



แนวทางการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในการจ้างงาน
ตามโครงการขยายโอกาสการมีทำงานสำหรับสตรีในประเทศไทย

โดย

นางสาวอริยา ลิมสุวัฒน์

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 7 ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 8 ว
สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน



1 12.05.6
0398น
2547



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน

แนวทางการส่งเสริมความ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมา	1
วัตถุประสงค์	3
ขอบเขตการศึกษา	3
ระเบียบวิธีการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิด หลักการ และยุทธศาสตร์ในการส่งเสริม	5
ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	
แนวคิดพื้นฐาน	5
บทบาทความเกี่ยวข้องของ ILO	9
หลักการในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ของ ILO	12
ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	14
บทที่ 3 กลไกและหน่วยงานต่าง ๆ ในการพัฒนาสตรีไทย	17
กลไกระดับนานาชาติ	17
กลไกระดับชาติ	22
หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาสตรี	24
บทที่ 4 การพัฒนาสตรีในประเทศไทย	26
สรุปสถานการณ์สตรีไทยที่ผ่านมา	26
การประเมินสถานการณ์การพัฒนาสตรีในแต่ละด้าน	28
บทที่ 5 แนวทางการดำเนินงานโครงการขยายโอกาสการมีงานทำสำหรับสตรี	43
ในประเทศไทย(EEOW)	
ที่มาและรูปแบบของโครงการ	43
การดำเนินโครงการ	53

บทที่ 6	ผลการดำเนินงานโครงการนำร่อง	70
	โครงการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้สำหรับเครือข่ายผู้ทำการผลิตที่บ้านภาคเหนือ	71
	โครงการขยายช่องทางการเข้าถึงเพื่อพัฒนาศักยภาพหน่วยงานในการช่วยเหลือ แรงงานสตรีในภาคอุตสาหกรรม	74
	โครงการพัฒนาศักยภาพองค์กรของแรงงานสตรีนอกระบบภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	78
	โครงการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อพัฒนาแรงงานสตรีนอกระบบ จังหวัดลำปาง	80
	โครงการส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาเครือข่ายสตรีหัตถกรรมปากะญอ	83
	โครงการส่งเสริมธุรกิจชุมชนปิดคานี	86
	โครงการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือแก่คนงานถูกเลิกจ้าง	90
บทที่ 7	สรุปผลและข้อเสนอแนะ	94
	สรุปผล	94
	ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการ	104
	ข้อเสนอแนะ	107

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

คำนำ

จากการที่ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 ทำให้ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการดำเนินงานโครงการขยายโอกาสการมีงานทำสำหรับสตรีในประเทศไทย (EOW Thailand) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ในอันที่จะช่วยยกระดับสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของสตรีไทยในการมีงานทำที่ดี มีรายได้ที่มั่นคง และมีความปลอดภัยในการทำงาน ทั้งนี้โดยนำประเด็นมิติหญิงชาย (gender) มาเป็นแนวคิดสำคัญตั้งแต่การวางแผน ออกแบบ ดำเนินการ และติดตามประเมินผล เพื่อให้การดำเนินงานสามารถสนองตอบปัญหาและความต้องการของแรงงานสตรีอย่างแท้จริง

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสถานภาพของสตรีไทยในภาพรวม(เน้นเรื่องสตรีกับการจ้างงาน) ซึ่งแม้จะมีองค์กรและกลไกต่าง ๆ ได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมการพัฒนา เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว แต่ในแง่ของกฎหมายและการปฏิบัติในหลายเรื่องยังไม่ส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมอย่างแท้จริง ดังนั้นหลักการ แนวคิดของ ILO จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมสถานภาพสตรีไทย โดยเฉพาะในด้านการมีงานทำที่ดี ซึ่งได้มีการนำเสนอรูปแบบ แนวทางการดำเนินงานโครงการฯ ปัญหาอุปสรรค บทเรียนและแนวปฏิบัติที่ได้รับ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา การดำเนินโครงการในลักษณะเช่นนี้ในอนาคต ตลอดจนคาดหวังให้มีการนำบทเรียนและแนวปฏิบัติที่ดีไปผลักดันให้เกิดการปรับปรุงแก้ไข และขยายผลในระดับนโยบายต่อไป

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา

ตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Organization - ILO) โดยการสนับสนุนของรัฐบาลญี่ปุ่น ได้จัดตั้งโครงการขยายโอกาสมีงานทำสำหรับสตรีในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ILO/Japan Programme on Expansion of Employment Opportunities for Women – EEW) ขึ้นเพื่อตอบสนองแผนปฏิบัติการตามมติที่ประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อพ.ศ. 2538 และการประชุมระดับโลกครั้งที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสตรี ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน ในปีเดียวกัน ในการพัฒนาสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้หญิงในภูมิภาคเอเชีย โดยให้ความช่วยเหลือแก่ภาครัฐและเอกชนในประเทศต่าง ๆ จัดกิจกรรมส่งเสริมศักยภาพของผู้หญิง บรรเทาความยากจน และสนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศ นั้น

ในระยะเริ่มแรก โครงการขยายโอกาสการมีงานทำสำหรับสตรีในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกหรือ EEW ได้ก่อตั้งสำนักงานโครงการขึ้นใน 2 ประเทศ คือ เนปาลและอินโดนีเซีย ในปี พ.ศ. 2540 ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ก็ได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งโครงการขึ้นในประเทศไทย และได้เริ่มดำเนินการโครงการอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2543 โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (พ.ศ. 2543 – 2546) ในปัจจุบันโครงการ EEW ได้ขยายฐานดำเนินการออกไปอีก 2 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชาและเวียดนามด้วย

โครงการขยายโอกาสการมีงานทำสำหรับสตรีในประเทศไทย หรือ EEW Thailand เริ่มดำเนินการภายใต้การลงนามในข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding - MOU) ระหว่าง ILO และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ในขณะนั้น) เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2542 แต่ด้วยเหตุที่แนวคิดและหลักการของโครงการนี้เป็นเรื่องใหม่ ประกอบกับมีขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งรวมถึงการตีความที่หลากหลายต่อวัตถุประสงค์โดยรวมและผลงานที่คาดหวังของโครงการ การใช้ภาษาอังกฤษในเอกสารโครงการ สมรรถนะในการออกแบบโครงการ ภาระงานที่มากเกินไปของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานและในหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการ และการขาดผู้เชี่ยวชาญด้านปัญหาบทบาทหญิงชายในการจ้างงานในประเทศไทย อุปสรรคเหล่านี้ส่งผลต่อความล่าช้าของการดำเนินกิจกรรมโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเริ่มต้นโครงการ ซึ่งกว่าจะเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการได้ก็ในเดือนกรกฎาคม 2543 ทั้งนี้โครงการได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

1. เพื่อออกแบบ จัดทำ ประเมินแนวทางและเผยแพร่บทเรียนและความสำเร็จของกิจกรรมนำร่องที่สร้างการจ้างงานสำหรับผู้หญิงยากจนในชนบทที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540

2. เพื่อเพิ่มพูนและเสริมสร้างศักยภาพของสังคมไทยที่จะชกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้หญิงผ่านกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชายในเวทีสาธารณะ

3. เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาในระดับนโยบาย แสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงนโยบายเศรษฐกิจที่มีอยู่ให้เอื้อต่อการพัฒนาและส่งเสริมการจ้างงานผู้หญิงที่มีคุณภาพ

4. เพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรพันธมิตรของโครงการ อันได้แก่ หน่วยงานในภาครัฐและเอกชนและองค์กรชุมชนในระดับรากหญ้า ให้สามารถสร้างเสริมสถานภาพและศักยภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้หญิงในการดำเนินการ ประสานงาน ตรวจสอบและประเมินผลกิจกรรมขยายโอกาสการมีงานทำที่มีคุณภาพของผู้หญิงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เพื่อให้การพัฒนาสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้หญิงยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ โครงการ EEW Thailand ได้เน้นการสนับสนุนโดยตรงกับหน่วยงานในภาครัฐ องค์กรเอกชน รวมถึงกลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนายจ้าง และกลุ่มผู้หญิงทั้งในระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น เพื่อสร้างกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อให้สามารถวางแผนปฏิบัติการตามนโยบายและแผนงาน ที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้หญิงโดยรวมต่อไป

โครงการ EEW Thailand ได้สิ้นสุดการดำเนินงานแล้วเมื่อเดือนมิถุนายน 2546 หลังจากที่ได้จัดให้มีโครงการย่อยและกิจกรรมนำร่องต่าง ๆ ตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้อย่างมากมายและหลากหลาย ด้วยเหตุที่โครงการนี้ถือเป็นโครงการความร่วมมือโครงการแรกระหว่าง ILO และกระทรวงแรงงาน ที่ได้ริเริ่มนำกลยุทธ์การสอดแทรกเรื่องมิติหญิงชาย (Gender) มาเป็นปัจจัยสำคัญในการออกแบบกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของผู้หญิง และสนับสนุนให้เกิดโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับหญิงและชาย โดยจะผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนในระดับนโยบายต่อไป อย่างไรก็ตามเนื่องจากชื่อของโครงการมิได้สื่อความหมายที่ถูกต้องและชัดเจนเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการดังกล่าว จึงได้สร้างความสับสนให้คนทั่วไปเข้าใจว่าเป็นเพียงโครงการส่งเสริมการมีงานทำและสร้างรายได้ให้แก่ผู้หญิงเท่านั้น ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในระยะเริ่มโครงการ ประกอบกับเรื่องมิติหญิงชายเป็นแนวคิดใหม่ที่ต้องอาศัยเวลาในการสร้างความเข้าใจและการยอมรับ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับหญิงชายในสังคมไทย ดังนั้นจึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะหยิบยกโครงการนี้มาทำการศึกษาเพื่อนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความเสมอภาคหญิงชายที่กำลังเป็นหัวข้อถกเถียงโต้แย้งอยู่ในสังคมไทยขณะนี้ รวมทั้งชี้ให้เห็นข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับ

สถานภาพโดยรวมของสตรีไทยและปัญหาช่องว่างที่เกิดจากการพัฒนาประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง โดยเฉพาะต่อแรงงานหญิงภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ ILO และรัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสนใจเข้ามาดำเนินโครงการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้จะได้นำเสนอรูปแบบและกระบวนการดำเนินงานโครงการที่ต้องอาศัยทักษะในการวิเคราะห์บทบาทหญิงชายเพื่อช่วยเหลือองค์กรที่เข้าร่วมโครงการในการปฏิบัติงานที่นำไปสู่ความสำเร็จ ตลอดจนการรวบรวมเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งบทเรียนแนวปฏิบัติและผลสำเร็จจากกิจกรรมที่เกิดขึ้น โดยคาดหวังว่าจะเป็นข้อคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อการขยายผลให้เกิดความยั่งยืนของโครงการ โดยการหาแนวทางสานต่อกิจกรรมพัฒนาในอนาคตต่อไป

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเสนอรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการดำเนินงานโครงการที่นำประเด็นมิติหญิงชายมาเป็นแนวคิดและการดำเนินการหลัก ซึ่งแนวทางการนำมิติหญิงชายสู่กระแสหลักการพัฒนา (Gender Mainstreaming) นี้ เป็นแนวทางธรรมาภิบาลที่ทำให้โครงการสามารถตอบสนองความต้องการ และกระจายผลประโยชน์ระหว่างหญิงและชายอันจะนำไปสู่ความก้าวหน้าทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมระหว่างหญิงและชายมากขึ้น
2. เพื่อสร้างความเข้าใจในแนวคิด หลักการพื้นฐาน เกี่ยวกับประเด็นมิติหญิงชาย รวมทั้งยุทธศาสตร์การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาสตรีไทยที่ผ่านมา ซึ่งยังก่อให้เกิดการปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ และการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในปัจจุบัน โดยเฉพาะต่อแรงงานหญิงอันเป็นที่มาของการดำเนินงานโครงการ EEOW
4. เพื่อนำเสนอปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการ รวมทั้งบทเรียนแนวปฏิบัติและผลสำเร็จที่ได้รับ โดยคาดหวังว่าจะมีการนำไปขยายผลให้เกิดความยั่งยืนและเสนอแนะให้เกิดการปรับเปลี่ยนในระดับนโยบายต่อไป

