

การจัดการ พลังงานนิวเคลียร์ ของประเทศไทย

Environmental Protection

Economic Growth

Energy Security

ประเด็นเด่นฉบับ

- 🌐 กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- 🌐 การจัดการพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย : บทเรียนต่อประเทศไทย
- 🌐 ปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลงธุรกิจเกษตรแบบมีพันธะสัญญาระหว่างอุบลราชธานี - จำปาสัก

บรรณาธิการแถลง

วารสาร The TRF Forum ฉบับนี้ เป็นการรวบรวมบทความจากการบรรยายของวิทยากรในการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) 3 ครั้ง บทความแรก เป็นบทความวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ส่วนอีกสองบทความถัดมาเป็นบทความที่ได้จากการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับมิติทางกฎหมายในความสัมพันธ์ทางการค้าและธุรกิจข้ามพรมแดนไทย-ลาว ทั้งสามงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบงานวิจัยเมืองชายแดนและประเทศเพื่อนบ้านของ สกว. ซึ่งเป็นกรอบงานที่ สกว. ให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา เหตุผลก็คือ เนื่องจากกระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนนั้นนับวันจะเพิ่มมากขึ้น และจะยิ่งมากขึ้นไปอีกเมื่ออาเซียนเข้าสู่การเป็นประชาคมทางเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี 2015 ที่กำลังจะมาถึง ดังนั้น เพื่อเตรียมความพร้อมของการเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังกล่าว สกว. จึงพยายามผลักดันงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของบุคคลและสินค้าข้ามพรมแดนและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยตระหนักว่าหลังจากการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว พรมแดนจะเปิดกว้างมากขึ้น และการไหลเวียนของสินค้าและแรงงานข้ามพรมแดนก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย และเพื่อสำรวจสถานการณ์ที่เป็นอยู่ สกว. จึงสนับสนุนโครงการวิจัยจำนวนมากที่ตอบใจวิทยวิจัยเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายสินค้าและแรงงานข้ามพรมแดน การทำธุรกิจข้ามพรมแดน และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

บทความที่สี่ในวารสารฉบับนี้ เป็นเรื่องของบทเรียนในการผลักดันนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของญี่ปุ่น เป็นที่ทราบกันดีว่านโยบายการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เป็นนโยบายหลักด้านพลังงานของรัฐบาลไทยหลายยุคหลายสมัย แต่จนถึงขณะนี้ นโยบายนี้ก็ยังคงไม่เป็นรูปธรรม กล่าวกันว่า สาเหตุหลักมาจากการไม่เห็นด้วยและการต่อต้านของผู้ที่ไม่เห็นด้วยและผู้ที่จะเสียผลประโยชน์จากการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในกรณีตรงกันข้าม ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการผลักดันการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จนสามารถใช้พลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานหลักเพื่อการบริโภคและการผลิตของประเทศได้ คำถามที่นักวิจัยถามคือ นโยบายการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของญี่ปุ่นนั้น ไม่มีประชาชนญี่ปุ่นต่อต้านหรือ ถ้ามี แล้วรัฐบาลญี่ปุ่นทำอย่างไรจึงสามารถผลักดันการสร้างโรงไฟฟ้าได้ นักวิจัยที่ศึกษาในเรื่องนี้ พบว่า การสร้างกรอบกฎหมายที่ครอบคลุม และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายดังกล่าว ซึ่งจุดนี้น่าจะมีนัยบางประการต่อประเทศไทย

บทความสุดท้ายในวารสารฉบับนี้ เป็นการนำเสนอผลการสำรวจสถาบันวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research Institute) ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการศึกษาเบื้องต้นที่จัดทำโดยฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) สกว. เพื่อให้ทราบถึงลักษณะทั่วไปของสถาบันวิจัยเชิงนโยบาย ตลอดจน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบ Think Tank ซึ่งเป็นความเห็นที่มาจากสถาบันเหล่านั้น ข้อมูลเหล่านี้สามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อทำความเข้าใจลักษณะของสถาบันวิจัยเชิงนโยบายของไทย อีกทั้งสามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อกำหนดกรอบในการศึกษาเชิงลึกเพื่อพัฒนาระบบ Think Tank ในประเทศไทยต่อไป

สารบัญ

THE TRF FORUM

ฉบับที่ 4 ปีที่ 1 เดือนตุลาคม - ธันวาคม 2553

- 3 กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอน
พิตยา พุสสาย
- 16 ปัญหาทางกฎหมายในการนำของผ่านแดนไทย-ลาว: ศึกษากรณีไม้และซากสัตว์
ตรีเนตร สาระพงษ์
- 20 ปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลงธุรกิจเกษตรแบบมีพันธะสัญญาระหว่างอุบลราชธานี-จำปาสัก
ดร.นรินทร์ บุญพรหมณ์
- 25 การจัดการพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น: บทเรียนต่อประเทศไทย
ชาญวิทย์ ชัยกันย์
- 32 รายงานการสำรวจสถาบันวิจัยเชิงนโยบายของประเทศไทย
ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) สกว.

กระบวนการเคลื่อนย้าย

แรงงานข้ามชาติ จากประเทศพม่าสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอน:
กรณีศึกษา กลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ กะเหรี่ยง และ คะยาห์¹

พิทยา พุสสาย²

1. บทนำ

“แรงงานข้ามชาติ” หรือที่เรียกตามภาษาราชการว่า “แรงงานต่างด้าว” ถือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะของการปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมและ/หรืออีกวัฒนธรรมหนึ่งผ่านการว่าจ้างแรงงาน อันเป็นผลพวงมาจากเงื่อนไขปัจจัยทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศต้นทางและปลายทาง ซึ่งการเคลื่อนย้ายในลักษณะดังกล่าวนี้ เราสามารถพบเห็นได้ในแทบทุกภูมิภาคของโลกไม่เว้นแม้กระทั่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

กล่าวสำหรับกรณีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยนั้น พบว่า สถิติการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติได้มีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกปี (ดูตารางที่ 1 ประกอบ) นอกจากนี้ตัวเลขจากหลายแหล่งข้อมูลยังได้รายงานไว้ว่า แรงงานข้ามชาติที่เดินทางมาจากประเทศเพื่อนบ้านและอพยพเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยมีมากกว่าหนึ่งล้านคนต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติที่เดินทางมาจากพม่า ในจำนวนนี้มีทั้งคนที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่มักลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ และรับจ้างในสาขาเกษตรกรรมตามแนวจังหวัดชายแดน และในปัจจุบันก็ได้ทะลักเข้ามาตามจังหวัดต่างๆ ที่มีการผ่อนผันให้เข้ามาทำงานได้ตามมติคณะรัฐมนตรี 25 มิถุนายน 2539

¹ บทความนี้เป็นบทสรุปของงานวิจัยเรื่อง “กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอน: กรณีศึกษา กลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ กะเหรี่ยง และ คะยาห์” ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยนานาชาติภูมิภาคลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ได้ทำการประมาณตัวเลขแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ในปี 2551 ว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 501,570 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน, 2551) แต่ก็มีใช้จำนวนที่เป็นจริง เพราะมีการคาดกันว่าจริงๆ แล้วน่าจะมีแรงงานข้ามชาติไม่ต่ำกว่า 1-2 ล้านคนที่กระจ่ายตัวอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทย เหตุที่มีแรงงานข้ามชาติอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนั้นก็เพราะสภาวะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ขาดแคลนแรงงาน ประกอบกับการที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับพม่ายาวถึง 2,387 กิโลเมตร ตั้งแต่จังหวัดเชียงรายยาวตลอดจนถึงจังหวัดระนอง และมีอาณาเขตติดต่อกับรัฐไทใหญ่ (Shan State) รัฐคะยาห์ และรัฐกะเหรี่ยง อันมีเพียงป่าไม้ ภูเขาและแม่น้ำเป็น

แนวกันเขตแดนเท่านั้น ทำให้ง่ายในการเดินทางเข้ามา แต่ยากแก่การควบคุมของเจ้าหน้าที่จากเหตุผลที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นนั้น จึงเอื้อต่อการทำให้แรงงานข้ามชาติจากพม่าลักลอบเข้ามาเพื่อทำงานทำในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีความพยายามที่จะยับยั้งการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเหล่านี้ไม่ให้เข้ามามากเกินไปก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก ยังคงมีการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือราคาถูกที่มาจากประเทศพม่า เข้ามาเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศไทยโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น ประมง ก่อสร้าง ธุรกิจบริการ เป็นต้น

ตารางที่ 1 : จำนวนแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2552

ปี พ.ศ.	จำนวน (คน)
2540	88,811
2541	25,042
2542	9,793
2543	9,828
2544	8,019
2545	18,080
2546	288,780
2547	1,284,920
2548	849,552

ปี พ.ศ.	จำนวน (คน)
2549	668,579
2550	546,272
2551	501,570
2552	900,000

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

กล่าวเฉพาะในส่วนของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ซึ่งปัจจุบันต่างได้หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นในหลายช่องทางด้วยกัน นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคแห่งการเฟื่องฟูทางด้านเศรษฐกิจตั้งแต่ ปี ค.ศ.1988 - 1991 ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อันเน้นการดำเนินนโยบายจากการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า เป็นต้นมา นั้น การดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลทำให้ภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยเกิดการขยายตัวสูงมากทั้งในแง่ของการส่งออกและการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะญี่ปุ่น ฮองกง สิงคโปร์ ไต้หวัน ซึ่งมีความต้องการแรงงานเข้ามาสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก แต่ประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากแรงงานมีฝีมือของประเทศไทยต่างหลั่งไหลออกไปทำงานต่างประเทศ ในขณะที่แรงงานไร้ฝีมือของประเทศไทยก็ไม่สนใจที่จะทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรม เพราะค่าแรงต่ำ งานหนัก

ด้วยเหตุนี้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านจึงกลายเป็นกลุ่มแรงงานสำคัญที่เข้ามา มีบทบาททดแทนแรงงานไทยที่เคลื่อนย้ายไปทำงาน

ในต่างประเทศ ซึ่งในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในสภาวะของการขาดแคลนแรงงานนั้น เป็นช่วงที่ประจวบเหมาะกับการเกิดเหตุการณ์หรือสถานการณ์ทางการเมืองและปมปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในพม่าไม่ว่าจะเป็นในเรื่องที่ทางการพม่าได้มีความพยายามในการดำเนินนโยบายทำให้เป็นพม่า (Burmanization) โดยใช้กำลังปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยด้วยการบังคับใช้แรงงานทาสและเกณฑ์เป็นลูกหาบ การยึดที่ดินทำกินของชาวบ้าน การตัดอาหาร การบังคับให้อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน การปล้น เผาหมู่บ้าน การข่มขืน รวมถึงการกดขี่ด้วยรูปแบบต่างๆ อีกทั้งการดำเนินนโยบายการปกครองแบบสังคมนิยมตามวิถีพม่าที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของพม่า ทำให้ประชาชนภายในประเทศอยู่ในสภาวะขาดแคลนสินค้าเพื่อการบริโภคและอุปโภค เกิดวิกฤติข้าวยากหามาแพง (พรพิมล, 2548: 14-40) ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นจุดผลักดันที่สำคัญอันส่งผลทำให้กลุ่มคนพม่าตัดสินใจข้ามพรมแดนมายังประเทศไทยและพลิกชีวิตของตนเองจากการเป็นพลเมืองพม่าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เพื่อชีวิตที่ดีกว่า

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ 1997 ซึ่งเป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลทำให้โรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการในประเทศต้องปิดกิจการลงเป็นจำนวนมากก็ตาม ซึ่งก็ได้สร้างผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติไม่น้อยที่ต้องตกอยู่ในสภาวะของการว่างงานในช่วงเวลานั้น แต่ด้วยการมีค่าแรงที่สูงกว่าประเทศของตนเอง การมีชีวิตที่ดีกว่า จึงเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติชาวพม่าที่ย้ายเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทย และเดินทางเข้ามาประเทศไทยมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังได้กระจายตัวอยู่ตาม เมืองชายแดน อาทิเช่น จังหวัดตาก จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงราย เมืองที่เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและการค้า อาทิเช่น กรุงเทพมหานคร จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางด้านธุรกิจ การค้า การศึกษา วัฒนธรรม การขนส่ง ของทางภาคเหนือ เมืองที่มีภาคธุรกิจที่สำคัญ อาทิเช่น จังหวัดระนอง ซึ่งมีภาคธุรกิจที่สำคัญ คือ การประมง ที่ต้องอาศัยแรงงานเป็นจำนวนมากในการขนย้ายสินค้าประมง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีภาคธุรกิจที่สำคัญ คือ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

นอกจากนี้การผ่อนปรนของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แม้จะไม่ใช่ปัจจัยดึงดูดโดยตรง แต่มีผลทางอ้อม เพราะถ้าหากแรงงานข้ามชาติได้ทราบข่าวสารทำนองว่าเจ้าหน้าที่ไทยมีมาตรการเด็ดขาดต่อแรงงานข้ามชาติก็เชื่อได้ว่าจะทำให้แรงงานข้ามชาติยอมที่จะเกิดความล้มเหลวหรืออาจเปลี่ยนใจในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย (ขจิตภัย บุรุษพัฒน์, 2540)

กล่าวสำหรับในส่วนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน นั้น ถือเป็นจังหวัดชายแดนที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีอาณาเขตทิศเหนือจดสหภาพพม่า ทิศตะวันออกติดกับจังหวัดเชียงใหม่ ทิศใต้ติดต่อกับจังหวัดตาก ทิศตะวันตกติดต่อกับสหภาพพม่า นอกจากนี้ในแต่ละเขตอำเภอในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนยังมีพื้นที่ติดต่อกับรัฐต่างๆ ของสหภาพพม่า ซึ่งเป็นที่ตั้งของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ อันสามารถรวมความยาวได้ทั้งสิ้น 483 กิโลเมตร ประกอบไปด้วย อำเภอปาย ติดต่อกับรัฐฉาน อำเภอปางมะผ้า ติดต่อกับรัฐฉาน อำเภอเมืองติดต่อกับรัฐฉานและรัฐคะยาห์ อำเภอขุนยวม ติดต่อกับรัฐคะยาห์ อำเภอแม่สะเรียง ติดต่อกับรัฐกอกทูเล และอำเภอสบเมย ติดต่อกับรัฐกะเหรี่ยง อีกทั้งจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังมีแนวเขตแดนแบ่งโดยแม่น้ำสาละวิน 127 กิโลเมตร ลำน้ำเมย 30 กิโลเมตร ที่เหลือประมาณ 300 กิโลเมตร เป็นป่าและภูเขาสูง ซึ่งมีพื้นที่ทั้งสิ้น 12,627.259 ตารางกิโลเมตร เป็นภูเขาและป่าไม้ 8,934.531 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 70.50 จังหวัดแม่ฮ่องสอนแบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ จำนวนประชากรโดยประมาณ 226,266 คน ประชากรแบ่งออกได้เป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มชาวไทยภูเขา ได้แก่ กะเหรี่ยง แม้ว ลัวะ มูเซอและลีซอ และกลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่ราบ ซึ่งมีทั้งกะเหรี่ยง ไทใหญ่ และชาวไทยจากจังหวัดอื่นที่เข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพต่างๆ

เราสังเกตเห็นได้จากกรณีที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีสภาพพื้นที่ที่เป็นป่าเขาอันทำหน้าที่เป็นเส้นกั้นพรมแดนนั้น ส่งผลทำให้การลักลอบเข้าเมืองของคนจากฝั่งพม่าจึงสามารถเข้ามาได้ง่ายและยากลำบากแก่การควบคุม ตรวจตรา ตามแนวชายแดน ดังนั้นการลักลอบเข้าเมืองของคน

จากฝั่งพม่าจึงมีการลักลอบเข้ามาตามช่องทางทั้งที่เปิดเป็นทางการและตามแนวเขตแดนธรรมชาติ ซึ่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีช่องทาง/ท่าข้ามทั้งสิ้น 30 ช่องทาง กับอีก 9 ท่าข้าม (ดูแผนที่ 1.1 ประกอบ)

อีกทั้งจากการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีอาณาเขตติดต่อกับสหภาพพม่าทั้งทางทิศเหนือและทิศตะวันตก ตลอดจนการมีช่องเส้นทางเข้าออกตามแนวชายแดนได้ตลอดแนวชายแดนนั้น จึงเป็นสาเหตุให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าหลบหนีเข้ามาอาศัยและกระจายตัวอยู่ตามพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจำนวนมากทั้งที่

ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย โดยส่วนใหญ่จะรับจ้างทำงานเป็นกรรมกร ก่อสร้าง รับจ้างตามร้านอาหาร ฯลฯ และพักอาศัยอยู่กับญาติ เพื่อน พี่น้อง ที่เดินทางเข้ามาทำงานในจังหวัดแม่ฮ่องสอนก่อนแล้ว ในขณะที่เดียวกันมีบางกลุ่มได้มีการกระจายตัวไปอยู่ตามเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางด้านธุรกิจและการค้าต่างๆ อย่างเช่น เชียงใหม่ กรุงเทพฯ เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการเดินทางเข้ามาจังหวัดแม่ฮ่องสอนและการเดินทางไปทำงานยังสถานที่อื่นๆ ย่อมมีกระบวนการนำพาแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

2. ปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทางและปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทาง ที่มีผลต่อการตัดสินใจในการเดินทางเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ จากประเทศเพื่อนบ้านสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

2.1 ปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทาง

- การพลัดถิ่น อันเนื่องมาจากการสู้รบและความขัดแย้ง ระหว่างกองกำลังทหารของ SPDC กับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย ซึ่งนำไปสู่การบังคับโยกย้ายถิ่นฐาน การทำลายหมู่บ้านและทิ้งร้างหมู่บ้าน
- การพลัดถิ่น อันเนื่องมาจากการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ

1. การก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ส่งผลทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างหนัก ไร่ที่อยู่อาศัยก่อให้เกิดการบังคับโยกย้ายถิ่นฐาน การเวนคืนที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลาย

นอกจากนี้ชาวบ้านในพื้นที่ยังต้องพบกับกรรโชกเงิน และขโมยสัตว์และพืชผักของชาวบ้านไปโดยไม่มีการจ่ายเงินของกองกำลังทหาร SPDC

2. โครงการปลูกต้นสบูดำเพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไบโอดีเซลส่งผลทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาหาร เนื่องจากชาวบ้านต้องใช้ที่ดินที่ตนเองใช้ในการปลูกพืชเพื่อเลี้ยงชีพมาปลูกสบูดำแทน อีกทั้งยังถูกบังคับให้ไปปลูกในพื้นที่ของกองทัพจนส่งผลทำให้ชาวบ้านไม่มีเวลาในการหาเลี้ยงครอบครัว จนในที่สุดต้องตัดสินใจเดินทางเข้ามาทำงานยังประเทศเพื่อนบ้าน

3. โครงการ Contract Farming ก่อให้เกิดการยึดที่ดินของชาวบ้านคืน และการบังคับโยกย้ายถิ่นฐานให้ไปอยู่ในเขตที่พม่าสามารถควบคุมได้

- การพลัดถิ่นเนื่องจากการบังคับใช้แรงงาน ยึดที่ดิน เรียกเก็บเงินภาษี ยกตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2005 ชาวบ้านในรัฐฉานตอนใต้ถูกบังคับใช้แรงงานในการสร้างเขื่อนทางตอนใต้ของรัฐฉานโดยไม่อนุญาตให้ชาวบ้านทำงานในไร่นาของตนเอง ส่งผลทำให้ชาวบ้านเดือดร้อน อันเกิดจากปัญหาความอดอยากหรือในกรณีที่ชาวบ้านถูกบังคับให้เป็นทหาร เพื่อทำงานทั่วไปหรือรับใช้ในฐานะลูกหาบหรือขนส่งเสบียงให้กับทหารหรือเป็นผู้นำทางให้หน่วยลาดตระเวน เมื่อใดที่ชาวบ้านหลบหนีจากการเป็นแรงงาน ชาวบ้านทั้งหมดต้องรับโทษร่วมกันโดยเสียค่าปรับวันละ 200,000 จี๊ดต่อวัน เป็นต้น
- การพลัดถิ่นเนื่องจากการสังหาร การทำร้าย การข่มขืนชาวบ้าน (ผู้หญิงที่เป็นชนกลุ่มน้อย)

ยกตัวอย่างเช่น ในวันที่ 16 กันยายน 2008 ที่ผ่านมา ทหารพม่ากองพันที่ 333 ประจำทางภาคตะวันออกเฉียงของรัฐบาลได้ข่มขืนหญิงสาวชาวไทยใหญ่ วัย 19 ปี ขณะที่หญิงสาวคนดังกล่าวกำลังทำงานอยู่ในไร่ เป็นต้น

2.2 ปัจจัยดึงดูด

ปัจจัยดึงดูดที่มีผลต่อการตัดสินใจในการเดินทางเข้ามาประเทศไทยผ่านช่องทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนของผู้คนทั้งสามรัฐว่ามาจาก

1. นโยบายของประเทศไทยต่อแรงงานข้ามชาติที่มีลักษณะดังนี้

- นโยบายที่รัฐไทยใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาตินั้น ส่วนใหญ่จะมีลักษณะในเชิงผ่อนผันมากกว่าที่จะเป็นการสกัดกั้นปราบปรามอย่างจริงจัง
- ภายใต้การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาตินั้น รัฐไทยได้เพิ่มระเบียบการจ้างงานอันเป็นประโยชน์ต่อผู้จ้างและลูกจ้าง ส่งผลทำให้มีความต้องการในการจ้างงานแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้นในหลายจังหวัดและหลายประเภทงาน
- ภายใต้การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาตินั้น รัฐไทยได้พยายามยกระดับขั้นของแรงงานข้ามชาติมาอยู่บนดินแทนที่จะอยู่ใต้ดิน

2. ศักยภาพทางด้านสภาพภูมิศาสตร์ และทางด้านสังคมของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่มีลักษณะดังนี้

- การมีอาณาเขตติดต่อกัน (Sharing a Long Border) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่พรมแดนติดกับพม่า ในรัฐฉาน (Shan State) รัฐกะเหรี่ยง และรัฐคะยาห์ ยาวถึง 483 กิโลเมตร จึงเป็นเหตุทำให้ประชาชนใน 3 รัฐ สามารถเดินทางเข้ามาทำงานในพื้นที่แม่ฮ่องสอนได้ง่ายขึ้น
- ด้วยลักษณะพื้นฐานทางด้านสังคมของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในการเป็น คนไทยใหญ่ทำให้แรงงานไทยใหญ่ที่เดินทางเข้ามาไม่ต้องมีการปรับเปลี่ยนลักษณะการดำเนินชีวิตของตนเองมาก

นักเมื่อเทียบกับต้องเดินทางผ่านช่องทางจังหวัดอื่นๆ เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ เป็นต้น

- ความผูกพันฉันพี่น้องระหว่างชาวไทใหญ่ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนกับชาวไทใหญ่ที่อาศัยอยู่ในรัฐฉานของประเทศพม่า ซึ่งเกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านาน ดังสังเกตได้จากมีการติดต่อค้าขาย ไปมาหาสู่เยี่ยมเยียนกันตลอดมา แม้ว่าในบางครั้งจะเกิดเหตุการณ์ไม่สงบบ้างทางการเมือง ก็ยังคงมีการติดต่อกันอยู่เสมอ

3. ลักษณะการเข้ามาของแรงงานไทใหญ่ กระเหรี่ยง กะยาห์

จากการสัมภาษณ์กลุ่มแรงงานไทใหญ่พบว่า กลุ่มแรงงานไทใหญ่จะเดินทางเข้ามาเป็นลักษณะกลุ่มมากที่สุด จำนวน 40 คน คิดเป็นร้อยละ 50 ของจำนวนประชากรไทใหญ่ทั้งหมด รองลงมาคือ เข้ามาในลักษณะของการเดินทางมากับครอบครัว จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 40 ของจำนวนประชากรไทใหญ่ทั้งหมด และลักษณะของการเดินทางมาคนเดียว จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรไทใหญ่ (ดูตารางที่ 2 ประกอบ)

ตารางที่ 1 ลักษณะการเข้ามาของกลุ่มแรงงานไทใหญ่

ลักษณะการเข้ามา	จำนวน	ร้อยละ
กลุ่ม	40	50
ครอบครัว	32	40
เดี่ยว	8	10
รวม	80	100

กลุ่มแรงงานไทใหญ่ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าไม่ว่าจะเป็นการเดินทางเข้ามาในลักษณะกลุ่มครอบครัว หรือเดี่ยว ต่างก็ต้องอาศัยผู้นำทางพาเข้ามา ซึ่งผู้นำทางส่วนใหญ่จะเป็นคนในหมู่บ้านที่ออกมาทำงานในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้วเดินทางกลับไปอยู่ที่บ้านแล้ว

กลุ่มแรงงานกะเหรี่ยงจะเดินทางเข้ามาเป็นลักษณะกับครอบครัวมากที่สุด จำนวน 25 คน

คิดเป็นร้อยละ 48 ของจำนวนประชากรกะเหรี่ยงทั้งหมด รองลงมาคือ เข้ามาในลักษณะของการเดินทางมาเป็นกลุ่ม จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 31 ของจำนวนประชากรกะเหรี่ยงทั้งหมด และ ลักษณะของการเดินทางมาคนเดียว จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 21 ของจำนวนประชากรกะเหรี่ยง (ดูตารางที่ 2 ประกอบ)

ตารางที่ 2 ลักษณะการเข้ามาของกลุ่มแรงงานกะเหรี่ยง

ลักษณะการเข้ามา	จำนวน	ร้อยละ
กลุ่ม	16	31
ครอบครัว	25	48
เดี่ยว	11	21
รวม	52	100

สำหรับกลุ่มแรงงานกะเหรี่ยงจะเดินทางเข้ามาเป็นลักษณะกับครอบครัวมากที่สุด จำนวน 25 คน คิดเป็นร้อยละ 56 ของจำนวนประชากรกะเหรี่ยงทั้งหมด รองลงมาคือ เข้ามาในลักษณะของการเดินทางมาเป็นกลุ่ม จำนวน 11 คน คิดเป็น

ร้อยละ 24 ของจำนวนประชากรกะเหรี่ยงทั้งหมด และ ลักษณะของการเดินทางมาคนเดียว จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรกะเหรี่ยง (ดูตารางที่ 3 ประกอบ)

ตารางที่ 3 ลักษณะการเข้ามาของกลุ่มแรงงานกะเหรี่ยง

ลักษณะการเข้ามา	จำนวน	ร้อยละ
กลุ่ม	11	24
ครอบครัว	25	56
เดี่ยว	9	20
รวม	45	100

เมืองต้นทางของแรงงานไทใหญ่ กะเหรี่ยงกะเหรี่ยง

ทั้งแรงงานไทใหญ่, กะเหรี่ยงและกะเหรี่ยงต่างเดินทางมาจากเมืองต้นทางในหลายเมืองด้วยกัน ดังนี้คือ

กลุ่มแรงงานไทใหญ่ เดินทางมาจากบ้านโหมิง แสนหวี ตองยี เม็งกิง หมอกใหม่

เมืองนาย บ้านโโปง และบ้านกลางเคอ ในรัฐฉาน (Shan State) โดยแรงงานแต่ละคนที่เดินทางมาจากเมืองต้นทางเหล่านี้ต่างมีประสบการณ์ในการเดินทางที่น่าสนใจ ซึ่งผู้วิจัยขอยกตัวอย่างผ่านคำบอกเล่าของตัวแรงงานจำนวน 3 ตัวอย่าง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“นายจาย ชาวไทใหญ่ เดินทางมาจากบ้านโหมิง ช่วงแรกนายจายทำงานเป็นแรงงานรับจ้าง

หามของขึ้นลงให้พ่อค้าไทยที่เดินทางเข้าไปทำการค้ายังจุดผ่อนปรนบ้านห้วยผึ้ง เมื่อมีความสนิทสนมกันดีกับพ่อค้าไทย จึงอาศัยความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างขอติดรถข้ามมายังจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อหางานทำ ซึ่งการเดินทางเข้ามาที่พ่อค้านั้น ส่งผลทำให้นายจ้างไม่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายแต่อย่างใด”

“นางซิ่น ชาวไทใหญ่ที่เดินเท้ามาจากเมืองตองยี ซึ่งนางซิ่นได้เดินทางเข้ามาตามขบวนพ่อค้าวัวต่างเดินทางเข้ามาค้าขายยังจังหวัดแม่ฮ่องสอน นางซิ่นต้องใช้เวลาในการเดินทางถึง 16 วันจากตองยีมาแม่ฮ่องสอน”

“นายปะ ชาวไทใหญ่ เดินเท้าจากเมืองหมอกใหม่ มาถึงแม่ฮ่องสอนใช้เวลาเดินทาง 7 วัน”

กลุ่มแรงงานคะยาห์ เดินทางมาจากบ้านลอยก่อ หัวฮั่น แม่แฉะ รัฐคะยาห์ การเดินทางเข้ามาโดยส่วนใหญ่อาศัยคนรู้จักเส้นทางหรือคนที่เดินทางเข้ามาอยู่ก่อนแล้ว มารับหรือชักชวนให้ไปทำงานซึ่งคนกลุ่มนี้มักจะเดินทางกลับบ้านอยู่บ่อยครั้ง เพื่อเยี่ยมญาติ รับญาติ และส่งเงิน

กลับบ้าน ซึ่งการเดินทางโดยอาศัยญาติมารับจะประสบผลสำเร็จสูงในการเดินทางเข้ามาทำงานยังจังหวัดแม่ฮ่องสอน ถ้าเดินทางเข้ามาโดยผ่านนายหน้า หรือ เดินทางเข้ามาคนเดียวจะอยู่ในสภาวะของการเสี่ยงสูงต่อการถูกจับและถูกหลอก

สำหรับกลุ่มแรงงานกะเหรี่ยง เดินทางมาจากเมืองผาปูน เดินเท้าเข้ามาทางท่าข้ามแม่สะเก็บ, ท่าข้ามท่าตาดัง อำเภอแม่สะเรียง ท่าข้ามแม่สามแลบและท่าข้ามสบเมย อำเภอสบเมย แรงงานที่เดินทางมาจากรัฐกะเหรี่ยงนั้น เมื่อเข้ามาแล้วจะอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวแม่สุรินทร์ บางคนจะแฝงตัวเข้าไปอยู่อาศัยปะปนกับชาวบ้านในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้านในอำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมย

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า ทั้งแรงงานไทใหญ่และกะเหรี่ยงต่างก็ใช้วิธีการเดินเท้าเข้ามายังจังหวัดแม่ฮ่องสอนมากกว่าที่จะใช้รถ โดยทั้งสองกลุ่มต่างให้เหตุผลที่น่าสนใจ คือ การเดินเท้าเข้ามาทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการถูกจับน้อยกว่าที่จะใช้รถในการเป็นพาหนะเดินทางเข้ามา ซึ่งการเดินทางเท้าสามารถลัดเลาะมาตามช่องเขา ป่า โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่สังเกตเห็น (ตารางที่ 4 -5 ประกอบ)

ตารางที่ 4 เมืองต้นทางของกลุ่มแรงงานไทใหญ่และกลุ่มแรงงานกะเหรี่ยง

กลุ่ม	เมืองต้นทาง
ไทใหญ่	บ้านโหมิง แสนหวี ตองยี เม็งกิง หมอกใหม่ เมืองนาย บ้านโหมโปง และบ้านกลางเคอ ในรัฐฉาน (Shan State)
กะเรนนี่/คะยาห์	บ้านลอยก่อ หัวฮั่น แม่แฉะ รัฐคะยาห์
กะเหรี่ยง	เมืองผาปูน

ตารางที่ 5 กระบวนเดินทางเข้ามาของแรงงานทั้ง 3 กลุ่ม

กลุ่ม	เดินทางเข้ามาโดยอาศัยการเดินทางเท้า		เดินทางเข้ามาโดยอาศัยรถ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไทใหญ่	77	96.25	3	3.75
กะเหรี่ยง	45	87	7	13
คะยาห์	40	89	5	11

ในประเด็นเกี่ยวกับเส้นทางและกระบวนการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ คะยาห์ และกะเหรี่ยงดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นนั้น มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้ คือ

- จุดผ่อนปรนที่แรงงานข้ามชาติใช้เป็นช่องทางในการเดินทางเข้ามานั้นก่อให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ขึ้นซึ่งเป็นกระบวนการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกับเอกชน ภายใต้กระบวนการดังกล่าว
- ตามช่องทางธรรมชาติที่แรงงานข้ามชาติใช้เป็นเส้นทางในการเข้ามานั้นก่อให้เกิดกระบวนการนำพาโดยชาวบ้านในหมู่บ้านที่มีพรมแดนติดกับชายแดนไทย-พม่า
- แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ลักลอบเข้ามาทางช่องทางธรรมชาติมากกว่าการเข้ามาตามจุดผ่อนปรน

4. กระบวนการเข้าสู่ภาคแรงงานของแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 กลุ่มในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

กระบวนการเข้าสู่ภาคแรงงานของแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 กลุ่มในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่

