

วารสารวิชาการ

ISSN 1685 - 8077

สิทธิมนุษยชน

ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓

กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๔๖

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สิทธิทาง

เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
Office of the National Human Rights Commission of Thailand

Thailand Human Rights Journal



วารสารวิชาการ

สิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๐)

๑. ศ.เสนห์ จามริก
๒. ผศ.จรัส คินฐาภิรักษ์
๓. คุณหญิงจันทน์ สันตะบุตร
๔. นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง
๕. ศ.เกียรติคุณ ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี
๖. นายวสันต์ พานิช
๗. ผศ.สุทิน นพเกตุ
๘. นางสุนี ไชยรส
๙. นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวัน
๑๐. คุณหญิงอัมพร มีสุข
๑๑. นางสาวอากร วงษ์สังข์

วารสารวิชาการ

ISSN 1685-8077

สิทธิมนุษยชน

ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓

กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๕๖

Thailand Human Rights Journal

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สิทธิทาง
เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
Office of the Human Rights Commission of Thailand



วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน Thailand Human Rights Journal

ISSN 1685-8077

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- วารสารวิชาการรายสามเดือน เพื่อเป็นเวทีที่ทันสมัยและเสนอองค์ความรู้ใหม่ จากผลการศึกษาวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน
- เป็นสื่อสาธารณะเพื่อสร้างสรรค์วัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน
- ความคิดเห็นในวารสารเป็นของผู้เขียน มิใช่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- การนำเนื้อหาในวารสารไปอ้างอิงหรือเผยแพร่ โปรดอ้างแหล่งข้อมูล

บรรณาธิการอำนวยการ

ชูชัย ศุภวงศ์

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

ฉลาดชาย รมิตานนท์

อุทัย ดุลยเกษม

บรรณาธิการบริหาร

ชลธิรา สัตยวิวัฒนา

บรรณาธิการประจำฉบับ : สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม

กมล กมลตระกูล

วัฒนธรรม

กองบรรณาธิการ

กมล กมลตระกูล

คริส เบเกอร์

จรัญ โฆษณานันท์

จักรกฤษณ์ ควรพจน์

ชลธิรา สัตยวิวัฒนา

โชคชัย สุทธาเวศ

วไล ฌ ป้อมเพชร

อัจฉรา ฉายากุล

ประสานงานกองบรรณาธิการ

สุลัดวัน เจริญพร

มณีนรัตน์ ประกัน

วิษญุณี โอชา

สุขพงษ์ คหวัชร์อนันต์

ศิลปกรรม

ประพาส สาริกานนท์

พิสูจน์อักษร

สิริลักษณ์ จันทรวงศ์

ทิพย์วารี สงนอก

ปาริชาติ นักสาม

วิโรจน์ กองแก้ว

© สงวนลิขสิทธิ์

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๔๒๒ ถนนพญาไท (เชิงสะพานหัวช้าง)

เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ ๑๐๓๓๐

โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๒๒๑๕-๒๕๗๓

โทรศัพท์เพื่อร้องเรียน ๑๓๗๗

E-mail : hrjournal@nhrc.or.th

สำนักงานกองบรรณาธิการ

ศูนย์ไทย-เอเชียศึกษา สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

๕๒/๓๔๗ เมืองเอก พหลโยธิน ปทุมธานี ๑๒๐๐๐

โทรศัพท์ : ๐-๒๕๕๗-๒๒๐๐ ต่อ ๕๖๕๑, ๕๖๕๖

โทรสาร : ๐-๒๕๕๗-๒๒๐๐ ต่อ ๕๖๕๕

E-mail : cholthira@rangsit.rsu.ac.th

โรงพิมพ์ อุนการพิมพ์ กรุงเทพฯ

๑๗๘/๒๕-๒๖ ซอยวุฒิพันธ์ ถนนราชปรารภ พญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

สารบัญ

เปิดเล่ม/序言 序言	๑
บทบรรณาธิการ	
สิทธิมนุษยชนกับพันธกิจของรัฐ/กมล กมลตระกูล	๕
บทความวิจัย	
คนจนเกิดจากการปล้นสิทธิทางเศรษฐกิจของคนส่วนใหญ่ โดยระบบทุนนิยมผูกขาดที่ด้อยพัฒนา/วิทยากร เชียงกูล	๘
ชุมชนท้องถิ่นกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว : กรณีศึกษา “กระเช้าลอยหลวง”/ชลธิรา ศักยวิวัฒนา	๒๕๗
สิทธิไร้บ้านและการทำให้น้ำกลายเป็นสินค้าอย่างต่อเนื่อง/Sanjay Gathia/ ผู้แปล : พรทิพย์ภา เกร็ด และ เจ็องจันทร์ วงศ์พลกานันท์	๕๑
บทความ	
กรอบคิดและการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม/ กมล กมลตระกูล	๖๕
การต่อสู้ของประชาชนฝ่ายขวากับประชาชนฝ่ายซ้าย : มุมมองจากการเต็มเต็มสิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบในอ้อมกอด ของการประชาสังคม/โชคชัย สุทธาเวศ	๕๕
โลกาภิวัตน์ทางทรัพย์สินทางปัญญา กับปัญหาสิทธิมนุษยชน/ จักรกฤษณ์ ควรวรณ	๑๒๗
บทรายงาน	
โลกาภิวัตน์ การครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ และสิทธิแห่งสาธารณสมบัติรวม/ คริส เบเกอร์	๑๔๓
การจัดตั้งเครือข่ายสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม/ กมล กมลตระกูล	๑๕๑
สิทธิมนุษยชนศึกษา	
การศึกษาไทยในยุคโลกไร้พรมแดน/วไล ฌ ป้อมเพชร	๑๕๗
ลักษณะของสิทธิมนุษยชนในปัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน/กมล กมลตระกูล	๑๖๓
แนะนำงานวิจัย	
โครงการวิจัยเศรษฐกิจนอกระบบ/รศ.พงษ์ สอนสุภาพ	๑๖๕



แนะนำหนังสือ/สื่อสิทธิมนุษยชน

โลกยุคหลังบรรษัท/หมอลำชูมน

๑๕๕

เว็บไซต์ “สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในยุคโลกาภิวัตน์”/
ซูสิรัตน์ เจริญพร/วิชญาณี โอชา

๒๐๕

เวทีสิทธิ

การต่อสู้ปกป้องสิทธิของชาวบ้าน : กรณี “คลองด่าน”/
สุกรนต์ ไรจนไพรวงศ์/ดาวัลย์ จันทรหัสดี

๒๑๑

จินตพรรณสนสิทธิมนุษยชน

กลับเข้าไปสู่แก่นแท้แห่งมนุษยชน อีกครั้งหนึ่ง/รุจี คหอนันต์

๒๓๑

แนะนำผู้เขียน

๒๔๑

ท้ายเล่ม

จากบรรณาธิการประจำฉบับ/กมล กมลตระกูล

๒๕๑

ถ้อยแถลงจาก บรรณาธิการอำนวยการ

ชูชัย สุกวงศ์

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชนปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓ ได้ออกมาเผยแพร่ในช่วงรำลึกถึงเหตุการณ์ ๓๐ ปี ๑๔ ตุลา พอดี จึงควรร่วมกันเหลียวหลังว่าในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมาถึง ๑๔ ตุลา ๒๕๑๖ ได้มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมอย่างไรบ้าง และแลไปข้างหน้าว่า ทิศทางของประเทศไทยควรก้าวไปทางไหน จึงทำให้เจตนารมณ์ของวีรชนคนหนุ่มสาวที่ได้พลีชีพในเหตุการณ์อันสำคัญทางประวัติศาสตร์ บรรลุผลที่เป็นจริงได้บ้างไม่มากก็น้อย

สำหรับผมแล้วเห็นว่า ๓๐ ปี ๑๔ ตุลา นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งอย่างน้อย ๕ ประการด้วยกัน คือ

๑. คนไทยมีสิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมืองมากขึ้น อีกทั้งมีความเคารพความเป็นคนของคนอื่นมากขึ้น

๒. คนไทยร่วมกันขับจัดรัฐบาลเผด็จการทหารออกไปจากสังคมไทยได้ แต่ได้รัฐบาลประชาธิปไตยแบบตัวแทนผลประโยชน์เข้ามาแทนที่

๓. คนไทยได้ร่วมกันเปิดพื้นที่สาธารณะ อันเป็นเนื้อนาดินอันอุดม สำหรับการเติบโตขององค์กรภาคประชาสังคม (Civil society organizations : CSOs) ซึ่งในที่นี้หมายถึง กลุ่ม สมาคม ชมรม มูลนิธิ องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสาธารณประโยชน์ องค์กรชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรธุรกิจเพื่อสังคม องค์กรทั้งหลายเหล่านี้ได้ทำคุณประโยชน์อันไพศาลไว้ให้กับผืนแผ่นดินแห่งนี้

๔. คนไทยร่วมเรียกร้อง และมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่ง



ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองทั้งในปัจจุบันและต่อไปในอนาคต นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดพื้นที่ให้การเมืองภาคพลเมือง หรือประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วมมากที่สุด องค์กระอิสระทั้งหลายได้อีกำเนิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้นคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๕. เกิดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนรวยข้างบนกับกลุ่มคนจนข้างล่างถ่างออกขึ้นเรื่อยๆ เป็นตัวชี้วัดที่ชี้ให้เห็นการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงสิทธิในการพัฒนา ตลอดจนการละเมิดสิทธิชุมชน ฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนักหน่วง เป็นสัญญาณเตือนภัยที่บ่งบอกว่าจะเกิดความเสี่ยงในสังคมภาคหน้า หากไม่รีบทำการป้องกัน แก้ไข เสียเวลา

ประการสุดท้ายนี้แหละที่เป็น theme ของวารสารฉบับนี้

โดยการชี้ให้เห็นว่า ความยากจนเป็นทั้งเหตุและผลของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

ความยากจนเป็นเหตุทำให้คนจนรู้สึกว่าคุณค่าด้อยไม่มีศักดิ์ศรี ขาดความเชื่อมั่น หวาดหวั่นต่อความไม่แน่นอนของอนาคต ความยากจนทำให้คนจนมลายมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นความหวังเดียวของชีวิต ความยากจนเป็นเหตุของการทำลายความอบอุ่น และสายใยในครอบครัว พังไปเป็นกรรมกรขายแรงงานราคาถูก ถูกไปเป็นขอทาน โสเภณี ฯลฯ

ความยากจนเป็นผลของการขาดโอกาสในการพัฒนาตนเอง ขาดโอกาสในการศึกษา ขาดโอกาสในการมีสุขภาพดี ฯลฯ การขาดโอกาสเป็นผลของโครงสร้างนโยบายของรัฐ นโยบายการจัดสรรงบประมาณ และกฎระเบียบ นโยบายขององค์กรโลกบาล อันได้แก่ องค์การการค้าโลก (WTO) องค์การการเงินโลก (IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และบริษัทข้ามชาติ

โดยที่นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ ฯลฯ ไม่ได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นคนของคนอื่น

รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีนโยบายเศรษฐกิจแบบ Dual Track โดยเศรษฐกิจระดับบน (ของชาติ) สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ และเศรษฐกิจระดับล่าง

(ชุมชนท้องถิ่น) โดยกระจายรายได้สู่ชนบทมากขึ้นด้วยนโยบายประชานิยมในรูปแบบต่างๆ

มีการตั้งข้อสังเกตจากนักคิด นักวิชาการ นักพัฒนาจำนวนไม่น้อยว่า ปัญหาที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่กับปัญหาโครงสร้างที่ไม่สมดุล เรากำลังเผชิญกับลัทธิล่าอาณานิคมแบบใหม่ในรูปการค้าเสรี การเงินเสรี ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหรือยากจนจะเสียเปรียบอย่างมาก ทำอย่างไรเราจึงสร้างความแข็งแกร่งให้สามารถต่อรองได้ อะไรที่ควรเปิดก็เปิด อะไรที่เสียประโยชน์ก็อย่าเปิด เคยมีบทเรียนที่สาหัสจากการโจมตีค่าเงินบาท เพราะการเงินเสรีมิใช่หรือ

อันที่จริงระบบชีวิตสอนเราว่า เซลล์เป็นหน่วยย่อยที่สุดของชีวิต เราได้พบความจริงว่า ที่ผนังเซลล์จะมีการปล่อยและดูดซึมสิ่งที่มีประโยชน์ และปิดกั้นหรือขับออก หากสารนั้นมีพิษหรือไม่มีประโยชน์

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกต รวมทั้งข้อเสนอจากบทความวิชาการในวารสารฉบับนี้ถึงการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง มากกว่าการกระจายสินเชื่อไปสู่ท้องถิ่นที่ทำให้คนเป็นหนี้มากขึ้น โดยการเปลี่ยนโครงสร้างภาษี เก็บภาษีคนรวย การปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ รวมทั้ง การรู้เท่าทันโลกไม่ให้มีการครองโลก (Globalization) ที่จะมาปล้นทรัพยากรธรรมชาติ ของประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก

นโยบาย กฎหมาย ฯลฯ ควรมุ่งสู่การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่คำนึงถึงเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นคนของคนอื่น โดยเฉพาะคนเล็กคนน้อย ให้มีโอกาสในสังคม ให้คนจนมีงานทำ มีสิทธิในการ ทำกิน มีรายได้ มีการศึกษา และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตน ฯลฯ ต่อเมื่อเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็ง กำลังซื้อก็มีมากขึ้น ธุรกิจที่ชนเขาก็จะกระเตื้องขึ้น ธนาคารก็จะดีขึ้นตามไปด้วย

ระบบชีวิตเป็นระบบที่พึ่งพาเชื่อมโยงต่อกันเป็นเครือข่าย ไม่ใช่เส้นทางคู่ขนานที่ขาดการเชื่อมโยง

หากเศรษฐกิจชุมชนหรือฐานรากเข้มแข็ง เศรษฐกิจข้างบนก็อยู่ได้ สังคมก็จะเกิดสมดุลและเกิดสุขภาวะอย่างยั่งยืน

สิทธิมนุษยชนกับพันธกิจของรัฐ

กมล กมลตระกูล

สิทธิมนุษยชนไม่สามารถเกิดขึ้นลอยๆ ได้เพราะโครงสร้างทางสังคมเปิดโอกาสให้คนบางกลุ่มสามารถฉกฉวยและยึดครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเพียงพอสำหรับมนุษยชาติทุกคนและเป็นสมบัติส่วนรวมของมนุษยชาติมาเป็นสมบัติส่วนบุคคล หรือส่วนนิติบุคคลแล้วสร้างความมั่งคั่งขึ้น ทำให้คนส่วนใหญ่ในสังคมยากจนและขาดแคลนแม้แต่ปัจจัยสี่ ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่สุดที่มาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ในการดำรงชีพ รัฐจึงมี พันธกิจ และ สัญญาประชาคม ในการดำเนินการปกป้องคุ้มครอง (Protect) ส่งเสริมสนับสนุน (Promotion) และ ทำให้สมบูรณ์ (Fulfill) นัยของสิทธิมนุษยชนพื้นฐานเหล่านี้ คือ สิทธิมีกิน สิทธิทำกิน สิทธิมีที่อยู่ สิทธิมีงานทำ สิทธิมีการศึกษา สิทธิมียาและหมอ

เมื่อประชาชนถูกทำให้จนโดยโครงสร้างสิทธิต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว จึงถูกช่วงชิงขโมยออกไป ทั้งๆ ที่สิทธิเหล่านี้ติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ เพราะว่าทรัพยากรในโลกนี้มีเหลือเฟือสำหรับทุกๆ คน แต่มันถูกโครงสร้างและกลไกทางการเมืองและเศรษฐกิจดูดไปอยู่ในความครอบครองของคนหรือบริษัทไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ในโลกนี้

อมตยา เซน ระบุว่า “ความยากจนนั้นเกิดจากการ “ขาดหรือถูกกีดรอนโอกาส” และขาดหรือถูกกีดรอน “สิทธิ” มิใช่ขาดเงินทุน หรือขาดความสามารถในการผลิต ความจน หรือการขาดเงินทุนนั้นเป็นผลพวงของการขาดโอกาสหรือขาดเสรีภาพที่แท้จริงในการแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนเพื่อจะได้ไม่เป็นคนจนมากกว่า” (Sen, 2000)



ในกรณีของประเทศไทยสาเหตุของความยากจนเกิดจาก “โอกาส” ทางเศรษฐกิจของคนส่วนใหญ่ถูก “ตอน” ตั้งแต่ระบบการศึกษาจนถึงระบบการตลาดและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงกรอบใหญ่และส่งผลดังนี้

ในรายงานของสภาพัฒน์ฯ ประจำปี ๒๕๔๔ ระบุว่า

คนรวยร้อยละ ๒๐ ของผู้มีรายได้สูงสุดมีส่วนในความมั่งคั่งถึงร้อยละ ๕๖.๘ ส่วนคนจนที่สุดร้อยละ ๒๐ มีสัดส่วนในรายได้เพียงร้อยละ ๔ ของประเทศ

ร้อยละ ๒๑.๘ ของคนจนที่สุดมีรายได้เดือนละ ๑,๐๐๐ บาท หรือ วันละ ๓๓ บาทเท่านั้นเองครับ

ในด้านการลงทุนของภาครัฐ ทุกๆ ๑๐๐ บาท คนจนได้รับเพียง ๑.๖๐ บาท การลงทุนของภาคเอกชนรวมทั้งจากต่างประเทศในทุกๆ ๑๐๐ บาท คนจนได้รับเพียง ๗๐ สตางค์

ในด้านการส่งออกทุก ๑๐๐ บาท คนจนได้เพียง ๒.๗๐ บาท

ในรายงานของธนาคารโลกได้ยืนยันถึงข้อมูลข้างต้นว่าเป็นความจริง ว่าประเทศไทยติดอันดับ 6 ของประเทศที่มีช่องว่างการกระจายรายได้มากที่สุด

ดังนั้น บทบาทของรัฐกับการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจึงแยกกันไม่ออก ในวาระฉลองครบรอบ ๑๐ ปี ของกำหนดหลักการลิมเบอร์ก (Limburg Principle) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศจำนวน ๓๐ คนจากทั่วโลกที่ร่วมเสนอหลักการลิมเบอร์ก ได้มาพบกันที่เมืองMaastricht ระหว่างวันที่ ๒๒-๒๖ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๖ และมีมติเป็นเอกฉันท์ตามแนวทาง Maastricht ในการตรวจสอบการละเมิดด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนี้

๑. เนื่องจากตั้งแต่หลักการลิมเบอร์กได้รับการลงมติเห็นชอบด้วยในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ ทั่วโลกกลับมีสภาพย่ำแย่ลง ช่องว่างระหว่างความมั่งคั่งและความยากจนได้ขยายมากขึ้นเป็น ๒ เท่า ประชากรร้อยละ ๒๐ หรือ ๑ ใน ๕ มีส่วนแบ่งในความมั่งคั่งเพียงร้อยละ ๑.๔ ในขณะที่คนรวยร้อยละ ๒๐ มีส่วนแบ่งในความมั่งคั่งถึงร้อยละ ๘๕ ดังนั้น สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของคนจนจึงถูกละเมิดโดยช่องว่างดังกล่าว โดยหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงเป็นผู้รับผิดชอบอย่างสิ้นเชิงในการปล่อยให้เกิดภาวะดังกล่าว

๒. การปล่อยให้ภาวะดังกล่าวเกิดขึ้น โดยหลักการของกฎหมายระหว่าง

ประเทศ รัฐจึงเป็นผู้ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ

๓. พันธกิจของรัฐแบ่งออกได้เป็น ๓ ประการ คือ *ด้านการเคารพ (Respect)* *ปกป้องคุ้มครอง (Protect)* และ *ทำให้สัมฤทธิ์ผล (Fulfil)* ในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความบกพร่องในด้านใดด้านหนึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิทั้ง ๓ ประการ พันธกิจของรัฐในการเคารพคือ การละเว้นจากการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิ เช่น การขับไล่รื้อบ้าน ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิการมีบ้านอยู่ (Rights to housing) พันธกิจของรัฐในการปกป้องคุ้มครองคือ มาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิจากบุคคลที่สาม เช่น การไม่ควบคุมนายจ้างให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการใช้และจ้างแรงงานขั้นต่ำ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในการมีงานทำ (Rights to work) หรือสิทธิในสภาพการทำงานที่เหมาะสม (Rights to just and favourable conditions of work) พันธกิจของรัฐในการทำให้สัมฤทธิ์ผลคือ การออกกฎหมาย การบริหารงาน การดำเนินนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการพิพากษาที่มุ่งเป้าหมายไปที่การทำให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเกิดเป็นจริง เช่น การจัดสรรงบประมาณให้กับการรักษาพยาบาลหรือการศึกษาอย่างไม่เพียงพอถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๔. พันธกิจข้างต้นประกอบด้วยการปฏิบัติและแสดงผลที่วัดได้ เช่น สิทธิในด้านสุขภาพดี (Rights to health) หมายถึงการปฏิบัติที่นำไปสู่การลดอัตราการตายของเด็กแรกเกิด เป็นต้น

๕. รัฐไม่สามารถอ้างถึงข้อจำกัด ความขาดแคลน สภาพสังคม ความแตกต่างทางศาสนาและวัฒนธรรมมาอ้างเพื่อหลีกเลี่ยงพันธกิจข้างต้นหรือใช้ในการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมเพราะเหตุที่แตกต่างกัน

๖. รัฐมีพันธกิจในการสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อแก้ไขการละเมิดสิทธิด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในด้านกลไกการตรวจสอบ การสอบสวน การลงโทษ และการชดเชย ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ

๗. ในกรณีที่มีการยึดครองโดยอีกประเทศหนึ่ง ประเทศที่ยึดครองจะต้องชี้แจงในพันธกิจเหล่านี้ด้วยเช่นเดียวกัน

๘. รัฐมีพันธกิจในการป้องกันคุ้มครองบุคคล องค์กร สถาบัน หรือบริษัทข้ามชาติมิให้ละเมิดด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยโครงการ นโยบาย



และระบบตลาดที่มีลักษณะผูกขาดมากขึ้น เกษตรกรในชุมชนนิคมต้องตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบ ชื้อแพงขายถูก ทำให้ไม่พอกิน ต้องทำงานหนัก ต้องอพยพโยกย้ายพลัดพรากจากครอบครัว บ้านเกิดเมืองนอนเพื่อความอยู่รอด

๒. การเน้นการผลิตเพื่อขายหากำไรส่วนเอกชนได้ทำลายวิถีชีวิตชุมชนแบบยอมรับกรรมสิทธิ์ร่วมในเรื่องป่าไม้ ที่ทำกิน ทรัพยากรต่างๆ และการอยู่แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ไปเป็นวิถีชีวิตแบบการแข่งขันทรัพยากรไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เพื่อแสวงหากำไรสูงสุดและการบริโภคสูงสุด การช่วยเหลือซึ่งกันและกันแบบดั้งเดิมซึ่งนักวิชาการเรียกว่า “ความมั่นคงหรือเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม” หายไปวิถีชีวิตในเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่มีความเสี่ยงและยากลำบากแบบตัวใครตัวมันมากขึ้น

๓. การพัฒนาทุนนิยมอุตสาหกรรมที่มุ่งเพิ่มผลผลิตเพื่อหากำไรได้ทำลายป่าไม้, ป่าชายเลน, ทะเล, แม่น้ำลำคลอง, หนอง, บึง ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมที่คนในชนบทเคยอาศัยทำมาหากินแบบเพียงพอ อย่างรุนแรง ป่าไม้ซึ่งมีผู้เปรียบเหมือนตลาดหรือ “ซูเปอร์มาร์เก็ต” แจกฟรี ของชาวชนบทถูกทำลายไปในช่วง ๔๐ ปี ของการใช้แผนพัฒนา ถึง ๕๐ ล้านไร่ หรือราว ๒๘% ของพื้นที่ทั้งประเทศ (ดูตาราง ๑) เกษตรกรแบบพอเพียงถูกดึงดูดเข้าสู่ระบบผลิตอุตสาหกรรมทุนนิยมที่ขึ้นอยู่กับทุนและการจ้างงาน และการบริโภคที่ต้องหาเงินมาซื้อมากขึ้น ระบบการผลิตแบบใหม่เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับนายทุนและกลไกตลาดแบบผูกขาดที่ประชาชนทั่วไปควบคุมไม่ได้ และทำให้พวกเขาเป็นฝ่ายเสียเปรียบมากขึ้น

วิธีการผลิตและวิธีการดำรงชีพแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ทำให้ประชาชนที่ผลิตเพื่อขายหรือเพื่อค้าจ้างมีรายได้เป็นตัวแทนเพิ่มขึ้น แต่พวกเขาต้องใช้เงินซื้อปัจจัยการผลิตและการบริโภคเพิ่มขึ้นกว่ายุคก่อนที่พวกเขายังผลิตเพื่อการยังชีพ รายจ่ายของประชาชนฐานะปานกลางและยากจนเพิ่มในอัตราสูงกว่าการเพิ่มของรายได้ของพวกเขา เกษตรกรต้องกลายเป็นผู้เช่า, เป็นหนี้ ต้องซื้อแพงขายถูกทำงานหนักเพิ่มขึ้น เสี่ยงภัยและได้รับมลภาวะเพิ่มขึ้น คุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ลดลง นั่นก็คือพวกเขายากจนลงกว่าสมัยที่ยังมีวิธีการผลิตและการบริโภคแบบเกษตรพึ่งตนเองแบบดั้งเดิม

ตาราง ๑ เปรียบเทียบพื้นที่ป่าไม้และการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ จำแนกเป็นรายภาค

(หน่วย : ล้านไร่)

ภาค	พื้นที่ ทั้งหมด	พื้นที่ป่า พ.ศ. ๒๕๐๔	คิดเป็น ร้อยละ ของพื้นที่ ทั้งหมด	พื้นที่ป่า พ.ศ. ๒๕๕๑	พื้นที่ป่า ถูกทำลาย ในช่วงการ ใช้แผนพัฒนา	คิดเป็น ร้อยละ ของพื้นที่ ทั้งหมด
เหนือ	๑๐๖.๐๒	๗๒.๖๗	๖๘.๕๔%	๕๕.๖๖	๒๖.๐๑	๕๓.๐๖%
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๐๕.๕๓	๕๕.๓๑	๕๑.๕๕%	๑๓.๑๑	๓๑.๒๐	๑๒.๕๒%
กลาง	๖๕.๕๓	๒๕.๕๔	๕๕.๗๔%	๑๔.๗๒	๑๐.๘๒	๒๒.๖๗%
ใต้	๔๔.๑๕	๑๘.๕๑	๔๔.๘๕%	๗.๕๗	๑๐.๕๔	๑๗.๑๔%
รวมทั้งประเทศ	๓๒๐.๖๕	๑๗๑.๐๑	๕๓.๓๓%	๘๑.๐๗	๘๕.๕๔	๒๕.๒๘%

ที่มา : ๑ ดาวเทียม LANDSAT - ๑, ๒, ๓, ๔, ๕

๒ กรมแผนที่ทหาร

๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก ๒๕๕๓/๕๔

ความยากจนแบบสมัยใหม่ที่คนที่มีรายได้ไม่พอที่จะดำรงชีพอย่างเหมาะสม
 จำนวนมากขึ้นได้ มักถูกนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักอธิบายว่า เป็นเพราะ

๑. ประชากรเพิ่มขึ้นมาก ทรัพยากรมีจำกัด หรือไม่เอื้ออำนวย

๒. โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศยากจนเป็นแบบเผด็จการและ
 เจ้าขุนมูลนาย โดยอภิสิทธิ์ชนกลุ่มน้อย

๓. คนจนได้รับการศึกษาอบรมต่ำ มีวิถีการผลิตและวิถีชีวิตที่ล้าหลัง
 ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ

นั่นเป็นความจริงส่วนหนึ่ง (สำหรับบางประเทศ, บางกลุ่มคน, หรือในบาง
 ระดับ) แต่ไม่ใช่ความจริงทั้งหมดของคนจนส่วนใหญ่ในโลกปัจจุบัน และโดยเฉพาะ
 ในประเทศไทย

ในประเทศไทยในยุคก่อนการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ มี
 ความอุดมสมบูรณ์ทางการเกษตรสูง สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนชนบทส่วนใหญ่
 มองในแง่การมีปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า ยารักษา



โรคแบบดั้งเดิมค่อนข้างพอเพียง ถ้าเปรียบเทียบแล้วก็ยังมีปัจจัยการดำรงชีวิตพอเพียงมากกว่าคนจนยุคใหม่ ซึ่งต้องทำงานหาเงินเพื่อใช้เงินซื้อปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตทุกอย่าง

ความยากจนยุคใหม่ซึ่งขึ้นอยู่กับการที่คนหาเงินได้ไม่พอกับรายจ่ายที่จำเป็นส่วนใหญ่แล้วถูกสร้างขึ้นโดยระบบเศรษฐกิจทุนนิยมผูกขาดแบบบริวาร ที่ทำลายทั้งทรัพยากรธรรมชาติ และสังคมวัฒนธรรม วิถีชีวิตชุมชนแบบดั้งเดิม ซึ่งเปรียบเสมือนทุนทางสังคมและวัฒนธรรม การพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมในประเทศบริวารอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม นำไปสู่การผูกขาดความมั่งคั่งของคนส่วนน้อย ทำให้คนบางส่วนรวยขึ้น แต่ทำให้คนส่วนใหญ่จนลง

ถึงประชาชนจะมีรายได้เฉลี่ยคิดเป็นตัวเลขเพิ่มขึ้นจากเมื่อ ๓๐-๔๐ ปีก่อน แต่รายจ่ายเพิ่มก็ในอัตราสูง เพราะปัญหาเงินเฟ้อที่เพิ่มเฉลี่ยปีละ ๕-๖% ในช่วงปี ๒๕๑๕-๒๕๔๒ และเพราะคนรุ่นปัจจุบันต้องจ่ายใช้เงินซื้อหาปัจจัยการผลิตและการดำรงชีพเป็นสัดส่วนสูงขึ้นกว่าคนรุ่นก่อนที่เคยหาปัจจัยการผลิตและอาหารได้โดยไม่ต้องเช่าต้องซื้อ ทำให้รายได้ที่แท้จริงสามารถซื้อของได้ของคนยุคปัจจุบันลดลงจากเมื่อก่อน นี่คือการยากจนขนานใหญ่ เป็นความยากจนเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ ซึ่งต่างไปจากความยากจนเชิงเปรียบเทียบในสังคมเกษตรดั้งเดิมสมัยก่อนทุนนิยมโดยสิ้นเชิง"

จริงอยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ มีแง่บวกในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การขนส่งและคมนาคม สาธารณสุข การศึกษา วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการบริหารจัดการที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ช่วยเพิ่มผลผลิต ทำให้บางประเทศหรือคนบางกลุ่มมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากเดิม แต่ผลกระทบในแง่ลบของระบบทุนนิยมโลกคือประเทศไทยที่มีลักษณะผูกขาดและแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม โดยส่วนรวมแล้วทำให้คนส่วนน้อยที่เป็นเจ้าของ, ผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต หรือมีความรู้ความสามารถสูงไม่เกิน ๒๐% (ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ ปริมณฑล และเทศบาลเมืองใหญ่ ๆ) เท่านั้นที่รวยขึ้น คนส่วนใหญ่ ๘๐% เป็นเกษตรกร, คนงาน, ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ถูกทำให้ยากจน ขัดสน เป็นหนี้แบบเรื้อรังและอยู่ในภาวะยากลำบากมากขึ้น ขณะที่ทรัพยากรของประเทศและทุนทางสังคมวัฒนธรรม (ชุมชนที่เคยเข้มแข็งและช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกได้

อย่างดี) ถูกทำลายจนร่อยหรอและอ่อนแอลง

ตารางที่ ๒ การกระจายรายได้ของคนไทย ๕ กลุ่ม แบ่งตามระดับรายได้ (คิดเป็นร้อยละ)

ปี (พ.ศ.)	๒๕๑๘/๑๙	๒๕๒๕	๒๕๓๕	๒๕๔๒
๑. ขั้นรายได้ต่ำสุด ๒๐% แรก	๖.๑	๔.๖	๔.๒	๓.๘
๒. ขั้นรายได้ ๒๐% ที่สอง	๕.๗	๗.๕	๗.๕	๗.๑
๓. ขั้นรายได้ ๒๐% ที่สาม	๑๔.๐	๑๒.๑	๑๑.๘	๑๑.๓
๔. ขั้นรายได้ ๒๐% ที่สี่	๒๑.๐	๑๕.๕	๑๕.๕	๑๕.๓
๕. ขั้นรายได้สูงที่สุด ๒๐% สุดท้าย	๔๕.๓	๕๕.๖	๕๖.๗	๕๘.๕
สัมประสิทธิ์จีนี*	๐.๔๒๖	๐.๕๐๐	๐.๕๑๕	๐.๕๓๓

* สัมประสิทธิ์จีนี (Gini ratio) มีค่าระหว่าง ๐ ถึง ๑ ยิ่งค่าเพิ่มสูงใกล้ ๑ มากเท่าไร ยิ่งแสดงว่ามีความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องกระจายรายได้นั้นมากขึ้น

ที่มา : สถิติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบความแตกต่างของความมั่งคั่งและความยากจนของภูมิภาคต่าง ๆ (คิดเป็นร้อยละของทั้งประเทศ)

ภูมิภาค	พื้นที่	ประชากร	ผลิตภัณฑ์	เงินฝากธนาคาร	รถยนต์ส่วนบุคคล	จำนวนแพทย์
กรุงเทพฯ ปริมณฑล	๐.๓	๕.๒	๓๘.๕	๖๕.๓	๖๒.๐	๔๖.๕
รอบกรุงเทพฯ กลาง	๑.๒	๕.๕	๑๑.๗	๕.๘	๔.๔	๖.๑
(ที่เหลือ)	๓.๒	๔.๘	๔.๗	๒.๒	๒.๖	๓.๒
ภาคตะวันออก	๗.๑	๖.๗	๑๐.๖	๔.๗	๕.๕	๕.๗
ภาคตะวันตก	๕.๑	๕.๘	๔.๒	๒.๖	๒.๘	๓.๘
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๓๒.๕	๓๔.๗	๑๑.๘	๔.๘	๗.๓	๑๒.๗
ภาคเหนือ	๓๓.๑	๑๕.๗	๕.๒	๕.๕	๕.๔	๑๒.๕
ภาคใต้	๑๓.๘	๑๓.๒	๕.๐	๕.๐	๕.๕	๕.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : รวบรวมโดย ALPHA RESEARCH Co. Pocket Thailand in Figures 2001

สถิติ ปี ๒๕๔๒ ยกเว้นผลิตภัณฑ์ ที่เป็นของปี ๒๕๔๐



การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากเกษตรมาเป็นอุตสาหกรรม, การค้า, การบริการ ทำให้เกิดแรงงานรับจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยเพิ่มขึ้น

การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๕) ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตและวิถีการดำรงชีพอย่างขนานใหญ่ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการแข่งขันทำตามความถนัดและมุ่งผลิตเพื่อขาย หางานมาซื้อสินค้าและบริการ ทำให้ประชากรเปลี่ยนจากอาชีพเกษตรมาทำอาชีพในภาคอุตสาหกรรม การค้า และบริการเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในช่วงเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๕) แรงงานไทยยังอยู่ในภาคเกษตรถึง ๘๐% ของแรงงานทั้งหมด อีกราว ๓๐ กว่าปีต่อมาคือในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) สัดส่วนของแรงงานภาคเกษตรเหลือเพียง ๔๒.๖% ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมการค้าและบริการเพิ่มเป็น ๕๗.๔% ของแรงงานทั้งหมด

สาขาอาชีพที่มีสัดส่วนแรงงานสูง รองลงมาจากสาขาเกษตร คือ แรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม (๑๔.๕%) การค้าและบริการ (๑๒.๓%) นอกจากนั้นก็เป็นสาขาการก่อสร้าง บริหารราชการแผ่นดิน คมนาคม ขนส่ง ธนาคาร ประกันภัย ฯลฯ^๑

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจ จากช่วงแผน ๑ (๒๕๐๔-๒๕๐๕) ถึงแผน ๗ (๒๕๓๕-๒๕๓๕) และแผน ๘ (๒๕๔๐-๒๕๔๔)

	แผน ๑ (๒๕๐๔-๒๕๐๕)	แผน ๗ (๒๕๓๕-๒๕๓๕)	แผน ๘ (๒๕๔๐-๒๕๔๔)
สัดส่วนการผลิตของภาคเกษตรต่อ GD	๓๓.๗	๑๑	๑๐.๕
สัดส่วนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมต่อ GDP	๑๓.๖	๒๘.๔	๓๒.๔
สัดส่วนผู้มีงานทำ (%)			
เกษตร	๗๕.๕	๕๓.๑	๔๒.๖
อุตสาหกรรม	๕.๐	๑๓.๖	{ ๕๗.๔ }
บริการ	๑๕.๑	๓๓.๓	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ตัวเลขประมาณการปี พ.ศ. ๒๕๔๒)
ตัวเลขรวมของภาคอุตสาหกรรมการค้าและบริการ

ตารางที่ ๕ จังหวัดที่มีสัดส่วนคนยากจน (เชิงรายได้) ต่อจำนวนประชากรในจังหวัดสูงสุด ๒๑ จังหวัดแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

จังหวัด	สัดส่วนคนจนต่อประชากรของจังหวัด (%)	จำนวนคนจน (คน)	จำนวนประชากรของจังหวัด (คน)	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)
๑. ยโสธร	๕๐.๒๕	๒๕๓,๔๘๖	๕๐๔,๐๐๐	๘๕๒
๒. หนองบัวลำภู	๔๕.๕๕	๒๔๐,๓๒๔	๕๒๗,๑๐๐	๘๕๗
๓. นครพนม	๔๘.๑๒	๓๓๐,๕๒๒	๖๘๗,๗๐๐	๘๕๒
๔. สุรินทร์	๔๑.๐๐	๔๔๕,๕๕๖	๑,๓๔๑,๔๐๐	๘๕๑
๕. สกลนคร	๔๐.๔๐	๔๑,๕๗๘	๑,๐๓๗,๕๐๐	๘๕๕
๖. กาฬสินธุ์	๓๕.๘๕	๓๗๐,๕๐๕	๕๒๕,๗๐๐	๘๖๕
๗. เลย	๓๖.๗๕	๒๑๗,๓๘๒	๕๕๑,๕๐๐	๘๗๐
๘. หนองคาย	๓๕.๘๗	๓๑๗,๒๒๔	๘๘๔,๔๐๐	๘๕๘
๙. นครราชสีมา (ภาคใต้)	๓๕.๑๒	๒๓๓,๑๑๑	๖๖๓,๗๐๐	๘๑๔
๑๐. อุตรดิตถ์	๓๔.๔๘	๕๐๕,๔๒๘	๑,๔๖๕,๗๐๐	๘๖๗
๑๑. ชะลา (ภาคใต้)	๒๘.๑๑	๑๑๖,๖๑๓	๔๑๔,๕๐๐	๘๔๗
๑๒. แม่ฮ่องสอน	๒๗.๕๖	๔๘,๗๖๔	๑๗๔,๔๐๐	๗๖๕
๑๓. ศรีสะเกษ	๒๖.๔๘	๓๗๕,๐๘๘	๑,๔๑๖,๓๐๐	๘๕๕
๑๔. บุรีรัมย์	๒๕.๗๖	๓๘๖,๒๓๕	๑,๔๕๕,๔๐๐	๘๕๕
๑๕. บัณฑิต (ภาคใต้)	๒๕.๔๕	๑๕๗,๘๑๖	๖๒๐,๑๐๐	๘๐๔
๑๖. มุกดาหาร	๒๔.๑๔	๖๕,๘๐๕	๒๘๕,๒๐๐	๘๘๔
๑๗. สระแก้ว	๒๒.๕๐	๑๑๓,๔๗๔	๔๙๕,๖๐๐	๘๕๖
๑๘. ร้อยเอ็ด	๒๒.๓๓	๒๗๘,๐๖๘	๑,๒๕๑,๑๐๐	๘๕๒
๑๙. ฉาก (ภาคเหนือ)	๒๑.๕๔	๗๘,๓๓๑	๓๕๗,๑๐๐	๗๗๐
๒๐. อำนาจเจริญ	๒๑.๖๓	๗๘,๐๐๕	๓๖๐,๕๐๐	๘๖๔
๒๑. นครราชสีมา	๒๑.๓๑	๕๖๕,๔๔๘	๒,๖๕๔,๐๐๑	๘๘๒
ทั้งประเทศ (๗๖ จังหวัด)	๑๔.๒๒	๘,๘๘๗,๐๑๖	๖๒,๕๘๖,๕๕๕	๘๘๒

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การประชุมเชิงปฏิบัติการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจน ๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ *



แรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมการค้าและบริการ ส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำและไม่ได้รับประกันจากกฎหมายแรงงานอย่างเต็มที่ เพราะส่วนใหญ่รับจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือเจ้าของพยายามเลี่ยงภาษี เลี่ยงกฎหมายแรงงาน แรงงานจำนวน ๔-๕ ล้านคนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เช่น ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ การให้บริการ(แม่บ้าน, ทำความสะอาด ฯลฯ), ขับรถรับจ้าง, เก็บของเก่าจากขยะไปขาย, ทำอาหาร, ทำเครื่องใช้ไม้สอย, รับจ้างทั่วไป เป็นศิลปิน นักแสดง นักร้อง นักดนตรี นักเต้น ทางเครื่อง นักพากษ์หนัง ฯลฯ ระดับล่าง ซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำจนถึงปานกลาง และมีรายได้ที่ไม่แน่นอน

ไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไร คนส่วนใหญ่มีปัญหาคล้ายกันอยู่ข้อหนึ่ง คือ รายได้ไม่ค่อยพอรายจ่าย และต้องเป็นหนี้กันทั่วไป หนี้ส่วนใหญ่เพื่อการใช้จ่ายในครัวเรือน ไม่ใช่เพื่อการลงทุน คนยากจนจึงเพิ่มขึ้นและกระจายอยู่ทั่วไป ที่มีสัดส่วนสูงคือ ในภาคอีสาน ซึ่งมีประชากรมากและทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายมากจนขาดความอุดมสมบูรณ์

สถานภาพและปัญหาคนจนในชนบท

ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในปี ๒๕๕๓ พบว่า คนยากจนในชนบท ซึ่งวัดจากผู้มีรายได้ต่ำกว่า เส้นความยากจน หรือรายได้พอยังชีพ สำหรับชนบทคือ มีรายได้ต่ำกว่า ๘๔๐ บาท/คน/เดือน หรือ ๑๐,๐๘๐ บาท/คน/ปี มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๘.๑๖ ล้านคน โดยมากกว่า ๖๒% อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง ตามลำดับ^๖

คนจนในชนบทดังกล่าว ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยแบ่งเป็น ๓ กลุ่มหลัก

- เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินทำการเกษตร ทั้งไร่หรือเป็นเจ้าของที่ดินหรือเช่าที่ดินจากผู้อื่น ถ้ามีที่ดินเองก็มักจะมีที่ดินน้อย เช่น ๕-๒๐ ไร่ต่ำกว่า ๕ ไร่รวมเกษตรกรกลุ่มนี้จะมีประมาณร้อยละ ๕๐ ของคนยากจนทั้งหมด คนกลุ่มนี้ยากจนเพราะต้นทุนการผลิตและการดำเนินชีวิตสูงขึ้น ขณะที่ขายพืชผลการเกษตรได้ราคาต่ำ ทั้งจากความสัมพันธ์ของการผลิตเพื่อขายที่เกษตรกรเสียเปรียบในระบบผูกขาดและจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ชะลอ

ตัวลง นอกจากนี้เกษตรกรยังมีการหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบจากการกู้ยืมเงินมาลงทุนในการผลิตและบริโภคอย่างต่อเนื่อง

- แรงงานรับจ้างภาคเกษตร เป็นกลุ่มคนจนที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือปัจจัยการผลิตและหรือไม่สามารถเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร หรือคนกลุ่มนี้ไม่มีทักษะการผลิตอย่างอื่น จึงต้องหาเลี้ยงชีพจากการรับจ้างในภาคเกษตร มีประมาณร้อยละ ๑๕ ของคนยากจนทั้งหมด มีรายได้และระยะเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอน
- แรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตรและผู้ประกอบอาชีพอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในชนบท เป็นกลุ่มที่ต้องดิ้นรนทำงานอื่นๆ เช่น รับงานมาทำที่บ้าน, รับจ้างทั่วไป, ไปทำงานในเมือง, ค้าขาย, ทำหัตถกรรม ฯลฯ เผชิญกับความเสี่ยงจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจก็มีคนที่เคยทำงานในเมืองได้รับผลกระทบจากปัญหาการลดค่าจ้าง การถูกเลิกจ้าง ต้องกลับมาอยู่ในท้องถิ่นชนบทเพื่อพึ่งครอบครัวและทำงานเท่าที่พอหาได้ไปวันๆ

ลักษณะที่คล้ายๆ กันของครัวเรือนคนจน คือ มักได้รับการศึกษาดำ เเลี่ยเพียง ๔ ปี มีขนาดครัวเรือนใหญ่กว่า ๔ คนขึ้นไป มีอัตราส่วนการเลี้ยงดูผู้สูงอายุและเด็กสูง

ดัชนีที่ชี้ให้เห็นถึงภาวะความยากจนในชนบทที่รุนแรงขึ้นอย่างชัดเจนตัวหนึ่งคือ ภาระหนี้สินของครัวเรือนในชนบท จากการรายงานผลเบื้องต้นการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. ๒๕๔๓ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ครัวเรือนของไทยเป็นหนี้โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก ๓๑,๓๘๗ บาท ในปี ๒๕๓๗ เป็น ๖๕,๖๕๐ บาท ในปี ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นมากกว่าเท่าตัวในช่วง ๖ ปี

ตาราง ๖ หนี้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนภาคเกษตร

ปี (พ.ศ.)	๒๕๓๗	๒๕๔๓
ผู้เช่าที่ดิน	๒๒,๘๖๓	๑๕๓,๒๒๑
เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน	๑๖,๗๗๔	๔๐,๓๓๒
คนงานภาคเกษตร	๖,๕๑๕	๑๖,๓๕๘



สำหรับครัวเรือนชนบท คนที่มีหนี้เฉลี่ยสูงที่สุดคือ กลุ่มผู้เช่าที่ดิน เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ากลุ่มอื่น รองลงมาคือ เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน ส่วนคนงานภาคเกษตร มีหนี้เฉลี่ยต่ำกว่า เพราะมีรายได้และเครดิตความน่าเชื่อถือที่จะกู้ได้ต่ำกว่า

สถานภาพและปัญหาคนจนในเมือง

หากวัดความยากจนในเชิงรายได้ยังชีพตามสถิติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ในปี ๒๕๕๓ คนจนในเขตเมืองมีเพียงร้อยละ ๘.๓ ของคนจนทั้งประเทศ (คิดเป็นจำนวนคน ๐.๑๕ ล้านคน) ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำ เพราะวิธีวัดว่าคนจนคือ คนมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ไม่สะท้อนคุณภาพชีวิตจริง เนื่องจากคนในเขตเทศบาล สุขาภิบาล จะมีรายได้เป็นตัวเงินสูงกว่าคนชนบท แต่ค่าครองชีพก็สูงกว่า การวัดในแง่รายได้นี้ ไม่ได้สะท้อนว่าคนในเขตเทศบาล สุขาภิบาลส่วนใหญ่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าคนชนบทแต่อย่างใด

หากมองคนจนในเมือง ในความหมายกว้างครอบคลุมบุคคลผู้มีรายได้น้อย ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ในเมือง รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่อาศัยอยู่ในเมือง ที่ขาดโอกาสในทุกด้านอย่างทัดเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม คนจนในเมืองซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนแออัด และชุมชนรายได้น้อยในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่อื่นๆ รวมแล้วราว ๕ ล้านคน

คนจนในเมืองส่วนใหญ่คือ เกษตรกรที่ล้มละลาย หรือคนที่ไร้ที่ทำกิน, หาเลี้ยงชีพในชนบทได้ไม่พอกินพอใช้ จึงอพยพเข้ามาในเมืองเพื่อประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรที่ขยายตัวขึ้นจากผลการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมในระยะ ๓๐-๔๐ ปีที่ผ่านมา เช่น อาชีพรับจ้าง ก่อสร้าง ขายอาหาร เป็นพนักงานเสิร์ฟ และหาบเร่แผงลอย เป็นรถขายของ ขับรถแท็กซี่ ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้าง รับซื้อของเก่า กู้ยืมยืมยืม ฯลฯ อาชีพเหล่านี้ชีพพลาย (ปริมาณสนองตอบ) ของแรงงาน มักจะมากกว่าดีมานด์ (ความต้องการ) และเป็นแรงงานที่ไม่ต้องการการฝึกฝนทางทักษะมาก ส่วนใหญ่จะได้รับผลตอบแทนต่ำ และ/หรือมีรายได้ไม่แน่นอน ขาดความมั่นคงในอาชีพและรายได้

คนที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย มักต้องอยู่ในชุมชนแออัด หรือบ้านเช่าราคาถูก เพราะที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่ซึ่งเศรษฐกิจเจริญ

เติบโตขยายตัวมาก มีราคาสูงเกินกว่าที่พวกเขาจะหาบ้านที่ถูกสุขลักษณะในเกณฑ์ค่อนข้างดีอยู่ได้ การที่คนจนในเมืองต้องค้นหาที่อยู่ชุมชนแออัดแบบตามมีตามเกิด ทำให้คนจนเหล่านี้ขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ หรือต้องเช่าซื้อค่าบริการบางอย่าง เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ในราคาที่สูงกว่าราคาปกติถึง ๒-๓ เท่า หรือมากกว่านั้น ทั้งยังต้องอยู่อาศัยและทำงานสภาพแวดล้อมที่มีมลภาวะ ไม่ถูกสุขลักษณะ หรือมีความเสี่ยง มีโอกาสเจ็บป่วยได้ง่ายกว่าในชนบท ทั้งยังไม่อาจหาหรือผลิตอาหารได้เองเหมือนคนในชนบท ต้องใช้เงินซื้อส่วนใหญ่ คนที่มีรายได้ต่ำในเมืองจึงจนกว่าคนที่มีรายได้ระดับเดียวกัน

ยิ่งพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาดที่ด้อยพัฒนา จำนวนชุมชนแออัดและคนจนเมืองก็ยิ่งเพิ่มขึ้นตามลำดับ ปี ๒๕๑๗ มีชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ๘๘๑ แห่ง ประชากร ๘.๗ แสนครอบครัว ๒๑ ปีต่อมา คือในปี ๒๕๓๘ มีชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็น ๑,๒๔๖ แห่ง ประชากร ๑.๕ ล้านครอบครัว ในจังหวัดใหญ่อื่นๆ คนจนในชุมชนแออัดในเมืองก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน^๖

ในปี ๒๕๔๓ การเคหะแห่งชาติได้สำรวจภาวะความยากจนในเขตเมือง โดยขยายขอบเขตครอบคลุมชุมชนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนชานเมือง และรายงานว่ามีชุมชนผู้มีรายได้น้อยมี ๕,๓๓๒ ชุมชน ๑,๓๕๖,๖๘๗ ครัวเรือน หรือประมาณ ๕.๐๒ ล้านคน (คำนวณจากจำนวนเฉลี่ยต่อครัวเรือนในปี ๒๕๔๓ ซึ่งเท่ากับ ๓.๖) ผู้มีรายได้น้อยอาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลราว ๑.๖ ล้านคน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑.๔ ล้านคน ภาคเหนือ ๑.๐ ล้านคน ภาคกลาง ๐.๖ ล้านคน และภาคใต้ ๐.๔ ล้านคน

ตาราง ๗ ผู้มีรายได้น้อยในเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

ภาค	ชุมชนผู้มีรายได้น้อย	ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย
กทม.	๑,๔๕๕	๒๘๘,๕๕๑
ปริมณฑล	๓๘๓	๑๕๔,๗๖๑
ภาคกลาง	๗๓๘	๑๗๐,๐๐๕
ภาคเหนือ	๑,๐๓๕	๒๕๖,๕๕๕
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑,๓๒๒	๓๗๕,๘๖๐
ภาคใต้	๓๕๕	๑๐๖,๕๑๕
รวม	๕,๓๓๒	๑,๓๕๖,๖๘๗

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ โครงการสำรวจชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองปี ๒๕๔๓ (เป็นข้อมูลเบื้องต้น)



ปัญหาสำคัญของคนจนเมืองคือ การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม, ขาดแคลนสาธารณูปโภค, บริการทางสังคม (เช่น การศึกษาและสาธารณสุข) หรือต้องจ่ายในราคาสูง อีกทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาการถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัย, ต้องอพยพโยกย้ายหลายครั้ง, ปัญหาความแออัดเสื่อมโทรมไม่ถูกสุขลักษณะของสภาพแวดล้อม ขาดการยอมรับและสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย, ปัญหาด้านอาชีพและรายได้ไม่แน่นอน, ปัญหาหนี้สินนอกระบบธนาคารซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูงมากกว่าดอกเบี้ยในระบบหลายเท่า, ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และปัญหาสุขภาพจิต

วิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่กลางปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ยิ่งส่งผลให้คนจนในเมืองต้องเผชิญกับความยากลำบากเพิ่มขึ้นอีก จากปัญหาคนถูกให้ออกจากงาน ถูกลดเงินเดือน การจ้างทั่วไปลดลง รายได้ของครอบครัวลดลง รายจ่ายและการหนี้สินของครอบครัวที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งปัญหาบุตรหลานที่ไม่มีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนต่อ เพราะพ่อแม่ไม่มีเงินส่ง หรือต้องให้บุตรหลานออกจากโรงเรียนมาช่วยหางานทำเพิ่มขึ้นอีกแรง เพื่อให้ครอบครัวยังชีพอยู่ได้

การพัฒนาแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ทำให้เกิดคนจนมากขึ้น

ปัญหาสำคัญที่ทำให้คนจนเพิ่มขึ้น แทนที่จะลดลง ทั้งๆ ที่มีการลงทุนและการใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นก็คือ ความมั่งคั่งไปกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนส่วนน้อย การกระจายทรัพย์สินและรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ไม่เป็นธรรมสูงขึ้น ดังจะเห็นได้ว่ากลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด ๒๐% แรกของประเทศ (ซึ่งเป็นคนเพียงราว ๑๒ ล้านคน) ที่เคยมีส่วนในรายได้ ๔๕.๓% ของคนทั้งประเทศในปี ๒๕๑๘ นั้น พออีก ๒๒ ปีต่อมาคนกลุ่มนี้มีสัดส่วนในรายได้ของประเทศเพิ่มเป็น ๕๘.๕% ในปี ๒๕๔๒ ขณะที่คนส่วนใหญ่ ๘๐% (ซึ่งเป็นจำนวนคน ๔๕ ล้านคน) มีสัดส่วนในรายได้ของประเทศลดลงในช่วงระยะเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะกลุ่มคน ๔๐% ที่มีรายได้ต่ำสุด มีสัดส่วนในรายได้ในปี ๒๕๔๒ เพียง ๑๐.๕% ของคนทั้งประเทศ

คนกลุ่ม ๔๐% ที่มีรายได้ต่ำสุด (ราว ๒๔.๕ ล้านคน) นั้นน่าจะจัดเป็นคนจน แม้แต่คนอีก ๔๐% ที่มีรายได้ปานกลางถดถอยลงไปก็อาจถูกจัดว่าค่อนข้างจนได้ เพราะพวกเขาก็ยังมีสัดส่วนในรายได้ต่ำกว่าคนที่รวยที่สุด ๒๐% แรกสูงพอสมควร แม้รายได้เป็นตัวแทนของระดับกลางจะสูงขึ้นกว่าเมื่อ ๔๐ ปีที่แล้ว แต่เมื่อเทียบ

กับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงมากในช่วง ๔๐ ปีที่ผ่านมา (คือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๕-๖%) รายได้ของชนระดับกลางๆ ในปัจจุบัน ที่จะซื้อสินค้าและบริการยังชีพได้จริงๆ ก็ยังจัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

การวัดความยากจนในเชิงเปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยของคนกลุ่มต่างๆ จะทำให้เราเห็นได้ชัดว่า ยิ่งเราพัฒนาแบบทุนนิยมผูกขาด คนจนยิ่งมีมากขึ้น กล่าวคือ ขณะที่ในปี ๒๕๔๒ รายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศ (คือ เรายาได้ทั้งคนรวยและคนจนมารวมแล้วหารเฉลี่ยออกมา) อยู่ที่ ๓,๕๐๘ บาทต่อเดือน แต่มิเกิน ๒๐% แรกที่รวยที่สุดเท่านั้น ที่มีรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของคนทั้งประเทศ ขณะที่คน ๘๐% ของทั้งประเทศในปี ๒๕๔๒ มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า ๓,๕๐๘ บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นรายได้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าแรงงานขั้นต่ำ เมื่อคิดเทียบเป็นเดือน แสดงว่ากลุ่มคน ๘๐% น่าจะจัดว่าเป็นคนจนในเชิงเปรียบเทียบได้

หากเปรียบเทียบการกระจายความมั่งคั่งระหว่างภูมิภาค กรุงเทพฯและจังหวัดปริมณฑล ซึ่งมีประชากรเพียง ๑๓.๑% ของประชากรทั้งประเทศ มีผลิตภัณฑ์มวลรวม ๕๐.๖% ของทั้งประเทศ มีเงินฝากธนาคาร ๗๕.๑% ของเงินฝากธนาคารทั้งประเทศ มีรถยนต์ส่วนบุคคล ๖๖.๔% ของรถยนต์ส่วนบุคคลทั้งประเทศ มีแพทย์ ๕๓.๐% ของแพทย์ทั้งประเทศ ขณะที่คนภาคอีสานมีประชากร ๓๔.๗% ของคนทั้งประเทศ แต่มีเงินฝากธนาคารเพียง ๔.๘% ของเงินฝากธนาคารทั้งประเทศ และมีแพทย์เพียง ๑๒.๗% ของแพทย์ทั้งประเทศ (ดูตาราง ๓) ก็จะยิ่งยืนยันได้ว่า ประเทศไทยมีช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนค่อนข้างมาก ความจริงถ้าจะเปรียบเทียบทรัพย์สินและรายได้ของคนในเขตเทศบาล และคนในชนบทก็เห็นได้ชัดยิ่งไปกว่านี้อีก เช่น แพทย์ที่มีน้อยอยู่แล้วในภาคอีสานก็จะกระจุกตัวอยู่ในเขตเทศบาลเมืองใหญ่ๆ เท่านั้น

คนจนส่วนใหญ่คือ แรงงานรับจ้างทั่วไป ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะในสถานประกอบการขนาดเล็ก, เกษตรกรผู้เช่าและเกษตรกรขนาดเล็ก, ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เช่น คนเก็บของเก่าขาย, พ่อค้าแม่ค้าย่อย, คนขี่สามล้อ, มอเตอร์ไซด์, รถรับจ้าง, คนทำความสะอาด, ช่าง ฯลฯ คนจนมีมากที่สุดในภาคอีสาน รองลงมาคือ ภาคเหนือ ในภาคกลางและภาคใต้ก็มีหมู่บ้านและกลุ่มคนยากจนแทรกอยู่ด้วยเช่นกัน ภาคกลางจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวเฉลี่ยต่ำสุดในภาคกลาง ได้แก่ ชัยนาท นครนายก และสระแก้ว ขณะที่ตาก มีสัดส่วนคนจนราว ๒๒% ต่อ

ประชากรทั้งจังหวัด ส่วนภาคใต้จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ จังหวัดยะลา นราธิวาส และพัทลุง ขณะที่ปัตตานีมีสัดส่วนคนจน ๒๕.๔๕% คือประชากรทั้งจังหวัด (ดูตาราง ๕) นอกจากคนจนจะอยู่ในภาคชนบทเป็นสัดส่วนสูงแล้ว เมืองใหญ่ในทุกภาคล้วนแต่มีคนจนในชุมชนแออัดอยู่ราว ๒๐-๓๐% ของประชากรในเขตเทศบาลของจังหวัดนั้นๆ

แนวทางแก้ไขปัญหาคอนทุนที่เน้นการพัฒนาในระบบตลาด

แนวทางการแก้ปัญหาคอนทุน ของรัฐบาลและนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก คือ การกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือแบบพึ่งตลาด ไปสู่ประชาชนให้ทั่วถึงมากขึ้น เช่น การพักหนี้เกษตรกร, ดึงธนาคารประชาชนให้คนจนกู้ได้มากขึ้น, การใส่เงินทุนเงินให้กู้ให้หมู่บ้านและชุมชน, การเพิ่มการผลิตสินค้าเพื่อขาย พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ พัฒนาระบบตลาด พัฒนาระบบการศึกษา ที่เน้นการแข่งขันเพื่อการค้า เพิ่มผลผลิตและการค้า ฯลฯ แนวทางแก้ไขปัญหแบบนี้ภายใต้โครงสร้างทุนนิยมผูกขาดที่ค่อยพัฒนา จะเป็นประโยชน์ต่อคนบางกลุ่มบางคน เช่น นายทุน นายธนาคาร ผู้ประกอบการรายใหญ่ และกลุ่มคนที่ใกล้ชิดกับนักการเมือง, ใกล้ชิดกับผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่าประชาชนทั่วไป แต่จะไม่เพิ่มการจ้างงาน และการใช้ทรัพยากรในประเทศอย่างคุ้มค่า เพราะการพัฒนาแนวส่งเสริมการลงทุนต่างชาติ, ส่งเสริมการส่งออก และการพัฒนาอุตสาหกรรม จะเน้นการให้ทุนเครื่องจักรแรงงาน การสั่งเข้าและการส่งออก เพื่อการค้าระหว่างประเทศมากกว่าจะสนใจการพัฒนาคนภายในประเทศ

แนวทางแก้ปัญหาคอนทุนแบบเน้นเรื่อง การเพิ่มรายได้ในระบบการผลิตเพื่อขายเป็นหลัก เป็นการแก้ปัญหาแบบแยกส่วน ไม่ได้แก้แบบองค์รวมอย่างครบวงจร ภายใต้อกรอบโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองสังคมแบบผูกขาดเล่นพรรคเล่นพวก ที่เอื้อต่อกลุ่มอภิสิทธิ์ชน การคอร์รัปชัน และปัญหาคอนทุนคือประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ จะทำให้คนต้องเข้ามาในระบบการผลิตเพื่อขายที่ต้องพึ่งทุน พึ่งเงินกู้มากขึ้น แต่เศรษฐกิจทุนนิยมโลกมีการผูกขาดและเอาเปรียบสูง คนไทยส่วนใหญ่ที่ยังยากจน, การศึกษาดำ, ประสิทธิภาพต่ำ ในปัจจุบันไม่อยู่ในวิสัยที่จะไปแข่งขันสู้กับบริษัทข้ามชาติแบบเปิดเสรีล่อนจ้อน ส่งคนทั้งหมดไปแข่งทุกประเภทได้อย่างแท้จริง กลาย

เป็นการเปิดเสรีแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ทำให้คนมียาวได้เปรียบกว่า ทรัพยากรความมั่งคั่งส่วนหนึ่งถูกดูดออกไปต่างประเทศ ทำให้มีทรัพยากรและ ผลผลิตเหลือที่จะแบ่งกันในประเทศน้อยลง ในประเทศคนรวยก็ใช้ความได้เปรียบ ได้ส่วนแบ่งไปมากกว่าคนจนอีก

นโยบายการแก้ปัญหาคนจนที่เน้นการใช้งบประมาณก่อสร้างพื้นฐานทาง เศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมและการเพิ่มเงินกู้ให้กับประชาชน จะทำประโยชน์ ให้กับคนจำนวนหนึ่งและสั้นๆ แต่ไม่อาจแก้ปัญหาคนจนส่วนใหญ่ในระยะยาวได้ เพราะไม่ได้ปฏิรูปผ่าตัดโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งระบบ มุ่งใส่เงินเข้าไปเหมือนการตามแก้ ปัญหาที่ปลายเหตุ รวมทั้งใช้เงินภาครัฐจากงบประมาณและเงินกู้ของรัฐบาลหลายแสน ล้านบาท ไปช่วยคนรวยด้วยการอุดหนุนช่วยเหลือ (เช่น ธนาคารที่บริหารผิดพลาด ผ่านกองทุนฟื้นฟูธนาคาร มากกว่าส่วนที่ช่วยคนจนหลายสิบเท่า) ไม่มีโครงการ ปฏิรูปโครงสร้างกรรมสิทธิ์ที่ดิน, ทุน, ปัจจัยการผลิตอื่นๆ ให้เป็นธรรม เป็น ประชาธิปไตย และมีประสิทธิภาพ อย่างจริงจัง เช่น

แนวทางแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืน

ความยากจนยุคใหม่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างระบบสังคมทั้งหมด แนวทางแก้ไข ที่จะได้ผลจึงต้องคิดในเชิงปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมจากระบบ ทุนนิยมผูกขาด ไปเป็นระบบสหกรณ์, บริบทมหาชน และระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม และเปลี่ยนนโยบายในการพัฒนาของประเทศ จากการผลิตแบบพึ่งพาตลาด พึ่งพา เงินเป็นสัดส่วนสูงเกินไป ไปเป็นการพึ่งพาตนเองแบบเศรษฐกิจพอเพียงในระดับ ประเทศเป็นสัดส่วนสูงขึ้น

นโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียงไม่ได้หมายถึง การถอยหลังกลับไปสู่ยุคผลิต เอง กินเองแบบเก่า แต่หมายถึงการลดสัดส่วนการพึ่งพาและการเสียเปรียบในระบบ ตลาดโลกลง ลดการส่งเข้าสินค้าบริโภคฟุ่มเฟือยลง เลือกส่งออกเฉพาะสินค้าที่ใช้ วัตถุดิบ แรงงานและเทคโนโลยีในประเทศที่จะช่วยให้ได้มูลค่าเพิ่มสูง ลดการลงทุน ของต่างชาติประเภทส่งเข้าวัตถุดิบมาประกอบ สนใจฟื้นฟูธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ หาดชายเลน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล และจัดสรรการใช้และดูแลสมบัติสาธารณะใหม่ สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ทั้งในทางเศรษฐกิจและทางปัญญา และพัฒนากลุ่ม องค์กร



ชุมชนให้ทำงานรวมหมู่และสามารถช่วยเหลือสมาชิกในชุมชนได้มากขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่จะแก้ปัญหาคนจนอย่างได้ผล คือต้องปฏิรูปการจัดสรรแรงงาน และทรัพยากรให้เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ปฏิรูประบบภาษีโดยเก็บจากคนที่รวย หรือได้ประโยชน์จากแผ่นดินสูงขึ้น เช่น เก็บภาษีมรดก, ภาษีทรัพย์สิน, ภาษีสินค้า บริโภคฟุ่มเฟือยเพื่อรัฐจะได้มีงบประมาณมาช่วยพัฒนาคนจนส่วนใหญ่ ปฏิรูปการคลัง หารายได้เข้าสู่รัฐเพิ่มขึ้นจากการให้สัมปทานคลื่นโทรคมนาคม วิทยุโทรทัศน์ และ รัฐวิสาหกิจต่างๆ เพิ่มขึ้น ปฏิรูปโครงสร้างการเป็นเจ้าของและผู้ควบคุมปัจจัยการผลิตและการกระจาย (ที่ดิน, ทุน, เทคโนโลยี, การศึกษา, การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การตลาด ฯลฯ) ให้กระจายสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึงเป็นธรรม

แนวนโยบายในการพัฒนาประเทศควรมุ่งเปลี่ยนจากการผลิตแบบทุนนิยม ผูกขาด, ทุนนิยมบริวาร เป็นระบบการผลิตแบบผสมระหว่างทุนนิยมที่มีการแข่งขัน อย่างเป็นธรรม และระบบ สังคมนิยมแบบประชาธิปไตย นั่นหมายถึงว่าต้องพัฒนาระบบสหกรณ์, และบริษัทที่มีมหาชนเป็นเจ้าของและผู้ควบคุมอย่างแท้จริง ควบคู่ไปกับการส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย และมุ่งผลิตปัจจัยสี่และปัจจัยจำเป็นอื่นๆ เช่น การศึกษา, การเดินทาง, การพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ เพื่อกระจายออกไปอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เน้นเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเพื่อเพิ่มคุณภาพการใช้ชีวิต ความพึงพอใจหรือความสุข แบบทางสายกลาง บริโภคให้น้อยลง เฉพาะสิ่งที่จำเป็น ใช้ชีวิตแบบเรียบง่าย แทนการเน้นเป้าหมายการเจริญเติบโตของผลผลิต และการบริโภคสูงสุดแบบเดิม

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแบบใหม่ (เศรษฐกิจพอเพียงและสังคมนิยมแบบประชาธิปไตย) นี้ ไม่ต้องพึ่งตลาดโลกและการกู้จากต่างประเทศมากเกินไป ใช้วิธีการระดมการใช้เงิน, ทรัพยากร, แรงงานคนภายในประเทศ ให้เกิดการหมุนเวียน ใช้สอยให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศได้ เช่น เพิ่มการจ้างงานด้วยการส่งเสริมการปลูกป่าทั่วประเทศ ขยายการลงทุนและการให้บริการประกันสังคมและสวัสดิการสังคม ทั้งทางด้านการศึกษา, สาธารณสุข, การดูแลเด็กและคนชรา คนด้อยโอกาส การฟื้นฟูอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรมเพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง โครงการเหล่านี้สามารถใช้เงิน ทรัพยากร และแรงงานภายในประเทศได้เป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐต้องเป็นผู้นำโดยการออกพันธบัตรเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ตามโครงการ

เหล่านี้ เมื่อเศรษฐกิจสังคมพัฒนาขึ้น รัฐก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้น พอที่จะนำมาใช้หนี้
พันธบัตรที่หลังได้

นอกจากเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมาเน้นเศรษฐกิจพอเพียง และ
ปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจให้เป็นธรรมแล้ว ต้องเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาทางสังคม
ปฏิรูประบบการศึกษา, สื่อมวลชน วัฒนธรรม ให้คนกล้าคิด เชื่อมั่นในตนเอง
เชื่อมั่นในเรื่องสิทธิความเสมอภาค ไม่คิดหวังแต่พึ่งพาผู้อุปถัมภ์ ลดการโฆษณาสินค้า
และการโฆษณาค่านิยมบริโภค บ่มเพาะให้คนมีจิตสำนึกทางสังคม รู้จักมองการณ์
ไกลว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม ที่ต้องช่วยเหลือกัน ทำงานเป็นทีม ลดการเห็นแก่ตัวลง
เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่มากขึ้น สังคมก็จะเจริญเติบโตไปทั้งสังคมได้

ทั้งนี้จะต้องเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนตระหนักว่าทรัพยากรโลกมีจำกัดและ
กำลังถูกทำลาย มีปัญหาหลากหลายมากขึ้น คนจึงต้องมีจิตสำนึกในการเลือกบริโภค
เท่าที่จำเป็น, ลดการฟุ่มเฟือยลง มนุษย์เราจึงจะอยู่ร่วมกันแบบแบ่งปันทรัพยากรที่มี
จำกัดได้ทั่วถึง ไม่เอาเปรียบกันและกันจนเกิดสงครามความรุนแรงและอาชญากรรม
และไม่ทำลายเบียดเบียนธรรมชาติมากเกินไปจนเกิดผลภาวะเป็นผลเสียต่อสังคมถึง
รุ่นลูกหลาน

การจะแก้ปัญหาความยากจนได้ต้องใช้กรอบคิดใหม่โดยสิ้นเชิง แทนที่จะ
ปล่อยเงินกู้ให้ปัจเจกชนเป็นรายๆ ซึ่งเท่ากับส่งเสริมการแข่งขันกันเป็นหนี้ แข่งขัน
การใช้เงินของปัจเจกชน ควรเน้นการแก้ปัญหาความยากจนของชุมชนและกลุ่มคน
โดยการเน้นการผลิตและกระจายปัจจัยที่จำเป็นแก่ชีวิตแบบรวมหมู่ (เป็นกลุ่มสหกรณ์
วิสาหกิจชุมชน ฯลฯ) ให้คนส่วนใหญ่เจริญเติบโต แบบพออยู่พอกินโดยทั่วหน้า

แทนที่จะเน้นการแข่งขันของปัจเจกชนแบบปลาใหญ่กินปลาเล็ก ซึ่งจะทำให้
เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และการเอาเปรียบหากำไรของคนที่ชนะ ซึ่งเป็น
คนกลุ่มน้อยมากเกินไป ต้องเน้นการร่วมมือกันและแข่งขันกับตัวเองเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพการทำงาน เน้นการแบ่งปันที่เป็นธรรมและปฏิรูปการบริหารจัดการ
ระบบเศรษฐกิจสังคมเสียใหม่ ให้กลุ่ม, องค์กร, ชุมชนสามารถสนองความต้องการ
พื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ให้พอเพียงแก่การดำรงชีวิตที่มีสุขภาพดีทั้งกายและใจ
ของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมให้ทั่วถึงและพัฒนาได้อย่างยั่งยืนยาวนาน



เชิงอรรถ

- * บทความนี้คัดตอนเรียบเรียงมาจากรายงานเรื่อง “โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนด้อยโอกาสในสังคมไทย เรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มอาชีพอิสระ, ๒๕๕๖” ที่ผู้เขียนได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- (๑) ปาลเดชวัชช์, เล่าเรื่องกรุงสยาม แปลโดยสันต์ ท. โกมลบุตร, ก้าวหน้า ๒๕๒๐.
- (๒) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ เครื่องชี้ภาวะสังคมฉบับต่างๆ ระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๕๒
- (๓) Majid Rahnema. *Poverty* ใน Wolfgang Sachs *The Development Dictionary* Zed Books Ltd. 1992.
- (๔) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สถิติแรงงาน ปี ๒๕๔๒
- (๕) คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- (๖) สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (๗) คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา (ผสพ.) สรุปสถานการณ์สังคมไทย มุมมองและข้อเสนอจากเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๒๕ : ๑๐๐

ชุมชนท้องถิ่นกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว : กรณีศึกษา “กระเช้าดอยหลวง”

ชลธิรา สัตยาวัดนา

ดอยหลวงเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบันเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณค่า
ความบริสุทธิ์ตามธรรมชาติ โดยที่ “ชุมชนท้องถิ่น” ได้ช่วยธำรงรักษาคุณค่าความ
บริสุทธิ์เช่นว่ามาช้านาน ความเป็น ดอยหลวง คือความเป็นขุนเขาสูงตระมื่น ประกอบ
ด้วยเทือกทิวคอยหินปูนสูงลิบลัว คาราคาญไปด้วยพืชพันธุ์ไม้และสรรพสัตว์นานาชนิด
เป็นความหลากหลายทางชีวภาพที่มีคุณค่าเอนกอนันต์ ทั้งที่ค้นพบแล้ว และรอการ
ค้นพบ

สำหรับนักท่องเที่ยวแนวอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดอยหลวงเชียงดาว
คือ ขุนเขาที่สูงเสียดฟ้าตั้งเด่นตระหง่านท้าทายรอการค้นพบของมวลมนุษย์...

ดังนั้น ความเป็น ดอยหลวง จึงไม่ควรถูกทำให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ปรุงแต่ง
เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าไป โดยขาดการคำนึงถึงความแปลกแยกกับธรรมชาติและวิถี
ชีวิตชุมชนท้องถิ่น เพียงเพื่อการอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวหรือบริษัท
ท่องเที่ยว เพราะเป็นการตอบสนองความฉาบฉวยและมั่งง่าย และวิสัยทัศน์ที่ขาด
ความคิดเชิงบูรณาการ หากยังควรรักษาความยิ่งใหญ่ของธรรมชาติไว้ เพื่อท้าทาย
ความพยายามของมนุษย์ เพื่อให้มนุษย์ได้มีโอกาสสัมผัสความหลากหลายและ
เร้นลับของธรรมชาติ ด้วยความพยายามของมนุษย์เอง และด้วยจิตคารวะนอบน้อม
ต่อธรรมชาติ ซึ่งเป็น “จักรวาลทัศน์” (Cosmology) ที่จรรโลงให้มนุษย์ได้เสาะ
แสวงหาและในที่สุดได้ค้นพบตนเองผ่านความยิ่งใหญ่ของธรรมชาติ เจกเช่น
เดียวกันกับที่คนโบราณได้ค้นพบมาแล้วในอดีต (ชลธิรา สัตยาวัดนา ๒๕๔๖)



เสน่ห์ของ คอยหลวงเชียงดาว อยู่ที่ “ความสูง” ซึ่งยากที่จะไปถึง นักท่องเที่ยว ผู้รักธรรมชาติป่าเขาถ้ำน้ำผืน ต้องใช้เวลาเดินทางถึงสองสามวันเพื่อพิชิตยอดคอย ซึ่งอยู่เหนือระดับน้ำทะเล ๒,๒๒๐ เมตร เนื่องจากคอยหลวงเป็นภูเขาที่สูงเป็นอันดับสามของประเทศไทย รองจากคอยอินทนนท์และคอยผ้าห่มปก ความสามารถในการเดินเท้าและป่ายปีนเขาเพื่อพิชิตยอดคอย จึงถือเป็นความท้าทายที่มีเสน่ห์ และเป็นบทพิสูจน์ความเป็นนักท่องเที่ยวยุคใหม่เป็นนักอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

การเดินทางขึ้น คอยหลวงเชียงดาว จัดว่าเป็นตัวอย่างที่เด่นชัดของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Eco-Tourism) นอกจากมีเป้าหมายในการพิชิตยอดคอย เพื่อฝึกฝนมนุษย์ให้มีความใจกล้าต่อสู้กล้าเอาชนะ กล้าฝ่าฟันความยากลำบากแล้ว ทิวทัศน์สองข้างทางกว่าจะถึงยอดคอยก็มีความงามของธรรมชาติให้ชื่นชมและดื่มด่ำเส้นทางเดินผ่านมีทั้งป่าสน หุบเหว สลับกับป่าดิบชื้นและพุ่มไม้เตี้ย ๆ ตลอดเส้นทางระหว่างทางยังมีนกนานาพันธุ์ส่งเสียงร้องแว่วหวานระงมไป

คอยหลวงเชียงดาว ถูกกำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ที่ผ่านมาและแม้ในปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากมุ่งหมายที่จะพิชิตยอดคอยด้วยการพิชิต คอยหลวงเชียงดาว ฝายเจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเกรงว่าอาจทำให้ คอยหลวงเชียงดาว บอบช้ำได้ จึงได้ออกระเบียบจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวโดยอนุญาตให้ขึ้นได้เพียงวันละไม่เกิน ๒๐๐ คนและมีกฎระเบียบค่อนข้างเคร่งครัดในการขึ้นชมยอดคอย กระนั้นก็ตาม ในปีหนึ่งๆ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ เข้าไปสัมผัสความยิ่งใหญ่ของธรรมชาติ ณ บริเวณคอยหลวงเชียงดาว ถึงประมาณ ๕,๐๐๐ คน ในจำนวนนี้มีนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศเดินเท้าได้ภูเขันไปพิชิตยอดคอยหลวงเชียงดาวประมาณ ๒,๐๐๐ คน

คอยหลวงเชียงดาว กับปัญหาเชิงโครงสร้าง

ภายหลังจากที่ ๑พณฯ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เสร็จสิ้นภารกิจการตามเสด็จสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนาถ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และนั่งเฮลิคอปเตอร์ผ่านคอยหลวงเชียงดาวในเขตอำเภอเชียงดาว เมื่อช่วงเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา ๑พณฯ นายกรัฐมนตรีได้เกิดมีแนวคิดพัฒนาศักยภาพของ คอย

หลวงเชียงดาว ให้กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใหม่ของจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้จังหวัดเชียงใหม่มีรายได้จากการท่องเที่ยวเทียบเท่ากับจังหวัดภูเก็ต คือปีละประมาณ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยที่ปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่ทำได้แค่ ๓๘,๐๐๐-๔๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี จึงได้สั่งการให้ศึกษาความเป็นไปได้ของ โครงการสร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยหลวงเชียงดาว ปัจจุบันโครงการนี้ถูกบรรจุอยู่ในวาระการติดตามงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยการผลักดันของนายปลอดประสพ สุรัสวดี ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักข่าวประชาธรรม ๒๕๔๖)

มีรายงานข่าวว่าได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาหนึ่งชุด เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาดอยหลวงเชียงดาว และได้มีการนำ Initial Conceptual Plan เสนอต่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ถึงแนวคิดเบื้องต้นในการสร้างกระเช้าลอยฟ้า โดยในระยะแรกจะใช้งบประมาณ ๓ ล้านบาทของกรมอุทยานแห่งชาติมาใช้ศึกษาข้อมูลเบื้องต้น นอกจากนี้ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่ดูแลพิทักษ์รักษาทรัพยากรของประเทศชาติ ได้ดำเนินการนำผู้เชี่ยวชาญด้านการสร้างกระเช้าลอยฟ้าจากออสเตรเลียนั่งเฮลิคอปเตอร์ชมทัศนียภาพและความเหมาะสมในการสร้างกระเช้าลอยฟ้าที่ดอยหลวงเชียงดาวรวมไปถึงการหาจุดที่ปักหลักคอกเสาเข็มเพื่อตั้งเสาเคเบิลและหาบริเวณที่สร้างสถานีกระเช้า

เมื่อข่าวดังกล่าวแพร่ออกไป ปรากฏว่าโครงการนี้ถูกคัดค้านทั้งจากประชาชนในพื้นที่ ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

เหตุเพราะบริเวณดอยหลวงเชียงดาวเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ มีสถานภาพเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการสงวนและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนดอยหลวงเชียงดาวมีลักษณะภูมิประเทศเป็นพืชกึ่งอัลไพน์ (Subalpine Vegetation) เป็นพืชล้มลุกขึ้นสลับกับพืชพุ่มเตี้ยในระดับความสูงเกิน ๑,๖๐๐ เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง พื้นที่พืชกึ่งอัลไพน์นี้พบเป็นอาณาบริเวณกว้างขวางที่ดอยหลวงเชียงดาว และยังพบพืชเฉพาะถิ่นที่ไม่ปรากฏ ณ ที่ใดในประเทศไทย มีเฉพาะก็แค่ที่ดอยหลวงเชียงดาวเท่านั้น เช่น กุหลาบดอยเชียงดาว ก้อยดอยเชียงดาว ดอกหรีดเชียงดาว กำปองหลวง และ กล้วยไม้สิรินธร ซึ่งจัดว่าเป็นกล้วยไม้พันธุ์ใหม่ของโลกที่เพิ่งมีการค้นพบเมื่อไม่นานมานี้



ตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ตั้งของ คอยหลวงเชียงดาว อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการดูแลรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในเขตป่าเขาเป็นหลัก การจะดำเนินการใดๆ นั้นต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ รวมถึงการนำสัตว์ป่าและพันธุ์พืชออกจากป่าจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติก่อน ทั้งนี้ ตามหลักการจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นก็เพื่อสงวนพื้นที่สำคัญให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชไว้ เพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพที่มีคุณค่าให้ปลอดภัยจากสิ่งรบกวน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเรื่องเกี่ยวกับธรรมชาติซึ่งนับวันจะสูญสลายไป เพราะการกระทำของมนุษย์ผู้แปลกแยกกับธรรมชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอก มิใช่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีวิถีชีวิตแนบแน่นกับธรรมชาติ

กล่าวให้ถึงที่สุดตามนัยและเจตนารมณ์ของพ.ร.บ.นี้ “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หาได้มีไว้เพื่อการท่องเที่ยวแต่อย่างใดไม่ การที่มีนักท่องเที่ยวขึ้นคอยหลวง ก็เพื่อไป “ศึกษาสภาพธรรมชาติ” ต่างหาก

กระเช้าลอยฟ้าขึ้นคอยหลวง ทำไม? เพื่อใคร?