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ได้พิจารณาจากเอกสารประกอบการดำเนินงานโครงการระดับประเทศ และโครงการย่อยซึ่งมี 7 โครงการนำร่องในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งกิจกรรมสนับสนุนต่าง ๆ เท่านั้น โดยมีได้ศึกษาเปรียบเทียบกับโครงการ EEOW ที่ดำเนินการในประเทศอื่น ๆ เนื่องจากระยะเวลาจำกัดและไม่มีเอกสารสนับสนุนเพียงพอในการประเมินผล

4. ระเบียบวิธีการศึกษา

1. โดยการค้นคว้าจากเอกสารโครงการ เช่น สัญญาข้อตกลง แผนปฏิบัติการ แผนกลยุทธ์ รายงานการประชุม รายงานจากโครงการนำร่อง ฯลฯ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมความเสมอภาคของสตรีไทย รวมทั้งรัฐธรรมนูญ อนุสัญญา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. โดยการตรวจเยี่ยมพื้นที่และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

แนวคิด หลักการ และยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมความ เสมอภาคระหว่างหญิงชาย

1. แนวคิดพื้นฐาน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะกำหนดว่าผู้หญิงและผู้ชายมีสิทธิเสมอภาคกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว สถานภาพทางสังคม ชีวิต การทำงานของหญิงไทยยังมีความจำกัด ถูกเลือกปฏิบัติทั้งในครอบครัว ที่ทำงานและสังคมทั่วไป ซึ่งตัวผู้หญิงเองส่วนใหญ่ก็มิได้ตระหนักถึงปัญหาความไม่เสมอภาคเหล่านี้ และยอมรับสถานภาพที่ด้อยกว่าภายใต้ความเชื่อที่ถูกขัดเกลาโดยสังคมมาแต่ดั้งเดิมว่าเกิดเป็นหญิงหรือชายก็ต้องมีบทบาทหน้าที่ตามเพศสภาพของตน ทั้งที่จริง ๆ แล้วความแตกต่างของบทบาทหญิงชายเป็นสิ่งสมมุติขึ้นและกำหนดโดยสังคม สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายจะประสบความสำเร็จได้แท้จริง ก็ต่อเมื่อมีการนำเอาบทบาทความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างหญิงและชายไปใช้ในกระบวนการพัฒนา ทั้งในมิติที่เป็นการวิเคราะห์ปัญหา และมิติของการสร้างกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงาน

แนวความคิดในการพัฒนาโดยมองประเด็นความแตกต่างระหว่างหญิงชาย เป็นแนวคิดที่เริ่มมาจากระดับสากล โดยภายหลังการประชุมสันนิบาตสตรีขององค์การสหประชาชาติ ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา เมื่อ พ.ศ. 2528 ได้มีความเห็นถึงความยากจนและการดำเนินกิจกรรมพัฒนาโดยมองข้ามบทบาทของผู้หญิงในครอบครัวและสังคม เป็นต้นเหตุที่สำคัญต่อสถานภาพการเป็นพลเมืองชั้นสองของผู้หญิงทั่วโลก จึงได้มีมติเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ นำแนวทางการพัฒนาสตรี (Women in Development - WID) ซึ่งมุ่งที่จะส่งเสริมสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้หญิงมาปรับใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ผลปรากฏว่ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้ตอบสนองมติดังกล่าวเป็นอย่างดี มีการจัดตั้งหน่วยงานประสานงานด้านกิจกรรมและนโยบายการพัฒนาสตรีแห่งชาติ โดยในประเทศไทยได้มีการก่อตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นเช่นกัน ซึ่งต่อมาได้รับการยกระดับฐานะเป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ผลการดำเนินงานของหน่วยงานประสานกิจกรรมและ

นโยบายการพัฒนาในแต่ละประเทศ ส่งผลให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แก่ผู้หญิงในแต่ละประเทศมากขึ้นตามลำดับ

ต่อมาเมื่อมีการทบทวนผลการดำเนินงานการพัฒนาสตรีตามแนวทาง WID ซึ่งมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของผู้หญิงไปในทางที่ดีขึ้น โดยการบัญญัติกฎหมายและการขยายให้ผู้หญิงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของกิจกรรมการพัฒนา กลับพบว่าวิธีการดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้หญิงส่วนใหญ่ของโลกมีภาวะการมีชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งไม่สามารถบรรเทาการกระจายตัวของปัญหาความยากจนในแต่ละประเทศทั่วโลกได้ ดังนั้นนักวิชาการสตรีศึกษา นักกิจกรรม และองค์กรพัฒนาสตรีทั่วโลกจึงได้มีการปรับกลยุทธ์การพัฒนาสตรี โดยหันมาให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาสตรีที่มุ่งจะปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างหญิงชายในสังคม (Gender and Development - GAD) เพื่อลดช่องว่างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างผู้หญิงและผู้ชายซึ่งดำรงอยู่ทั่วโลก ยุทธศาสตร์ใหม่นี้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสตรีโลก ณ กรุงปักกิ่ง ในปี พ.ศ. 2538 และเป็นแนวทางที่ใช้แพร่หลายจนถึงปัจจุบัน

แนวทาง WID และ GAD แตกต่างกันตรงที่โครงการ WID จะเน้นว่าผู้หญิงเป็นกลุ่มด้อยโอกาสที่ต้องการดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษ จึงพยายามที่จะชักนำผู้หญิงให้มีส่วนร่วมในกระบวนการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต การบริหาร การเพิ่มรายได้ ฯลฯ ส่วน GAD นั้นยังคงไว้ซึ่งจุดเน้นคือผู้หญิงเพราะเป็นกลุ่มด้อย แต่นำประเด็นเรื่องของความต้องการที่แตกต่างกันและความไม่เท่าเทียมในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงและชาย โดยเฉพาะการใช้และควบคุมทรัพยากรในการพัฒนา มาเป็นหลักการในการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและส่งผลให้หญิงชายเท่าเทียมกัน ซึ่งจะบรรลุเป้าหมายได้ก็ต้องส่งเสริมให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกิจกรรมสำคัญที่เป็นตัวกำหนดทิศทางและกระบวนการพัฒนา หรือการสร้างเสริมพลัง/อำนาจ (Empowerment) แก่ผู้หญิงในการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชาย (เมทินี พงษ์เวช , 2544 : 6)

โครงการ EOW Thailand เป็นตัวอย่างที่ดีของการดำเนินงานที่ครอบคลุมแนวคิดของ GAD ด้วยการนำมิติหญิงชายเข้าสู่กระแสหลักของการพัฒนา (Gender Mainstreaming) ซึ่งเอื้อให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของโครงการ ทั้งการควบคุมและใช้ทรัพยากร การตัดสินใจ และการได้รับประโยชน์ต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสและความเท่าเทียมกันในการรับผลประโยชน์ของหญิงและชาย ดังนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับโครงการ EOW Thailand จึงจำเป็นที่จะต้องให้นิยามคำศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้ในเรื่องมิติหญิงชายและการพัฒนา ซึ่งประมวลมาจากเอกสารหลายแหล่งทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งนำเสนอแนวคิดพื้นฐาน หลักการและกลยุทธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือที่ต่อไปจะเรียกย่อ ๆ ว่า ILO ในการส่งเสริมความเท่าเทียมของหญิงชาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน ดังนี้

เพศ (Sex) : ความแตกต่างทางชีววิทยา / สรีระร่างกายระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย ซึ่งมีมาแต่กำเนิดและไม่แตกต่างกันในกลุ่มชนเชื้อชาติต่าง ๆ เช่นหญิงมีมดลูก ผู้ชายมีลูกกระเดือกใหญ่และเสียงห้าว

บทบาทเพศ (Sex Roles) : ความแตกต่างของบทบาทหญิงและชายอันเกิดจากสรีระ ซึ่งเป็นบทบาทที่ได้มาโดยธรรมชาติหรือเป็นคุณสมบัติที่ติดตัวมาแต่กำเนิด เช่น ผู้หญิงมีมดลูกดังนั้นเฉพาะผู้หญิงเท่านั้นจึงจะสามารถตั้งครรภ์ได้

มิติหญิงชาย (Gender) หรือ เพศสภาพ หรือ มิติความสัมพันธ์หญิงชาย : ความแตกต่างทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย ที่บุคคลเรียนรู้จากสังคมและมีความแตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม อีกทั้งยังเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและยุคสมัย เช่นในบางประเทศผู้หญิงจะไม่ทำงานก่อสร้าง แต่ในบางประเทศจะพบว่าการมีผู้หญิงทำงานประเภทนี้เป็นเรื่องปกติ

บทบาทหญิงชาย (Gender Roles) : ความแตกต่างในบทบาทหญิงและชายอันเป็นผลมาจากการกำหนดของสังคม ซึ่งมีใช้บทบาทหรือคุณลักษณะเฉพาะที่เกิดจากความแตกต่างทางชีวภาพ / สรีระ โดยสังคมจะกล่อมเกลาให้เด็กปฏิบัติตามบทบาทของชายหรือหญิงตามที่สังคมเห็นควร ตั้งแต่วินาทีที่เด็กนั้นลืมตาดูโลก เช่น โดยทั่วไปสังคมมักกำหนดให้ผู้ชายมีบทบาทหลักในการหารายได้สำหรับครอบครัว และผู้หญิงมีหน้าที่เลี้ยงดูบุตร ซึ่งแท้จริงแล้วกิจกรรมดังกล่าวเป็นบทบาทที่ทั้งชายและหญิงสามารถปฏิบัติได้เหมือน ๆ กัน

ความเชื่อและบรรทัดฐานเรื่องมิติความสัมพันธ์หญิงชายในสังคม (Gender Values and Norms) : ความคิดที่ว่าผู้ชายและหญิงในแต่ละช่วงอายุควรมีลักษณะเช่นไร เช่น เด็กหญิงควรจะน่ารัก เชื่อฟัง และได้รับอนุญาตให้ร้องไห้ได้ แต่ในทางกลับกัน สังคมจะคาดหวังว่าเด็กชายจะต้องกล้าหาญและไม่ควรร้องไห้

รูปแบบมิติความสัมพันธ์หญิงชาย (Gender Stereotypes) : ความคิดที่คนในสังคมมองว่าชายและหญิงสามารถทำอะไรได้บ้าง เช่น ความคิดที่ว่าผู้หญิงทำงานบ้านได้ดีกว่า และผู้ชายเป็นผู้นำได้ดีกว่า หรือความคิดที่ว่า เด็กผู้ชายเก่งวิชาคณิตศาสตร์มากกว่าเด็กหญิง

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชาย (Gender Relations) : ความสัมพันธ์ระหว่างหญิงชายที่เหลื่อมล้ำกันอยู่ อันเนื่องมาจากบทบาทภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ การควบคุมและเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ตลอดจนอำนาจในการตัดสินใจที่แตกต่างกันระหว่างหญิงชาย ซึ่งความสัมพันธ์นี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาที่มีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาส่งผลกระทบต่อ ทั้งด้านเศรษฐกิจ วิถีพฤติกรรมการเมือง การศึกษา ศาสนา ฯลฯ เช่น การอพยพไปทำงานต่างพื้นที่ของผู้ชาย

อาจส่งผลให้ผู้หญิงที่อยู่เฝ้าบ้านต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น โดยทำงานต่าง ๆ แทนผู้ชายแต่มีอิสระมากขึ้น

การวิเคราะห์บทบาทหญิงชาย (Gender Analysis) : กระบวนการที่ใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิตของหญิงและชาย โดยเฉพาะในกรอบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชาย รวมทั้งการพิจารณาถึงผลกระทบของการพัฒนาต่อหญิงชาย ซึ่งจะรวมถึงการแยกแยะกิจกรรมและบทบาทที่หญิงและชายกระทำในแต่ละเรื่องแต่ละสถานการณ์ เพื่อจะได้พิจารณาได้ว่ากิจกรรมและบทบาทนั้น ๆ จะได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมอย่างไร แล้ววางกลยุทธ์ วิธีการต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

