

---

## การพัฒนากระบวนและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานในศตวรรษที่ 21

### Development of Learning Promotion Strategy and System for Working Age Population in the 21<sup>st</sup> Century

สุมาลี สังข์ศรี<sup>1</sup>, ชลทิตย เอี่ยมสำอางค์<sup>2</sup>, สุนันท์ นิลบุตร<sup>3</sup>, พัชราวลัย สังข์ศรี<sup>4</sup>, นิตยา บุญปริตร<sup>5</sup>  
Sumalee Sungsi<sup>1</sup>, Cholaitit Aimsamang<sup>2</sup>, Sunan Nilabutra<sup>3</sup>, Pacharawalai Sungsi<sup>4</sup>, Nittaya Bunparit<sup>5</sup>  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช<sup>1,3</sup>, สำนักส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>2</sup>,  
มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง<sup>4</sup>, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี<sup>5</sup>  
Sukhothai Thammathirat Open University<sup>1,3</sup>, Office of Non-formal and Informal Education Promotion<sup>2</sup>,  
Mooban Chombueng Rachabath University<sup>4</sup>, King Mongkut's University of Technology Thonburi<sup>5</sup>  
Sumalee.sungsri@gmail.com<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารอบนโยบายส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานทั้งของไทยและต่างประเทศ ศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานและพัฒนาระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานเพื่อรองรับสังคมในศตวรรษที่ 21 การวิจัยประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยกลุ่มผู้บริหารระดับนโยบาย 5 คน กลุ่มผู้บริหาร 50 คนและบุคลากร 200 คนจากหน่วยงานที่จัดการศึกษาให้แก่ประชากรวัยแรงงานในระดับจังหวัดจาก 10 จังหวัดในทุกภาคของประเทศ กลุ่มประชากรวัยแรงงาน 300 คนและผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูล โดยการหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยได้เสนอระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานในภาพรวม 11 ด้านได้แก่กำหนดนโยบายและเส้นทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน จัดทำ mapping และพัฒนาฐานข้อมูลแรงงาน สร้างนิสัยใฝ่รู้และการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่แรงงาน จัดตั้งศูนย์แนะแนวสำหรับแรงงานเป็นต้น นอกจากนั้นยังเสนอระบบและกลไกเพิ่มเติมสำหรับแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบอีกกลุ่มละ 5 ด้าน

**คำสำคัญ:** ระบบและกลไก, การส่งเสริมการเรียนรู้, ประชากรวัยแรงงาน

## Abstract

The objectives of this study were: to study policy framework on learning promotion for working age population both in Thailand and other countries, to study the actual state and the desirable state of system and strategy for learning promotion among working age population and to develop a system and strategy for learning promotion among working age population for the 21st century. Documentary study and field research were employed for this study. The samples consisted of 5 policy administrators, 50 administrators and 200 personnel of agencies which provided education for working age population in 10 provinces from every part of the country, 300 working age population, and 5 experts. Research instruments were structured interview forms and questionnaires. Data were analyzed by frequency distribution, percentage, mean, standard deviation and content analysis. The research results proposed a system and strategy for learning promotion among working age population as a whole which included 11 aspects. They were, for example, formulating policy and clearly implementation direction, developing of mapping and working age's data base, promoting learning interest and lifelong learning habit and establishing guidance centres. Moreover, 5 additional aspects were added to each of formal labour group and informal labour group.

**Keywords:** system and strategy, learning promotion, working age population

## บทนำ

ในการพัฒนาประเทศนั้น "คน" นับเป็นทรัพยากรสำคัญที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านต่าง ๆ ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาคนเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ดังจะเห็นได้จากนโยบายและแผนพัฒนาประเทศฉบับต่างๆ ได้แก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะแผนฯฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นต้นมาได้เน้นที่การพัฒนาคน โดยให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี แผนฯฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ยังคงเน้นการพัฒนาคนอย่างต่อเนื่องโดยน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักในการพัฒนา แผนฉบับต่อๆมาก็ยังค้ำน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักในการพัฒนาประเทศอย่างบูรณาการ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาคน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับปัจจุบัน ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยึดหลัก "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" "การพัฒนาที่ยั่งยืน" และ "คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา" ที่ต่อเนื่องมาจากแผนฯฉบับที่ 9 ในช่วงแผนฯฉบับที่ 12 นี้ รัฐบาลได้กำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ 6 ยุทธศาสตร์และหนึ่งในนั้นคือยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเน้นการพัฒนาคนในทุกมิติ ทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี คนเก่งและมีคุณภาพ มีจิตสาธารณะ เป็นพลเมืองดีและมีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) นอกจากนี้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2561 – 2579 ได้กำหนดไว้ว่า "คนไทยทุกคนได้รับการศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ดำรงชีวิตอย่างเป็นสุข สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการเปลี่ยนแปลงของโลกศตวรรษที่ 21" (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560) ในแผนการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายการศึกษาของชาติ และยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้คนไทยทุกกลุ่มอายุได้มีโอกาสเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งประกอบด้วย 4 ช่วงวัยคือ ปฐมวัย วัยเรียน/วัยรุ่น วัยแรงงาน และวัยผู้สูงอายุ

ประชากรทุกช่วงวัยล้วนมีส่วนและส่งผลต่อการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาในเชิงเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่าประชากรวัยแรงงานนับว่ามีส่วนสำคัญยิ่งเพราะเป็นกำลังหลักในการสร้างรายได้และส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่เมื่อวิเคราะห์คุณภาพของกลุ่มวัยแรงงาน จะพบว่าส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาน้อย มีทักษะไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานและยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เท่าทันกับทักษะในยุคศตวรรษที่ 21 ตลอดจนยังมีประชากรวัยแรงงานที่เป็นผู้ว่างงาน