แน่นอนที่สุด หากจะมีการสร้างกระเช้าลอยฟ้าขึ้นมาตามนโยบายของผู้บริหารประเทศ ย่อมเป็นที่คาดการณ์ได้ว่า นักท่องเที่ยวอาจใช้เวลาเพียงไม่กี่นาทีในการขึ้นถึงยอดคอย นอกจากนั้นยังจะเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวจำนวนมากจากทั่วทุกสารทิศทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดยการจัดการของบริษัทที่ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวให้ขึ้นไป “ท่องเที่ยว” บนยอดคอยซึ่งมีความเปราะบางอย่างยิ่งทางระบบนิเวศ ดังนั้นจากการที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากขึ้นไปเหยียบย่ำยอดคอย โดยปราศจากการจัดการควบคุมดูแลให้ใช้ประโยชน์จากธรรมชาติคอยหลวงอย่างยั่งยืน ก็อาจทำให้ระบบนิเวศเสียสมดุลได้

ช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา รายงานข่าวระบุว่า ได้มีการหารือกันในกรณีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการโครงการกระเช้าคอยหลวง โดยนายปลอดประสพ สุรัสวดี ได้มอบภาระให้ทางจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้ชี้แจงทำความเข้าใจกับชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ยากและเปราะบางที่สุดในการดำเนินโครงการให้ลุล่วงตามนโยบาย หลังจากนั้นได้มีการประชาสัมพันธ์ต่อสื่อมวลชนถึง

ข้อดีของโครงการ รวมทั้งผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับ โดยมีการกล่าวเชิงคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจของชุมชนจะเติบโตขึ้น เม็ดเงินสะสมมากขึ้น

การณ์กลับปรากฏว่า ชาวบ้านอำเภอเชียงดาว ชุมชนท้องถิ่นที่เป็น “รากหญ้า” และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้มีปฏิริยาโต้กลับทันทีว่า โครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวนี้ย่อมมีได้มีเพียง “กระเช้าลอยฟ้า” เท่านั้น หากต้องมีธุรกิจประกอบการประเภทรีสอร์ท โรงแรม สวนอาหารต่างๆ ตามมา ธุรกิจเหล่านี้ย่อมอยู่เหนือศักยภาพชุมชนท้องถิ่นที่จะดำเนินการและควบคุมดูแล แน่แน่นอนว่าย่อมเป็นของนายทุน ผู้ประกอบการธุรกิจที่แสวงหาผลประโยชน์จากการท่องเที่ยว ที่มาจากภายนอก เมืองหลวง กระทั่งจากต่างประเทศ “ในขณะที่ชาวบ้านอาจทำได้แค่ขายข้าวเหนียวไถ่ย่าง”

ณ ปัจจุบันยังคงมีความเคลื่อนไหวของทั้งสองฝ่ายอยู่เป็นระยะๆ ฝ่ายรัฐบาลยังไม่อาจดำเนินการใดๆ ในช่วงนี้ เพราะต้องรอรทางจังหวัดชี้แจงทำความเข้าใจกับชาวบ้านก่อน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติกับความเป็นจริงของการพัฒนาภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ด้วยการผลักดันของชาติมหาอำนาจที่ต้องการยับยั้งปัญหาการแพร่ระบาดของพืชเสพติดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตอนบน รัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายที่จะพัฒนาพื้นที่ภาคเหนือตอนบนเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ อาทิ ปัญหาพืชเสพติด ปัญหาระบบนิเวศบนพื้นที่สูง และปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดน มีโครงการพัฒนาชาวเขาในรูปแบบต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งเผยแพร่วัฒนธรรมไทยและศาสนาพุทธให้เป็นที่ยอมรับในหมู่ชาวเขา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้นำไปสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ขาดความระมัดระวัง ขาดสำนึกที่จะมิชอบต่อส่วนรวม เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ คนพื้นราบ และชาวเขา ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นที่สูง ซึ่งชุมชนชาวเขาและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เคยจัดการดูแลอยู่ก่อนแล้ว “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากรัฐ ทั้งๆ ที่สิทธิชุมชนนี้เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้



ชุมชนชาวเขามีความเข้มแข็ง ในการควบคุมการใช้และการแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติ และทำให้สมาชิกของชุมชนมีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่และพยายามใช้อย่างยั่งยืน แต่เนื่องจากขาดความเข้าใจสังคมและวัฒนธรรมของทั้งชาวเขาและชาวพื้นราบ รัฐพยายามเข้าแทรกแซงและผูกขาดการจัดการทั้งหมด นำไปสู่ความขัดแย้งและสร้างปัญหาให้กับชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง (รัตนพร เศรษฐกุล และคณะ ๒๕๕๖)

คอร์ดอยหลวงเชียงดาวกับแนวนโยบายของรัฐที่จะสร้างกระเช้าลอยฟ้าขึ้น คอร์ดอยหลวงก็เช่นเดียวกัน การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงการจัดการคอร์ดอยหลวงเพื่อขยายธุรกิจการท่องเที่ยว ได้นำไปสู่ประเด็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นโดยตรง

นายปรีชา จักภู ชาวบ้านอำเภอเชียงดาว ซึ่งมีอาชีพรับจ้างนำนักท่องเที่ยวเดินขึ้นคอร์ดอยหลวงเชียงดาว กล่าวว่า ปัจจุบันมีการเข้ามาสำรวจพื้นที่จากทางราชการอยู่เป็นระยะๆ ในขณะที่ชาวบ้านไม่เคยรับทราบรายละเอียดใดๆ ของโครงการนี้

นายปรีชา จักภู ให้สัมภาษณ์ว่า ไม่เห็นด้วยกับการสร้างกระเช้าขึ้นคอร์ดอยหลวงเชียงดาว เพราะไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ต้องสร้าง อีกทั้งบนคอร์ดอยก็มีความหลากหลายทางชีวภาพมาก ปัจจุบันการเดินขึ้นคอร์ดอยหลวงเชียงดาว ทางเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อนุญาตให้ขึ้นได้เฉพาะช่วงหน้าหนาวเท่านั้น หากมีการสร้างกระเช้าขึ้นไปตามแผนที่เสนอ จะทำให้นักท่องเที่ยวจำนวนมากมุ่งตรงไปยังยอดคอร์ดอยได้ตลอดทั้งปีซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศที่ละเอียดอ่อนได้

นายปรีชา จักภู เห็นว่า “คอร์ดอยหลวงเชียงดาวเหมาะแก่การเดินป่าศึกษาธรรมชาติ จึงไม่จำเป็นต้องสร้างกระเช้า เพราะถึงไม่สร้างก็มีคนมาเที่ยวอยู่แล้ว แต่ถ้าเขาสร้างจริงๆ ธรรมชาติที่สูญเสียไปนั้นเราเรียกคืนมาไม่ได้ ผมในฐานะคนในพื้นที่อยากให้สังคมรู้จักคอร์ดอยหลวงเชียงดาวในด้านความหลากหลายทางธรรมชาติมากกว่าที่จะให้เขารู้จักเพราะมีกระเช้า” (สำนักข่าวประชาธรรม)

นายนิคม พุทธา ผู้ประสานงานมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า สาขาสถาบันเหนือ และประธานประชาคม อำเภอเชียงดาว วิพากษ์โครงการนี้ว่าเป็นโครงการใหญ่ของรัฐ ที่ใช้เงินลงทุนไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาท มีหลายกรณีที่หน่วยงานรัฐมีการใช้จ่าย

งบประมาณในการลงทุนซึ่งเป็นภาษีของราษฎรโดยที่ไม่รู้ว่าก่อเกิดประโยชน์กับประชาชนมากน้อยแค่ไหน และการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบการเบิกจ่ายหรือไม่ ที่ผ่านมาก็ไม่เคยมีการตรวจสอบ นอกจากนี้สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ เรื่องความปลอดภัย เพราะจะมีการตั้งสถานีกระเช้าที่ระดับความสูง ๒,๒๒๐ เมตรจากระดับน้ำทะเล ซึ่งต้องมีเสาขนาดใหญ่รองรับตัวกระเช้าขณะที่ภูเขาหินปูนหาคองรับน้ำหนักมากเกินไปอาจพังทลายได้

ในฐานะประธานประชาคม อำเภอเชียงดาว นายนิคมระบุว่าทางประชาคม อำเภอเชียงดาว ได้มีข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลอันเนื่องด้วยโครงการนี้ ๔ ประเด็นคือ

๑. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน
๒. ให้องค์กรกลางที่มีผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้ทำการศึกษาประเมินปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (อี.ไอ.เอ.)
๓. ให้เปิดเผยข้อมูลทุกด้านและให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น
๔. การดำเนินโครงการนี้ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพราะอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

นอกจากชาวบ้านและผู้เฝ้าระวังพัฒนาเอกชนแล้ว นักวิชาการมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็ออกมาให้ความเห็นคัดค้านแผนการสร้างกระเช้าขึ้นดอยหลวง โดยให้เหตุผลว่า การสร้างกระเช้าดอยหลวงจะทำลายพืชพรรณไม้ไม่ต่ำกว่า ๑,๕๕๐ ชนิด ในจำนวนนี้มีพันธุ์ไม้หายากเกือบ ๕๐๐ ชนิด

ในการสัมมนาเรื่อง “โครงการกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยหลวงเชียงดาว ความเหมาะสม ผลกระทบ และมีใครได้ใครเสียอย่างไร” ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนชาวบ้านในเขตอำเภอเชียงดาว ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษา นักพัฒนาองค์กรเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชน ในจังหวัดเชียงใหม่ ประมาณ ๕๐ คน เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ณ ห้องฝ่ายคำ สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดร.วีระชัย ณ นคร ผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ ให้ข้อมูลว่า ดอยหลวงเชียงดาวเป็นภูเขาหินปูน มีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ ๒,๒๒๕ เมตร ซึ่งประกอบด้วยระบบนิเวศหลายแบบ ที่สำคัญคือที่ระดับ ๑,๖๐๐ เมตรขึ้นไปซึ่งเป็นสังคมพืชกึ่งอัลไพน์แบบเดียวกับที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ดอยหลวงนี้มีการค้นพบพันธุ์



พืชใหม่เสมอตลอด ๒๐ ปีที่ผ่านมา โดยล่าสุดเมื่อประมาณ ๓ เดือนก่อนได้พบพันธุ์กล้วยไม้ใหม่ชื่อว่า “สิรินโทเนียร์” จากข้อมูลการสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพของดอยหลวงเชียงดาว ปี ๒๕๕๖ ระบุว่ามีความหลากหลายไม่ต่ำกว่า ๑,๕๕๐ ชนิด แบ่งเป็นไม้ประจำถิ่นมากกว่า ๒๐๐ ชนิด เป็นพรรณไม้หายากมากกว่า ๕๕๐ ชนิด ปลาในลำเชียงดาวมี ๕๓ ชนิด เป็นพันธุ์ประจำถิ่น ๓ ชนิด สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก ๑๕ ชนิด นก ๒๒๓ ชนิด เป็นนกประจำถิ่นถึง ๑๗๕ ชนิด

ดร.วีระชัยกล่าวว่า หากมีการสร้างกระเช้าคาดว่าจะต้องมีระยะทางไม่ต่ำกว่า ๒ กิโลเมตร ซึ่งนับว่าอันตรายและจะต้องมีการสร้างที่พักหลายจุดซึ่งก็จะกระทบต่อระบบนิเวศ ส่วนพื้นที่ที่ไม่พร้อมที่จะรองรับนักท่องเที่ยวจำนวนมากเพราะมีระบบนิเวศที่มีความเปราะบางสูง ดังนั้น จึงไม่ควรสร้างกระเช้า

ในที่ประชุมสัมมนา นายสุชิน จมมนิคม ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๗ บ้านดง ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาวกล่าวว่า ชาวบ้านในพื้นที่ต่างไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการสร้างกระเช้าลอยฟ้า เพราะจะทำให้มีนักท่องเที่ยวมากเกินไป เป็นอันตรายต่อดอยหลวง และที่ผ่านมาชาวบ้านไม่เคยได้รับรู้รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ จึงอยากให้มีการเปิดเผยรายละเอียดของโครงการ และจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ดอนท้าย นายนิคม พุทธา กล่าวสรุปความเห็นของที่ประชุมในเวทีดังกล่าวว่าต่างไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการสร้างกระเช้าลอยฟ้า พร้อมทั้งได้เรียกร้องถึงภาครัฐว่า

๑. ขอให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับของโครงการ
๒. หากรัฐบาลต้องการดำเนินโครงการต้องขอให้หน่วยงานที่เป็นกลางเข้ามาศึกษา
๓. เนื่องจากพื้นที่ดอยหลวงมีคุณค่าทางระบบนิเวศรัฐจะต้องสร้างหลักประกันให้นักท่องเที่ยวมีจิตสำนึกต่อธรรมชาติ
๔. ต้องมีการศึกษาโครงการด้านสังคมวัฒนธรรมท้องถิ่นด้วยไม่ใช่เพียงด้านเศรษฐกิจ
๕. จะต้องมีการเปิดเผยโครงการอย่างโปร่งใสเป็นระยะ

นายนิคมกล่าวเพิ่มเติมว่า ข้อมูลทั้งหมดจากการสัมมนาจะมีการส่งต่อไปยังนายกรัฐมนตรี โดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาโครงการนี้ต่อไป

ต่อกรณีที่มีเสียงคัดค้านนั้น ดร.ปริญญา นุตาลัย ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวถึงโครงการสร้างกระเช้าดังกล่าว โดยให้
คำอธิบายว่า ปัจจุบันนโยบายรัฐบาลบอกว่าประชาชนทุกคนต้องเข้าถึงทรัพยากร
ธรรมชาติได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งกรณีคอยหลวงเชียงดาวนั้นหากไม่สร้าง
กระเช้าแล้วผู้สูงอายุและเด็กไม่สามารถขึ้นไปได้ ดังนั้น กรณีนี้ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่เป็นธรรมใน
การเข้าถึงทรัพยากร ดร.ปริญญา กล่าวต่อว่า การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเป็นสิ่ง
สำคัญในสังคมประชาธิปไตย อย่าคิดเพียงว่าต้องอนุรักษ์โดยไม่ให้ใครเข้าไปยุ่ง แต่
ต้องคุยกันว่าประโยชน์เป็นอย่างไรและโทษเป็นอย่างไร ต้องศึกษาทุกด้านทั้งด้าน
เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และด้านความเป็นธรรมด้วย

ร่วมคิด-ร่วมทำ เมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่

ในการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ร่วมคิด-ร่วมทำ เมืองน่าอยู่ ชุมชนน่า
อยู่” ในส่วนภาคเหนือ ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๘-๑๙
สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ร่วมกับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มูลนิธิชุมชนไท เครือข่ายองค์กรชุมชนภาคเหนือ
และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ได้มีการระดมความคิดเห็น
ของตัวแทนจากชุมชนต่างๆ ทั่วภาคเหนือพบว่า องค์กรชุมชนเมืองได้ดำเนินงาน
พัฒนาชุมชนและสภาพแวดล้อมของตนอยู่แล้ว เช่น การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การตั้ง
ธนาคารขยะ การทำความสะอาดคลองแม่ข่า การอนุรักษ์รักษาแนวกำแพงเมือง ฯลฯ
ที่ประชุมได้เสนอว่า นโยบายเมืองน่าอยู่จะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อชาวบ้านมีส่วนร่วม
ในการตัดสินใจทุกขั้นตอน มิใช่เป็นการเรียกชาวบ้านมารับฟังการชี้แจงและให้ทำ
ตามแผนที่หน่วยงานราชการได้กำหนดไว้แล้ว เนื่องจากขณะนี้ชุมชนได้มีการพัฒนา
ศักยภาพของตนเองและพร้อมจะมีส่วนร่วมพัฒนาเมืองน่าอยู่-ชุมชนน่าอยู่ ให้เกิด
ขึ้นได้

นายจักรมณต์ ผาสุกวณิช เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ เสนอแนวคิดฯ ชุมชนน่าอยู่เป็นมิติใหม่ในการสร้างระบบให้ประชาชนมี
ส่วนร่วมในการสร้างเมืองน่าอยู่ ทั้งเทศบาลและชุมชนได้มาตกลงร่วมกันในการมี
ส่วนร่วม ซึ่งในอดีตไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจน แต่เดิมเป็นการวางแผนจากข้างบน



ลงมา ซึ่งเป็นการจำกัดความคิดสร้างสรรค์ของชุมชน ต่อไปต้องให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทและกำหนดแนวทางของชุมชนตนเอง

นางสาวสมสุข บุญไชยบิณฑูชา ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน แสดงทัศนะว่า ขณะนี้สภาพแวดล้อมของเมืองได้เปลี่ยนไปเป็นไม่น่าอยู่แล้ว สังคมเมืองเปลี่ยนไป ชุมชนอ่อนแอ มีมลภาวะ เทศบาลเพียงหน่วยงานเดียวก็ไม่สามารถแก้ไขได้ ปัญหาใหญ่อยู่ที่บทบาทของชุมชนหายไป ไม่มีการนำเอาภูมิปัญญาของชุมชนมาใช้ แนวทางแก้ปัญหาคือให้ท้องถิ่นทุกชุมชนได้รู้ปัญหาของตนเองทั้งหมด แล้วให้ชุมชนเข้ามาคิดเข้ามามีการจัดการให้มากที่สุด ดังนั้น หน่วยงานราชการจึงควรกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง

รศ.สมโชติ อ๋องสกุล นักวิชาการจากคณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แสดงความเห็นว่าเป็นพื้นฐานเมืองเชียงใหม่เป็นเมืองน่าอยู่ มีทุนพร้อมอยู่แล้ว เช่น ภูมิปัญญาของชุมชน แต่ในระยะ ๔๐ ปีที่ผ่านมาของการพัฒนาตามแผนได้เปลี่ยนให้เชียงใหม่เป็นเมืองที่ไม่น่าอยู่ ตามทัศนะของแผนพัฒนาเมืองน่าอยู่คือเมืองที่มีน้ำไหลไฟสว่าง มีถนน ฯลฯ ปัญหาของการพัฒนาเมืองน่าอยู่คือถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งก็กำหนดมาตั้งแต่ระดับโลกแล้วส่งต่อมายังประเทศไทย ถ้ามองจากโครงสร้างอำนาจแล้วเป็นการทำให้เมืองน่าอยู่ในทัศนะของรัฐ อยู่บนฐานการใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ใช้งบประมาณสูง เช่น คลองแม่ข่าแม่น้ำเสกก็เอางบประมาณจำนวนมากลงมาใช้ แม้จะมีปัญหาที่เอางบประมาณมาใช้ เป็นต้น ถ้าหากจะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก็ยังทำเพียงแค่นี้เป็นพิธีกรรม แต่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริง

เส้นทางสู่สังคมยุติธรรม กับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

เมื่อต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนได้จัด “การประชุมภาคประชาชนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เส้นทางสู่สังคมยุติธรรม” ในการประชุมครั้งนี้ได้มีตัวแทนจากกลุ่มองค์กรภาคประชาชนในประเทศไทยและต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา บราซิล ไนจีเรีย เคนยา ฮอนดูรัส อินเดีย และญี่ปุ่น จำนวนกว่า ๒๐๐ คน กลุ่มตัวแทนภาคประชาชนที่เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย นักพัฒนาภาคเอกชน เกษตรกร ชาวประมง

ผู้ใช้แรงงาน คนยากจนในเมืองและชนบท กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวแอฟริกาผู้อพยพ
ถิ่นฐาน คนไร้รัฐ ผู้พิการ เด็ก และสตรี ซึ่งต่างประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ที่อยู่
อาศัย การถูกโครงการพัฒนาขนาดใหญ่แย่งชิงทรัพยากร ธรรมชาติ การถูกละเมิด
สิทธิแรงงาน ไม่ได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล การบริโภค การศึกษา เป็นต้น

ผู้เข้าร่วมร่วมกันอภิปรายถึงการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้ง ๓ ด้าน ว่า
เป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลแต่ละประเทศ และการทำธุรกิจของ
องค์กรการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งบริษัทข้ามชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาล
หลายประเทศไม่ใส่ใจต่อการเข้าเป็นภาคีกติกาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ผลสำคัญที่สืบเนื่องจากการประชุม ก็คือ ที่ประชุมได้ร่วมกันแสดงเจตนา-
รณใน “คำประกาศแห่งล้านนา” ว่า

ประการที่ ๑ รัฐทุกรัฐมีพันธกิจ ความรับผิดชอบในการดำเนินการสาน
ต่อ และปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดย
ผ่านกระบวนการด้านกฎหมาย และนโยบายในการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐ
และเป็นไปตามข้อตกลงพหุภาคี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกันกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน
ระหว่างประเทศ

ประการที่ ๒ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ข้อตกลงและองค์การการค้า
ระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และองค์กรที่ให้การสนับสนุนทางการเงินต่างๆ จะ
ต้องปฏิบัติตามพันธกิจที่มีต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ประการที่ ๓ เรียกร้องให้กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมและประชาสังคมต้อง
ร่วมมือกันในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และ
วัฒนธรรม

ประการที่ ๔ ให้เครือข่ายสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม (ESCR-NET)
ตรวจสอบสถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์กรการค้า และข้อตกลงระหว่างประเทศ
บริษัทข้ามชาติ เพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อสาธารณชน พร้อมทั้งติดตามตรวจสอบ
และเผยแพร่รายงานการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นระยะ



ต่อการแสดงเจตนารมณ์ดังกล่าว นายพิภพ ธงไชย ที่ปรึกษาคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยกล่าวว่า กระแสการตื่นตัวของประชาชนมีมากขึ้น มีพื้นที่ทางสังคมมากขึ้น ขณะเดียวกันนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลเริ่มใช้พื้นฐานทางสิทธิมนุษยชนเป็นข้อพิจารณาเพิ่มขึ้นแต่ยังไม่มากพอ ปัญหาความแตกต่างทางชนชั้นยังมีอยู่ แนวทางการพัฒนาทุนนิยมเป็นอุปสรรคต่อวิถีสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพราะโครงสร้างการผลิต และเจ้าของปัจจัยการผลิตเป็นโครงสร้างที่เอารัดเอาเปรียบ และตกอยู่ในกลุ่มทุนขนาดใหญ่ซึ่งกุมอำนาจรัฐ และกลุ่มทุนข้ามชาติ ทำให้ละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับปัจเจกและชุมชน

นายพิภพกล่าวเพิ่มเติมว่า เมื่อเราได้ตระหนักว่าโครงสร้างอำนาจรัฐ อำนาจทุนเป็นโครงสร้างที่เป็นเหตุให้ละเมิดสิทธิมนุษยชน และทำให้ประชาชนอ่อนแอ ดังนั้นยุทธศาสตร์การเมืองภาคประชาชน ก็คือการลดอำนาจรัฐ อำนาจทุน และเพิ่มอำนาจประชาชน ซึ่งจะได้มาด้วยการตื่นตัว การเคลื่อนไหว และการต่อสู้ ของประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อนำไปสู่สังคมยุติธรรม

พร้อมกันนี้ นายบัณฑิต อ่อนคำ แห่งองค์การศักดิ์ศรีมนุษยชนสากล ประธานการจัดงานได้กล่าวสรุปการประชุมว่า ผลจากการประชุมจะมีการจัดทำเป็นสารเพื่อจัดส่งไปยังรัฐบาล บรรษัทข้ามชาติ องค์กรการเงินระหว่างประเทศ เพื่อเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในส่วนของเครือข่ายภาคประชาชนเองก็จะกระตุ้นว่าไม่ใช่เพียงแต่เรียกร้องสิทธิเท่านั้น แต่จะต้องมีหน้าที่ในการพิทักษ์ รักษา และปฏิบัติตามสิทธิที่ได้รับด้วย

บทสรุป : กรณีศึกษา “กระเช้าลอยหลวงเชียงดาว”

กรณีกระเช้าลอยฟ้าลอยหลวงเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจอย่างยิ่งต่อประเด็นปัญหาการจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยที่สัมพันธ์กับแนวนโยบายแห่งรัฐ มีข้อน่าสังเกตและบทเรียนหลายประการจากกรณีศึกษานี้ กล่าวคือ

ประการที่ ๑ ในแง่ของกระบวนการ แผนการสร้างกระเช้าลอยหลวง ถูกกำหนดมาจากเบื้องบน โดยรัฐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการสั่งการของผู้บริหารสูงสุดของ

รัฐ ซึ่งไม่ปรากฏชัดว่าได้ผ่านการประชุมที่เป็นทางการในระดับ คณะรัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา การรับนโยบายมาปฏิบัติโดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการส่งมอบภาระให้กับจังหวัดเชียงใหม่ อีกการดำเนินการแถลงข่าวก็ยังไม่ได้ผ่านกระบวนการการทำความเข้าใจต่อประชาชนอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ในฐานะที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการสั่งการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยเฉพาะมาตรา ๕๖ ความว่า

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้ปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับการคุ้มครอง กระแสการลุกขึ้นมาคัดค้าน โดยชาวบ้าน บุคคล คณะบุคคล องค์กรเอกชน และการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดและเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างกว้างขวาง น่าจะสะท้อนให้รัฐเห็นว่า ภาคประชาชนมีความตื่นตัวและตระหนักในสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ที่เน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ประการที่ ๒ ในแง่ของกฎหมาย แผนนโยบายดังกล่าว ไม่เพียงแต่มิได้ผ่าน



การมีส่วนร่วมของประชาชน อาณาบริเวณพื้นที่บริเวณคอยหลวงเชียงดาว ยังเป็นพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งยึดถือ “คอยหลวงเชียงดาว” เป็นพื้นที่อันศักดิ์สิทธิ์ เป็นที่เคารพสักการะบูชา สภาพของพื้นที่ลักษณะดังกล่าว มีทั้งลักษณะพิเศษทางภูมิศาสตร์กายภาพ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งระบบความเชื่อที่แผ่ฝั้วมายาวนาน ในโครงสร้างทางสังคม ซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างทางวัฒนธรรมของชุมชนละแวกคอยหลวงเชียงดาว และชาวเชียงใหม่ทั้งปวง ทั้งหมดนี้ตรงกับ ความใน มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ว่า

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การที่รัฐมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าว อันเป็นศูนย์รวมจิตใจของ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของชาติ

เป็นที่ทราบกันดีว่า ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อันเคยอุดมสมบูรณ์ของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ แร่ธาตุ เชื้อเพลิง ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ ในธรรมชาติป่าเขาลำเนาไพร ได้ถูกทำลายจนร่อยหรอและใกล้จะหมดสิ้น แนวความคิดและกรรมวิธีที่มุ่งแต่จะแสวงหาผลประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติแต่ฝ่ายเดียวโดยขาดความคำนึงถึงอนาคตและจิตสำนึกที่จะทำนุบำรุงรักษาหรืออนุรักษเอาไว้ใช้อย่างยั่งยืน ได้ทำลายล้างฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติ และความสมดุลแห่งธรรมชาติ ตลอดจนระบบนิเวศที่เพิ่มความเปราะบางยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จนเกิดภัยอันตรายต่อผู้คนในรูปการณต่าง ๆ เช่น อุทกภัย ไฟป่า มลภาวะ ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีที่มาจากการที่ผู้มีอำนาจและผลประโยชน์ได้ร่วมกันถลุงทรัพยากรธรรมชาติไปอย่างเกินพอดีและไม่หยุดยั้ง เห็นเห็นแก่ตัว เห็นแก่ได้ และการขาดความตระหนักรู้ถึงภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นตามมา เป็นสิ่งที่มิอาจ

ขนานไปกับการขาดความเคารพในกฎหมาย ที่ผ่านมาโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้รัฐและเจ้าหน้าที่พนักงานของรัฐเป็นผู้ผูกขาดอำนาจหน้าที่และการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของชาติแล้ว และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนไว้แล้ว รัฐจึงมีบังคับควรเป็นผู้ดำเนินการละเมิดสิทธิชุมชน ละเมิดกฎหมายสูงสุดของชาติด้วยตนเอง กล่าวในทางกฎหมายแล้ว การลุกขึ้นมาคัดค้านของภาคประชาชน เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐควรจะเปิดถอนความคิดดังกล่าวโดยเร็วที่สุด เพื่อมิให้ประเด็นปัญหาการสร้าง “กระเช้าคอยหลวง” ค้างคาใจและการคาจังอีกต่อไป เพราะรังแต่จะเพิ่มปัญหาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ซึ่งมีการกิจที่จะต้องดำเนินให้ลุล่วงมากมายโดยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนชาวเชียงใหม่

ประการที่ ๓ ในแง่ของสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กรณีศึกษากระเช้าคอยหลวง และกรณีอื่นๆ ที่มีที่มาจากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งละเมิดสิทธิชุมชน และขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง หากรัฐยังคงยืนยันที่จะทำการต่อไปตามแผนและนโยบายที่กำหนด ในฐานะที่เป็นภาคีของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งในปัจจุบันคือ *องค์การสูงสุดระดับโลก* ที่กำหนดกติกาและมีปฏิญญาสากลร่วมกันที่จะให้นุชนชาติอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ละเว้นจากการเอารัดเอาเปรียบ และปล้นชิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยองค์การสหประชาชาติมุ่งหมายที่จะพิทักษ์สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเป็นองค์รวม รัฐไทยต้องไม่ลืมว่าได้ให้สัตยาบันไว้แล้วกับองค์การสหประชาชาติ

ท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น เป็นพื้นฐานและองค์ประกอบสำคัญที่รวมกันเป็นชาติ

แต่ละท้องถิ่นย่อมมีฐานทรัพยากร สภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ ภูมิปัญญา ตลอดจนเงื่อนไขและปัจจัยที่ต่างๆ กัน เป็นผลให้แต่ละชุมชนท้องถิ่นมีความรัก ความต้องการ ความหวงแหน และแนวทางจัดการเพื่อกำหนดวิถีการครองชีพ



เพื่อประโยชน์สุขของผู้คนในชุมชนที่แตกต่างกัน

การส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่น สามารถปกครองตนเองได้ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสอดคล้องกับความเหมาะสมและความเป็นจริงของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ

ด้วยการมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐) บัดนี้ ประชาชนรากหญ้าและชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ มีความตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตและชะตากรรมของท้องถิ่นตนด้วยตนเอง ซึ่งน่าจะเป็นผลดีมากกว่ารัฐจะเป็นผู้กำหนดหรือควบคุม เพราะการดำเนินการของรัฐโดยทั่วไป เมื่อผ่านจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางแล้ว มักจะละเลยต่อความเป็นตายของท้องถิ่น และมุ่งรักษาผลประโยชน์ของรัฐจนละเลยความจำเป็นที่แท้จริงของชุมชนท้องถิ่น ในแง่ของกฎหมาย “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” (มาตรา ๒๘๒)

โดยความเป็นมาตามนัยแห่งสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต่อกรณีการสร้างกระเช้าลอยหลวงเชียงราย ประชาชนรากหญ้าและชุมชนท้องถิ่นชาวเชียงใหม่- ผู้ทรงสิทธิ ได้ลุกขึ้นมาใช้สิทธิของเขาแล้ว

การละเมิดสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม คือ ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ที่รัฐควรจะต้องสรุปบทเรียน เพื่อมิให้เกิดปัญหาซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ความเคารพในสิทธิของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายบ้านเมือง คือ วิถีของอารยประเทศ

ความเคารพในวิถีชีวิตชุมชนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

คือ วิถีวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน

วิถีวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน คือ ยุทธศาสตร์ของชาติ

อีกทั้งยังเป็น ยุทธศาสตร์ระดับโลก

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หลักการกระจายอำนาจ และแนวโน้มการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ การบริหารงาน

ส่วนท้องถิ่นถือหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง ความแตกต่างระหว่างการแบ่งอำนาจ (deconcentration) กับการกระจายอำนาจ (decentralization) คือในการแบ่งอำนาจผู้แบ่งอำนาจยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ส่วนการกระจายอำนาจผู้รับมอบอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง (สนธิ จรอนันต์ : ๒๕๕๓ หน้า ๕)

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อันจะส่งผลให้การปกครองของไทยพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและมีรากฐานที่มั่นคง เป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ดังกล่าวปรากฏอยู่ในหมวดต่าง ๆ ดังนี้

หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

หมวดที่ ๕ การปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติในหมวดนี้ นอกจากจะบัญญัติหลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ยังได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ



ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา ๒๕๔ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระ มีการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (สนธิเจรอนันต์ : ๒๕๕๓ หน้า ๘๓-๘๔)

โดยเหตุที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยคือ “การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตยเป็นการจัดความสัมพันธ์ของอำนาจบริหารระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสังคมมีการพัฒนาในด้านต่างๆ มีความต้องการ ความคาดหวัง และเรียกร้องบริการจากรัฐเพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นให้ทันต่อเหตุการณ์ จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งเพื่อลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่งานที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยรัฐจะดำเนินการกิจที่เป็นงานส่วนรวมของทั้งประเทศ และเกี่ยวข้องกับระดับประเทศมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการ “ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบ” และบริหารงานชุมชนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองการเรียกร้องและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา ๗๘ จึงได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และนี่เป็นเหตุสำคัญประการสำคัญที่ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น”

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยแก่นแท้แล้ว ก็คือ การกระจายภาระความรับผิดชอบ การตัดสินใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ใช่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนสามารถแสดงถึงความรับผิดชอบและการตัดสินใจโดยผ่านองค์กรปกครองในท้องถิ่นของตนโดยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน

โดยนัยดังกล่าว ประชาชนจะได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐาน และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นอกจากนี้ ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบลดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ โดยมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเสนอความต้องการ การไปเลือกตั้ง การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งประชาชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการ และมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และยังเป็นเงื่อนไขให้ประชาชนได้เข้าร่วมดำเนินการ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถ เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการทำงาน เนื่องจากประชาชนจะเป็นผู้รับผลจากการดำเนินงานหรือกิจกรรมที่เกิดจากประชาชนเอง

กระบวนการมีส่วนร่วม สามารถสร้างภูมิคุ้มกันต่อความรู้สึกว่า ประชาชนไร้ความสามารถ และไม่มีความสำคัญ เป็นช่องทางที่จะนำประชาชนมาร่วมกันเพื่อที่จะแก้ปัญหของส่วนรวมและรู้สึกว่าเป็นปัญหา “ของเรา” และเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มาทำความเข้าใจถึงความต้องการของแต่ละกลุ่มและสร้างความสัมพันธ์



ที่ดีในชุมชน อีกทั้งเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการสร้างผู้นำในอนาคต เพราะจะได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกัน

กระบวนการมีส่วนร่วม ก่อให้เกิดแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการรวมความคิดเห็นทัศนคติที่แตกต่างกันมาเจอกัน เกิดการปฏิสัมพันธ์อย่างจริงจัง และทำให้ประชาชนมั่นใจว่าความคิดเห็นของประชาชนได้รับการพิจารณา

หากสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อ “กรณีกระเช้าลอยหลวง” จะเป็นการเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ทำให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของท้องถิ่น การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่ฟังเสียงของประชาชนอาจทำได้อย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง แต่ในความเป็นจริงอาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่า ถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อขัดถกเถียงระหว่างกลุ่ม แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น และยังอาจมีผลต่อค่าใช้จ่ายโครงการที่เพิ่มสูงขึ้น

บทพิสูจน์ความเป็นผู้นำที่สามารถ ในกรณีกระเช้าลอยหลวง คือ ผู้ว่าราชการ (CEO) จังหวัดเชียงใหม่ ควรที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยการสร้างฉันทามติ ให้เป็นการสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว ลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากโครงการลอยหลวงโดยเร็วที่สุด เพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอื่นๆ ที่สำคัญและจำเป็นขุดยิ่งกว่า อันจะทำให้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (CEO) ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เพราะมีกระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือเมื่อประชาชนมีส่วนร่วม และยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจยกเลิกโครงการ

สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขและรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีอยู่ในท้องถิ่น อันได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมให้คงความงดงามและมีคุณค่าเป็นทรัพยากรของชาติสืบไป พร้อมทั้งใช้

เป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาเยือนในท้องถิ่นของตน การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้น ทุกคนสามารถร่วมแรงร่วมใจกระทำได้โดยไม่ยาก เช่น ช่วยกันรักษาสภาพธรรมชาติให้คงความสมบูรณ์มากที่สุด ส่งเสริมและฟื้นฟูขนบธรรมเนียมและประเพณีดั้งเดิมของท้องถิ่น ช่วยกันรักษาศิลปหัตถกรรมอันเป็นเอกลักษณ์ดั้งเดิมของท้องถิ่น โดยฟื้นฟูการผลิตขึ้นมาให้เป็นสินค้าของที่ระลึกจำหน่ายแก่นักท่องเที่ยว นอกจากนี้ควรร่วมมือกันปรับปรุงและสร้างเสริมสิ่งสาธารณูปโภคในบริเวณแหล่งท่องเที่ยว เช่น พัฒนาดนหนทาง ทำป้ายชี้ทาง ทำที่จอดรถและห้องสุขา เป็นต้น (การจัดการการท่องเที่ยว ๒๕๔๕)

คอกหลวงเขียงดาว คือ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า คือบริเวณพื้นที่ที่มีความเปราะบางด้านนิเวศ

พื้นที่ที่มีความเปราะบางด้านนิเวศและพื้นที่ที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ควรจัดไว้เป็นเขตสงวนหรือเขตป่าเปลี่ยนที่จำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวดเพื่อรักษาสมดุลทางนิเวศไว้ให้ยั่งยืนตลอดไป



บรรณานุกรม

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

- ๒๕๕๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐.
กรุงเทพฯ : คณะกรรมการการเลือกตั้งและโครงการอาสาสมัครกับการเรียนรู้
รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง, หน้า ๑๕.

ชลธิรา สัตยาวัฒนา

- ๒๕๕๖ พลวัตสิทธิชุมชน.
กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.

แมกซิมัม โปรดักต์วิดี คอนซัลแตนท์

- ๒๕๕๕ การจัดการการท่องเที่ยว.
กรุงเทพฯ : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, หน้า ๑๒, ๒๒.

รัตนพร เสริมภูฏ และคณะ

- ๒๕๕๖ สิทธิชุมชนชาวเขา.
กรุงเทพฯ : ศูนย์ไทย-เอเชียศึกษา ร่วมกับ สำนักพิมพ์นิติธรรม.
(โครงการวิจัยสิทธิชุมชนท้องถิ่นฯ สนับสนุน โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย)

สำนักข่าวประชาธรรม

- ๒๕๕๖ บทรายงานข่าวจากสำนักข่าวประชาธรรม กรณีการสร้าง “กระเช้าลอยหลวง”
ตั้งแต่ช่วงเดือนมีนาคม-กันยายน ๒๕๕๖.
[http://www.thaico.net/b_pnews/46102500.html]

สัทธ จอรนันต์

- ๒๕๕๓ ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น.
กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, หน้า ๕, ๘๓-๘๔.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- ๒๕๕๖ คู่มือแกนนำชุมชนเพื่อการเลือกตั้งท้องถิ่น.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า ๑๗-๒๓, ๖๕-๗๑.

ภาคผนวก

กกแผนพัฒนา'คอยหลวงเชียงดาว' เสนอ'กรณ.'ค้นประกาศ'มรดกโลก'

เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ที่ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ นายปริญญา ปานทอง รองผู้ว่าราชการจังหวัด เปิดเผยภายหลังการประชุมพัฒนา คอยหลวงเชียงดาวเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ฯ ได้ตั้งคณะทำงาน 6 ด้าน ประกอบด้วย 1.ด้านกายภาพ ศึกษาการเกิดคอยหลวงที่มาจาก ภูเขาหินปูน 2.ด้านชีวภาพ เพราะมีพืชพันธุ์คล้ายกับเทือกเขาหิมาลัย เพราะอยู่ปลายสุด มีพืชเฉพาะถิ่นงดงามหลายชนิด 3.ด้านสัตว์ป่า เพราะมีสัตว์หายากอยู่อาศัย 4.ด้านป่าต้นน้ำ เพราะเป็นป่าอุดม สมบูรณ์แหล่งต้นน้ำปิง 5.ด้านคติความเชื่อ ที่เชื่อว่ามีดวงวิญญาณเทพ เทวดาสงสถิต และ 6.ด้านการบริหารจัดการท่องเที่ยว ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำแผนแม่บท 3 ปี(พ.ศ.2547-2549) ภายใต้คำขวัญ "คอยหลวงเชียงดาว หิมพานต์แห่งล้านนา"

"การท่องเที่ยวจะเป็นไปในรูปแบบเชิงนิเวศ นักท่องเที่ยวต้อง ไม่ทำลายความสงบ ไม่รบกวนสัตว์ป่า เพราะจะผลักดันคอยหลวง เชียงดาวสู่มรดกโลกด้านธรรมชาติ ที่มีความโดดเด่นไม่เหมือนที่ใดในโลก โดยจะเสนอนายประมวล รุจนเสรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่มาติดตามโครงการวันที่ 10 พฤศจิกายนนี้ ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี" นายปริญญากล่าว และว่า ส่วนการสร้าง กระเช้าไฟฟ้าไม่มีการพูดถึง หรือมีแนวคิดในแต่อย่างใด โดยจังหวัดจะเป็นเจ้าภาพหลัก ประสานงานกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำความเข้าใจกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๖

สิทธิใช้น้ำและการทำให้น้ำ กลายเป็นสินค้าอย่างต่อเนื่อง

Sanjay Gathia

ผู้แปล : พรทิพย์ภา เกอร์ และเจ็จันทร วงศ์พลกานันท์

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียได้กล่าวถึงน้ำในฐานะน้ำจืดบนผิวโลก เช่น แม่น้ำ ทะเลสาบ และพื้นที่ที่มีน้ำขังอยู่และแหล่งน้ำใต้ผิวดิน*

สิทธิมนุษยชนในการใช้น้ำสำหรับดื่มเป็นพื้นฐานสำหรับชีวิตและสุขภาพ น้ำดื่มในปริมาณที่เพียงพอและปลอดภัยคือเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน แม้ว่าบทบัญญัติ (ICESCR) มิได้กล่าวถึงคำว่าน้ำโดยตรง สิทธิในการใช้น้ำสำหรับดื่มจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างชัดเจนสำหรับสิทธิทั้งปวงที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๑ และ ๑๒ โดยได้รับการสนับสนุนจากมาตรฐานทางกฎหมายนานาชาติ และเรื่องนี้ได้รับการขยายความเมื่อเร็วๆ นี้ ในคำอธิบายทั่วไปหมายเลข ๓ (๒๐๐๒) (ฉบับร่าง) ของคณะมนตรีสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในสมัยประชุมที่ ๒๕ ณ กรุงเจนีวา ระหว่างวันที่ ๑๑-๒๕ พฤศจิกายน ๒๐๐๒ ในคำอธิบายทั่วไปหมายเลข ๑๕ มาตรา ๑๑.๑ ระบุสิทธิจำนวนมากที่จะเกิดขึ้นและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการตระหนักถึงสิทธิในการเข้าถึงมาตรฐานที่พอเพียงสำหรับการดำรงชีวิต “ประกอบด้วย การมีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ” คณะกรรมการได้กระทำแม้กระทั่งชี้ให้เห็นว่าคำว่า “ประกอบด้วย” ชี้ชัดว่าบัญชีรายชื่อของสิทธิมิได้ถูกกระทำขึ้นโดยมีเจตนาแบบนั้นตอนแต่อย่างใด คณะมนตรียังได้ตระหนักว่าน้ำถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่บรรจุไว้ในมาตรา ๑๑.๑ ในคำอธิบายทั่วไปหมายเลข ๖ ของ ICESCR

Kingsley Oghojafor (2003:5) ได้กล่าวว่า “การแปรรูปจะทำให้คนจน ใน



โลกนี้ไม่มีหนทางที่จะเข้าถึงน้ำสะอาด มีการพิสูจน์กันอย่างกว้างขวางว่า บริษัทเอกชนและบรรษัทข้ามชาติซึ่งได้ซื้อน้ำไปมักจะต้องใช้การเพิ่มราคาเพื่อเพิ่มกำไรซึ่งเป็นจุดคุ้มทุน (bottom line) ของบริษัทหรือบรรษัท จุดคุ้มทุนนี้มักจะมาพร้อมกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการรักษาคุณภาพของน้ำและการให้บริการแก่ลูกค้า ซึ่งจำเป็นสำหรับการส่งผ่านน้ำไปยังผู้ใช้น้ำปลายทาง ดังนั้น เมื่อบรรษัทข้ามชาติจัดการน้ำอย่างไม่เหมาะสมในฐานะที่เป็นสินค้าที่ขายได้ในท้องตลาดมากกว่าความต้องการพื้นฐานของมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ คนจนนั่นเองคือผู้ที่ได้รับการปฏิเสธในการเข้าถึงน้ำ”^๖ Kingsley Oghojafor (2003:6) ชี้ว่าโครงการ “ปรับโครงสร้าง” (Structural Adjustment)ทั้งหลายที่ถูกยึดเย็ดให้แก่วิชาลโดยอาศัยเงินกู้ต่างๆ โดยธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) หรือธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) หรือองค์กรที่ให้อุปถัมภ์เงินระดับข้ามชาติอื่นๆ มักจะใช้การแปรรูปน้ำเป็นเงื่อนไขซึ่งบังคับประเทศที่ยากจน อ่อนแอทางการเมือง ซึ่งไม่อยู่ในตำแหน่งหรือฐานะที่จะปฏิเสธการให้เงื่อนไขเหล่านี้ ดังนั้น ธนาคารโลกและ IMF จึงสามารถลงนามในสัญญาที่สร้างกำไรโดยปลอดจากความเสียหายอย่างแท้จริงแก่บรรษัทข้ามชาติสืบเนื่องจากการประกันทางด้านการได้รับผลตอบแทนและสัญญาซื้อขายที่ให้ความคุ้มครองแก่การลงทุน

Kingsley ถึงกับชี้ว่า ในขณะที่ทำได้เป็นแรงขับที่ทำให้เกิดระเบียบวาระการประชุมของภาคผู้ลงทุนในอันที่จะบรรลุผลแห่งจุดคุ้มทุน การแปรรูปมักจะส่งผลให้เกิดการประนีประนอมทางด้านมาตรฐานของสิ่งแวดล้อม”^๗

Peter Gleick (1999:2) ได้ระบุไว้ในข้อเขียนของเขาว่าการเข้าถึงความต้องการเบื้องต้นเกี่ยวกับน้ำ คือ สิทธิมนุษยชนพื้นฐานได้รับการสนับสนุนโดยนัยจากกฎหมายนานาชาติ แดลงการณ และข้อปฏิบัติแห่งรัฐ ในบางวิถีทางสิทธิในการเข้าถึงน้ำกลายเป็นพื้นฐานและจำเป็นอย่างยิ่งยวดมากกว่าสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างชัดเจนซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยประชาคมโลก ดังจะเห็นได้จากการตระหนักถึงสิทธิดังกล่าวในกฎหมายท้องถิ่นและจารีตประเพณี หรือคัมภีร์ทางศาสนา^๘

สิทธิใช้น้ำ (The Right to Water)

Peter และคนอื่นๆ (1999) ได้แสดงความเห็นว่า ใครก็ตามสามารถที่จะระบุเพิ่มลงไปว่ามาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ของ ICESCR ซึ่งระบุสิทธิในการเข้าถึงมาตรฐานการครองชีพที่พอเพียงและสุขภาพของมนุษย์ เช่นเดียวกับมาตราที่ ๖ ของ ICESCR มีการอ้างโดยนัยถึงน้ำในฐานะสิทธิที่จำเป็นเพื่อสนองต่อสิทธิที่ระบุไว้อย่างชัดเจนทางด้านสุขภาพ และมาตรฐานอันเพียงพอของชีวิตซึ่งกล่าวโดยนัยว่าน้ำจำเป็นสำหรับสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในฐานะของสภาวะพื้นฐานอันจำเป็นสำหรับการสนับสนุนชีวิต เมื่ออภิปรายต่อไปเกี่ยวกับคำถามที่ว่า “สิทธิมนุษยชนในการเข้าถึงน้ำมีด้วยหรือ?” เขาได้ระบุว่ามาตรา ๒๕ ของ UDHR ซึ่งระบุว่าทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงมาตรฐานแห่งการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความผาสุกของตนเองและครอบครัว ประกอบด้วย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย... “ซึ่งเป็นไปไม่ได้ถ้าหากปราศจากน้ำในปริมาณและคุณภาพที่พอเพียงเพื่อสร้างไว้ซึ่งสุขภาพและความผาสุกของมนุษย์” เขายังได้กล่าวต่อไปอีกว่า “การสนองตอบต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตพอเพียงสำหรับสุขภาพและความผาสุกของปัจเจกต้องการความมีประโยชน์ของน้ำสะอาดในปริมาณที่ต่ำที่สุด ปริมาณของน้ำสะอาดพื้นฐานเป็นสิ่งจำเป็นในอันที่จะป้องกันการเสียชีวิตจากการสูญเสียน้ำในร่างกาย ลดความเสี่ยงของโรคที่เกิดจากน้ำ และให้น้ำสำหรับการปรุงอาหารเบื้องต้นและความต้องการทางด้านสุขอนามัย ข้อเท็จจริงนี้เป็นที่ตระหนักมาเป็นเวลาช้านานขององค์การอนามัยโลกและองค์กรต่างๆ ในสหประชาชาติและองค์กรให้ความช่วยเหลือในระดับนานาชาติ ซึ่งได้ระบุมาตรฐานเบื้องต้นของน้ำทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ”^๔

ดังนั้น สิทธิใช้น้ำได้รับการรับประกันโดยนัยในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นการก่อรูปของพื้นฐานสำหรับสิทธิมนุษยชนทั้งหมด บางทีการพิจารณาบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมืองในระดับนานาชาติอย่างใกล้ชิดมากขึ้น อาจพบว่าสิทธิเบื้องต้นทางกฎหมายเพื่อรับประกันสิทธิใช้น้ำมีอยู่แล้วก็เป็นได้ เครื่องมือในระดับนานาชาติและภูมิภาคที่จะระบุดังต่อไปนี้ได้รับการรับประกันโดยนัยว่าน้ำเป็นสิทธิมนุษยชน :

- กติกานานาชาติว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา ๒, ๑๑ และ ๑๒)



● กติกานานาชาติว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและการเมือง (มาตรา ๖)^๖

Riedel Eibe (2002:2) ได้ระบุว่า มาตรา ๑๑ ของ ICESCR สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นและจำเป็นสำหรับการตระหนักถึงสิทธิในการเข้าถึงมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ “ประกอบด้วยอาหารเครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยที่มีอย่างพอเพียง” การใช้คำว่า “ประกอบด้วย” ซึ่งคล้ายรายการ (catalogue) แห่งสิทธิมิได้มีขึ้นเพื่อบันทวนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าสิทธิใช้น้ำสำหรับดื่มจัดอยู่ในรายการของการประกันที่จำเป็นสำหรับการทำให้เกิดความมั่นคงเกี่ยวกับมาตรฐานการครองชีพที่พอเพียง เฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากน้ำเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญที่สุดสำหรับการมีชีวิตรอด สิทธิใช้น้ำสำหรับดื่มยังมีความสัมพันธ์อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ กับสิทธิในการได้มาซึ่งมาตรฐานทางด้านสุขภาพอย่างสูงสุด (มาตรา ๑๒.๑) และสิทธิในการได้รับที่อยู่อาศัยและอาหารอย่างเพียงพอ สิทธิดังกล่าวควรจะปรากฏขึ้นพร้อมกับสิทธิอื่น ๆ ที่บรรจุไว้ในบัญญัตินานาชาติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง (International Bill of Human Rights) ที่สำคัญที่สุดในบรรดาสหิทธิทั้งหลายคือ สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์^๗

องค์ประกอบของสิทธิใช้น้ำ (Elements of Right to Water)

คำอธิบายทั่วไปหมายเลข ๑๕ ระบุว่าเนื้อหาในระดับปกติแห่งสิทธิที่กล่าวว่าสิทธิใช้น้ำสำหรับดื่ม ได้ให้สิทธิแก่ทุกคนให้มีน้ำดื่มที่ปลอดภัย เพียงพอ ซื่อหาและเข้าถึงได้ซึ่งเพียงพอสำหรับความต้องการในชีวิตประจำวันของปัจเจกบุคคล (สำหรับดื่ม สุขาภิบาลในครัวเรือน การเตรียมอาหาร และสุขอนามัย)

คำอธิบายยังได้ระบุต่อไปอีกว่าความพอเพียงของน้ำดื่มควรจะได้รับ การตีความในวิธีการที่ประกอบด้วยศักดิ์ศรีของมนุษย์ และไม่ควรเป็นวิธีการที่คับแคบ ด้วยการเพียงแต่อ้างถึงปริมาณทางด้านปริมาตรและเทคโนโลยี หรือด้วยการมองน้ำในระดับปฏุมภูมิในฐานะของสินค้าทางเศรษฐกิจ วิธีการในการตระหนักถึงสิทธิในการมีน้ำสำหรับดื่มต้องมีความพอเพียง รับประกันว่าสิทธินี้ควรจะเป็นที่ตระหนักเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต

Riedel Eibe (2002:2) ในคำอธิบายหมายเลข ๑๕ ยังได้ วางข้อกำหนดว่าเนื้อหาที่เป็นเกณฑ์สามัญว่า สิทธิใช้น้ำประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้ซึ่งจะนำไป

ประยุกต์ใช้ในทุก ๆ สถานการณ์

● ความเพียงพอ

- น้ำที่ตอบสนองความต้องการสำหรับแต่ละบุคคลต้องเพียงพอและ
สม่ำเสมอสำหรับความต้องการในชีวิตประจำวันของปัจเจกบุคคล

● ความปลอดภัย

- น้ำที่พึงประสงค์สำหรับความต้องการในชีวิตประจำวันของปัจเจกบุคคล
ต้องปลอดจุลินทรีย์และสารซึ่งประกอบด้วยภัยคุกคามต่อสุขภาพของ
บุคคล มีสี กลิ่น และรสเป็นที่ยอมรับได้

● ความสามารถในการหาซื้อได้

- มูลค่าโดยตรงและโดยอ้อมที่เกี่ยวข้องกับน้ำดื่มที่ปลอดภัยต้องเป็นสิ่งที่
หาซื้อได้และต้องไม่ประนีประนอมกับการตระหนักถึงสิทธิสัญญาแห่ง
สิทธิอื่นๆ ปัจจัยนี้จะประสบผลสำเร็จได้โดยอาศัยสิ่งอื่นๆ (inter alia)
เช่น : (ก) การใช้เทคนิคการกำหนดช่วงราคาถูกที่เหมาะสมและ
เทคโนโลยีต่างๆ ; (ข) นโยบายในการกำหนดราคาที่เหมาะสม เช่น
น้ำดื่มแบบให้เปล่าหรือราคาถูก (ค) การเสริมรายได้

● ความสามารถในการเข้าถึงได้

- น้ำดื่มต้องเข้าถึงได้สำหรับแต่ละครัวเรือน สถานศึกษาและสถานที่
ทำงาน คนทุกคนต้องเข้าถึงได้ภายในขอบเขตทางด้านความปลอดภัย
และทางร่างกาย จนถึงเครื่องอำนวยความสะดวกที่พอเพียง บริการต่างๆ
การติดตั้งหรือแหล่งน้ำธรรมชาติ ไปจนกระทั่งการใช้น้ำดื่มที่ปลอดภัย
และเหมาะสม ปัจจัยนี้รวมไปจนกระทั่งการเข้าถึงน้ำตามธรรมดา
ประกอบด้วย การเข้าถึงน้ำในบ้านเรือน สถาบันการศึกษา และสถานที่
ทำงานหรือในบริเวณใกล้เคียง ในที่ที่การให้ความสะดวกเรื่องน้ำทำให้น้ำ
ไม่สามารถเข้าถึงได้ในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐควรมีมาตรการ
ขั้นต่อไปในการรับประกันว่าบุคคลทั้งหลายที่ได้รับผลกระทบเข้าถึง
ถึงอำนวยความสะดวกหรือบริการต่างๆ อันประกอบด้วย (ก) ให้น้ำ
ที่เพียงพอ ปลอดภัย และสม่ำเสมอ (ข) มีแหล่งให้น้ำในจำนวนที่มาก
เพียงพอเพื่อหลีกเลี่ยงเวลาที่เสียไปในการรอคอย และ (ค) ตั้งอยู่ใน



ระยะทางที่ห่างจากครัวเรือนอย่างสมเหตุสมผล มีการรับประกันว่าความปลอดภัยทางกายไม่ถูกคุกคามในช่วงที่มีการเข้าใช้น้ำ^{๕๖}

พันธกรณีแห่งรัฐ (Obligations of the state)

Riedel Eibe (2002:2) ได้นิยาม พันธกรณีแห่งรัฐโดยคำนึงถึงการเคารพ การป้องกัน และการทำให้เกิดความสมบูรณ์ซึ่งปรากฏขึ้นดังต่อไปนี้:

● ทำให้สมบูรณ์

- ข้อบังคับแห่งรัฐดังกล่าวมีเงื่อนไขว่าหน่วยงานของรัฐได้ประยุกต์มาตรการที่จำเป็นที่มุ่งเป้าหมายไปยังความตระหนักอย่างเต็มที่แห่งสิทธิในการใช้น้ำดื่ม ข้อบังคับนี้ต้องรวมถึงความตระหนักอย่างเพียงพอแห่งสิทธิภายในระบบการเมืองและกฎหมายแห่งชาติ โดยวิธีการในการบังคับใช้กฎหมายอันพึงปรารถนา การประยุกต์ยุทธศาสตร์น้ำแห่งชาติและแผนปฏิบัติการที่จะตระหนักถึงสิทธิ การสร้างความมั่นใจว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งที่ซื้อหาได้สำหรับทุกคน และให้ความสะดวกในการเข้าถึงน้ำดื่มที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นและเพียงพอเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทและพื้นที่ของตัวเมืองที่ขาดน้ำ

● ความเคารพ

- เป็นข้อผูกพันแห่งรัฐในการถอนตัวออกจากการเข้าไปแทรกแซงโดยตรงหรือโดยอ้อมกับความสนุกสนานเพลิดเพลินในการใช้น้ำ พันธกรณีนี้ยังให้รัฐถอนตัวจากการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือกิจกรรมใดๆ ที่ปฏิเสธหรือกำหนดการเข้าถึงที่เท่าเทียมยังน้ำดื่ม การแทรกแซงตามอำเภอใจกับการจัดการตามธรรมเนียมหรือประเพณีสำหรับการจัดสรรปันส่วนน้ำ การก่อกวนอย่างผิดกฎหมายหรือการทำให้ น้ำเกิดมลภาวะ ตัวอย่างเช่น โดยผ่านสิ่งปฏิกูลอันเกิดจากเครื่องอำนวยความสะดวกที่รัฐเป็นเจ้าของ การใช้และการทดสอบอาวุธ และการจำกัดขอบเขตการเข้าถึง หรือทำลายแหล่งน้ำ บริการต่างๆ ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในฐานะของมาตรการที่ใช้ในการลงโทษ

● การป้องกัน

- พันธกรณีนี้ต้องการให้รัฐป้องกันบุคคลที่ ๓ จากการเข้าไปยุ่งเกี่ยวในวิถีทางใดๆ ก็ตามกับความสนุกสนานเพลิดเพลินแห่งสิทธิใช้น้ำดื่มบุคคลที่ ๓ ประกอบด้วยปัจเจกบุคคล บรรษัทและนิติบุคคล รวมทั้งตัวแทนที่ทำการภายใต้อำนาจของตน นี่ก็หมายความว่ารัฐจะประยุกต์มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นและได้ผล รวมทั้งมาตรการอื่นๆ ในการควบคุมคณะบุคคลฝ่ายที่ ๓ ที่ปฏิเสธความเท่าเทียมในการเข้าถึงน้ำดื่มที่มีอยู่อย่างเพียงพอและการก่อให้เกิดมลภาวะและความไม่เท่าเทียมในการหาแหล่งน้ำ รวมทั้งแหล่งน้ำธรรมชาติ บ่อน้ำและระบบการแจกจ่ายน้ำแบบอื่นๆ

การวิเคราะห์สิทธิในการเข้าถึงน้ำ

(Analysis of the Right to Access Water)

เมื่อใครก็ตามพิจารณาเนื้อหาที่เป็นสามัญของสิทธิใช้น้ำ และเมื่อพิจารณาเฉพาะแง่มุมทางด้านความสามารถในการเข้าถึงน้ำที่มีการให้นิยามกันไว้ สิ่งต่อไปนี้ จะได้สังเกตพบโดยทันที

- “...ต้องเข้าถึงได้สำหรับแต่ละครัวเรือน สถาบันการศึกษาและสถานที่ทำงาน”
- “ทุกคนต้องเข้าถึงได้ภายในขอบเขตของการเข้าถึงทั้งทางด้านความปลอดภัยและทางด้านร่างกาย ไปจนถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอ บริการต่างๆ การติดตั้งหรือแหล่งน้ำธรรมชาติ...”
- “นี่คือการรวมเอาไว้อย่างธรรมดาสามัญทางด้านการเข้าถึงน้ำภายในอาณาบริเวณที่อยู่แวดล้อม”
- “ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยทางกายไม่ควรจะถูกคุกคามในขณะที่มีการเข้าถึงสิทธิดังกล่าว”

สิ่งนี้รวมทั้งแง่มุมอื่น ๆ ซึ่งควรมีแหล่งน้ำที่สนองความต้องการอย่างเพียงพอสำหรับแต่ละบุคคล และน้ำควรปลอดภัยสำหรับสุขภาพของบุคคล และมูลค่าทางตรงและทางอ้อมที่เกี่ยวข้องต้องสามารถซื้อหาได้ และต้องไม่ประนีประนอมกับ



ความตระหนักแห่งสิทธิสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิอื่นๆ

นอกจากนี้เมื่อรัฐซึ่งเป็นคู่สัญญาแห่ง ICESCR, มาตรา ๒.๑ แห่งสนธิสัญญาบังคับหน่วยงานของรัฐให้มีขั้นตอนที่ใช้ทรัพยากรที่หาได้ในปริมาณสูงสุดเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จที่รุดหน้าถึงความตระหนักแห่งสิทธิ และดังนั้น จึงได้ประยุกต์มาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่เหมาะสม ขั้นตอนนี้ประสบความสำเร็จมากขึ้น พร้อมด้วยพันธกรณีที่รับประกันสิทธิโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติในมาตราที่ ๒.๒ อย่างไรก็ดี ความสนใจได้ถูกผลักดันไปสู่ข้อเท็จจริงที่ว่าสิทธิในการเข้าถึงน้ำได้กำหนดเค้าโครงที่ชัดเจนว่า “ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยทางด้านร่างกายไม่ควรถูกคุกคามในขณะที่กำลังเข้าถึงสิทธิดังกล่าว” ซึ่งนำไปสู่พันธกรณีแห่งรัฐหรือการทำให้สมบูรณ์ การคุ้มครองและการให้ความเคารพ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ชัดเจนว่าเมื่อสิทธิในการเข้าถึงน้ำได้รับการกล่าวถึงและรัฐกำลังทำให้สิทธิในอันที่จะประยุกต์มาตรการที่จำเป็น... ตามความตระหนักอย่างเพียงพอแห่งสิทธิภายในระบบการเมืองและกฎหมายแห่งชาติ... เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าสิทธินี้ทุกคนเข้าถึงได้...และอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นและอย่างเพียงพอ...” รัฐต้องปกป้องสิทธินี้และ “ขัดขวางคณะบุคคลฝ่ายที่ ๓ จากการเข้ามาแทรกแซงด้วยวิธีการใด... คณะบุคคลฝ่ายที่ ๓ ประกอบด้วยปัจเจกบุคคล บรรษัทและนิติบุคคล รวมทั้งตัวแทนที่ทำการภายใต้อำนาจของตน...นี่ก็หมายความว่ารัฐจะประยุกต์มาตรการทางนิติบัญญัติที่จำเป็นและก่อให้เกิดผลและมาตรการอื่นๆ ที่จะหยุดยั้งคณะบุคคลฝ่ายที่ ๓ จากการปฏิเสธการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม... ความไม่เท่าเทียมในการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ อันประกอบด้วย แหล่งน้ำตามธรรมชาติ บ่อน้ำ และระบบแจกจ่ายน้ำแบบอื่นๆ” และเมื่ออันรัฐจะสามารถเคารพสิทธิดังกล่าว เนื่องจากรัฐ “หยุดยั้งตนเองจากการเข้าไปยุ่งเกี่ยวทั้งทางตรงและทางอ้อมกับความสนุกสนาน เพลิดเพลินในสิทธิใช้น้ำ... การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหรือกิจกรรมใดใด ที่ปฏิเสธหรือจำกัดขอบเขตของการเข้าถึงที่เท่าเทียม... การเข้าไปแทรกแซงตามอำเภอใจกับการจัดการตามธรรมเนียมและขนบประเพณีเพื่อการจัดสรรปันส่วนน้ำ”^{๕๘}

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าน้ำ “ความสามารถในการเข้าถึงน้ำ” ประกอบด้วยเนื้อหาที่เป็นบรรทัดฐานแห่งสิทธิใช้น้ำพร้อมด้วยคำถามว่า “เข้าถึงน้ำได้จริงหรือไม่?” ในขณะที่ผู้ใดก็ตามมองดูในทำนองเดียวกัน เช่น ความเพียงพอ-การสนองความ

ต้องการทางด้านน้ำของแต่ละบุคคลต้องมีอย่างเพียงพอ แต่น้ำสามารถเข้าถึงได้จริงหรือไม่? ความปลอดภัย-น้ำที่จำเป็นสำหรับความต้องการในชีวิตประจำวันของปัจเจกต้องไม่เป็นภัยคุกคามต่อสุขภาพของบุคคล แต่อีกครั้งหนึ่งคุณภาพดังกล่าวของน้ำสามารถเข้าถึงได้หรือไม่? ความสามารถในการซื้อหาได้-อีกครั้งหนึ่ง น้ำสามารถซื้อหาได้โดยบุคคลหรือชุมชนแต่น้ำเข้าถึงได้จริงหรือไม่? และในทำนองเดียวกันมีการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอโดยปราศจากภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยทางกายแล้วหรือไม่? คำถามเหล่านี้ทำให้ “สิทธิในการเข้าถึงน้ำ” เป็นแง่มุมที่สำคัญซึ่งต้องการการระบุไว้อย่างถูกต้องโดยรัฐบาล ในการทำให้เกิดความสมบูรณ์เพื่อทำให้เกิดความคุ้มครองและการให้ความเคารพสิทธิที่มีต่อน้ำ รัฐบาลสามารถและต้องมีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับการฝ่าฝืนสิทธิดังกล่าวเหล่านี้ เฉพาะอย่างยิ่งในการขัดขวางมิให้คณะบุคคลฝ่ายที่ ๓ มีการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับตัวรูปแบบหรือวิธีการใดใดกับความสนุกสนานเพลิดเพลินแห่งสิทธิใช้น้ำ เนื่องจากรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการควบคุมพฤติกรรมและการกระทำของคณะบุคคลฝ่ายที่ ๓ ที่มีหน้าที่ในองค์อธิปัตย์แห่งรัฐบาล

การให้น้ำกลายเป็นสินค้า (Commodification of Water)

น้ำสามารถได้รับการระบุในฐานะหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติซึ่งหาได้อย่างมากมาย น้ำได้รับการนิยามในฐานะทรัพยากรที่เป็นสินทรัพย์ร่วม(Common Property Resources/CPR) ในหลายๆ ประเทศ Usha Ramanathan (2000) ได้ระบุว่า “ใครก็ตามสามารถกล่าวได้ว่าสินทรัพย์ร่วมอาจจะระบุได้จากการเข้าถึงการร่วมใช้และการมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้นสินทรัพย์ร่วมอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนที่ซึ่งสมาชิกทุกคนได้เข้าถึงและได้รับความสะดวกในการใช้พร้อมด้วยพันธกิจเฉพาะ โดยไม่มีผู้ใดถูกกีดกันออกไปจากสิทธิในสินทรัพย์ร่วมของคน”^{๖๖}

Charles Santiago ได้ระบุว่า “ในประเทศแถบเอเชีย น้ำได้รับการรับรู้ในฐานะแห่งของขวัญที่องค์เทพ/เทพเจ้าประทานมาแก่พสกนิกรของพระองค์ ความเชื่อนี้มีรากเหง้ามาจากระบบความเชื่อของศาสนาต่างๆ ประเพณี วัฒนธรรม และสิทธิทางด้านขนบธรรมเนียมได้รับการรับรู้ในฐานะมรดกร่วมสำหรับประชาชนทั้งมวล



ในประเทศชามัวถือว่าน้ำเป็นของขวัญที่เทพเจ้าประทานมาและดังนั้น การเตรียมการเกี่ยวกับน้ำจึงเป็นไปแบบในลักษณะของการให้เปล่า Charles ได้กล่าวต่อไปอีกว่าในประเทศอินเดียเป็นที่เข้าใจในฐานะ “ชีวิตในตัวของมันเอง” (life itself) ซึ่งที่ดิน อาหาร การเลี้ยงชีพ ประเพณี และวัฒนธรรมของเราต้องขึ้นอยู่กับน้ำ ในฐานะของเส้นชีวิตแห่งสังคม น้ำถือว่าเป็นมรดกร่วมที่ศักดิ์สิทธิ์... ต้องได้รับการเคารพบูชา อนุรักษ์และนำมาแบ่งปันร่วมกัน การใช้แบบพอเพียงและการกระจายการใช้อย่างเท่าเทียม ของขวัญศักดิ์สิทธิ์จากเทพเจ้าไม่สามารถนำมาพิจารณาว่าจัดอยู่ในประเภทเดียวกับสินค้าอื่นๆ ในความเชื่อทางวัฒนธรรมและประเพณีอันหลากหลายเราจึงไม่สามารถปฏิเสธการให้น้ำแก่ผู้ขาดแคลนและควรทำให้มีอย่างเพียงพอแก่กลุ่มคนผู้อ่อนแอ กล่าวโดยสรุปแล้วน้ำในฐานะของขวัญจากเทพเจ้าไม่สามารถเปลี่ยนรูปให้เป็นสินค้าทางเศรษฐกิจด้วยเครื่องล่อใจทางราคาแต่จำเป็นต้องนำมาแบ่งปันกันเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน”^{๑๒}

Charles Santiago ได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่าชุมชนพื้นเมืองที่ยากจนในเอเชีย เกษตรกร ผู้หญิงและคนจนในเมืองเผชิญกับผลกระทบในทางลบจากการแปรรูปน้ำ (privatization) ชุมชนพื้นเมืองกำลังถูกโยกย้ายออกจากผืนแผ่นดินของบรรพชนเมื่อเขื่อนถูกสร้างขึ้น ผลผลิตของเกษตรกรลดลงและการประกอบอาชีพถูกคุกคามอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขุดเจาะน้ำใต้ดินบาดาลที่ขาดความพึงพิเคราะห์ของบรรษัทผลิตน้ำดื่ม ผู้หญิงต้องเดินเป็นระยะทางหลายกิโลเมตรเพื่อไปเสาะแสวงหาน้ำและกลับมาให้ทันทำงานและผู้หญิงบางคนยังคงอาศัยน้ำที่ปนเปื้อนเชื้อโรคซึ่งนำไปสู่โรคบิดและปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอื่นๆ บ่อน้ำในเมืองไม่เหมาะสมสำหรับดื่มปรุงอาหาร และการอาบน้ำ เนื่องจากผลของการปนเปื้อน”^{๑๓}

Charles ได้กล่าวต่อไปอีกว่า “บรรษัทน้ำได้ผลประโยชน์จากผลกระทบที่เกิดจากการขาดแคลนนํ้าและได้พัฒนาเป็นอุตสาหกรรมน้ำดื่มบรรจุขวด บรรษัทน้ำดื่มเหล่านี้เองได้ใช้น้ำของชุมชนบางชุมชนและนำน้ำนั้นไปจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งมีอำนาจในการซื้อ บริการในการแปรรูปน้ำและการเปลี่ยนน้ำให้เป็นสินค้าขัดแย้งกับสนธิสัญญาอันหลากหลายแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) และความตกลงในระดับนานาชาติซึ่งแถลงว่าการเข้าถึงน้ำเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน กติกาเหล่านี้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับพันธกิจแห่งรัฐในการสร้างความมั่นใจว่า

พลเมืองทุกคนมีทางเข้าถึงน้ำ การเข้าถึงน้ำที่ปลอดภัยรวมทั้งพัฒนาการทางด้านการบริการด้านการสุขาภิบาลเป็นปัจจัยที่สำคัญมากในยุทธศาสตร์การจัดความยากจนที่มีประสิทธิภาพ^{๓๔}

รัฐบาลหลายรัฐบาลของโลกในปัจจุบันกำลังแสวงหาหนทางในการให้บริการแก่ประชาชนและ ดังนั้น ในการกระทำได้ดังกล่าวได้เคลื่อนย้ายบริการเหล่านี้จากภาครัฐไปยังภาคเอกชนและมองหาหนทางหลากหลายถึงวิธีใช้กลไกทางการตลาดเพื่อที่จะให้มูลค่าของการบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นคือว่าภาคเอกชนมีช่วงของทางเลือกซึ่งทำให้คนได้รับประสิทธิภาพในการปฏิบัติการตามที่ตนต้องการ

เนื่องจากงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้ใช้กรณีศึกษาจากประเทศอินเดีย ผู้วิจัยจึงขอยกบางตัวอย่างที่แสดงถึงการทำให้น้ำกลายเป็นสินค้าในประเทศอินเดีย

ตัวอย่างที่ ๑ : ในตัวอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการใช้น้ำบาดาลโดยโรงงานน้ำดื่มบรรจุขวดบนเนื้อที่ ๔๐ เอเคอร์ ของ บริษัท โคคา-โคล่า (Coca-Cola) ในเมือง Palakkad แห่งรัฐเคราลา (Kerala) ประเทศอินเดียซึ่งถูกกล่าวหาว่าดักจับน้ำใต้ดินในปริมาณถึง ๑.๕ ล้านแกลลอนต่อวันจากบ่อน้ำลึกที่บริษัทได้ขุดเจาะชั้นหินเพื่อนำน้ำมาผลิตเครื่องดื่มประเภท โค้ก (Coke) แฟนต้า (Fanta) และสไปรท์ (Sprite) อย่างไรก็ตามหนึ่งในคำกล่าวประชดประชันที่ดูเหมือนว่าพลิกความคาดหมายก็คือว่า โรงงานยังได้ผลิตน้ำแร่บรรจุขวดซึ่งประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถซื้อหาได้ และดังนั้น ต้องเดินเป็นระยะทางถึง ๖ ไมล์ จำนวน ๒ ครั้งในแต่ละวันเพื่อแสวงหาน้ำ ชาวบ้านในท้องถิ่นขณะนี้กำลังใช้น้ำขุ่นเป็นโคลน มีรสกร่อยซึ่งหลงเหลืออยู่ที่ก้นบ่อ และประกอบด้วยปริมาณการละลายของเกลือที่ค่อนข้างสูง ซึ่งไม่ถูกสุขอนามัยในการนำมาใช้ดื่ม ทำอาหารหรือแม้กระทั่งการซักล้าง^{๓๕}

ตัวอย่างที่ ๒ : บริษัท เรเดียส วอเตอร์ (Radius Water) จำกัด ได้รับการผูกขาดแหล่งน้ำเป็นระยะทางตั้งแต่ ๒๓.๖ กิโลเมตรของแม่น้ำเชโอนัท (Sheonath) ในรัฐจัททิสการ์ห์ (Chhattisgarh) ประเทศอินเดียโดยอาศัยข้อตกลงที่มีลักษณะของการ สร้าง-เป็นเจ้าของ-ดำเนินการ-ถ่ายโอน (build-own-operate-transfer) กับรัฐบาลแห่งรัฐ รัฐบาลได้รับความมั่นใจในเรื่องรายได้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับความมั่นใจทางด้านแหล่งน้ำที่เชื่อถือได้ มีเฉพาะก็แค่ชุมชนต่างๆ ที่อาศัยแหล่งน้ำ



ดังกล่าวมาแต่ดั้งเดิมเพื่อสนองความต้องการทั้งหลายทั้งปวงของคนกลับไม่ทราบ ว่าตนมีจุดยืนอยู่ ณ ที่ใด ในบางกรณีศึกษาที่มากกว่านี้ทั่วประเทศอินเดีย บางกรณี ในเมืองจำนวนประมาณ ๓๐ เมืองในรัฐต่างๆ คือ มหาราษฏร์ (Maharashtra) การ์นาตะกะ (Karnataka) อูตรประเทศ (Andhra Pradesh) และ ราชสถาน (Rajasthan) กำลังเรียกร้องให้เปิดประมุลการเข้าใช้แหล่งน้ำในเขตเทศบาลของตน จากบริษัทข้ามชาติจำนวนเพียงหยิบมือที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องน้ำ^{๖๖}

แม้กระทั่งธนาคารโลกเองก็ได้กล่าวอ้างไว้ในเว็บไซต์ของตนว่า “การจัดการ น้ำที่มีประสิทธิภาพต้องมีข้อบังคับว่าน้ำต้องถือว่าเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ” ธนาคาร ได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่าการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่มีต่อน้ำและการใช้ประโยชน์ จากน้ำเสียได้ส่งผลโดยทั่วไปต่อผลกำไรที่มีประสิทธิภาพอย่างสูง (sharp efficiency gains) การบริการที่ได้รับการพัฒนาและการลงทุนที่รวดเร็วมากขึ้นในการขยายการ ให้บริการ ดังนั้น เงินกู้ที่ได้รับเพื่อการปรับโครงสร้าง และน้ำ และเงินกู้เพื่อการ สุขภาพจะต้องอาศัยการแปรรูปซึ่งประกอบด้วยสัญญาในการให้บริการ สัญญาในการ จัดการหรือการเช่ากับภาคเอกชน “ผู้ปฏิบัติการในระดับข้ามชาติ”

วารสารฟอร์จูน (Fortune Magazine) ได้เรียกขานน้ำในฐานะของ “น้ำมัน แห่งคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑” วารสารดังกล่าวได้มองคูวิถีทางที่บริษัทเอกชนหลาย บริษัทที่เป็นบริษัทข้ามชาติได้บิดเบือนการลงทุนที่มีต่อการลงทุน “น้ำมันขายดี” (oil boom) ในอนาคตและขณะนี้ได้กำลังใช้ปรากฏการณ์แห่งโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรี ในฐานะของวิธีการในการกระจายแรงงูใจในการแสวงหากำไร แม้ว่าประชาชนได้ อาศัยเฉพาะแต่รัฐบาลในการทำน้ำจืดให้บริสุทธิ์และให้น้ำที่สามารถนำมาใช้ดื่มได้ซึ่ง มีราคาถูกและมนุษย์ทุกคนเข้าถึงได้ตลอดเวลา ใครก็ตามจะเห็นว่าในขณะที่ปัญหา เรื่องการขาดน้ำดื่มที่สะอาดยิ่งเกิดมากขึ้นในโลก บริษัทเอกชน/บริษัทข้ามชาติและ รัฐบาลทั่วโลกก็ยิ่งทวีจำนวนขึ้น ถ้ายังมองดูตัวอย่างจากภาคบริษัทเพื่อการแปรรูป ด้วยจุดมุ่งหมายในการถ่ายโอนการควบคุมโดยภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน ใครก็ตามไม่ สามารถปฏิเสธโดยนัยแห่งปรากฏการณ์นี้ในอนาคตที่มีผลต่อสิทธิที่มีต่อน้ำของ บรรดาผู้คนทั้งหลาย คำถามจำนวนมากมาที่ปรากฏขึ้นในขณะนี้คือว่า แม้กระทั่ง ภาคบริษัท ทฤษฎีการจัดการและการปฏิบัติ ถ้าประชาชนไม่สามารถเข้าถึงน้ำ รัฐบาลทั้งหลายจะทำได้ในการปกป้องสิทธิแห่งพลเมืองของตน ? รัฐบาลจะ

รับประกันได้อย่างไรว่าสิทธินี้จะไม่ได้รับการฝ่าฝืนตามที่ได้มีการรับประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ ? สิทธิในการเข้าถึงน้ำได้รับการรับประกันภายใต้ทุกสถานการณ์โดยรัฐบาล ?