4.1 ญาติและเพื่อนชักชวน เนื่องจากการอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติไทใหญ่, กะเหรี่ยง และกะเหรี่ยงแดงได้เกิดขึ้นมานานตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษยังไม่มีเส้นเขตแดน จึงมีชุมชนไทใหญ่ กะเหรี่ยงดั้งเดิม อาศัยในเขตพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมากมายและกลายเป็นประชากรของจังหวัดไปแล้วก็มี เมื่อมีรายได้ มีกิจการที่เป็นหลักแหล่ง มีที่อาศัย จึงได้กลับไปชวนญาติ เพื่อนมาทำงานด้วยกัน ข้อมูลจากเจ้าของกิจการสวนส้มในอำเภอขุนยวม ได้ให้ข้อมูลว่า การคัดเลือกคนงานที่เข้ามาทำงานก็ต้องอาศัยเครือข่ายญาติพี่น้องของแรงงานที่เข้ามาทำงานก่อนแล้ว คือ จะให้หัวหน้า

คนงานที่เป็นคนไทยใหญ่คัดเลือกญาติ พี่น้อง หรือเพื่อนเข้ามาทำงาน เพราะมีความไว้ใจได้ในระดับหนึ่งและคนงานก็จะมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกันเมื่อเข้ามาทำงาน

นอกจากนี้ตัวแรงงานเองก็ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การหางานทำโดยอาศัยญาติ เพื่อน เป็นผู้ชักนำ หรือฝากงานให้ นั้น จะได้ทำงานเร็วขึ้น เพราะนายจ้างไว้ใจมากกว่าที่จะเดินทางมาทำเอง

4.2 ขบวนการนายหน้า ไม่ใช่ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนจะเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากในพื้นที่ ถึงขั้นต้องอาศัยนายหน้าหางานทำ แต่นายหน้าพวกนี้ได้มีหน้าที่ 2 อย่างคือ 1. หางานทำให้แรงงานข้ามชาติที่ต้องการทำงานในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน 2. หางานทำให้แรงงานข้ามชาติที่ต้องการทำงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ กรุงเทพฯ เป็นต้น ซึ่งนายหน้าเหล่านี้จะเป็นคนไทใหญ่ คนมูเซอ คนกะเหรี่ยง มีแหล่งที่อยู่หรือแฝงตัวอยู่ตามตลาดสดใจกลางเมืองแม่ฮ่องสอนที่สวมบทบาทเป็นคนขับวินมอเตอร์ไซด์รับจ้างตามวัด เช่น วัดหัวเวียง วัดจองคำ วัดจองกลาง เป็นต้น ถ้าใครต้องการแรงงานข้ามชาติมาทำงานก็สามารถส่งผ่านนายหน้าเหล่านี้ได้ โดยที่นายหน้าจะไปรับเอาแรงงานตามช่องทางต่างๆ หรือไม่เช่นนั้นก็ไปรับแรงงานบางคนเข้ามาแฝงตัวอยู่ตามหมู่บ้านต่างๆ ในพื้นที่แล้ว แรงงานข้ามชาติที่มีนายหน้าหางานทำให้แม่ฮ่องสอนต้องจ่ายค่านายหน้าให้นายหน้ารายละ 1,000-1,500 บาท แรงงานบางคนไม่มีเงินให้นายหน้า จึงขอทำงานก่อน หลังจากนั้น ถ้าได้ค่าจ้างแล้วจะหักให้เดือนละ 100-200 บาท แรงงานบางคนทำงานเป็นรายวัน

คือ รับจ้างล้างจานในร้านอาหาร ได้วันละ 145 บาท แต่ต้องหักให้นายหน้า 100 บาท เหลือเพียง 45 บาท

และจากการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติถึงกระบวนการเข้าสู่ภาคแรงงานในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น พบว่า แรงงานข้ามชาติโดยส่วนใหญ่ร้อยละ 30 เท่านั้นที่จะอาศัยนายหน้าในการหางานให้ เหตุที่แรงงานข้ามชาติไม่นิยมใช้บริการนายหน้าก็เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก อีกทั้งยังถูกข่มขู่ด้วยถ้าไม่มีเงินจ่าย ดังนั้นจึงอาศัยการชักชวนจากญาติ จากเพื่อน แนะนำดีกว่า ยกตัวอย่างกรณีของ

“นายตาม แรงงานชาวไทใหญ่ เข้ามาครั้งแรกทำงานในหมู่บ้านงูไม้สัก เป็นงานรับจ้างเป็นรายวัน เช่น การรับจ้างทำนา รับจ้าง ดายหญ้า ตัดแต่งต้นไม้และสวน เข้ามาทำงานโดยหางานทำเอง โดยไม่มีนายหน้า แต่มีคนรู้จักฝากงานให้ ปัจจุบันทำงานเป็นคนสวนที่โรงแรมพานอรามา ได้เงินเดือนละ 4,400 บาท”

“นายจาย แรงงานชาวไทใหญ่ ทำงานเป็นพ่อบ้านของโรงแรมพานอรามา ได้เงินเดือนละ 3,700 บาท โดยพี่ชายเป็นคนแนะนำและฝากงานให้ โดยที่พี่ชายของนายจายทำงานอยู่ที่โรงแรมก่อนหน้านั้นแล้ว”

“นางสาวจะกะบอทุ แรงงานชาวกะเหรี่ยงแดง ปัจจุบันทำงานเป็นแม่บ้าน โรงแรม Mountain Inn ได้เงินเดือนละ 3,000 บาท เพื่อนเป็นคนชักจูงให้เข้ามาทำงาน ตอนแรกที่เข้ามาทำงานอยู่ที่ห้วยเตี๋ยก่อน ทำงานเป็นคนเลี้ยงไก่ ได้ค่าจ้างเดือนละ 900 บาท”

4.3 **เดินทางเข้ามาสมัครด้วยตนเอง**
จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ พบว่าประมาณ 10 % จากการสัมภาษณ์แรงงาน 100 คน ว่า ได้เดินทางเข้ามาสมัครงานตามร้านค้า ร้านอาหาร โรงแรม เขตก่อสร้าง แต่มักจะไม่ประสบผลสำเร็จและไม่ได้รับการตอบรับที่ดีจากเจ้าของร้าน เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะ นายจ้างยังไม่มี ความไว้วางใจต่อแรงงานโดยตรง อีกทั้งยังไม่มี ภูมิหลัง ไม่มีการรับรอง จึงไม่กล้าที่จะรับเข้าทำงาน

5. ข้อสรุป แรงงานข้ามชาติ:

นโยบายของรัฐไทย

- การกำหนดนโยบายของรัฐไทยในการ แก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ควรตั้งอยู่ บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริงโดย พิจารณาจากความต้องการและความ จำเป็นในการใช้แรงงานข้ามชาติ ให้มี ความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และมีความสมดุลกับประเด็นความ มั่นคง
- การกำหนดนโยบายในการควบคุม แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ควร มี การกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจน แน่นนอน มิใช่มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา จนบางครั้งทำให้ทั้งผู้ประกอบการ ซึ่งอยู่ในฐานะของผู้ว่าจ้างกับแรงงาน ข้ามชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานเกิด ความสับสนเบื่อบ่อย จนนำไปสู่การ ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย ในการควบคุมแรงงานข้ามชาติอยู่

ตลอดเวลา นั้น ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่มี ความเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่งาน แรงงานข้ามชาติมีความสับสนในการ ทำงาน จนนำไปสู่ความหละหลวมใน การปฏิบัติงาน

- ควรมีการกำหนดนโยบาย หรือ มาตรการ อย่างจริงจัง ในการส่งกลับแรงงานข้าม ชาติหลบหนีเข้าเมือง เพื่อเป็นการ ป้องกันไม่ให้แรงงานดังกล่าวลักลอบ เข้ามาได้อีก
- หน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องในประเด็น แรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะเป็นกระทรวง แรงงาน ซึ่งผู้ที่ปฏิบัติงานโดยตรงคือ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือแม้ กระทั่งตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจ ภูธร เจ้าหน้าที่ฝ่ายกรมการปกครอง ทหาร ขาดการประสานงานกันในการ ทำงานและขาดการเชื่อมโยงข้อมูล ด้วย เหตุนี้จึงส่งผลทำให้เกิดสภาวะของการ ทำงานที่ต่างคนต่างทำงานภายใต้ กรอบหน้าที่ของตน และด้วยสภาวะ ดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดความผิดพลาด ในการทำงานอยู่มีใช้น้อย อาทิเช่น ความซ้ำซ้อนในเรื่องการได้รับสถานะ ของแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น ดังนั้น กระทรวงแรงงานในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในประเด็นเกี่ยวกับแรงงาน ข้ามชาติจึงควรจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยว กับแรงงานข้ามชาติ และควรมีการสร้าง ระบบเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานอื่นๆ

- รัฐบาลควรมีการปรับเปลี่ยนฐานคิดในการกำหนดนโยบายต่อแรงงานข้ามชาติ จาก “การควบคุม” มาสู่ “การบริหาร และจัดการ” มากกว่า เพราะตราบไต่ที่ รัฐบาลมีฐานความคิด “ควบคุม” ในการ กำหนดนโยบายนั้น ย่อมส่งผลทำให้

เกิดการลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย มากยิ่งขึ้น เพราะถึงอย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานใน ประเทศไทยต่างก็เป็นฟันเฟืองที่สำคัญ ในภาคการผลิตของประเทศไทย



ปัญหาทางกฎหมาย

ในการนำของผ่านแดนไทย-ลาว:

ศึกษากรณีไม้และซากสัตว์¹

ตรีเนตร สาระพงษ์²

ความเป็นมา

คำว่าสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว ในทางกฎหมาย (ไทย) หมายถึง สินค้าที่เริ่มต้นจาก สปป. ลาว หรือจากประเทศที่สามผ่านประเทศไทย โดยที่จุดเริ่มต้นและจุดหมายปลายทางไม่ได้อยู่ในประเทศไทย รวมถึงไม่ได้นำสินค้าผ่านแดนดังกล่าวมาบริโภคภายในประเทศไทยด้วย ซึ่งเมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา ลาวมีการส่งสินค้าประเภทหมูหรือและสุราผ่านแดนไทยเป็นจำนวนมาก ปัญหาก่อเกิดขึ้นเมื่อทางการลาวได้ทำหนังสือมายังกระทรวงการต่างประเทศของไทยเพื่อประท้วงกรณีที่มีการส่งสินค้าประเภทหมูหรือและสุราผ่านแดนไทยต้องขออนุญาตจากทางการไทยก่อน โดยทางลาวเห็นว่า ตามกฎหมายไทย ถ้าเป็นการนำเข้าหรือส่งออกหมูหรือและสุราต้องขออนุญาต แต่ในกรณีของการนำสินค้าผ่านแดน ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต นอกจากนี้ ทางลาวยังได้อ้างกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาบาเซลนาซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งซึ่งมีอยู่ 14 ประเทศทั่วโลก ในกรณีนี้ กฎฎีกาของไทยได้ตีความว่า การนำผ่าน หมายถึง การนำเข้ามาในประเทศก่อนแล้วค่อยส่งออก ดังนั้น จึงหมายความว่าสินค้าทุกชนิดที่ลาวอ้างว่านำผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามจะต้องขออนุญาต

นอกจากสินค้าประเภทหมูหรือและสุราแล้ว ยังมีปัญหาในกรณีของไม้พะยูนซึ่งเป็นปัญหาว่าลาวจะนำไม้พะยูนผ่านไทยต้องขออนุญาตหรือไม่ เพราะ

¹ สรุป และเรียบเรียงจากการบรรยาย ของ อาจารย์ตรีเนตร สาระพงษ์ ในการประชุมเวที สกท. (TRF Forum) เรื่อง “มิติด้านกฎหมายกับการค้าและธุรกิจชายแดนไทย-ลาว” จัดโดย โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สกท. วันที่ 10 กันยายน 2553 (13.00 – 16.00 น.) ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 14 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกท.) (สรุปและเรียบเรียงโดยกองบรรณาธิการ โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สกท.)

² อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

พระราชกำหนดป่าไม้ของไทยนั้นไม่ได้ให้รายละเอียดที่ชัดเจน โดยระบุเพียงว่า “ควบคุมการเคลื่อนที่” ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศรวมถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจึงมีการโต้เถียงกันในประเด็นว่า การเคลื่อนที่รวมถึงการนำผ่านด้วยหรือไม่

ทั้งกรณีของบุหรี่ยาสูบและสุรา และไม้พะยูนได้กลายเป็นปัญหาข้อพิพาททางกฎหมายระหว่างไทยกับลาว ซึ่งในขณะนี้ก็ยังไม่ชัดเจนดังนั้น ภายใต้การสนับสนุนของ สกว. ผู้วิจัยและคณะ จึงพยายามที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเพื่อหาทางออกให้กับกรณีดังกล่าว การศึกษาในครั้งนี้ได้วางวัตถุประสงค์หลักไว้เพื่อเป็นกรอบในการศึกษา 2 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการนำของ (ไม้และซากสัตว์) ผ่านแดนไทย-ลาว
2. เพื่อศึกษาแนวทางการเปลี่ยนแปลงและพัฒนากฎหมายในการนำของ (ไม้และซากสัตว์) ผ่านประเทศไทย-ลาว

โดยในการหาข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว การลงสำรวจพื้นที่จริง และการประชุมระดมสมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)

ผลการสำรวจพื้นที่ และเส้นทางการค้าไม้ของ สปป. ลาว

ในอดีตลาวมีทรัพยากรป่าไม้อยู่เป็นจำนวนมาก แต่ปัจจุบันป่าไม้ได้ลดลงเป็นอันมากเนื่องจากรัฐบาลลาวได้ให้สัมปทานแก่นายทุน

(ซึ่งส่วนมากเป็นคนไทย) ในการตัดและแปรรูปไม้อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ เมื่อนายทุนได้รับสัมปทานจากรัฐบาลลาวแล้ว ก็จะทำให้ผู้ประกอบการลาวเป็นผู้ตัดไม้อีกทอดหนึ่ง เมื่อตัดไม้มาแล้วก็จะขนส่งผ่านแดนไทยเข้ามาเก็บอยู่ที่เอี่ยมพนา (บริษัทค้าไม้) หลังจากนั้น ก็จะนำมาบรรจุใส่กล่องแล้วขนส่งต่อไปต่างประเทศซึ่งกรณีนี้เข้าข่ายเป็นการผ่านแดน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการผ่านแดนนั้นจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดไม่ได้อยู่ในไทย ส่วนการนำไม้มาบรรจุกล่องและเก็บไว้ในโกดังหรือถ้ำลำนั้นก็ถือได้ว่าเป็นการผ่านแดนเช่นกัน เนื่องจากไม่ได้มีการนำมาบริโภคหรือใช้ในไทย

สำหรับขั้นตอนการตัดไม้ในลาว จะเริ่มต้นจากการที่รัฐบาลเวียงจันทน์ให้โควตามาที่แขวงก่อน เมื่อแขวงได้โควตามาแล้วก็จะจัดสรรให้โรงเลื่อย ซึ่งในลาวมีโรงเลื่อยขนาดใหญ่อยู่ 4 แห่งด้วยกัน แต่ละโรงเมื่อได้โควตาแล้วก็ต้องมีใบอนุญาตตัดไม้ และเมื่อตัดไม้เสร็จก็จะมีการตีค้อนประทับตรา โดยเจ้าหน้าที่ห้องป่าไม้ เจ้าหน้าที่ห้องอุตสาหกรรมและการค้า และเจ้าหน้าที่ห้องทรัพย์สิน ซึ่งจะดำเนินการตีค้อนสนามหนึ่ง (ในป่า) หลังจากนั้นมีการชักลากไม้ก่อนจากสนามหนึ่งมาสนามสอง (สนามที่ติดถนน) และต้องทำการตีค้อนหรือประทับตราที่สองโดยคณะกรรมการชุดเดิมอีกครั้งก่อนที่จะชักลากจากสนามสองเข้าไปยังโรงเลื่อย ต่อมาเมื่อจะมีการเลื่อยไม้ก็ต้องขอใบอนุญาตเลื่อยไม้จากคณะกรรมการอีก และเมื่อมีการเคลื่อนย้ายไม้ก็ต้องมีการขออนุญาตจากคณะกรรมการดังกล่าวด้วยเช่นกัน หลังจากผ่านการตรวจซึ่งนำหนักแล้ว คณะกรรมการก็จะทำการตรวจอีกครั่งก่อนที่จะนำไม้เข้ามายังฝั่งไทย

เนื่องจากการนำรถจากฝั่งไทยเข้าไปบรรทุกไม้จากฝั่งลาวจะต้องใช้เวลาหลายสิบวันซึ่งทำให้เกิดต้นทุนที่สูงมาก ดังนั้น วิธีการที่บรรดาผู้ประกอบการทำคือ จะต้องใช้รถบรรทุกจากลาวขนไม้เข้ามายังฝั่งไทย แล้วจึงเปลี่ยนถ่ายพาหนะและบรรจุใส่ตู้คอนเทนเนอร์ที่ฝั่งไทย หลังจากนั้นจึงขนมาลงเรือที่ท่าเรือคลองเตยเพื่อผ่านแดนไทยไปยังออสเตรเลีย จีน และประเทศต่างๆ ต่อไป

