีเป็นประเด็นหลักข้อหนึ่งซึ่งว่าด้วยเรื่องความเท่าเทียมทางเพศ สำหรับประเทศไทยมีประสบการณ์ที่หลากหลายเกี่ยวกับความเท่าเทียมทางเพศ เด็กชายและหญิงได้รับโอกาสทางการศึกษาเท่าเทียมกัน แม้จะดูเหมือนว่าเด็กหญิงมีโอกาสดำเนินชีวิตในระดับศึกษาน้อยกว่า แต่สถานการณ์กลับตรงข้ามในระดับอุดมศึกษาผู้หญิงเรียนได้ดีกว่าผู้ชาย และยังดีกว่าอย่างชัดเจนในระดับสูง ตลาดแรงงานก็เปิดกว้างให้หญิงไทยสามารถทำงานทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร อย่างไรก็ตามผู้หญิงยังมีโอกาสน้อยในการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงาน ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ต้องรับภาระมากเกินไป โดยเฉพาะภาระที่บ้านผู้หญิงต้องดูแลครอบครัวพร้อมกับการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ขณะเดียวกันบทบาทของผู้หญิงในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทมากนัก

## 2.3 แนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาสตรี

แนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาสตรีที่สำคัญ กล่าวคือ

### 2.3.1 แนวคิดว่าด้วยความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ

จากอดีตถึงปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าการเลือกปฏิบัติทางเพศยังคงดำรงอยู่ในหลายมิติของชีวิตทั่วโลก ฉะนั้นประเด็นการสร้างเสมอภาคระหว่างบทบาทหญิง-ชาย จึงเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จากรายงานนโยบายศึกษาของธนาคารโลก (World Bank, 2000) ได้กล่าวว่า การสร้างเสมอภาคระหว่างบทบาทหญิง-ชาย เป็นวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาด้วยความสำคัญของตัวปัญหาเอง และเพราะความเสมอภาคระหว่างเพศจะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศในการสร้างความเจริญเติบโต ในการลดความยากจนในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมความเสมอภาคในมิติหญิง-ชาย จึงเป็นส่วนสำคัญของกลยุทธ์การพัฒนาที่มุ่งเน้นให้คนทุกคนทั้งผู้หญิงและผู้ชายหลุดพ้นจากความยากจนและสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองได้

ทั้งนี้รายงานของธนาคารโลกฉบับดังกล่าวได้นำเสนอกลยุทธ์ 3 ประการในส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ได้แก่

- 1) การปฏิรูปเชิงสถาบันด้วยการสร้างกฎระเบียบและองค์กร เพื่อสร้างสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย การปฏิรูประเบียบและองค์กรด้านกฎหมายและด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเพื่อวางพื้นฐานของสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับผู้หญิงผู้ชาย เนื่องจากกฎหมายในหลายประเทศยังมีได้ให้สิทธิที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย การปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายครอบครัว รวมทั้งการป้องกันการใช้ความรุนแรง สิทธิการถือครองที่ดิน การจ้างงาน และสิทธิทางการเมือง

2) การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่เสริมแรงจูงใจให้มีการจัดสรรทรัพยากร โดยเสมอภาคและเน้นการมีส่วนร่วม รายได้ที่สูงขึ้น และระดับความยากจนที่ลดลงมีแนวโน้มที่จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศในด้านการศึกษา การสาธารณสุข และโภชนาการ ผลผลิตที่สูงขึ้น และโอกาสการจ้างงานใหม่ๆ จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศในการจ้างงาน รวมทั้งการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานด้านประปา การพลังงาน และการจราจรขนส่ง จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันในมิติหญิง-ชาย ในแง่ที่ผู้หญิงต้องเป็นผู้แบกรับภาระทั้งหมด

3) ใช้มาตรการเชิงรุกและมาตรการพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ ในการควบคุมทรัพยากรและสิทธิทางการเมือง โดยเหตุที่การปฏิรูปกฎระเบียบองค์กรควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจอาจไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขปัญหาหรือผลที่ได้อาจต้องใช้ระยะเวลายาวนาน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระยะสั้นและระยะกลาง

โดยมองว่ากลยุทธ์ทั้ง 3 จะเป็นแนวทางและเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความเสมอภาคระหว่างบทบาทหญิง-ชาย ขึ้นในสังคม และเชื่อมั่นว่าความเสมอภาคดังกล่าวคือหัวใจในการพัฒนาสังคมในระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับโลกได้ในทุกมิติของการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในมิติทางการเมือง วัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ นอกจากความเสมอภาคระหว่างบทบาทหญิง-ชายจะเป็นกุญแจสำคัญที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาแล้ว ความเสมอภาคดังกล่าวยังมีความสัมพันธ์กับการสร้างสันติภาพในทุกระดับ กล่าวคือ การที่มนุษย์หญิง-ชาย อยู่ร่วมกันโดยตระหนักและสำนึกว่าตนเองมีความเสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่น โดยเฉพาะในมิติของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความตระหนักและสำนึกดังกล่าวจะทำให้หญิง-ชาย และคนในทุกกลุ่มในสังคมยอมรับในความแตกต่างหลากหลายนั้น และจะนำมาซึ่งการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขสืบไป

### 2.3.2 แนวคิดว่าด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการพัฒนา

แนวคิดในการดึงผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (Integrating Women in Development) ได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยองค์การสหประชาชาติ ในปี ค.ศ.1975 จากนั้นมาองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรต่างๆ ได้กำหนดให้ “ผู้หญิงกับการพัฒนา” (Women in Development) เป็นโปรแกรมหนึ่งของการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นใจว่าทรัพยากรมนุษย์ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากถึงครึ่งหนึ่งของประชากรโลก จะไม่ถูกละเลยในการนำไปใช้ประโยชน์ (เนตรดาว, 2544) และเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้หญิง อันได้แก่ ปัญหาเรื่องการค้าโอกาสในสังคม, ปัญหาความยากจน, และปัญหาด้านการไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างเต็มที่



แม้ว่าปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมทางเพศระหว่างหญิง-ชาย ยังคงปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในทุกสังคม โดยเฉพาะในเรื่องของการมีส่วนร่วมของผู้หญิง/สตรีในกระบวนการพัฒนา การมีส่วนร่วมของสตรีในกระบวนการพัฒนามีนัยสะท้อนให้เห็นถึง “อำนาจ” ของผู้หญิงในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองร่วมกับผู้อื่น มิได้เป็นเพียงผู้ที่รอผลจากการตัดสินใจของผู้อื่นเท่านั้น ฉะนั้นประเด็นของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการพัฒนาจึงเป็นอีกมิติหนึ่งของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี

ทั้งนี้กระบวนการและบทบาทการเข้าไปมีส่วนร่วมของสตรีนั้นมีด้วยกัน 5 ขั้นตอน คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ได้แก่ การตระหนักถึงปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา การกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการ เป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ ตลอดจนกำหนดวิธีการในการดำเนินโครงการ
- 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่จะต้องทำประโยชน์ให้กับโครงการ ซึ่งอาจจะเป็นการออกทุนทรัพย์ วัสดุ แรงงาน หรือการบริหาร และประสานงาน ตลอดจนการติดต่อกับภายนอกตามแผนงานที่วางไว้
- 4) ขั้นรับผลของโครงการ เป็นขั้นที่ได้รับผลประโยชน์หรือผลเสียที่อาจตามมา ซึ่งอาจจะเป็นผลทางวัตถุหรือจิตใจที่อาจจะกระทบไปสู่บุคคลและสังคม
- 5) การมีส่วนร่วมในการประเมินและสรุปผลของโครงการเป็นขั้นพิจารณาคุณค่าของโครงการที่ดำเนินมาว่าบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ การประเมินในขั้นนี้อาจกระทำระหว่างการดำเนินงานหรือภายหลังจากโครงการเสร็จสิ้นแล้วก็ได้ (อकिन รพีพัฒน์ 2527, Cohen and Uphoff, 1977, Shadid 1981 อ้างถึงใน สุนิสิต สุจิตานนท์ และคณะ , 2535)

รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาค่าที่ไม่มีส่วนร่วมของผู้หญิงในการพัฒนา โดยการจัดทำโครงการใหม่ๆ เพื่อกระตุ้นให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา แม้กระนั้นรัฐยังได้มองข้ามเงื่อนไขที่ทำให้หญิงชายตอบสนองต่อการพัฒนาแตกต่างกัน ทำให้มองไม่เห็นถึงอุปสรรคที่แท้จริง ซึ่งทำให้ผู้หญิงไม่สามารถเข้าร่วมในการพัฒนาได้อย่างเท่าเทียม

แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าแนวคิดการส่งเสริม/นำผู้หญิงเข้าสู่พัฒนานั้น ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า “ผู้หญิงมีปัญหา” เป้าหมายของการแก้ปัญหาจึงเน้นที่ผู้หญิง โดยเป็นกลุ่มที่แยกออกต่างหากจากกระบวนการพัฒนาด้วย ประเด็นผู้หญิงจึงเป็นประเด็นที่ถูกเสริมเพิ่มเติมเข้าไป โดยเป็นส่วนรอบนอกของกระบวนการพัฒนากระแสหลัก การดึงผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น

ยังมุ่งเน้นในเรื่องของการสร้างรายได้ และเน้นให้ผู้หญิงกลายเป็นแม่บ้าน (House wifization) และวางแผนครอบครัว พร้อมทั้งมองว่าการดึงผู้หญิงเข้าสู่การพัฒนาเป็นการเพิ่มภาระรับผิดชอบให้กับผู้หญิงมากขึ้น เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในงานการผลิตให้แก่ผู้หญิง โดยมีได้เชื่อมโยงไปถึงความรับผิดชอบของผู้หญิงในสำนักงานในบ้านด้วย ซึ่งในจุดนี้จึงทำให้กลายเป็นการเพิ่มภาระการทำงานแก่ผู้หญิงให้หนักขึ้นไปอีก

### 2.3.3 แนวคิดว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

การทำความเข้าใจแนวคิดว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีจะต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่าการเลือกปฏิบัติต่อสตรีคืออะไร การเลือกปฏิบัติต่อสตรีคือการปฏิบัติไม่เหมือนกัน การแบ่งแยกกีดกัน หรือการจำกัดใดๆ เพราะเหตุที่เป็นเพศหญิง การที่ผู้ที่ถูกเลือกปฏิบัติไม่ได้รับสิทธิที่พึงมีพึงได้เกิดความไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาคกับบุรุษ เกิดความลำเอียงหรืออคติขึ้น ซึ่งผลก็คือความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเลือกปฏิบัติซึ่งกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และสิทธิของประชาชน หรือทางแพ่งอื่นๆ ที่ต้องเสื่อมเสียหรือสูญสิ้นไป (วิระดา สมสวัสดิ์, 2535)

การเลือกปฏิบัติต่อสตรีอาจเกิดขึ้นจากรัฐเป็นผู้เลือกปฏิบัติเองโดยผ่านกลไกต่างๆ ของรัฐซึ่งอาจจะเป็นในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเกิดจากการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้หรือตีความบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ

การเลือกปฏิบัติต่อสตรียังอาจเกิดจากปัจเจกชนหรือองค์กร กลุ่มคน ชุมชน ได้เช่นเดียวกัน และไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้ชายเท่านั้นที่เลือกปฏิบัติต่อสตรี เนื่องจากสตรีก็อาจจะเลือกปฏิบัติต่อสตรีด้วยกันเองก็ได้

การเลือกปฏิบัติทางตรง มักจะเกิดขึ้นเมื่อกฎหมาย ข้อบังคับทางศาสนา และระเบียบต่างๆ ห้ามมิให้ผู้หญิงเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ได้เท่าเทียมผู้ชาย รูปแบบของการกีดกันทางตรงที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การมีข้อกำหนดมิให้ผู้หญิงดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง

การเลือกปฏิบัติทางอ้อม จะเกิดขึ้นเมื่อระเบียบทางสังคม บรรทัดฐาน และค่านิยมทางสังคม ห้ามมิให้ผู้หญิงเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ เช่น การไม่จ้างผู้หญิงเข้าทำงานในตำแหน่งที่ถูกรับมองว่าเป็น “งานของผู้ชาย” แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติว่าผู้หญิงและผู้ชายมีโอกาสเท่าเทียมกันในการจ้างงาน การเลือกปฏิบัติทางอ้อมที่เกิดขึ้นเช่นนี้มักเรียกกันว่า “การกีดกันในทางปฏิบัติ” ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ยากอีก รูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติทางอ้อมคือ การเลือกปฏิบัติโดยระบบซึ่งเป็นในลักษณะที่กีดกันผู้หญิงที่เกิดขึ้นจากนโยบายและแนวทางการปฏิบัติที่ยึดถือและปฏิบัติกันอยู่ในสถาบันต่างๆ ในสังคม

การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบจะนำไปสู่การที่ผู้หญิงได้รับการปฏิบัติที่ดีและเท่าเทียมกันกับผู้ชาย ผู้หญิงจะไม่ถูกกล่าวหาว่าฉลาดน้อยกว่าผู้ชาย และจะไม่ถูกมองว่าไร้เหตุผล ไม่มีความสามารถในการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง ผู้หญิงจะไม่ถูกมองว่าใช้อารมณ์ ตลอดจนจะไม่ถูกมองในลักษณะที่เป็นสิ่งที่ติดมากับเพศหญิง อาทิเช่น การถูกมองว่าเป็นเพศที่อ่อนแอหรือเป็นเพศที่มีหน้าที่เพียงผู้ดูแลบ้านและลูก อย่างไรก็ตามการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีมิได้หมายความว่าผู้หญิงจะกลายเป็นเพศเป็นชาย หากแต่หมายถึงว่าผู้หญิงจะมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพได้อย่างเต็มที่ จะเป็นคนที่มีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกับผู้ชายในทุกๆ ด้าน

การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีนั้นมักถูกมองข้ามไปว่าในที่สุดแล้วนั้นการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีจะทำให้สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์ ผู้ชายก็ได้ประโยชน์ เนื่องจากว่าสมาชิกในสังคมไม่ว่าหญิงหรือชายก็ล้วนแต่จะมีโอกาสเดินไปตามแนวทางที่ตนปรารถนามากกว่าตามแนวทางที่ถูกกำหนดจากเพศ

#### 2.3.4 แนวคิดว่าด้วยความเสมอภาคหญิงชาย (Gender Equality)

แนวคิดว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย หมายถึง ความเท่าเทียมกันในสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบและโอกาสของผู้หญิงและผู้ชายของเด็กผู้หญิงและเด็กผู้ชาย โดยที่ความเสมอภาคไม่ได้หมายความว่า ผู้หญิงและผู้ชายจะต้องเหมือนกัน หากแต่หมายถึงว่าสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบต่างๆ และโอกาสต่างๆ ทางสังคมจะต้องไม่ถูกกำหนดหรือขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้นเกิดเป็นผู้หญิงหรือผู้ชาย

ความเสมอภาค ยังหมายถึงการที่ผู้หญิงและผู้ชายมีสถานภาพที่เท่าเทียมกันในการใช้สิทธิของความเป็นมนุษย์อย่างเต็มที่ ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนานั้นด้วยความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย นอกจากนี้จะเป็นประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนแล้วยังเป็นเงื่อนไขและตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาอีกด้วย

อย่างไรก็ดีเนื่องจากการที่ผู้หญิงไม่ได้รับความเสมอภาคในสังคมเท่าเทียมกับผู้ชายมาเป็นเวลานานแล้ว ด้วยสถานภาพทางสังคมที่แตกต่างและไม่เท่ากัน จึงทำให้ในบางครั้งความเท่าเทียมหรือเสมอภาคในโอกาสของผู้หญิงอาจจะยังไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

##### 1) แนวคิดพื้นฐานในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย มีดังนี้

(1) มิติความสัมพันธ์หญิงชาย เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ในทุกสังคมจะมีการกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างหญิงชายไว้แตกต่างกันไป สังคมจะมีหน้าที่ชัดเจนทำให้หญิงชายรู้จักและปฏิบัติหน้าที่ที่ที่แตกต่างกันตามที่สังคมคาดหวัง โดยบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างหญิงชายนี้จะเปลี่ยนแปลงได้ตามโครงสร้างทางสังคมซึ่งได้แก่ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ศาสนา

ความเชื่อ ประเพณี การศึกษา ครอบครัว ซึ่งเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และยังสัมพันธ์กับอายุ ชาติพันธุ์ และชนชั้นอย่างเลี่ยงไม่ได้

(2) เพศ เป็นการจำแนกผู้หญิงและผู้ชายตามสรีระ อวัยวะ ร่างกายที่มีมาตั้งแต่กำเนิด ซึ่งเป็นการจำแนกที่เหมือนกันทั่วโลก และเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก

(3) การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของคนยากจนในสังคม ซึ่งการส่งเสริมความเสมอภาคยังครอบคลุมถึงการส่งเสริมให้ผู้หญิงและผู้ชายมีสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนที่เหมือนกัน, การให้คุณค่าและโอกาสทางสังคมที่เท่าเทียมกันต่อผู้หญิงและผู้ชายในด้านของความรับผิดชอบและด้านปริมาณงานและอำนาจในการตัดสินใจ

(4) การส่งเสริมความเสมอภาค มิใช่เป็นเพียงสิทธิของบุคคลที่จะต้องได้รับ แต่ยังเป็นแนวทางการพัฒนาที่สำคัญซึ่งจะต้องได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องอีกด้วย โดยที่การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายมีหลักการ ดังต่อไปนี้

- การบรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมความเสมอภาคนั้นเป็นสิ่งที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกทั่วทั้งสังคม มิใช่เป็นเพียงความรับผิดชอบของผู้หญิงหรือผู้ชายเท่านั้น

- ควรมีการกำหนดมาตรการพิเศษ โครงการหรือกิจกรรมพิเศษให้ครบวงจร เพื่อแก้ปัญหาความไม่เสมอภาค ความรุนแรง และปัญหาที่มีต่อสถานภาพของผู้หญิง ทันทันทีที่พบว่ามีปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้น

- การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น จะนำไปสู่ประโยชน์และความสุขแก่สังคมโดยรวม

- ใช้หลักการในการส่งเสริมความเสมอภาคในการวางแผนทุกระดับ ตั้งแต่เริ่มต้นและในทุกขั้นตอนของการวางแผน โครงการ/กิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูงตั้งแต่การกำหนดนโยบาย แผนงาน และงบประมาณ

- กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นจะต้องมีการคำนึงถึงความต้องการของผู้หญิง ตั้งแต่ความต้องการพื้นฐานซึ่งสัมพันธ์กับความต้องการในด้านปัจจัยสี่ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน รวมถึงความต้องการในการทำงานและความต้องการในเชิงโครงสร้างหน้าที่ ซึ่งสัมพันธ์กับสถานภาพและการเข้าถึงและควบคุมการใช้ทรัพยากร รวมถึงผลประโยชน์ที่ไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย

- ควรคำนึงถึงความแตกต่างทางสังคมในมิติอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างหญิงชาย อาทิ อายุ ชาติพันธุ์ ชนชั้น ฐานะ ศาสนา เพราะหากยังมีการแบ่งแยกความแตกต่างหรือความไม่เสมอภาคกันในมิติต่างๆ ดังกล่าว ก็อาจจะนำไปสู่ความไม่เสมอภาคใน

ความสัมพันธ์ระหว่างหญิงและชายได้ด้วย และหากไม่มีความเสมอภาคของบทบาทความสัมพันธ์หญิงชายแล้วก็จะก่อให้เกิดความรุนแรงในความไม่เสมอภาคในมิติอื่นๆ เช่นเดียวกัน

- กิจกรรมและโครงการดำเนินงานต่างๆ ควรมีการเน้นให้เกิดการสร้างพลังและเน้นการสร้างเครือข่ายทุกระดับ เพื่อเป็นการสนับสนุน รวมพลัง และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารกัน โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิต่างๆ เพราะปัญหาสำคัญเกี่ยวกับสิทธิก็คือ การละเมิดสิทธิและกีดกันไม่ให้สิทธิ ดังนั้นการให้ความรู้เรื่องสิทธิจึงไม่ได้เป็นทางออกของปัญหา ทางออกควรจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการจัดการละเมิดและกีดกันทั้งในระดับโครงสร้างสังคมและบุคคล ดังนั้นกลวิธีจึงต้องใช้ทั้งการทำให้เป็นปัญหาส่วนรวมไม่ใช่เรื่องส่วนตัว นอกจากนี้การนำเสนอปัญหาต่อสาธารณะและการใช้กระบวนการทางกฎหมายหรือศาล ข้อมูลและความต่อเนื่องในกระบวนการดำเนินการ การรวมพลังและการสร้างเครือข่ายจึงเป็นหัวใจยุทธศาสตร์ในการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายด้วย