อยู่เป็นจำนวนมาก ดังสถิติต่อไปนี้ ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีแรงงาน จำนวน 38,268,800 คน จำแนกเป็นผู้มีงานทำ จำนวน 37,864,600 คน และผู้ว่างงาน จำนวน 404,300 คน โดยในกลุ่มผู้มีงานทำ เป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษา 1,175,400 คน มีการศึกษาระดับต่ำกว่าประถมศึกษา 7,191,700 คน ระดับประถมศึกษา 8,429,500 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 6,325,700 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 6,283,300 คน ระดับอุดมศึกษา 8,114,700 คน ระดับการศึกษาอื่นๆ 146,500 คน และไม่ทราบระดับการศึกษา 197,800 คน ส่วนผู้ว่างงาน ไม่มีการศึกษา 6,200 คน มีการศึกษาระดับต่ำกว่าประถมศึกษา 16,100 คน ระดับประถมศึกษา 58,200 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 78,400 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 84,200 คน ระดับอุดมศึกษา 16,000 คน ระดับการศึกษาอื่นๆ 300 คน และไม่ทราบระดับการศึกษา 900 คน (กระทรวงแรงงาน, 2562) ในจำนวนผู้มีงานทำ ประมาณ 38 ล้านคน พบว่าเป็นแรงงานนอกระบบ 21 ล้านคน (ร้อยละ 55) และเป็นแรงงานในระบบ 17 ล้านคน (ร้อยละ 45) ใน 17 ล้านคนนี้ 4 ล้านคน เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี 2.2 ล้านคน สำเร็จอาชีวศึกษา และอีก 10 ล้านคน มีวุฒิต่ำกว่ามัธยมศึกษาปีที่ 6 ปัญหาแรงงานที่พบ คือ แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ ตลาดแรงงานไทยพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือและอายุมากกว่า 30 ปีขึ้นไป ผลผลิตแรงงานต่ำ ขาดแคลนแรงงานภาคอุตสาหกรรมทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ขาดความรู้และทักษะที่ตลาดแรงงานในยุคอุตสาหกรรม 4.0 ต้องการ เรียกว่า มีปัญหาช่องว่างทักษะระดับรุนแรง (แรงงานมีทักษะไม่เพียงพอ) กลุ่มผู้จบการศึกษาใหม่ขาดทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานในยุคปัจจุบัน หลักสูตรไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานภาคอุตสาหกรรมในปัจจุบัน ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ตลาดแรงงานต้องการแรงงานที่มีทักษะการทำงานในยุคอุตสาหกรรม 4.0 มีทักษะในศตวรรษที่ 21 และมีความพร้อมกับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

จากปัญหาดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าประชากรวัยแรงงานของไทย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการพัฒนา ปรับตัวให้ทันต่อบริบททั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ความมั่นคงยั่งยืนตามแผนการปฏิรูปของประเทศ การพัฒนาดังกล่าวจำเป็นต้องมีระบบกลไกที่ชัดเจนและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น เพื่อให้แรงงานทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ได้มีโอกาสเข้าถึงการพัฒนา ยกกระดับฝีมือแรงงานได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลนี้ คณะผู้วิจัย โดยการสนับสนุนทุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงได้ดำเนินการวิจัยเรื่องนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อคือ

1. เพื่อศึกษารอบระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานทั้งของไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานในศตวรรษที่ 21
3. เพื่อพัฒนาระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานเพื่อรองรับสังคมในศตวรรษที่ 21

### การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

#### ระบบและกลไก

ระบบจากการศึกษาความหมายของระบบที่ไว้ไว้โดยนักการศึกษาหลายๆท่านและจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง (สุมาลี สังข์ศรีและคณะ, 2563 ) ได้ให้ความหมายของระบบ ไว้ใกล้เคียงกันซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ระบบ หมายถึงกลุ่มขององค์ประกอบที่ทำงานร่วมกัน มีความสัมพันธ์กัน หรือเป็นการบูรณาการองค์ประกอบระบบย่อยที่มีความอิสระ แต่มีความสัมพันธ์กัน ทำงานร่วมกันเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพตามจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ สำหรับองค์ประกอบของระบบ นักการศึกษาส่วนใหญ่ระบุว่า ระบบประกอบด้วย 4 ส่วนที่สำคัญ ปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ทรัพยากรต่างๆ กระบวนการ (Process) เป็นการนำทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินการที่สัมพันธ์กัน มีการบริหารจัดการไปจนถึง การติดตามประเมินผล

ผลลัพธ์ (Product or Output) เป็นผลที่เกิดจากกระบวนการดำเนินการ และผลย้อนกลับ (Feedback) มีนักการศึกษาบางท่านกล่าวถึงองค์ประกอบที่ 4 นี้เป็น ผลกระทบ (Outcome or Impact) คือผลที่เกิดขึ้นหลังจากการเกิดผลลัพธ์ ในส่วนของโลก จากการศึกษาของ โลก ที่ให้ไว้โดยนักการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า โลก หมายถึง สิ่งที่ทำให้ระบบมีการขับเคลื่อน ได้แก่การจัดองค์กร การจัดกลุ่มบุคคลดำเนินการ การประสานงาน การจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนงาน เพื่อให้มีการดำเนินการไปสู่เป้าหมาย

### แรงงานในศตวรรษที่ 21

มีนักการศึกษาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศได้กล่าวถึงทักษะของแรงงานในศตวรรษที่ 21 โดยจะขอแนะนำเสนอ บางส่วนดังนี้ ได้แก่ (Kay, K, 2010) ได้เสนอกรอบความคิดเพื่อการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21ซึ่งประกอบไปด้วยวิชาแกนและทักษะที่สำคัญ 3 ด้านหลักๆคือ 1) ทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม 2) ทักษะด้านสารสนเทศ สื่อ และ3) เทคโนโลยีและทักษะชีวิตและการทำงาน ซึ่งทักษะชีวิตและการทำงาน ประกอบด้วยทักษะย่อยๆ ได้แก่ ความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัว ความคิดริเริ่ม และการขึ้นนำตนเอง ทักษะทางสังคมและการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรม การเพิ่มผลผลิตและความเป็นผู้นำและความรับผิดชอบ (The University of Sydney Business School, 2014) ได้ทำการศึกษาทักษะการทำงานของผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัย 4 แห่งในประเทศออสเตรเลีย พบว่าทักษะเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าสอดคล้องกับตลาดแรงงานในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ ได้แก่ทักษะใน 6 กลุ่มคือ ทักษะพื้นฐาน ทักษะการปรับตัวและการมีส่วนร่วม ทักษะการทำงานเป็นทีมและมนุษยสัมพันธ์ ทักษะทางเทคนิคและความรู้เฉพาะด้าน และทักษะการเป็นผู้ทำงานและการเป็นผู้ประกอบการ (เสาวณี จันทะพงษ์ และกัมพล พรพัฒน์ไพศาลกุล, 2562) ได้กล่าวถึงการยกระดับทักษะแรงงานไทยในยุคการเปลี่ยนผันเทคโนโลยี ว่าทุกสาขาอาชีพต้องการงานที่มีทักษะแรงงานสูง และทักษะเฉพาะทางมากขึ้น รวมทั้งทักษะชุดใหม่ที่สามารถทำงานร่วมกับหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติได้ โดยเฉพาะเทคโนโลยี ดิจิทัล ตัวแรงงานต้องเรียนรู้ตลอดชีวิต ทักษะที่จำเป็นมีทั้ง Technical Skill (ได้แก่ การคิดวิเคราะห์ การคิดเชิงนวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ ความคิดริเริ่ม) และ Human Skill (ได้แก่ ความสามารถเข้าใจจิตใจและอารมณ์ของผู้อื่นได้ ซึ่งหุ่นยนต์ไม่สามารถเรียนรู้สิ่งเหล่านี้ได้) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้อง Reskill และ Up-skill โดยReskill ทักษะที่จำเป็นแห่งยุคได้แก่Big Data, Data Science, IoT, Cloud Technology, DevOps, Artificial Intelligence, Digital Marketing และ Up-skill ยกระดับทักษะที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น สร้างเสริมทักษะเทคโนโลยีดิจิทัล (World Economic Forum , 2016) ได้เสนอทักษะของแรงงาน สำหรับปี 2020 ซึ่งเป็นยุคที่ 4 ของการปฏิวัติอุตสาหกรรมว่าประกอบด้วยทักษะ 10 ด้านคือ ทักษะการแก้ปัญหาที่ซับซ้อน การคิดวิเคราะห์ การสร้างสรรค์ การบริหารคน การประสานงาน ความสามารถในการควบคุมอารมณ์ การวินิจัยและการตัดสินใจ ทักษะการบริการ และทักษะการจูงใจและความคิดยืดหยุ่น

### วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดำเนินการ 3 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษารอบความคิด ระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงาน ทั้งของไทยและต่างประเทศ เป็นการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้ของประชากรวัยแรงงานรวมทั้งศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมนี

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของระบบและกลไก เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานในศตวรรษที่ 21 ขั้นตอนนี้ เป็นการศึกษาภาคสนามเพื่อรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจากทั่วประเทศ ประกอบด้วย (1) กลุ่มผู้บริหารระดับนโยบายทางด้านการจัดการศึกษาแก่ประชากรวัยแรงงาน เลือกแบบเจาะจง 5 คน หลังจากนั้นผู้วิจัยสุ่มแบบหลายขั้นตอนจาก 5 ภาคสุ่มจังหวัดตามภาคละ 2 จังหวัด รวม 10 จังหวัด จากแต่ละจังหวัดสุ่มตัวอย่างดังนี้ (2) กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานที่จัดการศึกษาและการเรียนรู้ให้แก่ประชากรวัยแรงงาน เลือกแบบเจาะจงผู้บริหาร 5 คนจาก5หน่วยงานใน 10 จังหวัด

ได้ผู้บริหาร 50 คน (3) บุคลากรของหน่วยงานที่จัดการศึกษาและการเรียนรู้ให้แก่ประชากรวัยแรงงาน สุ่มอย่างง่ายผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและอำเภอจังหวัดละ 20 คน 10 จังหวัดได้ 200 คน (4) กลุ่มประชากรช่วงวัยแรงงาน สุ่มอย่างง่ายประชากรวัยแรงงาน อายุ 15-59 ปี จาก 10 จังหวัด จังหวัดละ 30 คนได้รวม 300 (5) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เลือกเจาะจงผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาแก่ประชากรช่วงวัยแรงงานจำนวน 5 คน เครื่องมือในการวิจัย ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหารระดับนโยบาย สำหรับผู้บริหารของหน่วยงานระดับจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ แบบสอบถามสำหรับบุคลากรจากหน่วยงานที่จัดการศึกษา และสำหรับกลุ่มแรงงาน คณะผู้วิจัยเดินทางไปสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลทั้ง 10 จังหวัดด้วยตนเอง การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลเชิงปริมาณวิเคราะห์โดยการหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนาระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงานเพื่อรองรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 คณะผู้วิจัยนำผลจากการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 มาสังเคราะห์ เพื่อจัดทำร่างระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงาน จากนั้นจัดสัมมนาโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแรงงานจำนวน 10 ท่านเพื่อประเมินและให้ข้อเสนอแนะแล้วนำมาปรับปรุงร่างระบบและกลไก ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

## ผลการวิจัย

### 1. กรอบระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานของประเทศไทยและต่างประเทศ

#### 1.1 กรอบระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 และมาตราที่ 74 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ในมาตรา 34 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 เป็นต้น สำหรับองค์กรและโครงสร้าง ในระดับชาติ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเรียนรู้แก่วัยแรงงาน ได้แก่ กระทรวงแรงงานมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรมมีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทยมีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการมี สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ส่วนในระดับจังหวัด/ส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด (หน่วยพัฒนาฝีมือแรงงาน) ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมจังหวัด สถาบันการอาชีวศึกษา สำนักงาน กศน. และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาคเอกชนและสถานประกอบการต่างๆ สำหรับโครงการและกิจกรรมที่จัดมีทั้งการจัดการศึกษาในสายวิชาชีพของสถาบันการศึกษาระดับต่างๆ การเพิ่มศักยภาพแรงงานและพัฒนาฝีมือแรงงาน การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น

#### 1.2 กรอบระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายหลัก กฎหมายส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต พ.ศ. 2533 ซึ่งมี การบูรณาการเชื่อมโยงการศึกษาตลอดชีวิตสู่ท้องถิ่น ชุมชน และสังคม มีนโยบายจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับคนทุกวัยทั้งเด็กและผู้ใหญ่ การจัดการศึกษาตลอดชีวิตจะครอบคลุมถึงการเรียนรู้ในสถานที่ทำงาน และการเชื่อมโยงการศึกษาและการฝึกอบรมทักษะที่เป็นความต้องการในตลาดแรงงาน มีสำนักนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตของกระทรวงศึกษาธิการฯ เป็นผู้รับผิดชอบวางแผนการพัฒนาที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างสถานศึกษา ภาครัฐ และชุมชนในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งการเรียนรู้ในสถานประกอบการ และการฝึกอบรมให้กับพนักงาน องค์กรและสังคมโดยรวม ในส่วนกลางมีหน่วยงานของรัฐบาลดูแลรับผิดชอบการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่วนในระดับจังหวัดและท้องถิ่น มีสภาการเรียนรู้ระดับจังหวัด สำนักงานเขตเทศบาล มหาวิทยาลัย/วิทยาลัย และภาคธุรกิจต่าง ๆ และเอกชน และในชุมชนมีศูนย์การเรียนรู้ของผู้ใหญ่ที่เรียกชื่อว่า โคมินกัน (Kominkan) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการเรียนรู้ให้กับท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการฯ ได้รับงบจากกระทรวงแรงงาน เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงานและผู้ใหญ่ โครงการและกิจกรรมที่จัดได้แก่ การอบรมใน

ระหว่างทำงานของสถานประกอบการ การส่งแรงงานไปปรับความรู้จากสถานศึกษาต่าง ๆ มีองค์กรเอกชนจัดการศึกษาและอบรมทางด้านวิชาชีพทั่วประเทศ และมีสถานประกอบการจัดฝึกอบรมให้แก่แรงงานเพื่อยกระดับฝีมือแรงงานตามมาตรฐานวิชาชีพ