จะเห็นได้ว่า ลาวมีระบบการตรวจสอบไม้ค่อนข้างเคร่งครัด มีขั้นตอนทางราชการค่อนข้างมาก ซึ่งผู้ประกอบการมักเรียกกระบวนการที่ยุ่งยากนี้ว่า “ร้อยลายเซ็น” และเนื่องจากต้นทุนการ “ผ่านแดน” (Transit) นั้นค่อนข้างสูงผู้ประกอบการจึงเลือกที่จะขนไม้จากลาว มา “ถ่ายลำ” (Transshipment) ในเขตประเทศไทย

ข้อค้นพบที่สำคัญ

- ในประเด็นปัญหาที่ว่า ลาวมีสิทธินำของผ่านแดนไทยหรือไม่นั้น จากผลการศึกษาในเบื้องต้นที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลก็พบว่า ลาวมีสิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับสิทธิดังกล่าว ได้แก่

1. **อนุสัญญาบาเซลอน่า** ซึ่งเกิดขึ้นจากหลักเสรีภาพในการผ่านแดน ในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าทะเลเป็นของมนุษยชาติที่ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ได้รวมถึงรัฐไร้ชายฝั่งด้วย ซึ่งลาวใช้อนุสัญญาบาเซลอน่าอ้างถึงสิทธิในการผ่านแดนไทยไปประเทศที่สาม โดยตามอนุสัญญาฉบับนี้ ลาวมีสิทธิที่จะผ่านแดนของไทยไม่ว่าจะมีการ

พักสินค้าระหว่างทางหรือมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งหรือไม่ก็ตาม และยังมีหลักการห้ามเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นหลักการสำคัญอยู่ในอนุสัญญานี้ด้วย

2. **ข้อตกลงแกตต์** ซึ่งถึงแม้ลาวไม่ได้นำมาเป็นข้ออ้างแต่ก็มีสิทธิตามที่ระบุในข้อตกลงและถึงแม้ว่าแกตต์จะไม่ใช่อนุสัญญาว่าด้วยการผ่านแดนโดยตรงก็ตาม แต่แกตต์ก็ระบุเรื่องหลักการยกเว้นภาษีศุลกากรในการผ่านแดนซึ่งเป็นเรื่องที่อนุสัญญาบาเซลอน่าไม่ได้เขียนเอาไว้

3. **อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง** ซึ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไปในการออกสู่ทะเลของรัฐไร้ชายฝั่ง อนุสัญญาฉบับนี้ไม่มีรายละเอียดที่จะนำไปปฏิบัติได้ทันที จึงทำให้ต้องมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านเพื่อกำหนดรายละเอียดเสียก่อน ซึ่งไทยกับลาวก็ได้มีการทำข้อตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างไทย-ลาว และข้อตกลงทวิภาคีอีกสองฉบับ

4. **อนุสัญญานิวออร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง** ซึ่งมีการบัญญัติในเรื่องหลักเสรีภาพในการผ่านแดน หลักการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่าน หลักการเท่าเทียมกันในการปฏิบัติ และหลักการปกป้องตนเอง

- อย่างไรก็ตาม ตามหลักการปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรมของรัฐทางผ่าน ไทยมีความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะปกป้องสิทธิของตนเองได้
- การตีความกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อคำว่า “ผ่านแดน” มีความไม่คงเส้นคงวา และได้กลายเป็น

บรรทัดฐานให้หน่วยงานรัฐอื่นๆ ปฏิบัติตาม เช่น กรณีเรื่อง 305/2548 ซึ่งพระราชบัญญัติสุรา กำหนดไว้ว่า **ให้นำเข้าหรือส่งออกต้องขออนุญาต** แต่สำนักงานกฤษฎีกากลับตีความว่า **นำเข้าแล้วค่อยส่งออก** ซึ่งกลายเป็นบรรทัดฐาน ให้หลายหน่วยงานตีความกฎหมายของตนเองว่าการผ่านประเทศคือการนำเข้าก่อนแล้วค่อยส่งออก เป็นต้น

- การออกกฎหมายผ่านแดนมีการดำเนินการแบบต่างคนต่างทำ ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศที่แต่ละหน่วยงานสร้างบทบัญญัติของตัวเอง และในระดับภูมิภาคอาเซียนที่ประเทศภาคีแต่ละประเทศต่างก็เขียนกฎหมายผ่านแดนในแบบฉบับของตนเอง ทั้งนี้ อาเซียนก็ยังไม่มีความตกลงที่จะเป็นผู้ร่างกฎหมายต้นแบบ

ให้ประเทศสมาชิกนำไปเขียนตาม ยิ่งไปกว่านั้น แม้แต่หน่วยงานส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในประเทศเดียวกันก็ยังมีกรณีโต้เถียงกันอยู่ เช่น ความขัดแย้งระหว่างกรมศุลกากรกับหน่วยงานระดับปฏิบัติในท้องถิ่น เป็นต้น

ข้อเสนอ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเพื่อความกระจ่างในประเด็นด้านกฎหมาย และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทกับเพื่อนบ้านในอนาคต ผู้มีส่วนรับผิดชอบโดยตรง (เช่น กระทรวงการต่างประเทศ) ควรเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและนักกฎหมายมาประชุมระดมสมอง เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาคข้อพิพาทและพัฒนาข้อกฎหมาย ซึ่งรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ และกฎหมายอื่นที่อาจจะเป็นปัญหาในอนาคตด้วย



ปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลง

ธุรกิจเกษตรแบบมีพันธสัญญา

ระหว่างอุบลราชธานี-จำปาสัก¹

ดร.นรินทร์ บุญพรหมณ²

การสำรวจข้อมูลก่อนจะเริ่มโครงการพัฒนาจิตวิทยวิจัยเรื่องปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลงธุรกิจเกษตรแบบมีพันธสัญญาระหว่างอุบลราชธานี-จำปาสัก เกิดขึ้นในปี 2551 เมื่อฝ่ายนโยบายและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) สกว. ได้จัดประชุมระหว่างนักวิจัยไทยและนักวิจัยลาวที่เมืองปากเซ แขวงจำปาสัก ซึ่งในการประชุมนั้นมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางถึงปัญหาในการทำการเกษตรข้ามพรมแดนไทย-ลาว บริเวณจังหวัดอุบลราชธานี-แขวงจำปาสัก โครงการนี้ จึงเน้นศึกษาปัญหาดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับมิติด้านกฎหมายเป็นหลัก

อะไรคือการเกษตรแบบมีพันธสัญญา (Contract Farming: CF)

ที่ผ่านมามีการแปลคำว่า Contract Farming (CF) เป็นภาษาไทยหลากหลายความหมาย ได้แก่ การเกษตรแบบมีสัญญา ตลาดข้อตกลง เกษตรพันธสัญญา การเกษตรแบบมีสัญญาผูกพัน การเกษตรแบบมีสัญญาซื้อขาย การเกษตรแบบตีตรวน เป็นต้น ซึ่งในการศึกษานี้จะใช้คำว่า “การเกษตรแบบมีพันธสัญญา” (CF) เป็นหลัก ซึ่งโดยทั่วไป CF จะหมายถึง การทำการเกษตรโดยมีข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย โดยอาจมีผู้รวบรวม หัวหน้ากลุ่ม และหน่วยงานสนับสนุนเข้ามาเกี่ยวข้อง สัญญาดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือข้อตกลงด้วยวาจาก็ได้ ในสัญญามักจะมีการระบุ ราคา ปริมาณ คุณภาพ ช่วงเวลาที่รับซื้อ นอกจากนี้อาจมีการสนับสนุนปัจจัยการผลิต สินเชื่อ ความรู้ เทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสาร

¹ สรุป และเรียบเรียงจากการบรรยาย ของ ดร.นรินทร์ บุญพรหมณ ในการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) เรื่อง “มิติด้านกฎหมายกับการค้าและธุรกิจชายแดนไทย-ลาว” จัดโดย โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สกว. วันที่ 10 กันยายน 2553 (13.00 – 16.00 น.) ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 14 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (สรุปและเรียบเรียงโดยกองบรรณาธิการ โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สกว.)

² อาจารย์ประจำคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ที่มาของ CF บริเวณจังหวัด อุบลราชธานีและแขวงจำปาสัก

การทำ CF ในประเทศไทยมีให้เห็นอยู่ทั่วไปในหลายพื้นที่ และในสินค้าเกษตรหลายชนิด (ทั้งพืชและสัตว์) การทำ CF ข้ามพรมแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านก็มีอยู่หลายพื้นที่เช่นกัน ในการศึกษาได้เลือกพื้นที่ที่มีการทำ CF บริเวณจังหวัดอุบลราชธานีและแขวงจำปาสักเป็นหลัก

การทำ CF ระหว่างจังหวัดอุบลราชธานีและแขวงจำปาสักมีจุดเริ่มต้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีข้อตกลงในระดับประเทศ (ไทย-ลาว) ในการให้การสนับสนุนการลงทุน CF ระหว่างไทยกับลาว อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวยังไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ และยังไม่มีการหารือในเรื่องพื้นที่ในการทำ CF ที่เฉพาะเจาะจง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้มีโครงการตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร และมีการตั้งคณะกรรมการจัดทำตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตรจังหวัดอุบลราชธานีกับแขวงจำปาสัก โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงจำปาสักเป็นหัวหน้าของแต่ละฝ่ายในการดำเนินการ และมีการประชุมแผนความร่วมมือระหว่างพาณิชย์จังหวัดแห่งราชอาณาจักรไทย กับ หัวหน้าแผนกอุตสาหกรรมและการค้า สปป.ลาว เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ณ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการลงนามในสัญญาตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตรของผู้ประกอบการทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งมีทั้งหมด 19 สัญญา ในสินค้าเกษตร 15 ชนิด หลังจากนั้น ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2553 ก็ได้มีการลงนามทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการ CF

อุบลราชธานีและจำปาสัก โดยมีผู้ประกอบการฝ่ายไทยจำนวน 20 ราย และผู้ประกอบการลาว 2 ราย ร่วมลงนาม

การทำ CF กับแขวงจำปาสัก

แขวงจำปาสักมีเมืองหลักคือ เมืองปากเซ ซึ่งมีพื้นที่ 15,415 ตร.กม. และมีประชากรจำนวน 872,160 คน มีความหนาแน่นของประชากร 42 คน/ตร.กม. และมีรายได้เฉลี่ย/คน/ปี 730 ดอลลาร์

แขวงจำปาสักมีพื้นที่ทำการเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 37 และมีพื้นที่ป่าร้อยละ 58 ของพื้นที่แขวง มีสินค้าเกษตรหลักๆ ได้แก่ ข้าว ไม้แปรรูป กาแฟ พืช ผักและผลไม้ และโคกระบือ

เนื่องจากเศรษฐกิจของแขวงจำปาสักพึ่งพิงภาคเกษตรเป็นหลัก รัฐบาลจึงพยายามให้การสนับสนุนภาคการเกษตรเป็นอย่างมาก โดยมีการประกาศเขตพื้นที่ส่งเสริมการเกษตรขึ้น ประกอบด้วย

- เขตส่งเสริมการปลูกข้าว และพืชอุตสาหกรรม มีพื้นที่ทั้งหมด 175,000 เฮกตาร์ ซึ่งใช้ไปแล้ว 87,663 เฮกตาร์ (พื้นที่เหลือ 87,337 เฮกตาร์ ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่เพื่อการลงทุน)
- เขตส่งเสริมการปลูกไม้ผล มีพื้นที่ทั้งหมด 41,225 เฮกตาร์ ใช้ไปแล้ว 10,225 เฮกตาร์
- เขตส่งเสริมการปลูกกาแฟและไม้เศรษฐกิจ มีพื้นที่ทั้งหมด 142,773 เฮกตาร์ ซึ่งปัจจุบันถูกใช้ไปแล้วเพียง 29,142 เฮกตาร์ และมีพื้นที่เหลือ 113,631 เฮกตาร์

- เขตส่งเสริมการปลูกไม้กฤษณาและยางพารา มีพื้นที่ปลูกไม้กฤษณา 3,800 เฮกตาร์ และพื้นที่ปลูกยางพารา 14,500 เฮกตาร์ ซึ่งปัจจุบัน เวียดนามได้รับสัมปทานและร่วมลงทุนกับรัฐบาลลาวไปแล้ว 13,000 เฮกตาร์
- เขตส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ มีพื้นที่ทั้งหมด 33,800 เฮกตาร์

ในการทำ CF กับแขวงจำปาสักมีฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญในการผลักดัน CF ได้แก่

1. **เจ้าหน้าที่ภาครัฐ** เจ้าหน้าที่ภาครัฐฝ่ายไทย ประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่พาณิชย์จังหวัดอุบลราชธานี เจ้าหน้าที่หอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัดอุบลราชธานี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายลาว ได้แก่ เจ้าหน้าที่แผนกอุตสาหกรรมและการค้าแขวงจำปาสัก เจ้าหน้าที่แผนกกิจกรรมและป่าไม้แขวงจำปาสัก เจ้าหน้าที่แผนกอุตสาหกรรมและการค้าเมืองปากซอง และผู้จัดการตลาดกลางสินค้าพืชผัก

2. **เกษตรกรผู้ผลิตในลาว** มีบทบาทเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรตามข้อตกลงที่ทำกับผู้ประกอบการไทย

3. **บริษัท Shipping หรือ Broker** ในลาว มีบทบาทสำคัญในการประสานระหว่างเกษตรกรลาวกับผู้ประกอบการไทย และการรวบรวมผลผลิตจากลาวส่งมายังไทย

4. **ผู้ประกอบการจากจีนและเวียดนาม** เป็นตัวแสดงที่เข้ามามีอิทธิพลทำให้เกิดการเบี่ยงเบนสัญญาการซื้อขายสินค้าเกษตรระหว่างผู้ประกอบการไทยกับเกษตรกรลาว โดยในสินค้าเกษตรบางชนิดที่แม้ว่ามีการตกลงซื้อขายกันแล้ว แต่เมื่อถึงเวลาส่งมอบปรากฏว่ามีการเสนอราคาจากผู้ประกอบการจีนและเวียดนามที่สูงกว่าผู้ประกอบการไทย ทำให้เกษตรกรลาวหันไปขายสินค้าให้กับผู้ประกอบการจีนและเวียดนามแทนที่จะขายให้กับผู้ประกอบการไทยอย่างที่ตั้งใจไว้ ดังนั้น ข้อตกลงที่ทำกันด้วยวาจามักจะมีปัญหาในลักษณะนี้ เนื่องจากเกษตรกรให้ความสำคัญกับปัจจัยเรื่องของราคาเป็นหลัก

ข้อค้นพบและข้อเสนอที่สำคัญ

ในการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการทำ CF บริเวณจังหวัดอุบลราชธานี-แขวงจำปาสัก มีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- ข้อตกลง/สัญญาการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาระหว่างผู้ประกอบการของไทยและลาวมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่สัญญา CF ส่วนใหญ่เป็นสัญญาด้วยวาจา (Gentle Man Agreement) เนื่องจากข้อจำกัดของเกษตรกรในแขวงจำปาสัก ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาเพียงขั้นพื้นฐาน อีกทั้งมีอุปสรรคทางภาษาในการสื่อสารด้วย อย่างไรก็ตามการทำสัญญาลักษณะนี้ก็มักจะมีปัญหาในเรื่องของการละเมิดสัญญาเนื่องจากไม่มีผลบังคับทางกฎหมายที่จะบังคับเอาผิดได้

ปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลงธุรกิจเกษตรแบบมีพันธะสัญญาระหว่างอุบลราชธานี-จำปาสัก

- การดำเนินการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาที่มีผู้ที่เกี่ยวข้องหลักๆ อยู่สามส่วน ได้แก่ เกษตรกรผู้ผลิตของฝ่ายลาว คนกลาง (Broker) ชาวลาว และผู้ประกอบการไทย ปัจจุบันผู้ประกอบการไทยยังไม่สามารถเข้าไปรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรลาวได้โดยตรง เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายของลาว ดังนั้นคนที่มีหน้าที่เชื่อมโยงให้เกิดการทำ CF ระหว่างผู้ประกอบการไทยกับเกษตรกรลาวในปัจจุบันก็คือ คนกลางที่เป็นคนลาว ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย/กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าข้ามแดน
- การทำ CF ที่ผ่านมามีปัญหาในการดำเนินการที่สำคัญคือ
 1. การปฏิบัติผิดเงื่อนไขตามสัญญา โดยคู่ค้าทั้งสองฝ่าย แต่สามารถแก้ปัญหาได้โดยกระบวนการเจรจา และถึงแม้ว่าผู้ผลิตจะมองว่าตนเองมีความเสี่ยงในสัญญาค่อนข้างสูง แต่ก็พึงพอใจกับรายได้ที่เพิ่มขึ้น
 2. มีอุปสรรคเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ/ข้อกฎหมายในการดำเนินธุรกิจสินค้าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาในฝ่ายลาว และมีการตีความข้อกฎหมายของฝ่ายลาวที่ไม่สอดคล้องกับฝ่ายไทย
 3. ฝ่ายผู้ประกอบการ มีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานของผลผลิตไว้สูงและไม่รับซื้อผลผลิตตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ หรือ ซื้อผลผลิตแค่บางส่วน และการสนับสนุนแก่เกษตรกรไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้
 4. ฝ่ายเกษตรกร ขาดผลผลิตให้แก่ผู้ซื้ออื่นที่ให้ราคาสูงกว่าที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นการผิดเงื่อนไขของสัญญา นอกจากนั้นยังพบปัญหาคุณภาพของผลผลิตต่ำ ซึ่งเกิดจากการที่เกษตรกรขาดความรู้ด้านการกิจกรรม
- จากข้อค้นพบเบื้องต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้
 1. ควรมีนโยบายและแนวทางการปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรผู้ผลิตสามารถทำสัญญากับผู้ประกอบการคู่ค้าฝ่ายไทยได้โดยตรง
 2. ควรจัดการอบรมให้ความรู้ เพื่อพัฒนาศักยภาพการผลิตของเกษตรกร เพื่อให้สามารถผลิตได้ตามมาตรฐานหรือคุณภาพที่ผู้ประกอบการกำหนด
 3. ควรมีการเสริมสร้างความเชื่อมั่น การสร้างความเข้าใจร่วมกัน และมีความจริงจังต่อกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
 4. ควรมีการการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันให้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรแบบมีพันธะสัญญา
 5. เมื่อพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์อันมียุทธศาสตร์เป็นตัวกำหนดอาจกล่าวได้ว่าการตลาดสินค้าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาสามารถเป็นเครื่องมือทางนโยบายสำหรับเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาติได้
 6. ระบบการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาเป็นเรื่องของกระบวนการเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องใช้มุมมองและแนวคิดทั้งด้านการผลิต นโยบาย กฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ และมุมมองอีกหลากหลายแง่มุมเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วม

ข้อสรุป

- จากการศึกษา CF ทำให้เราเห็นถึงปัญหาทางด้านการค้าระหว่างไทยกับลาว โดยเฉพาะเรื่องการเกษตร และเห็นถึงปัญหาทางเทคนิคอื่นๆ ดังนั้นในการจะไปทำ CF ในประเทศลาวให้ประสบความสำเร็จ เราจึงควรคำนึงถึงประเด็นต่างๆ เหล่านี้
- ในทางปฏิบัติ มีปัญหาความไม่สอดคล้องกันทางด้านกฎหมายระหว่างไทยกับลาว หรืออาจจะเป็นความไม่รู้กฎหมาย ทั้งของไทยและของลาว ซึ่งช่องว่างตรงนี้ควรได้รับการแก้ไข หากจะให้ระบบ CF ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ในระดับนโยบาย ฝ่ายไทยมอง CF ว่าเป็นเครื่องมือในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ หรือเป็นเครื่องมือในการสร้างผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจจะเกี่ยวข้องกับนโยบายภายในประเทศ เช่น ด้านพลังงาน ด้านความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น
- ปัญหาสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ ปัญหาทางด้านสวัสดิภาพสาธารณสุข เช่น การที่มีการค้าข้ามชายแดนโดยเฉพาะสินค้าเกษตรและอาหารนั้น ไทยมีมาตรการที่จะดูแล/ควบคุมในเรื่องของสารเคมี คุณภาพสินค้า สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญที่ควรดำเนินการควบคู่กับการผลักดันการทำ CF



การจัดการพลังงานนิวเคลียร์

ของประเทศไทย: บทเรียนต่อประเทศไทย¹

ชาญวิทย์ ชัยกันย์²

หัวข้อการวิจัยนี้แยกออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ การพัฒนากฎหมายของญี่ปุ่น เพื่ออำนวยความสะดวกการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหาพลังงานนิวเคลียร์ โดยศึกษาจากกรณีที่ประสบความสำเร็จจากทั้งหมด 17 แห่ง ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้รับภัยพิบัติมหาศาลจากระเบิดปรมาณู ทั้งที่เมืองฮิโรชิมาและที่เมืองนางาซากิ แต่ในปัจจุบันพบว่า ญี่ปุ่นได้มีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งหมด 17 แห่งทั่วประเทศ และมีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ทั้งหมด 55 เครื่องเพื่อขับเคลื่อนการผลิตไฟฟ้านิวเคลียร์ของญี่ปุ่น ซึ่งพบว่ากระแสไฟฟ้าที่ได้จากพลังงานนิวเคลียร์คิดเป็นร้อยละ 30 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 40-50 ในอนาคตเพื่อลดการนำเข้าน้ำมัน ก๊าซ และถ่านหินของญี่ปุ่น

นโยบายพลังงานแห่งชาติ

และการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในญี่ปุ่น

นโยบายการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในญี่ปุ่น

- นโยบายพลังงานแห่งชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1. ช่วงฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2477 - 2497) เป็นช่วงที่อเมริกาเข้ามาและเห็นว่าญี่ปุ่นควรใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อช่วยฟื้นฟูญี่ปุ่นให้กลับมาสู่สังคมโลกโดยไม่ต้องเป็นประเทศที่แพ้สงครามอีกต่อไป อเมริกาจึงเป็นประเทศที่แนะนำญี่ปุ่นให้ค้นคว้าเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และยังเป็นแม่แบบของ

¹ สรุป และเรียบเรียงจากการบรรยาย ของ นายชาญวิทย์ ชัยกันย์ ในการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) เรื่อง “การจัดการปัญหาพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย: บทเรียนต่อประเทศไทย” จัดโดย โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สกว. วันที่ 2 พฤศจิกายน 2553 (14.00 – 16.00 น.) ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 14 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (สรุปและเรียบเรียงโดยกองบรรณาธิการ โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สกว.)

² ข้าราชการประจำศาลปกครอง

ญี่ปุ่นในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ ญี่ปุ่นจึงวางแผนนโยบายและกฎหมายตั้งแต่หลังสงครามโลกเป็นต้นมา

2. ช่วงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2498 - 2516) ญี่ปุ่นมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมากและเป็นผู้นำทางอุตสาหกรรม

3. ช่วงการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2517 - 2543) ญี่ปุ่นได้หันมาให้ความสำคัญกับนโยบายพลังงานนิวเคลียร์อีกครั้งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ Oil Crisis โดยญี่ปุ่นเห็นว่าประเทศตนเองเป็นเกาะแล้วจะทำอย่างไรให้ประเทศตนเองอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งน้ำมัน

4. ช่วงศตวรรษใหม่ (พ.ศ. 2543 - ปัจจุบัน) ญี่ปุ่นก็เน้นเรื่องนิวเคลียร์ โดยคิดว่าจะทำอย่างไรให้ประชาชนญี่ปุ่นหรือประชาคมโลกยอมรับว่านิวเคลียร์เป็นพลังงานสะอาด จึงหันมาเน้นการจัดการจัดเก็บ การกำจัดกากจากพลังงานนิวเคลียร์ไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าไม่ว่าในช่วงไหน ญี่ปุ่นก็ให้ความสำคัญกับพลังงานนิวเคลียร์มาโดยตลอด

- นโยบายพลังงานจำแนกตามชนิดของพลังงาน

1. น้ำมัน
2. ถ่านหิน
3. ก๊าซธรรมชาติ
4. พลังงานนิวเคลียร์
5. พลังงานทางเลือก

โดยสามอันดับแรกเป็นพลังงานที่ใช้เป็นหลัก รวมกันประมาณ 70% และอีกประมาณ 30% มา

จากพลังงานนิวเคลียร์ ส่วนพลังงานทางเลือก เช่น พลังงานลม พลังงานโซลาร์เซลล์ พบว่านำมาใช้ได้ น้อยมากจะเน้นจึงเน้นพลังงานนิวเคลียร์เป็นหลัก

- สรุปนโยบายพลังงานญี่ปุ่นที่เน้น 3'E คือ

1. Energy Security ความมั่นคงทางพลังงาน เนื่องจากญี่ปุ่นรู้ว่าประเทศตนเองเป็นเกาะและเป็นประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้นถ้าพลังงานไม่เพียงพอจะส่งผลกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมในประเทศแน่นอน

2. Economic Growth การเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้ว่าปัจจุบันญี่ปุ่นจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขันให้กับจีนที่กำลังก้าวขึ้นมาเป็นประเทศที่มีอำนาจเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสองรองจากอเมริกา ญี่ปุ่นก็ยังมุ่งเน้นที่จะพัฒนาตนเองให้เป็นเจ้าทางเศรษฐกิจอยู่

3. Environmental Protection การคุ้มครอง/การรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งญี่ปุ่นให้ความสำคัญมากเห็นได้จากกรณีพิพาทเกี่ยวกับ การควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ทำให้โลกร้อน การประชุมที่นาโงยาเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ และญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดโรคอิโตอิโต โรคมินามาตะ

การนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในญี่ปุ่นและการพัฒนา

ญี่ปุ่นเริ่มค้นคว้าและวิจัยพลังงานนิวเคลียร์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 โดยดำเนินการควบคู่กันไปกับการพัฒนามาตรฐานกฎหมายด้านนิวเคลียร์เพื่อมารองรับ และญี่ปุ่นยังเน้นนโยบายพัฒนา

อุตสาหกรรมในประเทศ และนโยบายเร่งพัฒนาเศรษฐกิจมาตลอดหลังจากแพ้สงครามโดยได้รับการกระตุ้นจากอเมริกา ประกอบกับสภาพบังคับจากวิกฤติน้ำมัน แรงผลักดันสำคัญจากการเมืองและการได้รับการช่วยเหลือจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดการพัฒนากว้างขวางเกี่ยวกับเทคโนโลยีนิวเคลียร์และการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในญี่ปุ่น

นโยบายด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับพลังงานนิวเคลียร์

- การไม่ใช้และไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ (มาตรา 9 ในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น)
- การเคารพและปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยขององค์การปรมาณูระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด
- ปรณรงคิให้ประชาชนยอมรับพลังงานนิวเคลียร์ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การ์ตูนเรื่องเจ้าหนูปรมาณู
- ความร่วมมือทวิภาคี เช่น พัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ร่วมกับสหรัฐอเมริกา
- นโยบายรัฐบาลทุกชุดที่ให้ความสำคัญกับพลังงานนิวเคลียร์อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ไม่เปลี่ยนแปลง

กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ 8 กลุ่ม

1. กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานปรมาณู (Atomic Basic Law) จัดทำขึ้นตั้งแต่

ปี 1955 ถือเป็นกฎหมายแม่บท ดั้งนั้นการพัฒนาหรือใช้พลังงานปรมาณูต้องตามกฎหมายนี้เป็นหลัก

2. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการปรมาณู (Organization Law) เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีกระทรวงที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการค้า

3. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ (Research and Development Law) กลุ่มนี้จะให้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาและวิจัยนิวเคลียร์ มีทั้งหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐและหน่วยงานความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน รวมถึงการใช้เงินสนับสนุนจากบริษัทไฟฟ้าของญี่ปุ่น

4. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับ (Regulation Law) ส่วนใหญ่ญี่ปุ่นจะเลียนแบบมาจากต่างประเทศ เช่น การนำกัมมันตภาพรังสีเข้ามาจะต้องทำอย่างไร จัดเก็บถ่ายโอนอย่างไร

5. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายโดยรัฐ (Compensation Law) ในญี่ปุ่นถ้าเกิดภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ ทางรัฐบาลรวมถึงบริษัทไฟฟ้าจะต้องร่วมกันรับผิดชอบโดยไม่จำกัดไม่ว่าจะเกิดความเสียหายจากอุบัติเหตุ การระเบิดจากประชาชนหรือเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ฉะนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายโดยรัฐของญี่ปุ่นเกี่ยวกับเรื่องนิวเคลียร์ถือว่าเข้มแข็งมาก ทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นใจทั้งเรื่องความปลอดภัยและเรื่องเงินที่จะมาชดเชยให้ได้แม้ว่าจะอยู่ไกลแหล่งที่ตั้งก็ตาม

6. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและการพัฒนาการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงาน

นิเวศลิยร์ (Electric Power Development Promotion Law) เช่น เรื่อง Tax Refund โดยมีการนำเงินภาษีจากการใช้ไฟฟ้าของประชาชนมาพัฒนาท้องถิ่น/เมืองที่เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งในญี่ปุ่นจะมีทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า ซีตจำกัด ที่ยอมรับได้ หมายความว่า แม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่ที่ค่อนข้างเสี่ยงอันตราย แต่มีสิ่งที่สามารถมาตอบแทนการที่จะต้องอยู่ในความเสี่ยงนั้น เช่น เรื่องของการพัฒนาท้องถิ่นสามารถใช้ไฟฟรี เสียภาษีต่ำ ก็เป็นเรื่องที่สามารถยอมรับได้เนื่องจากจะต้องอยู่ในพื้นที่เสี่ยง ดังนั้น กลุ่มกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนยอมรับได้

7. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกากของเสียจากนิวเคลียร์ (Nuclear Waste Management Law) ซึ่งหลังจากปี 2543 ญี่ปุ่นก็ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมมาก เช่น การฝังกากของเสียอย่างไรไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

8. กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Law) ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เรื่องสิ่งแวดล้อมค่อนข้างสูง โดยเฉพาะผลพวงจากเรื่องอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องโรคมะเร็งหรือโรคมินามาตะ ญี่ปุ่นให้ความสำคัญมากกว่าการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการปัญหาพลังงานนิวเคลียร์ในญี่ปุ่น

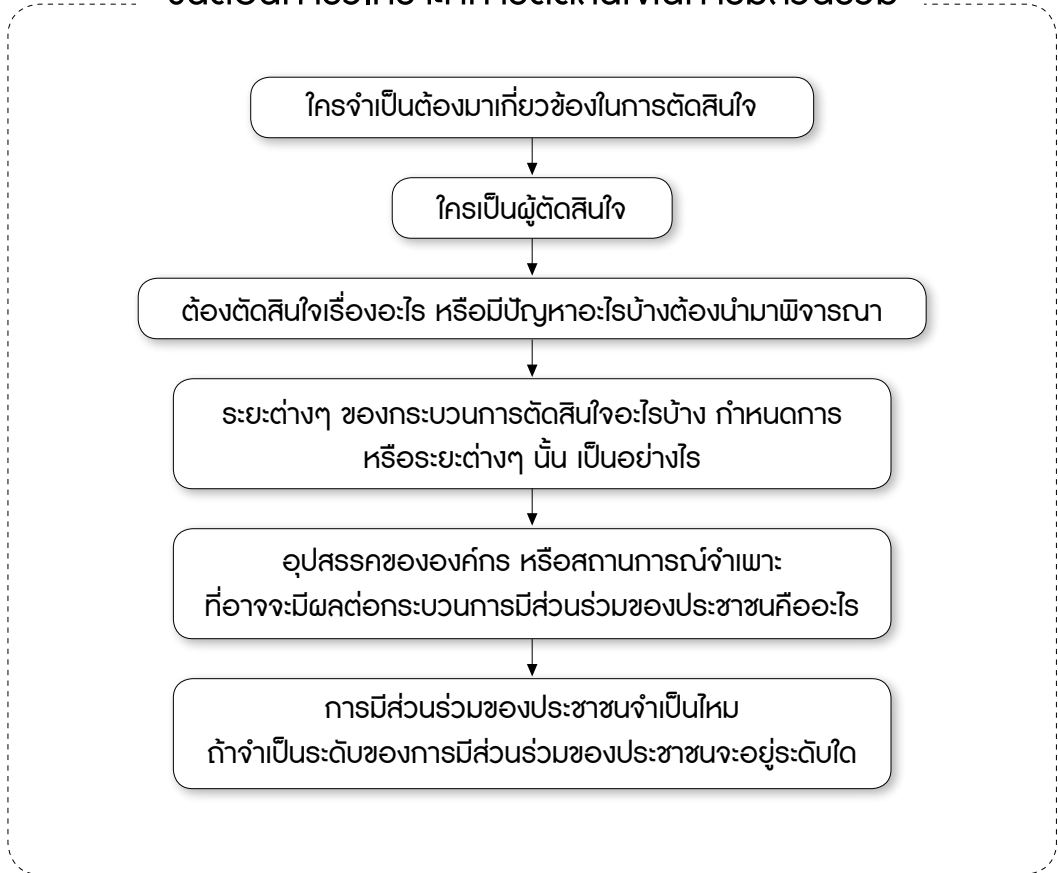
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