เชิงอรรถ

Sanjay Gathia เป็นนักศึกษาในระดับปริญญาโทสาขาสหิทธิมนุษยชน คณะสิทธิมนุษยชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล ประเทศไทย วิทยานิพนธ์ที่กำลังทำอยู่ในขณะนี้เกี่ยวกับการแปรปรวนและผลกระทบที่มีต่อสิทธิในการใช้น้ำในประเทศอินเดีย บทความนี้นำมาจากส่วนหนึ่งของงานวิทยานิพนธ์ดังกล่าว เขายินดีที่จะรับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยนี้ และขอขอบคุณถ้าผู้อ่านสามารถชี้ได้ว่าการอ้างอิงใดๆ อยู่นอกบริบทหรือมีส่วนใดในบทความนี้ที่ไม่ได้มีการอ้างอิงหรือไม่ถูกต้องเพื่อการขจัดปัญหาเรื่องการลอกเลียนข้อความ E-mail : sgathia26@yahoo.com.

- (๑) Asian Development Bank. **Water for All: The Water Policy of the Asian Development Bank**, 2001, page 1.
- (๒) Kingsley Oghojafor. **The Poison called Water Privatization**, Information for Social Change, No. 16 เข้าถึงได้ ณ <http://www.lib.org/ISC/articles/16-Oghojafor.html>, เมื่อวันที่ 1/7/2003, page 5 (Internet edition).
- (๓) Kingsley Oghojafor, เพิ่งอ้าง, page 6.
- (๔) Peter Gleick. **The Human Right to Water**, President, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oakland, CA, USA. เอกสารประกอบใน 1(5) Water Policy 487-503, Elsevier Science Ltd., 1999. เอกสารนี้ได้อภิปรายเกี่ยวกับการเข้าถึงความต้องการน้ำเบื้องต้นในฐานะแห่งสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่ได้รับการสนับสนุนโดยนักของกฎหมายนานาชาติ แดงการณ และ การปฏิบัติแห่งรัฐ โดยการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนในการใช้น้ำและแสดงความเต็มใจที่จะสนองตอบต่อสิทธินี้แก่ประชาชนผู้ถูกพรากสิทธิอยู่ในขณะนี้ ชุมชนน้ำควรมีเครื่องมือที่เป็นประโยชน์เพื่อเสนอความล้มเหลวโดยพื้นฐานแห่งการพัฒนาของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐, หน้า ๒.
- (๕) Peter Gleick. **The Human Right to Water**, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oakland, CA, USA. เอกสารตีพิมพ์ใน 1(5) Water Policy 487-503, Elsevier Science Ltd., 1999, page 6; และ Peter Gleick, Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oakland, CA, USA. เอกสารตีพิมพ์ใน, 21 (1996), IWRA, 83-92, ได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า มีการอภิปรายอย่างมากมายและความสับสนที่อยู่แวดล้อมทั้งคำว่า “พอเพียง” และ “การพัฒนา” และมีความสับสนเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อย เอกสารนี้ยังได้กล่าวว่ภาคต่างๆ ของสังคมใช้น้ำด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อใช้ดื่ม กำจัดหรือเจือจางสิ่งปฏิกูล การผลิตสินค้าในเชิงอุตสาหกรรม การปลูกพืชอาหาร การผลิตและการใช้พลังงานและอื่นๆ น้ำที่เป็นที่ต้องการสำหรับแต่ละกิจกรรมแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิอากาศ รูปแบบของการ

ดำรงชีวิตวัฒนธรรม ประเพณี อาหารการกิน เทคโนโลยีและความมั่งคั่ง

- (๖) Center for Economic and Social Rights, Right to Water Fact Sheet #3: Water in International & Constitutional Law available at www.cesr.org. หารายละเอียดเพิ่มเติมจาก Riedel Eibe ทำหน้าที่ผู้เสนอรายงานการประชุม แห่งคณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) ประเด็นที่เกี่ยวข้องอันเกิดจากการนำกติกาสากลนานาชาติที่ว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ฉบับร่าง คำวิจารณ์ทั่วไป หมายเลข ๕(๒๐๐๒) ไปปฏิบัติ นำเสนอในสมัยประชุมที่ ๒๕ ณ กรุงเจนีวา (๑๑-๒๕ พฤศจิกายน ๒๐๐๓), หน้า ๒.
- (๗) Riedel Eibe, ทำหน้าที่ผู้เสนอรายงานการประชุม แห่งคณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกันเกิดจากการนำกติกาสากลนานาชาติที่ว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ฉบับร่าง คำวิจารณ์ทั่วไป หมายเลข ๕(๒๐๐๒) ไปปฏิบัติ นำเสนอในสมัยประชุมที่ ๒๕ ณ กรุงเจนีวา (๑๑-๒๕ พฤศจิกายน ๒๐๐๒), หน้า ๒.
- (๘) Riedel Eibe, เพิ่งอ้าง, หน้า ๒-๓.
- (๙) Riedel Eibe, เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.
- (๑๐) Riedel Eibe, เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.
- (๑๑) Usha Ramanathan. Common Land and Common Property Resources in Madhya Pradesh, IELC Working Paper No. 2000-4, International Environment Law Research Center, 2000.
- (๑๒) Charles Santiago. **European Water Corporations and the Privatization of Asian Water Resources: The Challenges for Asian Water Security**, page 18. Charles ทำงานเป็นนักเศรษฐศาสตร์และเป็นที่ปรึกษาให้แก่ The Monitoring Sustainability of Globalization (MSN) ในประเทศมาเลเซีย Malaysia. E-mail : charlessantiago@hotmail.com
- (๑๓) Charles Santiago, เพิ่งอ้าง, page 1.
- (๑๔) Charles Santiago, เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.
- (๑๕) Paul Vallely, Jon Clarke, Liz Stuart. **Coke adds life?** ในประเทศอินเดีย ชาวนาซิกกำลังต่อสู้เพื่อการหยุดยั้งบริษัทยักษ์ใหญ่ทางด้านเครื่องดื่มจาก “การทำลายวิถีการดำเนินชีวิต” (‘destroying livelihoods’), ๒๕ กรกฎาคม ๒๐๐๒, หน้า ๑.
- (๑๖) Dr. Sudhirendar Sharma. **River Inc.**, www.infochangeindia.org/features81.jsp, 1/7/46, หน้า ๑.



บรรณานุกรม

- Arundhati Roy, Choudhary. **Common Property Resources Management: Gender, Equity and Participation**, Indian Social Institute, New Delhi, 2001.
- Asian Development Bank. ADB Policy Paper, **Water for All: The Water Policy of the Asian Development Bank**, 2001.
- Asian Human Rights Commission. *Access to clean water basic right: Study, Asia Human Rights News*, April 16, 2002. www.ahrchk.net/news/mainfile.php/ahrnews_200204/2531
- Center for Economic and Social Rights. **Right to Water Fact Sheets : Global Statistics**, available at www.cesr.org.
- Center for Economic and Social Rights. **Resource Series 1: Economic, Social and Cultural Rights-A Guide to the Legal Framework**, January 2002, New York. Full report available on the website at www.cesr.org.
- Economic and Social Council. **Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 9-The domestic application of the Covenant, Committee on Economic, Social and Cultural Rights**, Nineteenth session, Geneva, 16 November-4 December 1998, document no E/C.12/1998/24, CESCR.
- Eibe, Riedel. Rapporteur. Economic and Social Council, **Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights, Draft, General Comment No. 15 (2002)**, presented in the Twenty-ninth session, Geneva, 11-29 November 2002. Gleick, Peter H. & IWRA, M. Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting **Basic Needs, Water International**, 21 (1996) 83-92, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security.
- Gleick, Peter H. **The Human Right to Water**, President, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oakland, CA, USA. Published paper in 1(5) *Water Policy* 487-503, Elsevier Science Ltd., 1999.
- Oghojafor, Kingsley. **The Poison called Water Privatization**, Information for Social Change, No. 16. เข้าถึงได้ ณ <http://www/libr.org/ISC/articles/16-Oghojafor.html>, เมื่อวันที่ 1/7/2003, page 5-8 (Internet edition).
- Ramanathan, Usha. **Common Land and Common Property Resources in Madhya Pradesh**, IELC Working Paper No. 2000-4, International Environment Law

Research Center, 2000.

Santiago, Charles. **European Water Corporations and the Privatization of Asian Water Resources: The Challenges for Asian Water Security.**

Sharma, Sudhirendar. **River Inc.**, www.infochangeindia.org/features81.jsp, 1/7/46, หน้า 1.

World Bank. **Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement**, February 2003.

กรอบคิดและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กมล กมลตระกูล

๑. ความยากจนเป็นผลและเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คำจำกัดความที่สันที่สุดของสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คือ “สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

“สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็น ๒ ด้านของเหรียญ คือ ด้านแรกเป็นด้านนามธรรม ซึ่งหมายถึงสิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าผู้ใดจะมีผิวสี เชื้อชาติ ชาติ ศาสนา วัย และเพศใดก็ตาม การถูกเลือกปฏิบัติเพราะลักษณะข้างต้นคือการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ด้านที่สอง เป็นด้านรูปธรรม คือ เสรีภาพจากความยากจน ซึ่งหมายถึง คนยากจนจนมักจะถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ได้รับเกียรติในสังคม ไม่สามารถหรือไม่กล้าใช้สิทธิทางสังคม พลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม หรือขาดโอกาสในการใช้สิทธิข้างต้น ด้วยสาเหตุของความเป็นคนจน ความยากจนจึงเป็นทั้งผลและเหตุของการละเมิดและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

ทรัพยากรและอาหารในโลกนี้มีอย่างล้นเหลือ แต่ธนาคารโลก (๒๐๐๐) รายงานว่า ประชากรจำนวน ๑ ใน ๔ ของโลกมีชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานความยากจนจำนวน ๒ พัน ๘ ร้อยล้านคน หรือ ครึ่งหนึ่งของโลก มีรายได้เพียงวันละ ๒ เหรียญอเมริกัน และ ๑ ใน ๕ ของประชากรเหล่านี้มีรายได้เพียงวันละ ๑ เหรียญ หรือ ๔๐ บาท ประชากรร้อยละ ๘๐ ของโลกมีส่วนแบ่งในผลผลิตของโลกเพียง ร้อยละ ๑๖ (World Development Report 2000/2001)

ธนาคารโลกให้คำจำกัดความของความยากจนหรือใช้บรรทัดฐานการวัดความยากจนจาก “จำนวนรายได้และปริมาณการบริโภคของบุคคลหรือของประเทศ”

แต่ความยากจนที่แท้จริง มิได้วัดจากรายได้แต่เพียงอย่างเดียว แต่วัดจากภาวะที่ไร้อำนาจ ไร้ปากเสียง ไร้เสรีภาพในการเลือก และไร้เสรีภาพในการกระทำ ถูกโคດเคี้ยว สูญเสียความเชื่อมั่นและการเคารพในตนเอง ถูกดูถูกเหยียดหยาม

การขาดแคลนวัตถุดิบจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพและประกอบอาชีพ ความยากจนในวัตถุดิบพื้นฐานในการดำรงชีพนำไปสู่ความยากจนทางปัญญาและความรู้ เพราะเวลาส่วนใหญ่ในชีวิตประจำวันจะหมดไปกับการดิ้นรนเพื่อหาอาหารให้ตนเอง และท้องอิ่ม รวมทั้งการดิ้นรนเพื่อหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในด้านความจำเป็นอื่นๆ ในชีวิต เช่น ค่าเช่า ค่าเช่าบ้าน ค่าสาธารณูปโภค

ความยากจนจึงเป็นอุปสรรคให้คนจนไม่สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี ถูกดูถูกดูหมิ่น ถูกเลือกปฏิบัติในเกือบทุกกรณี และทุกสถานที่ ไม่มีโอกาสหรือขาดเสรีภาพในการเลือก ไม่สามารถกินอิ่มทุกมื้อ ไม่สามารถดูแลครอบครัวให้มีกิน มีที่อยู่ที่เหมาะสม เมื่อเจ็บป่วยก็ไม่มีเงินหาหมอหรือซื้อยาที่มีราคาแพง ไม่สามารถส่งเสียลูกเข้าให้มีการศึกษาอย่างดี ไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะไม่มีเวลาติดตามข่าวสาร หรือไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาจนสามารถวิเคราะห์ถึงต้นเหตุของปัญหาของตนและสังคม บางครั้งจึงถูกนักการเมืองชักจูงได้ง่ายๆ หรือยอมรับให้ข้าราชการรังแกข่มเหง ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นว่าคนมีสิทธิทางการเมืองในการมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมทางการเมืองของตน ชุมชน รวมทั้งประเทศชาติได้ ไม่สามารถแสวงหาวัฒนธรรมและความบันเทิงทั้งปวง เมื่อมีปัญหาทางกฎหมายหรือถูกละเมิดสิทธิก็ไม่สามารถจ้างทนายความมาช่วยปกป้องสิทธิของตน (Social and Cultural Rights)

ความยากจนเป็นต้นเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ ทำให้ขาดความเชื่อมั่น หวาดหวั่นต่อความไม่แน่นอนของอนาคต ความยากจนทำให้คนงมงายเพราะเป็นความหวังเดียวในชีวิต ความยากจนทำลายความสัมพันธ์ที่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวในครอบครัวหักสับัน เช่น การละเมิดสิทธิมีกิน โดยลูกเด็อาจจะถูกความหิว (Rights to Food) บีบให้ไปเป็นขอทาน โสเภณีหรือแรงงานเด็ก (Child Rights) อันเป็นการละเมิดสิทธิเด็ก หรือออกจากโรงเรียนกลางคัน (Rights to

Education) อันเป็นการละเมิดสิทธิในการได้รับการศึกษา หรืออพยพออกจาก
ครอบครัวไปทำงานยังต่างถิ่นหรือต่างแดน

ความยากจนยังทำให้สังคมแบ่งเป็นชนชั้น เป็นกลุ่มสังคมและกลุ่มผลประโยชน์
ที่ไม่สามารถเข้ากันได้

ดังนั้น ความยากจนจึงเป็นทั้งผลและเหตุของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนคือ
เมื่อยากจนสิทธิที่เป็นองค์ประกอบของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ในทางรูปธรรม
ได้ถูกฉกฉวยไป อันได้แก่ สิทธิเหล่านี้

๑. สิทธิสตรี (Rights of women)
๒. สิทธิเด็ก (Rights of children)
๓. สิทธิของชนกลุ่มน้อย (Rights of indigenous peoples)
๔. สิทธิในที่ทำกิน (Rights to land)
๕. สิทธิทำมาหากินและการทำงาน (Rights to work.)
๖. สิทธิมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม (Rights to adequate housing)
๗. สิทธิมีอาหารกินอย่างเหมาะสม (Rights to adequate food)
๘. สิทธิได้รับการรักษาพยาบาล (Rights to health)
๙. สิทธิได้รับการศึกษา (Rights to education)
๑๐. สิทธิได้รับประกันสังคม (Rights to social security)

๒. สาเหตุของความยากจน

ความยากจนมิใช่เรื่องของธรรมชาติหรือโชคกำหนด มิใช่เป็นเรื่องที่โชคชะตา
กำหนดมา มิใช่เป็นเรื่องของความอ่อนแอหรือผลการกระทำของตนเองหรือครอบครัว
ความยากจนเป็นผลของการสร้างขึ้นมา จากนอกประเทศโดยกฎ ระเบียบ กติกา
และนโยบายของประเทศมหาอำนาจ องค์กรโลกบาล เช่น ไอเอ็มเอฟ ธนาคารโลก
องค์การการค้าโลก และบริษัทข้ามชาติ เช่น นโยบายการค้าและการเงินเสรีที่ก่อให้เกิด
เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพราะความเข้มแข็งและระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน
เรื่องการโกงค่าสิทธิบัตร เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ความยากจนเป็นผลของการดำเนินนโยบายของรัฐที่มีนักการเมืองและ
ข้าราชการฉ้อราษฎร์บังหลวง อันเป็นการปล้นเอาทรัพยากรหรือทุนที่จะนำไปพัฒนา



ศักยภาพของประชาชนเพื่อไม่ต้องกลายเป็นคนจน หรือมีกฎหมายที่กีดกันและปิดกั้นโอกาสของประชาชนไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน และปิดกั้นโอกาสอื่นๆ ในการประกอบอาชีพ เช่น ค่าเช่า และดอกเบี้ยที่แพง เป็นต้น

ความยากจนเป็นผลของการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนกรอบของสิทธิมนุษยชน แต่ตั้งอยู่บนกรอบการรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบและผลได้ ว่าได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงหรือไม่

โดยสรุป ความยากจนเป็นผลของการขาดเสรีภาพในโอกาสในการพัฒนาตนเองเพื่อให้พ้นจากความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสในการศึกษา โอกาสในการมีสุขภาพดี โอกาสในการมีอาหารกินอิ่มท้อง การขาดโอกาสเป็นผลของโครงสร้างนโยบายของรัฐ นโยบายการจัดสรรงบประมาณ และกฎระเบียบ นโยบายขององค์กรโลกบาล อันได้แก่ องค์กรการค้าโลก องค์กรการเงินโลก ธนาคารโลก และบริษัทข้ามชาติ

ความหิว ความอดอยาก ความยากจน ภัยอันตรายในชีวิตจากการทำงาน และการถูกเกณฑ์แรงงาน หรือ จากสังคม ความเจ็บป่วย และการขาดการศึกษา เป็นปรากฏการณ์สากลในประวัติศาสตร์ และเป็นบ่อเกิดของการผลักดันดิน เป็นบ่อเกิดการต่อสู้ของ ไพร่ ทาส กับกษัตริย์เจ้าที่ดิน และศักดินาเจ้านคร รวมทั้ง เจ้าอาณานิคม

ยุโรปในยุคกลางมีสภาพเป็นเช่นนี้ทุกหนทุกแห่ง การค้นพบกฎทางฟิสิกส์ กฎทางดาราศาสตร์ของ กาลิเลโอ และนักคิด นักวิทยาศาสตร์ อื่นๆ เช่น ไอแซก นิวตัน ได้ทำให้ จอห์น ล็อก นักปรัชญาชาวอังกฤษได้คิดถึงว่าเมื่อวิทยาศาสตร์ธรรมชาติมีกฎ ดังนั้น จึงน่าจะมีกฎที่กำหนดควบคุมความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นเดียวกัน นั่นคือ กฎสิทธิทางธรรมชาติ ล็อก กล่าวว่า “มนุษย์เกิดมามีอิสรภาพและความเท่าเทียมกัน ไม่มีใครมีสิทธิทำลายชีวิต สุขภาพ เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้อื่น” ซึ่งต่อมากลายเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศทั้งปวง

กติการะหว่างประเทศด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR) และกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) เกิดขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาและ

สภาพของสังคมในยุโรปในสมัยกลาง โดยแยกสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการแสดงความคิดเห็น ในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน สิทธิในการรวมตัวกัน สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ เป็นสิทธิเชิงลบ ซึ่งหมายความว่า สิทธิเหล่านี้ ไม่อาจจะถูกละเมิดโดยผู้ใดก็ตาม รวมทั้งจากรัฐด้วย

สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นสิทธิเชิงบวก ซึ่งติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิทำงาน (Rights to work) สิทธิกินดี (Rights to Food) สิทธิไร้โรค (Rights to Health) สิทธิมีบ้าน (Rights to Housing) สิทธิได้เรียน (Rights to Education) สิทธิอยู่ดี (Rights to Adequate Standard of Living) สิทธิในสวัสดิการสังคม (Rights to Social Security) สิทธิเด็ก และสิทธิสตรี

สิทธิเหล่านี้ เป็นสิทธิที่รัฐและสังคมมีพันธกิจในการจัดสรรให้ทั่วถึงอย่างเท่าเทียมกัน ตามมาตรา ๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ที่ระบุว่า

“รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้ และโดยความร่วมมือ และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจและทางความรู้ด้านเทคนิค เพื่อนำทรัพยากรที่มีอยู่ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้ได้รับสิทธิที่ระบุไว้ในกติกานี้อย่างเป็นลำดับ จนกว่าจะสมบูรณ์ด้วยวิธีทั้งปวงที่เหมาะสมโดยเฉพาะการกำหนดเป็นกฎหมายบังคับใช้”

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทุกฉบับและรัฐบาลเกือบทุกประเทศในโลกนี้ได้ให้สัตยาบันแล้วยอมรับร่วมกันว่า ความจน เป็นการช่วงชิงสิทธิในปัจจัยสี่ ซึ่งเป็นแก่นของสิทธิมนุษยชน ที่ติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ โดยที่รัฐมีพันธกิจ และ *สัญญาประชาคม* ในการดำเนินการปกป้องคุ้มครอง (Protect) ส่งเสริมสนับสนุน (Promotion) และทำให้สมบูรณ์ (Fulfill) ตามกติการะหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้

แก่นของสิทธิมนุษยชนนี้คือ สิทธิมีกิน สิทธิทำงาน สิทธิที่อยู่ สิทธิมีงาน สิทธิมีการศึกษา สิทธิมียาและหมอ

เมื่อประชาชนถูกทำให้จนโดยโครงสร้างสิทธิต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว จึงถูก



ช่วงชิงขโมยออกไป ทั้งๆ ที่สิทธิเหล่านี้ติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ เพราะว่า
ทรัพยากรในโลกนี้มีเหลือเพื่อสำหรับทุกๆ คน แต่ว่านันถูกโครงสร้างและกลไกทาง
การเมืองและเศรษฐกิจดูดไปอยู่ในความครอบครองของคนหรือบริษัทไม่ถึงร้อยละ ๑๐
ในโลกนี้

๓. หลักการลิมเบอร์ก (Limburg Principle) ในการนำกติการะหว่าง ประเทศด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไปปฏิบัติ

เมื่อวันที่ ๒-๖ มิถุนายน ๑๙๘๖ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ
จำนวน ๒๕ คนจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งตัวแทนจากองค์กรระหว่างประเทศ
เหล่านี้คือ ศูนย์สิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Center
for Human Rights), องค์กรแรงงานสากลแห่งสหประชาชาติ (International
Labor Organization-ILO), องค์กร UNESCO, องค์การอนามัยโลก (WHO)
และผู้แทน ๔ คนจาก คณะกรรมการ ECOSOC ได้มาประชุมร่วมกันโดยการริเริ่ม
ขององค์กร International Commission of Jurists, คณะกฎหมายของมหาวิทยาลัย
Limburg แห่งเมือง Maastricht ประเทศเนเธอร์แลนด์ สถาบัน Urban Morgan
Institute of Human Rights, มหาวิทยาลัย Cincinnati แห่งมลรัฐ Ohio
สหรัฐอเมริกา โดยผู้แทนทั้งหมดนี้ ได้ร่วมกันตีความและอธิบายกติการะหว่าง
ประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) และมีมติร่วม
กันเป็นเอกฉันท์ ดังนี้

๑. พันธกิจทางสากลในการให้ความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือโดยไม่คำนึง
ถึงความแตกต่างของระบอบการเมืองในการทำให้ทุกรัฐสามารถบรรลุพันธกิจในด้าน
ปกป้อง คุ้มครอง และทำให้สำเร็จผลในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๒. แต่ละรัฐต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งเคารพความ
เท่าเทียมของชายหญิงในด้านปกป้อง คุ้มครองและทำให้สำเร็จผลสิทธิทางเศรษฐกิจ
สังคม และวัฒนธรรม

๓. ข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศใดๆ จะนำมาตีความขัดแย้งกับ
การปกป้อง คุ้มครองและทำให้สำเร็จผลในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ
วัฒนธรรมไม่ได้

๔. รัฐใดที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกิจในกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ถือว่าได้ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศของกติกานี้

๕. ทุกประเทศมีหน้าที่ในการเขียนรายงานความก้าวหน้าทางด้านการปกป้องคุ้มครองและทำให้สำเร็จผลในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างตรงไปตรงมาต่อข้อเท็จจริง

หลักการลิมเบิร์ก (Limburg Principle) ในการนำกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไปปฏิบัติ คือการวางแนวทางในการนำกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไปปฏิบัติในแต่ละประเทศ โดยตีความว่า ทุกประเทศต้องยอมรับว่า กติกานี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ทุกประเทศต้องใช้เป็นหลักการของกฎหมายของประเทศของตน ทุกประเทศจะปฏิเสธและปิดความรับผิดชอบในการไม่ปฏิบัติตามไม่ได้

๔. แนวทาง Maastricht ในการตรวจสอบการละเมิดด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ในวาระฉลองครบรอบ ๑๐ ปี ของกำหนด หลักการลิมเบิร์ก (Limburg Principle) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศจำนวน ๓๐ คน จากทั่วโลกที่ร่วมเสนอหลักการลิมเบิร์ก ได้มาพบกันที่เมือง Maastricht ระหว่างวันที่ ๒๒-๒๖ มกราคม ๒๕๔๐ และมีมติเป็นเอกฉันท์ตามแนวทาง Maastricht ในการตรวจสอบการละเมิดด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนี้

๑. เนื่องจากตั้งแต่หลักการลิมเบิร์กได้รับการลงมติเห็นชอบด้วยในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ สถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ ทั่วโลกกลับมีสภาพขำแย่งช่องว่างระหว่างความมั่งคั่งและความยากจนได้ขยายมากขึ้นเป็น ๒ เท่า ประชากรร้อยละ ๒๐ หรือ ๑ ใน ๕ มีส่วนแบ่งในความมั่งคั่งเพียงร้อยละ ๑.๕ ในขณะที่คนวยร้อยละ ๒๐ มีส่วนแบ่งในความมั่งคั่งถึงร้อยละ ๘๕ ดังนั้น สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของคนจนจึงถูกละเมิดโดยช่องว่างดังกล่าว โดยหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงเป็นผู้รับผิดชอบอย่างสิ้นเชิงในการปล่อยให้เกิดภาวะดังกล่าว

๒. การปล่อยให้ภาวะดังกล่าวเกิดขึ้น โดยหลักการของกฎหมายระหว่าง



ประเทศ รัฐจึงเป็นผู้ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ

๓. พันธกิจของรัฐแบ่งออกได้เป็น ๓ ประการคือ ด้านการเคารพ (Respect) ปกป้องคุ้มครอง (Protect) และทำให้สัมฤทธิ์ผล (Fulfil) ในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความบกพร่องในด้านใดด้านหนึ่งถือว่าการละเมิดสิทธิทั้ง ๓ ประการ พันธกิจของรัฐในการเคารพคือ การละเว้นจากการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิ เช่น การขับไล่รื้อบ้าน ถือว่าการละเมิดสิทธิมีบ้านอยู่ (Rights to housing) พันธกิจของรัฐในการปกป้องคุ้มครองคือ มาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิจากบุคคลที่สาม เช่น การไม่ควบคุมนายจ้างปฏิบัติตามมาตรฐานการใช้และจ้างแรงงานขั้นต่ำ ถือว่าการละเมิดสิทธิในการมีงานทำ (Rights to work) หรือสิทธิในสภาพการทำงานที่เหมาะสม (Rights to just and favourable conditions of work) พันธกิจของรัฐในการทำให้สัมฤทธิ์ผล คือ การออกกฎหมาย การบริหารงาน การดำเนินนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการพิพากษาที่มุ่งเป้าหมายไปที่การทำให้ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเกิดเป็นจริง เช่น การจัดสรรงบประมาณให้การรักษายาบาลหรือการศึกษาอย่างไม่เพียงพอ ถือว่าการละเมิดสิทธิด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๔. พันธกิจข้างต้นประกอบด้วยการปฏิบัติและแสดงผล เช่น สิทธิในสุขภาพดี (Rights to health) หมายถึงการปฏิบัติที่นำไปสู่การลดอัตราการตายของเด็กแรกเกิด เป็นต้น

๕. รัฐไม่สามารถอ้างถึงข้อจำกัด ความขาดแคลน สภาพสังคม ความแตกต่างทางศาสนาและวัฒนธรรมมาอ้างเพื่อหลีกเลี่ยงพันธกิจข้างต้นหรือใช้ในการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมเพราะเหตุที่แตกต่าง

๖. รัฐมีพันธกิจในการสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อแก้ไขการละเมิดสิทธิด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในด้านกลไกการตรวจสอบ การสอบสวน การลงโทษ และการชดเชย ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ

๗. ในกรณีที่มีการยึดครองโดยอีกประเทศหนึ่ง ประเทศที่ยึดครองจะต้องยึดมั่นในพันธกิจเหล่านี้ด้วยเช่นเดียวกัน

๘. รัฐมีพันธกิจในการป้องกันคุ้มครองบุคคล องค์กร สถาบัน หรือบริษัทข้ามชาติมิให้ละเมิดด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยโครงการ นโยบาย

เงื่อนไข และข้อบังคับขององค์กรเหล่านี้ด้วย

๕. การบันทึก การตรวจสอบ การสร้างบรรทัดฐานใหม่ การให้สัตยาบัน กลไก การรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกละเมิด (Optional Protocol to ICECSR) เป็นเรื่อง ที่องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐ และปัจเจกบุคคลต้องร่วมกัน สร้างและผลักดันให้เกิดเพื่อป้องกันการละเมิดด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม

แนวทาง Maastricht ในการตรวจสอบการละเมิดด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คือ การตีความและตอบคำถามสำคัญของกติการะหว่างประเทศด้าน สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ทุกรัฐ ของทุกประเทศมี “พันธกิจ” ที่ต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้สิทธิมนุษยชนได้รับการเคารพ ได้รับการปกป้องคุ้มครองและได้รับการนำมาปฏิบัติให้สมบูรณ์ ตามแนวทางที่วางไว้ ซึ่งใช้สำหรับการนำมาเป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบการละเมิด ด้านสิทธิทาง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

๕. ความยากจน คือ ความจนโอกาส

อมาดา เชน ระบุว่า “ความยากจนนั้นเกิดจากการ “ขาดหรือถูกกีดรอนโอกาส” และ ขาดหรือถูกกีดรอน “สิทธิ” มิใช่ขาดเงินทุนหรือขาดความสามารถในการผลิต ความจน หรือการขาดเงินทุนนั้นเป็นผลพวงของการขาดโอกาสหรือขาดเสรีภาพ ที่แท้จริงในการแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเพื่อจะได้ไม่เป็นคนจน มากกว่า (Sen, 2000)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความยากจนอันเป็นการทำลายสิทธิมนุษยชนด้าน ต่างๆ ข้างต้น ในทางโครงสร้างคือ นโยบายการค้าเสรีที่ไร้กติกาที่เป็นธรรม แก่นแท้ ของระบอบเศรษฐกิจเสรีคือ การหมุนกงล้อของประวัติศาสตร์ให้หันกลับไปที่หลักการ หรือกติกาความอยู่รอดของมนุษย์ในสมัยหิน ในยุคก่อนประวัติศาสตร์หรือยุคบุรพกาล กติกาของสังคมในยุคนั้น คือ ใครที่แข็งแรงกว่า ถูกระบอบหินอันโตกว่า ก็ สามารถใช้กำลังแย่งชิง อาหาร ทรัพย์สิน หรือลูกเมีย ของบุคคลที่อ่อนแอกว่าได้ อย่างชอบธรรม

แก่นแท้ของระบอบเศรษฐกิจเสรีคือ การนำกติกาเศรษฐกิจและสังคมของ



มนุษย์ในสมัยหินกลับมาใช้ใหม่ โดยใช้ศัพท์แสงที่โก้หรูว่า การค้าเสรีหรือให้เป็นไปตามกลไกการตลาด โดยทุนที่เหนือกว่า แข็งแรงกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่าสามารถเจาะตลาดเข้าไปได้อย่างเสรีในทุกชุมชนเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งประเทศใดอย่างชนิดห้ามมีข้อจำกัดสิทธิ (ในการปล้นสดมภ์) ของทุนเหล่านี้

ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนำมาสู่ยุคที่เรียกว่า Globalization หรือ ยุคการครอบโลก (ของทุนข้ามชาติ) ที่ได้ทำลายเส้นพรมแดนอาณาเขตระหว่างประเทศ

ยุคการครอบโลกคือ ระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน มีเนื้อหาที่สำคัญดังนี้ คือ ตลาดที่ไร้พรมแดน (Global market) การค้าที่ไร้พรมแดน (Global trade) การลงทุนที่ไร้พรมแดน (Global investment) และวัฒนธรรมที่ไร้พรมแดน (Global culture) โดยมีเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมเป็นตัวช่วยทำให้ระบบนี้เป็นจริงขึ้นมาได้

นักคิดและนักปรัชญาจำนวนมากได้คิดค้นสร้างทฤษฎีทั้งทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองขึ้นมากำหนดกติกาใหม่ให้รัฐเป็นผู้กำกับดูแล และออกกฎหมายขึ้นมาคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่า และจัดสรรกระจายทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม เช่น ทฤษฎีสังคมนิยม หรือรัฐสวัสดิการ หรือแม้แต่ทฤษฎีชาตินิยม บางทฤษฎี ก็ยังไม่ยอมรับทฤษฎีเศรษฐกิจเสรีด้วยซ้ำ

แต่ระบอบหรือกรอบคิดของลัทธิเศรษฐกิจเสรีได้พยายามสร้างนโยบายใหม่หรือคำอธิบายใหม่ (โดยไม่มีทฤษฎีรองรับ) ขึ้นมาล้มล้างทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมือง ด้วยนโยบายต่อไปนี้ คือ

๑. การเปิดเสรีทางการเงินและการค้าทั่วโลก (Trade and Finance Liberalization)
๒. การหยุดการแทรกแซงและความคุ้มครองโดยรัฐ (Deregulation)
๓. การขายสิทธิและทรัพย์สินของรัฐ (Privatization)
๔. มาตรการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization)

นอกจากนี้ ลัทธิเศรษฐกิจเสรียังได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างทั่วด้าน ความหมายของคำว่า สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่ติดตัวมา กับความเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี (UDHR) ความเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี (Human dignity) ซึ่งแยกไม่ออกจากความอยู่ดีกินดี (Well being) คือ การมีชีวิตอย่างมี

คุณภาพด้วยการมีอาหารกินอย่างพอเพียง มีที่อยู่อาศัยพอควรแก่สุขภาพ มีงานทำ มีการศึกษา และมีการรักษาพยาบาลเมื่อเกิดการเจ็บป่วย รวมทั้งมีเสรีภาพในทางการเมือง ความเชื่อ และศาสนา

ศักดิ์ศรีที่ติดตัวมากับความเป็นมนุษย์ข้างต้นนี้ เป็นพันธกิจของรัฐในการสนับสนุน (Promotion) ปกป้องให้ดำรงอยู่ (Protection) และทำให้บรรลุถึงความ เป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี (Fulfillment) การละเมิด การปล่อยปละให้มี การละเมิด การไม่ปกป้องการละเมิด หรือการไม่ทำหน้าที่ตามพันธกิจของคนในการทำให้พลเมือง ของตนมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี ถือว่าเป็นการบกพร่องในหน้าที่ของรัฐ (Circle of Rights, 2000)

ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ข้างต้นหรือสิทธิมนุษยชนข้างต้นได้รับการรับรอง จากประชาคมโลก และคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) รวมทั้งปฏิญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ อีกหลายฉบับ (ICCPR) ซึ่ง ประเทศส่วนใหญ่ในโลกได้ร่วมลงนามให้สัตยาบัน จึงสรุปได้ว่าสิทธิมนุษยชนมี ความเป็นสากลที่ไม่มีการแยกวัน

ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ในยุคปัจจุบันนี้เรียกว่า ยุค ครอบโลก (Globalization) ได้ใช้กลไกต่างๆ ในการทำลายศักดิ์ศรีของความเป็น มนุษย์ให้กลายเป็นทาสโรงงาน ทาสในดีกระฟ้า และทาสติดที่ดิน ซึ่งมีตัวละครใหม่ๆ เช่น บริษัทข้ามชาติ องค์กรการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์กรการ เงินในเครือ และองค์กรการค้าโลก ได้มีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งตั้งใจ และไม่ตั้งใจในการก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ชุมชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เช่น โครงการการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ การเดินท่อก๊าซ การสร้างทางด่วน หรือการสร้างนิคมอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดช่องว่างทางการกระจายรายได้ ช่องว่างทางชนชั้น และความยากจนอย่างทั่วถ้วนหน้า มีการละเมิดสิทธิชุมชน สิทธิของชนกลุ่มน้อย สิทธิในการรับรู้ข่าวสาร โดยใช้ข้ออ้าง ของคำว่า การพัฒนา การเติบโตทางเศรษฐกิจ ความทันสมัย ผลประโยชน์ของชาติ หรือผลประโยชน์ของส่วนรวม ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงถูกถามไปทั้งใน ประเทศที่พัฒนาแล้วและในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยผลลัพธ์ของการพัฒนาได้นำ

ไปสู่การละเมิดสิทธิต่าง ๆ ดังที่จะกล่าวต่อไป

สิทธิเศรษฐกิจเสรีได้นำไปสู่การผูกขาดข่าวสาร เงินทุน การลงทุน การตลาด เทคโนโลยี ครอบงำ ทุกด้าน และก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการไม่เคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ตามที่จะวิเคราะห์ต่อไป

๖. ระบบครอบโลกสร้างความยากจน

นาย Kofi Annan เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวว่า

“การครอบโลก (Globalization) ซึ่งอ้างว่ามีคุณมหันต์ต่อโลก ยังไม่ได้ให้คำตอบกับปัญหาการว่างงานของคนอีกจำนวนมากมายมหาศาลและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม คุณประโยชน์ของการครอบโลก ซึ่งแสดงออกทางการเชื่อมสังคมและระบบเศรษฐกิจให้เล็กลงและเชื่อมโยงกัน จะต้องจัดสรรกระจายความมั่งคั่งที่ได้รับให้ยุติธรรมมากขึ้นระหว่างประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา” (AFP, Dec. 6, 99)

คำพูดของนาย Kofi ได้ชี้ว่า การครอบโลก ซึ่งเป็นผลพวงหรือผลผลิตของลัทธิเสรีนิยมใหม่ นั้นมิใช่คำตอบของการพัฒนาเศรษฐกิจในการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา การค้าเสรีซึ่งเป็นนโยบายของลัทธิเสรีนิยมใหม่ และนำมาสู่ยุคการครอบโลกในศตวรรษนี้นั้น ได้ก่อให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และผลลัพธ์ในเชิงบวกก็ไม่ได้กระจายออกไปถึงประเทศกำลังพัฒนา

บทบาทของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ได้ก้าวเข้ามา อุดมการณ์หลักที่ประเทศทั่วโลกได้ยึดถือเป็นสรณะเพียงหนึ่งเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อค่ายสังคมนิยมโซเวียตพังทลายลงด้วยฝีมือของบรรดาข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีการศึกษามากว่ามวลชน อันเกิดจากผลพวงของระบบการศึกษาอย่างให้เปล่าอย่างทั่วถึงของระบอบสังคมนิยม ข้าราชการเหล่านี้กลายเป็นอภิสิทธิ์ชนชั้นใหม่ที่ต้องการนำระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลกลับเข้ามาใช้ใหม่ เพราะตนเองเป็นกลุ่มที่ครองอำนาจรัฐและสามารถฉกฉวยทรัพย์สินของรัฐหรือของสาธารณชนมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัวได้ และการปฏิวัติทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology-IT) ได้เป็นส่วนเสริมให้

อุดมการณ์นี้ขยายตัวมาจนกลายเป็นระบอบครอบโลก (Globalization) อย่างเบ็ดเสร็จทั้งทางด้านการเงิน ซึ่งมีองค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และ World Bank เป็นผู้กำกับ และกำหนดกติกา ส่วนด้านการค้า ก็มีองค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) เป็นผู้กำกับและกำหนดกติกา โดยมีกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมโลกที่หนึ่งหรือประเทศเหนือ ที่ประกอบด้วยกลุ่มประเทศ G 7 เป็นผู้ชักใยอยู่หลัง โดยทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporations-TNCs)

นาย Teddy Goldsmith ผู้ก่อตั้งนิตยสาร The Ecologist และเป็นผู้ได้รับรางวัล The Right Livelihood Award ได้กล่าวไว้ว่า “บริษัทข้ามชาติผู้ควบคุมเศรษฐกิจโลกในทุกวันนี้กำลังทำงานอย่างหนักเพื่อที่จะได้ครอบโลกอย่างเบ็ดเสร็จ โดยได้สร้างหลักประกันที่จะไม่ให้มีอะไรมาขัดขวางผลประโยชน์ระยะสั้นของตน ดังนั้นภาระเร่งด่วนของเราในวันนี้คือ การสร้างกลไกมาควบคุมให้กิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภทมิให้เสรี แต่มายู่ภายใต้การควบคุมของกลไกระบอบประชาธิปไตย” (Korten, 1996) คำพูดของนาย Goldsmith ผู้ได้รับรางวัลที่เรียกว่าเป็นรางวัลโนเบล ภาคประชาชน ได้ตอกย้ำภาวะเศรษฐกิจโลกข้างต้นว่า อยู่ในกำมือของบริษัทข้ามชาติที่เป็นผู้สร้างและกำกับกติกาของลัทธิเสรีนิยมใหม่

ใครคือผู้ก่อให้เกิดความยากจนซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ระบบค่าเสรี ซึ่งแก่นแท้ของระบบเศรษฐกิจเสรี คือ การหมุนกงล้อของประวัติศาสตร์ให้หันกลับไปใช้หลักการหรือกติกาความอยู่รอดของมนุษย์ในสมัยหิน ในยุคก่อนประวัติศาสตร์หรือยุคบุรพกาล

กติกาของสังคมในยุคนั้น คือ ใครที่แข็งแกร่งกว่า ถีอตะบองหินอันโดกว่า ก็สามารถใช้กำลังแย่งชิง อาหาร ทรัพย์สิน หรือลูกเมีย ของบุคคลที่อ่อนแอกว่าได้อย่างชอบธรรม

แก่นแท้ของระบอบเศรษฐกิจเสรีคือการนำกติกาเศรษฐกิจและสังคมของของมนุษย์ในสมัยหินกลับมาใช้ใหม่ โดยใช้ศัพท์แสงที่ใ้หูว่า การค้าเสรีหรือให้เป็นไปตามกลไกการตลาด โดยทุนที่เหนือกว่า แข็งแรงกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่า สามารถเจาะตลาดเข้าไปได้อย่างเสรีในทุกชุมชนเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งประเทศใดอย่างชนิดห้ามมีข้อจำกัดสิทธิ (ในการปล้นสดมภ์) ของทุนเหล่านี้



ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนำมาสู่ยุคที่เรียกว่า Globalization หรือ ยุคการครอบโลก (ของทุนข้ามชาติ) ที่ได้ทำลายเส้นพรมแดนอาณาเขตระหว่างประเทศ

ยุคการครอบโลกคือ ระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน มีเนื้อหาที่สำคัญดังนี้คือ ตลาดที่ไร้พรมแดน (Global market) การค้าที่ไร้พรมแดน (Global trade) การลงทุนที่ไร้พรมแดน (Global investment) และวัฒนธรรมที่ไร้พรมแดน (Global culture) โดยมีเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมเป็นตัวช่วยให้ระบบนี้เป็นจริงขึ้นมาได้

ความหลงเชื่อผิดๆ ในเรื่องนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมีเป้าหมายที่การลดปัญหาความยากจนหรือยกระดับความอยู่ดีกินดีในทุกด้าน

ประการแรก คือการวัดความเจริญที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ

Thailand ๑๕๕๐-๑๕๕๕	๕๐	๕๑	๕๒	๕๓	๕๔	๕๕	๕๖
GDP rowth ๕.๐	๑๑.๖	๘.๑	๘.๒	๘.๕	๘.๕	๘.๗	๕.๕

การวัดความเจริญที่อัตราการส่งออก

Thailand ๑๕๕๐-๑๕๕๕	๕๐	๕๑	๕๒	๕๓	๕๔	๕๕	๕๖
Export ๑๘.๕	๑๔.๕	๒๓.๒	๑๔.๒	๑๓.๒	๒๒.๗	๒๕.๑	-๓.๓

การวัดที่การลงทุนของต่างประเทศ

Thailand ๑๕๕๐-๑๕๕๕	๕๐	๕๑	๕๒	๕๓	๕๔	๕๕	๕๖
๗๔,๕๐๘	๕,๑๐๐	๑๑,๗๖๐	๕,๔๗๔	๑๐,๕๐๐	๑๒,๑๖๖	๒๑,๕๐๘	๑๕,๔๘๖

แม้ว่าตัวชี้วัดข้างต้นทุกตัวตามบรรทัดฐานของกรอบคิดการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางของธนาคารโลกหรือตามแนวทางของลัทธิเสรีนิยมใหม่ จะดูสวยงามก็โอเค แต่อย่างสม่ำเสมอเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกลับเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังนี้

จากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ๒๕๔๒ ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช. โดยได้สำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนได้ตัวเลขออกมาว่า รายได้เฉลี่ยของคนไทยทั้งประเทศคือ ๓,๕๐๘ บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ คือ ๓,๕๕๐-๔,๕๕๐ บาทต่อเดือน ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยนี้จัดว่าเป็นคนจน

จากเกณฑ์ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติใช้วัดนี้ ร้อยละ ๘๐ ของประเทศหรือประมาณ ๕๐ ล้านคน คือคนจนตามเกณฑ์นี้

ภาระหนี้สินของเกษตรกร

ข้อมูลจากสำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตร ระบุว่า ในปี ๒๕๔๓ เกษตรกรจำนวน ๓.๔ ล้านครอบครัว มีหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบครอบครัวละ ๓๗,๒๓๑ บาทต่อครอบครัว

หนี้ที่เกษตรกรเป็นลูกหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ มียอดเงินให้สินเชื่อคงเหลือ เป็นจำนวน ๒๕๕,๐๘๐ ล้านบาท

ส่วนตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำรวจพบว่า ในปี ๒๕๔๑ ครัวเรือนทั่วประเทศมีหนี้สินโดยเฉลี่ยประมาณ ๖๕,๖๗๔ บาทต่อครัวเรือน หนี้สินร้อยละ ๖๐.๗ หรือ ๔๒,๓๑๕ บาท ถ้ามาเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน

ส่วนหนี้สินของครัวเรือนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีหนี้สินเฉลี่ยประมาณ ๑๓๑,๗๔๐ บาทต่อครัวเรือน ซึ่งคิดเป็น ๒ เท่าของหนี้สินของครัวเรือนในภาคอื่นๆ (วิทยากร เชียงกุล, ๒๕๔๔)

ช่องว่างรายได้ในประเทศไทย ปี ๒๕๔๓

- คนรวยร้อยละ ๒๐ ของผู้มีรายได้สูงสุดมีส่วนในความมั่งคั่งร้อยละ ๕๖.๘
- คนจนที่สุดร้อยละ ๒๐ มีสัดส่วนในรายได้ เพียงร้อยละ ๔ ของประเทศ



- ไทยติดอันดับ ๖ ของประเทศที่มีช่องว่างการกระจายรายได้มากที่สุด
- ร้อยละ ๒๑.๘ ของคนจนมีรายได้เดือนละ ๑,๐๐๐ บาท หรือ วันละ ๓๓ บาท
- ได้ประโยชน์จากการลงทุนของภาครัฐใน ๑๐๐ บาท เพียง ๑.๖๐ บาท (๑.๖%)
- ได้ประโยชน์จากการลงทุนของภาคเอกชนใน ๑๐๐ บาท เพียง ๗๐ สตางค์
- ได้ประโยชน์จากการส่งออกสินค้าใน ๑๐๐ บาท เพียง ๒.๗๐ บาท
- ได้ประโยชน์จากการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารใน ๑๐๐ บาท เพียง ๗.๔๐ บาท
- ได้ประโยชน์จากการส่งออกข้าวใน ๑๐๐ บาท เพียง ๑๓.๒๐ บาท
- ได้ประโยชน์จากการส่งออกผลไม้ ๑๐๐ บาท เพียง ๑๐.๕๐ บาท
- ได้ประโยชน์จากการส่งออกยางพารา ใน ๑๐๐ บาท เพียง ๑๒ บาท
- ได้ประโยชน์จากการส่งออกอาหารทะเล ใน ๑๐๐ บาท เพียง ๕.๗๐ บาท
- ได้ประโยชน์จากการส่งออกมันสำปะหลังใน ๑๐๐ บาท เพียง ๕.๗๐ บาท

TDRI report 2001

การละเมิดสิทธิเด็กด้านการศึกษา

รายงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ระบุว่า ในปี ๒๕๔๓ ประเมินว่าเด็กไทยก่อนวัยเรียนและเด็กวัยเรียนชั้นประถม อยู่ในอัตราเสี่ยงต่อภาวะการขาดสารอาหารถึงร้อยละ ๕.๓ ล้านคนจากจำนวน ๘ ล้านคน หรือร้อยละ ๖๔.๕ ของเด็กวัยเรียนนี้ ส่วนรายงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รายงานเมื่อเดือน พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ว่า ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหนึ่งใน ๓๘ ประเทศซึ่งมีปัญหาประชากรมีภาวะขาดแคลนอาหารสูง ทั้งๆ ที่ไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารที่สำคัญของโลก

รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย ๒๕๔๒ โดย สกศ. ระบุว่า สถิติที่นักเรียนที่เข้าเรียนประถม จนถึงมัธยมปลายมีเพียงร้อยละ ๔๓.๖๕ อีกร้อยละ ๕๖.๑ ต้องออกกลางคัน เด็กวัย ๑๒-๑๗ ปีที่ยังไม่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี มีถึง ๑.๑๗ ล้านคน

ความยากจนในขอบเขตทั่วโลกในยุคครอบโลก (Globalization)

ในยุคครอบโลกซึ่งมีองค์การการค้าโลก องค์การการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก บริษัทข้ามชาติ หอการค้าระหว่างประเทศ และกลุ่มผู้นำ G 7 เป็นผู้กำหนดกติกาและนโยบาย รวมทั้งการใช้อำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารมา กำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของประเทศกำลังพัฒนาให้มีทิศทางเดียวกัน กับกติกาและนโยบายขององค์กรโลกบาล ได้ก่อให้เกิดภาวะดังต่อไปนี้

- ๑.๑ ปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนขยายตัวขึ้นทั่วโลก
- ๑.๒ ปัญหาความยากจนขยายตัวขึ้นทั่วโลก
- ๑.๓ ปัญหาการขยายตัวของบริษัทข้ามชาติ และการผูกขาดทั้งทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรม
- ๑.๔ ปัญหาหนี้สินระหว่างประเทศขยายตัวขึ้นทั่วโลก
- ๑.๕ ปัญหาการล่มสลายของวัฒนธรรมท้องถิ่นและการเผยแพร่วัฒนธรรมการ บริโภคขึ้นแทน

คนรวยรวยยิ่งขึ้น

รายได้ของประเทศที่ร่ำรวยที่สุด ๒๐ ประเทศมีรายได้มากกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศที่ยากจนใน ๒๐ อันดับรั้งท้ายถึง ๓๗ เท่า คือเพิ่มขึ้น ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ในรอบ ๔๐ ปีที่ผ่านมา

ในรายงานของ the United Nations Development Program (UNDP) ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ รายงานว่า ร้อยละ ๒๐ ของผู้มีรายได้สูงของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีรายได้รวมกันคิดเป็นร้อยละ ๘๒.๗ ของรายได้ทั้งหมดในโลก นั่นคือ ความรวยหรือความมั่งคั่งได้ไปกระจุกตัวอยู่กับคนเพียงร้อยละ ๒๐ ในประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น

ในรายงานของ UNDP Human Development report 1997, New York ระบุว่าสัดส่วนของคนรวยที่อยู่บนยอดร้อยละ ๒๐ กับคนจนร้อยละ ๒๐ ที่อยู่ข้างล่างสุดได้เพิ่มจาก ๓๐ : ๑ ในปี ๑๙๖๐ มาเป็น ๖๐ : ๑ ในปี ๑๙๙๑ และ ๗๘ : ๑ ในปี ๑๙๙๔ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในยุคครอบโลกนั้นช่องว่างของคนรวย และคนจนของโลกได้ห่างกันมากขึ้น มิได้แคบลงอย่างที่ชอบอ้างกัน

แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเอง ช่องว่างของรายได้ในชาติก็ห่างกันอย่างลิบลิ้นคือ



รายได้เฉลี่ยของบุคคลที่มีรายได้สูงที่สุดบนยอดร้อยละ ๒๐ มีรายได้มากกว่าร้อยละ ๒๐ ที่อยู่ข้างล่าง ถึง ๑๕๐ เท่า

ไม่เพียงแค่นั้นร้อยละ ๓๗.๔ ของมูลค่าของหุ้นในตลาดนั้นถือครองโดยกลุ่มบุคคลที่รวยที่สุดร้อยละ ๕ ที่อยู่บนยอดนี้

มหาเศรษฐีโลกจำนวน ๓๕๐ คน มีรายได้เท่ากับรายได้ของประชากรจำนวนร้อยละ ๔๕ ของประเทศที่ยากจนทั้งโลก

ความยากจนขยายตัวไปทั่วโลก

ส่วนคนจนทั่วโลก รวมทั้งคนจนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่เหลือร้อยละ ๘๐ ของโลก รับเศษที่เหลือของรายได้ของโลก เพียงร้อยละ ๑๗.๓ เท่านั้น นั่นหมายความว่าประชากรร้อยละ ๘๐ ของโลกได้เสียความมั่งคั่งจากผลผลิตทั้งหมดของโลกเพียงร้อยละ ๑๗.๓ เท่านั้น

ในรายงานฉบับเดียวกันนี้ ได้รายงานต่อไปว่า ประชากรร้อยละ ๒๐ ในกลุ่มประเทศจนที่สุดมีส่วนแบ่งในรายได้ของโลกเพียงร้อยละ ๑.๔ ของตัวเลขข้างต้นเท่านั้น

แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเอง ช่องว่างของรายได้ในชาติก็ห่างกันอย่างลิบลิ้นคือรายได้เฉลี่ยของบุคคลที่มีรายได้สูงที่สุดบนยอดร้อยละ ๒๐ มีรายได้มากกว่าร้อยละ ๒๐ ที่อยู่ข้างล่าง ถึง ๑๕๐ เท่า

ไม่เพียงแค่นั้นร้อยละ ๓๗.๔ ของมูลค่าของหุ้นในตลาดนั้นถือครองโดยกลุ่มบุคคลที่รวยที่สุดร้อยละ ๕ ที่อยู่บนยอดนี้

ในรายงานของ UNDP Human Development report 1997, New York ระบุว่าสัดส่วนของคนรวยที่อยู่บนยอดร้อยละ ๒๐ กับคนจนร้อยละ ๒๐ ที่อยู่ข้างล่างสุดได้เพิ่มจาก ๓๐ : ๑ ในปี ๑๙๖๐ มาเป็น ๖๐ : ๑ ในปี ๑๙๙๑ และ ๗๘ : ๑ ในปี ๑๙๙๔ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในยุคครอบโลกนั้นช่องว่างของคนรวยและคนจนของโลกได้ห่างกันมากขึ้น มิได้แคบลงอย่างที่ชอบอ้างกัน

ธนาคารโลกได้รายงานไว้ในปี ๑๙๘๐ ว่า มีประชากร ๑,๓๐๐ ล้านคนมีชีวิตอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานความยากจน

ตามรายงานของโครงการการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (UNDP, 1995) ได้รายงานไว้ในปี ๑๙๙๕ ว่า

ประชากร ๓ ใน ๔ อาศัยอยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนา แต่มีโอกาสได้บริโภคเพียงแค่วันละ ๑๖ ของรายได้ของโลก

ส่วนรายงานล่าสุดของ World Development Report 2000-2001, in 2000, รายงานว่า ประชากรจำนวน ๒ พัน ๘ ร้อยล้านคนหรือเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรโลกที่มีจำนวน ๖ พันล้านคน มีรายได้เพียงวันละ ๒ เหรียญอเมริกันหรือ ๕๐ บาท

อีกร้อยละ ๒๐ หรือ ๑ ใน ๕ ของประชากรเหล่านี้ ยังชีพด้วยเงินเพียงวันละ ๑ เหรียญ ร้อยละ ๔๔ ของบุคคลเหล่านี้อาศัยอยู่ในกลุ่มประเทศเอเชียใต้

ในประเทศที่ร่ำรวยแล้ว มีทารกเฉลี่ยน้อยกว่า ๑ รายใน ๑๐๐ ที่ตายหลังจากลืมตามาดูโลกได้ ๕ วัน แต่ในกลุ่มประเทศที่จนที่สุดในเอเชียใต้และแอฟริกาอัตราการตายของทารกที่มีอายุไม่ถึง ๕ วัน กลับมียอดสูงถึงร้อยละ ๒๐

ในประเทศที่ร่ำรวยแล้วมีเด็กเป็นโรคขาดอาหารไม่ถึงร้อยละ ๕ แต่ในประเทศที่ยากจนเด็กร้อยละ ๕๐ เป็นโรคขาดอาหาร

มีประชากรในโลกกว่า ๑ พันล้านไม่มีน้ำสะอาดใช้

ประชากรอีก ๒ พัน ๔ ร้อยล้านคน ไม่มีส่วนที่เป็นมาตรฐานใช้

มีเด็กจำนวน ๕๐ ล้านคนที่ต้องออกจากโรงเรียนชั้นปทุมกลางคัน

๑. บทบาทและพลังอำนาจของบริษัทข้ามชาติ (Transnational Corps-TNCs)

บริษัทข้ามชาติเปลี่ยนวิธีการรายได้มาเป็นการค้าบริการ การบันเทิง การเป็นนายหน้า การเป็นเจ้าของสิทธิบัตรฯ และสิทธิบัตรอื่น ๆ เช่น สิทธิบัตรของพันธุกรรม ซอฟต์แวร์ แฟรนไชส์ ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า สินค้าแบรนด์เนม ซึ่งไม่ต้องลงแรงมากเหมือนการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเหมือนยุคคลื่นลูกที่ ๒ ในยุคนี้ มีการเสริมอำนาจขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น IMF World Bank และ WTO มาเป็นผู้กำกับ และลดบทบาทของอำนาจอรัฐของประเทศกำลังพัฒนา ให้ไม่มีอำนาจอธิปไตยในการกำหนดนโยบายทั้งทางการค้า การเงิน และการคลังของชาติอีกต่อไป แต่ต้องฟังคำสั่งหรือปฏิบัติตามกฎกติกาที่ไว้ความเป็นธรรมขององค์กรเหล่านี้ ด้วยคำขวัญ คำเสรี และปล่อยให้กลไกการตลาดเป็นตัวชี้ขาด หรือปล่อยให้เป็นไปตามกลไกการตลาด นั่นคือ ระบบปลาใหญ่กินปลาเล็ก



บริษัทข้ามชาติเป็นตัวละคร หรือผู้กระทำที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของลัทธิเสรีนิยมใหม่ เพราะเหตุว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากระบบกรอบโลก (Globalization)

ในรายงานของ UN HDR, 1998 รายงานว่า บริษัทข้ามชาติ เพียง ๑๐ บริษัท ได้เป็นเจ้าของควบคุมธุรกิจการสื่อสารโทรคมนาคม ถึงร้อยละ ๘๖ ของโลก

บริษัทข้ามชาติเพียง ๑๐ บริษัทควบคุมธุรกิจการผลิตและจำหน่ายยาฆ่าโรคถึงร้อยละ ๓๕ ของโลก

บริษัทข้ามชาติเพียง ๑๐ บริษัท ควบคุมธุรกิจการผลิตและจำหน่ายยากำจัดศัตรูพืชถึงร้อยละ ๘๕ ของโลก

บริษัทข้ามชาติเพียง ๑๐ บริษัท ควบคุมร้อยละ ๗๐ ของอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ของโลก

บริษัทข้ามชาติเพียง ๑๐ บริษัทควบคุมร้อยละ ๖๐ ของยาฆ่าโรคศัตรูของโลก

มีเพียง บริษัทข้ามชาติ ๑๐ บริษัท ที่ควบคุมร้อยละ ๓๒ ของธุรกิจการค้าและผลิตเมล็ดพันธุ์พืช

กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม G 7 เป็นเจ้าของสิทธิบัตรในโลกถึงร้อยละ ๕๗

รายงานของ UNCTAD, World Investment Report, 1998 รายงานว่า ในเวลา ๒๐ ปี นับจากปี ๑๙๗๐ บริษัทข้ามชาติได้เติบโตจากจำนวน ๗,๐๐๐ ไปเป็น ๕๓,๐๐๐ ในปี ๑๙๙๐ และผูกขาดการค้าไว้ในมือถึง ๒ ใน ๓ หรือ ร้อยละ ๖๗ ของการค้าทั้งโลก

๒ ใน ๓ ของบริษัทเหล่านี้ ตั้งอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วเพียง ๑๔ ประเทศ แต่มีสาขาและสำนักงานมากถึง ๔๕๐,๐๐๐ แห่งทั่วโลก ในจำนวนนี้ มี ๔๐๐ บริษัทที่มียอดขายมากกว่าครึ่งหนึ่งของบริษัทข้ามชาติทั้งหมดในโลกรวมกัน

บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่มียอดขายมากกว่าผลผลิตรวมของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่

เศรษฐกิจครึ่งหนึ่งของโลกอยู่ในกำมือของบริษัทข้ามชาติเพียง ๑๐๐ บริษัท ร้อยละ ๑ ของบริษัทข้ามชาติเหล่านี้เป็นผู้ลงทุนร้อยละ ๕๐ ของการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา

ร้อยละ ๘๐ ของการค้าโลกถูกผูกขาดอยู่ในบริษัทข้ามชาติเพียง ๕๐๐ บริษัท ประเทศที่พัฒนาแล้วผูกขาดการค้าในโลกไว้ร้อยละ ๘๐ และผูกขาดการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาร้อยละ ๘๕ (Malholtra, 1998)

มีข้อที่น่าสังเกต ที่แสดงถึงบทบาทที่ยิ่งใหญ่ของบริษัทข้ามชาติคือ ยอดขายของบริษัทที่จัดอยู่ในลำดับ ๓๕ เช่น บริษัทน้ำมัน Chevron หรือ บริษัทเมอร์ริล ลินช์-ลำดับที่ ๒๕ (ซึ่งเป็นเจ้าของธนาคารกสิกรไทยร้อยละ ๔๕ และกำลังจะซื้อสถานีไอทีวี อีกร้อยละ ๔๕) หรือ บริษัทห้างสรรพสินค้า J.C Penny (๓๖) นั้นมียอดขายเท่ากับยอดการส่งออกของประเทศไทยทั้งปี

ส่วนยอดขายของบริษัทน้ำอัดลมอย่าง Pepsi อันดับ ๗๖, CocaCola อันดับ ๘๓, Xerox อันดับ ๘๗ หรือ American Express อันดับ ๗๑ นั้นมียอดขายเท่ากับงบประมาณแผ่นดินประจำปีของประเทศไทย

๘. ความยากจนเกิดจากความไม่เป็นธรรมในกฎระเบียบของทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การการค้าโลกและนโยบายการค้าเสรีที่ไร้กติกาเป็นธรรม

๑. การคุ้มครองลิขสิทธิ์ ยาวนานถึง ๕๐ ปี เป็นการกีดขวางการพัฒนาของโลก

๒. การคุ้มครองสิทธิบัตรยาวนานถึง ๒๐ ปี ทำให้ราคาแพง และคนยากจนต้องเสียชีวิตเพราะจ่ายค่ายาไม่ไหว เป็นการละเมิดสิทธิในด้านการรับการรักษาพยาบาล

๓. ค่าสิทธิบัตร ค่าลิขสิทธิ์ ค่าเครื่องหมายการค้า คิดราคาตามค่าครองชีพของประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้เกิดการค้ากำไรเกินควรที่ไม่เป็นธรรม และเป็นสาเหตุหลักแห่งการละเมิดสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้า

๔. สิทธิบัตรร้อยละ ๕๗ ประเทศพัฒนาเป็นเจ้าของ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องขาดดุลการค้า ดุลการชำระเงิน

๕. ประชาชนในประเทศยากจนต้องดำรงชีพอย่างไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำเพราะการขาดดุลชำระเงิน



กับหลักการห้ามเสรี (ที่ทำให้ไม่เสรี)

มาตรการ ในประเทศกำลังพัฒนา	มาตรการ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว	ผลที่เกิดตามมา ในประเทศกำลังพัฒนา
๑. ลดภาษีสินค้าจากต่างประเทศ	เลือกลดภาษีเป็นบางประเภท	การบริโภคเพิ่มขึ้น หนี้สินเพิ่มขึ้น ขาดดุลการชำระเงิน
๒. ห้ามจำกัดหรือกีดกันการลงทุนของต่างประเทศ (ในอุตสาหกรรมที่สร้างมลภาวะ) โดยเฉพาะภาคบริการ (Safe-guard)	สร้างกฎระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อนขึ้นเมื่อกีดกัน	ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายแก้ไขปัญหามลภาวะและสิ่งแวดล้อม อาชีพชุมชนที่พึ่งธรรมชาติถูกทำลาย พึ่งตนเองไม่ได้
๓. ห้ามจำกัดการส่งเงินทุนและผลกำไรออกนอก	ไม่จำกัดเพราะพิมพ์แบบก็ได้โดยไม่ต้องมีเงินสำรอง	ค่าเงินอ่อน ขาดดุลชำระเงิน ไม่ได้ประโยชน์จากการลงทุน
๔. ห้ามเก็บภาษีสินค้าเข้าต่างกับสินค้าผลิตในประเทศ	ใช้มาตรการอื่นๆ มาทดแทนทางการค้า	บริษัทเด็กและขนาดกลางแข่งขันไม่ไหวต้องล้มละลาย
๕. ห้ามรัฐบาลจัดซื้อจัดจ้างเฉพาะบริษัทในประเทศ	ไม่ห้ามแต่ก็ไม่เปิดโอกาสโดยอ้างเรื่องมาตรฐานไม่ถึง	บริษัทในประเทศอ่อนแอกว่าต้องล้มละลายไหลออก
๖. ห้ามจำกัดการถือครองที่ดินของชนต่างดาว	ให้มาตรการวิสามัญกันไม่ให้เข้าประเทศต่างๆ	เกษตรกรกลายเป็นคนไร้ที่ดิน พื้นที่เกษตรลดลง อาหารแพง
๗. ห้ามจำกัดอาชีพของชนต่างดาว	จำกัดอาชีพด้วยข้ออ้างความมั่นคงและใบประกอบอาชีพ	ธุรกิจอุตสาหกรรมความมั่นคงถูกขีด ด้วยทุนที่ใหญ่กว่า
๘. ห้ามจำกัดสินค้าเข้า	อ้างความปลอดภัยมากีดกัน	เงินไหลออก ขาดดุล หนี้เพิ่ม
๙. ห้ามควบคุมราคา	ควบคุมราคาสินค้าอาหาร นม	รวมหัวโگیرราคา เช่น น้ำมัน
๑๐. ห้ามอุดหนุนการผลิตในประเทศ (Subsidies)	อุดหนุนภาคเกษตรเต็มที่ แจกจากรัฐส่งออกต่ำ	อุตสาหกรรมภายในพัง
๑๑. การปฏิบัติเชื้อชาติ (National Treatment) ห้ามปฏิบัติต่อบริษัท สินค้า การลงทุน หรือภาษีของต่างชาติต่างจากของภายใน	ใช้มาตรการทางคุณภาพ สุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ	ส่งสินค้าไปขายไม่ได้ ขาดทุน ล้มละลาย พึ่งตัวเองไม่ได้ ขาดดุลการค้า และดุลชำระเงิน พึ่งตนเองไม่ได้
๑๒. การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างชาติ (Most-Favoured-Nation) คือ การให้สิทธิกับประเทศสมาชิกใด ก็ต้องให้กับทุกประเทศสมาชิก	ใช้มาตรการทางการเมือง หรือสิทธิมนุษยชน มาเลือกปฏิบัติเพื่อกีดกันการค้า	ส่งสินค้าไปขายไม่ได้ ขาดทุน ล้มละลาย พึ่งตัวเองไม่ได้ ขาดดุลการค้า และดุลชำระเงิน พึ่งตัวเองไม่ได้

มาตรการ ในประเทศกำลังพัฒนา	มาตรการ ในประเทศที่พัฒนามแล้ว	ผลที่เกิดตามมา ในประเทศกำลังพัฒนา
๑๓. ห้ามส่งออกสินค้าในราคาต่ำกว่าราคาปกติ (Anti-Dumping)	ใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการค้าโดยอ้างว่าราคาต่ำกว่าปกติ	ส่งสินค้าไปขายไม่ได้ ขาดทุน ถ่มละถาย พึ่งตัวเองไม่ได้ ขาดดุลการค้า และดุลชำระเงินพึ่งตนเองไม่ได้
๑๔. การอุดหนุนด้านการเกษตร	Farm Security and Rural Investment Act of 2002 อุดหนุนเงิน ๑๘๐, ๐๐๐ ล้านดอลลาร์ ๑๐ ปีข้างหน้า และ Common Agricultural Policy (CAP) ของ อียู และกฎหมายอุดหนุนชาวนา กีดกันสินค้าเกษตรต่างประเทศของญี่ปุ่น	ส่งออกไม่ได้ เกษตรกรล้มละลาย อพยพเข้าเมือง เกิดส้วม ความแออัด อาชญากรรมและโสเภณี

ตารางของธนาคารโลกข้างได้นี้ได้แสดงให้เห็นการเพิ่มขึ้นของหนี้ระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศทั้งในลาตินอเมริกาและแอฟริกาใต้ได้เพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง

หนี้ระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา

ปี (ค.ศ.)	๑๙๗๐	๑๙๗๕	๑๙๘๐	๑๙๘๕	๑๙๙๐	๑๙๙๕	๑๙๙๖
จำนวนเงิน (ล้านเหรียญ u.s.)	๓๘,๐๐๐	๖๕,๐๐๐	๒๒๘,๐๐๐	๓๗๘,๐๐๐	๕๓๕,๐๐๐	๕๗๓,๐๐๐	๖๐๗,๐๐๐

ในเวลาเพียง ๑๖ ปี หนี้สินระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาเพิ่มขึ้นเกือบ ๒๐ เท่า

หนี้ระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศแอฟริกาใต้

ปี (ค.ศ.)	๑๙๗๐	๑๙๘๐	๑๙๘๖	๑๙๘๘	๑๙๙๑	๑๙๙๓	๑๙๙๕	๑๙๙๖
จำนวนเงิน (ล้านเหรียญ u.s.)	๗	๘๔.๓	๑๔๐	๑๖๖	๑๙๖	๒๐๐.๔	๒๒๖	๒๓๕.๔

(World Bank debt Tables, 1996, Global Development finance, 1997, Vol. 1)



ในกรณีของกลุ่มประเทศแอฟริกาใต้หนี้ก็ได้เพิ่มขึ้น ๓๕ เท่าในเวลาเพียง ๑๖ ปี และสูญเสียอิสรภาพทางเศรษฐกิจไปอย่างสิ้นเชิง

ในกรณีของประเทศเม็กซิโก ในระหว่างปี ๑๙๘๒-๑๙๘๕ มีหนี้ระหว่างประเทศ ๕๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ และในช่วงเวลาเดียวกันนี้ได้จ่ายหนี้ทั้งต้นและดอกเบี้ยไปแล้วเป็นจำนวนถึง ๑๐๒,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ คือมากกว่าเงินต้นเสียอีก แต่หนี้ก็กลับเพิ่มขึ้นเป็น ๑๕๗,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ในปี ๑๙๘๗

หนี้โดยรวมของประเทศโลกที่ ๓

ปี (ค.ศ.)	๑๙๖๑	๑๙๖๘	๑๙๗๑	๑๙๘๐	๑๙๘๖	๑๙๙๒	๑๙๙๕
จำนวนเงิน (ล้านเหรียญ U.S.)	๒๑.๕	๔๗.๕	๗๐.๐	๕๖๗,๐๐๐	๑,๐๘๖,๐๐๐	๑,๙๑๕,๐๐๐	๑,๕๔๐,๐๐๐

(World Bank debt Tables, 1996)

ในเวลา ๓๕ ปีจากการพัฒนาตามแนวทางของลัทธิเสรีนิยมใหม่นั้น หนี้ของประเทศโลกที่ ๓ ได้เพิ่มขึ้นจาก ๒๑.๕ ล้านดอลลาร์ มาเป็น ๑ ล้าน ๕ แสน ๔ หมื่น ล้านดอลลาร์ หรือ ๑๐๐ เท่า หรืออธิบายอีกอย่างหนึ่งว่า ประชาชนยากจนลง ๑๐๐ เท่า

ในช่วง ๓๕ ปีที่ผ่านมา กลุ่มประเทศในลาตินอเมริกาได้จ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยไปแล้วให้กับประเทศโลกที่ ๑ เป็นจำนวน ๑,๖๖๒,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ แต่หนี้ก็ยังอยู่ที่ ๑,๕๔๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ แสดงให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่มีวันจะจ่ายได้หมดสิ้น ถ้าหากดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีตามแนวทางของธนาคารโลก

ธนาคารโลกกล่าวว่าการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจจะทำให้แต่ละประเทศสามารถจ่ายหนี้เงินกู้ได้หมดในระยะยาว แต่สถิติของธนาคารโลกนั้นชี้ไปในทางตรงกันข้าม

ในกรณีของประเทศไทย เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ประเทศไทยมีหนี้ต่างประเทศเพียง ๘,๒๙๗ ล้านดอลลาร์ ยู.เอส. พอถึงปี ค.ศ. ๑๙๙๕ หนี้ได้เพิ่มเป็น ๕๖,๗๘๙ เหรียญ

ยู.เอส. (World Development Indicators, 1977) และ ๕๓,๔๑๖ ล้านดอลลาร์ ยู.เอส. ในปี ๑๙๙๗ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๑)

กรณีของประเทศไทยก็ไม่แตกต่างจากภาพข้างต้น เพราะนับตั้งแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกเป็นต้นมาหนี้สินต่างประเทศของไทยเพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับ ดังนี้ จนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อกลางปี ๒๕๔๐ คือ หนี้เพิ่มขึ้นถึง ๑๒ เท่า จะเรียกว่ายากจนลง ๑๒ เท่าก็ว่าได้

๕. นโยบายการเงินเสรีสร้างภาระให้คนจน

คณะกรรมการศึกษา และเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.) ได้ศึกษาและรายงานระบุถึงการสูญเสียเงินทุนสำรองของประเทศเกือบหมดในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้ประเทศไทยต้องลดค่าเงินลงเกือบครึ่งหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าคนไทยทั้งประเทศต่างถูกทำให้เงินลงครึ่งหนึ่งหรือต้องทำงานหนักขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัว หรือต้องบริโภคน้อยลงครึ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นการลดรอนสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่รุนแรงที่สุดดังนี้

นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ได้สั่งปิด ๔๒ บริษัทเงินทุน ให้แลกตัวสัญญาใช้เงินเป็นตัวยกผ่านธนาคารกรุงไทย โดยกองทุนฟื้นฟู เป็นผู้รับภาระการจ่ายเงินคืน และให้ดอกเบี้ยผู้ถือ

สั่งปิด ๕๖ บริษัทถาวร ธันวาคม ๒๕๔๐ รัฐบาลรับภาระหนี้ ๙๐๐,๐๐๐ ล้านบาท รับเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนอีก ๓๙๘,๐๐๐ ล้านบาท

๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ทุนสำรองทั้งหมด ๓๘.๖๕ พันล้านเหรียญ (๙๖๐,๐๐๐ ล้านบาท) หลัง ๑๔ พฤษภาคม เงินสำรองเหลือ ๒.๕ พันล้านจากต้นเดือน ๒๔.๓ พันล้านบาท

มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ สูญเงินสำรอง ๙.๘ พันล้านเหรียญ (๒ แสนล้านบาท) ขายล่วงหน้าอีก ๑๒.๘ พันล้านเหรียญ เหลือเงินที่จะมาสู่ค่าเงินเพียง ๕.๒๘ พันล้านเหรียญ หักทรัพย์สินสภาพคล่องต่ำ จะเหลือ ๓.๕๓ พันล้าน

๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ใจดีค่าเงินบาท ที่ลอนดอน นิวยอร์ก หมดยกอีก ๖.๐๘ พันล้าน ทุนสำรองเหลือ ๓๖.๖ พันล้าน แต่หักขายดอลลาร์ล่วงหน้า ๑๘.๘๖ พันล้านเหรียญ จึงเหลือจริง ๑๗.๗๔ พันล้านเหรียญ



๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ใช้เงินแทรกแซงในตลาด ๕.๐๕ พันล้าน ตลาดล่วงหน้า ๕๐๐ ล้าน swap ๖๐๐ ล้านเหรียญ ทุนรักษาระดับขายเงินเหรียญ อีก ๘๘๗.๑ ล้านเหรียญ หมดไป ๑.๑ หมื่นล้านเหรียญ (สองแสนห้าหมื่นล้านบาท)

๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ มีเงินทุนสำรอง ๑๗.๒ พันล้านบาท

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ มีเงินทุนสำรองเหลือเพียง ๗.๒ พันล้านบาท

๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เงินทุนสำรองสุทธิของประเทศไทย เหลือเพียงแค่ ๒.๘ พันล้านเหรียญ (วันที่ประกาศลดตัวค่าเงินบาท) (๗๑,๕๐๐ ล้านบาท)

๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ รวมยอดเงินสำรองที่ขาดทุนทั้งสิ้น ๓๘.๖๕-๒.๘ (๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐) = ๓๕.๘๕ พันล้านเหรียญ หรือ ๓๕.๘๕-๕๐.๐๐ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ = ๑.๕๓๕ ล้าน บาท หรือรายได้สุทธิของมูลค่าการส่งออกทั้งปี

(จากรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ, เสนอโดย สปร. ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : ๒๕๕๑)

ผลกระทบคนจนจากการตัดลดงบประมาณ

ปี (ค.ศ.)	๑๕๕๓	๑๕๕๔	๑๕๕๕	๑๕๕๖	๑๕๕๗	๑๕๕๘	๑๕๕๙
งบประมาณด้านสาธารณสุข	๓๖,๕๕๕.๖	๔๔,๓๓๕.๐ + ๒๑%	๕๒,๓๗๒.๗ +๑๕%	๖๓,๔๕๒.๒ +๑๗%	๗๐,๕๑๕.๘ ๑๑%	๖๖,๔๕๕.๒ -๕.๗%	๖๒,๕๕๖.๓ -๕.๘%
อัตราเพิ่มก่อนเกิดวิกฤต = ๑๘%							
งบประมาณด้านสวัสดิการสังคม	๖๐,๐๑๒.๕	๗๔,๖๑๑.๓ ๒๔.๓%	๘๗,๕๐๕.๖ ๑๗.๘%	๑๒๐,๓๕๐.๘ ๓๖.๕%	๑๔๘,๔๕๕.๒ +๒๓.๓%	๑๐๓,๐๘๒.๒ -๓๐.๕%	๕๓,๐๐๘.๗ -๕.๗%
อัตราเพิ่มก่อน = เกิดวิกฤต ๒๖.๓๓%							

จากตัวเลขการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณของรัฐเมื่อก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและเมื่อหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดจากการโจมตีค่าเงิน และการดำเนินนโยบายการเงินและการค้าเสรีนั้นมีผลกระทบต่อคนจนอย่างมหาศาลตามตัวเลขการจัดงบประมาณที่ลดลงคือ ด้านสาธารณสุขลดลงโดย

เฉลี่ยร้อยละ ๒๔ ส่วนงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมลดลงไปมากถึงร้อยละ ๖๖.๕ ผลที่เป็นรูปธรรมคือ มีเด็กที่เจ็บป่วยขาดการรักษาพยาบาล หรือที่ไม่จำเป็นต้องตาย ก็ตายไป หรือต้องออกจากโรงพยาบาลกลางคัน ถึง ๑ ใน ๕ ในด้านสวัสดิการสังคม ก็เช่นเดียวกัน จำนวนคนตกงานที่รัฐไม่เหลียวแล จำนวนเด็กเร่ร่อน จำนวนบุคคลในสลัม จำนวนผู้เสพยาเสพติด ล้วนเพิ่มขึ้นเพราะงบประมาณสวัสดิการสังคมลดลง จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้เสพยา และผู้ค้ายาเสพติดในหมู่เยาวชนทั้งที่อยู่ในคุกและนอกคุกเพิ่มขึ้นอย่างน่าเป็นห่วงภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

๑๐. ทางออกของการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อมาดา เซน กล่าวว่า “ความยากจนนั้นเกิดจากการ ‘ขาดหรือถูกกีดรอนโอกาส’ และ ขาดหรือถูกกีดรอน ‘สิทธิ’ มิใช่ขาดเงินทุนหรือขาดความสามารถในการผลิต ความจนหรือการขาดเงินทุนนั้นเป็นผลพวงของการขาดโอกาสหรือขาดเสรีภาพที่แท้จริง ในการพัฒนาศักยภาพของคนในการหารายได้ เพื่อจะได้พ้นจากความยากจนมากกว่า” (Sen 2000)

เซน กล่าวว่า เสรีภาพที่สำคัญที่สุดคือ เสรีภาพ หรือโอกาสในการศึกษาและการมีพลานามัยดี ซึ่งเป็นหัวใจของการนำไปสู่การมีศักยภาพในการสร้างตัวให้พ้นจากความจน

การแปลงระบบการศึกษาให้เป็นเชิงพาณิชย์จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สุด

ดังนั้น เซน จึงเสนอว่า ทางแก้นั้นจะต้องแก้ทั้งระบบ คือ โอกาสทางเศรษฐกิจ เสรีภาพทางการเมือง กลไกของสังคม ความโปร่งใส และค้ำชวยความมั่นคงของชีวิต นโยบายของรัฐ ระบบการตลาด ระบบกฎหมาย พรรคการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ในสังคม และเวทีเปิดสาธารณะ

ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน หรือหลักการในการให้เสรีภาพและโอกาสกับคนจนอย่างแท้จริง

การละเมิดหรือฉกฉวยเสรีภาพของโอกาสนี้ออกไปคือ การละเมิดสิทธิมนุษยชน นั่นเอง



สรุป

การมองปัญหาสิทธิมนุษยชนและการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องมองแบบองค์รวมให้เห็นภาพทั้งหมด มองให้เห็นผู้กระทำหรือผู้ละเมิดสิทธิกับผู้ถูกละเมิด และเครื่องมือที่ใช้ในการละเมิดในยุคใหม่ อันได้แก่ กติกาการค้าเสรีขององค์การการค้าโลกที่ห้ามคุ้มครอง ปกป้องธุรกิจที่อ่อนแอกว่า นโยบายตลาดเงินเสรีขององค์การการเงินระหว่างประเทศ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ระบบการศึกษาและการรักษาพยาบาลให้เป็นเชิงพาณิชย์ เพราะความยากจนที่เกิดขึ้นจากนโยบายมหภาคที่กำหนดโดยองค์กรโลกบาลนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนทั้งประเทศโดยไม่มีการยกเว้นเพศ วัย หรือเชื้อชาติ ซึ่งร้ายแรงกว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนแบบปัจเจกชนอย่างชนิดเทียบกันไม่ได้

ความยากจนเป็นต้นเหตุ และผลลัพธ์ของการละเมิดสิทธิในด้านอื่นๆ ตามมาเป็นกระพรวน เช่น ปัญหาอาชญากรรม โสเภณี การคอร์รัปชัน การค้าหญิง การค้าเด็ก การใช้แรงงานเด็ก การค้าแรงงานข้ามประเทศ ความขัดแย้งระหว่างประเทศเพื่อช่วงชิงทรัพยากร และความขัดแย้งของชุมชนในสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ กับการลงทุนของบริษัทข้ามชาติเพื่อแย่งชิงทรัพยากรของชุมชน เป็นต้น

ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่เป็นรูปธรรมคือ การดำรงชีพโดยมีปัจจัยสี่ครบ มีโอกาสในการศึกษาซึ่งนำไปสู่การใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง แต่ความยากจนที่เกิดจากนโยบายเชิงมหภาคทั้งในระดับรัฐและในระดับโลกได้ช่วงชิงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ในการมีสิทธิดำรงชีพอย่างมีมาตรฐานขั้นต่ำที่มีวัตถุปัจจัยที่จำเป็นครบ อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย

การได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพในการหารายได้ ซึ่งเป็นสิทธิทางธรรมชาติ การละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์คือ การละเมิดด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของผู้ถูกละเมิด นั่นเอง

บรรณานุกรม

- Boli, John and Lechner, Frank J. 2000. **The Globalization Reader**. Oxford: Blackwell Publisher.
- Goldsmith, Edward and Mander, Jerry. 1996. **The Case against the Global Economy**. San Francisco: Sierra Club Books.
- Green, Duncan. 1995. **Silent Revolution : The Rise of Market Economics in Latin America**. London: Cassell.
- Herman, Edward S. and McChesney, Robert W. 1998. **The Global Media**. London: Cassell Wellington House.
- IMF, **International Financial Statistics** 1998.
- Khor, Martin. 2000. "Rethinking Liberalisation and Reforming the WTO." **Third World Resurgence** 114-115: pp. 41-47.
- Korten, David C. 1996. **When Corporations Rule the World**. West Hartford: Kumarian Press.
- Kulshreshtha, Ajay. Kumar, Ravindra. and Trivedi, Kamla. 1994. **GATT: Critical Analysis of General Agreement on Tariffs & Trade**. Jaipur: ABD Publishers.
- Lal Das, Bhagirath. 1996. **Some Key Issues Relating to the WTO**. Penang: Third World Network.
- Lal Das, Bhagirath. 1998. **An Introduction to the WTO Agreements**. Penang: Third World Network.
- Lal Das, Bhagirath. 1998. **The WTO Agreements : Deficiencies, Imbalances and Required Changes**. Penang: Third World Network.
- MacBride, Sean and Roach, Colleen. 1989. **The New International Information Order**. Oxford: Oxford University Press.
- Malhotra, Kamal. 1998. **Globalization and the Economic Growth Paradigm : Some Implications for Lobar Migration and Mobility**. Bangkok : Chulalongkorn University's Social Research Institute.
- Madeley, John. 1999. **Big Business, Poor People**. London: Zed Books.
- NESDB, (1998a). "Impact of Economic Crisis on the Standard of Living in Thailand," newsletter of the Indicators of Well-Being and Policy Analysis, vol.2, no. 4, October.
- Ramachandriah, V. 1994. **GATT Accord : India's Strategic Response**. New Delhi : Commonwealth Publishers.



