

b163451

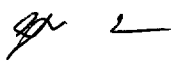
การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ:
การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ

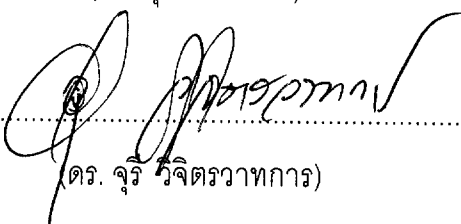
เมทินี พงษ์เวช

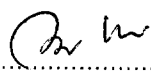
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ:
การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ
เมทินี พงษ์เวช
คณะรัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต


..... ประธานกรรมการ
(ดร. นุสดี ตามไท)

รองศาสตราจารย์  กรรมการ
(ดร. จุรี วิจิตรวาทการ)

รองศาสตราจารย์  กรรมการ
(ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์)

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ: การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ
ชื่อผู้เขียน	นางเมทินี พงษ์เวช
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ปีการศึกษา	2552

วิทยานิพนธ์เรื่อง การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย: การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะนี้ เป็นการศึกษานโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของภาคราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 ซึ่งกำหนดให้มีตำแหน่งผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในทุกส่วนราชการ โดยการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการและบริบทที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ (2) เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติของส่วนราชการ และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานรวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายและ (3) เพื่อนำเสนอแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคไปปฏิบัติที่จะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการที่ดำเนินการอยู่ และประยุกต์ใช้สำหรับการดำเนินการในกลุ่มองค์กรอื่นๆ ต่อไป

เนื่องจากนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมีความเป็นนามธรรมสูงและอยู่บนฐานความเชื่อ และระบบคิดที่มีความหลากหลายในสังคม รวมทั้งเป็นนโยบายใหม่ การศึกษาจึงมุ่งที่กระบวนการทั้งการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในด้านระเบียบวิธีได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) เพื่อที่จะแสดงรายละเอียดพร้อมทั้งบริบทของปรากฏการณ์ที่เลือกมาศึกษาอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งเสริมความเสมอภาคต่อไป

ในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นการศึกษากระบวนการของกลไกระดับชาติที่รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค และส่วนที่เป็นการนำนโยบายไป

ปฏิบัตินั้น ได้เลือกศึกษาส่วนราชการ 4 แห่งซึ่งได้รับการประเมินจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าผ่านเกณฑ์ความก้าวหน้าของการดำเนินงานส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายประจำปี 2551 ได้แก่ กรมศิลปากร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งลักษณะของพันธกิจหลัก โครงสร้าง และขนาดของส่วนราชการ รวมทั้งเงื่อนไขสำหรับการขับเคลื่อนด้วย

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนี้ เกิดขึ้นจากการที่หน้าต่างนโยบายเปิดในจังหวะที่ภาคราชการจะต้องสร้างกลไกขึ้นมารองรับพันธกิจที่มีไว้ต่อองค์การสหประชาชาติในเรื่องการร้องเรียนกรณีถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งผู้ผลักดันนโยบายจึงใช้โอกาสนั้นผลักดันประเด็นปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายที่เป็นอยู่ โดยประกบกับแนวทางแก้ไข ซึ่งเป็นการสะท้อนพลวัตรของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ต้องอาศัยหลายปัจจัย และต้องมีจังหวะที่เหมาะสมในการรวมตัวกันอย่างลงตัว เพื่อส่งผลได้ตามต้องการ

ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พบว่า ปัจจัยตัวผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เรื่องความเสมอภาคขับเคลื่อนได้ โดยอาศัยสำนึกความเป็นข้าราชการที่ดีที่ทำทุกอย่างตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการมีกลไกติดตามก็เอื้อต่อการดำเนินงานด้วยเช่นกัน อุปสรรคที่สำคัญ คือ ทักษะคติของข้าราชการที่มองไม่เห็นปัญหาและไม่เห็นความเชื่อมโยงของภารกิจหลักกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ข้อเสนอทางด้านนโยบายสาธารณะที่เห็นชัดเจน คือ การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัตินั้น เป็นกระบวนการที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้เด็ดขาด แม้ตัวละครจะต่างกัน แต่ส่วนที่ทำให้ 2 ขั้นตอนเชื่อมต่อกัน คือ กรอบคิดและฐานคติของผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนที่อาจแตกต่างกันและมีผลต่อกัน การที่จะให้นโยบายที่มีความเป็นนามธรรมโดยเฉพาะนโยบายในลักษณะ redistributive policy และยังเป็นนโยบายที่สวนกระแสความเชื่อและระบบคิดของสังคมบรรลุผลอย่างที่ต้องการ สิ่งที่สำคัญคือ ความจำเป็นในการกำหนดประเด็นปัญหาและเป้าหมายนโยบายให้ชัดเจน มีการสื่อสารนโยบายและสร้างการยอมรับและความเห็นร่วมให้ได้โดยอาจใช้กระบวนการวางกรอบกลยุทธ์ (strategic framing) ที่เหมาะสม การวางระบบการบริหารจัดการ ที่สามารถเอื้อต่อการสร้างศักยภาพทั้งระบบในการบูรณาการมิติหญิงชายและหลักความเสมอภาคในกระบวนการนโยบายและดำเนินงาน การสร้างกลไกในระดับกระทรวงที่จะช่วยขับเคลื่อน และการที่จะต้องให้องค์กรพัฒนาเอกชน ประชาสังคม และสถาบันการศึกษาได้รวมพลังในการติดตามตรวจสอบเพื่อให้นโยบายบรรลุผลตามที่ได้ตั้งใจไว้

ABSTRACT

Title of Dissertation	Gender Mainstreaming in the Thai Civil Service : Policy Process Analysis
Author	Mrs. Maytinee Bhongsvej
Degree	Doctor of Public Administration
Year	2009

This study highlights the government's policy on gender mainstreaming in the Thai civil service in accordance with the Cabinet Resolution dated 31 July 2001 which provides an institutional framework for the promotion of gender equality throughout the civil service. The main objectives are as follows: 1) To study and analyze the policy formulation process and its context; 2) To examine the policy implementation process and analyze the performance as well as the factors influencing the implementation; and 3) To propose recommendations for improvements of policy process and for further application in other types of organizations.