### 1.3 กรอบระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานของประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีกฎหมายของรัฐบาลกลาง กฎหมายการศึกษาต่อเนื่องและการศึกษาผู้ใหญ่ และกฎหมายส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงาน กฎหมายอนุญาตให้ลูกจ้างเข้าร่วมหลักสูตรการศึกษาต่อเนื่องได้โดยไม่นับเป็นวันลาและได้รับค่าจ้างเต็มจำนวนและยังเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาอาชีพ และกฎหมายการศึกษาต่อเนื่องและการศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education) ให้อิสระในการออกแบบหลักสูตร รัฐบาลเป็นผู้วางหลักเกณฑ์และควบคุมการจัดการศึกษา เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษาในวัยแรงงานดำเนินการได้ทั้ง 3 รูปแบบ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาต่อเนื่องมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มทักษะวิชาชีพให้กับบุคคลหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ใหญ่และวัยแรงงาน ได้แก่ สถาบันวิทยาการและการปฏิบัติเพื่อการศึกษาต่อเนื่องแห่งประเทศไทย กระทรวงศึกษาธิการและการวิจัย ร่วมกับสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่เยอรมนี จัดทำโปรแกรมการศึกษาต่อเนื่องแก่แรงงาน ในระดับท้องถิ่นมีมหาวิทยาลัย วิทยาลัย สถานศึกษาเอกชน สหภาพแรงงาน หอการค้า สมาคม อุตสาหกรรม พรรคการเมือง สมาคม บริษัทต่างๆเป็นผู้จัดการศึกษาแก่แรงงาน สมาคมการค้าอุตสาหกรรมทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสถานศึกษากับสถานประกอบการในการฝึกงานนักเรียน/นักศึกษา ตั้งแต่การกำหนดหลักสูตรจนถึงการรับรองวุฒิการศึกษา นอกจากนี้ยังมีการศึกษาทางไกลให้โอกาสผู้ใหญ่ทำงานได้มีโอกาสศึกษาเพื่อยกระดับศักยภาพ รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานและสถาบันการศึกษาต่างๆ ส่วนสถานประกอบการ องค์กรเอกชน จะใช้งบประมาณของตนเองสำหรับแรงงาน รัฐบาลจะช่วยเหลือค่าใช้จ่ายบางส่วนเช่นค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพหรือให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ

## 2. สภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานในศตวรรษที่ 21

### 2.1 สภาพปัจจุบันของระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานในศตวรรษที่ 21

2.1.1 ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานที่จัดการเรียนรู้แก่วัยแรงงานในระดับจังหวัด เช่นศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน วิทยาลัยการอาชีพ วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยสารพัดช่าง หน่วยงาน กศน. ระบุว่าหน่วยงานของตนได้รับนโยบายจากต้นสังกัดในส่วนกลางมาดำเนินการ มีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี กิจกรรมที่จัด เป็นโครงการฝึกอบรมระยะสั้นมากที่สุด การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เข้าพบกลุ่มเป้าหมายโดยตรง และ ขอให้สถานประกอบการช่วยประชาสัมพันธ์ให้ รูปแบบของการจัดกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการฝึกอบรม การประชุม/สัมมนา รองลงมา จัดเป็นกลุ่ม และฝึกทักษะ/ปฏิบัติ ตามลำดับ

2.1.2 ประชากรวัยแรงงานระบุว่ากิจกรรมที่ท้องถิ่นจัดมากที่สุด ได้แก่ การเรียน กศน. ในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา กิจกรรมส่งเสริมการอ่าน การรับความรู้จากสื่อต่างๆรวมทั้งจากหอกระจายข่าว/เสียงตามสาย การฝึกทักษะอาชีพเพิ่มเติม การรับความรู้จากวิทยากรตามลำดับ สำหรับการเข้าร่วมกิจกรรม แรงงานระบุว่าเข้าร่วมกิจกรรมการเรียน กศน. ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การรับความรู้จากวิทยากร การฝึกทักษะอาชีพเพิ่มเติม การรับความรู้จากการร่วมกลุ่มอาชีพต่างๆตามลำดับ แรงงานส่วนใหญ่ได้รับข่าวกิจกรรมจากหอกระจายข่าวมากที่สุด รองลงมาจากเพื่อนร่วมงาน สำหรับสื่อที่ได้รับความรู้ข่าวสารนั้นได้แก่ อินเทอร์เน็ต โทรทัศน์ และหอกระจายข่าว ด้านเนื้อหาความรู้ที่ได้รับบ่อยที่สุด ได้แก่ การดูแลสุขภาพ รองลงมา คือ ความรู้เกี่ยวกับอาชีพ และความปลอดภัยในการทำงาน ส่วนปัญหาอุปสรรคในการเข้าร่วมกิจกรรม ส่วนใหญ่ตอบว่าการเดินทางไม่สะดวก รองลงมา คือ ไม่มีค่าใช้จ่าย และกิจกรรมที่จัดไม่น่าสนใจ ตามลำดับ

### 2.2 สภาพที่พึงประสงค์ของระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานในศตวรรษที่ 21

2.2.1 ความคิดเห็นจากผู้บริหารและบุคลากรหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด เสนอว่า รัฐบาลควรกำหนดนโยบายส่งเสริมเรียนรู้แก่วัยแรงงานอย่างชัดเจนและสื่อสารให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับได้เข้าใจ