ประเด็นหญิงชาย (Gender Issues) : ประเด็นต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ระหว่างหญิงชาย หรือที่สะท้อนความแตกต่างระหว่างหญิงและชาย ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการและผลของการพัฒนาหรือการดำเนินงาน

ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Equality) : การปรับความคิดในการพัฒนาหรือในการทำงาน โดยนำความต้องการและมุมมองของทั้งหญิงและชายอย่างเท่าเทียมมาเป็นกรอบความคิด มีหลักความเสมอภาคระหว่างผู้หญิงและผู้ชายเป็นเป้าหมายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายคือการที่ผู้หญิงและผู้ชายมีสถานภาพที่เท่าเทียมกันในสังคม เงื่อนไขทางสังคมต่อผู้หญิงและผู้ชายจะเอื้อต่อการมีและใช้สิทธิของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งเอื้อต่อการมีส่วนร่วมที่จะสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้ความเสมอภาคมิได้หมายถึงว่าผู้หญิงและผู้ชายจะต้องเหมือนกัน ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่าผู้หญิงและผู้ชายมีความแตกต่างกันทั้งในด้านสรีระและวิถีชีวิต แต่ความเสมอภาคดังกล่าวหมายถึงการยอมรับและเห็นคุณค่าของความแตกต่างระหว่างหญิงและชาย รวมทั้งบทบาทที่แตกต่างกันในสังคม แล้วหาช่องทางที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมให้มีความสมดุลย์ในเชิงอำนาจระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย

ความเป็นธรรมระหว่างหญิงชาย (Gender Equity) : การที่ผู้หญิงและผู้ชายแม้มีเพศที่แตกต่าง ก็ควรได้รับความเป็นธรรมและความยุติธรรมในการเข้าถึงบริการและการใช้ทรัพยากรตามความต้องการและการสนองตอบ ทั้งในด้านส่วนตัว ครอบครัว ชุมชน และในระดับประเทศ ในหลาย ๆ กรณี โอกาสที่เสมอภาคนั้นอาจไม่เป็นธรรมก็ได้ ซึ่งอาจต้องพิจารณาหามาตรการที่จะชดเชยข้อเสียเปรียบต่าง ๆ ที่ผู้หญิงประสบ เพื่อให้สามารถใช้โอกาสและได้รับผลจากโอกาสนั้นอย่างเป็นธรรม

2. บทบาทความเกี่ยวข้องของ ILO

สาเหตุที่ ILO เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เนื่องมาจากว่า ILO เป็นองค์การระหว่างประเทศ ที่ก่อตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2462 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ

(1) เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรไตรภาคี อันได้แก่ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างในการสร้างเสริมความยุติธรรมในสังคม

(2) เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานและเงื่อนไขการจ้างงานทั่วโลก

ดังนั้นนับตั้งแต่เริ่มดำเนินการมา ILO ก็ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายในการจ้างงานมาโดยตลอด ทั้งนี้จากบทความเรื่อง “เพศสภาพกับความยากจน” ตีพิมพ์ในเอกสารแรงงานและสวัสดิการรอบคโลก ฉบับเดือนกันยายน – ตุลาคม 2544 ได้พูดถึงความเกี่ยวข้องระหว่างผู้หญิงกับปัญหาความ ยากจนและความไม่เสมอภาคในการจ้างงานไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

“ความยากจนในความหมายหนึ่งเป็นผลมาจากการเลือกปฏิบัติและการกีดกันที่กระทำต่อประชาชนบางกลุ่มในสังคมมิให้เข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการเมืองโดยเหตุแห่งเพศ เชื้อชาติ หรือเหตุอื่น ๆ แม้ว่ากระบวนการและปัจจัยที่ทำให้คนตกอยู่ในภาวะยากจนคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ไม่ว่าชายหรือหญิง แต่ก็มีบางกระบวนการและบางปัจจัยที่เป็นเรื่องของหญิงโดยเฉพาะ นอกจากนี้หญิงยากจนยังมีความเสี่ยงมากกว่าชายยากจน และหนีพ้นความยากจนลำบากกว่าด้วยสภาพเช่นนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนปรากฏเป็นแนวโน้มที่ความยากจนจะกลายเป็นปัญหาของหญิง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เพศสภาพหญิงกำลังจะกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความเสี่ยงต่อความยากจนเกือบทุกบริเวณของโลกไม่ว่าแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งหมายความว่า การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจมิได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ครึ่งหนึ่งของโลกที่เป็นผู้หญิงอย่างเต็มที่

เพศสภาพหญิงกับความยากจนเกี่ยวโยงกันก็ด้วยทัศนคติที่สังคมมองเพศสภาพหญิง และภาระในครัวเรือนที่ผูกติดอยู่กับสภาพนั้น สองปัจจัยนี้ทำให้ผู้หญิงถูกเลือกปฏิบัติและถึงกับถูกปิดกั้นในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้เสียเปรียบในการทำงานหารายได้หรือไม่สามารถเข้าถึงงานหลายประเภทได้เลย ทั้งนี้ ILO ระบุว่าทัศนคติของสังคม ซึ่งเป็นที่มาของการเลือกปฏิบัติที่ส่งผลผลักดันให้ผู้หญิงต้องทำงานที่มีรายได้ต่ำ ไม่มีคุณภาพ และขาดความมั่นคง ได้แก่

(1) มองว่าหญิงมีหน้าที่หลักในการเลี้ยงลูกและทำงานบ้าน การมองเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการที่หญิงจะเข้าถึงการศึกษาอบรม การมีที่ดินและทรัพย์สิน

(2) มองว่าหญิงเป็นเพียงผู้หารายได้เสริม ชายเป็นผู้หารายได้หลัก ชายจึง

มีความสำคัญว่าหญิงในการจัดสรรโอกาสการมีงานทำที่สร้างสรรค์และได้รับค่าตอบแทนที่ดี ทั้ง ๆ ที่โดยความเป็นจริงแล้ว หญิงรับผิดชอบส่วนหนึ่งของการจัดหาอาหารให้แก่ครัวเรือนในหลายสังคม และมักเป็นผู้หารายได้หลักในบรรดาครอบครัวยากจน

(3) งานที่หญิงทำมักถูกมองว่าไม่สำคัญ ใช้ทักษะต่ำ มีคุณค่าทางเศรษฐกิจต่ำ ผลงานบางอย่างที่หญิงสร้างขึ้นมาเพื่อนำไปขายในตลาดกลับถูกมองว่าเป็นเพียงส่วนต่อเนืองของกิจกรรมในครัวเรือนเพียงเพราะใช้ครัวเรือนเป็นแหล่งผลิต ผลผลิตเช่นนี้จะมีราคาต่ำ ทั้งที่อาจมีลักษณะสร้างสรรค์ เช่น หัตถกรรม เป็นต้น

ILO มองว่าภาวะในครัวเรือนเป็นปัจจัยไปสู่ความยากจน เพราะภาระเหล่านี้จำกัดเวลาและความคล่องตัวของหญิงที่จะไปทำงานที่สร้างสรรค์ และจำกัดทางเลือกในอาชีพทำให้หญิงต้องยอมรับแผนการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและฐานะที่เสียเปรียบในตลาดแรงงาน สัดส่วนของหญิงที่มีสูงมากในกลุ่มคนจนเป็นเพราะคนงานหญิงโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนากระจุกตัวอยู่กับงานที่ไม่มีผลิตภาพ รายได้ต่ำ ไม่นั่นอน และอยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมาย

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็นผลมาจากการที่สถานประกอบการแสวงหาแรงงานราคาถูกที่มีลักษณะยืดหยุ่น จึงหันไปใช้วิธีการจ้างเหมาพร้อมทั้งให้รับงานไปทำที่บ้าน และใช้รูปแบบอื่น ๆ ของงานที่ทำนอกสถานประกอบการ แนวโน้มนี้กระทบหญิงมากกว่าชายทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นหญิง ซึ่งมักมีบุตรเล็ก ๆ จำเป็นต้องรับรูปแบบการทำงานเช่นนี้เพราะมีภาระครอบครัวและไม่มีโอกาสหารายได้ใช้อื่น นอกจากนี้เนื่องจากการไม่มีการขึ้นทะเบียนและยากแก่การจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงเสี่ยงเป็นพิเศษที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ อยู่นอกการคุ้มครองและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงาน การจ้างงานในรูปแบบอื่นที่ยืดหยุ่นได้แก่ การกำหนดชั่วโมงทำงานที่ยืดหยุ่น งานไม่เต็มเวลา หรือการจ้างงานชั่วคราวเหล่านี้ก็อยู่นอกกฎหมายแรงงานและนอกระบบประกันสังคมเช่นกัน

นอกจากนี้ โอกาสการมีงานทำในภาคที่เป็นทางการหรืองานในระบบก็มีจำกัดสำหรับผู้หญิงที่มีภาระในครัวเรือน ซึ่งเป็นเหตุให้หญิงเหล่านี้ส่วนใหญ่เลือกประกอบอาชีพอิสระ โดยเฉพาะอาชีพเกษตรกรรมเพื่อยังชีพ หรือทำหัตถกรรมเล็กน้อย และทำงานในภาคนอกระบบในเขตเมือง

ILO ได้ให้ข้อมูลว่าในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะในละตินอเมริกา กระแสอพยพจากชนบทมาสู่เมืองเป็นหญิงเสียส่วนใหญ่ เนื่องจากหญิงขาดโอกาสการมีงานทำในชนบท แนวโน้มนั้นมาพร้อม ๆ กับอุบัติการณ์ที่หญิงสาวกลายเป็นมารดาโดยไม่มีคูครอง มีงานศึกษาหลายชิ้นระบุว่า การมีเพศสัมพันธ์ในขณะที่อายุยังน้อย เป็นมารดาวัยเยาว์ การศึกษาค่ำ และการไม่ได้แต่งงาน เป็นปัจจัยสำคัญในการสืบทอดความยากจนจากรุ่นแม่ไปสู่รุ่นลูก และในขณะที่เดียวกันก็พบว่า ความยากจนมักเป็นสาเหตุรากเหง้าของการเพิ่มขึ้นของจำนวนครัวเรือนที่มีผู้หญิงเป็นผู้นำ เพราะผู้ชายต้องจาก

ครอบครัวไปหางานทำในเมือง หลายกรณีลงเอยด้วยการที่สามีหย่าร้างและครอบครัวแตกสลาย นอกจากนี้ยังพบว่าครัวเรือนที่หญิงเป็นผู้นำมักยากจนกว่าครัวเรือนที่มีชายเป็นผู้นำ ซึ่งพิจารณาจากรายได้รวมของครัวเรือน รายได้ต่อหัว ค่าใช้จ่ายต่อหัว การถือครองที่ดินและทรัพย์สิน ฯลฯ

จากข้อมูลที่น่าเสนาบมาทั้งหมด ILO ได้สรุปว่ามีผู้หญิงจำนวนมากในทุกภูมิภาคของโลกไม่มีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ไม่ควรปล่อยให้ดำรงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่เป็นศตวรรษแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในการแก้ไขสภาพดังกล่าว ILO ได้เสนอแนวทางอย่างกว้าง ๆ ที่สำคัญประการหนึ่งคือการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อผู้หญิงเพื่อยกเลิกการปฏิบัติที่กีดกัน โอกาสการพัฒนาของผู้หญิงและขีดความสามารถที่ไม่เป็นธรรมที่หญิงได้รับในแวดวงต่าง ๆ พร้อมกันนั้นก็จะต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างเจาะจงในการส่งเสริมการมีงานทำที่สร้างสรรของหญิง ขจัดแบบแผนการมีงานทำที่เอาเปรียบและยกฐานะของหญิงในตลาดแรงงาน ซึ่งจะเป็นวิธีที่ได้ผลชะงัดในการดึงหญิงให้พ้นจากความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีรายได้ที่มั่นคงจะช่วยให้หญิงมีอำนาจต่อรองในครัวเรือนสูงขึ้น