- ระดับของการมีส่วนร่วม

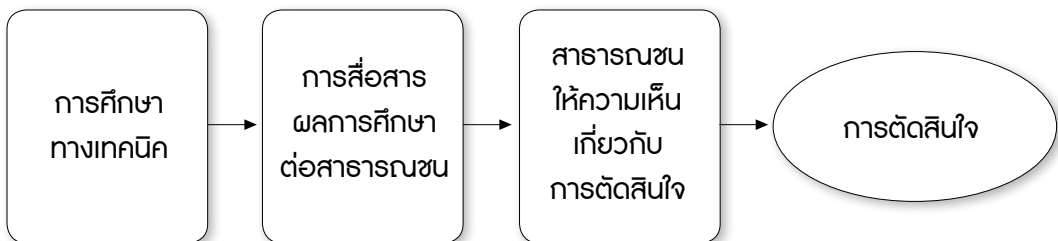
- 1) ระดับการให้ข้อมูลและความคิดเห็น
- 2) ระดับการตัดสินใจ
- 3) ระดับการดำเนินการบังคับ

ระดับการมีส่วนร่วมจะดูที่ประชาชนแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งถ้าพื้นที่นั้นประชาชนมีแนวโน้มเห็นด้วยอยู่แล้วก็ไม่ต้องให้เข้ามามีส่วนร่วมมากนักโดยใช้แค่ระดับแรกคือการให้ข้อมูลและความคิดเห็น แต่ถ้าพื้นที่นั้นประชาชนไม่เห็นด้วยก็ต้องใช้ระดับที่สองและสามคือให้เข้ามาร่วมตัดสินใจเลยหรือการดำเนินการบังคับให้ทำเลย เช่น ให้เข้ามาร่วมในการตรวจสอบโรงไฟฟ้าว่าปลอดภัยหรือไม่

ขั้นตอนการวิเคราะห์การตัดสินใจในการมีส่วนร่วม



- การศึกษาทางเทคนิคและกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน



โรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิกาวาระ

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิกาวาระก่อสร้างบริเวณพื้นที่ทรายชื่อ อาระฮะมะ โดยมีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์จำนวนทั้งหมด 7 เครื่อง จึงถือว่าเป็นโรงไฟฟ้าที่ใหญ่ที่สุดในโลกเนื่องจากมีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์มากที่สุด โดยการที่จะสร้าง/เปิดเดินเครื่องปฏิกรณ์แต่ละครั้งนั้น จะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก่อนเสมอ ซึ่งต้องให้ประชาชนเห็นด้วยถึงจะเปิดเดินเครื่องได้ทั้ง 7 ครั้งเลย โรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิกาวาระสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ 8,212 เมกะวัตต์ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 1985

การต่อต้านและการสนับสนุน

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีทั้งการต่อต้านและการสนับสนุนจากทั้งสองกลุ่ม ซึ่งต่างก็ทำหน้าที่ของตนอย่างดี ผ่านช่องทางการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และการตอบแทนท้องถิ่นอย่างสมประโยชน์ ส่วนรัฐบาลกลางก็เร่งออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการก่อสร้างและการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งใช้กฎหมาย 3 ข้อนี้เป็นหลัก คือ 1) กฎหมายเร่งรัดพัฒนาแหล่งไฟฟ้า 2) กฎหมายเร่งรัดพัฒนาแหล่งไฟฟ้าบัญชีแบบพิเศษ ได้แก่ การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ในพื้นที่ 3) กฎหมายบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกในการผลิตไฟฟ้าของท้องถิ่นโดยรอบ

ข้อเสนอจากท้องถิ่น ให้รัฐบาลยอมรับ

(1) ต้องการให้รัฐบาลเสริมสร้างกิจกรรมการศึกษาให้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์

(2) ต้องการให้มีการจัดตั้งองค์ความรู้ด้านงานวิจัยเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจในผลกระทบเพื่อบรรเทาความกังวล

(3) กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบตรวจสอบสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

(4) สร้างระบบให้ชัดเจน โปร่งใส และมีความรับผิดชอบร่วมในการประชาสัมพันธ์เรื่องระบบการผลิตกระแสไฟฟ้า

(5) กำหนดให้มีการออกกฎหมายการบริหารจัดการพื้นที่โดยรอบอย่างชัดเจน

(6) ให้ค่าตอบแทนแก่หมู่บ้าน อำเภอ หรือเมืองที่เป็นพื้นที่เป้าหมายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

(7) กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบการผลิตไฟฟ้าที่ได้มาตรฐานสากล

(8) ส่งเสริมให้บริษัทไฟฟ้าโตเกียวและประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกที่ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

(9) ให้ความร่วมมือและสร้างความเข้าใจเพื่อให้คาซิวาซากิเป็นพื้นที่นำร่องของการสร้างโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ในด้านความปลอดภัยและการพัฒนาท้องถิ่น

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกนไก (กิซุ)

ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยกับการก่อสร้าง เนื่องจากการผลิตกระแสไฟฟ้าที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง ไม่ต้องซื้อจากโรงไฟฟ้าบนเกาะฮอนชู นอกจากนี้

บริษัทที่สร้างโรงไฟฟ้างดงกล่าวได้สร้างควมสัมพันธ์กับประชาชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนภายหลังที่ได้เกิดโรงไฟฟ้าแล้วต่างๆ เช่น การจัดหางานให้ทำในโรงไฟฟ้าหรือในบริเวณพื้นที่การส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรม ฯลฯ ทำให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกได้ว่ามีความใกล้ชิดกับบริษัทไฟฟ้า รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลทุกอย่างที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับโรงไฟฟ้า ทำให้กลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าในปัจจุบันลดบทบาทของตนลงไปอย่างมาก

สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชน

- ญี่ปุ่นไม่มีแบบตายตัว (No one fit all) ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- ญี่ปุ่นจะดำเนินการ โดยคำนึงถึง 3 ลักษณะ คือ
 1. วิเคราะห์และตัดสินใจระดับให้เข้ามีส่วนร่วม
 2. วางแผนการมีส่วนร่วม
 3. ปฏิบัติการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม

ปัจจัยสู่ความสำเร็จของพลังงานนิวเคลียร์ในญี่ปุ่น

- นโยบายพลังงานที่เน้นความสำคัญของพลังงานนิวเคลียร์
- การเตรียมและพัฒนากฎหมายพลังงานนิวเคลียร์อย่างรอบด้าน

- การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง
- การเมืองญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญต่อนโยบายพลังงานนิวเคลียร์
- การประสานงานการทำงานกันอย่างดีของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพลังงานนิวเคลียร์
- ความร่วมมือในการพัฒนาทั้งในและนอกประเทศ
- การสนับสนุนวิจัยและการเผยแพร่ความรู้นิวเคลียร์แก่สังคม

ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลไทย

- สานต่อนโยบายพลังงานนิวเคลียร์ “วาระแห่งชาติ”
- เร่งออกกฎหมายความรับผิดชอบด้านนิวเคลียร์
- พัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง
- การสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับโรงไฟฟ้า
- การพัฒนาบุคลากรด้านนิวเคลียร์
- แสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศ
- โปร่งใส ตรวจสอบได้ (การดำเนินการและงบประมาณ)



รายงานการสำรวจ

สถาบันวิจัยเชิงนโยบายของประเทศไทย¹

ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) สกว.²

1. บทนำ

การสำรวจสถาบันวิจัยด้านนโยบาย (Policy Research Institute) ครั้งนี้เป็น การสำรวจเบื้องต้น (Preliminary Survey) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ

1. เพื่อให้ทราบถึงลักษณะทั่วไปของสถาบันวิจัยเชิงนโยบายในประเทศไทย
2. เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับความสามารถในด้านต่างๆ ของสถาบันวิจัย เช่น ด้านบุคลากร งบประมาณ ผลงานวิจัย เป็นต้น
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของสถาบันวิจัย
4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาสถาบันวิจัยไปสู่ Think Tank อาชีพที่สามารถตอบสนองความต้องการของภาครัฐ

การสำรวจครั้งนี้ จัดทำขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2553 ซึ่งถือเป็นการศึกษาระยะสั้น ข้อมูลที่ได้จึงจัดเป็นข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งอาจจะสามารถนำไปเป็นข้อมูลประกอบเพื่อการศึกษาวิจัยเชิงลึกต่อไป

¹ การสำรวจสถาบันวิจัยเชิงนโยบายของประเทศไทย จัดทำโดยฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) สกว. เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประชุมเพื่อพัฒนา Think Tank ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ 6 กันยายน 2553

² หมายเหตุ ถึงแม้รายงานการสำรวจสถาบันวิจัยเชิงนโยบายฉบับนี้จะจัดทำขึ้นโดยฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ แต่ข้อความใดๆ อันเป็นความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ ล้วนเป็นของคณะผู้จัดทำซึ่งมาจากการสำรวจเป็นหลัก ไม่ใช่ความเห็น หรือข้อเสนอของ สกว. แต่อย่างใด รายงานฉบับนี้ เน้นเสนอข้อเท็จจริงที่ได้จากการสำรวจเป็นหลัก

ขอบเขตและวิธีการในการสำรวจ

1. คำจำกัดความสถาบันวิจัยด้านนโยบาย

งานศึกษาเกี่ยวกับ Think Tank ให้คำจำกัดความ Think Tank ในลักษณะที่แตกต่างออกไป³ อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความที่ค่อนข้างได้รับการยอมรับโดยทั่วไปเกี่ยวกับ Think Tank คือ “Think Tank เป็นสถาบันอิสระ ที่ไม่แสวงหากำไร และเน้นงานวิจัยเชิงนโยบายเพื่อนำเสนอและผลักดันแนวคิดและข้อเสนอทางนโยบายบางประการ” (McGann 2007)

อย่างไรก็ตาม การสำรวจครั้งนี้ไม่ได้ยึดค่านิยมข้างต้นในการกำหนดสถาบันวิจัยที่จะสำรวจ เนื่องจาก ในความเป็นจริงสถาบันที่เป็น Think Tank ตามคำจำกัดความดังกล่าวในประเทศไทยมีค่อนข้างน้อย⁴ ดังนั้น ผู้สำรวจจึงกำหนดคำจำกัดความแบบหลวม คือให้รวมถึงสถาบันวิจัยที่ทำการวิจัยทางสังคมศาสตร์ซึ่งตัวงานวิจัยอาจเป็นงานวิจัยเชิงนโยบาย หรือเป็นงานวิจัยปรากฏการณ์ที่อาจมีนัยทางนโยบายก็ได้ และจะเป็นหน่วยงานอิสระหรือสังกัดหน่วยงานรัฐหรือมหาวิทยาลัยก็ได้

2. จำนวนสถาบันที่ศึกษา

เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและบุคลากร ผู้สำรวจจึงทำการสำรวจสถาบันวิจัยเพียง 45 แห่งเท่านั้น โดยสถาบันที่สำรวจถูกเลือกจากสถาบันที่เป็นที่รู้จัก โดยได้มาจากรายงานการประชุมหน่วยงานวิจัยที่ผ่านมา ประกอบกับการสืบค้นเพิ่มเติมจากเว็บไซต์ Google

สถาบันวิจัยที่เน้นทำการสำรวจเป็นพิเศษ คือ สถาบันวิจัยในสังกัดมหาวิทยาลัยในส่วนกลางและมหาวิทยาลัยในภูมิภาคบางแห่ง เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าสถาบันวิจัยอิสระมีค่อนข้างน้อย และส่วนมากสถาบันที่มีบทบาทในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในประเทศไทยมักจะเป็นสถาบันที่สังกัดมหาวิทยาลัย จากจำนวน 45 แห่งที่เลือกทำการสำรวจ เป็นสถาบันที่สังกัดมหาวิทยาลัย 36 แห่ง และอีก 9 แห่งที่เหลือเป็นหน่วยงานของรัฐ สถาบันวิจัยอิสระ และ NGOs

3. วิธีการสำรวจ/สัมภาษณ์

การสำรวจดำเนินการในสองรูปแบบ คือ Mail Survey และ Telephone Survey ผลปรากฏว่า จากจำนวนสถาบันที่ทำการสำรวจทั้งสิ้น 45 แห่ง มีสถาบันที่ตอบแบบสอบถาม 26 แห่ง ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงเป็นผลที่ได้จาก 26 สถาบันที่ตอบแบบสอบถามเท่านั้น

นอกจากการสำรวจแล้ว คณะผู้สำรวจยังได้ทำการสัมภาษณ์นักวิจัยอาวุโสประจำวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในบางประเด็น

4. เนื้อหาในการสำรวจ

การสำรวจครอบคลุม 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

4.1 ข้อมูลทั่วไปของสถาบัน ประกอบด้วย ชื่อ ที่ตั้ง ปีที่ก่อตั้ง เว็บไซต์ (ถ้ามี) สถานภาพ ลักษณะการดำเนินงานวิจัย ประเภทงานวิจัยที่ดำเนินการ ประเด็นที่เป็นจุดเน้นในการวิจัย และแหล่งงบประมาณในการวิจัย

³ ดู Smith 1991, Denham and Gamett 1988, Rich 2004, และ McGann 2007

⁴ จากการสำรวจของ Foreign Policy Research Institute (FPRI) ในปี 2007 โดยใช้คำจำกัดความเดียวกับ McGann (2007) พบว่ามี Think Tank ในประเทศไทยเพียง 8 แห่ง

4.2 ความสามารถในการดำเนินงานของสถาบัน ประกอบด้วย งบประมาณในการดำเนินการวิจัย เจ้าหน้าที่ด้านการวิจัยและระดับการศึกษาของนักวิจัย จำนวนโครงการวิจัยที่ดำเนินการ การตีพิมพ์ผลงานวิจัย และการดำเนินกิจกรรมเพื่อนำผลการวิจัยไปสู่ผู้ใช้ประโยชน์

4.3 ปัญหาและอุปสรรคของสถาบันและข้อเสนอในการพัฒนาสถาบันวิจัยเชิงนโยบายของไทย

2. ข้อค้นพบ

2.1 ข้อมูลทั่วไป

- สถาบันทำการสำรวจส่วนมากเป็นหน่วยงานวิจัยในสังกัดมหาวิทยาลัย (22 จาก 26 แห่ง หรือ 84.6%) มีเพียงส่วนน้อยที่เป็นสถาบันอิสระหรือ NGO และมีสถาบันเพียง 2 แห่งที่เป็น Think-Tank อิสระ ได้แก่ TDRi และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ตัวเลขนี้สะท้อนให้เห็นว่า Think Tank อิสระอย่างที่พบเห็นกันทั่วไปในสหรัฐฯ มีไม่มากนักในประเทศไทย ในขณะที่หน่วยงานวิจัยสังกัดมหาวิทยาลัยยังเป็นกลไกสำคัญในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในเมืองไทย ดังนั้น หากต้องการมีระบบสถาบันวิจัยที่ทำหน้าที่ตอบโจทย์สาธารณะ หรือให้ข้อมูลเชิงนโยบายแก่หน่วยงานรัฐ การเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐกับสถาบันวิจัยในมหาวิทยาลัยน่าจะเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นไปได้มากกว่า (ภาคผนวกที่ 1)

- สถาบันวิจัยที่ทำการสำรวจส่วนมากเป็นสถาบันที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อไม่เกิน 15 ปี ที่ผ่านมาส่วนมากเป็นสถาบันที่มีอายุระหว่าง 6-15 ปี มีสถาบันที่เก่าแก่ที่มีอายุมากกว่า 15 ปีอยู่ 4 แห่ง อายุของสถาบันวิจัยเป็นเครื่องบ่งชี้อย่างหนึ่งว่าหลังจากที่มีการก่อตั้งขึ้น สถาบันมีความยั่งยืนมากน้อยเพียงใด ซึ่งโดยรวมแล้วนับว่าสถาบันวิจัยที่สำรวจมีความยั่งยืนพอสมควร ดังจะเห็นได้จากที่สถาบันส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 5 ปี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อมีการก่อตั้งสถาบันวิจัยขึ้น เป็นที่คาดการณ์ได้โดยทั่วไปว่าแต่ละสถาบันจะมีการดำเนินงานมากกว่า 5 ปี (ภาคผนวกที่ 1)

- แหล่งงบประมาณที่สำคัญของหน่วยงานวิจัยมาจากหน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ (สถาบันทั้งหมด 22 แห่ง จาก 26 แห่ง ได้รับงบประมาณวิจัยมาจากแหล่งนี้) รองลงมาคือ หน่วยงานด้านการให้ทุนวิจัย (หรือ Granting Agency) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสภาวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น (สถาบันวิจัย 17 จาก 26 แห่งที่สำรวจได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานเหล่านี้) (ภาคผนวกที่ 2) นอกจากนี้ สถาบันวิจัยที่สำรวจยังได้งบวิจัยส่วนหนึ่งจากการจัดสรรของมหาวิทยาลัย (ในกรณีของหน่วยงานสังกัดมหาวิทยาลัย) สำหรับมูลนิธิ องค์กรไม่แสวงหากำไร และพรรคการเมือง มีบทบาทน้อยมากหรือไม่เลยในการให้การสนับสนุนทุนวิจัยในประเทศไทย ซึ่งต่างจากประเทศในตะวันตก (โดยเฉพาะในสหรัฐฯ) ที่หน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทค่อนข้างมากในการให้การสนับสนุน Think Tank ด้านงบประมาณวิจัย (McGann 2007)

