

การศึกษาของนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐไทย¹

Education of Migrant Students in Thai Public Schools²

ฐิติมดี อาพัทธนานนท์³
Thithimadee Arphattananon

บทคัดย่อ

บทความนี้รายงานผลจากการวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาของนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐไทย ผู้วิจัยศึกษานโยบายของรัฐ และการปฏิบัติของโรงเรียนรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนต่างด้าวที่เรียนอยู่ในโรงเรียนของรัฐในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษาวิจัย โดยวิธีการเก็บข้อมูล คือ การสัมภาษณ์ การสังเกต และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสัมภาษณ์ครู ผู้บริหารสถานศึกษา เจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาของเด็กต่างด้าวในกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ปกครองนักเรียนต่างด้าว เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน นายจ้างของผู้ปกครองของต่างด้าว และนักเรียนต่างด้าวที่เรียนในโรงเรียนรัฐ จำนวนทั้งหมด 40 คน นอกจากนั้นผู้วิจัยสังเกตชั้นเรียน และ เยี่ยมบ้านของนักเรียนต่างด้าว พื้นที่ในการทำวิจัยคือ จังหวัดระนองและจังหวัดปัตตานี ผลการวิจัยพบว่าถึงแม้รัฐจะมีนโยบายให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ในทางปฏิบัติรัฐไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองชาวต่างด้าวรู้ถึงนโยบายนี้ นอกจากนั้นยังไม่มีแนวทางปฏิบัติในการจัดนักเรียนต่างด้าวให้เข้าชั้นเรียนที่เหมาะสม การจัดการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนต่างด้าวยังไม่มีการคำนึงถึงวัฒนธรรมของนักเรียนต่างด้าวเท่าใดนัก ผลการวิจัยพบว่านักเรียนต่างด้าวที่เรียนในโรงเรียนของรัฐออกกลางคัน

¹ ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

² บางส่วนของบทความนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในวารสาร International Journal of Multicultural Education, 14 (1)

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

เป็นจำนวนมาก จากการวิจัยสรุปได้ว่าถึงแม้รัฐจะมีนโยบายให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐได้แต่ในทางปฏิบัติแล้วโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนต่างด้าวยังถูกจำกัดอยู่มาก

คำสำคัญ: 1. เด็กต่างด้าว. 2. การศึกษา. 3. โรงเรียนรัฐไทย. 4. ประเทศไทย.

Abstract

This paper reports results of a study that uncovers educational experiences of migrant students who study in Thai public schools. The researcher examines the government's education policies and the practices of schools and school districts concerning the education of migrant children who studied in primary and secondary schools. The researcher used qualitative research methods such as interview, observation and document examination, to obtain data. The researcher interviewed 40 informants consisting of teachers, administrators, education officers at the national and local levels, migrant parents, non-government officers, employers of migrant workers and migrant students. Classroom observation and house visit were also conducted. The research sites are Ranong and Pattani province. Research result shows that although the Thai government allows migrant children to study in Thai public schools, there are no PR activities to inform migrant parents about this policy. There is no guideline concerning the placement of migrant students into appropriate classroom. The curriculum and instruction are no relevant to the cultures of migrant students. Dropout rates are high. The paper concludes that although the government has a policy to allow migrant children to study in Thai public schools, in practices the educational opportunity of migrant children is still limited.

Keywords: 1. Migrant children. 2. Education. 3. Thai Public School. 4. Thailand.

ความนำ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 อนุมัติข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับระเบียบการรับนักเรียน และระเบียบการให้เงินอุดหนุนนักเรียนสำหรับเด็กอพยพต่างด้าว เด็กไร้สัญชาติ และเด็กชนเผ่าที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร (องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549) โดยหลักการ มติคณะรัฐมนตรีนี้เปิดโอกาสให้เด็กที่เป็นลูกหลานแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทย ทั้งที่ผู้ปกครองเป็นแรงงานจดทะเบียนและไม่จดทะเบียนได้เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยโรงเรียนไม่ต้องบันทึกเป็นหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงในการลงหลักฐานว่าเป็นผู้ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรเหมือนที่เคยปฏิบัติมา และในการรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนโรงเรียนสามารถได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเท่ากับที่รัฐจ่ายให้กับเด็กที่มีสัญชาติไทย กล่าวโดยสรุปมติคณะรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2548 เปิดโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าวซึ่งในอดีตไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนไทยให้มีโอกาสได้รับการศึกษา

ข้อมูลจากกระทรวงแรงงานระบุว่าใน พ.ศ. 2547 จำนวนเด็กซึ่งเป็นลูกหลานแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมายมีจำนวนถึง 93,082 คน (Huguet & Punpuing, 2005) ซึ่งเมื่อนับรวมเด็กลูกแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับรัฐ จำนวนอาจสูงถึงประมาณ 260,000 คน (คมชัดลึก, 2554) ถึงแม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้าเรียนในโรงเรียนไทยได้ แต่จากสถิติการเข้าเรียนในปีการศึกษา 2554 พบว่ามีนักเรียนต่างด้าวจำนวนน้อยมากที่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ นักเรียนต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เรียนอยู่ในโรงเรียนรัฐไทยมีจำนวน 58,687 คน คิดเป็นไม่ถึงร้อยละสิบของจำนวนเด็กต่างด้าวในประเทศไทยทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554) งานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ศึกษาถึงสาเหตุที่เด็กต่างด้าวไม่เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐไทยและให้ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ แทบจะไม่มีการวิจัยใดที่ศึกษาถึงการได้รับการศึกษาของเด็กต่างด้าวหลังจากเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐไทยแล้ว ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนของรัฐไทยเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนนโยบายและแนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนต่างด้าวในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงสภาพและปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐไทย

วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้จังหวัดปัตตานี และจังหวัดระนองเป็นพื้นที่ในการเก็บข้อมูล เนื่องจากจำนวนนักเรียนต่างด้าวในสองจังหวัดนี้ต่างกัน ในปีการศึกษา 2554 จังหวัดปัตตานีมีนักเรียนต่างด้าวจำนวน 59 คน ในขณะที่จังหวัดระนองมีจำนวนนักเรียนต่างด้าวทั้งหมด 1,367 คน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554) การคัดเลือกสองจังหวัดนี้เป็นพื้นที่ในการทำวิจัยเนื่องจากผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าในพื้นที่ที่มีนักเรียนต่างด้าวจำนวนต่างกันสภาพและปัญหาในการจัดการศึกษาต่างกันหรือไม่ นอกเหนือจากสองจังหวัดนี้ผู้วิจัยยังได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในกระทรวงศึกษาธิการ และเจ้าหน้าที่การศึกษาในจังหวัดสมุทรสาคร การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ การสังเกต และการศึกษาเอกสารเป็นวิธีในการเก็บข้อมูล โดยผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา เจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาของเด็กต่างด้าวในกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ปกครองนักเรียนต่างด้าว เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน (NGO) นายจ้างของพ่อแม่เด็กต่างด้าว นักเรียนต่างด้าวที่เรียนในโรงเรียนรัฐจำนวนทั้งหมด 40 คน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลคัดเลือกโดยวิธีเจาะจง (Purposive sampling) และวิธีบอกต่อ (Snowball sampling) ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างโดยใช้เครื่องมือคือแนวคำถามในการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก นอกจากการสัมภาษณ์ผู้วิจัยยังได้สังเกตชั้นเรียนที่เด็กต่างด้าวเรียนอยู่ ซึ่งมีทั้งชั้นเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ผู้วิจัยสังเกตปฏิสัมพันธ์ระหว่างเด็กต่างด้าวและเด็กสัญชาติไทยในโรงเรียน สังเกตการประชุมผู้ปกครองของโรงเรียน ผู้วิจัยเข้าไปสังเกตความเป็นอยู่ของเด็กต่างด้าวในบ้านของเด็กต่างด้าว ในโรงงาน และในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก สำหรับการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารนโยบาย เอกสารเกี่ยวกับแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวของโรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนั้นผู้วิจัยยังใช้ข้อมูลอื่นๆ เช่น การบ้านและงานที่นักเรียนต่างด้าวทำส่งครูเพื่อประกอบการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐไทย

การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากจัดการกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกต และการศึกษาเอกสารแล้ว ผู้วิจัยจัดประเภทของข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการให้รหัสข้อมูลและเชื่อมโยงของรหัสที่เกี่ยวข้องกันเข้าเป็นหัวข้อ หลังจากนั้นผู้วิจัยจัดประเด็นให้กับหัวข้อเหล่านั้น โดยการวิเคราะห์ความเป็นเหตุผล และความเกี่ยวข้องของหัวข้อต่างๆ ผู้วิจัย

ใช้วิธีสามเฝ้าในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยใช้ทั้งวิธีสามเฝ้าตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลที่ได้จากแหล่งของข้อมูลที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามประเด็นต่างๆ เอาไว้ใน ผลการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. นักเรียนต่างด้าว หมายถึง ผู้ที่มีสัญชาติอื่นที่ไม่ใช่สัญชาติไทย รวมถึงนักเรียนที่ไร้สัญชาติ ที่เรียนอยู่ในโรงเรียนของรัฐ
2. โรงเรียนรัฐไทย หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่ตั้งขึ้นและได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ในบทความนี้หมายรวมถึงโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนเทศบาล
3. สภาพการจัดการศึกษา หมายถึง สภาพของการจัดการเรียนการสอน การจัดชั้นเรียนสำหรับนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐของไทย
4. ปัญหาการจัดการศึกษา หมายถึง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐไทย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการรับเข้าเรียน ปัญหาในการจัดการเรียนการสอน ปัญหาเกี่ยวกับการออกกลางคัน

สรุปผลการวิจัย

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยขอเสนอสภาพและปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐไทย ตามประเด็นที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล คือ 1.) สิทธิในการได้รับการศึกษา 2.) การจัดให้นักเรียนต่างด้าวเข้าชั้นเรียน 3.) การจัดการเรียนการสอน และ 4.) โอกาสในการศึกษาต่อของนักเรียนต่างด้าว

1. สิทธิในการได้รับการศึกษา: ทำไมเด็กต่างด้าวไม่เข้าเรียนในโรงเรียนไทย

ผู้วิจัยเข้าไปในชุมชนที่เป็นที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดปัตตานีเป็นครั้งแรกโดยเข้าไปพร้อมกับเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่เข้าไปปรณรงค์เรื่องการป้องกันโรคเอดส์บ้านที่แรงงานอาศัยอยู่เป็นทาวน์เฮาส์ให้เข้าชั้นเดียวติดๆ กันหลายหลัง แรงงานส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำประมง ฝ่ายชายออกเรือ และฝ่ายหญิงอยู่กับบ้าน ในชุมชนมีเด็กต่างด้าวอายุ 3-12 ขวบอยู่ประมาณ 10 คน วิ่งไปมา เด็กทุกคนไม่ได้เข้าเรียนทั้งๆ ที่มีโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตั้งอยู่ในระยะทางที่เดินไปถึงได้จากชุมชนนั้น จากการพูดคุยแม่และผู้ปกครอง ของเด็กเหล่านั้นไม่รู้ว่าลูกของตนสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐได้ เมื่อถามความต้องการแม่ของเด็กๆ ส่วนใหญ่อยากให้ลูกได้เรียนหนังสือเล็กๆ เองก็แสดงท่าทีดีใจเมื่อพูดถึงการเรียน เด็กบางคนเคยเข้าเรียนที่

ศูนย์การเรียนรู้ที่จัดโดยองค์กรเอกชนแต่ตอนนี้ไม่ได้เรียนเนื่องจากชั้นเรียนถูกยุบไป เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนที่เข้าไปด้วยกันเล่าให้ฟังว่าเมื่อก่อนองค์กรเอกชนในจังหวัดมีการจัดชั้นเรียนสำหรับเด็กต่างด้าวที่สำนักงานขององค์กรเอกชนโดยสอนภาษาไทยและวิชาต่างๆ เป็นภาษาถิ่นของเด็ก อย่างไรก็ตามก็ตามหลังจากที่รัฐมีนโยบายอนุญาตให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนไทยได้ องค์กรเอกชนจึงเปลี่ยนจุดเน้นของโครงการ จากโครงการทางด้านการศึกษาเป็นโครงการรณรงค์เรื่องสุขภาพแทนเนื่องจากเห็นว่ารัฐเข้ามาดูแลทางการศึกษาแล้ว ชั้นเรียนซึ่งเคยจัดให้กับเด็กต่างด้าวจึงถูกยกเลิกไป จากการเข้าไปพูดคุยกับผู้ปกครองและเด็กในชุมชนครั้งนั้น เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนก็รับปากว่าจะช่วยเป็นธุระเรื่องการสมัครเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐให้กับผู้ปกครองที่ต้องการให้ลูกเข้าเรียน

(บันทึกภาคสนาม : ชุมชนแรงงานต่างด้าวจังหวัดปัตตานี วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2554)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 อนุมัติข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการในการปรับแก้ระเบียบว่าด้วยหลักฐานการรับนักเรียนเข้าศึกษาในสถานศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าว เด็กไร้สัญชาติ เด็กชนเผ่าที่ไม่มีสัญชาติไทยได้รับการศึกษามากขึ้น

มติคณะรัฐมนตรีฉบับ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 นี้ เป็นเสมือนใบเบิกทางให้เด็กต่างด้าวได้รับการศึกษา อย่างไรก็ตามมีปัจจัยมากมายที่ทำให้เด็กต่างด้าวยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ งานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาของเด็กต่างด้าวที่ผ่านมาส่วนใหญ่กล่าวถึงความไม่รู้เกี่ยวกับนโยบายการศึกษา และสิทธิในการเข้ารับการศึกษาว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำให้จำนวนเด็กต่างด้าวที่เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐมีจำนวนน้อย (ชวันธร ม่วงมี, 2548 ; องค์กรแรงงานระหว่างประเทศและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549 ; ILO, 2008) ในการวิจัยนี้ก็เช่นเดียวกัน จากการพูดคุยกับผู้ปกครองแรงงานต่างด้าวหลายครอบครัว ผู้วิจัยพบว่า พวกเขาไม่รู้ว่าลูกหลานของตนมีสิทธิในการเข้าเรียนในโรงเรียนไทย ผู้ปกครองจำนวนน้อยที่รู้และส่งลูกเข้าเรียนส่วนใหญ่รู้จากคนไทยที่บ้านอยู่ใกล้กันหรืออยู่ในชุมชนเดียวกัน จากการสัมภาษณ์ครูในโรงเรียนที่เด็กต่างด้าวเข้าเรียนพบว่า เด็กส่วนใหญ่มีนายจ้างชาวไทยหรือเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนพามาสมัครเข้าเรียน บ้างก็มีพระสงฆ์ในชุมชนที่เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาพามาสมัคร บ้างก็มีครูหรือเจ้าหน้าที่การศึกษาที่คุ้นเคยกันพามาสมัคร ส่วนน้อยมากที่ผู้ปกครองต่างด้าวพาลูกหลานมาสมัครเข้าโรงเรียนไทยด้วยตนเอง

