



# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957 ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๗ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					รัฐสภาไทยได้รอมพระบารมี (10 นาที)		06.00
07.00						ถ่ายทอดข่าว สวท.		
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30
08.00	สภิป...ในหลวง ร.๙ ห้องข่าวรัฐสภาแขนงแนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	สภิป...ในหลวง ร.๙ ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.30	เวลา 09.30 น.	เวลา 09.30 น.	สภาสนทนา	สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15
10.00	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00
11.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน	เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	บันทึกการประชุมสภา		11.00
12.00	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	สภิป...ในหลวง ร.๙ รัฐสภาของเรา	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สภิป...ในหลวง ร.๙ แผ่นดินถิ่นไทย		12.00
13.00	จนเสรีจลัน การประชุม	จนเสรีจลัน การประชุม	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	จนเสรีจลัน การประชุม	จนเสรีจลัน การประชุม	ห้องถิ่นบ้านเรา		13.00
15.00	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	รักเมืองไทย	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	สภาสาระ		15.00
16.30	ปฏิรูปกฎหมายประชาชนกับ คปก.			เดินหน้ารัฐธรรมนูญไทย		ละครวิทยุ		15.30
17.00	ข่าวเด่นรอบวัน Gossip การเมือง					ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				ก้าวทันไอที	สภิปข่าว.สภากับประชาคมโลก	สภิปข่าว...เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น	18.00	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรดิโอ for you		19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00
21.00	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00
21.30	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน		
22.00	ธรรมะก่อนนอน							22.00

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคาะพวงชาติ และ พระบรมราโชวาท

- ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น. นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง/สภิปพิเศษ จากกลุ่มงานข่าวฯ และสปรตต่างๆ

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



រដ្ឋសភា

## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร

## บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางฟ้าดาว คงนคร

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

นายพิษณุ จรรย์พันธ์

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย

นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ตีกล้า

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัตน์ ขาวสำอางค์



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ - ๕  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒  
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)  
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)  
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความให้นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

## ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

## การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

## ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

## ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒



# บทบรรณาธิการ

กลับมาอีกครั้้งนะคะท่านผู้อ่านวารสารรัฐสภาสาร ฉบับนี้  
ขอเริ่มด้วยบทอาศิรวาทถวายพระพรสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ  
บดินทรเทพยวรางกูร เนื่องในโอกาส วันเฉลิมพระชนมพรรษา ๖๕ พรรษา วันที่  
๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ขอพระองค์ทรงพระเจริญ

สำหรับบทความภายในเล่ม ฉบับนี้มี ๔ บทความ ๒ บทความแรก  
เป็นสิ่งที่สังคมไทยกำลังเผชิญ และเป็นประเด็นที่ท้าทายในโลกปัจจุบัน กล่าวคือ  
บทความแรก **“แรงงานข้ามชาติศตวรรษที่ ๒๑ : กรณีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย  
ในกรุงเทพมหานคร”** เป็นบทความที่สืบเนื่องมาจากงานวิจัย สะท้อนให้เห็นภาพแรงงานต่างชาติ  
ที่เข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ โดยมุ่งหวังชีวิตที่ดีขึ้น แรงงานเหล่านี้ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นอีกหนึ่งฟันเฟือง  
ที่สำคัญในการขับเคลื่อนธุรกิจ ทั้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และภาคบริการ ของไทย อย่างไรก็ตาม  
การเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การเข้ามาใช้สิทธิสวัสดิการ  
ที่เป็นของคนไทย รวมถึงการแย่งงานของคนภายในประเทศ ผู้เขียนเสนอว่าควรมีการบริหาร  
จัดการอย่างเป็นระบบ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงด้วยความเข้าใจและปฏิบัติอย่างเท่าเทียม

ส่วนอีกหนึ่งประเด็นที่ได้รับความสนใจจนกลายเป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐบาล คือ  
หนี้นอกระบบ ซึ่งบทความเรื่อง **“การเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ  
ในประเทศไทย : บทวิเคราะห์สะท้อนผ่านโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ  
(Pico Finance)”** ได้วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบนโยบายรัฐบาลที่ผ่านมาถึงปัจจุบันในการดำเนินการ  
แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยผู้เขียนชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีมาตรการ  
ที่แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบได้ตรงจุด คือ การออกสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ หรือ  
Pico Finance เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าสู่แหล่งเงินทุนได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องมีหลักประกัน  
อยู่ในระบบ มีความโปร่งใสภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะเป็นมาตรการแก้ไขอย่าง  
บูรณาการและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การขาดศูนย์เก็บข้อมูลประวัติทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย  
รวมทั้งหากภาคการเมืองและองค์กรภาคธุรกิจไม่สนับสนุนมาตรการนี้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาหนี้  
นอกระบบก็จะคงยงวนเวียนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมไทยต่อไป

บทความเรื่องี่สาม **“สถาบันและกระบวนการ**  
**ทางการเมืองก่อนการก่อตั้งประเทศอิสราเอล”**เป็นบทความ  
ที่อธิบายกระบวนการก่อตั้งประเทศอิสราเอล โดยเริ่มตั้งแต่การ  
ตั้งองค์กร จนพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมือง มีการดำเนินการอย่างไรภายใต้  
บริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย ซึ่งท้ายที่สุดภายหลังจากก่อตั้งประเทศ  
อิสราเอลเป็นประเทศที่เข้มแข็งและมีความเป็นเอกภาพ

สำหรับบทความเรื่องสุดท้าย **“การชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุ**  
**ทางการแพทย์ของประเทศฝรั่งเศส”** เป็นบทความที่ชี้ให้เห็นแนวทางการแก้ไขปัญหา  
ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างแพทย์และคนไข้ จะทำอย่างไรให้ทั้งสองฝ่ายได้รับความคุ้มครอง  
อย่างเท่าเทียมกัน และเมื่อเกิดข้อผิดพลาดทั้งจากการรักษาหรือจากตัวผู้ป่วยเอง ทั้งสอง  
ฝ่ายจะได้รับการชดเชยอย่างเหมาะสม ซึ่งในตอนท้ายผู้เขียนชี้ให้เห็นถึงผลดีและผลเสีย  
จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่คัดสรรมาเสนอ  
ภายในเล่มนี้เป็นบทความที่น่าสนใจ และขอขอบคุณทุกท่านที่ส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร  
ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะใด ๆ ทางกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารยินดีน้อมรับและนำไป  
ปรับปรุงวารสารให้ดียิ่งขึ้น พบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีค่ะ

**บรรณาธิการ**

น้อมเกล้าฯ บังคมบาท  
ถ้วนทั่ว ทุกหัวใจ  
สมเด็จ พระเจ้าอยู่หัวฯ  
จงรัก และภักดี  
ยี่สิบแปด กรกฎาคม  
เกิด “มหา วชิราลงกรณฯ”  
ขอจง ทรงพระเจริญ  
ปราศทุกข์ ทรงสุขสันต์  
เทิดพระองค์ อังารรัฐ  
ร่มเกล้า เหล่านรา

พระจอมราชย์ แห่งชาติไทย  
สามภักดี สามัคคี  
ปวงราษฎรทั่ว ทั้งชาติรี  
ล้วนน้อมหมาย ถวายพระพร  
ชนม์พรรษา สถาวร  
พระผ่านเกล้า เจ้าชีวิต  
ราษฎรสรรเสริญ อเนกอนันต์  
เป็นมิ่งขวัญ ปวงประชา  
สิริสวัสดิ์ พิพัฒนา  
เปรมปรีดา นิรันดรกาล

**ทรงพระเจริญ**

**ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ**

**ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ**

**และกองบรรณาธิการ วารสารรัฐสภาสาร**

**สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**

**(หม่อมราชวงศ์อรฉัตร ชองทอง ประพันธ์)**



# สารบัญ

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๗ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

*Vol. 65 No. 7 September 2017*

แรงงานข้ามชาติศตวรรษที่ ๒๑ :

กรณีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในกรุงเทพมหานคร ๑๑  
พงศ์เพชร เลิศอัคฆากร

การเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหา  
หนี้ในระบบในประเทศไทย: บทวิเคราะห์สะท้อนผ่านโครงการ  
สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ  
(Pico Finance) ๔๓  
สุรศักดิ์ ชะมารัมย์

สถาบันและกระบวนการทางการเมืองก่อนการก่อตั้ง  
ประเทศอิสราเอล ๗๘  
ธโรธร ตู๋ทองคำ

การชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์  
ของประเทศฝรั่งเศส ๙๐  
พสธร คงเถลิงศิริวัฒนา



# แรงงานข้ามชาติศตวรรษที่ ๒๑ : กรณีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในกรุงเทพมหานคร\*

พงศ์เพชร เลิศอัคฆากร\*\*

บทนำ

๗๖๕๒ เป็นสิ่งมีชีวิตที่ดิ้นรนอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ตนเองอยู่รอด และเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ปรารถนา ส่วนหนึ่งของชีวิตในโลกสมัยใหม่ที่มีความเจริญรุดหน้าอย่างไม่เท่าเทียมกัน แม้กระทั่งภายในรัฐเดียวกันความมั่นคงที่ว่าเจริญนั้นก็แตกต่างกันไป โดยความเจริญที่ว่านี้ได้ถูกนิยามให้อยู่บนฐานของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงความก้าวหน้าทางด้านการศึกษาและเทคโนโลยีต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ได้ชวนให้สัมผัสถึงแรงปรารถนาภายในสำหรับมนุษย์ที่มีความต้องการจะเป็นส่วนหนึ่งของความเจริญเช่นนั้น

---

\*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งจากการสรุปงานวิจัยเรื่อง “มโนทัศน์ของแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ศึกษากรณีแรงงานในกรุงเทพมหานคร” ภาคนิพนธ์ดีเด่นสาขาการศึกษาทางการเมือง โครงการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญา การเมือง และเศรษฐศาสตร์ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\*\*นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ศิลปศาสตรบัณฑิต (ปรัชญา การเมือง และเศรษฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ด้วยเหตุผลของความเจริญในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน เป็นแรงผลักดันความปรารถนาในชีวิตจากพื้นที่หนึ่งซึ่งเจริญน้อยกว่าอีกพื้นที่หนึ่ง ยังผลให้ผู้ที่มีความต้องการดังกล่าวและเชื่อว่าจะมีชีวิตที่ดีกว่าที่เคยเป็นอยู่ละทิ้งภูมิลำเนาของตนซึ่งเป็นชนบทเดินทางเข้ามาเพื่อเป็นสมาชิกร่วมของสังคมเมือง สำหรับประเทศไทยนอกจากจะเป็นเมืองอุตสาหกรรมหรือจังหวัดใหญ่ต่าง ๆ ตามแต่ละภูมิภาคแล้ว ยังรวมไปถึงเมืองหลวงของไทย ซึ่งก็คือกรุงเทพมหานคร และไม่เพียงแต่สมาชิกพลเมืองภายในประเทศเท่านั้นที่มีแรงปรารถนาข้างต้น แต่ยังรวมไปถึงการเคลื่อนย้ายของสมาชิกข้ามชาติที่อยากมีความเจริญในชีวิตดังที่ไม่เคยปรากฏแก่พวกเขามาก่อน

การย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นประเด็นที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ จนถูกนำมาเป็นประเด็นทางสังคมอยู่บ่อยครั้ง และกลายเป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดนโยบายของประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก และในทศวรรษที่ ๒๑ ก็นับได้ว่าเป็นศตวรรษของการย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่นจะเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเกิดจากภาวะทุนนิยมโลกาภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่ประเทศหนึ่งโดยมีลักษณะที่ปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมและหรืออีกวัฒนธรรมหนึ่งผ่านการจ้างแรงงาน เป็นต้น<sup>๑</sup>

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นแหล่งชุมชนของแรงงานข้ามชาติจากทั่วโลก โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างที่มาจากประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา ซึ่งที่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกกฎหมาย มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๒๘๘,๗๘๒ คน<sup>๒</sup> แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็ประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา รวมไปถึงเวียดนาม ซึ่งจำนวนแรงงานดังกล่าวไม่ทราบจำนวน

<sup>๑</sup> Ronald Skeldon, **Migration and Development: A Global Perspective**, (Harlow: Longman, 1997); Peter Dicken, **Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy**, 6th ed. (New York: Guilford Press, 2011).

<sup>๒</sup> บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, “ย้อนมองสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในรอบปี ๒๕๕๘ : ได้สิทธิแรงงานน้อยนิด อยู่อย่างปกปิด และมักถูกลืมในกฎหมายคุ้มครองแรงงานเสมอ,” [voicelabour.org/](http://voicelabour.org/) ข่าวแรงงาน (๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘) เข้าถึงได้จาก <http://voicelabour.org/?p=23612>





ที่แน่นอน ทั้งนี้เพราะบางกรณีอาจเข้าเมืองมาผิดกฎหมาย บางกรณีอาจเข้าเมืองมาถูกต้องตามกฎหมายแต่มีการลักลอบทำงานในประเทศ หรือบางกรณีอาจประกอบอาชีพที่มีชอบ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมิได้ปรากฏอยู่ในทะเบียนแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน

กรุงเทพมหานครนับเป็นเมืองที่น่าสนใจแห่งหนึ่งสำหรับแรงงานข้ามชาติไม่น้อยไปกว่าในเขตปริมณฑลและเมืองใหญ่ต่าง ๆ โดยแรงงานข้ามชาติที่พำนักอยู่ในกรุงเทพมหานครสามารถแบ่งได้เป็น ๔ กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มที่พิสูจน์สัญชาติเดิม ซึ่งเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมายแต่มีการปรับสถานะให้ถูกต้องผ่านการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน ๑,๐๔๒,๖๗๔ คน กลุ่มที่นำเข้ามาตาม MOU ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเมียนมา ลาว และกัมพูชา ๒๘๑,๓๕๑ คน กลุ่มที่จดทะเบียนแบบ One Stop Service เมื่อวันที่ ๑ เมษายน- ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑,๐๑๐,๒๙๑ คน และกลุ่มที่ข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งไม่ได้ทำให้ถูกต้องตามระบบ โดยแรงงานข้ามชาติใน ๒ กลุ่มแรก ได้กระจายตัวทำงานอยู่ในกิจการต่าง ๆ ๑๐ อันดับแรก ได้แก่ ก่อสร้าง ๒๓๖,๒๐๔ คน การให้บริการ อาทิ การซักอบรีด การบริการที่พัก ๒๒๑,๘๗๐ คน เกษตรและปศุสัตว์ ๑๗๐,๓๔๘ คน กิจการต่อเนื่องการเกษตร ๑๒๘,๔๐๔ คน ต่อเนื่องประมงทะเล ๙๗,๑๓๒ คน ผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป ๗๙,๘๐๐ คน จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม ๕๖,๗๖๘ คน งานรับใช้ในบ้าน ๔๔,๓๐๒ คน ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก ๔๓,๑๖๐ คน และค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอย ๓๔,๙๐๙ คน ซึ่งสองกลุ่มข้างต้นทำงานอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการมากที่สุด รองลงมาสมุทรสาคร ปทุมธานี กรุงเทพมหานคร และเชียงใหม่ตามลำดับ<sup>๓</sup>

สำหรับการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติแบบ One Stop Service ทั่วประเทศ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เพื่อให้แรงงานมารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ รวมทั้งสิ้น ๑,๐๔๙,๓๒๖ คน โดยเป็นแรงงานข้ามชาติ ๑,๐๑๐,๓๙๑ คน แบ่งเป็นชาวเมียนมา ๔๓๖,๑๕๔ คน ลาว ๑๓๕,๑๕๐ คน และกัมพูชา ๔๓๙,๐๘๗ คน

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน



รวมถึงผู้ติดตาม ๓๘,๙๓๕ คน แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ถูกเรียกว่ากลุ่มบัตรสีชมพู ได้รับสิทธิผ่อนผันให้ทำงานอยู่ในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ และอยู่ในระหว่างการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง โดยแรงงานกลุ่มนี้ทำงานอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย ๕ อันดับแรก คือ กรุงเทพมหานคร ๒๒๐,๗๔๙ คน สมุทรปราการ ๖๒,๒๕๕ คน ปทุมธานี ๕๙,๓๙๙ คน สมุทรสาคร ๕๙,๕๔๗ คน และชลบุรี ๑๐๐,๖๘๐ คน เป็นต้น<sup>๔</sup>

นอกจากนี้ ยังมีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายและแฝงตัวอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นชาวเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยกรณีของชาวเวียดนามเห็นได้ว่าปัจจุบันชนกลุ่มนี้ได้เข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากกว่า ๕๐,๐๐๐ คน โดยมีสาเหตุมาจากการไทยได้ทำ MOU กับรัฐบาลเวียดนามเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างสองประเทศเพื่อยกระดับกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน แรงงานจากเวียดนามจึงมีลักษณะแตกต่างไปจากแรงงานสามสัญชาติข้างต้น ประเทศไทยอนุญาตให้แรงงานที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องเข้ามาทำอาชีพกรรมกรและรับใช้เท่านั้น จะไปทำอาชีพอื่นไม่ได้ ส่วนเวียดนามนั้นยังไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงาน ชาวเวียดนามที่เข้าเมืองอย่างถูกต้อง โดยถือหนังสือเดินทางในฐานะนักท่องเที่ยว แต่ลักลอบทำงานในประเทศ และกลุ่มดังกล่าวเมื่อเข้ามาจะไม่กลับออกไป อีกทั้งยังแย่งอาชีพคนไทยอีกด้วย ส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างตามร้านอาหาร การที่ชาวเวียดนามเข้าเมืองนั้นจะมีหนังสือเดินทางจึงไม่มีความผิดตามกฎหมายเข้าเมือง แต่หากลักลอบทำงานก็จะมีผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๑ นั้นเอง

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เข้ามายังประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ย่อมทำให้เห็นถึงมโนทัศน์หรือมุมมองร่วมกันบางประการของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเหล่านี้ว่า ภาพที่เกิดขึ้นในใจ

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน





อันเป็นตัวแทนของสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความหวัง ความฝัน ความเชื่อ ตลอดจนแรงจูงใจที่ทำให้แรงงานจำนวนมากเลือกที่จะเข้ามายังเมืองหลวงของไทย โดยชุดความคิดดังกล่าวได้ถูกเชื่อมโยงไว้กับกระบวนการทางสังคมในมิติต่าง ๆ มุมมองเหล่านี้จะเป็นเพียงอุดมคติหรือเป็นรูปธรรมสำหรับแรงงานข้ามชาติ ภายหลังจากข้ามพรมแดนเพื่อตามหาความฝันของตน รวมถึงแรงงานดังกล่าวถือเป็นผู้ทรงสิทธิในมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นกลไกของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงสามารถนำการรับรู้หรือความเข้าใจของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมาทำความเข้าใจมาตรการทางกฎหมายได้อีกทางหนึ่งด้วย ความจำเป็นในการศึกษาดังกล่าวนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงส่วนหนึ่งของปัญหาการปฏิบัติขั้นพื้นฐานที่มีต่อแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปรับปรุงบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมต่อไป

## ๑. ภูมิหลังแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครสู่แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายศตวรรษที่ ๒๑

นับแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ความซับซ้อนของมหานครแห่งนี้ได้เพิ่มมากขึ้น ทุกอย่างดูเสมือนถูกหล่อหลอมให้เป็นสากลไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจจากสังคมเกษตรกรรมเปลี่ยนรูปเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและธุรกิจต่าง ๆ ในรูปของทุนนิยมแบบเสรี ยังรวมไปถึงการได้รับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคจากประเทศมหาอำนาจในช่วงสงคราม ทำให้เวลาต่อมากรุงเทพมหานครมีรากฐานทางสถานะอันเป็นเมืองหลวงของชาติที่ร่วมสมัยและมีจุดมุ่งหมายเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจพร้อมทั้งความก้าวหน้าทางสังคม ทั้งนี้จากสถานะของความเจริญที่มีความมุ่งหมายข้างต้น ส่งผลให้ผู้ที่มีความเชื่อในเรื่องความฝันได้หลั่งไหลเข้ามาเพื่อสร้างความก้าวหน้า ความเท่าเทียม และมาเติมเต็มที่ว่างทางเศรษฐกิจให้กับตนเองและมหานครแห่งนี้ ซึ่งไม่เพียงแต่การเข้ามาเป็นแรงงานของคนภายในชาติเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงแรงงานข้ามชาติระหว่างรอยต่อของพื้นที่รัฐอีกด้วย ความเข้มข้นของการกระตุ้นเงื่อนไขในพื้นที่ดังกล่าว ยังผลให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นที่รู้จักและเป็นหัวเมืองสำคัญทางเศรษฐกิจในการค้าการลงทุนทั้งในประเทศและนอกประเทศ เป็นที่รู้จักและน่าสนใจของนักท่องเที่ยวที่มาเยือน เพราะมีสถานที่ทางวัฒนธรรมผสมผสานกับความ



เป็นเมืองได้อย่างงดงาม อย่างไรก็ตามเมืองหลวงแห่งนี้ก็ขึ้นชื่อว่าเป็นสังคมที่แออัด เนื่องจากการย้ายถิ่นฐานของประชากรจนได้ชื่อว่าเป็นเมืองที่ผสมความเป็นชนบทได้อย่างลงตัว รวมไปถึงความไม่รัดกุมของรัฐที่มุ่งแสวงหาประโยชน์จนละเลยแบบแผนของสถาบันที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าความหลากหลายดังกล่าวนับเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานคร และความหลากหลายที่ว่่านั้น แท้จริงแล้วถูกกำหนดขึ้นจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับเอกชน และระหว่างเอกชนในฐานะผู้ประกอบการกับลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ ความขัดแย้งและความประนีประนอมของสังคมแห่งนี้ คือสิ่งหล่อหลอมรวมเป็นมหานคร อันเปรียบเสมือนถุงหุ้มกุญแจแห่งความสัมพันธ์และการต่อสู้ทั้งหมดภายใต้สังคมไทยเข้าไว้ด้วยกัน<sup>๕</sup>

การนำเสนอข้อมูลพัฒนาการด้านเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้น ผู้ทำวิจัยจะขอเสนอพัฒนาการดังกล่าวผ่านกระแสคลื่นแห่งการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับการพัฒนาภูมิศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองในบริบทของแรงงานในพื้นที่ทางสังคมของช่วงเวลาต่าง ๆ จนพัฒนามาสู่ความต้องการแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายในศตวรรษที่ ๒๑

ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง เงื่อนไขระบบเศรษฐกิจของโลกขณะนั้นเป็นทุนนิยมที่เน้นการเปลี่ยนผ่านจากทุนพาณิชย์สู่ทุนอุตสาหกรรมและการสร้างพลเมืองใต้ระบบสายพานการผลิต ทำให้เงื่อนไขการสะสมทุนในรัฐไทยต้องการนำเข้าแรงงานและผู้ประกอบการชาวจีนเพื่อทุนพาณิชย์ ซึ่งดำเนินการโดยรัฐ การสร้างแนวคิดพลเมืองสายพานในช่วงหลังปี ๑๙๓๒ เพื่อการควบคุมแรงงาน มีการแปลงสัญชาติให้กับบุตรหลานชาวจีนในไทย ในช่วงปี ๑๙๕๐ - ๑๙๕๕ การเจริญเติบโตของทุนอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากการช่วยเหลือทางเทคนิคของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เกิดระบบโครงสร้างของโลกที่มีพื้นที่ศูนย์กลางและชายขอบเกิดขึ้น

<sup>๕</sup> Marc Askew, **Bangkok : Place, Practice and Representation**, (London: Routledge, 2002).





เกิดการล่มสลายของเกษตรกรรมแบบยังชีพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ นำสู่การอพยพในประเทศสู่พื้นที่อุตสาหกรรม การเติบโตของวิถีคนเมืองที่มีกิจกรรมเน้นแรงงาน อาทิ การก่อสร้างที่อยู่อาศัย คนรับใช้ พนักงานขับรถ ในช่วงปี ๑๙๘๕ - ๑๙๙๗ มีการปรับเปลี่ยนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและการเติบโตของประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างญี่ปุ่น ยังผลให้ไทยเป็นส่วนหนึ่งของปลายทางการลงทุนราคาถูก เกิดพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมตามหัวเมืองใหญ่และปริมณฑล มีการพัฒนาระบบขนส่งและเทคโนโลยีการสื่อสาร แรงงานในช่วงนี้จึงอพยพเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมเป็นระบบแรงงานคอปกขาว และในช่วงทศวรรษ ๑๙๙๐ ก็เกิดการอพยพของแรงงานเมียนมาเข้าสู่เมืองชายแดนด้วยเหตุผลทางการเมือง ในช่วงของปี ๑๙๙๗ - ปัจจุบัน มีการสถาปนาบทบาททุนการเงินและภาคบริการอย่างเต็มตัว การเริ่มรอบการสะสมทุนแบบเสรีนิยมใหม่และการถ่ายโอนความเสี่ยงสู่แหล่งต้นทุนการผลิตต่ำ ยังผลให้เกิดแรงงานข้ามที่มีเงื่อนไขยืดหยุ่นต่อสภาพการจ้างงานอย่างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ผลของการพัฒนามหานครในช่วงที่ผ่านมา ทำให้ความเข้มข้นของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน อาทิ พื้นที่เขตปทุมวันที่เป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรม เมื่อมีความเจริญจนถึงจุดอิ่มตัวก็จะมีพื้นที่เขตอื่นเข้ามารองรับการขยายตัวของเมือง อย่างพื้นที่เขตบางกะปิที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชุมชนร่วมกับที่อยู่อาศัยและพื้นที่เขตวังทองหลางที่เป็นบ้านพักแบบหมู่บ้านจัดสรรเป็นส่วนใหญ่

ความสัมพันธ์ของแรงงานอพยพที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองในกรุงเทพมหานครนั้น เห็นได้ว่าช่วงเวลา ปี ๑๙๐๐ - ๑๙๕๐ เงื่อนไขสภาพการณ์โลกขณะนั้นเป็นแบบทุนพาณิชย์สู่ทุนอุตสาหกรรม สายพานการผลิต รัฐไทยจึงมีการปรับตัวโดยสร้างแนวคิดพลเมืองสายพานในช่วง ๑๙๓๒ เพื่อควบคุมแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่คือ **แรงงานอพยพชาวจีน** เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลานี้ โดยพื้นที่การมีตัวตนของพวกเขา มีความเข้มข้นขึ้นเมื่อมีการปรับเปลี่ยนสถานะในเอกสารสิทธิ์ทางกฎหมาย โดยรัฐให้สถานะความเป็นพลเมืองต่อพวกเขา จากการอพยพมาตั้งถิ่นฐานในราชอาณาจักรไทยเป็นเวลานาน รวมถึงบุตรหลานที่เกิดในราชอาณาจักร ก็ได้รับสัญชาติไทยตามหลักดินแดนสืบมา ระบบเศรษฐกิจเช่นนี้จึงมีการพัฒนาที่เรียกว่า “เศรษฐกิจมรดก” เป็นระบบที่เชื่อมั่นในปัจเจกที่ความสำเร็จเกิดขึ้นด้วยตนเอง ไม่จำต้อง



ฟังสิทธิพิเศษทางชนชั้น เมื่อเงื่อนไขทางสังคมที่ลงตัวทำให้เห็นได้ว่าธุรกิจของชาวจีนสามารถปรับตัวเข้ากับระบบดังกล่าวได้อย่างเข้มแข็ง มีลักษณะรวมตัวเป็นกลุ่มชนชั้นนายหน้าซึ่งในระยะแรกผันตัวสู่การเป็นผู้ประกอบการเต็มตัวและขยายอำนาจทางเศรษฐกิจในช่วงสงครามเย็น โดยกลไกความสัมพันธ์ที่ต่อคนจีนนี้มีจำนวนร้อยละ ๑๓.๒๕ ของกำลังแรงงานในปี ๑๙๔๗ เป็นเจ้าของธุรกิจถึงร้อยละ ๔๖ และเป็นกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือเพียงร้อยละ ๑๒.๒๕ เท่านั้น ย่อมสะท้อนได้ว่าความสำเร็จของระบบทุนนิยมนายหน้าที่ขยายตัวโดยเอื้อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มนั้นประสบความสำเร็จ

ในช่วง ปี ๑๙๕๐ - ๑๙๘๕ เงื่อนไขของโลกมีการเติบโตของอุตสาหกรรมเพื่อการนำเข้า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เกิดพื้นที่ศูนย์กลางและชายขอบ ขณะที่ไทยมีการล่มสลายของเกษตรกรรมแบบยังชีพ นำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เกิด**แรงงานอพยพจากภาคอีสาน** ภาพสะท้อนแรงงานอพยพในประเทศผ่านเงื่อนไขการพัฒนาพื้นที่ความเป็นเมืองบางส่วนจนเกิดความเหลื่อมล้ำในความเจริญ กล่าวคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายใต้การวางแผนนโยบายจากสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นทำให้กรุงเทพมหานครเกิดพื้นที่ความเป็นเมืองเพิ่มขึ้น หนึ่งในนั้นคือภาคส่วนธุรกิจภาคอุตสาหกรรมและบริการจากเอกชน การทุ่มเทแนวนโยบายรัฐที่เน้นภาคธุรกิจดังกล่าวเข้มข้นกว่าภาคการเกษตรแบบยังชีพ ส่งผลให้ความสมดุลทางพื้นที่ไม่เท่าเทียมกันและเกิดปัจจัยผลักดันออกไปให้เข้าสู่ปัจจัยดึงดูดคือกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพื่อหางานทำ เงื่อนไขดังกล่าวเกิดการผลิตซ้ำแรงงานอพยพตามฤดูกาล เมื่อครั้งถึงฤดูเกษตรกรรมแรงงานเหล่านี้ก็จะกลับไปประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่เมื่อหมดฤดูก็จะเข้ามาหางานทำในเมือง การปฏิบัติแบบนี้เกิดขึ้นจนเป็นความเชื่อจากรุ่นสู่รุ่นและทำให้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีการกระจายรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของช่วงเวลาดังกล่าวสูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๔ - ๕ เท่า

ช่วงปี ๑๙๘๕ - ๑๙๙๗ โลกมีการปรับเปลี่ยนสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกทำให้ไทยเกิดพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมตามหัวเมืองใหญ่และปริมณฑล เกิด**แรงงานคอปกขาว** แรงงานกึ่งทักษะ **แรงงานข้ามชาติจากเมียนมา** เห็นได้ว่าในช่วงเวลานี้มีการปรับฐานการผลิตของญี่ปุ่นที่มีนัยยะสำคัญต่อรัฐไทย กล่าวคือมีการลดต้นทุนการผลิตในภาคส่วน