- Rosario, Jennifer. T. Del. 1999. **GATT-WTO: Half a Century of Unfair Trade.** Manila: IBON.
- Shahin Magda. 1997. **Trade and Environment in the WTO: A Review of its Initial Work and Future Prospects.** Penang: Third World Network.
- Sen, Amartya. 1999. **Development as Freedom.** New York : Oxford.
- Singh, Kavaljit. 1998. **Globalisation of Finance.** Delhi: Madhyam Books.
- Toussaint, Eric. 1999. **Your Money or Your Life.** London: Pluto Press.
- TDRI. 2001. **Thai Development Research Institution Report.** Bangkok : TDRI
- United Nations. 1995. **The UN Human Development Report.** New York: United Nations.
- United Nations. 1999. **The UN Human Development Report.** New York: United Nations.
- United Nation Statistics Division, "*External Debt*" www.unstats.un.org.ezproxy
- WTO. 2001. *Introduction to WTO.* Geneva. Geneva: WTO Publications.
- World Bank. 1997. **Global Development Finance.**

การต่อสู้ของประชานิยมฝ่ายขวา กับประชานิยมฝ่ายซ้าย : มุมมองจากการเติม เต็มสิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ ในอ้อมกอดของการประกันสังคม*

ไพฑูริย์ สุทธาเวศ

ในขณะนี้รัฐบาลโดยสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน กำลังดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ตามนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ในเรื่องการขยายการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ และตามการขยายผลจากการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานขององค์การระดับมหาสภาแรงงาน (การรวมตัวของสภาองค์การลูกจ้างแรงงาน ๘ แห่ง) และจากองค์กรเอกชนที่ทำงานแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะจากกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน*

แรงงานนอกระบบนั้นมีอยู่ในหลากหลายอาชีพและลักษณะการจ้างงานทั้งในภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน กลุ่มเครดิต กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน คนขับรถแท็กซี่ รถตู้ รถประจำทาง เกษตรกรทำงานเพาะปลูก ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ชาวประมง ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั้งในและนอกภาคเกษตร กลุ่มแม่บ้านหาบเร่แผงลอย และผู้ทำงานบ้านที่ใช้ธุรกิจ เป็นต้น และแรงงานในกลุ่มนี้มีในช่วง ๑๕-๒๐ ล้านคน แต่กฎหมายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมยังเข้าไปคุ้มครองไม่ถึง

แรงงานในส่วนนี้นั้นมีอยู่อย่างน้อย ๒๕% ของกำลังแรงงานทั้งหมดที่มีระบบสวัสดิการสังคมอื่นๆ รองรับอยู่แล้ว การขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบจึงเป็นการเติมเต็มสิทธิสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของประชาชนแรงงานนอกระบบที่ถูกกละเลยมานาน จึงเป็นอีกกระเปาะบวกระหนึ่งที่สำคัญมากของความก้าวหน้าทางสวัสดิการสังคมไทยอันสมควรแก่การสรรเสริญ แต่การจะขยายหรือจัดระบบการคุ้มครองอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุดนั้นยังเป็นเรื่องที่กำลังเริ่มต้นถกเถียงกัน ผู้เขียนจึงขอร่วมเสนอมุมมองที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและรัฐบาลในการออกแบบลดแรงงานนอกระบบด้วยการประกันสังคมในครั้งนี้

มุมมองที่นำเสนอมุ่งตอบข้อสันนิษฐานว่า ๑) ไม่ว่าจะเป็นแนวนโยบายประชานิยมขวาหรือนโยบายประชานิยมซ้ายล้วนต่างมีผลต่อแนวทางและรูปแบบการออกแบบของงานนอกระบบของรัฐ และ ๒) ท่ามกลางความคลุมเครือในแนวนโยบายทั้งประชานิยมขวาและทั้งแนวนโยบายประชานิยมซ้ายของรัฐบาลในช่วงแรกและโน้มเอียงมาทางขวามากขึ้นในตอนต่อมา และยังมีแนวโน้มการปรับสู่นโยบายประชานิยมขวาเต็มตัวมากขึ้นในอนาคตนั้น แนวทางการออกแบบงานนอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองทางสวัสดิการสังคมโดยเข้าสู่ระบบการประกันสังคมที่มีอยู่แล้วจะเหมาะสมที่สุด

ในการตอบข้อสันนิษฐานข้างต้นขอเสนอข้อคิดเพื่อการถกเถียง ๓ ข้อ คือ ข้อคิดที่หนึ่ง “การต่อสู้ของประชาชนฝ่ายขวากับประชาชนฝ่ายซ้ายในทางสวัสดิการสังคม” :

“นโยบายประชานิยมฝ่ายขวาจะปฏิเสธรัฐสวัสดิการสังคมแบบรัฐธนูประชาชน (การให้ในเชิงสังคมสงเคราะห์) แต่จะสนใจการทำให้ประชาชนรับผิดชอบการจัดหรือดูแลสวัสดิการเฉพาะรายบุคคลหรือเฉพาะกลุ่มและแยกย่อยเป็นส่วนๆ โดยรัฐถอยห่างออกจากการลงทุนและสมทบทุนด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน การที่รัฐจัดเก็บอัตราภาษีสวัสดิการสังคมต่ำและไม่เน้นอัตราก้าวหน้า รัฐและพรรคการเมืองฝ่ายนำจะกำหนดและผูกขาดทิศทางโดยอ้างความเป็นประชาธิปไตยจากฐานเสียงและความใกล้ชิดกับประชาชนแล้วอาศัยกลไกรัฐดำเนินการ แต่ให้ความสำคัญน้อยในเรื่องการมีส่วนร่วมจากพลังการรวมตัวของประชาชนกับรัฐใน

การสร้างสรรคและจัดสวัสดิการสังคม รัฐให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเองของประชาชน แต่ไม่จริงจกกับการเสริมสร้างคามเข้มแข็งและอำนาจการต่อรองขององค์กรประชาชนในงานสวัสดิการสังคมหรือการปฏิบัติต่อประชาชนเสมือนลูกค้ตามแนวสิทธิบริโภคนิยมเพื่อเสนอขายสินค้าและบริการเป็นรายการๆ ไปในราคาสูงใจ รวมทั้งจุดอ่อนในการบูรณาการเพื่อความเป็นปึกแผ่นของรูปแบบหรือโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ในขณะที่นโยบายประชานิยมฝ่ายซ้ายต้องการรัฐสวัสดิการที่ไม่ต้องการให้รัฐถอนตัวจากการลงทุนและร่วมสมทบทุนทางสวัสดิการสังคม การสนับสนุนระบบสวัสดิการสังคมในแนวการสร้างความเป็นปึกแผ่นร่วมกันของมวลประชาชน การจัดเก็บอัตราภาษีสวัสดิการสังคมในอัตราค่อนข้างสูงและตามอัตราค้าหัว การที่รัฐจัดสวัสดิการสังคมบนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (ทั้งโดยทางตรงและผ่านตัวแทน) การเพิ่มอำนาจ และความเป็นเจ้าของในงานสวัสดิการสังคมของประชาชนและโดยประชาชนอันตั้งอยู่บนพื้นฐานการสนับสนุนทางระเบียบกฎเกณฑ์แห่งรัฐอย่างสร้างสรรค์ต่อคามเข้มแข็งขององค์กรประชาชน รวมทั้งการบูรณาการรูปแบบและโครงการต่างๆ เข้าด้วยกัน”

ข้อคิดที่สอง : บนเส้นทางของการโอบกอดเพื่อคุ้มครองทางสวัสดิการสังคมต่อแรงงานนอกระบบ

“การคุ้มครองแรงงานนอกระบบด้วยการจัดสวัสดิการสังคมอาจดำเนินการได้ในหลายแนวทาง ตามสิทธิที่จะพึงมีพึงได้ ตั้งแต่การนิยมนความเป็นส่วนค้ามากที่สุดไปสู่การสร้างความเป็นปึกแผ่นทางสวัสดิการสังคมร่วมกันมากที่สุด คือ ๑) การดูแลสวัสดิการด้วยตนเองแบบปัจเจกชนนิยม (ตัวใครตัวมัน) ๒) การจัดสวัสดิการตามกลไกเอื้ออาทรแห่งประเพณี ๓) การทำประกันในแนวประกันชีวิตเอกชน ๔) การเพิ่มโอกาสที่แรงงานนอกระบบจะได้รับอานิสงสัทธิประโยชน์จากแหล่งสวัสดิการอื่นผ่านเครือญาติที่อยู่ภายใต้ระบบสวัสดิการนั้นๆ ๕) การจัดสวัสดิการส่วนบุคคลและการออมเพื่ออนาคตโดยรัฐมีส่วนค้ากับ ๖) การจัดสวัสดิการฟรีหรือเกือบให้เปล่าโดยรัฐแบบจำกัดจ้าเชี่ยหรือเป็นเศษเป็นเสี้ยว (เฉพาะบางรายการ) ๗) การทำอนุประกันสังคมของแรงงานนอกระบบเฉพาะกลุ่มสาขาอาชีพหรือกลุ่มธุรกิจเดียวกัน ๘) การทำประกันสังคมเฉพาะในส่วนแรงงานนอกระบบแยกต่างหากจากระบบ



ประกันสังคมหลักในปัจจุบันของแรงงานในระบบ ๕) การสร้างความเป็นปึกแผ่นร่วมกันโดยโอบกอดแรงงานนอกระบบเข้าไปอยู่ในระบบประกันสังคมปัจจุบัน”

ข้อคิดที่สาม : ทางเลือกการโอบกอดแรงงานนอกระบบด้วยยุทธศาสตร์ประกันสังคมน่าจะประสบความสำเร็จภายใต้เงื่อนไขว่า :

๑) การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบเพื่อความมั่นคงทางสังคม (หรือการประกันสังคมในทางปฏิบัติ) สามารถเติมเต็มโดยการเข้าร่วมของรัฐเพื่อช่วยสนับสนุนบนพื้นฐานของกลไกที่พัฒนาขึ้นบ้างแล้วโดยรัฐและของภาคประชาชนเอง

๒) ในระยะยาวความสำเร็จของการประกันสังคมที่ขยายไปสู่แรงงานนอกระบบจะบังเกิดขึ้นอย่างมั่นคงเมื่อรัฐแทรกแซงอย่างสร้างสรรค์ทั้งในทางกฎเกณฑ์และร่วมจ่ายเงินสมทบทางการเงิน

๓) การโอบกอดเอาแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการประกันสังคมหลักที่ใช้อยู่แล้วยังมีจำนวนมากเท่าใด ก็ยังทำให้ความยุ่งยากในการจัดการประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบที่ยังดกค้างลดน้อยลงไปด้วยมากเท่านั้น และจะประสบความสำเร็จมากขึ้นหากได้นำเอารูปแบบและมาตรฐานสิทธิประโยชน์สวัสดิการสังคมต่างๆ ที่มีอยู่แล้วมาเอื้อต่อกันและบูรณาการเข้าหากัน

สาระที่ควรพิจารณาประกอบข้อสันนิษฐานและข้อคิดข้างต้นขอเสนอใน ๗ ประเด็น คือ

- ๑) อุดมคติและหลักการของความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม
- ๒) แรงงานนอกระบบกับการประกันสังคม
- ๓) กองทุนและระบบการบริหารการประกันสังคม
- ๔) สิทธิประโยชน์
- ๕) โครงการต่างๆ ที่สนับสนุนคุณภาพชีวิตประชาชนของรัฐและเอกชนที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันกับทางเลือกการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ
- ๖) รัฐบาลกับบทบาทในการจัดการสวัสดิการสังคมและต่อกรณีแรงงานนอกระบบ

๗) สรุป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. อุดมคติและหลักการของการประกันสังคมภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม^๑

๑.๑ การประกันสังคมเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ทางสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงทางสังคมของประชาชนที่พัฒนานับตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง (เดิมที่ยุทธศาสตร์หลักสำคัญของงานสวัสดิการสังคมคือการสังคมสงเคราะห์ที่พัฒนานับในประเทศอังกฤษ) โดยมีประเทศเยอรมนีเป็นผู้นำระบบการประกันสังคมมาใช้เป็นแห่งแรกในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ และสหรัฐอเมริกาเป็นแห่งที่สองในต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ หลังจากนั้นได้ขยายตัวกว้างขวางไปยังประเทศต่างๆ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศออกอนุสัญญาว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม พ.ศ. ๒๔๙๕ และทุกวันนี้ก็ยังเป็นดาวเด่นของระบบความมั่นคงทางสังคม

๑.๒ การประกันสังคมในทางสากลมีเป้าหมายครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ในประเทศ และการอยู่ในต่างประเทศ (หากยังส่งเงินสมทบและเป็นไปตามเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์) และยังคำนึงถึงความมั่นคงทางสังคมของสมาชิกในครอบครัวไปพร้อมกัน โดยผ่านผู้ประกันตนที่กำลังประกอบอาชีพหรือประกอบอาชีพมาก่อน และทุกประเทศจะต้องพยายามนำเอาแรงงานที่ทำงานไม่ว่าจะอยู่ในส่วนใดเข้ามาร่วมในระบบประกันสังคมให้มากที่สุด

๑.๓ การประกันสังคมมีการใช้กันทั้งในประเทศแนวทุนนิยมเสรีและประเทศแนวสังคมนิยมปฏิรูป

๑.๔ แม้ว่าจะเป็นเรื่องของความมั่นคงทางสังคม แต่การให้สิทธิประโยชน์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายได้หรือประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

๑.๕ การประกันสังคมยึดหลักการเฉลี่ยทุกข์

- แบ่งปันสุข โดยยึดหลักการคำนวณเงินสมทบจากรายได้ในการทำงานตามอัตราก้าวหน้า
- ใครมีรายได้มากก็จ่ายมาก ใครมีรายได้น้อยก็จ่ายน้อย
- แต่ได้รับบริการที่มีมาตรฐานเดียวกัน

๑.๖ การประกันสังคมมิได้ทั้งโดยการบังคับและสมัครใจ



๑.๖.๑ การประกันสังคมโดยบังคับ

- ใช้ได้ในระบบที่มีการจ้างงานอย่างเป็นทางการ หรือตัวอย่างในทางรูปธรรม เช่น ภายใต้การกำกับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคมโดยบังคับจึงมักใช้กับแรงงานในระบบการจ้างงานปกติในภาคอุตสาหกรรมและบริการ

๑.๖.๒ การประกันสังคมโดยสมัครใจ

- ใช้ได้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือวิสาหกิจที่จ้างงานแบบไม่เป็นทางการมากกว่าและที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานไปไม่ถึง และในบางกรณีรวมถึงในภาคใด ๆ ก็ตามที่แรงงานไม่สามารถรวมตัวสร้างอำนาจการต่อรอง เช่น ไม่มีหรือไม่ได้เป็นสมาชิกเป็นสหภาพแรงงาน

๑.๗ การประกันสังคมโดยสมัครใจจะเหมาะสมกับแรงงานนอกระบบมากกว่าการทำโดยบังคับเนื่องจากปัญหาของแรงงานนอกระบบที่สามารถตรวจสอบติดตามดูแลได้ยาก อยู่ในภาคที่มีการจ้างงานในรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นสูงนอกระบบงานปกติของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ เช่น งานบางเวลา งานชั่วคราว งานตามฤดูกาล งานที่บ้าน งานประกอบอาชีพอิสระต่างๆ และการทำงานในกิจการขนาดเล็ก-เล็ก การเข้า-ออกงานของแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย การล้มเลิกธุรกิจมีสูง การจัดเก็บข้อมูลทำได้ยาก รายได้ของแรงงานหรือคนทำงานที่แม้จะเป็นนายตนเองหรืออาจก็ถูกจ้างก็จนรับทำของไม่แน่นอน นอกจากนี้แรงงานในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ชาวชน ผู้มีการศึกษาน้อย และผู้สูงอายุหรือใกล้เกษียณ ซึ่งมีปัญหาในการรวมตัวเป็นองค์กรที่มีอำนาจต่อรองหรือเป็นปากเสียง การบังคับให้เข้าทำประกันสังคมจึงทำได้ยาก

๑.๘ การทำโดยสมัครใจอาจทำเป็นรายคนหรืออาจแยกเป็นกลุ่ม ๆ และสาขาอาชีพหรืออาจทำโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบทั้งหมด

๒. แรงงานนอกระบบกับการประกันสังคม

๒.๑ ผู้ใช้แรงงานที่เรียกกันว่าแรงงานนอกระบบนั้นทำงานในภาคเศรษฐกิจที่เสริมความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการมาอย่างยาวนาน ทั้งในเชิงการมี

ตลาดแรงงานในราคาถูกและการสนับสนุนการประกอบอาชีพของประชาชนทั้งในระบบและนอกระบบด้วยสินค้าและบริการราคาถูก แต่การดูแลสวัสดิการสังคมแก่คนทำงานของประเทศที่ดีคือการดูแลโดยผ่านระบบการจ้างงานในระบบที่กฎหมายครอบคลุมถึง หากพิจารณาในแง่คุณภาพชีวิตของประชาชนการขยายตัวของแรงงานนอกระบบออกนอกการคุ้มครองจากการจ้างงานในระบบจึงไม่ควรขยายตัวแต่ควรทำให้มีขนาดเล็กลงๆ และแรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพอิสระที่กำลังขยายตัวก็ควรได้รับสิทธิการคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงานและสวัสดิการเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและไม่ด้อยไปกว่าแรงงานในระบบ

๒.๒ การที่แรงงานในส่วนนี้จะขยายตัวมากขึ้นหรือหดยขนาดเล็กลงนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับว่าเศรษฐกิจกำลังขาขึ้นหรือขาลงแล้ว (ในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้นแรงงานนอกระบบก็จะมีสัดส่วนน้อย แต่ในช่วงเศรษฐกิจขาลงแรงงานนอกระบบก็จะมีสัดส่วนที่สูงขึ้น) ยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะสามารถทำให้การดำเนินธุรกิจและการจ้างงานในเศรษฐกิจภาคนอกระบบซึ่งเป็นเศรษฐกิจที่หลบเลี่ยงแบบแผนในกำกับของกฎหมายได้ดีกว่าในภาคที่เป็นทางการถูกกำกับโดยกฎหมายรัฐทั้งในแง่การทำให้เกิดความเป็นทางการในการเปิดธุรกิจและในการใช้และคุ้มครองแรงงานได้มากน้อยเพียงใด (แต่ในทางคู่ขนานกันเศรษฐกิจภาคที่เป็นทางการหรือในระบบก็ยืดหยุ่นมากขึ้นๆ จนกำลังกลายเป็นการประกอบการเศรษฐกิจและธุรกิจที่ใช้ความไม่เป็นทางการ-ในทางปฏิบัติ กันจนจะหมดแล้ว)

๒.๓ การสมัครใจทำประกันสังคมของแรงงานนอกระบบจึงย่อมจะมีผู้เข้าร่วมในสัดส่วนที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบ จึงต้องมีมาตรการเสริมเพื่อจูงใจหรือหากเป็นไปได้อาจทำถึงสมัครใจถึงบังคับ เช่น นำเอาสิทธิทางเศรษฐกิจบางอย่างที่มีใช้สิทธิขั้นพื้นฐาน (อาจเรียกว่าสิทธิที่มีการพัฒนาขึ้นหรือสิทธิที่ปรุงแต่งขึ้นจากสิทธิขั้นพื้นฐาน) มาพ่วงกับการทำประกันสังคม เช่น โอกาสการกู้เงินจากสถาบันการเงินและธนาคารต่างๆ เพราะหากแรงงานกลุ่มนี้ซึ่งมีความเสี่ยงมากในระบบสุขภาพและชีวิตไม่ทำประกันสังคมก็อาจจะไร้น้ำหนักในหลักประกันด้านความมั่นคงในคุณภาพชีวิต (ที่จะสามารถมีชีวิตอย่างปกติสุขและคืนหนี้เงินกู้ได้ตามกำหนด) สถาบันการเงินและธนาคารก็จะไม่ปล่อยเงินกู้แก่แรงงานกลุ่มนี้หรือลดโอกาสการได้รับบริการพิเศษบางรายการของรัฐ เช่น ไม่ได้โอกาสกู้เงินซื้อบ้านเอื้ออาทร ไม่ได้เงินอุดหนุนครอบครัวที่



มีถูกมากจากเงินสงเคราะห์ของรัฐหรือลดโอกาสที่บุตรของแรงงานนอกระบบจะกู้เงินกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

๒.๕ แรงงานนอกระบบอาจมีปัญหาด้านสภาพความชัดเจนในการเป็นลูกจ้างหรือผู้รับทำของ แต่ประเด็นนี้เป็นประเด็นรองกว่าการพิจารณาว่าแรงงานนอกระบบเป็น “คนทำงาน” ที่ส่งผลให้เกิดมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจหรือในธุรกิจต่างๆ แรงงานนอกระบบจึงมีสิทธิและศักดิ์ศรีที่จะได้รับการคุ้มครองในระบบงานประกันสังคมของประเทศไม่ด้อยกว่าแรงงานในระบบ

๓. กองทุนและระบบการบริหารการประกันสังคม

๓.๑ การจัดระบบประกันสังคมจะอาศัยกองทุนกลางที่สมทบจากคนทำงาน นายจ้าง และรัฐบาล ในสัดส่วนที่แสดงถึงความรับผิดชอบและอำนาจการต่อรองของแต่ละฝ่าย และผู้สมทบทุนมาร่วมกันบริหารกองทุนและระบบบริการสิทธิประโยชน์

๓.๒ การสมทบในสัดส่วนที่มากหรือน้อยของฝ่ายใดขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ สังคม อำนาจการต่อรอง และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศนั้นๆ ปัจจุบันรัฐบาลลดการสมทบกองทุนต่างๆ ลง ในขณะที่การตกแก่ นายจ้างและลูกจ้างมากกว่า

๓.๓ การประกันสังคมสำหรับแรงงานในระบบหรือในภาคที่มีการจ้างงานอย่างเป็นทางการไม่มีปัญหามากนักเนื่องจากทำงานในสถานประกอบการที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย มีรายได้แน่นอนและอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่แรงงานนอกระบบรวมตัวยากทำให้ขาดอำนาจการต่อรอง การสนับสนุนจากรัฐและองค์การพัฒนาเอกชนก็ยังมีอย่างจำกัดในการช่วยเหลือการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมของแรงงานในส่วนนี้ ซึ่งมีใช่เฉพาะในประเทศไทยแต่มีในหลายประเทศ การประกันสังคมสำหรับแรงงานในส่วนนี้จึงทำยากกว่าส่วนที่จ้างงานในระบบมาก

๓.๔ แบบแผนของการประกันสังคมยึดหลักการสมทบเงินในกองทุนกลาง การจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อแรงงานนอกระบบจะขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ก็ตามไม่น่าจะดีเท่าการโอบกอดให้ได้รับการคุ้มครองในกองทุนที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ตามหลักเฉลี่ยทุกข์-แบ่งปันสุข หากดำเนินการจัดตั้งกองทุนใหม่ก็จะทำให้มีกองทุนแตกย่อย

และอาจนำไปสู่การแตกย่อยขนาดเล็กจำนวนมาก ซึ่งย่อมลำบากแก่การจัดการ และจะทำให้มาตรฐานคุณภาพชีวิตและสิทธิประโยชน์จะมีอย่างจำกัด โดยขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของแต่ละกองทุน แทนที่จะเป็นมาตรฐานเดียวกันหรือมาตรฐานที่มีจำนวนน้อย ซึ่งปัจจุบันก็มีอย่างน้อยตาม ๓ มาตรฐาน คือ ความมั่นคงทางสังคมสำหรับข้าราชการ ความมั่นคงทางสังคมสำหรับแรงงานรัฐวิสาหกิจ ความมั่นคงทางสังคมสำหรับแรงงานเอกชน

๓.๕ การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมย่อยๆ เพื่อทำ “อนุประกันสังคม” หรือ “จุลประกันสังคม” (Micro Insurance) ที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และสมาคมความมั่นคงทางสังคมนานาชาติให้ความสนใจมาหลายปีแล้ว เช่น การทำอนุประกันสังคมสำหรับบางรายการของสิทธิประโยชน์ที่เน้นให้กับบุคคลที่เป็นคนขายของและผู้ตกขบวนประกันสังคมหลัก โดยรัฐควรสนับสนุนเป็นพิเศษทางการเงินและการบริหารนั้น^๕ เป็นทางเลือกที่มีคุณค่าในระดับหนึ่ง แต่ “อนุประกันสังคม” ดังกล่าวสะท้อนถึงการไม่เข้าไปรวมในกองทุนใหญ่ แต่เสมือนการมีกองทุนขนาดเล็ก (แม้จะจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐ) ตามประเภทสิทธิประโยชน์คือ จัดไว้ในบางรายการ เช่น การประกันสุขภาพไม่ว่าทั้งชุดของมาตรฐานขั้นต่ำ และอาจนำไปสู่การจัดตามกลุ่มอาชีพหรือการประกอบอาชีพต่างๆ ได้ (ดังที่มีข้อเสนอการทำเฉพาะส่วนขึ้นมาบ้างแล้วในการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง “การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ” จัดโดยสำนักงานประกันสังคม วันอาทิตย์ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๖ มีการเสนอว่าควรแยกทำประกันสังคมเฉพาะแรงงานนอกระบบหรือการทำเฉพาะกลุ่มอาชีพ เช่น สำหรับมอเตอร์ไซด์รับจ้างและ สำหรับแรงงานภาคเกษตร) “อนุประกันสังคม” นั้น ไม่สามารถให้มาตรฐานสิทธิประโยชน์ในระดับที่สูงเทียบเท่ากับประกันสังคมหลักได้ ประเทศยุโรปหลายประเทศที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้มาก่อนกำลังหัวหมุนและหาทางล้มเลิกระบบหลากหลายกองทุนและหลากหลายมาตรฐาน^๖

๓.๖ กองทุนกลางประกันสังคมบริหารโดยรูปแบบหน่วยงานราชการและอาจเป็นองค์กรอิสระในกำกับของรัฐ แต่ “อนุประกันสังคม” จะไปได้ตลอดรอดฝั่งหรือไม่ หากในอนาคตประเด็นสิทธิประโยชน์ต้องยกระดับมาตรฐานขึ้นและระบบการจัดการขยายตัวใหญ่ขึ้นๆ การมี “อนุประกันสังคม” จึงไม่ควรสนับสนุนในระยะยาว



แต่ยอมรับมันได้ในระยะสั้นหรือในทางเลือกเสริมเพื่อให้ประชาชนร่วมกันสร้างและเรียนรู้ประสบการณ์ในการจัดสวัสดิการสังคมขนาดเล็กและในบางรายการสิทธิประโยชน์ร่วมกัน เพราะหาก “อนุประกันสังคม” ดำรงอยู่ในระยะยาวหรือเป็นหลัก หรือโดยปราศจากการประกันสังคมกลางที่เป็นแบบแผนร่วมกันด้วยแล้ว ย่อมหมายถึงความอ่อนแอของการจ้างงานและระบบประกันสังคมหลักที่มีอยู่ในประเทศที่ไม่สามารถโอ้อวดแรงงานนอกระบบเข้าไปได้อย่างถาวร

๓.๗ การทำประกันสังคมของแรงงานนอกระบบจึงควรอาศัยการเข้าไปอยู่ในกองทุนกลางปัจจุบันที่มีเงินมหาศาลและในปัจจุบันการประกันสังคมก็ได้ขยายครอบคลุมถึงประกอบกิจการเศรษฐกิจ-ธุรกิจที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปด้วยแล้ว โดยมีได้ประสพกับความยุ่งยากมากมาย ฉะนั้นการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบที่เหลือจึงไม่ควรจะวิตกกังวลมากนัก แต่จะต้องจัดวางระบบการจัดเก็บและส่งเงินเข้ากองทุนกลางให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อก่อนอาจจะยาก แต่ปัจจุบันไม่ยากนักแล้ว โดยอาจดำเนินการด้วยวิธีต่อไปนี้

๓.๗.๑ การอาศัยระบบสหกรณ์* กองทุนหมู่บ้าน ธนากรหมู่บ้าน (กลุ่ม)วิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้านรวบรวมเงินส่งสำนักงานประกันสังคม ระบบงานหรือองค์กรของประชาชนเหล่านี้จะสามารถทำหน้าที่เป็นเอเจนต์หรือองค์กรอาสาสมัครรับช่วงงานต่อจากสำนักงานประกันสังคม มาประสานการจัดเก็บเงินและการขอรับบริการต่าง ๆ ได้ นั่นก็หมายความว่าเราต้องพยายามทำให้แรงงานหรือประชาชนในกลุ่มนอกระบบเข้าสังกัดใดสังกัดหนึ่งให้มากที่สุดจะดีกว่าการปล่อยให้ต่างคนต่างอยู่

๓.๗.๒ ส่วนในกรณีเป็นรายบุคคลที่เหลือหรือไม่สามารถเข้าสังกัดใด ๆ ได้ให้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมเงินส่งโดยกลไกหรือช่องทางอื่น ๆ ทั้งโดยกลไกของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยยึดหลักความสะดวกและไม่ก่อให้เกิดความยากลำบากในการส่งเงินสมทบและรับบริการ เช่น กรณีการสมทบเงินอัยการระบบการเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารซึ่งควรกระจายอย่าง

ทั่วถึงในชุมชนและในชนบท การอาศัยตู้ ATM การโอนเงินทางอินเทอร์เน็ต และการโอนเงินผ่านบริการของไปรษณีย์ที่มีสาขาอยู่แทบทุกตำบลทั่วประเทศ เป็นต้น

๓.๗.๓ ระยะเวลาการโอนเงินเข้ากองทุนก็ควรยืดหยุ่นให้สามารถชำระได้ในหลายๆ วาระ เช่น รายเดือน รายสามเดือน รายหกเดือน รายปี หรือแม้กระทั่งรายสัปดาห์ เป็นต้น

๓.๗.๔ อาศัยการปรับปรุงระบบสวัสดิการแนวประเพณีมาสนับสนุน เช่น การรับมรดก การจ่ายเงินแต่ะเอียดตอนตรุษจีน และอื่นๆ เป็นต้น โดยผู้ทำประกันหรือผู้ที่คือนายงานของแรงงานเหล่านี้ถือโอกาสการมีรายได้พิเศษนำไปจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม (ในที่นี้หมายถึงการจ่ายตามระบบที่เปิดรับให้จ่ายปีละครั้งหรือได้ตลอดเวลาตามสะดวก-ไม่เป็นการจ่ายเดือนละครั้งตามที่ให้กับแรงงานในระบบ)

๓.๘ การประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบซึ่งเหมาะกับการทำโดยสมัครใจของประชาชนทั่วไปนั้นมีโอกาสให้อยู่แล้วใน พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา ๓๕ สำหรับผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างและทำประกันสังคมมาก่อน และมาตรา ๔๐ สำหรับคนใหม่ แต่หากจะให้ชัดเจนขึ้นควรแก้กฎหมายหรือออกพระราชกฤษฎีกาให้สิทธิประโยชน์ครอบคลุมกว่าที่เป็นอยู่ซึ่งปัจจุบันนี้ประเด็นสิทธิประโยชน์ที่ให้กับผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา ๔๐ ครอบคลุมเพียงการคลอดบุตร ทูพพลภาพ และเสียชีวิตเท่านั้น โดยขยายให้ครบทุกประเภทตามช่วงระยะเวลาอันเหมาะสม เพื่อจูงใจให้ประชาชนสมัครใจมาอยู่ภายใต้การโอบกอดของการคุ้มครองทางสังคมเดียวกัน และประเด็นที่ควรครอบคลุมถึงอย่างน้อยในระยะแรก คือ การเจ็บป่วย การตาย การมีบุตร (มากกว่าการคลอดบุตร) การทูพพลภาพ และการสงเคราะห์ครอบครัว โดยในระยะต่อไปก็ควรครอบคลุมถึงการประกันสุขภาพและว่างงาน

๓.๙ การประกันสุขภาพมีความสำคัญเพื่อรองรับอนาคต ผู้สูงอายุ (คือผู้ชราภาพในปัจจุบันและพวกเราในอนาคต-ที่มาเร็วเหลือเกิน) จึงเป็นอีกกลุ่มหนึ่งของผู้ที่ต้องดูแลเป็นพิเศษของประเทศเพราะกำลังมีสัดส่วนสูงขึ้นๆ ในอนาคตหากผู้สูงอายุมามากจากแรงงานที่เคยทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมาก่อนการเข้าระบบ



ประกันสังคมและกองทุนชราภาพ รวมทั้งไม่ได้เก็บออมไว้เองด้วยแล้วก็ย่อมจะขาดหรือมีเงินออมไม่พอจ่ายในยามชรา ฉะนั้นสิทธิประโยชน์ชราภาพควรครอบคลุมถึงในเวลาอันไม่นานนัก ไม่เช่นนั้นผู้สูงอายุในอนาคตจะเป็นภาระที่ต้องดูแลในรูปการสงเคราะห์จากงบประมาณแผ่นดิน คือ ภาษีของประชาชนทั่วไปนั่นเอง มิใช่เงินใช้จากการออมในกองทุนชราภาพกลางของเขาเอง

๓.๑๐ ในเรื่องการว่างงานก็เช่นกัน การประกันความไม่แน่นอนในประเด็นนี้ควรมีให้ด้วยในที่สุด เนื่องจากแรงงานนอกระบบจะเกิดปัญหาว่างงานบ่อยและในสัดส่วนที่สูง การคำนวณระยะเวลาหรือชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาหรือแต่ละปี รวมถึงการคำนวณรายได้เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบกองทุนประกันสังคม และการให้สิทธิประโยชน์จึงต้องให้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุดและทำให้กลับเข้าทำงานโดยเร็วที่สุด แม้ส่วนใหญ่จะทำโดยอิสระค่อนข้างมากก็ตาม

๔. สิทธิประโยชน์

๔.๑ หากเอาหลักสากลของความมั่นคงทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นตัวตั้ง^{๑๐} สิทธิประโยชน์ขั้นต่ำในระบบประกันสังคมจะครอบคลุมชุดผลประโยชน์ต่อไปนี้ ๑) การบริการทางการแพทย์เมื่อเจ็บป่วยนอกการทำงาน ๒) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีเจ็บป่วย (เช่น การลาหยุด การได้รับเงินชดเชยการสูญเสียรายได้) จ่ายเงินชดเชยการสูญเสียรายได้ ๓) การให้ผลประโยชน์เมื่อไม่มีงานทำ (การฝึกอบรมเมื่อว่างงาน การจ่ายเงินชดเชยการขาดรายได้ การให้บริการจัดหางาน) ๔) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีชราภาพ ๕) การให้ผลประโยชน์กรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน ๖) การให้ผลประโยชน์แก่ (สงเคราะห์) ครอบครัว ๗) การให้ผลประโยชน์ในการเป็นมารดาหรือการมีบุตร ๘) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีทุพพลภาพ ๙) การให้ผลประโยชน์แก่ผู้ยังมีชีวิตที่ขาดผู้อุปการะ ซึ่งในปัจจุบันกองทุนประกันสังคมไทยกำลังขยายผลประโยชน์ให้เต็มมากขึ้น เช่น จะเริ่มเก็บเงินสมทบการว่างงานในเดือนมกราคมปี ๒๕๕๗ แต่เป็นการประกันการว่างงานที่รัฐใช้แนวนโยบายประชานิยมฝ่ายขวาด้วยการจ่ายเงินสมทบในอัตราต่ำกว่านายจ้างและลูกจ้าง การจ่ายผลประโยชน์แก่ครอบครัวมีให้แล้วแต่ยังจำกัดเพียง

เงินช่วยการเลี้ยงดูบุตรจำนวนเล็กน้อย (๒๐๐ บาท/คน/เดือน) การให้ผลประโยชน์ในการเป็นมารดาหรือการมีบุตรก็ยังจำกัดเพียงให้เงินคลอดบุตร (๔,๐๐๐ บาท/ครั้ง-ไม่เกินสองครั้ง) และให้หยู่งงานโดยรับเงินชดเชยการขาดรายได้เท่านั้น การให้สิทธิประโยชน์ยังไม่คลุมถึงการให้ผลประโยชน์แก่ผู้ยังมีชีวิตที่ขาดผู้อุปการะ เช่น คนชราและคนพิการในบ้าน

๔.๒ การให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบอาจอาศัยโอกาสการรับอานิสงส์ผ่านสิทธิของผู้อื่นที่อยู่ในระบบสวัสดิการสังคมรูปแบบใดๆ แบบหนึ่งอยู่แล้ว ในแนวทางเช่นนี้ความจำเป็นของแรงงานนอกระบบในการเข้าทำประกันสังคมอาจมีไม่มาก เช่น หากมีการขยายความครอบคลุมผู้มีสิทธิรับผลประโยชน์ไปยังสมาชิกในครอบครัวของผู้ทำประกันอยู่แล้ว ซึ่งสมาชิกของครอบครัวของบุคคลผู้ประกันตนนั้นเป็นแรงงานนอกระบบ เช่น คู่สมรสและบุตร หรือบางรายการถึงพ่อ-แม่ เพราะยอมทำให้ปริมาณแรงงานนอกระบบที่รับสวัสดิการผ่านความเป็นสมาชิกของแรงงานในระบบนั้นมีความจำเป็นเข้าสู่การคุ้มครองทางสังคมแบบประกันสังคมโดยสมัครใจลดน้อยลง เช่น การรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วยนั้น ตามมาตรฐานความมั่นคงทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (อนุสัญญาความมั่นคงทางสังคมฉบับที่ ๑๐๒ พ.ศ. ๒๕๕๕) ก็กำหนดให้สิทธิประโยชน์ด้านนี้ครอบคลุมถึงคู่สมรสและบุตรของผู้ประกันตนด้วย แต่ประเทศไทยมิได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้

๔.๓ การจัดระบบและจ่ายสิทธิประโยชน์โดยยึดตามการสมทบกองทุนเพื่อการลงทุนและจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนคืนเข้าบัญชีเป็นรายบุคคล มิได้อาศัยระบบกองทุนร่วมและจ่ายผลประโยชน์ตามแนวประกันสังคมสากลนั้น ได้มีการพิสูจน์กันแล้วว่าในระยะยาวผลประโยชน์รวมและความสามารถจ่ายตามชุดของผลประโยชน์ผู้ระบบกองทุนประกันสังคมกลางที่รัฐมีส่วนร่วมและกำกับเพื่อสังคมส่วนรวมด้วยไม่ได้ เช่น กรณีแผน Galveston ในสหรัฐอเมริกาการศึกษาย้อนหลังกว่า ๑๕ ปี เพื่อพิสูจน์เรื่องนี้^{๖๖} จะนั้นจึงไม่ควรสนับสนุนให้ประชาชนใช้บริการแนวกองทุนที่เน้นผลประโยชน์ของปัจเจกชน (ตัวใครตัวมัน) เป็นหลัก

๔.๔ อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานในกลุ่มเสี่ยงที่ทำงานหนักมากและสุขภาพไม่ดีเป็นส่วนใหญ่ ความต้องการได้รับการจากระบบประกันสังคมย่อมมีในสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานในสถานประกอบการที่ได้มาตรฐานการจ้างคืออยู่แล้ว



ฉะนั้น เมื่อแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ในกองทุนประกันสังคมกลาง ย่อมจะทำให้กองทุนกลางใช้จ่ายเงินออกไปในสัดส่วนที่สูงกว่าปัจจุบันแน่ การสมทบกองทุนจึงต้องคำนึงถึงจำนวนเงินสมทบในอัตราส่วนที่เหมาะสม ภาระของกองทุนที่เป็นรายการจ่ายที่กินเงินมากที่สุดคือ การเจ็บป่วย ฉะนั้น เราต้องเน้นแนวทางการบริการทางการแพทย์ในการสร้างเสริมสุขภาพหรือแนวการป้องกันโรคมกกว่าตามจ่ายเมื่อเป็นโรคเพื่อจะได้ลดการจ่ายเมื่อเจ็บป่วย ซึ่งกินเงินมากกว่าหลายเท่า

๕. โครงการต่าง ๆ ที่สนับสนุนคุณภาพชีวิตประชาชนของรัฐและเอกชนที่มีอยู่ในปัจจุบันกับทางเลือกการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ

๕.๑ ในปัจจุบันประชากรไทยประมาณ ๒๕% ไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบสวัสดิการใดๆ ที่มีในปัจจุบัน เช่น การประกันสังคม (ตามพ.ร.บ. ประกันสังคม ๒๕๓๓ และฉบับแก้ไขในภายหลัง) โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค สวัสดิการรัฐวิสาหกิจ สวัสดิการข้าราชการ ประกันชีวิตเอกชน และสวัสดิการตามแนวบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์โดยรัฐ เป็นต้น

๕.๒ การคุ้มครองทางสังคมผ่านระบบสวัสดิการสังคมของประชาชนยังมีในระบบสวัสดิการโดยองค์กรต่างๆ และบางแห่งอาจมีลักษณะสมทบเงินในแนวประกันสังคม เช่น

๕.๒.๑ สหกรณ์ กลุ่ม (สัจจะ) ออมทรัพย์ บางแห่งจัดสวัสดิการแก่สมาชิก เช่น เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลเล็กๆ น้อยๆ แก่สมาชิกกรณีเจ็บป่วย และการศึกษานูร เป็นต้น โดยถือว่าเงินทุนหุ้นสหกรณ์หรือกลุ่มออมทรัพย์เป็นการสะสมเงินไปในตัว

๕.๒.๒ ลูกจ้างสหกรณ์ทั้ง ๖ ประเภท (สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์บริการ สหกรณ์ร้านค้า) อยู่ในข่ายการคุ้มครองของประกันสังคม แต่สมาชิกผู้ถือหุ้นสหกรณ์ใน ๖ ประเภทที่มีใช้ลูกจ้างและที่ประกอบอาชีพอิสระจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองจากประกันสังคม ในกรณีหลังนี้การคุ้มครองแนวประกันสังคม

แก่สมาชิกของสหกรณ์สามารถเชื่อมโยงกับจุลประกันสังคมหรือประกันสังคมกลางได้ ซึ่งในการกระทำเช่นนี้สหกรณ์ก็เป็นเอเจนต์ดูแลการจัดเก็บเงินและการรับบริการของแรงงานในภาคที่ไม่เป็นทางการนั่นเอง

- ๕.๒.๓ การจัดสวัสดิการโดยสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการต่างๆ ก็อาจครอบคลุมไปถึงการอยู่ดีกินดีของสมาชิกในครอบครัว เช่น เงินกู้ซื้อบ้าน เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินช่วยค่ารักษาพยาบาลบางส่วน เป็นต้น
- ๕.๒.๔ การจัดสวัสดิการโดยนายจ้างให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่เป็นทางการ อาจล้นเกินมาให้สมาชิกในครอบครัว เช่น การรักษาพยาบาลแก่คู่สมรส ค่าเล่าเรียนบุตร และเงินกู้ต่างๆ เป็นต้น
- ๕.๒.๕ การจัดสวัสดิการโดยสหภาพแรงงานแก่สมาชิกที่ครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัวของแรงงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ข่อมได้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมมากกว่าแรงงานนอกระบบที่ไม่มีญาติในครอบครัวเป็นผู้ประกันตน แต่ก็ยังเป็นเช่นเดียวกันกับกรณีอื่นๆ ที่สวัสดิการแก่ครอบครัวดังกล่าวโดยส่วนใหญ่ยังให้อย่างจำกัด เช่น เงินเยี่ยมการเจ็บป่วยพ่อ-แม่ เงินช่วยการแต่งงาน เงินทุนการศึกษาบุตร เป็นต้น
- ๕.๒.๖ กองทุนสวัสดิการชุมชนตามชุมชนต่างๆ กำลังขยายบริการจากการออมเพื่อเงินไปลงทุนประกอบอาชีพหรือแก้ปัญหาชีวิต มาเป็นการให้สวัสดิการบางรายการแก่สมาชิกในชุมชนมากขึ้น แต่ประเด็นสิทธิประโยชน์ยังมีอย่างจำกัดและจำวนน้อย

๕.๓ กรณีบทบาทองค์กรประชาชนต่างๆ และสหกรณ์ต่อการประกันสังคมนั้น ควรเรียนรู้จากหลากหลายประสบการณ์ทั้งภายในและต่างประเทศ เช่น ตัวอย่างที่มีชื่อเสียงของรัฐเคราล่า ประเทศอินเดียในการจัดทำประกันสังคมแบบสมัครใจแก่แรงงานนอกระบบและร่วมมือกับสหกรณ์



๕.๔ อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการที่นอกเหนือประกันสังคมหลักตามข้อ ๕.๒ เหล่านี้ (ซึ่งมีทำมาก่อนกฎหมายประกันสังคมไทยที่มากแห่ง) โดยสหกรณ์ บริษัท หรือสหภาพแรงงาน ดังกล่าวแม้จะขยายอาานิสงส์มายังแรงงานนอกระบบในเครือญาติ ข้อมไม่สามารถครอบคลุมสิทธิประโยชน์หลักที่ประชาชนควรได้รับอย่างทั่วถึงเพราะ เป็นสวัสดิการแบบสงเคราะห์และเก็บตกให้มากไม่ได้ แต่ก็ควรส่งเสริมให้มีอยู่ต่อไป และให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกเสริมระบบประกันสังคมหลักที่มีกรอบการให้ สิทธิประโยชน์จากเงื่อนไขของ “การทำงาน” ของผู้ประกันตน

๕.๕ โครงการสวัสดิการสังคมแบบเอื้ออาทรของรัฐบาลถูกนำเสนอออกมา เป็นระยะๆ อย่างไม่ขาดสาย ซึ่งหลายโครงการสมควรทบทวน เช่น โครงการ หลักประกันสุขภาพ (โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค) โดยประชาชนจ่าย ๓๐ บาท รัฐบาลจ่ายประมาณ ๑,๒๐๐ บาท/ปี/คน เป็นการให้บริการการรักษาพยาบาลโดย รัฐออกเงินและกำกับบริการทางการแพทย์ รัฐบาลรับผิดชอบเป็นหลักในรูปการใช้งบประมาณแบบไม่ใช้กองทุน ประชาชนออกค่าใช้จ่ายเล็กน้อย แต่ขาดความเป็นเจ้าของ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างและบริหารระบบงานร่วมกับรัฐบาล ลักษณะเช่นนี้เป็นกึ่งแนวประชานิยมฝ่ายขวา กึ่งแนวประชานิยมฝ่ายซ้าย หากยังครอบคลุมประชาชนจำนวนมากจะมีปัญหาการเงินในอนาคต หากไม่ปรับสู่ระบบอนุประกันสังคมคือ จัดทำในรูปประกันสังคมเฉพาะส่วน (ในระยะสั้น) และเข้าสู่ประกันสังคมกลาง (ในระยะยาว) แต่หากโครงการนี้ครอบคลุมคนจำนวนน้อย ก็อาจจะไม่มีปัญหาการกระทบต่องบประมาณมากนัก นอกจากเรื่องสุขภาพที่ดำเนินการตามแนวนโยบายกึ่งประชานิยมฝ่ายขวา กึ่งประชานิยมฝ่ายซ้ายแล้ว ได้มีอีกหลายโครงการในระยะต่อมาที่ดำเนินการตามแนวประชานิยมขวาอย่างชัดเจน แม้จะลดราคาขายของถูกให้ประชาชนก็ตาม เช่น คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร บ้านเอื้ออาทร แท็กซี่เอื้ออาทร และกำลังออกโครงการมอเตอร์ไซค์เอื้ออาทร และสินเชื่อเอื้ออาทรอีก การดำเนินแนวประชานิยมสวัสดิการสังคมฝ่ายขวาเหล่านี้ยังเห็นได้ชัดว่าเพราะ เป็นการให้โดยมิได้เพิ่มอำนาจและศักยภาพแก่ประชาชนในการร่วมสร้างและกำหนด ความเป็นไปของบริการ ซึ่งการซื้อของถูกเหล่านี้แทบจะไม่ต่างกับการส่งเสริมลัทธิ บริโภคนิยมของปัจเจกชนแต่อย่างใด และแถมยังขาดการบูรณาการโครงการต่างๆ บนพื้นฐานของความเป็นเจ้าของกิจกรรมสวัสดิการสังคมโดยประชาชนอีกด้วย

๕.๖ เมื่อเร็วๆ นี้ที่รัฐบาลกำลังเริ่มต้นโครงการใหม่ที่สำคัญคือ การทำประกันชีวิตเอื้ออาทรจากอุบัติเหตุวันละ ๑ บาท (เท่ากับจ่าย ๓๐-๓๑ บาท/เดือน) จ่ายผลประโยชน์ทดแทน ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยกระทรวงพาณิชย์นั้น ก็เป็นตัวอย่างการประกันสังคมตามแนวประชานิยมสวัสดิการสังคมฝ่ายขวาที่มีได้ใช้ระบบกองทุนที่ประชาชนร่วมเป็นเจ้าของ แต่รัฐบาลประสานให้บริษัทเอกชนทำในรูปการประกันชีวิตให้แก่บุคคลทั่วไป ซึ่งการทำประกันชีวิตนั้นไม่จำกัดว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ในหรือนอกระบบประกันสังคมที่มีในปัจจุบัน แต่จำกัดไว้แคบคือ เฉพาะการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุและทุพพลภาพถาวรเท่านั้น

๕.๗ มีข้อน่าพิจารณาว่า ในเมื่อรัฐบาลออกเงินส่วนหนึ่งให้และประชาชนก็จ่ายเงินซื้อบริการครั้งละ ๓๐ บาท (ในกรณีโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค) หรือจ่ายคล้ายสมทบเป็นครั้งๆ รายวันออกไปได้ (เก็บจริงเป็นปีละ ๓๖๕ บาท/คน) (ในกรณีโครงการทำประกันชีวิตจากอุบัติเหตุวันละ ๑ บาท) ทำไมจึงไม่จัดทำในรูปประกันสังคมเสียก่อน

๕.๘ การทำประกันชีวิตหมื่นนั้นมิใช่ของใหม่ สหภาพแรงงานในประเทศไทย รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ และบริษัทหลายแห่งได้ทำกันมากกว่า ๒๐ ปี แต่การที่กระทรวงพาณิชย์มาดำเนินการแก่ประชาชนทั่วไปในขนาดใหญ่ที่สุดก็ถือเป็นการประกันชีวิตโดยรัฐบาลเป็นผู้ประสานงานกับบริษัทเอกชน ซึ่งควรมีหลายกลุ่มบริษัท เช่น สหประกันภัยของขบวนการสหกรณ์ก็สามารถทำได้

๕.๙ หากพิจารณาในมุมกลับดูเหมือนว่าการออกโครงการสวัสดิการสังคมเช่นนี้ของรัฐบาลเป็นการทำแบบรายชิ้นแบบขายสินค้าราคาถูกแก่ลูกค้าและขาดการบูรณาการตามแนวประชานิยมฝ่ายขวา ข้อเสนอใหม่คือลองให้ประชานิยมฝ่ายซ้าย (ปฏิรูป) บ้าง โดย บูรณาการโครงการทั้งสองประการเข้าด้วยกันและให้เข้าไปอยู่ในระบบกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกันกับแรงงานในระบบ การปรับเปลี่ยนทั้งสองโครงการตามแนวประกันสังคมอาจสนับสนุนได้จากทางเลือกและข้อเสนอทางเลือกใหม่ต่อไป

๕.๙.๑ ผู้ที่จ่ายเงินวันละบาทหรือวันละเท่าใดก็ตามตามโครงการประกันชีวิตนั้น เสมือนเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนกลางกองทุนหนึ่งแล้ว และสิทธิประโยชน์จะครอบคลุมถึงโครงการ ๓๐

บาทรักษาทุกโรค ไปด้วยเลขจะได้หรือไม่ (คือไม่ต้องจ่ายเงิน ๓๐ บาท ในแต่ละครั้งอีกต่อไป) เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่กองทุนประกันสังคมจ่ายให้แล้ว โครงการนี้สมควรทบทวน เนื่องจากแม้ว่าจะจ่ายเพียง ๓๐ บาท/ครั้ง แต่ก็ได้เพียงการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วยหาได้รับสวัสดิการอื่นๆ ตามมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิประโยชน์การประกันสังคมที่แรงงานในระบบได้รับกันไม่

๕.๕.๒ การประกันชีวิตเอกชนแบบไม่ใช้กองทุนกลางเป็นรูปแบบสวัสดิการสังคมในแนวประชานิยมฝ่ายขวาที่ควรมีต่อไปในฐานะระบบเสริมมิใช่ระบบหลัก แต่มองให้ลึกขึ้นการเก็บเงินจำนวนมากเพื่อทำประกันชีวิตแก่ประชาชนก็คือการเอาเงินไปกองไว้ในกองทุนของบริษัทที่มารับทำประกัน ซึ่งมีการคาดการณ์กันว่าต้องรวมผู้ประกันให้ได้ประมาณ ๑๐ ล้านคน จึงจะคุ้มในการจ่ายสิทธิประโยชน์ ๓๐๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อพินิจโดยยึดหลักการประกันสังคม เราจะพบว่าการเก็บเงินปีละ ๓๖๕ บาท จากคน ๑๐ ล้านคน จะเป็นเงิน ๓,๖๕๐,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จากจำนวนนี้จ่ายออกไป ๓๐๐,๐๐๐ บาท/คน เมื่อเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุ แต่จากสถิติคนไทยเสียชีวิตจากอุบัติเหตุในแต่ละปีลดลงๆ ตลอดมา คือ ปี ๒๕๕๒ = ๒๕,๗๕๕ ราย, ปี ๒๕๕๓ = ๒๔,๘๕๔ ราย, ปี ๒๕๕๔ = ๒๓,๓๘๘ ราย, ปี ๒๕๕๕ = ๑๗,๕๕๑ ราย (สถิติดังกล่าวไม่รวมผู้ที่ฆ่าตัวตายซึ่งมีไม่มากนัก)^{๑๖} สมมติว่าเอาปี ๒๕๕๕ เป็นปีฐาน เงินทดแทนการเสียชีวิตจะถูกจ่ายออกไปเป็นเงิน ๕,๓๘๕,๓๐๐,๐๐๐ บาท แสดงว่าบริษัททำประกันชีวิตจะขาดทุนในช่วงแรกๆ = ๑,๗๓๕,๓๐๐,๐๐๐ บาท/ปี แต่จะมีกำไรเมื่อผู้เสียชีวิตไม่เกิน ๑๒,๑๖๖ คน/ปี หรือ ประมาณอีก ๑-๒ ปีข้างหน้า (การคาดการณ์นี้ยังไม่รวมกรณีผู้ทำประกันทุพพลภาพซึ่งโครงการประกันชีวิตวันละบาทครอบคลุมถึง

ด้วย) หรือไม่เช่นนั้นต้องทำให้ผู้ร่วมโครงการนี้มีถึง ๑๕ ล้านคนขึ้นไปจึงจะมำไรตั้งแต่ปีแรก และหากผลประโยชน์ยังจำกัดเฉพาะการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุและทุพพลภาพเงินทดแทนในอีก ๒ ปี ข้างหน้าควรมากกว่า ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๕.๕.๓ การที่โครงการนี้จะเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากถึง ๑๐-๑๕ ล้านคน ทำให้จึงไม่ทำในแนวประกันสังคมเสียก่อน ดังที่กล่าวแล้วหรือเพิ่มเป็นทางเลือกไปด้วยเสียเลย และต้องร้องปาวในทางเลือกใหม่นี้ให้ดังกว่า เช่น โดยเสนอให้ประชาชนจ่ายเงินเพิ่มจากวันละบาทเป็น ๕ บาท เดือนละ ๑๕๐ บาท หรือ วันละ ๑๐ บาท เป็นเดือนละ ๓๐๐ บาท (การจ่ายสมทบเท่าใดควรหารายได้และจำนวนชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย/เดือนหรือเฉลี่ย/ปีของแรงงานในกลุ่มนี้ออกมาเป็นฐานในการคำนวณ) เพื่อจะได้เงินทดแทนการเสียชีวิต เช่น อย่างน้อยจ่าย ๓๐๐,๐๐๐-๕๐๐,๐๐๐ บาท และครอบคลุมการเสียชีวิตในกรณีปกติทุกกรณี (ยกเว้นฆ่าตัวตาย) รวมทั้งควรได้สิทธิอื่นๆ ตามแนวประกันสังคมที่มีใช้ การเสียชีวิตเท่านั้นด้วยคือ จัดทำในรูปกองทุนการประกันสังคมด้วยนั่นเอง และเมื่อจ่ายติดต่อกัน ๑๕ ปี หากยังมีชีวิตอยู่สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับขยายเป็นให้น้ำบำนาญหรือนำเงินชราภาพด้วยจะได้ใหม่หรือการจ่ายประโยชน์ตอบแทนหลังสมทบมาทุกปีหรือระยะหนึ่งก็ขอให้จัดแบ่งมาจ่ายในช่วงที่ไม่มียานทำบ้างจะได้ใหม่ หรือหากจ่ายครบ ๕ ปี มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์บุตรจะได้ใหม่ หรือหากจ่ายครบ ๑๐ ปี มีสิทธิได้บ้านเอื้ออาทรในราคาถูกกว่าท้องตลาดจะได้ใหม่ คำถามเหล่านี้ย่อมสื่อถึงว่าระบบการประกันชีวิตหรือประกันสังคมที่ดีควรมองอย่างครอบคลุมมากขึ้นไม่ใช่แยกชิ้นแยกส่วนและจัดระบบใหม่ที่เหมาะสมกว่า แต่เมื่อเลยมมาตรฐานในขั้นที่จำเป็นไปแล้ว ประชาชนคนใดจะไปอ้อมทrophyและ



รับประกันชีวิตจากบริษัทเอกชนอีกก็เป็นการคุ้มครองทางสังคมแก่ตนเองอีกชั้นหนึ่งที่เลขมาตรฐานขั้นต่ำไปแล้ว - ย่อมเป็นเรื่องที่ดี

๕.๕.๔ อย่างไรก็ตาม การที่กระทรวงพาณิชย์ทำประกันชีวิตอุบัติเหตุและกระทรวงแรงงานกำลังจะขยายการคุ้มครองแรงงานนอกกรอบตามแนวประกันสังคมพร้อมกันไปนั้น เป็นตัวพ้องอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลมิได้วางแผนและดำเนินเรื่องสวัสดิการสังคมของประชาชนอย่างรอบคอบและมิได้ทำไปในแนวบูรณาการสวัสดิการสังคมแต่อย่างใด

๖. รัฐบาลกับบทบาทในการจัดการสวัสดิการสังคม และต่อกรณีแรงงานนอกระบบ

๖.๑ ความสนใจในแนวทางการสร้างรัฐสวัสดิการเป็นเรื่องสำคัญโดยพื้นฐาน (รัฐสวัสดิการ หรือ Welfare State หมายถึง รัฐที่มีระบบสวัสดิการแก่ประชาชนภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี รัฐมิได้ถอนตัวออกไป แต่ยังต้องเข้ามามีส่วนร่วม (a need for state involvement remains) เช่น^{๑๑}

๖.๑.๑ รัฐพึงสนับสนุนระบบความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในงานสวัสดิการสังคม

๖.๑.๒ รัฐสมควรมุ่งให้ภาคประชาชนหรือเอกชนบรรลุความพอเพียงและการตัดสินใจระบบสวัสดิการได้โดยตนเอง

๖.๑.๓ รัฐอาจเป็นผู้ริเริ่มให้มีขึ้นหรืออาจส่งเสริมและกำกับให้ภาคประชาชนหรือภาคเอกชนดำเนินการในระยะแรก แต่ในระยะต่อมาต้องให้อำนาจประชาชนในการจัดการมากขึ้น

๖.๒ ผู้นำรัฐบาลปัจจุบันนายกรัฐมนตรี ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการทำ Work-shop “การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ” ร่วมกับรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้อภิปรายขึ้นำถึงการปฏิเสชรัฐสวัสดิการของรัฐบาลและการออกตัวว่าที่ต่างๆ กันมาบ้างแล้วนั้นไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง (คงหมายถึงที่รัฐบาลชุดนี้ทำมาแล้วด้วย) - ทั้งๆ ที่รัฐสวัสดิการนั้นเป็นรัฐของระบบ

ทุนนิยมเสรีที่จัดให้มีและบริหารสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับการกระทบกระเทือนจาก
กลไกตลาดเสรีในทางเศรษฐกิจที่ผู้แข็งแกร่งกว่าได้เปรียบ มิใช่การจัดสวัสดิการแบบให้
เปล่าตามแนวทางของระบบสังคมนิยมบางสายธาร - แต่ในขณะที่เวลานายกรัฐมนตรี
ก็แสดงวิสัยทัศน์ต้องการจะหันมามุ่งให้ประชาชนพึ่งตนเอง โดยยกตัวอย่างว่า
ต้องการสอนให้ประชาชนสามารถจับปลากินเองจากหลาย ๆ แหล่งน้ำมากกว่าการที่
รัฐเป็นผู้จับปลาให้ประชาชนกิน !!

๖.๓ รัฐควรสำรวจตรวจสอบรูปแบบสวัสดิการสังคมที่มีการใช้กันอยู่ในหมู่
แรงงานนอกระบบว่ามีอะไรบ้าง และจะมีบทบาทของรัฐในสิ่งที่มีอยู่แล้วในเป้าหมาย
ทิศทาง และขอบเขตการรับผิดชอบและเข้าร่วมเช่นไรจึงจะเหมาะสมที่สุด

๖.๔ รัฐอาจบุกเบิกการปรับระบบการจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานนอกระบบ
โดยอาจต้องใช้วิธีการสังคมสงเคราะห์เพียงในระยะเวลาสั้น แต่ในระยะกลาง - ระยะ
ยาวแล้วจำเป็นต้องให้แรงงานเข้ามารับผิดชอบต่อตนเอง โดยการสนับสนุนจากรัฐใน
ทางการใช้ระบบกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์อย่างสร้างสรรค์^{๑๔}

๖.๕ รัฐจะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมแก่แรงงานกลุ่มนี้ด้วย และ
ควรจ่ายในสัดส่วนที่สูงกว่าการสมทบหรือสนับสนุนแรงงานในระบบ - รัฐบาลยังจ่ายเงิน
๑,๒๐๐ บาท/ปี แก่ผู้อยู่ในโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรคได้ ทำไมจะช่วยแรงงาน
นอกระบบซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นประชาชนกลุ่มเดียวกันในรูปการสมทบหรืออุดหนุน
กองทุนประกันสังคมไม่ได้

๖.๖ สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจะต้องเป็นไปอย่างคำนึงถึงมาตรฐานขั้นต่ำ - อย่าง
น้อยเทียบส่วนได้กับมาตรฐานขั้นต่ำสากล และกับมาตรฐานขั้นต่ำนี้จะต้องจัดให้มี
หรือดูแลให้มีบริการที่ไม่เอาความคุ้มทุนในทางเศรษฐกิจมาเป็นเป้าหมายนำ แต่ต้อง
คำนึงถึงความเท่าเทียมในหมู่ประชาชนและการปกป้องผู้อ่อนแอกว่าที่จะเข้าถึงและ
ได้รับสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานพร้อมกันไปด้วย เมื่อมีขีดขั้นขั้นต่ำกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว
หากจะสนับสนุนระบบการจัดสวัสดิการที่เน้นการเสนอบริการที่ใช้กฎของกลไก
ตลาดก็จะได้ไม่มีผลกระทบรุนแรงในทางที่เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมามากนัก

๖.๗ ในกรณีที่ต้องใช้ “จุลประกันสังคม” ไปก่อน รัฐบาลควรที่จะเข้ามาช่วย
ดูแลให้มีการดำเนินงานที่เป็นเรื่องของส่วนร่วม และการเป็นเครือข่าย ทั้งในเชิงการ
ช่วยการสนับสนุนด้านเงินทุน ระบบการจัดการ และการเป็นพี่เลี้ยง สถานทีและแห่ง



หนใดได้มีการจัดระบบสวัสดิการหรือรูปแบบการให้บริการใดที่มีอยู่แล้วก็สนับสนุนให้มีอยู่ต่อไป แต่ทั้งนี้จะต้องจัดตั้งระบบมาตรฐานขั้นต่ำขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับที่มีแก่แรงงานภายใต้การจ้างงานในระบบให้มากที่สุด และหากสถานที่และแห่งหนนั้นได้มีการให้สิทธิประโยชน์ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าวก็จะต้องปรับเปลี่ยนสิ่งนั้นโดยการสอดแทรกของรัฐเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรฐานขั้นต่ำนั้น หมายถึงว่าทำให้ความหลากหลายในรูปแบบและขนาดสิทธิประโยชน์กลายเป็นอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกันในที่สุด

๖.๘ การประกันสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบจะจัดการได้ง่ายขึ้น หากได้ส่งเสริมการรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองแก่แรงงานกลุ่มนี้ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย (อันที่เหมาะสมแรงงานกลุ่มนี้ควรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ สมาคม หรือสหภาพแรงงานของผู้ใช้แรงงานนอกระบบและจัดตั้งสหพันธ์ร่วมกันอีกชั้นหนึ่ง) ส่วนแรงงานที่ไม่ได้รวมตัวก็จะมีปัญหาในการจัดเก็บเงินไม่ยั่งยืน (ยกเว้นจะมีวินัยต่อตนเองอย่างสูง) และจะขาดการได้รับการช่วยเหลือดูแลที่เพียงพอหรือเป็นปากเสียงในการรับบริการ เพราะไม่มีองค์กรที่สังกัด

๖.๙ การพัฒนาสวัสดิการสังคมของแรงงานนอกระบบจะต้องอาศัยกฎหมายอื่นๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนี้ด้วย เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้ย่อมเสริมสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำ เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กฎหมายสุขภาพแห่งชาติ กฎหมายการคุ้มครองคนหางาน กฎหมายการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน กฎหมายประกันชีวิต และ กฎหมายการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ออกใหม่) เป็นต้น

๖.๑๐ รัฐสมควรเน้นนโยบายการจ้างงานเต็มที่ (หมายถึงมีตำแหน่งงานว่างมากกว่าจำนวนผู้ว่างงาน)^{๑๕} จะลดปัญหาแรงงานนอกระบบได้มาก เพราะว่าประชากรในวัยทำงานส่วนใหญ่จะต้องอยู่ในระบบการจ้างงานตามรูปแบบที่เน้นมาในทางระบบที่เป็นทางการ ฉะนั้น จำเป็นต้องยื่นยันต่อรัฐบาลให้ประกาศใช้นโยบายการจ้างงานเต็มที่และบริหารตลาดแรงงานในแนวการปลุกให้ตลาดแรงงานตื่นตัวตลอดเวลา (Activated labour market) ด้วย^{๑๖}

๑. สรุป

การขยายการคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบสมควรดำเนินการอย่างแท้จริง แต่ปรากฏชัดว่าที่ผ่านมารัฐบาลดำเนินงานสวัสดิการสังคมในบางเรื่องไปตามแนวทางกึ่งประชานิยมฝ่ายซ้ายกึ่งประชานิยมฝ่ายขวา เช่น โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกคน และดำเนินการหลายเรื่องที่เป็นแนวทางของประชานิยมขวา โดยเฉพาะโครงการประเภทลดราคาขายของถูกและการประกันการว่างงาน แต่หากได้ปรับไปในทิศทางของประชานิยมฝ่ายซ้ายให้ดวงคู่กันมากขึ้นคือ ครอบคลุมกว้างขึ้นและอย่างบูรณาการจากสิ่งที่มีอยู่แล้วและให้อำนาจประชาชนมากขึ้นในการเป็นเจ้าของและกำหนดระบบ ประเทศไทยก็จะเป็นสังคมแบบรัฐสวัสดิการที่ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของการจัดสวัสดิการ ซึ่งย่อมจะเป็นผลดีแก่ประชาชนตรงเป้ามากกว่าการเป็นรัฐสวัสดิการที่รัฐผูกขาดการเป็นเจ้าของและสรรหาสวัสดิการแบบบริโภคนิยมมาให้ประชาชน และภาคประชาชนก็จะมีพลังเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้จริง และทำให้การดูแลแก้ไขปัญหาสังคมและขจัดความยากจนประสบความสำเร็จมากขึ้นไปด้วย นั่นก็คือว่า :

๑) การประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบจะดำเนินไปได้ดีเมื่อใช้กลไกแห่งรัฐมาช่วยสนับสนุนบนพื้นฐานการปรับปรุงกลไกและสร้างสรรค์ต่อจากสิ่งที่มีอยู่แล้วของรัฐและของภาคประชาชน (ดังกองทุนประกันสังคมที่มีอยู่แล้ว โครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกคน การประกันชีวิตเอื้ออาทร การออมโดยชุมชน การจัดสวัสดิการโดยองค์กรต่างๆ)

๒) รัฐสามารถแทรกแซงอย่างสร้างสรรค์ทั้งในทางกฎหมายและร่วมจ่ายเงินสมทบหรือสนับสนุนทางการเงิน และมีใช้ต้องทำเรื่องที่เขาใจว่าใหม่เสมอไปที่จะส่งผลต่อพัฒนาการและความสำเร็จของการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบในอนาคต (เช่น โดยการปรับรูปแบบการจ่ายเงินแก่ประชาชนในโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกคน และการประกันชีวิตเอื้ออาทร มาเป็นรูปแบบกองทุนประกันสังคมและขยายบริการสิทธิประโยชน์ในด้านอื่นๆ จะดีกว่าคงไว้เพียงการรักษาพยาบาลหรือเสียชีวิตเพราะอุบัติเหตุ แต่ให้ได้รับชุดสิทธิประโยชน์ขึ้นค่าเช่าที่แรงงานในระบบได้รับ)

๓) การโอบกอดเอาแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการประกันสังคมในปัจจุบัน



จะไม่ยุ่งยากมากนัก เมื่อส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวอย่างมีสังกัดของกลุ่มแรงงานประเภทต่างๆ เพื่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ และใช้เครื่องมือต่างๆ ทั้งในเชิงเทคโนโลยีสมัยใหม่ องค์กรที่เป็นทางการอยู่แล้วเข้าช่วย (เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ และรูปแบบเชิงประเพณี) ฉะนั้น การประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบย่อมจะประสบความสำเร็จมากขึ้นเมื่อหาทางบูรณาการเข้ากับรูปแบบและโครงการต่างๆ ที่มีในปัจจุบันและนำเอามาตรฐานของแรงงานในระบบที่มีอยู่แล้วเป็นตัวตั้งแล้วปรับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของแรงงานนอกระบบให้ใกล้เคียงกัน

การสนับสนุนแนวทางการเติมเต็มสิทธิสวัสดิการด้วยการโอบกอดแรงงานนอกระบบเข้าไปอยู่ในระบบประกันสังคมที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันจึงสมควรเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดดังสรุปคือ การไม่สมควรแยกออกไปทำอนุประกันสังคมกันเองจะโดยเฉพาะกลุ่มอาชีพหรือโดยแรงงานนอกระบบทั้งหมดหรือการทำเฉพาะบางรายการย่อมจะทำให้ฐานกองทุนประกันสังคมแคบและสิทธิประโยชน์จะจำกัด ไม่เป็นการเฉลี่ยทุกข์-แบ่งปันสุขของมวลชน อาจนำไปสู่การเกิดความแตกตัวหลากหลายของกองทุนทำให้จัดการยาก การมีหลายมาตรฐานและขาดความมั่นคงของกองทุนในอนาคต การขยายตัวของกองทุนขนาดใหญ่โดยโอบกอดแรงงานนอกระบบที่มีมาตรฐานคุณภาพชีวิตในระดับต่ำจึงเป็นประโยชน์มากกว่า แต่ย่อมจะกดดันให้รัฐต้องแสดงความรับผิดชอบเข้าร่วมสมทบกองทุนหรือสนับสนุนค่าใช้จ่ายในสัดส่วนที่มากขึ้นหรือไม่ลดน้อยลงกว่าเดิม (บางทีอาจเพียงแต่การโยกย้ายถ่ายเทระบบการจัดสรรเงินสวัสดิการสังคมที่รัฐรับผิดชอบจากที่หนึ่งไปอยู่ที่ใดที่เหมาะสมกว่าเดิมเท่านั้น โดยอาจไม่ได้จ่ายเพิ่มมากนัก)

การต่อสู้ของนโยบายสวัสดิการสังคมตามแนวประชานิยมฝ่ายขวาและแนวประชานิยมฝ่ายซ้ายกำลังจะปรากฏความแหลมคมมากขึ้น

การเติมเต็มสิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบในครั้งนี้ผู้เขียนจึงอดเป็นห่วงไม่ได้ว่ารัฐบาลจะส่งเสริมสิทธิสวัสดิการประชาชนโดยพิจารณาโอบกอดแรงงานนอกระบบอย่างรอบคอบและแสดงความรับผิดชอบมากขึ้นเพียงใดในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมที่ไม่ได้ดุลระหว่างแนวประชานิยม

ฝ่ายขวาที่มีน้ำหนักกว่าประชานิยมฝ่ายซ้ายของรัฐบาลที่ผ่านมา และยังคง
ตระหนักกับก้าวต่อไปของรัฐบาลที่ครอบครองสถานภาพแห่งความมั่นคงขังแล้วใน
ประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งของไทย ด้วยมีสัญญาณสำคัญมาจากผู้นำ
รัฐบาลแล้วว่ารัฐบาลกำลังหักกล้าเรือให้แล่นไปตามนโยบายประชานิยมสวัสดิการ
สังคมฝ่ายขวาวงศ์เต็มตัว (เสียที!)