โดยเหตุที่หญิงยากจนกลุ่มต่าง ๆ มีปัญหาเฉพาะกลุ่มที่แตกต่างกัน การลดความยากจนจึงต้องใช้วิธีการที่คิดแตกต่างกันออกไป ซึ่งมีทั้งการสร้างงานที่มีคุณภาพ การส่งเสริมผลิตภาพของ ผู้ประกอบการอิสระและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตลอดจนการสร้างเงื่อนไขสำหรับการเพิ่มรายได้ ปรับปรุงสภาพการทำงาน และคุ้มครองกลุ่มเสี่ยง ในส่วนของหญิงที่ประกอบการอิสระนั้นมักมีปัญหาในการเข้าถึงเงินทุน เทคโนโลยี และบริการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินมาตรการพิเศษจึงจะแก้ไขปัญหาได้

ถ้าพึงการสร้างงานและปรับปรุงโอกาสการหารายได้ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือผู้หญิงเหล่านี้ แต่ควรต้องส่งเสริมให้หญิงมีขีดความสามารถที่จะพัฒนาและปกป้องอาชีพของตนด้วย ซึ่งหมายถึงการเข้าถึงและควบคุมทรัพยากร มีอำนาจต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ และจะต้องมีการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองที่กำหนดการแบ่งสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ ซึ่งการจะเคลื่อนไหวในเรื่องเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องให้หญิงมีการจัดตั้งและรวมกลุ่มทางการเมืองด้วย

นอกจากมาตรการต่าง ๆ ที่จะดำเนินไปเพื่อหญิงโดยเฉพาะแล้ว ในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ILO ได้เสนอว่าผู้บริหารควรคำนึงถึงประเด็นเพศสภาพหรือมิติหญิงชายด้วย โดยดำเนินการส่งเสริมให้มีการสอดแทรกประเด็นปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายเข้าไปในภาระงานหลักขององค์กรนั้น ๆ (Gender Mainstreaming)”

3. หลักการในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของ ILO

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของสิทธิมนุษยชน และเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่ยั่งยืน และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้นการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายจึงเป็นแนวทางการพัฒนาสังคมที่จำเป็น ซึ่ง ILO ได้กำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

(1) การสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นหน้าที่ของสมาชิกทุกคนในสังคมมิใช่หน้าที่ของผู้หญิงแต่เพียงฝ่ายเดียว เดิมผู้หญิงเป็นกำลังสำคัญในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ดังนั้นจึงมักจะเข้าใจผิดกันว่าประเด็นความ (ไม่) เสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นเรื่องของผู้หญิง และเป็นประเด็นที่ผู้หญิงต้องออกมาต่อสู้ แต่ความเข้าใจดังกล่าวเริ่มจะล้าสมัยและไม่เป็นที่ยอมรับกันต่อไป โดยมีหน่วยงานและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เริ่มเข้ามามีบทบาทในการผลักดันแนวคิดที่ว่าความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายในสังคม และต้องได้มาจากการมีส่วนร่วมของหญิงและชายในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน

(2) มาตรการพิเศษเพื่อยกระดับสถานภาพของผู้หญิงเป็นสิ่งจำเป็นในกรณีที่ผู้หญิงและผู้ชายมีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกันจนเป็นเหตุให้ไม่ได้รับโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค โดยทั่วไปคนในสังคมมักเข้าใจผิดกันว่าการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายและงานพัฒนาสตรีเป็นคนละประเด็นกัน และมักจะเข้าใจว่าประเด็นทั้งสองเชื่อมโยงกันอย่างไร ซึ่งที่จริงแล้วงานพัฒนาสตรีเพื่อส่งเสริมสถานภาพของผู้หญิงเป็นยุทธวิธีที่นำมาใช้ในกรณีที่ผู้หญิงมีสถานภาพและ โอกาสทางสังคมเศรษฐกิจด้อยกว่าผู้ชาย ในปัจจุบันความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นสถานการณ์ที่พบทั่วไปไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในครัวเรือน นอกบ้าน หรือกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมต่าง ๆ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่มาตรการปฏิบัติต่อหญิงชายเหมือนกันจะสามารถปรับแก้ความไม่เสมอภาคที่มีอยู่ได้ มาตรการที่สำคัญและจำเป็นคือ มาตรการที่ให้ความสำคัญกับสภาพชีวิตและความต้องการของสังคมและเศรษฐกิจของผู้หญิงเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อหนุนให้ผู้หญิงสามารถมีส่วนร่วมและได้ประโยชน์จากกิจกรรมการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ อย่างเสมอภาคกับผู้ชาย เช่นการจัดโควต้าให้ผู้หญิงเข้าทำงาน หรือกำหนดกลุ่มเป้าหมายกิจกรรมการพัฒนาให้เป็นกลุ่มผู้หญิงโดยเฉพาะ เป็นต้น

(3) การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นกลไกสำคัญในการสร้างสังคมที่เป็นสุข การส่งเสริมให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาทั้งในระดับการวางแผนและตัดสินใจ เป็นวิธีการที่จะก่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย อุปสรรคที่ผ่านมามักจะเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนในเรื่องการส่งเสริมสถานภาพสตรี โดยเข้าใจกันไปว่าเป็นการลดบทบาทและอำนาจของผู้ชาย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นการเพิ่มศักยภาพ

และพลังอำนาจในกิจกรรมการพัฒนาให้กับผู้หญิงและผู้ชาย นั่นคือ การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นการส่งเสริมทุก ๆ ฝ่ายอย่างถ่วงน้ำหนัก การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจให้กับทุกฝ่ายเนื่องจากการเป็นกลางแนวคิดเรื่องอำนาจว่าเป็นการใช้อิทธิพลครอบงำผู้อื่น ซึ่งการใช้อำนาจรูปแบบดังกล่าวมิได้ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่มีผลสัมฤทธิ์ที่ยั่งยืน

(4) กิจกรรมการพัฒนาค่าต่าง ๆ ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ งานส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมักจะเน้นหนักไปที่กิจกรรมในภาคสังคม เช่น การศึกษา สุขภาพอนามัย มากกว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาธุรกิจ และบ่อยครั้งที่เข้าใจกันว่าการจัดกิจกรรมพิเศษเล็ก ๆ น้อย ๆ จะสามารถก่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศได้ ซึ่งที่จริงแล้ววิธีปฏิบัติและแนวคิดดังกล่าวไม่สามารถก่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่เป็นรูปธรรมได้ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงชายนั้น ได้ฝังรากลึกอยู่ในระเบียบแบบแผนและแนวปฏิบัติด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ากิจกรรมที่จะจัดขึ้นนั้นจะมีผลต่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในสังคมได้อย่างไร

(5) จัดกิจกรรมให้ตรงกับความต้องการพื้นฐานและความต้องการเชิงโครงสร้างของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นหญิง ผู้หญิงและผู้ชายมักจะมีบทบาทที่ไม่เหมือนกันทั้งในครอบครัวที่ทำงานและองค์กรต่าง ๆ ดังนั้นผู้หญิงและผู้ชายจึงมีความต้องการและปัญหาที่ไม่เหมือนกัน โดยทั่วไปแล้วงานส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายจะต้องจัดกิจกรรมที่ตอบสนองทั้งในโครงสร้างและปัจจัยพื้นฐานของหญิงและชาย ความต้องการพื้นฐานหมายถึง ความต้องการด้านปัจจัยสี่และสภาพการทำงาน เช่นอาหาร เครื่องอุปโภคต่าง ๆ ซึ่งแม้จะช่วยเหลือให้ผู้หญิงสามารถทำหน้าที่ของตนในฐานะแม่และเมียได้ แต่ไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือส่งเสริมความเสมอภาคแห่งหญิงชายอย่างแท้จริง จำเป็นที่ต้องสนับสนุนความต้องการเชิงโครงสร้างด้วย ซึ่งหมายถึงกลไกทางสังคมที่มีส่วนกำหนดให้ผู้หญิงมีสถานภาพด้อยกว่าผู้ชายในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการสวัสดิการทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่นในเชิงรูปธรรมได้แก่ การที่ผู้หญิงได้รับค่าจ้างน้อยกว่า ต้องเผชิญกับปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงาน ความรุนแรงในบ้าน ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม ทัศนคติของคนในสังคม ดังนั้นการแก้ไขจึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาและมาตรการพิเศษในการเข้าไปดำเนินการ

4. ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ตามเอกสารข้อมูลสรุปขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่องการส่งเสริมความเท่าเทียมในมิติหญิงชายด้วยการนำมิติหญิงชายเข้าสู่กระแสหลัก ซึ่งเป็นเอกสารเสนอในการสัมมนาเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของกระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2546 ณ ศูนย์ประชุมอเนกประสงค์ ได้กล่าวไว้ว่าในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายตามหลักการดังกล่าว ILO ได้ใช้ยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า Gender Mainstreaming หรือการส่งเสริมให้มีการสอดแทรกประเด็นปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายเข้าไปในภาระงานหลักขององค์กร ซึ่ง ILO ได้เริ่มจัดทำแผนปฏิบัติการเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายและการนำมิติหญิงชายเข้าสู่กระแสหลักในองค์การฯ ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 กลยุทธ์ดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ดังนี้

(1) เป้าหมายสูงสุดของการเข้าสู่กระแสหลัก คือเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในมิติความสัมพันธ์หญิงชาย

(2) การนำความคิดเรื่องมิติความสัมพันธ์หญิงชายเข้าสู่กระแสหลัก คือกระบวนการประเมินผลกระทบของปฏิบัติการใดก็ตามที่จะเกิดแก่ทั้งชายและหญิง ปฏิบัติการดังกล่าวหมายรวมถึงการออกกฎหมาย การบังคับใช้นโยบายหรือโครงการในทุกส่วนงานและทุกระดับ

(3) เป็นยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการนำประสบการณ์และปัญหาของทั้งหญิงและชายมาพิจารณาประกอบในขั้นตอนของการวางแผน ดำเนินงาน การติดตามและประเมินผลอันจะมีผลต่อสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ทั้งหญิงและชายได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน และเพื่อเป็นการยุติวงจรของความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงและชายที่มีอยู่

ILO กำหนดว่าวิธีการหรือขั้นตอนหลักที่จำเป็นในการจัดทำนโยบาย โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์ Gender Mainstreaming มีอยู่ 5 ขั้นตอน ดังนี้

(1) วิเคราะห์มิติความสัมพันธ์หญิงชาย (Gender Analysis) โดยวิธี

-เก็บข้อมูลแยกเพศหญิงชาย

-การค้นหาความแตกต่างทางมิติความสัมพันธ์หญิงชายในที่ทำงานและในชีวิต ในแง่ของการแบ่งงานกันทำ การเข้าถึงและควบคุมการใช้ทรัพยากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ

-ทำความเข้าใจกับความต้องการ ข้อจำกัด โอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจของหญิงและชายในทุกระดับอายุ ในประเด็นเรื่องความรู้ ทักษะที่จำเป็น สภาพการทำงาน ความคุ้มครองทางสังคม หน้าที่ความรับผิดชอบในครอบครัว และการตัดสินใจทางเศรษฐกิจและการเมือง

- ทบทวนศักยภาพขององค์กรและกลไกต่าง ๆ ในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ

(2) กำหนดมาตรการพิเศษ (Gender - Specific Action) เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเพศที่พบในสถานการณ์ที่ผู้หญิงและเด็กไม่มีโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจใด ๆ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่

- เลือกรับแต่ผู้หญิงและเด็กเข้าทำงาน (เช่น งานที่ทำที่บ้าน อุตสาหกรรมหนังและเครื่องนุ่งห่ม)

- ไม่รับหรือแทบจะไม่รับผู้หญิงและเด็กทำงานเลย (อุตสาหกรรมที่เพศชายยึดครองเป็นหลัก หรือการทำงานระดับบริหาร)

- ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อผู้หญิงและเด็กหญิง (การตั้งครุฑในวัยรุ่น การให้ความคุ้มครองหลังคลอด การใช้ความรุนแรงในครอบครัว)