อุตสาหกรรม ซึ่งรัฐไทยเองก็เป็นพื้นที่ในสายตาญี่ปุ่นที่จะย้ายฐานการผลิตมาตั้งถิ่นฐาน ในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล การเพิ่มขึ้นของพื้นที่อุตสาหกรรมดังกล่าวได้เพิ่ม ปริมาณความต้องการของแรงงานให้เข้มข้นขึ้น แรงงานอพยพภายในประเทศได้ผันแปร จากแรงงานระดับล่างมาเติมเต็มแรงงานสถานะปกค่อขาว กึ่งทักษะ ซึ่งส่วนมาก เป็นแรงงานสตรี แรงงานปกค่อขาวเริ่มมีทักษะในการทำงานทางด้านสารสนเทศ การเงิน และการบริการในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน หรือหัวหน้าแรงงานตามโรงงานอุตสาหกรรม ต่าง ๆ อันเป็นผลสะท้อนของจำนวนประชากรที่ได้รับการศึกษาในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพิ่มขึ้น ทำให้เห็นได้ว่าวิถีชีวิตชนชั้นกลางใหม่ในเมืองมีลักษณะเป็น Labour Intensive อาชีพ พนักงานทำความสะอาด ยามรักษาความปลอดภัย คนขับรถรับจ้าง ซึ่งเป็นอาชีพ ที่รองรับการขยายตัวของเมือง ในขณะเดียวกันเกิดการอพยพของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา ที่มีการปราบปรามสถานะความเป็นพลเมืองของชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ชายแดน จึงทำให้ การเดินทางเข้ามาในรัฐไทยพวกเขาต้องมีสภาพแรงงานที่ยืดหยุ่นสูงและต้องการแค่การ ผลิตซ้ำทางกายภาพทางพื้นที่เศรษฐกิจเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เงื่อนไขดังกล่าวทำให้แรงงาน ข้ามชาติในชายแดนกลายเป็นแรงงานสำรองให้แก่พื้นที่อุตสาหกรรมชานเมืองนั่นเอง

ช่วงปี ๑๙๙๗ - ปัจจุบัน เงื่อนไขโลกมีการเกิดขึ้นของทุนการเงิน และการบริการอย่างเต็มตัว การสะสมรอบในรูปแบบเสรีนิยมใหม่และการถ่ายโอน ความเสี่ยงสู่แหล่งต้นทุนการผลิตต่ำ รัฐไทยเองจึงเกิดระบบการผลิตแบบทันเวลาพอดี (Just in time)/ อุตสาหกรรมเกษตรเพื่อการส่งออก / การขยายตัวของชุมชนชั้นกลางตาม พื้นที่ต่าง ๆ แรงงานข้ามชาติที่มีเงื่อนไขยืดหยุ่นต่อสภาพการจ้าง อย่างแรงงานข้ามชาติ ผิดกฎหมาย ย่อมเป็นภาพสะท้อนกระบวนการผลิตที่ละเลยคุณค่าความเป็นมนุษย์ การลดทอนให้เหลือเพียงสินค้าราคาถูกเพื่อลดต้นทุนการผลิต มีการลดเงื่อนไขพันธะ สัญญาเพื่อสะดวกต่อการจ้างงาน ซึ่งพบเห็นได้จากภาคธุรกิจเอกชนในฐานะชนชั้น กลางใหม่ที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับงานบริการต่าง ๆ อาทิ ลูกจ้างร้านอาหาร ร้านขาย สินค้าทั่วไปตามตลาดนัด ร้านนวดแผนไทย ลูกจ้างขนของตามตลาดสด กรณีนี้จึงทำให้ ความเสี่ยงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการต่อรองระหว่างสถานประกอบการบนห่วงโซ่อุปทาน ที่มีการแสวงหาความได้เปรียบต่อตลาดแรงงาน การถ่ายโอนความเสี่ยงจากผู้ประกอบการ



ไปยังผู้ใช้แรงงานที่มีอำนาจต่อรองต่ำเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนขยายเป็นวงกว้าง ก่อให้เกิดแรงงานเสี่ยง และจะมีความเข้มข้นมากขึ้นหากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นแรงงานที่ไม่ชอบด้วยเงื่อนไขทางกฎหมาย นั่นย่อมหมาความว่าพวกเขามีชีวิตที่ผูกมัดไว้โดยตัวแทนผู้นำเข้าแรงงานและนายจ้างมากยิ่งขึ้น

## ๒. ภาพสะท้อนความเปราะบางของชีวิตมนุษย์ในฐานะแรงงานระดับล่างภายใต้เงื่อนไขสังคมปัจจุบัน (ศึกษาความจริงและความคาดหวังผ่านประสบการณ์การทำงานของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในกรุงเทพมหานคร)

การศึกษาเรื่องแรงงานข้ามชาติศตวรรษที่ ๒๑ ภาพสะท้อนความเปราะบางของชีวิตมนุษย์ในฐานะแรงงานระดับล่างภายใต้เงื่อนไขสังคมปัจจุบัน กรณีศึกษาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในกรุงเทพมหานครได้เลือกแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ในประเภทกลุ่มคนที่เดินทางเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ มีเอกสารอนุญาตให้เข้าสู่เขตแดน (VISA) ชนิดที่ไม่อนุญาตให้ทำงานแต่มีการลักลอบทำงานในฐานะลูกจ้าง<sup>๖</sup> โดยผู้วิจัยเน้นศึกษาการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ในประเด็นที่ว่าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมีอิทธิพลหรือแรงจูงใจใดบ้างที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย ความหวังของแรงงานดังกล่าว ก่อนและหลังเข้ามาทำงาน บทบาทและพื้นที่ทางสังคมในการดำเนินชีวิต การตระหนักรู้สิทธิและหน้าที่ในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย โดยลักษณะการสำรวจตัวอย่างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเพื่อนำข้อมูลมาประกอบนั้น ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ตามพื้นที่ที่กรณีศึกษาเพื่อสังเกตการณ์และสัมภาษณ์ชีวิตแรงงานในขณะดำเนินงานหรือมีวิถีชีวิตจริงในขณะนั้น เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๙ คน ทั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ข้อมูลที่สำคัญจากหลายแหล่งด้วยกัน อาทิ หนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องประกอบ

<sup>๖</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา, (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๕), หน้า ๖.





พื้นที่กรณีศึกษาในการวิจัย ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองสำคัญทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ทั้งในประเทศและนอกประเทศ เป็นที่รู้จักและน่าสนใจในการเข้ามาทำงานจากผู้ที่อาศัยในพื้นที่ที่เจริญน้อยกว่า รวมถึงเป็นเมืองที่มีความหลากหลายที่ผสมผสานความขัดแย้งและความประนีประนอมเข้าไว้ด้วยกันอย่างลงตัว โดยการศึกษาจะสะท้อนพื้นที่การศึกษาที่มีความเข้มข้นของการพัฒนาที่แตกต่างกันออกไป อันได้แก่ พื้นที่ศูนย์การค้าสยามสแควร์ เขตปทุมวัน ซึ่งเป็นพื้นที่ราคาสูงมีการเข้ามาทำงานแล้วก็ออกไปจากพื้นที่นี้ บริเวณรอบมหาวิทยาลัยรามคำแหงและการกีฬาแห่งประเทศไทย เขตบางกะปิ ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่การศึกษา และพื้นที่ผ่อนคลายเป็นที่มีความยืดหยุ่น อย่างร้านค้าริมถนนและตลาดนัด อันสะท้อนให้เห็นความหลากหลายของพื้นที่ที่อาจสัมผัสได้โดยต้นทุนไม่สูงมาก และศูนย์การค้าอิมพีเรียลเวิลด์ลาดพร้าว เขตวังทองหลาง เป็นบริเวณพื้นที่ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นบ้านพักหลังเดี่ยวของผู้มีฐานะปานกลางขึ้นไป ไม่ใช่ที่พักอาศัยของแรงงาน แต่ก็มีศูนย์การค้าดังกล่าวเป็นที่พบปะระหว่างแรงงานด้วยกัน

การศึกษาถึงแรงจูงใจที่นำไปสู่แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย นับเป็นเรื่องยากและท้าทายพอสมควรในการสัมภาษณ์แรงงานที่มีสถานะผิดกฎหมายให้เล่าถึงแรงจูงใจหรือสาเหตุที่ตนกระทำเช่นนั้น แต่ผลลัพธ์ส่วนใหญ่กลับเป็นการขาดเจตนาที่จะละเมิดสถานะที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกกับความมั่งคั่งและความคาดหวังของพวกเขา และมีเพียงบางส่วนที่พอตระหนักรู้ได้ว่าตนเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวแต่แอบลักลอบทำงานในประเทศไทย ทั้งนี้อาจเหมือนว่าแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในประเทศปลายทางจะมีอิทธิพลสำคัญทำให้พวกเขาเลือกที่จะเสี่ยงในฐานะของผู้รู้สถานะว่าผิด และสำหรับผู้ที่ขาดเจตนาเมื่อรู้ภายหลังว่ามีสถานะที่มิชอบแล้ว พวกเขาก็ยังเพิกเฉยและระวังตัวเองจากพื้นที่ทางสังคมที่อาศัยอยู่แทนการปรับให้สอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคมปลายทาง สะท้อนได้ว่าเงื่อนไขทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในสังคมเสรีนิยมใหม่นี้ ได้ก้าวข้ามผ่านปริมณฑลทางกฎหมาย ความเข้มข้นของกระบวนการทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้สร้างความสัมพันธ์ของมนุษย์ในแต่ละพื้นที่ทางสังคมที่ปัจเจกชนมีความเข้มข้นสูงต่อการกำหนดเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ โดยแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากที่ได้สัมภาษณ์มา ร้อยละ ๙๙



เข้ามาทำงานภายหลังปี ๒๐๐๗ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้จะมีการคำนวณค่าเสียโอกาสทางธุรกิจมากกว่าแรงงานรุ่นก่อนหน้า และผูกมัดตัวเองผ่านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมากกว่าเงื่อนไขอื่นใดที่สังคมกำหนดขึ้น จึงเป็นเรื่องยากต่อการปฏิเสธรูปแบบสำหรับผู้มีความหลงใหลในความหวังที่จะมีชีวิตที่มั่นคงต่อไป

### ๒.๑ ความหวังก่อนเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร

ความคาดหวังเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของอุดมการณ์ที่เกิดจากการสังมประสพการณ์จากการรับรู้ (Perception) ผ่านการแสดงออกของผู้คนในพื้นที่ทางกายภาพ ทั้งพื้นที่โดยใกล้และไกล เป็นภาพที่เกิดขึ้นในใจอันเป็นตัวแทนของสิ่งหลายสิ่งต่างกัน แต่มีลักษณะบางอย่างที่เป็นการทั่วไปหรือคล้ายกัน กระบวนการเหล่านี้เรียกว่ามโนทัศน์<sup>๗</sup> มโนทัศน์ด้านความคาดหวังย่อมมีมิติที่แตกต่างกันต่อการรับรู้ตามแต่อัตวิสัยบนฐานประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งต่อไปนี้จะกล่าวถึงความคาดหวังของสถานะแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ในมิติความคาดหวังในชีวิต ความคาดหวังทางด้านเศรษฐกิจ และความคาดหวังในพื้นที่ทางสังคม

#### ๒.๑.๑ ความคาดหวังในชีวิต

ความคาดหวังของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในพื้นที่เสรีนิยมใหม่มีอิทธิพลทางความคิด ความหวัง และความเชื่อ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการอัดแน่นของเวลาและสถานที่ (Time - Space Compression) ที่ทำให้เทคโนโลยีทางการสื่อสารสะดวกรวดเร็วช่วยย่นระยะเวลาและเชื่อมพื้นที่ของหน่วยทางสังคมเข้าด้วยกัน<sup>๘</sup> ความสำเร็จอันชวนเชื่อตลอดจนวาทกรรมการพัฒนาเมืองอย่างกรุงเทพมหานคร จึงเป็นเรื่องที่ขยายข้ามพรมแดนได้ง่ายต่อการรับรู้ของพวกเขา

<sup>๗</sup> สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, **มโนทัศน์**. เข้าถึงได้จาก สำนักราชบัณฑิตยสภา: <http://www.royin.go.th> (๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗).

<sup>๘</sup> David Harvey, **Spaces of Hope**, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000).





จากการที่ได้สัมภาษณ์แรงงานนั้นเห็นได้ว่า ภาพสะท้อนความหวังของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ จะมีเป้าหมายที่มุ่งไปที่การหามูลค่าทางวัตถุ ค่าจ้าง เพื่อไปตอบสนองการลงทุนเรื่องที่อยู่อาศัยในบ้านเกิดของพวกเขาเป็นอันดับแรก เพราะมันสะท้อนถึงความมั่นคงเชิงสัญลักษณ์ที่เป็นรูปธรรม และการเลี้ยงดูชีวิตในบั้นปลายเป็นอันดับรอง ทั้งนี้การลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง จำเป็นต้องหาแหล่งลงทุน ลงแรง ที่คุ้มค่าทางกำไร พื้นที่ปลายทางอย่างเมืองกรุงเทพมหานครจึงกลายเป็นแหล่งลงทุนทางด้านแรงงาน เพื่อตอบสนองปัจจัยทางด้านวัตถุดังกล่าว ซึ่งล้อตามวาทกรรมการพัฒนาความเจริญของเมืองอันเป็นสิ่งชวนเชื่อที่สร้างความหวังต่อพวกเขา และหนึ่งในแรงจูงใจของชีวิตเกิดขึ้นจากคนใกล้ชิดในครอบครัวหรือคนรู้จักในพื้นที่ใกล้เคียงที่พวกเขาเห็นความสำเร็จจากการที่ได้ทำงานในกรุงเทพมหานครอีกด้วย

ความหวังที่เกิดจากการชักชวนเกิดขึ้นอยู่เสมอ เป็นการผลิตซ้ำทางความคิดและกระบวนการสร้างแรงงานของพวกเขาจากพื้นที่หนึ่งที่มีเจริญน้อยกว่าสู่พื้นที่หนึ่งที่มีเจริญมากกว่า ความหวังในชีวิตของแรงงานดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Everett S. Lee ที่เกี่ยวกับปัจจัยผลักดัน (Push Factors) และปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ที่นำมาสู่การย้ายถิ่น<sup>๙</sup> กล่าวคือ ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจในประเทศต้นทางของพวกเขาไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน ทำรายได้ไม่พอต่อการเลี้ยงชีพ เกิดปัญหาความยากจน อดอยาก หรือเกิดภาวะแรงงานล้นเกิน รวมไปถึงประเทศต้นทางนั้นไม่มีมาตรฐานการควบคุมการออกนอกประเทศ ทำให้การอพยพออกนอกประเทศสามารถทำได้ง่ายขึ้น และปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงจังหวัดหัวเมืองใหญ่ในภาคต่าง ๆ ก่อให้เกิดโอกาสในการทำงานและแสวงหารายได้มากมาย เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีระดับความเจริญต่ำกว่า

<sup>๙</sup> พัชรวลัย วงศ์บุญสิน, การย้ายถิ่น: ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒).



และไม่มีช่องทางในการแสวงหารายได้ เกิดความหวัง จนเข้ามาทำมาหากินในที่สุด ทั้งนี้ค่าจ้างภายในประเทศไทยสูงกว่าที่ได้รับในประเทศของพวกเขา ประกอบกับการที่คนไทยไม่นิยมทำงานในอาชีพบางอย่าง เนื่องจากเป็นงานที่หนักและสกปรกซึ่งพวกเขาโดยส่วนมากยอมที่จะปฏิบัติอย่างไม่มีเงื่อนไข เมื่อพวกเขาได้ทำงานไปสักระยะหนึ่งก็มักจะมีการชักจูงญาติพี่น้องหรือคนรู้จักให้เข้ามาแบกรับความเสี่ยงภายใต้ชุดความหวังที่มีร่วมกัน นอกจากนั้นการเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำได้ง่ายเพราะช่องทางเข้าออกมีมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเคร่งครัด บางส่วนก็ยังเป็นนายหน้าหาแรงงานข้ามชาติให้กับนายจ้างในประเทศไทย และจากการที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของความเจริญเติบโต จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีแรงงานข้ามชาติหลากหลายประเภทเข้ามาตามแนวราบของชายแดนเป็นจำนวนมาก

#### ๒.๑.๒ ความคาดหวังทางเศรษฐกิจ

จากแนวคิดปัจจัยผลักดัน (Push Factors) และปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ได้ก่อให้เกิดการเปรียบเทียบในความเจริญทางเศรษฐกิจที่เป็นปัจจัยในการสร้างความหวังให้กับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ผลจากการสัมภาษณ์แรงงานดังกล่าวต่อความหวังทางเศรษฐกิจ นับเป็นความหวังที่เกิดจากการรับรู้ในลักษณะอัตวิสัยที่ขึ้นตรงต่อประสบการณ์ของแต่ละปัจเจกบุคคล บ้างก็เป็นแรงงานที่ทำงานไม่หนักมาก บ้างก็พบเจอกับแรงกดดันในหน้าที่การงานที่ต้องแบกรับอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่ภาพเหล่านี้จะยังไม่ปรากฏเมื่อไม่ได้เข้ามาสัมผัสโดยสัมผัสกับตัวพวกเขาเอง ผลลัพธ์ที่ได้ส่วนใหญ่จึงเป็นความหวังที่ผู้วิจัยให้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายพยายามคิดถึงก้าวแรกที่ได้เข้ามาในกรุงเทพมหานคร ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องเต็มไปด้วยความฝันและการตั้งสมประสงค์ความคาดหวังอันเป็นอัตวิสัยส่วนตัวที่มีอยู่แต่เดิมของพวกเขา

นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เคยทำงานอยู่ในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า ความเข้มข้นทางเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่ดังคมมีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานตามแนวคิดปัจจัยผลักดัน (Push Factors) และปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ซึ่งเป็นการอธิบายตามเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก โดยมีการคิดคำนวณค่าเสียโอกาส การลงทุนข้ามพรมแดน





พวกเขามีความตื่นตัวเรื่องสิทธิแรงงานน้อยกว่าแรงงานรุ่นก่อนในอดีต พวกเขาใส่ใจอำนาจการต่อรองของตัวเองน้อยกว่าและคิดเพียงแต่เรื่องการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จในประเทศปลายทาง เพราะทั้งนี้ทั้งนี้ที่ลงทุนข้ามพรมแดนจากประเทศต้นทางนั้นย่อมผูกพันกับชีวิตพวกเขาให้ต้องกระตุ้นความเข้มข้นต่อการเป็นแรงงานในฐานะสินค้าของกระบวนการทางเศรษฐกิจมากขึ้น

Philip Mirowski<sup>๑๐</sup> ได้ระบุเงื่อนไขสำคัญของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ซึ่งสรุปได้ว่า ปัจเจกชนไม่ว่าอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลไม่สามารถกระทำความคิดได้ หากพวกเขามีความสามารถ และคิดว่าการลงทุนต่อกิจกรรมนั้นมีความคุ้มค่าในบริบทแรงงานข้ามชาตินั้น ตราบใดที่พวกเขาไม่ถูกจับและมีค่าใช้จ่ายพอสำหรับจดทะเบียนหรือติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐไทย การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของทุนบริษัทและนิติบุคคลเป็นเรื่องปกติและได้รับการส่งเสริมแต่การเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานมักได้รับการตั้งคำถาม สาเหตุสำคัญมาจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานมักมิได้หมายความว่าเพียงการเคลื่อนย้ายของแรงงานในฐานะสินค้า หากแต่คือการเคลื่อนย้ายแรงงานในฐานะมนุษย์ ความเป็นมนุษย์เป็นเงื่อนไขที่สร้างความลำบากต่อการวัดได้ จึงนับเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการทุน ความเป็นผู้ประกอบการและประสิทธิภาพโดยไม่ต้องการความเป็นมนุษย์นั่นเอง

## ๒.๒ ความจริงภายหลังการใช้ชีวิตในกรุงเทพมหานคร

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เข้ามายังประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ย่อมทำให้เห็นถึงมโนทัศน์หรือมุมมองร่วมกันบางประการของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเหล่านี้ว่าภาพที่เกิดขึ้นในใจอันเป็นตัวแทนของสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความหวัง ความฝัน ความเชื่อ ตลอดจนแรงจูงใจที่ทำให้แรงงานจำนวนมากเลือกที่จะเข้ามายังเมืองหลวงของไทย โดยชุดความคิดดังกล่าวได้ถูกเชื่อมโยงไว้กับมิติต่าง ๆ ทางสังคมข้างต้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นเพียงอุดมคติหรือเป็นรูปธรรมสำหรับ

---

<sup>๑๐</sup> Philip Mirowski and Dieter Plehwe, **The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective**, (London: Harvard University Press, 2009).



แรงงานข้ามชาติ ภายหลังจากข้ามพรมแดนเพื่อตามหาความฝันของตน ความคาดหวังดังกล่าว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาควบคู่กับความเป็นจริงทางกายภาพที่แรงงานข้ามชาติ ผิดกฎหมายได้เผชิญ

#### ๒.๒.๑ ความจริงผ่านนายจ้าง

ผู้ประกอบการในศตวรรษที่ ๒๑ ส่วนใหญ่มีความศรัทธาต่อระบบทุนนิยมในรูปแบบเสรีนิยมใหม่ มีแนวคิดที่จะปรับตัวตนผ่านตลาดอย่างยืดหยุ่น โดยพยายามขจัดเวลาและสถานที่ ปราศจากการคำนึงถึงการทำลายทางกายภาพของความเป็นมนุษย์และธรรมชาติ<sup>๑๑</sup> เป็นแนวคิดที่ปลอดอุดมการณ์ทางสังคมและศีลธรรม มุ่งหวังเพียงแต่จะสร้างปริมาณผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ผู้ประกอบการหรือนายจ้างส่วนใหญ่มีความคาดหวังค่อนข้างขัดกับความหวังของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย จากการที่ได้พูดคุยกับนายจ้างที่มีลูกจ้างเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย พวกเขามีความปรารถนาเดียวในทำนองว่า

“หวังจะให้ทำงานตามคำสั่งอย่างเต็มที่ ไม่เดือดร้อน สร้างปัญหาให้แก่พวกเรา (นายจ้าง) เพราะเราจ้างพวกนั้นมา (แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย) ก็เพื่อใช้งานให้คุ้มกับค่าจ้าง ค่าลงทุน ซึ่งพวกนั้น (แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย) ก็เชื่อฟัง และปฏิบัติได้ดีกว่าลูกจ้างที่เป็นคนไทยเสียอีก แต่ก็มีบ้างนะ ที่เกียจงาน ชอบเถียงนายจ้าง พวกเราก็เลิกจ้างหากพวกนั้น เรื่องมาก”<sup>๑๒</sup>

#### ๒.๒.๒ ความจริงผ่านระบบเศรษฐกิจ

รัฐเสรีนิยมใหม่มีข้อแตกต่างกับแนวคิดเสรีนิยมแบบดั้งเดิมคือ สิทธิเสรีภาพแบบปัจเจกชน มนุษย์นิยม สิทธิมนุษยชนถูกสร้างและนิยามผ่านปริมาณผลทางเศรษฐกิจ เสรีนิยมใหม่ดูราวกับจะปลอดอุดมการณ์ทางการเมือง ตามที่ Harvey ระบุไว้

<sup>๑๑</sup> David Harvey, Space of Hope, p.186.

<sup>๑๒</sup> ผู้ประกอบการในฐานะนายจ้างของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย, ๒๕๕๙





ว่ากลไกตลาดเป็นเครื่องมือการประมวลผลข้อมูลที่มีประสิทธิภาพกว่าสมองมนุษย์ โดยยังคงทำงานอยู่ในรูปแบบของสมองมนุษย์ แต่ในขณะเดียวกัน Foucault ก็ให้เห็นว่า ลัทธิเสรีนิยมใหม่มักถูกเข้าใจว่าเป็นนโยบายการปล่อยตลาดเสรี ซึ่งแท้จริงแล้วเสรีนิยมใหม่ เป็นการควบคุมทางจิตวิทยากิจกรรมทั่วไปของมนุษย์ อันเป็นการแทรกแซงถาวรของ ทุกกิจกรรมของมนุษย์ กล่าวคือลัทธิเสรีนิยมใหม่ไม่ได้ทำลายอำนาจรัฐหากแต่ได้ปรับเปลี่ยน หน้าที่และขอบเขตของรัฐ เมื่อพิจารณาวิภาษวิธีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพ ปัจเจกชนและความมั่นคงของรัฐ หากใช้ทางสองแพร่งแต่อย่างใด เพียงแต่สังคมเสรีนิยมใหม่นั้น กลไกการประสานความขัดแย้งข้างต้นได้ถูกคิดคำนวณผ่านผลได้ทางเศรษฐกิจ เสรีภาพของปัจเจกชนและความมั่นคงของรัฐจึงไม่ใช่การแข่งขันแบบ Zero-Sum ในลักษณะของสัญญาประชาคมแบบเสรีนิยมแบบดั้งเดิม หากแต่เป็นการแปรสภาพ เงื่อนไขเชิงคุณภาพสู่ระบบมูลค่าแลกเปลี่ยนของทั้งปัจเจกชนและสังคมเสรีนิยมใหม่ และหากพิจารณาในมุมมองของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย พวกเขามีเงื่อนไขที่เติมเต็ม พลังของแรงงานราคาถูก และมีต้นทุนในการผลิตซ้ำต่ำ ขณะเดียวกันก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมากับแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องทำให้อยู่ภายใต้ชุดความคิดว่า ด้วยเสรีภาพตามแบบแผนของการอธิบายแนวเสรีนิยมใหม่ กล่าวคือการควบคุมตนเอง ภายใต้เสรีภาพแห่งปัจเจกชนไม่ควรขัดกับผลประโยชน์ในการสะสมทุนนั่นเอง<sup>๑๓</sup>

ด้วยกระบวนการการจัดของเวลาและสถานที่ต่อการผลิตซ้ำ ทำให้ ชีวิตในพื้นที่การผลิตของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมีความเข้มข้นมากขึ้น และขยาย เวลาของการผลิตซ้ำออกไปในประเทศต้นทางของพวกเขา ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแรงงาน ข้ามชาติ รวมถึงชนชั้นกลางใหม่ในกรุงเทพมหานคร หรือในพื้นที่อุตสาหกรรมชานเมือง พวกเขาเผชิญเงื่อนไขที่คล้ายกันในเชิงคุณภาพอันได้แก่ ความเปราะบาง แปรลกแยก และ กระบวนการทำให้เป็นสินค้าอย่างเข้มข้น การทำให้ปัจเจกชนมีความรู้สึกร่วมกับระบบได้ จำเป็นต้องต้องสร้างพื้นที่อันตวิทยาทางเศรษฐศาสตร์ขึ้นมา จึงเป็นความจริงมากกว่า

<sup>๑๓</sup> ชัยสุวัณณ์ ธรรมบุษดี, เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติ: กรณี ศึกษาแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรปราการ, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕).



การสร้างคามฝันหรือความคาดหวังปลายทางของการใช้ชีวิต หากแต่เป็นการสร้างชุดคำอธิบายการดำเนินชีวิต การให้ความหมาย การลดค่าลำดับความสำคัญ การจัดลำดับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับปัจจัยการผลิตต่าง ๆ<sup>๑๔</sup> ทำให้การเผชิญหน้าของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายและนายจ้างของพวกเขา Marx ได้ให้เหตุผลหักล้างต่อกระบวนการทุนนิยม ซึ่งเขายอมรับความสำเร็จของตลาดนั้นถูกต้อง แต่การไม่ควบคุมตลาดเสรีของพวกทุนนิยม ได้นำมาสู่การลดทอนคุณค่าและทำให้เกิดชนชั้นตามมา เมื่อใดที่เงินทุนสะสมเพิ่มมากขึ้น สถานการณ์ของแรงงานจะเลวร้ายขึ้น ขณะเดียวกันชนชั้นแรงงานก็จะถูกทรมาณจนไม่ได้รับเสรีภาพในชีวิตตามควร ตลาดของพวกทุนนิยมได้นำมาซึ่งการทำลายมนุษย์ทางกายภาพ ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ พวกทุนนิยมจะตีกรอบเพื่อปกป้องตนเองในพื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคมจะตกอยู่ในอันตรายอีกนัยหนึ่ง มันเป็นเรื่องยากที่จะพัฒนาระบบตลาดให้ไปสู่การจ้างงานประจำที่แน่นอน และทำยที่สุดก็เปราะบางไปถึงสถาบันทางสังคม<sup>๑๕</sup>

### ๒.๒.๓ ความจริงผ่านเงื่อนไขทางกฎหมาย

อิสระทางความหวังที่จะถูกกลืนรวมได้ในอีกทางหนึ่งคือ ภาพสะท้อนผ่านเงื่อนไขกฎหมาย แม้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในรัฐเสรีนิยมใหม่จะก้าวข้ามพรมแดนของกฎหมาย แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าเงื่อนไขดังกล่าวจะไม่สามารถขัดขวางความหวังของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายได้ สังคมมีการตรวจตราอยู่เสมอแม้ทางกายภาพจะปฏิบัติให้เห็นต่างกัน ดังแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่ถูกสัมภาษณ์ ที่เขาเล่าส่วนหนึ่งจากสาเหตุของการอพยพจากพระรามสองเข้ามาในพื้นที่เขตบางกะปิ เพราะพื้นที่พระรามสองมีตำรวจคอยตรวจตราและจับกุมพวกเขาอยู่เสมอ เช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหมายเลข ๑๗ และ ๑๘ ที่พวกเขาทำงานในร้านอาหารจานด่วนในพื้นที่สยามสแควร์ เขตปทุมวัน พวกเขาต้องพบเจอความเสี่ยงอย่างเข้มข้นจากการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งพวกเขาก็ค่อนข้างกลัวพอสมควรถึงขนาดไม่กล้าไปไหนไกลจากที่ทำงาน ร้านค้าบริเวณนั้นที่รู้จัก

<sup>๑๔</sup> ชัยสุธรรมย์ ธรรมบุษดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐.