### 2.3.5 แนวคิดว่าด้วยความอยู่ดีมีสุข

ผลจากความไม่เสมอภาคระหว่างหญิง-ชาย คือ ความเสียหายที่มีต่อชีวิตของผู้คน และคุณภาพชีวิต ทั้งนี้มีตัวอย่างมากมายจากนานาประเทศทั่วโลกที่แสดงให้เห็นว่าสังคมที่มีความไม่เสมอภาคดังกล่าวสร้างให้เกิดความยากจน ภาวะทุพโภชนาการ ความเจ็บป่วย และการขาดแคลนอื่นๆ ของสตรี ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของความอยู่ดีมีสุขของผู้หญิง/สตรี จากรายงานนโยบายศึกษาของธนาคารโลก (World Bank) ปี 2000 พบว่าในประเทศเกี่ยวกับความอยู่ดีมีสุขของผู้หญิง/สตรีนี้ยังเป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วง เป็นต้นว่า

- 1) อัตราการเสียชีวิตของเด็กผู้หญิงในประเทศจีน เกาหลี และกลุ่มประเทศเอเชียใต้ อยู่ในระดับสูง เนื่องจากบรรทัดฐานทางสังคมให้ความสำคัญกับลูกชายมากกว่าลูกสาว เช่น ประเทศจีนมีการกำหนดนโยบายการมีลูกคนเดียว นโยบายดังกล่าวนำไปสู่อัตราการเสียชีวิตของเด็กผู้หญิงจำนวนมาก
- 2) การไม่รู้หนังสือและการมีการศึกษาต่ำ การที่มารดาไม่รู้หนังสือและการศึกษาต่ำส่งผลกระทบต่อบุตรหลาน โดยนำไปสู่การดูแลเด็กที่ไม่มีคุณภาพ อัตราการเสียชีวิตและภาวะทุพโภชนาการของทารกและเด็กจึงยังคงมีอยู่เป็นอันมาก
- 3) การจำกัดการจ้างงานของผู้หญิง/สตรี ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของผู้หญิงและครอบครัว โดยเฉพาะบุตรหลาน ในลักษณะที่สตรีขาดรายได้เพื่อการดำรงชีพ ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาพบว่ารายได้ที่สูงขึ้นมีความสัมพันธ์กับการรอดชีวิตของเด็กและการมีภาวะโภชนาการที่ดีขึ้นและการวิจัยในประเทศบังคลาเทศ บราซิล และไอเวอรี โคสต์ แสดงให้เห็นว่าการที่ผู้หญิงในครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีแนวโน้มที่จะส่งผลทางบวกมากกว่าการเพิ่มรายได้ของผู้ชายในครัวเรือน

4) ความไม่เสมอภาคระหว่างบทบาทหญิง-ชาย การเข้าศึกษาและการทำงานในเมืองมีส่วนเร่งการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวี

จะเห็นได้ว่าประเด็นในเรื่องความอยู่ดีมีสุขเป็นอีกมิติหนึ่งที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นทิศทางการพัฒนาผู้หญิง/สตรี ตลอดจนการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิง-ชาย ทั้งนี้เพราะความอยู่ดีมีสุขเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของการที่สตรีมีบทบาทและมีอำนาจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองมากยิ่งขึ้น และความอยู่ดีมีสุขมีนัยสะท้อนให้เห็นการได้มาซึ่งสิทธิในฐานะมนุษย์ของผู้หญิงร่วมด้วย

### 2.3.6 แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนถือเป็นแนวคิดที่สำคัญอีกแนวคิดหนึ่งในกระแสการพัฒนาปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาตามแนวคิดทฤษฎีความทันสมัย (Modernization) ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจนำไปสร้างให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน สังคม ทั้งในระดับประเทศและระดับโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างให้เกิดปรากฏการณ์ “ยิ่งพัฒนา คนจนยิ่งยากจน” การเกิดขึ้นของแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นแนวการพัฒนาที่ถูกนำเสนอขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเนื่องจากการพัฒนาที่เน้นการไปสู่ความทันสมัย หรือการกลายเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ทั้งนี้การพัฒนาที่ยั่งยืนมีองค์ประกอบ 3 ประการ กล่าวคือ (Lusk and Hoff, 1994)

- 1) องค์ประกอบด้านสังคม-วัฒนธรรม โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับวัฒนธรรมและภาระผูกพันที่มีต่อประชาชนในรุ่นต่อไป
- 2) องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ อันมีเป้าหมายเพื่อการเจริญเติบโต โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ
- 3) องค์ประกอบด้านการเมือง คือ การให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและชุมชน

จะเห็นได้ว่าหลักคิดที่สำคัญของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่ที่การให้ความสำคัญแก่การพัฒนามิติ/ด้านต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นองค์รวม คือ การพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่ละทิ้งวัฒนธรรมและทำลายสิ่งแวดล้อมหรือสร้างผลกระทบในลักษณะที่ทำลายสังคม นอกจากนี้การพัฒนายั่งยืนยังมีนัยยะที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาที่เน้นให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นหญิง-ชาย กลุ่มคนจน คนยากไร้ ผู้ร่ำรวย เพราะการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องตั้งมั่นอยู่บนฐานการพัฒนาแบบองค์รวม รวมทั้งยังจำเป็นต้องมีการสะท้อนแนวคิดจากมุมมองที่แตกต่างหลากหลายเพื่อให้เห็นแง่มุมของปัญหาและแนวทางในการแก้ไขอย่างรอบด้านมากที่สุด

## 2.4 สาระสำคัญของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษารั้วนี้มีการอบความคิดส่วนหนึ่งจากกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ถือว่ามีความสำคัญต่อการส่งเสริมการพัฒนาสตรี โดยเฉพาะในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้น ได้แก่

### 2.4.1 กรอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับสิทธิผู้หญิง ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้คุ้มครองทุกคนเหมือนกัน เพียงแต่มาตราต่างๆ ที่เกี่ยวกับผู้หญิงจะเป็นการยกเลิกการกีดกันผู้หญิงที่จะได้รับสิทธิ ดังนั้นสิทธิผู้หญิงที่ระบุในรัฐธรรมนูญ 2540 จึงเป็นการทำให้ผู้หญิงมีสิทธิมากขึ้น ตามที่ปรากฏในหลายมาตรา ดังนี้

*มาตรา 30 กล่าวถึง ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของบุคคล*

- ชาย - หญิงเท่าเทียมกัน
- การห้ามเลือกปฏิบัติ เพราะแตกต่างในทางเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศสภาพร่างกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นแตกต่างทางการเมือง
- มาตรการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน (รวมทั้งความเสมอภาคระหว่างเพศหญิง - ชายด้วย) ที่รัฐจัดขึ้น ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

*มาตรา 53 กล่าวถึง ความรุนแรงในครอบครัว*

- บุคคลในครอบครัว (โดยทั่วไป ผู้หญิง - เด็ก จะเป็นผู้ถูกระทำมาก) ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ จากความรุนแรงในครอบครัวและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม
- เด็กและเยาวชนที่ไม่มีผู้ดูแล รัฐต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษา

*มาตรา 80 กล่าวถึง การส่งเสริมและพัฒนา*

- รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย เสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน
- รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา คนไร้ที่พึ่ง ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