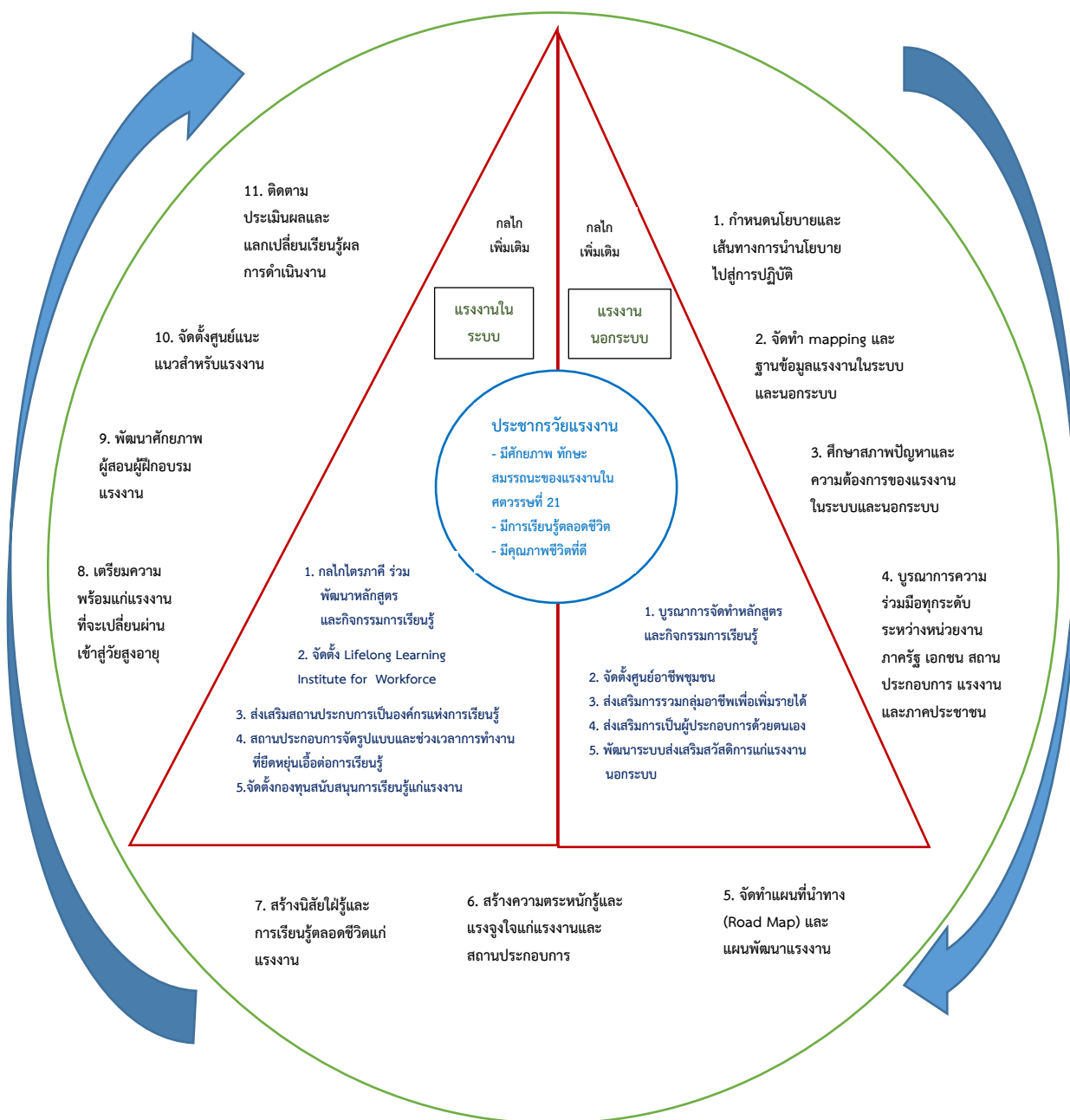
ตรงกัน รวมทั้งให้สถานประกอบการได้รู้และเข้าใจด้วย ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ส่วนกลางถึงระดับท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ประสานงาน ควรจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้ขึ้นทั้งระดับกระทรวงและระดับจังหวัด คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากสถานประกอบการและผู้แทนกลุ่มแรงงาน การดำเนินการจัดการเรียนรู้ควรมีการศึกษาสภาพพื้นที่และความต้องการของแรงงานในพื้นที่นั้นๆ ควรกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ควรจัดหลักสูตรที่หลากหลาย เป็นระบบและได้มาตรฐานฝีมือแรงงาน มีระบบการทดสอบและประเมินผลที่เป็นสากล วิทยากรควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพโดยตรง ควรจัดทำฐานข้อมูลของแรงงานที่เป็นระบบเพื่อใช้ในการได้ทันที ควรสร้างแรงจูงใจให้กลุ่มแรงงาน จัดการเรียนรู้แก่แรงงานอย่างต่อเนื่อง และให้แรงงานได้รับบริการอย่างทั่วถึง

2.2.2 ความคิดเห็นจากประชากรวัยแรงงาน ส่วนใหญ่ต้องการให้ประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าและทั่วถึงเพื่อให้แรงงานรู้และเตรียมเข้าร่วมกิจกรรมได้ ควรจัดงบประมาณสนับสนุนการเรียนรู้แก่แรงงาน ประเภทกิจกรรมที่ต้องการ คือ การฝึกอบรมวิชาชีพต่างๆ มากที่สุด รองลงมา คือ การให้ความรู้ในเรื่องที่จำเป็นแก่แรงงาน และการเผยแพร่ความรู้แก่แรงงานผ่านสื่อ สื่อที่ต้องการมากที่สุด คือ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ และหอกระจายข่าว ตามลำดับ รูปแบบกิจกรรมที่ต้องการคือการอบรม ฝึกปฏิบัติและศึกษาดูงาน ตามลำดับ แหล่งเรียนรู้ที่ควรมีในท้องถิ่นคือ ศูนย์ฝึกอาชีพ ห้องสมุด และศูนย์ข่าวสารข้อมูลตามลำดับ ด้านหน่วยงานที่ควรเป็นผู้รับผิดชอบจัดการเรียนรู้ให้แก่แรงงาน คือกระทรวงแรงงาน กศน. และ อบต. ตามลำดับ ส่วนกรรมการจัดการเรียนรู้แก่แรงงาน ควรเป็นผู้นำชุมชนมากที่สุด รองลงมา คือบุคลากรจากหน่วยงานเกี่ยวข้อง

2.2.3 ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เสนอว่า วิทยาลัยการจัดการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงาน ควรจะมุ่งที่การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่วนนโยบายควรเน้นการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานและให้แรงงานทั้งในระบบและแรงงานนอกระบบมีทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับตนและเน้นการเรียนรู้สู่การปฏิบัติ เน้นการ re-skill และ up-skill ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ การมีนโยบายที่ชัดเจนจากส่วนกลางถึงจังหวัด ต้องมีหน่วยงานหลัก กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่จะมาบูรณาการการทำงานร่วมกัน ต้องส่งเสริมความร่วมมือจากสภาอุตสาหกรรม สถานประกอบการ และภาคเอกชน เช่น ในระดับจังหวัดทุกจังหวัดมีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก และประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรท้องถิ่นและภาคเอกชน งบประมาณควรมาจากหลายแหล่ง รวมทั้งมีการตั้งกองทุนจัดการศึกษาแก่แรงงาน จัดเป็นคู่มือการเรียนรู้สำหรับแรงงาน สถานประกอบการที่จัดการศึกษาแก่แรงงานสามารถได้รับการลดหย่อนภาษี เนื้อหาที่จะให้แก่แรงงานควรครอบคลุมสาระที่จะพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือแรงงานแต่ละกลุ่มอาชีพ ข้อกฎหมายและสิทธิประโยชน์ต่างๆในการทำงาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต รูปแบบการเรียนรู้ควรหลากหลายและยืดหยุ่นเหมาะสมกับธรรมชาติของแรงงานแต่ละกลุ่มอาชีพ ทั้งแบบเผชิญหน้าและจากสื่อต่างๆ ควรมีการสะสมหน่วยกิตได้ และนำประสบการณ์มาเทียบโอนหน่วยกิตได้ การส่งเสริมการเรียนรู้แก่แรงงานต้องทำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ต้องมีแผนพัฒนาทุกระดับทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และมีการรายงานผล สรุปผลในทุกระดับ ทุกท้องถิ่น