ทั้งนี้มาตรการพิเศษที่กำหนดขึ้นอาจจะมีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่งต่อไปนี้ หรือหลายข้อรวมกัน

- มาตรการเชิงบวก หมายถึงมาตรการชั่วคราวที่จำเป็นต้องใช้เพื่อขจัดผลทั้งทางตรงและทางอ้อมของการกีดกันที่มีอยู่ในขณะนั้น เช่น การกำหนดเป้าหมายหรือโควต้าสำหรับผู้หญิง เด็กหญิง ผู้ชาย และเด็กชาย ในโครงการต่าง ๆ ภายในระยะเวลาหนึ่ง

- จัดกิจกรรม/บริการให้เฉพาะผู้หญิง

- จัดกิจกรรม/บริการให้เฉพาะผู้ชาย

(3) การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ทั้งในด้านกรอบโครงสร้าง วัฒนธรรม ขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเสริมสร้างความเท่าเทียมในมิติหญิงชาย เช่น

- การได้รับความเห็นชอบและความร่วมมือทางการเมือง โดยภาครัฐต้องยอมรับว่าการสร้างความเสมอภาคในมิติหญิงชายเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ

- การกำหนดให้มีนโยบาย กิจกรรม การจัดสรรงบประมาณ และกระบวนการตรวจสอบเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศโดยเฉพาะ

- การออกกฎหมายที่ให้โอกาสเท่าเทียมกันและกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการกีดกัน

- การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามนโยบายที่กำหนด

- กำหนดกลไกเพื่อการส่งเสริมความเท่าเทียมในระดับประเทศ ซึ่งมีเครื่องมือและทรัพยากรบุคคลและการเงินที่เพียงพอในการผลักดันนโยบายทุกระดับ

- กำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่หญิงและชายในองค์กรในระดับต่าง ๆ ให้ได้สัดส่วนที่เท่าเทียมกันและปรับใช้มาตรการพิเศษที่จะปรับแก้ความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่

(4) การให้สิทธิ์ให้เสียงแก่เด็กหญิงและผู้หญิง โดยเปิดโอกาสให้ผู้หญิงและเด็กมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การออกแบบกิจกรรม การดำเนินงาน การติดตาม และการประเมินผล ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น

- ใช้มาตรการพิเศษที่จะส่งเสริมให้ผู้หญิงและเด็กสามารถมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการมากขึ้น

- เพิ่มจำนวนผู้หญิงในกิจกรรม/ระดับการตัดสินใจ

- โดยทั่ว ๆ ไปแล้วสัดส่วนผู้แทนชายหญิงควรอยู่ที่ 40:60

- จำนวนผู้หญิงที่เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ควรจะต่ำกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม

(5) การจัดหางบประมาณและการตรวจสอบด้านมิติหญิงชาย ซึ่ง “งบประมาณด้านมิติหญิงชาย” ได้แก่งบประมาณที่ใช้ในการทำให้เกิดความเท่าเทียมในมิติหญิงชาย โดยผ่านทางกฎหมาย นโยบาย และโครงการต่าง ๆ ส่วนการ “ตรวจสอบมิติหญิงชาย” คือการทบทวนหรือประเมินผลงานขององค์กรในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถปฏิบัติตามกลยุทธ์การนำมิติหญิงชายเข้าสู่กระแสหลักในนโยบาย โครงการและโครงสร้างองค์กรได้โดยประสบความสำเร็จ

การนำแนวคิดเรื่องมิติหญิงชายมาผสมผสานในกระบวนการสร้างความเสมอภาคหญิงชายดังกล่าวนี้ ILO ได้นำเข้ามาใช้ในการดำเนินงานโครงการ EOW อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจาก ILO พิจารณาว่าถึงแม้ประเทศไทยจะได้นำยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาปรับใช้ในการยกระดับสภาพของผู้หญิงให้ดีขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมาระยะหนึ่งแล้ว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ที่ประเทศไทยได้ไปผูกพันไว้ แต่กระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาสตรีของประเทศไทยก็ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทำให้สถานภาพของผู้หญิงโดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานยังไม่เท่าเทียมกับผู้ชายอย่างแท้จริง ดังนั้น ILO และรัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้สนใจที่จะเข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานสตรีดังกล่าว อย่างไรก็ตามก่อนที่จะนำเสนอกระบวนการดำเนินงานโครงการ EOW Thailand จึงเป็นที่จะต้องกล่าวถึงกลไก และหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ ด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย รวมทั้งนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพสตรีไทยในด้านต่าง ๆ ที่ยังถูกเลือกปฏิบัติในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

บทที่ 3

กลไกและหน่วยงานต่าง ๆ ในการพัฒนาสตรีไทย

1. กลไกระดับนานาชาติ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการพัฒนาสตรีเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในระดับสากล โดยองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) เป็นปีสตรีสากล และปี ค.ศ. 1976 – 1985 (พ.ศ. 2519 – 2528) เป็นทศวรรษสตรีเพื่อความเสมอภาค สันติภาพ และการพัฒนา ทำให้กระบวนการเพื่อการพัฒนาสตรีได้แพร่ขยายไปทุกมุมโลก และได้รับการขานรับจากรัฐบาลแทบทุกประเทศตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และเนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของสหประชาชาติจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามมติและข้อเรียกร้องต่าง ๆ เพื่อยกระดับสถานะของสตรีไทยให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล

กลไกในระดับนานาชาติเพื่อความก้าวหน้าของสตรีที่ประเทศไทยเข้าไปมีส่วนผูกพันที่สำคัญได้แก่

1.1 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) เป็นอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ และได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาแห่ง สหประชาชาติ สมัยที่ 34 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2522 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ นี้โดย วิธีภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2528 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2528 ในขั้นต้นประเทศไทยได้ขอตั้งข้อสงวนไว้เพื่อยกเว้นไม่ผูกพันตามอนุสัญญาฯ จำนวน 7 ข้อ ได้แก่

- อนุสัญญาข้อ 7 : เรื่องความเสมอภาคทางการเมืองและการรับตำแหน่งทางราชการ
- อนุสัญญาข้อ 9 : เรื่องการถือสัญชาติของบุตรที่เกิดจากหญิงไทย
- อนุสัญญาข้อ 10 : เรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา
- อนุสัญญาข้อ 11 : เรื่องสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานชนิดเดียวกัน
- อนุสัญญาข้อ 15 : เรื่องการทำสัญญา
- อนุสัญญาข้อ 16 : เรื่องความเสมอภาคในด้านครอบครัวและการสมรส
- อนุสัญญาข้อ 29 : เรื่องการให้อำนาจอศาลโลกในการตัดสินกรณีพิพาท

CEDAW เป็นอนุสัญญาที่มีบทบัญญัติรวม 30 มาตรา เพื่อให้รัฐภาคีหรือประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ การบริหาร หรือมาตรการอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติทั้งมวลต่อสตรี และให้หลักประกันว่าสตรีจะต้องได้สิทธิประโยชน์และโอกาสต่าง ๆ จากรัฐบนพื้นฐานของความเสมอภาคกับบุรุษ โดยที่มาตรา 1 – 16 เป็นการระบุมมาตรการในการดำเนินการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านต่าง ๆ เช่นให้คำจำกัดความของการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และกำหนดแนวทางสู่ความเสมอภาคของสตรีใน 3 มิติ ทั้งในด้านการกำหนดสิทธิพลเมืองและสถานภาพทางกฎหมายของสตรี ด้านการเจริญพันธุ์ และผลกระทบของปัจจัยทางวัฒนธรรมต่อความสัมพันธ์ระหว่างหญิงชาย เป็นต้น ซึ่งเป็นกรอบที่ชัดเจนและครอบคลุมสำหรับใช้ในการต่อสู้กับข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีส่วนทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศที่มีอยู่ในสังคมทุกแห่ง ส่วนมาตราข้อ 17 – 30 เป็นการกำหนดขั้นตอนและกลไกการติดตามการปฏิบัติงานตามอนุสัญญาฯ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เพื่อทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯของรัฐภาคี ซึ่งควรจะต้องเสนอรายงานของประเทศอย่างน้อยทุก 4 ปี ซึ่งแจ้งถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ได้นำมาใช้เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ

จากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ดังกล่าว มีผลให้ประเทศไทยต้องใช้อุสัญญาฯ เป็นแนวทางและแผนงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสตรี รวมถึงการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้จัดทำรายงานฉบับที่ 4 และ 5 (ฉบับรวม) เสร็จเรียบร้อยแล้วและเตรียมนำเสนอคณะกรรมการฯ ต่อไป ทั้งนี้นับตั้งแต่ พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ขอยกเลิกข้อสงวนต่าง ๆ ไปแล้ว 5 ข้อ ยังคงเหลือข้อสงวนอีก 2 ข้อ คือข้อ 16 และข้อ 29 ที่จะต้องดำเนินการต่อในอนาคต นอกจากนี้เพื่อแสดงให้ประชาคมโลกเห็นถึงความจริงใจและความก้าวหน้าในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสตรี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Optional Protocol to the CEDAW) เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2543 ซึ่งสาระสำคัญของพิธีสารเลือกรับเป็นการเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนหรือกลุ่มของปัจเจกชนในประเทศที่เป็นภาคีของพิธีสารฯ สามารถเสนอข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิสตรีตามที่ระบุในอนุสัญญาฯ ต่อคณะกรรมการฯ ได้โดยตรง เพื่อให้มีการสอบข้อเท็จจริงและกำกับให้รัฐบาลนั้น ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้

1.2 ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (Beijing Declaration and Platform for Action) จากการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ครั้งที่ 4 ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่างวันที่ 4-15 กันยายน 2538 ที่ประชุมได้มีการรับรองปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี ที่ได้ระบุถึงประเด็นปัญหาของสตรีใน

ด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาความยากจน การศึกษา สุขภาพอนามัย สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ทั้งนี้แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นการขานรับความกังวลห่วงใยในประเด็นปัญหาเรื่องความเสมอภาคทางเพศและสิทธิของสตรีในการพัฒนา อันเป็นผลจากมติที่ประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม ที่จัดโดยองค์การสหประชาชาติ ระหว่างวันที่ 6 - 12 มีนาคม 2538 ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก โดยแผนฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาของสตรีภายใต้ยุทธศาสตร์ใหม่ ที่มุ่งจะปรับปรุงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชายในสังคม (Gender and Development - GAD) ซึ่งเป็นแนวทางที่ปรับมาจาก WID เน้นการส่งเสริมให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมการพัฒนาทุกด้านและทุกระดับ โดยจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายและสังคมเพื่อขจัดปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก รวมทั้งการนำประเด็นช่องว่างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างหญิงชายเข้าไปสอดแทรกในนโยบายการพัฒนากระแสหลักของประเทศ

ประเทศไทยได้ส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุมปีสตรีสากลดังกล่าว และได้ประกาศยืนยันถึงพันธกรณีที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังโดยบูรณาการเข้าไว้ในแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ทั้งนี้ในอีก 5 ปีต่อมาประเทศไทยก็ได้ให้การรับรองปฏิญญาทางการเมือง และแผนปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะในการริเริ่มแนวทางใหม่เพื่อดำเนินการตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่ง (Political Declaration of Further Actions and Platform For Initiatives to Implement The Beijing Declaration and Platform for Action) เมื่อคราวเข้าร่วมการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษ ครั้งที่ 23 ระหว่างวันที่ 5 - 9 มิถุนายน 2543 ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการประกาศ พันธกรณีร่วมกันของสมาชิก ที่จะเร่งรัดดำเนินการตามประเด็นห่วงใยต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนปฏิบัติการปักกิ่ง และให้มีการติดตามผลการดำเนินงานตามกรอบแนวทางกิจกรรมที่กำหนดใหม่เป็นระยะ ๆ โดยผลของการรับรองปฏิญญาทางการเมืองฯ ดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องทบทวนทิศทางการดำเนินงานด้านสตรี และมีการกำหนดลำดับความสำคัญของสิ่งที่จะดำเนินการต่อไปตามกรอบกิจกรรมที่ได้รับรองไว้กับสหประชาชาติ รวมทั้งการผนวกเข้าไว้ในแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) อันเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาสตรีไทยในปัจจุบัน

1.3 อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านแรงงาน (ILO Conventions) จากกรณีที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา CEDAW ดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องทบทวนสถานการณ์ทางกฎหมายและการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของสตรีไทยในทุก ๆ ด้านเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้ โดยที่เรื่องแรงงานถือว่าเป็นประเด็นสำคัญใน

ลำดับแรก ๆ ที่ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากแรงงานหญิงเป็นทรัพยากรที่สำคัญทั้งในภาคอุตสาหกรรม การค้าและบริการ และเป็นกลุ่มแรงงานที่มักถูกเอาเปรียบในรูปแบบต่าง ๆ จึงปรากฏว่าประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO หลายฉบับ และแม้ว่าอนุสัญญาฉบับใดที่ยังมิได้ให้สัตยาบันก็จะต้องพยายามดำเนินการมิให้ขัดแย้ง เพื่อบรรเทาผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศที่มักจะถูกนำเอาเรื่องแรงงานสตรีและเด็กไปเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลก

ในปัจจุบันประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO แล้วจำนวน 13 ฉบับ และถึงแม้ว่าอนุสัญญาต่าง ๆ จะกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นมาตรฐานร่วมของแรงงานหญิงและชาย แต่มีอนุสัญญาบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหญิงเป็นการเฉพาะ เนื่องจาก ILO พิจารณาว่ายังมีการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวที่สำคัญได้แก่อนุสัญญาฉบับที่ 100 111 156 175 177 182 และ 183 โดยในจำนวนเหล่านี้ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้ว 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 100 และ 182 ทั้งนี้อนุสัญญาสำคัญ ๆ ในหมวดที่เกี่ยวกับแรงงานหญิงได้แก่

- อนุสัญญาฉบับที่ 100 (ค.ศ. 1951) ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน สำหรับชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน
- อนุสัญญาฉบับที่ 111 (ค.ศ. 1958) ว่าด้วยการระงับการแบ่งแยกที่ไม่เท่าเทียมกันสำหรับชายและหญิง
- อนุสัญญาฉบับที่ 156 (ค.ศ. 1981) ว่าด้วยเรื่องของคนงานที่ต้องแบกรับความรับผิดชอบทางครอบครัว
- อนุสัญญาฉบับที่ 175 (ค.ศ. 1994) ว่าด้วยเรื่องการทำงานล่วงเวลา
- อนุสัญญาฉบับที่ 177 (ค.ศ. 1996) ว่าด้วยเรื่องของการทำงานที่บ้าน
- อนุสัญญาฉบับที่ 182 (ค.ศ. 1999) ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
- อนุสัญญาฉบับที่ 183 (ค.ศ. 2000) ว่าด้วยการคุ้มครองภาวะการเป็นแม่

การให้ความคุ้มครองแรงงานหญิงในประเด็นหลัก ๆ ตามอนุสัญญาของ ILO กับกฎหมายหลักของไทยคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะพบว่าครอบคลุมในเกือบทุกประเด็นที่มีการระบุไว้ เช่น ค่าจ้างที่เท่ากัน ความเท่าเทียมกันในโอกาสและการปฏิบัติ เวลาทำงาน การลาคลอด สวัสดิภาพและความปลอดภัย ซึ่งเน้นการให้ความคุ้มครองหญิงมีครรภ์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ยังมีการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานหญิงในประเด็นอื่น ๆ อีก เช่น

การจ้างงาน ค่าจ้าง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ เช่นผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดที่ให้ความคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้อย่างชัดเจน รวมทั้งไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่ทำที่บ้าน (ค.ศ. 1996) ซึ่งเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเด็นที่ยังไม่มีการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานหญิงของไทย ได้แก่ การคุ้มครองแรงงานที่ต้องมีการรับผิดชอบต่อครอบครัว การจัดสถานเลี้ยงเด็กในที่ทำงาน และมาตรการการคุ้มครองความปลอดภัยและสวัสดิภาพสำหรับการทำงานช่วงกลางคืน ฯลฯ เหล่านี้เป็นประเด็นที่ประเทศไทยอยู่ระหว่างการทบทวนเพื่อดำเนินการให้เกิดความคุ้มครองตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ต่อไป

1.4 ความร่วมมือจากต่างประเทศ โดยที่ประเทศต่าง ๆ ได้สร้างกลไกในอันที่จะเอื้อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างหญิงชายขึ้นในสังคมของประเทศตนเอง ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้วรวมทั้งองค์กรระดับนานาชาติ จึงได้ให้ความสำคัญในการสนับสนุนประเด็นความเสมอภาคหญิงชายแก่ประเทศที่ต้องการรับความช่วยเหลือ ตัวอย่างเช่น องค์กรสหประชาชาติได้ก่อตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาสตรีแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Fund for Women – UNIFEM) และกองทุนอาสาเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (United Nations Voluntary Fund for Women) เพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่กิจกรรมเพื่อการพัฒนาใหม่ ๆ ที่สร้างเสริมประโยชน์ให้สตรี ส่วนธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) ก็ให้ความสำคัญโดยการกำหนดให้ประเด็นมิติหญิงชายเป็นประเด็นหนึ่งในการพิจารณาอนุมัติโครงการต่าง ๆ

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ความร่วมมือจากต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของสตรีในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องโดยตลอด จากเอกสารบทบาทของความร่วมมือจากต่างประเทศด้านการพัฒนาสตรี จัดพิมพ์โดยกรมวิเทศสหการ เมื่อ พ.ศ. 2537 ได้ระบุข้อมูลที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือ ดังตัวอย่างเช่น รัฐบาลแคนาดาให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นผู้นำสตรี (WELD) องค์กรเอกชนของนอร์เวย์ เช่น Norwegian Save The Children (Redd Barna) มีบทบาทในการส่งเสริมอาชีพตามโครงการฝึกอบรมกลุ่มสตรี องค์กร UNIDO ให้ความช่วยเหลือโครงการส่งเสริมการทำผลิตภัณฑ์กระดาษและความเป็นผู้นำสตรี นอกจากนี้ประเทศต่าง ๆ เช่น เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ยังให้ทุนการศึกษา / ฝึกอบรม / สัมมนา รวมทั้งส่งอาสาสมัครมาช่วยในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสตรี

อย่างไรก็ตามกิจกรรมการพัฒนาสตรีที่ได้รับการร่วมมือจากต่างประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่าปริมาณหรือมูลค่าของความช่วยเหลือไม่ได้เป็นตัวกำหนดที่สำคัญของความสำเร็จในโครงการต่าง ๆ เพราะตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงขึ้นอยู่กับที่คุณภาพของโครงการและการใช้ประโยชน์สูงสุดจากความช่วยเหลือที่ได้รับอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องมีความเข้าใจและร่วมมือซึ่งกันและกันทั้งหญิงและชาย รวมทั้งยึดหลักในการพึ่งตนเองให้มากที่สุด เพื่อบรรลุเป้าหมายตามแผนงานหลักพัฒนาสตรีระยะยาวต่อไป

2. กลไกระดับชาติ

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่กระบวนกร่างกระทำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกสาขาอาชีพและทุกส่วนของประเทศ ทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความละเอียดอ่อนในด้านการปกป้องสิทธิของพลเมืองและสร้างกลไกในการรักษาสิทธิดังกล่าวไว้ในหลายเรื่อง โดยมีหลักการใหม่ที่ให้แก่ประชาชน 4 ประการคือ

- รับรองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
- การปฏิรูปการเมือง
- มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ
- มีองค์กรคุ้มครองให้รัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

ในฐานะที่สตรีเป็นประชาชนคนหนึ่ง สตรีจึงได้รับผลจากการที่รัฐบาลปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้ ยิ่งกว่านั้นสิ่งที่สตรีจะได้รับเป็นพิเศษจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ

- รับรองความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย (มาตรา 30 และ 80)
- ขยายโอกาสทางการศึกษา (มาตรา 53)
- คุ้มครองจากการใช้ความรุนแรง (มาตรา 53)
- มีผู้แทนองค์กรพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับเด็กและสตรีอย่างน้อย 1 ใน 3 ของกรรมาธิการทั้งหมด (มาตรา 190)

เมื่อรัฐธรรมนูญมีการประกาศใช้ กฎหมายใดที่ขัดต่อหลักการต่าง ๆ ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ก็ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ดังปรากฏในนโยบายของรัฐบาลที่ระบุไว้ชัดเจนว่า รัฐจะมุ่งส่งเสริมสิทธิสถานภาพและบทบาทของสตรีให้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาชุมชนและประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตัวอย่างในการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่สตรี ได้แก่การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายใต้สังกัดรัฐสภา มีหน้าที่รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ การแก้ไขกฎหมายให้ผู้หญิงที่สมรสแล้วสามารถใช้นามสกุลของตนเองได้ การออกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่องทางและโอกาส

ให้สตรีสามารถติดตามและตรวจการบริหารงานภาครัฐด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายได้มากขึ้น ตลอดจนการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นการช่วยกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญและความเสมอภาคด้านการศึกษาแก่ผู้เรียนทั้งหญิงและชายอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับซึ่งยังขัดต่อหลักการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ดังจะกล่าวในบทต่อไป

2.2 แผนพัฒนาสตรี ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาสตรีมาแล้ว 2 ฉบับ โดยฉบับแรกคือแผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2525 - 2544) ต่อมาได้มีการทบทวนแผนฯ ดังกล่าวและจัดทำนโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535 - 2554) เป็นแผนระยะยาวฉบับที่สองซึ่งได้ใช้เป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) รวมทั้งฉบับล่าสุดคือแผนฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)

จากเอกสารแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ ได้ระบุไว้ในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร หน้า 3 ว่า แผนฯ นี้ได้พิจารณาวิสัยทัศน์ที่พึงประสงค์ ให้สตรีทุกคนได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพในทุกด้าน สามารถพึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีอยู่ในสังคมไทยได้อย่างมีความสุขตลอดทุกช่วงอายุ มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและตัดสินใจในทุกด้านทุกระดับ ได้รับการคุ้มครองจากครอบครัว ชุมชนและสังคม และได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกับผู้ชาย รวมทั้งได้รับประโยชน์จากการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและละเอียดอ่อนในเรื่องมิติหญิงชาย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและศักยภาพสตรีทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความอึด สักขมและจิตใจ ขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย ให้สตรีได้รับการคุ้มครองทุกด้านในฐานะที่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมบุรุษ และส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง รวมทั้งการพัฒนาสันติสุขในครอบครัว ชุมชน ประเทศชาติ และประชาคมโลก

แผนพัฒนาสตรีฯ ดังกล่าว ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานไว้ 5 ด้านคือ

- การพัฒนาศักยภาพสตรี
- การส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกด้าน
- การส่งเสริมความเสมอภาคและการคุ้มครองทางสังคม
- การพัฒนาสื่อเพื่อการดำเนินงานด้านสตรี
- การพัฒนาองค์กรและการบริหารจัดการเพื่อการดำเนินงานด้านสตรี

นอกจากนี้ยังกำหนดแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยระบุบทบาทของ กลไกและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระบบการติดตามประเมินผล และตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนที่จะ นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมด้วยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาสตรี

การดำเนินงานด้านพัฒนาสตรีในประเทศไทย มีหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบแยก ได้เป็น 4 ระดับคือ

3.1 หน่วยงานกลาง ได้แก่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรี แห่งชาติ(กสส.) หรือปัจจุบันหลังจากปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 ได้เปลี่ยนมาเป็นสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ กสส. เดิมได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2532 เพื่อให้เป็นองค์กรถาวรภายใต้สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านการพัฒนาสตรี ซึ่งกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่ผ่านมาได้แก่ การเสนอปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสถานภาพและ บทบาทสตรี และการจัดทำแผนงานหลักด้านสตรี เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ในปัจจุบันมี การกิจหลัก ดังนี้

- พัฒนาศักยภาพสตรี โดยส่งเสริมบทบาทผู้นำสตรีในท้องถิ่น และ ระดับในประเทศและระหว่างประเทศ
- ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย โดยการตรวจสอบติดตาม และรายงานผล การอนุวัติตาม CEDAW และผลักดันกฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรี
- กู้มครองและพิทักษ์สิทธิสตรี โดยการศึกษา และรณรงค์จัดความ รุนแรงในเด็กและสตรี
- เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว โดยการสร้างองค์ความรู้ด้าน ครอบครัวเพื่อการอยู่ดีมีสุข
- ส่งเสริมการดำเนินงานของเครือข่าย โดยประสาน สนับสนุนเครือข่าย ต่าง ๆ ทั้งใน และต่างประเทศ

3.2 หน่วยงานระดับนโยบาย ได้แก่ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งล้วนเป็นหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นและผลักดันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปลง ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาสตรีไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะการดำเนินงานในส่วนของสำนักงาน ก.พ.