*มาตรา 190 กล่าวถึง การมีส่วนร่วมร่างกฎหมาย*

- ให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านเด็ก สตรีและคนชรา หรือทุกพลภาพร่วมเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย ในกรณีประธานสภาวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้น มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลเหล่านั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม

นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 ให้มีผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในระดับกระทรวง ทบวง กรม และศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคในหน่วยงานดังกล่าว และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายและศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเข้าใจ แนวคิดและสร้างความตระหนักในบทบาทหญิงชาย และผสมผสาน แนวคิดบทบาทหญิงชายในการทำงานของข้าราชการในส่วนราชการ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาค เท่าเทียมกัน การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างชายหญิง แต่ว่าสิทธิ โอกาส และเงื่อนไขต่างๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จะพบว่าความเป็นอยู่ของผู้หญิง สภาพทางอาชีพหน้าที่การงาน แม้แต่ความรุนแรงในผู้หญิงยังคงพบอยู่เสมอๆ และทวีความรุนแรงขึ้นด้วยรูปแบบใหม่ๆ เช่น ทางสื่ออินเทอร์เน็ต (Internet) โทรศัพท์ ฯลฯ ดังนั้นการที่ผู้หญิงจะได้รับโอกาส การส่งเสริมและพัฒนาให้ดีขึ้นในความเท่าเทียมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การได้รับเกียรติ การยอมรับ การดำรงอยู่อย่างปราศจากความหวาดกลัว มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความปรารถนาเหล่านี้จะปรากฏได้ขึ้นอยู่กับนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ภาคประชาคมท้องถิ่นที่จะร่วมกันพิจารณา ทำความเข้าใจและร่วมมือกัน

**2.4.2 แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 - ฉบับที่ 9**

สำหรับแผนพัฒนาสตรีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 เน้นการพัฒนาให้สตรีทุกคนมีโอกาสได้พัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา มีสุขอนามัยที่สมบูรณ์ มีโอกาสพัฒนาความรู้ ความสามารถ และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและการตัดสินใจในทุกระดับ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบตัวสตรีทั้งระดับครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ

- 1) การพัฒนาศักยภาพสตรี โดยการให้การศึกษาและฝึกอบรมสตรี สุขอนามัยของสตรี เศรษฐกิจและการมีงานทำของสตรี



2) การมีส่วนร่วมของสตรีในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ทั้งการตัดสินใจในระดับครอบครัว ระดับชุมชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสตรีในภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคธุรกิจเอกชน

3) การส่งเสริมความเสมอภาคและการคุ้มครองทางสังคม ได้แก่ การแก้ไขกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่างๆ ที่เลือกปฏิบัติต่อสตรี การระงับการใช้ความรุนแรงกับสตรีทั้งทางร่างกาย จิตใจ และทางเพศในทุกสถานที่ รวมทั้งการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมแก่สตรีและสตรีด้อยโอกาส

4) การพัฒนาสื่อเพื่อการดำเนินงานด้านสตรี โดยต่อต้านการใช้สตรีเป็นวัตถุทางเพศ การเน้นเสนอบทบาทสตรีเชิงสร้างสรรค์สังคม การนำเสนอเนื้อหาที่เอื้อต่อการส่งเสริมสถานภาพสตรี

5) การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาสตรี โดยสร้างองค์กร/กลไกการพัฒนาสตรีที่เข้มแข็ง รวมทั้งการมีข้อมูลและสารสนเทศด้านสตรี ทั้งแง่การจัดเก็บข้อมูลสถิติต่างๆ การวิจัยที่เน้นมิติหญิงชาย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามผลแห่งการพัฒนาสตรีที่ผ่านมาพบว่า มีเงื่อนไขมากมายที่เปลี่ยนแปลงและมีผลต่อการพัฒนาสตรีของไทย กล่าวคือ

1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีสตรีสูงอายุมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและการจัดสวัสดิการ ขณะที่ประชากรสูงอายุที่มากขึ้นมีผลกระทบต่อสตรีในฐานะผู้ดูแลผู้สูงอายุ ส่งผลให้สตรีจำนวนมากต้องรับภาระทำงานนอกบ้าน งานในบ้าน และการดูแล บิดา มารดา หรือญาติผู้สูงอายุ ดังนั้นการสร้างระบบบริการหรือสวัสดิการสังคมที่สนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อสตรีที่ต้องดูแลผู้สูงอายุจึงมีความจำเป็นสำหรับการวางแผนพัฒนาสตรีไทย

2) รูปแบบครัวเรือนและหัวหน้าครัวเรือน พบว่า สตรีมีแนวโน้มเป็นหัวหน้าครัวเรือนและรับภาระเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุเพียงลำพังมากขึ้น เพราะการมีครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น การหย่าร้าง การตั้งครรภ์ และถูกสามีหรือฝ่ายชายทอดทิ้ง รวมถึงการที่สตรีเป็นโสดมากขึ้นส่งผลให้สตรีต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนมีมากขึ้น ภาระการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวจึงตกอยู่กับสตรี ดังนั้นการบริหารทางสังคมเพื่อช่วยเหลือสตรีจึงเป็นแนวทางในการช่วยเหลือสตรีไทย

3) ระบบกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ประกันสิทธิความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาสตรีในประเทศไทย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้รัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชน และประชาชนสามารถร้องขอให้รัฐเปิดเผยข้อมูลได้ เป็นช่องทางและโอกาสให้สตรีสามารถติดตามและตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายได้มากขึ้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาอย่างเสมอภาค, นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพันธกรณีต่างๆ ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่งเพื่อความก้าวหน้าของสตรี เป็นต้น

- 1) นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และนโยบายด้านสุขภาพและการปฏิรูประบบสุขภาพ
- 2) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เป็นไปอย่างรวดเร็วไร้พรมแดน
- 3) ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนาสตรี

จากเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวได้นำไปสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาสตรีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) โดยมียุทธศาสตร์ 5 ประการ ดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ 1** การพัฒนาศักยภาพสตรี

**ยุทธศาสตร์ที่ 2** การให้สตรีมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกระดับ

**ยุทธศาสตร์ที่ 3** การส่งเสริมความเสมอภาคและการคุ้มครองทางสังคม

**ยุทธศาสตร์ที่ 4** การพัฒนาสื่อเพื่อการดำเนินงานด้านสตรี

**ยุทธศาสตร์ที่ 5** การพัฒนาองค์กรและการบริหารจัดการเพื่อการดำเนินงานด้านสตรี

ทั้งนี้ได้กำหนดวิสัยทัศน์สตรีที่พึงประสงค์ไว้ 5 ประการ คือ

- 1) สตรีทุกคนมีศักยภาพเพียงพอในทุกด้านที่จะสามารถพึ่งพาตนเองได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขและมีคุณค่าตลอดช่วงอายุ
- 2) สตรีทุกคนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและกระบวนการตัดสินใจในทุกด้านและทุกระดับ
- 3) สตรีได้รับการคุ้มครองจากครอบครัว ชุมชน และสังคม และการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกับชาย
- 4) สตรีทุกคนได้รับโอกาสในการเข้าถึงสื่อ และไม่ตกเป็นเครื่องมือในเชิงการค้าและพาณิชย์
- 5) สตรีได้รับประโยชน์จากการบริหารจัดการเพื่อความก้าวหน้าของสตรีที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอ

สำหรับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดไว้ 4 ประการ คือ

- 1) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและศักยภาพของสตรีทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา ความถนัด สังคม และจิตใจ
- 2) เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย
- 3) เพื่อให้สตรีได้รับการคุ้มครองทุกด้าน รวมทั้งในสภาพการทำงาน และสภาพการเป็นมารดา ในฐานะที่มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมบุรุษ
- 4) เพื่อส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครอง รวมทั้งการพัฒนาสันติสุขในครอบครัว ชุมชน ประเทศ และประชาคมโลก

ในส่วนของเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้ระบุเป้าหมายหลักไว้ดังนี้

- 1) ลดอัตราการไม่รู้หนังสือของสตรีอายุ 40 ปีขึ้นไป และเพิ่มอัตราการเข้าเรียนและส่งเสริมการศึกษาเป็นร้อยละ 100
- 2) ขยายการคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมแรงงานสตรีนอกระบบ
- 3) ลดอัตราการเจ็บป่วยและการเสียชีวิตของสตรีจากโรคที่เป็นสาเหตุสำคัญ 10 อันดับแรกลง ร้อยละ 20 เช่น การตั้งครรภ์และการคลอด มะเร็งปากมดลูก มะเร็งเต้านม ฯลฯ
- 4) เพิ่มการมีส่วนร่วมของสตรีในภาคการเมืองและภาคการบริหารอย่างน้อยเป็นสองเท่า แก้ไขกฎหมายทุกฉบับที่ขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญมาตรา 30 และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
- 5) ออกพระราชบัญญัติขจัดความรุนแรงต่อเด็กและสตรี
- 6) ขยายเครือข่ายสื่อสตรีให้ครอบคลุมสื่อมวลชนทุกสาขา เพื่อประสานความร่วมมือในการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และขจัดอคติต่อสตรี
- 7) สร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้แก่สตรีในรูปแบบต่างๆ ในทุกชุมชน
- 8) สร้างระบบการเฝ้าระวังปัญหา และการช่วยเหลือผู้ถูกระทำรุนแรงในทุกชุมชน
- 9) ยกฐานะสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ เป็นหน่วยงานระดับกรม เพื่อให้มีสถานภาพและอำนาจหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ
- 10) มีข้อมูลตัวชี้วัดสถานภาพสตรีตามมาตรฐานของสหประชาชาติที่เป็นปัจจุบัน และถูกต้อง

11) มีระบบสารสนเทศที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เป็นแหล่งข้อมูลมิติหญิงชาย นอกจากนั้นในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาสตรีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้

### ❖ แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาศักยภาพสตรี

#### 1. ด้านการปรับเปลี่ยนเจตคติของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของสตรี

- 1) ส่งเสริมให้สตรีตระหนักถึงคุณค่าของตน และมีความเชื่อมั่นในตนเอง ทักษะชีวิตและสังคมเพียงพอที่จะดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี และเหมาะสมกับวัฒนธรรม
- 2) สร้างวัฒนธรรมความเชื่อในเรื่องคุณค่าของมนุษย์และความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในครอบครัวและสังคม
- 3) อบรมเลี้ยงดูและให้โอกาสบุตร โดยปราศจากอคติทางเพศ และให้มีการแบ่งเบาภาระงานบ้านแก่สมาชิกในครอบครัวอย่างเหมาะสมในทุกชุมชน
- 4) ส่งเสริมบทบาทสตรีในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และรักษาวัฒนธรรม ประเพณี

#### 2. ด้านการศึกษา

- 1) จัดบริการการศึกษาตลอดชีพ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยที่ได้มาตรฐานเพื่อเปิดโอกาสให้สตรีอายุ 40 ปีขึ้นไปที่ไม่รู้หนังสือสามารถศึกษาได้ในทุกสาขาอาชีพ
- 2) ประเมินและปรับปรุงหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน และหนังสืออ่านประกอบในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้ปราศจากอคติทางเพศ
- 3) ส่งเสริมให้สตรีเรียนในสาขาที่ยังมีสตรีเรียนน้อยมาก เช่น วิศวกรรมศาสตร์ และนิติศาสตร์
- 4) ส่งเสริมให้เปิดสอนวิชาเกี่ยวกับมิติหญิงชายเป็นวิชาพื้นฐานในระดับอุดมศึกษา
- 5) ส่งเสริมให้เยาวชนรู้จักวิเคราะห์ข้อมูล และสื่อเกี่ยวกับเรื่องเพศและบทบาทหญิงชายที่ได้จากการนำเสนอของสื่ออย่างเหมาะสม
- 6) จัดให้มีกองทุนเพื่อส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาของสตรีคือย โอกาส และสตรีกลุ่มเสี่ยง
- 7) พัฒนาแรงงานสตรีทั้งในและนอกระบบให้มีทักษะในการประกอบอาชีพ

3. ด้านสุขภาพอนามัย

- 1) ให้ความรู้เรื่องเพศศึกษาและบทบาททางเพศที่เหมาะสมและรับผิดชอบ รวมทั้งให้ชายมีส่วนร่วมในการวางแผนครอบครัวและการคุมกำเนิดมากขึ้น
- 2) จัดบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขให้แก่สตรีอย่างทั่วถึง
- 3) ให้ความรู้แก่สตรีในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค รู้จักเลือกบริโภคสินค้าและบริการ รวมทั้งรู้จักป้องกันตนเองจากการทำงานที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- 4) ให้ความรู้และแนวทางแก่บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข เกี่ยวกับความต้องการบริการสุขภาพที่แตกต่างระหว่างหญิงและชาย และผลกระทบของการให้บริการ
- 5) สนับสนุนให้เครือข่ายผู้หญิงกับสุขภาพผลิตงานวิจัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพของสตรี เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายพัฒนาระบบการแพทย์และสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของสตรี
- 6) ให้ความรู้และแนวทางการส่งเสริมสุขภาพกายและสุขภาพจิตแก่สตรี ทุกวัย โดยเฉพาะสตรีวัยรุ่น และสตรีวัยทอง

4. ด้านอาชีพและการมีงานทำ

- 1) รมรงค์ให้นักเรียน ผู้ปกครอง เจ้าของสถานประกอบการภาคธุรกิจ เอกชน และประชาชนทั่วไปตระหนักถึงศักยภาพที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายในการประกอบอาชีพ โดยไม่ยึดติดกับค่านิยมดั้งเดิม
- 2) ส่งเสริมการฝึกอาชีพแก่สตรี ให้สอดคล้องกับความต้องการของ ตลาดแรงงานและเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
- 3) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการพัฒนาทักษะ แรงงานสตรีด้านการบริหารและการตลาด
- 4) จัดหาตลาดแรงงานให้แก่สตรี โดยเฉพาะกลุ่มสตรีด้อยโอกาส แรงงาน สตรีนอกระบบและสตรีกลุ่มเสี่ยง
- 5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ กลุ่มสหกรณ์ การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ การตลาดรองรับการสร้างและขยายเครือข่าย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอาชีพอย่างต่อเนื่อง
- 6) สร้างเสริมความแข็งแกร่งด้านการเงินแก่สตรี โดยส่งเสริมให้มีการ จัดตั้งกองทุนสนับสนุนสินเชื่อเงินพิเศษที่เอื้อต่อการดำเนินวิสาหกิจทุกระดับ ตลอดจนการเข้าถึง แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยการผลิตและการตลาด

- 7) ส่งเสริมการพัฒนาภูมิปัญญาสตรีจากการผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนสู่การผลิตเพื่อสร้างรายได้
- 8) แก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่ไม่เอื้อให้สตรีมีโอกาสประกอบอาชีพได้ทัดเทียมบุรุษ

**❖ แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ที่ 2 การให้สตรีมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกระดับ**

1. จัดมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการเมือง การปกครอง และการบริหาร เช่น การเพิ่มจำนวนสตรีในคณะกรรมการระดับนโยบายของชาติ
2. ให้ความรู้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบแก่สตรีและผู้นำสตรีเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมอยู่ในเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหารทุกระดับ
3. จัดฝึกอบรมภาวะผู้นำแก่สตรีที่จะลงสู่สนามการเมือง และเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานทางการเมืองแก่สตรีที่ได้รับเลือกตั้ง
4. ส่งเสริมสตรีให้มีบทบาทในการทำประโยชน์แก่ชุมชนและสังคม
5. เพิ่มบทบาทของสตรีในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
6. รณรงค์ให้หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พรรคการเมือง กลุ่มการเมืองท้องถิ่น เอกชน และประชาชน เห็นความสำคัญและสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของสตรีในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหาร

**❖ แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ที่ 3 การส่งเสริมความเสมอภาคและการคุ้มครองทางสังคม**

1. การสร้างความเสมอภาคทางกฎหมายและการบังคับใช้
  - 1) ตรวจสอบและปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่ขัดแย้งกับหลักการตามปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เพื่อขจัดอคติทางเพศและการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เช่น กฎหมายครอบครัว ประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับเพศ) พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชกฤษฎีกาให้ใช้ค่าน้ำสตรี พ.ศ. 2460 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ฯลฯ รวมทั้งระบุโทษอย่างเหมาะสม
  - 2) เร่งรัดให้มีการออกพระราชบัญญัติขจัดความรุนแรงในครอบครัว

3) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และเจตคติที่เหมาะสมแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความเสมอภาคและการคุ้มครองสตรี

4) สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาควิสาหกิจ ภาคเอกชน และประชาชนในการติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความเสมอภาคและการคุ้มครองสตรี

5) เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและความเท่าเทียมทางกฎหมายแก่สตรีทุกระดับ

## 2. การเสริมสร้างความเสมอภาคในระดับครอบครัวและสังคม

1) ให้ความรู้แก่สมาชิกในครอบครัว ชุมชน และสังคมให้ตระหนักถึงความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสตรี

2) บูรณาการแนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี และสิทธิเด็กในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ ทั้งในระบบและนอกระบบ

## 3. การคุ้มครองทางสังคม

1) เร่งรัดการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม และขยายบริการทางสังคมให้ครอบคลุมสตรีทุกกลุ่ม และทุกช่วงอายุ โดยคำนึงถึงสภาพปัญหา และความต้องการของสตรีแต่ละกลุ่ม โดยเฉพาะสตรีพิการและสตรีด้อยโอกาส

2) เร่งรัดการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานสตรีนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานสตรีภาคเกษตร และแรงงานสตรีที่รับงานไปทำที่บ้าน

3) ส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการด้านการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองทางสังคม จัดสวัสดิการที่ครบวงจรที่เอื้อต่อความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของสตรีทุกกลุ่มและทุกช่วงอายุ รวมทั้งมีการประสานงานอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

4) ส่งเสริมให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสวัสดิการพิเศษรับเลี้ยงเด็กกลางวันและสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุเพื่อแบ่งเบาภาระสตรี

5) ส่งเสริมการจัดให้มีและพัฒนากลุ่มอาสาสมัคร องค์กรชุมชน และองค์กรสตรี เพื่อเฝ้าระวังติดตาม และสนับสนุนการคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคมแก่สตรีด้อยโอกาส รวมทั้งการใช้มาตรการลงโทษทางสังคมแก่ผู้กระทำรุนแรงต่อเด็กและสตรี

6) สนับสนุนให้ทุกชุมชนมีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่เด็กและสตรีที่ประสบปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและสังคม

7) ดำเนินมาตรการเชิงรุกในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและแหล่งบริการช่วยเหลือในเรื่องปัญหาความรุนแรงให้แก่สตรี

### ❖ แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาสื่อเพื่อการดำเนินงานด้านสตรี

1. องค์กรสตรีทุกระดับทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นมิติหญิงชายกับการพัฒนาแก่สื่อมวลชนทุกประเภทอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำแก่สื่อต่างๆ ในการสร้างเนื้อหาสาระและรูปแบบการนำเสนอที่จะช่วยบรรณรักษ์ให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่สังคมในการพัฒนาสตรีได้อย่างถูกต้องเหมาะสม
2. สนับสนุนและยกย่องสื่อที่นำเสนอเนื้อหาสาระในการส่งเสริมบทบาทสถานภาพและคุณค่าของสตรีที่มีความสำคัญต่อสังคมไทย รวมทั้งปรับทัศนคติของคนในสังคมในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย
3. องค์กรสตรีและกลุ่มสตรี แสดงความคิดเห็นต่อการโฆษณาสินค้าที่มีเนื้อหาที่สะท้อนบทบาทดั้งเดิม มีอคติทางเพศและแสวงหาประโยชน์จากสตรีโดยไม่เป็นธรรม และบรรณรักษ์ไม่เห็นด้วยกับโฆษณา รวมทั้งสร้างกระแสไม่สนับสนุนสินค้าที่มีเนื้อหาดังกล่าว
4. เร่งรัดให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการกับสื่อที่นำเสนอสาระที่ละเมิดสิทธิของสตรีอย่างจริงจัง
5. ส่งเสริมให้องค์กรที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชนต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับสตรี นำสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อความก้าวหน้าของสตรี
6. ฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้เพื่อให้สตรีรู้เท่าทันสื่อ และมีทักษะในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเหมาะสม
7. สนับสนุนให้สตรีที่อยู่ในสาขาสื่อสารมวลชนรวมตัวเป็นเครือข่าย เพื่อนำเสนอสาระที่ส่งเสริมบทบาทสตรีและสร้างมาตรฐานในการนำเสนอ
8. สร้างความเข้มแข็งแก่เครือข่ายองค์กรสตรี ในการเฝ้าระวังและตรวจสอบสื่อที่ขาดจรรยาบรรณและนำเสนอภาพลักษณ์สตรีในทางที่ไม่เหมาะสม

### ❖ แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาองค์กรและการบริหารจัดการ เพื่อการดำเนินงานด้านสตรี

1. ผลักดันการออกกฎหมายเพื่อยกฐานะและเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินงานของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (กสศ.)