ยกเว้นคนที่อยู่เมืองไทยมานานกว่าสิบปี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องพูดถึงความเพิกเฉยและการไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาของผู้ปกครองที่เป็นแรงงานต่างด้าวว่าเป็นสาเหตุหลักที่พวกเขาไม่ส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนไทย อย่างไรก็ตามสิ่งที่งานวิจัยที่ผ่านมาไม่กล่าวถึงคือบทบาทของรัฐในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองชาวต่างด้าวรู้ถึงสิทธิในการได้รับการศึกษาของบุตรหลานของตนเอง

จากคู่มือและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลซึ่งไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยระบุเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเด็กเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ว่า “สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จัดการศึกษาภาคบังคับ และสถานศึกษาประชาสัมพันธ์รายละเอียดการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาทั้งเด็กที่มีสัญชาติไทย เด็กไม่มีสัญชาติไทย และเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร โดยใช้สื่อประชาสัมพันธ์อย่างหลากหลาย เช่น บ้ายโฆษณา วิทยุกระจายเสียง หอกระจายข่าว แผ่นพับ เอกสาร วารสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ การประชุมชี้แจงผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ” (กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงานปลัดกระทรวง, 2552 : 41)

ถึงแม้คู่มือและแนวปฏิบัติดังกล่าวจะพูดถึงหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้ปกครองส่งเด็กมาเข้าเรียน แต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับกระทรวงให้ความเห็นตรงกันว่าไม่มีการประชาสัมพันธ์สำหรับผู้ปกครองต่างด้าว:

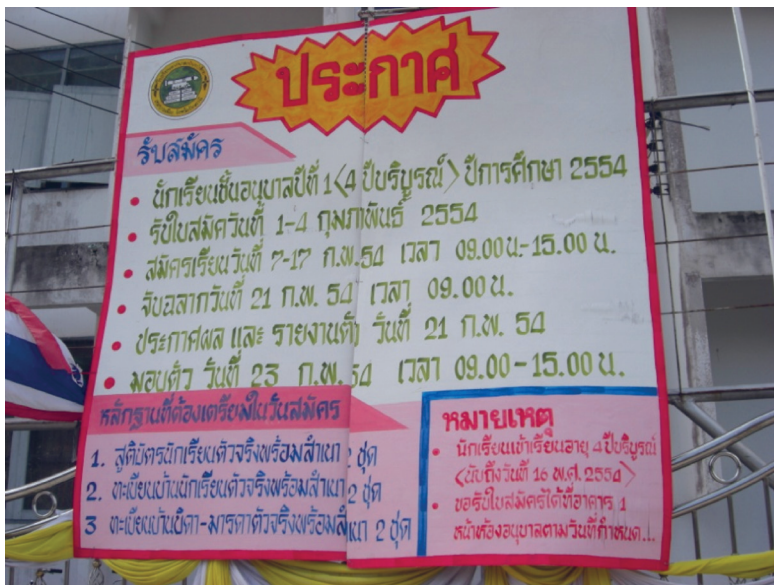
อันนี้มันเป็นประเด็นเหมือนกันว่า เราจะไม่ประชาสัมพันธ์เหมือนแบบ... อย่างกว้างขวางมากนัก เพราะว่ามันจะเป็นแรงดึง แต่ปัญหาของเราจริงๆ คือ เมื่อคนเขาอยู่ในบ้านเราแล้ว เราถึงจัดให้เขา เราไม่ได้ไปประชาสัมพันธ์ให้คนนอกบ้านนอกเมืองมาเรียนของเรา คือ... มันจะต้องแยกแยะ เพราะฉะนั้นจะเห็นว่า เราไม่เคยประชาสัมพันธ์ จะเห็นว่าถ้าเอ็นจีโอไหน ดูแลเด็กแล้วก็มีปัญหา หรืออยากให้เด็กเรียน เขาก็จะประสานงานขึ้นมา หรือเขาจะมีเครือข่าย...เครือข่ายเอ็นจีโอหรือเครือข่ายคนทำงานด้านเด็กด้วยกัน เขาก็จะรับรู้กันแต่เราจะไม่แบบ...ออกสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ ไปปลิว อะไรจะไม่มี... (เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายในกระทรวงศึกษาธิการ, สัมภาษณ์เมื่อ 14 ตุลาคม 2553)

ผู้วิจัย : ที่นี้คือเรื่องการประชาสัมพันธ์ละคะ อยากทราบว่าเราต้องบอกตามชุมชนไหมหรือเราต้องขึ้นป้ายใหม่ว่ามาเรียนได้

เจ้าหน้าที่เขตพื้นที่การศึกษา : อ้อ...ไม่ค่ะ เราไม่เคยทำเนื่องจากว่า มันยังมีเสียงแบบ...กระแสหลายด้านนะค่ะว่าแบบ...เหมือนเด็กไทยเราหลายคนก็ยังไม่ได้เรียน ถ้าเราไปขึ้นป้ายอย่างนั้นเราก็กลัวชาวบ้านต่อต้านอีกอย่างก็ เพราะว่าถ้าพูดถึงแล้ว คนต่างชาติ เด็กต่างชาติ... ถ้าในจังหวัดส่วนมากจะเป็นเด็กพม่าแล้วเด็กพม่าที่เข้ามาในบ้านเราต้องยอมรับว่าส่วนหนึ่งก็เข้ามาแบบผิดกฎหมายแล้วนี่ การที่เราไปส่งเสริมการศึกษาให้แบบนี้ โอเคเราทำตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ว่าเออ....ในแบบความรู้สึกของชาวบ้านทั่วไป มันก็ยังมีความอยู่ว่าเด็กไทยเรากียังมีอีกหลายคนที่ยังได้รับการศึกษาไม่ทั่วถึง
(เจ้าหน้าที่เขตพื้นที่การศึกษา A, สัมภาษณ์เมื่อ 18 พฤษภาคม 2554)

ผู้วิจัย : แล้วอย่างตัวของเด็กต่างด้าวเองละคะ เขตมีการรณรงค์ไหมคะ หรือว่าเค้ารู้เองว่าเค้ามีสิทธิ์เรียน

เจ้าหน้าที่เขตพื้นที่การศึกษา : อันนั้นนโยบายของกระทรวงให้เปิดอยู่แล้ว แล้วโรงเรียนก็เปิดรับแล้วมันก็เป็นปากต่อปาก การเข้ามาเรียนนั้นจะชะ การประชาสัมพันธ์นั้นชะ เค้าไม่รู้หนังสืออยู่แล้ว เค้าก็ใช้การปากต่อปากนี้แหละครับแต่ว่าเราเปิด ถ้าเค้าเข้ามาเราก็คับ
(เจ้าหน้าที่เขตพื้นที่การศึกษา B, สัมภาษณ์เมื่อ 7 เมษายน 2554)