As gender equality is a contested concept and rests on beliefs and attitudes which are diverse in the society and as gender mainstreaming is a rather innovative policy, this study therefore focuses on the whole policy process, both the formulation and implementation. In terms of methodology, case study was the approach used as it provides complete information including the context of the selected cases. It was expected that the results of the study would bring about better facilitation of gender equality in the Thai civil service.

With regards to policy formulation, the case was the national machinery responsible for the promotion of gender equality. For the policy implementation study, the cases selected were 4 government departments whose gender equality performance was rated satisfactorily by the Office of Gender Equality Promotion in 2008. These included the Fine Arts Department, Cooperatives Promotion Department, Department of Disaster Prevention and Mitigation and Industrial Works Department.

These 4 departments are different in various dimensions including the mission, mandate, structure, size and gender equality implementation arrangements.

It was found that the gender equality policy was initiated when the "policy window" was opened. That was when the government endorsed the United Nations' Protocol related to sex discrimination complaints procedures. The gender policy entrepreneurs grabbed the opportunity and pushed for the coupling of gender inequality problem and the floating policy alternative. The process reflected a dynamic situation when all the factors were combined at the right time and in the right way, resulting in the gender equality policy.

In relation to policy implementation, it was found that the officials who had direct responsibility of implementation were the prime movers of gender equality. This owed to their good conscience as very responsible persons, doing their best in their assignment. The reporting requirement imposed also served as a good stimulation for active implementation. Main obstacles were the attitudes of the officials who did not see the relevance of gender equality to their department's mandate. Gender equality was neither perceived as a problem. The conclusion in terms of public policy process is clear. Policy formulation and policy implementation cannot be divorced even though the actors are different. The link between the two processes is the frame of thoughts of the actors in the two processes. In order to ensure that a highly contested policy with a redistributive nature achieves its aim, it is important to set clear policy goals, to communicate clearly, and to seek policy acceptance through strategic framing. In addition, other policy success requirements include establishing an effective gender management system to facilitate civil service-wide capacity building; gender integration in the policy and administration processes; and establishing facilitating mechanisms at the ministerial level. It is also recommended that involvement of non government organizations, civil society and the educational institutions in the monitoring and follow-up be encouraged for the achievement of the policy goal of gender equality.

กิตติกรรมประกาศ

4 ปีของการเรียนและทำการศึกษาวิจัย พร้อมๆไปกับการทำงาน นับเป็นการใช้พลังกายและพลังสมองอย่างเต็มที่และต่อเนื่องไม่มีวันหยุด แต่เป็นช่วงเวลาที่มีความหมายและมีคุณค่าที่สุดที่ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านในโอกาส ประสบการณ์ และความรู้ที่ผู้เขียนได้รับ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความกรุณาของข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูงทั้งอดีตและปัจจุบัน คณะข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านความเสมอภาคใน กรมศิลปากร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงาน ก.พ. และ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ที่ได้ให้ข้อมูลเชิงลึก แบ่งปันความคิดเห็นและข้อเสนอแนะรวมทั้งประสานงานต่างๆให้อย่างเต็มที่ ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างมาก ซึ่งจากการที่ได้มีโอกาสสัมภาษณ์ทุกท่านนั้น สิ่งที่น่าสนใจ ชื่นชม และรู้สึกศรัทธายิ่ง คือ ความทุ่มเท ความมุ่งมั่น และความสำนึกในความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ที่ทุกคนมีให้ต่อราชการ ต่อส่วนราชการที่สังกัด และต่อภารกิจส่งเสริมความเสมอภาคที่เป็นแบบอย่างที่ควรค่าแก่การยกย่อง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.จรี วิจิตรวาทการ ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อแนะนำอย่างดียิ่ง รวมทั้งให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ในทุกขั้นตอนตลอดมา รองศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์ ดร.สุสดี ตามไท ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ ที่ได้ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำเป็นอย่างดี พร้อมกันนี้ ขอขอบคุณเพื่อนๆ DPA 2 ที่รักทุกคนรวมทั้งคุณณัฐธิดา สุภาพงษ์ที่ได้ช่วยเหลือ ดูแล แนะนำ เต็มเต็มชีวิต และเป็นกำลังใจที่สำคัญมาอย่างดียิ่งโดยตลอดด้วย

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณและขอขอบคุณความสำเร็จทั้งหมดจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แด่นายแพทย์สมบุญ และแพทย์หญิงคุณหญิงศรีประไพ ผ่องอักษร คุณพ่อคุณแม่ที่ได้ให้ต้นทุนชีวิตมาอย่างดียิ่ง แต่ ดร.สุธีรา วิจิตรานนท์ ที่เป็นแรงบันดาลใจและเป็นต้นแบบของการมีปณิธานที่มุ่งมั่นต่อการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่นำมาสู่การศึกษานี้ และท้ายที่สุด แต่บุคคลใกล้ชิด 2 คน คือ สามีและลูก - อาทร และปรีชา พงษ์เวช ซึ่งให้ความช่วยเหลือ กระตุ้นเตือน ให้ความเป็นห่วง ให้อารมณ์ขัน และเป็นพลังใจที่ทำให้เกิดความสำเร็จ ณ วันนี้ได้

เมทินี พงษ์เวช

กันยายน 2552