ที่ควรกล่าวถึงคือ การผลักดันให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามแนวทางส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนได้เป็นผลสำเร็จ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 ให้ผู้มีบริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในทุกกระทรวง ทบวง กรม และจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งจะต้องดำเนินกิจกรรมตามแผนแม่บทที่จัดทำขึ้น อันจะเป็นกลไกที่เอื้อต่อการประสานงานการแปลงแผนพัฒนาสตรีฯ ไปสู่การปฏิบัติและการติดตามผลในภาคราชการต่อไป

3.3 หน่วยงานระดับปฏิบัติ ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาสตรีฯ และมีบทบาทในการประสานการดำเนินกิจกรรมและ โครงการพัฒนาสตรีที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในส่วนที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น โดยในส่วนของกระทรวงแรงงานนั้น นอกจากมีการจัดทำแผนพัฒนาแรงงานฉบับต่าง ๆ และประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแล้ว ยังได้เตรียมการขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร โดยการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านพร้อมทั้งยกร่างกฎกระทรวงเพื่อการคุ้มครองแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านให้เหมาะสมต่อไปอีกด้วย

3.4 หน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ องค์กร กลุ่มสตรี สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน ชุมชน และประชาชน ซึ่งให้การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสตรีฯ รวมทั้งตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดไว้

กลไกและองค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาสตรีไทยดังกล่าวมาข้างต้น ล้วนมีบทบาทสำคัญที่โครงการ EOW Thailand นำมาอ้างอิงในการดำเนินงานโครงการ รวมทั้งได้เสนอให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ดังที่จะได้กล่าวถึงในบทต่อ ๆ ไป

บทที่ 4

การพัฒนาสตรีในประเทศไทย

1. สรุปสถานการณ์สตรีไทยที่ผ่านมา

ภายใต้การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา หรือตั้งแต่ประมาณปี 2525 ซึ่งประเทศไทยได้มีแผนพัฒนาสตรีระยะยาวฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. 2525 - 2544) กล่าวได้ว่าประเทศไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของนานาประเทศอย่างเต็มที่ การนำประเทศเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์และนโยบายของรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 (พ.ศ. 2530 - 2539) ส่งผลให้ประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตอยู่ในระดับสูง แต่บทบาทของสตรีไทยในการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจกลับไม่ได้รับการคำนึงถึงเท่าใดนัก นอกจากเพียงการยอมรับในแง่ที่ทำให้ประเทศไทยมีข้อได้เปรียบประเทศอื่น ๆ เพราะมีกำลังแรงงานหญิงอยู่เป็นจำนวนมากและยังมีอัตราค่าแรงต่ำอีกด้วย (Seventh National Economic and Social Development Plan , 1992 : 1) อีกทั้งผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีต่อสตรีไทย ก็ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ญุณแจสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาความสำเร็จในด้านเศรษฐกิจนั้น ผู้มีส่วนผลักดันครั้งหนึ่งของกำลังแรงงานทั้งหมดก็คือ แรงงานหญิง (ปี พ.ศ. 2533 จากประชากรไทยทั้งหมด 56.4 ล้านคน มีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน 31.5 ล้านคน โดยมีผู้หญิงอยู่ในกำลังแรงงานร้อยละ 47 ของแรงงานทั้งหมด) ซึ่งคุณสมบัติของแรงงานหญิงนั้น ทั้งนักลงทุน นักการธนาคาร นักวางแผน และนักวิเคราะห์ ต่างเห็นว่าเป็นแรงงานที่ได้ค่าแรงต่ำ ว่างนอนสง่างาม และมีระเบียบวินัย นอกจากนี้ หากดูจากการสำรวจสำมะโนประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2513-2533 (ดูตารางที่ 1 ประกอบ) จะพบว่าจำนวนผู้หญิงที่ทำงานในครอบครัวโดยไม่มีค่าตอบแทนมีอัตราลดลงเรื่อย ๆ ซึ่งดูเผิน ๆ เหมือนผู้หญิงไทยมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยได้รับค่าจ้างมากขึ้น แต่ไม่ว่าผู้หญิงจะอยู่ในแรงงานภาคใด ก็ยังคงถูกเลือกปฏิบัติทั้งในชีวิตครอบครัวและการทำงาน เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบไปเท่านั้นเอง ดังจะเห็นได้จากผู้หญิงส่วนใหญ่ต้องทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง ในขณะที่สัดส่วนของอัตราที่ผู้ชายเป็นนายจ้างมีมากกว่าผู้หญิงอย่างเห็น ได้ชัด

ตารางที่ 1 : จำนวนผู้ทำงานเชิงเศรษฐกิจ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน พ.ศ. 2513 – 2533

สถานภาพการทำงาน	2513		2523		2533	
	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ
นายจ้าง	0.57	0.13	0.25	0.07	1.09	0.38
ทำงานส่วนตัว	45.47	11.96	44.78	14.07	41.54	14.89
ลูกจ้าง	20.16	10.51	24.44	15.52	30.03	22.88
ช่วยธุรกิจครอบครัว โดยไม่มี ค่าตอบแทน	33.05	76.66	30.39	70.20	27.16	61.73
รวม (พันคน)	8,784.8	7,867.51	12,041.3	11,240.1	16,278.2	15,018.6
ร้อยละของประชากร วัยทำงาน	71.00	69.10	75.40	68.00	80.10	72.00

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ , สัมภาษณ์ประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 , 2523 , 2533

ต่อมาเมื่อประเทศไทยต้องเผชิญปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งเริ่มปรากฏภาวะวิกฤตตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา วิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลให้มีผู้ว่างงานจำนวนมากจากการที่ธุรกิจต่าง ๆ ต้องปิดกิจการลง โดยใน พ.ศ. 2541 มีการเลิกจ้างสูงถึง 355,861 คน และลดลงเหลือ 119,019 คน ใน พ.ศ. 2542 แต่ปี 2543 กลับเพิ่มขึ้นเป็น 174,174 คน และชะลอตัวเหลือ 128,168 คนในปี 2544 (แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพฉบับที่ 1 กระทรวงแรงงาน, 2545 : 7) ผลของการเลิกจ้างดังกล่าวทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่ภูมิภาคสูงขึ้น และมีบางส่วนเข้าไปอยู่ในภาคแรงงานนอกระบบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง ทั้งนี้การทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะได้รับค่าจ้างต่ำ ขาดความมั่นคงและเสี่ยงต่ออันตรายในการทำงาน โดยไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่ามีช่องว่างของความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายในกระบวนการพัฒนา ซึ่งเมื่อผู้หญิงที่เป็นประชากรจำนวนครึ่งหนึ่งของประเทศถูกผลกระทบ ข้อเสนอเปรียบดังกล่าวก็นับเป็นความสูญเสียของประเทศชาติโดยรวมด้วยเช่นกัน

ในขณะที่ประเทศไทยมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ปัญหาทางสังคมที่รุนแรงก็เกิดขึ้นใหม่ไปพร้อม ๆ ด้วยเช่นกัน เช่น สถานภาพการทำงานที่เสี่ยงต่ออันตรายของทั้งหญิงและชาย การที่สตรีเข้าสู่กำลังแรงงานทั้งในและนอกระบบมากขึ้นก็ทำให้ลักษณะครอบครัวและความสัมพันธ์ทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป วิถีชีวิตตามชนบทประเพณีดั้งเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นแบบสมัยใหม่และมีชีวิตแบบเมืองมากขึ้น สังคมที่เปลี่ยนไปสู่สังคมแบบบริโภค

ตามระบบเศรษฐกิจแบบวัตถุนิยม ตลอดจนการแพร่หลายและเข้าถึงสื่อและเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทั้งชาย หญิง และเด็ก ๆ ในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ซึ่งในบริบทของสภาพปัญหาความไม่สมดุลระหว่างหญิงและชายทางเศรษฐกิจ สังคม ที่ได้กล่าวมาแล้วความข้างต้น รวมทั้งในเรื่องของของเมืองและกฎหมาย ที่จะได้กล่าวต่อไป น่าจะมีการประเมินให้เห็นว่าสตรีได้มีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศแค่ไหน เพียงไร รวมทั้งในปัจจุบันสตรีไทยยังต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคในเรื่องใด เพื่อให้เห็นบทบาทด้านต่าง ๆ ของสตรีในปัจจุบันเมื่อเทียบกับบุรุษ และ นำเสนอประเด็นที่ควรพิจารณา เพื่อส่งเสริมบทบาทของผู้หญิงให้เท่าเทียมชายต่อไป

2. การประเมินสถานการณ์การพัฒนาสตรีในแต่ละด้าน

บทบาทและการมีส่วนร่วมของส่วนร่วมของสตรีไทยในกระบวนการการพัฒนาประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2525จนถึงปัจจุบัน มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาดังนี้

2.1 สตรีกับการศึกษาและการฝึกอบรม

จากข้อมูลสถิติพบว่า จำนวนผู้ไม่รู้หนังสือส่วนใหญ่เป็นสตรี โดยในปี 2543 อัตราการไม่รู้หนังสือของคนไทยทั้งประเทศเท่ากับร้อยละ 7.71 และในจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือทั้งหมดเป็นสตรีถึงร้อยละ 62 (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2546 : 44) ซึ่งจะพบมากในกลุ่มประชากรอายุ 40 ปีขึ้นไป ซึ่งให้เห็นถึงพัฒนาการด้านการศึกษาที่ไม่สมดุลมาตั้งแต่ในอดีต และเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของสตรี โดยเฉพาะสตรีสูงอายุ

สตรีมีโอกาสดำเนินการเรียนในระดับการศึกษาตอนต้นในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับชาย แต่ในระดับอนุปริญญาและปริญญาตรีจะมีสตรีมากกว่าชาย (ยกเว้นในระดับปริญญาเอก) โดยมีข้อมูลตามรายงานของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย ในตารางที่ 2 และ 3 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในระดับมหาวิทยาลัยและการเลือกสาขาเรียนของผู้หญิงส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในสาขาที่เชื่อว่าเหมาะสมกับสตรี เช่น มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ พยาบาล ฯลฯ โดยมีจำนวนมากถึงร้อยละ 70 - 80 ส่วนสาขาวิศวกรรมศาสตร์ (รวมสถาปัตยกรรมศาสตร์ และผังเมือง และสาขานิติศาสตร์) มีผู้หญิงเรียนน้อยเพียงแค่อ้อยละ 15 และ 28 เท่านั้น

ตารางที่ 2 : จำนวนนักเรียนหญิงและชายในการศึกษาแต่ละระดับ ปีการศึกษา 2543

ระดับการศึกษา	จำนวนรวม	ร้อยละของนักเรียนหญิง
ก่อนประถมศึกษา	2,152,196	48.5
ประถมศึกษา	5,996,507	48.47
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,432,706	49.8
มัธยมศึกษาปลาย (สายสามัญ)	1,138,215	55.76
มัธยมศึกษาปลาย (สายอาชีพ)	516,174	44.0

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 3 : จำนวนนักศึกษาที่จบจากมหาวิทยาลัยของรัฐในปีการศึกษา 2542