ภาพที่ 1. ป้ายประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองนำบุตรหลานมาสมัครเข้าเรียน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทางการศึกษาทั้งระดับกระทรวงและระดับเขตพื้นที่การศึกษาทำให้ทราบว่า ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้พ่อแม่ผู้ปกครองที่เป็นแรงงานต่างด้าวรู้ถึงสิทธิในการได้รับการศึกษาในโรงเรียนไทยของ เช่น ไม่มีการใช้ป้ายประกาศหรือโบปลิว ไม่มีการออกโฆษณาทางวิทยุ หรือการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองที่เป็นแรงงานต่างด้าวนำบุตรหลานที่อายุถึงเกณฑ์เข้ารับการศึกษามาสัมครเข้าเรียน ทุกปีก่อนเปิดภาคเรียนปีการศึกษาใหม่ผู้วิจัยเห็นป้ายประชาสัมพันธ์ที่ติดไว้ในหลายโรงเรียนให้ผู้ปกครองนำบุตรหลานมาสมัครเข้าเรียน (ภาพที่ 1) บางครั้งเคยได้ยินการประชาสัมพันธ์ทางวิทยุ การประชาสัมพันธ์เหล่านั้นทุกอย่างล้วนเป็นภาษาไทย มีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ปกครองชาวไทย ถึงแม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะกำหนดไว้ชัดเจนในคู่มือและแนวปฏิบัติว่าหน่วยงานทางการศึกษา เช่น เขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน ต้องประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองที่ไม่มีสัญชาติไทยทราบเกี่ยวกับการนำเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยมาสมัครเข้าเรียน แต่ในการปฏิบัติจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาเห็นว่าหากประชาสัมพันธ์ออกไปว่าเด็กต่างด้าวสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนไทยได้จะเป็นการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่คนไทยว่ารัฐบาลเงินภาษีของตนเองไปจัดการศึกษาให้กับคนต่างด้าวที่บางคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ทางการศึกษายังให้เหตุผลว่าถึงประชาสัมพันธ์ออกไปก็ไม่มีประโยชน์เนื่องจากคนต่างด้าวไม่รู้ภาษาไทย ดังนั้นจึงไม่มีความพยายามที่จะออกโบปลิวหรือทำป้ายประกาศเป็นภาษาถิ่นของแรงงานต่างด้าว จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า ถึงแม้โดยหลักการเด็กต่างด้าวจะมีสิทธิเข้าเรียน แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปในแบบที่เรียกว่า “ถ้ามาสมัครเราก็รับ” ซึ่งแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่สามารถมาสมัครด้วยตนเองเนื่องจากไม่รู้ถึงนโยบายและไม่รู้ภาษาไทย ดังที่กล่าวไปแล้วชาวต่างด้าวส่วนใหญ่ที่มาสมัครเข้าเรียนรู้ถึงนโยบายนี้จากคนไทย หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่จำนวนนักเรียนต่างด้าวที่เข้าเรียนในมีจำนวนน้อยไม่ถึงร้อยละสิบของจำนวนเด็กต่างด้าวทั้งหมดในประเทศไทย

2. การจัดให้เด็กต่างด้าวเข้าชั้นเรียน

ในจังหวัดปัตตานี มีโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งที่แรงงานต่างด้าวนิยมส่งลูกหลานเข้าเรียน โรงเรียนแห่งนี้ตั้งอยู่ใกล้กับชุมชนของแรงงานต่างด้าว ประกอบกับผู้บริหารของโรงเรียนไม่ปฏิเสธที่จะรับเด็กนักเรียนต่างด้าวทำให้มีเด็กมาสมัครเข้าเรียนมากกว่าโรงเรียนอื่นในจังหวัด ในห้องเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มีเด็กต่างด้าวอยู่จำนวน 8 คนจากนักเรียน

ทั้งหมด 26 คน เด็กแต่งเครื่องแบบนักเรียนเรียบร้อย ที่หน้าอกปักชื่อไทย เด็กหลายคนมีนามสกุลเดียวกัน เช่น รักไทย จากการสอบถามคุณครูประจำชั้นพบว่า ชื่อ และนามสกุลเหล่านั้นเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนเป็นผู้ตั้งให้ เช่น นามสกุล รักษ์ไทย หรือบางคนพระที่พามาสมัครเข้าเรียนก็ตั้งให้ เด็กต่างด้าวที่เรียนอยู่ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ส่วนใหญ่มีอายุ 8-12 ปี ซึ่งมากกว่าเด็กสัญชาติไทยคนอื่นๆ ในชั้นที่ส่วนใหญ่มีอายุ 6 ปี ตามเกณฑ์ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1

(บันทึกภาคสนาม: โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดปัตตานี, วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2553)

ในโรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษาทั้งจังหวัดปัตตานี และจังหวัดระนอง ที่นักเรียนต่างด้าวเรียนอยู่ สิ่งหนึ่งที่สังเกตเห็นได้ชัดในทุกโรงเรียนคือ นักเรียนต่างด้าวมักจะมีอายุมากกว่านักเรียนคนอื่นๆ ที่เรียนอยู่ในชั้นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ที่กล่าวถึงในบันทึกภาคสนาม นักเรียนต่างด้าวอายุ 8-12 ในชั้นประถมปีที่ 4 ในโรงเรียนอีกแห่งหนึ่งที่ผู้วิจัยเข้าไปเก็บข้อมูล นักเรียนต่างด้าวอายุ 14-15 ปี ในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ในโรงเรียนอีกแห่งหนึ่งนักเรียนต่างด้าวอายุ 16 ปี สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดชั้นเรียนสำหรับนักเรียนต่างด้าว แต่ให้อำนาจกับโรงเรียนต่างๆ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดชั้นเรียน จากการวิจัยพบว่าโรงเรียนของรัฐส่วนใหญ่จัดให้นักเรียนต่างด้าวที่อายุต่ำกว่า 6 ปีเข้าเรียนในชั้นอนุบาล และจัดให้นักเรียนต่างด้าวที่อายุเกิน 6 ปีและไม่เคยเข้าเรียนในโรงเรียนไทยเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ทุกคนไม่ว่าจะอายุเท่าใด โรงเรียนหลายแห่งในจังหวัดระนองออกกฎว่าจะรับเฉพาะเด็กต่างด้าวที่เคยเรียนในโรงเรียนไทย หรือผ่านการเรียนในศูนย์การเรียนแล้วเท่านั้น เนื่องจากต้องการให้เด็กพูดภาษาไทยได้คล่อง ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่เราจะพบเด็กต่างด้าวที่อายุ 12 ปี แต่ยังเรียนอยู่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เช่นที่พบในการวิจัยนี้