<sup>๑๕</sup> David Harvey, *ibid.*





ทำให้เห็นได้ว่าความเสียดังกล่าวระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ได้แปรสภาพคุณภาพของรัฐให้มีบทบาทเป็นรอง และเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดจากการต่อรองระหว่างสถานประกอบการบนห่วงโซ่อุปทานที่มีการแสวงหาความได้เปรียบต่อตลาดแรงงาน การถ่ายโอนความเสี่ยงจากผู้ประกอบการไปยังผู้ใช้แรงงานที่มีอำนาจต่อรองต่ำเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนขยายเป็นวงกว้างก่อให้เกิดแรงงานเสี่ยง<sup>๑๖</sup> และจะมีความเข้มข้นมากขึ้นหากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นแรงงานที่ไม่ชอบด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายนั้นย่อมหมายความว่าพวกเขาใช้ชีวิตที่ผูกมัดไว้โดยตัวแทนผู้นำเข้าแรงงานและนายจ้างมากยิ่งขึ้น

จุดนี้เองที่สะท้อนได้ว่าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายต่างจากแรงงานข้ามชาติทั่วไป โดย Pitch Pongawat<sup>๑๗</sup> ได้อธิบายการสร้างกระบวนการแรงงาน (Labor process) ผ่านการให้สิทธิต่าง ๆ ของประชากร ซึ่งมีความสำคัญต่อเงื่อนไขในชีวิตที่จะทำให้ตนมีโอกาสสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นอนในภาคส่วนของเศรษฐกิจ ระบบดังกล่าวได้ผลักดันให้คนบางกลุ่มเข้าสู่ช่องทางการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนและการทำลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการสร้างรูปแบบการจำกัดหรือการกักกัน (Containment-Confinement) ต่อแรงงาน และการจำกัดดังกล่าวได้นำมาถูกใช้กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในการอยู่อาศัยและการทำงานของพวกเขาในเมือง นับว่าเป็นการปราศจากโอกาสในการเคลื่อนย้ายทางพื้นที่เพื่อไปสู่ชีวิตที่ดีกว่า

กระบวนการทางสังคมเหล่านี้เกิดขึ้นในลักษณะผลิตซ้ำแบบกระจัดเวลาและสถานที่ โดยส่วนใหญ่ปรากฏผ่านมโนทัศน์ของแรงงานข้ามชาติสมัยใหม่ที่มีเงินทุนข้ามพรมแดนและพร้อมที่จะให้ความสำคัญกับการทำงานหนักในชีวิตที่กรุงเทพมหานคร การเดินทางที่มีค่าใช้จ่ายควบคู่กับนโยบายกีดกันแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายของรัฐบาลไทยยากที่จะทำให้การอยู่เมืองไทยอย่างถาวรเป็นเรื่องยาก จึงทำให้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่หวังที่จะพักอาศัยถาวรในประเทศปลายทาง พวกเขาจึงทำได้เพียงเข้ามาแสวงหามูลค่าทางวัตถุเพื่อไปตอบสนองชีวิตที่ปั่นป่วนพวกเขาในประเทศต้นทางเท่านั้น

<sup>๑๖</sup> Guy Standing, **The Precariat : The New Dangerous Class**. (London : Bloomsbury Academic, 2011)

<sup>๑๗</sup> Pitch Pongsawat, **Border Partial Citizenship, Border Towns and Thai-Myanmar Cross-Border Development : Case Studies at the Border Towns**. (California : University of California, Berkeley, 2007).



### ๓. การรับรู้สิทธิทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในฐานะผู้ทรงสิทธิ ตามกฎหมาย

ในทางเนตินิยาม แรงงานข้ามชาตินับเป็นหนึ่งในผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย (Subject of Law หรือ Person under/in Law) หรือหากพิจารณาทางเศรษฐกิจการเมือง พวกเขาก็คือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ในมาตรการทางสังคมดังกล่าว ซึ่งแน่นอนว่า หากพิจารณาในสังคมอุดมคติแบบเนตินิยามอย่างประเทศไทยนั้นจะพบว่ายึดหลักนิติรัฐ (Legal State) หรือการปกครองที่รัฐอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นสำคัญ และเมื่อพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายผ่านบริบทเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ จะพบว่าการใช้แรงงานของสังคมไทยมีมาตั้งแต่สมัยต้นราชวงศ์จักรีจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศที่ไม่สมดุลกับการเติบโตของเศรษฐกิจอันส่งผลกระทบต่อประเทศไทยที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานบางประเภท เป็นปัจจัยให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากต่อไปในอนาคต

จากสถิติแรงงานข้ามชาติซึ่งเปิดให้ขึ้นทะเบียนตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ จนถึงปัจจุบัน พบว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติมีจำนวนสูงขึ้นทุกปี และมีสัดส่วนอัตราการเพิ่มที่สูงขึ้นหลายเท่าตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติเทียบกับกำลังแรงงานของไทย ปัญหาหลักที่พบคือตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาในประเทศส่วนใหญ่ไม่ถูกกฎหมายตั้งแต่ต้น เพื่อเข้ามาลักลอบทำงานในประเทศ จึงส่งผลให้ทั้งผิดกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว หรือเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ลักลอบทำงานในประเทศ ก็จะมีผิดกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา ๕๑<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๕๑ คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่คนต่างด้าวซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามวรรคหนึ่งยินยอมเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรภายในเวลาที่พนักงานสอบสวนกำหนดซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวัน พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับและดำเนินการให้คนต่างด้าวนั้นเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้





และหากจะพิจารณามาตรการของภาครัฐที่ผ่านมามีข้อจำกัดทำให้ไม่อาจดำเนินการได้อย่างเด็ดขาด เพียงแต่เปิดให้มาขึ้นทะเบียน ขออนุญาตทำงาน และให้มีการพิสูจน์สัญชาติเป็นช่วง ๆ ซึ่งไม่สำเร็จสมบูรณ์ จึงเป็นปัจจัยเสริมให้ปัญหาที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติไม่มีแนวโน้มลดลง

ปัญหาเรื้อรังดังกล่าวทำให้แรงงานข้ามชาติเรียนรู้จากประสบการณ์ว่าประเทศไทยไม่เคยเอาจริงเอาจังกับแรงงานข้ามชาติ หลบเลี่ยงได้จึงหลบเลี่ยงก่อนเพื่อรอให้มีการเปิดโอกาสการขึ้นทะเบียนอีก ซึ่งที่ผ่านมามีการเข้าออกจากการลักลอบด้วยวิธีการต่าง ๆ นั้น แม้รัฐบาลจะประกาศว่าจะไม่ออกบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราว (บัตรสีชมพู) ให้อีกจึงไม่สามารถป้องปรามหรือทำให้แรงงานข้ามชาติเกรงกลัวได้ นอกจากนี้ นายจ้างหรือสถานประกอบการต่าง ๆ ยังคงว่าจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย เนื่องจากต้องการลดต้นทุนการประกอบการ ไม่ต้องการความยุ่งยากในการดำเนินการตามกฎหมายแรงงาน และไม่มีความเกรงกลัวว่าจะถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากรวมตัวเลขของแรงงานข้ามชาติทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายคาดว่าจะมีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมากกว่าห้าล้านคน

สิ่งที่พิสูจน์ได้อย่างชัดเจนว่าแรงงานข้ามชาติและนายจ้างตลอดจนประเทศต้นทางไม่ใส่ใจต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติหรือแม้กระทั่งการคุ้มครองสิทธิของไทย เห็นได้จากการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศให้แรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติ ได้แก่ ลาว กัมพูชา และเมียนมา มาขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ นั้นแม้มีแรงงานมาขึ้นทะเบียนถึง ๑.๖ ล้านคนเศษ แต่ในการพิสูจน์สัญชาติของประเทศต้นทางกลับทำได้น้อยมากคือทำได้น้อยกว่าสองแสนคน เป็นสัดส่วนที่ต่ำมาก แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคที่เกิดจากการร่วมมือจากประเทศต้นทางในการแก้ไขปัญหา และจากจำนวนแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียน ๑.๖ ล้านคนเศษนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบให้มีการพิสูจน์สัญชาติ ทั้ง ๓ สัญชาติข้างต้น ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งจากการดำเนินการของกรมจัดหางาน มีผู้ผ่านการตรวจพิสูจน์สัญชาติแล้วเสร็จประมาณร้อยละสิบนั้น กล่าวคือเป็นกรณีสัญชาติ กัมพูชาและลาวเพียง ๑๕๒,๑๕๔ คน (เป็นแรงงาน ๑๔๙,๒๔๗ คน ผู้ติดตาม ๒,๙๐๗ คน)



และเป็นสัญชาติเมียนมาผ่านการตรวจสัญชาติจำนวน ๑๖,๓๔๙ คน จนต้องขยายระยะเวลา โดยให้ผู้ถือบัตรอนุญาตชั่วคราว (บัตรสีชมพู) ที่ยังไม่ผ่านการตรวจภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ให้มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ สำหรับกลุ่มที่ไม่มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่และขออนุญาตทำงานภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ให้มีการดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม จับกุม ผลักดันส่งกลับตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามคำสั่งคณะความสงบแห่งชาติ<sup>๑๙</sup> ซึ่งก็ทำได้เคร่งครัดในทางปฏิบัติไม่ ยังคงปรากฏแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานโดยบัตรสีชมพูหมดอายุ อย่างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหมายเลข ๑-๔ และ ๗-๘ เกิดขึ้นอยู่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในศตวรรษที่ ๒๑ เห็นได้ว่าพวกเขามีความตื่นตัวเรื่องสิทธิแรงงานน้อยกว่าแรงงานรุ่นก่อนในอดีต พวกเขาจึงใส่ใจอำนาจการต่อรองของตัวเองน้อยกว่าและคิดเพียงแต่เรื่องการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จในประเทศปลายทาง เพราะทั้งนี้หนี้ที่ลงทุนข้ามพรมแดนจากประเทศต้นทางนั้นย่อมผูกพันกับชีวิตพวกเขาให้ต้องกระตุ้นความเป็นแรงงานอย่างเข้มข้น

ผลจากการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายทั้งหมด ๑๙ คน มีเพียง ๑ คนเท่านั้นที่พอรู้พื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายคนเข้าเมือง เขาเล่าว่า “...ก็พอรู้บ้างครับ เราเดินทางข้ามประเทศก็ต้อง passport แล้วทำ VISA ให้ถูกต้อง แล้วเมื่อเรามาทำงานที่ไทยทำเราก็จะให้นายจ้างไปทำบัตรแรงงานให้จะได้ไม่ผิดกฎหมาย”<sup>๒๐</sup> แต่ถึงอย่างไรหากพิจารณาให้ลึกกลงไปพวกเขาทั้งหมด ๑๙ คนก็ไม่รู้ถึงสิทธิหน้าที่ตนเองจากการคุ้มครองทางกฎหมาย โดยสิทธิตามกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานนั้น จะอยู่ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติรายละเอียดสิทธิที่แรงงานควรจะได้รับการปฏิบัติ อาทิ หมวดการใช้แรงงานทั่วไป ที่มีการกำหนดสิทธิเวลาพักวันละไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมง และมีสิทธิหยุดงานประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง และการปฏิเสธงานอันตรายต่อสุขภาพร่างกายและความปลอดภัยหากต้องทำงานเกินกว่าวันละ

<sup>๑๙</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ๒๕๕๘, น.๑๒ - ๑๓

<sup>๒๐</sup> แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหมายเลข ๑๐, ๒๕๕๙





๗ ชั่วโมง หอมวดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด ซึ่งไม่รู้ว่าตนมีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาไม่น้อยกว่า ๑.๕ เท่าของค่าจ้างต่อชั่วโมง และไม่รู้ว่าหากนายจ้างผิดนัดในการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด มีสิทธิได้รับดอกเบี่ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี หอมวดค่าชดเชย มีแรงงานส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าตนมีสิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้างโดยไม่มี ความผิด และแม้กระทั่งหมวดสวัสดิการ มีแรงงานบางคนไม่รู้ถึงสิทธิที่ตัวเองจะได้รับ อาทิ การรักษาพยาบาล ฯ ซึ่งก็อาจเป็นเพราะความไม่ประสงค์ของนายจ้างที่จ้ะรับรอง คุ่มครองแรงงานเหล่านี้

สิ่งที่ต้องพิเคราะห์ต่อมาก็คือในเมื่อไม่ได้รับความยุติธรรมแล้ว เหตุใดแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจึงไม่ดำเนินกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับสิทธิของตน ซึ่งหากพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงแล้วนั้นจะเห็นว่า แม้กระบวนการยุติธรรมจะรับรองทั้ง แรงงานชาติและแรงงานข้ามชาติทุกสถานะโดยไม่สนใจเอกสารเข้าเมือง แต่ด้วยการ ที่เป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายประกอบกับการไม่รู้สิทธิที่มีอยู่ และการปรากฏชื่อ ทางสถานะในเอกสารราชการว่าเป็นผู้มีชอบ เป็นผู้ไม่ถูกต้อง จึงอาจโดนรับโทษได้ นั้นย่อมหมาความว่าพวกเขาเหล่านั้นก็จะหมดโอกาสในการทำงานในประเทศไทยต่อไป อันเป็นข้อเท็จจริงเบื้องหลังที่ดูเหมือนว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ถูกเลือกปฏิบัติ ในประเทศไทยนั่นเอง

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “แรงงานข้ามชาติศตวรรษที่ ๒๑ : กรณีแรงงานข้ามชาติผิด กฎหมายในกรุงเทพมหานคร” ภายใต้งานวิจัยเรื่อง “มโนทัศน์ของแรงงานข้ามชาติที่ผิด กฎหมาย ศึกษากรณีแรงงานในกรุงเทพมหานคร” เป็นงานวิจัยที่มีการบูรณาการองค์ ความรู้ทางสหวิทยาการระหว่างเรื่องมโนทัศน์ว่าด้วยแรงงานกับมโนทัศน์ว่าด้วยกฎหมาย ที่มีการเคลื่อนที่ (Mobility) ของแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และหลักเกณฑ์ (Legality) ที่กฎหมายกำหนดสภาพบังคับไว้จึงมีความสัมพันธ์กัน อันเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ ความเป็นพลเมืองในพื้นที่ทางสังคม มีการใช้กรอบแนวคิดภูมิหลังประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมืองและภูมิศาสตร์การเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และพื้นที่แห่งความหวัง



ในสังคมอุดมคติ ผ่านการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ข้อมูลที่สำคัญจากหลายแหล่งด้วยกัน อาทิ หนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังทำการศึกษาเพื่อหาคำตอบในเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์ (In-depth Interview) แรเงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ประเภทกลุ่มที่เดินทางเข้าเมืองถูกต้อง กล่าวคือ มีเอกสารอนุญาตให้เข้าสู่เขตแดน (VISA) ชนิดที่ไม่อนุญาตให้ทำงานแต่ลักลอบทำงานในฐานะลูกจ้าง จำนวน ๑๙ คน ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร บริเวณพื้นที่ศูนย์การค้าสยามสแควร์ เขตปทุมวัน พื้นที่รอบมหาวิทยาลัยรามคำแหงและการกีฬาแห่งประเทศไทย เขตบางกะปิ และศูนย์การค้าอิมพีเรียลเวิลด์ ลาดพร้าว เขตวังทองหลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของแรเงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ในประเด็นที่ว่าแรเงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมีอิทธิพลหรือแรงจูงใจใดบ้างที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การเป็นแรเงงานที่ผิดกฎหมาย ความหวังของแรเงงานดังกล่าว ก่อนและหลังเข้ามาทำงาน บทบาทและพื้นที่ทางสังคมในการดำเนินชีวิต รวมถึงศึกษาทัศนคติการรับรู้มาตรการทางกฎหมายจากการเป็นส่วนหนึ่งของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย อันเป็นส่วนหนึ่งในการสะท้อนคุณภาพของมาตรการดังกล่าว

ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง (ปี ๑๙๐๐ - ๑๙๕๐) เงื่อนไขระบบเศรษฐกิจของโลกขณะนั้นเป็นทุนนิยมที่เน้นการเปลี่ยนผ่านจากทุนพาณิชย์สู่ทุนอุตสาหกรรมและการสร้างพลเมืองใต้ระบบสายพานการผลิต ทำให้เงื่อนไขการสะสมทุนในรัฐไทยต้องการนำเข้าแรงงานและผู้ประกอบการชาวจีนเพื่อทุนพาณิชย์ ซึ่งดำเนินการโดยรัฐ การสร้างแนวคิดพลเมืองสายพานในช่วงหลังปี ๑๙๓๒ เพื่อการควบคุมแรงงาน มีการแปลงสัญชาติให้กับบุตรหลานชาวจีนในไทย

ในช่วงปี ๑๙๕๐-๑๙๘๕ การเจริญเติบโตของทุนอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากการช่วยเหลือทางเทคนิคของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เกิดระบบโครงสร้างของโลกที่มีพื้นที่ศูนย์กลางและชายขอบเกิดขึ้น เกิดการล่มสลายของเกษตรกรรมแบบยังชีพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ไปสู่การอพยพในประเทศสู่พื้นที่อุตสาหกรรม การเติบโตของวิถิคนเมืองที่มีกิจกรรมเน้นแรงงาน อาทิ การก่อสร้างที่อยู่อาศัย คนรับใช้ พนักงานขับรถ





ในช่วงปี ๑๙๘๕ - ๑๙๙๗ มีการปรับเปลี่ยนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และการเติบโตของประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างญี่ปุ่น ยังผลให้ไทยเป็นส่วนหนึ่งของ ปลายทางการลงทุนราคาถูก เกิดพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมตามหัวเมืองใหญ่และปริมณฑล มีการพัฒนาระบบขนส่งและเทคโนโลยีการสื่อสาร แรงงานในช่วงนี้จึงอพยพเข้าสู่ระบบ อุตสาหกรรมเป็นระบบแรงงานคอปกขาว อีกทั้งในทศวรรษ ๑๙๙๐ ก็เกิดการอพยพของ แรงงานเมียนมาเข้าสู่เมืองชายแดนด้วยเหตุผลทางการเมือง

ในช่วงของปี ๑๙๙๗ - ปัจจุบัน มีการสถาปนาบทบาททางการเงิน และภาคบริการอย่างเต็มตัว การเริ่มรอบการสะสมทุนแบบเสรีนิยมใหม่และการถ่ายโอน ความเสี่ยงสู่แหล่งต้นทุนการผลิตต่ำ ยังผลให้เกิดแรงงานข้ามที่มีเงื่อนไขยืดหยุ่น ต่อสภาพการจ้างงานอย่างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย นอกจากนี้ผลของการพัฒนา มหานครในช่วงที่ผ่านมา ทำให้ความเข้มข้นของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน อย่างพื้นที่เขต ปทุมวันที่เป็นศูนย์กลางพาณิชย์กรรม เมื่อมีความเจริญจนถึงจุดอิ่มตัวก็จะมีพื้นที่เขตอื่น เข้ามารองรับการขยายตัวของเมือง อย่างพื้นที่เขตบางกะปิที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชุมชน ร่วมกับที่อยู่อาศัยและพื้นที่เขตวังทองหลางที่เป็นบ้านพักแบบหมู่บ้านจัดสรรเป็นส่วนใหญ่

การศึกษาแรงงานข้ามชาติศตวรรษที่ ๒๑ : กรณีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ในกรุงเทพมหานคร พบว่า แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมองข้ามมาตรการทางสังคม ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา เพื่อมุ่งสู่พื้นที่ทางเศรษฐกิจดังที่พวกเขาคาดหวังไว้ในชีวิต โดยความคาดหวังในชีวิตทุกคนมีความปรารถนาทั้งสิ้น ส่วนใหญ่หวังจะยกระดับชีวิต ตนเองและครอบครัว การยกระดับเรื่องที่อยู่อาศัยในประเทศต้นทางก็นับเป็นรูปธรรม ที่สะท้อนความมั่นคงได้ชัดเจน จึงเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองที่เจริญกว่า ภูมิภาคอื่นเดิม มีเศรษฐกิจที่เจริญอย่างไม่เท่าเทียมอันสะท้อนความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ทำให้ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเมื่อมองผ่านนายจ้างแล้วพวกเขาก็ถือเป็นสินค้าที่ถูกผลิตซ้ำ ตามคำอธิบายของรัฐทุนนิยมแบบเสรีนิยมใหม่

ในทางเศรษฐกิจมีความผิดหวังทั้งเรื่องค่าจ้าง ค่าครองชีพ จนไม่สามารถมีเงิน เก็บเพื่อตอบสนองความหวังของตนได้



ความเป็นจริงในทางกฎหมายก็เช่นเดียวกันที่บั่นทอนความหวังของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ส่งผลต่อการปรากฏตัวและการกล้าใช้ชีวิตอย่างพลเมืองรัฐทั่วไปไม่มั่นคง

อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายก็ถือได้ว่าเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งในความเป็นจริงการรับรู้สิทธิหน้าที่ของแรงงานจากการสัมภาษณ์ ร้อยละ ๑๐๐ ไม่มีความรู้เรื่องนี้ อีกทั้งมีการเลือกปฏิบัติไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานยังคงขาดความบริบูรณ์อยู่

การศึกษาเรื่อง “แรงงานข้ามชาติศตวรรษที่ ๒๑ : กรณีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในกรุงเทพมหานคร” จึงเป็นงานที่มีการบูรณาการองค์ความรู้ระหว่างเรื่องมโนทัศน์ว่าด้วยแรงงานกับมโนทัศน์ว่าด้วยกฎหมาย ที่มีการเคลื่อนที่ (Mobility) ของแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และหลักเกณฑ์ (Legality) ที่กฎหมายกำหนดสภาพบังคับไว้จึงมีความสัมพันธ์กัน อันเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมืองในพื้นที่ทางสังคม การรับฟังปัญหาอันไร้ซึ่งเสียงของมนุษย์ในลักษณะนี้นับเป็นการเก็บข้อมูลขั้นพื้นฐานในระดับล่างสุดของผู้ได้รับปัญหาทางสังคม ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลเชิงมานุษยวิทยาการเมืองนี้ไปสู่การพัฒนาแนวทางปรับปรุงแก้ไขในระดับสูงต่อไป

ผลลัพธ์ของปรากฏการณ์ทางสังคมดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐยังคงขาดประสิทธิภาพในการจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ความล้มเหลวที่ตกผลึกมาอย่างยาวนานมีสาเหตุมาจากการขาดฐานข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวางแผนอย่างมีคุณภาพ ความเป็นเอกเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ขาดการเชื่อมโยงประสานงานกัน และปัญหาการทุจริตในการดำเนินงานที่บิดเบือนไปจากมาตรการทางกฎหมาย ทำให้เห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมายังขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบครบวงจร การวางแผนในระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงมีการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในแต่ละปีมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นครั้งคราวไป เพราะปัจจุบันรัฐไทยยังไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบต่อปัญหาข้างต้น มีเพียงกระทรวงแรงงานที่ได้ตั้งหน่วยงานย่อยเฉพาะกรณีเพื่อ





รับผิดชอบการควบคุมและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงขอเสนอแนะการทำวิจัยในครั้งต่อไปเห็นสมควรพิจารณาถึงประเด็นต่อไปนี้

๑. มุมมองการจัดการอุปสรรคความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติในสังคมทุนนิยมเสรีนิยมใหม่
๒. แนวทางการสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างแรงงานข้ามชาติกับพลเมืองในรัฐปลายทางในยุคศตวรรษที่ ๒๑
๓. แนวทางการสร้างเสถียรภาพระหว่างสิทธิมนุษยชนกับทุนนิยมในสังคมเสรีนิยมใหม่
๔. มานุษยวิทยาว่าด้วยการทำความเข้าใจกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติ
๕. การศึกษาถึงแนวโน้มการจัดตั้งองค์กรเฉพาะที่มีความเป็นเอกภาพเพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องการดำเนินการ มุ่งเสริมสร้างศักยภาพของประเทศไทยในการจัดการเรื่องแรงงานข้ามชาติทุกประเภทอย่างรอบด้านและยั่งยืน



## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความในหนังสือ

กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. **คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในการจัดการปัญหามิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ.**

นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๘.

เจษฎา โชติกิจภิวาทย และวิทยากร บุญเรือง. **แรงงานบนเส้นทางรัฐสวัสดิการ.** ลำพูน:

โครงการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาสทางสังคม, ๒๕๕๖.

โครงการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาสทางสังคม, ๒๕๕๖.

ณรงค์ฤทธิ์ ศรีประสิทธิ์. **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน**

**ในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.

พนันท์ ตาปนนท์. **บริบทพื้นฐานกฎหมายผังเมืองไทย.** กรุงเทพฯ: ภาควิชาการวางแผน

ภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓.

พิชณุตม์ พุทธิสรรพลี. **มาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับแรงงานข้ามชาติจากการ**

**เป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.** กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน. การย้ายถิ่น: **ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย.** กรุงเทพฯ: วิทยาลัย

ประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒.

วิษณันท์โชติ ศิริไสดา. **การรับรู้สิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของแรงงานต่างด้าว.**

กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **การย้ายถิ่นข้ามชาติกับการพัฒนา**

**ทรัพยากรมนุษย์ในอาเซียน : นโยบาย และผลกระทบ.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

ษ์รัมย์ ธรรมบุษดี. **เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติ: กรณี**

**ศึกษาแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรปราการ.** กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.





ษ์รัมย์ ธรรมบุษดี. **เดินไปดวงดาว: ทุนิยมไทยในกระแสเสรีนิยมใหม่กับความผันที่ไม่มีวันไปถึง.** นนทบุรี: นิติธรรมการพิมพ์, ๒๕๕๙.

### เอกสารอื่น ๆ

บริษัท โซติจินดา มูเชล คอนซัลแตนท์ จำกัด. **รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)**

**โครงการวางผังพัฒนาศูนย์ชุมชนย่านบางนา-ศรีนครินทร์.** กรุงเทพฯ:

สำนักผังเมือง, ๒๕๕๐.

ศูนย์ประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **โครงการประชาคม**

**อาเซียน ๒๐๒๕ ก้าวหน้าอย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๙.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน). **รายงานการศึกษา**

**ฉบับสมบูรณ์ (Final Report) รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research**

**ในประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่องแรงงานข้ามชาติ.** กรุงเทพฯ:

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๙.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Imperial Plaza Co., Ltd. **ประวัติบริษัท.** จาก IMPERIAL WORLD THE ALL IN ONE:

<http://www.imperialplaza.co.th>

parameelaw. **พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.** จาก

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑: [http://www.](http://www.parameelaw.com)

[parameelaw.com](http://www.parameelaw.com)

ชินชม มัณยารมย์. **บทที่ ๓ ความหมายและลักษณะของกฎหมาย.** จาก มหาวิทยาลัย

ธุรกิจบัณฑิต: [www.dpu.ac.th/law/upload/content/files/3.doc](http://www.dpu.ac.th/law/upload/content/files/3.doc)

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. **ย้อนมองสถานการณ์แรงงานข้ามชาติ ในรอบปี ๒๕๕๘ :**

**ได้สิทธิแรงงานน้อยนิด อยู่อย่างปกปิด และมักถูกลืม**

**ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานเสมอ.** จาก voicelabour.org: [http://](http://voicelabour.org/?p=23612)

[voicelabour.org/?p=23612](http://voicelabour.org/?p=23612)





ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. **ที่ตั้งและลักษณะทางภูมิศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร.**

จาก <http://203.155.220.230/m.info/nowbma/>

ศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการคลังและการลงทุนของกรุงเทพมหานคร. **ข้อมูลสถิติเขตปทุมวัน.**

จาก [http://203.155.220.117:8080/BMAWWW/html\\_statistic/report\\_view.php?v\\_id=83#](http://203.155.220.117:8080/BMAWWW/html_statistic/report_view.php?v_id=83#)

สภาองค์กรชุมชน และสมัชชาขององค์กรชุมชน กรุงเทพมหานคร. **ข้อมูลพื้นฐาน**

**เขตบางกะปิ.** จาก <http://coc.nida.ac.th/node/7804#>

สำนักงานเขตบางกะปิ. **สำนักงานเขตบางกะปิ.** จาก <http://www.bangkok.go.th/>

สำนักงานเขตปทุมวัน. **สำนักงานเขตปทุมวัน.** จาก <http://www.bangkok.go.th/>

สำนักงานเขตวังทองหลาง. **สำนักงานเขตวังทองหลาง.** จาก <http://www.bangkok.go.th/>

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานปกครอง

และทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร : **พื้นที่เขตการปกครอง**

**สถิติจำนวนจากประชากรและบ้านในกรุงเทพมหานคร จำแนก**

**ตามรายแขวงและเขต.** จาก [http://203.155.220.230/bmainfo/](http://203.155.220.230/bmainfo/esp/pop/population_Dec54.htm#)

[esp/pop/population\\_Dec54.htm#](http://203.155.220.230/bmainfo/esp/pop/population_Dec54.htm#)

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. **มโนทัศน์.** จาก <http://www.royin.go.th>

สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.

**แหล่งจำหน่ายสินค้า.** จาก <http://arit.chandra.ac.th>

ไสว บุญมา. **ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่มาของความสามานย์แห่งทุนนิยม.**

จาก <http://www.econ.tu.ac.th>

## Books

Askew, M. **Bangkok: Place, Practice and Representation.** London: Routledge, 2002.

Dicken, P. **Global shift : mapping the changing contours of the world economy.**

6th ed., New York: Guilford Press, 2011.

Glassman, J. **Thailand at the margins: Internationalization of the State and the**

**Transformation of Labour.** Oxford: Oxford University Press, 2004.



Harvey, D. **Spaces of Hope**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.

Mirowski, P, and Plehwe, D. **THE ROAD FROM MONT PELERIN: The Making of the Neoliberal Thought Collective**. London: Harvard University Press, 2009.

Pongsawat, P. **Border Partial Citizenship, Border Towns, and Thai-Myanmar Cross-Border Development: Case Studies at the The Border Towns**. California: University of California, Berkeley, 2007.

Skeldon, R. **Migration and development: A Global Perspective**. Harlow: Longman, 1997.

Standing, G. **The Precariat; the New Dangerous Class**. London: Bloomsbury Academic., 2011.

### Articles

Sassen, S. (1997). Preparing for the urban future. Global pressure and local force - Conhen, MA, Ruble, BA, Tulchin, JS, Garland, AM. **Development and change** 28, 3 (1997): 598 - 600.