ถ้าเช่นนั้น-หรือว่าต้องมีแนวโน้มประชานิยมสวัสดิการสังคมสายกลาง ออกมาเป็นที่พึงอันเหมาะสมในที่สุดกระมัง !!



เชิงอรรถ

- * ปรับปรุงจากบทความของผู้เขียน ชื่อ “แรงงานนอกระบบในอ้อมกอดของการคุ้มครองทางสังคม : แนวความคิดและทางเลือกของกลไกการประกันสังคมภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม” ประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ จัดโดยสำนักงานประกันสังคม วันอาทิตย์ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๖ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพมหานคร. (ผู้เข้าร่วมสัมมนาเป็นแรงงานนอกระบบจากส่วนต่างๆ กว่า ๒,๐๐๐ คน)
- (๑) คู่มือเรียกร้องของ ๗ สภาแรงงานในวันแรงงานแห่งชาติ ต่อรัฐบาล วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี ณ ท้องสนามหลวง และการทำงานของมูลนิธิพัฒนาแรงงานและอาชีพ.
- (๒) คู่มือเพิ่มเติมประเด็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นร่วมกันทางสวัสดิการสังคมใน โขชัย สุทธาเวช “ปรัชญาที่สามของการประกันสังคม” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน วันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖, หน้า ๗.
- (๓) คู่มือ จันทรวาท (๒๕๓๗) กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๑-๑๘.
- (๔) ดู John Backwell “Changing Work Patterns and their Implications for Social Protection” ใน Sally Baldwin and Jane Falkingham (edited), **Social Security and Social Change. New Challenges to Beveridge Model.** New York : Havester/Wheatsheaf, 1994, pp. 79-99.
- (๕) คู่มือ จันทรวาท (2537), 1994, อ้างแล้ว, เล่มเดียวกัน.
- (๖) การที่รัฐและองค์การเอกชนเข้ามาดูแลแรงงานที่มีได้รวมตัวกัน โดยเฉพาะแรงงานสูงอายุ โปรดดูกรณีศึกษาประเทศเอเชียใต้ (อินเดีย ศรีลังกา และบังกลาเทศ) จากบทความ ของ S. Irudaya Rajan “Social security for the unorganized sector in South Asia” ใน International Social Security Review, Vol. 55, 4/2002, pp. 143-156.
- (๗) คู่มือเพิ่มเติมใน Dror, David and Christians Jacquier, “Micro-insurance: Extending health insurance to the excluded” in Social Security Bulletin, Vol. 52, No. 1/1999, pp. 71-79. และ Ginneken, Wouter van “Social security for the informal sector: A new challenge for the developing countries” in Social Security Bulletin, Vol. 52, No. 1/1999, pp. 49-69.
- (๘) คู่มือเพิ่มเติมในงานวิจัย เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา. รายงานวิจัยเสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ทีมวิจัยประกอบด้วย รศ.นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ (หัวหน้าโครงการ) ผศ.ดร.เดชา สังขวรรณ ผศ.ดร.กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช รศ.มาลี ธรรมลิขิตกุล และ

- ดร.โชคชัย สุทธาเวช บทที่ ๕ “การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา”, หน้า ๓๐๓-๓๒๑.
- (๕) ดูตัวอย่างการทำประกันสังคมอันมีชื่อเสียงโดยอาศัยสหกรณ์เป็นองค์กรจัดการในกรณีเมืองเคราลา (Kerala) ประเทศอินเดียใน Rajan, I.S. “Social security initiatives in Kerala (paper presented at the “World Bank Seminar on Social Protection”, organized by the Social Protection Team (28 March 2000). Washington, Dc, World Bank.
- (๑๐) ดูอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๐๒ ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคมของ พ.ศ. ๒๔๙๕, ฉบับที่ ๑๐๒ ว่าด้วยการคุ้มครองกรณีมิบุตร พ.ศ. ๒๔๙๕, ฉบับที่ ๑๑๘ ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน พ.ศ. ๒๕๐๕, ฉบับที่ ๑๒๑ ว่าด้วยการเจ็บป่วยจากงาน พ.ศ. ๒๕๐๗, ฉบับที่ ๑๒๘ ว่าด้วยการทุพพลภาพ ชราภาพ และผลประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ยังมีชีวิตอยู่ พ.ศ. ๒๕๑๐, ฉบับที่ ๑๓๐ ว่าด้วยผลประโยชน์ตอบแทนในการรักษาพยาบาลและการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๑๐, ฉบับที่ ๑๕๗ ว่าด้วยการรักษาไว้ซึ่งสิทธิของความมั่นคงทางสังคม พ.ศ. ๒๕๒๖.
- (๑๑) ดูเพิ่มเติมใน รศ.นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และ คณะ, “แผน Galveston (ประเทศสหรัฐอเมริกา)” บทที่ ๖ : ตัวอย่างแผน/โครงการเด่น, อ้างแล้ว, หน้า ๓๕๔-๓๗๖. และ Wilson, Theresa M. “The Galveston Plan and Social Security: A Comparative Analysis of Two Systems” and “Executive Summary: Evaluating Issues in Privatizing Social Security”, in *Social Security Bulletin*, Vol. 62, No. 1/1999, pp. 47-64. and pp. 65-74.
- (๑๒) อ้างอิงจาก www.thainet/accident/stat.html, สืบค้นวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๖.
- (๑๓) ดูเพิ่มเติมใน Harvey Lazar and Peter Stoyko, “The Future of the Welfare State” International Social Security Association, 1998, pp. 3-36.
- (๑๔) ดูตัวอย่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มีน้ำหนักไปในแนวทางดังกล่าวนี้.
- (๑๕) ดูเพิ่มเติมใน Lord William Beveridge (1945), *Full Employment in a Free Society*. New York: W.W. Norton., pp. 18-23.
- (๑๖) ดูเพิ่มเติมใน “แผนการจัดการตลาดแรงงานในกลุ่มประเทศนอร์ดิก” บทที่ ๖ : ตัวอย่างแผน/โครงการเด่น, หน้า ๓๗๗-๓๘๓. ในรายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา. รายงานวิจัยเสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ทีมวิจัยประกอบด้วย รศ.นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ (หัวหน้าโครงการ) ผศ.ดร.เคชา สังขวรรณ ผศ.ดร.กิตติพัฒน์ นนทน์ทิมะคุลย์ รศ.มาลี ธรรมลิขิตกุล และ ดร.โชคชัย สุทธาเวช และในงานวิจัย โครงการสำรวจการจ้างงานและความต้องการการจ้างงานของสถานประกอบการอุตสาหกรรมในระยะ ๕ ปี (๒๕๔๖-



๒๕๕๐) งานวิจัยในความร่วมมือระหว่าง JICA และ กรมการจัดหางาน (๒๕๕๖) ทีมวิจัยประกอบด้วย รศ.วิจิตร ระวังวงศ์ (หัวหน้าโครงการ) ดร.โชคชัย สุทธาเวช และอาจารย์สมศักดิ์ นัคลาจารย์ คณะสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ. บทที่ ๒ หัวข้อ “นโยบายเศรษฐกิจและการบริหารสวัสดิการสังคมกับนโยบายตลาดแรงงาน”, หน้า ๒-๕ ถึง ๒-๑๕.

โลกาภิวัตน์ทางทรัพย์สินทางปัญญา กับปัญหาสิทธิมนุษยชน

จักรกฤษณ์ ควรพจน์

“ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งองค์การสหประชาชาติลงมติให้การรับรองเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑ ได้มีอายุครบ ๕๐ ปี เมื่อไม่นานมานี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับทั่วไปในฐานะของกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นที่คาดหวังว่าข้อบัญญัติที่กำหนดไว้ในปฏิญญาจะถูกใช้เป็นมาตรฐานของการรับรองสิทธิมนุษยชนในทุกประเทศ แต่ในสภาพความเป็นจริง ปฏิญญาสากลฯ ซึ่งกำหนดขึ้นจากหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดเสรีนิยมของประเทศตะวันตก หากมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศต่างๆ ไปทุกกรณีไม่ ซึ่งนักคิดจำนวนมากได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า เนื้อหาสาระของปฏิญญาสากลฯ มิได้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงต่อสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจการเมือง บริบทวัฒนธรรม และประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของประเทศส่วนใหญ่

ประเทศไทยได้เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ตามคำแนะนำและข้อเสนอแนะของธนาคารโลก นโยบายและโครงการพัฒนาของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บนแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ประเทศไทยได้ดำเนินการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน และการเงินมาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางอุตสาหกรรมและการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิ



มนุษยชนของประชาชนไทย

เท่าที่ผ่านมา นโยบายและโครงการพัฒนาของประเทศไทยได้ส่งผลกระทบ ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การ ครอบงำทางวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของชุมชน จนเกิดเป็นวิกฤต ความขัดแย้งในสังคมหลายครั้ง ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตในลักษณะต่าง ๆ มาโดยตลอด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งได้ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางและ รุนแรงก่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปัญหาก็คือ การรับรองสิทธิมนุษยชนตามอุดมคติ ทางตะวันตก ดังที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลฯ จะสามารถตอบสนองต่อปัญหา สิทธิมนุษยชนอันสลับซับซ้อนของไทยได้หรือไม่ อย่างไร

สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property rights) เป็นสิทธิทาง กฎหมายที่มีอยู่เหนือผลิตผลจากความคิดทางปัญญาของบุคคล รวมทั้งการประดิษฐ์ การออกแบบ เครื่องหมายการค้าและบริการ และการแสดงออกซึ่งความคิด (ex-pression of idea) เป็นต้น ผลงานการสร้างสรรคทางปัญญาหลายประเภทเป็นสิ่งที่ กฎหมายให้การคุ้มครอง รวมทั้งบรรดาสิ่งที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล ความรู้ อุปกรณ์ และ เครื่องมือต่างๆ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาได้กระทำโดยมีเหตุผลด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมุ่งส่งเสริมให้เกิดการสร้างสรรคงาน และพัฒนาคิดค้นเทคโนโลยีที่มีคุณค่าและ เป็นประโยชน์ต่อสังคม^๑

เป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้เป็นเจ้าของความคิดหรือผลงานการสร้างสรรคทางปัญญา ต้องการการปกป้องจากการกระทำละเมิด และความคุ้มครองนั้นจะต้องไม่ถูกจำกัด อยู่เฉพาะแต่เพียงภายในประเทศที่ได้มีการคิดค้นหรือสร้างสรรคงานเท่านั้น หากแต่ จะต้องมิอยู่ในหลายประเทศ ซึ่งความจำเป็นของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ระหว่างประเทศ เป็นผลมาจากลักษณะที่เป็นข้อมูลความรู้ของทรัพย์สินทางปัญญา ที่ง่ายต่อการถูกลอกเลียนและง่ายต่อการแพร่หลายออกไปยังประเทศต่างๆ

โดยหลักการการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นเรื่องที่รัฐต่างๆ ต้องออก กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองภายในเขตอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ การที่ประเทศใด ประเทศหนึ่งไม่ให้การคุ้มครอง หรือให้การคุ้มครองในระดับต่ำ ก็อาจมีผลกระทบต่อ

การปกป้องสิทธิของผู้เป็นเจ้าของผลงานทางปัญญาได้ ซึ่งปัญหานี้ได้นำไปสู่การจัดทำความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศ ที่สำคัญคือ ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าหรือความตกลงทริปส์ (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS)

มาตรฐานขั้นต่ำในความตกลงทริปส์แม้จะถูกกำหนดขึ้นจากการเจรจาต่อรองแต่ในความเป็นจริงพบปัญหิตหลายข้อในความตกลงระหว่างประเทศนี้ ได้ถูกกำหนดโดยอาศัยกฎหมายภายในของประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นเกณฑ์ ความตกลงทริปส์จึงเป็นเครื่องมือของประเทศอุตสาหกรรมในการแพร่ขยายอิทธิพลทางความคิดกฎหมาย และวัฒนธรรมออกไปยังประเทศอื่น ซึ่งกระบวนการเช่นนี้เป็นที่รู้จักกันว่า “โลกาภิวัตน์” (globalization)

โลกาภิวัตน์ คือการพัฒนากระบวนการสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวใหม่ อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น รูปแบบการพัฒนาแบบโลกาภิวัตน์จะมุ่งเน้นในการสร้างความเป็นเอกลักษณะของสังคมโดยผ่านระเบียบโลกใหม่ ซึ่งระเบียบโลกใหม่จะมีที่มาจากกฎหมายและกรอบความคิดของประเทศตะวันตกเป็นสำคัญ นอกจากนี้ โลกาภิวัตน์ยังส่งเสริมการแพร่ขยายแบบแผนการพัฒนาของประเทศตะวันตกไปยังประเทศอื่น โดยผ่านองค์กรและสถาบันระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก ในปัจจุบันกระแสต่อต้านโลกาภิวัตน์ได้ขยายตัวกว้างขึ้น โดยผู้คนจำนวนมากมองว่า โลกาภิวัตน์มิได้ให้ความสำคัญต่อความหลากหลายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศต่างๆ และยังเป็นตัวการทำลายความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศอีกด้วย^๒

ทรัพย์สินทางปัญญากับผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

ดังได้กล่าวแล้วว่า ระบบทรัพย์สินทางปัญญาเป็นองคาพยพหนึ่งที่มีมากับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยทรัพย์สินทางปัญญาเป็นระบบการคุ้มครองสิทธิของเอกชนที่มีต้นทุนสูง ทั้งต้นทุนทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม

ในด้านเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีประสบการณ์ที่เจ็บปวดกับเรื่อง



นี้มาก ไม่ว่าจะเป็นเงินทุนจำนวนมหาศาลที่ทุ่มไปกับการจัดตั้งหน่วยงานจดทะเบียนสิทธิ หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทละเมิด ซึ่งมีคำถามว่า จะมีประโยชน์อะไรหากหน่วยงานจดทะเบียนที่จัดตั้งขึ้นนั้น มีแค่คนต่างชาติมาจดทะเบียน และหน่วยงานป้องกันและปราบปรามได้ถูกคนต่างชาติใช้เป็นเครื่องมือปราบปรามคนไทย

หากมองในระดับระหว่างประเทศ รายงานหลายฉบับได้บ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ที่ได้รับและได้ใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวางจากระบบทรัพย์สินทางปัญญา ก็คือประเทศอุตสาหกรรม รวมตลอดถึงวิสาหกิจเอกชนในประเทศเหล่านั้น ผู้คนในประเทศกำลังพัฒนาได้รับประโยชน์จากระบบดังกล่าวมาน้อยมาก

ในช่วงเวลา ๕๐ ปีที่ผ่านมา กว่า ๕๐ เปอร์เซนต์ ของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้ถูกถือครองเป็นเจ้าของโดยคนชาติของประเทศที่พัฒนาแล้วเกือบทั้งสิ้น ซึ่งสถิติในประเทศไทยก็เป็นอย่างนี้ด้วยเช่นกัน คือ ประมาณร้อยละ ๘๕ ถึง ๙๐ ของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ได้ถูกถือครองโดยคนต่างชาติ และหากมองลึกลงไปก็จะพบว่า ผู้ทรงสิทธิเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติเกือบทั้งสิ้น^๑

ที่เลวร้ายยิ่งกว่านั้น เทคโนโลยีที่คนของประเทศอุตสาหกรรมเข้ามาจดทะเบียนถือสิทธิครอบครองอยู่ในประเทศโลกที่สาม ก็หาได้ถูกนำมาใช้เพื่อการผลิตสินค้าให้เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศที่ให้การคุ้มครองหรือเพื่อถ่ายทอดความรู้ให้แก่บริษัทหรือนักวิจัยท้องถิ่นไม่ อังค์ถัด (UNCTAD) ประเมินว่า มีเพียงร้อยละ ๕ ถึง ๑๐ ของเทคโนโลยีที่จดสิทธิบัตร ที่ถูกนำไปใช้เพื่อการผลิตในประเทศกำลังพัฒนา^๒

ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ทรัพย์สินทางปัญญาคือสิทธิมนุษยชน อาจประมวลสรุปได้ดังนี้

(๑) ผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ

ในด้านต้นทุนทางสังคม มีหลักฐานน้อยมากที่แสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินทางปัญญามีส่วนช่วยแก้ปัญหาสังคมของประเทศกำลังพัฒนา มีแค่กลับซ้ำเติมปัญหาที่มีอยู่ให้รุนแรงยิ่งขึ้น และทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องจมดิ่งและวนเวียนอยู่กับ

ด้ความยากจน ดังจะเห็นได้จากต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนค่ารักษาพยาบาลที่สูงขึ้นเนื่องจากสิทธิบัตรยา ต้นทุนการศึกษาที่เพิ่มขึ้นเพราะราคาที่แพงลิบลิ่วของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ลิขสิทธิ์หรือราคาหนังสือ ตำรับตำราที่แพงเกินกว่าที่นักเรียนนักศึกษาจะซื้อหาได้ อีกทั้งการถ่ายเอกสารตำราอย่างเสรีก็ไม้อาจทำได้อีกต่อไปเนื่องจากกฎหมายลิขสิทธิ์ และนี่ยังไม่ได้พูดถึง ต้นทุนทางเกษตรกรรมและวิถีชีวิตการเกษตรที่จะเปลี่ยนไป หากมีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในจีน เม็กซิกันรู้ และผลผลิตทางการเกษตร

ตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินทางปัญญาจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะหากกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรโดยประเทศอุตสาหกรรม เช่น สินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาได้แก่ ข้าว ชา กาแฟ โกโก้ ฝ้าย และน้ำตาล หากมีพืชตัดแต่งพันธุกรรมหรือจีเอ็มโอที่สามารถเพิ่ม การเพาะปลูกในประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็จะทำให้ปริมาณการผลิตสินค้าเหล่านั้นเพิ่มขึ้น อีกร้อยละ ๒๐ และจะทำให้ราคาสินค้าในตลาดโลกลดลงร้อยละ ๖๐ ของราคาที่เป็น อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา^๕

(๒) ผลกระทบต่อสิทธิทางสังคม

แม้ทรัพย์สินทางปัญญาจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี แต่การพัฒนา เทคโนโลยีมักจะมีเป้าหมายทางธุรกิจเป็นสำคัญ งานวิจัยและพัฒนาจะให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จทางธุรกิจมากกว่าตอบสนองความต้องการของสังคม เช่น งาน วิจัยจะมุ่งในการปรับปรุงพันธุ์พืชเพื่อให้ประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์ มากกว่าจะทำการ วิจัยเพื่อพัฒนาพืชเพื่อเป็นอาหารเลี้ยงมนุษย์ หรือการวิจัยและพัฒนาของบริษัทยาจะ มุ่งเน้นในการสร้างยาที่เป็นที่ต้องการของตลาด มากกว่าจะคิดค้นยาที่เป็นที่ต้องการ ของสังคม^๖ ดังนั้น ทรัพย์สินทางปัญญาจึงไม่ใช่กลไกเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ของสังคม หากแต่เป็นเครื่องมือแสวงหาผลกำไรทางธุรกิจ

เทคโนโลยีของประเทศตะวันตกจะส่งผลกระทบต่อสิทธิทางสังคม ตัวอย่าง เช่น พืชตัดแต่งพันธุกรรมให้ต้านทานต่อยากำจัดวัชพืช จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ยา กำจัดวัชพืชอย่างกว้างขวาง การใช้แรงงานจะลดลง ทั้งๆ ที่ปัญหาใหญ่ของประเทศ กำลังพัฒนามีคือปัญหาการว่างงาน การใช้ยากำจัดวัชพืชจะลดการจ้างงานในภาค



เกษตรกรรมลง เป็นต้น

(๓) ผลกระทบต่อสิทธิด้านสุขภาพ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้แก้ไขกฎหมายสิทธิบัตรเพื่อคุ้มครองผลิตภัณฑ์ยา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ปรากฏว่าได้มีการยื่นคำขอรับสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ยาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นการขอรับสิทธิบัตรโดยบริษัทยาต่างชาติทั้งสิ้น

ปัญหายามีราคาแพงเนื่องจากถูกผูกขาดโดยสิทธิบัตรนั้นเริ่มจะปรากฏชัดเจนขึ้นทุกขณะ ตัวอย่างเช่น ยาดีดีโอ ซึ่งเป็นยาด้านไวรัสเอดส์ที่มีบริษัท บริสคอล ไมเออร์ สคริปส์ จำกัด เป็นเจ้าของสิทธิบัตรผู้ผลิตและจำหน่ายในประเทศไทย ได้จำหน่ายในท้องตลาดในราคาเม็ดละ ๕๐ บาท โดยคนไข้ต้องรับประทานวันละ ๔ เม็ด ตกเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท ซึ่งนี้ยังไม่ได้รวมค่าขายอย่างอื่นที่ต้องรับประทานควบคู่กันไป ด้วย กล่าวกันว่า หากจะยับยั้งไวรัสเอดส์อย่างได้ผล ผู้ติดเชื้อต้องเสียค่ายาเดือนละประมาณ ๒๕,๐๐๐ ถึง ๓๐,๐๐๐ บาท

เมื่อถูกตั้งคำถามถึงเหตุผลที่ต้องจำหน่ายยาราคาแพง บริษัทยาข้ามชาติมักยกต้นทุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อคัดค้นยาเป็นข้ออ้างเสมอ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริง ยายับยั้งไวรัสเอดส์เกือบทั้งหมด เป็นยาที่พัฒนาขึ้นโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น เพื่อส่งเสริมให้มีการคัดค้นยารักษาโรคเอดส์ รัฐบาลสหรัฐยินยอมให้มีการนำค่าใช้จ่ายในการพัฒนายามาขอลดหย่อนภาษี อีกทั้งยังให้เงินทุนสนับสนุนแก่บริษัทและหน่วยงานเพื่อให้ทำวิจัย ยิ่งกว่านั้น ยาเอดส์หลายตัวก็เป็นยาที่พัฒนาขึ้นโดยองค์กรวิจัยในภาครัฐ โดยใช้ค่าใช้จ่ายจากภาษีอากรของประชาชนเสียด้วยซ้ำ บริษัทยาข้ามชาติที่อ้างเป็นเจ้าของเพียงแค่เข้าไปซื้อสิทธิบัตรจากองค์กรเหล่านั้นในภายหลัง

จากข้อมูลขององค์การอนามัยโลก โรคเอดส์เป็นโรคที่คร่าชีวิตประชากรของประเทศกำลังพัฒนามากเป็นอันดับสอง รองจากโรคปอดบวม ประมาณการณ่ว่าผู้ติดเชื้อเอดส์ทั่วโลกในปัจจุบันมีจำนวนกว่า ๖๐ ล้านคน และส่วนใหญ่ของผู้ติดเชื้อก็คือคนที่อาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา^๑

ผู้ติดเชื้อในประเทศไทยมีจำนวนที่สูงถึง ๑ ล้านคน แม้โรคเอดส์จะยังคงเป็นโรคที่ไม่มียารักษาให้หายขาดได้ แต่ผู้ติดเชื้อก็สามารถที่จะมีชีวิตอยู่ได้อย่างเป็น

ปกติสุขและยาวนานต่อไปได้ หากได้รับยาต้านไวรัสอย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ป่วยเอดส์ในประเทศไทยเพียงร้อยละ ๕ เท่านั้น ที่มีโอกาสได้รับยาเอดส์ครบทั้งสามชนิดอย่างต่อเนื่อง

เหตุผลที่รัฐบาลไทยไม่อาจจัดหายาเอดส์ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ก็เพราะยาเหล่านั้นล้วนแต่มีราคาแพงมาก แม้แต่ในโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรคของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ก็ยังไม่กล้าที่จะรวมโรคเอดส์ไว้ในโครงการดังกล่าว เพราะตระหนักถึงราคาและค่าใช้จ่ายที่แพงลิบลิ่วของยาขับยั้งไวรัสเอดส์

หากจะถามว่าอะไรคือปัจจัยที่ทำให้ยาเหล่านี้มีราคาแพง ค่าตอบแทนที่ต้องที่สุดน่าจะเป็นเพราะยาเหล่านั้นถูกผูกขาดโดยบริษัทที่ไม่เก็บสิทธิ และสิทธิบัตรก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่บริษัทใช้สร้างอำนาจผูกขาดของตน

นอกจากผลกระทบต่อสุขภาพดังกล่าวข้างต้น ระบบทรัพย์สินทางปัญญา ยังส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาจะถูกใช้เป็นตลาดรองรับสินค้าที่เกิดจากเทคโนโลยีเหล่านั้น ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งขาดแคลนความรู้ เงินทุน วิทยาการ และระเบียบข้อบังคับ อีกทั้งยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฉ้อฉล ย่อมจะได้รับผลกระทบมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

ตัวอย่างเช่น ในกรณีอาหารตัดแต่งพันธุกรรม เทคโนโลยีชีวภาพได้ช่วยสร้างอาหารที่ได้มาจากพืชจีเอ็มโอ ความวิตกกังวลเกี่ยวกับอาหารจีเอ็มโอ อยู่ที่ยังขึ้นตอนที่นักปรับปรุงพันธุ์พืชได้แทรกแซงการขยายพันธุ์ของพืชในทางธรรมชาติ

ในประเทศกำลังพัฒนา เด็กจำนวนหลายล้านคนมีปัญหาเกี่ยวกับโรคตาเนื่องจากบริโภควิตามินเอไม่เพียงพอ แนวทางหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือ การเพิ่มเบต้าแคโรทีน (Beta carotene) ในอาหาร ด้วยการตัดต่อยีนที่ผลิตเบต้าแคโรทีนเข้าไปในข้าวเพื่อช่วยในการเพิ่มวิตามินเอในข้าว ถึงแม้ว่าในบางกรณีสาธารณสุขจะยอมรับการปรับปรุงคุณค่าอาหาร เช่น การเติมวิตามินหรือไอโอดีนเข้าไปในอาหาร แต่การสร้างวิตามินเพิ่มขึ้นด้วยวิธีการดัดแปลงพันธุกรรมของพืช กลับสร้างความหวาดกลัวและไม่ได้รับการยอมรับจากผู้บริโภค

แนวทางหนึ่งในการคุ้มครองผู้บริโภค ก็คือการติดฉลากเพื่อให้รู้ว่าเป็นอาหารตัดแต่งพันธุกรรม แต่ความพยายามดังกล่าวก็ได้รับการต่อต้านทั้งจาก



ประเทศผู้ส่งออกอาหารจีเอ็มโอรายสำคัญ เช่น สหรัฐ และจากบริษัทข้ามชาติผู้ผลิตสินค้าดังกล่าว

นอกจากนี้ การตัดสินใจเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับผู้บริโภคก็เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการตัดสินใจเพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้อง จำเป็นต้องมีการตรวจสอบอย่างละเอียด โดยอาจจะต้องตรวจสอบย้อนหลังไปยังสถานที่มีการเพาะปลูกพืช ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะยากยิ่งขึ้น หากสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าที่ปลูกในอีกประเทศหนึ่ง แต่มีการนำเข้าไปยังอีกประเทศหนึ่ง

(๔) ผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ความกังวลในปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เพิ่มมากขึ้น แต่ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างคนสองกลุ่ม กล่าวคือ ระหว่างคนกลุ่มหนึ่งที่อ้างสิทธิที่จะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งอ้างเสรีภาพในการศึกษาวิจัยเพื่อความก้าวหน้าทางวิทยาการ กับคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องภาระจอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อความอยู่รอดและสวัสดิภาพของมวลมนุษย์ กรณีเทคโนโลยีชีวภาพนับเป็นตัวอย่างที่ดีของเรื่องนี้

เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น พันธุวิศวกรรม แม้จะมีประโยชน์มากมาย แต่ก็อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ด้วยเหตุนี้ ทุกประเทศจึงมีกฎระเบียบควบคุมการจำหน่าย และควบคุมการปล่อยสิ่งมีชีวิตปรับปรุงพันธุ์ออกสู่สภาพแวดล้อม

ประเทศกำลังพัฒนามีความจำเป็นต้องได้รับเทคโนโลยีใหม่ เพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิตและเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศเหล่านั้นก็จำเป็นต้องควบคุมจัดระเบียบเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ของเทคโนโลยีเพื่อที่จะป้องกันผลกระทบที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อมและประชาชน แต่ในปัจจุบันประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนความชำนาญในการจัดการกับเทคโนโลยีชีวภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งยังไม่มีกฎระเบียบที่จะควบคุมการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากเทคโนโลยีดังกล่าว

การติดตั้งพันธุกรรมแตกต่างไปจากการปรับปรุงพันธุ์พืชแบบดั้งเดิม ที่ไม่จำเป็นต้องใช้สารพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์ใกล้เคียงกัน ยีนที่ได้จากแบคทีเรีย ไรรัส และสัตว์ รวมทั้งพืชในสายพันธุ์ที่ห่างไกลกันก็สามารถที่จะนำมาตัดต่อ

เข้าไปในพืชชนิดหนึ่งชนิดใดได้ ตัวอย่างเช่น การนำขึ้นบีทซึ่งได้มาจากแบคทีเรียชนิดหนึ่งมาตัดต่อใส่เข้าไปในพืชเพื่อให้สามารถกำจัดแมลง เป็นต้น

พืชตัดแต่งพันธุกรรมที่มีคุณสมบัติกำจัดแมลงดูเหมือนจะเป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม โดยช่วยลดปริมาณการใช้สารเคมี งานวิจัยชิ้นหนึ่งได้สรุปว่า การใช้ฝ้ายบีทได้ช่วยลดปริมาณยาฆ่าแมลงในสหรัฐลงถึงปีละ ๒๕๐,๐๐๐ แกลลอน ในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มผลผลิตโดยเฉลี่ยอีกร้อยละ ๗ และช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายได้ถึง ๑๕๐ ถึง ๒๘๐ ดอลลาร์ ต่อพื้นที่ ๑ เฮกเตอร์^๖

อย่างไรก็ดี ความวิตกกังวลเกี่ยวกับพืชบีทีนั้นมีอยู่สามประการ ประการแรก พืชบีทีจะฆ่าแมลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างกว้างขวางมากกว่าการกำจัดแมลงด้วยสารเคมี อันเป็นการทำลายแมลงที่เป็นอาหารของนกและสัตว์อื่นๆ ประการที่สอง แมลงอาจปรับตัวกลายพันธุ์ เป็นแมลงที่ต้านทานพืชบีทีได้ในที่สุด และประการที่สาม พืชบีทีอาจผสมพันธุ์กับพืชทั่วไป จนทำให้พืชตามธรรมชาติ กลายเป็นพืชตัดแต่งพันธุกรรมไปหมด ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ

ในบางกรณีมีการสร้างพืชตัดแต่งพันธุกรรมให้ต้านทานต่อยากำจัดวัชพืช เกษตรกรจึงสามารถเฝ้ากำจัดวัชพืชโดยไม่ต้องเกรงว่าจะเป็นอันตรายต่อพืชที่เพาะปลูก ซึ่งจะทำให้การกำจัดวัชพืชเป็นไปอย่างรวดเร็วไม่สิ้นเปลืองแรงงาน แต่ผลกระทบก็คือ เกษตรกรมีแนวโน้มจะใช้สารเคมีไม่บันยะบันยังและต้องใช้ตลอดไป ทั้งๆ ที่การเกษตรสมัยใหม่ควรส่งเสริมให้ลดการใช้สารเคมี การใช้ยากำจัดวัชพืชในปริมาณมากจะทำลายล้างพืชและหญ้าที่ใช้เป็นอาหารของสัตว์ รวมทั้งแมลงและนก ส่งผลกระทบท่อระบบนิเวศ ยิ่งกว่านั้น หากพืชตัดแต่งพันธุกรรมได้ขยายพันธุ์ออกไปอย่างกว้างขวาง ก็จะเป็นการยากที่จะทำการกำจัดพืชดังกล่าว เนื่องจากพืชดังกล่าวมีความต้านทานต่อยากำจัดวัชพืช

อย่างไรก็ดี ผลกระทบของเทคโนโลยียังมีข้อถกเถียงในเชิงวิชาการอีกมาก เช่น งานวิจัยของสถาบัน Scottish Crop Research Institute ที่ตั้งอยู่ในเมือง Dundee สกอตแลนด์ นักวิทยาศาสตร์ได้คำนวณระยะห่างที่พืชจะผสมพันธุ์ข้ามสายพันธุ์กันเองตามธรรมชาติ โดยการปลิวของเกสรหรือโดยแมลงนำพา และพบว่า การผสมพันธุ์ในลักษณะดังกล่าวจะลดลงตามระยะห่างของแปลงที่เพาะปลูกพืช การศึกษาได้



พบว่า การผสมพันธุ์ข้ามสายพันธุ์อาจเกิดขึ้นในระหว่างแปลงเพาะปลูกที่อยู่ห่างไกลกันถึง ๔ กิโลเมตร ซึ่งสันนิษฐานว่าแมลงเป็นตัวสำคัญที่ก่อให้เกิดการขยายพันธุ์^๙

ในประเด็นเรื่องความขัดแย้งในผลประโยชน์มีปัญหว่า บริษัทเคมีภัณฑ์ทางการเกษตร และบริษัทเมล็ดพันธุ์ รวมทั้งเกษตรกรที่ใช้พืชตัดแต่งพันธุกรรมอาศัยสิทธิอันใดในการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อผู้อื่น เป็นที่ยอมรับกันว่าบุคคลมีสิทธิที่จะเอาชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของตนเข้าไปรับความเสี่ยงในเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ไม่อาจเอาชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของผู้อื่นเข้าไปร่วมเสี่ยงหรือรับภัยอันตรายได้ ความขัดแย้งในผลประโยชน์นี้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่รัฐในการที่จะสร้างดุลยภาพแห่งผลประโยชน์ ซึ่งต้องคำนึงถึงความต้องการของเกษตรกรในอันที่จะทำมาหากินเพื่อยังชีพ ความต้องการของผู้บริโภคสินค้าคุณภาพและมีความปลอดภัย ผลประโยชน์ของผู้ประกอบการในอันที่จะนำสินค้าที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมออกวางจำหน่าย และผลประโยชน์ของมวลมนุษยชาติโดยเฉพาะของผู้คนในรุ่นถัดไปในอันที่จะได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี

(๕) ผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิทางวัฒนธรรม

องค์การอนามัยโลกได้ประเมินไว้ว่า ในปัจจุบันประชากรโลกกว่าร้อยละ ๘๐ ยังคงต้องพึ่งพาการแพทย์แบบดั้งเดิม^{๑๐} กรรมวิธีการรักษาแบบดั้งเดิมแม้ว่าโดยส่วนใหญ่จะพึ่งพาผลิตผลโดยธรรมชาติ แต่กรรมวิธีดังกล่าวก็มีใช้สิ่งที่มีอยู่โดยธรรมชาติ หากแต่เป็นผลงานการสร้างสรรคทางปัญญาของบุคคล ตัวอย่างเช่น การที่แพทย์พื้นบ้านจะนำสมุนไพรหรือพืชมาปรุงเป็นยา แพทย์จะต้องทราบถึงชนิดและคุณสมบัติของสมุนไพรนั้นเสียก่อน รวมทั้งต้องทราบถึงสถานที่ที่จะพบสมุนไพรเวลาที่สามารถเก็บสมุนไพร ส่วนของพืชหรือสมุนไพรที่จะใช้เป็นยา วิธีการปรุงยา ส่วนผสมที่ใช้ในการปรุงยา เป็นต้น ซึ่งความรู้เหล่านี้ มีความสำคัญในทางเภสัชกรรมเป็นอย่างมาก

ไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดสถานภาพของทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้อย่างไร แต่ในทางจารีต ทรัพยากรสินอันทรงคุณค่าเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ชุมชนท้องถิ่นได้อนุรักษ์ ดูแล และสืบทอดต่อกันมาหลายชั่วอายุคน ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับทรัพยากรเหล่านี้ไม่ได้ตั้งอยู่บนสิทธิทางเศรษฐกิจดังเช่นความคิดว่าด้วยทรัพย์สิน

ตามนัยของสังคมตะวันตก หากแต่มีความเป็นพหุสัมพันธ์ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม ดังเห็นได้จากที่เราไม่อาจแยกภูมิปัญญาท้องถิ่นออกจากพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ภูเขา ถิ่นสมุนไพร เหล้าพื้นบ้าน ตำรับตำรายาแผนไทย ฯลฯ ได้ สิ่งเหล่านี้ได้เชื่อมร้อยสอดประสานกันจนกลายเป็นวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนไทย

ระบบทรัพย์สินทางปัญญาได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจกฉวยทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนา ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น นักวิจัยหรือบริษัทสามารถนำเอาทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น ไปขอรับสิทธิบัตรได้โดยไม่ยากนัก ไม่ว่าจะเป็นการขอรับสิทธิบัตรในสารเคมีที่สกัดจากสิ่งมีชีวิตหรือที่ทำให้เป็นสารบริสุทธิ์ การจดสิทธิบัตรในตัวพืช สัตว์ หรือจุลินทรีย์โดยตรง การขอรับสิทธิบัตรในกรรมวิธีที่ได้ศึกษาต่อยอดจากภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือการนำเอาชนบทธรรมเนียมพื้นบ้าน (folklore) ไปดัดแปลงเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์

การจัดทำความตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาหรือความตกลงทริปส์ รวมทั้งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีชีวภาพได้ช่วยส่งเสริมให้เกิดการจกฉวยทรัพยากรชีวภาพของประเทศกำลังพัฒนาไปใช้ในการวิจัย โดยการจกฉวยเอาทรัพยากรไปใช้มิได้กระทำโดยถูกต้อง รวมทั้งมิได้มีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้น

หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ การเข้าถึง และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ นับตั้งแต่ที่มีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศสองฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ และความตกลงทริปส์ขององค์การการค้าโลก ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔

อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ เกี่ยวข้องกับสิทธิอธิปไตยของรัฐในการจัดระเบียบ การเข้าถึง และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ส่วนความตกลงทริปส์เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสำหรับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในข้อมูลพันธุกรรม ซึ่งโดยทั่วไปคือผลงานการวิจัยที่พัฒนาโดยนักวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม

ความตกลงทริปส์ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองทรัพย์สินทาง



ปัญญา ความตกลงทริปส์ไม่ได้สร้างเงื่อนไขให้เจ้าของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ต้องขออนุญาตจากชุมชนท้องถิ่นหรือจากรัฐ เพื่อนำเอาวัตถุชีวภาพไปใช้ในการวิจัย รวมทั้งมิได้กำหนดให้ผู้ทรงสิทธิต้องแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการประดิษฐ์ของตน ให้แก่บุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพยากร

เท่าที่ผ่านมา ได้มีความพยายามและข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายสิทธิบัตร กำหนดให้มีการเปิดเผยแหล่งที่มาของสารพันธุกรรมที่ใช้ในการประดิษฐ์ รวมทั้งแสดงหลักฐานความยินยอมของผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ เช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ รัฐสภายุโรปเคยพยายามที่จะแก้ไขหลักการในร่างกฎหมายของสหภาพยุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองเทคโนโลยีชีวภาพ ให้เป็นไปในทิศทางดังกล่าว แต่ความพยายามเหล่านั้นไม่ประสบผลสำเร็จ^{๑๓}

(๖) ผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยี และใช้ประโยชน์จากระบบทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินทางปัญญาจะส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการเป็นอย่างมาก

มหาวิทยาลัยของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยแบบดั้งเดิม (conventional university) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อย่างกว้างขวางในยุโรป มหาวิทยาลัยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐ อาจารย์มีเสรีภาพทางวิชาการสูง ทั้งในด้านการศึกษาวิจัย ในด้านการเผยแพร่ความรู้แก่นักศึกษาและสังคม รวมทั้งในการตั้งคำถาม วิพากษ์วิจารณ์ และชี้นำสังคมในด้านต่างๆ มหาวิทยาลัยแบบนี้จะมุ่งเน้นในการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการเป็นสำคัญ

แต่ในอนาคต เมื่อเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยไทยจะมีสภาพเป็นมหาวิทยาลัยแนวใหม่ (modern university) ที่มีลักษณะเหมือนองค์กรธุรกิจ ที่ต้องหารายได้ และพึ่งพิงงบประมาณของรัฐให้น้อยที่สุด มหาวิทยาลัยไทยในอนาคตจะมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีรัฐบาลและบริษัทอุตสาหกรรมเป็นหุ้นส่วนกัน มหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ฝึกอบรมแรงงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด รวมทั้งให้คำปรึกษาแก่บริษัทเอกชนในประเด็นปัญหาที่มหาวิทยาลัยมีความ

เชี่ยวชาญ ตลอดจนการทำวิจัยเชิงประยุกต์ (applied research) เพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งรัฐ บัณฑิตที่ถูกใช้ประเมินความเป็นเลิศทางวิชาการของมหาวิทยาลัยแนวใหม่ก็คือ ความสำเร็จในทางพาณิชย์ของงานวิจัย ชื่อเสียงของอาจารย์ และความสำเร็จของบัณฑิต ซึ่งในระบบนี้ การสร้างงานวิจัยจะมีเป้าหมายเพื่อการสร้างเทคโนโลยีเพื่อขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และเพื่อนำไปแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์เป็นสำคัญ

เมื่อธุรกิจเข้ามากำหนดทิศทางการงานวิจัยของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยก็จะไม่ เป็นเสาหลักในการเสาะแสวงหาองค์ความรู้ใหม่อีกต่อไป ความรู้ที่ได้จากการวิจัยจะไม่ถูกนำเสนอเผยแพร่ต่อสาธารณชนอย่างที่เคยเป็น หากแต่จะถูกเก็บรักษาไว้ เป็นความลับ เพื่อหาช่องทางในการเปลี่ยนความรู้นั้นให้เป็นกำไร หรือหาโอกาสในการขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

และหากจะต้องถ่ายทอดข้อมูลความรู้นั้นออกไป ก็มีแนวโน้มว่า มหาวิทยาลัย จะเลือกถ่ายทอดความรู้ให้แก่บริษัทเอกชนที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทน มากกว่าที่จะ ถ่ายทอดความรู้เพื่อประโยชน์ของสังคม ทั้งๆ ที่ข้อมูลความรู้หรือเทคโนโลยีนี้อาจ เกิดจากงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐโดยงบประมาณของแผ่นดินและจาก ภาษีอากรของประชาชนก็ตาม

กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาจะส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยทำวิจัย ค้นหาความรู้เชิงประยุกต์ที่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น วัตถุประสงค์ของการวิจัยก็ จะเปลี่ยนจากการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ไปสู่การสร้างข้อมูลความรู้ที่มี คุณค่าในเชิงพาณิชย์ ข้อเสนอโครงการวิจัยที่จะได้รับการสนับสนุนทุนก็คืองานวิจัย เชิงประยุกต์ ที่มุ่งพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นที่ต้องการของสังคม และที่มีศักยภาพใน ทางธุรกิจ

เมื่อวัตถุประสงค์ของการวิจัยเปลี่ยนจากการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ไป สู่การสร้างข้อมูลความรู้ที่มีคุณค่าในเชิงพาณิชย์ งานวิจัยพื้นฐาน (basic research) ที่ตอบสนองความใฝ่รู้ของผู้วิจัย และที่จะสร้างความรู้พื้นฐานที่สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจสังคมของประเทศ ก็จะถูกละเลย และมีโอกาสได้รับการสนับสนุนน้อย มาก

เนื่องจากเงื่อนไขของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ที่ห้ามเปิดเผยข้อมูล



ก่อนขอรับการคุ้มครอง นักวิจัยของมหาวิทยาลัยจะไม่ตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานทางวิชาการอย่างละเอียดชัดแจ้งดังเช่นที่เคยกระทำ หากแต่จะตีพิมพ์ผลงานวิจัยก็ต่อเมื่อมั่นใจว่าตนได้สิทธิผูกขาดในข้อมูลความรู้นั้นแล้ว เชื่อได้ว่า การตีพิมพ์ผลงานวิจัยในลักษณะการถ่ายทอดความรู้ให้แก่สังคม และในลักษณะของการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ระหว่างนักวิชาการด้วยกันนั้น จะไม่ปรากฏให้เห็นอีกต่อไป

ประเด็นสำคัญอีกประการคือ ปัญหาความเป็นเจ้าของผลงานวิจัย ในปัจจุบัน นักวิจัยจะได้รับเครดิตจากงานวิจัยที่ทำ แต่หากมีทรัพย์สินทางปัญญาเข้ามาเกี่ยวข้อง เชื่อได้ว่า มหาวิทยาลัยคงจะต้องการอ้างสิทธิเป็นเจ้าของในงานวิจัยของอาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งวิธีการบังคับโอนสิทธิให้แก่มหาวิทยาลัยโดยผ่านสัญญาก็จะถูกใช้มากขึ้น

เชิงอรรถ

- (๑) จักรกฤษณ์ ควรวจน์, กฎหมายสิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์ (พิมพ์ครั้งที่สอง), สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๓.
- (๒) Picciotto, S. "Symposium-Institutions for International Economic Integration: Networks in International Economic Integration: Fragmented States and the Dilemmas of Neo-Liberalism" 17 J. Int'l L. Bus. 1014 (1996).
- (๓) จักรกฤษณ์ ควรวจน์, เรื่องเดิม.
- (๔) UNCTAD, The Role of the Patent System in the Transfer of Technology to Developing Countries, TD/B/AC.11/19/Rev. 19 (1975).
- (๕) Fowler, C. "Policy or Law? The Challenge of Determining the Status and Future of Agro-Biodiversity," 1 J. Tech. L. & Pol'y 1 (1997).
- (๖) Chatley, A., A Healthy Business? World Health and Pharmaceutical Industry, Zed Books Ltd, London and New Jersey (1990).
- (๗) Bass, N.A., "NOTE: Implications of the TRIPS Agreement for Developing Countries: Pharmaceutical Patent Laws in Brazil and South Africa in the 21st Century", 34 Geo. Wash. Int'l L. Rev. 191 (2002).
- (๘) Ibid.
- (๙) **Financial Times**, Survey of Life Sciences, October 28, 1999.
- (๑๐) Shelton, D., **Legal Approaches to Obtaining Compensation for the Access to and Use of Traditional Knowledge of Indigenous Peoples**, University of California, Berkeley, California, 1993, p.24.
- (๑๑) โปรดดูอารัมภบทที่ ๒๗ ของกฎหมายของสหภาพยุโรป EU Directive on Biotechnological Inventions.

โลกาภิวัตน์ การครอบครองอาณาบริเวณ พื้นที่ และสิทธิแห่งสาธารณสมบัติรวม

คริส เบเกอร์

ระหว่างวันที่ ๑๓-๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ สถาบัน RCSD แห่งมหาวิทยาลัย
เชียงใหม่กำหนดจัดการสัมมนาในระดับนานาชาติในหัวข้อว่าด้วย “การเมืองว่าด้วย
สาธารณสมบัติ” (Politics of the Commons) ประเด็นหลักประการหนึ่ง ได้แก่
วิธีการที่สิทธิของประชาชนกำลังถูกบั่นทอนด้วยการเพิ่มพูนความสำคัญของการ
ครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ (territorialization) ในยุคแห่งโลกาภิวัตน์ ศาสตรา-
จารย์แนนซี ดี เพลโลโซ จากมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบิร์กลีย์เป็นผู้กล่าว
สุนทรพจน์ในการสัมมนาครั้งนี้ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๕ เธอได้นำความคิดเกี่ยวกับ
“การเมืองว่าด้วยสาธารณสมบัติ” มากล่าวไว้ในบทความที่เขียนร่วมกับ ปีเตอร์
แวนเดอร์กีสท์ นักมานุษยวิทยาอีกผู้หนึ่ง ซึ่งได้ทำการวิจัยสนามในประเทศไทย
เกี่ยวกับชุมชนหมู่บ้าน ป่าไม้ และสิทธิ

นักวิชาการทั้งสองเสนอว่า กว่าหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมารัฐได้ใช้นิยามเรื่อง
ขอบเขตแห่งอาณาเขตเป็นวิธีควบคุมพลเมือง และผลที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนใน
ท้องถิ่นได้สูญเสียสิทธิที่มีอยู่เดิมในประเทศไทย ผู้เขียนทั้งสองชี้ถึงวิธีการ ๓ วิธีที่
รัฐนำมาใช้ควบคุม ประการแรกรัฐนิยามพื้นที่ของหมู่บ้านและกำหนดเขตแดนโดยรอบ
ในประการที่ ๒ รัฐใช้กฎหมายการให้โฉนดที่ดินโดยยึดถือการสำรวจจังหวัด ใน
ประการที่ ๓ รัฐอ้างสิทธิ์แห่งความเป็นเจ้าของป่าไม้ทั้งหมดและที่สาธารณะประเภท
อื่นที่หลากหลาย

จากการกระทำเหล่านี้ประชาชนในท้องถิ่นได้สูญเสียสิทธิที่มีอยู่เดิม ก่อนการ



ทำโฉนดที่ดินประชาชนหรือครัวเรือนอาจจะมีสิทธิแตกต่างกันในที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่ง หลังการทำโฉนดที่ดินผู้คนเหล่านี้จำนวนหลายคนได้เสียสิทธิของตนไป สิ่งนี้ก็ยังเกิดขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงการจัดทำโฉนดที่ดินของธนาคารโลกที่ทำในประเทศไทย และดร.อนันท์ กาญจนพันธุ์ แห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้เขียนเกี่ยวกับความยุติธรรมและความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

หลังจากรัฐได้อำนาจสิทธิในการควบคุมป่าไม้และจัดทำแผนที่ของพื้นที่ซึ่งกำหนดว่าเป็น “ป่าไม้” ครอบคลุมนครวัดเรือนชาวนาหลายล้านครัวเรือนซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ในทางเทคนิคแล้วพวกเขาต้องสูญเสียสิทธิใดๆ ก็ตามที่มีต่อที่ดินชาวนาและคนอื่นๆ อีกมากมาย สูญเสียสิทธิในการเก็บของป่า อาหาร วัสดุสัตว์สมุนไพร และสิ่งอื่นอีกมากมายจากป่าไม้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงถูกลามมาอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา

โดยทั่วไปแล้วแนวโน้มของ “การครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่” ทำลายสิทธิที่มีอยู่เดิมหลากหลายประเภท สิทธิดั้งเดิมเหล่านี้มีรากฐานอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้าน เช่น คนในหมู่บ้านมักจะตกลงร่วมกันว่าใครควรใช้ทรัพยากรส่วนรวมอันได้แก่ ที่ดิน น้ำหรือป่าไม้ สิทธิดังกล่าวขึ้นอยู่กับความเป็นสมาชิกในหมู่บ้านหรือการตกลงกันระหว่างเพื่อนบ้านหรือความเป็นสมาชิกของโคตรวงศ์ สิทธิดังกล่าวได้ถูกทำลายลงอย่างง่ายดายด้วยการครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ การครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่มิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น รัฐสมัยใหม่ส่วนใหญ่ก็ได้กระทำในสิ่งที่คล้ายคลึงกัน การต่อต้านโครงการเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อการครอบครองทรัพยากรส่วนรวม (Common property resources หรือ CPR) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อประมาณ ๓๐ ปีมาแล้ว การประทุที่เชียงใหม่มีขึ้นเพื่อทบทวนความสำเร็จ ความล้มเหลว ปัญหา และโอกาส ของการเคลื่อนไหวสุนทรพจน์ของแนนซี ดี เพญโซ ทบทวนว่าเกิดอะไรขึ้นกับการครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ในยุคแห่งโลกาภิวัตน์

การเคลื่อนไหวเพื่อการครอบครองทรัพยากรส่วนรวม (CPR) มีความสำเร็จหลายประการ กล่าวคือทำให้ความคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยยึดชุมชนเป็นฐานเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง หลายประเทศนำไปใช้ และเป็นพื้นฐานของมาตรา ๔๖ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่ง

ให้สิทธิแก่ชุมชนในท้องถิ่น “มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

การเคลื่อนไหวเพื่อการครอบครองทรัพยากรส่วนรวม (CPR) ยังได้ส่งเสริมความคิดเรื่อง “การทำแผนที่ต่อต้าน” ชุมชนในท้องถิ่นวาดแผนที่ขึ้นเองเพื่อกำหนดภาพของหมู่บ้าน อาณาเขต การแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตต่างๆ และทรัพยากรของหมู่บ้าน แผนที่เหล่านี้เป็นวิธีหนึ่งในการอ้างสิทธิซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างจากรายละเอียดที่มีการลงรหัสไว้ในแผนที่ของทางการ เช่น แผนที่ของกรมป่าไม้ ชาวกะเหรี่ยงและชุมชนบนที่สูงวาดแผนที่แบบเดียวกันนี้ซึ่งแสดงพื้นที่ที่คนเหล่านี้อ้างสิทธิว่าเป็นพื้นที่สำหรับเพาะปลูก เป็นป่าเพื่อใช้ประโยชน์ เป็นป่าชุมชน เป็นป่าศักดิ์สิทธิ์และอื่นๆ ของพวกเขา

การเคลื่อนไหวเพื่อการครอบครองทรัพยากรส่วนรวม (CPR) ได้สร้างแรงบันดาลใจให้แก่ชุมชนในท้องถิ่นจำนวนมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนชายขอบในเขตที่สูงหรือเขตป่าไม้ ในการอ้างสิทธิในที่ดินและสิทธิในการเข้าถึงและใช้ป่าไม้ แรงผลักดันเพื่อพระราชบัญญัติป่าชุมชนในประเทศไทยก็เกิดขึ้นจากบริบทเดียวกันนี้เอง

แต่แนนซี ลี เพลโซ ได้แย้งว่า ความสำเร็จเหล่านี้จัดว่าอยู่ในระดับค่อนข้างน้อยเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับความสำเร็จที่มีคุณภาพของรัฐและบริษัทข้ามชาติที่จะครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ และอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวม ในยุคแห่งโลกาภิวัตน์บริษัทขนาดใหญ่จับมือกับรัฐในการที่จะใช้ประโยชน์จากเทคนิคดังกล่าวนี้

ตัวอย่างเช่น รัฐและบริษัทข้ามชาติพัฒนาวิธีการใหม่ๆ ในการแบ่งปันสิทธิในอาณาเขต เช่น โดยอาศัยเทคนิคการจัดเขตการผลิตเพื่อการส่งออก เขตเหล่านี้ในทางกฎหมายแล้วเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ในประเทศ แต่บริษัทข้ามชาติได้สิทธิพิเศษที่จะทำการในเขตต่างๆ เหล่านี้ภายใต้กฎหมายซึ่งแตกต่างจากกฎหมายที่ใช้ในส่วนอื่นๆ ของอาณานิคมที่ภายในประเทศ ในทำนองเดียวกันภายใต้กฎหมายใหม่ที่อยู่ในระหว่างการทดลองใช้เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยได้รับความยินยอมให้ใช้สิทธิบางส่วนจากอาณานิคมพื้นที่ของประเทศเล็กโดยใช้เครื่องมือนานาชาติ เช่น การนำหนี้สินไปแลกกับธรรมชาติ และในทำนองเดียวกันรัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้มารวมตัวกันภายใต้การจัดระบบบางอย่าง เช่น กลุ่ม



อนุภาคกลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อที่จะส่งเสริมให้มีโครงการข้ามพรมแดนขนาดใหญ่ (เพื่อจัดทำโครงการเขื่อน ถนน ใต้ทางขึ้น) ซึ่งให้สิทธิทางอาณาเขตแบบมีเงื่อนไขแก่บรรษัทต่างๆ

ผลกระทบที่สองของการเคลื่อนไหวเพื่อจัดการทรัพยากรส่วนรวม (CPR) มีความซับซ้อนมาก โครงการการทำแผนที่ที่ตอบโต้ที่อธิบายมาข้างต้นเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด ดังที่ตั้งข้อสังเกตไว้ข้างต้น โครงการของรัฐในการครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ที่มีความโน้มเอียงที่จะทำลายกรรมสิทธิ์รวมของคนในชุมชน ชุมชนในระดับท้องถิ่นเหล่านี้ตอบโต้ด้วยความพยายามของตนเองโดยการจัดทำแผนที่เพื่อปกป้องสิทธิของพวกเขา แต่แท้ที่จริงแล้วการทำแผนที่ดังกล่าวเพียงแค่เพิ่มและขยายกระบวนการครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ ในที่สุดแล้วก็ไม่ได้ปกป้องสิทธิต่างๆ หลายระดับที่ซับซ้อน รวมทั้งสิทธิทั้งมวลซึ่งกำหนดหรือนิยามโดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้คน แต่ได้เพิ่มแนวโน้มซึ่งสิทธิจะถูกกำหนดโดยอาณาบริเวณพื้นที่มากขึ้น เพราะการดำรงชีวิตของหลายครอบครัวขึ้นอยู่กับที่ดิน การอ้างสิทธิในที่ดินจึงสำคัญมาก แม้แต่สิทธิในทรัพยากรส่วนรวมก็ถูกลดทอนให้กลายเป็นอาณาบริเวณพื้นที่

ดังนั้น ขณะนี้ไม่ได้มีเพียงแต่รัฐเท่านั้นซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการวาดอาณาเขตและกำหนดอาณาบริเวณพื้นที่ (เช่น ที่ดินของรัฐ ที่ดินของหมู่บ้าน และที่ดินส่วนบุคคล) แต่บรรษัทขนาดใหญ่ องค์กรเหนือชาติและชุมชนท้องถิ่นก็มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน จากถ้อยคำของแนนซี ลี เพโลไซ ความพยายามเหล่านี้ “สร้างสถานที่ดังที่ได้อ้างสิทธิ” เธอตั้งข้อสังเกตว่ามีถ้อยคำใดบ้างที่มัน “สร้างอาณาบริเวณพื้นที่” เช่น

ที่ดินจารีตประเพณี พื้นที่โครงการ พื้นที่ปฏิบัติการทางการทหาร พื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ ป่าไม้ เขตอนุรักษ์ธรรมชาติ ป่าชุมชน แผ่นดินของบรรพบุรุษ บ้านเกิดเมืองนอน เขตปกครองตนเอง การล้อมรั้ว เขตการผลิตเพื่อการส่งออก พื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่ เขตการตั้งถิ่นฐานใหม่ ที่ดินสาธารณะ space of death อาณานิคม เขตสงคราม

มีวิธีที่เราใช้แสดงการอ้างสิทธิเหนืออาณาบริเวณพื้นที่

หมู่บ้านของเรา ประเทศของเรา บ้านของเรา แผนที่ของเรา
แม่น้ำ มหาสมุทร ทะเลสาบ ทะเลสาบน้ำเค็ม ของเรา

อาณาบริเวณพื้นที่ของเราแค่เพียงผู้เดียว

อัตลักษณ์ของผู้คนที่เชื่อมโยงกับสถานที่ที่มาน้อยเพียงใด

ผู้อพยพ ผู้ตั้งถิ่นฐาน คนในท้องถิ่น อาคันตุกะ คนนอก คนใน คนพื้นเมือง
ผู้ลี้ภัย

ชนชาติ นักชาตินิยม พลเมือง ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน

มีกี่เทคนิควิธีที่ใช้แทนมโนทัศน์อาณาบริเวณพื้นที่

แผนที่ ภาพถ่าย โฉนดที่ดิน รั้ว รั้วที่ดิน กฎหมายป่าไม้ แนวทางในการแบ่ง
เขต นโยบายการใช้ที่ดิน แผนที่สัมปทานการทำไม้ แผนที่ภูมิศาสตร์ วิสัยทัศน์
เรื่องราวต่างๆ ประวัติศาสตร์ปากเปล่า ชาติพันธุ์วรรณนา แผนที่ตอบโต้ ภาพ
ถ่ายทางอากาศ ภาพถ่ายจากดาวเทียม

มีการกระทำที่ประเภทที่ใช้เพื่อสร้างมโนทัศน์ทางด้านอาณาบริเวณพื้นที่เหล่านี้

การเล่าเรื่อง การทำแผนที่ การสำรวจ การเดินทาง การหักล้างฉาวพง การทำ
ไร่นา การปรับปรุง การบูรณ

การขโมยจับตัวในที่ดินของคนอื่น การทำเหมือง การร่างกฎหมาย การ
บีบบังคับ การยินยอม การเป็นพยาน การบูชา การพิสูจน์ การสงวน การ
ต่อสู้เพื่อ... การสังหารเพื่อ... การสละชีวิตเพื่อ... การฝังอยู่ใน...

การใช้จินตนาการ การทำให้ศักดิ์สิทธิ์

สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาอะไรบ้าง ? ที่ชัดเจนที่สุดคือนำไปสู่ความ
ขัดแย้งอันเกิดจากการแข่งขันในการใช้สิทธิเหนืออาณาบริเวณพื้นที่ เหตุการณ์ใน
จังหวัดลำพูนเป็นตัวอย่างที่ดี ประชาชนบางคนจัดการกำหนดสิทธิในที่ดินด้วยการ
ไปขอรับเอกสารสิทธิจากหน่วยงานของรัฐบาล คนอีกกลุ่มหนึ่งรู้สึกว่าตนควรมี
สิทธิในที่ดินผืนเดียวกันนี้โดยอาศัยพื้นฐานอื่นอันได้แก่ ความเท่าเทียม ประวัติศาสตร์
ความจำเป็นด้านปัจจัยสี่ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือความขัดแย้ง

ปัญหาที่ใหญ่กว่าอีกปัญหาหนึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับโลกาภิวัตน์ คน
จำนวนมากขึ้นและมากขึ้นเคลื่อนไหวไปมาได้รวดเร็ว ข้ามชายแดนและกลายเป็นผู้
อพยพ จะเกิดอะไรขึ้นเมื่อกระบวนการครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ขนาดใหญ่กว่า
เดิมเกิดขึ้นพร้อมๆ กับแนวโน้มที่ผู้คนสามารถอพยพเคลื่อนย้ายได้มากขึ้นในเวลา
เดียวกัน ? แน่นอนว่า ผลลัพธ์ก็คือประชาชนจำนวนมากกว่าเดิมพร้อมกับสิทธิที่ลด



น้อยลง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็น้อยลงกว่าเดิม ผู้อพยพที่ลี้ภัยไหลเข้ามาใน
พรมแดนไทยจากพม่า ลาว จีน เป็นตัวอย่างที่ดี ในอดีตการลี้ภัยไหลเข้ามาของผู้คน
มิใช่ปัญหาใหญ่ ชายแดนไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก สิทธิในที่ดินไม่ได้รับการ
กำหนดอย่างรัดกุมมากนัก ถ้ามีที่ดิน ผู้อพยพสามารถเข้าครอบครองและไม่มีผู้ใด
ใส่ใจ แต่ขณะนี้เมื่อผู้อพยพข้ามพรมแดนเข้ามา เขาหรือเธอก็จะได้รับการนิยามโดย
ทันทีทันใดว่าเป็น “ผู้อพยพผิดกฎหมาย” เป็นผู้ที่อยู่ผิดที่ผิดทางไม่ถูกต้องตาม
หลักของกฎหมาย บุคคลนั้นๆ ไม่มีโอกาสครอบครองที่ดินเพราะว่ากฎหมายให้สิทธิ
เฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจากแนวโน้มของการครอบครองอาณาบริเวณ
พื้นที่คือ ความยากลำบากในการบังคับใช้สิทธิชนิดใดๆ ซึ่งไม่ได้ยึดถืออาณาบริเวณ
พื้นที่เป็นฐาน ความขัดแย้งของเขื่อนปากมูลเป็นตัวอย่างที่ดี หลังจากความขัดแย้ง
เริ่มเกิดขึ้น ครวี่เรือนซึ่งสูญเสียที่ดินเนื่องจากการสร้างเขื่อนปากมูลสามารถใช้สิทธิ
ในการเรียกร้องเงินทดแทนความเสียหาย แต่ครวี่เรือนซึ่งไม่มีที่ดินเพราะดำรงชีวิต
ประจำวันด้วยการหาปลา ไม่สามารถกำหนดสิทธิที่คล้ายคลึงกันได้ รัฐบาลเพียงแต่
ไม่ยอมรับว่าพวกเขามีสิทธิในการใช้แม่น้ำ สิทธิในการจับปลาเท่านั้นเอง สิทธิเหล่านี้
ไม่ได้มีฐานมาจากอาณาบริเวณพื้นที่ แม้ว่าจะทำการประท้วงมาอย่างยาวนาน ชุมชน
จับปลาก็ยังคงไม่สามารถกำหนดสิทธิเหล่านี้และผลที่เกิดขึ้นก็คือพวกเขาสูญเสีย
สิทธิในการดำรงชีวิต

การประท้วงอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อเร็วๆ นี้ มีจุดกำเนิดบางประการ
ที่คล้ายคลึงกัน เช่น กรณีของกลุ่มของผู้ประท้วงการสร้างโรงไฟฟ้าที่หันทกและบ่อนอก
ไม่สามารถอ้างสิทธิทางด้านอาณาบริเวณพื้นที่ซึ่งถูกพรากไปจากตนได้ กลุ่มผู้
ประท้วงต่อต้านการสร้างท่อส่งก๊าซชานาและที่อำเภอจะนะ ไม่สามารถอ้างว่าตน
มีสิทธิในอาณาบริเวณพื้นที่ซึ่งถูกพรากไป ตรงกันข้ามพวกเขาเกิดความรู้สึกว่าทะเล
อากาศ แม่น้ำหรือทรัพยากรธรรมชาติซึ่งสำคัญสำหรับพวกเขากำลังถูกทำลาย แต่ก็
เป็นความยากลำบากเหลือเกินที่ชุมชนท้องถิ่นจะระบุว่าการอ้างสิทธิเหนือ
ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้มีสถานะภาพเป็น “สิทธิ” รัฐบาลปฏิเสธสิทธิต่างๆ เหล่านี้
ของชาวบ้านและประชาชนอื่นๆ อีกจำนวนมากก็ไม่ได้เข้าใจการอ้างสิทธิของชาว
บ้านแต่อย่างใด ขณะนี้พวกเราทั้งหลายล้วนแล้วแต่กำลังได้รับผลกระทบจาก

แนวโน้มนำแห่งการครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ทั้งสิ้น

แนซึ่ ถี เพญโซ รวมท้งคนอื่ๆ ในการประชุมเรื่องการเมือว่าด้วยสินทรัพย์รวมในครั้งนี เสนอแนะการเยียวยาที่ไม่ง่ายเลยต่อสถานการณ์เช่นนี ไมม่ผู้ใดคิดว่แนวโน้มนำแห่งการครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่จะยกเลิก หรือกำลังจะถูกทำให้หายไป บัดนี้มันกำลังมั่นคงและลึกซึ้งมาก สิ่งทีเพญโซและคนอื่ๆ ต้องการที่จะทำคือทำให้ประชาชนตระหนักถึงแนวโน้มนำพร้อมท้งผลกระทบทีจะเกิดขึ้น และเมื่อนั้นเราจะสามารถเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิซึ่งมิได้มีพื้นฐานมาจากอาณาบริเวณพื้นที่แต่มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนหรือจากพื้นฐานอื่ๆ ทีจะเพิ่มความสามารถของสังคมของเราในการทีจะจัดการอย่างมีประสิทธิภาพกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากการครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งทีเกิดขึ้นจากที่ดิน รวมทั้งความไม่เท่าเทียมและความอยุติธรรมซึ่งเป็ผลมาจากการอพยพย้ายถิ่นของคนจำนวนมาก

บรรณานุกรม

- Anan Ganjanaphan. **Local Control of Land and Forest: Cultural Dimensions of Resource Management in Northern Thailand**, Chiang Mai: RCSD, 2000.
- Peluso, Nancy (Vandergeest, Peter. **Territorialization and State Power in Thailand**, *Theory and Society* 24(3): 385-426, 1995.
- Peluso, Nancy & Vandergeest, Peter. **Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand**, *Journal of Asian Studies* 60(3):761-812, 2001.

การจัดตั้งเครือข่ายสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กมล กมลตระกูล

“ธง” ของการค้าเสรีที่เคยได้รับการชูอย่างสูงเด่นเป็นสง่าว่าสามารถนำไปสู่ความมั่งคั่งของประเทศและทุกๆ คนอย่างทั่วถึง การจ้างงานเต็ม การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ระดับมาตรฐานการดำรงชีพจะสูงขึ้น ประชากรโลกจะมีรายได้จริงเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ การผลิต การค้าทั้งภาคสินค้าและภาคบริการจะขยายตัว และประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาได้รับประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจโลก ไปสนองความต้องการภายในประเทศ

แต่ข้ออ้างข้างต้นถูกปฏิเสธและท้าทายจากนักสิทธิมนุษยชนจากทุกทวีปทั่วโลกจำนวน ๓๕๐ คน จาก ๔๐ ประเทศ ซึ่งมีทั้งองค์กรรากหญ้าจากทวีปแอฟริกา เอเชียกลาง จีน และลาตินอเมริกาได้มาร่วมประชุมจัดตั้งเครือข่ายสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ESCR-net) เพื่อเผชิญหน้ากับยุคครอบโลก หรือการค้าเสรีที่มีปัญหา

สภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย (Forum-Asia) ศูนย์ศึกษาพัฒนาสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเครือข่ายสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ESCR-net) ได้ร่วมกันจัดประชุมระดับโลกเพื่อสร้างเครือข่ายในครั้งนีระหว่างวันที่ ๘-๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ ที่เชียงใหม่ โดยเชิญ นางแมรี โรบินสัน อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ และอดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศไอร์แลนด์ ได้รับเชิญมาเป็นเกียรติกล่าวปาฐกถาในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๖



นางแมรี โรบินสัน มีเกียรติประวัติโดดเด่นมากในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนทั่วโลก โดยได้รับการเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกติดต่อกันถึง ๒๐ ปี ก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๓-๒๕๔๐ หลังจากพ้นจากวาระการเป็นประธานาธิบดีไอร์แลนด์ นางแมรีได้รับการคัดเลือกอย่างเป็นทางการให้เป็นเอกอัครราชทูตให้ไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติในตำแหน่งกรรมการใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๕

ในที่ประชุมได้สรุปประเด็นที่ท้าทาย “ธง” การค้าเสรีออกมาเป็น ๔ ด้านใหญ่ ดังนี้ คือ

๑. การประกอบธุรกิจและการลงทุนของบริษัทข้ามชาติได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงโดยบุคคลทั่วไปมองไม่เห็น โดยทำให้ความยากจนและช่องว่างระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาขยายตัวห่างกันชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทุกฉบับ และรัฐบาลเกือบทุกประเทศในโลกนี้ได้ให้สัตยาบันแล้วยอมรับร่วมกันว่า ความจน เป็นการขังขังสิทธิในปัจจัยสี่ ซึ่งเป็นแก่นของสิทธิมนุษยชน ที่ติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ โดยที่รัฐมี พันธกิจ และ ภาระผูกพัน ในการดำเนินการปกป้อง คุ้มครอง และ ทำให้เกิด ตามกติการะหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้

แก่นของสิทธิมนุษยชนนี้คือ สิทธิมีกิน สิทธิทำกิน สิทธิมีที่อยู่ สิทธิมีงาน สิทธิมีการศึกษา สิทธิมีชาและหมอ เมื่อประชาชนถูกทำให้จนโดยโครงสร้างสิทธิต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว จึงถูกขังขังขโมยออกไป ทั้งๆที่สิทธิเหล่านี้ติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ เพราะว่าทรัพยากรในโลกนี้มีเหลือเฟือสำหรับทุกๆ คน แต่ว่ามันถูกโครงสร้างและกลไกทางการเมืองและเศรษฐกิจดูดไปอยู่ในความครอบครองของคนหรือบริษัทไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ในโลกนี้

๒. การแพร่ระบาดของ โรคเอชไอวี และเอดส์ โดยอุตสาหกรรมผลิตยาและกติกาสถาขององค์การการค้าโลกได้ซ้ำเติมปัญหานี้ โดยใช้กติกาสถาขององค์การการค้าโลกในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญามาเป็นเครื่องมือทำให้ประชาชนที่เป็นโรคเอดส์และเอชไอวี ขาดค่ายาไม่ไหวและล้มหายตายจากไปปีละเป็นจำนวนหลายล้านคน

บทบาทของธนาคารโลกในการผลักดันให้ทุกประเทศแปลงการให้บริการสาธารณสุข รวมทั้งระบบการศึกษาของรัฐให้เป็นเชิงพาณิชย์ สิทธิทางการศึกษาที่ถูกผลักดันออกไปสู่เชิงพาณิชย์หรือระบบของรัฐ (ซึ่งสามารถหาซื้ออาชีพมาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพได้)

เมื่อสิทธิการศึกษาถูกดึงออกไป ถูกทำให้แพง ปัญหาสังคมจึงตามมาอย่างนับไม่ถ้วนและเป็นภาระต่อรัฐ เช่น ปัญหายาเสพติด ใจผู้ร้าย อาชญากรรม โสเภณี การค้าเด็ก การใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น

๓. ผลกระทบจากหนี้ต่างประเทศต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ก่อนนี้ไม่มีประเทศไหนมีหนี้ระหว่างประเทศ แต่การค้าเสรีทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีหนี้สินล้นพ้นตัว ดังนี้

	๑๙๗๐	๑๙๘๐	๑๙๙๐	๑๙๙๕
Argentina	๑,๑๑๐.๑	๔,๑๘๒.๓	๖,๑๕๘.๔	๒๕,๗๒๓.๒
Brazil	๗๕๒.๒	๑๔,๗๕๗.๒	๘,๑๖๘.๔	๖๗,๕๒๒.๑
Ethiopia	๒๑.๑	๔๔.๘	๒๓๖.๐	๑๕๘.๗
Indonesia	๑๖๘.๖	๓,๐๘๔.๓	๕,๕๔๖.๓	๑๗,๘๔๗.๕
Kenya	๕๐.๐	๔๓๓.๕	๗๕๐.๕	๗๑๖.๐
Mexico	๑,๓๐๐.๖	๑๐,๕๖๒.๔	๑๑,๓๑๒.๕	๓๕,๕๕๔.๔
Nigeria	๕๕.๖	๑,๑๕๐.๘	๓,๓๓๕.๕	๕๒๔.๒
Thailand	๑๖๓.๕	๑,๖๑๗.๓	๕,๒๕๕.๐	๑๖,๓๘๐.๓

* United Nation Statistics Division, "External Debt" www.unstats.un.org.czproxy

งบประมาณที่ต้องเจียดจากงบประมาณคุณภาพชีวิตของคนในชาติมาจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยทำให้เด็ก ๆ ในหลายๆ ประเทศข้างต้นอดอยากขาดอาหาร ขาดแคลนน้ำสะอาดดื่มและใช้ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย ขาดแคลนห้องน้ำห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น

รายงานของ the United Nations Development Program (UNDP) ปี



๒๐๐๒ ดอกย่ำคำวิพากษ์ขององค์กรสิทธิมนุษยชนจากทั่วโลกว่าเป็นความจริง ดังนี้ คือ ร้อยละ ๒๐ ของผู้รายได้สูงของประชากรในประเทศที่พัฒนาแล้ว มีรายได้รวมกันคิดเป็นร้อยละ ๘๒.๗ ของรายได้ทั้งหมดในโลก

ส่วนคนจนทั่วโลก รวมทั้งคนจนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่เหลือร้อยละ ๘๐ ของโลก รับเศษที่เหลือของรายได้ของโลก เพียงร้อยละ ๑๗.๓ เท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ประชากรร้อยละ ๘๐ ของโลกได้เสียความมั่งคั่งจากผลผลิตทั้งหมดของโลกเพียงร้อยละ ๑๗.๓ เท่านั้น

ในรายงานฉบับเดียวกันนี้ ได้รายงานต่อไปว่า ประชากรร้อยละ ๒๐ ในกลุ่มประเทศจนที่สุดมีส่วนแบ่งในรายได้ของโลกเพียงร้อยละ ๑.๕ ของตัวเลขข้างต้นเท่านั้น

จากรายงานนี้ได้สะท้อนข้อเท็จจริงว่า การค้าเสรีที่องค์การการค้าโลกอ้าวนัก อ้างว่าก่อติงการของจนจะช่วยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้านั้น เมื่อนำมาปฏิบัติแล้ว องค์กรนี้ก็ไร้หน้าและไร้ประสิทธิภาพ เพราะกำหนดเป้าหมายไว้อย่างสวยหรู แต่ผลกลับออกมาตรงกันข้ามชนิดชาวเป็นคำ

นอกจากนี้ กฎ ระเบียบ และธรรมเนียมขององค์การการค้าให้ประโยชน์เฉพาะกับประเทศที่พัฒนาแล้วและบริษัทข้ามชาติ จึงได้มีข้อพิพาทมากมายที่เอยมาแล้ว และก่อให้เกิดผลตามรายงานของ ยูเอ็นดีพี

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่ไม่ควรมองข้ามคือ ในขณะที่มีสัญญาการค้าแบบทวิภาคีในโลกอยู่ถึง ๓๐๐ สัญญา เพื่อหลีกเลี่ยงกฎขององค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นข้อพิสูจน์อีกประการหนึ่งว่า กฎ ระเบียบ และธรรมเนียมขององค์การค้านั้นไม่เอื้อต่อการค้าที่เป็นธรรม กฎระเบียบมักมีการเลือกปฏิบัติ โดยประเทศที่พัฒนาแล้วมักสร้างมาตรการหลบเลี่ยงเสมอๆ เช่น การกีดกันการค้าในรูปแบบต่างๆ เช่น การอ้างถึงความปลอดภัยอย่างไรเหตุผล หรือมาตรฐานสินค้าไม่ถึง หรือแม้กระทั่งการยกเอาปัญหาสิทธิมนุษยชนมาเป็นเครื่องมืออ้างเพื่อกีดกันการค้าโดยไม่มีความจริงใจต่อตัวปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรฐาน ๒ หน้า เช่น การที่อเมริกาออกกฎหมาย Farm Acts หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า Farm Security and Rural Investment

Act of 2002 ซึ่งจัดสรรเงินอุดหนุนเกษตรกรเป็นเงินถึง ๑๘๐,๐๐๐ ล้านเหรียญ ยูเอส ใน ๑๐ ปีข้างหน้า และ Common Agricultural Policy (CAP) ของ อียู ซึ่งจ่ายเงินอุดหนุนการเลี้ยงวัวเฉลี่ยตัวละ ๒ เหรียญยูเอส ในขณะที่ประชากรในโลก ๒ ใน ๓ มีรายได้ต่ำกว่า ๑ เหรียญ หรือน้อยกว่าหัวของกลุ่มประเทศอียูครั้งหนึ่ง การอุดหนุนนี้ขัดกับหลักการขององค์การการค้าโลก นี่เป็นข้อพิสูจน์ถึงความหนา ไขว้หลังหลอกของประเทศที่พัฒนาแล้ว อีกประการหนึ่ง

เรื่องสิทธิบัตรยาที่คุ้มครองถึง ๒๐ ปี และลิขสิทธิ์ที่คุ้มครองถึง ๕๐ ปี โดย บริษัทข้ามชาติสามารถคิดราคาตามชอบใจและตามมาตรฐานรายได้ของประเทศของตนที่ค่าของเงินนั้นต่ำกว่าค่าของเงินในประเทศกำลังพัฒนา ๕-๑๐ เท่า ซึ่งประเทศ กำลังพัฒนาพยายามหิบบอกขึ้นมาแก้ไข ก็ถูกบ่ย้างหรือเบนประเด็น

เป้าหมายของการจัดตั้งเครือข่ายสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ESCR-net) คือ การเสนอทางเลือกจากขบวนการรากหญ้าจาก “ล่างขึ้นบน” เพื่อ ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างและนโยบายเบื้องต้นให้รัฐทุกรัฐ บริษัทข้ามชาติ รวมทั้งองค์กรโลกบาล เช่น ไอเอ็มเอฟ ธนาคารโลก และองค์การ การค้าโลกปฏิบัติตามพันธกิจกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับ ต้อง มีการบริหารที่โปร่งใสและรับผิดชอบต่อการค้าและการลงทุนของตน ยุติการกดดันให้ แปรแปลงพันธกิจของรัฐในการให้บริการด้านสาธารณสุขโลกให้เป็นเชิงพาณิชย์ รวมทั้ง ต้องรับผิดชอบ (Accountable) ต่อความเสี่ยงจากการลงทุนของตน ที่มีผลกระทบต่อ ชุมชนและการประกอบอาชีพโดยการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ อุดมสมบูรณ์ไม่เป็นมลพิษ

ในขณะเดียวกันองค์กรเครือข่ายรากหญ้าไทยจากทั่วประเทศจำนวน ๒๐๐ คน ก็ได้จัดประชุมล่วงหน้าตั้งแต่วันที่ ๕-๗ เพื่อสรุปปัญหาเสนอในเวทีสากลนี้ โดย มีปัญหาต่างๆ ที่นำมาเสนอดังแต่เรื่องการสร้างโรงไฟฟ้าบ้านหินกรูด-บ่อนอก การ สร้างท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย การให้กรรมสิทธิ์เหมืองโปแตช การสร้างเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น การประกาศเขตอุทยานทับที่ชาวบ้าน และการทำประมงพื้นบ้าน ขนาดเล็กถูกกระทบจากเครื่องมือประมงพาณิชย์ เป็นต้น

ในการประชุมนี้ จะมีการเสนอตัวชี้วัดและวิธีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ของรัฐและบริษัทข้ามชาติ รวมทั้งการจัดตั้งเครือข่ายเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการรณรงค์ร่วมกันในระดับโลก ใน ๔ หัวข้อใหญ่ข้างต้น

นับวัน “ธง การค้าเสรี” เริ่มใช้กล่อมคนทั่วโลกที่มีภูมิปัญญาไม่ได้อีกต่อไปแล้ว นับวันความตะกละตะกลามของบริษัทข้ามชาติจะถูกเปิดโปงและกดดันให้ต้อง “รับผิดชอบ” มากขึ้นทุกที

หวังว่าจะมีนักวิชาการไทยที่มีจิตสำนึกจะกระโดดเข้าร่วมในเวทีความคิด และเข้าร่วมเครือข่ายทางสากลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ด้วย

บรรณานุกรม

the United Nations Development Program (UNDP), 2002.