- รูปแบบการดำเนินการวิจัยหลักๆ ของสถาบันวิจัย ประกอบด้วย การรับทำวิจัยให้กับหน่วยงานอื่นๆ (84.6%) ดำเนินการวิจัยด้วยงบประมาณของตนเอง (61.5%) และจ้างช่วงต่อ (Contract out) ให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นทำ เนื่องจากสถาบันวิจัยส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณวิจัยจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก ดังนั้น รูปแบบการดำเนินการวิจัยที่พบมากที่สุดจึงเป็นการรับทำวิจัยให้กับหน่วยงานเหล่านั้น ภายใต้โจทย์วิจัยที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้กำหนด นอกจากนี้ สถาบันวิจัยที่สังกัดมหาวิทยาลัย (ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่) มักจะมีงบประมาณของตนเองซึ่งได้จากการจัดสรรให้ของมหาวิทยาลัยต้นสังกัดเป็นหลัก (ภาคผนวกที่ 3)

- ประเภทของงานวิจัยที่มีการดำเนินการมากที่สุดคือ งานวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research) (77.9% ของกลุ่มตัวอย่าง) รองลงมาคือ การศึกษาความเป็นไปได้หรือประเมินผลโครงการ และ งานวิจัยพื้นฐาน (Basic Research) (65.4%) ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบที่ว่าสถาบันวิจัยส่วนใหญ่ได้ทุนวิจัยจากหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น จึงเน้นงานวิจัยเชิงนโยบาย ศึกษาความเป็นไปได้ หรือประเมินผลโครงการเป็นหลัก

นอกจากนั้น ข้อค้นพบนี้อาจขัดแย้งที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า สถาบันวิจัยในสังกัดมหาวิทยาลัยจะเน้นงานวิจัยเชิงทฤษฎี หรืองานวิจัยพื้นฐานเป็นหลัก และถึงแม้สถาบันที่สำรวจส่วนมากเป็นหน่วยงานในสังกัดมหาวิทยาลัย แต่สถาบันเหล่านั้นก็ยังให้ความสำคัญกับงานวิจัย

เชิงนโยบายอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากงานวิจัยเชิงนโยบายนั้น แท้จริงแล้วสามารถนำไปต่อยอดเชิงทฤษฎีได้ ขึ้นอยู่กับว่านักวิจัยจะนำผลงานวิจัยเชิงนโยบายที่ได้ไปต่อยอดหรือไม่⁵ ดังนั้นความเห็นที่ว่านักวิชาการในมหาวิทยาลัยอาจไม่ให้ความสำคัญกับงานวิจัยเชิงนโยบาย เพราะไม่เป็นที่ยอมรับหรือไม่ถูกนับในการพิจารณาผลงานทางวิชาการนั้น จึงไม่เป็นความจริงเสมอไป (ภาคผนวกที่ 4)

- สถาบันวิจัยส่วนมากเป็นสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เน้นทำวิจัยในสาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ประเด็นการวิจัยอาจจะมีหลากหลายขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของนักวิจัยในสังกัดแต่ละคน ประเด็นที่เป็นจุดเน้นของสถาบันส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นภายในประเทศ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความขัดแย้ง และความมั่นคงภายในประเทศ มีส่วนน้อยที่เน้นประเด็นระหว่างประเทศ หรือความสัมพันธ์ข้ามชาติ ประเด็นที่สถาบันวิจัยจำนวนมากให้ความสำคัญคือ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เอเชียศึกษา (โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน และ GMS) การพัฒนาภูมิภาค ชนบท และการพัฒนาชุมชน (ของไทย) ประเด็นชายแดน (เช่น บุคคลสองสัญชาติ การค้ามนุษย์ แรงงานข้ามชาติ ธุรกิจชายแดน เมืองชายแดน คนไร้รัฐ ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น) และ สิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังมีประเด็นมิติประชากรกับการพัฒนา ซึ่งได้รับความสำคัญจากสถาบันวิจัยเฉพาะทางบางแห่ง (ภาคผนวกที่ 5)

⁵ สัมภาษณ์นักวิจัยอาวุโสประจำวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (6 มิ.ย. 2553)

และจากประสบการณ์ของสถาบันวิจัย บางแห่ง การเน้นทำวิจัยเฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เป็นแนวทางในการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับสถาบันและตัวนักวิจัย เป็นการสร้างสมรรถนะความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ ยังเป็นหนทางที่จะทำให้ผู้ใช้ประโยชน์ (เช่น หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ) ได้รับความรู้และเห็นความสำคัญของสถาบันวิจัยได้เป็นอย่างดี⁶ ดังนั้น ในกรณีประเทศไทย ซึ่งมีสถาบันวิจัยส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานขนาดเล็ก จึงควรเน้นวิจัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ⁷

2.2 ความสามารถของสถาบันวิจัย

2.2.1 ด้านงบประมาณ

จากข้อมูลงบประมาณวิจัยของสถาบันวิจัยที่สำรวจ อาจกล่าวได้ว่า สถาบันวิจัยจำนวนมากยังถือว่าเป็นสถาบันวิจัยขนาดเล็ก โดยมีงบประมาณการวิจัย (ปี 2552) ไม่เกิน 5 ล้านบาท และมีสถาบันวิจัยเพียง 3 จาก 25 แห่งที่ตอบแบบสอบถามในข้อนี้ มีงบประมาณการวิจัยในปีที่ผ่านมามากกว่า 20 ล้านบาท (ภาคผนวกที่ 6) อย่างไรก็ตาม ตัวเลขงบประมาณการวิจัยนี้เป็นตัวเลขเฉพาะของปี 2552 จึงอาจไม่ได้สะท้อนงบประมาณประจำปีที่แท้จริงของสถาบันแต่

ละแห่ง โดยข้อเท็จจริง ปัญหาที่สถาบันส่วนใหญ่ประสบคือ ปัญหาความไม่พอเพียงของงบประมาณการวิจัย (ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป)

2.2.2 ด้านบุคลากรในการวิจัย

บุคลากรของสถาบันวิจัยโดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ เป็นบุคลากรด้านการวิจัย และบุคลากรด้านธุรการ ค่าเฉลี่ยบุคลากรของสถาบันวิจัยทั้ง 26 แห่งอยู่ที่ 19 คน แบ่งเป็นบุคลากรด้านการวิจัย 14 คน และบุคลากรที่ไม่ใช่นักวิจัย (ธุรการ) 5 คน (หรือประมาณ 75 ต่อ 25 เปรอร์เซ็นต์) (ภาคผนวกที่ 7)

บุคลากรด้านการวิจัยของสถาบันวิจัยนั้น สามารถแบ่งได้เป็นนักวิจัยที่ไม่ประจำ (Part-time researcher) กับนักวิจัยประจำ (Fulltime/In-house researcher) ซึ่งโดยทั่วไปสถาบันส่วนมากจะมีนักวิจัย Part-time มากกว่านักวิจัยประจำ เนื่องจากการใช้นักวิจัย Part-time มีความยืดหยุ่นด้านงบประมาณและการบริหารจัดการมากกว่า ค่าเฉลี่ยของนักวิจัย Part-time และนักวิจัยประจำต่อหนึ่งสถาบันคือ 9 และ 5 คน ตามลำดับ (ภาคผนวกที่ 7)

หากจำแนกบุคลากรด้านการวิจัยตามวุฒิการศึกษาสูงสุด จะพบว่าโดยทั่วไปสถาบันวิจัยส่วนใหญ่จะใช้นักวิจัยที่จบการศึกษาระดับ

⁶ เช่น วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในแง่ของการวิจัยนโยบาย และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชากรเป็นหลัก (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักวิจัยอาวุโสประจำวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 6 มิ.ย. 2553)

⁷ ในสหรัฐอเมริกา ยุโรป จีน และญี่ปุ่นมีสถาบันวิจัยขนาดใหญ่ที่เน้นวิจัยในศาสตร์หลายแขนง ซึ่งเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เช่นนั้นได้ คือ การมีงบประมาณขนาดใหญ่ มีนักวิจัยในสังกัด (In-house researcher) จำนวนมาก ซึ่งนักวิจัยแต่ละคนมีความรู้ในศาสตร์แขนงที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจของ McGann (2007) ก็ยังพบว่า แม้แต่ในสหรัฐอเมริกา สถาบันที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในกลุ่มประชากร Think Tank

ปริญญาโทเป็นหลัก โดยจากค่าเฉลี่ยของนักวิจัย 11 คนต่อสถาบันนั้น⁸ จะเป็นนักวิจัยระดับปริญญาโท 8 คน และปริญญาเอก 3 คน (ภาคผนวกที่ 7)

ภาคผนวกที่ 8 แสดงจำนวนและสัดส่วนของสถาบันวิจัยตามจำนวนบุคลากรด้านการวิจัย จากตารางนี้จะเห็นได้ว่า สถาบันวิจัยส่วนใหญ่ (ประมาณ 62% ของสถาบันที่ทำการสำรวจ) ยังเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างเล็ก คือ มีนักวิจัยไม่เกิน 10 คน มีเพียงส่วนน้อย (ประมาณ 15%) เท่านั้น ที่มีนักวิจัยในสังกัดเกินกว่า 20 คน

2.2.3 ผลงานวิจัย

โครงการวิจัยที่ดำเนินการเสร็จสิ้น และการตีพิมพ์ผลงานวิจัยเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนความสามารถของสถาบันวิจัยได้เป็นอย่างดี จากภาคผนวกที่ 9 จะเห็นได้ว่าในช่วงสามปีที่ผ่านมา (2550-2552) หน่วยงานวิจัยส่วนมาก (21 จาก 26 แห่ง) มีผลงานวิจัยที่ดำเนินการแล้วเสร็จไม่เกิน 20 โครงการ หรือโดยเฉลี่ย แต่ละสถาบันสามารถทำได้ไม่เกิน 7 โครงการต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างน้อย⁹ มีเพียง 3 สถาบันเท่านั้นที่สามารถปิดโครงการวิจัยไปได้มากกว่า 30 โครงการในช่วงสามปีที่ผ่านมา ซึ่งสถาบัน

เหล่านี้เป็นสถาบันที่มีขนาดใหญ่ มีนักวิจัยในสังกัดจำนวนมาก และมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก

เมื่อพิจารณาจากการตีพิมพ์ผลงานวิจัยโดยเฉลี่ยต่อสถาบัน (ภาคผนวกที่ 10) พบว่าค่าเฉลี่ยในการตีพิมพ์ผลงานวิจัยในรูปของหนังสือหรือรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา มีเพียง 13 ฉบับต่อสถาบัน (หรือประมาณปีละไม่เกิน 4 ฉบับ) ผลงานวิจัยดังกล่าวถูกนำไปตีพิมพ์ในวารสารภายในประเทศโดยเฉลี่ย 5 ชิ้น และตีพิมพ์ในวารสารระหว่างประเทศเพียง 1.4 ชิ้นในรอบ 3 ปี จึงถือว่าเป็นการตีพิมพ์ที่ค่อนข้างน้อยมากหากพิจารณาจากจำนวนนักวิจัยโดยเฉลี่ยต่อสถาบัน (14 คน)

เหตุผลที่เป็นไปได้ว่าทำไมสถาบันวิจัยจึงมีการตีพิมพ์ผลงานค่อนข้างน้อย ประการแรก คือ สถาบันเหล่านั้นไม่ให้ความสำคัญกับการตีพิมพ์ผลงานวิจัยมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีพิมพ์ในวารสารทางวิชาการ ประการที่สอง อาจเนื่องมาจากการที่สถาบันวิจัยส่วนใหญ่ที่สำรวจเป็นหน่วยงานในสังกัดมหาวิทยาลัย ซึ่งมีบุคลากรด้านการวิจัยค่อนข้างน้อย และบุคลากรที่มีอยู่ส่วนใหญ่ก็เป็นนักวิจัย Part-time ซึ่งเป็นอาจารย์ประจำและมีภาระงานสอนเป็นหลัก

⁸ เนื่องจากความคลั่งคลั่งในการให้ข้อมูลของสถาบันวิจัยแต่ละแห่ง ทำให้ค่าเฉลี่ยมีความแตกต่างกัน ต่อคำถามที่ว่าสถาบันมีบุคลากรด้านการวิจัยจำนวนเท่าใด พบว่าโดยเฉลี่ย สถาบันแต่ละแห่งมีบุคลากรด้านการวิจัย 14 คน อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงคำถามที่เกี่ยวกับบุคลากรด้านการวิจัยแบ่งตามประเภทการศึกษา ค่าเฉลี่ยกลับเป็น 11 คน (ปริญญาโท 8 คน ปริญญาเอก 3 คน) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นไปได้ก็อย่างหนึ่งคือ สถาบันวิจัยมีนักวิจัยที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาโท ซึ่งไม่ได้ระบุในคำถามที่เกี่ยวกับวุฒิการศึกษาของนักวิจัยของสถาบัน

⁹ ถึงแม้ในการสำรวจครั้งนี้ ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดว่า โครงการวิจัยแต่ละโครงการนั้นเป็นโครงการที่มีระยะเวลายาวนานเพียงใด แต่เมื่อมองว่าระยะเวลาสามปีที่ผ่านมา มีโครงการที่แล้วเสร็จเพียงไม่เกิน 20 โครงการอาจถือได้ว่าเป็นจำนวนที่ค่อนข้างน้อย

2.2.4 แนวทางในการเผยแพร่ผลงานวิจัยไปสู่ผู้ใช้ประโยชน์

แนวทางในการเผยแพร่ผลงานวิจัยที่พบโดยทั่วไปประกอบด้วย การตีพิมพ์วารสาร จุลสาร หรือเอกสารงานวิจัย การจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการ และ Workshop (รวมถึงการประชุมกับหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย) การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน (เช่น การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน การตีพิมพ์ผลงานในคอลัมน์หนังสือพิมพ์ เป็นต้น) และการส่งผลงานวิจัยไปให้หน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์โดยตรง (ซึ่งเป็นกรณีที่สถาบันวิจัยรับทำงานวิจัยให้กับหน่วยงานภาครัฐ) (ภาคผนวกที่ 11)

ถึงแม้การสำรวจนี้เป็นเพียงการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นและไม่ได้เจาะลึกไปถึงกลไกในการเชื่อมโยงระหว่างสถาบันวิจัยกับหน่วยงานที่ใช้ประโยชน์ แต่จากข้อมูลที่ได้มา อาจพอสรุปได้ว่าสถาบันวิจัยส่วนมากให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลแก่สาธารณะมากกว่าที่จะเน้นเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายโดยตรง ผลการสำรวจไม่พบว่ามีกลไกเชิงสถาบันใดๆ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเชื่อมโยงระหว่างสองภาคส่วน และไม่พบว่าหน่วยงานวิจัยให้ความสำคัญกับการผลักดันผลงานวิจัยให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะ มากเท่ากับการเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณะชนได้รับทราบ

2.3 ปัญหาสำคัญของสถาบันวิจัย

ปัญหาหลักของสถาบันวิจัยที่สำรวจเป็นปัญหาพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

2.3.1 ปัญหาด้านงบประมาณ

สถาบันวิจัยเกือบทั้งหมดที่สำรวจมีปัญหาในด้านนี้ เพราะส่วนมากเป็นสถาบันที่สังกัดมหาวิทยาลัย และเป็นสถาบันขนาดเล็ก ซึ่งได้รับงบประมาณจัดสรรจากมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ถึงแม้สถาบันหลายแห่งจะสนับสนุนให้นักวิจัยเสนอขอเสนองานวิจัยเพื่อขอทุนสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ก็เผชิญปัญหาหลายประการ เช่น การมีหน่วยงานให้ทุนที่ค่อนข้างน้อย ทำให้มีการแข่งขันสูง และทำให้งบประมาณการวิจัยกระจุกตัวอยู่กับสถาบันเพียงไม่กี่แห่งที่มีศักยภาพมากกว่าและมีชื่อเสียงที่ดีกว่า (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถาบันที่สังกัดมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในกรุงเทพฯ)