ในศูนย์การเรียนที่จัดโดยองค์กรเอกชน (NGO) ส่วนใหญ่ เด็กต่างด้าวจะได้เรียนรายวิชาพื้นฐานต่างๆ เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ ที่สอนด้วยภาษาแม่ของเด็ก และได้เรียนวิชาภาษาไทยเป็นวิชาแยกออกมา อย่างไรก็ตามเมื่อเด็กต่างด้าวที่ผ่านการเรียนวิชาเหล่านี้จากศูนย์การเรียนไปสมัครเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ พวกเขาจะถูกจัดให้อยู่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โดยอัตโนมัติดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น โดยที่โรงเรียนไม่มีการสอบวัดความรู้พื้นฐานแล้วจัดชั้นเรียนให้เหมาะสมกับพื้นฐานความรู้ที่เด็กมี

จากการสัมภาษณ์ ครูส่วนใหญ่บอกว่า เด็กต่างด้าวมีความประพฤติเรียบร้อยกว่าเพื่อนร่วมชั้นเนื่องจากอายุมากกว่า อย่างไรก็ตามครูให้ข้อมูลว่าอายุที่ต่างกันจะเริ่มเป็นปัญหาเมื่อเด็กต่างด้าวเริ่มเข้าสู่วัยรุ่นในขณะที่เพื่อนร่วมชั้นยังเป็นเด็กอยู่ อายุที่ต่างกันทำให้ครูจัดชั้นเรียนลำบากเนื่องจากบางครั้งแผนการสอนและกิจกรรมการเรียนรู้ที่เตรียมมาอาจไม่เหมาะกับเด็กต่างด้าวที่อายุมากกว่า ทำให้เด็กเบื่อหน่ายการเรียน และออกจากโรงเรียนก่อนที่จะเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ดังที่เกิดขึ้นเป็นปกติในโรงเรียนซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ จากปัญหาเหล่านี้เองโรงเรียนบางโรงเรียนจึงออกกฎว่าจะไม่รับเด็กต่างด้าวที่อายุเกิน 9 ขวบเข้าเรียน ศูนย์การเรียนรู้ที่ติดต่อกับโรงเรียนเหล่านั้นจึงส่งเด็กที่อายุเกิน 9 ขวบไปเรียนที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนแทนที่จะส่งไปโรงเรียน

กฎระเบียบต่างๆ ของโรงเรียนเกี่ยวกับการจัดชั้นเรียนสำหรับนักเรียนต่างด้าวกลายเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างด้าว การที่มติดคณะรัฐมนตรีรวมถึงกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ระบุแนวทางปฏิบัติสำหรับโรงเรียนในการรับนักเรียนต่างด้าว เช่น อายุที่เหมาะสมในการสมัครเข้าเรียน การสอบเทียบความรู้ที่โรงเรียนควรจัด จึงเกิดสภาพดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือการที่โรงเรียนใช้วิธีที่โรงเรียนจะสามารถบริหารจัดการได้โดยสะดวก ออกกฎในการรับนักเรียนต่างด้าว และการจัดชั้นเรียนให้กับนักเรียนต่างด้าว ซึ่งวิธีเหล่านี้อาจจะไม่ใช่วิธีที่ส่งผลดีต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างด้าว กระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องวางแนวทางให้กับโรงเรียนในการรับนักเรียนต่างด้าว และการจัดนักเรียนต่างด้าวเข้าชั้นเรียนที่เหมาะสม กระทรวงศึกษาธิการอาจต้องช่วยเหลือโรงเรียนในการจัดสอบเทียบความรู้ โรงเรียนควรมีการประสานกับศูนย์การเรียนรู้ที่จัดโดยองค์กรเอกชน (NGO) โดยโรงเรียนอาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับเนื้อหาที่ต้องการให้เด็กต่างด้าวได้เรียนก่อนสมัครเข้าเรียนในโรงเรียน เพื่อว่าเมื่อเด็กต่างด้าวมาสมัครเข้าเรียนแล้วจะไม่ต้องเริ่มต้นจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3. การจัดการเรียนการสอนสำหรับเด็กต่างด้าว

นักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐเรียนเนื้อหาวิชาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับนักเรียนไทย เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้กำหนดหรือให้แนวทางในการจัดการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนที่รับนักเรียนต่างด้าวเข้าเรียน การจัดการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนต่างด้าวจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของโรงเรียน

“วิธีการสอนมันอยู่ที่โรงเรียน ส่วนใหญ่แล้วทุกโรงเรียนใช้หลักสูตรของเราเอง ก็คือหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะเค้า [นักเรียนต่างด้าว-ผู้วิจัย] มา

อยู่กับเรา เค้าก็ต้องเรียนของเรา”

(สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เขตพื้นที่การศึกษา B, 7 เมษายน 2554)

จากการสัมภาษณ์พบว่าโรงเรียนไม่มีการปรับเนื้อหาการจัดการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนต่างด้าวโดยเฉพาะ เนื่องจากเห็นว่านักเรียนต่างด้าวนั้นเข้ามาเรียนในโรงเรียนไทยจึงควรต้องเรียนรู้เนื้อหาเกี่ยวกับประเทศไทย ประวัติศาสตร์ไทย รวมถึงวัฒนธรรมประเพณีของไทยเหมือนเช่นที่เด็กไทยได้เรียน เนื่องจากนักเรียนต่างด้าวส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธเนื้อหาในแบบเรียน และ ในหลักสูตรการศึกษารวมทั้งการจัดกิจกรรมของโรงเรียนจึงไม่ได้ขัดกับวัฒนธรรมความเชื่อของนักเรียนต่างด้าว ในโรงเรียนในจังหวัดปัตตานี นักเรียนต่างด้าวสามารถเข้าร่วมกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น เช่น ในวันเข้าพรรษา วันวิสาขบูชา ที่โรงเรียนพานักเรียนไปทำบุญที่วัดนักเรียนต่างด้าวก็สามารถเข้าร่วมได้ อย่างไรก็ตามมีเนื้อหาบางอย่างที่ถูกสอนตามๆ กันมาโดยไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของภูมิหลังทางวัฒนธรรมของนักเรียนต่างด้าวนัก ที่เห็นชัดเจนคือเนื้อหาในวิชาประวัติศาสตร์ เช่น การกล่าวถึงข้อพิพาทระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยไม่ได้สนใจว่าในชั้นเรียนนั้นมีนักเรียนต่างด้าวเรียนอยู่ การสอนประวัติศาสตร์โดยวางตำแหน่งให้ไทยเป็นศัตรูกับประเทศเพื่อนบ้านลักษณะนี้มีมาช้านาน ตั้งแต่สมัยรัฐไทยต้องการขบั่นความเป็นชาตินิยม (วารุณี โอสธารมย์, 2544) ในปัจจุบันถึงแม้เนื้อหาในแบบเรียนจะไม่เน้นการสู้รบระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกัน และหันไปเน้นถึงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและความร่วมมือร่วมใจกัน แต่การสอนของครูยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปอย่างทันทั่วทั้งที่ ยังคงมีการเน้นเนื้อหาการสู้รบระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านครูบางคนกล่าวว่าตนเองสอนเนื้อหาวิชาประวัติศาสตร์ตามที่หลักสูตรกำหนดแต่เพิ่มความระมัดระวังในประเด็นที่จะทำให้ความขัดแย้งระหว่างนักเรียนไทยกับนักเรียนต่างด้าวเนื่องจากสังเกตเห็นปฏิกิริยาของนักเรียนต่างด้าวเมื่อสอนเกี่ยวกับสงครามระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน “เมื่อปีที่แล้วมีเด็กพม่าอยู่ห้องป.6 ด้วย แล้วพอสอนวิชาประวัติศาสตร์ ใครๆ ก็หันไปมองเค้า พอสอนเรื่องพม่าเพื่อนจะเครียดมาก ทั้งๆ พูดความจริง แต่เพื่อนจะว่า นี่พม่าที่ไทยไปตี” (ครูในโรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดปัตตานี, วันที่ 18 มิถุนายน 2555)