### 3. ระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงานเพื่อรองรับสังคมในศตวรรษที่ 21

เนื่องจากแรงงานของไทยประกอบด้วย แรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาที่แตกต่างกัน ดังนั้นผลการวิจัยนี้จึงนำเสนอทั้งระบบและกลไกสำหรับแรงงานทั้งสองกลุ่มในภาพรวม 11 ด้าน (ในขอบวงกลม) และเพิ่มเติมระบบและกลไกสำหรับแรงงานแต่ละกลุ่มอีกกลุ่มละ 5 ด้าน (ในสามเหลี่ยม) ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงานเพื่อรองรับสังคมในศตวรรษที่ 21

ที่มา: สุมาลี สังข์ศรี และคณะ, 2563

จากแผนภูมิ 1 ระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้แก่แรงงานในภาพรวม 11 ด้านและระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้เพิ่มเติมแก่แรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ กลุ่มละอีก 5 ด้าน มีรายละเอียดต่อไปนี้

### 3.1 ระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้แก่แรงงานในภาพรวม ประกอบด้วยประเด็นต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายและเส้นทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน ควรมีนโยบายระดับประเทศที่ชัดเจนในการส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงาน ให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต มุ่งให้มีความรู้และทักษะเพียงพอ ฟังตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตดี มีทั้งการ re-skills และ up-skills กำหนดมาตรฐานแรงงานแต่ละระดับ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ควรกำหนดองค์กรหลักเป็นผู้รับผิดชอบและประสานบูรณาการทำงานร่วมกันจากทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับกระทรวงถึงท้องถิ่น



2) จัดทำ mapping และพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานในระบบและนอกระบบ ทั้งในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอและตำบล โดยครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มและมีรายละเอียดครบถ้วน เพื่อจะนำมาเป็นข้อมูลในการวางแผนและจัดกิจกรรมพัฒนาแรงงานแต่ละกลุ่มได้ต่อไป

3) ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของแรงงานในระบบและนอกระบบทั้งในภาพรวมและแต่ละประเภทของอาชีพทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด เพื่อจะนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาแรงงานในแต่ละจังหวัดต่อไป

4) บูรณาการความร่วมมือทุกระดับระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถานประกอบการ แรงงานและภาคประชาชน ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้แก่แรงงานทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัด คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและมีการกำหนดบทบาทแต่ละหน่วยงานเพื่อร่วมมือกันทำงาน

5) จัดทำแผนที่นำทาง (Roadmap) และแผนพัฒนาแรงงาน กระทรวงแรงงานโดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนพัฒนาแรงงานในระดับชาติและระดับจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วยแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว มุ่งพัฒนาทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ทั้งก่อนเข้าทำงานและแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานแล้วทั้งแรงงานระดับต้น ระดับกึ่งฝีมือ และระดับฝีมือ จัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนา

6) สร้างความตระหนักรู้และสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานทุกกลุ่มและสถานประกอบการ กระทรวงแรงงานพร้อมหน่วยงานเครือข่ายที่เกี่ยวข้องต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ทั้งสถานประกอบการและแรงงานทุกกลุ่มทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัด เพื่อให้เห็นความจำเป็นของการเรียนรู้ สถานประกอบการต้องทำหน้าที่ ทั้งเป็นผู้จัดการเรียนรู้และผู้ส่งเสริมให้แรงงานได้เรียนรู้ โดยสถานประกอบการสามารถนำค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการจัดหรือส่งเสริมการเรียนรู้มาลดหย่อนภาษีได้

7) สร้างนิสัยใฝ่รู้และการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่แรงงาน คณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้แก่แรงงานในระดับประเทศและระดับจังหวัดประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ให้ช่วยสร้างความเข้าใจแก่แรงงานให้สนใจเรียนรู้อยู่เสมอเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน จัดให้มีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายและสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ทั้งในสถานประกอบการและในชุมชน

8) เตรียมความพร้อมแก่แรงงานที่จะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่วัยสูงอายุ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดกิจกรรมให้ความรู้และฝึกทักษะที่จำเป็นเพื่อให้สามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพเมื่อเกษียณจากงานไปแล้วได้ สถานประกอบการควรพิจารณายืดอายุการเกษียณของแรงงาน มีการ re-skills เพื่อปรับทักษะให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อยืดอายุงานต่อไปได้

9) พัฒนาศักยภาพผู้สอนผู้ฝึกอบรมแรงงาน ความเปลี่ยนแปลงของสังคมสิ่งแวดล้อมและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทำให้แรงงานต้องมีทักษะด้าน technical skill ทักษะเฉพาะทางและ human skill ดังนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาผู้สอนหรือผู้ให้การศึกษาก่อแรงงานให้มีความรู้เท่าทันกับทักษะที่จำเป็นการทำงานในยุคการเปลี่ยนแปลง

10) จัดตั้งศูนย์แนะแนวสำหรับแรงงาน ปัญหาหนึ่งของแรงงานคือ การขาดข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของอาชีพ และช่องทางการแสวงหาอาชีพ ดังนั้น กระทรวงแรงงานและเครือข่ายควรจัดตั้งศูนย์แนะแนวสำหรับแรงงานทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัด เพื่อให้บริการข้อมูลให้คำแนะนำปรึกษาต่าง ๆ แก่แรงงาน อาจมีบริการทั้งแบบเผชิญหน้าและผ่านสื่อต่าง ๆ

11) ติดตามประเมินผลและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผลการดำเนินงาน คณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้แก่แรงงานในทุกระดับ ควรจัดให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนเป็นระยะ ๆ และเสนอผลให้ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้รับทราบและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อนำผลมาปรับปรุงการดำเนินงานและหาแนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

### 3.2 ระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้เพิ่มเติมแก่แรงงานในระบบ

นอกจากระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้ในภาพรวมแล้ว ยังมีส่วนที่เพิ่มเติมสำหรับแรงงานในระบบดังต่อไปนี้

1) กลไกไตรภาคี (รัฐ เอกชน แรงงาน) ร่วมพัฒนาหลักสูตรและจัดการศึกษาแก่แรงงานในระบบ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประสานหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและผู้แทนแรงงาน ร่วมพัฒนาหลักสูตรและจัดการศึกษา หลักสูตรต้อง

สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม 4.0 ทักษะแรงงานในศตวรรษที่ 21 ตลาดแรงงานในอนาคต และนโยบายไทยแลนด์ 4.0 มีทักษะชุดใหม่ที่แรงงานสามารถทำงานกับหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติได้และเทคโนโลยีดิจิทัล มุ่งพัฒนาทั้งแรงงานระดับต้น ระดับกึ่งฝีมือและระดับฝีมือ มีหลากหลายวิชา อาชีพ ทั้งหลักสูตรระยะสั้นที่ไม่มุ่งปริญญา และหลักสูตรระยะยาว

2) จัดตั้งสถาบันการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับแรงงาน (Lifelong Learning Institute for Workforce) สถาบันนี้จัดตั้งโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือโดยบูรณาการความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดหลักสูตรตามที่พัฒนาในข้อ 1 เพื่อพัฒนาทั้งแรงงานใหม่และแรงงานที่ทำงานอยู่แล้วได้ re-skill และ up-skill รูปแบบการศึกษาควรมีหลากหลายให้เลือกได้ ทั้งการเรียนแบบเผชิญหน้าและแบบทางไกลผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งออนไลน์และออฟไลน์ ให้มีการผสมหน่วยกิตได้

3) ส่งเสริมให้สถานประกอบการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ สถานประกอบการจัด re-skill และ up-skill แก่แรงงานในลักษณะ on the job training เพื่อให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ เรื่อง Big data, Data science, Internet of Thing, Cloud technology เป็นต้น โดยอาจจะจัดเองหรือร่วมกับสถาบันการศึกษาจัดหรือส่งเสริมให้แรงงานไปศึกษา นอกจากนั้นควรจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ภายในสถานประกอบการเพื่อให้แรงงานได้รับความรู้อย่างต่อเนื่อง

4) สถานประกอบการจัดรูปแบบและช่วงเวลาการทำงานที่ยืดหยุ่นเอื้อต่อการเรียนรู้ สถานประกอบการแต่ละแห่งควรจัดรูปแบบการทำงานและช่วงเวลาการทำงานให้เกิดความยืดหยุ่นแก่แรงงาน ซึ่งมีภาระครอบครัวและภาระอื่น ๆ และต้องการใช้เวลาบางส่วนในการเรียนรู้ จะได้สามารถจัดสรรเวลาการทำงานและการเรียนรู้ได้ยืดหยุ่นมากขึ้น

5) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการเรียนรู้แก่แรงงาน ปัญหาอย่างหนึ่งที่แรงงานไม่มีโอกาสได้ศึกษาเพิ่มเติม คือ การขาดแคลนทุนทรัพย์ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการเรียนรู้แก่แรงงาน ซึ่งอาจมาจากงบประมาณของรัฐ งบของสถานประกอบการ หรือเงินภาษีจากสุรา บุหรี่ ลอตเตอรี่ กองทุนควรจัดสรรเงินเป็นคูปองการเรียนรู้แก่แรงงาน เช่น 5,000 บาท/คน/ปี คูปองนี้ใช้เพื่อการเรียนรู้เท่านั้น นอกจากนั้นควรจัดให้มีเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับแรงงานด้วยโอกาสและยากจน

### 3.3 ระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้ เพิ่มเติมสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบ

1) บูรณาการความร่วมมือในการจัดทำหลักสูตรและจัดกิจกรรมการเรียนรู้สำหรับแรงงานนอกระบบ คณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้แรงงานระดับจังหวัด เขียงองค์กรภาครัฐ เอกชนและสถานศึกษาร่วมพัฒนาหลักสูตรและจัดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อยกระดับทักษะของแรงงานนอกระบบ ให้มีแนวทางการประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับตน เป็นผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการเองได้ หลักสูตรครอบคลุมหลายสาขาอาชีพ การเรียนรู้มีทั้งแบบเผชิญหน้าและศึกษาด้วยตนเองจากสื่อต่างๆ

2) จัดตั้งศูนย์อาชีพชุมชน คณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้ของแรงงานระดับจังหวัดและระดับอำเภอ สรรวจอาชีพในแต่ละตำบลเชี่ยวชาญ แล้วจัดตั้งศูนย์อาชีพขึ้นในตำบลเพื่อทำการฝึกอบรมแก่ประชาชน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ที่ประกอบอาชีพนั้น ๆ พัฒนาให้เป็นเอกลักษณ์ของตำบล เป็นการช่วยส่งเสริมรายได้และยังเป็นแหล่งเรียนรู้แก่ผู้สนใจ

3) ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ คณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้ของแรงงานในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพของแรงงานที่ประกอบอาชีพเดียวกันในแต่ละพื้นที่ เช่น กลุ่มอาชีพทอผ้า กลุ่มอาชีพอาหาร กลุ่มอาชีพการเกษตร กลุ่มอาชีพทางหัตถกรรม ทั้งนี้เพื่อสร้างพลังในการผลิต การสร้างมูลค่าเพิ่ม การต่อยอดด้านการตลาด และการขยายตลาด โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาและเป็นพี่เลี้ยง

4) ส่งเสริมการเป็นผู้ประกอบการด้วยตนเอง คณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้ของแรงงานระดับจังหวัดและอำเภอ ควรจัดให้มีการให้ความรู้ข้อมูลแก่แรงงานนอกระบบถึงช่องทางและขั้นตอนในการเป็นผู้ประกอบการด้วยตนเอง คณะกรรมการควรขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยเป็นพี่เลี้ยงในระยะเริ่มแรกแก่แรงงานนอกระบบที่สนใจจะเป็นผู้ประกอบการด้วยตนเอง

5) พัฒนาระบบส่งเสริมสวัสดิการแก่แรงงานนอกระบบ โดยคณะกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้ของแรงงานระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เช่น สวัสดิการกักเงินเพื่อประกอบอาชีพ ด้านการรักษาพยาบาล ด้านประกันสังคม รวมทั้งจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการเรียนรู้ ซึ่งแหล่งทุนอาจมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เงินบริจาค เงินภาษีเหล่า บุหรี่ และลอตเตอรี่ เป็นต้น

## สรุปผล

การวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาทั้งจากการวิจัยเอกสารโดยศึกษาประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาฝีมือแรงงานคือเยอรมนีและญี่ปุ่นและวิจัยภาคสนามโดยเก็บข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ผู้บริหารระดับนโยบาย ผู้บริหารและบุคลากรจากหน่วยปฏิบัติ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านแรงงานและกลุ่มแรงงานเอง จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาสังเคราะห์สร้างเป็นร่างระบบกลไกในการส่งเสริมการเรียนรู้แก่แรงงานแล้วนำเสนอในการสัมมนาให้ผู้เชี่ยวชาญประเมินและให้ข้อเสนอแนะมาปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผลจากการวิจัยในส่วนของกรอบระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงานของไทยพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายและนโยบายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแรงงาน มีหน่วยงานทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัดที่รับผิดชอบจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานซึ่งประกอบด้วยภาครัฐและเอกชน ส่วนสิ่งที่ได้เรียนรู้จากต่างประเทศคือ ทั้งสองประเทศมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ กฎหมาย นโยบายต่างๆ ได้ถูกถ่ายทอดไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน ได้แสดงให้เห็นความร่วมมือในระดับท้องถิ่นที่ชัดเจนเช่น สหภาพแรงงาน หอการค้า สภาอุตสาหกรรม พรรคการเมือง สมาคม สถานประกอบการ สถาบันการศึกษา เป็นต้น

จากการศึกษาสภาพปัจจุบันและสภาพที่พึงประสงค์ของระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับประชากรวัยแรงงาน ทั้งจากหน่วยงานระดับปฏิบัติ แรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้ได้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับปัญหาของแรงงานและทิศทางการพัฒนาแรงงาน สำหรับแนวทางการพัฒนาได้แก่ ความมุ่งหมายที่การพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิต เน้นการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานทั้งแรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ การ re-skill และ up-skill ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ควรต้องมีนโยบายที่ชัดเจนจากส่วนกลางถึงจังหวัด จากนั้นคณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลทั้งหมดมาสังเคราะห์จัดทาระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงานเพื่อรองรับสังคมในศตวรรษที่21 ซึ่งผลการวิจัยได้นำเสนอทั้งระบบและกลไกในภาพรวม 11 ประเด็นซึ่งเสนอให้เห็นตั้งแต่การมีนโยบายที่ชัดเจนและกลไกต่างๆ ที่จะทำให้ให้นโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังเพิ่มเติมระบบและกลไกสำหรับแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ กลุ่มละอีก 5 ประเด็น เพื่อให้แนวทางที่สอดคล้องกับธรรมชาติของแรงงานแต่ละกลุ่มให้มากยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเชื่อมั่นว่าผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพื่อที่จะพัฒนาการเรียนรู้ของแรงงานทุกกลุ่มและยกระดับให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นสอดคล้องกับความต้องการของแรงงานในศตวรรษที่21

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย มีข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่กระทรวงแรงงานควรพิจารณานำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับวัยแรงงานไปสู่การปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้แก่ระดับจังหวัดและอำเภอ
- 2) ควรจัดทำฐานข้อมูลแรงงานในระดับประเทศ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอให้ครอบคลุมทั้งกลุ่มแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ เพราะจะช่วยให้สามารถช่วยพัฒนาการเรียนรู้ให้แรงงานได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง
- 3) การพัฒนาการเรียนรู้ของกลุ่มแรงงานในระบบ ควรดำเนินการทั้งผู้กำลังเข้าสู่ตลาดแรงงานและผู้ปฏิบัติงานในตลาดแรงงานแล้ว โดยให้แรงงานได้รับโอกาสการเรียนรู้อย่างเท่าเทียมกันและต่อเนื่อง ในลักษณะของการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- 4) กระทรวงแรงงานควรขอความร่วมมือสถานประกอบการเกี่ยวกับการสนับสนุนด้านทุนการศึกษาและการเอื้อเวลาหรือยืดหยุ่นเวลาการทำงานเพราะจะทำให้แรงงานได้มีโอกาสศึกษาเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองได้มากกว่าที่เป็นอยู่
- 5) กลุ่มแรงงานนอกระบบนับว่าเป็นกลุ่มใหญ่ของประเทศ หน่วยงานระดับจังหวัดควรให้ความสำคัญพัฒนาให้การเรียนรู้และส่งเสริมให้สามารถประกอบอาชีพได้เหมาะสมกับความพร้อมและบริบทของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้
- 6) การจัดตั้งศูนย์แนะแนวแรงงานระดับประเทศและระดับจังหวัดนั้นมีความจำเป็น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญเพราะเป็นแหล่งที่ช่วยเหลือแรงงานให้เห็นช่องทางในการแก้ปัญหาและการพัฒนาอาชีพของตน

7) กระทรวงแรงงานควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้สถานประกอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการยืดอายุการเกษียณงาน การ re-skill และ up-skill แรงงานที่เข้าสู่วัยสูงอายุเพื่อให้ได้ทำงานต่อ เนื่องจากประเทศเข้าสู่สังคมสูงอายุ จะมีแรงงานสูงอายุจำนวนมากที่จำเป็นจะต้องหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพ มิเช่นนั้นจะกลายเป็นปัญหาของสังคม

### เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงแรงงาน. (2562). *ทิศทางการดำเนินงาน*. สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2562, จาก <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/page/6733>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2561-2579*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สุมาลี สังข์ศรี และคณะ. (2563). *รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาาระบบและกลไกส่งเสริมการเรียนรู้สำหรับช่วงวัยแรงงานและวัยสูงอายุในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (เอกสารอัดสำเนา).
- เสาวณี จันทะพงษ์ และกัมพล พรพัฒน์ไพศาลกุล. (2562). *การยกระดับทักษะแรงงานไทย: โจทย์ใหญ่ในยุคเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก*. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2562, จาก [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article\\_20Feb2019.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_20Feb2019.aspx)
- Kay, K. (2010). Twenty-first Century Student Need 21st Century Skills. In G. Wan and D. M. Gut. (Eds). *Bringing Schools into the 21st Century*. New York: Springer Science+Business Media B.V. pp. 41-65.
- The University of Sydney Business School. (2014). *Employer Satisfaction Survey: Report for The Department of Education*. Australia: The University of Sydney.
- World Economic Forum. (2016). *The 10 skills you need to thrive in the fourth industrial revolution*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-10-skills-you-need-to-thrive-in-the-fourth-industrial-revolution/>.

### Translated Thai References

- Jantapong, S.;& Pornpattanapaisalkul, K. (2019). *Upgrading skills of Thai workforce: A big question in the technology disruption era*. Retrieved from [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article\\_20Feb2019.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_20Feb2019.aspx) (in Thai)
- Ministry of Labour. (2019). *Direction of Operation*. Retrieved from <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/page/6733> (in Thai)
- Office of the Education Council. (2017). *National Education Plan B.E. 2018-2036*. Bangkok: Office of the Education Council. (in Thai)
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2017). *The 12nd National Economic and Social Development Plan (B.E.2017-2021)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council. (in Thai)
- Sungsri, S.;& et. Al. (2020). *Research Report on Development of Learning Promotion Strategy and System For Working Age Population and Elderly People in the 21st Century*. Bangkok: Office of the Education Council. (monograph). (in Thai)