ระดับการศึกษา	จำนวนรวม	จำนวนนักศึกษาหญิง	ร้อยละนักศึกษานักศึกษาหญิง
ปริญญาตรี	73,647	41,749	56.69
ประกาศนียบัตรบัณฑิต	1,334	737	55.25
ปริญญาโท	18,069	9,182	50.82
ปริญญาเอก	171	83	48.54
รวม	93,221	51,751	55.51

ที่มา : รายงานการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ปีการศึกษา 2543 ทบวงมหาวิทยาลัย

ในด้านการมีส่วนร่วมในการฝึกอบรม จากสถิติการฝึกอาชีพระยะสั้นของกรมการศึกษานอกโรงเรียนในปี 2540 ซึ่งให้เห็นว่าผู้หญิงเลือกเรียนในสาขาที่เป็นประเพณีนิยมเช่นเดียวกัน เช่น สาขาเกษตรกรรมศาสตร์และธุรกิจซึ่งมีตัวเลขสูงถึงร้อยละ 77 และ 67 ตามลำดับ (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ : 7) การเลือกสาขาฝึกอบรมดังกล่าวมีผลต่อการเลือกประกอบอาชีพของสตรี เนื่องจากสังคมมองว่าสตรีไม่มีทักษะและความชำนาญด้านเทคนิคและช่างฝีมืออุตสาหกรรม รวมทั้งโอกาสที่จะเข้าทำงานในสาขาเหล่านี้มีน้อย ผู้หญิงส่วนใหญ่จึงเน้นสาขาอาชีพเข้าสู่การทำงานในภาคบริการ

ประเด็นปัญหาและการบรรลุเป้าหมายความเสมอภาค

โดยรวมแล้วการมีโอกาสเข้าเรียนและเข้ารับการฝึกอบรมสำหรับผู้หญิงในปัจจุบันดูเหมือนจะมีความก้าวหน้ามากขึ้นจนเหลือความแตกต่างและช่องว่างเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตามสตรีไทยยังคงเลือกเรียนและทำงานในสาขาที่ถนัดกันมาแต่ดั้งเดิมว่าเหมาะสำหรับสตรี ซึ่งย่อมเป็นการตอกย้ำบทบาทของสตรีเพศในการให้บริการและสนับสนุนแก่บรรดาหัวหน้า ผู้จัดการ และผู้บริหารทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย นอกจากนี้ในกลุ่มผู้ไม่รู้หนังสือ ผู้หญิงก็มีสัดส่วนสูงกว่าผู้ชาย ทั้ง ๆ ที่การ

ศึกษาถือว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยป้องกันเด็กหญิงจากครอบครัวยากจนในการตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ได้ในระดับหนึ่ง

ประเด็นที่น่าสนใจคือในปัจจุบันประเทศไทยประสบความสำเร็จในการเปิดการเรียนการสอนสตรีศึกษาในระดับอุดมศึกษาแล้ว โดยเริ่มจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นแห่งแรกใน พ.ศ. 2539 หลักสูตรสตรีศึกษานี้จะเป็นแหล่งผลิตบุคลากรที่มีความรู้ในประเด็นปัญหาของสตรี โดยเฉพาะ และยังมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมและสัมมนาเพื่อกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเพศอีกด้วย อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังขาดแคลนนักวิชาการที่มีความรู้ความเข้าใจในทฤษฎีสตรีศึกษาและการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ซึ่งแนวทางที่ควรดำเนินการต่อไปคือ

(1) ผลิตบุคลากรที่มีความรู้ด้านมิติหญิงชายให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดมุมมองด้านบทบาทหญิงชายในองค์กรเหล่านั้นมากขึ้น

(2) การบูรณาการมิติหญิงชายในการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการกระจายแนวคิดความเสมอภาคระหว่างเพศและการจัดการเลือกปฏิบัติไปยังเยาวชนของชาติ โดยพัฒนาหนังสือเรียนและสร้างหลักสูตรการสอนที่มีมุมมองมิติหญิงชาย

(3) สนับสนุนให้หญิงและชายเลือกแผนการเรียนและการประกอบอาชีพที่หลากหลายมากขึ้น และยกเลิกกฎเกณฑ์ในการกีดกันโอกาสทางการศึกษาของผู้หญิงในทุกสถาบัน

(4) รัฐต้องสนับสนุนให้เด็กหญิงมีโอกาสได้เรียนอย่างเต็มที่ โดยจัดสรรทุนการศึกษาและการฝึกอาชีพอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

2.2 สตรีกับการทำงาน

ในระยะ 20-30 ปีที่ผ่านมาผู้หญิงต้องออกจากบ้านมาทำงานกันมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก มีธุรกิจการค้าและบริการประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งล้วนแต่ต้องใช้แรงงานหญิงเป็นจำนวนมาก ประกอบกับแรงงานในชนบทมีรายได้ต่ำและครอบครัวมีฐานะยากจน และมักว่างงานในช่วงนอกฤดูเพาะปลูก ในขณะที่รายได้จากการทำงานในเมืองสูงกว่าและมีความสม่ำเสมอมากกว่า ทำให้แรงงานหญิงอพยพเข้ามาหางานทำในสถานประกอบการขนาดใหญ่และขนาดเล็กในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และตามเมืองใหญ่ ๆ เป็นจำนวนมาก

จากหนังสือแรงงานหญิงและเด็ก จัดพิมพ์โดย กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เมื่อ พ.ศ. 2544 หน้า 28 - 29 ระบุว่า จากการสำรวจเมื่อเดือนสิงหาคม 2543 ของสำนักงานแรงงานสถิติแห่งชาติ พบว่าทั่วประเทศมีกำลังแรงงานหญิงประมาณ 15.29 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 45.01 ของกำลังแรงงานทั้งหมด (ประมาณ 33.97 ล้านคน) หรือคิดเป็นร้อยละ 48.82 ของ

จำนวนประชากรหญิงทั่วประเทศ ทั้งนี้เป็นแรงงานหญิงที่มีงานทำประมาณ 14.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 96.98 ของกำลังแรงงานทั้งหมด มีแรงงานหญิงซึ่งเป็นผู้ไม่มีงานทำ ร้อยละ 2.34 และแรงงานหญิงซึ่งเป็นผู้กำลังแรงงานรอฤดูกาลร้อยละ 0.68 โดยกำลังแรงงานหญิงทำงานในภาคเกษตรมากที่สุดถึงร้อยละ 60.41 ทำงานในภาคการค้าและบริการร้อยละ 24.34 และทำงานภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 15.24 ในขณะที่ผู้ชายส่วนใหญ่จะทำอาชีพด้านการขนส่ง การบริหารจัดการ และงานช่างหรืองานในกระบวนการผลิตมากกว่าหญิง

ภาวะการทำงานของหญิงจะแตกต่างกับชายในด้านสภาพการทำงาน ประเภทของงานที่ทำ และค่าตอบแทนที่ได้รับ โดยทั่วไปสภาพการทำงานของผู้หญิงจะอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับชาย นอกจากนี้แรงงานหญิงส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ การศึกษาน้อย และขาดโอกาสในการพัฒนา จึงได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤติเศรษฐกิจ เนื่องจากแรงงานหญิงเป็นกลุ่มแรกที่จะถูกเลิกจ้าง โอกาสที่จะหางานใหม่เป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะเมื่อถูกเลิกจ้างในขณะที่มีอายุมากทำให้ต้องประสบกับความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ และส่งผลกระทบต่อครอบครัวก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา จากข้อมูลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่าในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ และปี 2540 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ สถานประกอบการต่าง ๆ จ้างแรงงานหญิงจำนวน 3.3 และ 3.4 ล้านคนตามลำดับ ปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกที่วิกฤติเศรษฐกิจรุนแรง พบว่าจำนวนแรงงานหญิงลดลงอย่างมากเหลือเพียงประมาณ 2.0 ล้านคน หรือลดลงร้อยละ 41.1 เนื่องจากโรงงานต่าง ๆ ประสบปัญหาด้านการเงิน และการหดตัวด้านตลาดทำให้ต้องพยายามลดต้นทุนด้วยการปลดคนงานหรือปิดกิจการ อย่างไรก็ตาม ในปี 2542 และ 2543 ปรากฏว่าจำนวนแรงงานหญิงเพิ่มขึ้นเป็นระดับ 3.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 47.5 ของแรงงานทั้งหมดซึ่งมี ประมาณ 8 ล้านคน

แม้ว่าแรงงานหญิงจะถูกมองว่าเป็นแรงงานที่ใช้ทักษะต่ำ แต่ปรากฏว่าแรงงานหญิงมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการทำงานที่สร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตขึ้นอย่างมาก โดยในอุตสาหกรรมส่งออกที่นำเงินตราเข้าประเทศมากที่สุดในลำดับแรก ๆ มีการใช้แรงงานหญิงมากเกินกว่าร้อยละ 70 ได้แก่อุตสาหกรรมด้านอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องนุ่งห่ม และอัญมณี ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 4 นอกจากนี้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ทำรายได้ให้ประเทศจำนวนมหาศาลนั้น ร้อยละ 80 - 90 ของผู้ที่ทำงานก็เป็นหญิงเช่นกัน จึงเป็นประเด็นที่น่าห่วงใยว่าถึงแม้ผู้หญิงจะมีส่วนร่วมสร้างเศรษฐกิจอย่างมากก็ตาม ผู้หญิงยังคงถูกเลือกปฏิบัติจากนายจ้างด้วยเหตุแห่งเพศ ทำให้หนทางสู่ความก้าวหน้าของแรงงานหญิงยากลำบากกว่าชาย

ตารางที่ 4 จำนวนแรงงาน จำแนกตามเพศและตำแหน่งในอุตสาหกรรมบางประเภท ปีพ.ศ. 2540

ตำแหน่ง	แปรรูปอาหาร		สิ่งทอ		เครื่องนุ่งห่ม		พลาสติกและเคมีภัณฑ์	
	ทั้งหมด	สัดส่วนหญิง	ทั้งหมด	สัดส่วนหญิง	ทั้งหมด	สัดส่วนหญิง	ทั้งหมด	สัดส่วนหญิง
คนงาน ไม่มีฝีมือ	144,022	65.6	92,917	66.2	56,463	65.0	45,994	40.6
คนงาน มีฝีมือ	51,995	62.7	33,658	52.2	71,127	81.6	33,836	52.8
ผู้คุมงานหรือหัวหน้าคนงาน	14,850	60.0	5,097	31.5	7,980	71.5	6,865	35.4
เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพ	6,201	72.9	3,963	41.1	3,880	85.5	4,013	51.5
วิศวกร	709	2.2	205	1.2	237	1.1	966	5.4
เจ้าหน้าที่สำนักงาน	19,725	71.2	4,477	70.2	8,346	75.4	12,683	52.2
เจ้าหน้าที่บริหาร	4,781	34.5	1,767	31.8	2,910	38.1	4,531	27.4
รวม	242,282	64.5	142,084	60.5	150,943	73.6	108,888	45.0

ตำแหน่ง	อิเล็กทรอนิกส์		อัญมณี และเครื่องประดับ		รวม	
	ทั้งหมด	สัดส่วนหญิง	ทั้งหมด	สัดส่วนหญิง	ทั้งหมด	สัดส่วนหญิง
คนงาน ไม่มีฝีมือ	86,731	83.2	10,024	75.4	436,151	66.7
คนงาน มีฝีมือ	28,294	61.4	25,528	55.0	244,437	64.4
ผู้คุมงานหรือหัวหน้า-คนงาน	5,192	60.7	2,879	59.7	42,864	54.9
เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ-คุณภาพ	7,581	78.1	3,974	86.5	29,611	70.5
วิศวกร	2,195	4.1	75	-	4,388	3.7
เจ้าหน้าที่สำนักงาน	5,876	70.2	4,180	78.4	55,287	67.8
เจ้าหน้าที่บริหาร	2,671	35.6	1,310	47.2	17,969	34.1
รวม	138,539	74.9	47,970	63.9	830,707	64.6

ที่มา : การสำรวจแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลก

ปี พ.ศ. 2540 (แบบสอบถามผู้ประกอบการ)