ในห้องเรียนที่นักเรียนต่างด้าวเรียนอยู่ ภาษาไทยเป็นภาษาที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน ไม่มีการสอนแบบสองภาษา ซึ่งจากการสอบถามพบว่าไม่เป็นอุปสรรคทางการเรียนเนื่องจากเด็กต่างด้าวส่วนใหญ่รู้ภาษาไทยดี หลายคนเกิดในประเทศไทยหลายคนเรียนที่ศูนย์การเรียนมาก่อนที่จะเข้าโรงเรียนรัฐ และอีกหลายคนเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐตั้งแต่ชั้นอนุบาล ทำให้ไม่มีอุปสรรคทางภาษา ถึงกระนั้นก็ตามจากการสัมภาษณ์ครูชาวพม่าในศูนย์การเรียน (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2554)

พบว่า การที่เด็กเรียนโดยใช้ภาษาไทยทั้งหมดส่งผลกระทบทำให้เด็กต่างด้าวลืมภาษาแม่ของตนเอง หลายคนพูดได้แต่เขียนไม่ได้ สาเหตุที่โรงเรียนไม่จัดการเรียนการสอนแบบสองภาษาอาจเป็นเพราะโรงเรียนมีเด็กต่างด้าวเรียนอยู่จำนวนไม่มากพอ โรงเรียนในจังหวัดอื่นที่มีเด็กต่างด้าวเรียนอยู่ในโรงเรียนถึงร้อยละ 80 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด เช่น โรงเรียนในจังหวัดสมุทรสาคร มีการจัดการเรียนการสอนแบบสองภาษาให้แก่เด็กต่างด้าว ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงศึกษาธิการให้อิสระแก่โรงเรียนในการบริหารจัดการ ถ้าโรงเรียนเห็นสมควรให้มีการสอนแบบสองภาษาโรงเรียนสามารถจัดได้โดยใช้งบประมาณรายหัวที่ได้รับตามปกติ กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ให้งบประมาณเพิ่มสำหรับการนี้

กล่าวโดยสรุปการจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมสำหรับนักเรียนต่างด้าวในโรงเรียนรัฐส่วนใหญ่เป็นแบบหลอมรวม มากกว่าเป็นการสอนที่คำนึงถึงอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของนักเรียนต่างด้าว หรือใช้วัฒนธรรมของนักเรียนต่างด้าวเป็นสื่อในการสอน เนื่องจากโรงเรียนคิดว่าเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนในโรงเรียนไทย เด็กต้องเป็นฝ่ายปรับตัวเข้ากับหลักสูตร กิจกรรม การเรียนการสอนของโรงเรียน บุคลากรทางการศึกษา ส่วนน้อยมากที่มองเห็นความจำเป็นที่โรงเรียนต้องปรับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน หรือกิจกรรมเพื่อให้เหมาะกับวัฒนธรรมของเด็กต่างด้าว ผู้ที่ปรับส่วนใหญ่จะกระทำเป็นรายบุคคล หรือเกิดขึ้นเฉพาะโรงเรียนที่มีเด็กต่างด้าวเป็นส่วนใหญ่ของนักเรียนทั้งหมด กระทรวงศึกษาธิการเองก็ไม่ได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ปล่อยให้เป็นดุลยพินิจของโรงเรียน และถ้าโรงเรียนใดต้องการปรับการจัดการเรียนการสอน เช่น สอนแบบสองภาษา หรือจ้างครูที่พูดภาษาของนักเรียนต่างด้าวได้ โรงเรียนต้องทำภายใต้งบประมาณที่มีอยู่ กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มแต่ประการใด

4. โอกาสในการศึกษาต่อของนักเรียนต่างด้าว

การออกกลางคันเป็นปัญหาสำคัญทางการศึกษาของเด็กต่างด้าว (ชวนธร ม่วงมี, 2548 ; องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2549 ; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2553) สาเหตุของการออกกลางคันมีหลายประการ อย่างไรก็ตามในงานวิจัยนี้พบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้เด็กต่างด้าวต้องออกจากโรงเรียนกลางคันคือ ฐานะทางการเงินของครอบครัวที่ไม่อำนวยให้เรียนต่อ รวมทั้งการย้ายที่อยู่ของผู้ปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมา (ชวนธร ม่วงมี, 2548 ; องค์กรแรงงานระหว่างประเทศและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549)

ฐานะทางครอบครัวของนักเรียนต่างด้าวส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำ พ่อแม่ของนักเรียนต่างด้าวส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างรายวัน เป็นแรงงานก่อสร้าง หรือทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเล ส่วนใหญ่ทำงานแลกกับค่าแรงขั้นต่ำ หลายครอบครัวต้องการให้ลูกช่วยทำงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวมากกว่าที่จะให้เรียนหนังสือ ถึงแม้จะเป็นงานเล็กๆ น้อยก็ตาม

หลังจากเปิดภาคเรียนในปีการศึกษาใหม่ ผู้วิจัยเข้าไปในโรงเรียนประถมศึกษาอีกครั้งเพื่อสังเกตชั้นเรียน พบว่านักเรียนต่างด้าวหลายคนและผู้วิจัยเคยสัมภาษณ์ไม่อยู่ในห้องเรียน หลังจากสอบถาม คุณครูบอกว่า เด็กหลายคนคงไม่มาเรียนแล้ว บางคนไม่มาเรียนเนื่องจากขาดรถรับส่ง เด็กผู้ชายที่อายุ 13 ปีออกไปช่วยพ่อที่เป็นแรงงานต่างด้าวทำงานในเรือประมง เด็กผู้ชายอายุ 12 ปีอีกคนหนึ่งต้องออกไปเลี้ยงน้องที่เกิดใหม่เนื่องจากสมาชิกคนอื่นในครอบครัวต้องทำงานทำให้ไม่มีใครดูแลน้อง เด็กผู้ชายอายุ 13 ปีอีกคนหนึ่งออกไปช่วยพ่อทำงานก่อสร้าง

(บันทึกภาคสนาม: โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดปัตตานี, วันที่ 24 พฤษภาคม 2554)