United Nation Statistics Division, “External Debt” www.unstats.un.org.ezproxy, 2003.

การศึกษาไทยในยุคโลกไร้พรมแดน

วไล ฌ ป้อมเพชร

สภาพของสังคมไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลงภายในกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ถูกกดดันจากการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ และความกดดันของโลกแห่งความเชื่อมโยงด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร ตลอดจนความรู้ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้ต้องพิจารณาว่าการศึกษาจะเตรียมเยาวชนไทยให้เป็นคนไทยที่เข้าใจและรู้เท่าทันโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง พร้อมรับความก้าวหน้าทางวิทยาการต่างๆ ได้อย่างไร การศึกษากลายเป็นสิ่งที่คนในสังคมหวังให้เป็นปัจจัยนำไปสู่การแก้ไขและป้องกันภาวะวิกฤตแต่จากการวิเคราะห์สภาพการณ์ของการศึกษาไทย ได้พบว่าการศึกษาก็กำลังอยู่ในภาวะวิกฤตด้วย ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าวิกฤตด้านอื่นๆ ของสังคมไทย การปฏิรูปการศึกษาจึงจะเป็นความหวังเดียวของคนในสังคม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๖ กำหนดว่า: “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” ซึ่งสอดคล้องกับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติว่า ในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ นี้ สิ่งสำคัญสำหรับมนุษยชาติ คือ การเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกัน*

เพื่อที่จะสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ การศึกษาจะต้องช่วยให้คนเราเข้าใจตนเอง เข้าใจผู้อื่น และเข้าใจโลกให้ดียิ่งขึ้น การศึกษาจะต้องปลูกจิตสำนึกให้เกิดการตระหนักรู้ว่า มนุษย์เราต้องพึ่งพาอาศัยกัน ต้องร่วมมือกันเรียนรู้วิธีแก้ไขปัญหา ข้อ



ขัดแย้งต่างๆ โดยชี้ให้เห็นว่า ความหลากหลาย ความเข้าใจอันดีต่อกัน และสันติภาพเป็นสิ่งที่มีความค่า สมควรแสวงหาและหวงแหน

แนวความคิดที่เน้นการศึกษาเพื่อความเข้าใจอันดีและเพื่อสันติภาพระหว่างชาติ ปรากฏอยู่ในกติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” ข้อ ๑๓ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า :

“.....การศึกษาจะต้องทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในสังคมเสรีอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องส่งเสริมความเข้าใจ ขันติธรรมและมิตรภาพระหว่างชาติ และกลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มศาสนาทั้งปวง และสานต่อไปถึงกิจกรรมของสหประชาชาติ ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ”

การเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติจะเป็นเรื่องที่จำเป็นมากขึ้นในสมัยนี้ นับตั้งแต่สองทศวรรษที่ผ่านมา บรรดาประเทศต่างๆ มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การสื่อสาร ทำให้มนุษย์มีการติดต่อถึงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ความสัมพันธ์ระดับภูมิภาคและนานาชาติเพิ่มมากขึ้น โลกของเรากลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดน และได้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง “พลเมืองโลก” (World Citizen) และ “หมู่บ้านโลก” (Global Village) ซึ่งหมายความว่า การที่มนุษย์ทั้งหลายจะต้องมีชีวิตและร่วมมือร่วมใจกันอยู่ในโลกใบเดียวกันนี้ให้ได้ แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ความเชื่อ และอื่นๆ ในยุคโลกาภิวัตน์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่งจะกระทบไปถึงประเทศอื่นๆ ด้วย จึงมีผู้เปรียบเทียบว่าโลกของเราคือ หมู่บ้านของเรา ถ้าบ้านหลังหนึ่งเกิดไฟไหม้ ทุกๆ หลังคาเรือนก็ย่อมไม่ปลอดภัยไปด้วย” ดังนั้น ความร่วมมือและความสมานฉันท์จึงเป็นวินัยแห่งยุคนี้ โดยที่แต่ละคนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในความรับผิดชอบโดยรวม ซึ่งหมายถึงการเป็นพลเมืองโลก เมื่อเป็นพลเมืองโลกก็จะต้องมีหลักการขั้นพื้นฐานของจริยธรรมโลกที่เป็นสากลสำหรับพลเมืองทุกคน เช่น คุณธรรมแห่งสิทธิมนุษยชนสากล ซึ่งประกาศว่ามนุษย์ทุกคนถือกำเนิดมาอย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน มีสิทธิ เสรีภาพ ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างชอบธรรมตามอัธยาศัย นับเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของมนุษยชาติ

ค่านิยมสากล เช่น สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย สันติภาพ ความกลมกลืนระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมมีส่วนสำคัญในการสร้างสำนึกต่อปัญหาของมนุษยชาติ ทำให้ปัญหาหลักกลายเป็นปัญหาร่วม ซึ่งจะต้องร่วมมือกันแก้ไขและป้องกัน เพื่อความอยู่รอดของมนุษย์ทั้งปวง ดังนั้น การศึกษาจะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมสำหรับโลกที่กำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตต่างๆ ด้วยการเพิ่มการเรียนรู้ค่านิยมสากล และคุณธรรมโลก การเคารพซึ่งกันและกัน เคารพสิทธิมนุษยชน มีสันติกับเพื่อนบ้านกับเพื่อนมนุษย์ร่วมโลก และสันติกับธรรมชาติ น่าจะเป็นค่านิยมที่ควรกำหนดให้มีการเรียนรู้และปลูกฝัง

การศึกษาไทยได้มีการปรับปรุงเนื้อหาสาระ และกระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างคนให้มีความคิด มีศักยภาพในการเรียนรู้ รักการเรียนรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม มีหลักในการตัดสินใจ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำงานได้และทำงานร่วมกับผู้อื่นเป็น และยังเน้นให้การศึกษาเหมาะสมสำหรับโลกในกระแสโลกาภิวัตน์ เช่น ในปัจจุบันนี้ สังคมไทยขาดความสมดุลและความพอดี อันเป็นสาเหตุของวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคม

การศึกษาไทยในยุคปฏิรูปการศึกษาได้เน้นค่านิยม คุณธรรม และจริยธรรมตามแนวศาสนา เช่น ความรัก ความเมตตา ความโอบอ้อมอารี ความยุติธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต การรู้จักกินอยู่อย่างพอดีที่กลมกลืนไปกับธรรมชาติ การเคารพซึ่งกันและกัน และการอยู่ร่วมกันกับเพื่อนมนุษย์ เป็นต้น และยังปลูกฝังให้เยาวชนยึดมั่นในหลักธรรม เชื่อในการทำความดี มีวินัย มีความรับผิดชอบ อดทน อดออม มีมานะและมีขันติธรรม นอกจากนั้นยังได้จัดการเรียนรู้ให้เยาวชนเห็นคุณค่า อนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมไทย เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจในความเป็นคนไทย ในขณะที่เดียวกันก็ให้เข้าใจวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาติอื่นด้วย เพื่อสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับนานาประเทศ โดยยังยึดมั่นในวัฒนธรรมของตนเอง ไม่ให้เกิดการเลือนไหลหล่อหลอมจนอดีตและรากเหง้าของคนเลือนจาง ดังที่มหาตมะ กานธี ได้เคยกล่าวไว้ว่า :

“ข้าพเจ้าไม่อยากจะบ้านเรือนของข้าพเจ้ามีกำแพงแวดล้อมหมดทุกด้าน ไม่อยากให้น้ำต่างปิดตาย ข้าพเจ้าอยากให้วัฒนธรรมของทุกแคว้นทุกถิ่นล่องลอยไป



ทว่าบ้านได้อย่างอิสระที่สุด แต่จะไม่ยอมให้วัฒนธรรมใด กระชากข้าพเจ้าให้หลุดจาก
จุดยืนของตน”

การเรียนรู้ในห้องเรียนและในโรงเรียนเพื่อสร้างความตระหนักรู้เรื่องความ
เข้าใจอันดี ความเคารพซึ่งกันและกัน การยอมรับความแตกต่างหลากหลายของ
วัฒนธรรมและวิถีชีวิต และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในระดับนานาชาติคงยากที่จะ
สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรม ถ้าขาดกิจกรรมที่มีความหมายแก่ผู้เรียนมาช่วยเกื้อกูลส่งเสริม
การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนให้สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของหลักสูตรและ
สนับสนุนการเรียนรู้ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ให้มีความกว้างขวางลึกซึ้งยิ่งขึ้น ตลอดจน
จนให้ผู้เรียนได้ค้นพบและใช้ศักยภาพที่มีในตนเองอย่างเต็มที่ จึงนับว่ามีความสำคัญ
อย่างยิ่ง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เสริมสร้างทักษะชีวิต รู้จักสร้าง
สัมพันธภาพที่ดี เพื่อปรับตัวเข้ากับบุคคลและสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างดีและมี
ความสุข

ตัวอย่างของกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวข้างต้นที่สมควรยกเป็นตัวอย่างคือ
กิจกรรมภายในโครงการแลกเปลี่ยนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาของอาเซียน โดย
เฉพาะอย่างยิ่งในหัวข้อ : “การศึกษาเพื่อการอนุรักษ์แหล่งประวัติศาสตร์ และการ
ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์” ซึ่งจัดขึ้นในประเทศไทยระหว่างวันที่ ๑๕ กรกฎาคม
ถึง ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ หัวข้อของโครงการสอดคล้องกับการประกาศในปี พ.ศ.
๒๕๕๕ (ค.ศ. ๒๐๐๒) เป็นปีแห่งสหประชาชาติเพื่อมรดกทางวัฒนธรรม โครงการ
นี้มีวัตถุประสงค์ให้นักเรียนระดับมัศึกษามีสำนึกในความรับผิดชอบต่อมรดก
ทางวัฒนธรรม ได้เรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรม และค่านิยมของกันและกัน และส่งเสริม
มิตรภาพและความสามัคคีของสมาชิกอาเซียนโดยผ่านทางกลุ่มเยาวชน ผู้เข้า
ร่วมกิจกรรมประกอบด้วย นักเรียนหญิง-ชาย อายุระหว่าง ๑๕-๑๗ ปี จำนวน ๘๒
คน ครูและเจ้าหน้าที่จำนวน ๔๐ คน โครงการนี้เน้นกิจกรรมกลุ่มเป็นสำคัญ โดย
แบ่งนักเรียนออกเป็น ๖ กลุ่ม แต่ละกลุ่มประกอบด้วย นักเรียนจากทุกประเทศใน
อาเซียน แต่ละกลุ่มร่วมกันทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การอภิปราย การนำเสนอผลงาน
การจัดนิทรรศการ การช้จักรยานเยี่ยมชม และเรียนรู้แหล่งประวัติศาสตร์ การแสดง
และกิจกรรมทางวัฒนธรรม เป็นต้น สถานที่ที่นักเรียนเยี่ยมชมและร่วมกันทำงานคือ

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก สุโขทัย และกรุงเทพมหานคร จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและสุโขทัย ถือว่าสำคัญเพราะเป็นแหล่งที่ตั้งของมรดกทางวัฒนธรรมของโลก

ภายในระยะเวลา ๒ สัปดาห์ ชาวชนอาเซียนทั้ง ๖ กลุ่ม ได้มีประสบการณ์อันมีค่า ทั้งนี้เพราะผู้จัดกิจกรรมได้ตระเตรียมสถานที่และกิจกรรมที่น่าสนใจเป็นการกระตุ้นให้นักเรียนอยากเรียนรู้ และแบ่งปันประสบการณ์กัน เช่น ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้เยี่ยมชมอุทยานประวัติศาสตร์ ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์พิพิธภัณฑฯ และศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยว นอกจากนี้ได้เยี่ยมชมวิทยาลัยอาชีวศึกษาอยุธยา ซึ่งเตรียมกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่น่าสนใจหลายอย่าง อาทิ การแกะสลักผักและผลไม้ การร้อยมาลัย การทำของชำร่วย ที่จังหวัดพิษณุโลก นักเรียนผู้เข้าร่วมโครงการได้เยี่ยมชมวัด โรงเรียนมัธยมศึกษา พิพิธภัณฑฯ ศิลปะพื้นบ้าน และเทคโนโลยีพื้นบ้าน ตลอดจนมหาวิทยาลัยนเรศวร ซึ่งมีการแสดงเรื่องพลังงานแสงอาทิตย์ นอกจากนี้ยังได้เยี่ยมชมพิพิธภัณฑฯผ้าไทย หอสมุดสารสนเทศ และร่วมทำกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่วิทยาลัยอาชีวศึกษาพิษณุโลก จุดเด่นของกิจกรรมในจังหวัดสุโขทัย คือ การจัดการเรียนในอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตั้งแต่เช้าตรู่ ทำให้ได้สัมผัสกับธรรมชาติและความงามของอุทยาน นอกจากนั้นได้เรียนรู้แหล่งประวัติศาสตร์ต่างๆ โดยมีเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรช่วยอธิบายให้ความรู้เกี่ยวกับแหล่งประวัติศาสตร์ที่เยี่ยมชม ที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นแหล่งสุดท้ายของการเยี่ยมชม ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีโอกาสเข้าพักกับครอบครัวไทย เพื่อเรียนรู้วิถีชีวิตไทย นอกจากนี้ยังได้เยี่ยมชมพระบรมมหาราชวัง วัดพระแก้วมรกต เป็นต้น ตลอดจนการเยี่ยมชมแหล่งมรดกโลกและแหล่งการเรียนรู้ในด้านต่างๆ นักเรียนได้รับแจกแบบทดสอบความรู้และใบงาน เพื่อให้นักเรียนมีความรู้และจดบันทึกสิ่งที่นักเรียนได้พบเห็น ซึ่งเป็นความรู้ใหม่ นอกจากนั้นการทำงานกลุ่ม ยังเป็นโอกาสให้นักเรียนมีปฏิสัมพันธ์กัน ได้รู้จักกันและกันและเรียนรู้ที่จะใช้ชีวิตร่วมกัน ส่วนใบงานที่นักเรียนทุกกลุ่มได้จดบันทึกในช่วงที่เยี่ยมชมสถานที่ต่างๆ และร่วมกิจกรรมทางวัฒนธรรมก็ได้มีการรวบรวมและผลิออกมาในรูปแบบของ CD-ROM เพื่อนำไปแจกจ่ายให้กับประเทศอาเซียนทั้งหลาย โดยคาดว่าจะสามารถนำไปใช้ในการเรียนรู้ในวิชาต่างๆ เช่น วิชาภาษาอังกฤษ สังคมศึกษา โดยเฉพาะประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาของอาเซียนครั้งนี้ ได้รับความ



รู้ ความสนุกเพลิดเพลิน ความสัมพันธ์และมิตรภาพที่แน่นแฟ้นได้พัฒนาขึ้นในกลุ่มนักเรียนและกลุ่มครู นับเป็นการส่งเสริมความเข้าใจอันดี และมิตรภาพระหว่างชาติ อันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตามเป้าหมายของหลักสูตรการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๔ และกติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๓

เป็นที่คาดหมายว่า โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาของอาเซียน จะมีการจัดอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยหมุนเวียนกันไปในแต่ละประเทศ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างเยาวชน และเพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์เครือข่ายของเยาวชนอาเซียน^๔

เชิงอรรถ

- (๑) รายงานของคณะกรรมการการนานาชาติ ที่เสนอต่อองค์การยูเนสโก ว่าด้วย การศึกษาในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ เรื่อง “การเรียนรู้ : ขุมทรัพย์ในตน”.
- (๒) ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติกาสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เมื่อวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒.
- (๓) ฌาคส์ เดอลอส์ : สุนทรพจน์ที่กล่าวในการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๒.
- (๔) รายงานโครงการแลกเปลี่ยนฯ ใน The Third ASEAN Student Exchange at Secondary Education Level, Thailand 2002/Ministry of Education, Thailand.

ลักษณะของสิทธิมนุษยชน ในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

กมล กมลตระกูล

คำว่าสิทธิมนุษยชนลักษณะที่เป็นทั้งนามธรรมและรูปธรรม เป็นทั้งทฤษฎี
ปรัชญา หรือว่าเพียงแค่กรอบคิด เป็นสิ่งที่จับต้องได้ พิสูจน์ได้ หรือว่าเป็นเพียง
ความคิดและนโยบาย เท่านั้น

คำถามที่ท้าทายข้างต้นได้รับการตอบสนองจากประชาคมโลกโดยการร่วม
กันร่างปณิญาสากล (Declaration) กติการะหว่างประเทศ (Covenant) อนุสัญญา
(Convention) ซึ่งมีความผูกมัดประเทศต่างๆ ในการปฏิบัติตามพันธะที่ให้
สัตยาบันในระดับที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่มีอยู่ร่วมกัน คือ นำคำว่า สิทธิมนุษยชน มา
แปลงให้เป็นรูปธรรม ให้จับต้องได้ ให้มีลักษณะที่ตรวจสอบได้ด้วยตัวชี้วัด เมื่อมี
การละเมิด ชี้ให้เห็นถึง “พันธกิจ” (Obligation) ของรัฐ ในการต้องจัดสรรทรัพยากร
และงบประมาณ รวมทั้งการออกกฎหมายหรือก่อตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อ “ทำให้บรรลุ
พันธกิจ” (Fulfill) ไม่เพียงเท่านั้น รัฐยังต้อง “สนับสนุน” (Promote) สิทธิ
มนุษยชนให้เป็นที่ยอมรับ และขยายตัวจนเป็นคุณค่าสากลของสังคมและประเทศ
นอกจากนี้ ยังต้อง “ปกป้อง” (Protect) ผู้ที่อ่อนแอ เช่น เด็ก ผู้หญิง คนชรา และ
คนงานไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

มาตรฐานนี้เป็นเพียงตัวอย่างที่ยกมาให้ดู เพื่อให้มองเห็นลักษณะของสิทธิ
มนุษยชนที่เป็นรูปธรรมที่ตราไว้ใน ชุดสัญญาาระหว่างประเทศเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่
อ้างไว้แล้วข้างต้น



สิทธิของพลเมือง

มาตราที่ ๑ สิทธิแห่งความเสมอภาค	๑. มนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกันกับเสรีภาพและความเสมอภาค เราทั้งหลายมีศักดิ์ศรี และสิทธิที่คล้ายคลึงกันและมีสิทธิเช่นเดียวกันกับบุคคลอื่นๆ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่เราทั้งหลายเกิดมาพร้อมกันความสามารถที่จะคิด และรู้ว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด และดังนั้นเราจึงควรปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยเจตนาแห่งความเป็นมิตร
มาตราที่ ๒ เสรีภาพจากการเลือกปฏิบัติ	๒. คนทุกคนควรมีสถานะและเสรีภาพที่เหมือนกัน ไม่ว่าเขาหรือเธอจะมีเชื้อชาติ เพศ หรือสีผิวใด ไม่ว่าเราจะถือกำเนิดมาจากที่ใด ไม่ว่าเราจะพูดภาษาใด หรือนับถือศาสนาใด หรือมีความคิดเห็นทางการเมืองเช่นใด หรือไม่ว่าเราร่ำรวย หรือยากจนก็ตาม
มาตราที่ ๓ สิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ ความปลอดภัยส่วนบุคคล	๓. ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิต มีเสรีภาพ และมีความรู้สึกปลอดภัย
มาตราที่ ๔ เสรีภาพจากความเป็นทาส	๔. การซื้อและการขายมนุษย์เป็นสิ่งที่ผิดและความเป็นทาสเป็นสิ่งที่ควรได้รับการขัดขวาง/ป้องกัน อยู่ตลอดเวลา
มาตราที่ ๕ เสรีภาพจากการทรมานและการปฏิบัติที่เป็นการบั่นทอนความเป็นมนุษย์	๕. ไม่มีผู้ใดควรได้รับการทรมาน หรือการปฏิบัติใดๆ หรือการลงโทษใด ๆ อันโหดร้ายหรือทำให้บุคคลรู้สึกว่าเป็นมนุษย์ของตนถูกบั่นทอน
มาตราที่ ๖ สิทธิที่จะได้รับการรับรองในฐานะของบุคคลตามกฎหมาย	๖. คนทุกคนมีสิทธิในการที่จะได้รับการรับรองในฐานะของบุคคลในทุกหนทุกแห่งตามกฎหมาย
มาตราที่ ๗ สิทธิแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย	๗. ท่านได้รับสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน
มาตราที่ ๘ สิทธิที่จะได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องโดยตุลาการผู้มีความเชี่ยวชาญ	๘. ถ้าสิทธิภายใต้กฎหมายของท่านถูกฝ่าฝืน ท่านควรมีสถานะที่จะมีตุลาการอันเที่ยงธรรมซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลจนกว่าจะมีความยุติธรรมเกิดขึ้น

มาตราที่ ๘ เสรีภาพจากการถูกจองจำและ เนรเทศตามอำเภอใจ	๘. ท่านไม่ควรถูกจับกุม คุมขังไว้ในเรือนจำ หรือถูก เนรเทศออกจากประเทศของท่านเองโดยขาดเหตุผล อันควร
มาตราที่ ๑๐ สิทธิในการสืบพยาน แบบยุติธรรม	๑๐. ในกรณีที่ท่านต้องขึ้นศาล ท่านมีสิทธิเช่นเดียวกับคน อื่นๆ ในการสืบพยานที่ยุติธรรมและเปิดเผยต่อ สาธารณะโดยศาลสถิตยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้มีความ ใจกว้าง และมีเสรีภาพในการที่จะทำการตัดสินใจ ด้วยตนเอง
มาตราที่ ๑๑ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาใน ฐานะผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการ พิสูจน์ว่ามีความผิดจริง	๑๑. ถ้าท่านถูกกล่าวโทษในอาชญากรรม ท่านควรจะได้ รับการพิจารณาในฐานะของผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้ รับการพิสูจน์ว่ามีความผิดจริง ท่านไม่ควรได้รับ การลงโทษในสิ่งที่ท่านได้กระทำความผิดซึ่งไม่ผิด กฎหมายในขณะที่การกระทำดังกล่าวเกิดขึ้น

สิทธิทางสังคม

มาตราที่ ๑๒ เสรีภาพจากการถูกแทรกแซงใน เรื่องส่วนตัว ครอบครัว บ้านเรือน และการติดต่อทางจดหมาย	๑๒. ผู้ใดก็ตามไม่ควรเข้ามาแทรกแซงในเรื่องความเป็น ส่วนตัว ครอบครัว บ้านเรือน หรือจดหมายของท่าน หรือทำลายความสุจริต และความนับถือในตนเอง ของท่านโดยขาดเหตุผลอันควร
มาตราที่ ๑๓ สิทธิในการโยกย้ายโดยเสรีทั้งใน และนอกประเทศ	๑๓. ในประเทศใดๆ ก็ตาม ท่านมีสิทธิในการที่จะไป และ อาศัยอยู่ในสถานที่ที่ท่านต้องการ ท่านมีสิทธิที่จะ ออกจากประเทศใดๆ รวมทั้งประเทศของท่านเอง และเดินทางกลับเมื่อใดก็ได้แล้วแต่ท่านต้องการ
มาตราที่ ๑๔ สิทธิในการลี้ภัยในประเทศอื่นๆ เพื่อหนีพ้นจากการฟ้องร้องคดี อาญา	๑๔. ท่านมีสิทธิในการแสวงหาที่ลี้ภัยจากการถูกรัง ควาญ ได้ในประเทศอื่นใดก็ตาม
มาตรา ๑๕ สิทธิทางด้านสัญชาติ และเสรีภาพในการเปลี่ยนสัญชาติ	๑๕. ไม่มีผู้ใดสามารถพรากสิทธิของท่านไปจากประเทศ ที่ท่านมา



มาตราที่ ๑๖ สิทธิในการสมรสและครอบครัว	๑๖. ชายหญิงที่เติบโตเป็นผู้ใหญ่มีสิทธิที่จะทำการสมรสและตั้งครอบครัว โดยไม่มีผู้ใดพยายามขัดขวาง เพราะเหตุเชื่อชาติ ศาสนา หรือประเทศของชายหรือหญิงเหล่านั้นเป็นสาเหตุ ชายหญิงทั้งสองฝ่ายต้องเห็นพ้องกันในการสมรสและมีสิทธิที่เสมอภาคกันในการสมรส ในขณะสมรส และถ้า หรือเมื่อตัดสินใจที่จะยุติการสมรส
มาตราที่ ๑๗ สิทธิในการครอบครองทรัพย์สินส่วนบุคคล	๑๗. ทุกคนมีสิทธิในการจะครอบครองทรัพย์สินที่ตนเป็นเจ้าของตามลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น และไม่มีผู้ใดควรมานำทรัพย์สินของท่านไปโดยปราศจากเหตุผลอันควร

สิทธิทางการเมือง

มาตราที่ ๑๘ เสรีภาพทางด้านศรัทธาและศาสนา	๑๘. ท่านอาจจะศรัทธาในสิ่งที่ท่านต้องการที่จะศรัทธามีความคิดว่าสิ่งใดถูกและสิ่งใดผิด และมีศรัทธาในศาสนาใดๆ ก็ตามที่ท่านต้องการ และท่านอาจจะเปลี่ยนศาสนาที่ท่านนับถือได้ ถ้าท่านต้องการ โดยปราศจากการถูกแทรกแซง
มาตราที่ ๑๙ เสรีภาพเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสาร	๑๙. ท่านมีสิทธิที่จะบอกคนอื่น ๆ ว่าท่านมีความรู้สึกอย่างไรต่อสิ่งต่างๆ โดยไม่ได้รับการสั่งให้ปิดปากเงียบ ท่านอาจจะอ่านหนังสือพิมพ์ หรือฟังวิทยุ และท่านมีสิทธิตีพิมพ์ความคิดเห็นต่างๆ ของท่าน และส่งไปยังสถานที่ใดๆ ก็ตามได้ โดยไม่มีผู้ใดสามารถที่จะหยุดยั้งท่านได้
มาตราที่ ๒๐ สิทธิในการร่วมชุมนุมอย่างสงบและการสมาคมกับผู้อื่น	๒๐. ท่านมีสิทธิในการร่วมชุมนุมอย่างสงบกับประชาชนทั่วไป และสามารถกับคนที่ท่านต้องการ แต่ไม่มีผู้ใดสามารถบังคับท่านให้ไปร่วมกับ หรือเป็นสมาชิกของกลุ่มใดๆ ก็ตาม
มาตราที่ ๒๑ สิทธิในการเข้าร่วมในคณะรัฐบาลและการเลือกตั้งโดยเสรี	๒๑. ท่านมีสิทธิในการเป็นบุคคลหนึ่งในคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกบุคคลเหล่านั้นในการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ที่ซึ่งการนับคะแนนแต่ละครั้งมีบรรทัดฐานเดียวกัน และการจะไปเลือกตั้งในสถานที่แห่งใดนั้นเป็นธุระของท่านเอง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียง รัฐบาลจึงควรกระทำในสิ่งที่ประชาชนต้องการ

สิทธิทางเศรษฐกิจ

มาตราที่ ๒๒ สิทธิในความมั่นคงทางสังคม	๒๒. ในฐานะของพลเมืองโลกท่านมีสิทธิที่จะได้รับการตอบสนองทางด้านการต้องการพื้นฐาน เพื่อท่านจะสามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและกลายเป็นบุคคลที่ท่านต้องการจะเป็น และประเทศอื่นๆ รวมทั้งกลุ่มประเทศต่างๆ ควรให้ความช่วยเหลือ
มาตราที่ ๒๓ สิทธิในงานที่พึงปรารถนา และการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน	๒๓. ท่านควรสามารถทำงาน เลือกงานของท่าน เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย และได้รับการคุ้มครองเมื่อไม่มีงานทำ ท่านควรได้รับค่าจ้างเท่ากับคนอื่นที่ทำงานเช่นเดียวกับท่าน โดยไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง ท่านต้องการค่าจ้างที่เพียงพอเพื่อว่าครอบครัวของท่านจะได้ใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี และนั่นก็หมายความว่า ถ้าท่านได้รับค่าจ้างที่ไม่เพียงพอ ท่านควรได้รับความช่วยเหลือประเภทอื่นๆ
มาตราที่ ๒๔ สิทธิที่จะได้รับการพักผ่อน และการมีเวลาว่าง	๒๔. ทุกคนมีสิทธิที่จะมีการพักผ่อนและการหย่อนใจ และรวมทั้งการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่กำหนดในการทำงานและการอนุญาตให้มีวันหยุดโดยได้รับค่าจ้างเป็นครั้งคราวไป
มาตราที่ ๒๕ สิทธิในการครองชีพที่มีมาตรฐานเพียงพอ	๒๕. ท่านมีสิทธิในการได้รับสิ่งที่ท่านต้องการในอันที่จะดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี ประกอบด้วย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการรักษาพยาบาล สำหรับตัวท่านและคนในครอบครัว ท่านมีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากสังคม ถ้าท่านเจ็บป่วย หรือไม่มีงานทำ หรือเมื่อท่านชรา หรือเป็นม่าย หรือด้วยวิธีการใดๆ ที่ท่านไม่สามารถทำงานโดยมิได้เกิดจากความผิดของตัวเอง
มาตราที่ ๒๖ สิทธิทางการศึกษา	๒๖. ท่านมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา อย่างน้อยที่สุดในปีแรกๆ ของชีวิตการศึกษาควรเป็นการให้เปล่า และเป็นการศึกษาภาคบังคับสำหรับทุกคน การศึกษาในระดับต่อมาควรจะมีให้แก่บุคคลผู้ต้องการและสามารถรับผิดชอบด้วยตนเอง การศึกษาควรจะสามารถช่วยให้ประชาชนกลายเป็นบุคคลที่ดีที่สุดเท่าที่เขาสามารถจะเป็นได้ และเคารพในสิทธิมนุษยชนของผู้อื่นในโลกอันสงบสันติ



มาตราที่ ๒๗ สิทธิในการมีส่วนร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมของชุมชน	๒๗. ท่านมีสิทธิในการเข้าร่วมและเป็นส่วนหนึ่งของโลกแห่ง ศิลปะ คนตรี และวรรณกรรม ดังนั้นท่านจึงควรได้รับความเพลิดเพลินในศิลปะและมีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจาก การค้นพบใหม่ ๆ ทางด้านวิทยาศาสตร์ ถ้าท่านได้เขียน ทำ หรือค้นพบสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ท่านควรได้รับเกียรติยศในสิ่งนั้น และสามารถแสวงหารายได้จากสิ่งดังกล่าว
--	---

หน้าที่ความรับผิดชอบต่อชุมชน

มาตราที่ ๒๘ สิทธิในระเบียบสังคมซึ่งสนับสนุนเอกสารฉบับนี้	๒๘. ทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่ในโลกซึ่งสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ได้รับความเคารพและได้รับการสร้างให้เกิดขึ้น
มาตราที่ ๒๙ หน้าที่ของชุมชนที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาอย่างเสรีและเต็มศักยภาพ	๒๙. เราทุกคนมีความรับผิดชอบในสถานที่ที่เราอยู่อาศัย และผู้คนที่อยู่แวดล้อมตัวเรา ดังนั้น เราจึงควรใช้ความระมัดระวังกับผู้อื่น การที่จะเพลิดเพลินกับเสรีภาพ เราจำเป็นต้องมีกฎหมายและการกำหนดขอบเขตแห่งการเคารพสิทธิของทุก ๆ คน สนองตอบต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของเรา รักษาสันติภาพแห่งโลก และสนับสนุนองค์การสหประชาชาติ
มาตราที่ ๓๐ เสรีภาพจากการถูกแทรกแซงโดยรัฐหรือบุคคลในสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น	๓๐. ไม่มีส่วนใดในคำแถลงนี้ที่สื่อความหมายว่าบุคคลใดก็ตาม อาจจะทำให้สิทธิของเราอ่อนด้อยลงหรือพรากสิทธิไปจากเราได้

หมายเหตุ :

“ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights) ได้จัดทำขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ (UN) ในปี ค.ศ.1948 และเป็นฉบับต้นแบบ ซึ่งต่อมามีการนำมาปรับปรุงภาษาเพื่อให้เหมาะสมกับเด็ก ส่วนฉบับภาษาไทยนี้แปลมาจาก ฉบับ **Regular English** โดย *Little House Alternative Schools, Dorchester, Massachusetts* (<http://www.amnesty-volunteer.org/usa/education/udhr-reg.html>) นอกจากนี้ยังมีอีกหลายฉบับ เช่นใน <http://www.amnesty.org.uk/udhr/childrens.shtml> รวมถึงฉบับที่มีภาพประกอบและการตูน ซึ่งสามารถดูได้จาก <http://www3.itu.int/udhr/miscinfo/pictoral.htm>.

โครงการวิจัยเศรษฐกิจนอกระบบ (Underground Economy Project)

รัตพงษ์ สอนสุภาพ

โครงการวิจัยเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นโครงการวิจัยที่ต้องการทราบถึงขนาดของเศรษฐกิจที่อยู่นอกระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (Official Economy) และมูลค่าทางเศรษฐกิจเหล่านี้มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอย่างไร รัฐบาลควรมีทางออกอย่างไรต่อปัญหาดังกล่าวนี้ หากเปรียบเทียบกับช่วงก่อนและช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจมีสถานะอย่างไร มีความแตกต่างในเชิงมูลค่าหรือไม่ หากเปรียบเทียบกับผลวิจัยก่อนหน้านี้ซึ่งมีศาสตราจารย์ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร รองศาสตราจารย์ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ ศึกษาไว้ ผลการศึกษากครั้งนั้น พบว่า ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๖-๒๕๓๘ มีรายได้รวมกันอยู่ระหว่าง ๖-๘ แสนล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๕-๑๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) จากกิจกรรมทางธุรกิจนอกกฎหมาย ๖ ประเภท ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค่าน้ำมันเถื่อน แรงงานเถื่อน หลอ้งบริการ และการพนันประเภทต่างๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นเพียงภาพบางส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบเท่านั้น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกจากต้องการให้เกิดความต่อเนื่องในภาพของเศรษฐกิจนอกระบบต่อจากงานวิจัยครั้งก่อนแล้ว ยังต้องการเติมเต็มในแง่กิจกรรมที่อยู่นอกกฎหมายให้มากขึ้นด้วย โดยเลือกกิจกรรมที่มีนัยต่อการอธิบายปัญหา มีมูลค่ามากพอที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เพื่อให้มีน้ำหนักมากพอต่อการนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายให้แก่รัฐบาลอย่างเป็นระบบต่อไป



ชื่อโครงการ : โครงการวิจัยเศรษฐกิจนอกระบบ
(Underground Economy)

สถาบันรับผิดชอบ : ศูนย์การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงการหลักและย่อย : แบ่งการศึกษาออกเป็น ๖ กลุ่ม ดังนี้

การพนัน มี ๓ เรื่อง ดังนี้ ๑) สถานะเศรษฐกิจการพนันในประเทศไทย ๒) นโยบายทางเลือกกาสิโนในประเทศไทย และ ๓) การพนันฟุตบอล

การหลีกเลี่ยงภาษีและสิ่งผิดกฎหมาย มี ๕ เรื่อง ดังนี้ ๑) น้ำมันเถื่อน ๒) การค้าบุหรี่ปลอม ๓) โสเภณีไทยและโสเภณีข้ามชาติ ๔) มอเตอร์ไซค์รับจ้าง คิวรถตู้ คิวรถสองแถว รถเมล์ผี และรถกระบะป๊อง ๕) แรงงานเถื่อน ๖) ธุรกิจผิดกฎหมายผ่านอินเทอร์เน็ต ๗) การหลีกเลี่ยงภาษีในธุรกิจเคเบิลทีวี ๘) เงินกู้ยืมนอกระบบ และ ๙) สุราพื้นบ้าน

เงินกู้ยืมนอกระบบในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มี ๔ เรื่อง ดังนี้ ๑) การคอร์รัปชันในธุรกิจก่อสร้างในเขต อบจ. และ อบต. ๒) การคอร์รัปชันในธุรกิจ ก่อสร้างในเขตเทศบาล ๓) การหลีกเลี่ยงภาษีในธุรกิจโรงแรม และ ๔) ส่วยเทศบาล

เงินนอกระบบในระบบราชการ มี ๒ เรื่อง ดังนี้ ๑) สถานีวิทย์และทีวี ๒) การคอร์รัปชันในงานก่อสร้างของระบบราชการไทย

สถาบันการเงินนอกระบบ มี ๑ เรื่อง คือ กลุ่มออมทรัพย์และธนาคารหมู่บ้าน

การคอร์รัปชันในระบบการเลือกตั้ง มี ๑ เรื่อง คือ การคอร์รัปชันในระบบการเลือกตั้ง

แหล่งเงินทุนสนับสนุน : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และโรงงานยาสูบ
กระทรวงการคลัง

ระยะเวลารวม ๖ เดือน : ตั้งแต่ มีนาคม ๒๕๔๖ - กันยายน ๒๕๔๖

รายชื่อคณะผู้ทำวิจัย

ที่ปรึกษาโครงการ

ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ศรีรัตน์
จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายสิวะ แสงมณี รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

นายชนพน วัฒนกุล ที่ปรึกษาราชการแห่งประเทศไทย

ผู้อำนวยการโครงการ

รองศาสตราจารย์ ดร.สังคีต พิริยะรังสรรค์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

ความหลากหลายของนักวิจัย

เป็นโครงการวิจัยที่อยู่บนพื้นฐานของนักวิจัยระดับที่หลากหลาย มีทั้งนักวิจัย
ระดับอาวุโส ระดับกลาง และนักวิจัยรุ่นใหม่ หรือระดับต้น มาจากสถาบันการศึกษา
หลายแห่ง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย์ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต และสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา และจากองค์กร
อิสระและเอ็นจีโอ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันเกษตรกรแห่งชาติ และ
เอเซียฟอรัม รวมทั้งจากภาคธุรกิจเอกชน เช่น ไอทีวี และสำนักข่าวไอเอ็นเอ็น เป็นต้น

วัตถุประสงค์

- ๑) เพื่อศึกษาขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบเปรียบเทียบกับกันระหว่างช่วง
ก่อนและหลังที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐
- ๒) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่อยู่นอก
กฎหมายมีความสัมพันธ์กับบุคคลกลุ่มใด
- ๓) เพื่อศึกษาค้นหาทางเลือกเชิงนโยบายต่อรัฐบาล

ประโยชน์และเป้าหมาย

ประโยชน์ที่จะได้รับ

- ๑) ทำให้ทราบถึงขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบว่ามีขนาดสักเท่าใด



๒) ทำให้ทราบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบกับบุคคลในสังคมเป็นชนกลุ่มใด

๓) ทำให้ทราบนโยบายเชิงทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลให้เป็นระบบ

เป้าหมายของโครงการ

๑. เพื่อสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ ขกระดับนักวิจัยรุ่นกลาง สร้างมุมมองใหม่ให้กับนักวิจัยอาวุโส

๒. เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ต่อบริบทเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ

๓. เพื่อแบ่งเส้นที่ชัดเจนระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ควรอยู่ในระบบและนอกระบบ

ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยนำเอาข้อมูลชั้นต้น (Primary Data) จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) และสัมมนาระดมความคิด (Focus Groups) มาใช้วิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการ (Documentary Data) ต่างๆ เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ โดยนำเสนอการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยโครงการเศรษฐกิจนอกระบบ

แนวความคิดว่าด้วยเศรษฐกิจนอกระบบ (Underground Economy) เพิ่งได้รับความสนใจจากวงวิชาการอย่างจริงจังในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๖-๒๕๒๗ แม้ว่าการกล่าวถึงเรื่องนี้อยู่บ้างสอดแทรกในเอกสารวิชาการต่างๆ แต่ก็ไม่ใคร่ได้รับความสนใจในทางวิชาการมากนักสำหรับประเทศไทย เช่น การศึกษาของสรยุทธ มินะพันธ์และदनัย สุวรรณกนิษฐ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ในเรื่องเศรษฐกิจใต้ดินในประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ รูปนัย วัชรชัยสมร ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง การประมาณขนาดของเศรษฐกิจใต้ดินในประเทศไทย : สถิติปริมาณวิเคราะห์ให้ความสนใจในระดับหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามการมีข้อจำกัดที่ค้นพบต่อการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ คือ การที่เศรษฐกิจนอกระบบมี

ลักษณะซ่อนเร้นแอบแฝง การวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบก็เป็นเรื่องยุ่งยากเพราะไม่มีฐานข้อมูลทางการที่จะนำมาใช้ได้

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบมีอยู่ในทุกประเทศ เพียงแต่การแพร่หลายจะแตกต่างกัน กิจกรรมเหล่านี้มีทั้งที่ผิดกฎหมายและถูกกฎหมายและมักเป็นกิจกรรมที่ซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่ในระบบเศรษฐกิจทางการ อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจนอกระบบก็มีลักษณะร่วมที่เหมือนกันอย่างหนึ่งคือ รายได้ที่เกิดจากเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นรายได้ที่มีได้ถูกรายงานไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ

ความหมายและรูปแบบ

สำหรับการกำหนดขอบเขตเพื่ออธิบายความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบนั้น เป็นสิ่งที่ยากที่จะทำให้รัดกุมและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ เพราะการกำหนดรูปแบบและลักษณะของเศรษฐกิจนอกระบบยังขึ้นอยู่กับแนวคิดของการศึกษาในแต่ละแบบว่าต้องการตอบคำถาม และเน้นปัญหาไปในทิศทางใด นอกจากนี้ กลไกแต่ละกระบวนการของเศรษฐกิจนอกระบบเองก็เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

Mac Donald (ก.ศ. ๑๙๘๔ หรือ พ.ศ. ๒๕๒๗) ได้ให้ความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบไว้ ๔ ความหมายคือ

ความหมายแคบ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมที่ถูกกฎหมายของประชาชน หรือ หน่วยธุรกิจแต่กิจกรรมเหล่านั้นผู้ประกอบการพยายามหลีกเลี่ยงภาษี ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ในส่วนนี้ไป

ส่วนความหมายกว้างจะมีนัยด้วยกัน ๓ ระดับ ซึ่งทั้งสามความหมายดังกล่าวจะเป็นกิจกรรมทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ดังนี้

ความหมายที่กว้างขึ้น หมายถึง นอกจากจะมีความหมายตามข้อ ๑ แล้ว เศรษฐกิจ นอกระบบยังมีขอบเขตรวมถึงกิจกรรมที่โดยทั่วไปสมควรจะต้องถูกบันทึกอยู่ในระบบบัญชีรายได้ประชาชาติ แต่เพราะไม่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลมาทำการบันทึกได้ จึงทำให้รายได้ที่เกิดจากกิจกรรมส่วนนี้ต้องถูกละเลยไป

ความหมายที่กว้างกว่า หมายถึง นอกจากจะมีความหมายตามข้อ ๒ แล้ว เศรษฐกิจนอกระบบยังมีความหมายครอบคลุมถึงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ



ที่มีลักษณะผิดกฎหมายเข้าไว้ด้วย เช่น การค้ายาเสพติด การลักลอบค้าสินค้าหนีภาษี การดักขโมยการพนันเถื่อนและโสเภณี เป็นต้น

ความหมายที่กว้างที่สุด หมายถึง นอกจากจะมีความหมายตามข้อ ๓ แล้ว เศรษฐกิจนอกระบบยังมีความหมายครอบคลุมถึงกิจกรรมที่มีได้มีการซื้อขายในระบบตลาดและการดำเนินกิจกรรมแอบแฝงที่ไม่สามารถวัดค่าเป็นตัวเงินได้ด้วย เช่น การทำงานของแม่บ้าน เป็นต้น

ขณะที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ศรีรัตน์ (๒๕๕๓) จากการศึกษาเรื่องห่วย ช้อง บ่อน และยาบ้า ได้สร้างองค์ความรู้ต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบในสังคมไทยไม่น้อย เพราะงานชิ้นนี้ได้กล่าวถึงเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการอันเป็นความหมายกลางๆ ที่นักวิชาการต่างประเทศได้ศึกษาและใช้ชื่อแตกต่างกัน เช่น Underground Economy, Informal Economy, Black Economy, Shadow Economy, Parallel Economy เป็นต้น เศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการของงานนี้หมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งที่ถูกกฎหมายและที่ผิดกฎหมายแต่ไม่ได้มีการบันทึกในบัญชีรายได้ประชาชาติ ประกอบด้วย ๕ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก ธุรกิจผิดกฎหมาย (Criminal Sector) เช่น การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าสัตว์และพืชพันธุ์สงวน การลักลอบตัดไม้ การพนัน โสเภณี และการค้ามนุษย์ กิจกรรมเหล่านี้ Thomas (ค.ศ. ๑๙๕๒ หรือ ๒๕๓๕) เรียกว่า ธุรกิจผิดกฎหมาย

กลุ่มที่สอง การหลีกเลี่ยงภาษีต่างๆ ของหน่วยธุรกิจ

กลุ่มที่สาม การคอร์รัปชันของหน่วยงานรัฐและเอกชน

กลุ่มที่สี่ กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย เช่น ธุรกิจขนาดย่อม การทำธุรกิจในครัวเรือน อาชีพส่วนตัว หาบเร่แผงลอย และเงินกู้นอกระบบต่างๆ

กลุ่มที่ห้า กิจกรรมในครัวเรือน เช่น การเลี้ยงดูบุตร การเลี้ยงดูคนชรา และงานบ้าน

กิจกรรมทั้ง ๕ กลุ่ม จะมีความสำคัญแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มีสัดส่วนร้อยละ ๓๐-๓๗ ของรายได้ประชาชาติ เยอรมนีร้อยละ ๒๗ ของรายได้ประชาชาติ สหราชอาณาจักรร้อยละ ๑๕ ของรายได้ประชาชาติ อินเดียร้อยละ ๔๕ ของรายได้ประชาชาติและประเทศไทยร้อยละ ๕๗ ของรายได้ประชาชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ การศึกษาของ Edgar L. Feige and Katarina Ott e.d. (ค.ศ. ๑๙๙๕ หรือ พ.ศ. ๒๕๔๒) ในเรื่อง *Underground Economies in Transition : Unrecorded Activity, Tax Evasion , Corruption and Organized Crime* ได้สะท้อนให้เห็นถึงนัยของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจแบบเก่าที่มีการวางแผนจากส่วนกลางไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่มีระบบตลาดเป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากร เช่น อดีตสหภาพโซเวียต ยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออก ดังตัวอย่าง ประเทศโครเอเชีย เป็นอีกประเทศหนึ่งที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านที่ต้องเผชิญกับปัญหาสินค้าเถื่อนจากประเทศเพื่อนบ้าน การหลีกเลี่ยงภาษีของภาคธุรกิจ และปัญหาเงินปลอมเกิดขึ้นในประเทศอย่างรวดเร็ว และกิจกรรมเหล่านี้มักจะมีผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ จึงมีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างมาก ผนวกกับความไม่แน่นอนในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดเศรษฐกิจนอกระบบขึ้น นอกจากนี้ Katarina Ott ยังได้ชี้ว่า เศรษฐกิจนอกระบบในโครเอเชีย เป็นกิจกรรมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศมาก เพราะเศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๒๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ หรือ GDP จึงมีนัยต่อความสัมพันธ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปในประเทศที่กำลังมีการเปลี่ยนผ่านเช่นนี้ ทั้งด้วยจากความร้อนแทางโครงสร้างสถาบันที่เป็นกลไกในการผลักดันระบบเศรษฐกิจแบบตลาด การละเลยของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนกฎระเบียบสังคมยังขาดความเข้มแข็ง จะนับเป็นอันตรายอย่างยิ่งหากรัฐออกกฎหมายข้อบังคับ ขังขาดเป้าหมายที่ชัดเจน

สำหรับรูปแบบของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่นอกระบบนั้น จากการศึกษาของ Lippert and Walker (ค.ศ. ๑๙๙๗ หรือ พ.ศ. ๒๕๔๐) ในเรื่อง *The Underground Economy : Global Evidence of its Size and Impact* ได้จัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบไว้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ผิดกฎหมาย ประกอบด้วย การค้าของโจร ผลิตและค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การพนัน การค้าของเถื่อน และฉ้อโกง กิจกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นธุรกรรมที่ต้องใช้เงิน (Monetary Transactions) เป็นสื่อกลางในการดำเนินกิจกรรม ส่วนธุรกรรมที่ไม่ต้องใช้เงิน (Non-Monetary Transactions) ได้แก่ การแลกเปลี่ยนยาเสพติด การแลกเปลี่ยนของโจร การ



แลกเปลี่ยนของเดือน เป็นต้น ขณะที่กลุ่มที่ถูกกฎหมาย ประกอบด้วย รายได้ ค่าจ้าง และสินทรัพย์จากงานที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการที่ไม่มีการรายงานอย่างถูกต้อง กิจกรรมลักษณะนี้เรียกว่า การหนีภาษี (Tax Evasion) ส่วนกิจกรรมอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) นั่นคือ ส่วนลดรายได้และผลประโยชน์ของลูกจ้าง กิจกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นธุรกรรมที่ต้องใช้เงิน ส่วนธุรกรรมที่ไม่ต้องใช้เงิน จะอยู่ในรูปของการหนีภาษี ได้แก่ การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย ขณะที่รูปแบบของการเลี่ยงภาษี ได้แก่ งานทุกชนิดที่ดำเนินการเองและงานที่ช่วยกันทำในหมู่เพื่อนบ้าน โปรดดูรายละเอียดตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ รูปแบบกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ

รูปแบบของกิจกรรม	ธุรกรรมที่ใช้เงิน (Monetary Transactions)		ธุรกรรมที่ไม่ต้องใช้เงิน (Nonmonetary Transactions)	
กิจกรรมที่ผิดกฎหมาย	การค้าของโจร ผลิตและค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การพนัน ค้าของเถื่อน ฉ้อโกง		การแลกเปลี่ยนยาเสพติด ของโจรของเถื่อน การผลิตหรือการปลูกยาเสพติดสำหรับใช้เอง การขโมยของเพื่อนำมาใช้เอง	
รูปแบบของกิจกรรม	การหนีภาษี (Tax Evasion)	การเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance)	การหนีภาษี (Tax Evasion)	การเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance)
กิจกรรมที่ถูกกฎหมาย	รายได้จากการทำงานของตนเองซึ่งไม่มีการรายงาน ค่าจ้างเงินเดือน และสินทรัพย์จากงานที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่มีการรายงาน	ส่วนลดของลูกจ้าง ผลประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับนอกจากรายได้ประจำ	การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย	งานทุกชนิดที่ดำเนินการเองและงานที่ช่วยกันทำในหมู่เพื่อนบ้าน

ที่มา : Friedrice Schneider with Dominik Enste (2002). Hiding in the Shadow : The Growth of the Underground Economy.

สาเหตุของการเกิดเศรษฐกิจนอกระบบ

ความเป็นมนุษย์เศรษฐกิจ (Economic Man) ของคนมักจะมีเหตุผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนจะอยู่ในระบบหรือนอกระบบหรือไม่นั้นจะขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับกับผลเสียที่จะเกิดขึ้นเปรียบเทียบกัน เช่น คนว่างงานที่คิดจะทำสิ่งผิดกฎหมายจะพิจารณาถึงรายได้ที่จะได้รับกับค่าใช้จ่ายประจำวันที่จะต้องจ่ายโดยปราศจากรายได้ใดๆ พ่อค้าที่ลักลอบขนสินค้าหนีภาษีก็จะพิจารณาถึงผลกำไรอันมหาศาลกับโทษที่จะได้รับหากถูกจับได้ การเปรียบเทียบดังกล่าวหากผลที่ได้คาดว่าจะได้รับสูงกว่าพฤติกรรมการทำงานของคนย่อมมีแนวโน้มที่จะบิดเบือนไป

นอกจากนี้ มาตรการแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐ ความไม่สมบูรณ์ของระบบเศรษฐกิจทางการ ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมหลายอย่างก็ล้วนเป็นสาเหตุที่จะผลักดันให้ประชาชนเข้าร่วมในเศรษฐกิจนอกระบบได้ทั้งสิ้น สิ่งต่างๆ ดังกล่าวสามารถสรุปเป็นสาเหตุของการเกิดเศรษฐกิจนอกระบบได้ ดังนี้

ภาษีอากร อัตราภาษีที่สูงจะทำให้ประชาชนอยากหลบเลี่ยงภาษีมากขึ้น เนื่องจากต้นทุนของการเป็นพลเมืองดีจะต้องเสียภาษีในอัตราสูงมาก นอกจากนี้ หากประชาชนเห็นว่าหากรัฐบาลนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปใช้จ่ายในลักษณะสูญเปล่า และการกระจายภาระภาษีมีความไม่เป็นธรรมแล้ว ย่อมมีผลทำให้ประชาชนไม่ปรารถนาที่จะดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเปิดเผยหรือทำกิจกรรมอยู่ในระบบเศรษฐกิจของทางการได้ แต่จะพยายามหลีกเลี่ยงภาระภาษีในอัตราที่สูงนั้นเสีย

ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยิ่งระบบเศรษฐกิจมีระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากเท่าไร ความพยายามที่จะหนีออกจากการควบคุมก็จะมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะกฎระเบียบในตลาดแรงงาน ตลาดสินค้า ตลาดการเงินในประเทศ และตลาดเงินตราต่างประเทศ

ข้อห้ามทางกฎหมาย กิจกรรมบางอย่างที่ถูกห้ามไม่ให้มีการประกอบการเพราะเหตุผลด้านศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย สภาวะแวดล้อมต่างๆ หรือเหตุผลอื่นใดที่กำหนดโดยสังคมส่วนรวม ทำให้บุคคลที่ต้องการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นไม่ได้จำเป็นต้องกระทำการอยู่นอกระบบ เช่น การค้ายาเสพติด การดื่มนอนการพนัน และกิจกรรมผิดกฎหมายอื่นๆ นอกจากนี้ ข้อห้ามทางกฎหมายยังเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้



ราคาของผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้นมีราคาสูงขึ้น ทำให้เกิดความดึงดูดให้มีผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น

อำนาจในหน้าที่การงาน ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่าง ผู้ประกอบการที่มีความจำเป็นต้องขออนุมัติจากทางการในรูปแบบต่างๆ เช่น ใบอนุญาต สิทธิบัตร สัมปทาน และการประมูล ขั้นตอนที่จะให้ได้มาซึ่งสิทธิพิเศษดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถให้ทุนหรือโทษได้ ผู้ประกอบการบางกลุ่มจึงใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองโดยการให้สินจ้างรางวัลเป็นเครื่องตอบแทน ซึ่งรายได้จำนวนนี้มีได้ถูกรายงานต่อเจ้าหน้าที่ภาษีของรัฐอย่างถูกต้อง

ความไร้เสถียรภาพของระบบตลาด ตลาดในระบบซึ่งขาดเสถียรภาพ เนื่องจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลหรืออิทธิพลปัจจัยเศรษฐกิจอื่นๆ จนทำให้การซื้อขายไม่มีความคล่องตัว การเกิดภาวะเงินเฟ้อ การว่างงานสูง จนทำให้ผู้บริโภคมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ปรากฏการณ์เช่นนี้ส่งเสริมผลักดันให้เกิดตลาดนอกระบบมากขึ้น ซึ่งสินค้าและบริการมีการซื้อขายกันในลักษณะการแลกเปลี่ยน โดยไม่ใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ทำให้ปริมาณสินค้าและบริการที่ผ่านการแลกเปลี่ยนไม่ได้ถูกบันทึกไว้เป็นข้อมูลการซื้อขายเหมือนเช่นปกติ

การประมาณการขนาดเศรษฐกิจนอกระบบ

สำหรับการประมาณการขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบนั้น เป็นสิ่งที่ไม้อาจทำได้โดยง่ายนักเพราะไม่มีระบบฐานข้อมูลของทางการที่จะสามารถนำมาใช้ในการประมาณค่าได้ อีกทั้งโดยธรรมชาติของตัวเศรษฐกิจนอกระบบเองก็เป็นสิ่งที่ไม่เปิดเผยอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อจำกัดดังกล่าว ก็ยังมีผู้พยายามหาวิธีการเพื่อวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบไว้อยู่หลายวิธี แต่ละวิธีก็มีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง ไม่มีวิธีไหนดีที่สุด แต่ในจำนวนนี้วิธี *Currency Demand* และ *Latent Variable* เป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย สำหรับวิธีการประมาณขนาดเศรษฐกิจนอกระบบในแต่ละวิธีนั้น Friedrich Schneider and Dominik Enste (ก.ศ. ๒๐๐๐ หรือ พ.ศ. ๒๕๔๓) ได้สรุปไว้ โปรดดูรายละเอียดตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ วิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ

วิธีการ	หลักการ
ทางตรง Sample Survey Tax Audit	ประมาณขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบจากการสำรวจข้อมูล ประมาณขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบโดยตรงตรวจสอบจำนวนที่ ข้อนเรนของรายได้ที่ต้องเสียภาษี
ทางอ้อม National Accounting Statistics Labor Force Statistics Transactions Currency Demand Physical Inputs	ประมาณขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบบนฐานของความแตกต่าง ระหว่างสถิติรายได้และรายจ่ายในบัญชีประชาชาติหรือในข้อมูล ส่วนบุคคล ประมาณการเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบบนฐานจากการลดลง ของแรงงานในระบบเศรษฐกิจทางการ โดยตั้งข้อสมมติว่า อัตราโดยรวมของจำนวนแรงงานที่จะเข้าทำงานในระบบเศรษฐกิจ ทางการมีความคงที่ ใช้ข้อมูลธุรกรรมการเงินโดยรวมในระบบเศรษฐกิจมาคำนวณ Nominal GDP หลังจากนั้นก็ประมาณขนาดของเศรษฐกิจ นอกระบบโดยหัก Official GDP ออกจาก Nominal GDP ประมาณขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบจากอุปสงค์การถือเงินสด โดยสมมติว่าธุรกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบดำเนินการโดยใช้ เงินสด ฉะนั้น การที่ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบได้ขึ้น อุปสงค์การถือเงินสดจึงเพิ่มขึ้น ประมาณการเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบจากปริมาณการใช้ ไฟฟ้าโดยสมมติว่าปริมาณการใช้ไฟฟ้าเป็นตัวชี้ทางกายภาพที่ ดีที่สุดเพียงชนิดเดียวของกิจกรรมโดยรวมทางเศรษฐกิจ หลังจากนั้นหักอัตราการเติบโตของ Official GDP ออกจาก อัตราการเติบโตของปริมาณการใช้ไฟฟ้า
ตัวแบบ Latent Variable Approach	ประมาณขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบจากตัวแปรซึ่งคาดว่า จะมีผลต่อเศรษฐกิจนอกระบบ (การะจากการเสียภาษี การะ จากกฎระเบียบของรัฐ) และตัวแปรที่เศรษฐกิจนอกระบบทั้ง ร่องรอยไว้ ไม่ว่าจะเป็น Like Cash เวลาทำงานทางการ การ ว้างงาน และอื่นๆ

ที่มา : Friedrich Schneider and Dominik Enste.



ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ

Schneider and Enste ได้ประมาณการขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศต่างๆ ๘๕ ประเทศทั่วโลก พบว่าในประเทศกำลังพัฒนา เศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๓๕-๔๔ ของ GDP โดยมีในจีเรียร้อยละ ๗๗ ไทยร้อยละ ๗๐ อียิปต์ร้อยละ ๖๕ และโบลิเวียร้อยละ ๖๗ เป็นต้น ประเทศในกลุ่มสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD เศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๑๔-๑๖ ของ GDP โดยมีกรีซร้อยละ ๓๐ อิตาลีร้อยละ ๒๗ สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียร้อยละ ๑๐ เท่ากัน เป็นต้น ส่วนในกลุ่มประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านของระบบเศรษฐกิจ พบว่ามีเศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๒๑-๓๐ ของ GDP โดยมีจอร์เจียร้อยละ ๖๔ รัสเซียร้อยละ ๔๔ บัลแกเรียร้อยละ ๓๔ เป็นต้น โปรดดูรายละเอียดตารางที่ ๓

สำหรับเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยนั้น ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ศรีรัตน์ (๒๕๕๓) ได้ศึกษาไว้ว่า ธุรกิจนอกกฎหมายที่สำคัญคือ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค่าน้ำมันเถื่อน แรงงานเถื่อน หญิงบริการและการพนันประเภทต่างๆ กิจกรรมนอกกฎหมายเหล่านี้ในช่วง ปี พ.ศ. ๒๕๓๖-๒๕๓๘ สามารถสร้างรายได้อยู่ระหว่าง ๖-๘ แสนล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๕-๑๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) โปรดดูตารางที่ ๔

ผลกระทบที่เกิดจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ประสบการณ์จากต่างประเทศ

ผลกระทบจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีนัยต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมอย่างมาก เช่น ความเสมอภาคกันของพลเมืองในประเทศ เช่น การกระจายภาระภาษี และการกระจายรายได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ ทั้งด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ เช่น กรณีของประเทศโครเอเชีย เศรษฐกิจนอกระบบเป็นกิจกรรมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศมาก เพราะเศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๒๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ หรือ GDP จึงมี

ตารางที่ ๓ สัดส่วนของเศรษฐกิจนอกกรอบของประเทศต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๔๓

กลุ่มประเทศ	ร้อยละของ GDP
กำลังพัฒนา	
ไนจีเรีย	๗๗
ไทย	๗๐
อียิปต์	๖๕
โบลิเวีย	๖๗
ชิลี	๑๕
ฮ่องกง	๑๔
สิงคโปร์	๑๔
แอฟริกาใต้	๑๑
สมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)	
กรีซ	๓๐
อิตาลี	๒๗
สหรัฐฯ	๑๐
ออสเตรเลีย	๑๐
สวีเดน	๕
ที่กำลังเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจ	
จอร์เจีย	๖๔
รัสเซีย	๔๔
บัลแกเรีย	๓๔
สโลวาเกีย	๑๑
อุซเบกิสถาน	๕

ที่มา : แหล่งเดียวกัน

นัยต่อความสัมพันธ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นผล
 เนื่องจากความอ่อนแอทางโครงสร้างสถาบันที่เป็นกลไกในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ
 แบบตลาด การละเลยของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนกฎระเบียบสังคมยังขาดความเข้มแข็ง
 เป็นต้น ตลอดจนผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย ดังนี้

ตารางที่ ๔ ขนาดเศรษฐกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย

หน่วย : พันล้านบาทต่อปี

รายการ	รายได้จากรูกริก หรือวงเงินที่เกี่ยวข้อง	มูลค่าเพิ่ม (Value Added)
1. ยาเสพติดผ่านประเทศไทย		๒๕-๓๓
2. การค้าอาวุธสงคราม		๖-๓๐
3. น้ำมันเถื่อน		๘.๕
4. ค่าบริการโสเภณี		๔๕๐-๕๔๐
5. ค่าบริการนายหน้าค้าแรงงานพม่าเข้าไทย และการค้าหญิงไทยไปต่างประเทศ		๘.๕
6. การพนัน		
6.1 หวยใต้ดิน	๓๒๐	๘๐-๘๘
6.2 พนันบอด	๑๒๒	๑๒-๑๖
6.3 บ่อนการพนัน	๒๒๔-๘๑๖	๔๕-๑๖๓
รวมประมาณการ		๖๓๖-๗๕๗
มูลค่าเฉลี่ยต่อปีของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๖-๒๕๓๘ = ๓,๖๓๗ ล้านล้านบาท บวกมูลค่าเพิ่มจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายคิดเป็น ๔.๒๗๓-๔.๓๔๓ ล้านล้านบาท มูลค่าเพิ่มจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายคิดเป็นร้อยละ ๑๕-๑๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ		

ที่มา : ผาสุก สังกัด และนวนน้อย (๒๕๔๓)

๑) ผลกระทบต่อความเสมอภาค

ความเสมอภาคด้านการกระจายภาระภาษี หากเรายอมรับความจริงว่า บุคคลบางกลุ่มมีรายได้จากการประกอบกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ นั้นย่อมหมายความว่า เงินได้ของชนกลุ่มนี้จะไม่ถูกเรียกเก็บภาษีโดยกระบวนการของรัฐ ในสถานการณ์เช่นนี้ ถ้ารัฐต้องรักษาระดับรายได้จากการเก็บภาษีอากรไว้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่แนวโน้มของอัตราภาษีที่จะเรียกเก็บจากภาคเศรษฐกิจในระบบต้องสูงขึ้นเพื่อชดเชยกับรายได้ส่วนที่หายไป นอกจากนี้ หากเศรษฐกิจโดยรวมขยายตัว อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบแล้ว ความต้องการค่าบริการ

สาธารณะของรัฐก็จะขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย เพราะประชาชนที่มีรายได้จากการประกอบอาชีพภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังต้องพึ่งบริการสาธารณะจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็น ถนน การรถไฟ การศึกษาเพื่อบุตรหลาน หรือการติดต่อสื่อสาร ดังนั้น การที่รายได้จากภาษีอากรของรัฐลดลงขณะที่รายจ่ายด้านบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นจากกิจกรรมนอกระบบเหล่านี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาด้านฐานะการคลังของประเทศ

กิจกรรมที่เกิดจากธุรกิจนอกระบบ มีทั้งที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้ เช่น กิจกรรมนอกระบบประเภท หาบเร่แผงลอย เป็นธุรกิจที่ทำให้เกิดรายได้ต่อกลุ่มชนผู้มีรายได้ต่ำ และเป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ของประเทศ ในทางตรงข้ามธุรกิจนอกระบบบางประเภทที่ดำเนินกิจกรรมโดยพวกนายทุน เช่น แร่เถื่อน ไม้เถื่อน การลักลอบสินค้าหนีภาษี ฯลฯ ย่อมก่อให้เกิดอิทธิพลในกลุ่มชนชั้นสูงและไม่เอื้อต่อการกระจายรายได้

๒) ผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย

เศรษฐกิจนอกระบบ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐได้ในบางกรณี เช่น กรณีที่อัตราการว่างงานจากการสำรวจของทางราชการไม่สามารถแสดงภาพรวมของภาวะตลาดแรงงานในประเทศได้ เนื่องจากประชาชนในกลุ่มคนว่างงานจำนวนไม่น้อยที่จริงๆ แล้วมีงานทำอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อัตราการว่างงานที่สูงเกินจริงของทางราชการจะทำให้รัฐบาลดำเนินนโยบายขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งที่การว่างงานในขณะนั้นอาจอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับการจ้างงานเต็มที่แล้วก็ไม่ได้

อัตราเงินเฟ้อเป็นอีกสถานการณ์หนึ่งที่มีมักถูกบิดเบือน โดยเศรษฐกิจนอกระบบ ถ้าเศรษฐกิจนอกระบบเติบโตเร็วกว่าการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจทางการ ในขณะที่สินค้าและบริการของภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีราคาต่ำกว่า กรณีนี้จะทำให้อัตราภาวะเงินเฟ้อที่วัดจากทางการมีระดับสูงกว่าอัตราจริงของระบบทั้งหมด ในทางตรงข้ามถ้าสินค้าและบริการในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีอิทธิพลมากกว่าตลาดในระบบ จะทำให้สินค้าและบริการของตลาดในระบบเริ่มหายาก การควบคุมและปันส่วนจะถูกนำมาใช้ในภาคเศรษฐกิจทางการ ราคาสินค้าในภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็จะสูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบ กรณีเช่นนี้ดัชนีราคาของทางการจะแสดงค่าต่ำกว่าความเป็นจริง เช่นเดียวกับสถิติข้อมูลด้านดุลการชำระเงินของประเทศ ซึ่งอาจถูก



เบี่ยงเบนไปจากกรณีของการลักลอบซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศและการไหลเข้า-ออกของเงินทุนที่ซ่อนเร้น นโยบายทางด้านการภาษี และนโยบายกำหนดสัดส่วนด้านรายจ่ายภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ก็จะผิดพลาดไปจากเป้าหมายที่วางไว้ (เนื่องจากกิจกรรมนอกระบบเป็นกิจกรรมที่ตกสำรวจหรือรายงานต่ำกว่าความจริง) ดังนั้น สัดส่วนดังกล่าวจึงมักสูงเกินกว่าที่รัฐบาลกำหนดไว้ เพราะการประมาณค่า GNP ต่ำกว่าจริง

นอกจากนี้ นโยบายด้านการเงินของประเทศ ก็มีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมนอกระบบด้วยเช่นกัน ถ้ารัฐบาลพิจารณาการขยายตัวของปริมาณเงินว่ามีความสัมพันธ์กับเฉพาะข้อมูลทางการเกี่ยวกับรายได้รวมของประเทศ เมื่อรายได้ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเติบโตเร็วกว่าภาคเศรษฐกิจในระบบ อัตราการขยายตัวของปริมาณเงินจะถูกกำหนดให้ต่ำกว่าความต้องการของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจนำไปสู่ภาวะเงินตึงตัวได้ในที่สุด

๓) ผลกระทบต่อประสิทธิภาพ

ถ้าสมมติว่าระบบเศรษฐกิจนอกระบบเกิดขึ้น เพราะสาเหตุทางด้านภาษี เพียงสาเหตุเดียวจะพบว่าภายใต้สถานการณ์ที่ปัจจัยอื่นๆ คงที่ ทรัพยากรทั้งทุนและแรงงานจะเคลื่อนย้ายจากภาคที่เสียภาษีไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่ไม่เสียภาษี ด้วยแรงผลักดันในด้านอัตราผลตอบแทนสุทธิของปัจจัยการผลิต การเคลื่อนย้ายทรัพยากรนี้จะดำเนินเรื่อยไปจนกระทั่งผลตอบแทนส่วนเหลือที่ปัจจัยการผลิตของภาคเศรษฐกิจในระบบจะได้รับเท่ากับที่ปัจจัยในภาคเศรษฐกิจใต้ดินจะพึงได้ การเคลื่อนย้ายดังกล่าว จะแสดงถึงการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรในการผลิตจากภาคเศรษฐกิจในระบบไปยังภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรในแง่ของประสิทธิภาพ

๔) ผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

แม้จะยังไม่มีการศึกษาเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ใด จะสามารถอธิบายได้ว่าการเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจนอกระบบมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างไร แต่ผลสรุปจากงานวิจัยจำนวนหนึ่งก็ชี้ให้เห็นว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีผลต่ออัตราการเติบโตของ GDP โดยชี้ว่าการหดตัวของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายภาครัฐสูงขึ้น โดยเฉพาะการใช้จ่ายในเรื่องโครงสร้าง

พื้นฐานและบริการ ซึ่งมีผลต่อการสนับสนุนการขยายตัวของภาคการผลิต ซึ่งสุดท้ายก็นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของอัตราการเติบโตโดยรวมทางเศรษฐกิจ

ในทางตรงข้ามการที่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีการแข่งขันและมีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเศรษฐกิจทางการ การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะมีส่วนในการกระตุ้นการเติบโตโดยรวมทางเศรษฐกิจ

มีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่ารายได้อย่างน้อย ๒ ใน ๓ ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะถูกใช้จ่ายเข้าไปโดยทันทีในภาคเศรษฐกิจทางการ เช่น ในเยอรมนีและออสเตรีย ส่วนสหราชอาณาจักรช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๒๗ รายได้ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบทำให้ผู้บริโภคใช้จ่ายสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าคงทนและบริการต่าง ๆ

บริบทประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ผาสุก สังคิต และนวนน้อย (๒๕๕๓) สรุปไว้ว่า ธุรกิจผิดกฎหมายมีผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนี้

๑) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ธุรกิจนอกกฎหมาย มีผลบวกต่อระบบเศรษฐกิจ คือ สร้างรายได้ สร้างงาน เหมือนกับธุรกิจถูกกฎหมายทั่วไป นอกจากนี้ ยังเป็นที่มาของกำไรที่นักธุรกิจนำไปลงทุนต่อไปได้อีก ทั้งธุรกิจผิดกฎหมายและถูกกฎหมาย จนอาจมีผลทำให้เศรษฐกิจขยายตัวขึ้น แต่ธุรกิจผิดกฎหมายก็มีผลในทางลบหลายด้าน เช่น

- ๑.๑ เกิดการลงทุนในธุรกิจผิดกฎหมายเพิ่มขึ้น เป็นการเบี่ยงเบนทรัพยากรที่นำจะนำมาใช้ในธุรกิจที่เป็นประโยชน์กับสังคมไปหาธุรกิจที่มีผลเสียกับสังคม เช่น การค้ายาเสพติด
- ๑.๒ ทำให้นักธุรกิจที่ประกอบการอย่างถูกกฎหมายเสียเปรียบ เพราะผู้ทำผิดกฎหมายเข้าถึงแหล่งทุนหรือหาทุนมาได้ง่ายๆ และยังไม่ต้องเสียภาษี นอกจากนี้ยังเกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ
- ๑.๓ กิจกรรมนอกกฎหมายบางประเภท เช่น การค้าเฮโรอีน ฝิ่น ไปต่างประเทศ การค้าอาวุธสงคราม นำเงินมาจากข้างนอกประเทศ มิได้เกิดจากผลผลิตในประเทศ กล่าวคือปริมาณเงินเพิ่มแต่ผลผลิตเท่าเดิม เป็น



สาเหตุให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้

- ๑.๔ ผลกำไรจากธุรกิจผิดกฎหมาย ที่ถูกนำไปแสวงหากำไรเพิ่ม โดยการเก็งกำไรในตลาดหุ้น ตลาดอสังหาริมทรัพย์ในช่วงราคามูล และถอนออกหรือลดลงในช่วงราคาคดก มีผลทำให้สภาวะราคาลงต่ำลงแล้วตัวสูง นำไปสู่การไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจจนอาจเป็นผลเสียต่อความมั่นใจและการลงทุนของนักธุรกิจทั้งในและนอกประเทศ

๒) ผลกระทบทางสังคม การค้ายาเสพติด การค้ำฉวยเพื่อบริการทางเพศ มีผลกระทบทางลบต่อสังคมสูง โดยก่อให้เกิดผลเสียทางสังคม ทำลายทรัพยากรมนุษย์ ผู้ติดยาส่วนใหญ่เป็นเยาวชน สังคมต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาคนติดยา ผู้ประสบปัญหาโรคเอดส์ นอกจากนั้นยังเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรม มีการก่อตั้งองค์กรอาชญากรรมเป็นเครือข่าย ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ธุรกิจผิดกฎหมายอยู่ได้ด้วยการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมืองระดับสูงบางกลุ่มนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการและการเมือง

๓) ผลกระทบต่อการเมือง

ผู้ประกอบการธุรกิจผิดกฎหมาย มีบทบาทในธุรกิจการเมืองไทยใน ๓ ประเด็น คือ

- ๓.๑ สนับสนุนด้านการเงินเพื่อการซื้อเสียง
- ๓.๒ ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์กับชาวบ้านซึ่งเป็นลูกค้า และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้สร้างสมมาในช่วงระยะการทำธุรกิจผิดกฎหมายเป็นเครือข่ายช่วยรณรงค์หาเสียงและซื้อเสียงเลือกตั้ง
- ๓.๓ ส่งตนเอง ญาติ หรือตัวแทนเข้าลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อเข้าสู่อำนาจโดยดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล ก็ใช้อำนาจจากตำแหน่งปกป้องคุ้มครองธุรกิจผิดกฎหมายหรือขยายกิจการต่อไป

นัยสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) จะมีกระบวนการอยู่ ๓ ขั้นตอน คือ ๑) ปัจจัยเข้าของนโยบาย (Policy Input) เป็นช่วงก่อตัวของความคิดเห็นจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม ๒) การผลิตของนโยบาย (Policy Production) เป็นช่วงของการแสดงความคิดเห็นต่างๆ โดยผ่านกลไกทางการเมือง

๓) ปัจจัยออกของนโยบาย (Policy Output) เป็นช่วงที่สะท้อนในรูปธรรมของนโยบายทั้งในแง่ของกิจกรรมที่ทำและผลที่จะเกิดขึ้นตามมา ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมักมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ผลกระทบนี้ส่วนหนึ่งมาในรูปของการแบ่งใช้ทรัพยากรของภาครัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถนำทรัพยากรส่วนนี้ไปทำกิจกรรมอื่นๆ ได้ และอีกส่วนหนึ่งมาในรูปของผลได้ - ผลเสียของประชาชนโดยส่วนรวม สภาพเช่นนี้จะเกิดขึ้นทุกกรณีไม่ว่านโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม หรือด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ความแตกต่างไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาของนโยบายสาธารณะนั้น แต่ความแตกต่างจะเกิดขึ้นที่ขนาดของทรัพยากรที่ต้องใช้รูปแบบและเวลาของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งในประเทศไทยนักการเมืองสามารถล้วงลึกลงไปถึงขั้นตอนที่สามแทนที่จะจำกัดบทบาทแต่เพียงระดับนโยบายเท่านั้น (ไกรยุทธ ชีรยาคินันท์ : ๒๕๔๔)

อย่างไรก็ตาม ในแง่นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกกระบวนได้มีนักวิชาการเสนอในบางกิจกรรมแก่ภาครัฐแล้ว ดังนี้

ผาสุก และคณะ (๒๕๔๓) ได้เสนอใน หวย ช่อง บ่อน ขาวว่า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย iva เนื่องจากเศรษฐกิจนอกกระบวนดำรงอยู่และเติบโตได้ภายใต้การคุ้มครองของบรรดาข้าราชการประจำและนักการเมืองจำนวนหนึ่ง บรรดาข้าราชการและนักการเมืองเหล่านี้อาศัยการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของตน ซึ่งคนกลุ่มนี้ยังอาศัยขบวนการอาชญากรรมเป็นกลไกในการช่วยค้ำจุนอำนาจแก่พวกพ้องด้วย ขณะเดียวกัน ขบวนการอาชญากรรมก็ตอบแทนการคุ้มครองข้าราชการและนักการเมืองเหล่านั้นด้วยการเป็นเครือข่ายหวัคะแนนและเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงินให้แก่พรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ซึ่งธุรกิจที่ผิดกฎหมายส่วนใหญ่ของประเทศไทยจะเข้าสู่โครงสร้างดังที่กล่าวนี้ทั้งหมด แนวทางที่ควรทำเพื่อทลายโครงสร้างดังกล่าว คือ การปฏิรูปเพื่อลดธุรกิจการเมือง การปฏิรูประบบโครงสร้างของตำรวจใหม่ทั้งหมด ควบคู่ไปกับการสร้างแรงกดดันให้เกิดการปฏิรูปที่มาจากส่วนฐานของสังคม คือ ประชาชน

สังสิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ (๒๕๔๖) ได้เสนอในเศรษฐกิจการพนันทางเลือกเชิงนโยบายไว้ว่า เนื่องจากธุรกิจการพนันมีโครงสร้างเหมือนธุรกิจผิดกฎหมายอื่นๆ แต่มีความรุนแรงน้อยกว่า แนวทางที่รัฐควรพิจารณาในเรื่องนี้ ด้วยมิติทางด้าน



สังคมไม่ควรมองแค่เพียงด้านกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากการพนันบางอย่างเป็นวัฒนธรรมควบคู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน มาตรการปราบปรามเพียงด้านเดียวของรัฐอาจไม่ได้ผล แต่ควรให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหาไปด้วยตัวเอง โดยให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควบคุมระเบียบกฎเกณฑ์ให้เป็นระบบโดยจะต้องมีการแข่งขันและเป็นธรรม ซึ่งรายได้ที่รัฐเก็บได้ควรนำไปใช้เพื่อเป็นสวัสดิการสังคมแก่ชุมชนนั้นๆ และให้ผู้ค้ายโอกาสในสังคมต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการต่างประเทศ ได้แก่ Schneider and Enste (ก.ศ. ๒๐๐๒ หรือ พ.ศ. ๒๕๔๕) ได้เสนอนโยบายสาธารณะต่อกิจกรรมที่เป็นเศรษฐกิจนอกระบบไว้ดังนี้

๑. แม้การลดอัตราภาษีขนานใหญ่ จะไม่ทำให้ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบลดลงได้อย่างยั่งยืน แต่มาตรการดังกล่าวก็อาจมีผลทำให้ขนาดของมันไม่เพิ่มขึ้นมากนัก

๒. อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate) จะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบของประชาชนมากกว่าอัตราภาษีเฉลี่ยและการทดแทนภาษีทางตรง ด้วยภาษีทางอ้อมก็ไม่น่าจะทำให้เกิดการปรับปรุงในเรื่องการยินยอมทางภาษี

๓. ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบอาจจะเล็กลง ถ้าการตรวจสอบภาษีมีความถี่และโทษของการหนีภาษีหนักขึ้น

๔. รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้มากขึ้น

๕. การปฏิรูปให้กฎระเบียบต่างๆ ลดความเข้มงวดลง และให้ระบบเศรษฐกิจมีการแข่งขันกันมากขึ้น จะมีส่วนช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และช่วยส่งเสริมให้หน่วยผลิตเคลื่อนออกจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบมาสู่ภาคเศรษฐกิจทางการ

๖. แทนที่จะออกกฎระเบียบให้มากขึ้น รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับข้อบังคับของกฎหมายและเข้มงวดในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วมากกว่า

ตารางที่ ๕ ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในกลุ่มประเทศ OECD

กลุ่มประเทศ OECD	ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ (ร้อยละของ GDP) คำนวณโดยวิธี Currency Demand				
	เฉลี่ย ๑๙๘๕/๙๐	เฉลี่ย ๑๙๙๐/๙๓	เฉลี่ย ๑๙๙๔/๙๕	เฉลี่ย ๑๙๙๗/๙๘	เฉลี่ย ๑๙๙๙/๒๐๐๐
1. ออสเตรเลีย	๑๐.๑	๑๓.๐	๑๓.๕	๑๔.๐	๑๔.๓
2. เบลเยียม	๑๕.๓	๒๐.๘	๒๑.๕	๒๒.๕	๒๒.๒
3. แคนาดา	๑๒.๘	๑๓.๕	๑๔.๘	๑๖.๒	๑๖.๐
4. เดนมาร์ก	๑๐.๘	๑๕.๐	๑๗.๘	๑๘.๓	๑๘.๐
5. เยอรมนี	๑๑.๘	๑๒.๕	๑๓.๕	๑๔.๕	๑๖.๐
6. ฟินแลนด์	๑๓.๕	๑๖.๑	๑๘.๒	๑๘.๕	๑๘.๑
7. ฝรั่งเศส	๕.๐	๑๓.๘	๑๔.๕	๑๔.๕	๑๕.๒
8. กรีซ	๒๒.๖	๒๔.๕	๒๘.๖	๒๙.๐	๒๘.๗
9. บริเตนใหญ่	๕.๖	๑๑.๒	๑๒.๕	๑๓.๐	๑๒.๗
10. ไอร์แลนด์	๑๑.๐	๑๔.๒	๑๕.๕	๑๖.๒	๑๕.๕
11. อิตาลี	๒๒.๘	๒๔.๐	๒๖.๐	๒๗.๓	๒๗.๑
12. ญี่ปุ่น	๘.๘	๕.๕	๑๐.๖	๑๑.๑	๑๑.๒
13. เนเธอร์แลนด์	๑๑.๕	๑๒.๗	๑๓.๗	๑๓.๕	๑๓.๑
14. นิวซีแลนด์	๕.๒	๕.๐	๑๑.๓	๑๑.๕	๑๒.๘
15. นอร์เวย์	๑๔.๘	๑๖.๗	๑๘.๒	๑๙.๖	๑๙.๑
16. ออสเตรีย	๖.๕	๗.๑	๘.๖	๙.๐	๙.๘
17. โปรตุเกส	๑๕.๕	๑๗.๒	๒๒.๑	๒๓.๑	๒๒.๗
18. สวีเดน	๑๕.๘	๑๗.๐	๑๙.๕	๑๙.๕	๑๙.๒
19. สวิตเซอร์แลนด์	๖.๗	๖.๕	๗.๘	๘.๑	๘.๖
20. สเปน	๑๖.๑	๑๗.๓	๒๒.๕	๒๓.๑	๒๒.๗
21. สหรัฐอเมริกา	๖.๗	๘.๒	๘.๘	๘.๕	๘.๗
เฉลี่ยทั้งกลุ่ม	๑๓.๒	๑๔.๓	๑๕.๗	๑๖.๘	๑๖.๗

ที่มา : The size and development of the shadow economies and shadow economy labor force of 18 Asian and 21 OECD countries : first results for the 90s โดย Friedrich Schneider



ตารางที่ ๖ ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนา

หน่วย : ร้อยละของ GDP

ประเทศ	ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ		
	ค่าเฉลี่ย ตามวิธีการวัดแบบ Physical Input (Electricity) ปี ๑๙๘๕-๙๐	ค่าเฉลี่ย ตามวิธีการวัดแบบ Currency Demand ปี ๑๙๘๕-๙๐	ค่าเฉลี่ย ตามวิธีการวัดแบบ MIMIC ปี ๑๙๕๐-๙๓
แอฟริกา			
บอตสวานา	๒๗.๐	-	-
อีธิโอเปีย	๖๘.๐	-	-
เมาริเชียส	๒๐.๐	-	-
โมร็อกโก	๓๕.๐	-	-
ไนจีเรีย	๗๖.๐	-	-
แอฟริกาใต้	-	๕.๐	-
แทนซาเนีย	-	๓๑.๐	-
ตูนิเซีย	๔๕.๐	-	-
อเมริกากลาง และอเมริกาใต้			
อาร์เจนตินา	-	-	๒๑.๘
โบลิเวีย	-	-	๖๕.๖
บราซิล	๒๕.๐	-	๓๗.๘
ชิลี	๓๗.๐	-	๑๘.๒
โคลัมเบีย	๒๕.๐	-	๓๕.๑
คอสตาริกา	๓๔.๐	-	๒๓.๒
อิเควดอร์	-	-	๓๑.๒
กัวเตมาลา	๖๑.๐	-	๕๐.๔
ฮอนดูรัส	-	-	๔๖.๗
เม็กซิโก	๔๕.๐	๓๓.๐	๒๗.๑
ปานามา	๔๐.๐	-	๖๒.๑
ปารากวัย	๒๗.๐	-	-
เปรู	๔๔.๐	-	๕๗.๔
อุรุกวัย	๓๕.๒	-	-
เวเนซุเอลา	๓๐.๐	-	๓๐.๘

เอเชีย			
ไต้หวัน	๒๑.๐	-	-
ฮ่องกง	๑๓.๐	-	-
อินเดีย	-	๒๒.๔	-
อิสราเอล	๒๕.๐	-	-
มาเลเซีย	๓๕.๐	-	-
ฟิลิปปินส์	๕๐.๐	-	-
สิงคโปร์	๑๓.๐	-	-
เกาหลีใต้	๓๘.๐	-	๒๐.๓
ศรีลังกา	๔๐.๐	-	-
ไต้หวัน	-	๑๔.๕	๑๖.๕
ไทย	๓๑.๐	-	-

ที่มา : Shadow Economics Around the World : Size, Causes, and Consequences

โดย Friedrich Schneider and Dominik Enste, February 2000.

ตารางที่ ๗ ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในกลุ่มประเทศที่แยกตัวออกมาเป็นรัฐเอกราช

หน่วย : ร้อยละของ GDP

ประเทศ	ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบที่ประมาณการ โดยวิธี Physical Input (Electricity) ตัวเลขนอกวงเล็บเป็นข้อมูลจาก Johnson et al. (๑๕๕๗) ส่วนตัวเลขใน () เป็นข้อมูลจาก Lacko (๑๕๕๘)					
	ค่าเฉลี่ยปี ๑๕๕๕-๕๐		ค่าเฉลี่ยปี ๑๕๕๐-๕๓		ค่าเฉลี่ยปี ๑๕๕๕-๕๕	
อดีตสหภาพโซเวียต						
อาเซอร์ไบจาน	๒๑.๕	(-)	๓๓.๘	(๔๑.๐)	๕๕.๓	(๔๕.๑)
เบลารุส	๑๕.๔	(-)	๑๔.๐	(๓๑.๗)	๑๕.๑	(๔๕.๔)
เอสโตเนีย	๑๕.๕	(๑๕.๕)	๒๓.๕	(๓๕.๕)	๑๘.๕	(๓๗.๐)
จอร์เจีย	๒๔.๕	(-)	๔๓.๖	(๕๐.๘)	๖๓.๐	(๖๒.๑)
คาซัคสถาน	๑๗.๐	(๑๓.๐)	๒๒.๒	(๒๕.๘)	๓๔.๒	(๓๘.๒)
โครเอเชีย	-	(๑๓.๕)	-	(๒๗.๑)	-	(๓๕.๗)
แลตเวีย	๑๒.๘	(๑๘.๔)	๒๔.๓	(๓๒.๒)	๓๔.๘	(๔๓.๔)
ลิทัวเนีย	๑๑.๓	(๑๕.๐)	๒๖.๐	(๓๖.๑)	๒๕.๒	(๔๗.๐)
โมลโดเวีย	๑๘.๑	(-)	๒๕.๑	(-)	๓๗.๗	(-)
รัสเซีย	๑๔.๗	(-)	๒๗.๐	(๓๖.๕)	๔๑.๐	(๓๕.๒)
ยูเครน	๑๖.๓	(-)	๒๘.๔	(๓๗.๕)	๔๗.๓	(๕๓.๗)
อุซเบกิสถาน	๑๑.๔	(๑๓.๕)	๑๐.๓	(๒๓.๓)	๘.๐	(๒๕.๕)
เติร์กเมนิสถาน	๑๖.๗	(๑๖.๒)	๒๕.๗	(๓๕.๕)	๓๕.๓	(๔๓.๖)



ยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออก						
บัลแกเรีย	๒๔.๐	(๒๖.๑)	๒๖.๓	(๓๒.๗)	๓๒.๗	(๓๕.๐)
โครเอเชีย	๒๒.๘	(-)	๒๓.๕	(๓๕.๐)	๒๘.๕	(๓๘.๒)
สาธารณรัฐเชค	๖.๕	(๒๓.๐)	๑๓.๔	(๒๘.๗)	๑๔.๕	(๒๓.๒)
ฮังการี	๒๗.๕	(๒๕.๑)	๓๐.๗	(๓๐.๕)	๒๘.๕	(๓๐.๕)
มาซิโดเนีย	-	(-)	-	(๔๐.๕)	-	(๔๖.๕)
โปแลนด์	๑๗.๗	(๒๗.๒)	๒๐.๓	(๓๑.๘)	๑๓.๕	(๒๕.๕)
โรมาเนีย	๑๘.๐	(๒๐.๕)	๑๖.๐	(๒๕.๐)	๑๘.๓	(๓๑.๓)
สโลวาเกีย	๖.๕	(๒๓.๐)	๑๔.๒	(๓๐.๖)	๑๐.๒	(๓๐.๒)
สโลวีเนีย	-	(๒๖.๘)	-	(๒๘.๕)	-	(๒๔.๐)
เฉลี่ย	๑๗.๖	(๑๗.๖)	๒๐.๖	(๓๒.๔)	๒๐.๕	(๓๑.๖)

ที่มา : Shadow Economics Around the World : Size, Causes, and Consequences โดย Friedrich Schneider and Dominik Enste, February 2000. เป็นการวัดขนาดเศรษฐกิจโดยวิธี Physical Input (Electricity)

ตารางที่ ๘ ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในกลุ่มประเทศ OECD

หน่วย : ร้อยละของ GDP

ประเทศ	ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบที่ประมาณการ โดยวิธี Currency Demand	
	ค่าเฉลี่ยปี ๑๙๙๔-๙๕	ค่าเฉลี่ยปี ๑๙๙๖-๙๗
ออสเตรเลีย	๑๓.๘	๑๓.๕
ออสเตรีย	๗.๐	๘.๖
เบลเยียม	๒๑.๕	๒๒.๒
แคนาดา	๑๔.๘	๑๔.๕
เดนมาร์ก	๑๗.๘	๑๘.๒
ฝรั่งเศส	๑๔.๕	๑๔.๘
เยอรมนี	๑๓.๕	๑๔.๘
เกรท บริเตน	๑๒.๕	๑๓.๐
กรีซ	๒๕.๖	๓๐.๑
ไอร์แลนด์	๑๕.๔	๑๖.๐
อิตาลี	๒๖.๐	๒๗.๒
ญี่ปุ่น	๑๐.๖	๑๑.๓

เนเธอร์แลนด์	๑๓.๗	๑๓.๘
นิวซีแลนด์	๑๑.๓	-
นอร์เวย์	๑๘.๒	๑๕.๔
โปรตุเกส	๒๒.๑	๒๒.๘
สเปน	๒๒.๔	๒๓.๐
สวีเดน	๑๘.๖	๑๕.๕
สวิตเซอร์แลนด์	๖.๗	๗.๘
สหรัฐอเมริกา	๕.๒	๘.๘
เจสีย	๑๖.๐	๑๖.๕

ที่มา : Shadow Economics Around the World : Size, Causes, and Consequences

โดย Friedrich Schneider and Dominik Enste, February 2000.



บรรณานุกรม

- ไกรยุทธ ชีรดา คีนันท์. การกำหนดนโยบายสาธารณะและเศรษฐกิจการเมืองแนวใหม่. ความรู้ของนักเศรษฐศาสตร์. ๒๕๓๓.
- รูปนัย วัชรชัยสมร. การประมาณขนาดของเศรษฐกิจใต้ดินในประเทศไทย : สถิติปริมาณเงินวิเคราะห์. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๓๗.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์, และนวนลัย ดรรชนี. หอย ช่อง บ่อน ยาบ้า : เศรษฐกิจนอกระบบกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. ศูนย์การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๓.
- สฤทธ มินะพันธ์ และดนัย สุวรรณกนิษฐ์. เศรษฐกิจใต้ดินในประเทศไทย : ขนาดและความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ. ในวารสารพัฒนาบริหารศาสตร์. ๒๕๓๑.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. เศรษฐกิจการพนัน ทางเลือกเชิงนโยบาย. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ๒๕๔๖.
- Edgar L. Feige and Katarina Ott e.d. *Underground Economies in Transition : Unrecorded Activity, Tax Evasion, Corruption and Organized Crime*. Ashgate Publishing Ltd. 1999.
- Friedrich Schneider and Dominik Erste. *The Growth of the Underground Economy*. International Monetary Fund. 2002.
- Friedrich Schneider. *The Size and Development of Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force of 18 Asia and 21 OECD Countries : First Results for the 90s*. Invited paper prepared for the Asia Pacific Finance Association (APFA) conference 2001 "Rebuilding Our Financial Architecture" to be held in Bangkok, Thailand, July 22-25. 2001.
- Lippert and Walker. *The Underground Economy : Global Evidence of its Size and Impact*. Vancouver, B.C., The Frazer Institute 1997.
- Thomas, JJ. *Informal Economic Activity*. Harvester. Wheaheat. 1992.



โลกยุคหลังบริษัท

ผู้เขียน : เดวิด ซี. คอร์ติน แปลโดย : เจษณี สุขจิตติกาล

ผู้จัดพิมพ์ : สำนักพิมพ์ ส่วนเงินมีมา

ผู้แนะนำ : "หมอชุมชน"

ในช่วง ๒-๓ เดือนมานี้ ผมได้มีโอกาอ่านหนังสือดีๆ หลายเล่ม ทั้งหนังสือที่ทยอยแปลออกมาเป็นภาษาไทย ทำให้อ่านสบายขึ้น และหนังสือที่ยังไม่ได้แปล อ่านแล้วได้อรรรถสไปอีกแบบหนึ่ง รวมทั้งหนังสือที่เขียนโดยนักคิด นักวิชาการไทย เริ่มจากหนังสือที่มีคุณค่ายิ่งของนักคิดคนสำคัญทางสังคมไทยคือ อาจารย์ธีรยุทธ บุญมี ออกมา ๕ เล่มด้วยกัน ๔ เล่ม อยู่ในชุด ความรู้บูรณาการและถอดรื้อความคิดตะวันตก



นิยม อีกเล่มเป็นเรื่อง ชาตินิยมและหลังชาตินิยม อ่านแล้วทำให้รู้จักโลก ชีวิต และ มนุษย์ดีขึ้นในทุกแง่มุม หากอ่านควบคู่ไปกับประวัติย่อของกาลเวลา (A Brief History of Time) โดย ศาสตราจารย์สตีเฟ่น ฮอว์กิง ก็จะทำให้รู้จักทั้งเอกภพหรือสากล จักรวาล (Universe) แล้วสามารถเชื่อมต่อกับโลก ชีวิต และมนุษย์ได้อย่างแจ่มแจ้ง อย่างลื่นไหลไป บางช่วงเวลาที่ติดต่อกับการอ่านแล้วพบว่า ตัวผู้อ่านรู้สึกตัวเบา หรือ ไม่มีตัวตน รู้สึกได้สัมผัสสภาวะบางอย่างแท้จริง ในช่วงนั้นอาจถึงขั้นที่ท่านอาจารย์ พุทธทาสบอกว่าเป็น “นิพพานชั่วคราว” หรือ “นิพพานขมิลง”

เมื่อพูดถึงการบรรลุนิพพานชั่วคราวแล้ว ยังมีหนังสืออีก ๒ เล่ม ที่ควรอ่าน คือ ‘หัวใจใหม่ ชีวิตใหม่’ โดย นพ.วิธาน ฐานะวาทต์ หนังสือหนาเกือบ ๖๐๐ หน้า แต่ อ่านไปเรื่อยๆ ทีละ ๓-๔ หน้าก็จะได้อิสรภาพและความสุขฉับพลัน (Instant Happiness) คือ มีซาติเป็นระยะๆ อีกเล่มคือ ‘เส้นโค้งแห่งความสุข’ โดย พระไพศาล วิสาโล อ่านแล้วก็จะรู้ว่า ความพอดีจะทำให้มีความสุขอย่างยั่งยืน หาก เกินพอดีก็จะโค้ง (ลง) ด้วยความงมงายของภาษาที่ใช้ ด้วยเนื้อหาสาระแห่งแก่น พุทธธรรม ทำให้อ่านแล้ววางไม่ลง

แต่หนังสือเกือบ ๑๐ เล่ม ที่ผมได้มีโอกาสอ่านตอนที่ว่างเว้นจากการตรวจ คนไข้ หรือว่างจากการสะสางงานชิ้นหนังสือราชการ ไม่ใช่เป็นหนังสือที่ผมกำลังจะ กล่าวถึงหรือแนะนำในวารสารสิทธิมนุษยชน ฉบับที่ ๓ ที่กำลังอยู่ในมือของท่าน เล่มที่ผมกำลังแนะนำ คือ ‘โลกยุคหลังบริษัท (The Post-Corporate World)’ เขียนโดย เดวิด ซี. คอร์เท็น แปลโดย เจษฎา สุจริตจิตกมล ผมเชื่อว่าหลายท่านคง ได้เคยอ่าน ‘When Corporations Rule the World-เมื่อบริษัทครองโลก’ เขียนโดยคนๆ นี้แหละ ก่อนที่จะแนะนำหนังสือควรไปทำความรู้จักผู้เขียนก็จะ ทำให้เข้าใจถึงเบื้องหลังความคิดที่ถ่ายทอดออกมากับตัวหนังสือเกือบ ๔๐๐ หน้า (ภาษาไทย)

คอร์เท็น จบปริญญาโทและเอกสาขาบริหารธุรกิจที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด เคยเป็นอาจารย์สาขาบริหารธุรกิจที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเป็นเวลาห้าปีครั้ง ต่อมา ปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ คอร์เท็นทิ้งวงการวิชาการในอเมริกาสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมาพำนักอยู่เกือบ ๑๕ ปี เริ่มจากเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านโครงการมูลนิธิฟอร์ด ต่อ มาเป็นที่ปรึกษาด้านพัฒนาบริหารศาสตร์ประจำภูมิภาคเอเชียให้กับ USAID เขา

อุทิศใน ๕ ปีสุดท้ายในเอเชียให้การทำงานร่วมกับผู้นำองค์กรเอกชน (NGO) ช่วงนั้นแหละคอร์เท็นได้รู้ถึงความจริงว่าวิกฤตที่เขาเห็นในเอเชีย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ความไม่เสมอภาค สิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลาย และการแตกแยกทางสังคมที่รุนแรงขึ้นนั้น กำลังเกิดขึ้นในเกือบทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งสหรัฐฯ และประเทศที่ “พัฒนาแล้ว” อื่นๆ ยิ่งกว่านั้น เขาสรุปว่า สหรัฐฯ มีบทบาทอย่างแข็งขัน ทั้งในและนอกประเทศในการส่งเสริมนโยบายที่ทำให้วิกฤตของโลกร้ายแรงยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อให้โลกอยู่รอด สหรัฐฯ จะต้องเปลี่ยนแปลง เขาจึงกลับไปยังสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ เพื่อช่วยเร่งการเปลี่ยนแปลงนั้น ผลงานของเขาเป็นเอกสารวิชาการที่ถูกกำหนดให้อ่านตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยต่างๆ ทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม อ่านประวัติโดยย่อของคอร์เท็นเพียงนี้ก็ยังไม่สามารถบอกได้ว่านักเศรษฐศาสตร์อย่างเขาที่เข้าใจอย่างทะลุปรุไปจนถึงมหันตภัยของบรรษัทข้ามชาติ ๕๐๐ แห่งทั่วโลกที่ได้บรรยายไว้ในหนังสือ ‘เมื่อบรรษัทครองโลก’ ซึ่งได้กล่าวถึงบรรษัทแห่งระบบตลาดซึ่งขึ้นกรงเล็บไปทั่วโลกเหมือนมะเร็ง เขายึดพื้นที่ในการดำรงชีวิตบนโลกเป็นอาณานิคมมากขึ้นทุกที ทำลายการทำมาหากินของผู้คน ทำให้เกิดการพลัดที่อยู่ ทำให้สถาบันประชาธิปไตยไร้สมรรถภาพและกลืนกินชีวิตอื่นในการแสวงหาเงินอย่างไม่รู้จักพอ คอร์เท็นมองเห็นภัยร้ายโดยอุปมาเป็น “มะเร็ง” แต่ไม่สามารถเสนอทางเลือกอะไรได้มากนักในหนังสือเล่มนี้ เพราะเขายังไปไม่ถึงความเข้าใจอย่างลุ่มลึกในระบบชีวิต

และโดยบังเอิญเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๘๓ ระหว่างพักการประชุมสมาคมเพื่อการพัฒนานานาชาติแห่งโลก ที่ซานเตียโก เด กอมโปสเตลา ประเทศสเปน ผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่ง คือ ดร.เมวิน โฮ ได้เข้ามาแนะนำตัวว่าเธอเป็นนักชีววิทยาที่สนใจเรื่องภูมิปัญญาที่มีอยู่ในระบบชีวิต ซึ่งอาจช่วยได้ในการสร้างสรรค์สถาบันเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับชีวิต และช่างบังเอิญเหลือเกิน ตอนนั่งเครื่องบินเดินทางกลับมาลอนดอน คอร์เท็นได้รับความรู้อย่างลึกซึ้งของ ดร.โฮ เกี่ยวกับธรรมชาติของระบบชีวิต และบทเรียนจากระบบดังกล่าว ที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อชีวิตในมิติเศรษฐกิจ ทำให้คอร์เท็นรู้โดยพลันว่า โลกยุคหลังบรรษัท จะต้องเอาชีวิตเป็นศูนย์กลาง

โชคดีเหลือเกินอีกไม่ก็สัปดาห์ต่อมา เขาได้ขึ้นเวทีอภิปรายร่วมกับ อลิซาเบท



ชาววิธ นักคิดที่ลุ่มลึกอีกคนหนึ่งจากสาขาชีววิทยา ซึ่งกำลังประยุกต์ใช้ความรู้จากการศึกษาระบบชีวิต โดยเฉพาะกระบวนการวิวัฒนาการของชีวิต เพื่อสร้างเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ใช้สอยมากกว่าเดิม คอร์เทินยอมรับความรู้ในระบบชีวิตที่นักคิดสตรีทั้งสองแสดงไว้อย่างแจ่มแจ้ง ได้ให้หลักการพื้นฐาน สำหรับการปรับโครงสร้างสถาบันเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ที่ถูกต้องและเหมาะสม เธอทั้งสองจึงเป็นกุญแจไขทางออกดังที่ปรากฏในหนังสือ ‘โลกยุคหลังบรรพต’

โลกหลังยุคบรรพต แบ่งออกเป็น ๔ ภาค คือ

ภาค ๑ เรื่องมฤตยู เล่าขานเรื่องราวของจักรวาลนานาพิภพ ซึ่งในที่สุดทำให้เงินมีชัยชนะเหนือชีวิต โดยอาศัยความรู้เรื่องกองทุนนิยมบนความหายนะของประชาธิปไตย ตลาดและชีวิต จุดประสงค์ก็เพื่อเสนอประเด็นว่า การเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความอยู่รอดและความมั่งคั่งของมนุษย์ อ่านแล้วอาจรู้สึกหดหู่ เห็นแต่หายนะรออยู่เบื้องหน้า อย่างไรก็ตามอย่าเพิ่งด่วนสรุป เพราะส่วนที่เหลือของหนังสือมุ่งไปที่ข่าวดีที่ว่า การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปได้และมีอนาคต

ภาค ๒ เรื่องราวของชีวิต เป็นเรื่องราวของชีวิตที่ครอบคลุมมากขึ้น เปิดเผยให้เห็นในการเดินทางของจักรวาลเป็นเวลา ๑๕,๐๐๐ ล้านปี ซึ่งทำให้เราเข้าใจถึงวิวัฒนาการของชีวิตจากชีวิตน้อยๆ ที่คืบคลานอยู่ในมหาสมุทร เพื่อความอยู่รอด และวิวัฒนาการมาเป็นมนุษย์ต้องใช้เวลมาถึง ๔,๐๐๐ ล้านปี และในช่วง ๔ ล้านปีที่ผ่านมาบรรพบุรุษเริ่มแรกของมนุษย์ (สัตว์สกุลลิงใหญ่) จนถึงโฮโมเซเปียน ซึ่งเป็นมนุษย์สมัยเริ่มแรกของมนุษย์ปัจจุบันนั้น เกิดเมื่อ ๔๐๐,๐๐๐ ปีมาแล้ว (บางตำราบอกว่าประมาณ ๑-๒ แสนปี) จนมาถึงเมื่อ ๔๐,๐๐๐ ปี ที่ผ่านมา มีการตั้งรกรากหมู่บ้านขึ้นมาเป็นครั้งแรก ซึ่งอาจจะเป็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เขาได้บรรยายให้เห็นถึงการเกิดวัฒนธรรม อารยธรรมบนโลกนี้ จนมาถึงโลกยุคศตวรรษที่ ๑๙ และ ๒๐ ที่เป็นความก้าวหน้าครั้งใหญ่ในด้านการขนส่งและเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคม หลังจากนั้นเขาได้นำเอา (น้อมรับ) ภูมิปัญญาแห่งชีวิต มาถอดเป็นบทเรียน โดยศึกษาจากชีวิตตั้งแต่เป็นแบคทีเรียยุคแรกเมื่อ ๓,๕๐๐ ล้านปีที่แล้วมาถึงชีวิตที่พัฒนามาสูงสุดคือ มนุษย์ในยุคปัจจุบัน ความรู้จากชีววิทยาแนวใหม่ที่เปิดเผยถึงศักยภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติของชีวิต ซึ่งสามารถจัดระบบตัวเอง เช่น เกี่ยวกับ

ระบบเศรษฐกิจของมนุษย์จะทำหน้าที่ในฐานะระบบที่มีการจัดระเบียบในตนเอง ซึ่งแต่ละบุคคล ครอบครัว ชุมชน หรือประเทศ ที่อยู่ในระบบนี้ สามารถที่จะใช้เสรีภาพในการเลือกอย่างมีสติของตนได้ โดยคำนึงถึงความต้องการของส่วนรวม และปราศจากการครอบงำที่ส่วนใดส่วนหนึ่งจะมีอำนาจเหนือส่วนอื่นๆ

ภาค ๓ จินตนาการถึงโลกยุคหลังบรรพต เป็นการตรวจสอบธรรมชาติของสถาบันและนโยบายที่เราต้องตัดสินใจเลือกให้ละเอียดถี่ถ้วนยิ่งขึ้น เพื่อกำจัดการป่วยไข้ทางเศรษฐกิจที่รุมเร้าพวกเขา และเพื่อสร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตยแท้จริงบนพื้นฐานของตลาดและมีชีวิตเป็นศูนย์กลาง

ภาค ๔ คืบสู่บ้านแห่งชีวิต มองไปที่กระบวนการต่างๆ ที่กำลังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอยู่ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงไปสู่อารยธรรมใหม่ที่สามารถทำหน้าที่อย่างมีสมดุลและกลมกลืนกับตัวเองและระบบชีวิตของโลก **ปัจฉิมบท : สำนักวรรณคดีโลก** มองไกลไปที่การเกิดปัญญาในระดับโลก

หากถามผมว่า หนังสือเล่มนี้ซึ่งมีความหนาเกือบ ๔๐๐ หน้า มี ๔ ภาค ๑๔ บท บทไหนสำคัญที่สุด คงต้องตอบว่าสำคัญทุกบท แต่ละบทจะปูพื้นที่ละชั้นตอนไปสู่บทถัดไป อย่างไรก็ตาม หากให้เลือกอ่านเพียง ๑ บท เพราะมีเวลาไม่มากนัก ก็อยากจะบอกว่าให้อ่าน **บทที่ ๖ น้อมรับภูมิปัญญาแห่งชีวิต** เพราะในบทนี้เป็นการถอดบทเรียนจากภูมิปัญญาโบราณ (ดั้งเดิม) ของชีวิต ตั้งแต่แบคทีเรียยุคแรกเมื่อ ๓,๕๐๐ ล้านปีที่แล้ว มาจนถึงชีวิตปัจจุบัน

บทเรียนจากภูมิปัญญาของชีวิต มี ๖ บทเรียนด้วยกัน คือ

บทเรียนที่ ๑ ชีวิตสนับสนุนการจัดระเบียบตนเอง

บทเรียนที่ ๒ ชีวิตคือการกระแหม่มัดกระหม่อมและการแข่งขัน

บทเรียนที่ ๓ ชีวิตขึ้นอยู่กับชุมชนที่อิงอยู่กับสถานที่

บทเรียนที่ ๔ ชีวิตให้รางวัลตอบแทนแก่การร่วมมือกัน

บทเรียนที่ ๕ ชีวิตขึ้นอยู่กับพรหมแดน

บทเรียนที่ ๖ ชีวิตสั่งสมความหลากหลาย ความเป็นปัจเจกที่สร้างสรรค์ และการเรียนรู้ร่วมกัน



ในบทที่ ๖ นี้ ยังได้มีการเสนอเค้าโครงที่เป็นไปได้เค้าโครงหนึ่งสำหรับสังคมที่จะสามารถอยู่รอดและพัฒนาต่อไปได้ทั้งทางสภาวะแวดล้อมและทางสังคม เช่น การจัดรูปองค์กรขนาดเล็ก การรวมกันเป็นกลุ่มก้อนของหมู่บ้านและละแวกใกล้เคียง เมืองต่างๆ และศูนย์กลางของภูมิภาค การพึ่งพาตนเองด้วยพลังงานหมุนเวียน การหมุนเวียนใช้วัตถุดิบในระบบปิด ความสมดุลทางสภาวะแวดล้อมของภูมิภาค การใช้ชีวิตอย่างมีสติ การสื่อสารคมนาคมทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างภูมิภาค พื้นที่ธรรมชาติ เป็นต้น เหล่านี้ได้มีคนจำนวนไม่น้อยบนโลกใบนี้ได้สร้างขึ้นแล้ว ปฏิบัติได้จริง เป็นการสร้างอารยธรรมหลังยุคทันสมัยที่มีชีวิตเป็นศูนย์กลาง ซึ่งเราจะเห็นตัวอย่างมากมายในภาค ๓ และ ๔

น่าเสียดายเหลือเกิน เพราะมนุษย์ไม่ได้ต้อนรับเอาภูมิปัญญาแห่งชีวิตมาใช้ จึงเสียเวลาหลายร้อยปีไปกับการทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นในการต่อสู้ที่มักจะรุนแรงระหว่างฝ่ายที่เรียกร้องการกดขี่ปัจเจกเพื่อชุมชน (ลัทธิคอมมิวนิสต์) กับฝ่ายที่ปฏิเสธพันธกิจของชุมชน เพื่อปัจเจกนิยมแบบไร้การยับยั้ง (ลัทธิทุนนิยม) ชีวิตกำลังบอกเราว่า ทั้งสองทางต่างเป็นโรคสุดขั้ว ชีวิตบอกเราว่า *ที่จริงแล้วชุมชนกับปัจเจกไม่ใช่สิ่งที่ขัดแย้งกัน ในระบบชีวิตที่ดีนั้นทั้งสองฝ่ายต่างสนับสนุนและเสริมความเข้มแข็งแก่กันและกันต่างหาก*

ทั้งลัทธิมาร์กซ์ และลัทธิทุนนิยมต่างเทศนาด้วยความยโสถึงชัยชนะที่ย่อมมาถึงแน่นอนของตนในการกลืนกลายผ่านมนุษย์ บัดนี้ *ลัทธิมาร์กซ์ล้มสลายไปแล้ว* และความเลียดของทุนนิยมก็ทำให้เราแน่ใจได้ว่ามันจะล่มตามไปด้วยแน่นอน ถึงตอนนี้เราได้เรียนรู้ที่สำคัญสองประการคือ *ประการแรก* สังคมที่ตั้งอยู่บนอุดมการณ์สุดขั้วของทั้งฝ่ายซ้ายจัดและฝ่ายขวาจัด จะมีลักษณะไร้เสถียรภาพอยู่ภายในตัวเอง *ประการที่สอง* วิธีที่เราจะเลือกใช้ในการสร้างชีวิตทางเศรษฐกิจของเรานั้น ไม่มีอะไรที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ทางเลือกเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และโครงสร้างที่จะกำหนดระบบเศรษฐกิจนั้น เป็นทางเลือกของมนุษย์ ระบบเศรษฐกิจที่มนุษย์เลือกที่ผ่านมามีลักษณะคล้ายเนื้อร้ายของมะเร็ง ความท้าทายที่อยู่เบื้องหน้าจึงเป็นการสร้างระบบเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการอยู่รอดในระยะยาว และเอื้อต่อการทำหน้าที่โดยสมบูรณ์ของเรานั้นเอง ซึ่งมีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในภาค ๓ และ ๔

ในบทที่ ๑๒ ของภาค ๓ มีการนิยามตัวอย่างที่สอดคล้องกับระบบชีวิตมากมาย เกิดขึ้นในที่ต่างๆ ทั่วโลก ในบทที่ ๑๓ มีการนิยามตัวอย่างการกำหนดตัวชี้วัดความก้าวหน้าแบบใหม่ โดยคำนึงถึงชีวิตเป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่เศรษฐกิจหรือ จีดีพี หรือ ดัชนีของตลาดหลักทรัพย์ ดังที่เป็นอยู่ และในบทที่ ๑๔ เป็นการเสนอทางออกที่ “ร่วมสรรค์สร้างอนาคต” โดยเป็นข้อเสนอที่น่าปฏิบัติได้ในระดับปัจเจกชนและครอบครัว เช่น ซื้อผักผลไม้แบบเกษตรอินทรีย์จากเพื่อนบ้านแทนการซื้อจากห้างสรรพสินค้า เป็นต้น รวมทั้ง ข้อเสนอระดับชุมชนไปจนถึงระดับชาติ และระดับนานาชาติ อ่านแล้วจะเห็นความหวังที่เป็นจริงได้ในการร่วมสรรค์สร้างอนาคต

อ่านจบแล้ว อยากรู้อะไรมากกว่านี้ ก็สามารถเยี่ยมชมเว็บไซต์ www.futurenet.org หรือ ขอเข้าเป็นสมาชิก Yes ! A Journal of Positive Futures ซึ่งจัดทำโดย Positive Futures Network (PFN)

อ่านจบแล้วลองถามตัวเองว่า คุณกำลังเป็นคนหนึ่งที่ร่วมสร้างสรรค์โลกในอนาคตด้วยความรับผิดชอบต่อระบบชีวิตต่อโลกใบนี้ รวมทั้งต่อสากลจักรวาลหรือไม่เพียงใด

เชิงอรรถ

ลัทธิมาร์กซ์เป็นปรัชญาด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งมีหลายประเทศเลือกนำไปปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ในช่วงประวัติศาสตร์หนึ่งของประเทศตน โดยมองว่าเป็นทฤษฎีที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาความยากจนและคนตกงานส่วนใหญ่ของสถานการณ์ในตอนนั้นๆ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ทฤษฎีก็อาจจะไม่เหมาะสม แต่ก็อาจจะมียางสถานการณ์ ในบางประเทศทั้งในปัจจุบัน หรืออนาคต หรือในบางช่วงประวัติศาสตร์ที่อาจจะมีผู้นำคนใดคนหนึ่งนำมาปรับใช้อีก ดังนั้น ตัวปรัชญาจึงยังคงอยู่ แต่ที่สลายตัวไปคือรัฐบาลที่นำมาปรับใช้โดยไม่ปรับตัว

บรรณาธิการประจำฉบับ

เว็บไซต์ “สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในยุคโลกาภิวัตน์”

สุลวีรัตน์ เจริญพร
วิทยานิธิ โอชา

ระบบโลกาภิวัตน์ ระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน ส่งผลให้เกิดสถานการณ์ที่น่าสนใจลักษณะต่างๆ ขึ้นในโลก ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจำนวนมากได้รับการนำเสนอผ่านเว็บไซต์ของชุมชนสาธารณะที่ไร้พรมแดนหลายแห่งมุม วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชนฉบับ “สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” ขอแนะนำเว็บไซต์ที่น่าสนใจ ดังนี้

www.unhchr.ch/development



วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน ๑ (๓), ๒๕๔๖
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ISSN 1685-8077



www.unhchr.ch/html/menu2/trade/index.htm

THE POWER OF LAW AND THE POWER OF PEOPLE IN DEFENSE OF HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT.



Do you care about human rights and the environment?



click here

In The News... last updated: Nov

More News/Press

Burma Project

Resource Center

Other Programs

Our Work in Pictures

Publications

About ERI

Take Action

Related Links

[Give over to EarthRights International through the 2001 Federal Campaign \(CFC\)](#)

New Report on Burma Available

November 6, 2003, Bangkok, Thailand -- "Capitalizing Conflict" by EarthRights International (ERI) and Karen Environmental and Social Action Network (KESAN): how trade in timber, gems, and gold is financing violent including widespread and gross human rights violations environmental destruction, in Burma. [Press release](#)

Drawing a Line in the Jungle

October 29, 2003, Washington, DC -- The fate of the Ecuadorian Amazon -- one of the most beautiful and di in the world - may rest in the hands of a just a few fam [Full article](#)

EarthRights International examines EO 13



Get the EarthRights

เริ่มต้นจากเว็บไซต์ระดับสากลที่จัดทำโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) www.un.org/rights/index.html เว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลพื้นฐาน สร้างองค์ความรู้ กรอบคิดด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงสาระหลักการ ๓๐ ข้อหลักที่บุคคลทั่วโลกทั้งมีในด้านการคิด การเขียน การพูด การกระทำขั้นพื้นฐาน อันมีอิสระจากความกลัว (freedom from fear) หรือการถูกครอบงำทางความคิด รวมทั้งมีรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับเยาวชน บุคคลผู้ที่เริ่มต้นสนใจ เรียนรู้ และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในระดับสากล

สำหรับเว็บไซต์ที่เน้นพื้นที่สนใจหลักให้กับข้อมูลสำคัญด้านเศรษฐกิจ Office

๒๐๖ | เว็บไซต์ "สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในยุคโลกาภิวัตน์"

of the High Commissioner for Human Right : OHCHR สนับสนุนโดย องค์การสหประชาชาติ เป็นเว็บไซต์ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในหลากหลาย ด้าน ทางด้านการค้า การลงทุนทั้งระดับชาติ และนานาชาติ เพื่อนำมาประเทมิ ข้อมูลสนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และกระตุ้นการตื่นตัวด้านสิทธิทาง เศรษฐกิจควบคู่กันผ่านเว็บไซต์ www.unhchr.ch/html/menu2/trade/index.htm จุดเด่นของเว็บไซต์นี้คือ วิธีการนำเสนอ ที่เริ่มต้นจากการให้คำตอบต่อคำถามด้าน สิทธิมนุษยชนทางการค้าและการลงทุนที่บุคคลทั่วโลกให้ความสนใจ โดยคำถามดังกล่าวผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชน และอนุกรรมการ การ ส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนระดับนานาชาติ

ด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน องค์การสหประชาชาติ ดำเนิน การจัดประชุมสิทธิมนุษยชนระดับโลก “World Conferences on Human Rights” ขึ้นทุกปี โดยแต่ละปีอาจมีการเน้นประเด็นสนใจหลักที่ต่างกัน และรายงานข่าวคราว ผ่านเว็บไซต์ www.unhchr.ch/development ที่เก็บบันทึกรายละเอียด เนื้อหา สาร การประชุม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไว้อย่างครบถ้วน เหมาะแก่ักศึกษาผู้ต้องการ ค้นคว้าหาข้อมูลและติดตามพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนของมนุษยชาติ

การประชุมฯ ดังกล่าวเริ่มจัดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และได้ดำเนินการประชุมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยการประชุมฯ ครั้งล่าสุดเน้นประเด็นหลักด้านการพัฒนาแบบยั่งยืน “World Summit on Sustainable Development” จัดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ณ โจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้

ในประเด็นสิทธิมนุษยชนด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และทางการเมือง สำหรับ คนกลุ่มน้อย (Minorities) ที่มักถูกละเลยจากการพัฒนากระแสหลัก www.unhchr.ch/minorities/index.html OHCHRยังได้รายงานประเด็นที่น่าสนใจเพื่อคำนึงถึง การลดช่องว่างระหว่างชาติพันธุ์เน้นเรื่องของการเคลื่อนไหวประเด็นสิทธิมนุษยชน ปกป้อง ป้องกัน สิทธิมนุษยชนของคนกลุ่มน้อยในระดับนานาชาติ บนพื้นฐาน แนวคิดที่น่าสนใจ

“เราต้องทำมากกว่าการป้องกันความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ความ ขัดแย้งเกือบทั้งหมดเกิดขึ้นในประเทศส่วนใหญ่ที่มีการปกครองที่ค่อนข้างเลวร้าย ไม่มีความเท่าเทียมในเรื่องของอำนาจการปกครอง ความร้าวรอยระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์



www.unhcr.ch/minorities/index.html

หรือกลุ่มทางด้านศาสนา ดังนั้น ทางที่ดีที่สุดสำหรับการป้องกันความขัดแย้งเกิดขึ้น คือ การสนับสนุนการจัดการทางการเมืองการปกครองที่เป็นธรรม รวมทั้งการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน สิทธิชนกลุ่มน้อย และการกระจายการพัฒนาพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ”

ประเด็นการละเลย และช่องว่างดังกล่าวนอกจากส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มคนชายขอบ สำหรับสภาพปัญหาความยากจน มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ได้รายงานข้อมูลภาพรวม ทั้งสภาพปัญหา นิยาม ข้อเสนอแนะ ทางเลือก และงานวิจัยทั้งในระดับชาติ และนานาชาติที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมเป็นแนวทางสำคัญในการลดปัญหาความยากจนผ่าน www.info.tdri.or.th/poverty/index.html

นอกจากนั้น สำหรับประเทศไทย มีหลายเว็บไซต์ที่รายงานข้อมูลปัญหาผลกระทบที่สำคัญจากระบบเศรษฐกิจเสรี

<http://ttmp.trf.or.th> เป็นเว็บไซต์โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) รายงานการวิเคราะห์สังเคราะห์ และประมวลสรุปความเคลื่อนไหว แนวโน้ม ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ และผลกระทบที่สำคัญ ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปัจจุบัน

www.thaieconwatch.com เป็นเว็บไซต์ที่ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) รายงานดัชนีภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญ ภาวะการเติบโตของเศรษฐกิจไทย ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม และดัชนีค่าเงินที่แท้จริง

www.thaiactonglobe.net เสนอข่าวสารระบบโลกาภิวัตน์ ผลกระทบจากกรณีศึกษา กรณีปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับภาคประชาชน

www.turn.to/pnn เว็บไซต์สำนักข่าวประชาธรรม จัดตั้งโดยกลุ่มนักคิด นักพัฒนาเอกชน และนักกิจกรรมภาคประชาชน ในการกำหนดทิศทางข่าวสาร นำเสนอข้อเท็จจริงต่อสังคมกรณีปัญหาผลกระทบกับภาคประชาชนจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ

www.focusweb.org ของโครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา รายงานข้อมูลข่าวสาร บทความวิจัย ร่วมเผยแพร่ผลกระทบโลกาภิวัตน์และระบบเศรษฐกิจแก่สาธารณะ

ส่งท้ายสำหรับผู้สนใจมีส่วนร่วม แลกเปลี่ยนความคิด ความร่วมมือ และสนับสนุนแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน มุ่งองค์กรหลากหลายที่ร่วมทำงานเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นเวทีที่สำคัญในการทำงานพัฒนาขอแนะนำ www.globalnet-work-asia.org ซึ่งเป็นเว็บไซต์ของกลุ่มเครือข่ายองค์กรแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชนต่อต้านโลกาภิวัตน์ เสนอทางเลือกใหม่สำหรับการพัฒนาประเทศในภูมิภาค www.globalexchange.org เว็บไซต์ขององค์กรต่างประเทศที่ทำงานในลักษณะการเป็นเวทีแลกเปลี่ยนแนวคิด และกิจกรรมพัฒนาสิทธิมนุษยชนท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ www.wri.org เว็บไซต์ขององค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับ



สิ่งแวดล้อมและนโยบายเพื่อสรรค์สร้างการปกป้องโลกและพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ www.oxfam.org เป็นเว็บไซต์ของเครือข่ายองค์กร ๑๒ องค์กรที่ทำงานร่วมกันกว่า ๑๐๐ ประเทศ ในการร่วมจัดการปัญหาความยากจน และผลักดันนโยบายเพื่อสิทธิมนุษยชน โอกาส และสรรค์สร้างทรัพยากรอย่างเท่าเทียม รวมไปถึง www.earthrights.org เว็บไซต์องค์กรต่างประเทศที่ดำเนินการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและการแลกเปลี่ยนการทำงานร่วมกัน

การต่อสู้ปกป้องสิทธิของชาวบ้าน : กรณี “คลองด่าน”*

สุภรนต์ ไรจนไพรวงศ์
ดาวลัย จันทรหัสดี

การประกาศสั่งให้หยุดการก่อสร้างโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ นับได้ว่าเป็นชัยชนะเบื้องต้นของชาวคลองด่าน และสองคลอง หลังจากต่อสู้เรียกร้องอย่างยาวนานและต่อเนื่องมานานกว่า ๔ ปี

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมควบคุมมลพิษ ในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นโครงการบำบัดน้ำเสียที่ได้ชื่อว่าใหญ่ที่สุดในประเทศและในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นอกจากนี้อาจกล่าวได้ว่า นี่เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยละเมิดสิทธิประชาชน และชุมชนมากที่สุดโครงการหนึ่งด้วย

เฉพาะพิจารณาด้วยกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันและได้รับการชื่นชมว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด อีกทั้งมีบทบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง พบว่าการดำเนินโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่คลองด่านมีการละเมิดสิทธิอย่างน้อยใน ๕ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๕๐, ๕๖, ๕๘, ๕๙ และ ๖๑

กล่าวคือ นับตั้งแต่แผ่นดินอุดมสมบูรณ์อย่าง “คลองด่าน” ถูกกำหนดให้เป็นที่ตั้งโครงการขนาดใหญ่นี้ สิทธิชาวคลองด่านและชุมชนใกล้เคียงในด้านสิ่งแวดล้อม



ตามมาตรา ๕๖ ก็อยู่ในข่ายถูกกระทบทันที เพราะมีสิ่งบ่งชี้ชัดเจนว่า โครงการที่ถือกำเนิดขึ้น “เพื่อสิ่งแวดล้อม” นี้มีแนวโน้มจะกลายเป็นภัยคุกคามทั้งต่อทรัพยากรและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อวิถีอาชีพ ที่ตามมาตรา ๕๐ ให้การคุ้มครอง

ส่วนในขั้นการดำเนินงานโครงการก็มีการกระทำและการงดเว้นไม่กระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้คนในชุมชนหลายประการและหลายระดับ นับตั้งแต่สิทธิการได้รับข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๕๘ สิทธิที่จะรับการชี้แจงและปรึกษาตามมาตรา ๕๙ รวมทั้งสิทธิที่ได้รับการตอบสนองต่อการร้องเรียนตามมาตรา ๖๑

อย่างไรก็ดี การละเมิดสิทธิเหล่านี้ก็ไม่อาจดำเนินไปได้อย่างเต็มที่หรือตลอดรอดฝั่ง เมื่อชาวคลองด่านและชุมชนใกล้เคียงลุกขึ้นทวงสิทธิและหาทางพิทักษ์สิทธิที่พึงมีพึงได้เอาไว้

สิทธิการรับรู้ รากฐานการตื่นตัว

กล่าวได้ว่า การต่อสู้ในกรณีโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านนี้มีพื้นฐานอยู่ที่การต่อสู้เพื่อสิทธิในข้อมูลข่าวสารเป็นสำคัญ เพราะหลังจากมีการขึ้นป้ายที่บริเวณริมถนนสุขุมวิทหน้าสถานที่ก่อสร้าง อันทำให้ชาวบ้านรับทราบว่าการก่อสร้างที่กำลังเริ่มต้นอยู่นั้นเป็นโครงการในลักษณะใดและเป็นของหน่วยงานใด การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการอย่างจริงจังก็เริ่มต้นขึ้น ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การติดตามตรวจสอบ ดังคำถาม และการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ชะลอโครงการ จนกระทั่งก้าวสู่การคัดค้านโครงการในที่สุด

มีหลักฐานชัดเจนว่า ที่ดินผืนใหญ่ในพื้นที่ตำบลคลองด่านถูกกำหนดให้เป็นสถานที่ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่สุดในเอเชียตั้งแต่ประมาณกลางปี ๒๕๔๐ เป็นอย่างช้า แต่จนกระทั่งการก่อสร้างเริ่มต้นขึ้นเมื่อ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ชาวชุมชนคลองด่านและชุมชนใกล้เคียงก็ยังคงไม่รู้ว่าเกิดอะไรขึ้น กระทั่งได้เห็นป้ายริมถนนหน้าโครงการ

นั่นหมายถึงว่า ตลอด ๒ ปี ๔ เดือนนับตั้งแต่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการโครงการนี้ ไม่เคยมีการบอกกล่าวหรือให้ข้อมูลแก่ชาวบ้านเลย

อย่างไรก็ตาม กรมควบคุมมลพิษระบุว่า ก่อนหน้านั้นเมื่อวันที่ ๔ กันยายน

๒๕๕๐ ได้มีการเปิดตัวโครงการที่ศาลาประชาคมจังหวัดสมุทรปราการไปแล้ว มีข้าราชการและประชาชนเข้าร่วมรับฟังมากกว่า ๓๐๐ คน แต่คำอ้างนี้ก็บ่งชี้อยู่เองว่า แม้แต่งงานเปิดตัวครั้งเดียวนั้นก็มีขอบเขตจำกัดมาก ทั้งในเชิงพื้นที่จัดงานและจำนวนคนที่เข้าร่วม ทั้งยังไม่เกี่ยวกับคนคลองด่านหรือสองคลองแม่แต่น้อย

ประชาชนชาวตำบลคลองด่านและตำบลสองคลองจึงพยายามเสาะหาข้อมูล และเริ่มต้นเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีกระบวนการตรวจสอบและเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม พร้อมไปกับการพยายามศึกษาเจาะลึกถึงเบื้องหลังความเป็นมา และรายละเอียดต่างๆ กระทั่งได้ทราบมา ตามแผนงานโครงการ “จัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ” ที่กรมควบคุมมลพิษเสนอและได้รับการอนุมัติในระดับหลักการจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑๔ มิถุนายน และ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ตามลำดับ กำหนดจะมีระบบบำบัดน้ำเสียเป็น ๒ ระบบ โดยระบบบำบัดน้ำเสียทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยากำหนดสร้างที่บริเวณบางปูใหม่ อำเภอเมือง บนที่ดินขนาดประมาณ ๑,๕๕๐ ไร่ ส่วนทางฝั่งตะวันตกกำหนดสร้างบริเวณตำบลบางปลากรด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ บนพื้นที่ ๓๕๐ ไร่

สำหรับค่าลงทุนในโครงการทั้งสิ้นคือ ๑๓,๖๑๒ ล้านบาท หรือ ๕๔๔.๔ ล้านเหรียญสหรัฐ

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรียังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าควรปรับแผนงานระบบบำบัดน้ำเสียฝั่งตะวันออกควรออกแบบไม่ให้มีขนาดใหญ่เกินไป ส่วนการจัดจ้างบริษัทเอกชนเข้าดำเนินงานให้ใช้วิธีประกวดราคาและแต่งตั้งคณะกรรมการ และในการจัดหาที่ดินขอให้ผู้แทนจากกรมที่ดินร่วมพิจารณาด้วย

ทว่าเมื่อถึงขั้นดำเนินการจริง ในระหว่างการประกวดราคาหาผู้รับจ้างแบบเหมา รวมเบ็ดเสร็จซึ่งใช้เวลายาวนานกว่า ๑ ปีครึ่ง (ธันวาคม ๒๕๓๘-สิงหาคม ๒๕๔๐) กรมควบคุมมลพิษได้ตัดสินใจยุบรวมระบบบำบัดน้ำเสียไว้ในฝั่งตะวันออกเพียงแห่งเดียว กลายเป็นระบบขนาดใหญ่มหัพพานขึ้นไปอีก รวมทั้งมีการปรับงบประมาณในส่วนของการจ้างแบบเหมารวมขึ้นเป็น ๒๓,๗๐๑ ล้านบาท นั่นคือเพิ่มขึ้นมากถึง ๑๐,๐๘๙ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๗๔ (ดูตาราง)



เปรียบเทียบวงเงินค่าใช้จ่ายก่อนและหลังการปรับรูปแบบโครงการ (แยกตามสัญญา)

สัญญาที่	ชื่องาน	วงเงินเมื่อแรกอนุมัติ	ขอปรับปรุงใหม่
๑	สัญญาว่าจ้างแบบเหมารวมเพื่อการออกแบบรวมก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียฝั่งตะวันออกของจังหวัดสมุทรปราการ (Turn Key ฝั่งตะวันออก)	๑๐,๑๔๔	๑๘,๔๖๒
๒	สัญญาว่าจ้างแบบเหมารวมเพื่อการออกแบบรวมก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียฝั่งตะวันตกของจังหวัดสมุทรปราการ (Turn Key ฝั่งตะวันตก)	๒,๗๒๒	๔,๔๕๓
๓	สัญญาว่าจ้างคุมงานก่อสร้างงาน Turn Key ทั้ง ๒ ระบบ (Project Management and Construction Supervision, PMC)	๒๖๕	๒๖๕ (คงเดิม)
๔	สัญญาจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์สำหรับการติดตามตรวจสอบน้ำเสีย/น้ำทิ้ง (Wastewater and Effluent Monitoring, WEM)	๑๔๘	๑๔๘ (คงเดิม)
๕	สัญญาว่าจ้างการถ่ายทอดความรู้ด้านการป้องกันมลพิษอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีปราศจากมลพิษ (Industrial Pollution Prevention and Technology Transfer, IPP-CTT)	๓๒๓	๓๒๓ (คงเดิม)
๖	การบริหารโครงการ	๖	๖ (คงเดิม)
รวม		๑๓,๖๑๒	๒๓,๗๐๑

หน่วย : ล้านบาท

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

ส่วนพื้นที่จำนวนประมาณ ๑,๕๐๓ ไร่ ในท้องที่หมู่ที่ ๕, ๑๑ และ ๑๒ ต.คลองด่าน อ.บางบ่อ ต้องกลายเป็นสถานที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียของโครงการ แม้ว่าไม่เคยปรากฏเป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษาฉบับใดๆ ทั้งยังอยู่ห่างไกลจากจุดที่มีการนำเสนอไว้เดิมถึง ๒๐ กิโลเมตร

ทว่ากระบวนการทั้งหมดนี้ดำเนินไปอย่างเป็นการภายในอย่างยิ่ง ไม่เพียงแต่เฉพาะชาวคลองด่านเท่านั้นที่ไม่ได้รับการบอกกล่าว แม้แต่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเองก็ไม่ได้รับการแจ้งอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมา มีการอำพรางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการยุบรวมระบบบำบัดและเรื่องของการเปลี่ยนสถานที่ตั้งระบบบำบัดมาเป็นที่คลองด่าน

นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการศึกษาเกี่ยวกับความเหมาะสมของพื้นที่ ความเป็นไปได้ ตลอดจนผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแต่อย่างใดทั้งสิ้น

แม้ว่าโครงการนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ มีรายละเอียดและความซับซ้อนมาก อีกทั้งหลักฐานข้อมูลจำนวนมากก็ถูกปกปิด แต่ด้วยการลุกขึ้นติดตามตรวจสอบโครงการอย่างจริงจังโดยชาวบ้านตั้งแต่ต้นปี ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ก็ส่งผลให้ข้อมูลข่าวสารจำนวนมากได้รับการเปิดเผย ทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอง จากการสืบค้นของสื่อมวลชน จากองค์กรพัฒนาเอกชน หรือเอ็นจีโอ รวมทั้งนักวิชาการจำนวนหนึ่ง

ส่วนการตรวจสอบขององค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสภาและศาลปกครองก็มีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการทำให้ข้อมูลข่าวสารทางราชการที่มีการปกปิดไว้นั้นต้องเผยออกมา

และในที่สุดชาวบ้านจึงสามารถเปิดโปงปัญหาของโครงการได้ถึงแก่นอย่างไม่ค่อยจะพบได้บ่อยนักในกรณีอื่นๆ

ทั้งนี้การต่อสู้เพื่อสิทธิในข้อมูลข่าวสารนั้นแม้มีน้ำหนักอยู่ในช่วงต้นเป็นหลัก แต่ก็มิใช่บทบาทเป็นแกนกลางของการต่อสู้ในประเด็นอื่นๆ ทุกประเด็น

ทวงถามสิทธิการมีส่วนร่วม เพื่อกำหนดอนาคตตนเอง

ข้อเรียกร้องของชาวคลองด่านและชาวสองคลองต่อการมีส่วนร่วมนั้นชัดเจนนับตั้งแต่ต้น ดังจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ในการชุมนุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ข้อเรียกร้องหนึ่งในหนังสือที่ยื่นถึงนายกรัฐมนตรีก็คือ “ขอให้ชาวคลองด่านได้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติว่า ด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนการดำเนินโครงการ”^๒ ทั้งนี้โดยมีการยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๘ ขึ้นมาอ้างอิงด้วย



แต่กว่าที่ข้อเรียกร้องนี้จะได้รับการตอบสนองขั้นต้นก็ล่วงถึงปลายปี โดย ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพิจารณา ทว่าในที่สุดไม่ปรากฏมีการดำเนินการอะไรติดตามมา และแม้มีการทวงถามอีก แต่รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องก็ไม่ตอบสนอง

ส่วนกรมควบคุมมลพิษได้จัดการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับโครงการ หรือที่เรียกว่า Technical hearing ขึ้นรวม ๒ ครั้ง ในช่วงครึ่งหลังของปี ๒๕๕๒ ครั้งแรกมีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการบำบัดน้ำเสียเข้าร่วมกว่า ๒๐ คน รวมทั้งผู้สื่อข่าวจำนวนหนึ่ง ทว่าประชาชนในพื้นที่กลับไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมแม้แต่คนเดียว ส่วนในครั้งที่ ๒ มีตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมด้วย แต่อยู่ในฐานะผู้สังเกตการณ์

อย่างไรก็ดี ถึงแม้หากจะมีการทำประชาพิจารณ์ขึ้นในเวลานั้น ขั้นตอนก็ยังนับว่าล่าช้ามาก เพราะไม่เพียงเฉพาะจะมีการตัดสินใจในระดับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการแล้วเท่านั้น หากแต่การก่อสร้างยังเริ่มต้นไปแล้วด้วย

สำหรับเหตุผลของการไม่ทำประชาพิจารณ์ กรมควบคุมมลพิษเคยต้องชี้แจงเรื่องนี้ต่อสำนักงานประมาณเมื่อครั้งขอเบิกเงินงบประมาณจ่ายค่าที่ดิน โดยให้เหตุผลว่า แผนงานโครงการนี้ได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมาก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องประชาพิจารณ์และก่อนที่จะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการทำประชาพิจารณ์จะประกาศใช้ อีกทั้งโครงการนี้ใช้เงินส่วนหนึ่งจากเงินกู้เอติบี ซึ่งมีข้อกำหนดในเรื่องการจ่ายค่าปรับหากไม่สามารถใช้เงินตามงวดที่วางไว้ และตามสัญญาที่ลงนามกับผู้รับจ้างก็ระบุให้ต้องโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ดังนั้นหากจะต้องทำประชาพิจารณ์ก่อนซื้อที่ดินก็จะทำให้การดำเนินโครงการล่าช้าจนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้

การชี้แจงดังกล่าวนี้ แม้เสมือนจะมีเหตุผลรองรับ แต่ก็บ่งบอกถึงจุดยืนทั้งของ กรมควบคุมมลพิษและกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ชัดเจนว่า ไม่ได้เห็นความสำคัญของการจัดทำประชาพิจารณ์ เพราะตลอดกระบวนการดำเนินโครงการนี้ไม่ได้เผื่อเวลาสำหรับการปรึกษาหารือ การเปิดให้ชุมชนและสาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมตรวจสอบ ทบทวน หรือท้วงติงแต่อย่างใด

ส่วนการยกมติดัชนีรัฐมนตรีที่อนุมัติหลักการโครงการเบื้องต้นมาอ้างยังไม่สมเหตุผลผลและเป็นการละเลยข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ เพราะแผนงานโครงการที่คณะ

รัฐมนตรีอนุมัติเมื่อปลายปี ๒๕๓๘ นั้นยังคงกำหนดพื้นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียไว้ที่ “บางปลากรด” และ “บางปูใหม่” หรือถ้าจะยึดถือตามที่กรมควบคุมมลพิษเองกล่าวอ้าง มติคณะรัฐมนตรีที่รับรู้เรื่องการย้ายสถานที่ตั้งระบบบำบัดมาายังคลองด่านก็คือ มติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งล้วนอยู่ในช่วงหลังจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการทำให้ประชาชนพิจารณาใช้แล้ว

ถ้าหากทางผู้ดำเนินโครงการต้องการจัดประชุมพิจารณาให้ชาวคลองด่านมีโอกาสได้ร่วมกำหนดชีวิตของตนเอง ในช่วงนั้นก็มีความยาวนานกว่า ๑ ปีให้ดำเนินการได้

แต่ในความจริงกลับเป็นตรงกันข้าม เพราะในการเซ็นสัญญาระหว่างกรมควบคุมมลพิษกับบริษัทผู้รับเหมา กลับมีการตั้งเงื่อนไขอย่างเร่งรัดว่าต้องโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่คลองด่านภายในระยะเวลาครึ่งปี

ด้วยมีการกำหนดเงื่อนไขทั้งหลายไว้อย่างเร่งรีบ รวดรัด และผูกมัดตายตัวไปทุกขั้นนั่นเอง การดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและมีความโปร่งใสจึงแทบเป็นไปไม่ได้

แง่มุมการต่อสู้ที่สัมพันธ์กับประเด็นการมีส่วนร่วมโดยตรงอีกประการหนึ่งก็คือ การตรวจสอบกรณีที่กรมควบคุมมลพิษอ้างว่า อบต.คลองด่านมีหนังสือยินยอมให้ใช้พื้นที่ได้ ซึ่งชาวบ้านพบหลักฐานว่า ในรายการเซ็นชื่อเข้าร่วมประชุมของ อบต.คลองด่านในวันดังกล่าวมีผู้เข้าร่วมประชุม ๒๕ คน แต่ในรายงานการประชุมกลับระบุว่า มีผู้ใช้สิทธิ ๓๕ คนเต็มตามจำนวนสมาชิก โดยออกเสียงยินยอม ๓๗ เสียงคัดออกเสียง ๒ เสียง

นอกจากนี้ ในเวลาต่อมาบรรดาผู้ที่ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมในวันดังกล่าวจำนวน ๒๒ คน ยังได้ร่วมกันเข้าชื่อยืนยันว่า ในการประชุมวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ นั้นไม่มีมติที่ประชุมเรื่องการขอใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแต่อย่างใด

เรื่องนี้ในที่สุดมีการร้องเรียนทั้งต่อฝ่ายปกครองและต่อผู้ตรวจการรัฐสภาว่า หนังสือยินยอมที่ออกโดยประธาน อบต.คลองด่าน ฉบับลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๑ ตามที่กรมควบคุมมลพิษใช้ประกอบการเบิกเงินค่าที่ดินนั้นเป็นเอกสารเท็จ



วางแผนฐานทรัพยากร ฐานแห่งอาชีพและวิถีชีวิต

ความห่วงใยในสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่สัมพันธ์กับอาชีพและวิถีชีวิตนับได้ว่าเป็นเรื่องหลักที่ทำให้ชาวคลองด่านและสองคลองไม่ยินดีต้อนรับโครงการ ทั้งนี้ชาวบ้านระบุชัดเจนว่า ไม่ได้คัดค้านโครงการในแง่วัตถุประสงค์ที่จะจัดการน้ำเสีย แต่ไม่เห็นด้วยกับการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ตำบลคลองด่าน เพราะเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศเปราะบาง โดยเฉพาะระบบนิเวศชายฝั่งแบบชายเลนปากแม่น้ำตอนในของอ่าวไทย ซึ่งเป็นระบบนิเวศพิเศษที่ก่อให้เกิดสภาพความอุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งการทำมาหากินของทั้งสองชุมชน

โดยพื้นฐานการก่อเกิดโครงการนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การแก้ปัญหามลพิษเพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและดำเนินการโดยหน่วยงานที่เป็นหลักด้านการจัดการมลพิษโดยตรงเพียงหน่วยงานเดียวของประเทศ แต่ในการดำเนินโครงการกลับไม่เคยมีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเลย ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA การประเมินผลกระทบทางสังคม หรือ SIA

แต่ด้วยเสียงเรียกร้องที่หนักแน่นของชาวบ้านและกลุ่มพันธมิตรทั้งหลาย ในช่วงต้นปี ๒๕๕๓ ทางกรมควบคุมมลพิษจึงได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แต่ในที่สุดรายงานที่ออกมาก็ถูกจัดว่าเป็น “แผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” หรือ EMP (Environmental Management Plan) ทั้งนี้เพราะเป็นรายงานที่ไม่ได้ทำมาก่อนเริ่มลงมือก่อสร้างโครงการ ดังนั้น จึงเท่ากับว่าโครงการนี้ยังคงไม่มี EIA จนกระทั่งปัจจุบัน

แต่เนื่องจากยังคงมีเสียงเรียกร้องต้องการจากชาวบ้านตลอดเวลา รวมทั้งทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องเป็นฝ่ายออกใบอนุญาตการก่อสร้างก็เรียกร้องว่า จะต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติ EIA ก่อน ในช่วงต้นปี ๒๕๕๓ ทางกรมควบคุมมลพิษจึงเดินเรื่องจนมีการตีความในทางกฎหมายออกมาว่า น้ำเสียมิใช่สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๕๐) และฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑) โครงการจึงไม่เข้าข่ายต้องจัดทำ EIA

อย่างไรก็ดี จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ที่นายฯ ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินในเวลาต่อมากลับมีข้อสรุปไปในทางตรงกันข้าม โดยชี้ว่า โครงการนี้ต้องจัดทำรายงาน EIA ส่วนการ

ดีความของ สม.^๓ ที่ว่า น้ำเสียไม่ใช่สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ใช้แล้วตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นการตีความที่ “ไม่เป็นเจตนาرمىของกฎหมาย”^๔

ส่วนเรื่องของผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย จากการที่ชาวบ้านเรียกร้องผ่านหน่วยงานรัฐและองค์กรต่างๆ อีกหลายแห่งให้ตรวจสอบในเรื่องนี้ และจากการจัดรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ๒ ครั้งโดยกรมควบคุมมลพิษเอง บรรดานักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการบำบัดน้ำเสียได้ร่วมกันระบุถึงปัญหาและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้หลายด้าน

ผลกระทบหลักประการหนึ่งก็คือเรื่องของกากตะกอนจากการบำบัด ซึ่งกรมควบคุมมลพิษเตรียมเฉพาะบ่อเก็บกากตะกอนไว้รองรับได้นาน ๕ ปี แต่ยังไม่ทราบวิธีที่จะกำจัด และยังไม่ทราบลักษณะสมบัติของตะกอนที่ชัดเจน สิ่งที่หลายฝ่ายเป็นห่วงก็คือ กากตะกอนที่เกิดจากระบบบำบัดนั้นจะมีสารพิษปนเปื้อน อันอาจแพร่กระจายสู่สภาพแวดล้อม รวมถึงการเป็นแหล่งเพาะและแพร่เชื้อโรค

นักวิชาการยังเห็นพ้องต้องกันว่า โครงการนี้จะก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นอย่างแน่นอน และจะส่งผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยอยู่ในบริเวณรอบพื้นที่โครงการ ซึ่งเพียงในรัศมี ๒ กิโลเมตรนอกจากมีหลายหมู่บ้านแล้ว ยังมีโรงเรียนเป็นจำนวนถึง ๘ แห่งด้วย

สำหรับผลกระทบสำคัญที่ชาวบ้านเป็นห่วงอย่างยิ่งคือ เรื่องของมลพิษที่เกิดและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและทรัพยากรชายฝั่ง เพราะระบบบำบัดน้ำเสียที่ก่อสร้างขึ้นที่คลองด่านนั้นจะต้องรองรับน้ำทั้งจากทั้งบ้านเรือนและโรงงานอุตสาหกรรมสูงถึงวันละ ๕๒๕,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร โดยที่เมื่อผ่านการบำบัดแล้ว น้ำทั้งหมดจะถูกปล่อยลงสู่ท้องทะเลบริเวณคลองด่าน ระบบนิเวศชายฝั่งและทรัพยากรชายฝั่งจึงอยู่ในข่ายที่จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงระดับความเค็มและปัญหาเรื่องการปนเปื้อนโลหะหนัก เนื่องจากระบบบำบัดน้ำเสียในโครงการนี้กำจัดได้เฉพาะ BOD และตะกอนแขวนลอย แต่ไม่สามารถกำจัดไนโตรเจน ฟอสฟอรัส ไฮโดรเจน คาร์บอน โลหะหนัก และสารพิษ

เนื่องจากวิถีชีวิตของชาวคลองด่านและสองคลองนั้นผูกพันและขึ้นอยู่กับทะเลอย่างใกล้ชิดและลึกซึ้ง ถ้าหากทะเลเปลี่ยนไปไม่เป็นที่พึ่งพาได้ พวกเขาจะต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตทั้งหมดไปด้วย

การดำเนินโครงการนี้จึงไม่ต่างกับเป็นการสร้างภัยคุกคามต่อชาวชุมชนคลอง



ด้าน และละเมิดต่อสิทธิของชาวบ้านในการที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมถึงการละเมิดต่อฐานทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ของพวกเขา ซึ่งเมื่อสิทธิด้านนี้ถูกละเมิดยังส่งผลเป็นการละเมิดสิทธิด้านอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพอนามัย ความสมบูรณ์แข็งแรงและการมีสุขภาวะที่ดีของทั้งร่างกายและจิตใจ สิทธิในการประกอบอาชีพ ตลอดจนสิทธิในการเลือกที่อยู่อาศัยอย่างมีความมั่นคงและปลอดภัย และการสามารถเลือกแนววิถีชีวิตและชุมชนที่จะสังกัดโดยไม่ถูกบังคับให้ต้องย้ายหรือเปลี่ยนแปลงถิ่นฐาน

หัวใจของการลุกขึ้นสู้ของคนคลองด่านและสองคลองเป็นไปก็เพื่อพิทักษ์ปกป้องสิทธิด้านนี้นั่นเอง

หลากหลายมาตรการต่อสู้และพัฒนาการ

แม้ว่าการละเมิดสิทธิด้านข้อมูลข่าวสารและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้จังหวะเริ่มการเคลื่อนไหวของชาวคลองด่านและสองคลองค่อนข้างช้า นั่นคือหลังจากโครงการเริ่มต้นก่อสร้างไปแล้ว แต่หากนับจากการขยับตัวครั้งแรกเพื่อตรวจสอบว่ากำลังจะเกิดอะไรขึ้นบนแผ่นดินถิ่นเกิด มาถึงบัดนี้ ในกระบวนการต่อสู้เกี่ยวกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ทั้งหลาย เรื่องของโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านนับได้ว่ามีข้อมูลเชิงลึกอย่างมากที่สุดโครงการหนึ่ง

ตลอดเวลากว่า ๔ ปี ชาวคลองด่านและสองคลองไม่เพียงต่อสู้อย่างยาวนานและต่อเนื่อง หากยังดำเนินการเรื่องต่างๆ อย่างจริงจังและทุ่มเท ที่สำคัญ การต่อสู้ของพวกเขาเปิดมิติใหม่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการเจาะลึกด้านข้อมูลและการประสานกับภาคส่วนต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่มีคนท้องถิ่นเองเป็นศูนย์กลาง

สำหรับผู้ติดตามกรณีการคัดค้านโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านอยู่ข้างย่อมประจักษ์ว่า การต่อสู้ของกรณีนี้ขึ้นชื่ออย่างยิ่งในเรื่องการตรวจสอบข้อมูลอย่างลงลึกและการเปิดโปงอย่างถึงแก่น

ตลอดเส้นทางการเรียกร้องเพื่อยุติโครงการที่มีปัญหานี้ ชาวคลองด่านและสองคลองลงมือกระทำสิ่งอันพึงกระทำแล้วในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นหนังสือต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม ขอคำอธิบายเหตุผล ขอคำตอบ

ตลอดจนเพื่อแสดงจุดยืนคัดค้าน นอกจากนี้ยังมีการยื่นฟ้องร้องเรียนทั้งในทางปกครองและในทางกฎหมาย การชุมนุมรวมตัวแสดงพลังก็กระทำไปหลายครั้งเช่นกัน รวมถึงการชุมนุมประท้วงจนกระทั่งเกิดการเผชิญหน้าและการกระทำรุนแรงจากฝ่ายคนงานก่อสร้างก็ล้วนแล้วแต่ผ่านมาแล้วทั้งสิ้น