2. จัดอบรมหลักสูตร “การผสมผสานมิติหญิงชายในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน” และหลักสูตรต่างๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เจาะลึกเกี่ยวกับมิติหญิงชายแก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการที่รับผิดชอบด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer : CGEO) และเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ประสานงานฯ ทุกหน่วยงาน เช่น การฝึกอบรมสร้างความตระหนักเกี่ยวกับมิติหญิงชาย การวิเคราะห์ การวางโครงการ การติดตามประเมินผล การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงาน การจัดทำตัวชี้วัดความก้าวหน้าในการดำเนินงานด้านสตรีของหน่วยงาน และการนำเสนอและเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศมิติหญิงชาย

3. จัดการอบรมเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในการให้ข้อคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับผลกระทบของกฎหมาย นโยบาย และแผนงาน/โครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งทำที่ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ

4. เสริมสร้างกลไกการประสานงานและเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทุกระดับในการดำเนินงานด้านสตรี รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของสตรี/องค์กรสตรีในทุกระดับอย่างเป็นเครือข่าย

5. ส่งเสริมการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อความก้าวหน้าของสตรี” เพื่อระดมทรัพยากร และความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีอยู่มาเสริมการดำเนินงานของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6. สร้างเสริมสมรรถนะการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยส่งเสริมให้มีการจัดสรรทุนด้านสตรีศึกษาแก่บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจประเด็นสตรีกระจายอยู่ในหน่วยงานและองค์กรต่างๆ

7. กำหนดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อจัดทำรายงานความก้าวหน้าของสตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นรายปี ตามตัวชี้วัดสถานภาพสตรี ดัชนีชี้วัดการพัฒนา มนุษย์ ดัชนีชี้วัดการพัฒนาด้านมิติหญิงชาย และดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งของสตรี โดยการส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเก็บข้อมูลจำแนกเพศ

8. สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับมิติหญิงชาย และเป็นศูนย์ประสานเครือข่ายเพื่อให้ทุกหน่วยงาน บุคคลทั่วไป และสื่อมวลชนสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

## 2.5 กรอบความคิดการสร้างมาตรฐาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของตัวชี้วัดหรือดัชนีทางสังคม (Social Indicator) ว่าเป็นตัวชี้ทางสังคม ซึ่งเปรียบเสมือนเข็มทิศที่จะคอยนำทางให้เดินไปในทางที่ถูกต้องและตรงตามความต้องการ ตัวชี้วัดทางสังคมเป็นเครื่องบอกสัญญาณการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ศรีทับทิม พานิชพันธ์ ได้นิยามความหมายคำว่า ตัวชี้วัดหรือดัชนีทางสังคมว่าเป็นเครื่องวัดลักษณะที่เป็นมาตรฐานทางสังคมที่กำหนดไว้เป็นปทัสถาน (Normative Characters) คือ ใช้วัดความต้องการทางสังคม (Social Needs) และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Changes) ทำให้เราทราบว่าเป็นเป้าหมายของสังคม (Social Goals) คืออะไร สิ่งที่ทำไปแล้วจะได้รับผลดีเพียงใดควรจะทำอะไรต่อไป โดยที่เป็นการวัดเชิงคุณภาพของสิ่งที่ผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับสังคมได้กระทำไป

เพื่อศรี สุโรจน์ ได้ให้ความหมายของตัวชี้วัดว่าเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงสภาวะการณ์ของตัวแปร ณ ช่วงเวลาหนึ่งเพื่อหาแนวทางแก้ไข

อย่างไรก็ดี ชัดดิยา วรรณสุด ได้สรุปความหมายของตัวบ่งชี้หรือเครื่องชี้ทางสังคม ดังนี้

- 1) เป็นเครื่องมือที่แสดงหรืออธิบายให้เห็นอาการของปัญหาในด้านต่างๆ ที่สามารถทำให้วิเคราะห์ต่อไปถึงสาเหตุของอาการนั้น เพื่อหาแนวทางการแก้ไข
- 2) เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นสภาพปัจจุบัน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง โดยผลของการเปลี่ยนแปลงจะสามารถวัดได้ถึงการบรรลุเป้าหมาย
- 3) เครื่องชี้อาจจะเป็นได้ทั้งในลักษณะปรนัย (Objective) หรืออัตนัย (Subjective) หรือเชิงคุณภาพ (Qualitative) แม้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะเป็นปรนัย และเชิงปริมาณ เพราะสามารถนำมาทดสอบทางสถิติได้ง่ายกว่า
- 4) ในยุคแรกเครื่องชี้จะเน้นในด้านเศรษฐกิจ ต่อมาขยายมาเป็นด้านสังคม
- 5) เครื่องชี้ที่จะให้ผลดีควรเป็น Set of Indicators มากกว่าเครื่องชี้ตัวเดียว เนื่องจากเครื่องชี้แต่ละตัวจะแสดงให้เห็นถึงอาการเพียงบางส่วน ไม่ใช่ทั้งหมด
- 6) เครื่องชี้บางตัวสำหรับบางเรื่อง อาจแสดงระดับความแม่นยำต่างกันเมื่อนำไปใช้กับสภาพแวดล้อมหรือกลุ่มเป้าหมายที่ต่างกัน ดังนั้นจึงต้องพิจารณาคัดเลือกให้ดี เครื่องชี้ส่วนใหญ่จะวัดผล (Output) แต่อาจสร้างเครื่องชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input) ไว้ด้วยก็ได้ ฯลฯ

จากความหมายของตัวชี้วัดที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ตัวชี้วัดคือ สิ่งบ่งชี้ที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณหรือคุณภาพที่แสดงให้เห็นสภาพปัจจุบัน แนวโน้มในอนาคต เพื่อให้ทราบถึงเป้าหมายผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในสังคม<sup>1</sup>

สำหรับกรอบความคิดในการสร้างมาตรฐาน การดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี และแนวนโยบายการส่งเสริมการพัฒนาสตรี ทำให้ได้กรอบความคิดอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดกรอบมาตรฐานการส่งเสริมการพัฒนาสตรี ซึ่งนอกเหนือจากกรอบความคิดด้านกฎหมายต่างๆ กรอบความคิดการพัฒนาสตรี และสถานการณ์การส่งเสริมและพัฒนาสตรีทั้งระดับสากลและระดับชาติ นโยบายของรัฐ ตลอดจนกรอบความคิดทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย ความเสมอภาค บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการส่งเสริมการพัฒนาสตรี กรอบคิดทางทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับความเป็นอยู่ที่ดี (Well being) คุณภาพชีวิตที่ดี (Quality of Life) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยความสำเร็จในเป้าหมาย (Goal – achievement approach : input-output strategies) ล้วนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดดัชนีชี้วัดที่จะนำไปสู่การสร้างมาตรฐานในการส่งเสริมและพัฒนาสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นฐานสำคัญซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

<sup>1</sup> คู่มือการจัดทำตัวชี้วัดและข้อมูลสถานภาพสตรีไทย 2548. โดยสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