จากการสัมภาษณ์ครูและผู้บริหารโรงเรียนได้ข้อมูลว่า เด็กต่างด้าวมักจะออกกลางคันเพราะต้องช่วยพ่อแม่ทำงาน บางคนออกจากโรงเรียนเพราะพ่อแม่ย้ายไปทำงานที่จังหวัดอื่น หรือย้ายกลับประเทศ บางคนออกไปอยู่บ้านเฉยๆ เพราะมีปัญหา กับเพื่อนหรือไม่อยากมาเรียนผู้ปกครองที่เป็นแรงงานต่างด้าวหลายคนต้องการให้ลูกออกไปทำงานมากกว่าเรียนในโรงเรียน ผู้ปกครองต่างด้าวบางคนมองโรงเรียนเป็นสถานที่สำหรับให้เด็กใช้เวลาว่างวันในขณะที่ผู้ปกครองทำงาน หรือจนกว่าที่เด็กจะอายุถึงเกณฑ์ทำงานได้ เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนผู้หนึ่งกล่าวไว้ในการสัมภาษณ์ว่า “คือตอนนี้ก็คือว่าเด็กที่เข้าสู่โรงเรียนไทย แต่เรียนไปสักพักหนึ่งก็ออกเพราะว่าเศรษฐกิจทางบ้านเค้าไม่อำนวย เพราะว่าแรงงานต่างด้าวประเมินจริงๆ เค้ามาเพื่อหาเงินแต่ที่เค้าเกิดมาเพื่อรอเวลาใช้แรงงาน ก็คิดว่าจริงๆ แล้วเค้าต้องการให้ลูกเค้าเข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่ว่าบทบาทเราก็คือ ทำยังไงก็ได้ให้ผู้ปกครองตระหนักว่าเค้าจะใช้ลูกไปทำแรงงานเด็กก็ได้ เค้าต้องมีวุฒิทางการศึกษาให้กับลูกของเค้า ซึ่งก็พยายามกันอยู่” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน, 18 พฤษภาคม 2554)

อย่างไรก็ตามแรงงานต่างด้าวที่อยู่เมืองไทยเป็นเวลานานกลับมีความคิดเกี่ยวกับการศึกษาของลูกหลานตนเองต่างออกไป ตัวอย่างเช่นแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่าคนหนึ่งซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปีได้ส่งลูกชายเข้าเรียนใน

ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในโรงเรียนประถมใกล้บ้าน เนื่องจากทราบจากนายจ้างว่า เด็กต่างด้าวสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนไทยได้ โดยนายจ้างช่วยเหลือเรื่องขั้นตอน การสมัครเข้าเรียน ระหว่างการสัมภาษณ์ผู้ปกครองคนนี้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษาไว้ว่า:

“อยากให้ลูกเรียน จนกว่ารัฐเขาจะไม่ให้เรียน”

“อยากให้เรียนพิเศษภาษาอังกฤษ”

(สัมภาษณ์ผู้ปกครองต่างด้าวชาวพม่า, วันที่ 29 กรกฎาคม 2554)

แม่ของเด็กนักเรียนชาวกัมพูชา 2 คนที่เรียนอยู่ในชั้นมัธยมซึ่งอยู่ใน ประเทศไทยมากกว่า 15 ปีกล่าวในทำนองเดียวกันว่า ครอบครัวของเธอไม่ได้ร่ำรวย บางครั้งไม่มีเงินและเคยคิดจะให้ลูกหยุดเรียนออกมาช่วยทำงานเหมือนกัน แต่เห็นว่า ถ้ามีการศึกษาจะมีอนาคตจึงให้ลูกเรียน (สัมภาษณ์ผู้ปกครองต่างด้าวชาวกัมพูชา, วันที่ 2 มีนาคม 2554)

ผลจากงานวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่กล่าวว่าครอบครัวเป็นปัจจัย สำคัญที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างด้าว การตัดสินใจในการ ให้เด็กได้รับการศึกษา และ ระดับการศึกษาที่จะให้เด็กได้รับนั้นขึ้นอยู่กับครอบครัว เป็นสำคัญ ยิ่งครอบครัวอยู่ในประเทศไทยนานเท่าไรการมองเห็นความสำคัญของการ ศึกษายิ่งมากขึ้นเท่านั้น (องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และสำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา, 2549) อย่างไรก็ตามผู้ปกครองที่คิดเช่นนี้ถือเป็นส่วนน้อย ผู้ปกครอง ต่างด้าวหลายคนยังคงต้องการให้ลูกออกจากโรงเรียนเพื่อทำงานมากกว่า

ถึงแม้ผู้ปกครองจะต้องการให้ลูกของตนออกจากโรงเรียนเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่เด็กนักเรียนต่างด้าวส่วนใหญ่ที่ได้เรียนในโรงเรียนก็ต้องการเรียนต่อในระดับสูง

“ไม่อยากจะบอคนาคตัวเองด้วยการแบบเรียนได้นิดเดียว เตียวทำงานแบบ... คือ เตียวนี้มันต้องมีความรู้ให้ได้มากที่สุด คิดว่าถ้าเราเรียนแล้วความรู้นั้นก็อยู่กับตัว ตายไปมันก็ตายไปพร้อมกับเราเห็นมาจากคนอื่นนะครี๊บ เห็นคนไทย เอ้อ ลูกคนที่เรียนจบป.6 แล้ว เขาแบบ ไม่อยากเรียนแล้ว จบอนาคตัวเองนี่ ผมเห็นแล้ว พอไปทำงานนี้มันยากลำบากใจ”

(นักเรียนต่างด้าวชาวกัมพูชา ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553)

ตารางที่ 1. จำนวนนักเรียนแยกตามสัญชาติ ปีการศึกษา 2554

	พม่า	กัมพูชา	ลาว	จำนวนรวม นักเรียน จาก 3 ประเทศ	จำนวนนักเรียน ทั้งหมดใน ประเทศไทย
อนุบาล	11,543	1,953	915	14,411	1,009,426
ประถมศึกษา	32,228	3,820	2,245	38,293	3,445,679
มัธยมศึกษา ตอนต้น	4,247	637	300	5,184	2,016,131
มัธยมศึกษา ตอนปลาย	536	170	81	787	1,082,567
สายอาชีพ	11	0	1	12	4,163
รวม	48,565	6,580	3,542	58,687	7,557,966

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) http://portal.bopp-obec.info/obec54/jsonshow_arearace54

จากตารางที่ 1 เห็นได้ว่าจำนวนนักเรียนต่างด้าวที่เรียนอยู่ในระดับประถมศึกษาจากสามประเทศต้นทางหลักของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย คือ พม่า กัมพูชา และลาว มีจำนวนถึง 38,293 คน อย่างไรก็ตามจำนวนนักเรียนต่างด้าวที่เรียนอยู่ในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และ มัธยมศึกษาตอนปลายกลับมีปริมาณลดลงไปเรื่อยๆ จากตาราง 1 จำนวนนักเรียนต่างด้าวทั่วประเทศที่ได้เรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายมีจำนวนเพียง 787 คน หมายความว่าเมื่อเทียบกับจำนวนนักเรียนต่างด้าวจำนวน 38,293 คน ที่เรียนในระดับประถมศึกษา มีนักเรียนต่างด้าวจำนวนน้อยมากที่สามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ จนได้เรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย นักเรียนต่างด้าวส่วนใหญ่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และเหตุผลอื่นๆ ดังที่ได้แสดงให้เห็นในงานวิจัยนี้

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยพบว่านโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. 2548 นั้นเป็นนโยบายที่ดี และเป็นนโยบายที่สมควรทำและต้องทำ แต่จากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวของเด็กต่างด้าวทำให้เด็กไม่มีโอกาสเรียนต่อในชั้นสูง หรือใช้โอกาสทางการ