Sassen, S. Globalization or deternationalization? **Review of International Political Economy** 10, 1 (2003): 1-22





## การเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทย: บทวิเคราะห์สะท้อนผ่านโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance)

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์

### บทคัดย่อ

**บทความ** ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงการเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทย โดยสะท้อนผ่านมุมมองโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) อันเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนล่าสุดของรัฐบาล

---

\* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด และนักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



ชุดปัจจุบันคือ รัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นมา ทั้งนี้ ได้ทำการศึกษาผ่านตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon ที่ประกอบด้วยกระแสตัวปัญหา กระแสการเมือง กระแสนโยบาย และหน้าต่านโยบาย จากการวิเคราะห์พบว่า ๑) กระแสตัวปัญหา ปัญหาที่ภาครัฐได้หยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวที่สำคัญ คือ ปัญหามาตรการสินเชื่อ นาโนไฟแนนซ์ที่รัฐมีการผลักดันวาระนโยบายมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ๒) กระแสการเมือง โดยผู้ที่มิบทบาทสำคัญที่สุดต่อการผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวคือ กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลอันประกอบด้วยส่วนราชการต่าง ๆ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี องค์การภาคธุรกิจ เป็นต้น ๓) กระแสนโยบาย โดยที่กระแสนโยบายต่อการออกมาตรการสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ (Pico Finance) เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ กระแสตัวปัญหา และกระแสการเมืองได้มีส่วนร่วมผลักดันวาระการออกมาตรการดังกล่าว และ ๔) หน้าต่านโยบาย ซึ่งผลจากกระแสทั้งสามประการทำให้การผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่านโยบายและสามารถเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จ

## บทนำ

หนี้นอกระบบได้กลายมาเป็นปัญหาที่เรื้อรังควบคู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และนับวันจะยิ่งเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยปัญหาหนี้นอกระบบสามารถเกิดขึ้นได้กับประชาชนทุกกลุ่ม ทุกเพศ และทุกวัย ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะประชาชนผู้ด้อยโอกาส และขาดความรู้เท่านั้น หากรวมถึงกลุ่มคนผู้มีการศึกษาดี มีการทำงานที่ดี มีฐานะทางสังคมดี หรือแม้แต่ผู้ที่มีรายได้สูง ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มักจะมีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ สาเหตุก็เนื่องจากการมีพฤติกรรมในการใช้จ่ายเงินที่เกินตัวจากกระแสบริโภคนิยม มีค่านิยมในการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย และยิ่งเกิดมาจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันที่มีภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นส่งผลทำให้มีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายและการชำระหนี้ หรือเกิดจากการลงทุนประกอบอาชีพของเกษตรกร แต่เกิดขาดทุนอันเนื่องมาจากสภาวะของความแห้งแล้ง และราคาสินค้าทางการเกษตรตกต่ำ ประกอบกับส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ส่งผลทำให้





ไม่สามารถนำเงินไปชำระหนี้ในระบบ จึงทำให้ต้องหันหน้าไปพึ่งพาการกู้หนี้ยืมสินนอกระบบ มาเพื่อชำระหนี้และส่วนหนึ่งเพื่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน

การก่อหนี้ครัวเรือนทั่วประเทศไทยในปัจจุบันยังคงมีอัตราการเติบโตสูงกว่าระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จากข้อมูลทางสถิติล่าสุดจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี ๒๕๕๘ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้สิน ๑๐.๔ ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ ๔๙.๑ โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย ๑๕๖,๗๗๐ บาท ต่อครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการก่อหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือน (ร้อยละ ๗๕.๐) คือใช้ในการอุปโภคบริโภคร้อยละ ๔๑.๓ ใช้ในการซื้อบ้าน/ที่ดินร้อยละ ๓๒.๔ และใช้ในการศึกษามีเพียง ร้อยละ ๑.๒ เท่านั้น และในจำนวนนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลอย่างละเอียดแล้วก็จะพบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ร้อยละ ๓.๗ ส่วนครัวเรือนที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว มีเพียงร้อยละ ๔.๙<sup>๑</sup> ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แม้ในปัจจุบันอัตราการเติบโตของหนี้ครัวเรือนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง อันเกิดมาจากการที่สถาบันการเงินมีความเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่อัตราการเติบโตดังกล่าวยังคงสูงกว่าระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ<sup>๒</sup> รัฐบาลในชุดปัจจุบันคือ รัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีมาตรการในแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน โดยมติคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนตามที่กระทรวงการคลังเสนอตั้งแต่วันที่ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุทั้งด้านสินเชื่อและศักยภาพในการหารายได้ โดยให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาควบคู่ไปกับการทำงานของสถาบันการเงิน

<sup>๑</sup>สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี ๒๕๕๘, สืบค้นจาก <https://www.service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/SocioPocket58M6.pdf> [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]

<sup>๒</sup>ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน, รายงานผลการศึกษาระยะสั้นของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย, สืบค้นจาก <https://www.gsb.or.th> [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]



เฉพาะกิจ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นต้น พร้อมทั้งยังได้กำหนดให้ศูนย์ดำรงธรรมทุกจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รับเรื่องร้องทุกข์และเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาหนี้นอกระบบของประชาชนทั้งหมด เพื่อประสานกับกลไกที่หน่วยงานรัฐมีในการเข้าไปช่วยเหลือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามแนวทางที่กระทรวงการคลังได้วางไว้อีกด้วย

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้มีมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองไม่ให้มีการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไปในรูปแบบที่เรียกกันว่า “สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อ Nano Finance” ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์สินเชื่อรายย่อย ที่ไม่มีหลักประกันที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ เป็นการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมของประชาชน และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากปัญหาหนี้นอกระบบ<sup>๓</sup> ปัจจุบันรัฐบาลได้มีมติดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างต่อเนื่อง โดยการประกาศนโยบายการแก้ปัญหาย่างครบวงจรภายใต้มาตรการที่มีชื่อว่า “สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ หรือ พีโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance)” ซึ่งเป็นสินเชื่อรายย่อยเพื่อผู้ประกอบอาชีพ หรือสำหรับผู้มีรายได้ไม่แน่นอน เช่น พ่อค้า และแม่ค้า เป็นต้น เพื่อนำเงินไปประกอบอาชีพ หรือต่อยอดการดำเนินกิจการซึ่งมุ่งเน้นแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน ครบวงจรตั้งแต่เจ้าหน้าที่และมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ โดยตั้งเป้าหมายว่าจะต้องสามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบให้ได้ภายใน ๒ ปี

<sup>๓</sup>ธนาคารแห่งประเทศไทย, **สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อ Nano Finance**, สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/Thai/Attachment/Nanofinancial.pdf> [เมื่อ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]





การกำหนดประเด็นวาระนโยบายจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และเนื่องจากประเด็นปัญหาในสังคมมีเป็นจำนวนมาก จึงมีประเด็นปัญหาที่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้สำเร็จจนกำหนดออกมาเป็นนโยบายได้ แต่ก็มีประเด็นปัญหาอีกจำนวนหนึ่งไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้<sup>๔</sup> เช่นเดียวกับกับปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องใหญ่ที่สำคัญของสังคมไทยที่รัฐบาลในทุกยุคสมัยต่างก็ได้ตระหนักและได้ให้ความสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามาโดยตลอด ทำให้ปัญหาหนี้นอกระบบมักจะสามารเข้าสู่วาระนโยบายได้เป็นผลสำเร็จจนนำไปสู่การกำหนดออกมาเป็นนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในประเทศไทยได้

ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลชุดปัจจุบันคือ รัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้นำประเด็นปัญหานี้นอกระบบดังกล่าวเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล จนล่าสุดมีการออกมาตรการโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ หรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม อาจมีประเด็นคำถาม อะไรคือมูลเหตุจูงใจที่ทำให้รัฐบาลชุดปัจจุบันออกโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ หรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ มีใครเกี่ยวข้องบ้าง และเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

ดังนั้น เพื่อให้สามารถตอบประเด็นคำถามดังกล่าวข้างต้นอย่างเป็นรูปธรรม ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจึงได้ใช้ตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon มาเป็นกรอบของการศึกษาประเด็นดังกล่าว โดยเน้นศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในชั้นหตุยภูมิเป็นสำคัญซึ่งมีที่มาจากเอกสารวิชาการต่างๆ ได้แก่ บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ และสื่อออนไลน์ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษามาตรการในแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนในรูปของ

---

<sup>๔</sup>ปิยากร หวังมหาพร, การปฏิเสชวาระนโยบายของไทยต่อประเด็นการทำให้โสเภณีถูกกฎหมาย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ๒๘,๔ (๒๕๕๖): ๑๙๘.



โครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบล่าสุดของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นมา โดยบทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) สะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลทางสถิติต่อสภาพปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทย ในสถานการณ์ปัจจุบัน ๒) นำเสนอให้เห็นถึงความพยายามในการใช้นโยบายทางการคลัง เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา และ ๓) วิเคราะห์ให้เห็นถึงการเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทย : โครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) ผ่านตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon โดยคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์แก่นักวิชาการทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ผู้ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของประเทศ รวมถึงประชาชนโดยทั่วไป เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจจนนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้ระบบอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

### สภาพปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน

หนี้ในระบบโดยทั่วไปหมายถึงหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชนด้วยกัน เช่น การกู้ยืมเงินระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง หรือบุคคลทั่วไป หรือนายทุน หรือเงินด่วนเสไฟฟ้า เป็นต้น โดยที่ไม่ได้มีการกู้ยืมเงินมาจากสถาบันการเงิน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง หนี้ในระบบจะกลายเป็นประเด็นปัญหาก็คือเมื่อมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ ซึ่งเป็นการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี หรือร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน) อีกทั้งมีกระบวนการกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมีไว้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น รวมถึงแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม โดยไม่มีระเบียบกฎหมายที่ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไข





การกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ โดยมีลักษณะที่เด่นชัดคือ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันและอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด อาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้ารวมเข้ากับเงินต้นแล้วเขียนในสัญญาผู้ไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ และนอกจากนี้ เจ้าหนี้บางรายมีการใช้กระบวนการที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ หรือใช้ความรุนแรงในการทวงหนี้<sup>๕</sup>

สำหรับสถานการณ์หนี้สินของครัวเรือนไทยปัจจุบันนั้นยังคงมีการขยายตัว ถึงแม้ว่าอัตราการเติบโตของหนี้ครัวเรือนจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องก็ตาม จากการที่สถาบันการเงินมีความเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นก็ตามแต่อัตราการเติบโตดังกล่าวยังคงสูงกว่าระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประเภทของหนี้สินครัวเรือนที่เติบโต ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตของสินเชื่ออุปโภคบริโภคส่วนบุคคล โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่ออสังหาริมทรัพย์ และเพื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงสินเชื่อบัตรเครดิต<sup>๖</sup>

ข้อมูลทางสถิติล่าสุดจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี ๒๕๕๘ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ<sup>๗</sup> พบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้สิน ๑๐.๔ ล้านครัวเรือน หรือ

<sup>๕</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ นอกกระบบ, (กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, ๒๕๕๔), หน้า ๗ ; สุกัญญา บุญศิริ, “ปัจจัยที่มีผลต่อการก่อหนี้ในระบบของผู้ค้าปลีกสินค้าเกษตรในตลาดสังกัดสำนักงาน ตลาดกรุงเทพมหานคร,” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๕, หน้า ๖; รจนา อินคง, “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ,” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗, หน้า ๖; สุรางค์รัตน์ จำเริญพรผล, หนี้ในระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม สืบค้นจาก [www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf](http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf). [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐] : ๒๗ ; กฤตกร จินดาวัฒน์, ปัญหาหนี้ในระบบ และแนวทางการแก้ไขโดยภาครัฐ, (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๙), หน้า ๑.

<sup>๖</sup> ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน, รายงานผลการศึกษา ภาวะหนี้สินของครัวเรือนผู้มีรายได้ร้อยละของประเทศไทย, หน้า ๑.

<sup>๗</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี ๒๕๕๘, หน้า ๒ - ๔.



ร้อยละ ๔๙.๑ โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย ๑๕๖,๗๗๐ บาท ต่อครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการ ก่อหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือน (ร้อยละ ๗๕.๐) คือ ใช้ในการอุปโภคบริโภคร้อยละ ๔๑.๓ ใช้ใน การซื้อบ้าน/ที่ดินร้อยละ ๓๒.๔ และใช้ในการศึกษามีเพียง ร้อยละ ๑.๒ เท่านั้น สำหรับหนี้ เพื่อใช้ในการลงทุนและอื่น ๆ (ร้อยละ ๒๕.๐) พบว่า ส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อใช้ทำการเกษตร ร้อยละ ๑๔.๓ รองลงมาคือใช้เพื่อทำธุรกิจ ร้อยละ ๑๐.๗ และเมื่อพิจารณาจำนวนครัวเรือน ที่เป็นหนี้ และหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนในระหว่างปี ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๘ อย่างละเอียด แล้วก็จะพบว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้ลดลงตามลำดับ คือลดลงจากร้อยละ ๖๔.๔ ในปี ๒๕๔๙ เป็นร้อยละ ๔๙.๑ ในปี ๒๕๕๘ แต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้กลับมีแนวโน้มที่ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเพิ่มจาก ๑๑๖,๕๘๕ บาท ในปี ๒๕๔๙ เป็น ๑๖๓,๐๘๗ บาท ในปี ๒๕๕๖ จากนั้นในปี ๒๕๕๘ จำนวนเงินที่เป็นหนี้เริ่มปรับตัวลดลงอีก ดังภาพที่ ๑



ภาพที่ ๑ แสดงร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ และจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนทั้งสิ้น (ปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๘)  
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ





ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สินครัวเรือนทั่วประเทศของไทยมาจาก ปัญหาที่สำคัญกล่าวคือ รายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายและการชำระหนี้ รวมตลอดทั้งการ พหุติกรรมการใช้จ่ายที่เกินตัวจากกระแสบริโภคนิยม ซึ่งจากรายงานผลการศึกษากภาวะหนี้ สินของครัวเรือนผู้มีรายได้ร้อยละของประเทศไทย ปี ๒๕๕๘<sup>๕</sup> พบว่า ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อ ภาระหนี้สินน่าจะมาจากปัญหาที่สำคัญ อาทิ ๑) รายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย และ การชำระหนี้ ซึ่งมาจากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวหรือสภาวะภัยแล้ง ที่เกิดขึ้นในวงกว้าง และ ๒) พหุติกรรมการใช้จ่ายที่เกินตัวจากกระแสบริโภคนิยม ซึ่งที่ผ่านมา จากนโยบายภาครัฐที่เข้ามาช่วยเหลือให้กลุ่มผู้มีรายได้ร้อยละสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ นอกเหนือจากกองทุน หมูบ้าน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

### ความพยายามในการใช้นโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบของรัฐบาลไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา

นับตั้งแต่ในอดีตเป็นต้นมา รัฐบาลไทยมีความพยายามในการใช้นโยบาย ทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบมาอย่างยาวนาน และ ได้ดำเนินนโยบายในลักษณะที่ต่อเนื่องตลอดมา เช่น โครงการธนาคารประชาชนในปี ๒๕๔๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ หรือเป็น ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต เป็นต้น แต่บางรัฐบาลก็กลับเจียบหายไป โดยเฉพาะในยุคของ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ไม่มีโครงการแก้ปัญหานี้ นอกกรอบที่มีลักษณะเฉพาะ เจาะจง จวบจนรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ปี ๒๕๕๗-ปัจจุบัน) ได้ให้ ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบเป็นอย่างมาก โดยได้นำประเด็น

<sup>๕</sup> ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน, รายงานผลการศึกษา ภาวะหนี้สินของครัวเรือนผู้มีรายได้ร้อยละของประเทศไทย, หน้า ๔.



ปัญหาหนี้นอกระบบเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล มีการออกมาตรการพิเศษเพื่อควบคุมไม่ให้มีการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไปในรูปแบบที่เรียกกัน “โครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อ Nano Finance” มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ เป็นการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมของประชาชนและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากปัญหาหนี้นอกระบบ จนกระทั่งล่าสุดนำมาซึ่งการออกมาตรการในรูปแบบที่เรียกกันว่า “โครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance)” เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนต่อไป

ในที่นี้จะกล่าวถึงความพยายามในการใช้นโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘) ที่มีการดำเนินนโยบายภายใต้การแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนที่รู้จักกันในชื่อการลงทะเบียนคนจน ส่วนในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔) ดำเนินการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรงด้วยมาตรการลงทะเบียนหนี้นอกระบบ และในสมัยรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ปี ๒๕๕๗-ปัจจุบัน) ที่มีการออกมาตรการพิเศษเพื่อควบคุมไม่ให้มีการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไปในรูปแบบที่เรียกกันว่าโครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อ Nano Finance และโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นช่วงสมัยที่มีโครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและเห็นเป็นรูปธรรม มีสาระโดยสังเขปดังนี้

#### ๑. การใช้นโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔- ๒๕๔๘)

การใช้นโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘) เกิดขึ้นภายหลังจากการที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๔ การใช้นโยบายทางการคลัง





เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ในระบบในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘) เกิดขึ้นภายหลังจากการที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยกำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติที่สำคัญ ๓ เรื่องได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชัน โดยในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมีเป้าหมายที่จะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการเพิ่มรายได้ ลดค่าใช้จ่าย และขยายโอกาสให้กับประชาชน รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนในลักษณะนโยบายคู่ขนานที่ให้ความสำคัญกับการกระจายโอกาสและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับรากหญ้า พร้อมกับสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจภายในประเทศคู่ขนานไปกับความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกอย่างแข็งแกร่ง สามารถก้าวสู่เศรษฐกิจใหม่อย่างยั่งยืน และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ<sup>๙</sup>

ต่อมาได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติขึ้นในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อำนวยการศูนย์ เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนให้เกิดการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนทั้งจากกลไกของรัฐคือ กระทรวงต่างๆทั้งในส่วนกลาง ในจังหวัด อำเภอ ตำบลลงไปถึงหมู่บ้าน และจากภาคเอกชนภาคประชาสังคมคือ ผู้แทนชุมชน หน่วยงานพัฒนาเอกชน และองค์กรเพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆ โดยศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) มีการกำหนดขั้นตอนการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน โดยแบ่งระยะเวลาและเป้าหมายของการดำเนินงานออกเป็น ๓ ระยะ ดังนี้คือ ระยะที่๑ (พ.ศ. ๒๕๔๗) เป็นขั้นตอนการบูรณาการแนวความคิดจดทะเบียน/สำรวจตรวจสอบ/วิเคราะห์ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และเร่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่สำคัญของประชาชน โดยเฉพาะการ

<sup>๙</sup> กระทรวงมหาดไทย, **แนวทางการจดทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ**, (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๖), หน้า ๑.



แก้ไขปัญหานี้สินของประชาชน การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินทำกินน้ำ ที่อยู่อาศัย การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙) เป็นขั้นตอนการขยายผลการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนต่างๆ ของประชาชนให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว และระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑) เป็นขั้นตอนการสร้างคามยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>๑๑</sup>

จากผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) จากปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ จากจำนวนผู้มาลงทะเบียนว่ามีปัญหานี้สินมีจำนวน ๕,๐๖๖,๑๖๙ คน ในจำนวนนี้แบ่งเป็นผู้ที่มีหนี้ในระบบอย่างเดียวร้อยละ ๑๐.๒๕ หนี้ในระบบอย่างเดียว ร้อยละ ๖๔.๙๕ ที่เหลือเป็นหนี้ทั้งสองระบบ นอกจากนี้ ยังพบว่า ปัญหาสำคัญของลูกหนี้ในระบบได้แก่อัตราดอกเบี้ยสูงทำให้ลูกหนี้เหล่านี้แสดงความจำนงให้ช่วยแก้ไขปัญหานี้สินดังกล่าว<sup>๑๒</sup> อย่างไรก็ตาม นโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ถือได้ว่ามีความชัดเจนเป็นรูปธรรมกว่าทุกรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา โดยงานวิจัยของนิวัฒน์ สวัสดิ์แก้ว เรื่อง นโยบายการพัฒนาศูนย์ข้อมูลการบริหารงานภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน<sup>๑๓</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนของรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมกว่าทุกรัฐบาลที่ผ่านมา มีการกำหนดระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาคให้แล้วเสร็จ หากแต่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมยังไม่ประสบความสำเร็จ มีความก้าวหน้าในอัตราที่ล่าช้าเนื่องจากปัญหาอุปสรรคจากองค์กร บุคลากร งบประมาณ และการบริหารจัดการข้อมูลภาครัฐ

<sup>๑๑</sup>กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑; สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, **หนี้ในระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม**, หน้า ๔๕.

<sup>๑๒</sup>ศิริรัตน์ เจนศิริศักดิ์, การบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนในมุมมองของเกษตรกร: กรณีศึกษาคภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. **วารสารวิจัย มข.**, ๑๖,๓ (๒๕๕๔): ๒๗๔.

<sup>๑๓</sup>นิวัฒน์ สวัสดิ์แก้ว, “นโยบายการพัฒนาศูนย์ข้อมูลการบริหารงานภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน,” **คู่มือนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต**, ๒๕๔๙.





## ๒. การใช้นโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ออกระบบ ในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔)

รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหานี้ใน  
ภาคประชาชน โดยเฉพาะนี้ออกระบบ ซึ่งถือเป็นภารกิจจำเป็น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน  
ให้แก่ประชาชน โดยการออกโครงการแก้ไขปัญหานี้ออกระบบ หรือโครงการแก้ไขปัญหา  
หนี้สินภาคประชาชน (นี้ออกระบบ) พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ  
ให้ประชาชนที่มีนี้ออกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ โดยเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินกู้  
ในระบบสถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐได้ง่ายขึ้น อันเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่าย  
ดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงมากเกินไป เพื่อให้มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับรายจ่าย  
ที่จำเป็นและมีเงินเหลือออมในที่สุด โครงการนี้ยังรวมถึงโครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ  
ของผู้มีปัญหานี้สินให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคง มีการดำรงชีพภายใต้  
แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และส่งเสริมและกระตุ้นประชาชนให้มีการออมเงิน  
เพื่อรักษาวินัยทางการเงินอันเป็นรากฐานที่สำคัญของครอบครัวและประเทศชาติ ทั้งนี้ รัฐบาล  
ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันผลักดัน  
โครงการแก้ไขปัญหานี้สิน โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการประสาน  
ธนาคารในเครือข่ายของรัฐทั้ง ๖ แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร  
(ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจ  
ขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และ  
ธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) ในการเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้สินออกระบบพร้อมข้อเสนอ  
เงินกู้ภายใต้เงื่อนไขพิเศษ และให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวง  
การคลังเป็นผู้ร่วมดำเนินการในคณะเจรจาประนอมหนี้ในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๓</sup> กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, “โครงการแก้ไขปัญหานี้สินออก,”  
ข่าวกระทรวงการคลัง, ๑๖๓(๒๕๕๒) : ๑ - ๒.



### ๓. การใช้นโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ออกระบบ ในสมัยรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ปี ๒๕๕๗ - ปัจจุบัน)

ปัญหาเรื่องนี้ออกระบบนับเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ความสำคัญนับตั้งแต่เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลรักษาการของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งใช้เวลาเพียง ๔ วัน ก็สามารถแก้ปัญหาให้กับชาวนาที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ค้างเงินจากโครงการรับจำนำข้าวมากกว่า ๖ เดือนได้เมื่อ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เมื่อเริ่มจ่ายเงินให้กับชาวนา บรรดาเจ้านี้ออกระบบต่างเข้ามาทวงเงินกับชาวนา โดยทาง คสช. ออกมากำชับว่าการทวงหนี้ของเจ้านี้นั้นต้องถูกต้องตามกฎหมาย ต้องไม่ใช่กำลังประทุษร้าย ช่มชู้ ทำให้เกิดความหวาดกลัว หาก คสช. พบว่า เจ้านี้อายใดมีการกระทำหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อคำสั่งดังกล่าว จะมีการดำเนินคดีกับเจ้านี้อย่างเด็ดขาด กระทั่งในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีการจัดประชุมคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบมาตรการสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ เป็นผลิตภัณฑ์สินเชื่อรายย่อยที่ไม่มีหลักประกันที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ เป็นการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมของประชาชน และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากปัญหานี้ออกระบบ<sup>๑๔</sup>

ถึงแม้ว่ามาตรการสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ จะมีประโยชน์ที่คาดหวังในภาพรวมในแง่ที่จะเป็นส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนและธุรกิจ โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่ใช้บริการหนี้

<sup>๑๔</sup>กระทรวงการคลัง, รายงานประจำปี ๒๕๕๘, หน้า ๑ - ๒ สืบค้นจาก <https://www.mof.go.th/home/AnnualReport/58-07-01-NanoFinance.pdf>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐] และ ผู้จัดการออนไลน์, พิสูจน์แล้ว! นี้ออกระบบไม่มีวันตาย, หน้า ๑ สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000121852>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]





นอกระบบ ๕๘๑,๙๗๓ คริวเรือน และที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินใด ๆ ๑.๓ ล้านคริวเรือน<sup>๕</sup> ซึ่งถือเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือ ประชาชนที่ยังเข้าใจผิดเกี่ยวกับมาตรการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ โดยคิดว่าเป็นเงินของรัฐบาลที่จะให้เปล่ากับประชาชน จึงมีหลายคนไปต่อว่ากับบริษัทสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ว่าไม่ยอมให้เงินกับประชาชน มีการร้องเรียนจากประชาชนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ หลังจากที่กระทรวงการคลังได้ออกนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ไปแล้วประมาณ ๖ เดือน ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษหากมีการแอบอ้างให้ประกอบธุรกิจสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า ยอดสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์กลับไม่คึกคัก และส่วนใหญ่ยังเป็นการให้กู้ฐานลูกค้าเดิมของบริษัท มากกว่าปล่อยกู้ลูกค้าใหม่ และมูลค่าการปล่อยกู้ไม่มาก เนื่องจากผู้ปล่อยกู้มีความกังวลต่อความเสี่ยงหนี้เสีย จึงมีการคัดกรองลูกค้าอย่างเข้มงวด เพราะผู้ประกอบการ “นาโนไฟแนนซ์” ยังกังวลกับปัญหาหนี้เสีย และจากข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ระบุว่า นับตั้งแต่วันแรก (๒๖ ม.ค. ๒๕๕๘) ที่กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เปิดบริการขอสินเชื่อจนถึงสิ้นปี ๒๕๕๘ มีนิติบุคคลที่ได้รับใบอนุญาต ๒๕ ราย แต่ในจำนวนนี้มีเพียง ๗ ราย เท่านั้นที่เปิดให้สินเชื่อกับลูกค้า โดยยอดสินเชื่อที่ปล่อยอยู่ที่ ๑๑๕ ล้านบาท ด้วยจำนวนลูกค้า ๕,๘๔๗ ราย เรียกว่าเฉลี่ยไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทเท่านั้น<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> ข้อมูลจากการสำรวจของ ธปท. ปี ๒๕๕๖

<sup>๖</sup> กระทรวงการคลัง, รายงานประจำปี ๒๕๕๘, หน้า ๔ - ๖. และสุदीใจ ชาญชาติวิรัตน์. จาก “นาโนไฟแนนซ์” ถึง PICO Finance, หน้า ๑ .สืบค้นจาก [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid =1463373958](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid =1463373958) [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]



ในเวลาต่อมา คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ ได้ให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ภายใต้หลักการที่จะบริหารจัดการปัญหานี้นอกระบบด้านลูกหนี้และด้านเจ้าหนี้ควบคู่กันไปอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และมีความต่อเนื่อง<sup>๑๗</sup> ในรูปแบบโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) ซึ่งเป็นสินเชื่ออเนกประสงค์ที่มีวงเงินไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท อันเป็นสินเชื่อที่ปล่อยให้ผู้ประกอบการบริโภคหรือจำเป็นฉุกเฉินให้กับประชาชนในระดับฐานราก ซึ่งกำหนดให้คิดดอกเบี้ยแบบลดต้นลดดอก ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมไม่เกิน ๓๖% ต่อปี เพื่อเป็นการเปิดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เข้ามาเป็นผู้เล่นในอันที่จะทำให้ยอดสินเชื่อสามารถเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนอย่างทั่วถึงมากขึ้น ซึ่งเป็นการปล่อยสินเชื่อที่มีขนาดย่อยลงไปอีกระดับหนึ่ง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้เปิดให้มีการยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อพิกโกไฟแนนซ์ได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นมา

เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานงานเปิดตัวการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน โดยมีนายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายวิสุทธิ ศรีสุพรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายสมชัย สัจจพงษ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ร่วมเป็นสักขีพยานในการมอบใบอนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิกโกไฟแนนซ์) โดยกระทรวงการคลังได้จัดงานเปิดตัวการแก้ไขปัญหานอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนภายใต้แนวคิด “ขจัดหนี้นอกระบบเป็นศูนย์” ซึ่งการจัดงานครั้งนี้เป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของภาครัฐในการขจัดหนี้นอกระบบให้หมดไป เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและส่งเสริม

<sup>๑๗</sup> กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, “การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืน,” *ข่าวกระทรวงการคลัง*, ๑๓๖(๒๕๕๙): ๑.





การขยายตัวของเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)<sup>๑๔</sup>

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะมีการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาคีดังกล่าว ใน ๕ มิติ คือ มิติที่ ๑ ดำเนินการอย่างจริงจังกับเจ้าหนี้นอกระบบที่ผิดกฎหมาย เช่น ประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหนี้นอกระบบเข้าร่วมไกล่เกลี่ยประนอมหนี้กับลูกหนี้ และคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี มิติที่ ๒ เพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบ เช่น กำหนดให้มีสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ เพื่อให้ประชาชนรายย่อยที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายฉุกเฉิน สามารถกู้ยืมเงินในระบบได้ง่ายและรวดเร็วในวงเงินไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย คิดอัตราดอกเบี้ยรวมค่าบริการ และค่าธรรมเนียมไม่เกินร้อยละ ๓๖ ต่อปี โดยให้กู้ยืมทั้งแบบมีหรือไม่มีหลักประกัน มิติที่ ๓ ลดภาระหนี้นอกระบบโดยการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ จะมีจุดให้คำปรึกษาปัญหาหนี้นอกระบบ ณ สาขาของธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ทั่วประเทศ เพื่อช่วยดูแลให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในเบื้องต้น และช่วยนำลูกหนี้ นอกระบบเข้าสู่กลไกการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ของคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ นอกระบบใน ๗๗ จังหวัด เพื่อให้เกิดมูลหนี้ที่เป็นธรรม ก่อนที่ธนาคาร ออมสิน และ ธ.ก.ส. จะได้พิจารณาไฟแนนซ์สินเชื่อเข้าสู่ในระบบให้ตามศักยภาพของลูกหนี้แต่ละราย ต่อไป มิติที่ ๔ เพิ่มศักยภาพของลูกหนี้ นอกระบบ ลูกหนี้ นอกระบบที่ไม่มีศักยภาพในการ

<sup>๑๔</sup>ไทยพับลิก้า, คลังเปิดโครงการ “จัดหนี้นอกระบบเป็นศูนย์” ๕ มิติ เพิ่มโทษเจ้าหนี้ คิดดอกเบี้ย - แจกพิโกไฟแนนซ์ ๖ ใบ, หน้า ๑ สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2017/03/release-informal-debts-mof> [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]



ชำระหนี้หรือมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ จะได้รับการสนับสนุนฟื้นฟูอาชีพผ่านกลไกของคณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบใน ๗๗ จังหวัด โดยจะได้รับการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรม ปลูกฝังความรู้และวินัยทางการเงิน รวมถึง ฝึกอบรมอาชีพหรือทักษะฝีมือแรงงานอย่างเข้มข้น ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อไม่ให้กลับไป เป็นหนี้ในระบบอีก และมีมติที่ ๕ สนับสนุนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้ระบบของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรการเงินชุมชนที่เกี่ยวข้อง จะมีการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบผ่านเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนต่างๆ เผยแพร่ ความรู้และทักษะเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเงินส่วนบุคคลแก่ประชาชนฐานราก ประชาสัมพันธ์ช่องทางที่ ประชาชนจะขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาหนี้ระบบจากหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงสร้างและพัฒนาฐานข้อมูล เกี่ยวกับหนี้ระบบของประชาชนต่อไป<sup>๑๙</sup>

<sup>๑๙</sup> กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑ - ๒.