หากติดตามพัฒนาการการเคลื่อนไหวของชาวบ้านทั้งสองตำบลจะพบว่า ข้อเรียกร้องในระยะแรกนั้นอยู่ที่การชะลอโครงการและดำเนินกระบวนการตรวจสอบและตั้งคำถามต่อโครงการ แต่เมื่อยังรู้ความเป็นมาชัดเจนขึ้น ชาวถึงข้อมูลที่ไม่เป็นที่เปิดเผยโดยทั่วๆ ไปได้มากขึ้น เห็นประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงอยู่ด้วยกันมากยิ่งขึ้น การตรวจสอบนั้นจึงพัฒนาไปสู่การคัดค้านโครงการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง จากนั้นการต่อสู้ยังพัฒนาไปมากยิ่งขึ้น โดยมีการเชื่อมโยงใช้ปัญหาในระดับโครงการชี้ไปสู่ปัญหาเชิงระบบและเชิงนโยบาย

จุดเน้นของการเคลื่อนไหวในระยะหลังไม่ได้อยู่ที่เรื่องของการร้องเรียนหรือแสดงจุดยืนอีกต่อไป หากแต่เป็นเรื่องของการแสวงหาแนวร่วมและการใช้ช่องทางต่างๆ เพื่อตรวจสอบและเปิดโปงปัญหา ตัวแทนของชาวบ้านคลองด่านจึงเข้าร่วมเวทีทางวิชาการและกิจกรรมทางสังคมรูปแบบต่างๆ อย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีการร่วมงานกับองค์กรต่างๆ ในหลากหลายด้าน

แม้ว่าบรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะไม่ตอบสนองอย่างถึงที่สุด โดยเฉพาะจากส่วนราชการที่ดูแลโครงการและจากส่วนที่มีอำนาจการตัดสินใจอย่างรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของกระแสการเคลื่อนไหวยาวนานนับเป็นปีๆ ของชาวบ้านทั้งสองตำบลร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ก็ก่อให้เกิดผลตอบกลับไม่น้อยเช่นกัน และนับว่ามีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการภาคประชาชนโดยรวม

ที่สำคัญ การต่อสู้อย่างยาวนานทำให้โครงการเป็นที่รับรู้ในระดับสาธารณะชัดเจนว่ามีการดำเนินการโดยไม่สุจริตและมีแนวโน้มก่อผลกระทบหลากหลายด้าน กระทั่งเป็นแรงผลักดันสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องสั่งยุติการก่อสร้างที่สำเร็จไปแล้วกว่าร้อยละ ๕๐ ในที่สุด ติดตามมาด้วยการตรวจสอบสะสางความไม่ชอบมาพากลทั้งหลายที่ยังคงดำเนินการอยู่บัดนี้



หลายหน่วยงานฟ้อง ต้องระงับและทบทวนโครงการ

การค้นพบความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการเป็นผลพวงแห่งความสำเร็จในด้านการสืบค้นข้อมูลข่าวสาร ซึ่งชาวบ้านได้หยิบยกประเด็นนี้เป็นประเด็นเหตุผลหลักในการคัดค้านโครงการด้วย

ผลจากการเปิดโปงประเด็นนี้ต่อสาธารณะ ร่วมกับการขึ้นเรื่องแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาตรวจสอบนำมาสู่ข้อสรุปของหน่วยงานต่างๆ อย่างน่าสนใจ ดังนี้

๑. คณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่มีแก้ว บัวสุวรรณ เป็นประธาน นำเสนอรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ระบุว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศและใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่สร้างปัญหาในด้านต่างๆ ให้กับราษฎรในพื้นที่อย่างมาก อีกทั้งการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ถูกขั้นตอนและมีลักษณะไม่โปร่งใสในหลายประเด็น

ดังนั้น คณะกรรมการจึงเสนอความเห็นให้รัฐบาลทบทวนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและหาแนวทางยับยั้งโครงการไว้ก่อน

๒. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ชุดที่มีพนัส ทัศนียานนท์ เป็นประธาน เสนอรายงานต่อที่ประชุมในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ โดยตั้งข้อสังเกตในประเด็นต่าง ๆ ความโดยสรุปคือ

๑) การเปลี่ยนพื้นที่จากบางปูใหม่มาคลองด่านทำให้งบประมาณโครงการสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น

๒) หากก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่มีขนาดพอเหมาะ กระจายไปตามแหล่งชุมชนและอุตสาหกรรมจะสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบต่อผู้ก่อมลพิษและจะคุ้มค่าแก่การลงทุนมากกว่า

๓) การดำเนินโครงการจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศชายฝั่ง และชาวบ้านในพื้นที่ โดยเฉพาะที่ทำการประมงและเพาะเลี้ยงชายฝั่ง

๔) การดำเนินงานมีการฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะจะต้องขออนุญาตการตั้งโรงงานและต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน

สำหรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ คือ รัฐบาลควรที่จะทบทวนโครงการใหม่ โดยชะลอการก่อสร้างไว้ก่อน ทั้งนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

วุฒิสภาได้นำเสนอทางเลือกไว้ ๓ ประการ โดยสรุปคือ

๑) ระเบียบการดำเนินงานตามโครงการทั้งหมด และใช้กฎหมายบังคับให้โรงงานแต่ละแห่งมีระบบบำบัดน้ำเสียของตนเอง โดยกวดขันให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

๒) ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียขนาดเหมาะสมแทน โดยใช้ท่อรวบรวมน้ำเสียทิ้งไปแล้ว

๓) ภาครัฐควรให้ความสำคัญและเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับทราบข้อมูล กำหนดนโยบาย หาทางเลือกต่างๆ และตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง

๓. เอดีบี ผลจากการที่ชาวบ้านเรียกร้องต่อเอดีบีอย่างเกาะติด ในที่สุดรายงานขั้นสุดท้ายของคณะผู้ตรวจสอบที่ออกมาเมื่อปลายปี ๒๕๕๔ ก็ได้ระบุชี้ชัดว่า เอดีบีมิได้ปฏิบัติตามนโยบายของธนาคารในการดำเนินโครงการบำบัดน้ำเสียที่คลองด่านหลายประการ ได้แก่ นโยบายการให้กู้เพิ่มสำหรับโครงการที่ใช้งบเกิน นโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเอดีบี นโยบายการโยกย้ายโดยไม่สมัครใจ นโยบายการคำนึงถึงมิติทางด้านสังคม นโยบายธรรมาภิบาล และนโยบายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เอดีบียังละเมิดบางส่วนของนโยบายการติดตามและประเมินผลประโยชน์ของโครงการ และนโยบายการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐกิจ

ทั้งนี้รายงานดังกล่าวยอมรับว่า “เอดีบีได้กระทำผิดพลาดอย่างร้ายแรงในขั้นตอนของการประเมินโครงการ การอนุมัติโครงการ และการดำเนินการโครงการจัดการน้ำเสียจังหวัดสมุทรปราการ”^๕

ทางคณะผู้ตรวจสอบยังได้ระบุว่า “สิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนผู้ซึ่งมีวิถีชีวิตพึ่งพิงอยู่กับการประกอบอาชีพประมงจะได้รับผลกระทบ เนื่องจากพวกเขาต้องถูกกันออกไป ไม่ให้ประกอบอาชีพในเขตกันชน (economic exclusion zone) ขณะที่สิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงในบริเวณรอบนอกเขตกันชนก็จะได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำทะเลที่มีความเค็มเจือจางและจากสารพิษและโลหะหนัก”^๖

ถึงแม้ทางฝ่ายจัดการโครงการของเอดีบีจะขึ้นกรานปฏิเสธรอย่างเสียงแข็งต่อข้อกล่าวหาทุกประการ และไม่ยอมรับที่จะประกาศความผิดพลาดของตนเองต่อสาธารณะ



แต่ในทางองค์กร เอดีบีเองปฏิเสธไม่ได้เลยว่า มีความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของ เอดีบีต่อกรณีโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน

รัฐบาลยอมรับโครงการมีพitur แต่ยังมีความคิดเห็นและทำเพิ่ม

ด้วยกระแสสังคมและการเรียกร้องอย่างต่อเนื่องของชาวคลองด่านและสอง คลอง นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรจึงได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อ ประเมินการพิจารณาตัดสินใจในโครงการนี้ขึ้น เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยมีกำหนดระยะเวลาทำงาน ๖๐ วัน แต่ในเวลาต่อมา คณะกรรมการขอขยายเวลาเพิ่ม อีก ๑๒๐ วัน เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากกรมควบคุมมลพิษในการจัดส่ง เอกสารที่ขอไป

จนกระทั่งวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ คณะกรรมการตรวจสอบฯ ก็ส่งรายงาน ถึงนายกฯ ทักษิณ ตลอดจนได้มีการบรรยายสรุปซ้ำอีกครั้งในวันที่ ๑ พฤษภาคม ปี เดียวกัน นอกจากนั้นในวันถัดมา นายกรัฐมนตรียังได้ลงไปตรวจสอบพื้นที่ด้วยตนเอง

ข้อสรุปของคณะกรรมการชุดนี้ระบุเช่นกันว่า การจัดทำโครงการนี้มี “เหตุไม่ ปกติวิสัย” เกิดขึ้นโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การ กู้เงินเอดีบี การประกาศประกวดราคา การจัดซื้อที่ดิน การจัดทำสัญญาการก่อสร้าง การเบิกจ่ายเงิน ทั้งนี้โดยที่เหตุไม่ปกติวิสัยนั้นมีทั้งทางด้านเทคนิค ด้านระเบียบราชการ และด้านการดำเนินโครงการ ซึ่งทั้งหมดก่อให้เกิดความสับสนเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ในหลายจุด

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของที่ดินที่ซื้อเกินจำเป็นจนประเทศสูญเงินอย่างไม่สมควร กว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท ความสับสนเปลืองในส่วนของระบบท่อประมาณ ๕,๔๐๐ ล้านบาท ส่วนความสับสนเปลืองของค่าก่อสร้างอยู่ที่เกือบ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้โดย เปรียบเทียบกับโครงการของกรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมโยธาธิการ

นอกจากนี้ ในทางด้านกฎหมายก็มีข้อสรุปชี้ชัดว่า การดำเนินโครงการนี้ของ กรมควบคุมมลพิษภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ นั้น “มีประเด็น ที่มิได้ปฏิบัติตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังบริหารสัญญาบกพร่อง โดยละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ตามความจำเป็นในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ จน เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหาย”^๒

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของข้อเสนอแนะ คณะกรรมการตรวจสอบฯ กลับให้ความเห็นว่า ควรให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการต่อเนื่องจนแล้วเสร็จ แล้วจึงตรวจสอบติดตามผลอีกครั้ง ทั้งนี้ให้ตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นอีกคณะเพื่อตรวจสอบ กำกับดูแลกรมควบคุมมลพิษในการบริหารโครงการนี้ นอกจากนั้นยังเสนอให้กรมควบคุมมลพิษจัดทำ EIA และทำการศึกษาเพื่อลงทุนจัดการน้ำน้ำทิ้งกลับมาใช้ใหม่ และให้คณะกรรมการที่ตั้งใหม่ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษเจรจาปรับแผนเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการทดสอบระบบและเดินระบบช่วง ๓ ปี และศึกษาทางเลือกในการปรับปรุงโรงบำบัดน้ำเสียและระบบท่อเดิมให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็น

หลังจากรัฐบาลพิจารณาผลการศึกษานี้แล้วไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการอะไรอยู่ระยะหนึ่ง จนกระทั่งเมื่อมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานราชการ ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นคนแรก การตรวจสอบโครงการก็เริ่มต้นขึ้นอีกครั้ง กระทั่งมีการส่งการตามมาในที่สุด

บทเรียนจากคลองด่าน ว่าด้วยการ “ผู้เพื่อสิทธิ”

เปรียบเทียบในทางย้อนสร ขณะที่การดำเนินโครงการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในหลายมาตรา ทว่าในการคัดค้านโครงการของชาวคลองด่านและสองคลองมีการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมากมายมากกว่าเสียอีก โดยใช้ทั้งสิทธิชุมนุม (มาตรา ๔๔) สิทธิชุมชน (มาตรา ๔๖) สิทธิในทรัพยากร (มาตรา ๕๖) สิทธิด้านข้อมูลข่าวสาร (มาตรา ๕๘) สิทธิการมีส่วนร่วม (มาตรา ๕๙ และ ๖๐) สิทธิการเสนอเรื่องร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันควร (มาตรา ๖๑)

นั่นหมายถึงว่า ชาวคลองด่านและสองคลองใช้กระบวนการที่ถูกต้องตามสิทธิและหน้าที่แล้วในทุกรูปแบบ จนกระทั่งเป้าหมายส่วนหนึ่งสามารถบรรลุผล นั่นคือมีการสั่งระงับการก่อสร้างโครงการแล้ว

แม้ยังไม่แน่ว่า กระบวนการเอาผิดและสะสางการทุจริตที่อยู่ระหว่างดำเนินการจะก้าวไปได้จนพบตัวจริงและถึงขั้นหมดยศหรือไม่ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นตลอดเส้นทาง การดำเนินโครงการและตลอดเส้นทาง การเคลื่อนไหวของชาวบ้านกรณีคลองด่านนี้ก็มีคุณค่าและสามารถเป็นบทเรียนในการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อพิทักษ์สิทธิชุมชน



ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ โดยอาจแยกสรุปกระบวนการที่มีความสำคัญทั้งในด้านการละเมิดสิทธิและการพิทักษ์สิทธิได้เป็น 3 ส่วนดังนี้

๑. กระบวนการละเมิดสิทธิของประชาชน

กระบวนการละเมิดสิทธิประชาชนในกรณีโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่ ด.คลองด่าน เกิดขึ้นนับตั้งแต่ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการประกาศเขตควบคุมมลพิษ มาจนถึงการวางแผนดำเนินโครงการจัดการน้ำเสีย ทั้งนี้เนื่องจากยังคงไม่มีกฎระเบียบหรือข้อบังคับใดที่กำหนดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือหรือแม้แต่การแจ้งให้ทราบ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะทั่วไป และในขั้นของการวางแผนเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ

เมื่อถึงขั้นการดำเนินการ ลักษณะที่กระทำและรับรู้กันเฉพาะภายในหน่วยงาน และแวดวงผู้เกี่ยวข้องคือข้อจำกัดที่ทำให้ขั้นตอนนี้ยังปิดกั้นการมีส่วนร่วมและปราศจากความโปร่งใส แม้แต่ผู้อาจมีส่วนได้เสียโดยตรงก็ไม่มีโอกาสที่จะรับรู้ ดังนั้นจึงแทบไม่ต้องพูดถึงการมีบทบาททางด้านการตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกระบวนการดำเนินการในรายละเอียดนั้นมีขั้นตอนจำนวนมากและใช้ระยะเวลายาวนาน เช่น ขั้นการประมูลงานและการทำสัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้าง

กระบวนการทำงานของหน่วยงานราชการในเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ร่วมของสาธารณชนยังคงไม่มีกลไกบังคับให้ต้องมีวิธีปฏิบัติการที่แตกต่างไปจากการปฏิบัติงานทั่วไป

ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จึงก่อให้เกิดการผูกขาดและเอื้อต่อการแบ่งปันผลประโยชน์โดยไม่ชอบ

๒. กระบวนการคุ้มครองสิทธิประชาชน

ในส่วนของกฎหมาย นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างเต็มที่แล้ว ยังมีกฎหมายอีกบางฉบับที่สนับสนุนสิทธิของประชาชน เช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ร.บ.

ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านี้ยังคงมีจุดอ่อนทั้งในด้านการบังคับใช้ บทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมหรือมีช่องโหว่ ตลอดจนการปราศจากบทลงโทษหรือแรงจูงใจแก่การปฏิบัติตาม ขณะที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นหลักการกว้างๆ ที่ต้องมีกฎหมายลูกมาขยายความ ซึ่งหลายส่วนยังคงไม่มีการตราออกมาบังคับใช้

โดยทั่วไป หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเอง ในท่ามกลางหน้าที่ต่างๆ ก็มีหน้าที่ให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย ดังนั้น จึงเป็นช่องทางที่ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือรายงานปัญหาเข้าไปได้ ซึ่งอย่างน้อยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่ต้องชี้แจงและให้ความกระจ่าง

ทางด้านขององค์กรตรวจสอบ ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐอยู่หลายลักษณะ ทั้งกลไกตุลาการ นิติบัญญัติ และองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งต่างๆ ของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ผู้ตรวจการรัฐสภา ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

๓. กระบวนการพิทักษ์สิทธิประชาชน

แม้กำลังหลักแห่งการพิทักษ์สิทธิจะอยู่ที่ตัวประชาชนเองเป็นสำคัญ แต่กำลังสนับสนุนก็มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง หน่วยงานที่มีจุดยืนและดำเนินบทบาททางด้านนี้อย่างชัดเจนก็คือองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งในปัจจุบันมีองค์กรที่ทำงานในเนื้อหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะในด้านการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนโดยตรง การส่งเสริมสิทธิชุมชน ตลอดจนองค์กรด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถร่วมเป็นพันธมิตรกับประชาชนได้

ในกรณีของชาวคลองด่านยังได้แรงหนุนสำคัญจากสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันที่เอาใจใส่ติดตามข่าวอย่างเกาะติด และทำข่าวในลักษณะสืบสวนสอบสวนเชิงลึก กระทั่งทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ถูกปกปิดได้

เช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องและรับรู้เรื่องราวของโครงการอีกจำนวนมากที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนกระบวนการพิทักษ์สิทธิของชุมชน รวมทั้งแรงหนุนจากสาธารณชนเองก็มีส่วนสำคัญต่อกระบวนการตรวจสอบในภาพรวม



เชิงอรรถ

- * เรียบเรียงจากรายงานเรื่อง การต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิและทรัพยากรของชุมชน : กรณีโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน) โดยสุภรณดี ไรจนไพร วงศ์ และดาวลัย จันทพรหัตติ สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (๑) ขณะนั้นเป็นกิ่งอำเภอ.
 - (๒) สำเนาจดหมายร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ เรื่อง ให้ทบทวนโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสีย.
 - (๓) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
 - (๔) สำเนาบันทกักข้อความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๕ เรื่อง รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ. สมุทรปราการ.
 - (๕) สำเนารายงานของคณะผู้ตรวจสอบเกี่ยวกับโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียจังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๔.
 - (๖) เพิ่งอ้าง.
 - (๗) สำเนาบันทกักข้อความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๕ เรื่อง รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ. สมุทรปราการ.

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. เอกสารเรื่อง “ไขข้อข้องใจ” โครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ. พฤษภาคม ๒๕๔๔.
- กรมควบคุมมลพิษ. รายงานแผนจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวม จังหวัดสมุทรปราการ. กันยายน ๒๕๔๔.
- กลุ่มพิทักษ์รักษ์ท้องถิ่นคลองด่าน และคณะ. บ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่าน โครงการผาญชาติ. จัดพิมพ์โดย กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม, ตุลาคม ๒๕๔๕.
- คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชน. (น.ป.ป.). นโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชน ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓-๒๕๕๒.
- บริษัทแอสดีคอน คอร์ปอเรชั่น จำกัด. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ ๑/๒ การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวม จังหวัดสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๓.
- บันทกักข้อความ คำนวนมาก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ _ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๕ เรื่อง

รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ.สมุทรปราการ ลงนามโดย นายธนา หาดพล รองประธานกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการฯ.

บันทึกข้อความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ.สมุทรปราการ.

บันทึกข้อความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ.สมุทรปราการ.

บันทึกข้อความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ.สมุทรปราการ.

บันทึกข้อความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จ.สมุทรปราการ.

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง และคณะ. ๒๕๕๕. นโยบายรัฐกับการละเมิดสิทธิชุมชน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยสิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กุมภาพันธ์.

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และโครงการจัดตั้งสำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษา และการพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

รายงานกรมการสิ่งแวดล้อม เรื่อง การพิจารณาศึกษาโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ.

รายงานของคณะกรรมการการปกครอง สมาชิกแทนราษฎร พิจารณาศึกษาผู้คดี เรื่อง โครงการจัดการน้ำเสียในเขตชุมชนและปัญหาการใช้งบประมาณก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน ลงนามโดย นายमुख สุไลมาน เลขาธิการคณะกรรมการการปกครอง.

รายงานของคณะผู้ตรวจสอบเกี่ยวกับโครงการบำบัดน้ำเสียจังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ วาระเพื่อพิจารณา เรื่อง การขอเงินผู้เพิ่มในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ สรุปคำถาม/ข้อคิดเห็นของนักวิชาการ ข้อชี้แจงและคำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการออกแบบระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ สืบเนื่องจากการประชุมเพื่อนำเสนอและรับฟังความคิดเห็นเชิงวิชาการครั้งที่ ๑ วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุม กรมควบคุมมลพิษ.

สรุปผลการประชุม Technical Hearing ครั้งที่ ๒ โครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๒.

เสน่ห์ จามริก. สิทธิมนุษยชน เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด. มูลนิธิโคโยต้าประเทศไทย, ๒๕๕๔.



หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓.

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ ๑๗-๑๘ มีนาคม ๒๕๔๒.

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ และ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓.

หนังสือสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ที่ วว ๐๘๐๔/๖๘๐๕ เรื่อง ขอรื้อหรือประเภทกิจการ
ที่ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม.

หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๐๒๑๓๖ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๔
เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัด
สมุทรปราการ.

กลับเข้าไปสู่แก่นแท้แห่งมนุษยชน อีกครั้งหนึ่ง

รุจิ กอนันต์

ผู้คนเช่นเจ้าและแตกแยกกัน ไม่ใช่เพราะกฎหมายที่แบ่งแยกนั้น ไม่ใช่เพราะ
คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ฐานะใดฐานะหนึ่ง ในช่วงเวลาหนึ่ง ไม่ใช่แค่การแบ่งแยกใน
ลักษณะง่าย ๆ พื้นฐาน ที่มองเห็นได้

มันเกิดขึ้นกับเราทุกคน เกิดขึ้นในคุณและผม มันมีอยู่ทุกที่ ทุกสถานการณ์ที่
เราเข้าไปเกี่ยวข้อง ดูเหมือนว่าจิตใจของมนุษย์มีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกกันตลอด

และไม่ว่าผมจะมีความรู้มาก รู้หลักความสัมพันธ์ในระบบนิเวศ แลเห็นว่า
ปริมาณที่เป็นธาตุเดียวกัน อยู่ในมนุษย์ทุกคน และแน่นอนว่าผมไม่ชอบความรุนแรง
ผมไม่เห็นด้วยกับการเอารัดเอาเปรียบ กระนั้นผมก็ยังแบ่งแยกกับคนอื่นอยู่ตลอด
ผมต้องการมีค่า ผมต้องการได้รับความชื่นชม และผมไม่ต้องการให้ความนิยมในตัว
ผมหมดลงไป และหากว่าคุณค่าของผมลดลงเพราะคุณค่าของคนอื่นมากขึ้น ผมก็
จะทำทุกทางเพื่อที่จะอ้างว่า คุณค่าที่คนอื่นได้นั้น ผมยอมรับไม่ได้ เพราะผมขาด
การได้รับความสนใจจากใครไม่ได้ จิตใจผมจะโดดเดี่ยวอ้างว้าง และผมไม่ต้องการมัน

ดังนั้น ผมจึงต้องการโดดเด่นกว่าคนอื่น ๆ ผมบอกกับตัวเองแล้วว่า จิตใจของ
ผมนี้เป็นจิตใจที่เห็นแก่ตัว สร้างความแตกแยกอยู่ตลอดเวลา ผมจึงพยายามลด
ความสำคัญของตนเองลง จินตนาการว่าตนไม่มีคุณค่า ทำทุกอย่างที่จะทำให้ลักษณะ
อันเลวร้ายของผมหมดไปและก็ดำรงอยู่ในสภาพนั้น ผลก็คือ มันกลับทำให้ผมขี้แพ้
ท้อแท้ เสื่อมสภาพลงทุกที ผมถูกจิตใจตนทำร้าย และผมก็เข้าไปทำร้ายมัน มัน
ทำให้ผมอยู่ในสภาพปั่นป่วน ทรมาน อยู่ในโลกที่ไร้ทางออกใด ผมไม่อาจตัดทอนกับ



มันได้ แต่ก็ไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ด้วยสภาพที่ประดังไปด้วยสิ่งที่ทำให้จิตใจแตกสลายนี้
สังคมไม่อาจเยียวยาผม และผมก็ไม่อาจเยียวยาตนเองได้ด้วยชีวิตที่ผ่านมาทั้งหมด
ที่ผมได้ทุ่มเทให้กับมัน

และโลกก็ปั่นป่วนมากขึ้น...

ไม่เฉพาะตามหน้าหนังสือพิมพ์เท่านั้น แต่มันเกิดขึ้นกับผมตรงนี้ ที่นี้ ในจิตใจ
คนแวดล้อมของผม ประหวั้นเกรงกลัว และเกลียดชังกันอยู่ตลอดเวลา หากไม่ใช่
ผมกับเพื่อน ก็เป็นผมกับคนอื่น หากไม่ใช่ผมกับคนอื่น ก็เป็นคนอื่นกับคนอื่น
ความแปลกแยกมีอยู่ทั่วไป มันเกิดขึ้นที่กฎหมาย การศึกษา สภาพสังคม หรือที่ตัว
ผม หรือเป็นที่ทุกอย่างเหล่านั้น ผมตอบไม่ได้

และสิทธิมนุษยชน ก็เข้ามา มีคนอ้างถึงมันกันมาก ในทุกที่ ทุกแห่ง และทุก
ครั้งที่มีความแตกแยกชนิดที่รุนแรง ผมบอกตัวเองว่าสิทธิมนุษยชนนี้ อาจจะทำให้
คนอื่น ๆ ที่ไม่มีโอกาสมีชีวิตที่ดี ที่ไม่มีโอกาสอ้อมท้อง ที่ไม่มีโอกาสมีการศึกษาเท่าผม
ได้มีโอกาสที่จะทำเช่นนั้นบ้าง แต่ผมก็ไม่ดีใจอะไรเลย เพราะอะไร ? เพราะชีวิตที่
ผมเป็นอยู่ก็ไม่มีความสุขอะไรนัก ไม่...มันไม่มีความสุขเลย ผมจะดีใจเพราะว่าคนที่
ไม่มีโอกาสอย่างผมได้มีโอกาสอย่างผมได้ยังงี้ ? มีแค่คนบอกว่าผมอยู่ในฐานะที่ดี ไม่
ต้องทนลำบากตรากตรำ ชีวิตผมดูมีความสุข และก็สามารพัฒนาตัวเองให้มีโอกาส
และมีสิทธิในทุกๆ ด้าน มันก็อาจจะเป็นอย่างนั้นจริง แต่มาถึงตอนนี้ทุกอย่างไม่เป็น
ไปอย่างที่ใครเขาว่า ไม่มีอะไรที่ทำให้ผมรู้สึกว่ามีโอกาสได้ เพราะไม่มีโอกาสอะไร
ที่จะทำให้ผมรู้สึกเป็นสุข ผมแวดล้อมไปด้วยวัตถุมากมาย แต่มันยิ่งกลับทำให้ผม
รู้สึกปิดกั้นอัดอั้น ไม่สนองตอบให้ผมแจ่มใสได้ ผมมีเพื่อนมาก มีโอกาสในอนาคต
แต่สิ่งเหล่านั้นกลับทำให้ผมรู้สึกเรื้อรังเบื่อๆ เพิ่มความระแวง ผมยิ่งเปล่าเปลี่ยวมากขึ้น
ทุกที ไม่...ผมไม่ต้องการสิ่งเหล่านี้ ผมไม่ต้องการสิ่งเหล่านี้จริงๆ มันทำให้ผมกลัว
และทำให้ผมเกลียดตัวเอง จิตใจผมไม่สามารถยอมรับในสิ่งอันตราายเหล่านี้ได้เลย
ผมเกลียดมันทั้งหมด หากผมเอามันออกไปจากใจผมได้ ผมจะควักหัวใจผมออกไป
ทันที แต่ผมจำต้องรับมันไว้ สวมใส่มันไป เพราะชีวิตของผมเป็นได้เท่านั้น ไม่ว่า
ภายนอกหรือภายใน ทุกคนต้องการให้ผมเป็น และผมก็ต้องเอาตัวรอด มีชีวิตอยู่ไป
วันๆ เพราะผมทนความน่าอนาถไม่ได้ แต่ผมก็เลือกอะไรไม่ได้ แม้มีสิทธิรื้อรียบ

รูปใส่หรือเสนอหน้าเข้ามาให้ผมเลือก แต่ผมเลือกหรือ ? แม้ผมกำลังเอามือคว้า แต่
น้ำตาผมมองหน้า จิตใจผมสับสนและเลวร้ายเกินกว่าที่จะบอกว่า อะไรเป็นสิ่งที่ผมเลือก
อะไรเป็นสิ่งที่ผมปฏิเสธ

แต่สิ่งที่ผมกำลังเผชิญอยู่นี้ มีแต่คนอยากจะได้ คนที่ไม่เคยได้มีโอกาสอย่างผม
ก็อยากมีอย่างผมบ้าง ใครๆ ต่างก็ทำเพื่อให้คนทุกคนได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน มีสิทธิ
อย่างที่มี พวกเขาจะได้เป็นอย่างคนอื่น ๆ ในสังคม มีสภาพจิตใจที่แจ่มใส เชื่องซึม
มีความกระตือรือร้นได้เพราะความเห็นแก่ตัวจะได้มีโอกาสตื่นเต้น และหากเราไม่มี
ความเห็นแก่ตัวชนิดนี้ ชีวิตก็จะเผชิญกับความเศร้าชนิดที่ทนไม่ได้เลย สิทธิเหล่านี้
อาจจะทำให้เรารอดตาย ได้รับการศึกษา ได้รับการ “พัฒนา” แต่ความเลวร้ายไม่ได้
อยู่ที่เราจะตายหรือรอด มันอยู่ที่เราไม่อาจรู้สึกตัวได้ว่าเราเสื่อมโทรมลง เฉยชา และ
ทำร้ายคนรอบข้าง เราจะด้านทานอำนาจที่มากับสิทธิเหล่านี้ได้อย่างไร ? สังคมที่ผม
อยู่มีแต่ความเร่งรีบไปสู่อะไรที่ผมไม่สามารถเข้าใจได้สักอย่าง สิ่งเดียวที่ผมเห็นได้
ชัดและเข้าใจจนเกิดมีพลังขึ้นมาได้บ้างก็คือ ผมจะมีโอกาสได้รับความชื่นชมจากคน
อื่นในอนาคต นี่คือนิยามที่เป็นไปได้ทั้งหมดของผม มันให้ผมได้เท่านี้ เท่านั้นจริงๆ
ใครที่ได้โอกาส โอกาสอะไรล่ะ ? โอกาสที่จะมีชีวิตอย่างที่ผมเผชิญหรือ ?

มีสงครามเกิดขึ้นอีกฟากโลก ผมเห็นเด็กตัวนิดเดียว ผมอมแก้ม นิ่งโอดเดียว
อยู่กลางลานดิน มีแต่ฝุ่นตลบอบอวลไปหมด...

ผู้คนโทษกันไปโทษกันมาไม่หยุดหย่อน บ้างก็ว่าคนรวยเอาเปรียบคนจน
บ้างก็ว่าคนจนเกเรคนรวย แต่ใครคือคนจนหรือคนรวย ? มนุษย์ก็ดูเหมือนกันหมด
หากเขาจนเขาก็ต้องการรวย และหากเขารวยเขาก็ไม่ต้องการจนอีก ดังนั้นการเอา
รัดเอาเปรียบก็ตามมา เรื่อย่อมทำทุกๆ อย่างตามลักษณะนิสัยที่มีเหมือนกัน กันทั้ง
โลก พื้นฐานการคิดของเราจะเปลี่ยนไปตามสถานะสังคม แต่คนทุกคนก็ถูก
เปลี่ยนแปลงได้ทั้งนั้น ลองดูผู้คนให้ดี คนจนก็ยังเอาเปรียบคนอื่นได้ เขาก็ยัง
ต้องการอำนาจของความรวย และเขาก็อาจจะใช้อำนาจนั้นได้ คนรวยก็ยังอิจฉาคนอื่น
เขาก็ยังรักสิ่งสกปรก ไขความรุนแรง และคำด้อย ฝ่ายหนึ่งก็เปลี่ยนไปเป็นอีกฝ่าย
หนึ่งได้ทั้งนั้น ไม่ช้าก็เร็ว แต่เรามากทำเหมือนกับว่า คนจนจะมีจิตใจอย่างคนจน และ
คนรวยจะมีจิตใจอย่างคนรวย และเราก็จะเข้าข้างอีกฝ่าย โจมตีอีกฝ่าย มีความรุนแรง



กันให้เห็นตลอดเวลา และหากมันยังไม่มี สังคมก็ดูเลอะแหลมและกระวนกระวายมาก
รอเวลาที่สงครามในนามต่างๆ จะเกิดขึ้น สังคมที่ผมอยู่เป็นอย่างนี้

มีแรงผลักดันที่พยายามให้ผมเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง พุดเพื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
ทำเพื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

โครงสร้างสังคม ระบบกฎหมาย หรือระเบียบการเมืองใด ที่จะมีอำนาจเหนือ
ความเสื่อมโทรมของมวลมนุษยชาติได้จริง? ไม่มีอะไรเลยที่จะขับเคลื่อนประวัติศาสตร์
นอกจากนิสัยของพวกเขา หากโลกเคยมีสิ่งที่ดีอยู่ มนุษย์จะเหยียบย่ำและข้ามมันไป
หากโลกเคยได้รู้จักกับบุคคลที่งดงามเท่าที่เคยมี มนุษย์จะหลงลืมไปในไม่ช้า และ
หากมีสิ่งใดที่ยั่วยวนล่อใจกิเลสตัณหาของพวกเขาได้ มนุษย์จะปกป้องรักษามันไว้!
พลังเสื่อมทรามที่มีอยู่ในมนุษย์จะบิดเบือนทุกๆ อย่างให้เป็นไปตามนิสัยของพวกเขา
เราอาจจะโทษคนรวย คนจน อาชญากร ทหาร การเมือง ศาสนาอันเหลวไหล หรือ
ใครบางคนที่ทำให้เราทรมาน แต่ผมไม่คิดอย่างนั้น ผู้คนมีแนวโน้มร่วมกัน มีจุด
ผิดพลาดที่แม้จะต่างกันแต่ก็นำภัยร้ายมาในลักษณะเท่าๆ กัน หากมนุษย์ไม่เท่าเทียมกัน
เขาก็จะทำทุกวิถีทางเพื่อที่จะเท่าเทียมกันให้ได้ และหากเขาเท่าเทียมกันแล้ว เขาก็
จะแข่งกัน เพื่อที่จะไม่เท่าเทียมกันต่อ หากเขาพ้นไปจากเรื่องสีผิว ชนชั้น ฐานะ เขา
ก็จะหาอะไรสักอย่างเพื่อแสดงว่าตนไม่เท่าเทียมกับคนอื่นอีก แม้เราจะเอาระบบ
การปกครองหรือเศรษฐกิจในโลกที่ว่าดี เอามารวมกันและคุณอีกพันเท่า ความ
เสื่อมโทรมในจิตส่วนลึกของเขาจะบิดเบือนและทำลายมันไปในไม่ช้า

จะเกิดอะไรขึ้น เมื่อคนที่ไม่เคยได้รับสิทธิ ได้รับสิทธิขึ้นมา? เขาก็จะทรยศ
ต่อมัน และทำตามใจตัวเอง ใช้สิทธินั้นทดแทนในสิ่งที่ตนไม่เคยได้ ส่วนคนที่ถูก
หลักการอย่างว่านั้นบั่นทอนสิทธิอันมากเกินของตนลงไป เขาก็จะเกลียดหลักการนี้
สิ้นศรัทธาต่อมัน ไปพร้อมๆ กับเกลียดคนที่ลิดรอน และดันเหตุให้สิทธิของเขาถูก
ลิดรอนไป ยิ่งเรามีความพยายามที่จะเอาสิทธินี้เข้าไปถึงพวกเขาเท่าไร เขาก็จะ
ยิ่งวิ่งหนีมันมากขึ้นเท่านั้น และหากเราคิดจะตามเขาให้ทัน เราก็จะทำทุกอย่างให้
ซับซ้อนกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ผู้คนจะถูกปั่นหัว ความโกรธเคืองจะถูกทำให้เป็นเรื่องยุ่งยาก
โลกจะถูกกลามและร้อนรนเป็นไฟ เพราะหลักการและโครงสร้างอันนี้ เอาชนะสถานภาพ
แต่ไม่อาจเอาชนะจิตใจของมนุษย์ได้!

มีคนมากมายพยายามคิดระบบ ระเบียบและทฤษฎี รวบรวมองค์ความรู้ต่างๆ

เพื่อที่จะปฏิบัติสังคม เขาอาจมีความรู้มาก เขียนหนังสือเป็นร้อยเล่ม เข้าใจสิ่งต่างๆ กว้างขวาง มีภูมิปัญญาเป็นเลิศ แต่สุดท้ายเขาต้องยอมรับว่า ความคิดของเขาจะไปได้ดีก็ต่อเมื่อ ผู้คนไม่เอารัดเอาเปรียบ เมตตา ให้อภัย มีน้ำใจต่อกัน ความรู้ของเขาดังมากมายมาบรรจบและอุดตันอยู่ตรงนี้ ซึ่งก็หมายถึงว่าความคิดเห็นหลายพันหน้ากระดาษเหล่านั้นจะไม่อาจมีค่าอะไรได้เลย หากมนุษย์ “ไม่ดีพอ” อะไรๆ ต่างๆ ยากเย็นและซับซ้อนแค่ไหน มนุษย์ก็ยังพอเข้าใจได้ แต่พวกเขาไม่อาจเข้าใจตนเอง เข้าถึงความดีงาม เข้าถึงด้อยค่าสองสามคำนี้ได้เลย แล้วความรู้เหล่านั้นจะมีประโยชน์อะไรกันล่ะ? สุดท้ายแล้วเราก็คงวกกลับสู่ “ความพยายามอบรมมนุษย์ชาติ ที่ตามหลอกหลอนมนุษยมานานับพันปี”

ผมจะทำอะไร ?

ผมจะช่วยเหลือใครได้ ?

ผมจะยืนอยู่จุดไหน ?

ร่วมเข้าสโมสรอะไร ?

จิตใจผมก็เป็นอย่างนี้ ผมอาจจะมีการรักความยุติธรรม รักธรรมชาติ หรือไม่ฆ่าสัตว์ แต่สิ่งเหล่านี้ก็ไม่ได้หมายความว่าผมพร้อม หรือแม้แต่ว่าจะมีสิทธิให้การช่วยเหลือคนอื่น ด้วยนิสัยและความเสื่อมโทรมที่ฝังอยู่ในจิตใจส่วนลึกของผมนี้ ผมรู้, มันจะทำลายผม และมันก็จะทำลายคนอื่น แต่ที่สำคัญไปกว่านั้น ผมเป็นสิ่งที่ไม่คงทน ผมเป็นสิ่งที่จะไหลไปตามกระแส ไปตามลำน้ำ ผมแอบอิงอยู่ในความทุกข์ตรม หม่นหมองของมนุษย์ ผมอาจจะใช้โอกาสในการพัฒนาสังคมของผมนี้เพื่อหลบซ่อนความเศร้าโศกของผมเอาไว้ ถ้าอย่างนั้นจะมีประโยชน์อะไร ด้วยเหตุนี้ผมจึงไม่ยอมรับกับใครเลยว่า ผมเป็นนักสังคม เป็นนักปฏิบัติ หรือทำประโยชน์เพื่อสังคม เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องน่าขันและพิลึกเกินจริงสำหรับผมมาก

ผ่านมานานผมก็ยังคงเป็นคนที่มีแต่ความขัดแย้งกับตนและคนอื่น ผมมีความแตกแยกที่กำอยู่ในมือผม ติดกับผมจนเป็นเงา ผมอาจจะพยายามสังสารคนอื่น พุดกับใครๆ เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม ผมอาจจะบวชสักปีหรือสองปี พยายามคิดในสิ่งดีๆ หรือที่คนดีๆ เขาคิดกัน แต่ผมก็ยังแตกแยก มีความรู้สึกเกลียดชิงชิง อิจฉา และหลอกหลวงตนและคนอื่นอยู่ตลอด ผมขอยอมรับกับทุกๆ คนว่า ผมไม่อาจ



เข้าถึงความน้อยของ คำว่า “ความเท่าเทียม” “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียว” หรือแม้แต่ “สิทธิมนุษยชน” เลย

แต่ผมก็ไม่อาจทนเชื่อได้ว่า “มนุษย์ต้องเป็นสิ่งที่แตกต่างกันตลอด” ผมจึงเก็บความหวาดหวั่นและความว่างเปล่านี้ไป ปลอ่ยให้คำถามบางอย่างกัดเซาะและโจมตีคนเราจำต้องถามคำถามบางอย่างด้วยความลุ่มลึก และซื่อสัตย์

อะไรคือความแตกต่างที่เกิดขึ้นในหมู่มนุษย์?

ผมเคยมีความหวังกับทุกๆ สิ่ง มีความหวังกับตนเอง มีความหวังกับผู้อื่น เพราะผมเคยคิดว่า ชีวิตย่อมอยู่ข้างหน้า และความคิดเหล่านี้ของผมก็จริงจังมากขึ้น เมื่อผมรู้สึกด้อยค่าลง เมื่อผมรู้สึกว่าตนเองไม่เคยได้รับความเคารพ เมื่อผมรู้สึกว่าผมต้องถูกบีบคั้นจากคนที่เหนือกว่าผม ผมจึงอยากขึ้นไปที่สูง เพราะผมทนที่ต่ำไม่ได้ ผมคิดว่า หากไม่ขึ้นสูง ก็ออกไปจากสิ่งเหล่านี้ให้หมดเสีย แต่ผมไม่กล้าตัดสินใจ เพราะจิตใจของผมหาได้เป็นอิสระจากอะไรสักอย่าง มันไม่ใช่เป็นจิตใจที่อยู่ในอำนาจของผม

ทุกวันนี้ความหวังเหล่านั้นกลับเป็นสิ่งที่มีค่าผมเอง เพราะผมเห็นว่า ยิ่งผมมีแรงขับเคลื่อนที่จะไปทางนั้น ผมก็ยิ่งแตกต่างกับคนอื่น ๆ ผมก็ยังเพิ่มความระมัดระวังที่ตนเองจะถดถอย ชีวิตผมถูกเร่งเร้าไปข้างหน้า ด้วยบางสิ่งที่ผมไม่เข้าใจ มันไม่ใช่การก้าวเดินของผมเองแล้ว

คุณจะมีจิตใจที่ปรองดองกับคนอื่นได้อย่างไร ในเมื่อชีวิตทั้งหมดของคุณเต็มไปด้วยแรงขับที่จะไปข้างหน้า ความสำเร็จ การพัฒนาดน การได้รับความยอมรับ เป็นผู้มีคนเคารพยำเกรง มีศิลปะ มีคุณงามความดี หรือเป็นผู้ศักดิ์สิทธิ์ มีเส้นทางเดินที่สง่างาม เป็นคนพิเศษ ต่างจากคนอื่นทั่วไป ทุกสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีน้อยที่จะช่วงชิง ขับเน้น และส่งเสริมตนเองให้โดดเด่นกว่าคนอื่นทั้งสิ้น คุณอาจจะรู้สึกเป็นมิตรกับคนที่ไม่ทำให้คุณหวั่นกลัว แต่เมื่อคุณเผชิญกับคนที่ทำให้คุณรู้สึกว่าคำด้อยกว่า คุณก็จะหวั่นเกรง ยอมสยบ ต้องการเอาชนะหรือจงเกลียดชังเขา ดังนั้นอะไรก็ตามที่เรียกว่าความปรองดองเป็นหนึ่งในสิ่งเดียวสำหรับคุณ?

หากคุณไม่พบความแตกต่างที่มีอยู่ในใจคุณ คุณก็จะกลบเกลื่อนมันด้วยกิจกรรม ในนามของ “ความไม่แตกต่าง” แต่ความแตกต่างไม่ได้เกิดขึ้นตรงนั้น

แล้วหรือ ? ความแตกแยกคืออะไร ? มันเป็นเพียงแค่ว่าคุณทะเลาะกับคนอื่น แย่งงานกับคนอื่น หรือว่าแสดงท่าทีเย่อหยิ่งเท่านั้นหรือ ? มนุษย์เป็นอะไรที่ไม่อาจคาดเดาได้ในทุกๆ วิธีที่เขาฆ่าเหยียบ ทุกๆ คำที่เขาพูด หรือการปฏิบัติต่อคนอื่นในทุกๆ ครั้ง ถูกห่อหุ้มด้วยอะไรบางอย่างที่เคลือบเคลงไม่น่าไว้วางใจ มีบางอย่างที่จุดให้เขาลงมาคำนี้ถึงแต่ตนเองตลอดเวลา ต่อให้มนุษย์ที่คิดว่ามีมนุษยธรรมที่สุดในหมู่คนอื่น ๆ ก็ยังขับเคี่ยวบางอย่างกับตัวเองไม่สิ้นสุด “หากมีตนเอง ย่อมมี *คนอื่น*” คุณอาจจะคิดว่าเราไม่จำเป็นต้องตระหนักให้ถึงขนาดนั้น แต่ถ้าคุณเห็น ว่าเป็นสิ่งนี้จริงๆ ที่จุดมนุษย์ให้ลงต่อสู้ตลอดเวลา คุณจะจับมันไว้ และมันจะอยู่ในตัวคุณเหมือนน้ำที่อยู่ในฟองน้ำ รอวันให้คุณบีบน้ำมันออกไป ทำไมคุณถึงไม่เห็นว่ามันจริงจัง ทำไมคุณจะเห็นว่ามันเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าการะ “เพื่อสังคมต่างๆ” เหล่านั้นไม่ได้ ?

ผ่านไปนาน สงครามก็ยังไม่มียุติ...

ผมอาจจะพร้อมทำสิ่งต่างๆ ตั้งมากมาย มีพลังและจิตใจที่มุ่งมั่นจะทำเพื่อสังคม แต่ผมจะเริ่มที่ตรงไหน อะไรจะเป็นหลักประกันได้ว่า สิ่งที่ผมทุ่มเทไปทั้งชีวิต จะไม่เป็นสิ่งที่จะระเระขนาดและถูกผันแปรไปเข้าสักวัน เป็นไปได้อย่างไรที่ผมจะไม่หวาดผวากับเรื่องเหล่านี้ เพราะผมพบตัวเองจากคำถามอันน่ากลัวนี้ว่า ส่วนหนึ่งของผมจริงๆ แล้ว ก็คือ ผมก็แค่ทำๆ มันไป ทำมันอย่างรูปแบบที่คนทุกรุ่นทำมาทำไปเพื่อที่จะได้ไม่ต้องวิตกว่าสิ่งที่ทำทั้งหมดนั้นไร้ค่าในที่สุด อะไรคืออนาคตของมนุษย์ต่อๆ ไปในภายหน้า คุณไม่สนใจเรื่องเหล่านี้หรือ ?

ทุกๆ คนรุมฮือกันเข้ามาเพื่อที่จะแก้ปัญหาสังคม เขาตื่นขึ้นมาจากจิตใจอันเหนื่อยหน่ายอ่อนล้า และบัดนั้นเขาก็ตะโกนออกไปว่า “เพื่อสังคม !” อะไรจะเกิดขึ้นต่อไป ? สิ่งต่างๆ กำเนิดขึ้นมาเพื่อที่จะจุดพลังงานของเขาไป ในนามเพื่อสังคม ชีวิตได้กลายเป็นสิ่งแห่งแสงหลอกลวง และทำทุกๆ อย่าง ด้วยความมุ่งมั่นเชื่องช้า และเขาก็ยังบอกกันต่อไปว่าสังคมได้พัฒนาขึ้นเรื่อยๆ ผมอยากจะดูหัวใจของพวกเขาก็จริงว่าพวกเขาได้สัจย์ซื้อกับการกระทำของเขาหรือไม่ ไม่มีใครตระหนักด้วยความตื่นตัวอย่างเต็มที่ กับการมองอย่างง่าย ๆ ว่า อารยธรรมมาพร้อมกับประวัติศาสตร์อันมหึมา น่าเกรงขาม ด้วยเข็มที่คอยจี้และทิ่มแทงว่า เวลากลับเป็นดัวพิษุนได้เป็นอย่างดี ว่าเรือลำใหญ่ที่หอมหัวเหตุการณ์สารพันของโลกมา ได้จอดเกยตื้นอยู่ริมฝั่ง เหตุ



เพราะมันไม่เคยได้ไปไหน หากปัญหาได้เปลี่ยนลักษณะของตัวมันไป ก็ไม่ได้หมายความว่าปัญหาได้หมดไป ความทุกข์เหล่านั้นยังคงมีอยู่ และจะอยู่ต่อไปอีกนานหรือไม่ คำถามนี้ไม่ได้มีสาระเพียงพอที่เราจะเอามันมาพิจารณากันหรือไม่? และหากว่าเรารู้สึกว่ามันยิ่งใหญ่ แล้วทำไมมันจะยิ่งใหญ่ไม่ได้! หากตระหนักถึงมันจริงๆ แล้ว ต่อไปเราจะทำเช่นใด?

มีคนมากมายที่ใช้ “สิทธิมนุษยชน” อย่างพร่ำเพรื่อ ไม่รู้ใจตนเอง เขาอาจกล่าวว่า “ไม่ทำให้คนอื่นเดือดร้อน” ซึ่งเป็นคำที่เหลวไหลมกง่าย แสดงถึงความเจ้าเล่ห์และเฉยชาต่อสภาพสังคม โลกและจิตใจคน สับสนอลห่ม่านขนาคนี้ อะไรคือสิ่งที่ทำหรือไม่ทำให้คนอื่นเดือดร้อน เราหรือ? มีคนจำนวนมากที่หาผลประโยชน์จากคำว่า “สิทธิมนุษยชน” นี้ ไม่ใช่หรือ? ประเด็นทางความรู้และการเมืองก็สามารถแตกออกไปได้ ท้าทายการแสวงหาความแปลกใหม่ของเรามากขึ้น ก็ด้วยคำๆ นี้ ศาสตร์แขนงต่างๆ ก็ได้รอรธรรมมากขึ้น คนกลุ่มหนึ่งซึ่งอ้างในหลักการนี้ กลับใช้มันเพื่อที่เขาจะได้มีผลงาน คำๆ นี้ ซึ่งน่าจะเป็นคำที่ดี กำลังถูกทำให้อับเฉา แข็งกระด้าง ดิบตัว ไร้ความลุ่มลึกลงเรื่อยๆ ด้วยมรสุมของจิตใจที่ตื่นเห็นแก่ได้ มีความลุ่มหลงและมักมากในสายของความรู้ สายแห่งปัญญาชน แม้แต่สายแห่งผู้ทำประโยชน์แก่สังคม

มันง่ายมากที่เราจะกล่าวอ้างคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ออกมา และใช้มันครอบคลุมไปทุกๆ ที่ ให้มันเป็นสิ่งที่เกร่อ เปรอะเปื้อน ลดนัยลุ่มลึกของมันลงมา ผมอยากถามว่า มันจะมีประโยชน์หรือเปล่า หากเรามีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ตั้งมาก เพื่อไม่ให้มนุษย์ละเมิดต่อกัน ลองดูเถิดว่า หากมนุษย์ไม่อาจเสียบดาบลงไปในเพื่อนมนุษย์อีกคนได้ จิตใจเขาจะกระวนกระวายเพียงใด เขาจะเฝ้ารออย่างเสียวๆ แม้สงครามไม่เกิด แต่ความเขินขาคที่มนุษย์มีต่อกันจะเข้าครอบงำโลก หากคุณคิดว่า จะเอา “สิทธิ” ต่างๆ วิ่งตามให้ทันจิตใจของมนุษย์ได้ คุณก็จะปล่อยเวลาให้ผ่านไปอีกนาน ในฐานะที่ความฝันของคุณยังไม่ถึง แต่หากคุณรู้จักพวกเขาดีพอ คุณจะไม่นฝัน จะไม่นั่งรอ หรือทำทุกอย่างอย่างเชื่องช้า คุณจะไป! และมุ่งลงสู่หัวใจเขา และหัวใจคุณ

สิทธิมนุษยชน จะต้องกำเนิดขึ้นมาในหัวใจ ไม่ใช่ให้มนุษย์ตระหนักถึงสิทธิของเขา หรือของใคร เพียงแต่หัวใจเขาจะต้องรองรับคนอื่นได้ อย่าทำให้มันเป็นเรื่อง

ที่เกี่ยวกับ “ความยุติธรรม” หรือความชอบซึ่งอันเป็นพิเศษ ผมเชื่อว่า หากมีสิ่งใด
 สิ่งหนึ่งในตัวมนุษย์ ที่ดีมาก ๆ อยู่ในตัวมนุษย์จริง สิ่งนั้นก็คงเป็นการที่มนุษย์
 สามารถมองข้ามสิทธิของเขาไปได้ก่อน การมองข้ามนี้ไม่ใช่เป็นความโง่เขลา แต่
 เป็นพลังงานอันมหาศาล ที่สลายตัวตนของเขาทิ้งไป ทำไมสิ่งนี้จะต้องเป็นเพียงแค่
 คำพูด? มันเกิดขึ้นจริงไม่ได้หรือ? หากสิ่งนี้เป็นจริงไม่ได้ ซึ่งแน่นอนเราก็จะต้องกลับไป
 ไปหาสิทธิมนุษยชน อันเป็นแบบแผนกันต่อไป ซึ่งนั่นหมายถึงว่า อนาคตของ
 มนุษยชาติ คือความมืดมน

แต่ก่อนที่จะไปถึงตรงนั้น เราจำต้องกลับมาดูตรงที่ๆ เราอยู่เสียก่อน คุณ
 อย่างจริงจังและลุ่มลึก มนุษย์ไม่อาจจะวิ่งหนีไปจากตัวเอง ด้วยความจนปัญญา
 อีกต่อไป หากความ “จำเป็นต้องได้” ถูกกล่าวหาว่า “เป็นไปไม่ได้” มันก็จะไม่ได้
 เป็นเพียงแต่ ผลที่จำต้องบรรลุเท่านั้นที่จะไม่เกิด แต่มันหมายถึงว่า เราได้ยอมรับกัน
 ต่อไป และจะเพิ่มกันมากขึ้นด้วยว่า มนุษย์อ่อนแอลงเรื่อยๆ ความทุกข์ต่างๆ ใน
 จิตใจเขา เป็นสิ่งที่เข้มแข็ง เป็นธรรมชาติ และถูกทำให้ห่างไกลชีวิตมากขึ้นทุกๆ ที่
 ความน่ากลัวไม่ได้อยู่ที่ว่าเขาทำไม่ได้ แต่กลับอยู่ที่เขา “ไม่เชื่อมั่นว่าทำอะไรได้อีก”

กรุท่านหนึ่ง รับหลักการ “สิทธิมนุษยชน” มาพร้อมกับยอมรับว่า ท่าน
 ไม่รู้อะไรเกี่ยวกับมันอย่างแท้จริงเลย ท่านตระหนักอยู่เต็มหัวใจว่าความทุกข์ต่างๆ
 จะไม่มีวันสิ้นสุดลงได้ หากว่าความล้าลึกของหลักการนี้ ไม่ปรากฏขึ้นในจิตใจของ
 ท่านอย่างประจักษ์แจ้ง ดังนั้นท่านจึงทุ่มเทชีวิตให้กับมัน ศรัทธาแห่งความรัก ฉาย
 ออกมาในแววตาจางๆ ของท่าน และในขณะที่ท่านทุ่มเทเกี่ยวกับการเฝ้าติดตามมัน
 อยู่ นั่น คุณประโยชน์และมิตรภาพที่แท้จริง ก็เกิดขึ้นรอบๆ ตัวท่าน ทั้งๆ ที่ท่านไม่
 เคยได้พยายามทำสิ่งใดเป็นชิ้นเป็นอันเกี่ยวกับกิจกรรมทางด้าน “สิทธิมนุษยชน” เลย
 ในอันที่จริงแล้ว สิทธิดังกล่าว อาจเป็นหลักการอะไรก็ได้สำหรับท่าน แต่สิ่งสำคัญก็
 คือว่ามันยังจะใช้อะไรไม่ได้เลย หากว่าท่านไม่ได้รู้สึกถึงมันโดยแท้จริง หากว่าความ
 ขัดแย้งและความทุกข์อันคับคั่งและเสื่อมโทรมในตัวท่านยังไม่ยุติอย่างแท้จริง

ท่านผู้นี้เองที่ทำให้ผมรู้สึกถึงความจำเป็นที่ต้องมีอยู่จริงของ “สิทธิมนุษยชน”

ประวัติผู้เขียน

กมล กมลตระกูล

ผู้อำนวยการโครงการ สภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย

- ❖ อาจารย์ผู้บรรยายพิเศษที่สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ (NIDA) มหาวิทยาลัย ABAC, วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต สถาบันราชภัฏ องค์การพัฒนาเอกชน และรับเชิญไปบรรยายและจัดการสัมมนาในต่างประเทศเป็นประจำ
- ❖ นักเขียนประจำในหนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ (คอลัมน์ เดินคนละฟาก) และ คม ชัด ลึก (ทุกวันพฤหัสบดี คอลัมน์ คิดทางขวาง)
- ❖ ผลงานวิจัยที่ได้รับทุน สกว. และตีพิมพ์แล้ว โครงการวิจัย “หนังสือดี ๑๐๐ เล่มในรอบศตวรรษที่คนไทยควรอ่าน” (๒๕๔๐) โครงการวิจัยเรื่อง “วิกฤติเศรษฐกิจไทย : ผลกระทบจากการรับเงื่อนไข IMF และทางออกสำหรับประชาชน (๒๕๔๑) ชุดโครงการวิจัย “สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล”



ดร.คริส เบเกอร์

นักเขียน นักวิจัยอิสระ

- ❖ สำเร็จการศึกษาปริญญาเอกสาขาประวัติศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖
- ❖ สอนวิชาประวัติศาสตร์และการเมืองเอเชียที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ เป็นเวลา 7 ปี
- ❖ เดินทางมาพำนักอยู่ประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ทำงานในวงการธุรกิจ และเป็นอาจารย์สอนพิเศษที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ NIDA และ ABAC
- ❖ เขียนหนังสือเกี่ยวกับศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร เช่น เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ และ Thailand's Boom and Bust
- ❖ แปลงานภาษาไทยเป็นภาษาอังกฤษ เอกสารหรืองานวิชาการที่มีค่า ซึ่งสมควรได้รับการเผยแพร่ระดับนานาชาติ เช่น งานของรัชกาลที่ ๕ ท่านปรีดี พนมยงค์ นัครทิพย์ นาถสุภา นิธิ เอียวศรีวงศ์
- ❖ งานหลักปัจจุบัน ศึกษาวิจัยและเขียนหนังสือด้านประวัติศาสตร์ไทย แปลเอกสารและบทความ งานด้านบรรณาธิการหนังสือและวารสาร และเขียนบทความหนังสือพิมพ์ไทยและต่างประเทศ

รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์

รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

- ❖ นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ❖ เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- ❖ ปริญญาโททางกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยวอริก ประเทศอังกฤษ (LL.M. in International Economic Law, University of Warwick, England)
- ❖ ปริญญาเอกทางกฎหมาย มหาวิทยาลัยอาเบอร์ดีน สกอตแลนด์ (Ph.D., University of Aberdeen, Scotland)

- ❖ Post-doctoral fellowship, Max Planck Institute for Foreign and International Patent, Copyright and Competition Law, Munich, Germany, 1996
- ❖ คณะทำงานศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
- ❖ คณะอนุกรรมการเตรียมการและยกร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืช กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ❖ คณะกรรมการชีวจริยธรรม ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ และมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ
- ❖ อนุกรรมการด้านฐานทรัพยากร สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ❖ อาจารย์ผู้สอนสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และมหาวิทยาลัยต่างๆ
- ❖ มีผลงานทางวิชาการต่างๆ เช่น คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า, กฎหมายสิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์ “Intellectual Property Law in Thailand” Technology Transfer in Thailand เป็นต้น

ศ. (พิเศษ) ดร.ชลธิรา สัตยวัฒน์

ผู้อำนวยการ สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

- ❖ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (จุฬาฯ) คุชกูบัณฑิตสาขาวิชามานุษยวิทยา (The Australian National University)
- ❖ ผู้เชี่ยวชาญด้านอักษรศาสตร์ มานุษยวิทยา วัฒนธรรมศึกษา ไทยศึกษา โดยการใช้สหวิทยาการแบบบูรณาการ
- ❖ ศาสตราจารย์พิเศษ ระดับ Professeur des Universités (ISCID), Academie de Lille, Université du Littoral, Dunkerque, France
- ❖ หัวหน้าโครงการวิจัย “โครงการสิทธิชุมชนท้องถิ่น จากจารีตประเพณีสู่



สถานการณ์ปัจจุบัน : การศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางนโยบายสิทธิชุมชนในประเทศไทย” ในชุดโครงการ “สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล” ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก เป็นผู้ประสานงานโครงการ (๒๕๕๔-๒๕๕๕) โดยทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

- ❖ รองประธานคณะกรรมการคัดสรรและเผยแพร่วรรณกรรมของชาติ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ
- ❖ อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ❖ อนุกรรมการศึกษาปัญหาชนกลุ่มน้อยกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา
- ❖ งานเขียน งานวิจัย และงานบรรณาธิการหนังสือวารสารวิชาการ อีกจำนวนมาก เช่น แพทย์ศาสตร์สงเคราะห์, ลี้ว๊ะเมืองน่าน, ไปเขว่, กังสดารชขบวนการสันติภาพ, จีนใหม่ในกระแสการเปลี่ยนแปลง, บทเรียนจากเหตุการณ์ความรุนแรงในกัมพูชา
- ❖ ผลงานล่าสุด : พลวัตสิทธิชุมชน : กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา, จัดพิมพ์โดย ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (๒๕๕๖)

ชลีรัตน์ เจริญพร

เจ้าหน้าที่วิจัย สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

- ❖ สำเร็จการศึกษาวชิชาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ❖ สิทธิชุมชนบ้านคว่ำ : พลวัตชุมชนบ้านคว่ำ ในโครงการสิทธิชุมชนท้องถิ่น จากจารีตประเพณีสู่สถานการณ์ปัจจุบัน : การศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางนโยบายสิทธิชุมชนในประเทศไทย
- ❖ มีประสบการณ์ทำงานปฏิบัติการชุมชน วิจัยเชิงปฏิบัติการ และเผยแพร่งานชุมชนแออัดในเมือง

นายแพทย์ชูชัย สุภวงศ์

เลขาธิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ❖ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเวชศาสตร์ป้องกันและด้านอาชีวเวชศาสตร์ของแพทยสภา
- ❖ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทอาชีวอนามัย และปริญญาโทด้าน สาธารณสุขศาสตร์ จากมหาวิทยาลัย Harvard ประเทศสหรัฐอเมริกา
- ❖ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญๆ เช่น กรรมการแพทยสภา เลขาธิการแพทยสภา และประธานชมรมแพทย์ชนบท
- ❖ ปัจจุบัน นอกจากดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ยังเป็นกรรมการมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มูลนิธิแพทย์ชนบท และมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ รวมทั้ง กรรมการ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
- ❖ มีผลงานที่โดดเด่นในการศึกษาวิจัยและร่วมรณรงค์เพื่อปกป้องสิทธิของคนไม่สูบบุหรี่

ดร.โซลชัย สุทธาวศ

เลขาธิการ อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ❖ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาสังคมวิทยาอุตสาหกรรม (แรงงานและองค์กร) จากมหาวิทยาลัยมิสซิสซิปปี ประเทศเยอรมนี เมื่อปี ๒๕๓๘
- ❖ เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิจัยและบรรณาธิการจดหมายข่าววิจัยมหาวิทยาลัยเอเซียอาคเนย์ (๒๕๔๓-๒๕๔๔)
- ❖ กรรมการ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (ไตรภาคี) (๒๕๓๕-๒๕๔๑)
- ❖ ประธานฝ่ายวิจัยและวิเทศสัมพันธ์ สมาคมนักฝึกอบรมแห่งประเทศไทย (ม.ก. ๒๕๔๔-ธ.ก. ๒๕๔๕)
- ❖ ประธานแผนกวิจัยและพัฒนา คนที่ 1 สมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย



(ม.ค. ๒๕๕๕-ธ.ค. ๒๕๕๖)

- ❖ ที่ปรึกษา คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร (ปัจจุบัน)
- ❖ ที่ปรึกษาคณะกรรมการแรงงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ปัจจุบัน)
- ❖ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนบางแห่ง (ปัจจุบัน)
- ❖ นักวิชาการฝ่ายสนับสนุนการวิจัยด้านความสัมพันธ์ข้ามชาติและทางเลือกในการพัฒนา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (๒๕๓๕-๒๕๔๑)
- ❖ ผลงาน (บางส่วน) : งานวิจัยร่วม “การสำรวจการจ้างงานและความต้องการการจ้างงานของสถานประกอบการอุตสาหกรรมในระยะ ๕ ปี (๒๕๔๖-๒๕๕๐)” (๒๕๔๖), หนังสือจากงานวิจัย “ตัวแบบการจัดการแรงงานสัมพันธ์เพื่อความเป็นเลิศสำหรับสังคมไทย : ศึกษาจากสถานประกอบการดีเด่นในการปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์” (๒๕๔๕), งานวิจัยร่วม “การวิจัยศึกษาเปรียบเทียบนโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา” (๒๕๔๕), หนังสือ “สหกรณ์ไทย : การปฏิรูปและทิศทางในยุคใหม่” (๒๕๔๔)

ดาวิทย์ จันทรหัสดี

- ❖ ปริญญาตรีรัฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ❖ นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกรณีของชาวบ้านคลองด่าน
- ❖ ปัจจุบันเปิดร้านอาหารส่วนตัว

รัตพงษ์ สอนสุภาพ

อาจารย์ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต

- ❖ เศรษฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง (๒๕๓๓)
- ❖ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๔๐)
- ❖ บมจ. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สำนักงานใหญ่ (๒๕๓๓-๒๕๔๔)

- ❖ นักวิจัยสถาบันพระปกเกล้า (๒๕๔๔)
- ❖ อาจารย์ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา (๒๕๔๕)
- ❖ ผลงานวิจัย : ทูตขุนนางไทย, วิทยานิพนธ์ ปีการศึกษา ๒๕๔๐ การลักลอบค้ามนุษย์ปลอมในประเทศไทย, โดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย, โดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง
- ❖ บทความวิชาการ : ความล้มเหลวของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก, ประเทศไทยกับความเป็นทุนนิยมชายขอบ, คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การศึกษาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ปัญหาการมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายจัดการ, ทูตขุนนางกับมิติการพัฒนาในเอเชียอาคเนย์, ปัญหาการศึกษาไทย, ยุทธศาสตร์การสะสมทุนและการควบคุมแรงงานไทย
- ❖ หนังสือ : THAKSINO'S MODEL : ปฏิรูปสู่ความมั่งคั่ง เรียนเศรษฐศาสตร์ด้วยระบบทักษิณ

รศ.ดร.วไล วัฒนเพชร

ประธานโครงการสิทธิมนุษยชนศึกษา คณะกรรมการยุติธรรมและสันติ

อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษา สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ❖ การศึกษา : ปริญญาตรี อบ. (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปริญญาโท วิชาประวัติศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัย Sorbonne กรุงปารีส, ฝรั่งเศส
ปริญญาเอก วิชาประวัติศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัย Sorbonne กรุงปารีส, ฝรั่งเศส
- ❖ ประสบการณ์ : รองศาสตราจารย์ หัวหน้าภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาฯ
- ❖ ผู้เชี่ยวชาญการศึกษาเพื่อสันติภาพและสิทธิมนุษยชนองค์การ UNESCO
- ❖ ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาโครงการโรงเรียนเพื่อสันติภาพ
- ❖ ที่ปรึกษาเครือข่ายประเทศในเอเชียและแปซิฟิกเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างชาติและค่านิยมศึกษา และประธานโครงการสิทธิมนุษยชน-



ชนศึกษา คณะกรรมการยุติธรรมและสันติ

- ❖ ผลงาน : หนังสือเรียนวิชาสังคมศึกษาและประวัติศาสตร์ระดับมัธยมและมหาวิทยาลัย บทความการศึกษาเพื่อสันติภาพและสิทธิมนุษยชน

วิษณุ ธานี โอชา

นักวิจัย วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

- ❖ การศึกษา วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (B.Eng) สาขาวิศวกรรมอุตสาหกรรม Sirindhorn International Institute of Technology, Thammasat University (2543)
- ❖ บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต (MBA), Asian University of Science and Technology (2545)
- ❖ ประกาศนียบัตร International Cross - Cultural Management, Vienna University of Economic and Business Administration, Vienna, Austria (E.U.) (2545)
- ❖ ผลงาน : Economic Aspects of Sexual Services in Pattaya, Thailand ตีพิมพ์วารสารวิชาการต่างประเทศ (๒๕๔๖)
- ❖ ประสบการณ์การทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการด้าน Industrial Management, Management of Technologies, Cross - Cultural Management, Thai Women and Commercial Sex

วิทยากร เชียงกุล

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยทางด้านสังคมศาสตร์

- ❖ ปริญญาตรี ศบ. (เกียรตินิยม) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๐๘-๒๕๑๒)
- ❖ ILO International Centre for Training Advanced Technical and

Methodology Vocational Training, Turin, for Trade Union Italy
Instructors Certificate (2519)

- ❖ Institute of Social Studies, ปริญญาโทด้าน MSc. The Hague
Netherlands พัฒนาสังคม(Development Studies) (2523-2524)
- ❖ อาจารย์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (๒๕๒๕-๒๕๓๑)
- ❖ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายสำนักกรรมการ ผู้จัดการ
(ดูแลงานด้านการวิจัยและวางแผน) (๒๕๓๑-๒๕๓๔)
- ❖ รองอธิการบดี และ ผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนและพัฒนามหาวิทยาลัย
รังสิต(๒๕๓๔-๒๕๓๘)
- ❖ คณบดีคณะนิเทศศาสตร์ คณบดีคณะศิลปศาสตร์มหาวิทยาลัยรังสิต
(๒๕๓๘-๒๕๔๐)
- ❖ ผู้อำนวยการ ประจำคณะกรรมการการคลังการธนาคาร และสถาบันการ
เงิน ประจำสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๓๒-๒๕๓๔)
- ❖ กรรมการสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (๒๕๒๕-๒๕๒๗, ๒๕๓๒-
๒๕๓๔)
- ❖ บรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย (๒๕๒๔-๒๕๒๕)
- ❖ หัวหน้าโครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจาก สกว. ๓ โครงการ คือ วิฤติ
เศรษฐกิจไทย, หนังสือดี ๑๐๐ เล่มที่คนไทยควรอ่าน, หนังสือดี ๑๐๐
เล่มที่เด็กและเยาวชนไทยควรอ่าน
- ❖ นักวิจัยเรื่องรายงานสภาวะการศึกษาไทย ของสำนักงานคณะกรรมการการ
ศึกษาแห่งชาติ
- ❖ เกียรติคุณ : รางวัลภูมิพล สำหรับนักศึกษาที่สอบเข้ามหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ได้คะแนนสูงสุด ๓ คนแรก รางวัลนักเขียนบทความดีเด่น
กองทุนอาชุมงคลโสณกุล ปี ๒๕๓๖ รางวัลศรีบูรพา ประจำปี ๒๕๔๑



สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์

- ❖ จบการศึกษาวารสารศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ❖ นักเขียนและบรรณาธิการอิสระ
- ❖ บรรณาธิการหนังสือสถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย, มุลนิธิโลกสีเขียว
- ❖ กรรมการและผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม
- ❖ ตัวอย่างผลงานหนังสือที่เรียบเรียงหรือเป็นบรรณาธิการ เช่น “จะนะในฤดูกาลแห่งลมมอก”, “บ่อน้ำมันน้ำเสียคลองด่าน โครงการผลาญชาติ”, “พิษเพลิงเคมี บันทึก ๑๐ ปี...โศกนาฏกรรมคลองเตย”, “ทุกข์จากโรงพยาบาล”, “ทำไมผู้ป่วยห้องรöntgen”, “ลำพูนได้เงาอุตสาหกรรม” ฯลฯ

รุจี ถอนันต์ (นามปากกา)

- ❖ ปริญญาตรี สาขาภาพยนตร์และวิทัศน์ จากมหาวิทยาลัยรังสิต
- ❖ ปัจจุบันทำงานเป็นผู้ช่วยวิจัยอยู่ที่สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

Sanjay Gathia

- ❖ นักศึกษาปริญญาโทสาขาสถิติมนุษยชน คณะสถิติมนุษยชนบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล
- ❖ นักวิจัยใน ARRC (Asian Regional Resource Center for Human Rights Education)
- ❖ เป็นผู้ประสานงานกับ South Asia Forum for Human Rights ในประเทศไทย

จากบรรณาธิการประจำฉบับ

กมล กมลตระกูล

วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน ซึ่งจัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เล่มนี้เป็นเล่มที่ ๓ ในจำนวน ๕ เล่มที่ได้มีการเตรียมต้นฉบับกันมาเป็นเวลานานท่ามกลางอุปสรรคนานัปการ

โครงเรื่องของฉบับนี้คือ สิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในยุคการค้าเสรีที่ขาดความเป็นธรรมในยุคทุนครอบโลก การค้าเสรีที่คาดหวัง หรือฝันกันว่า จะนำความมั่งคั่งสมบูรณ์พูนสุขมาให้แก่นุชนชาติอย่างทั่วถ้วนหน้า กลับส่งผลออกมาในเชิงตรงกันข้าม คือก่อให้เกิดความยากจนเพิ่มขึ้นในหมู่คนส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา คนงานในประเทศกำลังพัฒนาต้องทำงานอย่างหนักในสภาพการทำงานในโรงงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เพราะเจ้าของโรงงานต้องแข่งขันกับโรงงานอื่นๆ หรือโรงงานในประเทศอื่นๆ จึงต้องลดค่าใช้จ่ายทุกอย่าง อันได้แก่ ค่าแรง โบนัสสวัสดิการ การปรับปรุงสภาพภายในโรงงานให้ถูกสุขลักษณะ โรงงานจึงมีสภาพคล้ายนรกบนดิน รายได้ของคนงานส่วนใหญ่ล้วนไม่พอใช้จ่ายหลังที่หักค่าจ่ายรายเดือนแล้ว

ภาคการเกษตรก็มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนักคือ การส่งออกสินค้า การเกษตรก็ต้องเผชิญกับการแข่งขันด้านการลดราคา ต้องเผชิญกับการอุดหนุนภาคการเกษตรในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้เกษตรกรเราเสียเปรียบ ต้องเผชิญกับมาตรการการกีดกันการค้าในทุกรูปแบบ ดังนั้น เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาจึงมีชีวิตที่ยากจนเพราะผลผลิตถูกกดตลาดและการแข่งขันกดราคา เกษตรกรจำนวนมากดำรงชีพอยู่ไม่ได้ จึงต้องอพยพทั้งครอบครัวเข้าเมืองมาขายแรงงานหรือออกไปขายแรงงานในต่างประเทศ แต่ก็ต้องเผชิญกับปัญหาการถูกโกงค่าแรง การถูกเรียก

เก็บค่าหน้า

ภาพข้างต้นยืนยันด้วยอัตราหนี้สินต่อครัวเรือนของคนส่วนใหญ่ในประเทศไทยสูงถึงครัวเรือนละแปดหมื่นบาท หรือ ๒๐ เท่า ของเงินเดือนขั้นต่ำ

ความยากจนเป็นต้นเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ ทำให้ขาดความเชื่อมั่น หวาดหวั่นต่อความไม่แน่นอนของอนาคต ความยากจนทำให้คนจนขายเพราะเป็นความหวังเดียวในชีวิต ความยากจนทำลายความสัมพันธ์ที่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวในครอบครัวหักสะบั้น เช่น การละเมิดสิทธิมีกิน โดยลูกเด๋ออาจจะถูกความหิว (Rights to Food) บีบให้ไปเป็นขอทาน โสเภณี หรือแรงงานเด็ก (Child Rights) อันเป็นการละเมิดสิทธิเด็กหรือออกจากโรงเรียนกลางคัน (Rights to Education) อันเป็นการละเมิดสิทธิในการได้รับการศึกษาหรือเมื่อเจ็บป่วยแล้วไม่มีเงินซื้อยาที่มีราคาแพง หรือไม่สามารถเข้ารับการรักษายาบาลตามความเหมาะสม ก็เป็นการละเมิดสิทธิในการมีสุขภาพดี (Rights to Health) หรือภาวะการอยู่ในสลัมบนน้ำเน่าหรือใกล้กองขยะก็เป็นการละเมิดสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (Rights to Housing)

ความยากจนยังทำให้สังคมแบ่งเป็นชนชั้น เป็นกลุ่มสังคมและกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่สามารถเข้ากันได้ ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ที่ด้อยโอกาสกว่า

ดังนั้น ความยากจนจึงเป็นทั้งผลและเหตุของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนคือ เมื่อยากจนสิทธิในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความเท่าเทียมระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้นิยามไว้ และประเทศไทยก็ไดลงนามให้สัตยาบันไว้แล้วได้ถูกละเมิดหรือเข้าไม่ถึง

วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน ฉบับที่ ๓ นี้ จึงนำเสนอ วิเคราะห์ และสรุปถึงกรอบคิดในเรื่องความยากจนว่า โจทย์ที่ถูกคือ ความยากจนนั้นเกิดจากการ “ขาดโอกาส” และ ขาด “สิทธิ” มีใช้ขาดเงินทุนหรือขาดความสามารถในการผลิต

การตีโจทย์หรือชี้ถึงสาเหตุของความยากจนที่ถูกต้องเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะนำไปสู่วิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ถ้าตีโจทย์ผิด ก็จะใช้วิธีแก้ปัญหาที่ผิด และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนให้สิ้นซากได้

กมล กมลตระกูล

โปรดติดตาม :

วารสารวิชาการ

ISSN 1685-8077

สิทธิมนุษยชน

ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔

ตุลาคม - ธันวาคม ๒๕๔๖

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กระบวนการยุติธรรม
กับสิทธิมนุษยชน

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
Office of the National Human Rights Commission of Thailand

Thailand Human Rights Journal

วารสารวิชาการ

สิทธิมนุษยชน

ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓

กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๕๖

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คนจนเกิดจากการปล้นสิทธิทางเศรษฐกิจของคนส่วนใหญ่โดยระบบทุนนิยมผูกขาดที่ด้อยพัฒนา

วิทยากร เขียงกุล

ชุมชนท้องถิ่นกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว : กรณีศึกษา “กระเช้าลอยฟ้าหลวง”

ชลธิรา สัตยารัตนา

กรอบคิดและการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กมล กมลตระกูล

การต่อสู้ของประชาชนฝ่ายขวากับประชาชนฝ่ายซ้าย :

มุมมองจากการเติมเต็มสิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบในอ้อมกอดของการประจักษ์

โชคชัย สุทธาเวศ

โลกาภิวัตน์ทางทรัพย์สินทางปัญญากับปัญหาสิทธิมนุษยชน

จักรกฤษณ์ ควรวจน์

โลกาภิวัตน์การครอบครองอาณาบริเวณพื้นที่ และสิทธิแห่งสาธารณสมบัติรวม

คริส เบเกอร์

การจัดตั้งเครือข่ายสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กมล กมลตระกูล

การศึกษาไทยในยุคโลกไร้พรมแดน

วไล ฌ ป้อมเพชร

โครงการวิจัยเศรษฐกิจนอกระบบ

รัตพงษ์ สอนสุภาพ

การต่อสู้ปกป้องสิทธิของชาวบ้าน : กรณี “คลองด่าน”

สุกรานต์ โรจนไพวงศ์/ดาวิทย์ จันทรหัสดี



ISSN 1685-8077



9 771685 807000