ศึกษาที่ได้รับเป็นเครื่องมือในการยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ตนเองและครอบครัว จากงานวิจัยนี้เห็นได้ชัดว่าการที่รัฐเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนอย่างเดียวนั้น ไม่เพียงพอ รัฐต้องมีมาตรการอื่นที่ช่วยให้เด็กต่างด้าวได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและแท้จริง รัฐต้องกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว เช่น การจัดชั้นเรียน หลักสูตรที่สอน และ การแก้ปัญหาการออกกลางคัน ถ้ารัฐมีความจริงใจกับการให้การศึกษแก่เด็กต่างด้าวอย่างแท้จริง ซึ่งในการวางมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้การศึกษสำหรับเด็กต่างด้าวนั้นสิ่งแรกที่รัฐต้องทำ คือ การทบทวนจุดประสงค์ของการให้การศึกษแก่เด็กต่างด้าวว่าต้องการให้การศึกษไปเพื่ออะไร จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าเหตุผลที่รัฐอนุญาตให้เด็กต่างด้าวได้รับการศึกษา เป็นเพราะรัฐมีความเชื่อว่าการศึกษาคือเครื่องมือของการพัฒนา การที่เด็กต่างด้าวได้รับการศึกษาจะทำให้พวกเขาได้เรียนรู้ พุดคุยและทำความเข้าใจกับคนอื่นในสังคมได้ ซึ่งในอนาคตก็ไม่น่าจะแน่นอนว่าเด็กต่างด้าวบางคนอาจได้สัญชาติไทย อาจจะอยู่เมืองไทยตลอดไป ในขณะที่นายจ้างและผู้บริหารโรงเรียนมองว่าการให้การศึกษแก่เด็กต่างด้าวเพื่อพวกเขาจะได้อยู่ในสังคมไทยได้อย่างไม่มีปัญหา เช่น ถ้าอ่านหนังสือออกก็จะได้อ่านป้ายจราจรได้ ไม่ทำผิดกฎหมาย หรือการได้เรียนหนังสือ ได้อยู่ในโรงเรียนจะป้องกันไม่ให้พวกเขาเข้าไปยุ่งกับยาเสพติด โดยผู้ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้มองอนาคตของเด็กต่างด้าวที่ได้รับการศึกษาว่าอาจจะเลื่อนระดับจากแรงงานไร้ฝีมือเป็นแรงงานที่มีฝีมือ เช่น เป็นเสมียน อย่างไรก็ตามเมื่อผู้วิจัยสอบถามเด็กต่างด้าวที่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนไทยว่าโตขึ้นพวกเขาอยากเป็นอะไร ไม่มีเด็กคนไหนที่ตอบว่า อยากเป็นเสมียน อยากทำงานในโรงงาน อยากเป็นลูกจ้าง พวกเขามีความฝันว่า อยากเป็นหมอ อยากเป็นครู เป็นทหาร เป็นตำรวจ เนื่องจากพวกเขาเข้าใจว่าเมื่อได้เรียนหนังสือแล้วก็อาจเลื่อนฐานะทางสังคมได้ ซึ่งความหวังของเด็กต่างด้าวเหล่านี้แทบจะไม่มีทางเป็นไปได้ สภาพความเป็นจริงก็คือ เด็กต่างด้าวที่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐส่วนใหญ่ต้องออกกลางคันก่อนจะเรียนจบชั้นประถมศึกษา เนื่องจากอุปสรรคทางเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นการเรียนในระบบแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการจัดชั้นเรียนที่เด็กต่างด้าวทุกคนต้องเริ่มเรียนที่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 รวมถึงหลักสูตรที่ไม่ได้คำนึงถึงวัฒนธรรมของเด็กต่างด้าว เช่น ภาษา ทำให้การศึกษที่เด็กต่างด้าวได้รับอาจไม่เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็น

ผู้วิจัยจึงเห็นว่ารัฐควรทบทวนวัตถุประสงค์ของนโยบายการให้โอกาสการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว แน่หน่อนว่าการให้การศึกษแก่เด็กต่างด้าวเป็นสิ่งที่ต้องทำ แต่รัฐควรทบทวนว่าต้องการให้การศึกษไปเพื่ออะไร เช่น ถ้าต้องการเพียงให้เด็กต่างด้าวอ่านออกเขียนได้รู้หนังสือ รัฐน่าจะส่งเสริมการศึกษานอกระบบมากกว่า เพราะ

การศึกษาอนุกระบวนอาจจะเหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็นของเด็กต่างด้าวมากกว่า เนื่องจากสามารถนำความรู้ที่ไปใช้ได้ทันที รวมทั้งยังสามารถเรียนและทำงานไปได้พร้อมๆ กัน ดีกว่าการที่รัฐอนุญาตให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนแต่ไม่มีมาตรการอื่นรองรับ ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นกับโรงเรียนที่เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติ เช่น ถ้ามีเด็กต่างด้าวออกกลางคัน โรงเรียนไม่สามารถจำหน่ายชื่อเด็กต่างด้าวคนนั้นออกจากข้อมูลของโรงเรียนได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของโรงเรียน ทำให้หลายโรงเรียนลังเลที่จะรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียน ถ้ารัฐไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายก็จะเกิดปัญหาเช่นในปัจจุบัน คือ มีนโยบายที่เปิดโอกาสให้เข้าเรียน แต่การจัดการเรียนการสอนและการปฏิบัติต่างๆ ไม่ได้ส่งเสริมโอกาสทางการศึกษานั้น นโยบายการให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวก็จะเป็นเพียงแค่การผลิตซ้ำ (Reproduce) ความไม่เท่าเทียมระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว การศึกษาไม่ได้ช่วยให้เกิดความเท่าเทียมในสังคม เหมือนที่ครูในศูนย์การเรียนกล่าวในการสัมภาษณ์ว่า “คนพม่าอยู่เมืองไทยมาหลายชั่วอายุคนแล้ว แต่ก็ยังเป็นแรงงานอยู่” (สัมภาษณ์ครูในศูนย์การเรียน, วันที่ 20 พฤษภาคม 2554)



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงานปลัดกระทรวง. (2552). **คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. คมชัดลึก. (2554). [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2554. จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20091208/40470/%E0%B8%A8%E0%B8%98%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B9%89%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B9%81%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B9%89%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%B7%E0%B8%AD.html>
- ชวนธร ม่วงมี. (2548). **โอกาสทางการศึกษาของเด็กย้ายถิ่นชาวพม่าในจังหวัดสมุทรสาคร**. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วารุณี โอสการมย์. (2544). **แบบเรียนไทยกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ “เพื่อนบ้านของเรา” ภาพสะท้อนเจตนคติอุดมการณ์ชาตินิยมไทย**. รัฐศาสตร์สาร 22 (3) : 1-83.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2554). **จำนวนนักเรียนแยกตามสัญชาติ**. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2554. จาก http://202.143.174.15:8081/obec54/jsonshow_arearace54
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). **รายงานการวิจัยการพัฒนารูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก**. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). **รายงานการวิจัย: โอกาสทางการศึกษาของเด็กอพยพต่างด้าวและเด็กชนเผ่าในจังหวัดสมุทรสาคร**. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค

ภาษาอังกฤษ

Huguet, J. W. & Punpuing, S. (2005). Child migrants and children of migrants in Thailand. **Asia-Pacific Population Journal**, 20 (3) : 123-142.

International Labor Organization (ILO). (2008). **Reaching out to migrant children: How an NGO helped put a national policy on education into practice**. [Online]. Retrieved February 10, 2011. from http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_099886/lang--en/index.htm.