# พิกโกไฟแนนซ์

สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ

## Pico Finance





**เจ้าหนี้**



**ลูกหนี้**

### ดี

อย่างไร?

- ปลดหนี้ได้อย่างถูกกฎหมาย
- ลูกค้ายกเป็นคณในพื้นที่
- ให้มีหรือไม่มีหลักประกันได้ตามความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้
- คิดดอกเบี้ยได้สูงกว่าการกู้ยืมเงินทั่วไป

**เป็นเงินกู้ในระบบ**

- กู้เงินในระบบได้จ่ายกว่าเดิม
- โปร่งใส เป็นธรรม มีการกำกับดูแลโดยกระทรวงการคลัง

- คิดดอกเบี้ยได้สูงกว่าการกู้ยืมเงินทั่วไป

**เป็นเงินกู้นอกประสงค์**

- กู้เพื่ออุปโภคบริโภค หรือฉุกเฉินจำเป็น

- คิดดอกเบี้ยได้สูงกว่าการกู้ยืมเงินทั่วไป

**คิดดอกเบี้ย และอื่นๆไม่เกิน 36% ต่อปี**

- ไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยโหด
- ลดต้นลดดอกลงเรื่อยๆ



พิกโกไฟแนนซ์กับนาโนไฟแนนซ์ คิดดอกเบี้ย 36% เท่ากัน

สะดวกแบบไหน กู้แบบนั้น

	สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อ Pico Finance)	สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อ Nano Finance)
วัตถุประสงค์	สินเชื่อนอกประสงค์	สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพ
วงเงิน	ไม่เกิน 50,000 บาท	ไม่เกิน 100,000 บาท
หลักประกัน	มี หรือ ไม่มีหลักประกัน	ไม่มีหลักประกัน
พื้นที่ให้บริการ	ให้บริการแก่บุคคลที่มีทะเบียนบ้าน หรืออาศัยหรือทำงาน ภายในจังหวัดที่สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่	ไม่จำกัดพื้นที่ให้บริการ
การขออนุญาต	ยื่นคำขอกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	ยื่นคำขอกับธนาคารแห่งประเทศไทย
ผู้กำกับดูแล	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	ธนาคารแห่งประเทศไทย

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติม โทรสายด่วน 1359

สำนักงานนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ภาพที่ ๒ แสดงรายละเอียดของโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโกไฟแนนซ์ (Pico Finance) ที่มา: กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง “การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้ นอกระบบอย่างยั่งยืน” ข่าวกระทรวงการคลัง ๑๓๖(๒๕๕๙): ๒.



ภาพที่ ๓ แสดงขั้นตอนการยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ หรือพีโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance)

ที่มา: กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง “การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ อย่างยั่งยืน” **ข่าวกระทรวงการคลัง** ๑๓๖(๒๕๕๙): ๓

อย่างไรก็ดี พีโกไฟแนนซ์ถูกมองว่าจะมีความแตกต่างจากนาโนไฟแนนซ์ตรงที่ นาโนไฟแนนซ์จะเป็นการปล่อยสินเชื่อเพื่อการลงทุนหรือประกอบอาชีพเท่านั้น โดยมีวงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จะมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดูแล และไม่จำกัดพื้นที่ให้บริการ ส่วนพีโกไฟแนนซ์จะเป็นการปล่อยสินเชื่อประเภทเงินด่วนให้กับประชาชนในระดับฐานราก เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล โดยมีวงเงินกู้ต่อรายไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท





คิดดอกเบี้ยไม่เกิน ๓๖% ต่อปี โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้กำกับดูแล และจำกัดพื้นที่ให้บริการ

## การเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหานี้นอกกรอบในประเทศไทย: โครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) สะท้อนผ่านตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon

สำหรับในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายให้เห็นถึงการเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหานี้นอกกรอบในประเทศไทย โดยสะท้อนผ่านมุมมองโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) อันเป็นมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกกรอบอย่างบูรณาการและยั่งยืนล่าสุดของรัฐบาลชุดปัจจุบันคือ รัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาที่มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๙ เป็นต้นมา ทั้งนี้ ได้ทำการศึกษาผ่านตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon ที่ประกอบด้วยกระแสตัวปัญหา กระแสการเมือง กระแสนโยบาย และหน้าต่างนโยบาย มีสาระสำคัญดังนี้

### ๑. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาหรือวิเคราะห์: ตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon

สำหรับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาหรือวิเคราะห์ประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบายการคลังเกี่ยวกับโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) ผู้เขียนได้เลือกตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าเป็นกรอบความคิดสำคัญที่ช่วยชี้ให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น แนวคิดนี้ได้แสดงตั้งแต่ความเป็นมาของนโยบาย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย รวมถึงตลอดจนถึงตัวผู้ผลักดันนโยบายอีกด้วย John W. Kingdon ได้ตีพิมพ์ผลงานชื่อว่า How does an idea's time come? Agendas alternatives and Public Alternatives, and Public Policies Kingdon ได้ใช้พื้นฐานแนวความคิดของ Cohen และคณะที่เรียกว่าตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model) ในทางเลือกขององค์การเพื่อทำความเข้าใจต่อการก่อตัวของปัญหาหรือการ



จัดระเบียบวาระและการระบุทางเลือกต่างๆ ในสาขาสาธารณสุขและการขนส่งมวลชน โดยกระแสกระบวนการ ๓ ประการที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ อันได้แก่ กระแสดัวปัญหา (problems) กระแสการเมือง (politics) และกระแสนโยบาย (policies)<sup>๒๐</sup>

**๑.๑ กระแสดัวปัญหา (problems)** เป็นกระแสที่มุ่งเน้นไปที่ความสนใจของประชาชนและของผู้กำหนดนโยบายในปัญหาทางสังคมที่เฉพาะเจาะจงไปที่ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง กล่าวได้ว่า กระแสดัวปัญหาคือ กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง เช่น กระแสดัวปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประทับใจ กระแสดัวปัญหาที่เกิดจากความสนใจของสื่อมวลชนต่อประเด็นหนึ่งๆ ในระยะยาว ซึ่งก่อให้เกิดความรับรู้และความรู้สึกร่วมกันของสาธารณชน กระแสดัวปัญหาจากตัวเลือกนโยบายที่เริ่มต้นด้วยเจตนาดี แต่กลับเกิดผลลัพธ์ไม่น่าพึงพอใจ กระแสดัวปัญหาที่เกิดจากการทับถมของปัญหาจากระดับย่อยจนกลายเป็นภาวะวิกฤต เป็นต้น ดังนั้น การติดตามข้อมูลทางสังคมจึงถือเป็นหนึ่งในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข

**๑.๒ กระแสการเมือง (politics)** เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการ และระบบการเมืองที่เป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ของพลังที่สำคัญต่างๆ ได้แก่ อารมณ์หรือความรู้สึกของประชาชนในชาติ (National Moods) อำนาจอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจส่งผลกระทบเกี่ยวเนื่องกับกระแสอื่นๆ ด้วยในเวลาเดียวกันด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสดัวปัญหาก็คพบว่า ทั้ง ๒ กระแสมีอิทธิพลต่อการผลักดันวาระนโยบายเป็นอย่างมากเพื่อเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window)

<sup>๒๐</sup> John W. Kingdon, "How does an idea's time come? Agendas alternatives and Public Alternatives, and Public Policies," in Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde, **Classics of Public Administration**, (Wadsworth: Cengage Learning, 2007), pp. 565 - 569.





ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบการเมือง

**๑.๓ กระแสนโยบาย (policies)** เป็นกระแสเกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสตัวปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันวาระนโยบายดังกล่าว จนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุนโยบายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เช่น การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา การมีเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น อุปมาเสมือนน้ำซุ๊ปกันหม้อกล่าวคือ เมื่อถึงเวลาหนึ่งความคิดจะตกตะกอนอยู่กันหม้อเพื่อรอตัวช่วยมาทำลายซุ๊ปตัวช่วยดังกล่าวปรากฏในฐานะชุมชนนโยบาย และรัฐบาลว่าสุดแท้แต่ว่านโยบายนั้นจะมีผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ว่ายวนอยู่ในซุ๊ปมากน้อยเพียงใดเพื่อให้ได้น้ำซุ๊ปที่พร้อมรับประทาน

กระแสทั้ง ๓ ประการดำเนินการอย่างเป็นอิสระต่อกันและแต่ละกระแสจะพัฒนาตามพลวัตและกฎของตนเอง คือ กระแสตัวปัญหาและกระแสการเมืองมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ทั้งที่เป็นหน้าต่างปัญหา (Problem Window) และหน้าต่างการเมือง (Political Window) การที่หน้าต่างจะเปิดออกได้จึงมีพื้นฐานมาจากการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองหรือเกิดปัญหาใหม่มาหันเหความสนใจของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง ระเบียบวาระจึงมักจะถูกกำหนดโดยปัญหาหรือการเมือง และทางเลือกต่างๆ จะถูกกำหนดโดยกระแสนโยบาย<sup>๒๑</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อกระแสดังกล่าวข้างต้นมาบรรจบกันก็จะทำให้เป็นที่มาของนโยบายสาธารณะ ดังนั้น การจัดระเบียบวาระของนโยบายในฐานะที่เป็นผลผลิตจึงขึ้นอยู่กับโอกาสหรือสถานการณ์ต่างๆ ที่เอื้ออำนวยนั่นเอง

<sup>๒๑</sup> Ibid., pp. 568 – 569.



## ๒. บทวิเคราะห์ประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบายการคลังเกี่ยวกับโครงการ สินเชื่อย่อยระยะระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) โดยใช้ ตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon

### ๒.๑ กระแสตัวปัญหา

หิ้งนอกระบบได้กลายมาเป็นปัญหาที่เรื้อรังควบคู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และนับวันจะยิ่งเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ แต่การใช้นโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของรัฐบาลไทยตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาดูเหมือนว่าเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยเพื่อรักษาคะแนนนิยม และหวังผลทางการเมืองของนักการเมืองในการเลือกตั้งในครั้งต่อไปเท่านั้น จึงทำให้ปัญหานี้นอกระบบในอดีตไม่เคยถูกหยิบยกขึ้นมาแก้ไขด้วยวิธีการที่ถูกต้องหรือสอดคล้องตรงกับสาเหตุของปัญหาได้อย่างแท้จริง

จากข้อมูลทางสถิติล่าสุดจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี ๒๕๕๘ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้สิน ๑๐.๔ ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ ๔๙.๑ โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย ๑๕๖,๗๗๐ บาท ต่อครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการก่อหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือน (ร้อยละ ๗๕.๐) คือใช้ในการอุปโภคบริโภคร้อยละ ๔๑.๓ ใช้ในการซื้อบ้าน/ที่ดินร้อยละ ๓๒.๔ และใช้ในการศึกษามีเพียง ร้อยละ ๑.๒ เท่านั้น และในจำนวนนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลอย่างละเอียดแล้วก็จะพบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ร้อยละ ๓.๗ ส่วนครัวเรือนที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว มีเพียงร้อยละ ๔.๙ ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาถึงสัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้ลดลงตามลำดับ คือ ลดลงจากร้อยละ ๖๔.๔ ในปี ๒๕๔๙ เป็นร้อยละ ๔๙.๑ ในปี ๒๕๕๘ แต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้กลับมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเพิ่มจาก ๑๑๖,๕๘๕ บาท ในปี ๒๕๔๙ เป็น ๑๖๓,๐๘๗ บาท ในปี ๒๕๕๖ จากนั้นในปี ๒๕๕๘ จำนวนเงินที่เป็นหนี้เริ่มปรับตัวลดลงอีก<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๒</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี ๒๕๕๘, หน้า ๒ - ๔. สืบค้นจาก <https://www.service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/SocioPocket58M6.pdf> [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]





ข้อมูลทางสถิติหนี้สินของครัวเรือนไทยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทยยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้จากสังคม ถึงแม้ว่าสัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้จะลดลง แต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้กลับมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หนี้ในระบบจะกลายเป็นประเด็นปัญหาที่ต่อเมื่อมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ ซึ่งเป็นการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี หรือร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน) และเจ้าหน้าที่บางรายมีการใช้กระบวนการที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ หรือใช้ความรุนแรงในการทวงหนี้ มีกระบวนการกั๊ยเงินที่ไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมาย อีกทั้งปัญหาหนี้ในระบบยังได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างมากมายดังเช่น ปัญหาอาชญากรรมโดยการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของปัญหาหนี้ในระบบ การประสบกับความเครียดที่ต้องหาเงินมาส่งเจ้าหน้าที่จนอาจนำไปสู่การฆ่าตัวตายได้ ปัญหาการใช้ความรุนแรง ปัญหาครอบครัว ปัญหาการค้ายาเสพติดเพื่อจะนำเงินมาชำระหนี้ เป็นต้น

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่ภาครัฐได้หยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างสำคัญในการผลักดันนโยบายดังกล่าว คือ ๑) ปัญหาการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ ซึ่งเป็นการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ๒) ปัญหาในกรณีที่เจ้าหน้าที่บางรายมีการใช้กระบวนการที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ หรือใช้ความรุนแรงในการทวงหนี้ และ ๓) ปัญหามาตรการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ที่รัฐมีการผลักดันนโยบายมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เช่น ประชาชนที่ยังมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับมาตรการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ โดยคิดว่าเป็นเงินของรัฐบาลที่จะให้เปล่ากับประชาชน อีกทั้งมีการร้องเรียนจากประชาชนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ เป็นต้น สอดรับกับงานวิจัยของประสงค์ พูนธเนศ เรื่องนโยบายภาครัฐในการบริหารหนี้ในระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร<sup>๒๓</sup> ที่พบว่า หน่วยงานราชการไม่สามารถอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของโครงการและไม่สามารถอธิบายแนวทาง

<sup>๒๓</sup> ประสงค์ พูนธเนศ, นโยบายภาครัฐในการบริหารหนี้ในระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร, วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๓๒,๖ (๒๕๕๖): ๒๑๕.



ปฏิบัติให้ประชาชนเกิดความเข้าใจเพียงพอ ทำให้ประชาชนทราบเพียงว่ามีกาเปิดรับ  
ลงทะเบียนแก้ไขหนี้ในระบบ และธนาคารเป็นผู้พิจารณาอนุมัติสินเชื่อ แต่ไม่ทราบ  
รายละเอียดขั้นตอนในการพิจารณาหรือหลักเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้น เช่น วัตถุประสงค์  
ขั้นตอนปฏิบัติ คุณสมบัติผู้กู้ ผู้ค้ำประกันหรือหลักประกัน เป็นต้น

อนึ่งพึงสังเกตว่า การออกมาตรการโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัด  
ภายใต้การกำกับหรือ พิกอ ไฟแนนซ์ (Pico Finance) ถูกชี้นำโดยผู้ผลักดันนโยบาย  
ที่มองเห็นได้ อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี  
ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเข้าสู่วาระนโยบาย และการออกมาตรการสินเชื่อพิกอ  
ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบดังกล่าวก็เปรียบ  
เสมือนการสร้างความสะดวกสบายให้แก่การเข้าสู่วาระนโยบายของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ  
หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นถูกชูขึ้นมาโดยฝ่ายการเมืองเป็นหลัก  
จนทำให้ประชาชนมีความรู้สึกคล้อยตามปัญหาดังกล่าวนั้นเอง

## ๒.๒ กระแสการเมือง

รัฐบาลไทยได้มีความพยายามในการใช้นโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกัน  
และแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบมาอย่างยาวนานแล้ว และมีการดำเนินนโยบายในลักษณะ  
ที่ต่อเนื่องตลอดมา โดยการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบก็ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมมาแล้ว  
อย่างน้อย ๒ ครั้งคือ ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘)  
ในประเด็นปัญหาหนี้สินภาคประชาชน นโยบายภายใต้การแก้ปัญหาความยากจนของ  
ประชาชนที่รู้จักกันในชื่อ “การลงทะเบียนคนจน” และในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ  
(ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔) ซึ่งเป็นการเสนอนโยบายการแก้ปัญหาหนี้ในระบบโดยตรงรู้จักกัน  
ในชื่อ “การลงทะเบียนหนี้ในระบบ”<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๔</sup> สุรางค์รัตน์ จำเริญรพล, หนี้ในระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม, หน้า ๔๔-๔๕.





ประเด็นปัญหาหนี้นอกระบบกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งในรัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้นำประเด็นปัญหาหนี้นอกระบบเข้าสู่วาระนโยบายของ รัฐบาล มีการออกมาตรการพิเศษเพื่อคุณไม่ให้มีการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไป ในรูปแบบที่เรียกกันว่า “สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อ Nano Finance” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ และเป็นการส่งเสริม การเข้าถึงแหล่งเงินทุนและเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมของประชาชน และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอัน เนื่องมาจากปัญหาหนี้นอกระบบ จนกระทั่งล่าสุดนำมาซึ่งการออกมาตรการโครงการสินเชื่อ รายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการ ในแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนต่อไป

สำหรับฝ่ายที่เห็นด้วยกับการออกมาตรการโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับ จังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไข ปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนได้แก่

๑. ส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจ กระทรวงการคลังในฐานะ ที่เป็นผู้เสนอมาตรการในแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนในรูปแบบ ของโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) โดยเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องเพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ให้แก่ประชาชนรายย่อย ซึ่งจะเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้นอกระบบแก่ประชาชน ไปด้วยในเวลาเดียวกัน

๒. คณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีส่วนผลักดันการจัดตั้ง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) ขึ้นเพื่อ แก้ปัญหานี้นอกระบบ โดยให้เจ้าหนี้ไปจดทะเบียนนิติบุคคล บริษัท หรือห้างหุ้นส่วน จำกัดขึ้นทะเบียนเพื่อทำธุรกิจออกเงินกู้ในรูปแบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย

๓. นายกรัฐมนตรี โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ใช้อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ออกกฎหมายพิเศษดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหนี้นอกระบบที่คิดดอกเบี้ยกับผู้เกินกว่า ๑๕%



ต่อปี ขณะเดียวกันยังเปิดทางให้เจ้าหน้าที่นอกระบบที่ยังต้องการทำธุรกิจปล่อยเงินกู้ต่อไป ต้องมาขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจในชื่อว่า พิคโฝไฟแนนซ์ (Pico Finance) จากกระทรวง การคลังแล้วจะสามารถคิดดอกเบี้ยกับลูกหนี้ได้ไม่เกิน ๓๖% ต่อปี<sup>๒๕</sup>

๔. องค์การภาคธุรกิจ กลุ่มผู้ประกอบการในภาคธุรกิจเห็นด้วยในแง่ที่ว่า นโยบายการจัดตั้งพิโก ไฟแนนซ์ น่าจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งน่าจะมีเจ้าหน้าที่นอกระบบยื่นความสนใจ อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่ได้รับอย่างน้อย คือ การดำเนินธุรกิจถูกต้องตามกฎหมาย สามารถให้บริการลูกค้าในพื้นที่จากเกณฑ์ ของทางการที่ระบุว่า ผู้ประกอบการที่ขอใบอนุญาตจัดตั้งต้องอยู่ในพื้นที่ๆ ที่เปิดให้บริการ ลูกค้า ไม่สามารถบริการข้ามเขต แต่ทั้งนี้ก็ต้องแลกกับเรื่องอัตราดอกเบี้ยจากที่เคยได้รับ ในอัตราสูงๆ ก็ต้องปล่อยกู้ในพีดานไม่เกิน ๓๖% ต่อปี<sup>๒๖</sup>

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการออกมาตรการโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับ จังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิคโฝ ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไข ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนนั้น มีความเห็นว่า แนวคิดในการจัดตั้งพิโก ไฟแนนซ์ เพื่อแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอาจไม่ใช่เรื่องถูกต้อง เพราะแม้ทางการจะลดทุน จดทะเบียน ผ่อนผันเกณฑ์ให้ต่ำกว่านาโน ไฟแนนซ์ แต่ในทางปฏิบัติไม่แตกต่างกัน ดังนั้น ประเทศไทยต้องมีศูนย์ข้อมูลเครดิตบูโรสำหรับผู้มีรายได้น้อย เช่น บุคคลที่ไม่ค้างชำระ ค่าบริการมือถือ หรือค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า แม้กระทั่งบัตรเครดิต เป็นต้น ไม่ว่าจะดำเนินการจัดเก็บ โดยหน่วยงานรัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้เพื่อทำเป็นฐานข้อมูลเก็บประวัติทางการเงินให้ ผู้ประกอบการได้เป็นหลักยึดว่าปล่อยกู้ไปแล้ว หนีไม่สูญหายหรือปล่อยกู้ไปแล้วจะไม่กลายเป็นหนี้เสียให้ต้องกลับมาแก้แล้วแก้อีก<sup>๒๗</sup>

<sup>๒๕</sup>ไทยพับลิก้า, “บิ๊กตู” เห็นชอบใช้ ม.๔๔ จัดระเบียบเจ้าหน้าที่นอกระบบ ให้ใบอนุญาต “Pico Finance” ดบ.ไม่เกิน ๓๖% - โยกสहरณ์ฯยูเนี่ยนสังกัดคลัง, สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/๒๐๑๖/๐๖/ncpo-watch-๓๔/>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]

<sup>๒๖</sup>ฐานเศรษฐกิจ, “วัน‘พิคโฝไฟแนนซ์’เปิดทางเจ้าหน้าที่ฟอกตัว”, สืบค้นจาก <http://www.thansettakij.com/content/๕๖๑๕๘>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]

<sup>๒๗</sup>เรื่องเดียวกัน





โดยสรุป จะพบว่าภายใต้กระแสการเมืองที่สนคติดต่อดำเนินการออกมาตราการโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยฝ่ายที่เห็นด้วยซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อการผลักดันวาระนโยบายคือกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลอันประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี องค์การภาคธุรกิจ เป็นต้น ขณะเดียวกันฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย อาทิเช่น องค์การภาคธุรกิจ (บางส่วน) ที่เห็นว่าการออกมาตรการสินเชื่อพิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอาจไม่ใช่เรื่องถูกต้อง หากประเทศไทยยังไม่มีศูนย์ข้อมูลเครดิตบูโรสำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่ในท้ายที่สุดแล้ว พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) ก็เป็นโครงการที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมือง และผลักดันโดยการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจในรัฐบาลอย่างสูงต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย

### ๒.๓ กระแสนโยบาย

กระแสนโยบาย (Policy Stream) เป็นกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสตัวปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวจนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการ<sup>๒๔</sup> สำหรับการออกมาตรการโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากกระแสการเมืองระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเกี่ยวข้องกับโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

<sup>๒๔</sup> ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย, “การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของคิงด็อน,” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗, หน้า ๙๖.





ซึ่งได้แสดงทัศนคติเห็นด้วยกับการออกมาตรการสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ (Pico Finance) ประกอบกับมีอำนาจทางการเมืองจึงส่งผลให้หน้าต่างการเมือง (Political Window) เปิดออก อีกทั้งกระแสตัวปัญหาที่รัฐบาลใช้ในการสร้างความชอบธรรมก็มีส่วนทำให้การผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบายอีกด้วยเช่นกัน และทำให้สามารถเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม ทั้งกระแสการเมือง และกระแสปัญหาต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตัวของผู้ผลักดันนโยบายที่เป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจในการตัดสินใจ จึงทำให้ทั้งสองกระแสต่างก็มีความคาบเกี่ยวกันที่ไม่สามารถเป็นอิสระต่อกัน กล่าวคือ กระแสการเมืองต้องการผลักดันให้มีการออกมาตรการโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิโกไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน ในขณะที่เดียวกันกระแสตัวปัญหาส่วนหนึ่งก็เกิดมาจากการที่ฝ่ายการเมืองในแง่ที่ต้องการแก้ไขปัญหามาตรการสินเชื่อรายย่อยที่รัฐบาลมีการผลักดันวาระนโยบายมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ต้องประสบกับปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในหลายเรื่องดังเช่น ประชาชนยังมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับมาตรการสินเชื่อรายย่อย โดยคิดว่าเป็นเงินของรัฐบาลที่จะให้เปล่ากับประชาชน อีกทั้งมีการร้องเรียนจากประชาชนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสินเชื่อรายย่อยได้ เป็นต้น เพื่อเป็นการเปิดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เข้ามาเป็นผู้เล่นในอันที่จะทำให้ยอดสินเชื่อสามารถเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นการปล่อยสินเชื่อที่มีขนาดย่อยลงไปอีกระดับหนึ่ง อันจะเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแก่ประชาชนไปด้วยในเวลาเดียวกัน



## บทสรุป

หนี้นอกระบบได้กลายมาเป็นปัญหาที่เรื้อรังควบคู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้จากสังคม ถึงแม้ว่าการก่อหนี้ครัวเรือนทั่วประเทศไทยในปัจจุบันจะมีสัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้ลดลงก็ตาม แต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้กลับมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และยังคงมีอัตราการเติบโตสูงกว่าระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไทยทุก ๆ รัฐบาลได้มีความพยายามในการดำเนินนโยบายทางการคลังเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้มานานแล้ว และมีการดำเนินนโยบายในลักษณะที่ต่อเนื่องตลอดมา และล่าสุดภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลชุดปัจจุบันคือ รัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการนำประเด็นปัญหานี้ นอกระบบดังกล่าวเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล จนล่าสุดนำมาซึ่งการออกมาตรการโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) เพื่อเป็นมาตรการในแก้ไขปัญหานี้แบบบูรณาการและยั่งยืน

เมื่อวิเคราะห์ถึงการเข้าสู่วาระนโยบายทางการคลังเกี่ยวกับโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับหรือ พิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) โดยใช้ตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon ซึ่งประกอบด้วยกระแสตัวปัญหา กระแสการเมือง กระแสนโยบาย และหน้าต่างนโยบาย ก็จะพบว่า กระแสตัวปัญหา ปัญหาที่ภาครัฐได้หยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวที่สำคัญคือ ปัญหามาตรการสินเชื่อรายย่อยไฟแนนซ์ที่รัฐมีการผลักดันวาระนโยบายมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร กระแสการเมือง โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อการผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวคือ กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลอันประกอบด้วยส่วนราชการต่าง ๆ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี องค์การภาคธุรกิจ เป็นต้น กระแสนโยบาย โดยที่กระแสนโยบายต่อการออกมาตรการสินเชื่อพิกโก ไฟแนนซ์ (Pico Finance) มีลักษณะที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ กระแสตัวปัญหาและกระแสการเมืองได้มีส่วนร่วมผลักดันวาระการออกมาตรการดังกล่าว และหน้าต่างนโยบาย ซึ่งผลจากกระแสทั้งสามประการทำให้การผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบายและสามารถเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จ





## บรรณานุกรม

- กฤตกร จินดาวัฒน์. **ปัญหาหนี้ในระบบและแนวทางการแก้ไขโดยภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๙.
- กระทรวงการคลัง. **รายงานประจำปี ๒๕๕๘**. สืบค้นจาก <https://www.mof.go.th/home/AnnualReport/58-07-01-NanoFinance.pdf>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]
- กระทรวงมหาดไทย. **แนวทางการจดทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๖.
- กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างยั่งยืน. **ข่าวกระทรวงการคลัง**, ๑๓๖(๒๕๕๙): ๑-๓. \_\_\_\_\_ . กระทรวงการคลังเตรียมพร้อมรับคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อพีโคไฟแนนซ์. **ข่าวกระทรวงการคลัง**, ๑๕๖(๒๕๕๙): ๑-๓. \_\_\_\_\_ . โครงการแก้ไขปัญหาหนี้้นอก. **ข่าวกระทรวงการคลัง**, ๑๖๓ (๒๕๕๙): ๑-๒.
- จุมพล หนิมพานิช. **การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๒.
- ฐานเศรษฐกิจ. **หวั่น'พีโคไฟแนนซ์'เปิดทางเจ้าหนี้ฟอกตัว**. สืบค้นจาก <http://www.thansettakij.com/content/56158>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]
- ไทยพับลิกา. **"บิ๊กตุ๋" เห็นชอบใช้ ม.๔๔ จัดระเบียบเจ้าหนี้ในระบบ ให้ใบอนุญาต "Pico Finance" ดบ.ไม่เกิน ๓๖% - โยกสหกรณ์ฯยื่นสังกัดคลัง**. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2016/06/ncpo-watch-34/>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]
- ไทยพับลิกา. **คลังเปิดโครงการ "ขจัดหนี้ในระบบเป็นศูนย์" ๕ มิติ เพิ่มโทษเจ้าหนี้คิดดอกเบี้ย - แจกพีโคไฟแนนซ์ ๖ ใบ**. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2017/๐๓/release-informal-debts-mof>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]



ธนาคารแห่งประเทศไทย. **สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อ Nano Finance.** สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/Thai/Attachment/Nanofinancial.pdf>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]

นิวัฒน์ สวัสดิ์แก้ว. **นโยบายการพัฒนาศูนย์ข้อมูลการบริหารงานภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน.** คุษฎีนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตร สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๕๙.

ประสงค์ชัย เศรษฐสุสุวิชัย. **การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของคิงด้อม.** วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการ ปกครอง, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

ประสงค์ พูนธเนศ. **นโยบายภาครัฐในการบริหารหนี้สาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร.** **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม** ๓๒,๖(๒๕๕๖): ๒๑๐-๒๒๐.