2.3.2 ปัญหาด้านบุคลากร

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าบุคลากรด้านการวิจัยของสถาบันส่วนมากเป็นนักวิจัยไม่ประจำ เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย มีภาระประจำคืองานสอน ทำให้ไม่สามารถทำงานวิจัยได้อย่างเต็มที่ ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดด้านงบประมาณอย่างมาก เพราะการมีงบประมาณที่จำกัดทำให้สถาบันไม่สามารถจ้างนักวิจัยประจำของตัวเองได้ตามที่ต้องการ ผลของปัญหาด้านบุคลากรนี้ สะท้อนออกมาด้วยการมีผลงานวิจัยที่ค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ ความพยายามของสถาบันเองที่จะเป็นสถาบันเฉพาะทางก็ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านนี้ เนื่องจากการเป็นสถาบันเฉพาะทางคือ การที่ต้องหานักวิจัยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งก็พบว่านักวิจัยที่มีคุณลักษณะดังกล่าวมีอยู่ค่อนข้างน้อย ซึ่งบางครั้งก็ต้องทำงานให้กับหลายสถาบัน และมีภาระงานล้นมือ

2.3.3 ปัญหาอื่นๆ

นอกจากปัญหาด้านงบประมาณและด้านบุคลากรแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่หน่วยงานวิจัยได้สะท้อนออกมา ได้แก่

- การที่หน่วยงานที่ให้ทุนวิจัยหลักเสียที่จะให้เงินสนับสนุนในส่วนของ Overhead Costs ทำให้สถาบันขาดงบประมาณในการบริหารจัดการโครงการวิจัย
- ไม่ได้ได้รับความสะดวกจากหน่วยงานภาครัฐในการขอข้อมูลที่จำเป็นบางอย่าง และมีความติดขัดในเรื่องระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติของทางราชการ
- ไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับทุนวิจัยมากพอ
- นักวิจัยจำนวนมาก (โดยเฉพาะอาจารย์ในมหาวิทยาลัย) ไม่มีความเข้าใจ หรือ ไม่มีความสนใจในการทำงานวิจัยเชิงนโยบาย
- ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการเผยแพร่ผลงานวิจัยในแก่สาธารณชน
- งบประมาณสนับสนุนการวิจัยขาดความต่อเนื่อง เช่น บางหน่วยงานให้ทุนในการทำงานวิจัยบางเรื่อง แต่ไม่ให้ทุนสนับสนุนต่อในกรณีที่เป็นงานวิจัยในประเด็นที่ต่อเนื่อง
- ประเด็นวิจัยหลายประเด็น ซึ่งเป็นประเด็นที่สถาบันมีความถนัดและเชี่ยวชาญ ไม่เป็นประเด็นที่หน่วยงานผู้ให้ทุนให้ความสำคัญ
- ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่ให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงนโยบาย เพราะเน้นให้การสนับสนุนงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก
- นักวิจัยที่เชี่ยวชาญในบางเรื่อง เกษียณอายุราชการออกไป แต่ไม่มีนักวิจัยที่เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ มาทดแทน
- การจัดสรรงบประมาณวิจัยของรัฐ และของหน่วยงานวิจัยไม่ทั่วถึง มีการกระจุกตัวอยู่กับบางสถาบันเท่านั้น
- ไม่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายงานวิจัย และ ไม่มีการประสานงานในด้านการวิจัยระหว่างสถาบันวิจัยด้วยกันเอง การทำวิจัยมีลักษณะต่างคนต่างทำ และแข่งขันกัน
- ขาดนักวิจัยที่เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ทำให้ไม่สามารถหานักวิจัยมาทำวิจัยในเรื่องนั้นๆ ได้

3. ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานภาครัฐ (กระทรวง ทบวง กรม) รัฐวิสาหกิจ และ Granting Agency เป็นแหล่งทุนวิจัยที่สำคัญที่สุดของประเทศ ดังนั้น หากจะสร้างระบบ Think Tank ที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงการใช้จ่ายทรัพยากรเพื่อสนองตอบความจำเป็นในการพัฒนาประเทศแล้ว หน่วยงานที่เป็นแหล่งทุนเหล่านี้ ควรมีการประสานงานกัน หรือ บูรณาการแผนการวิจัยร่วมกัน ความจริงแล้ว หน่วยงานกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ เป็นทั้งแหล่งทุนและผู้ใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยโดยตรง ดังนั้น การสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อเชื่อมโยงกับหน่วยงานให้ทุนวิจัยอื่นๆ น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากในแง่ของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการ

2. สถาบันเกือบทั้งหมดที่สำรวจมีแนวทางในการนำผลงานวิจัยไปสู่ผู้ใช้ประโยชน์ ด้วยการตีพิมพ์รายงานวิจัยเผยแพร่ การเผยแพร่ข้อมูลทาง Website การจัดประชุมสัมมนา กับ Stakeholders ต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการนำผลงานดังกล่าวไปสู่ภาคนโยบายยังจำกัดอยู่ที่กลไกเดียวคือการส่งผ่านสาธารณชน แทบไม่มีสถาบันใดที่เชื่อมโยงโดยตรงกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ไม่มีกลไกเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันวิจัยกับหน่วยงานรัฐ เช่น Joint Seminar/Conference ระหว่างสถาบันฯ กับหน่วยงานภาครัฐ ไม่มีการสร้างข้อกำหนด (เช่น MOU) ระหว่างสองภาคส่วนเพื่อให้การเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบายมีความเป็นสถาบัน และเป็นทางการ ให้มีผลในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจุดนี้อาจจะมีความจำเป็นหากต้องการใช้ผลงานวิจัยในการผลักดันนโยบาย

3. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อให้เข้าใจถึงเงื่อนไข สภาพแวดล้อม ตลอดจนข้อจำกัดเชิงสถาบันต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบ Think Tank ในประเทศไทย เนื่องจากการสำรวจนี้เป็นเพียงการสำรวจเบื้องต้นที่ทำในระยะสั้น และมีขอบเขตที่จำกัดทั้งในแง่ของจำนวนสถาบันที่ศึกษาและประเด็นที่ศึกษา ในโอกาสต่อไปหากต้องการที่จะส่งเสริมการพัฒนาระบบ Think Tank ขึ้นเพื่อเป็นกลไกเสนอแนะแนวททางนโยบายแก่หน่วยงานภาครัฐ การวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับระบบ Think Tank ของประเทศเป็นสิ่งที่จะต้องทำ

4. นอกจากนี้มีข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่รวบรวมจากสถาบันวิจัยที่ตอบแบบสอบถามมา ซึ่งประกอบไปด้วย

- ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือเชิงสถาบันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ซึ่งอาจเป็นลักษณะไตรภาคี อันประกอบด้วย สถาบันวิจัย หน่วยงานสนับสนุนทุนวิจัย และผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย เพื่อบูรณาการแผนและทิศทางการวิจัยของประเทศ
- การทำให้งานวิจัยนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จจำเป็นต้องเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
- ระเบียบ แนวปฏิบัติ และกลไกภายในมหาวิทยาลัยที่เป็นข้อจำกัดการทำวิจัยเชิงนโยบายควรได้รับการแก้ไข

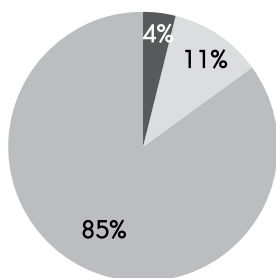
- ควรมีกกลไกสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นผู้ให้ทุนวิจัย
 - หน่วยงานที่ให้ทุนวิจัยควรมีการจัดสรรงบประมาณการวิจัยให้เหมาะสมตามพื้นที่ และ ตามสาขาวิชา ไม่ควรให้งบประมาณวิจัยกระจุกตัวอยู่กับสถาบันใดสถาบันหนึ่ง หรือสาขาใดสาขาหนึ่งมากเกินไป
 - ควรสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัยที่มีจุดเน้นของงานวิจัยที่คล้ายคลึงกัน มีประเด็นวิจัยในเรื่องเดียวกัน
- เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Resource Sharing) และเพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนในประเด็นที่วิจัย
- สนับสนุนให้แต่ละสถาบันมีความเชี่ยวชาญในการวิจัยเฉพาะเรื่อง/เฉพาะประเด็น แต่ควรมีมีหน่วยงานกลางในการบูรณาการองค์ความรู้ที่ได้จากสถาบันวิจัยแต่ละแห่ง
 - ควรให้องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานวิจัยจากต่างประเทศที่อาจทำวิจัยเกี่ยวกับเมืองไทยเข้ามาร่วมมือในเครือข่ายสถาบันวิจัยมากขึ้น

4. เอกสารอ้างอิง

- Denham, A. and Garnett, M. (1988) British Think-Tanks and the Climate of Opinion. UCL Press.
- McGann, J.G. (2007) Think Tanks and Policy Advice in the United State. Routledge.
- Rich, A. (2004) Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise. Cambridge University Press.
- Simth, J.A. (1991) The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of New Policy Elite. The Free Press.

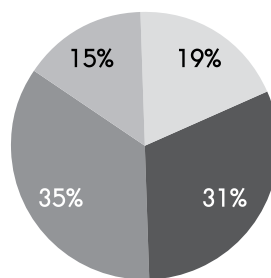


ภาคผนวกที่ 1: ประเภทและอายุของสถาบันวิจัยที่ทำการสำรวจ



a. ประเภทของสถาบันวิจัย

- 1. หน่วยงานอิสระ
- 2. สังกัดมหาวิทยาลัย
- 3. NGO



b. อายุของสถาบันวิจัย

- 1-5 ปี
- 6-10 ปี
- 11-15 ปี
- มากกว่า 15 ปี

ภาคผนวกที่ 2: แหล่งงบประมาณเพื่อการวิจัย

	จำนวน	สัดส่วน
1. งบประมาณของตนเอง	12	46.2
2. หน่วยงานที่ให้ทุนวิจัยโดยเฉพาะ (Granting Agency)	17	65.4
3. หน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	22	84.6
4. ภาคเอกชน	6	23.1
5. มูลนิธิ หรือ องค์กรไม่แสวงหากำไร	8	30.8
6. พรรคการเมือง หรือ นักการเมือง	0	0.0
7. อื่นๆ	3	11.5

หมายเหตุ: ข้อมูลมาจากคำถามที่ให้เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ภาคผนวกที่ 3: ลักษณะการดำเนินงานวิจัยของสถาบันวิจัย

	จำนวน	สัดส่วน
1. ดำเนินการวิจัยโดยนักวิจัยของตนเอง ด้วยงบประมาณของตนเอง	16	61.5
2. จ้างช่วงต่องานวิจัย (Contract out) ให้บุคคล/หน่วยงานอื่น	9	34.6
3. รับทำวิจัยให้หน่วยงานอื่น	22	84.6
4. อื่นๆ	4	15.4

หมายเหตุ: ข้อมูลมาจากคำถามที่ให้เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ภาคผนวกที่ 4: ประเภทของงานวิจัยที่ดำเนินการ

ประเภทงานวิจัย	จำนวน	สัดส่วน
1. งานวิจัยเชิงทฤษฎี หรือ งานวิจัยพื้นฐาน (Basic research)	17	65.4
2. งานวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research)	20	76.9
3. การศึกษาความเป็นไปได้ หรือวิจัยประเมินผล	17	65.4
4. อื่นๆ	4	15.4

หมายเหตุ: ข้อมูลมาจากคำถามที่ให้เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ภาคผนวกที่ 5: ประเด็นที่เป็นจุดเน้นของสถาบันวิจัย

	จำนวนสถาบันวิจัย	%
ความขัดแย้งและความรุนแรง	4	15.38
กระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง สันติวิธี ศาสนาและวัฒนธรรม	4	15.38
สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	10	38.46
การพัฒนาที่ยั่งยืน	2	7.69
ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	3	11.54
กระบวนการโลกาภิวัตน์	1	3.85
เอเชียศึกษา (อาเซียน GMS ฯลฯ)	6	23.08
ละตินอเมริกาศึกษา	1	3.85
ยุโรปศึกษา	1	3.85
การพัฒนาภูมิภาคและชนบท และพัฒนาชุมชน	10	38.46
การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) และอุตสาหกรรม	11	42.31
ชายแดนศึกษา (เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม)	6	23.08
กฎหมาย การเมืองปกครอง ระบบประชาธิปไตย และความมั่นคง	3	11.54
การพัฒนาภาคเกษตร และ ความมั่นคงด้านอาหาร	3	11.54
สิทธิมนุษยชน ชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาส คนชายขอบ คนไร้รัฐ ชาติพันธุ์ศึกษา ฯลฯ	6	23.08
ภาคใต้ศึกษา (เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม)	1	3.85
ประชากรศึกษา (แรงงานข้ามชาติ ครอบครัว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ผู้สูงอายุ ฯลฯ)	5	19.23
นโยบายเศรษฐกิจมหภาค	1	3.85

หมายเหตุ: ข้อมูลมาจากคำถามที่ให้เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ภาคผนวกที่ 6: งบประมาณในการวิจัยปี 2552

	จำนวน	%
1. ไม่เกิน 1 ล้านบาท	5	20.0
2. มากกว่า 1 ล้าน แต่ไม่เกิน 5 ล้านบาท	8	32.0
3. มากกว่า 5 ล้าน แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท	5	20.0
4. มากกว่า 10 ล้าน แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท	4	16.0
5. มากกว่า 20 ล้านบาท	3	12.0
จำนวนสถาบันที่ตอบแบบสอบถาม	25	100.0

ภาคผนวกที่ 7: บุคลากรของสถาบันวิจัย

จำนวนบุคลากรของสถาบันวิจัย (เฉลี่ยต่อ 1 สถาบัน)	จำนวน (คน)
1. นักวิจัย	14
2. เจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่ นักวิจัย	5
รวม	19
จำนวนสถาบันที่ตอบแบบสอบถาม = 26	
จำนวนนักวิจัยของสถาบันวิจัย (เฉลี่ยต่อ 1 สถาบัน)	จำนวน (คน)
1. Fulltime researcher	5
2. Part-time researcher	9
รวม	14
จำนวนสถาบันที่ตอบแบบสอบถาม = 26	
จำนวนนักวิจัยของสถาบันวิจัย (เฉลี่ยต่อ 1 สถาบัน) จำแนกตามวุฒิการศึกษา	จำนวน (คน)
1. นักวิจัยที่จบการศึกษาระดับปริญญาเอก	3
2. นักวิจัยที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท	8
รวม	11
จำนวนสถาบันที่ตอบแบบสอบถาม = 26	

ภาคผนวกที่ 8: จำนวนสถาบันวิจัยจำแนกตามจำนวนบุคลากรด้านการวิจัย

	จำนวน	%
1. ไม่เกิน 5 คน	12	46.2
2. 5-10 คน	4	15.4
3. 11-20 คน	6	23.1
4. 21-30 คน	1	3.8
5. มากกว่า 30 คน	3	11.5
จำนวนสถาบันที่ตอบแบบสอบถาม	26	100.0

ภาคผนวกที่ 9: จำนวนโครงการวิจัยที่แล้วเสร็จ, 2550-2552

	จำนวน	%
1. ไม่เกิน 10 โครงการ	14	53.8
2. 11-20 โครงการ	7	26.9
3. 21-30 โครงการ	2	7.7
4. มากกว่า 30 โครงการ	3	11.5
จำนวนสถาบันที่ตอบแบบสอบถาม	26	100.0

ภาคผนวกที่ 10: การตีพิมพ์ผลงานวิจัยในช่วง 2550-2552 (เฉลี่ยต่อสถาบัน)

	จำนวน (ฉบับ/ชิ้น)
1. วารสารภายในประเทศ	5.4
2. วารสารต่างประเทศ	1.4
3. รายงานการวิจัย (สิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือ หรือ รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ฯลฯ)	13
จำนวนสถาบันที่ตอบแบบสอบถาม = 24	

ภาคผนวกที่ 11: แนวทางในการเผยแพร่ผลงานวิจัยไปสู่ผู้ใช้ประโยชน์

	จำนวน	%
1. ตีพิมพ์วารสาร จุลสาร รายงานวิจัยฯลฯ	26	100.0
2. จัดประชุม/สัมมนา	26	100.0
3. ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน	13	50.0
4. เผยแพร่ทางเว็บไซต์	15	57.7
5. ส่งผลงานวิจัยไปถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง	12	46.2

หมายเหตุ: ข้อมูลมาจากคำถามที่ให้เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ



เจ้าของ/ผู้พิมพ์
กองบรรณาธิการ
สถานที่ติดต่อ

- โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ภาควิชา วิศวกรรม, ปิยะดา จุฑะวิริยะ, รุ่งนภา ลีคนาพรวิสิฐ, แพรว ศิริพรกิตติ
- โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
ชั้น 15 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ : 0 2278 8200 ต่อ 8329
โทรสาร : 0 2298 0032

Website

ออกแบบและจัดพิมพ์
ดาวน์โหลดเอกสารนี้ได้ที่นี่

- <http://prp.trf.or.th>
- บริษัท ซีโน พิมพ์ซึ่ง (ประเทศไทย) จำกัด
- <http://prp.trf.or.th/TheTRFForum.aspx>