ปิยากร หวังมหาพร. **การปฏิเสธรวาระนโยบายของไทยต่อประเด็นการทำให้โสเภณี ถูกกฎหมาย.** **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย,** ๒๘,๔(๒๕๕๑): ๑๙๗-๒๑๒.

ผู้จัดการออนไลน์. **พิสูจน์แล้ว! หนี้สาธารณะไม่มีวันตาย.** สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000121852>. [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]

รจนา อินคง. **ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้สาธารณะไปปฏิบัติ.** วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๙.

ศิริรัตน์ เจนศิริศักดิ์. **การบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ในมุมมองของเกษตรกร: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.** **วารสารวิจัย มข.** ๑๖,๓ (๒๕๕๔): ๒๗๑-๒๘๐.

ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. **นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิดพัฒนาการ และสถานภาพของศาสตร์.** กรุงเทพฯ: จุดทอง, ๒๕๕๒.





ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน. รายงานผล

**การศึกษาภาวะหนี้สินของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย.** สืบค้น  
จาก <https://www.gsb.or.th/getattachment/> [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]

สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. รายงานฉบับสมบูรณ์

**โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับ  
ดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ.** กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงาน  
เศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, ๒๕๕๔.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี ๒๕๕๘.

สืบค้นจาก [https://www.service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/  
SocioPocket58M6.pdf](https://www.service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/SocioPocket58M6.pdf). [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]

สุกัญญา บุญศิริ. **ปัจจัยที่มีผลต่อการก่อหนี้ในระบบของผู้ค้าปลีกสินค้าเกษตรใน  
ตลาดสดสังกัดสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศา  
สตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๕.

สุดใจ ชาญชาตรีรัตน์. จาก “นาโนไฟแนนซ์” ถึง PICO Finance. สืบค้นจาก

[http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1463373958](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1463373958). [๑๕  
มีนาคม ๒๕๖๐]

สุรางค์รัตน์ จำเริญพรพล. **หนี้ระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม.** สืบค้นจาก

[www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf](http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf). [๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐]

Kingdon, John W. “How does an idea’s time come? Agendas alternatives and Public  
Alternatives, and Public Policies,” in Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde.

**Classics of Public Administration.** Wadsworth: Cengage Learning, 2007.



## สถาบันและกระบวนการทางการเมืองก่อนการก่อตั้งประเทศอิสราเอล

ธโรธร ตู๋ทองคำ\*

**อิสราเอล** นับเป็นประเทศที่สำคัญประเทศหนึ่งในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง เป็นประเทศที่ก่อตั้งใน ค.ศ. ๑๙๔๘ แต่การก่อตั้งของประเทศมีมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ภายหลังจากสถาปนาองค์การหรือขบวนการไซออนนิสต์และมีบทบาทที่สำคัญต่อการจัดตั้งประเทศ นำไปสู่การก่อตั้งของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองของอิสราเอลภายใต้ระบบอาณัติของอังกฤษนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๒๐ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ และกลายเป็นสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในประเทศที่เป็นอิสระภายหลังจากสถาปนารัฐของชาวยิว ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าสถาบันและกระบวนการทางการเมืองของอิสราเอลช่วงก่อนการสถาปนาเป็นประเทศก่อตั้งอย่างไร มีสาระสำคัญอย่างไร นับเป็นวัตถุประสงค์ของบทความสถาบันและกระบวนการทางการเมืองของอิสราเอลก่อนการก่อตั้งประเทศ

\* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



## จากขบวนการไซออนนิสต์สู่การก่อกำเนิดการจัดตั้งประเทศอิสราเอล

ขบวนการไซออนนิสต์ถือกำเนิดจากบทความเรื่องรัฐยิว (The Jewish State) ของนายธีโอดอร์ เฮร์เซิล (Theodore Herzl) ชาวยิวที่เวียนนา ใน ค.ศ. ๑๘๙๖ สอดคล้องกับความต้องการของชาวยิวที่มีต่อดินแดนของบรรพบุรุษสมัยพระคัมภีร์เดิมที่เป็นปาเลสไตน์ ในปัจจุบัน นำไปสู่การจัดตั้งองค์การไซออนนิสต์ (Zionist Organization) หรือขบวนการไซออนนิสต์ (Zionist Movement) ใน ค.ศ. ๑๘๙๗ มีนายธีโอดอร์ เฮร์เซิล เป็นประธาน มีเครือข่ายที่สำคัญ ประกอบด้วย กองทุนชาวยิว (Jewish National Fund) กองทุนอาณานิคมชาวยิว (Jewish Colonial Trust) บริษัทพัฒนาที่ดินปาเลสไตน์ (Palestine Land Development Company) สำนักงานปาเลสไตน์ (Palestine Office) ล้วนแล้วแต่ทำหน้าที่จัดหาเงินทุนและดูแลการสถาปนารัฐยิวในปาเลสไตน์ เดิมมีศูนย์กลางที่ยุโรป ภายหลังย้ายไปสหรัฐอเมริกา<sup>๑</sup>

ดร. ไชม ไวซ์แมน (Chaim Weizmann) นักวิทยาศาสตร์ชาวยิวในอังกฤษ เป็นประธานแทนนายธีโอดอร์ เฮร์เซิล ที่ถึงแก่อนิจกรรมใน ค.ศ. ๑๙๐๔ ด้วยความเป็นนักวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของ ดร. ไชม ไวซ์แมน ทำให้มีการต่อรองกับอังกฤษเพื่อผลิตวัตถุดิบในการรบช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๑๔ ถึง ๑๙๑๘ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานชาวยิวในปาเลสไตน์ เพราะอังกฤษเริ่มมีอำนาจเหนือปาเลสไตน์ที่มีอาณาจักรออตโตมานนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๑๗ การสนทนากับลอร์ดบัลฟัวร์ (Lord Balfour) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ ของ ดร. ไชม ไวซ์แมน นำมาสู่แถลงการณ์บัลฟัวร์ (Balfour Declaration) ในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๑๗ เพื่อจัดตั้งบ้านแห่งชาติ (a national home) สำหรับการตั้งถิ่นฐานชาวยิวในปาเลสไตน์ การสูญเสียดินแดนทั้งหลายของจักรวรรดิออตโตมันที่กลายเป็นตุรกีภายหลังการปราชัยในสงครามโลกครั้งที่ ๑ ก่อให้เกิดผลการเจรจาที่ซานเรโม (San Remo) ใน ค.ศ. ๑๙๒๐ ทำให้อังกฤษรับผิดชอบปาเลสไตน์ตามระบบอาณัติ (Mandate System) จนกว่าจะได้รับ

<sup>๑</sup> ศรีสุรางค์ พูลทรัพย์, “ปัญหาปาเลสไตน์,” เอกสารวิชาการหมายเลข ๑ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗, หน้า ๑๐ - ๑๑.





เอกราช<sup>๒</sup> ก่อกำเนิดดินแดนในอาณัติของอังกฤษ (British mandate)<sup>๓</sup> และแถลงการณ์บัลฟอร์ด กลายเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาสันติภาพกับตุรกี ทำให้ชาวยิวอพยพสู่ปาเลสไตน์<sup>๔</sup> อังกฤษส่งเซอร์เฮอเบิร์ต แซมมวล (Sir Herbert Samuel) ชาวยิวสัญชาติอังกฤษ เป็นข้าหลวงใหญ่เพื่อปกครองปาเลสไตน์ การให้องค์การชาวยิว (Jewish Agency) รับผิดชอบชาวยิวเป็นการเฉพาะ เท่ากับเป็นรัฐบาลซ้อนรัฐบาล การปล่อยให้ชาวยิวอพยพ ไม่จำกัดจำนวน นับเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่องค์การไซออนนิสต์ระดมทุนเพื่อซื้อพื้นที่ ปาเลสไตน์จำนวนมาก ทำให้ต้องขับไล่ชาวอาหรับในปาเลสไตน์ออก ส่งผลให้ชาวอาหรับ ประท้วงแต่อังกฤษปฏิเสธคำทักท้วง นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างอาหรับกับยิว<sup>๕</sup>

ขบวนการไซออนนิสต์ที่เป็นขบวนการทางการเมืองมาจากองค์การไซออนนิสต์โลก (World Zionist Organization) ที่ถือกำเนิดช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ และขยายสาขาไปทั่วโลก กว่า ๕๐ ประเทศ มีสมาชิกกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน มีสภาไซออนนิสต์ที่กำหนดนโยบาย สาธารณะ และทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาไซออนนิสต์ทั่วไป (Zionist General Council) กำหนดการประชุมทุก ๒ ถึง ๓ เดือน และฝ่ายบริหารไซออนนิสต์ (Zionist Executive) และ ประธานองค์การยิวแห่งโลกทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องสำคัญ การจัดตั้งองค์การชาวยิว (Jewish Agency) นับเป็นกลุ่ม องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางการเมือง เพื่อรวบรวมชาวยิว ที่ปรารถนาสถาปนาประเทศจากปัจจัยทางการเมืองที่เพิ่มความสัมพันธ์กับต่างประเทศ รัฐบาลประเทศทั้งหลาย องค์กรระหว่างประเทศทั้งหลาย สมาชิกไซออนนิสต์ครอบครอง ตำแหน่งประธานหน่วยงานด้านการเมือง เศรษฐกิจ จากการค้า อุตสาหกรรม การเงิน แรงงาน และสถิติ ขององค์การชาวยิว ยกเว้นการเกษตรกรรม นอกจากนี้การอพยพของชาวยิว ในเยอรมันและขบวนการไซออนนิสต์กับองค์การชาวยิวต่างก็มีส่วนร่วมและบทบาทสำคัญ ต่อการอพยพของชาวยิว<sup>๖</sup>

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑ - ๑๒.

<sup>๓</sup> Don Peretz, "Arab Palestine : phoenix or phantom?," **Foreign Affairs** 48 (1970): 323.

<sup>๔</sup> ศรีสุรางค์ พูลทรัพย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑ - ๑๒.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓ - ๑๔.

<sup>๖</sup> นันทนา เตชะวณิชย์, **ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๔๖, หน้า ๑๒๗ - ๑๒๘.



การอพยพของชาวยิวในปาเลสไตน์ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญด้านการเมือง คือ การจัดองค์การบริหารเสมือนเป็นรัฐบาล เดวิด เบนกูเรียน (David Ben-Gurion) เป็นประธานกรรมการบริหาร มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแข่งขัน แสดงถึงความพร้อมปกครองประเทศภายหลังที่อังกฤษให้อิสรภาพ ด้านเศรษฐกิจ การอพยพของชาวยิวก่อให้เกิดการเปรียบเทียบกับชาวอาหรับในปาเลสไตน์ ทั้งเรื่องที่ดิน ความรู้ความสามารถ ความวิริยะอุตสาหะ และความขยันหมั่นเพียร ทำให้ชาวยิวอพยพที่ส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ดีกว่า การขาดแคลนที่ดิน เงินทุน และเครื่องมือของผู้อพยพชาวยิวรุ่นแรก นำมาสู่การจัดตั้งคิบบุตซ์ (Kibbutz) เพื่อการประกอบอาชีพด้านการเกษตร เป็นองค์การทางสังคม (Social Organization) ที่เสมือนเป็นระบบคอมมูน (Commune) มีการสนับสนุนด้านการเงินของเศรษฐกิจชาวยิวในต่างประเทศ และด้านสังคม มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยฮีบรู (Hebrew University) ที่เยรูซาเล็ม ใน ค.ศ. ๑๙๒๕ เพื่อแสวงหาความรู้ แตกต่างจากชาวอาหรับที่ชนชั้นนำมีอำนาจทางการเมืองการปกครอง มีระบบเศรษฐกิจที่ด้อยพัฒนา ล้าหลัง และยากจน และมีโครงสร้างทางสังคมแบบศักดินา ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร เกษจคร้าน และเฉื่อยชา ทำให้ความคิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในระบบการเมืองสมัยใหม่จำกัดเฉพาะคนกลุ่มหนึ่ง<sup>๗</sup>

### สถาบันและกระบวนการทางการเมืองของอิสราเอลภายใต้ระบบอาณัติของอังกฤษ

สถาบันทางการเมืองของอิสราเอลก่อนการสถาปนาเป็นประเทศ มีจุดเริ่มต้นภายหลังการอพยพของชาวยิวสู่ปาเลสไตน์และพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนชาวยิวที่สำคัญที่สุดในปาเลสไตน์ จากการจัดตั้งสภาแห่งชาติ (National Council หรือ Vaad Leumi) ใน ค.ศ. ๑๙๒๐ รัฐบาลอังกฤษในระบบอาณัติมอบหมายให้สภาแห่งชาติรับผิดชอบชาวยิว การกำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อชาวยิว ประกอบด้วย

<sup>๗</sup> ถนอม อานามวัฒน์, ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์เอเชียปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : บุรพาสาน, ๒๕๒๘), หน้า ๔๑๐-๔๑๑.





ด้านการศึกษา การแพทย์และการสาธารณสุข การเกษตรที่หากร ที่สำคัญ คือ การบริการทางสุขภาพ และการฝึกทหารหนุ่มชาวยิว ส่งผลให้สมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนมากภายหลังเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีของอิสราเอลนับตั้งแต่อิสราเอลเป็นเอกราชใน ค.ศ. ๑๙๔๘ และจากข้อกำหนดระบบอาณัติของอังกฤษที่ให้ชุมชนศาสนาแต่ละแห่งจัดตั้งสถาบันทางการเมือง จากนโยบายสาธารณะของอังกฤษที่ปรับปรุง ดัดแปลง และแก้ไขจากออสมันลี คณะเสนาของอิสราเอล (Knesset Israel) ทำหน้าที่เลือกตัวแทนจำนวน ๓๐๐ คนเพื่อทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาเลือกตั้ง (Elected Assembly หรือ Asafat ha-Nivharim) ความเป็นสมาชิกของคณะเสนาจากการจ่ายภาษีเพื่อสนับสนุนคณะเสนา มีบทบาทขัดขวางนโยบายของขบวนการไซออนนิสต์ช่วงแรก เพราะมองว่าพระเจ้าเท่านั้นที่รักษาอิสราเอล<sup>๘๘</sup>

การถือกำเนิดของรัฐบาลอย่างไม่เป็นทางการถือกำเนิดนับตั้งแต่การอพยพของชาวยิวสู่ปาเลสไตน์จำนวนมากทำให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารเพื่อปกครองชาวยิวภายหลังการจัดตั้งสมานิติบัญญัติแห่งชาติ มีนายเดวิด เบนกูเรียน (David Ben-Gurion) เป็นประธาน แสดงถึงความพร้อมปกครองตนเองจากความก้าวหน้าของชาวยิว<sup>๘๙</sup> การได้รับเอกราชทำให้องค์การบริหารประชาชน (People 's Administration) ทำหน้าที่เป็นเสมือนรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารชั่วคราว (Provisional Executive)<sup>๙๐</sup> และมีรัฐบาลอย่างเป็นทางการภายหลังการประกาศเป็นประเทศอิสราเอลใน ค.ศ. ๑๙๔๘<sup>๙๑</sup>

จำนวนสัดส่วนชาวยิวที่เพิ่มปริมาณในคณะผู้บริหารองค์การชาวยิวและระบบอาณัติของอังกฤษนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๓๐ เพื่อสถาปนาประเทศ การมีส่วนร่วมและบทบาทของชาวยิวขององค์การชาวยิว ขบวนการไซออนนิสต์ สภาแห่งชาติ และกลุ่ม หน่วยงาน องค์การ หรือสถาบันทางการเมืองในระบบอาณัติของอังกฤษ ทำให้ชาวยิวจำนวนหลายพันคน

<sup>๘๘</sup> นันทนา เตชะวณิชช์, **ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง**, หน้า ๑๒๖ - ๑๒๗.

<sup>๘๙</sup> สุรพล ราชภัณฑารักษ์ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ และพนมพร อนุรักษ์, **การเมืองในตะวันออกกลาง**, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐), หน้า ๑๔๑.

<sup>๙๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๔.

<sup>๙๑</sup> นันทนา เตชะวณิชช์, **ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง**, หน้า ๑๒๘.



รับประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองและการบริหาร เป็นภูมิหลังจากที่เคยเผชิญกับปัญหาทางทฤษฎีและปฏิบัติ นับเป็นประโยชน์ภายหลังจากนับตั้งแต่การสถาปนาอิสราเอลใน ค.ศ. ๑๙๕๘

การมีส่วนร่วมของชาวยิวที่มีต่อกิจกรรมทั้งหลายนับเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญที่นำมาสู่การสนับสนุนกลุ่มประชาสังคมจากกลุ่มผลประโยชน์ องค์การพัฒนาเอกชน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และพรรคการเมือง นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๓๐ ก่อกำเนิดและพัฒนาเป็นระบบพรรคการเมืองหลายพรรคในชุมชนชาวยิวที่มีสัมพันธ์กับชาวยิวที่พำนักที่ต่างประเทศ ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองอิสราเอลก่อนสถาปนาประเทศ ประการแรก พรรคการเมืองทั้งหลายสะท้อนอัตลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น ประการที่สอง พรรคการเมืองเป็นตัวแทนในสภาแห่งชาติ และเป็นผู้แทนในองค์การไซออนนิสต์แห่งโลก ประการที่สาม พรรคการเมืองจำนวนมากมีสาขาประจำที่ต่างประเทศ ซึ่งสาขาที่สำคัญ คือ ที่อังกฤษและสหรัฐอเมริกา ประการที่สี่ พรรคการเมืองจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสหพันธรัฐและสมาพันธ์รัฐระหว่างประเทศ และพรรคการเมืองอื่นรักษาความผูกพันที่เป็นมิตรระดับหนึ่งกับสมาคมจากต่างประเทศ<sup>๑๒</sup>

การก่อตั้งพรรคการเมืองช่วงแรกเป็นไปอย่างระมัดระวังทำให้มีขนาดเล็กเมื่อมองจากภายนอก มีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อรองรับการสนับสนุนจากภายนอกอย่างเข้มแข็ง พรรคการเมืองทั้งหมดยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์จัดตั้งเพื่อการก่อตั้งและสถาปนาประเทศของชาวยิวในปาเลสไตน์อย่างถาวร พรรคการเมืองทั้งหมดนับเป็นส่วนหนึ่งของความเคลื่อนไหวของขบวนการไซออนนิสต์ และทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกิ่งของยิว ความแตกต่างของพรรคการเมืองแต่ละพรรคก่อให้เกิดปัญหาการปกครองในอนาคตที่จะเป็นรัฐบาลที่ปกครองประเทศภายหลังการสถาปนา เป็นกลุ่ม คณะแบบประชาธิปไตย สังคมนิยม จากนายทุนหรือกลุ่มทุนหรือกลุ่มคนที่เป็นอิสระเป็นการปกครองเดี่ยว หรือเป็นการปกครองร่วมกันระหว่างยิวกับอาหรับ มีการเรียกร้องให้สมาชิกพรรคการเมืองแต่ละพรรคเพิ่มบทบาทสนับสนุนแผนการของพรรค<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๑๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๙.





ความแตกต่างจากลักษณะของชาวยิวแต่ละแห่งก่อให้เกิดความแตกต่างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ด้านการเมือง ความแตกต่างทั้งหลายก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับระบบการเมืองอย่างต่อเนื่อง มีความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางการเมือง ทำให้จำนวนพรรคการเมืองเปลี่ยนแปลงเพิ่มเป็นจำนวน ๑๐ พรรค ใน ค.ศ. ๑๙๓๖ พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีกลุ่มย่อยจำนวนตั้งแต่ ๒ กลุ่ม จัดแบ่งพรรคการเมืองเป็นจำนวน ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย พรรคแรงงาน พรรคเป็นกลาง พรรคที่เน้นการปกครองประเทศเป็นหมู่คณะ และพรรคฝ่ายขวา ชาวยิวปาเลสไตน์ส่วนใหญ่มีเป็นแบบจารีตทางเชื้อชาติ ความแตกต่างทางการเมืองของชาวยิวทั้งหลาย ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง การรวมกันทางโครงสร้างและกระบวนการของสถาบันทางการเมืองเป็นไปอย่างหลวม ด้านเศรษฐกิจ ผู้อพยพตั้งหลักแหล่งชาวยิวรุ่นแรกมีความคิดทางการเมืองแนวโน้มเอียงขวา ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นเจ้าของไร่นา และผลิตผลทางอุตสาหกรรม และด้านสังคม ความคิดทางสังคม และศาสนา ยิวของยุโรปตะวันออกมีแนวโน้มเป็นฝ่ายซ้ายแบบสังคมนิยม ชาวยิวบางส่วนจากเยเมน ซีเรีย และอิรัก จัดตั้งเป็นกลุ่มแม้ส่วนใหญ่ขาดความเข้มแข็งทางการเมืองและขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจากการรวมกลุ่ม มีการเรียกร้องจากกลุ่มสังคมนิยมให้ผู้ปกครอง ชนชั้นนำผู้มีอำนาจ ลดความได้เปรียบทางสังคม นักสังคมนิยมใช้อำนาจส่วนใหญ่ปฏิบัติการผ่านสหพันธ์กรรมกร (Histadrut) ที่เป็นพลังทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจสูงสุด เพราะควบคุมงานทุกด้านของประเทศ ทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ ที่สำคัญ คือ สหกรณ์<sup>๑๔</sup>

การปกครองของอังกฤษที่มีต่อปาเลสไตน์นำไปสู่การสถาปนาระบบราชการ แต่การกำหนดให้มีการปกครองแบบรัฐกึ่งของชาวยิวทำให้ความจงรักภักดีต่อพรรคการเมืองที่จัดตั้งนับเป็นเงื่อนไขและปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการคัดเลือกข้าราชการใหม่และส่งผลต่อเนื่องถึงภายหลังการสถาปนาเป็นประเทศใน ค.ศ. ๑๙๔๘

<sup>๑๔</sup> เรื่องเดียวกัน.



ข้าราชการจำนวนมากมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลอังกฤษ ส่งผลต่อภายหลังการสถาปนาเป็นประเทศอิสราเอล เพราะระเบียบข้าราชการพลเรือนที่นำมาใช้ภายหลัง ทำให้ข้าราชการที่เป็นคู่แข่งกันแต่มีคุณสมบัติดีกว่า ครอบครองตำแหน่งสำคัญเบียดขับชาวยิวที่รับราชการตั้งแต่สมัยรัฐบาลอาณัติให้พ้นจากตำแหน่งเพราะสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ผู้ตำแหน่งที่เป็นอาชีพรักษาชีพ และเทคนิคมากกว่า เพราะรัฐบาลภายหลังการสถาปนาเป็นประเทศตั้งข้อสังเกต ข้อสงสัยจากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลอังกฤษ เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวของข้าราชการนำมาสู่การนำข้าราชการในอดีตนับตั้งแต่รัฐบาลกึ่งทหารในกองทัพและขบวนการใต้ดินฮากานาห์มารับราชการภายหลังการสถาปนาประเทศ ทำให้ขาดการพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสม<sup>๑๕</sup>

การกำหนดให้มีกองกำลังทหารกึ่งรัฐบาลในการปกครองระบบอาณัติของสภาแห่งชาติและองค์การชาวยิว แพร่ขยายระบบป้องกันเป็นลักษณะลับและนอกกฎหมาย มีสมาชิกที่รับการฝึกฝนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจำนวนประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ใน ค.ศ. ๑๙๓๖<sup>๑๖</sup> ที่เคยมีบทบาทสำคัญในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ด้วยการสนับสนุนอังกฤษ กองกำลังป้องกันตนเองของอิสราเอล (Israel Defense Force : IDF) เป็นกองทัพอิสราเอลถือกำเนิดนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๘ ภายหลังการสถาปนาเป็นประเทศ<sup>๑๗</sup> ส่วนการกำหนดองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของอิสราเอลพัฒนามาจากระบบอาณัติของอังกฤษนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๓๔ ที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเลือกตั้ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นงานของเทศบาล มีการออกข้อบังคับให้อำนาจด้านกฎหมายแก่ท้องถิ่นใน ค.ศ. ๑๙๔๑ การออกข้อบังคับการเก็บภาษีธุรกิจใน ค.ศ. ๑๙๔๕ และมีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาการบริหารและกฎหมายใน ค.ศ. ๑๙๔๘ ภายหลังการจัดตั้งประเทศ<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๖.

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๘.

<sup>๑๗</sup> "The Israel Defense Forces - My Jewish Learning" Retrieved from <https://www.myjewishlearning.com> > ... > Israel Today > Israeli Society & Religious Issues [May 22, 2017].

<sup>๑๘</sup> "Local Government in Israel" Retrieved from [https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/LocalAuthorities\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/LocalAuthorities_eng.htm) [May 22, 2017].





การฝึกฝนของชาวยิวเพื่อให้คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การปกครองปาเลสไตน์ของระบบอาณัติของอังกฤษที่สำคัญช่วงสุดท้ายมาจากการจัดตั้งสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (Legislative Council) ที่เป็นสถาบันรัฐสภา ประกอบด้วยข้าหลวงใหญ่อังกฤษและสมาชิกสมานิติบัญญัติจำนวน ๒๒ คน รวมเป็นจำนวน ๒๓ คน มาจากการเลือกตั้งของมุสลิมจำนวน ๘ คน คริสเตียนจำนวน ๒ คน และชาวยิวจำนวน ๒ คน ร่วมกันปกครองปาเลสไตน์<sup>๑๙</sup> สถาบันรัฐสภาของอิสราเอล คือ สภาคเนสเสท (Knesset มาจากภาษาฮีบรู คือ The K ' nesseset Ha G ' dola ที่แปลว่า Great Assembly) เป็นสถาบันทางการเมืองสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ การออกกฎหมายและการควบคุมรัฐบาล ถือกำเนิดในวันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ก่อนการสถาปนาอิสราเอลเป็นประเทศสภาแห่งชาติ (National Council) นับเป็นองค์การที่เป็นตัวแทนชาวยิวในปาเลสไตน์เพื่อรับรองรัฐบาลองค์การชาวยิว (Jewish Agency) ที่จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวและรัฐสภาชั่วคราวหรือสภาประชาชน (People' s Council) เป็นช่วงเวลาเดียวกับอังกฤษที่ให้เตรียมการมอบเอกราช รัฐสภาชั่วคราวประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาจำนวน ๓๗ คน มาจากสภาแห่งชาติ องค์การบริหารตัวแทน (Agency Executive) และหน่วยงานอื่นในองค์การชาวยิว เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มาจากประชาชน สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่มาจากตัวแทนพรรคการเมืองในสัดส่วนตามจำนวนตัวแทนในสภาแห่งชาติ องค์การบริหารตัวแทน ยกเว้นพรรค Agudat Israel และพรรคคอมมิวนิสต์ ภายหลังการประกาศเอกราช สภาประชาชนเปลี่ยนเป็นรัฐแห่งรัฐชั่วคราว (Provisional Council of State)<sup>๒๐</sup>

สหประชาชาติที่จัดตั้งระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีบทบาทสำคัญในการปรับเปลี่ยนรัฐปาเลสไตน์จากรัฐในอารักขาหรืออาณัติของอังกฤษเป็นประเทศเอกราชจำนวน ๒ ประเทศ ด้วยการส่งคณะกรรมการเพื่อเปลี่ยนฐานะเป็นประเทศ การขาดความร่วมมือจากอังกฤษและอาหรับ ทำให้คณะกรรมการมีบทบาทจำกัดเฉพาะชาวยิว

<sup>๑๙</sup> นันทนา เตชะวณิชย์, ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง, หน้า ๑๔๐.

<sup>๒๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๔.



ผ่านสภาแห่งชาติและองค์การชาวยิวเพื่อสถาปนาตั้งรัฐบาลอิสราเอล สภาชาวยิวชั่วคราว (Jewish Provisional Council) ที่มาจากการเลือกของสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกฝ่ายบริหารองค์การชาวยิวทำหน้าที่ควบคุมดินแดนเป็นจำนวนมาก เพื่อรักษาดินแดนทั้งหลายสำหรับกลุ่มชาวยิวที่ไม่เป็นสมาชิกสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นรัฐบาล<sup>๒๑</sup> การถอนตัวของอังกฤษอย่างสมบูรณ์นำมาสู่การประกาศจัดตั้งประเทศอิสราเอลในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสหประชาชาติรับรอง<sup>๒๒</sup> สภาแห่งชาติชาวยิว (The Jewish National Council) ประกาศให้เป็นวันชาติอิสราเอล การจัดตั้งประเทศหรือรัฐอิสราเอลทำให้รัฐบาลชั่วคราวจากการจัดตั้งของสภาชาวยิวชั่วคราวและองค์การชาวยิวที่ปฏิบัติหน้าที่ในทางพฤตินัยก่อนหน้าการเป็นเอกราชทำหน้าที่เป็นรัฐบาลในทางนิตินัย<sup>๒๓</sup> การถ่ายโอนภารกิจสุดท้ายจากด้านการศึกษาของสภาแห่งชาติชาวยิวมาสู่การจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการใน ค.ศ. ๑๙๔๘ ทำให้สมาชิกของรัฐบาลทั้งหมดลาออกจากองค์การชาวยิว ยกเว้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่รักษาตำแหน่งในองค์การชาวยิวเพื่อทำหน้าที่ประสานระหว่างรัฐบาลกับองค์การชาวยิว<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๒.

<sup>๒๒</sup> ถนอม อานามวัฒน์, **ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์เหตุการณ์ปัจจุบันของเอเชีย**, (กรุงเทพฯ : บุรพาสาน, ๒๕๒๑), หน้า ๓๗๒.

<sup>๒๓</sup> นันทนา เตชะวณิชย์, **ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง**, หน้า ๑๔๑ - ๑๔๒.

<sup>๒๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๒ - ๑๔๓.





## บทสรุป : สถาบันและกระบวนการทางการเมืองก่อนการก่อตั้งประเทศอิสราเอล

การดำเนินการและการปฏิบัติอย่างเป็นขั้นเป็นตอนนับตั้งแต่ความคิดการก่อตั้งประเทศที่เป็นผลจากบทความเรื่องรัฐยิวของนายธีโอดอร์ เฮอร์เชิล ใน ค.ศ. ๑๘๙๖ สู่อำนาจปฏิบัติที่นำมาสู่การจัดตั้งเป็นองค์การไซออนนิสต์หรือขบวนการไซออนนิสต์ จนนำไปสู่การใช้โอกาสจากการปกครองภายใต้ระบบอาณัติของอังกฤษในดินแดนปาเลสไตน์นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๒๐ ด้วยสภาพแวดล้อม บริบท และปัจจัยทั้งหลาย นำมาสู่การก่อตัวและจัดตั้งสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง มีสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ คือ รัฐบาลที่เป็นรัฐบาลกิ่ง และรัฐสภาที่ถือกำเนิดจากการจัดตั้งสภาแห่งชาติ และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการทางการเมืองที่มีตัวแสดงสำคัญ คือ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทที่สำคัญอย่างต่อเนื่อง และภาคประชาสังคมที่เป็นส่วนสำคัญสำหรับการวางรากฐานทางการเมืองของอิสราเอล สถาบันและกระบวนการทางการเมืองเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้อิสราเอลภายหลังการก่อตั้งประเทศมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความเป็นเอกภาพของประเทศท่ามกลางความขัดแย้งที่กลายเป็นการเผชิญหน้าและสงครามระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มประเทศอาหรับนับตั้งแต่การสถาปนาประเทศใน ค.ศ. ๑๙๔๘ จนถึงปัจจุบัน



## บรรณานุกรม

ถนอม อานามวัฒน์. **ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์เหตุการณ์ปัจจุบันของเอเชีย**. กรุงเทพฯ

: บุรพาสาส์, ๒๕๒๑.

\_\_\_\_\_. **ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์เอเชียปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ :

บุรพาสาส์, ๒๕๒๘.

นันทนา เตชะวณิชย์. **ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, ๒๕๔๖.

ศรีสุรางค์ พูลทรัพย์. ปัญหาปาเลสไตน์. **เอกสารวิชาการหมายเลข ๑ คณะศิลปศาสตร์**

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗.

สุรพล ราชภัณฑารักษ์ สุพันธ์ ทับสุวรรณ และพนมพร อนุรักษ์. **การเมืองในตะวันออกกลาง**.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐.

“Local Government in Israel” Retrieved from [https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/](https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/LocalAuthorities_eng.htm)

LocalAuthorities\_eng.htm [May 22, 2017].

Peretz, Don. “Arab Palestine : phoenix or phantom?” **Foreign Affairs** 48(1970):

322 - 370.

“The Israel Defense Forces - My Jewish Learning” Retrieved from

[www.myjewishlearning.com](http://www.myjewishlearning.com) > ... > Israel Today > Israeli Society & Religious

Issues [May 22, 2017]





# การชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ของประเทศฝรั่งเศส

พสธร คงเถลิงศิริวัฒนา\*

## บทนำ

**การ**ให้บริการทางการแพทย์นั้นมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับบริการ หรือ “คนไข้” ได้ ไม่ว่าจะเกิดจากความผิดของแพทย์หรือไม่ก็ตาม หากเป็นกรณีที่ผู้ให้บริการ หรือ “แพทย์” จงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนไข้ ฝ่ายคนไข้ก็ชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิชาแพทยศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีความซับซ้อน เมื่อเกิด

---

\* นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Master 2 Droit public : droit de la santé et de la protection sociale, université Toulouse 1 Capitole)



ความเสียหายขึ้น หากปราศจากการสื่อสารที่ดี ฝ่ายคนไข้ก็มักจะเข้าใจว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของแพทย์ แม้ว่าแท้จริงแล้วแพทย์จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากเหตุที่ไม่อาจป้องกันหรือคาดหมายได้ สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องแพทย์เพิ่มมากขึ้น ทำให้แพทย์ให้บริการในลักษณะที่ป้องกันความผิดพลาด หรือที่เรียกว่า “defensive medicine” กล่าวคือ แพทย์จะหลีกเลี่ยงการรักษาในลักษณะที่เสี่ยงปัจจัยที่อาจทำให้ถูกฟ้องร้อง เช่น เพิ่มการส่งตรวจที่อาจจะไม่จำเป็นเพื่อให้การวินิจฉัยมีความแม่นยำมากขึ้น หรือหลีกเลี่ยงการทำหัตถการต่าง ๆ ที่ตนไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ ทั้ง ๆ ที่หัตถการนั้นเป็นหัตถการที่ไม่ซับซ้อน เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อผู้รับบริการในท้ายที่สุด เพราะนอกจากจะมีค่าบริการจากการส่งตรวจที่ไม่จำเป็นเพิ่มขึ้นแล้ว แพทย์ยังอาจต้องทำประกันความรับผิดทางแพ่งเพื่อจะไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายจำนวนมากในกรณีถูกฟ้องร้องซึ่งย่อมส่งผลให้ค่าบริการทางการแพทย์สูงขึ้นตามไปด้วย หรือในบางกรณี คนไข้อาจได้รับการรักษาพยาบาลช้าเกินไปเนื่องมาจากกระบวนการส่งต่อคนไข้ให้แพทย์เฉพาะทาง

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และคนไข้ดีขึ้น โดยเฉพาะจากการเผชิญหน้ากันระหว่างแพทย์และคนไข้ในชั้นศาล ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลายาวนานและมีค่าใช้จ่ายสูง<sup>๑</sup> ระบบการชดเชยค่าเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (No-fault compensation) ได้ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศสวีเดน ประเทศนิวซีแลนด์<sup>๒</sup> รวมไปถึงประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีความพยายามในการผลักดันให้มีระบบดังกล่าวขึ้นในประเทศไทย ผ่านการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้

---

<sup>๑</sup> Aberkane P., La réparation du dommage médical et sa jurisprudence, Larcier 2013 Bruxelles

<sup>๒</sup> ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมจาก Saardphak, O.A., “No-fault compensation to patients for injuries from medical services”, Thesis (LL.M. (Business Laws)), Thammasat University, 2012.



รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ซึ่งได้รับการบรรจุในวาระการปฏิรูปที่ ๓๑ : การปฏิรูประบบคุ้มครองผู้บริโภค ของคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ<sup>๓</sup> โดยบทความนี้จะนำเสนอระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะในส่วนของ การชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ ซึ่งผู้เขียนหวังว่าจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบการชดเชยค่าเสียหายจากบริการสาธารณสุขในประเทศไทยต่อไป

### ความเป็นมาของระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์

ระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์นั้น ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๐๐๒ ว่าด้วยสิทธิผู้ป่วยและคุณภาพของระบบสาธารณสุข หรือที่เรียกว่า “รัฐบัญญัติ Kouchner”<sup>๔</sup> อย่างไรก็ดี ความจำเป็นในการก่อตั้งระบบการชดเชยค่าเสียหายกึ่งอัตโนมัติจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ที่ร้ายแรงได้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกโดยศาสตราจารย์ André Tunc ในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ซึ่งได้เสนอระบบการประกันภัยแบบบังคับที่คุ้มครองความเสี่ยงทางการแพทย์ และให้แพทย์ร่วมกันจ่ายค่าเบี้ยประกันเพื่อประโยชน์ของคนไข้<sup>๕</sup>

<sup>๓</sup> รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrc2557/d072958-0.5.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrc2557/d072958-0.5.pdf) (เข้าถึงเมื่อ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐)

<sup>๔</sup> สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีธรรมเนียมในการเรียกชื่อเล่นกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่ มักจะมีชื่อที่ยาว ยากแก่การเรียกชื่อ โดยจะตั้งชื่อเล่นตามนามสกุลของผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันร่างกฎหมาย โดยกฎหมาย Kouchner นั้น เป็นชื่อเล่นที่เรียกตามชื่อของ Bernard Kouchner รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการสาธารณสุขในขณะนั้น

<sup>๕</sup> Tunc, A., La responsabilité civile, in : *Ordre national des médecins (sous la dir.), Deuxième congrès international de morale médicale, 1966, t. 1, p. 39.* โดย André Tunc ได้รับแนวคิดจาก Albert A. Ehrenzweig (Compulsory “hospital-accident” insurance: a needed first step toward the displacement of liability for “medical malpractice”, *Univ. Chicago Law Review* 31 (1964): 279 และ Paul MOUREAU, (P. Delnoy/P. Moureau, Le risque médical ne devrait-il pas s’ajouter aux autres notions de responsabilité professionnelle ?, in : *Ordre national des médecins (sous la dir.), Deuxième congrès international de morale médicale, 1966, t. 2, p. 131*)





ระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ในฝรั่งเศส เป็นเพียงทางเลือกหนึ่ง ผู้เสียหายอาจเลือกใช้สิทธิด้วยวิธีการนี้หรือจะฟ้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายก็ได้ โดยระบบการชดเชยค่าเสียหาย ๓ นั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ” (la solidarité nationale) ซึ่งเกิดขึ้น จากความคิดในเบื้องต้นที่ว่า “จะเป็นการไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งที่จะปล่อยให้ผู้ที่โชคร้าย ได้รับความเสียหายจากความเสียหายที่จำต้องเผชิญไม่ได้รับการชดเชย เพียงเพราะว่า โดยส่วนใหญ่แล้ว เขาเหล่านั้นตกอยู่ในฐานะที่ไม่สามารถพิสูจน์ความรับผิดชอบของแพทย์ได้” นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์ และคนไข้ดีขึ้น โดยการลดความกดดันของแพทย์ ที่ปัจจุบันมักจะถูกผลักระการพิสูจน์ อย่างไม่เป็นธรรมในกรณีที่เป็นข้อพิพาทในชั้นศาล

ทั้งนี้ ควรคำนึงด้วยว่า “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” (la solidarité) แตกต่างจาก “ความเห็นอกเห็นใจ” (l'altruisme) ซึ่งมักจะมีความเข้าใจลึบสนระหว่าง สองหลักการนี้ โดยความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หมายถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เลือกที่จะช่วยเหลือหรืออยากช่วยเหลือผู้อื่น โดยรู้สึกว่าจะหากตกอยู่ในสถานการณ์ หรือภาวะเช่นนั้นก็ต้องการจะได้รับความช่วยเหลือเช่นกัน<sup>๖</sup> ส่วนความเห็นอกเห็นใจ หมายความว่า การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งช่วยเหลือผู้อื่นโดยไม่รู้สึกว่าตนก็อาจอยู่ใน สถานการณ์เช่นนั้นได้ และไม่คาดหวังว่าตนจะได้รับการช่วยเหลือในลักษณะเดียวกัน หากตกอยู่ในเหตุการณ์เช่นว่า<sup>๗</sup>

<sup>๖</sup> นอกจากการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์แล้ว ประเทศฝรั่งเศสมีการ ชดเชยค่าเสียหายที่อยู่บนพื้นฐานของ “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ” ที่เกี่ยวข้องกับ การสาธารณสุขอีกระบบหนึ่ง คือ กรณีผลกระทบต่อสุขภาพจากแร่ใยหิน ซึ่งจะไม่กล่าวถึงในที่นี้

<sup>๗</sup> Karsenti, B. *Éléments pour une généalogie du concept de solidarité*. [Online] จาก [http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fmultitudes.samizdat.net%2Farticle.php3%3Fid\\_article%3D340](http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fmultitudes.samizdat.net%2Farticle.php3%3Fid_article%3D340) (เข้าถึงเมื่อ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐)

<sup>๘</sup> Le comité de rédaction. *L'altruisme: entretien avec Bahram Elahi*. [Online] จาก <http://www.e-ostadelahi.fr/eoe-fr/l-altruisme-entretien-avec-bahram-elahi/> (เข้าถึงเมื่อ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐)



## หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การเยียวยาความเสียหายเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่าย อยู่ภายใต้บรรยากาศที่ดี และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย หน่วยงานที่มีส่วนข้องในการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์จึงได้ถูกก่อตั้งขึ้น ดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ จากโรคที่เกิดจากการรักษาพยาบาล และจากการติดเชื้อภายในโรงพยาบาลแห่งชาติ (Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales: ONIAM)

ONIAM เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน อยู่ภายใต้กำกับของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการสาธารณสุข มีการจัดองค์กรและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสาธารณสุข<sup>๑</sup> (Code de la santé publique: CSP) โดย ONIAM มีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งมาจาก เงินสนับสนุนจากองค์กรประกันสุขภาพต่าง ๆ (les organismes d'assurance maladie) เงินสนับสนุนจากรัฐ เงินชดเชยค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญ เงินค่าปรับจากผู้รับประกัน และเงินที่ได้จากการใช้สิทธิไต่เบี่ย โดยค่าใช้จ่ายของ ONIAM ประกอบด้วยค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญและเงินชดเชยที่จ่ายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายเป็นหลัก โดย ONIAM มีหน้าที่จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ โรคที่เกิดจากการรักษาพยาบาล การติดเชื้อในโรงพยาบาล ตามมาตรา L 1142-1 II แห่งประมวลกฎหมายสาธารณสุข (CSP) รวมไปถึงการชดเชยค่าเสียหายโดยปราศจากความผิดในกรณีการฉีดวัคซีนภาคบังคับ การติดเชื้อไวรัส HIV การติดเชื้อไวรัสตับอักเสบบี เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสด้านข้อมูลข่าวสาร รัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๐๐๔ ได้ตั้งสำนักงานสังเกตการณ์ด้านความเสี่ยงทางการแพทย์ (Observatoire des risque médicaux) ขึ้น เป็นหน่วยงานภายในของ ONIAM เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางการแพทย์ โรคที่เกิดจากการรักษาพยาบาล การติดเชื้อในโรงพยาบาล และข้อมูลเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายในกรณีต่าง ๆ

<sup>๑</sup> Laude A., Mathieu B., Tabuteau D, Droit de la santé, 3ème édition, PUF, 2012, p.532; Article L1142-22 CSP





การดำเนินงานของ ONIAM มีหน่วยงานหลักที่สำคัญประกอบด้วย

ก) คณะกรรมการบริหาร มีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกาที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'État) ประกอบด้วยประธานซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา (décret) ตามความเห็นของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุข มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ<sup>๑๐</sup> ผู้แทนหน่วยงานของรัฐจำนวน ๑๑ คน สมาชิกซึ่งแต่งตั้งโดยคำสั่งรัฐมนตรีจำนวน ๙ คน และผู้แทนจากบุคคลากรของสำนักงานจำนวน ๒ คน<sup>๑๑</sup> โดยคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่กำหนดนโยบายของสำนักงานและตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ<sup>๑๒</sup> เช่น การกำหนดงบประมาณ การออกกฎหรือระเบียบภายในของสำนักงาน เป็นต้น

ข) ผู้อำนวยการสำนักงาน<sup>๑๓</sup> แต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาเช่นเดียวกับประธาน คณะกรรมการบริหาร มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ไม่จำกัดวาระ มีหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ ของสำนักงานเช่น การกำหนดจำนวนเงินชดเชย ดำเนินการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินชดเชย การประสานงานกับคณะกรรมการประนอนมข้อพิพาท ฯ แห่งแคว้น เป็นต้น

ค) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Conseil d'orientation) มีประธานคณะกรรมการบริหารเป็นประธาน และมีกรรมการอื่นอีก ๑๒ คน<sup>๑๔</sup> มีหน้าที่ให้คำแนะนำคณะกรรมการบริหารในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการติดเชื้อจากการถ่ายเลือด หรือความเสียหายจากการฉีดวัคซีน รวมไปถึงกรณีความเสียหายจากยา Benfluorex<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๐</sup> Article R1142-42 CSP

<sup>๑๑</sup> Article R1142-43 CSP

<sup>๑๒</sup> Article R1142-46 CSP

<sup>๑๓</sup> Article R1142-52 CSP

<sup>๑๔</sup> Article R1142-47 CSP ทั้งนี้ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน ๖ คน และกรรมการจากการแต่งตั้งจำนวน ๖ คน โดยแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจำนวน ๓ คน และผู้แทนจากสมาคมซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ใช้บริการสาธารณสุขจำนวน ๓ คน

<sup>๑๕</sup> Article R1142-51 CSP



**๒. คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทและชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ โรคที่เกิดจากการรักษาพยาบาล และการติดเชื้อภายในโรงพยาบาล (les commissions de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales: CCI)**

คณะกรรมการประนอมข้อพิพาท ฯ มีภารกิจในการประนอมข้อพิพาทและแก้ไขความขัดแย้งเพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างแพทย์กับคนไข้ โดยการลดการนำความขัดแย้งขึ้นสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาล มีหน้าที่หลักในการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ และเป็นผู้ประนอมข้อพิพาทระหว่างคู่ขัดแย้งซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งระหว่างคนไข้กับแพทย์ หรือระหว่างบุคลากรกับหน่วยงานทางสาธารณสุข หรือระหว่างหน่วยงานทางสาธารณสุขด้วยกัน เป็นต้น และเพื่อให้ประชาชนสามารถยื่นขอรับเงินชดเชยได้ง่าย และเพื่อให้กระบวนการชดเชยเป็นไปอย่างรวดเร็ว คณะกรรมการประนอมข้อพิพาท ฯ จึงถูกตั้งขึ้นในระดับแคว้น หรือที่เรียกว่า les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation (CRCI) โดยในแต่ละแคว้นนั้น อาจมี CRCI หนึ่งหรือหลายชุดก็ได้<sup>๑๖</sup> องค์ประกอบของ CRCI นั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 1142-6 CSP กล่าวคือ มีประธานเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง<sup>๑๗</sup> และมีกรรมการประกอบด้วยผู้แทนผู้ป่วยหรือผู้ใช้บริการระบบสาธารณสุข ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข ผู้บริหารสถานพยาบาลหรือหน่วยบริการสาธารณสุข ผู้แทนจาก ONIAM ผู้แทนจากบริษัทประกันภัย และผู้เชี่ยวชาญด้านการชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่เนื้อตัวร่างกาย ในการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิก CRCI จะต้องรักษาความลับและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

<sup>๑๖</sup> เดิมแต่ละแคว้นจะมี CRCI เพียง ๑ ชุด การแก้ไขให้มี CRCI ได้มากกว่า ๑ ชุด เกิดขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญที่ ๒๐๐๙-๕๒๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๐๐๙

<sup>๑๗</sup> โดยอาจเป็นผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่หรือเกษียณแล้วก็ได้





แม้ว่า CRCI จะมีผู้พิพากษาเป็นประธาน CRCI ก็มิได้มีฐานะเป็นองค์กรตุลาการหรือหน่วยงานทางปกครองแต่อย่างใด คงเป็นแต่เพียงคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc) ที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม CRCI มีความใกล้ชิดอย่างยิ่งกับ ONIAM ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณและบุคลากร ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐ (Commission d'accès aux documents administratifs : CADA) วินิจฉัยว่า “...ความเห็นของ CRCI เป็นข้อมูลข่าวสารของรัฐ...ที่ได้รับการคุ้มครองด้วยความลับส่วนบุคคล...”<sup>๑๙</sup> บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม รัฐกำหนดลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๐๑๒ อนุญาตให้คณะกรรมการอุบัติเหตุทางการแพทย์แห่งชาติสามารถเข้าถึงเอกสารดังกล่าวได้อย่างมีเงื่อนไข

ทั้งนี้ ในระหว่างการพิจารณารัฐบัญญัติ Kouchner รัฐมนตรีสาธารณสุขในขณะนั้นได้กล่าวไว้ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée nationale) ว่า “...บทบาทของ CRCI คือ การให้ความรู้ความเข้าใจถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาล...การชดเชยค่าเสียหายนั้นจะต้องเป็นไปโดยที่เกิดความเข้าใจจากทุกฝ่าย...”<sup>๒๐</sup> โดยนอกจากจะทำหน้าที่ให้ความเห็นเรื่องเงินชดเชยแล้ว คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทฯ ยังอาจเป็นตัวกลางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการสาธารณสุขด้วย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทฯ อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทนได้<sup>๒๐</sup>

### ๓. คณะกรรมการอุบัติเหตุทางการแพทย์แห่งชาติ (la Commission Nationale des Accidents Médicaux : CNAMed)

ในการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณสุขนั้น ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง CNAMed จึงถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อให้การรับรอง

<sup>๑๙</sup> คำวินิจฉัย CADA N° 20041039 ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๐๔

<sup>๑๙</sup> JO déb. AN, 3 oct 2001 p. 5322 (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๐๐๑ หน้า ๕๓๒๒)

<sup>๒๐</sup> Article L1142-5 CSP



ผู้เชี่ยวชาญโดยการขึ้นทะเบียนในบัญชีระดับชาติ รวมไปถึงการกำหนดแนวทางปฏิบัติตนของผู้เชี่ยวชาญ และดูแลให้การให้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน ในการนี้ คณะกรรมการยังอาจเข้าถึงข้อมูลที่เป็นความลับทางการแพทย์ได้อีกด้วย แต่จะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยสภาแห่งรัฐเพื่อให้ข้อมูลดังกล่าวไม่ถูกเปิดเผยต่อบุคคลอื่น<sup>๒๑</sup> CNAMed เป็นหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการยุติธรรมและด้านการสาธารณสุข โดยรัฐมนตรีทั้ง ๒ คน เป็นผู้ร่วมกันแต่งตั้งประธานของ CNAMed กรรมการของ CNAMed ประกอบไปด้วยผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้แทนผู้ใช้บริการสาธารณสุข และผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการ CNAMed จะต้องแจ้งถึงความสัมพันธ์ (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) กับบริษัท องค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการสาธารณสุข ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะถูกประกาศให้สาธารณชนทราบต่อไป<sup>๒๒</sup>

### เงื่อนไขการจ่ายเงินชดเชย

ผู้รับบริการสาธารณสุขที่ได้รับความเสียหายที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ให้บริการ จะได้รับเงินชดเชยเมื่อความเสียหายนั้นเข้าเงื่อนไข ๔ ประการ ตามมาตรา L 1142-1-II CSP ดังต่อไปนี้

#### ๑. เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการ

ความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยนั้น จะต้องเกิดขึ้นโดยตรงจากการกระทำเพื่อป้องกันโรค การวินิจฉัยโรค หรือการรักษาพยาบาล โดยไม่จำเป็นจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุใด เพียงแต่พิสูจน์ได้ว่าเกิดขึ้นเหตุใดเหตุหนึ่งใน ๓ เหตุนี้ก็เพียงพอแล้ว การกระทำเพื่อป้องกันโรคนั้นรวมถึงความล้มเหลวในการป้องกันการเกิดโรค หรือความล้มเหลวในการฉีดวัคซีน เช่น การฉีดวัคซีนแล้วไม่ทำให้เกิด

<sup>๒๑</sup> Article L1142-10 CSP

<sup>๒๒</sup> Article R1142-27 CSP





ภูมิคุ้มกัน แม้ว่าวัคซีนจะมีคุณภาพและได้ทำการฉีดตามแนวเวชปฏิบัติที่ดีก็ตาม ซึ่งศาลได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับมารดาหรือทารกจากการทำคลอดด้วยวิธีธรรมชาติไม่ได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากการคลอดนั้นเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำทางการแพทย์<sup>๒๓</sup>

ด้วยเหตุนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การให้บริการทางการแพทย์ เช่น การให้บริการห้องพัก อาหาร เป็นต้น จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๖ รวมไปถึงความเสียหาย ที่เกิดจากการให้บริการทางการแพทย์ที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการรักษาพยาบาล เช่น การทำศัลยกรรมเสริมความงามเพื่อความสบายใจ หรือการแพทย์เพื่อความสะดวกสบาย<sup>๒๔</sup> (médecine de confort) เป็นต้น ซึ่งในกรณีนี้ ศาลเมือง Toulon ได้วินิจฉัยยืนยันไว้ในคำพิพากษาที่ ๑๐/๐๐๓๕๗ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๐๑๐<sup>๒๕</sup> อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายบางส่วนเห็นว่าควรชดเชยกรณีการให้บริการทางการแพทย์ที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการรักษาพยาบาลด้วย เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

## ๒. เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างผิดปกติ

ความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างผิดปกติ ไม่อาจคาดหมายได้ เมื่อคำนึงถึงอาการของคนไข้ การจะพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นผิดปกติหรือไม่นั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ซึ่งศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า “...เมื่อพิจารณาถึงประวัติการรักษาพยาบาลเกี่ยวกับหลอดเลือดของนาย C แล้ว การตกเลือดที่เกิดขึ้นจึงมิใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างผิดปกติและคาดหมายไม่ได้เมื่อคำนึงถึงอาการของคนไข้...”<sup>๒๖</sup> จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

<sup>๒๓</sup> CE N°386165 ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๐๑๖

<sup>๒๔</sup> หมายถึง การใส่ยาหรือการทำหัตถการเพื่อความสะดวกสบายของคนไข้เพียงประการเดียว โดยปราศจากข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ เช่น การให้ยาระงับปวดแก่ผู้ป่วยระยะสุดท้าย ซึ่งการระงับปวดไม่ได้มีผลช่วยในการรักษาโรค แต่เป็นการช่วยให้คนไข้ได้รับความสะดวกสบายเท่านั้น

<sup>๒๕</sup> คดีนี้โจทก์ฟ้อง ONIAM เพื่อให้จ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉีดยาชาเข้าไขสันหลังที่จำเป็นต้องทำเพื่อทำการลบรอยแผลเป็นจากการผ่าตัดดูดไขมัน

<sup>๒๖</sup> Cass. Civ. 1re N° 09-17135 ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๐๑๑



ผิดปกติหรือไม่จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป การให้นิยามนั้นเป็นเรื่องยาก อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ในการเกิดความเสียหายจากความเสียหายนั้นขึ้นเป็นหนึ่งในปัจจัยที่นำมาใช้พิจารณา กล่าวคือ หากเกิดความเสียหายจากความเสียหายนั้นขึ้นบ่อยครั้ง ย่อมถือว่าความเสียหายนั้นไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างผิดปกติ ในทางกลับกัน อาจเกิดปัญหาว่าจะต้องมีความถี่มากน้อยเพียงใดจึงจะถือว่าความเสียหายนั้นเป็นเรื่องปกติ ซึ่งจะต้องอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาช่วยในการตีความในกรณีนี้

### ๓. เป็นความเสียหายที่มีความร้ายแรง

ความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่มีความร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเกณฑ์ขั้นสูงของความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อร่างกายหรือจิตใจไว้ที่ร้อยละ ๒๕ เพื่อไม่ให้เป็นการจำกัดสิทธิผู้เสียหายจำนวนมากเกินควร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะกำหนดให้ชดเชยเฉพาะความเสียหายที่เกินกว่าร้อยละ ๒๕ ไม่ได้ ซึ่งปัจจุบัน ฝ่ายบริหาร โดยรัฐกฤษฎีกาที่ ๒๐๑๑-๗๖ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๐๑๑ กำหนดว่าความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยนั้นจะต้องมีความร้ายแรงมากกว่าร้อยละ ๒๕<sup>๒๗</sup> นอกจากนี้ กรณีที่ผู้เสียหายสูญเสียความสามารถในการทำงานชั่วคราวเป็นเวลา ๖ เดือนติดต่อกัน หรือเป็นเวลา ๖ เดือนไม่ติดต่อกัน ภายในระยะเวลา ๑๒ เดือน ถือเป็นความเสียหายที่อาจได้รับการชดเชย และในกรณีที่เป็นอย่างยิ่ง ความเสียหายต่อไปนี้อาจถือได้ว่ามีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะได้รับการชดเชย

ก) กรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถประกอบอาชีพที่เคยทำก่อนได้รับความเสียหาย หรือ

ข) กรณีที่ความเสียหายส่งผลให้เกิดผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของผู้เสียหาย ซึ่งรวมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจด้วย

ทั้งนี้ พึงตระหนักว่าหลักเกณฑ์ข้างต้นนั้น ใช้เฉพาะในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำที่ปราศจากความผิด หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ใช้กับความเสียหายจากการวิจัย

<sup>๒๗</sup> Article D 1142-1 CSP โดยกำหนดเกณฑ์การคำนวณว่าความเสียหายประเภทใดคิดเป็นร้อยละเท่าไรในภาคผนวกที่ 11-2 CSP (รัฐกฤษฎีกาที่ ๒๐๐๓-๔๖๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๐๐๓) เช่น อากาศอัมพาตที่เส้นประสาทพีมอร์ล คิดเป็นร้อยละ ๓๕ เป็นต้น





ในคน<sup>๒๘</sup> ความเสียหายจากการฉีดวัคซีนภาคบังคับ ความเสียหายจากการติดเชื้อไวรัส HIV จากการถ่ายเลือด ความเสียหายจากการใช้มาตรการฉุกเฉินทางสาธารณสุข ความเสียหายจากการติดเชื้อไวรัสตับอักเสบบี และความเสียหายจากยา Benfluorex ซึ่งกรณีดังกล่าว อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เสียหายได้

#### ๔. เวลาที่ความเสียหายเกิดขึ้น

รัฐบัญญัติ Kouchner บัญญัติให้เฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ประกาศกฎหมายลงใน Journal official<sup>๒๙</sup> เป็นเวลา ๖ เดือนเท่านั้นที่จะได้รับการชดเชย ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๕ กันยายน ๒๐๐๑ จะไม่ได้รับการชดเชยโดยกระบวนการนี้

#### กระบวนการขอรับเงินชดเชย

เพื่อให้ ONIAM เป็นองค์กรกลางในการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ หน้าที่จ่ายเงินชดเชยของ ONIAM จึงถูกขยายให้ครอบคลุมความเสียหายในกรณีอื่น ๆ<sup>๓๐</sup> นอกเหนือจากกรณีความเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ โรคที่เกิดจากการรักษาพยาบาล และการติดเชื้อภายในโรงพยาบาลด้วย โดยมีกระบวนการชดเชยความเสียหายที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในที่นี่จะขอกกล่าวถึงเฉพาะกรณีความเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ โรคที่เกิดจากการรักษาพยาบาล และการติดเชื้อภายในโรงพยาบาล

กระบวนการชดเชยค่าเสียหายฯ นั้น จะทำก่อนหรือหลังการฟ้องคดีก็ได้ ซึ่งหากทำภายหลังคดีอยู่ในกระบวนการพิจารณาศาลแล้ว ผู้เสียหายจะต้องแจ้งต่อศาลเพื่อให้รอผลการขอชดเชยก่อน โดยกระบวนการชดเชยค่าเสียหายอยู่ภายใต้ ๓ หลักการ คือ สะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้ขอรับเงินชดเชยจึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ

<sup>๒๘</sup> Article 1142-3 al 2 CSP

<sup>๒๙</sup> เทียบได้กับราชกิจจานุเบกษาของไทย

<sup>๓๐</sup> ได้แก่ ๑) กรณีความเสียหายจากการฉีดวัคซีนภาคบังคับ ๒) กรณีความเสียหายจากการติดเชื้อไวรัส HIV จากการถ่ายเลือด ๓) กรณีความเสียหายจากการใช้มาตรการฉุกเฉินทางสาธารณสุข ๔) กรณีความเสียหายจากการติดเชื้อไวรัสตับอักเสบบี ๕) กรณีความเสียหายจากฮอร์โมนควบคุมการเจริญเติบโต และ ๖) กรณีความเสียหายจากยา Benfluorex



สามารถกรอกแบบฟอร์มยื่นได้ที่สำนักงาน CRCI ในท้องที่ และจะทราบผลภายใน ๑๒ เดือน โดยสามารถแบ่งได้เป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

ก) ขั้นตอนการแจ้งข้อมูล

มาตรา L 1142-4 CSP กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหาย ผู้อาจจะได้รับความเสียหายจากการบริการทางการแพทย์ ผู้สืบสันดาน (ในกรณีเสียชีวิต) หรือผู้แทนตามกฎหมาย (ถ้ามี) จะต้องได้รับการแจ้งจากแพทย์ สถานพยาบาล หน่วยบริการสาธารณสุข หรือองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถึงผลและสาเหตุของความเสียหายที่เกิดขึ้น การกำหนดเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายได้ทราบรายละเอียดของความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าอาจเกิดจากสาเหตุใด อาจมีผลกระทบอย่างไรบ้าง ทั้งยังเป็นโอกาสเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้ให้บริการทางการแพทย์มีโอกาสได้พูดคุยกัน แม้ว่าจะยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากสาเหตุใด เพื่อให้ผู้เสียหายมีโอกาสตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งในการแจ้งข้อมูลนั้นจะต้องกระทำภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ทราบถึงความเสียหายหรือวันที่ผู้มีสิทธิทราบข้อมูลร้องขอ และการแจ้งข้อมูลจะต้องกระทำด้วยวาจา โดยคนไข้สามารถนำแพทย์หรือบุคคลที่ต้องการเข้าฟังได้ด้วย จำนวน ๑ คน

ข) ขั้นตอนการยื่นคำร้องต่อ CRCI

เมื่อได้รับการแจ้งถึงผลกระทบและสาเหตุของความเสียหายแล้ว คนไข้ อาจยื่นคำร้องต่อ CRCI ได้ทุกเมื่อ<sup>๓๑</sup> โดยการกรอกคำร้อง พร้อมแนบเอกสารต่าง ๆ โดยเฉพาะใบรับรองแพทย์ที่ระบุถึงความเสียหายที่ได้รับอย่างชัดเจน รวมไปถึงเอกสารอื่น ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนว่าความเสียหายมีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะได้รับการชดเชย ทั้งนี้ การยื่นคำร้องส่งผลให้อายุความการฟ้องร้องสะดุดหยุดอยู่จนกว่ากระบวนการชดเชยจะสิ้นสุด<sup>๓๒</sup>

<sup>๓๑</sup> การยื่นคำร้องอาจทำได้โดยผู้สืบสันดานหรือผู้แทนตามกฎหมายเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายสาธารณสุขไม่ได้ “ผู้สืบสันดาน” ไว้ การตีความจึงต้องตีความร่วมกับประมวลกฎหมาย ประกันสังคม ซึ่งผู้สืบสันดาน หมายถึง ผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์จากการเสียชีวิตของผู้ประกันตน

<sup>๓๒</sup> Article L 1142-7 alinéa 1 CSP





เมื่อได้รับคำร้องแล้ว CRCI จะต้องตรวจสอบว่าคำร้องดังกล่าวเข้าเงื่อนไขที่จะจ่ายเงินชดเชยได้หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาความร้ายแรงของความเสียหายนั้น จะกระทำโดยอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งจะพิจารณาจากเอกสารเป็นหลัก โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการชี้แจงจากผู้ร้องแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้ว CRCI จะต้องแจ้งผลการพิจารณาต่อผู้ร้องว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งหากไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้เพราะไม่เข้าเงื่อนไข CRCI จะต้องปฏิเสธคำร้อง ทั้งนี้ ผู้ร้องไม่อาจโต้แย้งคำปฏิเสธคำร้องของ CRCI ได้ เนื่องจากผู้ร้องยังสามารถใช้สิทธิทางศาลได้อยู่ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี<sup>๓๓</sup> อย่างไรก็ตาม หาก CRCI รับคำร้องไว้พิจารณา CRCI ก็จะต้องทำความเข้าใจซึ่งต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง สาเหตุ สภาพและความร้ายแรงของความเสียหาย รวมถึงระบบการชดเชยที่จะใช้บังคับ ทั้งนี้ กระบวนการข้างต้นจะต้องแล้วเสร็จภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่ CRCI ได้รับคำร้อง<sup>๓๔</sup>

#### ค) ขั้นตอนการทำความเข้าใจของ CRCI

ก่อนจะมีความเห็น CRCI จะต้องทำการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยละเอียด ซึ่งจะต้องอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่ประกาศโดย CNAMed<sup>๓๕</sup> ในขั้นตอนนี้ การพิจารณาจะเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าชี้แจงด้วย โดย ONIAM เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับประกันภัยของผู้ที่ต้องรับผิดชอบต้องจ่ายคืนค่าใช้จ่ายผู้เชี่ยวชาญ

#### เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว CRCI อาจทำความเข้าใจได้ ๓ รูปแบบ คือ

๑. ความเห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพ สถานพยาบาล หน่วยบริการสาธารณสุข ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น CRCI จะต้องส่งความเห็นนี้ไปให้ผู้รับประกันภัยของผู้ที่ต้องรับผิดชอบเพื่อให้ทำข้อเสนอชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายภายในเวลา ๔ เดือน

<sup>๓๓</sup> CE N° 306590 ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๐๐๗

<sup>๓๔</sup> Article L 1142-8 CSP

<sup>๓๕</sup> Article L 1142-12 CSP



หากผู้เสียหายตกลงรับข้อเสนอ คำตกลงนั้นทำให้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๒๐๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (Code civil) โดยผู้รับประกันภัยจะต้องชำระเงิน แก่ผู้เสียหายภายในเวลา ๑ เดือน นับแต่ได้รับคำตกลงรับข้อเสนอ อย่างไรก็ตาม หากผู้รับประกันภัยเห็นว่าผู้เอาประกันของตนไม่ต้องรับผิดชอบ ก็ชอบที่จะใช้สิทธิไล่เบี้ยแก่ บุคคลที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ หรือ ONIAM ได้<sup>๓๖</sup> สำหรับกรณีที่ผู้เสียหายไม่รับข้อเสนอของ ผู้รับประกันภัยและขอให้ศาลเป็นผู้กำหนดเงินชดเชย ถ้าศาลวินิจฉัยว่าผู้รับประกันภัย จงใจเสนอข้อเสนอที่ไม่เหมาะสม ศาลจะสั่งให้ผู้รับประกันภัยจ่ายค่าปรับไม่เกิน ๑๕ เปอร์เซนต์ของจำนวนเงินชดเชยที่ศาลกำหนดโดยไม่รวมดอกเบี้ยให้แก่ ONIAM<sup>๓๗</sup>

กรณีที่ผู้รับประกันภัยไม่ทำข้อเสนอให้แก่ผู้เสียหายหรือปฏิเสธการจ่ายเงิน ชดเชยอย่างชัดแจ้ง หรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบไม่ได้รับความคุ้มครองจากการประกันภัย ONIAM จะเข้าทำหน้าที่เสมือนกับเป็นผู้รับประกันภัย ซึ่งหากผู้เสียหายไม่พอใจข้อเสนอก็อาจ ฟ้องให้ศาลเป็นผู้กำหนดเงินชดเชยได้ ทั้งนี้ ONIAM สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อผู้รับประกันภัย หรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบได้

๒. ความเห็นว่าเป็นความเสียหายที่ต้องได้รับความชดเชยบนหลัก ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ

กรณีนี้เป็นกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุโดยแท้ โดย ONIAM จะต้องทำข้อเสนอแก่ผู้เสียหายภายใน ๔ เดือน นับแต่ได้รับความเห็นของ CRCI โดยขั้นตอนการจ่ายเงินเป็นเช่นเดียวกับกรณีผู้รับประกันภัย<sup>๓๘</sup> อย่างไรก็ตาม ความเห็นของ CRCI ไม่ผูกพัน ONIAM ซึ่งสามารถปฏิเสธการจ่ายเงินได้<sup>๓๙</sup> โดยผู้เสียหายอาจใช้สิทธิ ทางศาลฟ้อง ONIAM ได้ต่อไป

<sup>๓๖</sup> หากเป็นกรณีที่ผู้รับประกันภัยจ่ายเงินชดเชยบนพื้นฐานหลัก “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ” เช่น กรณีผู้รับประกันภัยได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ เป็นต้น ผู้รับประกันภัยจะไม่สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อ ONIAM ได้ โปรดดู CE N° 332716 ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๐๑๐

<sup>๓๗</sup> Article L 1142-14 CSP

<sup>๓๘</sup> Article L 1142-17 CSP

<sup>๓๙</sup> Cass. Civ. 1re N° 09-66947 ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๐๑๐, CE N° 306590 ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๐๐๗





๓. ความเห็นว่าคุณเสียหายเกิดขึ้นนั้น บางส่วนเกิดขึ้นจากความผิดของผู้ให้บริการและบางส่วนเกิดจากอุบัติเหตุทางการแพทย์

กรณีนี้ ONIAM และผู้รับประกันภัยจะต้องร่วมกันรับผิดชอบโดยการทำข้อเสนอแก่ผู้เสียหายในส่วนของตน ซึ่งผู้เสียหายจะต้องได้รับเงินชดเชยเต็มจำนวนตามความเสียหายที่ได้รับ และจากแนวทางการวินิจฉัยของศาล แม้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดของผู้ให้บริการจะเป็นความเสียหายที่ไม่อาจเรียกร้องได้ตามกฎหมาย ศาลก็จะวินิจฉัยให้ ONIAM เป็นผู้ชดเชยความเสียหายในส่วนนั้นเพิ่มเติมจากการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุด้วย<sup>๔๐</sup>

### กระบวนการระดมข้อพิพาท

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า นอกจากบทบาทในการพิจารณาเงินชดเชยแล้ว CRCI ยังมีบทบาทในการระดมข้อพิพาท โดยเฉพาะกรณีที่ CRCI ไม่รับคำร้องขอรับเงินชดเชย ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด เช่น ความร้ายแรงไม่ถึงขนาด ความเสียหายเกิดจากกระทำในขณะใดก็ได้ ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการขอรับเงินชดเชย

การขอให้เริ่มกระบวนการระดมข้อพิพาทนั้นสามารถทำได้ง่าย โดยการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อ CRCI ได้รับเรื่องแล้วจะดำเนินการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดย CRCI จะดำเนินการเองหรือมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการ หรือคณะกรรมการอื่น ๆ ที่มีความสามารถได้เช่นคณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการระบบสาธารณสุขและคุณภาพในการรักษาพยาบาล (commission de relations des usagers et de la qualité de la prise en charge) สมาสหวิชาชีพแห่งแคว้น (l'assemblée interprofessionnelle régionale) เป็นต้น เมื่อทำการระดมข้อพิพาทเสร็จสิ้นแล้วไม่ว่าจะระดมได้ทั้งหมดหรือบางส่วน คู่กรณีทุกฝ่ายและประธาน CRCI จะลงนามเอกสารร่วมกัน

<sup>๔๐</sup> Cass. Civ. 1re N° 09-11270 ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๐๑๐ และ CE N° 327669 ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๐๑๑



โดยระบุถึงข้อพิพาทที่ยังตกลงกันไม่ได้ โดย CRCI เป็นผู้เก็บต้นฉบับไว้ และส่งสำเนาเอกสารให้แก่คู่กรณี

นอกจากการประนอมข้อพิพาทแล้ว ในปี ๒๐๐๒ ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดให้แต่ละสถานพยาบาลมีผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งโดยมากจะประกอบด้วยผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นแพทย์ ๑ คน และไม่ใช่แพทย์อีก ๑ คน เพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ใช้บริการ โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะเสนอความเห็นต่อประธานคณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการระบบสาธารณสุขและคุณภาพในการรักษาพยาบาลเพื่อจัดทำคำแนะนำในการแก้ไขข้อพิพาทต่อไป

## ผลการดำเนินงานของ ONIAM ในปี ๒๐๑๕

นอกจากการศึกษาในเชิงทฤษฎีแล้ว การศึกษาในแง่การบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะจากรายงานที่ ONIAM จัดทำเผยแพร่เป็นประจำทุกปี<sup>๔๑</sup> จะช่วยให้สามารถประเมินประสิทธิภาพของระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ของประเทศฝรั่งเศสได้<sup>๔๒</sup> ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### ๑. จำนวนการยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชย

ในปี ๒๐๑๕ มีผู้ยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชยต่อ CRCI จำนวน ๔,๓๑๙ คำร้อง (เฉลี่ยเดือนละประมาณ ๓๖๐ คำร้อง) ลดลงจากปี ๒๐๑๔ จำนวน ๑๖๐ คำร้อง แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับปี ๒๐๐๓ ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการเก็บสถิติ ปรากฏว่ามีการยื่นคำร้องเพียง ๑,๗๑๙ คำร้อง นับว่าจำนวนคำร้องที่ยื่นต่อ CRCI มีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก และหากนับรวมคำร้องทั้งหมดตั้งแต่ปี ๒๐๐๓ จะมีคำร้องจำนวน ๔๗,๐๐๙ คำร้อง

ทั้งนี้ จากคำร้องที่ยื่นต่อ CRCI ในปี ๒๐๑๕ มีจำนวนทั้งหมด ๘๑๖ คำร้องที่ถูกส่งต่อให้ ONIAM พิจารณา (เฉพาะเรื่องการชดเชยความเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์) เพิ่มขึ้นจากปี ๒๐๑๔ จำนวน ๙๘ คำร้อง โดยในจำนวนนี้ เป็นคำร้องให้

<sup>๔๑</sup> ONIAM, Rapport d'activité 2015 de l'ONIAM. [Online] จาก <http://www.oniam.fr/indemnisation-accidents-medicaux/rapport-d-activite> (เข้าถึงเมื่อ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐)

<sup>๔๒</sup> การยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชยด้วยเหตุอื่นไม่ถูกศึกษาในที่นี้





ONIAM จ่ายเงินชดเชยแทนผู้รับประกันภัยจำนวน ๑๘๗ คำร้อง และ ONIAM ได้จ่ายเงินในกรณีนี้จำนวน ๑๕๐ คำร้อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๐

## ๒. ระยะเวลาเฉลี่ยที่ใช้ในการพิจารณาคำร้อง

ในปี ๒๐๑๕ CRCI ใช้เวลาในการพิจารณาคำร้องเฉลี่ย ๘.๑ เดือน นับตั้งแต่ที่คำร้องสมบูรณ์จนถึงเวลาที่ CRCI แจ่มติดต่อผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้เวลามากขึ้น ๐.๕ เดือน เมื่อเทียบกับปี ๒๐๑๔ แต่หากนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้องจนถึงเวลาที่ CRCI มีคำวินิจฉัย จะใช้เวลาเฉลี่ย ๑๐ เดือน ขณะที่ ONIAM ใช้เวลาในการทำข้อเสนอเฉลี่ย ๑๑๘ วัน หรือ ๓.๙ เดือน ในปี ๒๐๑๕ ซึ่งต่ำกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ๔ เดือน (๑๒๒ วัน) โดยในการพิจารณาของ ONIAM มีจำนวนคำร้องที่ใช้เวลาพิจารณาเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดร้อยละ ๒๐ ในปี ๒๐๑๕ และมีเพียงร้อยละ ๖ ที่ใช้เวลาพิจารณาเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเกิน ๑ เดือน

ทั้งนี้ เมื่อรวมระยะเวลาทั้งหมดแล้ว ผู้เสียหายจะได้รับการชำระเงินชดเชยครั้งแรกภายในระยะเวลาเฉลี่ย ๑๓.๙ เดือน นับแต่ยื่นคำร้อง หรือ ๑๒ เดือน นับแต่วันที่คำร้องสมบูรณ์

## ๓. จำนวนคำร้องที่ ONIAM ไม่ปฏิบัติตามความเห็นของ CRCI

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้ ONIAM ต้องผูกพันตามความเห็นของ CRCI อย่างไรก็ดี จากสถิติในปี ๒๐๑๕ พบว่ามีกรณีที่ ONIAM ไม่ปฏิบัติตามความเห็นของ CRCI เพียงร้อยละ ๘.๕ ซึ่งในจำนวนดังกล่าว มีสาเหตุมาจาก ๑) ความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายตามปกติ ร้อยละ ๖๒.๕ ๒) ความเสียหายนั้นไม่ใช่อุบัติเหตุทางการแพทย์ ร้อยละ ๑๘.๘ ๓) ความเสียหายนั้น ไม่ได้เกิดจากการป้องกันการวินิจฉัย หรือการรักษา ร้อยละ ๑๒.๕ ๔) ความเสียหายนั้นไม่ร้ายแรงถึงขนาด ร้อยละ ๓.๑ และ ๕) ความเห็นของ CRCI ไม่สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ CRCI แต่งตั้ง ร้อยละ ๓.๑

## ๔. จำนวนเงินชดเชย

ในปี ๒๐๑๕ ONIAM จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายทั้งหมด ๘๒.๓๑ ล้านยูโร จากจำนวน ๖๕๕ คำร้องที่วินิจฉัยเสร็จสิ้น หรือเฉลี่ย ๘๕,๙๒๗ ยูโรต่อคำร้อง



โดยในจำนวนนี้แบ่งเป็นกรณีที่จ่ายค่าเสียหายมากกว่า ๑ ล้านบาท จำนวน ๔ คำร้อง และอยู่ระหว่าง ๕ แสน ถึง ๑ ล้านบาท จำนวน ๑๓ คำร้อง ทั้งนี้ ผู้เสียหาย ร้อยละ ๙๙ ตกลงรับข้อเสนอดชชชจาก ONIAM

### ๕. จำนวนข้อพิพาทที่อยู่ในการพิจารณาคดีของศาล

แม้ระบบการชดเชย ฯ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อลดจำนวนการฟ้องร้องคดีในชั้นศาล แต่ระบบดังกล่าวไม่ได้ตัดสิทธิการฟ้องคดีของผู้เสียหายแต่อย่างใด โดยสิ้นปี ๒๐๑๕ มีคดีซึ่ง ONIAM เป็นคู่ความในคดี ที่อยู่ในการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ จำนวน ๒,๗๙๓ คดี (อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ๑,๔๗๓ คดี และอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ๑,๓๒๐ คดี)<sup>๓๓</sup> โดยในจำนวนนี้ แบ่งเป็นคดีที่ผู้เสียหายฟ้องตรงก่อน CRCI มีความเห็น จำนวน ๑,๔๓๔ คดี คดีที่มีการฟ้องร้องหลังจาก CRCI มีความเห็น จำนวน ๑,๒๙๑ คดี ซึ่งในจำนวนนี้ เป็นกรณีที่ ๑) ONIAM เป็นผู้ฟ้องคดีเพื่อไล่เบี่ยจากบริษัทประกัน จำนวน ๓๗๘ คดี และ ๒) เป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องจำนวน ๙๑๓ คดี โดยแบ่งได้เป็น ๒.๑) การฟ้องเนื่องจาก CRCI ไม่รับพิจารณาคำร้อง ๓๒๒ คดี ๒.๒) การฟ้องเนื่องจาก ONIAM ไม่ปฏิบัติตามมติ CRCI จำนวน ๑๖๒ คดี และ ๒.๓) การฟ้องเนื่องจากผู้เสียหายไม่พอใจข้อเสนอดชชชของ ONIAM จำนวน ๔๒๙ คดี นอกจากนี้กรณีต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกรณีคดีอื่น ๆ ที่มีผู้ฟ้อง ONIAM อีกจำนวน ๑๙ คดี<sup>๓๔</sup>

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาตั้งแต่ปี ๒๐๐๗ - ๒๐๑๕ มีกรณีที่มีผู้ฟ้องถอนฟ้องคดี ร้อยละ ๙.๙ กรณีที่ศาลไม่ลงโทษ ONIAM ร้อยละ ๗๓.๕ และกรณีที่ศาลสั่งให้ ONIAM ชดใช้ค่าเสียหายเพียงร้อยละ ๑๖.๗

<sup>๓๓</sup> ในปี ๒๐๑๕ ได้มีการเปลี่ยนวิธีการคำนวณจำนวนคดี โดยจะไม่นับคดีบางประเภท โดยเฉพาะคดีที่ผู้ฟ้องคดีถึงฟ้องภายหลังจากการมีคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ ทำให้จำนวนคดีมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหากใช้วิธีการเก็บสถิติแบบเดิม สิ้นปี ๒๐๑๕ จะมีคดีที่ ONIAM เป็นคู่ความอยู่ในการพิจารณาของศาล จำนวนทั้งหมด ๔,๓๑๘ คดี

<sup>๓๔</sup> ข้อพิพาทบางเรื่องอาจอยู่ในเขตอำนาจของทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งในที่นี้จะนับข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของทั้ง ๒ ศาล เป็นคดีเดียว ซึ่งจะเหลือจำนวนคดีทั้งหมด ๒,๗๔๔ คดี





## บทสรุป

จากการศึกษาระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ของประเทศฝรั่งเศสจะพบว่า ระบบดังกล่าวมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างแพทย์และคนไข้ได้เป็นอย่างดีในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางการแพทย์ขึ้น โดยอาจสรุปข้อดีได้ ดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** มีการเปิดโอกาสให้แพทย์และคนไข้ซึ่งเป็นผู้เสียหายได้มีโอกาสพูดคุยปรับความเข้าใจกันหลังจากเกิดความเสียหายขึ้น โดยกำหนดให้แพทย์ต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ทราบถึงความเสียหายหรือวันที่ผู้เสียหายร้องขอ ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะช่วยลดการเผชิญหน้าระหว่างแพทย์และผู้เสียหายได้

**ประการที่สอง** ช่วยลดการฟ้องแพทย์เป็นจำเลยในคดีโดยตรง เนื่องจากกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ระหว่างกระบวนการชดเชย ทำให้ผู้เสียหายกล้าใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีนี้ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จะเห็นว่าจำนวนคำร้องทั้งหมดนับแต่ปี ๒๐๐๓ มีจำนวนถึง ๔๗,๐๐๙ คำร้อง แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนคดีที่ค้างการพิจารณาอยู่ในชั้นศาลในกรณีอุบัติเหตุทางการแพทย์ หลังสิ้นปี ๒๐๑๕ จะพบว่า มีจำนวน ๒,๗๔๔ คดี เท่านั้น จะเห็นได้ว่า หากไม่มีระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์แล้ว แพทย์ย่อมอาจต้องตกเป็นจำเลยในคดีมากยิ่งขึ้น

**ประการที่สาม** มีความรวดเร็ว เข้าถึงง่าย และไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระยะเวลาที่ผู้เสียหายได้รับเงินชดเชยในเวลาเฉลี่ยเพียง ๑๓.๙ เดือน นับแต่ยื่นคำร้อง หรือ ๑๒ เดือน นับแต่วันที่คำร้องสมบูรณ์ ซึ่งเร็วกว่าการใช้สิทธิทางศาลมาก ทั้งยังสามารถยื่นคำร้องได้โดยง่ายต่อหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว และไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เกี่ยวกับการเรียกร้องค่าชดเชยด้วยวิธีนี้ และจากข้อเท็จจริงนี้ ยังอาจสรุปได้อีกว่า ระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์นี้สามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเตรียมเอกสาร โดยเมื่อผู้เสียหายยื่นคำร้องแล้ว แม้คำร้องไม่สมบูรณ์ ก็ยังมีเวลาในการแก้ไขคำร้องเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ได้



**ประการที่สี่** ไม่มีการกำหนดเพดานเงินชดเชย ทำให้ผู้เสียหายได้รับเงินชดเชยตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ก็ไม่เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินเกินสมควร เนื่องจากจะชดเชยให้ในเฉพาะกรณีที่มีความเสียหายร้ายแรงถึงขนาดเท่านั้น จึงสามารถลดจำนวนคำร้องที่จะต้องพิจารณาได้ ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะในส่วนของค่าจ้างผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ ยังมีการปรับผู้รับประกันภัยที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้มีงบประมาณใช้จ่ายในระบบอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ดี ระบบดังกล่าวก็มีข้อเสียเช่นกัน ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** อาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างผู้เสียหายด้วยกัน เนื่องจากมีผู้เสียหายทุกคนที่จะได้รับเงินชดเชย เพราะมีการกำหนดว่าความเสียหายจะต้องร้ายแรงถึงขนาดเท่านั้นจึงจะได้รับเงินชดเชย ซึ่งอาจเกิดความคลั่งในการบังคับใช้กฎหมายได้ นอกจากนี้ การพิจารณาถึงความร้ายแรงของความเสียหายนั้น แม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเสียหายไว้อย่างละเอียด แต่การประเมินก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก จึงอาจเกิดความเบี่ยงเบนในการพิจารณาได้

**ประการที่สอง** ขาดระบบการป้องกันการเกิดความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากจำนวนคำร้องที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี โดยไม่มีผู้รับผิดชอบในการตรวจหาสาเหตุหรือจัดทำคำแนะนำแก่บุคลากรทางการแพทย์ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้น จึงอาจทำให้เป็นภาระงบประมาณในอนาคตได้

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีสิ่งใดที่ไม่มีข้อเสีย การพิจารณาสิ่งต่าง ๆ จำเป็นจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างข้อดีและข้อเสียเสมอ การจะดำเนินนโยบายใด ๆ จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะโดยทางตรงผ่านการรับฟังความคิดเห็น การลงประชามติ หรือทางอ้อมผ่านผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร





นอกจากนี้ การศึกษาระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ของประเทศต่าง ๆ ฟังที่จะวิเคราะห์ถึงระบบสุขภาพของประเทศนั้น ๆ ด้วย เมื่อประเทศไทยใช้ระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นระบบหลัก รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการจัดการระบบสุขภาพสูง โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณรายจ่าย ขณะที่ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบผสม กล่าวคือ รัฐจะอุดหนุนค่าใช้จ่ายในระดับหนึ่ง โดยส่วนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ประชาชนจะต้องรับความเสี่ยงเอง ซึ่งประชาชนก็มักจะจัดการความเสี่ยงโดยการซื้อประกันสุขภาพเพิ่มเติม บริษัทประกันจึงเป็นผู้ซึ่งมีบทบาทในการบริหารจัดการระบบสุขภาพด้วย ดังนั้น หากประเทศไทยจะนำระบบการชดเชยค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ของฝรั่งเศสมาใช้ ก็ฟังต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร หรือหากไม่ต้องการให้เอกชนมีส่วนร่วม จะบริหารจัดการแหล่งเงินทุนในการชดเชยค่าเสียหายอย่างไรไม่ให้เป็นการงบประมาณของประเทศ



## เอกสารอ้างอิง

### กฎหมาย

Code de la santé publique

### คำวินิจฉัยของศาล

#### - คดีแพ่ง

Cass. Civ. 1re N° 09-11270 ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๐๑๐

Cass. Civ. 1re N° 09-66947 ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๐๑๐

Cass. Civ. 1re N° 09-17135 ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๐๑๑

#### - คดีปกครอง

CE N° 306590 ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๐๐๗

CE N° 327669 ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๐๑๑

CE N°386165 ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๐๑๖

### หนังสือ

Aberkane, P., **La réparation du dommage médical et sa jurisprudence**, Larcier, Bruxelles, 2013.

Laude, A., Mathieu, B. and Tabuteau, D. **Droit de la santé**. 3ème ed. Paris: Presses universitaires de France, 2012

Saardphak, O.A., **No-fault compensation to patients for injuries from medical services**, Thesis (LL.M. (Business Laws)), Thammasat University, 2012.

Tunc, A., **La responsabilité civile**, in : Ordre national des médecins (sous la dir.), Deuxième congrès international de morale médicale, 1966, t. 1, p. 39.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สภาปฏิรูปแห่งชาติ [Online] Available from: [http://library๒.parliament.go.th/giventake/content\\_nrc2557/d072958-05.pdf](http://library๒.parliament.go.th/giventake/content_nrc2557/d072958-05.pdf)

Karsenti, B. **Éléments pour une généalogie du concept de solidarité**. [Online] Available from: [http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fmultitudes.samizdat.net%2Farticle.php%3Ffid\\_article%3D340](http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fmultitudes.samizdat.net%2Farticle.php%3Ffid_article%3D340)

Le comité de rédaction. **L'altruisme: entretien avec Bahram Elahi**. [Online] Available



## ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก "รัฐสภาสาร"

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ  
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. .... ถึงฉบับเดือน  
..... พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม ..... โดยส่งวารสาร  
"รัฐสภาสาร" ถึงข้าพเจ้าที่ ..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย .....  
ถนน ..... แขวง / ตำบล .....  
เขต / อำเภอ ..... จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์.....  
โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

### การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

**รัฐสภาสาร** กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน ..... บาท





# ผังรายการสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา พ.ศ. 2560

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.		ดาวพระขัติ	ดาวพระขัติ			ดาวพระขัติ	ดาวพระขัติ
08.05 น.		ห้องข่าวรัฐสภาชนแดน (ภาคเช้า) (live)	ห้องข่าวรัฐสภาชนแดน (ภาคเช้า) (live)			รับสัญญาณ คสช.	รับสัญญาณ คสช.
09.05 น.		มองรัฐสภา (live)	มองรัฐสภา (live)			ณ วันนั้น ในวันนี้ (30)	ณ วันนั้น ในวันนี้ (30)
10.00 น.						young อายากู๋ (25)	young อายากู๋ (25)
10.05 น.						ลิ้มปวย (25)	ลิ้มปวย (25)
11.00 น.						Asean law (25)	Asean law (25)
11.05 น.						สุนทร (55)	สุนทร (55)
12.00 น.						สุภาวรัฐสภาออนไลน์ (55)	สุภาวรัฐสภาออนไลน์ (55)
13.00 น.						English non stop (55)	English non stop (55)
14.00 น.						ผู้หญิงเปลี่ยนโลก (30)	ผู้หญิงเปลี่ยนโลก (30)
14.05 น.						พลเมือง D (30)	พลเมือง D (30)
15.00 น.						สร้างศิลป์ (30)	สร้างศิลป์ (30)
15.05 น.						โลกน่ารัก (30)	โลกน่ารัก (30)
16.00 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
16.05 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
16.30 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
17.00 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
17.05 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
18.00 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
18.30 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
20.00 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
20.35 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
21.30 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
22.00 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
22.05 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
23.00 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
24.00 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)
07.59 น.						สวนครัวรัฐสภา (60)	สวนครัวรัฐสภา (60)

© นานยัง วิทยุทีวี

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกวันจันทร์ และวันอังคาร ตั้งแต่เวลา 09.30 น เป็นต้นไป  
 ถ่ายทอดสดการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป  
 (การถ่ายทอดสดการประชุมอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับประชุมสภา)  
 \*สารคดีสั้นวิถีชีวิตฯ ในหลวง ใต้หมอกในรอยต่อรายการได้ตามความเหมาะสม ตลอดทั้งวัน

เพจ 365 พระราชกรณียกิจ

e-book

สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th) -

หนังสือและสื่อเผยแพร่ -



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร