

ร่วมจัดโดย



มูลนิธิพัฒนา



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน



กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม



กระทรวงแรงงาน



สถาบันวิจัย

เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๔๘

เรื่อง

สู่สังคมमानชน

๒๖-๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961169748

กำหนดการ
“สู่สังคมสมานฉันท์”

#A7665

วันที่ 23 / ส-ค / 2548

เลขทะเบียน 16319 ๑1

เลขหมู่ HM

683

0525

2548

วันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2548

17:00-22:00 ลงทะเบียน (ที่ lobby ตึก Ocean Wing)

วันเสาร์ที่ 26 พฤศจิกายน 2548

6:30-9:00	รับประทานอาหารเช้า (ห้องแกรนด์จอมเทียน)	
09:00-9:15	การเปิดการสัมมนา (ห้องประชุมอีสเทิร์น คอนเวนชัน เอ บี)	
	โดย นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	
09:15-11:00	การร่วมอภิปรายโดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิในหัวข้อ “สู่สังคมสมานฉันท์”	
ประธาน:	รศ. ดร. จุรี วิจิตรวาทการ	ประธานศูนย์สาธิตการประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ผู้ร่วมอภิปราย:	1. ดร. มารค ตามไท	ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยพายัพ
	2. นายไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
	3. ดร. ณรงค์ชัย อัครเศรณี	ประธานกรรมการ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน)
	4. นายไพศาล พฤฒิพร	รองปลัดกระทรวงแรงงาน
11:00-11:15	พักรับประทานอาหารว่าง/ชา/กาแฟ	
11:15-12:15	การสรุปผลการวิจัยประกอบการสัมมนา โดยคณะนักวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	
ประธาน:	ดร. จุลองภพ สว่างกัญญา	ประธานสถาบัน
ผู้ร่วมอภิปราย:	1. ดร. อัมมาร สยามวาลา	นักวิชาการเกียรติคุณ
	2. ดร. สมชัย จิตสุชน	ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาเศรษฐกิจมีส่วนร่วมและการกระจายรายได้)
	3. ดร. อัจฉริ ชโดนมิลเลอร์	ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส
	4. ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์	ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาแรงงาน)
	5. ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	ผู้อำนวยการวิจัย (เศรษฐกิจอุตสาหกรรม)
12:15-13:30	พักรับประทานอาหารกลางวัน (ห้องแกรนด์จอมเทียน)	

สมบัติห้องสมุดจุฬาฯ

13:30-17:00 การประชุมกลุ่มย่อย การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อร่วมระดมความคิด โดยแยกเป็น 5 กลุ่มย่อย

กลุ่มที่ 1 ความสมานฉันท์บนความแตกต่างทางวัฒนธรรม และชาติพันธุ์ (ห้องระยอง)	
ประธานกลุ่ม รศ. ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
หัวข้อ	ผู้ร่วมอภิปราย
1. Maintaining Peace in a Neighborhood Torn by Separatism: The Case of Satun Province in Southern Thailand	Mr. Thomas I. Parks Southeast Asia Studies, SAIS, Johns Hopkins University, U.S.A.
2. "ลาว" ในทรรคนะของไทย	ผศ. ดร. ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ คณะบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
3. เจ็กและแขกกับสังคมไทย: ปัญหาคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูจากประสบการณ์คนไทยเชื้อสายจีน	รศ. ดร. เกษียร เตชะพีระ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กลุ่มที่ 2 ความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม (ห้องจันทบุรี-ตราด)	
ประธานกลุ่ม ดร. ฉลองกพ สุสังกรกาญจน์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	
หัวข้อ	ผู้ร่วมอภิปราย
1. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎี ประสบการณ์ และแนวทางสมานฉันท์	ดร. สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ดร. ชัยสิทธิ์ อนุชิตวงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
2. บทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำและบริบทที่เปลี่ยนไปในสังคม	นายกิตติศักดิ์ สินธุวนิช รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. สร้างความสมานฉันท์บนความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น: กรณีศึกษาโครงการบ้านมั่นคง และผู้ประสบภัยสึนามิ	นางสาวสมสุข บุญยะปัญญา ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นายษัษฐิต มายะ ผู้แทนชาวบ้าน นายศักดิ์ดา พรณรังษี ผู้แทนชาวบ้าน

กลุ่มที่ 3		การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ห้องชลบุรี)	
ช่วงที่ 1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ			
ประธานกลุ่ม	นายสมชัย เพียรสถาพร รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
หัวข้อ		ผู้ร่วมอภิปราย	
1. ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน		นายโสภณ ชมชาญ นักวิชาการอิสระ	
2. การเมืองเรื่องป่าชุมชนบนเส้นทางสมานฉันท์		ดร. เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ วิทยาลัยการจัดการทางสังคม	
3. กลไกภาครัฐในการลดความขัดแย้ง กรณี ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ		ดร. ศิริพงศ์ หังสพฤกษ์ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ	
ช่วงที่ 2 ประสพการณ์ความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ			
ประธานกลุ่ม	ศ. ดร. มิ่งสรรพ ขาวสอาด ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่		
หัวข้อ		ผู้ร่วมอภิปราย	
1. ความขัดแย้งในการจัดการน้ำภาคตะวันออก : กรณีศึกษาจังหวัดระยอง		นายสุทธิ อัมฉาศัย ผู้แทนองค์กรเอกชนอิสระ	
2. ความขัดแย้งเรื่องน้ำในภาคตะวันออก เฉียงเหนือ : กรณีศึกษาฝ่ายหัวนา จ.ศรีสะเกษ"		นายทองดี จันตรี ผู้แทนชาวบ้าน	
3. ความขัดแย้งการจัดการน้ำภาคเหนือ : สู่สังคมสมานฉันท์		นายมนตรี จันทวงศ์ ผู้แทนองค์กรเอกชนอิสระ	
4. กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน : บทเรียนจากกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง		นายชัยพันธุ์ ประภาสวัต ผู้แทนองค์กรเอกชนอิสระ	
5. ปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : กรณีศึกษาจังหวัดตรัง		นายแสง ขุนอาจ ผู้แทนชาวบ้าน	

กลุ่มที่ 4		การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย (ห้องมาบตาพุด)	
ประธานกลุ่ม	นายไสว พราหมณ์ ประธานคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา		
หัวข้อ		ผู้ร่วมอภิปราย	
1. แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในสังคมสมานฉันท์		รศ. ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
2. สิทธิแรงงานในกระแสโลกาภิวัตน์พัฒนา		นายบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการและนักวิจัยสิทธิแรงงาน มูลนิธิอารมณพงศ์พจน์	
3. การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย: การจัดการ ระบบทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี ณ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับ สถานประกอบการ		ดร. โชคชัย สุทธาเวช คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล	
4. สมานฉันท์แรงงาน-บทบาทและสถานภาพของ แรงงานสตรีไทย		ผศ. ดร. ทิมลพรรณ อิศรภักดี สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล	
5. การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับกลุ่มชนตาม แนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว		ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาแรงงาน) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	

กลุ่มที่ 5	ระบบค่านิยมของคนไทยกับการสร้างสังคมสมานฉันท์ (ห้องแหลมฉบัง)	
ประธานกลุ่ม	นพ. สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ เลขานุการมูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ	
หัวข้อ		ผู้ร่วมอภิปราย
1. ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อปัญหาของประเทศ สาเหตุและมาตรการลงโทษ โดยธุรกิจบัณฑิตยโพลล์		รศ. ดร. วรากรณ์ สามโกเศศ อธิการบดี มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย
2. วิเคราะห์ทัศนคติของคนไทยต่อการแก้ไขปัญหามลพิษในสังคม		ดร. พงทอง ภวัครพันธุ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาจารย์ สุรัตน์ โหระชัยกุล คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. "สังคมสมานฉันท์" ในแบบเรียน		นายวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์ บรรณาธิการบริหาร มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์
4. ภาพตัวแทนและความสมดุลในรายการข่าวโทรทัศน์กับบทบาทในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย		ผศ. ดร. เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ ผู้อำนวยการโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน

18:30 รับประทานอาหารค่ำ (บริเวณสนามหญ้าริมทะเล)

วันอาทิตย์ที่ 27 พฤศจิกายน 2548

06:30-8:30	รับประทานอาหารเช้า (ห้องแกรนด์จอมเทียน)
8:30-10:30	การประชุมร่วมเพื่อเสนอผลการประชุมกลุ่มย่อย (ห้องประชุมอีสเทิร์น คอนเวนชัน เอ บี) ประธาน: นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ประธานกรรมการบริหาร ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ผู้ร่วมอภิปราย: ผู้แทนของกลุ่มย่อยต่าง ๆ
10:30-11:00	พักรับประทานอาหารว่าง/ชา/กาแฟ
11:00-12:00	การเปิดอภิปรายทั่วไป
12:00-12:05	การปิดการประชุม
12:05-13:30	รับประทานอาหารกลางวัน (ห้องแกรนด์จอมเทียน)
14:00	Check Out และเดินทางกลับ

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 1

ความสมานฉันท์กับความแตกต่างทางวัฒนธรรม และชาติพันธุ์

Maintaining Peace in a Neighborhood Torn by Separatism:

The Case of Satun Province in Southern Thailand

By Thomas I. Parks

“ลาว” ในทัศนะของไทย

โดย ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ

เจ๊กและแขกกับสังคมไทย: ปัญหาคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูจากประสบการณ์คนไทยเชื้อสายจีน

โดย เกษียร เตชะพีระ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2548

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 1

ความสมานฉันท์บนความแตกต่างทางวัฒนธรรม และชาติพันธุ์

Maintaining Peace in a Neighborhood Torn by Separatism: The Case of Satun Province in Southern Thailand

by

Thomas I. Parks

Southeast Asia Studies
Johns Hopkins University
School for Advanced International Studies
Washington, DC

November 11, 2005

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

CONTENTS

SUMMARY	1
RESEARCH OVERVIEW	2
INTRODUCTION.....	3
INFERTILE GROUND FOR SEPARATISM	4
SATUN AND THE “GREATER PATTANI REGION”	7
SATUN’S UNIQUE CHARACTERISTICS.....	11
<i>Lack of Malay Identity.....</i>	<i>11</i>
<i>Language Use and Transition from Malay to Thai as Primary Language.....</i>	<i>14</i>
<i>Non-Porous Border and Few Cross-Border Linkages</i>	<i>18</i>
<i>Muslim-Buddhist Integration and Peaceful Relations.....</i>	<i>19</i>
HISTORICAL FACTORS THAT EXPLAIN SATUN’S DISTINCTIVENESS AND STABILITY	20
<i>Satun Muslim Elites Choose Cooperation Instead of Resistance</i>	<i>20</i>
<i>Lack of an Alternative Malay History</i>	<i>22</i>
<i>Vulnerable Existence Along the Periphery of Multiple Power Centers</i>	<i>28</i>
<i>Benign Neglect of Thai Government.....</i>	<i>30</i>
CONCLUSION.....	30
REFERENCES.....	32

Summary

The history of cooperative state-minority relations and relative stability in Satun, a Muslim-majority province in southern Thailand, represents a remarkable contrast to the other provinces in the southern border region. While separatist-related unrest has re-emerged in the neighboring provinces of Pattani, Yala, Narathiwat, and southeastern Songkhla, Satun is conspicuously removed from the conflict. Satun shares many similarities with these provinces, including historic ties to the Malay world, majority Muslim populations, a legacy of Malay-Muslim culture and language, and close geographic proximity. However, while the other provinces have been the site of intermittent separatism and resistance to Thai rule for more than 100 years, Satun has never had a separatist-related violent incident. This research project sought to determine how Satun is different from the other provinces, and whether these unique characteristics can explain the lack of separatism in Satun. The findings presented in this paper are based on a series of interviews conducted in Satun and other southern provinces, in July and August 2005.

Research findings revealed the extent of Satun's distinctiveness in comparison to the other provinces along the border with Malaysia. Satun's unique characteristics include a lack of Malay identity among the Muslim population; widespread fluency in the Thai language; minimal linkages with Muslim communities in Malaysia and the rest of southern Thailand; and the integration and peaceful relations between the Muslim and Buddhist communities in Satun. While these characteristics are helpful in explaining why Satun has been removed from the recent separatist unrest, further investigation was required to determine how and when Satun came to be so different. From 1900 to 1932, Satun and the Pattani region (including Yala and Narathiwat) went through a defining transition period, as these predominantly Malay-Muslim areas were incorporated into Siam, and placed under direct rule by the Siamese Government. During this transition, Satun's local leaders were allowed to continue their role in governance, while Pattani's local elites were completely removed from power. Over the next 30 years, Satun took an entirely different path from the other provinces, by undergoing a remarkable transformation in terms of education, language use, and political integration with Siam. During this same period in the Pattani region, the seeds of separatism and resistance were taking root, as the Thai-Buddhist dominated state increasingly came into conflict with the local Malay-Muslim population. Based on interviews and historical evidence gathered, this paper identifies four likely explanations for the divergence of Satun's experience from the other provinces during this period. The most important factors were the leadership of Satun Muslim elites and their tendency to cooperate with the state instead of resistance; the absence of an alternative Malay version of local history; the vulnerability of living on the periphery of major Southeast Asian centers of power; and the benign neglect of the Thai government throughout the 20th century.

Satun's history contains some important lessons that may be applicable to the current unrest in southern Thailand. Satun provides a useful example of a minority population in Thailand that has managed to find its place within the overwhelmingly Thai-Buddhist system. In the case of Satun, the Government of Siam/Thailand allowed relative autonomy in local governance, effectively worked with local elites, and avoided heavy-handed assimilationist policies and repressive security measures. Whether a case of enlightened policy or benign neglect, this approach by the Thai Government facilitated more cooperative long term relations with Satun's local Muslim population that was essential for maintaining stability and encouraging political and economic integration.

Research Overview

Recognizing the potential significance for southern Thailand as a whole, this research project sought to determine how Satun province is distinct from the other majority Muslim provinces of southern Thailand, and how this distinctiveness might explain the notable lack of separatism. In July and August 2005, a small research team conducted a series of 24 interviews in Satun province, and two interviews with Satun natives living in Pattani. In total, 66 residents of Satun were interviewed including Muslim and Buddhist community leaders; academics and historians from Satun; teachers, school administrators, and local government officials working in Satun, including native residents and more recent arrivals transferred to Satun; Muslim and Buddhist religious leaders; business owners, farmers and fishermen. The research team conducted interviews in Satun province between July 19 and August 17, 2005, in the following places: Satun (Meung district), LaNgu, Ban Chalung, Khuan Don, Ban Che Bilang, Ban Ketree, and Ko Ya Ra Tot Yai (Ko Sarai). Additional interviews were conducted in Pattani, Songkhla, Bangkok, Chiang Mai, and Singapore.

The research team included the author, and research assistant Shumpol Sasnasopa, a Muslim resident of LaNgu. Supanee Sasnasopa was also extremely helpful in the field research phase of the project.

Introduction

Since the end of the Cold War, increasing attention has focused on internal conflicts, separatism, and inter-communal violence in developing countries. Most analysts have sought to determine the underlying causes of these conflicts, while seeking policy strategies for de-escalation and prevention of future conflict. This kind of analysis is urgently needed, in light of the rising frequency and intensity of internal conflicts, which often brings terrible consequences to local populations. Furthermore, many policy-makers and conflict analysts have correctly argued that the insecurity and humanitarian problems emanating from these conflicts can spread well beyond the borders of the affected areas, threatening nearby populations and neighboring states.

While the focus on conflict zones has intensified, few analysts have considered the surrounding areas that have managed to avoid being drawn into the conflict. How have these places maintained stability? In what ways are these surrounding areas different from the conflict area that can explain their separation from the violence? There are important lessons to learn from the places where conflict seemingly could have happened, but did not. Understandably, analysts usually focus on places where violent conflict has erupted, and ask “why.” Rarely do they look at neighboring regions – which often have similar minority populations, historical context, religious practices, and governance-related concerns – and ask “why not.” There are very few examples of regions where the characteristics between conflict-prone and neighboring conflict-free zones are similar enough to warrant a meaningful comparison. However, such an example could be useful for understanding the dynamics of the conflict area, and determining the pre-requisite conditions for peace.

Satun province in southern Thailand presents such a case. While political conflict has plagued the Muslim-majority provinces of Narathiwat, Yala, Pattani, and southeastern districts of Songkhla provinces for generations, the situation in neighboring Satun province is quite different. Throughout the latest round of conflict, Satun has been conspicuously removed from the separatist movement. Satun is a rare example of a peaceful province that has obvious similarities to neighboring provinces wracked by separatist violence. Considering the centuries of intermittent conflict in neighboring provinces, it is truly remarkable that not a single violent separatist-related act has ever occurred in Satun.¹ What is different about Satun that has allowed the province to maintain its stability? How can this apparent anomaly be explained?

Satun is a relatively small province,² situated on the western side of Thailand’s border with Malaysia, along the coast of the Andaman Sea (Indian Ocean). Of Satun’s 278,876 residents, approximately 70% are Muslim.³ Historically, Satun was the northernmost point of the Malay-Muslim world, and once part of the Malay Sultanate of Kedah. Lingering signs of Malay influence remain including numerous names of Malay origin;⁴ cultural

¹ While violence has occurred in Satun, there has never been a confirmed separatist-related violent incident in Satun. This statement has been confirmed in numerous interviews with local historians, academics, and scholars from Satun, elderly residents of Satun, local officials, and sources in the Thai military. In all cases, interviewees cannot recall a single violent separatist-related incident.

² Satun’s geographic area is 2,478.9 square kilometers. The province contains 6 districts (amphur), 36 subdistricts (tambon), and 276 villages (mooban).

³ The population figure is based on 2002 (2545 BE) government census figures.

⁴ The name Satun (pronounced “S-toon”) is derived from the original Malay word “Pekok Setol,” a type of tree found in abundance in the province. Most of the major towns and islands along the coast have Malay names, including Langu, Chebilang, Ko Tarutao (Tarutao Island), Sarai Island and Tammalang. Bakkar, Harun, “The Story of Negeri Setol: Satun 5 Monarchies (1813–1914)”, date unknown, p. 1.

similarities with Muslims across the border; and a sizeable population that continues to speak Malay.

Satun has evolved into a region that is infertile ground for separatism and political violence. Malay-Muslim⁵ separatist movements emanating from Pattani, Narathiwat and Yala provinces have attempted to create a following in Satun, but their efforts have yielded very little. Satun's Muslim population has a number of important characteristics that have prevented the growth of popular resistance to the Thai government, including: a lack of Malay identity among the Muslim population; widespread fluency in the Thai language; minimal linkages with Muslim communities in Malaysia and the rest of southern Thailand; and the integration and peaceful relations between the Muslim and Buddhist communities in Satun. In all of these factors, Satun presents a stark contrast to Pattani, Narathiwat, and Yala provinces.

Satun's distinctiveness is not a recent development. During the first half of the twentieth century, Satun went through a remarkable transformation. In 1900, Satun shared many similarities with Pattani and the other Malay-Muslim communities to the east. By the latter half of the century, Satun had become a place altogether different in terms of integration into the Thai political system, use of Thai language, and relations between the local Muslim and Buddhist populations.

Where did the paths of these two Muslim-majority regions with similar historical origins diverge and what factors can explain this divergence? Research findings and historical evidence indicate that the most important factors were: the leadership of Satun Muslim elites and their tendency to cooperate with the state instead of resistance; the absence of an alternative Malay version of local history; the vulnerability of living on the periphery of major Southeast Asian centers of power; and the benign neglect of the Thai government throughout the 20th century.

This combination of factors lead Satun's Muslim population to generally adapt to Thai rule, learn the Thai language, and integrate into the Thai political system. By the time the separatist movement in the neighboring provinces became a major force in the 1970s, Satun's Muslim community had developed a relatively cooperative relationship with the Thai government, and had very little incentive to revolt.

Infertile Ground for Separatism

The Muslim majority provinces of Pattani, Yala, Narathiwat, and portions of Songkhla have been the site of frequent armed uprisings, and vigorous resistance to Thai influence for more than 100 years. Since the beginning of direct rule by the Thai (or Siamese prior to 1932) Government in 1902,⁶ armed resistance movements in southern Thailand have re-appeared

⁵ The term "Malay-Muslim" is intended to refer to ethnic Malay, Muslims living in Pattani, Yala, Narathiwat, and portions of Songkhla. For the purpose of this paper, the term Malay-Muslim will be used to identify those Muslims in southern Thailand that maintain a strong sense of Malay identity and primarily speak the Pattani Malay dialect. The Thai Government uses the term "Thai-Muslim" for this population, as well as for all Muslims living in Thailand. The term is not intended to indicate citizens of Malaysia.

⁶ According to Surin Pitsuwan, in 1902 the Thai Government began the process of transferring power from local elites in the Malay-Muslim provinces to Thai-Buddhist bureaucrats. The process was mostly complete by 1906. (Pitsuwan, op. cit., p. 33) In addition, the Siamese government began to incorporate the local system of Islamic law into the national judicial system, placing Thai secular and Buddhist law over Sharia law, and reducing the scope of cases heard by Islamic courts. (Christie, Clive J., *A Modern History of Southeast Asia: Decolonization, Nationalism, and Separatism*, I.B. Tauris, London, New York, 1996, p. 175)

with each generation (approximately every 20 to 25 years).⁷ In January 2004, the conflict re-emerged with an attack on a military base in Narathiwat. Since that incident, the region has seen daily assassinations, bombings, and other violent attacks. In this latest round of violence, more than 1000 people have died in less than two years. The current violence seems to be the latest incarnation of an long-standing resistance movement against Thai rule in the Muslim population of southern Thailand.⁸

Incredibly, Satun has managed to remain outside of the current conflict. Throughout the latest round of separatist violence, with daily attacks in Pattani, Yala, Narathiwat, and even Songkhla, Satun has not had a single separatist-related attack or major incident. While Satun is not located in the center of the conflict area, it is directly adjacent. Recent attacks have struck Hat Yai and Chana⁹ in Songkhla province, which are located less than 120 kilometers from Satun town, and 80 kilometers from the Satun-Songkhla provincial border. In fact, throughout the past century of resistance movements in southern Thailand, with at least six major armed uprisings in the three provinces to the East, Satun has remained outside the conflict, and has never had a confirmed separatist related attack.¹⁰ Protests against Thai government policies have been extremely rare, and have never reached the point of violence.¹¹

While there have been some reports in the past of separatist-related activities in Satun, in every reported case, the activities were carried out by external groups. In a 1989 article, Ruth McVey briefly describes some evidence of past separatist activity:

“From time to time Songkhla and Satun have appeared as centers of insurgent action, but this engagement has usually been engendered by groups originating elsewhere, who moved into those states because of their terrain, proximity to the Malaysian border and/or areas of support for rebellion, or the need to flee government sweeps.”¹²

Carlo Bonura also suggests that there have been a limited number of separatist activities in Satun, and that the politics of separatism have found some sympathy among Satun’s Muslims, though on a limited scale. He argues that Satun and other provinces in close proximity to the separatist conflict have not been able to entirely escape the conflict:

⁷ After the imposition of direct rule, there have been numerous armed resistance movements against Thai authority in Pattani, Yala, and Narathiwat. Major periods of protest and armed revolt have occurred in 1903, 1922-1923, 1947-1948, late 1960’s 1975, 1979-1981, and 2004-2005. Separatist-related conflict occurred sporadically between 1963 and 1990, with periods of notable intensity.

⁸ While there is evidence that some of the attacks are being orchestrated by non-separatist groups, the vast majority of the attacks appear to be carried out by separatist militant groups. Most attacks have targeted the traditional symbols of Thai rule, such as the military and police, local Thai Buddhist officials (including teachers), and government buildings and schools. To date, no separatist group has claimed responsibility for the attacks. However, separatist messages and leaflets are commonly found at scenes of attack, and locals regularly complain about intimidation from separatists.

⁹ Davis, Anthony, “Satun escapes the grip of Thai violence that is blighting south,” *Jane’s Intelligence Review*, September 1, 2005.

¹⁰ See footnote #1.

¹¹ According to accounts by two respected academics from Satun, a small protest occurred in Khuan Don in 1986 (or 1987) in which a group of local Muslims protested the placement of Buddhist images or figures in the local school. The images were removed soon afterwards, and no other related incidents were reported. It should also be noted that most of the other local sources interviewed do not recall any protests in Satun, which probably indicates that the protest was small, and many people in Satun were not aware of what happened. Interview with Dr. Sukree Longputeh, Dean of the Faculty of Arts and Social Sciences, Yala Islamic College, Pattani, July 25, 2005; Interview with Assistant Professor Awang Lanui, Prince of Songkhla University, Pattani, July 25, 2005.

¹² This excerpt from McVey’s article is found in a footnote on page 35. McVey, Ruth, “Identity and Rebellion Among Southern Thai Muslims”, in Andrew D.W. Forbes, *The Muslims of Thailand, Volume 2, Politics of the Malay-Speaking South*, Centre for South East Asian Studies, Bihar, India, 1989, p. 35.

“Due to the secretive nature of separatist organizations there has been little investigation of recruitment activities, the shipment, purchase and transfer of arms, or financing schemes used to support separatist activities.... Some of these activities were carried out in Satun, Thai-speaking parts of Songkla, ethnic Malay villages in southern Pattalung as well as on the Malaysia side of the Thailand-Malaysia border.”¹³

Based on interviews conducted in July and August 2005 in Satun province, there have some reports of individuals coming to Satun from the other Muslim-majority provinces (in particular Narathiwat), that have sought to build support for Islamic fundamentalism, and resistance to the Thai Government. According to interviewees, several recent entrées were made, mostly in mid-2004. However, interviewees claimed that the visitors found very little support for their movement, and the efforts have since ended. Several interviewees claimed that the local population has consistently rejected “extremist” groups (assumed to be Islamic fundamentalists or separatists) in the past, in part because the local Muslim community maintains excellent relations with the local Thai-Buddhist and Thai-Chinese communities. Some local residents gave other explanations for this apparent rejection, such as the moderate form of Islam practiced in Satun, and fear among the local population of getting involved in the separatist movement.¹⁴ These claims have been corroborated by other sources, who claim that Islamic “dakwah” or missionary groups have come to Satun to attract followers, but have been reported to the authorities and urged to leave.¹⁵

Several experts have offered theories as to why the separatists have yet to establish operations in Satun. Because of the clandestine nature of the separatist groups, however, it is very difficult to find conclusive evidence regarding their strategy (or lack of) towards Satun. In a September 2005 article, Anthony Davis argues that it is unclear whether separatists have made a conscious decision to stay out of Satun, or whether they simply lack the capacity to expand activities into the neighboring province. Davis contends that local powerful interests in illegal border-related commercial activities have taken steps to keep the militants out to protect their lucrative businesses.¹⁶ Other well-informed security experts have argued that the separatist organizations have made a conscious decision to maintain a violence-free Satun to allow for the movement of personnel, arms, and equipment through the Andaman ports of Satun.¹⁷

Despite some signs of separatist activities by outsiders coming to Satun, it is clear that the province has never developed a homegrown separatist movement. Despite attempts to instigate separatist activities, separatism has simply not taken root in Satun. While Satun’s Muslims are concerned about the situation in Pattani, and tend to be skeptical of the government’s approach to the problem, there is no sense of outrage against the state. As a result, we can reasonably conclude that Satun is infertile ground for separatism.

¹³ Bonura, Carlo, Jr., “Location and the Dilemmas of Muslim Political Community in Southern Thailand”, (presented at the First Inter-Dialogue Conference on Southern Thailand, 13-15 June, 2002, Pattani) Department of Political Science, University of Washington, Seattle, USA.

¹⁴ These arguments are presented as an illustration of common perceptions among Satun residents as to why the separatist movement has failed to find significant support in Satun province. They are not intended to illustrate a comparison with Pattani, Yala, Narathiwat, or Songkhla. Anonymous sources from LaNgu, and Satun (Meaung district), interviews July-August 2005.

¹⁵ Davis, op. cit.

¹⁶ Davis, op. cit..

¹⁷ Interview with anonymous source, Bangkok, July 12, 2005.

Satun and the “Greater Pattani Region”

Satun has remained an anomaly to many researchers, Muslim leaders, and Thai officials. How can Satun province, with its relatively close proximity to the other provinces, majority Muslim population, and Malay heritage, remain unaffected by the political conflict in southern Thailand? Satun shares many similarities with the affected provinces. Approximately 70% of Satun’s population is Muslim, a figure that is comparable to the other provinces.¹⁸ Like the other provinces, Satun is situated along the Malaysian border, and has an active cross-border trade.

A hindsight comparison reveals that 100 years ago, Satun was in a similar position to the other Muslim provinces along the border region of southern Thailand. Satun was formerly part of Kedah, an independent Malay sultanate, which had been under Thai dominance throughout the 19th century, and subject to intermittent Thai suzerainty since the Sukhothai period (13th century). The modern-day provinces of Pattani, Yala, Narathiwat, and portions of Songkhla made up the territory of the former Patani¹⁹ Malay Sultanate. In a 1909 treaty between the British and Siamese Governments, Satun and Patani were both caught on Thai side of the newly established international boundary, separating them from the rest of the Malay world.²⁰ As a result of its Malay history, a significant portion of Satun’s Muslim population can trace its ethnic origin to Kedah and the Malay world. Prior to 1909, the vast majority of Satun’s Muslims (estimated at more than 90%) spoke a Malay dialect, as was the case in the other provinces.²¹

As a result of these similarities, Satun has often been grouped with the other southern provinces, and assumed to be subject to the same political irritants. Malay-Muslim separatist leaders have often included Satun in their political statements. In 1947, Haji Sulong, the head of the Islamic Council of Pattani Province, and an influential Malay-Muslim leader, submitted a list of seven demands to the Thai Government. These demands included a call for self-government, protections for Malay culture and language, and re-institution of Islamic law in the Muslim-majority regions along the border. The statement included Satun as one of the *four* Malay-Muslim provinces, and by association, the Satun Muslims were presented as one of the Muslim populations petitioning the Thai

¹⁸ According to 1979 population figures from the Ministry of Interior, the percentage of Muslims in Satun’s population was approximately 70%. Comparing all of the provinces in Thailand, only Narathiwat (80%), and Pattani (77.75%) have a higher percentage of Muslims. Satun has a higher percentage of Muslims than Yala (60%), and Songkhla (less than half). (Pitsuwan, Surin, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay Muslims of Southern Thailand*, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985, Table 1, p. 17). Figures from 1970 show a similar pattern – Narathiwat 77.9%, Pattani 77.3%, Satun 69.3%, Yala 60.2% (Farouk, Omar, “The Muslims of Thailand – A Survey”, in *The Muslims of Thailand*, Volume 1, Historical and Cultural Studies, Centre for Southeast Asian Studies, Bihar, India, 1989, Table 2, p. 13).

¹⁹ The traditional transliterated spelling from the local Malay dialect is *Patani*. The transliterated Thai spelling of the province is *Pattani*. This article will use the Thai spelling when referring to the province after 1909, and the Malay/*Yawi* spelling when referring to the history of the region prior to 1909.

²⁰ The 1909 treaty between Great Britain and Siam was a compromise between the two powers who had competed for influence in the northernmost Malay regions of Pattani, Kelantan, Trengganu, and Kedah (including Satun). The Siamese were forced to cede control over Kelantan, Trengganu, and most of Kedah, in exchange for securing their hold on Pattani, and preventing further British expansion into their southernmost territories. Satun, which had been the northernmost section of Kedah, remained on the Siamese side of the border, while the rest of Kedah (including Perlis) was ceded to British control. The reason for Satun’s inclusion on the Siamese side, and the subsequent division of Kedah, is not entirely clear. However, most experts have speculated that the mountain range that separates Satun from Perlis and Kedah provided an obvious natural border.

²¹ While both regions spoke a Malay dialect, the dialects were quite different. In Satun, the local population mostly used the Kedah Malay dialect, which is very similar to the modern central Malay dialect. In the Patani area, the local dialect was unique to the region, though it was very similar to Kelantanese Malay. For more information, please see section entitled “Language Use and Transition from Malay to Thai as Primary Language.”

Government.²² A group of 55 Muslim leaders in Narathiwat submitted a similar petition shortly after the Pattani Islamic Council. Interestingly, a group of Muslims in Satun also submitted a petition to the Thai Government, though little is known about the people involved, how representative they were, or the petition itself.²³

Malay-Muslim separatist leaders and organizations have often defined a Malay homeland, or *Negeri Melayu*, in southern Thailand, that encompasses the historically Malay regions where the majority of the population is Muslim and can claim Malay ancestry. This region is often referred to as “*Patani Raya*” or “Greater Patani.” In their calls for political autonomy or separation, separatist leaders often use the concept of Greater Patani to describe the geographic parameters for the proposed autonomous region. This region usually includes Satun. Most descriptions of Greater Patani span the entire border region, from Narathiwat in the East across to Satun in the West, and include southern portions of Songkhla. In his 1990 book on the Malay-Muslims of southern Thailand, Wan Kadir Che Man, former leader of the umbrella separatist organization Bersatu, included Satun in his description of the Greater Patani region:

“Although the Malay-Muslims comprise only about 3 per cent of Thailand’s 50 million predominantly Buddhist population (pre-1990 figures), they constitute a large majority in the four southern provinces of Patani, Narathiwat, Yala, and Satun, previously known as ‘Patani Raya’ or ‘Greater Patani.’”²⁴

Political statements by separatist organizations have included Satun in their conceptualization of the Malay-Muslim region of southern Thailand. In statements, websites, and other public announcements, these groups usually place Satun squarely within the world of “Patani Raya” and conspicuously ignore the differences in history, culture, politics and language that characterize Satun’s Muslim community. One of the earliest separatist organizations, the Gabungam Melayu Pattani Raya (Greater Patani Malay Association) or GAMPAR, included Satun in its 1948 manifesto. Its first stated objective was that the “four provinces of Pattani, Yala, Narathiwat and Satun be united under Malay Islamic state.”²⁵ The Barisan Revolusi Nasional (BRN), and the Pattani United Liberation Organization (PULO) also included Satun in their envisioned independent Pattani state.²⁶ In 2005, an organization called the Patani Malay Human Rights Organization, which the government accuses of being a front for PULO, posted a website that includes Satun in the description of the “Patani Malay homeland.” The website also describes the Muslim

²² The translated text for the first demand was: “The appointment of a single individual with full powers to govern the four provinces of Pattani, Yala, Narathiwat and Satun, and in particular having authority to dismiss, suspend, or replace all government servants – this official to be local-born in one of the four provinces and to be elected by the people.” Thomas, Ladd, “Thai Muslim Separatism in South Thailand”, in Andrew D.W. Forbes, *The Muslims of Thailand, Volume 2, Politics of the Malay-Speaking South*, Centre for South East Asian Studies, Bihar, India, 1989, p. 21.

²³ The petition submitted by Satun Muslims is mentioned in Ibrahim Syukri’s book, *The Malay Kingdom of Patani*. According to this account, a group of Satun Muslims, lead by Incik Abdullah bin Mahmud Salad, submitted a set of “similar demands” to the Thai Government. However, there is no description of the demands themselves, nor is there any indication of who the people were that submitted the petition, how large the group was, or whether the group was truly representative of Satun’s population. Syukri, Ibrahim, *History of The Malay Kingdom of Patani*, translated from Yawi by Conner Bailey and John Miksic, Silkworm Books, 1985.

²⁴ Wan Kadir Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Oxford University Press, Singapore, 1990, p. 32.

²⁵ Rahimmula, Chidchanok, “Peace Resolution: A Case Study of Separatist and Terrorist Movement in Southern Border Provinces of Thailand”, Prince of Songkhla University, 2001. Also in “Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad”, International Crisis Group, Asia Report #98, 18 May 2005.

²⁶ ICG Report, p. 8.

population of Satun as entirely Malay-Muslim, rather than including them in the category of “assimilated” Muslims.²⁷

Most of the literature supportive of the separatist movement has included Satun as one of the “four provinces,” without any mention of Satun’s distinct characteristics and apparent lack of involvement in the separatist movements of the past. In “The Malay Kingdom of Patani” published shortly after the arrest of Haji Sulong in 1948, Ibrahim Syukri describes the assimilation efforts of the Thai government, and the attempt to erase Malay language and culture.²⁸ He argues that these efforts are ineffective, as the Malay-Muslim population in southern Thailand will continue to resist these policies, no matter how ruthless the Thai strategy to force assimilation. However, Syukri makes no mention of the situation in Satun, or that it may be somehow different from the other majority Muslim provinces.²⁹ Similarly, Wan Kadir Che Man’s 1990 book on Muslim Separatism in southern Thailand and Mindanao frequently combines Satun into the discussion of the political conflict with the Thai Government. He does not attempt to distinguish Satun from the other provinces.³⁰

Separatist organizations and leaders have an incentive to include Satun in their definition of “Greater Patani,” so these statements are not surprising. Satun’s distinctiveness presents a dilemma to the Malay-Muslim separatist cause, in that it is a predominantly Muslim population, in a traditionally Malay region, that has taken the course of integration, and has seemingly chosen to work within the Thai system instead of resisting it. Only a few Malay-Muslim leaders and scholars in southern Thailand have recognized Satun’s unique characteristics, and have sought to explain the anomaly. Carlo Bonura has identified a 1973 article entitled “The Reason there is no news from Satun” by Hasan Mardman, Pan Yuanlae, and Praphon Ruangnarong, published in the Malay-Muslim journal *Rusemilae*. According to Bonura, the article explains “the relative lack of anti-government activism and political violence in the province,” as a product of “language use, style of local administration, religious sentiment and historical differences.”³¹

Academics, intellectuals and writers, from both Thailand and abroad, have been surprisingly inconsistent in their inclusion (or exclusion) of Satun from the perceived Malay-Muslim political community of southern Thailand. In most cases, authors have briefly referred to Satun’s distinctiveness from the other provinces, and the dilemma of including Satun in a

²⁷ Website of the Patani Malay Human Rights Organization, 2005, <http://www.pmhro.org/patani.htm>

²⁸ Syukri, Ibrahim, *History of The Malay Kingdom of Patani*, translated from *Yawi* by Conner Bailey and John Miksic, Silkworm Books, 1985

²⁹ While the extent of Satun’s assimilation was probably not widely recognized in 1948, there is strong evidence that the process of adopting the Thai language was well under way by this point, and that Satun’s local political leaders were already participating in national Thai politics. For more information, see sections in this paper entitled, “Language Use and Transition from Malay to Thai as Primary Language,” and “Satun Muslim Elites Choose Cooperation Instead of Resistance.”

³⁰ Only on one occasion does the author indicate that Satun may be an exception. When describing the exclusion of Malay-Muslim elites from senior government positions, he concedes that Termsak Semantarat, a member of the Muslim secular elite who served as Governor of Satun, was an exception to this trend. However, he explains this anomaly as an attempt by the Thai government to “appease the Malay people after the so-called Patani Massacre of 1975.” Wan Kadir Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Oxford University Press, Singapore, 1990, p. 133.

³¹ The article was translated by Carlo Bonura, and described in his 2002 article (op. cit.). The following translated passage illustrates the central question as posed by the authors: “Previously, Satun was considered one of the four southern provinces because it borders Malaysia and has a similar percentage of Thai-Muslims to that of Pattani, Yala, and Narathiwat. Currently, though, Satun has almost disappeared from the ‘four southern provinces’ with the [new] term ‘three southern provinces.’ Why is this the case, and what is the reason for the lack of news of unrest related to terrorism as in the three [southern] provinces?” Hasan Mardman, Pan Yuanlae, and Praphon Ruangnarong, “*Hetdai mai mii khaw (rai) jaak Satun*”, *Rusemilae* Vol. 3, No. 4, 1973, 6-12. Source: Bonura, op.cit.

discussion of the political conflict in southern Thailand. However, beyond a brief mention, most authors provide scant details on why Satun is unique, or how it has come to its present situation. Carlo Bonura describes this omission in a 2002 article on Muslim political communities in southern Thailand, and the role of geographic location in determining the nature of local politics. "Treatment of Satun's exceptional character among the southern provinces appears with regularity, and often sparse detail, among academic and non-academic works written by Thai and international scholars."³² Citing several influential studies of southern Thai politics, Bonura highlights the dilemma that Satun presents in the concept of a "Greater Pattani Region." He argues that "Satun possesses a marginal status in these dilemmas of political community, one that must be recuperated or excluded in the 'ideas' of nationhood, national identity, or Malay-Muslim political community."

Surin Pitsuwan's "Islam and Malay Nationalism" includes Satun in the discussion of political separatism in southern Thailand, and the role of Islam in this movement. In the beginning of the book, he provides a "Map of the Greater Patani Region" which includes Satun in a geographic representation of an independent Pattani state, apparently as envisioned by supporters of the separatist movement.³³ However, he goes on to describe the distinctiveness of Satun, in particular the predominant use of Thai language, and the local population's participation in the Thai political system:

"Stun's (Satun) population generally spoke Thai, and their ability to communicate in Thai led them to participate more easily in the Thai political process. Although predominantly Malay-Muslims, the people of Stun were not as sharply polarized along ethnic lines as those of the other three provinces."³⁴ "...The level of conflict was less in Stun, whose population, although Malay-Muslim, generally spoke Thai and was considered more integrated into the Thai social and political structure."³⁵

In his survey of Muslim populations in Thailand, Omar Farouk includes the Muslim population of Satun in his categorization of Malay-Muslims, or "Unassimilated Thai-Islam," which includes Pattani, Yala, and Narathiwat.³⁶ According to Farouk, these communities maintain active cross-border ties in Malaysia, continue to speak Malay dialects, and have retained a "considerable degree of Malayness in themselves in the sense that they have tended even at present to look towards Malaysia for psychological, cultural, and religious inspiration."³⁷ However, Farouk does mention that Satun does not fall precisely into the "unassimilated" category, and has become more assimilated into Thai culture and politics when compared to the Pattani region:

³² Bonura, Carlo, Jr., "Location and the Dilemmas of Muslim Political Community in Southern Thailand", (presented at the First Inter-Dialogue Conference on Southern Thailand, 13-15 June, 2002, Pattani) Department of Political Science, University of Washington, Seattle, USA.

³³ Pitsuwan, Surin, Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay Muslims of Southern Thailand, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985, Map II.

³⁴ Pitsuwan, Surin, Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay Muslims of Southern Thailand, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985, p. 76.

³⁵ *Ibid*, p. 160.

³⁶ Farouk describes nine distinct categories of Muslim communities in Thailand. Eight of the communities are considered "assimilated" including 1) Muslim Siamese, 2) Chams, 3) West Asians, 4) South Asians, 5) Indonesians, 6) Thai-Malays (Muslims with Malay ancestry that have mostly internalized Thai culture), 7) Chinese Muslims, and 8) Samsams. The ninth group is referred to as "unassimilated Thai-Islam" or Malay-Muslim. Farouk, Omar, "The Muslims of Thailand – A Survey", in The Muslims of Thailand, Volume I, Historical and Cultural Studies, Centre for Southeast Asian Studies, Bihar, India, 1989.

³⁷ *Ibid*, p. 15.

“The position in Satun, which is overwhelmingly Muslim is a little ambiguous. Satun seems to be a marginal area in our continuum between the ‘assimilated’ and the ‘unassimilated.’ Satun is losing much of its Malay-Muslim character because of its bilingualism.”³⁸

In general, Satun province rarely attracts the attention of influential leaders in Bangkok and the southern provinces, and as a result, very little is known about this quiet corner of Thailand. Considering the limited and inconsistent information available on Satun, it is easy to see why it is so often grouped, however inaccurately, with Pattani, Yala, and Narathiwat in describing the “Four Malay Muslim Provinces” of southern Thailand.

Satun’s Unique Characteristics

In southern Thailand today, Satun’s Muslim community is remarkably distinct. A comparison with Pattani, Yala, and Narathiwat provinces reveals a number of stark contrasts in areas that are directly relevant to Malay-Muslim separatism. The inclusion of Satun in any conception of a “Greater Patani” region is misleading, and ignores the important differences between Satun and the other majority Muslim provinces in southern Thailand. In fact, Muslim leaders from Satun frequently expressed frustration that their community is so often grouped with the other border provinces of southern Thailand.

Research findings from 2005 point to several key characteristics that distinguish Satun from the other southern provinces:

1. Lack of Malay identity within the Muslim community in Satun;
2. Use of Thai language by more than 99% of the population, including Muslims (many of whom still speak Malay);
3. Non-porous border and the relatively few linkages between the Muslim community in Satun, with Muslims in Malaysia and the provinces of Pattani, Yala, and Narathiwat;
4. Integration of Muslim and Buddhist communities, and the long history of peaceful relations.

Lack of Malay Identity

The Muslim community in Satun seems to have lost its sense of Malay identity. In the vast majority of cases, Muslims in Satun consider themselves Thai, and do not hold any sentimental attachment to the historical connections with Kedah, Malaysia, or Pattani. For the purposes of this study, we were primarily concerned with local Muslim *perceptions* of their identity, which in every case, revealed a strong sense of Thai identity.³⁹ Interviewees were asked whether they considered themselves Thai, Malay, or otherwise.

³⁸ *Ibid.*, p. 5, & p. 13.

³⁹ The concept of identity and the determinants of identity are a topic for considerable debate, particularly in the context of ethnic and political identity. Several authors have argued persuasively that a person or group can maintain multiple, competing identities, based on a number of factors including perceived ethnicity, nationality, religion, geography, language, history, and political orientation. For the purposes of this research project, our objective was to analyze general perceptions of identity among Satun’s population, without probing the individual’s determination of identity. Each interviewee was asked simply whether they considered themselves Malay, Thai or otherwise. Subsequent conversations shed light on the determinants of local residents’ perceived identity. However, to maintain simplicity in the interview process, and to avoid undue influence on interviewee responses, we did not seek to impose a definition of identity in our conversations with Satun residents.

Satun natives consider themselves Thai, regardless of their ancestry, language, or views towards the Thai government. When asked to define their identity, Satun Muslims use the term “Thai Muslim” or “Thai Islam” in almost all cases. When asked directly whether the Muslims of Satun have any Malay identity, or whether they were at one point in history considered Malay, the reactions are mixed. Some interviewees claimed that they were aware of historic ties to the Malay world. These respondents admitted that at some point in the past, Satun had been part of Kedah, and the people in Satun must have been considered Malay. However, most interviewees only had a vague notion of how far in the past, and many responded that Malay identity had disappeared from Satun “long ago.”⁴⁰

Even groups with the most apparent connections to Satun’s Malay past claimed a Thai identity. In the villages where the majority of the population speaks Malay as their primary language, and speak Thai only as a second language, local Muslims profess a Thai identity.⁴¹ Most of these Malay-speaking residents live in rural areas, and believe their families to be long-time residents of Satun. Their primary identification is with the local community (i.e. identity connected with their village, and to a some extent, Satun province). National identity is less of a concern for them, but still very straightforward from their perspective. Their line of reasoning tends to be “if Satun is part of Thailand, then I must be Thai.” Furthermore, we interviewed several people who are descendents of prominent Malay-Muslim families that came to Satun (mostly from Kedah) in the late nineteenth or early twentieth century.⁴² While these interviewees clearly acknowledge their Malay ancestry, in all cases, they profess a strong Thai identity today. In present-day Satun, it seems that the only people who consider themselves Malay, are the very few recent emigrants from Malaysia.

These interviews indicate that national identity has not been politicized in Satun to nearly the extent it has in the other Muslim-majority provinces. Most Satun Muslims are not familiar with the political concerns and set of grievances commonly expressed by many Muslims in Pattani, Yala, and Narathiwat. Satun Muslims, particularly those in rural areas, have had little exposure to the ideas and debates within the Malay-Muslim community and separatist movements. On issues of identity, Satun Muslims seem to be unaware of the political sensitivities felt by other Muslims in Thailand. For example, when asked about their identity, some Muslims from rural Satun used the term “*khaek*” (or “*khaag*”) to describe themselves. Unaware of the negative connotations that are associated with this term in other parts of Thailand, these interviewees explained that, while the term may be a little old-fashioned, it was not an offensive term. In other cases, Muslims in Satun

⁴⁰ It must be re-iterated here that additional research is needed to verify these findings. These findings cannot be considered conclusive for a few reasons. First, the number of people interviewed was relatively small (66), and not necessarily representative of the entire population of Satun, though an attempt was made to be as representative as possible. Second, there is a possibility that responses may have been influenced by the conflict in the other Southern provinces. Satun residents are deeply concerned that the conflict may come to Satun in the future, and many believe that they are being closely watched by the government. As a result, some interviewees may have decided to proclaim Thai identity to avoid future problems. However, it is extremely unlikely that all respondents would have been influenced by this concern, and therefore, the fact that all respondents proclaimed Thai identity is significant.

⁴¹ Interview with ten local residents, Ban Chebilang, Amphoe Meung, Satun Province, August 1, 2005; Interview with four local residents, Ban Khubang Cha Mang Tai, Chalung, Amphoe Meung, Satun Province, July 28, 2005; Interview with three local residents, Ban Kok Sai, Ban Khuan, Amphoe Meung, Satun Province, July 28, 2005.

⁴² The families include Samantararat (descendents of Phraya Samantararat Burin, or Tui bin Abdullah, Governor of Satun from 1914-1932), Jaisamut, and Longputeh (descendents of Che Abdullah Longputeh, MP from Satun from 1943-1968). In only one case could we find a lingering sense of Malay identity. In one of the families, an elderly member of the family has often urged others in the family to remember that they were once Malay. Interview with Montree Samantararat, Satun, July 26, 2005. Interview with Sukree Longputeh, Pattani, July 25, 2005. Interview with Yongyot Jaisamut (Harun Bakkar), Satun, August 2, 2005.

mentioned that this term had been used in the past as a label for Muslims, but that it was no longer used.⁴³ These responses were fascinating in light of the widely recognized negative meaning attached to this term. The term has two commonly used meanings in the Thai language. The first meaning is “guest” or outsider. Second, the term is used as a broad label for Muslims, including Malays, and those from South Asia and the Middle East. For many Muslims in Thailand, the combination of these meanings has come to symbolize the conception among Thai Buddhists that Muslims are considered foreigners, even those that have lived in Thailand for generations. This concept is especially insulting in Pattani, Yala, and Narathiwat, as it infers that Muslims living in the region of the former Patani Sultanate are somehow foreigners on the land that they have inhabited for centuries.⁴⁴

In Satun, the common term to describe the local community is “Thai Muslim.” Yet, even this term has political connotations for many Muslims in Thailand, especially those with strong Malay identity. The term is considered a product of the Thai Government’s attempts to assimilate the Malay-Muslim communities of Thailand, and to separate Malay identity from Islam. Yet, in Satun, the term is widely used, and Satun Muslims are either not cognizant of this political interpretation of the term, or they are unconvinced.

In Pattani, Yala, and Narathiwat, the sense of Malay-Muslim identity is widely felt, and openly expressed. The connection between Malay identity/ethnicity and Islam has always been a foundation of the separatist struggle. Muslims in this region have staunchly defended their Malay identity, and have resisted government assimilation programs, including the teaching of Thai in public schools. To them, Malay identity, Islam and the Malay language are inseparable.

Some have argued that Muslims in Satun are ethnically Thai, and therefore would be much more inclined to have a strong Thai identity.⁴⁵ However, this argument is debatable on several issues. First, it is very difficult to generalize on the ethnicity of Muslims in Satun. As a historic borderland region, Satun’s Muslim community had frequent interaction with Thai and Malay communities for more than 700 years. As a result, the ethnicity of Satun Muslims is almost certainly a mixture of Thai and Malay characteristics, and therefore cannot be easily classified in either group. Second, a theory of ethnicity based mostly on language use is an inadequate definition, as communities have been known to adopt new languages in only a few decades. In the case of Satun, the Muslim community spoke almost entirely the Kedah Malay dialect before the introduction of Thai-language schools in 1910. Third, it is not clear that ethnicity plays a major role in determining individual identity for residents of Satun. Religion clearly plays an important role, and group consciousness is primarily centered on religious affiliation. However, within the Muslim community, there is very little sense of whether they are “ethnically Malay” or “ethnically Thai.”

⁴³ Interviews with villagers in Ban Khuan Don, July 28, 2005; Interviews with villagers in Che Bilang, August 1, 2005; Interviews with villagers in Ko Ya Ra Tot Yai, August 16, 2005; Anonymous interview, Satun, July 2005.

⁴⁴ There are other reported cases of Muslims in Thailand using the term “*khaek*” to describe themselves, unaware of the perceived derogatory meaning of the term. According to Angela Burr’s study of Thai-speaking Muslims in northern Songkhla province, the Muslims are described themselves as “*khaek*”, despite the fact that the “term has derogatory overtones and the more educated town Muslims resent its use.” The villagers in the two rural towns where she conducted her field research, however, do not resent the use of the term, “in fact, they use the term with pride.” Burr, Angela, “Thai-Speaking Muslims in Two Southern Thai Coastal Fishing Villages: Some Processes of Interaction with the Thai Host Society”, in *The Muslims of Thailand, Volume 1, Historical and Cultural Studies*, Centre for Southeast Asian Studies, Bihar, India, 1989. Another source confirmed that the same situation was present in Samut Prakan, a town just south of Bangkok with a significant Muslim population.

⁴⁵ For more information, see Uthai Dulyakasem, “Muslim-Malay Separatism in Southern Thailand: Factors Underlying the Political Revolt,” in *Armed Separatism in Southeast Asia*, edited by Lim Joo-Jock and Vani S. Aldershot, ISEAS, Singapore, 1984, pp. 217-233.

Language Use and Transition from Malay to Thai as Primary Language

Perhaps the most notable difference between Satun and the other provinces is the significantly higher percentage of fluent Thai speakers in Satun. Today, more than 99% of Satun's population speaks Thai as either a first or second language. While there are still significant pockets of Muslim communities where Malay⁴⁶ is the primary language, in all cases, the vast majority of these Malay-speakers also speak Thai as a second language. It is very difficult to determine the exact number of Malay-speakers in Satun today, but estimates are usually between 10% to 15% of the population.⁴⁷

Malay continues to be spoken widely in six areas, including villages surrounding the towns of Chalung⁴⁸ and Ban Khuan⁴⁹ just north of the provincial capital, and four towns along the southern coast, including Ban Puyu, Chebilang,⁵⁰ Tanyong Po, and Tammalang. While there are many villages in the province with a minority of Malay-speaking residents, these are the only areas where the majority of the population speaks Malay. It is still possible to see many signs in *Yawi*⁵¹ script in these villages, as well as Mosques throughout Satun. In the Malay-speaking villages, local residents usually speak Malay in the home, and their first words were Malay. Most children from these villages learn Thai in the first few years of attending the local public school, and from children of Thai-speaking villages nearby. These villages often have a number of non-Malay speakers that have married into local families from nearby Thai-speaking villages, so children are often exposed to both languages from an early age. In almost every case, the only remaining Malay speakers that are not bilingual are the oldest members of the village – usually over 65 years old. Very few of them remain.⁵²

The geographic distribution of Malay-speaking areas is a product of exposure to (or isolation from) Thai influence over the past 175 years. Today, Malay-speakers are primarily found in relatively isolated coastal towns, and clusters of rural villages just off the major roads. These regions have long been inhabited by Malay speaking Muslims, but have

⁴⁶ The local Malay dialect is closely related to Kedah Malay, yet very different from the Pattani Malay dialect spoken in Pattani, Yala, and Narathiwat.

⁴⁷ Unfortunately, we could not find any detailed information on the number of Malay-speaking residents in Satun province today. However, the estimate of 10% to 15% of the population is based on interviews with several knowledgeable local sources.

⁴⁸ According to local villagers, Chalung has 14 villages, of which seven are predominantly Malay-speaking. Interviewees from the village of Ban Khubang Cha Mang Tai claimed that the village was 100% bilingual, including the small group of Buddhist residents (approximately 10%). Villagers also claimed that only 10% of residents in the main town of Chalung could still speak Malay. Interview with four local residents of Ban Khubang Cha Mang Tai, Tambon Chalung, Amphoe Meung, Satun Province, July 28, 2005.

⁴⁹ According to local villagers, of the seven villages in Ban Khuan, four are predominantly Malay-speaking. We interviewed local residents in one of these villages, Ban Kok Sai, where there are approximately 100 families, all of whom speak Malay. Interview with three local residents of Ban Kok Sai, Tambon Ban Khuan, Amphoe Meung, Satun Province, July 28, 2005.

⁵⁰ Local residents of Chebilang town claim that Malay is still spoken in about 80% of local households. Less than 10% of the population cannot speak Malay, and most of these people moved to Chebilang from Thai-speaking villages in recent years. Of the six villages in Chebilang, four are predominantly Malay-speaking. Interview with ten local residents of Ban Chebilang, Amphoe Meung, Satun Province, August 1, 2005.

⁵¹ *Yawi* is the original script used for written Malay in Southern Thailand. This script borrows heavily from Arabic and dates back to pre-British times, when the Malay script used primarily Arabic characters and written style.

⁵² In our visits to four Malay-speaking villages, we asked about local residents who could not speak Thai. In each village, there were very few non-Thai speakers remaining, usually less than 10. Despite our attempts to find Malay-only speakers, we only met two non-Thai speakers during the entire project, both from Chebilang. The first was a 73-year-old resident, born in Chebilang. The second was a 78 year old resident who moved to Chebilang from Perlis (Malaysia) in 1933 when he was six years old. Chebilang residents, op. cit.

been far enough away from Thai-speaking areas to minimize regular interaction. Satun's major towns have long been centers of Thai language, as they have been the primary location for Thai Buddhists moving into the province, often for government jobs. Thai-speaking ethnic-Chinese residents live almost entirely in the towns, and are usually shop-owners or involved in local trading businesses. Satun town has only a small minority of Malay-speakers (less than 15% based on local estimates). The other major towns in the province, including LaNgu,⁵³ Tha Phae, Khuan Ka Long, and Thung Wa, are almost entirely inhabited by non-Malay speakers. While there have been some reports of local efforts in Malay-speaking areas to preserve the Malay language, these efforts are relatively modest and have not taken on the highly politicized nature of preservation efforts in Pattani, Yala, and Narathiwat.

Numerous authors and political leaders have pointed to this important difference as the single most influential factor in explaining Satun's current stability. Surin Pitsuwan has argued that language was the central reason for Satun's relative stability and cooperative relationship with the Thai government.⁵⁴ Without the language barriers that have been a long-term source of friction in the other provinces, Satun's Muslim population has been able to actively participate in Thailand's democratization. Cooperation between the local Muslim community and Thai-speaking bureaucrats was greatly enhanced by the simple fact that direct communication was possible. Local grievances could be more easily heard, and acted upon by Thai civil servants in Satun and Bangkok.

In Pattani, Yala, and Narathiwat, language has been a major source of contention between the government and the Muslim population since the beginning of Thai direct rule in 1902. In these provinces today, the majority of the Muslim population speaks only Malay. Malay-Muslim leaders and separatist groups have identified the teaching of Thai language as a major threat to the preservation of Malay identity and heritage, and have actively sought to thwart government efforts to teach Thai to the local population. Likewise, the teaching of Thai to Muslims in the south, and the exclusive use of Thai in local government, has been a foundation of Thai government policies aimed at integrating the Malay-speaking Muslims. As a result, schools and teachers have often been a flash point of the Malay-Muslim separatist struggle, and language issues continue to create intense controversy in these three provinces.

By widely adopting the Thai language, Satun avoided these flash points altogether. The teaching of Thai has never been politicized to the extent that it has in the other provinces. Satun Muslims have studied Thai for almost a century without a major incident. While there was likely some negligible resistance in the early years of Thai language education (approximately 1910-1932), all protests quickly faded away, allowing the Muslim population to fully adopt Thai language within a matter of 50 years. From the Thai Government's perspective, Satun was the ideal outcome of education policy towards the south. According to Clive Christie, Thai policy "in its purest form... has been aimed at the creation of a Thai-speaking population that uses Arabic in the mosques and in the pursuit of Islamic studies, with Malay withering away as a quaint local dialect."⁵⁵ The description closely resembles what has happened in Satun over the past 100 years.

⁵³ According to numerous local sources, the only residents of LaNgu town (the second largest population center in Satun province) who speak Malay are those that were born in Malay speaking areas, and subsequently moved to LaNgu. We can safely assume that less than 1% of the native population in LaNgu speaks Malay.

⁵⁴ Pitsuwan, Surin, op. cit.

⁵⁵ Christie, Clive J., *A Modern History of Asia: Decolonization, Nationalism and Separatism*, I.B. Taurus, London, New York, 1996, p. 186.

Satun has been the site of a remarkable transition from Malay to Thai as the predominant language in a relatively brief period of time. Around 1900, the vast majority of the population spoke Malay only. While there are no good figures on language use from that period, most estimates indicate that more than 80% of Satun's residents spoke Malay only. Many elderly residents of Satun remember a time when almost everyone spoke Malay, and very few local residents spoke Thai. At that time, there were only a few pockets of Thai-speaking minorities in the area. For example, a small population of Thai administrators was sent to Satun, usually from Songkhla or Nakhorn Si Thammarat. These Thai-speakers lived primarily in the provincial capital, and probably had minimal interaction with Malay-speaking Muslims in rural areas. The "*Sam-Sam*" people, a Thai-speaking minority population that practiced Islam, could be found in isolated pockets of Satun, Kedah, and Perlis (Malaysia).⁵⁶ However, in 1900, Malay was clearly the predominant language at the time, and had been for hundreds of years.

The transition from Malay to Thai language mostly happened over a 60-year period, beginning in 1910. By the late 1960's, most of Satun's citizens were Thai-speakers, and the percentage of Malay speakers was beginning to decline sharply.

One case study is illustrative of the timing of the transition. In an interview on Ko Yaratot Yai,⁵⁷ in the village of Ban ThaaLee on the northern side of the island, we met three generations of a Muslim family native to the island, that illustrate the period of language transition in Satun. The grandmother is 76 years old, and was born on the island in 1929 (2472 BE).⁵⁸ While she speaks enough Thai to conduct a simple interview, she is far more proficient in Malay. Her parents, who were also born on the island, spoke only Malay. When she was a young girl in the 1930's, she recalls other children in the village learning Thai in the island's school, which had been opened by the government in 1921 (2464). She could not attend school because of household chores, but learned some Thai from other children. Her daughter, who also joined the interview, was born on the island in 1955 (2498). The daughter learned Thai at school in the early 1960's, but her first words were in Malay. She has been fluent in both Malay and Thai for most of her life. The grandson of the 76-year-old woman, who also joined the interview, was also born on the island and was approximately 25 years old (most likely born around 1980, or 2523). He speaks only Thai, and has no interest in learning Malay.⁵⁹ The island has only two villages. In the larger of the two towns, Ban Yaratot Yai, the residents are mostly Thai-only speakers. They refer to Ban Thalee as the "Malay-speaking village."⁶⁰ Yet, according to the family interviewed in Ban Thalee, less than 20 people remain in the village who speak Malay as the primary language (out of a population of approximately 140 families), and they are only the very oldest people. Therefore, over the course of the grandmother's lifespan (76 years), the village has apparently gone from 5% Thai-speakers to 95% Thai-speakers. By the time the daughter of the 76-year-old woman had completed school in the late 1960s, she and her classmates were almost certainly bilingual. By the time of the birth of the grandson around

⁵⁶ For more information on the "*Sam-Sam*" people, see Ryoko Nishii, "Emergence and Transformation of Peripheral Ethnicity: Sam Sam on the Thai-Malaysian Border," in *Civility and Savagery: Social Identity in Thai States*, A. Turton, London, Curzon Press, 2000.

⁵⁷ Ko Yaratot Yai is an island 12 kilometers west of the port of Chebilang, which is also called Ko Sarai.

⁵⁸ During the interview, dates were provided in the official Thai calendar, indicated in parentheses.

⁵⁹ Interview with Saaraa Choobwat (grandmother) and family, Ban Thalee, Ko Yaratot Yai, August 16, 2005.

⁶⁰ Interviews with five local villagers, Ban Yaratot Yai, Ko Yaratot Yai, August 16, 2005.

1980, the primary language in the house had switched to Thai. On Ko Yaratot Yai, we can therefore surmise that the major transition happened from 1921 to around 1970.⁶¹

This case study is illustrative of the majority of Muslim villages in Satun that have transitioned from Malay to Thai as the primary language. In the villages and towns where Malay is still spoken, the language spoken in the home is usually Malay, but everyone in the village between early school age (about 10) and 60 can speak Thai fluently. In most cases, this situation began with the opening of a local public school in the 1930s or 1940s.

This case leads to some important questions. How exactly did this transition occur? What factors allowed the transition to occur without major resistance from the local Muslim population? Even during the periods of forced assimilation policies under the governments of Phibun Songkhram (1938-1944, 1948-1957), and Field Marshall Sarit Thanarat (1957-1963), there is no evidence of resulting civil strife in Satun. The heavy-handed assimilation policies of that time, which included the banning of Malay in local government and schools, created many problems for Muslims and other minorities throughout Thailand, and pressure to learn Thai increased significantly. Yet, by the time these policies were enacted, Satun's transformation to Thai language was already well under way. So, while these policies clearly exacerbated the situation in Pattani, Yala and Narathiwat, the impact in Satun was marginal and did not garner any protest from local Muslims. There is some evidence of government policies forcing the population to learn Thai during those regimes, but very little evidence of problems or resistance.⁶²

The most important explanation for the lack of resistance was the support of Thai language education by the local Malay-Muslim elite, beginning in 1910. The Governor of Satun from 1900 to 1914 (2443-2457) was a Malay-Muslim from Kedah, named Tengku Baharuddin bin Ku Meh (later given the Thai name Phraya Phumminart Pak Dee).⁶³ Tengku Baharuddin supported Thai language education, and established the first school in Satun, Satun Witthaya School, just north of Satun town in 1910 (2453).⁶⁴ The next governor of Satun was Tui bin Abdullah (Thai name Phraya Samantararat Burin) who held the position from 1914 to 1932 (2457-2475). Governor Tui bin Abdullah was a bilingual Malay-Muslim, and was educated in Bangkok, where he developed many connections with the Thai elites. He was also supportive of Thai language education, and accelerated the opening of new schools in Satun. Soon after coming to Satun, Governor Tui bin Abdullah opened the following schools: Thung Wa in 1916 (2459); Satun Mambang District in 1916 (2459); another in Satun Mambang District in 1919 (2462); Ko Yaratot Yai in 1921 (2464); and LaNgu in 1922 (2465).⁶⁵

Another likely reason for the minimal resistance to the establishment of Thai schools was the lack of previous educational opportunities in the province. When Tengku Baharuddin opened the Satun Witthaya School in 1910, it was the first public school in the province.

⁶¹ Due to the remoteness of Ko Yaratot Yai, it is likely that the transition happened slower and later on the island, compared to the rest of Satun. Therefore, this example provides a relatively conservative example of the timeframe of the transition from Malay to Thai in Satun.

⁶² In one interview with a local Muslim historian, he recalled no feeling of bitterness during the period of Phibun Songkram's regimes in regards to education. However, he remembers the period under Field Marshall Sarit Thanarat as much more difficult for the local population. Interview with anonymous source, Satun, August 2, 2005.

⁶³ He received the title of Phraya from King Chulalongkorn (Rama 5), and is commonly referred to as Phya Phuminat Phakdii. Boonserm Rutaaphirom, *Prawatsat Meung Satun (History of Satun Town)*, Samnakpim Awdiansataw, Bangkok, 2003 (2546).

⁶⁴ Interview with School Principal, Satun Witthaya School, Satun, July 27, 2005.

⁶⁵ Interview with Boonserm Rutaaphirom, Satun, August 17, 2005.

Most of the Muslim population welcomed the schools because it was the first opportunity for local children to receive education beyond the basic religious training at the mosque and *ponoh* (small, informal, private, Islamic schools). While under Kedah rule, Satun received very little support from the Sultan for local education, and certainly no system of public schools. The situation in Satun was a stark contrast to Pattani where a long tradition of education, particularly in Islamic scholarship, had thrived for centuries.

According to interviewees that attended Thai schools in the early years of education in Satun (before 1940), the schools were generally perceived as a sign of progress and development, and not a sign of assimilation. Furthermore, many interviewees claimed that their Malay-speaking parents recognized the rising Thai influence, and concluded that learning Thai would help their children in the future. At first, the schools taught in both Thai and Malay. But teaching in Malay only lasted for the first few years. By the 1930's, most schools taught only in Thai.⁶⁶

Today, Malay is taught in many of the schools once again. However, it is taught as a foreign language, along with English, Chinese, and other languages, to an almost entirely Thai-speaking student population. Even in *ponoh* schools, the primary language of teaching is Thai, and most *ponoh* use Thai language versions of the Qur'an, along with Malay and Arabic versions.

Non-Porous Border and Few Cross-Border Linkages

In contrast to the other border provinces to the east, cross-border linkages have played very little role in Satun politics or local sentiments of identity. A chain of mountains and dense jungle runs along Satun's border with Malaysia, with very few passable trails. In the past, the terrain made land crossings hazardous, limiting the flow of people between Satun and the Malay states of Perlis and Kedah. Before the overland border crossing was established at Wang Prachan in 1984, the only possible route for most travelers was by ship to the ports at Tammalang or Chebilang.

The difficulty in crossing the border tended to minimize the links between the Muslim communities on either side. While portions of Satun's population can claim historical links to Perlis, Kedah, or Penang, very few maintain active links with distant relatives across the border. Most interviewees were not aware of any connections across the border. Usually, those who have family across the border rarely visit them, or have lost contact altogether. In almost every case, the only cross-border links were with recent emigrants from Satun who went to Perlis or Langkawi to find work. Some interviewees claimed that the ethnic Chinese residents in Satun have a much higher frequency of cross-border linkages, especially with Penang, when compared to the Muslim population.⁶⁷

This situation is notably different from the cross-border relations on the eastern side of the peninsula. Narathiwat and Yala share a long, porous border with the northern states of Malaysia. The border between Narathiwat and Kelantan is particularly porous. In the period before incorporation into Thailand, the Sultanates of Patani and Kelantan maintained very close ties, with significant intermarriage. The Malay dialects are extremely similar,

⁶⁶ One 77 year old interviewee in Ban Ketree, who has spoken Thai his whole life, remembers helping Malay-speaking students with lessons when he attended school in Ban Khuan in the 1930's. Interview with three local residents, Ban Ketree, Tambon Ban Ketree, Amphoe Meung, Satun, August 15, 2005.

⁶⁷ Focus group session, LaNgu, July 22, 2005.

and the history of these two places are intimately intermingled. During separatist uprisings on the Thai side of the border since 1909, Malay-Muslim separatists have relied on these cross-border ties to find sanctuary or support.

While dual citizenship is very common among Malay-Muslims in Narathiwat, Pattani, and Yala, there are far fewer instances of dual citizenship in Satun.⁶⁸ Some Satun residents, especially those in southern coastal towns, seek work in Malaysia as the earning potential for Thai workers is much greater on the Malay side of the border.⁶⁹ It is extremely rare that a Satun Muslim would seek Malaysian citizenship for political reasons, or because of a sense of Malay identity. According to local immigration officials, there is no law against dual citizenship, but in practice it is very difficult to attain. Thai workers crossing the border with employment passes find it difficult to acquire Malay citizenship unless they speak perfect Malay, or marry into a Malay family (the most common scenario). Very few Malaysian citizens come across the border seeking Thai citizenship.

Muslim-Buddhist Integration and Peaceful Relations

Satun's Muslim and Buddhist communities are well integrated, particularly in the larger towns. This situation is very different from Pattani, Yala, Narathiwat, and southeastern parts of Songkhla where Muslims and Buddhists tend to live in separate communities, and have long maintained a physical separation between their settlements.

In Satun, Muslims and Buddhists live side-by-side, and interact regularly in personal and business matters. Many Muslim interviewees described how their children played with Buddhist children in the neighborhood, and how Muslim and Buddhist homes were intermingled.⁷⁰ In rural areas, the percentage of Buddhist residents is much lower, but Buddhist families can be found in almost every village in Satun. Today, it is rare to find an all-Buddhist or all-Muslim village in Satun. Some villages are predominantly Buddhist, and mostly populated with descendants of Buddhist families who moved to Satun under government transmigration programs, or to take government jobs.⁷¹ But in the long-populated areas of Satun – from along the coast to approximately 20 kilometers inland – it is rare to find a majority-Buddhist villages. Therefore, even the in-migrating Buddhists over the past 100 years have tended to settle in Muslim areas, instead of setting up separate, isolated communities.

The integration of the two religious communities is an apt illustration of the long history of peaceful relations. Nearly every interviewee confirmed that he or she was not aware of a single violent encounter between the local Muslim and Buddhist communities. Satun's residents are proud of their history of cooperative and peaceful inter-religious relations, and are quick to point out that relations are good, and have always been good.⁷²

⁶⁸ Alexander Horstmann has studied several communities of Thai-speaking Muslims in southern Satun province who regularly send people to work in Malaysia. His work has focused on the trends of cross-border linkages, border-crossing practices, and the implications for citizenship and identity among these Muslim groups in Satun. For more information, see Horstmann, Alexander, "Dual Ethnic Minorities and the Local Reworking of Citizenship at the Thailand-Malaysia Border," CIBR Working Papers in Border Studies, 2003.

⁶⁹ Interviews in Ko Yaratot Yai, op. cit., Ban Ketree, op. cit. and Chebilang, op. cit..

⁷⁰ Interviews in Satun town, LaNgu focus group, Ko Yaratot Yai, and Chalung, op. cit.

⁷¹ Most of these villages can be found in Manang and Khuan Ka Long, in the northern section of the province, and along the border with Songkhla.

⁷² Interviewees in LaNgu, and Ban Khuan claimed that Muslims would often bring food or other gifts to their Buddhist or ethnic Chinese neighbors for religious festivals, and vice versa. LaNgu focus group, op. cit., Interviews with residents of Ban Khuan, op. cit.

While perceptions of inter-communal relations are overwhelmingly positive, a few interviewees expressed some concerns about recent trends. Some interviewees have noticed a growing separation between the communities, beginning around 20 years ago. According to these sources, the small but increasingly noticeable separation is a result of recent trends within the Muslim community towards more traditional interpretations of Islam that forbids many types of inter-religious interactions. For example, one interviewee mentioned that in the past, Muslims would participate in Buddhist ceremonies for important events. Today, this practice is increasingly uncommon.⁷³

Historical Factors that Explain Satun's Distinctiveness and Stability

How did Satun come to be what it is today? Despite its similar position a century ago, Satun has taken an altogether different path from the provinces of Pattani, Yala, and Narathiwat. The stability that Satun enjoys today can largely be attributed to a set of historical factors, all of which are clear departures from the situation in the other border provinces. Based on research findings, the most important period of transition was between 1900 and 1932 during the transition from Kedah to Siamese rule, and the first few decades of inclusion in Siam.

Based on research findings, four historical factors are essential for explaining why Satun has come to be so different from its neighbors, and has managed to maintain peace and stability since the onset of direct Thai rule:

1. Satun Malay-Muslim elites choice of cooperation over resistance;
2. Lack of alternative Malay history;
3. Vulnerable existence along the periphery of multiple power centers;
4. Benign neglect of the Thai Government.

Satun Muslim Elites Choose Cooperation Instead of Resistance

The period from 1902 to 1932 was a critical transition period for the Muslim regions of southern Thailand. During this period, these formerly autonomous regions were subject to Thai direct rule, and eventually to full annexation by Thailand and incorporation into the Thai political system. During this crucial time, Satun was governed by Muslims who were both acceptable to the local population and Bangkok.

In 1902, the Malay-Muslim nobilities in Satun and Patani found themselves in very different positions vis-à-vis the Government of Siam. Satun's small group of Muslim elites were only moderately affected by the extension of direct rule by Siam and in no position to resist, while the Patani elites had lost power and could only maintain their influence through resistance. Confronted with their options at the time, the Patani elite decided to revolt against Siam, while Satun's elite elected to work within the Thai system. This divergence in strategy is perhaps the single most important reason for the divergence in local politics.

In Patani, the Malay-Muslim nobility had been in power for most of the previous 400 years. A complex network of intermarriages ensured that the Patani nobility had connections to

⁷³ Furthermore, this interviewee suggested that the Muslim headscarf (*hijab*) is worn much more widely today than 20 years ago. However, it is important to note that this description of Satun is a minority perspective, as nearly every other interviewee provided a much more positive version, including Buddhists. Anonymous interview, Satun, August 2005.

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

local leaders throughout the region, and to other Malay Sultanates, such as Kelantan, Terengannu, and Kedah. With the imposition of direct rule in 1902, the dynasty of Patani Sultans, which dated back to the late fifteenth century, was completely removed from power, and replaced by Thai Buddhist bureaucrats that knew very little about local customs or religious beliefs. During King Chulalongkorn's reign, the Siamese government centralized administrative powers, and the peripheral regions that had formerly enjoyed relative autonomy were forced under Thai direct rule. Once removed from power, and denied many of the privileges they had previously enjoyed, the Patani nobility found little incentive to cooperate with Siam. Instead, they found new legitimacy and influence in mobilizing local resistance to Thai rule, planting the seeds of separatism and armed revolt. As a result, the Malay-Muslim elites became the leaders of the fledgling resistance movement. According to Surin Pitsuwan:

“The attempted reforms of 1902 by the Bangkok government had brought disruptions to many of the long-established institutions of the Malay-Muslims (in Patani). The disparagement of their royal families was probably the most destabilizing act, which has continued to have adverse repercussions on the affairs of the area for decades thereafter.”⁷⁴

In Satun, the Malay-Muslim elites that administered the province were mostly outsiders (i.e., not born in Satun). They mostly were sent to Satun from Kedah, and could not claim the legitimacy of being a native son of Satun. They relied on outside powers for their position, in particular the King of Siam, the governor of Songkhla or Nakhorn Si Thammarat, and the Sultan of Kedah. In some cases, Satun's elites had very close connections to the Royal Court of Siam and Thai elites in Bangkok, Songkhla, and/or Nakhorn Si Thammarat. Satun's elites benefited personally from these ties, and often attained their position through the direct intervention of Siam.⁷⁵ After 1909, some of Satun's Malay-Muslim elites went back to Kedah. Those who stayed probably had little sentimental connection with Kedah, and were more willing to accept Thai rule. As a result of all of these factors, Satun's elites were much less likely to revolt against Thai authority, and were much more likely to accept Thai influence.

In the nineteenth century, Satun had the beginnings of a minor line of sultans. A string of four sultans ruled in Satun from 1811-1813, then from 1839-1897, and all came from the same family with direct links to the Kedah Sultan's family. In 1897, the last of the four sultans, Tengku Abdul Rahman died without an heir. Despite a succession claim by the uncle of the last sultan, Tengku Ahmad, King Chulalongkorn appointed the Raja Muda (viceroy) of Satun to be the next sultan. The new sultan was a non-royal, Malay-Muslim from Kedah named Tengku Baharuddin bin Ku Meh. In response, the former sultan's family led an unsuccessful protest to Alor Setar in Kedah.⁷⁶ Afterwards, the family of Tengku Abdul Rahman faded quietly into history, and did not play any major role in Satun politics henceforth.

⁷⁴ Pitsuwan, op. cit., p. 44.

⁷⁵ Even in Kedah, there was a history of local Muslim nobility seeking Siam's help in their claim for power. In 1802, Tengku Pangeran traveled to Singora (Songkhla) to persuade the Thai governor to support his claim to the Sultan of Kedah. Tengku Pangeran eventually obtained an audience with Rama I, and successfully argued his cause. In 1803, he returned to Kedah with an army of 5,000 Siamese troops, and was installed as Sultan. Tengku Bisnu's attempt to claim the throne of Kedah less than 10 years later, was very similar to Tengku Pangeran's attempt. Bonney, R., *Kedah 1771-1821: The Search for Security and Independence*, Oxford University Press, London, 1971, p. 110-111.

⁷⁶ Bakkar, op. cit., p. 2-7.



When Tengku Baharuddin (or Phraya Phumminart Pak Dee) formally took power in Satun in 1900, he owed his position to the favor of King Chulalongkorn. In 1902, the Siamese allowed him to stay in power in Satun while they were ousting the Malay-Muslim rulers of Patani. According to Sukree Longputeh, Satun did not go through the turbulence and political upheaval experienced in Patani.⁷⁷ Tengku Baharuddin had very little reason or incentive to rebel against Siam, as the government allowed him to continue to manage local affairs. He was also reasonably acceptable to the population of Satun. He was a Malay-Muslim, spoke fluent Malay (and very little Thai),⁷⁸ and had developed relationships with the local leaders and Muslim population during his years as Raja Muda (1895-1900). Throughout his tenure (1900-1914), Tengku Baharuddin cooperated with the Siamese, and did not resist the rise in Thai influence in the province. In return, the Siamese gave him significant autonomy.

In 1914, another Muslim of Malay ancestry was appointed governor of Satun. Tui bin Abdullah (or Phraya Samantararat Burin) had close connections in Bangkok. He had been educated in Bangkok, spoke both Malay and Thai fluently, and had taken on assignments for the King of Siam on previous occasions. The position of Satun governor was considered a reward for prior service to the King.⁷⁹

Throughout the period of transition (1902-1932), Tengku Baharuddin and Tui bin Abdullah were instrumental in encouraging the local population to learn Thai, and accept Thai suzerainty. Governor Ku Baharuddin established the first school in Satun (as described previously), which taught Thai language, and Governor Tui bin Abdullah set up a number of additional schools.

Satun's local elites were known for their pragmatism and ability to work within the Thai political system to get concessions, development assistance, and to overturn policies that discriminated against Muslims.⁸⁰ Today, they are remembered for their leadership in harnessing the Thai political system to defend Muslim rights. Che Abdullah Langputeh, a minister of parliament from Satun from 1946 to 1968 (2489 to 2511) was the first southern Muslim to rise to a prominent position in the Thai Government, serving as Deputy Minister of Education. In Satun today, he is remembered and revered as a Muslim who broke down barriers in the Thai political system, and successfully prevented a number of harsh measures from being enacted in Satun.

Lack of an Alternative Malay History

In Pattani, local Muslims have a strong sense of Malay history. History plays a major role in separatist ideology, as it re-affirms Malay-Muslim identity, and reminds local Muslims of the former glory of the Patani Sultanate. Omar Farouk argues that in Pattani, Yala, and Narathiwat, the "collective memory of their history indeed binds the Malay-Muslims into viable and cohesive ethnic entity." Furthermore, "for the Malay-Muslim separatists particularly, the issue of Pattani's history invariably serves as a rallying point for their

⁷⁷ Professor Sukree Longputeh was born and raised in Satun, and is the grandson of Che Abdullah Longputeh, the MP from Satun in the 1940s and 1950s. Interview with Sukree Longputeh, Dean of the Faculty of Liberal Arts & Social Sciences, Yala Islamic College, Pattani, July 25, 2005.

⁷⁸ A picture in the National Museum of Satun shows Tengku Buharaddin with his many translators.

⁷⁹ Interview with anonymous source, Satun, July 2005.

⁸⁰ Interview with Imam Mahama Saale and Khun Chavalit, LaNgu, July 20, 2005; Interview with Sukree Longputeh, op. cit..

political cause.”⁸¹ The history of the Patani Sultanate is also intimately connected with Islam in the region. According to Surin Pitsuwan, Patani was considered the “Cradle of Islam” in Southeast Asia, during its height of affluence and power in the early seventeenth century.⁸² Islamic scholarship prospered and Patani’s influence extended across the Islamic world through its substantial presence at the holy sites of Mecca. As a result, the resilience of the Malay identity in the modern-day provinces of Pattani, Yala, and Narathiwat, can be directly linked to a shared nostalgia and pride in the long and influential history of the Patani Sultanate.

In Satun, however, there is very little sense of Malay history.⁸³ Most Satun Muslims have only a vague notion of Satun’s historic connections to the Malay world – that Satun was once part of the Kedah Sultanate, that the province was once a Malay-speaking region, and that the Thais are relative newcomers. Personal identification with the Malay history is almost nonexistent, even among those Satun Muslims with the most apparent connections to the Malay history of Satun, such as those with known Malay-Muslim ancestry, or those that speak Malay as a primary language.

Even if someone were interested to learn about the Malay history of Satun, it would be nearly impossible to find information without looking outside of the province. Satun’s local history is relatively obscure, and very little information is available for the period before 1902. Whereas Patani history is passed down through a rich tradition of oral history, and widely known stories of important historical figures and major events, Satun’s local history is mostly forgotten. The local history that is taught in Satun’s primary and secondary schools begins with the period of Thai rule (post 1902). According to local teachers, the fact that Satun was once part of Kedah is mentioned in the context of local history, but very little information is provided beyond this brief mention.⁸⁴ Even the *ponoh* schools in Satun do not teach about local history before 1902.⁸⁵ The National Museum in Satun does not describe the history of Satun’s connection to Kedah, or any connection to the Malay world. Information on Satun’s history from the pre-1902 period, and its historic connection to Kedah, is extremely difficult to find, especially for those unable to travel.

Several literary works portray the history of the Patani Sultanate, and continue to play a role in keeping that history alive. Historical works such as the *Hikayat Patani* (Story of Patani),⁸⁶ and Ibrahim Syukri’s *Sejarah Kerajaan Melayu Patani* (History of the Malay Kingdom of Patani)⁸⁷ have been highly influential.

⁸¹ Farouk, op. cit., p. 26-27.

⁸² Pitsuwan, op. cit. p. 47-51.

⁸³ Satun’s Malay history is defined as the period before the beginning of direct Thai rule (beginning in 1902) when Satun was a district/province of Kedah.

⁸⁴ Interview with administrator and teacher at Satun Withaya School, Satun, July 27, 2005; Interview with Assistant Principal and teachers at LaNgu secondary school, Gampang Withaya, LaNgu, July 29, 2005.

⁸⁵ Interview teachers at Darulma’aref School, Ban Khuan Don, Satun, August 17, 2005.

⁸⁶ This work was written in the Malay Chronicle style, probably around the early eighteenth century. According to David Wyatt, this “composite text” was the first attempt to capture the history of Patani in the traditional chronicle genre, similar to the *Sejarah Melayu* (Malay Annals). Wyatt, David, Foreword, in Ibrahim Syukri, *Sejarah Kerajaan Melayu Patani* (History of the Malay Kingdom of Patani), translated by Conner Bailey and John Miksic, Silkorm, Chiang Mai, Thailand, 1985. For more on the hikayat/sejarah genre of historical chronicles, see Kobkua Suwannathat-Pian, “Dialogue of Two Pasts: ‘Historical Facts’ in Traditional Thai and Malay Historiography” in *New Terrains in Southeast Asian History*, edited by Abu Talib Ahmad and Tan Liok Ee, Singapore University Press, 2003. For a translation of the original *Hikayat Patani*, see the two-volume set, A. Teeuw, and David K. Wyatt, *Hikayat Patani: the Story of Patani*, 1970.

⁸⁷ Written under a pseudonym, this book was written in the aftermath of the 1947-1948 Malay-Muslim uprising and the violent Dusung Nyior incident. It offers a distinctly Malay version of events, and consistently portrays the Thais as the enemy and oppressor. Due to its political content, the book was banned in Thailand for many years. The original was written in *Yawi* script, and translated to modern Malay and English. It has never been translated into Thai. Ibrahim

Satun has no such historical works. While the history of the Kedah Sultanate was captured and glorified in the *Hikayat Marong Mahawangsa* (Kedah Annals), Satun is not mentioned.⁸⁸

Many scholars have argued that the historical accuracy of these books is questionable. The historical accounts of Patani were written with a clear intention – to glorify the history of Patani Muslims and the Patani Sultanate, and demonize Siam. Kobkua Suwannathat-Pian writes that works in the style of “*phongsawadan/tamnan* and *hikayat/sejarah* generally belong to the chronicle style of writing, a style that pays little attention to the accuracy of historical facts or events as they actually occurred.” Instead, these works were intended to preserve the identity and heritage of the society.⁸⁹ The chronicles of Patani have arguably succeeded in this objective, as their ability to inspire and reinforce Malay identity continues to have an impact even today.

The history of Thai influence and control over the Muslim regions in the central Malay Peninsula is a controversial topic for many Muslims in southern Thailand. Many of the “historical facts” from the history of Siam’s interactions with the Malay-Muslims of Patani and Kedah are disputed. At least two different versions of history have emerged – a Thai version and a Malay version. These two versions of history, both inherited from their respective chronicle traditions, have clearly divergent views of history, as well as conflicting accounts of historical facts.⁹⁰

In Satun, however, the Thai version of local history has entirely replaced the Malay version of local history.⁹¹ The Thai version of local history stresses that Satun has always been part of Thailand (or Siam). Even though Satun was once part of the Kedah Sultanate, Kedah was under Siamese control. Central to this version of history is the conviction that Siam controlled Kedah, Patani, and much of the Malay Peninsula since the Sukhothai period. For much of its history, Kedah was forced to send tribute to Siam, in the form of the *Bunga Emas dan Perak*, or gold and silver flowers, a tree-shaped decorative figurine, made of pure gold or silver.⁹² The sending of this tribute was interpreted as a symbol of Malay submission to Siam, and therefore proof that Kedah was ruled by Siam.

For educated elites in Satun, both Muslim and Buddhist, the Thai version of history is the accepted version of local history. Some interviewees went so far as to say Kedah was “a part of Siam” since King Ramkhamheang (1279-1298) in the Sukhothai era, long before the

Syukri, *Sejarah Kerajaan Melayu Patani* (History of the Malay Kingdom of Patani), translated by Conner Bailey and John Miksic, Silkwood, Chiang Mai, Thailand, 1985.

⁸⁸ *Marong Mahawangsa* (The Kedah Annals), Translation by Lt. Col. Jawes Low, Journal of the Indian Archipelago and Eastern Asia, Vol. III, printed at American Presbyterian Mission Press, Bangkok, 1908.

⁸⁹ Kobkua Suwannathat-Pian, “Dialogue of Two Pasts: ‘Historical Facts’ in Traditional Thai and Malay Historiography” in *New Terrains in Southeast Asian History*, edited by Abu Talib Ahmad and Tan Liok Ee, Singapore University Press, 2003, p. 200.

⁹⁰ Suwannathat-Pian, op. cit., p. 203.

⁹¹ However, it is not clear if a Malay version of history was ever a major factor. During the course of this research project, we found no reliable evidence that an alternative Malay version of history had ever been taught in Satun.

⁹² The beginning of this tradition of Malay states sending *Bunga Emas dan Perak* is not entirely clear. However, it is likely that Kedah and Patani sent the first tribute in the late sixteenth century or early seventeenth century. Kedah and Patani sent the tribute to Siam intermittently for more than 300 years. The practice ended with the Anglo-Siamese treaty of 1909. Andaya, Barbara, and Leonard Andaya, *A History of Malaysia*, Second Edition, Palgrave, Houndsmill, Basingstoke, and Hampshire, 2001, p. 68-69.

region that is now Satun was settled. Therefore, they conclude, “Satun has always been a part of Siam.”⁹³

To illustrate the similarity of local versions of history, the research team interviewed two respected local historians, one Muslim and one Buddhist. While there are some differences on minor points, on the issue of Thai control over Satun and Kedah, both historical accounts are in agreement. Harun Bakkar (Thai name Yongyot Jaisamut) is a well-educated, respected local Muslim whose family has lived in Satun for generations, and is widely considered an excellent source for local history. He is the Chairman of the Provincial Cultural Council, the organization that determines how local history is taught in schools and presented in the National Museum of Satun. Bakkar recently produced a paper entitled “The Story of *Negeri Setol*: Satun(‘s) 5 Monarchies (1813–1914),” written in English, which he shared with us during the interview. The following passage illustrates Bakkar’s interpretation of the history of relations between Satun, Kedah, and Siam:

“Satun or ‘*Setol*’ used to be a parish (*tambon* or *mukim*) of Kedah (*Saiburi*) under control of the Kingdom of Siam since the period of Sukhothai. So the people of two towns concerned (Satun and Kedah) were friendly as they were in the same family. They spoke same language and adhered the same culture. Unfortunately, on 10th March 1909, the treaty about border controversy between the United Kingdom and the Kingdom of Siam, forced Siamese Government to designate this beautiful land (Kedah) to British Government including Kelantan, Trengganu, and Perlis.”⁹⁴

Instead of blaming the Thai government for splitting Satun from Kedah - people that were of “the same family...spoke (the) same language and adhered to the same culture” - Bakkar describes the split as an unfortunate product of geopolitical forces. He does not suggest, as many in Pattani would likely argue, that the inclusion of Satun on the Thai side of the border was a tragedy for Satun’s Muslim population. In fact, throughout the paper, Bakkar’s description of the Thai role in Satun history is neutral. Clearly absent is the bitter and fiercely nationalistic tone found in Ibrahim Syukri’s account. Furthermore, Bakkar confirms the Thai version of history that Kedah was under the control of Siam since the Sukhothai period.

Boonserm Rutaaphirom is a Buddhist civil servant in Satun, who moved from Phatthalung around 1970. He has written several books on local history, including *Prawatsaat Meung Satun* (History of Satun Town).⁹⁵ He is extremely knowledgeable about local history, and is currently working on a history textbook that will be taught in all of the local schools in Satun.⁹⁶ Boonserm is also the Director of the National Museum of Satun located on Thanon Satun Thani, Soi 5, which is the only public museum in the province. Boonserm’s version of local history is strongly rooted in the Thai version of history. He argues that *Saiburi*, the Thai term for Kedah, was never a Sultanate, but rather a large town under Siamese control.

⁹³ Interview with Chaiwat Chaiyakul, LaNgu, July 28, 2005; Interview with Boonserm Rutaaphirom, Satun, August 17, 2005; Interview with Harun Bakkar, Satun, August 2, 2005.

⁹⁴ Bakkar, Harun, “The Story of Negeri Setol: Satun 5 Monarchies (1813–1914)”, date unknown, p. 2.

⁹⁵ Boonserm Rutaaphirom, *Prawatsaat Meung Satun (History of Satun Town)*, Samnakpim Awdiansataw, Bangkok, 2003 (2546).

⁹⁶ His new book on the history of the province should be complete by the end of 2005. Teachers in several schools expressed an eagerness to use his book in class. Teachers at the largest private Islamic school in the province are also planning to use the book. Several other local scholars have had input into the historical content of the book, including Harun Bakkar, and other local Muslims. Apparently, the oversight committee for Boonserm’s project has had very few disagreements on the portrayal of history.

He is dismissive of the independence and importance of Kedah's ruler, as the King of Siam usually had to approve the selected person.⁹⁷

While it may not be well known in Satun, there is an alternative Malay version of history for Kedah. While Satun only plays a minor role in Kedah history and is rarely mentioned, Satun's Muslims were almost certainly exposed to this version of history during the period of Kedah rule. According to the Malay (or Kedah) version of local history, Kedah was an independent kingdom with origins going back to at least the tenth century, when it was a vassal of Srivijaya.⁹⁸ Kedah had a long Islamic tradition, and was one of the first areas on the Malay Peninsula to embrace Islam, a point with which Western scholars concur.⁹⁹

According to the Malay version of history, Kedah's relationship with Siam was one of equals, not an overlord/vassal relationship. Kedah may have been under Siamese influence, but it continued to remain an independent kingdom, managing its own internal affairs. While the sending of tribute is acknowledged, the interpretation is very different. The *Marong Mahawangsa* says that the *Bunga Emas dan Perak* was indeed sent to Siam, but was intended as a sign of friendship and alliance, not as a symbol of submission. In the Kedah National Museum in Alor Setar, there is a sign describing the *Bunga Emas dan Perak* and the conflicting interpretations:

"The tributes of 'Bunga Emas' and 'Bunga Perak' gave rise to dual interpretations. The English and the Siamese considered the gifts as symbols of submission from the sender but the Malay rulers thought of the trees as gifts in securing alliance and friendship among neighbors."¹⁰⁰

Because of its strategic position on the Malay Peninsula, Kedah was often threatened by external powers, including the Siamese, Dutch, Portuguese, Achenese, British, and Burmese. The Kedah Sultans used tribute as a tool of diplomacy between independent states, not as a symbol of submission. At various times in its history, Kedah sent tribute to other powers for the same reason it sent tribute to Siam, to prevent invasion by a more powerful neighbor.

Kedah traditional history also makes a bold, but little known claim about the origin of the Thai-Kedah relationship. According to the *Marong Mahawangsa*, the eldest son of the first Sultan of Kedah founded the country of "*Siam Lanchang*," or Ayuthaya.¹⁰¹ While the accuracy of this story is highly questionable – and it is completely dismissed by most Thai historians – this account of history is important in what it says about Kedah's impressions of its relations with Siam. According to Bonney, "the Ayuthaya dynasty therefore came to be considered by the Kedah elite as a collateral branch of the Kedah ruling house, and even though this may seem far-fetched, it was actually cited on a particular occasion."¹⁰²

Patani regarded Siam as an enemy, yet Kedah's relationship with Siam was more complex. It is plausible that many in Kedah believed that the royal courts of Ayuthaya and Kedah were distant relations. In Patani, compromise with the Siamese would have been considered

⁹⁷ Boonserm Rutaaphirom, Interview, Satun, August 17, 2005.

⁹⁸ Andaya, op. cit., p. 29.

⁹⁹ Bonney, R. op. cit., p. 13.

¹⁰⁰ Kedah National Museum, "'Bunga Emas' and 'Bunga Perak'", exhibit description, Alor Setar, Malaysia, 2005.

¹⁰¹ *Marong Mahawangsa* (The Kedah Annals), Translation by Lt. Col. Jawes Low, Journal of the Indian Archipelago and Eastern Asia, Vol. III, printed at American Presbyterian Mission Press, Bangkok, 1908, p. 72-74.

¹⁰² Bonney, op. cit. p. 12.

sacrilege in light of their absolute designation as enemy and infidel. Patani's seemingly endless uprisings against Thai rule were, in part, a product of this highly polarized version of history. Kedah almost certainly had more flexibility in its relations vis-à-vis Siam. The Sultan could justify negotiation and compromise with the Siamese, who may have been infidel and invaders, but could also be considered distant cousins gone astray.

Kedah and Patani dealt with the Siamese expansion southward in very different ways. Throughout centuries of Thai pressure, Patani frequently rebelled against the Siamese. According to David Wyatt, by the beginning Chakri Dynasty in 1782 "Patani was considered the most resistant (among the Malay states) to Siamese control, having been intermittently at war with Bangkok's king for more than 200 years."¹⁰³ Before the establishment of direct rule by Bangkok in 1902, Patani fought the Siamese nine times.¹⁰⁴ According to Surin Pitsuwan, the Malay-Muslims of Patani "persistently rebelled against Thai rule," since the first Thai claim of suzerainty in the late thirteenth century.¹⁰⁵ Kedah, by contrast, only fought the Siamese three times (1821, 1830, 1839).¹⁰⁶ Kedah was less powerful and influential than Patani, and was less equipped to resist Siamese invasion or revolt against Siamese rule. With its position on the Western side of the peninsula, Kedah was further away from the Chao Phraya River Basin, and was considered the outermost edge of Thai influence. As long as it continued to send tribute, it was usually left alone. In general, the legacy of Kedah's relationship with Siam was one of adaptability and acceptance of Thai influence as opposed to resistance.

Is it reasonable to assume, however, that Satun inherited Kedah's historical legacy? Kedah controlled the region of modern-day Satun for several hundred years. The region of Satun and LaNgu¹⁰⁷ was the northernmost district of Kedah for most of its history, until it was separated by the treaty of 1909. The historic boundaries of Kedah stretched from southern edge of the Sungai Trang basin in the north, to the Sungai Kerian basin in the south. For our purposes, the northern frontier is the key piece of information, and most scholars and period maps agree that Kedah territory reached to just beyond seven degrees North latitude, which is just south of the modern location of Trang's provincial capital.¹⁰⁸ These boundaries place all of modern-day Satun province squarely within Kedah's territory, or region of influence, from at least the sixteenth century. Similarly, these European sources also indicate that the population in the region was ethnic Malay and Muslim.

For almost all of Kedah's history, Satun was a sparsely populated area, with few major settlements. In 1811, Satun received its first ruler or sultan, Tengku Bisnu, who was sent from Kedah. The sending of a sultan to Satun did not necessarily reflect the growing importance of the area. Rather, the move was a compromise to end a long feud over the royal succession in Kedah, by giving the ambitious former Raja Muda (or viceroy) of

¹⁰³ Wyatt, David, *A Short History of Thailand*, Second Edition, Yale University Press, 2003, p. 143.

¹⁰⁴ According to Syukri, Patani fought the Siamese in 1603, 1632, 1633, 1638, 1784, 1791, 1808, 1831, and 1838. Syukri, op. cit.

¹⁰⁵ Pitsuwan, op. cit. p. 16.

¹⁰⁶ Bonnie, op. cit., Syukri, op. cit.

¹⁰⁷ LaNgu is the only other town in the province with a known history prior to 1900. Some European maps from the eighteenth century show either LaNgu (or Lungu) or Satun (or Setool), but most maps show neither town. One local historian claims that LaNgu is actually older than the town of Satun itself, by as much as 300 years. (Chaiwat Chaiyakul, op. cit.) However, Boonserm argues that there is no evidence for this claim.

¹⁰⁸ This determination was most likely based on the "ethnic frontier" or the beginnings of the Malay-Muslim population along the Western side of the Malay Peninsula. According to Blagden, this frontier shifted southward in the sixteenth century, though it is not clear how far. Based on Eighteenth century maps, it seems that Kedah's (or Quedah) boundaries reached just north of Thung Wa, which is the current boundary between Satun and Trang provinces. Blagden, C.O., "Siam and the Malay Peninsula" *Journal of the Royal Asiatic Society*, 1906, p. 108-109. Found in Bonney, op. cit., p. 4.

Kedah, Tengku Bisnu, a region to rule and ending his attempt to claim to the sultan's throne.¹⁰⁹ From 1811 to 1898, Satun was ruled by a string of four sultans that were sent from Kedah, but had to be approved by Bangkok.

There is very little evidence of any armed resistance to the Siamese in Satun. Beginning in 1818, there was a Siamese military presence in Satun, which remained during the years of war between Siam and Kedah (1821-1839).¹¹⁰ Local historians have talked about local Satun Muslim villagers fleeing to the rural areas from the towns to avoid the Siamese army. Yet, we found no evidence that the Satun population resisted Siamese control. The most likely scenario is that Satun's Malay-Muslim population simply focused on surviving and did not dare to resist the powerful Siamese presence. By the late nineteenth century, Siamese military presence was significantly reduced.

Satun's weak sense of Malay history can be explained, in part, by relatively weak linkages to Kedah and the ever-present Thai influence during Satun's formative years in the 19th and early 20th centuries. While Kedah administered Satun from the sixteenth through the nineteenth century, it is difficult to determine how closely they were linked in politics, economic activity, and family connections during this time. Satun only became an area of minor importance in the early nineteenth century, particularly during the wars between Kedah and Siam. By 1839, Siamese rule over Kedah was firmly established. Therefore, for most of Satun's political existence, Siamese rule was a constant. Satun had no period of independence from Siam that would even compare to the centuries of relative independence in Patani or Kedah. Satun's local history was easily overwhelmed by the Thai view of history, in large part because the constant presence of Thai influence in Satun's formative years.

Vulnerable Existence Along the Periphery of Multiple Power Centers

Throughout Satun's history, the local Muslim population was vulnerable to much larger external forces. Satun's population was also exposed to culture, language, and trade from multiple power centers. This vulnerability and exposure to multiple sources of influence forced Satun to be more adaptable to external forces, and relatively autonomous from any particular power center, including Kedah.

Satun has always been located on the periphery of external power centers. Even though Satun was under the control of Kedah, it was on the northernmost periphery of Kedah's power center at Alor Setar. The Siamese cities of Songkhla and Nakhon Si Thammarat were a short distance away, bringing both Thai influence and the ever-present threat of military invasion. European powers, in particular the British, controlled nearby territory, patrolled off the coast, and traded with the local population. Even the Burmese would have been considered a threat during the late eighteenth century.

Satun's geographic isolation from Kedah was a key determinant in its history. The mountains that separate Satun from Perlis and Kedah made it extremely difficult for armies

¹⁰⁹ Satun's administrative status was likely changed at this point also, though there are conflicting historical accounts. Bonney argues that at this point, Rama II sent orders that the "Setul and Lungu areas were to be surrendered by Kedah and annexed to Singora (Songkhla)." This move was likely an attempt to carve out a region for Tengku Bisnu separate from Kedah. However, Tengku Bisnu dies within two years (1813), and Satun's status was in limbo for many years afterwards. Bonny, op. cit., p. 125. Also, Bakkar, op. cit., p. 2.

¹¹⁰ Bonney, op. cit., p. 153.

to move between the two regions.¹¹¹ Kedah was not in a position to defend Satun from external powers, such as the Siamese. When the Siamese invaded in 1821, 1830, and 1839, Kedah focused all of its resources in defending the center, and left the peripheral regions to fend for themselves.

Kedah itself was forced to balance competing powerful neighbors through diplomacy and strategic use of tribute. Kedah was never a major military power. According to Bonney, Kedah's strategic location, and relative weakness compared to Siam, Burma, the Dutch, and the British, forced the Sultan to frequently seek protection or submit to its more powerful neighbors. During Siam's expansion in the Malay Peninsula during the early Chakri dynasty period (1782 through the early 19th century), Kedah frequently sought protection from the British governor at Penang, though no assistance was ever provided.¹¹²

Satun's sense of vulnerability by being situated on the periphery of major powers was common in the pre-modern history of Southeast Asia. Prior to the arrival of European powers, political power was organized around city-states, with circles of influence extending out into the periphery. Borders were nonexistent, and the local population in remote areas was only under the nominal control of distant power centers. As city-states would rise and fall, their ability to exert their power and influence on the peripheral regions ebbed and flowed accordingly. Peripheral regions would usually give allegiance to whichever power center posed the greatest threat, though they often looked to more than one at a time. While living along the periphery brought vulnerability, it also brought autonomy and diversity. Local populations and cultures were often a mixture of surrounding dominant cultures.

Satun was a classic peripheral region, where sovereignty and loyalty were always ambiguous. According to Ryoko Nishii, the local Muslim population in Satun was a product of their peripheral location. The modern-day harmony between Muslims and Buddhists came from the centuries of Thai Buddhist influence and inter-communal interactions. The unique dialect of the "*Sam Sam*" population of Satun, that is mostly Thai but with heavy Malay influences, demonstrates the merging of these two dominant cultures.¹¹³ Nishii argues that the constant need for balancing the two cultures made the local population more adaptable to these external influences. When Kedah rule receded, and Siam became the more dominant influence, Satun's Muslims adapted to the changing situation, as they had many times before. For all of these reasons, Satun's people became more flexible and adaptable in dealing with external centers of power, and most importantly, they were never strongly rooted to Kedah. Therefore, after Satun was officially incorporated into Siam under the 1909 Anglo-Siamese treaty, the population of Satun adapted and learned to live under Siamese control instead of resisting it.

Pattani stands in stark contrast to Satun. Pattani had always been a center of power itself, and was extremely reticent to submit to Siamese influence. The population in Pattani was much less inclined to integrate, and more apt to resist rising Siamese influence.

¹¹¹ Due to the layout of the mountains that separate Perlis/Kedah from Satun, the only land route between the two valleys would have been through Singora (Songkhla) to the north. In fact, the overland journey from Singora to Satun would have been half the distance of Kedah-Satun.

¹¹² The Anglo-Kedah agreement, negotiated by Sir Francis Light, to allow the British to establish a colony on the island of Penang included a provision for British protection of Kedah.

¹¹³ Interview with Dr. Ryoko Nishii, Associate Professor, Tokyo University of Foreign Studies, interviewed in Chiang Mai, Thailand, June 14, 2005.

Benign Neglect of Thai Government

The Thai Government never considered Satun a major threat to internal stability. With no history of organized resistance, and local Muslim leaders who had incentive to cooperate with the Thai government, there would have been little reason for concern over this isolated province, with a relatively small, moderate Muslim population. As a result, Satun was allowed to maintain a higher degree of local autonomy, and was not subjected to the same kind of political pressure, and military presence as Pattani, Yala, and Narathiwat.

During the turbulent period from 1902 to 1932, Satun was governed by Malay-Muslim leaders. While Thai Buddhist bureaucrats played a role in administering the local government, the most visible and influential position remained in Muslim control. Without a significant local Malay-Muslim elite to displace, the incoming Siamese officials met little resistance. While Pattani was constantly in the throes of revolt, Satun remained stable. As a result, Bangkok turned its attention and resources towards Pattani, Yala, and Narathiwat, and paid little attention to Satun.

Since 1900, Satun has never had a major Thai military presence. While there is evidence of a Siamese army stationed in Satun in the early to mid nineteenth century, the military presence was not in response to unrest in Satun. The Siamese army was primarily using Satun as a forward position from which to support military offensives against Kedah during the three violent uprisings against Siamese suzerainty between 1821 and 1839. However, this presence most likely tapered off soon after the end of hostilities. Throughout the 20th century, the Thai military has rarely had a need to station troops in Satun.¹¹⁴

During the nationalist military governments of Phibun Songkhram, Sarit Thanarat, and Thanom Kittikachorn, Satun's Muslims would have been subjected to the same policies as other minority groups. However, based on interviews of Satun Muslims alive at the time, Satun was spared from the worst. According to Harun Bakkar, who was a young Muslim in Satun during these regimes, these periods brought some difficulties for Muslims, especially during the Sarit and Thanom period. However, there were no uprisings or protests in Satun, and no lingering sense of bitterness afterwards.¹¹⁵

Therefore, it seems that Satun was usually left alone by successive Thai governments, and was spared the pressure and over-bearing influence of assimilationist policies. Ironically, Satun became far more integrated and assimilated into Thai culture and politics (compared to Pattani), despite the neglect of the Thai government.

Conclusion

The case of Satun province presents an important example of how a local Muslim population adapted to Thai rule in the early twentieth century, and became a participating member of the Thai political system. The confluence of forces and historical factors during the critical transition period from Malay-Muslim to Thai rule pushed Satun towards cooperation with the Siamese, and away from resistance. The implications of that period

¹¹⁴ Based on interview responses, there may be two possible exceptions when the Thai military would have moved into Satun. First, military action against communist insurgents along the Malay border in the 1970s and 1980s may have spilled over the border from Songkhla. Second, the military may have pursued separatists from the other provinces who may have sought refuge in Satun during the 1970's or 1980's. However, there is very little information, beyond second-hand accounts of interviewees, to confirm these scenarios.

¹¹⁵ Harun Bakkar, op. cit.

are profound. Satun's distinctiveness has allowed it to remain outside of the separatist movement in Pattani, Yala, and Narathiwat. The local population has benefited from the relative stability and lack of inter-communal tensions over the past 100 years. As a result, Satun's per capita income today is roughly 50% higher than Pattani, and the population is not being subjected to the terrible violence plaguing the other provinces.¹¹⁶

What lessons can be drawn from Satun's experience? First, Satun provides important evidence that the Thai government's efforts to assimilate the Malay-Muslim population by force have had the opposite effect. Satun, a province that was generally left alone, and not subjected to the same kind of pressures as Pattani, became far more assimilated than Pattani. Thai government pressure has backfired in Pattani, Yala, and Narathiwat, leading the population to resist over the course of decades. Second, by allowing the local Muslim elites to maintain their position in Satun, and by allowing a Malay-Muslim governor to continue to rule, the Siamese Government planted the seeds for a cooperative partnership. The policy of forcibly removing Pattani elites from power created serious repercussions that still resonate today.

Admittedly, Satun's experience holds only mixed relevance for the current separatist conflict in Pattani, Yala, Narathiwat, and southeastern Songkhla. Most of the critical factors that lead Pattani to resist, and Satun to cooperate, occurred more than 50 years ago. Furthermore, despite similarities in language, history, culture, and religion, Satun and Pattani had very different starting points in their relations with Bangkok. These differences make it difficult to ascertain whether or not political conflict could have been avoided had the Siamese government made different choices in its policies towards Pattani in the first half of the twentieth century.

However, Satun provides a useful example of a minority population in Thailand that has managed to find its place within the overwhelmingly Thai Buddhist system. Advocates for decentralized authority, protection of minority rights, and avoidance of heavy-handed pro-Buddhist policies can look to Satun as a place where the Thai Government has done many things right, or at least avoided major mistakes. During this period of crisis in Pattani, Satun offers a potential model for how things could have gone, or perhaps even how they might still go if Bangkok decides to change its approach towards Malay-Muslim separatism in the south.

¹¹⁶ In 2001, Satun's annual per capita gross income was 65,543 Baht, while Pattani's was 47,690. *Statistical Yearbook of Thailand*, National Statistical Office, Ministry of ICT, Bangkok, 2003.

References

- Andaya, Barbara, and Leonard Andaya, A History of Malaysia, Second Edition, Palgrave, Houndsmill, Basingstoke, and Hampshire, 2001.
- Blagden, C.O., "Siam and the Malay Peninsula" *Journal of the Royal Asiatic Society*, 1906, p. 108-109. (Found in Bonney, R. Kedah 1771-1821: The Search for Security and Independence, Oxford University Press, London, 1971.)
- Bonney, R. Kedah 1771-1821: The Search for Security and Independence, Oxford University Press, London, 1971.
- Bonura, Carlo, Jr., "Location and the Dilemmas of Muslim Political Community in Southern Thailand", Department of Political Science, University of Washington, Seattle, USA, paper presented at the First Inter-Dialogue Conference on Southern Thailand, Pattani, 13-15 June, 2002.
- Burr, Angela, "Thai-Speaking Muslims in Two Southern Thai Coastal Fishing Villages: Some Processes of Interaction with the Thai Host Society", in The Muslims of Thailand, Volume 1, Historical and Cultural Studies, Centre for Southeast Asian Studies, Bihar, India, 1989.
- Che Man, Wan Kadir Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand, Oxford University Press, Singapore, 1990.
- Cheah Boon Kheng, The Peasant Robbers of Kedah 1900-1929: Historical and Folk Perspectives, Oxford University Press, Oxford, New York, Singapore, 1988.
- Christie, Clive J., A Modern History of Southeast Asia: Decolonization, Nationalism, and Separatism, I.B. Tauris, London, New York, 1996.
- Cornish, Andrew, Whose Place is This? Malay Rubber Producers and Thai Government Officials in Yala, Studies in Contemporary Thailand Number 5, White Lotus, Bangkok, 1997.
- Davis, Anthony, "Satun escapes the grip of Thai violence that is blighting south", *Jane's Intelligence Review*, September 1, 2005.
- Davis, Anthony, "School system forms the frontline in Thailand southern unrest", *Jane's Intelligence Review*, November 1, 2004.
- Dorairajoo, Saroja, "Violence in the south of Thailand," *Inter-Asia Cultural Studies*, Volume 5, Number 3, 2004.
- Dulyakasem, Uthai, "Muslim-Malay Separatism in Southern Thailand: Factors Underlying the Political Revolt," in Armed Separatism in Southeast Asia, edited by Lim Joo-Jock and Vani S. Aldershot, ISEAS, Singapore, 1984.
- Farouk, Omar, "The Muslims of Thailand – A Survey", in The Muslims of Thailand, Volume 1, Historical and Cultural Studies, Centre for Southeast Asian Studies, Bihar, India, 1989.

- Horstmann, Alexander, "Dual Ethnic Minorities and the Local Reworking of Citizenship at the Thailand-Malaysia Border," CIBR Working Papers in Border Studies, 2003.
- International Crisis Group, "Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad", Asia Report #98, 18 May 2005.
- Kedah National Museum, "'Bunga Emas' and 'Bunga Perak'", exhibit description, Alor Setar, Malaysia, 2005.
- Suwannathat-Pian, Kobkua, "Dialogue of Two Pasts: 'Historical Facts' in Traditional Thai and Malay Historiography" in New Terrains in Southeast Asian History, edited by Abu Talib Ahmad and Tan Liok Ee, Singapore University Press, 2003.
- Kuroda, Keiko, "The Siamese in Kedah under nation-state making," Kagoshima University.
- Mardman, Hasan, and Pan Yuanlae, and Praphon Ruangnarong, "*Hetdai mai mii khaw (rai) jaak Satun*", Rusemilae Vol. 3, No. 4, 1973, 6-12. Source: Bonura, Carlo, Jr., "Location and the Dilemmas of Muslim Political Community in Southern Thailand", (presented at the First Inter-Dialogue Conference on Southern Thailand, 13-15 June, 2002, Pattani) Department of Political Science, University of Washington, Seattle, USA.
- Marong Mahawangsa* (The Kedah Annals), Translation by Lt. Col. Jawes Low, Journal of the Indian Archipelago and Eastern Asia, Vol. III, printed at American Presbyterian Mission Press, Bangkok, 1908.
- McVey, Ruth, "Identity and Rebellion Among Southern Thai Muslims", in Andrew D.W. Forbes, The Muslims of Thailand, Volume 2, Politics of the Malay-Speaking South, Centre for South East Asian Studies, Bihar, India, 1989.
- Nishii, Ryoko, "Emergence and Transformation of Peripheral Ethnicity: Sam Sam on the Thai-Malaysian Border," in Civility and Savagery: Social Identity in Tai States, A. Turton, London, Curzon Press, 2000.
- Nishii, Ryoko, "Social Memory as it Emerges: A Consideration of the Death of a Young Convert on the West Coast in Southern Thailand," in Cultural Crisis and Social memory: Politics of the Past in the Thai World, Shigeharu Tanabe and C. Keyes, Richmond, Curzon Press, 2002.
- Osborn, Sherard, The Blockade of Kedah in 1838: A Midshipman's Exploits in Malayan Waters, Oxford University Press, Singapore, 1987.
- Patani Malay Human Rights Organization, Website, 2005, <http://www.pmhro.org/patani.htm>.
- Pitsuwan, Surin, Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay Muslims of Southern Thailand, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985.

- Rahimmula, Chidchanok, "Peace Resolution: A Case Study of Separatist and Terrorist Movement in Southern Border Provinces of Thailand", Prince of Songkhla University, 2001.
- Reynolds, Craig J. (ed.), National Identity and Its Defenders: Thailand Today, Silkworm, Chiang Mai, 2002.
- Rutaaphirom, Boonserm, Prawatsaat Meung Satun (History of Satun Town), Samnakpim Awdiansataw, Bangkok, 2003.
- Satha-Anand, Chaiwat, "The Silence of the Bullet Monument: Violence and 'Truth' Management, Dusun-nyor 1948 and Kru-se 2004," Faculty of Political Science, Thammasat University, Bangkok, keynote presentation to presented at the Ninth International Conference on Thai Studies, Northern Illinois University, April 3-6, 2005.
- Skinner, Cyril, The Battle for Junk Ceylon: The Syair Sultan Maulana Taxt, Translation and Notes, Foris Publications, Dordrecht-Holland/Cinnaminson, US, 1985.
- Skinner, Cyril and Justin Corfield, "Rama III and the Siamese Expedition to Kedah in 1839, The Dispatches of Luang Udomsombat," Monash Papers on Southeast Asia, No. 30, Centre for South East Asian Studies, Monash University, Clayton, 1993.
- Suhrke, Astri, "The Muslims of Southern Thailand," in Andrew D.W. Forbes, The Muslims of Thailand, Volume 2, Politics of the Malay-Speaking South, Centre for South East Asian Studies, Bihar, India, 1989.
- Sugunnasil, Wattana, Dynamic Diversity in Southern Thailand, Prince of Songkhla University, Pattani, Silkworm, Chiang Mai, 2005.
- Syukri, Ibrahim, Sejarah Kerajaan Melayu Patani (History of the Malay Kingdom of Patani), translated by Conner Bailey and John Miksic, Silkworm, Chiang Mai, Thailand, 1985.
- Taneerananon, Sirirat, "Poverty of the Thai Muslims in the South of Thailand: A Case of Pattani," Associate Professor, Faculty of Liberal Arts, Prince of Songkhla University, paper presented at the Ninth International Conference on Thai Studies, Northern Illinois University, April 3-6, 2005.
- True, Linda, "Balancing Minorities: A Study of Southern Thailand," SAIS Working Paper Series, WP/02/04, Washington, DC, 2004.
- Winichakul, Thongchai, Siam Mapped, A History of the Geo-Body of a Nation, Silkworm, Chiang Mai, 1994.
- Wyatt, David K., A Short History of Thailand, Second Edition, Yale University Press, 2003.
- Wyatt, David K., and A. Teeuw Hikayat Patani: the Story of Patani, 1970.
- Wyatt, David K., Studies in Thai History, Silkworm, Chiang Mai, 1994.

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 1

ความสมานฉันท์บนความแตกต่างทางวัฒนธรรม และชาติพันธุ์

“ลาว” ในทัศนะของไทย

“Lao” from the Thai Point of View

โดย

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ

ภาควิชาประวัติศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
1. ความหมายของ ไท ไทย ลาว สยาม อีสาน.....	1
2. "ลาว"สมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2371.....	2
3. ลาวกับการปกครองของสยามและการกล่อมเกล้าให้เป็นไทยสมัย รัชกาลที่ ๔.....	3
4. การทำให้ลาวเป็นไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕.....	5
5. อีสานหลังการปฏิวัติ 2475.....	8
6. อีสานนับตั้งแต่ ยุคสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา.....	10
7. บทสรุป.....	11

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาทัศนะของผู้ปกครองไทยบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีต่อคน “ลาว” หรือคนภาคอีสานของไทย ผู้ปกครองไทยในอดีตเห็นว่าผู้คนในภาคอีสานเป็นคนละพวกกับคนไทยและเป็นพวกเดียวกับลาวที่มีศูนย์อำนาจใหญ่อยู่ที่หลวงพระบาง เวียงจันทร์และจำปาศักดิ์ นับตั้งแต่เกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์ เวียงจันทร์ (พ.ศ.) พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ ได้ทรงสั่งให้ทำลายด้วยการเผาเมือง เวียงจันทร์ กวาดต้อนผู้คนมายังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงและบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เมืองใหม่ๆ เกิดขึ้นในภาคอีสานหลายเมือง ราชสำนักไทยในเวลาต่อมาได้ชิงชัง “ลาว” และถือว่าเป็นเมืองขึ้นของไทย จนเมื่อฝรั่งเศสเริ่มขยายอำนาจมายังบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง และไทยต้องยกดินแดนฝั่งซ้ายส่วนใหญ่ให้ฝรั่งเศส รัฐบาลไทยจึงพยายามรับว่าคน “ลาว” เหล่านี้เป็นไทยเช่นเดียวกันถึงแม้ในความรู้สึกจริงๆ จะปฏิเสธก็ตาม

เพื่อปกป้องดินแดนภาคอีสานจากการยึดครองของฝรั่งเศส รัฐบาลไทยในอดีตได้พยายามกล่อมเกล้าให้ผู้คนในภูมิภาคนี้กลายเป็นไทย รัฐบาลไทยดำเนินการโดยการปฏิรูปประเทศในวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะทางการปกครองซึ่งเลิกระบบการปกครองแบบเก่าแล้วหันมาใช้การปกครองแบบใหม่จากส่วนกลาง การใช้แบบเรียนเป็นภาษาไทยกลาง อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการทำให้คนภาคอีสาน เป็น ลาว-ไทย หรือ ไทย-ลาว มากกว่าที่เป็น ลาว-ลาว ยังคงเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ เหตุผลจากวัฒนธรรม ประเพณีของคน “ลาว” อีสานเองอีกด้วย

“ลาว” ในทัศนะของไทย

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ

ภาควิชาประวัติศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะสำรวจทัศนะของผู้ปกครองไทยในอดีตที่มีต่อคน “ลาว” ในภาคอีสาน เนื่องจากในอดีตคนบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเรียกตนเองว่าไทย และมีทัศนะกับผู้คนส่วนอื่นๆ ว่าเป็นคนละพวกกับคน โดยเรียกคนในภาคอีสานและภาคเหนือว่าเป็น “ลาว” และเรียกคนทางใต้ว่า “แขก” อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา คนภาคเหนือหรือบริเวณล้านนาสามารถสลัดความเป็น “ลาว” ออกไปได้ คงเหลือแต่คนภาคอีสานที่ยังคงความเป็น “ลาว” ถึงแม้ “ลาว” อีสานยังจะคงภาษาพูด และประเพณีต่างๆ ที่เคยปฏิบัติสืบมาในอดีต แต่ในสำนึกในความเป็นลาวของคนอีสาน มีลักษณะเป็น ลาว-ไทย มิใช่ ลาว-ลาว ดังที่เป็นในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบัน

1. ความหมายของ ไท ไทย ลาว สยาม อีสาน

คำทั้ง 5 คำมีความเกี่ยวเนื่องกัน ในเรื่องของกลุ่มชน ไทหรือไต หมายถึงกลุ่มชนใหญ่ กระจายตัวกันเป็นกลุ่ม ๆ ตั้งหลักแหล่งบริเวณ นับตั้งแต่แคว้นอัสสัมของอินเดีย พม่าตอนบน จีนตอนใต้ จากยูนนานถึงกวางตุ้ง เวียดนามตอนเหนือ บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่อินแดนที่เป็นประเทศลาว และบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งหมายถึงประเทศไทย คนไท-ไต กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อตั้งหลักแหล่งที่ใดจะมีชื่อเรียกกลุ่มของตัวเอง¹ อาทิ พวกกลุ่มอยู่ในแคว้นอัสสัม เรียกตัวเองว่า ไทยอาหม นอกจากนี้ยังมีกลุ่มไทที่อาศัยอยู่บริเวณพรมแดนอินเดียกับทิเบต เรียกตัวเองว่า ไทคำดี กลุ่มไทในพม่าตอนบนเรียกตัวเองว่า ชาน หรือเป็นที่ทราบในนามของ ไทยใหญ่ ไทที่อาศัยอยู่บริเวณทางใต้ของจีน มีชื่อ ไทลื้อ ไทจีน และไทที่อาศัยอยู่แถบมณฑลกวางตุ้ง ทราบกันในนามของจ้วง ไทที่อาศัยบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง เรียกว่า ลาว และพวกที่อาศัยบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา มีชื่อว่า สยาม ส่วนกลุ่มที่อาศัยในเวียดนามตอนเหนือ และบางส่วนในประเทศลาวตอนบนเรียกผู้ไท ซึ่งจะเรียกชี้เฉพาะลงไปตามสีของเครื่องแต่งกาย เช่น ไทขาว ไทดำ

¹ โปรดศึกษารายละเอียดใน จิตร ภูมิศักดิ์ ความเป็นมาของคำสยาม ไทย ลาวและขอม และลักษณะทางสังคมของชื่อชนชาติ กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์ 2524

ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ไทย แปลว่า ความเป็นอิสระในตัว ความไม่เป็นทาส นอกจากนี้ยังมีความหมายว่า สว่าง ขาว และพระอาทิตย์ และเป็นคำที่ใช้เรียกเทพและกษัตริย์ อย่างไรก็ตาม ไทยหมายถึงกลุ่มคนที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเรียกดินแดนตนเองว่า สยาม และเรียกผู้คนว่าชาวสยาม (มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า คำว่าสยาม อาจเป็นคำที่ใช้เรียกผู้คนแถบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาจากเพื่อนบ้าน และคำนี้เริ่มปรากฏเรียกดินแดนอยุธยาในงานเขียนของชาวฮอลันดาที่เข้ามาติดต่อค้าขาย ประมาณ คริสตศตวรรษที่ 16 หรือพุทธศตวรรษที่ 21) ต่อมาในปี พ.ศ. 2483 ได้มีการเสนอเปลี่ยนชื่อประเทศจากสยาม มาเป็นประเทศไทย (Thailand)

ในอดีตราชสยามเรียกดินแดนและผู้คนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ว่า ลาว อันหมายถึง ดินแดนและผู้คนแถบล้านนา ล้านช้างและภาคอีสานในปัจจุบัน คำว่าลาว หมายถึง “...อารยชนหรือชนผู้เป็นนาย...ลาวมีความหมายว่า ผู้ทรงอำนาจสูงสุดหรือผู้เป็นใหญ่” นักวิชาการเชื่อว่า ลาวและสยามหรือไทย เป็นคนกลุ่มเดียวกัน มีความใกล้ชิดกัน แต่ต่อมาผู้ปกครองไทย ได้ปกครองกลุ่มลาวและปฏิเสธที่จะเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ลาวจึงเป็นลาวไปในที่สุด² ต่อมาล้านช้างเป็นราชอาณาจักรลาวและตกเป็นประเทศราชของสยาม จนฝรั่งเศสเข้ามามีครอบครองต่อจากสยามในปี พ.ศ. 2436 และเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบัน ส่วนดินแดนล้านนาได้รวมเป็นส่วนหนึ่งของสยาม และประสบความสำเร็จรอดพ้นจากความเป็นลาวในเวลาต่อมา ส่วนอีสานเป็นคำที่ส่วนกลางเรียกดินแดนทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของตนและเรียกคนในพื้นที่ดังกล่าวว่า ลาว ซึ่งคนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือพอใจกับคำเรียกดังกล่าวและมักเรียกตัวเองว่าอีสาน

2. “ลาว” สมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2371

อาณาจักรล้านช้างซึ่งประกอบด้วย ศูนย์อำนาจที่หลวงพระบาง เวียงจันทร์ และจำปาศักดิ์ตกเป็นประเทศราชของ อาณาจักรของไทยลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2322 ในสมัยธนบุรี สมัยต้นรัตนโกสินทร์พระมหากษัตริย์ไทยได้มีความสัมพันธ์อันดีกับอาณาจักรล้านช้าง พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ ๑ ได้มีมเหสีองค์หนึ่งเป็นธิดาเจ้าอินทวงศ์ ผู้ครองนครเวียงจันทร์ และมีพระธิดาคือ เจ้าฟ้าหญิงกมลดิลกพิยวดี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ ๒ อำนาจของเจ้านครเวียงจันทร์มีมากขึ้น พร้อมกับฝ่ายเวียงจันทร์ได้ช่วยราชสำนักที่กรุงเทพฯ รบกับพม่า รวมทั้งช่วยปราบกบฏสาเกียดโง้งเมืองจำปาศักดิ์ในปี พ.ศ. 2362 จนสำเร็จ ราชสำนักที่กรุงเทพฯ ได้

² พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 548

³ พระยาประชาภิการกิจษ์ พงศาวดารโยนก กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา 2515 หน้า 19-21 และโปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก David Streckfuss. *Creating “The Thai”: The Emergence of Indigenous Nationalism in Non-Colonial SIAM 1850-1980. A thesis submitted for the degree of Master of Arts (History) University of Wisconsin-Madison 1987.*

⁴ จิตร ภูมิศักดิ์ ความเป็นมาของคำสยาม ไทย ลาว และขอม และลักษณะทางสังคมของชื่อชนชาติ หน้า 593-595 และ 597

⁵ จิตร ภูมิศักดิ์ ความเป็นมาของคำสยาม ไทย ลาว และขอม และลักษณะทางสังคมของชื่อชนชาติ หน้า 601-602

แต่งตั้งให้เจ้าราชบุตร(โย)บุตรเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทร์ ครองนครจำปาศักดิ์ ซึ่งทำให้เวียงจันทร์มีอำนาจบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงในขณะนั้น ในขณะเดียวกันเมืองโคราชหรือนครราชสีมา ซึ่งเป็นเมืองตัวแทนของราชสำนักกรุงเทพฯในการกำกับดูแลพื้นที่ต่อแดนของอาณาจักรล้านช้าง ได้พยายามขยายอิทธิพลในการควบคุมดูแล หัวเมืองในอีสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บส่วยและผลประโยชน์ต่างๆ จนดูเหมือนว่าเมืองเวียงจันทร์ กำลังแข่งอำนาจกับเมืองโคราช ในการเป็นผู้นำเหนือเมืองต่างๆ บริเวณอีสาน⁶

ต่อมาเมื่อเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทร์และเจ้าราชบุตร(โย)เมืองจำปาศักดิ์ร่วมกันก่อกบฏต่อสยามระหว่างปี พ.ศ. 2369-2371 ทางกรุงเทพฯได้ปราบกบฏอย่างจริงจัง เริ่มตั้งแต่เมื่อจับเจ้าอนุวงศ์ ชายาบุตรและธิดาได้ให้ใส่กรงเหล็กส่งมายังกรุงเทพฯ แล้วนำไปไว้ ณ บริเวณท้องสนามหลวง โดยให้คนกรุงเทพฯไปสาปแช่ง จนเจ้าอนุวงศ์ถึงแก่พิราลัยอีกหนึ่งอาทิตย์ต่อมาและโปรดให้นำศพเจ้าอนุวงศ์เสียบประจานที่สำเพ็ง⁷ ในขณะเดียวกัน ก่อนที่กองทัพสยามจะถอยกลับลงมาจากเวียงจันทร์ได้มีคำสั่งจากกรุงเทพฯให้เผานครเวียงจันทร์ให้ราบเรียบ ซึ่งกองทัพสยามได้ดำเนินการตามคำสั่ง คงเหลือเพียงวัดศรีสะเกศซึ่งเป็นที่ตั้งค่ายของกองทัพสยาม นอกจากนี้กองทัพสยามยังได้กวาดต้อนผู้คนกลุ่มต่างๆ ทั้งชาวลาวและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ อาทิ ผู้ไทย ย้อ จากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงมายังฝั่งขวาแม่น้ำโขง โดยเฉพาะมายังบริเวณภาคอีสาน และบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา⁸

การอพยพผู้คนจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงมีผลหลายประการ ประการแรกทำให้เกิดมีผู้คนเพิ่มมากขึ้นอันมีผลให้เกิดเมืองใหม่ในภาคอีสานเพิ่มมากขึ้น⁹ ประการที่สอง เวียงจันทร์ซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางสำคัญแห่งหนึ่งของกลุ่ม “ลาว” ได้หมดบทบาทลง ปลอมให้หัวเมืองลาวในภาคอีสานขึ้นกับเมืองโคราชและกรุงเทพฯ และประการสุดท้าย การอพยพผู้คนจำนวนมากมายังฝั่งขวาแม่น้ำโขงมีผลให้ บริเวณหัวเมืองลาวแถบเวียงจันทร์ อ่อนแอลง อาทิกลุ่มเมืองที่เคยเป็นที่อยู่ของผู้ไทย ย้อ ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างปัญหาของกลุ่มฮ่อ และเป็นข้ออ้างสำหรับฝรั่งเศสที่ส่งกองทัพมาปราบปรามพวกฮ่อบริเวณสิบสองจุไทย และหัวเมืองพวน อันเป็นเหตุนำไปสู่การเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2436 (ค.ศ. 1893)

3. ลาวกับการปกครองของสยามและการกล่อมเกล่าให้เป็นไทยสมัย รัชกาลที่ ๔

ดังได้กล่าวมาแล้วในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ ควา มสัมพันธ์ระหว่างราชสำนักสยามกับราชสำนักลาว ที่มีศูนย์กลางที่เวียงจันทร์และจำปาศักดิ์ เป็นไปในทางที่เป็นศัตรู

⁶ ธวัช ปุณโณทก พื้นเวียง: การศึกษาประวัติศาสตร์และวรรณกรรมอีสาน กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526 หน้า 33-51

⁷ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ (ข้า บุนนาค) พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 ธนบุรี: ป.พิศาคะ 2506 . หน้า 90-91

⁸ โปรดศึกษาเพิ่มเติมใน บังอร ปิยะพันธุ์ ลาวในกรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2541

⁹ เดิม วิภาคย์พจนกิจ ประวัติศาสตร์อีสาน ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542 หน้า 302-314 และ สุวิทย์ ธีรศาควัต ประวัติศาสตร์ลาว 1779-1975 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ 2543 หน้า 130-132

กัน จนราชสำนักสยามต้องทำลายศูนย์อำนาจเวียงจันทน์และให้ศูนย์อำนาจที่หลวงพระบางเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรล้านช้างภายใต้การควบคุมของราชสำนักสยามที่กรุงเทพฯ “ลาวล้านช้าง” กลายเป็นที่ชิงชังของราชสำนักสยาม กลุ่มคน ลาว ในฝั่งขวาแม่น้ำโขงหรือบริเวณที่เป็นอีสานหันมาพึ่งและอยู่ภายใต้การดูแลของราชสำนักสยาม การแต่งตั้งเจ้าเมืองหรือกรมการเมืองยังคงใช้รูปแบบดังที่เคยเป็นประเพณีที่ได้ปฏิบัติมาครั้งอาณาจักรเวียงจันทน์ยังเรืองอำนาจ คือ อาชญาสี่ คือ เจ้าเมือง อุปฮาด ราชบุตร ราชวงศ์ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งกรมการเมือง ทางท้องถิ่นต้องรายงานมายังราชสำนักที่กรุงเทพฯ เพื่อให้พิจารณาและแต่งตั้ง ดังนั้นการปกครองระหว่างราชสำนักที่กรุงเทพฯ กับหัวเมืองอีสานดูกระชับมากขึ้น ซึ่งอาจเห็นฐานะของหัวเมืองอีสานจากทัศนะของราชสำนักที่กรุงเทพฯ ที่ว่า

...ให้ราชวงศ์ผู้ว่าราชการเมืองเป็นที่เจ้าเมืองสกลนคร ราชวงศ์เมืองกาฬสินธุ์เป็นราชบุตรเมืองสกลนคร รักษาบ้านเมืองคุ้มครองไพร่พลทำราชการฉลองพระเดชพระคุณขึ้นกับกรุงเทพมหานคร ตามอย่างหัวเมืองลาวเข้าขอบขันหะเสมาทั้งปวงสืบต่อไป...¹⁰

อนึ่งอาจกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงชิงชังและแสดงความเหนือกว่าลาว ในหลายกรณีตลอดรัชสมัยของพระองค์ อาทิจากประชุมประกาศในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ที่ว่า

ก็การบัดนี้เห็นแปลกไปนัก ชาวไทยทั้งปวงละทิ้งการเล่นสำหรับเมืองตัว...ทรงพระราชดำริเห็นว่ามันไม่สู้งาม ไม่สู้ควรที่การเล่นอย่างลาวจะมาเป็นพื้นเมืองไทย ลาวแค้นเป็นข้าของไทย อย่างไม่เคยเป็นข้าลาว จะเอาอย่างลาวมาเป็นพื้นเมืองไทยไม่สมควร...”

อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีความต่างกัน เป็น “เรา” เป็น “เขา” แต่ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ได้ทรงพยายามรวบรวมดินแดนที่เป็นสยามและดินแดนใต้การปกครองของสยาม ให้เป็นหน่วยเดียวภายใต้สยาม เพื่อจะทำให้เห็นภาพ ที่เป็น “รัฐ” หรือ ตัวตนของสยามขึ้นมา ดังจะเห็นได้จาก พระราชสาส์นที่พระราชทานแก่ผู้นำประเทศในยุโรป ที่ว่า “พระราชสาส์นในพระบาทสมเด็จพระปรเมทรมหามกุฏ...พระจอมเกล้าเจ้าแผ่นดินสยามผู้เปนใหญ่แก่ประเทศราชต่าง ๆ ไกลเคียง คือ เมืองลาว เมืองกำโพซา เมืองมาลาญ...”¹² ดังนั้นจึงทรงสร้างลักษณะเฉพาะในหลายกรณี นับตั้งแต่ ลักษณะเฉพาะของสถาบันกษัตริย์

¹⁰ หอสมุดแห่งชาติ หอวังญาณ เอกสารรัชกาลที่ 3 สำเนาท้องตราถึงเมืองนครราชสีมา เมืองกาฬสินธุ์ เรื่องทรงตั้งราชวงศ์เมืองสกลนคร... จ.ศ. 1200 เลขที่ 10

¹¹ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2405-2408 ประกาศห้ามมิให้แคว่ลาว พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา 2504 หน้า 290

¹² พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ โปรดให้พิมพ์ในการบำเพ็ญพระกุศลพระชนมายุสมมงคล วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2470 พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ 2470 หน้า 3

กรณีพระปฐมเจดีย์ การเริ่มลากเขตแดนกับอังกฤษ (หรืออาจรวมถึงกรณี ศิลาจารีของพ่อขุนรามคำแหง อีกด้วย)¹³

วิธีการหนึ่งที่จะรวมผู้คนเป็นหนึ่งเดียวคือการใช้พุทธศาสนาเป็นเครื่องมือ พุทธศาสนิกายธรรมยุক্তি ได้เผยแพร่ไปยังภาคอีสานด้วยการเริ่มที่วัดสุปฏิหาราม อำเภอเมือง อุบลราชธานี โดยกลุ่มพระสงฆ์อีสานที่คุ้นเคยกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อครั้งยังทรงผนวชเป็นพระภิกษุ ได้เดินทางมายังอุบลราชธานีพร้อมกับเผยแพร่ธรรมยุตินิกาย ไปยังที่ต่างๆ อาทิ อุบลราชธานี นครจำปาศักดิ์ ยโสธร ร้อยเอ็ด ในการเผยแพร่ลัทธิใหม่ กลุ่มธรรมยุตินิกายนี้ได้รับการสนับสนุนจากราชสำนักที่กรุงเทพฯ และกล่าวกันว่าเพื่อให้ได้ผลในการเผยแพร่ พระธรรมยุক্তিได้เฝ้าเอกสารและหนังสือของพระมหานิกายไปเป็นจำนวนมาก ส่วนที่ร้อยเอ็ดได้กระทำการเช่นกันด้วยการเฝ้าเอกสาร ตำราของพระมหานิกายโดยใช้วัดกลางมิ่งเมือง เป็นศูนย์บัญชาการ ด้วยวิธีการดังกล่าวธรรมยุตินิกายจึงมีบทบาทภายใต้ความเชื่อแบบเดียวกัน

4. การทำให้ลาวเป็นไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงดำเนินพระราชโบายต่างๆ ตามแนวที่พระราชบิดาคือพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ ทรงวางไว้ให้ เรื่องสำคัญๆ ที่ทรงดำเนินการคือ คือ การพยายามสร้างรัฐสยามให้เป็นหนึ่งเดียวภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระราชอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหากับชาวตะวันตกที่กำลังแผ่อำนาจมาทางตะวันออก และปัญหาสำคัญคือปัญหาเรื่องพรมแดนซึ่งเป็นเรื่องใหม่ของสยาม และสิทธิเหนือดินแดนต่าง ๆ ที่ตะวันตกตีความต่างจากวิธีการทางตะวันออก¹⁴ พระองค์ทรงเริ่มจากการทำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจอย่างแท้จริงด้วยการปฏิรูปประเทศด้วยวิธีและขั้นตอนต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า หลัง จาก พ.ศ. 2417 พระมหากษัตริย์ทรงเข้มแข็งและมีพระราชอำนาจมากขึ้น จนเป็นศูนย์กลางอำนาจ ของประเทศ พระองค์ได้ทรงแสดงความเป็นเจ้าของดินแดนที่ล่อแหลมต่อการขยายตัวเข้ามาจากมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะฝรั่งเศส สยามยืนยันสิทธิของตนเหนือดินแดนอีสานด้วยการสร้างเส้นทางรถไฟสายแรกที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปยังเมืองนครราชสีมาในปี พ.ศ. 2434 พระองค์ทรงเริ่มปฏิรูปประเทศด้วยการใช้รูปแบบการบริหารภายใต้กระทรวง 12 กระทรวง ส่วนการปกครองหัวเมืองโปรดให้จัดเป็นการปกครองแบบมณฑล จังหวัด เป็นลำดับลงไปแทนการกินเมือง และการใช้ระบบเจ้าเมือง รัฐบาลกลางส่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงาน ส่วนการปกครองมณฑลภาคอีสานได้มีมณฑลอุดร นครราชสีมา และมณฑลอุบล โดยมีข้าหลวงต่างพระองค์เป็นผู้ปฏิบัติงาน ข้าหลวงต่างพระองค์ที่มีชื่อเสียงที่ปกครองมณฑลอุดร คือ พระเจ้า

¹³ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4-2475 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538 หน้า 89-153

¹⁴ Thongchai Winichakul. SIAM MAPPED. A History of the Geo-body of a Nation. Chiang Mai: Silkworm Books. 1994

น้องยาเธอ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม” และข้าหลวงต่างพระองค์มณฑลอุบล คือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ซึ่งทั้งสององค์ต่างมีบทบาทต่อมณฑลทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง”

ก่อนหน้า ปี พ.ศ. 2436 (ค.ศ. 1893) อาณาเขตสยามยังกำกวม เพราะรัฐบาลกลางสยามที่กรุงเทพฯ ให้ความสำคัญกับดินแดนลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและถือว่า ดินแดนแถบนี้เป็น “เรา” และดินแดนอื่นๆ รวมทั้งอีสานว่า เป็น ลาวหรือ “เขา” ดังพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระราชทานพระยาราชสมบัติการกราบทูลขอข้าหลวงหัวเมืองเหนือประจำเมืองเชียงใหม่ว่า

...การซึ่งเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ต้องถือว่าเป็นผู้รักษำนาจแลรักษาคำสั่ง กรุงเทพฯ ที่จะให้เป็นไปได้ตามคำสั่งทุกประการ แลต้องรู้ความประสงค์ของ กรุงเทพฯ ว่าเราถือว่าเมืองเชียงใหม่ยังไม่เป็นพระราชอาณาเขตของเราแท้ เพราะยังเป็นประเทศราชอยู่ตราบใด แต่เราก็ไม่ได้คิดจะรื้อถอนวงษตระกูล มิให้เป็นประเทศราช เป็นแต่อยากจะได้จะยึดเอาอำนาจที่จริง คือการอันใด จะเป็นไปได้ ก็ให้เป็นไปได้เฉพาะที่เรายอมให้เป็น คือให้ข้าหลวงมีอำนาจจะสั่งให้ทำอันใด จะห้ามไม่ให้ทำอันใดโดยตรง ๆ เป็นการเปิดเผยในที่ควรเปิดเผย ภาเป็นการลับ ๆ โดยเป็นการแนะนำสั่งสอนลาวต้องทำตาม ในการที่ไม่ควรจะเปิดเผย เมื่อจะว่าโดยย่อแล้วในลาวเป็นเหมือนหนึ่งเครื่องจักร ซึ่งเราจะหมุนให้ไปข้างหน้าภาให้มาข้างหลังก็ได้ตามชอบใจ ดังนั้นแล้ว เป็นถูกต้องกับความปรารถนาของกรุงเทพฯ แต่เป็นการจำเป็นที่จะต้องทำการอย่างนี้ด้วยสติปัญญาเป็นมากกว่าอำนาจกำลัง ต้องอย่าให้ลาวเห็นว่า เป็นการบีบคั้นกดขี่ ต้องใช้ให้เห็นในการที่จะเป็นประโยชน์ แลไม่เป็นประโยชน์ เป็นพื้น พระยาราชสมบัติการกราบทูลขอว่า ถ้าพูดกับฝรั่งเศสฝ่ายหนึ่ง ลาวฝ่ายหนึ่ง ต้องถือว่าฝรั่งเศสเป็นเขา ลาวเป็นไทย ถ้าพูดกับลาวฝ่ายหนึ่ง ไทยฝ่ายหนึ่ง ต้องถือว่าลาวเป็นเขา ไทยเป็นเรา อย่าให้ถือตามแบบเก่า ๆ ซึ่งข้าราชการประพฤติชั่วเหมือนอย่างพระยาราชเสนาเป็นต้นดังนี้ เหนียวของตัวเองเป็นเขา จะทำอันใดก็ตั้งใจปิดนาย ฝ่ายคนอื่นเขาจะรู้ซึ้งเป็นไรดังนี้ใช้ไม่ได้ เป็นความคิดของคนหัวตัน...”¹⁷

¹⁷ โปรดอ่านรายละเอียดที่น่าสนใจของกรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม ได้ใน ประวัติฉันรัชกาลที่ ๖ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน 2545 หน้า 354-374

¹⁸ โปรดศึกษาเพิ่มเติมใน ไพฑูรย์ มีกุล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปริญญาณิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร 2515

¹⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (หอจ) ร.5 สารบัญญัตินิติพิเศษ เล่ม 8 ร.ที่ 168/45 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระยาราชสมบัติการกราบทูล วันที่ 5 พฤศจิกายน คักราช 1245 (พ.ศ. 2426)

และต่อมาในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2426 ทางกรุงเทพฯได้พยายามจะจัดราชการในหัวเมืองภาคอีสาน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีลายพระราชหัตถเลขาพระราชทาน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ว่า

...เนื่องการซึ่งหลวงภักดีณรงค์จะจัดการศาลต่างประเทศขึ้นในหัวเมืองลาว
ตัวนอกนั้นเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะต้องจัด ถ้าท่านเสด็จขึ้นไปในหัว
เมืองลาว ทรงจัดการไว้แบบอย่างลงไว้เสียทีเดียว ไม่ต้องมีตราบังคับขึ้นไป
แต่กรุงเทพฯ ก็ได้ แต่ควรจะคั่นธรรมเนียมแบบอย่างในเมืองเชียงใหม่"

ด้วยเหตุผลดังกล่าวดินแดนที่ขึ้นกับสยามทั้งที่เป็นหัวเมือง และประเทศราช จึงมีฐานะที่ไม่แน่นอนในสายตาของมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะฝรั่งเศส เมื่อเกิดความวุ่นวาย นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2415-2431 โดยพวกฮ่อบริเวณตอนเหนือคือแถบสิบสองจุไท ของราชอาณาจักรลาว ในปี พ.ศ. 2428 รัฐบาลสยามส่งแม่ทัพคือเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ยกกองทัพสยามผนวกกับกองทัพเมืองหลวงพระบางไปปราบฮ่อ" การปราบปราม แสดงถึงการพยายามรักษาและยืนยันสิทธิของสยามเหนือดินแดนเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การปราบฮ่อไม่ได้ผลเท่าที่ควรและฝรั่งเศสถือโอกาสนี้เข้าแทรกแซงด้วยการส่งกองกำลังจากเวียดนามตอนเหนือเข้าทำการปราบฮ่อด้วยซึ่งสยามถือว่าฝรั่งเศสกำลังสนใจดินแดนดังกล่าว และต่อมาฝรั่งเศสประกาศยึดดินแดนบริเวณดังกล่าวเป็นของฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2431 ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐบาลสยามจึงหันมาสนใจที่จะป้องกันดินแดนในส่วนอื่นๆ ของตนมากขึ้นรวมทั้งบริเวณภาคอีสาน รัฐบาลสยามได้พยายามยืนยันสิทธิด้วยการเปลี่ยนการเรียกผู้คนแถบนี้ว่า ลาวให้เป็นไทย ซึ่งเดิมในสามโนครวัดอีสานต้องกรอกลงไปว่าสัญชาติลาว เขมร ลัว ผู้ไทย ให้เป็น "ชาติไทย" ทั้งสิ้น เพื่อป้องกันการขยายอำนาจของฝรั่งเศสมายังอีสาน ดังที่ว่า "...แต่นี้สืบไปให้เจ้าหน้าที่แต่ละแผนกทุกหัวเมืองใหญ่น้อยในมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อจะมีการสำรวจสำมะโนครัวหรือหากมีราษฎรมาติดต่อที่จะต้องใช้แบบพิมพ์ทางราชการ ให้ปฏิบัติใหม่โดยกรอกในช่องสัญชาตินั้นว่าชาติไทยบังคับสยามทั้งสิ้นห้ามมิให้ลงหรือเขียนในช่องสัญชาติว่า ชาติลาว ชาติเขมร ลัว ผู้ไทยฯลฯ ดังที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อนเป็นอันขาด..."²⁰

หลังการตั้งกระทรวงต่างๆ ได้เพียงปีเดียวได้เกิดเหตุการณ์ กรณี ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ซึ่งมีผลให้ไทยต้องยกสิทธิในการดูแลหัวเมืองฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงของไทยให้กับฝรั่งเศส เหตุการณ์ดังกล่าวมีผลให้เขตแดนสยามที่กำกวมอื่น ๆ ชัดเจนมากขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวรัฐบาลสยามได้พยายามสร้างความเป็นไทย เพื่อเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการต่อสู้กับจักรวรรดินิยมตะวันตก (ถึงแม้ในความรู้สึกอาจจะยัง

¹⁹ หจข., ๖.5 สมุดสารบัญพิเศษ เล่ม 25 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2426 หน้า 1

¹⁹ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ร.อ.หลวงทวยหาญรักษา (เพิ่ม) นิราศเมืองหลวงพระบาง พิมพ์ในงานทำบุญอายุครบ 75 ปี เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี 28 มีนาคม 2469

²⁰ เดิม สิงหวิจิตร ฝั่งขวาแม่น้ำโขง เล่ม 2 พระนคร: โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์ 2499 หน้า 120

ไม่ยอมรับก็ตาม) ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นทรงชี้แจงว่า “...ฉันเดินบกไปจากเมืองนครราชสีมา 5 วันเข้าเขตมณฑลอุดร ที่เมืองชนบท พอถึงเมืองชนบทก็เห็นชาวเมืองผิดกับเมืองนครราชสีมา ทั้งเครื่องแต่งตัวและฟังสำเนียงพูดภาษาไทยแปร่งไปอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งชาวกรุงเทพฯ สำคัญกันมาแต่ก่อนว่าเป็นลาว แต่เดี๋ยวนี้รู้กันมากแล้วว่าเป็นไทยมิใช่ลาว ...และเรียกชาวเมืองซึ่งอันที่จริงเป็นชน “ชาติไทย” ว่า ลาว”²¹

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการรวบรวมผู้คนภายใต้ความเป็น “ไทย” แต่มีกลุ่มคนที่พยายามจะให้หลุดพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองสยาม ด้วยการก่อการกบฏหลายครั้งในแต่ละภูมิภาค คือในภาคเหนือ เกิดกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ในภาคใต้เกิดขบถแขกเจ็ดหัวเมือง และในภาคอีสานเกิดกบฏผู้มีบุญ ในปี พ.ศ. 2444-2445 แต่รัฐบาลสยามสามารถปราบปรามได้สำเร็จ ทำให้รัฐบาลสยามดำเนินการรวบรวมผู้คนให้อยู่ภายใต้ขอบเขตเดียวกันต่อไป รัฐบาลให้ความสำคัญกับการศึกษาด้วยการใช้ตำราของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งส่วนที่เป็นภูมิศาสตร์และพงศาวดารหรือประวัติศาสตร์ โดยยืนยันถึงอาณาเขต ผู้คนของสยามและที่สำคัญให้ภาษาไทย เป็นภาษาราชการและภาษาในการเรียนการสอน นอกจากนี้รัฐบาลยังประกาศใช้กฎหมายแบบใหม่แทนกฎหมายท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หลังกรณี ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) รัฐบาลสยามให้ความสนใจดินแดนอีสานโดยถือว่าเป็นคนไทยเช่นกัน ถึงแม้จะเคยเข้าใจว่าไม่ใช่ไทยมาในอดีต

5. อีสานหลังการปฏิวัติ 2475

หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร จังหวัดต่าง ๆ ผู้แทนราษฎรจังหวัดต่าง ๆ ในภาคอีสานได้สะท้อนความรู้สึกของความเป็นพลเมืองไทย ให้เห็นได้อย่างชัดเจน ถึงแม้จะได้รับการขนานนามว่ายังคงเป็น ลาว ผู้แทนราษฎรจังหวัดภาคอีสานต่างสำนึกในความเป็น ดังปรากฏในปาฐกถาของผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม ดังที่ว่า “...ที่ตั้งที่ว่าการเมืองนั้นก็เลยเรียกว่าคุ้มหนองกระทุ่ม ซึ่งในบัดนี้ได้เปลี่ยนเรียกคำว่า “คุ้ม” เป็นบ้านตามที่ชาวกรุงเทพฯ เรียกไปเสียแล้ว” หรือ “พลเมืองของจังหวัดมหาสารคามแต่เดิมเป็นไทยชาวเมืองศรีรัตนาคมนุด(ล้านช้าง)ได้แตกกระจัดกระจายมาตั้งเคหสถานบ้านเรือน ประกอบการหาเลี้ยงชีพ เมื่อราว พ.ศ. 2318... ซึ่งในบัดนี้ในจังหวัดมหาสารคามมีอำเภออยู่ ๑๑ อำเภอ ตำบล ๖๒ ตำบล หมู่บ้าน ๑,๔๐๑ หมู่บ้าน ซึ่งจำแนกพลเมืองออกได้เป็นชาติ ๆ คือ ไทย จีน เขมร ญวน พม่า แขก รวมเป็น ๖ ชาติด้วยกัน”²² ในข้อความดังกล่าวผู้พูดไม่เรียกตัวเองว่าลาว แต่ เป็นไทย และตัดคำว่า ลาวในกลุ่มผู้คนออกอีกด้วย

²¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ นิทานโบราณคดี นนทบุรี: เจริญอักษรการพิมพ์ 2499 หน้า 374-376

²² ปาฐกถาของผู้แทนราษฎร เรื่องสภาพของจังหวัดต่าง ๆ “ปาฐกถาของ พระยาสารคามคณาภิบาล และนายทองม้วน อัดถการ ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม แสดงโดยทางวิทยุกระจายเสียง วันที่ 6 และ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2477” กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด(มหาชน) 2539 หน้า 115

ผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย ยังมีความเห็นไม่ต่างจากผู้แทนอื่น เช่น “ข้าพเจ้าเข้าใจว่าชาวจังหวัดนี้ คงได้กำเนิดมาจากพวกไทยก๊กล้านช้าง สมัยเมื่อยังขึ้นกับเวียงจันทน์ ...เมื่อเวียงจันทน์หมดวาศนาแล้ว ก็ได้มาขึ้นกับไทยเราเรื่อยมา หรือผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีได้กล่าวถึงความจงรักภักดีต่อประเทศ ในกรณีพระวอ ดังที่ว่า

พระเจ้ากรุงธนบุรีโปรดให้พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกองค์ปฐมบรมกษัตริย์แห่งราชจักรีวงศ์...กับพระอนุชาธิราชกรมพระราชวังบวรฯ...เป็นแม่ทัพยกกองทัพไปปราบ กองทัพพระยาสุโขทัยได้ทราบข่าว มีความเกรงกลัวต่อพระราชกฤษฎาภินิหาร ก็ถอยทัพกลับหนีคืนไปยังกรุงศรีสัตนาคนหุต กองทัพของ ๒ พระองค์ก็เลยยกติดตามไปล้อมเมืองเวียงจันทน์...ยึดเมืองเวียงจันทน์ได้ แล้วเชิญพระแก้วมรกต๑ พระบาง๑ ซึ่งอยู่ในเมืองเวียงจันทน์มาสู่ราชธานี

นี่เป็นประวัติศาสตร์ตอนหนึ่งแสดงถึงความรักชาติของบรรพบุรุษแห่งชนชาวจังหวัดอุบลฯ ซึ่งได้เสียสละฝ่าคมอาวุธของศัตรู เข้ามาเพื่อความเป็นไทยของชาติ และณะเพาะอย่างยิ่งชนชาวจังหวัดอุบลฯ ก็ได้ชื่อว่าเป็นข้าหลวงเดิมในพระปฐมราชจักรีวงศ์แต่นั้นมา...และการที่ประเทศสยามได้พระแก้วมรกตและพระบางจากนครเวียงจันทน์มาประดิษฐานเป็นมิ่งมงคลอันประเสริฐของชาติอยู่ในเวลานี้ ก็เนื่องด้วยพระราชบารมีพระมหากษัตริย์ประกอบกับพระวอ พระตา เป็นผู้นำขึ้นก่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว”

สำหรับจังหวัดบุรีรัมย์ “เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เจ้าหน้าที่ได้จัดการสำรวจพลเมืองแล้วทั้ง ๔ อำเภอ มี ๑๙๑,๒๐๗ คน พลเมืองในจังหวัดนี้เป็นชาติไทย ซึ่งมีชาวลาว เขมร และชาวส่วย ใช้พูดภาษาไทยแต่ที่ใช้พูดภาษาเขมรกันอยู่บ้างก็มี...”^{๒๓}

นายเลียง ไชยกาล ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีได้แสดงทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. ๒๔๗๗ ว่า

เดิมไทยมาจากจีน ...ภูมิภาคส่วนที่กล่าวว่า อีสานนั้น เดิมเป็นแคว้นที่อยู่ในความครอบครองของชนชาติหนึ่ง เรียกว่าชาติ “ซา” และ “ลัวะ” หรือลาว...มีไทยหมู่หนึ่งยกมาจากจีนประมาณยุคเดียวกับสยาม แต่ตั้งแยกเป็นราชธานีหนึ่งต่างหาก เรียกว่า ราชอาณาจักรเวียงจันทน์...ได้เกิดแตกพวก

^{๒๓} ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่องสภาพจังหวัดต่าง ๆ “ปาฐกถาของนายเนย สุจิมา ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๔๗๗ หน้า ๑๗

^{๒๔} ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่องสภาพจังหวัดต่าง ๆ “ปาฐกถาของนายพันตรีหลวงศักดิ์ธรรมากร ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ วันที่ ๘มกราคม ๒๔๗๗ หน้า ๗๕

กันขึ้น ...หนังสือมาทางใต้...ไล่ชาติข่า และลาว ซึ่งมีกำลังน้อยออกไปเสีย... ความเจริญของภูมิภาค “อีสาน” ก็เคลื่อน คลานต่อมาอย่างช้าๆ เรียกว่ามณฑลอีสาน เริ่มมีระเบียบปกครองเป็นกิจลักษณะในระหว่างรัชกาลที่ ๕ มีข้าหลวงต่างพระองค์ปกครอง...ในที่นี้ ใครขอล่าให้ทราบเสียสักเล็กน้อยว่า จะเพาะเมืองอุบลฯ ขณะนั้นรัฐประศาสน์นโยบายมีคติสำคัญอยู่เพียงแต่ เก็บเงินภาษีและรายได้อื่นๆ จากราชกรรมาเข้าท้องพระคลังมากที่สุดที่จะทำได้...อุบลในครั้งนั้นจึงถูกปิดความเจริญอย่างแน่นหนา ไว้เสียสิ้นซึ่งผลอันควรที่จะปลูกสร้างสิ่งถาวรขึ้น ข้าพเจ้าได้สังเกตว่า แม้แต่วังข้าหลวงต่างพระองค์ ก็ทำด้วยวัตถุประกอบอย่างเลวๆ ซึ่งยังมีอยู่จนทุกวันนี้ เช่นเพดานก็คาดด้วยวัตถุผสมกับมูลสัตว์แทนสีอันสดสวย เรือกำปั่นใหญ่กล้าซึ่งเดินระหว่างอุบลกับนครราชสีมาถูกปิด ไม่มีการคมนาคมระหว่างอุบลกับนครราชสีมา ...ต่อมา อุบลก็ยังเป็นอุบลของสยามรัฐอยู่ เริ่มจะก่อสร้างความเจริญเมื่อระหว่าง ๒๕ ปีมานี้คือนับแต่มีสมุหเทศาภิบาลไปปกครองแทนข้าหลวงต่างพระองค์เป็นต้นมา”

ความรู้สึกของคนอีสานไม่ได้สะท้อนให้เห็นผ่านทางคำพูด และข้อเขียนจากนักการเมืองเท่านั้น ยังมีวรรณกรรมที่เขียนสะท้อนภาพของฐานะคนอีสานว่าต่ำต้อยกว่าคนภาคกลางในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งถือว่าเป็นคนไทย เช่นกัน งานที่เด่นที่สะท้อนทั้งภาพการเมืองและสังคมในช่วงเวลานี้ได้เป็นอย่างดี เช่น ใงานเขียนของ ศรีบูรพา ในเรื่องแลไปข้างหน้า ถึงแม้ศรีบูรพาจะเป็นคนกรุงเทพฯ แต่เรื่องที่เขียนนั้นเขียนจากความทศนะ ความรู้สึกที่มีต่อคนอีสานในขณะนั้น

6. อีสานนับตั้งแต่ ยุคสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บุกเบิกภาคอีสานสู่การ “พัฒนา” เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำการรัฐประหารสำเร็จในปี พ.ศ. 2500 และต่อมาได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ภาคอีสานได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เป็นพื้นที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมมากขึ้น ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา เขื่อน ความเจริญต่างๆ ได้ค่อยๆ เข้าไปในภาคอีสาน ซึ่งผลที่ตามมาคือภาคอีสานได้รับการ “พัฒนา” มากขึ้น พืชเศรษฐกิจใหม่ที่เริ่มปลูกนอกจากข้าวคือ ปอ และตามมาด้วย มันสำปะหลัง รวมทั้งพืชอื่น ๆ ในเวลาต่อมา ทำให้ชาวอีสานมีทางเลือกมากขึ้น แต่พืชเศรษฐกิจเหล่านี้ไม่ได้ทำให้เกิดรายได้ อย่างแน่นอนและมั่นคง ให้กับชาวอีสาน ผลที่ตามมาคือราคาพืชไร่เหล่านี้มีราคาดีในระยะแรกๆ แต่ต่อมาราคาตกต่ำลงจนผู้ผลิตประสบกับความขาดทุน จึงได้เปลี่ยนการผลิตพืชไร่ชนิดใหม่อยู่เรื่อยๆ จากการปลูกพืช

²⁵ ปาฐกถาของนายเลียง ไชยกาล ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 12 พฤศจิกายน 2477 หน้า23

ไร่นี้ ป่าจำนวนมากถูกถากถางให้เป็นที่เพาะปลูก รวมทั้งมีการทำธุรกิจการค้าไม้ของกลุ่มนายทุนกลุ่มต่าง ๆ ในภาคอีสาน และเหตุผลทางการเมืองที่ใช้ปราบปรามกลุ่มนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ เมื่อแหล่งที่พึ่งพทางธรรมชาติหมดไป ประกอบกับในเมืองมี “โอกาส” ที่จะสร้างฐานะ คนอีสานจำนวนมากเริ่มอพยพเป็นระยะ ๆ ไปตามเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะกรุงเทพฯ

คนอีสานที่เดินทางไปตามเมืองต่าง ๆ เพื่อประกอบอาชีพมีหลายกลุ่ม กลุ่มที่ไปเพื่อการศึกษา และมีการศึกษา กลุ่มที่เป็นแรงงานรับจ้าง กลุ่มที่ประกอบอาชีพขอทาน ซึ่งคนพวกนี้มักนำเครื่องดนตรีพื้นบ้านคือ แคน พิณ ใช้ประกอบในการขอทานด้วย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าช่วงแรก ๆ ของการอพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ ได้มีทัศนะเกี่ยวกับคนอีสานว่า ยากจน และเกียจคร้าน ซึ่งความคิดดังกล่าวได้ค่อย ๆ ได้รับการชี้แจงจากทั้งคนต่างถิ่นและคนในท้องถิ่นเอง

7. บทสรุป

ถึงแม้คนภาคอื่นๆ โดยเฉพาะคนบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ เรียกคนที่อาศัยอยู่ในภาคอีสานว่า ลาว และดูจะมีประเพณีปฏิบัติดังเช่น คนลาวในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) แต่อาจกล่าวได้ว่าคนที่อาศัยอยู่บริเวณภาคอีสานของไทยปัจจุบัน มีสำนึกว่าเป็นไทยมากกว่าเป็นลาว คนกลุ่มนี้มีลักษณะเป็น ไทย-ลาว (หรือเป็นลาว-ไทย) มากกว่า ลาว-ลาว อาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุต่างๆ กันหลายประการ

ประการแรก ดินแดนที่เป็นภาคอีสานนั้นเป็นดินแดนห่างจากศูนย์กลางของอาณาจักรล้านช้างคือ นครหลวงพระบาง เวียงจันทน์ และจำปาศักดิ์ ซึ่งศูนย์กลางอำนาจเหล่านี้มีกษัตริย์ของตนเองปกครอง ในขณะที่เมืองต่างๆ ในภาคอีสานมีผู้ปกครองเป็นเจ้าเมือง นครราชสีมาหรือโคราชเป็นเมืองใหญ่แต่ขึ้นอยู่กับกรุงเทพฯ อย่างใกล้ชิด ภายใต้สภาวะการดังกล่าวจึงไม่มีศูนย์กลางอำนาจที่สำคัญที่เมืองในภาคอีสานจะพึ่งพิงได้ และถ้าพิจารณาถึงประวัติการอพยพของผู้คนจากเวียงจันทน์มายังภาคอีสานยิ่งพบว่า การอพยพครั้งสำคัญในแต่ละครั้งนั้นมักเป็นการวิวาทกับผู้ปกครองนครเวียงจันทน์ ดังกรณีพระวอ พระคากรณีพระครูโพนสะเม็ดและเจ้าสร้อยศรีสมุทรพุทธางกูร ซึ่งการอพยพผู้คนหนีจากศูนย์อำนาจเดิมเพื่อหาที่ตั้งถิ่นฐานใหม่นั้นจึงต้องพยายามให้ไกลและไม่เกี่ยวข้องกับศูนย์อำนาจเดิม เนื่องจากอาจเกิดภัยอันตรายได้ ดังนั้นจากการสร้างเมืองใหม่บริเวณภาคอีสานโดยเฉพาะแถบลุ่มแม่น้ำชี แม่น้ำสงครามและบริเวณแม่น้ำโขง ของกลุ่มผู้อพยพจากศูนย์อำนาจอาณาจักรล้านช้าง จึงไม่ผูกพันกับศูนย์อำนาจเดิมมากนัก

ประการที่สอง หลังกรณีเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทน์ในปี พ.ศ. 2370 กองทัพสยาม ได้ทำลายเวียงจันทน์ราบคาบพร้อมกับยุติราชวงศ์ที่ปกครองเวียงจันทน์ เหตุการณ์นี้มีผลให้เมืองต่าง ๆ ในภาคอีสานซึ่งเคยอยู่ภายใต้อิทธิพลของเวียงจันทน์ต้องเปลี่ยนท่าที โดยหันมาขึ้นกับผู้ชนะ คือ กรุงเทพฯ ในขณะที่เดียวกันเมืองใหม่ๆ ที่เกิดจากการกวาดต้อนผู้คนจากฝั่งขวาแม่น้ำโขงซึ่งเคยขึ้นกับเวียงจันทน์มาก่อนนั้น หันมาสวมักัดต่อกรุงเทพฯ เพียงผู้เดียว

ประการที่สาม วัฒนธรรมของกลุ่ม ลาว เอง เปิดโอกาสให้คน “ลาว” หันมาฟัง “ไทย” กล่าวคือ ในวัฒนธรรมแบบ “ลาว” ซึ่งคนอีสานได้รับคดทอดมาและได้ปฏิบัติสืบสานกันมาเป็นเวลานาน มีผลให้คนอีสานชอบอยู่เป็นกลุ่ม ๆ กลุ่มบ้านเรือนจึงเป็นลักษณะของคุ้ม เป็นผู้ที่ว่าง่าย ใจดี นอบน้อม ซื่อสัตย์ ดังที่ผู้แทนราษฎรจังหวัดต่าง ๆ ในภาคอีสานสะท้อนให้เห็น อาทิ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวถึงชาวอุบลว่า “...ว่านอนสอนง่าย ไม่ถือกระด้าง ความเป็นพาลเกรมีน้อยที่สุด ความดุร้ายไม่มีเลย...มีความเกื้อกูลกันมาก แม้ว่าไม่รู้จักกันเลย” ส่วนนิสัยของชาวจังหวัดบุรีรัมย์ มีลักษณะ “...ซื่อสัตย์สุจริต ว่านอนสอนง่าย ชอบสงบเสถียรมักน้อย หาเลี้ยงชีพไปตามธรรมดา ไม่กระตือรือร้น การปล้นสะดมดิ้นวิ่งราวมีน้อย” ส่วนชาวเมืองมหาสารคามมีลักษณะ “...คนเลี้ยงง่าย...เนื่องจากพลเมืองเป็นคนจนโดยมาก...ชาวพื้นเมืองนี้เป็นคนรักสงบ เชื่อฟังคำบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ปกครองเป็นอย่างดี ไม่ก่อเรื่องอันเป็นเหตุรำคาญเลย”²⁶

การเป็นคนลักษณะดังได้กล่าวมาจึงมีผลให้คนอีสานไม่เป็นปัญหามากนักในการปกครองและโดยเฉพาะผู้ปกครองจากส่วนกลาง ข้ออ้างเกิดประการหนึ่งที่มหาสิลา วีระวงส์ นักประวัติศาสตร์ชาวลาวได้แสดงทัศนะไว้ในงานเขียนชิ้นสำคัญ คือ ประวัติศาสตร์ลาว คือกลุ่มคนลาวชอบอิทธิพลภายนอกจนทำให้อาณาจักรล้านช้างไม่สามารถรวมกันเป็นหนึ่งเดียวที่จะต่อสู้กับอำนาจของสยามได้ ดังเช่น “...แผ่นดินลาวที่แตกแยกกันออกเป็น ๓ เจ้า หรือ ๓ อาณาจักรนั้น ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของไทยพร้อมกันในปี พ.ศ. ๒๓๒๒ ด้วยความแตกแยกไม่สามัคคีกัน ด้วยความอิจฉาริษยา บังเบียดเคียดแค้นจองเวรกัน...แต่นั้นมาอาณาจักรทั้ง ๓ ต้องเสียส่วยดอกไม้เงินดอกไม้ทองให้แก่ไทยสยาม”²⁷ ถ้าข้อสังเกตนี้ใช้ได้ ความไม่ปรองดองและแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันในกลุ่มคนลาวและคนอีสานอาจส่งผลให้คนอีสานไม่สามารถรวมตัวกันได้และต้องพึ่งอำนาจจากกรุงเทพฯ มากกว่าพึ่งอำนาจจากทางอาณาจักรล้านช้าง

ประการที่สี่ ความสำเร็จในการกล่อมเกล้าให้เป็นไทยของรัฐบาลสยาม นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ เป็นต้นมา ราชสำนักที่กรุงเทพฯ ได้พยายามทำให้ความเป็นไทยเผยแพร่ไปในลักษณะต่างๆ เริ่มจากการมีบทบาทของธรรมยุติกนิกาย การเรียนหนังสือโดยใช้ภาษาไทยกลาง การใช้กฎหมายแบบตะวันตก การปกครองโดยระบบราชการภายใต้การควบคุมดูแลจากกระทรวงต่าง ๆ

²⁶ ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่องสภาพจังหวัดต่าง ๆ หน้า 24; 75; 119

²⁷ สิลา วีระวงส์ เรียบเรียง ประวัติศาสตร์ลาว แปลโดยสมหมาย เปรมจิตต์ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน 2539 หน้า 167

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 1

ความสมานฉันท์บนความแตกต่างทางวัฒนธรรม และชาติพันธุ์

"เจ๊กและแขกกับสังคมไทย:

พินิจปัญหาคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูจากประสบการณ์คนไทยเชื้อสายจีน"

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร. เกษียร เตชะพีระ
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม:

ทฤษฎี ประสพการณ์ และแนวทางสมานฉันท์

สมชัย จิตสุชน^{*}

ธิดา อินทรโชติ

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการเชื่อมโยงปรากฏการณ์หลักสองปรากฏการณ์ด้วยกัน คือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่าสังคมใดที่มีความเหลื่อมล้ำสูงน่าจะเป็นสังคมที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง เพราะคนส่วนใหญ่จะเกิดความรู้สึก 'แตกต่าง' กัน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาส ก็อาจไม่สามารถยอมรับผู้มีฐานะดีและใช้ชีวิตพึงพอใจได้ ความรู้สึกที่ด้อยกว่าสามารถก่อให้เกิดปมด้อยซึ่งบางครั้งต้องการแสดงออกในทางใดทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความรู้สึกว่ามีฐานะที่อยู่ใน 'แควตงชั้นสูง' มีความไม่ชอบธรรม เอรัดเอาเปรียบ ดูถูกคนอื่นด้วยแล้ว ความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นได้

ที่กล่าวข้างต้นเป็น 'ความเชื่อ' อย่างหนึ่งซึ่งต้องการการพิสูจน์และพิจารณาให้ถี่ถ้วน เหตุที่ต้องระมัดระวังในการสรุปความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งในสังคม เพราะทั้งสองเรื่องเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อน สามารถมีแง่มุมมองที่หลากหลาย เช่นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนั้นดูกันอย่างไร หมายถึงความเหลื่อมล้ำในส่วนตัว เช่นระหว่างคนชั้นกลางกับคนรวย ระหว่างคนชั้นกลางกับคนจน หรือระหว่างคนจนกับคนรวย ในขณะที่ความขัดแย้งในสังคมเองก็มีหลายรูปแบบและมีที่มาที่ไปที่หลากหลายมาก จนทำให้เป็นการยากว่าความขัดแย้งที่พบเห็นอยู่นั้น เป็นการสืบเนื่องจากความเหลื่อมล้ำหรือไม่ หรือว่ามีสาเหตุอย่างอื่น (เช่นความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์ ด้านศาสนา) หรือว่าผสมปนเปกัน

ความยากในการวิเคราะห์ให้เข้าใจความสัมพันธ์นี้ทำให้แนวทางการสร้างสมานฉันท์หรือการป้องกันและลดความขัดแย้งเป็นไปได้ยากเป็นเงาตามตัวไปด้วย

บทความนี้แบ่งออกเป็นห้าส่วนย่อยๆ ดังนี้ ส่วนแรกเป็นการฉายภาพตัวเลขที่บ่งชี้ถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศไทย แต่จะเน้นภาพความเหลื่อมล้ำในไทยมากกว่า ส่วนที่สองกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สามเสนอ

ดร. สมชัย ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิจัย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้ ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ดร.ธิดา และ ดร. ชัยสิทธิ์ ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญวิจัย ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม และฝ่ายการวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา ตามลำดับ

ประสิทธิภาพความขัดแย้งที่มาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สี่จะลึกไปเรื่องความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ส่วนสุดท้ายการสร้างสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

1. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย

ตารางที่ 1 รายงานสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและบางประเทศในกลุ่มประเทศต่างๆ โดยใช้ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำที่เป็นที่นิยมกันเรียกว่าดัชนีหรือสัมประสิทธิ์ 'จินี (Gini Index)' โดยดัชนีนี้มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้ายิ่งสูงหรือใกล้ 1 มาก ก็แสดงว่าประเทศนั้นๆ มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือรายจ่ายมาก

ตาราง 1 เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำทางด้านการรายได้และรายจ่าย

กลุ่มประเทศ/ประเทศ	ดัชนีจินี		ปีที่สำรวจ
	ด้านรายได้	ด้านรายจ่ายบริโภค	
กลุ่มประเทศแอฟริกาตอนใต้	-		
แซมเบีย	-	0.53	1998
บอตสวานา		0.63	1993.5
กลุ่มประเทศละตินอเมริกาและแคริบเบียน			
ปานามา	-	0.55	2000
เม็กซิโก	0.49	-	2002
อาร์เจนตินา	0.51	-	2001
โคลอมเบีย	0.54	-	1999
กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก			
เวียดนาม	-	0.35	2002
อินโดนีเซีย	-	0.34	2000
ไทย	0.50	0.40	2002
ฟิลิปปินส์	-	0.46	2000
จีน	-	0.45	2001
กลุ่มประเทศยุโรป และ เอเชียกลาง			
รัสเซีย	-	0.32	2002
ตุรกี	-	0.37	2002
กลุ่มประเทศรายได้สูง			
ญี่ปุ่น	0.25	-	1993
ออสเตรเลีย	0.28	-	1997
สหราชอาณาจักร	0.34	-	1999
สหรัฐอเมริกา	0.38	-	2000

ที่มา: ตัดตอนจากข้อมูลใน World Development Report 2006, "Equity and Development," โดย The World Bank ยกเว้นตัวเลขดัชนีจินีด้านรายได้ของไทย ซึ่งได้จากการคำนวณของผู้เขียน

จะเห็นว่าประเทศแถบอัฟริกาและละตินอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก ส่วนประเทศยุโรปและประเทศที่มีรายได้สูงมักมีความเท่าเทียมกันมากกว่า สำหรับประเทศไทยนั้นแม้จะอยู่ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีระดับความเหลื่อมล้ำกลางๆ ก็ไม่มากเท่าอัฟริกาและละตินอเมริกาแต่สูงกว่าประเทศที่มีรายได้สูง แต่ประเทศไทยจะเป็นข้อยกเว้นเพราะค่าสัมประสิทธิ์จีนิค่อนข้างสูงใกล้เคียงกับประเทศแถบละตินอเมริกา

ตารางที่ 2 เป็นข้อมูลสัมประสิทธิ์จีนิของประเทศไทยในระยะประมาณเกือบสามสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งแสดงค่าสัมประสิทธิ์จีนิมีแนวโน้มสูงขึ้นจากช่วงปี 2519 ถึงปี 2533 จากนั้นก็ค่อนข้างทรงตัวในระดับสูงจนถึงปี 2543 ก่อนจะเริ่มปรับตัวลงเล็กน้อยโดยเฉพาะในปี 2547

การที่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจปรับสูงขึ้นในระยะแรกนั้น เป็นไปตามทฤษฎีแนวทางการพัฒนาในระบบทุนนิยม ที่เน้นส่งเสริมภาคเอกชนผู้ประกอบการให้เป็นผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย ซึ่งการเป็นผู้ประกอบการนั้นมักจะต้องรับความเสี่ยงมากกว่าผู้ประกอบการอาชีพอื่น จึงได้รับผลตอบแทนสูงกว่าด้วย

ส่วนแนวโน้มความเหลื่อมล้ำที่ทรงตัวในระยะประมาณ 15 ปีหลัง อาจอธิบายได้ด้วยหลายสาเหตุ เช่นการเพิ่มจำนวนของคนชั้นกลางทั้งที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อยและรายขนาดกลาง หรือผู้ที่ทำงานในภาคทางการ โดยหลายส่วนก็ขยับขึ้นมาจากการทำงานด้านการเกษตรในภาคชนบท ซึ่งมีส่วนช่วยป้องกันมิให้ช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยกับคนชั้นกลางถ่างมากขึ้นดังเช่นในอดีต นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของรายได้แท้จริงของผู้มีรายได้น้อย (เห็นได้จากการลดลงของคนจน ดังแสดงในตาราง 3 ถัดไป) ก็มีผลป้องกันมิให้ช่องว่างระหว่างคนชั้นกลางและคนจนเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

ตาราง 2 ดัชนีสัมประสิทธิความไม่เท่าเทียมกัน Gini Coefficient ด้านรายได้และด้านรายจ่าย		
ปี	ด้านรายได้	ด้านรายจ่าย
2519	0.425	0.352
2524	0.442	0.442
2529	0.496	0.416
2531	0.488	0.439
2533	0.515	0.444
2535	0.536	0.450
2537	0.521	0.438
2539	0.513	0.431
2541	0.507	0.409
2542	0.531	0.430
2543	0.522	0.428
2544	0.499	0.416
2545	0.507	0.418
2547	0.493	0.426

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 3 ระดับความยากจน (สัดส่วนคนจนวัดด้านรายได้)

พื้นที่	ภาค	2529	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547
นอกเขตเทศบาล/ ชนบท	กลาง	46.6	44.0	36.4	25.5	18.7	13.3	14.4	12.6	9.5	6.0
	เหนือ	53.6	50.2	39.1	39.8	26.8	18.1	18.6	25.6	20.7	18.3
	อีสาน	71.1	59.4	53.8	50.4	39.6	27.7	31.5	37.7	26.2	18.7
	ใต้	54.7	50.8	42.5	33.4	29.2	19.6	23.2	19.8	16.0	8.9
	กทม.+ปริมณฑล	16.6	15.1	10.9	6.0	2.9	1.6	1.7	1.6	2.2	1.6
ในเขตเทศบาล/ เมือง	กลาง	34.3	28.0	22.9	12.0	11.8	7.0	6.9	6.4	5.1	3.3
	เหนือ	40.3	39.3	27.7	19.2	20.1	11.9	10.9	14.8	11.0	8.3
	อีสาน	42.6	34.5	35.7	29.8	22.9	14.8	15.9	21.4	13.0	10.3
	ใต้	22.0	21.4	22.6	14.0	12.1	8.7	9.5	7.6	7.3	4.6
	รวม	22.0	21.4	22.6	14.0	12.1	8.7	9.5	7.6	7.3	4.6
รวมนอกเขต		59.6	52.9	45.2	40.3	30.7	21.3	23.7	27.0	19.7	14.3
รวมในเขต		28.7	25.2	21.4	14.1	11.7	7.3	7.5	8.7	6.7	4.9
ทั้งประเทศ		50.9	44.9	38.2	32.5	25.0	17.0	18.8	21.3	15.5	11.3

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

วิธีดูช่องว่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นผู้มีรายได้ต่างๆ สามารถดูได้ดังแสดงในตารางที่ 4 และ ตารางที่ 5 ซึ่งเป็นการคำนวณรายได้เฉลี่ยและส่วนแบ่งรายได้ของประชาชนชาวไทยที่ถูกแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มเท่าๆ กันเรียงตามลำดับรายได้จากมากไปหาน้อย นั่นคือ 'ชั้นรายได้ 1' หมายถึง กลุ่มประชาชนไทย จำนวนร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงที่สุดในประเทศ และชั้นรายได้ถัดมาก็คือกลุ่มคนไทยร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองลงมา จนถึงกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดคือ 'ชั้นรายได้ 5'

จะเห็นว่ามีความแตกต่างของรายได้แต่ละชั้นมากทีเดียว เช่นในข้อมูลล่าสุดของปี 2547 นั้นกลุ่มชั้นรายได้ที่ 1 มีรายได้เฉลี่ย 11,874 บาทต่อเดือน และมีรายได้รวมทั้งกลุ่มคิดเป็นร้อยละ 54.86 ของรายได้รวมทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มที่รายได้ต่ำสุดนั้นมีรายได้เฉลี่ยเพียง 982 บาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 4.54 ของรายได้ทั้งประเทศ

ตาราง 4 รายได้เฉลี่ยในแต่ละชั้นรายได้ (5 กลุ่มชั้นรายได้) ปี พ.ศ. 2529-2545

(หน่วย: บาท/คน/เดือน)

	2529	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547
ชั้นรายได้ 1	2,492	2,897	3,927	5,525	6,342	8,412	9,417	9,687	10,808	11,874
ชั้นรายได้ 2	893	1,098	1,344	1,770	2,181	2,965	3,325	3,343	3,882	4,367
ชั้นรายได้ 3	539	660	807	1,041	1,294	1,762	2,013	1,938	2,334	2,686
ชั้นรายได้ 4	342	429	519	661	815	1,125	1,300	1,226	1,494	1,741
ชั้นรายได้ 5	195	244	296	371	451	623	722	666	817	982
เฉลี่ยประเทศ	892	1,066	1,379	1,874	2,217	2,978	3,356	3,372	3,867	4,331

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 5 ส่วนแบ่งรายได้ในแต่ละชั้นรายได้ (5 กลุ่มชั้นรายได้) ปี พ.ศ. 2529-2545
(หน่วย: ร้อยละของรายได้รวมทั้งประเทศ)

	2529	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547
ชั้นรายได้ 1	55.87	54.37	56.97	58.98	57.23	56.53	56.13	57.45	55.91	54.86
ชั้นรายได้ 2	20.02	20.62	19.50	18.90	19.68	19.91	19.82	19.83	20.07	20.16
ชั้นรายได้ 3	12.09	12.38	11.70	11.11	11.67	11.83	12.00	11.50	12.07	12.41
ชั้นรายได้ 4	7.67	8.05	7.54	7.06	7.35	7.55	7.75	7.27	7.72	8.04
ชั้นรายได้ 5	4.36	4.58	4.29	3.96	4.07	4.18	4.30	3.95	4.23	4.54
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
สัดส่วน 1/5	12.81	11.88	13.28	14.90	14.07	13.52	13.06	14.55	13.23	12.10

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 6 รายได้เฉลี่ยแยกตามพื้นที่ภาคย่อย

	2537	2539	2541	2542	2543	2544	2545	2547
ภาคเหนือ	1,737	2,384	2,776	2,882	2,490	2,641	2,894	3,389
1. ภาคเหนือตอนบน	1,870	2,424	2,824	2,853	2,517	2,694	2,895	3,476
2. ภาคเหนือตอนล่าง	1,607	2,348	2,731	2,910	2,465	2,592	2,893	3,308
ภาคกลาง	2,341	2,997	3,508	3,610	3,725	3,682	4,129	4,831
3. ภาคกลางตอนบน	2,487	3,222	3,643	4,330	3,962	4,124	4,335	4,863
4. ภาคกลาง(ตะวันตก)	2,150	2,647	3,366	3,115	3,590	3,336	3,917	4,320
5. ภาคกลาง (ตะวันออก)	2,356	3,072	3,491	3,289	3,595	3,519	4,096	5,234
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,363	1,846	2,115	2,062	2,013	2,148	2,505	2,777
6. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	1,265	1,896	2,185	2,049	1,955	2,122	2,615	2,863
7. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	1,458	1,798	2,046	2,074	2,070	2,174	2,395	2,690
ภาคใต้	1,983	2,602	2,965	2,849	3,007	2,971	3,396	4,035
8. ภาคใต้ตอนบน	2,031	2,838	2,943	2,925	3,047	3,137	3,672	4,287
9. ภาคใต้ตอนล่าง	1,941	2,392	2,985	2,781	2,971	2,825	3,151	3,809
กรุงเทพและปริมณฑล	5,001	6,828	7,246	7,969	7,608	7,380	8,254	8,600
10. กรุงเทพฯ	5,385	6,993	7,794	8,014	8,246	7,807	8,948	9,413
11. ปริมณฑล	3,851	6,356	5,771	7,849	5,987	6,369	6,618	6,753
รวมทั้งประเทศ	2,217	2,978	3,356	3,469	3,372	3,417	3,867	4,331

หมายเหตุ: ปริมณฑลประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

อีกมิติหนึ่งที่สามารถดูความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ คือมิติเชิงพื้นที่ ซึ่งแสดงผลในตารางที่ 6 และตารางที่ 7 โดยเป็นข้อมูลแสดงรายได้เฉลี่ยและส่วนแบ่งรายได้เช่นเดียวกรณีการแบ่งตามชั้นรายได้ที่ดูมาแล้ว

รายได้เฉลี่ยของประชากรในกรุงเทพมหานคร และในปริมณฑลอยู่ในระดับสูงที่สุดของประเทศ คือมีรายได้เฉลี่ยล่าสุด (ปี 2547) เท่ากับ 9.4 พันบาท และ 6.75 พันบาทตามลำดับ และยังเมื่อคิดเป็นส่วนแบ่งรายได้แล้ว กรุงเทพมหานครมีส่วนแบ่งรายได้คิดเป็นถึงเกือบร้อยละ 23 ของรายได้ทั้งประเทศ ทั้งเพราะนอกจากรายได้เฉลี่ยจะสูงแล้ว ยังมีประชากรจำนวนมาก (ประมาณร้อยละ 10) อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครด้วย ส่วนปริมณฑลมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 6.2 ซึ่งเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากส่วนแบ่งในอดีตก่อนปี 2547

ภาคกลางโดยรวม โดยเฉพาะภาคตะวันออก (กลางตะวันออก) มีรายได้เฉลี่ยสูงรองลงมาจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ถัดจากนั้นก็เป็ภาคใต้ตอนบน ภาคใต้ตอนล่าง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุด คือประมาณกว่า 2.7 พันบาทต่อเดือน

ตาราง 7 ส่วนแบ่งรายได้แยกตามพื้นที่ภาคย่อย (ร้อยละของรายได้รวมทั้งประเทศ)

	2537	2539	2541	2542	2543	2544	2545	2547
ภาคเหนือ	12.3	13.5	12.9	14.7	13.5	14.1	13.4	13.4
1. ภาคเหนือตอนบน	6.1	5.6	6.2	5.6	6.2	5.9	5.8	6.2
2. ภาคเหนือตอนล่าง	6.2	7.9	6.7	9.0	7.3	8.2	7.7	7.2
ภาคกลาง	22.7	22.6	23.0	24.1	21.8	22.6	21.4	22.3
3. ภาคกลางตอนบน	8.0	7.5	7.6	7.4	6.7	7.1	6.7	7.2
4. ภาคกลาง(ตะวันตก)	7.0	7.8	8.0	8.2	7.1	7.3	7.1	7.4
5. ภาคกลาง (ตะวันออก)	7.7	7.4	7.4	8.5	8.0	8.2	7.6	7.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	12.3	11.7	12.4	11.2	13.0	12.2	12.6	13.6
6. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	5.6	5.1	5.7	5.1	6.0	5.5	5.7	5.6
7. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	6.7	6.6	6.7	6.1	6.9	6.7	6.9	8.0
ภาคใต้	21.3	21.5	21.8	20.5	20.5	21.6	22.2	21.7
8. ภาคใต้ตอนบน	9.8	10.9	11.1	10.1	9.9	10.6	11.5	11.2
9. ภาคใต้ตอนล่าง	11.6	10.6	10.6	10.4	10.6	10.9	10.6	10.5
กรุงเทพและปริมณฑล	31.3	30.7	29.9	29.5	31.2	29.6	30.4	29.1
10. กรุงเทพ	25.9	24.9	24.4	24.2	25.5	23.9	24.4	22.8
11. ปริมณฑล	5.5	5.9	5.5	5.3	5.7	5.8	6.0	6.2
รวมทั้งประเทศ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ: ปริมณฑลประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2. ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมหรือไม่?

คำถามนี้ถูกถามมาเป็นเวลานานในแวดวงนักวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ ในแง่ของตรรกะแล้วดูเหมือนว่าคำตอบข้างต้นน่าจะเป็นไปทิศทางตอบรับ กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่ง (แม้จะไม่ใช่สาเหตุเดียว) ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นของบทความ การตอบคำถามนี้อาจไม่ง่ายอย่างที่คิด ลองพิจารณา 'ข้อค้นพบ' ในงานวิจัยบางชิ้นต่อไปนี้เป็นตัวอย่าง

- ประเทศที่มีการกระจายรายได้เลวร้ายลงเรื่อยๆ (คือฐานะของคนในสังคมไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นเรื่อยๆ) ไม่ได้มีประวัติของความขัดแย้งที่รุนแรง
- แม้กระทั่งประเทศที่ปัญหาความยากจนรุนแรงก็ไม่มีประวัติความขัดแย้งที่เด่นชัดกว่าประเทศอื่น
- พบความขัดแย้งอยู่ทั่วไประหว่างกลุ่ม 'คนชั้นกลาง' ด้วยกันเอง ไม่ใช่ระหว่างกลุ่มผู้มีฐานะแตกต่างกันมาก
- พบความขัดแย้งบ่อยครั้งแม้ในประเทศที่ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข้อค้นพบข้างต้นจะยังมิได้เป็นข้อสรุปรวมของงานวิจัยโดยทั่วไป ที่แน่ๆ คือนิยามของคำว่า 'ความขัดแย้ง' ที่ใช้นั้นมักหมายถึงความขัดแย้งที่แสดงตัวออกมาแล้ว ทั้งรูปแบบที่มีความรุนแรงและไม่มี ความรุนแรง ซึ่งข้อสรุปอาจเปลี่ยนไปหากรวมเอาความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น หรือความตึงเครียดในสังคมที่ยังไม่ถึงจุดแสดงออกมาเป็นความขัดแย้ง หากรวมเอานิยามอย่างหลังเข้าไว้แล้ว ข้อสรุปอาจเปลี่ยนไปก็ได้

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เราสรุปได้ประการหนึ่งคือเราต้องระมัดระวังในการกล่าวอ้างถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากความขัดแย้งมีลักษณะที่ซับซ้อนกว่าที่จะอธิบายด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว Nelson (1998) ระบุว่าความขัดแย้งในสังคมขึ้นกับปัจจัยอีกหลากหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ทศนคติของสังคมในเรื่องความชอบธรรมโดยรวมของสังคม ซึ่งรวมถึงความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจด้วย
2. ความคาดหวังต่ออนาคตที่ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านอื่นๆ หากสังคมมีแนวโน้มดีขึ้น บุคคลในสังคมนั้นก็มีแนวโน้มจะยอมอดกลั้นต่อความขัดแย้ง ไม่แสดงความไม่พึงพอใจ ออกมามากเท่าสังคมที่หยุดนิ่งหรือถดถอยหลัง

¹ ตัวอย่างเช่นในงานวิจัยของ Nelson (1998).

3. ความเป็นกลุ่มก้อนของคนในสังคม รวมถึงความสามารถในการรวมกลุ่ม (ซึ่งหมายถึงการแบกรับภาระในการรวมกลุ่ม)
4. ปัจจัยทางด้านสถาบัน
5. ช่องทางในการ 'ฟ้องถ่าย' และ 'จัดการ' กับความขัดแย้งของสังคม
6. ความสามารถของรัฐในการ 'กด' ความขัดแย้งมิให้ปรากฏตัวออกมา
7. ธรรมเนียมปฏิบัติของชนชั้นปกครอง และองค์กรทางการเมือง

ลักษณะประการหนึ่งที่พบบ่อยก็คือ ความขัดแย้งที่รุนแรงมักสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งที่ไม่รุนแรง คือมีลักษณะแอบแฝงและคุกรุ่นมาเป็นเวลานาน เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมักจะไม่เป็น 'ปัจจัยกระตุ้น' (catalyst factor) ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทันที แต่ก็อาจทำหน้าที่เป็นเชื้อไฟที่ส่งผลให้ความขัดแย้งประทุออกมาเป็นความรุนแรงเมื่อได้รับการกระตุ้นจากสาเหตุอื่น ดังเช่นกรณีความรุนแรงและการก่อการร้ายในภาคใต้ของไทยนั้น หลายท่านก็ระบุว่าเป็นปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มที่นับถือศาสนาอิสลามและพุทธมีส่วนในการสร้างความแปลกแยกนอกเหนือจากประเด็นอื่นๆ ในเรื่องความเชื่อทางศาสนา ธุรกิจผิดกฎหมาย ความไม่เป็นธรรมของอำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐบางคน และลัทธิแบ่งแยกดินแดน

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างขนานใหญ่ก็มีส่วนเอื้อให้เกิดความขัดแย้งได้เช่นกัน แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นคนส่วนใหญ่จะได้ประโยชน์ก็ตาม ตัวอย่างเช่นพัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทยที่ค่อนข้างรวดเร็วในระยะประมาณครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการปรับตัวของเศรษฐกิจสังคมมาก ในขณะที่ผลดีของการพัฒนามีมาก แต่ผลเสียก็ไม่น้อยเช่นกัน และเมื่อสังคมบางส่วนปรับตัวไม่ทันก็ก่อให้เกิดความตึงเครียด นักคิดนักวิชาการหลายท่านก็เริ่มตั้งคำถามถึงความเหมาะสมของแนวทางการพัฒนา เหล่านี้ล้วนเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งที่สามารถขยายตัวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกระแสการพัฒนาไหลบ่าอย่างรวดเร็วและยากจะหยุดยั้ง ระดับความไม่พอใจและการเรียกร้องให้เกิดการทบทวนและเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนายิ่งจะมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

3. ประสพการณ์ความขัดแย้งที่มาจากความเหลื่อมล้ำ

ในส่วนนี้จะเสนอบางประสพการณ์ความขัดแย้ง 'ที่รุนแรง' ที่มีการบันทึกไว้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยจะคัดมาเฉพาะเหตุการณ์ที่คิดว่ามีส่วนเกี่ยวเนื่องกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือปัญหาที่มาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่รวดเร็วเกินควร

ประสพการณ์ต่างประเทศ

หลายประเทศประสบปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงซึ่งมีสาเหตุที่สามารถโยงไปถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจที่รวดเร็วเกินกว่าการจัดระเบียบทางสังคมและการเมืองจะตามได้ทัน ในภาคผนวก ก

ของบทความนี้ได้เสนอตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ ในระยะครึ่งแรกของศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศทั้งสามมีการ 'ปฏิวัติอุตสาหกรรม' ซึ่งมีผลทำให้โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนไปอย่างพลิกผันจากอดีตก่อนหน้า ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและชนชั้นนายทุนยังอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการพัฒนา จึงเกิดการเอารัดเอาเปรียบ การปฏิบัติต่อแรงงานเป็นไปอย่างไร้ศีลธรรม ภาครัฐเองก็ยังไม่พร้อมในการเข้ามาจัดระเบียบ ความขัดแย้งและความรุนแรงจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ในประวัติศาสตร์ยุคใหม่ ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาบางประเทศ ก็ประสบปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำที่เด่นชัด ในภาคผนวก ก ได้สรุปเหตุการณ์ในประเทศอาร์เจนตินา โบลิเวีย และประเทศเวเนซุเอลา ซึ่งประสบปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในช่วงทศวรรษ 1990 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 โดยมีสาเหตุจากการบริหารเศรษฐกิจมหภาคผิดพลาดจนนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจ (คล้ายกับประเทศไทยในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997) ซึ่งกระทบต่อทุกคนในประเทศรวมทั้งผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากต้องประสบการว่างงาน ค่าใช้จ่ายสูงตามเงินเฟ้อ เป็นต้น จุดที่น่าสนใจคือตัวอย่างของสามประเทศนี้แสดงให้เห็นความสำคัญของความเหลื่อมล้ำในสังคม เพราะวิกฤติเศรษฐกิจเช่นที่สามประเทศนี้ประสบพบนั้น เคยเกิดกับประเทศอื่นๆ มานับไม่ถ้วน แต่ระดับความรุนแรงของวิกฤติการณ์ทางสังคมที่ตามมาไม่เด่นชัดเท่า ไม่รุนแรงเท่า

ประสบการณ์ของไทย

ประเทศไทยก็ประสบปัญหาความขัดแย้งทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง ความเชื่อว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่รักสงบและจัดการกับความขัดแย้งได้เป็นอย่างดีถูกท้าทายด้วยความโหดร้ายและความรุนแรงของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 (หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี 2535 แต่ในระดับความรุนแรงที่ต่ำกว่า)

ในขณะที่เหตุการณ์ 6 ตุลาคมมีความซับซ้อนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมากมายทั้งในส่วนของรัฐบาลพลเรือนผสมในขณะนั้น ฝ่ายนักศึกษาและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองหลากหลายอุดมการณ์ ฝ่ายทหารที่ก็มีหลายพวกหลายเหล่า ความเชื่อมโยงกับปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจจึงไม่ชัดเจน ส่วนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม สามารถหาจุดเชื่อมโยงกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองได้มากกว่า กล่าวคือเป็นเหตุการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เคยเกิดขึ้นกับหลายๆ ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว (ซึ่งในกรณีของไทยได้แก่การเปลี่ยนแปลงหลังการรับแนวคิดพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกในยุคจอมพลสฤษดิ์ประมาณ 20 กว่าปีก่อนหน้า) ในขณะที่พัฒนาการทางการเมืองก้าวตามไม่ทัน การปกครองโดยทหารที่ไม่ให้อิสระเสรีภาพทางการเมืองแก่คนทั่วไป ภาพการคอร์รัปชัน ระบบอภิสิทธิ์ ทำให้ความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้นขาดความชอบธรรม แม้ว่าประชาชนโดยทั่วไปจะมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นก็ตาม ดังการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ การต่อต้านคอร์รัปชันและเรียกร้องรัฐธรรมนูญจึงขยายวงกว้างจนกลายเป็นความขัดแย้ง การเผชิญหน้า และความรุนแรงในที่สุด (รายละเอียดเพิ่มเติมของเหตุการณ์ 14 ตุลาคมอยู่ในภาคผนวก ข)

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาและ 6 ตุลาแล้ว ความขัดแย้งที่รุนแรงในสังคมไทยดูเหมือนจะผ่อนคลายไประยะหนึ่ง ทั้งนี้จะเป็นผลของพัฒนาทางการเมืองที่มีมากขึ้น เร็วบ้าง ช้าบ้าง แต่ก็ดีขึ้น อย่างไรก็ตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับความเหลื่อมล้ำที่สูงมากขึ้นในสังคมไทย รวมทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทำให้ความไม่พอใจในการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคมมีมากขึ้น ความขัดแย้งเริ่มปรากฏให้เห็นใหม่ ในรูปของการคัดค้านโครงการพัฒนาที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกรณีเขื่อนปากมูล กรณีโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซ ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ค) หรือกรณีการสร้างโรงไฟฟ้าที่อำเภอบ่อนอก หินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ล้วนต้องจัดการความขัดแย้งและแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เหมาะสม

4. ความชอบธรรมกับความเหลื่อมล้ำ (Fairness, Justice and Inequality)

ความจริงแล้วประเด็นที่สำคัญมากในการพิจารณาเรื่องความเหลื่อมล้ำกับความขัดแย้งในสังคมนั้นคือว่าสังคมมองความเหลื่อมล้ำนั้นว่ามีความชอบธรรมมากน้อยเพียงไร เพราะหากสังคมโดยทั่วไปมองว่าความเหลื่อมล้ำนั้นไม่ชอบธรรม กล่าวคือ มีผู้ที่มียาได้และทรัพย์สิน ‘มากเกินไป’ และอาจเป็นรายได้หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบนัก ในขณะที่เดียวกันก็มีผู้มียาได้และทรัพย์สิน ‘น้อยเกินไป’ จำนวนมากเช่นกัน เราอาจคาดการณ์ได้ว่าในสังคมนั้นจะมีความขัดแย้งทั้งที่เป็นความขัดแย้งซ่อนเร้นและความขัดแย้งที่แสดงตัวมากกว่าสังคมที่เห็นว่าการเหลื่อมล้ำมีความชอบธรรมมากกว่า

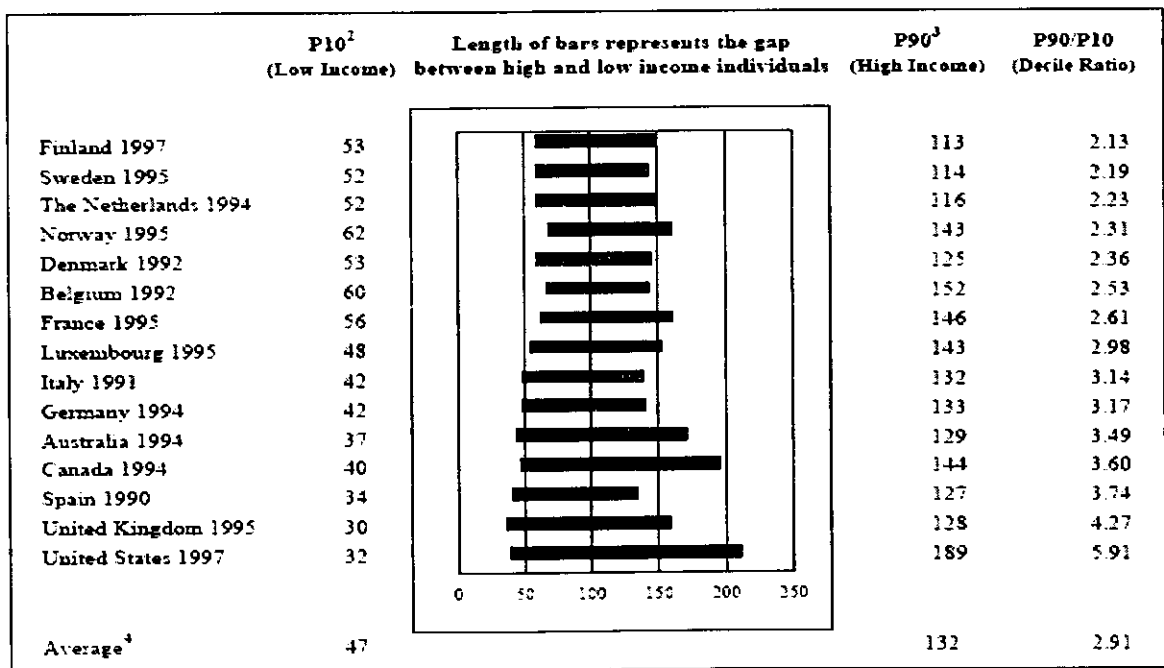
ปัญหาคือเราวัด ‘ความชอบธรรม’ ของการกระจายรายได้ได้อย่างไร ในระดับทฤษฎีนั้นมีแง่มุมเกี่ยวกับความชอบธรรมของการกระจายรายได้อยู่มากพอควร ตัวอย่างเช่น Jan Delhey (1999) ได้แยกแยะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำในสังคมว่าประกอบด้วย ประการแรก ความเสมอภาค (Egalitarianism) ซึ่งหมายถึงสภาวะที่ประชากรในสังคมมีรายได้และทรัพย์สินเท่าเทียมกัน การบรรลุเป้าหมายนี้มักเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลผ่านกระบวนการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐ (redistribution) อย่างไรก็ตามการตีความความเสมอภาคนั้นหากทำอย่างตรงไปตรงมาเกินไป ก็มักจะเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในขณะที่การมีรายได้และทรัพย์สินเท่ากันก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งเดียวกับความชอบธรรมเสมอไป จำเป็นต้องผ่อนคลายนัยข้อเรียกร้องนี้ ซึ่งการผ่อนคลายนัยนี้โดยการขยายความความชอบธรรมว่าสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อรายได้ของบุคคลขึ้นอยู่กับ ความสามารถ เป็นหลัก กล่าวคือมีลักษณะ Meritocratic ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วถึงแม้จะยังมีความเหลื่อมล้ำแต่ก็เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ และยังอาจเป็นความเหลื่อมล้ำที่ ‘สมควรมี’ ด้วยซ้ำเพราะช่วยให้เศรษฐกิจมีความเจริญรุ่งเรืองเนื่องจากเกิดแรงจูงใจในการทำงานและแสวงหาความก้าวหน้า

ลักษณะสุดท้ายมีความก้ำกึ่งกันระหว่างการสนับสนุนความเหลื่อมล้ำและการปฏิเสธความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำในสังคมมักมีลักษณะ ‘เรื้อรัง’ และส่งผ่านจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง เช่น ลูกหลานของผู้มีฐานะดีก็มักจะมีฐานะตามไปด้วย เพราะได้รับการศึกษาที่ดี รับช่วงกิจการที่พ่อแม่ทำไว้ มีเงินทุนเพียงพอกับการเริ่มกิจการใหม่ มีสายสัมพันธ์ที่ส่งต่อมาจากพ่อแม่หรือญาติพี่น้องอีกทอดหนึ่ง เป็นต้น เรียกลักษณะนี้ของความเหลื่อมล้ำว่า Status Attainment

อีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการนิยมนอกจากทั้งฟากนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคมและนักการเมือง คือ แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันของโอกาส (equality of opportunity) ขึ้นมาทดแทนความเท่าเทียมกันของรายได้ กล่าวคือคนทุกคนควรมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสวงหาความก้าวหน้าให้กับตัวเอง รวมถึงการแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจก็ได้ เช่น สภาพจิตใจที่สงบ โอกาสในการแสวงหาความรู้ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้แนวคิดนี้จะมีเสน่ห์ในตัวของมันเอง แต่ก็ยังมีปัญหาว่าสังคมแบบไหนกันแน่ที่ให้โอกาสกับทุกคนเท่าเทียมกัน เพราะคำว่า 'โอกาส' นั้นมีความซับซ้อนกว่าที่จะจินตนาการได้ครบ

ประเทศสหรัฐอเมริกาเองได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เน้นในเรื่องความเท่าเทียมกันของโอกาสเป็นอย่างมาก อาจถือได้ว่ามากกว่าประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ เป็นส่วนใหญ่ แต่ที่น่าสนใจคือประเทศสหรัฐอเมริกาเองกลับเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำของรายได้และทรัพย์สินสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วโดยทั่วไป ดังแสดงไว้ในรูปที่ 1 ข้างล่าง ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบ 'ช่องว่างรายได้' ของประเทศที่พัฒนาแล้ว 15 ประเทศ โดยช่องว่างรายได้คือความแตกต่างระหว่างคนที่รายได้มากเป็นอันดับที่ 90 (ถ้าสมมติว่าแต่ละประเทศมีประชากรอยู่ 100 คน) กับคนที่รายได้น้อยคืออยู่ที่อันดับ 10 จะเห็นได้ชัดเจนว่าประเทศสหรัฐอเมริกา มีช่องว่างของรายได้ต่างที่สุด โดยสัดส่วนของรายได้ของคนรายได้มากที่สุดเป็น 5.91 เท่าของคนรายได้น้อย

รูปที่ 1 เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจนในประเทศพัฒนาแล้ว



ที่มา: Smeeding (2001), Figure 2.

สมมติว่าอเมริกาเป็นดินแดนแห่งโอกาสจริง ในขณะที่ประเทศทางแถบยุโรปที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากกว่านั้นทำได้โดยการแทรกแซงของรัฐบาล (มาตรการทางภาษีและการใช้จ่ายสวัสดิการสังคม) การเปรียบเทียบว่าความเหลื่อมล้ำ 'ที่ยอมรับได้' ควรจะเป็นเท่าไรจึงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะหากยอมรับระดับความเหลื่อมล้ำของอเมริกา ก็หมายถึงความเหลื่อมล้ำที่ค่อนข้างสูง ในขณะที่ยอมรับของทางยุโรป ก็ไม่ชัดเจนว่าการแทรกแซงของรัฐนั้น 'ถูกใจ' คนในสังคมมากน้อยเพียงไร และคุ้มกับต้นทุนในเรื่องประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจที่สูญเสียไปหรือไม่

วิธีการหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มความกระจ่างถึงระดับความเหลื่อมล้ำที่ชอบธรรมและยอมรับได้ คือการถาม 'ความเห็น' ของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งในเรื่องนี้มีงานวิจัยที่ระบุว่ามีความแตกต่างกันในเรื่องความเห็นระหว่างประชาชนอเมริกันและชาวยุโรป โดย Alesina และพวก (Alesina et al., 2001) พบว่าในขณะที่คนรวยทั้งในอเมริกาและในยุโรปไม่มีปัญหาไม่พอใจระดับความเหลื่อมล้ำที่เป็นอยู่ แต่สำหรับคนจนแล้ว คนจนในยุโรปจะมีความไม่พอใจมากกว่าคนจนในอเมริกา ทั้งนี้เพราะคนจนในอเมริกามีความเชื่อว่าจะมี 'โอกาส' ที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้นมากกว่าคนจนในยุโรป ซึ่งถ้ามองจากแง่มุมนี้ก็อาจถือได้ว่าประเทศอเมริกาแม้จะมีความเหลื่อมล้ำมากกว่าประเทศยุโรป แต่ประสบความสำเร็จมากกว่าในการสร้าง 'ความชอบธรรม' ให้กับระดับความเหลื่อมล้ำของประเทศตน

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าคนจนในอเมริกาจะมี 'โอกาส' มากกว่าคนจนในยุโรปเสมอไป เพราะอย่าลืมผลการวิจัยเป็นการถาม 'ความเชื่อ' ของผู้ตอบ ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลของข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ สังคมอเมริกาอาจเพียงประสบความสำเร็จในการสร้าง 'ความเชื่อ' ถึงโอกาสการมีชีวิตที่ดีกว่าให้กับประชาชนตนเองมากกว่าสังคมยุโรปก็เป็นได้

มีอีกแนวคิดหนึ่งที่อาจใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่ชาวอเมริกันให้การยอมรับระดับความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ นั่นคือสังคมอเมริกาเป็นสังคมที่มีพลวัตทางสังคม (social mobility) สูง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะการมีพลวัตทางสังคมสูงหมายความว่าประชาชนในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงสถานะความเป็นอยู่ค่อนข้างรวดเร็ว เช่น เดิมทำงานรับจ้างค่าแรงต่ำ ก็สามารถขยับตำแหน่งขึ้นไปรับค่าแรงสูงขึ้นเรื่อยๆ หรือสามารถผันตัวเองไปเป็นผู้ประกอบการรายย่อยได้ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภาคการผลิตก็ทำได้สะดวก ไม่มีข้อจำกัดมากนัก ดังนั้นจึงทำให้รู้สึกว่ามี 'โอกาส' ในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองมากกว่าสังคมที่ 'หยุดนิ่ง' หรือเคลื่อนไหวช้า (เช่นสังคมยุโรป เมื่อเทียบกับสังคมอเมริกา)

การมีพลวัตทางสังคมที่สูงมิใช่เป็นสิ่งที่ได้มาลอยๆ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค ในประเด็นนี้มีงานวิจัยโดย Professor Benjamin Friedman (Friedman, 2005) ที่ระบุว่าผู้คนในระบบเศรษฐกิจที่มีอัตราการเติบโตสูง มักจะมีความพึงพอใจในความเป็นอยู่และอนาคตของตนเอง มีความอดกลั้นและอดทนต่อความขัดแย้ง และถึงขั้นสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีได้มากกว่าสังคมที่ระบบเศรษฐกิจชะงักงัน ตัวอย่างเช่นการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ในช่วงหนึ่งถึงสองทศวรรษก่อนหน้า ซึ่งถือได้ว่าเป็นอุบัติเหตุที่มีบริบท

ของความขัดแย้งในสังคมอยู่สูงมาก ก็เป็นผลมาจากการหยุดนิ่งของระบบเศรษฐกิจ ผู้คนมีความรู้สึกว่ามี
มีอนาคต

ที่กล่าวมาเป็นงานวิจัยสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ในส่วนของประเทศแถบเอเชีย นั้น เป็นที่น่า
เสียดายว่าประเด็นเรื่องความชอบธรรมของการกระจายรายได้ไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ เราจึงไม่อาจ
กล่าวอ้างงานวิจัยได้มากนัก ที่ทำได้เป็นเพียงการเทียบเคียงแนวคิดกับงานวิจัยในประเทศที่พัฒนาแล้ว

การเทียบเคียงประการหนึ่งคือ ข้อสังเกตว่าประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก
(รวมประเทศไทยด้วย) นั้น มีลักษณะเด่นประการหนึ่งคือเป็นประเทศที่มีพลวัตทางสังคมสูงเช่นเดียวกับ
สังคมอเมริกา สำหรับประเทศไทยมีงานวิจัยบางชิ้นที่ระบุว่า แม้สังคมไทยจะมีภาพความเหลื่อมล้ำที่สูงเมื่อ
ดูจากตัวเลข (เช่นตารางที่ 4 และ 5 ซึ่งแสดงช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนไทย) แต่ก็ เป็น ‘ภาพ’ จริงๆ
คือมีลักษณะของการมองปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำในขณะใดขณะหนึ่ง ที่มีได้คำนึงถึงพลวัตทางสังคม
(social mobility) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีจากการสังเกตอย่างคร่าวๆ ว่าคนไทยมีการเปลี่ยนแปลงงาน เปลี่ยน
อาชีพ และเปลี่ยนฐานะทางเศรษฐกิจสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งถ้าหากเทียบเคียงกับแนวคิดของ Nelson
และ Friedman แล้วก็อาจพยากรณ์ได้ว่าความขัดแย้งที่สืบเนื่องมาจากสภาพทางเศรษฐกิจนั้นจะไม่รุนแรง

ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลวัตทางสังคมกับความขัดแย้งที่เพิ่งกล่าวถึงนี้ ดูเหมือนจะ
ขัดกันกับแนวคิดที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ว่าความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นหากสังคมมีการเปลี่ยนแปลงเร็ว ดังที่ยกใน
ประเทศไทยเรื่องเหตุการณ์ 14 ตุลาคม และความขัดแย้งเรื่องแนวทางการพัฒนาและการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ (กรณีจะนะ เชื้อนปากมูล และโรงไฟฟ้าบ่อนอกหินกรูด) แต่จริงๆ แล้วไม่น่าขัดกัน
เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่รวดเร็วนั้นมิได้มีสาเหตุจากด้าน
เศรษฐกิจโดยตรง แต่น่าจะมาจากความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาทางสังคม
ประเพณี และวัฒนธรรมมากกว่า อย่างไรก็ตามเหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่ต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ระบบอุปถัมภ์กับความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำ

ในส่วนนี้จะขออนุญาตกล่าวถึงสิ่งที่ค่อนข้างสำคัญในสังคมไทยและสังคมอื่นๆ ว่ามีผลต่อมุมมอง
ความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด โดยจะกล่าวถึงระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน และแผ่กระจายอยู่ในทุกระดับชั้นของ
ความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นในระดับล่างหรือระดับพื้นที่หรือในระดับประเทศ โดยปกติ
ระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะซับซ้อน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์อาจมีลักษณะ ‘เป็น
ทอดๆ’ เช่นในระดับพื้นที่ ‘ผู้อุปถัมภ์’ คือข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งอุปถัมภ์ผ่านทางอำนาจการ
ปกครองที่มีอยู่ ผู้รับการอุปถัมภ์ก็ประกอบด้วยพ่อค่านักธุรกิจซึ่งอาศัยช่องทางการใช้อำนาจของผู้อุปถัมภ์
เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการทำธุรกิจ และประชาชนในพื้นที่ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์กับผู้อุปถัมภ์หลักในการ
เกื้อกูลช่วยเหลือเรื่องต่างๆ ในขณะเดียวกันพ่อค่านักธุรกิจหรือ ‘ผู้กว้างขวาง’ ในพื้นที่ก็อาจทำตัวเป็นผู้
อุปถัมภ์ประชาชนอีกทอดหนึ่ง ระบบหัวคะแนนอาจถือได้ว่าเป็นการแสดงออกของผลประโยชน์ต่างตอบแทน

แทนในระบบอุปถัมภ์เมื่อประชาชนในฐานะผู้รับการอุปถัมภ์ทำการเลือกผู้สมัครที่เป็นผู้อุปถัมภ์หรือตัวแทนของผู้อุปถัมภ์

ส่วนในระดับบนนั้น ตัวอย่างในประเทศไทยที่เห็นเด่นชัด คือระบบอุปถัมภ์ของการเมืองระดับชาติ ในยุคก่อน 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งมักมีนายทหารใหญ่เป็นผู้อุปถัมภ์หลัก เนื่องจากเป็นผู้รวบอำนาจทั้งทางทหาร ตำรวจ และการเมืองการปกครองไว้แต่ผู้เดียว (นายกรัฐมนตรีคือคนเดียวกับผู้บัญชาการทหาร) และทำการอุปถัมภ์นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจใหญ่ โดยได้รับผลตอบแทนในรูปของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (ทหารผู้ใหญ่มักได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการบริษัทใหญ่ๆ) และแม้ในปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ของการเมืองระดับชาติก็มีได้หายไปจนหมดสิ้น แม้ภาพจะไม่ชัดเท่าในอดีต

ระบบอุปถัมภ์ถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง มีส่วนช่วยจัดระเบียบสังคมและการเมืองโดยการกำหนดความสัมพันธ์ต่างตอบแทน (ทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจนนัก) ระหว่างกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคม จึงมีอาจกล่าวได้อย่างทันทีทันใดว่าระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่ผิดและไม่พึงปรารถนา จำเป็นต้องต่อสู้ไปด้วยว่ามีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใดในระบบอุปถัมภ์

ความไม่ชอบธรรมของระบบอุปถัมภ์มีได้จากสองสาเหตุหลักๆ คือ ประการแรก ระบบอุปถัมภ์มักมีความ 'ไม่โปร่งใส' ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ เนื่องจากผู้ได้รับการอุปถัมภ์มักจะคาดหวังว่าตนเองจะได้รับ 'อภิสิทธิ์' จากผู้อุปถัมภ์ เช่น ได้รับสัมปทาน ได้รับการอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการเหนือกว่าประชาชนคนอื่นๆ เป็นต้น และในหลายๆ ครั้งการได้มาซึ่งอภิสิทธิ์เหล่านี้มีความไม่โปร่งใสหรือถึงขั้นผิดกฎหมาย

ประการที่สองเกี่ยวข้องกับประการแรก คือผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ร่วมมือกันเอารัดเอาเปรียบคนอื่น ๆ จนก่อให้เกิดความไม่พอใจของสังคมโดยรวม การแพร่ขยายตัวอย่างกว้างขวางของการคอร์รัปชันก็เป็นผลพวงของระบบอุปถัมภ์ในระดับชาติ ซึ่งประเด็นนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่นำไปสู่การเรียกร้องความชอบธรรมในสังคมของนักศึกษาและประชาชนในช่วงระยะเวลาก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

5. การสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

เมื่อความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่ซ่อนเร้นซึ่งแสดงตัวในรูปของความตึงเครียดในสังคม หรือความขัดแย้งที่เปิดเผยทั้งในด้านการโต้แย้งทางความคิดและการกระทำซึ่งบางครั้งก็พัฒนาเป็นความรุนแรง จึงมีความจำเป็นที่สังคมจะต้องจัดการกับความขัดแย้งหรือสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น

จริงๆ แล้วทุกสังคมจะมีกลไกเพื่อป้องกัน บรรเทา และแก้ปัญหาความขัดแย้ง เพราะความสามารถในการจัดการกับความขัดแย้งมีผลโดยตรงกับความอยู่รอดของสังคมมนุษย์โดยรวม แต่ละสังคมอาจสร้างกลไกที่แตกต่างกัน เช่น สังคมตะวันตกปัจจุบันนิยมใช้กลไกทางกฎหมายเป็นตัวจัดการ ในขณะที่สังคมไทยและสังคมตะวันออกหลายสังคมพึงพิงวัฒนธรรมประเพณีมากกว่า

เราอาจแบ่งแนวทางการสร้างความสมานฉันท์ออกได้เป็นสองแนวทางคือ แนวทางแรกได้แก่การป้องกันความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นโดยมีกระบวนการจัดการกับความขัดแย้งที่ซ่อนเร้นมิให้พัฒนาขึ้น กลายเป็นความรุนแรง และแนวทางที่สองคือการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเพื่อมิให้เป็นเชื้อไฟของความขัดแย้งและความรุนแรงในอนาคต

5.1 การป้องกันความรุนแรงและจัดการกับความขัดแย้ง

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะมีที่มาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมโดยตรง หรือจากสาเหตุอื่น ย่อมต้องการการจัดการที่เหมาะสม ซึ่งแนวทางการจัดการก็มีหลากหลาย และคงไม่สามารถกล่าวได้หมด ในที่นี้ จึงจะเจาะจงเฉพาะเพียงการจัดการที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยจะกล่าวถึงสามหัวข้อย่อย คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ การทำประชาพิจารณ์โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ และการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทซึ่งต่อเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในประวัติศาสตร์ของการพัฒนาการเศรษฐกิจไทยเท่าที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าประชาชนทั่วไปไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาน้อยมาก หรือเกือบไม่มีเลย นับตั้งแต่ภายใต้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งพระมหากษัตริย์และขุนนางที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ทั้งหมด ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปี 2475 อำนาจการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจก็อยู่ในมือของคณะราษฎรและรัฐบาลที่มาจากระบบศักดินาเดิม แม้จะมีการโต้แย้งทางความคิดในเรื่องแนวทางการพัฒนาประเทศอยู่บ้าง เช่น วิวาทะเรื่องระบบเศรษฐกิจที่เหมาะสมระหว่างหลวงประดิษฐมนูธรรมและฝ่ายซ้ายอำนาจเดิม แต่ประชาชนทั่วไปก็มิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวิวาทะนี้แต่อย่างใด เมื่อมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจหลังจากนั้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจกึ่งชาตินิยมของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม การรับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ล้วนเป็นการตัดสินใจของกลุ่มคนชั้นสูงที่เป็นผู้ปกครองประเทศแต่เพียงหยิบมือเดียว

การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจากฐานรากของสังคม ส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปถูกกระทบอย่างไม่มีโอกาสโต้แย้ง ประชาชนกลุ่มที่ได้ประโยชน์ก็มีมาก เช่น กลุ่มนักธุรกิจผู้ประกอบการทั้งใหญ่และเล็ก และกลุ่มชนชั้นกลางที่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ จากการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบต่างๆ และแม้ประชาชนกลุ่มล่างก็ได้ประโยชน์ โดยดูจากการยกระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในเรื่องของคุณภาพชีวิตทางด้านวัตถุ ภาวะสุขอนามัยที่ดีขึ้น การศึกษาที่สูงขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตามประชาชนที่ต้องรับผลทางลบของการพัฒนาที่ผ่านมาก็มีมากเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติให้กับอำนาจรัฐที่แผ่ขยายเข้ามาภายใต้ร่มเงาของ ‘การพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันสมัย’ การเสียเปรียบกลุ่มบุคคลอื่นในสังคมผ่านนโยบายของรัฐบาล เช่น นโยบายการเก็บค่าพรีเมียมข้าวซึ่งเป็นการโอนถ่ายทรัพยากรจากชาวนามาให้กับผู้ส่งออก

และผู้บริโภคชาวในเขตเมือง การต้องทนรับกับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เลวร้ายลง การล่มสลายของชุมชนท้องถิ่นที่มีความสงบและเรียบง่ายอย่างปราศจากทางเลือก เป็นต้น

บางท่านอาจโต้แย้งว่า แม้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาอาจจะยังเป็นอย่างที่ผ่านมาก็เป็นได้ เนื่องจากโดยรวมๆ แล้วชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมไทยดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การโต้แย้งแบบนี้ไม่ถูกต้อง เพราะการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่จำเป็นและชอบธรรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง หากสังคมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมา อย่างน้อยก็เป็นการช่วยให้การพัฒนาเกิดความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น ความไม่พอใจและการวิพากษ์แนวทางการพัฒนาประเทศก็จะเบาบางกว่าที่เป็นอยู่และลดความหวาดระแวงระหว่างกันได้ และที่สำคัญกว่านั้น จะเกิดกระบวนการต่อรองและจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากการพัฒนาจะได้รับการดูแล และชดเชยความเสียหายอย่างสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น ความขัดแย้งจำนวนมากก็จะไม่เกิดขึ้น

การตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เริ่มต้นชัดเจนในระยะประมาณทศวรรษที่ผ่านมาเอง ตัวอย่างเช่น การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2543-2548) ได้จัดให้มีการระดมความคิดเห็นในวงกว้างในทุกพื้นที่ของประเทศ เป็นตัวอย่างของการสร้างความมีส่วนร่วมของนโยบายเศรษฐกิจระดับประเทศ ส่วนในระดับพื้นที่และท้องถิ่นนั้น ก็มีการตื่นตัวในเรื่องการจัดทำแผนชุมชน เช่น แผนตำบล แผนหมู่บ้าน ซึ่งมีหลักการคือการเปิดรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำแผนจากสมาชิกของชุมชน

นอกจากในองค์กรของภาครัฐแล้ว นอกภาครัฐก็มีความตื่นตัวมากขึ้นเช่นกัน การออกมาเคลื่อนไหวขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐในประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ ๆ ของประเทศ เช่นการคัดค้านการนำไฟฟ้าฝายผลิต และบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รายใหญ่ เข้าตลาดหลักทรัพย์ ล้วนเป็นตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทางด้านเศรษฐกิจทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้วางรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ในหลายระดับ เช่น การสร้างองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อคานอำนาจของผู้บริหารภาครัฐ การเปิดช่องทางการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการการเมืองโดยประชาชน (การเข้าชื่อถอดถอนผู้มีความผิดทางการเมืองระดับสูง) เป็นต้น อย่างไรก็ตามจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือมิได้คำนึงถึงภาระต้นทุนของการเข้าร่วมทางการเมือง โดยให้ภาระตกเป็นของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่าต้นทุนการรวมกลุ่มและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนอกระบบรัฐสภาและนอกระบบองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้นมีอยู่ค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นภาระต้นทุนทางการเงิน ค่าเสียโอกาส และความเสี่ยงจากการถูกตอบโต้จากฝ่ายการเมือง เราจึงยังไม่อาจคาดหวังจะเห็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในวงกว้างอย่างที่ควรจะเป็นในอนาคตอันใกล้

การทำประชาพิจารณ์โครงการพัฒนาขนาดใหญ่

การทำประชาพิจารณ์ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันหรือลดปัญหาความขัดแย้ง ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญไทย ก็ได้กำหนดให้ภาครัฐต้องทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหากมีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต โดยต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นกฎหมาย

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ปัจจุบันยังไม่มียกกฎหมายเรื่องการประชาพิจารณ์ที่ผ่านการรับรองของรัฐสภาแต่อย่างใด มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ความจริงแล้วการทำประชาพิจารณ์ที่เป็นกิจจะลักษณะมีมาก่อนรัฐธรรมนูญเสียอีก คือกรณีการคัดค้านการสร้าง 'ถนนตัดทางด่วน' หรือ C/D Road อรุณ-ราชดำริ ซึ่งชาวชุมชนบ้านครัวคัดค้านการก่อสร้างเพราะจะต้องถูกเวนคืนที่ และได้เรียกร้องให้รัฐบาลทำการ 'ได้สวนสาธารณะ' เพื่อรับฟังความคิดเห็นของทั้งสองฝ่าย มีการประเมินกันว่าการทำประชาพิจารณ์ในครั้งนั้นมีความครบถ้วนและถูกต้อง ทั้งในเรื่องการแต่งตั้งกรรมการ กติกาการได้สวน การถกเถียงบนฐานข้อมูลสองฝ่าย และการพิจารณาตัดสินใจที่อิงความรู้ทางเทคนิค อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่าคณะรัฐมนตรีจะไม่ให้ความสำคัญกับคำตัดสินของคณะกรรมการมากนัก โดยยังยืนยันที่จะสร้างถนนตัดต่อไปแม้ผลสรุปของการได้สวนจะเป็นว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่คุ้มค่า²

กรณีบ้านครัวอาจมีผลทำให้การทำประชาพิจารณ์ที่ตามๆ มาไม่ได้รับความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นการทำประชาพิจารณ์กรณีท่อส่งก๊าซ อ.จะนะ จ.สงขลา หรือกรณีการสร้างโรงไฟฟ้าที่ อ.บ่อนอก และ อ.หินกรูด จ.ประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งนอกจากชาวบ้านจะไม่เข้าร่วมแล้วยังมีเหตุการณ์ความรุนแรงตามมาด้วย ซึ่งภาคผนวก ก. ได้สรุปปัญหาของการทำประชาพิจารณ์ในกรณีโครงการท่อส่งก๊าซ

ในระบบประชาธิปไตย การทำประชาพิจารณ์เป็นกลไกที่สำคัญ และควรได้รับการพัฒนาและปรับปรุงให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ประเด็นที่สำคัญคือความจริงใจของผู้ทำประชาพิจารณ์ และการยึดถือปฏิบัติตามผลประชาพิจารณ์

การแก้ปัญหาข้อพิพาท

เมื่อมีความขัดแย้งก็อาจเกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม สังคมที่สมานฉันท์จะต้องมีกลไกหรือกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

² แม้ในที่สุดจะไม่มีการสร้างถนนตัดดังกล่าว แต่เข้าใจว่ามาจากสาเหตุอื่นมากกว่าเป็นผลจากการทำประชาพิจารณ์

เราสามารถแบ่งความขัดแย้งออกเป็นพัฒนาการตามระยะ ๆ ได้ดังนี้³

- ระยะแฝงเร้น เป็นระยะที่มีความตึงเครียดซ่อนเร้นอยู่ ยังไม่มีการพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นทางวาจาหรือทางการกระทำ และหลายครั้งผู้มีส่วนร่วมนั้นอาจยังไม่ตระหนักถึงประเด็นปัญหาข้อพิพาท หรือผู้มีส่วนได้เสียยังไม่ปรากฏตัวชัดเจน
- ระยะก่อเกิด เป็นระยะที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ประเด็นที่ขัดแย้งมีความชัดเจน แต่ยังไม่มีการเจรจาหรือทำประชาพิจารณ์
- ระยะแสดงออก เป็นระยะที่ผู้เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแสดงถึงจุดยืน อาจมีการเจรจาไกล่เกลี่ย หรือถึงทางตันแล้วก็ได้

เมื่อความขัดแย้งได้พัฒนามาถึงระยะแสดงออกแล้ว ควรจะมีกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาท ซึ่งสามารถมีได้ 4 รูปแบบคือ

1. การเจรจาไกล่เกลี่ย (negotiation) โดยคู่กรณีทำการเจรจากันเอง
2. การเจรจาไกล่เกลี่ยแบบมีคนกลาง (Mediation) เป็นการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยมีบุคคลที่สามหรือคนกลางทำหน้าที่อำนวยความสะดวก แต่ไม่ทำหน้าที่ตัดสิน
3. อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานของศาล โดยมีคณะอนุญาโตตุลาการทำหน้าที่คล้ายผู้พิพากษาที่ต้องรับฟังข้อมูลของทั้งสองฝ่ายแล้วทำการตัดสิน อย่างไรก็ตามคำตัดสินนี้คู่กรณีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม คือไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย
4. การพิพากษาคัดสินโดยศาล (Adjudication) คือกระบวนการทางศาลในการพิจารณาและตัดสินกรณีพิพาท คำตัดสินมีผลตามกฎหมายที่คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม

ตารางที่ 8 ทำการเปรียบเทียบลักษณะต่าง ๆ ของวิธีการแก้ปัญหาข้อพิพาททั้ง 4 รูปแบบ

หลักการข้างต้นเป็นการระงับหรือแก้ปัญหาข้อพิพาททั่วไป ซึ่งสามารถนำไปใช้กับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดจากสาเหตุใดก็ได้ไม่เฉพาะแต่เพียงความขัดแย้งเนื่องจากความเหลื่อมล้ำในสังคม อย่างไรก็ตามข้อที่ต้องพึงระวังเมื่อมีการปรับใช้กับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทจากความเหลื่อมล้ำก็คือ ความชอบธรรมของตัวกฎหมายหรือความชอบธรรมของการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหากความเหลื่อมล้ำมีที่มาจากความไม่ชอบธรรมในสังคมในระดับฐานรากเองแล้ว กฎหมายก็อาจไม่เป็นธรรมกับผู้ที่อยู่โอกาสก็เป็นได้ เนื่องจากกฎหมายเองก็เป็นผลผลิตทางสังคมอย่างหนึ่ง จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการได้รับอิทธิพลของความไม่ชอบธรรมที่ฝังรากลึกอยู่ได้

³ รวบรวมจาก วันชัย วัฒนศัพท์ (2545)

ตาราง 8 เปรียบเทียบกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ

ลักษณะ	การพิจารณาคัดสินคดี (Adjudication)	อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)	การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation)	การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation)
คู่กรณีสมัครใจ/ไม่สมัครใจ	ไม่สมัครใจ	สมัครใจหรือไม่สมัครใจ	สมัครใจ	สมัครใจ
ใช้บุคคลที่สาม	ฝ่ายที่สามตัดสิน	ฝ่ายที่สามตัดสิน	ฝ่ายที่สามกำกับกระบวนการเจรจา	ไม่มีฝ่ายที่สาม
ความเป็นทางการ	เป็นทางการ	เป็นทางการน้อยกว่า	ไม่เป็นทางการ	ไม่เป็นทางการ
ธรรมชาติของกระบวนการ	วิธีการทางเทคนิคอย่างเคร่งครัด	วิธีการที่มีการพัฒนา	ยืดหยุ่น	ยืดหยุ่น
ผลของกระบวนการ	ใช้บังคับกับคู่กรณีทั้งหลาย	มีความผูกพันหรืออาจไม่ผูกพันในการปฏิบัติตามผลการชี้ขาด	มีความพอใจร่วมกัน	มีความพอใจร่วมกัน
การมีส่วนร่วม	ทางอ้อม	โดยตรง/ทางอ้อม	โดยตรง	โดยตรง

ที่มา: วันชัย วัฒนศัพท์ (2545)

5.2 การลดความความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ไม่ชอบธรรม

ดังที่กล่าวแล้วว่า ถึงแม้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมิได้เป็นสาเหตุโดยตรงที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แต่ก็มีส่วนสำคัญในการทำให้สภาพการณ์ทางสังคมเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง อาจเปรียบได้เสมือนกับเป็นโรคร้ายทางสังคมที่ทำให้ภูมิคุ้มกันต่อความขัดแย้งลดต่ำลง ดังนั้นนโยบายที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดความไม่ชอบธรรมที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำมีมากกว่าที่ควรจะเป็น เป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่จะส่งผลดีต่อสังคมโดยรวมในระยะยาว

มีงานศึกษามากมายในเรื่องของมาตรการที่ใช้ลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ในที่นี้จึงจะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดมากนัก โดยจะกล่าวเพียงคร่าวๆ ถึงสองมาตรการที่สำคัญคือ มาตรการทางการคลัง และมาตรการสร้างความชอบธรรมในสังคม

มาตรการด้านการคลัง

มาตรการทางการคลัง สามารถแบ่งออกได้เป็นมาตรการทางด้านภาษี รัฐบาลควรเพิ่มสัดส่วนของภาษีทางตรงมากขึ้นและลดภาษีทางอ้อมลง เนื่องจากฐานภาษีของภาษีทางตรงนั้นมักขึ้นกับรายได้ (เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล) ในขณะที่ฐานภาษีของภาษีทางอ้อมไม่ขึ้นกับรายได้ (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากรนนำเข้า) ทำให้คนจนเสียภาษีเท่ากับคนรวย และโครงสร้างภาษีทางตรงเองต้องทำให้เป็นโครงสร้างภาษีอัตราก้าวหน้า (progressiveness) ให้มากขึ้นโดยการลดข้อลดหย่อนสำหรับผู้มีรายได้สูง การป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีหรืออาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อให้เสีย

ภาวณ้อยลงของธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนั้นควรริเริ่มเก็บภาษีใหม่ๆ ที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลง เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น

อีกด้านหนึ่งของมาตรการทางด้านการคลัง คือมาตรการทางด้านการใช้จ่ายของภาครัฐโดยเฉพาะด้านการจัดสรรสวัสดิการให้กับประชาชนผู้ด้อยโอกาส ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างค่อนข้างมากในระยะหลัง แต่เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในซีกโลกตะวันตกและในภูมิภาคเดียวกัน ความครอบคลุมของมาตรการสวัสดิการสังคมของไทยก็ยังต่ำกว่าและยังสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้น ซึ่งการให้สวัสดิการสังคมอาจไม่จำเป็นต้องทำผ่านกระบวนการทางการเมืองเสมอไป องค์การกึ่งราชการ เช่นกองทุนประกันสังคม ก็ทำหน้าที่ในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี

การสร้างความชอบธรรมในสังคม

การสร้างความชอบธรรมในสังคม ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ตรงกับปัญหามากที่สุด ดังที่กล่าวแล้วว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยตัวเองมิใช่ปัญหา แต่ความไม่ชอบธรรมที่แฝงตัวมาพร้อมกับความเหลื่อมล้ำ (ถ้ามี) ต่างหากที่เป็นรากเหง้าของปัญหาจนสามารถเป็นเชื้อไฟก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งที่แฝงเร้นและที่แสดงออกอย่างรุนแรงได้

การสร้างความชอบธรรมในสังคมเป็นมาตรการเชิงโครงสร้างที่ครอบคลุมมากกว่าด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่รวมถึงมาตรการด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ศิลธรรม ประเพณี มาตรการที่เหมาะสมจึงมีมากมายเกินกว่าจะสาธยายได้หมด สำหรับผู้ที่สนใจอาจศึกษาเพิ่มเติมจากงานวิจัยที่เสนอการแก้ปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง การสร้างธรรมาภิบาลให้กับทุกองคาพยพของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือธุรกิจเอกชน เป็นต้น

มาตรการทางด้านการคลังและการสร้างความชอบธรรมให้กับสังคมโดยรวมที่กล่าวมาข้างต้น จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลง พร้อมๆ กับสร้างความชอบธรรมให้กับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ยังหลงเหลืออยู่ อันจะมีส่วนช่วยในการป้องกันและแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ดีที่สุด

ภาคผนวก ก

ประสบการณ์ความขัดแย้งในต่างประเทศ

ชัยสิทธิ์ อนุชิตารวงศ์⁴

การปฏิวัติอุตสาหกรรมของอังกฤษมีส่วนช่วยผลักดันให้อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ซึ่งถือกำเนิดจากลัทธิทุนนิยม โดยเฉพาะในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีได้เกิดการพัฒนาและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจได้ปรับเปลี่ยนจากการร่วมมือกันอย่างง่าย ๆ รวมถึงการปรับเปลี่ยนจากระบบโรงงานทำหัตถกรรมสู่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องจักรที่ทันสมัยมากขึ้น และการกำเนิดของระบบโรงงานความก้าวหน้าของกำลังการผลิตและการขยายตัวของการแลกเปลี่ยนกันภายในและระหว่างสังคมเริ่มปรากฏเด่นชัด สังคมชนชั้นก็เริ่มเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งนำไปสู่การก่อกำเนิดของความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาค กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เกิดความแตกต่างระหว่างความมั่งมีและความยากจน การมีกรรมสิทธิ์หรือเอกสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตมีส่วนทำให้ความแตกต่างระหว่างชนชั้นในสังคมกว้างขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ด้าน และสังคมชนชั้นเริ่มวิวัฒนาการเปลี่ยนจากรูปหนึ่งไปสู่อีกรูปหนึ่ง คือเริ่มต้นจากระบบครองทาสมาเป็นระบอบศักดินาสู่ลัทธิทุนนิยม ทั้ง 3 ระบอบนี้มีลักษณะอย่างหนึ่งที่ตรงกันคือมีชนชั้นหนึ่งขูดรีดอีกชนชั้นหนึ่งเป็นรากฐาน ต่างกันที่ลักษณะของการขูดรีด กล่าวคือ การขูดรีดภายใต้ระบอบทาสและศักดินานั้นดำเนินไปด้วยวิธีบังคับกันโดยตรง ขณะที่การขูดรีดในระบบทุนนิมนั้นใช้เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขในการบังคับ

ตัวอย่างเหตุการณ์ในต่างประเทศที่สำคัญและน่าสนใจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างชนชั้นโดยมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมีดังนี้

1. การเคลื่อนไหวของกรรมกรในอุตสาหกรรมไหม ณ เมืองลียง (Lyon) ประเทศฝรั่งเศส

เมืองลียงตั้งอยู่บนภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมต่อการค้าขาย โดยช่วงศตวรรษที่ 15 เมืองลียงได้ผูกขาดอุตสาหกรรมไหมในฝรั่งเศสและมีตลาดหุ้นแห่งแรกของฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นที่เมืองนี้ แต่การปฏิวัติในปี 1789 ส่งผลให้การเติบโตของลียงเป็นอันต้องหยุดชะงักลง ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำลงเรื่อยๆ และการขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังที่จะช่วยฟื้นฟูอุตสาหกรรมผลิตไหมขึ้น รวมถึงการตั้งกฎข้อบังคับที่ไม่เป็นมิตรต่อ

⁴ ผู้เชี่ยวชาญวิจัย ฝ่ายการวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กรรมกรผู้ทอไหม เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนและสถานที่ตั้งเครื่องทอผ้ากลับซ้ำเดิมและทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงขึ้น

สาเหตุของการจลาจล

การจลาจลในปี ค.ศ. 1831 นั้นเกิดจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

ก) สภาพการทำงานและการถูกเหยียดหยามโดยกลุ่มพ่อค้า

สภาพการทำงานของแรงงานผู้ผลิตผ้าไหม เป็นปัจจัยหนึ่งที่จูงชวนให้มีการเคลื่อนไหวในเมืองลือองนี้ จากสภาพการทำงานจะเห็นได้ว่า กรรมกรผู้ผลิตผ้าไหมถูกใช้แรงงานโดยเฉลี่ยมากถึง 14-18 ชั่วโมงต่อวัน ทั้งยังต้องคลุกคลีสภาพที่ไม่เอื้ออำนวย เช่น มลพิษทางอากาศที่เกิดจากผ้าไหมและเครื่องจักรต่าง ๆ ระบบหมุนเวียนของอากาศที่ไม่เพียงพอ นอกจากนี้ กลุ่มพ่อค้ายังมักถูกกรรมกรผู้ผลิตผ้าไหมว่าเป็นกลุ่มคนที่ไร้อารยธรรม ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้ปัญหาสะสมเพิ่มมากขึ้น

ข) การจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า *The Fabrique* เพื่อควบคุมการค้าผ้าไหม

ในแง่ของกฎข้อบังคับในการทำงาน องค์กรดังกล่าวได้จัดตั้งข้อกำหนดหรือกติกาใหม่ๆ ซึ่งนับได้ว่าสร้างความไม่พอใจให้กับกรรมกรในอุตสาหกรรมผ้าไหมเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงกฎข้อบังคับที่สำคัญได้แก่ 1) การให้สิทธิแก่ผู้จ้างงานมากเกินไปผู้ใช้แรงงานรับได้ รวมถึงห้ามไม่ให้มีการรวมกลุ่มกันมากเกินไป 20 คนโดยมิได้รับอนุญาตและยังกำหนดให้ผู้ถูกใช้แรงงานต้องพักสัปดาห์ที่ก่ดตลอดเวลาเพื่อให้นายจ้างสามารถคอยตรวจสอบได้ตลอดเวลา 2) การยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับความชำนาญของผู้ทอผ้าไหม ทั้งๆ ที่ในอดีตให้ความสำคัญกับประสบการณ์และระยะเวลาในการฝึกฝนของบุคคล และ 3) การนำเครื่องทอผ้าชนิดใหม่ที่เรียกว่า *Jacquard Loom* มาใช้ ซึ่งเครื่องทอผ้าดังกล่าวนี้มีราคาแพงและต้องใช้เนื้อที่มากในการติดตั้ง ดังนั้น จึงทำให้มีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถครอบครองเครื่องทอราคาแพงเหล่านั้นได้ และนำไปสู่ความแตกต่างของสถานะทางสังคม

ถึงแม้การหันมาใช้เครื่องจักรรุ่นใหม่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ แต่กลับสร้างปัญหาทางสังคมในแง่ของการว่างงานที่เพิ่มขึ้นและยังทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นด้วย โดยในปี 1828-1830 นั้น เศรษฐกิจของเมืองลือองที่พึ่งพาอุตสาหกรรมการผลิตผ้าไหมเป็นหลัก ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้น เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวมีการนำเข้าผ้าไหมจากอังกฤษมากขึ้น สภาพการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น ราคาผ้าไหมที่ตกต่ำลง อีกทั้งภาวะเศรษฐกิจที่ไม่สู้จะดีนักส่งผลให้ค่าแรงและเงินเดือนของผู้ใช้แรงงานลดลงโดยค่าครองชีพมิได้ผ่อนคลายเป็นอันขาด ปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงสร้างแรงผลักดันให้แรงงานและผู้ผลิตผ้าไหมภายในเมืองลือองเรียกร้องส่วนต่าง หรือค่าธรรมเนียมในการผลิตผ้าไหมจากพ่อค้าเพิ่มขึ้นแต่ก็ได้รับการตอบสนอง จึงนำไปสู่ความไม่ลงรอยกันระหว่างพ่อค้าและกลุ่มแรงงานและผู้ผลิตผ้าไหม

ปัญหายิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงเวลาถัดมา ทั้งนี้เนื่องจากพรรคริพับลิกันได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมและแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่รุมเร้ากับผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมผลิตผ้าไหม และยังคงอ้างถึง

ความไม่ยุติธรรมทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล ห้ายที่สุดได้เกิดการจลาจลอีกครั้งในปี 1834 ซึ่งค่อนข้างจะรุนแรงกว่าในปี 1831

สถานการณ์

ปัญหาที่สะสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานระหว่างกลุ่มพ่อค้าและกลุ่มกรรมกรซึ่งทอไหมเป็นอาชีพนั้นก่อปรกับสภาพทางการเงินและเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ ยิ่งเร่งทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงมากขึ้น การจลาจลและการเดินขบวนในเมืองลือองเมื่อเดือนตุลาคม 1831 นั้น กลุ่มผู้ผลิตผ้าไหมมีความพยายามที่จะต่อรองเชิงบังคับให้ฝ่ายรัฐบาลออกกฎหมายให้พ่อค้าต้องจ่ายค่าธรรมเนียมนในการผลิตผ้าไหมต่อชิ้นให้แก่ผู้ผลิตเพิ่มขึ้น ถึงแม้ฝ่ายรัฐบาลยอมออกกฎดังกล่าว แต่กลุ่มพ่อค้าได้ปฏิเสธและอ้างว่ากฎดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในที่สุดกลุ่มกรรมกรก็ได้รวมตัวกันอีกครั้ง และได้เกิดโศกนาฏกรรมขึ้นโดยฝ่ายทหารได้ระดมยิงกลุ่มผู้ประท้วงไม่มีอาวุธป้องกันใดๆ ทั้งสิ้น โดยในปี 1834 นั้นมีผู้คนล้มตายมากถึง 300 คน

ภายหลังการสูญเสียเลือดเนื้อของผู้ใช้แรงงานในปี 1831 สถานการณ์ความรุนแรงสงบลงด้วยการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้เจรจา มีการจัดตั้งองค์กรทางกฎหมายเพื่อดูแลความขัดแย้งระหว่างพ่อค้าและแรงงาน (หรือระหว่างชนชั้นกลางและกรรมกร) และสถาบันของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มผู้ใช้แรงงานผลิตภัณฑ์ไหม แต่ในปี 1834 ภายหลังการจลาจลที่เกิดขึ้นเป็นครั้งที่ 2 นั้น รัฐบาลหันมากดดันโดยยับยั้งการเคลื่อนไหวของสมาคม องค์กร รวมถึงกลุ่มต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนกลุ่มผู้ก่อจลาจลในเหตุการณ์ผ่านมา

2. การเคลื่อนไหวของกรรมกรปั่นทอในซิลีเซีย (Silesia) ประเทศเยอรมนี

ในอดีตเมืองซิลีเซียเคยเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเยอรมนี ความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและอัตราการเติบโตของจำนวนประชากรที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการก่อตัวของกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพในเขตเมือง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วอาศัยอยู่ในสภาพที่ยากจนและแร้นแค้น นอกจากนี้ ความเจริญส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขต Prussian Saxony, Berlin และทางตอนเหนือของ Silesia แต่การพัฒนาในหลายๆ ด้านไปไม่ถึงถึงจึงทำให้ประชากรในประเทศในเขตอื่นๆ อยู่อย่างยากไร้ กลุ่มชนแรงงานที่เคยได้ผลตอบแทนที่ดีจากการทำงานกลับกลายเป็นยากจนและใช้ชีวิตทางต่างๆ เพื่อให้หลุดจากสภาพแร้นแค้นเหล่านั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การก่อจลาจลของกรรมกรชาวซิลีเซียที่ทำการดัดกรรมดักทอผ้าลินินซึ่งเป็นการต่อสู้ครั้งแรกระหว่างกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพและชนชั้นกลาง

สาเหตุของการจลาจล

การจลาจลในปี 1844 ส่วนหนึ่งเกิดจากความอดอยากและความยากจนของกรรมาชนดักทอชาวซิลีเซีย ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือในขณะนั้นชาวซิลีเซียต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้ากับสินค้าจากประเทศอังกฤษที่รุนแรงขึ้น และความตกต่ำของราคาผ้าในท้องตลาด ทำให้รายได้จากการทำการดัดกรรมดักทอผ้าลินินลดลงอย่างมาก นอกจากนี้ สภาพการทำงานก็เป็นอีก

เหตุผลหนึ่งที่ทำให้คุณภาพชีวิตของครอบครัวอยู่ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น เช่น กลุ่มกรรมาชีพดังกล่าว โดยเฉลี่ยต้องทำงาน 15 ชั่วโมงต่อวัน ถึงแม้ต้องทำงานหนักมากเพียงใด แต่ค่าจ้างแรงงานก็ไม่เพิ่มขึ้นมากเพียงพอ

สถานการณ์

ปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้กลุ่มชนชั้นกรรมาชีพหัตถกรรมดักทอผ้าที่สิ้นหวัง จีบอาวูช ลูกขึ้นสู่ เคนชวอนจากโรงงานหนึ่งไปอีกโรงงานหนึ่ง และยังทำลายเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผ้าในโรงงานต่าง ๆ ด้วย และการจลาจลดังกล่าวก็ยุติด้วยการใช้กำลังเข้าควบคุมสถานการณ์โดยทหาร Prussian แต่ถึงกระนั้นก็ตาม กลุ่มผู้ก่อจลาจลก็ได้พยายามที่จะหนี เพราะเห็นว่าความตายเท่านั้นที่จะช่วยให้หลุดพ้นจากความยากลำบากที่เผชิญอยู่

3. การเคลื่อนไหวของกลุ่มนักปฏิรูปทางการเมืองและสังคมในประเทศอังกฤษ (Chartism movement)

การเรียกร้องสิทธิโดยกลุ่มหัวรุนแรงชนชั้นกรรมาชีพในอังกฤษช่วงปี 1839-1848 เกิดขึ้นภายหลัง British Reform Act of 1832 ได้ผ่านความเห็นชอบ สาเหตุของการเคลื่อนไหวสืบเนื่องจากกฎหมาย British Reform Act of 1832 ที่สร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มชนชั้นกลางและกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพในเรื่องของสิทธิในการออกเสียง ดังนั้น กลุ่มกรรมกรผู้ใช้แรงงานเหล่านี้จึงมีความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองเพื่อให้สิทธิและประโยชน์แก่ชนชั้นกรรมาชีพเพิ่มมากขึ้น วิธีหนึ่งที่กลุ่มผู้เรียกร้องสิทธินี้ใช้คือ การล่ำรายชื่อบุคคลต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่มผู้เรียกร้องสิทธิให้ได้มากที่สุดเพื่อโน้มน้าวรัฐสภาให้เห็นชอบตามข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่การเรียกร้องสิทธิโดยใช้รายชื่อของผู้สนับสนุนในปี 1839 1842 และ 1848 ก็ได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด นอกจากการใช้วิธีแบบสงบแล้ว ทางคณะผู้เรียกร้องยังใช้วิธีการประท้วงในลักษณะอื่น ๆ ที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงขึ้น ทำให้สมาชิกของคณะผู้เคลื่อนไหวหลายๆ คนถูกจับและโดนตรวจสอบ การปะทะกันระหว่างฝ่ายผู้ประท้วงและฝ่ายทหารทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บ อย่างไรก็ตาม ในปี 1848 กลุ่มเรียกร้องสิทธิก็ได้สลายตัวลงสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้ลายเซ็นปลอมของผู้สนับสนุนซึ่งทำให้ความน่าเชื่อถือของกลุ่ม Chartist ลดลง ถึงแม้การเคลื่อนไหวของกลุ่ม Chartist นี้จะสิ้นสุดลงก็ตาม ได้มีกลุ่มหัวรุนแรงกลุ่มอื่นๆ ที่พยายามผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อไป และในที่สุดข้อเสนอส่วนใหญ่ได้รับความเห็นจากฝ่ายรัฐบาลในปี 1854

4. ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศกลุ่มละตินอเมริกา

สำหรับประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา ความเหลื่อมล้ำในแง่เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมักนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคม โดยความเหลื่อมล้ำเหล่านี้มักเกิดขึ้นจากหลายๆ ปัจจัย ได้แก่

ความสัมพันธ์ทางการเมือง ความมั่งคั่งและอำนาจ รวมถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างกลุ่มคน

4.1 ประเทศอาร์เจนตินา

ช่วงต้นทศวรรษที่ 90 เป็นช่วงที่ประเทศอาร์เจนตินาภายใต้การนำของรัฐบาลประชาธิปไตยของ Carlos Saul Menem ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อรุนแรงได้รับการแก้ไข ในระยะสั้นระบบการเงินโดยเฉพาะค่าเงินเริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้นและยังช่วยดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้มากขึ้นเช่นกัน แต่นโยบายทางการเงิน เช่น ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและการเปิดเสรีทางการเงินนำไปสู่การสูญเสีย Comparative Advantage และยังทำให้อ่อนไหวต่อผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นได้ ในที่สุด เศรษฐกิจของประเทศอาร์เจนตินาก็เข้าสู่ภาวะถดถอยในปี 1998 และถึงจุดตกต่ำสุดในปี 2001 โดยมีปัญหาต่างๆ รุมเร้าโดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีทั้งการจลาจลและการประท้วงของกลุ่มคนว่างงานโดยมีกลุ่มชนชั้นกลางร่วมด้วย สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายค่าเงิน ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อชนชั้นกลางที่มีภาระหนี้สินในรูปของค่าเงินดอลลาร์ การประท้วงดังกล่าวนำมาซึ่งการบาดเจ็บล้มตายของประชาชน เหตุการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ปัญหาเศรษฐกิจสามารถชักนำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงทางสังคมและการเมืองได้เช่นกัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การเรียกร้องให้มีการระดมความคิดและการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระดับชาติเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหายุ่งยากในระยะกลางและระยะยาว โดยมีรัฐบาลแห่งชาติ Catholic Church และ UNDP เป็นตัวกลางในการประสานงาน

4.2 ประเทศโบลิเวีย

ปัญหาที่สำคัญที่นำไปสู่การประท้วงของประชาชน ได้แก่ การที่รัฐบาลแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น แร่ธาตุ ก๊าซธรรมชาติ โดยที่มิได้นำมาซึ่งนโยบายแบ่งแยกระหว่างกลุ่มชนชั้น นโยบายที่ให้ความสำคัญต่อความต้องการของต่างชาติมากกว่าความต้องการของคนภายในประเทศ และนโยบายการปฏิรูปที่ดินที่มีได้ปกป้องหรือให้สิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายในที่ดินที่ถือครองอยู่ ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความผิดพลาดของรัฐบาลในการสร้าง Political และ Economic Model นอกจากนี้ เศรษฐกิจของโบลิเวียยังถูกบั่นทอนด้วยเรื่องคอร์รัปชัน ความเชื่อมั่นในรัฐบาลที่ลดลง และกลุ่มผลประโยชน์ในพรรคการเมืองที่มีเป็นจำนวนมาก การแก้ปัญหาเศรษฐกิจในหลายๆ ด้านยังไม่เป็นผล อัตราความยากจนและการว่างงานยังคงอยู่ในระดับสูง มาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับต่ำ และช่องว่างระหว่างคนยากจนกับคนรวยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

จากปัญหาที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมามีเกิดการแบ่งกลุ่มทางสังคมอย่างเห็นได้ชัดขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับชุมชน เช่น กลุ่มผู้ปลูกต้น Coca ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมกรชีพ และองค์กรอื่นๆ การเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเหล่านี้ได้ขยายตัวไปทั่วประเทศและทวีความรุนแรงมากขึ้น

แนวทางการแก้ไขที่เกิดขึ้น คือ ความพยายามที่จะกำหนดนโยบายระยะยาวเพื่อสิทธิและความเท่าเทียมกัน สร้างโอกาสและสถาบันที่เข้มแข็ง และกำหนดกลยุทธ์เพื่อสร้างความมั่นใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน และจัดปัญหาความยากจนให้ลดน้อยลง โดยมี Catholic Church เป็นตัวกลางสำคัญในการช่วยบรรเทาความขัดแย้งและปัญหา ช่วยระดมความคิดจากหลายๆ ฝ่ายเพื่อสร้างกรอบที่เหมาะสม

4.3 ประเทศเวเนซุเอลา

ประเทศเวเนซุเอลาเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะน้ำมัน เศรษฐกิจของประเทศเวเนซุเอลาพึ่งรายได้หลักจากอุตสาหกรรมน้ำมันและเคยเป็นเป็นผู้ส่งออกน้ำมันมากที่สุดในโลกในปี ค.ศ. 1929 ทั้งๆ ที่ประเทศมีรายได้จากการค้าน้ำมันเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาแต่กลับมิได้ช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านความเป็นอยู่ของคนในชาติ ในทางตรงกันข้ามกับตกต่ำลงเรื่อยๆ

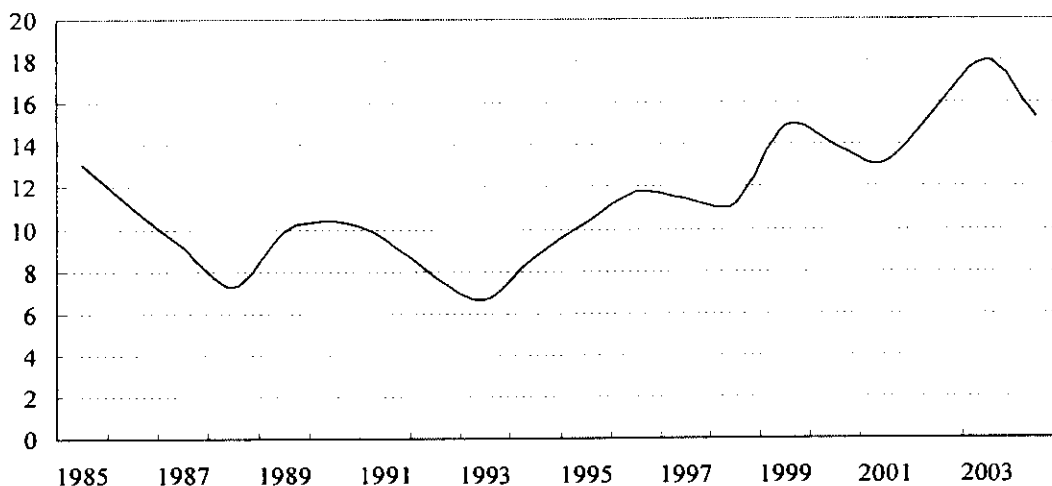
ดังตัวอย่างเช่น ในขณะที่ประธานาธิบดี Carlos Andres Perez เข้ามาบริหารประเทศในปี 1989 ปัญหาเศรษฐกิจได้รุนแรงอย่างมาก รัฐบาลต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขวิกฤติที่เกิดขึ้น โดยจำเป็นต้องลดค่าเงินลง ปรับราคาน้ำมันและค่าขนส่งให้สูงขึ้น จากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อชนชั้นกลางและคนยากจน และส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมในปี 1989 หดตัวลงถึงร้อยละ 8 และมีร้อยละ 64 ของประชากรทั้งหมดอยู่ใต้เส้นความยากจน ความแตกต่างระหว่างชนชั้นเพิ่มมากขึ้น ชาวเวเนซุเอลาเริ่มไม่พอใจ เพราะมองไม่เห็นถึงการพัฒนาที่ดีขึ้น และเริ่มมีการตั้งคำถามกว้างขวางมากขึ้นว่า รายได้จากการค้าน้ำมันจำนวนหลายพันล้านเหรียญสหรัฐสูญหายไปไหน ทำไมรัฐบาลจึงไม่ใช้กอบประโยชน์ให้กับประชาชนโดยรวม และยังไปกว้านชนชั้นสูง อันได้แก่ นักธุรกิจ นักการเมือง ข้าราชการยังคงใช้ชีวิตอย่างฟุ่มเฟือยทั้งที่คนส่วนใหญ่อยู่ในสภาพยากจน การวิจารณ์เกี่ยวกับการคอร์รัปชันในรัฐบาลเริ่มกระจายวงกว้างขึ้น

จากสภาวะที่ย่ำแย่ดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างมาก และในปี 1992 เกิดการจลาจลขึ้นถึง 2 ครั้งโดยการนำของ Hugo Chavez ซึ่งพยายามแสดงให้เห็นว่าตนนั้นอยู่ฝ่ายประชาชน ต้องการเข้ามาช่วยรักษาผลประโยชน์โดยรวมและมุ่งหวังเข้ามาช่วยจัดปัญหาคอร์รัปชัน เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นล่างและกลาง แต่ความพยายามก่อการปฏิวัติดังกล่าวล้มเหลวซึ่งทำให้ประธานาธิบดี Chavez ถูกคุมขังแต่ก็ได้รับการปล่อยให้เป็นอิสระในเวลาต่อมาและได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีในปี 1998

การเข้ามารับหน้าที่บริหารประเทศของประธานาธิบดี Hugo Chavez ในช่วงต้นโดยเน้นนโยบายการใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจนั้นช่วยทำให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น เช่น อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจสูงขึ้น มีการว่างงานน้อยลง ทั้งนี้ได้รับอานิสงส์จากราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น จึงทำให้สามารถใช้จ่ายได้จากการค้าน้ำมันมาใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ แต่การใช้จ่ายของภาครัฐไม่สามารถทำได้ต่อเนื่องในเวลาถัดมาเนื่องจากราคาน้ำมันปรับตัวลดลง ค่าเงินที่สูงเกินจริง ส่งผลให้มีการนำเข้าเพิ่มมากขึ้นและยังมีผลกระทบต่อการผลิตภายในประเทศ ปัญหาเงินเฟ้อได้เริ่มก่อตัวรุนแรงมากขึ้น การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาการว่างงาน ขาดดุลบัญชี

เดินสะพัด การลดลงของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ ความยากจนของประชากรส่วนใหญ่ ผลการศึกษาของ The Economist Intelligence Unit ปี 2001 แสดงให้เห็นว่า มีประชาชนมากถึงร้อยละ 20.7 อยู่ในสภาพที่มีความยากจนรุนแรงมาก สำหรับการจ้างงาน เห็นได้ว่า อัตราการว่างงานเฉลี่ยในปี 1994 อยู่ประมาณร้อยละ 8.7 ซึ่งสูงขึ้นมาร้อยละ 11 ในปี 1998 และร้อยละ 18 ในปี 2003

อัตราการว่างงาน (%)



ที่มา: International Financial Statistics, International Monetary Fund

ปัญหาต่างๆ ที่รุมเร้าไปสู่การนัดหยุดงาน การประท้วงและเดินขบวนช่วงปลายปี 2001 และขยายวงกว้างจนมีความพยายามที่จะก่อการจลาจลในเดือนเมษายนปี 2002 การเข้าควบคุมสถานการณ์ของฝ่ายรัฐบาลทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตเป็นจำนวนหลายร้อยคน การประท้วงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจและความตึงเครียดในสังคมที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีอันจะกินกับคนยากจนระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน

ภายหลังความกดดันอย่างหนักทำให้ประธานาธิบดี Hugo Chavez หันมารับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่อต้านและยังยอมรับแนวทางแก้ปัญหาด้วยการสร้างความร่วมมือจาก 3 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลฝ่ายต่อต้าน และ UNDP และมีความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ความสงบสุข สิทธิและประชาธิปไตยรวมถึงการปฏิรูปการเมืองและแนวทางการเลือกตั้ง

ประสบการณ์ในอดีตจนถึงปัจจุบันค่อนข้างที่จะชี้ให้เห็นว่า วิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการความเหลื่อมล้ำคงมิใช่การยึดติดอยู่กับระบบทุนนิยม และการขจัดปัญหาความยากจนย่อมไม่ใช่วิธีการแบบคอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยม ถึงแม้ระบบทุนนิยมในปัจจุบันจะยังมีข้อบกพร่องอยู่ก็ยังคงแสดงให้เห็นแล้วว่าเหนือกว่า

ระบอบสังคมนิยมแบบดั้งเดิมหรือระบอบคอมมิวนิสต์ ถ้าเราแก้ไขข้อบกพร่องที่รากฐานของปัญหา ทำให้มีความเป็นเสรีมากยิ่งขึ้นและเกิดความเท่าเทียมกันในสิทธิ หากไม่แก้ไขที่รากฐานเสียก่อนเช่นนี้ แต่กลับหันไปมุ่งขจัดความยากจนเพียงอย่างเดียว อาจเป็นการสร้างต้นทุนแก่สังคมโดยรวมที่เป็นผลเสียมากกว่าผลดี

ช่วงเวลาที่ผ่านมา ผู้นำประเทศในหลายๆ ประเทศเช่น เม็กซิโก อาร์เจนตินา อิตาลี ไทย ฯลฯ ล้วนแล้วมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่คอยให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง และมีแนวโน้มว่ายังคงใช้นโยบายประชานิยมหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นนโยบายเสรีนิยมทางการตลาด ถึงแม้โดยเปลือกนอกแล้ว จะเป็นการช่วยสังคมโดยรวม แต่เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงการแสวงหาผลประโยชน์แก่กลุ่มตนเองซึ่งนับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการการเมืองแนวใหม่

ภาคผนวก ข

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ธิดา อินทรโชติ⁵

ความเป็นมา

การเมืองการปกครองของประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการเป็นเวลายาวนานนับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศยึดอำนาจเมื่อ พ.ศ. 2501 โดยคณะปฏิวัติได้มีคำสั่งยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ยกเลิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ทำให้อำนาจในการบริหารประเทศตกอยู่กับคณะปฏิวัติ ซึ่งต่อมาได้ถูกสืบทอดโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ. 2506 นโยบายที่เด่นชัดในยุคนั้นคือ การต่อต้านและปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงและการใช้อำนาจในการบริหารประเทศตามมาตรา 17 แม้จะมีรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาใหม่ใน พ.ศ. 2502 และ พ.ศ. 2511 แต่ก็ยังมีบทบัญญัติที่แอบแฝงการสืบทอดอำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จเอาไว้ เช่น นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภา เป็นต้น ในขณะที่บ้านเมืองขาดสิทธิเสรีภาพและการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้นำนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเพื่อร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อสังคม โดยเปิดประเด็นทางเศรษฐกิจเรื่องการค้าเสรีต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นและการรณรงค์ให้ใช้สินค้าไทย ผลจากการรณรงค์ทำให้บทบาทของนักศึกษามีความโดดเด่นและประชาชนได้ให้ความสนใจต่อกิจกรรมของนักศึกษามากขึ้น โดยที่ฝ่ายรัฐบาลมิได้ต่อต้านเพราะเห็นว่าการเคลื่อนไหวของนักศึกษาได้ช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจในขณะนั้น จุดเริ่มต้นของการรวมตัวกันเพื่อคัดค้านอำนาจเผด็จการเกิดขึ้นครั้งแรก เมื่อนักศึกษาได้จัดการชุมนุมโจมตีรัฐบาลเพื่อต่อต้านประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 อันเป็นกฎหมายที่ทำให้ฝ่ายตุลาการต้องขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นการบั่นทอนความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม กระแสการต่อต้านได้ขยายวงกว้างมากขึ้น มีนักศึกษา นักกฎหมายและประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมการชุมนุมประท้วง โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาได้จัดเวทีอภิปรายเพื่อโจมตีการกระทำของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุดรัฐบาลได้มีมติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 ตามคำเรียกร้อง ชัยชนะจากการเคลื่อนไหวในครั้งนี้ทำให้นักศึกษาและประชาชนตระหนักว่า การได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องมีการเรียกร้องต่อสู้เคลื่อนไหวอย่างเปิดเผย ถึงแม้รัฐบาลจะมีประกาศคณะปฏิวัติที่ห้ามประชาชนชุมนุมทางการเมืองเกิน 5 คน แต่ประชาชนกลับให้ความเชื่อถือนองครักษ์นักศึกษาที่สามารถท้าทายอำนาจเผด็จการได้สำเร็จ และนั่นคือการ

⁵ ผู้เชี่ยวชาญวิจัย ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เริ่มต้นของการต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายรัฐบาล เช่น การเคลื่อนไหวกองทัพใหญ่ นครหลวง และการคัดค้านคำสั่งลอบซื้อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง 9 คน เหตุการณ์เหล่านี้ได้พัฒนาไปสู่ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย เพราะประชาชนได้ตระหนักถึงความเหลื่อมล้ำในระบอบเผด็จการที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐบาลมีอภิสิทธิ์เหนือบุคคลทั่วไป

เหตุการณ์ความขัดแย้ง

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นผลลัพธ์จากขบวนการพัฒนาพลังการเคลื่อนไหวของนักศึกษาและประชาชน ที่นำโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง⁶ ตั้งแต่การรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การรณรงค์ให้ใช้สินค้าไทย การคัดค้านกฎหมายโบว์ดำ ฉบับที่ 299 การคัดค้านกรณีทุ่งใหญ่ และการคัดค้านการลอบซื้อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง 9 คน ประสิทธิภาพจากการเคลื่อนไหวดังกล่าวอย่างต่อเนื่องทำให้ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยกลายเป็นพลังที่สำคัญในการขับเคลื่อนขบวนการนิสิตนักศึกษาและประชาชนของสังคมไทย ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยจึงเป็นศูนย์กลางการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจ ต่อการผูกขาดของอำนาจเผด็จการ ชัยชนะจากการเคลื่อนไหวต่อต้านฝ่ายรัฐบาลได้เพิ่มความเชื่อมั่นให้ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในการยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เงื่อนไขดังกล่าวคือ พันธสัญญาหรือสัญญาประชาคม ที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยต้องการกระทำให้เป็นจริง ซึ่งต่อมากลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญได้สนับสนุนโดยเริ่มขบวนการรณรงค์ด้วยการแจกใบปลิวและหนังสือจนทำให้สมาชิก 13 คน ถูกจับกุมและถูกตั้งข้อหาทกฏในราชอาณาจักร การจับกุมกลุ่มผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนทั่วไปว่า เป็นการใช้อำนาจเผด็จการของรัฐบาลต่อผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญโดยสันติ เหตุการณ์นี้ได้นำไปสู่การชุมนุมคัดค้านการจับกุมและการปราบปรามนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516

สาเหตุของความขัดแย้ง

จากการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า⁷ เกี่ยวกับเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 พบว่า สาเหตุของการต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารมีหลายองค์ประกอบ ซึ่งมีทั้งสาเหตุที่เกิดจากปัญหาโครงสร้างและตัวแปรที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ในด้านโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จะพบว่าการใช้อำนาจเผด็จการได้ปิดกั้นกลไกการเมืองแบบมีส่วนร่วม ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปท่ามกลางข้อขัดแย้งของการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ประชาชนไม่สามารถเรียกร้องต่อระบบการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม ถึงแม้จะมีการเลือกตั้งในปี 2512 แต่ความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลทำให้จอมพลถนอมได้

⁶ อ้างจากสมบัติ ช่างชัยวงศ์ (2548), หน้า 140

⁷ อ้างจากฐานข้อมูลการเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า

ปฏิวัติตนเองในปี 2514 และนำประเทศไปสู่ระบอบเผด็จการแบบจอมพลสฤษดิ์อีกครั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถูกจำกัด

2. ระบอบการปกครองแบบเผด็จการอาศัยตัวบุคคลมากกว่าสถาบัน ลักษณะของผู้นำจะต้องมีบุคลิกภาพของคนที่มีความสามารถสร้างความนับถือน่าเกรงกลัวในหมู่ผู้นำทางการเมือง สามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์มีคุณสมบัติต่างๆ ครบถ้วนและเหมาะสมสำหรับฐานอำนาจในระบบอุปถัมภ์ที่ผู้สนับสนุนทางการเมืองสามารถอาศัยบารมีของผู้นำหรือผู้อุปถัมภ์เพื่อคุ้มครองและเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ นอกจากนี้การมีฐานะการเงินที่ดียังเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของผู้นำทางการเมืองไทย เพราะต้องผูกใจอยู่ได้กับการสนับสนุนด้วยเงินตราและสิ่งของเป็นครั้งคราว ดังนั้นจึงมีปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเด่นชัด เมื่อระบอบการปกครองต้องพึ่งพาตัวบุคคล เช่น จอมพลสฤษดิ์ ปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นหลังจากจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรม เพราะไม่มีใครมีบารมีเทียบเท่า ซึ่งในวัฒนธรรมการเมืองไทยนั้นเชื่อว่าบารมีเป็นส่วนสำคัญเพราะจะนำมาซึ่งความชอบธรรม เมื่อจอมพลสฤษดิ์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจึงเกิดการขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เป็นผู้อุปถัมภ์ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ซึ่งต้องการรักษาผลประโยชน์และอำนาจของตนไว้

3. พฤติกรรมของพันเอกณรงค์ กิตติขจร และกิจกรรมของคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (กตป.) การขึ้นมามีอำนาจของพันเอกณรงค์บุตรชายของจอมพลถนอมและบุตรเขยจอมพลประภาสในฐานะรองเลขาธิการ กตป. ได้ส่งผลกระทบต่อสายใยของการฉ้อราษฎร์บังหลวงและระบบอุปถัมภ์ เพราะพันเอกณรงค์ได้สั่งจับนักธุรกิจที่ค้าของหนีภาษีและสั่งสอบสวนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นการทำลายบารมีและแหล่งรายได้ของผู้อุปถัมภ์กลุ่มต่างๆ เหตุการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่ามีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มจอมพลถนอมและกลุ่มอุปถัมภ์อื่นๆ คือ กรณีการฟ้องร้องตำรวจและการไม่ต่ออายุราชการของอธิบดีกรมตำรวจ ความไม่พอใจจากเหตุการณ์ดังกล่าว และการคาดการณ์ว่าพันเอกณรงค์อาจจะได้สืบทอดอำนาจ ทำให้กลุ่มอุปถัมภ์อื่นๆ สรุปว่า จอมพลถนอม จอมพลประภาส และพันเอกณรงค์จะต้องถูกกำจัดไปจากวงการเพื่อผลประโยชน์และการอยู่รอดของตน

4. ปัญหาเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาลและความสามารถในการทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชน สิ่งที่เป็นปัญหาในขณะนั้นคือการขาดแคลนข้าวสารและน้ำตาลทราย ซึ่งถือว่าเป็นความเดือดร้อนของประชาชนโดยทั่วไปที่รัฐบาลไม่สามารถบำบัดทุกข์บำรุงสุขได้ ประกอบกับข่าวการล่าสัตว์ในทุ่งใหญ่นเรศวรนั้นทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลเสียหายอย่างมาก

5. รัฐบาลจอมพลถนอมไม่ได้ยุติการจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย การรวมตัวของนักศึกษานับเป็นตัวแทนสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เช่น การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นและการต่อต้านคำประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 เมื่อศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเปิดประเด็นเรื่องการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จึงทำให้กลุ่มอุปถัมภ์ที่มีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์และกลุ่มที่ต้องการล้มล้างรัฐบาลจอมพลถนอมเปลี่ยนมาเป็นแนวร่วมผู้ให้การสนับสนุนกิจกรรมของนักศึกษา ดังจะเห็นได้จากข้อสังเกตที่ว่ามีความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อซื้ออาหารให้แก่นักศึกษาระหว่างการประท้วง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงเป็นการผิงกำลังของปัญญาชน มวลชน และกลุ่มพลังทางการเมือง เพื่อล้มรัฐบาลทหารด้วยการเดินขบวนประท้วงของนักศึกษาและประชาชนในขนาดที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทย

จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่บริบททางการเมืองเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น การที่คนหลายกลุ่มออกมาเรียกร้องรัฐธรรมนูญอาจเป็นเพราะการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้สัดส่วนคนจนลดลง ทำให้คนมีเวลาสนใจในสิทธิและเสรีภาพ ประกอบกับการรณรงค์ของนักศึกษาทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายของรัฐ (เผด็จการ) ออกมาต่อสู้กับความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น

บทบาทของรัฐ

หลังการเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ จึงทำให้ปัญหาต่างๆ ของสังคมถูกนำมาเปิดเผย โดยประชาชนจากหลากหลายองค์กรและชาวไร่ชาวนาได้นำปัญหาของตนมาสู่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เพื่อให้เป็นสื่อกลางในการประสานงานกับรัฐบาล มาตรการในการแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้น ได้แก่

1. การขับไล่จอมพลถนอม กิตติขจรและคณะออกนอกประเทศ และร่างรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติจากบุคคลหลากหลายอาชีพและทุกชนชั้นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการคัดเลือกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ สภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้มีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และคัดเลือกคณะกรรมการวิสามัญซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีความคิดเป็นอิสระเพื่อร่วมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยละเอียด ก่อนที่จะลงมติเห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในปี พ.ศ. 2517
2. การนำระบบไตรภาคีมาใช้ควบคุมการเข้าที่นา โดยให้คณะกรรมการกำหนดอัตราค่าเช่าที่เป็นธรรมต่อเกษตรกร กำหนดให้การเช่าที่นามีอายุ 6 ปี และมีการคุ้มครองผู้เช่ามิให้ถูกข่มขู่หรือรับภาระเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด
3. การประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดเขตปฏิรูป รวมทั้งการจัดซื้อและเวนคืนที่ดินที่จะให้เกษตรกร
4. การจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) เพื่อเป็นหลักประกันให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคายุติธรรม และช่วยส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรสามารถจำหน่ายหรือส่งผลผลิตทางการเกษตรออกสู่ตลาดได้โดยไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง
5. การประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการทำหน้าที่เสนอนโยบายและให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการของทั้งภาครัฐและเอกชนที่อาจมีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม
6. การประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงาน การปิดและการนัดหยุดงาน โดยให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ เพื่อแสวงหาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการจ้างงาน การจัดสวัสดิการและการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

ภาคผนวก ค

กรณีศึกษาโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ
ไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา

ธิดา อินทรโชติ*

ความเป็นมา

โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียเมื่อปี 2542 ในขณะที่ กรม ได้มีมติเห็นชอบการร่วมทุนระหว่างบริษัท ปตท. ของประเทศไทย และบริษัทเปโตรนาสของประเทศมาเลเซียในการนำก๊าซธรรมชาติจากพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (Joint Development Area หรือ JDA) มาใช้ประโยชน์โดยมีแผนดำเนินการขนส่งก๊าซทางท่อในทะเล เพื่อส่งต่อไปยังสถานีแยกก๊าซและนำก๊าซดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย และภาคเหนือของประเทศมาเลเซีย ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาลไทยและมาเลเซียได้ลงนามร่วมกันเพื่อก่อตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย (Malaysia-Thailand Joint Authority หรือ MTJA) ขึ้นเพื่อรวมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองในการสำรวจและแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่ JDA ทั้งนี้ โดยมีหลักการว่ารัฐบาลทั้งสองจะรับผิดชอบค่าใช้จ่าย และแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน (50:50) ซึ่งต่อมาทางองค์กรร่วมฯ ได้จัดตั้งบริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย จำกัด (Trans Thai-Malaysia Co., Ltd หรือ TTM) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบเรื่องท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซ โดยทางคณะทำงานของบริษัท ทีทีเอ็ม ได้เปรียบเทียบเงินลงทุนและความเหมาะสมของการส่งก๊าซ และได้ข้อสรุปว่าควรจะวางท่อส่งก๊าซในทะเล โดยท่อช่วงแรกไปขึ้นฝั่งทางภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทยบริเวณ อ.จะนะ จ.สงขลา เพื่อไปเชื่อมต่อกับระบบท่อส่งก๊าซของบริษัทเปโตรนาสทางตอนเหนือของมาเลเซีย และท่อช่วงที่สองไปเชื่อมระบบท่อส่งก๊าซของ ปตท. สำหรับการพิจารณาทางเลือกของจุดขึ้นฝั่งนั้น คณะทำงานของบริษัท ทีทีเอ็ม ได้เสนอให้ท่อขึ้นฝั่งที่ ด.สะกอม อ.จะนะ จ.สงขลา เพราะเป็นทางเลือกที่น่าจะส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าทางเลือกอื่นๆ

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลมีแผนที่จะใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจปักษ์ใต้-สงขลา และกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ก๊าซธรรมชาติที่ได้จะถูกนำมาเป็นฐานพลังงาน โดยใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้า และเป็นเชื้อเพลิงในกระบวนการอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ เซรามิก แก้ว อุตสาหกรรมปลายน้ำยางพารา และอุตสาหกรรมอียิปซัมบอร์ด เป็นต้น ในระหว่างการศึกษาแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ

* ผู้เชี่ยวชาญวิจัย ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ของโครงการนี้ รัฐบาลได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย ในปี 2543 โดยมี พล.อ.จรัล กุลละวณิชย์ เป็นประธานคณะกรรมการประชาธิปไตย แต่การทำประชาพิจารณ์ทั้งในเดือน กรกฎาคมและตุลาคม 2543 ต้องหยุดชะงักไปเพราะมีเหตุการณ์วุ่นวายจากการปะทะกันของฝ่ายที่ต่อต้านโครงการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการจึงเปิดรับฟังความเห็นเพิ่มเติมเป็นลายลักษณ์อักษรและสรุปว่า การคัดค้านโครงการท่อก๊าซ เกิดจากการได้รับข้อมูลข่าวสารที่คลาดเคลื่อนและความไม่เชื่อถือในประสิทธิภาพของภาครัฐในการดูแลผลกระทบต่างๆ รวมทั้งผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่ต่อต้านโครงการท่อก๊าซ ผลการประชาพิจารณ์สรุปว่า แผนปฏิบัติการของโครงการท่อก๊าซมีความเหมาะสมและสำเร็จตามวัตถุประสงค์ สามารถนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

เหตุการณ์ความขัดแย้ง

โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นตัวอย่างความขัดแย้งที่ชัดเจนกรณีหนึ่งระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วกับมุมมองถึงความสูญเสียทางสังคมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงหรือความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม⁹ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งให้การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และพระราชบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมก่อนที่โครงการขนาดใหญ่จะเริ่มดำเนินการได้ ประเด็นหลักที่ขัดแย้งกันอยู่ได้แก่คำถามที่ว่าได้มีการแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบอย่างเพียงพอหรือไม่ในกระบวนการวางแผนและการนำขั้นตอนของโครงการท่อก๊าซไปปฏิบัติ เนื่องจากรัฐบาลได้อนุมัติหลักการของโครงการและข้อตกลงว่าด้วยการขายก๊าซในปี 2541 และลงนามในสัญญาเพื่อก่อตั้งองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย และโครงการก่อสร้างการวางท่อก๊าซไทย-มาเลเซียในปี 2542 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้นับว่าเป็นเหตุการณ์สำคัญเพราะเกิดขึ้นหลังการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองข้างต้น สำหรับโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย นั้น การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้เริ่มขึ้นจนกระทั่งได้มีการลงนามผ่านพ้นไปแล้ว การดำเนินการของภาครัฐชี้ให้เห็นว่าภาครัฐไม่ได้ให้ความเอาใจใส่เกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม การฝ่าฝืนข้อบัญญัติเหล่านี้ได้กลายมาเป็นจุดรวมพลังการเคลื่อนไหวของประชาชนที่รู้สึกถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อม

สาเหตุความขัดแย้ง

ความขัดแย้งในโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นการต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยกับผลประโยชน์ที่รัฐบาลอ้างว่าเป็นการพัฒนาแหล่งพลังงานของชาติ การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าในปี 2546 และ 2547 ได้กล่าวถึงประเด็นความขัดแย้งไว้ ดังนี้

⁹ อ้างจากผลการศึกษาของสถาบันครีโอฟท์และสถาบันพระปกเกล้า (2546)

1. การสื่อสารระหว่างรัฐบาลและประชาชน โดยทั่วไปจะพบว่ารัฐบาลไทยมีการสื่อสารกับประชาชนในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ เช่น การให้ข้อเท็จจริงถึงผลดีผลเสียและการพาไปศึกษาดูงานนั้นยังไม่ใช่การปรึกษาหารือสองทาง ในกรณีของโครงการท่อก๊าซฯ รัฐบาลได้แจ้งประชาชนให้ทราบถึงปฏิบัติการที่รัฐบาลวางแผนและตัดสินใจดำเนินการแล้ว ประชาชนไม่มีทางเลือกและต้องยอมรับการตัดสินใจ ถึงแม้จะมีความพยายามในการทำประชาพิจารณ์แต่ยังคงมีลักษณะการสื่อสารแบบชั้นนำให้ยอมรับโครงการที่เกิดขึ้นแล้ว การสื่อสารเช่นนี้จึงไม่เหมาะสมเพราะไม่มีการแสวงหาทางออกร่วมกันเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง และมักนำไปสู่การต่อต้านแบบประท้วง

2. การขาดความไว้วางใจ ประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพราะมีความเคลือบแคลงในขั้นตอนการพัฒนาโครงการ ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะเรื่องเส้นทางวางท่อและจุดที่ตั้งท่อก๊าซบนบก ซึ่งเดิมมีการรุกร้าที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกชายทะเลของต.คลังชัน อันเป็นสาเหตุหนึ่งของการคัดค้านโครงการ และรัฐบาลได้จัดการกับปัญหานี้โดยการย้ายจุดวางท่อขึ้นฝั่งไปเป็นที่บริเวณบ้านในไร่ ต.สะกอม อันเป็นจุดที่บริษัท ปตท. สามารถซื้อที่ดินได้ตามความเหมาะสมของเงินลงทุน และไม่ต้องเสียเวลาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) อีกครั้งเพราะอยู่ห่างจากจุดเดิมไม่เกิน 5 ก.ม.

3. มุมมองของผลประโยชน์ที่ต่างกัน เป็นความแตกต่างของมุมมองระหว่างผลประโยชน์ของชนบท กับผลประโยชน์ในระดับประเทศและความเป็นสากลมุ่งสู่อนาคตของสังคมเมือง ผู้สนับสนุนโครงการท่อก๊าซฯ อ้างว่า โครงการเป็นสิ่งจำเป็นต่อเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ เป็นการสร้างโอกาสการมีงานทำและรายได้ของท้องถิ่นในอนาคต แต่ฝ่ายต่อต้านท่อก๊าซฯมองว่าเป็นการคุกคามของทุนนิยมสมัยใหม่ที่ดีถือว่าเป็นการรุกร้าต่อวิถีชีวิตที่พึ่งพาตนเองด้วยอาชีพการทำประมงขนาดเล็ก และการเลี้ยงนกเขาชวาซึ่งเป็นอาชีพดั้งเดิมของชุมชน มุมมองเหล่านี้นำมาสู่ความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อการทำมาหากินและวิถีชีวิต

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นความขัดแย้งเกิดจากคำนิยามของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ว่าควรจะกำหนดจุดเริ่มต้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อใด และรูปแบบของการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมควรเป็นอย่างไร (How to) นอกจากนั้น ยังพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ไม่ได้ระบุกระบวนการอุทธรณ์ไว้ ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลไม่มีความพยายามที่จะทำให้ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบได้รับทราบกระบวนการร้องเรียน หรือโอกาสที่จะได้รับการชดเชยตามกระบวนการยุติธรรม ข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียนั้นคือ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่ต้น แม้จะมีความพยายามในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2541 ทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจภาครัฐ และนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงในการจัดทำประชาพิจารณ์

บทบาทของรัฐ

ความพยายามในการจัดการความขัดแย้งของรัฐ นับได้ว่ามีส่วนเพิ่มความรุนแรงในสถานการณ์ โดยเฉพาะการนำวิธีประชาพิจารณ์มาใช้เป็นเครื่องมือเพียงอย่างเดียวเพื่อรับฟังความคิดเห็นจาก

ประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐนั้น อาจจะไม่เหมาะสมหากไม่มีเครื่องมืออื่นๆ ประกอบ¹⁰ เพราะประชาธิปไตยมีจุดอ่อนที่สำคัญ ได้แก่

- ประชาพิจารณ์เป็นการกระจายข้อมูลที่มีปัญหาอย่างไม่มีรูปแบบ ทำให้ข้อมูลถูกบิดเบือน ประชาชนอาจเกิดความสับสนไม่เข้าใจประเด็นที่ต้องการเสนอ การไม่มีกลไกในการเจรจาโต้ตอบระหว่างกลุ่มหรือบุคคลทำให้ประชาพิจารณ์มีข้อจำกัดด้านการได้ข้อตกลงสมานฉันท์ ซึ่งต่างกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบอื่น เช่น การประชุมแสดงความคิดเห็น หรือ การประชุมโต๊ะกลม
- ประชาพิจารณ์ก่อให้เกิดการเผชิญหน้า เกิดการตอบสนองในทางลบและการครอบงำ กระบวนการจัดทำโดยผู้จัด การใช้ประชาพิจารณ์เพื่อตัดสินแนวคิดของฝ่ายสนับสนุนหรือฝ่ายต่อต้านอาจไม่เหมาะสมสำหรับวัฒนธรรมไทย เพราะจะทำให้ฝ่ายที่ถูกปฏิเสธรู้สึกเสียหน้า
- ประชาพิจารณ์อาจเป็นตัวแทนความคิดของประชาชนเพียงบางกลุ่มที่เข้าร่วมในการประชาพิจารณ์นั้น และในบางครั้งอาจเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส อาจจะไม่ได้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ ดังนั้นประชาพิจารณ์จึงไม่ได้เป็นตัวแทนความคิดของคนส่วนใหญ่

นอกจากนั้น ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น เช่น การจัดห้องประชุมที่เล็กเกินไป การจัดหาหนังสือให้แก่ฝ่ายสนับสนุน และธงสีเขียวให้ฝ่ายต่อต้าน การปิดกั้นทางออก การขอให้ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ลงมติ ซึ่งในความเป็นจริงกระบวนการทำประชาพิจารณ์ไม่ใช้การลงมติ และการปฏิบัติต่อผู้ประท้วงที่วุฒิสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังเกินกว่าเหตุและไม่ยุติธรรมในการเข้าทำร้ายผู้ประท้วงที่ไม่มีอาวุธ

จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยนั้นกระบวนการประชาพิจารณ์มักเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลตกใจแล้วว่าต้องการทำโครงการนั้นๆ รัฐบาลมักจะใช้กลยุทธ์การครอบงำในการระงับความขัดแย้ง และใช้กำลังเข้าจัดการฝ่ายที่ต่อต้านเพื่อให้โครงการดำเนินต่อไปได้ จึงเป็นเรื่องปกติที่การจัดประชาพิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มักจะมีปัญหามาตลอด และเป็นตัวก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างภาครัฐกับประชาชน" เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นจากลักษณะการปกครองที่ขาดทักษะของการมีส่วนร่วม ความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์แบบทุกฝ่ายได้ชัยชนะ (win-win) จึงมีโอกาสน้อยมากหากรัฐบาลใช้ฐานอำนาจและเครื่องมืออื่นๆ ที่เหนือกว่า เพื่อบรรลุเป้าหมายที่มองว่าเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

¹⁰ อ้างจาก พัชรีย์ สโรส (2545)

¹¹ ตัวอย่างการจัดประชาพิจารณ์ที่มีปัญหา เช่น โครงการเชื่อมแม่วงก์ที่จังหวัดนครสวรรค์ โครงการโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพฯ (พัชรีย์ สโรส, 2545)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

พัชรีย์ สโรรส, 2545, “ประชากรพิจารณากับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากอเมริกาถึงไทย”.

วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง), 2545, ความรู้เบื้องต้นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เหมาะสม, ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

สถาบันครอบครัวเพื่อการศึกษานานาชาติและสถาบันพระปกเกล้า, 2546, “การระงับความขัดแย้งในกรณีการตัดสินใจ โครงการท่องเที่ยวไทย-มาเลเซีย,”

สถาบันพระปกเกล้า, 2547, “ปัญหาความขัดแย้ง แนวทางการป้องกัน และแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่”.

สถาบันพระปกเกล้า, “เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516”, ฐานข้อมูลการเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า
<http://www.kpi.ac.th>

สมชัย จิตสุชน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, 2543, “การกระจายรายได้ ความยากจน : ปัญหาและแนวทางแก้ไข”, รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

สมบัติ ชำรงชัญญะ (2548) การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป

ภาษาอังกฤษ

- Alesina, Alberto, Rafael Di Tella, and Robert MacCulloch, 2001, "Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?" NBER Working Paper No. 8198.
- Barnes, H., 2005, Conflict, Inequality and Dialogue for Conflict Resolution in Latin American: The Cases of Argentina, Bolivia and Venezuela.
- Budde, E., 2000, The Lyong Uprising of 1831 and 1834, Smith College, Northampton, Massachusetts. (<http://www.smith.edu/hsc/silk/papers/budde.html>)
- Burbach, R., 2002, The Argentine Rebellion.
(<http://www.zmag.org/content/LatinAmerica/BurbachArgentina.cfm>)
- Coupal, Y., 2003, Macroeconomic Populism in Venezuela, mimeo.
- Delhey, Jan, 1999, "Inequality and Attitudes: Postcommunism, Western Capitalism and Beyond," working paper no. FS III 99-403, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.
- Fleischer, L. R., 2003, Economic and Political Troubles Plague Venezuela.
(http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2003_04-06/fleischer_venezuela/fleischer_venezuela.html).
- Friedman, Benjamin M., 2005, The Moral Consequences of Economic Growth, Enlarge View.
- Nelson, Joan M., 1998, "Poverty, Inequality, and Conflict in Developing Countries," Rockefeller Brothers Fund.
- The Economist, "Why the rich must get richer", an article in The Economist, 12 November 2005 (http://www.economist.com/books/displaystory.cfm?story_id=5135504&tranMode=none).
- Smeeding, Timothy, 2001, "The Gap Between Rich and Poor: A Cross-national of Perspective for Why Inequality Matters and What Policy Can Do to Alleviate It," paper presented for the National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo, Japan.

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2548

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 2

ความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม

บทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำ
และบริบทที่เปลี่ยนไปในสังคม

*Community Role In Building up Social Harmony In the Contexts of
Changes and Social Disparities*

โดย

กิตติศักดิ์ สินธุวนิช

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ค
Executive Summary	ง
ความนำ.....	1
สถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย	2
ส่วนแบ่งรายได้ตามกลุ่มประชากร	3
รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนระหว่างภาค	5
ความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษา	8
การกระจายทรัพยากรรายจ่ายงบประมาณระหว่างภูมิภาค	10
มาตรการของนโยบายสาธารณะที่มีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม	10
บริบทการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม.....	12
บทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม.....	14
ตัวอย่างของชุมชนที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อม ล้ำในสังคม.....	18
สรุปและข้อเสนอแนะ	23

บทสรุปผู้บริหาร

ในช่วงระยะเวลานับทศวรรษที่ผ่านมาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในสังคมไทยอยู่ในระดับที่สูงมาโดยตลอด ในขณะที่เดียวกัน บริบทการเปลี่ยนแปลงที่กำลังท้าทายประเทศไทยทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเชื่อมโยงเศรษฐกิจโลก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้น ทำให้ชุมชนใดที่ไม่มีโอกาสได้รับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็จะได้รับผลกระทบโดยตรง และส่งผลกระทบต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น ชุมชนจึงจำเป็นต้อง “รู้กว้าง รู้ไกล และรู้เท่าทัน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับตนเอง ครอบครัว และชุมชน”

ประเด็นสำคัญในการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมดุลดังกล่าว จำเป็นต้องสร้างความตระหนักของภาคีทุกฝ่าย ให้มีจิตสำนึกร่วมในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ หรือการกระทำใด ๆ ก็ตาม ที่ไม่เอาเปรียบ เบียดเบียนซึ่งกันและกัน รวมทั้งไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความร่วมมือ ร่วมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ บนฐานของความไว้วางใจ มีความเอื้ออาทร และมีสายใยความผูกพัน สิ่งเหล่านี้เรียกว่า “ทุนทางสังคม”

ทั้งนี้ การเพิ่มทุนทางสังคมเพื่อมาใช้ในการสร้างความสมานฉันท์ และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ภาคประชาชน ชุมชน และเครือข่ายชุมชน ต้องเป็นแกนนำในการดำเนินงานในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้สอดคล้องกับโอกาส ศักยภาพ และความพร้อมของแต่ละพื้นที่ โดยเข้าร่วมในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ภาคราชการ ต้องเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาและเพิ่มทุนทางสังคมของภาครัฐต่างๆ และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างทุนทางสังคม ทุนเศรษฐกิจ และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกื้อหนุนการพัฒนาประเทศ ภาคธุรกิจเอกชน เป็นแกนนำในการพัฒนาและขับเคลื่อนทุนทางสังคมในภาคธุรกิจ และสื่อ มีบทบาทในการสร้างสรรค์สังคม ด้วยการสร้างกระแส สร้างความตระหนัก และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่สังคม

โดยสรุป แนวทางการดำเนินการดังกล่าวนี้ เป็นแนวทางหลักในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่เป็นกรอบยุทธศาสตร์ระยะปานกลางที่ชี้ทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ในระยะยาวที่มุ่งสู่ “สังคมที่เข้มแข็งมีคุณภาพ” โดยยังคงยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแนวคิดพื้นฐานของแผนฯ รวมทั้งให้ความสำคัญกับ “การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม” พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันและสร้างมูลค่าเพิ่มให้ทุนสำคัญในสังคมไทย โดยเฉพาะทุนทางสังคม ทุนทางเศรษฐกิจ และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นแนวทางสมานฉันท์ในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยอย่างยั่งยืน

Executive Summary

Thailand has faced a problem of income distribution for more than a decade. This situation might be worsen from contexts of changes during this period in particularly, changes in social, inter-related economic, and natural resources situations including technology advantages. If any communities have no chance to be aware of these changes, they will have direct effects that cause more serious disparities in the society. Therefore, there is a special need for each community to know "widely", "extensively" and "penetratively" in order to be highly resilient.

An essential point to reduce the social disparities in the society is to balance the economic, social, and natural resource development. This is needed to be done through the realisation of all sectors in the society to be aware to live without conflicts but participate in developing the country with harmony which can be called "social capital".

The important factor to reduce the disparity in the society is to apply social capital with participation from all sectors in the society. Firstly, the people, community, and network community have to participate as the main actor in developing their own communities. Secondly, the public sector to play the role of a supporter for all sectors in the society including building up the inter-relation between economic capital, natural resource, and social capital. The Third participation comes from the private sector as the main actor in driving social capital within the private sector. Finally, the media has a role in promoting the realisation and knowledge on the social capital.

In conclusion, all of the approaches above are the main direction of the Tenth Plan. The Tenth plan will be serves as a medium term strategy plan to achieve a healthy society. The Plan still stresses on the "People Centred Paradigm" and the "Sufficiency Economy" as the foundation of the Plan. It also stresses the importance of the participation of all sectors in the society as the partner in the national development. Moreover, it also places an emphasis on the creation of value-added to the social, economic and natural resource capital. The approaches in the Plan will all leads to a sustainable development for the Thai society.

บทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำ และบริบทที่เปลี่ยนไปในสังคม

กิตติศักดิ์ สินธุวนิช¹

ความนำ

1. การลดปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม เป็นเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (ปี 2504-2509) จนกระทั่งถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (ปี 2545-2549) ซึ่งเป็นแผนพัฒนา ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนของคนในประเทศเป็นปัญหาเร่งด่วนของชาติที่จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องเร่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะ 5 ปีของแผนฯ โดยกำหนดเป้าหมายการลดสัดส่วนคนจนให้เหลือไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2549 พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างเป็นระบบ ด้วยการกระจายโอกาสให้คนจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพคนจนให้สามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ปรับกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อคนจนให้ได้รับโอกาส สิทธิ และความเป็นธรรมอย่างทัดเทียมกับกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนั้น รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการแก้ไขปัญหาคการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมมาโดยตลอด เนื่องจากปัญหาคการกระจายรายได้เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญ หากไม่สามารถบรรเทาให้ดีขึ้นได้แล้ว ปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

2. ความเหลื่อมล้ำในสังคมในอนาคตอาจทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่เข้าสู่ชุมชน ที่มีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ โดยเฉพาะในแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การค้าขายกับต่างประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และพฤติกรรมกรรมการบริโภค ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางสังคมไม่เพียงแต่ลดประสิทธิภาพของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในการแก้ไขปัญหาคความยากจนเท่านั้น หากยังอาจมีส่วนทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นได้อีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมทั้งในเชิงรายได้และไม่ใช่ว่ารายได้มักเป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจต่างๆ

¹ บทความนี้เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ไม่ใช่ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อันเป็นเหตุให้การดำเนินงานของกลุ่มทางเศรษฐกิจบางประเภท เช่น กลุ่มสหกรณ์ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระดับที่รุนแรงยังอาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในด้านต่างๆ เช่น การเมือง และสังคม เป็นต้น อันอาจทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ และมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

3. รายงานฉบับนี้ จะพิจารณาปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ในมิติความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ร่วมกับความเหลื่อมล้ำในมิติเชิงพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษา รวมทั้งความเหลื่อมล้ำในมุมมองของชุมชน โดยจะนำเสนอแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ชุมชนเป็นฐานในการสร้างสมานฉันท์

สถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

4. เมื่อพิจารณาสถานการณ์การกระจายรายได้ของไทยในปี 2547 พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ในปี 2547 ปรับตัวลดลงเล็กน้อยเป็น 0.499 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2543 และปี 2545 ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค เท่ากับ 0.525 และ 0.501 ตามลำดับ แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำรายได้สูงกว่าค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในปี 2539 ซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.491

ตารางที่ 1: สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคจำแนกตามภูมิภาค

สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค	2539	2541	2543	2545	2547
ทั่วประเทศ	0.491	0.511	0.525	0.501	0.499
กรุงเทพฯ	0.389	0.352	0.427	0.451	0.435
ภาคกลาง	0.463	0.450	0.483	0.433	0.455
ภาคเหนือ	0.478	0.489	0.529	0.500	0.519
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.529	0.518	0.550	0.527	0.524
ภาคใต้	0.486	0.482	0.519	0.483	0.475

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

5. การที่สถานการณ์การกระจายรายได้ของไทยปี 2547 ได้ปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2543 และปี 2545 เป็นผลจากความเหลื่อมล้ำภายในภาคของกรุงเทพมหานครภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ลดลง แต่ในขณะเดียวกัน ภาคกลางและภาคเหนือกลับมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นในสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของภาคนอกภาคเกษตร

เศรษฐกิจฐานรากเพื่อให้คนที่มีรายได้น้อย มีโอกาสพัฒนารายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นนั้น ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเพราะผลประโยชน์ส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่กับคนที่มีโอกาสและรายได้ดีกว่า ดังเห็นได้จากกลุ่มยากจนที่สุดร้อยละ 20 ล่างในภาคเกษตรมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 5.6 ในปี 2545 เหลือร้อยละ 4.5 ในปี 2547 ในขณะที่คนรวยสุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนเพิ่มจากร้อยละ 50.8 เป็นร้อยละ 55.4 ในช่วงเดียวกัน ส่วนคนนอกภาคเกษตรกลุ่มยากจนที่สุดร้อยละ 20 ล่าง มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.5 เหลือร้อยละ 4.3 และกลุ่มคนรวยสุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 53.1 เป็นร้อยละ 54.9

ตารางที่ 3 : ความแตกต่างในรายได้ระหว่างกลุ่มคน

ปี	สัมประสิทธิ์จีปี	ควินไทล์ 1	ควินไทล์ 2	ควินไทล์ 3	ควินไทล์ 4	ควินไทล์ 5
2539	0.515	4.1	7.5	11.8	19.9	56.7
2541	0.511	4.2	7.6	11.9	19.8	56.5
2543	0.525	3.9	7.2	11.4	19.7	57.8
2545	0.501	4.2	7.8	12.3	20.5	55.2
2547	0.499	4.3	7.9	12.3	20.3	55.2
ภาคเกษตร						
2539	0.434	5.8	9.8	13.9	20.5	50.0
2541	0.428	5.9	9.9	14.1	20.6	49.5
2543	0.516	5.7	9.4	13.2	19.2	52.5
2545	0.444	5.6	9.6	13.8	20.2	50.8
2547	0.439	5.9	9.7	13.8	20.2	50.4
นอกภาคเกษตร						
2539	0.455	3.4	6.5	10.4	17.7	62.0
2541	0.455	4.7	8.9	13.8	22.0	50.6
2543	0.503	4.0	7.8	12.4	20.9	54.9
2545	0.478	4.5	8.4	13.1	20.9	53.1
2547	0.481	4.5	8.3	12.9	20.7	53.6

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

9. เมื่อพิจารณาความแตกต่างในรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดกับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด พบว่า ค่าความแตกต่างนี้แม้จะมีแนวโน้มที่ลดลง กล่าวคือ ในปี 2547 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุดมีรายได้ 12.9 เท่าของกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด อัตราส่วนนี้ได้ลดลงจาก 13.5 เท่าในปี 2539 และ 15.4 เท่าในปี 2542 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ และ 14.8 เท่าในปี 2543 และล่าสุด 13.2 เท่าในปี 2545 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ปี 2547 ซึ่งเป็นปีสุดท้าย

ของรัฐบาลนี้ช่องว่างระหว่างกลุ่มคนรวยสุดและกลุ่มคนยากจนสุดได้ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ต่อปี เทียบกับปี 2543

ตารางที่ 4 : ช่องว่างระหว่างกลุ่มคนรวยสูงสุด และคนจนต่ำสุด

	กลุ่มรายได้ต่ำสุด 20 %	กลุ่มรายได้สูงสุด 20 %	ค่าความแตกต่างรายได้
2531	5.2	51.2	9.8
2533	4.9	54.1	11.0
2535	4.5	55.6	12.3
2537	4.0	57.7	14.4
2539	4.2	56.7	13.5
2541	4.2	56.5	13.5
2542	3.8	58.5	15.4
2543	3.9	57.8	14.8
2545	4.2	55.2	13.2
2547	4.3	55.2	12.9

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

10. อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างในรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดกับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดกับนานาประเทศนั้น (การวัดจาก Quintile 5/Quintile 1) พบว่า ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีค่าความแตกต่างนี้อยู่ในอัตราที่สูง กล่าวคือ ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ประเทศเบลเยียม เดนมาร์ก สวีเดน และ ญี่ปุ่น เป็นประเทศที่กลุ่มคนรวยที่สุดมีรายได้ไม่ถึงสี่เท่าของกลุ่มคนจนที่สุด และยิ่งสูงกว่าประเทศมาเลเซีย (11.9) ฟิลิปปินส์ (9.7) และอินโดนีเซีย (5.6)

รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนระหว่างภาค

11. เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนระหว่างภาค พบว่า ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนระหว่างภาคมีแนวโน้มลดลง แต่ก็ยังคงอยู่ในระดับที่สูง กล่าวคือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนสูงสุดระหว่างทุกภาค คือ 26,351 บาท รองลงมา ได้แก่ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีรายได้ต่ำสุด 9,916 บาท น้อยกว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลประมาณ 2.7 เท่า ซึ่งลดลงจากประมาณ 3.0 เท่าในปี 2539

ตารางที่ 5 : รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนระหว่างภูมิภาค

	2539	2543	2545	2547
ทั่วราชอาณาจักร	10,779	12,150	13,736	14,617
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	21,947	25,242	28,239	26,351
กลาง	10,907	13,012	14,128	16,513
เหนือ	8,331	8,652	9,530	10,897
ตะวันออกเฉียงเหนือ	7,388	7,765	9,279	9,916
ใต้	9,846	11,186	12,487	14,319

12. เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนร้อยละของประชากรในภูมิภาคต่างๆ กับโอกาสการถือครองรายได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปรากฏว่าปี 2547 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีส่วนแบ่งรายได้ลดลงทั้งรายได้รวมและรายได้ที่เป็นตัวเงิน ในขณะที่ภาคอื่นๆ มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำรายได้ระหว่างภูมิภาคยังคงมีอยู่สูง และเป็นประเด็นสำคัญทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ของไทย ซึ่งพิจารณาได้จากความแตกต่างในสัดส่วนแบ่งรายได้ระหว่างภูมิภาคเป็นที่เห็นได้ชัด เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีสัดส่วนประชากรประมาณร้อยละ 33.8 มีส่วนแบ่งรายได้รวมเพียงร้อยละ 21.2 แต่ถ้าคิดเฉพาะรายได้ที่เป็นตัวเงินส่วนแบ่งรายได้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีรายได้เพียงร้อยละ 19.8 ในขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีประชากรร้อยละ 16.1 มีส่วนแบ่งรายได้รวมร้อยละ 31.0 และถ้าคิดเป็นรายได้ที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 32.4

ตารางที่ 6: ตารางเปรียบเทียบสัดส่วนร้อยละของประชากรในภูมิภาคกับโอกาสการถือครองรายได้

	การกระจายของประชากร			การกระจายของรายได้ตัวเงิน			การกระจายของรายได้รวม		
	2543	2545	2547	2543	2545	2547	2543	2545	2547
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	33.8	33.5	33.8	17.9	19.5	19.8	19.7	21.0	21.2
ภาคเหนือ	18.0	17.8	17.9	12.0	12.9	14.0	12.3	13.3	14.3
ภาคใต้	13.4	13.6	13.3	11.7	11.1	12.2	11.5	11.1	12.1
ภาคกลาง	22.6	18.6	18.8	26.8	19.7	21.6	26.0	19.3	21.3
กทม. และปริมณฑล	12.2	16.5	16.1	31.7	36.8	32.4	30.6	35.2	31.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ: รายได้ตัวเงิน คือ money income

รายได้รวม คือ total current income (=money income + income in-kind)

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

13. ความเหลื่อมของรายได้²นี้ ยังสามารถยืนยันด้วยการวัดการกระจายรายได้จากตัวชี้วัด Theil Inequality ในตารางที่ ๗ แสดงให้เห็นว่าแหล่งที่มาของความเหลื่อมล้ำรายได้เกิดจากสาเหตุความเหลื่อมล้ำภายในภูมิภาคประมาณร้อยละ 80 ส่วนอีกประมาณร้อยละ 20 เกิดจากความแตกต่างรายได้ระหว่างภูมิภาค ซึ่งในช่วงปี 2547 ปัญหาความแตกต่างรายได้ภายในภูมิภาคบรรเทาลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา ส่วนตารางที่ 8 แสดงตัวชี้วัด Theil Inequality มีค่าเป็นบวก แสดงให้เห็นความแตกต่างสัดส่วนรายได้และประชากร กรุงเทพมหานครและภาคกลางมีสัดส่วนรายได้สูงกว่าประชากร ส่วนตัวชี้วัด Theil Inequality มีค่าเป็นลบ ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีสัดส่วนรายได้ต่ำกว่าสัดส่วนประชากรสูงสุด ตามด้วยภาคเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ

ตารางที่ 7 : ตัวชี้วัด Theil Inequality

ปี	ภายในภาค	%	ระหว่างภาค	%	Theil Inequality Measures
2539	0.201	82.72	0.042	17.28	0.243
2543	0.195	81.59	0.044	18.41	0.239
2545	0.221	78.93	0.059	21.07	0.28
2547	0.136	79.53	0.035	20.47	0.171

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

14. อย่างไรก็ตาม การวัดผลสำเร็จของการกระจายผลการพัฒนาด้วยตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำของ Theil² โดยเปรียบเทียบความสมดุลระหว่างสัดส่วนรายได้กับสัดส่วนประชากรในแต่ละภูมิภาคพบว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคในปี 2547 รุนแรงกว่าในช่วง พ.ศ. 2539-2545 โดยดัชนีของ Theil ปี 2547 มีค่าเพียง 0.17 เทียบกับ 0.28 ในปี 2545 โดยกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากกว่าทุกภาค มีค่าดัชนีสูงถึง 0.25 หรือสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนสูงกว่าสัดส่วนประชากร รองลงไปเป็นภาคกลางมีค่าดัชนี 0.02 ส่วนภาคอื่นๆ มีค่าดัชนีติดลบ หรือสัดส่วนรายได้ครัวเรือนต่ำกว่าสัดส่วนประชากร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคทำให้ความเจริญกระจายออกจากกรุงเทพมหานครไปยังจังหวัดต่างๆ ของภาคกลางที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เท่านั้น ดังเห็นได้จากค่าดัชนี Theil ของภาคกลางเพิ่มขึ้นจาก 0.008 ในปี 2545 เป็น 0.024 ในปี 2547 แต่ภูมิภาคอื่นๆ ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา ดังนั้นการดำเนินนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคจำเป็นต้องหาเครื่องมือทำงานใหม่ๆ ที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น

² ค่า Theil Inequality = 0 เมื่อสัดส่วนรายได้เท่ากับสัดส่วนประชากรในแต่ละภาค
ค่า Theil Inequality > 0 เมื่อสัดส่วนรายได้สูงกว่าสัดส่วนประชากรในแต่ละภาค
ค่า Theil Inequality < 0 เมื่อสัดส่วนรายได้ต่ำกว่าสัดส่วนประชากรในแต่ละภาค

ตารางที่ 8 : การเปรียบเทียบความสมดุลระหว่างสัดส่วนรายได้กับสัดส่วนประชากรในแต่ละภูมิภาค

ภาค	2539	2543	2545	2547
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	0.345201	0.324642	0.384272	0.253834
ภาคกลาง	0.004546	0.026745	0.008454	0.023976
ภาคเหนือ	-0.02328	-0.02984	-0.02861	-0.02572
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-0.06996	-0.07205	-0.0685	-0.0702
ภาคใต้	-0.01363	-0.0109	-0.01554	-0.01039
รวม	0.242874	0.238603	0.28008	0.171495

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษา

15. การศึกษานับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อรายได้ โดยผู้ที่มีการศึกษาสูงมีโอกาสในการทำงานมากกว่าและได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานสูงกว่าผู้มีการศึกษาจำกัด การศึกษาจึงเอื้อให้บุคคลยกระดับฐานะให้พ้นจากภาวะความยากจนได้ จากการศึกษาของกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) นั้นพบว่าจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นหนึ่งปีช่วยให้ผลผลิตของประชากรต่อหัวต่อปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ถึงร้อยละ 7 (OECD, 2002) ทั้งนี้ข้อเท็จจริงที่ว่า คนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาจำกัดนั้น เป็นเรื่องที่ทั้งนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องทุกคนล้วนทราบดี ทว่านับทศวรรษที่ผ่านมาระดับการศึกษาของคนตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนจนเปลี่ยนแปลงช้ามาก เนื่องจากด้วยเหตุของความยากจนทำให้ลูกหลานของคนจนเข้าถึงเพียงการศึกษาขั้นพื้นฐาน เท่านั้น โดยที่ผู้มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาชั้นนั้นได้รับผลตอบแทนจากการทำงานในปี 2543 ประมาณหนึ่งในสามของระดับค่าจ้างเฉลี่ยของประเทศ และรายได้ของผู้ทำงานในภาคเกษตรต่ำกว่าผู้ที่อยู่นอกภาคเกษตร หากบุคคลหนึ่ง ๆ มีการกระเลียดดูสมาชิกในครอบครัวมากกว่าสองคนขึ้นไปด้วยระดับค่าจ้างเฉลี่ยที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอจะยกระดับการครองชีพให้พ้นจากความยากจน

16. จากตารางที่ 9 แสดงถึงโอกาสทางการศึกษาจำแนกตามระดับเศรษฐฐานะและภูมิภาค โดยโอกาสทางการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาของคนแต่ละกลุ่มและแต่ละภูมิภาคไม่แตกต่างกันมากนัก แต่เริ่มแตกต่างกันมากในระดับที่สูงกว่าประถมศึกษา โดยลูกหลานของกลุ่มคนที่จนที่สุดเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพียงร้อยละ 62.16 ของเด็กในวัยเรียนในกลุ่มนี้ ขณะที่กลุ่มคนที่รวยที่สุดเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นถึงร้อยละ 96.14 โดยที่กว่าครึ่งของคนจนที่สุดอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และอีกร้อยละ 1.2 กระจายอยู่

ในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก ทำให้สัดส่วนของนักเรียนในประชากรกลุ่มนี้ในภูมิภาคดังกล่าวมีน้อย หรือไม่มีประชากรวัยเรียนในกลุ่มอายุดังกล่าว ที่น่าสนใจคือสำหรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งให้ผลตอบแทนจากการทำงานสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของทั้งประเทศถึง 3.1 เท่านั้น ลูกหลานของคนจนเข้าถึงการศึกษาในระดับนี้เพียงร้อยละ 0.37 หรือไม่ถึงหนึ่งในร้อยของผู้เข้ามหาวิทยาลัย ในขณะที่ร้อยละ 67.2 มาจากกลุ่มคนที่รวยที่สุด (ตารางที่ 18) เมื่อคำนึงถึงค่าใช้จ่ายต่อหัวในการจัดบริการการศึกษาของรัฐซึ่งให้การอุดหนุนต่อหัวสูงสุดสำหรับการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา ดังนั้นเมื่อคิดการอุดหนุนค่าใช้จ่ายภาครัฐต่อหัวนักเรียนซึ่งในระดับการศึกษาเดียวกันแต่มีความเหลื่อมล้ำในระดับภูมิภาค (แม้ว่าภาคเดียวกันจะได้รับการอุดหนุนต่อหัวเท่ากันก็ตาม) ทว่าเมื่อผนวกกับความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาของเด็กวัยเรียน ซึ่งเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีกว่าจะมีโอกาสทางการศึกษามากกว่าเด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจน ส่งผลให้ผู้ได้รับประโยชน์จากบริการการศึกษาของรัฐกลับเป็นกลุ่มเด็กนักเรียนที่มาจากครัวเรือนที่รวยที่สุดเป็นส่วนใหญ่ จึงนับได้ว่าการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อการศึกษาในลักษณะนี้ไม่เอื้อต่อการกระจายรายได้และแก้ปัญหาความยากจนแต่ประการใด

ตารางที่ 9 : การกระจายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2543 จำแนกตามภาคและตามเศรษฐกิจฐานะ

ระดับประถมศึกษา						
ภาค/ลำดับขั้นของเศรษฐกิจฐานะ	จนที่สุด	ลำดับ 2	ลำดับ 3	ลำดับ 4	รวยที่สุด	ยอดรวม
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	151.58	104.95	111.01	106.85	105.48	107.34
ภาคกลาง	144.59	110.87	109.11	103.35	119.23	110.35
ภาคตะวันออก	102.68	118.31	109.42	124.08	93.92	110.12
ภาคตะวันตก	107.45	112.17	125.49	120.91	111.00	117.04
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	105.23	104.77	102.76	99.70	106.65	104.17
ภาคเหนือ	117.54	106.68	103.28	107.75	99.91	108.18
ภาคใต้	111.82	100.26	109.87	97.40	102.17	105.40
ทั้งประเทศ	108.93	105.61	107.25	105.96	104.09	106.64
ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น						
ภาค/ลำดับขั้นของเศรษฐกิจฐานะ	จนที่สุด	ลำดับ 2	ลำดับ 3	ลำดับ 4	รวยที่สุด	ยอดรวม
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	66.11	40.70	87.72	83.40	91.90	86.20
ภาคกลาง	62.78	69.85	103.92	126.84	80.01	94.80
ภาคตะวันออก	85.46	62.60	83.94	74.08	110.75	81.14
ภาคตะวันตก	64.38	69.71	77.71	78.92	98.31	77.77
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	68.12	81.99	86.86	100.53	95.43	80.44
ภาคเหนือ	52.87	85.53	101.47	85.36	97.06	80.75
ภาคใต้	47.31	89.18	83.51	99.05	109.76	81.74
ทั้งประเทศ	62.16	80.88	88.38	90.67	96.14	81.75

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2543

การกระจายทรัพยากรรายจ่ายงบประมาณระหว่างภูมิภาค

17. โดยที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับผลักดันยุทธศาสตร์และกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แบบแผนการใช้จ่ายของรัฐในส่วนของ การแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วง พ.ศ. 2543-2546 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคแล้ว พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการสนับสนุนรายจ่ายในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจน มากกว่าภูมิภาคอื่น (ยกเว้น กทม.และปริมณฑล เนื่องจากมีรายจ่ายด้านบุคลากรและรายจ่ายที่ บริหารจัดการโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถจำแนกรายภูมิภาคได้) คือประมาณ 22,615.54 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.99 ของรายจ่ายรวมเพื่อการนี้

18. อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความรุนแรงของภาวะความยากจนในแต่ละภูมิภาคแล้ว จะพบว่ามีความไม่สมดุลย์กันระหว่างทรัพยากรที่ได้รับกับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ เพราะหากคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวคนจนแล้ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวคนจนต่ำที่สุดประมาณ 4,357 บาทต่อหัวในปี 2545 ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวคนจนทั้งประเทศประมาณ 3.74 เท่า ในขณะที่ภาคตะวันออกได้รับค่าใช้จ่ายต่อหัว คนจนมากที่สุดประมาณ 31,325 บาท ในปี 2545 สูงกว่าคนจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7.19 เท่า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

มาตรการของนโยบายสาธารณะที่มีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

19. รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และความเสมอภาคในการเข้ารับบริการของภาครัฐมาโดยตลอด เนื่องจากปัญหาการกระจายรายได้เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญ หากไม่สามารถบรรเทาให้ดีขึ้นได้แล้ว ปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

20. นโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการปรับกระบวนการและบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ โดยเน้นที่ตัวคนด้วยการพัฒนาศักยภาพเพิ่มขีดความสามารถให้สามารถพึ่งตนเองมากขึ้น และพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงระบบและโครงสร้าง โดยปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ปฏิรูปกฎหมาย และปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมไม่ขัดต่อกฎระเบียบของรัฐและชุมชน โดยมีโครงการที่สำคัญ ดังนี้

21. การสร้างโอกาสให้เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสได้รับการศึกษาที่ทั่วถึง ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาลูกยากจนและเด็กด้อยโอกาส รัฐบาล โดยคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาลูกยากจนและเด็กด้อยโอกาส กำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับแก้ไขปัญหาลูกยากจนและเด็กด้อยโอกาส อย่างครบวงจรทั้งในระยะยาวและระยะปานกลาง ประสานและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานตามนโยบายทั้งในภาครัฐและเอกชน จัดโครงการหรือกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาลูกยากจนและเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งวางแนวทางในการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ และบริหารทรัพยากรเพื่อประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาลูกยากจนและเด็กด้อยโอกาส ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา มีการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาที่ยากจน ทุนสนับสนุนการศึกษา แก่บุตร/ธิดา ผู้ทำประโยชน์แก่สังคมและราชการ และลูกผู้มีรายได้น้อย ทุนเขียนเรียงความ การให้ทุนศึกษาต่อแก่นักเรียนจากทุกอำเภอและกิ่งอำเภอในระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) เพื่อให้โอกาสเด็กยากจนได้เรียนในระดับอุดมศึกษาทั้งในและต่างประเทศตามสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและความต้องการของเด็ก และการสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาลูกยากจน เด็กพิการและเด็กกำพร้า

22. การดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกคน) เพื่อลดรายจ่ายของประชาชนในการดูแลสุขภาพ โดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาทต่อครั้ง ผลการดำเนินงานจนถึงสิ้นปี 2547 มีจำนวนประชากรผู้ขึ้นทะเบียนสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทั้งสิ้น 47.07 ล้านคน ทำให้ประชากรไทยมีสิทธิประกันสุขภาพรวมร้อยละ 95.42 ของทั้งหมด โดยมีประชากรที่รอการตรวจสอบสิทธิประกันสุขภาพจำนวน 4.58 ล้านคน นอกจากนี้ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2545 พบว่า คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 85.3 ของคนยากจนทั้งหมด และในปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 93.6 ของคนยากจนทั้งหมด

23. การสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยการส่งเสริมให้คนจนและผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงแหล่งทุนในระบบเพื่อพัฒนาอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำสำหรับประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกู้ไปลงทุน ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2548) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่า ผู้กู้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79) ระบุว่านำเงินไปใช้หมุนเวียนในการประกอบอาชีพ ซึ่งในปัจจุบันกำลังดำเนินการพัฒนาระดับสถานะกองทุนหมู่บ้านเป็นธนาคารหมู่บ้าน (สถาบัน

การเงินชุมชน) เป็นการพัฒนาเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและสามารถก้าวไปสู่การเป็นธนาคารหมู่บ้านในที่สุด

24. การสนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพ ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีที่เหมาะสม สร้างผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเชื่อมโยงสู่ตลาดภายในและต่างประเทศ โดยเฉพาะโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างงาน สร้างอาชีพและรายได้ ด้วยการนำทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตสินค้าและบริการ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนด้านความรู้ และการบริหารจัดการ โดยพัฒนาคุณภาพและการบรรจุหีบห่อเพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า รวมทั้งจัดหาแหล่งจำหน่ายสินค้า

25. การจัดสรรงบประมาณไปสู่หมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง ตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณไปยังหมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนนำไปแก้ไขปัญหาส่วนรวมเพื่อการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง (ร่วมคิด-ร่วมทำ) ซึ่งหมู่บ้านที่มีขนาดเล็ก (Small) มีประชากรไม่เกิน 500 คน ได้รับจัดสรรงบประมาณ 200,000 บาท หมู่บ้านที่มีขนาดกลาง (Medium) มีประชากร 501-1,000 คน ได้รับจัดสรรงบประมาณ 250,000 บาท และหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่ (Large) มีประชากร 1,001 คนขึ้นไป ได้รับจัดสรรงบประมาณ 300,000 บาท

บริบทการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม

26. มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา โดยสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้ท้องถิ่น (สคท.) จากการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำการศึกษาโครงการหลุดพ้นจากความยากจน: การเข้าใจความเจริญและเสรีภาพจากรากหญ้า ใน 40 ชุมชนพบว่า ชุมชนมีมุมมองเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคม ว่ามีลักษณะ คือ การเลือกที่รักมักที่ชังหรือการเลือกปฏิบัติ ความแตกต่างระหว่างความมั่งคั่งและความยากจน ความแตกต่างทางด้านการศึกษา มีการแบ่งชั้นวรรณะ การมีความสามัคคีและความขัดแย้ง ความแตกต่างของความสุขและความทุกข์ (2548, หน้า 4-13-15) ความเชื่อมโยงระหว่างความไม่เสมอภาคหรือความเหลื่อมล้ำกับปัญหาความยากจน คือ คนรวยหรือคนที่มีทุนจะเริ่มต้นทำอะไรใหม่ๆ ได้ แม้ไม่ได้ผลผลิต แต่ก็ไม่ได้เป็นหนี้สินเมื่อประสบปัญหา เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม ไข้หวัด และแมลงรบกวน ในขณะที่คนจนหรือคนที่มีทุนน้อย เมื่อเจอปัญหาไม่ได้ผลผลิต ได้รับผลกระทบให้เกิดเป็นปัญหาหนี้สินเรื้อรัง ทำให้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้

27. ความเหลื่อมล้ำทางสังคมดังกล่าว อาจมีความรุนแรงขึ้น จากการที่คนไทยและสังคมไทย จะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นหลักๆ จากบริบทการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ ภายใต้เงื่อนไขการค้าเสรี และการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมมีประเด็นสำคัญหลายประการที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

28. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขการค้าเสรี ที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงและรวดเร็ว นานาประเทศต้องพยายามเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของตนเอง ในทุกมิติให้พร้อมที่จะยืนหยัดบนเวทีโลกได้อย่างสมศักดิ์ศรีและมีเสถียรภาพ โดยจะต้องพัฒนาระบบเศรษฐกิจมหภาคและระบบเศรษฐกิจรากหญ้าให้เข้มแข็งและเชื่อมต่อกัน เพื่อให้การพัฒนาเกิดผลประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงสร้างทั้งโอกาสและภัยคุกคามให้แก่ประเทศไทยหลายประการ อาทิ การที่หลายประเทศหันมาให้คุณค่ากับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตแบบตะวันออกทำให้ไทยมีโอกาสพัฒนาสินค้าและบริการพื้นฐานวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นได้ดี ยกตัวอย่างเช่น การแพทย์แผนไทยทั้งสมุนไพรไทย นวดไทย ผลิตภัณฑ์และบริการสุขภาพ ขณะเดียวกันความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพส่งผลให้ไทยต้องเพิ่มความเข้มงวดในมาตรฐานและคุณภาพของผลิตภัณฑ์พื้นบ้านมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งจะสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการระดับชุมชน แล้วจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ ขณะเดียวกันระบบเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขการค้าเสรีที่มีการแข่งขันสูง ซึ่งถ้าหากชุมชนที่ไม่มีความเข้มแข็งหรือขาดความพร้อมที่ดีก็ จะทำให้สูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำมีมากขึ้นได้เช่นกัน

29. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมมีประเด็นสำคัญหลายประการที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ

- สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประชากรวัยทำงาน (15-19 ปี) จะมีสัดส่วนสูงสุดร้อยละ 67.1 ในปี 2552 แล้วจะลดลง ประชากรวัยสูงอายุและประชากรวัยเด็กจะมีสัดส่วน 11.7 และ 21.0 ในปี 2554 ส่งผลให้การพึ่งพิงของประชากรสูงอายุอยู่ในระดับสูง ถ้าคุณภาพประชากรไม่เพิ่มขึ้น ผลผลิตภาพการผลิตจะลดลง จึงจำเป็นต้องมีระบบเตรียมความพร้อมที่ดี อาทิ การฟื้นฟูความเข้มแข็งให้สถาบันครอบครัวและระบบเครือญาติในการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อไม่ให้เป็นการพึ่งพิงของครอบครัว ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องให้โอกาสผู้สูงอายุในการถ่ายทอดประสบการณ์ อบรม บ่มเพาะและปลูกฝังค่านิยม/ความเชื่อที่ดีงามแก่คนรุ่นหลังด้วย นอกจากนี้จะต้องมีการเตรียมความพร้อมให้คนไทยทุกช่วงอายุสามารถเข้าสู่สังคมได้อย่างดี โดยเฉพาะการสร้างค่านิยมและนิสัยประหยัดอดออม การเรียนรู้ตลอดชีวิตและการดูแลสุขภาพของตนเอง

- การเปลี่ยนจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ทำให้โอกาสการมีงานทำมากขึ้น และคนชนบทจะหลั่งไหลเข้าสู่ตลาดแรงงานในเมือง และถ้าหากแรงงานที่เคลื่อนย้ายไม่มีทักษะที่เพียงพอ ก็ไม่สามารถขยับฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ ขณะเดียวกันครอบครัวของแรงงานที่เคลื่อนย้ายจะสูญเสียกำลังแรงงาน ซึ่งหากรายได้จากการทำงานในเมืองไม่เหลือส่งกลับให้แก่ครอบครัวที่เพียงพอ ก็จะกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ของครัวเรือนได้ นอกจากนี้ปัญหาทางสังคมของต่าง ๆ ก็จะมาตาม เช่น ครอบครัวจะขาดความอบอุ่น ปัญหาพฤติกรรมเด็กและเยาวชน และสภาพแวดล้อมของเมืองที่แออัด เป็นต้น
- ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในการใช้เทคโนโลยี คือ การได้รับความสะดวกสบายจากเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยในชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพ การติดต่อสื่อสาร ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ทันเหตุการณ์ ส่วนข้อเสียทำให้มีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นและมีค่าใช้จ่ายต่อเนื่อง เช่น การใช้บัตรเติมเงิน หรือนำไปสู่การกู้ยืมเงินเพื่อมาเป็นค่าใช้จ่าย การซื้อหรือใช้เครื่องใช้เหล่านี้ นอกจากผลกระทบทางตรงต่อรายจ่ายแล้ว ยังมีผลกระทบทางอ้อมในด้านสังคม คือ ทำให้ขาดการปฏิสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัวและชุมชน หรือ “วัฒนธรรมถูกตัดขาดโดยเทคโนโลยี” นอกจากนี้ ในส่วนของเด็กและเยาวชนยังได้รับอิทธิพลจากการเลียนแบบพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องผ่านสื่อที่มากับอินเทอร์เน็ต และการแบ่งเวลาไม่ถูกระหว่างการเรียนและการเล่นเกมส์

30. จากการประเมินความพร้อมและศักยภาพของชาวบ้านและชุมชน พบว่า ส่วนใหญ่ยังไม่มีมีการเตรียมความพร้อมรับมือกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทุกอย่างชัดเจน ในบางบริบท ชาวบ้านคิดว่าเป็นเรื่องไกลตัวเกินไป หรือบางเรื่องรับรู้บ้างแต่ยังไม่คิดว่าจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ อาจส่งผลให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมทวีความรุนแรงขึ้น

บทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม

31. การขาดการเตรียมความพร้อมของชาวบ้านต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวบ้านขาดความรู้และทักษะในการปรับตัวรู้เท่าทันและได้ประโยชน์จากบริบทการเปลี่ยนแปลง ชาวบ้านในพื้นที่จำนวนมากยังขาดทักษะในการคิดวิเคราะห์และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารที่จะช่วยให้ตนเอง ครอบครัวและชุมชนสามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุมีผล กระบวนการคิดของชาวบ้านยังเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกี่ยวข้องกับตนเองและคนในครอบครัวเท่านั้น แต่ยังไม่มีการวางแผนอนาคตของตนเองและครอบครัวในระยะยาวเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยไม่มีการประเมินฐานะตัวเองและวางแผนชีวิตในอนาคต รวมทั้งมีฐานคิดว่า “คิดได้ แต่คงทำไม่ได้” และนำไปสู่การ “ยอมรับสภาพ” ไม่มีแนวคิดที่จะให้ความร่วมมือกับ

คนอื่น ๆ ในชุมชนในการทำงานเพื่อส่วนรวม แต่ต้องการ “รับความช่วยเหลือ” จากภายนอก โดยเฉพาะภาครัฐอยู่ตลอดเวลา

32. อย่างไรก็ตาม การกระตุ้นให้ชุมชนได้มีการรวมตัวกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน การร่วมกันทำกิจกรรมที่เป็นการแก้ปัญหาชุมชนได้ปรากฏอยู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่เน้นการแก้ปัญหาคความยากจน โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ทั้งในการสะท้อนปัญหาและความต้องการผ่านระบบการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ภายใต้ระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กษช.) พร้อมทั้งจัดทำแผนพัฒนาชนบทเพื่อแก้ปัญหาคความยากจนเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาประเทศ โดยกำหนดเป้าหมายหมู่บ้านยากจน กำหนดแผนงานระดับชนบทที่ให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม เช่น โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการธนาคารโค-กระบือ โครงการยุงฉางระดับชุมชน รวมทั้งโครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชุมชน เป็นต้น การดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ดังกล่าว นับได้ว่ามีส่วนวางรากฐานของระบบการบริหารงานจำกัดที่เน้นกระทบการมีส่วนร่วม และให้ชุมชนได้แก้ปัญหาของตนเอง และพึ่งตนเองได้มากขึ้น

33. ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ฉบับที่ 8 จนถึงฉบับปัจจุบันที่เป็นฉบับที่ 9 รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีเป้าหมายชัดเจนที่จะให้ชุมชนเป็นฐานของการพัฒนา โดยเฉพาะภายใต้ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจนฉบับปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการแก้ไขปัญหาคความยากจนจากการที่มุ่งดำเนินการโดยภาครัฐฝ่ายเดียวเป็นการให้ภาคชุมชนหรือภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมากในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนภายในกรอบของชุมชน ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) รวมทั้งโครงการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อเอาชนะความยากจน ซึ่งแผนชุมชนนี้จะเป็นการสะท้อนถึงกระบวนการพัฒนาของชุมชน เพื่อชุมชน และโดยชุมชน

34. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ร่วมกับหน่วยงานและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องผลักดันกรอบยุทธศาสตร์การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนไปสู่การปฏิบัติโดยจัดทำ “โครงการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน” เพื่อผนึกกำลัง ร่วมกันของภาคีการพัฒนาทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายองค์กรชุมชน ร่วมกันสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการแผนชุมชนในทุกตำบลทั่วประเทศ ในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2546-2548) มุ่งเน้นสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้แผนชุมชนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน ให้ชุมชนมีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาคในท้องถิ่นของตนเองใน

ทุก ๆ ด้านตามความต้องการของชุมชน โดยใช้ทุนทางสังคม วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาชุมชนของตนเองไปสู่ เป้าหมายที่ต้องการและพึ่งตนเองได้ในที่สุด

35. แผนชุมชนเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับปรัชญาและแนวทางการพัฒนาชนบท โดยเริ่มต้นจากคนในชุมชน (bottom up approach) และเป็นการป้องกันการครอบงำของบุคคลจากหน่วยงานภายนอกที่มักเข้าไปชี้นำและ “ส่งเสริม” ให้คนในชุมชนทำโน่นทำนี่ ในนามของความหวังดี และสร้างปัญหาให้แก่ชาวบ้านในภายหลัง แต่โดยหลักปรัชญาของแผนชุมชน ก็คือ คนในชุมชนเป็นผู้กระทำ (actor) ไม่ใช่ผู้ถูกกระทำ โดยเข้ามาร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกันตัดสินใจเองว่าต้องการให้เกิดอะไรขึ้นในชุมชนต้องการอนาคตแบบไหน

36. แนวคิดเรื่อง “แผนชุมชน” ก่อกำเนิดมาจากฐานรากของสังคมไทยอย่างแท้จริง โดยชุมชนที่ริเริ่มแนวคิดดังกล่าวคือ ชุมชนไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช จากการศึกษาของโอภาส ปัญญา และคณะ (โอภาส และคณะ 2544) ซึ่งเข้าไปศึกษาเรื่องระบบข้อมูลของชุมชนเพื่อหาคำตอบว่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเพื่อพึ่งตนเอง มีวิธีการใช้ข้อมูลอย่างไร การเข้าไปเรียนรู้ร่วมกับชุมชน ทำให้คณะนักวิจัยได้ค้นพบวิธีการทำ “แผนชุมชน” ของชาวบ้านเป็นของแถมกลับมา โดยพบว่า แผนชุมชนเริ่มจากแรงปรารถนา (passion) ของกลุ่มผู้นำชุมชนในการที่จะพึ่งพาตนเองเป็นอันดับแรก การเกิดความรู้สึกร่วมกันทำให้กลุ่มผู้นำชุมชน ตำบลไม้เรียง กลุ่มหนึ่งซึ่งมีแนวความคิดในการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเอง ได้รวมกลุ่ม พุดคุยปรึกษาหารือกันเอง รวมทั้งการตั้งคำถามที่ทำให้เกิดการจุกจิกคิดกันอย่างกว้างขวางว่า “ทำไมพวกเราจึงยากจน”

37. คำถามนี้ใคร่ถามได้ โดยเฉพาะผู้ที่เผชิญปัญหาความยากจนอยู่ทุกวันนี้อาจถามตัวเองทุกวันอีกด้วย แต่สิ่งที่ทำให้ชาวตำบลไม้เรียงมีความแตกต่างจากชาวบ้านกลุ่มอื่นๆ คือ กระบวนการแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับความยากจนอย่างมีสติ โดยเริ่มต้นจากการวิจัยเชิงสำรวจ ส่งคนออกไปเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของชุมชนของตนเองอย่างต่อเนื่อง และนำเอาข้อมูลที่ได้มานั่งถกเถียงกันที่ศาลาวัด หรือที่บ้านผู้นำเพื่อสร้างปัญหาแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่กระโจนเข้าหาเป้าหมายเพื่อการแก้ปัญหาความยากจนแบบทันทีทันใด โดยการสนทนาแต่ละครั้งแทบไม่มีข้อสรุปอย่างเป็นทางการ แต่ปล่อยให้

แผนชุมชนเป็นแผนที่ชาวบ้านร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจ เป็นการระดมสมองอย่างสร้างสรรค์ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้มากที่สุด สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในชุมชน ใช้ฐานความคิดชุมชนเป็นศูนย์กลาง ชาวบ้านเป็นเจ้าของเรื่อง ชาวบ้านได้มีโอกาสรับรู้ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันตลอดเวลา โดยกระบวนการแผนชุมชนได้หลอมรวมความคิด แนวทางแก้ปัญหา และหาสาเหตุต่างๆ มาจัดทำเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กลุ่มชุมชนแผนชุมชนเล่มนี้ จึงเปรียบเสมือนแนวทางการพัฒนาหมู่บ้านที่ชาวบ้านคิดเอง อยากรู้ และคิดว่าต้องปฏิบัติได้จริง”

(คำนำในเอกสารแผนชุมชนตำบลสมอโคน อ.บ้านตาก จ.ตาก

2547-2549

แต่ละคนมีอิสระในการคิดและสร้างข้อสรุปของตนเองจากการสนทนาและการฟังซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องและยาวนาน และมีข้อสังเกตว่า “ตัวปัญญา” ที่ผุดขึ้นมาในวงสนทนาแต่ละครั้งกลับไม่ใช่ “คำตอบ” แต่เป็น “คำถาม” ที่เต็มไปด้วยพลังของการแสวงหา คำถามใหม่ๆที่เกิดขึ้นจะผลักดันให้แต่ละคนไปคิดหาคำตอบและนำมาถกเถียงกันในวงสนทนาอย่างมีชีวิตชีวา ดึงดูดให้คนอื่น ๆ เข้ามาร่วมสนทนากันมากขึ้น จนในที่สุดก็พบคำตอบร่วมกันเกี่ยวกับทางออกของความยากจน และกลายเป็นที่มาของคำว่า “แผนชุมชน” ซึ่งถือว่าเป็นแผนของคนในชุมชน โดยคนในชุมชนและเพื่อคนในชุมชน

38. อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการได้มาซึ่งแผนชุมชน เป็นเครื่องมือในการรวมคนให้เข้ามาทำงานร่วมกันผ่านกระบวนการจัดการและการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนเกิดความตระหนักในศักยภาพแห่งตน (Self-actualization) แผนชุมชนมิใช่เป็นเพียงการศึกษาปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง แล้วนำมากำหนดเป็นแผนงาน-โครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหามาของชุมชนเท่านั้น แต่แผนชุมชนเป็นการทำให้คนในชุมชนได้ตระหนักถึงศักยภาพที่ตนเองมีอยู่ และพร้อมที่จะดึงศักยภาพที่มีอยู่นั้นมาทำให้เกิดภาคปฏิบัติการงานพัฒนาที่ชาวบ้านเป็นผู้ริเริ่ม และลงมือทำด้วยตนเอง

39. “แผนชุมชน จริง ๆ แล้ว เป็นเพียงกลลวงให้คนมารวมกันเท่านั้นเอง” คำกล่าวนี้นี้เป็นของแกนนำในการทำแผนชุมชน ตำบลเขาคราม อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ ซึ่งได้สรุปบรรยายอดคุณลักษณะสำคัญของแผนชุมชน ซึ่งเป็นอุปายให้คนมารวมกัน ซึ่งโดยนัยนี้ แผนชุมชนจึงไม่ใช่เป้าหมายของการทำงานพัฒนา เป็นแต่เพียงเครื่องมือ หัวใจของการทำแผนชุมชนจึงอยู่ที่การสร้างความร่วมมือระหว่างคนในชุมชนในเข้ามาทำงานร่วมกันอย่างเท่าเทียม และเสมอภาคกัน

40. กระบวนการดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการที่สำคัญในการแก้ปัญหาของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชนเชิงสมานฉันท์ โดยที่หน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาต่างๆ ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของตนจากการเข้าไปสู่การสร้าง

“แนวคิดการพัฒนาใดๆก็ตาม คนเรานั้นจะพัฒนาแบบเดียวๆไม่ได้ จะต้องให้ทุกคน ให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการพัฒนา เหมือนกับต้นไม้ต้นหนึ่ง ที่จะขาดสิ่งใด สิ่งหนึ่งไปไม่ได้ ต้นไม้นั้นต้องตายไปในที่สุด ร่างกายของคนเราก็เหมือนกัน เมื่อรวมอวัยวะทุกส่วนเข้าด้วยกันแล้วคนเราก็จะมีชีวิตอยู่ได้ตลอดจนอายุขัย การพัฒนาก็เหมือนกัน ถ้าเรารวมพลังกันแล้ว เป็นพลังอันยิ่งใหญ่ ที่จะพัฒนาชุมชนและประเทศไทยให้ยั่งยืนตลอดไป”

ความในร่วมมือในฐานะผู้ทำงานร่วม ทั้งนี้ประเด็นสำคัญของการมาทำงานร่วมกันในกระบวนการทำแผนชุมชนก็คือ ได้ทำให้เกิดการจัดความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ

41. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ การจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ แบบที่ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งการจัดความสัมพันธ์เชิงการพัฒนาแบบใหม่ที่ทำให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนานั้น ถือเป็นนวัตกรรมที่สำคัญ และเป็นการยกระดับการทำงานพัฒนาจากการที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนามาสู่การพัฒนาที่เอาชาวบ้านเป็นตัวตั้ง หรือให้ชาวบ้านเป็นเจ้าภาพของงานพัฒนา และมีภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนวิชาการ เป็นต้น โดยสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือทุกฝ่ายเข้ามาทำงานร่วมกันอย่างเท่าเทียม และไม่มีการแย่งชิงผลงานระหว่างกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันทุกฝ่าย กระบวนการแผนชุมชนจึงเป็นการสร้างระเบียบของการมีปฏิสัมพันธ์ (interaction order) ที่เป็นกรอบอ้างอิง (frame of inference) ในการพัฒนาแบบใหม่ ที่ยึดชาวบ้านเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งถือเป็นการสร้างวัฒนธรรมการทำงานพัฒนารูปแบบใหม่ที่ทุกฝ่ายมาร่วมทำงานบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน ซึ่งก็คือ แนวทางสมานฉันท์ในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาเพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

ตัวอย่างของชุมชนที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม

42. การรวมกลุ่มของคนในชุมชนในการทำกิจกรรมต่างๆ ทั้งเพื่อผลในเชิงเศรษฐกิจ ผลในเชิงทรัพยากรธรรมชาติ หรือผลในเชิงสังคมนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นจากการจัดตั้ง แต่เกิดขึ้นจากความรู้สึกร่วมในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อผลของการพัฒนาชุมชน ซึ่งการรวมกลุ่มนี้ทั้งที่ประสบความสำเร็จ ไม่ประสบความสำเร็จ และอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ทั้งนี้จากการประเมินผลโครงการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน ในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2546-2548) พบว่า มีตำบลต้นแบบของการดำเนินการแผนชุมชนรวม ๓๐๐ ตำบล ในขณะที่เดียวกันมีตำบลที่มีกระบวนการแผนชุมชนรวมกว่า ๓,๐๐๐ ตำบล ซึ่งในที่นี้ จะขอนำเสนอ ชุมชน ๒ ชุมชน ที่ประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มชุมชนเพื่อร่วมดำเนินกิจกรรม โดยเฉพาะในการลดความเหลื่อมล้ำในชุมชน

ชุมชนเขาคราม อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่

43. ชุมชนเขาครามมีประวัติศาสตร์ร่วมกันเป็นระยะเวลานาน มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ชุมชนเขาครามเป็นชุมชนเก่าแก่ มีอายุถึง 500 ปีโดยประมาณ โดยมีหลักฐานการค้าขายของชาวจีนและชาวมลายู พบซากเรือเก่า พบร่องรอยว่ามีเรือเข้ามาได้ถึงกลางหมู่บ้าน และข้อค้นพบจากประวัติศาสตร์ชุมชนคือเรื่อง

ความหมายของแผนชุมชน หมายถึง เป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับชีวิตจริงของคนในชุมชน เป็นแผนที่มีชีวิตของคนเขาครามเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือแผนชุมชนของเขาครามทำให้สมาชิกในชุมชนเข้าใจชีวิตจริงของตนเอง และเป็นแผนที่มีความหมายเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้ดีขึ้น ด้วยตัวของตัวเอง

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างคน (จีน มลายู พุทธ อิสลาม) มีความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติที่เข้มข้น เห็นได้จากการสืบทอดในระบบการปกครอง มีผู้นำทุกเพศและทุกวัยในทุกระดับ ซึ่งในอดีต ชาวบ้านในชุมชนต้องประสบปัญหา คือ ราคาผลผลิตตกต่ำ ชุมชนมีหนี้สินรวมกันมากกว่า 100 ล้านบาท ผู้นำแบ่งเป็นฝักฝ่าย มีความแตกแยกทางความคิด ขาดการพัฒนาให้เกิดความเจริญในชุมชนอย่างต่อเนื่อง และขาดการณิศทางของหมู่บ้านและตำบลไม่ได้ รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ของชุมชนไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งในอดีตนั้น กล่าวได้ว่า ชุมชนเขาครามมีความเหลื่อมล้ำทั้งในเชิงรายได้ วัฒนธรรม ศาสนา และชาติพันธุ์

44. ในการวางแผน แกนนำของชุมชนไม่ใช้ปัญหาของชุมชนเป็นตัวตั้ง แต่พิจารณาจากศักยภาพที่ชุมชนมีอยู่ หรือการวางแผนเพื่อการจัดการทุนหรือทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ซึ่งแกนนำเรียกว่า “ใช้ความฝันเป็นตัวตั้ง ใช้ปัญญาเป็นตัวหลัก” โดยวิธีการสำคัญในการสร้างแผนชุมชน คือใช้เวทีชุมชน โดยมีหลักการสำคัญในการจัดทำแผนชุมชนมาจากรู้นคิดที่สำคัญคือการสร้างกระบวนการคิดเชิงบวก (Positive Thinking) โดยการจัดเวทีระดับหมู่บ้าน จะสร้างความเข้าใจให้ผู้เข้าร่วม นอกจากนั้นเวทียังเป็นการจัดการศึกษาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้ชุมชน โดยแต่ละเวทีที่จัดขึ้นนั้นมีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกได้รับความรู้ ข้อมูล ข่าวสารในเรื่องเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงของสังคม กระตุ้นให้เกิดการคิด และการทบทวนแบบแผนการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนในช่วงที่ผ่านมา (ตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

45. กระบวนการทำแผนชุมชนในระยะแรกจึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงตนเอง เพื่อให้ชุมชนได้ทบทวนอดีต เข้าใจปัจจุบัน และกำหนดอนาคตที่พึงปรารถนาของตนเอง ทั้งนี้การกำหนดอนาคตของชุมชนเขาครามมีลักษณะเด่น คือ “เอาทรัพยากรที่มีอยู่เป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอาปัญหาของชุมชนเป็นตัวตั้ง” จึงทำให้ชุมชนเกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับศักยภาพที่มีอยู่ ได้แก่ ความรู้เรื่องความสามารถของคนในชุมชน องค์ความรู้เรื่องการจัดความสัมพันธ์ของคนในชุมชน องค์ความรู้เรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ซึ่งองค์ความรู้ดังกล่าวชุมชนได้นำมาเป็นฐานในการพัฒนาชุมชนของตนเอง นับว่าสำคัญเชิงการพัฒนาชุมชนเขาครามจึงเป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองความเป็นจริงของคนในชุมชน

46. นอกจากนั้นยังมีแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ “การพึ่งตนเอง” ในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มภายในชุมชน จากการใช้เวทีเป็นเครื่องมือทำความเข้าใจที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีการนำวิทยากรมาให้ความรู้ พาแกนนำไปศึกษาดูงาน อภิปรายหลังจากการดูงาน และยกระดับความเชื่อสู่การปฏิบัติ ดังนั้นกระบวนการทำแผนจึงเริ่มต้นที่การสร้างคน การสร้างกระบวนการคิดนี้ไปสู่การมีส่วนร่วมภายในชุมชน มีการแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่มากมาย นำไปสู่การขับเคลื่อนความคิดสู่การปฏิบัติ

47. สิ่งที่ทำให้การพัฒนาเขตรวมมีศักยภาพคือการสร้างคนเขตรวมให้เป็นคนมีศักยภาพ การลงทุนที่ยั่งยืนคือการให้การเรียนรู้ ซึ่งการลงทุนในการสร้างคนอาจไม่ใช่การลงทุนด้านเงินทอง แต่เป็นการลงทุนในเชิงความคิด วางแผน สร้างกลยุทธ์ พลิกแพลงแผนกลยุทธ์ไปตามสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเมื่อติดตามไปได้สักระยะหนึ่งจะเห็นผลลัพธ์ที่น่าแปลกใจว่าคนต้องการการเรียนรู้และพัฒนาตนเองมากกว่าที่นักพัฒนาเคยเชื่อกัน

48. เมื่อเกิดแผนชุมชนแล้ว นำไปสู่กิจกรรมในภาคปฏิบัติว่าจะนำแผนชุมชนไปช่วยให้ชาวบ้านมีชีวิตที่ดีขึ้นอย่างไร ได้แก่การทำวิสาหกิจชุมชน ในช่วงแรก อาศัยข้อมูลจากทุกครัวเรือนนำไปสู่เป้าหมาย คือ โรงงานน้ำปลา- ทำอย่างไร ชาวบ้านจึงจะได้บริโภคน้ำปลาดี ราคาต่ำ- เนื่องจากพบว่าแต่ละปีค่าใช้จ่ายในการซื้อน้ำปลาออกไปนอกชุมชนมาก ชุมชนขาดดุล จึงสร้างวิสาหกิจชุมชนเป็นโรงงานน้ำปลา ให้ชุมชนเป็นเจ้าของเมื่อสำเร็จแล้วก็ไปศึกษากิจการอื่น ๆ เพื่อมาสร้างเมื่อเกิดวิสาหกิจ ความไม่มีจิตสำนึกของชุมชนก็ลดลง เกิดมีจิตสำนึกเพราะเห็นรูปธรรมของกิจกรรม เมื่อเกิดรายได้ ประชาชนก็มาลงทุนกันมาก ชาวบ้านเมื่อก่อนไม่รู้เรื่องข้อมูลหนี้สิน เมื่อรู้ก็ตกใจ ตื่นตัว อยากมาร่วมกันแก้ปัญหาให้เศรษฐกิจดีขึ้น อยู่ได้แบบยั่งยืน

49. บทเรียนที่สำคัญที่ได้รับจากชุมชนเขตรวม คือ กระบวนการทำแผนชุมชนของตำบลเขตรวม เกิดจากความต้องการของแกนนำในชุมชนที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในชุมชน จึงได้ใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือ (แกนนำใช้คำว่า "กลลวง") ในการรวมคนให้คนเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยเริ่มต้นจากการจุดประกายความคิดให้สมาชิกเกิดความมั่นใจในตนเอง และหลอมความคิดให้คนในชุมชนมีความหมายร่วมกัน (Shared meaning) ในการทำงานให้ชุมชน ในส่วนภาคปฏิบัติการของการทำแผนชุมชนนั้นเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชนเพื่อวิเคราะห์สภาพจริงของชุมชน และศึกษาศักยภาพที่มีอยู่ของคนในชุมชน เพื่อดึงศักยภาพดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้กระบวนการสำคัญของชุมชนเขตรวมคือยกระดับสมาชิกให้เป็น ผู้นำ และมีความรู้ ความสามารถที่จะบริหารจัดการงานพัฒนาของตนเอง สามารถแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้จริง

ตำบลเสียว กิ่งอำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จังหวัดศรีสะเกษ

50. ตำบลเสียว ตั้งชื่อตามลำน้ำเสียวซึ่งเป็นลำน้ำสายเล็กๆ ไหลลงสู่แม่น้ำมูล ประชากรท้องถิ่นมีความผูกพันและใช้ประโยชน์จากลำน้ำสายนี้อย่างคึกคัก ในฐานะที่เป็นแหล่งอาหารประเภทกุ้ง หอย ปู ปลา และใช้น้ำทำการเกษตรปลูกข้าวหอมมะลิ หอม กระเทียมส่งขายตลาดในเมือง ในอดีตประชากรท้องถิ่นมีฐานะค่อนข้างยากจน พอหมดฤดูการเพาะปลูกแรงงานส่วนหนึ่งอพยพเข้ากรุงเทพฯ ผู้สูงอายุทำหน้าที่เฝ้าบ้านเลี้ยงหลาน รอคอยการกลับมาของหนุ่มสาวแรงงานหลักของครอบครัวเพื่อเริ่มฤดูกาลเพาะปลูกใหม่

51. ตำบลเสียว มีฐานความสัมพันธ์ทางเครือญาติที่ค่อนข้างเป็นปึกแผ่น คนรุ่นใหม่ให้ความเคารพในผู้อาวุโสตามแบบประเพณีไทย รวมทั้งการมีฐานความรักท้องถิ่นที่มีเอกภาพ ทำให้พลังของท้องถิ่นสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่ฉาบจากภายนอกได้เป็นอย่างดี มีตัวอย่างมากมายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถนำมาสนับสนุนคำกล่าวเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการเกิดองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ซึ่งตั้งขึ้นมาใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จากบทเรียนที่ผ่านมา ชุมชนที่ไม่มีทุนทางสังคมประเภทนี้อยู่ จะเกิดการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย แยกสามัคคีกัน พุดกันคนละที่ ทำงานกันคนละอย่างแบบแข่งขันแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นซึ่งกันและกัน ไม่มีเอกภาพ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นภายในตำบลเสียวกลับไม่เป็นเช่นนั้น กลุ่มผู้ใหญ่บ้าน กำนันซึ่งเป็นผู้นำที่สังกัดกรมการปกครอง กับกลุ่มผู้นำจากองค์กรส่วนท้องถิ่น เช่น ประธาน คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานความรู้สึกร่วมกัน คือความรู้สึกเป็นพี่เป็นน้อง คนบ้านเดียวกัน ตำบลเดียวกัน ดิมน้ำสายเดียวกัน มาเป็นฐานของการรวมพลังท้องถิ่นโดยไม่มีการแบ่งแยกเขาแยกเรา แต่ให้ความเคารพเชื่อฟังผู้อาวุโส โดยเฉพาะกำนัน ซึ่งเป็นผู้นำในการต่อสู้กับความไม่ยุติธรรมเพื่อปกป้องสิทธิและศักดิ์ศรีของคนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง จนเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง

52. คุณค่าของพลังการรวมกลุ่มของชุมชนเสียวมีวิวัฒนาการมาจากบทเรียนการต่อสู้กับทัศนคติและท่าทีแบบเจ้านายของข้าราชการฝ่ายปกครองในอดีต กล่าวคือ ประมาณยี่สิบปีที่แล้ว ราชการมีนโยบายจะตั้งอำเภอแห่งใหม่ของจังหวัดศรีสะเกษ แต่มีความไม่ลงรอยเรื่องสถานที่ตั้ง จนเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งที่ได้กลายเป็นการแตกหักระหว่างข้าราชการกับชาวบ้านในท้องถิ่น จนเกิดการกระทบกระทั่งกันตลอดเวลา และกลายเป็นปฐมบทของการต่อสู้ระหว่างข้าราชการกรมการปกครองกับชาวบ้าน เพราะต่างฝ่ายต่างไม่ยอมกัน ต้องการรักษา “อัตลักษณ์” ของตน กล่าวคือ ฝ่ายข้าราชการต้องการรักษาอำนาจในการปกครองชาวบ้าน ต้องการให้ชาวบ้านทำตามคำสั่ง แต่ในขณะเดียวกัน ฝ่ายชาวบ้านก็ต้องการรักษาศักดิ์ศรีของความเป็นคน ด้วยการต่อสู้กับทัศนคติแบบดูถูกเหยียดหยาม ไม่ให้เกียรติชาวบ้านของข้าราชการฝ่ายปกครอง การต่อสู้เพื่อรักษาอำนาจของแต่ละฝ่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จนฝ่ายข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของจังหวัดศรีสะเกษใน พ.ศ. นั้น ต้องยอมโอนอ่อนผ่อนตาม และย้ายสถานที่ตั้งที่ว่าการอำเภอแห่งใหม่ มาตั้งอยู่ในพื้นที่เดิมที่ชาวบ้านเคยเรียกร่องตั้งแต่ต้น

53. กรณีการต่อสู้ที่สำคัญอีกกรณีหนึ่ง คือ การต่อสู้เรื่องป่าสาธารณะของตำบลซึ่งมีอยู่ประมาณสองพันกว่าไร่ และชาวบ้านใช้ประโยชน์จากป่านี้ร่วมกันมาตลอด เช่น ใช้เป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ เช่นเห็ด ผักพื้นบ้าน ไม้ทำฟืน รวมทั้งเป็นสถานที่เลี้ยงวัว ควาย ในตอนที่มิ้นข้าวเต็มทุ่ง มีอยู่ครั้งหนึ่งที่ชาวบ้านไปบุกรุกแผ้วถางเพื่อจับจองเป็นที่ปลูกพืชไร่ กำนันและคณะกรรมการหมู่บ้าน รวมทั้งสภาตำบลในยุคนั้นต้องไปเจรจาให้คนที่บุกรุกถอนตัวออกมาอย่างละมุนละม่อม

เพื่อเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวม ทำให้ป่าผืนนั้นกลับมาเป็นสมบัติของทุกคนอีกครั้งหนึ่ง แต่ทางราชการได้ขายสัมปทานป่าผืนนี้ให้บริษัทเอกชน เพื่อใช้พื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ เมื่อชาวบ้านรวมตัวกันประท้วง ก็ถูกตอบโต้ด้วยข้ออ้างของตัวบทกฎหมายและการยึดถือผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ทำให้กลุ่มชาวบ้านทำอะไรไม่ถูกอยู่พักใหญ่ ต้องคิดหากลวิธีในการต่อสู้กันใหม่

54. ในที่สุดก็เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นโดยไม่มีใครคาดคิด เพราะความรู้สึกคับแค้นใจทำให้เกิดอารมณ์ร่วมระหว่างคนในหมู่บ้าน เกิดการเผาเครื่องจักร และที่พักของพนักงานบริษัท แต่ไม่มีใครได้รับอันตรายถึงชีวิต ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลต้องส่งคนระดับรัฐมนตรีมาตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยตนเอง และนำมาซึ่งการยกเลิกสัมปทานป่าชุมชนผืนนั้นลงอย่างเด็ดขาดในภายหลัง นับเป็นชัยชนะครั้งสำคัญของชาวบ้าน

55. ประสบการณ์จากการที่ได้ผ่านการต่อสู้กับความไม่ถูกต้องมาอย่างโชกโชน ทำให้ชาวบ้านเกิดความเชื่อมั่นในตัวเอง และไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของคนภายนอกง่าย ๆ โดยเฉพาะหน่วยราชการต่างๆ ที่มีโครงการ “พัฒนา” ต่างๆ เข้ามาในหมู่บ้านนั้น มักจะถูกตั้งข้อสงสัยไว้ก่อนว่า หน่วยราชการทำเพียงเพื่อให้ได้ผลงาน และเมื่อได้ผลงาน ทุกอย่างก็จบลงโดยไม่เคยตั้งคำถามว่า ชุมชนได้รับประโยชน์อะไรบ้าง

56. ความคิด ความต้องการที่จะพึ่งพาตนเอง สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนของตนเองอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้นำกลุ่มนี้จับกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่น มีการพบปะพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอ โดยมีกำนัน ผู้ที่มีอาวุโสสูงสุด และได้รับการยอมรับนับถือจากผู้นำรุ่นใหม่เป็นแกนกลางในการรวมกลุ่ม และมีผู้นำรุ่นใหม่ที่มีทักษะในเชิงกระบวนการ เป็นตัวขับเคลื่อนกิจกรรม

57. เมื่อทางราชการสนับสนุนให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาพึ่งตนเองด้วยกระบวนการสร้าง “แผนชุมชน” เพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมทำ กำหนดอนาคตของตนเองอย่างจริงจัง จึงเป็นแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการในการพึ่งตนเองของชาวตำบลเลี้ยว และทำให้การขับเคลื่อนเรื่องแผนชุมชน ไม่ใช่เรื่องยาก เพราะกลุ่มผู้นำชุมชนมีจิต พร้อมที่จะเดินในแนวทางนี้อยู่แล้ว เมื่อมีผู้ชี้ทาง ให้การสนับสนุนเรื่องวิธีการเพียงเล็กน้อย ก็สามารถทำได้เอง

58. หลักการทำงานของกลุ่มผู้นำคือ จะทำอะไรต้องเอาคนมาคุยกันให้ได้ก่อน ใครคัดค้านก็เชิญเขามาเป็นกรรมการร่วมคิดร่วมทำไปพร้อมๆ

นอกจากนี้ ยังต้องรู้เขารู้เรา ว่าคนในหมู่บ้านแต่ละคนสนิทสนมใคร เชื่อฟังใครบ้าง เมื่อมีคนที่ไม่

“ทุกอย่างเริ่มจากคน ต้องเอาคนมาคุยกันให้ได้ก่อน การทำงานผมเอาหลักคิดหลักธรรมมาใช้ พูดกับคนๆ นี้จะพูดอย่างไร จะให้เกียรติคนอื่นอย่างไร จะยกย่องกันอย่างไร เขาจึงจะยินดีให้คำปรึกษาหารือ ที่นี้จะง่าย เพราะทุกคนมีหัวใจของการพัฒนา” ผู้นำคนหนึ่งกล่าว คำว่า “หัวใจพัฒนา” คงจะต้องตีความตามบริบททางประวัติศาสตร์ว่า หมายถึง “หัวใจ” ที่เป็นอิสระจากการครอบงำและการขึ้นนำของข้าราชการในอดีต

เห็นด้วยขึ้นมาก็ขอให้คนที่เขาเชื่อฟังไปอธิบาย ซึ่งวิธีการดังกล่าวก็น่าสนใจ เพราะไม่มีการผูกขาดแต่เป็นการให้โอกาสคนอื่นเป็นผู้นำ และใช้คนให้ถูกกับงาน

59. การพูดคุยมักจะไม่มีการวางวาระล่วงหน้า แต่จะคอยสังเกตและโยนคำถามเข้าไปในวงสนทนาเพื่อกระตุ้นให้เกิดการคิดร่วมกัน ไม่มีการสรุปว่า คนโน้นต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่จะรอคอยให้การพูดคุยเกิดผลตามมาเองโดยอัตโนมัติ โดยผู้ที่อยู่ในวงคุยจะคิดได้เองว่า หลังจากนี้ตนเองควรจะไปทำอะไร เช่น ตัวอย่างของการพูดคุยครั้งหนึ่ง มีเด็กหนุ่มคนหนึ่งซึ่งทำงานรับจ้างเย็บเสื้อผ้าที่กรุงเทพ มานั่งร่วมวงคุยด้วย คุยกันไปคุยกันมาก็เกิดคำถามว่า บ้านเราก็มียคนเย็บผ้าเก่งๆ เยอะ โดยเฉพาะผู้หญิงซึ่งอพยพเข้ากรุงเทพไม่ได้ เพราะต้องเลี้ยงลูกที่กำลังเข้าโรงเรียน และผู้สูงอายุ หลังจากการสนทนาผ่านไปหลายวัน เด็กหนุ่มคนนั้นก็กลับกรุงเทพ และนำสิ่งที่ตนเองคิดไปคุยกับเจ้าแก้ว จนกลายเป็นการพบคำตอบร่วมกันว่า ควรจะเอาเสื้อผ้าจากกรุงเทพมาเย็บในหมู่บ้าน เพื่อให้ผู้หญิงสามารถดูแลเด็กและคนแก่ได้ เจ้าแก้วได้มอบจักรเย็บผ้าให้แก่เด็กหนุ่มมา 20 เครื่อง เพื่อเอาไปติดตั้งไว้ในบ้านของผู้หญิงในหมู่บ้านแต่ละคน พร้อมกับรับ “ออร์เดอร์” จากกรุงเทพมาแจกจ่ายกันในหมู่บ้าน ผลที่เกิดขึ้นคือ คนเย็บผ้าสามารถสร้างรายได้วันละประมาณ 80 บาทต่อคนต่อวัน ซึ่งทุกคนก็พึงพอใจ เพราะไม่ต้องอพยพออกจากบ้าน ซึ่งทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

60. ในช่วงระยะเวลาสิบทศวรรษที่ผ่านมาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในสังคมไทยอยู่ในระดับที่สูงมาโดยตลอด โดยช่องว่างระหว่างกลุ่มคนที่จนที่สุดและกลุ่มคนที่รวยที่สุดเพิ่มขึ้นเป็น 14.8 เท่า เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการถือครองรายได้ของกลุ่มคนที่จนที่สุดซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 3.9 ในขณะที่คนที่รวยที่สุดถือครองรายได้ คิดเป็นร้อยละ 57.6 ทั้งนี้ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นนี้มาจากลักษณะการประกอบอาชีพ โดยผู้ที่ประกอบอาชีพภาคเกษตรจะมีรายได้และฐานะความเป็นอยู่ด้อยกว่าผู้ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร ท้ายที่สุดที่มาของความเหลื่อมล้ำที่สำคัญก็คือระดับการศึกษา โดยลูกหลานของคนจนมีโอกาสด้านการศึกษาด้อยกว่ากลุ่มคนรวย แม้ว่าจะมีความเสมอภาคในการได้รับการอุดหนุนจากรัฐ แต่ด้วยความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาทำให้การอุดหนุนทางการศึกษาของรัฐมิได้เป็นไปเพื่อลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน หรือไม่ถือต่อการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งจะต้องปรับแนวทางการอุดหนุนการศึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

61. ดังนั้น ภาครัฐควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมในส่วนของโอกาสทางการศึกษา ที่จำเป็นต้องดำเนินมาตรการพิเศษในการช่วยให้ลูกหลานของคนจนที่อยู่ในวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ เพราะความจำเป็นในการดำรงชีพ และหาเลี้ยงครอบครัวเด็กนักเรียนที่มาจากครัวเรือนที่ยากจน แม้จะเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา

ตอนต้นแล้วก็ตามมีแนวโน้มสูงที่จะออกกลางคันก่อนสำเร็จการศึกษาในระดับนี้ นอกจากการให้ทุนการศึกษาตามปกติทั่วไปที่ดำเนินงานอยู่ น่าจะเสริมทางเลือกอาชีพที่จะสืบทอดและปรับปรุงผลิตภาพทางการเกษตรของครอบครัว เช่น การจัดสรรโควตาศึกษาต่อในสาขาเกษตรศาสตร์แก่ลูกหลานของเกษตรกรที่ยากจน หรือการให้ทุนเพื่อประกอบกิจการขนาดย่อมแก่เด็กนักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจนเป็นต้น เพื่อเป็นการประกันในการเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของลูกหลานคนจนและเป็นแรงจูงใจให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าเล่าเรียน แทนการทำงานหารายได้จุนเจือครอบครัว ดังที่ปรากฏรายงานในบางพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

62. แนวทางต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสทางการศึกษาข้างต้นเป็นมาตรการดำเนินงานที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินงานกว่าจะบังเกิดผลในการแก้ไขปัญหาคความยากจน ทว่าจะมีคนกลุ่มวัยทำงานหรือแรกเข้าทำงานและอยู่ในระยะตั้งครอบครัวที่อาจวนเข้าสู่กับดักของความยากจนได้ ซึ่งในบรรดาครัวเรือนที่ยากจนเหล่านี้ ภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาไม่ว่าจะด้วยระดับใดแล้วด้วยภาระในการเลี้ยงดูครอบครัว ทำให้ไม่มีโอกาสศึกษาอย่างต่อเนื่องโดยปัจจัยสำคัญน่าจะมาจากขาดเงินทุน ในขณะที่การศึกษาเป็นปัจจัยในการยกระดับทักษะฝีมือและรายได้ แม้รัฐจะสนับสนุนให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างอบรมให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ลูกจ้าง ทว่านายจ้างอาจจัดสรรทุนดำเนินงานในลักษณะนี้ได้อย่างจำกัด จึงควรมีแหล่งทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาต่อ แก่คนวัยทำงานที่ต้องการหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชากรอีกด้วย ในขณะเดียวกัน ภาครัฐควรที่จะสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นคนยากจนส่วนใหญ่ของประเทศมีหลักประกันทางสังคมที่ทั่วถึง โดยขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร อันจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมได้ในระดับหนึ่ง

63. นอกจากนั้น การตั้งงบประมาณของภาครัฐจะต้องเป็นการตั้งงบประมาณตามเป้าหมายคนยากจน หรือ พื้นที่ที่ต้องการการพัฒนาความเจริญเพื่อเปิดโอกาสในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ แต่การตั้งงบประมาณในปัจจุบันยังคงเป็นการตั้งงบประมาณตามระบบและรูปแบบเดิมที่อาศัยกรมและกองเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณา โดยเห็นได้จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะได้รับงบประมาณเป็นจำนวนมากที่สุด แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายต่อประชากร กลับไม่ได้เป็นภาคที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด ในขณะเดียวกัน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับเฉพาะรายจ่ายต่อหัวคนยากจนแล้ว กลับเป็นภาคที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายต่อหัวน้อยที่สุด จึงต้องปรับการกระจายรายจ่ายภาครัฐให้มีความเป็นธรรมต่อคนจนมากยิ่งขึ้น

64. ในขณะเดียวกัน บริบทการเปลี่ยนแปลงที่กำลังท้าทายประเทศไทยทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเชื่อมโยงเศรษฐกิจโลก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หากชุมชนใดไม่มีโอกาสได้รับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็จะได้รับผลกระทบโดยตรง

และส่งผลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่จะทวีความรุนแรงขึ้น แต่หากชุมชนได้รู้เท่าทัน ก็จะสามารถปรับตัวเพื่อใช้ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเป็นโอกาสในการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ตนเอง ครอบครัว และชุมชน เพื่อลดผลกระทบในทางลบที่จะเกิดขึ้นให้หมดไปหรือลดน้อยลง ดังนั้น ชุมชนจึงจำเป็นต้อง “รู้กว้าง รู้ไกล และรู้เท่าทัน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับตนเอง ครอบครัว และชุมชน”

65. เพื่อผลของการขยายเครือข่ายองค์กรชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับชุมชนต่าง ๆ นั้น ภาครัฐ ภาคการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง และภาคชุมชนต่าง ๆ ควรนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนที่มีความพอเพียง เหมาะสมหรือพอประมาณกับกำลังกาย กำลังทรัพย์ และกำลังปัญญาที่มีอยู่ โดยคนในชุมชนได้เริ่มดำเนินกิจกรรมจากเงินออมของตนเองและเงินทุนของชุมชน และมีการนำทรัพยากรท้องถิ่นที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์โดยไม่เกิดการทำลาย รวมทั้งมีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้อย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงในรายได้ของคนในชุมชน และการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับฐานราก ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศต่อไป

66. ประเด็นสำคัญในการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมดุลดังกล่าวจำเป็นต้องสร้างความตระหนักของภาคีทุกฝ่าย ให้มีจิตสำนึกร่วมในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ หรือการกระทำใด ๆ ก็ตาม ที่ไม่เอาเปรียบ เบียดเบียนซึ่งกันและกัน รวมทั้งไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความร่วมมือ รวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ บนฐานของความไว้วางใจ มีความเอื้ออาทร และมีสายใยความผูกพัน สิ่งเหล่านี้เรียกว่า “ทุนทางสังคม”

67. ในบริบทสังคมไทย ทุนทางสังคมเป็นทุนสังคมที่เสริมสร้างวิถีชีวิตที่ดีงามของคนในสังคมและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการปกครองของประเทศมาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริการและกระบวนการผลิตในภาคเศรษฐกิจ การช่วยบรรเทาความรุนแรงและแก้ปัญหาในยามที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและทุนทางเศรษฐกิจมีข้อจำกัด การบรรเทาปัญหาและฟื้นฟูให้คนไทยและสังคมไทยกลับมาดำรงสถานะเดิมได้ จำเป็นต้องอาศัยทุนทางสังคมช่วยสนับสนุน ยกตัวอย่างในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 การที่สังคมไทยยังคงดำรงอยู่ได้เนื่องจากมีทุนทางสังคมมากมายเป็นตาข่ายรองรับที่มีความเชื่อมโยงแน่นหนาอยู่บนพื้นฐานเอกลักษณ์ความเป็นไทยที่มีจุดเด่นหลายประการ อาทิ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนทั้งชาติ มีระบบเครือญาติและชุมชนที่เข้มแข็งบนพื้นฐานวัฒนธรรมที่เอื้อเพื่อเผื่อแผ่ มีน้ำใจไมตรี เป็นต้น ดังนั้น ถ้าประเทศไทยสามารถนำทุนทางสังคมที่มีอยู่มาอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนาและต่อยอดใช้ประโยชน์ได้

อย่างเหมาะสมแล้วจะช่วยพัฒนาคนในชาติให้มีความสมานฉันท์ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ช่วยให้การพัฒนาประเทศมีความสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ การเพิ่มทุนทางสังคมเพื่อมาใช้เพื่อสร้างความสมานฉันท์ และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ

68. ภาคประชาชน ชุมชน และเครือข่ายชุมชน ต้องเป็นแกนนำในการดำเนินงานในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้สอดคล้องกับโอกาส ศักยภาพ และความพร้อมของแต่ละพื้นที่ โดย

(1) มีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายจากชุมชนท้องถิ่นสู่การตัดสินใจของรัฐบาล โดยสนับสนุนบทบาทของผู้นำชุมชน และปราชญ์ชาวบ้าน

(2) เข้าร่วมในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมโครงการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ปัญหาความยากจน กองทุนหมู่บ้าน งบประมาณ SML และศูนย์ซ่อมสร้างระดับชุมชน

(3) รวมตัว ร่วมมือ ระดมทุนในชุมชนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน โดยใช้ขบวนการวิสาหกิจชุมชน เพื่อสร้างมูลค่าให้แก่ผลิตภัณฑ์ของชุมชน

(4) สร้างความเข้มแข็งเครือข่ายความร่วมมือของชุมชนในการดูแลรักษา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ ที่ดิน และพันธุกรรมพืชของชุมชน

(5) รวมกลุ่มจัดการคุ้มครองทางสังคมให้คนในชุมชน โดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

(6) จัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ที่มีการอบรมถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญา และสืบทอด ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น

69. ภาคราชการ ต้องเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาและเพิ่มทุนทางสังคมของภาครัฐต่างๆ และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างทุนทางสังคม ทุนเศรษฐกิจ และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกื้อหนุนการพัฒนาประเทศ โดย

(1) ปรับระบบและวิธีการทำงาน โดยบูรณาการการทำงานทั้งแนวดิ่งและแนวราบ โดยเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างภาคราชการ (ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น) ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมทั้งถ่ายโอนภารกิจ การตัดสินใจ และทรัพยากรจากส่วนกลางลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

(2) สร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้กับประชาชน ตลอดจนสนับสนุนร่วมในการพัฒนาดำเนินงานของภาครัฐในทุกระดับ

(3) เสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ ทุกระดับ ตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

(4) ผลักดันนโยบายสร้างสมดุล (Green Policy) ระหว่างทุนทางสังคมให้เป็น Green Society ทุนเศรษฐกิจเป็น Green Growth และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็น Green Environment

(5) มีส่วนร่วมในการให้ความรู้ แนะนำ เป็นที่ปรึกษาแก่ชุมชนในการพัฒนาชุมชนด้านต่างๆ รวมทั้งทำหน้าที่ประสานความร่วมมือของภาคีการพัฒนา

(6) สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาระดับพื้นที่ เช่น ปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ให้ยืดหยุ่น กำหนดมาตรการจูงใจให้ภาคีการพัฒนา ร่วมกันดำเนินงานการพัฒนา

70. ภาคธุรกิจเอกชน เป็นแกนนำในการพัฒนาและขับเคลื่อนทุนทางสังคมในภาคธุรกิจ พร้อมทั้งร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจเอกชนด้วยกันเอง ภาครัฐ ชุมชน และประชาชนในการดำเนินงาน โดย

(1) ส่งเสริมการเชื่อมโยง วิสาหกิจชุมชนที่มีความเข้มแข็งแล้วให้พัฒนาเข้าสู่การลงทุนทางธุรกิจที่เพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์ชุมชน และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(2) ร่วมมือกับภาครัฐ และสถาบันการศึกษา ในการผลิต และพัฒนากำลังคนยกระดับฝีมือแรงงานในทุกๆระดับ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

(3) ส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่ดี มีการแข่งขันที่เป็นธรรม ยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อลูกค้า ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ตลอดจนคำนึงถึงการประกอบกิจการที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อม และสังคม

(4) ร่วมจัดกิจกรรมสร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ต่อสังคมตามความถนัดและความสนใจ

71. สื่อ มีบทบาทในการสร้างสรรค์สังคม ด้วยการสร้างกระแส สร้างความตระหนัก และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่สังคม โดย

(1) การใช้สื่อสร้างสรรค์ โดยเฉพาะสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และสิ่งพิมพ์ รวมทั้งเทคโนโลยีสมัยใหม่ ให้มีบทบาทต่อการปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรม และจริยธรรม แก่เด็กและเยาวชน

(2) การใช้สื่อเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชน ตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนเป็นแกนในการรับฟังความคิดเห็นและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) การใช้สื่อเชิงสร้างสรรค์สร้างกระแสค่านิยม พฤติกรรมการดำรงชีวิตบนพื้นฐานวัฒนธรรมที่ดีงามของสังคมไทย

72. โดยสรุป แนวทางการดำเนินการดังกล่าวนี้ เป็นแนวทางหลักในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่เป็นกรอบยุทธศาสตร์ระยะปานกลางที่ชี้ทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ในระยะยาวที่มุ่งสู่ “สังคมที่เข้มแข็งมีคุณภาพ” โดยยังคงยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแนวคิดพื้นฐานของแผนฯ รวมทั้งให้ความสำคัญกับ “การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม” พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันและสร้างมูลค่าเพิ่มให้ทุนสำคัญในสังคมไทย โดยเฉพาะทุนทางสังคม ทุนทางเศรษฐกิจ และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นแนวทางสมานฉันท์ในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้ท้องถิ่น (2548) รายงานสังเคราะห์ระดับประเทศ
โครงการศึกษาการหลุดพ้นจากความยากจน: การเข้าใจความเจริญและเสรีภาพจากรากหญ้า รายงาน
ศึกษาวิจัย เสนอ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศ: 2 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลง เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืน ศูนย์
การประชุมและแสดงสินค้า อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี 30 มิถุนายน 2546.
- _____ (2545) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) กรุงเทพมหานคร,
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- _____ (2546) แนวทางบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน
กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- _____ (2545) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการการแก้ไข
ปัญหาความยากจน ทำเนียบรัฐบาล 6 มิถุนายน 2545.
- _____ (2548) รายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 3 ปีของ
แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2548 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ: 5 ปี
ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้า อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี
24 มิถุนายน 2548.
- _____ (2546) รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม เอกสารประกอบการ
ประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืน ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้า อิมแพ็ค เมืองทองธานี
จังหวัดนนทบุรี 30 มิถุนายน 2546.
- _____ (2545) รายงานการวิเคราะห์รายจ่ายงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาความยากจนปี 2543-2546
กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- _____ (2544) รายงานการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่สนับสนุนให้ชุมชน
เข้มแข็ง กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- โสพล ศิริไสย และคณะ (2548) การถอดบทเรียนการทำแผนชุมชน 4 ภาค รายงานศึกษาวิจัย เสนอ สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 2

ความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม

สร้างความสมานฉันท์บนความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น
กรณีศึกษาโครงการบ้านมั่นคง และผู้ประสบภัยสึนามิ

*Building Reconciliation on Hidden Conflicts:
Case Study on the Impact of Tsunami and Ban Mankong Project*

โดย

สมสุข บุญญะบัญชา
พรณทิพย์ เพชรมาก
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ 1 ความสมานฉันท์ในมุมมองของชาวบ้าน	2
ส่วนที่ 2 โครงการบ้านมั่นคง : รูปธรรมการสร้างสมานฉันท์ ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด	3
ลักษณะและปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนจนในเมือง	3
แนวคิด แนวทางสำคัญของโครงการบ้านมั่นคงที่เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเมือง	6
ขั้นตอนการดำเนินการสู่บ้านมั่นคง	7
กระบวนการทำ “บ้านมั่นคง” นำไปสู่การสร้างสมานฉันท์ได้อย่างไร	13
ส่วนที่ 3 กระบวนการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ : การใช้วิกฤตเป็นโอกาส ในการสร้างสมานฉันท์.....	16
การสร้างสมานฉันท์ในกระบวนการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ	21
วิธีการที่ช่วยสร้างสมานฉันท์ในการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัย	27

สร้างความสมานฉันท์บนความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น กรณีศึกษาโครงการบ้านมั่นคง และผู้ประสบภัยสึนามิ

สมสุข บุญญะบัญชา^{*}
พรรณทิพย์ เพชรมาก^{**}

จากประเด็น “ความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม” ที่มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้หารือร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำงานกับกลุ่มชุมชนรากฐานทั้งในชุมชนแออัดในเมือง และชุมชนชนบท ที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่อยู่ในสถานะเหลื่อมล้ำทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โอกาสในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามชุมชนเหล่านี้ได้มีความพยายามที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาในวิถีทางของการสมานฉันท์ สร้างฐานการเป็นชุมชนที่เข้มแข็งสามารถเป็นแกนในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ของตนเอง ควบคู่กับการประสานความร่วมมือ การทำงานกับภาคส่วนต่าง ๆ นำรูปธรรมจากการทำงานร่วมกันสู่การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่จะช่วยลดคลายปัญหาความเหลื่อมล้ำให้คนมีโอกาสความเท่าเทียมกันมากขึ้น สู่การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ ทั้งในระดับชุมชน และสังคมโดยรวม

ในบทความฉบับนี้ได้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาเป็น 3 ส่วน คือ

1. ความสมานฉันท์ในมุมมองของชาวบ้าน
2. โครงการบ้านมั่นคง : รูปธรรมการสร้างสมานฉันท์ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด
3. กระบวนการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ : การใช้วิกฤตเป็นโอกาสในการสร้างความสมานฉันท์

^{*} ผู้อำนวยการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

^{**} เจ้าหน้าที่บริหารอาวุโส สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

ส่วนที่ 1

ความสามานฉันท์ในมุมมองของชาวบ้าน

จากการพูดคุยกับแกนนำชาวบ้านหลายคน ได้ให้ความหมาย “สามานฉันท์” ในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมองในระดับชุมชน เช่น

“สามานฉันท์ → การสร้างความสามัคคี ความร่วมไม้ร่วมมือ ลดความขัดแย้งในการคิด มาใช้ปัญหาร่วมกันแก้ปัญหา มีเป้าหมายที่จะทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน เปิดพื้นที่ให้คนได้มาคิด มาพูดคุย มาทำงานร่วมกัน ปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบันส่วนหนึ่งมาจากคนไม่ได้รับรู้ข้อมูลที่ชัดเจน ไม่เข้าใจ ไม่มีโอกาสได้พูดคุยถามแลกเปลี่ยน นำความไม่เข้าใจไปขยายยิ่งทำให้เกิดความขัดแย้ง”

“ความสามานฉันท์ → สังคมตอนนี้เปราะบาง จิตสำนึก คนก็เปราะบาง มองเฉพาะเรื่องตัวเอง ทำเพื่อประโยชน์ตัวเองคิดถึงส่วนรวมประโยชน์คนส่วนใหญ่น้อยลง ถ้าจะทำให้เกิดความสามานฉันท์จะต้องเริ่มตั้งแต่ระดับชุมชน ทำให้คนหันมองไปข้างหน้าว่าจะอยู่ดีขึ้นอย่างไร มาช่วยกันคิดมาช่วยกันทำ ไม่ติดอยู่กับปัญหาเดิม ๆ”

“สามานฉันท์ → การที่คนหันหน้าเข้าหากัน มาคิด มาสร้างระบบร่วมกันว่าเราจะพัฒนาชุมชนเราให้ดีขึ้นอย่างไร คิดถึงปัญหาความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้สูงอายุ คนยากไร้ สร้างพื้นที่ให้คนเหล่านี้มีโอกาสได้ร่วมคิด พัฒนาให้เป็นประเด็นร่วมของชุมชน จะทำให้เกิดการร่วมกันคิด ร่วมกันทำมากขึ้น นอกจะภายในชุมชน แล้วต้องมองว่าคน ชุมชน สัมพันธ์กับระบบที่เกี่ยวข้อง เช่น วัด โรงเรียน อบต. เทศบาล สถาบันต่าง ๆ อย่างไรบ้าง หน่วยงานเหล่านี้จะมีบทบาทช่วยเสริมหนุนให้สิ่งที่ชุมชนร่วมกันคิดร่วมกันทำเป็นจริงขึ้นได้อย่างไร จนทำให้เกิดเป็นระบบที่มีการคิดการทำร่วมกันระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของความสามานฉันท์ในระดับประเทศ”

“สามานฉันท์ → เป็นการเชื่อมร้อยผู้คนจากกลุ่มต่าง ๆ ที่อาจจะจัดกระจาย ไม่ค่อยมีโอกาสได้พูดคุยกัน ได้มาพูดคุยแลกเปลี่ยนกัน เห็นทุกข์ร่วมกัน มาร่วมกันแก้ทุกข์ หรือปัญหาของชุมชนมาร่วมกันทำให้เห็นผลดีขึ้น ทำให้คนมีเพื่อนมากขึ้น มีความมั่นใจ เชื่อมั่นในสิ่งที่ร่วมกันทำ เป็นเพื่อนกัน”

“สามานฉันท์ → การที่คนไม่เอาวัดเอาเปรียบกันอยู่ร่วมกัน โดยการร่วมไม้ร่วมมือกันอย่างร่มเย็นเป็นสุข ไม่มีความขัดแย้งกันรุนแรง หรือถ้ามีปัญหาความขัดแย้งก็สามารถช่วยกันคลี่คลายแก้ไขได้”

“สามานฉันท์ → การอยู่ร่วมกันโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการพูดคุยปรึกษาหารือกัน มีน้ำใจ เห็นอกเห็นใจ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ สามัคคีกลมเกลียว ร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชน ทำงานร่วมกัน”

“สามานฉันท์ → ความสามัคคี ประองดอง เอื้ออาทร ช่วยเหลือกัน มีความเข้าใจกัน ทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ไม่ยึดติดกับปัญหาเดิม ๆ มีความร่วมมือหลายฝ่ายที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง”

จากมุมมองของชาวบ้านในเรื่องความสมานฉันท์ พอจะประมวลภาพรวมประเด็นสำคัญ ได้แก่

- การร่วมคิดร่วมทำ เปิดพื้นที่ให้กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน สังคม ได้มีบทบาท มีส่วนร่วมในการจัดการการแก้ไขปัญหของตนเอง
- การทำงานร่วมกันทำให้เกิดความเข้าใจ ได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน ความสมานฉันท์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากเวทีพูดคุย ต้องเริ่มต้นจากการทำ
- ความเห็นใจ เอื้ออาทร ช่วยเหลือเกื้อกูล ผู้ที่ด้อยโอกาสกว่า อ่อนแอ ให้ได้รับการเอาใจใส่ ไม่กีดกันออก
- การมองไปข้างหน้า มองเป้าหมายที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นร่วมกัน ไม่ยึดติดอยู่กับเรื่องเดิม ๆ ร่วมกันคิดค้นหาวิธีการคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้น
- การสร้างกติกา สร้างระบบร่วมกัน ระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปรับระบบกฎหมาย โครงสร้าง ให้เอื้อต่อการสร้างความสมานฉันท์

ส่วนที่ 2

โครงการบ้านมั่นคง : รูปธรรมการสร้างความสมานฉันท์ ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด

ลักษณะและปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนจนในเมือง

จากลักษณะความเป็นสังคมเมือง ที่วิถีชีวิตของความสัมพันธ์ของผู้คนที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความห่างเหิน เมื่อเทียบกับสังคมชนบท จนบางส่วนเห็นว่าคนที่อยู่อาศัยในสังคมเมืองเกือบจะไม่มีสภาพความเป็น “ชุมชน” ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้คน มีกิจกรรมร่วมกัน มีการช่วยเหลือเกื้อกูล มีการแก้ปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน แต่ในท่ามกลางของสังคมเมืองใหญ่ยังคงมีกลุ่มคนส่วนหนึ่งที่ยังมีวิถีชีวิตชุมชนมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในเมือง ก็คือ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด หรือชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ด้วยความจำเป็นที่สภาพกายภาพ อยู่กันอย่างหนาแน่น มีความสัมพันธ์ทางสังคม โดยอาจย้ายมาจากบ้านเดียวกัน เป็นเครือญาติกัน หรือเคยประสบปัญหาถูกไล่ที่มาด้วยกัน มีแหล่งประกอบอาชีพเดียวกัน หรือการพึ่งพากันในการประกอบอาชีพ การร่วมกันทำกิจกรรมการแก้ไขปัญหา และพัฒนาด้านต่าง ๆ ของชุมชน ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์ทางสังคมมีความเป็นชุมชนมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในเมือง

กลุ่มคนจนในเมือง ปัจจุบันมีคนจนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด บ้านเช่า ในที่ดินบุกรุก / บุกเบิก ที่เข้าไปปลูกบ้านอยู่อาศัยเป็นชุมชนย่อย ๆ จนกลายเป็นชุมชนแออัดขนาดใหญ่ รวมประมาณ 3,752 ชุมชน 1.14 ล้านครัวเรือน ประชากรประมาณ 5.13 ล้านคน ลักษณะความเหลื่อมล้ำที่คนจนในเมืองกำลังเผชิญอยู่ ที่มีแนวโน้มนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง และความไม่สมานฉันท์ ถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาก็ได้แก่

๒ **ปัญหาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย** ความเติบโตของเมืองอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และเมืองในภูมิภาคต่างๆ ทั้งจากการเติบโตปกติของประชากรในเมือง และการย้ายเข้ามาหางานทำ ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาของเมืองเพิ่มขึ้น ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนจนในเมืองส่วนหนึ่งถูกทำลายไปโดยการไล่ที่ เวทีดิน เพื่อก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค อาคารธุรกิจการค้า ปัจจุบันมีชุมชนแออัดที่มีปัญหาการถูกไล่ที่ในระดับต่างๆ ประมาณ 445 ชุมชน รวมประมาณ 99,827 ครัวเรือน ส่วนชุมชนแออัดอื่นๆ แม้จะยังไม่ถูกไล่ที่โดยตรง แต่การอยู่อาศัยในที่ดินบุกรุก / บุกเบิกที่เช่าแบบไม่มีสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าปีต่อปี ก็ล้วนแล้วแต่เป็นชุมชนที่มีปัญหาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยทั้งสิ้น ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างชุมชนผู้อยู่อาศัย กับเจ้าของที่ดิน ชุมชนตกอยู่ในสภาพพวจากจากการถูกไล่ที่ เจ้าของที่ดินก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ การพัฒนาชุมชนให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ก็ไม่สามารถทำได้ หรือชุมชนบางแห่งที่ถูกไล่ที่ก็ทำให้สูญเสียสภาพความเป็นชุมชนคนจนกระจัดกระจายไป หากที่อยู่ใหม่ เมื่อไม่สามารถซื้อหาที่อยู่อาศัยในราคาตลาดได้ก็ต้องเช่า หรือบุกรุก/บุกเบิกสร้างบ้านอยู่อาศัยยิ่งกลายเป็นปัญหาไม่รู้จบ ซึ่งปัญหาที่ดินเป็นเรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สำคัญของสังคมไทย มีเอกชนและหน่วยงานรัฐจำนวนมากที่เป็นเจ้าของที่ดิน แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส่วนหนึ่งซื้อที่ดินเพื่อกักตุนเก็งกำไร ในขณะที่คนจนจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินในการอยู่อาศัย

๒ **ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ** แม้ว่าเมืองจะมีโอกาสการเข้าถึงแหล่งงานสูงกว่าชนบท คนจนในชนบทจึงอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำ แต่ด้วยสถานะทางด้านการศึกษาค่ำ เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดแคลนเงินลงทุน ทำให้ไม่สามารถหางานทำที่มั่นคงและรายได้สูงได้ ประกอบกับภาระค่าใช้จ่ายบางด้านที่สูงกว่าคนทั่วไปในเมือง เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ทำให้คนจนในเมืองมีปัญหาด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับปัจจุบันลักษณะเศรษฐกิจมีแนวโน้มเข้าสู่เศรษฐกิจในระบบมากขึ้น คนจนในเมืองนี้ทำมาหากินโดยมีอาชีพอิสระ เช่น ค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ รับเหมาค่อเติมซ่อมแซมบ้าน รับจ้างซักผ้า รับจ้างทำความสะอาด ฯลฯ มีช่องทางการทำมาหากินน้อยลง มีการแข่งขันกันมากขึ้น แม้ว่ารัฐได้เปิดช่องทางให้ความจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากขึ้น เช่น กองทุนชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน ฯลฯ แต่บางพื้นที่ไม่สามารถจัดตั้งได้ หรือแม้จะมีกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนในชุมชน คนยากจนสุดอาจไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากกลุ่มเกรงว่าจะชားคืนไม่ได้ คนจนในชุมชนแออัดส่วนหนึ่งยังต้องพึ่งพา แหล่งเงินกู้ในระบบการผ่อนซื้อของใช้ต่าง ๆ ในอัตราดอกเบี้ยที่สูง ในขณะเดียวกันในส่วนของธุรกิจเอกชนได้หาช่องทางให้บริการการเงินที่เข้าสู่คนจนมากขึ้น เช่น การทำบัตรเครดิต ฯลฯ ทำให้โอกาสในการเป็นหนี้มากขึ้น รับภาระดอกเบี้ยสูงหลายทาง จนทำให้ต้องเผชิญกับการถูกทวงหนี้แบบโหดร้ายทารุณ ครอบครัวยังต้องกระจาย นอกจากนั้นครอบครัวที่มีคนทำงานเพียงคนเดียว แต่ต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุ เด็ก และคนเจ็บป่วยเรื้อรัง ยิ่งทำให้ครอบครัวนั้นประสบปัญหาความเดือดร้อน / ขาดแคลนมากขึ้น ซึ่งความเหลื่อมล้ำในลักษณะเช่นนี้บางครั้งก็นำไปสู่การประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา

■ **ความเหลื่อมล้ำในด้านสภาพทางกฎหมาย และโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐ** แม้ว่าในปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคนจนในเมืองบางด้านได้รับการแก้ไขไปแล้ว เช่น ทะเบียนบ้าน การศึกษาที่เด็กมีโอกาสเข้าเรียนแม้จะไม่มีทะเบียนบ้าน การยินยอมให้มีมิเตอร์น้ำประปา - ไฟฟ้ารวม การรองรับคณะกรรมการชุมชน กลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน ฯลฯ แต่การใช้กฎหมายในแต่ละเมืองยังมีความแตกต่างกัน และยังมีข้อติดขัดทางด้านกฎหมายที่เป็นการปิดกั้นคนจนใน

เมืองในการเข้าถึงบริการของรัฐ เช่น การที่คนจนที่อาศัยอยู่ในชุมชนบุกรุก / บุกเบิก โดยที่ไม่ได้ย้ายทะเบียนบ้านเข้ามา (ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากในเขตพื้นที่ปริมณฑล และเมืองในภูมิภาค) ทำให้ นักการเมือง / ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สนใจที่จะสนับสนุน / ช่วยแก้ปัญหาเพราะไม่สามารถใช้สิทธิ์เลือกตั้งได้ รวมทั้งการออกทะเบียนบ้านชั่วคราว แม้กฎหมายเปิดช่องให้ทำได้ แต่บางพื้นที่ไม่สามารถออกได้ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยินยอม การเลือกปฏิบัติการใช้กฎหมายของหน่วยงานอย่างกรณีการรื้อไล่คูดลอง การปล่อยน้ำเสียลงคลอง หน่วยงานบางแห่งใช้กฎหมายจัดการกับคนจน แต่ไม่ได้จัดการกับนายทุน ซึ่งบางครั้งมีการละเมิดกฎหมายที่รุนแรงกว่า เช่น การถมคลอง การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ฯลฯ ความเหลื่อมล้ำที่ไม่เกิดการยอมรับสถานภาพการอยู่อาศัยของคนจนในเมือง ทำให้คนจนในเมืองต้องเสีย ค่าน้ำประปา - ไฟฟ้า แพงกว่าปกติ ถึง 5 - 10 เท่า แม้กฎหมายจะเปิดให้มีมิเตอร์น้ำ - ไฟฟ้ารวมได้ แต่ ถ้าหากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมทางไฟฟ้า - ประปา ก็ไม่สามารถให้บริการได้

■ ระบบการบริการจัดการ ระบบการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบ โครงสร้างแนวดิ่ง (Vertical Structure) แยกอำนาจหน้าที่ตามภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละ หน่วยงานต่าง ๆ ก็มีกฎหมาย กฎระเบียบของหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมาย - กฎระเบียบที่เป็น การบังคับควบคุม ไม่เอื้อหรือส่งเสริมให้เกิดการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนา ซึ่งบางครั้งกฎหมาย / กฎระเบียบ เหล่านี้ก็ขัดกันระหว่างหน่วยงาน การเลือกปฏิบัติในการใช้กฎหมาย เมื่อเป็นระบบการบริหารจัดการที่ใช้ กฎหมาย / กฎระเบียบเป็นตัวตั้งทำให้คนไม่กล้าคิดหาวิธีการจัดการแก้ไขปัญหา คนจนคนที่เดือดร้อน รวมทั้งเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เห็นช่องทางการแก้ปัญหาแต่ไม่มีอำนาจ หน้าที่ หรือโอกาสที่จะดำเนินการได้ ทำให้คนจนถูกกีดกัน ดัดออกจากพื้นที่ ท้องถิ่น ทำให้มีความอ่อนแอมากขึ้น ไม่สามารถอยู่ได้อย่างมั่นคง ไม่นำไปสู่ความสมานฉันท์ในการอยู่ร่วมกันในสังคม

ในกระบวนการทำงานที่คนจนไม่มีโอกาสได้รับรู้ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ไม่มีพันธมิตรเข้าไปหนุน ช่วย ยิ่งทำให้คนจนในเมือง ซึ่งมีความอ่อนแอจากหลาย ๆ สาเหตุแล้ว ยิ่งขาดโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาที่ เกิดขึ้น

การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาโดยที่หน่วยงานเข้าไป จัดการให้ เช่น การรื้อล้างชุมชนแออัดเดิม สร้างแฟลตให้อยู่อาศัย การย้ายชุมชนไปที่ใหม่ โดยหน่วยงาน จัดที่ดินรองรับให้ชาวบ้านผ่อนชำระค่านายหน้า ฯลฯ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด ไปได้ส่วนหนึ่ง แต่ไม่ค่อยยั่งยืน เนื่องจากลักษณะที่อยู่อาศัยที่ได้จัดให้ไม่สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิต อยู่ ห่างไกลแหล่งทำมาหากิน ผู้อยู่อาศัยไม่มีส่วนร่วมในการคิดตัดสินใจ เลือกที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับวิถี ชีวิต การทำมาหากิน และความสามารถในการจ่ายชำระค่านายหน้าของชาวบ้าน

การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงประมาณ 10 ปี ที่ผ่านมา จึงได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย หรือชาวชุมชนแออัดมากขึ้น โครงการบ้านมั่นคง จึงเป็นโครงการที่รัฐบาลจัด งบประมาณสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สนับสนุนผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตั้งแต่ปี 2546 ถือเป็นรูปธรรมการมีส่วนร่วมในงานพัฒนาของ ชุมชนที่สำคัญโครงการหนึ่ง ที่ได้มีการร่วมวางรากฐานแนวคิด แนวทางการดำเนินการ โดยกระบวนการมี ส่วนร่วมของชุมชนในทุกขั้นตอน ซึ่งกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมดังกล่าว ได้ทำให้เกิดการคลี่คลาย

ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และความขัดแย้งนำไปสู่การสร้างความสมานฉันท์ระดับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคม

แนวคิด แนวทางสำคัญของโครงการบ้านมั่นคงที่เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเมือง

1. เป็นการดำเนินการโดยองค์กรชุมชน จุดเริ่มของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผ่านกระบวนการโครงการบ้านมั่นคง ชาวชุมชนจะร่วมกันจัดตั้งกลุ่ม หรือองค์กรชุมชนขึ้นมาเป็นผู้ดำเนินโครงการ จากการดำเนินการแบบเดิมที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้ก่อสร้างให้ เปลี่ยนเป็นรัฐอุดหนุนงบประมาณในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสิ่งแวดล้อมไปที่ชุมชนโดยตรง ทำให้ชุมชนเป็นตัวตั้งในการพัฒนาทุกขั้นตอน สามารถคิด วางแผน และจัดการได้อย่างเต็มที่ โดยมีหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยเป็นผู้ช่วยสนับสนุน ชาวบ้านจะเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้รับประโยชน์” หรือ “ผู้ขอรับความช่วยเหลือ” เป็น “เจ้าของโครงการ” ร่วมกันทั้งชุมชน และใช้กระบวนการทำงานร่วมกัน เปลี่ยนวิธีคิด เปลี่ยนสภาพแวดล้อมเปลี่ยนสถานภาพการอยู่อาศัย และความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับสังคมให้ดีขึ้น

2. เป็นการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน ความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน ไม่จะเป็นการเช่าระยะยาว การมีกรรมสิทธิ์ จะเป็นพื้นฐานให้เกิดการร่วมกันสร้างชุมชนที่มั่นคง จากสภาพชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในลักษณะบุกรุก หรือเช่าระยะสั้น ทำให้ชุมชนผู้อยู่อาศัยไม่ได้รับประกัน และสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น เนื่องจากไม่มั่นใจว่าจะสามารถอยู่อาศัยได้อีกนานเท่าใด หรือมีปัญหาการถูกไล่ที่เมื่อสามารถเข้าพื้นที่อยู่อาศัยเดิม ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในที่ดินรัฐได้ระยะยาวขึ้น หรือจัดซื้อที่ดินสร้างชุมชนใหม่ ทำให้ชุมชนเกิดความมั่นใจเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านต่างๆ ของชุมชนอย่างเห็นได้ชัดเจน

3. บ้านมั่นคงไม่ใช่เป็นเพียงการสร้างที่อยู่อาศัยให้มั่นคงเท่านั้น แต่เน้นการสร้างชุมชนที่มั่นคง เข้มแข็ง เป็นกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงของชีวิตชุมชนในด้านต่างๆ เช่น สวัสดิการชุมชน การช่วยเหลือเอื้ออาทรกันในชุมชน การพัฒนาสภาพแวดล้อม อาชีพรายได้ การป้องกันแก้ไขปัญหาสุขภาพ ฯลฯ

4. บ้านมั่นคงเน้นการแก้ปัญหาร่วมกันทั้งเมือง เป็นการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของชุมชนที่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยทุกชุมชนในเมืองนั้น ๆ สนับสนุนให้เกิดการจัดกลไกร่วมในการพัฒนาระดับเมือง โดยมีชุมชนเป็นแกนหลัก มีหน่วยงานภาคีต่าง ๆ เช่น เทศบาล หน่วยงานรัฐในท้องถิ่น หน่วยงานเจ้าของที่ดิน สถาบันการศึกษา นักพัฒนาเอกชน ฯลฯ

การแก้ไขปัญหาโดยชุมชนและท้องถิ่นเป็นแกนหลัก

- ให้ชุมชนและเครือข่ายชุมชนเป็น “เจ้าของโครงการ” ทำงานกับหน่วยงานในท้องถิ่น
- ปรับเปลี่ยนการทำงานจากที่หน่วยงานกลางเป็นหลักมาเป็นการดำเนินการโดยชุมชน และหน่วยงานท้องถิ่นเป็นหลัก
- ให้ชุมชนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสมทบ เป็นเงื่อนไขในการสนับสนุนงบประมาณ
- โดยมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในเมือง เช่น ที่ดิน อย่างคุ้มค่าและเชื่อมโยงกับการพัฒนาส่วนอื่น

ขั้นตอนการดำเนินการสู่บ้านมั่นคง

เป้าหมายสำคัญของบ้านมั่นคง คือ การที่คนจนในชุมชนแออัดมีทั้งที่อยู่อาศัยที่มั่นคง เกิดสังคม น่าอยู่ และพึ่งตนเองได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ “ชาวชุมชน” ต้องเป็นหลักในการทำทุกขั้นตอน เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังของทุกคนในชุมชน เพื่อสร้างชุมชนใหม่ที่พึงปรารถนาาร่วมกัน โดยมีขั้นตอนสำคัญในการดำเนินการ คือ

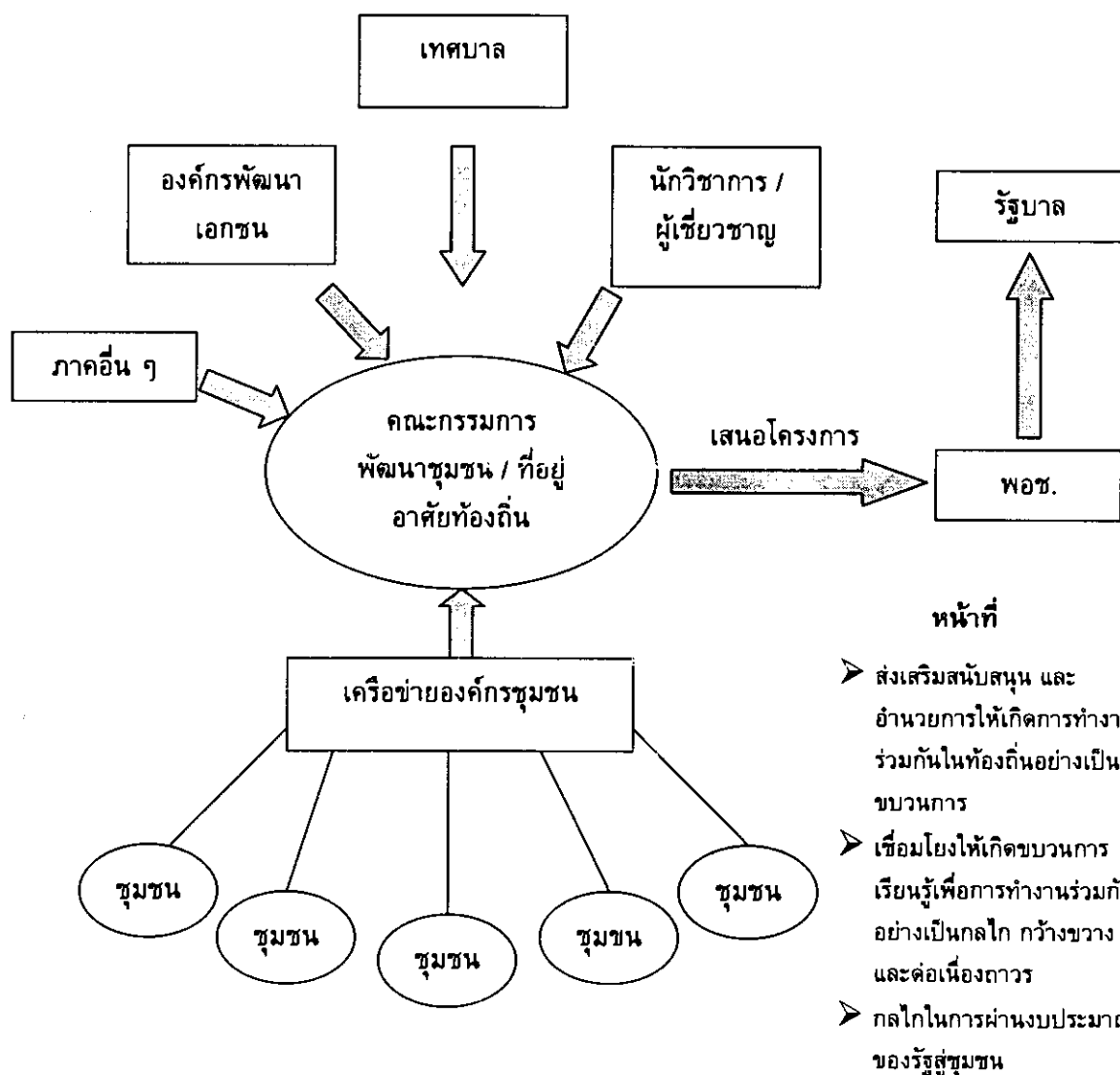
1. การสร้างความเข้าใจ สร้างความเป็นเจ้าของร่วมในการดำเนินโครงการ สิ่งที่ต้องทำเป็นเรื่องแรก คือ การชี้แจงทำความเข้าใจกับแกนนำชุมชนให้เข้าใจตรงกันว่าโครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการที่ชุมชนต้องเป็นหลักในการคิด และร่วมกันทำ ไม่ใช่หน่วยงานภายนอกมาจัดการให้ ซึ่งวิธีการสร้างความเข้าใจสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น

- การชักชวนให้พื้นที่ที่ยังไม่เริ่มมาร่วมงานสัมมนาพื้นที่ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว มีตัวอย่างรูปธรรมกระบวนการดำเนินการมาแสดงให้เห็น เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้น และกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัว ความเชื่อมั่นว่าชุมชนสามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองได้ เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในแนวราบระหว่างชุมชนด้วยกัน
- การจัดประชุมชี้แจงชุมชนในเมือง โดยให้เครือข่ายแกนนำที่ได้มีการรับรู้ เรื่องโครงการมาแล้วส่วนหนึ่ง หรือเทศบาลเป็นผู้เชิญ / ชักชวนให้ชุมชนที่ไม่มี ความมั่นคงในการอยู่อาศัยในเมืองนั้นๆ มาประชุมร่วมกัน ชี้แจง สร้างความเข้าใจ เปิดให้ซักถาม แลกเปลี่ยน โดยให้แกนนำชุมชนในเมืองที่มีประสบการณ์มาเป็นผู้ให้ข้อมูล / ร่วมแลกเปลี่ยน เพราะจะสามารถเล่าสู่กันฟังประสบการณ์จากชุมชนด้วยกัน สร้างความเชื่อมั่นว่า ชุมชนสามารถดำเนินการเองได้ ถ้าทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วม

2. การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบจากหลายฝ่ายเป็นขั้นตอนที่เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมในระดับเมือง เชื่อมโยงการพัฒนาทั้งจากชุมชน และหน่วยงานภาคที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในแต่ละเมือง จะมีภาคีพัฒนาที่ทำงานร่วมกับชุมชนอยู่แล้ว เช่น เทศบาล องค์การพัฒนาเอกชน นักพัฒนาอิสระ นักวิชาการ / สถาบันการศึกษา ฯลฯ และส่วนที่ต้องประสาน / เชิญเข้ามาร่วมใน

คณะกรรมการ เพราะมีส่วนที่เกี่ยวข้องตรง หรือเป็นภาคส่วนที่มีกำลังคน / ทรัพยากรที่จะมาร่วมสนับสนุน เช่น หน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของที่ดิน สถาบันการศึกษา ซึ่งมีคณะ / ภาควิชา ที่จะช่วยสนับสนุนการทำงาน ชุมชนได้ (ด้านการออกแบบ การก่อสร้าง ด้านสังคม) แต่ทั้งนี้เครือข่ายองค์กรชุมชนจะต้องเป็น องค์กรประกอบหลักในคณะกรรมการร่วม โดยมีตัวแทนจากหลาย ๆ ชุมชน ตามตัวอย่างการจัดกลไกการ พัฒนาร่วมระดับเมืองในแผนภูมิ

รูปแบบกลไกการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัยท้องถิ่น



3. การสำรวจข้อมูลชุมชน การสำรวจข้อมูลเพื่อให้ภาพรวมของชุมชนที่มีปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย ว่ามีกี่ชุมชน กี่หลัง กี่ครอบครัว สถานะการอยู่อาศัยเป็นอย่างไร อยู่ในที่ดินบุกรุก / บุกเบิกที่แห่ง อยู่ในที่เช่าที่แห่ง บ้านเช่าจำนวนเท่าไร ในชุมชนมีกลุ่มอะไรบ้าง แกนนำชุมชนที่ชาวบ้านยอมรับ เชื่อถือมีใครบ้าง ซึ่งในช่วงต้นอาจสำรวจข้อมูลชุมชนโดยภาพรวมก่อน แล้วค่อยสำรวจข้อมูลครัวเรือนในช่วงต่อไป แต่ในบางพื้นที่ก็ดำเนินการไปพร้อมกัน ก็จะทำให้ได้ข้อมูลที่มีรายละเอียดชัดเจนขึ้น การสำรวจข้อมูลครัวเรือนจะทำให้ทราบถึงจำนวนผู้อยู่อาศัย จำนวนคนทำงาน อาชีพ รายได้ หนี้สิน การออม สถานะการอยู่อาศัยที่ชัดเจน ซึ่งในกระบวนการสำรวจข้อมูลนี้เป็นให้คนในชุมชนเป็นผู้สำรวจกันเอง โดยประสานให้ได้อาสาสมัครที่จะมาร่วมกันทำงานจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจเริ่มจากมาวางประเด็นที่จะสำรวจร่วมกันว่าต้องการรู้ข้อมูลอะไรบ้าง ที่จะนำไปใช้ในการวางแผนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชน หรือการใช้ตัวอย่างแบบสำรวจที่มีอยู่แล้วมาสร้างความเข้าใจร่วมกัน ปรับ / เพิ่มเติม ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ วางแผนการสำรวจข้อมูล ดำเนินการสำรวจข้อมูล นำข้อมูลมาสรุปร่วมกัน จัดทำแผนที่ลงที่ตั้งชุมชนต่างๆ ในแผนที่เมือง จัดเวทีนำเสนอข้อมูลต่อชุมชนและหน่วยงานผู้เกี่ยวข้อง

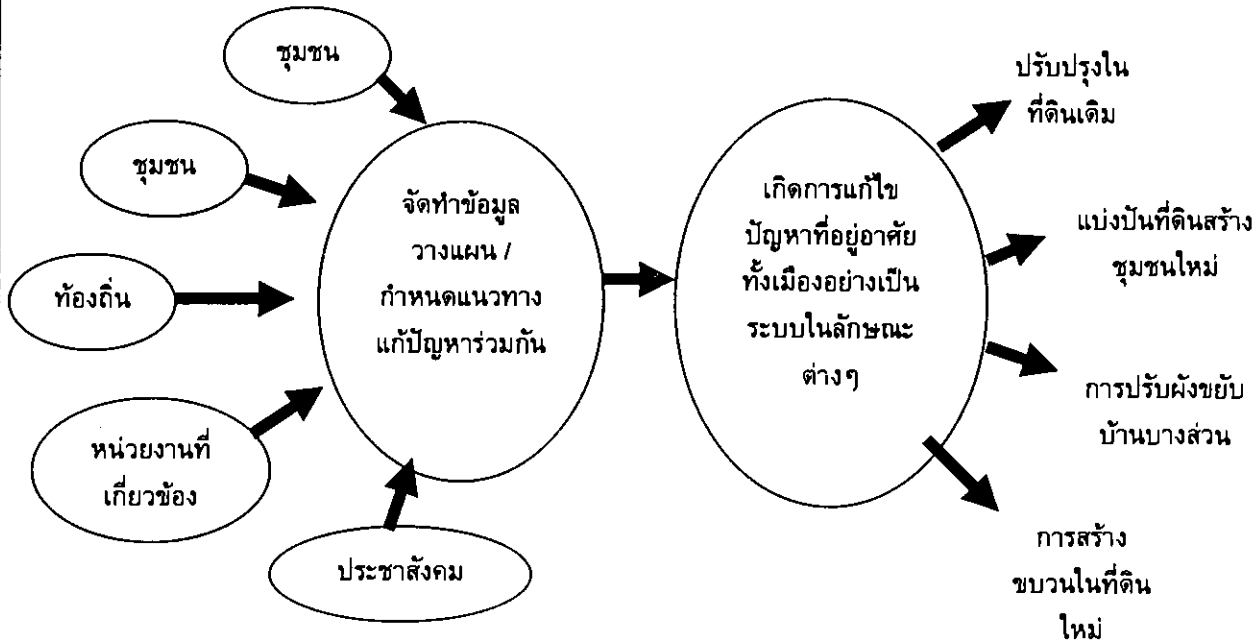
การสำรวจข้อมูลไม่ได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาเพียงอย่างเดียว แต่การสำรวจโดยชุมชนทำให้แกนนำ / กลุ่ม องค์กรชุมชนในเมืองเดียวกันได้มีโอกาสรู้จักกันมากขึ้น เกิดการทำงานร่วมกัน สามารถสร้างแกนนำ / คนมาร่วมทำงานได้มากขึ้น เมื่อนำข้อมูลมาสรุปวิเคราะห์ร่วมกัน ก็จะทำให้ทุกคนที่เข้าร่วมกระบวนการได้รู้จักชุมชนตนเอง รู้ภาพรวมของชุมชนในเมือง

การใช้การสำรวจเป็น “เครื่องมือที่มีพลัง”

- ชุมชน / เครือข่าย หน่วยงานท้องถิ่น สถาบันการศึกษาชุมชนมาร่วมกัน กำหนดประเด็น วางแผนการสำรวจข้อมูลครัวเรือน , ชุมชน
- การกระจายกันสำรวจให้ครอบคลุมทั้งเมือง
- การนำเสนอข้อมูลให้เห็นว่าขนาดปัญหามีจำนวนเท่าไร ลักษณะใดบ้าง
- การวิเคราะห์แบบมีส่วนร่วมสู่การวางแผนการแก้ไขปัญหา

4. การร่วมวางแผนการพัฒนาทั้งเมือง หลังที่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เห็นข้อมูลภาพรวมของชุมชนต่างๆ ในเมืองแล้ว นำไปสู่การวางแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชุมชนทั้งเมือง โดยมาวางหลักเกณฑ์ร่วมกันว่าสมควรที่จะเริ่มทำในพื้นที่ชุมชนไหนก่อน หรือเรื่องไหนที่สามารถทำไปพร้อมกันได้ทั้งเมือง มีกิจกรรมอะไรที่จะดำเนินการร่วมกันบ้าง ชุมชนไหน จะใช้รูปแบบทางเลือกในการแก้ปัญหาแบบไหน เช่น การปรับปรุงในที่ดินเดิม การปรับผังขยับบ้านบางส่วน การแบ่งปันที่ดินจัดผังใหม่ทั้งชุมชน การจัดซื้อที่ดินสร้างชุมชนใหม่ ส่วนไหนเป็นงานที่แต่ละชุมชนจะดำเนินการเอง ส่วนไหนเครือข่ายจะร่วมกันดำเนินการ ส่วนไหนจะให้หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุน ตั้งเป้าหมายจะแก้ปัญหาชุมชนทั้งเมืองภายในกี่ปี ต้องใช้งบประมาณทรัพยากรจากแหล่งไหน จำนวนเท่าไร และร่วมกันคิดค้นวิธีการทำงาน โดยการเชื่อมโยงการนำชุมชนผู้รู้ หน่วยงานสนับสนุน เข้ามาร่วมกันทำงานให้เกิดความสำเร็จ

วางแผนทางแก้ไขปัญหทั้งเมืองจากฐานปัญหาคนจน

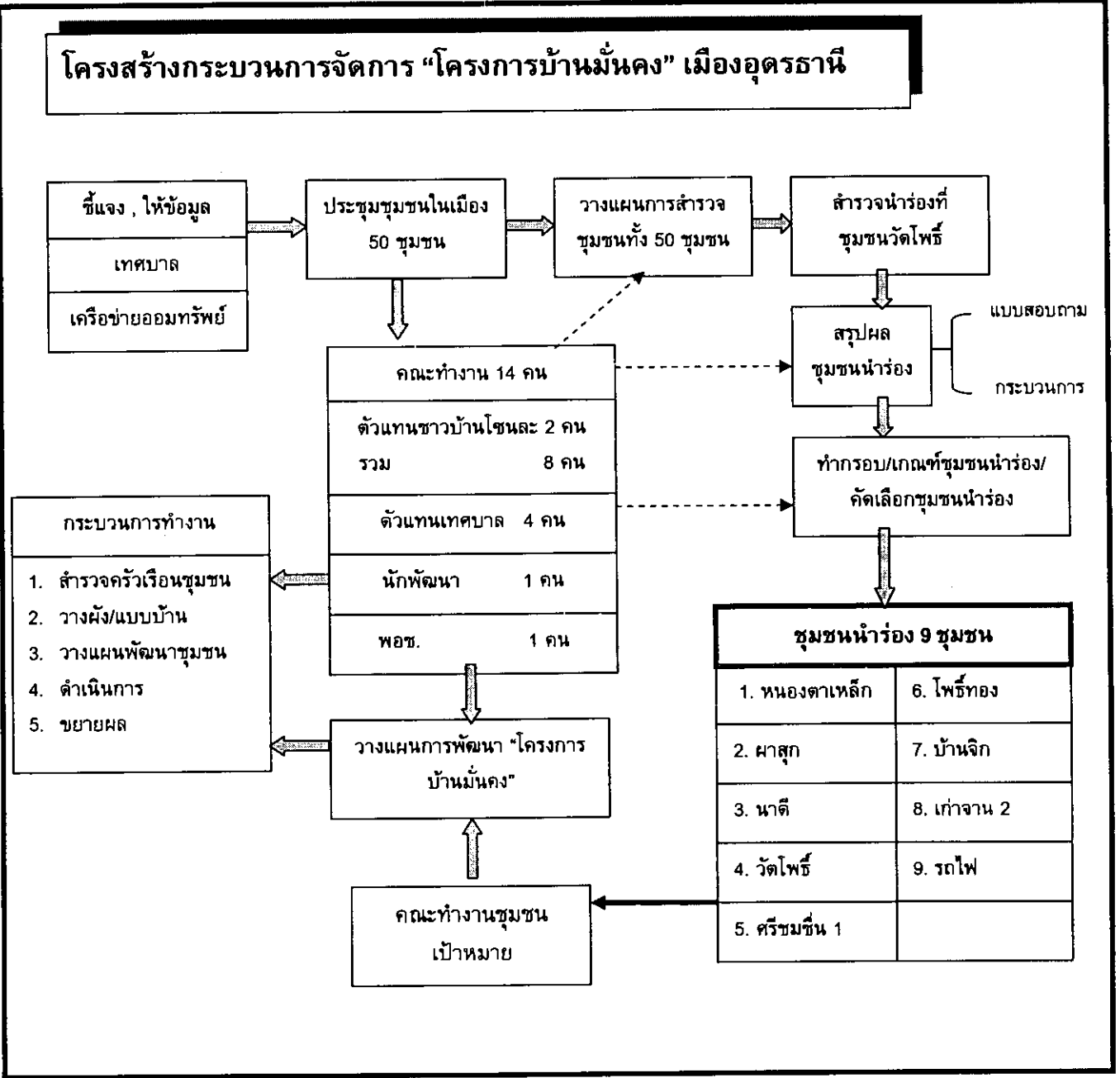


5. การรณรงค์เรื่องการออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์เป็นรากฐานที่สำคัญก่อนที่จะมีชุมชนจะมีบ้าน และที่ดินที่อยู่อาศัยที่มั่นคง เพราะการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความจำเป็นที่ต้องใช้การออมเงินของตนเองที่ใช้ในการสร้างบ้าน หรือซื้อที่ดิน เป็นหลักประกันในการใช้สินเชื่อจาก พอช. หรือสถาบันการเงินอื่น การจัดกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนเมืองอาจปรับรูปแบบให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต การทำมาหากิน และรายได้ของคนในชุมชนเมือง เช่น การออมรายวัน ฯลฯ การรวมตัวกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ไม่เพียงแต่ทำให้ชุมชนมีฐานการเงินของตนเองเท่านั้น แต่ยังทำให้ชุมชนได้เรียนรู้ระบบบริหารจัดการร่วมกัน ได้รู้จักเพื่อนในชุมชนใกล้ชิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระบบกลุ่มย่อยในชุมชน ทำให้เกิดการรวมตัวที่แน่นแฟ้นขึ้น เกิดการช่วยเหลือเอื้ออาทรกันในกลุ่มย่อย มีคนมาทำงานกลุ่มมากขึ้น การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนปัจจุบันสามารถเรียนรู้ ขอคำแนะนำจากชุมชนที่มีประสบการณ์มาก่อน เป็นการเรียนรู้ร่วมระหว่างชุมชนด้วยกันเอง หรือในบางเมืองจะมีแกนนำชุมชนที่มีประสบการณ์ เชี่ยวชาญด้านกลุ่มออมทรัพย์ เข้าไปช่วยสนับสนุนการจัดตั้ง ช่วยวางระบบบัญชี สอนการทำบัญชีให้กลุ่มใหม่

6. การคัดเลือกโครงการนำร่อง หลังจากได้ข้อมูลจากการสำรวจข้อมูลและมีการวางแผนเบื้องต้นแล้ว จะนำไปสู่การคัดเลือกชุมชนตัวอย่าง ที่สามารถดำเนินการในปีแรก ด้วยการสร้างหลักเกณฑ์การคัดเลือกร่วมกัน โดยอาจพิจารณาจากชุมชนที่มีความพร้อม หรือชุมชนที่มีปัญหาเร่งด่วน มีโครงการต่อเนื่อง หรือเลือกชุมชนที่มีรูปแบบน่าสนใจ ที่จะเป็นตัวอย่างให้ชุมชนอื่น ๆ ในเมือง ได้เห็นรูปธรรม

เรียนรู้การทำงานร่วมกัน สร้างความรู้ สร้างทักษะ สร้างกลไกการทำงานร่วมกัน สำหรับทำโครงการชุมชนอื่นๆ ในปีต่อไป

ซึ่งกระบวนการที่ชุมชนร่วมกันสร้างหลักเกณฑ์การคัดเลือกชุมชนที่จะทำโครงการนำร่อง ถือเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญ โดยก่อนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แกนนำชุมชนต่างก็มีข้อมูลที่เห็นได้จากการสำรวจรู้จักชุมชนต่าง ๆ เท่ากัน มาร่วมกันวางหลักเกณฑ์ และตัดสินใจ โดยมีข้อมูลประกอบ เมื่อหลักเกณฑ์มาจากการมีส่วนร่วมในการสร้าง การตัดสินใจในการเลือกชุมชนนำร่องก็จะเป็นที่ยอมรับร่วมกัน รู้ที่มาที่ไปว่าทำไมจึงเลือกชุมชนนั้น ตัวอย่างกระบวนการดำเนินงานในพื้นที่ จังหวัดอุดรธานี



7. การวางแผนพัฒนารายชุมชนของชุมชนนาร่อง ชุมชนที่ได้รับคัดเลือกเป็นชุมชนนาร่อง ก็จะมีการสำรวจข้อมูลรายละเอียดครัวเรือนที่อยู่อาศัย เพื่อให้ทราบข้อมูลรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้น มีการประสานกับสถาบันการศึกษา เช่น คณะสถาปัตยกรรม ในแต่ละท้องถิ่น ให้สถาปนิกชุมชนมาร่วมจัดกระบวนการวางแผนผังร่วมกับชุมชน

กระบวนการวางแผนชุมชนร่วมกัน เป็นกระบวนการที่เปิดให้ทุกคนที่เข้าร่วมโครงการที่อยู่อาศัยได้สร้างจินตนาการว่าแต่ละคนต้องการบ้าน / ชุมชนอยู่อาศัย แบบไหน อย่างไร โดยอาจให้วาดภาพ หรือเล่าให้ฟัง สถาปนิกก็จะช่วยจัดจากที่ชาวชุมชนคิดออกมาเป็นผังที่เห็นภาพชัดเจนขึ้น ซึ่งในช่วงที่เปิดกว้างให้ทุกคนได้คิดจินตนาการ รูปแบบบ้านจะออกมาหลากหลาย อาจมีขนาดใหญ่เกินที่จะมาจัดสร้างในชุมชน ซึ่งมีที่ดินจำกัดเกินที่จะรองรับบ้านทั้งหมดได้ แต่เมื่อจัดเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง มีการช่วยกันให้ข้อมูล/ร่วมแลกเปลี่ยนกัน สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการสร้างบ้าน สร้างชุมชน ได้แก่ รายได้ของแต่ละครัวเรือน ความสามารถในการจ่าย พื้นที่ที่มีอยู่จำกัด ทำอย่างไรคนจนที่สุดในชุมชนจะยังคงอยู่อาศัยในชุมชนได้ พื้นที่ส่วนกลางที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน (ศูนย์เด็ก ศูนย์ชุมชน สวนหย่อม ฯลฯ) ก็จะทำให้เกิดการปรับรูปแบบบ้าน ผังชุมชน ให้สอดคล้องระหว่างความต้องการ ข้อเท็จจริง และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่จนสามารถปรับเป็นผังชุมชน / รูปแบบบ้าน ที่เห็นร่วมกัน ซึ่งบ้านอาจมีหลายแบบตามความต้องการ ขนาดครอบครัว ความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัย และความเหมาะสมอื่น ๆ ประกอบกัน โดยเน้นการวางแผนที่จะเอื้อให้เกิดการอยู่อาศัยร่วมกันเป็นชุมชน

8. ร่วมกันสร้างระบบสาธารณูปโภคและการสร้างบ้าน เมื่อได้ผังชุมชนที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว ชุมชนจะร่วมกันจัดทำรายละเอียดโครงการปรับปรุง ระบบสาธารณูปโภค และก่อสร้างอยู่แล้วบางส่วน มาร่วมกันถอดแบบจัดทำเป็นรายละเอียดโครงการเสนอชิงงบประมาณปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และก่อสร้างบ้านโดยอาจมีช่างชุมชน จากชุมชนอื่น และสถาปนิก / วิศวกร จากสถาบันการศึกษามาช่วยสนับสนุน

ในกระบวนการปรับปรุง / ก่อสร้าง ระบบสาธารณูปโภค และบ้าน จะต้องมีการจัดกลุ่มผู้รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง เช่น กลุ่มหาข้อมูลสืบลาคาผู้รับเหมา ค่าวัสดุก่อสร้าง มาเปรียบเทียบกัน กลุ่มช่างชุมชนสำหรับพื้นที่ที่มีคนทำงานก่อสร้างในชุมชน กลุ่มดูแลควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งอาจแบ่งเป็นทีมย่อยตามซอย / พื้นที่ที่มีการก่อสร้าง การจัดเวรมาช่วยทำงานบางเรื่องที่ดินภายในชุมชนรับผิดชอบร่วมทำเอง เช่น การปรับพื้นที่ การก่อสร้างบ้านกลางสำหรับคนยากจนในชุมชน ฯลฯ ซึ่งกระบวนการที่คนในชุมชนมาทำงานร่วมกันทำให้เกิดการร่วมกันทำ เกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของร่วมมีการจัดแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นร่วมกัน ได้เรียนรู้ / รู้จักกันมากขึ้น

9. การใช้โครงการนาร่องเป็นที่ฝึกฝน เรียนรู้ การทำงานร่วมกัน การทำโครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่นาร่อง ไม่ได้เป็นการก่อสร้างเฉพาะในชุมชนนั้น แต่เป็นกระบวนการที่เปิดให้ชุมชนอื่นในเมืองนั้นที่ยังไม่เริ่มโครงการ และชุมชนในเมืองใกล้เคียงที่มีประสบการณ์มาก่อน มาทำงานร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การมาช่วยกันก่อสร้าง มาร่วมในกระบวนการสุ่มงาน ฯลฯ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้กระบวนการทำโครงการทั้งหมด เตรียมความพร้อมสำหรับชุมชนตนเอง ที่จะเป็นโครงการต่อไป ทำให้เกิดการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง เกิดการถ่ายทอดประสบการณ์จากชุมชนที่ทำมาก่อนสู่ชุมชนใหม่ เกิดการ

จัดการความรู้ในการแก้ไขปัญหา การจัดกลุ่มกันทำงาน / การก่อสร้างชุมชน ที่ชุมชนอื่นสามารถนำไปปรับใช้ได้ต่อไป

10. การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ตามที่กล่าวมาข้างต้นว่า “โครงการบ้านมั่นคง” ไม่ได้เน้นเฉพาะการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเท่านั้น แต่ชุมชนจะต้องสร้างระบบการดูแลซึ่งกันและกันในชุมชนควบคู่กันไปด้วย สิ่งที่ชุมชนร่วมกันคิดวางแผนควบคู่กับการปรับปรุงสาธารณูปโภคและการก่อสร้างบ้าน ได้แก่ การพัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชน ซึ่งหลายที่ได้ตัดเงินจากการออมทรัพย์ส่วนหนึ่งมาเป็นกองทุนที่ทุกคนมีส่วนร่วมสร้าง และนำไปใช้ในการดูแลซึ่งกันและกัน การจัดระบบดูแลผู้สูงอายุ / การจัดให้มีบ้านกลางสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจน การช่วยกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะในชุมชน การปลูกต้นไม้ แปลงปลูกผักสวนครัว ฯลฯ

การมีกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เป็นการเปิดพื้นที่ให้คนทุกคนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการทำงานพัฒนาของชุมชน เพราะแต่ละคนมีความถนัด ความสามารถที่แตกต่างกัน การทำกิจกรรมบางอย่างสามารถช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาบางอย่างได้ อย่างเช่น การจัดให้เยาวชนในชุมชนมารวมกลุ่มกันช่วยงานก่อสร้างสะพานทางเดิน ทำให้เยาวชนได้ใช้เวลาทำประโยชน์ให้ชุมชน ไม่ไปยุ่งกับยาเสพติด และเกิดความภาคภูมิใจในงานที่ตัวเองทำได้สำเร็จ เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน การจัดกลุ่มย่อยในกระบวนการออมทรัพย์ ทำให้มีคนมาช่วยงานกลุ่มออมทรัพย์มากขึ้น โดยเฉพาะผู้หญิง / แม่บ้าน ซึ่งที่ผ่านมาอาจไม่เคยมีบทบาทเป็นกรรมการชุมชน แต่เมื่อเข้ามาเป็นแกนนำกลุ่มย่อย ทำให้เกิดความสามารถในการทำบัญชี การรับรู้ปัญหาสมาชิกในกลุ่ม เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นที่ยอมรับของคนอื่น จากกลุ่มย่อยจนกลายเป็นแกนนำชุมชนในช่วงต่อมา

กระบวนการทำ “บ้านมั่นคง” นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ได้อย่างไร

จากปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการยอมรับ กลุ่มคนจนในเมืองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กับประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจากการทำโครงการบ้านมั่นคงที่ทำให้เกิดการร่วมมือในการในการแก้ไขปัญหาด้วยกัน ซึ่งปัจจุบันได้ขยายพื้นที่การทำงานร่วมกันใน 25 เขตในกรุงเทพฯ และ 81 เมืองใน 60 จังหวัด มีชุมชนเข้าร่วมดำเนินการแล้ว 419 ชุมชน 29,738 ครัวเรือน มีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานรวม 2,267.21 ล้านบาท แยกเป็นงบอุดหนุนการพัฒนากระบวนการ / ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย รวม 1,427.16 ล้านบาท สินเชื่อ 631.92 ล้านบาท งบประมาณจากชุมชน 158.58 ล้านบาท และงบประมาณจากท้องถิ่น 46.55 ล้านบาท

สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแยกประเภทได้ ดังนี้

1. การแก้ปัญหาชุมชนที่ถูกไฟไหม้ / ไล่ที่ / ภัยพิบัติ / คนไร้บ้าน จำนวน 83 ชุมชน 3,608 ครัวเรือน
2. การแก้ไขปัญหาการบุกรุก / กระจัดกระจาย 193 ชุมชน 16,927 ครัวเรือน
3. แก้ปัญหาความแออัด และสร้างความมั่นคงในที่เดิม 104 ชุมชน 7,891 ครัวเรือน
4. พัฒนาชุมชนในที่ดินใหม่ จำนวน 39 ชุมชน 1,312 ครัวเรือน

ซึ่งจากการดำเนินการทำให้เกิดความมั่นคงในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ ชุมชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน 158 ชุมชน 9,849 ครัวเรือน มีสัญญาเช่าระยะเวลายาวรายบุคคล / กลุ่ม 204 ชุมชน 17,622 ครัวเรือน และได้รับความยินยอมให้ปลูกสร้างปรับปรุงที่อยู่อาศัย 57 ชุมชน 2,267 ครัวเรือน

จากกระบวนการทำโครงการบ้านมั่นคง ได้ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำความขัดแย้งต่าง ๆ ที่มีอยู่ นำไปสู่ความสมานฉันท์ ที่ปรากฏชัดในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

1. การเกิดการจัดการตนเองของชุมชน มีการรวมกลุ่มกันในการแก้ปัญหาจากสภาพเดิมที่ต่างคนต่างอยู่ หรือร่วมกันแก้ปัญหาเป็นครั้งคราว ทำให้คนมารวมกันเพื่อแก้ปัญหาสังคมร่วมกัน เปิดพื้นที่ให้คนมีส่วนร่วม การจัดระบบกลุ่มย่อย นอกจากกลุ่มในระดับชุมชนแล้ว ได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ซึ่งมีทั้งเครือข่ายระดับเขต / เมือง หรือเครือข่ายตามเจ้าของที่ดิน เครือข่ายคูคลอง จากกรมกลุ่ม และเครือข่ายทำให้ชาวชุมชนมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ได้รับข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางขึ้น มีความมั่นคงใจมีความเชื่อมั่นว่าชุมชนสามารถทำได้ด้วยตนเอง และมีเพื่อร่วมกันทำ เกิดการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบสั่งการจากบนลงมาเป็นระบบที่เกิดกลุ่มขึ้นมาบริหารจัดการเป็นชุมชน แล้วเชื่อมโยงกันในแนวนอน (Horizonton) สามารถกระจายการเรียนรู้ได้รวดเร็ว กว้างขวาง ไม่รอให้หน่วยงานเป็นผู้จัดการให้ เมื่อคนจนมีความมั่นใจในพลัง ความสามารถในการจัดการของชุมชน ความเหลื่อมล้ำจะค่อย ๆ หายไป

2. การเปลี่ยนแปลงสถานะ การครอบครองที่ดิน จากการอยู่อาศัยในที่ดินบุกรุกต้องเผชิญปัญหาการถูกไล่ที่ มีความขัดแย้งกับเจ้าของที่ดิน ไม่มีสถานภาพ ไม่ได้รับการยอมรับทั้งทางกฎหมาย และสังคม เมื่อมีการจัดระบบปรับเปลี่ยนสถานะ การครอบครองที่ดิน โดยทำให้เกิดสิทธิการอยู่อาศัยที่ถูกต้องด้วยการเช่าระยะยาว หรือการซื้อที่ดิน ทำให้สามารถปรับปรุงผังชุมชน บ้านที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น คนในชุมชนมีความมั่นใจมากขึ้น เกิดการพัฒนาด้านอื่น ๆ ที่ต่อเนื่อง เช่น การจัดสวัสดิการ การพัฒนาอาชีพ ฯลฯ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ / ความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน นอกจากจะทำให้ชุมชนได้มีสถานภาพการอยู่อาศัยที่ถูกต้องเป็นที่ยอมรับแล้ว เป็นการคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน / เจ้าของที่ดินกับชุมชน ทำให้เกิดการหันหน้าเข้าหากันในการแก้ปัญหา โดยได้รับประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ในส่วนเจ้าของที่ดินก็สามารถนำที่บางส่วนไปพัฒนาต่อ หรือได้ค่าเช่าที่แน่นอนขึ้น

3. การเกิดกลไกร่วมในการพัฒนาระดับเขต / เมือง ที่มีองค์ประกอบจากชุมชน เทศบาล นักวิชาการ NGO หน่วยงานเจ้าของที่ดิน ทำให้เกิดการร่วมในการมองปัญหาจากแง่มุมต่าง ๆ วางเป้าหมายร่วมที่จะแก้ปัญหาชุมชนแออัดทั้งเมือง เกิดพื้นที่ในการทำงานร่วมกัน แต่ละภาคส่วนได้ใช้ความสามารถบทบาทหน้าที่ของตนเองมาร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ จากเดิมที่สถาบันวิชาการหรือบางวิชาชีพไม่ค่อยได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคนจน เช่น สถาปนิก วิศวกร ฯลฯ แต่เมื่อมีโครงการบ้านมั่นคงทำให้สถาบันวิชาการหลายสาขาทั้งที่เป็นวิชาชีพและนักศึกษาได้มีบทบาทในงานด้านสังคม และมองภาพรวมร่วมกันจากหลายมุมมอง นอกจากการแก้ปัญหาชุมชนแออัดเป็นรายชุมชนแล้ว หลายพื้นที่ได้มีการวางแผนการปฏิรูปทัศนียภาพทั้งบริเวณ ที่ส่งผลให้การพัฒนาสภาพแวดล้อมของเมือง ซึ่งคนกลุ่มอื่นได้รับประโยชน์ร่วมกันอีกด้วย รวมทั้งการใช้กลไกเมืองในการปรึกษาหารือการแก้ไขปัญหาเรื่องต่าง ๆ ของเมืองอีกด้วยทำให้เกิดความสมานฉันท์หันหน้ามาแก้ปัญหาด้วยกัน ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในแต่ละเมือง

4. การเกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ปัญหาความเหลื่อมล้ำ / ความขัดแย้งในสังคมส่วนหนึ่งเกิดจากคนทั่วไปไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผย เป็นจริงอย่างทั่วถึง ทำให้คนบางส่วนได้โอกาส แต่คนบางส่วนเสียโอกาส การที่โครงการบ้านมั่นคงได้เปิดเผยข้อมูลขั้นตอนการดำเนินการ / สนับสนุนในการทำโครงการบ้านมั่นคงให้กระจายไปกว้าง ให้โอกาสสร้างการเรียนรู้ระหว่างชุมชน เช่น การใช้งานเปิดบ้าน ลงเสาเอกในชุมชนที่ทำแล้ว เชิญชุมชนอื่น ๆ รวมทั้งหน่วยงานมาร่วมทำ ให้ทุกคนได้รับรู้ เรียนรู้กระบวนการทำ การได้เห็นของจริง เรียนรู้จากการปฏิบัติทำให้ชุมชนเชื่อมั่นว่าสามารถทำได้ กลับไปทำที่ชุมชนตนเอง โดยมีแกนนำชุมชนที่มีประสบการณ์ไปหนุนช่วย นำประสบการณ์จากชุมชนตนเอง ว่าวิธีการจัดการกับปัญหาเรื่องต่าง ๆ ไปเล่าสู่กันฟัง

5. กระบวนการทำงานร่วมกัน นำไปสู่การสร้างกติกา / เงื่อนไขร่วม จากโครงสร้างระบบบริหารจัดการที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ หรือความขัดแย้งประการหนึ่ง การที่หน่วยงานเป็นผู้ออกระเบียบกติกาให้ชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้เลือกที่จะเริ่มแก้ปัญหาที่พื้นที่ไหนก่อน ระเบียบกฎหมายหลายเรื่องก็เป็นเรื่องที่กำหนดจากส่วนกลาง ใช้ปฏิบัติเหมือนกันทั่วประเทศ เป็นการออกกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาบางด้าน แต่ก็ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนที่อยู่ในสถานะเหลื่อมล้ำ การที่ชุมชนเป็นผู้จัดการโครงการด้วยตนเอง ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางกติกา เช่น การจัดสิทธิ การวางผัง ซึ่งอาจมีการขยับบ้าน การออม ฯลฯ ซึ่งเมื่อเป็นกติกาที่มาจากกำหนดยุติกันแล้ว สามารถนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น ฯลฯ ในส่วนของกลไกร่วมระดับเมือง ก็เป็นกลไกที่ร่วมกันวางกติกาในการคัดเลือกชุมชนนำร่อง ที่จะเริ่มทำที่พื้นที่ชุมชนไหนก่อน วางหลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณ เมื่อกติกาเกิดจากการกำหนดร่วมกันก็เป็นที่ยอมรับไม่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง

6. กระบวนการแก้ปัญหาที่ทำเป็นชุดทั้งเมือง และเปิดพื้นที่ให้สามารถกระจายได้กว้างขวาง แนวทางการทำงานของโครงการที่ได้วางกรอบแนวทางโครงการได้กว้างๆ โดยกำหนดเงื่อนไขสำคัญในบางเรื่อง เช่น ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการโครงการ เพดานงบประมาณในการสนับสนุน เกิดกลไกระดับท้องถิ่นมาร่วมดำเนินการ ฯลฯ ทำให้พื้นที่ที่มีปัญหาชุมชนแออัดสามารถจัดตัวเองให้เข้าสู่กระบวนการทำโครงการบ้านมั่นคงได้พร้อม ๆ กัน

แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าสู่กระบวนการแก้ปัญหาการได้รับงบประมาณสนับสนุน การทำเป็นชุดทั้งเรื่องที่ดิน การพัฒนาสาธารณูปโภค การก่อสร้างปรับปรุงบ้าน การพัฒนาการออม / ทุนของชุมชน สวัสดิการ ฯลฯ ทำให้เกิดพลังร่วมทั้งในระดับชุมชนที่ทุกคนมีพื้นที่ที่จะมาร่วมทำงาน และระดับเมืองที่ทุกภาคส่วนสามารถใช้บทบาทของตนเองมาร่วมสนับสนุนการแก้ปัญหาได้เต็มที่ ทำให้เกิดการเรียนรู้เชิงเปรียบเทียบเกิดพลังการจัดการเชิงเปรียบเทียบ เกิดวิธีการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน มีการคิดค้นใหม่ ทำให้เกิดการสร้างระบบของผู้คนที่เดิมมีสถานะไม่เป็นที่ยอมรับ ให้เกิดพลังพัฒนาในการแก้ปัญหาเป็นการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้พื้นที่อื่นเกิดการเปลี่ยนแปลงไปด้วย (Relative Change) ซึ่งเป็นผลด้านบวกที่นำไปสู่ความสมานฉันท์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

“

ในขณะที่สถานการณ์ความรุนแรงในสามจังหวัดภาคใต้ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ ขบวนการของชาวบ้านที่มาร่วมกันทำบ้านมั่นคงได้ขยายเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จากปัตตานี ปาณา ระ เมืองนราธิวาส ขณะนี้ขยายสู่ ดากใบ สายบุรี ดันหยงมัส ฯลฯ ที่เกิดขึ้นได้เพราะชาวบ้าน เป็นผู้ร่วมกันแก้ปัญหา และเกิดผลกับชาวบ้านโดยตรง การที่ชาวบ้านที่มีวัฒนธรรมเดียวกัน เป็นผู้ต่อเชื่อมกันเองเป็นเรื่องที่ดี ชาวบ้านอยากแก้ปัญหาของตัวเอง แต่ไม่กล้าไปต่อกับ หน่วยงานภายนอก เพราะไม่ไว้วางใจ ไม่รู้ว่าใครเป็นใคร แต่พอชาวบ้านมาทำบ้านมั่นคง เห็นผลว่าช่วยแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้ ชาวบ้านที่อื่นที่มาดูก็นำกลับไปทำบ้านมั่นคงเป็น โครงการเดียวที่ชาวบ้านยอมเสียเงินมาประชุม การที่เขาลงทุน ลงแรงเอง จะเกิดความรัก ห่วงแหน

”

บัง (ษัษฐิตต มาอะ)

ปัตตานี

ส่วนที่ 3

กระบวนการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ : การใช้วิกฤตเป็นโอกาสในการสร้างความสมานฉันท์

ผู้ประสบภัยสึนามิในหกจังหวัดชายฝั่งอันดามัน มีทั้งนักท่องเที่ยว เจ้าของกิจการรายใหญ่ ราย ย่อย ชาวบ้านในหมู่บ้าน / ชุมชน ชาวเล แรงงานพม่า ฯลฯ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก่อนประสบภัยคลื่น สึนามิกับ ความแตกต่างกันในสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพความเป็นอยู่ วิถีชีวิต แต่การประสบภัยคลื่นยักษ์ พร้อมกันทำให้ทุกกลุ่มสูญเสียชีวิตคนในครอบครัว ทรัพย์สิน เครื่องมือประกอบอาชีพ การทำมาหากิน ฯลฯ เช่นเดียวกัน แต่ภายหลังจากประสบปัญหาวิกฤต ความเดือดร้อนเฉพาะหน้าเหมือนกันในช่วงต้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องต่างๆ ก็ค่อยเผยออกมาให้เห็นชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานเดิม แต่การเกิดคลื่นสึนามิกล่อมทำให้เปิดภาพปัญหาเรื่องที่ดินของชาวบ้านที่อาศัยอยู่

ชายฝั่งทะเลมายาวนาน มีความชัดเจนและรุนแรงขึ้น นอกจากนั้นก็เป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวโยงกัน ทั้งในส่วนของสถานภาพทางกฎหมาย กับโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือ จากการเข้าไปทำงานในพื้นที่ประสบภัยสึนามิทำให้เห็นภาพความเหลื่อมล้ำในกระบวนการแก้ไขปัญหา และฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัย ดังนี้

1. ความเหลื่อมล้ำในการช่วยเหลือช่วงฉุกเฉิน แม้ว่าโดยภาพรวมแล้วประเทศไทยสามารถจัดการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิได้อย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับขนาดปัญหาที่เกิดขึ้น อาสาสมัครต่าง ๆ ก็มีน้ำใจหลังไหลมาช่วยเหลือกันมากมาย แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากสถานการณ์ฉุกเฉินผ่านไปแล้ว มีการกล่าวถึงลำดับการช่วยเหลือในยามฉุกเฉินว่า ช่วงแรกมุ่งไปที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ / พื้นที่แหล่งท่องเที่ยวขนาดใหญ่ จากนั้นจึงกระจายสู่หมู่บ้านชาวบ้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยแรงงานชาวพม่า ซึ่งมีทั้งถูก และผิดกฎหมาย เป็นกลุ่มที่ได้รับความช่วยเหลือหลังสุด หรือบางส่วนก็ไม่สามารถเข้ามารับความช่วยเหลือได้เพราะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2. กลุ่มที่มีเอกสารหลักฐานราชการ กับกลุ่มที่ไม่มี กลุ่มที่ประสบภัยสึนามิ เป็นชาวบ้านทั่วไป มีทั้งผู้ที่มีทะเบียนบ้านอยู่ในพื้นที่ประสบภัย และผู้ที่ย้ายเข้ามาทำงานโดยไม่ได้อาศัยทะเบียนบ้าน การให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานรัฐได้เน้นที่ช่วยเหลือผู้ที่มีทะเบียนบ้านในพื้นที่ก่อน เช่น การช่วยเหลือเรื่องบ้านพักถาวร จะจัดให้สำหรับผู้ที่บ้าน / ที่ดิน และทะเบียนบ้านในพื้นที่เป็นลำดับแรก ส่วนผู้ที่อาศัยอยู่บ้านเช่า หรือเช่าที่ดินปลูกบ้าน แม้จะอยู่มายาวนาน 10 กว่าปี และประสบความสูญเสียทุกอย่างเช่นเดียวกัน จะให้แจ้งความประสงค์ไว้ก่อน โดยไม่สามารถให้คำตอบได้ว่าจะสามารถจัดบ้านพักถาวรให้ได้หรือไม่ ซึ่งช่วงหลังเมื่อมีภาคเอกชนมาก่อสร้างบ้านเพิ่มเติม ทำให้ผู้อยู่บ้านเช่าได้สิทธิบ้านถาวรด้วย การช่วยเหลือเรื่อง เรือประมง จะช่วยในส่วนของผู้ที่จดทะเบียนกับกรมประมงก่อน ในขณะที่จำนวนเรือประมงเกินกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเรือประมงขนาดเล็กที่ไม่ได้จดทะเบียนทำให้ต้องรอไปก่อน แต่เนื่องจากมีภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือจำนวนมาก ทำให้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องนี้ไม่ปรากฏชัดเจนนัก

นอกจากนี้กลุ่มที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องเอกสารหลักฐานกับโอกาสในการได้รับความช่วยเหลืออีกกลุ่มหนึ่งก็คือกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งเป็นคนไทยที่เคยถูกการแบ่งเขตแดนให้อยู่ในเขตพม่าเมื่อมีการเปลี่ยนเขตแดนกลับมาอยู่ในประเทศไทยแล้วกลุ่มนี้ยังไม่มีเอกสารหลักฐานการเป็นคนไทย (อยู่ระหว่างการพิสูจน์) ลูกหลานที่เกิดในเมืองไทยก็ไม่มีเอกสารหลักฐานไปด้วย ทำให้ไม่ได้รับความช่วยเหลือในเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ส่วนแรงงานพม่าซึ่งไม่มีเอกสารหลักฐาน รวมทั้งอาจเข้าเมืองแบบไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ยิ่งยากที่จะได้รับความช่วยเหลือ

3. ปัญหาที่ดินความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้อยู่อาศัยกับผู้ที่มีเอกสารสิทธิ์ หรือมีหน้าที่ตามกฎหมาย จากหมู่บ้านที่ประสบภัยธรณีพิบัติ ตามข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 412 หมู่บ้าน ได้รับผลกระทบ 12,480 ครอบครัว 58,550 คน บ้านพักอาศัยเสียหาย 6,824 หลัง (ทั้งหลัง 3,615 หลัง บางส่วน 3,209 หลัง) ปรากฏว่ามีชุมชนที่มีปัญหาไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัยถึง 81 หมู่บ้าน(เท่าที่มีข้อมูลเข้ามาจากการไปทำงานพื้นที่)

ตารางแสดงข้อมูลพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิและปัญหาที่ดิน

ที่	จังหวัด	พื้นที่ประสบภัยพิบัติ			พื้นที่ไม่มั่นคง เรื่องที่ดิน ⁽¹⁾
		อำเภอ/กิ่งอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	
1	พังงา	6	19	69	14
2	กระบี่	5	22	112	13
3	ภูเก็ต	3	14	58	17
4	ระนอง	3	10	47	9
5	ตรัง	4	13	51	15
6	สตูล	4	17	70	23
รวม		25	95	407	89

(1) เฉพาะพื้นที่ที่สามารถรวบรวมข้อมูลได้จากการทำงานในพื้นที่

หมู่บ้านที่ประสบภัยส่วนใหญ่เป็นหมู่บ้านประมง ที่อยู่อาศัยทำมาหากินกับทะเลมา ยาวนานนับ 100 ปี ผู้อยู่อาศัยมีทั้งเป็นชุมชนชาวเล (ไทยใหม่) เผ่ามอแกน อูรักลาโว้ย ไทยมุสลิม ไทย พุทธ ซึ่งมีวิถีชีวิตเรียบง่ายพอเพียง มีความสัมพันธ์แบบวิถีชีวิตชุมชน ทั้งยังคงรักษาความเป็นเครือญาติ รักษาคุณค่าสืบทอดวัฒนธรรม ประเพณีดั้งเดิม แม้ชุมชนเหล่านี้จะอยู่อาศัยมายาวนาน แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้ มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนใหญ่อยู่ในที่ดินสาธารณะที่ดูแลโดยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น หน่วยอนุรักษ์ป่าชาย เลน กรมขนส่งทางน้ำฯ อุทยาน ราชพัสดุ ฯลฯ บางพื้นที่เป็นที่ดินเอกชน บางพื้นที่มีการออกเอกสารสิทธิ์ ทับซ้อน

จากข้อมูลชุมชนผู้ประสบภัยที่มีความเดือดร้อนเรื่องที่ดินในการที่สร้างที่อยู่อาศัยถาวรเข้า มาเร่งด่วน และชุมชนประสบภัยกรณีพิบัติที่บ้านไม่ได้เสียหายรุนแรงแต่มีปัญหาที่ดินอยู่เดิม / ไม่มีเอกสาร สิทธิ์ในที่ดินอยู่อาศัย รวม 89 หมู่บ้าน / ชุมชน แยกเป็น จ.พังงา 14 หมู่บ้าน ระนอง 9 หมู่บ้าน กระบี่ 13 หมู่บ้าน ภูเก็ต 17 หมู่บ้าน / ชุมชน สตูล 23 หมู่บ้าน ตรัง 15 หมู่บ้าน

พื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดินรุนแรง ส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินซึ่ง เอกชนมีเอกสารสิทธิ์ แต่ไม่ได้เป็นผู้อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในส่วนที่ดินของรัฐมีบางพื้นที่แต่ก็ สามารถแก้ปัญหาได้ในช่วงต่อมา ตัวอย่างพื้นที่ที่มีความขัดแย้งเรื่องที่ดิน ได้แก่

1. ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินซึ่งเอกชนมีเอกสารสิทธิ์ ชุมชนในพื้นที่ประสบภัยสึนามิ โดยเฉพาะใน จ.พังงา และ จ.ภูเก็ต อยู่อาศัยในพื้นที่ที่รัฐได้ให้ประทานบัตรเหมืองแร่มาก่อนชาวบ้านที่อยู่ อาศัย นอกจากผู้ที่มีอาชีพประมงพื้นบ้านเดิมแล้ว จะเป็นชาวบ้านเข้ามาทำงานชุดแร่ เกิดเป็นชุมชนขนาดใหญ่ของผู้ที่เข้ามาทำเหมืองแร่ เช่น ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ในช่วงต่อมาที่จังหวัดภูเก็ต และพังงากลายเป็น แหล่งท่องเที่ยวระดับโลก ผู้คนก็ย้ายมาเป็นแรงงาน หรือเจ้าของกิจการรายย่อยในกิจการการท่องเที่ยว ชุมชนที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นบริเวณเหมืองแร่เก่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐก่อนให้ประทานเหมืองแร่

แต่ในระหว่างการทำเหมืองแร่เอกชนได้นำที่บริเวณดังกล่าวไปออกเอกสารสิทธิ์ โดยอ้างว่าได้ทำประโยชน์ โดยการปลูกมะพร้าว ซึ่งผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ไม่ได้รับรู้ข้อมูลมาก่อน บางพื้นที่มีความขัดแย้งเรื่องที่ดินก่อนเกิดสึนามิ แต่เมื่อเกิดสึนามิแล้วปัญหารุนแรงขึ้น ชาวบ้านไม่สามารถกลับไปสร้างบ้านในที่เดิมได้ เช่น ชุมชนแหลมป้อม ฯลฯ บางพื้นที่ปัญหาเรื่องที่ดินเพิ่มเปิดเผยขึ้นหลังจากเกิดสึนามิ เช่น ชุมชนทับตะวัน ฯลฯ ตัวอย่างปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่เอกชน

๕ ชุมชนแหลมป้อม บ้านน้ำเค็ม หมู่ 2 ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า ชาวบ้านได้เริ่มเข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณแหลมป้อม ตั้งแต่ปี 2517 ส่วนใหญ่เข้ามาอยู่ในปี 2519-2520 ซึ่งเป็นที่ดินเหมืองร้าง โดยไม่มีใครอ้างเป็นเจ้าของที่ดิน จนทราบภายหลังว่าที่ดินแปลงดังกล่าว ได้ออก นส. 3 ให้นายสิบ กุลวานิช เมื่อปี 2526 ชาวบ้านได้อยู่อาศัยมาต่อเนื่อง ราชการออกทะเบียนบ้าน ปรับปรุงถนน มีไฟฟ้า ประปา และยื่นเรื่องขอเอกสารสิทธิ์ในปี 2545 อยู่ระหว่างการสำรวจ แต่ได้มีการนำกำลังคนมาทำลายทรัพย์สิน และชุดฝังบ้านชาวบ้าน เกิดการแจ้งความระหว่างทั้งสองฝ่าย คดีอยู่ในชั้นศาล

ปี 2546 บริษัท ฟาอิสต์ เทคดิง แอนด์คอนทรักชั่น ได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว นส.3ก เลขที่ 920 , 921 , 922 ซึ่งเป็นที่ดินที่ชาวบ้านอาศัยอยู่และอยู่ระหว่างการพิพาท หลังจากนั้นได้มีการฟ้องขับไล่ชาวบ้าน และชาวบ้านก็ได้ฟ้องกลับ

เมื่อเกิดคลื่นถล่ม ชาวบ้านแหลมป้อมได้เข้าไปค้นศพในบริเวณที่อยู่อาศัยเดิม แต่ทางบริษัทขัดขวาง หลังจากนั้นได้นำเรื่องเสนอคณะอนุกรรมการ และไปร้องเรียนต่อหลายหน่วยงานจากการจัดทำข้อมูลผู้อยู่อาศัยทั้งหมด 30 ครัวเรือน รอดชีวิต 98 ราย เสียชีวิตและสูญหาย 33 ราย พื้นที่ที่อยู่อาศัย และที่ทำกินรวม 186.5 ไร่ ระยะเวลาอยู่อาศัยส่วนใหญ่ 30 - 35 ปี ใช้ประโยชน์ที่ดินในการสร้างบ้าน ทำสวนมะพร้าว ปลูกผัก เลี้ยงหมู เลี้ยงไก่ บังกะโล / ร้านอาหาร

๕ ชุมชนทับตะวัน หมู่ที่ 7 ต.นาเคียว อ.ท้ายเหมือง เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยของชาวมอแกน 71 ครอบครัว ไม่มีเอกสารสิทธิ์ 37 ครัวเรือน ซึ่งอาศัยอยู่ดั้งเดิม แต่ตามเอกสารหลักฐานเป็นที่ดิน นส.3 เลขที่ 89 ของนางรำภา กุลวานิช ออกโดยอาศัยหลักฐาน สค.1 เนื้อที่ประมาณ 24 ไร่ เจ้าของที่ดินตามเอกสาร ได้ยื่นขอออกโฉนดที่ดิน แต่ยังไม่สามารถดำเนินการรังวัดได้ เนื่องจากชาวบ้านที่อยู่อาศัยไม่ยินยอมให้รังวัด เนื่องจากเกรงจะทำให้ชาวบ้านไม่สามารถอยู่อาศัยในที่เดิมได้ ทั้ง ๆ ที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลานาน

นอกจากนี้ ชุมชนมีปัญหาเรื่องที่ดินจืด ซึ่งพื้นที่ที่ชุมชนได้ใช้เป็นพื้นที่จืดเรื่อยมา ดั้งเดิม แต่มีผู้ไปออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และห้ามไม่ให้ชาวบ้านใช้ที่ดินจืด

๕ ชุมชนบ้านในไร่ หมู่ 7 ต.นาเคียว อ.ท้ายเหมือง จ.พังงา เป็นชุมชนมุสลิมที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม ภายหลังได้มีบริษัท เหมืองแร่โอภาส มาซื้อที่ดินทำเหมืองแร่ โดยสัญญาด้วยวาจาว่าเมื่อหมดอายุการทำเหมืองจะคืนที่ดินให้ ชาวบ้านอยู่อาศัยทำกินต่อ จนเมื่อประทานบัตรเหมืองแร่หมดลงเมื่อ พ.ศ. 2526 ชาวบ้านที่อยู่ดั้งเดิม และที่เข้ามาอยู่ในช่วงทำเหมืองแร่ โดยยังคงอยู่อาศัยและทำมาหากินต่อ โดยอาชีพหลัก คือ ประมงและเลี้ยงปลากระชังในชุมชนเหมือง

ที่ดินบริเวณดังกล่าวได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ นส.3ก 23 แปลง เนื้อที่รวม 750 ไร่ ซึ่งเป็นการออก นส.3 โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง ต่อมาได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือจนกระทั่ง นายสมเกียรติ ลิธิระ ได้ซื้อที่ดินจากบริษัท บริหารสินทรัพย์ (บปส.) และได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแด่ ราษฎรจัดถ้ำ ตั้งแต่ปี 2547

พื้นที่บริเวณเป็นที่พิพาท คือ โฉนดเลขที่ 1460 , 1462 , 1760 และ 1761 ซึ่งเป็นที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยของชาวบ้านที่ประสบภัย จำนวน 40 หลัง ที่ดิน ประมาณ 6 ไร่ และบริเวณชุมชนเหมือง ซึ่งชาวบ้านได้ใช้เป็นที่ย้ายปลาในกระชัง ตั้งแต่ปี 2526 และเป็นที่ออกทะเลมาประมาณ 30 ปี ปัจจุบันมี ชาวบ้านใช้ที่ชุมชนเหมืองเลี้ยงปลาในกระชัง 70 ครั้วเรือน

ชาวบ้านที่ยื่นขอเสนอการเจรจาให้แบ่งที่ดินบริเวณที่ชุมชนปลูกบ้านอยู่อาศัยแล้ว เป็นที่อยู่อาศัยของชุมชน และให้ที่ดินชุมชนเหมืองเป็นที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๒. ชุมชนปลากะตักตากแห้ง หมู่ 7 ต.รัชฎา อ.เมือง จ.ภูเก็ต เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีประกอบอาชีพทำปลากะตักตากแห้ง 38 หลังคาเรือน 48 ครอบครัว ได้เข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ 10 กว่าปี โดยเช่าที่ดินของ หจก.หิซซานิเวสท์ ในช่วงต้นเช่า 5 ปี แต่ภายหลังบริษัทให้ทำสัญญาเช่าปีต่อปี เมื่อประสบภัยสึนามิ แผงตากปลา เคาตัมปลา และบ้านเสียหายบางส่วน แต่บริษัทเจ้าของที่ดินไม่ให้ไปแจ้งความเสียหาย เกรงว่าจะเสียชื่อเสียง ชาวบ้านต้องกู้เงินมาซ่อมแซมเอง ระยะต่อมามีผู้ร้องเรียนกลิ่นเหม็นจากการทำปลากะตัก ทำให้บริษัทยกเลิกสัญญาเช่า ให้ชาวบ้านขนย้ายออกภายใน 15 วัน ทำให้ชาวบ้านรวมตัวกันไปหาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้ขอผ่อนผันให้ชาวบ้านอาศัยอยู่ชั่วคราว และตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 11128 ว่า ครอบคลุมพื้นที่ที่เช่าอยู่ทั้งหมดหรือไม่ ซึ่งผลการตรวจสอบพบว่าที่บริเวณดังกล่าวอยู่นอกเขตโฉนดถึง 12 ไร่ ทำให้บริษัทปิดทางเข้า – ออก ตัดน้ำ – ไฟฟ้า ชาวบ้านจึงได้ร้องเรียนไปที่นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานต่าง ๆ และไปปักหลักประท้วงที่หน้าศาลากลางจังหวัด ซึ่งขณะนั้นจังหวัดอยู่ระหว่างแจ้งให้บริษัทหรือถอดกำแพง ในพื้นที่ตรวจสอบแล้วว่าเป็นพื้นที่สาธารณะ และเตรียมรื้อวัดที่ดินดังกล่าวเพื่อออกหนังสือรับรองที่หลวง (นสส.) เพื่อจะจัดที่ดินดังกล่าวให้เป็นที่อยู่อาศัยของชุมชน ซึ่งนอกจากบริษัทครอบครองที่ดินสาธารณะนอกเขตโฉนดแล้ว เมื่อย้อนดูภาพถ่ายทางอากาศ ปี 2509 (ออกโฉนดปี 2513) ก็พบว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าชายเลนสมบูรณ์และพื้นที่ทะเล

2. ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินรัฐ ชุมชนประมงที่อยู่อาศัยริมฝั่งทะเลมายาวนาน ได้ครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และทำอาชีพแต่ไม่ได้มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน หลายพื้นที่เพื่อมาทราบว่าเป็นที่ดินรัฐ และมีหน่วยงานดูแล ซึ่งในบางชุมชนจะมีหลายหน่วยงานดูแล เช่น พื้นที่ตั้งบ้านเรือนที่อื่นไป ในทะเลกรมการขนส่งทางน้ำ (กรมเจ้าท่า) เป็นผู้รับผิดชอบดูแล บริเวณที่มีป่าชายเลน หน่วยอนุรักษ์ป่าชายเลน กรมทรัพยากรทางทะเล รับผิดชอบดูแล ริมฝั่งที่เป็นสงวนแห่งชาติ สำนักงานป่าไม้เขตดูแล และพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ก็อยู่ภายใต้การดูแลของอุทยาน ที่สาธารณะมีทั้งอยู่ในการดูแลของ อบต. อบจ. จังหวัด และที่ราชพัสดุ ซึ่งกรมธนารักษ์ดูแลบางชุมชนมีหน่วยงานรับผิดชอบดูแลที่ดินถึง 3 หน่วยงาน

ตัวอย่างปัญหาชุมชนที่อยู่ในที่ดินรัฐ

๕ ชุมชนทุ่งหัว หมู่ 5 ต.ตีกัก อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา เป็นชุมชนชาวเลมอแกน ที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่มาเป็นเวลานานประมาณ 30 – 40 ปี ในที่ดินที่ประกาศเป็นที่ นสล. มีองค์การบริหารส่วนตำบลคูแล หลังจากประสบภัยคลื่นยักษ์ ชาวบ้านกลับมาก่อสร้างบ้านในที่เดิม แต่ทาง อบต. และจังหวัดอ้างว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวจะใช้เป็นที่ดินสร้างโรงพยาบาล ซึ่งมีผู้บริจาค คือ สถานทูตเยอรมัน ซึ่งเมื่อตรวจสอบข้อมูล กับสถานทูตแล้ว ปรากฏว่าไม่เป็นจริง เมื่อชาวบ้านก่อสร้างบ้าน หน่วยงานรัฐ นำป้ายมาติดประกาศห้ามก่อสร้าง จนกระทั่งต้องเสนอเรื่องเข้าคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ประสบภัยธรณีพิบัติ จนได้ชื่อยุติเรื่องการแบ่งปันที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย 16 ไร่ และที่ดินสำหรับใช้ประโยชน์ 16 ไร่

๕ บ้านเกาะมุกด์ หมู่ 2 ต.เกาะลิบง อ.กันตัง จ.ตรัง ชุมชนอาศัยอยู่ดั้งเดิมตั้งบ้านเรือนกระจายตามอ่าวต่างๆ 6 อ่าว บ้าน 420 หลัง 480 ครัวเรือน ได้รับผลกระทบจากคลื่นโดยตรง 248 ครัวเรือน บ้านเสียหาย 83 หลัง เรือเสียหาย 75 ลำ อุปกรณ์ประมง 185 ราย กลุ่มที่อยู่ในที่ดินจับจองของเอกชนได้รับผลกระทบจากคลื่นและเจ้าของที่จะให้ย้ายออก รวม 145 ครัวเรือน และชาวบ้านที่อยู่ในที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมบริเวณอ่าวปากัง 92 ครัวเรือน ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยจึงเสนอขอใช้ที่ดินป่าสงวนสภาพป่าชายเลนเสื่อมโทรมก่อสร้างชุมชนใหม่ 145 ครัวเรือน และรองรับสิทธิการอยู่อาศัยของผู้ที่อยู่ในป่าสงวนเสื่อมโทรมอ่าวปากัง 92 ครัวเรือน

๕ บ้านตาสะ หมู่ 4 ต.ตาสะ กิ่งอำเภอลาดสำราญ จ.ตรัง ชุมชนอาศัยอยู่ดั้งเดิมในที่ดินป่าสงวนที่มีสภาพป่าชายเลน 18 ครัวเรือน และอยู่ในที่ดินริมคลองที่กรมขนส่งทางน้ำคูแล 67 ครัวเรือน เป็นชุมชนที่ดูแลป่าชายเลน ตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งปัจจุบันชุมชนดูแลป่าชายเลน ประมาณ 1,500 ไร่ ได้รับผลกระทบจากคลื่นในเรือและอุปกรณ์ประมง แต่มีปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย และขอบเขตป่าชายเลนที่ชุมชนดูแลรักษายังไม่ชัดเจน

๕ บ้านเกาะทรายดำ ต.หงาว อ.เมือง จ.ระนอง มีผู้อาศัยบริเวณหน้านอก 50 หลังคาเรือน ประมาณ 200 คน เป็นคนไทยมุสลิม 39 ครัวเรือน คนไทยพลัดถิ่น 11 ครัวเรือน หลังสิ้นมีบ้านเรือนเสียหาย ส่วนบริเวณหน้าใน 120 หลังคาเรือน ประมาณ 600 คน หลังสิ้นมีเครื่องมือประมงเสียหาย มีหลักฐานการตั้งถิ่นฐานปี 2450 เข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้น ปี 2488 ประกาศป่าสงวนปี 2527 อยู่ระหว่างเตรียมการประกาศอุทยานและกันพื้นที่บางส่วนให้ สปก. ราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินมีหลักฐานการอยู่อาศัย สุสาน มัสยิด สวนป่าแบบผสมผสานและผลไม้ที่ปลูกมานาน

การสร้างความสมานฉันท์ในกระบวนการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ

จากภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นจากภัยคลื่นยักษ์สึนามิทั้งส่งผลกระทบต่อคนทุกกลุ่มในพื้นที่ และ ปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำ / ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิที่กล่าวมาข้างต้น ชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิสามารถพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสได้ในหลายๆ เรื่อง อย่างเช่น

1. การจัดการดูแลตนเองของกลุ่มผู้ประสบภัยที่พักในศูนย์ที่พักชั่วคราว ชุมชนบ้านน้ำเค็มเป็นชุมชนขนาดใหญ่สุดที่ประสบความเสียหายรุนแรง การจัดตั้งศูนย์ที่พักชั่วคราวบางม่วง จึงเป็นการช่วยเชื่อมโยงคนที่ช่วงแรกได้กระจัดกระจายไปหาที่พักฉุกเฉินในที่ต่างๆ ได้กลับมารวมกัน โดยในช่วง

แรกได้มีการจัดเดินที่ให้พักชั่วคราว ซึ่งได้มีการลงทะเบียน และจัดกลุ่มผู้เข้าพักอาศัยเป็นแถว และโซนเดินที่ ประมาณ 700 กว่าครอบครัว มีหัวหน้าแถว / หัวหน้าโซนมาทำหน้าที่ประสานงาน เป็นการจัดการกระบวนการกลุ่มให้ผู้ประสบภัยที่แม้จะอยู่ในสภาวะสูญเสียได้มาทำงานร่วมกัน มีตัวแทนมาช่วยกันบริหารจัดการศูนย์ที่พักชั่วคราว เช่น จัดกลุ่มเรื่องรับบริจาค กลุ่มแม่ครัว / จัดการเรื่องอาหาร กลุ่มดูแลรักษาความปลอดภัย กลุ่มดูแลโกดัง และของบริจาค กลุ่มประสานข้อมูลผู้เข้าพักอาศัย กลุ่มประสานก่อสร้างที่พักชั่วคราว กลุ่มดูแลน้ำดื่ม น้ำใช้ กลุ่มเยาวชน ฯลฯ ซึ่งการที่ผู้ประสบภัยได้ร่วมกันทำงานทำให้เกิดการจัดระบบร่วมกัน ไม่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องของบริจาค สามารถสร้างกติกการอยู่ร่วมกันในศูนย์ที่พักชั่วคราว ในระหว่างที่ผู้อาศัยส่วนใหญ่ยังพักอยู่ที่เดินที่ และได้มีการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวเสร็จบางส่วน การที่จะจัดว่าใครจะสามารถเข้าอยู่อาศัยเป็นชุดแรกก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกันในการประชุมใหญ่ช่วงเย็น ตัวอย่างหลักเกณฑ์ผู้เข้าพักอาศัยก่อน เช่น เป็นครอบครัวที่มีลูกอ่อนอายุไม่เกิน 1 ปี ครอบครัวที่สมาชิกได้รับบาดเจ็บ ครอบครัวที่มีผู้สูงอายุ ฯลฯ ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ช่วยให้ไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งในการจัดคนเข้าพักอาศัย และเป็นหลักเกณฑ์มองเชิงการช่วยเหลือเกื้อกูลเป็นสำคัญ

การที่ผู้ประสบภัยได้มาทำงานร่วมกัน ทำให้เกิดการรู้จักมักคุ้นกันมากขึ้น แต่ละคนมีพื้นที่ที่ตนเองได้ใช้ความสามารถมาแก้ไขปัญหาร่วมกัน จนทำให้แกนนำกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ในช่วงต้น กลายเป็นผู้นำที่มีประสพการณ์ สามารถร่วมกันคิด ร่วมกันฟื้นฟูชุมชน ผู้ประสบภัยได้ในหลายๆ ด้านในช่วงต่อมา พื้นที่ศูนย์ที่พักชั่วคราวที่อื่นที่มีการดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น ศูนย์ที่พักชั่วคราวบ้านตึกคัก ศูนย์ที่พักชั่วคราวทับตะวัน ฯลฯ

นอกจากส่วนของชุมชนผู้ประสบภัยแล้ว ยังมีเครือข่ายชุมชนจากพื้นที่อื่น เช่น เครือข่ายแผนชุมชน เครือข่ายบ้านมั่นคง เครือข่ายวิทย์ชุมชน รวมทั้งอาสาสมัครจากพื้นที่ / หน่วยงานต่างๆ ที่เข้าไปร่วมช่วยเหลือผู้เข้าพักอาศัยในศูนย์ชั่วคราว ซึ่งเป็นการช่วยในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ทำให้ผู้ประสบภัยสามารถฟื้นตัวขึ้นในระยะเวลาอันรวดเร็ว เป็นกระบวนการสร้างความสมานฉันท์จากการทำงานร่วมกัน

2. การฟื้นฟูพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ จากการร่วมกันแก้ไขปัญหาฉุกเฉินเฉพาะหน้าในช่วงแรก ที่ทำให้เกิดกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นในศูนย์ที่พักชั่วคราว และชุมชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ต่าง ๆ มีการเชื่อมประสานแกนนำชุมชนมาร่วมกันแลกเปลี่ยนปัญหา และสิ่งที่ชุมชนได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่ หรือแนวทางการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยในช่วงต่อไป (26 ม.ค. 48) ซึ่งมีชาวบ้านเข้าร่วมจาก 18 พื้นที่ ร่วมกันวางแผนปฏิบัติการที่จะฟื้นฟูชุมชนในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

- การฟื้นฟูพัฒนาที่อยู่อาศัย เตรียมการสร้างบ้านพักถาวร วางผังชุมชน โดยเน้นให้ชุมชนสามารถอยู่อาศัยในที่เดิมให้ได้มากที่สุด รวมทั้งที่อยู่อาศัยของกลุ่มข้าเช่า ซึ่งไม่ได้ความช่วยเหลือจากหน่วยงาน
- การฟื้นฟูอาชีพและรายได้ ให้ชุมชนร่วมกันสำรวจข้อมูลความเสียหายของอาชีพ วางแผนตั้งกองทุนซ่อมแซม / อุดหนุน ในชุมชน ทำกระชังปลา กองทุนฟื้นฟูอาชีพประมง

- การพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน / การฟื้นฟูจิตใจ ดังกลุ่มออมทรัพย์ นำเงินบริจาค มาบริหารจัดการร่วมกัน ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กลุ่มผู้สูงอายุ ฟื้นฟูสถานที่ประกอบ ศาสนกิจ ฟื้นฟูจิตใจโดยชุมชนบำบัด ใช้กิจกรรมต่าง ๆ เช่น การวาดรูป ทำผ้าบาติก เพื่อให้คนได้ใช้เวลาว่างมีสมาธิ
- การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ประสบ ภัย เป็นการจ้างงานชาวบ้านในช่วงที่ยังไม่มีรายได้
- การส่งเสริมการเรียนรู้ / เชื่อมโยงเครือข่ายผู้ประสบภัย จัดระบบชุมชนผู้ประสบภัยที่ เสียหายรุนแรงให้มีโครงสร้างการบริหารจัดการชุมชน เกิดผู้นำมาทำงานส่วนรวม ส่วนพื้นที่ที่ประสบปัญหาไม่รุนแรงสนับสนุนให้กลุ่มที่มีอยู่เดิมมาทำงานร่วมกัน การ จัดทำข้อมูลต่าง ๆ ของชุมชนให้ชัดเจน จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้การแก้ปัญหาชุมชน

นอกจากนั้นได้มีข้อเสนอต่อนโยบายรัฐในการสนับสนุนการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัย โดยให้ชุมชน มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการ ช่วยเหลือค่าอาหารในช่วงที่ผู้ประสบภัยยังไม่มีรายได้ การแก้ไข ปัญหาที่ดินให้ชุมชนสามารถกลับไปสร้างบ้านพักถาวรในที่เดิมได้ สนับสนุนกองทุนการพัฒนาในลักษณะ กองทุนที่ยืดหยุ่น ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ซึ่งแผนฟื้นฟูชุมชนเหล่านี้ รวมทั้งข้อเสนอต่อนโยบายรัฐ ได้นำไปสู่การปฏิบัติในระยะต่อมา

3. กระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ประสบภัยสึนามิ จากปรากฏการณ์ที่ชุมชน ประสบภัยสึนามิ ไม่สามารถกลับไปสร้างบ้านพักถาวรในที่เดิมได้ เช่น ชุมชนทุ่งหว้า ชุมชนทับตะวัน ชุมชนบ้านโนไทร์ ชุมชนแหลมป้อม จ.พังงา ซึ่งต่อมาเครือข่ายชุมชนผู้ประสบภัย 6 จังหวัดได้สัมมนา วางแผนฟื้นฟูชุมชนร่วมกัน เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2548 และศูนย์ประสานสนับสนุนการต่อสู้เพื่อเอาชนะ ความยากจนแห่งชาติ (ศจ.) เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 ซึ่งปัญหาสำคัญในการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัย คือ ปัญหาที่ดิน ผู้อำนวยการ ศจ. (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) จึงได้สั่งการให้ พลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง ใน ฐานะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษที่ดิน (กปร.) และกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินรัฐ ดำเนินการเป็น ประธานประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการแก้ไขปัญหา ที่ดินในพื้นที่ประสบภัยธรณีพิบัติ 6 จังหวัดทั้งนี้ จากข้อมูลชุมชนผู้ประสบภัยที่มีความเดือดร้อนเรื่องที่ดิน ในการที่จะสร้างที่อยู่อาศัยถาวรเข้ามาเร่งด่วน และชุมชนประสบภัยธรณีพิบัติที่บ้านไม่ได้เสียหายรุนแรง แต่มีปัญหาที่ดินอยู่เดิม/ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินอยู่อาศัยมี 89 หมู่บ้าน ซึ่งได้นำเข้าสู่กระบวนการแก้ไข ปัญหาที่ดินในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน พื้นที่ธรณีพิบัติแล้ว 56 หมู่บ้าน ซึ่งคณะกรรมการฯ นอกจากมีการประชุมแล้วยังได้ลงประชุมร่วมในพื้นที่ และมีความคืบหน้าในการดำเนินงานสรุปได้ดังนี้ คือ

- 1) การตรวจสอบข้อมูลปัญหาที่ดินชุมชนผู้ประสบภัย ได้นำรายชื่อหมู่บ้านที่กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย ประกาศว่าเป็นพื้นที่ประสบภัย 412 หมู่บ้าน ให้จังหวัดโดยเจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ และเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นเสนอ คณะกรรมการ ซึ่งแต่ละจังหวัดได้รายงานข้อมูลมาที่ฝ่ายเลขานุการเรียบร้อยแล้ว แต่ส่วน ใหญ่แจ้งว่าเป็นหมู่บ้านที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่เดิม โดยในบางจังหวัด เช่น จังหวัดตรังได้ตั้ง คณะทำงานระดับอำเภอร่วมตรวจสอบข้อมูล จังหวัดภูเก็ตให้ข้อมูลสถานการณ์ครอบครอง ที่ดิน ความต้องการและช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัยทั้ง 29 หมู่บ้าน ฯลฯ

2) ผลการพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดิน

2.1 พื้นที่ที่ได้ข้อยุติแนวทางแก้ไขปัญหาลงชัดเจนแล้ว 13 พื้นที่ 1,156 ครัวเรือน แยกแนวทางแก้ปัญหาได้ ดังนี้

- ❖ การออกเอกสารสิทธิให้สำหรับชุมชนที่ใช้เงินบริจาคซื้อที่ดินดกสำรวจ เมื่อตรวจสอบแล้ว สามารถออกเอกสารสิทธิ ก็ได้เอกสารสิทธิรวมของชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านปากเคี่ยม จ.พังงา
- ❖ การแบ่งปันที่ดินรัฐ (ที่ นสล.) ที่ชุมชนอยู่อาศัยเดิม มาจัดผังชุมชนใหม่ เป็นที่ดินที่อยู่อาศัยของชุมชนส่วนหนึ่ง และคืนให้หน่วยงานรัฐส่วนหนึ่ง เช่น ชุมชนบ้านทุ่งหว้า ซึ่งจัดเป็นที่อยู่อาศัยชุมชน 16 ไร่ คืนหน่วยงานรัฐ 10 ไร่ ฯลฯ
- ❖ การรับรองสิทธิการอยู่อาศัยของชุมชนเดิมในที่เดิม โดยการร่วมกันรังวัดขอบเขตชุมชน พื้นที่ส่วนกลางให้ชัดเจน จัดเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน ได้แก่ บ้านดาเตะ บ้านฉางกลาง บ้านควนดงกู บ้านแหลมไทร บ้านมดตะนอย บ้านพระม่วง บ้านเกาะมุกด์ จ.ตรัง บ้านหัวแหลม-สังกาอู๋ จ. กระบี่
- ❖ การจัดพื้นที่ป่าชายเลนเสื่อมสภาพ มาที่รองรับชุมชนที่ต้องย้ายขึ้นมาอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย เช่น บ้านเกาะมุกด์ บ้านควนดงกู จ.ตรัง
- ❖ การจัดอนุญาตให้ชุมชนที่อาศัยอยู่บนที่ดินสาธารณะที่มีหนังสือรับรองที่หลวง (นสล.) ได้มีการจัดสิทธิการอยู่อาศัยอย่างถูกต้อง โดยการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จัดให้ชุมชนเช่าในราคาถูก เช่น บ้านเกาะสุกร จ.ตรัง ฯลฯ

ทั้งนี้ ในการดำเนินการต่อเนื่องจากมติคณะกรรมการ ฝ่ายเลขานุการได้ทำหนังสือแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน ดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่ตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับรองสิทธิการอยู่อาศัยของชาวบ้านเป็นการถาวร โดยการจัดทำแผนที่เพื่อประกอบการขออนุญาตตามระเบียบ ให้รังวัดขอบเขตที่ดินที่ครอบครองอยู่จริง และกำหนดเงื่อนไขในการอยู่อาศัย โดยคำนึงถึงการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม ซึ่งขณะนั้นรองนายกรัฐมนตรี (ประธานกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษที่ดินรัฐ) ได้เห็นชอบให้ดำเนินการตามที่เสนอแล้ว

2.2 กลุ่มที่ได้ข้อมูลแนวทางที่ชัดเจนขึ้น แต่ยังไม่ได้ข้อยุติ ได้แก่ พื้นที่ที่มีความขัดแย้งที่ดินระหว่างชุมชนกับเอกชน 3 พื้นที่ ได้แก่ บ้านแหลมป้อม บ้านโนไร่ บ้านทับตะวัน จ.พังงา พื้นที่ที่แผนการใช้ที่ดินยังไม่ชัดเจน (เกาะพีพี) พื้นที่คณะอนุกรรมการเห็นชอบแนวทางการดำเนินการ แต่ให้ไปจัดทำข้อมูลให้ชัดเจนขึ้น และจัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชุมชนใน จ.สตูล 11 พื้นที่

2.3 ในส่วนของการแก้ไขปัญหที่ดินที่มีปัญหาขัดแย้งกับเอกชน คณะกรรมการได้มีแนวทางให้มีการตรวจสอบกระบวนการออกเอกสารสิทธิในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งในส่วน of ชุมชนแหลมป้อม กรมที่ดินก็ได้ตรวจสอบกระบวนการออก นส. 3 ได้ข้อสรุปว่ามี

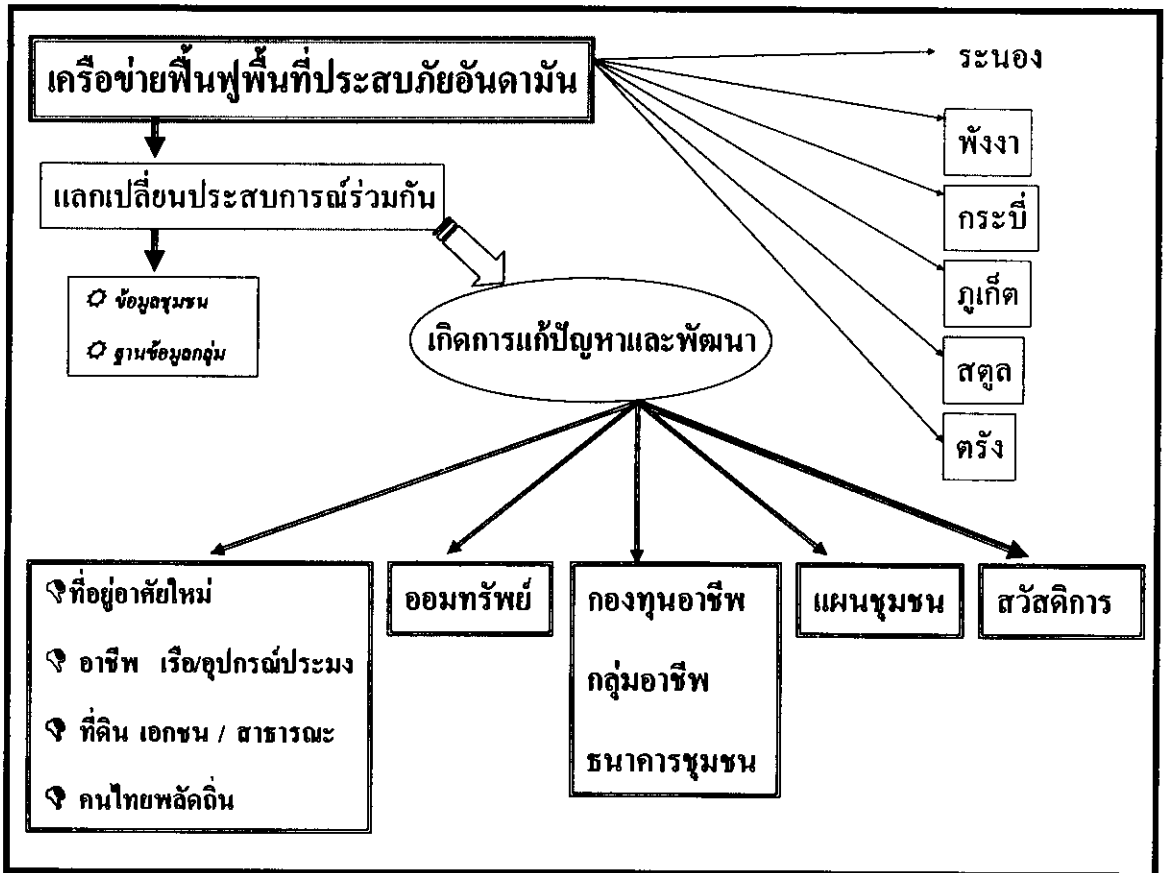
การดำเนินการออกเอกสารสิทธิถูกต้องตามหลักฐานเอกสาร แต่เมื่อมีการดูข้อเท็จจริงตามภาพถ่ายทางอากาศปี 2509 ปรากฏว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวมีสภาพเป็นเหมืองแร่ร้างและป่าสนธรรมชาติไม่ได้มีการทำประโยชน์โดยการปลูกมะพร้าวตามที่แจ้งการทำประโยชน์ที่ขอออก สด.1 ตั้งแต่ 2498 แต่อย่างใด ภายหลังคณะอนุกรรมการพิจารณาจึงมีความเห็นที่จะให้มีการเจรจาต่อรองเพื่อให้เอกชนแบ่งที่ดินคืนเป็นที่อยู่อาศัยของชาวที่อยู่อาศัยเดิมบางส่วน ซึ่งได้มีการเจรจาเป็นการเบื้องต้นแต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ ส่วนพื้นที่บ้านห้วยตะวัน และบ้านโนไฉ้ ได้มีมติให้กรมที่ดินตรวจสอบหลักฐานการออกเอกสารภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ 31 ส.ค.48 แต่ขณะนี้ยังไม่ได้ข้อยุติเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ได้มีการสนับสนุนการจัดทำข้อมูลประวัติการอยู่อาศัยของชุมชน โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่จะสามารถแสดงภาพการเข้าอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์พื้นที่ในช่วงที่ผ่านมาได้

- 2.4 พื้นที่เสนอเสนอปัญหาเข้ามาใหม่ 12 หมู่บ้าน ใน จ.กระบี่ ซึ่งมีทั้งประเด็นเรื่องที่อยู่อาศัยที่กระทบจากคลื่นยักษ์ และประเด็นที่ป่าสงวน/อุทยานทับซ้อนที่ทำกิน จากพื้นที่ จ.ภูเก็ตอีก 10 ชุมชน ซึ่งมีทั้งชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่เช่าเอกชน ที่ป่าชายเลนเสื่อมสภาพ ที่ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นที่ดินในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด รวมทั้งพื้นที่ที่เอกชนออกเอกสารสิทธิไม่ถูกต้อง นอกจากนั้นยังมีชุมชนในพื้นที่ จ.พังงาอีก 9 ชุมชน

4. การก่อสร้างบ้านพักถาวรและการวางผังชุมชน แม้ว่าจะมีผู้บริจาคผ่านหน่วยงานรัฐในการช่วยสร้างบ้านพักถาวร ซึ่งมีการเร่งรัดการก่อสร้างภายในเวลาที่รวดเร็ว โครงการบ้านพักถาวรหลายพื้นที่อยู่ห่างไกล จากที่ริมทะเลซึ่งไม่สะดวกสำหรับผู้ประกอบอาชีพประมง บางพื้นที่ เช่น บ้านน้ำเค็ม ทหารเข้าไปสร้างบ้านให้สำหรับผู้ที่มีการมสิทธิที่ดินเป็นของตนเอง แต่ไม่ได้มีการวางแผนการวางผังวางระบบสาธารณูปโภค ส่วนผู้ที่อาศัยอยู่บ้านเช่า / ที่ดินเช่า สามารถไปแจ้งความต้องการไว้ได้ แต่อาจจัดให้ภายหลังจากผู้ที่มีทะเบียนบ้านในพื้นที่หรือให้รอไปก่อน ส่วนกลุ่มที่มีปัญหาเรื่องที่ดิน ที่ไม่สามารถกลับไปปลูกสร้างบ้านในที่เดิมได้ แต่ชุมชนยืนยันจะกลับไปอยู่ที่เดิม เนื่องจากเป็นแหล่งทำมาหากินเครือข่ายชุมชน และอาสาสมัครที่มาเข้าร่วมสนับสนุน ได้ไปร่วมกันจัดกระบวนการวางผังชุมชน ออกแบบบ้านที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มชาวเลหรือไทยใหม่ทำให้ได้ผังชุมชน และแบบบ้านที่เป็นที่ต้องการของผู้อยู่อาศัย จากนั้นได้ไปเริ่มก่อสร้างบ้าน โดยที่ปัญหาที่ดินยังไม่ได้ข้อยุติ ซึ่งกระบวนการร่วมออกแบบวางผังโดยมีสถาปนิกมาร่วมกับชุมชน การที่ชุมชนได้มีโอกาสในการตัดสินใจเลือกที่จะอยู่ที่ไหน อยู่แบบไหน มีกลุ่มองค์กรของตนเองขึ้นมาบริหารจัดการร่วมกัน ทำให้ชุมชนมีความมั่นใจเชื่อมั่นในการรวมพลังกันแก้ไขปัญหา สามารถประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงาน ผู้ที่มาช่วยสนับสนุนได้อย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มชาวเล ซึ่งที่ผ่านมาเป็นกลุ่มที่ต้องหนีการพัฒนาที่เกิดขึ้นมาตลอดได้มีชุมชนของตนเองที่มีการจัดระบบการพัฒนาต่างๆไปพร้อมกัน กลุ่มที่อาศัยอยู่บ้านเช่าก็สามารถรวมกลุ่มกันจัดการทำโครงการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองโดยใช้เงินจากการออมทรัพย์ เงินบริจาคและเงินสนับสนุนจากหน่วยงานตามแผนของชุมชน ซึ่งกระบวนการทำงานร่วมกันเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกติการ่วมกัน การทำแผนร่วมกันทำให้เกิดความสมานฉันท์ทั้งในส่วนของชุมชน

ผู้ประสบภัย และหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ชุมชนผู้ประสบภัยได้ร่วมกันดำเนินการในลักษณะนี้ได้แก่ ชุมชนท่าฉัตรไชย จ.ภูเก็ต ชุมชนทุ่งหว้า ชุมชนปากเตริยม ชุมชนทับตะวัน กลุ่มผู้อยู่อาศัยบ้านเช่า จ.ภูเก็ต ชุมชนหัวแหลม และชุมชนใน อ.เกาะลันตา จ.กระบี่ ซึ่งได้จัดกระบวนการวางแผนการฟื้นฟูทั้งระดับชุมชนและภาพรวมทั้งเกาะชุมชนเกาะทรายดำ จ.ระนอง

5. การเชื่อมโยงเครือข่ายชุมชนผู้ประสบภัย จากการทำการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยร่วมกัน ทำให้เกิดเป็นเครือข่ายฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยอันดามันขึ้นมา โดยมีการจัดแลกเปลี่ยนการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีประเด็นในการทำงานร่วมกัน ได้แก่ การแก้ไขปัญหาที่ดิน ซึ่งมีชุมชนเข้าร่วม 27 พื้นที่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย การฟื้นฟูอาชีพ กองทุนพัฒนาอาชีพ / กลุ่มออมทรัพย์แผนชุมชน สวัสดิการชุมชน การฟื้นฟูวัฒนธรรม และกลุ่มชาติพันธุ์ (ชาวเล) ฯลฯ ตัวอย่างการเชื่อมโยง และสรุปกระบวนการฟื้นฟูวิถีชีวิตชุมชนหลังภัยสึนามิ ตามแผนภูมิ



สรุป กระบวนการฟื้นฟูวิถีชีวิตชุมชน "หลังภัยพิบัติสึนามิ"

อพท / การท่องเที่ยว / การพัฒนาของทุน	เครือข่ายฟื้นฟูชุมชน	วิถีชีวิต / ของคนชายขอบ / ประมงพื้นบ้าน ชาวเล / คนไทยพลัดถิ่น
* สร้างพื้นที่แสดงเอกลักษณ์และวัฒนธรรม	5.วัฒนธรรมชุมชน 6 จังหวัด	การความมั่นคงและความภูมิใจของคนอันดามัน
* การตั้งอนุกรรมการแก้ปัญหาที่ดิน ทีมสนับสนุน สถาปนิก นักวิชาการ นักแผนที่ นักพัฒนา	4.การแก้ปัญหาที่ดิน	* การเชื่อมโยงเครือข่ายปัญหาที่ดิน การทำข้อมูลโดยชุมชน
* ชุมชนร่วมกันออกแบบบ้านร่วมกับ สถาปนิก	3.บ้านถาวร	* ขอมทรัพย์เพื่อบ้าน * ธนาคารชุมชน * ดูงานแลกเปลี่ยน "คิดเรื่องชุมชนใหม่"
* ระดมกำลังชุมชนและองค์กรทั่วประเทศ มาร่วมสร้าง	2.การสร้างบ้านพักชั่วคราว	* เริ่ม การจัดระบบชุมชน มีคนทำงาน การฟื้นฟูกองทุน กลุ่มออมทรัพย์ อหิพ
* การรวบรวมรังสีของเพื่อแก้ปัญหา ความเดือนร้อนเฉพาะหน้า * การค้นหาพหุเสียชีวิต	1.การจัดเต็นท์ที่พัก	* รวมคนที่กระจัดกระจาย สร้างขวัญกำลังใจ

กระบวนการของภาคี

ขั้นตอนการพัฒนา

กระบวนการของชุมชน

วิธีการที่ช่วยสร้างความสมานฉันท์ในการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัย

จากสถานการณ์ปัญหาวิกฤตที่ชุมชนได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์สึนามิ ซึ่งมีหลายด้าน และกระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก แต่ในที่นี้จะนำเสนอประสบการณ์เฉพาะในในส่วนที่เข้าร่วมกระบวนการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย และชุมชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าท่ามกลางวิกฤต และมีความเหลื่อมล้ำในการช่วยเหลือแก้ปัญหา แต่ชุมชนผู้ประสบภัยและหน่วยงานสนับสนุนสามารถใช้วิกฤตให้เป็นโอกาสในการสร้างความสมานฉันท์ในการแก้ไขปัญหาได้ในหลายเรื่อง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พบว่าสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดการแก้ปัญหาในแนวทางสมานฉันท์ คือ

1. การเปิดพื้นที่ให้ผู้ประสบภัยได้ลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาของตนเอง เป็นแกนกลางในการแก้ปัญหา แม้ว่าอยู่ในภาวะวิกฤต แต่การที่ผู้ประสบภัยได้มาทำงานร่วมกัน ทำให้คลายภาวะเศร้าโศกลงได้ สามารถจัดระบบการทำงานร่วมกัน จนกลายเป็นองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งในระยะต่อมา และมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายผู้ประสบภัยที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หนุนช่วยซึ่งกันและกัน โดยหน่วยงานภายนอกเป็นเพียงผู้สนับสนุน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินซึ่งบางพื้นที่ต้องใช้ระยะเวลาต่อเนืองยาวนาน การที่ผู้ประสบภัยเป็นผู้ร่วมกันจัดทำข้อมูล ร่วมกันวางแผนชุมชนทั้งฝั่งเดิม / ฝั่งใหม่ เสนอ

ทางเลือกในการแก้ปัญหา จะทำให้ทุกคนในชุมชนเห็นภาพรวมและเป้าหมายการแก้ปัญหาร่วมกัน มีข้อมูลแม่นยำในการนำเสนอ / เปรียบเทียบกับหน่วยงานภายนอก ส่วนในการสร้างบ้านและชุมชนที่ถาวรก็เช่นเดียวกัน การที่ชุมชนมาร่วมกันก่อสร้างเอง ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ปฏิบัติตามกติกาข้อตกลงที่วางร่วมกัน

2. การจัดทำข้อมูลให้ชัดเจนและใช้ข้อมูลในการแก้ปัญหา ในช่วงต้นที่ศูนย์พักชั่วคราว ได้มีกลุ่มชาวบ้านมาร่วมกันสำรวจข้อมูลผู้อยู่อาศัย ทำให้ทราบว่าผู้ประสบภัยจำนวนมากไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัย บางส่วนอาศัยอยู่บ้านเช่า การมีข้อมูลส่วนนี้ทำให้เกิดการรวมกลุ่มผู้อาศัยอยู่บ้านเช่า และผู้ที่มีปัญหาเรื่องที่ดินขึ้นมา ในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินการจัดทำข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญมาก การที่ชุมชนได้ร่วมกันทำข้อมูลประวัติการอยู่อาศัยของชุมชน หาหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าอยู่อาศัยมายาวนาน เช่น สุสานฝังศพ ฯลฯ รายละเอียดครัวเรือนระยะเวลาอยู่อาศัย วิธีชีวิตการทำมาหากิน ผังชุมชนเดิมก่อนเกิดคลื่น การร่วมกันวางผังใหม่ ที่จะเสนอใช้ที่ดินโดยมีสถาปนิกมาช่วยทำให้เกิดการแปลงสิ่งที่ชุมชนร่วมกันคิดออกมาเป็นรูปธรรมของผังชุมชน ทำให้การเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนว่าเป็นชุมชนที่อาศัยมายาวนาน วิธีชีวิตเกี่ยวข้องกับทะเล และผังชุมชนใหม่ก็แสดงให้เห็นว่าชุมชนใช้พื้นที่บางส่วน ส่วนหนึ่งก็คืนให้หน่วยงานรัฐหรือใช้เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นการรังวัดขอบเขตที่บริเวณชุมชนอยู่อาศัย พื้นที่ส่วนกลาง พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ป่าชายเลนให้ชัดเจนป้องกันภัยการขยายพื้นที่เพิ่ม

การใช้ข้อมูลในการแก้ปัญหาทำให้ลดปัญหา เรื่องทัศนคติ การคิดแบบเหมารวมระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งเดิมอาจมีทัศนคติในด้านลบต่อกัน เช่น หน่วยงานมองว่าชุมชนเป็นผู้บุกรุกที่ดินรัฐ ทำให้ป่าชายเลนหมดไป ในขณะที่ชุมชนบางส่วนมองว่าชุมชนอยู่อาศัยมาก่อน หน่วยงานมีกฎหมายมาประกาศภายหลัง แต่การที่ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ไปดูข้อมูลที่พื้นที่ด้วยกันว่าจะจัดให้ชุมชนสามารถอยู่อาศัยในที่เดิม โดยดูแลรักษาสีเขียวแวดล้อม จะมีจัดแบ่งพื้นที่ หรือจัดผังทั้งบริเวณอย่างไร พูดคุยโดยใช้ข้อมูล / ข้อเท็จจริง แทนความรู้สึก หรือทัศนคติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ข้อมูลที่เป็นหลักฐานชัดเจน เช่น ภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลัง ที่แสดงให้เห็นสภาพการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน ก็จะเป็นหลักฐานที่สำคัญ

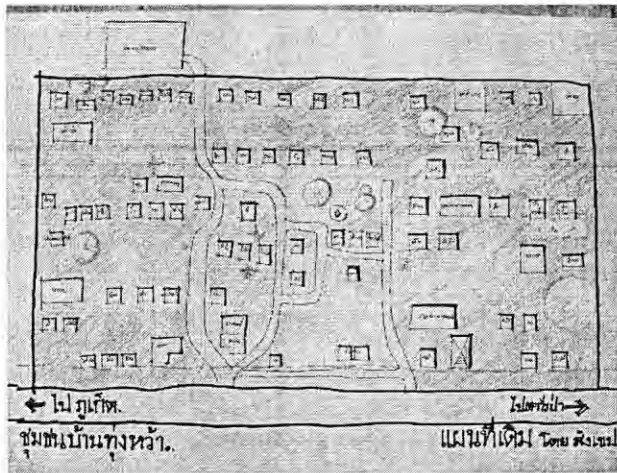
3. การจัดกระบวนการวางแผนผังชุมชน / วางแผนการพัฒนาพื้นที่ทั้งบริเวณ การจัดกระบวนการวางแผนผังชุมชนโดยมีสถาปนิกเข้ามาช่วย นอกจากจะทำให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนในการเสนอแนวทางการแก้ปัญหา และชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำข้อมูลแล้ว ได้ทำให้ชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นว่าจะมีการจัดระบบการอยู่อาศัยของชุมชนอย่างไร โดยการปรับผังให้เหมาะสม มีภูมิทัศน์ที่ดีขึ้น ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม มีพื้นที่ส่วนกลางที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีการวางกติกา การใช้พื้นที่ร่วมกัน แม้ว่าจะมีบางรายต้องสูญเสียที่ดินไปบางส่วนหรือต้องปรับบ้านใหม่ แต่ถ้าหากเป็นกระบวนการวางแผนผังแบบมีส่วนร่วมก็สามารถช่วยทำให้ไม่เกิดความขัดแย้ง รวมทั้งเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นในช่วงต่อไป

4. การจัดตั้งคณะกรรมการร่วม ทั้งในระดับส่วนกลาง และท้องถิ่น การที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ โดยนโยบายส่วนกลาง ซึ่งมี

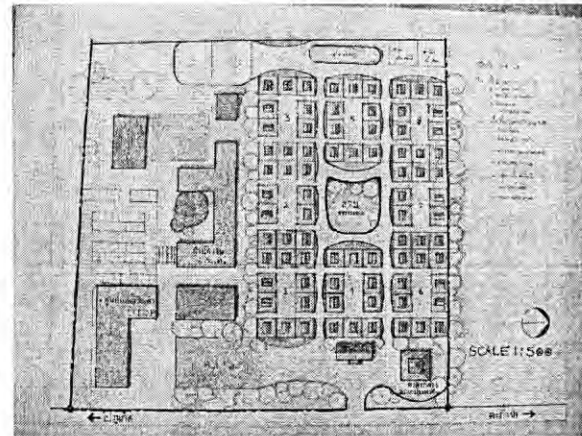
องค์ประกอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้พื้นที่ประสบภัยที่มีปัญหาที่ดิน สามารถเสนอข้อมูล / แนวทางการแก้ปัญหาแต่ละพื้นที่ ต่อคณะกรรมการ รวมทั้งการที่ระดับจังหวัด เช่น จ.ตรัง ได้มีการตั้งคณะทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแกนนำชุมชนในพื้นที่แล้วไปดูข้อมูลพื้นที่ด้วยกัน ทำให้รับรู้ข้อมูลชุดเดียวกัน ในการนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาต่อคณะกรรมการฯ ส่วนกลาง ก็จะเป็นแนวทางซึ่งสมานฉันท์ในการแก้ปัญหามากขึ้น นอกจากนี้การที่คณะกรรมการฯ จากส่วนกลาง ได้ไปเยี่ยมพื้นที่ โดยมีทั้งชุมชนและหน่วยงานไปร่วม ก็ทำให้เห็นข้อเท็จจริงตรงกัน ช่วยกันคิดหาวิธีการแก้ไขปัญห โดยไม่ใช่เริ่มจากกฎหมายของหน่วยงานเป็นตัวตั้งก่อน

5. การสื่อสารเรื่องราวของผู้ประสบภัยสู่สาธารณะ ทำให้สาธารณะได้รับรู้สถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือรูปธรรมการแก้ไขปัญหโดยชุมชน สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง หันมาหาแนวทางการแก้ปัญหาก่อนที่จะกลายเป็นปัญหาขัดแย้งมากขึ้น หรือการเสนอข่าวคราวที่เป็นสถานการณ์ความขัดแย้ง เพื่อให้สาธารณะได้รับรู้ก็เป็นการเปิดพื้นที่ปัญหาของชุมชนสู่สาธารณะ แล้วนำไปสู่การแก้ไขโดยไม่สามารถละเลยได้

นอกจากการสื่อสารผ่านสื่อมวลชนสู่สาธารณะแล้ว ชาวบ้านหลายชุมชนได้ใช้วิธีการเสนอเรื่องราวเรียนไปที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดให้เกิดการคิดหาวิธีการแก้ไขปัญห โดยไม่ได้ฝากความหวังไว้ที่หน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง



← ผังชุมชนเดิม



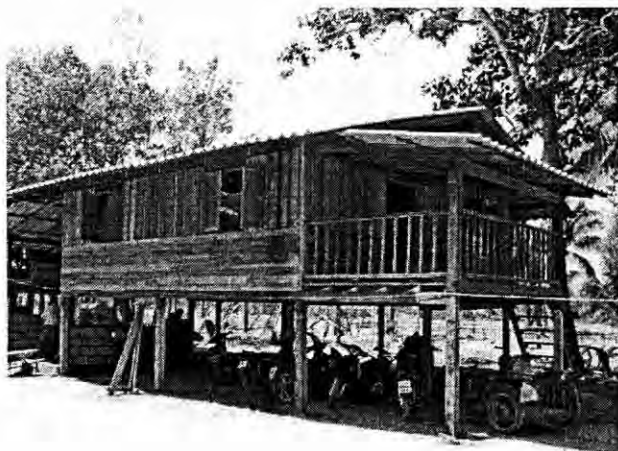
ผังชุมชนใหม่ →



← การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว

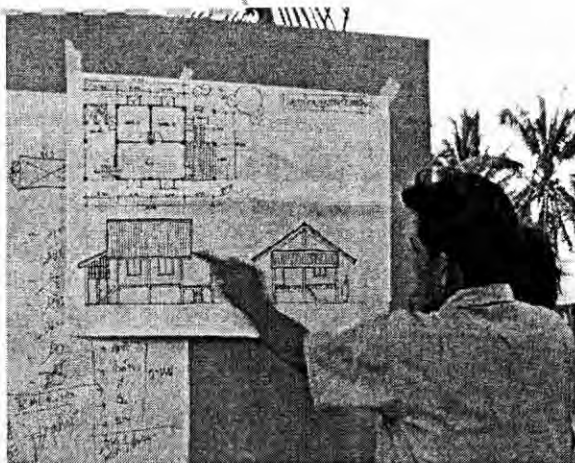


← ภาพบ้านที่สร้างเสร็จแล้ว (ชุมชนทุ่งหว้า)





กระบวนการวางแผนชุมชน



เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน

โดย โสภณ ชมชาญ

การเมืองเรื่องป่าชุมชนบนเส้นทางสมานฉันท์

โดย เพ็ญศักดิ์ มกราภิรมย์

กลไกภาครัฐในการลดความขัดแย้ง: กรณีปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

โดย ศิริพงศ์ หังสพฤกษ์ และพิพัฒน์ ภัยจนพฤกษ์

ความขัดแย้งในการจัดการน้ำภาคตะวันออก: กรณีศึกษาจังหวัดระยอง

เรียบเรียงโดย ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทิดอาร์ไอ

ความขัดแย้งเรื่องน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาฝ่ายห้วยนา จ.ศรีสะเกษ

เรียบเรียงโดย ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทิดอาร์ไอ

ความขัดแย้งการจัดการน้ำภาคเหนือ: สู่สังคมสมานฉันท์

โดย มนตรี จันทวงศ์

กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน : บทเรียนจากลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

โดย ชัยพันธุ์ ปะภาสวัต

ปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง: กรณีศึกษาจังหวัดตรัง

โดย โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา

รายงานสถานการณ์และการแก้ไขน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ปี 2548

โดย สมนึก ชัชวาลย์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

1. สาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง	1
1.1 นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ	1
1.2 ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี	2
1.3 มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ	2
1.4 ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน.....	3
2. ความพยายามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ในการบริหารจัดการที่ดิน.....	4
3. ความพยายามของรัฐในการลดความขัดแย้ง	7
4. ข้อเสนอแนวทางลดความขัดแย้ง.....	10
5. สรุป	11
บรรณานุกรม.....	13

ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน

โสภณ ชมชาญ

ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินนั้นเกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน ที่รุนแรงและยืดเยื้อจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนในที่ดินของรัฐ ทั้งที่ดินที่ประกาศเป็นเขตสงวนและคุ้มครอง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่ใช้ในราชการทหาร เป็นต้น ฯลฯ

ความขัดแย้งเรื่องที่ดินของรัฐได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านานโดยเฉพาะในพื้นที่ป่าไม้ ถึงแม้ว่ารัฐได้พยายามป้องกันโดยวิธีต่างๆ ถึงปัจจุบันความขัดแย้งยังคงมีอยู่ และคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเพราะพื้นที่ป่าไม้เหลือน้อยและอยู่ในสภาพวิกฤติ แต่ยังคงมีคนทำกินและอาศัยอยู่ในเขตป่าอีกจำนวนมาก

บทความนี้จะแบ่งออกเป็นสี่ส่วน คือ ส่วนแรกจะกล่าวถึงสาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง ส่วนที่สองจะกล่าวถึงความพยายามของฝ่ายการเมืองในการแก้ไขปัญหา ส่วนที่สามจะกล่าวถึงความพยายามของรัฐในการแก้ไขปัญหา และส่วนที่สี่เป็นข้อเสนอแนวทางลดความขัดแย้ง

1. สาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งในเรื่องบริหารจัดการที่ดินจะกล่าวโดยสังเขปได้ว่ามาจากสาเหตุ 4 ประการ คือ

1.1 นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ

ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 55 คณะ แต่ละคณะต่างก็มีนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินที่อาจจะคล้ายคลึงกัน เหมือนกันหรือแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง จึงอาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับและจะต้องปฏิบัติร่วมกันอย่างต่อเนื่องในลักษณะ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ” เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งนโยบายที่กำหนดจึงมีหลายนโยบาย ทำให้ไม่มีเอกภาพ เมื่อนโยบายไม่มีเอกภาพและต่อเนื่องจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้น สะสมมาตามลำดับเวลา

กรณีตัวอย่างก็คือการแก้ไขปัญหาคนที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขโดยวิธีต่างๆ มากมาย ทั้งเป็นการลดความขัดแย้ง โดยวิธีประนีประนอม ให้อยู่อาศัยในที่เดิม โดยมีสิทธิทำกินหรือเช่า อีกด้านหนึ่งก็มีการจับกุมผู้ที่เข้าทำกินในเขตป่าไม้ วิธีต่างๆ เหล่านี้อาจเกิดขึ้นเป็นบางช่วงเวลา แล้วมีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น

ปัญหาจากกฎหมายที่ประกาศใช้หรือบังคับใช้ใน “พื้นที่เดียวกัน” หลายฉบับเนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐมีหลักเกณฑ์หลายหลักเกณฑ์ เช่น “หลักเกณฑ์การใช้เวลา” ซึ่งเป็นข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้มาแจ้งการครอบครองหากผู้ใดครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ผู้นั้นก็สามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวได้ประกาศเป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” หรือ “อุทยานแห่งชาติ” ตามนโยบายอนุรักษ์โดยใช้ “หลักเกณฑ์ทางวิชาการ” ทับซ้อนลงบนพื้นที่บางส่วนที่มีเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งตามข้อเท็จจริงพื้นที่ดังกล่าวจะต้องกันออก จึงทำให้พื้นที่ป่าไม้ของชาติมีผู้ถือครองที่ดินกระจุกกระจายอยู่โดยทั่วไป จนยากแก่การตรวจสอบแนวเขตและเป็นปัญหามีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด

1.2 ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี

ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชนเรื่องที่ดินนั้นสาเหตุหนึ่งเกิดจากขาดระบบข้อมูลที่ดินที่ดีโดยเฉพาะระบบแผนที่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกัน เช่น บางหน่วยงานใช้แผนที่มาตราส่วน 1:4,000 แต่อีกหน่วยงานหนึ่งใช้มาตราส่วน 1:50,000 หรือ มาตราส่วนอื่น เมื่อมีการตรวจสอบแนวเขตจึงดำเนินการได้ลำบาก ข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและเอกชนที่กล่าวกันว่า “ป่าทับคนหรือคนทับป่านั้น” จึงต้องใช้เวลายาวนานในการพิสูจน์สิทธิในการถือครองโดยใช้หลักฐานภาพถ่ายทางอากาศ หลักฐานทางทะเบียนราษฎร หลักฐานบุคคล ฯลฯ ความขัดแย้งจึงไม่สามารถลดลงได้ตามเวลาอันควร แม้แต่ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเองก็หาข้อยุติได้ยาก นอกจากนี้ระบบข้อมูลที่ดินของหน่วยงานต่างๆ มิได้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าไปใช้ประโยชน์ได้

1.3 มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดเขตที่ต้องสงวนและคุ้มครองไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยกฎหมาย หรือ มติคณะรัฐมนตรีในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไว้ก็ตาม เมื่อขาดนโยบายที่มีเอกภาพ และระบบข้อมูลที่ดินที่ดี มาตรการที่จะใช้ควบคุมการใช้ที่ดินจึงไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ มีที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเกษตรทั้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก แต่มีประชาชนไปบุกรุกป่าไม้หรือพื้นที่สงวนคุ้มครองเพื่อหาที่ดินทำกิน ข้อเสนอในการเก็บภาษีก้าวหน้า หรือภาษีที่ดินกับผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ หรือการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินที่ได้เสนอแนวคิดกันมาเป็นเวลานานเพื่อลดปัญหาการถือครองที่ดินจำนวนมาก ก็ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม

อีกตัวอย่างหนึ่งที่ไม่มีการควบคุมอย่างจริงจังคือการใช้ที่ดินในพื้นที่สูงชันหรือมีความลาดเท โดยไม่มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ตอนบน ที่ในฤดูฝนเกิดการชะล้างพังทลายของดินลงสู่พื้นที่ของผู้อยู่อาศัยตอนล่าง ตะกอนดินมาทับถมในไร่-นา แหล่งน้ำจึงเกิดความเสียหายมีความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ทำกินในพื้นที่ตอนบนกับตอนล่างเกิดขึ้นโดยทั่วไปถึงปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดๆ ที่มาใช้บังคับได้

1.4 ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ารัฐได้พยายามที่จะป้องกันและลดความขัดแย้งโดยวิธีต่างๆมาโดยตลอดก็ตาม แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เท่าที่ควร “เป็นเพราะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วม”

ผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการที่ดินนั้น มิใช่จะมาจากส่วนราชการเพียงฝ่ายเดียว จะต้องรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของทรัพยากรนั้นๆ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ที่ดินในพื้นที่ดอนบนหรือตอนล่างของพื้นที่นั้นๆ รวมทั้งนักวิชาการและผู้สนใจในการบริหารจัดการที่ดิน ขนาดของทรัพยากรยังมีขนาดใหญ่หรือปริมาณมากย่อมจะมีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากเช่นเดียวกัน FAO and UNEP (1997) ให้ความเห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียอาจจะประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อย 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้มีหนทางหรือต้องการเข้าสู่หรือควบคุมการใช้ทรัพยากรที่ดิน
2. กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ที่ดินของผู้อื่น
3. กลุ่มผู้ซึ่งต้องการใช้สิทธิพลในการตัดสินใจของผู้อื่นในการใช้ทรัพยากรที่ดิน เพื่อวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์ หรือเหตุผลอื่น

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติหลายกลุ่ม กล่าวคือ

1. ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามมาตรา 46
2. บุคคลหรือประชาชนโดยทั่วไป ตามมาตรา 56
3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 290
4. รัฐ ตามมาตรา 79 และ 84
5. องค์การอิสระ ตามมาตรา 56 วรรค 2

จากการที่ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายกลุ่ม ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้มีส่วนได้เสียจึงมีความหลากหลาย เมื่อมีการมองที่ดิน “เป็นต้นทุนทางสังคม” กับ “เป็นต้นทุนทางสินค้า” ให้ความหมายของที่ดินแตกต่างกันออกไปตามลักษณะอาชีพของผู้มีส่วนได้เสีย ดังที่ Eren (1974) ได้ให้ความหมายของที่ดินไว้ด้วยกัน 9 ประการ คือ

(1) พื้นผิวโลก	(2) ธรรมชาติ	(3) แหล่งพันธุกรรม
(4) ปัจจัยการผลิต	(5) สินค้า	(6) ที่พักผ่อนหย่อนใจ
(7) สถานที่	(8) ทรัพย์สิน	(9) ทุน

จากสาเหตุทั้ง 4 ประการดังกล่าวแล้วจึงมีข้อพิพาทและความขัดแย้งเกิดขึ้นทั่วทั้งประเทศ ในช่วงปี 2546 ได้มีการศึกษาและสำรวจกรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องปัญหาที่ดินของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ภาคตะวันตกและภาคตะวันออก และภาคใต้ โดยสุ่มตัวอย่างทั้งหมด 638 กรณี และปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน 120 กรณี รวมทั้งหมดเป็นจำนวน 740 กรณี

ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่ามีปัญหาตามลำดับดังต่อไปนี้

การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยจำนวน 262 กรณี

การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ จำนวน 119 กรณี

นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวน 58 กรณี

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน จำนวน 48 กรณี

การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร จำนวน 40 กรณี

ในรายงานดังกล่าวสรุปไว้ด้วยว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาทั้งหมด 740 กรณี กรณีพิพาทที่ยุติการแก้ไขปัญหามีจำนวน 89 กรณี คิดเป็นร้อยละ 12.03 เท่านั้น (ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ 2548)

2. ความพยายามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการแก้ไขปัญหความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน

ถึงแม้ว่าจะได้มีแนวคิดจากหลายกลุ่มบุคคลทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชนและนักวิชาการสาขาต่างๆ ในการแก้ไขปัญหป่าไม้ของชาติมาเป็นเวลาช้านานก็ตาม แต่ก็ยังมิสามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไปได้ เพราะในเขตป่าไม้ของชาติมีราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินอยู่จำนวนมาก กระจายไปทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งมีสถานที่ราชการอยู่ในเขตป่าไม้ของชาติจำนวนมากเช่นเดียวกัน ขอบเขตของปัญหาจึงกว้างขวาง การแก้ไขปัญหโดยวิธีใดวิธีหนึ่งจึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เมื่อแก้ปัญหาในระยะสั้นไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาจึงสะสมมาตลอดระยะเวลาจนสถานการณ์ของป่าไม้ถึงจุดวิกฤตอย่างที่ปรากฏในปัจจุบัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีบทบาทที่สำคัญในการช่วยเหลือราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าไม้ของชาติโดยเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรมาตั้งแต่ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ส่งให้กับรัฐบาลดำเนินการนั้น บางมติก็นำผลในเวลาอันรวดเร็ว เช่น มติให้รัฐบาลยกเลิกโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คกจ.) แต่บางมติก็นำมาซึ่งการถกเถียงกันอยู่ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งๆ ที่ในช่วงเวลานั้นเป็นรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นประเด็นในการศึกษาว่ามีสาเหตุอันใดรัฐบาลจึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร อีกประการหนึ่งการแก้ไขปัญหป่าไม้ของชาตินั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ดินและป่าไม้อยู่หลายฉบับ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่โดยตรงด้านนิติบัญญัติจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นอุปสรรคกับการแก้ไขปัญหป่าไม้ของชาติมาโดยตลอดนั้น เหตุใดจึงไม่ได้มีการแก้ไขในประเด็นที่เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อให้ยุติลงโดยเร็ว หรืออาจจะรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติทุกด้านเข้าด้วยกันเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาถึงญัตติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างปี พ.ศ 2529 ถึง พ.ศ 2537 มีญัตติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหความขัดแย้งในที่ดินถึง 67 ญัตติ (ตารางที่ 1-2)

แนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขปัญหความขัดแย้ง สรุปได้สองแนวทาง คือ

1. พื้นที่ป่าไม้ที่ราษฎรบุกรุกทำกินและอยู่อาศัย ควรเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497
2. พื้นที่ป่าไม้ที่ราษฎรบุกรุกทำกินและอยู่อาศัย ควรเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วเข้าสู่โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แนวคิดทั้งสองนี้ถึงแม้ว่าในขณะที่รัฐบาลกำลังเร่งรัดนโยบายการปฏิรูปที่ดินอยู่ในระหว่าง พ.ศ 2536-2537 ก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนส่วนหนึ่งได้เสนอญัตติให้มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ แล้วออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ให้แก่ราษฎรโดยสมาชิกผู้แทนราษฎรได้พิจารณาญัตติในลักษณะเดียวกันนี้ถึง 34 ญัตติ ในการประชุมครั้งที่ 4/2537 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2537

การที่แนวคิดแตกต่างกันดังกล่าวนี้เมื่อมีการยุบสภาและเปลี่ยนรัฐบาล นโยบายในการแก้ไขก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย จะเป็นการตั้งต้นการแก้ไขปัญหาในแนวใหม่ ละทิ้งแนวคิดเดิมการแก้ไขปัญหาก็ไม่ประสบความสำเร็จและสะสมเรื้อรังมาตลอดเวลา

ผลต่อเนื่องอีกประการหนึ่งก็คือการแก้ไขปัญหอุปสรรคจากกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถกระทำได้ทันทีทันใดจากฝ่ายการเมืองตามที่ต้องการ เพราะการแก้ไขกฎหมายมีขั้นตอนที่จะต้องใช้เวลาและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เมื่อมีการยุบสภาและเปลี่ยนรัฐบาลในช่วงเวลาอันสั้น นอกจากไม่มีความต่อเนื่องแล้วยังมีปัญหจากแนวคิดที่แตกต่างกันดังที่กล่าวมาแล้ว โอกาสในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจึงเกิดขึ้นได้น้อยมาก

ตารางที่ 1 จำนวนญัตติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดิน การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ.	จำนวน
2529	6 ญัตติ
2531	9 ญัตติ
2533	1 ญัตติ
2535	17 ญัตติ
2537	34 ญัตติ
รวมทั้งหมด	67 ญัตติ
ผู้เสนอ รวม	301 คน

ตารางที่ 2 สรุปสถิติและการแก้ไขปัญหาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับที่ดินทำกิน การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ปี	ส.ส ชุดที่	ญัตติ (เรื่อง)	ผู้เสนอ (คน)	ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร	ผลการดำเนินงาน ของรัฐบาล
2529	15	6	20	ตั้งกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาผลการศึกษา - เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ / ออกเอกสารสิทธิ์ผู้อยู่ก่อน 2518 ปลุกไม้ยืนต้น 10% ภายใน 5 ปี - ผู้เข้าอยู่ 2518-2524 ให้ปลุกไม้ยืนต้น 20% จะได้รับสิทธิ์ ภายใน 3 ปี - ผู้เข้าอยู่ 2525-2529 ให้เช่าแต่ปลุกไม้ยืนต้น 30% ให้ครบ ภายใน 3 ปี ส่งให้รัฐบาลดำเนินการ	ไม่ได้ดำเนินการ
2531	16	9	33	ตั้งกรรมาธิการวิสามัญศึกษา ผลการศึกษา - เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้ผู้อยู่ก่อนสิ้นปี 2510 โดยใช้ ภาพถ่าย VAP 61 - เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้ผู้อยู่ก่อน 2518 โดยปลุกไม้ ยืนต้น 10% ภายใน 5 ปี - ผู้เข้าอยู่ 2518-2524 ปลุกไม้ยืนต้น 20% ภายใน 3 ปี - ผู้เข้าอยู่ 2525-2530 ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ ปลุกไม้ ยืนต้น 30% ภายใน 3 ปี ตั้งแต่วันอนุญาต ส่งให้รัฐบาลดำเนินการ	ไม่ได้ดำเนินการ
2533	16	1	2	ส่งรัฐบาลให้ชี้แจง (เรื่องกันแนวเขตป่าไม้ถาวร ป่า จำแนก ออกจากที่ทำกิน)	รัฐบาลชี้แจงว่าอยู่ใน ระหว่างดำเนินการ
2535 (ครั้งที่ 1)	17	10	87	ให้ยกเลิกโครงการ คจก. (โดยส่งรัฐบาลดำเนินการ) ให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญศึกษาฯ 45 คน (ไม่มีรายงาน)	ยกเลิก
2535 (ครั้งที่ 2)	17	7	42	- ส่งให้รัฐบาลเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ และ สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามที่เคยเสนอรัฐบาลไว้ จากการศึกษาในปี 2529 และ 2531 - เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน	เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน
2537	18	34	117	ส่งให้รัฐบาลดำเนินการ 21 ญัตติ สาระสำคัญคือ ให้เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในป่าสงวน แห่งชาติ โดยการเพิกถอน แล้วออกเอกสารสิทธิ์ตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ชดเชยการจับกุมราษฎรที่เข้าทำ กินในป่าสงวนแห่งชาติ	- เร่งรัดการปฏิรูป ที่ดิน - ชดเชยการจับกุม
	รวม	67	301		

3. ความพยายามของรัฐในการลดความขัดแย้ง

รัฐได้พยายามที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งโดยตรงและทางอ้อมมาตลอดเวลานาน นับแต่การประกาศเขตสงวน/คุ้มครอง/อนุรักษ์ ทั้งที่ใช้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคต่างๆ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนอีกจำนวนมาก การสงวน/คุ้มครอง และอนุรักษ์การใช้พื้นที่เหล่านี้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการป้องกันความขัดแย้งในเบื้องต้น

ต่อมาเมื่อมีการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่รัฐ สงวน/คุ้มครอง และอนุรักษ์ไว้ดังกล่าวแล้ว รัฐได้มีนโยบายลดความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมให้อยู่อาศัยต่อไปได้ หรือผ่อนผันให้ทำกินต่อไป ตลอดจนมีการจำแนกออกให้เป็นที่ดินทำกินในกรณีของป่าไม้ถาวร หรือยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังรายละเอียดในตารางที่ 3

อย่างไรก็ตามมีแนวคิดที่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปี เช่น

- (1) ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 นั้น ได้มีการสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินก่อนว่าจะยินยอมให้ดำเนินการหรือไม่ ตามบทบัญญัติมาตรา 14 (1) นอกจากนี้ได้มีการกำหนดว่าเจ้าของที่ดินจะต้องยินยอมเกินกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะดำเนินการประกาศเป็นเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ตามบทบัญญัติ มาตรา 28
- (2) ในกรณีของการวางผังเมืองที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นตามบทบัญญัติ มาตรา 19 วรรค 2 และมาตรา 33 รวมทั้งให้มีการเปิดโอกาสเสนอคำร้องให้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมอีกด้วย (มาตรา 24)
- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59
- (4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (5) ในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 นั้น ในการดำเนินงานจะต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดินในโครงการไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น (มาตรา 36)
- (6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น

โดยการประชุมคณะกรรมาธิการ	มติคณะรัฐมนตรี	มติคณะรัฐมนตรี
พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 25 พฤษภาคม 2528 21 ตุลาคม 2529 29 มีนาคม 2531 12 กรกฎาคม 2531 7 พฤศจิกายน 2532 19 พฤศจิกายน 2534 มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน วันที่ 23 กรกฎาคม 2534 22 สิงหาคม 2543 17 ตุลาคม 2543 ฯลฯ	พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 25 พฤษภาคม 2528 21 ตุลาคม 2529 29 มีนาคม 2531 12 กรกฎาคม 2531 7 พฤศจิกายน 2532 19 พฤศจิกายน 2534 มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน วันที่ 23 กรกฎาคม 2534 22 สิงหาคม 2543 17 ตุลาคม 2543 ฯลฯ	พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 25 พฤษภาคม 2528 21 ตุลาคม 2529 29 มีนาคม 2531 12 กรกฎาคม 2531 7 พฤศจิกายน 2532 19 พฤศจิกายน 2534 มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน วันที่ 23 กรกฎาคม 2534 22 สิงหาคม 2543 17 ตุลาคม 2543 ฯลฯ

(7) แผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี (2548-2551) ได้มีนโยบายการเร่งรัดกระจายสิทธิ์ที่ดินและการจัดที่ทำกินพร้อมทั้งสาธารณูปโภคให้แก่คนยากจน รวมทั้งพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนทุกระดับมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ได้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นโดยมีพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือ

- 1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ 2537
- 2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ 2542

ดังรายละเอียดในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ

พระราชบัญญัติ/พระราชกฤษฎีกา/ระเบียบ	การมีส่วนร่วมของประชาชน
1. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ 2517	เจ้าของที่ดินยินยอมเกินกึ่งหนึ่งจึงดำเนินการได้ (มาตรา 14 (1))
2. การผังเมือง พ.ศ 2518	เจ้าของที่ดินมีสิทธิ์เสนอข้อคิดเห็น และขอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก (มาตรา 19 มาตรา 24 และ 33)
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540	สิทธิของชุมชนดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 46) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติฯ (มาตรา 56) องค์กรอิสระให้ความเห็นในการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ในการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 59) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือพิจารณาโครงการ (มาตรา290)
4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ 2546	ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
5. จัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ 2547	เจ้าของที่ดินยินยอมสองในสามจึงจะดำเนินการได้ (มาตรา 36)
6. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ 2548 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น
(1) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ 2537	
(2) กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ 2542	

4. ข้อเสนอแนะทางลดความขัดแย้ง

จากที่ได้ทบทวนถึงความพยายามของรัฐและฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกผู้แทนราษฎรจะเห็นได้ว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องบริหารจัดการที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนได้ทั้ง ๆ ที่ได้มีแนวคิดและนโยบายของรัฐเรื่องการมีส่วนร่วมมาเป็นเวลาช้านานดังที่กล่าวมาแล้วอาจจะเป็นเพราะรัฐดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชน ทางเลือกหนึ่งที่เป็นข้อเสนอเพื่อลดความขัดแย้งก็คือให้มี “การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมในลักษณะเครือข่าย”

World Bank (2000) ได้ทบทวนถึงนโยบายที่ดินที่กำหนดไว้ในปี 2518 (1975) ว่า “ควรล้มเลิกระบบการถือครองที่ดินโดยชุมชนและหันไปใช้ระบบการถือครองแบบเสรี แต่ในปัจจุบันนี้เป็นที่ตระหนักดีว่า การใช้ชุมชนเป็นผู้จัดการเรื่องการใช้ที่ดินสามารถให้ความมั่นคงในการถือครองและเป็นพื้นฐานให้มีการทำธุรกรรมด้านที่ดินที่ได้ผลคุ้มค่าใช้จ่ายมากกว่าระบบถือครองที่ดินโดยเสรี”

อีกประการหนึ่งในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน World Bank (2000) ได้รายงานไว้ว่า “การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา มักจะมีที่มาจากแรงผลักดันทางด้านการเมือง และยังไม่สามารถบรรลุความคาดหวังที่ตั้งไว้ได้ เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีแนวทางปฏิบัติใหม่เกิดขึ้น คือ การสนับสนุนให้ชุมชนจัดการปฏิรูปที่ดินกันเองโดยให้การเจรจาต่อรองเป็นไปโดยสมัครใจ แนวทางนี้จะสามารถแก้ปัญหาที่มีมาช้านานเกี่ยวกับการกระจายทรัพย์สินโดยไม่เปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่นำไปสู่ความรุนแรงในชนบทได้ ทั้งนี้มีข้อแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องติดตามงานโดยละเอียดและปรับแก้แผนให้เป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ กับจะต้องสามารถด้านทานแรงบีบคั้นทางการเมืองที่ต้องการให้มอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบใช้อิทธิพลให้ได้ด้วย”

โครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลนำมาใช้แก้ปัญหาความขัดแย้งในอดีตเป็นไปในลักษณะ “จากบนลงล่าง (Top Down)” ถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นก็ตาม การจัดทำแผนในลักษณะบนลงล่างจะเป็นการละเลยต่อการร่วมตัดสินใจของท้องถิ่นตามความต้องการที่แท้จริงตลอดจนไม่สามารถระบุปัญหาทั้งหมดของชุมชนในโครงการต่างๆ ได้หมด จึงมีการแยกออกเป็นโครงการย่อยหลายๆ โครงการที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ประเด็นปัญหาบางอย่างมีการแก้ไขอย่างซ้ำซ้อนแต่บางอย่างได้ถูกละเลย ความขัดแย้งจึงยังคงเกิดขึ้นตลอดเวลา

ในทางตรงกันข้ามหากให้มีการจัดทำโครงการในลักษณะ “จากล่างขึ้นบน (Bottom Up)” โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นเจรจาต่อรองในระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ มีรายงานในหลายพื้นที่ของประเทศไทยว่ามีการตัดสินใจในการบริหารจัดการที่ดินที่ลดความขัดแย้งลงได้

อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงระดับของชุมชน เช่น หมู่บ้านจะมีจำนวนมากถึงประมาณ 70,000 หมู่บ้าน ประเด็นปัญหาจะแตกต่างกันออกไปแต่ละหมู่บ้าน แม้แต่ในหมู่บ้านเดียวกันอาจจะมีความเห็นที่ขัดแย้งในการใช้ที่ดินเกิดขึ้น จากหมู่บ้านจำนวนมากนี้เองจึงเกรงกันว่าจะเป็นปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ หรือการบริหารโครงการนั้น ซึ่งตามข้อเท็จจริงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากลไกความ

ร่วมมือและเตรียมความพร้อมไประยะหนึ่งดังที่ FAO and UNEP (1997) ได้รายงานไว้ว่า “การสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยตนเองนั้นเป็นภาระกิจที่ใช้เวลาและค่อนข้างจะอ่อนไหว ไม่สามารถคาดผลได้ในระยะเวลาอันสั้น รัฐจำเป็นต้องเข้าไปช่วยสนับสนุนในการจัดเวทีประชาคม ช่วยเหลือข้อมูลด้านวิชาการและงบประมาณเท่าที่จำเป็น”

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวมาแล้วเพื่อลดความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินจึงมีข้อเสนอ ดังนี้ :-

1. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่มีเอกภาพ
2. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วม
3. พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินในอนาคตควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย
4. ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้

5. สรุป

ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินนั้นเกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน ที่รุนแรงและยืดเยื้อจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนในที่ดินของรัฐ ทั้งที่ดินที่ประกาศเป็นเขตสงวนและคุ้มครอง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่ใช้ในราชการทหาร เป็นต้น ฯลฯ มีสาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง 4 ประการ คือ นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดี มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน ได้มีความพยายามแก้ไขความขัดแย้งจากหลายฝ่ายในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งจากฝ่ายการเมืองคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนักเพราะขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาเนื่องจากมีการยุบสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง แนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็มี 2 แนวทาง คือ การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้วออกเอกสารสิทธิให้ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อเพิกถอนแล้วให้นำไปปฏิรูปที่ดินซึ่งหาข้อยุติได้ยาก ในส่วนของภาครัฐนั้นได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งมาตลอดเวลาอันยาวนาน ในกรณีของการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ที่รัฐสงวนคุ้มครอง และอนุรักษ์ไว้ รัฐได้มีนโยบายลดความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมให้อยู่อาศัยต่อไปได้ หรือผ่อนผันให้ทำกินต่อไปตลอดจนมีการจำแนกออกให้เป็นที่ดินทำกินในกรณีของป่าไม้ถาวร หรือยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกิน โดยการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้รัฐยังได้มีนโยบายให้ประชาชนเข้า

มามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางผังเมือง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จากการศึกษาและสำรวจกรณีพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในภาคต่างๆ ของประเทศรวม 740 กรณี สามารถแก้ไขปัญหาได้มีจำนวน 89 กรณี หรือร้อยละ 12 ของปัญหาทั้งหมดเท่านั้น ถึงปัจจุบันได้มีแผนบริหารราชการแผ่นดินในปี 2548-2551 ในเรื่องการเร่งรัดกระจายสิทธิที่ดินและการจัดที่ดินทำกินพร้อมสาธารณูปโภคให้แก่คนยากจน รวมทั้งการพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนทุกระดับมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามแนวคิดและนโยบายต่างๆ ที่ผ่านมา ความขัดแย้งและข้อพิพาทยังคงมีอยู่ และดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในขณะที่ชุมชนหลายแห่งในภาคต่างๆ ของประเทศสามารถแก้ไขปัญหาได้

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ จึงมีข้อเสนอเป็นทางเลือกในการลดความขัดแย้งเรื่องที่ดินลงก็คือ ให้มี “การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ทางสังคมในลักษณะเครือข่าย” โดยภาครัฐควรจะดำเนินการรวม 4 ประการ คือ

1. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่มีเอกภาพ
2. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วม
3. พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินในอนาคตควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้ง ภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย
4. ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้

บรรณานุกรม

- ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ 2548 รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาท และความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1 สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- สภาผู้แทนราษฎร 2529 รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2529 (สมัยสามัญ) วันที่ 22 ตุลาคม 2529
- สภาผู้แทนราษฎร 2531ก รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2531 (สมัยสามัญ) วันที่ 7 เมษายน 2531
- สภาผู้แทนราษฎร 2531ข รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2531 (สมัยสามัญ) วันที่ 8 กันยายน 2531
- สภาผู้แทนราษฎร 2531ค รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2531 (สมัยสามัญ) วันที่ 22 กันยายน 2531
- สภาผู้แทนราษฎร 2532ก รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2532 (สมัยสามัญ) วันที่ 18 พฤษภาคม 2532
- สภาผู้แทนราษฎร 2532ข รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2532 (สมัยสามัญ) วันที่ 7 มิถุนายน 2532
- สภาผู้แทนราษฎร 2533 รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2533 (สมัยสามัญ) วันที่ 3 พฤษภาคม 2533
- สภาผู้แทนราษฎร 2535ก รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2535 (สมัยสามัญครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 11 มิถุนายน 2535
- สภาผู้แทนราษฎร 2535ข รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2535 (สมัยสามัญครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 18 มิถุนายน 2535
- สภาผู้แทนราษฎร 2537 รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 29 กันยายน 2537
- Eren, T. 1974. Comparative Land Use (Forestry Versus Shifting Cultivation). Integrated Watershed and Forest Land Use Project. Chiang mai.
- Food and Agriculture Organization and United Nations Environment Programme. 1997. Negotiating A Sustainable Future for Land.
- Klaus Deininger and Hans Binswanger. 1999. The Evolution of the World Bank's Land Policy : Principles, Experience and Future Challenger. World Bank Research Observer, Vol.14 No.2 (August 1999) .pp 247-76.

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน

โดย

โสภณ ชมชาญ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทสรุปผู้บริหาร

ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินนั้นเกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน มีสาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง 4 ประการ คือ นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน ได้มีความพยายามแก้ไขความขัดแย้งจากหลายฝ่ายในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งจากฝ่ายการเมืองคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนักเพราะขาดความต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงเวลาอันสั้น ในส่วนของภาครัฐนั้นได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งมาตลอดเวลาอันยาวนาน ในกรณีของการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ที่รัฐสงวนคุ้มครอง และอนุรักษ์ไว้ รัฐได้มีนโยบายลดความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมให้อยู่อาศัยต่อไปได้ หรือผ่อนผันให้ทำกินต่อไปตลอดจนมีการจำแนกออกให้เป็นที่ดินทำกินในกรณีของป่าไม้ถาวร หรือยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกิน โดยการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้รัฐยังได้มีนโยบายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางผังเมือง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถึงปัจจุบันรัฐได้มีนโยบายการเร่งรัดกระจายสิทธิที่ดินและการจัดที่ดินทำกินพร้อมทั้งสาธารณูปโภคให้แก่คนยากจน โดยกำหนดไว้ในแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี (2548-2551) อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามแนวคิดและนโยบายต่างๆที่ผ่านมา ความขัดแย้งและข้อพิพาทเรื่องที่ดินยังคงมีอยู่และดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ชุมชนหลายแห่งในภาคต่างๆของประเทศสามารถแก้ไขปัญหาได้ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้จึงมีข้อเสนอเป็นทางเลือกในการลดความขัดแย้งเรื่องที่ดินลงก็คือให้มี **“การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ทางสังคมในลักษณะเครือข่าย”** โดยภาครัฐควรจะดำเนินการรวม 4 ประการ คือ

1. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่มีเอกภาพ
2. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วม
3. พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินในอนาคตควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆในสังคม ทั้ง ภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย
4. ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การเมืองเรื่องป่าชุมชนบนเส้นทางสมานฉันท์

Community Forest Management

โดย

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์

วิทยาลัยการจัดการทางสังคม

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
ความเ้า	1
ป่าชุมชนในบริบทท้องถิ่นและสากล	2
ป่าชุมชนกับปัญหาความยากจนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน	2
กระบวนการเมืองของป่าชุมชน	5
สรุป	12
บรรณานุกรม	14

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๑ ตัวอย่างการกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสำหรับใช้สอยร่วมกันของคนในชุมชน.....	2
ตารางที่ ๒ ตัวอย่างความสัมพันธ์ของชุมชนกับป่า.....	3
ตารางที่ ๓ บทบาทของป่าชุมชนต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี	5
ตารางที่ ๔ ทิศนะต่อป่าชุมชนของกลุ่มองค์กรต่างๆ.....	7
ตารางที่ ๕ วิธีการและขั้นตอนสำคัญของการทำป่าชุมชนในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน	11

บทสรุปผู้บริหาร

“ป่าชุมชน” เป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในราว ๓ ทศวรรษมานี้เอง ป่าชุมชนเกิดจาก ๒ แนวคิด แนวคิดแรกคือการพัฒนา เมื่อองค์การเอฟโอไอเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น (Forest for local community development) โดยเห็นว่าประชากรประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่อยู่กับฐานเกษตรและทรัพยากร ชาวบ้านมากกว่าร้อยละ ๖๐ พึ่งพาปัจจัยสี่จากป่า ป่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อชีวิตและผูกพันอย่างลึกซึ้งกับวัฒนธรรมประเพณีของคนชนบท การพัฒนาชนบทจึงต้องเกี่ยวข้องกับป่า แนวคิดป่าชุมชน (Community forest) ซึ่งใกล้เคียงกับแนวคิดป่าใช้สอยของไทยจึงเป็นที่ยอมรับของภาครัฐและกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาชนบท แนวคิดที่สองเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ป่าชุมชนเกิดขึ้นในบริบทของความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรและความต้องการให้รัฐคุ้มครองสิทธิของชุมชนในการจัดการป่า ป่าชุมชนทั้งสองแนวคิดต่างก็เชื่อมโยงสัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างใกล้ชิดตลอดมา

ป่าชุมชนเป็นประเด็นทางสังคมการเมืองระดับชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ เมื่อรัฐดำเนินนโยบายผิดพลาดเอาป่าที่ชุมชนดูแลใช้สอยไปอนุญาตให้บริษัทเอกชนเช่าทำประโยชน์ ชาวบ้านรวมตัวกันคัดค้าน และเรียกร้องให้รัฐออกกฎหมายคุ้มครองการดูแลป่าของชุมชน กระบวนการทางกฎหมายเริ่มขึ้นโดยกรมป่าไม้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชนในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ติดกรอบอำนาจรัฐในกฎหมายเดิมจึงไม่ได้รับการยอมรับ ภาคประชาชนได้ยกร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐบาลเช่นกันแต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับเพราะขัดกับหลักคิดและวิถีปฏิบัติของรัฐที่เน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม การพัฒนากฎหมายป่าชุมชนต้องพบกับทางตัน โดยเฉพาะความขัดแย้งประเด็นป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ แม้จะมีการประชุมสัมมนารับฟังความเห็นหลายครั้งเพื่อสมานฉันท์ร่างกฎหมายป่าชุมชนแต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้

กระบวนการในรัฐสภาเกิดขึ้นหลังประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ตัวแทนเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศโดยประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ๕๒,๘๖๘ รายชื่อ ยื่นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเสนอรัฐสภาพร้อมๆ กับร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนของรัฐบาลและของพรรคการเมือง รวม ๖ ฉบับ ร่างกฎหมายป่าชุมชนผ่านการเห็นชอบในหลักการจากรัฐสภาเมื่อ ๕ ก.ค. ๒๕๔๓ ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ ๗ พ.ย. ๒๕๔๓ โดยมีสาระสำคัญให้ “ชุมชนที่มีความพร้อมสามารถยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ทุกที่โดยอาศัยหลักการและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจแบบพหุภาคีซึ่งประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนป่าชุมชนและตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน” แต่วุฒิสภามีมติเมื่อ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ “ห้ามมิให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์” มิถุนายน ๒๕๔๔ รัฐสภาจึงตั้งกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา กรรมาธิการร่วมกันแก้ไข ให้รัฐกำหนดพื้นที่อนุรักษ์พิเศษไว้ก่อนภายใน ๒ ปีโดยห้ามมิให้ทำป่าชุมชนในเขตนี้ก่อนเริ่มกระบวนการทำป่าชุมชนได้ มีทั้งฝ่ายเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์แต่การตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร

จากการวิเคราะห์ประเด็นป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ที่ถกเถียงกันมายาวนานกว่า ๑๕ ปี พบว่าความขัดแย้งไม่ใช่เกิดจากการเห็นต่างกันในตัวป่าที่มองเห็นสัมผัสได้ เพราะทุกฝ่ายมีเป้าหมายตรงกันที่อยากให้ป่ารอดพ้นจากการถูกทำลาย ทำหน้าที่เป็นแหล่งน้ำแหล่งยาอาหารและความหลากหลายทางชีวภาพให้กับสังคมไทยและคนทั้งโลกอย่างยั่งยืนเหมือนกัน แต่เป็นความต่างที่ยังรากลึกลงไปถึงหัวใจของคนสองกลุ่มที่

มีวัฒนธรรมความเชื่อที่แตกต่างกัน คนกลุ่มหนึ่งที่ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาในระบบ รับรู้ข้อมูลข่าวสารพิษภัย การทำลายป่าทั่วโลก มีชีวิตอยู่กับเมืองธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ ไม่เข้าใจชนบทและวิถีชีวิตของชุมชนกับป่า แต่อยากให้มิป่าให้เป็นปอดของสังคมส่วนรวมโดยมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วย กับคนอีกกลุ่มหนึ่งทั้งที่มีความสนใจ และที่เรียนรู้อยู่กับดินน้ำป่าธรรมชาติมีวิถีชีวิตบนฐานทรัพยากรและการเกษตรแบบชุมชนแบบลุ่มน้ำและได้ คุ่มครองรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าด้วยภูมิปัญญาชุมชนท้องถิ่นซึ่งทนต่อการพิสูจน์มาหลายชั่วคนจึง ต้องการสิทธิตามกฎหมายมารองรับการจัดการป่าของชุมชน คนทั้งสองกลุ่มนี้มีอยู่ในแวดวงวิชาการ เจ้าหน้าที่ ของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งนั้น กระบวนการป่าชุมชนจะเน้นหนักไปในทิศทางไหนจึงขึ้นอยู่กับ องค์ประกอบและบทบาทของสถาบันทั้งในรัฐสภาและนอกสภาที่คนทั้งสองกลุ่มมีส่วนในการตัดสินใจ

แม้กฎหมายป่าชุมชนจะมีผลบังคับใช้ แต่ถ้าไม่ได้อิงอยู่กับความเป็นจริงก็จะนำไปปฏิบัติได้ยากและ ความขัดแย้งก็ยิ่งจะรุนแรงและขยายตัวออกไปทุกหย่อมหญ้าซึ่งไม่มีผู้ใดพึงประสงค์ ปัญหาด้านป่าทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนแก้ไขไม่ได้ด้วยกฎหมายแต่เพียงลำพัง กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนให้ คนรักษาป่าได้รับการคุ้มครองดูแล แต่ถ้ากฎหมายไม่ดีหรือผู้ใช้กฎหมายไม่ดีกฎหมายก็จะส่งผลในทางตรงกัน ข้าม ตัวอย่างกฎหมายป่าชุมชนเกิดขึ้นแล้วมากมายในประเทศเพื่อนบ้าน หลายประเทศข้ามพ้นจากปัญหา "ควรทำป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์หรือไม่?" ซึ่งถือเป็นปัญหาพื้นฐาน (First generation problems) แต่สนับสนุนให้ ชาวบ้านจัดการจนนำไปสู่ความสมบูรณ์ของป่าจนสร้างรายได้ให้กับชุมชนและเริ่มเผชิญกับปัญหาอีกระดับหนึ่ง เรียกว่าปัญหาขั้นที่สอง (Second generation problems) กล่าวคือรัฐควรจะให้ภาษีรายได้จากป่าชุมชน หรือไม่? ถ้าเก็บจะมีอัตราเท่าไร?

เส้นทางสู่ความสมานฉันท์ป่าชุมชนของประเทศไทยจึงไม่ได้สิ้นสุดที่กฎหมายป่าชุมชน แม้ความ ขัดแย้งจะเป็นปรกติวิถีของมนุษย์และมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนา แต่ความขัดแย้งที่ยาวนานบนฐานวัฒนธรรม ความเชื่อจึงไม่ใช่เรื่องปรกติที่สามารถจัดการได้โดยง่าย กฎหมายป่าชุมชนจึงต้องอยู่บนหลักการที่เป็นสากล คือเชื่อมโยงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น มีความสมดุล ของอำนาจภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล และมีความยืดหยุ่นเพื่อให้เวลาโอกาสและกำลังใจในการ เรียนรู้กับคนที่ดูแลป่าจริงๆ ได้ประสบความสำเร็จ บทเรียน ประสบการณ์และองค์ความรู้ใหม่ๆ ที่จะช่วยเป็น ภูมิคุ้มกันป่าและคนให้รู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในระบบทุนนิยมผูกขาดซึ่งเป็นศัตรูตัวจริงของ ป่า และช่วยให้เกิดการสื่อสารเรียนรู้กับคนทุกกลุ่มในสังคมยอมรับเข้าใจกันจึงจะนำไปสู่ความสมานฉันท์ด้วย ความจริงใจรักใคร่กันอย่างแท้จริง

การเมืองเรื่องป่าชุมชนบนเส้นทางสมานฉันท์

ดร.เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์
วิทยาลัยการจัดการทางสังคม

ความนำ

“ป่าชุมชน” เป็นคำใหม่ในแนวคิดและวิถีปฏิบัติเก่าซึ่งมีอยู่คู่กับชุมชนมานานแล้ว แม้กระทั่งรากฐานการป่าไม้ซึ่งเริ่มในทวีปยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ก็เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการไม้ใช้สอยและอาหารธรรมชาติจากป่าของชาวบ้านในชนบท แต่ในประเทศไทยป่าชุมชนเป็นคำใหม่ที่น่ามาใช้เมื่อ ๓ ทศวรรษนี้เอง ป่าชุมชนมีกำเนิดจาก ๒ แนวคิด แนวคิดแรกเป็นเรื่องการพัฒนา เกิดขึ้นหลังจากที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติซึ่งมีประสบการณ์จากโครงการพัฒนาชนบททั่วโลกสรุปว่าป่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อชีวิตและผูกพันอย่างลึกซึ้งกับวัฒนธรรมประเพณีของคนในชนบท ประชากรในชนบทของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่อยู่กับฐานเกษตรและทรัพยากร ชาวบ้านมากกว่าร้อยละ ๖๐ พึ่งพาไม้ฟืนสำหรับเป็นเชื้อเพลิงหุงต้มจากป่า เก็บหาพืชผักและสมุนไพรเป็นอาหารและยารักษาโรค ยังเป็นแหล่งสร้างรายได้จากการเก็บหาของป่าหรือใช้วัสดุจากป่ามาประดิษฐ์สิ่งของขายเป็นรายได้ยังชีพ ชุมชนเผ่าจำนวนหลายร้อยล้านคนตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าทั้งที่เป็นภูเขาสูงและเขตที่ราบลุ่มริมฝั่งน้ำ การพัฒนาชุมชนในชนบทจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับป่า แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น (Forest for local community development) จึงเผยแพร่ไปทั่วโลก ซึ่งต่อมาเมื่อการพัฒนามุ่งความสนใจในการทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการฟื้นฟูป่าและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม แนวคิดป่าชุมชน (Community forest) ซึ่งใกล้เคียงกับแนวคิดป่าไม้ใช้สอยของไทย จึงเป็นที่ยอมรับของภาครัฐและกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาฟื้นฟูชนบทไทย เป็นส่วนสำคัญในแผนการจัดที่ดินผืนใหญ่ของรัฐและในแผนพัฒนาชนบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๕ เป็นต้นมา

แนวคิดที่สองเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน เมื่อเกิดการแก่งแย่งทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น และป่าที่ชุมชนดูแลรักษาใช้ประโยชน์ถูกรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปจัดการ ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์หรือ “ป่าชุมชน” จึงเกิดขึ้นในบริบทของความขัดแย้งและความต้องการให้รัฐคุ้มครองสิทธิของชุมชน เช่นป่าปูละโว ป่าช้า ป่าท่าเลเสียงสัตว์ ป่าบุงป่าทาม (ป่าริมน้ำมีน้ำท่วมขังในฤดูฝนในอีสาน) ที่ชาวบ้านดูแลใช้สอยร่วมกันซึ่งเรียกรวมๆว่าป่าชุมชนเหมือนกัน อย่างไรก็ตามการพัฒนาป่าชุมชนทั้งสองแนวคิดต่างก็ไม่ได้หยุดนิ่งหรืออยู่โดดเดี่ยวแต่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างใกล้ชิดตลอดมา

ป่าชุมชนในบริบทท้องถิ่นและสากล

ชุมชนชนบทไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนก็ต้องกันที่ไว้เป็นป่าสำหรับส่วนรวม การสงวนป่าของบ้านทุ่งยาว จังหวัดลำพูน เป็นตัวอย่างสะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมความเชื่อและหลักคิดของคนชนบทที่ต้องการให้มีป่าไว้เป็นแหล่งซับน้ำ รักษาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ไว้ (ตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ ตัวอย่างการกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสำหรับใช้สอยร่วมกันของคนในชุมชน

“วันที่ 15 เมษายน 2496 ข้าพเจ้าทั้งหลายได้ตกลงกันสงวนที่ดินไว้แห่งหนึ่ง ที่ดินแห่งนี้ติดต่อดั้งแต่เขตฝ่ายลงมาถึงสวนนายพุศิริ เหนือติดแม่สาร ได้ติดต่อยประมาณ 50 ไร่ ที่ดินรายนี้สงวนไว้เป็นรากฐานของบ้านทุ่งยาว เพราะมีน้ำจำเป็นต้น มีไม้ตะเคียน ไม้สัก และไม้อื่นๆ ปกคลุมอยู่หนาแน่น เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้าทั้งหลายจึงได้ออกกฎหมายควบคุมไว้ดังนี้

- ข้อ 1 ถ้าผู้ใดทำไร่หรือบุกดินทางฝั่งแม่สารทำให้ฝั่งพังหรือน้ำเซาะเข้ามาทำให้เสียประโยชน์ ก็ปรับไหมไม่ต่ำกว่า 40 บาท
- ข้อ 2 ถ้าผู้ใดไปตัดฟันไม้ในป่านี้ เป็นต้นว่า ไม้สักและไม้อื่นๆ ก็ปรับไม่ต่ำกว่าต้นละ 50 บาทหรือมากกว่านั้น แล้วแต่ไม้จะใหญ่หรือน้อย

ลงนาม นายเขียว สมโชติ ผู้นำสงวน และผู้ใหญ่บ้าน”

ในยุคที่พลังงานขาดแคลน ป่าชุมชนเป็นความหวังจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนพลังงานและไม้ใช้สอยในชนบท ยังพัฒนาต่อมาเป็นแหล่งพลังงานไฟฟ้าชุมชนอีกด้วย ของกับการแก้ปัญหาความยากจน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร

ป่าชุมชนกับปัญหาความยากจนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน

คนชนบท มักจะมีวิถีชีวิตที่พึ่งพาป่าและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาเศรษฐกิจสังคมของป่าชุมชนในประเทศไทย พบว่าชุมชนชนบทโดยเฉลี่ยมีสัดส่วนของคนพึ่งพาป่ามากกว่าร้อยละห้าสิบ โดยเฉพาะในเรื่องอาหาร

การกำหนดพื้นที่ป่าตลอดจนคุ้มครองรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน เป็นวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นซึ่งถือปฏิบัติมานานจนเป็นที่ยอมรับกันในสังคม ชนชนเคารพกฎกติกาในชุมชนและระหว่างชุมชนโดยมีผู้อาวุโสและผู้นำเป็นผู้พิทักษ์คุ้มครองกฎ งานวิจัยป่าชุมชนกว่าสองทศวรรษก็ยืนยันว่าชุมชนรักษาป่ามานาน ความสัมพันธ์ระหว่างป่าชุมชนกับเศรษฐกิจสังคม จากงานวิจัยหลายชิ้นสรุปตรงกันว่าชุมชนชนบทโดยเฉลี่ยมีสัดส่วนของคนพึ่งพาป่ามากกว่าร้อยละ ๕๐ โดยเฉพาะในเรื่องอาหารยาและผลิตภัณฑ์จากป่าที่เป็นรายได้เสริม (ดูตารางที่ ๒)

ชุมชนเหล่านี้จัดการป่าได้ดีจนได้รับรางวัลมากมาย เช่นชุมชนกาลอ จังหวัดยะลา เชื่อมโยงป่าเข้ากับการเกษตรและการพัฒนาชุมชน มีอาหาร สร้างงาน สร้างผลผลิตและรายได้จากป่า ชุมชนเปร็ดใน จังหวัดตราด จัดการป่าชายเลนเป็นแหล่งอาหารและรายได้จากสัตว์น้ำ ป้องกันคลื่นลมพายุจากทะเล ชุมชนตำบลไล่โว่จังหวัดกาญจนบุรี จัดการไร่มุทวนเวียนเพื่อเลี้ยงชีวิตคนในชุมชนและรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งต้นน้ำลำธาร ชุมชนเหล่านี้พึ่งตนเองได้ เพียงพอ มีเหลือแบ่งปันและจำหน่ายแจกให้เพื่อนบ้าน มีการแปรรูปผลผลิตเพิ่มรายได้ สังคมอบอุ่น มีความสุข สมาชิกในครอบครัวอยู่ร่วมกัน สมาชิกในชุมชนรายได้ไม่มากนักแต่ไม่ยากจน และที่สำคัญยิ่งคือไม่ถูกผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ ๒ ตัวอย่างความสัมพันธ์ของชุมชนกับป่า

ชื่อป่า และท้องถิ่น	ผลิตผลหลักที่หาจากป่า	ครัวเรือน ทั้งหมด	ครัวเรือน ที่พึ่งป่า (%)
แม่ชะปู้ จังหวัด เชียงใหม่	เห็ดประมาณ 7 ชนิด ผลไม้ป่า 12 ชนิด สัตว์ 11 ชนิด	200	200 (100%)
กาลอ จังหวัดยะลา	สะตอ เหยียง เนียง เนียงนก ทุเรียน สะ ประ ก้อ กระวาน หวาย เห็ด น้ำผึ้ง	524	26 (100%)
โคกน้ำคำ จังหวัด อุบลราชธานี	พิน	230	200 (87%)
	ถ่าน	230	150 (65%)
	ไม้ใช้สอย	230	53 (23%)
	ของป่าอื่นๆ	230	91 (40%)
ดงมะไฟ จังหวัด ยโสธร	ผักป่ามากกว่า 10 ชนิด	300	157 (52%)
	เห็ดประมาณ 6 ชนิด	300	240 (80%)
	ผลไม้ป่า 5 ชนิด	300	138 (46%)
	แมลงเป็นอาหาร 6 ชนิด	300	140 (47%)
ดงใหญ่ จังหวัด อำนาจเจริญ	เห็ด หน่อไม้ หน่อหวาย กลอย มัน น้ำมันยาง ชัน ผักป่า	1300	1300 (100%)
เปร็ดใน จังหวัด ตราด	หอย 8 ชนิด ปลาน้ำกร่อย 7 ชนิด ปลาทะเล 7 ชนิด ปู 5 ชนิด ผักป่ามากกว่า 5 ชนิด	168	75 (45%)

งานวิจัยท้องถิ่นของ ส.ก.ว. และสถาบันวิชาการทางสังคมรวมทั้งงานวิจัยป่าชุมชนของกรมป่าไม้เอง ได้ตีพิมพ์องค์ความรู้ภูมิปัญญาในการจัดการป่าออกมามากมาย แม้แต่หน่วยงานด้านป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่ทำงานใกล้ชิดกับองค์กรประชาชนและเครือข่ายลูกโลกสีเขียวซึ่งเป็นภาคีร่วมขององค์กรภาคประชาชนกับรัฐก็ประกาศรับรอง มอบรางวัลชุมชนรักษาป่าดีเด่นหรือป่าชุมชนดีเด่นกันมากมาย แต่กลับตรงกันข้ามเมื่อถึงการตัดสินใจระดับนโยบายข้อมูลข้อเท็จจริงเหล่านี้กลับไม่เป็นที่ยอมรับ มุมมองเจ้าหน้าที่กลุ่มที่อิงกฎหมายทำงานอนุรักษ์และชนชั้นกลางในเมืองกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ทำงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนรักษาป่าในชนบทจึงมีความแตกต่างกัน และเมื่อมีการเสนอกฎหมายความแตกต่างจึงแยกเป็นสองขั้วอย่างชัดเจน

ในบริบทสากล ป่าชุมชนเป็นทั้งแนวคิด วิธีการและเครื่องมือในงานพัฒนา งานอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครอง และการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี แม้การจัดระบบพื้นที่อนุรักษ์ในระดับสากล ก็ได้ปรับเปลี่ยนมายอมรับป่าชุมชนไว้ในระบบพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มที่ 6 ได้แก่พื้นที่อนุรักษ์ที่มีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Managed Resource Protected Area) ซึ่งหมายถึง“พื้นที่คุ้มครองซึ่งจัดการเพื่อการใช้ระบบนิเวศทางธรรมชาติอย่างยั่งยืน พื้นที่ที่ประกอบด้วยระบบธรรมชาติซึ่งยังไม่ถูกดัดแปลงและมีการจัดการเพื่อการป้องกันระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว พร้อมทั้งให้ผลผลิตทางธรรมชาติและบริการสนองความต้องการของชุมชน” หรือถ้อยคำในภาษาเดิมเขียนไว้ดังนี้ “protected area managed mainly for the sustainable use of natural ecosystems. Area containing predominantly unmodified natural systems, managed to ensure long term protection and maintenance of biological diversity, while providing at the same time a sustainable flow of natural products and services to meet community needs”

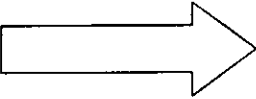
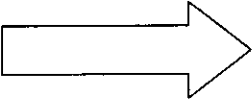
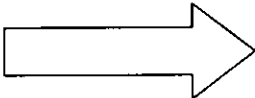
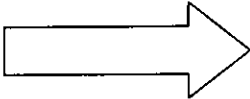
กระบวนการกฎหมายป่าชุมชนชี้ชัดได้ว่านโยบายรัฐด้านป่าไม้ทั้งในส่วนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แผนพัฒนาแห่งชาติและนโยบายระดับกระทรวงยังไม่ยอมรับป่าชุมชนเป็นป่าอนุรักษ์แต่จัดให้อยู่ในระบบป่าเศรษฐกิจ คนทำงานอนุรักษ์บางกลุ่มที่อยู่ในกระบวนการโต้แย้งบนสมมุติฐานว่า “ป่าชุมชนเป็นป่าเศรษฐกิจที่ชาวบ้านมุ่งแต่จะใช้ป่า” และ “การใช้ประโยชน์ป่าทุกรูปแบบเป็นภัย ทำความเสียหายแก่ป่าสัตว์ป่า ดินน้ำลำธารและความหลากหลายทางชีวภาพ” จึงขัดกับหลักอนุรักษ์สากลดังกล่าวข้างต้น สิ่งที่ควรพิจารณาคือในความเป็นจริงชุมชนจัดการป่าอย่างไร ใช้ป่าอย่างไร ป่าชุมชนที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันทำให้ป่าอนุรักษ์เสียหายหรือไม่ ต้องไปดูประเทศอื่นๆ ที่เขาก้าวพ้นปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ไปแล้ว

การพัฒนาป่าชุมชนของประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียที่ก้าวไกลในทางนโยบาย เช่นฟิลิปปินส์ อินเดีย เนปาล ตลอดจนประเทศรอบๆบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่กำลังปรับเปลี่ยนนโยบายป่าไม้เช่น เวียดนาม ลาว กัมพูชา ล้วนแล้วใช้ป่าชุมชนเป็นเครื่องมือสนองนโยบายการกระจายอำนาจ การแก้ปัญหาความยากจน และการสร้างชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ทั้งสิ้น ในบริบทสากลป่าชุมชนภายใต้วัฒนธรรมองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง การจัดการที่ดี และประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพ จึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงด้านฐานทรัพยากรและการพัฒนาชนบท ป่าชุมชนเป็นทั้งแนวคิด วิธีการและกระบวนการของการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชนบทให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะ แก้ปัญหาสังคม คนไร้ที่อยู่อาศัยไร้อาชีพ ตลอดจนปัญหาการขาดแคลนพลังงานและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

โดยภาพรวมขบวนการป่าชุมชนจึงเป็นฐานรากของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในชนบท แต่ในแง่อำนาจรัฐป่าชุมชนเหล่านี้กลับมีปัญหาด้านกฎหมายทั้งสิ้น เมื่อกฎหมายรัฐออกมาขัดแย้งกับกฎกติกาของชุมชน คนไม่ตีแม้จะทำผิดกฎหมายแต่ก็อ้างว่าถูกกฎหมาย เมื่อการจัดการป่าตามวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง ปัจจุบันป่าในชุมชนหมู่บ้านยากจนกว่าหมื่นแห่งจึงถูกคุกคามจากอิทธิพลทั้งในท้องถิ่นและอิทธิพลต่างชาติ ผู้นำชุมชนถูกฆ่าตายเพราะไปขัดขวางการทำลายป่ากว่าหลายคนในช่วงไม่นานมานี้ เป็นหลักฐานยืนยันเป็นอย่างดี

เรื่องชุมชนจัดการป่า จึงเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนทั้งของบุคคล กลุ่ม และองค์กรชุมชนที่เชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนอยากแยกกันไม่ออก เพราะป่าชุมชนจึงไม่ใช่เพียงพื้นที่แห่งหนึ่งซึ่งมีต้นไม้ขึ้นปกคลุมให้ชาวบ้านใช้ไม้เท่านั้น แต่ป่าชุมชนมีคุณค่าและความสำคัญที่โยงไปถึงคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของคนในชนบททั้งหมด

ตารางที่ ๓ บทบาทของป่าชุมชนต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

จัดการป่าโดยรัฐและเอกชน		จัดการป่าโดยชุมชน
เศรษฐกิจ		
- รายได้สูงระยะสั้น ไม่แน่นอน ขึ้นกับตลาด		- รายได้สม่ำเสมอ มั่นคง
- คนรวมกลุ่มเล็กนอกท้องถิ่นได้ประโยชน์มาก		- คนจนท้องถิ่นได้ประโยชน์ ยุติธรรม,
- รายได้กระจุกตัว		- กระจาย พอเพียง พึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ
สังคม		
- มีปัญหา		- ประชาสังคมดี เข้มแข็ง
- ทศนคติบริโภคนิยม		- บุคคล ครอบครัวยุคใหม่ มีความสุข
- ละเลยวัฒนธรรม ประเพณี		- เกื้อกูลวัฒนธรรมประเพณีและ
ภูมิปัญญาท้องถิ่น		ภูมิปัญญาท้องถิ่น
การเมือง		
- อิทธิพลท้องถิ่น ไม่มั่นคง		- โปร่งใส สนับสนุนประชาธิปไตย
- จำกัดการมีส่วนร่วม ประชาธิปไตยท้องถิ่น		- และ การมีส่วนร่วมของประชาชน
ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม		
- ประกันความมั่นคงภาคธุรกิจอุตสาหกรรม		- ค้ำครองความหลากหลายทางชีวภาพ
- จัดการควบคุมป่าโดยรัฐ		- จัดการป่าโดยท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วม
		- ชุมชนอยู่กับป่าแบบพึ่งพาผูกพัน

กระบวนการเมืองของป่าชุมชน

ป่าชุมชนได้พัฒนาเป็นประเด็นทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติเมื่อประชาชนเรียกร้องให้รัฐออกกฎหมายคุ้มครองป่าของชุมชนมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดภัยพิบัติน้ำท่วมดินถล่มที่นครศรีธรรมราชจนทำให้เรื่องป่าและสิ่งแวดล้อมเป็นกระแสสังคม รัฐเลือกวิธีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ในป่าบกและประกาศป่าสมบูรณ์ที่เหลือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ดูแลโดยหน่วยงานส่วนกลางมากกว่าการ

กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดูแล อย่างไรก็ตามก็เกิดวิกฤติความผิดพลาดทางนโยบายที่รัฐไปเอาป่าที่ชุมชนดูแลใช้ประโยชน์มาหลายชั่วคนไปอนุญาตให้บริษัทเอกชนเช่าทำให้ป่าของชุมชนถูกถางเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจและชาวบ้านรวมตัวกันคัดค้านผู้นำชาวบ้านถูกยิงตายเกิดกระแสรัฐหนุนเอกชนแย่งชิงป่าของชุมชนเป็นจึงทำให้รัฐต้องหันมาให้ความสนใจกับการคุ้มครองป่าของชุมชนด้วย กระบวนการทางกฎหมายป่าชุมชนจึงเริ่มขึ้นแต่นั้นมา

กรมป่าไม้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาก่อนในปี ๒๕๓๒ แต่ไม่ได้รับการยอมรับเพราะติดกรอบกฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่เดิมซึ่งให้อำนาจจัดการป่าไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ประชาชนโดยการสนับสนุนของสถาบันวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้ศึกษาวิจัยการจัดการป่าของชุมชนทั่วประเทศ และได้ยกร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐบาลแต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับเช่นกันเพราะต้องการเน้นให้เป็นกฎหมายส่งเสริมประชาชนจึงไปขัดกับหลักคิดและวิธีปฏิบัติเดิมๆ ในการออกกฎหมายของรัฐที่เน้นการควบคุมโดยสิ้นเชิง การพัฒนาร่างกฎหมายป่าชุมชนของหน่วยงานรัฐและเครือข่ายองค์กรป่าชุมชนต้องพบกับทางตันทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นขัดแย้งเรื่องป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ สมัยรัฐบาลบรรหาร เม.ย. ๒๕๓๘ รัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคหรือ ค.น.ภ. จัดสัมมนาเพื่อสมานฉันท์ร่างกฎหมายป่าชุมชนทั้งสองฝ่าย โดยความร่วมมือจากนักวิชาการอาวุโส ทั้งนายแพทย์ประเวศ วะสี ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน และองค์กรพัฒนาเอกชนฝ่ายสนับสนุน องค์กรอนุรักษ์ฝ่ายค้าน กรมป่าไม้ สภาพัฒน์ฯ แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้

จนกระทั่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ ประกาศใช้ตัวแทนเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศโดยประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ๕๒,๘๖๘ รายชื่อใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ ยื่นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเสนอรัฐสภาพร้อมๆ กับร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนของรัฐบาลและของพรรคการเมืองรวมถึง ๖ ฉบับ ร่างกฎหมายป่าชุมชนผ่านการเห็นชอบในหลักการจากรัฐสภาเมื่อ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ สภาผู้แทนตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา

ความเห็นที่มีการอภิปรายของกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้องในช่วง ๑๕ ปี ตั้งแต่ช่วงที่เรื่องวนเวียนเสนอกลับไปมาอยู่ระหว่างหน่วยงานรัฐกับคณะรัฐมนตรีจนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนจนผ่านวาระสามสรุปได้ว่ามีแนวความคิดแยกไปได้ ๓ แนวทางหลักคือแนวทางอำนาจรัฐ แนวทางชุมชน และแนวทางมหาชน โดยมีประเด็นหลักในการถกเถียงเกี่ยวกับ หลักการป่าชุมชน พื้นที่ตั้งป่าชุมชน ผู้แทนชุมชน โครงสร้างอำนาจตัดสินใจ การจัดการใช้ประโยชน์ และกองทุนป่าชุมชน ทิศนะป่าชุมชนของกลุ่มต่างๆ แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ ๔

ความเห็นต่างประเด็นแรกคือเรื่องหลักการ ประเด็นนี้เห็นต่างกันตรงที่ฉบับรัฐบาล ไม่ได้เน้นสิทธิชุมชน แต่เน้นส่งเสริมให้ราษฎรร่วมกันรัฐในการอนุรักษ์ พื้นฟูและพัฒนาสภาวะแวดล้อมและมุ่งให้ราษฎรปลูกป่าใช้เอง แต่กลุ่มชุมชนเสนอหลักการเป็นกฎหมายประกอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ที่บัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น... และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ จึงต้องออกกฎหมายฉบับนี้ ส่วนกลุ่ม “มหาชน” คำนึงไม่เห็นด้วยกับการเสนอกฎหมายป่าชุมชนเป็น พ.ร.บ.เสนอว่าควรเป็นมติ ครม.หรือกฎกระทรวง หรืออย่างอื่น ใช้กฎหมายเดิมเช่น พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตต้นน้ำชั้นหนึ่งชั้นสองเป็นหลัก ตัวอย่างเช่นอาจตั้งกรรมการเพิ่มในคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่เป็นต้น

ประเด็นพื้นที่จัดตั้งป่าชุมชนโดยส่วนลึกเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มมหาชนไม่ต้องการให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ อยากให้จัดการไปตามกฎหมายป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่แล้ว อาจเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไป แต่กลุ่มชุมชนมองว่าป่าชุมชนมีจุดประสงค์ต้องการรักษาป่าและที่มีอยู่แล้วส่วนใหญ่อยู่ในเขตอนุรักษ์จึงต้องอนุญาตให้ทำได้ในป่าทุกประเภทที่ชาวบ้านพร้อม

ตารางที่ ๔ ทศนะต่อป่าชุมชนของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ

ประเด็น	ความเห็นที่แตกต่าง		
	กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐควบคุมพื้นที่อนุรักษ์	กลุ่มชุมชน	กลุ่มมหาชน
หลักการของกฎหมาย	รัฐยังเป็นศูนย์กลาง ส่งเสริมให้ชุมชนจัดการป่าตามนโยบายและแผนของรัฐ ชาวบ้านร่วมมือกับรัฐ	ชุมชนเป็นศูนย์กลาง เน้นสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรเพื่อยังชีพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ	ประชาชนร่วมตัดสินใจ ในรูปแบบประชาคม
พื้นที่จัดตั้งป่าชุมชน	ไม่เห็นด้วยในการตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ ถ้าทำได้ต้องมีเงื่อนไขการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวด	ป่าชุมชนจะจัดตั้งที่ไหนก็ได้ที่ซึ่งชุมชนมีความพร้อมและความต้องการทำจริงๆ	ไม่เห็นด้วยที่จะให้ทำป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ควรเอาป่าชุมชนไปสุมเสี่ยงกับป่าอนุรักษ์
โครงสร้างการบริหาร	กลไกกฎหมาย อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ	เน้นกระบวนการทางสังคมในการสร้างกลุ่มและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง	กลไกการตัดสินใจเป็นของประชาชนทั่วไปรวมทั้งที่อยู่นอกชุมชน
ตัวแทนองค์กรจัดการป่าชุมชน	สมาชิกชุมชนมากกว่า ๕๐ คน	เริ่มจากกลุ่มเล็กๆ ๕-๑๐ คน แล้วค่อยเติบโตเป็นกลุ่มใหญ่ ไม่น้อยกว่าครึ่งของสมาชิกทั้งชุมชนด้วยกระบวนการประชาธิปไตย	ตัวแทนประชาชนกลุ่มต่างๆทั้งนอกและในชุมชนไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ คน
การจัดการ	เน้นป่าใช้สอย ปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่เสื่อมโทรมเพื่อขายเป็นรายได้	เน้นการดูแลและใช้ประโยชน์ตามวิถีวัฒนธรรมชุมชนเช่น เก็บเห็ด หนองไม้เลี้ยงสัตว์ และไม้ใช้สอยในชุมชน	ใช้ประโยชน์ป่าทางอ้อม ป่าอนุรักษ์ห้ามแตะต้อง
กองทุนป่าชุมชน	ไม่มีความคิด แต่เสนอให้ชุมชนปลูกไม้เศรษฐกิจขายนำเงินเข้ากองทุน	เสนอให้ตั้งกองทุนป่าชุมชนเพื่อสนับสนุนการทำป่าชุมชนในพื้นที่ที่ชาวบ้านยากจน	ไม่เสนอความคิดเรื่องนี้

ประเด็นเรื่องผู้แทนชุมชน ประเด็นนี้กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งสะท้อนความเห็นไว้ในร่าง “ฉบับรัฐบาล” ต้องการให้รวมกลุ่มกันหาสิบคนขึ้นไป หากมีชื่อครบไปขอได้เลย ฝ่าย “มหาชน” ต้องการให้มีชื่อมากๆ ไว้ก่อนเช่นสองร้อยชื่อขึ้นไปและไม่จำกัดสิทธิเฉพาะคนในชุมชน คนนอกร่วมด้วยช่วยกันได้ ส่วนกลุ่ม

“ชุมชน” ต้องการให้เริ่มจากกลุ่มคนที่สนใจและทำป่าชุมชนจริงๆ ซึ่งควรเป็นคนกลุ่มเล็กๆ สิบคนขึ้นไปก็ใช้ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกชุมชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จึงจะเป็นผู้แทนชุมชนได้

ประเด็นโครงสร้างอำนาจตัดสินใจ คืออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่างๆ แนวทางของเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องการให้อำนาจอยู่ที่หน่วยงานของรัฐ คืออธิบดีและรัฐมนตรีตามลำดับ กลุ่ม “มหาชน” ต้องการให้อยู่กับรัฐเช่นกันและมี “ผู้บริโภคร” หรือคนชั้นกลางในเมืองร่วมตัดสินใจ แต่ กลุ่ม “ชุมชน” ต้องการให้มีการตัดสินใจร่วมกันในรูปคณะกรรมการ คือจากคณะกรรมการป่าชุมชนขึ้นมาที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดและคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามลำดับโดยมีเหตุผลว่า คณะกรรมการนโยบายมีรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ เป็นประธานคณะกรรมการฯ มีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการเลขานุการอยู่แล้ว ทั้งสองท่านสามารถตัดสินใจในคณะกรรมการได้เลยดีกว่าไปตัดสินใจคนเดียว

ประเด็นการใช้ประโยชน์ แนวทางของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ต้องการให้ใช้ประโยชน์ป่าชุมชนป่าธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์ ตัดไม้เก็บพืชมหาของป่าไม่ได้ อยากใช้ต้องปลูกขึ้นและถ้าปลูกนอกเขตป่าอนุรักษ์ก็ให้ทำการค้าได้ มิฉะนั้นก็แค่ตัดป่าไว้เฉยๆ ทำนองนั้น เขียนไว้ชัดเจนในมาตรา ๓๑ ส่วนแนวทาง กลุ่ม “มหาชน” ไม่ต้องการให้เกิดป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เลย ส่วนแนวทางกลุ่ม “ชุมชน” เสนอให้ใช้ประโยชน์เพื่อการยังชีพในชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา

ประเด็นกองทุน ประเด็นนี้มีเพียงฝ่าย “ชุมชน” ฝ่ายเดียวที่เสนอเข้ามาให้พิจารณา เจตนารมณ์ที่แท้คือเพื่อสนับสนุนกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลายชุมชนยากจนต้องดิ้นรนเลี้ยงชีพ โดยเฉพาะชุมชนชายขอบ เพราะชาวบ้านจะมาทำเหมืองทำงานส่วนรวมอย่างเดียวยังคงไม่ได้ ต้องดูแลครอบครัว ต้องให้การสนับสนุนชุมชนในเรื่องนี้ กองทุนฯ ยังครอบคลุมถึงการสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและการวิจัยพัฒนาสนับสนุนการทำป่าชุมชนด้วย เรื่องนี้ทุกฝ่ายมีแต่ได้ไม่มีเสีย คาดว่าคงไม่มีฝ่ายใดคัดค้าน

ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ.... ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ โดยมีสาระสำคัญในมาตรา ๑๔ สรุปได้ว่า

“ชุมชนสามารถขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ ชุมชนจะต้องมีหลักแหล่งถิ่นฐานแน่นอน มีป่าที่อยู่ใกล้ชุมชน สมาชิกที่อายุไม่น้อยกว่าสิบแปดปีไม่น้อยกว่าห้าสิบคนรวมตัวกัน มีความรู้ความสามารถจัดการป่าโดยต้องแสดงแผนการจัดการป่า และหากขอจัดตั้งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย จะต้องพิสูจน์ว่าได้ดูแลรักษาป่ามาก่อนวันขอจัดตั้งอย่างน้อยห้าปี และต้องแสดงถึงวัฒนธรรมที่เกื้อกูลกับป่าทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต”

สำหรับกลไกการได้ปามาจัดการตามร่างกฎหมายป่าชุมชน เป็นสิ่งที่น่าสนใจเช่นกัน กล่าวคือคำขอจัดตั้งป่าชุมชนของชุมชน จะต้องผ่านไปสู่การพิจารณาคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กรมป่าไม้ และคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามลำดับชั้น มีการติดประกาศผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่อย่างเปิดเผยไว้ตามสถานที่สาธารณะต่างๆ

ประเด็นนี้น่าสนใจที่ว่าเพราะตรงกับหลักเกณฑ์การจัดการระบบนิเวศข้อแรกคือ “การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการที่ดิน น้ำ และสิ่งมีชีวิตทั้งปวง ต้องให้สังคมเป็นผู้เลือก” คือทุกฝ่ายในสังคมสามารถตรวจสอบเสนอความเห็นได้ ดังนั้นข้อโต้แย้งในประเด็นหลักๆ ที่ว่า “ป่าชุมชนเป็นการแบ่งป่าให้ชุมชนโดยคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้ประโยชน์” หรือ “ชาวบ้านต้องการที่ดินไม่ใช่ต้องการจัดการป่า” หรือ “ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนเปิดโอกาสให้นายทุนอยู่เบื้องหลังชาวบ้านทำลายป่า” จึงน่าจะจบลงได้ด้วยเนื้อหาสาระในร่างกฎหมายที่แสดงถึงกลไกพหุภาคีซึ่งมีการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเข้มข้นทุกขั้นตอน เพราะกระบวนการจัดตั้งป่าชุมชน ชาวบ้านยื่นคำขอเพื่อให้ได้สิทธิมาจัดการป่า ไม่ได้สิทธิเป็นเจ้าของป่า และการจัดการก็ต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจตั้งแต่ระดับชุมชนขึ้นไปยังท้องถิ่นและระดับชาติ แต่ก็มีคำถามต่อมาอีกว่า แล้วจะมีหลักประกันอย่างไรว่าป่าอนุรักษ์จะไม่ถูกทำลาย? ผู้ที่เคยเกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายมาหลายฉบับก็ตั้งคำถามแบบนี้ คำถามเหล่านี้นำไปสู่การถกเถียงอย่างไม่มีที่สิ้นสุด หาข้อยุติไม่ได้ต้องใช้วิธีโหวตเอามติเสียงข้างมากทุกครั้งไป

สำหรับการใช้ประโยชน์ป่าชุมชนโดยเฉพาะในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย ซึ่งถกเถียงกันมานาน ผู้เขียนลงไปศึกษาของจริงที่บ้านผู้ใหญ่จันทร์แดงและก้านันสมร ผู้พิทักษ์ป่าดงนาอี-กิแลน จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าชาวบ้านรวมตัวกันตั้งกรรมการป่าชุมชน ได้วางเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ใช้สอยและเก็บของป่าจากหลักการสำคัญสองประการ คือ ดูจากทรัพยากรหรือการทดแทนของทรัพยากรที่มี และเกณฑ์คุณภาพคือความหนาแน่นของป่าและทรัพยากรไปด้วยกัน ชาวบ้านที่ต้องการไม่ใช่สอย จะต้องไปแจ้งกรรมการป่าชุมชน ๑ จะส่งชาวบ้านที่มีความรู้เรื่องป่าดีมาสืบสวนและเลือกไม้ให้ตามเกณฑ์ที่กรรมการกำหนด เกณฑ์การใช้ป่ามีหลายอย่าง เช่นต้องพิจารณาว่าชนิดที่ต้องการมีมากหรือน้อย ดูว่าป่าดิบหรือไล้ ตัดไม้ออกแล้วดินไม่พังทลายก็ใช้ได้ เกณฑ์การใช้ป่าของชาวบ้าน จึงไม่เกินความสามารถรองรับทางนิเวศวิทยา และยังมีเกณฑ์ทางสังคมมาค้ำเช่นให้ใช้ตามความจำเป็น หรือตามหลักการแบ่งปัน หมู่บ้านในภาคอีสาน ภาคเหนือและภาคใต้อีกหลายแห่งที่ศึกษาก็ใช้เกณฑ์เหล่านี้ ดังนั้นสมมุติฐานที่ว่า “การใช้ป่าทุกรูปแบบเป็นการทำลายป่า” จึงน่าจะไม่ถูกต้อง และพิสูจน์ได้จากพื้นที่ป่าสมบูรณ์ที่เหลืออยู่ในปัจจุบันไม่ว่าที่ตำบลไล่โว่ในเมืองกาญจนบุรี แม่ฮ่องสอน อำเภอเชียงดาวในจังหวัดเชียงใหม่ ปากาลอที่ยะลา ที่ปัตตานี ก็เพราะชาวบ้านรักษาไว้ก่อนแล้วทั้งนั้น รัฐมาประกาศพื้นที่อนุรักษ์ทีหลังและก็ได้ทำอะไรที่พิสูจน์ได้ว่าป่าดีขึ้น

โดยภาพรวมร่างกฎหมายป่าชุมชนที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ในการขอจัดตั้งป่าชุมชน จะต้องมียอดประกอบสำคัญ ๕ ประการคือ มีป่า มีชุมชน มีการรวมตัว มีความสามารถ และมีความประสงค์ที่จะทำป่าชุมชน ขาดองค์ประกอบอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ และในการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย ยังมีเงื่อนไขที่เข้มงวดเพิ่มขึ้นอีก ๒ ประการ คือ ต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและพิสูจน์ได้ว่ารักษาป่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี ก่อนวันขอจัดตั้งป่าชุมชน

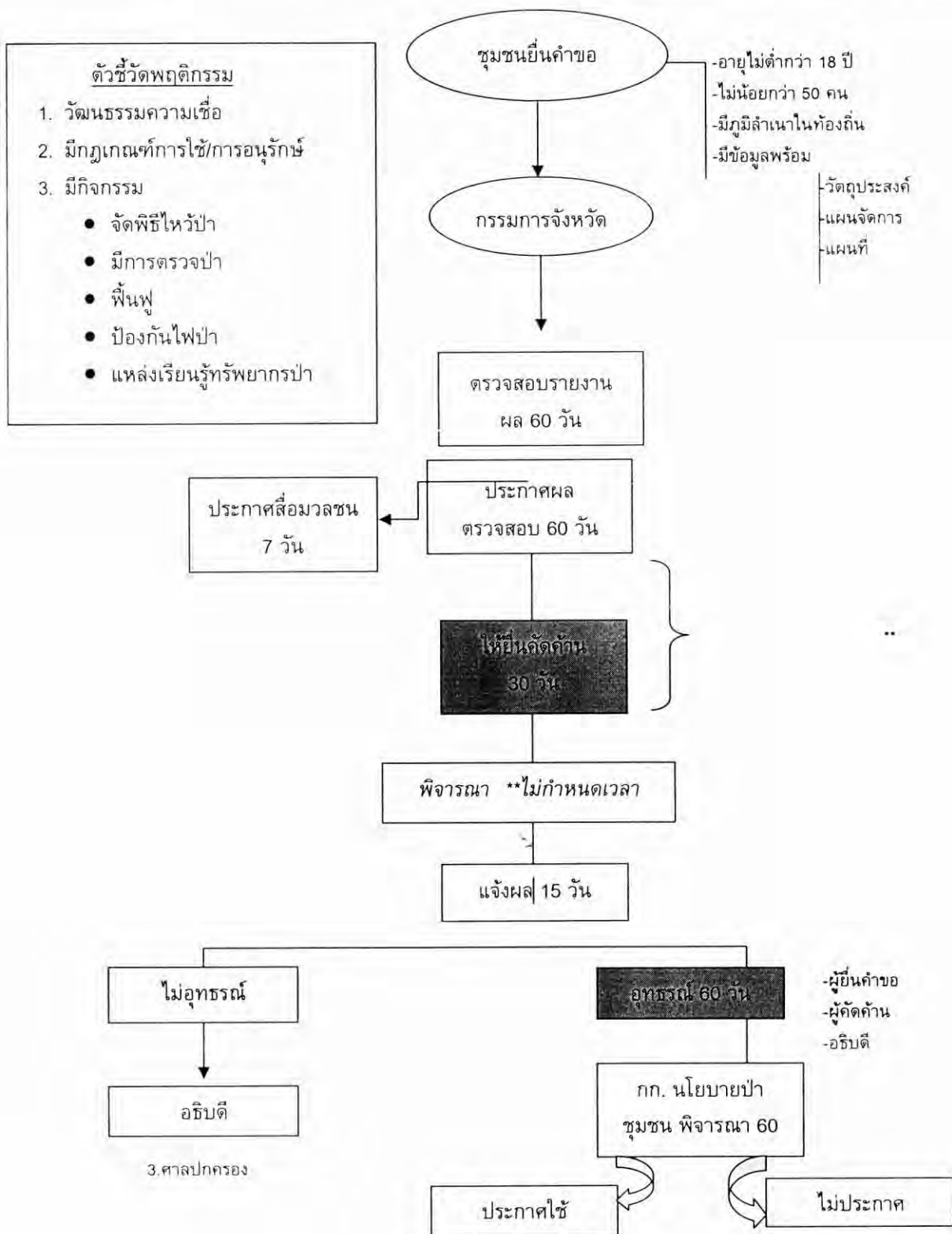
สำหรับกระบวนการพิจารณาอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนก็ค่อนข้างเข้มงวด เพราะเมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อได้รับคำขอแล้วไม่สามารถอนุมัติกันในห้องประชุมได้ทันที แต่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนออกไปตรวจสอบเสนอความเห็น และปิดประกาศในที่

สาธารณะให้สาธารณชนและองค์กรต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐ แสดงความเห็นหรือคัดค้าน ผลการตรวจสอบและความคิดเห็นทั้งหมดก็จะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้จัดตั้ง หากไม่เห็นชอบ ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการป่าชุมชน หากเห็นชอบก็รายงานให้กรมป่าไม้พิจารณา หากอธิบดีเห็นชอบ ก็นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้เลย หากไม่เห็นชอบ ให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจึงจะถือเป็นที่สุด โครงสร้างคณะกรรมการในระดับชาติและระดับจังหวัด มีภาครัฐเป็นทั้งประธานกรรมการและกรรมการเลขานุการ จึงเข้าหลักธรรมาภิบาลคือมี “ส่วนร่วมจากพหุภาคี” มีการ “ตรวจสอบและถ่วงดุล” และ “รับฟังความเห็นทุกฝ่ายก่อนที่จะทำป่าชุมชน” หลักการเหล่านี้เป็นสากลและมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ตัดสินใจให้ทำโครงการแล้วมาเปิดรับฟังความเห็นหรือทำประชาพิจารณ์อย่างที่หลายโครงการทำแล้วเกิดความขัดแย้งกับประชาชน วิธีการและขั้นตอนสำคัญของการทำป่าชุมชนในพระราชบัญญัติป่าชุมชน แสดงไว้ในตารางที่ ๕

แต่จุดพิสภาลงมติ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ “ไม่เห็นด้วยในการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์” แต่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมที่เคยมีมติเห็นชอบมาแล้ว ทำให้รัฐสภาต้องตั้งกรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภามาพิจารณา การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนในรัฐสภาตลอด ๕ ปีที่ผ่านมา น่าสนใจ เพราะมีกลุ่มองค์กรต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งทางตรงโดยเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการและทางอ้อมโดยเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ให้ข้อมูล ทักษะที่แตกต่างกันในประเด็นหลักการของกฎหมาย พื้นที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน โครงสร้างการบริหาร ตัวแทนองค์กรจัดการป่า และกองทุนป่าชุมชน ประเด็นเหล่านี้มีจุดสำคัญอยู่ที่ “พื้นที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน” ที่อภิปรายถกเถียงกันยาวนานต่อเนื่อง

ความเห็นที่แตกต่างกันในหลักการสำคัญของกฎหมายป่าชุมชน ทำให้รัฐสภาต้องตั้งกรรมาธิการร่วมกันมาพิจารณา กรรมาธิการชุดแรก (มิถุนายน ถึง ธันวาคม ๒๕๔๗) ได้มีบันทึกรายงานการประชุมเห็นด้วยให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ได้ด้วยเหตุผลว่ารัฐประกาศพื้นที่ป่าสงวนเป็นป่าอนุรักษ์เกือบหมดแล้ว ถ้าไม่ทำให้ทำป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายป่าชุมชน เพราะไม่จำเป็นที่จะไปทำในที่ไหน แต่การพิจารณาของกรรมาธิการร่วมกันชุดแรกไม่ทันได้ลงมติสภาผู้แทนราษฎรก็หมดวาระ กรรมาธิการร่วมกันชุดที่สองซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลชุดใหม่ ได้พิจารณาเงื่อนไขการจัดทำป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มขึ้นด้วยการลงมติให้รัฐกำหนดพื้นที่อนุรักษ์พิเศษในเขตอนุรักษ์กันออกก่อนภายในเวลา ๒ ปีก่อนเริ่มให้ชุมชนขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ แต่ความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันก็ยังขัดแย้งกับร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่สภาผู้แทนลงมติดูดี ดังนั้นประเด็นทำป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์จะทำได้หรือไม่อยู่ที่การตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตารางที่ ๕ วิธีการและขั้นตอนสำคัญของการทำป่าชุมชนในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน



สรุป

ความขัดแย้งในการพิจารณากฎหมายป่าชุมชนซึ่งยาวนานถึง ๑๕ ปีโดยไม่มีกลไกการสมานฉันท์ที่ดีในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เป็นตัวบ่งชี้ว่าภูมิคุ้มกันสังคมไทยบกพร่องอ่อนแอ ทำให้สังคมไทยเกิดการแตกแยกเป็นขั้วตรงข้ามที่ชัดเจน เหตุปัจจัยซ่อนเร้นที่ทำให้เกิดความขัดแย้งเพราะวัฒนธรรมความเชื่อต่างกัน ทำให้คนไม่ไว้วางใจกัน กลุ่มเจ้าหน้าที่ไม่ไว้วางใจชาวบ้าน ไม่เชื่อความรู้ภูมิปัญญาชาวบ้านว่าจะรักษาป่าไว้ได้ จึงไม่ยอมให้ประชาชนมีอำนาจ กลุ่มชาวบ้านปรกติเกรงกลัวเจ้าหน้าที่แต่เมื่อถึงที่สุดทำมาหากินไม่ได้ก็ต้องลุกขึ้นมาต่อสู้คัดค้านและสุดท้ายก็จะเกิดการปะทะกัน อีกประเด็นที่สำคัญคือเรื่องกลุ่มชาติพันธุ์ ประเด็นนี้แม้จะมีระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในส่วนใหญ่ของความไม่ไว้วางใจชุมชนก็เพราะประเด็นชาติพันธุ์หรือกลุ่มชาวเขาหลายยังถูกมองเป็นพลเมืองชั้นต่ำ หรือไม่ใช้คนไทยและเลือกวิธีปฏิบัติกับกลุ่มคนเหล่านี้ด้วยความรุนแรงดั่งกรณีบ้านสวนทุเรียน บ้านปางแดง กรณีป่าชุมชนสะท้อนถึงสะท้อนความอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของไทย เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาระดับพื้นฐาน (First generation problems) ได้ซึ่งต่างกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเนปาล อินเดีย ฟิลิปปินส์ ที่ก้าวข้ามพ้นจากปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ และออกกฎหมายป่าชุมชนมาสิบกว่าปีแล้ว ปัญหาของประเทศที่มีกฎหมายป่าชุมชนใช้แล้วคือเกิดป่าชุมชนมากมาย ป่าพื้นด้ว เกิดผลประโยชน์จากป่าตามมามากขึ้นทุกวัน แต่ก็เกิดปัญหาขึ้นมาอีกแบบคือถกเถียงกันเรื่องอัตราภาษีที่จะจัดเก็บจากรายได้ป่าชุมชนซึ่งถือเป็นปัญหาระดับสอง (Second generation problems) ซึ่งก็จะต้องแก้ไขกันไปเหมือนกัน แต่เป็นการแก้ไขเพื่อเดินไปข้างหน้าไม่ใช่ย่ำอยู่กับที่เหมือนกรณีประเทศไทย

แม้กฎหมายป่าชุมชนจะมีผลบังคับใช้ แต่ถ้าไม่ได้อิงอยู่กับความเป็นจริงก็จะนำไปปฏิบัติได้ยากและความขัดแย้งก็ยิ่งจะรุนแรงและขยายตัวออกไปทุกหย่อมหญ้าซึ่งไม่มีผู้ใดพึงประสงค์ กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนให้คนรักษาป่ามีกำลังใจทำงานต่อไปได้ แต่หากทำให้คนทะเลาะกันก็ควรต้องทบทวน การเปลี่ยนมุมมองต่อทรัพยากรจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะส่งผลไปถึงแนวคิดและวิธีการที่ขัดแย้งกันอยู่ในปัจจุบัน ป่ามีชีวิตจึงมีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของป่าก็ไม่ใช่ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเดียวแต่เป็นเรื่องเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอยู่ด้วย การคุ้มครองรักษาและจัดการใช้ประโยชน์จากป่า จึงต้องจัดการให้ป่าให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างสมดุลระบบสากลยุคแรกก็ไม่ยอมรับป่าชุมชนเป็นพื้นที่คุ้มครองแต่ในสถานการณ์ปัจจุบันยอมรับแล้ว ดังนั้นสังคมไทยจะจัดการป่าโดยวิธีใด ใครเป็นผู้จัดการ ก็ต้องช่วยกันหาคำตอบในบริบทที่เป็นจริงได้ในปัจจุบัน ใครจัดการก็จะมุ่งผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง ดังนั้นหากสังคมมุ่งหวังให้ป่าชุมชนเป็นเครื่องมือฟื้นฟูชีวิตท้องถิ่นช่วยแก้ปัญหาความยากจนก็ต้องให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการ คนยากคนจนจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

หากยังหาตัวอย่างไม่ได้ ลองดูตัวอย่างกฎกติกาการจัดการป่าของ บ้านโนนลาน กิ่งอำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นชุมชนชาวไทยอีสานเก่าแก่ที่ตั้งถิ่นฐานมาไม่น้อยกว่า ๑๐๐ ปี รักษา

ป่าในใหญ่ไว้ได้อย่างสมบูรณ์ ปัจจุบันมีสิบหมู่บ้านใช้ป่าร่วมกัน ห้าหมู่บ้านเป็นผู้จัดการ อีกห้าหมู่บ้านไม่ได้ร่วมจัดการแต่ใช้ป่าร่วมกัน ตามกฎเกณฑ์ดังนี้

๑. ห้ามเข้าไปตัดไม้ในป่าชุมชนโดยพลการ ฝ่าฝืนปรับ 500 บาท เจ้าหน้าที่และกรรมการรักษาป่าจะถูกปรับ 500 บาท
๒. ไม้ที่สวนบุคคลครอบครอง ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางลำต้น ๒๐ ซม. ขึ้นไป หากเจ้าของต้องการนำไม้มาซ่อมแซมบ้าน ต้องแจ้งกรรมการรักษาป่าพิจารณาว่าสมควรตัดไม้หรือไม่ การตัดต้องทำเป็นบันทึก ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน
๓. การตัดไม้ในข้อ ๒ ต้องเสียค่าบำรุงป่าต้นละ ๑๐ บาท
๔. ผู้ถางและเผาป่าในเขตป่าชุมชนมีโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท
๕. ห้ามล่าสัตว์ในเขตป่าชุมชน ฝ่าฝืนปรับ ๕๐๐ บาท
๖. การนำรถเข็นมาเอาฟืนไม้ได้ ยกเว้นใช้ในงานบุญกุศล งานศพ
๗. การเก็บเห็ด หาไข่มดแดง การหาฟืน กระทำได้ในเขตป่า
๘. สามารถนำสัตว์มาเลี้ยงในป่าได้
๙. ชาวบ้านหรือกรรมการรักษาป่าทำผิด ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ รายได้จากป่าชุมชนจะนำมาใช้จ่ายในการจ้างผู้ดูแลป่า
๑๐. กฎระเบียบที่นำมาปฏิบัติ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการทั้ง ๕ หมู่บ้าน ถ้าหากตกลงกันไม่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

หากร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พิจารณาอยู่ในรัฐสภาไม่มีทางออก หากคำตอบที่ลงตัวเป็นที่พอใจทุกฝ่ายไม่ได้ ก็ลองปล่อยให้ชาวบ้านเขาตัดสินใจจัดการกันเอง ตัวอย่างกฎระเบียบที่เข้าใจได้ง่ายไม่ซับซ้อนเพียง ๑๐ ข้อ ที่ชุมชนบ้านโนนลานจัดการป่าชุมชนได้ดีเห็นการพิสูจน์มากกว่าร้อยปีคงเป็นคำตอบสุดท้ายให้กับสังคมได้แน่นอน

บรรณานุกรม

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ 2547 ทิศทางการจัดการทรัพยากรเพื่อการส่งเสริมการเกษตร เอกสารตำราชุดวิชาการจัดการทรัพยากรเพื่อการส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 285-344.

Pearmsak Makarabhirom, Forestland Policy Revisited: Opportunity for Policy Reform in Thailand in 2001. EWC publication, Hawaii, U.S.A.

Pearmsak Makarabhirom, The Evolution of Community Forest Bill in Thailand: One more pass?, 2001 published in RECOFTC newsletter.

Pearmsak Makarabhirom, Forest Crime Management: A case study of forest law enforcement in Thailand, World Bank's Proceedings.

Pearmsak Makarabhirom, Conflict Resolution: A case study on sustainable forest resource management in Thailand. IGES Publication, 1999.

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กลไกภาครัฐในการลดความขัดแย้ง
กรณีปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

โดย

ศิริพงศ์ หังสพฤกษ์
พิพัฒน์ กัญจนพฤษ

กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

๑. วิกฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงของประเทศ	1
๑. วิกฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงในด้านความเป็นอยู่ของประชากรและความมั่นคงทางสังคม	1
๒. วิกฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ	2
๓. วิกฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม	4
๔. วิกฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงทางการเมือง	4
๒. มุลเหตุที่มาของความขัดแย้ง	5
๓. แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐในปัจจุบัน	8
๔. ตัวอย่างกรณีความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	9
๑. กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินการโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐ	9
๒. กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากการจัดสรรน้ำ	9
๓. กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากการก่อกมลพิษทางน้ำ	9
๔. กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในปัญหาอื่น ๆ	10
๕. กลไกของภาครัฐในการลดความขัดแย้งใน ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	10

กลไกภาครัฐในการลดความขัดแย้ง กรณีปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ศิริพงศ์ หังสพฤกษ์¹

พิพัฒน์ กัญจนพฤษ์²

๑. วิกฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงของประเทศ

น้ำเป็นทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการอยู่รอดของมนุษย์ รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540 มาตราที่ 84 ได้กำหนดชัดเจนว่า รัฐจะต้องจัดหาสาธารณูปการเพื่อความอยู่รอดของประชากรภายในชาติ แต่ปรากฏว่า แม้กระทั่งปัจจุบัน จากข้อมูล กชช.2ค. พ.ศ. 2546 ก็ยังพบว่ามีประมาณ 16,000 หมู่บ้านจาก 73,467 หมู่บ้าน ที่ยังไม่มีน้ำประปาใช้ และน้ำเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จำเป็นเพื่อการผลิตผลทางการเกษตร แต่ปรากฏว่าประมาณ 20,000 หมู่บ้าน ที่ไม่มีน้ำเพื่อทำการเกษตร นอกจากนี้แล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ปรับเปลี่ยนจากการเกษตรไปสู่การผลิตทางภาคอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการน้ำหล่อเลี้ยงโรงงานทุกวัน ก็ยังจะต้องมีความมั่นคงในเรื่องของน้ำ และโรงงานเหล่านี้ที่อยู่ชานเมืองและในชนบท ก็ไม่มีน้ำผิวดินใช้พอเพียงและยังต้องสูบน้ำบาดาลมาใช้งาน ทำให้สิ้นเปลืองพลังงานและเกิดแผ่นดินทรุด และน้ำเค็มแทรกซึมเข้ามาในชั้นน้ำบาดาล ทำลายแหล่งน้ำจืดในชั้นน้ำบาดาลต่อไปอีก

๑. วิกฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงในด้านความเป็นอยู่ของประชากรและความมั่นคงทางสังคม

น้ำเป็นปัจจัยสำคัญและจำเป็นเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์ ประเทศไทยมีประชากร 63 ล้านคน ต้องการน้ำอุปโภคบริโภค ปีละ 4,600 ล้าน ลบ.ม. หรือ 5% ของการใช้น้ำทั้งประเทศ และจากการที่ประชากรไทยเพิ่มขึ้นปีละ 5 แสนคน จะทำให้มีความต้องการน้ำเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 40 ล้าน ลบ.ม. ทำให้เกิดปัญหาในการจัดหาน้ำให้ทั่วถึง และจากข้อมูล กชช. 2 ค. ปี พ.ศ. 2546 พบว่ามี 19,000 หมู่บ้าน จาก 73,467 หมู่บ้าน ที่ยังไม่มีน้ำอุปโภคบริโภคใช้เพียงพอ ผลจากการขาดแคลนน้ำทำให้ต้องสูบน้ำบาดาลหรือน้ำบ่อดินมาใช้ ทำให้สิ้นเปลืองพลังงานและเกิดแผ่นดินทรุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตวิกฤตอย่างเช่น กทม.

¹ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

² ผู้อำนวยการกลุ่มงานนิติการ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2526 ถึงปี พ.ศ. 2546 พื้นดินทรุดตัวไปแล้วถึง 1 เมตร และในบริเวณที่ติดกับทะเลก็จะทำให้น้ำเค็มแทรกซึมเข้ามาในชั้นน้ำบาดาลทำลายแหล่งน้ำจืดในชั้นน้ำบาดาลต่อไปอีก

ผลของการขาดแคลนน้ำดังกล่าว ประกอบกับโครงสร้างของประชากรในประเทศไทย ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรถึง 65% จึงทำให้ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นเกษตรกรมีรายได้ต่ำ และเกิดการเหลื่อมล้ำทางรายได้ และสังคมของประชากรภายในประเทศ ผลต่อเนื่องคือประชากรในชนบทอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง เกิดปัญหาชุมชนแออัด และสำหรับผู้ที่ไม่มียานพาหนะก็หันไปประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมายเป็นการบั่นทอนความสงบสุขและความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศได้โดยรวม

การขาดแคลนน้ำยังก่อให้เกิดปัญหาการแก่งแย่งการใช้น้ำ ระหว่างต้นน้ำกับท้ายน้ำ ประกอบกับในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิการใช้น้ำ จึงทำให้มีการใช้น้ำที่ไหลมาจากต้นน้ำในแต่ละลุ่มน้ำอย่างมีอิสระเสรี การพัฒนาใดๆ ทางต้นน้ำก็จะตัดทอนโอกาสการพัฒนาทางท้ายน้ำ นอกจากการขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างพื้นที่แล้ว ก็ยังมีการขัดแย้งการใช้น้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด สำหรับประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และบ่อยครั้งมักจะพบว่าภาคเกษตรซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ที่ยากจนมากที่สุดของประเทศ แต่ใช้น้ำมากที่สุด กลับกลายเป็นผู้ที่จะต้องเสียสละเพื่อภาคการผลิตอื่นๆ ปัญหาการจัดสรรน้ำที่เหมาะสม จึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางสังคมเพื่อลดการขัดแย้ง และรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาการขาดแคลนน้ำที่นำไปสู่การขัดแย้งและแย่งชิงน้ำนี้จะมีคามรุนแรงมากขึ้นไปกับระดับการพัฒนาและการขยายตัวของประชากร และบ่อยครั้งที่สื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศได้พยากรณ์ว่าในอนาคตอาจเกิดสงครามแย่งน้ำกันก็เป็นได้

น้ำเป็นปัจจัยที่ผูกพันกับวิถีชีวิตของคนไทยและแสดงถึงเอกลักษณ์ความเป็นไทยมาตลอดตั้งแต่อดีตในประวัติศาสตร์จนถึงปัจจุบัน โดยวิถีชีวิตคนไทยส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชนบทมักจะตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนริมน้ำ เพื่อใช้น้ำเพาะปลูก เพื่อการจับสัตว์น้ำ เพื่อการคมนาคม และมีกิจกรรมทางน้ำที่เป็นวัฒนธรรมพื้นบ้านอันเป็นเอกลักษณ์ของความเป็นไทย ประเพณีการลอยกระทง การแข่งเรือยาว การทอดกฐินทางน้ำ การชักพระทางน้ำ ฯลฯ หากขาดเสียซึ่งน้ำแล้ว ก็จะทำให้เป็นการทำลายวิถีชีวิตวัฒนธรรม และประเพณีของคนไทยที่บรรพบุรุษได้สร้างสมไว้ให้

๒. วิฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

รายได้ของประเทศไทยหากแยกตามภาคการประกอบการแล้ว จะเห็นว่ารายได้ส่วนใหญ่ได้มาจากอุตสาหกรรม การบริการ การท่องเที่ยว และการเกษตรตามลำดับ แต่ภาคการเกษตรจะมีผลต่อการจ้างแรงงานส่วนใหญ่ของประชากรที่เป็นเกษตรกร ส่งผลต่อการกระจายรายได้และกระตุ้นเศรษฐกิจด้านอื่นๆ เป็นลูกโซ่

น้ำเป็นปัจจัยที่สำคัญที่รองรับภารกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยทุกแหล่งการท่องเที่ยวจะต้องมีความมั่นคงในเรื่องน้ำ ดังจะเห็นได้จากการจัดหาแหล่งน้ำดิบ ได้แก่ พัทยา ภูเก็ต เกาะสมุย เกาะพีพี เชียงใหม่ เชียงราย เป็นต้น และจะต้องมีน้ำพอเพียงสำหรับรองรับนักท่องเที่ยวปีละไม่น้อยกว่า 30 ล้านคน โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวหลายแหล่งต้องอาศัยน้ำเป็นเครื่องดึงดูดนักท่องเที่ยว รวมถึงน้ำดื่มธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ตลาดน้ำ ประเพณีทั้งหลายที่ผูกติดกับน้ำ เช่น สงกรานต์ ลอย

กระทรวง ชักพระทางน้ำ สรงน้ำพระ ฯลฯ น้ำจึงเป็นสิ่งที่จรรโลงขนบธรรมเนียม ประเพณี และส่งเสริมการท่องเที่ยวที่นำรายได้เข้าประเทศปีละมากกว่าสามแสนล้านบาท นอกเหนือไปจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับคนในประเทศ ที่ใช้แหล่งน้ำเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนลำนะทอง เขื่อนรัชชประภา เป็นต้น

ในด้านการเกษตรกรรม จะเห็นได้ว่าในช่วงเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในต้นปี 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ชลประทานเพียงประมาณ 500,000 ไร่ สามารถส่งออกข้าวได้น้อยมาก แต่เมื่อมีการลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำที่สำคัญของประเทศ เช่น เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ทำให้มีการขยายพื้นที่ชลประทานได้อย่างรวดเร็ว จนกระทั่งปัจจุบันมีพื้นที่ชลประทานประมาณ 22 ล้านไร่ และสามารถทำการเกษตรในฤดูแล้งเพิ่มขึ้นได้อีก ทำให้ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยสามารถผลิตข้าวเพื่อส่งออกได้ถึง 7.5 ล้านตัน สามารถนำเงินตราต่างประเทศมาช่วยพัฒนาประเทศได้ การวิจัยและผลการปฏิบัติการในสนามยืนยันเป็นที่ชัดเจนว่าผลิตผลทางการเกษตรในพื้นที่เกษตรชลประทานจะมีผลผลิตมากกว่าพื้นที่เกษตรน้ำฝนไม่น้อยกว่า 2 เท่า และบ่อยครั้งที่พื้นที่เกษตรน้ำฝนอาจไม่ได้ผลผลิตเลย เนื่องจากความเสียหายจากการเกิดฝนทิ้งช่วง บางครั้งต้องลงทุนปลูกพืชซ้ำเป็นครั้งที่สองหรือสามกว่าจะได้ผลผลิต และสำหรับชาวสวนผลไม้แล้ววิกฤตการณ์น้ำเป็นสิ่งที่ชาวสวนผลไม้วิตกกังวล และต้องการหลีกเลี่ยงเป็นอย่างยิ่ง เพราะการลงทุนในแปลงผลไม้แต่ละแปลงมีมูลค่าสูงและต้องอดทนรอเป็นเวลานานกว่าจะเห็นผล ชาวสวนจึงยินยอมลงทุนขุดสระในไร่ของตนเอง หรือซื้อน้ำจากรถบรรทุกน้ำมารดต้นไม้ในช่วงวิกฤต ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นมีผลกระทบต่อการส่งออก และไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

รองรับน้ำนอง การสร้างถนน และสิ่งก่อสร้างขวางทางระบายน้ำ การบุกรุกทางน้ำธรรมชาติ และการตัดไม้ทำลายป่าต้นน้ำลำธารที่ทำให้ฝนตกชะตะกอนลงมาสู่ทางน้ำให้ต้นเขินเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ และน้ำที่ไหลบ่าลงสู่ที่ต่ำก็ไหลลงมาอย่างรวดเร็วกว่าปกติ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดอุทกภัยในฤดูฝนประมาณ 4 เดือน ในบริเวณที่เป็นที่ลุ่มน้ำท่วมซ้ำ หากมีน้ำท่วมซ้ำเป็นเวลานานก็จะทำให้น้ำและสวนล่มได้ หากท่วมน้อยวัน หากพืชไม่ตายก็ทำให้ ผลผลิตลดลงได้มากกว่า 50% ปัญหาอุทกภัยต่อความรุนแรงของอุทกภัยเพิ่มขึ้นตามระดับการพัฒนา เนื่องจากการพัฒนาทำให้มีการถมพื้นที่พื้นที่เกษตรกรรมนับวันมีแต่จะทวีความรุนแรง เนื่องจากมีความพยายามที่จะป้องกันน้ำท่วมเมืองมากกว่าพื้นที่เกษตรกรรม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาจัดการน้ำให้เกิดความสมดุลในการปกป้องรักษาเมืองและเขตเศรษฐกิจจากอุทกภัย ในขณะที่ต้องดูแลพื้นที่เกษตรกรรมให้เกษตรกรยอมรับได้ โดยจะต้องพิจารณาเป็นระบบลุ่มน้ำ ซึ่งได้มีการประเมินพื้นที่เสี่ยงภัยที่จะถูกน้ำท่วมมีมากถึง 30 ล้านไร่ จากพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด 132 ล้านไร่ อุทกภัยมีเพียงแต่ทำลายพื้นที่เกษตรกรรม แต่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่เศรษฐกิจ ทำให้เสียโอกาสในการทำมาหากิน และชะลอการพัฒนาในทุกๆ ด้าน เพราะเมื่อเกิดอุทกภัยก็ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการบูรณะปฏิสังขรณ์สาธารณูปการต่างๆ ที่เสียหาย และส่งเสริมการประกอบอาชีพภายหลังจากร่นาลด แทนที่จะได้ใช้งบประมาณเหล่านั้นไปในการพัฒนาใหม่ๆ นอกจากนี้แล้วโรคทางน้ำที่มากับอุทกภัยก็จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการรักษาพยาบาล และความสูญเสียหลายอย่างที่เกิดจากอุทกภัยเป็นสิ่งที่ไมอาจวัดเป็นตัวเลขได้ แต่ความเสียหายทางจิตใจจะบั่นทอนกำลังใจและความมุ่งมั่นในการประกอบอาชีพของสุจริตชนได้มาก

ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมจะเห็นความสำคัญของน้ำเป็นอย่างยิ่ง โดยก่อนที่จะมีการก่อตั้งโรงงาน จะต้องศึกษาถึงปริมาณความต้องการน้ำและความมั่นคงของน้ำที่จะรองรับ ทั้งนี้เนื่องจากโรงงานต้องการใช้น้ำทุกวันโดยไม่สามารถขาดน้ำได้ ปัจจุบันความต้องการน้ำในภาคอุตสาหกรรมทั่วประเทศประมาณ 2% หรือประมาณ 1,300 ล้าน ลบ.ม. และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น การตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามภาคต่างๆ ของประเทศก็จะต้องมีน้ำรองรับจึงจะสามารถดำเนินการได้

๓. วิฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม

ปัญหาการขาดแคลนนํ้า นับว่ามีผลต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศได้ ทั้งนี้โดยจะเห็นได้ว่าเมื่อเกษตรกรขาดน้ำขาดรายได้ ก็จะบุกรุกแผ้วถางป่าไม้เพื่อขยายพื้นที่ทำกิน หรือแสวงหาผลผลิตจากป่าไม้ และสัตว์ป่าเพิ่มเติมเพื่อความอยู่รอด เหล่านี้ล้วนเป็นการทำลายระบบนิเวศน์ และยังผลให้เกิดปัญหาอุทกภัยบ่อยครั้งและรุนแรงขึ้นอีกด้วย ภัยแล้งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการขาดน้ำทำให้อุณหภูมิสูงมากจนทำให้ชีวิตอยู่ไม่เป็นปกติสุข และเป็นภัยอันตรายถึงชีวิตได้เช่นเดียวกับอุทกภัย

น้ำเสียอาจเกิดจากธรรมชาติด้วยการถ่ายมูลของสัตว์ที่ถูกชะลงสู่ทางน้ำ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การปลูกพืชโดยใช้สารเคมี ยาฆ่าแมลง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การขับถ่ายของเสียจากชุมชน และการระบายน้ำเสียออกจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ทำลายระบบนิเวศน์ ปัญหาน้ำเสียยังมีผลกระทบต่อการศึกษาสภาพของน้ำที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อีกด้วย และทำให้ต้องพัฒนาแหล่งน้ำใหม่เพิ่มเติมซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้

๔. วิฤตการณ์น้ำกับความมั่นคงทางการเมือง

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีอาชีพเกษตรกรที่ต้องการน้ำ และภาคการผลิตต่างๆ ก็มีความต้องการน้ำ ทำให้ปัจจัยเรื่องน้ำเป็นสิ่งที่ต้องการของประชากรส่วนใหญ่ และเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนผู้นำในท้องถิ่นให้เร่งรัดในการจัดหา น้ำให้รองรับความต้องการที่ขยายตัวอยู่ตลอดเวลา และให้ช่วยบรรเทาอุทกภัยที่สร้างความสำคัญในเรื่องน้ำ รัฐบาลปัจจุบันก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่งเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2543 มีความตอนหนึ่งว่า

“ส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างพอเพียง โดยการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกระดับให้เหมาะสมต่อระบบการผลิต และสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชากรอย่างเต็มที่ในการฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำและลุ่มน้ำ แหล่งกักเก็บน้ำ คูคลองส่งน้ำ คุณภาพน้ำ และชลประทานระบบท่อ รวมทั้งควบคุมดูแลการใช้น้ำผิวดินและน้ำใต้ดินให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่”

ในตลอดขั้นตอนของการปฏิบัติงานของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการแถลงการณ์ในรายการนายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชนในช่วงปี พ.ศ. 2544-2545 ที่เกี่ยวกับวิกฤตการณ์น้ำถึง 18 ครั้ง โดยให้ความสำคัญในเรื่องการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย ภัยแล้ง และการฟื้นฟูอนุรักษ์แหล่งน้ำ นับได้ว่าเรื่องของน้ำ

มีบทบาทสำคัญที่ทางการเมืองให้ความสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาและยกสภาพความเป็นอยู่ของราษฎร ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงในด้านการเมืองของพรรคได้ เพราะการแก้ไขปัญหาได้ย่อมสร้างศรัทธา ขวัญกำลังใจ และจิตวิทยา ให้กับประชาชนและสนับสนุนพรรคการเมืองให้ดำเนินงานต่อไป

ในปัจจุบันระบอบการปกครองและระบบการบริหารจัดการประเทศ ได้เน้นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการตัดสินใจการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองและมีงบประมาณรองรับ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทในการเมืองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการเสนอโครงการขุดลอกคลองระบายน้ำเพื่อบรรเทาอุทกภัย การขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อแก้ไขภัยแล้ง การสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น และในอนาคตบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมากขึ้นซึ่งต้องมีการบูรณาการให้การพิจารณาแก้ไขภัยแล้งและอุทกภัยเป็นระบบลุ่มน้ำเชื่อมโยงกับแผนการจัดการลุ่มน้ำในระดับชาติ

ในด้านการเมืองระหว่างประเทศได้มีแรงผลักดันมากขึ้นเป็นลำดับในการปกป้องรักษา และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ๆ ทำได้ยากมากขึ้น และให้ความสำคัญในการใช้ทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายน้ำของชาติ และการกำหนดแผนปฏิบัติการพัฒนาและจัดการน้ำขององค์กรต่างๆ และการพัฒนาแหล่งน้ำที่กั้นพรมแดนก็ต้องการเจรจาตกลงทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ในปัจจุบันประเทศไทยได้อยู่ระหว่างการเจรจาเพื่อผันน้ำจากพม่า ลาว กัมพูชา มาใช้ในภูมิภาคในประเทศไทย ตลอดจนการมีคณะกรรมการร่วมระหว่างประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อใช้น้ำจากแม่น้ำโขง การจะได้มาซึ่งน้ำจึงต้องการความมั่นคงทางการเมืองต่างประเทศด้วย

เมื่อพิจารณาผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำแล้ว จะเห็นว่ามีผลต่อความมั่นคงของประเทศทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเมือง เกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศได้กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำไว้ด้วยเกือบทุกจังหวัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสำคัญของเรื่องน้ำต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ และนับได้ว่าน้ำเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งในการที่จะต้องนำมาพิจารณาบูรณาการเข้ากับปัจจัยอื่น เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดและประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล บรรลุตามนโยบายของรัฐบาล และตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. มลเหตุที่มาของความขัดแย้ง

ปัจจุบัน ความขัดแย้งในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้กลายเป็นประเด็นสำคัญเรื่องหนึ่งของประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชน ปัญหาความเป็นธรรมและการจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ รวมถึงปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนชาวบ้านอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการพัฒนาทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

ภายใต้ความต้องการใช้น้ำที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามการพัฒนาและเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจ ในขณะที่น้ำต้นทุนมีปริมาณคงที่หรือลดลงอันเป็นผลมาจากการตัดไม้ทำลายป่าและการบุกรุกพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และนับวันปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงยิ่งทวีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

งานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (โดยมีมิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ) ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์เรื่องน้ำพอสมควร แต่ก็มีหลายพื้นที่ที่ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในฤดูแล้ง ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากรน้ำทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพของน้ำ ในแง่ปริมาณพบว่า ปัญหาความขัดแย้งเกิดจากปริมาณน้ำที่ไม่เพียงพอต่อกลุ่มผู้ใช้น้ำต่าง ๆ เนื่องจากมีผู้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำมากขึ้นและมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ทำให้ความต้องการในทรัพยากรน้ำมีเพิ่มมากขึ้นทำให้ผู้ตั้งถิ่นฐานตอนล่างมีปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการใช้สอย ซึ่งพบว่าเกิดปัญหานี้มากในแถบภาคเหนือของประเทศ ในพื้นที่ราบภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังไม่มีความเหลื่อมล้ำที่เพียงพอต่อผู้ใช้น้ำทุกกลุ่ม ปัญหาความขัดแย้งเนื่องมาจากการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ปริมาณน้ำมากกับภาคเกษตรกรรมก็ยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถหาทางยุติได้ ที่เด่นชัดคือกรณีปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรน้ำในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก

สำหรับปัญหาความขาดแคลนน้ำที่เกิดจากคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้น้ำกลุ่มหนึ่งที่ส่งผลต่อผู้ใช้น้ำอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น กรณีน้ำเสียจากการอุตสาหกรรมและการปศุสัตว์ในแม่น้ำ ทำจิ้นกับผู้ประกอบการเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยน้ำจากแม่น้ำเป็นหลัก หรือกรณีความขัดแย้งในลำน้ำพองระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับชาวประมงที่จับปลาในแม่น้ำ

ในแง่ของความขัดแย้งปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนชาวบ้านอันเนื่องมาจากโครงการของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อน ฝ่าย ประดูระบายน้ำ ก็เป็นปัญหาที่มีภาพของความขัดแย้งชัดเจนทั้งในด้านของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น คุณภาพของน้ำ ระบบนิเวศวิทยาของสัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตในน้ำ รวมถึงผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงอาชีพและวิถีชีวิตของประชาชนจากการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชาชนในกรณีที่ต้องการก่อสร้างหรือพื้นที่เก็บกักน้ำที่ท่วมที่ทำกินของราษฎรรวมถึงความขัดแย้งในเรื่องป่าไม้ที่ดิน โดยภาพสะท้อนของความขัดแย้งดังกล่าวได้ปรากฏในรูปแบบของ

การจัดตั้งขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประท้วงหรือเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังเช่นกรณีของเขื่อนปากมูล ฝ่ายราศีไศล ประดูระบายน้ำเขื่อนบางปะกง รวมทั้งความขัดแย้งเนื่องมาจากความหวาดวิตกต่อผลกระทบของโครงการและการได้รับผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์จากโครงการของผู้ใช้น้ำต่างกลุ่มต่างพื้นที่ เช่น การสร้างเขื่อนหรือฝายเพื่อป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ได้เขื่อน ซึ่งต้องมีการจัดพื้นที่เหนือเขื่อนให้เป็นที่เป็นอ่างเก็บน้ำที่อาจ ซึ่งส่งผลให้เกิดการต่อต้านโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ในอนาคต อย่างเช่น เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่วงศ์

ปัญหาความขัดแย้งที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นเพียงตัวอย่างส่วนหนึ่งของปัญหาที่ประเทศไทยประสบมาตั้งแต่อดีต โดยที่ภาครัฐได้ใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาลดความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมาโดยตลอด ทั้งนี้ สามารถสรุปสาเหตุของปัญหาซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ดังนี้

๑. การเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจและการเพิ่มจำนวนของประชากรอย่างรวดเร็ว รวมทั้งนโยบายของประเทศในการส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น พร้อมๆ กับการเกิดปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคการผลิตทั้งเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งน้ำทิ้งจากครัวเรือนต่างๆ ในชุมชนเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้น

๒. การบุกรุกทำลายป่าไม้และพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งส่งผลต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมทำให้ปริมาณน้ำต้นทุนลดลงจากในอดีต ปริมาณน้ำฝนลดลงและเกิดสภาวะฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล อีกทั้งยังเกิดปัญหาเรื่องคุณภาพดินอันเนื่องมาจากการส่งเสริมปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ที่ส่งผลให้สภาพดินเสียและไม่สามารถกักน้ำได้ดังเช่นในอดีต

๓. การขาดการวางแผนและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นเอกภาพและต่อเนื่องของภาครัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา สภาวะทางการเมืองของประเทศไทยค่อนข้างขาดเสถียรภาพมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินนโยบายในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขาดความต่อเนื่องในระยะยาว การแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อจัดการกับแต่ละปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

๔. ในอดีตที่ผ่านมา มีหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหลายหน่วยงานกระจายอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ การดำเนินงานจึงเกิดความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ถึงแม้จะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในด้านการวางแผนและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้นในปี ๒๕๓๒ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตรากำลัง รวมทั้งการรอที่จะยกระดับหน่วยงานในการปฏิรูประบบราชการ จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมมากนัก

๕. การขาดกฎหมายหลักที่ใช้เป็นแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่เดิมมีจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ บางฉบับมีการประกาศใช้บังคับมานานทำให้เนื้อหาล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย โดยเฉพาะหลักการสำคัญเรื่องสิทธิในทรัพยากรน้ำ การกำหนดองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หลักเกณฑ์การใช้และการจัดสรรน้ำ รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายใดอย่างชัดเจน

๖. การขาดการณรงค์ให้ประชาชนตระหนักในความสำคัญและคุณค่าของทรัพยากรน้ำ ซึ่งนำไปสู่จิตสำนึกที่จะร่วมกันการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ใช้น้ำและชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับการวางแผนนโยบายและในระดับปฏิบัติการร่วมกับภาครัฐยังไม่มี การเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง

๓. แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐในปัจจุบัน

สืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี ๒๕๔๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้กำหนดให้มีกรมทรัพยากรน้ำ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ในภาพรวม ทั้งนี้ ได้ดำเนินการยุบรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่เดิมกระจัดกระจายอยู่ในหลายๆ หน่วยงานเข้ามาไว้ด้วยกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กรมโยธาธิการและกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท เฉพาะในส่วนงานด้านทรัพยากรน้ำ กรมอนามัย เฉพาะงานจัดหาน้ำสะอาด และบางส่วนของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้การดำเนินงานในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศมีทิศทางที่ชัดเจนและเกิดความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องทรัพยากรน้ำอย่างมาก โดยได้บรรจุเรื่องทรัพยากรน้ำอยู่ในวาระแห่งชาติ อันเป็นวาระสำคัญของรัฐบาล ซึ่งตั้งเป้าหมายไว้ว่า ทุกหมู่บ้านต้องมีน้ำสะอาดเพียงพอต่อการใช้สอย มีน้ำเพียงพอต่อการประกอบอาชีพ และกำหนดเรื่องทรัพยากรน้ำเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจน รวมทั้งได้มีนโยบายเร่งด่วนในการวางแผนการป้องกันและบรรเทาปัญหาน้ำท่วมและภัยแล้งซ้ำซาก ซึ่งจะต้องมีการบริหารจัดการให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดและมีระบบเตือนภัยที่ดีที่มีมาตรฐาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีนโยบายที่เป็นเอกภาพและแนวทางการปฏิบัติที่มีความชัดเจน รวมทั้ง การมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการที่จะเสริมสร้างความแข็งแกร่ง ทั้งในทางพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งการสร้างคุณภาพในการใช้อย่างยั่งยืนและอนุรักษ์ไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

สำหรับการดำเนินงานของกรมทรัพยากรน้ำ เป็นการดำเนินงานภายใต้วิสัยทัศน์ที่จะเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยใช้รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานในระบบลุ่มน้ำ ที่มุ่งเน้นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ โดยมีเป้าประสงค์คือ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง และประสานความร่วมมือกับภาครัฐ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการสร้างความเข้าใจให้ประชาชนได้รับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นของการดำเนินโครงการ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อนการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นด้วย

๔. ตัวอย่างกรณีความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

๑. กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินการโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐ

ปัญหาเรียกร้องกรณีชุมชนได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐ เช่น ปัญหาผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อน ฝ่าย ประชาราษฎร์น้ำ เป็นปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ ประเด็นหลักในการชุมนุมเรียกร้องส่วนใหญ่จะเป็นกรณีการเรียกร้องให้รัฐจ่ายค่าชดเชยจากน้ำท่วมที่ดินทำกินของประชาชนหรือค่าชดเชยการตั้งถิ่นฐานใหม่ที่เหมาะสม และประเด็นของผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เช่น กรณีปัญหาเขื่อนปากมูล ฝ่ายราสีไศล ทั้งในประเด็นค่าชดเชยที่ดิน ชื้อเรียกร้องให้เปิดประตูน้ำเพื่อคืนระบบนิเวศให้ปลาสามารถกลับขึ้นมาวางไข่หรือกรณีเขื่อนทดน้ำบางปะกง โครงการก่อสร้างประตูระบายน้ำเขื่อนบางปะกงในประเด็นผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ หรือกรณีชาวดงลิ้นฟ้า ซึ่งปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้เกิดจากการไม่ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มดำเนินโครงการอย่างละเอียดชัดเจนเพียงพอ และปราศจากมิติการมองที่คำนึงถึงต้นทุนทางสังคม

๒. กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากการจัดสรรน้ำ

ปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรน้ำ หรือมีผู้นิยามว่าเป็น “สงครามแย่งชิงน้ำ” ซึ่งมีความรุนแรงมากในฤดูแล้งของทุกปี เช่น กรณีความขัดแย้งในการจัดสรรน้ำระหว่างผู้ประกอบการสวนส้มกับเกษตรกรรายย่อยในภาคเหนือ ปัญหาการจัดสรรน้ำระหว่างนิคมอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรมและชุมชนในพื้นที่ภาคตะวันออก ปัญหาการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำระหว่างพื้นที่ลุ่มน้ำแม่กลอง-เจ้าพระยา หรือโครงการสาละวิน-เจ้าพระยา ประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในพื้นที่ต้นน้ำ ที่เก็บกักน้ำไว้ใช้เกินปริมาณที่จำเป็นหรือใช้น้ำในปริมาณมาก ทำให้พื้นที่ท้ายน้ำเกิดการขาดแคลนน้ำ และกลายเป็นความขัดแย้งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันความขัดแย้งดังกล่าวที่ยังทวีความรุนแรงและความซับซ้อนมากขึ้นทั้งในมิติ ด้านสิทธิในการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชน ซึ่งผูกโยงไปยังกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรและที่ดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้ ซึ่งมักขยายประเด็นปัญหาออกไปเป็นการมิติด้านการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ของเอกชน

๓. กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากการก่อกมลพิษทางน้ำ

มลพิษทางน้ำไม่ว่าจะเป็นน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรม น้ำทิ้งและสารเคมีจากภาคเกษตรกรรม น้ำทิ้งและสิ่งปฏิกูลจากชุมชนครัวเรือน ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่นำมาสู่ความขัดแย้งของประชาชนผู้ใช้น้ำและผู้อยู่อาศัยริมฝั่ง เนื่องจากสภาพน้ำไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภคได้ตามปกติ ส่งกลิ่นเหม็น สัตว์น้ำไม่สามารถดำรงชีวิตได้ และอาจนำไปสู่การเป็นแหล่งแพร่กระจายเชื้อโรคต่างๆ ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวนี้ มีทั้งกรณีของความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ก่อมลพิษ ความขัดแย้งระหว่าง

ประชาคมริมฝั่งกับภาคอุตสาหกรรม รวมถึงความขัดแย้งระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ กับการเรียกร้องให้รัฐสร้างมาตรการเพื่อบรรเทาความรุนแรงและชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและผู้ได้รับผลกระทบ เช่น กรณีสารตะกั่วรั่วไหลจากลำเหมืองลงสู่แหล่งน้ำในจังหวัดกาญจนบุรี กรณีน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและภาคปศุสัตว์ในแม่น้ำท่าจีน กรณีสัตว์น้ำลอยตายเนื่องจากน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมกระต่ายและฟอกสีในลำน้ำพอง หรือกรณีแม่น้ำเจ้าพระยาเน่าเสียในช่วงผ่านนนทบุรีและกรุงเทพมหานคร รวมถึงปัญหาน้ำเน่าเสียจากการใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรมซึ่งแพร่หลายในทุกภูมิภาคของประเทศ

๔. กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในปัญหาอื่น ๆ

เช่น ปัญหาความขัดแย้งกรณีปัญหาผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรจากแม่น้ำ เช่น กิจการเรือดูดทรายที่ทำลายสิ่งแวดล้อมและสภาพธรรมชาติของลำน้ำ กรณีการสร้างสิ่งปลูกสร้างรูกาล้ำน้ำที่ทำให้ลำน้ำตื้นเขินและเกิดปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝน กรณีความขัดแย้งให้ทัศนคติระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำและต้นน้ำลำธาร ฯลฯ

๕. กลไกของภาครัฐในการลดความขัดแย้งใน ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ในประเด็นเรื่องการจัดการความขัดแย้งด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน กลไกสำคัญที่ภาครัฐใช้ในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการมีส่วนร่วมสาธารณะ เป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน เป็นแนวทางหนึ่งที่พยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมนั้นถือว่าความคิดเห็นของประชาชน คือองค์ประกอบที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในการตัดสินใจทางการเมืองที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของเสียงส่วนใหญ่ ที่มีการแสดงทัศนคติอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย โดยความสำคัญของการมีส่วนร่วม โดยสรุปมีดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยเปิดโอกาสในการตัดสินใจที่ดีกว่าและสร้างความพึงพอใจได้ในวงกว้างกว่า หากมองในด้านเทคนิค การมีส่วนร่วมจะช่วยนำความรู้และความชำนาญมาให้โครงการเนื่องจากมีความเข้าใจในท้องถิ่นที่ตั้ง และช่วยเสริมให้ผลในการตัดสินใจสอดคล้องกับความรู้สึกในท้องถิ่นนิยมและเหตุผลของชุมชน

๒. การมีส่วนร่วมทำให้ความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายดีขึ้น ซึ่งช่วยลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้าน

๓. ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจะช่วยเพื่ักยภาพในการดำเนินงาน และสนับสนุนการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วมนั้น ไพรัช เดชะรินทร์ ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญ เรื่อง นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่าหมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชน ทั้งในรูปแบบของส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรอาสาสมัครต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายๆ เรื่องดังนี้

๑. ร่วมทำการศึกษาหรือค้นคว้าถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงความต้องการของชุมชน
๒. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบหรือวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน
๓. ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดหรือแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของชุมชน
๔. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
๕. ร่วมจัดการหรือปรับปรุงระบบในการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการดำเนินการ
๖. ร่วมลงทุนในกิจกรรม หรือโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และขีดความสามารถของหน่วยงานที่วางไว้
๗. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
๘. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงการมีส่วนร่วมในการพิจารณาปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ค้นหาสาเหตุของปัญหา พิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ร่วมในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา ร่วมประเมินผล และร่วมรับความสำเร็จ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงเป็นแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่รากเหง้าและเป็นประโยชน์ต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติ

ในมิติของกระบวนการมีส่วนร่วม วันชัย วัฒนศัพท์ ได้อธิบายว่า กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation) เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่น้อยที่สุด คือได้รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐทำอะไร ประชาชนมีหน้าที่รับทราบ ระดับสูงขึ้นมาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในโครงการต่างๆ เหล่านั้น ที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร กระบวนการส่วนนี้คือกระบวนการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการเพียงรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐ คือรัฐอาจจะเชื่อคำวิจารณ์ของประชาชนหรือรัฐอาจจะไม่เห็นด้วยต่อ ความเห็นของประชาชนก็ได้ กรณีรัฐตัดสินใจไม่ตรงกับความเห็นของประชาชน รัฐจึงต้องอธิบายให้ประชาชน ว่าทำไมรัฐจึงทำการตัดสินใจดังกล่าวขัดแย้งกับความคิดเห็นของประชาชน กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นมาในกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะคือการที่ประชาชนมีบทบาทมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นที่จะรับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ไปจนกระทั่งถึงเมื่อโครงการต่างๆ เกิดขึ้นก็มี

บทบาทติดตามโดยตลอด กระบวนการตรงนี้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่อาจจะเรียกว่า การแสวงหาฉันทามติ (Seek Consensus หรือ Consensus Building หรือ Consent Building) ตลอดกระบวนการนี้ และกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะสูงสุดคือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตัวเองแต่ละคนทีละคน การตัดสินใจตรงนี้ใช้กระบวนการที่เรียกว่า การลงประชามติ (Referendum)

กลไกจัดการความขัดแย้งสมัยใหม่ที่สำคัญ ได้แก่ “การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ซึ่งเป็นแนวทางที่เป็นที่ยอมรับและสามารถนำมาใช้ในการลดความขัดแย้งได้ โดยแนวคิดนี้จะมุ่งเน้นการสร้างความรู้ที่ถูกต้องและเป็นจริงเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนและชุมชนได้รับทราบและมีความเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็น ที่มาที่ไป ลักษณะวิธีการดำเนินการ ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการและผลกระทบต่อประชาชนในด้านต่าง ๆ ซึ่งเดิมการดำเนินการดังกล่าวยังมีได้มีการกำหนดแนวทางอย่างชัดเจน มีเพียง “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชามติ พ.ศ. ๒๕๓๔” ซึ่งยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การไม่ยอมรับในความเป็นกลางของคณะกรรมการประชามติ การเกิดความขัดแย้งกรณีการคัดเลือบุคคลเป็นตัวแทนเข้าสู่กระบวนการประชามติ ความรุนแรงจากการปะทะและการเผชิญหน้าระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้าน รวมถึงผลของการประชามติที่เป็นเพียงทางเลือกหนึ่งในการประกอบการตัดสินใจของรัฐโดยที่มิได้มีสภาพบังคับ

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ได้มีบทบัญญัติในการกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖) โดยเฉพาะในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา ๔๖ และมาตรา ๗๔ ดังนี้

“มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ...”

“มาตรา ๗๔ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน...”

หลักการดังกล่าวได้ถูกย้ำเน้นอีกครั้ง เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งบัญญัติให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยถือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ซึ่งได้วางแนวทางไว้ในมาตรา ๘ (๓) ว่า “ก่อนการดำเนินการภารกิจใด ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการวางกลไกการทำงานชัดเจนทุกขั้นตอนและโปร่งใส ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการทำงาน

ชัดเจนหรือมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ให้ได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น และในมาตรา ๔ (๔) ยังได้ระบุว่า “เมื่ออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามภารกิจใด ต้องรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจของสังคมโดยรวม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมเสมอ

นอกจากนี้ ร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ยังได้วางหลักการให้การปฏิบัติราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน โดยในประเด็นที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้กำหนดสาระสำคัญอยู่ในมาตรา ๔ (๔) ว่า “ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงแผนให้เหมาะสม โดยที่ภารกิจของส่วนราชการนั้นจะต้องมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ฉะนั้น ในการปฏิบัติตามแผนที่ส่วนราชการกำหนดให้มีขึ้น จึงต้องติดตามและรับฟังผลกระทบที่มีประชาชนตลอดเวลา ซึ่งกระทำได้โดยอาศัยการสำรวจความเห็นหรือเปิดรับฟังข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแผนปฏิบัติงานให้ภารกิจที่กระทำขึ้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง”

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญและหลักการตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และเป็นการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตย จึงได้มีการประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘” ซึ่งยกเลิกวาง “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๓๔” และให้ใช้แนวทางการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายวิธีการมากยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญอยู่ในข้อ ๕ และข้อ ๘ ซึ่งสรุปได้ว่า “ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือ หรือวิธีการอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้

ทั้งนี้ สามารถดำเนินการไปพร้อมกันทั้งการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการ ระยะเวลา ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและแสดงความคิดเห็นด้วย

นอกจากนั้น ระเบียบฯ ฉบับนี้ ยังได้วางหลักการในการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่การดำเนินการโครงการของรัฐใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ซึ่งถ้ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการ ดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินโครงการนั้นและต้องประกาศให้ประชาชนทราบด้วย ซึ่งคาดว่าจะสามารถสร้างความเข้าใจและลดความขัดแย้งในการดำเนินการโครงการของรัฐกับประชาชนในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับกรณีความขัดแย้งในด้านทรัพยากรน้ำ ปัจจุบันได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการน้ำ ทั้งในระดับการกำหนดนโยบายภาพรวมและระดับบริหารจัดการลุ่มน้ำ โดยอาศัยหลักการในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนี้

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้หน่วยงานทั้งหลายดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นไปอย่างมีเอกภาพ

(๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่อทำหน้าที่ประสานงาน เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เพื่อสะท้อนความต้องการของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และเพื่อให้โครงการและแผนงานของหน่วยงานของรัฐ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง รวมทั้งไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

สาระสำคัญของการมุ่งเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในข้อ ๗ (๑๔) โดยให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละลุ่มน้ำ ซึ่งคัดเลือกจากข้าราชการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสียกับการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ลุ่มน้ำ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ โดยมีสัดส่วนและจำนวนตามความเหมาะสมในแต่ละ พื้นที่ลุ่มน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผน โครงการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของแต่ละลุ่มน้ำ

ปัจจุบัน กรมทรัพยากรน้ำได้ดำเนินการคัดเลือกผู้แทนผู้ใช้น้ำเข้าเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำแล้ว ใน ๒๕ ลุ่มน้ำหลักทั่วประเทศ โดยกำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตั้งแต่เริ่มแรก และมีกระบวนการคัดเลือกผู้แทนภาคประชาชนเพื่อเข้าเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยให้ผู้ใช้น้ำในพื้นที่ได้คัดเลือกผู้แทนในภาคส่วนการใช้น้ำของตนเข้าเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ แยกเป็นผู้แทนภาคเกษตรกรรม ผู้แทนภาคอุตสาหกรรม ผู้แทนภาคธุรกิจ การค้า และการบริการ และผู้แทนภาคองค์กรพัฒนาเอกชนด้านทรัพยากรน้ำและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นการดำเนินการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและลดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำทั้งภายในลุ่มน้ำและระหว่างลุ่มน้ำ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับมาตรการในด้านกฎหมาย กรมทรัพยากรน้ำได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่ได้บรรจุแผนพัฒนากฎหมายของกรมทรัพยากรน้ำไว้ในแผนพัฒนากฎหมายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำปี ๒๕๔๘ แล้ว ซึ่งปัจจุบันได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยร่างดังกล่าวได้กำหนดให้มีองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ กำหนดให้มีการขออนุญาตใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมากหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำหรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง สิทธิในการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชน รวมถึงมาตรการในการบรรเทาปัญหาน้ำท่วมน้ำแล้ง ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน โดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ความขัดแย้งในการจัดการน้ำภาคตะวันออก:

กรณีศึกษาจังหวัดระยอง

*Water Resource Conflicts in the Eastern Region:
Rayong Province*

เรียบเรียงโดย

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

ความต้องการน้ำ	3
สถานการณ์น้ำ	4
มาตรการในการแก้ไขปัญหาของรัฐ	6
มาตรการแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน	7
มาตรการแก้ไขปัญหาระยะสั้น	7
แผนการจัดการน้ำของกรมชลประทาน.....	9
ผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จากโครงการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของรัฐ.....	12
ข้อเสนอทางออก	14
บรรณานุกรม	19

ความขัดแย้งในการจัดการน้ำภาคตะวันออก:
กรณีศึกษาจังหวัดระยอง¹

เรียบเรียงโดย
ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทนำ

จังหวัดระยอง ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของประเทศไทย มีชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 100 กม. มีเนื้อที่ 3,552 ตร.กม. หรือ 2,220,000 ไร่ มีประชากรทั้งหมด 548,657 คน ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นเนื้อที่ประมาณ 1,535,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 69.14 ของพื้นที่จังหวัด จำนวนครัวเรือนที่ทำอาชีพเกษตรกรรม 55,433 ครัวเรือน สร้างรายได้ให้กับจังหวัดปีละ 16,224.90 ล้านบาท มีประชากรผู้ใช้น้ำประปาประมาณ 80,000-100,000 คน ไม่รวมประชากรแฝง มีโรงงานที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการฯ ชุมชนอุตสาหกรรม สวนอุตสาหกรรมและกลุ่มอุตสาหกรรม 17 แห่ง รวมทั้งสิ้น 428 โรงงาน (ตารางที่ 1) และมีจำนวนโรงแรมทั้งสิ้น 183 แห่ง (ในปี พ.ศ. 2547) (ตารางที่ 2)

ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ จากเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม ทำให้สาขาเกษตรกรรม ลดความสำคัญลงอย่างต่อเนื่อง จากมูลค่าการผลิตเมื่อปี 2523 มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 51 ของมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัดเท่ากับ 2,696.4 ล้านบาท ในปี 2539 มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8.3 และในปี 2543 มีสัดส่วนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.79 ของมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัด สาขาอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 55.81 ของมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) รองลงมาคือสาขาเหมืองแร่และย่อยหิน ร้อยละ 25.86 สาขาไฟฟ้าและประปา มีสัดส่วนร้อยละ 6.33 เนื่องมาจากการขยายระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับแหล่งอุตสาหกรรมของจังหวัด ในปี 2547 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคเกษตรมีสัดส่วนเหลือเพียงร้อยละ 2.6 (รูปที่ 1)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น ทำให้การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ เริ่มเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แต่ไม่ได้มีการวางแผนระยะยาวเอาไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น วิกฤตทางอากาศ วิกฤตน้ำขาดแคลน ปัญหาโรคภัยไข้เจ็บต่างๆ ดังนั้น ควรจะมีการทบทวนการลงทุนโดยอย่ามองแต่ผลทางตัวเลข GDP ของประเทศเพียงอย่างเดียว ควรจะมองผลกระทบและคำนึงถึงปัจจัยด้าน

¹ เรียบเรียงจากเอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง “วิกฤตและทางออกการจัดการน้ำภาคตะวันออก: กรณีศึกษาจังหวัดระยอง” วันพุธที่ 7 กันยายน 2548 ณ ห้องจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อื่นๆ ในจังหวัดระยองด้วย ที่สำคัญควรสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ อย่างเท่าเทียมและเสนอภาคในการดำเนินการ รวมถึงการมีกฎหมายรองรับไว้ด้วย

ตารางที่ 1 โรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่จังหวัดระยอง

ชื่อ	ประเภท	พื้นที่ (ไร่)	จำนวนโรงงาน
01. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด	นิคมอุตสาหกรรม	10,000	72
02. นิคมอุตสาหกรรมตะวันออก	นิคมอุตสาหกรรม	2,485	32
03. นิคมอุตสาหกรรมผาแดง	นิคมอุตสาหกรรม	540	3
04. นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด	นิคมอุตสาหกรรม	11,062	157
05. นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้	นิคมอุตสาหกรรม	3,438	60
06. นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย	นิคมอุตสาหกรรม	2,522	8
07. เขตประกอบการฯ สยามอีสเทิร์นอินดัสเทรียลปาร์ค	เขตประกอบการฯ	1,341	30
08. เขตประกอบการฯ ทีพีโอ	เขตประกอบการฯ	4,335	29
09. เขตประกอบการฯ จี.เค.แลนด์	เขตประกอบการฯ	881	6
10. เขตประกอบการฯ บ. ระยองที่ดินอุตสาหกรรม จก.	เขตประกอบการฯ	3,500	15
11. เขตประกอบการฯ บ. สวนอุตสาหกรรมโรจนะ จก.	เขตประกอบการฯ	2,100	18
12. ชุมชนอุตสาหกรรม นครินทร์ อินดัสเทรียลปาร์ค	ชุมชนอุตสาหกรรม	465	0
13. ชุมชนอุตสาหกรรม เอส เอส พี พรอพเพอร์ตี้	ชุมชนอุตสาหกรรม	1,248	0
14. ชุมชนอุตสาหกรรม บ.ทุนที่กซ์อินดัสเทรียลปาร์ค จก.	ชุมชนอุตสาหกรรม	1,497	0
15. ชุมชนอุตสาหกรรม โอพีที	ชุมชนอุตสาหกรรม	390	0
16. สวนอุตสาหกรรม บ.ระยองอินดัสเทรียลปาร์ค จก.	กลุ่มอุตสาหกรรม	1,500	0
17. กลุ่มอุตสาหกรรมเครือเจริญโภคภัณฑ์	กลุ่มอุตสาหกรรม	0	0
รวม		47,302	428

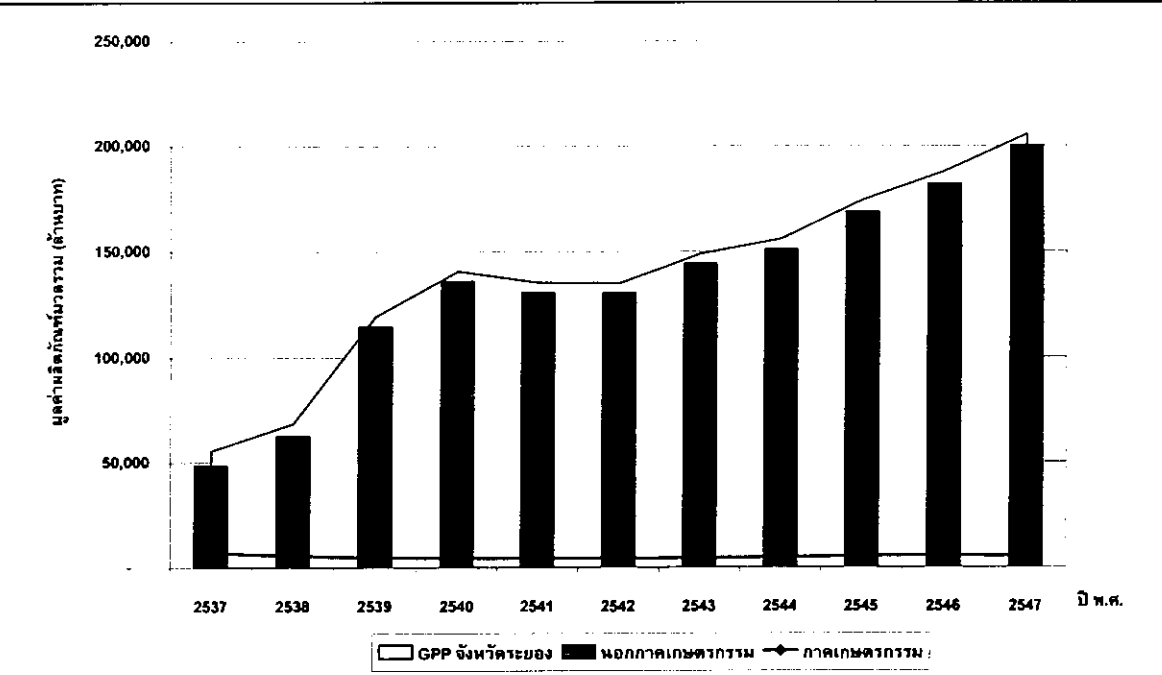
ที่มา: สำนักงานจังหวัดระยอง 2548 ระบบข้อมูลสารสนเทศจังหวัดระยอง (www.rayong.go.th)

ตารางที่ 2 จำนวนโรงแรมและห้องพักในเขตจังหวัดระยอง ปี 2545-2547

จำนวน	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547
โรงแรม	177	187	183
ห้องพัก	7,800	8,249	8,056

ที่มา: สำนักงานจังหวัดระยอง 2548 ระบบข้อมูลสารสนเทศจังหวัดระยอง (www.rayong.go.th)

รูปที่ 1 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2537-2547



หมายเหตุ: ข้อมูลปี พ.ศ. 2546 และ 2547 เป็นการประมาณการณ์

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546 ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด พ.ศ. 2546

ความต้องการน้ำ

จากข้อมูลของกรมชลประทานพบว่าในปี พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ชลบุรี-ระยองมีความต้องการน้ำทั้งหมดกว่า 400 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี โดยความต้องการน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมมีปริมาณสูงที่สุด คือ สูงถึง 171 ล้านลูกบาศก์เมตร รองลงมาเป็นความต้องการน้ำเพื่อการประปา (อุปโภคบริโภค) 117 ล้านลูกบาศก์เมตร มีความต้องการน้ำเพื่อการเกษตร 54 ล้านลูกบาศก์เมตร และความต้องการน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศ² 69 ล้านลูกบาศก์เมตร (ตารางที่ 3) และในอีก 18 ปีข้างหน้า (ปี พ.ศ. 2566) ปริมาณความต้องการน้ำในพื้นที่ชลบุรี-ระยองจะเพิ่มขึ้นเป็น 775 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ในขณะที่ปัจจุบันอ่างเก็บน้ำที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดชลบุรี-ระยองมีความสามารถในการเก็บกักน้ำเพียง 686 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี

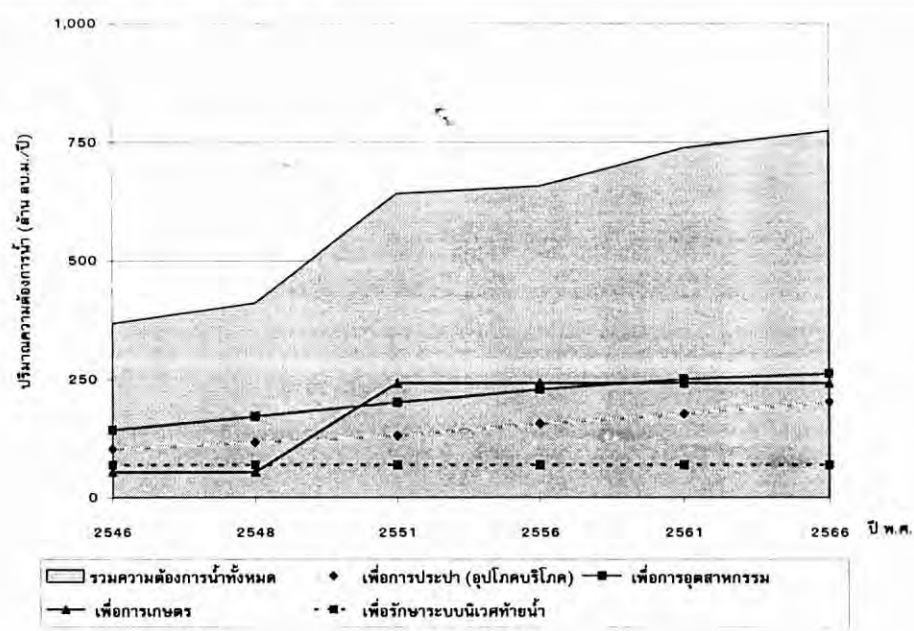
² บริเวณปากแม่น้ำระยอง (คลองใหญ่) 43.52 ล้านลบ.ม.
บริเวณปากแม่น้ำประแสร์ 25.20 ล้านลบ.ม.

ตารางที่ 3 ปริมาณความต้องการน้ำในพื้นที่ชลบุรี – ระยอง

รายการ	ปริมาณความต้องการน้ำ (ล้าน ลบ.ม./ปี)					
	2546	2548	2551	2556	2561	2566
1. เพื่อการประปา (อุปโภคบริโภค)	102.4	116.86	131.3	156	177.1	202.1
2. เพื่อการอุตสาหกรรม	142.03	171.04	200.4	228.3	250.6	261.9
3. เพื่อการเกษตร	53.93	53.93	242.0	242.0	242.0	242.0
4. เพื่อรักษาระบบนิเวศท้ายน้ำ	68.72	68.72	68.72	68.72	68.72	68.72
รวมความต้องการน้ำทั้งหมด	367.08	410.55	642.5	659	738.5	774.7

ที่มา: กรมชลประทาน 2548

รูปที่ 2 ความต้องการน้ำในพื้นที่ชลบุรี-ระยอง



ที่มา: กรมชลประทาน 2548

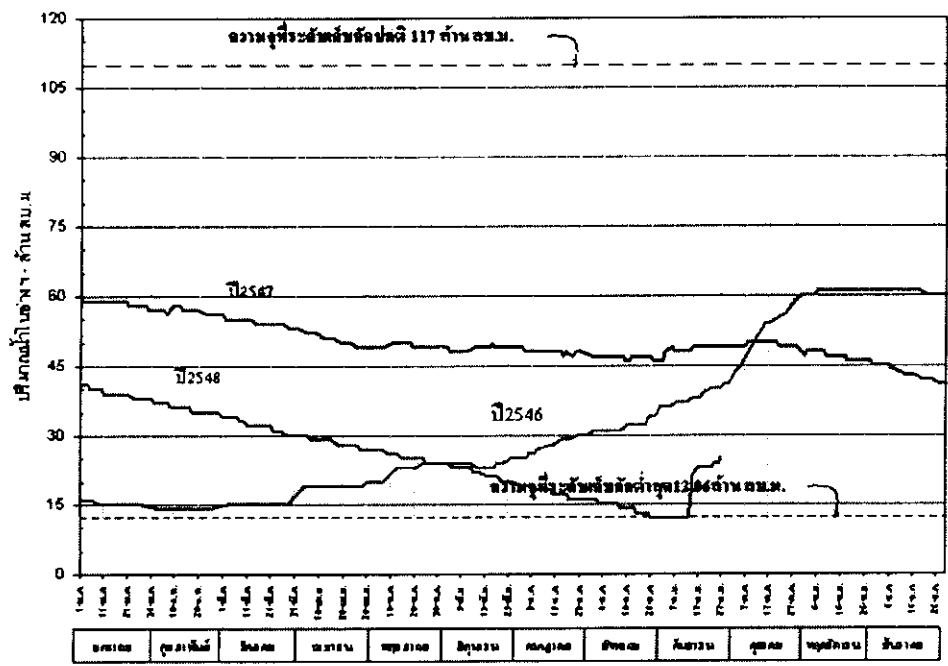
สถานการณ์น้ำ

ปริมาณน้ำที่เก็บกักในอ่างเก็บน้ำที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดชลบุรี-ระยอง ในช่วง ปี พ.ศ. 2546-2548 ลดลงเรื่อยๆ และในช่วงตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2548 พบว่าปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำที่สำคัญ เช่น อ่างเก็บน้ำบางพระ ดอกกราย และหนองปลาไหลลดต่ำลงจนถึงระดับเก็บกักต่ำสุด เนื่องจากฤดูฝนของปี พ.ศ. 2547 สิ้นสุดเร็วกว่าปกติและเกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานาน ประกอบกับมีการใช้น้ำถึงวันละ 900,000 ลบ.ม./วัน (ชลบุรี 400,000 ลบ.ม./วัน ระยอง 500,000 ลบ.ม./วัน) และค่อยมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเมื่อเข้าสู่ฤดูฝน (รูปที่ 3 ถึง 5) การลดลงของปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำส่งผลให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและระยอง

การขาดแคลนน้ำในครั้งนี้นส่งผลให้ราษฎรในทั้งสองจังหวัดได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก และทำให้ภาคอุตสาหกรรมต้องลดกำลังการผลิตในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้น้ำมากลงร้อยละ 40

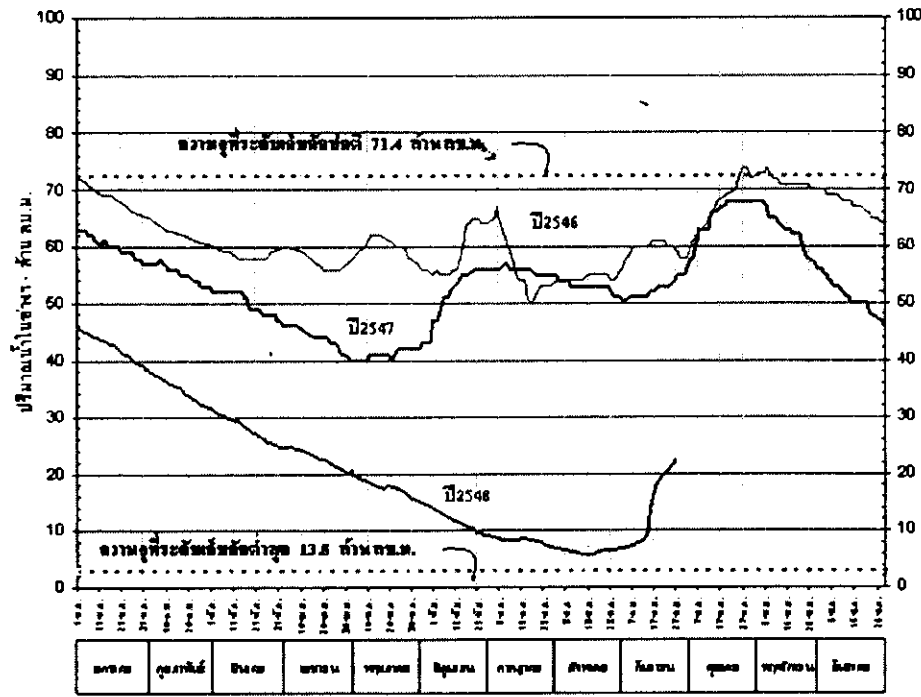
สถานการณ์ในอ่างเก็บน้ำที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดชลบุรี-ระยอง เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 พบว่ามีปริมาณน้ำเก็บกัก ประมาณ 382 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 56 ของปริมาณเก็บกักปกติ (ตารางที่ 4)

รูปที่ 3 ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนบางพระ จังหวัดชลบุรี



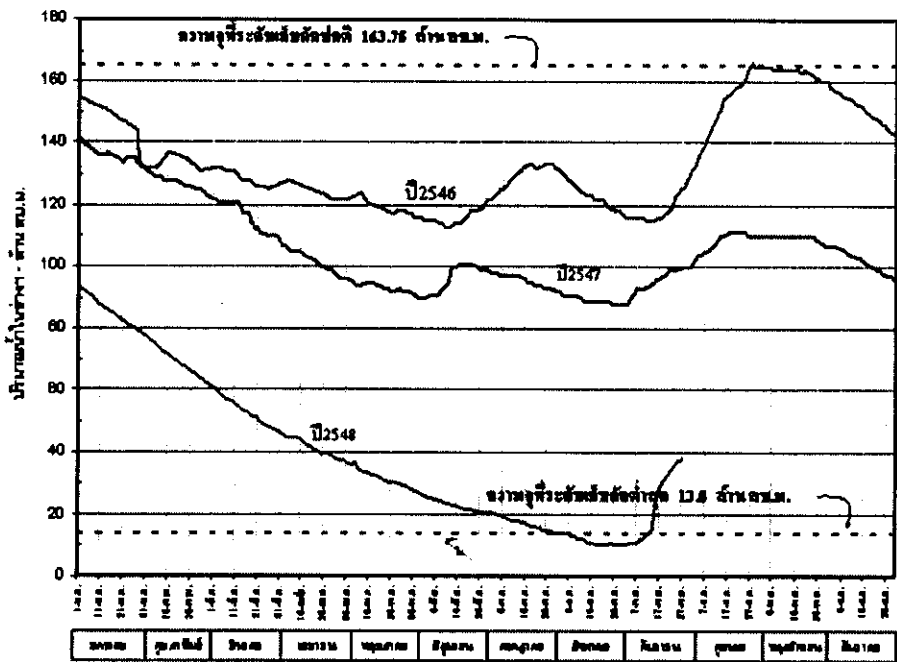
ที่มา: กรมชลประทาน 2548

รูปที่ 4 ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนดอกกราย จังหวัดระยอง



ที่มา:กรมชลประทาน 2548

รูปที่ 5 ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนหนองปลาไหล จังหวัดระยอง



ที่มา: กรมชลประทาน 2548

ตารางที่ 4 สถานการณ์น้ำในอ่างเก็บน้ำที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดชลบุรี-ระยอง 1 พ.ย. 48

อ่างเก็บน้ำ	ปริมาณน้ำ เก็บกักปกติ (ล้าน ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำ 1 พ.ย. 48 (ล้าน ลบ.ม.)	ร้อยละของ ปริมาณเก็บกัก
1. หนองปลาไหล	163.80	72.820	44.5
2. ดอกกราย	71.40	43.840	61.4
3. หนองคล้อย	21.40	15.100	70.6
4. บางพระ	117.00	31.732	27.1
5. มานประชัน	16.60	4.054	24.4
6. หนองกลางดง	7.65	2.954	38.6
7. ประแสร์	248.00	178.900	72.1
5. คลองใหญ่	40.10	33.038	82.4

ที่มา : กรมชลประทาน 2548

มาตรการในการแก้ไขปัญหาของรัฐ

จากสถานการณ์การขาดแคลนน้ำในพื้นที่พัฒนาโครงการชายฝั่งทะเลตะวันออก ส่งผลให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน เนื่องจากนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่มีความต้องการใช้น้ำในกระบวนการผลิตสูงทำให้มีมาตรการเร่งด่วนในการจัดหาน้ำมาป้อนให้กับโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 เห็นชอบแผนการจัดการน้ำที่เสนอโดยนาย พินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออก ดังนี้

มาตรการแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วน

1. โครงการฝนหลวง ได้มีการทำฝนหลวงบริเวณเหนืออ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล และดอกกรายไปทั้งหมด 500 เทียว แต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากพื้นที่มีความชื้นต่ำ มีไอร้อนสูงทำให้ต้องใช้สารเคมีที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ามาตรฐานที่ใช้กัน
2. โครงการผันน้ำจากแม่น้ำระยองแลผันน้ำจากคลองทับมา-คลองน้ำพุ-นิคมอุตสาหกรรม ประกอบด้วยโครงการขุดลอกแม่น้ำระยองพร้อมสร้างอาคารบังคับน้ำประกอบ และวางท่อผันน้ำจากคลองทับมา-น้ำพุ-นิคมอุตสาหกรรม วันละ 100,000 ลบ.ม. วงเงินลงทุนวางท่อ 66 ล้านบาท ดำเนินการเสร็จวันที่ 22 สิงหาคม 2548 ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเป็นผู้รับผิดชอบ
3. โครงการขุดเจาะน้ำบาดาล ตั้งเป้าหมายว่าจะขุดเจาะน้ำบาดาลให้ได้ 100,000 ลบ.ม. ต่อวัน โดยจะใช้ในภาคอุตสาหกรรม 80,000 ลบ.ม. ที่เหลือป้อนให้กับระบบประปา
4. โครงการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์-หนองปลาไหล ประกอบด้วย การก่อสร้างท่อผันน้ำขนาดท่อ 1,400 ม.ม. ระยะทาง 36 ก.ม. ผันน้ำได้ 30,000 ลบ.ม. ต่อวัน หรือ 80 ล้าน ลบ.ม. เริ่มต้นก่อสร้างสัปดาห์แรกของเดือนสิงหาคม 2548 ก่อสร้างแล้วเสร็จ ภายใน 31 มกราคม 2549

มาตรการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น

มีทั้งหมด 13 โครงการ ในงบประมาณ 2,708.60 ล้านบาท ประกอบด้วย

โครงการ	ความก้าวหน้า	งบประมาณ (ล้านบาท)	หน่วยงานรับผิดชอบ
1. โครงการวางท่อส่งน้ำคลองท่าลาด-ท่อส่งน้ำดิบชะเชิงเทรา ขนาด 1,000 ม.ม. พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ 1 เครื่อง และก่อสร้างท่อลอดแม่น้ำบางปะกงยาว 500 เมตร ผันน้ำได้ 120,000 ลบ.ม. ต่อวัน หรือ 17.5 ล้าน ลบ.ม. ต่อปี	ออกแบบ 2 เดือน (ธ.ค. 48-ม.ค. 49) ก่อสร้าง 6 เดือน (ก.พ.-ก.ค. 49)	460	East Water
2. เพิ่มความจุอ่างเก็บน้ำดอกกรายและวางท่อผันน้ำอ่างเก็บน้ำดอกกราย-หนองปลาไหล			
2.1 ศึกษาสำรวจออกแบบรายละเอียด	ศึกษาแล้วเสร็จ 30 ก.ย. 48	15	กรมชลประทาน
2.2 ก่อสร้างเพิ่มระดับเก็บกักน้ำอ่างเก็บน้ำดอกกราย ปริมาณน้ำเก็บกักเพิ่มขึ้นจาก 71.4 ล้านลบ.ม. เป็น 83 ล้านลบ.ม.	ก่อสร้าง 15 เดือน (ม.ค. 49-มี.ค. 50)	350	กรมชลประทาน
2.3 วางท่อผันน้ำอ่างเก็บน้ำดอกกราย-หนองปลาไหล ขนาดท่อ 1,200 ม.ม. ระยะทาง 6 ก.ม. ส่งน้ำได้ 40 ล้าน ลบ.ม. ต่อปี	ก่อสร้าง 12 เดือน (ม.ค.-ธ.ค. 49)	320	กรมชลประทาน
3. วางท่อน้ำจากอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่-อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ระยะทาง 3 ก.ม. ส่งน้ำได้ 40,000 ลบ.ม. ต่อวัน 16.5 ล้าน ลบ.ม. ต่อปี	- ก่อสร้าง 5 เดือน (ก.ย. 48 – ม.ค. 49)	151	กรมชลประทาน
4. วางท่อผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์-อ่างเก็บ	- เริ่มต้นก่อสร้างสัปดาห์แรก	2,000	กรมชลประทาน ร่วมกับ

โครงการ	ความก้าวหน้า	งบประมาณ (ล้านบาท)	หน่วยงานรับผิดชอบ
น้ำคลองใหญ่	ของเดือน ส.ค. 48		East Water
4.1 ศึกษาออกแบบ Turn Key			
4.2 ก่อสร้างท่อผันน้ำขนาดท่อ 1,400 ม.ม. ระยะทาง 36 ก.ม. ผันน้ำได้ 30,000 ลบ.ม. ต่อวัน หรือ 80 ล้าน ลบ.ม. ต่อปี	- ก่อสร้างแล้วเสร็จภายใน 31 ม.ค. 49		
5. ยกกระต๋บน้ำในแม่น้ำระยอง ระยะทาง 35 ก.ม. เพื่อผันน้ำไปยังนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด			
5.1 ทำนบดินสูง 4 เมตร ยาว 80 เมตร ปิดกั้นแม่น้ำระยอง ณ จุดห่างจากปากแม่น้ำ 5-6 ก.ม. (พันวิฤตต้องเรือทั้ง)	- ดำเนินการ 1 สัปดาห์ (เริ่มดำเนินการ 25 ก.ค. 48)	0.6	กรมชลประทาน
5.2 ขุดลอกแม่น้ำระยองระยะทาง 35 ก.ม. (ท้ายฝายบ้านค่าย-ปากแม่น้ำระยอง) ปริมาตรดินประมาณ 2 ล้าน ลบ.ม.	ดำเนินการ 5 เดือน (ม.ค.-มิ.ย. 49)	82	กรมชลประทาน
5.3 ก่อสร้างอาคารบังคับน้ำของแม่น้ำระยอง ศึกษาออกแบบรายละเอียด - ก่อสร้างอาคารบังคับน้ำ	ออกแบบ 2 เดือน (ส.ค.-ก.ย. 48) ดำเนินการ 12 เดือน (ม.ค. 49-ธ.ค.50)	8 400	กรมชลประทาน
6. วางท่อผันน้ำคลองทับมา-คลองน้ำหนู-นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ขนาดท่อ 900 ม.ม. ระยะทาง 7 ก.ม. พร้อมโรงสูบน้ำสามารถส่งน้ำได้ 100,000 ลบ.ม. ต่อวัน 12 ล้าน ลบ.ม. ต่อปี	- ก่อสร้างเสร็จ 22 ส.ค. 48	70	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
7. ก่อสร้างเสริมสันเขื่อนอ่างเก็บน้ำคลองสิียด สูงขึ้น 2 เมตร จาก 63.1 เมตร สามารถเพิ่มน้ำได้ 95 ล้านลบ.ม. เพื่อส่งน้ำให้กรมชลประทาน และเติมน้ำลำน้ำบางปะกง	ออกแบบแล้วเสร็จ ก่อสร้าง 7 เดือน (ต.ค. 48-เม.ย. 49)	120	กรมชลประทาน
8. ขุดลอกคลองท่าลาด เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำในคลอง ระยะทาง 50 ก.ม. ปริมาณดินที่ขุด 2 ล้าน ลบ.ม. สามารถใช้ประโยชน์จากน้ำได้ 40 ล้าน ลบ.ม.ต่อปี			
8.1 ศึกษาออกแบบอาคารบังคับน้ำปากคลองท่าลาด	- กำลังดำเนินการ	3.2	กรมชลประทาน
8.2 ดำเนินการก่อสร้างขุดลอกคลองท่าลาด	- ดำเนินการ 6 เดือน (ม.ค.-มิ.ย. 49)	122	กรมชลประทาน
8.3 ดำเนินการก่อสร้างอาคารบังคับน้ำคลองท่าลาด	- ดำเนินการ 12 เดือน (มี.ค. 49 - ก.พ. 50)		กรมชลประทาน
9. ศึกษา สำรวจ ออกแบบเพิ่มปริมาณเก็บกักน้ำในคลองท่าลาด	- ดำเนินการ 6 เดือน (ม.ค.-มิ.ย.49)	15	กรมชลประทาน
10. ศึกษา สำรวจ ออกแบบแนวทางผันน้ำช่วงฤดูฝนจากพื้นที่จันทบุรี-ตราด ไปยังแหล่งกักเก็บน้ำจังหวัดระยอง	- ดำเนินการ 9 เดือน (ก.ย. 48-พ.ค. 49)	20	กรมชลประทาน

โครงการ	ความก้าวหน้า	งบประมาณ (ล้านบาท)	หน่วยงานรับผิดชอบ
11. ศึกษาเพื่อเพิ่มความจุอ่างเก็บน้ำเขาระกำ อ.เมือง และ อ.แหลมงอบ จ.ตราด พร้อมระบบส่งน้ำ (ใต้ดิน) ไปยังเกาะช้าง ระยะทาง 22 กม.	- ศึกษาออกแบบ 12 เดือน (ม.ค.-ธ.ค. 49)	25	กรมชลประทาน
12. ศึกษาวางท่อผันน้ำแม่น้ำบางปะกง อ่างเก็บน้ำบางพระ เพิ่มอีก 1 ท่อ ขนาดท่อ 1,400 ม.ม. ระยะทาง 45 ก.ม. โดยวางคู่ขนานกับท่อส่งน้ำได้นำ 580,000 ลบ.ม.ต่อวัน 70 ล้านลบ.ม. ต่อปี สูบน้ำ 4 เดือน (ส.ค.-พ.ย.)	- ศึกษาออกแบบ 4 เดือน (ก.ย.-ธ.ค. 48)	15	East Water
13 ศึกษาทบทวนโครงการอ่างเก็บน้ำโสน้อย-โสนใหญ่ จ.ปราจีนบุรี ความจุ 335 ล้าน ลบ.ม. พื้นที่ชลประทาน 130,000 ไร่ อุปโภคบริโภค 15,000 ครัวเรือน ส่งให้นิคมกบินทร์บุรีและนิคม 304	- ศึกษาทบทวนออกแบบอีกครั้ง (ม.ค.-ธ.ค. 49)	20	กรมชลประทาน

นอกจากนี้ ได้มอบหมายให้กรมชลประทานทำการศึกษาโครงการเร่งด่วนเพิ่มเติมอีก 2 โครงการ คือ

1. โครงการผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา เข้าสู่คลองพระองค์เจ้าไชยานุชิต เพื่อส่งน้ำเข้าระบบน้ำของบริษัท อีสต์ วอเตอร์ จำกัด (มหาชน) ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อกระจายน้ำสู่จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง ซึ่งคาดว่าจะสามารถส่งน้ำได้ 10-15 ลบ.ม. ต่อวินาที หรือ 800,000 ลบ.ม. ต่อวัน โดยจะใช้งบประมาณปรับปรุงคลองเชื่อมประมาณ 39 ล้านบาท คาดว่าจะแล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน 2548
2. โครงการพัฒนาลุ่มน้ำพระปรัง (ต้นแม่น้ำบางปะกง) โดยก่อสร้างอ่างเก็บน้ำคลองพระสึง ซึ่งเมื่อแล้วเสร็จจะสามารถเก็บน้ำได้ประมาณ 65 ล้านลบ.ม. ขึ้นที่กิ่งอำเภอสองพี่น้อง และก่อสร้างฝายยางในลำน้ำอีกจำนวน 2 ฝาย ที่บ้านลานไผ่และบ้านโคกยาง อำเภอลำลูกกา จังหวัดสระแก้ว อยู่ระหว่างการสำรวจออกแบบระยะเวลาก่อสร้างประมาณไม่เกิน 2 ปี (เป็นโครงการที่ไม่มีปัญหาด้านมวลชน แต่จะมีค่าเวนคืนที่ดินบางส่วนคาดว่าจะทั้งสิ้นโครงการประมาณ 1,800 ล้านบาท)

แผนการจัดการน้ำของกรมชลประทาน

แผนงานในส่วนของกรมชลประทาน ได้แก่ การสร้างอ่างเก็บน้ำ การขุดลอกอ่างเก็บน้ำ การเก็บน้ำในลำน้ำ การปรับปรุงระบบชลประทาน การป้องกันอุทกภัย รวมถึงการศึกษาเตรียมความพร้อมต่างๆ รวม 599 โครงการ วงเงิน 44,824.4 ล้านบาท (ไม่รวมกรมและกระทรวงอื่นๆ) คาดว่าจะสามารถส่งน้ำได้ประมาณ 1.6 ล้านไร่ มีปริมาณน้ำที่ใช้ประโยชน์ได้ 3.198 ล้าน ลบ.ม. (ที่ความจุ 1,979 ล้านลบ.ม.)

โครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จภายในเดือนสิงหาคม 2548

1. ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล งบประมาณ 428 ล้านบาท
 - สำรวจและขุดเจาะ 130 บ่อ รอบอ่างเก็บน้ำดอกกราย และตำบลทับมา
 - สำรวจและก่อสร้างระบบบ่อ Radial Well จำนวน 160 บ่อ บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล
 - ติดตั้งระบบบ่อสังเกตการณ์น้ำบาดาล 100 บ่อ
2. วางท่อจากแม่น้ำบางปะกงไปอ่างเก็บน้ำบางพระขนาด 1,400 ม.ม. ระยะทาง 45 กม. สามารถส่งน้ำได้ปีละ 50 ล้านลูกบาศก์เมตร อยู่ระหว่างการดำเนินโครงการคาดว่าจะแล้วเสร็จ มกราคม 2549 งบประมาณ 2,570 ล้านบาท
3. วางท่อจากอ่างเก็บน้ำบางพระไปการประปาชลบุรี/พทยา วันละ 70,000 ลบ.ม. แล้วเสร็จ กำลังอยู่ในขั้นตอนการเปิดใช้
4. วางท่อสูบน้ำเพื่อผันน้ำจากแม่น้ำระยอง คลองทับมา คลองน้ำพุ ต่อเข้ากับระบบท่อดอกกราย-มาบตาพุด ขนาดท่อ 900 ม.ม. สามารถส่งน้ำได้วันละ 120,000 ลบ.ม./วัน โครงการกำลังดำเนินการก่อสร้างกำหนดแล้วเสร็จวันที่ 10 สิงหาคม 2548 งบประมาณ 350 ล้านบาท
5. ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอ่างเก็บน้ำคลองหลวง จังหวัดชลบุรี เริ่มศึกษาในเดือนสิงหาคม 2548-พฤษภาคม 2549

โครงการเร่งด่วนที่ขอรับการเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

จังหวัดฉะเชิงเทรา

1. โครงการขุดลอกคลองท่าลาด ก่อสร้างอาคารบังคับน้ำ ปรับปรุงเพื่อเก็บน้ำเพิ่มเติมและผันน้ำ จังหวัดฉะเชิงเทรา ปีละ 17.5 ล้านลบ.ม. รวมวงเงิน 204 ล้านบาท (ยังไม่ได้งบประมาณ)
2. เสริมสันเขื่อนสียัด สามารถเพิ่มน้ำได้ 95 ล้านลบ.ม. วงเงินลงทุน 120 ล้านบาท (ยังไม่ได้งบประมาณ)
3. โครงการปรับปรุงตลิ่งเพื่อป้องกันการพังทลายในแม่น้ำบางปะกง วงเงินลงทุน 364 ล้านบาท (ยังไม่ได้งบประมาณ)

จังหวัดชลบุรี

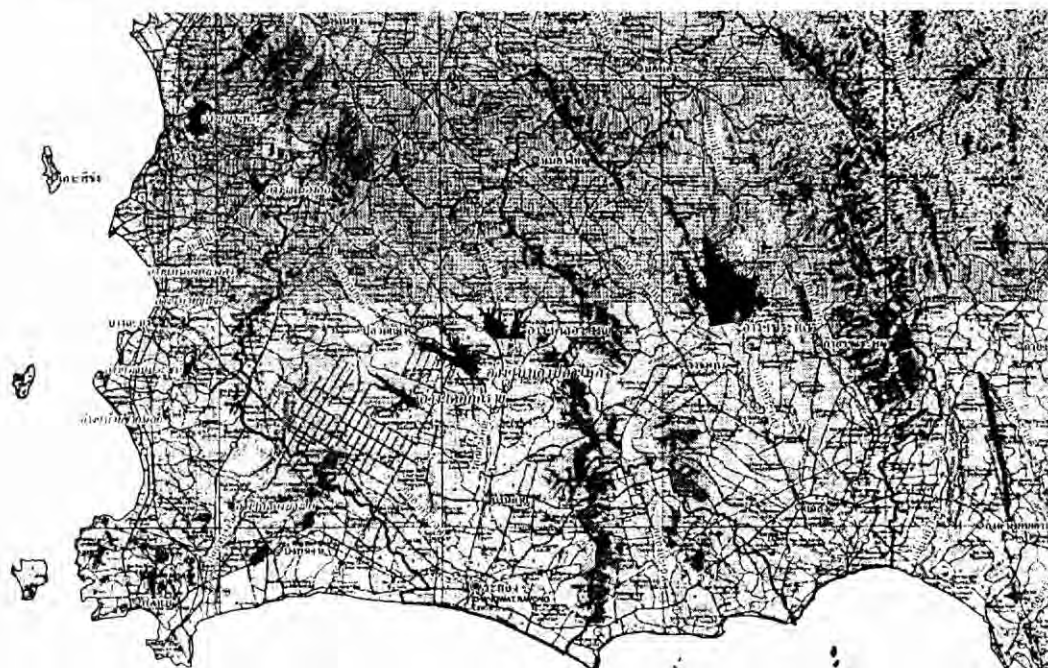
4. ศึกษาวางท่อผันน้ำจากแม่น้ำบางปะกง-อ่างเก็บน้ำบางพระ ปีละ 70 ล้านลบ.ม. วงเงินลงทุน 3,000 ล้านบาท (ยังไม่ได้งบประมาณ)
5. ศึกษาสำรวจออกแบบอ่างเก็บน้ำมาบหวายโสม และห้วยไช้เนา ความจุรวม 9.5 ล้าน ลบ.ม. วงเงินศึกษา 25 ล้านบาท (ยังไม่ได้งบประมาณ)

จังหวัดระยอง

1. โครงการขุดลอกแม่น้ำระยอง พร้อมสร้างอาคารบังคับน้ำประกอบ และวางท่อผันน้ำจากคลองทับมา-น้ำหุ-นิคมอุตสาหกรรม วันละ 100,000 ลบ.ม. วงเงินลงทุนวางท่อ 86 ล้านบาท ดำเนินการเสร็จวันที่ 22 สิงหาคม 2548 ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเป็นผู้รับผิดชอบ
2. โครงการเพิ่มความจุอ่างเก็บน้ำดอกกราย จ.ระยอง อีก 12 ล้าน ลบ.ม. และวางท่อจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายหนองปลาไหล อีกปีละ 40 ล้านลบ.ม. วงเงินรวม 700 ล้านบาท (ยังไม่ได้งบประมาณ)
3. โครงการวางท่อจากอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่-หนองปลาไหล ส่งได้ปีละ 16 ล้าน ลบ.ม. วงเงินลงทุน 151 ล้านบาท ระยะเวลาก่อสร้าง 5 เดือน (1 ก.ย. 2548-31 ม.ค. 2549) กรมชลประทาน จังหวัดระยองเป็นผู้รับผิดชอบ

โครงการแก้ปัญหาภัยแล้งในส่วนความรับผิดชอบของบริษัทอีสต์ วอเตอร์

1. โครงการขุดคลองชักน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล เพื่อชักน้ำจากระดับกักเก็บสำรองมาใช้ 10 ล้าน ลบ.ม. ความคืบหน้าโครงการ 100% (รอปัดคลองชักน้ำเมื่อถึงระดับ Dead Storage)
2. โครงการวางท่อส่งน้ำเพื่อผันน้ำจากแม่น้ำระยอง วางท่อเหล็กเส้นผ่านศูนย์กลางขนาด 900 มม. เพื่อผันน้ำจากแม่น้ำระยองเข้าสู่ระบบท่อของบริษัท ระยะทางประมาณ 18 กิโลเมตร สามารถส่งน้ำได้ 120,000 ลบ.ม./วัน คาดว่าจะส่งน้ำได้ภายในวันที่ 15 สิงหาคม 2548
3. โครงการวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำบางพระโรงกรองน้ำประปาชลบุรี วางท่อส่งน้ำ (ท่อ HDPE) ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 710 มม. จากอ่างเก็บน้ำบางพระไปยังการประปาชลบุรี ระยะทาง 3.6 กิโลเมตร เพิ่มขึ้น 10,000 ลบ.ม./วัน และจากการประปาพิทยา เพิ่มขึ้น 40,000 ลบ.ม./วัน คาดว่าแล้วเสร็จวันที่ 20 สิงหาคม 2548



4. โครงการวางท่อส่งน้ำเพื่อผันน้ำจากแม่น้ำบางปะกงมาพื้นที่ชลบุรี วางท่อส่งน้ำ ขนาด 1,400 ม.ม. จากแม่น้ำบางปะกง ระยะทาง 58 กิโลเมตร เพื่อเติมน้ำลงในอ่างเก็บน้ำบางพระ พร้อมทั้งเพิ่มแรงดัน และปริมาณน้ำ เมื่อแล้วเสร็จจะสามารถส่งน้ำได้ 50 ล้าน ลบ.ม. /ปี คาดว่าจะเสร็จภายในสิ้นเดือนมิถุนายน 2549

ผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จากโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำของรัฐ

1. การวางท่อส่งน้ำ 2 ท่อ จากแม่น้ำระยอง สู่อำเภอของ อีสต์ วอเตอร์ ระยะทาง 17 กิโลเมตร และจากแม่น้ำระยองสู่คลองทับมา และคลองน้ำหู เข้าสู่ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด สิ่งที่เกิดขึ้นปัจจุบันในพื้นที่ จากแผนงานเร่งด่วน คือ มีการวางท่อ โดยการดำเนินการวางท่อของบริษัท อีสต์ วอเตอร์ ผ่านการรับเหมาคำนวณการวางท่อของบริษัทสามประสิทธิ์ จำกัด จากสี่แยกมาบตาพุด ถนนบายพาส 36 ถึงสะพานคลองใหญ่ (แม่น้ำระยอง) บริเวณที่ชาวบ้านเรียกกันว่าคอมเพล็กซ์ โรงพยาบาลสุนทรภู่เดิม ระยะทางประมาณ 15 กิโลเมตร มีการวางท่อนี้ใช้ในการดูแลของแขวงกวางทางจังหวัดระยอง มีการขุดเจาะถนนบางส่วนข้างๆ ทางเข้าออก ผ่านตำบลทับมา เข้าสู่ตำบลเชิงเนิน สร้างปัญหาการจราจร และการใช้รถเข้าออก บริเวณบ้านของประชาชนที่อยู่ติดถนน ทำลายสาธารณูปโภคที่ใช้ภาษีของประชาชน ในการดำเนินการสร้างไว้ จึงต้องมีการทำท่อบกกันน้ำที่แม่น้ำระยอง ตามแผนเร่งด่วน ตรงบริเวณที่กล่าวไว้ข้างต้น (โรงพยาบาลสุนทรภู่เดิม) ผลจากการทำท่อบกกันน้ำของแม่น้ำระยองอย่างไรการศึกษาผลกระทบอาจก่อให้เกิดผลกระทบดังนี้

- 1) ชาวชุมชน ชาวบ้าน ที่อยู่ติดแม่น้ำระยอง ที่อาศัยอยู่ข้างบนทำนบอาจเกิดน้ำท่วมพื้นที่ทางการเกษตรได้ เช่น พื้นที่ในส่วนการเลี้ยงสัตว์ พื้นที่ในส่วนการปลูกผักสวนครัว รวมถึงบ้านเรือนที่อยู่ติดชายน้ำ
- 2) ชาวชุมชน ชาวบ้านที่อยู่ติดแม่น้ำระยองที่อาศัยอยู่ใต้ทำนบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเมืองระยอง เพราะช่วงล่างของทำนบ จากเดิมก่อนสร้างทำนบ น้ำจากแม่น้ำระยอง ไหลลงสู่เมืองระยอง เป็นระยะทาง 7-8 กิโลเมตร ก่อนไหลลงสู่ทะเลที่บริเวณปากแม่น้ำระยอง และปริมาณน้ำที่ไหลอยู่ในช่วงเมืองระยองน้อยอยู่แล้ว และบริเวณตัวเมืองระยองก็มีประตูระบายน้ำของชลประทานที่เก็บกักน้ำอยู่ด้วย ทำให้น้ำไหลผ่านเมืองน้อยลงไปอีก ผิดกับในสมัยที่มีการอาศัยอยู่ของประชาชนอย่างหนาแน่นเป็นชุมชนแออัด มีที่พักอาศัยที่หลากหลาย เช่น อพาร์ทเม้น แฟลต คอนโดมิเนียม บ้านเรือน โรงแรม ฯลฯ รวมถึงห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า ร้านค้าติดแม่น้ำระยอง หน่วยงานราชการ โรงเรียน ต่างๆ มากมาย ซึ่งล้วนแต่มีการผลิตน้ำเสีย ลงสู่แม่น้ำระยองกันทั้งสิ้น ซึ่งแม่น้ำระยองในช่วงเมืองระยองก็เริ่มเน่าเสียแล้ว แต่ยังไม่ถึงขั้นวิกฤต เพราะยังมีน้ำจากแม่น้ำระยองคอนบนไหลมาในปริมาณที่เพียงพอและเกิดการไหลเวียนนำสิ่งปฏิกูลต่างๆ ในแม่น้ำระยองลงสู่ทะเลไปได้ แต่ถ้ามีทำนบกั้นแม่น้ำระยอง น้ำจากคอนบนย่อมไม่ไหลผ่านเมืองระยองในปริมาณที่เพียงพอกับการไหลเวียนนำสิ่งปฏิกูลลงสู่ทะเล ผิดกับบริเวณคอนปลายแม่น้ำระยองก่อนไหลลงสู่ทะเล ซึ่งชาวบ้านเรียกว่า สมุทรเจดีย์ มีป้าขายเลนผืนใหญ่ของเมืองระยองอยู่ เป็นป้าโกงกาง และป้าเสมอายุประมาณ 100 ปี เป็นแหล่งรวม

พันธุ์สัตว์น้ำต่างๆ เช่น หอย ปู ปลา ฯลฯ ที่มาพักอาศัยในช่วงอนุบาลก่อนลงสู่ทะเล เพราะมีสภาพน้ำเป็นน้ำกร่อย คือ มีน้ำเค็มจากน้ำทะเลมาผสมกับน้ำจืดของแม่น้ำระยอง ในปริมาณที่พอดี จึงเกิดเป็นน้ำกร่อยที่เหมาะสมกับการอนุบาลพันธุ์สัตว์น้ำทะเล และเกิดเป็นป่าชายเลนขึ้นอย่างสวยงามและมีคุณค่า แต่เมื่อทำนบเสร็จแล้ว คาดว่าน้ำจืดจากแม่น้ำระยองตอนบนจะไหลมาไม่พอดีกับน้ำเค็มที่หนุนเข้ามาจากทะเลช่วงน้ำทะเลหนุน จึงทำให้น้ำกร่อยมีสภาพไม่กร่อย แต่จะกลายเป็นน้ำเค็มแทน และจะทำลายสภาพป่าชายเลน โกงกาง แสม 100 ปีทั้งผืน รวมถึงพันธุ์สัตว์น้ำที่อาศัยในผืนป่าชายเลนนี้ อย่างแน่นอน

- 3) ชาวประมงบริเวณปากน้ำระยองทั้งประมงเรือเล็กและประมงเรือใหญ่ บริเวณปากแม่น้ำระยอง ชาวชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมง และเมื่อปิดทำนบกั้นแม่น้ำระยอง น้ำในแม่น้ำระยองจะน้อยลง เรือก็จะมาจอดเทียบท่าอย่างที่เคยจอดไม่ได้ เสียหายต่ออาชีพประมงของคนระยองเป็นอย่างมาก
- 4) ชาวบ้าน ชาวชุมชนที่ใช้น้ำในแม่น้ำระยองในการดำรงชีวิต เช่น ปลูกผักกิมน้ำ ผักบุ้ง ผักกะเฉด น้ำสำหรับอาบ ใช้ในครัวเรือน บ้านที่ติดแม่น้ำระยอง อาชีพจับปลา หาดหอย หาดของในน้ำ ก็จะถูกทำลายพื้นที่เมื่อทำนบเสร็จ
- 5) เทศบาลนครระยองกำลังมีแผนงานบูรณะฟื้นฟูแม่น้ำระยอง มีกิจกรรมล่องเรือ กิจกรรมทางวัฒนธรรมต่างๆ มากมายของคนในเมืองระยอง ที่ติดกับแม่น้ำระยอง เช่น ลอยกระทง สงกรานต์ เป็นต้น จะถูกทำลายพื้นที่เช่นกันเมื่อมีการก่อสร้างทำนบกั้นแม่น้ำระยอง

2. การวางท่อผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่สู่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ระยะทาง 4 กิโลเมตร ขณะนี้อยู่ระหว่างการประกวดราคาเริ่มสร้างวันที่ 31 มกราคม 2549 อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ยังไม่มีน้ำในอ่างเท่าไรนัก จึงทำให้ยังไม่มีใครใช้น้ำได้เลยรวมถึงประชาชนในพื้นที่ด้วย และเป็นความหวังของประชาชนในเขตปลวกแดง ตำบลละหาร ตำบลปลวกแดง ตำบลลาสิทธิ์ ตำบลหนองไร่ ตำบลหนองบัว ฯลฯ ว่าจะนำน้ำจากอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่มาใช้เพื่ออุปโภคบริโภค และการเกษตร เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่อำเภอลวกแดงและอำเภอบ้านค่าย ทำการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นชาวนา ชาวไร่มันเทศ ชาวไร่มันสำปะหลัง ชาวไร่สับปะรด ชาวสวนยางพารา ในช่วงฤดูกาลผลิต และช่วงฤดูแล้ง จึงวิตกกังวลเป็นอย่างยิ่ง

3. อ่างเก็บน้ำประแสร์เป็นอ่างเก็บน้ำที่สร้างขึ้นเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค ตามวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างของกรมชลประทาน โดยดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้ว และกำลังเริ่มมีน้ำในอ่างเก็บน้ำบ้างแล้ว และกำลังจัดจ้างให้ บริษัท ชีโนไท เข้าดำเนินการต่อท่อจากกลางอ่างเก็บน้ำเพื่อนำน้ำเข้าสู่ระบบสูบน้ำของอ่าง ซึ่งหัวสูบบังตั้งอยู่บริเวณก้นที่ลึกที่สุดของกลางอ่างเก็บน้ำเลยทีเดียว อ่างเก็บน้ำประแสร์ เป็นความหวังของเกษตรกร ชาวสวนผลไม้ ของ 3 อำเภอ คือ อำเภอวังจันทร์ อำเภอลอง และกิ่งอำเภอลาหาร ซึ่งทั้ง 3 อำเภอมีปริมาณเกษตรกรที่มีจำนวนมากที่สุดในจังหวัดระยองด้วย รวมถึงอ่างเก็บน้ำประแสร์ยังจะเป็นแหล่งผลิตน้ำประปาที่มีขนาดใหญ่ของชาวเมืองจังหวัดระยองอีกด้วย

ข้อเสนอทางออก

เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหความขัดแย้งต่าง ๆ ที่จะตามมาของการดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออกโดยภาครัฐ องค์กรต่าง ๆ ได้มีการเสนอข้อเสนอต่อรัฐบาล ได้แก่ เครือข่ายประชาชนคนระยอง 8 อำเภอ เครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอบ้านฉาง (คชบ.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแห่งชาติ และนักวิชาการ โดยสรุปข้อเสนอได้ดังนี้

1. ให้มีการทบทวนแผนการลงทุนภาคอุตสาหกรรมภาคตะวันออก
2. ให้มีการบริหารจัดการน้ำโดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดำเนินถึงผลกระทบของทุกภาคส่วน และให้มีการแบ่งประเภทการใช้น้ำให้ชัดเจน โดยมีการเปิดเผยข้อมูลให้ชาวบ้านในพื้นที่ทราบ
3. ให้มีการหาแหล่งน้ำอื่น เช่น การกลั่นน้ำทะเลเป็นน้ำจืด แหล่งน้ำจากประเทศเพื่อนบ้าน การรีไซเคิลน้ำ เป็นต้น

บรรณานุกรม

โครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ มูลนิธิชุมชนไท 2548 เอกการประกอบการเสวนาเรื่อง “วิกฤตและทางออกการจัดการน้ำภาคตะวันออก: กรณีศึกษาจังหวัดระยอง” วันพุธที่ 7 กันยายน 2548 ณ ห้องจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ความขัดแย้งเรื่องน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ:

กรณีศึกษาฝ่ายหัวนา จ.ศรีสะเกษ

Water Resource Conflicts in the Northeastern Region

เรียบเรียงโดย

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดศรีสะเกษ	1
โครงการฝายห้วยนา	2
ความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างฝายห้วยนา	6

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	โครงการแหล่งน้ำชลประทานในจังหวัดศรีสะเกษ	2
ตารางที่ 2	ตารางแสดงระดับผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการฝายห้วยนา	5
ตารางที่ 3	เหตุการณ์ความขัดแย้งกรณีฝายห้วยนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน ระหว่างปี พ.ศ. 2533-2547	6
รูปที่ 1	แผนที่แสดงตำแหน่งการก่อสร้างฝายห้วยนา	3

ความขัดแย้งเรื่องน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาฝ่ายหัวนา จ.ศรีสะเกษ¹

เรียบเรียงโดย
ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดศรีสะเกษ

จังหวัดศรีสะเกษมีพื้นที่ประมาณ 8,839 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 20 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 2,604 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น 1,468,349 คน (ข้อมูลวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2547) โดยจังหวัดศรีสะเกษตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปประกอบด้วย พื้นที่ราบลุ่มทางตอนเหนือและตอนกลางของจังหวัด ส่วนทางตอนใต้ของจังหวัดเป็นพื้นที่ลาดชันและลูกคลื่นลอนตื้นสลับลาดชัน ภูมิอากาศของจังหวัดมีลักษณะร้อนจัดในฤดูร้อน และหนาวจัดในฤดูหนาว ส่วนในฤดูฝนจะมีฝนมากในเดือนกันยายน โดยจะตกหนักในพื้นที่ตอนกลางและตอนล่างของจังหวัดเท่านั้น ส่วนพื้นที่ตอนบนจะมีปริมาณฝนตกน้อย

ในส่วนของทรัพยากรธรรมชาติ ปัจจุบันจังหวัดศรีสะเกษมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น 2,136.24 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น ป่าสงวนแห่งชาติ 2,038.83 ตารางกิโลเมตร-ป่าไม้ถาวรเตรียมการสงวน 147.41 ตารางกิโลเมตร และมีแร่สำคัญที่ขุดพบ คือ แร่พลอยและแร่เงิน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของทรัพยากรแร่ นั้นปัจจุบันยังไม่มีมีการสำรวจอย่างจริงจัง

สำหรับทรัพยากรน้ำนั้น จังหวัดศรีสะเกษมีแหล่งน้ำธรรมชาติซึ่งประกอบด้วย แม่น้ำ ห้วย ลำธาร และคลองรวมทั้งสิ้น 687 สาย และมีหนอง บึง 1,761 แห่ง โดยแหล่งน้ำที่สำคัญคือ แม่น้ำมูล ห้วยสำราญ และห้วยขย่ง นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำชลประทานซึ่งเกิดจากการขุดลอกตามโครงการต่างๆ ทั้งโครงการขนาดเล็ก โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน ศูนย์บริการเกษตรกรรมเคลื่อนที่ การขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ แหล่งน้ำในไร่นา และค.ปร. (ขุดสระ) (ตารางที่ 1) ซึ่งในการบริหารจัดการน้ำส่วนหนึ่งได้มีการจัดตั้งสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าขึ้น 38 สถานี เพื่อประโยชน์ในด้านการเกษตรกรรม และขจัดปัญหาความแห้งแล้งของพื้นที่นอกเขตชลประทาน

¹ เรียบเรียงจาก ผศ. ดร. กนกวรรณ มะโนรมย์ และคณะ. 2548. รูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน: กรณีศึกษาฝ่ายหัวนา อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ

ตารางที่ 1 โครงการแหล่งน้ำชลประทานในจังหวัดศรีสะเกษ

โครงการ	จำนวนโครงการ	พื้นที่ชลประทานที่ได้รับประโยชน์ (ไร่)
โครงการขนาดเล็ก	313	231,050
โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน	8	1,650
ศูนย์บริการเกษตรกรรมเคลื่อนที่	313	อุปโภคและบริโภค
การขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	365	อุปโภคและบริโภค
แหล่งน้ำในไรนา	189	อุปโภคและบริโภค
ก.ปร. (ชุดสระ)	2,116	อุปโภคและบริโภค
	2,477	อุปโภคและบริโภค

โครงการฝ่ายหัวนา

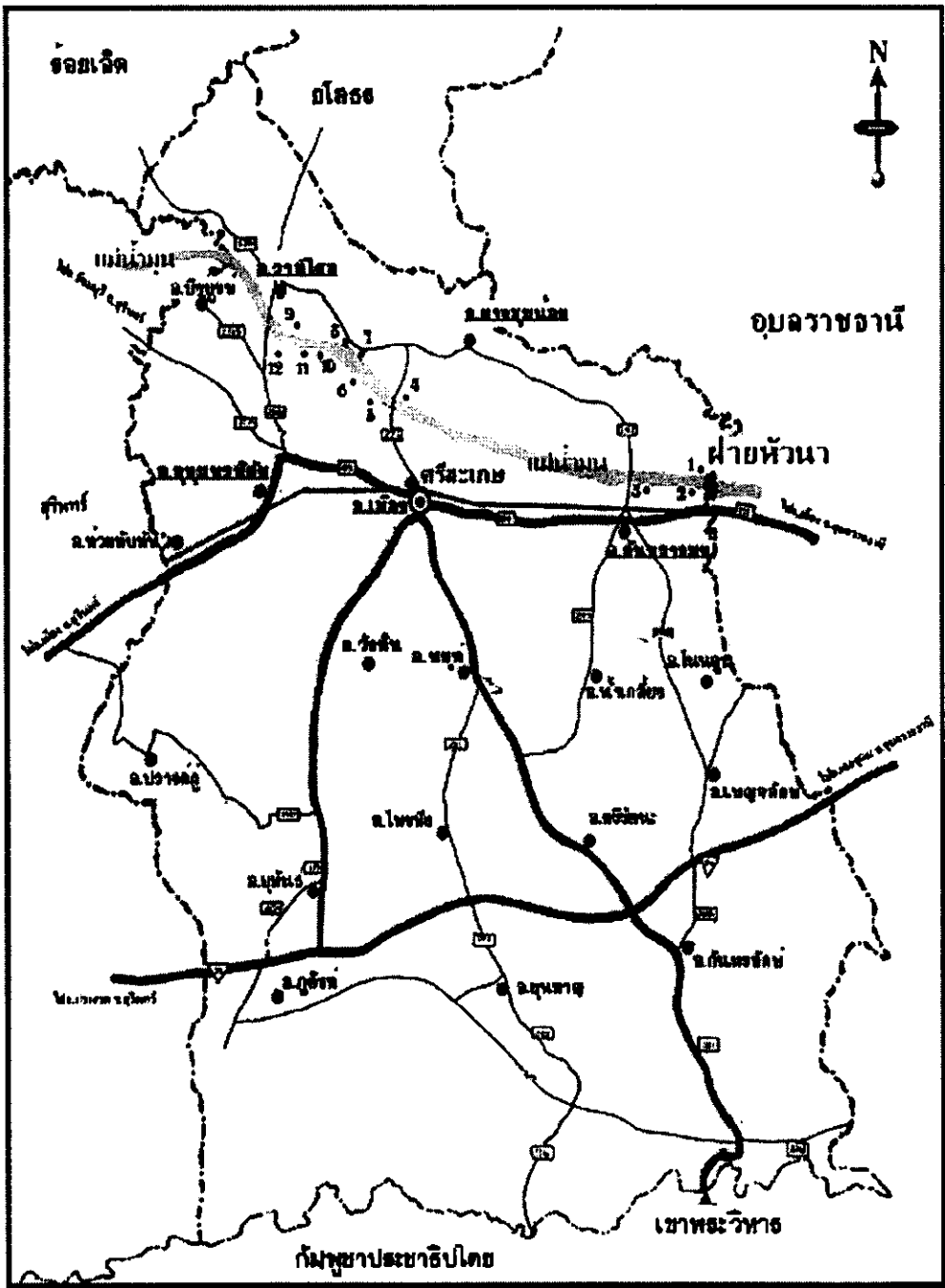
ฝ่ายหัวนาเป็นโครงการย่อยหนึ่งในโครงการโขง ชี มูล ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทยที่มุ่งพัฒนาแหล่งน้ำในลุ่มน้ำชี น้ำมูล และลำน้ำสาขา รวมทั้งผันน้ำจากแม่น้ำโขงมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีโครงการย่อยหลายโครงการในรูปของการสร้างเขื่อนฝาย และอ่างเก็บน้ำ โดยโครงการโขง ชี มูลนี้เป็นแผนหลักของการจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีระยะเวลาโครงการ 42 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2576 และมีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน² กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาเบื้องต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา

ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดขอนแก่นเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2532 ยุครัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ได้อนุมัติให้ดำเนินการสำรวจและศึกษาความเหมาะสมของโครงการโขง ชี มูล ซึ่งในการศึกษาเบื้องต้นมีการพิจารณาว่า ฝ่ายหัวนาเป็นองค์ประกอบหลักของโครงการโขง ชี มูล และควรที่จะมีการสร้าง กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานจึงได้มอบหมายให้บริษัทเอเซียเอ็นจิเนียริ่งคอนซัลแต้นส์ จำกัด เป็นผู้ดำเนินการศึกษาและออกแบบรายละเอียด โดยได้ลงนามสัญญาว่าจ้างเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2533 ซึ่งจากรายงานการศึกษาความเหมาะสมของโครงการฝ่ายหัวนาได้ชี้แจงว่า ประโยชน์ของโครงการฝ่ายหัวนา คือ เป็นแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค และการชลประทานเพื่อการทำการเกษตร ซึ่งจะมีประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรง 61 หมู่บ้าน โดยมีเป้าหมายใน 2 ระยะคือ ระยะแรกใช้น้ำในประเทศ เป็นการเก็บกักน้ำในระดับ 114 ม.รทก. ซึ่งจะสร้างพื้นที่ชลประทานในช่วงฤดูฝนจำนวน 77,300 ไร่ ในฤดูแล้ง 23,100 ไร่ ในระยะที่สองจะเป็นการนำน้ำจากแม่น้ำโขงมาใช้เป็นการเก็บกักน้ำในระดับ 115 ม.รทก. คาดว่าจะสร้างพื้นที่ชลประทานในช่วงฤดูฝนจำนวน 154,000 ไร่ ในฤดูแล้ง 77,000 ไร่

² โครงการโขง ชี มูลริเริ่มโดย กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ต่อมาภายหลังการปฏิรูประบบราชการผู้รับผิดชอบโครงการได้เปลี่ยนเป็นกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในช่วงแรก โครงการฝ่ายห้วยน้ำจะก่อสร้างที่บ้านห้วยน้ำ ด.หนองแก้ว อ.กันทรารมย์ จ.ศรีสะเกษ โดยได้มีการชี้แจงต่อสภาตำบลในพื้นที่ แต่ประชาชนบางส่วนในพื้นที่ได้ทำการคัดค้าน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการเปลี่ยนพื้นที่ก่อสร้างฝ่ายห้วยน้ำเป็นเขตพื้นที่บ้านกอก ด.หนองแก้ว อ.กันทรารมย์ จ. ศรีสะเกษ ซึ่งทำให้มีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบระหว่างก่อสร้างและหลังการก่อสร้างโครงการรวมทั้งสิ้น 5 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมือง อำเภอกันทรารมย์ อำเภออุทุมพรพิสัย อำเภอขามเฒ่า และอำเภอราษีไศล (รูปที่ 1) โดยปัจจุบันโครงการก่อสร้างฝ่ายห้วยน้ำได้มีการดำเนินการก่อสร้างเกือบเสร็จสมบูรณ์แล้ว เหลือเพียงการถมแม่น้ำมูลเพื่อเปลี่ยนเส้นทางให้น้ำไหลผ่านเพื่อเปิดใช้งาน

รูปที่ 1 แผนที่แสดงตำแหน่งการก่อสร้างฝ่ายห้วยน้ำ



อย่างไรก็ตาม ในระหว่างดำเนินการก่อสร้างฝายห้วยนา³ ได้มีประชาชนในพื้นที่คัดค้านมาโดยตลอด ซึ่งสามารถสรุปประเด็นที่ชาวบ้านคัดค้านได้ ดังนี้

1. การเรียกร้องค่าชดเชยและค่าทดแทนที่เป็นธรรม เนื่องจากว่าพื้นที่ก่อสร้างบริเวณบ้าน กอกรวมทั้งพื้นที่ในบ้านหนองเทาซึ่งเป็นบริเวณสร้างคันดินขนาดกว้าง 10 เมตร เพื่อเป็นผนังกันน้ำจากฝายห้วยนาไม่ให้เอ่อล้นท่วมบริเวณใกล้เคียง เป็นที่ดินของชาวบ้านซึ่ง ส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ทาม³ ซึ่งชาวบ้านครอบครองโดยการเข้าไปใช้สิทธิ์ตามธรรมชาติซึ่งเป็นการรับรู้กันเองของชุมชนชาวบ้านบางคนจึงไม่ได้รับค่าชดเชย ทำให้เกิดการโต้แย้งสิทธิของชาวบ้าน
2. การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีความสมบูรณ์ แม้ว่าจะมีการว่าจ้างให้มีการดำเนินการจัดทำแล้ว โดยกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานผู้เป็นเจ้าของโครงการได้ว่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา คือ บริษัทเอเซียเอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการศึกษาสรุปว่าโครงการนี้มีความเหมาะสมที่จะสร้างโดยมีผลกระทบต่อบริเวณและสังคมไม่มากนัก และโครงการจะสร้างผลประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบชลประทานและการเกษตรในพื้นที่ (สรุปผลการศึกษาตามตารางที่ 2) ซึ่งการศึกษาดังกล่าวถูกวิจารณ์ในบางด้าน ได้แก่ เป็นการศึกษาที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการศึกษา และกรอบการศึกษาละเลยประเด็นเชิงพื้นที่ เช่น ระบบนิเวศท้องถิ่น เป็นต้น เพราะผู้ทำการศึกษาเป็นนักวิชาการจากภายนอก อย่างไรก็ตาม กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้ชี้แจงในภายหลังว่า การสร้างฝายห้วยนาไม่ต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการก่อสร้างฝายไม่ใช่เขื่อน แต่ประชาชนในพื้นที่เห็นว่าจะต้องมีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยเฉพาะการรังวัดที่ดินและการตรวจสอบทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ จึงเสนอให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม โดยเพิ่มมิติผลกระทบทางด้านสังคมเข้าไปในการศึกษาเพิ่มเติมด้วย

³ ประสิทธิ์ กุณรัตน์ อธิบายความหมายของพื้นที่ “ทาม” ว่าพื้นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำ เป็นที่ราบน้ำท่วมถึง จะถูกน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก สภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นที่ลุ่ม เป็นที่ดอนสลับกันไป ประกอบด้วยแอ่งน้ำ หนองน้ำ และร่องน้ำที่เรียกว่า “กุดหลง” มากมาย บางแห่งเป็นที่ลุ่มต้ำมีน้ำแช่แข็งตลอดปี เรียกว่า “บุง” ทั้งบริเวณปกคลุมด้วยพืชพันธุ์ไม้หลากหลายชนิดตามระดับของพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็นพวกไม้พุ่ม ไม้หนามที่ทนต่อสภาพน้ำท่วม หรือน้ำแช่แข็งได้ดี ทำให้บริเวณที่เป็นพื้นที่ทามและพื้นที่บุง ถูกเรียกว่า “ป่าบุงป่าทาม” หรือมักเรียกสั้นๆว่า ป่าทาม บริเวณทามจะได้รับดินตะกอนใหม่ จากการพัดพามาที่ถมของสายน้ำ ดินทามจึงเป็นดินที่มีคุณภาพความอุดมสมบูรณ์สูง”

ตารางที่ 2 ตารางแสดงระดับผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการฝายห้วยนา

ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม	องค์ประกอบของโครงการ			
	ฝายเก็บน้ำ		ระบบชลประทาน	
	ระหว่างก่อสร้าง	ช่วงดำเนินการ	ระหว่างก่อสร้าง	ช่วงดำเนินการ
ทรัพยากรกายภาพ				
สภาพภูมิอากาศ	0	0	0	0
อุทกวิทยาน้ำผิวดิน	-1	+1	0	+1
อุทกวิทยาน้ำใต้ดิน	0	+1	0	+1
คุณภาพน้ำผิวดิน	-1	0	-1	0
ตะกอน	-1	0	0	0
ดิน	-1	-1	0	0
ดินเค็ม	-1	0	0	0
ธรณีวิทยาและทรัพยากรแร่	0	0	0	0
การกษัยของดิน	-1	0	-1	0
ทรัพยากรชีวภาพ				
นิเวศวิทยาทางน้ำและประมง	-1	+1	0	+1
ป่าไม้	-1	+1	0	+1
สัตว์ป่า	-1	0	-1	0
คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์				
การใช้น้ำ/ชลประทาน	0	+2	0	+2
น้ำท่วม	0	-1	0	+1
การใช้ที่ดิน	0	+1	0	+1
การเกษตร/อุตสาหกรรม	0	+2	0	+3
การคมนาคม	0	+1	0	+2
คุณภาพชีวิต				
เศรษฐกิจ	+1	+3	+1	+3
สังคม	-1	+2	-1	+2
การอพยพและการชดเชย	+3	0	0	0
สาธารณสุข	-1	+1	-1	+1
โบราณคดี	0	0	-1	0

หมายเหตุ: + ผลกระทบในทางบวก ,- ผลกระทบในทางลบ ,
0 ไม่มีผลกระทบ ,1 ผลกระทบในระดับต่ำ , 2 ผลกระทบในระดับปานกลาง ,
3 ผลกระทบในระดับสูงถึงสูงมาก

ที่มา: บริษัทเอเชียน เอ็นจิเนียริง คอนสัลแตนท์ จำกัด และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544: 9

3. โครงการฝายห้วยนาจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ ซึ่งเป็นฐานทุนในการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน ได้แก่ พื้นที่บางแห่งที่จะถูกน้ำท่วมเป็นสภาพ ป่าที่อุดมสมบูรณ์ บางแห่งเป็นป่าบุ่งป่าทามซึ่งชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์ โดยประโยชน์ที่ชาวบ้านได้รับจากป่าบุ่งป่าทามนั้นมีหลายลักษณะ ได้แก่

- ใช้เป็นพื้นที่ในการทำนา รวมถึงการปลูกพืชไร่และพืชผัก
- เป็นแหล่งในการหาของป่า ได้แก่ เห็ด หน่อไม้ ผลไม้ป่า สมุนไพรต่างๆ และเครือไม้
- เป็นแหล่งเลี้ยงสัตว์ เช่น วัว ควาย เป็นต้น เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีหนองน้ำ
- เป็นแหล่งวัตถุดิบดินทามสำหรับการตีหม้อ

ความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างฝายห้วยนา

จากประเด็นคัดค้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างฝายห้วยนานั้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างฝายห้วยนาออกมาทำกิจกรรมคัดค้านและดำเนินการร้องเรียนในลักษณะต่างๆ นอกจากนี้ประชาชนที่คัดค้านฝายห้วยนา ยังได้เข้าร่วมกับกรณีปัญหาอื่นๆ ในนามของสมัชชาคนจน เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายอีกด้วย ซึ่งจากการประมวลเหตุการณ์ความขัดแย้งกรณีฝายห้วยนา พบว่า พัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวโน้มที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยในระยะเริ่มแรกนั้นประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมแม้แต่การรับรู้ข้อมูลของโครงการ แต่ในระยะต่อมาภายหลังจากได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีมากขึ้นตามไปด้วย (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 เหตุการณ์ความขัดแย้งกรณีฝายห้วยนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน ระหว่างปี พ.ศ. 2533-2547

ช่วงเวลา	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	กระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง	การมีส่วนร่วมของประชาชน
พ.ศ. 2533	การชี้แจงการสร้างฝายที่บ้านห้วยนา		ชี้แจงกับสภาตำบลในพื้นที่
พ.ศ. 2534	การสำรวจการสร้างฝายห้วยนาที่บ้านนอก		ไม่มีการชี้แจงข้อมูล
มีนาคม พ.ศ. 2535	เริ่มดำเนินการก่อสร้างฝายห้วยนาที่บ้านนอก ชาวบ้านเรียกร้องค่าชดเชยแต่ส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิ์	จังหวัดศรีสะเกษแต่งตั้งคณะกรรมการจ่ายค่าชดเชย โดยมีข้อสรุปว่าที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์จ่ายค่าชดเชยในอัตราไร่ละ 14,000 บาท ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์จ่ายค่าชดเชยไร่ละ 8,400 บาท เฉพาะที่ดินที่มีต่อฟางข้าวเท่านั้น	ไม่มีส่วนร่วม
พ.ศ. 2535	ก่อสร้างคันดินเป็นพนังกันน้ำเพื่อเสริมตลิ่งริมน้ำมูล -พนังกันน้ำทับที่ดินชาวบ้าน -ผู้รับเหมายุดดินในที่ชาวบ้านมาทำพนังกันน้ำ -ชาวบ้านบางคนไม่ได้รับค่าชดเชย	ไม่ชัดเจน	ชาวบ้านในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วม

ช่วงเวลา	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	กระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง	การมีส่วนร่วมของประชาชน
พ.ศ. 2536	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณริมฝั่งแม่น้ำมูล ในพื้นที่ 5 ตำบลของอำเภอราษีไศล และ 1 ตำบลในพื้นที่อำเภออุทุมพรพิสัย ชาวบ้านได้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญทางราชการ	เนื่องจากชาวบ้านไม่ทราบกฎหมายว่า จะต้องคัดค้านการออกหนังสือสำคัญภายใน 15 วัน ทำให้ไม่สามารถยับยั้งได้	ประชาชนไม่มีส่วนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. 2538			ชาวบ้านที่สูญเสียที่ดินจากการสร้างฝายห้วยนาเข้าร่วมกับสมัชชาคนจนเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการสร้างเขื่อนร่วมกับกรณีปัญหาอื่นๆ
พ.ศ. 2541	มีการจ่ายค่าชดเชยให้กับกรณีเขื่อนราษีไศลให้กับชาวบ้านกลุ่มสมัชชาคนจน		ชาวบ้านในพื้นที่ฝายห้วยนาได้เข้าร่วมกับสมัชชาลุ่มน้ำมูล โดยมองเห็นตัวอย่างผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตนเองหากมีการเก็บกักน้ำเช่นเดียวกับเขื่อนราษีไศล จึงได้ยื่นข้อเสนอมขอเรียกร้องกับรัฐบาลและยื่นหนังสือให้กับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ 1) ให้ปักขอบเขตอ่างเก็บน้ำฝายห้วยนาให้ชัดเจน และแจ้งให้ราษฎรทราบ 2) ตรวจสอบและรังวัดที่ดินทำกินของราษฎรที่มีที่ทำกินในเขตอ่างเก็บน้ำและทำการพิสูจน์สิทธิ์ พร้อมทั้งสำรวจพื้นที่ทำประโยชน์ร่วมกันให้เรียบร้อย 3) ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ โดยให้มีตัวแทนราษฎรจำนวนครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น 4) ในระหว่างดำเนินการข้างต้น ให้ รัฐบาลสั่งการให้กรมพัฒนา

ช่วงเวลา	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	กระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง	การมีส่วนร่วมของประชาชน
			และส่งเสริมพลังงานชลประทาน เก็บกักน้ำออกไปก่อน
พ.ศ. 2541-2542	ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการ พิสูจน์สิทธิ์ในที่ดินทำกินของ ชาวบ้าน		14 ก.ค. 2541 - มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม ระหว่างภาคราชการและตัวแทน กลุ่มที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ จากฝ่ายห้วยนา 31 ก.ค. 2541 - การประชุมของคณะกรรมการ ร่วมฯ ได้มอบหมายให้กรม พัฒนาและส่งเสริมพลังงานปึก ชอบเขตอ่างเก็บน้ำฝ่ายห้วยนาที่ ระดับ 115 ม.รทก. แต่การ ดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้าทำ ให้ชาวบ้านรวมตัวกันยื่นคำร้อง ต่อพนักงานที่ดินเพื่อให้ออก เอกสารสิทธิ์เพื่อเป็นหลักประกัน ในการจ่ายค่าชดเชย แต่ทางการ ชี้แจงว่าที่ดินดังกล่าวกลายเป็นที่ สาธารณะสมบัติของ แผ่นดิน
2 ธันวาคม พ.ศ. 2541			ชาวบ้านรวมตัวเป็นศูนย์ ประสานงานความเดือดร้อนฝ่าย ห้วยนา โดยยื่นหนังสือต่อ ผู้ตรวจการกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการศึกษา ผลกระทบก่อนกักเก็บน้ำ
4 ธันวาคม พ.ศ. 2541			ตัวแทนศูนย์ประสานงานความ เดือดร้อนฝ่ายห้วยนายื่นหนังสือ ถึงเลขาธิการสำนักนโยบายและ แผน สิ่งแวดล้อมเพื่อขอทราบ ผลการพิจารณารายงาน การศึกษาความเหมาะสมของ โครงการ ซึ่งได้รับ คำตอบว่า รายงานการศึกษา ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ โครงการฝ่ายห้วยนายังไม่สมบูรณ์ อยู่ในระหว่างปรับปรุง
5 มกราคม พ.ศ. 2542	ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ จากการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงเดินทางไป	จังหวัดศรีสะเกษตั้งคณะกรรมการแก้ไข ปัญหา พบว่า กรมที่ดินได้ออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงจำนวน 35 แปลงทับ	

ช่วงเวลา	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	กระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง	การมีส่วนร่วมของประชาชน
	ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี ที่ทำเนียบรัฐบาล	ที่ดินทำกินของราษฎรที่ร้องเรียนจำนวน 2,252 แปลง และให้มีการรังวัด แต่ กรมที่ดินไม่ได้ดำเนินการ โดยอ้างว่า ไม่มีงบประมาณ	
25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542	ตัวแทนศูนย์ประสานงาน ความเดือดร้อนเขื่อนห้วยนา ยื่นหนังสือถึงผู้ตรวจราชการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานโยธาและแผน สิ่งแวดล้อม		ขอเรียกร้องของชาวบ้านภาย หลังจากการได้รับข้อมูลของทาง ราชการ คือ 1) ให้มีการปักหลักซีเมนต์บอก ระดับน้ำที่ 115.5 ม.รทก. และ ขอบเขต อย่างเก็บน้ำทุก 1 ก.ม. 2) ต้องชี้แจงกับชาวบ้านทุก ชุมชนที่ได้รับผลกระทบเรื่อง การปักหลักเขตและผลกระทบที่ จะเกิดขึ้น 3) ให้มีการตรวจสอบพื้นที่ที่อยู่ ต่ำกว่าระดับเก็บกักน้ำ และให้มี แผนการป้องกันผลกระทบและ การชดเชยอย่างเป็นธรรม 4)ให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อน จนกว่า การศึกษาผลกระทบ สิ่งแวดล้อมจะแล้วเสร็จ
28 พฤษภาคม พ.ศ. 2542	ศูนย์ประสานงานผู้เดือดร้อน ฝ่ายห้วยนาได้รับหนังสือชี้แจง จากกรมพัฒนาและส่งเสริม พลังงานว่าฝ่ายห้วยนาไม่อยู่ ในข่ายจัดทำรายงาน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นฝ่าย		ชาวบ้านเรียกร้องให้มีการ เปิดเผยข้อมูลโครงการฝ่าย ห้วยนาแต่ไม่ได้รับการตอบรับ
17 มีนาคม พ.ศ. 2543			ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจาก ฝ่าย ห้วยนาชุมนุมบริเวณห้วยงาน ฝ่ายห้วยนา โดยมีข้อเรียกร้อง ดังนี้ 1) ให้ยุติการสร้างฝ่ายห้วยนาและ การถมดินปิดกั้นแม่น้ำมูล ชั่วคราว 2) ให้ดำเนินการรังวัดขอบเขต อย่างเก็บน้ำและรังวัดพื้นที่ราษฎร ที่ ได้รับความเสียหาย 3) ทำการศึกษาผลกระทบ สิ่งแวดล้อม 4) ให้มีมาตรการป้องกันแก้ไข

ช่วงเวลา	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	กระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง	การมีส่วนร่วมของประชาชน
			ปัญหาถ้าความเสียหายเกิดขึ้นกับราษฎรต้องมีการชดเชยอย่างยุติธรรม 5) ต้องมีมาตรการในการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมหลังเขื่อนเก็บกักน้ำ
24 เมษายน พ.ศ. 2543	ชาวบ้านในนามสมัชชาคนจนชุมนุมที่ศาลากลางจังหวัดศรีสะเกษ และในภายหลังไปรวมตัวกับกลุ่มสมัชชาคนจนที่บริเวณสันเขื่อนปากมูล	-เวทีชี้แจงและเปิดเผยข้อมูลของทางราชการ ณ ศาลาประชาคมจังหวัดศรีสะเกษ -กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ สั่งให้ชะลอการถมลำน้ำมูลและแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมกรณีฝายห้วยนา แต่การสร้างฝายยังคงดำเนินต่อไป -ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อบกพร่องโครงการฝายห้วยนาแต่ไม่มีการลงมือดำเนินงาน -กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจน 14 กรณี ซึ่งรวมกรณีฝายห้วยนา โดยมีนักวิชาการ 10 ท่าน มีมติเห็นว่าควรระงับโครงการไว้ก่อน เพื่อให้มีการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมซึ่งดำเนินการโดยคณะผู้ศึกษาที่ไม่ใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการ เป็นสถาบันที่เป็นกลาง มีตัวแทนชาวบ้านในพื้นที่องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการกำกับและให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสถาบันการศึกษาท้องถิ่นร่วมเป็นคณะศึกษา และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเปิดเผยข้อมูลของโครงการตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	
25 กรกฎาคม พ.ศ. 2543		มติกรม. เห็นชอบให้ระงับการถมลำน้ำมูลเดิมเพื่อศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมเห็นชอบให้เปิดเผยข้อมูล และให้ตรวจสอบทรัพย์สินของราษฎรที่คาดว่าจะเสียหายจากโครงการฝายห้วยนาพร้อมกับราษฎร	
11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544	นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เดินทางมาพบกับสมัชชาคนจน	คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 50/2544 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน	คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหกรณีฝายห้วยนา ดังนี้

ช่วงเวลา	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	กระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง	การมีส่วนร่วมของประชาชน
	จนซึ่งชุมนุมอยู่หน้าทำเนียบรัฐบาล		1) ยุติการดำเนินการกมน้ำมันดิบเพื่อศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม 2) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมให้คณะรัฐมนตรีรับรอง คณะกรรมการตามคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์ที่ 88/2543 และรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการศึกษา 3) ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของชาวบ้านที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากฝายห้วยนา โดยให้ตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลและสมาชิกคนจน
3 เมษายน พ.ศ. 2544	มีการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาฝายห้วยนาระหว่างฝ่ายต่างๆ	มีการตั้งคณะกรรมการร่วมหลายชุดในด้านต่างๆได้แก่คณะทำงานตรวจสอบทรัพย์สิน แต่กรรมการไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เพราะมีการโต้แย้งเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินระหว่างรายชื่อของสมาชิกคนจนและกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานและการสร้างเขื่อนยังคงดำเนินต่อไป โดยอ้างว่าถ้ายุติการดำเนินงานจะถูกบริษัทรับเหมาฟ้องร้องค่าเสียหาย ส่วนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม ต้องรอรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับเดิมซึ่งทำการศึกษามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ให้เสร็จก่อน	
ตุลาคม พ.ศ. 2545	เปลี่ยนผู้รับผิดชอบโครงการจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเป็นกรมชลประทาน	จังหวัดศรีสะเกษได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินระดับจังหวัดและอำเภอ โดยไม่นำข้อมูลของสมาชิกคนจนมาประกอบการพิจารณา	
พ.ศ. 2546		-การรังวัดที่ดิน และตรวจสอบทรัพย์สินดำเนินการในบางพื้นที่แต่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ -มีการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมกรณีฝายห้วยนา โดยมีนายปลอดประสพ สุรัสวดี ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน	

ช่วงเวลา	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	กระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง	การมีส่วนร่วมของประชาชน
พ.ศ. 2547			-โครงการสิทธิชุมชนสนับสนุนให้สร้างเครือข่ายองค์กรชาวบ้านในประเด็นสิทธิกับองค์กรประชาชนต่างๆ -งานวิจัยของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากฝายห้วยนาในประเด็นการจัดการน้ำ
พฤศจิกายน พ.ศ. 2547	จังหวัดศรีสะเกษมีคำสั่งที่ 2482/2547 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างฝายห้วยนา	เพื่อให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมร่วมกันระหว่างข้าราชการกับราษฎร และเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร202/10585 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2532 จำนวนคณะกรรมการ 23 คน ประกอบด้วย ข้าราชการ 11 คน ชาวบ้าน 10 คน และองค์กรพัฒนาเอกชน 2 คน โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษเป็นประธาน	ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะคณะกรรมการ นอกจากนี้ NGOs ที่ทำงานในพื้นที่ยังได้มีฐานะเป็นคณะกรรมการและ ฝ่ายเลขานุการ
28 มกราคม พ.ศ. 2548		-คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ได้รับผลกระทบได้ประชุมถึงกระบวนการทำงานและการเร่งรัดการทำ EIA/SIA ใหม่เพื่อทราบผลกระทบที่แท้จริงรวมทั้งการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อรับผิดชอบการทำ EIA/SIA -การมีตัวแทนชาวบ้านในการออกโรงวัดร่วมกับชลประทาน และต้องการให้ฝ่ายเลขาของคณะกรรมการส่งแผนที่ให้ชาวบ้านเพื่อทราบ	ชาวบ้านพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะเสียหาย และการเร่งให้รัฐจัดทำ EIA/SIA
28 มกราคม พ.ศ. 2548		คณะกรรมการได้สรุปความก้าวหน้าการทำ EIA/SIA ฉบับใหม่ว่า: ขณะนี้ หลังจากที่มีการชลประทานได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม จากการก่อสร้างฝายห้วยนาเป็นคำสั่งของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 16 พ.ค. 2546 โดยนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ คณะกรรมการชุดนี้ยังไม่ได้ดำเนินการอะไรต่อ และยังไม่ได้จ้างสถาบันการศึกษาหรือบริษัทศึกษา	ชาวบ้านพยายามที่จะทราบความเคลื่อนไหวของรัฐในการทำ EIA/SIA เป็นอันดับแรก เนื่องจากชาวบ้านมีความเชื่อมั่นว่าผลการศึกษาจะทำให้ชาวบ้านทราบแน่ชัดถึงระดับน้ำท่วม ความครอบคลุมการสูญเสียที่ดินทำกิน และผลกระทบด้านอื่นๆ

จากตารางความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีฝ่ายหัวนา นี้ แสดงให้เห็นว่าการเรียกร้องของประชาชนได้ส่งผลที่สำคัญในหลายลักษณะ เช่น การออกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ให้ระงับการถมลำนํ้ามูลเพื่อศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม และการสำรวจทรัพย์สิน การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เพื่อศึกษาผลกระทบจากฝ่ายหัวนาซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย นักวิชาการอิสระ ตัวแทนจากภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้น และจะต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นที่รายงานศึกษาผลกระทบฉบับแรกไม่กล่าวถึงหรือมีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งประเด็นสำคัญอยู่ที่องค์ความรู้ท้องถิ่น ได้แก่ วิถีชีวิต ระบบนิเวศท้องถิ่น ระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในท้องถิ่นนั้น ยังไม่ได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบแต่ประการใด

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ความขัดแย้งการจัดการน้ำภาคเหนือ:

สู่สังคมสมานฉันท์

Water Resource Conflicts in the Northern Region

โดย

มนตรี จันทวงศ์

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

1. ระบบเหมืองฝายในภาคเหนือ 1

2. สถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งการจัดการน้ำลุ่มน้ำแม่ปิง ในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน..... 3

3. สู่สังคมสมานฉันท์ ท่ามกลางความขัดแย้งที่เกิดขึ้น 9

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดการน้ำได้กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนในสังคมไทย ทั้งในแง่ของการที่มีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย และทุกฝ่ายมีผลประโยชน์เบื้องหลังที่แตกต่างกัน และเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ด้วยเหตุนี้ปัญหาความขัดแย้งการจัดการน้ำที่เกิดขึ้น จึงมีความซับซ้อนหลายมิติ เช่น มิติของการใช้ความรู้ที่แตกต่างกันการจัดการน้ำ มิติของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งในลุ่มน้ำเดียวกันและระหว่างลุ่มน้ำ มิติของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง มิติของความขัดแย้งในการพัฒนาทรัพยากรอื่นๆ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และบางกรณีเป็นมิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งในการจัดการน้ำลุ่มน้ำปิงในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน เป็นตัวอย่างที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาต่างๆ ได้อย่างรอบด้าน

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งการจัดการน้ำ สังคมและรัฐจำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขใหม่ๆ ให้กระบวนการแก้ไขปัญหามีแสงสว่างทางออก ที่ตั้งบนหลักการ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” มีความโปร่งใส มีความเท่าเทียม และใช้ระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอเพื่อการถกเถียงได้แก่

1. รัฐและหน่วยงานของรัฐควรจะต้องยับยั้งหรือชะลอการดำเนินการใดๆ ที่กำลังเป็นเงื่อนไขของปัญหาความขัดแย้งการจัดการน้ำ เพื่อสร้างบรรยากาศที่ดี ของการพัฒนาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา กับทุกภาคส่วน
2. การทำงานที่ตั้งอยู่บนหลักการของความโปร่งใสและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม ตามมาตรา 46 56 58 59 79
3. การปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานการศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ ที่มีความโปร่งใส สังคมสามารถตรวจสอบได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
4. การสนับสนุนที่ชัดเจน ในการนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ทั้งในเขตเมืองและเขตอุตสาหกรรม
5. รัฐต้องคืนสิทธิการบริหารจัดการน้ำในโครงการชลประทานหลวง แก่กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำและกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานอื่นๆ
6. รัฐและหน่วยงานของรัฐ จำเป็นต้องเรียนรู้ “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” การเรียนรู้ในทางปฏิบัติสามารถเปรียบได้ดังคำพูดที่ว่า คำกล่าวที่ว่า “รัฐต้องถอยอาจจะมากถึง 10 ก้าว ขณะที่ประชาชนถอยเพียงก้าวเดียวก็เพียงพอแล้ว” ไม่ใช่ “รัฐกับประชาชน ต้องถอยกันคนละก้าว” เพราะในอดีตมีแต่ประชาชนถอย รัฐไม่เคยถอย

ความขัดแย้งการจัดการน้ำภาคเหนือ: สู่สังคมสมานฉันท์

มนตรี จันทวงศ์

การจัดการน้ำได้กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งสำคัญประการหนึ่งของสังคมไทย โดยมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย และทุกฝ่ายมีผลประโยชน์เบื้องหลังที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำมิได้เป็นปัญหาเฉพาะตัว “ทรัพยากรน้ำ” เท่านั้น หากแต่ยังเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรอื่นๆ ด้วย เช่น การจัดการป่าไม้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยเหตุนี้ปัญหาความขัดแย้งการจัดการน้ำที่เกิดขึ้น จึงมีความซับซ้อนหลายมิติ เช่น มิติของการใช้ความรู้ที่แตกต่างกันในการจัดการน้ำ มิติของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งในลุ่มน้ำเดียวกันและระหว่างลุ่มน้ำ มิติของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง มิติของความขัดแย้งในการพัฒนาทรัพยากรอื่นๆ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และบางกรณีเป็นมิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ดังนั้นในหลายกรณีเราจะพบว่า มาตรการ นโยบายหรือกฎหมายใดที่ถูกนำมาใช้จัดการกับปัญหาทรัพยากรน้ำนั้น เพียงมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะตัวทรัพยากรน้ำเท่านั้น จะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังอาจจะสร้างความขัดแย้งใหม่ๆ เพิ่มขึ้นมาอีก

เอกสารชิ้นนี้ จะกล่าวถึงรูปแบบการจัดการน้ำในภาคเหนือซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปคือ การจัดการน้ำในระบบเหมืองฝาย อันเป็นระบบการชลประทานดั้งเดิมของชุมชนล้านนา การเกิดขึ้นของระบบชลประทานหลวงขนาดใหญ่และสภาพปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยดูจากการจัดการน้ำในลุ่มน้ำแม่ปิง ในเขตแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน¹ ซึ่งมีความหลากหลายของปัญหาความขัดแย้งในหลายมิติดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น ในส่วนสุดท้ายจะได้ประมวลแนวทางต่างๆ ไว้เป็นข้อถกเถียง เพื่อเป็นทางเลือกการแก้ไขข้อขัดแย้งการจัดการน้ำที่มีอยู่ ผู้เขียนหวังว่าข้อเสนอแนะที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาแนวทาง “การจัดการน้ำที่สร้างความสมานฉันท์” ให้เกิดขึ้นได้ในสังคม

1. ระบบเหมืองฝายในภาคเหนือ

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณประเทศไทยภาคเหนือตอนบนในปัจจุบัน รู้จักการนำน้ำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการเกษตรมาเป็นเวลานานแล้ว อาณาจักรล้านนาโบราณหรือหมายถึงพื้นที่ภาคเหนือตอนบนมีการจัดการระบบชลประทานขนาดเล็ก หรือระบบเหมืองฝายในระดับชุมชน เพื่อยกระดับน้ำให้ไหลเข้าสู่ลำเหมืองและที่นาตามแรงโน้มถ่วงของโลก โดยมีหลักฐานปรากฏอยู่ใน “กฎหมายมังรายศาสตร์” ซึ่งเป็นพระบรมราชโองการเกี่ยวกับหลักปฏิบัติในการจัดการระบบเหมืองฝายของกษัตริย์ใน

¹ ในเอกสารชิ้นนี้จะยังไม่กล่าวถึงความขัดแย้งของการใช้น้ำประเภทอื่นๆ ได้แก่ การใช้น้ำบาดาล การใช้น้ำเพื่อการประมง

อาณาจักรล้านนามีอายุกว่า 700 ปี และระบบการจัดการน้ำลักษณะนี้ได้กลายสถานะเป็นวัฒนธรรมในการจัดการน้ำที่สืบทอดและคงอยู่ในชุมชนภาคเหนือบางแห่งมาจนถึงปัจจุบัน (อัมพวาและเนตรดาว ในเนตรดาวและมนตรี, 2543) ประมาณว่ามีระบบเหมืองฝายกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ภาคเหนือถึง 4,000 เหมืองฝาย โดยแต่ละแห่งมีพื้นที่ชลประทานตั้งแต่ 5 ไร่ ไปจนถึง 10,000 ไร่ (มิ่งสรรพ และคณะ, 2544)

การจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายได้ผลิตประเพณีขึ้นมา และถูกถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งสู่รุ่นหนึ่งสืบมา ได้แก่ ประเพณีการเลี้ยงผีขุนน้ำ, ประเพณีการเลี้ยงผีฝาย, ประเพณีการล่องเหมือง ประเพณีเหล่านี้ได้กลายเป็น “วัฒนธรรมการจัดการน้ำระบบเหมืองฝาย” ของชุมชนมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่าไม่มีสภาพการบังคับใช้กฎหมายมายังราชศาสตร์ในปัจจุบันแล้วก็ตาม หลักการพื้นฐานของวัฒนธรรมการจัดการน้ำระบบเหมืองฝายที่สั่งสมกันมาคือ การใช้น้ำแต่พอดี, ทุกคนได้รับสิทธิการใช้น้ำเท่าเทียมกัน, สมาชิกต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาระบบเหมืองฝายร่วมกัน ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการ การใช้แรงงานและการเคารพกฎเกณฑ์ที่ร่วมกันกำหนดไว้ วัฒนธรรมการจัดการน้ำระบบเหมืองฝาย จึงเป็นตัวอย่างรูปธรรมที่ชัดเจนมากที่สุดประการหนึ่งที่มีความสอดคล้องกับมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

การจัดการน้ำระบบเหมืองฝาย ไม่ได้มีหน้าที่เพียงสนับสนุนน้ำชลประทานแก่พื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น เรายังพบว่า “ลำเหมือง” จำนวนมากได้ทำหน้าที่อื่นๆ ที่สำคัญควบคู่ไปด้วย เช่น ลำเหมืองจะทำหน้าที่เป็นแหล่งน้ำใต้ดินให้บ่อน้ำตื้น ลำเหมืองบางเส้นซึ่งมีขนาดใหญ่และผ่านชุมชน จะเอื้อประโยชน์ในการอาบน้ำ การซักล้าง แหล่งน้ำในเทศกาลสงกรานต์ และประเพณีลอยกระทง และการใช้เพื่อการทำอุตสาหกรรมในครัวเรือน อย่างไรก็ตามเราจะไม่พบการเชื่อมต่อน้ำทั้งจากบ้านเรือนมาลงลำเหมือง

การจัดการน้ำในระบบชลประทานหลวงในภาคเหนือ² ได้สร้างข้อทับไปบนระบบเหมืองฝายดั้งเดิมจำนวนมาก และส่วนใหญ่ถูกสร้างขึ้นมานานในยุคสมัยของการปกครองที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองใดๆ ได้ ทำให้ชุมชนจำเป็นอย่างยิ่งต้องยอมรับต่อการเข้ามาของระบบชลประทานหลวง เช่น โครงการชลประทานแม่แตง โครงการชลประทานแม่จัน-แม่แฝก โครงการชลประทานแม่กวง โครงการชลประทานแม่ลาว โครงการต่างๆ เหล่านี้ ไม่ได้ทำหน้าที่จ่ายน้ำชลประทานให้เฉพาะภาคเกษตรเท่านั้น หากแต่ยังจ่ายน้ำให้กับส่วนราชการ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและภาคเมือง(ผ่านระบบการประปาส่วนภูมิภาค) และธุรกิจใหม่ๆ ด้วย เช่น สนามกอล์ฟ ธุรกิจเกษตร บ้านจัดสรร โรงแรม ซึ่งยังคงสามารถอธิบายได้ว่าเป็นบริการของรัฐสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การสร้างระบบชลประทานหลวงตั้งแต่แรกในเรื่องโครงการเอนกประสงค์ การจัดสรรน้ำในระบบชลประทานหลวง ยังคงเป็นอำนาจของกรมชลประทาน ตาม พ.ร.บ. ชลประทานหลวง

² ประกอบด้วย การสร้างเขื่อน, อ่างเก็บน้ำ, ประตูน้ำ, คลองชลประทาน, คลองซอย, การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำคลองชลประทาน

2. สถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งการจัดการน้ำลุ่มน้ำแม่ปิง ในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน

ความขัดแย้งการจัดการน้ำแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน มีความซับซ้อนของปัญหาทั้งในช่วงฤดูฝน (น้ำมาก) และฤดูแล้ง (น้ำน้อย) เนื่องจากการพัฒนาในทุกภาคการผลิต ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม ภาคเมืองและการท่องเที่ยว ภาคอุตสาหกรรม ฯลฯ ส่งผลให้เกิดความต้องการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้น ในบทความชิ้นนี้ จะได้ประมวลความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบางส่วนของจัดการน้ำในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของความขัดแย้งต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันในพื้นที่แอ่งเชียงใหม่-ลำพูน มีโครงการชลประทานขนาดใหญ่ที่มีบทบาทในการจัดการน้ำในภาพรวม ได้แก่

1. โครงการชลประทานแม่แตง(โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่แตง) จ่ายน้ำชลประทานให้ระบบการเกษตรในเขตอ.แม่แตง อ.หางดง อ.เมือง อ.หางดงและอ.สันป่าตอง รวมทั้งเป็นแหล่งน้ำดิบแก่การประปาเชียงใหม่ (สถานีสูบน้ำวัดอุโมงค์) และกิจการท่องเที่ยวตามแนวเขตรคลองชลประทาน
2. อ่างเก็บน้ำเขื่อนแม่งัดและระบบชลประทานแม่แฝก จ่ายน้ำชลประทาน ในเขตอ.แม่แตง อ.สันทราย อ.สันกำแพง และทำหน้าที่บรรเทาปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ได้ส่วนหนึ่ง
3. อ่างเก็บน้ำเขื่อนแม่งวงอุดมธาราและระบบชลประทานแม่กวง จ่ายน้ำชลประทาน ในเขต อ.ดอยสะเก็ด อ.สันกำแพง อ.สารภี เป็นแหล่งน้ำดิบแก่นิคมอุตสาหกรรมลำพูนและโรงกรองน้ำการประปาเชียงใหม่ (เขื่อนแม่กวง) และการประปาในเขต อ.ดอยสะเก็ด

ขณะเดียวกันในพื้นที่แอ่งเชียงใหม่-ลำพูน ก็มีระบบเหมืองฝายเดิมอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นระบบเหมืองฝายกันแม่น้ำปิง เช่น ฝายพญาคำ ฝายท่าวังตาล ฯลฯ และที่กั้นลำน้ำสาขา ที่ไหลลงแม่น้ำปิง เช่น น้ำแม่แตง น้ำแม่มิ น้ำแม่งัด น้ำแม่กวง น้ำแม่ขาน น้ำแม่ว้าง อย่างไรก็ตามบทบาทของระบบเหมืองฝายที่มีอยู่เดิมนั้น ไม่ได้มีเฉพาะส่งน้ำให้พื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น หากแต่ยังทำหน้าที่ระบายน้ำในช่วงฤดูฝนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการวางผังเมืองของเมืองเชียงใหม่ในอดีต ก็ถูกออกแบบให้มีระบบการระบายน้ำที่มีสัมพันธ์กับการไหลของน้ำ เช่น คูเมืองจะทำหน้าที่ระบายน้ำจากดอยสุเทพ ไม่ให้เข้ามาท่วมในเขตเมืองชั้นใน การขุดคลองแม่ข่า เพื่อระบายน้ำจากคูเมืองลงแม่น้ำปิงและทำหน้าที่ระบายน้ำปิงที่เอ่อล้นขึ้นมาไม่ให้ท่วมเข้ามาถึงเขตคูเมือง กล่าวได้ว่าโครงข่ายของลำเหมืองในแอ่งเชียงใหม่ลำพูน เป็นโครงข่ายของการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่มีอยู่

การเกิดขึ้นของระบบชลประทานหลวงขนาดใหญ่ทั้ง 3 โครงการ ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายในหลายด้าน รวมทั้งในบางพื้นที่มีผลในเชิงการทำลายระบบเหมืองฝายดั้งเดิมลงไป จากตัวอย่างของโครงการชลประทานแม่แตง (หรือโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่แตง) สร้างเสร็จ

ในปี 2516³ ได้ทำลายระบบเหมืองฝายและองค์กรดั้งเดิมลงไปเป็นจำนวนมาก และการบริหารจัดการน้ำระดับคลองซอยก็ประสบกับปัญหาข้อขัดแย้งการจัดสรรน้ำตามมามากมาย เพราะสิทธิในการจัดการน้ำได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง จากสิทธิการจัดการน้ำของกลุ่มเหมืองฝาย เปลี่ยนไปสู่สิทธิการจัดสรรของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่แตง สมาชิกผู้ใช้น้ำจะมีสิทธิใช้น้ำได้จะต้องสมัครเป็นสมาชิกผู้ใช้น้ำสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานแม่ริม-แม่แตงสามัคคีก่อน⁴ นอกจากนี้ระบบการจัดสรรน้ำของคลองซอยทั้ง 23 คลองซอย ถูกเปลี่ยนมาใช้ระบบจัดสรรน้ำแบบ “วันที่” หรือ “รอบเวร” ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งการแย่งชิงน้ำทั้งในระดับระหว่างคลองซอยและภายในคลองซอยเดียวกันตั้งแต่เริ่มต้นของโครงการ ปัญหาน้ำต้นทุนไม่พอเกิดขึ้นทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง เช่น ในช่วงฤดูฝนปี 2547 ก็ประสบกับสภาวะน้ำน้อย ต้องแบ่งรอบเวรการจัดสรรน้ำเพื่อคดกกล้าและดำนา ได้เกิดขึ้นเป็นระยะๆ เช่นกัน แต่ในฤดูแล้งปัญหาการจัดสรรน้ำจะเพิ่มมากขึ้นมากเพราะต้นทุนน้ำแม่แตงมีน้อย ขณะที่ระบบเหมืองฝายเดิมก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป เช่น ระบบเหมืองฝายป่าตาลซึ่งได้รับน้ำจากน้ำแม่ริม หรือระบบเหมืองฝายน้ำแม่ตาช้างตอนล่างก็ถูกใช้ประโยชน์น้อยลง เนื่องจากหันไปใช้น้ำจากคลองชลประทานแม่แตง

อย่างไรก็ตามข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชาวบ้านที่ใช้น้ำด้วยกันเองนั้น บทบาทของ “นายตรวจนา” (ส่วนใหญ่คือกลุ่มแก่วัดแก่วัดฝายเดิม) ได้มีความสำคัญในการจัดสรรน้ำให้สมาชิกในแต่ละคลองซอยได้รับน้ำอย่างทั่วถึง รวมทั้งการแก้ไขข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย โดยอาศัยประสบการณ์การบริหารจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายเดิม เป็นหลักให้เกิดการแบ่งปันน้ำอย่างเท่าเทียมกันเท่าที่จะทำได้

ตัวอย่างของการแก้ไขปัญหามาตรฐานการจัดการน้ำชลประทานแม่แตง ที่เกิดขึ้น เช่น

พ่อสม วิทยา นายตรวจนาบ้านสันทราย อ.หางดง จ.เชียงใหม่ ตั้งแต่ปี 2520 รับน้ำชลประทานแม่แตงช่วงคลองซอยที่ 20 และ 21 ได้กล่าวถึงปัญหาการใช้น้ำชลประทานแม่แตงว่า

“เวลาไปประชุมพ่อก็ไป ได้นำมาไม่พอกีพามาหมู่เขาไปไล่หน้าด้วยกัน ไปถึงหัวงานแม่แตงไปขอหลังน้ำเพิ่ม เปิดให้เรา 6 ชั่วโมงที่ยังดิน ต้องแบ่งคนไปเฝ้าตามฝาย กว่าจะมาถึงบ้านเขาก็เจ็ดโมงเช้า ประตูนําก็เปิดไปแล้ว เดียวนี้ก็กาย (เหนื่อย) แล้วชาวบ้านฝากความหวังกับเขา อยากให้คนอื่นทำ เขาก็ไม่รับผู้ใหญ่บ้านก็งานหนัก”

ลุงบุญชู รินยานะ นายตรวจนาบ้านกาด อ.หางดง จ.เชียงใหม่ ตั้งแต่ปี 2520 รับน้ำชลประทานแม่แตงคลองซอยที่ 21 ได้กล่าวถึงปัญหาการใช้น้ำชลประทานแม่แตงว่า

“การจัดสรรน้ำหน้าแล้ง ต้องเข้ารอบเวรเดือนมีนาคม รอบวันที่ 1 น้ำพอใช้ พอรอบวันที่ 2 จะให้ท้ายซอยก่อน แต่น้ำไม่ถึงอยู่ดี ลักน้ำกัน หมตรอบเวรลักน้ำกันประจำ มันจำเป็น”

ปี 2541 เกิดภาวะขาดแคลนน้ำอย่างหนัก นายสำราญ พิมสาร ประธานคลองซอยที่ 21 ได้ทำเรื่องขอเครื่องสูบน้ำจากโครงการชลประทานแม่แตง 4 เครื่อง ซึ่งต้องมีลายเซ็นตักลงเหมืองทุกคน

³ มีคลองชลประทานยาวประมาณ 75 กิโลเมตร ผ่านอ.แม่แตง หางดง เมือง หางดง สันป่าตอง และมีคลองซอยรวม 23 คลองซอย ครอบคลุมพื้นที่ชลประทานประมาณ 148,102 ไร่

⁴ โครงการสิทธิชุมชนศึกษาภาคเหนือตอนบน กรณีลุ่มน้ำย่อยแม่แตงตอนล่าง, รายงานความก้าวหน้าของการวิจัย : องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรฯ 30 กรกฎาคม 2547

ประกอบ เพื่อขอสูบน้ำจากหนองน้ำสาธารณะเทศบาล 2 เครื่อง (หลังศาลากลางจังหวัด) และขอสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำค่ายทหารกองพันสัตว์ต่าง อ.แม่ริม 2 เครื่อง โดยขอคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัด การแก้ปัญหาครั้งนี้รองรับพื้นที่คลองซอย 20-23 การมีส่วนร่วมจึงเกิดจากผู้ใช้น้ำตั้งแต่ โชน 7-15 เป็นเวรเฝ้าหน้า โชนละ 2 คน หนึ่งเครื่องสูบน้ำต้องมีคนเฝ้า 10 คน (วันละ 40 คน จุดละ 20) เวนเฝ้าหน้ามีสองรอบกลางวัน กลางคืน และการมีส่วนร่วมอีกอย่างคือการเก็บค่าน้ำมัน ไร่ละ 5 บาท ส่วนค่าอาหารผู้เฝ้าออกเอง

นอกเหนือจากสภาพปัญหาการจัดสรรน้ำระหว่างคลองซอยที่ได้รับไม่ทั่วถึงแล้ว ยังมีผู้ใช้น้ำรายใหญ่อื่นๆ ร่วมใช้น้ำในคลองชลประทานแม่แตงด้วย เช่น สนามกอล์ฟ โรงแรม การประปาเชียงใหม่ หน่วยราชการและสถาบันการศึกษาที่ตั้งติดกับคลองชลประทานแม่แตง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้น้ำคลองซอยด้านท้ายน้ำมักมีปัญหากการจัดสรรน้ำ กับการประปาเชียงใหม่ตลอดทุกปีโดยเฉพาะในช่วงฤดูหนาวและฤดูแล้ง เนื่องจากเมืองเชียงใหม่จะมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นจำนวนมากและมีการจัดเทศกาลต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะเทศกาลสงกรานต์ ทำให้เกิดความต้องการใช้น้ำประปาในระดับสูง ส่งผลให้การประปาเชียงใหม่ต้องเร่งสูบน้ำจากคลองชลประทานเพื่อไม่ให้เกิดการขาดน้ำประปา และเป็นผลให้เกิดกรณีพิพาทกับกลุ่มผู้ใช้น้ำคลองซอยด้านท้ายน้ำเป็นประจำทุกปี เช่น ปี 2540 นายสำราญ พิมสาร ประธานคลองซอย 21 พยายามให้มีการเจรจากับ การประปาเชียงใหม่ เพื่อสร้างข้อตกลงใช้น้ำร่วมกัน คือในหน้าฝนการประปาสามารถสูบน้ำได้เต็มที่ทั้ง 2 เครื่อง แต่ในหน้าแล้งสามารถสูบน้ำได้ 1 เครื่อง การตรวจโดยการวัดปริมาณจากเครื่องวัดน้ำ

สถานการณ์การขยายตัวของเขตเมือง บ้านจัดสรรและโรงงานอุตสาหกรรม เข้ามาในพื้นที่ชลประทานแม่แตง ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสิ้นเชิง โครงการหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมากในเขตพื้นที่ชลประทานแม่แตง ได้ทำลายระบบเหมืองฝายดั้งเดิมลงไป เช่น⁵

- ช่วงปี พ.ศ. 2541 จากการสำรวจของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พบว่าตามแนวเส้นทางสายเชียงใหม่-หางดง มีบ้านจัดสรรรวมถึง 64 แห่งรวม 6,249 หน่วย มีสัดส่วนมากกว่าสายหลักอื่นๆ ของเชียงใหม่ถึงร้อยละ 38.5 (รายงานวิจัยความล้มเหลวของธุรกิจบ้านและการจัดสรรที่ดินฯ สุทธิชัย ดิยะสุวรรณ, 2540-2541)
- กุลพันธ์วิลล์โครงการ 9 ได้เริ่มโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2536 มีพื้นที่ติดถนนเชียงใหม่-ฮอด (ทางหลวงหมายเลข 108) ครอบคลุมที่นาทำกินบ้านท้าวบุญเรือง บ้านเตื่อ หัวเสือดอนไฟ ดันไฮ จรดที่นาบ้านสวนหลวงจอมทอง กุลพันธ์วิลล์ทับฝายมะขาม เปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินน้ำ อยู่เหนือฝายร่องหลวงของบ้านสวนหลวงจอมทอง แนวโน้มบ้านกุลพันธ์วิลล์จะขยายพื้นที่ประมาณ 3,000-4,000 ไร่ จนจรดริมน้ำปิงเส้นแบ่งอ.หางดงกับอ.สารภี จ.ลำพูน
- หมู่บ้านธารดง อ.หางดง เริ่มโครงการเมื่อปี 2538 หมู่บ้านธารดงได้ทำการเปลี่ยนเส้นทางน้ำของเดิม โดยการใช้ท่อระบายน้ำขนาดเล็กและถมดินสูง เกิดปรากฏการณ์ที่น้ำส่งเกิด เมื่อน้ำเอ่อท่วมช่วงเดือนกันยายน ปี 2544-2545 ได้รับความเสียหายกับผลผลิตบ้านสวนหลวงจอมบ้าน

⁵ โครงการสิทธิชุมชน เนศึกษาภาคเหนือตอนบน กรณีลุ่มน้ำย่อยแม่แตงตอนล่าง, รายงานความก้าวหน้าของการวิจัย : องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรฯ 30 กรกฎาคม 2547

ทอง บ้านกอง บ้านกลางจนถึงหนองคำ และเส้นทางน้ำบ้านสันทราย ละโว้ ยังปวน ในอนาคต บ้านธารดงมีโครงการจะขยายพื้นที่ออกไปอีกประมาณ 150 ไร่

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินนอกจากจะสร้างความขัดแย้งในการจัดการน้ำที่มีความซับซ้อนมากขึ้นแล้ว เพราะคูกรณีไม่ได้เป็นระหว่างชาวบ้านหรือชุมชนกับชุมชนอีกต่อไป ยังส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านอาชีพไปสู่อาชีพนอกภาคเกษตรกรรมมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการเข้ามาดูแลรักษาระบบเหมืองฝาย ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานมาก อย่างไรก็ตามในบางหมู่บ้านได้พยายามรักษากติกาใช้น้ำในระบบเหมืองฝายไว้ เช่น ที่บ้านกาด อ.หางดง ได้พยายามรักษากติกาเหมืองฝาย แม้ที่นาปลูกข้าวบางส่วนถูกแบ่งและปรับพื้นที่เป็นสวนลำไย 25 หลังคาเรือน เกษตรกรยังอาศัยน้ำเหมืองไปขุดลอกร่องเหมืองร่วมกันทุกปี

ในปัจจุบันมีโครงการขนาดใหญ่ของรัฐเกิดขึ้นในบริเวณใกล้เคียงกับคลองชลประทานแม่แตงมากมาย และมีแผนการใช้น้ำจากคลองชลประทานแม่แตงอย่างชัดเจน เช่น โครงการพืชสวนโลก ซึ่งจะเริ่มเปิดงานในช่วงเดือนธันวาคม 2549 อันเป็นช่วงเวลาที่การจัดสรรน้ำในคลองชลประทานแม่แตง ต้องเข้าสู่ระบบการจัดสรรน้ำแบบ “รอบเวร” แล้ว ดังนั้นการใช้น้ำของโครงการพืชสวนโลก จะสร้างปัญหาข้อขัดแย้งการใช้น้ำตามมาอย่างแน่นอน หรือโครงการสวนสัตว์กลางคืน (Night Safari) ก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าหากการเก็บกักน้ำของโครงการไม่เพียงพอแล้ว จะไม่ใช้น้ำจากคลองชลประทานแม่แตง

อีกด้านหนึ่งของน้ำแม่ปิง อ่างเก็บน้ำเขื่อนแม่กวงอุดมธารา ก็ประสบกับปัญหาน้ำต้นทุนในอ่างเก็บน้ำมีน้อย ส่งผลให้การส่งน้ำในโครงการชลประทานแม่กวงต้องประสบกับปัญหาการจัดสรรน้ำมาโดยตลอดตั้งแต่เขื่อนสร้างเสร็จในปี พ.ศ. 2536 โดยเฉพาะกับพื้นที่เกษตรกรรมในโครงการชลประทานแม่กวงประมาณ 175,000 ไร่ จะได้รับการจัดสรรน้ำที่เหลือจากน้ำที่จะต้องสำรองไว้สำหรับการประปาเชียงใหม่ (โรงกรองน้ำเขื่อนแม่กวงอุดมธารา) และนิคมอุตสาหกรรมลำพูน ในหลายพื้นที่ของเขตชลประทานแม่กวงชาวบ้านต้องเจาะน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ เพื่อเป็นหลักประกันจะไม่เกิดปัญหาการขาดน้ำในช่วงที่พืชต้องการใช้น้ำโดยเฉพาะในฤดูแล้ง

การเติบโตของทุกภาคส่วน เช่น ความต้องการใช้น้ำเพื่อผลิตน้ำประปาของเชียงใหม่จากเขื่อนแม่กวงจะเพิ่มขึ้นเป็น 17.52 ล้าน ลบ.ม./ปี หรือประมาณ 2 เท่าในอีก 20 ปีข้างหน้า ส่งผลให้กรมชลประทานทำการศึกษา โครงการเพิ่มปริมาณน้ำในเขื่อนแม่กวงอุดมธารา โดยจะผันน้ำที่เรียกว่า “น้ำส่วนเกิน” จากน้ำแม่แตง (ในช่วงฤดูฝน กรกฎาคม-พฤศจิกายน) ผ่านอุโมงค์ส่งน้ำมายังเขื่อนแม่งัด (จำนวน 108 ล้าน ลบ.ม./ปี) และผันน้ำจากเขื่อนแม่งัดมายังเขื่อนแม่กวง จำนวน 152 ล้าน ลบ.ม./ปี ด้วยต้นทุนการผันน้ำที่ราคา 7.94 บาท/ลบ.ม. (2545) ขณะที่ในช่วงฤดูแล้ง โครงการผันน้ำแม่แตง-เขื่อนแม่กวงจะปล่อยน้ำผ่านเขื่อนแม่งัด และถูกสูบโดยเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่ เพื่อสูบน้ำกลับคืนสู่โครงการชลประทานแม่แตงในฤดูแล้ง จำนวน 25 ล้าน ลบ.ม./ปี อย่างไรก็ตามแผนการสูบน้ำกลับมายังคลองชลประทานแม่แตงนั้น ไม่ได้รวมอยู่ในการศึกษาครั้งแรก แต่เป็นโครงการที่ถูกนำเสนอขึ้นมาภายหลังหลังจากกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานแม่แตงเริ่มคัดค้านโครงการผันน้ำแม่แตง-เขื่อนแม่กวงในระยะ 2 ปีมานี้ เพราะเกรงว่าการผันน้ำจะทำให้ปริมาณน้ำต้นทุนในน้ำแม่แตงลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้งานอย่างแน่นอน และอีกประการหนึ่งคือถึงแม้ว่าในฤดู แต่ปัญหาน้ำต้นทุนไม่เพียงพอได้เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ

ดังนั้นตรรกะการผันน้ำที่จะผันน้ำเฉพาะ “น้ำส่วนเกิน” ของน้ำแม่แดงจึงไม่เป็นเหตุผลที่รับได้ยากของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานแม่แดง

การคัดค้านของกลุ่มผู้ใช้น้ำแม่แดงได้กลายเป็นข้อขัดแย้งระหว่างเกษตรกร 2 กลุ่มโดยอัตโนมัติ คือระหว่างกลุ่มที่ใช้น้ำในเขตชลประทานแม่แดงกับกลุ่มที่ใช้น้ำในเขตชลประทานแม่แดง (ซึ่งเริ่มจากกลุ่มที่ใช้น้ำจากคลองซอยด้านท้ายคลองชลประทานสายหลัก ตั้งแต่คลองซอย 21-23) ความขัดแย้งเหล่านี้ถูกทำให้ซับซ้อนและยากต่อการคลี่คลายมากขึ้น ด้วยบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายการเมืองที่ได้มีบทบาทสนับสนุนโครงการผันน้ำแม่แดง-เขื่อนแม่วง เช่น บทบาทของกรมชลประทานในการตั้งงบประมาณออกแบบก่อสร้างอุโมงค์ผันน้ำ ช่วงเขื่อนแม่วง-เขื่อนแม่วงในปีงบประมาณ 2548 และกำลังดำเนินการวางแผนตั้งงบประมาณก่อสร้างอุโมงค์ผันน้ำช่วงน้ำแม่แดงมายังเขื่อนแม่วง ในปีงบประมาณ 2549 ทั้งๆ ที่รายงานการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ยังไม่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการสิ่งแวดล้อมด้านแหล่งน้ำ ส่งผลให้กลุ่มผู้ใช้น้ำแม่แดงไม่สามารถไว้วางใจในบทบาทของกรมชลประทานได้อีกต่อไป ว่าเป็นเพียงหน่วยงานนำเสนอทางเลือกการแก้ไขปัญหาหรือเป็นความต้องการของหน่วยงานในการผลักดันโครงการนี้โดยตรง

กลุ่มผู้สนับสนุนโครงการผันน้ำแม่แดง-เขื่อนแม่วง ได้หยิบยกเอาข้อกังวลใจของเกษตรกรในเขตโครงการชลประทานแม่แดงในเขตอ.สันป่าตองและหางดง ในประเด็นการถูกแย่งน้ำแม่แดงไปนั้น ด้วยการเสนอบทบาทใหม่ของโครงการเขื่อนแม่วง ในอันที่จะเข้ามาชดเชยปริมาณน้ำที่หายไป ในพื้นที่คลองซอย 23 ซึ่งจะส่งผลให้คลองซอยอื่นๆ มีปริมาณน้ำจัดสรรเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

จากเดิมที่โครงการเขื่อนแม่วงเป็นโครงการของกรมชลประทาน ที่จะสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลางบนลำน้ำแม่ขาน ขนาดความจุ 80.90 ล้าน ลบ.ม. และมีแผนจะจ่ายน้ำให้กับพื้นที่ชลประทานเหมืองฝายตั้งเดิมบนลำน้ำแม่ขานตอนล่างจำนวน 8 ฝายครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 25,000 ไร่ และพื้นที่ชลประทานแม่แดง คลองซอยที่ 23 ประมาณ 43,370 ไร่ อ่างเก็บน้ำแม่ขานจะท่วมชุมชนบ้านแม่ขนิลได้อ.หางดง และท่วมแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญคือ “ออบขาน” ที่ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติออบขาน ในปัจจุบันยังคงมีข้อขัดแย้งระหว่าง ชุมชนบ้านแม่ขนิลได้กับการชลประทาน ซึ่งอ้างความชอบธรรมจากชุมชนผู้ใช้น้ำขานตอนล่าง ปัญหาความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน

และเมื่อโครงการอ่างเก็บน้ำแม่ขาน ถูกเชื่อมโยงไปสู่ระบบของการบรรเทาปัญหาจากโครงการผันน้ำแม่แดง-เขื่อนแม่วง จึงทำให้สถานการณ์ปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้น เพราะมีกลุ่มผู้ใช้น้ำฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น แต่ผลในภาพรวมของการเกิดปัญหาเป็นลูกโซ่ในขณะนี้ ก็เพื่อตอบสนองการใช้น้ำเฉพาะในเขตเศรษฐกิจหลักในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูนเท่านั้น ดังแผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ในลุ่มน้ำแม่แดง แม่ขานและแม่วง

กรณีโครงการผันน้ำและพัฒนาโครงข่ายระบบส่งน้ำ ในภาพรวมของนโยบายการบริหารจัดการน้ำระดับชาติ ได้กลายเป็นมายาคติใหม่ที่กำลังถูกสร้างภาพให้เป็น การแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำแบบบูรณาการ บทเรียนสำคัญที่เกิดขึ้นจากโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำที่ผ่านมา คือ โครงการเหล่านี้ได้สร้าง “ความต้องการใช้น้ำเทียม” ของทุกภาคส่วนเกินศักยภาพของลุ่มน้ำนั้นๆ และต่อมาได้แปรไปสู่ “ความต้องการใช้น้ำจริง” ที่ไม่สามารถลดได้ในอนาคต ซึ่งชุมชนในลุ่มน้ำเดิมจะไม่มีโอกาสใช้น้ำเหล่านี้ใน

อนาคตอีกต่อไป ตัวอย่างการผันน้ำโดยโครงการชลประทานแม่แตง ผ่านลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำปิงหลายสาขานั้น เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าความต้องการใช้น้ำชลประทานแม่แตงในปัจจุบัน ไม่สามารถลดลงได้อีกแล้ว มีแต่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้นการพัฒนาโครงการผันน้ำและระบบโครงข่ายส่งน้ำ หรือที่เรียกว่า National Water Grid ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ จะกระตุ้นความต้องการใช้น้ำเทียมขึ้นมาและกลายเป็นความต้องการใช้น้ำจริงในอนาคต และจะกลายเป็นประเด็นข้อขัดแย้งในเรื่อง สิทธิการใช้น้ำในลุ่มน้ำและสิทธิการผันน้ำ ระหว่างชุมชนสองลุ่มน้ำในอนาคต และปัญหาความเท่าเทียมกันของการจัดสรรทรัพยากร

ความขัดแย้งการจัดการน้ำในฤดูฝน

ผลจากการเติบโตของเมืองเชียงใหม่ การขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะการสร้างถนน ได้ส่งผลกระทบต่อองค์การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบการระบายน้ำโดยรวมของแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน ปัญหานี้ได้ส่งผลให้เห็นอย่างชัดเจน ต่อปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ติดต่อกัน 4 ครั้งในช่วงฤดูฝนของปีนี้ ระบบระบายน้ำที่เคยมีประสิทธิภาพในอดีตกลายเป็นอัมพาตเกือบทั้งหมดด้วยปัญหาน้ำหนักประการ ด้วยสาเหตุที่เกิดทั้งจากปริมาณน้ำฝนที่มีมากในรอบ 40 ปี และเหตุผลอื่น ๆ ด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสภาพการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่การแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าของรัฐบาลคือ การป้องกันเขตเศรษฐกิจหลักของเมืองเชียงใหม่ ด้วยการสูบน้ำออกไปทิ้งแม่น้ำปิงตอนล่าง หรือ ความพยายามรื้อฝ่ายพญาค่า ฝ่ายท่าวังตาลและฝ่ายหนองฝ้างทิ้ง เพื่อเหตุผลในการระบายน้ำในแม่น้ำให้เร็วขึ้น ได้สร้างความขัดแย้งกับกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นจำนวนมาก และกลุ่มผู้ใช้น้ำก็ได้จัดพิธีกรรมสาปแช่งคนที่ต้องการรื้อฝ่ายพญาค่า นับเป็นสัญญาณการคัดค้านอย่างรุนแรงเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2548 ที่ฝ่ายพญาค่า

ปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเพียงส่วนยอดของภูเขาน้ำแข็งที่สังคมส่วนใหญ่เห็น หากแต่ได้ภูเขาน้ำแข็งนี้ยังเกิดปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ชุมชน พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่เศรษฐกิจรอบนอกของเมืองเชียงใหม่อีกเป็นจำนวนมากที่คนส่วนใหญ่มองไม่เห็นแม้แต่คนในเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่เองก็ตาม สาเหตุของน้ำท่วมเขตพื้นที่รอบนอกสำคัญประการหนึ่งคือ การป้องกันไม่ให้น้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ ด้วยการสูบน้ำออกไปทางคลองแม่ข่าและลำเหมืองอื่นๆ แต่ปริมาณน้ำที่ถูกสูบออกไปก็ไปสร้างปัญหาน้ำท่วมซึ่งเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ตอนล่าง นอกเหนือจากปริมาณน้ำแม่ปิงที่มียังคงท่วมอยู่ในพื้นที่เดิม เราจะพบว่าเมื่อน้ำท่วมเขตเศรษฐกิจเหล่านี้ เช่น ในท่าบাজার แห้งลง ก็เปรียบเสมือนกับปัญหาน้ำท่วมเชียงใหม่ได้หมดลงไปด้วย ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงยังคงมีปัญหาน้ำท่วมในเขตรอบนอกอย่างรุนแรงอยู่เป็นจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ได้แสดงให้เห็นถึงเหตุผลด้านเศรษฐกิจและการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ได้เป็นอย่างดี และยังเป็นแนวทางในอนาคตเช่นกัน ทั้งนี้รวมถึงแนวทางการแก้ไขในปัจจุบันที่มีการนำเสนอโดยหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ การขุดลอกแม่น้ำปิง การสร้างผนังกันน้ำ การทูปฝ่ายดั้งเดิมทิ้งและสร้างประตูน้ำขึ้นมาแทน⁶ การสร้างเขื่อนในเขตต้นน้ำปิงและน้ำแม่แตง การขุดคลองผันน้ำปิงอ้อมผ่านเมืองเชียงใหม่ คำถามที่กำลัง

⁶ ได้แก่แผนการรื้อทิ้ง ฝ่ายพญาค่า ฝ่ายท่าวังตาล ฝ่ายหนองฝ้าง และสร้างฝายยางหรือประตูระบายน้ำใหม่ที่ฝ่ายท่าวังตาล

เกิดขึ้นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของชุมชนที่รอบนอกเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงน้ำท่วมที่ผ่านมา จึงเป็นคำถามต่อความชอบธรรมและความเท่าเทียมกันของการแก้ไขปัญหา และคำถามต่อการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีทัศน์ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” เกิดขึ้นอย่างมากมายในช่วงเวลาที่ผ่านมาเช่นกัน

3. สู้สังคมमानฉันท์ ท่ามกลางความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ในภาพรวมของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญในการสร้างเงื่อนไขของปัญหาความขัดแย้ง และยังไม่มีความเห็นว่าเงื่อนไขต่าง ๆ จะถูกคลี่ออกอย่างมีพัฒนาการ เพราะเงื่อนไขต่าง ๆ ที่รัฐสร้างขึ้นมา ต่างมีเหตุผลสนับสนุนในทางกฎหมาย ทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง และความรู้ที่ใช้ในการจัดการน้ำ อย่างไรก็ตามหากรัฐและหน่วยงานของรัฐจะสามารถยับยั้งหรือชะลอการดำเนินการใด ๆ ที่กำลังเป็นเงื่อนไขของปัญหาความขัดแย้งการจัดการน้ำได้ ก็น่าที่จะสร้างบรรยากาศที่ดี ของการพัฒนาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาทุกภาคส่วนได้

ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งการจัดการน้ำของชุมชน สามารถแสวงหาข้อยุติที่มีประสิทธิภาพได้มากกว่า เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดั่งบนพื้นฐานของ “ความรู้” และ “องค์กร” และ “ธรรมเนียมปฏิบัติ” แบบเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขผสมผสานร่วมกัน และข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้คือ การแก้ไขปัญหาของรัฐและหน่วยงานราชการ ไม่เคยรับรู้หรือยอมรับการดำรงอยู่ของเงื่อนไขในระดับชุมชนที่ได้กล่าวไว้ ดังนั้นการสร้างเงื่อนไขให้ รัฐและหน่วยงานของรัฐ เข้าใจและยอมรับ “ความรู้” “องค์กร” และ “ธรรมเนียมปฏิบัติ” เพื่อให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาที่นำไปสู่สังคมमानฉันท์ได้นั้น ดูจะไม่ใช่วิธีที่ง่ายนัก

ข้อคิดเห็นที่นำเสนอในที่นี้ เป็นข้อเสนอสำหรับการถกเถียง เพื่อแสวงหาแนวทางลดเงื่อนไขของความขัดแย้งต่าง ๆ และสร้างโอกาสการแก้ไขปัญหาที่มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันทุกฝ่าย ได้แก่

1. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะดำเนินไปบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญมาตรา 84 ว่าด้วยภารกิจของรัฐในการจัดหาให้แก่ภาคเกษตรกรรมและภาคการผลิตอื่นๆ แต่ยังคงมีรัฐธรรมนูญอีกหลายมาตราที่กำหนดให้ภารกิจดังกล่าว รัฐไม่สามารถดำเนินการได้ตามลำพัง ต้องตั้งอยู่บนความโปร่งใสและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและภาคประชาสังคม ตามมาตรา 56 58 59 79 และการเคารพต่อสิทธิชุมชน ตามมาตรา 46
2. การแก้ไขกฎหมายเดิมเช่น กฎหมายชลประทานหลวง หรือการร่างกฎหมายใหม่ เช่น ร่าง พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ ต้องตระหนักถึงสิทธิและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การร่างกฎหมายและยกเว้นมาตราเหล่านี้เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังเช่นร่าง พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาใดๆ ได้เลย
3. การรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบ “พอเพียง” ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาแนวทางให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติให้ได้ ตัวอย่างความต้องการใช้น้ำในเขตแอ่งเชียงใหม่-

ลำพูน ที่ไม่มีที่สิ้นสุดในขณะนี้ เกินกำลังของทรัพยากรธรรมชาติที่จะตอบสนองได้ เป็นตัวอย่างปัญหาความขัดแย้งที่ยากจะแก้ไขได้จริง

4. การปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานการศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะควรให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ เข้ามามีส่วนร่วมรับทราบโครงการตั้งแต่เริ่มต้น การร่วมวางกรอบการศึกษา และการจัดการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง ภายหลังการศึกษาสิ้นสุดลง โดยให้มีหน่วยงานอิสระอื่นๆ ร่วมในกระบวนการดังกล่าวนี้ นอกเหนือจากหน่วยงานเจ้าของโครงการ
5. มาตรการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ต้องแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันของการแก้ไขปัญหาและการดูแลจากรัฐ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันยังไม่สะท้อนการแก้ไขปัญหาในลักษณะ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” ที่ชัดเจน แต่เป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลัก
6. การพัฒนาเทคโนโลยีและมีกฎหมายควบคุมการจัดการน้ำเสีย ให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ โดยเฉพาะในระบบประปาและนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง เข้ามารับภาระในการลงทุนเพื่อลดปัญหาการแย่งน้ำชลประทานจากภาคเกษตรกรรม
7. รัฐต้องเปิดมุมมองใหม่ๆ ในการมองปัญหาการจัดการน้ำปิงในเขตแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน มากกว่าเพียงการป้องกันไม่ให้น้ำท่วมเมืองเชียงใหม่และการหาน้ำมาตอบสนองความต้องการที่ไม่สิ้นสุด ด้วยการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของคนในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูนนี้ ในการศึกษากระบวนการใช้น้ำร่วมกัน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการกำหนดกิจกรรมหรือโครงการที่จะใช้น้ำจำนวนมากในอนาคต
8. สิทธิการจัดการน้ำในระบบเหมืองฝาย ที่ถูกดึงออกไปจากชุมชนจากการเข้ามาของระบบชลประทานหลวง รัฐต้องคืนสิทธิการบริหารจัดการน้ำในโครงการชลประทานหลวง แก่กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำและกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานอื่นๆ ซึ่งรวมถึงสิทธิในการจัดสรรน้ำด้วยเช่นกัน โดยกรมชลประทานทำหน้าที่ทางเทคนิค บำรุงรักษาระบบให้อยู่ในสภาพพร้อมดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นหลัก
9. ความอดทนในการเรียนรู้ “ความรู้” “องค์กร” และ “ธรรมเนียมปฏิบัติ” ของชุมชน โดยรัฐและหน่วยงานของรัฐ เป็นสิ่งที่จะช่วยสร้างบรรยากาศการแก้ไขปัญหาร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน มากกว่าการใช้ “อำนาจ” ทั้งทางการเมืองและทางกฎหมาย หรือการบริหารงานแบบ CEO เข้ามาแก้ไขปัญหา ซึ่งไม่เคยประสบผลสำเร็จ
10. รัฐและหน่วยงานของรัฐ จำเป็นต้องเรียนรู้ “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” และใช้ให้เป็น การใช้แต่เพียงรูปแบบ เช่น คณะอนุกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำปิงดอนบน การจัดประชุมรับฟังความเห็นที่จัดกันโดยทั่วไป เป็นกระบวนการรองรับความชอบธรรมการใช้อำนาจรัฐ หลายครั้งเป็นการทำเพื่อให้บรรลุไปตามขั้นตอนเท่านั้น รูปแบบเหล่านี้ยังไม่สามารถใช้เป็น

แม่แบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ เพราะเงื่อนไขของสังคมที่เปลี่ยนแปลงหลายด้าน เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเมืองที่เปิดกว้างขึ้น กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนขึ้น ฯลฯ ส่งผลให้เนื้อหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีมิติของความต้องการร่วมตัดสินใจในกระบวนการจัดการปัญหาต่างๆ กับฝ่ายรัฐอย่างชัดเจน

การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งการจัดการน้ำ โดยถึงที่สุดแล้วอาจจะไม่ได้แตกต่างมากนักกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งการจัดการทรัพยากรด้านอื่นๆ เพราะเงื่อนไขที่รัฐต้องทบทวนคือ การเร่งใช้หรือจัดการทรัพยากรส่วนรวมของสังคม ไปเพียงเพื่อรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตเพียงบางส่วน และอ้างว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากแนวทางการบริหารจัดการเช่นนี้ไม่ถูกหันเหทิศทางไปสู่ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ทุกฝ่ายมีความเสมอภาคในการบริหารจัดการทรัพยากร และสามารถสร้างวิสัยทัศน์แบบ "เจ็ลียทุกซ์ เจ็ลียสุข" ให้เกิดขึ้นได้แล้ว คงยากที่จะเกิดความสมานฉันท์ได้จริงในสังคมไทย

[illegible]

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน :
บทเรียนจากกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

A Lesson Learned from Mae Ta Chang Water Resource Management

โดย

ชัยพันธุ์ ปะภาสะวัต

สถาบันเพื่อสิทธิชุมชน

๖

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บริบทลุ่มน้ำแม่ตาช้าง.....	1
1. พื้นที่ต้นน้ำ	1
1.1 ลักษณะเศรษฐกิจของพื้นที่ต้นน้ำ	2
1.2 รูปแบบการใช้น้ำของพื้นที่ต้นน้ำ	2
2. พื้นที่กลางน้ำ	3
2.1 ลักษณะเศรษฐกิจของพื้นที่กลางน้ำ	4
2.2 รูปการใช้น้ำของพื้นที่กลางน้ำ	4
3. พื้นที่ปลายน้ำ.....	5
3.1 ลักษณะทางเศรษฐกิจของพื้นที่ปลายน้ำ	6
3.2 รูปแบบการใช้น้ำของพื้นที่ปลายน้ำ	7
สภาพสถานการณ์ลุ่มน้ำในอดีต	8
การจัดการน้ำกับความเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต.....	9
ยุคการเข้ามาของพืชพาณิชย์.....	11
ยุคการเปลี่ยนแปลงการใช้น้ำเพื่อการบริการ	12
การแย่งชิงน้ำและความรุนแรงเริ่มมาเยือน.....	14
การผลานความร่วมมือ : ความพยายามจัดการน้ำในยุคปัจจุบัน	15
รูปแบบกติกาการใช้น้ำในปัจจุบัน.....	16
ข้อเสนอการจัดการลุ่มน้ำเพื่อเสริมสร้างจุดแข็งและแก้ไขจุดอ่อนของการบริหาร	19
สรุปบทเรียนจากการบริหารจัดการลุ่มน้ำ.....	20
บทส่งท้าย : ภาพเบื้องตันว่าด้วยเรื่อง “สิทธิ” กับภูมิปัญญาในการจัดการน้ำ.....	21
ต้นแบบการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็ก	22
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	23
ข้อค้นพบที่สำคัญ.....	23
ข้อเสนอด้านการพัฒนา	27
ลุ่มน้ำแม่ตาช้างกับความยากจน.....	29

กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน : บทเรียนจากลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

ชัยพันธุ์ ปะภาสวัต

บริบทลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

ลุ่มน้ำแม่ตาช้างอยู่ในเขตอำเภอหางดง อำเภอแมริม และอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยลำน้ำสาขา 64 สาย ไหลรวมกันเป็นลำน้ำสายใหญ่ คือ น้ำแม่ตาช้าง แล้วจึงไหลลงสู่แม่น้ำปิง ที่ตำบลสบแม่ข่า และตำบลขุนคง อำเภอหางดง พื้นที่ลุ่มน้ำแม่ตาช้างตามลักษณะสภาพภูมิประเทศเป็นที่ลาดชันภูเขาสูงป่าไม้มากที่ราบลุ่มมีน้อย ทิศเหนือจดเขตอำเภอแมริม ตะวันออกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติสุเทพ-ปุย ทิศตะวันตกเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ตาช้าง-แม่ขนิล และอุทยานแห่งชาติออบขาน ทิศใต้จดแม่น้ำปิง ลำน้ำแม่ตาช้าง จากสภาพพื้นที่กายภาพสามารถแบ่งพื้นที่การใช้น้ำออกเป็น 3 ส่วนคือ “พื้นที่ต้นน้ำ” คือพื้นที่ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติสุเทพ-ปุย และอุทยานแห่งชาติออบขาน เป็นกลุ่มชนเผ่าม้งทั้งหมดที่อพยพกันเข้ามาตั้งถิ่นฐานในบริเวณต้นน้ำ “พื้นที่กลางน้ำ” คือพื้นที่ที่อยู่ในเขตตำบลบ้านปง ที่อยู่ต่ำจากเขตป่าต้นน้ำลงมา คือคนพื้นราบหรือคนเมืองที่เป็นคนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งรกรากฐานมานานหลายชั่วอายุคน และกลุ่มธุรกิจสถานประกอบการที่เป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำรายใหม่ “พื้นที่ปลายน้ำ” คือพื้นที่ที่อยู่ต่ำจากตำบลบ้านปงลงมา ในอดีตทุกหมู่บ้านของ 8 ตำบลใน อ.หางดง น้ำสามารถใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ซึ่งในปัจจุบันกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ใช้น้ำจากลำน้ำแม่ตาช้างเป็นหลักเหลือเพียงกลุ่มผู้ใช้น้ำที่อยู่เหนือคลองชลประทานขึ้นมา

1. พื้นที่ต้นน้ำ

พื้นที่ต้นน้ำจะอยู่ในเขตอุทยานสุเทพ-ปุย และอุทยานแห่งชาติออบขาน เป็นที่ลาดชันภูเขาสูงอุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้และแหล่งน้ำ มีลำห้วยสาขาย่อยของแม่ตาช้างหลายสาขา เหมาะสำหรับการเกษตรและที่อยู่อาศัย ชุมชนที่ในพื้นที่ต้นน้ำ เป็นชาวเขาเผ่าม้งอาศัยอยู่ทั้งหมด มีอยู่ด้วยกัน 3 หมู่บ้านคือ หมู่บ้านม้งดอยปุย ด.สุเทพ อ.เมือง หมู่บ้านแม่สาใหม่ และผานกกก ด.โป่งแยง อ.แมริม โดยชาวบ้านผานกกก อพยพมาตั้งถิ่นฐาน ปี 2592 บ้านม้งดอยปุย ปี 2594 และ บ้านแม่สาใหม่ ในปี 2508 ในระยะแรกของการมาตั้งถิ่นฐานของชาวเขาเผ่าม้ง จะทำการเกษตรแบบยังชีพ ทำไร่หมุนเวียน ปลูกฝิ่น ปลูกข้าวโพด ปลูกข้าวไร่ เลี้ยงสัตว์ และพืชอื่นๆ เล็กน้อย ใช้วิถีชีวิตแบบดั้งเดิม ไม่ยุ่งเกี่ยวกับใคร การใช้น้ำเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ปี 2504 โครงการหลวงเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจแทนการปลูกพืชไร่ เช่น ท้อ ลิ้นจี่ ดอกไม้เมืองหนาว มันฝรั่ง กระหล่ำ เป็นต้น เมื่อทดลองปลูกพืชหลาย

ชนิด พบว่าลันจีเป็นไม้ผลที่ให้ผลผลิตต่อไร่มาก และขายได้ราคาสูง ดังนั้นปี 2515 ชาวเขาเผ่าม้งจึงหันมาปลูกลันจีอย่างจริงจัง โดยไปทำสวนลันจีในเขตต้นน้ำ ซึ่งในขณะนั้นพื้นที่ป่ายังเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติสุเทพ-ปุยและเขตป่าสงวนรอบห้วย การที่ชาวเขาเผ่าม้งพบว่าลันจีขายได้ราคาสูง ทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกรุกไล่พื้นที่ป่ามากมาย เปลี่ยนระบบการผลิตแบบยังชีพมาเป็นเพื่อการค้าเป็นหลัก จากชาวไร่ชาวนามาเป็นชาวสวนผลไม้ การใช้น้ำก็ยิ่งใช้มากเป็นเงาตามตัว โดยเฉพาะการทำสวนลันจี ในช่วงการติดดอก ออกช่อติดผลจะต้องใช้น้ำเป็นจำนวนมาก ซึ่งช่วงการใช้น้ำมากในการปลูกลันจี จะเป็นช่วงต้นฤดูแล้ง คือ ประมาณเดือนมกราคมถึงเดือนเมษายน ซึ่งจะตรงกับช่วงการปลูกถั่วเหลืองและถั่วลิสงของคนพื้นราบที่ใช้น้ำจากลุ่มน้ำแม่ตาช้าง การขยายที่ทำกินของคนต้นน้ำ เริ่มลดลงตั้งแต่การประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติสุเทพ-ปุยและเขตอุทยานแห่งชาติออบขาน

1.1 ลักษณะเศรษฐกิจของพื้นที่ต้นน้ำ

เศรษฐกิจของพื้นที่ต้นน้ำรายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับผลผลิตด้านการเกษตรเป็นหลัก รองลงมาเป็นค้าขายและรับจ้าง และมีรายได้ที่เกิดจากธุรกิจใหม่คือธุรกิจท่องเที่ยวที่รัฐเข้ามาส่งเสริมการท่องเที่ยวเมื่อปี พ.ศ.2514 ที่หมู่บ้านม้งดอยปุย ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นในด้านการท่องเที่ยว แต่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมที่ทำให้ชนเผ่าม้งต้องปรับตัวเข้ากับระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่

1.2 รูปแบบการใช้น้ำของพื้นที่ต้นน้ำ

เนื่องจากอยู่ในเขตต้นน้ำ ชุมชนที่อาศัยในบริเวณนี้ สามารถใช้น้ำได้ก่อนกลุ่มอื่นๆ มีน้ำใช้อย่างอุดมสมบูรณ์ ทำให้ทั้งหมู่บ้านแม่สาใหม่ ผานกกก และม้งดอยปุยสามารถใช้น้ำจากลุ่มน้ำแม่ตาช้างตลอดปี

ในอดีตเมื่อระบบการผลิตแบบยังชีพ จะทำการเกษตรใกล้กับลำห้วยสาขาของลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ทำให้สามารถใช้โดยตรงจากลำห้วย เมื่อเริ่มเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตก็จะทำการขุดลำเหมืองผันน้ำเข้ามาพื้นที่ทำการเกษตรที่ห่างจากลำห้วย ยิ่งการปลูกลันจีอย่างจริงจัง ได้ขยายพื้นที่การทำกินเป็นจำนวนมาก จึงมีรูปแบบการใช้น้ำมี 3 รูปแบบดังนี้

1. ทำฝายเล็กๆ กันน้ำในลำห้วยด้วยคอนกรีต หรือก้อนหินแล้วต่อท่อน้ำออกมาเพื่อส่งน้ำเข้าสู่สวนลันจีโดยตรง
2. ขุดบ่อพักน้ำขนาดเล็กไว้ในสวนและต่อท่อ pvc ออกมาจากบ่อพักน้ำเพื่อส่งน้ำเข้าสวนและใช้สปริงเกอร์ในการให้น้ำ
3. ขุดบ่อรอบต้นลันจีกว้างประมาณ 100 เซนติเมตร ลึกประมาณ 30 เซนติเมตร (ตามความลาดชันของพื้นที่) เพื่อเป็นบ่อให้น้ำของต้นลันจีโดยการนำน้ำจากสายยางใส่ให้เต็มและทิ้งไว้วันจะซึมลงดินไปหล่อเลี้ยงต้นลันจี ระยะเวลา 7 วัน จึงเติมน้ำอีก วิธีนี้เป็นรูปแบบใหม่เริ่มทดลองใช้ในพื้นที่สวนของบ้านม้งดอยปุย และบ้านผานกกกซึ่งเป็นภูมิปัญญาของชุมชน

หมู่บ้านทั้ง 3 ของชาวเขาเผ่าม้ง จะมีบทบาทในการดูแลสายน้ำโดยลุ่มน้ำแม่ตาช้างมีลำน้ำสายหลัก 2 สายคือ น้ำแม่ขาน ประกอบด้วย 3 ลำห้วยคือ ห้วยอีค่าง ห้วยเตาหิน ห้วยผาแดง กลุ่มบ้านม้ง

คอยปุยจะเป็นผู้ดูแล น้ำแม่น้ำไท่ ประกอบด้วย 3 ลำห้วยคือห้วยดินดก ห้วยมะไฟ ห้วยเหี้ยะ กลุ่มบ้านผา นกกกและบ้านแม่สาใหม่จะร่วมกันดูแล ซึ่งกลุ่มต้นน้ำ พยายามแสดงให้กลุ่มคนพื้นราบที่อยู่กลางน้ำและ ปลายน้ำ เห็นถึงการดูแลรักษาต้นน้ำ โดยมีบทบาทหลักคือการดูแลไม่ให้ชาวบ้านเข้าไปตัดไม้และถั่วป่า ในเขตต้นน้ำเพื่อรักษาความชุ่มชื้นของต้นน้ำ และดูแลระบบการใช้ท่อของชาวบ้านไม่ให้ใช้มากเกินไปจน ความ จำเป็น

2. พื้นที่กลางน้ำ

ลักษณะทางกายภาพเป็นที่ลาดชัน มีป่าไม้มากและเป็นภูเขาสูงเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่ราบมีน้อย ชาวบ้านจะตั้งที่อยู่อาศัยบริเวณที่ลาดภูเขาและที่ราบบางส่วน มีลำห้วยหลายสายที่เป็นสาขาของกลุ่มน้ำแม่ ดาช้างไหลผ่านทั้งสองฝั่งของลำน้ำจะเป็นเขตป่าไม้ถาวร โดยทิศตะวันออกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติสุเทพ- ปุย ทิศตะวันตกเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ตาช้าง-แม่ขนิล และเขตอุทยานแห่งชาติออบขาน ในอดีต ระบบการผลิตจะเป็นการเกษตรกรรม ทำนา ทำไร่ ทำสวน และหาของป่ารวมทั้งการตัดไม้แปรรูปขาย บริบทของชุมชนเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่การเข้ามาของพ่อค้าในตัวเมือง เขามาซื้อของป่าและพืชไร่ไป ขาย ทำให้ชาวบ้านเปลี่ยนแนวคิดจากการแบ่งปันมาเป็นการค้าขายเป็นผลกำไร ประกอบกับการเข้ามา ของโรงงานไม้หินในปี 2506 ที่ได้รับสัมปทานจากทางรัฐบาล ทำการระเบิดหินภูเขาแล้วนำหินมาไม่ขาย ซึ่งพื้นที่ตรงนี้เป็นเขตลุ่มน้ำแม่ดาช้างที่มีความอุดมสมบูรณ์ของป่าที่มีตาน้ำในบริเวณนี้หลายแห่ง ทำให้ ชาวบ้านเกิดอาชีพใหม่ขึ้นมาก็คือ การทำปูนขาวและเป็นแรงงานรับจ้างในโรงไม้หิน

จนกระทั่งปี 2525-2526 มีโครงการก่อสร้างถนนลาดยางที่ทาง ร.พ.ช. สร้างเป็นวงแหวนรอบดอย สุเทพจากอำเภอหางดงไปอำเภอสะเมิง และจากอำเภอแมริมไปจดอำเภอสะเมิง ทำให้การคมนาคมใน บริเวณพื้นที่กลางน้ำสะดวกรวดเร็วขึ้น ชาวบ้านในพื้นที่เริ่มขยายที่ทำกินเพิ่มขึ้น เริ่มมีการอพยพโยกย้าย เข้ามาของคนต่างถิ่น รวมทั้งการทำไม้เถื่อน มีความรุนแรงยิ่งกว่าเดิม เพราะการขนส่งสะดวก เริ่มมีการตั้ง สถานประกอบการแห่งแรกในพื้นที่กลางน้ำก็คือ กฤษดาออยริสอร์ท ในปี 2528 จนกระทั่งช่วงปี 2531- 2534 (สมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรี) เศรษฐกิจรุ่งเรืองราคาที่ดินถีบตัวสูงอย่าง ไม่เคยเป็นมาก่อน ส่งผลให้ชาวบ้านพากันขายที่ดินทำกินให้แก่นายทุนที่เข้ามากว้านซื้อเป็นจำนวนมาก ที่ดินทำการเกษตรเปลี่ยนมือไปสู่นายทุนเพื่อเก็งกำไร นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาเริ่มทยอยสร้างริสอร์ท โรงแรม บ้านจัดสรร โรงเรียนนานาชาติ บ้านพักตากอากาศ รวมทั้งสวนเกษตรขนาดใหญ่ เดิมพื้นที่กลาง น้ำ กลุ่มคนเหล่านี้ ได้นำวิถีชีวิตใหม่ๆ เข้ามาในพื้นที่กลางน้ำ เกิดอาชีพนายหน้าค้าที่ดินจำนวนมาก ลูกหลานของคนในพื้นที่กลางน้ำเปลี่ยนจากการทำการเกษตรมาเป็นลูกจ้างของริสอร์ท โรงแรม สวนเกษตรต่างๆ ความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และไม่เป็นระบบในพื้นที่จบลงอย่างรวดเร็ว 5-6 ปีถัดมา ในช่วงปี 2540 เกิดการเปลี่ยนแปลงภาวะการเงินในประเทศ เศรษฐกิจหยุดชะงัก บ้านจัดสรร กลายเป็น บ้านร้างที่ดินในการเก็งกำไร กลายเป็นที่ดิน NPL ติดในธนาคารจนถึงขั้นวิกฤตในปี 2541-2543 เจ้าของที่ดินเดิมหลายรายต้องกลับไปเช่าที่ที่เดิมของตนเอง อาชีพรับจ้างในสถานประกอบการต่างๆ ถูก คัดออกเป็นจำนวนมาก ทำให้คนในชุมชนต้องไปรับจ้างในตัวเมือง

ปัจจุบันพื้นที่กลางน้ำเป็นแหล่งรองรับนักท่องเที่ยว และสถานที่พักตากอากาศของคนต่างถิ่น เพราะมีทั้ง โรงแรม รีสอร์ท บ้านพักตากอากาศ บ้านจัดสรร รวมทั้งโรงเรียนนานาชาติ ซึ่งสถานประกอบการที่มีความหลากหลายที่แออัดในพื้นที่กลางน้ำ

2.1 ลักษณะเศรษฐกิจของพื้นที่กลางน้ำ

เศรษฐกิจในอดีตขึ้นอยู่กับผลผลิตในด้านการเกษตรเป็นหลัก รวมถึงอาชีพเรื่อยไม้แปรรูปขาย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2506 มีโมหินที่ได้รับสัมปทานในเขตพื้นที่หมู่ที่ 4 2 แห่ง คือ บริษัทเชียงใหม่คอนสตรัคชั่น และบริษัทเทพนิมิต ชาวบ้านจึงมีอาชีพเพิ่มคือผลิตปูนขาวขาย และเป็นแรงงานรับจ้างในเหมืองแร่ และเมื่อปี พ.ศ. 2515 โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) เข้ามาปรับปรุงเส้นทางล้อเกวียนให้เป็นถนนดินลูกรังทำให้รถยนต์สามารถแล่นไปมาได้สะดวก ทำให้เศรษฐกิจของตำบลบ้านโป่งเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง เริ่มจากแลกเปลี่ยนผลผลิตเป็นเงินตรา และเปลี่ยนแปลงมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เมื่อมีกลุ่มทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินเพื่อทำธุรกิจสถานประกอบการ และเก็งกำไร ทำให้การเงินของชาวบ้านในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2526-พ.ศ. 2534 สะพัด ชาวบ้านขายที่ดินทำกินให้กลุ่มทุนเป็นจำนวนมาก อาชีพที่เพิ่มขึ้นมาอีกคือนายหน้าค้าที่ดิน เศรษฐกิจที่เคยขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมเป็นหลักจึงเปลี่ยนไป และเมื่อเริ่มมีการก่อสร้างสถานประกอบการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบัน ทำให้ก่อเกิดรายได้แก่ชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยการเป็นแรงงานก่อสร้าง และรับจ้างทั่วไปในสถานประกอบการ ขายผลผลิตแก่นักท่องเที่ยว และรายได้ของกลุ่มธุรกิจจากนักท่องเที่ยวที่เข้ามาใช้บริการในสถานประกอบการต่างๆ แต่การก่อเกิดรายได้นั้นทำให้สูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นไป คือ ที่ดิน ป่าไม้ และสายน้ำแม่ตาช้าง

ระบบการผลิตของพื้นที่กลางน้ำมีการผลิตหมุนเวียนตลอดปีด้วยการปลูกพืชหมุนเวียนไปตามฤดูกาลและความเหมาะสมของพื้นที่ มีการใช้พื้นที่การผลิตตลอด 3 ฤดูกาล พื้นดินได้พักฟื้นประมาณ 2 เดือนต่อปี ทำให้การผลิตในบางพื้นที่ไม่ได้ผลผลิตเท่าที่ควรเนื่องจากดินไม่มีคุณภาพ ระบบการผลิตแบ่งตามลักษณะพืชที่ปลูกออกเป็น 3 ส่วน คือการทำสวน ทำนา และทำไร่

2.2 รูปการใช้ น้ำของพื้นที่กลางน้ำ

ลักษณะของการใช้น้ำแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำเป็น 2 ลักษณะ คือ ใช้น้ำในการเกษตร และการประกอบธุรกิจสถานประกอบการ มีรูปแบบการใช้น้ำดังนี้

รูปแบบการใช้น้ำในการเกษตร

1. ค่อน้ำจากลำน้ำแม่ตาช้างโดยตรงเข้าสวนล้นจีโดยใช้ระบบสปริงเกอร์
2. ระบบเหมืองฝายใช้กับสวนล้นจี และทำนาปลูกข้าว

รูปแบบการใช้น้ำของธุรกิจสถานประกอบการ

1. การสร้างฝายกั้นน้ำเล็กๆ บริเวณต้นน้ำหรือตาน้ำแล้วนำท่อไปใส่เพื่อต่อน้ำออกมาเก็บไว้ในบ่อพักน้ำแล้วจึงนำน้ำไปใช้

2. การสร้างฝายกั้นกลางลำน้ำแล้วสูบน้ำขึ้นมาเก็บไว้ที่บ่อพักน้ำ
3. ใช้ลำเหมืองเก่าของหมู่บ้านในการส่งผ่านน้ำเข้ามาใช้ในสถานประกอบการ
4. ใช้ลำเหมืองเก่าของหมู่บ้านด้วยการต่อท่อน้ำจากลำเหมืองเข้าบ่อพักน้ำ
5. การเปลี่ยนทางน้ำเดิมให้น้ำไหลเข้าพื้นที่ของตนเอง
6. ฝายกั้นน้ำเพื่อให้ความชุ่มชื้นในบริเวณสนามหญ้าและไม้ดอกไม้ประดับที่สวยงาม

น้ำเหล่านี้ถูกนำมาใช้สำหรับการอุปโภคบริโภคของผู้อาศัยในสถานประกอบการตลอดจนนักท่องเที่ยว ที่มาพักผ่อนรวมถึงการใช้น้ำเพื่อความสวยงามการจัดการน้ำของพื้นที่กลางน้ำในด้านเกษตรเป็นการจัดการน้ำด้วยวิธีการแก้ไขปัญหาระยะสั้น คือเมื่อถึงฤดูแล้งน้ำไม่พอใช้จะจัดรอบเวรแบ่งน้ำใช้กำหนดวันตามความเหมาะสมที่น้ำจะพอใช้ในพื้นที่เดียวกัน และพื้นที่ต้นน้ำ ส่วนสถานประกอบการเมื่อน้ำไม่พอใช้ชาวบ้านจะรวมพลังกันเข้าไปในสถานประกอบการและขอให้เปิดน้ำให้ชาวบ้านได้ใช้พื้นที่กลางน้ำตำบลบ้านปงรองรับรีสอร์ท บ้านพักตากอากาศ โรงแรม บ้านจัดสรร โรงเรียนนานาชาติสวนเกษตร ถึง 45 แห่ง และจะมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งชุมชนไม่สามารถหยุดยั้งการเจริญเติบโตของกลุ่มธุรกิจนี้ได้ พื้นที่ทำกินของหมู่บ้านลดน้อยลงไปเรื่อยๆ เป็นเงาตามตัวที่มีสิ่งก่อสร้างของกลุ่มธุรกิจเพิ่มขึ้น และเมื่อกลุ่มธุรกิจเพิ่มขึ้นการใช้น้ำก็เพิ่มขึ้นตามมาด้วย หากดูจากสายน้ำในลุ่มน้ำแม่ตาช้างที่มีถึง 64 สาย ที่ปริมาณน้ำมีค่อนข้างมาก แต่กลับไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ในการเกษตรในฤดูแล้ง ทำให้ชาวบ้านตั้งแต่ตำบลบ้านปงลงไปถึงตำบลบ้านแหวน ตำบลหนองควาย และตำบลน้ำแพร่เกิดความเดือดร้อน แสดงให้เห็นถึงการเข้าถึงการใช้น้ำที่ไม่เท่าเทียมกันและไม่เป็นธรรม ใครอยู่ใกล้น้ำและมีทุนมากจะได้ใช้น้ำก่อนและได้ใช้น้ำมาก ในลุ่มน้ำแม่ตาช้างไม่มีระบบการจัดการน้ำที่ดี ไม่มีกฎ ระเบียบ ในการจัดสรร แบ่งปันน้ำ การใช้น้ำจึงไม่เท่าเทียมกันและไม่เกิดความเป็นธรรม ต่างคนต่างใช้ตามความต้องการของตนเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้อื่น ปัญหาการใช้น้ำจึงเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำเดียวกันที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์การใช้น้ำ ทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน



3. พื้นที่ปลายน้ำ

ลักษณะพื้นที่ทางกายภาพโดยทั่วไปเป็นพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึงเหมาะสำหรับการเกษตร ในบางพื้นที่ยังเป็นที่ลาดเล็กน้อยในอดีตชุมชนในบริเวณนี้ทำการเกษตรเป็นหลัก ทำนาในฤดูฝนบางปีน้ำมากสามารถทำนาได้ถึง 2 ครั้ง ในฤดูแล้งหลังจากการเก็บเกี่ยวประมาณเดือนมกราคม ก็เริ่มปลูกต้นถั่วเหลือง ถั่วลิสง ยาสูบ และพืชอื่นๆ ซึ่งชุมชนในพื้นที่ปลายน้ำผูกพันกับสายน้ำแม่ตาช้างมาตลอด ชุมชนที่ใช้น้ำในอดีตนั้นมีรวมทั้งสิ้น 8 ตำบล 82 หมู่บ้าน ซึ่งลำเหมืองของสายน้ำแม่ตาช้างนั้น จะไปสิ้นสุดที่ปลายของอำเภอหางดง ไหลลงน้ำปิงที่ ตำบลขุนคอง และตำบลสบแม่ข้า

ความสำคัญของลุ่มน้ำแม่ตาช้างเริ่มลดน้อยลง เมื่อกรมชลประทานได้เริ่มสร้างคลองชลประทานแม่แดง-หางดง ตั้งแต่ปี 2509 เสร็จสิ้นเมื่อปี 2516 ซึ่งคลองชลประทานแม่แดง-หางดง ระบายน้ำมาจากน้ำแม่แดง ที่มีต้นกำเนิดที่เขานกกางเขน ในเทือกเขาแดนลาวซึ่งเป็นเส้นกั้นพรมแดนไทย-พม่า ในพื้นที่

อำเภอเชียงดาว มีความยาวทั้งสิ้น 135 กิโลเมตร ก่อนที่จะไหลลงแม่น้ำปิง ชลประทานแม่แตง-หางดง มีโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่แตงรับผิดชอบในการกระจายน้ำมายังพื้นที่การเกษตร ครอบคลุม 5 อำเภอ คือ อำเภอแม่แตง อำเภอแมริ่ม อำเภอเมือง อำเภอหางดง และอำเภอสันป่าตอง โดยระบบส่งน้ำมีทั้งสิ้น 23 คลองซอย มีท่อพิเศษส่งน้ำเข้านาอีก 3 สาย มีคลองแยกเข้านาจำนวน 38 สาย รวมความยาวทั้งสิ้น 238,588 กิโลเมตร (เอกสารสำนักงานชลประทานที่ 1 เชียงใหม่) โดยพื้นที่ปลายน้ำใช้คลองซอยที่ 20, 21, 22 โดยคลองซอยที่ 21 จะตัดลอดผ่านสายน้ำแม่ตาช้างที่ ตำบลหนองควาย ตำบลน้ำแพร่ และตำบลบ้านแหวน ทำให้ชาวบ้านในตำบลเหล่านี้บางส่วนรวมจนไปถึง ตำบลที่เหลือของอำเภอหางดง ที่ใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำแม่ตาช้าง สามารถใช้น้ำจากชลประทานแม่แตงได้ ทำให้ชาวบ้านที่เคยใช้น้ำจากลุ่มน้ำแม่ตาช้างมีทางเลือกในการใช้น้ำได้อีกทางหนึ่ง และชาวบ้านบางส่วน ของ ตำบลหนองควาย ตำบลน้ำแพร่ และตำบลบ้านแหวน เท่านั้นที่สามารถใช้น้ำจากลุ่มน้ำแม่ตาช้างเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

จนกระทั่งปี 2528 เกิดการขาดแคลนน้ำเริ่มมีปัญหาน้ำในลำเหมืองไม่เพียงพอต่อการเกษตร ในช่วงฤดูแล้งที่มีการปลูกถั่วลิสง และถั่วเหลือง เพราะถั่วเหลือง และถั่วลิสงเป็นพืชที่ต้องการน้ำมาก ส่งผลให้ชาวบ้านบางส่วนเริ่มลดที่ทำการเกษตรลง เพื่อให้พอเหมาะกับปริมาณน้ำในลำเหมือง ทำให้ชาวบ้านบางส่วนเริ่มขายที่ดินทำกินให้แก่นายทุนและชาวบ้านด้วยตนเอง บางส่วนก็เริ่มไปประกอบอาชีพรับจ้าง จนกระทั่งปี 2533-2534 เกิดวิกฤตการขาดแคลนน้ำอย่างหนัก ในฤดูแล้งน้ำในลำเหมืองแทบจะไม่มีชาวบ้านจึงจำกัดพื้นที่ทำกินมากกว่าเดิม ประกอบกับช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองสุดขีด ที่ดินมีราคาสูงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ขายที่ดินทำกินให้แก่นายทุน บางหมู่บ้านเกือบ 90% ของพื้นที่ทำการเกษตรต้องขายให้แก่นายทุน บางส่วนขายที่ดินจนไม่มีที่ทำการทำกิน จำเป็นต้องเช่าที่ดินที่เคยเป็นของตนเองกับนายทุน โดยเสียค่าเช่าเป็นเงินหรือผลผลิตทางการเกษตร บ้างก็ไปเช่าที่ดินนอกชุมชนตนเอง ทำให้พื้นที่ทำการเกษตรของปลายน้ำ กลายเป็นบ้านจัดสรร และโรงงานอุตสาหกรรม เป็นพื้นที่เก็งกำไรเพื่อการขาย บางที่เป็นที่ดินติด NPL ในธนาคารทำให้ปล่อยทิ้งร้าง โดยไม่มีการใช้ประโยชน์

3.1 ลักษณะทางเศรษฐกิจของพื้นที่ปลายน้ำ

ในอดีตชาวบ้านทำการเกษตรเป็นหลัก ทำนาในฤดูฝน โดยอาศัยน้ำจากน้ำฝนและเหมืองจากลำน้ำแม่ตาช้าง บางปีน้ำมีมากก็สามารถทำได้ปีละ 2 ครั้ง หลังฤดูเก็บเกี่ยวเข้าสู่หน้าแล้ง หันมาปลูกถั่วเหลืองและถั่วลิสง จนกระทั่ง ปี 2528 เริ่มเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ น้ำไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตร เพราะปลูกถั่วเหลืองและถั่วลิสง ต้องใช้น้ำมาก ส่งผลให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ลดพื้นที่ทำการเกษตร การทำไร่ทำนา ก็ทำให้เพียงพอต่อปริมาณน้ำที่มีอยู่เท่านั้น ปี 2534 พื้นที่ทำการเกษตรก็ลดลงอีก เพราะน้ำขาดแคลนถึงขั้นวิกฤต บางหมู่บ้านแทบจะไม่มีน้ำในลำเหมือง ประกอบกับราคาที่ดินแพงทำให้ชาวบ้านขายที่ดินให้นายทุนเพื่อทำบ้านจัดสรรจำนวนมาก ปัจจุบันประชากรส่วนใหญ่ยังมีอาชีพทางด้านเกษตรกรรม ปลูกข้าว ถั่วเหลือง และลำไย บางส่วนรับจ้างในเมืองและรับจ้างภายในชุมชน ถึงแม้มีบางหมู่บ้านจะขายที่ดินทำการเกษตรให้แก่นายทุนทำบ้านจัดสรรเกือบทั้งชุมชน แต่ภาพรวมชุมชนปลายน้ำ อาชีพหลักก็ยังเป็นการทำการเกษตรกรรม

3.2 รูปแบบการใช้น้ำของพื้นที่ปลายน้ำ

ในอดีตทุกหมู่บ้านของ 8 ตำบล 82 หมู่บ้าน ในพื้นที่ปลายน้ำสามารถใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำแม่ตาช้าง เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่การเข้ามาของชลประทานแม่แดง-หางดง ชาวบ้านบางส่วนจึงหนีไปใช้ชลประทานแม่แดง-หางดงแทน ไม่ค่อยสนใจสถานการณ์ของลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ในฤดูน้ำหลาก ก็ใช้น้ำแม่ตาช้างร่วมกับชลประทานแม่แดง-หางดง เพราะใช้ลำเหมืองเส้นเดียวกัน ปัจจุบัน แต่เมื่อถึงฤดูแล้งจะมีเพียง 3 ตำบล 10 หมู่บ้านที่มีพื้นที่เหนือคลองชลประทานแม่แดง-หางดง ที่สามารถใช้น้ำจากลุ่มน้ำแม่ตาช้าง เพราะน้ำไหลไม่ถึงหมู่บ้านที่เหลือ ทำให้ที่เหลือนอีก 5 ตำบล 72 หมู่บ้าน จะใช้น้ำจากคลองชลประทานแม่แดง-หางดง เพียงอย่างเดียว แต่ก็ยังใช้ไม่เต็มที่ เพราะในฤดูแล้งน้ำคลองชลประทานแม่แดงก็เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำเหมือนกัน โดยปัญหาการขาดแคลนน้ำของชลประทานแม่แดงเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2523 และเกิดวิกฤตหนักในปี 2528 เพราะคลองชลประทานมีการผันน้ำไปให้คนในอำเภอเมืองบางส่วนไปใช้ทำนาประปา

เนื่องจากพื้นที่ในส่วนปลายน้ำของลุ่มน้ำแม่ตาช้างจะเป็นที่ราบลุ่มรูปแบบการใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำก็คือ ระบบเหมืองฝาย โดยจะมีฝายที่สามารถที่ใช้น้ำจากลุ่มน้ำแม่ตาช้างมาหล่อเลี้ยงลำเหมืองทั้งสิ้น 10 ลูก ครอบคลุมพื้นที่ 3 ตำบล คือ ตำบลหนองควาย ตำบลน้ำแพร่ตำบลบ้านแหวนหมู่บ้านจัดสรรเหล่านี้ปลูกสร้างแทนที่ทำการเกษตรเดิมของชาวบ้าน ลำเหมืองแม่ตาช้างที่ใช้ในการเกษตรเดิม บางแห่งถูกรุกล้ำด้วยตึกอาคาร และการถมที่ดินปิดกั้นลำเหมืองทำให้น้ำในลำเหมืองแห้งและแคบ ไหลไม่สะดวก

เนื่องจากพื้นที่ปลายน้ำได้รองรับปัญหาการใช้น้ำของชุมชนต่างๆ ในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ไม่ว่าจะเป็นในฤดูฝนก็จะเจอปัญหาน้ำท่วม ในฤดูแล้งก็จะเป็นปัญหาน้ำแล้ง รูปแบบการใช้น้ำก็จะมีเพียงระบบเหมืองฝายเท่านั้น ดังนั้นพื้นที่ปลายน้ำจะมีปัญหาค่อนข้างจะหลากหลาย สรุปได้ดังนี้ว่าไม่พอใช้ในการทำการเกษตร ฤดูแล้ง โดยเฉพาะถั่วลิสงมีการสร้างอาคารบ้านเรือนขวางกั้นลำน้ำ บุกรุกลำเหมืองสาธารณะทำให้น้ำไม่ไหล จากชาวบ้านด้วยกันเอง รวมทั้งคนนอกชุมชนที่เป็นนายทุนและผู้มีอิทธิพล ลำเหมืองดินเขิน และแคบทำให้น้ำไม่พอที่จะไหลซึมเข้าบ่อน้ำตื้นในบ้านเรือน ลำเหมืองเน่าเสีย มีขยะมูลฝอยและสารพิษ จากครัวเรือน บ้านจัดสรร และโรงงานอุตสาหกรรม ชาวบ้านขาดที่กักเก็บน้ำ ในฤดูฝน ในฤดูแล้ง เกิดการแย่งชิงน้ำเข้าสวนกันในกลุ่มชุมชน ชาวบ้านที่มีทุนมาก ก็จะมีการเจาะน้ำบาดาลกันมาทำให้น้ำแห้ง บ้านจัดสรรถมดินทับและกั้นลำน้ำ ลำเหมือง ทำให้น้ำไม่สามารถไหลมาได้ ชุมชนที่อยู่ส่วนท้ายๆ ของปลายน้ำในฤดูฝนเกิดปัญหาน้ำท่วม มีการสร้างฝายกั้นขวางลำน้ำธรรมชาติ เพื่อคั่งน้ำเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของตนเอง โดยไม่ปล่อยให้ไหลไปตามธรรมชาติ ทำให้น้ำที่ไหลลงไปยังปลายน้ำมีปริมาณที่น้อย การใช้น้ำในพื้นที่ปลายน้ำ เป็นไปอย่างไม่มีระบบ ระเบียบขาดกติกาดูควบคุม มีใช้น้ำโดยขาดจิตสำนึก ที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ระบบเหมืองฝาย เริ่มเกิดการล่มสลาย เหมืองฝายเกินครึ่งหนึ่งในพื้นที่ปลายน้ำ ไม่มีแก้มือแก่ง ฝาย ควบคุมดูแล จัดสรรน้ำ ให้แก่ผู้ใช้น้ำ ชาวบ้านที่จะใช้น้ำก็จะจัดการกันเอง ทำให้การใช้น้ำไม่เป็นระบบ

สภาพสถานการณ์ลุ่มน้ำในอดีต

แต่เดิมลุ่มน้ำแม่ตาช้างถือเป็นลุ่มน้ำที่อุดมสมบูรณ์สายหนึ่ง และนับเป็นต้นน้ำสาขาของแม่น้ำปิง ต้นน้ำสาขาของแม่ตาช้างมีแตกสายออกไปหลายเส้น อาทิ น้ำห้วยเสี้ยว น้ำแม่นาไทร น้ำแม่ปาน ฯลฯ เดิมในอดีตชุมชนเหล่านี้ไม่มีคนอาศัยอยู่เลย ยกเว้นน้ำแม่ปานที่มีชาวเขาเผ่าม้งอยู่ไม่กี่ครอบครัว เมื่อกว่า 60 ปีที่ผ่านมา การประกอบอาชีพของคนไม่กี่ครอบครัวกับต้นน้ำที่อุดมสมบูรณ์ทำให้ไม่เคยมีปัญหาเกี่ยวกับใคร จนกระทั่งมีการอพยพคนเข้ามาเพิ่มขึ้นและครอบครัวขยายขึ้น ระบบการเกษตรแบบยังชีพแต่เดิมเริ่มเปลี่ยนแปลง การปลูกพืชเพื่อการค้าเริ่มขยายตัว จากต้นท้อที่ใช้ให้น้อยเปลี่ยนเป็นลิ้นจี่ที่ให้มูลค่าสูงกว่า แต่ขณะเดียวกันก็ใช้น้ำมากกว่า เมื่อมีผลผลิตดีมีการขยายพื้นที่เพิ่มมากขึ้น การควบคุมดูแลของทางราชการไม่ค่อยเป็นผล การปลูกผักกาด กะหล่ำปลี เพื่อการค้าเป็นอาชีพเสริมอีกทางหนึ่ง ในระหว่างที่ผลผลิตพืชยืนต้น จึงทำให้มีการใช้น้ำมากขึ้น และเทคนิคการนำน้ำไปใช้นั้น ก็ไม่มีการจัดระบบและควบคุมคุณภาพที่ดีพอ

คนพื้นราบที่อยู่กลางน้ำ บริเวณตำบลบ้านโป่งในอดีต เป็นหมู่บ้านขนาดเล็กที่มีพื้นที่ทำกินจำนวนไม่มากนัก (เพราะพื้นที่ราบมีน้อยเป็นพื้นที่ที่มีภูเขาขนาบทั้งสองด้าน) ความเป็นชุมชนขนาดเล็กมีระบบเครือญาติ และความสามัคคีของชุมชนมีอยู่สูง ผู้คนส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตร ปลูกข้าวและพืชไร่เพียงเพื่อการยังชีพ มีการหาของป่า หน่อไม้ เห็ด ผัก นำไปแลกเปลี่ยนค้าที่จำเป็นในตัวเมืองเป็นครั้งคราว เส้นทางคมนาคมแต่เดิมเป็นทางผ่านไปยังอำเภอสะเมิง ขึ้นไปอำเภอแม่แจ่ม หรืออำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นการเดินทางด้วยเท้าและช้าง ม้า มีอดีตความเป็นอยู่ของชนกลุ่มนี้นับร้อยปีมาแล้ว การชลประทานที่มีเพิ่มขึ้นจากลำน้ำตามธรรมชาติของแม่ตาช้างแล้วก็มีการทำระบบเหมืองฝาย เพื่อผันน้ำไปใช้ในไร่นาอย่างทั่วถึง มีระบบหัวหน้าฝายคอยดูแลเรียกว่า แก่ฝาย หรือแก่เหมือง ทุกคนที่ใช้น้ำต้องให้ความร่วมมือ การดูแลรักษาต้องรับผิดชอบร่วมกัน อาทิ การซ่อมแซมเหมืองฝาย ผู้ใช้น้ำจะต้องนำไม้ไผ่ตามขนาดที่จะใช้ยาว 8 คอก จำนวนครอบครัวละ 50 ลำ เพื่อไปซ่อมแซมฝายใหม่ และทุกคนจะต้องลงแรงช่วยกัน โดยไม่มีการจ้างวาน วิถีชีวิตเช่นนี้เป็นมาช้านานนับร้อยปีเช่นกัน เมื่อเปลี่ยนทางเดินช้างม้า เป็นถนน ผู้คนก็เริ่มเข้าไปหักร้างทางพงทำไร่สวนเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังอยู่ในระบบเครือญาติ และเคารพกติกาดั้งเดิม

เมื่อโครงการก่อสร้างถนนลาดยางเพื่อเป็นวงแหวนรอบดอยสุเทพ จากอำเภอหางดงไปอำเภอสะเมิง และจากอำเภอแม่ริมไปบรรจบที่อำเภอสะเมิง โดยอ้างเพื่ออนุรักษ์อุทยานแห่งชาติสุเทพ-ปุย นับแต่นั้นมาการบุกรุกของคณาต่างถิ่นเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น การตัดไม้ทำลายป่ากับทำง่ายขึ้น การขยายพื้นที่ทำกินกับเพิ่มมากขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจัดการอะไรไม่ได้เลย ในปี พ.ศ. 2528 เมื่อมีการก่อสร้างถนน ก็เริ่มมีรีสอร์ทแห่งแรกเข้าไป คือภูเขาดอย นับจากนั้นก็มียี่สิบโรงแรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร บ้านสวนตามกันมาอีกมากมาย เพิ่มขึ้นโดยการขาดการควบคุมดูแล พื้นที่เปลี่ยนจากเจ้าของเดิมที่เคยทำไร่นา กลายมาเป็นสวนสวนตัวขนาดใหญ่ รีสอร์ทและโรงแรมขนาดใหญ่ โรงเรียนนานาชาติ กลุ่มคนที่เข้ามาใหม่เหล่านี้ ได้นำเอาวิถีชีวิตใหม่ๆ การก่อสร้างเกิดขึ้นมากมาย เจ้าของที่นาเดิมกลายเป็นกรรมกรก่อสร้าง ลูกหลานได้รับอานิสงส์จากการขายที่ของบรรพบุรุษ ได้เปลี่ยนอาชีพเกษตรกรรมกลายเป็นลูกจ้างรีสอร์ท ยาม และภารโรงของโรงแรม วิถีชีวิตของผู้คนเปลี่ยน ชุมชนถูกเปลี่ยนแปลงยากที่จะกลับคืน ผู้มาใช้น้ำรุ่นใหม่เข้ามาอยู่มาใช้ตามใจ เจ้าของทุกคนใช้น้ำโดยเสรี จะวิธีไหนก็ได้ ใช้อย่างไรก็ได้ เท่าที่มีเงินจะทำ แต่ถ้าหาก

โรงแรมรีสอร์ทเหล่านี้ไปอยู่ในเมือง เขาจะต้องเสียค่าน้ำแต่ละเดือนมากมายมหาศาล แต่ ณ สถานที่แห่งนี้ เขาสามารถใช้ได้อย่างเสรี เมื่อเขาเป็นเจ้าของที่ดิน เขาก็ถือว่าเป็นเจ้าของน้ำด้วย มีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ และฝายคอนกรีตขนาดใหญ่ กันลำนน้ำสาธารณะ การก่อสร้างอาคารบ้านเรือน รุกล้ำที่สาธารณะและลำน้ำ ไม่มีใครทำอะไรได้ เพราะแต่ละคนล้วนมีเงินและมีเส้นสายใหญ่โต บ้านแต่ละหลังราคาหลายสิบล้าน เจ้าของบ้านมีทั้งคุณหญิงคุณนาย รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา เชื้อพระวงศ์ชั้นสูง ผู้อำนวยการ WTO คารานักธุรกิจ พ่อค้าในเมือง คนจากต่างถิ่นมากมาย จนกระทั่งมาเพียรระดับชาติก็เข้ามาอยู่ในดินแดนแห่งความงามและความอุดมสมบูรณ์แห่งนี้ การเกษตรเพื่อยังชีพก็กลายเป็นเกษตรเพื่อธุรกิจ สวนลั่นจี่ ลำไยขยายมากขึ้น

ทุกอย่างในอดีตของตำบลบ้านปง ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไป แก่เหมือนดงงาน ระบบเหมืองฝายในอดีตหมดความหมาย การแบ่งปันการใช้น้ำกลับกลายเป็นการแย่งชิงการใช้ น้ำ ใครมียาวสาวได้สาวเอา ระบบเหมืองเปลี่ยนเป็นระบบเอสลอน ท่อขนาดต่างๆ ตั้งแต่หกนิ้วถึงหกนิ้ว ถูกต่อกันระเกะระกะจากต้นน้ำแม่ตาช้าง ตั้งแต่บนตอยเรื่อยมาจนถึงสุดเขต ด.บ้านปง ไม่มีการแบ่งปัน ไม่มีการประชุมผู้ใช้น้ำกันอีกต่อไป

คนทำน้ำก็เช่นเดียวกัน มีวิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ชีวิตแต่เดิมของคนหนองควาย หางดง บ้านแหวน สันผักหวาน คือผู้ใช้สายน้ำแม่ตาช้างหล่อเลี้ยงการเกษตรและยังชีพ จากการขยายตัวของเมืองที่ติดกัน อำเภอหางดงมีอาณาเขตติดกันกับอำเภอเมือง เชียงใหม่ ทำให้ความเป็นเมืองขยายเข้าไปในทุกตำบลที่กล่าว ในช่วงปี 2535 ยุคทองของเศรษฐกิจ ผู้คนพากันขายที่ดินที่มีราคาสูงขึ้นอย่างมากมาย บางหมู่บ้านเกือบทุกครัวเรือนมีอาชีพนายหน้าค้าที่ดิน ที่ดินการเกษตรเปลี่ยนมือไปสู่นายทุนเพื่อเก็งกำไร เพื่อทำบ้านจัดสรร ทำโรงงาน ความวุ่นวายเหล่านั้นได้จบลงไปอีก 5 ปี ต่อมา ในช่วง 2540 ทุกอย่างหยุดชะงัก บ้านจัดสรรกลายเป็นบ้านร้าง ที่ดินจำนวนมากที่เคยเป็นไร่นาจักกลายเป็นที่ดิน NPL อยู่ในธนาคาร ที่อุดมสมบูรณ์ในอดีตกลายเป็นไร่ไผ่รพักษ์จำนวนมากมายมหาศาล และเมื่อยามตกต่ำที่สุดในช่วง 2541-2543 เจ้าของที่นาเดิมหลายรายต้องกลับไปเป็นผู้เช่านาเดิมของตนเอง เมื่ออาชีพอื่นๆ ต้องล้มละลายลง อาชีพเกษตรกรรมเท่านั้นที่ทำให้คนไม่อดตายแม้ไม่มีเงินและไม่มียาน แต่ก็สายไปสำหรับเกษตรกรที่ขายที่ไปจนไม่เหลืออะไรเลย บางรายต้องเปลี่ยนไปเป็นคนเก็บขยะขาย เพื่อเลี้ยงชีวิต สายน้ำแม่ตาช้าง ที่เคยเป็นสายเลือดเลี้ยงชีวิต ต้องเหือดแห้งลงด้วยสาเหตุหลายประการดังกล่าว และได้คายสนิทใน ด.สันผักหวาน เมื่อลำน้ำที่แห่งมานานหลายปีถูกนายทุนบ้านจัดสรรถมดินทับ และบุกรุกที่ดินสาธารณะเพิ่มขึ้นจนยากที่จะเยียวยา

การจัดการน้ำกับความเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต

หากจัดแบ่งตามลักษณะทางภูมิศาสตร์พบว่า ลุ่มน้ำแม่ตาช้างจัดแบ่งได้เป็น 3 บริเวณ ได้แก่ ลุ่มน้ำแม่ตาช้างตอนบน, ตอนกลาง และตอนล่าง แต่ละบริเวณมีระบบการผลิตที่แตกต่างกันไปตามสภาพภูมิประเทศ และระบบการผลิตมีความแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย เพื่อทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่แห่งนี้ อาจจัดแบ่งยุคสมัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตได้ดังนี้

ยุคการทำเกษตรเพื่อบริโภคและนำผลผลิตส่วนที่เหลือออกขาย ผู้คนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในลุ่มน้ำแม่ตาช้างตอนบน เป็นชาวม้งที่เข้ามาก่อตั้งบ้านเรือนช่วงทศวรรษ 2490 พวกเขาเพาะปลูกข้าวไร่เพื่อบริโภค ปลูกฝิ่นเพื่อนำมาแลกเปลี่ยนกับความต้องการอื่นๆ เช่น แลกกับเกลือ เสื้อผ้า มีด และเครื่องมือการเกษตรอื่นๆ การใช้น้ำในระบบการผลิตทั้งหมดอาศัยน้ำฝนตามฤดูกาล มีการจัดเก็บน้ำเพื่อบริโภคด้วยการสร้างบ่อน้ำในรูปแบบต่างๆ เช่น บ่อน้ำรูปแบบปิด คือ การขุดดินบริเวณที่เป็นดินเหนียวกว้างประมาณ 4 เมตร ความลึกแล้วแต่ความจำเป็นในการใช้ ด้านบนของบ่อน้ำก่ออิฐมีช่องเปิดสำหรับตักน้ำ การสร้างบ่อน้ำชนิดนี้ ชาวม้ง เรียกว่า “คอเกร์” เพื่อจัดเก็บน้ำไว้ใช้ช่วงหน้าแล้ง บ่อน้ำอีกรูปแบบหนึ่งคือ “ปางเกร์” เป็นบ่อน้ำรูปแบบเปิด ขุดบริเวณพื้นที่ดินเหนียว ขนาดเท่ากัน บ่อน้ำทั้งสองรูปแบบโดยส่วนใหญ่เป็นสมบัติของครอบครัวหรือเครือญาติที่มาาร่วมกันสร้างบ่อน้ำ ในบางกรณี บ่อน้ำบ่อหนึ่งอาจจะมิใช่ของหลายครัวเรือนที่ไม่ใช่เครือญาติแต่เป็นกลุ่มที่มาสร้างบ่อน้ำร่วมกัน

บ่อน้ำอีกลักษณะหนึ่งเป็นสมบัติของชุมชน เรียกว่า “เฮาเกร์” ชาวม้งนิยมสร้างบ่อน้ำลักษณะเช่นนี้ในบริเวณที่มีตาน้ำ โดยไปขุดรอบบริเวณตาน้ำเพื่อก่อเป็นรูปของบ่อน้ำ โดยทั่วไปบ่อน้ำลักษณะนี้ถือเป็นบ่อน้ำชุมชนและเป็นบ่อน้ำศักดิ์สิทธิ์ที่ใช้ในพิธีกรรม ชาวม้งเชื่อว่ามีเทพเจ้าสิงสถิตย์อยู่ในบริเวณดังกล่าว เทพเจ้าที่เรียกว่า “ย้ง” แปลว่า “มังกร” ความศักดิ์สิทธิ์ของบ่อน้ำจะเห็นได้จากวันสงกรานต์ชาวดอยสุเทพ น้ำจากบ่อน้ำศักดิ์สิทธิ์จะนำไปรวมกับน้ำพระราชทานจากพระมหากษัตริย์เพื่อใช้ในพิธีสงกรานต์ชาด เป็นต้น บริเวณที่จะเลือกเป็นบ่อน้ำศักดิ์สิทธิ์จะเป็นเขาสูงใหญ่ที่อยู่ใกล้หมู่บ้าน เช่น ที่หมู่บ้านดอยปู่ย มีบ่อน้ำศักดิ์สิทธิ์หรือ “เฮาเกร์” หนึ่งแห่ง

บ่อน้ำทุกแห่งจะมีการทำพิธีกรรมเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ เมื่อผ่านการทำพิธีกรรมแล้ว ชาวม้งเชื่อว่าหนู คางคกจะไม่เข้าไปอยู่ในบ่อน้ำแห่งนั้นๆ บ่อน้ำต่างๆ จะมีข้อห้ามสำหรับผู้หญิงที่มีประจำเดือนห้ามไปใช้หรือเดินผ่าน หรือเดินย่ำผ่านบริเวณนั้นไม่ได้ พ่อหลวงไครภพแห่งบ้านดอยปู่ย เล่าว่า เคยมีหญิงนางหนึ่งที่เพิ่งแต่งงานไปตักน้ำที่บ่อน้ำตามคำสั่งของแม่สามี ทั้งๆ ที่เธอกำลังมีประจำเดือน ด่อน้ำในบ่อน้ำแห่ง ชาวบ้านจึงสืบหาสาเหตุและในที่สุดพบว่า หญิงนางนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้บ่อน้ำแห้ง พ่อของสามีนางโกรธมาก จึงนำคำสาปแช่งคืนให้กับพ่อแม่ของฝ่ายหญิงและขับไล่นางออกจากตระกูล เพราะถือว่าเป็นเรื่องผิดอย่างร้ายแรง แม้เหตุการณ์นี้ไม่ได้เกิดขึ้นที่หมู่บ้านดอยปู่ย แต่เกิดขึ้นที่ดอยอ่างขาง เรื่องราวก็ถูกนำมาเล่าต่อๆ กันมาเพื่อยืนยันกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้บ่อน้ำของชาวม้ง

ชาวม้งเชื่อว่า “ย้ง” หรือมังกร เป็นเทพที่ก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ การตั้งหมู่บ้าน ทำไร่ ใช้ประโยชน์ที่ดินจะสัมพันธ์กับความเชื่อเรื่องมังกร เช่น ไม่ตั้งหมู่บ้านในบริเวณหัวมังกร (บริเวณแห่งนี้อยู่ถัดจากดอยสุเทพ) ชาวม้งเห็นว่า มังกรหันปากเข้าสู่เมืองเชียงใหม่ และพื้นที่นั้นคือบริเวณส่วนหัวของมังกร ซึ่งพวกเขาจะไม่ทำการผลิตในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้นพื้นที่เช่นนี้จึงได้รับการปกป้องเป็นป่าสมบูรณ์ ไม่ถูกถ่วงเกิน เพราะลูกหลานจะมีอันเป็นไป ชาวม้งจะเลือกทำการผลิตในพื้นที่ที่เป็นส่วนกลางลำตัวของมังกร ความเชื่อเช่นนี้ทำให้เกิดรูปแบบการใช้ที่ดิน

สำหรับลุ่มน้ำแม่ตาช้างตอนกลาง มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มสลับกับเนินเขา พื้นที่ราบจะอยู่ตามลำน้ำ ชาวบ้านมีระบบการผลิตด้านเกษตรสองลักษณะ คือ ไร่ข้าวกับนาดำ การทำเกษตรแบบไร่ข้าวพึ่งพาน้ำฝนเป็นหลัก ส่วนการทำนาดำใช้ระบบเหมืองฝาย เพื่อชักน้ำเข้านา การใช้เหมืองฝายจะทำเฉพาะในฤดูกาล

ผลิตข้าวเท่านั้น เมื่อพ้นจากฤดูการเก็บเกี่ยวข้าว เหมืองก็จะแห้งไม่มีน้ำ ดังนั้นระบบเหมืองฝายจึงมีไว้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในเรื่องน้ำให้กับนาข้าวในฤดูฝน

พื้นที่นาของลุ่มน้ำแม่ตาช้างตอนกลางมีขนาดไม่เท่ากัน กล่าวคือ บริเวณที่นาที่อยู่ใกล้เชิงเขาจะมีขนาดของพื้นที่นาค่อนข้างน้อย ดังนั้นจึงมีเจ้าของนาเพียงเจ้าหรือสองเจ้าเท่านั้น ถัดลงมาจากพื้นที่นี้ จะมีพื้นที่นากว้างมากขึ้น มีเจ้าของที่นาเพิ่มมากขึ้น ลักษณะพื้นที่เช่นนี้ก่อให้เกิดการจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายแตกต่างกันในสองลักษณะ ได้แก่

1. การทำเหมืองฝายที่ใช้สำหรับเจ้าของนารายเดียว ในกรณีที่เป็นพื้นที่นา 3-4 ไร่ มีเจ้าของนาเพียงรายเดียว เจ้าของนาจะกันลำธารโดยใช้หินมาเรียงกันลำน้ำ เพื่อยกระดับน้ำให้สูงสำหรับผันน้ำเข้าที่นาของตน ฝ่ายลักษณะนี้เป็นของปัจเจกบุคคล คือ ทำฝายเพื่อใช้ประโยชน์สำหรับเจ้าของนาเพียงผู้เดียว เช่น ฝายน้ำล้นอม

2. การทำเหมืองฝายที่ใช้สำหรับพื้นที่นาที่มีเจ้าของมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป เหมืองฝายประเภทนี้มักมีองค์กรเข้ามาจัดการน้ำมากขึ้น มีแก่งฝาย หรือแก่งเหมืองเป็นผู้ควบคุมดูแลการแบ่งปันน้ำให้กับผืนนาทุกแปลง และมีการเกณฑ์แรงงานจากเจ้าของนามาช่วยกันสร้างฝาย เช่น ฝายวังหลวง เป็นต้น

นอกจากการใช้น้ำเพื่อการเกษตรแล้ว ชาวบ้านบางส่วนยังใช้น้ำแม่ตาช้างเพื่อการอุปโภค บริโภค ในเรื่องการอาบน้ำ ซักล้าง และดื่มกิน หรือในบางครอบครัว หมู่บ้านจะใช้น้ำเพื่อการดังกล่าวจากบ่อน้ำดิน

ส่วนลุ่มน้ำแม่ตาช้างตอนล่าง เป็นพื้นที่ราบ ระบบการผลิตคือการทำนาข้าว ระบบเหมืองฝายเป็นระบบการจัดการน้ำหลักของชาวบ้านเพื่อประกันความมั่นคงในการใช้น้ำสำหรับปลูกข้าว การจัดการน้ำเป็นองค์กรใหญ่ มีกลุ่มผู้ใช้น้ำจำนวนมาก มีลักษณะการจัดการน้ำแบบเดียวกับการทำเหมืองฝายในพื้นที่ตอนกลางของลุ่มน้ำ แต่มีขนาดองค์กรจัดการน้ำที่ใหญ่มากขึ้น เช่น ฝายเหมืองหมู่น้ำ เป็นต้น

ชาวบ้านยังอาศัยน้ำจากลำน้ำเพื่อการชำระล้างร่างกาย ซักเสื้อผ้า และดื่มกิน บางส่วนใช้น้ำจากบ่อน้ำดินเพื่อกิจกรรมดังกล่าว เช่นเดียวกับชาวบ้านลุ่มน้ำแม่ตาช้างตอนกลาง แม้ว่าในอดีตจะมีการจัดการน้ำ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ไม่มี “ความแห้งแล้ง” เกิดขึ้น ยกตัวอย่างเรื่องเล่าของชื่อฝายแห่งหนึ่งชื่อว่า ฝายหมู่น้ำ มูลเหตุมาจากในอดีตพื้นที่บริเวณนี้ ชาวบ้านเคยประสบความแห้งแล้ง และใช้หัวหมูในการประกอบพิธีกรรมเพื่อร้องขอฝนจากผี กระนั้นก็ตามฝนก็ไม่ยอมตกลงมาจนกระทั่งหัวหมูที่นำไปประกอบพิธีกรรมเน่าเสีย ชาวบ้านจึงเรียกฝายที่สร้างบริเวณนั้นว่า “ฝายเหมืองหมู่น้ำ” เรื่องเล่าดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ความแห้งแล้งไม่ได้เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันเท่านั้น แต่เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่อดีต แต่ชาวบ้านอาจไม่ได้เรียกว่า ความแห้งแล้ง แต่เพียงอธิบายปรากฏการณ์ว่า “ฝนไม่ตก หรือ ฝนแล้ง” เท่านั้น

ยุคการเข้ามาของพืชพาณิชย์

เมื่อปี พ.ศ. 2506 ชาวม้งในบริเวณแม่ตาช้างตอนบน ได้รับคำแนะนำให้รู้จักการปลูกไม้ผลคือต้นลิ้นจี่ ท้อ และกาแฟ เพื่อปลูกทดแทนการปลูกฝิ่น การปลูกพืชไม้ผลและพืชพาณิชย์อื่นๆ เช่น มันฝรั่ง ถั่วแดงหลวง และผักชนิดต่างๆ คงทำไปพร้อมๆ กับการปลูกข้าวไร่ การปลูกเหล่านี้ปลูกอยู่ในพื้นที่เดียวกับไร่ข้าว สำหรับไม้ผลยืนต้นบางชนิด เช่น ท้อจะปลูกในไร่ฝิ่น การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตนำมาสู่การใช้

น้ำที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือจากแต่เดิมที่ชาวม้งใช้น้ำฝนในการปลูกข้าวไร่ เมื่อพวกเขาปลูกต้นลินจี่ จึงเริ่มมีการสูบน้ำจากลำธารเพื่อมาเลี้ยงดูไม้สวนเหล่านั้น ขณะที่ยังคงทำการผลิตข้าวไร่เพื่อการบริโภคด้วยเช่นกัน

ขณะที่ลุ่มน้ำดอนบนมีการปลูกไม้ผลยืนต้นบางชนิด ในพื้นที่ดอนกลางและดอนล่างได้มีการปลูกพืชเศรษฐกิจหลายชนิด เช่น ถั่วเหลือง ในช่วงปี พ.ศ. 2520 และถั่วลิสงในช่วงปี พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน การส่งเสริมปลูกพืชเหล่านี้เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบการจัดการน้ำ กล่าวคือ ชาวบ้านมีการทำการผลิตในฤดูแล้ง ดังนั้นเหมืองฝายจึงถูกใช้น้ำในฤดูแล้ง ซึ่งแตกต่างจากในยุคอดีตที่การใช้น้ำเหมืองฝายเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการปลูกข้าวตามฤดูกาลปกติเท่านั้น แม้ว่าชาวบ้านจะต้องเพิ่มการจัดการน้ำจากที่เคยจัดการน้ำเฉพาะในฤดูฝนมาเป็นการจัดการน้ำตลอดทั้งปีเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร แต่การจัดการน้ำตลอดทั้งลุ่มน้ำก็ยังไม่เกิดปัญหาที่เด่นชัดแต่อย่างใด

ยุคการเปลี่ยนแปลงการใช้น้ำเพื่อการบริการ

นับตั้งแต่มีการสร้างรีสอร์ทแห่งแรกในลุ่มน้ำแม่ตาช้างตอนกลางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของการซื้อขายที่ดินอย่างกว้างขวางในจังหวัดเชียงใหม่ จากนั้นเป็นต้นมา ได้มีการสร้างบ้านจัดสรร บ้านตากอากาศ โรงเรียนนานาชาติ และสำนักสงฆ์จนกระทั่งปัจจุบันมีถึง 48 แห่ง การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมที่เป็นคนท้องถิ่นได้เปลี่ยนกรรมสิทธิ์มาเป็นของคนนอกพื้นที่และมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่าในยุคปัจจุบันนี้ เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตตลอดทั้งลุ่มน้ำ

ในพื้นที่ลุ่มน้ำดอนบน นอกเหนือจากการปลูกไม้ผลบางชนิด เมื่อปี พ.ศ. 2514 ได้เริ่มมีการท่องเที่ยวเข้ามาและได้รับการส่งเสริมจากรัฐอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน ชาวบ้านมีความจำเป็นต้องจัดหาอุปโภคบริโภคเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมชมหมู่บ้านคอยปุย แหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งของเชียงใหม่

ขณะที่พื้นที่ลุ่มน้ำดอนกลาง การจัดหาบ้านนอกเหนือจากเพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยวแล้ว รีสอร์ทและบ้านพักตากอากาศยังต้องใช้น้ำสำหรับดูแลต้นไม้ ไม้ประดับ เพื่อตอบสนองต่อนักท่องเที่ยวที่มาชมความงามของดอกไม้ หรือภูมิทัศน์ ตามรีสอร์ทบนเส้นทางสะเมิงที่ห่างจากตัวเมืองเพียง 20 นาทีเท่านั้น ขณะที่ชาวบ้านในท้องถิ่นยังคงทำการผลิตพืชเงินสด และมีระบบการผลิตอื่นๆ ที่เพิ่มมากขึ้น เช่น การเพาะกล้าไม้ เป็นต้น ความเปลี่ยนแปลงที่เข้ามาใหม่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดความต้องการใช้น้ำนับทวีคูณและเป็นความต้องการที่เข้มข้นตลอดทั้งปีตลอดทั้งลุ่มน้ำ

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ดินจำนวนมากได้เปลี่ยนกรรมสิทธิ์ถือครองจากคนท้องถิ่นสู่มือของเจ้าของรีสอร์ท เจ้าบ้านพักตากอากาศ หรือนายทุนจากภายนอก ทำให้ฝ่ายบางแห่งไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการเกษตรอีกต่อไป เช่น ฝายต้นฝ้าง ฝายปู่ต้อ วังแฮ เป็นต้น เนื่องจากพื้นที่นาเปลี่ยนจากมือของชาวนาไปเป็นเจ้าของรีสอร์ท โดยที่รีสอร์ทได้ใช้น้ำจากฝายเหล่านั้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ แทนที่การเกษตรของท้องถิ่น จนมีคำกล่าวกันในหมู่ชาวบ้านกันเองว่า “ชื่อนาแกมฝาย” ด้วยเหตุนี้ฝายต่างๆ ที่เคยชื่อมาข้างต้น

จึงไม่มีองค์กรชาวบ้านในการจัดการดูแลน้ำแต่อย่างใด ขณะที่ฝ่ายบางแห่ง เช่น ฝ่ายวังหลวง ยังคงมีชาวนา 3 รายได้ใช้น้ำจากฝ่ายแห่งนี้ นอกจากนี้ฝ่ายแห่งนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการทำน้ำประปาหมู่บ้าน ทำให้ฝ่ายวังหลวงยังมีองค์กรชาวบ้านเข้ามาจัดการดูแลถึงแม้ว่าจะเปลี่ยนหน้าที่ไปบ้างก็ตาม

ลุ่มน้ำดอนล่างก็ประสบปัญหาที่ไม่ต่างจากตอนกลางเท่าไรนัก แม้ไม่ได้ถูกรุกด้วยริสอร์ท แต่ที่ดินจำนวนมากถูกปรับเปลี่ยนเพื่อการเกษตรไปสนองต่อการขยายตัวของเมือง เช่น การเข้ามาของบ้านจัดสรร เป็นต้น การปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินนำไปสู่การปรับเปลี่ยนการใช้น้ำเช่นกัน

วิถีคิดเรื่องการจัดการน้ำของชาวบ้านมีความเปลี่ยนแปลงพร้อมกับการเข้ามาของระบบการผลิตแบบใหม่ๆ เช่น ในยุคแรก การจัดการน้ำเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร นอกจากนี้ยังมีการใช้น้ำตามแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น เก็บเห็ด พืชผัก อาหารป่า การเก็บแมลง กล่าวคือ ชีวีตอยู่ร่วมกับธรรมชาติ เมื่อมีการเข้ามาของยุคพืชพาณิชย์ การจัดการน้ำได้เพิ่มมิตินอกเหนือจากการประกันความมั่นคงด้านอาหาร ยังได้เพิ่มมิติทางเศรษฐกิจเพื่อเสริมสร้างรายได้ ในยุคปัจจุบัน วิถีคิดในการจัดการน้ำด้านอื่นๆ ได้เพิ่มบทบาทมากขึ้น เช่น การเข้ามาของริสอร์ทได้นำมาซึ่งวิถีคิดในการจัดการน้ำเพื่อความสวยงาม การใช้น้ำเพื่ออุปโภคบริโภคตามบ้านพัก โรงเรียน หรือสถานที่ต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวก ในยุคนี้น้ำจึงเป็นทรัพยากรที่ถูกนำมาใช้ในหลายทาง

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องวิถีคิดในการจัดการน้ำแล้ว ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อองค์กรทางสังคมที่จัดการน้ำ กล่าวคือ ฝ่ายที่สร้างขึ้นโดยองค์กรชาวบ้าน เช่น การนำไม้มาตีฝาย การนำทรายมาขวางกันลำน้ำ ถูกมองว่าเป็นเทคโนโลยีที่ต่ำ และไม่คงทนถาวร ทำให้ต้องมีการปรับปรุงทุกครั้งที่เสียหาย แนวคิดเช่นนี้ทำให้มีการเสนอเทคโนโลยีใหม่ ด้วยการสร้างฝายด้วยคอนกรีตเสริมเหล็ก เพื่อให้ฝายนั่นคงทนถาวร โดยมีรัฐเป็นผู้ก่อสร้าง บำรุงรักษาและจัดสรรน้ำ ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายคอนกรีตจึงเข้ามาแทนที่เทคโนโลยีในระดับท้องถิ่น ซึ่งเทคโนโลยีใหม่ได้เข้ามาทำลายความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นภายใต้องค์กรการจัดการน้ำ ของชาวบ้าน ขณะเดียวกัน ปัญหาของเทคโนโลยีใหม่ได้ก่อให้เกิดการกักเก็บตะกอนทรายไว้หน้าฝายจำนวนมาก ทำให้ลำน้ำตื้นเขิน และน้ำหายไปเนื่องจากทรายมาแทนที่น้ำ ในอีกด้านหนึ่ง เทคโนโลยีใหม่ แทนที่จะกักกั้นน้ำ กลับทำให้ปริมาณน้ำลดลง การใช้เทคโนโลยีของชาวบ้านกลับไม่พบปัญหาลักษณะนี้ เนื่องจากทรายจะหลุดลอดผ่านฝายไปได้ ต่อมาเมื่อทรายเต็มหน้าฝาย ก็ไม่ได้รับการจัดการ เนื่องจากองค์กรชาวบ้านได้ถูกทำลายลง หรือแม้จะมีชาวบ้านบางส่วนพยายามจะเข้ามาจัดการ แต่ก็ไม่สามารถจัดการด้วยแรงงานของชาวบ้านได้ ต้องไปจัดจ้างเทคโนโลยีจากภายนอก เช่น รถแบคโคร ส่งผลให้การจัดการน้ำที่เคยพึ่งพาศักยภาพในชุมชน ก็กลับต้องหันไปพึ่งพาเทคโนโลยีจากภายนอกมากขึ้น

องค์กรเหมือนฝาย เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนที่สร้างหลักประกันในเรื่องการแบ่งปันน้ำ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เช่น ชาวนาบางคนมีที่นามากก็จะนำอุปกรณ์ในการทำฝาย เช่น ไม้ที่ใช้ตอกกันน้ำ โดยมีวิถีคิดว่า ใครมีที่นามากก็จะนำทรัพยากรเพื่อมาทำฝายมากขึ้น

สำหรับความเชื่อเรื่องผีฝาย ซึ่งเคยทำหน้าที่ที่ทำให้ชาวบ้านมารวมกัน กล่าวคือ ถ้าชาวบ้านเคารพต่ออำนาจเหนือธรรมชาติ เป็นการสร้างหลักประกันในเรื่องความอุดมสมบูรณ์ในพื้นที่ ชาวบ้านจึงไม่ล่วงเกินต่อผีฝายหรือไม่ล่วงเกินต่อน้ำ อีกทั้งยังให้ความเคารพนับถือยำเกรง หากใครลบหลู่ล่วงเกินฝายก็จะทำให้มีอันเป็นไป เช่น เจ็บป่วย หรือเกิดความแห้งแล้ง เป็นต้น

แนวคิดในเรื่องการจัดการน้ำและทรัพยากรของท้องถิ่นที่วางอยู่บนหลักการของความเป็นธรรม อาจกล่าวได้ว่าเป็น “ความเป็นธรรม” ในความหมายของ “ท้องถิ่น” กล่าวคือ มีการแบ่งปันเฉพาะท้องถิ่น ที่สัมพันธ์กับการจัดการแรงงานในพื้นที่ ทำให้หลายครั้งน้ำไม่จำเป็นต้องถูกจัดการบนฐานของ “ความเท่าเทียม” นั่นคือ ทุกคนไม่จำเป็นต้องได้น้ำเท่ากัน เช่น คนที่มีที่นาเพียง 1 ไร่ กับเจ้าของที่นา 10 ไร่ แม้จะลงแรงงานในการทำฝายหรือลำเหมืองเพียงแรงเดียวเท่ากัน แต่ก็ไม่จำเป็นต้องได้น้ำเท่ากัน อย่างไรก็ตาม คนที่มีที่นามากกว่าก็จะระดมทรัพยากรเข้ามาจัดการเหมืองฝายมากขึ้น

การเข้ามาของรีสอร์ท บ้านจัดสรร หรือโครงการอื่นๆ จากภายนอก ได้นำมาซึ่งสภาวะของการที่ต่างฝ่ายต่างใช้น้ำอย่างมโหฬาร โดยภาวะปกติ ในฤดูแล้งจะเป็นช่วงเวลาที่น้ำน้อย แต่ความหลากหลายของระบบการผลิตนำมาซึ่งความต้องการน้ำจำนวนมาก เช่น เกษตรกรต้องการน้ำเพื่อผลผลิตนอกฤดูกาล รีสอร์ทต้องการน้ำเพื่อเสริมสร้างความสวยงามและบริการลูกค้า บ้านจัดสรรต้องการน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค เป็นต้น ทำให้มีการแย่งชิงน้ำในช่วงแล้งสูง

การแย่งชิงน้ำและความรุนแรงเริ่มมาเยือน

แหล่งน้ำแม่อายยังคงมีคนเข้าไปใช้มากขึ้น ระบบเหมืองฝายเดิมถูกเปลี่ยนแปลงไป มีการสร้างอ่างเก็บน้ำจนทำให้น้ำสาขาบางแห่งหายไป อาทิ อ่างเก็บน้ำห้วยเสี้ยว ทำให้ไม่มีน้ำไหลมาเลยในฤดูแล้ง เพื่อมาสู่แม่อาย ฝายคอนกรีตถูกก่อสร้างแทนหลายแห่ง โดยเฉพาะฝายบ้านปงที่เป็นฝายขนาดใหญ่ เพื่อผันน้ำไปใช้ในการเกษตรในตำบลบ้านปงตอนล่าง และแบ่งปันไปยังตำบลอื่น ในบางที่แล้งจัดน้ำไม่ไหลไปถึงปลายน้ำในเขต ต.หนองควาย ต.น้ำแพร่ ต.หางดง ต.บ้านแหวน ต.สันผักหวาน ทำให้ระดับน้ำในบ่อน้ำใช้ลดระบบลงจนบางแห่งแห้งหายไป ลำน้ำก็ไม่มีน้ำไหล ชาวบ้านในตำบลดังกล่าวรวมกันมาเพื่อที่จะแบ่งน้ำใช้จากฝายบ้านปง มีการกระทบกระทั่งกันบ้างในการแย่งชิงน้ำในคนพื้นราบกันเอง บางครั้งมีการรวมกลุ่มกันของคนท้ายน้ำขึ้นไปเพื่อที่จะทุบทำลายคันกันน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำของกฤษฎาออย รีสอร์ท เพราะเข้าใจว่า การเก็บกักน้ำของรีสอร์ทเป็นต้นเหตุหนึ่งที่ทำให้คนปลายน้ำไม่มีน้ำใช้ เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในปีที่มีความแห้งแล้ง

ปัญหาภัยแล้งและการขาดแคลนน้ำ มิได้เกิดเฉพาะที่ใดที่หนึ่ง แต่เป็นสภาวะที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ในบางปีที่แล้งมากจะเกิดเหตุการณ์แย่งชิงน้ำกันหลายพื้นที่ สถานการณ์ความรุนแรงในภาคเหนือเมื่อปี 2541 เกิดขึ้นที่อำเภอจอมทอง ได้มีการกล่าวหาว่าชาวเขา (เผ่าม้ง) ที่อยู่บนดอยอินทนนท์ทำลายคันน้ำ และกักเก็บน้ำไว้ทำเกษตรเกินความจำเป็น ทำให้น้ำไม่ไหลลงสู่คนพื้นราบ มีการปลุกระดมคนพื้นราบจำนวนมากให้ต่อต้านชาวเขา และให้อพยพลงมา (เหตุการณ์นี้มีความครุกรุนมานาน) และได้เกิดเหตุรุนแรงขึ้นโดยการปิดกั้นเส้นทางขึ้นดอยอินทนนท์โดยชนหินมาขวางทาง เอรอดและคนหลายพันคนปิดถนน และบางกลุ่มขึ้นไปทุบทำลายแหล่งกักเก็บน้ำ และท่อน้ำของชาวเผ่าม้ง ใช้เวลากดดันชาวเขาอยู่ถึง 2 วัน เกือบมีการปะทะกันขึ้นเป็นความขัดแย้ง ที่ก่อให้เกิดความรุนแรงทั้งทางสังคมและสภาพจิตใจของคนสองกลุ่มที่มุ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อกันโดยมีน้ำเป็นชนวน อันที่จริงปัญหานี้มิได้มีปัญหาน้ำแล้งเพียงอย่างเดียว แต่มีปัญหาเรื่องความมอดคิตทางชาติพันธุ์ และการถูกยุยงของเจ้าหน้าที่บางกลุ่ม และทัศนคติของคนที่รวมตัวกันเป็นมูลนิธิอนุรักษ์ป่า และไม่ต้องการให้คนอยู่ในป่า คนพื้นราบเองก็ขยายพื้นที่ทำกินมากมายเพิ่มพื้นที่ปลูกหอม กระเทียม ขยายพื้นที่ปลูกลำไยหลายหมื่นไร่ ขณะที่น้ำใช้ยังคงมีเท่าเดิม และน้อยลง

เมื่อถึงฤดูแล้ง คนด้อยโอกาสจึงตกเป็นเบี้ยล่าง และต้องรับชะตากรรม สถานการณ์เช่นนี้เริ่มบานปลายไปที่อื่น มีกระแสความรุนแรงก่อตัวขึ้นในเขตอำเภอหางดงเช่นเดียวกัน ชาวเขาเผ่าม้งบนดอยปู่ย ถูกมองเช่นเดียวกันกับชาวเขาดอยอินทนนท์ มีความพยายามที่จะก่อความรุนแรงขึ้นหลายครั้ง

ในปี 2543 ช่วงปลายปีเหตุการณ์แย่งชิงน้ำที่รุนแรงเกิดขึ้นที่จังหวัดน่าน ในเขตอำเภอเชียงกราน ได้มีกลุ่มชาวบ้านกว่า 3000 คน นำโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อ.ส. และเจ้าหน้าที่หลายหน่วย ร่วมด้วย ได้กล่าวหาว่าม้งที่ทำไมไร่ล้นจี่บนดอยภูคาเป็นผู้ทำลายต้นน้ำ และไม่ต้องการให้คนเหล่านั้นทำอะไรในพื้นที่ของเขาอีกต่อไป ได้ใช้ความรุนแรงขึ้นไปตัดล้นจี่ขนาดใหญ่ที่มีอายุมากกว่า 7-8 ปี จำนวนถึง 30,000 ต้น กินพื้นที่พันกว่าไร่ ทำให้ชาวเขาเหล่านั้นหมดเนื้อหมดตัว และยังมีภาระหนี้สินกันอีกมากมาย นำแปลกคือ ในพื้นที่เดียวกันแต่เป็นของคนพื้นราบกลับไม่ถูกตัดล้นจี่ เกือบมีการปะทะกันด้วยกำลังอาวุธ แต่ถูกระงับไว้ได้ก่อนที่จะมีการล้มตายกัน กรณีนี้เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางสังคมและสภาพจิตใจของผู้คน เป็นอีกกรณีหนึ่งที่ควรศึกษา และได้รับการแก้ไขที่เป็นธรรม และหาทางออกร่วมกัน

ความขัดแย้งและปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง สะสมมานานนับ 10 ปี ปัญหาถูกทับถมมาตลอดจากชาวบ้านกับชาวบ้าน ชาวบ้านกับรีสอร์ท ชาวบ้านพื้นราบกับชาวเขาเผ่าม้งบนดอยสุเทพ ซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำสำคัญ มีความพยายามขององค์กรท้องถิ่นที่ตรวจสอบการใช้ทรัพยากรร่วมกัน แต่ไม่สำเร็จ จนในที่สุดความบาดหมางถึงขั้นจับอาวุธเข้าหากัน มีการยกกำลังพร้อมอาวุธหลายร้อยคนบุกขึ้นไปบนดอยเมื่อปี 2541 หลังจากนั้นทางราชการได้พยายามจัดตั้งคณะกรรมการร่วม 3 ฝ่าย ระหว่างชาวเขาเผ่าม้ง (ดอยปู่ย) กรรมการจาก อบต. บ้านปาง ดัวแทนจาก อบต.สุเทพ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แต่คณะกรรมการชุดนี้ก็ไม่สามารถคลี่คลายปัญหาได้ เพราะไม่อาจหาข้อยุติได้ แต่ละฝ่ายก็มุ่งถกเถียงเพื่อจะเอาชนะ และปกป้องตนเอง ข้าราชการทำหน้าที่เพียงเพื่อไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งเฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่มีความต่อเนื่องเปลี่ยนหน้าที่ เปลี่ยนคนทุกอย่างก็เหมือนเดิม

การประสานความร่วมมือ : ความพยายามจัดการน้ำในยุคปัจจุบัน

เมื่อสงครามน้ำทวีความรุนแรงขึ้น ชาวบ้านได้เริ่มมีการค้นหาสาเหตุ ได้ก่อให้เกิดการปะทะกันของวิถีคิดในเรื่องการจัดการน้ำระหว่างผู้คนภายในชุมชนและคนภายนอก ชาวบ้านได้พยายามที่จะต่อรองและแก้ไขสถานการณ์เพื่อลดสภาวะของความขัดแย้ง ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้างเมื่อปี พ.ศ. 2541 ความพยายามดังกล่าว เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ต้องการผลักดันให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และแก้ปัญหาความขัดแย้งในระหว่างกลุ่มคนผู้ใช้น้ำ

ความพยายามดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า เป็นการจัดองค์กรทางสังคมของชุมชน แม้ว่าในเบื้องต้นจะมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การแก้ไขความขัดแย้งในเรื่องการใช้น้ำให้เพียงพอกับความต้องการ แต่ระยะหลังองค์กรได้เล็งเห็นว่า การจัดการน้ำ ไม่ได้เป็นเรื่องของน้ำแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่สัมพันธ์กับการจัดการดิน น้ำ ป่าโดยรวม

นอกจากนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านจากลุ่มน้ำดอนบน ดอนกลางและดอนล่าง ตลอดรวมถึงตัวแทนของรีสอร์ท และผู้ประกอบการบางแห่ง รวมถึง

ตัวแทนจากองค์กรภาครัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่า ชุมชนได้ปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพการดำรงอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือชุมชนไม่ได้มองน้ำโดยจำกัดอยู่เพียงแค่การใช้น้ำเพื่อการเกษตร แต่ยังมองการใช้น้ำเพื่อมิติอื่นๆ ร่วมอยู่ด้วย เช่น การใช้น้ำเพื่อบริการ หรือการใช้น้ำเพื่อหล่อเลี้ยงไม้ประดับเพื่อความสวยงาม การใช้น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค เป็นต้น

การจัดองค์กรในลักษณะนี้ยังเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนการสลายตัวของวิธีคิดแบบคู่ตรงข้าม ดังเดิมที่แสวงหาความผิด-ถูกหรือหาแพะรับบาป ดังเช่นที่ได้ปรากฏในพื้นที่หลายแห่ง ความพยายามดังกล่าวนี้นับเป็นมิติใหม่ของการจัดการน้ำที่นอกจากจะยอมรับว่าน้ำสามารถถูกนำมาใช้ได้หลายมิติ เช่น เพื่อการเกษตร ความสวยงาม เพื่ออยู่อาศัย แล้ว ยังเป็นความพยายามของการจัดการทรัพยากรที่ข้ามขอบเขตของความเป็นองค์กรในระดับเล็ก เช่น ในอดีตการจัดการน้ำเกิดขึ้นภายใต้องค์กรหนึ่งคือฝ่ายหนึ่งลูกในพื้นที่เฉพาะ แต่ในปัจจุบันได้ก้าวข้ามความเป็นองค์กรเล็กๆ เพียงองค์กรเดียว ไปสู่ขอบเขตของความเป็นองค์กรในระดับลุ่มน้ำตลอดทั้งลุ่มน้ำ อีกทั้งยังข้ามมายาคติของความเป็นชาติพันธุ์ กล่าวคือความเป็นชาติพันธุ์ไม่ได้ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขในการกีดกันการเข้าถึงทรัพยากร หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ใช่วิธีการ “กล่าวหา” อีกฝ่ายหนึ่งว่าเป็นผู้ทำลาย หรือเป็นผู้ผิด การจัดองค์กรนี้ยังไม่ได้ยึดติดกับพื้นที่ในรูปของ “หมู่บ้าน” เฉพาะ หรือกลุ่มผู้ใช้น้ำเล็กๆ ในกลุ่มของคนเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงกับเครือข่ายอื่นๆ ภายในลุ่มน้ำ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมในหลากหลายลักษณะ

หากพิจารณาในแง่ของความพยายามจัดตั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการน้ำในระดับใหญ่ อาจกล่าวได้ว่า ไม่ต่ำกว่า 700 ปีที่ผ่านมา ได้มีกฎหมายมัยราชศาสตร์ เป็นครั้งแรกที่ถูกบันทึกอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการจัดการน้ำ และต่อมาอีกราว 6 ศตวรรษได้มีกฎหมายควบคุมเหมืองฝาย และผังกฎหมายชลประทานราษฎร และกฎหมายชลประทานหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2477 ปี พ.ศ. 2482 และ ปี พ.ศ. 2485 ตามลำดับซึ่งนับเป็นกฎเกณฑ์การจัดการน้ำที่รัฐไทยได้สร้างขึ้นผ่านกฎหมาย จากนั้นอีกราว 6 ทศวรรษ ในยุคปัจจุบัน ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง เห็นจะเป็นองค์กรแรกที่พยายามสร้างกฎเกณฑ์การใช้น้ำร่วมกัน โดยกลุ่มคนใช้น้ำหลากหลายกลุ่มมาร่วมกันร่างกฎ จาริด และจริยธรรมในการใช้น้ำ

รูปแบบกติกาการใช้น้ำในปัจจุบัน

ในเดือนพฤศจิกายน 2541 ศูนย์ชาติพันธุ์และมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (ค.ก.น.) และคณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อท้องถิ่น (ค.ป.ถ.) ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกัน ระหว่างคนพื้นราบและคนบนดอย ณ ห้องประชุมมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ โดยมีข้อสรุปเห็นควรให้มีคณะกรรมการ โดยเอารองค์ประกอบจากหมู่บ้านสมาชิกที่มีการใช้น้ำทุกหมู่บ้านและตั้งอยู่ห้วยทุกสายที่ไหลลงสู่แม่ตาช้าง ตั้งแต่ปลายน้ำข้างล่าง จนถึงข้างบนที่เป็นต้นน้ำ ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาแม่น้ำทั้งสาย เพราะเป็นระบบนิเวศเดียวกัน คณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นควรมีการประชุมแก้ไขปัญหาย่อยอย่างต่อเนื่อง ให้มีการหาทางประสานตัวแทนวิสัยทัศน์ทุกแห่งเข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่อไป

คณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ได้ตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม 2541 ณ วัดบ้านพ่อน ด.หนองควาย อ.หางดง ในการประชุมครั้งที่ 2 มีผู้เข้าร่วมประชุมกว่า 150 คน รวมทั้งข้าราชการ

ปกครอง ป่าไม้ สมาชิกสภาจังหวัด นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนชาวบ้านผู้ใช้น้ำ ทั้งลุ่มน้ำ
ตัวแทนรีสอร์ทและชาวเขา คณะกรรมการมีส่วนประกอบดังนี้

กรรมการจำนวน 290 คน ประกอบด้วย

ตัวแทนหมู่บ้านฯ ละ 5 คน จาก 56 หมู่บ้าน 280 คน

ตัวแทนรีสอร์ทฯ ละ 1 คน จาก 10 รีสอร์ท 10 คน

คณะกรรมการดำเนินงานจำนวน 18 คน ประกอบด้วย

ตัวแทนตำบลฯ ละ 2 คน จาก 8 ตำบล 16 คน

ตัวแทนกลุ่มรีสอร์ท (จากทุกรีสอร์ท) 2 คน

หมายเหตุ กรรมการดำเนินงาน คัดเลือกมาจากกรรมการกลาง

คณะกรรมการชุดนี้จะแต่งตั้งให้มีที่ปรึกษาด้านต่างๆ ประกอบด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย
หรือผู้เชี่ยวชาญหลายสาขา นายอำเภอ ป่าไม้ สมาชิกสภาจังหวัด ฯลฯ เพื่อให้การประสานงานเป็นไป
อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการฯ ปัจจุบัน
คณะทำงานประกอบด้วย

1. ตัวแทนจากต้นน้ำ 2 คน
2. ตัวแทนจากกลางน้ำ 2 คน
3. ตัวแทนจากปลายน้ำ 2 คน
4. ตัวแทนรีสอร์ท 2 คน
5. ตัวแทนจาก อบต. 6 แห่ง
6. นักวิชาการอีก 2 ท่าน

แนวทางการจัดการแก้ไขปัญหา

แนวทางการแก้ไขแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะสั้นและระยะยาว

แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้น (12 เดือน)

เพื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ได้ด้วยตนเอง โดยใช้หลัก "สิทธิมนุษยชน" และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ม.46 เป็นการนำหลักที่บัญญัติไว้
ในรัฐธรรมนูญมาแปรเปลี่ยนให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยหน่วยงานของรัฐหรือแม้แต่องค์กรพัฒนาชุมชน
เข้าไปมีส่วนร่วม เป็นเพียงที่ปรึกษาและช่วยเหลือเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจและก่อกำเนิดภูมิปัญญา
ของชาวบ้าน ซึ่งถูกละเลยในอดีต ได้ถูกนำกลับมาใช้อีก แต่เดิมเรามีการจัดการลุ่มน้ำในระบบเหมืองฝาย
มีคณะกรรมการเหมืองฝาย มีการแบ่งปันการใช้น้ำอย่างเป็นธรรม แต่สิ่งเหล่านั้นได้หายไป พื้นฟู
วัฒนธรรมดั้งเดิม

จัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหมู่คณะกรรมการและชุมชน อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง
เพื่อปรับทัศนคติและแนวทางการคิดให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ขยายแนวคิดที่เกิดขึ้น ไปสู่ทาง
ปฏิบัติในทางแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า

จัดตั้งอนุกรรมการลุ่มน้ำ กลุ่มน้ำ สาขาของแม่น้ำตาช้างเพื่อเป็นการกระจายการจัดการและการตัดสินใจสู่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง สร้างเครือข่ายความร่วมมือ กับองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ที่แนวทางตรงกันกับวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการฯ

กำหนดระยะเวลา และวางแผนในช่วง 12 เดือน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แบ่งปันการใช้น้ำให้ทั่ว ถึงต้นน้ำ-ปลายน้ำ ด้วยจิตสำนึกของการอยู่ร่วมกัน ของชุมชนในลุ่มน้ำเดียวกัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว (3-5 ปี)

จัดทำแผนแม่บทการจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้างอย่างมีระบบและมีแผนการดำเนินงานอย่างชัดเจน ในช่วงเวลา 3ปีและ 5 ปี โดยการจัดการลุ่มน้ำนั้น ต้องจัดการให้ครอบคลุมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งการจัดการป่าไม้ ที่ดินและแหล่งน้ำต้องทำควบคู่กันไป

วางแผนในการหาทุน เพื่อจัดการเป็นกองทุนระยะ 3 โดยการเน้นหลักการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ จัดทำงบประมาณ ในการจัดการองค์กรให้ชัดเจน และสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง นับแต่ปี 2542-2543 คณะกรรมการดำเนินงานศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ได้จัดให้มีการปรึกษาหารือกันเป็นระยะตามระเบียบและกติกาที่สร้างขึ้น มีปัญหาในการประชุม กรรมการบางท่านมีการกิจมาก เนื่องจากถูกคัดเลือกมาจากกรรมการที่เป็นผู้มีหน้าที่ทางการ อาทิ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ประธานสภา ทำให้ไม่ค่อยมีเวลามาร่วมประชุม กรรมการบางท่าน ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (มิได้ใช้น้ำแม่ตาช้าง) จึงขาดความกระตือรือร้น ที่จะแก้ไขหรือให้ความร่วมมือ ในการประชุม แต่อย่างน้อยการมีคณะกรรมการทำให้มีการพูดคุยหารือกัน ทำให้ความบาดหมางระหว่างคนที่ใช้น้ำ ด้วยลำน้ำสายเดียวกันเป็นไปในทางที่เป็นมิตรมากขึ้น คนพื้นราบกับคนพื้นราบ คุยกันได้ในเรื่องการแบ่งน้ำกันใช้ไม่ต้องไปขุบฝาย คนพื้นราบกับเจ้าของรีสอร์ทคุยกันง่ายขึ้น เพราะมีตัวแทนเป็นกรรมการร่วม คนพื้นราบกับคนบนดอย ที่เคยจับอาวุธเข้าหากัน นั่งคุยร่วมกัน ขอน้ำกันใช้ยามแห้งแล้ง แบ่งรอบเวรกันใช้คนละ 7 วัน มีการตรวจตรารักษาป่า และการใช้น้ำเป็นระยะๆ ทำให้ทุกฝ่ายต้องระมัดระวังในการใช้ การมีเวทีร่วมกัน ทำให้มีความเข้าใจกัน และหาทางแก้ปัญหาโดยสันติวิธี ทำให้เห็นว่า ถ้าหากใช้ความรุนแรง ถึงแม้จะฆ่ากันตายไปข้างหนึ่ง ก็ไม่อาจทำให้น้ำไหลกลับคืนเหมือนเดิม ความสมบูรณ์เกิดไม่ได้ด้วยความรุนแรง น้ำจะสมบูรณ์เหมือนเดิมได้ต้องเกิดจากจิตใจของคนที่มีสมบูรณ์ จิตใจของคนที่มีพิการ (การใช้ความรุนแรงแก้ปัญหา) สร้างความสมบูรณ์ไม่ได้

การประชุมและการร่วมปรึกษาหารือกันหลายฝ่าย รวมทั้งการช่วยเหลือให้คำแนะนำของนักวิชาการ ทำให้คณะกรรมการชุดนี้ ได้มองเห็นการจัดการน้ำที่เป็นระบบในอนาคต トラบใดที่เราไม่รู้จัดอดีต เราก็ไม่รู้จักตัวเอง และรู้จักปัจจุบัน เราก็ไม่สามารถกำหนดอนาคตได้ จากการเข้ามาทำวิจัยเรื่องการใช้น้ำ ของลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ของ ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด จาก TDRI และการสนับสนุนจากสำนักงานสนับสนุนกองทุนงานวิจัย (สกว.) ทำให้คณะกรรมการได้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์หลายประการ และเห็นพ้องต้องกันว่า คณะกรรมการยังขาดข้อมูลพื้นฐานอีกเป็นจำนวนมาก หากจะมีการจัดแบ่งปันการใช้น้ำ ได้ยั่งยืนและเป็นธรรม งานวิจัยน่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งเสริม การตัดสินใจบนพื้นฐานที่มีเหตุผล จึงเป็นที่มาของการขอรับการสนับสนุน งานวิจัยจากสกว. เพื่อให้งานวิจัยที่ทำขึ้นนั้น เป็นงานที่ประชาชนมีส่วนร่วม และเป็นผู้ทำวิจัยเอง งานระยะแรกได้รับการสนับสนุนจาก สกว.เป็นระยะเวลา 4 เดือน (เม.ย.-ส.ค. 44) เมื่อ

ได้ข้อมูลในระยะแรกแล้วจะทำให้คณะกรรมการมีพื้นฐานการตัดสินใจได้ระดับหนึ่ง และเพื่อให้กติกาได้เกิดขึ้น และมีการยอมรับไปปฏิบัติจริง ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ระยะเวลา 3 ปีที่ได้รับการสนับสนุนจาก สกว. ส่วนกลาง (2544-2547) กฎหมายใดๆ ก็อาจศักดิ์สิทธิ์หากไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ดังนั้นกติกาที่จะเกิดจากตัวอย่าง ของการจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้างในอนาคต จึงน่าจะนำไปใช้เป็นบทเรียน ของการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็กอื่นๆ ต่อไป เมื่อการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็กได้ ก็จะเป็นผลที่จะกำหนดกติกาให้กับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ และภาพรวมของประเทศได้ในที่สุด

ข้อเสนอการจัดการลุ่มน้ำ เพื่อเสริมสร้างจุดแข็งและแก้ไขจุดอ่อนของการบริหาร

ทุกองค์กรย่อมมีจุดอ่อนและจุดแข็ง ในลุ่มน้ำแม่ตาช้างก็เช่นกัน หลังจากมีการตั้งคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้างมาเป็นเวลากว่า 2 ปี ยังมีปัญหาในการสื่อสารระหว่างคณะกรรมการดำเนินการกับคณะกรรมการชุดใหญ่ และชาวบ้านผู้ใช้น้ำ จำเป็นต้องการการสื่อสารทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสือ และกระจายข่าวตามหอกระจายข่าวของหมู่บ้าน หรือการประชุมกับอบต. ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นการสื่อสารถึงสิ่งที่ทำไปแล้ว กำลังทำ และจะทำต่อไป เป็นเรื่องสำคัญของการบริหารงานลุ่มน้ำ เพราะหากประชาชนทั่วไปไม่มีความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ แม้จะมีกติกาการใช้ที่ออกมาอย่างไร ก็จะมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องตามแก้ไขอยู่ตลอดเวลา จะทำให้คณะกรรมการมีภาระมากกว่าที่ควร เป็นปัญหาเรื่องการเสียสละของกรรมการก็เป็นเรื่องใหญ่ กรรมการหลายคนมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากมาย มีภาระการประชุมไม่เว้นแต่ละวัน การประชุมเรื่องการจัดการลุ่มน้ำต้องมีเวลา และเสียสละ เพราะไม่มีค่าตอบแทน ต้องพัฒนาองค์การยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง มีเงินกองทุนของตัวเอง มีค่าใช้จ่ายบางส่วนเพื่อผู้ที่ทำงานจะได้ไม่แบกภาระในการเสียสละมากเกินไป แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาในการจัดการ การแย่งชิงบทบาท อำนาจ ผลประโยชน์ จะเกิดขึ้น อาจนำพาองค์กรไปสู่ความแตกแยกได้ง่าย ขณะที่องค์กรที่มีแต่ความเสียสละก็มักไปไม่รอดเช่นกัน ความพอดีระหว่างผู้เสียสละกับการตอบแทน จึงเป็นเรื่องพึงระวัง และละเอียดอ่อน รัฐควรเข้ามาสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหารจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็ก จะได้ผลมากกว่างบประมาณสร้างเขื่อน

บทบาทของนักวิชาการที่ให้คำปรึกษาหารือ ในเรื่องบทเรียนในการบริหารจัดการลุ่มน้ำเป็นสิ่งสำคัญ ประเทศไทยกำลังหาทางออกในทุกๆ ปัญหา ผู้เป็นบัณฑิตจะเป็นผู้นำหนทางแห่งปัญหา ในขณะเดียวกันข้าราชการจะต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธีเป็นหลัก มิใช่เข้าไปหนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ขัดแย้งกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาที่บานปลาย ยกแก่การแก้ไข เช่นกรณีจังหวัดน่าน บทบาทใหม่ของข้าราชการและรัฐคือ ผู้สนับสนุนชาวบ้านให้บริหารจัดการความขัดแย้งกันเอง หรือกำหนดสิ่งที่เขาต้องการ หรือไม่ต้องการเอง โดยไม่เข้าไปใช้อำนาจ หรือตำแหน่งหน้าที่เป็นผู้ชี้แนะการกระจายอำนาจที่แท้จริง คือการให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตเอง

สรุปบทเรียนจากการบริหารจัดการลุ่มน้ำ

ภาคเหนือในอดีตมีศาสตร์โบราณมากมาย อาทิ มังรายศาสตร์ ที่กล่าวถึงศาสตร์และศิลป์ในการปกครองสมัยโบราณ นับ 700 ปีมาแล้ว การจัดการน้ำก็เป็นศาสตร์หนึ่งที่มีมาแต่โบราณ ภูมิปัญญาชาวบ้านเป็นผู้คิดค้นศาสตร์ต่างๆ ขึ้นมาจากสภาพปัญหาที่แท้จริงและประสบการณ์ ที่ทำให้เกิดวิชาต่างๆ ขึ้นมาภายหลัง ระบบเหมืองฝายในอดีตได้ทำให้เราเรียนรู้ถึงภูมิปัญญาชาวบ้านที่จัดการลุ่มน้ำด้วยตัวเอง การใช้ไม้ปักร่วมกันเป็นจำนวนมาก ลดระดับกันลงมา เพื่อชะลอน้ำและผันน้ำเข้าไปตามลำเหมืองที่ขุดขึ้นโดยมือคน เลี้ยวลดคดเคี้ยวไปตามสภาพภูมิประเทศ ไม้ต้นเดียวไม่มีความแข็งแรงเท่าไร แต่เมื่อนับมารวมกันนับร้อยนับพันลำ กับสร้างความแข็งแรงอย่างไม่น่าเชื่อ ฝายคอนกรีตบางแห่งเก็บน้ำไว้ไม่ได้มาก เพราะหลังฝายเต็มไปด้วยตะกอนทราย (รวมทั้งเขื่อนขนาดใหญ่ก็เป็นเช่นนั้น อาทิ เขื่อนภูมิพล) ถ้าปีใดมีปริมาณน้ำมาก มีน้ำป่าไหลอย่างแรงฝายคอนกรีตมูลคามหาศาลกลับพังทลาย ขณะที่ฝายไม้ฝายภูมิปัญญาชาวบ้านที่อยู่ในลุ่มน้ำเดียวกัน กลับปรับตัวเข้ากับธรรมชาติได้เป็นอย่างดี ไม่ขึงขนาดใหญ่ที่พัดพามากับน้ำ กลับถูกตัดข้ามฝายไปโดยไม่ทำให้ฝายพัง โคลนทรายไหลหลากไปกับช่องว่างระหว่างลำไม้ไผ่ ฝายไม้ให้ความคิดอะไรกับคนได้มาก ท่ามกลางความอ่อนไหวของไม้ไผ่ แต่กลับรับความรุนแรงของน้ำได้ แต่ฝายคอนกรีตที่แข็งแรงกลับถูกน้ำและซุงพัดพังในช่วงพริบตา ถึงวันนี้เราควรทบทวนตนเองในเรื่องการจัดการน้ำ ลองย้อนหันไปคู่อุดและทบทวนบทเรียนที่ผ่านมา จริงอยู่เราไม่อาจย้อนอดีตกลับไปใหม่ แต่เราควรใช้ความผิดพลาดปัจจุบันเป็นบทเรียนศึกษาอดีตและภูมิปัญญาของบรรพบุรุษนำมากำหนดอนาคต

การจัดการน้ำในแต่ละท้องถิ่นประเทศไทย มีระบบที่ต่างกันแต่ละแห่ง มีการพัฒนาจากประสบการณ์ในอดีต รัฐมักมองแต่ภาพรวมและกำหนดทุกอย่าง ประเทศนี้ต้องมีมาตรฐานเดียวกัน การออกแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ฝาย สะพาน ถนน ล้วนแต่ไม่เข้าใจในสภาพท้องถิ่นและระบบนิเวศ การออกกฎหมายในอดีตก็ออกตาม กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ใช้ได้บ้าง ไม่ได้บ้างก็ช่างมัน ออกกันไปมากมาย กฎหมายเป็นกติกากฎของสังคมก็จริงอยู่ แต่กฎหมายเดียวไม่สามารถใช้ครอบคลุมไปทั่วประเทศ หรือทั่วโลกได้ ทำไมโลกนี้จึงไม่ใช้กฎหมายเหมือนกัน เขาใช้กับความต้องการของคนในประเทศ และสภาพภูมิประเทศของเขา เช่นเดียวกัน ประเทศไทยก็มีลักษณะที่แตกต่างกันมาก จากเหนือจรดใต้ กฎหมายฉบับเดียวไม่สามารถใช้บังคับกับสภาพท้องถิ่นที่แตกต่าง พบ.น้ำเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่พยายามจะใช้เป็นกติกากฎของมนุษย์ แต่การร่างกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ไม่สามารถให้ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเท่านั้นเป็นผู้เขียน ตัวอย่างของคณะกรรมการลุ่มน้ำระดับต่างๆ ที่ตั้งขึ้นมา อาจใช้ได้ในพื้นที่ อาทิ ภาคกลาง แต่ภาคเหนือมีระบบการจัดการน้ำที่ซับซ้อนมากกว่า มีกฎหมายซ้อนอำนาจกันอยู่หลายส่วน การจะให้คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ มีอำนาจจัดการต้นน้ำลำธารในภาคเหนือได้ ต้องไปแก้ไขกฎหมายป่าไม้ กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และกฎหมายคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ เพราะหลายพื้นที่ การจัดการลุ่มน้ำไม่อาจเข้าไปจัดการในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะ และให้อำนาจแก่กรมกองที่ดูแลกฎหมายเหล่านั้นอยู่ พ.ร.บ. น้ำจะเข้าไปก้าวก่ายอุทยานแห่งชาติเหล่านั้นได้อย่างไร? นี่คือปัญหาที่จะเกิด หากคิดอยู่เพียงคนเดียวหรือฝ่ายเดียว น้ำคือชีวิต คือแหล่งกำเนิดของอาหาร การจัดการน้ำเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เป็นเรื่องของคนทุกคนที่อยู่ในแต่ละลุ่มน้ำ จะต้องช่วยกันจัดการ คนบนดอยปุยจะต้องดูแลรักษา และใช้ประโยชน์น้ำแม่ป่าน (สาขาแม่ตาช้าง) โดยใช้ประโยชน์จากน้ำแม่ป่านอย่างพอเพียงในฤดูฝน สร้างแหล่งกักเก็บน้ำเอาไว้ใช้ในบ้าน-สวน เท่าที่จำเป็น

ในฤดูแล้งปล่อยให้ น้ำเป็นอิสระจากการเก็บกักเกินควร คนลุ่มน้ำแม่ตาช้างก็จะมีน้ำเพิ่มขึ้น รีสอร์ทและคนกลางน้ำก็ต้องปล่อยให้สายน้ำแม่ตาช้างเป็นอิสระจากฝาย เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ที่ขวางทางเดินของน้ำ สร้างที่เก็บน้ำ สระน้ำของตนเองในที่ดินของตัวเอง แทนการกักน้ำกลางลำน้ำเพียงไปใช้ในฤดูแล้งให้พอ เพราะฤดูฝนไม่มีใครบ่นขาดน้ำเลย น้ำแม่ตาช้างก็จะไหลลงแม่น้ำปิง การปิดกั้นลำน้ำด้วยการสร้างฝายคอนกรีตขนาดใหญ่ หรือเขื่อนต้องทบทวน การทำเช่นนี้เปรียบเสมือนการทำให้เส้นเลือดในสมองอุดตัน สมองจะพิการและร่างกายจะเป็นอัมพฤกษ์ อัมพาต เช่นเดียวกับสายน้ำ คนที่อยู่เจ้าพระยา ก็ต้องดูแลอย่าให้เน่าเสีย น้ำที่ไหลลงแม่น้ำปิงสู่เจ้าพระยา หมุนเวียนกันอยู่อย่างนี้เป็นสัจธรรม มนุษย์ถ้าไม่โลกไม่โทษกันไปโลกนี้ก็เพียงพอที่จะแบ่งปันกัน ขอเพียงมีความเมตตาต่อกัน เอื้ออาทร และเห็นคนทุกคนเป็นเพื่อนมนุษย์ และเป็นเสมือนญาติมิตรของเรา ปัญหาทุกอย่างย่อมมีทางแก้ไขเสมอ

บทส่งท้าย : ภาพเบื้องต้นว่าด้วยเรื่อง “สิทธิ” กับภูมิปัญญาในการจัดการน้ำ

หากนำแนวคิดเรื่องภูมิปัญญาในเบื้องต้นมาทำความเข้าใจการจัดการน้ำของผู้คนในลุ่มน้ำแม่ตาช้างพบว่า ชุมชนได้พยายามปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ และท่ามกลางการปรับตัวเหล่านั้น ได้แสดงให้เห็นถึงระบบของสิทธิในการจัดการน้ำที่มีลักษณะซ้อนทับกันของระบบสิทธิแบบปัจเจกและระบบสิทธิของส่วนรวม ดังที่ได้ยกตัวอย่างทั้งในแง่ของน้ำใช้เพื่อการเกษตรและน้ำใช้เพื่ออุปโภคบริโภคในลุ่มน้ำดอนบน ดอนกลางและดอนล่าง แม้กระทั่งเหมืองฝาย ที่มักเป็นที่เข้าใจว่าเป็นระบบการจัดการน้ำรวมของชุมชนยังพบว่ามีฝ่ายที่ปัจเจกบุคคลเป็นผู้จัดการน้ำด้วย

การปลูกพืชพาณิชย์และการใช้น้ำเพื่อการบริการ ที่กลายมาเป็นเงื่อนไขซึ่งเพิ่มความสลับซับซ้อนต่อการจัดการน้ำในยุคปัจจุบัน องค์กรชาวบ้านได้ปรับตัวโดยรวมกลุ่มเพื่อที่จะจัดการทรัพยากรภายใต้แนวคิดที่แสดงถึงระบบสิทธิที่เป็นของปัจเจกบุคคลและสิทธิที่เป็นของส่วนรวม แต่นั่นเป็นเพียงหลักการเกี่ยวกับแนวคิดขององค์กรท้องถิ่น ซึ่งในระดับปฏิบัติการพบว่า เงื่อนไขในการเข้ามาของรีสอร์ท บ้านจัดสรร หรือสถานประกอบการอื่นๆ อันถือเป็นสมาชิกหน้าใหม่ของชุมชน ตัวแทนสถานประกอบการเหล่านี้มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ตระหนักในเรื่องสิทธิส่วนรวมในการจัดการทรัพยากร สมาชิกใหม่ของชุมชนจำนวนไม่น้อยยังคงมองหลักการจัดการน้ำบนฐานคิดของปัจเจกบุคคลที่มุ่งตอบสนองการจัดการทางด้านอุปสงค์หรือความต้องการ มากกว่าจะคำนึงถึงฐานคิดของส่วนรวม

สิทธิที่กำลังได้รับการกล่าวถึงในที่นี้คือ สิทธิที่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมนุษย์เท่านั้น ในที่นี้ขอยกตัวอย่างเรื่องการแบ่งปันน้ำโดยคำนึงถึงสิทธิส่วนรวมในความหมายของท้องถิ่น กล่าวคือฤดูแล้งที่ผ่านมา ชาวบ้านในลุ่มน้ำแม่ตาช้างดอนบนและดอนล่าง ได้ตกลงกันในเรื่องการจัดสรรน้ำว่า ชาวบ้านดอนบนจะกักเก็บน้ำไว้ใช้เป็นเวลา 7 วัน ก่อนจะปล่อยน้ำให้ชุมชนข้างล่างได้ใช้อีก 7 วันบนหลักการของความเป็นธรรมที่เท่าเทียม

หลังจากที่จัดแบ่งน้ำเช่นนั้น ชาวบ้านดอนกลางและดอนล่างพบว่า การเก็บกักน้ำของชาวบ้านดอนบนทำให้ลำน้ำในดอนล่างแห้ง ซึ่งการที่ลำน้ำดอนล่างแห้งไม่เพียงแต่จะสร้างความตระหนกให้แก่ชาวบ้านในลุ่มน้ำดอนล่างเท่านั้น แม้แต่ชาวบ้านดอนบนเองก็ตกใจและได้รับผลกระทบไปด้วย การเจรจา

จึงเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งเพื่อหารูปแบบการแบ่งปันน้ำ และได้ข้อสรุปว่า ให้ชาวบ้านดอนบนแบ่งน้ำไปใช้ได้เพียงครั้งเดียว กล่าวคือ เปิดให้น้ำครั้งหนึ่งเข้าสู่ท่อน้ำเพื่อไปหล่อเลี้ยงต้นลิ้นจี่ ส่วนน้ำอีกครั้งหนึ่งให้ไหลลงสู่ลำน้ำดอนล่าง

เหตุผลที่ชาวบ้านดอนบนเดือดเนื้อร้อนใจกับลำน้ำคอนกลางและดอนล่างที่แห้งนั้น เป็นเพราะพวกเขากังวลว่าจะไม่มีสัตว์น้ำ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลาไว้สำหรับกิน ดังนั้นทุกฝ่ายจึงเห็นพ้องต้องกันว่าชาวบ้านในลุ่มน้ำดอนบนควรใช้น้ำเพื่อเลี้ยงต้นไม้เพียงครั้งหนึ่งและปล่อยน้ำอีกส่วนหนึ่งให้หล่อเลี้ยงสาธารณูปโภคสิ่งมีชีวิตอื่นๆ นี่เป็นประเด็นหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า สิทธิที่ชาวบ้านกล่าวถึงนั้น ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ “ความต้องการ” ใช้น้ำในระดับปัจเจกบุคคล หรือ กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นไม่ได้วางอยู่บนหลักการของความเท่าเทียมในความหมายของการแบ่งปันระหว่างผู้คนเท่านั้น แต่ยังเป็นหลักการของสิทธิที่ให้ความสำคัญกับส่วนบุคคล ส่วนรวม และสิทธิทั้งของมนุษย์และสรรพสิ่งอื่นๆ

นอกจากสิทธิของปัจเจก สิทธิของส่วนรวมที่วางอยู่บนหลักของสิทธิการใช้ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว “รัฐ” ยังเป็นกลไกหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรน้ำ ภายหลังจากที่รัฐได้พยายามเข้ามาสู่การจัดการน้ำโดยการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้ เช่น การสร้างฝายคอนกรีต การสร้างอ่างเก็บน้ำ หรือเขื่อน รวมถึงการออกกฎหมายควบคุมจัดการเหมืองฝาย พลัง คั้น คู และการชลประทานต่างๆ การทำเช่นนี้ทำให้รัฐสามารถอ้างสิทธิเหนือการจัดการน้ำ ดังนั้น การทำความเข้าใจประเด็นเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยอยู่บนฐานของความเป็นธรรม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิในความหมายที่หลากหลายซับซ้อนมากกว่าการมองสิทธิในลักษณะที่หยุดนิ่งตายตัวหรือยึดหลักการของสิทธิใดสิทธิหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว โดยละเลยสิทธิอื่นๆ

ต้นแบบการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็ก

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ผู้อำนวยการฝ่ายชุมชน สกว. กล่าวว่า แนวทางการแก้ไขน้ำแล้ง-น้ำท่วมของชุมชนลุ่มน้ำแม่อาย มีความน่าสนใจว่า เป็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน ซึ่งเริ่มจากการใช้แนวคิดเรื่อง “สิทธิ” มาจัดการ แต่ต่อมาปรับมาใช้แนวคิดเรื่อง “การแบ่งปัน” ซึ่งเป็นวิถีคิดของคนในโลกตะวันออก ทำให้เห็นว่าในการจัดการชุมชนนั้นชุมชนมีองค์ความรู้ มีภูมิปัญญาเดิมอยู่ ถ้ารู้จักหยิบมาใช้ให้เป็นจะมีความหมาย แทนที่จะลุกขึ้นอ้างสิทธิอย่างเดียว เพราะบางครั้งก็ไม่สามารถทำให้การต่อสู้นั้นทะเลไปได้

“กรณีแม่อายก็เป็นอีกแบบหนึ่งและเวลาต่อสู้ก็อาจจะต้องสู้ด้วยความรู้ คือสู้ด้วยการบอกว่าเรามีความรู้บางอย่างที่รัฐไม่รู้ ไม่มีความชำนาญ รัฐบาลจะมีความรู้เรื่องระบบชลประทาน แต่ระบบชลประทานก็ล้มเหลวหลาย ๆ เรื่อง ไม่สามารถแบ่งปันน้ำได้ทั่วถึง แต่ระบบชลประทานที่ชาวบ้านจัดการเอง โดยระบบเหมืองฝายสามารถแบ่งปันน้ำได้ มันต้องชี้และดึงพลังตัวนี้ขึ้นมา ยืนยันศักดิ์ศรีและพลังของชุมชนที่จะจัดการตัวเองได้”

สำหรับหน่วยงานรัฐ โดยปกติเวลารัฐพูดถึงการจัดการลุ่มน้ำจะพูดถึงลุ่มน้ำขนาดใหญ่ คือประมาณ 2,500 ตารางเมตร หรือ 5,000 ตารางเมตร แต่กรณีลุ่มน้ำแม่อายจะเห็นว่า พื้นที่มีเพียง 100

กว่าๆ ตารางเมตร จึงมีข้อสังเกตว่า ความสำเร็จของแม่ตาช้างเกิดจากฐานของเครือข่ายความสัมพันธ์ของคน ซึ่งอยู่ในวิสัยที่สามารถจะพูดคุยกันได้ ดังนั้น จึงคิดว่าเมื่อรัฐพูดถึงการจัดการลุ่มน้ำขนาดใหญ่ขึ้นไป น่าจะพิจารณาเรื่องของขนาดการจัดการที่ต้องอยู่บนฐานเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นว่า เชื่อมโยงไปได้ไกลมากน้อยเพียงใดมิใช่จู่ๆ ก็ลุกขึ้นมากำหนดว่า 2,500 ตารางเมตร หรือ 5,000 ตารางเมตร

ปัจจุบันมีความพยายามเสนอแนวทางการจัดการน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาจากหลายฝ่าย ภาครัฐก็มีความพยายามผลักดันพระราชบัญญัติน้ำออกมาบังคับใช้ หากแต่ยังมีข้อโต้แย้ง มีข้อถกเถียงกันอยู่มาก เนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างมีสมมติฐานในการมองปัญหาวิกฤติน้ำที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิและอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดมาตรการต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่น

“การจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง” อาจจะเป็นอีกกรณีหนึ่งที่ช่วยยืนยันว่าองค์กรประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำได้ด้วยตัวเอง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อค้นพบที่สำคัญ

1. กระบวนการร่างหรือการสร้างการยอมรับใน “กติกา” หรือข้อตกลงร่วม เป็นกิจกรรมที่เริ่มจากการได้ข้อตกลงร่วมระหว่างคนพื้นที่สูงกับคนพื้นที่ราบในช่วงเฟสที่ 1 ของโครงการ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าควรนำมาปรับใช้ในการสร้างข้อตกลงร่วมระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในลุ่มน้ำ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้ร่วมกันร่างข้อตกลงร่วมในช่วงเฟสที่ 2 โดยพิจารณาว่ากระบวนการร่างข้อตกลงร่วมนั้นเป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร

เนื่องจากการสร้างข้อตกลงร่วมนี้อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในพื้นที่ลุ่มน้ำ ทำให้หลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยว่า ข้อตกลงร่วมนี้อาจจะมีวิธีการที่จะได้รับการรับรองตามกฎหมายอย่างไร หน่วยงานไหนจะเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการหรือบริหารจัดการ และจะเป็นองค์กรท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาใหม่อีกหนึ่งหน่วยหนึ่งหรือไม่ และแม้ว่าสมาชิกผู้มาจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะเข้ามาร่วมร่างข้อตกลงร่วม แต่ก็กลัวที่จะนำไปให้สภาท้องถิ่นรับรองข้อตกลงร่วม เพราะจะกลายเป็นข้อผูกมัดที่ต้องทำตามและตนเองไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องได้รับการแก้ไขในระดับประเทศ และความไม่กล้ายุ่งเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลที่เข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่าหรือละเมิดกฎหมายในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ปัญหาของข้อตกลงร่วมก็คือ การสร้างข้อตกลงร่วมเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชน และระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคมต่างกัน ข้อตกลงร่วมนี้อาจได้เปิดโอกาสให้ชุมชนมีอำนาจมากขึ้นในการบริหารจัดการ สิ่งนี้ก่อให้เกิดความอหังการหรือเหลื่อมล้ำหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะตัวกฎหมายที่มอบอำนาจให้มันยังไม่ได้มีการแก้ไขให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดิน น้ำ และป่านั้นได้มอบหมาย

อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการแต่เพียงผู้เดียวอยู่ และยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สิ่งนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรอำนาจในการบริหารจัดการให้แก่องค์กรชุมชน

อย่างไรก็ตาม การสร้างข้อตกลงร่วมกัน มีจุดประสงค์ที่สำคัญ คือ เป็นการเปิดประเด็นในการพูดคุย ถึงการจัดการทรัพยากรร่วมกันมากกว่าที่จะแสวงหาแนวทางให้ข้อตกลงร่วมมีผลบังคับใช้จริง เพราะต้องการความยินยอมพร้อมใจมากกว่าการบังคับใช้ให้เป็นไปตามตัวอักษรในข้อตกลงร่วม นอกจากนี้ การสร้างข้อตกลงร่วมนี้ยังเป็นการเปิดพื้นที่ทางสังคมให้กับชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร หรือเป็นการเปิดโอกาสให้กับ “เสียงที่ไม่มีใครได้ยินหรือสนใจ” ได้ส่งเสียงให้สาธารณชนได้รับทราบ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาในการสร้างยอมรับจากทุกฝ่าย เพราะเป็นกระบวนการสร้างหรือนิยามความหมายของการจัดการทรัพยากรโดยผ่านการโต้เถียงกันในเชิงอุดมการณ์และศีลธรรมในสังคม

2. องค์ความรู้ท้องถิ่น: การปรับใช้และการผสมผสานกับองค์ความรู้สมัยใหม่ แม้ว่าชาวบ้านส่วนหนึ่งยังคงมีองค์ความรู้ท้องถิ่นอยู่ แต่โอกาสที่จะถ่ายทอดให้แก่คนรุ่นต่อไปมีน้อย เพราะเยาวชนให้ความสนใจต่อการศึกษาที่รัฐจัดหาให้ซึ่งเป็นองค์ความรู้แบบสมัยใหม่ (เชิงวิทยาศาสตร์) และในเชิงการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพอยู่ในสังคมไทยปัจจุบันแล้ว คนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่มีความรู้ดีกว่าองค์ความรู้ท้องถิ่นนั้นต่อยกกว่าองค์ความรู้วิทยาศาสตร์

อย่างไรก็ตาม ชุมชนในลุ่มน้ำแม่ตาช้างก็ยังคงมีระบบการจัดการทรัพยากรโดยการใช้องค์ความรู้ท้องถิ่นอยู่ ซึ่งสามารถสืบสาวจากข้อมูลเชิงประจักษ์ของ “ของหน้าหมู่บ้าน” เช่น ระบบเหมืองฝาย, น้ำประปาหมู่บ้าน, และ ป่าชุมชน เป็นต้น ของหน้าหมู่บ้านเหล่านี้จะมีระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าและสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ที่ส่วนมากเป็นข้อตกลงแบบไม่มีลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม “ของหน้าหมู่บ้าน” นี้เป็นระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชนหมู่บ้านและชุมชนชาติพันธุ์อยู่ ยังมิได้ขยายให้เป็นระบอบทรัพย์สินร่วมของทุกชุมชนหมู่บ้าน/ชาติพันธุ์ในลุ่มน้ำ

ประเด็นการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร โดยการผสมผสานกับองค์ความรู้แบบสมัยใหม่ นับเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะค้นหาว่าชาวบ้านจะใช้วิธีการอย่างไรที่จะทำให้คนภายนอก (สถานประกอบการ/รีสอร์ทที่เพิ่งมาอาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ) ได้รับรู้และยอมรับกฎเกณฑ์เชิงจารีตที่ชาวบ้านใช้อยู่ และการเจรจาต่อรองระหว่างคนท้องถิ่นดั้งเดิมและคนภายนอกที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่จะดำเนินไปในทิศทางใด

แนวทางที่ผู้นำท้องถิ่นมักจะนำเสนอในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในระดับลุ่มน้ำ คือ การแสวงหาข้อตกลงร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นด้วย โดยข้อตกลงร่วมนี้ไม่ได้ห้ามไม่ให้คนภายนอกที่เข้ามาอยู่อาศัยในท้องถิ่นมาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ แต่ชุมชนท้องถิ่นต้องมีสิทธิในการกำหนดก่อน เมื่อคนอื่นเข้ามาอาศัยอยู่ด้วย ก็ไม่ได้ผลักไสไล่ส่ง แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎกติกาของชุมชนท้องถิ่นที่เน้นการแบ่งปันและเป็นธรรม ไม่ใช่แบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา คนที่ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นคนกลุ่มไหนต้องปรับตัวเข้าหากัน ต้องพูดคุยเจรจาต่อรองกันหาวิธีการจัดการทรัพยากรที่สามารถใช้ได้ไปจนชั่วลูกชั่วหลาน

ชุมชนในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง โดยเฉพาะชุมชนในเขตตอนปลายลุ่มน้ำ ได้นำเอาหลักการพื้นฐานของระบบเหมืองฝายมาประยุกต์ใช้ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ นั่นคือ หลักการแบ่งปันและเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ใช้น้ำและถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพย์สินร่วมของทุกคน ที่ต้องมีกฎเกณฑ์กำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่สมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติตาม

ถึงกระนั้นก็ตาม แม้ว่าหลักการนี้จะเป็นที่ยอมรับกันของทุกฝ่ายว่าเป็นหลักการที่ดี แต่ก็มีเอกชนทั้งที่อยู่มาแต่เดิมและผู้มาอยู่ใหม่บางคนยังคิดว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรเปิดเสรี กลุ่มคนพวกนี้จึงมักเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มผู้ใช้น้ำตอนปลายลุ่มน้ำ และต้องมีการเปิดเวทีเจรจาต่อรองการแบ่งปันน้ำกันอยู่หลายครั้ง โดยคณะกรรมการฯ ได้กลายเป็นกลไกที่จะเปิดช่องให้คู่กรณีได้มาเจรจาต่อรองกัน นอกจากนั้นในการเจรจาต่อรองกันนั้น บางครั้งก็ต้องอาศัยคนกลางเข้ามาเจรจาหรือไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท ซึ่งอาจจะเป็นตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน, กำนัน, นายอำเภอ, นักวิชาการ, หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งก็แล้วแต่ว่าความขัดแย้งนั้นมีความรุนแรงแค่ไหนและคู่กรณีเป็นใคร

ส่วนองค์ความรู้ของคนบนพื้นที่สูงนั้น ได้ประยุกต์ใช้องค์ความรู้ท้องถิ่นและผลงานเอาองค์ความรู้สมัยใหม่มาใช้ในการอนุรักษ์รักษาป่าด้วย โดยชาวม้งได้สร้างกิจกรรมปลูกกล้วยป่าในพื้นที่ต้นน้ำ, และทำแนวกันไฟในช่วงฤดูแล้ง โดยการดำเนินกิจกรรมนี้ได้ประยุกต์ใช้ พิธีกรรม “เผย เหยง เป้า เหยง” (การบนและการเซ่นไหว้) ของชาวม้งเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมด้วย ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีนัยของการโต้ตอบเชิงสัญลักษณ์และเป็นการสร้างตัวตนขึ้นมาใหม่ของคนบนพื้นที่สูงว่าตนเองเป็น “นักอนุรักษ์” ด้วยเหมือนกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อตอบโต้ข้อกล่าวหาที่ว่าคนบนพื้นที่สูงเป็นผู้ตัดไม้ทำลายป่า

ส่วนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับพิธีกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์ของการจัดการทรัพยากรของคนพื้นราบนั้น ในพิธีสืบชะตาแม่ตาช้างและพิธีบวชป่าชุมชนแม่ฮะ คนพื้นราบได้หยิบยืมการดำเนินพิธีกรรมของพุทธศาสนิกชนท้องถิ่นมาใช้ โดยการสืบชะตานั้น ในเชิงประเพณีแล้ว มีแต่การสืบชะตาชีวิต, หมู่บ้าน, และเมือง ยังไม่เคยมีการสืบชะตาน้ำแม่ตาช้างมาก่อน นอกจากนั้น การบวชป่าก็ยังไม่เคยเกิดขึ้นในลุ่มน้ำแม่ตาช้างมาก่อนด้วย ดังนั้น คณะกรรมการจึงได้มีการหารือกันในการประยุกต์การดำเนินพิธีกรรมที่มีอยู่เดิมมาใช้ในกิจกรรมสืบชะตาแม่ตาช้างและการบวชป่าชุมชนแม่ฮะ โดยในพิธีสืบชะตาแม่ตาช้าง ชาวบ้านได้นำเอารูปแบบพิธีกรรมและบทเทศน์ที่ใช้เทศน์ขอฝนในช่วงฤดูแล้ง ณ วัดเวียงดง มาใช้ในพิธีสืบชะตาแม่ตาช้าง และในพิธีบวชป่าชุมชนแม่ฮะ ชาวบ้านได้นิมนต์พระมาสวดมนต์และเอาผ้าเหลืองผูกติดกับต้นไม้ประมาณ 2 ต้น

ดังนั้น จะเห็นว่าการกิจกรรมที่ได้ประยุกต์ใช้องค์ความรู้ท้องถิ่นทั้งของคนบนพื้นที่สูงและคนพื้นราบดังกล่าวข้างต้น เป็นการรื้อฟื้นและผลิตซ้ำองค์ความรู้ของบรรพบุรุษให้เข้ากับยุคสมัยปัจจุบัน ซึ่งนับเป็นส่วนหนึ่งที่สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร

อย่างไรก็ตาม ประเด็นการอนุรักษ์ของคนบนพื้นที่สูงกับคนในพื้นที่ราบในลุ่มน้ำแม่ตาช้างมีนัยต่างกัน โดยคนบนพื้นที่สูงใช้ประเด็นการอนุรักษ์เพื่อต่อรองกับรัฐในเรื่องสิทธิทำกิน ส่วนคนบนพื้นที่ราบใช้ประเด็นการอนุรักษ์ในเขตป่าต้นน้ำ ซึ่งเป็นการอนุรักษ์ที่ไม่ต้องการให้ชาวบ้านจากภายในชุมชนหรือผู้อื่นที่มาจากภายนอกเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าหรือบุกรุกครอบครอง ในอดีต คนสองกลุ่มนี้เคยมีกรณีพิพาท

กัน แต่ต่อมาเมื่อมีการเจรจาต่อรองกันและทำความเข้าใจในประเด็นการอนุรักษ์ร่วมกันแล้ว ปัจจุบัน คนทั้งสองกลุ่มก็มาทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กัน

นอกจากนั้น การจัดการทรัพยากรในสายตาของชาวบ้านนั้น ไม่ใช่เพียงแค่เพื่อรักษาคุณภาพของระบบนิเวศน์เท่านั้น แต่ยังหมายถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีกฎเกณฑ์ และเป็นเรื่องของการช่วยกันสร้างท่ามกลางความแตกต่างกันทางความคิด ซึ่งรัฐควรจะคำนึงถึง “ระบอบทรัพย์สินร่วม” และการจัดการเชิงซ้อนของชุมชนและสนับสนุนการสร้างกลไกเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารจัดการทรัพยากร ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับองค์กรชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้ทรัพยากรถูกนำไปใช้ประโยชน์ในทางอื่นที่ไม่ใช่ประโยชน์ของชุมชน

3. ศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชน นับเป็นอำนาจหรือความสามารถของชุมชนในการตอบโต้อำนาจที่อยู่ภายนอกชุมชน แต่ความเป็นชุมชนนั้น ก็ไม่ควรมองว่าเป็นเรื่องของความกลมกลืนหรือสมานฉันท์ของคนภายในชุมชนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงการสร้างกลไกในการจัดการความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งกับรัฐ ชุมชนอื่นหรือแม้แต่ภายในชุมชนเอง

นอกจากนั้น การยึดติดภาพของชุมชนกับหมู่บ้านว่าเป็นสิ่งเดียวกันนั้นกำลังมีปัญหาในเชิงโมทัศน์ เพราะว่าจะขาดอำนาจในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่ปัจจุบัน ชุมชนหมู่บ้านหลายชุมชนในระดับลุ่มน้ำได้รวมตัวกันขึ้นมาเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

แต่ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ถูกชุมชน “ผู้มาใหม่” สอดแทรกเข้ามาอาศัยอยู่ด้วย ทั้งภายในพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและพื้นที่ระหว่างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ทำให้มีกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร) มีความหลากหลายมากขึ้นกว่าเดิมที่มีเพียงแต่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น การกีดกันหรือปิดกั้น “ผู้มาใหม่” มิให้เข้ามามีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนั้น จึงเป็นการร่วมมือกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนชุมชนที่เข้ามาอาศัยอยู่ใหม่ อาทิเช่น ชุมชนสถานประกอบการในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง เพื่อแสวงหาแนวทางในการบริหารจัดการร่วมกันว่าแต่ละฝ่ายจะมีบทบาทหน้าที่อย่างไร โดยผ่านการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงร่วม เมื่อพิจารณาตามนัยดังกล่าวนี้แล้ว ความเป็นชุมชน จึงเป็นความสัมพันธ์ในการจัดการทรัพยากรของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม, ชุมชนผู้มาใหม่, ตลอดจนหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในขอบเขตลุ่มน้ำทางกายภาพหนึ่งๆ

การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายชุมชนลุ่มน้ำแม่ตาช้างในนาม “คณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง” เป็นการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีแนวคิดแตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มต้นน้ำต้องการใช้น้ำเพื่อการเกษตรและใช้ภายในครัวเรือน และมีแนวคิดในเรื่องการจัดการน้ำที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมประเพณีอยู่ นอกจากนี้ ยังมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอนุรักษ์ ที่ต้องการแสดงตัวตนให้สาธารณชนได้รับทราบ และจะนำมาซึ่งการได้รับ “ฉันทานุมัติ” ให้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ต้นน้ำได้ ส่วนกลุ่มกลางน้ำ โดยเฉพาะกลุ่มสถานประกอบการ มีแนวคิดที่น้ำเป็นต้นทุนการผลิตและเป็นทรัพยากรเปิดเสรี และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการใช้น้ำเหนือทุกกลุ่ม ส่วนกลุ่มชาวบ้านที่รวมตัวเป็นกลุ่มอนุรักษ์นั้น ต้องการให้รัฐรักษากฎหมายอย่าง

เคร่งครัด ต้องการให้ผู้บุกรุกป่าอนุรักษ์ทุกคนถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย และกลุ่มปลายน้ำ ซึ่งเป็นคนพื้นราบและมีตัวแทนกลุ่มเป็นหัวหน้าเหมืองฝายนั้น ต้องการใช้น้ำเพื่อทำการเกษตรและใช้ภายในครัวเรือน เป็นกลุ่มที่เรียกร้องให้น้ำหลักการแบ่งปันและเป็นธรรมในการจัดการน้ำเหมืองฝายมาใช้จัดการทรัพยากรน้ำทั้งลุ่มน้ำ

ดังนั้น ภาพปรากฏที่มักจะเห็นในเครือข่ายชุมชนลุ่มน้ำแม่ตาช้างก็คือการโต้แย้ง, ปรีกษาหารือ, และแสวงหาแนวทางร่วมกันในเรื่องแนวทางหรือวิธีการจัดการแก้ไขปัญหาภายในกลุ่ม เพราะมีจุดยืนและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ทำให้หลายคนอาจจะตีความว่าชุมชนไม่มีความเข้มแข็งและไม่มีความศักยภาพ ซึ่งการมองแบบนี้เป็นการมองหา “ความเป็นเนื้อเดียวกันและความเอื้ออาทรระหว่างกัน” ของคนในชุมชน และเป็นการมองว่าความขัดแย้งกันของคนในชุมชนเป็นสิ่งที่ไม่ดีไม่ควรเกิดขึ้น แต่ถ้ามองอีกมุมหนึ่ง ก็สามารถตีความได้ว่าชุมชนได้สร้างกลไก คือ คณะกรรมการฯ ในการจัดการแก้ไขความขัดแย้งของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ซ้อนทับกัน โดยผ่านการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชน ที่สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ภายใต้สถานการณ์ความแตกต่างกันทางความคิด

นอกจากนั้น การสร้างข้อตกลงร่วมของชุมชนลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใช้ในการจัดการทรัพยากร ซึ่งนอกจากจะเป็นปฏิกิริยาตอบโต้และต่อรองกับพลังอำนาจของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแล้ว ยังเป็นความพยายามในการสร้างความชอบธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรโดยชุมชนลุ่มน้ำอีกด้วย

4. การศึกษาการจัดการทรัพยากรในระดับลุ่มน้ำ ไม่สามารถใช้ขอบเขตลุ่มน้ำเชิงกายภาพเป็นฐานในการศึกษาการจัดการทรัพยากรอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ เพราะความสัมพันธ์ของชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรลุ่มน้ำไม่ได้ซ้อนทับกับขอบเขตลุ่มน้ำเชิงกายภาพอย่างตายตัว ตัวอย่างในกรณีของลุ่มน้ำแม่ตาช้าง กลุ่มคนตอนต้นน้ำไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ตาช้างเพียงลุ่มน้ำเดียว โดยชาวม้งมักจะตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณสันปันน้ำของลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำปิง แต่มาใช้ทรัพยากรจากลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ส่วนกลุ่มสถานประกอบการนั้น ผู้เป็นเจ้าของก็ไม่ได้อาศัยอยู่ในลุ่มน้ำเช่นกัน แต่จ้างคนมาจัดการที่ดินและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในลุ่มน้ำ

กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในการศึกษาการจัดการทรัพยากรในระดับลุ่มน้ำนั้น ผู้ศึกษานอกจากจะต้องกำหนดขอบเขตลุ่มน้ำในเชิงกายภาพตามประเด็นในการศึกษาแล้ว ยังต้องกำหนดกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตและนอกเขตพื้นที่ลุ่มน้ำอีกด้วย

ข้อเสนอด้านการพัฒนา

1. รัฐควรปรับเปลี่ยนกฎหมายให้มีหลักการจัดการทรัพยากรแบบเชิงซ้อนและรับรองระบอบทรัพย์สินร่วมที่เป็นจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่น แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรอย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ที่ดิน น้ำ และทรัพยากรชายฝั่ง ฯลฯ ซึ่งกำหนดให้รัฐมีอำนาจบังคับควบคุม ทั้งในด้านการใช้และการจัดการ โดยถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้น และมักให้อำนาจแก่หน่วยราชการหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรประเภทใดประเภทหนึ่ง

ตามหลักการของการจัดการเชิงเดี่ยว ทำให้น้ำไปสู่ปัญหาของการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จนไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำเดียวกันได้

ดังนั้น รัฐควรให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร และรัฐต้องเสนอกฎหมายที่ยอมรับกฎเกณฑ์ตามประเพณีท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นระบบกฎหมายระบบหนึ่งที่บังคับใช้อยู่ในระบบกฎหมายของประเทศด้วย นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้มีการจัดการเชิงซ้อนในลักษณะที่เปิดให้หลายหน่วยงานและหลายฝ่ายในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรในพื้นที่เดียวกัน แทนที่จะยึดติดอยู่กับหลักการของกฎหมายแบบเดิม ที่เน้นให้หน่วยงานเพียงหน่วยเดียวมีอำนาจในการควบคุมหรือจัดการตามหลักการของการจัดการเชิงเดี่ยว

2. การแบ่งลุ่มน้ำออกเป็น 25 ลุ่มน้ำ เป็นการแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่เกินไป ยังมีลุ่มน้ำย่อยสาขาของลุ่มน้ำหลักที่มีการใช้น้ำที่สลับซับซ้อนมากและมีกลุ่มผู้ใช้ที่มีความหลากหลาย ทั้งทางด้านชาติพันธุ์และสถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม เช่น ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง, ลุ่มน้ำแม่สา, และลุ่มน้ำสาขาย่อยของลุ่มน้ำแม่แจ่มบางสาขา เป็นต้น การแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อให้คณะกรรมการมีขอบเขตพื้นที่ในการกำกับดูแลนั้น ควรใช้พื้นที่ลุ่มน้ำสาขาย่อยลำดับที่สองของลุ่มน้ำหลัก (อันประกอบด้วย ปิง วัง ยม น่าน กก อิง) เป็นพื้นที่ที่มีคณะกรรมการที่เป็นคนท้องถิ่นกำกับดูแล ลุ่มน้ำสาขาย่อยเหล่านี้จำเป็นต้องมีองค์กรชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างใกล้ชิดและสามารถแก้ไขปัญหาตามทันกับเหตุการณ์ และการแบ่งเขตลุ่มน้ำนี้จะสัมพันธ์กับโครงสร้างและที่มาที่ไปของคณะกรรมการที่จะมากำกับดูแลด้วย

นอกจากนั้น ความพยายามของรัฐที่จะร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งใช้เวลานานนับสิบปี และครั้งล่าสุดก็มีการแต่งตั้งให้อาจารย์ในมหาวิทยาลัยเป็นคณะผู้กร่าง พ.ร.บ. น้ำอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการที่ผ่านมา มักจะยึดติดกับเขตการปกครอง (หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด) โดยมักแบ่งเป็นคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน, ระดับตำบล, ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ซึ่งในบริบทของลุ่มน้ำแล้ว การแบ่งโครงสร้างในลักษณะนี้ ไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริง เพราะวาลุ่มน้ำแต่ละแห่งจะกินขอบเขตหลายหมู่บ้าน หลายตำบล และบางลุ่มน้ำอาจจะกินขอบเขตหลายอำเภอและหลายจังหวัด ตัวอย่างเช่น ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง อยู่ในเขตการปกครอง 6 ตำบล ซึ่งหมายถึง ต้องมีคณะกรรมการถึง 6 ชุด และคณะกรรมการในแต่ละชุดอาจไม่ใช่ผู้ใช้ลุ่มน้ำแม่ตาช้างหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่มีความเข้าใจในปัญหาและสาเหตุ รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการตามแนวเขตการปกครองจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริงและอาจเป็นสาเหตุของปัญหาใหม่

3. โครงสร้างของคณะกรรมการที่จะมากำกับดูแลลุ่มน้ำ โครงสร้างของคณะกรรมการต้องยึดหลักของกลุ่มที่มาใช้ประโยชน์ในลุ่มน้ำว่ามีกี่กลุ่ม และแต่ละกลุ่มมีจำนวนเท่าไร และข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเป็นที่มาของจำนวนตัวแทนที่จะเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการด้วย และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องควรจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษามากกว่าที่จะอยู่ในโครงการของคณะกรรมการ นอกจากนี้ ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจใหม่นี้ ต้องไม่สร้างกฎเกณฑ์เชิงนามธรรม แต่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาจากปฏิบัติการจริงของชุมชนในชีวิตประจำวันภายใต้บริบทที่เฉพาะเจาะจง โดยผ่านการ

ต่อสู้และการต่อรองระหว่างตัวแทนของทุกกลุ่ม นอกจากนั้น รัฐควรสนับสนุนเงินงบประมาณให้กับการปฏิบัติการของคณะกรรมการที่เป็นคนท้องถิ่นที่จะมากำกับดูแลลุ่มน้ำด้วย

ลุ่มน้ำแม่ตาช้างกับความยากจน

รัฐมีนโยบายแก้ไขปัญหความยากจนโดยมีการจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่จำเป็นสำหรับการทำมาหากิน ดำรงชีวิต คำถามสำคัญคือ จะจัดการน้ำอย่างไรให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหความยากจน

กรณีลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ชุมชนได้สร้างเงื่อนไขและเปลี่ยนแปลงจาก “การแย่งชิง” นำมาสู่การจัดการลุ่มน้ำร่วมกันและสามารถแก้ไขปัญหความแห้งแล้ง โดยวางระบบการจัดการน้ำเพื่อ “การแบ่งปัน” และโดยจัดตั้งองค์กรเครือข่ายลุ่มน้ำแม่ตาช้างที่มีโครงสร้างคณะทำงานที่ได้มาจากฐานของชุมชนหรือผู้ใช้้ำโดยตรง ทำให้เห็นว่าชุมชนพยายามปรับตัวเพื่อสร้างการจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ สร้างฐานเศรษฐกิจทางเลือกอาชีพ รายได้ และจัดการที่ดิน ให้สัมพันธ์กับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้เกิดความมั่นคงด้านอาชีพ และ ชีวิต ทำให้เห็นประเด็นชัดเจนขึ้นว่าการจัดการน้ำเป็นเงื่อนไขที่สำคัญทำให้เกษตรกรสามารถมีทางเลือกที่จะปรับระบบการผลิตให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของตลาดและศักยภาพของตนเองได้ ซึ่งหมายถึงศักยภาพที่จะไม่ตกอยู่ในวงจรของหนี้สินและความยากจน

เนื่องจากประเทศไทยมีความหลากหลายของปัญหาการจัดสรรน้ำ ดังนั้นระบบการจัดการน้ำในแต่ละสถานการณ์/เงื่อนไข จึงย่อมแตกต่างกัน คำถามที่สำคัญคือ รัฐจะมีนโยบายจัดการน้ำอย่างไรจึงจะเป็นการเพิ่มโอกาส/ทางเลือก ซึ่งเป็นต้นทุนในระบบการผลิตภาคเกษตรกรรม เพื่อนำสู่การแก้ไขปัญหความยากจนได้อย่างยั่งยืน.

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง: กรณีศึกษาจังหวัดตรัง

Problems in Coastal Resource Management: Case Study of Trung Province

โดย

โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

ความเป็นมา	1
วัตถุประสงค์ของชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง	2
ยุทธศาสตร์ของชมรมฯ	2
รายชื่อหมู่บ้านเครือข่าย 44 หมู่บ้าน	3
ข้อเสนอ	3
1. แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัย	3
2. ปัญหาป่าชายเลนถูกทำลาย และรัฐไม่ยอมรับสิทธิการดูแลของชุมชน	5
3. อุทยานแห่งชาติทางทะเล การอนุรักษ์ที่ขับไล่ชุมชนท้องถิ่น	6
4. ปัญหา กฎหมายการประมงล้าสมัย ใช้แก้ปัญหาการประมงไม่ได้	7
5. โครงการธนาคารอาหารทะเล (SEA FOOD BANK)	8

ปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง: กรณีศึกษาจังหวัดตรัง¹

โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา

ความเป็นมา

จังหวัดตรัง มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลอันดามัน พื้นที่ตลอดชายฝั่งเป็นที่ตั้งของชุมชนชาวประมงขนาดเล็ก หรือประมงพื้นที่บ้านจำนวน 65 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากรประมาณ 50,000 คน อยู่ในเขตการปกครองของ 4 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอสิเกา อำเภอกันตัง อำเภอปะเหลียน อำเภอย่านตาขาว และกิ่งอำเภอหาดสำราญ ตลอดแนวชายฝั่งยาวประมาณ 119 กิโลเมตร เป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศที่ละเอียดอ่อนซับซ้อน อาทิ ป่าชายเลน หญ้าทะเล และปะการัง โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดความสมดุลของสิ่งแวดล้อม ในอดีตชาวบ้านได้พึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ กุ้ง หอย ปู ปลา นานาชนิด ตั้งแต่วัยอ่อนจนถึงวัยเจริญพันธุ์ โดยชาวประมงพื้นบ้านจะใช้เครื่องมืออย่างง่ายด้ายในการจับสัตว์น้ำ ได้แก่ อวนปลา อวนปู อวนกุ้ง ไซหมึก ไซตักจับปลา แห เบ็ด ฯลฯ

ต่อมา มีการพัฒนาเครื่องมือประมงให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นในการจับสัตว์น้ำ เช่น อวนรุน อวนลาก ระเบิด ยาเบื่อ บั้งไฟ ซึ่งสามารถจับได้คราวละมากๆ จนเกินกำลังการผลิตของทะเล นอกจากนี้ยังมีการสัมปทานป่าชายเลนเพื่อทำถ่าน ทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรม สัตว์น้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์กลับร่อยหรอ ส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านจับสัตว์น้ำได้น้อยลง ในชั้ก่อนปี พ.ศ. 2528 ชาวประมงพื้นที่หลายพื้นที่ได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการปกป้องน่านน้ำจับปลา ป่าชายเลน หญ้าทะเล และปะการังโดยลำพัง แบบลองผิดลองถูก ต่อมา มีการรณรงค์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยใช้แนวความคิดการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืนโดยชุมชนมีส่วนร่วมเป็นยุทธศาสตร์หลักในการแก้ปัญหาผ่านกระบวนการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ อย่างเป็นระบบ ด้วยการประสานกับภาคีต่างๆ ได้แก่ นักวิชาการท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน สถาบันการศึกษา โดยเฉพาะการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้ประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง จากหมู่บ้านหนึ่งขยายสู่หมู่บ้านหนึ่ง จนเกิดเป็นเครือข่ายองค์กรชาวประมงพื้นที่ 7 หมู่บ้านเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขึ้นในปี 2533 ต่อมา ได้มีการขยายแนวความคิดและประสาน

¹ เรียบเรียงโดย ธิติรัตน์ บุญภมร

ที่มา : ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ. 2548. เอกสารประกอบการประชุมเวทีสิ่งแวดล้อมระดับภาคเพื่อการจัดทำร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม เรื่อง...เสียงจากคนใต้ต่อแผนพัฒนาภาคเอกชน. จัดโดยสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมกับ โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา. วันพฤหัสบดีที่ 10 พฤศจิกายน 2548. ณ ห้องธนาภูมิ โรงแรมธรรมรินทร์ธนา อ.เมือง จ.ตรัง

ความร่วมมือไปยังชุมชนในตำบล และอำเภอใกล้เคียง ซึ่งประสบปัญหาจากการทำประมงในลักษณะเดียวกัน จนได้มีการจัดตั้งเป็น “ชมรมชาวประมงพื้นบ้านเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมจังหวัดตรัง” ขึ้นในวันที่ 10 เมษายน 2538 ณ บ้านแหลมมะขาม ต.เข้าไม้แก้ว อ.สิเกา จ.ตรัง มีสมาชิกเครือข่าย 17 หมู่บ้าน ปัจจุบันได้มีการขยายเครือข่ายมากกว่า 40 หมู่บ้าน กระจายตามแนวชายฝั่งทะเลครอบคลุมทุกอำเภอ โดยมีชื่อเครือข่ายว่า “ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง” ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการเสริมสร้างจิตสำนึก ถอดบทเรียน แลกเปลี่ยน เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยโครงสร้างวัฒนธรรมเป็นตัวขับเคลื่อนหลัก นอกจากนี้ยังได้มีการประสานความร่วมมือไปยังเครือข่ายประมงพื้นบ้าน 13 จังหวัดภาคใต้ จนเกิดเป็นเครือข่ายระดับภูมิภาคคือ “สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้”

วัตถุประสงค์ของชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง

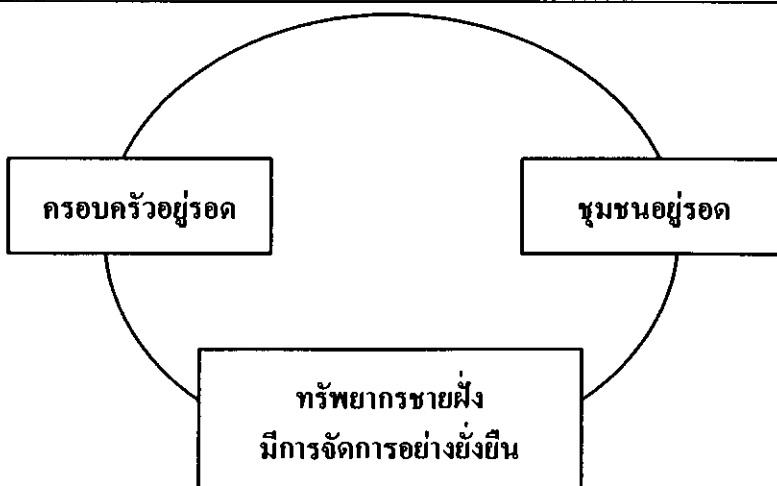
1. เพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนประมงพื้นบ้านในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืน
2. เพื่อประสานกับหน่วยงานต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง
3. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายในการจัดการบริหารองค์กร

ยุทธศาสตร์ของชมรมฯ

“ชุมชนประมงพื้นบ้านอยู่รอด และมีการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืนโดยชุมชนมีส่วนร่วม”

ปัจจัยชี้ขาดต่อการอยู่รอดของชาวประมงพื้นบ้าน คือ ความอุดมสมบูรณ์ของท้องทะเล โดยเฉพาะพื้นที่จับปลาชายฝั่ง ปัจจุบันความอุดมสมบูรณ์ดังกล่าวได้ลดลงมากจนกลายเป็น “วิกฤตการณ์” ที่สำคัญของชาวประมงพื้นบ้าน รูปที่ 1 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เพื่อการอยู่รอดและยั่งยืนของระบบ ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปจนถึงระดับชุมชน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

รูปที่ 1 แสดงความสัมพันธ์เพื่อการอยู่รอดของชาวประมงพื้นบ้านและความยั่งยืนของระบบ



รายชื่อหมู่บ้านเครือข่าย 44 หมู่บ้าน

อำเภอสิเกา	แหลมมะขามทุ่งทอง แหลมไทร บางค้ำควา ทุ่งขี้เหล็ก หัวหิน โตะบัน ดุทุน ปากคลอง ฉางหลาง
อำเภอกันตัง	ควนตุงกู น้ำราบ พระม่วง แหลมสะท้อน สีเหร่ โกลสะท้อน เกาะมุกต์ มดตะนอย บาตูปะเต๊ะ หลังเขาเจ้าไหม เกาะเคี่ยม บ้านแหลม
อำเภอปะเหลียน	ท่าคลอง ท่าข้าม หอยสตาร์ พิกุลทอง ทุ่งรองทอง สามแยก บ้านควน หลุมถ่าน ทองพาน เสียมไหม บ้านแหลม บ้านทุ่ง หาดทรายทอง
อำเภอย่านตาขาว	ทุ่งตะเชะ นานิน
กิ่ง อ.หาดสำราญ	นาทะเล นาชุมเห็ด ทุ่งเปลว ตะเสะ บ้านควน โกลออก

ข้อเสนอ

เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชน การประมงและทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งของชมรมชาวประมงพื้นที่บ้าน จังหวัดตรัง

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัย

1.1 การตั้งชุมชนของชาวประมงพื้นบ้าน

ชาวประมงพื้นบ้านต้องอยู่กับทะเล ที่อยู่อาศัยต้องอยู่ใกล้ทะเลเพื่อสะดวกในการออกทำการประมง ต้องมีน้ำกินน้ำใช้ ที่เก็บเอ็ดต้องมีที่หลบลม หลบคลื่น หรืออยู่ใกล้แนวคลอง เป็นต้น หลังจากเริ่มมีระเบียบของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ห้ามอยู่ชายฝั่ง หรือต้องขออนุญาตก่อนการประกาศที่ชายทะเลเป็นที่อนุรักษ์ ห้ามสร้างบ้านเรือน ชุมชนชาวประมงถูกตีค่าว่าบุกรุกที่สาธารณะ กรณีการป้องกัน ปกป้องพื้นที่ชายหาด ชายทะเลจะตีมากถ้ามุ่งป้องกัน กิจกรรมอื่นๆ หรือการทำธุรกิจหวังผลกำไร ซึ่งไม่มีลักษณะของความเป็นสังคมชุมชนต่อเนื่องทางวัฒนธรรม

การจัดระเบียบชายฝั่งอาจทำให้สวยงามแต่จะมีผลกระทบต่อที่ตั้งชุมชนของชาวประมงพื้นบ้าน ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านจำเป็นต้องอยู่ชายฝั่ง ยิ่งได้ผูกโซ่กับเรือไว้ที่เสาบ้านได้ยิ่งดี

ชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการทำมาหากิน หาสัตว์น้ำเลี้ยงครอบครัวสร้างรายได้ เป็นหลัก เรื่องที่อยู่อาศัย เรื่องบ้านให้ความสำคัญรองลงมา แคंपลูกสร้างให้ครอบครัวอาศัยอยู่ได้ก็เพียงพอแล้ว ประการสำคัญ การอยู่ใกล้ทะเลเพราะต้องการอยู่ใกล้แหล่งทรัพยากร อยู่ชายทะเล ไม่ใช่ไปอยู่เพราะนึกสนุก

ชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ที่ตั้ง มัสยิด มีสถานที่ประกอบศาสนากิจที่สำคัญอย่างยิ่งของหมู่บ้าน ตัวอย่างที่หาดปาดอง หาดกมลา จ.ภูเก็ต พื้นที่สาธารณะที่ยังคงอยู่ในหมู่บ้านไม่ถูกบุกรุก แสดงให้เห็นว่าที่ตั้งชุมชนสัมพันธ์ลึกซึ้งกับทะเล ไม่อาจแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยการโยกย้ายชุมชนชาวประมงไปให้พ้นจากทะเล

สังคมชุมชน ถูกสร้างรกรากมานาน มีวัฒนธรรมสั่งสมกันมา ถ้ามีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายชุมชนไปอยู่ที่อื่น ต้องไปอยู่สังคมแบบอื่น วัฒนธรรมแบบอื่น ยิ่งมุสลิมมีวัฒนธรรมเฉพาะจะให้ไปอยู่ในชุมชนที่มีร้านอาหาร, คาราโอเกะ ไม่ได้

ข้อเสนอ

การมีที่อยู่อาศัยอย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิต และมีโอกาสกำหนดเลือก ควรเป็นหัวใจสำคัญในการดำรงอยู่ของสังคมมนุษย์ หลังเกิดเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ รัฐบาลไทยได้ประกาศนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่ชายทะเล โดยได้รวมเอาการจัดระเบียบชุมชนชาวประมงที่ได้รับผลกระทบด้วย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ซึ่งมีข้อเสนอดังนี้

1. การจัดระเบียบของรัฐ ต้องคำนึงถึงวิถีชีวิต วัฒนธรรมของชุมชนชายฝั่งและชาวประมงพื้นบ้าน รัฐบาลต้องไม่โยกย้ายชุมชนโดยพลการ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น การจัดระเบียบโดยให้ชุมชนชายฝั่ง หรือชาวประมงพื้นบ้านไปอยู่ที่อื่นต้องกลายเป็นอื่น ต้องเปลี่ยนวิถีชีวิต เลิกอาชีพ เป็นแนวทางแก้ไขที่สร้างปัญหาใหม่ หมักหมมในสังคมไม่รู้จบ ในกรณีจัดที่อยู่ให้ชุมชนต้องทำการรับรองสิทธิให้ถูกต้องชัดเจน
2. หลายพื้นที่ชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน พื้นที่อยู่อาศัยก็ย้ายอพยพอยู่แล้ว ทั้งการถูกแย่งชิงสิทธิในที่อยู่ การถูกขับไล่ออกจากพื้นที่โดยอ้างว่าชาวบ้านไม่มีเอกสารสิทธิ ทั้งที่อาศัยเป็นชุมชนอยู่มาอย่างยาวนาน รัฐบาลต้องใช้โอกาสนี้รับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยให้กับชุมชนชายฝั่งต่างๆ ซึ่งมีอยู่จำนวนมากด้วยการรับรองสิทธิเบื้องต้นควรมี สามลักษณะ

หนึ่ง คือ สิทธิที่เป็นบุคคล, สองสิทธิของสังคมชุมชน ในกรณีที่ชุมชนได้ตั้งหลักแหล่งชัดเจนบนพื้นที่สาธารณะ ควรรับรองสิทธิให้ชุมชนนั้น หลายหมู่บ้านชุมชนใช้หลักการนี้อยู่แล้ว รวมไปถึงที่ชายหาด ที่ชายฝั่งในหมู่บ้านด้วย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญมาตรา 46 (อีกหลายมาตรา) ก็ได้รับรองสิทธินี้อยู่แล้วเช่นกัน ถึงแม้ว่ายังไม่มีการกฎหมายลูกก็ตาม ซึ่งความจริงเป็นความบกพร่องของรัฐเองด้วยซ้ำที่ไม่เร่งดำเนินการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ และสามสิทธิของสาธารณชนชาวไทยทั่วไปที่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่ง ชายหาดร่วมกันไม่เปิดให้ธุรกิจท่องเที่ยวขนาดใหญ่จับจองชายหาดเป็นที่ส่วนตัวของตนและแขกของตน

3. การจัดระเบียบพื้นที่ชายฝั่ง และชายหาดของรัฐ ต้องเน้นไปที่กิจกรรมที่ไม่เหมาะสม ผิดแปลกวัฒนธรรม การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวที่ไม่เหมาะสม ผลักดันนโยบายการท่องเที่ยวที่สามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างไม่เบียดเบียนเป็นด้านหลัก

การดำเนินการจัดระเบียบของรัฐ ก่อนที่ส่วนราชการต่างๆ จะดำเนินการเคลียร์พื้นที่ ไม่อนุญาตให้อาศัยใช้ประโยชน์ในพื้นที่ใด ๆ ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 มกราคม 2548 ให้ชุมชนมีส่วนร่วมด้วย

รวมทั้งการติดตามการแก้ไขปัญหาจากมติของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ประมงภัยธรณีพิบัติ 6 จังหวัด โดยมีพลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง เป็นประธาน ได้มีแนวทางการแก้ปัญหาทั้งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตรวจสอบที่จัดซื้อเป็นที่สร้างชุมชนใหม่ การรับรองการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม การใช้ที่ดินสาธารณะมาจัดเป็นที่อยู่อาศัยในจังหวัดตรังในหมู่บ้านบ้านเกาะมุกด์ บ้านตะเสะ บ้านแหลมไทย บ้านฉางกลาง บ้านควนดุ้ง บ้านมดตะนอย บ้านพระม่วง และบ้านหาดทรายทอง

1.2 ปัญหาเครื่องมือทำลายล้างทรัพยากร

ปัญหาความยากจนของชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก มิได้เกิดจากขาดทุนทางการเงิน แต่เกิดจากทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งซึ่งเป็นต้นทุนชีวิต ต้นทุนอาชีพ ได้ถูกทำลายลง และยังคงถูกทำลายอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน การถูกทำลายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ทำให้ทรัพยากรการประมงทะเลไทยเดินทางมาถึงจุดวิกฤติมานาน

การทำประมงด้วยเครื่องมือทำลายประเภทต่าง ๆ มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นทุกขณะ เพราะความต้องการวัตถุดิบจากทรัพยากรทางทะเลของกลุ่มนักลงทุนมีเพิ่มขึ้น มีการพัฒนาเทคโนโลยีการประมงอย่างต่อเนื่อง ชาวประมงพื้นบ้านจึงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบกลุ่มแรก และมากที่สุดเนื่องจากพึ่งพิงทรัพยากรทางทะเลเป็นหลัก

รัฐไทยและหน่วยงานวิชาการด้านการประมงเอง ต่างตระหนักในปัญหามาตรการควบคุมเครื่องมือประมงแบบทำลายปรากฏชัดเจนนอยู่ในกฎหมาย แต่ปัญหาคือ กฎหมายไม่ได้ถูกปฏิบัติบังคับใช้ได้จริง สาเหตุเพราะรัฐยังคงอยากเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนขยายตัว จึงมีการเปิดโอกาสให้ใช้เครื่องมือประมงแบบทำลายล้างได้ในเงื่อนไขที่ถูกควบคุม แต่ในความเป็นจริงกฎหมายก็ไร้ความหมาย เครื่องมือทำลายยังคงมีอยู่เต็มท้องทะเล

เห็นได้ชัดเจนนจากกรณี กรมประมงผ่อนผันการยกเลิกอวนรุนมาโดยตลอด ไม่สนใจที่ปราบปรามอวนลากที่รุกล้ำเข้ามาในเขตหวงห้าม และกรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุญาตให้กลับมาใช้เครื่องมือจับปลากะตักโดยใช้แสงไฟล่อ โดยใช้อวนตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร เป็นต้น

การจับสัตว์น้ำอย่างไม่ยั้งมือ โดยใช้วิธีการประมงที่ทำลายล้าง ได้แก่ การใช้ระเบิด ยาเบื่อ โพงพาง อวนรูก อวนลาก เรือปั่นไฟจับปลากะตัก ฯลฯ นอกจากนั้นยังมีพัฒนาการของเครื่องมือประมงใหม่ออกมาอย่างสม่ำเสมอภายใต้การสนับสนุนของกรมประมง ซึ่งหลายชนิดมีสภาพทำลายทรัพยากรเช่นกัน

ข้อเสนอ

ต้องยกเลิกเครื่องมือการประมงที่ทำลายล้างทุกชนิดโดยเร่งด่วน โดยเฉพาะ อวนรุน อวนลาก เรือปั่นไฟปลากะตัก ทั้งนี้รัฐบาลต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด จริงจัง มีบุคลากร และงบประมาณที่เพียงพอรองรับการแก้ไขปัญหา

สนับสนุนชุมชนที่มีความพร้อมในการจัดการป่าชายเลน เขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ เขตปะการัง และหญ้าทะเล

2. ปัญหาป่าชายเลนถูกทำลาย และรัฐไม่ยอมรับสิทธิการดูแลของชุมชน

ป่าชายเลน ป่าชายหาด หญ้าทะเล ปะการัง หินกอง เรียกรวมว่าทรัพยากรชายฝั่ง เป็นแหล่งเพาะพันธุ์และอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นที่อาศัยของสัตว์น้ำใกล้สูญพันธุ์ เช่น ปลาพะปูน เต่า โลมา และเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่นำเงินเข้าประเทศอย่างมหาศาล

เมื่อปี 2504 ไทยมีป่าชายเลน 2,099,375 ไร่ ปัจจุบันลดลงเหลือเพียงประมาณ 1 ล้านไร่ และยังคงถูกบุกรุกทำลายอย่างต่อเนื่อง แม้รัฐบาลมีนโยบายยุติการให้สัมปทานทำไม้ชายเลนแล้วก็ตาม ภัย

คุกคามป่าชายเลนในปัจจุบันคือการบุกรุกครอบครองพื้นที่ของธุรกิจท่องเที่ยว การทำนาเกลือ การก่อสร้างโครงการพัฒนาของรัฐ และการไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

นับตั้งแต่มีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกุ้งจนถึงปี พ.ศ. 2529 มีการบุกรุกป่าชายเลนทำนาเกลือแล้วเป็นพื้นที่ถึง 689,120 ไร่ หรือร้อยละ 64.3 ของพื้นที่ป่าชายเลนที่ถูกทำลาย

หญ้าทะเล ปะการัง ถูกทำลายโดยการท่องเที่ยว การระบายน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและโรงแรมที่ตั้งอยู่บริเวณชายฝั่ง การทำการประมงด้วยเครื่องทำลายล้าง เช่น อวนรุน อวนลาก ระเบิด อวนล้อมหิน ยาเบื่อ เป็นต้น

ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านได้เริ่มเข้าไปปกป้อง ดูแล รักษา ป่าชายเลนในรูปแบบต่างๆ จนพัฒนาการเป็นจัดการ "ป่าชายเลนชุมชน" ในการปกป้องป่าชายเลนนี้เองชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในเครือข่ายสมาคมฯ ได้ถูกลอบฆ่าเสียชีวิตไปแล้ว 2 ราย ปัจจุบันชุมชนชายฝั่งหลายชุมชนโดยเฉพาะฝั่งอันดามันได้รักษาป่าชายเลนชุมชน แต่ยังขาดกฎหมายรองรับ

ข้อเสนอ

ต้องเร่งฟื้นฟูป่าชายเลน ฟื้นฟูสภาพความเสื่อมโทรมจากการทำนาเกลือการค้า ตลอดจนแนวชายฝั่งทะเล คลอง และทางน้ำอื่นๆ และยกเลิกการทำนาเกลือที่มีผลต่อการทำลายสภาพนิเวศทรัพยากรชายฝั่ง ก่อเกิดมลพิษและน้ำเสีย

ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษา ในรูปแบบป่าชายเลนชุมชน ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องสนับสนุนการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน ตามเนื้อหาและเจตอาณานิคมของประชาชน และปรับปรุงพื้นที่ประกอบอาชีพของชาวประมงพื้นบ้าน โดยการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรริมฝั่งทะเล และแหล่งอาศัยพันธุ์สัตว์น้ำ เช่น การวางปะการังเทียม วางทุ่นแนวเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรประมง

เร่งรัด ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรฯ) ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุดเพื่อรับรองสถานะตามกฎหมายให้กับองค์กรชุมชนที่ดูแลรักษาป่าชายเลน

3. อุทยานแห่งชาติทางทะเล การอนุรักษ์ที่ขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่น

กรมป่าไม้ได้ประกาศแนวเขตอุทยานลงในพื้นที่ทะเล ชายฝั่ง และเกาะ ในหลายท้องที่ ปัจจุบันมีอุทยานแห่งชาติทางทะเล 21 แห่ง รวมเนื้อที่ประมาณ 3,586,879 ไร่ และอยู่ในภาคใต้ 17 แห่ง ฝั่งตะวันออก 2 แห่ง และฝั่งตะวันตกอีก 15 แห่ง เมื่อเป็นอุทยานแห่งชาติทำให้หมู่บ้านและที่อยู่อาศัยทำกินหลายพื้นที่เป็นการบุกรุกอุทยานการจับสัตว์น้ำในทะเลซึ่งเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวประมงพื้นที่จึงกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมาย รวมถึงวิถีการพักพิงเกาะเพื่อทำการประมงทั้งที่เป็นกลุ่มชาวเลและชาวประมงเชื้อสายมาลายูก็กลายเป็นสิ่งผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน

ในทางกลับกันการประกาศอุทยานแห่งชาติ กลับไม่มีผลบังคับกับนักธุรกิจท่องเที่ยว การเพาะเลี้ยงกุ้ง และในบางกรณียังมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในเขตอุทยานให้ได้อีกด้วย เช่น สร้างรีสอร์ท โรงแรม เป็นต้น

เกิดกรณีขัดแย้งระหว่างชุมชนบ้านเกาะมุกด์กับอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม เกิดการจับกุมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดระนอง ซึ่งกำลังทำอวนลอยกุ้ง, กรณีเจ้าหน้าที่อุทยานหมู่เกาะลันตายิงปืนขับไล่ชาวประมงพื้นบ้านที่กำลังทำการประมงในเขตอุทยาน, และกรณีบุกเผาที่พักของชาวประมงพื้นบ้านบนเกาะไม้ไผ่และเกาะพีพี ของอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี

ข้อเสนอ

รับรองสิทธิของชุมชนที่อาศัยในพื้นที่ดั้งเดิม และเกิดกรณีอุทยานทับที่

ปฏิรูปกฎหมายการป่าไม้ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 4 ฉบับ คือ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ 2504 พ.ร.บ. ป่าไม้ 2482 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ 2507 พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2535

มีนโยบายผ่อนผันให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถทำการประมงและพักอาศัยบนเกาะแก่งในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ทั้งนี้ต้องใช้เครื่องมือประมงที่ไม่ทำลายทรัพยากร และสัตว์น้ำวัยอ่อน ตลอดจนมีแผนการใช้พื้นที่ซึ่งจัดทำร่วมกัน

4. ปัญหา กฎหมายการประมงล้าสมัย ใช้แก้ปัญหาการประมงไม่ได้

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เริ่มบังคับใช้ช่วงต้นของการพัฒนาการประมงทะเล (ปี พ.ศ. 2490-2515) แต่จากปี พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 26 ปีที่การประมงทะเลเริ่มเข้าสู่ยุคของการทำลายตัวเองด้วยการประมงที่ทำลายทรัพยากร และมุ่งกวาดสัตว์น้ำโดยที่การควบคุมและการบังคับใช้ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 ไม่สามารถหยุดยั้งการทำลาย และในหลายกรณีกฎหมายได้เอื้ออำนวยให้การทำลายล้างทวีความรุนแรงมากขึ้น

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีช่องว่างที่เปิดให้เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนใช้เครื่องมือในการทุจริต ดังมติคณะรัฐมนตรี 25 มกราคม พ.ศ. 2543 เรื่องมาตรการป้องกันการทุจริต และประพฤตินิষอบเกี่ยวกับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ให้แก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเพิ่มบทลงโทษผู้ทำการประมงโดยใช้เครื่องมือประมงผิดกฎหมายจนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรทางทะเล ให้สูงขึ้นใกล้เคียงกับอัตราโทษตามความผิดที่เกิดจากการสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรทางทะเล ให้สูงขึ้นใกล้เคียงกับอัตราโทษตามความผิดที่เกิดจากการสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของเรือหรือเจ้าของเครื่องมือประมงที่ใช้กระทำผิดมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำผิด และให้ริบเรือประมงหรือเครื่องมือประมงนั้นเสีย โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อปิดช่องว่างของกฎหมาย และป้องกันการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่ ในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ

ปัจจุบันรัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ยกร่าง พ.ร.บ. การประมงฉบับใหม่ ขึ้นเพื่อนำเสนอเข้ารัฐสภา กำลังส่งให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็น เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ก่อนเข้ารัฐสภาต่อไป

ข้อเสนอ

1. ปฏิรูปพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยจัดให้มีกระบวนการยกย่องกฎหมายประมงใหม่ที่ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งกฎหมายใหม่ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร การเคารพสิทธิของชุมชนท้องถิ่น การเสริมสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลและวิถีชีวิตของท้องถิ่น
2. รัฐต้องปรับปรุงเป้าหมายการใช้ทะเลจากที่มุ่งกอบโกยเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นเพื่อฟื้นคืนความอุดมสมบูรณ์ของทะเล และฟื้นคืนความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้โดยตระหนักถึงความเกี่ยวพันของระบบนิเวศทะเลโดยก้าวข้ามเส้นแบ่งตามเขตการปกครอง

5. โครงการธนาคารอาหารทะเล (SEA FOOD BANK)

รัฐบาลภายใต้การนำของท่านนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้เห็นชอบในหลักการโครงการ SEA FOOD BANK ภายใต้นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2547 โดยผู้เข้าร่วมโครงการสามารถนำไปอนุญาตเพาะเลี้ยงและไปรับรองการเข้าร่วมโครงการ SEA FOOD BANK เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินได้ ปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบรังวัดพื้นที่สำหรับจัดสรรพื้นที่การเพาะเลี้ยงโดยรวมทั่วประเทศ และเตรียมออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน

แนวคิดที่จะทำให้ทะเลเป็นธนาคารอาหาร เป็นแนวความคิดที่ควรสนับสนุนอย่างยิ่ง แต่แนวคิดและนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในโครงการ SEA FOOD BANK ยังไม่น่าจะสอดคล้องกับข้อเท็จจริง

หากพิจารณาถึงความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำในทะเลที่ได้ลดลงมาเป็นลำดับ สืบเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรมากเกินไปกำลังผลิตของสัตว์น้ำตามธรรมชาติ ควรคิดหาวิธีการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์อย่างพอเพียง

ต้นเหตุความเสื่อมโทรมของทะเล เพราะระบบทุนการประมงที่ขยายตัวในประเทศไทยทรัพยากรสัตว์น้ำจากการประมงที่เคยกระจายเข้ากระเปาะของชาวประมงขนาดเล็กถูกจำกัด และเปลี่ยนทิศทางการเข้าสู่กระเปาะขนาดใหญ่ ขนาดของการผลิตที่เพียงพอ เปลี่ยนเป็นการถลุงทรัพยากรขึ้นมาใช้อย่างไม่ยั้งมือ เกิดเทคโนโลยีและเครื่องมือประมงทันสมัยมากมายไม่ใช่เพื่อบริโภค แต่เพื่อแข่งขันความร่ำรวยและเพื่อส่งออกให้ได้ติดอันดับ 1 ใน 1 ของโลก ขณะที่ชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็กจำนวนมากต้องอยู่อย่างอดอยาก ทำให้มีชาวประมงเพียง 15% เท่านั้นที่มีรายได้เหลือเฟือจากปริมาณการจับถึง 88% ขณะที่ชาวประมงยากจนอีก 85% จับสัตว์น้ำได้ 12% ของสัตว์น้ำทั้งหมด แม้จะอดอยากแต่รายได้จากการจับสัตว์น้ำ 12% นั้นเลี้ยงครอบครัวยากจนในสังคมไทยอยู่เกือบ 5 แสนครอบครัว

การจับสัตว์น้ำจำนวนมากนั้นไม่ใช่การลงแรง แต่เกิดขึ้นจากการลงทุนจำนวนมาก และใช้เครื่องมือที่กวาดจับสัตว์น้ำทุกชนิด ทุกขนาด เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสัตว์น้ำ 88% ที่ชาวประมงขนาด

ใหญ่ (อวนรูก อวนลาก เรือปั่นไฟ ฯลฯ) จับได้เป็นลูกปลาเศรษฐกิจที่ยังไม่ได้ขนาดถูกนำไปป่นขายเป็นอาหารสัตว์ ราคา กิโลกรัมละ 3-4 บาท (100-200 ตัว/กิโลกรัม) นอกจากนั้นสภาพของเครื่องมือดังกล่าว ได้ทำลายแหล่งทรัพยากรในทะเล และแหล่งเพาะฟักสัตว์น้ำวัยอ่อนถูกทำลายโดยตรงเพราะมีลักษณะการลาก ไถ ขุด กวาด จนถึงท้องทะเล

การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง โดยเฉพาะปลากะชัง หรือสัตว์น้ำที่กินอาหารประเภทสัตว์เป็นอาหาร ต้องการอาหารที่เป็นสัตว์น้ำตัวเล็กตัวน้อยจำนวนมาก ในกลุ่มผู้เลี้ยงรายย่อยมักวิธีไม่ต้องลงทุนมาก เช่น การทำอวนรุน ใช้โป๊ะน้ำตื้น และโป๊ะน้ำลึก เพื่อจับลูกสัตว์น้ำมาเป็นอาหารปลาที่เลี้ยง ซึ่งเป็นวิธีการจับสัตว์น้ำแบบทำลาย ยิ่งทำลายสัตว์น้ำธรรมชาติมากขึ้น ในกลุ่มผู้เลี้ยงเป็นระบบธุรกิจมักใช้อาหารสำเร็จซึ่งผลิตจากปลาป่น เป็นจำนวนมาก ปลาป่นผลิตมาจากสัตว์น้ำวัยอ่อน ปลาเปิดปลาไก่ ที่ได้จากการประมง ซึ่งพบว่าจำนวนเกินครึ่งหนึ่งของปริมาณปลาป่นเป็นลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจ

เมื่อมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงมากขึ้น ปริมาณอาหารที่ต้องใช้ก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว หมายความว่า จะมีการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลทั่วโลกอีกจำนวนมหาศาล

ทะเลถือเป็นสมบัติของสาธารณะไม่มีบุคคลใดถือสิทธิยึดครอบครองได้ เป็นระบบคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งในส่วนของชุมชนและส่วนของกฎหมายประมง การอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแบบเดิม ก็เป็นการอนุญาตเป็นปี ๆ และบุคคลที่ได้รับอนุญาตนั้นจะถือสิทธิครอบครองไม่ได้ ในชุมชนก็เช่นกัน เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการจับสัตว์น้ำ หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเท่านั้นที่เป็นสิทธิของเจ้าของ พื้นที่ทางทะเลยังเป็นของสาธารณะ อุปกรณ์อาจมีการโอนย้ายเปลี่ยนเจ้าของได้แต่เมื่อเรือถอนออกไปทะเลยังเป็นของทุกคน

แต่กรณีดำเนินการตามโครงการนี้ กรรมสิทธิที่ได้รับคือพื้นที่ทะเลที่จะใช้เพาะเลี้ยง การครอบครองพื้นที่การเพาะเลี้ยงจะถือกันว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคลหวงห้ามไม่ให้บุคคลอื่นเข้าไปหาประโยชน์ ถ้าจะมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนยึดคืนก็ถือการยึดพื้นที่คืนไม่ใช่เป็นการยึดอุปกรณ์ หรือเครื่องมือ ฯลฯ

การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แม้ดูเหมือนง่าย ๆ แต่เมื่อลงมือทำจริงแล้วต้องเจอกับอุปสรรคหลายประการ ทั้งด้านประสิทธิภาพในการเลี้ยง การเข้าถึงแหล่งต้นทุนพันธุ์สัตว์น้ำ-อาหาร-แหล่งที่เหมาะสม ตลาด และเชื้อโรค ยังต้องใช้งบประมาณจากเงินกู้มาลงทุน ผู้เลี้ยงรายใหม่ยอมสู้ผู้เลี้ยงรายเดิมไม่ได้ ปัจจัยพื้นฐานที่กล่าวมาผู้เลี้ยงรายใหม่มีแต่รายจ่ายเท่านั้นเพราะไม่มีต้นทุนเดิมอยู่เลย

การทำกาเพาะเลี้ยงแบบเดิมของรายย่อยที่ยังทำอยู่ ยังมีเวลาในการเรียนรู้และสร้างช่องทางให้กับตัวเอง ลงทุนไม่สูงมาก แต่ถ้าได้รับสิทธิที่ประกันเงินกู้ได้ ภาระและความเสี่ยงจะเกิดขึ้นตามมา บรรดาประชาชนชายฝั่ง-ชาวประมงขนาดเล็กและชาวประมงเพาะเลี้ยงรายย่อยก็เช่นกัน เมื่อโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงิน (สร้างหนี้) มาถึงเป็นทางหนึ่งที่ต้องเอาไว้มาก่อนแทนที่นำมาลงทุนทางธุรกิจ เม็ดเงินจะถูกใช้ไปในด้านอื่นด้วย การเปิดโอกาสให้ชุมชนสร้างหนี้เท่ากับเปิดโอกาสให้พวกเขาทำลายตัวเองด้วย

ปัจจุบันพื้นที่ที่เลี้ยงอยู่แล้ว 130,106 ไร่ และที่ขยายเพิ่ม 154,386 ไร่ ในข้อเท็จจริงจะพบว่ามีเจ้าของที่อนุญาตรายใหญ่ไม่กี่ราย แต่ใช้ประโยชน์พื้นที่จำนวนมาก บางรายมีมากถึง 5,000 ไร่ ที่เป็นเช่นนั้นมาจากการสูญเสียสิทธิของรายย่อยจำนวนมาก ทั้งโดยเต็มใจและจำยอมจากหลายกรณีได้แก่

1. เจ้าของที่แท้จริงเพียงรายเดียว เริ่มทำตั้งแต่กระบวนการขออนุญาตหรือขอสัมปทานเพาะเลี้ยงในที่อนุญาต แต่ใช้วิธีการให้บุคคลอื่น เช่น ญาติ คนในครอบครัว บริวาร ถือครองแทน (แบบเดียวกับที่ท่านนายกฯ ทักษิณเคยใช้ตอนกรณีชุกหุ้นไว้ที่สาวใช้ในบ้าน)
2. รายย่อยที่ประสบภาวะขาดทุน จะเริ่มขายสิทธิของตัวเองให้คนอื่นจนรายใหญ่ มีชาวประมงยืนยันว่าบางพื้นที่มีการซื้อขายกันไร่ละ 9.000 บาท
3. ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น จับจองที่เอาไว้เสียเองและใช้วิธีการกว้านซื้อซึ่งประชาชนทั่วไปไม่กล้าขัดใจ หรือไม่กล้าคัดค้านหรือเปิดโปง กรณีนี้อาจมีการลงทุนเพาะเลี้ยงเองหรือขายต่อให้นายทุนรายใหญ่ต่อไป

หากดำเนินการให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ถือครองตามโครงการนี้เป็นไปได้หรือไม่ว่าจะมีการถือครองสิทธิจำนวนมากไว้ด้วยวิธีเดิมที่กล่าวข้างต้น สุดท้ายก็จะมีนายทุนและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ทำประโยชน์เพียงไม่กี่ราย ยิ่งเมื่อใบอนุญาตสามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ เม็ดเงินจำนวนมากจะไหลออกจากระบบไปสู่คนไม่กี่คนเมื่อล้มละลายจ่ายหนี้ไม่ได้

ในกรณีทำระบบสัญญาฟาร์ม คงไม่มีธนาคารไหนใจดีขนาดให้ยืมหนี้เท่าไรก็ได้ ตามผลผลิตที่ได้รับ ระบบทุนของสถาบันการเงินต้องกำหนดจำนวนที่ต้องจ่ายแต่ละงวด ขาดทุนก็ไม่เกี่ยวกับแหล่งทุนขาดชำระหนี้ตามเงื่อนไขเมื่อไหร่ก็มีมาตรการทวงหนี้ต่างๆ ตามมา

การพยายามสร้างระบบการเกษตรการประมงเพาะเลี้ยงแบบครบวงจร และผูกขาด โดยหน่วยงานรัฐที่กำลังจะขายตลาดหลักทรัพย์ ควบคุมทั้งปัจจัยการผลิต การตลาด และการชำระหนี้ของเกษตรกร สุดท้ายเกษตรกรจำนวนมากจะสูญเสียสิทธิที่ได้รับและมี.....มากมายในขณะที่บริษัท (องค์การสะพานปลา) ยังคงได้กำไรต่อเนื่อง

หากวันนี้ประเทศไทยยังเร่งดำเนินโครงการนี้โดยที่ไม่ได้วิเคราะห์ข้อเท็จจริงให้รอบด้าน นอกจากจะเป็นการหนี้ และละทิ้งปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลไว้เบื้องหลังแล้ว ยังเป็นการซ้ำเติมให้ทรัพยากรยิ่งเสื่อมโทรมมากขึ้น และซ้ำเติมความยากจนความหิวโหยให้รุนแรงมากขึ้น

ข้อเสนอ

ชะลอและปรับปรุงนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โครงการธนาคารอาหารทะเลใหม่ ต้องสนับสนุนการแบ่งเขตชายฝั่งที่มุ่งสงวนพื้นที่เพื่อห้ามการทำประมงบางชนิดหรือกิจกรรมบางชนิดที่ทำลาย ในกรณีการเพาะเลี้ยง หากเป็นเพียงการปฏิรูปพื้นที่เพาะเลี้ยงปัจจุบันและนำมากระจายสู่รายย่อยโดยไม่ต้องเข้ากระบวนการแปลงสินทรัพย์โดยใช้หลักกการการให้ใบอนุญาตแบบเดิมนำพื้นที่ที่ทำการเพาะเลี้ยงมากระจายสู่ผู้เลี้ยงรายย่อยให้ทำการเพาะเลี้ยงตามความสามารถและทุนที่มีการอนุญาตให้ทำเป็นปึก ไปได้

หากรัฐบาลสามารถหาทางยกเลิกการใช้เครื่องมือไม่เหมาะสมในการทำประมง ประเทศไทยก็จะสามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างยั่งยืน และเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าทรัพยากรทางทะเลของไทยจะกลับมาอุดมสมบูรณ์เพียงพอสำหรับคนไทยทุกคน และเหลือพอสำหรับซื้อขายแลกเปลี่ยนกับประเทศต่างๆ เมื่อนั้นทะเลไทยก็จะเป็น SEA FOOD BANK อย่างแท้จริง

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

รายงานสถานการณ์และการแก้ไข้หน้าท่าวมเมืองเชียงใหม่ปี 2548

โดย

สมนึก ชัชวาลย์

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๓

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทนำ..... 1

1. ลักษณะกายภาพของที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง ในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน 3

2. น้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ในอดีต 9

3. สาเหตุ สถานการณ์และระบบเตือนภัย น้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ ปี 2548 10

 3.1 สาเหตุ 10

 3.2 สถานการณ์และระบบเตือนภัย 14

4.แนวทางแก้ไข และข้อเสนอแนะ 26

5.สรุป..... 33

บรรณานุกรม 34

รายงานสถานการณ์และการแก้ไขน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ ปี 2548

สมนึก ชัชวาล

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทนำ

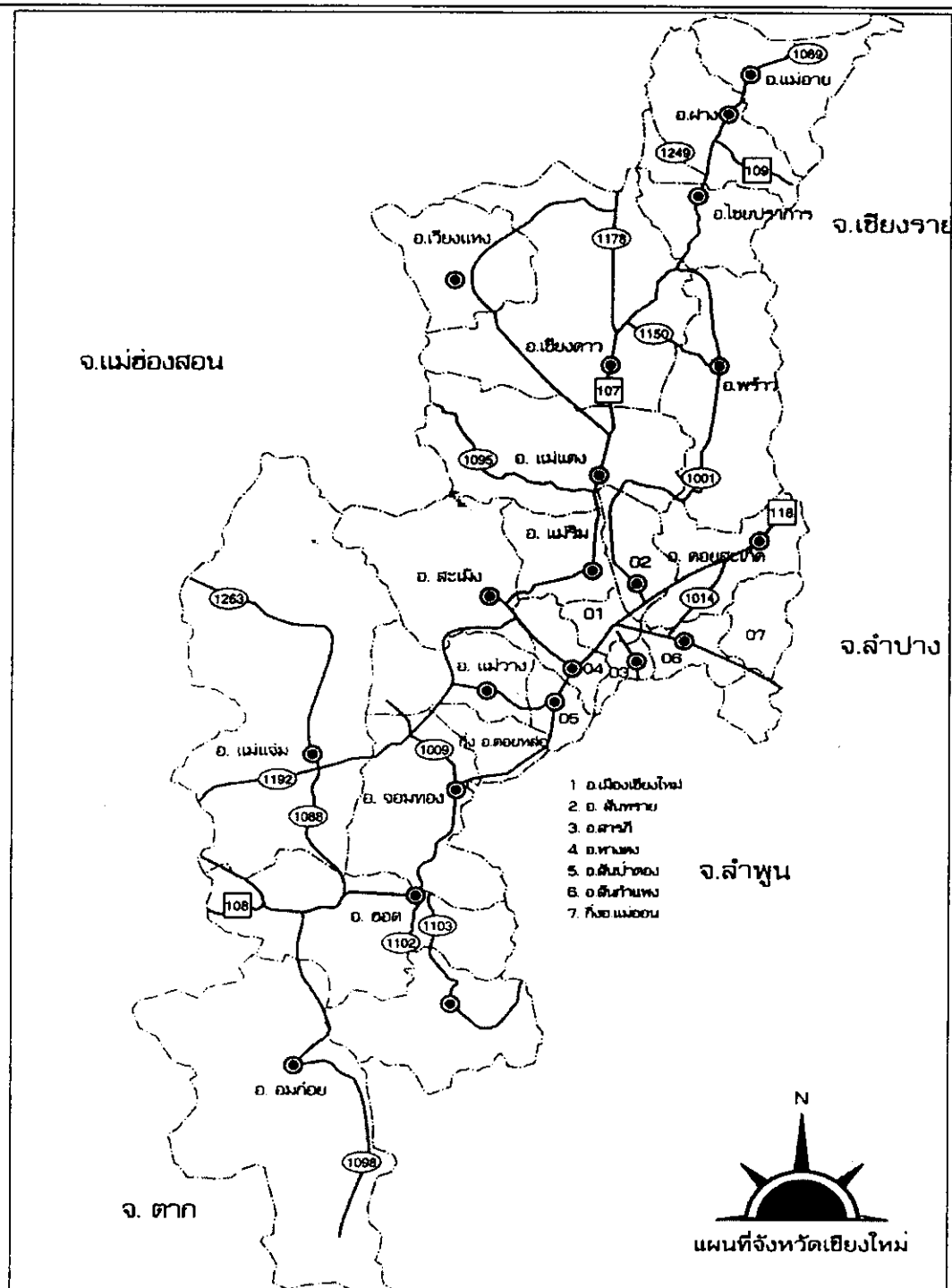
จากบันทึกเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่ปรากฏในตำนานພັບສາ (สมุดข่อย) และคัมภีร์โบราณของภาคเหนือ ทำให้ทราบว่าเชียงใหม่ รวมทั้งบริเวณที่ราบของจังหวัดลำพูนประสบกับเหตุการณ์น้ำท่วมอยู่บ่อยๆ พญามังรายผู้ก่อตั้งเมืองเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ. 1839 หรือกว่า 700 ปีที่ผ่านมา ก็ได้เลือกทำเลที่ตั้งเมืองเชียงใหม่แห่งนี้ เพื่อให้พ้นจากปัญหาน้ำท่วม ดังที่พระองค์ประสบมาเมื่อครั้งสร้างเวียงกุมกามเป็นราชธานี ในเขตที่ราบลุ่มเชียงใหม่-ลำพูน ใกล้กับลำน้ำปิง จนพระองค์ต้องทิ้งเวียงกุมกามที่เพิ่งก่อตั้งได้ไม่นาน

การตั้งเมืองเชียงใหม่นอกจากจะพิจารณาจากชัยภูมิ อันเป็นมงคล 7 ประการที่ระบุไว้ในตำนานแล้ว ยังได้พิจารณาถึงแนวการไหลของน้ำ และเส้นทางน้ำที่ไหลผ่านตัวเมืองอีกด้วย ลำน้ำบางสายถูกระบายลงสู่คูเมืองที่ล้อมรอบเมือง เพื่อใช้เป็นปราการป้องกันเมืองนอกจากนั้นยังมีการจัดทำแนวคันดินไว้ป้องกันน้ำท่วมเมืองอีกส่วนหนึ่งด้วย เขตเมืองเชียงใหม่เก่า จึงไม่ประสบกับปัญหาอุทกภัยแต่อย่างใด(ดูรูปที่4) แต่จากการพัฒนาเมืองในช่วงหลายสิบปีมานี้ เขตเมืองขยายตัวออกไปมาก ลำน้ำปิงแม่น้ำสายหลักที่ไหลผ่านตัวเมือง ซึ่งในอดีตเมื่อครั้งก่อตั้งเมือง ถือเป็นชัยมงคลประการหนึ่งของเมืองถูกรุกล้ำจนแคบเข้าตามการพัฒนาของเมือง พื้นที่เกษตรริมฝั่งน้ำถูกเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัย เมืองเชียงใหม่ถูกน้ำท่วมบ่อยครั้งในระยะหลังๆ ซึ่งอาจสันนิษฐานได้ถึงความเกี่ยวพันกับผลของการพัฒนาในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาแน่นอน ปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ที่ผ่านมามักถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาหลังน้ำลดระยะหนึ่งแล้วก็เงียบหายไป

ปี พ.ศ. 2548 มีปรากฏการณ์น้ำท่วมที่รุนแรงต่อศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่ ปัญหาน้ำท่วมจึงได้รับการพิจารณาขึ้นมาอย่างจริงจังจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ

ข้อเขียนนี้ เกิดจากการทบทวน เอกสาร หัตถะ และเวทีแสดงความคิดเห็นต่างๆต่อปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งแม้จะเป็นช่วงสั้นๆ ระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน 2548 แต่ก็ปรากฏการณ์น้ำท่วมที่มีความถี่สูง คือ มีน้ำท่วม ถึง 4 ครั้ง ในเวลาเพียง 1 เดือนเศษๆ ที่ผ่านมานับเป็นปรากฏการณ์น้ำท่วมที่แปลกไปจากเดิมและที่สำคัญ คือ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ทางเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยเป็นอันมาก เฉพาะด้านเศรษฐกิจประมาณกันว่ามีความเสียหายหลายพันล้านบาทเฉพาะการท่วมครั้งแรกครั้งเดียว ก่อให้เกิดประเด็นคำถามขึ้นมา ในใจของผู้ได้รับผลกระทบ จากน้ำท่วมในครั้งนี้โดยตรงและจากผู้ให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ในหลายประการ คือ

รูปที่ 1 แผนที่จังหวัดเชียงใหม่



1. สาเหตุแห่งความเสียหายครั้งร้ายแรงที่เกิดขึ้นนี้เกิดจากอะไร
2. เชียงใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นเมืองใหญ่ รองจากกรุงเทพฯ และเป็นพื้นที่ต้นน้ำ ยังไม่มีระบบเตือนภัยเรื่องน้ำท่วม เพื่อให้ชาวเมืองได้รับทราบและเตรียมการล่วงหน้า เพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด เลยหรือ
3. รัฐบาล และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีทักษะและมีแนวทางแก้ไขต่อปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อย่างไร

หากติดตามการเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิด จะพบว่ามีเวทีแสดงทักษะและการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาในประเด็นปัญหาข้างต้น มาอย่างต่อเนื่อง โดยหลายฝ่าย ทั้ง สื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรเอกชน ชาวบ้าน องค์กรเมืองฝ่าย และกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม นับแต่เกิดปัญหาจนถึงปัจจุบัน ทั้งในวงกว้างและในระดับท้องถิ่น

จากการประมวลความเห็นเบื้องต้นพบว่า บางทักษะมองปัญหาและการแก้ไขน้ำท่วมในลักษณะที่ครอบคลุมกว้างไกลจากขอบเขตของเมืองไปสู่ขอบเขตของสิ่งแวดล้อมที่มีปริมณฑลที่กว้างไกล บางทักษะก็ดูเหมือนมีสูตรสำเร็จในการมองและแก้ปัญหาไว้เรียบร้อยแล้ว สามารถกำหนดแนวทางแก้ไขได้ในฉับพลันประหนึ่งรู้ปัญหาต่างๆ ดีแล้ว ข้อเขียนนี้ จึงยึดแนวทางในลักษณะประสมประสานมากกว่า จะยึดแนวทางของกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง ซึ่งมักมีจุดยืน จากพื้นฐาน ประสบการณ์ และทักษะการมองที่ตนเองยึดอยู่เป็นหลัก

เพื่อให้บรรลุคำตอบต่อประเด็นปัญหา ที่ผู้ได้รับผลกระทบและผู้ที่สนใจใคร่ทราบ ตามที่ได้ระบุไว้ก่อนหน้านี้ ข้อเขียนนี้จะได้ลำดับเรื่อง ตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

1. ลักษณะกายภาพของที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง ในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน

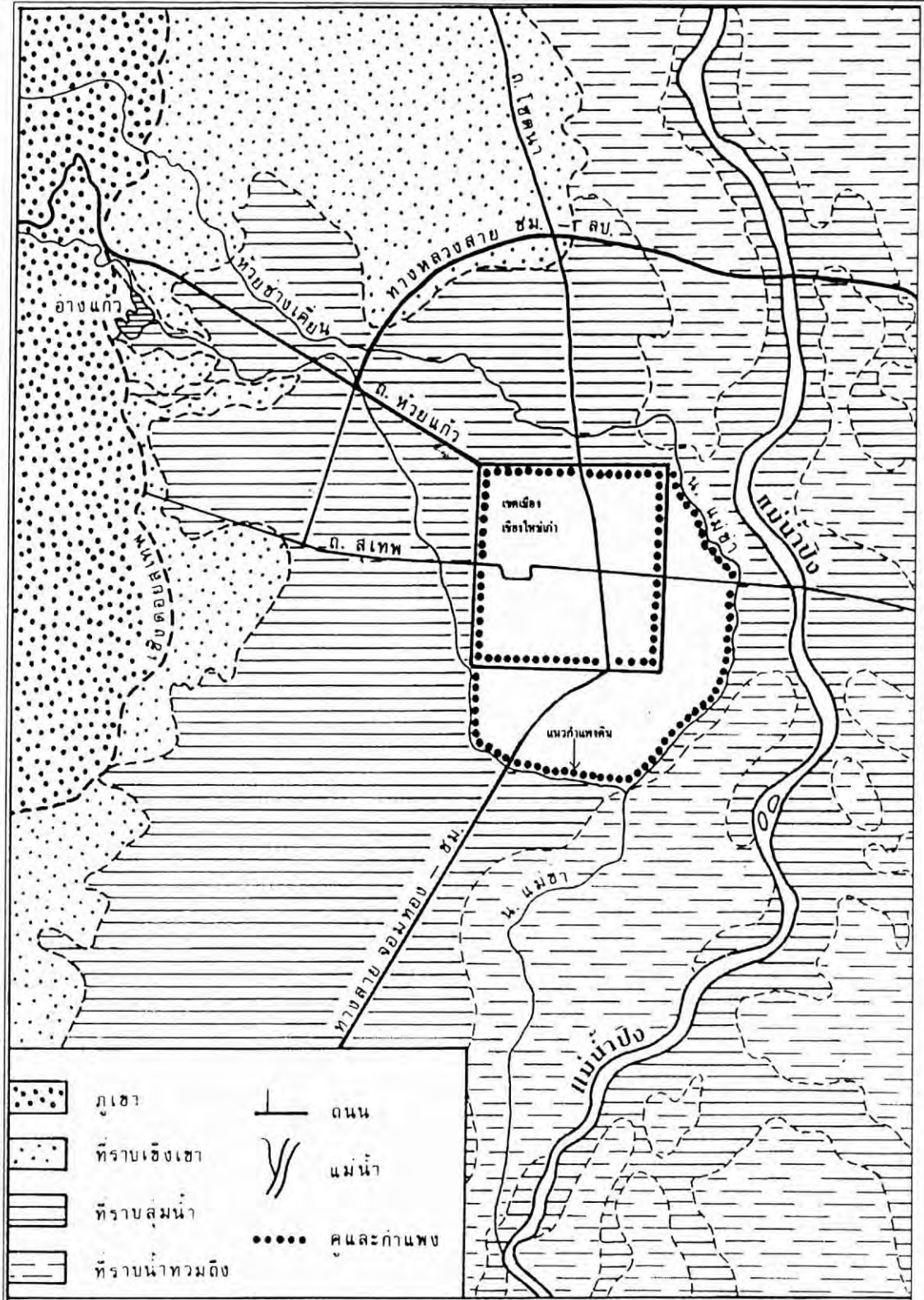
สิ่งที่ควรทำความเข้าใจในขั้นต้นกับปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ ก็คือ การทำความเข้าใจกับลักษณะภูมิประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับสถานการณ์น้ำในเขตเมือง

จากลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของภาคเหนือตอนบน ซึ่งประกอบด้วย 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย พะเยา ลำปาง แม่ฮ่องสอน แพร่ และน่าน ประกอบไปด้วยเทือกเขาเรียงราย สลับซับซ้อนทอดยาวจากทิศเหนือสู่ทิศใต้ อันได้แก่ เทือกเขาถนนธงชัย เทือกเขาผีปันน้ำ เทือกเขาแดนลาว และเทือกเขาหลวงพระบาง เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำลำธารสายที่สำคัญ อาทิ แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน กก อิง การที่มีเทือกเขาเป็นจำนวนมากทำให้มี พื้นที่ราบในอาณาบริเวณนี้น้อยและมักอยู่ระหว่าง แอ่งที่ราบที่มีภูเขาล้อมรอบ (ดูรูปที่3) บริเวณแอ่งที่ราบที่มีขนาดใหญ่ที่สุดได้แก่ แอ่งเชียงใหม่-ลำพูน มีอาณาบริเวณครอบคลุมเขตจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดลำพูน รวม 14 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอแม่แตง อำเภอแมริม อำเภอดอยสะเก็ด อำเภอสันทราย อำเภอสันกำแพง อำเภอสารภี อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอสันป่าตอง อำเภอหางดง อำเภอจอมทอง อำเภอฮอด อำเภอป่าซาง อำเภอบ้านโฮ้ง และอำเภอเมืองลำพูน

รูปที่ 3 ลักษณะโดยสังเขปของกลุ่มน้ำปึงตอนบน



รูปที่ 4 เขตเมืองเก่าเชียงใหม่

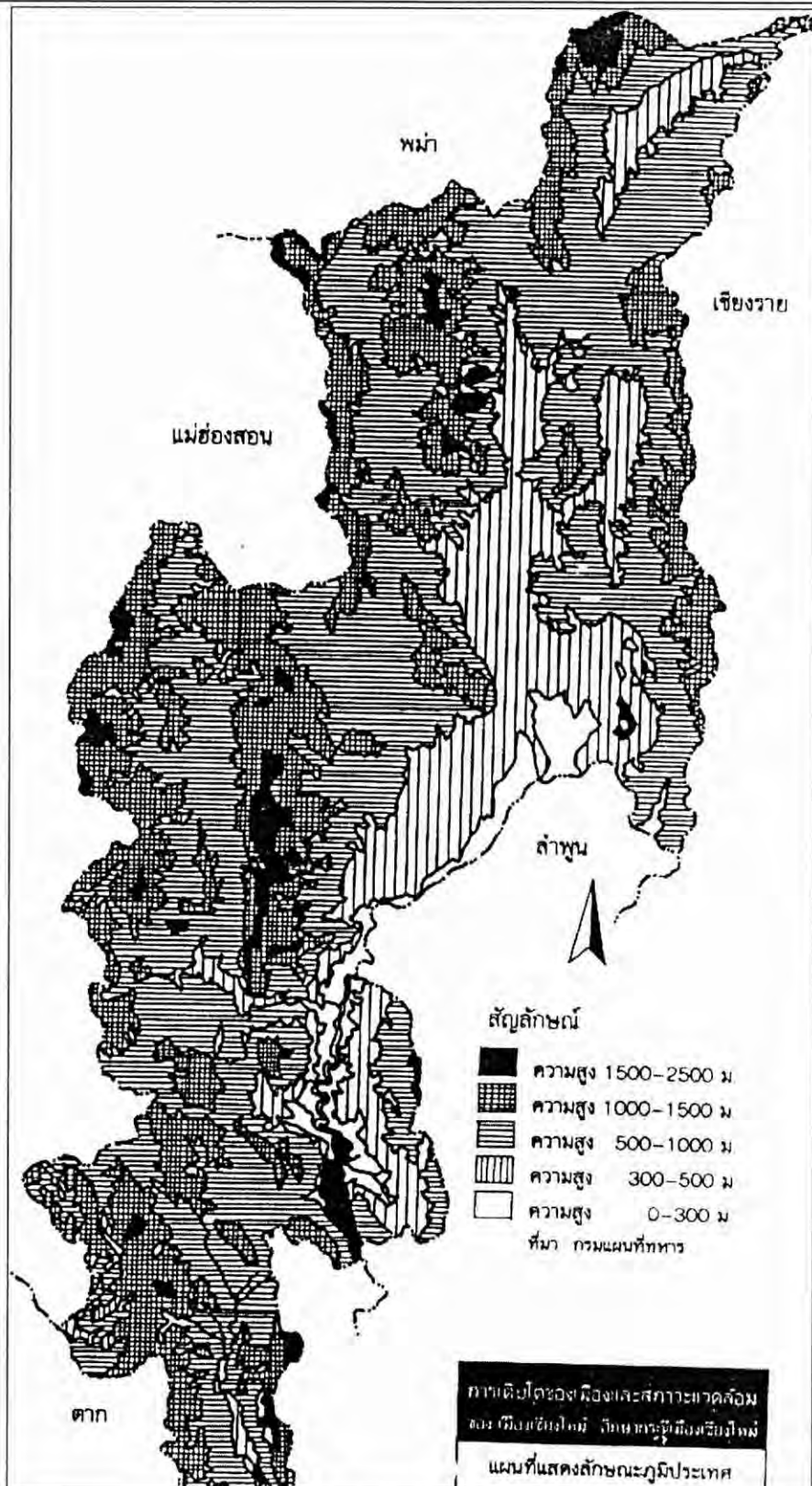


รูปร่างของแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน คล้ายรูปกระเพาะคน คือ โป่งตอนกลางแล้วเรียวเล็กไปทางเหนือ และได้ บริเวณที่กว้างที่สุดตอนกลางแอ่งวัดจากทิศตะวันตกที่อำเภอแม่วาง ผ่านอำเภอสันป่าตองไปถึงทิศตะวันออกที่อำเภอสันกำแพง มีความยาว 35 กิโลเมตร และความยาวตามแนวแกนเหนือ-ใต้ ของแอ่งทิศเหนือ (บริเวณใกล้วัดอินทขิล เมืองแกน) จากอำเภอแม่แตง ลงไปถึงอำเภอฮอด ที่อยู่ทางทิศใต้ มีความยาว 130 กิโลเมตร ระดับความสูงของพื้นที่ขอบแอ่งโดยรอบ อยู่ในระดับ 500 เมตรจากระดับน้ำทะเล บริเวณกลางแอ่งมีแม่น้ำปิง ไหลจากทิศเหนือไปยังทิศใต้ โดยมีระดับท้องน้ำที่เมืองแกน อำเภอแม่แตง 360 เมตร และระดับน้ำปิงที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล เมื่อน้ำเต็มอ่าง (ที่ระดับที่บ้านวังลูน อำเภอฮอด) ประมาณ 230 เมตร ดังนั้น พื้นที่แอ่งเชียงใหม่-ลำพูน มีความลาด ตามแนวทิศเหนือ-ใต้ โดยเฉลี่ยประมาณ 0.1% หรือ 1 เมตรต่อ 1 กิโลเมตร ส่วนความลาดชันแนวตะวันออก-ตะวันตก จากขอบแอ่ง ด้านทิศตะวันออกช่วงอำเภอฮอดยสะเกิดถึงแม่น้ำปิงบริเวณกลางแอ่ง ประมาณ 0.2% หรือ 2 เมตรต่อ 1 กิโลเมตร และจากขอบแอ่งด้านทิศตะวันตกช่วงบริเวณดอยสุเทพถึงแม่น้ำปิงประมาณ 1% หรือ 10 เมตรต่อระยะทาง 1 กิโลเมตร บริเวณพื้นที่ต่ำสุดในแอ่ง เป็นพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง ในปัจจุบัน ได้แก่ พื้นที่สองฝั่งแม่น้ำแม่ปิงเป็นหลัก(ดูรูปที่2) ซึ่งเป็นบริเวณนาข้าวที่อุดมสมบูรณ์ พื้นที่ขอบเขตที่ราบน้ำท่วมถึงนี้ มีลักษณะแคบบริเวณปลายด้านเหนือสุดในเขตอำเภอแม่แตง และได้สุดของแอ่งในเขตอำเภอฮอด และอำเภอฮอดยสะ และกว้างขวางมากที่สุดบริเวณตอนกลางของแอ่งในพื้นที่อำเภอต่างๆ ได้แก่ อำเภอแมริม อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอสาร์ภี อำเภอหางตง อำเภอสันทราย อำเภอฮอดยสะเกิด อำเภอสันกำแพง อำเภอสันป่าตอง อำเภอแม่วาง และอำเภอเมืองลำพูน อำเภอป่าซาง ในจังหวัดลำพูน ถัดจากระดับพื้นที่น้ำท่วมถึงนี้ไปหา ขอบแอ่งทั้งสองข้าง ทางด้านตะวันออกและตะวันตก ประกอบด้วยพื้นที่ก่อนข้างราบแบบขั้นตะพักลุ่มน้ำ (River Terraces) 1-3 ชั้น (สรสวดี อ่องสกุล, 2543 : 4)

บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ ที่มีน้ำท่วมถึงในบริเวณแอ่งเชียงใหม่ ลำพูน มีความสูงจากระดับน้ำทะเลเฉลี่ยประมาณ 270-300 เมตร (ดูรูปที่5) มีแม่น้ำปิงไหลผ่าน บริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงจะเป็นที่ราบสองฝั่งแม่น้ำปิง ช่วงตั้งแต่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ลงไปถึงอำเภอเมืองจังหวัดลำพูน จะเป็นช่วงที่มีที่ราบน้ำท่วมถึงกว้างขวางที่สุด ส่วนที่กว้างที่สุดมีระยะทางประมาณ 11 กิโลเมตร ส่วนที่แคบที่สุด มีระยะทางประมาณ 8.5 กิโลเมตร (สรสวดี อ่องสกุล, 2546 : 3) ➡

พื้นที่ราบสองฝั่งแม่น้ำปิง เป็นที่ตั้งของชุมชนมาแต่โบราณ เนื่องจากเป็นบริเวณที่อุดมสมบูรณ์ และมีเส้นทางคมนาคม คือ แม่น้ำปิง ที่สามารถใช้ติดต่อค้าขาย กับพื้นที่ส่วนอื่นๆ ได้อย่างสะดวก บริเวณทั้งสองฟากตามแนวยาวของลำน้ำจึงเป็นที่ตั้งของ บ้านเรือน มีประชากรตั้งหลักแหล่งและทำกินหนาแน่นกว่าบริเวณอื่น รวมทั้ง เป็นที่ตั้งของเมืองสำคัญเช่น เชียงใหม่ ซึ่งได้พัฒนามาเป็นศูนย์กลางความเจริญในภาคเหนือสืบมาจนปัจจุบัน

รูปที่ 5 ภาพแสดงระดับความสูงของพื้นที่ลุ่มน้ำปิง



2. น้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ในอดีต

แม้ทำเลเลือกที่ตั้งเขตตัวเมืองเชียงใหม่ เมื่อครั้งแรกตั้งจะอยู่บริเวณที่ดอนน้ำท่วมไม่ถึง (ดูรูปที่ 4) ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ซ้ำรอยกับเมืองเก่า (เวียงกุมกาม) ที่เผชิญกับน้ำท่วมบ่อยครั้งจนต้องย้ายเมืองมา แต่พื้นที่ต่อเนื่องกับเขตตัวเมืองเชียงใหม่ที่ลาดเอียงลงมาสู่บริเวณแม่น้ำปิงทั้งสองฟากฝั่ง มีลักษณะเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำ ดังนั้น ฤดูฝนปีใดที่น้ำฝนจากบริเวณต้นน้ำปิงมีปริมาณมากก็จะส่งผลให้เกิดน้ำท่วมบริเวณพื้นที่เมืองเชียงใหม่ 2 ฟากฝั่งได้ ดังเช่นในอดีตที่มีบันทึกในตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ (อุดม รุ่งเรืองศรีและคณะ, 2538 : 86) ระบุว่าในปี พ.ศ. 2067 มีน้ำท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่เป็นอันมาก ทำให้คนบริเวณประตูเชียงเรือก หรือที่เรียกว่า ชุมชนเชียงเรือก (นักวิชาการบางท่านสันนิษฐานว่าคงเป็นบริเวณตลาดวโรรสในปัจจุบัน บางท่านสันนิษฐานว่าชุมชนเชียงเรือกน่าจะเป็นบริเวณใกล้กับวัดเกตการามเรื่อยไปทางถนนทุ่งโฮเต็ล) จมน้ำตายเป็นจำนวนมาก

เหตุการณ์น้ำท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่มีมาเป็นระยะ ๆ จากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุที่พอจำเหตุการณ์น้ำท่วมในอดีตได้ ระบุว่าในปี พ.ศ. 2495 มีน้ำท่วมเชียงใหม่ค่อนข้างมาก และต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ก็มีเหตุการณ์น้ำท่วมเชียงใหม่อีก (ดูภาพที่ 7-9)

สำหรับสถิติที่เป็นทางการที่มีการบันทึกไว้เป็นข้อมูลโดยศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือ ดอนบน ระบุปีที่น้ำท่วมเขตเมืองเชียงใหม่และระดับน้ำที่ขึ้นสูงสุด ณ จุดวัดบริเวณเชิงสะพานนวรัฐ ดังนี้

- ปี 2499 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.18 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2500 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.16 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2506 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.15 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2510 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.13 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2512 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.06 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2513 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 3.87 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2514 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 3.96 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2516 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.17 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2530 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.53 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2537 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.43 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2538 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.27 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2544 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.18 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)
- ปี 2546 ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 3.7 ม. (จุดวัดจุดที่น้ำเริ่มท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่ = 3.40 ม.)

หมายเหตุ เนื่องจากมีการขุดลอกน้ำปิงบริเวณเขตเมืองทำให้ร่องน้ำปิงลึกลง ฉะนั้นหลัง พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา จุดวัดจุดที่น้ำจะเริ่มเข้าท่วมพื้นที่เมืองเชียงใหม่จะเท่ากับ 3.70 ม. และจากสถิติที่บันทึกโดยสำนักงานอุทกวิทยาฯ ปรากฏว่า ปี 2547 ระดับน้ำสูงสุดเท่ากับ 3.70 เมตร ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับเดียวกับจุดวัดจุด พื้นที่น้ำท่วมจึงไม่กว้างขวางนัก ส่วนปี 2548 (13 สิงหาคม 2548) ระดับน้ำสูงสุดเท่ากับ

4.90 เมตร และวันที่ 30 กันยายน 2548 ระดับน้ำสูงสุดเท่ากับ 4.93 เมตร ซึ่งทั้งวันที่ 14 สิงหาคม 2548 และวันที่ 30 กันยายน 2548 ระดับน้ำเอ่อล้นน้ำปิงเข้าท่วมเขตเมืองเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก (รูปที่ 14-16)

3. สาเหตุ สถานการณ์และระบบเตือนภัย น้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ ปี 2548

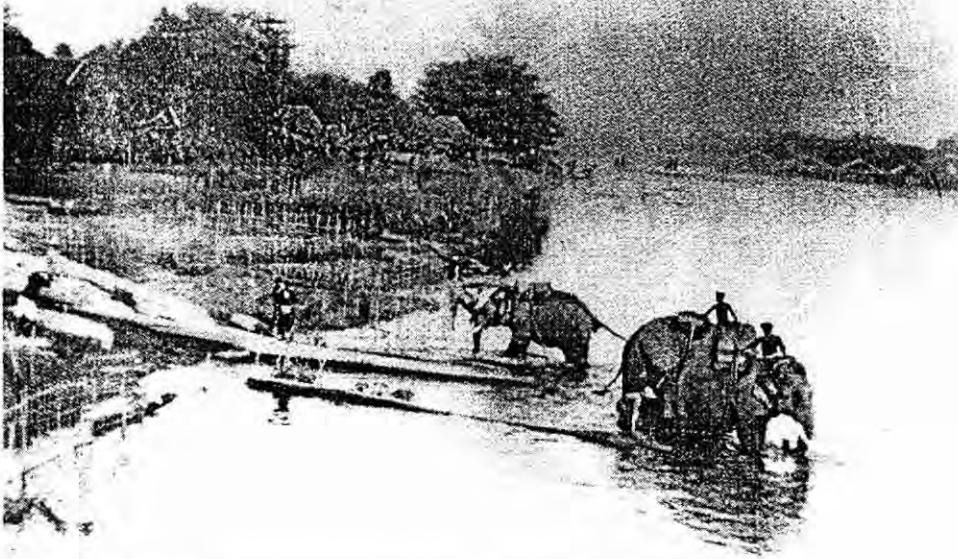
3.1 สาเหตุ

นอกจากจะพิจารณาจากลักษณะกายภาพ และภูมิประเทศของที่ตั้งเมืองเชียงใหม่ ที่มีที่ตั้งบ้านเรือนส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำปิง อันเป็นบริเวณที่น้ำท่วมถึง นับจากอดีต จนถึงปัจจุบันแล้ว นักวิชาการยังชี้ว่า บริเวณที่ราบริมแม่น้ำปิงนอกจากจะมีน้ำท่วมเป็นประจำในฤดูน้ำหลากของฤดูฝนแล้ว บริเวณที่ราบริมฝั่งเหล่านี้ แต่เดิมยังมีที่ที่เป็นหนองน้ำในระยะที่ไม่ห่างจากฝั่งแม่น้ำนักอยู่เป็นจำนวนมากที่ช่วยซับและอุ้มน้ำไว้ และบริเวณริมน้ำก็มักจะมีทำน้ำเป็นท่าเทียบเรือ (รูปที่ 6) เพื่อใช้คมนาคมขนส่งและทำการค้าเป็นจำนวนมาก โดยมีหลักฐานตามชื่อบริเวณที่อยู่อาศัยที่ยังปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เช่น หนองประทับ หนองป่าครั่ง หนองแสง หนองหอย ท่าสะอาด ท่าวังตาล ท่าวัดเกต ท่าศาลา เป็นต้น ผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ลุ่มชายฝั่ง จึงมักปลูกบ้านได้สูง ในยามที่น้ำหลากล้นตลิ่งจะพากันอาศัยอยู่บนเรือน และมักมีเรือพาย ใช้ติดต่อกันได้อย่างสะดวก นับเป็นการใช้ชีวิตชีวิตที่มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติที่ต้องเผชิญอยู่เป็นประจำ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) มีการวางแผนให้มีการพัฒนาเมืองหลักประจำภูมิภาค เชียงใหม่ได้รับการจัดวางให้เป็นเมืองหลัก (Primate City) ของภาคเหนือตอนบน ที่ได้รับการเร่งรัดพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางความเจริญของภาค ทำให้ผู้คนจากต่างถิ่นหลั่งไหลเข้ามาอาศัย ประกอบอาชีพและธุรกิจ ในเขตเมืองเชียงใหม่เป็นอันมาก ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมืองอย่างสำคัญ มีการถมปรับแต่งพื้นที่อยู่อาศัยและที่ประกอบธุรกิจให้สูงขึ้น หน่วยราชการและเอกชน พากันถมที่รกร้างล้นน้ำปิงกันอย่างขนานใหญ่ ทำให้น้ำปิงแคบลง โดยจุดที่แม่น้ำปิงแคบลงอย่างมาก เกือบครึ่งหนึ่งของความกว้างในอดีต คือ บริเวณโรงแรมเพชรงาม โรงแรมเชอราตัน (ปัจจุบัน) และบริเวณกองบังคับการตำรวจภูธร ภาค 5 ส่งผลทำให้การไหลบ่าของการกระแสน้ำมีความรุนแรง เนื่องจากถูกบีบพื้นที่การไหลให้แคบลง และเมื่อปริมาณน้ำทางต้นน้ำปิงมีมาก ก็จะทำให้น้ำไหลล้นท่วมบริเวณสองฝั่งแม่น้ำและบริเวณใกล้เคียงที่ต่อเนื่องออกไป น้ำท่วมเขตเมืองเชียงใหม่ในระยะหลัง จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากภาวะน้ำท่วมในอดีต นั่นคือ ระดับน้ำท่วมลดต่ำลงมาก นอกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและลักษณะกายภาพในเขตเมือง จะเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วอันมีผลกระทบอย่างสำคัญ ต่อแม่น้ำปิง ทั้งในด้านมลพิษ กระแสน้ำ และทิศทางการไหลแล้ว จากนโยบายการส่งเสริมการเกษตรเพื่อการส่งออกและการเกษตรพืชพาณิชย์ ที่เน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ก็นับว่ามีส่วนสำคัญต่อการทำลายพื้นที่ต้นน้ำปิงที่อยู่ห่างออกไปจากตัวเมืองอย่างรุนแรง การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้บริเวณภูเขาและเชิงเขาด้านแม่น้ำปิง เพื่อปลูกพืชพาณิชย์ เช่น ส้ม ข้าวโพด ของนายทุนในบริเวณกว้าง ทำให้พื้นที่สูญเสียประสิทธิภาพ ในการซับน้ำและชะลอการไหลของน้ำที่จะไหลลงน้ำปิง เกิดการชะล้างหน้า

ดินน้ำ เศษดิน เศษหิน ไหลลงสู่แม่น้ำปิง เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ส่งผลให้แม่น้ำปิงตื้นเขิน ผลกระทบย้อนกลับก็คือทำให้น้ำเอ่อล้นตลิ่งได้ง่าย เมื่อเศษดินโคลนไหลมาทับถมเป็นจำนวนมากในลำน้ำที่ไหลผ่านบริเวณตัวเมือง ทำให้น้ำไหลท่วมตัวเมืองได้อย่างรวดเร็วและรุนแรง

รูปที่ 6 แสดงภาพริมตลิ่งและทำนน้ำในอดีตที่น้ำขึ้นท่วมได้ง่าย ในภาพจะแลเห็นสะพานข้ามแม่น้ำปิงด้านหลัง



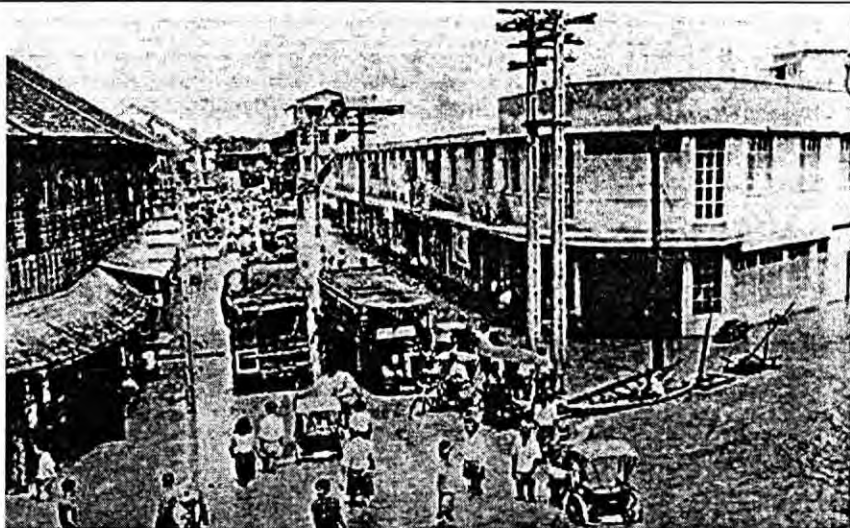
ที่มา: หนังสือ ล้านนาไทยในแผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง, จัดพิมพ์ปี 2539 หน้า 263

ส่วนสาเหตุหลักจริงๆ ได้แก่ ปริมาณฝนที่ตกในปริมาณมากและนานติดต่อกันหลายวัน ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงดาว แม่แตง แม่ริม และพร้าว ซึ่งเป็นพื้นที่ตอนบนของตัวเมืองเชียงใหม่ ทำให้น้ำในลำน้ำปิง และลำน้ำสาขามีปริมาณน้ำไหลลงสู่แม่น้ำปิง เป็นจำนวนมาก และไหลเข้าท่วมบริเวณตัวเมือง และตอนล่างของเมืองที่อยู่ถัดไป ในเวลาต่อมา

นอกจากปริมาณฝน บริเวณเหนือตัวเมืองเชียงใหม่ จะทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณตัวเมืองได้แล้ว นักวิชาการหลายท่านเห็นตรงกันด้วยว่า หากปริมาณฝนที่ตกในบริเวณตัวเมืองมีปริมาณมากและนาน เมืองเชียงใหม่ก็มีโอกาสที่จะเกิดน้ำท่วมด้วยเช่นกัน และได้ให้ข้อสังเกตว่า น้ำท่วมในระยะหลัง มักจะท่วมขังบริเวณเมืองนานกว่าในอดีต ทั้งนี้ เพราะมีการถมปรับพื้นที่ ทางระบายน้ำ เช่น คู คลองต่างๆ และมีการสร้างบ้านจัดสรรขวางการไหลของน้ำ รวมทั้ง สิ่งก่อสร้างของทางราชการ โดยเฉพาะถนนวงแหวนที่สร้างขึ้นหลายชั้นในรอบหลายปีที่ผ่านมา ก็มีลักษณะเป็นเสมือนเขื่อน ดักน้ำไม่ให้ไหลลงไปสู่แม่น้ำและ ทำให้น้ำไม่สามารถระบายไปสู่ส่วนอื่นๆ จึงท่วมขังพื้นที่เขตเมืองเป็นเวลานาน

น้ำท่วมในอดีต

รูปที่ 7 น้ำท่วมบริเวณสี่แยกศรีพวงศ์(ใกล้ตลาดวโรรส)ปีพ.ศ.2495



ภาพถ่ายโดย บุญเสริม สาดราษฎร์

รูปที่ 8 น้ำท่วมเชียงใหม่ในอดีต(ไม่ทราบพ.ศ.)



ภาพถ่ายโดย บุญเสริม สาดราษฎร์

รูปที่ 9 น้ำท่วมบริเวณถนนวิทยานนท์ใกล้หน้าตลาดวโรรส จ.เชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2498 (เอื้อเฟื้อภาพ
โดย คุณเกริก อัครชิโนเรศ)



รูปที่ 10 น้ำท่วมบริเวณหน้าตลาดวโรรสปี 2548



รูปที่ 11 การขยายตัวของเขตเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบัน



ที่มา: googleearth <http://earth.google.com/>)

3.2 สถานการณ์และระบบเตือนภัย

3.2.1 สถานการณ์

สถานการณ์น้ำท่วมเขตเมืองเชียงใหม่และพื้นที่อำเภอรอบนอกในปี พ.ศ. 2548 เกิดขึ้น 4 ช่วง ได้แก่

1. ระหว่างวันที่ 13 – 15 สิงหาคม 2548 เกิดขึ้นเนื่องจากมีปริมาณฝนตกหนักในเขตอำเภอเชียงดาว ทำให้ปริมาณน้ำปิงเพิ่มสูงขึ้น และไหลเข้าท่วม เขตอำเภอเชียงดาว อำเภอแม่แตง อำเภอแม่ริม อำเภอเมืองเชียงใหม่ และอำเภอสарภี ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง เนื่องจากชาวบ้านยังไม่มี ความตระหนัก และเตรียมการรับมือกับสภาพน้ำที่เพิ่มขึ้นและเข้าท่วมอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจสำคัญ ย่านไนท์บาร์ซาร์ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มูลค่าของความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมครั้งนี้ ประมาณว่าสูงถึง 5,000 ล้านบาท(องอาจ เดชา,2548:24)

2. ระหว่างวันที่ 12 – 15 กันยายน 2548 มีปริมาณฝนตกหนักในเขตพื้นที่อำเภอแม่แตง และลำน้ำแม่แตง ที่เป็นสาขาสำคัญของแม่น้ำปิง ทำให้ปริมาณน้ำปิงไหลเข้าท่วม เขตพื้นที่ของอำเภอสันทราย และอำเภอเมืองเชียงใหม่ (บริเวณตำบลป่าแดด) ซึ่งเป็นการท่วมในบริเวณไม่กว้างขวางนัก

3. ระหว่างวันที่ 20 – 22 กันยายน 2548 มีปริมาณฝนตกหนักในเขตพื้นที่อำเภอแมริม และอำเภอเชียงดาว ทำให้มีปริมาณน้ำในลำน้ำปิงและลำน้ำแมริมเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้น้ำปิงเอ่อเข้าท่วมบริเวณอำเภอเมืองเชียงใหม่

การท่วมในครั้งนี้ 2 และ 3 มีปริมาณน้ำท่วมพื้นที่ไม่มากนัก จึงก่อความเสียหาย แก่พื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเขตเมืองเพียงเล็กน้อย เท่านั้น

4. ระหว่างวันที่ 29 กันยายน – 2 ตุลาคม 2548 มีปริมาณฝนตกหนัก กระจายในหลายพื้นที่ที่มีลำน้ำสาขาของแม่ปิง อาทิ เขตพื้นที่อำเภอเวียงแหง อำเภอพร้าว และอำเภอแม่แตง ส่งผลให้มีปริมาณน้ำในลำน้ำแม่แตง แม่งัด และลำน้ำปิงเอ่อสูงขึ้นอย่างมากและเนื่องจาก เขื่อนแม่งัดไม่อาจรับน้ำได้อีกต่อไป เพราะกักเก็บน้ำไว้เต็มปริมาตรรับน้ำของอ่างแล้ว จึงต้องระบายน้ำลงสู่แม่น้ำแม่งัด ส่งผลให้น้ำปิงไหลเข้าท่วมพื้นที่ แม่แตง แมริม อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอสารภี และพื้นที่จังหวัดลำพูนบางส่วน โดยปริมาณน้ำในครั้งนี้ 4 นี้ สูงกว่าครั้งที่ 1 เล็กน้อย แต่เนื่องจากผู้คนโดยทั่วไปมีความตระหนักและคอยติดตามการเตือนภัยน้ำท่วมจากเทศบาลนครเชียงใหม่ และศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน อย่างใกล้ชิด รวมทั้งคอยฟังประกาศเตือนจากวิทยุท้องถิ่น มีการขนย้ายของหนีน้ำไว้ล่วงหน้าพร้อมจัดทำกระสอบทราย เป็นพนังกั้นน้ำในจุดที่มีพื้นที่ต่ำ แม้น้ำที่ล้นจะด้านกำลังน้ำไม่อยู่ก็ตาม แต่ก็เกิดความเสียหายไม่มาก เท่าครั้งแรก (ดูรูปที่ 14-16)

3.2.2 ภูมิประเทศลุ่มน้ำปิงและระบบเตือนภัยน้ำท่วม

โดยเหตุที่ระบบเตือนภัยน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งรับผิดชอบโดยศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน (สังกัด สำนักงานชลประทานที่ 1 กรมชลประทาน) เป็นระบบที่อิงอยู่กับการวัดความสัมพันธ์ของปริมาณน้ำ ณ จุดวัดต่าง ๆ ในลำน้ำปิง และแม่น้ำสาขา ที่ไหลลงสู่แม่น้ำปิง ก่อนที่จะไหลผ่านที่ราบสองฝั่งในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ ในช่วงเวลาต่าง ๆ ดังนั้น ก่อนที่จะอธิบายถึงระบบเตือนภัย ประสิทธิภาพ และจุดอ่อนที่มีอยู่ เราจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับสภาพของลำน้ำปิงและสาขา ที่มีส่วนเสริมปริมาณน้ำให้กับลำน้ำปิง ให้สูงมากขึ้น จนเกิดปัญหาน้ำท่วมบริเวณตัวเมืองเชียงใหม่ เป็นเบื้องต้นเสียก่อน

ลุ่มน้ำสายหลักของภาคเหนือตอนบนประกอบไปด้วย ลุ่มน้ำสาละวิน ปิง วัง ยม และน่าน โดยมีแม่น้ำปิงเป็นแม่น้ำสายใหญ่และยาวที่สุด แม่น้ำปิงในจุดเริ่มต้นของลุ่มน้ำปิง มีกำเนิดมาจากดอยด้วยในเขตพื้นที่เทือกเขาแดนลาว เขตอำเภอเชียงดาว ทางตอนเหนือของจังหวัดเชียงใหม่ ไหลลงมาทางทิศใต้ผ่านตัวเมืองเชียงใหม่และลำพูน แล้วไหลลงเขื่อนภูมิพลในจังหวัดตาก พ้นจากเขื่อนภูมิพลลงมา แม่น้ำปิงไหลมาบรรจบกับแม่น้ำวัง ก่อนไหลผ่านตัวเมืองตาก จากนั้นไหลผ่านกำแพงเพชรไปบรรจบกับแม่น้ำยม และแม่น้ำน่าน ที่จังหวัดนครสวรรค์ รวมความยาว 775 กิโลเมตร

หากใช้เขื่อนภูมิพลเป็นเส้นแบ่ง ส่วนของแม่น้ำปิงที่อยู่เหนือเขื่อนขึ้นมาจากจนถึงจังหวัดเชียงใหม่ จะเรียกว่า แม่น้ำหรือลุ่มน้ำปิงตอนบน ส่วนของแม่น้ำปิงใต้เขื่อนภูมิพลจนถึงจังหวัดนครสวรรค์จุดที่บรรจบกับแม่น้ำยมและน่าน จะเรียกว่า ลุ่มน้ำปิงตอนล่าง

รูปที่ 12 น้ำท่วมเชียงใหม่ปี 2548 (1)

พื้นที่น้ำท่วมในเขตเมือง



น้ำท่วมถนนบริเวณแม่น้ำปิงหน้าเทศบาลนครเชียงใหม่



น้ำท่วมบริเวณย่านวัดเกต



รูปที่ 13 น้ำท่วมเชียงใหม่ปี 2548 (2)

พื้นที่น้ำท่วมในเขตเมือง



สภาพน้ำปิงที่เอ่อล้น

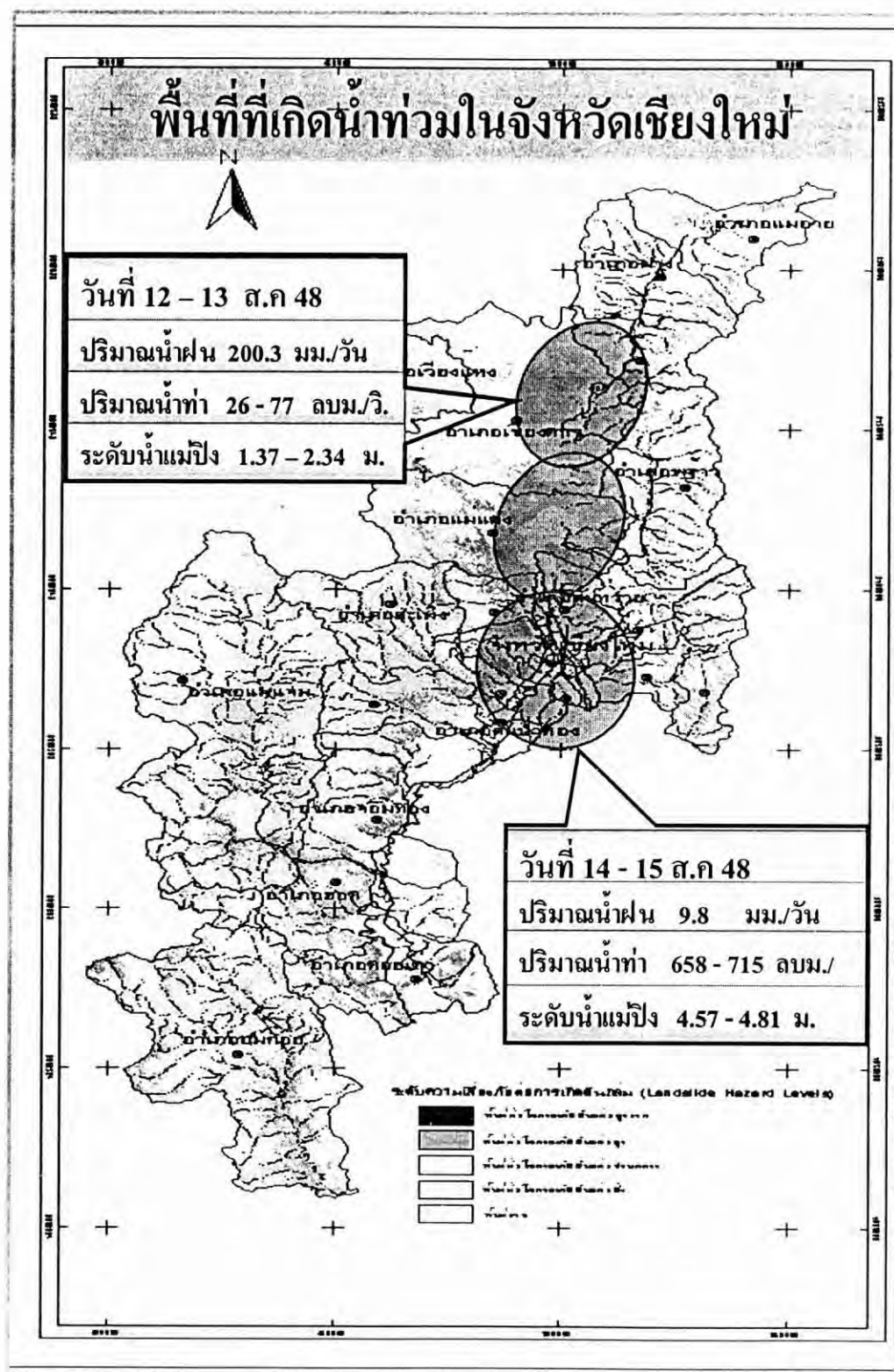


น้ำท่วมบริเวณ
จวนผู้ว่าราชการ
จังหวัดเชียงใหม่

น้ำท่วมบริเวณ
ถนนช้างคลาน

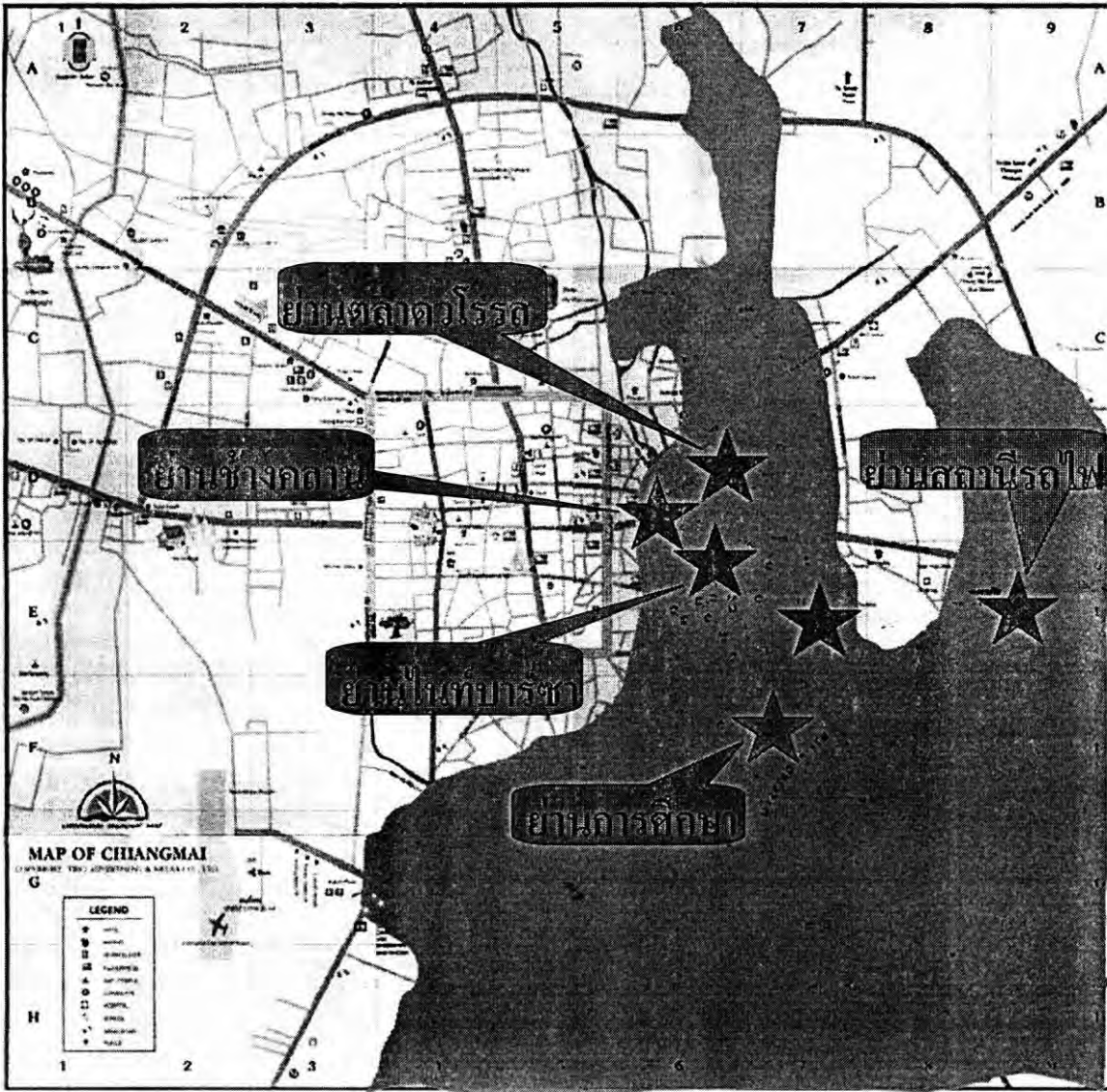


รูปที่ 14 แสดงบริเวณน้ำท่วมเชียงใหม่ครั้งที่ 1 ในรอบปี 2548

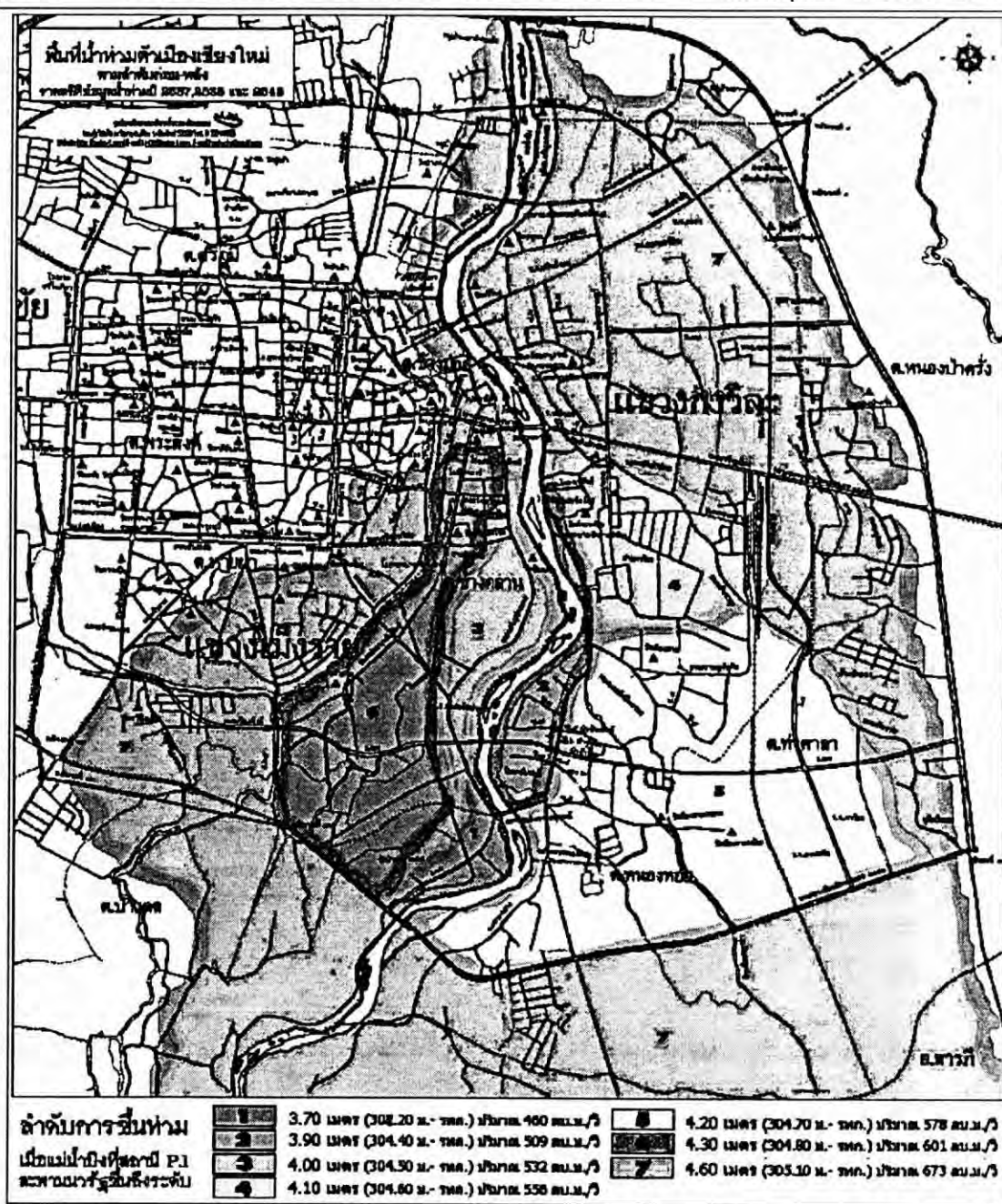


รูปที่15 แสดงพื้นที่สำคัญ ๆที่หน้าท่วมในปี พ.ศ.2548

พื้นที่วิกฤตในเขตเมือง



รูปที่ 16 แผนที่แสดงพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ที่น้ำจะเข้าท่วมตามระดับน้ำที่วัดได้ที่จุด P.1 (เชิงสะพานนวรัฐ)



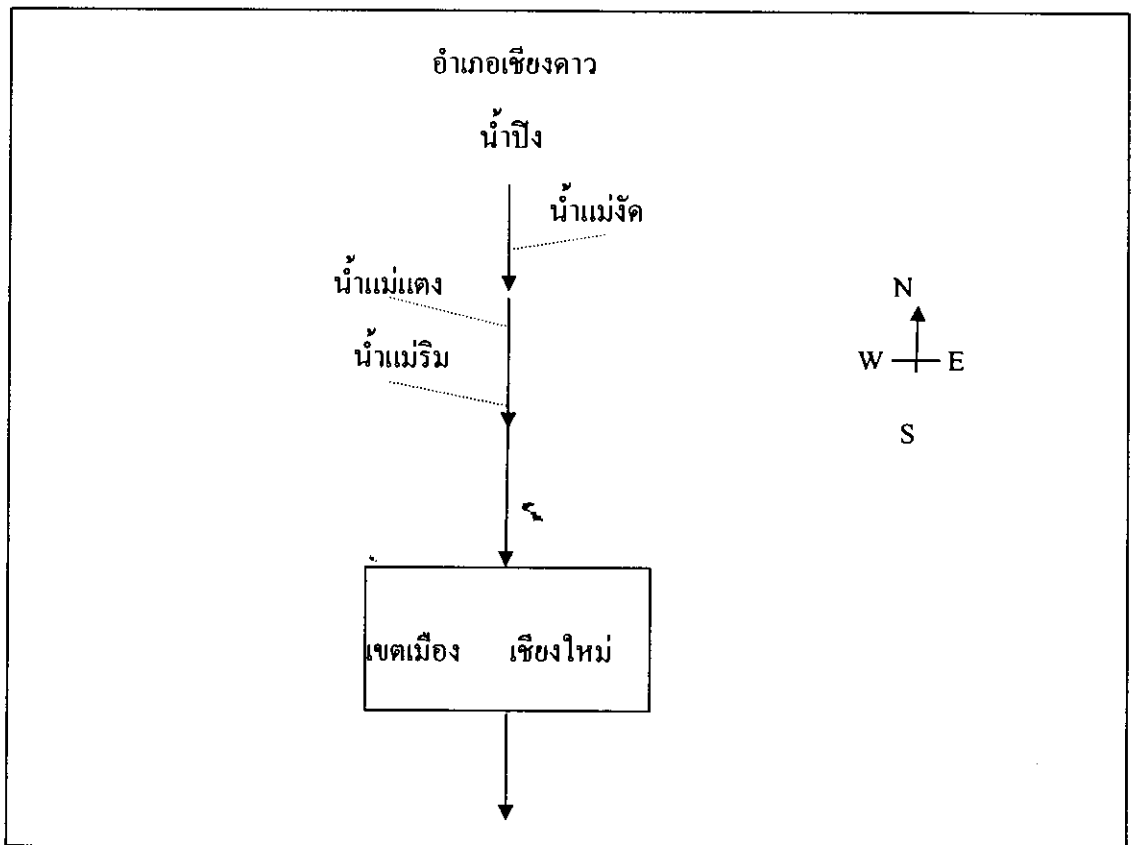
แม่น้ำปิง จากจุดกำเนิดในเขตอำเภอเชียงดาว ที่ไหลลงมาทางทิศใต้ก่อนถึงตัวเมืองเชียงใหม่ มีแม่น้ำสาขาที่ไหลมาบรรจบกับแม่น้ำปิงอยู่หลายสาย และเป็นตัวเพิ่มปริมาณน้ำให้กับแม่น้ำปิงจนไหลมาท่วมเมืองเชียงใหม่ในหลายครั้งหลายครา และล่าสุดคือเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ ในเขตเมืองเชียงใหม่ ในเดือนสิงหาคม-กันยายน 2548 ถึง 4 ครั้ง ก็ล้วนมาจากปริมาณน้ำที่เสริมมาจากลำน้ำสาขาแม่น้ำปิงทั้งสิ้น ลำน้ำสาขาของแม่น้ำปิงที่สำคัญประกอบไปด้วย

- แม่น้ำแม่แตง ต้นน้ำเกิดจากดอยบุกป่าแฝก เทือกเขาแดนลาว เขตตำบลเวียงแหง (อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่) ไหลผ่านอำเภอเวียงแหง ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอำเภอเชียงดาว ไหลมารวมกับแม่น้ำดองกลายเป็นลำน้ำแม่แตง ไหลผ่านอำเภอแม่แตง บรรจบกับแม่น้ำปิงที่บ้านดอน ทางทิศใต้ของอำเภอแม่แตง บริเวณบ้านสหกรณ์ มีความยาว 169 กิโลเมตร
- แม่น้ำแม่จัด ต้นน้ำเกิดจากดอยจิกจ้อง ตอนเหนือของทิวเขาผีปันน้ำตะวันตก ซึ่งล้อมรอบตัวอำเภอพร้าว ไหลผ่านทุ่งนาหมู่บ้านใกล้ที่ว่าการอำเภอพร้าวลงมาตามผืนนา และเนินเขาเข้าสู่เขตอำเภอดอยสะเก็ดมาบรรจบกันแม่น้ำก่น แม่น้ำคาว แล้วไหลลงสู่แม่น้ำปิงที่บ้านใหม่ อำเภอแม่แตง แม่น้ำแม่จัดจะมีเขื่อนเก็บกักน้ำคือ เขื่อนแม่จัด ตั้งอยู่ที่บ้านใหม่มีความจุน้ำ 265 ล้านลูกบาศก์เมตรกั้นขวางลำน้ำแม่จัดในพื้นที่อำเภอแม่แตง
- แม่น้ำแม่ริม ต้นน้ำเกิดจากยอดดอยในเขตตำบลสรวง (อำเภอแม่ริม) กับตำบลป่าแป๋ (อำเภอแม่แตง) ไหลผ่านอำเภอแม่ริมไหลมาบรรจบกับแม่น้ำปิงที่บ้านทรายมูล อำเภอแม่ริม มีความยาว 53 กิโลเมตรมีปริมาณน้ำไม่มากนัก

นอกจากนั้น ยังมีลำน้ำสายเล็กๆ ได้แก่ แม่น้ำแม่แรม และแม่น้ำแม่สา ไหลมาบรรจบกับลำน้ำปิงอีกส่วนหนึ่งด้วย

ทิศทางการไหลของแม่น้ำปิง ไหลจากทิศเหนือสู่ทิศใต้เริ่มจากอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ไหลผ่านหุบเขาและที่ราบลุ่มของแอ่งเชียงดาวเมื่อไหลเข้าสู่เขตอำเภอแม่แตงมีแม่น้ำจัดไหลมาบรรจบทางฝั่งซ้าย และน้ำแม่แตงไหลมาบรรจบทางฝั่งขวา หลังจากนั้นไหลเข้าสู่เขตอำเภอแม่ริม ซึ่งมีน้ำแม่ริม น้ำแม่แรม และน้ำแม่สา ไหลมาบรรจบทางฝั่งขวา จากนั้นจะไหลผ่านตัวเมืองเชียงใหม่ไปบรรจบกับแม่น้ำสายย่อยๆ อีกหลายสาย เมื่อไหลผ่านเขตพื้นที่อำเภอต่างๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และตาก

ลักษณะสังเขปแสดงทิศทางการไหลของแม่น้ำปิง และแม่น้ำสาขาที่ไหลมาบรรจบ



3.2.3 ลักษณะการรายงานผลของระบบเตือนภัยน้ำท่วมในปัจจุบัน

ด้วยความเชื่อมโยงเป็นระบบเครือข่ายของแม่น้ำปิง และแม่น้ำสาขาที่มีอิทธิพลต่อปริมาณน้ำของแม่น้ำปิงนี้เอง ทำให้ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน ได้จัดทำระบบเตือนภัย แก่พื้นที่ด้านล่างลุ่มน้ำปิงลงไป ซึ่งรวมทั้งบริเวณเมืองเชียงใหม่ ด้วยการวางสถานีตรวจวัดน้ำ ในลุ่มน้ำปิงและ ลุ่มน้ำสาขา โดยวัดความสัมพันธ์ของระดับน้ำกับระยะเวลาเดินทางระหว่างจุดวัดน้ำต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการแจ้งเตือนภัยน้ำท่วม จุดวัดน้ำที่สำคัญได้แก่ สถานี P.67 ที่บ้านแม่แต อำเภอสันทราย กับสถานี P.1 บริเวณสะพานนวรัฐเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งมีระยะห่างกัน 32 กิโลเมตร (ดูรูปที่ 17 ประกอบ)

การเตือนภัยน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ จากข้อมูลอุทกวิทยาสามารถเตือนได้ล่วงหน้า 12 ชั่วโมง เนื่องจากแม่น้ำปิงที่ไหลผ่านเมืองเชียงใหม่มีต้นน้ำอยู่ที่ อำเภอเชียงดาว และแม่น้ำสาขาหลักอยู่ 2 สาย คือ น้ำแม่แตงและน้ำแม่จัดไหลรวมกันสู่มแม่น้ำปิง ข้อมูลอุทกวิทยาที่นำมาใช้วิเคราะห์ในการเตือนภัยมี 2 กรณี คือ

- ปริมาณน้ำ แม่น้ำปิงจากอำเภอเชียงดาวและน้ำแม่จัดจากเขื่อนแม่จัด (กรณีน้ำในเขื่อนเต็ม) ไหลรวมกันผ่านฝายแม่แฝกแล้วสมทบกับน้ำแม่แตงที่มาจากอำเภอเวียงแหง และไหลผ่านฝายแม่แตงที่อำเภอแม่แตง เมื่อมีปริมาณน้ำเกินกว่า 400 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีขึ้นไปไหล

ผ่านเมืองเชียงใหม่จะมีผลทำให้พื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำปิงบริเวณตัวเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นที่ลุ่มน้ำเกิดน้ำท่วม

ดังนั้นการเตือนภัยจะเริ่ม เมื่อปริมาณน้ำที่ไหลผ่านฝายแม่แตงและฝายแม่แฝกปริมาณน้ำเกินกว่า 400 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีขึ้นไป ทั้งนี้เพราะอาจจะมีน้ำแฉิมและลำน้ำสาขาอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เมืองเชียงใหม่ไหลลงมาสมทบด้วย ซึ่งปริมาณน้ำจำนวนนี้ จะใช้เวลาไหลถึงเมืองเชียงใหม่ประมาณ 12 ชั่วโมงถัดมา ด้วยเหตุนี้จึงสามารถเตือนภัยล่วงหน้าให้แก่พื้นที่เขตเมืองได้ 12 ชั่วโมง

- **ระดับน้ำ** เราสามารถคาดการณ์ได้จากกระด้น้ำ จากสถานีวัดระดับน้ำ P.67 บ้านแม่แต อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสถานีวัดระดับน้ำ P.1 ที่สะพานนวรัฐ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ หากสถานีวัดระดับน้ำที่ P.67 มีระดับสูงเกินกว่า 4.20 เมตร จะทำให้สถานีวัดระดับน้ำ P.1 สูงถึงระดับ 3.70 เมตร (ซึ่งเป็นระดับที่น้ำเต็มคลอง) ในเวลา 6-7 ชั่วโมงถัดมา

เมื่อระดับน้ำที่สถานีวัดระดับน้ำที่ P.67 สูงเพิ่มขึ้นจาก 4.20 เมตร ก็จะทำให้ระดับน้ำที่สถานีวัดระดับน้ำ P.1 สูงขึ้นตามไปด้วยก็จะทำให้เกิดน้ำท่วมในบริเวณที่อยู่ทางท้ายน้ำของสะพานนวรัฐท่วมเป็นบริเวณกว้างขึ้นตามลำดับ

ข้อสังเกต เมื่อระดับน้ำที่สถานีวัดระดับน้ำ P.67 ขึ้นสูงสุดแล้ว ถัดมาอีก 7-8 ชั่วโมงจะเกิดน้ำสูงสุดที่สถานีวัดระดับน้ำ P.1 ทำให้เราสามารถระบุพื้นที่น้ำท่วมพอสังเขปได้และสามารถเตือนภัยในพื้นที่ดังกล่าวได้ใกล้เคียงยิ่งขึ้น (ดูรูปที่ 18)

จากกระด้นน้ำที่ระบุระดับวิกฤตที่ต้องแจ้งเตือนภัยน้ำท่วม เมื่อย้อนไปดูสถิติที่มีการบันทึกที่กระหว่างเหตุการณ์น้ำท่วม ทั้ง 4 ครั้ง พบว่า มีสถิติระดับน้ำ ดังนี้

ครั้งที่ 1 ระดับน้ำปิงขึ้นสูงสุด วันที่ 13 สิงหาคม 2548 ระดับความสูง ณ จุด P.1 ณ เชิงสะพานนวรัฐ ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.90 เมตร

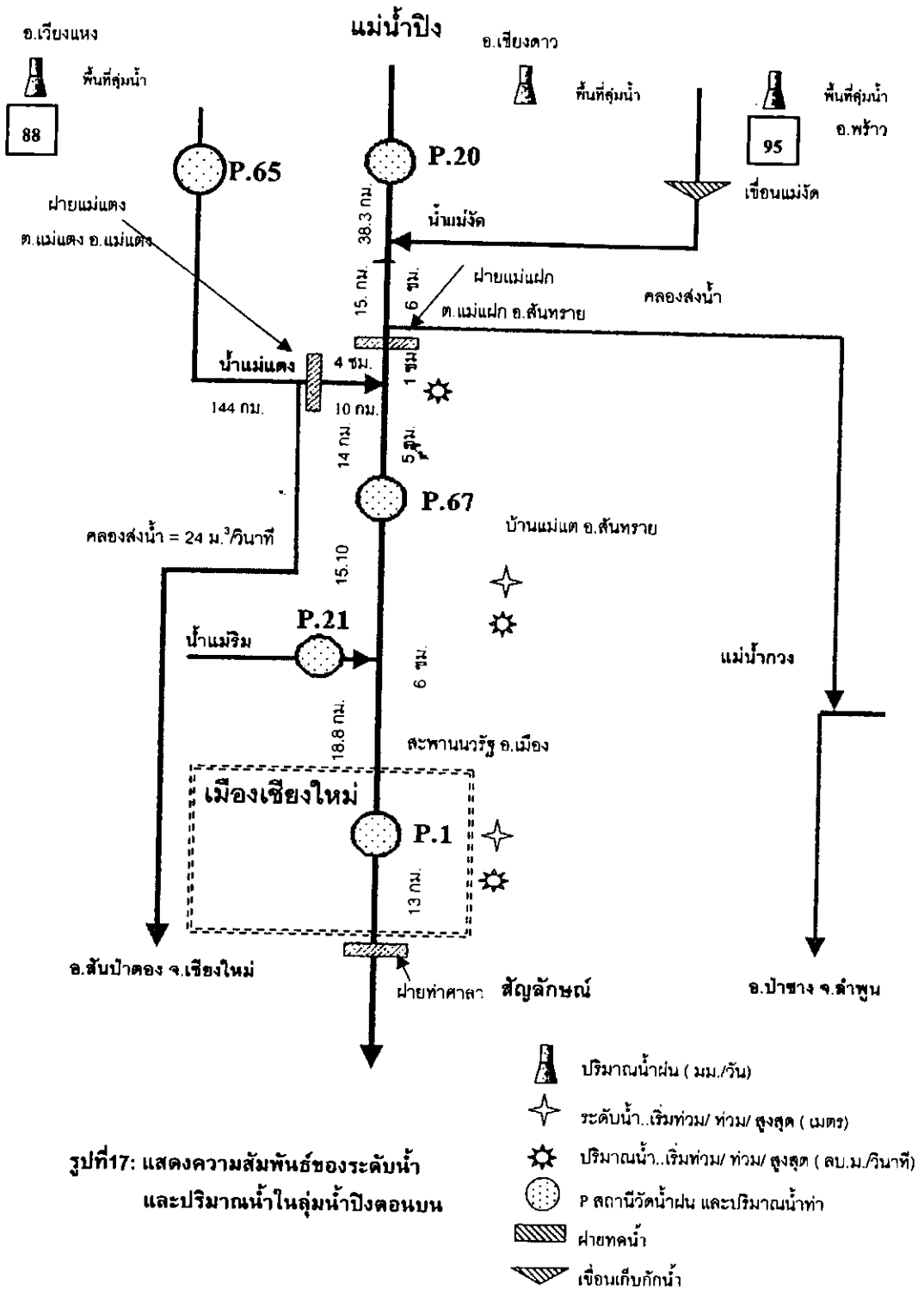
ครั้งที่ 2 ระดับน้ำปิงขึ้นสูงสุด วันที่ 12 กันยายน 2548 ระดับความสูง ณ จุด P.1 ณ เชิงสะพานนวรัฐ ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 3.81 เมตร

ครั้งที่ 3 ระดับน้ำปิงขึ้นสูงสุด วันที่ 21 กันยายน 2548 ระดับความสูง ณ จุด P.1 เชิงสะพานนวรัฐ ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.71 เมตร

ครั้งที่ 4 ระดับน้ำปิงขึ้นสูงสุด วันที่ 30 กันยายน 2548 ระดับความสูง ณ จุด P.1 เชิงสะพานนวรัฐ ระดับน้ำขึ้นสูงสุด 4.93 เมตร

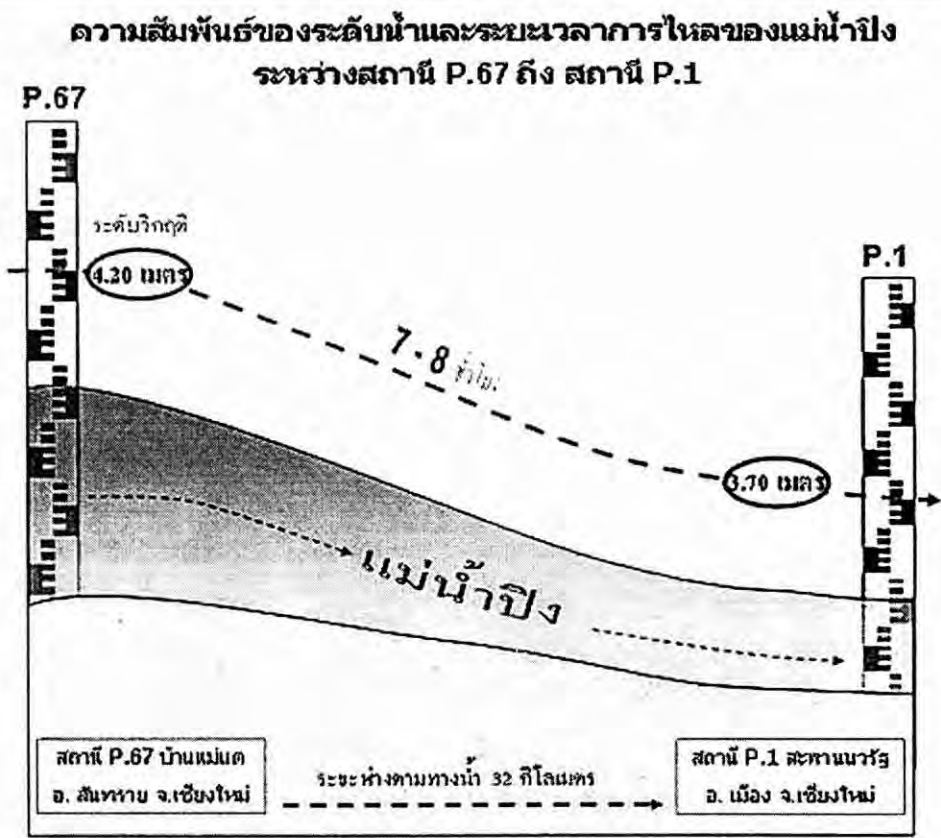
นอกเหนือ จากการแจ้งเตือนภัย ถึงระดับน้ำของน้ำปิงที่จะไหลเข้าท่วมตัวเมืองได้ก่อนหลาย ชั่วโมงแล้ว ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน ยังได้จัดทำแผนที่แสดงบริเวณที่น้ำจะท่วมถึงเมื่อระดับน้ำ ที่จุดวัด P.1 ที่สะพานนวรัฐ เกินระดับวิกฤต (3.70 เมตร ซึ่งเป็นระดับที่น้ำเต็มคลอง) ขึ้นไปในระดับต่างๆ ซึ่งยิ่งเกินระดับวิกฤตขึ้นไปมากอาณาบริเวณของพื้นที่ที่จะถูกน้ำท่วมก็จะกว้างขวางออกไปด้วย (ดูภาพประกอบ) จะสังเกตได้ว่าเขตเมืองเก่าที่เป็นรูปสี่เหลี่ยมอยู่นอกเขตที่มีน้ำท่วม

รูปที่ 17 แสดงความสัมพันธ์ของระดับน้ำและปริมาณน้ำในกลุ่มน้ำปิงตอนบน



รูปที่17: แสดงความสัมพันธ์ของระดับน้ำ
และปริมาณน้ำในกลุ่มน้ำปิงตอนบน

รูปที่ 18 แสดงความสัมพันธ์ของระดับน้ำและระยะเวลาการไหลของแม่น้ำปิงระหว่างจุดวัดP.67กับP.1



3.2.4 ประสิทธิภาพและจุดอ่อนของระบบเตือนภัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

แม้ระบบเตือนภัยน้ำท่วมของศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน จะสามารถแจ้งเตือนภัยน้ำท่วมให้แก่ชาวเมืองเชียงใหม่ ได้รู้ตัวล่วงหน้า เพื่ออพยพหรือขนของหนีน้ำได้ก่อน 6-12 ชั่วโมงก็ตาม แต่หากจะให้ระบบเตือนภัยดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์ การแจ้งเตือนภัยจะต้องทำงานเชื่อมต่อกับสื่อมวลชน ท้องถิ่น และอาจรวมถึง สื่อมวลชนส่วนกลาง เช่น วิทยุ และโทรทัศน์ ให้ออกประกาศอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยใกล้พื้นที่ริมน้ำปิง ได้ตระหนักและเตรียมตัวล่วงหน้า บทเรียนจากเหตุการณ์น้ำท่วมเชียงใหม่ ในช่วงกลางเดือนสิงหาคม 2548 ที่ทำให้ศูนย์ธุรกิจสำคัญของเมืองเชียงใหม่ ต้องได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมอย่างร้ายแรง เป็นข้อเตือนใจอย่างดีว่า ลำพัง การแจ้งเตือนมายังหน่วยราชการ ซึ่งได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ผู้อยู่อาศัยในเขตเมืองได้ทราบนั้น ไม่เพียงพอ เพราะผู้ประสบภัยน้ำท่วม ได้ระบายความรู้สึกให้ทราบภายหลังว่า เทศบาลได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์จริง โดยจัดส่งรถออกประกาศแจ้งเตือนเรื่องน้ำท่วมให้ประชาชนได้รับทราบ แต่การประกาศดังกล่าว มักได้ยินชัดเจนเพียงบริเวณริมถนนที่รถประกาศผ่านเท่านั้น บ้านเรือนที่อยู่ลึกเข้าไปจากบริเวณถนน ก็ไม่ทราบเรื่องแต่อย่างใด

จุดอ่อนของระบบเตือนภัยน้ำท่วมที่มีอยู่ อีกประการหนึ่งก็คือ ระบบได้วางจุดตรวจวัดปริมาณน้ำ และระดับน้ำ ไว้ในพื้นที่ที่ไกลไปจากตัวเมือง เพื่อให้สามารถแจ้งเตือนภัยให้ประชาชนได้ทราบเป็นเวลานาน และสามารถเตรียมการรับมือกับภาวะน้ำท่วมได้ แต่หากเกิดกรณีที่มีฝนตกหนักและรุนแรง ด้าน

เหนือบริเวณเมือง แต่อยู่ใต้จุดวัดปริมาณน้ำของศูนย์อุทกวิทยาฯ ลงมา ก็อาจส่งผลให้เกิดน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ได้เช่นกัน และเป็นการท่วม ที่ไม่สามารถแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้าได้ แม้เหตุการณ์เช่นนี้จะมีโอกาสเป็นไปได้น้อย แต่ก็ควรแสวงหามาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้า ก็เป็นการเหมาะสม

นอกจากนั้น สิ่งที่เป็นจุดอ่อนทางเทคนิคในการรายงานผลภาวะน้ำท่วมล่วงหน้าให้แก่เขตเมือง ก็คือ การรายงานระดับน้ำฝน เช่นที่จุดวัด P.67 (ดูรูปประกอบ) เป็นการรายงานตามช่วงเวลาปกติใช้ช่วงรายงานทุก 1 ชั่วโมง ซึ่งขณะรายงานฝนอาจยังตกหนักต่อเนื่อง ปริมาณน้ำฝนจะเพิ่มขึ้นตลอด แต่ก็ไม่สามารถทราบได้ว่า จะเพิ่มขึ้นไปถึงขนาดไหน ดังนั้นการแจ้งเตือนภัยพื้นที่ประสบภัยในเขตเมืองเชียงใหม่ ถึงขอบเขตบริเวณสูงสุดที่น้ำท่วมว่าจะขยายวงไปสู่พื้นที่ไหนและกว้างขวางมากที่สุดเพียงไร ก็ไม่อาจแจ้งเตือนให้ทราบได้ ดังนั้นการแจ้งเตือนภัยควรเทียบเคียงจากประสบการณ์และสถิติที่เคยผ่านมามีว่า ถ้าระดับน้ำที่จุด P.67 สูงถึงระดับนี้ พื้นที่เขตเมือง พื้นที่ไหนบ้างจะถูกน้ำท่วมบ้าง

4.แนวทางแก้ไข และข้อเสนอแนะ

ผลพวงที่ตามมาภัยเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ ในรอบ 40 ปี ของจังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงเดือนสิงหาคม – กันยายน 2548 ถึง 4 ครั้ง ซึ่งสร้างความเสียหายต่อย่านธุรกิจสำคัญ และที่พักอาศัย พื้นที่เกษตร ตามแนวทางแม่น้ำปิงเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิด เวทีหารือและถกปัญหาถึงสาเหตุ และแนวทางแก้ไข น้ำท่วมเชียงใหม่ หลายระดับอย่างต่อเนื่อง และมีข้อสรุปถึงสาเหตุ และแนวทางแก้ไขจากที่ประชุมออกมาเป็นอันมาก อีกทั้ง ยังมีนโยบายหรือคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เทคนนตรี และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคราชการ ภายหลังการเร่งรีบมาดูปัญหาน้ำท่วม ทั้ง 4 ครั้ง ออกมากอีกเป็นจำนวนไม่น้อย หากรวมกับแผนงานโครงการทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง อาทิ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ฯลฯ ที่มีการยกเร่งไว้และจัดทำผลการศึกษาไว้ ทำให้มีแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะจากแง่มุมต่างๆ อยู่อย่างมากมาย

ข้อเสนอแนวทางแก้ไข จากทั้งเวทีอภิปราย ในหลายระดับ ทั้งจากนักวิชาการ องค์กรเอกชน ชาวบ้าน และเวทีลูกผสมต่างๆ และจากนโยบายคำสั่งการ รวมทั้ง ผลการศึกษาและแผนต่างๆ ที่จัดทำไว้ นี้ มีทั้งที่สอดคล้องกันและขัดแย้งกัน แนวทางแก้ไขบางประเด็นก็เป็นการเสนอในลักษณะลอยๆ ใช้เวลาที่ยาวนาน ไม่ระบุถึงแนวทางในการปฏิบัติ และมีขอบเขตความรับผิดชอบของหลายภาคส่วน ยังไม่มีหน่วยงานองค์กรใด ที่จะรับอาสาปรับข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขต่างๆ เหล่านี้ ให้ผสมกลมกลืนกัน อย่างเป็นรูปธรรม ความเห็นในประเด็นเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มักมีความเห็นแตกต่างกันมาก เนื่องจากมีกลุ่มมีส่วนได้ส่วนเสียเป็นจำนวนมาก ความแตกต่างเหล่านี้ ทำให้ไม่เกิดความก้าวหน้าในการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ ขาวสอาด ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมก็มีทัศนะที่ดีต่อความแตกต่างเหล่านี้ โดยมองว่า “การได้มาพูดคุยกัน ประชุมกัน จะพบว่า บางอย่างสามารถตกลงกันได้ ซึ่งสิ่งที่ตกลงกันได้ก็สามารถนำไปปฏิบัติได้ก่อน ส่วนที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ก็เก็บไว้หารือกันต่อไป ในส่วนที่ยังเห็นไม่ตรงกัน เวทีก็จะช่วยสร้างความเข้าใจ เพิ่มพูนความรู้กัน เรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่อง สังคม และพฤติกรรมมนุษย์ การจะให้ทุกอย่างเปลี่ยนแปลงต้องใช้เวลา แต่ใน

ระยะเวลาอันสั้น น่าจะเกิดจิตสำนึกและโอกาสในการนำไปปฏิบัติมากขึ้น" (พลเมืองเหนือรายสัปดาห์ หน้า 26 ฉบับวันที่ 29 สิงหาคม – 4 กันยายน 2548 ปีที่ 4 ฉบับที่ 195)

ข้อเขียนนี้ จึงเพียงนำเสนอ ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไข ของฝ่ายต่างๆ ที่แสดงทัศนะผ่านการประชุม อภิปราย และทัศนะที่แสดงผ่านสื่อ รวมทั้ง โครงการต่างๆ ของทางราชการที่รวบรวมมาได้ ในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบได้นำไปพิจารณาประกอบการ ให้เกิดการบูรณาการในมิติต่างๆ ของการแก้ปัญหา อันจะนำไปสู่การปฏิบัติแก้ไขที่เกิดความสมบูรณ์ หรือมีผลกระทบแต่เพียงส่วนน้อยต่อไป

(ก) แนวทางแก้ไขในส่วนของราชการ

หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่มีอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมาก อาทิ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมที่ดิน สำนักผังเมืองและโยธาธิการ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เทศบาลนครเชียงใหม่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ฯลฯ แนวทางแก้ไขของแต่ละส่วนงาน มักติดกรอบอยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบเฉพาะด้านของหน่วยงาน เป็นการยากที่จะประมวล แผน และแนวทางแก้ไขของแต่ละส่วนราชการมาไว้ในที่นี้ ข้อเขียนนี้ จึงขอเสนอเฉพาะแผนงานและโครงการ ของส่วนราชการ กรมชลประทาน ซึ่งมีบทบาทหลักต่อการแก้ไข และจัดทำระบบเตือนภัยน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ มาเสนอไว้ในที่นี้ ในฐานะตัวแทนของส่วนราชการทั้งหลาย โดยมีแนวทางแก้ไขตามแผนงานระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

1. แผนงานระยะสั้น

1.1 การปรับเสริมระบบเตือนภัยน้ำท่วม ด้วยการ

- สำรวจจัดทำแผนที่กายภาพแสดงชั้นความสูงของพื้นที่น้ำท่วมสองฝั่งแม่น้ำปิง
- สำรวจจัดทำรูปตัดขวางและรูปตัดตามยาว เพื่อออกแบบเพิ่มศักยภาพการระบายน้ำของแม่น้ำปิงช่วงระหว่างสบแดง (อำเภอบางบาล) ถึงสบตา (อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน)
- ติดตั้งระบบเตือนภัยน้ำท่วม (โทรมาตร)

1.2 ก่อสร้างคันกันน้ำบริเวณตัวเมืองเชียงใหม่

2. แผนงานระยะกลาง

2.1 ปรับปรุงฝายราษฎรชั่วคราว (3 แห่ง) ที่กันแม่น้ำปิง

2.2 ปรับปรุงสภาพแม่น้ำปิง เพื่อเร่งระบายน้ำให้เร็วขึ้นและมากขึ้น เพิ่มความสามารถระบายน้ำของแม่น้ำปิง

3. แผนงานระยะยาวประกอบไปด้วย

3.1 จัดสร้าง เขื่อนกักน้ำในลำน้ำแม่แดง

3.2 จัดสร้าง เขื่อนแม่ปิงในแม่น้ำปิงส่วนที่ 1

3.3 จัดสร้าง เขื่อนแม่แดงในลำน้ำแม่แดง

3.4 จัดสร้าง อุโมงค์ผันน้ำแม่แดง-แม่ต๋ำ-แม่กวง

นอกจากแผนระยะยาวของกรมชลประทาน ที่กล่าวมานี้ ข้อมูลที่ได้รับการกล่าวถึง ผ่านสื่อต่างๆ ยังประกอบด้วย แนวทางแก้ไขระยะยาวตามนโยบายของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้แก่ การจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมทั้งระบบโดย

- อนุรักษ์พื้นที่พื้นที่ต้นน้ำ
- เพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำในน้ำแม่ปิงและลำน้ำสาขา
- จัดทำแก้มลิงในพื้นที่ลุ่ม/ริมน้ำ เพื่อระบายน้ำและเก็บกักน้ำ
- ก่อสร้างฝายขวางแทนฝายคอนกรีตเสริมเหล็กกับฝายหินทิ้ง

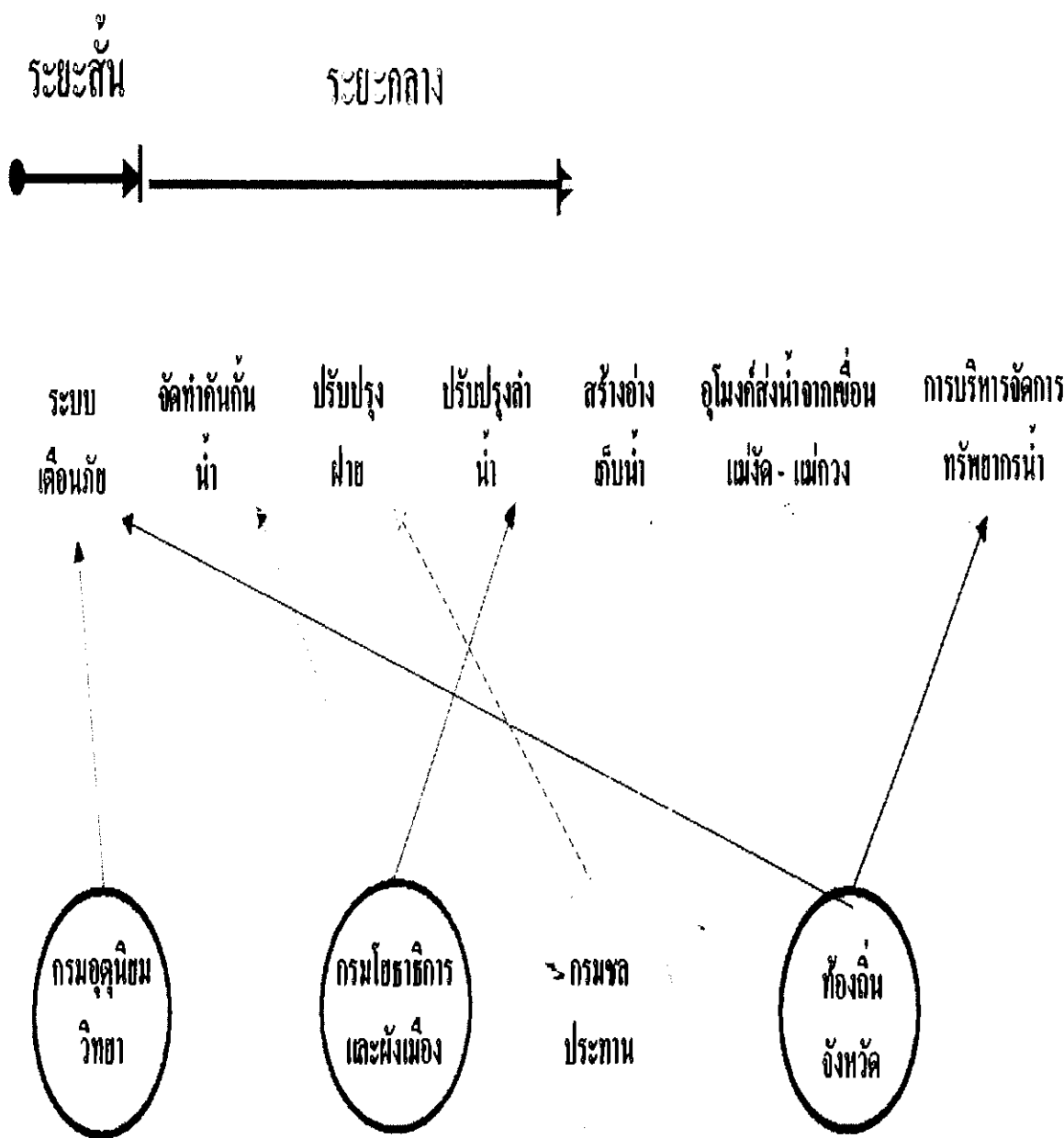
ส่วนแนวทางแก้ไขในระยะเร่งด่วน หรือระยะเฉพาะหน้าที่ทางจังหวัดเชียงใหม่กำหนดไว้ เมื่อมีกรณีน้ำท่วม ได้แก่ การดำเนินการในเรื่อง

1. เร่งระบายน้ำในแม่ปิง โดยขจัดสิ่งกีดขวางทางไหลของน้ำแม่ปิง
2. ลดปริมาณน้ำสะสมของแม่น้ำปิง โดยผันน้ำจากแม่น้ำปิงสู่คลองส่งน้ำชลประทานแม่แดง
3. เร่งระบายน้ำท่วมขัง โดยใช้เครื่องสูบน้ำระบายน้ำตามจุดชุมชนต่างๆ
4. ช่วยเหลือราษฎร และฟื้นฟูบูรณะสิ่งสาธารณูปการ

โดยสรุปแนวทางแก้ไขน้ำท่วม ในส่วนราชการ มีแนวทางหลักๆ คือ

1. ระบายน้ำออกจากพื้นที่น้ำท่วมให้เร็วขึ้นและมากขึ้น
2. เปลี่ยนทิศทางการไหลให้ไปทางอื่นที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย
3. ลดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าสู่พื้นที่น้ำท่วม
4. สร้างคันกันน้ำ เพื่อป้องกันพื้นที่ที่มีความสำคัญ

รูปที่ 19 แผนระยะสั้น-กลางและยาวของส่วนราชการในการป้องกันน้ำท่วมเชียงใหม่



แนวทางแก้ไขที่เสนอแนะโดยนักวิชาการ องค์กรเอกชน องค์กรเหมืองฝาย และชาวบ้าน

ภายหลังน้ำท่วมเชียงใหม่ครั้งนี้องค์กรจัดการอภิปรายและระดมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมเชียงใหม่พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข หลายครั้งหลายหน และหลายเวที ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขต่อไปนี้สรุปจากการอภิปรายและระดมความเห็นใน 3 เวทีด้วยกันคือ

- การประชุมเรื่อง "แก้ปัญหาน้ำท่วมเชียงใหม่ ทำอย่างไรให้ถูกทาง" จัดขึ้นในวันที่ 28 กันยายน 2548 ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ จ.เชียงใหม่ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- การประชุมเวทีสิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดทำร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม เรื่อง "Road Map:ก้าวต่อไปของการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเชียงใหม่อย่างยั่งยืน" จัดขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม 2548 โดย สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง "แบ่งตุ๊ก ปั่นสุข:การจัดการปัญหาน้ำท่วมบริเวณแอ่งเชียงใหม่-ลำพูนแบบบูรณาการ" จัดขึ้นในวันที่ 26 ตุลาคม 2548 ณ ห้องประชุมอาคารรวมวิจัยและบัณฑิตศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมจัดโดย สถานจัดการวิจัยระบบสุขภาพภาคเหนือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โครงการเมืองยั่งยืน สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมืองเชียงใหม่ และเครือข่ายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเชียงใหม่

สรุปแนวทางและข้อเสนอแนะจากเวทีการประชุมข้างต้น จัดแบ่งเป็น ระยะสั้น กลางและยาว ได้ดังนี้

(1) แนวทางแก้ไขระยะสั้น ประกอบด้วย

- สำนักงานผังเมืองและโยธาธิการ ควรกำหนดเขตพื้นที่เสี่ยงภัยให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสม นอกจากนั้นควร กำหนดระดับดินมาตรฐานในการถม มิใช่การปล่อยให้ต่างคนต่างถมดังเช่นที่เป็นมา ซึ่งทำให้เป็นการกีดขวางการไหลของน้ำ และเกิดน้ำท่วมขังเป็นเวลานาน
- หาทางแบ่งเบาน้ำไปยังฝั่งตะวันออกของตัวเมืองเชียงใหม่ เช่น การระบายน้ำไปยังคลองแม่ควา ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อผู้อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว
- ควรจัดทำแผนระบายน้ำทั้งบริเวณเมือง และดำเนินการแก้ไขที่ระบายน้ำในจุดที่มีการอุดตัน และถูกถมทั้งนี้ เพื่อให้การระบายน้ำเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว
- การพิจารณาเสนอแผนป้องกันน้ำท่วม ไม่ควรเสนอเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ควรพิจารณาหลาย ๆ แผน ที่หน่วยราชการผู้มีส่วนรับผิดชอบ เสนอมาร่วมกัน เพื่อการพิจารณา และการแก้ไขปัญหาคือเป็นระบบ และควรเปิดเผยข้อมูลผลการพิจารณาให้สาธารณชนได้ทราบอย่างชัดเจนด้วย
- การแก้ไข ควรกระทำด้วยความเสมอภาค เช่น ไม่ฟ้องร้องเฉพาะเอกชนหรือชาวบ้านที่รุกล้ำแม่น้ำปิง แต่ควรดำเนินการกับส่วนราชการที่กระทำการดังกล่าวด้วย

(2) แนวทางแก้ไขระยะกลางและระยะยาว

- ไม่เห็นด้วยกับการรื้อหรือเปลี่ยนแปลงฝ่ายไปสู่การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เชื้อนยาง หรือ โครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก ในลักษณะเขื่อนหรือประตูระบายน้ำ แต่ควรปรับใช้ภูมิปัญญาพื้นบ้านเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหของชุมชน เช่น เรื่องของน้ำท่วม โดยในกรณีของภาะน้ำท่วม อาจร้องขอแก้มือเมืองและผู้นำช่วยเปิดประตูน้ำให้น้ำเข้าสู่ลำเหมืองและพื้นที่เกษตร เพื่อเป็นการแบ่งเบาทุกข์ของบ้านเรือนบริเวณริมน้ำไม่ให้ท่วมสูงเกินไป
- เร่งสำรวจพื้นที่ป่าต้นน้ำและเร่งฟื้นฟูป่าไม้บริเวณต้นน้ำให้กลับคืนสู่สภาพดี
- การลักลอบตัดไม้ หรือการทำเกษตรเชิงธุรกิจ เช่น สวนส้ม หรือพืช ผลไม้ บริเวณที่สูง และที่ดอนเชิงเขา ควรมีมาตรการควบคุมอย่างจริงจัง
- ควรสนับสนุนให้มีการทบทวนกฎระเบียบในการดำเนินกิจกรรมการเกษตรบนพื้นที่สูงมิให้เป็น ผลเสียต่อระบบนิเวศและการชะล้างพังทลายของดินและก่อกมลพิษต่อส่วนรวม
- เพื่อให้ระบบเตือนภัยน้ำท่วมมีประสิทธิภาพ ควรพัฒนาให้มี “แบบจำลองอุทกพลศาสตร์” เพื่อสามารถคำนวณปริมาณน้ำและสามารถแสดงภาพเหตุการณ์เหมือนจริงที่จะเกิดขึ้นได้ทันทีว่าน้ำท่วมจะหรือไม่ จะไหลท่วมพื้นที่ใด ความลึกเท่าใด ณ เวลาใด ภายในเวลาเพียงหนึ่งชั่วโมง ซึ่งจะช่วยให้มีเวลาในการบริหารจัดการน้ำและเตือนภัยได้อย่างรวดเร็ว
- ส่งเสริมหรือจัดทำโครงการปลูกต้นไม้ตามแนวลำน้ำปิงเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ริมตลิ่ง และป้องกันตลิ่งพัง ซึ่งจะทำให้ลำน้ำเดินเขินอย่างรวดเร็ว
- ในการพิจารณาโครงการแก้ไขน้ำท่วมประเภทการจัดทำอ่างเก็บน้ำ ควรพิจารณาจากฐานข้อมูลและความรู้ ทั้งความรู้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และความรู้หรือภูมิปัญญาพื้นบ้าน
- สิ่งที่ต้องเฝ้าระวังเอกชนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญในแนวทางแก้ไขทั้งหลายก็คือ ในการพิจารณาโครงการแก้ไขและผลกระทบจากโครงการ ควรพิจารณาจากมิติหรือมุมมองหลายๆ ด้าน ได้แก่
 - มิติทางวิศวกรรมชลประทาน ซึ่งเป็นเรื่องของความเหมาะสมถูกต้องทางวิศวกรรม
 - มิติและข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ
 - มิติทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรป่าไม้วาโครงการแก้ไขนั้นจะมีผลกระทบในวงกว้างหรือแคบเพียงไร ต้องมีการศึกษาให้รอบคอบ
 - มิติทางด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น เรื่องความเชื่อ ประสพการณ์ หรือความรู้ของคนในท้องถิ่น ซึ่งมีภูมิปัญญาปัญหาภูมิประเทศ เช่น ทิศทางการไหลเวียนของน้ำ ปริมาณน้ำ ในเขตท้องถิ่นของคนเป็นอย่างดี
- มิติด้านการมีส่วนร่วม ได้แก่ ควรดำเนินการให้ประชาชนในทุกภาคส่วนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนด้วย

5.สรุป

เหตุการณ์น้ำท่วมบริเวณตัวเมืองเชียงใหม่ถึง 4 ครั้ง ในช่วงเวลาประมาณเดือนเศษ (กลาง สิงหาคม- ต้นตุลาคม 2548) มีข้อสรุป ทั้งจากเวทีทางวิชาการ เอกสารความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนต่างๆ และการอภิปรายในเวทีสาธารณะของภาคส่วนต่างๆ ทั้งองค์กรเอกชน ช่างบ้าน และเอกสารแผนงาน โครงการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมของเชียงใหม่ ระบุว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ และสร้างปัญหาต่อระบบระบายน้ำ คือ ปริมาณน้ำฝนจำนวนมากที่เกิดจากการที่ฝนตกหนักและนานๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ตอนเหนือบริเวณพื้นที่เขตเมือง ประกอบกับพื้นที่ป่าต้นน้ำถูกบุกรุกทำลาย และปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นจำนวนมาก ทำให้สภาพความชุ่มชื้น และความสามารถในการชะลอน้ำ หลากลดลง ลักษณะที่ตั้งภูมิประเทศที่มีความลาดเอียงของลุ่มน้ำปิง ทำให้มีปริมาณน้ำไหลหลากอย่างรวดเร็วระบบเก็บกักน้ำ และชะลอน้ำหลาก เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ แก้มลิง ในลุ่มน้ำก่อนที่จะเข้าสู่เขตเมือง และชุมชนมีไม่เพียงพอ ความสามารถในการระบายน้ำจากพื้นที่ด้านเหนือน้ำ ผ่านตัวเมืองและชุมชนไม่เพียงพอที่จะรองรับ ปริมาณน้ำหลาก ได้อย่างปลอดภัยการพัฒนาชุมชนและเมือง อย่างต่อเนื่องที่ผ่านมา ทำให้มีการสร้างสิ่งก่อสร้างและที่พักอาศัย หรือถมที่ดิน ขวางหรือลู่ลำน้ำปิง ซึ่งเท่ากับเป็นการลดขนาดทางระบายน้ำ พื้นที่ท้ายน้ำของตัวเมืองมีความลาดชันน้อย รวมทั้ง การเดินเชิงของลำน้ำ เป็นปัจจัยที่ทำให้การระบายน้ำ เป็นไปได้ค่อนข้างลำบาก ส่งผลให้น้ำเอ่อล้นตลิ่งขึ้นท่วมพื้นที่เขตเมือง

แนวทางแก้ไขน้ำท่วม ที่นำเสนอโดยฝ่ายต่างๆ มีอยู่เป็นจำนวนมาก มีทั้งที่ขัดแย้งกันและที่ตรงกันมี ทั้งที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับแก้ไขได้ในเวลาไม่นานและทั้งที่เป็นประเด็นที่มีความครอบคลุมหลายมิติของสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องใช้เวลาแก้ไขเป็นเวลานาน ประเด็นต่างๆ จำนวนมากที่ได้เสนอเป็นรายละเอียดที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ สามารถสรุปรวมให้เป็นประเด็นหลักในแนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ได้ คือ

- การอนุรักษ์และเร่งฟื้นฟู ป่าต้นน้ำลำธาร และหาพื้นที่ชะลอน้ำพัฒนาเป็นแหล่งเก็บกักน้ำ ในลักษณะต่างๆ เช่น อ่างเก็บน้ำ เขื่อน แอ่งลิง รวมทั้ง ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดการน้ำในแหล่งเก็บกักน้ำ
- การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมบริเวณตัวเมือง เช่น มีการสร้างพนังกั้นน้ำที่เป็นพื้นที่ต่ำที่น้ำสามารถไหลล้นเข้าท่วมเมืองได้โดยง่ายรวมทั้ง มีการปรับปรุงระบบการวางผังเมืองให้เหมาะสม
- ให้มีมาตรการ แผนงาน/โครงการ เร่งรัดระบบระบายน้ำออกจากพื้นที่ตัวเมือง ด้วยการขุดลอกแม่น้ำ การขุดคลองผันน้ำ
- ปรับปรุงระบบคาดการณ์ และเฝ้าระวังสถานการณ์น้ำท่วม สถานีเก็บข้อมูลและรายงานผลสถานีกกลาง เพื่อประกอบและประสานงานจัดทำแผนจำลองสถานการณ์น้ำท่วม และบริหารจัดการน้ำหลาก รวมทั้งพัฒนาระบบแจ้งสถานการณ์น้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- เดช กาญจนางกูร 2543 รายงานการวิจัยการบริหารสิ่งแวดล้อมในจังหวัดเชียงใหม่ (ถ่ายเอกสารเข้าเล่ม)
- ดวงจันทร์ เจริญเมือง 2537 การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่, โรงพิมพ์มิ่งเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- ดวงจันทร์ เจริญเมือง, อุบลรัตน์ หยาไส 2548 เชียงใหม่กับสายน้ำ: ข้อเสนอการจัดการปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน, ห้างหุ้นส่วนจำกัดเชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์ เชียงใหม่
- นวลศิริ วงศ์ทางสวัสดิ์ 2528 ชุมชนโบราณในเขตล้านนา (เอกสารโรเนียวเข้าเล่ม)
- พิษณุ จันทวิวัฒน์ 2539 ล้านนาไทยในแผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง สำนักพิมพ์การ์นั้ด กรุงเทพฯ 2539
- สวัสดิ์ อ่องสกุล 2543 ชุมชนโบราณในแอ่งเชียงใหม่-ลำพูน, บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) กรุงเทพฯ 2543
- สวัสดิ์ อ่องสกุล 2546 เวียงกุมกาม : การศึกษาประวัติศาสตร์ชุมชนโบราณในล้านนา, บริษัท Within Design จำกัด, เชียงใหม่ (พิมพ์ครั้งที่ 2)
- สำนักงานสิ่งแวดล้อม ภาคที่ 1 เชียงใหม่ 2548 รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมปี 2547 (ถ่ายเอกสารเข้าเล่ม)
- อุดม รุ่งเรืองศรี และคณะ 2537 ดำเนินพื้นเมืองเชียงใหม่ฉบับเชียงใหม่ 700 ปี โรงพิมพ์มิ่งเมือง จ. เชียงใหม่
- องอาจ เดชา 2548 "น้ำลดโครงการ (รัฐ) ผุด (เพียบ) หวันละลงบไว้ประสิทธิภาพดังพลังประชาชนร่วมตรวจสอบ" พลเมืองเหนือรายสัปดาห์, 4:200 (3-9 ต.ค. 2548) 24

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 4

การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย

แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในสังคมสมานฉันท์

โดย พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

สิทธิแรงงานในกระแสโลกาภิวัตน์พัฒนา

โดย บัณฑิตย์ ฐนชัยเศรษฐวุฒิ

การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย : การจัดการระบบทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี ณ ระดับชาติ
ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ

โดย โชคชัย สุทธาเวช

สมานฉันท์แรงงาน-บทบาทและสถานภาพของแรงงานสตรีไทย

โดย พิมลพรรณ อิศรภักดี

การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับกลุ่มชนตามแนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว

โดย ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ สุปราณี เขยชม

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 4

การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย

แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในสังคมสมานฉันท์

Non-Thai Workers in Social Harmony

โดย

รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๖

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

ความนำ	1
สังคมไทยมีลักษณะเป็น "สังคมสมานฉันท์" หรือไม่ ? เพราะเหตุใด ?	1
แนวคิดในการนิยามคำว่า "แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย" ในสังคมไทย.....	2
แรงงานสัญชาติไทยที่ตกเป็นแรงงานต่างด้าวในสังคมสมานฉันท์ของประเทศไทย	7
แนวคิดในการจำแนกประเภทของแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย.....	9
แรงงานที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทย : ทั้งที่กลมกลืนแล้วและเข้ามาใหม่.....	9
การจำแนกแรงงานที่ไร้สัญชาติในต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทย.....	10
แรงงานไร้รัฐในต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย	11
แรงงานที่ไร้รัฐเจ้าของสัญชาติแต่รัฐไทยยอมให้สิทธิอาศัย.....	12
แรงงานเชื้อชาติไทยในดินแดนที่รัฐไทยเสียให้รัฐพม่า	13
การไม่ยอมรับให้คนต่างด้าวที่หนีภัยความตายในค่ายพักพิงทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นนโยบายที่เหมาะสมแล้วหรือ ?	15
ทำไมต้องใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ?	15
ทำไมคนในประเทศเพื่อนบ้านจึงมีความรู้สึกด้านลบต่อเรา ?	17
ผลที่คาดว่าจะได้รับหากมีการเปิดพื้นที่ในสังคมสมานฉันท์แก่แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย.....	17
การปรับกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย เพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์ สำหรับแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย	18
กฎหมายไทยยอมรับให้คนต่างด้าวที่ยากจนและด้อยการศึกษาเข้ามาทำงานในประเทศไทย หรือไม่ ?	19
รัฐบาลไทยแก้ปัญหาความขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในตลาดแรงงานไทยอย่างไร ?	20
การยอมรับให้แรงงานไร้ฝีมือมีสิทธิอาศัยในพื้นที่ที่มีการจ้างแรงงาน โดยยังถือว่า เป็นคนเข้าเมือง ที่ผิดกฎหมาย เป็นการกระทำที่ขัดต่อแนวคิดสมานฉันท์หรือไม่ ?	21
คนต่างด้าวที่ร่ำรวยและมีการศึกษาดีไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมจริงหรือ ?	21
การไม่ยอมแยกแยะแรงงานต่างด้าวไร้สัญชาติออกจากแรงงานต่างด้าวที่มีสัญชาตินั้น เป็นนโยบายของประเทศไทย ที่ถูกต้องแล้วหรือ ?	22
ความสงสัย	22

แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในสังคมสมานฉันท์

รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ความนำ

ท่ามกลางความขัดแย้งที่มีอยู่อย่างมากมายในสังคมไทย ปัญหาของแรงงานที่ไม่มีสัญชาติเป็นอีกปัญหาที่สร้างรอยร้าวในความรู้สึกสมานฉันท์ระหว่างมวลมนุษยชาติในสังคมไทย แม้ว่าในหลายปีที่ผ่านมา ความรู้สึกรังเกียจเพียงเล็กน้อยระหว่างคนที่ถือบัตรประจำตัวคนสัญชาติไทยและแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือก็ปรากฏในบางส่วนของสังคมไทย และนโยบายของรัฐบาลในบางช่วงเวลาอดีตจะไม่มีลักษณะมนุษยนิยมเท่าที่ควร แต่ในปัจจุบัน เราสังเกตว่า ความรู้สึกสมานฉันท์นิยมและมนุษยนิยมปรากฏตัวมากขึ้นในทัศนคติของคนสัญชาติไทยและบุคคลในฝ่ายรัฐไทย

ผู้เขียนเห็นด้วยกับ TDR³ ว่า “ปัญหาความขัดแย้งทางด้านแรงงานเป็นปัญหาที่ยังสามารถดูแลไม่ให้นานปลายกลายเป็นความขัดแย้งในสังคมอย่างรุนแรงได้ แต่อย่างไรก็ดี ก็ไม่ได้หมายความว่าปัญหาเหล่านี้จะไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงในอนาคต ซึ่งการบานปลายของปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เป็นอุทาหรณ์ที่ดีในเรื่องนี้ ดังนั้นถึงแม้ว่าปัญหาต่างๆ ยังไม่ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง แต่ก็ควรหยิบยกปัญหาหลักๆ ขึ้นมาพิจารณาเพื่อสร้างความเข้าใจให้มากขึ้น และป้องกันไม่ให้อาการเหล่านี้เป็นชนวนนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงในอนาคต”

เมื่อได้รับการทาบทามให้เขียนเรื่องเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวคิดสมานฉันท์ ผู้เขียนจึงตอบตกลงในทันทีที่จะเขียนถึงแนวคิดสมานฉันท์ในสังคมไทยที่เกี่ยวกับการทำงานของ “มนุษย์” ที่ไม่มีสัญชาติ หรือถูกเชื่อว่า ไม่มีสัญชาติไทย

สังคมไทยมีลักษณะเป็น “สังคมสมานฉันท์” หรือไม่ ? เพราะเหตุใด ?

คงจะปฏิเสธได้ยากว่า สังคมไทยไม่มีลักษณะเป็น “สังคมสมานฉันท์” ทั้งนี้ เพราะในความคิดทางสังคม ศาสนา และวัฒนธรรมของคนในสังคมไทย จะไม่นิยมในความขัดแย้ง ความรุนแรง และความไม่ยุติธรรม นอกจากนั้น หากเรามาพิจารณาในระบบกฎหมายของประเทศไทย เราจะตระหนักในแนวคิด

¹ งานเขียนเพื่อเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๔๔ “สู่สังคมสมานฉันท์” (Toward Social Harmony) ในวันเสาร์และอาทิตย์ที่ ๒๖ - ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จัดโดย TDRI ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี

² รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³ ดังปรากฏในเอกสารเชิญร่วมการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๔๔ “สู่สังคมสมานฉันท์” (Toward Social Harmony) ในวันเสาร์และอาทิตย์ที่ ๒๖ - ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จัดโดย TDRI ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี

“มนุษยนิยม” อย่างชัดเจน ดังจะเห็นว่า มาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ได้บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และนอกจากนั้น ความสมานฉันท์นิยมของประเทศไทยยังเห็นได้จากการที่ประเทศไทยได้ตัดสินใจที่จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของสหประชาชาติ พันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวยอมทำให้ประเทศไทยจะต้องถูกผูกพันให้เคารพในหลักสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏในมาตรา ๕๔ - ๕๕ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ.๑๙๔๕ และในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘ ซึ่งถูกขยายความต่อไปอีกโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.๑๙๖๖ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.๑๙๖๖

ในสังคมที่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน แนวคิดสมานฉันท์ย่อมเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างปฏิเสธมิได้ และความรุนแรงต่อมนุษย์จึงเป็นข้อห้ามที่เด็ดขาด ดังนั้น เราจึงต้องพยายามเชื่อให้ได้ว่า สังคมไทยไม่มีลักษณะเป็น “สังคมสมานฉันท์” แม้ในบางสถานการณ์ เราจะประสบกับความนิยมที่จะใช้ความรุนแรงในการจัดการความสัมพันธ์อยู่บ้าง

ดังนั้น จึงต้องสรุปว่า การใช้ความรุนแรงต่อแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยจึงเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ในสังคมไทย การไม่เคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อแนวคิดสมานฉันท์ และอย่างแน่นอนที่สุด ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่สูงสุดของประเทศไทย และขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยอย่างไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ

รัฐไทยจึงต้องพยายามอย่างที่สุดที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย ทุกองศกรของรัฐไทยจะต้องพยายามใช้สมานฉันท์นิยมในการจัดการสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย

ปัญหาที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาต่อไปมีอยู่ ๒ ปัญหา กล่าวคือ (๑) ใครกันคือแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย? และ (๒) แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยได้ถูกปฏิบัติอย่างสมานฉันท์นิยมหรือไม่? แล้วจะอย่างไรกัน หากสมานฉันท์นิยมไม่เกิดขึ้นแก่แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในสังคมสมานฉันท์ของประเทศไทย?

แนวคิดในการนิยามคำว่า “แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย” ในสังคมไทย

มนุษย์ทุกคนก็คือแรงงาน หากเราจะคิดแบบง่าย มนุษย์ทุกคน ก็ต้องทำงาน เพียงแต่จะมีนายจ้างหรือไม่? เพียงแต่จะได้รับค่าจ้างเป็นตัวเงินหรือไม่? ซึ่งการคิดอย่างนี้ ก็ไม่น่าจะผิด แต่ในความสำคัญของเรื่องนั้น เรามักศึกษาปัญหาการใช้แรงงานของมนุษย์โดยให้ความสำคัญต่อการใช้แรงงานของคนด้อยโอกาส กล่าวคือ การใช้แรงงานของกรรมกรไร้ฝีมือ การใช้แรงงานของชาวนาชาวไร่ที่ด้อยการศึกษาในชนบท ดังนั้น เมื่อเราใช้คำว่า “แรงงาน” เราจึงคิดถึงแต่แรงงานไร้ฝีมือ หรือถ้าเราคิดถึง “แรงงานต่างด้าว” เราก็จะคิดถึงเพียงแต่แรงงานต่างด้าวที่มีความผิดกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองเพราะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยหรือมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทำงาน เพราะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย

ในที่นี้ เราควรจะมานิยามคำว่า “แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย” ตามธรรมชาติของเรื่องและตามความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐไทยซึ่งมีหน้าที่ในการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยของบุคคล

หากเราเชื่อว่า รัฐไทยเป็นนิติรัฐ เราก็จะต้องเชื่อว่า สำหรับประเทศไทย เรื่องของสัญชาติเป็นเรื่องของนิติศาสตร์ และในเรื่องใดที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของฝ่ายบริหารของรัฐที่จะพิจารณาเป็นนโยบายต่อไป ในประเด็นดังกล่าวนี้ ก็จะเป็นเรื่องของรัฐศาสตร์

โดยการพิจารณากฎหมายไทยที่มีผลในเรื่องนี้ การใช้แนวคิดด้านนิติศาสตร์ในการนิยามคำว่า “แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย” หรือ “แรงงานต่างด้าว” ในสังคมนั้น มีความเป็นไปได้อยู่ ๒ ทาง กล่าวคือ (๑) ดูจากกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย และ (๒) ดูจากกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ข้อเท็จจริงที่ชี้ว่า บุคคลมีสัญชาติไทยภายใต้กฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ในทางปฏิบัติ เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองรับทราบว่ามีบุคคลใดมีสัญชาติไทย เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็มีหน้าที่ที่จะต้องนำชื่อและข้อมูลของบุคคลดังกล่าวบันทึกลงในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยที่จัดทำขึ้นสำหรับคนสัญชาติไทย กล่าวคือ ทร.๑๔^๔ จะเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองจะต้องใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติเป็นแม่บทในการพิจารณาว่า จะต้องยอมรับสิทธิในสัญชาติไทยของบุคคลใดๆ

โดยหลักการ ปัญหาในทางปฏิบัติจึงไม่น่าจะเกิดขึ้น แต่โดยความเป็นจริง เราพบเสมอว่า มีความเป็นไปได้ที่บุคคลธรรมดาจะอ้างว่า ตนมีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ แต่นายทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองไม่เชื่อในพยานหลักฐานที่เอกชนมี จึงปฏิเสธที่จะบันทึกชื่อของบุคคลดังกล่าวในทะเบียนราษฎรในสถานะของ “คนสัญชาติไทย”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า โดยหลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์ ข้อเท็จจริงที่ทำให้กรมการปกครองต้องยอมรับบันทึกว่า บุคคลมีสัญชาติไทย และบันทึกใน ทร.๑๔ ก็คือ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของการได้สัญชาติไทยที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย^๕ ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีในยุคนั้นของรัฐไทย และตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๕๔ ก็เริ่มมีการประมวลกฎหมายจารีตประเพณีดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร^๖

^๔ มาตรา ๓๖ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๔๓๔ ประกอบกับข้อ ๔๔ แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๓๕

^๕ ซึ่งในหลวงรัชกาลที่ ๖ ทรงเรียก “กฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องสัญชาติ” ว่า “มูนินิธรรมประเพณี” (โปรดดูอารัมภบทของ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๖)

^๖ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๓ ชุด กล่าวคือ ชุดแรกประกอบด้วย (๑) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๖ และ (๒) พ.ร.บ.แปลงชาติ ร.ศ.๑๓๐ (พ.ศ.๒๔๕๔) ชุดที่สอง ประกอบด้วย (๑) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ (๒) พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๕๖ (๓) พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๕๗ (๔) พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๓ ชุดที่สาม ประกอบด้วย (๑) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ (๒) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ (๓) พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ และ (๔) พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๖

เพื่อความเข้าใจในสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย ก็จะต้องทราบว่ามีมนุษย์ในลักษณะใดที่กฎหมายไทยไม่เห็นว่าเป็นแรงงานที่มีสัญชาติไทย จึงต้องมาศึกษาถึงข้อเท็จจริงที่ชี้ว่า บุคคลมีสัญชาติไทยภายใต้กฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติต่อไป

ข้อเท็จจริงที่ชี้ว่า บุคคลมีสัญชาติไทยภายใต้กฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ

โดยพิจารณาจากวิวัฒนาการของกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย⁷ ในการพิจารณาจากกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย “คนสัญชาติไทย” ก็คือ บุคคลธรรมดาซึ่งมีข้อเท็จจริงดัง ๑๒ สถานการณ์ต่อไปนี้

- (๑) ในขณะที่เกิด มีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทย⁸ หรือ
- (๒) ในขณะที่เกิด มีมารดาเป็นคนสัญชาติไทย⁹ หรือ
- (๓) เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดาที่มีชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทย¹⁰ หรือ

(๔) เกิดในประเทศไทยในขณะที่บิดาและมารดาดำรงตำแหน่งมีสถานะบุคคลตามกฎหมายเป็น “คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย”¹¹ ซึ่งจะสังเกตจากข้อเท็จจริงที่บิดาและมารดาถือใบถิ่นที่อยู่ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว หรือ

(๕) เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ จากบิดามารดาที่เกิดในประเทศไทย¹² หรือ

⁷ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, การจัดสรรเอกชนในทางระหว่างประเทศ, ภาคที่ ๑, ใน : กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๓๘.

⁸ โดยมูลนิติธรรมประเพณี หรือโดยผลของมาตรา ๓ (๑) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๖ หรือโดยผลของมาตรา ๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ หรือ โดยผลของมาตรา ๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๕๖ หรือ โดยผลของมาตรา ๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๕๕ หรือโดยผลของมาตรา ๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ หรือ โดยผลของมาตรา ๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

⁹ โดยมูลนิติธรรมประเพณี หรือโดยผลของมาตรา ๓ (๒) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๖ หรือโดยผลของมาตรา ๗ (๒) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ หรือ โดยผลของมาตรา ๗ (๒) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๕๖ หรือ โดยผลของมาตรา ๗ (๒) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๕๕ หรือโดยผลของมาตรา ๗ (๒) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ หรือ โดยผลของมาตรา ๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

¹⁰ โดยผลของมาตรา ๓ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๖ หรือโดยผลของมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ หรือโดยผลของมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๕๖ หรือโดยผลของมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๕๕ หรือโดยผลของมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ หรือ โดยผลของมาตรา ๗ (๒) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

¹¹ โดยข้อกฎหมายเดียวกับในเชิงอรรถที่ผ่านมา

¹² โดยข้อกฎหมายเดียวกับในเชิงอรรถที่ผ่านมา

(๖) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน เพราะเกิดในประเทศไทย¹³ หรือ

(๗) เป็นหญิงต่างด้าวที่สมรสตามกฎหมายกับชายสัญชาติไทยก่อนวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๓¹⁴ หรือ

(๘) เป็นหญิงต่างด้าวที่มีสถานะเป็นภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายของชายที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก่อนวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕¹⁵

(๙) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการสมรสเพราะสมรสตามกฎหมายกับชายสัญชาติไทย¹⁶ หรือ

(๑๐) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ เพราะเป็นบุคคลบรรลุนิติภาวะที่มีความกลมกลืนกับสังคมไทย¹⁷ หรือ

(๑๑) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ เพราะเป็นบุคคลบรรลุนิติภาวะที่มีศักยภาพ ที่จะมีความกลมกลืนกับสังคมไทย¹⁸ หรือ

(๑๒) เป็นบุคคลผู้เยาว์ที่บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก่อนวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕²⁰

¹³ โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือ โดยผลของมาตรา ๗ ทวิ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๑๑ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ (สำหรับบุคคลที่เกิดก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และร้องขอสัญชาติไทยเมื่อ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ สิ้นผลแล้ว กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕) หรือ โดยผลของ มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น (สำหรับ บุคคลที่เกิดตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕)

¹⁴ โดยผลของมาตรา ๓ (๔) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือโดยผลของมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

¹⁵ โดยผลของมาตรา ๓ (๕) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐

¹⁶ โดยผลของมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือ โดยผลของมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

¹⁷ โดยผลของพระบรมราชโองการ หรือโดยผลของโดยผลของมาตรา ๓ (๕) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ.แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ หรือโดยผลของมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือ โดยผลของมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือ โดยผลของมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือโดยผลของมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

¹⁸ ตัวอย่างของคนที่มีศักยภาพที่จะกลมกลืนกับสังคมไทย กล่าวคือ (ก) ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย หรือ (ข) เป็นบุตรที่บรรลุนิติภาวะของบิดามารดาที่แปลงสัญชาติไทยหรือกลับคืนสัญชาติไทย หรือ (ค) เคยมีสัญชาติไทย

¹⁹ โดยผลของพระบรมราชโองการ หรือโดยผลของโดยผลของมาตรา ๓ (๕) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ หรือโดยผลของมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือ โดยผลของมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือ โดยผลของมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือโดยผลของมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

²⁰ โดยผลของมาตรา ๓ (๕) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับมาตรา ๑๓ วรรค ๑ แห่ง พ.ร.บ.แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐

(๑๒) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเพราะเป็นบุคคลผู้เยาว์ที่บิดาหรือมารดาร้องขอให้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติตามบิดาหรือมารดา²¹

โดยสรุป เราพบว่า ในปัจจุบัน มนุษย์ที่มีความสัมพันธ์โดยการเกิดอย่างแท้จริงกับดินแดนไทย²² และประชากรไทย²³ ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องไปใช้หลักรัฐศาสตร์ในการพิจารณาให้สัญชาติแก่มนุษย์ผู้นั้นเลย แต่หากมนุษย์นั้นมีความสัมพันธ์ภายหลังการเกิดกับดินแดนไทยหรือประชากรไทย การได้สัญชาติก็จะเป็นไปได้หากมีความกลมกลืนกับสังคมไทยทางสังคมและวัฒนธรรม โดยผู้บังคับใช้กลไกนี้ ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาล จะเห็นว่าหลักรัฐศาสตร์จะถูกนำมาใช้ในการกำหนดให้สัญชาติไทยก็เพียงในกรณีของมนุษย์ที่มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงกับประเทศไทยภายหลังการเกิด

ดังนั้น โดยหลักการ ปัญหาการนิยามว่า ใครเป็นแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยนั้น เป็นสิ่งที่ชัดเจนและศาลไทยก็มีประสบการณ์ยาวนานในการชี้ว่า มนุษย์คนใดมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยหรือไม่? จุดเกาะเกี่ยวนั้นแท้จริงแล้วไหน? อาจทำให้ได้สัญชาติไทยในลักษณะใด ?

แต่ในความเป็นจริง มีมนุษย์จำนวนไม่น้อยที่ไม่มีข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดว่า เป็นคนสัญชาติไทย แต่มีชื่อในทะเบียนราษฎรในสถานะของคนสัญชาติไทย และในขณะเดียวกัน มีมนุษย์จำนวนไม่น้อยที่มีข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดว่า เป็นคนสัญชาติไทย แต่มีชื่อในทะเบียนราษฎรในสถานะของคนต่างด้าวหรืออาจตกหล่นจากไประบบทะเบียนราษฎรไทย กลายเป็น “บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” กล่าวคือ ตกเป็น “คนไร้รัฐ” หรือ “คนไร้สัญชาติ” ซึ่งเราจะศึกษาในรายละเอียดต่อไป แรงงานประเภทหลังนี้จัดว่าเป็นแรงงานต่างด้าว และเป็นแรงงานต่างด้าวที่ด้อยโอกาสอย่างยิ่ง และเมื่อมนุษย์ที่มีสัญชาติไทยต้องถูกถือเป็นคนต่างด้าว ตกเป็นคนไร้รัฐหรือคนไร้สัญชาติ ชีวิตของเขานั้นย่อมได้รับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เพราะสัญชาติไทยเป็นเงื่อนไขในการบริโภคสิทธิที่ดีที่สุดสำหรับมนุษย์ในสังคมไทย การแก้ไขปัญหามนุษย์กลุ่มนี้ย่อมต้องการการจัดการแบบमानอันท์นิยมอย่างยิ่ง และเมื่อमानอันท์นิยมมิได้เกิด ความแตกแยกของพลเมืองในด้านการเมืองและด้านศรัทธาย่อมเกิดขึ้น ดังที่เราเห็นในสถานการณ์ภาคใต้สุดของประเทศไทย

จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงกรณีที่มีการละเมิดสิทธิในสัญชาติไทยของมนุษย์กลุ่มหนึ่งในสังคมไทยจนทำให้แรงงานที่มีสัญชาติไทย กลายเป็นแรงงานต่างด้าว

²¹ โดยผลของมาตรา ๑๒ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘

²² กล่าวคือ เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่มีสิทธิอาศัยในลักษณะถาวรในประเทศไทย

²³ กล่าวคือ บิดาที่ขอรับด้วยกฎหมายหรือมารดาเป็นคนสัญชาติไทยในขณะที่บุตรเกิด

แรงงานสัญชาติไทยที่ตกเป็นแรงงานต่างด้าวในสังคมสมานฉันท์ของประเทศไทย

ตัวอย่างของกรณีพิพาทดังกล่าว ก็คือ กรณีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งชาวบ้านแม่อาย ๘๖๖ คนฟ้องกรมการปกครองเป็นจำเลยที่ ๑ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจำเลยที่ ๒ และนายอำเภอแม่อายเป็นจำเลยที่ ๓ ซึ่งคดีดังกล่าวใช้เวลาพิจารณาราว ๓ ปี และในขณะที่ยังไม่มีคำพิพากษา ชาวบ้านแม่อายที่เชื่อว่าตนเองเป็นคนสัญชาติไทย^{๒๔} แต่ถูกปฏิเสธสิทธิในสัญชาติไทยในทะเบียนราษฎรก็ถูกปฏิบัติจากส่วนราชการของรัฐดังเสมือนหนึ่งเป็น “คนต่างด้าว”^{๒๕} และเมื่อเขาทำงาน เขาจึงมีสถานะเป็น “แรงงานต่างด้าว” ในมุมมองของส่วนราชการและนายจ้าง แม้ภายหลังที่ศาลปกครองตัดสินว่า เขายังมีสถานะเป็นคนสัญชาติไทย กระบวนการเยียวยาความเสียหายให้แก่ชาวบ้านทั้งหมดในวันนี้ ก็ยังไม่แล้วเสร็จ

ในปัจจุบัน แม้ศาลปกครองจะได้แสดงให้เห็นว่าการปกครองเห็นแล้วว่า การจะนิยามความเป็นคนสัญชาติไทยนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ และฝ่ายปกครองจะพิจารณาข้อเท็จจริงของเอกชนโดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายประชาชนที่มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสโต้แย้งนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายปกครอง กรมการปกครองจะเพิกถอนชื่อบุคคลออกจากทะเบียนราษฎรและแก้ไขสถานะบุคคลโดยการพิจารณาฝ่ายเดียวไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังปรากฏมีการต่อสู้ของบุคคลที่เชื่อว่า ตนมีสัญชาติไทย แต่ถูกฝ่ายราชการถือว่า เป็นคนต่างด้าว ในหลายพื้นที่ บุคคลเหล่านี้อาจไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศใดเลยหรืออาจมีความเกี่ยวข้องกับบางประการกับรัฐต่างประเทศ ซึ่งความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศนั้น อาจนำไปสู่การมีสัญชาติของรัฐต่างประเทศนั้นหรือไม่ก็ได้

บุคคลในสถานการณ์ดังกล่าวมักจะตกเป็นคนไร้รัฐหรือคนไร้สัญชาติ อย่างน้อยโดยข้อเท็จจริง (De Facto Stateless Person or Nationalityless Person) และเมื่อศาลปกครองหรือฝ่ายบริหารสูงสุดของรัฐยอมรับว่า บุคคลนี้มีสัญชาติไทย ความเป็นคนไร้รัฐหรือคนไร้สัญชาติ ก็จะสิ้นสุด สถานะความเป็นคนชาติหรือคนสัญชาติไทย (national) ก็จะเริ่มต้นสำหรับเขา แต่ในกรณีที่ศาลปกครองหรือฝ่ายบริหารสูงสุดของรัฐก็ไม่เชื่อในความเป็นคนสัญชาติไทยของบุคคล พวกเขาก็จะตกเป็น “คนไร้รัฐหรือคนไร้สัญชาติ โดยข้อกฎหมาย (De Jure Stateless Person or Nationalityless Person) นั่นก็หมายความว่า พวกเขามีสถานะเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทย พวกเขามีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติ ครอบงำที่รัฐไทยหรือรัฐอื่นใดไม่ตัดสินใจให้สัญชาติแก่เขาสักสัญชาติหนึ่ง

^{๒๔} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ปัญหาคนไร้สัญชาติที่แม่อาย : พวกเขาเป็นคนสัญชาติพม่าจริงหรือ ? , มติชนรายวันเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๘

http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=78&d_id=81

^{๒๕} สิทธิพร ภูนิศ, กรณีศึกษานางวันวิมล นามทอง : การเยียวยาความเสียหายให้กับลูกจ้างตามบัตรประกันสังคมที่ถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎร (ทร.๑๔) และมีชื่อกลับเข้าสู่ทะเบียนราษฎร (ทร.๑๔) อีกครั้ง โดยผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด, วันอาทิตย์ที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=211&d_id=211

เมื่อบุคคลหนึ่งเชื่อว่า ตนเองมีข้อเท็จจริงที่แสดงถึงความเป็นคนสัญชาติไทย แต่ไม่อาจแสดงหลักฐานให้อำเภอหรือศาลยอมรับได้ บุคคลนี้ย่อมจะต้องเจ็บปวดทรมานอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างเช่น กรณีนายอนันต์ หูมแพง²⁶ ซึ่งเกิดที่อำเภอธาตุ จังหวัดนครพนมจากบิดาที่มีสัญชาติไทยและมารดาซึ่งเป็นคนสัญชาติลาว ถ้าเขาสามารถมีพยานหลักฐานได้ตามข้อเท็จจริงว่า เขาเกิดในประเทศไทยจากบิดาสัญชาติไทย ก็จะไม่มีการปฏิเสธความเป็นคนสัญชาติไทยโดยการเกิดของเขา แต่ในวันนี้ เขาไม่อาจมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนจนนายอำเภอยอมรับ ในขณะที่เขาเกิด บิดาไม่ได้ไปแจ้งการเกิดของเขาต่ออำเภอ จึงไม่มีเอกสารใดๆ ของรัฐไทยเพื่อรับรองว่า เขาเกิดที่ไหน ? มีใครเป็นบิดามารดา ? และในวันนี้ เมื่อบิดาก็เสียชีวิตลงแล้ว โอกาสที่จะพิสูจน์ว่า เขาเป็นบุตรของบิดาจริงโดยการตรวจ DNA ก็สิ้นสุดลง พยานหลักฐานที่มีอยู่สำหรับการพิสูจน์สัญชาติไทย ก็คือ การรับรองของคนในหมู่บ้านทั้งหมู่บ้านว่า เขาเกิดที่อำเภอธาตุพนมจากบิดาซึ่งเป็นคนสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นเอง คนในชุมชนเห็นการอยู่กินกันฉันท์สามีภริยาของบิดามารดาของเขา คนทั้งชุมชนเห็นว่า มารดาของเขาตั้งครรภ์ และคลอดเขาออกมา ในวันที่ เขาร้องขอให้อำเภอธาตุพนมเพิ่มชื่อของเขาในทะเบียนบ้านซึ่งบิดาในฐานะคนสัญชาติไทยซึ่งเกิดที่อำเภอธาตุพนม และเป็นบุตรของบิดา แต่ปลัดอำเภอที่เป็นนายทะเบียนราษฎรลังเล เพราะเขาไม่มีสูติบัตรเพื่อรับรองการเกิดของเขา ปลัดอำเภอต้องการพยานบุคคลที่เป็นข้าราชการระดับสัญญาบัตรเพื่อการรับรองดังกล่าว

จึงไม่มีโอกาสที่จะผลักไสอนันต์ไปเป็นคนสัญชาติลาว เพราะการพิสูจน์สัญชาติลาวคงทำไม่ได้ เนื่องจากมารดาของอนันต์ได้เสียชีวิตลงไปแล้ว ไม่ปรากฏชื่อของมารดาในทะเบียนราษฎรของรัฐลาว

จากวันที่อนันต์เกิดจนถึงวันนี้ เขามีอายุ ๓๖ ปี แต่ไม่ปรากฏมีชื่อของเขาในทะเบียนราษฎรไทยหรือในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก เขาตกเป็นคนไร้รัฐ ในขณะที่นายสมชายเพื่อนที่โตมาด้วยกันถือบัตรประจำตัวคนสัญชาติไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรไทย สมชายไม่ตกเป็นคนไร้รัฐ แต่อันันต์เป็นคนไร้รัฐและมีสถานะเป็นคนต่างด้าว อนันต์เสียใจมากที่ถูกถือเป็นคนต่างด้าว เพราะเขาเป็นคนไทย เขากลายเป็น “แรงงานต่างด้าว” ทั้งที่มีบิดาสัญชาติไทยและเกิดในประเทศไทย

หากเราใช้แนวคิดसानอันท์ในการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐของอนันต์ ปัญหาของเขาก็จะมีทางออก แล้วกรมการปกครองควรจะใช้แนวคิดसानอันท์ในการรับฟังพยานหลักฐานของนายอนันต์ หูมแพงหรือไม่ ? การไม่ใช้सानอันท์นั้นก็นิยมก็คือ การไม่รื้อนหนวากับความไม่มีตัวตนของมนุษย์คนหนึ่ง เป็นประการแรก นอกจากนั้น ความทุกข์ร้อนของอนันต์นำมาซึ่งความทุกข์ร้อนของภริยาของอนันต์ซึ่งมีสัญชาติไทย มนุษย์คนที่สองที่ร้าวราน ในที่สุด บุตรชายของอนันต์ มนุษย์คนที่สาม ถึงเขาจะอาจได้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากมารดาและดินแดน แต่เขาก็เดือดร้อนที่บิดาไร้รัฐ ในประการสุดท้าย ประเทศไทยก็ขาดโอกาสที่จะได้ความดีงามจากประชากรคนหนึ่งอย่างสูงสุด เพราะเขานั้นถูกบันทึกทัศนคติภาพในการทำกิจกรรมที่ดีงามให้กับสังคมอย่างเต็มประสิทธิภาพ ไม่มีใครได้รับผลดีจากความไร้รัฐของ

²⁶ เป็นกรณีหนึ่งในสองร้อยกรณีศึกษาเกี่ยวกับคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติในประเทศไทย โดย โครงการวิจัยและพัฒนา “เด็กไร้รัฐ” ใน พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ โดยการสนับสนุนของมูลนิธิสาคาธราชแห่งชาติ

อนันต์ แต่หากเราใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการยอมรับความเป็นคนสัญชาติไทยของอนันต์ละ ! ใครบ้างล่ะจะเสียประโยชน์ การมีคนสัญชาติไทยเพิ่มขึ้นอีกคนนั้นเป็นภัยต่อสังคมจริงหรือ ?

เมื่อเราต้องการกล่าวถึงแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยครั้งใด ขอให้เราตระหนักว่า ในนิยามนี้ ปรากฏมีคนสัญชาติไทยโดยข้อเท็จจริงของประชาสังคมที่ถูกถือเป็น “แรงงานต่างด้าว” โดยการกระทำของประเทศไทยเองที่ขาดแนวคิดสมานฉันท์ แม้สาเหตุที่คนสัญชาติไทยตกเป็นคนต่างด้าวนั้นอาจมีมาจากหลายสาเหตุ อาทิ การดกหล่นจากการสำรวจทางทะเบียนราษฎรของบรรพบุรุษจนทำให้บุตรหลานขาดหลักฐานที่จะพิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติไทย อาทิ กรณีของนายอนันต์ หุมแพง หรือการถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎรโดยนายอำเภอโดยไม่เข้าถึงและเข้าใจในประวัติชุมชน อาทิ กรณีของคนไร้สัญชาติที่แม่อยู่ในระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๕ – ๒๕๔๘ แต่ทุกสาเหตุมีอาการคล้ายกัน กล่าวคือ คนไร้สัญชาตินั้นมีพยานชุมชนว่ามีสัญชาติไทย แต่ไร้พยานเอกสารมหาชนที่รัฐออกมารับรองว่า มีสัญชาติไทย แนวคิดสมานฉันท์ที่ควรนำมาแก้ไขปัญหาลูกหลานไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริงกลุ่มนี้ จึงน่าจะเริ่มต้นจากการรับฟังพยานชุมชนและไม่ให้ความสำคัญมากเกินไปแก่พยานเอกสารมหาชน ซึ่งก็จะสามารถทำให้แรงงานที่ไร้สัญชาติจนตกเป็นแรงงานต่างด้าวนั้น กลายคืนมาเป็นแรงงานสัญชาติไทย

แนวคิดในการจำแนกประเภทของแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย

นอกจากนั้น เมื่อเราพิจารณาถึงความไม่มีสัญชาติไทยของแรงงาน เราก็อาจจะจำแนกปัญหาออกได้เป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) แรงงานที่มีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งในประชาคมระหว่างประเทศ และ (๒) แรงงานที่ไร้สัญชาติที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย กล่าวคือ แรงงานดังกล่าวไม่มีสัญชาติของรัฐใดๆ ในประชาคมระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น เมื่อเราพิจารณาแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย การจำแนกประเภทของแรงงานดังกล่าวอาจทำได้อีกโดยการพิจารณาถึงความกลมกลืนกับสังคม เนื่องจากปัจจัยนี้มักเป็นกุญแจที่สำคัญที่รัฐมักใช้ในการเลือกปฏิบัติต่อคนต่างด้าวในประเทศไทยของตน รัฐย่อมมีนโยบายที่เอื้ออาทรและสมานฉันท์ต่อแรงงานที่กลมกลืนกับสังคมไทยแล้วมากกว่าต่อแรงงานที่เพิ่งเข้ามาใหม่และยังไม่กลมกลืน

แรงงานที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทย : ทั้งที่กลมกลืนแล้วและเข้ามาใหม่

เมื่อเรากล่าวถึงคนต่างด้าวสำหรับรัฐใดรัฐหนึ่ง เราหมายถึง “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมา” แต่เมื่อเขาเข้ามาอาศัยในรัฐนั้น แต่ลูกหลานชั้นต่อไป ย่อมจะเป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นกำเนิดในรัฐหนึ่ง ในส่วนของประเทศเอง ก็ปรากฏมีการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา ตลอดจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นและกลาง แต่อาจไม่หนาแน่นมากเท่าในยุคปัจจุบัน แรงงานที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทยมีทั้งที่เป็นแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือ นอกจากนี้ ยังมีทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและเข้าเมืองผิดกฎหมาย และยังมีทั้งที่ทำงานถูกกฎหมายและทำงานผิดกฎหมาย

ในส่วนที่เป็นแรงงานมีฝีมือนั้น มักจะเป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวนหนึ่งได้ขออนุญาตทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อีกจำนวนหนึ่งซึ่งไม่น่าจะน้อย มีสถานการณ์ทำงานที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ขออนุญาตทำงานหรือทำงานไม่ตรงตามที่ขออนุญาตทำงาน ในสถานการณ์หลังนี้จึงอาจเข้าทำงานในสาขาอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนสัญชาติไทย การเข้ามาของคนเหล่านี้จึงเป็นการแย่งอาชีพของคนสัญชาติไทย จัดเป็นภาระทางเศรษฐกิจแก่สังคมไทย

แต่ในส่วนแรงงานไร้ฝีมือที่มีสัญชาตินั้น ทั้งหมดเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ด้วยว่ารัฐบาลมีนโยบายตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมาที่จะยอมรับให้สิทธิทำงานแก่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เนื่องประเทศไทยขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในบางสาขาอาชีพในระดับค่าจ้างงานที่นายจ้างในประเทศไทย จะเป็นแนวคิดเอื้ออาทรและแนวคิดสมานฉันท์หรือไม่ ? ที่ผลักดันให้ประเทศไทยยอมรับรองสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศ กล่าวคือ ประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา แต่ข้อเท็จจริง ในสังคมไทยวันนี้ แม้จะปรากฏมีนโยบายจัดการแรงงานต่างสัญชาติที่เอื้ออาทรและสมานฉันท์ไม่น้อย อาทิ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๗ แต่ก็ปรากฏมีการขึ้นทะเบียนของแรงงานมีแรงงานต่างสัญชาติไร้ฝีมือกลุ่มหนึ่งกับกรมการจัดหางานไทย ในขณะที่อีกกลุ่มยังคงเป็นแรงงานที่ทำงานผิดกฎหมาย เพราะไม่ยอมขึ้นทะเบียนแรงงานหรือเพราะเข้ามาหลังจากที่การขึ้นทะเบียนแรงงานสิ้นสุดลง

ความพยายามจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างสัญชาติที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านมีในระดับกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย ดังจะเห็นจากการเกิดขึ้นของความตกละหว่างประเทศในเรื่องการจ้างแรงงานต่างสัญชาติกับ ๓ ประเทศ กล่าวคือ (๑) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๕ (๒) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๖ และ (๓) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๑ เดือนมิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๖

การจำแนกแรงงานที่ไร้สัญชาติในต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทย

ในประการต่อมา เราตระหนักในการปรากฏตัวของแรงงานไร้สัญชาติในประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนไม่น้อย แต่เมื่อเรามองไปที่แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มนี้ เราจะมีคำตอบเดียวสำหรับพวกเขาไม่ได้เลย มีสถานการณ์ที่หลากหลายและซับซ้อนในแต่ละกลุ่ม ซึ่งเราอาจจะจำแนกแรงงานไร้สัญชาติในประเทศไทยออกเป็น ๒ กลุ่ม กล่าวคือ (๑) แรงงานที่ไร้ทั้งรัฐเจ้าของสัญชาติและรัฐที่ยอมให้สิทธิอาศัย และ (๒) แรงงานที่ไร้รัฐเจ้าของสัญชาติแต่ไม่ไร้รัฐที่ยอมให้สิทธิอาศัย

แรงงานไร้รัฐในต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

แรงงานไร้รัฐ ก็คือ คนไร้รัฐ (Stateless Person)²⁷ พวกเขาไม่เพียงแต่ไร้สัญชาติ (Nationalityless person)²⁸ แต่ยังไร้รัฐเจ้าของดินแดนที่ยินยอมให้สิทธิที่จะอาศัยอยู่ พวกเขาจึงไม่มีสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมายในรัฐใดเลยบนโลก เป็น “คนเถื่อน” ในทุกรัฐ ไม่เป็นคนสัญชาติ (national) ของรัฐใดเลย ไม่เป็นพลเมือง (citizen) ของรัฐใดเลย ไม่เป็นราษฎร (civilian) ของรัฐใดเลย ดังนั้น พวกเขาจึงไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลย มักเกิดคำถามขึ้นเสมอมาว่า ยังมีคนที่ไร้ทั้งสัญชาติและภูมิลำเนาอีกหรือไม่ในโลกใบนี้ ? ยังมีบุคคลในสถานการณ์นี้อยู่อีกในดอนใต้ของประเทศจีน ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศพม่า

ตัวอย่างที่อาจนำเสนอ ก็คือ กรณีของนายพเน ซึ่งเป็นกะเหรี่ยงที่เกิดในประเทศพม่า เขาไม่เคยมีชื่อในทะเบียนราษฎรของประเทศพม่า ตั้งแต่เกิด กล่าวคือ ใน พ.ศ.๒๕๐๓ จนถึงปัจจุบัน เขาเข้ามาเรียนที่โรงเรียนตำรวจชายแดนที่สวนผึ้งตั้งแต่ยังเป็นเด็กชาย และเข้ามาทำงานในประเทศไทยเสมอๆ เมื่อว่างงานจากการทำนาทำสวน เขาไปๆ กลับๆ ระหว่างบ้านของเขาในพม่าและอำเภอสวนผึ้ง ทราบจนมีการทำท่อก๊าซผ่านหมู่บ้านของเขาใน พ.ศ.๒๕๔๐ และทหารพม่าเริ่มเข้ามาในหมู่บ้านของเขา มีการเกณฑ์แรงงานและการละเมิดหลายลักษณะที่ทหารพม่าทำต่อชาวบ้านกะเหรี่ยง ในวันนี้ เขากลับบ้านในพม่าไม่ได้ เขาต้องขออาศัยอยู่ต่อที่อำเภอสวนผึ้ง เขามีความหวังที่จะกลับบ้านในพม่า วันนี้ เขาจึงเป็นแรงงานไร้รัฐที่ทำงานในประเทศไทย โดยระยะเวลาที่เขาเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนั้น ยังไม่ถึง ๑๐ ปี แต่เขาเป็นกะเหรี่ยงตามแนวชายแดน เรียนหนังสือในโรงเรียนไทย เขาเป็นแรงงานที่มีความกลมกลืนกับสังคมไทยแล้วหรือยัง ?

สำหรับคนไร้รัฐที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศนานแล้ว จนกลมกลืนกับสังคมไทยทั้งทางสังคมและวัฒนธรรม พวกเขาเหล่านี้อาจมีบุตรหลายหลานเป็นคนสัญชาติไทยก็เป็นไป พวกเขาอาจจะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองถูกหรือผิดก็เป็นได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะปรับตัวกับสังคมใจและรับรู้โอกาสทางกฎหมายที่จะทำให้ตนมีสถานะทางกฎหมายไทยที่ดีที่สุด

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา รัฐไทยได้มีนโยบายจำนวนหนึ่งที่ยอมรับที่จะให้สิทธิอาศัยแก่คนไร้รัฐที่อพยพเข้ามาและไม่อาจส่งกลับได้ จึงเป็นผลให้บุคคลดังกล่าวจำนวนหนึ่งมีสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมายในรัฐไทย มีสถานะเป็น “ราษฎรไทย” ด้วยปรากฏชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ในกลุ่มที่มีความกลมกลืนกับสังคมไทยทางสังคมและวัฒนธรรม ก็จะได้รับสิทธิอาศัยอยู่ถาวรและมีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยประเภท ทร.๑๔ แต่ในกลุ่มที่ยังไม่มีความกลมกลืนดังกล่าว ก็อาจได้รับสิทธิอาศัยเพียง

²⁷ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทย, เอกสารภายใต้โครงการวิจัยผลกระทบของความไร้รัฐและความไร้สัญชาติของเด็ก เยาวชน และครอบครัวในสังคมไทย : การตรวจสอบปัญหาและแนวคิดในการแก้ไขปัญหา ต่อที่ประชุม “เสวนาเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาบุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทย” ในวันพุธที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เวลา ๑๔.๐๐ น. ณ ห้องประชุมวิจิตรวาทการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำเนียบรัฐบาล

²⁸ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, การยอมรับให้คนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย:ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย, งานวิจัยเสนอต่อ สกว.ในปี พ.ศ.๒๕๔๐

ชั่วคราวและมีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยประเภท ทร.๑๓ ถ้าเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้สิทธิอาศัยในลักษณะที่มีชื่อแรงงานต่างด้าว หรือ ทร.๓๘/๑ สำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้สิทธิอาศัยที่แสดงตนเป็นแรงงานต่างด้าว หรือ ทร.๓๘ ก. สำหรับคนต่างด้าวที่แสดงตนเป็นบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร

ขอให้สังเกตว่า สำหรับแรงงานไร้สัญชาติกลุ่มนี้ คงเหลือแต่ปัญหาความไร้สัญชาติเท่านั้นที่ต้องแก้ไขต่อไป

แรงงานที่ไร้รัฐเจ้าของสัญชาติแต่รัฐไทยยอมให้สิทธิอาศัย

เนื่องจากประเทศไทยได้กลายเป็นตลาดแรงงานสำหรับคนไร้รัฐจำนวนไม่น้อยมาตั้งแต่ตอนกลางของสมัยรัตนโกสินทร์ จึงมีคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยนานแล้ว หลายชาติพันธุ์ ที่สำคัญๆ อาทิ จีน อินเดีย เวียดนาม รวมตลอดถึงกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงในประเทศพม่าอีกด้วย คนต่างด้าวที่กลมกลืนกับสังคมไทยจำนวนมากมีสถานะเป็น “แรงงานที่ไร้รัฐเจ้าของสัญชาติแต่รัฐไทยยอมให้สิทธิอาศัย”

ตัวอย่างที่ชัดเจน ก็คือ กรณีของนายกิมเซ็ง คนเชื้อชาติที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ตามลุ่มน้ำเจ้าพระยาและลำน้ำสาขา มนุษย์กลุ่มดังกล่าวที่เกิดและตั้งรกรากในตอนใต้ของประเทศจีน มนุษย์เชื้อชาติจีนดังกล่าวปรากฏตัวในประเทศจีนตั้งแต่ก่อนที่จะเกิดการก่อตั้ง “รัฐชาติสมัยใหม่ (Modern Nation State) บนแผ่นดินจีน จึงต้องตระหนักว่า แม้มีเชื้อชาติจีน แต่ก็ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐจีนในวินาทีที่พวกเขาเคลื่อนตัวลงมาทางใต้ จนมาตั้งรกรากใหม่บนแผ่นดินไทย กลุ่มคนจีนที่เกิดในประเทศไทยจาก “คนจีนนอก” ก่อนวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ.๒๔๕๖ ย่อมไม่มีสัญชาติ แต่คนที่เกิดตั้งแต่วันที่ดังกล่าวเป็นต้นมา ย่อมจะมีสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดน ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๓ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๖ ซึ่งเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรไทยว่าด้วยสัญชาติไทยที่รัชกาลที่ ๖ พระราชทานให้แก่สังคมไทย

ในส่วน “คนจีนนอก” กล่าวคือ คนจีนที่เกิดนอกประเทศไทยแล้วเดินทางเข้ามาในประเทศไทยนั้น หากเป็นคนจีนนอกที่เข้ามาก่อนวันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๔๗๐ บุคคลดังกล่าวก็จะมีสถานะบุคคลตามกฎหมายเป็น “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและมีสิทธิอาศัยอย่างถาวรในประเทศไทย” ทั้งนี้ เป็นไปโดยผลของ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๔๗๐ ซึ่งเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรไทยฉบับแรกว่าด้วยคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย จะต้องสังเกตว่า คนจีนนอกที่เข้ามาในยุคนี้ น่าจะมีสัญชาติจีน แต่ก็อาจจะไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรไทย เมื่อพวกเขาตกอยู่ในสภาพของคนที่พิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติจีนไม่ได้ และไม่มีสัญชาติของประเทศใดเลย เขาจึงไร้สัญชาติ แต่พวกเขาไม่ไร้รัฐเพราะรัฐไทยยอมรับให้เขาทั้งหลายไปขึ้นทะเบียนเป็น “คนต่างด้าวของประเทศไทย” ซึ่งมีสถานะเป็นราษฎรไทย กล่าวคือ มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ประเภท ทร.๑๔ จึงมีรัฐไทยเป็นรัฐเจ้าของถิ่นอันเป็นภูมิสำเนาของตน พวกเขาจึงไม่ไร้รัฐโดยสิ้นเชิง แต่เมื่อใดที่เขาได้รับการยอมรับจากรัฐจีนในฐานะคนสัญชาติ พวกเขา ก็จะปรับเปลี่ยนมาเป็น “คนสัญชาติที่มีภูมิสำเนาในประเทศไทย” และบุตรของพวกเขาก็จะมี “สองสัญชาติ” กล่าวคือ สัญชาติจีนและสัญชาติไทย”

โดยสรุป เราคงตระหนักได้ว่า กลุ่มคนจีนนอกแห่งลุ่มน้ำเจ้าพระยานี้เป็นแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่มีชื่อในทะเบียนราษฎรไทย และในวันนี้ หากเขาได้แปลงสัญชาติเป็นไทยแล้วในเวลาต่อมา พวกเขาก็คือ “คนสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ” แต่หากยัง พวกเขา ก็คือ พ่อแม่หรือปู่ย่าตายายของคนสัญชาติไทย พวกเขามีชื่อในทะเบียนราษฎรไทยประเภทอยู่ถาวร พวกเขามีสิทธิอาศัยในประเทศไทย พวกเขาได้รับผลดีจากความสมานฉันท์นิยมอย่างมากของรัฐไทย แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลัก เขาก็ยังไม่มีสิทธิถือครองที่ดินในประเทศไทย เขาก็ยังไม่มีเสรีภาพในการเลือกที่จะทำงานได้ในสาขาวิชาชีพตามใจชอบ เขาจะทำงานในลักษณะที่แย่งอาชีพคนสัญชาติไทยไม่ได้

ขอให้ตระหนักว่า แรงงานที่ไร้สัญชาติและมีสิทธิอาศัยในประเทศไทย ย่อมมีสิทธิทางแรงงานในลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากแรงงานที่มีสัญชาติ เพียงแต่ความเป็นคนไร้สัญชาติย่อมได้รับผลที่เอื้ออาทรจากรัฐไทยมากกว่าแรงงานที่มีสัญชาติ และความกลมกลืนกับสังคมไทยหากมี ย่อมจะนำมาซึ่งความเป็นไปได้ที่จะได้รับสัญชาติไทย ซึ่งปรากฏชัดในยุทธศาสตร์จัดการสิทธิและสถานะบุคคลซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๘ และจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๘

แรงงานเชื้อชาติไทยในดินแดนที่รัฐไทยเสียให้รัฐพม่า

แรงงานที่ไม่มีสัญชาติจากต่างประเทศอีกกลุ่ม ก็คือ คนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนตั้งแต่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์จนถึงระนอง พวกเขาเป็นคนเชื้อชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่า กล่าวคือ ในเมะริด ทวาย และตะนาวศรี เป็นคนที่อาศัยมาแต่ดั้งเดิม ดัดแผ่นดินไทยมาก่อนที่เราจะเสียดินแดนดังกล่าวให้ประเทศอังกฤษ และต่อมาเมื่อรัฐอังกฤษให้เอกราชแก่ประเทศพม่า ดินแดนดังกล่าวก็ตกเป็นของรัฐพม่า ชาวบ้านในดินแดนดังกล่าวเรียกตัวเองว่า “คนไทยพลัดถิ่น” แต่นักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชนหลายทางกลับเรียนคนเหล่านี้ว่า เป็น “คนที่ถูกถิ่นพลัดไทย” นักวิชาการชี้ว่า พวกเขาในวันนี้เป็นคนต่างด้าวไม่มีสัญชาติไทย เพราะเขาสืบเชื้อสายมาจากบิดามารดาหรือปู่ย่าตายายที่เสียสัญชาติไทยในขณะที่มีการโอนดินแดนส่วนนั้นให้รัฐบาลมาเลเซีย แต่พวกเขาก็ได้รับผลกระทบจากการทำท่อก๊าซตามชายแดนไทย-พม่าวันหนึ่งใน พ.ศ.๒๕๔๐ พวกเขาจึงต้องอพยพออกจากบ้านเพื่อมาอาศัยอยู่ในประเทศไทย กลายเป็นแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

บางคนยอมรับที่จะขึ้นทะเบียนเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย กล่าวคือ เป็นคนต่างด้าวทั้งที่มีสัญชาติไทย อาทิ กรณีของนางสาวมาลัย ปลอดภัย^{๒๙} ซึ่งเป็นกะเหรี่ยงที่เกิดที่เมะริด พ่อแม่ก็เกิดที่เมะริด มาลัยเป็นคนที่ย้ายมาอาศัยจากกะเหรี่ยงไทยพลัดถิ่นแน่นอน รัฐบาลไทยอนุญาตให้คนในสถานการณ์เดียวกับมาลัยได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยแต่ยังถือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย มาลัยจึงถือ “บัตรผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า” ซึ่งเป็นบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองไทยออกให้ถือ

^{๒๙} เป็นกรณีหนึ่งในสองร้อยกรณีศึกษาเกี่ยวกับคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติในประเทศไทย โดย โครงการวิจัยและพัฒนา “เด็กไร้รัฐ” ใน พ.ศ.๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ โดยการสนับสนุนของมูลนิธิสาคาธราชแห่งชาติ

ในเบื้องต้นที่เธอและครอบครัวอพยพเข้ามาในประเทศไทย มาลัยในวันนี้ยังไร้สิทธิที่จะเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย และก็ยังไร้สัญชาติ ทั้งยังมีสถานะเป็นแรงงานต่างด้าว มาลัยไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวกับกรมการจัดหางาน เพราะไม่มีค่าธรรมเนียมการทำใบอนุญาตทำงาน มาลัยไม่ได้ติดอะไรมาก เธอยอมรับว่า เกิดในพม่า อาจจะมีสัญชาติพม่า แต่ในวันนี้ ซึ่งกลับบ้านในพม่าไม่ได้ ขอเพียงได้รับสถานะเป็นคนชอบด้วยกฎหมาย ก็พอ ขอเพียงมิใช่แรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในสายตาของรัฐไทยก็พอ

หรือกรณีของนางสุภาวดี³⁰ ซึ่งเป็นคนใต้ที่บิดามารดาเข้าไปอยู่ที่ย่างกุ้งในขณะที่เสียดินแดน สุภาวดีเกิดที่มะริด พ่อแม่ก็เกิดมะริด สุภาวดีก็เป็นคนไทยพลัดถิ่น สุภาวดีเคยถือบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองไทยออกให้ถือ แต่วันนี้ ได้รับอนุญาตให้เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ถาวรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เธอถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวที่ออกโดยฝ่ายบริหารของไทย ใบสำคัญนี้แสดงว่า อาศัยอยู่ในลักษณะถาวร แต่ก็ยังไร้สัญชาติ จึงเป็นแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยคนหนึ่งในประเทศไทย วันนี้ ไม่ใช่แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นคนต่างด้าว สุภาวดีซึ่งมีสามีเป็นคนสัญชาติไทยและมีบุตรสัญชาติไทย รอคอยที่จะเป็นคนสัญชาติไทย แม้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ก็อาจจะพอรับได้ แม้จะไม่อยากให้เป็นเช่นนั้น

หรือกรณีของนางรสิตา³¹ซึ่งเกิดในมะริดในช่วงเวลาที่เป็นของประเทศพม่าไปแล้ว บิดามารดาเป็นคนเชื้อชาติไทยซึ่งเกิดที่มะริดเหมือนกัน และอาศัยอยู่ก่อนการเสียมะริดให้อังกฤษ แม้ครอบครัวของรสิตาไม่เคยมีชื่อในทะเบียนราษฎรพม่า แต่ทางราชการไทยก็ถือว่า ครอบครัวของเธอมีสัญชาติพม่า รสิตาและบิดามารดาจำเป็นต้องออกจากมะริดกลับมาประเทศไทย รสิตาและครอบครัวปฏิเสธที่จะรับถิ่น รสิตาปฏิเสธที่จะขึ้นทะเบียนเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ปฏิเสธที่จะรับบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองไทยออกให้ถือ รวมไปถึงปฏิเสธที่จะขออนุญาตเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ถาวรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เหตุผลของรสิตาก็คือ เธอเป็นคนเชื้อชาติไทย เธอไม่ต้องการแปลงสัญชาติเป็นไทย เธอต้องการให้รัฐสภาไทยออกกฎหมายมาคืนสัญชาติไทยให้แก่เธอและคนไทยพลัดถิ่นจากมะริดทุกคน เธอไม่ยอมรับว่า เธอเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ในขณะที่ทางราชการไทยก็จะถือว่า เธอเป็นคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ความหวังของรสิตานั้นก็คือสัญชาติไทยโดยสมบูรณ์ มิใช่สัญชาติไทยประเภทที่ให้แกคนต่างด้าว

แล้วจะต้องใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการกำหนดวิธีปฏิบัติต่อทั้งมาลัย สุภาวดีและรสิตาอย่างไรดี ? ในวันนี้ พวกเขาอยู่อย่างปลอดภัยในประเทศไทย แต่ก็มีปัญหาการใช้สิทธิเข้าสู่สัญชาติไทยในลักษณะแตกต่างกัน แต่ที่เหมือนกันก็คือ ในสายตาของระบบกฎหมายและนโยบายของรัฐไทย พวกเขาเป็นแรงงานต่างด้าว เพราะพวกเขาไม่มีสัญชาติไทย แม้จะมีเชื้อชาติไทย

³⁰ เป็นกรณีหนึ่งในสองร้อยกรณีศึกษาเกี่ยวกับคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติในประเทศไทย โดย โครงการวิจัยและพัฒนา “เด็กไร้รัฐ” ใน พ.ศ. ๒๕๔๗ – ๒๕๔๘ โดยการสนับสนุนของมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

³¹ เป็นกรณีหนึ่งในสองร้อยกรณีศึกษาเกี่ยวกับคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติในประเทศไทย โดย โครงการวิจัยและพัฒนา “เด็กไร้รัฐ” ใน พ.ศ. ๒๕๔๗ – ๒๕๔๘ โดยการสนับสนุนของมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

ในวันนี้ มิใช่ว่า จะไม่มีทางออกแก่คนไทยพลัดถิ่นจากมะริด ยุทธศาสตร์จัดการสิทธิและสถานะบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๘ ยอมรับที่จะให้สัญชาติไทยแก่คนเชื้อชาติไทยที่กลับมาจากดินแดนที่เราเสียไปในอดีต แต่นั้นมิใช่สิ่งที่พวกเขารูสึกดี ความเอื้ออาทรที่พวกเขาต้องการ มิใช่แค่สัญชาติตามกฎหมาย แต่เป็นการยอมรับจากสังคมไทยว่า พวกเขามีคุณค่าต่างตัว เพียงรัฐสภาไทยใช้แนวคิดสมานฉันท์ออกกฎหมายเพื่อคืนสัญชาติไทยให้แก่ลูกหลานของคนไทยพลัดถิ่นที่กลับคืนสู่มาตุภูมิไทย ก็จะเป็นสิ่งที่ดีงามสำหรับคนเชื้อชาติไทยที่เราทอดทิ้งไว้ในพม่า แต่พวกเขาอาจจะเป็นคนรากหญ้า จึงยังไม่มีทางเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวสู่รัฐสภาไทย

และแม้ว่า คนไทยพลัดถิ่นส่วนหนึ่ง อาทิ กรณีของนางสาวมาลัยซึ่งยอมรับเพียงสถานะคนต่างตัวที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีของนางสุภาวดีที่พยายามยอมรับความเป็นคนไทยโดยการแปลงสัญชาติ แต่ความผันผวนน้อยนิดก็ยังไม่เกิดขึ้น ด้วยความล่าช้าของระบบราชการ

ในวันนี้ มาลัย สุภาวดี และรศิดา รวมถึงคนไทยพลัดถิ่นในสถานการณ์เดียวกันจึงยังเป็นแรงงานต่างด้าวประเภทหนึ่งในประเทศไทย เป็นที่น่าเสียดายที่จะต้องสรุปเช่นนี้ สิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็อาจมิใช่สิ่งที่ถูกต้องตามความเป็นจริง

การไม่ยอมรับให้คนต่างตัวที่หนีภัยความตายในค่ายพักพิงทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นนโยบายที่เหมาะสมแล้วหรือ ?

คำว่า “แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย” ก็น่าจะหมายถึงมนุษย์ในค่ายพักพิงตามแนวชายแดนไทยด้วย พวกเขาอาจจะทำงานในบริเวณค่าย หรือหลบหนีออกมาทำงานนอกค่าย ความเป็นจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้

โดยหลักการ แม้รัฐไทยจะไม่ยอมรับว่า มีผู้ลี้ภัยในประเทศไทย แต่ในความเป็นจริง ก็มีคนหนีภัยความตายเข้ามาในประเทศไทยไม่น้อยเลย และยังมีค่ายพักพิงที่รัฐไทยไม่ยอมรับว่า “ค่ายผู้ลี้ภัย” มีคนที่หนีภัยการสู้รบเข้ามาอาศัยอยู่ในค่ายหลายค่ายตามแนวชายแดนไทย ค่ายดังกล่าวเป็นผลของสมานฉันท์นิยมที่มีรัฐบาลไทยเป็นจุดศูนย์กลาง มีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและ UNHCR ในการดูแลบุคคลดังกล่าว มีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและองค์กรพัฒนาเอกชนในการดูแลแรงงานต่างด้าวที่หนีภัยความตายเข้ามาในประเทศไทย ไม่ว่ารัฐบาลจะเอื้ออาทรมากหรือน้อย สิ่งที่ไม่ปฏิเสธไม่ได้ ก็คือ คนหนีภัยการสู้รบหลายหมื่นก็ยังอยู่ในประเทศไทย และวันนี้ รัฐบาลไทยก็ยอมรับให้บุคคลดังกล่าวเรียนภาษาไทย คนเหล่านี้อาศัยอยู่ในค่ายพักพิงในประเทศไทยมาเป็นเวลาเกือบ ๑๐ ปี หรือกว่า ๑๐ ปี แล้วแต่กรณี

อยากตั้งข้อสังเกตว่า แนวคิดสมานฉันท์น่าจะต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในพื้นที่เล็กๆ นี้ด้วย

ทำไมต้องใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ?

งานเขียนนี้จะไม่กลับไปตีกรอบมากนักว่า ทำไมเราต้องใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการจัดการปัญหาแรงงานที่ไม่มีสัญชาติ ? ผู้เขียนคิดว่า สังคมไทยทั้งในมิติของประชาสังคมและสังคมทางการเมืองคงได้บทเรียนเพียงพอแล้วกับการใช้แนวคิดแบบรังเกียจเหยียดกันต่อคนอื่น (มักเป็นคนต่างด้าว) ในการจัดการความสัมพันธ์กับคนอื่นที่เข้ามาในสังคมไทย

ในช่วงสองสามปีหลังๆ นี้ สังคมไทยได้เผชิญประสบการณ์ที่อาจสรุปเป็นบทเรียนได้หลายครั้งว่า เมื่อเราเกลียดชังและไม่ยอมรับคนอื่นที่มีความแตกต่างจากเรา คนอื่นนั้นก็เกลียดชังและไม่ยอมรับเราเช่นกัน และความเกลียดชังดังกล่าวก็จะพัฒนาเป็นการใช้ความรุนแรงต่อกันได้ในที่สุด

บทเรียนที่ชัดเจนที่สุดที่ความเกลียดชังและความรุนแรงก่อให้เกิดความเกลียดชังและความรุนแรงก็คือ สถานการณ์ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งสังคมไทยก็ทั้งตกใจและเสียความอหังการไปมากแล้วกับความเกลียดชังที่คนบางกลุ่มในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีต่อประเทศไทย และมีความพยายามที่จะใช้ความรุนแรงเพื่อก่อความไม่สงบต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในพื้นที่ดังกล่าว

ต่อสถานการณ์ภาคใต้สุดของประเทศไทยนี้ กลุ่มคนไทยที่มีแนวคิดเชิงสังคมนิยม (Realism) ได้ยอมรับว่า สถานการณ์ความรุนแรงต่างๆ เกิดจากความไม่เข้าใจและไม่เข้าใจ จนทำให้กระบวนการพัฒนาไม่อาจเกิดขึ้นบนพื้นที่ดังกล่าว การแก้ปัญหาอย่างตรงประเด็นที่สุด ก็คือ การเข้าถึง ความเข้าใจ และการพัฒนา ซึ่งก็คือ การใช้แนวคิดสมานฉันท์เข้าจัดการความรู้สึกเกลียดชังและไม่ยอมรับซึ่งกันและกัน แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขโดยแนวคิดสมานฉันท์ก็ไม่าจะหยุดยั้งความรุนแรงได้โดยพลัน

ดังนั้นเห็นว่า หลายครั้งที่สถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เลวร้ายลง ก็มักจะเป็นการที่ผู้ก่อการร้ายตอบโต้คนไทยบางกลุ่ม (และที่น่าเสียดายที่กลุ่มหลังนี้มักเป็นนักการเมืองและข้าราชการ) ที่หันกลับไปใช้ความเกลียดชังและความรุนแรงในการจัดการสถานการณ์

ขอให้สังเกตว่า ความรุนแรงที่เกิดในภาคใต้เป็นการกระทำของคนในสังคมไทยที่ถูกทอดทิ้ง และถูกกดดันให้ถูกเชื่อว่า “เป็นคนมาเลย์” กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ผู้ถูกกระทำถูกทำให้เชื่อว่า คนต่างตัว คนต่างชาติ ทั้งๆ ที่โดยพิจารณาหลักฐานทางประวัติการก่อตั้งรัฐสมัยใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คนในสามจังหวัดชายใต้ภาคใต้เป็นคนสัญชาติไทยมากกว่า ๕ รุนแล้ว คนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ออกไปตั้งรกรากในต่างประเทศจึงไม่น่าจะเป็นคนสัญชาติของรัฐต่างประเทศใดเลย คนเชื้อชาติจีนก็อาจไม่มีสัญชาติจีนแต่อย่างใด คนเชื้อชาติมาเลย์ ก็อาจไม่ได้มีสัญชาติมาเลย์แต่อย่างใด แนวคิดที่จะบังคับให้คนในสามจังหวัดภาคใต้สุดสละสัญชาติจึงน่าจะเป็นแนวคิดที่ต้องทบทวน

กลับมายังบทเรียนของความเกลียดชังที่คนในประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศเขมรมีต่อประเทศไทย เราคงปฏิเสธได้ยากถึงความรู้สึกลบต่อสังคมไทยที่เกิดในความรู้สึกของคนในประเทศเพื่อนบ้าน ความเกลียดชังที่เกิดในคนบางกลุ่มจนลุกลามขึ้นมาใช้ความรุนแรงต่อสังคมไทยนั้น ปรากฏให้เห็นบ้างในพื้นที่สื่อมวลชนไทย แต่กลุ่มนักวิจัยและนักสัมมนาที่เข้าไปทำงานในสามประเทศดังกล่าวได้รับรู้เหตุการณ์อันเป็นรูปธรรมของความไม่ชอบคนไทยอยู่เป็นประจำ ดังนั้น ข้อเสนอแนะทางวิชาการและเชิงนโยบายให้มีการปรับทัศนคติของข้าราชการและสังคมไทยต่อแรงงานต่างชาติจากสามประเทศเพื่อนบ้านจึงเกิดขึ้น และดูเหมือนจะได้รับการสนองตอบ แม้จะไม่มากมายและรวดเร็วก็ตาม เราจะต้องฟื้นฟูบรรยากาศสมานฉันท์ขึ้นระหว่างประเทศไทยและมิตรประเทศอื่นในประชาคมโลก ทั้งนี้ โดยเริ่มต้นจากการใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการจัดการพลเมืองของประเทศเหล่านั้นที่มาอาศัยอยู่และทำงานในประเทศไทย

ทำไมคนในประเทศเพื่อนบ้านจึงมีความรู้สึกด้านลบต่อเรา ?

เราจะเอามือเปิดตา แล้วพยายามจะบอกคนอื่นและตัวเราเองก็ได้ว่า คนในสังคมภายในรัฐอื่นชอบประเทศไทยอย่างมาก แต่การทำเช่นนั้นไม่อาจแก้ปัญหาที่ปรากฏมีอยู่ และส่งผลกระทบต่อประเทศไทย และคนสัญชาติไทยอย่างมากในความเป็นจริง

หากเราพิจารณากลับไปในประวัติศาสตร์ความคิดและความสัมพันธ์ที่ประเทศไทยมีกับประเทศเพื่อนบ้าน เราจะพบบรรยากาศของความไม่เป็นมิตร การล่าเมืองขึ้น การยกทัพเพื่อตีเมือง หรือแม้แต่ในพื้นที่ของสื่อสารมวลชนของไทยในวันนี้ เราจะเห็นการฉายภาพคนจากประเทศเพื่อนบ้านในมุมของคนที่ต้องต่ำทั้งทางเศรษฐกิจและการศึกษา ในช่วงตอนที่เลวร้ายที่สุด ก็คือ การใช้สื่อโทรทัศน์และวิทยุของส่วนราชการไทยในการประชาสัมพันธ์ถึงความเป็นภัยต่อรัฐของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ในที่สุด โดยไม่ต้องสงสัยว่า การกระทำบนพื้นฐานทางความคิดที่มนุษยนิยมของฝ่ายไทยต่อแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวจึงนำมาซึ่งผลกระทบที่คนในประเทศเพื่อนบ้านสร้างขึ้นเพื่อแสดงถึงความเกลียดชังต่อประเทศไทย และธุรกิจไทยที่เข้าไปประกอบการในดินแดนของประเทศเหล่านี้ ผลสะท้อนกลับที่ชัดเจนมากที่ธุรกิจไทยในประเทศเพื่อนบ้านได้รับ ก็คือ การลุกขึ้นของชาวกัมพูชาในพนมเปญเพื่อทำลายทรัพย์สินของสถานทูตไทยในประเทศกัมพูชาและของนักธุรกิจไทยในประเทศกัมพูชา ในราว พ.ศ.๒๕๔๕

ในวันนี้ เราไม่เห็นสื่อประชาสัมพันธ์ในโทรทัศน์และวิทยุที่กล่าวหาว่า แรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นภัยต่อความมั่นคงอีกต่อไป ก็เรากลับยังรับรู้ถึงแนวคิดและเหตุการณ์ที่ไร้มนุษยธรรมต่อแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านอยู่อีกบ้าง อาทิ แนวคิดของภาคราชการไทยส่วนหนึ่งที่จะส่งกลับแรงงานหญิงต่างด้าวที่กำลังตั้งครรภ์ หรือเหตุการณ์ที่นายจ้างทำร้ายแรงงานต่างด้าวอย่างทารุณ

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่ชัดเจนและเป็นทางการอย่างมากที่แสดงออกโดยภาครัฐไทย ก็คือแนวคิดที่ยอมรับในสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวในประเทศไทย แม้ว่าพวกเขาเหล่านั้นจะเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย ในบรรยากาศของวันนี้ เราสัมผัสทั้งจากภาครัฐและภาคธุรกิจถึงความจำเป็นที่จะใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย และแม้ว่าแรงงานดังกล่าวจะเป็นคนที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอาศัยอยู่อย่างผิดกฎหมายก็ตาม เหตุผลของการปรับเปลี่ยนแนวคิดที่เป็นมนุษยนิยมต่อแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมากกว่าอดีตน่าจะมาจากบทเรียนที่ได้จากอดีต หากเราลงทุนด้วยความเกลียดชังและความใจแคบแต่แรงงานต่างด้าว เราก็จะได้ความเกลียดชังและความใจแคบกลับคืนเป็นผลลัพธ์จากคนในสังคมภายในประเทศเหล่านั้น

ผลที่คาดว่าจะได้รับหากมีการเปิดพื้นที่ในสังคมสมานฉันท์แก่แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย

ในการใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการจัดการปัญหาแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยนั้น ก็คือการลงทุนเพื่อสร้างบรรยากาศสมานฉันท์ขึ้นในระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทางของคนต่างด้าวนั้น ความสำเร็จของการปฏิบัติการณ์นี้ ก็คือ การเปิดพื้นที่ยินยอมของแรงงานจากต่างประเทศในสังคมสมานฉันท์ของไทย และขยายผลไปทำให้แรงงานไทยในต่างประเทศมีที่ยืนในสังคมสมานฉันท์ในประเทศอื่นเช่นกัน ความสัมพันธ์อันดีระหว่างมนุษยนิยมนำไปสู่ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

แต่ในส่วนองแรงงานต่างด้าวไร้รัฐที่ไม่อาจกลับสู่ประเทศต้นทางได้³² การเปิดพื้นที่ขึ้นในสังคมसानอันท์ให้ ก็จะเป็นการลงทุนทางจิตวิทยามวลชนที่จะทำให้คนต่างด้าวที่ต้องอาศัยอยู่ต่อไปบนแผ่นดินไทยมีลักษณะเป็นต้นทุนทางสังคมที่สร้างสรรค์มากกว่าทำลาย เราจะไม่เผชิญกับการก่อการร้ายจากคนที่ถูกกดดันทางสังคมและเศรษฐกิจ สังคมไทยจะประกอบไปด้วยแรงงานของมนุษย์ที่ดิ้นรนที่ประกอบกันเป็น “พลเมืองที่ดี” หรือ “กำลังแห่งแผ่นดินที่ดี”

โดยแนวคิดसानอันท์ที่เติบโตในสังคมไทย ภาพของความไม่สงบของสถานการณ์ภาคใต้ก็จะดับลงอย่างรวดเร็วและจะไม่เกิดขึ้นอีก หรือภาพความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สินที่ผู้ลงทุนไทยเคยประสบในประเทศกัมพูชาก็จะไม่เกิดขึ้นอีก

การปรับกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย เพื่อสร้างสังคมसानอันท์สำหรับแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย

ในภาษากฎหมาย เราเรียก “คนไม่มีสัญชาติของรัฐใด” ว่า “เป็นคนต่างด้าว(alien) ในรัฐนั้น” และโดยแนวคิดแบบชาตินิยม รัฐมักให้ความสำคัญแก่ “คนชาติ (national)” มากกว่าคนต่างด้าว รัฐไทยก็เช่นกัน อาทิ รัฐไทยยอมรับให้เสรีภาพแทบจะสมบูรณ์และเด็ดขาดแก่คนสัญชาติไทยที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานไทย ในขณะที่รัฐไทยจำกัดเสรีภาพอย่างมากมายหากคนที่ประสงค์จะเข้าสู่ตลาดแรงงานไทยเป็นคนต่างด้าว³³ หรือในเรื่องของการถือครองอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย รัฐไทยยอมรับสิทธิของคนสัญชาติไทยที่จะถือครองที่ดินในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์ แต่รัฐไทยกลับจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวในการถือครองที่ดิน³⁴ โดยเฉพาะคนต่างด้าวที่ไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจ³⁵ หรือในเรื่องสิทธิในการลงทุน กฎหมายของรัฐไทยก็รับรองสิทธิดังกล่าวของคนชาติในลักษณะที่สมบูรณ์ ในขณะที่กฎหมายนี้กลับจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวที่จะลงทุนในประเทศไทย³⁶ โดยเฉพาะคนต่างด้าวที่ไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจ³⁷

³² ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะพวกเขานั้นเกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ชั้นบรรพบุรุษ แต่พิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติไทยไม่ได้ หรือไม่อาจกลับไปยังประเทศต้นทาง เนื่องจากไม่อาจพิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติของประเทศต้นทาง หรือเสี่ยงภัยต่อชีวิต หากจะต้องกลับไปยังประเทศต้นทาง

³³ โปรดดู พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

³⁴ โปรดดูมาตรา ๘๖ – มาตรา ๑๐๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗

³⁵ ดังจะเห็นว่า หากเป็นคนต่างด้าวที่มีกำลังทางเศรษฐกิจและทำงานหรือลงทุนในธุรกิจที่รัฐบาลไทยเห็นว่า มีคุณประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทย คนต่างด้าวนั้นก็อาจถือครองที่ดินได้ โดยใช้กฎหมายพิเศษมายกเว้นกฎหมายทั่วไป ตัวอย่างของกฎหมายพิเศษที่ให้สิทธิถือครองที่ดินแก่คนต่างด้าวรายวย ก็คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๑ พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นต้น

³⁶ โปรดดู พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๒

³⁷ ดังจะเห็นว่า หากเป็นคนต่างด้าวที่มีกำลังทางเศรษฐกิจและทำงานหรือลงทุนในธุรกิจที่รัฐบาลไทยเห็นว่า มีคุณประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทย คนต่างด้าวนั้นก็อาจลงทุนได้จนสามารถครอบงำกิจการที่ลงทุนได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยใช้กฎหมายพิเศษมายกเว้นกฎหมายทั่วไป ตัวอย่างของกฎหมายพิเศษที่ให้สิทธิเสรีภาพในการลงทุนแก่คนต่างด้าวรายวย ก็คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๑ พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นต้น อีกเช่นกัน การลงทุนของคนต่างด้าวจะต้องเกิน ๒ ล้านบาทเสมอ ดังนั้น การประกอบการรายย่อยจึงทำไม่ได้เลย

การจำกัดสิทธิที่รัฐเจ้าดินแดนมีต่อคนต่างด้าวอาจไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบมากนัก หากคนต่างด้าวทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมี “สัญชาติ” ของรัฐใดรัฐหนึ่งบนโลกอย่างแท้จริงหรือ อาจอาศัยอยู่ในประเทศที่ตนมีสัญชาติได้อย่างมีความปลอดภัยในชีวิต เพราะเมื่อประเทศไทยจำกัดสิทธิเสรีภาพในการทำงานของเขา เขาก็สามารถกลับไปใช้สิทธิได้ในประเทศที่เขา มีสัญชาติได้

ประเทศไทยอาจกำหนดกฎหมายภายในของประเทศไทยอย่างไรก็ได้ หากเราไม่แยแสว่า คนสัญชาติไทยที่ไปอาศัยอยู่ในต่างประเทศจะถูกปฏิบัติในลักษณะต่างตอบแทนอย่างไร

ในปัจจุบัน เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการประกอบอาชีพและคุ้มครองคนสัญชาติของตนในต่างประเทศ รัฐจึงมักจะสร้างแนวคิดมนุษยนิยมและสมานฉันท์ในการจัดการปัญหาสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศของตน

สำหรับงานเขียนฉบับนี้ ผู้เขียนใครจะนำผู้อ่านมาไตร่ตรองและทบทวนกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย ตลอดจนทัศนคติของคนในสังคมไทยในส่วนของที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวที่มาใช้แรงงานทั้งกายและสมองในประเทศไทย ความเป็นไปได้หรือไม่ที่สังคมสมานฉันท์จะเกิดขึ้นสำหรับแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยภายใต้กฎหมาย นโยบาย และแนวคิดของสังคมไทยที่กำลังเป็นอยู่ ?

กฎหมายไทยยอมรับให้คนต่างด้าวที่ยากจนและด้อยการศึกษาเข้ามาทำงานในประเทศไทย หรือไม่ ?

มาตรา ๑๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ที่มีผลในปัจจุบันบัญญัติห้ามมิให้ฝ่ายบริหารของรัฐอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว อะไรคือผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลักษณะนี้ ? เป็นที่ชัดเจนว่ากฎหมายไม่เห็นควรให้คนต่างด้าวที่ด้อยการศึกษาเข้ามาเมืองประเทศไทย เพราะอะไรกฎหมายไทยจึงบัญญัติเช่นนั้น ?

นอกจากนั้น เราพบว่า มาตรา ๑๒ (๒) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติห้ามอนุญาตให้สิทธิเข้าเมืองไทยแก่คนต่างด้าวที่ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีที่เข้ามาในราชอาณาจักร และมาตรา ๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ยังกำหนดห้ามอนุญาตให้สิทธิเข้าเมืองแก่คนต่างด้าวที่ไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศ อะไรคือแนวคิดอันเป็นพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลักษณะนี้ ? ดูเหมือนว่า กฎหมายไทยจะไม่เห็นชอบที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวยากจนเข้ามาในประเทศไทย ? ประเทศไทยต้อนรับเพียงแค่นักท่องเที่ยวที่ร่ำรวยและมีการศึกษาเท่านั้นหรือ ?

ในอดีต เราได้รับคำอธิบายว่า อาชีพกรรมกรหรืออาชีพที่ใช้แรงงานกายเป็นอาชีพของคนสัญชาติไทยจำนวนไม่น้อย ดังนั้น การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพดังกล่าว จึงเป็นผลร้ายที่อาจทำให้คนสัญชาติไทยตกงาน และตกเป็นภาระของประเทศไทย

แต่ในวันนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ เพราะคนสัญชาติไทยในปัจจุบันไม่มีค่านิยมที่จะทำงานไร้ฝีมือที่เสี่ยงและสกปรก และคนสัญชาติไทยที่ยังยอมรับที่จะทำงานดังกล่าวก็พอใจที่จะไปทำงานดังกล่าวในต่างประเทศซึ่งให้ค่าแรงมากกว่า แต่ผู้ประกอบการในประเทศไทยก็ไม่อาจจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างในมาตรฐานราคาเดียวกับนายจ้างในต่างประเทศ แล้วรัฐบาลจะอย่างไรดีเพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย ?

รัฐบาลไทยแก้ปัญหาความขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในตลาดแรงงานไทยอย่างไร ?

เมื่อไม่มีแรงงานไร้ฝีมือสัญชาติไทยที่ยอมรับทำงานบางประเภทที่มีการเสนอจ้างในตลาดแรงงานไทย ก็จำเป็นต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้แทน เนื่องจากมีแรงงานต่างด้าวที่สมัครใจเข้ารับจ้างทำงานดังกล่าวในราคาที่นายจ้างในประเทศไทยเสนอจ้างได้ โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศที่มีพรมแดนประชิดติดแดนไทย เป็นแรงงานที่นายจ้างนิยมจ้างมากที่สุด มากกว่าแรงงานที่มาจากตอนใต้ของจีน หรือจากเอเชียใต้ หรือแรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย³⁸

ความไม่ชอบมาพากลในทางกฎหมายเกิดขึ้นใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ

ในประการแรก การนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อจ้างงานไร้ฝีมือเป็นการกระทำที่ผิดมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

ในประการที่สอง การจ้างงานคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยแล้ว ก็จะทำให้นายจ้างมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แทนที่รัฐบาลจะแก้มาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อที่จะสามารถนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือที่ถูกกฎหมาย รัฐบาลกลับไปใช้มาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒³⁸ เพื่้อนุญาตให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานอาศัยอยู่เพื่อทำงานต่อไปอย่างถูกกฎหมาย และใช้มาตรา ๑๒ (๒) แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ เพื่อบอกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ให้สิทธิอาศัยในระหว่างรอการส่งกลับ เพื่อให้มาทำงานไร้ฝีมือที่ขาดแคลนในตลาดแรงงานไทย เรามักเรียก “กรรมวิธี” ดังกล่าวว่า “การขึ้นทะเบียนแรงงาน” ซึ่งผลก็คือ เป็นการให้สิทธิอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการจ้างแรงงาน โดยคนต่างด้าวนั้นยังมีสถานภาพเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แล้วแนวคิดดังนี้อาจถือได้ว่า เป็นแนวคิดमानชนนัหรือไม่ ?

³⁸ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี จะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้”

การยอมรับให้แรงงานไร้ฝีมือมีสิทธิอาศัยในพื้นที่ที่มีการจ้างแรงงาน โดยยังถือว่าเป็นคนเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย เป็นการกระทำที่ขัดต่อแนวคิดสมานฉันท์หรือไม่ ?

คำตอบก็คือ ความสมานฉันท์มันเกิดแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ กล่าวคือ คนต่างด้าวดังกล่าวแม้จะไม่ถูกตำรวจจับเมื่อทำงาน แต่ก็ยังมีสภาพเป็นคนผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ดังนั้น ความพยายามที่จะทำให้แรงงานไร้ฝีมือที่ขึ้นทะเบียนแรงงานไว้กับกระทรวงแรงงานเป็นแรงงานที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองด้วย จึงเป็นสิ่งที่ควรทำ หากจะใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือดังกล่าว เพื่อที่จะสามารถให้สถานะคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายแก่คนต่างด้าวยากจนและด้อยการศึกษามาทำงานไร้ฝีมือ ก็จะต้องแก้ไขบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๒ ที่เกี่ยวข้อง ดังอ้างถึงข้างต้น โดยไม่ควรเอาความเป็นแรงงานที่ทำงานด้วยกำลังกายและไร้ฝีมือมาเป็นเงื่อนไขการห้ามเข้าเมือง ทั้งยังไม่ควรเอาความเป็นคนที่ด้อยกำลังทางเศรษฐกิจมาเป็นเงื่อนไขการห้ามเข้าเมือง หากจะกังวลว่า คนสัญชาติไทยที่ยากจนและไร้การศึกษาจะถูกแย่งงาน ก็ควรจะไปแก้ปัญหานั้นที่ผู้ว่าจ้าง โดยกำหนดให้ต้องมีหน้าที่จ้างงานคนสัญชาติไทยก่อน เมื่อไม่เพียงพอแล้ว จึงค่อยมีอำนาจที่จะไปว่าจ้างคนต่างด้าว

และหากจะยอมรับให้คนต่างด้าวยากจนและไร้ฝีมือเข้ามาทำงานได้ ทั้งนี้ อาจจะโดยการแก้มาตรา ๑๒ ให้ถูกต้องตามสถานการณ์จริง หรือโดยการหลบไปใช้บทบัญญัติพิเศษตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ก็ตาม

คนต่างด้าวที่ร่ำรวยและมีการศึกษาดีไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมจริงหรือไม่ ?

ท่ามกลางเรื่องหลายเรื่องที่รัฐไทยปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในลักษณะที่ไม่สมานฉันท์นิยม ก็ยังมีอีกเรื่องที่จะต้องหยิบยกมาพิจารณา กล่าวคือ ปัญหาทัศนคติที่ว่า คนต่างด้าวเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ คนต่างด้าวก็เป็นมนุษย์ที่อาจมีดีหรือเลวดังเช่นคนสัญชาติ ความเป็นภัยต่อรัฐน่าจะเกิดขึ้นได้ทั้งในคนต่างด้าวหรือคนสัญชาติ

จึงไม่ใช่เพราะเหตุที่คนต่างด้าวเป็นภัยต่อรัฐจึงทำให้มีความชอบธรรมที่รัฐหนึ่งจะไม่ยอมรับให้สิทธิในการทำงานแก่คนต่างด้าวในลักษณะที่เท่าเทียมกับคนชาตินั้น การจำกัดเสรีภาพในการทำงานของคนต่างด้าวก็อาจจะเป็นสิ่งที่พอเข้าใจ เพราะคนต่างด้าวนั้นก็ย่อมจะมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ในทรัพยากรที่อยู่ในประเทศที่ตนมีสัญชาติ การที่สิทธิในการเข้าสู่ทรัพยากรจะน้อยลงในประเทศที่ตนเป็นคนต่างด้าว กรณีก็น่าจะไม่ใช่ว่าเรื่องที่ทำให้ชีวิตไร้ทางออก เมื่อคนต่างด้าวต้องการที่จะใช้สิทธิในเสรีภาพที่สมบูรณ์เขาก็จะต้องกลับไปใช้สิทธิในประเทศของเขาหรือละทิ้งสัญชาติเดิม และร้องขอมีสัญชาติของประเทศที่ตนประสงค์จะใช้สิทธิในเสรีภาพที่จะทำงานอย่างสมบูรณ์

การไม่ยอมแยกแยะแรงงานต่างด้าวไร้สัญชาติออกจากแรงงานต่างด้าวที่มีสัญชาตินั้น เป็นนโยบายของรัฐไทยที่ถูกต้องแล้วหรือ ?

ดูเหมือนว่า การจำกัดเสรีภาพในการทำงานของคนต่างด้าวที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศ น่าจะเป็นสิ่งที่เข้าใจได้และชอบธรรม แต่หากเป็นกรณีของคนไร้สัญชาติที่มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย ก็เกิดความสงสัยว่า เมื่อบุคคลดังกล่าวจัดเป็นคนต่างด้าวที่ไม่อาจถูกส่งกลับออกนอกประเทศไทย การใช้สิทธิในเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ที่สุดในประเทศไทย ก็น่าจะเป็นการกระทำที่ก่อประโยชน์มากที่สุดต่อบุคคลนั้นเอง และสังคมไทย การไม่ยอมแยกแยะแรงงานต่างด้าวไร้สัญชาติที่มีความกลมกลืนทางสังคมและวัฒนธรรมกับสังคมไทยออกจากแรงงานไร้สัญชาติที่ยังไม่มีความกลมกลืนใดๆ กับสังคมไทยเป็นการกระทำที่เหมาะสมดีแล้วหรือ ? โดยประสบการณ์ของรัฐไทย การปฏิเสธสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวที่ไม่อาจกลับประเทศต้นทางเป็นสิ่งที่ห้ามตลอดในกฎหมายของไทย³⁹ แต่ในข้อเท็จจริง ฝ่ายปกครองของรัฐไทยก็ต้องผ่อนปรนให้คนต่างด้าวที่ไม่อาจผลักดันออกไปจากประเทศไทย ทำงานได้เพื่อเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว แต่การไม่ยอมรับรับรองสิทธิที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ให้บทเรียนด้านลบอย่างยิ่งต่อสังคมไทย เมื่อมนุษย์จำต้องทำงานเพื่อยังชีพเพื่อยูรอด การมีกฎหมายมาทำให้การทำงานของคนต่างด้าวบางกลุ่มเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเลี่ยงกฎหมายเกิดขึ้นจากฝ่ายคนต่างด้าวที่จำต้องทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพ และเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไร้ศีลธรรมใช้ความผิดกฎหมายของการทำงานนี้เป็นโอกาสในการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ความสงสัย

เราทุกคนในโลกตระหนักดีว่า สันติภาพเป็นสภาวะที่เอื้อต่อความสุขของมนุษย์ ความมีสัญชาติไทยหรือไม่ ไม่น่าจะมาเป็นข้อจำกัดความสุขของมนุษย์ และเราทุกคนในโลกตระหนักดีว่า มนุษย์แทบทุกคนต้องทำงาน เพราะการทำงานเป็นหนทางในการประกอบอาชีพ ปัญหาการหาเลี้ยงปากท้องเป็นปัญหาที่มนุษย์ต้องเผชิญตามธรรมชาติ สิทธิในการทำมาหาเลี้ยงชีพจึงเป็นสิทธิมนุษยชน การห้ามทำงานอันนำมาสู่ความหิวและความอดอยากจึงเป็นสิ่งที่ไม่ได้โดยหลักมนุษยธรรม ความเป็นไทยหรือต่างด้าวก็ไม่น่าจะมีความชอบธรรมที่จะมาเกี่ยวข้อง ความसानจันท์ที่จะเกิดแก่มนุษย์ในเรื่องการทำงาน ก็คือการไม่ทำให้มนุษย์ต้องจมมิดในความอดอยากในปัจเจกยังชีพ สิ่งเหล่านี้ไม่รวมถึงการสะสมทรัพย์ในลักษณะที่เป็นวัตถุนิยม ซึ่งการจำกัดเสรีภาพของคนต่างด้าวที่จะกอบโกยความร่ำรวยในประเทศที่ตนไม่มีสัญชาติก็น่าจะทำได้ และก็ทำกัน

ในสังคมसानจันท์ การจำกัดเสรีภาพในการทำงานของแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยจนทำให้แรงงานนี้ขาดไร้ปัจเจกยังชีพอันสมควร ก็น่าจะเป็นสิ่งที่ผิดหลักสิทธิมนุษยชน กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศ แต่การที่แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยกอบโกยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรไทยออกไปจากประเทศไทยจนเกินกว่าสัดส่วนที่เป็นธรรม ก็น่าจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนที่มีอาศัยอยู่ในสังคมไทยเช่นกัน จะต้องแสวงหาจุดสมดุลในการจัดการปัญหาของแรงงานที่ไม่มีสัญชาติसानจันท์นิยมอาจจะเป็นกลไกที่ดีที่สุดที่จะเจรจาหรือระหว่างมนุษย์ที่แบ่งปันวินาทีที่อยู่ร่วมกันบนโลกใบนี้

³⁹ กล่าวคือ ทั้งโดย ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ พ.ศ.๒๕๑๕ และ พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 4

การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย

สิทธิแรงงานในกระแสโลกาภิวัตน์พัฒนา

Worker's Rights in Globalization Era

โดย

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ

มูลนิธิอารมย์พงศ์พจน์

๖

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

สิทธิแรงงานคือสิทธิมนุษยชน (Worker Rights are Human Rights).....	4
เครือข่ายการจ้างงานในกระแสโลกาภิวัตน์.....	7
สิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนในกระแสพัฒนาโลกาภิวัตน์.....	10
มุมมองใหม่...มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ.....	12
บทสำรวจ ความคิดเห็นลูกจ้างและผู้ประกอบการ เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ.....	14
บทวิพากษ์ มาตรฐานแรงงานไทย มรท.8001-2546	17
มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ : ความหมายและความสำคัญ.....	21
กรณีศึกษา ความรับผิดชอบทางสังคม 8000 (Social Accountability 8000) กับมาตรฐานกฎหมายแรงงานไทย	29
ภาคผนวก ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)	34

สิทธิแรงงานในกระแสโลกาภิวัตน์พัฒนา

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ

กล่าวนำ

คนเราทุกวันนี้ ความข้องเกี่ยวในโลกมีมาก อย่างอาหารการกินอะไรที่เราได้ศึกษาว่าเป็นของไทย มันก็มาจากที่ไกลๆ เยอะ ฐานของการดำรงชีวิต เศรษฐกิจของประเทศ แม้แต่คนงานพม่าที่ช่วยเราไม่รู้ก็เรื่อง ทั้งก่อสร้าง ทั้งงานบ้าน และทำให้แรงงานราคาถูกด้วย เราได้ใช้ของถูก แต่ใจเรามองเขาเป็นแต่เรื่องต่างดาว เรารู้สึกเป็นของแปลกแยกจากตัวเรา เวลาพูดถึงจึงมักจะพูดในแง่ลบ มีการพูดให้คนตื่นกลัวว่า พม่าจะเผาเมือง จะยึดเมือง วิธีที่เราพูดถึงความสัมพันธ์กับโลกกว้างของเรา ก็ยังมองจากมุมที่คับแคบ ไม่อาจสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนได้

การต่อต้านขัดขืนกับโลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่น่าสนใจ คือเราไม่ควรตามกระแสโลกาภิวัตน์แบบซื้อป้อ เหมือนเขาเปิดเสรีเราก็เปิดเสรี แข่งกันนำตารางการเปิดเสรีของประเทศไทยไปอวดในที่ประชุมนานาชาติ แต่ไม่มองภาวะของระบบสังคมเศรษฐกิจของเราเลยว่าจริงๆ แล้ว ควรจะเปิดเรื่องใดแค่ไหน เมื่อไหร่และควรมีเงื่อนไขอย่างไร

ถามว่า โลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นต้องการรังแกคนจนไหม เขาก็บอกไม่มีเจตนาดังใจจะรังแกคนจนหรอก แต่ว่าระเบียบเศรษฐกิจมันมีกติกาหลายอย่างที่ทำให้คนจนไม่มีสิทธิ

ผมคิดว่าเราควรมองเรื่องโลกาภิวัตน์ว่าเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน คนต่างระดับของสังคมต่างพื้นที่ก็จะมีประสบการณ์โลกาภิวัตน์ต่างกัน...กระแสโลกาภิวัตน์มันไม่สามารถหยุดยั้งด้วยตัวเองได้ หากปล่อยให้ตลาดและทุนเป็นตัวนำโดยลำพัง ยิ่งจะสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมมากขึ้น

สุริชัย หวันแก้ว

บางตอนในบทสัมภาษณ์ "โลกกว้างจิตแคบ" ยุคโลกาภิวัตน์

จดหมายข่าวการเมืองใหม่ ปีที่ 2 ฉบับที่ 5 มี.ค.-เม.ย.2545 : น.2-9

รายงานฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามสร้างฐานความคิด ความรู้ และความเข้าใจต่อสิทธิแรงงาน และสิทธิมนุษยชน หรือมิติคุณค่าทางสังคมของโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีผลกระทบสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและสถานภาพการจ้างงานและคุณภาพชีวิตแรงงานอย่างใกล้ชิดในช่วงหลายปีที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน

โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ เท่าที่เข้าใจ คือ กระบวนการเปิดขยายตลาดเสรีทั่วโลก ขับเคลื่อนด้วยพลังทุนข้ามชาติคือมหาอำนาจตะวันตก องค์การการค้าโลก (WTO) ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีจุดหมายสำคัญ คือ การเปิดเสรีทางการค้า (Liberalization) การลดอำนาจรัฐในการควบคุมเศรษฐกิจ (Deregulation) และกระบวนการถ่ายโอนกิจการภาครัฐสู่เอกชน (Privatization)

อย่างไรก็ตาม ได้เกิดกระแสการขยายตัวของขบวนการประชาสังคมหรือภาคประชาชนที่รวมตัวเคลื่อนไหวต่อต้านโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ การค้าเสรีหรือการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ เราอาจเรียกว่าเป็นโลกาภิวัตน์ทางสังคม-การเมือง ซึ่งปรากฏในมาตรฐาน 3 ด้าน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ

1. **มาตรฐานสิทธิมนุษยชน** คือ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิแรงงาน ห้ามใช้แรงงานบังคับ
2. **มาตรฐานด้านสิทธิแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ** เช่น แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน คำนี้ถึงระบบนิเวศ
3. **มาตรฐานการปกครองที่ดี หรือการบริหารกิจการที่โปร่งใสสุจริต** เช่น การต้องมีบรรษัทภิบาล ธรรมาภิบาล การพัฒนาประชาธิปไตย ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

รายงานการศึกษา เรื่อง **"มิติทางสังคม ของโลกาภิวัตน์"** ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความหมายของโลกาภิวัตน์ว่า⁽¹⁾

"เป็นกระบวนการประสานเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ เข้าด้วยกันอย่างรวดเร็ว โดยมีแรงผลักดันจากการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน และการไหลของทุนและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสื่อสารไปพร้อมๆ กัน โลกาภิวัตน์กระทบสถานประกอบการและคนงานเกือบทุกประเทศในโลกทั้งที่อยู่ในภาคการผลิต และภาคบริการ ผลที่ตามมาก็คือ กำลังแรงงานส่วนใหญ่ของโลกต่างประสบผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างประเทศ" รายงานฉบับนี้ ได้กล่าวถึงผลกระทบต่องานและแรงงาน สรุปได้ ดังนี้

1. **โลกาภิวัตน์** ส่งผลกระทบไม่เท่าเทียมระยะยาวต่อรายได้ในกลุ่มอาชีพที่แตกต่างกัน มีบางกลุ่มได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่น เช่น แรงงานที่มีทักษะจะได้รับรายได้ที่ต่างจากแรงงานไร้ทักษะ หรือแรงงานเขตเมืองจะได้รับรายได้มากกว่าแรงงานจากชนบท
2. **โลกาภิวัตน์** ก่อให้เกิดการไหลเข้าออกของเงินทุนอย่างเสรีระหว่างประเทศที่ไม่แน่นอน ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเปราะบาง ส่งผลต่อการค้า การผลิต การจ้างงาน ตลาดการเงิน เกิดข้อโต้แย้งเรื่องความไม่ยั่งยืนของเงินทุนระยะสั้น

⁽¹⁾ ส่วนวิเคราะห์สัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม "สู่เศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ที่ยั่งยืนในเชิงสังคม" อนุสารแรงงาน มีนาคม 2545 น.11-14

3. **โลกาภิวัตน์** ไม่สามารถลดการเลือกปฏิบัติทางเพศ ผู้หญิงยังคงทำงานที่มีค่าแรงต่ำ มีความไม่มั่นคงและสภาพการทำงานที่เลวร้าย

4. **โลกาภิวัตน์** ส่งผลต่อความไม่มั่นคงในหน้าที่การงาน คนงานยังคงตกงานเนื่องจากการแข่งขันจากสินค้านำเข้า การนำเทคโนโลยีเข้ามาทดแทนคนงาน ความไม่คงที่ของความต้องการแรงงานมีผลต่อแรงงานที่มีทักษะต่ำ ซึ่งมีแนวโน้มเผชิญต่อความไม่มั่นคงในงานสูง

5. **โลกาภิวัตน์** ทำให้เกิดการเคลื่อนย้าย การมีงานทำจากภาคการผลิตสู่ภาคการบริการ การจ้างงานในภาคการผลิตส่งออกเพิ่มมากขึ้น

6. **โลกาภิวัตน์** มีความสัมพันธ์กับการมีงานทำ เนื่องจากความต้องการแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงง่าย เกิดแบบแผนใหม่ในการมีงานทำ คือ **รูปแบบการมีงานทำที่ไม่มีมาตรฐาน (non standard) และไม่ปกติ** การมีงานทำแบบไม่มีมาตรฐานของหลายสถานประกอบการจะเพิ่มขึ้นจำนวนมาก นับแต่กลางปี 1970 งานบางเวลาเพิ่มมากขึ้น การจ้างงานชั่วคราวเพิ่มมากขึ้น การมีงานทำที่ไม่มีมาตรฐานจะเป็นรูปแบบของการมีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง ไม่มีการเขียนสัญญาจ้างงานหรือไม่มีการคุ้มครองทางสังคมตามกฎหมาย แรงงานหญิงส่วนมากมักเข้าสู่การมีงานที่ไม่มีมาตรฐาน เช่น การทำงานบางเวลา เนื่องจากสามารถได้รับค่าจ้างและได้รับผิดชอบครอบครัวได้พร้อมกัน รูปแบบการมีงานทำที่ไม่มีมาตรฐานจะพบบ่อยในภาคเศรษฐกิจที่ไม่ปรากฏชัดเจนในการแข่งขันระหว่างประเทศ

จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกำหนดกฎระเบียบให้เกิดความคุ้มครองทางสังคมแก่คนงานที่ทำงานไม่มีมาตรฐานหรืองานนอกระบบ ดังนั้น **การขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมคนงานเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญ**

7. คนงานเองคิดว่าการเปลี่ยนงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ เป็นเรื่องดีและไม่ได้เห็นว่าเป็นเรื่องเสี่ยงที่จะตกงาน การเพิ่มของการทำงานที่ไม่มีมาตรฐาน ไม่มีผลต่อความมั่นคงในการทำงาน สำหรับงานชั่วคราว คนงานที่เข้ามาสู่งานประเภทนี้โดยสมัครใจมีสัดส่วนที่น้อยมาก แต่สำหรับอาชีพบางประเภท เช่น โปรแกรมเมอร์ และผู้เชี่ยวชาญ การจ้างงานชั่วคราวจะทำให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาได้มากกว่างานประจำที่มีนายจ้างเพียงคนเดียว

8. ความกังวลในเรื่องผลกระทบทางสังคมของโลกาภิวัตน์มีเพิ่มขึ้นนับแต่มีการก่อตั้ง WTO ซึ่งมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า **ความมั่งคั่งโดยรวมของโลกเพิ่มขึ้น แต่ไปกระจุกอยู่กับกลุ่มเล็ก ๆ เท่านั้น ขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ของโลกยังไม่มีสภาพที่ดีขึ้น ประชากรหลายล้านคนยังมีชีวิตอยู่ในความยากจนอย่างมาก** คนจึงคิดถึงเรื่องความยุติธรรมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม คงเป็นไปได้ที่จะย้อนคืนสู่วิถีเศรษฐกิจแบบเดิม

เพื่อให้กระบวนการโลกาภิวัตน์เป็นประโยชน์ต่อคนทำงานส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ILO เสนอให้ประเทศต่างๆ ต้องดำเนินนโยบายส่งเสริมโอกาสการ**มีงานทำที่มีคุณค่า** (DECENT WORK) ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ คือ⁽²⁾

1. **สิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน** (Fundamental Rights at work) ได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ห้ามการบังคับใช้แรงงาน คำนึงถึงแรงงานเด็ก การห้ามเลือกปฏิบัติ และสิทธิรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ส่วนใหญ่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO ที่ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกดำเนินการ
2. **ส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำ** (Productive Employment) ได้แก่ การมีงานทำที่มั่นคง ต่อเนื่อง การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การเข้าถึงตลาด และสินเชื่อ ฯลฯ
3. **การขยายความคุ้มครองทางสังคม** (Social Protection) ได้แก่ หลักประกันสังคม อาชีวนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน การศึกษา ฯลฯ
4. **การมีผู้แทนและมีส่วนร่วม** (Social Dialogue) เพื่อเป็นหลักประกันในการกำหนดนโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับแรงงาน

สิทธิแรงงานคือสิทธิมนุษยชน (Worker Rights are Human Rights)

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2545 มาตรา 3 อธิบาย **"สิทธิมนุษยชน"** หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

เพราะฉะนั้น การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแรงงานในสังคมไทย คงไม่สามารถพิจารณาการปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายแรงงานไทย หรือเฉพาะกฎหมายที่กระทรวงแรงงานดูแลบังคับใช้อยู่เท่านั้น หากต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเคยรับรองหรือเข้าเป็นภาคีแล้วด้วย เช่น อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศบางฉบับ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ.1948 ฯลฯ รวมถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภาคเอกชน หรือกฎเกณฑ์จรรยาบรรณทางการค้าที่บริษัทคู่ค้าต้องปฏิบัติตาม หรือที่บางคนเรียกว่า Code of Conduct

ขอบเขตของสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ครอบคลุมสิทธิเสรีภาพ 5 ประเภท ที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ว่าสิทธิใดมาก่อน หรือสำคัญกว่ากัน ได้แก่⁽³⁾

⁽³⁾ ตราวุฒิ ประทุมราช, **เครื่องมือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ** จัดพิมพ์โดย คณะทำงานไทยเพื่อจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน, 2547 : น.4-5

1. **สิทธิพลเมือง** ได้แก่ สิทธิในการได้รับสัญชาติ สิทธิในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิเคลื่อนย้ายหรือเลือกถิ่นที่อยู่ในประเทศ

2. **สิทธิทางการเมือง** ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมกับรัฐ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม การชุมนุมโดยสงบ

3. **สิทธิทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานโดยอิสระ ได้รับค่าจ้างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ

4. **สิทธิทางสังคม** ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครอง และสร้างครอบครัว

5. **สิทธิทางวัฒนธรรม** ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่น เสรีภาพการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติตามวัฒนธรรม ประเพณีแห่งท้องถิ่นของตนเอง การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงโดยไม่มีใครบังคับ

การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ปรากฏในรัฐธรรมนูญ กฎหมายภายในประเทศ สนธิสัญญา กติกาสากลและอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่อาจมีปัญหากการบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายบางฉบับจะมีสารบัญญัติที่ขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชนหรือมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เช่น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทย กำหนดให้ลูกจ้างที่มีสัญชาติไทยและอายุ 20 ปี มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน และเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้ กำหนดให้ลูกจ้างภาคเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจตั้งสหภาพแรงงานแบ่งแยกกัน **ไม่ให้รวมตัวกันได้** ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ฯลฯ ไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพต่อรองได้ นอกจากนี้ อำนาจอรัญยังมีบทบาทเข้าแทรกแซงควบคุมกระบวนการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหภาพแรงงานโดยผ่านระบบการจดทะเบียนอนุมัติหลายประการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่า ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดมากที่สุด มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากที่สุด และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

หลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเราควรจะตระหนักรู้เพื่อมีส่วนร่วมสร้างเสริมวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมให้ยั่งยืน ได้แก่

1. **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** หมายถึง เกณฑ์ปฏิบัติที่สังคมให้คุณค่าความเป็นมนุษย์คนหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงบุคคลนั้น จะมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นคนจนหรือคนรวย เป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง กรรมกร เป็นนายแพทย์ เจ้าของที่ดิน หรือเกษตรกร ก็มีความเป็นคนเท่าเทียมกัน ที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน นั่น เสมอกันในฐานะความเป็นมนุษย์ เช่น จะบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาสไม่ได้ การค้ามนุษย์เหมือนทรัพย์สินสิ่งของไม่ได้ เป็นต้น

หลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ 3 มาตรา คือ

⇒ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง (มาตรา 4)

⇒ การใช้อำนาจขององค์กรรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (มาตรา 26)

⇒ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ (มาตรา 28) เช่น คดีเลิกจ้างนักข่าวที่เป็นกรรมการและสมาชิกสหภาพแรงงานไอทีวี ฝ่ายลูกจ้างได้อ้างมาตรา 41 ซึ่งคุ้มครองลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการสื่อสารมวลชนให้มีเสรีภาพในการเสนอข่าว แสดงความคิดเห็นโดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น พร้อมกับอ้างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ทำให้นักข่าวที่ถูกเลิกจ้างชนะคดีโดยศาลแรงงานกลางได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2548 ให้บริษัท ไอทีวี รับนักข่าว 21 คนที่ถูกเลิกจ้างเข้าทำงานและจ่ายค่าเสียหายเท่ากับอัตราค่าจ้างสุดท้ายนับแต่วันที่เลิกจ้างจนถึงวันที่รับเข้าทำงาน

2. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของรัฐ กล่าวคือ ห้ามรัฐออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าให้สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

3. หลักว่าด้วยความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ ด้วยชีวิตว่าสังคมนั้นเคารพสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่อย่างไร? ก็คือ ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน มิใช่หมายถึงทุกคนต้องได้รับเท่ากัน แต่หมายความว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันต้องปฏิบัติต่อกันด้วยหลักการเดียวกัน เช่น หลายบริษัทกำหนดระเบียบข้อบังคับในการทำงานให้แรงงานหญิงและแรงงานชายมีอายุเกษียณแตกต่างกัน ทั้งที่ทำงานในสภาพลักษณะเดียวกันมาตลอด ซึ่งเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติงานทำได้

การเลือกปฏิบัติย่อมทำได้ ถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เป็นธรรมเพราะข้อจำกัด หรือความจำเป็นของบุคคลนั้น เช่น ให้แรงงานเด็กแบกยกของเบากว่าแรงงานผู้ใหญ่ ถือเป็นเรื่องเลือกปฏิบัติที่ยอมรับได้ เพราะเด็กมีข้อจำกัดทางร่างกายที่ไม่แข็งแรงเท่าผู้ใหญ่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน"

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม"

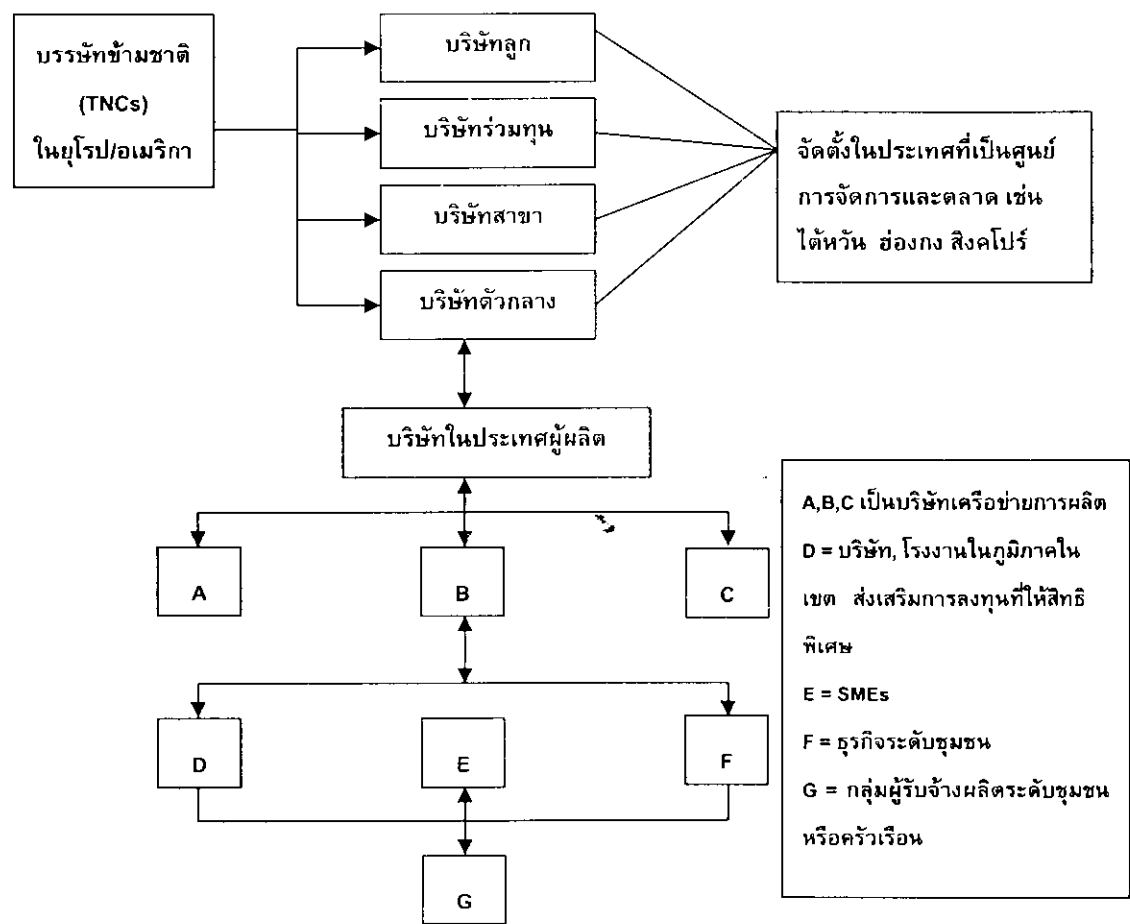
พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มีบางมาตราที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน เช่น ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะ

หรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้ (มาตรา 15) ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างไม่ว่าจะมีสัญญาชาติ ศาสนา หรือเพศใด (มาตรา 89)

เครือข่ายการจ้างงานในกระแสโลกาภิวัตน์⁽⁴⁾

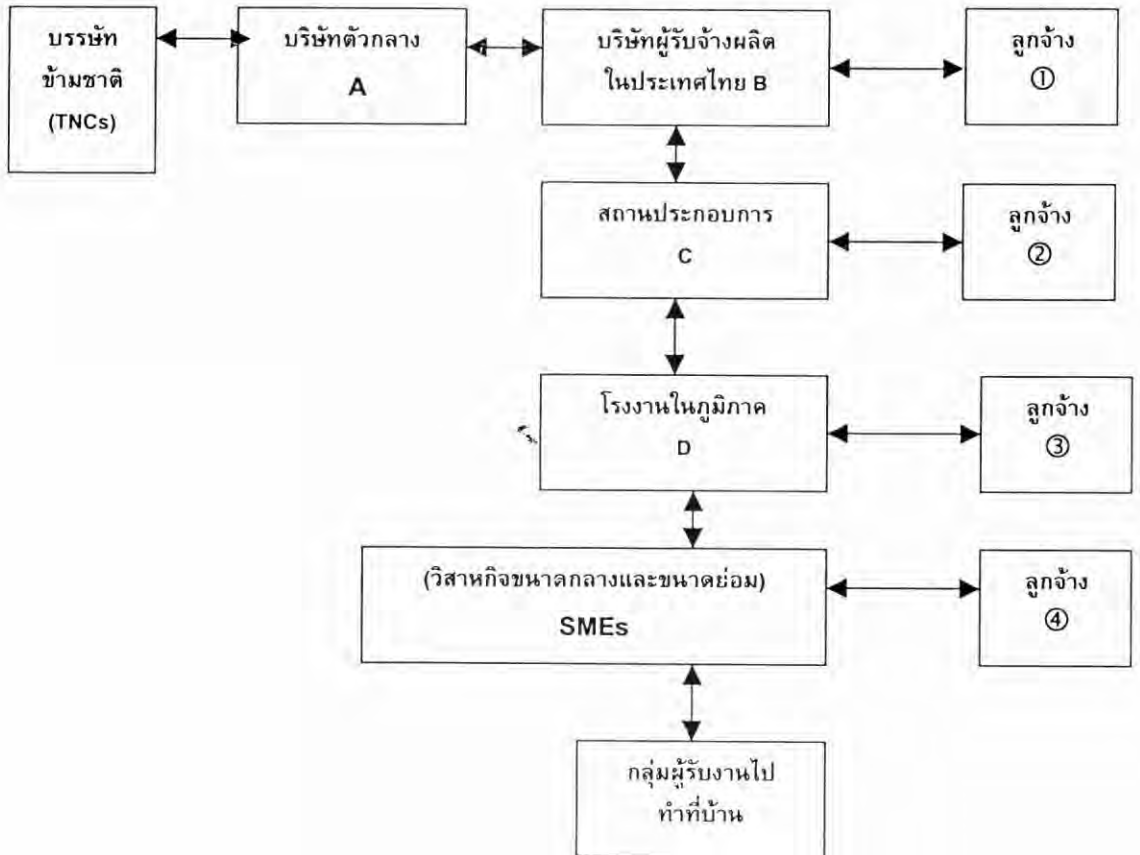
บริษัทข้ามชาติและกลุ่มทุนเอกชน ได้คิดค้นรูปแบบของบริษัทลูก บริษัทร่วมทุน บริษัทสาขาหรือบริษัทตัวกลางในประเทศผู้ผลิต โดยอาศัยสัญญาในทางแพ่ง เช่น สัญญาการซื้อขาย สัญญาจ้างทำของ สัญญาจะซื้อจะขาย สัญญาตัวแทนนายหน้าหรือสัญญาชนิดพิเศษต่าง ๆ เพื่ออำพรางหรือตัดความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือความสัมพันธ์ลักษณะนายจ้างกับลูกจ้างในการจ้างงาน เพื่อนายจ้างหรือบริษัทข้ามชาติจะสามารถลดต้นทุนเอาเปรียบแรงงาน โดยหลุดพ้นความรับผิดชอบตามกฎหมายแรงงานทุกฉบับ รวมทั้งกฎหมายประกันสังคมด้วย

เมื่อพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ในการจ้างเหมาช่วงในระดับระหว่างประเทศจะพบรูปแบบการจ้างที่เป็นสายการผลิตระหว่างประเทศดังนี้



⁽⁴⁾ สรุปปรับปรุงจากชฤทธิ์ มีสิทธิ์ "การจ้างเหมาช่วงในระดับสากล ผลกระทบในทางกฎหมายและนโยบายต่อแรงงานหญิง" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง อุตสาหกรรมสิ่งทอ และตัดเย็บเสื้อผ้า หลังระบบโควต้า 2548, 21 ธันวาคม 2546 ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์

การจ้างเหมาช่วง โดยกระจายงานออกนอกสถานประกอบการ ปัจจุบันมีแพร่หลายลงสู่ชนบท และชุมชนท้องถิ่นจำนวนมาก จนเกิดกลุ่มชาวบ้านผลิตเพื่อขายและกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมากมาย ดังนี้



ตามแผนผังข้างต้น

- ❑ บริษัทข้ามชาติ(TNCs) ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ในสายการผลิต
- ❑ A รับผิดชอบ B ตามสัญญาว่าจ้างหรือสัญญาทางแพ่งเท่านั้น
A ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ต่อลูกจ้างของ B
- ❑ กลุ่ม E ไม่จ่ายเงินดังกล่าวแก่ ④ ④ สามารถบังคับตามกฎหมายกับ E,D,C และ B (B = ผู้รับเหมาขั้นต้น)
- ❑ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่จะได้รับประโยชน์ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 บางส่วนและตามกฎหมายกระทรวง ปี 2547 ที่ออกมานั้น ต้องเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านในงานที่ใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์การผลิตในการทำงานจากนายจ้างเท่านั้น

คำอธิบายแผนผัง

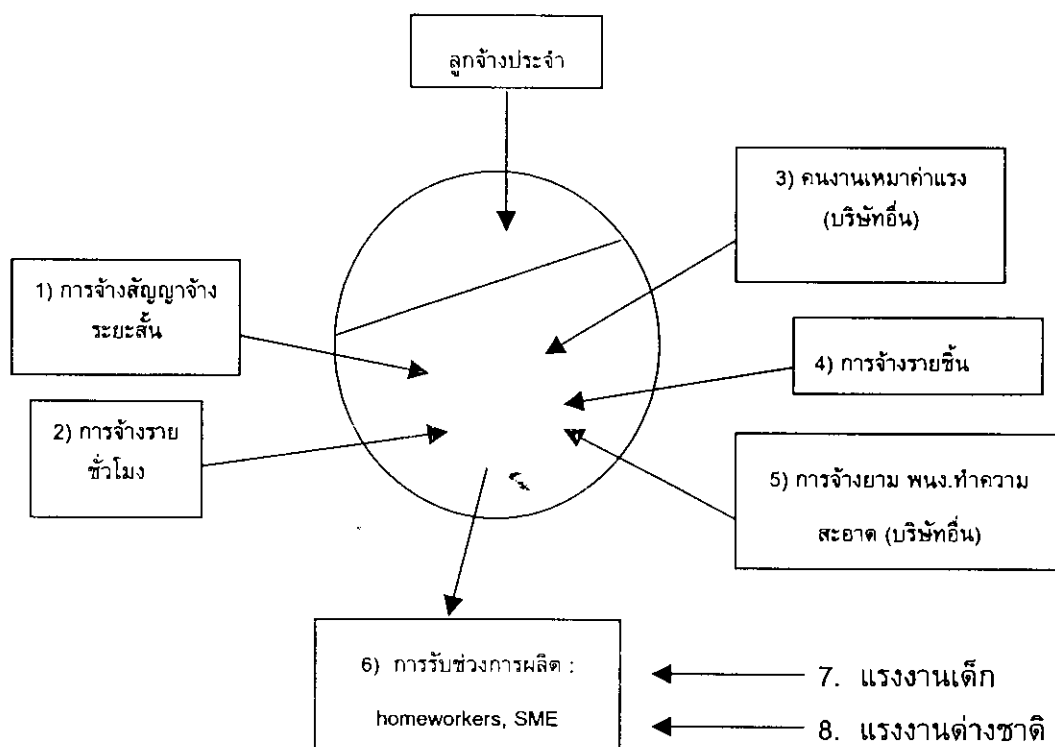
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 12 กำหนดความรับผิดชอบไว้เพียงเงินบางประเภทกล่าวคือ **เงินค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินสะสม และเงินสมทบตามพระราชบัญญัติ 2541** เท่านั้น โดยให้ลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วงเรียกเงิנדังกล่าวจากนายจ้างของตนและไล่สายความรับผิดชอบไปจนถึง**ผู้รับเหมาขั้นต้น**เท่านั้น เมื่อผู้รับเหมาช่วงขึ้นไต่อภาระหนี้แล้ว มีสิทธิไล่เบี้ยเอากับนายจ้างผู้ที่ไม่จ่ายเงินแก่ลูกจ้าง

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในกลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546) มีข้อสรุปว่า⁽⁵⁾

เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับโลกาภิวัตน์ การแข่งขันเสรี ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจปี 2541 นายจ้างในปัจจุบันจึงมักจะมองว่า การหักเงินสมทบประกันสังคมกลายมาเป็น **"ค่าใช้จ่าย"** ของผู้ประกอบการ (cost) เป็นการต่อต้านทุนการผลิต ซึ่งต้องควบคุมหรือลดให้ต่ำไว้ ดังนั้น ภาครัฐจึงพยายามแข่งขันด้วยการลดต้นทุนการผลิต โดยปรับโครงสร้างการจ้างงานใหม่เพื่อ**สร้างความยืดหยุ่นในการจ้างงาน (employment flexibility)** เป้าหมายของบริษัท คือ การลดคนงานลง (downsizing) และหันมาใช้การจ้างงานที่มีลักษณะชั่วคราวมากขึ้น เช่น (1) การใช้สัญญาจ้างงานระยะสั้น (2) การจ้างงานแบบรายชั่วโมง (3) การจ้างงานแบบเหมาช่วง หรือเหมาค่าแรง (4) การจ้างงานแบบรายชิ้น (5) การให้บริษัทเอกชนเข้ามารับช่วงการจัดบริการบางอย่างในบริษัท เช่น การรักษาความปลอดภัย การทำความสะอาด ฯลฯ (6) การใช้ระบบรับช่วงเพื่อผลิตสินค้าให้โรงงาน (outsourcing) และ (7) การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาใช้ ขณะเดียวกัน รัฐได้ตอบสนองความต้องการของภาครัฐกิจในการนำเอาแรงงานราคาถูกเข้ามาใช้ผ่านการปรับโครงสร้างการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้กับคณะกรรมการส่วนภูมิภาค (wage flexibility) ดังนั้น การปรับตัวของทุนนิยมเพื่อฟื้นตัวออกจากวิกฤตจึงเป็น**ต้นทุนทางสังคม** ซึ่งถูกผลักให้เป็นภาระต่อผู้ใช้แรงงานและชนชั้นล่างในสังคมไทย ให้เป็นผู้เสียสละเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นมาอีกครั้ง

⁽⁵⁾ รวมบทคัดย่อยางงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2546 : น.12-13

โครงสร้างการจ้างงานใหม่ในสถานประกอบการ



สิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน ในกระแสพัฒนาโลกาภิวัตน์

พม่า เป็นประเทศที่ถูกตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนและการละเมิดสิทธิแรงงานโดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และหน่วยงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นองค์การนิรโทษกรรมสากล องค์การ Human Rights Watch สหพันธ์แรงงานทั้งในประเทศพม่าและระหว่างประเทศ เป็นต้น มีข้อมูลปรากฏชัดเจนว่า มีการบังคับใช้แรงงานนักโทษ แรงงานเด็กและแรงงานผู้ใหญ่อย่างกว้างขวางเพื่อไปสร้างถนน ทางรถไฟ และสะพานเพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต้อนรับนักลงทุนและนักท่องเที่ยวต่างชาติ เด็กอายุ 13-15 ปี ถูกกองทัพพม่าบังคับให้เป็นลูกหาบส่งเสบียง เกณฑ์ไปสู้รบกับศัตรูของกองทัพ เด็กหลายร้อยคนถูกจับข้อหามีส่วนร่วมประท้วงทางการเมือง โดยถูกศาลทหารจำคุกเป็นเวลานานในศาลผู้ใหญ่ หรือถูกบังคับให้ไปทำงานในค่ายกักกันแรงงานที่โหดร้าย เป็นต้น ทำให้สหภาพยุโรปตัดสินใจระงับการให้สิทธิพิเศษ จีเอสพี ที่เคยให้แก่พม่า (ผู้จัดการรายวัน, 19 ธันวาคม 2539 : น.2 และ 17 มกราคม 2540 : น.5)

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีคลินตัน ก็เคยลงนามอนุมัติการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่า สาเหตุสำคัญคือ ห้ามบริษัทจากสหรัฐเข้าไปลงทุนโครงการใหม่ในพม่า (กรุงเทพธุรกิจ, 23 เมษายน 2540 : น.6) ประธานาธิบดีสมัยต่อมา ก็ได้เห็นชอบให้ยืดเวลาการคว่ำบาตรเศรษฐกิจพม่าต่อไป

เมื่อปี 2545 มีข่าวในหนังสือพิมพ์หลายฉบับว่า กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Public Employees' Retirement Fund : Cal PERs) ได้ประกาศถอนการลงทุนกว่า 45,000 ล้านบาทในตลาดทุน 4 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทย โดยนำเอาปัจจัยต่างๆ เช่น ด้านการเงิน กฎระเบียบในการคุ้มครองผู้ลงทุน และที่สำคัญปัจจัยเรื่องการปฏิบัติต่อแรงงาน มาเป็นเหตุในการถอนการลงทุนด้วย

เมื่อปี 2539 บริษัท บางกอกเรียบบอร์ ในเครือสหพัฒน์ ซึ่งรับจ้างผลิตรองเท้าที่ห้องตัด คือ "รีบอค" ของสหรัฐได้จ้างแรงงานกะเหยิงกว่า 200 คนเข้าทำงานที่โรงงานแม่สอด จังหวัดตาก (แรงงานทั้งหมดมาจากค่ายพักพิงชั่วคราวห้วยกระโหลก ห่างจากโรงงานราว 7 กิโลเมตร) ได้ถูกหน่วยสิทธิมนุษยชนมาตรฐานผลิตภัณฑ์รีบอค (Reebok Human Right Production Standard) ซึ่งเป็นหน่วยงานของบริษัทรีบอค อินเตอร์เนชั่นแนล สหรัฐอเมริกา คู่ค้าของบริษัทเรียบบอร์ตรวจสอบการละเมิดสิทธิแรงงาน เพราะจ่ายค่าจ้างแรงงานกะเหยิงไม่เท่ากับแรงงานไทย

บริษัทรีบอค ที่สหรัฐส่งจดหมายถึงบริษัทบางกอกเรียบบอร์ยื่นเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1. ให้เลิกโรงงานแห่งนี้ 2. ให้จ่ายค่าแรงกะเหยิงเหล่านี้เท่ากับแรงงานโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ บริษัทบางกอกเรียบบอร์ชี้แจงว่า สามารถปฏิบัติตามได้ แต่ต้องมีความชัดเจนว่า กฎหมายไทยให้ความคุ้มครองคนงานเหล่านี้ นอกจากนี้กฎหมายและคำสั่งของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังขาดความสอดคล้องและชัดเจนเพียงพอที่จะให้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน สร้างความลำบากใจแก่บริษัท และเกิดกระแสสื่อมวลชนบางส่วนในลักษณะสับสนในเรื่องเจตนาของบริษัทต่อการดำเนินงานที่อำเภอแม่สอด ซึ่งล้วนไม่ก่อให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์ต่อภาพลักษณ์ของบริษัทและกระทบต่อภาพลักษณ์อันดีของลูกค้าของบริษัทด้วย จึงตัดสินใจหยุดพักดำเนินงานของโรงงานชั่วคราว⁽⁶⁾

การเปิดการค้าเสรี ไม่ใช่การแข่งขันทางการค้าโดยเสรีและเป็นธรรมเสมอไป เพราะเป็นเรื่องโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจการต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศในระบบทุนนิยมครอบงำโลกด้วยบางประเทศจำเป็นต้องปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของตนเองทั้งโดยมาตรการทางภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ได้มีความพยายามเชื่อมโยงสิทธิแรงงานหรือมาตรฐานแรงงานเข้ากับการค้าด้วยเหตุผลคือ ความเป็นธรรมในการแข่งขัน จริยธรรม และคุณธรรมโดยประเด็นที่นำมาถกเถียงมากที่สุดคือ สิทธิแรงงาน ในหมวดที่ว่าด้วย สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human rights) ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นปณิธานสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานเมื่อการประชุมใหญ่ ILO ปี 2541 ถือเป็นมาตรฐานแรงงานหลัก (Core labour standard) รวมไปถึงความปลอดภัยในการทำงาน

⁽⁶⁾ สุกลักษณ์ กาญจนขุนดี "กองทัพสำรองแรงงาน" ผู้จัดการรายวัน, 31 ก.ค.2539 : น.9

ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป เสนอให้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่การพิจารณาของ WTO ในการประชุมระดับรัฐมนตรี โดยสหรัฐอเมริกาเสนอให้จัดตั้งคณะทำงานเรื่องการค้าและแรงงาน (Working Group on Trade and Labour) เพื่อตรวจสอบประเด็นต่างๆ เช่น การค้ากับมาตรฐานแรงงานหลัก สำหรับสหภาพยุโรปก็ให้ความสำคัญกับมาตรฐานแรงงาน ได้มีมติให้ WTO อนุญาตให้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักมาใช้เป็นเครื่องจูงใจในระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป แต่แนวคิดดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากประเทศกำลังพัฒนา สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2542 คัดค้านการนำเรื่องแรงงานและสิทธิมนุษยชนพิจารณาใน WTO ผลการประชุมคณะอนุกรรมการเจรจาการค้าภายใต้ WTO ครั้งที่ 3/2542 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2542 เห็นว่า ข้อเสนอของสหภาพยุโรปเป็นไปในเชิงสร้างสรรค์ ควรให้นำมาพิจารณาภายใต้เงื่อนไขการประชุมรอบ WTO และไม่นำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเป็นเงื่อนไขภายใต้ WTO แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะไม่มีข้อกำหนดเงื่อนไขมาตรฐานแรงงานในเวทีการค้าโลก แต่ประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปก็ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้ประกอบการส่งออกจะต้องพัฒนามาตรฐานแรงงาน เพื่อป้องกันข้อกีดกันทางการค้าและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน⁽⁷⁾

มุมมองใหม่...มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงานกับการค้าที่เรามองได้สองแง่ คือ แง่มุมแรก มองในแง่ลบในระยะสั้น ก็ย่อมเป็นการกีดกันทางการค้า แต่มองในแง่บวก เป็นสิ่งดีในระยะยาวที่บังคับให้เราพัฒนาหรือเจริญขึ้น คือ **แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น** ในขณะเดียวกันก็ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตในที่สุด ดังข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้ามีคุณภาพชีวิตในการทำงานสูงกว่า และสินค้าของประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าก็ผ่านการสร้างนวัตกรรมต่างๆ และมีคุณภาพสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนา⁽⁸⁾

ความเห็นข้างต้น สอดคล้องกับมุมมองของผู้ประกอบการบางคนที่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานเป็นสิ่งสำคัญในเวทีการค้าระหว่างประเทศ เพราะเข้าใจถึงประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ผู้ร่วมค้า และแรงงาน เช่น

นายสมชาย ทรงศักดิ์ กรรมการผู้จัดการบริษัทนูลักษณ์ จำกัด (มหาชน) กล่าวว่า

"ถ้าเรามองลึกๆ แล้ว จะเห็นว่ามาตรฐานแรงงานไม่ใช่เพียงแค่สิ่งที่เราจะต้องทำเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้า แต่มาตรฐานแรงงานเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงาน จะทำให้คุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงานดีขึ้น พร้อมกับศักยภาพในการผลิตและคุณภาพของสินค้าที่เพิ่มขึ้น ถ้าเรามีมาตรฐานแรงงานที่ดี พนักงานก็จะมีความเป็นอยู่ที่ดี คุณภาพชีวิตดีขึ้นพนักงานก็จะตั้งใจทำงาน สินค้าที่ผลิตออก

⁽⁷⁾ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน "คู่มือมาตรฐานแรงงานเพื่อการส่งออก สำหรับสถานประกอบการ" (2546) น.13

⁽⁸⁾ โชคชัย สุทธาเวช "มาตรฐานแรงงาน+การค้าโลก = การอุปปากกันของสิทธิสภาพแรงงานกับทุนนิยม?" *จดหมายข่าวแรงงานปริทัศน์*, กุมภาพันธ์ 2547 น.9 มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์ จัดพิมพ์

มากจะมีคุณภาพที่ดี สินค้าคุณภาพดีขณะที่ต้นทุนการผลิตต่ำลงเพราะการสูญเสียน้อยลง ทำให้สามารถแข่งขันในตลาดได้⁽⁹⁾

นายสมบูรณ์ เจือเสถียรรัตน์ กรรมการบริหารบริษัท ไทยการ์เมนต์ เอ็กซ์พอร์ต จำกัด และเลขาธิการสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย กล่าวว่า

"ตลาดหลักของเราอยู่ที่สหรัฐอเมริกา 80% ยุโรป 10% ที่เหลือก็กระจายออกไป ซึ่งลูกค้าในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นลูกค้าที่สนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิแรงงาน

ปัจจุบันเวลาที่ลูกค้าลงสินค้ากับเรา สิ่งแรกที่เขามาดูไม่ใช่เรื่องของราคา และคุณภาพสินค้า แต่สิ่งที่เขามาดู คือ เรื่องการใช้แรงงาน ตรวจสอบว่าโรงงานของเรา มีสภาพการจ้าง การทำงานอย่างไรบ้าง มีการจ่ายค่าแรงถูกต้องตามกฎหมายไหม มีระบบป้องกันการประจบอันตรรายหรือไม่ สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ลูกค้ามาดูเป็นอันดับแรก ถ้าเกณฑ์เหล่านี้ผ่านถึงจะมากอยู่ในเรื่องคุณภาพสินค้า เรื่องของราคา เรื่องของ Order ถ้าไม่ผ่านอย่างอื่นไม่ต้องคุย ตรงนี้เป็นหัวใจหลักของการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน"⁽¹⁰⁾

อย่างไรก็ตาม ยังมีความเข้าใจผิดจากฝ่ายต่างๆ อีกมาก เกี่ยวกับการส่งเสริมมาตรฐานแรงงาน คิดว่าเป็นการเพิ่มภาระต้นทุนแก่ผู้ผลิตซึ่งไม่จริง เพราะมาตรฐานแรงงานที่เป็นมาตรฐานหลักส่วนใหญ่แล้วเป็นการมุ่งเน้นที่การให้สิทธิในการรวมตัว การเจรจาต่อรองของคณงาน การไม่ใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ การไม่เลือกปฏิบัติ เหล่านี้ ไม่ได้เป็นภาระทางการเงินแต่อย่างใด ส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานอยู่แล้ว และพบว่ามีความเข้าใจผิดในหมู่นักธุรกิจผู้ประกอบการว่ามาตรฐานแรงงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง มีการพูดกันถึงขั้นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะไปให้ค่าจ้างแรงงานในไทยเท่ากับค่าแรงในยุโรปและอเมริกา ซึ่งอันที่จริงแล้วมาตรฐานแรงงานหาได้เกี่ยวกับค่าจ้างแรงงานเลย ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเหล่านี้ นำมาสู่ทัศนคติที่ผิดพลาดและปฏิกิริยาทางลบ

เป้าหมายของการรณรงค์เรียกร้องในเรื่องการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานนั้นอยู่ที่เรียกร้องให้บรรษัทข้ามชาติที่มีอิทธิพล และกำไรมหาศาลเข้ามารับผิดชอบต่อแรงงานและสังคม ไม่ใช่ผลักภาระให้ผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนาต้องรับผิดชอบในปัญหานี้แต่ลำพัง⁽¹¹⁾

⁽⁹⁾ อนุสารแรงงาน, ปีที่ 10 ฉบับที่ 9/2546 น.16 จัดพิมพ์โดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

⁽¹⁰⁾ อนุสารแรงงาน, ปีที่ 10 ฉบับที่ 8/2546 น.15-16 จัดพิมพ์โดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

⁽¹¹⁾ ศักดินา นัตถกุล ณ อุรุยา "มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ ข้อคิดจากผู้เชี่ยวชาญเยอรมัน" จัดพิมพ์ข่าวแรงงานปริทัศน์, มิถุนายน 2545 : น.8-9 มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ จัดพิมพ์

บทสำรวจ ความคิดเห็นลูกจ้างและผู้ประกอบการ เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ

ลูกจ้างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ

เพื่อทราบความคิดเห็นของผู้นำสหภาพแรงงานในเรื่องเกี่ยวกับการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ เมื่อปี 2540 มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ (โดยบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ และศิริโรจน์ คล้ามไพบูลย์) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นเรื่องนี้ภายใต้หัวข้อ “ความเข้าใจของผู้นำแรงงานต่อสิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ” โดยมีผู้นำสหภาพตอบมาทั้งหมด 110 คน พบว่า ผู้นำแรงงานส่วนใหญ่ 51.8% ไม่เห็นด้วยกับท่าทีของรัฐบาลอาเซียน (รวมทั้งประเทศไทย) ที่ต่อต้านการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ เพราะเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องมีมาตรฐานแรงงานที่เป็นสากล เป็นการปฏิบัติตามหลักการค้าเสรีที่เป็นธรรมและรัฐบาลส่วนใหญ่มีลักษณะอำนาจนิยม สำหรับผู้เห็นด้วยกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเชื่อมโยงสิทธิการจัดตั้งองค์กรแรงงาน สิทธิการเจรจาต่อรอง และสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน กับการค้าระหว่างประเทศตามลำดับ

รายงานวิจัย เรื่อง “โครงการศึกษาแนวทางการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานหญิงในสถานประกอบกิจการสู่การแข่งขันทางการค้า” โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2545) พบว่า ถึงแม้ว่าลูกจ้างส่วนใหญ่จะไม่ทราบถึงความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศก็ตาม แต่มากกว่าร้อยละ 72 ของพนักงานลูกจ้างทั้งชายและหญิงเห็นว่า หากมีการนำมาตรฐานแรงงานมาเป็นประเด็นหรือเงื่อนไขสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ จะมีผลให้การปฏิบัติงานของแรงงานดีขึ้น ในขณะที่ประมาณร้อยละ 25 มีความเห็นว่าไม่มีผลทำให้การปฏิบัติงานเปลี่ยนแปลง และประมาณร้อยละ 1 เท่านั้นเห็นว่าจะทำให้การปฏิบัติงานแย่ลง

ผู้มีความเห็นว่า จะให้การปฏิบัติงานของลูกจ้างดีขึ้นเนื่องจากคาดว่าจะการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ จะก่อให้เกิดผลด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ช่วยป้องกันมิให้นายจ้างเอาเปรียบแรงงาน
- ก่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน และมีมาตรฐานในการทำงาน
- ส่งเสริมให้พนักงานลูกจ้างทำงานได้มีประสิทธิภาพ
- ทำให้มีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง รวมตัวกัน มีสิทธิมีความยุติธรรมมากขึ้น
- ทำให้พนักงานลูกจ้างมีความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิต และรายได้ดีขึ้น
- ทำให้มีการดูแลให้สถานประกอบกิจการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น

- ทำให้พนักงานได้รับสวัสดิการดีขึ้น
- ส่งเสริมการมีมาตรฐานเท่าเทียมกับต่างประเทศ สามารถส่งออกต่างประเทศต่าง ๆ ได้มากขึ้น
- ช่วยขจัดปัญหาเรื่องแรงงานเด็ก
- ทำให้แรงงานได้รับค่าจ้างยุติธรรม มีความเท่าเทียม มีกำลังใจทำงานและกระตือรือร้นในการทำงาน
- ช่วยสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ประเทศพัฒนาขึ้น
- ทำให้ภาครัฐสามารถควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายได้มากขึ้น

ผู้ประกอบการกับความพร้อมในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากล⁽¹²⁾

ผลงานวิจัยของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่า สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังมิได้รับผลกระทบจากการกีดกันทางการค้า ด้วยการนำมาตรฐานแรงงานสากลหรือมาตรฐานแรงงานเอกชนมาเกี่ยวข้องกับการค้า ดังนั้นจึงไม่มีความรู้หรือความคุ้นเคยกับมาตรฐานแรงงานดังกล่าว มาตรฐานที่รู้จักคุ้นเคยส่วนใหญ่ คือ มาตรฐาน ISO 9000 ISO 14000 ซึ่งในกลุ่มตัวอย่างของลูกจ้างก็เป็นลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาถึงแนวโน้มของความสามารถในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากล ปรากฏว่านายจ้างในสถานประกอบการกิจการกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากกว่าร้อยละ 90 คิดว่าสถานประกอบการกิจการของตนสามารถปฏิบัติได้ตามข้อกำหนดของมาตรฐานสากลในเรื่องเกี่ยวกับ

- ⇒ การไม่สนับสนุนหรือทำการใช้แรงงานบังคับ
- ⇒ การไม่เข้าไปแทรกแซงสิทธิในการดำเนินกิจกรรมของลูกจ้าง
- ⇒ ไม่ให้มีพฤติกรรมบังคับขู่เข็ญคุกคามการกระทำทารุณต่อลูกจ้าง
- ⇒ ไม่กระทำหรือสนับสนุนการใช้วิธีการทำโทษโดยทำร้ายร่างกายการบังคับขู่เข็ญทางจิตใจ การไล่วาจาหยาบคายต่อลูกจ้าง
- ⇒ ไม่มีการใช้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี
- ⇒ จัดให้มีการฝึกอบรมการทำงานที่ปลอดภัย และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ⇒ จ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันแก่ลูกจ้างชายและหญิง สำหรับงานที่เท่าเทียมกัน
- ⇒ รับรองว่าผู้แทนของลูกจ้างจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติและผู้แทนสามารถเข้าถึงและติดต่อสมาชิกในสถานที่ทำงานได้
- ⇒ แต่งตั้งผู้แทนระดับอาวุโสให้รับผิดชอบการดำเนินงานด้านความปลอดภัย

(12) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองวิชาการและแผนงาน, บทสรุปงานวิจัย เรื่อง “ความพร้อมของสถานประกอบการในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน” วารสารแรงงานสัมพันธ์ ฉบับ กันยายน - ตุลาคม 2545 น.20-21

- ⇒ มีการจัดการด้านความปลอดภัยฯ ตั้งแต่การแต่งตั้งผู้รับผิดชอบและมอบอำนาจหน้าที่การ
ค้นหาสาเหตุการป้องกันการลดความสูญเสีย การจัดการและประเมินผล

สำหรับข้อกำหนดที่สถานประกอบกิจการจำนวนร้อยละ 15-27 ปฏิบัติไม่ได้คือ ข้อกำหนดใน
เรื่องการจัดสถานที่พักของลูกจ้างให้สะอาด ปลอดภัย ไม่มีการหักค่าจ้างแม้จะผิดระเบียบข้อ
บังคับและการทำงานล่วงเวลาไม่เกินสัปดาห์ละ 12 ชั่วโมง

นอกจากนี้ลูกจ้างที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากกว่าร้อยละ 90 พร้อมจะให้ความร่วมมือในการ
พัฒนาเพื่อเข้าสู่มาตรฐานแรงงาน โดยจะร่วมมือในการสวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล
ในขณะที่ปฏิบัติงานและปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านความปลอดภัยในการทำงานโดยเคร่งครัด

เมื่อสอบถามถึงค่าใช้จ่ายจากสถานประกอบกิจการที่เคยผ่านการขอรับการรับรองในเรื่องมาตรฐาน
แรงงาน ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายในแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากไม่ต่ำกว่า 1 แสนบาท ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าว
อาจเป็นปัญหาสำหรับสถานประกอบกิจการที่มีขนาดเล็กและขนาดกลางได้

ประเด็นที่น่าสนใจมาก คือ สถานประกอบกิจการส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 80 ไม่สนับสนุน
การรวมตัวของลูกจ้างทั้งในรูปของสหภาพแรงงาน คณะกรรมการลูกจ้าง รวมทั้งการจัดตั้งคณะ
กรรมการร่วมปรึกษาหารือในสถานประกอบกิจการ

บทวิพากษ์

มาตรฐานแรงงานไทย มรท.8001-2546

ภายใต้กระแสความเชื่อมโยงสิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะ การค้ากับ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ส่งผลให้ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคหรือผู้ซื้อ ซึ่งให้ความสำคัญเรื่องความรับผิดชอบต่อทางสังคม รัฐบาลได้ตื่นตัวในเรื่องนี้ จึงมีมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2546 เห็นชอบให้กระทรวงแรงงานประกาศใช้ประกาศ กระทรวงแรงงาน เรื่อง มาตรฐานแรงงานไทย ความรับผิดชอบต่อทางสังคมของธุรกิจไทย (มรท.8001-2546) บังคับใช้ตั้งแต่ 27 มิถุนายน 2546 เป็นต้นไป เพื่อส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการ สามารถนำมาตรฐานแรงงานไทยไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่สถานประกอบกิจการของตนโดยสมัครใจ เพื่อเพิ่มศักยภาพให้สามารถเข้าร่วมในเวทีการค้าระดับสากล และเกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่การส่งเสริมการลงทุนต่อไป

เอกสารเรื่อง มาตรฐานแรงงานไทย ความรับผิดชอบต่อทางสังคมของธุรกิจไทย : ข้อกำหนด (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน) ได้ชี้แจงว่า จัดทำขึ้นตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานที่ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน สวัสดิการแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ และความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนอนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การสหประชาชาติ และครอบคลุมไปถึงข้อกำหนดด้านแรงงานที่ ประกาศใช้โดยองค์การต่างๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ ประกอบด้วยกฎหมายแรงงาน อนุสัญญา ปฏิญญา และมาตรฐานระบบจัดการที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมด 9 เรื่อง ดังนี้⁽¹³⁾

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
2. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518
3. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 87 98 100 105 111 135 138 155 164 177 และฉบับที่ 182 รวมทั้งข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 และ 164
4. ปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการที่เกี่ยวข้องกับกิจการบริษัทข้ามชาติ และนโยบายทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 2000)
5. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (UN Universal Declaration of Human Rights, 1948)

⁽¹³⁾ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, มาตรฐานแรงงานไทย ความรับผิดชอบต่อทางสังคมของธุรกิจไทย : ข้อกำหนด, 2546 น.2-3

6. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ UN Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women, 1979)

7. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขององค์การสหประชาชาติ (UN Convention on the Rights of the Child, 1989)

8. มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม 8000 (Social Accountability 8000/SA 8000)

9. ระบบการจัดการคุณภาพ (ISO 9001-2000) (Quality Management System Requirements)

"มาตรฐานแรงงานไทย ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจไทย" (มรท.8001 - 2546) ประกอบด้วยข้อกำหนดหลักดังนี้

1. การไม่ใช้แรงงานบังคับ
2. การกำหนดค่าตอบแทนการทำงาน
3. การกำหนดชั่วโมงการทำงาน
4. การไม่เลือกปฏิบัติ
5. วินัยและการลงโทษ
6. การใช้แรงงานเด็ก
7. การใช้แรงงานหญิง
8. เสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง
9. ความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน
10. สวัสดิการ

ทั้งนี้ การรับรองมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 - 2546) แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1. การรับรองระดับพื้นฐาน คือ การรับรองสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001-2546) ในเรื่องที่เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

2. การรับรองระดับสมบูรณ์ เป็นการรับรองสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามสอดคล้องกับข้อกำหนดทั้งหมดทั้งด้านกฎหมาย และระบบการจัดการซึ่งหมายความว่าถึงการแสดงความมุ่งมั่นของฝ่ายบริหารที่จะต้องกำหนดเป็นนโยบายและประกาศอย่างเป็นทางการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 - 2546) อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งจะปรับปรุงการปฏิบัติด้านแรงงาน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทั้งสองฝ่ายจากนายจ้างและลูกจ้างร่วมกันวางแผนที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานอย่างทั่วถึงเป็นระบบทั้งองค์กร

ปัจจุบันมาตรฐานแรงงานไทยเป็นที่รู้จักของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง มีสถานประกอบการที่ผ่านการรับรองระดับพื้นฐานแล้ว จำนวน 255 แห่ง และเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2548 การกระทรวงแรงงานได้มอบใบรับรองมาตรฐานแรงงานไทยระดับสมบูรณ์ให้กับสถานประกอบการกลุ่มแรกของประเทศที่ผ่านการรับรองระดับสมบูรณ์จำนวน 34 แห่ง⁽¹⁴⁾

ข้อสังเกตและข้อวิจารณ์

(1) การตั้งชื่อมาตรฐานแรงงานไทย ความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจไทย (มรท.8001-2546) ชี้ชวนให้เข้าใจได้ว่า มีมาตรฐานที่ไม่ใช่ไทยหรือไม่ใช่ความรับผิดชอบของธุรกิจไทย ซึ่งเป็นการตั้งชื่อที่มีลักษณะ*ชาตินิยม* ไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองแรงงานที่ต้องเน้นมาตรฐาน*มนุษยชาตินิยม*ให้มากขึ้นชัดเจน นอกจากนี้เป็นการเลียนแบบมาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคม SA-8000 ที่มีองค์กรเอกชนของสหรัฐดำเนินการมาก่อนแล้ว ไม่มีอะไรคิดใหม่ทำใหม่ เพื่อสร้างภาพพจน์ว่ารัฐบาลและกระทรวงแรงงานเคารพต่อสิทธิแรงงาน สิทธิมนุษยชน และจะส่งเสริมให้สถานประกอบการทุกประเภทและขนาด นำมาตรฐานเหล่านี้ไปปฏิบัติโดยสมัครใจ

(2) เมื่อพิจารณาเอกสารอ้างอิงเพื่อจัดทำมาตรฐานแรงงานไทย ความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจไทยแล้ว พบว่า ประกอบด้วยกฎหมายภายในประเทศและสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายแรงงานไทยที่กำหนดไว้เป็นเกณฑ์พิจารณาให้การรับรองแก่สถานประกอบการเพื่อการส่งออกที่นำมาตรฐานนี้ไปปฏิบัติ มีเพียง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 โดย*ไม่มี*พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่สร้างหลักประกันสังคมแก่ลูกจ้างที่ผู้ประกอบการพึงต้องถูกตรวจประเมินการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

สำหรับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว มีทั้งหมด 6 ฉบับ ได้แก่

1. *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ.1948*
2. *กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966*
3. *กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966*
4. *อนุสัญญาว่าด้วยขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ.1979*
5. *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989*
6. *อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965*

แต่ในมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001.) ไม่ได้อ้างอิงให้ครอบคลุมกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทุกฉบับ แต่อ้างอิงเพียง 3 ฉบับ คือ ข้อ 1 ข้อ 4 และ 5 รวมจำนวน 3 ฉบับเท่านั้น

⁽¹⁴⁾ อนุสารแรงงาน ปีที่ 12 ฉบับที่ 5/2548 น.16

(3) ก่อให้เกิด**ทวิมาตรฐาน**หรือการเลือกปฏิบัติในการส่งเสริมสิทธิแรงงานได้ เพราะ มรท.8001-2546 นี้ กำหนดขึ้นเพื่อบังคับส่งเสริมสถานประกอบการ**เพื่อการส่งออก**เท่านั้น สถานประกอบการขนาดเล็ก ขนาดกลาง (DMEs) หรือสถานประกอบการจำนวนมากที่ไม่ได้ผลิตเพื่อส่งออก หรือไม่ได้ส่งออกด้วยตนเอง อาจถูกละเลยหรือไม่ได้รับการสนับสนุน การปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานอย่างเพียงพอ

(4) ไม่เห็นด้วยกับการเอาเรื่องการค้าเสรี-การส่งออกเป็น**เป้าหมาย**การส่งเสริมมาตรฐานแรงงาน เพราะหลายสถานประกอบการจำเป็นต้องปรับตัวให้อยู่รอดตามเงื่อนไขแรงงานที่ผู้ค้า-ผู้ซื้อสินค้าในต่างประเทศกำหนดไว้อยู่แล้ว รัฐบาลควรมีนโยบายส่งเสริมสิทธิแรงงานเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีถ้วนหน้าของแรงงานในทุกอาชีพทุกสถานประกอบการทั้งภาคเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบ ไม่ว่าแรงงานจะผลิตสินค้าเพื่อขายภายในประเทศหรือต่างประเทศ

(5) สำหรับสถานการณ์คุ้มครองแรงงานในกระแสโลกาภิวัตน์ปัจจุบัน คิดว่า รัฐบาลและกระทรวงแรงงานพึงต้องพิจารณาจัดทำมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายแรงงานให้มีประสิทธิภาพ ป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงานทุกรูปแบบ รวมทั้งมีมาตรการยกระดับพัฒนาส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและหลักการส่งเสริมงานที่มีคุณค่า (Decent Work) อย่างจริงจัง

(6) ตามที่รับรู้มา **ไทย** เป็นประเทศเดียวในโลกที่รัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานริเริ่มดำเนินการจัดทำโครงการมาตรฐานแรงงานไทย ความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจ โดยสนับสนุนงบประมาณผูกพันถึง 3 ปี กว่า 300 ล้านบาท ถือเป็นมิติใหม่ที่น่าสนใจมาก ปัญหาคือ **กระบวนการบริหารจัดการ**เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานไทยนี้ อยู่ภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของราชการ **ขาดการมีส่วนร่วมของพหุภาคี**หลากหลายฝ่ายอย่างชัดเจน เช่น สหพันธ์แรงงาน ในอุตสาหกรรมส่งออกที่มีการลงทุนและใช้แรงงานมาก สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน องค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศ เป็นต้น ต่างจากคณะกรรมการบริหารความรับผิดชอบทางสังคม SA 8000 ซึ่งก่อตั้งและดำเนินการโดยองค์กรสถาบันภาคเอกชนที่เป็นอิสระจากการครอบงำแทรกแซงของหน่วยงานรัฐ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ : ความหมายและความสำคัญ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในสถานการณ์ปัจจุบัน แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ มาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภาคเอกชน

มาตรฐานแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) คือ ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ข้อปฏิบัติและข้อพึงละเว้น ซึ่งกำหนดโดยผ่านการรับรองจากการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายคนงาน (Worker) ฝ่ายนายจ้าง (Employers) และรัฐบาล (Government) โดยอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Conventions) และข้อเสนอแนะ (Recommendations) เพื่อให้ประเทศสมาชิกพิจารณาเข้าไปดำเนินการโดยสมัครใจ

ILO กับประเทศไทย⁽¹⁵⁾

ความเป็นมา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2462 (ค.ศ.1919) พร้อมกับสันนิบาตชาติ ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย โดยต้องการให้รัฐบาล นายจ้าง และสหภาพแรงงานร่วมกันสร้างความยุติธรรมในสังคมและความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นในโลกต่อมาเมื่อมีการยกเลิกสันนิบาตชาติแล้ว ก็ได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติในปี พ.ศ.2489 (ค.ศ.1946) สมาชิกก่อตั้งองค์การเดิมมี 45 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ร่วมก่อตั้งด้วย ปัจจุบัน (พ.ศ.2548) มีสมาชิก 178 ประเทศ มีอนุสัญญาซึ่งผ่านที่ประชุมใหญ่ ILO รับรองแล้วทั้งหมด 185 ฉบับ และข้อแนะ 195 ฉบับ

วัตถุประสงค์หลักขององค์การ

1. บทนำของธรรมนูญองค์การระบุถึงวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม รับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกย่องมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้าง และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2. ในปี พ.ศ.2487 (ค.ศ.1944) ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจัดขึ้น ณ นครฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ลงมติรับหลักการสำคัญขององค์การและได้มีการออกปฏิญญาแห่งฟิลาเดลเฟีย (The Declaration of Philadelphia) ดังนี้

2.1 แรงงานมิใช่สินค้า

2.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน

⁽¹⁵⁾ เอกสารประกอบการประชุมระหว่างคณะกรรมการบริหารการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรกับสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ วันที่ 9 สิงหาคม 2548 ณ สำนักงาน ILO ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ถ.ราชดำเนิน กทม.

2.3 ความยากจน ณ ที่หนึ่งที่ได้ ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองทุกหนทุกแห่ง

2.4 มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิแสวงหาทั้งสวัสดิภาพทางวัตถุ และพัฒนาการด้านจิตใจ ภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพและความภาคภูมิ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสทัดเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงเชื้อชาติ หรือเพศใดๆ ทั้งสิ้น

การดำเนินงาน

ไอ แอล โอ ได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนี้

1. วางนโยบายและโครงการระหว่างประเทศ เพื่อปรับปรุงสภาวะความเป็นอยู่ และการทำงาน เพิ่มพูนโอกาสการมีงานทำ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

2. กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในทางปฏิบัติ

3. จัดให้มีการฝึกอบรม ศึกษา วิจัย และเผยแพร่เอกสาร ข้อมูลข่าวสาร

ไอ แอล โอ โดยสำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ได้ดำเนินกิจกรรมในประเทศไทยในด้านต่างๆ โดยใช้งบประมาณจำนวนมากและเป็นระยะเวลานาน เพื่อส่งเสริมให้เกิด "งานที่มีคุณค่า" คือ การที่คนทุกคน ในทุกที่ ต้องการมีงานที่สร้างรายได้ ทำงานอย่างมีเสรีภาพ เท่าเทียม มั่นคง และมีศักดิ์ศรี สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย กิจกรรมต่างๆ ของ ไอ แอล โอ จึงครอบคลุมเนื้อหาหลักๆ 4 ประการ คือ 1) สิทธิในการทำงาน 2) งานที่สร้างรายได้ 3) การคุ้มครองทางสังคม และ 4) การมีผู้แทน และมีส่วนร่วม ตัวอย่างกิจกรรมต่างๆ ของ ไอ แอล โอ ในประเทศไทยมีดังนี้

❑ โครงการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก และการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

❑ โครงการส่งเสริมศักยภาพของประเทศในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

❑ โครงการต่างๆ ในการส่งเสริมและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันโรคเอดส์

❑ การพัฒนาระบบการประกันสังคม โครงการการขยายระบบการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบ

❑ การส่งเสริมการมีงานทำ กิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

❑ ความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน

❑ การส่งเสริมบทบาทขององค์การนายจ้างและลูกจ้าง และโครงการอื่นๆ อีกมากมาย

ไอ แอล โอ ดำเนินกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ร่วมกับกระทรวงแรงงานเป็นหลัก นอกจากนั้น ยังได้ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนอื่นๆ ด้วย ไอ แอล โอ ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในประเทศ โดยยึดระบบการทำงานแบบ ไตรภาคี หรือการกระจายอำนาจ ระหว่างฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง ดังนี้

รัฐบาล

❑ กระทรวงแรงงาน เป็นหลัก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และกระทรวงอื่นๆ

องค์กรนายจ้าง 2 องค์กรหลัก จากที่จดทะเบียน 10 องค์กร

- ✎ สภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย The Employers' confederation of Thailand (ECOT)
- ✎ สภาองค์กรนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย The Confederation of Thai Trade and Industry (ECONTHAI)

สภาองค์กรลูกจ้าง 4 องค์กร

- ✎ สภาองค์กรลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย The Thai Trade Union Congress (TTUC)
- ✎ สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย The Labour Congress of Thailand (LCT)
- ✎ สภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย The National Congress of Thai Labour (NCTL)
- ✎ สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) The State Enterprises Relations Confedration (SERC)

ตารางสรุปรายชื่ออนุสัญญาจำนวน 14 ฉบับที่ประเทศไทยให้สัตยาบันไปแล้วเรียงตามปี

ปี พ.ศ.	จำนวน	รายชื่ออนุสัญญา ILO ที่ให้สัตยาบัน (วันเดือนปีที่ให้สัตยาบัน)
2490	1	➤ C.80 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา (5 ธ.ค.2490)
2505	1	➤ C.116 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา (24 ก.ย.2505)
2507	1	➤ C.104 ว่าด้วยการยกเลิกการลงโทษทางอาญาแก่คนงานพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง (29 ก.ค.2507)
2510	1	➤ C.105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (2 ธ.ค.2510)
2511	4	➤ C.127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ (26 ก.พ.2511) ➤ C. 14 ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำสัปดาห์ในสถานประกอบการอุตสาหกรรม (5 เม.ย.2511) ➤ C. 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องค่าตอบแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุสำหรับคนงานในชาติ และคนงานต่างชาติ (5 เม.ย.2511) ➤ C.123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน
2512	3	➤ C.29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (26 ก.พ.2512) ➤ C.88 ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน (26 ก.พ.2512) ➤ C.122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน (26 ก.พ.2512)
2542	1	➤ C.100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันสำหรับคนงานหญิงและชายในงานที่มีค่าเท่ากัน (8 ก.พ.2542)
2544	1	➤ C.182 ว่าด้วยการห้ามและการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กโดยบังคับ (16 ก.พ.2544)
2547	1	➤ C.138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานได้ (11 พ.ค.2547)

ข้อสังเกต ต่อรัฐบาลไทยกับการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO

(1) มาตรฐานแรงงานหลักหรือมาตรฐานแรงงานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่ ILO รณรงค์ให้ประเทศต่าง ๆ ได้ให้สัตยาบันมีจำนวน 8 ฉบับและประเทศสมาชิกมีหน้าที่ทำรายงานเสนอต่อ ILO ว่า ได้ปฏิบัติตามหรือไม่ เพราะอะไร แม้จะไม่ให้สัตยาบันทั้งหมด รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก ILO ทั้งหมดจำนวน 5 ฉบับ คือ ฉบับที่ 29 100 105 182 และ 138 อีก 3 ฉบับที่ยังไม่ให้สัตยาบัน ได้แก่

C.111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติการจ้างงานและการประกอบอาชีพ

C.87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน

C.98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง

(2) อนุสัญญา ILO ส่วนใหญ่ที่รัฐบาลให้สัตยาบันจำนวน 11 ฉบับ (2490 - 2512) เกิดขึ้นในช่วงปลดปล่อยหมายแรงงานภายใต้ระบอบเผด็จการทหารยึดอำนาจการปกครอง อาจเป็นเพราะรัฐบาลทหารต้องการสร้างภาพพจน์เพื่อแลกกับการได้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเป็นอนุสัญญาที่ไม่กระทบต่ออำนาจการปกครอง อนุสัญญาจำนวน 11 ฉบับที่ให้สัตยาบัน มีจำนวน 2 ฉบับที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก คือ **ยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ หรือแรงงานเกณฑ์**

(3) ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนถึงปี 2545 รัฐบาลว่างเว้นการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO มายาวนานถึง 30 ปีและได้พิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO เพิ่มขึ้น 3 ฉบับ ภายหลังพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ใช้บังคับแล้ว คือ

C.100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2542

C.182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544

C.138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการใช้แรงงาน ให้สัตยาบันเมื่อ 11 พฤษภาคม 2547

(4) **ทำไมฝ่ายรัฐปฏิเสธหรือชะลอการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO เพิ่มเติม** (โดยเฉพาะฉบับที่ 87 และ 98)? จากการรับฟังแลกเปลี่ยนกับผู้เกี่ยวข้องพอจะสรุปเหตุผลได้ อย่างน้อย 4 ประการ คือ

4.1 ถ้าให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับใดแล้วประเทศไทยจะถูกจับตาตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ต้องมีความระวังรอบคอบในการให้สัตยาบัน เพราะถ้าบกพร่องในการปฏิบัติตามแล้ว จะส่งผลเสียแก่ภาพลักษณ์ประเทศไทยในเวทีการค้าและวงการแรงงานระหว่างประเทศ

4.2 ต้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นด้วย ต้องรอบปรึกษากับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องว่ามีอะไรขัดข้องหรือไม่ กฎหมายภายในที่มีอยู่สอดคล้องเพียงพอกับมาตรฐานอนุสัญญาที่จะประกาศใช้หรือไม่

4.3 กฎหมายแรงงานไทยมีความใกล้เคียง สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาก็ได้ ประเทศที่พัฒนามากกว่าไทย เช่น สหรัฐอเมริกา ยังรับรองอนุสัญญา ILO น้อยกว่าไทย ฯลฯ (แต่ไม่บอกว่ามีประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่าไทย รับรองอนุสัญญามากกว่าไทยเท่าไร)

4.4 ไม่ต้องการให้ข้าราชการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และต่อรองกับผู้บังคับบัญชาได้ เพราะข้าราชการมีระเบียบวินัยที่ต้องทำตามอย่างเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ของประชาชน

เมื่อสำรวจข้อเรียกร้องในวันแรงงานตั้งแต่ปี 2532 ถึง 2548 พบว่า อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่องค์กรแรงงานไทยเรียกร้องให้รัฐบาลรับรองมากที่สุด คือ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง

(5) เมื่อพิจารณา 10 ประเทศในกลุ่มสมาชิกสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) พบว่า มี 4 ประเทศที่ให้สัตยาบันมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO มากกว่าไทยถึง 3 ประเทศ คือ มาเลเซีย 7 ฉบับ (ยกเว้น C.87) ฟิลิปปินส์ 7 ฉบับ (ยกเว้น C.29) และอินโดนีเซีย ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศครบทั้ง 8 ฉบับเมื่อเดือนมีนาคม 2543 นับเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกที่ให้สัตยาบันครบหมด

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภาคเอกชน

คือ ข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติด้านแรงงานซึ่งกำหนดขึ้นโดยองค์กรเอกชน (Non-Government Organization – NGO) สถาบันการศึกษาและสถาบันทางวิชาการต่างๆ รวมทั้งผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าหรือผู้ซื้อ (Buyers) ในต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ส่งออก (Manufacturers or Suppliers) รับไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้านแรงงาน ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่า สินค้าที่ผลิตขึ้นโดยใช้แรงงานที่เป็นธรรม ไม่เอาเปรียบขูดรีดแรงงาน ไม่บังคับใช้แรงงานหรือใช้แรงงานหนักจนเกินควรแล้วสินค้านี้ก็จะมีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือและยอมรับจากผู้บริโภค⁽¹⁶⁾

ที่มาของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภาคเอกชนมีต้นกำเนิดอยู่ที่สหรัฐอเมริกาและทวีปยุโรปจำนวนมากเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2537-2540 ซึ่งปัจจุบันได้ขยายตัวมีจำนวนมากกว่า 200 มาตรฐานที่สำคัญ เป็นที่รู้จักกันมาก เช่น

⇒ มาตรฐานแรงงานว่าด้วยความรับผิดชอบทางสังคม (Social Accountability 8000-SA 8000) กำหนดขึ้นโดยองค์กร Social Accountability International - SAI

⇒ มาตรฐานแรงงานว่าด้วยข้อปฏิบัติในสถานที่ทำงาน (Workplace Code Of Conduct) กำหนดขึ้นโดยสมาคมความเป็นธรรมด้านแรงงาน (Fair Labour Association – FLA)

⇒ มาตรฐานแรงงานสมาคมสิทธิคนงาน (Worker Rights Consortium Code of Conduct) กำหนดขึ้นโดยสมาคมสิทธิคนงาน (Worker Rights Consortium – WRC)

⇒ มาตรฐานแรงงานว่าด้วยหลักจรรยาบรรณของบริษัทไนกี้ (Nike Code of Ethics) กำหนดขึ้นโดยกลุ่มบริษัทไนกี้

⁽¹⁶⁾ สุพจน์ พงศ์สุพัฒน์ “ข้อกำหนดหลักมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ” น.7-8, เอกสารประกอบการสัมมนา จัดโดยสหพันธ์แรงงานปีโตรเลียมและเคมีภัณฑ์ และสำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน, 24 ม.ค.46 ณ สายธารรีสอร์ท จ.ชลบุรี

⇒ มาตรฐานแรงงานว่าด้วยหลักการผลิตสากลของโลก (Mattel Global Manufacturing Principles) กำหนดขึ้นโดยสภาองค์กรอิสระแมทเทิลเพื่อการติดตามตรวจสอบการผลิตให้เป็นไปตามหลักการสากลของโลกหรือ Mattel Independent Monitoring Council for Global Manufacturing Principles เรียกย่อๆ ว่า MIMCO

⇒ มาตรฐานจริยธรรมพื้นฐานทางการค้า (Ethical Trading Initiative Standard - ETI)

⇒ มาตรฐานว่าด้วยความรับผิดชอบในกิจการตัดเย็บเสื้อผ้า (The Worldwide Responsible Apparel Production – WRAP) เป็นต้น

สภาพบังคับของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภาคเอกชน เป็นเรื่องของความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างเอกชน-เอกชน หรือระหว่างผู้ซื้อ (Buyers) หรือผู้นำเข้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าของเครื่องหมายการค้า (เช่น Adidas Nike Reebok Avon และ Walt Disney เป็นต้น) ในฐานะผู้กำหนดมาตรฐาน กับผู้ผลิตหรือผู้ส่งสินค้าออก ในฐานะผู้ถูกกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานฯ หากละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่ผู้สั่งซื้อกำหนดอาจส่งผลกระทบต่อการส่งออกได้

อนึ่ง มาตรฐานแรงงานฯ เอกชน ข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยองค์กรและสถาบันต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีเพียงมาตรฐานเดียวที่มีที่มาจากยุโรป คือ มาตรฐานจริยธรรมพื้นฐานทางการค้า (ETI Standard) ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะกลุ่มประเทศภาคอาเซียน ที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าไปขายยังสหรัฐอเมริกาและยุโรปมองว่าเป็นมาตรการดอรองและการกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่งของประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศผู้ซื้อ (Buyers) และในระยะต่อไป มาตรฐานแรงงานฯ เหล่านี้ อาจขยายตัวเข้ามามีบทบาทอิทธิพลต่ออุตสาหกรรมส่งออกของประเทศมากขึ้น ในลักษณะของการกำหนดเป็นเงื่อนไขของการสั่งซื้อ ที่มีสภาพบังคับให้ผู้ประกอบกิจการส่งออกต้องปฏิบัติตามหากจะส่งสินค้าไปขายยังประเทศผู้ซื้อซึ่งเป็นเจ้าของมาตรฐาน ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการส่งออกประสบปัญหาด้านการผลิต และการส่งออก และอาจกระทบต่อภาคแรงงานได้⁽¹⁷⁾

ข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับผลกระทบต่อแรงงาน

การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement หรือ FTA) ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญกับเรื่องแรงงานและสิ่งแวดล้อมมากกับทุกประเทศ เพราะกฎหมายส่งเสริมการค้า (Trade Promotion Act) ของสหรัฐกำหนดชัดเจนว่า 2 เรื่องนี้ต้องเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงระหว่างการค้าที่ทำกับทุกประเทศ หากไม่มีเงื่อนไขด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม รัฐสภาอาจไม่ยอมรับความตกลงนั้นโดยมีสภาแรงงานสหรัฐอเมริกา (AFL-CIO) เป็นกลุ่มผลักดันหลักร่วมกับกลุ่มนักธุรกิจอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ได้รับผลกระทบ เช่น กิจการรถยนต์ ต่างจากรัฐบาลไทยที่การจัดทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ ไม่ต้องผ่านพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาและองค์กรแรงงานไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจเลย

⁽¹⁷⁾ เพิ่งอ้าง

ประเด็นด้านแรงงานที่สหรัฐอเมริกาผลักดันในกรอบความตกลง FTA⁽¹⁸⁾

1. ให้ไทยปรับกฎหมายแรงงานไทยสอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานที่กำหนดไว้ใน ILO ประกอบด้วย สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และการไม่เลือกปฏิบัติ
2. บังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ปรับปรุงมาตรฐานแรงงานไทยให้สอดคล้องกับสิทธิแรงงานที่ยอมรับในระดับสากล
4. จัดตั้งองค์กรทั้งภายในประเทศและระหว่างสองฝ่ายเข้ามาดูแลคุ้มครองผู้เสียหายกรณีมีการละเมิดกฎหมายแรงงาน
5. มีกระบวนการปรึกษาหารือ ระดับข้อพิพาทและบทลงโทษ (รวมทั้งปรับเงิน) กรณีมีการละเมิดข้อตกลง
6. มีกลไกความร่วมมือด้านแรงงาน

ประเด็นที่สหรัฐฯ มักจะโจมตีฝ่ายไทย เช่น เรื่องเสรีภาพในการรวมตัว การคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี การไม่ปฏิบัติตามสิทธิแรงงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพ เป็นต้น

ผลที่อาจเกิดขึ้นจากการเจรจาไทย-สหรัฐฯ ในเรื่องแรงงาน

1. ไทยอาจต้องแก้กฎหมายบางฉบับที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานของ ILO เช่น พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน
2. รัฐบาลต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ เช่น

ผลที่อาจเกิดขึ้นในทางที่ดี - การคุ้มครองแรงงานดีขึ้นทั้งด้านค่าจ้าง ความปลอดภัย สวัสดิการ ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น

ผลที่อาจเกิดขึ้นในทางลบ - นายจ้างต้องรับภาระต้นทุนมากขึ้น จึงอาจจ้างคนงานจำนวนน้อยลง และใช้แรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นายจ้างอาจเลี่ยงภาระโดยการจ้างแรงงานราคาถูก แรงงานเด็ก และสตรี หรือแรงงานผิดกฎหมายแทน หรือจ้างงานแบบ part-time แทนที่จะจ้างแบบ full-time เพื่อหลีกเลี่ยงภาระการจ่ายบำนาญหรือเงินชดเชย และสวัสดิการอื่นๆ ผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อาจต้องปิดกิจการ

นางจุฑา มณีสไพบูลย์ อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้อภิปรายในงานสัมมนาเรื่อง "FTA กับเด็ก หรือโอกาสทางการค้าของไทย?" ที่โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กทม. เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2548 ว่า

⁽¹⁸⁾ พิมพ์ชนก วอนขอพร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ "องค์การค้าโลก (WTO) และการค้าเสรี มีผลกระทบต่อคนงานอย่างไร" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "โลกาภิวัตน์ องค์การค้าโลก (WTO) และข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) มีผลกระทบต่อคนงานได้อย่างไร" 17-19 ธันวาคม 2547 ณ โรงแรมเจมส์ ชะอำ จ.เพชรบุรี

"การทำเอฟทีเอของไทยกับประเทศต่าง ๆ ทำให้ผู้ประกอบการจะต้องเร่งดำเนินการปรับตัวเพื่อที่จะแข่งขันได้มากขึ้น ในทางกลับกันจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านแรงงานภายในประเทศ ทำให้รูปแบบการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไป อาทิ มีการจ้างแรงงานจากต่างประเทศมากขึ้น เพิ่มเครื่องจักรแทนแรงงาน มีการจ้างเหมาช่วง การจ้างงานในระยะสั้น หรือการจ้างแบบบางเวลามากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานให้สอดคล้องกับผลที่เกิดขึ้น" (ประชาชาติธุรกิจ, 31 ตุลาคม -2 พฤศจิกายน 2548 : น.10)

การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 4 เรื่อง "มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเจรจาเขตการค้าเสรี" เมื่อวันที่ 15-16 กันยายน 2547 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กทม. ได้มีการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อนำเสนอบทความและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับเขตการค้าเสรีกับผลกระทบด้านแรงงาน ผลการประชุมมีข้อเสนอแนะ 6 ข้อดังนี้⁽¹⁹⁾

1. รัฐบาลให้ความสนใจต่อการคุ้มครองแรงงาน โดยประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ อันจะทำให้การบังคับใช้มาตรฐานการคุ้มครองแรงงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีบทบาทในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้มากขึ้น เพื่อส่งเสริมบทบาทของกลไกโดยปกติของรัฐ ซึ่งประสบปัญหาการขาดกำลังคน และคุณภาพของเจ้าหน้าที่ อันนำไปสู่การใช้ดุลยพินิจที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น การไล่เกลี้ยให้ลูกจ้างยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
3. ให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้าง เพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ของการแข่งขัน
4. ยกเลิกระบบรับเหมาค่าแรง และควบคุมระบบการเหมาช่วง เพื่อส่งเสริมขวัญ และกำลังใจของลูกจ้าง ซึ่งปัจจุบันขาดความมั่นคงในการทำงาน และขาดอำนาจในการต่อรอง ควรแสวงหาแนวทางการจ้างงานทางเลือก ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ได้ผลในประเทศญี่ปุ่น สาเหตุของการเหมาค่าแรงเกิดจากการที่ประเทศไทยมิได้ผลิตสินค้าที่มีเครื่องหมายการค้าของตนเอง แต่อยู่ในฐานะของการรับจ้างผลิตชิ้นส่วนให้แก่สินค้าของประเทศอื่น
5. เร่งเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปิดเขตการค้าเสรี และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อทุกฝ่าย
6. ก่อตั้งระบบไตรภาคี หรือ พหุภาคีในประเทศเพื่อศึกษาดูตามผลกระทบของการเปิดเขตการค้าเสรี และร่วมปรึกษาหารือในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้ประเทศได้รับประโยชน์จากการเจรจา มิให้การเปิดการค้าเสรีเป็นผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาเท่านั้น สังคมไทยต้องมีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเทศของตน และประเทศของคู่เจรจา รัฐไม่ควรทำสัญญาผูกมัดระยะยาว และต้องระมัดระวังมิให้ตกเป็นเบี้ยล่าง

⁽¹⁹⁾ มาลี พุทธรังษาศาลี สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย "คณะทำงานด้านแรงงาน" จัดหมายข่าวแรงงานปริทัศน์ ฉบับตุลาคม 2547 : น.11 มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พจน์ จัดพิมพ์

กรณีศึกษา

ความรับผิดชอบต่อสังคม 8000 (Social Accountability 8000)

กับมาตรฐานกฎหมายแรงงานไทย

แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท เกิดเนื่องมาจากการที่ประชาสังคมสร้างแรงกดดันแก่บริษัทเป็นส่วนใหญ่ จากพลังอำนาจที่เพิ่มขึ้นของบริษัทข้ามชาติอันเนื่องมาจากบริษัทไม่มีความจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองเหมือนที่รัฐต้องทำ เนื่องมาจากขาดผู้กำกับดูแลในพื้นที่ข้ามชาติซึ่งถูกโลกาภิวัตน์สร้างขึ้น และเนื่องมาจากธรรมชาติของระบบธุรกิจที่ยอมรับในการค้ากำไรของบริษัท ได้ทำให้บริษัทข้ามชาติดำเนินธุรกรรมโดยปราศจากความรับผิดชอบต่อ ทำให้องค์กรประชาสังคม (civil society organization - CSO) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโลกาภิวัตน์ (global cooperation)⁽²⁰⁾

บริษัทระหว่างชาติทั้งหลายต่างทราบกันดีว่า บริษัทต่างๆ ประารถนาที่จะทำให้ประชาชนในสังคมมีความรู้สึกว่าเขาเหล่านั้นเป็น “พลเมืองของบริษัท (Corporate Citizen)” ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญ บริษัทต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาต่างตระหนักกันเป็นเวลานานมาแล้วถึงคุณค่าของการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของบริษัทโดยการบริจาค การช่วยงานทางด้านอาสาสมัครและการช่วยเหลือสังคมด้านต่างๆ SA 8000 เป็นความพยายามที่จะยกระดับคุณค่าเหล่านี้⁽²¹⁾

(1) SA 8000 คืออะไร⁽²²⁾

SA 8000 หรือบางนัยเรียกว่า การมีจริยธรรมทางสังคม หรือความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นมาตรฐานใหม่ล่าสุดที่กำหนดขึ้นมาโดยองค์กรภาคเอกชน ไม่แสวงหากำไร ซึ่งเรียกตนเองว่า CEPAA (Council on Economic Priorities Accreditation Agency) หน่วยงานนี้เป็นสาขาหนึ่งขององค์กร CEP (Council of Economic Priorities) ที่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี 1969 มีสำนักงานใหญ่ที่กรุงนิวยอร์ก และเป็นองค์กรที่ทำงานด้านส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมของสถานประกอบการ

CEPAA แม้จะเป็นองค์กรที่ส่งเสริมให้นายจ้างหรือสถานประกอบการตระหนักและมีจริยธรรมทางด้านสังคม แต่ก็ยังเป็นองค์กรที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้แทนจากภาควิชาการ องค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร และสหพันธ์แรงงาน สำหรับสถานประกอบการที่มีผู้แทนนั่งอยู่ใน

⁽²⁰⁾ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา *โลกาภิวัตน์ บริษัทข้ามชาติ บริษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท* (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2548 : น.85

⁽²¹⁾ อุทัย ศรีม่วงดี "สิทธิแรงงานกับมาตรฐานใหม่ SA8000" *จุลสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ฉบับธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน*, มีนาคม 2543 น.13 (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ บรรณาธิการ)

⁽²²⁾ โกวิท ฐพรพานิช "ความปลอดภัยในการทำงานกับมาตรฐานความปลอดภัยระหว่างประเทศ กับ SA8000" เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ กลุ่มย่อยเรื่อง กฎหมายแรงงานและสวัสดิการสังคม, 14-15 กันยายน 2543 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กทม.

คณะกรรมการ ส่วนใหญ่มาจากบริษัทชั้นนำของสหรัฐอเมริกา อาทิ "Toy R" "Avon"/OTTO. Versand /Body Shop/และ Reebok เป็นต้น ส่วนองค์กรอิสระก็มีองค์การนิรโทษกรรมสากล มหาวิทยาลัยเท็กซัส และสหพันธ์แรงงาน เป็นต้น

ในแง่บทบาท CEPAA ประกาศว่าองค์กรของเขาดำเนินงานโดยอิสระ และไม่อยู่ภายใต้กลุ่มใด แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะกรรมการส่วนใหญ่จะเป็นผู้แทนที่มาจากภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเป็นหลัก สำหรับเป้าหมายของหน่วยงาน CEPAA ก็คือ การส่งเสริมให้สถานประกอบการตระหนักถึงความรับผิดชอบต่องสังคม โดยการเผยแพร่จัดพิมพ์บริษัทซึ่งผ่านการรับรองมาตรฐาน S.A. 8000 แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ สาระสำคัญของมาตรฐาน S.A. 8000 ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน 3 ส่วนแรกเป็นคำจำกัดความ ขอบเขต และการตีความ ส่วนที่ 4 นั้นเป็นเงื่อนไขที่ประสงค์ให้มีการปฏิบัติในเรื่องสิทธิพื้นฐานแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยเรื่องสำคัญ 9 เรื่อง คือ การใช้แรงงานเด็ก/การบังคับใช้แรงงานความพลอดภัยและอาชีวอนามัย/เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรอง การเลือกปฏิบัติ/การใช้ระเบียบวินัย/ชั่วโมงการทำงานและค่าตอบแทน ส่วนที่ 9 ซึ่งเป็นเงื่อนไขสุดท้าย กำหนดแนวทางจัดการและบริหารเพื่อให้บรรลุถึงเงื่อนไข 8 ประการข้างต้น

เมื่อดูสาระสำคัญของ S.A.8000 จะเห็นว่าไม่ใช่เป็นสิ่งใหม่ แต่ล้วนเป็นสิ่งที่นำมาจากอนุสัญญาหรือมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีอยู่แล้ว ซึ่งทาง S.A. 8000 ก็ไม่ได้บอกว่าเป็นของใหม่ โดยระบุเป้าหมายของ S.A. 8000 ก็คือ การสร้างความตระหนักให้สถานประกอบการได้เคารพและดำเนินการให้มีการปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานในเรื่องข้างต้น รวมทั้งสิทธิพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นๆ อาทิเช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของเด็ก เป็นต้น นอกจากนั้นองค์กรยังเรียกร้องให้สถานประกอบการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ท้องถิ่นด้วย ที่สำคัญมาตรฐาน S.A.8000 ไม่ระบุขนาดของสถานประกอบการหรือประเภทองค์กรซึ่งจะต้องแสวงหากำไร องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือแม้แต่บริษัทขนาดเล็กๆ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนล้วนต่างมีสิทธิที่จะขอให้มีการรับรองได้

สำหรับการรับรองหรือออกประกาศนียบัตรว่าบริษัทไหนเข้าข่ายได้รับการรับรองนั้น S.A. 8000 มีกลไกโดยจดทะเบียนบริษัทหรือองค์กรที่สามซึ่งเข้าข่ายและมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะทำหน้าที่ประเมินหรือตรวจสอบบริษัทที่ยื่นคำร้อง ปัจจุบันมีบริษัทที่ได้รับอนุมัติเป็นบริษัทผู้ประเมิน อาทิ SGS-ICS/ DNV และ BVQI

SA 8000 กำหนดชัดเจนว่า บริษัทต้องเคารพในหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

- อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 29 และ 105 (การห้ามแรงงานบังคับและการยกเลิกแรงงานบังคับ)
- อนุสัญญาฉบับที่ 87 (เสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน)
- อนุสัญญาฉบับที่ 98 (สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง)

อนุสัญญาฉบับที่ 100 และ 111 (ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับแรงงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน และการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ)

อนุสัญญาฉบับที่ 135 (ผู้แทนคนงานในสถานประกอบการ)

อนุสัญญาฉบับที่ 138 และข้อแนะนำที่ 146 (อายุขั้นต่ำที่ให้งานได้)

อนุสัญญาฉบับที่ 155 และข้อแนะนำที่ 164 (ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย)

อนุสัญญาฉบับที่ 159 (การฟื้นฟูอาชีพ และการจ้างงานผู้พิการ)

อนุสัญญาฉบับที่ 177 (งานที่รับไปทำที่บ้าน)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก

(2) มาตรฐาน SA 8000 กับกฎหมายแรงงานไทย

จากการวิเคราะห์ข้อกำหนดของ SA 8000 พบว่า สาระเกือบทั้งหมดมีความสอดคล้องกับกฎหมายแรงงานที่ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ต้องพัฒนาการปฏิบัติให้ทัดเทียมมาตรฐาน คือ การลดชั่วโมงการทำงานล่วงเวลา การแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง และการจัดระบบการจัดการเช่นเดียวกับคุณภาพมาตรฐาน ISO 9000

ผลการพิจารณาของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เรื่อง SA 8000 (เมื่อปี 2543) พบประเด็นสำคัญที่ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานมีข้อแตกต่างกับมาตรฐาน SA 8000 คือ เรื่องขาดการกำหนดชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่แน่นอนไว้ กล่าวคือ มาตรฐาน SA 8000 ระบุว่า ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาต้องไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และต้องทำเฉพาะในภาวะพิเศษและในช่วงเวลาสั้นๆ ในขณะที่กฎกระทรวงฉบับที่ 3 ที่ออกตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน 2541 ระบุว่า ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาและชั่วโมงการทำงานในวันหยุดรวมกันแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 36 ชั่วโมง โดยไม่ได้กำหนดชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาต่อสัปดาห์ไว้เฉพาะชัดเจน

สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อเดือนกันยายน 2543 ดังนี้

1. มาตรฐานดังกล่าวได้มีการนำหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 และฉบับที่ 105 เรื่องแรงงานบังคับ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 เรื่องเสรีภาพในการสมาคม ฉบับที่ 100 และฉบับที่ 111 เรื่องการเลือกปฏิบัติ ฉบับที่ 138 เรื่องแรงงานเด็ก ฉบับที่ 155 เรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ฉบับที่ 159 เรื่องการฟื้นฟู อาชีพและการมีงานทำ และ

ฉบับที่ 177 เรื่องงานที่รับไปทำที่บ้านมาเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานนี้ ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายแรงงาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับมาตรฐานดังกล่าวแล้ว ยกเว้นในเรื่องของการรับงานไปทำที่บ้าน

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 90 ที่กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีกรณีฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาควักข้อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

3. มาตรฐาน SA 8000 มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้า เกี่ยวข้องโดยตรงระหว่างภาคเอกชนไทยกับภาคเอกชนต่างประเทศ จึงเห็นสมควรแจ้งให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่จะต้องไปโยงกับ SA 8000 ว่าขณะนี้ต่างประเทศมีการกำหนดมาตรฐานนี้แล้ว ผู้ที่จะดำเนินการธุรกิจน่าจะตระหนักในเรื่องเหล่านี้ไว้ด้วย

ข้อกำหนด SA 8000 ที่นายจ้างอาจมีปัญหาในการปฏิบัติตาม ได้แก่

- 1) การจัดผู้บริหารอาวุโสขึ้นรับผิดชอบโดยตรง
- 2) การจัดทำแผนการดำเนินงานให้เป็นมาตรฐาน โดยต้องระบุการดำเนินงานเป็นลายลักษณ์อักษร และมีการปฏิบัติให้ไปตามแผนโดยมีการตรวจสอบอยู่เสมอ
- 3) การจัดฝึกอบรมโดยเฉพาะเรื่องสุขภาพและความปลอดภัย รวมทั้งสภาพการทำงาน
- 4) การเปิดเผยข้อมูลแก่ลูกจ้างและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ตามข้อตกลง
- 5) การปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐาน โดยต้องมีการจัดสรรทรัพยากรให้พอเพียง
- 6) การใช้ผู้รับจ้างผลิตหรือผู้รับเหมาช่วง ก็ต้องมีการดูแลให้ปฏิบัติตามมาตรฐานนี้ด้วย
- 7) มีการเก็บบันทึกการปฏิบัติที่พร้อมให้ตรวจสอบได้

(3) ข้อวิจารณ์ต่อ SA 8000⁽²³⁾

3.1 คำวิจารณ์เรื่องวิธีการดำเนินงานและการปฏิบัติงาน

รายละเอียดส่วนใหญ่ของการตรวจสอบปล่อยให้เป็นที่ของบริษัตรตรวจสอบ และมาตรฐานนั้นมีที่ท่าว่าจะยืดหยุ่น และสะท้อนเจตนาของนายจ้างมาก การตรวจสอบและเยี่ยมเยียนโรงงานจะมีการประกาศล่วงหน้า นั้นหมายถึงนายจ้างมีโอกาสล่วงหน้าเพื่อเตรียมโรงงานให้พร้อมต่อการตรวจสอบ การสัมภาษณ์คนงานภายในโรงงานนั้นหมายถึงคนงานต้องเผชิญกับการคุกคามจากฝ่ายบริหาร หากล่วงรู้ว่าจะให้ข้อมูลอะไรบ้างกับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

⁽²³⁾ มีเรียบ จากพริบลาต "ข้อมูลเรื่องความรับผิดชอบทางสังคม 8000 (SA8000) สำหรับพันธมิตร โครงการรณรงค์เพื่อแรงงานไทย, เมษายน 2544 : ๐"3-4

สาธารณชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในรายงานการตรวจสอบ ดังนั้น จึงไม่สามารถกดดันบริษัทหรือโรงงานผลิตได้ มีตัวอย่างโรงงานที่สามารถได้รับใบรับรองมาตรฐาน แม้ว่าจะละเมิดข้อกำหนดในมาตรฐาน SA 8000 ถึง 10 ข้อด้วยกัน คณะกรรมการ SA 8000 ส่วนใหญ่ประกอบด้วยนักธุรกิจ และบริษัทตรวจสอบที่ผ่านการรับรองให้ดำเนินการตรวจสอบโรงงานผลิตได้ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะอ้างว่า SA 8000 เป็นการตรวจสอบ “จากภายนอก” และ “โดยอิสระ”

3.2 คำวิจารณ์เรื่อง แนวคิดของ SA 8000

SA 8000 เป็นการดำเนินการเพื่อย้ายคนงานออกจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในโรงงานและกันไม่ให้คนงานได้มีโอกาสรวมตัวกันเคลื่อนไหวใดๆ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในระบบ SA 8000 คือ ผู้จัดการโรงงาน ที่เป็นผู้เปลี่ยนแปลง บทบาทเดียวของคนงานใน SA 8000 คือ การร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบถึงสภาพโรงงาน ไม่ใช้การสนับสนุนสิทธิของตน และคนงานไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในรายงานการตรวจสอบขั้นสุดท้าย การไว้วางใจฝ่ายบริหารให้เป็นผู้เปลี่ยนแปลง และขาดการเชื่อมโยงสื่อสารสำหรับแรงงานทำให้เกิดการแบ่งแยกคนงานในโรงงาน และกันไม่ให้มีการสร้างความตระหนักของชนชั้นแรงงานหรือการเคลื่อนไหวของแรงงานในระดับที่กว้างขึ้น

แนวความคิดการใช้บริษัทตรวจสอบเป็น “ผู้ตัดสินความยุติธรรมทางสังคม” บริษัทตรวจสอบส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมเรื่องแรงงานหรือสิทธิแรงงานตามความเป็นจริง บริษัทเหล่านี้เชี่ยวชาญในเรื่องทางธุรกิจมากกว่า เช่น มาตรการลดต้นทุนของบริษัท ซึ่งอาจรวมถึงการลดจำนวนคนงาน การต่อต้านสหภาพแรงงาน เป็นต้น เนื่องจากโรงงานจำเป็นต้องจ่ายค่าตรวจสอบเอง จึงมีข้อขัดแย้งด้านผลประโยชน์ที่ฝังอยู่ในระบบ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่รู้กันดีว่าเป็นคนเข้มงวดในการทำงานมักจะไม่ได้รับเลือกจากโรงงานผลิตให้ไปตรวจสอบ

๖

ภาคผนวก

ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)

โดย กองแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ครั้งที่ 86 เมื่อเดือนมิถุนายน 2541 ได้รับรอง “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” ซึ่งการออกปฏิญญานับนี้ มีผลสืบเนื่องจากความพยายามของ ILO ในการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักที่กล่าวถึงข้างต้นให้จริงจังมากขึ้น นับแต่การประชุมสุดยอดด้านการพัฒนาสังคม (World Social Summit) เมื่อปี 2538 ที่มีมติให้ประเทศต่างๆ ส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ในการประชุมระดับรัฐมนตรี องค์การการค้าโลกที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม 2539 ได้มีมติให้ ILO เป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจเพียงองค์กรเดียวในการผลักดันการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน เท่ากับเป็นการย้ำถึงพันธกิจของ ILO ให้ดำเนินการโดยเร่งด่วนในการรณรงค์ผลักดันให้ประเทศสมาชิกมีการให้สัตยาบันให้มากขึ้น โดยเฉพาะอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก สำหรับกรณีที่ให้สัตยาบันแล้วก็ต้องมีพัฒนาการที่ได้เป็นผลในเรื่องนั้นๆ

เป้าหมายของปฏิญญา

ปฏิญญานี้มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน โดยมีเนื้อหาดังนี้

(1) กำหนดพันธกิจให้ประเทศสมาชิกเคารพและปฏิบัติตามสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนด้วย

(2) ปฏิญญาได้ยืนยันว่า ILO เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจที่รับผิดชอบดำเนินการด้านมาตรฐานแรงงาน

(3) กำหนดให้ ILO ช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการปฏิบัติตามหลักการ ตลอดจนให้องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ILO มีส่วนในการส่งเสริมหลักการนี้ด้วย

(4) เน้นว่าปฏิญญาจะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อกีดกันทางการค้า และตั้งข้อสงสัยเพื่อเปรียบเทียบในเรื่องของความได้เปรียบเสียเปรียบทางการค้า

ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ครอบคลุมอนุสัญญาซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 8 ฉบับ แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. การห้ามแรงงานบังคับ

คำว่า “แรงงานบังคับ” หมายถึง งานหรือบริการใดๆ ที่ได้มาภายใต้การขู่บังคับ ลงโทษ โดยที่บุคคลผู้นั้นมิได้สมัครใจ ประกอบด้วย

1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ.1930

สาระสำคัญของอนุสัญญาคือ ประเทศสมาชิกต้องปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ หรือการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ คำว่า “แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน” ต้องหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใดๆ โดยการใช้บทลงโทษ และบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง แต่ไม่รวมถึง

(ก) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร สำหรับงานที่มีลักษณะทางการทหารอย่างแท้จริง

(ข) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งรูปแบบเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง ที่โดยปกติประชาชนจะต้องปฏิบัติ

(ค) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใดๆ อันเนื่องมาจากการถูกตัดสินลงโทษ โดยบุคคลนั้นมิได้ถูกจ้างหรือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจจัดการของสมาคม บริษัท หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชน

(ง) งานหรือบริการใดซึ่งเรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน

(จ) บริการต่างๆ ของชนกลุ่มน้อย ซึ่งดำเนินงานโดยสมาชิกของชุมชน เพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั้นเอง

1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour) ค.ศ.1957

สาระสำคัญของอนุสัญญาคือประเทศสมาชิกต้องปราบปราม และไม่ใช้รูปแบบใดๆ ของการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับเพื่อ

(ก) เป็นวิถีทางหนึ่งของการให้การศึกษาหรือข่มขู่ทางการเมือง หรือเป็นการลงโทษต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง หรือการยึดถืออุดมการณ์ ซึ่งขัดกับระบบการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจที่มีอยู่

(ข) เป็นวิธีหนึ่งของการระดม และใช้แรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

(ค) เป็นวิถีทางของการลงโทษคนงานทางวินัย

(ง) เป็นการลงโทษต่อการมีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน

(จ) เป็นวิถีทางหนึ่งของการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สังคม สัญชาติ หรือศาสนา

2. การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ

คำว่า “การเลือกปฏิบัติ (Discrimination)” หมายความว่า ความแตกต่างใดๆ การกีดกันหรือการให้สิทธิพิเศษ อันเนื่องมาจาก เชื้อชาติ เพศ ศาสนา ความเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกเชื้อชาติหรือสังคม (หรือด้วยเหตุอื่นๆ ตามที่รัฐกำหนด) ประกอบด้วย

2.1 อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ.1951

สาระสำคัญของอนุสัญญาคือประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมการพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทน และสร้างความมั่นใจว่า ได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทน และสร้างความมั่นใจว่า ได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากันมาใช้บังคับกับคนงานทั้งหมด หลักการนี้ อาจใช้บังคับโดยอาศัย (ก) กฎหมายหรือกฎระเบียบแห่งชาติ (ข) กลไกที่จัดตั้งขึ้นหรือได้รับการยอมรับทางกฎหมายสำหรับพิจารณากำหนดค่าจ้าง (ค) ข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและคนงาน หรือ (ง) วิธีการทั้งหลายเหล่านี้ผสมกัน

ทั้งนี้ คำว่า “ค่าตอบแทน” หมายความว่ารวมถึงค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติ พื้นฐาน หรือขั้นต่ำ และค่าตอบแทนเพิ่มเติมใดๆ ไม่ควรจะเป็นเงินสดหรือสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างตามผลของการจ้างงานคนงานนั้น ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และคำว่า “ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน” หมายถึง อัตราของค่าตอบแทนที่กำหนดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ

2.2 อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) (Discrimination Employment and Occupation) ค.ศ.1958

สาระสำคัญของอนุสัญญา คือให้ประเทศสมาชิกดำเนินนโยบายแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นด้วยระเบียบวิธีที่เหมาะสมกับสภาพและแนวปฏิบัติภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติใดๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยที่มาตรการใดๆ ที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคลผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องผู้นั้นมีสิทธิในการอุทธรณ์ รวมถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ในเรื่องงานเฉพาะ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ คำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายความว่ารวมถึง การเข้ารับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงานและประกอบอาชีพบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ของการจ้างงาน และคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่ารวมถึง

(ก) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาส หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ

(ข) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นที่มีผลลบหรือทำความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ ซึ่งอาจพิจารณากำหนดได้โดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง

3. การมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง

ILO เห็นว่า สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันนั้น เป็นสิทธิพื้นฐานที่จะไปสู่การคุ้มครองสิทธิด้านอื่นๆ อันจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน ความเสมอภาคและการต่อต้านความยากจน อนุสัญญาหลักที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมประกอบด้วย

3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ.1948

สาระสำคัญของอนุสัญญาคือ ให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมทั้งปวง เพื่อให้มั่นใจว่า

(1) คนงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือการขัดขวาง ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิในการยกร่างธรรมนูญและกฎข้อบังคับ การคัดเลือกผู้แทนการจัดการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรของคนงานและนายจ้าง

(3) องค์กรของคนงานและนายจ้างต้องมีสิทธิก่อตั้งและมีเสรีภาพในการเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ได้ และองค์กรสหพันธ์ หรือสมาพันธ์ดังกล่าวต้องมีสิทธิเข้าเป็นภาคีกับองค์การระหว่างประเทศของคนงานและนายจ้างได้

ทั้งนี้ คำว่า “องค์กร” หมายถึง องค์กรใดๆ ของคนงาน หรือของนายจ้างที่ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของคนงานหรือนายจ้าง และการนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น

3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ.1949

สาระสำคัญของอนุสัญญาคือประเทศสมาชิกต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมเพื่อ

(ก) คุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน จากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกระทำที่ทำให้คนงานต้องไม่เข้าร่วมสหภาพ หรือต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน และเป็นเหตุไล่ออกจากงาน หรือมีอคติต่อคนงานโดยอ้างเหตุผลถึงการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือเพราะว่ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน

(ข) องค์กรของคนงาน และของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์กร หรือโดยหน่วยงานอื่น หรือโดยสมาชิกในการก่อตั้งองค์การในการปฏิบัติงาน หรือในด้านการบริหาร หรือซึ่งมุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์กรของคนงานให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์กรของนายจ้าง

(ค) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้าง กับองค์กรของคนงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของการจ้างงานมาจากการร่วมเจรจาต่อรอง

การนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจ ต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น และอนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช่ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิ หรือสถานะของข้าราชการไม่ว่าโดยวิธีการใด

4. การจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ถูกขูดรีดเอาเปรียบ

มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและมีให้ต้องทำงานอันตราย ประกอบด้วย

4.1 อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ.1973

สาระสำคัญของอนุสัญญา คือ ประเทศสมาชิกต้องดำเนินนโยบายแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมาเพื่อ

(ก) ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำในการจ้างงานให้สูงขึ้น

(ข) กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษามากบังคับ และในกรณีใดๆ ก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปีได้ แต่ต้องแจ้งถึง (ก) เหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำไว้ 14 ปี หรือ (ข) วันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำนั้น

(ค) อายุขั้นต่ำในการจ้างงานนี้อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี หรืออาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้าน ในสาขางานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

(ง) บทบัญญัติของอนุสัญญาต้องนำมาใช้บังคับกับกิจการต่อไปนี้ ได้แก่ การทำเหมืองแร่และการทำเหมืองหิน การผลิต การก่อสร้าง การไฟฟ้า แก๊สและน้ำ บริการสุขภาพ การขนส่ง คลังสินค้าและการสื่อสาร และการเพาะปลูกและกิจการทางการเกษตรอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อจุดประสงค์ทางการค้า แต่ยกเว้น การผลิตภายในครอบครัว และการผลิตขนาดเล็กเพื่อการบริโภคภายในท้องถิ่น และไม่มีการจ้างคนงานเป็นประจำ

(จ) อนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาต่างๆ ไป การศึกษาทางอาชีพหรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่นๆ

(ฉ) กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของคนอายุ 13 ถึง 15 ปีในงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานที่ (1) ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนา และ (2) ไม่ส่งผลเสียต่อการศึกษา

(ช) อาจยอมให้มีข้อยกเว้นเพื่อการเข้าร่วมในการแสดงทางศิลปะ โดยได้รับใบอนุญาตเป็นรายรายไป ใบอนุญาตที่ออกให้ต้องจำกัดจำนวนชั่วโมงทำงาน และกำหนดเงื่อนไขซึ่งการจ้างงานหรือการทำงานนั้นได้รับอนุญาต

4.2 อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour) ค.ศ.1999

สาระสำคัญของอนุสัญญาคือ ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการเพื่อการห้ามและการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยจับพลันในฐานะเป็นเรื่องเร่งด่วน และคำว่า “เด็ก” ต้องหมายถึงบุคคลทั้งปวง ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ส่วนคำว่า “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก” ประกอบด้วย

(ก) รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ รวมทั้ง การเกณฑ์หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ

(ข) การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อบลามกอนาจาร หรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร

(ค) การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็ก เพื่อกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

(ง) งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่มีกำหนดเวลาและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาในการขจัดแรงงานเด็ก เพื่อ

(1) ป้องกันการจ้างงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก

(2) จัดให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นโดยตรงและเหมาะสม เพื่อทำให้เด็กพ้นออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก และเพื่อการฟื้นฟูและการบูรณาการทางสังคมของเด็ก

(3) ให้มั่นใจว่า เด็กทั้งปวงที่ออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก สามารถได้รับการศึกษาพื้นฐาน และการฝึกอบรมอาชีพโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหากเป็นไปได้และเหมาะสม

(4) ระบุและให้ความช่วยเหลือเด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษได้

(5) คำนึงถึงสถานการณ์พิเศษของเด็กหญิง

การติดตามผลของปฏิญญา

รูปแบบของการติดตามผลปฏิญญา คือ การจัดทำรายงานซึ่งกระทำใน 2 ลักษณะ คือ

(1) รายงานประจำปี (Annual Report) โดยประเทศสมาชิก เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์และพัฒนาการของแต่ละประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก

(2) รายงานระดับโลก (Global Report) เป็นการรายงานภาพรวมที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการ (dynamic picture) ในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักทั้งที่ให้สัตยาบันและไม่ให้สัตยาบันในแต่ละเรื่องเป็นรอบๆ ไป ในรอบทุก 4 ปี จัดทำโดยคณะผู้เชี่ยวชาญ 7 คนที่แต่งตั้งขึ้นโดยคณะประสานการโดยอาศัย การประมวลข้อมูลจากรายงานประจำปีของประเทศสมาชิกรายงานมาในกรณีที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา กรณีที่ให้สัตยาบันจะพิจารณาจากรายงานที่เสนอต่อ ILO เพื่อเสนอเข้าสู่การอภิปรายกันในที่ประชุมใหญ่

กิจกรรมจำเป็นที่ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการ

สำหรับกิจกรรมที่จำเป็นต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามปฏิญานี้คือ

- (1) การจัดทำรายงานประจำปีเสนอ ILO เพื่อ ILO จะได้ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณา กำหนดการจัดให้ความร่วมมือทางวิชาการ
- (2) การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการปฏิบัติตามเนื้อหาของปฏิญานี้
- (3) จัดหาแหล่งทุน และทรัพยากรในการดำเนินการ
- (4) การดำเนินการในทุกระดับ ในรูปใดรูปหนึ่ง

การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศไทย

อนุสัญญาซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 8 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้ว 5 ฉบับ คือ

- (1) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512
- (2) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2512
- (3) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542
- (4) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก ไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544
- (5) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2547

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 4

การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย

การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย : การจัดการระบบทวิภาคี ไตรภาคี
และ พหุภาคี ณ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ

*A Reformation of Thailand Industrial Relations: the Management of Pluralism,
Tri-partism and Bi-partism at National, Middle and Firm Levels*

โดย

โชคชัย สุทธาเวช

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

๖

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
บทนำ : ฐานคติและสมมติฐาน.....	1
สภาพปัญหาของการแรงงานสัมพันธ์ไทย	3
ทางเลือกเพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย	15
การสร้างความเข้มแข็งของงานการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย	23
สรุป	24
บรรณานุกรม	24

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ประมวลปัญหาระบบไตรภาคีในประเทศไทย.....	6
ตารางที่ 2 สรุปจำนวนและที่มาของผู้แทนภาคีต่างๆ ในคณะกรรมการด้านการบริหารแรงงาน	8
ตารางที่ 3 จำนวนองค์การแรงงานที่วราชอาณาจักร ณ ธันวาคม 2547.....	10

การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย :
การจัดการระบบทวิภาคี ไตรภาคี และ พหุภาคี
ณ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ

โชคชัย สุทธาเวช
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

บทคัดย่อ

การแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องการจัดการความขัดแย้งในด้านแรงงานอย่างเป็นสถาบันและมุ่งให้เกิดสันติสุขในการประกอบการธุรกิจและความก้าวหน้าในสังคม การแรงงานสัมพันธ์มีสามรูปแบบโดยทั่วไปคือ ทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี และสามรูปแบบนี้เกาะเกี่ยวอยู่กับการแรงงานสัมพันธ์สามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ ความสำเร็จของการบริหารการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศจำเป็นต้องวัดจากควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการแรงงานสัมพันธ์ทั้งสามรูปแบบและสามระดับดังกล่าว

ในปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาสำคัญๆ ข องการแรงงานสัมพันธ์ในหลายประเด็นที่สัมพันธ์กัน เช่น การจัดการทวิภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียว ความอ่อนแอของระบบไตรภาคีและภาคีหลัก (รัฐบาล นายจ้าง และ ลูกจ้าง) ความไม่ชัดเจนและลงตัวในการจัดการระบบพหุภาคี การแรงงานสัมพันธ์ที่ขาดการบูรณาการที่ดีของระดับชาติ-ระดับระดับกลาง-ระดับสถานประกอบการ การแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่ขาดการพัฒนา การที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิเสธระบบแรงงานสัมพันธ์ (ที่มีสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม) ปัญหากฎเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์ ความอ่อนแอของระบบงานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ และความจำกัดในอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศชาติ เป็นต้น

บทความนี้ได้เสนอแนะในเชิงแนวคิดที่เกี่ยวกับกลยุทธ์ ระบบ กลไก และกฎเกณฑ์ เพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทยให้สามารถแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมา และเรียกร้องให้มีการยกระดับเรื่องการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์เป็นหนึ่งในระเบียบวาระสำคัญแห่งชาติ

การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย :
การจัดการระบบทวิภาคี ไตรภาคี และ พหุภาคี
ณ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ*

โชคชัย สุทธาเวช
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

นับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่สังคมไทยกำลังสนใจเรื่องความสมานฉันท์อย่างจริงจัง ในฐานะที่เรื่องแรงงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทั้งแง่มุมของความขัดแย้งและความสมานฉันท์เสมอมา บทความนี้จึงอาจเป็นประโยชน์ไม่มากนักต่อฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทยที่มีภารกิจในเรื่องการจัดการความขัดแย้งที่อาจจะเทียบเคียงสาระการจัดการความขัดแย้งด้านแรงงานกับการตีความขัดแย้งอื่นๆ

บทความนี้มีเป้าหมายที่การประเมินสถานภาพและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ไทยที่เกี่ยวข้องกันของการแรงงานสัมพันธ์ในสามรูปแบบ คือ ทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี กับ การแรงงานสัมพันธ์สามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ และนำเสนอทางออกในเชิงนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ ระบบ กลไก และกฎเกณฑ์ เพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทยให้สามารถแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมา และเรียกร้องให้มีการยกระดับเรื่องการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์เป็นหนึ่งในระเบียบวาระสำคัญแห่งชาติ

บทนำ : ฐานคติและสมมติฐาน

ในบรรดาความขัดแย้งในสังคม ความขัดแย้งด้านแรงงานถือว่ามีความโดดเด่นตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งดำรงอยู่กับระบบทุนนิยมที่กำเนิดมาร่วม 200 ปี ความขัดแย้งด้านแรงงานจึงมิใช่เป็นเรื่องผิดปกติ แต่เป็นความขัดแย้งสำคัญในสังคมอุตสาหกรรมที่มีมาอย่างยาวนานนับจากที่ระบบทุนนิยมสร้างรากฐานของมันมาจากการปฏิบัติและพัฒนาอุตสาหกรรมนั่นเอง การกลายเป็นอุตสาหกรรมของสังคมก่อให้เกิดองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้าน คือ 1) การมีสถานประกอบการหรือโรงงานผลิตสินค้า 2) การมีระบบสนับสนุนการผลิต เช่น การคมนาคมเพื่อการขนส่งวัตถุดิบและสินค้า การธนาคารเพื่อการเงิน การศึกษาเพื่อการเตรียมคนป้อนโรงงานอุตสาหกรรม 3) การมีระบบการกระจายสินค้าสู่ผู้บริโภค สถานประกอบการ

* บทความประกอบการนำเสนอในการสัมมนาประจำปี 2548 เรื่อง “สู่สังคมสมานฉันท์” กลุ่มที่ 4 การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย จัดโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับองค์กรต่างๆ วันที่ 26 พฤศจิกายน 2548 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.

ถือว่าเป็นแกนกลางของอุตสาหกรรมเพราะทำหน้าที่ในการผลิต' และ ณ ที่แห่งความขัดแย้งในด้านแรงงานจึงเกิดขึ้นระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้างทำงาน ตั้งแต่ในเรื่องการเข้าทำงานหรือการจ้างงาน การทำงานของคนทำงาน และการออกจากงาน ประเทศที่สามารถจัดการแก้ไขความความขัดแย้งในด้านแรงงาน ซึ่งก็คือการจัดการแรงงานสัมพันธ์ได้ลงตัวก็จะทำให้เกิดสันติสุขในการอุตสาหกรรม และสันติสุขทางอุตสาหกรรม (industrial peace) หรือการประกอบการมักเป็นเป้าหมายที่ปรารถนากันอย่างสำคัญ โดยเฉพาะการให้คุณค่าจากองค์กรในระดับโลกอย่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

ฐานคติ

สันติสุขในทางอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งอาจได้มาจากความสมานฉันท์นั้น ความก้าวหน้าของสังคมก็ควรเป็นเป้าหมายสำคัญด้วย สันติสุขทางอุตสาหกรรมอาจถูกใช้เป็นเป้าหมายของการบริหารแรงงานในระดับโรงงานและอุตสาหกรรมให้สงบเรียบร้อย และเป็นสโลแกนเพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่หากมีความหมายแต่อย่างใดไม่ หากว่าคุณภาพชีวิตแรงงานยังย่ำแย่ สถานประกอบการขาดประสิทธิภาพการผลิต ผู้บริโภคกับบริโภคนิยมด้วยคุณภาพ และประเทศชาติไม่ได้ร่วมส่งความเป็นอารยธรรมไปยังส่วนอื่นๆของโลก สภาพของสังคมโลกแบบโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันและการเพิ่มมากขึ้นในขนาดที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงถึงกันทั้งภายในสังคมและนอกสังคมไทยอย่างไม่อาจปิดกั้นไว้ได้ จึงยังเป็นเครื่องสนับสนุนต่อความเป็นไปได้ว่าการบริหารแรงงานสัมพันธ์ที่ประสบผลสำเร็จนอกจากจะทำให้เกิดสันติสุขในการประกอบการธุรกิจของอุตสาหกรรมต่างๆแล้ว ก็ย่อมเป็นเสมือนล่อหลุมหรือกลไกหนึ่งของการจัดการความขัดแย้งที่จักทำให้เกิดความก้าวหน้าในสังคม (ผลประโยชน์ของสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน และการแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นตัวแบบการปฏิบัติที่ดีในความเป็นอารยประเทศของเราและแพร่ไปสู่ประเทศอื่นๆ)

การแรงงานสัมพันธ์จึงควรมีเป้าหมายใหม่ที่ขยายมุมมองมากกว่านั้น ในจินตนาการของผู้เขียน การแรงงานสัมพันธ์ควรเป็น “การแรงงานสัมพันธ์แบบอุดมคตินิยม” คือ การแรงงานสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายหรือลักษณะดังต่อไปนี้ 1) การแรงงานสัมพันธ์ที่นำไปสู่ความสำเร็จของการประกอบการ คือ กำไรที่ได้มาอย่างยุติธรรมและการกระจายผลประโยชน์จากการประกอบการที่เป็นธรรมแก่แรงงาน 2) การแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานอย่างสูง 3) การแรงงานสัมพันธ์ที่รับใช้ผลประโยชน์ของสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน 4) การแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นตัวแบบที่ดีให้แก่ประเทศอื่นๆ¹ การที่การแรงงานสัมพันธ์ไทยจะเป็นลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้นย่อมจะต้องมีคำอธิบายในทางทฤษฎีที่แสดงให้เห็นว่าเรื่องแรงงานสัมพันธ์มิใช่เรื่องแคบๆ ภายในสถานประกอบการเท่านั้น และมีใช่เป็นเรื่องเพ้อฝัน เนื่องจากโดยภาวะวิสัยแล้วความขัดแย้งด้านแรงงานครอบคลุมใน 3 ระดับ คือ 1) ระดับล่าง คือ ในสถานประกอบการ 2) ระดับกลาง คือ ในอุตสาหกรรมและพื้นที่ 3) ระดับบน

¹ ดู Blumer, 1990.

² โชคชัย สุทธาเวศ, 2545, หน้า 2.

คือ ระดับชาติ³ ความสัมพันธ์ทั้งสามระดับนี้ส่งอิทธิพลครอบคลุมทั่วทั้งสังคมและยังเชื่อมต่อกันในระดับระหว่างประเทศ⁴

สมมติฐาน

การปฏิรูปใดๆ ย่อมมีสมมติฐานได้ ในกรณีการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ผู้เขียนขอเสนอสมมติฐานว่า “ในฐานะที่การแรงงานสัมพันธ์ยังมีวิธีการพัฒนาความสัมพันธ์ในสามรูปแบบที่ยอมรับกันโดยทั่วไปคือ ทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี และสามรูปแบบนี้เกาะเกี่ยวอยู่กับการแรงงานสัมพันธ์สามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ นั้น ความสำเร็จของการบริหารการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ ซึ่งก็คือความสามารถในการแก้ไขปัญหาแรงงานและแรงงานสัมพันธ์จึงจำเป็นต้องวัดจากควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการแรงงานสัมพันธ์ทั้งสามรูปแบบและสามระดับดังกล่าวนี้เสมอ” (ผู้เขียนละเรื่องเอกภาคีซึ่งนายจ้างกำหนดฝ่ายเดียวไว้ไม่รวมไว้ในความนิยมทางรูปแบบแรงงานสัมพันธ์เนื่องจากเอกภาคีเป็นการจัดการเชิงเผด็จการมิใช่เรื่องแรงงานสัมพันธ์)

สภาพปัญหาของการแรงงานสัมพันธ์ไทย

โจทย์ข้อหนึ่งที่สำคัญมากของวงการแรงงานคือเราจะพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ไทยอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุดต่อประเทศของเรา ความคาดหวังที่จะพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ไทยนั้นมาจากการพบเห็นสภาพปัญหาสำคัญๆ ของแรงงานสัมพันธ์ไทย ซึ่งสามารถประมวลสภาพปัญหาสำคัญๆ ในปัจจุบันของแรงงานสัมพันธ์ไทยได้ดังต่อไปนี้

1. การจัดการทวิภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียว
2. ความอ่อนแอของระบบไตรภาคีและภาคีหลัก (รัฐบาล นายจ้าง และ ลูกจ้าง)
3. ความไม่ชัดเจนและลงตัวในการจัดการระบบพหุภาคี
4. การแรงงานสัมพันธ์ที่ขาดการบูรณาการที่ดีของระดับชาติ-ระดับระดับกลาง-ระดับสถานประกอบการ
5. การแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่ขาดการพัฒนา
6. การที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิเสธระบบแรงงานสัมพันธ์ (ที่มีสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม)
7. ปัญหากฎเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์
8. ความอ่อนแอของระบบงานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์
9. ความจำกัดในอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศชาติ

³ ดู Flanders, 1970 และ Dunlop, 1958.

⁴ คำอธิบายในทางทฤษฎีส่วนหนึ่งโปรดดูจาก โชคชัย สุทธาเวศ 2539 และ 2544.

1. การจัดการทวิภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียว

การจัดการทวิภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียว หมายถึง การจัดการทวิภาคีที่เน้นความสำเร็จผลในความสัมพันธ์สองฝ่ายของนายจ้างและลูกจ้างในระดับสถานประกอบการ จึงไม่รอบด้านและเป็นการเน้นด้านเดียวและยอมไม่ส่งผลต่อการเสริมพลังกันกับอีกสองระดับ คือ ความสัมพันธ์สองฝ่ายของนายจ้างและลูกจ้างในระดับกลาง ซึ่งได้แก่ระดับอุตสาหกรรมและพื้นที่ และระดับชาติ สภาพการแรงงานสัมพันธ์ เช่นที่กล่าวนี้ปรากฏมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ผู้เขียนประสบกับข้อเขียนและการอภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ที่เรียกร้องให้นายจ้างและลูกจ้างปรับปรุงความสัมพันธ์ในระดับสถานประกอบการ และเป็นการเน้นย้ำที่ใช้กลไกการปรึกษาหารือกันเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างกับการแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกัน เมื่อพูดถึงทวิภาคีวงการแรงงานก็มักหลงไปคิดถึงแต่ความสัมพันธ์สองฝ่ายของนายจ้างกับลูกจ้างและเป็นเพียงระดับภายในบริษัทเท่านั้น มุมมองดังกล่าวยังเป็นการพยายามทดแทนกลไกการเจรจาต่อรองร่วมด้วยการปรึกษาหารือร่วมที่กลไกแบบหลังนี้ไม่สามารถกระจายผลประโยชน์จากการประกอบการอย่างทั่วถึงได้ดีกว่าแบบแรก อันสะท้อนถึงความไม่สมดุลในดุลยภาพการอยู่ร่วมกันของสองนายจ้างและลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วมมีน้อยมาก ดังจะพบว่า การจดทะเบียนข้อตกลงสภาพการจ้างจากผลการเจรจาต่อรองร่วมของสองฝ่ายมีเพียงปีละร้อยกว่าสถานประกอบการจากกว่า 400,000 แห่ง

ผู้เขียนพบว่ากลไกและความพยายามส่วนใหญ่ของฝ่ายต่างๆ ได้ทุ่มไปกับการจัดการความขัดแย้งมากกว่าความร่วมมือ สิ่งชีวิตในข้อนี้ คือ การพยายามใช้ระบบการปรึกษาหารือและลดบทบาทการเจรจาต่อรองร่วมจากภาครัฐและนายจ้าง การกระทำเช่นนั้นแสดงว่า 1) เราไม่อยากจะเห็นความขัดแย้งและยังไม่อยากเห็นการเจรจาต่อรองร่วมเพราะเป็นกลไกที่รองรับความขัดแย้ง 2) การปรึกษาหารือร่วมมิใช่กลไกเทียบเท่าความร่วมมือ เนื่องจากการปรึกษาหารือในสถานประกอบการเป็นเวทีที่นายจ้างครองความเป็นเจ้า มิใช่กลไกที่ประกันความเท่าเทียมหรือได้ดุลยภาพแห่งอำนาจของสองฝ่ายอย่างกลไกการเจรจาต่อรองร่วม 3) ความร่วมมือเป็นเรื่องสำคัญ แต่การส่งเสริมความร่วมมือต้องส่งเสริมอำนาจการต่อรองที่ใกล้เคียงกันให้มากที่สุด หากไม่แล้วการปรึกษาหารือที่อาจเข้าใจว่าเป็นความร่วมมือนั้นก็อาจเป็นเรื่องการส่งเสริมความไม่เสมอภาคในการกระจายอำนาจในสถานประกอบการและผลประโยชน์ร่วมของทั้งสองฝ่าย และแน่นอนว่าการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีจะต้องทำให้การประกอบกิจการรุ่งเรืองและไม่ทำร้ายการประกอบการธุรกิจเพื่อสังคม การพยายามให้การปรึกษาหารือร่วมเป็นใหญ่เป็นการเน้นด้านเดียว หากจะให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจของทั้งสองฝ่ายก็ต้องกระทำให้เกิดการใช้อย่างควบคู่

การเจรจาต่อรองร่วมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนทำงานที่จะรวมตัวกันนำเสนอหรือเรียกร้องให้นายจ้างปรับปรุงสภาพการจ้างมันจึงกลายเป็นกลไกหนึ่งของการจัดการความขัดแย้งไปด้วย แต่ถูกรังเกียจจากรัฐและนายจ้างผู้ประกอบการไทยตลอดมานั้น เป็นเรื่องที่สืบทอดมาจากปัญหาทางวัฒนธรรมแห่งความไม่เสมอภาคในสังคมไทย และทัศนคติที่ว่ากับสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วมเป็นอุปสรรคต่อการประกอบการธุรกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการเป็นกลไกและสถาบันที่ขอแบ่งปันอำนาจจากผู้ประกอบการและรัฐ ปัญหาการไม่ขยายตัวและการขาดประสิทธิภาพของการเจรจาต่อรองร่วมยังเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ อีก และเป็นปัญหามันก่อกองการแรงงานระหว่างประเทศสนใจ

ตลอดมา⁵ แต่การเจรจาต่อรองร่วมที่เป็นประโยชน์ของทั้งนายจ้างและลูกจ้างมิได้มีการพัฒนากันมากนัก การเจรจาต่อรองเช่นนั้นได้แก่การเจรจาต่อรองที่มีเป้าหมายสองด้านคือเพื่อเพิ่มผลิตภาพและคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยทั่วไปนายจ้างมักต่อรองหรือยื่นข้อเรียกร้องเพื่อการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ในขณะที่สหภาพแรงงานมักยื่นข้อเรียกร้องเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน สถานประกอบการที่ได้รับรางวัลสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์จำนวน 140-150 แห่ง ที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน จัดประกวดในปี 2548 หรือมีประมาณ 10% ของสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงาน น่าจะมีการเจรจาต่อรองที่มีเป้าหมายทั้งสองด้านไม่ห่างกันมากนัก

การเน้นการปรึกษาหารือร่วมและใช้แทนการเจรจาต่อรองร่วมย่อมสะท้อนว่านายจ้างเข้มแข็งกว่าลูกจ้าง หากจะให้สองฝ่ายเข้มแข็งพอๆ กันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมของประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพชีวิตแรงงานก็ต้องให้มีการใช้การปรึกษาหารือร่วมและการเจรจาต่อรองอย่างถ่วงดุลกันและกัน (ดูเพิ่มใน โชคชัย สุทธาเวช 2539 และ 2544) นอกจากนี้ในสังคมที่กำลังดำเนินไปสู่ประชาธิปไตยตามครรลองแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 น่าจะเป็นโอกาสอันดีต่อการขยายการเจรจาต่อรองร่วมและการเจรจาต่อรองร่วมที่มีเป้าหมายควบคู่ของการเพิ่มผลิตภาพและคุณภาพชีวิตแรงงาน

2. ความอ่อนแอของระบบไตรภาคีและภาคีหลัก (รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ นายจ้างและองค์การนายจ้าง และ ลูกจ้างและองค์การลูกจ้าง)

ไตรภาคีเป็นอุดมการณ์และสถาบันการจัดการความขัดแย้งในระดับสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2462 (สมัยรัชกาลที่ 6 ของไทย) สถาบันไตรภาคีแบบไทยที่นำเข้ามาจากสากลนั้น เน้นที่การมีองค์คณะแบบถาวรมากกว่าการจัดประชุมร่วมและการมีคณะกรรมการเฉพาะกิจของทั้งสามฝ่าย ความอ่อนแอของระบบไตรภาคีสะท้อนให้เห็นจากปัญหาที่มีหลายประการ

ในช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมา เราสามารถจำแนก-ประมวลปัญหาไตรภาคีตามประเด็นได้ตามตารางที่ 1⁶

⁵ ดู Blackett and Sheppard, 2002.

⁶ ดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวช, 2548.

ตารางที่ 1 ประมวลปัญหาระบบไตรภาคีในประเทศไทย

ประเด็นปัญหา	ฝ่ายรัฐบาล หรือ ราชการ	ฝ่ายนายจ้าง (จำนวนหนึ่ง)	ฝ่ายลูกจ้าง (จำนวนหนึ่ง)	ภาพรวม
ด้านวิสัยทัศน์	1) รัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงแรงงานไม่ได้ให้ความสำคัญกับไตรภาคี 2) ควบคุมแรงงานและรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจด้านแรงงาน	1) ผู้แทนนายจ้างไม่ได้ให้ความสำคัญกับไตรภาคีในเชิงการกำหนดนโยบายร่วม 2) ยึดถือผลประโยชน์ฝ่ายตนเป็นหลัก	1) ผู้นำแรงงานไม่ได้ให้ความสำคัญกับไตรภาคีในเชิงการกำหนดนโยบายร่วม 2) ยึดถือผลประโยชน์ฝ่ายตนเป็นหลัก	1) ขาดการกำหนดวิสัยทัศน์ในคณะกรรมการไตรภาคีร่วมกัน 2) ผู้แทนไตรภาคีมักมุ่งผลประโยชน์ฝ่ายตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม
ด้านสัดส่วนผู้แทน	1) มีจำนวนมากกว่านายจ้างและลูกจ้าง 2) ในบางคณะมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นฝ่ายรัฐบาลและบางคณะแต่งตั้งโดยมิได้ปรึกษาภาคีอื่นๆ และทำให้สัดส่วนภาคราชการ รวมผู้ทรงคุณวุฒิ มีมากกว่านายจ้างและลูกจ้าง	1) ส่วนใหญ่มีสัดส่วนน้อยกว่าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิรวมกัน	1) ส่วนใหญ่มีสัดส่วนน้อยกว่าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิรวมกัน	1) สัดส่วนไม่เท่ากัน โดยภาคราชการมีสัดส่วนผู้แทนมากที่สุด 2) การมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีทั้งการเป็นฝ่ายรัฐบาล เป็นที่ปรึกษาของทั้งคณะ หรือเป็นภาคีอิสระ 3) ขาดมาตรฐานในการเพิ่มสัดส่วนภาคีอื่นๆ นอกไตรภาคีหลัก
ที่มาของผู้แทน	1) ใช้ระบบการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงเป็นกรรมการแต่มีภารกิจมากไม่พร้อมต่อการทุ่มเทแก่ไตรภาคี	1) มีทั้งระบบการเลือกตั้ง การคัดเลือกหรือสรรหาแล้วแต่งตั้งโดยภาคราชการ 2) มีทั้งการเลือกตั้งที่สมัครโดยสหภาพแรงงานทั่วไป และการเลือกตั้งโดยการเสนอชื่อของสภาแรงงาน	1) มีทั้งระบบการเลือกตั้ง การคัดเลือกหรือสรรหาแล้วแต่งตั้งโดยภาคราชการ 2) มีทั้งการเลือกตั้งที่สมัครโดยสมาคมนายจ้างทั่วไป และการเลือกตั้งโดยการเสนอชื่อของสภาองค์กรนายจ้าง	1) ความไม่มีมาตรฐานในระบบการได้มาซึ่งผู้แทนไตรภาคี
ด้านศักยภาพ	1) เจ้าหน้าที่และงบประมาณของคณะกรรมการไตรภาคีมีน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไตรภาคีที่ไม่มีระบบกองทุนรองรับ 2) ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถ/ทักษะสูง 3) ทางราชการขาดบุคลากรที่มีความรู้และทักษะเฉพาะด้านจึงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิมาเสริมงานในฐานะกรรมการหรือที่ปรึกษา	1) นายจ้างแตกแยกและแข่งขันกันเพื่อเข้าเป็นกรรมการไตรภาคี 2) ฝ่ายนายจ้างยังไม่มีความสามารถเพียงพอ	1) ผู้นำแรงงานแตกแยกและแข่งขันกันเพื่อเข้าเป็นกรรมการไตรภาคี 2) ผู้นำแรงงานในบางชุดไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม 3) ผู้นำแรงงานยังไม่มีความสามารถเพียงพอ	1) การแตกแยกและแข่งขันกันเป็นกรรมการไตรภาคีของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง 2) มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการกระจายข้อมูลข่าวสารคณะกรรมการไปสู่ชุมชนในภาคีของตนมูลข่าวสาร 3) ผู้แทนไตรภาคีจะมีปัญหาด้านศักยภาพและความทุ่มเทในการทำงาน 4) การประชุมไตรภาคีมักขาดความคิดที่หลากหลาย 5) ขาดการทำงานที่จริงจัง ต่อเนื่อง 6) ไตรภาคีไทยอ่อนแอ

ประเด็นปัญหา	ฝ่ายรัฐบาล หรือ ราชการ	ฝ่ายนายจ้าง (จำนวนหนึ่ง)	ฝ่ายลูกจ้าง (จำนวนหนึ่ง)	ภาพรวม
ด้านความร่วมมือ	1) ข้าราชการจะให้ความสำคัญกับงานหลักของกระทรวงมากกว่างานของคณะกรรมการไตรภาคี	1) นายจ้างไม่ค่อยมีเวลาให้แก่งานช่วยเหลือด้านการบริหารงานไตรภาคี 2) นายจ้างขาดความจริงใจในการนำมติไปปฏิบัติ 3) นายจ้างบางชุดขาดประชุมค่อนข้างสูงและมากกว่าลูกจ้าง	1) ผู้นำแรงงานไม่ค่อยมีเวลาให้แก่งานช่วยเหลือด้านการบริหารงานไตรภาคี 2) ผู้นำแรงงานขาดความจริงใจในการนำมติไปปฏิบัติ 3) ผู้นำแรงงานขาดประชุมบ่อยครั้ง	1) การมีปัญหาคาจร่วมประชุม 2) การไม่สามารถนำมติไปปฏิบัติได้จริง 3) ผู้แทนไตรภาคีมักไม่มีเวลาให้แก่งานของคณะกรรมการอย่างเต็มที่
ด้านผลงาน	1) ฝ่ายราชการต้องการให้ไตรภาคีทำงานเพื่อสนับสนุนผลงานที่ทางราชการต้องการ 2) รัฐบาลไม่ปฏิบัติตามมติไตรภาคีหลายครั้ง	1) ผลงานที่ผลักดันจากฝ่ายลูกจ้างไม่เด่นชัด 2) ผลงานมักไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากปัญหาความเป็นผู้แทนที่แท้จริง	1) ผลงานที่ผลักดันจากฝ่ายนายจ้างไม่เด่นชัด 2) ผลงานมักไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากปัญหาความเป็นผู้แทนที่แท้จริง	1) บางคณะมีผลงานต่อเนื่อง แต่บางคณะไม่มีผลงานที่ชัดเจน 2) ผลงานไตรภาคียังไม่เป็นที่เด่นชัดต่อสังคมในภาพรวม

ปัญหาไตรภาคีกระทบไปหลายด้าน เช่น การที่องค์การนายจ้างและลูกจ้างมีการแตกตัวมากขึ้น องค์การระดับชาติของทั้งสองฝ่ายล้มเหลวพอๆ กันในเรื่องความเป็นเอกภาพทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้นายจ้างมีความเป็นเอกภาพมากกว่า แต่ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2548 สภาองค์การลูกจ้างมี 12 แห่ง และสภาองค์การนายจ้างมีจำนวน 11 แห่ง (พ.ศ. 2547 สภาองค์การลูกจ้างมี 10 แห่ง และสภาองค์การนายจ้างมีจำนวน 11 แห่ง) ปัญหาหนึ่งที่เป็นเช่นนี้เกิดจากปัญหาประสิทธิภาพของสถาบันไตรภาคีที่ให้โอกาสองค์การระดับชาติส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการไตรภาคีไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้ง สรรหา หรือ เลือกตั้ง ก็ตาม ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกรายบุคคลมากที่สุดจึงจะเป็นผู้แทนได้ กล่าวคือไม่มีการยึดหลักการความเป็นผู้แทนที่มากที่สุด (The most representative) ในประเทศนี้ แต่ในขณะเดียวกันความไม่เป็นเอกภาพขององค์การนายจ้างและลูกจ้างก็ทำให้ไตรภาคีความอ่อนแอไปด้วย

ในระดับสากลไตรภาคียังเป็นอุดมการณ์และสถาบันที่มั่นคง แต่ก็มีการพัฒนาการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับภาคประชาสังคมที่มีองค์การนายจ้างและลูกจ้างมากขึ้น ในประเทศไทยเริ่มมีคำถามกันในช่วงเวลา 10 ปี ที่ผ่านม่ว่าไตรภาคียังเหมาะสมอยู่หรือไม่ แต่เรายังไม่มีข้อชี้ชัดว่ามันไม่เหมาะสมทั้งหมด เรื่องนี้ยังไม่มีข้อยุติและยังอยู่ในภาวะถกเถียงกันได้

3. ความไม่ชัดเจนและลงตัวในการจัดการระบบพหุภาคี

การทำงานแบบพหุภาคีกำลังเกิดขึ้นในหลายส่วนของกิจกรรมในสังคม ตั้งแต่ระดับสากลถึงภายในประเทศของเรา ในทางการบริหารแรงงานได้เริ่มปรากฏว่าพหุภาคีกำลังท้าทายไตรภาคีในเชิงความสมบูรณ์ของการครอบคลุมผู้มีผลประโยชน์ได้เสีย ผู้เขียนสังเกตเห็นว่าการจัดการแรงงานสัมพันธ์เชิงพหุ

ภาคีในประเทศไทยเกิดขึ้นใน 3 บริบท คือ 1) ในเวทีการทำงานของฝ่ายรัฐและกลไกราชการ 2) ในเวทีของขบวนการแรงงานและขบวนการประชาชน 3) ในเวทีของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในเวทีหลังสุดย่อมเกิดขึ้นในรูปคณะกรรมการเฉพาะกิจและการประชุมเป็นหลัก

ในเวทีการทำงานของฝ่ายรัฐและกลไกราชการที่เป็นคณะกรรมการถาวรพบว่าคณะกรรมการที่เรียกกันว่าไตรภาคีนั้น มีถึง 8 ชุดมีลักษณะเป็นจุดภาคี ภาคีที่เพิ่มขึ้น คือ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีฐานะที่ไม่ชัดเจนหรือปะปนกันระหว่างความเป็นฝ่ายรัฐบาลและการเป็นภาคีอิสระ กับการเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ กรณีเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการมี 3 คณะ คือ ในคณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และมี 1 ชุดเป็นเบญจภาคี คือ คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งผู้ที่ภาคีที่ 5 (อื่นๆ) คือ ผู้แทนองค์กรผู้ประกอบการที่มีข้อองค์กรเพื่อการแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ ผู้แทนสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมด้านการท่องเที่ยว และ สมาคมนายธนาคารไทย เป็นต้น ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปจำนวนและที่มาของผู้แทนภาคีต่าง ๆ ในคณะกรรมการด้านการบริหารแรงงาน

ชื่อคณะกรรมการ	รัฐบาล	นายจ้าง	ลูกจ้าง	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อื่นๆ	รวม	ที่มาของนายจ้างและลูกจ้าง
1. คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ	5	5	5	5	-	20	เลือกตั้ง
2. คณะกรรมการค่าจ้าง	5	5	5	-	-	15	เลือกตั้ง
3. คณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน	7	1	1	6	-	15	เลือกตั้ง
4. คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน	9	1	1	2	4	17	แต่งตั้ง
5. คณะกรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน	7	3	3	2	-	15	แต่งตั้ง
6. คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน	5	5	5	-	-	15	เลือกตั้ง
7. คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	5	5	5	-	-	15	เลือกตั้ง
8. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์	5	5	5	-	-	15	แต่งตั้ง
9. คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์	5	5	5	5 (เป็นที่ปรึกษา)	-	20	เลือกตั้ง
10. คณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน	7	7	7	-	-	21	เลือกตั้ง
11. คณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงาน	21	7	8	7	-	43	แต่งตั้ง
12. คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์	5	11	7	4	-	27	แต่งตั้ง

ชื่อคณะกรรมการ	รัฐบาล	นายจ้าง	ลูกจ้าง	ผู้ทรง คุณวุฒิ	อื่น ๆ	รวม	ที่มาของ นายจ้าง และลูกจ้าง
13. คณะกรรมการประกันสังคม	5	5	5	5 (เป็น ที่ปรึกษา)		20	แต่งตั้ง
14. คณะกรรมการอุทธรณ์ (ประกันสังคม)	3	3	3	4	-	13	แต่งตั้ง
15. คณะกรรมการกองทุนเงิน ทดแทน	8	3	3	6 (เป็น ที่ปรึกษา)	-	20	แต่งตั้ง
รวม (ร้อยละ)	102 (35.1)	71 (24.4)	68 (23.4)	46 (15.8)	4 (1.3)	291 (100)	แต่งตั้ง 8 คณะ และ เลือกตั้ง 7 คณะ

หมายเหตุ – คณะผู้พิพากษาศาลแรงงาน ซึ่งใช้ระบบการเลือกตั้ง มี 3 ฝ่าย โดยใช้สัดส่วน 1:1:1 ในแต่ละองค์
คณะการพิจารณาคดี

ที่มา : โซคชัย สุทธาเวช (2548)

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการแบบพหุภาคีที่มีอยู่แสดงว่าการร่วมมือแบบจุดภาคีและเบี่ยงภาคียัง
อยู่ภายใต้ระบบความร่วมมือที่ยึดระบบไตรภาคีเป็นใหญ่ แต่กรณีบุคคลที่ใช้ผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้าง และ
ราชการ ที่ปัจจุบันส่วนใหญ่คือผู้ทรงคุณวุฒิที่ยังมีสถานภาพปะปนกันระหว่างการเป็นภาคีอิสระกับการเป็น
ฝ่ายรัฐบาลนั้น ในอนาคตจะต้องจัดระบบให้ลงตัวว่าจะเป็นฝ่ายราชการ ภาคีอิสระ หรือ ที่ปรึกษาของ
คณะกรรมการ

4. การแรงงานสัมพันธ์ที่ขาดการบูรณาการที่ดีของระดับชาติ-ระดับระดับกลาง-ระดับ
สถานประกอบการ

แรงงานสัมพันธ์ไทยเน้นที่ระดับสถานประกอบการมากกว่าระดับชาติและอุตสาหกรรมตามลำดับ
สาเหตุหนึ่งคือสหภาพแรงงานไทยรวมตัวแบบประจำบริษัทมีบทบาทมากกว่าแบบอุตสาหกรรมทำให้การ
ปรับปรุงสภาพการจ้างตกอยู่ ณ สถานประกอบการเป็นหลัก การแรงงานสัมพันธ์ระดับอุตสาหกรรมและ
พื้นที่ (เช่น ภูมิภาค จังหวัด เขต ย่าน และ ชุมชน) ถือเป็นการแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่ยืดโยงระดับ
สถานประกอบการและระดับชาติ การบูรณาการของสามระดับจะทำให้ระบบการทำงาน การจ้างงาน และ
การพัฒนาแรงงานเป็นไปได้อย่างสอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตามในระยะหลังการรวมตัวของคนงานเข้าเป็นสหภาพแรงงานนั้นกำลังมีในรูปสหภาพ
แรงงานแบบอุตสาหกรรมมากกว่าสถานประกอบการ รวมทั้งการรวมตัวกันในระดับพื้นที่และนิคม
อุตสาหกรรมของกลุ่มสหภาพแรงงานและฝ่ายบุคคล แต่ก็ยังเป็นเรื่องน่าฉงนที่การเจรจาต่อรองร่วมและ
การปรึกษาหารือร่วมในระดับกลางยังไม่พัฒนา ปัญหาประการต่อมาในเรื่องนี้ คือ นำเสียดายที่กฎหมาย

แรงงานสัมพันธ์ฉบับปัจจุบันมิได้กำหนดให้ชัดเจนและมีบทบัญญัติที่มากเพียงพอที่จะทำให้การมีปฏิสัมพันธ์ของลูกจ้างและนายจ้างในระดับอุตสาหกรรมและพื้นที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงการปรึกษาหารือร่วมและเจรจาต่อรองร่วม

5. การแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่ขาดการพัฒนา

การแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่ขาดการพัฒนาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่เชื่อมโยงกันของการแรงงานสัมพันธ์ระดับสถานประกอบการ – ระดับกลาง – ระดับชาติ หากมีการพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางซึ่งมีทั้งอุตสาหกรรมและพื้นที่ก็จะเป็นจุดกลางที่จะเชื่อมโยงแนวดิ่ง (ข้างบนกับข้างล่าง) และระหว่างข้างๆ (แนวนอน) เข้าด้วยกัน การแก้ไขปัญหาก็จะเชื่อมโยงถึงกันได้ดีกว่า

ตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นปัญหานี้ชัดเจนขึ้น คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคีระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง แต่ขาดการทำงานร่วมกับระดับชาติ หากมีระดับภูมิภาคคอยประสานกับระดับชาติจะทำให้การกำหนดนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติได้ดีขึ้น

6. การที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิเสธระบบแรงงานสัมพันธ์ (ที่มีสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม)

ก่อนที่ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร จะเสียชีวิต ท่านเคยกล่าวอภิปรายบ่อยครั้งในเวทีการประชุมหรือสัมมนาต่างๆ ว่าจำนวนสหภาพแรงงานบ้านเรายังมีน้อยเมื่อเทียบกับสถานประกอบการจำนวนมาก และยังเป็นความจริงจนกระทั่งปัจจุบันที่พบว่าอัตราการรวมตัวเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานยังมีประมาณ 2% ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ จากสถิติตามตารางที่ 3 ในปัจจุบัน (ธันวาคม 2547) คือ จำนวนสหภาพแรงงานมีเพียง 1,386 แห่ง เป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ 46 แห่ง และเอกชน 1,340 แห่ง ในขณะที่สถานประกอบการทั่วประเทศมี กว่า 400,000 แห่ง

ตารางที่ 3 จำนวนองค์การแรงงานทั่วราชอาณาจักร ณ ธันวาคม 2547

องค์การแรงงาน	กรุงเทพมหานคร	ภูมิภาค	รวม
สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ	46	-	46
สหภาพแรงงานในกิจการเอกชน	382	958	1,340
สหพันธ์แรงงาน	8	13	21
สภาองค์การลูกจ้าง	9	1	10
สมาคมนายจ้าง	218	159	377
สหพันธ์นายจ้าง	2	1	3
สภาองค์การนายจ้าง	11	-	11

ที่มา : สำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

สหภาพแรงงานในกรุงเทพมหานครมี 382 แห่ง แต่ในต่างจังหวัดอีก 75 จังหวัด มีสหภาพแรงงานเพียง 958 แห่ง หรือ เฉลี่ยจังหวัดละ 12-13 แห่ง แต่อันที่จริงไม่น้อยกว่า 1/4 ของจังหวัดทั่วประเทศไม่มีสหภาพแรงงานในต่างจังหวัด ในประเด็นที่ใกล้เคียงกันของการมีสหภาพแรงงานนั้น พื้นที่ในประเทศไทยหลายแห่งยังเป็นเขตปลอดสหภาพแรงงาน (union free) ประชาชนไทยส่วนมากจึงยังไม่คุ้นเคยกับสหภาพแรงงาน และเคยมีการยอมรับการมีสหภาพแรงงานภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐวิสาหกิจ แต่สหภาพแรงงานภาคเอกชนยังมีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปน้อยกว่าสหภาพแรงงานของภาครัฐวิสาหกิจ การชุมนุมประท้วงของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในเรื่องการต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะหลังๆ ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเริ่มเข้าใจสหภาพแรงงานในภาคนี้มากขึ้น ปรากฏจากการเข้าร่วมเคลื่อนไหวขององค์การพัฒนาเอกชนและการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนที่มีภาพบวกของการประท้วงมานำเสนอมากขึ้น ทั้งๆที่เมื่อก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 การประท้วงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสหภาพแรงงานมักถูกมองเป็นภาพลบและเข้าใจไปว่าเป็นวาระซ่อนเร้นของการรักษาผลประโยชน์ของพนักงานฝ่ายเดียว

7. ปัญหากฎเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์

ภายใต้ปัญหาข้อนี้เราจะพบว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดอิทธิพลของสามฝ่ายที่จะมีต่อกัน แต่รัฐอยู่ในสถานะผู้ทรงอำนาจมากที่สุดในการออกและบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาที่พบ เช่น กฎหมายต่างฉบับกล่าวถึงเรื่องเดียวกันไว้ต่างกันดังกรณีปัญหานิยามของคำว่าลูกจ้างกับนายจ้างในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เต็มที่ ปัญหาการแก้ไขกฎหมายดำเนินไปอย่างล่าช้า ปัญหาการออกประกาศของกระทรวงหรือคำสั่งของกรมที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างน้อยหรืออย่างจำกัด

นอกจากนี้ก็ยังมีสภาพสองมาตรฐาน (double standards) คือ การยกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมายบางฉบับในกิจการบางประเภทซึ่งควรอยู่ภายใต้การบังคับใช้เดียวกัน เช่น ไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ แต่กลับมีการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมในกิจการส่วนนี้ แต่ในขณะเดียวกันกลับมีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แต่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมในรัฐวิสาหกิจ ทั้งๆ ที่มหาวิทยาลัยออกนอกระบบก็คือรัฐวิสาหกิจที่แสวงหารายได้และพยายามทำกำไรนั่นเอง

กรณีการแก้ไขกฎหมายเป็นเรื่องที่กระทำกันอยู่ตลอดเวลาโดยทุกภาคี แต่ดำเนินไปอย่างค่อนข้างล่าช้า เพราะติดขัดที่กระบวนการแก้ไขกฎหมายของรัฐ และการไม่ยอมรับความคิดเห็นของฝ่ายตรงข้าม เช่น ฝ่ายสหภาพแรงงานไม่ยอมรับร่างกฎหมายที่กระทรวงแรงงานเสนอ

เคียงคู่กับกฎหมายระดับชาติ เรายังมีกฎเกณฑ์ในเชิงแนวปฏิบัติ (code) เพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ด้วย แนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์มีการประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2526 และพัฒนาเป็นครั้งคราว โดยล่าสุดได้มีการประกาศใช้ฉบับใหม่ คือ พ.ศ. 2548 อันเป็นฉบับที่มีการยกกว้างกันเมื่อ พ.ศ. 2546 ปัญหาแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านมาคือ 1) การขาดการณรงค์ให้มีการ

นำไปใช้อย่างแพร่หลาย 2) การขาดการติดตามผล 3) องค์การของนายจ้างและลูกจ้างในระดับต่างๆ จำนวนมากไม่สนใจเรื่องนี้ 4) แนวปฏิบัติเน้นพันธกิจของนายจ้างและลูกจ้าง ณ สถานประกอบการ แต่ขาดการบูรณาการกับระดับกลางและระดับชาติ 5) พันธกิจของรัฐและหน่วยงานราชการในแนวปฏิบัติไม่ปรากฏชัด

8. ความอ่อนแอของระบบงานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์

แนวความคิดในการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านมาของไทยนั้น เป็นความจริงว่ารัฐและกลไกราชการมีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดทิศทางที่จะส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ไปในลักษณะใดและจะให้คุณค่ากับรูปแบบการปฏิบัติใด โดยพิจารณาได้สองระดับของการปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนขอประมวลภาพความสนใจต่อกรอบและการปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์สมัยใหม่ของรัฐและกลไกราชการนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พบว่ามีแนวทางโดดเด่นสองแนวทาง คือ

- 1) การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์โดยการอาศัยการออกกฎหมายและแนวปฏิบัติ
- 2) การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์โดยการอาศัยการจัดตั้งกลไก การให้ความรู้ และการจัดทำโครงการเฉพาะเพื่อการส่งเสริมรูปแบบหรือแนวปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์ที่ทางราชการให้คุณค่า

ในแนวทางแรกพบในทางรูปธรรมดังนี้

- 1) การยอมรับให้มีสมาคมกรรมกรหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
- 2) การประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2500 เป็นการเริ่มต้นใช้ไตรภาคีเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย การอนุญาตให้มีสหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วม
- 3) การยุบเลิกสหภาพแรงงานใน พ.ศ. 2501 โดยประกาศคณะปฏิวัติ
- 4) การกำหนดให้มีระบบการจัดการข้อพิพาทแรงงานตาม พ.ร.บ. รับข้อพิพาทแรงงาน โดยยอมรับระบบการยื่นข้อเรียกร้องโดยไม่มีสหภาพแรงงาน
- 5) การยอมรับให้มีสมาคมลูกจ้างใน พ.ศ. 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ
- 6) การยกเลิกสมาคมลูกจ้างแต่ออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 2518 มาใช้แทน โดยในกฎหมายฉบับนี้ยอมรับการมีสหภาพแรงงาน ระบบการเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วมในรูปคณะกรรมการลูกจ้างกับผู้แทนฝ่ายนายจ้าง การจัดการข้อพิพาทแรงงานเชิงสมัครใจและเชิงบังคับ และการนัดหยุดงานและปิดงาน เป็นต้น
- 7) การออกกฎหมายศาลแรงงาน พ.ศ. 2522 เพื่อพิจารณาคดีแรงงานเป็นการเฉพาะ
- 8) การยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2534 และออกกฎหมายใหม่ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แทน โดยกำหนดให้มีสมาคมพนักงานและระบบการปรึกษาหารือร่วมในรูปคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์แทนสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม
- 9) การยุบเลิกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2543 และออกกฎหมายใหม่ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แทน โดยกำหนดให้มีสหภาพแรงงานและระบบการเจรจาต่อรองร่วมอีกระบบหนึ่งใช้ร่วมกับระบบการปรึกษาหารือร่วมในรูปคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์

10) การกำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการลูกจ้าง แต่มีสภาพบังคับกับทุกสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คน ขึ้นไป

11) การพิจารณาแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยมีประเด็นการคุ้มครองผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงาน การมีระบบการเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม (อาจใช้ชื่อว่าคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์) การจัดระเบียบองค์การนายจ้างและลูกจ้างให้มีฐานสมาชิกกับกันจากฐานล่างสูง ส่วนบนมากขึ้น

ในแนวทางที่สองในทางระบบการจัดการสำคัญๆ ดังนี้

- 1) การจัดตั้งหน่วยงานรัฐเพื่อทำหน้าที่บริหารและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ เช่น กองแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งปัจจุบันคือสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
- 2) การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์เป็นคณะกรรมการไตรภาคีระดับชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่รับรองโดยกฎหมายและการผูกพันในทางกำลังคนและงบประมาณ
- 3) การจัดทำโครงการประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์
- 4) การให้ความรู้ในรูปในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดพิมพ์เอกสาร การจัดฝึกอบรม ประชุม และ สัมมนาเพื่อให้ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเพื่อการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์
- 5) การวิจัยด้านแรงงานสัมพันธ์พบว่าการดำเนินการมากขึ้น แต่ประเด็นปัญหาคือขาดการเจาะลึกและรอบด้าน และความต่อเนื่องกับการนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์

การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นของรัฐมีทั้งที่เกิดจากอิทธิพลของสากล เช่น จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกและรัฐบาลมีพันธผูกพัน ขบวนการแรงงานสากลที่ช่วยปกป้องการอยู่รอดและผลักดันการขยายตัวของสหภาพแรงงานไทยต่อรัฐบาล และ จากองค์การนายจ้างระหว่างประเทศที่ช่วยเหลือด้านข้อมูลและทิศทางก้าวเดิน และจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐในประเทศเอง⁷

ความอ่อนแอของระบบการส่งเสริมและพัฒนาสังเกตได้จาก 1) การดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ขาดการผลักดันที่มีน้ำหนักให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางแรงงานสัมพันธ์ที่เด่นชัดและไม่ต่อเนื่อง 2) การเจรจาต่อรองร่วมซึ่งเป็นกลไกที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศสนับสนุนตามอนุสัญญาฉบับที่ 98 ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ 3) การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขยายตัวอย่างเชื่องช้า 4) การประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์มีคู่ขนานกันระหว่างสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงาน (และการเจรจาต่อรองร่วม) กับที่ไม่มีสหภาพแรงงาน (และการเจรจาต่อรองร่วม) อย่างไรก็ตามระบบการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ของรัฐที่ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานของประเทศ คือ การบริหารแรงงานแบบไตรภาคี ซึ่งแม้ว่าจะมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ แต่เป็นกลไกความร่วมมือที่ทำให้นายจ้างและลูกจ้างมาประชุมหารือกันและมีส่วนในการแก้ไขกฎหมายร่วมกัน แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจและกุมกลไกการออกกฎหมายแต่ไม่ได้ตัดสินใจโดยลำพัง

⁷ รายละเอียดของอิทธิพลดังกล่าวโปรดดูในงาน Chokchai Suttawet (1994) และ Websites ต่างๆ เช่น www.ilo.org, thailabourcampaign.org และวารสารของภาครัฐ นายจ้าง และ สหภาพแรงงาน

เพียงถ่ายเดียว ทำให้กฎหมายออกมาตามความต้องการของนายจ้างและลูกจ้างในระดับหนึ่ง⁸ โครงการประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องในระยะหลังๆ และน่าจะส่งผลต่อการจูงใจให้สถานประกอบการต่างๆ สนใจพัฒนาแรงงานสัมพันธ์กันมากขึ้น แต่ความชัดเจนตรงนี้ต้องประเมินกันต่อไป และต้องพิจารณาทบทวนกับการที่กระทรวงแรงงานกระทำในทางที่ขัดแย้งกัน โดยประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์กับสถานประกอบการอีกส่วนหนึ่งที่ไม่มิสหภาพแรงงานและระบบการเจรจาต่อรองร่วมด้วย

9. ความจำกัดในอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศชาติ

เราแทบไม่ได้กล่าวถึงเรื่องอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศชาติกันในประเทศของเรา แต่มีการวิจารณ์ในเชิงความหวังเกรงว่าหากแรงงานสัมพันธ์ดำเนินไปได้ไม่ดีอาจกระทบต่อการลงทุนของต่างประเทศให้ได้ย่นบ่อยครั้ง อันที่จริงมุมมองทั้งสองด้านนี้เกี่ยวโยงกัน

ในอดีตเรื่องแรงงานสัมพันธ์ถูกจำกัดกรอบหาได้เป็นระเบียบวาระแห่งชาติไม่ แต่ประเทศไทยส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นเวลาค่อนสองศตวรรษ และดำเนินการอย่างมีแผนมาร่วมค่อนข้างครั้งศตวรรษ และรัฐบาลแรงงานแบบคำนึงถึงข้อวิตกกังวลต่อคุณภาพแรงงานและค่าจ้างต่อการลงทุน เช่น หากแรงงานไทยมีทักษะฝีมืออ่อนก็จะทำให้ต่างชาติไม่มาลงทุน และหากต้องจ่ายค่าแรงสูงต่างชาติก็จะไม่มาลงทุนเช่นกัน การบริหารแรงงานที่ผ่านมาจึงเอาใจการประกอบการจากต่างชาติมากกว่าคุณภาพชีวิตแรงงานในประเทศและทำให้เราลืมนึกไปว่าการบริหารแรงงานที่ดีทำให้ประชากรไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสังคมไทยเจริญก้าวหน้า ประเด็นแรงงานสัมพันธ์เพิ่มมีสงาราศีในระดับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็เมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงนับเป็นโอกาสอันดีในการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ของประเทศและหากมีตัวแบบการจัดการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีของเราก็จะเป็นประโยชน์ต่อการเป็นตัวตั้งให้บริษัทจากต่างประเทศพิจารณาก่อนการลงทุนในไทย และอาจสามารถขยายผลไปยังประเทศอื่นๆ ที่มีความไร้พรมแดนในการประกอบการค้าและการลงทุน รวมทั้งการที่สถานประกอบการของนายทุนไทยจะนำตัวแบบไปใช้เมื่อไปลงทุนในประเทศอื่นๆ

ปัญหาต่างๆ ที่นำเสนอมาปรากฏทั้งในเชิงวัฒนธรรม โครงสร้าง ภาวคิตที่เกี่ยวข้อง ระบบงาน และกฎเกณฑ์ ทุกอย่างเป็นทั้งปัญหาที่แยกให้เห็นได้เฉพาะส่วนและมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม ในส่วนต่อไปผู้เขียนจึงขอเสนอทางเลือกในการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทยเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ และสร้างสรรค์เรื่องนี้ในอนาคต

⁸ ผู้เขียนเคยเป็นกรรมการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 2518 ในช่วง พ.ศ. 2539-2541 ในนามสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และในการร่างแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2546 พบว่าแม้รัฐจะกำกับกระบวนการแก้ไขกฎหมายและยกเว้นแนวปฏิบัติแต่บทบัญญัติในบางข้อที่เสนอโดยผู้แทนนายจ้างและสหภาพแรงงาน รวมทั้งนักวิชาการได้รับการบรรจุ

ทางเลือกเพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย

1. กรณีการจัดการทวีภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียวของกลไกการปรึกษาหารือสองฝ่ายในระดับสถานประกอบการ

แนวทางที่เหมาะสมกว่า คือ

1.1 เราควรให้ทั้งสองฝ่ายอยู่ร่วมกันด้วยดุลยภาพแห่งอำนาจในการอยู่ร่วมกัน นั่นคือการใช้กลไกควบคู่ คือ การเจรจาต่อรองร่วมกับการปรึกษาหารือร่วมในสถานประกอบการ สถานประกอบการใดที่ใช้การปรึกษาหารือมากเกินไปหรือขาดไปซึ่งการเจรจาต่อรองร่วมย่อมแสดงว่านายจ้างมีอำนาจหรือความเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายแรงงาน สถานประกอบการที่ใช้การเจรจาต่อรองร่วมเป็นหลักโดยขาดการปรึกษาหารือร่วมกันก็ย่อมแสดงว่าฝ่ายแรงงานสนใจการแสดงพลังอำนาจต่อรองหรืออาจมีความเข้มแข็งมากกว่านายจ้างและสนใจไปในทางการเรียกร้องต้องการให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนมากขึ้น แต่ขาดเสียซึ่งการช่วยสถานประกอบการให้อยู่รอดหรือนำไปสู่การปรับปรุงการประกอบกิจการ⁹

ตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ของกลไกการเจรจาต่อรองร่วม และการปรึกษาหารือร่วมที่ได้ดุลยภาพจะทำหน้าที่ประกันความมั่นคงของสถาบันแรงงานสัมพันธ์ในระดับสถานประกอบ อธิบายเพิ่มเติมได้ตามตาราง คือ

กรอบวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเจรจาต่อรองร่วมกับการปรึกษาหารือร่วม และ ความเข้มแข็งและอ่อนแอของนายจ้างและลูกจ้าง

		นายจ้าง	
		เข้มแข็ง	อ่อนแอ
สหภาพแรงงานหรือลูกจ้าง	เข้มแข็ง	A	B
	อ่อนแอ	C	D

- A = การเจรจาต่อรองร่วม ~ การปรึกษาหารือร่วม (คือสภาวะอุดมคติ)
- B = การเจรจาต่อรองร่วม > การปรึกษาหารือร่วม
- C = การเจรจาต่อรองร่วม < การปรึกษาหารือร่วม
- D = การเจรจาต่อรองร่วม ≠ การปรึกษาหารือร่วม

คำอธิบายคือ

1. สถานประกอบการใดที่องค์การของนายจ้างและลูกจ้างมีความเข้มแข็งทั้งคู่ (ซึ่งย่อมส่งผลต่อศักยภาพในการบริหารหรือจัดการแรงงาน) สถานประกอบการแห่งนั้นย่อมมีทั้งการเจรจาต่อรองร่วมและการปรึกษาหารือร่วมแบบควบคู่ที่ได้ดุลยภาพสนับสนุน ส่งเสริม และจำกัดกันและกัน ไม่สุดโต่งไปข้างใดข้างหนึ่ง (ตามบล็อก A)

⁹ ดูประกอบใน Chokchai Suttawet 1994 และ โชคชัย สุทธาเวช 2539: 37-38.

2. สถานประกอบการใดที่องค์การของลูกจ้างเข้มแข็งต่อองค์การของนายจ้างอ่อนแอ สถานประกอบการแห่งนั้นย่อมเน้นที่การเจรจาต่อรองร่วมมากกว่าการปรึกษาหารือร่วม (ตามบล็อก B)
 3. สถานประกอบการใดที่องค์การของนายจ้างเข้มแข็งต่อองค์การของลูกจ้างอ่อนแอ สถานประกอบการแห่งนั้นย่อมเน้นที่การปรึกษาหารือร่วมมากกว่าการเจรจาต่อรองร่วม (ตามบล็อก C)
 4. สถานประกอบการใดที่องค์การของนายจ้างและลูกจ้างมีความอ่อนแอทั้งคู่ สถานประกอบการแห่งนั้นย่อมขาดทั้งการปรึกษาหารือร่วมและการเจรจาต่อรองร่วม หรือ อาจมีแต่ล้มเหลว (ตามบล็อก D)
- (ความเข้มแข็งขององค์การวัดจากศักยภาพในการใช้อำนาจจากแหล่งต่างๆขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือภารกิจ)

1.2 การแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคียังมีนอกสถานประกอบการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับรัฐ และ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายแรงงานกับรัฐ ความสัมพันธ์ในสองคู่ดังกล่าวนี้ยังขาดการพัฒนา แต่กระนั้นคู่แรก คือ นายจ้างกับรัฐจะเกิดขึ้นมากกว่าคู่หลัง คือ แรงงานกับรัฐ เราจะพบว่ารัฐบาลมีคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชนมาอย่างยาวนาน แต่ไม่มีคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับฝ่ายแรงงานทำให้โอกาสการกระจายผลประโยชน์ในสังคมโดยการจัดการของรัฐมีจำกัด เราจึงจำเป็นต้องส่งเสริมทวิภาคีนอกเหนือสถานประกอบการเพื่อทำให้การแก้ไขปัญหาที่เน้นที่เป็นการเฉพาะของสองฝ่ายมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามเรื่องนี้เริ่มปรากฏให้เห็นบ้างแล้วในเวทีแรงงานสัมพันธ์ เช่น การประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานกับผู้แทนกลุ่มสหภาพแรงงาน ซึ่งเกิดขึ้นมากกว่ากับกลุ่มนายจ้าง แต่ก็ไม่ได้เกิดอย่างสม่ำเสมอซึ่งน่าจะมาจากปัญหาความอ่อนแอขององค์การนายจ้างและลูกจ้างทำให้ไม่พลักดันที่เพียงพอให้รัฐต้องสนใจ

2. กรณีความอ่อนแอของระบบไตรภาคีและภาคีหลัก (รัฐบาล นายจ้าง และ ลูกจ้าง)

การปรับปรุงไตรภาคีให้เข้มแข็งหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นควรพิจารณาต่อไปนี้¹⁰

1) ปรับปรุงระบบการได้มาของผู้แทนไตรภาคี ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับคำอธิบายของนายไสวพรหมณี¹¹ โดยสรุปที่ว่าจะต้องทำให้ผู้แทนไตรภาคีได้มาอย่างมีเกียรติและสมศักดิ์ศรี ระบบการได้มาต้องปรับปรุงใหม่ เช่น มีคณะกรรมการสรรหาที่มีมาตรฐาน

2) เนื่องจากไตรภาคีมีหลายองค์คณะที่ทำหน้าที่ต่างกันและอาจได้มาโดยพื้นฐานที่ต่างกัน และบางชุดที่เน้นการตัดสินใจชี้ขาดและความเป็นวิชาชีพสมควรให้ความสำคัญกับการมีภาคีจำนวนน้อย แต่บางชุดที่เน้นระดมสมองเชิงนโยบายก็เปิดให้มีความเป็นพหุภาคีมากขึ้น เราจึงควรมีทั้งกรณีการเลือกตั้ง การสรรหา และการแต่งตั้ง โดยอาจปฏิบัติดังนี้

¹⁰ ดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวศ 2548.

¹¹ ในการสัมมนาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพองค์กรไตรภาคีด้านแรงงาน จัดโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ วันที่ 26 สิงหาคม 2548 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ ดอนเมือง กรุงเทพมหานคร.

2.1) ผู้แทนขององค์กรที่ดำเนินงานแบบประชาธิปไตยต้องให้มาจากการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิควรมาจากการสรรหา และข้าราชการควรมาจากการแต่งตั้งหรือกิ่งสรรหากิ่งแต่งตั้ง ทุกช่องทางของการได้มาต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

2.2) ในกรณีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะของฝ่ายลูกจ้างนั้น เรื่องที่ต้องขบคิดต่อมาก็คือระบบการเลือกตั้งที่ผู้ใช้แรงงานแต่ละคนมาลงคะแนนกับการเลือกตั้งโดยผู้แทนองค์กรจัดตั้งของผู้ใช้แรงงาน คือ โดยสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน หรือ สภาแรงงาน ควรจะใช้กับในกรณีใดบ้าง สำหรับในขั้นนี้ผู้เขียนต้องขอตอบว่าให้ใช้ระบบผ่านองค์กรจัดตั้งของผู้ใช้แรงงานไปก่อน หรือหากอนุโลมให้เกิดความกว้างขวางมากขึ้นก็คือให้ใช้แบบผสม คือ ผู้แทนจัดตั้งของผู้ใช้แรงงานผสมกับผู้แทนคนงานที่ไม่มีองค์กรจัดตั้ง และควรใช้กับการนิยจ้างเช่นเดียวกัน แต่ก็ดูจะมีปัญหาอื่นเกิดขึ้นอีก คือ ฝ่ายที่ไม่มีการจัดตั้งก็คงทำงานอย่างสะเปะสะปะกว่าฝ่ายที่มีการจัดตั้ง คณะกรรมการประกันสังคมอาจใช้ระบบผสมระหว่างผู้แทนจากองค์กรจัดตั้งที่เป็นสภาแรงงานและสหภาพยจ้างจำนวนหนึ่ง และอีกจำนวนหนึ่งมาจากผู้ประกันตนอิสระ แต่ผู้แทนองค์กรจัดตั้งควรมากกว่าเพราะมีการทำงานที่เป็นระบบกว่า

3) จัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับงานไตรภาคีทั้งหมดและทุกคณะ ซึ่งควรปรับสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติมาทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางดังกล่าวนี้ การบริหารแบบไตรภาคีที่รัฐยังเป็นผู้จัดการนั้นไม่น่าจะดีไปกว่าการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารแบบองค์กรอิสระสำหรับการบริหารแรงงานของไทยในอนาคต

4) ปรับปรุงระบบบรรณาธิบาลอย่างทั่วถึงในภาวไตรภาคีที่ระบบตั้งแต่การเข้าสู่ไตรภาคี การทำหน้าที่และการพ้นจากหน้าที่

5) รัฐจะต้องให้ความสนใจในการสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนแก่สำนักงานและคณะกรรมการไตรภาคีมากกว่าที่เป็นอยู่

6) จัดให้มีระบบมาตรฐานไตรภาคีและประเมินผลการทำงานทุก 1-2 ปี

7) จัดประชุมไตรภาคีประจำปีพร้อมกันทุกชุดเพื่อกำหนดนโยบายและแผนงานร่วม และผู้นำรัฐบาลควรให้คุณค่าแก่ไตรภาคีมากกว่าปัจจุบัน

8) จัดประชุมคณะกรรมการที่ทำหน้าที่คล้ายกันเป็นครั้งคราวเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและกำหนดนโยบายร่วมกัน

9) ยุบเลิกคณะกรรมการบางชุดให้เป็นอนุกรรมการของชุดที่เป็นหลักมากกว่า เช่น คณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงานควรเป็นอนุกรรมการของคณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

10) ส่งเสริมระบบการทำงานแบบทวิภาคีและพหุภาคีให้เสริมข้อจำกัดของไตรภาคี

3. ความไม่ชัดเจนและลงตัวในการจัดการระบบพหุภาคี

ความพยายามจัดระบบการตัดสินใจแบบพหุภาคีเป็นเรื่องสำคัญมากขึ้นในอนาคต แต่ทางฝ่ายรัฐยังไม่ชัดเจนในการบริหารแบบพหุภาคี การประชุมแบบพหุภาคีเกิดขึ้นมากมายทั้งโดยภาครัฐและภาคประชาชน รวมไปถึงสภาผู้แทนราษฎร ดังจะพบว่าคณะกรรมการธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรได้

ดำเนินการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานโดยใช้เวทีพหุภาคีมิใช่ไตรภาคี ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในเรื่องนี้คือ

1) หลักการสำคัญ คือ การบริหารระบบภาคีใดๆ จะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน แต่จำกัด และถ่วงดุลกันได้ ฉะนั้นระบบพหุภาคีควรถูกใช้เพื่อการสนับสนุนประสิทธิภาพและเสริมจุดอ่อนของไตรภาคีและทวิภาคี บางสถานภาพของความสัมพันธ์อาจต้องใช้ทวิภาคี ไตรภาคี จตุภาคี หรือ เบญจภาคี ขึ้นอยู่กับภารกิจ ศักยภาพของภาคี และ ผลประโยชน์ที่ได้ดูสภาพระหว่างภาคีต่างๆ และการยินยอมให้กับผลประโยชน์ร่วมของสังคม

2) ควรประเมินผลเวทีการทำงานแบบพหุภาคีจากแหล่งกิจกรรมต่างๆ ทั้งในเวทีแรงงานและเวทีอื่นๆ ในสังคม แล้วนำมาปรับปรุงความเหมาะสมที่จะใช้ในกรณีงานด้านแรงงาน

3) ในเวทีระดมสมองที่ยังไม่ต้องการตัดสินใจมากนักควรใช้เวทีพหุภาคีเข้ามาเสริมทวิภาคีและไตรภาคี ดังกรณีที่เป็นเวทีนานาชาติ ILO ได้เปิดให้มีองค์การอื่นๆ เช่น องค์การพัฒนาเอกชน เข้าร่วมประชุมใหญ่ประจำปีองค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะผู้สังเกตการณ์ได้ แต่ต้องแจ้งความต้องการล่วงหน้า 1 ปี¹²

4) ในกรณีองค์การพัฒนาเอกชน ให้สร้างการยอมรับและเปิดการมีส่วนร่วมจากองค์กรพันธมิตรของแต่ละภาคีเดิม คือ องค์กรพันธมิตรฝ่ายราชการ นายจ้าง และสหภาพแรงงาน โดยเปิดโอกาสให้เครือข่ายของตนเข้าร่วมตัดสินใจภายใต้โครงสร้างไตรภาคี¹³

5) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการควรทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการมากกว่าการเป็นภาคีอิสระ

6) การจัดการแรงงานสัมพันธ์ในระดับที่สูงขึ้นยังต้องการหลายภาคีมากขึ้น เช่น ระดับสถานประกอบการย่อมต้องการใช้ทวิภาคีมากกว่าไตรภาคี ระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติย่อมต้องการไตรภาคีและพหุภาคีมากขึ้น

4. การบูรณาการแรงงานสัมพันธ์ระดับชาติ-ระดับระดับกลาง-ระดับสถานประกอบการ

หัวใจของเรื่องนี้อยู่ที่การแรงงานสัมพันธ์จำเป็นต้องเชื่อมโยงถึงกันจึงจะมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง เปรียบเสมือนรูปทรงสามเหลี่ยมที่ประกอบขึ้นจากฐานบันไดสามขั้น การล้มพังลงจะทำได้ยาก การบูรณาการทั้งสามระดับอาจจะทำได้โดย

1) การส่งเสริมให้เกิดการประชุมที่แก้ปัญหาแรงงานแบบรับโจทย์ค่อยๆ กันเป็นระดับๆ เช่น ปัญหาการจ้างงานในอุตสาหกรรมเกิดจากปัญหาความไม่มั่นคงในความอยู่รอดของสถานประกอบการย่อยๆ หรือ ปัญหาศักยภาพในการแข่งขันของสถานประกอบการเกิดจากความอ่อนแอของการบริหารระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ

¹² ดู www.ilo.org หน้าต่าง International conference.

¹³ ดูเพิ่มใน Fashoyin, Tayo, "Tripartite cooperation, social dialogue and national development", International Labour Review, Vol. 143 (2004), No. 4., pp. 141-171.

2) การมีกฎเกณฑ์เชิงบังคับและสมัครใจเข้าเสริม เช่น ที่ปรึกษาแรงงานสัมพันธ์ต้องไปจดทะเบียนกับสภาองค์การนายจ้าง หรือ สภาองค์การลูกจ้างมิใช่จดทะเบียนกับทางกระทรวงแรงงานดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้องค์กรระดับชาติควบคุมที่ปรึกษาที่จะไปทำหน้าที่ตามอุตสาหกรรมและสถานประกอบการต่างๆ ได้

3) ทำการพัฒนาองค์การผู้ใช้แรงงานและนายจ้างทั้งในทางอุดมการณ์ โครงสร้าง ภารกิจ ยุทธศาสตร์ และ พฤติกรรม ตั้งแต่ระดับสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน สภาแรงงาน และสมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง และ สภาองค์การนายจ้าง ให้มีความเป็นเอกภาพและเข้มแข็งเสียที เพื่อให้สามารถทำหน้าที่สอดคล้องกันได้ดีทั้งในสามระดับ

4) ส่งเสริมอุตสาหกรรมบางแห่งที่มีแนวโน้มเป็นไปได้ก่อนและหาทางขยายผล

5. กรณีการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง

กลวิธีที่จะพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางนอกจากปฏิบัติให้สอดคล้องกับทางเลือกต่างๆ ในข้อ 4. ข้างต้นแล้ว อาจดำเนินการต่อไปนี้

- 1) การประชุมอย่างไม่เป็นทางการหรือทำกิจกรรมนอกเรื่องปัญหาแรงงานเพื่อจะเริ่มต้นความสัมพันธ์¹⁴
- 2) การมีแนวปฏิบัติสำหรับแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง
- 3) การมีกฎหมายเขียนขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง
- 4) การให้บทบาทสหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมและสมาคมนายจ้างรวมทั้งสหพันธ์นายจ้างระดับอุตสาหกรรมมากขึ้นในการจัดการกำหนดสภาพการจ้างและจัดการข้อพิพาทแรงงานในอุตสาหกรรมนั้นๆ
- 5) ภาครัฐควรทำงานร่วมกับผู้แทนของนายจ้างและลูกจ้างในระดับพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการด้านแรงงานให้มาจากการรวมตัวขององค์กรนายจ้างและลูกจ้างในระดับพื้นที่ แต่ผ่านการปรึกษากับองค์กรระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติด้วย
- 6) การอาศัยคนกลางเพื่อช่วยให้สองฝ่ายมาปฏิบัติสัมพันธ์ต่อกัน¹⁵

¹⁴ ผู้เขียนได้ข้อคิดนี้จากนายเขียว มหาศิริ นายกสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย

¹⁵ ยกตัวอย่างเช่น ผู้เขียนในฐานะที่ปรึกษาของคณะกรรมการสายงานแรงงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเมื่อ 2-3 ปี ที่แล้ว ได้พยายามหลายครั้งเพื่อทำให้องค์กรระดับสหพันธ์แรงงานและสมาคมนายจ้างระดับอุตสาหกรรม เช่น ในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ได้ปรึกษากันหรือกัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อนายจ้างทำแสดงความพร้อมฝ่ายสหพันธ์แรงงานก็ไม่ตื่นตัว แต่เมื่อฝ่ายสมาคมนายจ้างไม่พร้อมฝ่ายสหพันธ์แรงงานกลับแสดงความสนใจจะพบปะหารือกับสมาคมนายจ้าง เราอาจจะต้องทดลองวิธีอื่นๆ หรือหาโอกาสอื่นๆ ทำเรื่องเช่นนี้ต่อไป.

6. กรณีการที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิเสธระบบแรงงานสัมพันธ์ (ที่มีสหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วม)

ทางเลือกในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

- 1) ในเวทีการประชุมสัมมนาจำนวนมากในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา นักวิชาการและผู้นำแรงงานมักมีความเห็นว่าหากประเทศไทยให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัว และ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยการนำการเจรจาต่อรองร่วมไปใช้ในทางปฏิบัติก็น่าจะทำให้จำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานมากขึ้น และ การเจรจาต่อรองร่วมขยายตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาต่อรองร่วมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนทำงานที่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมด้วย จึงสมควรมีข้อกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจนสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลในเรื่องนี้ ซึ่งอันที่จริงก็ไม่จำเป็นต้องรอให้ประเทศไทยให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาของ ILO เสียก่อน
- 2) การปรับปรุงระบบการเจรจาต่อรองให้เน้นการเพิ่มผลิตภาพแรงงานควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน
- 3) การปรับโครงสร้างการรวมตัวและการดำเนินงานของสหภาพแรงงานไปสู่แบบอุตสาหกรรมร่วมกับสาขาวิชาชีพ ถือว่าเป็นองค์การที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าระดับสถานประกอบการจึงไม่จำเป็นต้องสหภาพแรงงานใหม่ๆ อยู่เรื่อยๆ เพียงแต่พนักงานลูกจ้างสมัครเป็นสมาชิกก็พอ และควรพิจารณาขยายในระดับกว้างกว่านี้เพื่อรองรับตลาดแรงงานยุคใหม่ที่ยืดหยุ่น ไร้เส้น และตามสัญญา
- 4) การปรับวิสัยทัศน์และนโยบายของฝ่ายองค์การนายจ้างให้หันมากระตือรือร้นแรงงานสัมพันธ์จากสถานประกอบการสู่ระดับกลางเพื่อยังผลต่อความยั่งยืนของการประกอบกิจการและอุตสาหกรรมของประเทศ เพราะแรงงานสัมพันธ์ระดับนี้ย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพการผลิตทั่วทั้งอุตสาหกรรม ประเทศที่ก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมจำนวนมากเป็นเช่นนั้น (ไม่เชื่อ!! แต่อย่าลบหลู่ !!)

7. กรณีกฎเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์

การแก้ไขปัญหการบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องสำคัญ พร้อมกับการพัฒนากฎหมาย เราควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) การบังคับใช้กฎหมายต้องอาศัยการเชื่อมโยงให้เห็นชัดเจนระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้จากการปฏิบัติตามกฎหมายกับบทลงโทษที่จะได้รับหากปฏิบัติผิดกฎหมาย และการมีกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการให้ภาคเอกชนและระบบอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือภาคราชการในการตรวจการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น ปัจจุบันกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีอาสาสมัครแรงงานสัมพันธ์สมควรสนับสนุนต่อไป แต่ควรแบ่งอาสาสมัครเป็นสอง-สามระดับเพื่อประสิทธิภาพของงานและการจูงใจ และกำหนดคุณสมบัติอาสาสมัครให้ชัดเจนแตกต่างจากประชาชนทั่วไป เพื่อจะได้ดูแลในเรื่องมาตรฐานคุณสมบัติ มาตรฐานการทำงาน และ และมาตรฐานคุณภาพชีวิตของอาสาสมัครที่ยั่งยืน แทนปัจจุบันที่ยินยอมให้ใครก็ได้เข้ามาทำหน้าที่ และในการกำหนดคุณสมบัติสมควรปรึกษารองการนายจ้างและลูกจ้างเพื่อทำให้สามารถพัฒนาระบบการทำงานได้ดีขึ้นในอนาคต

- 2) กรณีการพัฒนากฎหมายนั้น แนวทางหนึ่ง值得สนับสนุน คือ การประมวลกฎหมายแรงงานที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการการแรงงาน สมาผู้แทนราษฎร และ รัฐสภา คือ ซึ่งจะ

เป็นการประมวลกฎหมายต่างๆ มาอยู่ที่เดียวกัน พร้อมกับการพัฒนาโครงสร้าง-หมวดหมู่ให้ครอบคลุม และปรับปรุงบทบัญญัติให้เหมาะสมแก่ปัจจุบันและอนาคต

8. ความอ่อนแอของระบบงานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์

งานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์จะมีความสำคัญมากขึ้นภายใต้มาตราที่ 85 ของ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทน แรงงานให้เป็นธรรม” การดำเนินการปรับปรุงเรื่องนี้ในอนาคต คือ

- 1) กำหนดให้มีระบบการบริหารมาตรฐานการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่ ประกอบด้วย ข้อกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัด การขึ้นทะเบียนหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติตาม มาตรฐาน การจัดตั้งระบบการบริหารมาตรฐาน การออกไปรับรองมาตรฐาน การฝึกอบรม วิจัยและพัฒนา และการติดตามประเมินผล โดยให้มีกองทุนและคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ใน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ในการทำหน้าที่การบริหารมาตรฐานการแรงงานสัมพันธ์ควบคู่กับคณะกรรมการ แรงงานสัมพันธ์ (ค.ร.ส.) ที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทแรงงาน
- 2) การทำให้เกิดความชัดเจนในแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ของรัฐ เช่น นอกจากดำเนินการในข้อ 1) แล้ว จำเป็นต้องพัฒนาระบบการประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้าน แรงงานสัมพันธ์ให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น และยกเลิกการประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ ไม่มีสภาพแรงงานและระบบการเจรจาต่อรองร่วม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98
- 3) พัฒนาระบบการร่วมมือขององค์กรนายจ้างและลูกจ้างในการเข้ามาทำหน้าที่ ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์แบบใหม่ที่เน้นเชิงสร้างสรรค์¹⁶
- 4) การพัฒนาตัวแบบสหภาพแรงงานและสถานประกอบการและองค์กรนายจ้างที่พึง ประสงค์สำหรับสังคมไทยขึ้นเพื่อทำงานด้านการส่งเสริมการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์
- 5) การพัฒนางานวิจัยด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นกุญแจสำคัญสำหรับอนาคตของการ ปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ของเรา ฉะนั้นการจัดการครั้งนี้จึงต้องมีการปฏิรูปและอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเพิ่มงานการประมวลและการสังเคราะห์ผลการวิจัยกับการนำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ

¹⁶ โปรดดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวศ “การแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ในยุคใหม่ของการแรงงานสัมพันธ์ไทย : คำทำนายต่อวิถี และอิทธิพลของสัณฐานการแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่มีต่อ อนาคตการแรงงานสัมพันธ์ไทย” วารสารแรงงานสัมพันธ์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม-สิงหาคม 12543 หน้า 44-58

9. ความจำกัดในอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศไทย

ประเทศไทยต้องการตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีหรือเป็นเยี่ยมและขยายผลสู่สังคมไทยโดยทั่วไป และควรส่งแบบอย่างในการนำไปใช้นอกประเทศและต่อไปยังนานาอารยประเทศ สถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยก็มักเป็นสถานประกอบการที่ชาวต่างชาติถือหุ้นใหญ่ เช่น ญี่ปุ่น อินเดีย และยุโรป

ถึงเวลาที่เรากำลังขบคิดเรื่องนี้ให้มากขึ้นในฐานะที่เราอยู่ร่วมกับประเทศอื่นๆ อาทิ อาเซียน (ASEAN) และ เอเปค (APEC) ไม่เช่นนั้นเราคงต้องรับตัวแบบที่ต่างประเทศนำมาใช้ตลอดไป แทนที่จะเสนอหน้ากันในการทำงานข้ามชาติและการรักษาผลประโยชน์ของมนุษยชาติ

สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังคุ้นเคยกับการพยายามให้สหภาพแรงงานมีบทบาทเฉพาะภายในบริษัท แต่โลกแห่งการเปลี่ยนแปลงและการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองแบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การพัฒนาชุมชน และโครงการเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีนัยให้พลังประชาชนต่างๆ รวมทั้งในรูปขบวนการแรงงานและการรวมตัวของคนทำงานออกมามีบทบาทนอกบริษัทมากขึ้น นั่นคือการรับผิดชอบต่อผู้บริโภคซึ่งก็คือประชาชนในสังคมที่สถานประกอบการผลิตสินค้ามาขาย ถึงเวลาที่สถานประกอบการต้องมองอย่างกว้างและคำนึงถึงการอยู่รอดอย่างยั่งยืนของสินค้าและบริการเพื่อสังคมของคนในมิติการเปลี่ยนแปลงของสังคมวงกว้างให้มากขึ้น ทางเลือกนี้จึงต้องเปลี่ยนนิสัยทัศนคติทั้งฝ่ายราชการ นายจ้าง และ ลูกจ้าง ให้ปรับตัวสำหรับการอยู่ในสังคมเปิดมากขึ้น

ภาครัฐ นายจ้าง และ ลูกจ้างพึงอาศัยการทำงานในระดับระหว่างประเทศนำเสนอให้เกิดการพัฒนาตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ร่วมกันมากกว่าการรับหรือส่งเข้าตัวแบบจากที่ใดที่หนึ่ง และควรกระทำพร้อมกันไปกับการเปรียบเทียบกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁷ และพยายามสร้างกฎหมายแรงงานและแรงงานสัมพันธ์เพื่อใช้ร่วมกันในระดับภูมิภาคเป็นอย่างน้อย สำหรับตัวแบบจากประเทศไทยนั้นก็ควรเป็นหนึ่งในบรรดาตัวแบบที่จะนำมาแลกเปลี่ยนและวิจัยเพื่อพัฒนาร่วมกันในเวทีระหว่างประเทศเพื่อให้ความเป็นสากลมากขึ้น

งานวิจัยเพื่อพัฒนาตัวแบบที่ดีควรได้รับการส่งเสริมให้มากขึ้น โดยเฉพาะในระดับปริญญาเอก¹⁸ ในส่วนของผู้เขียนเองขอเสนอว่า "ตัวแบบทางสายกลางแห่งการแรงงานสัมพันธ์"¹⁹ ควรเป็น

¹⁷ ดูข้อคิดต่อเรื่องนี้ใน Johannes Schregle "Explaining labour law and labour relations to foreigners: Some reflection about international comparison" ใน J.R. Bellace and M.G. Rood (eds.), Labour Law at the crossroads: Changing employment relationships. Studies in honour of Benjamin Aaron, 1997, pp. 155-164.

¹⁸ งานล่าสุดที่เข้าข่ายนี้สำหรับการวิจัยระดับปริญญาเอก คือ งานของจำเนียร จวงตระกูล ในเรื่องเกี่ยวกับ Best Practices of Industrial Democracy in Thailand (2005).

¹⁹ ผู้เขียนได้พยายามพัฒนาขึ้นบ้างแล้วและจะพัฒนาให้ครบถ้วนมากขึ้นต่อไป โปรดดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวช (2545) ตัวแบบการจัดการแรงงานสัมพันธ์เพื่อความเป็นเลิศสำหรับสังคมไทย.

ตัวแบบหนึ่งของไทยสู่เวทีในระดับภูมิภาคและสากล ซึ่งแนวคิดแบบจุดมุ่งคลนียมของการแรงงานสัมพันธ์ ที่กล่าวถึงในตอนต้นของบทความจะเป็นเป้าหมายสำคัญของตัวแบบนี้ควบคู่กับหลักการแห่งทางสายกลางของพระพุทธศาสนา

การสร้างความเข้มแข็งของงานการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย

เราอาจมีบัญญัติ 10 ประการ เพื่อความเข้มแข็งของการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ ดังนี้ (ดูเพิ่มเติมในโชคชัย สุทธาเวช (2545, ข)

ข้อบัญญัติประการที่ 1 – เราจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีด้านแรงงานสัมพันธ์ของประเทศมาช่วยในการวางแผนทางและกำหนดสาระของการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 2 – เราจะต้องมีปรัชญาแรงงานสัมพันธ์ไทยเป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถสังเคราะห์ ปรัชญาแรงงานสัมพันธ์ของโลกตะวันออกกับตะวันตกให้ได้ปรัชญาแรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่เหมาะสมกับการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 3 – เราจะต้องมีการกิจและเป้าหมายของการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ทั้งการทำให้การแรงงานสัมพันธ์เป็นเครื่องมือให้เกิดความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน ความสำเร็จของสถานประกอบกิจการ การนำไปสู่การสร้างผลประโยชน์ของสังคม และการสร้างความเป็นอารยะของประเทศไทยในชุมชนแรงงานโลก

ข้อบัญญัติประการที่ 4 – เราจะต้องพัฒนาตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมา และขยายผลเพื่อความสำเร็จของการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 5 – เราจะต้องไม่ทำการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์โดยเอาทวิภาคีไว้ แล้วละทิ้งไตรภาคีเสีย รวมทั้งไม่เปิดรับพหุภาคีซึ่งเป็นเรื่องการเชื่อมโยงแรงงานสัมพันธ์เข้ากับสังคมส่วนรวม แต่จะต้องดำเนินการให้ส่งเสริมกันทั้งสามรูปแบบ

ข้อบัญญัติประการที่ 6 - เราจะต้องปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันทั้งระดับฐาน (สถานประกอบการ) ระดับกลาง (อุตสาหกรรมหรือสาขาและระดับพื้นที่) และระดับยอด (ระดับชาติ)

ข้อบัญญัติประการที่ 7 – เราจะต้องปฏิรูปด้วยการอาศัยการจัดการแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ โดยส่วนหนึ่งคือการสอดคล้องกับกติกาสากล “มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ”

ข้อบัญญัติประการที่ 8 – เราจะต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีและสร้างวัฒนธรรมแรงงานสัมพันธ์ใหม่เพื่อเป็นระบบความคิดที่เป็นฐานเชื่อมต่อกับวัฒนธรรมที่เป็นสากลในการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 9 – เราจะต้องพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์อยู่เสมอ มีความทันสมัยต่อโลกการทำงานที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต และยังสามารถอาศัยประโยชน์จากกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศให้เป็นฐานสำหรับการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 10 – เราจะต้องทำการปฏิรูปโดยจะต้องพัฒนาเครื่องชี้วัดการจัดการแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์เข้าช่วยวัดความเป็นไปหรือก้าวหน้าของการปฏิรูป

สรุป

จากที่ได้นำเสนอมาทั้งปัญหาสำคัญๆ และทางเลือกในการแก้ไขปัญหานั้น ผู้เขียนพยายามมองทั้งในเชิงจะลึกเฉพาะส่วนและการพิจารณาอย่างเป็นองค์รวมและการเชื่อมโยงเข้าหากัน และเห็นว่าน่าจะเพียงพอที่จะทำให้เห็นความสำคัญต่อการยกระดับเรื่องการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์เป็นหนึ่งในระเบียบวาระสำคัญแห่งชาติ โดยการนำเอาปัญหาทั้ง 9 เรื่องสำคัญๆ มาทำการศึกษาละเอียดและหาทางแก้ไขในทุกระดับในขณะเดียวกันก็สร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้นด้วย ซึ่งท่านผู้อ่านย่อมพิจารณาได้ว่าการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ย่อมทั้งต้องอาศัยความสมานฉันท์ทั้งในวงการแรงงานและในสังคมที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอทางเลือกต่างๆ อันจะมีนัยทางแนวคิดทางทฤษฎี (อยู่บ้าง) ของผู้เขียนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของข้อเสนอที่ย่อมจะมีจากภาคีและบุคคลอื่นๆ อีก และขอเรียกร้องให้รัฐบาลบรรจุเรื่องการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทยเป็นระเบียบวาระแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2549 – 2550 ในโอกาสครบรอบ 40 ปี ของการจัดตั้งสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก ในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2510 แม้ว่าการปฏิรูปจะไม่มีวันสิ้นสุด แต่หากได้เริ่มต้นและกระทำเป็นคราวๆ ไป การประกอบการเศรษฐกิจและธุรกิจและประชาชนไทยทั้งหลายก็จักอาศัยการแรงงานสัมพันธ์สร้างคุณค่าและคุณประโยชน์ร่วมกันและอาจจะส่งผลต่อสังคมหรือประเทศอื่นๆ ที่อยู่ร่วมกับเรา

บรรณานุกรม

- Bellace, J.R. and Rood, M.G.(eds.) (1997), **Labour Law at the Crossroads: Changing Employment Relationships. Studies in honour of Benjamin Aaron.** The Netherlands: Kluwer Law International.
- Blackett, Adelle and Sheppard, Colleen. **The Links between Collective Bargaining and Equality.** Faculty of Law and Institute of Comparative Law, McGill University, Montreal, printed by International Labour Office, Geneva, September 2002,
- Blumer, Herbert (1990) **Industrialization as an Agent of Social Change. A Critical Analysis.** New York: Aldine de Gruyter.
- Dunlop, John T. (1958/1993) **Industrial Relations System** (revised edition.) New York: Holt.
- Fashoyin, Tayo, "Tripartite cooperation, social dialogue and national development", *International Labour Review*, Vol. 143 (2004), No. 4., pp. 141-171.
- Flanders, Allan (1970) **Management and Union. The Theory and Reform of Industrial Relations.** London: Faber and Faber.

Schregle, Johannes "Explaining labour law and labour relations to foreigners : Some reflection about international comparison" in Bellace, J.R. and Rood, M.G.(eds.) (1997).

Suttawet, Chokchai (1994) Industrial Relations Practices and Strategies : A Theoretical Construction for Thailand. Dissertation, Bielefeld University, Germany.

www.ilo.org หน้าที่่าง International conference.

โชคชัย สุทธาเวศ "ระบบไตรภาคี : บทบาท สถานภาพ และแนวทางการพัฒนาเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาแรงงานไทย - มองอดีต ปัจจุบัน และ อนาคต" บทความนำเสนอในการสัมมนาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพองค์กรไตรภาคีด้านแรงงาน จัดโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ วันที่ 26 สิงหาคม 2548 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ ดอนเมือง กรุงเทพมหานคร.

โชคชัย สุทธาเวศ (2545, ก) ตัวแบบการจัดการแรงงานสัมพันธ์เพื่อความเป็นเลิศสำหรับสังคมไทย : ศึกษาจากสถานประกอบการดี-ดีเด่นในการปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์ (2545) จากผลงานวิจัย เรื่อง "ตัวแบบการจัดการแรงงานสัมพันธ์ที่พึงประสงค์สำหรับสังคมไทย : ศึกษาจากสถานประกอบการดี-ดีเด่นในการปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์" ทุนวิจัย โดยศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ จัดพิมพ์โดยมูลนิธินิคม จันทรวิทุร และ สาขาวิชาการบริหารสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

โชคชัย สุทธาเวศ (2545, ข) บัญญัติ 10 ประการเพื่อการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย : กระบวนทัศน์ไทยกับมาตรฐานแรงงานสากล. จัดพิมพ์โดยมูลนิธิไพศาล ชวัชชัยนันท์ และ กองทุนรวมพันธุ์ สี วายะวิโรจน์.

โชคชัย สุทธาเวศ "การแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ในยุคใหม่ของการแรงงานสัมพันธ์ไทย : คำทำนายต่อวิถีและอิทธิพลของสัญลักษณ์การแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่มีต่ออนาคตการแรงงานสัมพันธ์ไทย" วารสารแรงงานสัมพันธ์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม-สิงหาคม 12543 หน้า 44-58.

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2548

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 4

การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย

สมานฉันท์แรงงาน-บทบาทและสถานภาพของแรงงานสตรีไทย

Living in Harmony: Roles and Status of Female Labours in Thailand

โดย

ผศ. ดร. พิมลพรรณ อิศรภักดี

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

๖

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ	1
2. วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล	2
3. ผลการศึกษา	2
4. ปัจจัยที่มีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ	12
5. ความพยายามในการส่งเสริมความเสมอภาคของแรงงานหญิงและชาย.....	13
6 แนวทางส่งเสริมความเท่าเทียมกันของแรงงานหญิงและชาย	16
เอกสารอ้างอิง.....	17

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ร้อยละของประชากรหญิงและชาย จำแนกตามสถานภาพในกำลังแรงงาน พ.ศ. 2543, 2545, 2547	3
ตารางที่ 2 ร้อยละของหญิงและชายที่มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน พ.ศ. 2543, 2545, 2547	4
ตารางที่ 3 ร้อยละของหญิงและชายมีงานทำ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ พ.ศ. 2545-47	5
ตารางที่ 4 ร้อยละของประชากรหญิงและชาย จำแนกตามอุตสาหกรรม พ.ศ. 2545-47	6
ตารางที่ 5 สัดส่วนของหญิงที่มีงานทำ จำแนกตามอาชีพ และภาค พ.ศ. 2543-47 (พันคน).....	7
ตารางที่ 6 ร้อยละของลูกจ้างหญิงและชาย จำแนกตามระดับของรายได้ พ.ศ. 2545, 2546, 2547	8
ตารางที่ 7 ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างเอกชน จำแนกตามอุตสาหกรรมและเพศ พ.ศ. 2545.....	9
ตารางที่ 8 ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างเอกชน จำแนกตามอาชีพและเพศ ปี 2545.....	9
ตารางที่ 9 สัดส่วนรายได้จากสตรีต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน (ไม่รวมรายได้ที่เป็นสิ่งของ) รายได้โดยเฉลี่ยเปรียบเทียบระหว่างชายและสตรี และสัดส่วนของสตรีที่มีรายได้ต่อ สตรีทั้งหมด ปี พ.ศ. 2519, 2531, 2541 และ 2547	10
ตารางที่ 10 รายได้เฉลี่ยจากสมาชิกในครัวเรือน จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้และเพศ ปี 2519, 2531, 2541 และ 2547	11
ตารางที่ 11 อัตราส่วนของรายได้ที่มาจากสมาชิกในครัวเรือน จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจและเพศ ปี 2519, 2531, 2541 และ 2547	11

Living in Harmony: Roles and Status of female Labours in Thailand

Pimonpan Isarabhakdi

Assistant Professor

Institute for Population and Social Research, Mahidol University

Abstract

This paper recognizes that equality in a society will lead to social harmony. As female labours comprise of almost half of the labours in Thailand, gender equality among labours is an important determinant of being in harmony among labours that will ultimately contribute to overall social harmony. This paper is a review of roles and status of female workers and its development in terms of participation and income. However, gender conflict is still existed, particularly at decision making and policy level. The paper also reviews policy and strategies aimed at reducing gender inequality among labours as well as recommendations for concerned agencies.

สมานฉันท์แรงงาน – บทบาทและสถานภาพแรงงานสตรีไทย

บทคัดย่อ

บทความนี้มีพื้นฐานจากแนวคิดว่าความสมานฉันท์ในสังคม ย่อมตั้งอยู่บนความเท่าเทียมกันของสมาชิกในสังคม แรงงานเป็นส่วนหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความเจริญเติบโต ดังนั้นความสมานฉันท์ของแรงงานย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสังคมสมานฉันท์ บทความนี้ได้ทบทวนและรวบรวมสถิติบทบาทและสถานภาพของแรงงานสตรีไทย แสดงให้เห็นพัฒนาการที่สตรีมีบทบาทมากขึ้นในตลาดแรงงานทั้งในด้านการมีส่วนร่วมในแรงงาน และการมีรายได้ที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีช่องว่างในด้านบทบาทแรงงานหญิงและชายอยู่ในสังคมไทย เช่น การดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มีบทบาทในการตัดสินใจ บทความนี้ยังพิจารณานโยบาย มาตรการ และการปฏิบัติต่างๆ ของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสหภาพแรงงาน เพื่อลดความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายในตลาดแรงงาน รวมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขให้แก่รัฐบาลและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างความสมานฉันท์ของวงการแรงงาน อันจะนำไปสู่สังคมสมานฉันท์ต่อไป

สมานฉันท์แรงงาน-บทบาทและสถานภาพของแรงงานสตรีไทย

ผศ. ดร. พิมลพรรณ อิศรภักดี
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล

1. บทนำ

บทความนี้มีพื้นฐานจากแนวคิดที่ว่าความสมานฉันท์ในสังคม ย่อมตั้งอยู่บนความเท่าเทียมกันของสมาชิกในสังคมนั้นๆ แรงงานซึ่งประกอบด้วยแรงงานหญิงและชายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความเจริญเติบโต สำหรับการมีส่วนร่วมในภาคเศรษฐกิจของแรงงานสตรีก็เป็นที่ยอมรับว่ามีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย รวมทั้งสัดส่วนของสตรีที่เป็นแรงงานมีอยู่ใกล้เคียงกับแรงงานชาย ดังนั้นความเท่าเทียมกันของแรงงานหญิงและชาย นอกจากจะทำให้มีผลดีต่อความเจริญเติบโตของประเทศแล้ว ยังจะทำให้แรงงานอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข นำไปสู่การสร้างสังคมสมานฉันท์ได้ในอีกทางหนึ่ง

จุดประสงค์ของบทความนี้คือการทบทวนและรวบรวมสถิติบทบาทและสถานภาพของแรงงานสตรีไทย เพื่อเป็นแนวทางในการอภิปรายบทบาทของแรงงานหญิงและชายในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ ช่องว่างและความขัดแย้งที่มีอยู่ระหว่างสถานสภาพการทำงานของหญิงและชายในประเทศไทย พิจารณานโยบาย มาตรการ และการปฏิบัติต่างๆ ของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสหภาพแรงงาน ที่มีความพยายามสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในตลาดแรงงาน รวมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไข ให้แก่รัฐบาลและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างความสมานฉันท์ของวงการแรงงาน อันจะนำไปสู่สังคมสมานฉันท์ต่อไป

จากการประเมินการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millenium Development Goal) ของประเทศไทย พบว่า ในภาพรวมประเทศไทยมีความสำเร็จที่น่าประทับใจ สามารถบรรลุเป้าหมายด้านความยากจน ความหิวโหย ความเท่าเทียมกันทางเพศ โรคเอดส์ มาลาเรีย และการเข้าถึงน้ำดื่มสะอาด

สำหรับความเท่าเทียมกันทางเพศนั้น ประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สามารถประสบผลสำเร็จในการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศโดยเฉพาะในด้านการศึกษา เด็กหญิงและชายมีโอกาที่จะได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน แม้จะดูเหมือนว่าเด็กหญิงเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาต่ำกว่า แต่ในระดับอุดมศึกษามีสถานการณ์ที่แตกต่างไป เด็กหญิงเรียนได้ดีกว่าในการศึกษาระดับสูง รวมทั้งตลาดแรงงานก็เปิดกว้างให้ผู้หญิงไทยสามารถทำงานทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร

แรงงานสตรีมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยมาตั้งแต่ในอดีต ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในครัวเรือน ในไร่ นา ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการ สังคมไทยจึงยอมรับการทำงานนอกบ้านเพื่อหารายได้ของสตรีมาโดยตลอด ทั้งในสังคมเมืองหรือในชนบท และครอบครัวก็สนับสนุนเป็นอย่างดี ด้วยเหตุดังกล่าว อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีไทยจึงอยู่ในระดับเกือบจะสูงที่สุดในกลุ่มประเทศของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

อย่างไรก็ดีการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานสตรีที่ผ่านมาพบว่า ในภาคเกษตรกรรม ผู้หญิงมักเป็นแรงงานในครอบครัวและทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน สำหรับการทำงานนอกภาคเกษตรนั้น ผู้หญิงมีส่วนแบ่งการทำงานนอกภาคการเกษตรที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าผู้ชาย มีการทำงานต่ำระดับ เช่นการรับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นงานที่ไม่มั่นคง ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน ค่าตอบแทนแทนต่ำ และไม่ได้รับการคุ้มครอง นอกจากผู้หญิงมักได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าผู้ชายแล้ว ยังมีสภาพการทำงานที่ด้อยกว่า มีโอกาสในการได้เลื่อนตำแหน่งน้อยกว่า แต่มีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น กล่าวคือผู้หญิงมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ชายแล้ว ผู้หญิงยังมีรายได้ต่ำกว่าผู้ชายที่ทำงานระดับเดียวกัน บทความนี้จึงได้ทบทวนและรวบรวมสถิติบทบาทและสถานภาพของแรงงานสตรีไทยเพื่อพิจารณาว่ามีการพัฒนาและช่องว่างต่าง ๆ ได้ลดลงไปอย่างไร

2. วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล

การนำเสนอข้อมูล การวิเคราะห์และข้อเสนอแนะของบทความนี้ ใช้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของสตรีเมื่อเปรียบเทียบกับชาย โดยใช้สถิติข้อมูลทุติยภูมิที่ดำเนินการสำรวจโดยหน่วยงานหลัก เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ รวมทั้งการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น งานของภาวดี ทองอุไทย (2545) มาจัดตารางใหม่ เพื่อให้ได้รายละเอียดมากขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับสถานภาพของหญิงและชายในการทำงาน

3. ผลการศึกษา

จากการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสังคมและเศรษฐกิจของหญิงและชาย โดยเฉพาะอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน สถานภาพการทำงาน แบบแผนอาชีพและอุตสาหกรรม ค่าจ้าง และสภาพการทำงาน มีข้อค้นพบดังนี้

3.1 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน

อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีไทยอยู่ในระดับสูง โดยในปี พ.ศ.2544 สตรีในวัยทำงานซึ่งมีอายุ 15 ปีขึ้นไป ร้อยละ 73.1 มีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (UNFPA, 2005) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไม่ได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีไทยจึงอยู่ในระดับเกือบจะสูงที่สุดในกลุ่มประเทศของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก รวมทั้งในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จากระบบเศรษฐกิจที่มีเกษตรกรรมเป็นหลัก ไปเป็นระบบเศรษฐกิจที่ภาคนอกเกษตรซึ่งมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นโยบายการพัฒนา

เศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนไปเน้นการส่งออกและงานอุตสาหกรรมที่ใช้คนงานจำนวนมากได้สร้างโอกาสการทำงานขึ้นใหม่อีกมากมาย กระตุ้นให้สตรีเข้าร่วมในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากการเป็นแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมการผลิตที่สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีง่าย ๆ และอาศัยแรงงานเป็นหลัก และต่อมาก็คือเป็นงานในสาขาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และธุรกิจบริการ ซึ่งต้องการความว่องไวและทักษะในการใช้มือ เช่นการผลิตเสื้อผ้า บรรจุอาหารกระป๋องและทำรองเท้า ทำให้ความสำคัญของบทบาทสตรีที่มีต่อเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติปรากฏเด่นชัดขึ้น

จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทยประชากรทั้งหมดของประเทศไทยใน ปี พ.ศ. 2547 พบว่า มีประชากรที่เป็นกำลังแรงงาน ประมาณ 34 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้มีสตรี 15 ล้านคน หรือร้อยละ 48 ของสตรีทั้งหมด สัดส่วนของผู้ชายที่เข้าร่วมในกำลังแรงงานเท่ากับจำนวน 19 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 61 ของผู้ชายทั้งหมด (ตารางที่1) ซึ่งอัตราส่วนนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากปี พ.ศ. 2543

ตารางที่ 1 ร้อยละของประชากรหญิงและชาย จำแนกตามสถานภาพในกำลังแรงงาน พ.ศ. 2543, 2545, 2547

สถานภาพแรงงาน	2543		2545		2547	
	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย
กำลังแรงงานรวม	48.8	60.0	47.8	60.2	48.6	61.2
1. กำลังแรงงานปัจจุบัน	48.5	59.8	47.0	59.8	48.1	60.9
1.1 ผู้มีงานทำ	47.3	58.3	45.9	58.3	47.1	59.7
1) ทำงาน	46.7	56.4	45.0	56.4	46.3	58.1
2) มีงานประจำแต่ไม่ทำงาน	0.7	1.9	0.9	1.9	0.8	1.5
1.2 ผู้ว่างงาน	1.1	1.5	1.1	1.5	1.0	1.3
1) หางานทำ	0.3	0.6	0.1	0.2	0.2	0.2
2) ไม่หางานทำแต่พร้อมทำงาน	0.8	0.9	1.0	1.3	0.8	1.0
2. กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล	0.3	0.2	0.8	0.4	0.5	0.3
ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน อายุ 15 ปีขึ้นไป	29.5	17.7	27.7	14.5	27.6	14.2
1. ทำงานบ้าน	10.8	0.3	12.2	0.5	12.4	0.5
2. เรียนหนังสือ	10.0	9.9	7.2	6.8	7.0	6.5
3. ยังเด็ก ขรา/ไม่สามารถทำงานได้	6.8	5.6	6.8	5.5	7.0	5.4
4. อื่น ๆ	1.9	1.9	1.6	1.8	1.2	1.7
ผู้มีอายุต่ำกว่า 15 ปี	21.7	22.4	24.5	25.3	23.8	24.6
ร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	31,338.4	31,142.9	31,847.6	31,613.0	32,665.4	32,417.0

ที่มา: 1. รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร , รอบที่ 3 , สิงหาคม 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2. รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2545 และ 2547 สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

3.2 สถานภาพการทำงานของผู้มีงานทำ

กว่าร้อยละ 40 ของผู้มีงานทำมีสถานภาพเป็นลูกจ้าง โดยที่ลูกจ้างส่วนใหญ่อยู่ในภาคเอกชน ขณะที่ 1 ใน 4 คน จะอยู่ในภาครัฐบาล แต่สัดส่วนของผู้มีงานทำมีสถานภาพเป็นลูกจ้างในภาคเอกชนมีสัดส่วนที่สูงขึ้นจากร้อยละ 31 มาเป็น ร้อยละ 34 และ ร้อยละ 37 ในปี พ.ศ. 2543, 2545, และ 2547 ตามลำดับ

ผู้มีธุรกิจของตนเองมีอยู่ประมาณร้อยละ 30 ส่วนผู้มีสถานภาพเป็นนายจ้างมีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น สำหรับผู้ช่วยงานของครอบครัว โดยไม่ได้รับค่าจ้างยังมีอยู่มากถึงร้อยละ 20 ซึ่งสัดส่วนของผู้ที่มีสถานภาพนี้ลดลงอย่างมากในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ที่ประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจมาถึงขั้นนี้แล้ว

แบบแผนของสถานภาพการทำงาน แสดงความแตกต่างระหว่างหญิง-ชายอย่างเด่นชัด ผู้ชายที่เป็นผู้ช่วยงานของครอบครัว โดยไม่ได้รับค่าจ้างมีไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้หญิง นอกจากนั้นโอกาสที่สตรีจะได้เป็นผู้ประกอบธุรกิจของตนเอง และเป็นนายจ้างยังต่ำกว่าชายอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามสัดส่วนของผู้มีงานทำผู้หญิงที่มีสถานภาพเป็นเจ้าของกิจการ ทำงานส่วนตัว มีสัดส่วนที่สูงขึ้นมาเป็นลำดับ ใน 3 ช่วงปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 2 ร้อยละของหญิงและชายที่มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน พ.ศ. 2543, 2545, 2547

สถานภาพการทำงาน	2543			2545			2547		
	หญิง	ชาย	รวม	หญิง	ชาย	รวม	หญิง	ชาย	รวม
1. นายจ้าง	1.7	4.7	3.3	1.5	4.7	3.3	1.6	4.4	3.1
2. ลูกจ้างรัฐบาล	7.4	9.0	8.2	7.8	8.3	8.1	7.8	8.2	8.0
3. ลูกจ้างเอกชน	31.5	31.3	31.4	33.6	34.4	34.1	36.4	38.2	37.4
4. ทำงานส่วนตัว	19.7	38.7	30.1	23.4	38.1	31.6	24.7	35.7	30.8
5. ทำงานให้ครอบครัว									
โดยไม่ได้รับค่าจ้าง	39.8	16.4	26.9	33.5	14.4	22.8	29.4	13.3	20.4
6. การรวมกลุ่ม	ND	ND	ND	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	14,836.1	18,164.9	33,001.0	14,616.2	18,444.6	33,060.9	15,390.2	19,338.6	34,728.8

ที่มา: 1. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, รอบที่ 3, สิงหาคม 2543

2. การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2545-47 สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

หมายเหตุ: ND = No data

3.3 การเปลี่ยนแปลงในด้านระดับการศึกษาของกำลังแรงงาน

ข้อมูลทางด้านการศึกษาของแรงงานแสดงให้เห็นว่าแรงงานมีการพัฒนาทางด้านการศึกษาเพิ่มมากขึ้น โดยสัดส่วนของแรงงานทั้งหญิงและชายที่มีระดับการศึกษาประถมศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษาลดลง และมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นในระดับมัธยมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้มีงานทำเพศหญิงมีสัดส่วนของผู้ที่จบระดับอุดมศึกษาสูงกว่าผู้มีงานทำเพศชาย

ตารางที่ 3 ร้อยละของหญิงและชายมีงานทำ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ พ.ศ. 2545-47

ระดับการศึกษาที่สำเร็จ	2545		2546		2547	
	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย
1. ไม่มีการศึกษา	4.7	2.7	4.6	2.5	4.7	2.6
2. ต่ำกว่าประถมศึกษา	40.4	37.9	39.0	36.0	37.0	34.2
3. ประถมศึกษา	21.3	23.6	21.1	23.6	21.1	23.4
4. มัธยมศึกษาตอนต้น	11.3	14.3	11.7	15.1	12.2	15.6
5. มัธยมศึกษาตอนปลาย	8.8	10.9	9.6	11.5	10.0	12.2
5.1 สายสามัญ	6.2	7.2	6.9	7.7	7.4	8.4
5.2 สายอาชีวศึกษา	2.6	3.7	2.6	3.8	2.6	3.8
5.3 สายวิชาการศึกษา	0.1	--	--	--	--	--
6. อุดมศึกษา	13.1	10.3	13.7	10.9	14.6	11.3
6.1 สายวิชาการ	6.4	5.1	6.9	5.3	7.7	5.7
6.2 สายวิชาชีพ	3.7	3.5	3.9	3.8	4.0	3.9
6.3 สายวิชาการศึกษา	3.0	1.7	2.9	1.8	2.9	1.8
7. การศึกษาอื่นๆ	0.1	--	0.1	0.1	0.1	0.1
8. ไม่ทราบ	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4
ร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	14,616.2	18,444.6	15,037.2	18,803.8	15,390.2	19,338.6

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2545-47 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.4 การจ้างงานจำแนกตามอุตสาหกรรม และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง

จากข้อมูลแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ พบว่า แนวโน้มการจ้างงานที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลง ขณะที่การจ้างงานภาคนอกเกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในภาคธุรกิจบริการ เช่น โรงแรมและภัตตาคาร หรือ การบริการสุขภาพ สะท้อนถึงความต้องการแรงงานภาคนอกเกษตรกรรมที่เพิ่มมากขึ้น

สำหรับในภาคเกษตรกรรม การจ้างงานเพศชายมีมากกว่าเพศหญิง ขณะที่เพศหญิงจะถูกจ้างให้มาทำงานนอกภาคเกษตรกรรมมากกว่าเพศชาย ซึ่งลักษณะที่ผูกพันกันนี้เป็นไปตามลักษณะของงานที่ต้องการทักษะที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4 ร้อยละของประชากรหญิงและชาย จำแนกตามอุตสาหกรรม พ.ศ. 2545-47

อุตสาหกรรม	2545		2546		2547	
	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย
1. ภาคเกษตรกรรม	39.7	44.7	38.4	43.1	37.0	41.1
1.1 เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	39.0	42.6	37.8	41.1	36.4	39.3
1.2 การประมง	0.7	2.1	0.6	2.0	0.6	1.8
2. ภาคนอกเกษตรกรรม	60.3	55.3	61.6	56.9	63.0	58.9
2.1 การทำเหมืองแร่ และเหมืองหิน	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2
2.2 การผลิต	18.6	12.6	18.8	13.1	18.7	13.4
2.3 การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	0.1	0.4	0.1	0.4	0.1	0.4
2.4 การก่อสร้าง	1.6	8.4	1.7	8.6	2.0	9.2
2.5 การขายส่ง ขายปลีก ซ่อมยานพาหนะ และของใช้	15.9	14.2	16.2	14.7	16.8	15.3
2.6 โรงแรม และภัตตาคาร	8.9	4.0	9.1	4.1	9.3	4.3
2.7 การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	0.9	4.8	1.0	4.8	1.0	4.9
2.8 การเงินการธนาคาร	0.9	0.7	1.0	0.8	1.0	0.7
2.9 การค้าอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจให้เช่า และธุรกิจอื่นๆ	1.4	1.6	1.5	1.8	1.7	1.9
2.10 การบริหารราชการแผ่นดิน	2.2	3.5	2.1	3.4	2.1	3.5
2.11 การศึกษา	3.7	2.3	3.6	2.3	3.8	2.3
2.12 การบริการสุขภาพ และสังคมสงเคราะห์	2.4	0.7	2.5	0.8	2.6	0.8
2.13 การบริการชุมชน สังคม และส่วนบุคคล	2.2	1.6	2.4	1.7	2.5	1.8
2.14 บริการคนรับใช้	1.4	0.2	1.5	0.2	1.4	0.2
2.15 องค์การระหว่างประเทศและองค์การต่างประเทศอื่นๆ และสมาชิก	--	--	--	--	--	--
2.16 ไม่ทราบ	--	--	0.1	--	0.1	0.1
ร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	14,616.2	18,444.6	15,037.2	18,803.8	15,390.2	19,338.6

ที่มา: รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2545-47 สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

3.5 การประกอบอาชีพของแรงงานหญิงและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง

จากข้อมูลการทำงานของสตรีที่แสดงในตารางข้างล่างนี้ ชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนของสตรีที่อยู่ในภาคเกษตรที่แต่เดิมมีอยู่เกินกว่าครึ่งหนึ่ง แต่ปัจจุบันลดลงเหลือประมาณ 1 ใน 3 ของสัดส่วนสตรีที่มีงานทำ แสดงให้เห็นว่าสตรีมีทางเลือกในการทำงานมากขึ้น เมื่อโอกาสการศึกษาของสตรีเพิ่มขึ้น และโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนไป สตรีที่เคยทำงานในภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก ก็เริ่มมีทางเลือกมากขึ้น โอกาสจะได้ทำงานที่มีผลตอบแทนมีมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากอาชีพที่มีสัดส่วนของสตรีเพิ่มขึ้น

เช่น ผู้ที่ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ เสมียน พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด อาชีพชั้นพื้นฐานต่างๆ ในด้านการขายและการให้บริการ ซึ่งอาชีพเหล่านี้ล้วนเหมาะสมสำหรับสตรี ขณะเดียวกันงานที่ถือเป็นอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้ชายนั้นกลับพบว่ามีสัดส่วนของสตรีเข้าไปอยู่น้อยลง เช่น ผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 5 สัดส่วนของหญิงที่มีงานทำ จำแนกตามอาชีพ และภาค พ.ศ. 2543-47 (พันคน)

อาชีพ	2534	2543	2546	2547
1. ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการอาวุโส และผู้จัดการ	0.85	1.65	4.4	4.4
2. ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ รวมถึงช่างเทคนิคต่างๆ	3.96	7.9	8.6	9.3
3. เสมียน	3.56	4.57	5.0	5.0
4. พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด	4.86	5.84	19.3	20.1
5. ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง	60.89	47.59	34.2	32.6
6. ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง	12.86	16.92	9.3	9.0
7. ผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	12.72	15.14	5.3	5.9
8. อาชีพชั้นพื้นฐานต่างๆ ในด้านการขาย และการให้บริการ	4.86	5.84	13.7	13.8
9. อาชีพซึ่งมิได้จำแนกไว้ในหมวดอื่น	0.02	0.01	--	0.1

ที่มา: รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2545-47 สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

สตรีไม่เพียงจะทำงานในอาชีพที่จัดว่าเหมาะสมสำหรับสตรี เช่น งานเสมียนเท่านั้น แต่ได้เริ่มรุกเข้าไปสู่งานประเภทอื่น ๆ ที่แต่เดิมจะถือว่าเป็นอาชีพสำหรับชายอีกด้วย แนวโน้มดังกล่าวนี้เห็นชัดเป็นพิเศษสำหรับอาชีพผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ และผู้บริหาร ซึ่งสัดส่วนของสตรีเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว จากร้อยละ 3.96 ในปี 2534 เป็นร้อยละ 7.90 ในปี 2543 เทียบกับการเพิ่มจากร้อยละ 3.05 เป็นร้อยละ 5.18 สำหรับชาย ส่วนในอาชีพผู้บริหารนั้น สถานการณ์ก็คล้ายคลึงกัน ถึงแม้ว่าสัดส่วนจะยังค่อนข้างต่ำก็ตาม นั่นคือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.85 เป็นร้อยละ 1.65 สำหรับสตรี ในช่วงเวลาเดียวกับที่กล่าวถึงข้างต้น ในขณะที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.57 เป็นร้อยละ 3.73 สำหรับชาย

3.6 ค่าจ้าง และเงินเดือน

ข้อมูลสัดส่วนของลูกจ้างหญิงและชาย จำแนกตามระดับค่าจ้าง / เงินเดือน ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่า แรงงานมีแนวโน้มการได้รับค่าจ้าง/เงินเดือนสูงขึ้น อย่างไรก็ตามสตรียังได้รับค่าตอบแทนในการทำงานต่ำกว่าชาย เห็นได้จากสัดส่วนของสตรี ได้ค่าตอบแทนไม่เกิน 3,500 บาท ต่อเดือน มากกว่าผู้ชาย และความแตกต่างนี้เพิ่มมากขึ้นเกือบเท่าตัวในระดับรายได้ที่มากกว่า 30,000 บาท ต่อเดือน

ตารางที่ 6 ร้อยละของลูกจ้างหญิงและชาย จำแนกตามระดับของรายได้ พ.ศ. 2545, 2546, 2547

ระดับของรายได้	2545		2546		2547	
	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย
ต่ำกว่า 3,501	36.2	31.6	34.1	30.1	34.1	30.1
3,501 - 6,500	38.5	39.2	40.0	40.1	40.0	40.1
6,501- 10,000	11.1	13.6	11.3	14.0	11.3	14.0
10,001 -20,000	10.3	10.5	10.3	10.5	10.3	10.5
20,001 -30,000	2.4	2.8	2.6	3.0	2.6	3.0
มากกว่า 30,000	1.0	1.8	1.1	1.9	1.1	1.9
ไม่ทราบ	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
ร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	6,048.0	7,889.0	6,361.4	8,302.9	6,361.4	8,302.9

ที่มา: รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2545-47 สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

สำหรับในภาคเอกชนนั้น ความแตกต่างในด้านค่าจ้างระหว่างเพศดังกล่าวยิ่งเด่นชัดขึ้นไปอีก จากผลการศึกษาวิเคราะห์ค่าจ้าง โดยใช้ข้อมูลโครงการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2545 สำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวน 34071 คน พบว่า มีความแตกต่างของค่าจ้างเฉลี่ยระหว่างเพศชายและเพศหญิง ลูกจ้างเพศชายได้รับค่าจ้างมากกว่าเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 20.5 โดยลูกจ้างเพศชายได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 6,977 บาท ในขณะที่ลูกจ้างเพศหญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 5,789 บาท

เมื่อพิจารณาความแตกต่างของค่าจ้างเฉลี่ยระหว่างเพศชายและเพศหญิง จำแนกตามอุตสาหกรรม พบว่าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างเพศชายมากกว่าเพศหญิง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในเพศเดียวกัน พบว่า ลูกจ้างเพศชายในอุตสาหกรรมการเป็นตัวกลางทางการเงิน ได้รับค่าจ้างสูงสุดเฉลี่ยเดือนละ 8,252 บาท และลูกจ้างในประเภทการประมง ได้รับค่าจ้างต่ำสุดเฉลี่ยเดือนละ 3,317 บาท และลูกจ้างเพศหญิงในงานด้านสุขภาพและงานด้านสังคมศาสตร์ ได้รับค่าจ้างสูงสุด โดยได้รับเฉลี่ยเดือนละ 9,287 บาท และลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล ได้รับค่าจ้างต่ำสุดโดยได้รับเฉลี่ยเดือนละ 4,244 บาท

เมื่อพิจารณาความแตกต่างของค่าจ้างเฉลี่ยระหว่างเพศชายและเพศหญิง จำแนกตามอาชีพพบว่าเกือบทุกประเภทอาชีพลูกจ้างเพศชายได้รับค่าจ้างมากกว่าเพศหญิง และเมื่อพิจารณาลูกจ้างประเภทเดียวกัน พบว่าลูกจ้างเพศชายและเพศหญิงในอาชีพผู้จัดการ ได้รับค่าจ้างสูงสุด โดยได้รับเฉลี่ยเดือนละ 32,836 บาท และ 24,124 บาท ตามลำดับ และลูกจ้างทั้งเพศชายและเพศหญิงที่ประกอบอาชีพขั้นพื้นฐาน

ต่างๆ เช่น ด้านการขายและการให้บริการได้รับค่าจ้างต่ำสุด โดยได้รับเฉลี่ยเดือนละ 4,048 และ 4,706 บาท ตามลำดับ

ตารางที่ 7 ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างเอกชน จำแนกตามอุตสาหกรรมและเพศ พ.ศ. 2545

อุตสาหกรรม	รวม	ชาย	หญิง
เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	5,629.7	6,008.3	4,705.8
การประมง	3,444.0	3,316.7	4,880.0
การทำเหมืองแร่ และเหมืองหิน	5,223.3	6,240.3	4,487.4
การผลิต	6,795.3	7,449.2	6,143.7
การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	5,512.0	7,345.6	4,336.3
การก่อสร้าง	6,898.8	6,928.7	6,826.6
การขายส่ง ขายปลีก หอการค้าพาหนะ รถจักรยานยนต์	6,300.8	7,962.9	5,321.6
การขายส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	6,325.3	7,305.1	4,792.4
การเป็นตัวกลางทางการเงิน	6,651.2	8,252.3	5,650.6
กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจให้เช่า และธุรกิจอื่นๆ	5,969.3	6,778.5	4,888.8
การศึกษา	5,074.9	5,546.5	4,705.7
งานด้านบริการสุขภาพ และสังคมสงเคราะห์	7,750.4	7,229.4	9,287.3
กิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคม และส่วนบุคคลอื่นๆ	6,241.7	6,772.1	4,733.0
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	5,398.9	5,579.3	4,243.7

ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 2545

ตารางที่ 8 ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างเอกชน จำแนกตามอาชีพและเพศ ปี 2545

อาชีพ	ชาย	หญิง	รวม
ผู้จัดการ	32,836.0	24,123.5	30,210.3
ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ	19,187.9	14,122.1	16,769.4
ช่างเทคนิคสาขาต่างๆและผู้ประกอบวิชาชีพอื่นๆที่เกี่ยวข้อง	11,646.5	9,202.6	10,298.6
เสมียน	8,327.2	7,801.2	7,981.4
พนักงานบริการและพนักงานขายในร้านค้าและตลาด	5,707.9	4,385.6	4,942.9
ผู้ปฏิบัติงานในธุรกิจด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจอื่นๆที่เกี่ยวข้อง	4,972.1	3,784.9	4,630.4
ผู้ปฏิบัติการเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	5,468.8	4,656.9	5,138.0

ที่มา: รายงานการวิเคราะห์ค่าจ้าง รายได้ และชั่วโมงทำงาน ปี 2545 สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

3.7 ความสำคัญของรายได้จากสตรีในครอบครัว

เป็นที่ยอมรับว่าสตรีไทยมีบทบาททางเศรษฐกิจในครอบครัวค่อนข้างสูงตั้งแต่ในอดีต การศึกษาของ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และ ทิพวัลย์ แก้วมีศรี (2543) พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2519 – 2541 แนวโน้มสัดส่วนของสตรีที่มีรายได้ต่อสตรีทั้งหมดเพิ่มสูงขึ้น แต่รายได้ของครัวเรือนที่มาจากสตรียังต่ำกว่ารายได้ที่มาจากผู้ชาย อย่างไรก็ตามสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนที่มาจากมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด แสดงให้เห็นว่าสตรีมีรายได้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากรายได้เฉลี่ยของสตรีมีการเพิ่มขึ้นเร็วมาก โดยแหล่งที่มาของรายได้ของครัวเรือนจากสมาชิกหญิงและชายนั้นมีการเปลี่ยนแปลงโดยความสำคัญของรายได้ที่มาจากกำไรสุทธิจากการประกอบธุรกิจการเกษตรและธุรกิจอื่นๆ ลดลง แต่ รายได้จากค่าแรงและเงินเดือนมีความสำคัญมากขึ้น

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงรายได้ของครัวเรือนที่มาจากสมาชิกทั้งหญิงและชาย แสดงให้เห็นว่า เดิมกิจกรรมเศรษฐกิจของสตรีเป็นกิจกรรมที่ไม่ผ่านระบบตลาด เช่น งานบ้าน การหาของป่าเพื่อการอุปโภค บริโภค แต่ในปัจจุบันสตรีเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจที่ผ่านระบบตลาดมากขึ้น สัดส่วนรายได้ที่มาจากสมาชิกในครัวเรือนที่เป็นสตรีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากในเกือบทุกสาขาเศรษฐกิจ ยกเว้นในสาขาภาคการเกษตรและเหมืองแร่ที่ลดลง แต่ไม่มากนัก แสดงให้เห็นว่าสตรีมีบทบาทมากขึ้นในการเป็นผู้หารายได้ในรูปของเงินตราให้กับครัวเรือน (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และทิพวัลย์ แก้วมีศรี, 2543) อย่างไรก็ตามจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี พ.ศ. 2547 พบว่า สัดส่วนรายได้ของสมาชิกในครัวเรือนทั้งหญิงและชายในสาขาการบริการได้ลดลงอย่างมาก โดยสมาชิกที่เป็นหญิงมีรายได้เพิ่มขึ้นในเกือบทุกสาขา โดยเฉพาะในภาคการเกษตรนั้นมีการเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่วนสมาชิกที่เป็นชายนั้นมีสัดส่วนรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นในสาขากิจการอื่นๆ

ตารางที่ 9 สัดส่วนรายได้จากสตรีต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน (ไม่รวมรายได้ที่เป็นสิ่งของ) รายได้โดยเฉลี่ยเปรียบเทียบระหว่างชายและสตรี และสัดส่วนของสตรีที่มีรายได้ต่อสตรีทั้งหมด ปี พ.ศ. 2519, 2531, 2541 และ 2547

ทั่วประเทศ	สัดส่วนรายได้จากสตรีต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน (ไม่รวมรายได้ที่เป็นสิ่งของ)	รายได้จากสตรีโดยเฉลี่ย (บาท/คน)	รายได้จากชายโดยเฉลี่ย(บาท/คน)	สัดส่วนสตรีที่มีรายได้ต่อสตรีทั้งหมด (%)	จำนวนครัวเรือน
พ.ศ. 2519	29.8	826.9	1,428.5	21.4	11,256,385
พ.ศ. 2531	37.9	1,657.6	2,525.6	40.4	14,044,154
พ.ศ. 2541	39.0	4,626.3	6,938.8	43.0	15,758,198
พ.ศ. 2547	44.6	5,747.5	7,752.6	60.1	16,765,049

ที่มา: ข้อมูลในปี พ.ศ. 2519, 2531, 2541 มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และทิพวัลย์ แก้วมีศรี คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2519, 2531, 2541 และ 2547 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำหรับข้อมูล พ.ศ. 2547 ผู้เขียนคำนวณมาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2547

ตารางที่ 10 รายได้เฉลี่ยจากสมาชิกในครัวเรือน จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้และเพศ ปี 2519, 2531, 2541 และ 2547

(หน่วย: บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน)								
แหล่งที่มาของรายได้	พ.ศ. 2519		พ.ศ. 2531		พ.ศ. 2541		พ.ศ. 2547	
	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย
1. ค่าแรงและเงินเดือน	155.55	475.40	585.94	1,194.22	2,138.38	3,583.73	6,766.80	7,711.39
2. กำไรสุทธิจากการประกอบธุรกิจ การเกษตรและธุรกิจอื่นๆ	200.72	887.61	384.65	1,155.57	1,065.27	3,398.45	6,563.95	8,291.22
3. รายได้อื่นๆ	73.24	98.26	16.75	33.35	86.13	152.54	1,950.68	1,975.45
รวม	429.51	1461.27	987.34	2,383.14	3,289.78	7,134.72	15,281.43	17,978.06

ที่มา: ข้อมูลปี พ.ศ. 2519, 2531, 2541 มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และทิพย์วัลย์ แก้วมีศรี คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2519, 2531,2541 และ 2547 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำหรับข้อมูล พ.ศ.2547 ผู้เขียนคำนวณมาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2547

ตารางที่ 11 อัตราส่วนของรายได้ที่มาจากสมาชิกในครัวเรือน จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจและเพศ ปี 2519, 2531, 2541 และ 2547

(หน่วย: ร้อยละ)								
สาขาเศรษฐกิจ	พ.ศ. 2519		พ.ศ. 2531		พ.ศ. 2541		พ.ศ. 2547	
	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย
เกษตรกรรม	6.41	36.33	6.25	23.93	5.83	18.14	16.2	17.8
อุตสาหกรรมการผลิต	1.98	6.32	4.17	6.11	5.33	8.11	7.6	5.7
พาณิชยกรรม	6.19	12.66	8.18	9.70	8.31	12.22	9.3	8.8
การบริการ	5.62	15.29	10.51	15.73	11.12	14.93	5.5	2.5
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	0.001	0.30	0.01	0.38	0.002	0.10	0.0	0.1
การก่อสร้าง	0.16	2.77	0.26	2.64	0.58	4.11	0.9	4.1
การไฟฟ้า ก๊าซ ประปา และสาธารณูปโภค	0.04	0.41	0.15	1.22	0.33	1.04	0.1	0.4
การขนส่งและคมนาคม	0.25	3.20	0.44	3.65	0.50	3.47	0.4	2.6
กิจการอื่นๆ	1.00	1.07	3.71	2.75	3.61	2.28	9.8	8.3
รวม	21.65	78.35	33.88	66.12	35.61	64.39	49.8	50.2

ที่มา: ข้อมูลในปี พ.ศ. 2519, 2531, 2541 มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และทิพย์วัลย์ แก้วมีศรี คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2519, 2531,2541 และ 2547 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำหรับข้อมูล พ.ศ.2547 ผู้เขียนคำนวณมาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2547

4. ปัจจัยที่มีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ

จากข้อมูลที่น่าเสนอไปข้างต้นแสดงให้เห็นว่าแม้แรงงานสตรีจะมีการพัฒนามากขึ้นทั้งในด้านการศึกษา การเปลี่ยนแปลงด้านอาชีพ การมีรายได้เพิ่มขึ้นซึ่งทำให้บทบาทในเชิงเศรษฐกิจในครอบครัวของสตรีมีสูงขึ้น แต่ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศยังมีอยู่ในกลุ่มแรงงานไทย เหตุใดสตรีจึงทำงานแล้วได้ผลตอบแทนน้อยกว่าชาย ภาวดี ทองอุไทย (2545) ได้วิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความไม่เสมอภาคในแรงงาน และสามารถสรุปได้ดังนี้

4.1 ปัจจัยความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

ระดับการศึกษาและการฝึกอบรมทักษะของสตรี โดยเฉลี่ยต่ำกว่าชาย อาจเป็นผลของความยากจน หรือความเชื่อของสตรีและครอบครัวของสตรีนั้น ในกรณีที่ความยากจนทำให้บางครัวเรือนจำเป็นต้องเลือกส่งบุตรเพียงบางคนเข้ารับการศึกษา ความสำคัญมักจะถูกมุ่งไปที่ลูกชายมากกว่าลูกสาว

ความรับผิดชอบในครัวเรือน การต้องรับผิดชอบดูแลเด็กเล็ก หรือคนชราในครอบครัวเป็นการจำกัดโอกาสที่สตรีจะหางานทำนอกบ้าน หรือมีเงินนั้นก็จะต้องแบกรับภาระงานทั้งสองด้านพร้อมกัน ภาระของสตรีในการดูแลครอบครัว อาจเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการที่สตรีจะออกไปทำงานนอกบ้าน โดยเฉพาะงานในสาขาที่เป็นทางการ ซึ่งลูกจ้างจำเป็นต้องทำงานตามเวลาที่กำหนดไว้ อีกทั้งนายจ้างยังคาดหวังให้ทำงานต่อเนื่องนานพอสมควรไม่ใช่ทำเพียงไม่กี่ปี แล้วต้องลาพักไปเลี้ยงดูบุตร

4.2 ปัจจัยด้านความต้องการแรงงาน

ประเพณีปฏิบัติในการแบ่งงานระหว่างหญิง-ชาย ในสังคมที่ยึดติดกับประเพณีที่ปฏิบัติในเรื่องของงานที่เหมาะสมสำหรับหญิง-ชาย เป็นผลให้สตรีได้รับมอบหมายหน้าที่การงานคนละประเภทกับชาย โดยจะได้งานที่ตื้อกันทั่วๆ ไปว่าใช้ความสามารถน้อยกว่า และได้รับการประเมินคุณค่าต่ำกว่า ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างหญิง-ชาย ในหลายระดับ และด้วยการติดยึดที่มากน้อยแตกต่างกันไป ถ้านายจ้างมีสิทธิในการเลือกระหว่างผู้ที่มาสมัครงานทั้งสองเพศ ก็อาจจะใช้ความเข้าใจเดิมที่มีอยู่เกี่ยวกับงานที่เหมาะสมกับหญิงและชาย รวมทั้งประเพณีดังกล่าวยังอาจถูกตอกย้ำด้วยเจตคติของลูกจ้างอื่น ๆ ของตนในชุมชน และของสหภาพแรงงานด้วย

ทัศนคติของนายจ้าง นายจ้างอาจมีความเข้าใจว่าประสิทธิภาพของลูกจ้างสตรีมีน้อยกว่าชาย และผลตอบแทนที่จะได้รับจากการลงทุนฝึกทักษะฝีมือให้กับสตรีอาจต่ำกว่าด้วย เนื่องจากสตรีมักจะเข้าร่วมในตลาดแรงงานเป็นระยะเวลาสั้นกว่า ไม่ต่อเนื่อง หรือทุ่มเทความตั้งใจให้กับการทำงานน้อยกว่าชาย เพราะต้องแบ่งเวลาและความสนใจให้กับภาระความรับผิดชอบต่อครัวเรือนไปพร้อมๆ กัน

4.3 ต้นทุนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ สำหรับนายจ้าง

นายจ้างอาจพบว่าการมีลูกจ้างสตรีทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายบางอย่างเพิ่มขึ้นมากกว่าลูกจ้างชาย ค่าใช้จ่ายเหล่านั้นซึ่งรวมถึงการใช้สิทธิลาคลอด และการจัดสถานเลี้ยงดูเด็ก อาจมีผลให้นายจ้างลังเลใจที่จะรับสตรีเข้าทำงาน

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นซึ่งเป็นค่านิยมเกี่ยวกับบทบาทของหญิงและชายในสังคมไทยแบบเดิมแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่าบุคคลในกลุ่มที่จะมีบทบาทในการสร้างความเท่าเทียมกันทางเพศ เช่น กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้มีบทบาททางด้านการเมืองการปกครอง และกลุ่มแรงงานสตรีในสหภาพแรงงาน ต่างก็ได้รับผลกระทบจากค่านิยมดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศของแรงงานไทย ซึ่งอาจทำให้ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศของแรงงานไทยยังคงอยู่

◆ **การดำรงตำแหน่งขั้นสูงของสตรี** โดยเฉพาะในภาครัฐ เช่น แม้จำนวนข้าราชการหญิงมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่การจะได้เลื่อนขั้นสู่ระดับสูงยังคงเป็นเรื่องค่อนข้างยาก ระบบจัดลำดับขั้นข้าราชการพลเรือนไทยเริ่มจาก ซี 1 จนถึงระดับสูงสุดที่ ซี 11 ในปี 2533 สตรีในระดับ ซี 9 – ซี 11 มีอยู่เพียงร้อยละ 8.6 แต่มีแนวโน้มที่แสดงความก้าวหน้าคือสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวเป็นร้อยละ 14.6 ในปี 2543 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) อย่างไรก็ตามในกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในระดับ 11 เป็นผู้หญิงเพียงร้อยละ 3.7 ซึ่งมีอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น

◆ **สตรีไทยมีส่วนร่วมในด้านการเมือง การปกครองและนิติบัญญัติ** ในสัดส่วนที่ต่ำ ในปี พ.ศ. 2548 สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นหญิง มีร้อยละ 10 สมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งร้อยละ 11.7 และสมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อ มีเพียงร้อยละ 6 การที่สตรีไทยมีส่วนร่วมในด้านนิติบัญญัติน้อย อาจเป็นผลให้ความพยายามในการแก้ไขกฎหมาย มาตรการต่างในการส่งเสริมความเท่าเทียมกันเป็นไปได้ยาก

◆ **บทบาทสตรีในการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานยังมีน้อย** แม้สตรีร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นสัดส่วนใกล้เคียงกับชาย แต่กรรมการบริหารของสหภาพเป็นชายเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะในระดับประธาน นอกจากนั้น กรรมการที่เป็นสตรีจะมีบทบาทอยู่แต่ในงานประจำ อย่างเช่น เหนียวผูก ในขณะที่ยึดตำแหน่งที่ต้องตัดสินใจเรื่องสำคัญเป็นของชาย นอกจากนั้นสตรีไม่ค่อยมีบทบาทในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานภายใต้ศาลแรงงาน หรือในคณะกรรมการไตรภาคีที่ประกอบด้วย นายจ้าง ลูกจ้าง และตัวแทนภาครัฐ

5. ความพยายามในการส่งเสริมความเสมอภาคของแรงงานหญิงและชาย

หน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน มีความพยายามที่จะส่งเสริมความไม่เท่าเทียมกันของแรงงานหญิงและชายโดยมีความพยายามผลักดันนโยบาย กำหนดมาตรการต่าง ๆ มาเป็นจำนวนมาก ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ผนวกความสำคัญของความเสมอภาคระหว่างเพศเข้าไว้ เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายฉบับ และได้ถูกระบุไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลายมาตรการที่กล่าวถึงความเสมอภาคระหว่างหญิง-ชาย ไว้อย่างชัดเจนในมาตราที่ 30 ว่า :

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

มาตรา 80 : “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน”

มาตรา 86 : “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็ก และแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

5.2 กฎหมายแรงงาน ประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมิชอบกำหนดคุ้มครองแรงงานสตรีในด้านต่างๆ เช่น

ความเสมอภาคในการจ้างงาน ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน รวมทั้งให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชาย หรือเป็นหญิง

ในด้านการป้องกันสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดเป็นเวลาไม่เกิน 90 วัน ต่อการตั้งครรภ์แต่ละครั้ง ให้นายจ้างพิจารณาเปลี่ยนงานที่เหมาะสมให้แก่ลูกจ้างนั้น ห้ามนายจ้าง เลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง เพราะเหตุมีครรภ์

การล่วงเกินทางเพศ ห้ามนายจ้าง หรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง หรือเด็ก

5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ หนึ่งในวัตถุประสงค์ของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 คือ การยกระดับการศึกษาของแรงงานไทย เพื่อให้อย่างน้อยร้อยละ 50 มีความรู้ระดับมัธยมศึกษา หรือสูงกว่านั้น สำหรับในด้านของการพัฒนาฝีมือ มาตรการที่จะพัฒนาฝีมือแรงงาน และเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ และกระบวนการผลิต

5.4 นโยบายรัฐบาล รัฐบาลในปัจจุบันได้แถลงนโยบายหลายข้อที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน สำหรับส่วนที่โยงถึงแรงงานสตรี คือ การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาฝีมือ เพื่อยกระดับคุณภาพแรงงาน และมาตรฐานของฝีมือแรงงาน ส่งเสริมมาตรการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคม ขยายสวัสดิการแรงงานให้ครอบคลุมทั้งสาขาใน และนอกระบบ และจัดมาตรการที่จะคุ้มครองความปลอดภัย สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ โดยเน้นการคุ้มครองแรงงานสตรี และเด็กเป็นพิเศษ รวมทั้งให้แรงงานสตรีได้รับโอกาส และการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ในเรื่องของค่าตอบแทน และความก้าวหน้าในการทำงาน ส่งเสริม และพัฒนาแรงงานสตรีให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ

ซึ่งจากนโยบายดังกล่าวกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดนโยบายหลัก 10 ประการ ให้ครอบคลุมถึงแรงงานสตรี มีการบังคับใช้กฎหมายให้สามารถตรวจคุ้มครองแรงงานสตรีในสถานประกอบการได้ นอกจากนี้แล้ว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้จัดตั้งและอบรมที่ปรึกษาแรงงานสตรีทั้งในด้านต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย แรงงาน สุขภาพ ยาเสพติด ในกรณีที่มีปัญหานั้นเป็นเรื่องความสัมพันธ์ของนายจ้าง-ลูกจ้าง ที่ปรึกษาจะมีบทบาทเป็นผู้ประสานประโยชน์ เพื่อจะได้ไม่ให้ความเห็นที่แตกต่างกัน นำไปสู่ความขัดแย้ง แต่มีทางออกซึ่งเป็นที่พอใจแก่ทั้งสองฝ่าย

5.5 การจัดตั้งองค์กรส่งเสริมการบูรณาการมิติหญิง-ชาย

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ(กสส). ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2538 มีหน้าที่รับผิดชอบการส่งเสริม และประสานการจัดวางนโยบาย และมาตรการของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ หลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดเมื่อปี 2540 สำนักงาน กสส. ก็ได้ร่วมพลังกับองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อส่งเสริมนโยบาย และมาตรการของรัฐบาล ที่จะนำไปสู่การบรรลุถึงความเสมอภาคระหว่างเพศในสังคมไทย การรณรงค์ที่ประสบความสำเร็จคือการมีส่วนร่วมของสตรีในการบริหารกองทุนหมู่บ้าน “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง”

ในปี 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้ง “ผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย” ในทุกหน่วยงาน รับหน้าที่กำหนดนโยบาย และติดตามการดำเนินงานส่งเสริมบทบาท และความเสมอภาคของหญิงชายอย่างต่อเนื่อง และยังให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายประจำกระทรวง ทบวง กรมอีกด้วย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงาน กสส. ร่วมกันรับผิดชอบจัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

5.6 อนุสัญญา และปฏิญญาระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ตั้งแต่ปี 2528 อนุสัญญานี้มีบทบัญญัติถึงความเสมอภาคตามกฎหมาย และโอกาสของสตรีที่จะมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเท่าเทียมกับชาย ทั้งในการเป็นผู้ให้ และผู้รับประโยชน์จากการพัฒนา

5.7 การเคลื่อนไหวของแรงงานสตรี

คนงานสตรีจากสหภาพแรงงานหลายแห่งรวมตัวกันเป็นเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการ เมื่อเดือนกันยายน 2536 ภายใต้ชื่อว่า “กลุ่มบูรณาการแรงงานสตรี” โดยเป็นผลจากความตระหนักว่าจำเป็นต้องมีองค์กรเฉพาะ เพื่อดูแลปัญหาของแรงงานสตรี เพราะการที่สัดส่วนของสตรีในผู้นำแรงงานมีอยู่น้อยทำให้สหภาพแรงงานไม่ค่อยใส่ใจกับประเด็นอันเกี่ยวข้องกับสตรี เช่น การลาคลอด และการดูแลเด็กเล็ก ประเด็นที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นก็คือ การรณรงค์เพื่อให้ปรับปรุงสิทธิการลาคลอด

กลุ่มบูรณาการแรงงานสตรี มีการรณรงค์ระดับนโยบาย ที่ร่วมกับองค์กรพันธมิตรหลายองค์กรในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็ก
2. ร่างจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ
3. เรื่องประกันสังคม มาตรา 39 4. เรื่องแรงงานนอกระบบ ต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ
4. เรื่องให้ประกันสังคมขยายการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อ HIV
5. เรื่องผู้หญิงกับการมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย

การติดตามงานของกลุ่มเป็นไปอย่างต่อเนื่อง มีความคืบหน้าบ้าง แต่บางเรื่องก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ

6 แนวทางส่งเสริมความเท่าเทียมกันของแรงงานหญิงและชาย

การสร้าง ความเท่าเทียมกันของแรงงานหญิงและชายคงต้องใช้มาตรการในหลาย ๆ ด้านซึ่งคงไม่ใช่ความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมาย หรือการออกมาเรียกร้องสิทธิแต่เพียงอย่างเดียว ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าควรต้องแก้ไขทัศนคติ ค่านิยมเกี่ยวกับบทบาทเพศที่ยังคงมีอยู่ในสังคม ให้เกิดการยอมรับในความเท่าเทียมกันของผู้หญิงและผู้ชาย สำหรับแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมความเท่าเทียมกันของแรงงานหญิงและชายที่เป็นข้อเสนอของบทความนี้มีดังต่อไปนี้

6.1 การแก้ไขการยึดติดเกี่ยวกับบทบาทหญิงและชายในด้านการทำงาน

การเปลี่ยนแปลงเจตคติของสมาชิกในสังคมที่เริ่มต้นจากครอบครัว โรงเรียน ชุมชน เกี่ยวกับบทบาทหญิงชายจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการส่งเสริมความเท่าเทียมกันของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบหน้าที่ในครัวเรือน เมื่อผู้หญิงออกมาทำงานนอกบ้านมากขึ้น ควรให้ผู้ชายมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว เช่น การดูแลเด็กเล็ก และคนชรา การเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมนี้อาจเริ่มตั้งแต่การปลูกฝังความคิดตั้งแต่ในครัวเรือน และหลักสูตรการศึกษา การฝึกอบรมกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องควรต้องตระหนักถึงรูปแบบต่าง ๆ ของความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิง-ชาย บทบาทในการทำงาน และผลทางลบที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคมหากมีความไม่เท่าเทียมกันมาก

6.2 การให้ความสำคัญกับข้อมูลสถิติเกี่ยวกับหญิง-ชายในด้านการทำงาน

เพื่อให้รัฐ และองค์กรที่มีส่วนรับผิดชอบอื่นๆ ยอมรับ และเข้าใจถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้น และดำรงอยู่จำเป็นที่จะต้องแสดงให้เห็นในรูปของตัวเลข สถิติที่จำแนกเพศ จะช่วยระบุว่าความไม่เสมอภาคระหว่างเพศมีอยู่จริงหรือไม่ มากหรือน้อยเพียงใด และแนวโน้มอย่างไร

นอกจากหน่วยงานหลักเช่นสำนักงานสถิติแห่งชาติแล้ว หน่วยงานของรัฐบาลที่มีการเก็บข้อมูลอยู่เป็นประจำเพื่อติดตามการปฏิบัติงานของตน ควรมีการจำแนกเพศในทุกกรณีที่เป็นไปได้ และควรส่งต่อให้หน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติเก็บไว้เป็นฐานข้อมูลกลางอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ผู้สนใจมีโอกาสเข้าถึง และนำไปใช้วิเคราะห์ช่วยเพิ่มพูนองค์ความรู้เรื่องของมิติหญิง-ชาย ในประเทศไทย

6.3 มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ปี 2541 มีบทบัญญัติระดับถึงความเสมอภาคระหว่างหญิง-ชายอย่างชัดเจน แต่การบังคับใช้กฎหมายยังทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานไม่เพียงพอ ไม่สามารถตรวจตราได้ครบถ้วน การทำงานของเจ้าหน้าที่จึงสมควรได้รับการเสริมจากฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สหภาพแรงงาน คนในชุมชน และเครือข่ายขององค์กรในท้องถิ่น รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน

เอกสารอ้างอิง

- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และทิพวัลย์ แก้วมีศรี.2543. สตรีในสามทศวรรษของเศรษฐกิจไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ภาวดี ทองอุไทย . 2545. ความเท่าเทียมทางเพศและภาวะการทำงานในประเทศไทย เอกสารฉบับที่ 1 รายงานของประเทศไทย ตามโครงการขององค์การแรงงานสากลและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร, ฉบับต่าง ๆ.
- คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี.2545 แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549).
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. 2537. รายงานสถานภาพสตรีไทยและแผนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ.
- สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. 2545. รายงานการวิเคราะห์ค่าจ้าง รายได้ และชั่วโมงทำงาน.

Office of The National Economic and Social Development Board and United Nations Country Team in Thailand. .2004 . : Thailand Millennium Development Goals 2004:

UNFPA Country Technical Services Team for East and South-East Asia, Bangkok, Thailand.2005 Reproductive Health of Women in Thailand : Progress and Challenge Towards Attainment of International Development Goals:

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 4

การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย

การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับกลุ่มชน
ตามแนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว

Living Integration of People and Alien Workers in the Border Area

โดย

รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ สุปราณี เขยชม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

๖

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 อภิธานศัพท์	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
บทที่ 2 สถานภาพโดยรวมของชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	4
2.1 ชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	4
2.2 ภาวะตลาดแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	12
2.3 ภาวะตลาดแรงงานระดับล่างในสาขาที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว	19
บทที่ 3 สภาพปัญหาและผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว	26
3.1 มิติทางเศรษฐกิจ	26
3.2 มิติทางสังคม	31
3.3 มิติทางสาธารณสุข	38
บทที่ 4 วิพากษ์นโยบายของรัฐและข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกัน	40
4.1 วิพากษ์นโยบายของรัฐ	40
4.2 ข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์	41
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์เพื่อลดปัญหาและข้อขัดแย้ง	52
5.1 สรุปประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าว	52
5.2 สรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนชายแดน	54
5.3 สรุปประเด็นอื่นๆ ที่ต้องได้รับการแก้ไขเชิงสมานฉันท์	54
บรรณานุกรม	55

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	จำนวนชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม)	5-6
ตารางที่ 2.2	แผนผังแสดงจำนวนประชากรผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2547	7
ตารางที่ 2.3	ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำแนกตามสัญชาติและพื้นที่	8
ตารางที่ 2.4	จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย เดือนธันวาคม ตั้งแต่ปี 2542-2547	13
ตารางที่ 2.5	จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2547 ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน จำแนกตามสัญชาติที่น่าสนใจ	14
ตารางที่ 2.6	จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2547 ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 7 และ 10) จำแนกตามอาชีพ	15
ตารางที่ 2.7	จำนวนคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานในประเทศไทย ประเภทมาตรา 12 (ยกเว้นนิติรัฐมนตรี).....	16
ตารางที่ 2.8	ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว พิจารณาตามการอนุญาต (โควตา) และพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2547 ทั่วประเทศ.....	17-18
ตารางที่ 2.9	ประมาณการความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ปี 2547-2549	19
ตารางที่ 2.10	การจัดสรรโควตาแรงงานต่างด้าวในปี 2547-2549	23
ตารางที่ 3.1	สถิติข้อมูลอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ สภ.อ. แม่สอด จังหวัดตาก ในระหว่างปี 2541-ปัจจุบัน.....	32

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 2.1	แสดงการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จำแนกตามภาคต่างๆ ของประเทศ	9
รูปที่ 2.2	การกระจายตัวของประชากรต่างด้าวและผู้ติดตามในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ	10
รูปที่ 2.3	แผนภูมิรายภาคแสดงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา การขออนุญาตทำงานและการขาดแคลนแรงงาน ปี 2548.....	23

การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับกลุ่มชน ตามแนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว

รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์
และ สุปราณี เขยชม

บทที่ 1 บทนำ

1.1 อภิรมยบท

จากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองของประเทศไทยที่มีผลกระทบมาจากกลุ่มผู้อพยพข้ามชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในขณะนี้ เป็นประเด็นสำคัญเชิงนโยบายที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันแก้ปัญหาและพิจารณาว่าจะทำอย่างไรให้การอยู่ร่วมกันในสังคมระหว่างชนกลุ่มน้อย แรงงานต่างด้าว และประชาชนคนไทยให้มีปัญหาหรือข้อขัดแย้งน้อยที่สุด และจะมีนโยบายหรือมาตรการใดบ้างที่สามารถจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างเหมาะสม เพราะเท่าที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 ถึงปัจจุบัน ถึงแม้รัฐบาลไทยจะผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรไทย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา มาขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมาย แต่ก็มีแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ได้มาขึ้นทะเบียนทั้งยังคงลักลอบทำงานอยู่ตามไซต์งานก่อสร้าง โรงงานและเลือกสวนไร่นา เป็นแรงงานนอกกฎหมายที่ยังไม่สามารถควบคุมและให้การคุ้มครองได้

ปัจจุบันคาดว่ามีจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ประมาณ 1-1.5 ล้านคน¹ และในอนาคตก็มีแนวโน้มที่จะอพยพเข้ามาตามแนวชายแดนไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจและปัญหาทางการเมืองของประเทศเหล่านี้มีความรุนแรงมากขึ้น ขณะที่ประเทศไทยมีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ความแตกต่างทางเศรษฐกิจทำให้แรงงานต่างด้าวและชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนพยายามเข้ามาแสวงหาโอกาสและรายได้ที่ดีกว่าในประเทศไทย การลักลอบหลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดนไทยยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยยังไม่สามารถควบคุมได้เพราะสภาพภูมิประเทศบริเวณชายแดนมีพื้นที่กว้างและเป็นรอยต่อในแนวยาวจึงยากต่อการควบคุมของ

¹ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ. (2546). การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ ณ โรงแรมอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.

เจ้าหน้าที่ ประกอบกับมีนายหน้าผิดกฎหมายพยายามลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าว ขณะเดียวกันก็ขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการไทยที่ต้องการลดต้นทุนในการผลิต เพราะแรงงานเหล่านี้มีค่าแรงถูกกว่าแรงงานไทยมาก การจ้างแรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นจะเน้นจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย เพื่อยืดอายุอุตสาหกรรมเหล่านี้ให้สามารถแข่งขันต่อไปได้

การกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวในขณะนี้มียู่ทั่วประเทศ แต่จะกระจุกตัวหนาแน่นบริเวณจังหวัดชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หากพิจารณาถึงผลดีทางด้านเศรษฐกิจถึงแม้ว่าการที่ประเทศไทยใช้แรงงานต่างด้าว จะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม² อัตราเงินเฟ้อลดลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลมากขึ้น โดยพบว่าหากจ้างแรงงานต่างด้าว ประมาณ 4 แสนคน จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้น ร้อยละ 0.64 หรือประมาณ 20,600 ล้านบาท แต่ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว และการทะลักเข้ามาอยู่อาศัยตามแนวชายแดนและตัวเมืองชั้นในก็เสี่ยงต่อความมั่นคงของประชาชนคนไทย เกิดปัญหาด้านอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยาเสพติด และสาธารณสุข โดยเฉพาะโรคติดต่อร้ายแรงที่กลับมาระบาดในประเทศไทยโดยมีแรงงานต่างด้าว และชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาเป็นพาหะ ขณะเดียวกันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AHRC) และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้ความสำคัญในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ และมีรายงานหลายฉบับกล่าวถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยว่า³ มีการถูกบังคับให้ทำงานหนักแต่ได้รับค่าแรงต่ำ เงื่อนไขการทำงานมักไม่ปลอดภัย อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สกปรก มีความยากลำบากในการสื่อสาร ไม่สามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลได้ ถูกกระทำรุนแรงทั้งทางกายและทางเพศ ถูกหลอกลวงโดยขบวนการค้ามนุษย์ ถูกรังแก และถูกเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาทั้งหมดนี้ถึงแม้จะไม่ได้เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ก็ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อชีวิตจากการถูกละเมิดสิทธิ นอกจากนี้การใช้แรงงานต่างด้าวในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบอาจจะส่งผลต่อการส่งออกของไทย อาจทำให้ประเทศผู้ส่งออกสินค้าเข้าอาจถือเป็นเหตุต่อต้านสินค้าไทยได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวกับคนไทยเพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมเกิดความสงบสุข นอกจากจะต้องศึกษาภูมิหลังของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างถ่องแท้แล้ว ยังจำเป็นต้องให้การคุ้มครองและปกป้องสิทธิของคนไทยในท้องถิ่นและแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยความเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติด้วยอคติทางชาติพันธุ์

² อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก งานวิจัยเรื่องการศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ ในช่วงปี 2546-2548 (2546) โดย สถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ฉบับสมบูรณ์

³ อ่านรายละเอียดที่ กฤตยา อาชวนิจกุล และภัสสร ลิมานนท์ (2547). มิติทางสังคมและเศรษฐกิจในเอสโลกที่กรุงเทพมหานคร คำถามและข้อท้าทายว่าด้วย “ความทั่วถึงและเท่าเทียม”. เอกสารประกอบการประชุมหลังการประชุมนานาชาติที่กรุงเทพฯ ฉบับสมบูรณ์

1.2 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของการจัดทำรายงานฉบับนี้ เพื่อเป็นเอกสารประกอบการระดมความคิดเรื่องการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าว โดยกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาไม่เพียงแต่จะเน้นเฉพาะชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย และแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา เท่านั้น ยังรวมถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ด้วย สำหรับเนื้อหาที่เลือกศึกษาในส่วนแรกของรายงานเป็นการทบทวนสถานการณ์แรงงานอพยพข้ามชาติในประเทศไทยและผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว และจะศึกษารอบนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและการให้สิทธิแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการอยู่ร่วมกัน ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการนำเสนอแนวทางในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์เพื่อลดปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ

บทที่ 2

สถานภาพโดยรวมของชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงการกระจายตัวของแรงงานอพยพข้ามชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย รวมทั้งสาเหตุของการอพยพข้ามแดนเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เห็นปัญหาที่แท้จริงของการลักลอบเข้าเมือง โดยจะเสนอให้เห็นสถานการณ์ในภาพรวมของประเทศและภูมิภาคที่มีแนวชายแดนติดกับประเทศไทย และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการรับแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยว่าได้ส่งผลกระทบให้เกิดผลดีและผลเสียในด้านใดบ้าง โดยจะเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และวิเคราะห์ความต้องการของนายจ้างกับการออกใบอนุญาตของรัฐเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมให้กับตลาดแรงงานระดับล่างต่อไป

2.1 ชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การกระจายตัวของชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาอาศัยและทำงานอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในประเทศไทย มักกระจุกตัวหนาแน่นบริเวณจังหวัดชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ในตัวเมืองใหญ่ ๆ ทั่วประเทศ บนเรือประมงขนาดใหญ่ และในโรงงานแปรรูป ในพื้นที่ชายฝั่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการย้ายถิ่น (Migration) ตามภาวะทางเศรษฐกิจและสงครามการเมืองของประเทศต้นทาง โดยเฉพาะการเข้ามาเพื่อหางานทำเพราะประเทศที่เจริญกว่าย่อมมีงานที่จะทำมากกว่า และได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า อย่างไรก็ตามแรงงานอพยพข้ามชาติกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพ เช่น โรคมาลาเรีย โรคเอดส์ รวมทั้งปัญหาสุขภาพอื่นๆ และข้อจำกัดทางการเมืองและข้อกฎหมายยังทำให้คนกลุ่มนี้ต้องตกเป็นเหยื่อของการคุกคามและการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายรูปแบบ⁴

2.2.1 คนไม่มีสัญชาติไทยหรือชนกลุ่มน้อย

กระทรวงมหาดไทยได้จัดกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยรวมถึงผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยนานแล้ว โดยจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ⁵

1) กลุ่มที่รอการพิสูจน์สัญชาติ ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงส่วนใหญ่เกิดในประเทศไทยแต่ตกสำรวจ หรือเกิดจากความผิดพลาดทางราชการเอง และกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยที่มาจากประเทศพม่าและกัมพูชา รัฐบาลทุกยุคมีนโยบายที่จะให้สัญชาติไทยสำหรับทั้งสองกลุ่ม หากแต่กระบวนการพิสูจน์

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย. รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย พ.ศ. 2547.

⁵ อานรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2548). คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายของรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. นครปฐม มหาวิทยาลัยมหิดล

สัญชาติไทยที่มีอยู่ใช้เวลายาวนานมาก จึงยังมีผู้คงค้างอยู่ประมาณ 2 แสนคน กลุ่มนี้จะได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ มีสิทธิให้อยู่อาศัยและทำงานได้ในเฉพาะจังหวัดที่อาศัยอยู่

2) กลุ่มที่รอการให้สัญชาติไทย ได้แก่ กลุ่มที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ก่อนปี 2528 กลุ่มที่แต่งงานกับคนไทย กลุ่มที่ทำคุณประโยชน์กับสังคมไทย เช่น ปลุกป่า หรือเคยช่วยรบ เป็นต้น

3) กลุ่มที่หลบภัยทางการเมือง หมายถึง กลุ่มที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในช่วงหลังปี 2528 แต่ก่อนปี 2535 ได้แก่ กลุ่มที่มีการสำรวจและกรมการปกครองออกบัตรสีส้มให้ และกลุ่มที่สำรวจตามโครงการมियाซาเมื่อปี 2542 ได้รับบัตรสีเขียวของแดง รวมถึงกลุ่มที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ (UNHCR) ในประเทศไทยที่เรียกว่า POC (Persons of Concern)

จากการจำแนก 3 กลุ่มใหญ่ข้างต้นสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆ 19 กลุ่มย่อย โดยมติดคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้สถานะบุคคลทั้ง 19 กลุ่มตามกฎหมายคนเข้าเมืองฉบับ พ.ศ.2522 โดยมีการออกบัตรสีต่างๆ ให้เพื่อบ่งชี้ถึงสถานะของบุคคลและสิทธิที่ได้รับแตกต่างกันไป ดังตารางที่ 2.1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 จำนวนชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม)

ชื่อกลุ่ม/สถานบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี	จำนวน	มีอยู่
1. บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) ถือหนังสือสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ	180,212	20 จังหวัด
2. อดีตทหารจีนคณะชาติ (บัตรสีขาว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และให้ทำการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	8,703	แม่ฮ่องสอน พะเยา เชียงราย เชียงใหม่
3. จีนฮ่ออพยพพลเรือน (บัตรสีเหลือง) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	4,359	
4. จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีขาวขอบส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	12,725	แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย
5. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	22,321	9 จังหวัด
6. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มี.ค.2519 (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) (บัตรสีส้ม) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	42,879	9 จังหวัด
7. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มี.ค.2519 (อยู่กับนายจ้าง) (บัตรสีม่วง) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	17,902	13 จังหวัด
8. ญวนอพยพ (บัตรสีขาวขอบน้ำเงิน) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	14,940	9 จังหวัด
9. ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	7,095	3 จังหวัด
10. เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	988	กาญจนบุรี
11. อดีตจีนคอมมิวนิสต์มาลายา (บัตรสีเขียว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	74	ยะลา สงขลา นราธิวาส
12. ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	2,040	เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา
13. ผีตองเหลือง (บัตรสีฟ้า) เป็นคนติดแผ่นดิน ถือว่าเป็นคนไทยดั้งเดิม อนุมัติให้ได้รับสัญชาติไทยตามระเบียบ	85	น่าน แพร่
14. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) ก่อน 15 พ.ย. 2520	4,939	ตราด

ตารางที่ 21 (ต่อ)

ชื่อกลุ่ม/สถานบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี	จำนวน	มีอยู่
15. ผู้อพยพเรือสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) หลัง 15 พ.ย. 2520 ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	4,020	
16. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวยอมแดง) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดสถานะให้	2,204	
17. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาก่อน 9 มี.ค. 2519 (บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิด ในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	619	ตาก ประจวบฯ ชุมพร ระนอง
18. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาหลัง 9 มี.ค. 2519 (บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถ ขออนุญาตทำงานได้	1,386	
19. ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) ให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับรุ่นบิดามารดาที่ อพยพเข้ามา	186,929	20 จังหวัด
รวม	514,424	

ที่มา: ปรับมาจาก มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล 2547 อ้างในเอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ประชากรของ
ประเทศไทย พ.ศ. 2548 จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2548. และฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย
(2542) อ้างในเอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการให้การคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติ
สำหรับทนายความและองค์กรพัฒนาเอกชน จัดโดยสภาทนายความ ตุลาคม 2546 ณ โรงแรมเซ็นทรัล แมสซอดฮิลล์ อ.แม่สอด
จ. ตราด

เท่าที่ผ่านมาชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่ประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศของตนหรือรุ่นบุตรหลานที่เกิด
เกิดในประเทศไทยไม่ประสงค์ที่จะกลับประเทศเดิมของบิดา-มารดา และการที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทย
เป็นเวลานานจึงมีความกลมกลืนทางวัฒนธรรมกับคนไทย ประกอบกับรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่
จะต้องอนุญาตให้บุคคลกลุ่มนี้ได้อยู่อาศัยในประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมายไทย จึงมีมติ
คณะรัฐมนตรีให้สัญชาติไทยแก่บุคคลกลุ่มนี้ตามคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ ถึงแม้ว่ามติคณะ
รัฐมนตรีจะเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มน้อยก็ตาม แต่ขั้นตอนของกระบวนการก็เป็นไปอย่างล่าช้ามาก จึงเป็น
ผลให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยอาจถูกละเลยในเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ เช่น
การเข้าถึงสถานบริการรักษาพยาบาล การได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และสิทธิที่พึงได้รับจากโครงการ
ช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

2.1.2 แรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้นับว่าเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด และได้รับความสนใจในเชิงนโยบายและการจัดการ
มากที่สุด เพราะมีการลักลอบเข้าประเทศเป็นจำนวนมากจนยากต่อการจับเพื่อขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง
ตามกฎหมายได้ ถึงแม้ภาครัฐจะอนุมัติให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมี
ลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายอยู่เป็นประจำและคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ
เงื่อนไขในการจ้างแรงงานก็ยังไม่สอดคล้องต่อความต้องการของนายจ้าง อีกทั้งขั้นตอนในการจดทะเบียน
อยู่ในระหว่างการปรับปรุงให้สะดวกมากขึ้น ประกอบประเทศเพื่อนบ้านก็ยังไม่มีความพร้อมในการป้องกันการ

หลบหนีออกนอกประเทศและยังไม่มีศักยภาพพอที่จะให้ความร่วมมือกับทางการไทยในการส่งกลับแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ ฉะนั้นการศึกษาภาพรวมของแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต่อไป

จากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว⁶ กระทรวงแรงงาน ได้จัดเก็บข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามสถานภาพแรงงานและแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ปี 2547 ตารางที่ 2.2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 แผนผังแสดงจำนวนประชากรผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2547

ประชากรผู้หลบหนีเข้าเมือง	จำนวน
ประชากรรวม	1,284,920
1. ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือแล้ว	1,122,192
1.1 ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน	1,019,110
1.1.1 ขออนุญาตทำงาน	814,247
1.1.2 ยังไม่ขออนุญาตทำงาน	204,863
- ผู้ที่ยังลี้ภัยทำงาน	15,000
- ผู้ที่กำลังหานายจ้าง	54,863
1.2 ผู้ไม่อยู่ในวัยกำลังแรงงาน	103,082
1.2.1 ผู้มีอายุต่ำกว่า 15 ปี	93,082
1.2.2 ผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป	10,000
2. ยังไม่มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือ	162,728

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าว (ศจต.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ปี 2547 ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548

ผลการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวของกระทรวงมหาดไทย ในปี 2547 พบว่ามีคนต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติมีรายงานตัวรวมทั้งสิ้น 1,284,920 คน ในจำนวนนี้มีผู้ที่มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือ จำนวน 1,122,192 คน โดยเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน จำนวน 1,019,110 คน ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ทำงานเพียงจำนวน 814,247 คนเท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก จำนวน 204,863 คน หรือประมาณ ร้อยละ 20.10 ของคนต่างด้าวที่อยู่ในกำลังแรงงานและมาจดทะเบียนทั้งหมด ยังไม่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานเนื่องจากไม่มีนายจ้างมาแสดงความจำนงให้ จึงมีผู้ที่ยังลี้ภัยทำงานโดยที่ยังไม่ได้จดทะเบียนสูงถึง 150,000 คน และกำลังหานายจ้างอยู่อีก 54,863 คน สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือตามกำหนด ส่วนใหญ่คาดว่าจะอยู่ในกลุ่มกิจการประมงและบางส่วนอยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 162,728 คน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถติดตามและดูแลได้ ส่วนที่เหลืออีก จำนวน 103,082 คน ไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงานเป็นเด็ก ผู้สูงอายุ และผู้ติดตาม

⁶ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. สามารถดูได้จาก <http://www.doe.go.th/workpermit/illegal.html>

จากจำนวนตัวเลขข้างต้นหากพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยนั้นมีเพียง 814,242 คนเท่านั้น ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้เป็นกำลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 470,673 คน เป็นแรงงานนอกกฎหมายและเป็นผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงานจึงเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากอาจแฝงอยู่ในรูปของแรงงานเด็กมีผลกระทบต่อกฎหมายแรงงานและข้อตกลงด้านแรงงานระหว่างประเทศ อีกทั้งยังนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข และโอกาสในการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน

เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามทั่วประเทศจากผลจากการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2547 (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2548) พบว่ามีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 847,630 คน เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลในปี 2545 ซึ่งมีจำนวนแรงงานต่างด้าวรวม 3 สัญชาติจำนวน 363,100 คน จะเห็นได้ว่าภายในระยะเวลาเพียง 2 ปีกว่า มีแรงงานต่างด้าวที่สามารถนับจดทะเบียนทั่วประเทศได้สูงเกินกว่า 1 เท่าตัว และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอีกอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จของการผ่อนผันการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองได้ระดับหนึ่ง แต่ก็ส่งผลให้นายจ้างยื่นความจำนงขอจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครมีการจ้างแรงงานต่างด้าวสูงกว่าพื้นที่อื่นๆ ดังตารางที่ 2.3 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.3 ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำแนกตามสัญชาติและพื้นที่

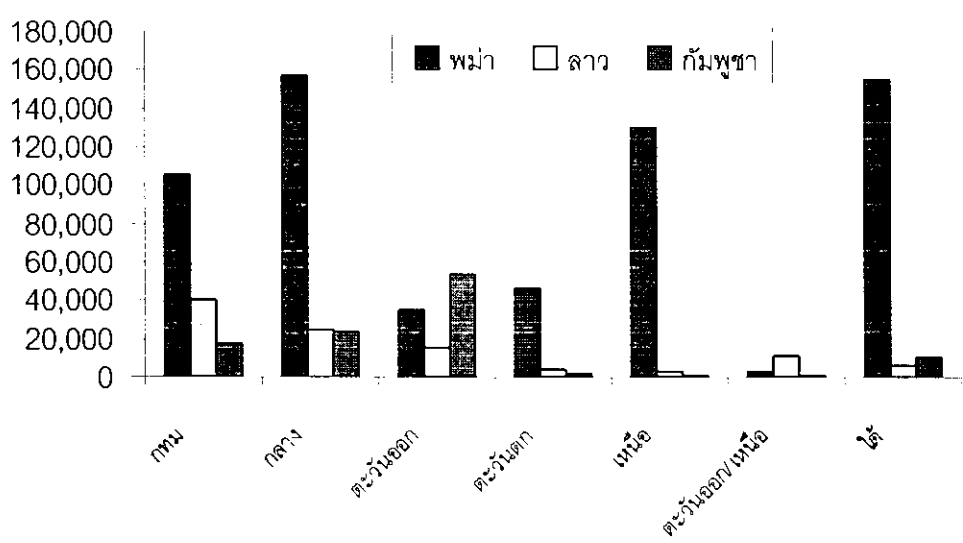
พื้นที่	จำนวนนายจ้าง		รวม 3 สัญชาติ		พม่า		ลาว		กัมพูชา	
	2545	2548	2545	2548	2545	2548	2545	2548	2545	2548
ทั่วประเทศ	114,943	204,818	363,100	847,630	305,187	632,454	32,008	105,134	25,905	110,042
กรุงเทพฯ	34,706	64,332	72,811	163,657	53,704	105,771	14,567	40,177	4,540	17,709
ภาคกลาง	19,256	38,555	80,108	205,529	69,680	156,874	6,110	24,815	4,318	23,840
ภาคตะวันออก	10,682	20,394	31,939	104,018	14,155	34,965	3,580	15,272	14,204	53,781
ภาคตะวันตก	6,658	11,107	23,967	52,640	22,759	46,685	826	3,850	382	2,105
ภาคเหนือ	18,202	30,431	68,214	133,958	67,403	129,904	711	3,110	100	944
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,801	9,038	6,588	15,891	1,413	2,832	4,772	11,595	403	1,464
ภาคใต้	20,638	30,961	79,473	171,937	76,073	155,423	1,442	6,315	1,958	10,199

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ปี 2547 (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2548)

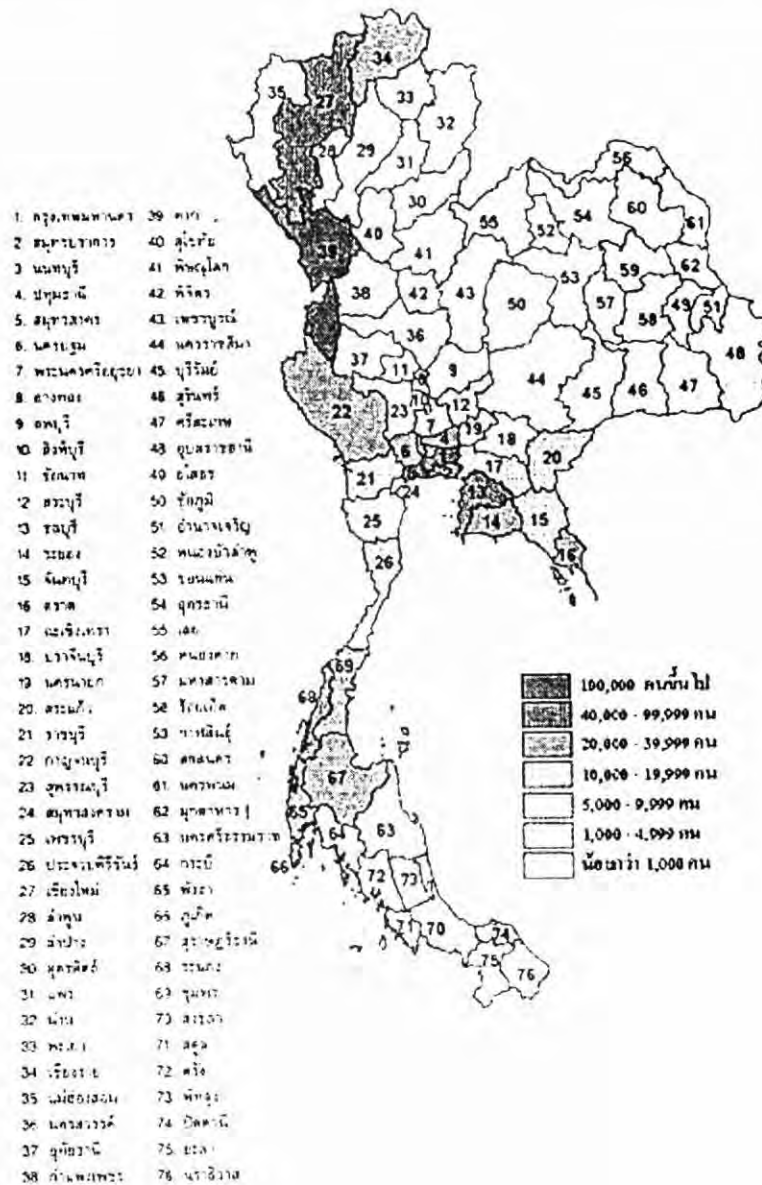
เปรียบเทียบกับรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2545 (ข้อมูล ณ วันที่ 15 กันยายน-6 พฤศจิกายน 2545)

หากแยกพิจารณาข้อมูลตามรายภาคในปี 2548 พบว่า ภาคกลางเป็นภาคที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมากที่สุดเพราะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ รองลงมาคือภาคใต้และกรุงเทพมหานครตามลำดับ และมีข้อน่าสังเกตว่ากรุงเทพมหานครเพียงจังหวัดเดียวที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวสูงถึง 163,657 คน มีนายจ้างยื่นความจำนงสูงกว่าภาคอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีการจ้างแรงงานพม่าหนาแน่นมากเกือบทุกภาคของประเทศ ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจ้างแรงงานกัมพูชาหนาแน่นมากที่สุด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจ้างแรงงานลาวหนาแน่นมากที่สุด แสดงให้เห็นภาพที่ชัดเจนในรูปที่ 2.1 ต่อไปนี้

รูปที่ 2.1 แสดงการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จำแนกตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ



รูปที่ 2.2 การกระจายตัวของประชากรต่างด้าวและผู้ติดตามในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ



ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2548. (คำนวณจากสำนึกทะเบียนกลาง กรมการปกครอง. จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรรายจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 และจำนวนผู้มา รายงานตัวในแบบรายงานผลการสำรวจและรายงานตัวคนต่างด้าว 3 สัญชาติ [พม่า ลาว กัมพูชา] 2547 [ท.ต.1] กรมการ ปกครอง ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547)

จากรูปที่ 2.2 เมื่อพิจารณาความหนาแน่นของประชากรต่างตัวแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ จะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ามีความหนาแน่นมากที่สุดบริเวณชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ได้แก่ จังหวัดตาก เชียงใหม่ และระนอง ลงมาจนถึงบริเวณพื้นที่ภาคกลางตอนล่างซึ่งเป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจของประเทศและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแบบเข้มข้น เช่น จังหวัดสมุทรสาครและกรุงเทพมหานคร จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการอพยพเข้าสู่ประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามจะมีผลต่อความไม่มั่นคงของประเทศในระยะยาวหากไม่มีระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ดีพอ

เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของไทยที่มีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา มีสภาพภูมิประเทศที่เอื้อต่อการลักลอบเข้าเมือง เนื่องจากเขตที่ติดกับประเทศพม่ามีแนวภูเขาสลับซับซ้อนทอดตัวเป็นแนวยาวจากเหนือจดใต้มีทางเข้าออกหลายทางและเป็นพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม ส่วนอาณาเขตที่ติดกับประเทศลาวและกัมพูชาก็เป็นพื้นที่กว้าง ทำให้ยากต่อการควบคุมและสกัดกั้น ประกอบกับความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้เกิดการเคลื่อนไหวแรงงานเข้าประเทศไทยอย่างรุนแรงจึงมีการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะถึงแม้จะสามารถผลักดันคนต่างด้าวกลับไปได้แต่ไม่ทันไรก็เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก

นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวยังมีที่อยู่ไม่ถาวรมีการเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศตลอดเวลาทำให้เกิดปัญหาในการจดทะเบียนเพื่อออกใบอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศพม่าส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้สัญชาติพม่าจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมาย และรัฐบาลพม่าก็ไม่ยอมรับสถานะของบุคคลสัญชาติพม่าที่เป็นชนกลุ่มน้อยแต่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน (อยู่อาศัยแถบชายแดน) และต้องการกวาดล้างกลุ่มคนเหล่านี้ด้วย ผลของการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยทำให้มีผู้อพยพย้ายถิ่นจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย และดินร่นหลบหนีเข้าสู่ตัวเมืองชั้นในกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ประกอบกับประเทศพม่าเองก็ไม่มีมาตรฐานในการควบคุมประชาชนเดินทางออกนอกประเทศจึงยากต่อการแก้ปัญหานี้ได้อย่างจริงจัง ส่วนประเทศลาวและกัมพูชาถึงแม้ว่าจะมีปัญหาทางการเมืองน้อยกว่าประเทศพม่า แต่การพัฒนาประเทศที่ล่าช้าและความแตกต่างทางเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศทั้งสองพยายามลักลอบเข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ที่ค่าจ้างสูงและต้องการแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวในจังหวัดชายแดนและภูมิภาคต่าง ๆ ไหลเข้าสู่จังหวัดชั้นใน

ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านเข้ามายังประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน แรงงานมาจากเมืองที่อยู่ติดกับชายแดนไทยดังนี้

- บริเวณชายแดนไทย-พม่า ได้แก่ ท่าขี้เหล็ก เมียวดี ท่าดอน พญาทองสุข และเกาะสอง
- บริเวณชายแดนไทย-ลาว ได้แก่ แขวงสะหวันนะเขต และคำม่วน
- บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ได้แก่ ปอยเปต ศรีโสภณ และพะตะบอง

2.2 ภาวะตลาดแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

องค์ประกอบของตลาดแรงงานต่างด้าวภายในประเทศไทยมีทั้งปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่แตกต่างกันไป ซึ่งเป็นผลมาจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการอพยพเข้าสู่ประเทศไทย เนื่องจากประชากรในประเทศต้นทางที่มีการพัฒนาต่อยอดกว่าจะเคลื่อนย้ายเข้าสู่ประเทศปลายทางที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าหรือมีค่าจ้างแรงงานสูงกว่า จึงเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทย ประกอบกับความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเช่นกัน เพราะถ้าหากประเทศไทยเกิดอุปสงค์ส่วนเกินในแรงงานสาขาใดสาขาหนึ่ง ไม่ว่าจะเกิดจากแรงงานไทยไม่ต้องการทำงานในสาขานั้นหรือเกิดจากสาขานั้นมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการแรงงานสูงเกินกว่าอุปทานแรงงานจะขยายตัวทัน ก็จะผลักดันให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นจึงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวอพยพเข้าสู่ประเทศไทย ในขณะเดียวกันประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวที่มีระดับการพัฒนาดำเนินการได้ประชากรต่ำ คุณภาพชีวิตย่ำแย่ หรือปัญหาทางการเมืองของประเทศนั้นทำให้ประชากรเกิดความไม่มั่นคงและไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต สิ่งเหล่านี้ก็เป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานในประเทศนั้นจำเป็นต้องอพยพเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จากการศึกษาสภาวะแรงงานและการจ้างงานของ TDRI⁷ พบว่าสาเหตุของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาตินในประเทศไทยมี 2 ประการ คือ

1) เกิดจากการดึงดูดตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง โดยเฉพาะในช่วงไตรมาส 3 ในอาชีพต่างๆ เหล่านี้ คือ การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง ผู้รับใช้ในบ้านและกรรมกรงานหนัก เป็นต้น ประกอบกับเหตุผลที่ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องรักษาความสามารถในการแข่งขันไว้ จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานอพยพต่างชาติเพื่อลดความดึงดูดตัวของตลาดแรงงานที่เกิดขึ้น

2) การเลือกทำงานของแรงงานไทย โดยเฉพาะงานประเภท 3D⁸ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการดึงดูดตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานอพยพต่างชาติแทนในตำแหน่งที่ว่างเนื่องจากแรงงานไทยไม่เลือกทำงาน

การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ การจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและการจ้างแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นและการดำเนินนโยบายของรัฐต่อแรงงานทั้งสองรูปแบบนี้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

⁷ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2546) . บทความเรื่อง การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์ อ้างในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ .จัดโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทยวันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2546 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

⁸ งานประเภท 3D คือ 1. งานสกปรก (Dirty) 2. งานยาก (Difficult) และ 3. งานอันตราย (Dangerous)

1. การจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

การออกใบอนุญาตให้กับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท⁹ ได้แก่ (1) ประเภทตลอดชีพ คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ทำงานได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ (2) ประเภทชั่วคราว คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (NON IMMIGRANT VISA) (3) ประเภทส่งเสริมการลงทุน คือการออกใบอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น และ (4) ประเภทมาตรา 12 ได้แก่ คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยและคนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ ซึ่งตั้งแต่ปี 2542-2547 มีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยจำแนกตามมาตรากฎหมายดังตารางที่ 2.4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.4 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย เดือนธันวาคม ตั้งแต่ปี 2542-2547

มาตรากฎหมาย	ปี พ.ศ. / จำนวน (คน)					
	2542	2543	2544	2545	2546	2547
มาตรา 7 (ชั่วคราว)	49,976	52,229	41,305	42,028	51,095	61,395
มาตรา 10 (ส่งเสริมการลงทุน)	23,637	24,567	18,673	16,569	19,328	21,356
มาตรา 12 *	9,793	9,828	17,938	12,568	15,782	24,237
ตลอดชีพ	19,361	15,988	14,895	14,423	14,423	14,423
รวม	102,767	102,612	92,811	85,588	100,628	121,411

หมายเหตุ: * มาตรา 12 หมายถึงคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองหรือเกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

ที่มา : ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

จากตารางที่ 2.4 หากแยกพิจารณาตามทักษะฝีมือแรงงานจะสามารถแยกแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่แรงงานมีทักษะฝีมือ จะทำงานประเภทชั่วคราว (มาตรา 7) และประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 10) ซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากประเทศที่มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีระดับสูงและเป็นกลุ่มประเทศที่มีฐานการผลิตอยู่ในประเทศไทย โดยที่ 5 อันดับแรกเป็นชาว ญี่ปุ่น อังกฤษ จีน อินเดีย และอเมริกา ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.5) และอีกกลุ่มหนึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่มีทักษะจะ

⁹ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2546). อ้างแล้ว

ทำงานตามกฎหมายมาตรา 12 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแต่ไม่มีสัญชาติไทย โดยที่ 5 อันดับแรกที่อพยพเข้ามาเป็นแรงงาน คือ ไทยใหญ่ พม่า กระเหรี่ยง มอญ และไทลื้อ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.5 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2547
ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน จำแนกตามสัญชาติที่น่าสนใจ

ลำดับ	สัญชาติ	ปี พ.ศ. / จำนวน (คน)					
		2542	2543	2544	2545	2546	2547
1	ญี่ปุ่น	13,608	13,355	14,144	13,675	15,807	18,875
2	อังกฤษ	6,144	5,694	5,166	5,148	5,693	6,877
3	จีน	5,656	5,890	5,458	4,593	5,208	6,520
4	อินเดีย	6,506	5,083	5,555	5,135	5,619	6,467
5	อเมริกัน	4,090	4,683	4,185	4,099	4,459	5,276
6	จีนไต้หวัน	2,889	4,223	4,221	3,681	4,075	4,559
7	ฟิลิปปิน	3,135	2,725	2,777	2,337	2,600	3,251
8	ออสเตรเลีย	2,093	2,106	1,916	2,089	2,275	2,629
9	เกาหลีใต้	2,011	2,268	1,686	1,571	1,931	2,517
10	เยอรมัน	2,118	1,950	1,663	1,783	2,010	2,319
11	ฝรั่งเศส	-	-	1,320	-	-	-
12	เวียดนาม	-	-	-	-	-	-
	รวม	50,250	47,977	59,978	44,111	49,677	59,290

ที่มา: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (ปี พ.ศ.2540-2543)

ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

แรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีทักษะฝีมือและทำงานอยู่ในตำแหน่งที่ค่อนข้างสูง โดยจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2542-2547 แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่มีตำแหน่งงานเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ วิชาการ หรือ ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้จัดการ (ตารางที่ 2.6) ในจำนวนเหล่านี้จะถูกส่งมาจากบริษัทแม่ที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเป็นการจ้างมาชั่วคราวเพื่อทำงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งเหตุที่ไม่จ้างแรงงานไทยนั้นมีหลายประการ เช่น ต้องการคนที่มีความสามารถสูงในการควบคุมงาน สามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีได้ หรือเป็นกิจการของตนเอง/คู่สมรส/ญาติ เป็นการลงทุนร่วมและมีสัญญาว่าจะต้องส่งวิศวกรมาควบคุมและเป็นการต่อสัญญาปีต่อปี และพูดภาษานั้นๆ ได้ ทั้งนี้รวมไปถึงบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนยังไม่เชื่อในความสามารถของคนไทยด้วย

ตารางที่ 2.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2547
ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 7 และ 10) จำแนกตามอาชีพ

หมวดอาชีพ	ปี พ.ศ. / จำนวน (คน)					
	2542	2543	2544	2545	2546	2547
1. ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ วิชาการ หรือผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้จัดการ	22,478	18,663	18,279	33,638	42,280	50,292
2. ผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารและงานจัดการ หรือผู้ประกอบการ วิชาชีพต่างๆ	24,704	25,433	27,520	11,832	14,204	17,040
3. ช่างเทคนิคและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	-	-	-	3,775	5,008	6,443
4. เสมียน เจ้าหน้าที่	894	685	846	743	815	956
5. พนักงานบริการ พนักงานขายในร้านค้าและตลาด	2,769	2,526	2,404	943	1,211	1,408
6. ผู้ปฏิบัติงานฝีมือด้านการเกษตรและประมง (แปรรูป พื้นฐาน)	149	1,280	981	18	30	38
7. ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ	1,629	2,251	2,450	1,037	1,057	1,155
8. ผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร และ ผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ				426	539	822
9. อาชีพงานพื้นฐาน				156	180	231
T ผู้ฝึกงาน	-	-	-	-	153	209
X ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีอาจจัดประเภทได้	20,990	25,958	7,498	6,029	4,946	4,157
รวม	73,613	76,796	59,978	58,597	70,423	82,751

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย
กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว

สำหรับแรงงานต่างด้าวอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา 12 ส่วนใหญ่เป็น
ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย แรงงานกลุ่มนี้สามารถทำงานในหลากหลายอาชีพแต่
ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไม่มีทักษะฝีมือ ทำงานในตลาดระดับล่าง เมื่อจำแนกตามสัญชาติและตำแหน่งงาน
10 อันดับแรก พบว่าเกินครึ่งเป็นชาวไทยใหญ่และพม่าเข้ามารับจ้างในสายงานอาชีพพื้นฐาน เกษตร
ประมง และพนักงานขายในร้านค้าหรือตลาดมากที่สุด ดังตารางที่ 2.7 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.7 จำนวนคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานในประเทศไทย ประเภทมาตรา 12 (ยกเว้น มติรัฐมนตรี)

ตำแหน่งงาน	สัญชาติ											
	รวม	ไทยใหญ่	พม่า	กะเหรี่ยง	มอญ	ไทยลื้อ	จีนฮั่นสะ	จีน	อีโก	มูเซอ	ลาว	สัญชาติอื่น
รวมทั้งหมด	23,298	7,250	4,922	1,751	1,251	1,187	861	698	539	491	455	3,893
1. ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้จัดการ	160	26	19	1	1	17	11	5	-	-	2	78
2. ผู้ประกอบกสิกรรม ต่างๆ	32	1	3	2	1	-	-	7	-	-	-	18
3. ช่างเทคนิคและ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	203	4	70	75	24	-	3	3	-	2	14	8
4. เสมียน/เจ้าหน้าที่	58	9	1	1	-	-	9	22	3	5	-	8
5. พนักงานบริการ พนักงานขายในร้านค้า และตลาด	3,091	654	660	54	39	176	313	260	105	122	4	704
6. ผู้ปฏิบัติงานฝีมือด้าน การเกษตรและประมง (แปรรูปพื้นฐาน)	2,867	952	796	181	175	87	21	34	29	37	61	494
7. ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือ ในธุรกิจต่างๆ	1,374	356	348	68	179	73	32	21	32	28	60	177
8. ผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร และ ผู้ปฏิบัติงานด้านการ ประกอบ	251	32	58	59	27	7	5	6	10	3	9	35
9. อาชีพงานพื้นฐาน	15,250	5,216	2,967	1,310	805	827	467	340	359	294	305	2,360
X ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีอาจจัด ประเภทได้	12	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	11

ข้อมูล: ณ เดือน กันยายน 2547

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

2. การจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลักลอบเข้าเมือง

แรงงานกลุ่มนี้เป็นพวกไม่มีทักษะฝีมือทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง สาเหตุที่ต้องจ้างแรงงานกลุ่มนี้มี 2 ประการคือ ขาดแคลนแรงงานไทย เนื่องจากในบางอาชีพแรงงานไทยไม่ทำ และในช่วงฤดูกาลเกษตรแรงงานในภาคเอกชนบางส่วนจะถอนตัวไปช่วยงานในครัวเรือนเกษตร และอีกสาเหตุหนึ่งคือแรงงานต่างด้าวมียาค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมาก จึงเป็นเหตุจูงใจให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองกลุ่มนี้มากขึ้น เมื่อพิจารณาผลการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 เมษายน และวันที่ 14 กันยายน 2547 มีนายจ้างยื่นความจำนงขอจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 248,746 ราย แต่ออกใบอนุญาตให้นายจ้าง 204,324 ราย น้อยกว่าจำนวนโควตาที่ได้กำหนดไว้ที่ 245,113 ราย โดยที่ นายจ้างยื่นความจำนงขอจ้างแรงงานในครัวเรือนส่วนบุคคลมากที่สุด รองลงมาต้องการจ้างแรงงานในภาคเกษตร และก่อสร้าง ตามลำดับ ส่วนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียน จำนวน 1,598,752 คน แต่ออกใบอนุญาตให้ทำงานเพียง 844,387 คน เท่านั้น น้อยกว่าจำนวนโควตาที่ได้กำหนดไว้ที่ 1,512,587 คน โดยที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะทำงานในภาคเกษตรมากที่สุด รองลงมาเป็นลูกจ้างในครัวเรือนและก่อสร้าง ตามลำดับ และทุกอาชีพมีแรงงานพม่าได้รับใบอนุญาตให้ทำงานมากที่สุด ดังตารางที่ 2.8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.8 ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว พิจารณาตามการอนุญาต (โควตา) และพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2547
ทั่วประเทศ

ประเภทกิจการ	กิจกรรม								
	ความต้องการแรงงานต่างด้าว		พิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา)		ออกใบอนุญาตทำงาน				
	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	แยกตามสัญชาติ		
							พม่า	ลาว	กัมพูชา
รวม	248,764	1,598,752	245,113	1,512,587	204,324	844,387	629,260	105,109	110,018
1.ประมง	8,053	127,796	7,978	124,210	6,116	60,566	34,624	2,701	23,241
1.1 ประมงทะเล	6,775	120,409	6,715	117,085	5,137	56,227	31,309	2,099	22,819
1.2 ประมงน้ำจืด	1,278	7,387	1,263	7,125	979	4,339	3,315	602	422
2.ต่อเนื่องประมงฯ	3,020	130,935	2,999	129,765	2,648	73,281	67,639	1,059	4,583
3.เกษตรและปศุสัตว์	55,248	380,488	54,917	361,318	44,982	182,604	144,953	17,107	20,544
3.1 เกษตร	47,706	330,978	47,462	316,536	38,870	156,383	125,185	13,473	17,725
3.2 ปศุสัตว์	7,542	49,510	7,455	44,782	6,112	26,221	19,768	3,634	2,819
4.โรงสีข้าว	963	12,692	961	12,261	803	7,105	6,566	295	244
5.โรงอิฐ	803	9,440	785	9,136	663	5,102	4,467	412	223
6.โรงงานอื่น	688	7,626	669	7,267	563	4,433	3,597	529	307

ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

ประเภทกิจการ	กิจกรรม								
	ความต้องการแรงงานต่างด้าว		พิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา)		ออกใบอนุญาตทำงาน				
	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	แยกตามสัญชาติ		
							พม่า	ลาว	กัมพูชา
7.ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	103	7,764	98	6,961	69	4,312	1,789	109	2,414
8.ก่อสร้าง	13,418	259,884	13,169	250,253	10,866	124,365	87,394	9,325	27,646
9.เหมืองแร่	180	2,770	178	2,705	155	1,548	1,394	56	98
10.ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	114,287	178,588	113,159	169,754	92,060	126,297	85,929	32,110	8,258
11.อื่นๆ (ระบุ)	51,983	480,769	50,200	438,957	45,399	245,774	190,908	41,406	22,460

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 15 เมษายน 2548

จังหวัดชลบุรีมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยอดการออกใบอนุญาตทำงานจาก 40,731 เป็น 37,448 คน

ที่มา : ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา (ศตจ.)

สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

โทรศัพท์/โทรสาร 0-2354-1730, 0-2354-1770-1

เมื่อเปรียบเทียบความต้องการแรงงานต่างด้าวนายจ้างกับจำนวนนายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่ออกใบอนุญาตให้ จะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันมากเนื่องจากนายมีความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก แต่จากมติคณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวไม่ถึงครึ่งหนึ่งที่นายจ้างต้องการได้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่น่าไปสู่ตลาดแรงงานได้ดินเกิดขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวมืดกฏหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของนายจ้าง ทำให้ภาครัฐไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลของสถานประกอบการและแรงงานต่างด้าวกุ้มนีได้ถูกต้องชัดเจน และไม่สามารถแก้ปัญหาในระยะยาวได้เพราะไม่รู้จำนวนต่างด้าวที่แท้จริง

ปัจจุบันคาดว่าจะยังมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านและผู้อพยพย้ายถิ่นอีกประมาณ 1-1.5 ล้านคนที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนและมีแนวโน้มว่าคนกลุ่มนี้จะลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฏหมายเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากแสดงให้เห็นว่าการขึ้นทะเบียนงานต่างด้าวยังไม่ใช่แนวทางในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด เนื่องจากความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทยมีสาเหตุมาจากตลาดแรงงานเริ่มตึงตัวจนถึงขั้นขาดแคลนกำลังแรงงานในบางสาขา เช่น สาขาการเกษตร(เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์) ประมง ผู้ใช้งานในบ้าน โรงงาน (ตามจังหวัดชายแดน) และกรรมกรทั่วไปในบางสาขา จึงมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน ถึงตรงนี้ปัญหายู่ที่เมื่อมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วเราควรจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนเท่าไรจึงจะเหมาะสม และมีผลกระทบต่องานลบน้อยที่สุด

2.3 ภาพตลาดแรงงานระดับล่างในสาขาที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว

2.3.1 แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าว

TDRI¹⁰ ได้ทำการศึกษาสภาพการจ้างงานแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่าง 6 กิจกรรม และทำการคาดประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวทั้ง 6 กิจกรรมในช่วงปี 2547-2549 ผลปรากฏดังนี้

ตารางที่ 2.9 ประมาณการความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ปี 2547-2549

กิจกรรม	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการ			จำนวนแรงงานต่างด้าวที่อาจอนุญาตให้จ้าง		
	2547	2548	2549	2547	2548	2549
กรรมกรทั่วไป	103,433	106,614	105,012	949,365	98,231	94,098
กิจการประมงต่อเนื่อง	124,743	124,903	125,813	124,426	124,591	125,506
โรงงานอุตสาหกรรม	146,629	146,929	154,212	125,126	125,834	133,266
ผู้รับใช้ในบ้าน	82,742	83,640	83,640	79,960	80,665	80,888
เพาะปลูก	97,015	97,320	97,028	85,089	86,863	87,566
เลี้ยงสัตว์	18,317	18,317	18,317	17,715	17,741	17,744
รวม	572,880	577,722	584,922	527,281	534,074	539,068

1) สภาพการจ้างงานในกิจการกรรมกรทั่วไป ซึ่งได้จำแนกออกเป็นกิจการก่อสร้าง โรงสี ขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คานเรือ แปรรูปไม้ แปรรูปพืชไร่ และเครื่องเคลือบดินเผา พบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้แรงงานต่างด้าวเป็นรายวันและรายเดือน โดยเฉลี่ยวันละ 157 บาท และ 4,260 บาทต่อเดือน เมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างที่แรงงานไทยได้รับระดับกรรมกร โดยเฉลี่ยวันละ 167 บาท ต่อวัน และ 4,422 บาทต่อเดือน ซึ่งไม่แตกต่างกับมากนัก แต่กลุ่มนายจ้างให้เหตุผลว่าที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะไม่สามารถหาแรงงานไทยทำงาน และแรงงานต่างด้าวอดทนสู้งานและขยันกว่าแรงงานไทยมาก ส่วนสาเหตุที่แรงงานไทยไม่นิยมทำงานในประเภทกรรมกรทั่วไป เป็นเพราะว่างานหนัก ไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัย ไม่มีทักษะเพียงพอและค่าจ้างต่ำ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแรงงานไทยจะไม่นิยมทำงานประเภทนี้ แต่หากมีค่าจ้างที่สูงพอก็อาจจะจูงใจให้แรงงานไทยทำงานกรรมกรได้ จากแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี 2547-2549 พบว่ากิจการกรรมกรทั่วไปมีแนวโน้มต้องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวจึงคิดเป็นจำนวนระหว่าง 1-10 คน มากที่สุด

2) สภาพการจ้างงานในกิจการประมงและต่อเนื่องประมง กลุ่มนายจ้างให้เหตุผลที่ ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเหมือนกิจการกรรมกรทั่วไป ซึ่งค่าจ้างที่แรงงานต่างด้าวได้รับโดยเฉลี่ยวันละ 169 บาท และ 3,817 บาทต่อเดือน ในขณะที่แรงงานไทยจะได้รับโดยเฉลี่ยวันละ 179 บาท และ 4,740 บาทต่อ

¹⁰ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทย ในช่วงปี 2546-2548 จัดทำโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

เดือน ซึ่งต่างกันประมาณ 1,000 บาทต่อเดือน ส่วนสาเหตุที่แรงงานไทยไม่นิยมทำงานประเภทประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเลเป็นเพราะว่า ไม่เหมาะกับวัยและนิสัย ไม่มีความชำนาญในอาชีพนี้ งานเสี่ยงอันตราย งานหนัก และไกลบ้านตามลำดับ แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี 2547-2549 พบว่า ขนาดของกิจการที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1-10 คนมากที่สุด รองลงมาเป็นกิจการขนาดกลางต้องการจ้าง จำนวน 21-50 คน และ 11-20 คน ตามลำดับ

3) สภาพการจ้างงานในกิจการโรงงานอุตสาหกรรม โดยแบ่งออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ อาหารและเครื่องดื่ม แปรรูปไม้และเครื่องเรือน เสื้อผ้าสำเร็จรูป โลหะ เส้นด้ายสิ่งทอ เครื่องปั้นดินเผา พลาสติก รองเท้า และ กระดาษและบรรจุภัณฑ์ ผู้ประกอบการ 1 ใน 4 ที่ให้เหตุผลว่าที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะคนไทยเลือกงานจึงไม่สามารถหาแรงงานไทยได้นั้นพบว่ามีความขาดแคลนแรงงานจริงๆ ส่วนที่เหลือให้เหตุผลว่าต้องการลดต้นทุนการผลิต และเป็นการช่วยเหลือเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี 2547-2549 พบว่าประมาณ 1 ใน 4 ของนายจ้างมีความต้องการแรงงานต่างด้าวโดยเฉลี่ยประมาณ 199 คน 202 คน และ 212 คน ตามลำดับ ซึ่งมีค้อยแตกต่างกันมากนัก ส่วนสาเหตุที่คนไทยมีนิยมนทำงานในโรงงานเนื่องจากไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัย รองลงมาคืองานหนักและไม่มีทักษะการทำงานในสาขานั้นๆ ค่าแรงต่ำ เป็นงานจุกจิก เป็นงานเสี่ยงอันตราย ไม่อยากเป็นลูกจ้าง เป็นงานสกปรก ไม่อิสระและเหม็น

4) จากการสำรวจนายจ้างที่ทำการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นผู้รับใช้ในบ้าน นายจ้างให้เหตุผลว่าสาเหตุที่จ้างเพราะแรงงานต่างด้าวมี่ค่าแรงถูกกว่าแรงงานไทยมากและขยันทำงานมากกว่าแรงงานไทย แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี 2547-2549 จากผลการสำรวจพบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากครอบครัวที่จ้างแรงงานประเภทผู้รับใช้ในบ้านส่วนใหญ่จะมีการจ้างไม่เกิน 1-2 คน และไม่มี ความจำเป็นจะต้องจ้างเพิ่มหากไม่มีการลาออกของแรงงานที่ทำอยู่ปัจจุบัน ดังนั้นแนวโน้มความต้องการแรงงานประเภทผู้รับใช้ในบ้านจึงน่าจะขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มขึ้นของครอบครัวใหม่และนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวของภาครัฐมากกว่า ส่วนสาเหตุที่คนไทยไม่นิยมทำงานประเภทนี้เป็นเพราะว่าไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัยของตนเองและเป็นงานหนัก

5) สภาพการจ้างงานในกิจการเลี้ยงสัตว์ มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการเลี้ยงสุกรมากที่สุด รองลงมาเป็นกิจการเลี้ยงสัตว์ปีกจำพวกเป็ดและไก่ ขนาดการจ้างแรงงานในกิจการส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง 1-10 คน และมีอัตราค่าจ้างรายเดือนเฉลี่ย 2,797 บาทต่อเดือน ขณะที่อัตราค่าจ้างรายเดือนที่แรงงานไทยได้รับโดยเฉลี่ยประมาณ 4,388 บาทต่อเดือน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างรายเดือนจะเห็นว่าแรงงานต่างด้ามี่ค่าจ้างที่ถูกกว่าแรงงานไทยมาก แต่แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการเลี้ยงสัตว์ ในช่วงปี 2547-2549 จะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันมากนัก เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่มีแผนที่จะขยายกิจการหรือลดขนาดกิจการแต่อย่างใด สาเหตุที่คนไทยไม่นิยมทำงานในกิจการเลี้ยงสัตว์เป็นเพราะว่าไม่เคยมีประสบการณ์ในการเลี้ยงสัตว์มาก่อนหรือไม่ชอบเลี้ยงสัตว์ รองลงมาไม่เหมาะกับวัยและนิสัยของตน

6) สภาพการจ้างงานในกิจการเพาะปลูก พบว่ากิจการเพาะปลูกพืชสวน การทำสวนผลไม้ และการทำแปลงเพาะปลูกไม้ดอกไม้ประดับเป็น 3 ประเภทกิจการที่มีสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุด โดยที่ขนาดของการจ้างจะอยู่ในช่วง 1-10 คน และมีอัตราค่าจ้างรายเดือนเฉลี่ย 3,145 บาทต่อเดือน เมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างโดยเฉลี่ยของแรงงานไทยอยู่ที่ 4,475 บาทต่อเดือน นายจ้างให้เหตุผลว่าสาเหตุที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำงานได้ และแรงงานต่างด้าวมียาค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทยมาก แนวโน้มความต้องการจ้างงานประเภทนี้ในปี 2547-2549 จะไม่เปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันมากนักเนื่องจากนายจ้างไม่มีแผนที่จะขยายกิจการหรือลดขนาดการเพาะปลูก จึงไม่น่าจะมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มในกิจการนี้ สาเหตุที่คนไทยไม่นิยมทำงานในกิจการประเภทนี้เนื่องจากไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัย เป็นงานหนัก และไม่มีทักษะ

2.3.2 การขาดแคลนแรงงาน

สาเหตุที่แรงงานไทยปฏิเสธการทำงานในตลาดแรงงานระดับล่างทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานนั้น คาดว่าหากมีการเพิ่มสวัสดิการให้กับแรงงานไทยในด้านการรักษาพยาบาล ที่พักอาศัย ค่าล่วงเวลา วันหยุดสุดสัปดาห์/เทศกาล น้ำดื่ม ข้าว โบนัสและค่าเบี้ยขยัน ก็จะสามารถแก้ปัญหาภาวะงานตึงตัวในกิจการกรรมกรทั่วไป กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน กิจการเพาะปลูกและกิจการเลี้ยงสัตว์ลงได้บ้าง แต่กิจการประมงและประมงต่อเนื่องพบว่าแรงงานไทยไม่สนใจที่จะทำอาชีพนี้อยู่แล้วแม้จะเสนอวิธีปรับปรุงสวัสดิการให้ดีขึ้นเพียงใด

สำหรับกำลังแรงงานระดับล่างส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ที่จบระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่าและเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มที่จะทำงานเกี่ยวกับการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง ผู้รับใช้ในบ้าน และกรรมกรมากที่สุด แต่จากการที่กำลังแรงงานกลุ่มนี้ลดจำนวนลงมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาของไทยทำให้คนไทยมีการศึกษาสูงขึ้น และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความต้องการแรงงานกลุ่มดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเพื่อตอบสนองการขยายตัวของการผลิตสาขาต่างๆ รวมทั้งการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของค่าจ้างในเขตตอนกลางของประเทศทำให้ค่าจ้างโดยเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ มีความแตกต่างกันมาก จนทำให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงานระดับล่างเข้าสู่ส่วนกลาง และทำให้ขาดแคลนแรงงานในระดับจังหวัดในภูมิภาคต่างๆ ที่มีค่าจ้างต่ำ

นอกจากนี้ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงขึ้นทำให้แรงงานไทยมีทางเลือกที่จะไม่ทำงานที่เสี่ยงยากลำบากและสกปรก โดยเฉพาะอาชีพคนงานในภาคการเกษตรจึงเป็นเหตุให้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแทนแรงงานไทย สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ทำการพยากรณ์ความต้องการแรงงานในภูมิภาคต่างๆ ดังนี้

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นแหล่งอุปทานแรงงานระดับล่างที่สำคัญของประเทศ อาชีพเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์และกรรมกรเป็นอาชีพหลักของคนในภูมิภาคนี้จึงมีแรงงานที่ทำงานในอาชีพเหล่านี้เป็นจำนวนมาก ผลการพยากรณ์ตลาดแรงงานระดับล่างพบว่าในช่วงปี 2547-2549 ไตรมาส 1 และ 3 กำลังแรงงานระดับล่างมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ ส่งผลให้ตลาดแรงงานระดับล่างเกิดภาวะตึงตัวในกิจการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์

และกรรมกร จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ หนองคาย มุกดาหาร เลย ศรีสะเกษ อุตรธานี นครราชสีมา ชัยภูมิและขอนแก่น

ภาคเหนือ อาชีพหลักของคนในภูมิภาคนี้มีลักษณะคล้ายกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและมีจำนวนผู้ที่ทำงานในกิจการบริการหรือรับใช้ในบ้านเป็นจำนวนมาก กำลังแรงงานระดับล่างในช่วงปี 2547-2549 ไตรมาส 1 และ 3 มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกันส่งผลให้ตลาดแรงงานระดับล่างมีภาวะงานตึงตัวในกิจการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และงานรับใช้ในบ้าน จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ เชียงราย ดาก น่าน สุโขทัย นครสวรรค์ และกำแพงเพชร ประกอบกับนิสิตคนไทยในภูมิภาคนี้ชอบทำงานสบายและมีโอกาสเลือกงานได้มาก โดยเฉพาะการผลิตทางการเกษตรไม่จูงใจให้คนไทยในภาคนี้ทำงานเท่าใดนักทำให้นายจ้างต้องเลือกใช้แรงงานต่างด้าวแทน

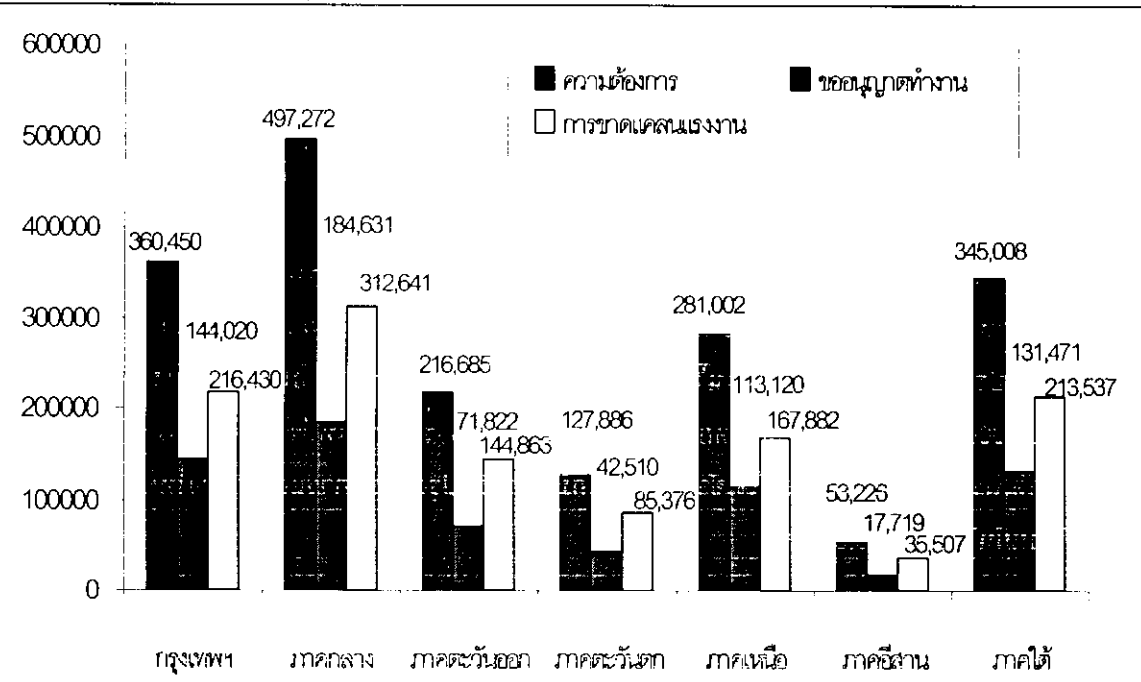
ภาคใต้ เป็นแหล่งอุปสงค์แรงงานระดับล่างที่สำคัญ โดยเฉพาะการเกษตร การปลูกสวนยาง ปาล์ม สวนผลไม้และอาชีพประมงเป็นส่วนใหญ่ แต่พบว่าอาชีพที่มีกำลังแรงงานระดับล่างลดลงในช่วงที่ทำการศึกษามากคือการทำประมง เพราะเป็นอาชีพที่ต้องใช้ความอดทนสูงทำให้แรงงานไทยไม่ต้องการทำงานในสาขาประมงส่งผลให้เกิดภาวะตึงตัวของแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่างพอสมควร จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ กระบี่ ภูเก็ต พังงา และนครศรีธรรมราช

ภาคตะวันออก อาชีพเพาะปลูกและกรรมกรเป็นอาชีพที่ทำกันมากในภาคนี้ ประกอบกับหลายจังหวัดในภาคตะวันออกมีการทำกิจการประมง และปศุสัตว์เป็นจำนวนมาก แต่สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่เป็นที่จูงใจให้แรงงานไทยทำงานทำให้มีการขาดแคลนแรงงานในกลุ่มนี้ จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยองและตราด

ภาคตะวันตก ภาคตะวันตกมีกำลังแรงงานระดับล่างเป็นแรงงานกลุ่มที่มีแนวโน้มที่ทำงานกรรมกรและการเลี้ยงสัตว์ รองจากการเพาะปลูก แต่ค่าจ้างที่ต่ำทำให้แรงงานไทยไม่สนใจที่จะทำงานเหล่านี้และเลือกที่จะย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯหรือภาคกลาง ผนวกกับมีช่องทางที่แรงงานต่างด้าวสามารถเดินทางเข้ามาทำงานได้ง่าย นายจ้างจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวมากขึ้นเพราะมีค่าแรงถูกกว่าแรงงานไทยมาก จังหวัดที่มีจำนวนแรงงานระดับล่างลดลงในอาชีพดังกล่าวคือ จังหวัดราชบุรี และกาญจนบุรี

ภาคกลาง ภาคกลางเป็นภาคที่ไม่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากนัก จะมีก็แต่บางจังหวัดเท่านั้นที่ต้องจ้างแรงงานระดับล่างสูงเนื่องจากมีการทำปศุสัตว์ค่อนข้างมาก คือจังหวัดลพบุรี สระบุรี และอยุธยา ส่วนกรุงเทพฯและปริมณฑล มีภาวะตึงตัวในกิจการเลี้ยงสัตว์และโรงงานอุตสาหกรรม จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี และนครปฐม

รูปที่ 2.3 แผนภูมิรายภาคแสดงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา การขออนุญาตทำงานและการขาดแคลนแรงงาน ปี 2548



ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กลุ่มพิจารณาญาติการจ้างของคนต่างด้าวนอกระบบ
ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน - 30 สิงหาคม 2548

2.3.3 การผ่อนผัน

การผ่อนผันการว่างจ้างแรงงานต่างด้าวสำหรับปี 2547-2549 ควรเป็นดังนี้

ตารางที่ 2.10 การจัดสรรโควตาแรงงานต่างด้าวในปี 2547-2549

กิจการ	จำนวนเสนอให้ผ่อนผัน		
	2547	2548	2459
กรรมกรทั่วไป	95,000	98,000	94,000
ประมงและต่อเนื่องประมง	125,000	125,000	125,000
กรรมกรโรงงาน	125,000	125,000	70,000
ผู้รับใช้ในบ้าน	80,000	80,000	80,000
เพาะปลูก	85,000	87,000	88,000
เลี้ยงสัตว์	18,000	18,000	18,000
รวม	528,000	534,000	475,000

หมายเหตุ : ทำการปรับตัวเลขให้มีความเหมาะสม

รายละเอียดของการผ่อนผันแต่ละกิจการเป็นดังนี้

1) **กรรมกรทั่วไป** กิจการย่อยที่ควรผ่อนผันคือ ก่อสร้าง โรงสีและขนถ่ายสินค้า รวมจำนวน 95,000 คน กิจการก่อสร้างควรผ่อนผันในจังหวัดใหญ่ที่มีการก่อสร้างจังหวัดชายแดนและกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ประมาณ 75,000 คน และผ่อนผันให้เป็นฤดูกาล กิจการโรงสี ควรผ่อนผันในพื้นที่ที่มีโรงสีข้าว ประมาณ 7,900 คน และกิจการขนถ่ายสินค้าควรผ่อนผันในพื้นที่ชายแดนที่มีการขนส่งสินค้าเกษตรและการขนส่งวัสดุก่อสร้าง จำนวนผ่อนผันประมาณ 11,000 คน

2) **ประมงและต่อเนื่องประมง** เป็นกิจการที่คนไทยไม่ต้องการทำมากที่สุด ควรได้รับการผ่อนผันจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกิจการอื่นๆ โดยกิจการประมงควรผ่อนผันประมาณ 75,000 คน และเน้นให้ผู้ประกอบการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานให้ดีขึ้น ส่วนกิจการต่อเนื่องประมง ควรผ่อนผันประมาณ 50,000 คน และปรับปรุงสวัสดิการและสภาพแวดล้อมการทำงานให้ดีขึ้น ตลอดจนอาจลดจำนวนลงในอนาคตเพราะมีแรงงานไทยสนใจเข้าทำงานหาหมึกมีการปรับปรุงสวัสดิการและค่าจ้างให้ดีขึ้น รวมแล้วเสนอให้ผ่อนผันไม่เกิน 125,000 คน

3) **กรรมกรโรงงาน** เป็นกิจการที่คนไทยต้องการทำเป็นจำนวนมาก ประเภทต่างๆ ของกิจการโรงงานนี้ส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่หนัก ไม่ยากลำบาก และเป็นงานที่ต้องการผู้มีฝีมือและทักษะ ซึ่งคุณลักษณะของประเภทงานในกิจการนี้เหมาะสมอย่างยิ่งต่อการสงวนไว้ให้แรงงานไทย อย่างไรก็ตาม ความต้องการแรงงานต่างชาติอพยพในกิจการนี้ยังคงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกิจการเสื้อผ้าสำเร็จรูป เนื่องจากแรงงานอพยพต่างชาติมีความอดทนสูง สามารถทำงานล่วงเวลาได้มากกว่าแรงงานไทยทำให้นายจ้างสามารถผลิตสินค้าได้ทันกับความต้องการของตลาดในฤดูกาลที่มีความต้องการสินค้าประเภทนี้สูง

การผ่อนผันในกิจการโรงงานระหว่างปี 2547-2549 ควรผ่อนผันประมาณ 125,000 คน และปี 2548 ก็ให้ผ่อนผันจำนวนเท่ากัน คือ 125,000 คน การผ่อนผันควรทำตามเงื่อนไขที่ว่าให้ผ่อนผันกิจการที่รัฐกำหนดไว้ ให้สามารถจ้างแรงงานอพยพต่างด้าวได้ และควรผ่อนผันเฉพาะโรงงานเดิมที่มีการนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนอยู่แล้ว สำหรับในปี 2549 ถ้าหากภาวะเศรษฐกิจไม่ชะงักงัน ควรผ่อนผันให้นายจ้างบางประเภทกิจการโรงงานจ้างแรงงานต่างด้าวได้ไม่เกิน 70,000 คน และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

- เป็นโรงงานประเภทที่หาคนไทยทำงานได้ยาก
- เป็นโรงงานที่มีแรงงานอพยพต่างด้าวขึ้นทะเบียนอยู่แล้ว
- การจ้างแรงงานอพยพต่างด้าวไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสังคมไทยในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม
- เป็นโรงงานที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)
- แรงงานอพยพต่างด้าวต้องได้รับค่าจ้างและสวัสดิการไม่แตกต่างจากคนงานไทย
- แรงงานอพยพต่างด้าวได้รับการคุ้มครองกรณีมีการละเมิดสิทธิแรงงานและละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ ต่อแรงงานต่างด้าว

4) **ผู้ช่วยแม่บ้าน** เป็นกิจการที่มีคนไทยทำอยู่จำนวนไม่น้อย แต่อัตราค่าจ้างสูงขึ้นและไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน อีกทั้งยังมีความต้องการแท้จริงเพิ่มขึ้น จึงอาจผ่อนผันให้มีการว่าจ้างได้จำนวนไม่เกิน 80,000 คน ทั้งนี้โดยให้มีการติดตามดูแลว่านายจ้างนำแรงงานไปใช้ถูกวัตถุประสงค์ มีมาตรการป้องกันผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมทางลบจากการจ้างผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติ และจัดระเบียบการว่าจ้างแรงงานไทยในกิจการนี้เพื่อจูงใจให้แรงงานไทยทำงานนี้มากขึ้น โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบทางลบต่อพัฒนาการของเด็กที่มีพี่เลี้ยงเป็นคนต่างชาติ

5) **งานเพาะปลูก** มีทั้งความต้องการตามฤดูกาลและความต้องการทั้งปี สำหรับสวนยางพารา สวนผลไม้ พืชไร่ ข้าว พืชสวนไม้ดอกไม้ประดับ ควรจดทะเบียนได้ไม่เกิน 85,000 คน

6) **งานเลี้ยงสัตว์** ได้แก่ งานเลี้ยงสุกร ไก่ เป็ด วัว และอื่นๆ เป็นความต้องการทั้งปี ควรผ่อนผันไม่เกิน 18,000 คน

สำหรับการผ่อนผันรายพื้นที่เรียงตามลำดับความขาดแคลน โดยมีบางจังหวัดที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 1 ประเภท เมื่อรวมทุกจังหวัดที่ควรผ่อนผัน ควรมีประมาณ 50 จังหวัด ดังต่อไปนี้

1) **พื้นที่ชายแดน 19 จังหวัด** ได้แก่ ระนอง เชียงใหม่ ตาก แม่ฮ่องสอน ตราด ประจวบคีรีขันธ์ จันทบุรี กาญจนบุรี

2) **พื้นที่ชายทะเล 23 จังหวัด** ได้แก่ สงขลา พังงา ภูเก็ต ระนอง ระยอง ปัตตานี ตรัง นครศรีธรรมราช ชุมพร สุราษฎร์ธานี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร สมุทรปราการ นราธิวาส สตูล กระบี่ จันทบุรี เพชรบุรี กรุงเทพฯ สมุทรสงคราม

3) **พื้นที่ทั่วไป 14 จังหวัด** ได้แก่ นครนายก สุพรรณบุรี อโยธยา สระบุรี นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ลำพูน กำแพงเพชร นครสวรรค์ อุทัยธานี ปราจีนบุรี ลพบุรี อ่างทอง

จากสภาพการจ้างงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างอย่างรุนแรงถ้าหากมีการกำหนดพื้นที่เพื่อผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว (Zoning) ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของนายจ้างในแต่ละพื้นที่ น่าจะช่วยลดปัญหาและผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าวได้อีกวิธีหนึ่ง และสามารถบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ให้ถูกกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามนอกจากจะต้องคำนึงถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะจ้างมาแทนแรงงานไทยแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลได้และผลเสียในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะเรื่องความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งกลุ่มแรงงานไทยที่ยากจนและชนกลุ่มน้อยของไทยที่ยังไม่มีงานทำและยินดีที่จะทำงานประเภทเดียวกันกับที่ต่างด้าวทำก็ควรผลักดันให้กลับเข้ามาทำงานแทนแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้อาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่ายในการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง

บทที่ 3

สภาพปัญหาและผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว

เนื้อหาในส่วนนี้ไม่เพียงแต่จะศึกษาถึงภาพรวมของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อคนไทยและสังคมไทยยังศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตัวแรงงานต่างด้าวเองด้วย เนื่องจากการจ้างแรงงานต่างด้าวมียกผลดีและผลเสีย ดังนั้นการศึกษาปัญหาในมิติต่าง ๆ จะนำไปสู่การวิเคราะห์กรอบนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้อย่างเหมาะสมต่อไป

3.1 มิติทางเศรษฐกิจ

จากการที่ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านมากโดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) มีความแตกต่างกันอยู่ระหว่าง 17-63 เท่า รายได้ประชากรที่แตกต่างกันมากถึง 6-13 เท่า และค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกัน 5-7 เท่า¹¹ ทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจจะหว่างกันมาก หากมีการเติบโตในลักษณะนี้ต่อไปจะไม่ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของไทยและเป็นการลดโอกาสทางเศรษฐกิจของไทยเองด้วย เพราะถ้าเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านต่ำประเทศไทยเองก็จะไม่สามารถขายสินค้าได้ นอกจากนี้ยังนำมาสู่ปัญหาอาชญากรรมตามแนวชายแดนและแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านจะไหลเข้าประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านไม่เอื้อต่อการทำงาน ประกอบกับต้องการเพิ่มโอกาสในการหางานทำและรายได้ที่ดีกว่า จึงมีการอพยพเข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ตอนในของไทย

ในมุมมองทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดในการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านต่างๆ และจากการที่แรงงานต่างด้าวยังมีค่าแรงต่ำกว่าแรงงานไทยมาก ประมาณ 60-80 บาทต่อวัน¹² ผลของค่าจ้างแรงงานต่างด้าวที่ต่ำกว่าแรงงานไทย ส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่าง (Unskilled workers) ไม่มีงานทำและมีค่าจ้างที่ต่ำไปด้วย ถึงแม้ว่ารัฐจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังทำให้ผู้ประกอบการต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทยและต้องการใช้แต่แรงงานราคาถูกโดยไม่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและประเทศคู่แข่งอาจนำมาเป็นประเด็นกีดกันการค้าได้ แต่การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจากการที่มีแรงงานอพยพต่างชาติทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากของ Chalongphob Susangkarn (1996) ในรายงานเรื่อง *Macroeconomic Impacts of Migrant Workers : Analyses with a CGE Model*. ผลการวิเคราะห์พบว่า

¹¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก เอกสารชุด การจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม 2546.

¹² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานผลการประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการจัดทำแผนบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานในภาคต่างๆ ของประเทศไทย จัดทำโดย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกาฯ ธันวาคม 2546

การที่แรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจของไทย จะทำให้ผลผลิตรวมของประเทศลดลงประมาณร้อยละ 0.49 ทั้งนี้เพราะแรงงานต่างด้าวช่วยเพิ่มอุปทานแรงงานของประเทศทำให้การผลิตเพิ่มมากขึ้น ในเวลาเดียวกันถ้าแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจจะมีแรงกดดันต่อค่าจ้างแรงงานและระดับราคาบ้าง ส่งผลให้การส่งออกน้อยลงด้วย

ถ้าแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานของไทยที่มีการศึกษาค่ำ(แรงงานไร้ฝีมือ) จะมีค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3.5 ทั้งนี้ เพราะแรงงานที่มีการศึกษาค่ำของไทยกับแรงงานอพยพต่างด้าวสามารถทดแทนกันได้ดี ในทางตรงกันข้ามการที่แรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจ จะทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานไทยที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาลดลงประมาณร้อยละ 3.8 ทั้งนี้เพราะแรงงานที่มีการศึกษาค่ำกับแรงงานที่มีการศึกษาสูงไม่ได้เป็นคู่แข่งกันมากนัก แต่จะทำงานเสริมกันและกัน

ผลกระทบที่ชัดเจนของการเอาแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจ คือ การกระจายรายได้ดีขึ้น รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนที่จนที่สุด 60 เปอร์เซนต์ เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4 ในขณะที่รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนที่รวยที่สุด 40 เปอร์เซนต์ ลดลงประมาณร้อยละ 0.3

โดยรวมการที่มีแรงงานอพยพต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย นอกจากจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางด้านการผลิตแล้ว ยังส่งผลทางลบต่อแรงงานไร้ฝีมือและการกระจายรายได้ด้วย ผลกระทบเหล่านี้จึงทำให้เข้าใจได้ว่าทำไมปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวจึงหาข้อยุติยาก เนื่องจากบางกลุ่มได้รับประโยชน์จากการที่มีแรงงานต่างด้าว ขณะที่บางกลุ่มกลับสูญเสียผลประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตามถ้ามีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง ก็น่าจะทำให้ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตกระจายสู่คนไทยกลุ่มต่างๆ ได้ดีกว่าไม่มีแรงงานต่างด้าวอยู่ในประเทศเลย

การวิเคราะห์ที่ได้พิจารณาถึงการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยกระจายรายได้จากภาษีให้เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มครัวเรือนที่ยากจน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวกระจายสู่ทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า การเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างด้าวถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้ทั้งกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนและกลุ่มครัวเรือนที่ร่ำรวยได้ประโยชน์จากการที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่ในประเทศจริง เมื่อมีการเก็บภาษีจากการจ้างแรงงานต่างด้าวและจัดสรรรายได้ให้แก่กลุ่มครัวเรือนที่ยากจน (ในทางปฏิบัติคงเป็นในรูปแบบของกองทุนเพื่อเพิ่มทักษะให้แก่แรงงานไทยที่มีการศึกษาค่ำ) จะทำให้รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนรวมเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีแรงงานต่างด้าว และถ้าใช้การเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างด้าวควบคู่ไปกับมาตรการทางด้านภาษีหรือด้านการใช้จ่ายอื่นๆ สามารถทำให้ทุกกลุ่มได้รับประโยชน์จากการที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ในประเทศ เทียบกับกรณีที่ไม่มีแรงงานเหล่านี้อยู่เลย การจะนำมาซึ่งระบบการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างด้าวและนำรายได้ไปช่วยพัฒนาผู้ที่มีรายได้น้อยนั้น หมายความว่า การจ้างแรงงานอพยพต่างด้าวที่มีอยู่ทุกวันนี้ต้องจัดทำให้เป็นระบบที่สามารถตรวจสอบและควบคุมได้ ซึ่งก็เป็นแนวทางที่ทางการกำลังพยายามดำเนินอยู่ในขณะนี้

ในทำนองเดียวกัน สมชัย จิตสุชน และนันทพร เมธาคุณวุฒิ (2546) ได้ทำการศึกษาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจมหภาคของการจ้างแรงงานอพยพ 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีต่อประเทศไทย โดยวิเคราะห์ผลกระทบด้านมหภาคของการจ้างแรงงานอพยพต่างด้าว ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน การจ้างงานของคนไทยและการกระจายรายได้ ด้วยการใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่เรียกว่า Computable General Equilibrium (CGE) ซึ่งพัฒนาโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานปี ค.ศ. 2000 ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

ผลกระทบในระยะสั้น

1. การมีแรงงานเพิ่มขึ้นในประเทศ มีผลทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง เนื่องจากค่าจ้างแรงงานถูกลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลมากขึ้น (ในรูปเงินตราต่างประเทศ) ในทั้งสองระดับของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว (ค่าความยืดหยุ่น 0.75 และ 10.0) ซึ่งสามารถอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

- ณ ระดับการทดแทนกันของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทย เท่ากับ 0.75 หากมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นในประเทศ (478,052 และ 572,880 คน) จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว (GDP เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.8 และ 0.95 ตามลำดับ) โดยไม่มีผลของการเพิ่มขึ้นในอุปสงค์ภายในประเทศ (การส่งออกและการลงทุนภายในประเทศ) และเศรษฐกิจจะขยายตัวมากขึ้น (ถึงประมาณร้อยละ 4.4 และ 4.5) เมื่อมีอุปสงค์ภายในประเทศเพิ่มขึ้นร่วมด้วย (การส่งออกและการลงทุนภายในประเทศขยายตัวประมาณร้อยละ 10)

- กรณีที่การทดแทนกันของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทยสูงกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 10.0) การเพิ่มของแรงงานต่างด้าวจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวน้อยกว่ากรณีข้างต้นประมาณร้อยละ 0.04-0.05

- ผลต่ออัตราเงินเฟ้อ เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จะทำให้อัตราเงินเฟ้อลดลงเรื่อย ๆ โดยผลต่อการลดลงนี้จะมีมากหากมีการทดแทนกันของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทยสูง (ค่าความยืดหยุ่นสูง) เนื่องจากกรณีนี้มีผลทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยถูกลงมากกว่าและส่งผลสืบเนื่องต่อดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลมากกว่าด้วย

2. การเพิ่มแรงงานต่างด้าวจะมีผลลดค่าจ้างของแรงงานของแรงงานต่างด้าวเองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในกรณีที่ระดับการทดแทนของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทยต่ำกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 0.75) คือค่าจ้างจะลดลงประมาณร้อยละ 40.3 หากมีแรงงานต่างด้าวมากขึ้น 478,052 คน (ภายใต้สมมติฐานว่ามีแรงงานต่างด้าวทั้งหมดประมาณ 1,000,000 คน หากมีมากกว่านี้ผลต่อค่าจ้างจะน้อยลง) และค่าจ้างจะลดลงประมาณร้อยละ 45.3 หากมีแรงงานต่างด้าวมากขึ้น 572,880 คน

3. ผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยจะมีไม่มากนัก เนื่องจากค่าจ้างแรงงานไทยถูกลงน้อยมากหากแรงงานต่างด้าวทดแทนได้ไม่ดี หรืออีกนัยหนึ่งมีระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวต่ำกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 0.75) ซึ่งสามารถอธิบายได้จาก 2 ส่วนคือ

(1) ระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวที่ต่ำกว่า แสดงว่าเมื่อมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นจะมีการแย่งงานแรงงานไทยไม่มากนัก

(2) มีผลต่อการสร้าง (create) ผลผลิต (GDP) ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า

ดังนั้นในกรณีนี้ผลจากการสร้างผลผลิตมีมากกว่าผลจากการแย่งงาน หรือทดแทนของแรงงานต่างด้าว ทำให้การที่แรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นมีผลกุดค่าจ้างแรงงานของแรงงานไทยลงไม่มากนัก

- ค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงเพียงร้อยละ 1.12 (หรือลดลงประมาณ 1 บาท จาก 100 บาท) หากแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 478,052 คน และค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงประมาณร้อยละ 1.40 หากแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 572,880 คน

- หากการทดแทนกันสูงขึ้น (ถึงระดับค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 10.0) ค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.2 เมื่อแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 478,052 คน และค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงประมาณร้อยละ 2.6 เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 572,880 คน ซึ่งในกรณีนี้ผลจากการแย่งงานมากกว่าผลจากการสร้างผลผลิต ทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยลดลงมากกว่า

4. มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมคือสำหรับธุรกิจที่อาศัยความได้เปรียบจากค่าจ้างที่ต่ำ จะได้ประโยชน์จากการเพิ่มของแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย ในกรณีธุรกิจเพื่อการส่งออกหากมีการจำกัดแรงงานต่างด้าวอาจประสบปัญหาในการแข่งขัน ส่วนธุรกิจที่อาศัยเทคโนโลยีจะได้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวอพยพไม่มากนัก

5. การที่ผู้ประกอบการจะได้ประโยชน์ (ดูจาก GDP ที่เพิ่มขึ้น) ในขณะที่แรงงานไทยจะได้ค่าจ้างลดลงจะทำให้การกระจายรายได้เลวลง แต่ข้อสรุปนี้อาจไม่เป็นจริงหากแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นช่วยรักษาสภาพการแข่งขันของประเทศในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือสูง เพราะอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้แรงงานไทยเป็นหลักจะได้ประโยชน์ไปด้วย

ผลกระทบในระยะยาว ในระยะยาวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติม คือ

ประการแรก จำเป็นต้องพิจารณาผลทางสังคมด้วย ซึ่งผลอาจเป็นทางบวกหรือทางลบก็ได้ แต่ที่สำคัญคืออาจต้องพิจารณาผลในระยะกลางและระยะยาว มากกว่าเพียงระยะสั้น ๆ เท่านั้น นอกจากนี้การมีแรงงานต่างด้าวอพยพยังมีผลต่อฐานะการคลังของภาครัฐด้วย กล่าวคือในด้านรายจ่าย รัฐบาลอาจมีภาระเพิ่มขึ้นในการให้บริการแก่แรงงานต่างชาติด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านการปราบปรามป้องกันอาชญากรรม ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้หลายครั้งซ่อนเร้นอยู่ในรายจ่ายที่ดูเหมือนเป็นการให้บริการแก่คนไทย แต่ความจริงไม่ใช่ รายจ่ายของรัฐบาลในส่วนนี้อาจไม่เห็นได้ง่ายในระยะสั้น เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินได้ถูกกำหนดไว้ก่อนหน้าแล้ว (และกำหนดในขณะที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่จำนวนมากแล้วด้วย) แต่จำเป็นต้องดูแลแนวโน้มว่ารายจ่ายในระยะยาวจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรหากแรงงานต่างด้าวมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนผลกระทบด้านรายได้ของรัฐบาลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น ในระยะสั้นการใช้จ่ายของแรงงานต่างด้าวทำให้รัฐบาลมีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ส่วนในระยะยาวขึ้นแรงงานอพยพต่างด้าว

เหล่านี้จะเสียภาษีส่วนอื่นๆ ด้วยหรือไม่ โดยเฉพาะค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานที่จดทะเบียน หรือ แม้กระทั่งภาษีเงินได้หากแรงงานเหล่านี้มีรายสูงขึ้นเรื่อยๆ

นอกจากนี้ควรพิจารณาผลกระทบต่อการพัฒนาเทคโนโลยีด้วย เพราะการมีแรงงานราคาถูกไหลเข้าประเทศตลอดเวลาจะทำให้ภาคธุรกิจไทยไม่ขวนขวายปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ อาจก่อให้เกิดภาวะการชงกันของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตามข้อพิจารณาไม่ควรนำไปสู่การควบคุมหรือลดแรงงานต่างด้าวในทันที เพราะการปรับปรุงเทคโนโลยีเป็นเรื่องที่ใช้เวลาและต้นทุน ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับธุรกิจขนาดเล็กหรือธุรกิจครัวเรือนที่อาศัยแรงงานราคาต่ำเป็นหลัก การควบคุมให้ปรับลดในทันทีอาจมีผลทำให้ธุรกิจประสบปัญหา ควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปและที่สำคัญควรมีมาตรการส่งเสริมการปรับปรุงเทคโนโลยีที่สร้างสรรค์ควบคู่ไปด้วย

รศ.ดร.ยุพธร แฉล้มวงษ์ ได้อธิบายถึงประเด็นการจ้างแรงงานต่างด้าวว่า “ไทยจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะคุณลักษณะของแรงงานไทยเองเป็นสำคัญ ในสปีมีมานี้แรงงานไทยที่สามารถทำงานเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวไม่เพิ่มจำนวนขึ้นเลย นั่นหมายถึงแรงงานระดับล่างจนถึงขั้นมัธยมศึกษาตอนต้นมีจำนวนลดลง 0.5% ต่อปี เพราะส่วนหนึ่งเป็นความสำเร็จด้านการควบคุมจำนวนประชากรในการลดจำนวนอัตราเด็กเกิดใหม่ รวมถึงระบบการศึกษาที่ส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่ไม่หันกลับมาประกอบอาชีพเดิมอีกต่อไป โดยเฉพาะหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวลดลงเปลี่ยนเป็นมนุษย์เงินเดือนมากขึ้น ทำให้แรงงานต่างด้าวเริ่มเข้ามาทดแทนแรงงานในส่วนนี้มากขึ้นตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ขณะที่แรงงานของประเทศไทยเองยังคงเป็นปัญหา ซึ่งโดยปกติอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้น 10% ต่อปี แต่ในช่วงปี 2540 เป็นต้นมา อัตราค่าจ้างขึ้นต่ำไม่เพิ่มขึ้น ทั้งยังอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามามากขึ้นอีก เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นเพียง 1.5% ต่อปี นั่นแสดงให้เห็นว่าภาวะตลาดแรงงานหลังวิกฤติเศรษฐกิจไม่ถึงตัวจากแรงงานคนต่างด้าวที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะการทำประมงแทบไม่พบคนไทยเข้าไปทำงานในส่วนนี้เลย

อย่างไรก็ตามปัญหาในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไม่ได้โดยตรงที่ควรจ้างหรือไม่จ้างแรงงานต่างด้าว แต่โดยตรงที่รัฐไม่สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายตามความต้องการของนายจ้างได้ จึงเกิดขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศ เกิดระบบ “ส่วย” ระหว่างนายจ้างกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าบทลงโทษนายจ้างและแรงงานต่างด้าวยังไม่รุนแรงพอทำให้ขั้นตอนในการดำเนินการจัดการแรงงานต่างด้าวมียผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ประกอบกับแรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนย้ายและเปลี่ยนนายจ้างอยู่ตลอดเวลาจึงไม่สามารถติดตามได้ทั้งหมด รวมทั้งเงื่อนไขต่างๆ ในการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวก็ยังไม่เป็นที่พอใจของนายจ้างมากนัก หากเปรียบเทียบกันระหว่างนายจ้างที่ยื่นความประสงค์ขอจ้างแรงงานต่างด้าว 248,764 คน แต่ได้รับอนุญาตให้จ้างเพียง 204,324 คน ขณะเดียวกันมีแรงงานต่างด้าวมายื่นขออนุญาตทำงาน 1,598,752 คน แต่อนุญาตให้ทำงานได้เพียง 844,387 คน¹³ เท่านั้น ช่องว่างระหว่างความต้องการของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว กับมติคณะรัฐมนตรีในการออกใบอนุญาตก็

¹³ ตารางที่ 2.8 ประกอบ

เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้นายจ้างอีกหลายราย ยังคงลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เนื่องจากมีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการของตนอยู่ ทำให้ภาครัฐยังไม่สามารถจัดทำข้อมูลและประวัติของแรงงานต่างด้าวได้ถูกต้องชัดเจนได้เพราะยังขาดความร่วมมือจากนายจ้างในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายนั้นคงทำได้ยากและไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาที่แท้จริงแต่จะยิ่งทำให้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเพราะแรงงานลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีอยู่ประมาณ 1-1.5 ล้านคน ยังไม่ได้ถูกผลักดันออกไป เนื่องจากพม่าไม่ยอมรับประชาชนของตนเอง ดังนั้นควรหามาตรการให้แรงงานที่ลักลอบอยู่นี้ออกมาปรากฏตัวให้หมด

3.2 มิติทางสังคม

จากลักษณะการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามมีอยู่ทั่วประเทศไทย¹⁴ ฉะนั้นการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวและครอบครัวจนกลายเป็นชุมชนต่างด้าวขนาดใหญ่ โดยเฉพาะบริเวณชายแดนของไทย อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ในแง่ของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยและเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบอื่นๆ ด้วย จากการศึกษาผลกระทบทางสังคมในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอเมือง จังหวัดระนอง และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า ในชุมชนของแรงงานต่างด้าวมีประชากรวัยเด็ก โดยเฉพาะเด็กเล็ก (0-5 ปี) อยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งของประชากรเด็กที่พบเกิดในประเทศไทย และคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอดมี 2 ลักษณะคือ อยู่อาศัยที่บ้านของนายจ้างถ้าเป็นคนรับใช้หรือทำงานในร้านค้า และอยู่ในโรงงานซึ่งที่พักอาศัยคับแคบ แออัดและเข้าบ้านในชุมชน กลุ่มที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนชัดเจนคือกลุ่มมุสลิม ส่วนกลุ่มแรงงานที่ระนองและสมุทรสาครมีทั้งที่อาศัยอยู่ในเพิงที่สร้างขึ้นเองซึ่งแออัด ไม่มีการรักษาความสะอาดและที่อาศัยอยู่ตามบ้านไม่ให้เช่าของคนไทย

ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาต่อคนไทยและตัวแรงงานต่างด้าวเองในด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.2.1 ปัญหาด้านอาชญากรรม และยาเสพติด

การมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำให้เกิดการแย่งงานกันเองระหว่างแรงงานต่างด้าวด้วยกัน มีแรงงานต่างด้าวบางส่วนว่างงานจึงมักพบว่าการลักลอบลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่จำนวนมากบ่อยครั้ง มีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุรา และมีการลักลอบลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้คนไทยบางส่วนเกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่คนต่างด้าวอยู่ในชุมชน¹⁵ ในกรณีของจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการอยู่ร่วมกันระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทยมีลักษณะที่แยกกันอยู่จะมีความสัมพันธ์กันตามความจำเป็นเท่านั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนที่เห็นได้ชัดเจนคือเรื่องสิ่งแวดล้อม มีขยะมาก ชุมชนสกปรกขึ้นเพราะความ

¹⁴ รูปที่ 2.2 ประกอบ

¹⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากงานวิจัยเรื่อง การศึกษาผลกระทบทางด้านสังคมของจากแรงงานต่างด้าว โดยสถาบัน เอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2546)

ไม่มีระเบียบของแรงงานต่างด้าว สำหรับสภาพจิตใจของคนไทยในชุมชนเกิดความหวาดกลัวเพราะเห็นการทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกายและการเสียชีวิตของแรงงานต่างด้าวในชุมชนอยู่เสมอ¹⁶

จากการวิจัยของสำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2544) พบว่า แรงงานต่างด้าวที่ก่อปัญหาอาชญากรรมขึ้น ส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและไม่ได้ทำการจดทะเบียน เมื่อแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก่อปัญหาขึ้น ส่วนใหญ่ภายหลังก่อเหตุมักใช้วิธีการหลบหนีทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในประเทศ เช่น ญาติ เพื่อน หรือคนรู้จัก โดยไม่ได้หนีออกนอกประเทศ และไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่มีการจัดทำประวัติและรูปถ่ายเพื่อยืนยันตัวบุคคลแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ปัญหาอาชญากรรมในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่จับกุมได้ระหว่างปี 2541-ปัจจุบัน แสดงข้อมูลในตารางที่ 3.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 สถิติข้อมูลอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ สก.อ. แม่สอด จังหวัดตาก ในระหว่างปี 2541-ปัจจุบัน

ประเภทความผิด	คนไทย	ร้อยละ	คนต่างด้าว	ร้อยละ
ฆ่า/พยายามฆ่า	63	1.34	14	0.17
ทำร้ายร่างกาย	73	1.55	4	0.05
ข่มขืนกระทำชำเรา	26	0.55	2	0.03
ลัก/ชิง/ปล้นทรัพย์	350	7.44	144	1.81
มีอาวุธปืน	195	4.15	32	0.40
ลักลอบของหนีภาษี	201	4.27	209	2.62
ยาเสพติด	2,534	53.88	1,142	14.33
เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปลอมแปลงเอกสาร	879	18.69	6,211	77.96
มุกรุก/ทำลายป่า	223	4.74	191	2.40
อื่นๆ	159	3.38	18	0.22
รวม	4,703	100.00	7,967	100.00

ที่มา : สำนักงานตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

จากตารางที่ 3.1 จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวไม่ได้เป็นต้นกำเนิดของปัญหาสังคมมากไปกว่าคนไทยในพื้นที่เลย มีแต่ปัญหาเรื่องการลักลอบเข้าเมืองและการปลอมแปลงเอกสารเท่านั้นที่กระทำมากกว่าคนไทย แต่แรงงานต่างด้าวก็เป็นตัวเสริมที่ทำให้ปัญหาทางสังคมมีเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องยาเสพติดพบว่าแรงงานต่างด้าวมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่เพราะยาเสพติดเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ที่จะตามมาอีกมาก

¹⁶ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2546). อ้างแล้ว

3.2.2 ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์สูงมากประเทศหนึ่ง เนื่องจากอยู่ในฐานะของประเทศต้นทาง ปลายทาง และประเทศทางผ่านของแรงงานย้ายถิ่นและการค้ามนุษย์ แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะ ลาว เขมร และพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติผู้ต้องกักขังชาวต่างชาติที่ถูกจับเนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดในคดีต่างๆ และกำลังรอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น จากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ระบุว่าจากจำนวนผู้ต้องกักขังในปี 2545 มีจำนวน 47,169 คน เพิ่มขึ้นเป็น 68,075 คน ในปี 2546 โดยมีผู้ต้องกักขังชาวพม่าจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด รองลงมาคือ เขมรและลาว ตามลำดับ ปัจจุบันคาดว่ามิผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ยังไม่มาจดทะเบียนราว 1-1.5 ล้านคน ครึ่งหนึ่งของคนกลุ่มนี้เป็นผู้หญิงและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้วย¹⁷

รัฐบาลและตำรวจจาก 6 ชาดลุ่มน้ำโขง ได้แก่ กัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม รวมเจรจาตกลงที่กรุงฮานอย ของเวียดนาม ที่จะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อยุติปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง ซึ่งเหยื่อส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก ทั้งนี้ ความช่วยเหลือจะรวมถึงการร่วมสืบสวนและดำเนินการเอาผิดกับเหล่านักค้ามนุษย์ รวมถึงสนับสนุนระบบส่งคืนเหยื่อการค้ามนุษย์กลับสู่บ้านเกิด ขณะที่ยูเอ็นเผยว่า ภูมิภาคดังกล่าวเป็นจุดที่พบการค้ามนุษย์ระดับสูง ส่วนยูนิเซฟเผยว่า แต่ละปีมีเหยื่อกลุ่มการค้ามนุษย์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกปีละ 200,000 คน และหากรวมทั่วโลกยอดจะเพิ่มเป็นปีละ 500,000 คน

ที่มา : (กรุงเทพธุรกิจ 01/04/2548)

แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าประเทศโดยอาศัยขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าผิดกฎหมายเป็นผู้นำพาเข้ามาทำงานในประเทศไทยหรืออาศัยเครือข่ายทางสังคมที่เป็นญาติหรือเพื่อนที่เคยทำงานมาก่อน แล้วชักชวนเข้ามา นายหน้าผิดกฎหมายมีทั้งคนไทยและคนพม่า โดยนายหน้าชาวพม่าจะไปรับแรงงานพม่ามาจากหมู่บ้านและพามาหาคนไทยที่ชายแดนอีกที การค้ามนุษย์จากพม่าเข้ามาขายแรงงานในไทยมีมาตั้งแต่ 20 ปีก่อน ถึงแม้รัฐจะเอาจริงเอาจังกับการแก้ปัญหาดังกล่าวแต่ก็ไม่อาจทำได้ทั่วถึง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวทำการค้าแรงงานเถื่อนเหล่านี้เสียเอง รูปแบบการลักลอบเข้าประเทศมีหลายช่องทางขึ้นอยู่กับจังหวัดต้นทาง เช่น จากแม่สอดจะลักลอบเข้ามาที่รถขนผักครั้งละ 30-40 คน โดยใช้เชิงวางเลื่อมซ้อนกันเป็นโพรงและวางโปะทับด้วยผัก ถ้าเข้ามาทางจังหวัดระนองจะมาได้ทั้งรถและเรือ สำหรับค่านายหน้าขึ้นอยู่กับความใกล้ชิดไกลของพื้นที่ปลายทาง เช่น มาถึงมหาชัยใช้ค่านายหน้าระหว่าง 4,000-8,000 บาท นอกจากมีขบวนการนำเข้าแล้วยังมีขบวนการนำกลับแรงงานต่างด้าวไปชายแดนเพื่อเยี่ยมญาติด้วย ความรุนแรงของขบวนการค้าแรงงานเถื่อนเกิดขึ้นอย่างเด่นชัด

¹⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานวิจัยเรื่อง คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้างฯ โดย กฤตยา อาชวนิจกุล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2547)

เมื่อมีศพของแรงงานต่างด้าว 17 ศพ ลอยในแม่น้ำเมย จังหวัดตาก เมื่อวันที่ 2-3 กุมภาพันธ์ โดยทางตำรวจสรุปว่าเป็นคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงาน (ไทยรัฐ 10/02/2545)¹⁸

จับแรงงานต่างด้าวชาวเขมรกว่า 30 คน ที่ลักลอบเข้าประเทศมาทำงานโดยผิดกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามแรงงานต่างด้าว กองบังคับการกองปราบปรามและตำรวจสืบสวนภูธรภาค 7 ควบคุมตัว แรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาทั้งชายและหญิง จำนวน 33 คน ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำการสอบปากคำหลังบุกเข้าจับกุมได้จาก โครงการก่อสร้าง หมู่บ้านวัชรนคร ภายในตำบลสนามจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม เบื้องต้นตำรวจได้แจ้งข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ก่อนส่งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีและผลักดันออกนอกประเทศต่อไป....

ที่มา: <http://www.manager.co.th> (16/08/2548)

3.2.3 ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน

ตามหลักการของมาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานแรงงานที่มีอยู่ในประเทศไทยแล้ว แรงงานต่างด้าวจะได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานและจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้มาตรฐานแรงงานไทยยังครอบคลุมแรงงานทั้งระบบ ยกเว้นเป็นผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงานซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าผู้ก่อตั้งต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่แรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอดถูกละเมิดสิทธิในทุกด้าน เช่น ค่าแรง (ได้รับเพียง 30%-50% ของค่าจ้างขั้นต่ำ) ถูกโกงค่าทำงานล่วงเวลา ไม่มีวันหยุด ไม่สามารถลาป่วยได้ ไม่มีสหภาพแรงงาน ไม่ได้รับค่าชดเชย ฯลฯ ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานอยู่อย่างยากลำบาก เนื่องจากไม่มีสถานะทางกฎหมาย ทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้จดทะเบียนต้องดำรงชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัวว่าจะถูกจับ เพราะหากแรงงานต่างด้าวมีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธินายจ้างจะเรียกตำรวจและตรวจคนเข้าเมืองมาจับกุมส่งกลับพม่า และมีการทำบัญชีดำ รวบรวมรายชื่อของคนที่เรียกร้องสิทธิเพื่อไม่ให้นายจ้างรับแรงงานเหล่านั้นเข้ามาทำงานด้วย ทั้งหมดนี้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวต่อรองเพื่อสิทธิและสภาพการทำงานที่ดีขึ้น และนายจ้างส่วนใหญ่จะยึดใบอนุญาตทำงานไว้กับนายจ้างเพื่อเป็นการควบคุมแรงงานและป้องกันการย้ายงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวยังต้องใช้ชีวิตด้วยความหวาดกลัวเพราะหากถูกตำรวจจับโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานอยู่กับตัวก็就会被ดำเนินคดีและส่งกลับพม่าได้ และหากนายจ้างยึดบัตรประกันสุขภาพแรงงานก็ไม่สามารถรับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐได้¹⁹

¹⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง การจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย โดย นพรัตน์ ศุภระกาญจน์ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 24 มิถุนายน 2545

¹⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติที่อำเภอแม่สอด โดยสถาบันวิจัยประชากร และสังคม โรงแรมเซ็นทรัลแม่สอดฮิลล์ มกราคม 2548

การคุมขังและส่งกลับแรงงานพม่า 232 คน โดยมีข้อ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AHRG) ได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยตรวจสอบเหตุการณ์การส่งกลับแรงงานชาวพม่า 232 คน โดยไม่สมัครใจ แรงงานทั้งหมดทำงานอยู่ที่โรงงานทำแหวน เตซาพาณิชย์ ที่จังหวัดขอนแก่น คนงานต้องเผชิญกับความเครียดอันเกิดจากสภาพการทำงาน และได้มาขอคำปรึกษากับหน่วยงาน MAP(Migrant Assistant Program-โครงการให้ความช่วยเหลือแรงงานอพยพ) และสำนักงานคุ้มครองสวัสดิการแรงงานในพื้นที่ เพื่อขอให้ช่วยเป็นตัวกลางในการเจรจากับนายจ้างและได้มีข้อตกลงกันในวันที่ 1 กันยายน 2548 ในประเด็นเรื่องสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ วันถัดมาหลังจากเสร็จงานในช่วงเย็น ขณะที่คนงานกะเช้ากำลังเดินทางกลับที่พักและคนงานกะเย็นกำลังเดินทางมายังที่ทำงาน ทั้งสองกลุ่มมาพบกันระหว่างทางต่อมากลับถูกจับโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่และตำรวจตระเวนชายแดนจับส่งกลับไปยังพม่า เมื่อวันที่ 4 กันยายน

วันถัดมาตัวแทนกลุ่มได้เดินทางกลับมาประเทศไทยอย่างถูกต้อง เพื่อร้องเรียนต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กลับพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ได้รับการว่าจ้างมาทำร้ายหนึ่งในคนงานเหล่านี้ และกลุ่มคนรายนี้ได้นำคนงานที่เหลือทั้งหมดไปยังสถานีดำรวจภูธรอำเภอแม่สอดเพื่อรอการส่งกลับ

AHRC จึงเรียกร้องให้รัฐบาลตรวจสอบว่าเพราะเหตุใดคนงานจึงถูกจับและใครเป็นผู้ออกคำสั่งในการจับกุมครั้งนี้ เพราะการบังคับส่งกลับแรงงานนั้นเป็นการละเมิดนโยบายแรงงานอพยพของไทย เพราะตามนโยบายคนงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ตลอดเวลาหนึ่งปีที่ทำการลงทะเบียน แต่ในกรณีนี้ นายจ้างเจ้าหน้าที่คุ้มครองแรงงาน และเจ้าหน้าที่ตำรวจกลับเพิกเฉยต่อกระบวนการทางกฎหมาย ที่ให้สิทธิคนงานในการเปลี่ยนนายจ้าง และสุดท้ายควรมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้ที่ออกคำสั่งและผู้ที่ทำร้ายร่างกายตัวแทนคนงานพม่าด้วย

ที่มา : (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย 9/09/2548) <http://thailand.ahrchk.net>

เผยชีวิตแรงงานพม่า ทำงานหามรุ่งได้ค่าแรง 50 บาท

สถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในพื้นที่ อ.แม่สอด เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่คนงานพม่าจะได้รับค่าจ้างวันละ 50-90 บาท ซึ่งแรงงานพม่าจำนวนมากได้ร้องเรียนต่อสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดหลายครั้ง เผยถูกบังคับทำงานหามรุ่งหามค่ำกลับได้ค่าแรงแค่ 50 บาท ทั้งที่ค่าแรงขั้นต่ำดวกวันละ 139 บาท สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่มีมาตรฐาน แออัด ไร้เครื่องป้องกันอุบัติเหตุ น้ำดื่มสะอาดไม่พอ อาหารไร้คุณภาพ ห้องสุขาไม่สะอาด เจ็บป่วยต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง วอนนายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

นายแซตจี อายุ 34 ปี คนงานพม่าที่เข้ามาทำงานในไทยนานกว่า 12 ปี กล่าวว่า ตนถูกไล่ออกจากโรงงานแห่งหนึ่งเพราะเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายค่าแรงตามที่กฎหมายกำหนด แต่นายจ้างปฏิเสธพร้อมทั้งยึดบัตรประจำตัวแรงงานต่างด้าวไว้ ทั้งนี้ตอนที่ทำงานอยู่โรงงานนั้นตนและเพื่อนได้รับค่าแรงวันละ 50 บาท เมื่อเรียกร้องนายจ้างก็ไม่พอใจถึงขนาดเอาปืนมาขู่ โดยการยิงขึ้นฟ้าบ้าง หรือบางทีก็ขู่เรียกตำรวจมาจับ สภาพที่ทำงานเท่าที่เคยทำมา 10 แห่งถือว่าแย่มาก เคยเจอโรงงานหนึ่งห้องกว้างขนาดเสื่อผืนหนึ่งนอนเบียดกันถึง 7 คน ข้าวที่ทำแจกเหมือนที่หาให้หมูกิน การทำงานในโรงงานทอผ้าก็เสี่ยงกับอันตรายจากฝุ่นเล็กๆ จากเศษผ้า ไม่มีผ้าปิดจมูกให้ และต้องยืนทำงานตั้งแต่เช้าถึงกลางคืน ทำให้เส้นเอ็นข้างหลังแข็งตัวเกิดอาการขาทำงานไม่ได้ ค่ารักษาก็ออกเองทั้งหมด เพราะบัตรประกันสุขภาพตัวจริงนายจ้างยึดไว้ และไม่สามารถใช้สำเนาเพื่อรับการรักษาที่โรงพยาบาลได้

นางแซ่หม่าเอ อายุ 28 ปี ทำงานในเมืองไทยมา 5 ปี กล่าวว่า เคยถูกไล่ออกจากโรงงานที่ทำมานานถึง 1 ปี 6 เดือน เพราะเรียกร้องให้จ่ายค่าแรงตามกฎหมาย ขณะนี้ได้ยื่นเรื่องให้สำนักงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขใดๆ ตอนนี้เริ่มทำงานตั้งแต่ 8.00 น. เลิกงาน 23.00 น. บางทีก็ 24.00 น. ถ้าวันไหนมีงานเยอะตอนกลางคืนก็จะให้มามากคนละ 1 ห่อได้ค่าแรงวันละ 50 บาท และถูกนายจ้างหักไปเดือนละ 300 บาท โดยอ้างว่าเป็นผู้จ่ายค่าทำบัตรอนุญาตทำงานให้

ที่มา : สำนักข่าวประชาธรรม <http://www.thailabour.org> (16/11/2548)

การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวกรณีภัยพิบัติ “สึนามิ” ใน 6 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ สตูล และตรัง เป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบอันรุนแรงจากคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 โดยจังหวัดพังงาและภูเก็ตได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุดในจังหวัดดังกล่าวมีแรงงานพม่าที่ถูกกฎหมายกว่า 120,000 คน ทำงานในกิจการประมง ก่อสร้าง สวนยาง และอุตสาหกรรมอื่นๆ (จำนวนที่แท้จริงอาจมากกว่านั้นเท่าตัวหากรวมแรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน) หลังจากภัยพิบัติครั้งนี้คนไทยและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติได้รับความช่วยเหลือทั้งในเรื่องการให้ที่พักพิง บริจาคข้าวของเครื่องใช้ ให้บริการทางการแพทย์ อาหาร การเงิน และการตรวจสอบดีเอ็นเอ ของญาติผู้เสียชีวิต แต่กลุ่มแรงงานต่างด้าวเพียงกลุ่มเดียวกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใด และเลวร้ายยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กวาดจับแรงงาน โดยอ้างว่าถูกร้องเรียนจากชาวบ้านในพื้นที่ว่ามีการลักขโมยสิ่งของต่างๆ แรงงานที่ถูกกวาดล้างจับกุมเหล่านี้มีทั้งผู้สมัครและที่บัตรสูญหาย หรือถูกนายจ้างยึดไว้ ผลของการถูก

กดดันส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของแรงงานต่างด้าว เกิดความหวาดกลัวและพยายามอยู่อย่างหลบซ่อนตัว หลายรายเจ็บป่วยก็ไม่สามารถไปหาหมอได้ บางคนลักขโมยและอาหารที่มีผู้นำมาบริจาค ทำให้ชาวบ้าน รู้สึกไม่ปลอดภัย สถานการณ์ดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าว ครอบครัวของพวกเขา และประชาชนคนไทยในพื้นที่ จะเห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ส่งผลดีต่อฝ่ายใดเลย

ประเทศไทย-การเลือกปฏิบัติต่อการให้ความช่วยเหลือและการส่งกลับแรงงานพม่าที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AHRC) ได้เรียกร้องให้ไทยช่วยเหลือแรงงานพม่าที่ประสบภัยคลื่นสึนามิ จากข้อมูลล่าสุดที่ได้รับมีพม่ากว่า 2,300 คน สูญเสียชีวิต สูญหายประมาณ 4,000 คน และกว่า 3,000 คน ต้องหลบซ่อนอยู่ตามสถานที่ก่อสร้างรกร้าง โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ ขณะที่คนไทยและชาวต่างชาติได้รับความช่วยเหลือจากทางการไทยอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ AHRC ยังกังวลว่าเจ้าหน้าที่ของไทยได้บังคับขับไล่แรงงานพม่าเหล่านี้กลับประเทศภายใต้แนวคิด “การแก้ปัญหาอาชญากรรมหลังคลื่นสึนามิ” แรงงานพม่าทั้งที่ไม่มีบัตรอนุญาตหรือมีบัตรอนุญาตแต่สูญหายไปจากคลื่นสึนามิ จะถูกจับและส่งตัวกลับประเทศทันทีโดยไม่ได้รับเงินค่าชดเชยหรือเงินเดือนแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้แรงงานพม่าจึงต้องไปหลบซ่อนตัวในป่าเขาและที่รกร้างต้องเผชิญกับความหิวโหยและปัญหาด้านสุขภาพ และ AHRC ยังได้เรียกร้องให้ไทยให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมต่อแรงงานพม่าที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นสึนามิโดยไม่เกี่ยงว่าจะมีสถานภาพที่ต้องตามกฎหมายหรือไม่ เรียกร้องให้หยุดการจับกุมและส่งกลับ และให้จ่ายค่าชดเชยที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายแรงงานไทยพร้อมกับให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์และมนุษยธรรมอย่างเหมาะสม

ที่มา : (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย 19/01/2548) <http://thailand.ahrchk.net>

นอกจากนี้ข้อจำกัดทางการเมืองและข้อกฎหมายทำให้คนกลุ่มนี้ต้องตกเป็นเหยื่อของการคุกคามและการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายรูปแบบ ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพ เช่น โรคมาลาเรีย โรคเอดส์ รวมทั้งปัญหาสุขภาพอื่นๆ

3.2.4 ปัญหาด้านการศึกษา

โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวได้รับการศึกษาอยู่ 2 ลักษณะคือ ศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเองในกลุ่มแรงงานต่างด้าว และที่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2545-2546 เด็กจากครอบครัวแรงงานต่างด้าวที่ได้เข้าเรียนในจังหวัดตากมีจำนวน 1,760 คน จังหวัดระนอง 19 คน และจังหวัดสมุทรสาคร 90 คน เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย การที่ลูกของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะได้รับการศึกษาเหมือนเด็กไทยจึงเป็นไปได้ยาก ขณะเดียวกันการเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทยก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาการศึกษาในแต่ละปีมาช่วยเหลือเด็กต่างด้าวเหล่านี้ และยังมีเด็กไทยอีกจำนวนมากที่ยังขาดโอกาสในการศึกษาที่ดี

3.3 มิติทางสาธารณสุข

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมุ่งให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งที่จดทะเบียนแล้วเดิมถูกต้องตามกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมืองมาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อเท็จจริงมากที่สุด และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนดังกล่าวให้มีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอส่งกลับเป็นระยะเวลา 1 ปี แล้วแรงงานต่างด้าวคนใดยังไม่ได้รับการจ้างก็ให้ส่งกลับทันที และเห็นชอบให้กระทรวงสาธารณสุขปรับอัตราค่าตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวจาก 300 บาท เป็น 600 บาท และอัตราค่าประกันสุขภาพจาก 1,200 บาท เป็น 1,300 บาท โดยแรงงานต่างด้าวต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท สำหรับกลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (ภรรยาหรือบุตร) การตรวจสุขภาพและหรือประกันสุขภาพให้เป็นไปตามความสมัครใจโดยในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำหนด สำหรับกรุงเทพมหานครให้กรมการแพทย์กำหนด อัตราค่าตรวจสุขภาพคนละ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/คน/ปี โดยการประกันสุขภาพใช้หลักสิทธิประโยชน์เดียวกับแรงงานต่างด้าว โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบและเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษ่อีกทางหนึ่ง²⁰ ในปีนี้มีแรงงานมาจดทะเบียนและตรวจสุขภาพ 8 แสนกว่ารายทางกระทรวงสาธารณสุขยึดหลักให้สิทธิในการรักษาเช่นเดียวกับคนไทย ส่วนกรณีทีหลังจากเข้าไปนอนโรงพยาบาล แล้วมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่โรงพยาบาลจะให้รักษาได้ ทางกระทรวงสาธารณสุขก็มีกองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับโรงพยาบาลในการดูแลผู้ป่วยที่เป็นแรงงานต่างด้าวด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฏหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดหรือการกระจายโรคติดต่อที่สำคัญ จากรายงานการศึกษาเรื่องความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยปี 2546 – 2549 โดยสถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2546) พบว่าแรงงานส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว มีการตรวจพบโรคต่าง ๆ ดังนี้ มาลาเรีย วัณโรค เหาซัง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน ไข้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้ว อาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยอีกครั้ง

²⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก มาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว 2547 กระทรวงสาธารณสุข

วิกฤตแรงงานต่างด้าวมีอัตราป่วยสูงกว่าคนไทย 2-148 เท่าตัว

น.พ.จักรธรรม ธรรมศักดิ์ กล่าวว่า ผลการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา ใน 37 จังหวัด จำนวน 108,603 คน ตรวจพบโรคจำนวน 2,010 คน ที่น่าวิตกอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคนไทยพบอัตราป่วยด้วยโรคของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน สูงกว่าคนไทย 2-148 เท่าตัว และคาดว่าจะมีคนต่างด้าวอีกประมาณ 4 ล้านคนที่อยู่อย่างผิดกฎหมายทั่วประเทศ ไม่ได้รับการรักษาและควบคุมโรค จึงจำเป็นต้องแก้ไขอย่างจริงจังทั้งการป้องกันโรค การวางแผนครอบครัว ซึ่งชุมชนคนต่างด้าวบางแห่งมีอัตราการเกิดสูงกว่าอัตราเกิดเด็กไทย 2-3 เท่าตัว และไม่ได้รับการฉีดวัคซีน ไม่มีสัญญาติ ซึ่งได้มีนโยบายให้กองสาธารณสุขภูมิภาคและจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่วางแผนแก้ไขปัญหาโดยเร่งรัดเป็นกรณีพิเศษ นำร่องในพื้นที่ 8 จังหวัด ได้แก่ ดาก เชียงใหม่ ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี ปัตตานี พังงา และกาญจนบุรี ได้ข้อสรุป 4 แผนงานที่จะดำเนินการคือ การควบคุมป้องกันโรค การประกันสุขภาพ การวางแผนครอบครัว การดูแลสุขภาพจิตและสิ่งแวดล้อมในชุมชนแรงงานต่างด้าว

ที่มา : (กรุงเทพธุรกิจ 01-02-27)

ผลกระทบต่อการจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้ หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตาม ในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจังหวัดบริเวณชายแดนจะแบกรับภาระมาก เพราะมีผู้มาใช้บริการมากที่ผ่านมาระบบจะหาหนทางในการแก้ปัญหาตนเอง เช่น โรงพยาบาลโขงเจียม จ.อุบลราชธานี จะให้ชนบัตู้ลูกหนี้ไว้ พอมาครั้งต่อมาก็เอาเงินมาจ่ายก่อนแล้วก็ค้างอีกครั้งหนึ่ง ส่วนโรงพยาบาลสงขลบุรีก็จะขายบัตรประกันสุขภาพให้ทั้งแรงงานและครอบครัว

๖

บทที่ 4

วิพากษ์นโยบายของรัฐและข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกัน

เนื้อหาในบทนี้จะเน้นให้เห็นผลดีและผลเสียที่เกิดจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อกลุ่มชนตามแนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว เช่น การผ่อนผันให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย การขึ้นทะเบียนแรงงานและข้อขัดแย้งทางกฎหมายที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันในสังคมด้วย

4.1 วิพากษ์นโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐมีจุดอ่อนอยู่หลายประการที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้สำเร็จ เป็นรูปธรรมมี 3 ประเด็นหลักด้วยกันคือ ประเด็นแรก นโยบายไม่แน่นอน ประเด็นที่สอง นโยบายของรัฐมีความแข็งตัวเกินไปและไม่ยืดหยุ่นกับสภาพตลาดแรงงาน และประเด็นสุดท้าย นโยบายเรื่องป้องกันยังไม่ได้ผลเต็มที่

1. นโยบายของรัฐไม่แน่นอน

ตั้งแต่ปี 2539 จนถึงปัจจุบัน นโยบายแรงงานต่างด้าวดูเหมือนจะแน่นอนอยู่อย่างหนึ่งคือ ยอมให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายด้วยวิธีการจดทะเบียน โดยรายละเอียดแล้วมีการปรับเปลี่ยนวิธีการมาตลอด ขึ้นอยู่กับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการประเภทต่าง ๆ โดยไม่ได้กำหนดสัญญาจ้างชัดเจนว่าจะกำหนดระยะเวลาจ้างเท่าไรกันแน่ จะเก็บค่าธรรมเนียมจ้างแรงงานต่างด้าวเท่าไรหรือจะลดอาชีพอ่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำหรือไม่เพียงไร ทำให้ผู้ประกอบการวางแผนไม่ถูกว่าจะจ้างแรงงานได้ถูกกฎหมายได้อย่างไรให้เหมาะสมกับกิจการของตน ปัญหาส่วนหนึ่งคือฝ่ายราชการไม่ทราบตัวเลขที่แน่ชัดว่าจะอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติด้านจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม และไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวกับความต้องการแรงงานรายอาชีพ

2. นโยบายของรัฐมีความแข็งตัวเกินไปและไม่ยืดหยุ่นกับสภาพตลาดแรงงาน

สำหรับความไม่ยืดหยุ่นของนโยบายจะเห็นได้ชัดเจนว่ามีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปีละ 1 ครั้ง ขณะที่แรงงานต่างด้าวไหลเข้า-ออกประเทศไทยอยู่ตลอดเวลาทำให้การจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนเกือบจะไม่มีมีความแตกต่างกันในทัศนะของนายจ้าง และแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยมานานพอเริ่มมีทักษะฝีมือ สามารถพูดไทยได้บ้าง ก็เปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นที่สบายขึ้น ยกตัวอย่างเช่น แต่เดิมเคยทำงานเป็นลูกเรือประมงออกทะเลแต่ละครั้งก็ลำบาก ตอนหลังก็เปลี่ยนอาชีพมาแกะกุ้งบนฝั่งหรือหันไปทำอาชีพอื่นที่เสี่ยงภัยน้อยกว่า ประกอบกับนโยบายในอดีตไม่ได้มุ่งที่จะเอาแรงงานต่างด้าวเข้ามาเติมในสาขาที่ขาดแคลนแรงงานไทย พอรัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวก็ทำให้แรงงานต่างด้าวบางส่วนกลายเป็น "แรงงานเถื่อน" เมื่อผู้ประกอบการไม่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ตามความต้องการของตนก็หาทางออกโดยไปจ่ายเงินใต้โต๊ะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนแทน แทนถูกกว่าจ่ายเป็นค่าจดทะเบียนเสียอีก ปัญหาตรงนี้จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบความสำเร็จเพราะนโยบายไม่มีความยืดหยุ่น

ส่วนประเด็นเรื่องการจดทะเบียน ควรกำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างให้ชัดเจนระหว่างนายจ้างกับแรงงานต่างด้าวโดยใช้สัญญาจ้างควรมีระยะเวลา 2-3 ปี และสิทธิที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับคืออะไรบ้าง มีเงื่อนไขการเข้า-ออกอย่างไร เพื่อให้การติดตามของเจ้าหน้าที่ทำได้สะดวกขึ้น และนโยบายไม่ใช่ปรับเปลี่ยนกันไปปีต่อปีแต่ควรกำหนดให้อยู่ในช่วง 4-5 ปีข้างหน้า หากทำเช่นนั้นนายจ้างก็จะมั่นใจว่าเมื่อจดทะเบียนถูกต้องแล้ว ถ้าแรงงานต่างด้าวคนเดิมขอเปลี่ยนที่ทำงานก็จะมีแรงงานคนใหม่เข้ามาแทนจะเหลือเวลาเท่าใดก็คิดค่าใช้จ่ายตามอัตราส่วนที่เหลือของเวลาจ้างแรงงานต่างด้าว

3. นโยบายเรื่องป้องกันยังไม่ได้ผลเต็มที่

จากการศึกษาของ TDRI ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอว่าประเทศไทยไม่ควรจ้างแรงงานต่างด้าวเกิน 500,000 คน เพราะจะทำให้ตลาดแรงงานไม่มีช่องว่างสำหรับคนไทยจำนวนหนึ่งที่ต้องการทำงานลักษณะเดียวกับแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวที่เกินโควตาต้องมีกีดกันและปรับอย่างเข้มงวด คนที่มีสิทธิทำงานต้องเป็นคนที่มียัตรประจำตัวชัดเจนมีใบอนุญาตให้ทำงาน แต่ทุกวันนี้เราไม่ได้ลงทุนเรื่องการตรวจและติดตามที่ชัดเจน ทำให้ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวกระจายอยู่ทั่วประเทศและมีการเข้า-ออกเคลื่อนย้ายอยู่ตลอดเวลา ประเด็นที่สำคัญต้องบังคับแรงงานที่อยู่นอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบให้ได้ นอกจากนี้รัฐบาลต้องมีนโยบายชัดเจนและยืดหยุ่นให้กับนายจ้างและคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน การบังคับใช้กฎหมายป้องกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองจะต้องมีความชัดเจนและยืดหยุ่น โดยให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ โดยใช้กติกาสภาจากส่วนกลางเป็นนโยบายกว้าง ๆ คลุมเอาไว้ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทำได้เร็วขึ้น และในทางปฏิบัติต้องดูผลประโยชน์โดยรวมของประเทศเป็นหลักเพราะถ้าปล่อยให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นล้าน ๆ คน และถูกต้องตามกฎหมายตามความต้องการของนายจ้าง โดยมิได้ตรวจสอบผลกระทบทุกด้านให้รอบคอบกับแรงงานไทย คนไทยส่วนหนึ่งที่ไม่มียุทธศาสตร์และต้องขายแรงงานก็就会被จำกัดโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงาน

4.2 ข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

4.2.1 ประเด็นของบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน

● ความซ้ำซ้อนในการจดนับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย

แรงงานต่างด้าวในกลุ่มนี้ถูกแบ่งออกเป็น 19 กลุ่ม ตามการปกครองของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีความซับซ้อนและสับสนอยู่มาก สาเหตุหลัก ๆ มาจากระบบทะเบียนบุคคลของประชากรกลุ่มนี้ยังมีปัญหาอยู่มาก ทำให้บุคคลหนึ่งอาจถือบัตรได้หลายใบ เช่น บุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัด ที่ไม่มีสัญชาติไทยมีผู้ถือบัตรสีฟ้า ประมาณ 180,212 คน และมีผู้ถือบัตรสีเขียวขอบแดง (โครงการมียาชาวา) ประมาณ 186,929 คน (ข้อมูลจาก สทบพ.) คาดว่าส่วนหนึ่งของผู้ถือบัตรสีฟ้าถูกสำรวจซ้ำจึงได้บัตรสีเขียวขอบแดงด้วย²¹ และผู้ถือบัตรสีแต่ละสีจะได้รับสิทธิในการทำงานและอยู่อาศัยแตกต่างกัน การที่บางคนอาจถือบัตรสีได้หลายใบทำให้ได้รับสิทธิซ้ำซ้อน ปัญหาตรงนี้ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทำได้ยากขึ้นเพราะไม่ทราบข้อมูลที่แน่นอน

²¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานวิจัยเรื่อง คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (2548) โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และ พันทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

- การลักลอบเข้ามาเป็น “แรงงานเถื่อน”

นโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้แตกต่างกันออกไปเพราะสถานภาพของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่เหมือนกัน บางกลุ่มกำลังรอผลสัญชาติไทย บางกลุ่มรอการพิสูจน์แต่ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยแบบถาวร และมีบางกลุ่มก็ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยชั่วคราว แต่มีหลักการโดยรวมคือสามารถทำงานหรือเรียนหนังสือได้ในเฉพาะจังหวัดที่ตนอาศัยอยู่²² หากจะออกไปทำงานหรือเรียนนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่ก็มีแรงงานจำนวนไม่น้อยที่ลักลอบออกไปทำงานที่อื่นจนกลายเป็น “แรงงานเถื่อน” ที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ อาทิ

- กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากประเทศพม่าและกัมพูชา รัฐมีนโยบายชัดเจนมานานเป็น 10 ปีแล้วที่จะให้สัญชาติไทย แต่ระบบการตรวจสอบก็ทำได้เชื่องช้ามาก จนถึงปัจจุบันก็ยังมีผู้คงค้างรอสัญชาติอยู่ประมาณ 10,564 คน (ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย) ซึ่งยังถือว่าเป็นคนต่างด้าวอยู่ จึงมีสิทธิที่จะได้ทำงานตามกฎหมายไม่ต่างไปจากบุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัด ที่ไม่มีสัญชาติไทย และชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เนื่องจากการสู้รบหรือเพื่อเข้ามาหางานทำ โดยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว กรมการปกครองได้ทำการจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรสีประจำกลุ่มให้

- กลุ่มผู้อพยพพลีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาอยู่ในอำเภอชายแดน ได้แก่ จังหวัดตาก กาญจนบุรี และแม่ฮ่องสอน ปัจจุบันคาดว่าผู้พลีภัยประมาณ 103,021 คน ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ทางการไทยไม่ได้อนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในสถานพักพิง เฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้น ที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้เป็นการชั่วคราวแบบไปเช้า-เย็นกลับ แต่ความเป็นจริงมีผู้พลีภัยจำนวนมากที่ลักลอบออกมาทำงานประจำนอกจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของค่ายพัก

- ผู้ลี้ภัยอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นนักศึกษาและประชาชนที่มีบทบาททางการเมืองในประเทศพม่าและทะลักเข้ามาในไทยช่วงปี 2531 คนกลุ่มนี้ได้ติดต่อผ่าน UNHCR เพื่อขอสถานภาพเป็น Personal of Concern (POC) เพื่อขอเดินทางไปยังประเทศที่สาม คาดว่ามีอยู่รวม 3,621 คน ซึ่งคนกลุ่มนี้จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเข้าเมืองของประเทศไทย เช่นเดียวกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทั่วไปโดยบางครั้งอาจถูกจับกุมและส่งกลับ โดยที่ UNHCR ไม่สามารถช่วยเหลือได้ ปัจจุบันโอกาสที่จะได้สถานภาพของ POC เพื่อเดินทางไปประเทศที่สามเป็นไปได้ยากขึ้น ทำให้ผู้อพยพจำนวนมากต้องดิ้นรนเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทย หลายคนไม่ติดต่อกับ UNHCR อีกเลยเมื่อมีครอบครัวและตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย

- ในส่วนของผู้ที่ได้รับการจดทะเบียน “บัตรสี” แต่อยู่ระหว่างรอพิสูจน์สัญชาติจะได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกับพวกบัตรสีที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้วอย่างแน่นอน การทำมาหากินจะยากลำบากกว่าเนื่องจากถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ ณ เฉพาะพื้นที่บางพื้นที่กำหนดเท่านั้น หากไม่มีพื้นที่ทำกินเพียงพอก็จะกลายเป็นพวกตัดไม้ทำลายป่าเพื่อความอยู่รอดมากขึ้น

²² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานวิจัยเรื่อง คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (2548) โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธ์พิทย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

- พวกบัตรสีที่ได้รับการพิสูจน์ให้ “สัญชาติไทย” แล้วก็ยังได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกับประชาชนคนไทยโดยทั่วไป เช่น การเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่อาจจะยังต้องขออนุญาตจากฝ่ายปกครองอยู่

- การสูญเสียดินแดนไทยบริเวณชายแดนบางส่วนในยุคล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก อาจจะยังมี “ชนชาติไทยพลัดถิ่น” อยากจะกลับมาอยู่ในผืนแผ่นดินไทยแต่ติดขัดด้วยสภาพทางกฎหมายเนื่องจากไม่มีสัญชาติไทยและถ้าหากแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทำงานในประเทศไทยก็ถือว่าลักลอบเข้าเมือง แต่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รัฐกลับพยายามทำให้กลายเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยการผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงานโดยให้ประเทศต้นทางเป็นผู้ยอมรับสัญชาติ ขณะที่ “ชนชาติไทยพลัดถิ่น” โดยเฉพาะบริเวณชายแดนที่ติดกับประเทศพม่า รัฐบาลพม่าจะไม่ยอมรับคนกลุ่มนี้ว่าเป็นคนพม่าและต้องการผลักดันออกนอกประเทศด้วยซ้ำ ประเด็นข้อนี้ทำให้ “ชนชาติไทยพลัดถิ่น” ไม่สามารถเข้ามาเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายได้

- สิทธิของบุคคล “ที่มีบัตรสีต่าง ๆ” บางกลุ่มไม่เท่าเทียมกับแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้ามาอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศอย่างผิดกฎหมาย เมื่อได้รับการผ่อนผันก็สามารถทำกินได้ในทุกจังหวัดของประเทศ (ถ้ามีนายจ้าง) ส่วนพวกที่อยู่ชายแดนกลับถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น การออกนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตฝ่ายปกครอง จึงทำให้คนไทยที่ราบสูงที่รอพิสูจน์สัญชาติบางส่วนแอบอ้างเป็นแรงงานพม่าเพื่อมีสิทธิทำงานในทุกแห่งได้

4.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

- การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว

เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2548 ที่ผ่านมา เป็นครั้งแรกที่เปิดให้นายจ้างที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวของแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน โดยนายจ้างสามารถมาขึ้นทะเบียนที่สำนักงานจัดหางานทุกจังหวัด ส่วนตัวแรงงานต่างด้าวพร้อมครอบครัวต้องไปขึ้นทะเบียนที่ สำนักงานเขตหรือเทศบาลอำเภอเพื่อแจ้งความประสงค์ขอทำบัตรประชาชนคนต่างด้าวก่อน จากนั้นต้องไปตรวจสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 1,900 บาท เป็นค่าประกันสุขภาพและนำหลักฐานไปขอใบอนุญาตทำงานโดยเสียค่าใช้จ่ายอีก 1,900 บาท รวมทั้งสิ้น 3,800 บาท ซึ่งแต่เดิมที่เคยเก็บ 4,300 บาท คาดว่าน่าจะทำให้มีผู้มาขึ้นทะเบียนมากขึ้น และการเปิดให้นายจ้างมาขึ้นทะเบียนด้วยจะช่วยให้ดูแลจัดการแรงงานต่างด้าวได้ดีขึ้น นับได้ว่าระบบการจดทะเบียนแบบใหม่นี้จะช่วยลดปัญหาต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นได้ระดับหนึ่ง ทั้งนี้หากรัฐบาลต้องการให้แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนหมด ก็จะเป็นต้องทำให้เห็นว่าการมีบัตรขึ้นทะเบียนกับไม่มีบัตรนั้น ได้สิทธิประโยชน์ต่างกันอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวยังคงเปิดให้มีเพียงแค่ 3 สัญชาติเท่านั้น คือ พม่า ลาว และกัมพูชา แต่ในข้อเท็จจริงต้องไม่ลืมว่ายังมีกลุ่มคนต่างด้าวชาติอื่นๆ ปะปนอยู่มากการจะแยกสัญชาติให้ชัดเจนทำได้ยากและอาจปะปนกันได้ นอกจากนี้อาจมีนายจ้างที่สั่งให้คนต่างด้าวสมอ้างกรอกข้อมูลว่าเป็นคนใน 3 สัญชาตินี้ และการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวและครอบครัวเพื่อมาขึ้นทะเบียนเลข 13 หลัก ก็ต้องใช้เวลามากเพราะต้องให้ประเทศต้นทางยอมรับด้วย ขณะที่ยังมีแรงงานต่างด้าวอีกเป็น

จำนวนมากที่ยังรอการพิสูจน์สัญชาติอยู่ จากการศึกษาของกฤตยา ลาชนิกกุล และคณะ (2548) พบว่ามีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติอื่นๆ เป็นจำนวนมากที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยและ/หรือใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านไปประเทศที่สาม ดังนั้น การดำเนินนโยบายควรให้ครอบคลุมคนต่างชาติทุกกลุ่มโดยไม่มีข้อยกเว้น

- การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ในช่วง “รอส่งกลับ”

การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำงานได้ในช่วง “รอส่งกลับ” ตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องรัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใดๆ ก็ได้” ทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถขอใบอนุญาตทำงานต่อได้ ตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 12 (2) ยื่นคำขอทำงานไปพลางก่อนได้ การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ในช่วงรอส่งกลับดูเหมือนเป็นมาตรการชั่วคราวแต่เป็นการชั่วคราวที่เกือบจะเป็นการไปเสียแล้ว ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองเป็นจำนวนมากใช้ข้อกฎหมายนี้ถือโอกาสไม่มาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

- คนงานต่างด้าวได้รับสิทธิไม่เท่าคนงานไทย

แม้ว่านโยบายของรัฐบาลจะให้สิทธิแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานเท่าเทียมกับแรงงานไทย ตามมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยกเว้นประเด็นในเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงพวกเขาไม่สามารถใช้สิทธิของตนเองได้และยังถูกให้อยู่ภายใต้อำนาจของนายจ้างและตัวแทนจัดหางาน โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกับคนไทยแทบจะไม่มีเลย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดเอาไว้ในแต่ละพื้นที่ก็ตาม แต่ก็พบว่าแรงงานต่างด้าวได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมาก เช่น กรณีที่แรงงานพม่าใน อ.แม่สอดได้รับค่าจ้าง 50-90 บาทต่อวัน ขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดไว้ที่ 139 บาทต่อวัน และการถูกจำกัดสิทธิในการเคลื่อนย้ายเมื่อพ้นสภาพก็จะกลายเป็นแรงงาน “ผิดกฎหมาย” ทันที ถึงแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้แรงงานต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ก็ตาม ดังนั้นสิทธิที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับจึงอยู่ในสภาพเปราะบางมาก

- เสี่ยงต่อการถูกส่งกลับ

แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองไม่ว่าจะมีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ก็ต้องเผชิญกับการเสี่ยงต่อการถูกส่งกลับตลอดเวลา หากพวกเขาเรียกร้องให้มีการจ่ายค่าแรงตามกฎหมายและให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงาน นายจ้างก็จะแจ้งเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและตำรวจท้องถิ่นมาจับกุม และส่งตัวไปสถาน กักกันแรงงานต่างชาติเพื่อรอการส่งกลับ ตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยอาศัยมาตรา 53 และมาตรา 12 (7) จึงเป็นการง่ายมากที่จะปลดคนงานโดยไม่ต้องเสียค่าชดเชย และแรงงานต่างด้าวก็จะถูกส่งกลับทันที

แรงงานพม่าถูกส่งกลับอีกครั้ง.....หลังจากพยายามใช้สิทธิของตนเอง

แรงงานพม่า 38 คน ย้ายการทำงานจากจังหวัดตากซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนมายังโรงงานแห่งหนึ่งในจังหวัดสงขลา โดยการอำนวยความสะดวกของตัวแทนจัดหางาน ซึ่งได้ติดต่อกับสำนักงานของกรมการจัดหางานของทั้งสองจังหวัด อย่างไรก็ตามตัวแทนจัดหางานได้เรียกเก็บเงินจากแรงงานต่างด้าวคนละ 8,500 บาท เป็นค่าดำเนินการและกำชับกับแรงงานว่า หากมีเจ้าหน้าที่คนใดถามถึงค่าดำเนินการให้ตอบว่า 2,500 บาทเท่านั้น เมื่อพวกเขามาถึง จ.สงขลา ก็พบว่าสภาพการทำงานนั้นแย่กว่าที่คิด ต้องทำงานตั้งแต่ 7 โมงเช้า ถึงหนึ่งทุ่ม โดยได้หยุดพักเพียง 1 ชั่วโมง ระหว่างเที่ยงถึงบ่ายได้รับค่าแรง 140 บาทต่อวัน แต่ก็ถูกหักค่าชุดทำงาน ประมาณ 5,500 บาทต่อคน นอกจากนั้นยังต้องเสียค่าน้ำ ค่าไฟ และค่าเครื่องครัวต่างๆ ที่ตัวแทนจัดหางานได้ให้ข้อมูลตรงกันข้าม คนงานรู้สึกไม่พอใจกับสภาพการทำงานดังกล่าว และได้พยายามต่อรองกับนายจ้างแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ มีครั้งหนึ่งที่คนงานพยายามจะจัดประชุมแต่ก็ถูกขัดขวางจากพนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งได้ใช้ปืนตีไปที่ตัวคนงานด้วย ผู้นำคนงานรายงานว่าได้รับการช่วยเหลือด้วย

เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานเข้าไปพูดคุยกับแรงงานวันที่ 5 สิงหาคม 2548 พร้อมกับเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หลังจากนั้นพวกเขาได้นำตัวแรงงาน 38 คน ไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง อ.สะเดา

วันต่อมาเจ้าหน้าที่จากสำนักงานจัดหางานและตรวจคนเข้าเมืองบังคับให้แรงงานต่างด้าวเซ็นเอกสารที่ระบุว่า พวกเขาไม่ได้ถูกข่มขู่โดยนายจ้างและไม่ได้ถูกไล่ออก แต่ได้ลาออกด้วยความสมัครใจ แต่แรงงานไม่ได้เซ็นเอกสารดังกล่าว

วันที่ 11 สิงหาคม 2548 เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง อ.สะเดา ได้ส่งแรงงานพม่า 38 คน มายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพมหานคร โดยบรรทุกแรงงานต่างด้าวทั้งหมดมาในรถบรรทุกไม่มีหลังคา ซึ่งมีฝนตก และใช้เวลาเดินทางกว่า 10 ชั่วโมง ทำให้แรงงานหลายคนเจ็บป่วยขณะเดินทาง เมื่อมาถึงกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของ MAP (Migrant Assistance Program) ได้ติดต่อขออย่าให้กับคนงานที่ป่วยแต่ได้รับการปฏิเสธด้วยเหตุผลว่าไม่มีหมอเพราะเป็นวันหยุดราชการ

เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองรับปากว่าจะสอบสวนเพิ่มเติมเรื่องราวที่เกิดขึ้น และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ แต่วันที่ 17 สิงหาคม 2548 แรงงานทั้ง 38 คนถูกส่งกลับพม่าโดยข้ามแม่น้ำเมย อันเป็นที่ตั้งของกลุ่มรัฐบาลทหารพม่า พวกเขาต้องเสียเงินให้ทหารเพื่อแลกกับอิสระภาพและได้รับอนุญาตให้ข้ามกลับมาฝั่งไทย พวกเขาพยายามลงทะเบียนทำงานอีกครั้ง แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่ได้คืนใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงาน ณ จุดที่พวกเขาถูกส่งกลับ ทำให้สภาพการทำงานของพวกเขาขาดไปในทันที ถึงแม้แรงงานพม่ากลุ่มนี้จะพยายามยืนยันสิทธิอันถูกต้องตามกฎหมายในการอยู่ในประเทศไทยแต่ก็ไม่เป็นผล

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (19/09/2548) <http://thailand.ahrchk.net>

นโยบายการส่งแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ก่อความไม่สงบกลับประเทศ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับแรงงานพม่าบางคนกลับประเทศของตน และการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศต้นทางก็ยังมีปัญหาอยู่มาก เพราะแรงงานต่างด้าวบางคนไม่มีหลักฐานแสดงตนว่าเป็นชนชาติใด จึงมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่ถูกส่งกลับผิดผลาดหรือไม่ถูกส่งกลับไปในพื้นที่ที่มา เช่น ชาวเขมรถูกส่งกลับไปที่ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี หรือกรณีที่แรงงานถูกตัดสินโดยเจ้าหน้าที่ว่าเป็นคนอินเดีย แต่แท้จริงแล้วมาจากประเทศพม่า หากแรงงานไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นชาวพม่าก็อาจจะถูกส่งไปประเทศอินเดีย นอกจากนี้ยังมีประเด็นในเรื่องมาตรการส่งกลับแรงงานหญิงข้ามชาติที่กำลังตั้งครม.ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนและเจริญพันธ์ุ หลักสิทธิมนุษยชนกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแรงงานหญิงย้ายถิ่นอย่างร้ายแรง ซึ่งสิทธิเหล่านี้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายระหว่างประเทศ

• ความไม่สอดคล้องของสภาพการทำงาน

สภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่อนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ไม่สอดคล้องกับสภาพแรงงานต่างด้าว (ตามชายแดน) ที่เข้ามาทำงานแบบ “ไปเช้า-เย็นกลับ” การอนุญาตให้เข้ามาทำงานต้องมีหนังสือเดินทางและวีซ่า “หลักฐาน” อย่างอื่นจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นการจ้างคนต่างด้าวแบบ “ไปเช้า-เย็นกลับ” หรือการจ้างงานเป็นฤดูกาล (ระยะสั้น) ยังขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในลักษณะมาเช้า-เย็นกลับ เช่น เป็นพนักงานขายของหน้าร้าน พนักงานเติมน้ำมัน และอาชีพอื่นๆ ไม่สามารถจดทะเบียนเพื่อให้เข้าระบบได้ รวมทั้งแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร ซึ่งมีความต้องการแรงงานสูงมากในช่วงของการเก็บเกี่ยวและช่วงฤดูกาลเพาะปลูก

แรงงานต่างด้าวมาเข้า-เย็นกลับ

จากประสบการณ์ที่ได้สัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรตามแนวชายแดน 3 ตำบลที่อยู่ติดลำน้ำโขงและมีด่านประเพณีตั้งอยู่ คือ ด.ห้วยใหญ่ ด.ดอนตาล และ ด.โพธิ์ไทร จ.มุกดาหาร ทำให้ทราบว่าแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามารับจ้างในภาคการเกษตรคือผู้ช่วยสร้างเศรษฐกิจชายแดนให้ดีขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างคนลาวและคนไทยในพื้นที่ชายแดนของทั้ง 2 ประเทศ เป็นความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติสามารถไปมาหาสู่กันได้

กลุ่มเกษตรกรทั้ง 3 ตำบลเล่าให้ฟังว่า “หากไม่มีแรงงานลาวเข้ามาช่วยเก็บเกี่ยวและเพาะปลูก ก็ไม่รู้จะไปหาแรงงานที่ไหนเพราะไม่มีแรงงานไทยในภาคการเกษตรแล้ว” คนวัยแรงงานในพื้นที่ไม่ได้ช่วยทำการเกษตรในครัวเรือนหรือไม่รับจ้างในภาคการเกษตรแล้ว โครงสร้างครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุและเด็ก คนวัยหนุ่มสาวอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานครหรือจังหวัดอื่นเพื่อมาเป็นกรรมกรหรือลูกจ้างกินเงินเดือน จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในพื้นที่อย่างมากโดยเฉพาะในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวเกิดการแย่งชิงแรงงานลาวกันเกิดขึ้น

กลุ่มเกษตรกรเล่าว่า “ในช่วงฤดูเกี่ยวข้าวมีความต้องการแรงงานลาวมากที่สุด เจ้าของนาบางคนถึงกับนำรถยนต์ไปรับแรงงานลาวถึงท่าจอดเรือที่ด่านประเพณีและให้ค่าแรงสูงกว่าเจ้าของนารายอื่น เพราะถ้าไม่รีบเก็บเกี่ยวข้าวของตนก็จะเสียหาย”

(ต่อหน้าถัดไป)

แรงงานต่างด้าวมาเข้า-เย็นกลับ (ต่อ)

นอกจากนี้ยังพบว่าค่าจ้างของคนลาวถูกกว่าคนไทยในพื้นที่มาก โดยปกติคนลาวจะได้ค่าจ้างประมาณ 90-120 บาทต่อวัน ส่วนคนไทยจะได้มากกว่า 120 บาทขึ้นไป การที่ค่าจ้างของคนลาวถูกกว่าคนไทยไม่ได้เป็นผลให้แรงงานไทยถูกแย่งงานหรือเจ้าของนาต้องการลดต้นทุนในการเก็บเกี่ยวแต่เป็นเพราะขาดแคลนแรงงานในภาคการเกษตรจริงๆ จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานลาวเข้ามาช่วย

ที่มา : โครงการ Reviewing Poverty Impact of Regional Economic Integrater in The Greater Mekong Sub-Region (ADB)

- **ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว**

แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มีทักษะระดับสูงได้รับการผ่อนผันให้ผู้ติดตามหรือครอบครัว(พ่อ แม่ ลูก) เข้ามาอยู่ด้วยได้ แต่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา (แรงงานระดับล่าง) ที่ได้รับการผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงานจึงมีสภาพ “กึ่งถูกกฎหมาย” จะใช้ระเบียบเดียวกันได้หรือไม่ เนื่องจากเมื่อพ้นสภาพแรงงานที่ได้รับผ่อนผันให้ทำงานแล้ว ก็จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าเมืองทันที และเป็นผลทำให้ครอบครัวหรือผู้ติดตามของพวกเขา ก็จะกลายเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วย สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่เคยได้รับก็จะเปลี่ยนไป เช่น ไม่มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล ไม่มีสิทธิเข้ารับการศึกษามือสมัครเรียนเหมือนตอนที่อยู่ในช่วงของการผ่อนผัน

“พี่จำ....หนูเป็นเขมร”

น้องโฟร์กับน้องมด (นามสมมุติ) 2 หนูน้อยชาวกัมพูชาที่ย้ายตามแม่มาอยู่เมืองไทยตั้งแต่ 4 ปีที่แล้ว ครั้งหนึ่งเคยมีชีวิตที่ยากลำบากอยู่ในหมู่บ้านในเขตชายแดนประเทศกัมพูชา เด็กทั้ง 2 ขาดพ่อคอยดูแลมีเพียงแม่กับ (นามสมมุติ) ที่ต้องทำงานอย่างหนัก โดยเข้ามารับจ้างทำไร่นานในประเทศไทยแบบไปเข้า-เย็นกลับ แต่เนื่องจากความขยันขันแข็งประกอบกับความสวยของแม่กับจึงทำให้พ่อก่อนหนุ่มไทยเจ้าของนาที่แม่กับเข้ามารับจ้างขอแต่งงานและอยู่กินกันเป็นคู่สามีภรรยา น้องโฟร์กับน้องมดจึงได้ย้ายตามแม่กับมาอยู่เมืองไทย

ทุกวันนี้ชีวิตของทั้งสองมีความสุขดีในประเทศไทย ไม่มีใครในหมู่บ้านรังเกียจ เด็กคนอื่นๆ ในหมู่บ้านก็ไม่ได้รู้สึกว่าน้องโฟร์กับน้องมดเป็นสิ่งแปลกปลอม ยังคงวิ่งเล่นสนุกสนานกันทุกวัน โดยไม่มีคำว่าเชื้อชาติเข้ามาแบ่งแยก

“น้องโฟร์กับน้องมดเค้าเรียนเก่ง แต่เสียดายคงไม่ได้เรียนต่อ หลังจบ ป.6 คงต้องให้ออกมาอยู่บ้าน เพราะเค้าเรียนต่อไม่ได้ไม่ใช่คนไทย ทุกวันนี้เค้าแค่ได้อยู่ได้กินในเมืองไทยก็พอแล้ว เป็นผู้หญิงคงไม่ต้องเรียนมากหรือออกมาช่วยที่บ้านทำงานก็ได้” แม่กับพูดเหมือนปลอบใจตัวเองที่ไม่สามารถช่วยให้ลูกได้เรียนสูงๆ อย่างที่ลูกหวังไว้

ที่มา : โครงการ Reviewing Poverty Impact of Regional Economic Integrater in The Greater Mekong Sub-Region (ADB)

4.2.3 ประเด็นเรื่องบัตรประกันสุขภาพและการเข้าถึงสถานพยาบาล

- นายจ้างเก็บใบอนุญาตทำงานและบัตรประกันสุขภาพไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้คนงานหนีหรือย้ายงาน

ถึงแม้จะบังคับให้แรงงานต่างด้าวทุกคนที่มาขึ้นทะเบียนซื้อบัตรประกันสุขภาพ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบและเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษายาบาลอีกทางหนึ่งด้วย ราคาบัตรประกันสุขภาพนี้เพิ่มขึ้นจาก 1,000 บาท ในปี 2542 เป็น 1,200 บาท ในปี 2544 และต้องจ่ายค่าบริการครั้งละ 30 บาทด้วย และในปี 2547 ราคาเพิ่มขึ้นเป็น 1,300 บาท แต่ในความเป็นจริงนายจ้างส่วนใหญ่จะเป็นผู้เก็บใบอนุญาตทำงานและบัตรประกันสุขภาพไว้เพื่อป้องกันคนงานหนีหรือย้ายงาน ทำให้แรงงานไม่สามารถไปรับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐได้ ทำให้บัตรประกันสุขภาพไม่ได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ส่งผลให้การติดตามและควบคุมโรคไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุหลักมาจากทั้งตัวแรงงานต่างด้าวเองมีการเคลื่อนย้ายบ่อยและติดตามยาก แรงงานบางคนรู้ตัวว่าตนเองเป็นโรคติดต่อจึงเลือกไม่ไปรายงานตัวเพราะกลัวถูกส่งกลับ ขณะที่นายจ้างบางคนไม่ให้ความร่วมมือในการติดตาม หรือพอรู้ว่ามียาแรงงานติดโรคก็ปล่อยเลย

- นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับการระบาดของโรคในกลุ่มแรงงานมีสาเหตุสำคัญส่วนใหญ่มาจากนายจ้างไม่ยอมปรับปรุงสภาพการทำงานให้ปลอดภัยต่อสุขภาพของแรงงาน และไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการขอเข้าไปจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้ต่อแรงงาน มีสถานประกอบการหลายแห่งสภาพที่อยู่อาศัยแออัด ขาดสุขลักษณะและเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรค หากมีมาตรการทางกฎหมายเอาผิดกับนายจ้างที่ยึดบัตรประกันสุขภาพหรือใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวก็น่าจะช่วยลดปัญหาเรื่องนี้ได้มาก จากการศึกษาบทลงโทษทางกฎหมายของไทยที่เอาผิดกับนายจ้างยังไม่หนักมากพอ ทำให้นายจ้างไม่กลัวกฎหมายของไทยและไม่ให้ความร่วมมือกับทางการไทยเท่าที่ควร มีงานวิจัยของมหาวิทยาลัยขอนแก่นระบุว่ามียาจ้างหลายรายหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด ซึ่งจะเป็นผลลบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก อาจจะไปสู่ปัญหาการกีดกันทางการค้าจากประเทศต่างๆ ในอนาคตได้

- การออกบัตรประกันสุขภาพยังไม่มีมาตรฐานกลาง

ข้อมูลที่ใช้ในบัตรแต่ละโรงพยาบาลไม่เหมือนกัน บางจังหวัดก็ใช้บัตรกลางคือบัตรที่อยู่ในสาธารณสุขจังหวัด และก็ลงนามโดยนายแพทย์ใหญ่ แต่ว่าบางโรงพยาบาลก็ออกแบบเอง จึงแตกต่างกันไปตามแต่ละจังหวัด มีผู้เสนอให้ใช้เลข 13 หลักที่ได้มาใช้ประโยชน์ก็จะช่วยเรื่องการติดชื่อติดคนได้ และหากใช้เทคนิคสแกนลายนิ้วมือไว้ที่โรงพยาบาลก็จะช่วยได้มากขึ้น สำหรับกลุ่มชนผู้ถือบัตรสี²³ ที่ได้เลข

²³ อ่านเพิ่มเติมได้จาก งานวิจัยเรื่อง คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายของรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิแรงงานข้ามชาติ โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาจนะจิตรา สายสุนทร (2548)

ประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 6-7 บางส่วนถูกปลดการประกันสุขภาพเพราะเหตุผลที่ว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งทาง สปสช. ชี้แจงว่าเป็นเรื่องของระบบงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณไม่ให้เลยและถูกตัดแม่ในส่วนที่เป็นคนไทยด้วย หากไม่ปรากฏตัวเลขในข้อเท็จจริงตอนที่ สปสช. ยังไม่ได้พัฒนาระบบข้อมูลก็พยายามไม่ตัด เพราะรู้ว่าจะกระทบและไม่ได้ดูที่ตัวเลขแต่ดูที่สัญชาติ สปสช. ได้หาหรือเรื่องนี้ที่กฤษฎีกาปรากฏว่ากฤษฎีกาตีความออกมาว่าไม่ให้ทำให้คนที่ขึ้นทะเบียนใหม่จะไม่ได้ แต่ใครที่อยู่ในฐานข้อมูลอยู่แล้วก็จะให้เหมือนเดิม หากไม่มีคนมาแจ้ง ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ในบางกลุ่มได้รับบัตรทอง 30 บาทแล้ว แต่ภายหลังทางโรงพยาบาลขอคืนหมด ทำให้ประชากร กลุ่มนี้ที่เคยเคยสามารถซื้อบัตรประกันสุขภาพ 500 บาทได้ กลายเป็นผู้ไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่สามารถซื้อบัตรได้ด้วย ต่างจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานกลับได้รับบัตรประกันสุขภาพเพราะถูกบังคับซื้อ จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการเข้าถึงสถานพยาบาล

● **แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ได้จดทะเบียนแรงงาน เสี่ยงต่อการมารับการรักษาที่โรงพยาบาล**

ยังมีโรงพยาบาลหลายแห่ง โดยเฉพาะโรงพยาบาลในเขตพื้นที่ชนในของประเทศไทย พบว่าเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมาจับตัวแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรอนุญาตทำงานมาขอรับการรักษายาบาลหรือขอรับการบริการด้านสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่ในสถานพยาบาลบางแห่งกล่าวว่าการให้บริการแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรจะเป็นการทำผิดกฎหมาย ถ้าพบแรงงานต่างด้าวไม่มีบัตรมารับบริการ เมื่อให้การรักษาเสร็จแล้วก็นำตัวส่งตำรวจตรวจคนเข้าเมือง แม้เจ้าหน้าที่ระดับสูงจะยืนยันว่าไม่ผิดกฎหมายเพราะเป็นไปตาม พ.ร.บ. วิชาชีพการแพทย์คือปฏิเสธที่จะรักษาไม่ได้ แต่เมื่อรักษาเสร็จแล้วก็นำส่งตำรวจหรือไม่ก็เป็นเรื่องดุลยพินิจส่วนตัว ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะนี้ย่อมทำให้แรงงานต่างด้าวที่ป่วยอยู่ไม่กล้าที่จะมาใช้สิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาล แม้พวกเขาจะเป็นคนผิดกฎหมายซึ่งอาจไม่มีสิทธิในการเข้าเมืองไทยหรือสิทธิในการทำงาน แต่พวกเขาก็ควรมีสิทธิในด้านมนุษยชนที่จะได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยที่ดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันประเทศไทย การให้บริการโดยไม่แจ้งตำรวจน่าจะเป็นแนวทางที่ดีกว่า

4.2.4 ประเด็นการเข้าถึงความยุติธรรม

แรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้ามาถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของไทยได้ยากมากเพราะมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ถ้ามีการฟ้องร้องเกิดขึ้น แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกพื้นที่ที่จดทะเบียนได้ หากไม่มีศาลตั้งอยู่ที่จังหวัดที่จดทะเบียนแรงงานก็ไม่สามารถไปขึ้นศาลได้ เช่น แรงงานต่างด้าวในจังหวัดตากไม่สามารถเดินทางไปขึ้นศาลที่อยู่จังหวัดนครสวรรค์ได้ แม้หากคดีสามารถดำเนินการถึงชั้นศาล กระบวนการยุติธรรมมักจะใช้เวลายาวนาน ยืดเยื้อขณะที่แรงงานอาจไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยจนสามารถดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นได้

นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวชาวพม่าส่วนใหญ่ ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้จึงมีปัญหาในการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้ เช่น กรมคุ้มครองแรงงานหรือโรงพยาบาล และเมื่อถูกดำเนินคดีให้ต้องขึ้นศาลก็ไม่มีล่ามแปลภาษาบริการแก่แรงงานต่างด้าวด้วย ถึงจะมีการจัดเด็กล่ามแปล

ภาษาไว้ให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ไว้ใจล้ามของทางราชการไทยว่าจะแปลได้อย่างเป็นกลาง ส่วนล้ามที่องค์กรพัฒนาเอกชนให้การสนับสนุน หรือล้ามที่แรงงานต่างด้าวจัดทำกันเองก็ต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดี เพราะไม่มีสถานะรับรองทางกฎหมาย เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ เฉพาะงานกรรมกรที่ใช้แรงงานและงานรับใช้ในบ้านตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และมาตรา 21 ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำให้ผู้ทำงานเป็นล้ามแปลภาษาเป็นการเข้ามาทำงานผิดกฎหมายและถูกจับในที่สุด ตัวอย่างเช่น นาย A Salam ล้ามแปลภาษาที่ถูกตำรวจจับในขณะที่แปลภาษาให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน²⁴

ในความเป็นจริงการมีล้ามแปลภาษาทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นสิ่งที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นกรณีพิเศษเพราะผลดีของการมีล้ามแปลภาษา นอกจากจะทำแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยยังสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของไทยได้อย่างแท้จริงแล้วยังทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายศาลของไทยไม่มีความพร้อมในการจัดหาล้ามแปลให้กับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นชาวต่างชาติ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ล้ามที่เป็นชนชาตินั้นๆ ที่เขารู้ภาษาไทยเป็นอย่างดีมาช่วยในช่วงเปลี่ยนผ่านและล้ามเหล่านั้นก็ควรได้รับการคุ้มครองจากศาล

พื้ซอม 14 ปี กัับการเป็นล้ามในตลาดโรงเกลือ

20 ปีมาแล้วที่พื้ซอมเข้ามาทำงานในเมืองไทย จากเด็กรับจ้างแบกของที่ไม่รู้ภาษาไทยเลย จนวันนีกลายเป็นล้ามผู้คอยประสานความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ไทย และแรงงานกัมพูชาในตลาดโรงเกลือ จ.สระแก้ว พื้ซอมเล่าว่า “เมื่อ 20 ปีก่อน ผมเข้ามารับจ้างหาบของให้พวกแม่ค้าผลไม้ครับ พอหิวข้าวหิวน้ำไม่รู้จักไปกินที่ไหนก็มาขอกินกับพวกคุณตำรวจพอนานไป เค้าก็ให้มาเป็นภารโรง คอยเสิร์ฟน้ำเลี้ยงแขก บางครั้งก็ให้ทำกับข้าวให้อยู่กินกับคุณตำรวจเค้าจนพูดไทยคล่อง ศูนย์ประสานงานตลาดโรงเกลือเค้าเลยยกให้ผมเป็นล้ามคอยคุยกับคนเขมรที่มาขายของ มาทำงานที่นี่ ค่าแรงตอนนี้ก็ได้ 129 บาทต่อวัน ก็กินกับเค้า 3 มื้อเลยนะ งานสบาย เงินเหลืออีก” พื้ซอมยิ้มและเล่าเรื่องอย่างสนุกสนาน

รองเลื้อ นายคนปัจจุบันของพื้ซอมกล่าวว่า “เค้ามาทำงานที่นี่ เค้าก็สบาย ฝ่ายเราก็เบาแรงไปได้เยอะ มีคนกลางคอยสื่อสารให้ พวกเราก็ไม่ต้องกลัวเรื่องสื่อสารกับคนเขมรผิด ๆ ทำให้ขัดใจกัน ปัญหาต่าง ๆ ก็เบาไปเยอะครับ” รองเลื้อ พูดทั้งท้ายให้เรารู้ถึงความสำคัญในหน้าที่ของ พื้ซอม ซึ่งเจ้าตัวอาจไม่รู้ด้วยซ้ำว่าหน้าที่การงานตำแหน่งเล็กๆ ของตนจะเป็นประโยชน์ในการประสานความสัมพันธ์ของคนทั้งสองชาติและมีส่วนช่วยลดลมหายใจของตลาดโรงเกลือที่นับวันจะมีแต่ความขัดแย้งในผลประโยชน์ก่อนใดให้ยาวนานขึ้น แม้จะเพียงระยะสั้นๆ ก็ตาม

ที่มา: โครงการ Reviewing Poverty Impact of Regional Economic Integrater in The Greater Mekong Sub-Region (ADB)

²⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติที่อำเภอแม่สอด โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม โรงแรมเซินทรลัแม่สอดฮิลล์ มกราคม 2548

4.2.5 ประเด็นการละเมิดทางเพศ

การละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวในประเทศมีหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการละเมิดทางเพศต่อแรงงานหญิงและเด็ก ความพยายามในการแก้ปัญหาการละเมิดทางเพศต่อผู้หญิงและเด็กในประเทศไทยที่ผ่านมาทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนได้ร่วมมือกันแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนจึงยากต่อการป้องกันและให้การช่วยเหลือ เนื่องจากอาจจะแอบแฝงมาในรูปขบวนการค้ามนุษย์ที่มีเครือข่ายโยงใยทั่วโลกและส่งต่อให้กันเป็นทอดๆ มีการเปลี่ยนรูปแบบการค้ามนุษย์ให้ดูเหมือนถูกกฎหมายมากขึ้นจึงยากต่อการจับกุม และมีรายงานหลายฉบับกล่าวถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจและนายจ้างทำการละเมิดทางเพศต่อแรงงานต่างด้าวหญิงที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เช่น ในปี 2546 เคยเกิดกรณีของ นางขวัญใจ (นามสมมุติ) เจ้าของบริษัทแห่งหนึ่งได้แจ้งให้ตำรวจทុบดีและส่งคนงานที่กำลังก่อการประท้วงกลับประเทศและยังให้ยามรักษาความปลอดภัยผู้ชายลวนลามทางเพศแรงงานต่างด้าวหญิงก่อนที่จะคนงานจะลาออกด้วย หรือกรณีที่นายจ้างละเมิดทางเพศแรงงานต่างด้าวหญิงที่มาทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านของตน และยึดบัตรประจำตัวไว้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของคนงานเหล่านี้

แฉ...แรงงานต่างด้าวโดนกดขี่ ย่ำยีสิทธิ-กินหัวคิว-เมียเก็บ

นายพงศ์ศักดิ์ เป่งแสง กล่าวว่า “การจดทะเบียนต่างด้าวที่เป็นลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคลมีปัญหามาก โดยแรงงานต่างด้าวผู้หญิงมักกลายเป็นเครื่องประดับของนายจ้าง โดยมีขบวนการจัดหาเด็กสาวชาวพม่า ลาว มาทำงานบ้านนายจ้าง และยึดบัตรประจำตัวไว้ นอกเหนือจากการทำงานบ้านแล้ว ยังทำหน้าที่เหมือนเมียเก็บเจ้าของบ้านด้วย มีการนำรูปภาพที่ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงหน้าตาดีมาอวดโชว์กันในสังคมเพื่อนฝูงของนายจ้าง”

ที่มา : มติชน วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2547 ปีที่ 27 ฉบับที่ 9779

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์เพื่อลดปัญหาและข้อขัดแย้ง

ในบทนี้จะเน้นเฉพาะประเด็นที่สำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและกลุ่มชนตามแนวชายแดน มานำเสนอเพื่อวิพากษ์ให้เกิดทางออกที่สมานฉันท์ต่อไป

5.1 สรุปประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าว

5.1.1 การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ในช่วง “รอส่งกลับ”

ประเด็นเกี่ยวกับการใช้มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เพื่อบังคับให้แรงงาน กรรมกร (แรงงานไร้ฝีมือ) ที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และอยู่ในระหว่าง “รอส่งกลับ” สามารถทำงานได้ตามกฎหมายมาตรา 12 (2) ของ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยให้แรงงานต่างด้าวมา ขึ้นทะเบียนผลคือ

- 1) ในช่วงปี 2547 และ 2548 มีแรงงานต่างด้าวจำนวนประมาณ 8 แสนคนเท่านั้นมาจดทะเบียนและขออนุญาตทำงาน
- 2) มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวนเกือบ 2 แสนคนไม่มาจดทะเบียนทั้งที่อยู่เดิมและเข้ามาใหม่อยู่ตลอดเวลา (ดูจากตารางที่ 2.2)
- 3) แรงงานที่เคยจดทะเบียนแต่กลายสภาพไปเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอีกครั้ง ประมาณ 1 แสนคน (จากการจดทะเบียนปี 2547)
- 4) ผู้ติดตาม (พ่อ แม่ ลูก) มีจำนวนประมาณ 1 แสนคนเศษทั้งผู้มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และ ผู้สูงอายุ (ดูรายละเอียดตารางที่ 2.2)

ทางแก้เชิงสมานฉันท์ต่อไปนี้ใช้หรือไม่

- 1) ปรับสภาพแรงงานในข้อ (1) ให้เป็นแรงงาน “ปกติ” เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้แรงงาน เหล่านี้ (ประมาณปีละ 7-8 แสนคน) ทุกปี แรงงานมีการเข้าออกอยู่เสมอจึงจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานมา ทดแทนผู้ที่กลับประเทศ การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือยังทำไม่ได้เต็มที่ ถ้ายังไม่แก้มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.คน เข้าเมือง พ.ศ.2522 ถ้ายังจะทำแบบเดิมคือผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาจดทะเบียน ดังเช่นที่เคยทำมาทุกปี ปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะผูกปมจนแก้ลำบากมาก
- 2) แนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาจดทะเบียนก็จำเป็นจะต้องปฏิบัติไปตาม กฎหมายเพื่อคุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างต่างด้าวที่เข้ามาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเสีย

ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันก็จะลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เลือกปฏิบัติกับผู้ลี้ภัยเหล่านี้และลดภาระทางด้านทรัพยากรของรัฐที่ต้องนำมาใช้ปฏิบัติกับคนกลุ่มนี้

3) แรงงานที่เคยจดทะเบียนและกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย (ซึ่งเชื่อแน่ว่าบางส่วนยังอยู่ในประเทศไทย และยังทำงานอยู่) แนวทางแก้ไขคงไม่ต่างไปจากที่เสนอแนะในข้อ (2) แต่สิ่งที่ควรให้ความสนใจคือ ทรายโดก็ตามที่ยังไม่ได้แก้ปัญหาระบบการนำเข้าแรงงานกรรมกร (แรงงานไร้ฝีมือ) ตามข้อ (1) ปัญหาในข้อนี้ก็ยังไม่หมดไปเพราะว่านายจ้างยังจำเป็นต้องใช้แรงงานกลุ่มนี้อยู่ แต่พยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการนำเข้าแรงงานเข้าไปจดทะเบียน²⁵

4) ผู้ติดตามที่มีประมาณ 1 แสนคนเศษ โดยเฉพาะบุตรที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเกือบปีละ 5,500 คน (เด็กจำนวนนี้ควรได้สัญชาติไทยหรือไม่) และมีการสะสมเพิ่มขึ้นทุกปี แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ติดตามจะอย่างไร ถ้าเป็นแรงงานต่างด้าวมีฝีมือที่เข้ามาขออนุญาตทำงานในประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายทำได้อยู่แล้ว แต่การจดทะเบียนกลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ (สัญชาติ พม่า ลาว และ กัมพูชา) ที่ได้รับผ่อนผันให้ทำงาน ซึ่งมีความเสี่ยงในการกำกับ ติดตาม และดูแลยากที่สุด ถึงแม้จะมีนายจ้างมาจดทะเบียนไว้ก็ตาม แต่เมื่อแรงงานต่างด้าวพ้นสภาพการผ่อนผัน ผู้ที่ติดตามก็กลายเป็นผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายไปด้วย ตามหลักการแล้วถ้ารัฐไทยถือปฏิบัติอย่างไรกับแรงงานต่างด้าวมีฝีมือก็ควรจะทำปฏิบัติ เช่นเดียวกับแรงงานไร้ฝีมือด้วย แต่เมื่อพิจารณาตามนัยของกฎหมาย พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แรงงานไร้ฝีมือ(กรรมกร) เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายครึ่ง ๆ กลาง ๆ การปฏิบัติกับคนกลุ่มนี้จึงต้องอาศัยหลักสมานฉันท์มากที่สุดใช้หรือไม่

5.1.2 สถานภาพของ Non-Immigrant Visa

ประเด็นเกี่ยวกับสถานภาพของ Non-Immigrant Visa ซึ่งจะต้องมีหนังสือเดินทางถูกต้องจึงจะขอวีซ่าได้ (ตามกรอบของกระทรวงการต่างประเทศ) ดังนั้นแรงงานที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือเข้ามาทำงานในบางช่วงเวลาหรือช่วงฤดูกาล จึงไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ทำงานได้ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งแน่นอนแรงงานที่เข้ามาเป็นบางช่วงฤดูกาล โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนที่มีการขาดแคลนแรงงานในภาคการเกษตรอย่างมาก ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันใช้หลักผ่อนผัน (เชิงสมานฉันท์) โดยเข้ามาทำงานเป็นรายวัน (มาเช้า-เย็นกลับ) และต้องกลับก่อน 4 โมงเย็น โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนายจ้าง (ผู้นำพา) และเจ้าหน้าที่รัฐตามแนวชายแดน แต่แนวปฏิบัติดังกล่าวถึงแม้จะช่วยประชาชนตามแนวชายแดนของสองประเทศได้ระดับหนึ่ง แต่คงไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุด ท่านคิดว่าอะไรเป็นทางออกที่ดีที่สุด? ในการแก้ปัญหาประเด็นนี้

²⁵ นายจ้างบางคนกลัวความผิดที่ได้จ้างการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาทดแทนแรงงานบางส่วนที่ออกไป อย่างไรก็ตามแรงงานที่นำมาเพิ่มภายหลัง ถ้าอยู่ระหว่างพ้นกำหนดการจดทะเบียนก็อาจจะไม่สามารถนำไปจดทะเบียนได้อยู่ดี

5.2 สรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนชายแดน

การเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยในฐานะเจ้าดินแดน ยังมีประชากรส่วนหนึ่งที่ยังรอพิสูจน์สัญชาติอยู่แน่นอนในฐานะที่พวกเขาได้รับการสำรวจจดทะเบียน ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นการยอมรับระดับหนึ่งในฐานะเจ้าของดินแดนเพื่อให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเหล่านี้มีที่พักพิง (ก็น่าจะเป็นไปตามหลักสมานฉันท์) โดยให้สิทธิอาศัยตามแนวชายแดนทำกินได้ในขอบเขตที่จำกัดหรือไม่ ในช่วงที่รอพิสูจน์สัญชาติ²⁶ การแก้ปัญหาแรงงานไร้สัญชาติกลุ่มนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการ ซึ่งบางครั้งใช้เวลาค่อนข้างยาวนานทำให้สิทธิของแรงงานกลุ่มนี้ถูกจำกัดอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด จะมีกรณีผ่อนผันให้ออกนอกพื้นที่ก็ทำได้แต่ค่อนข้างยุ่งยาก

ประเด็นปัญหายุติธรรมที่การตกอยู่ในสภาพชนกลุ่มน้อยซึ่งมีสิทธิด้อยกว่าแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เช่น รัฐไทยให้สิทธิแรงงานต่างด้าวทำงานได้ทุกแห่งทั่วประเทศราบใดที่ยังมีคนจ้างงาน อย่างไรก็ตามโดยอาศัย มติคณะรัฐมนตรี กันยายน 2547 ยกเว้นมาตรา 12 ผ่อนผันให้ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเข้ามาทำงานได้จำนวน 23,298 คน (ดูตารางที่ 2.7) ทางออกเชิงสมานฉันท์จะทำได้หรือไม่ เช่น การสนับสนุนด้านการศึกษาและฝึกฝีมือแรงงานให้กับเยาวชนของครอบครัวเหล่านี้ ซึ่งมีจำนวนนับหมื่นคน ส่วนหนึ่งให้เป็นกำลังแรงงานสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ (เนื่องจากรัฐภาษาท้องถิ่น) ของเขาเองและอีกส่วนหนึ่งนำมาใช้ทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ต้องจ้างมาจากประเทศเพื่อนบ้าน

5.3 สรุปประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องได้รับการแก้ไขเชิงสมานฉันท์

- 1) การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ยังไม่เท่าเทียมกัน ยังไม่ครอบคลุมและทั่วถึง
- 2) ปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว (เถื่อน) ปัญหาโรคติดต่อ และ HIV/Aids
- 3) ปัญหาการศึกษาและการใช้แรงงานเด็กและสตรี รวมถึงปัญหาการค้าแรงงานทาส ซึ่งเกิดขึ้นส่วนใหญ่บริเวณชายแดน
- 4) ปัญหาโรคติดต่ออันเกิดจากเพศสัมพันธ์ทั้งในกลุ่มแรงงานต่างด้าวและกลุ่มคนไทยที่เข้าไปเกี่ยวข้อง
- 5) ปัญหาการสมรู้ร่วมคิดระหว่างนายจ้าง (ค้าแรงงานทาส) กับเจ้าหน้าที่บางคนเพื่อนำเข้าวีซ่าแรงงาน
- 6) ปัญหาขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น

²⁶ คนกลุ่มนี้แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มตามการจดทะเบียนของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยเริ่มจาก พ.ร.38ก เป็นคนต่างด้าวที่แสดงตนเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร พ.ร.38/1 จะดีขึ้นในด้านสถานะภาพคือเป็นคนต่างด้าวที่แสดงตนและได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอยู่อาศัย ส่วน พ.ร.14 ถือว่าเป็นกลุ่มคนที่ได้รับสิทธิโดยสมบูรณ์ทั้งด้านการอยู่อาศัยอย่างถาวรและมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของไทย

บรรณานุกรม

- กฤตยา อาชวนิจกุล (2547) คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? จำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?. นครปฐม. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2548) คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายของรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. มหาวิทยาลัยมหิดล. นครปฐม.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และภัสสร ลิมานนท์ (2547) มิติทางสังคมและเศรษฐกิจในเอสโกลที่กรุงเทพฯ คำถามและข้อท้าทายว่าด้วย “ความทั่วถึงและเท่าเทียม”. เอกสารประกอบการประชุมหลังการประชุมนานาชาติที่กรุงเทพฯ เดือนกรกฎาคม 2547 จัดโดยกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ณ อิมแพคอารีนา เมืองทองธานี วันที่ 16 กันยายน 2547
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AHRCH). การละเมิดสิทธิแรงงานอพยพในประเทศไทย. อ้างอิงจาก <http://thailand.ahrchk.net>
- คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2546) การศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบมาเข้าเย็นกลับ. เอกสารเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2546) รายงานผลการประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการจัดทำแผนบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย. เอกสารเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- นพรัตน์ สุกระกาญจน์. (2545) เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง การจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 24 มิถุนายน กรุงเทพมหานคร.
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ (2546) การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียนชลบุรี.
- สถาบันวิจัยประชากร และสังคม (2548) เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ. อำเภอแม่สอด โรงแรมเซ็นทรัลแม่สอดฮิลล์ มกราคม จ.ตาก
- สถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม(2546) การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548. เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2546) เอกสารประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “กระบวนการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติ” สำหรับนายความและองค์กรพัฒนาเอกชน. วันที่ 25-26 ตุลาคม 2546 ณ โรงแรมเซ็นทรัล แม่สอดฮิลล์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2547) รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย พ.ศ.2547.
- สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน (2548) อ้างอิงจาก : <http://www.doe.go.th/workpermit/illegal.html>
- สำนักพัฒนาพื้นที่ (สพท.) (2546) การจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร.

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 5

ระบบค่านิยมของคนไทยกับการสร้างสังคมสมานฉันท์

ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อปัญหาของประเทศ สาเหตุและมาตรการลงโทษ

โดย ชุรกิจบัณฑิตยโพลล์

วิเคราะห์ทัศนคติของคนไทยต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม

โดย พวงทอง ภวัครพันธุ์ และ สุรัตน์ โหระชัยกุล

“สังคมสมานฉันท์” ในแบบเรียน

โดย วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์

ภาพตัวแทนและความสมดุลในรายการข่าวโทรทัศน์กับบทบาทในการสร้างความสมานฉันท์
ในสังคมไทย

โดย โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor)

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 5

ระบบค่านิยมของคนไทยกับการสร้างสังคมสมานฉันท์

ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อปัญหาของประเทศ
สาเหตุและมาตรการลงโทษ

โดย

ธุรกิจบัณฑิตยโพลล์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ธุรกิจบัณฑิตยโพลล์

DPU Poll

รายงานสรุป

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน

เรื่อง ปัญหาของประเทศ : สาเหตุและมาตรการลงโทษ

(สำรวจเมื่อ 30 – 31 ตุลาคม 2548)

ศูนย์วิจัย

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย

8 พ.ย. 48

ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
ต่อปัญหาของประเทศ สาเหตุและมาตรการลงโทษ

โดย
ธุรกิจบัณฑิตยโพลล์

ภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์และระบบทุนนิยมที่เข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งทางบวกและทางลบ เพื่อจะตอบคำถามเกี่ยวกับเรื่องที่น่าสนใจ ตลอดจนเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ปัจจุบันว่าประชาชนคิดว่าจะอะไรเป็นสาเหตุ ผลกระทบต่อสังคมไทยมีอะไรบ้าง และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาแล้ว ควรมีบทลงโทษหรือมาตรการทางกฎหมายกับผู้กระทำผิดในระดับใด ธุรกิจบัณฑิตยโพลล์ ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตจึงได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากตัวแทนของประชาชน จำนวน 1,154 คน ในระดับการศึกษา อาชีพ เพศ และพื้นที่อยู่อาศัยต่างๆ กัน ระหว่างวันที่ 30 – 31 ตุลาคม 2548 ในหัวข้อ “ปัญหาของประเทศ : สาเหตุและมาตรการลงโทษ” ซึ่งผลการสำรวจที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. สาเหตุ / ผลกระทบของปัญหาสังคมที่เป็นประเด็นในปัจจุบันนี้

- 1.1 ยาเสพติด ร้อยละ 84.38 เห็นด้วยว่าคนขายยาเสพติด คือ พวกทรยศต่อชาติ ร้อยละ 8.07 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 5.64 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 1.91 ไม่มีความคิดเห็น
- 1.2 การฆ่าข่มขืน ร้อยละ 54.35 เห็นด้วยว่าสาเหตุการฆ่าข่มขืนส่วนใหญ่เกิดจากพวกโรคจิต ร้อยละ 24.17 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 18.61 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 2.87 ไม่มีความคิดเห็น
- 1.3 เหตุการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ร้อยละ 65.42 เห็นด้วยว่าสาเหตุสำคัญของปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากความไม่จงรักภักดีต่อชาติไทย ร้อยละ 15.64 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 14.77 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 4.17 ไม่มีความคิดเห็น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาลึกลงไปถึงความเห็นของประชาชนแต่ละภาค พบว่าคนภาคใต้เพียงร้อยละ 39.47 เท่านั้นที่เห็นด้วย ซึ่งเป็นความเห็นที่แตกต่างอย่างมากกับคนภาคอื่นๆ ที่เห็นด้วยเกินร้อยละ 60 ขึ้นไป และเช่นเดียวกับคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม จะเห็นด้วยเพียงร้อยละ 24.24 ซึ่งเป็นความเห็นแตกต่างอย่างมากกับคนไทยที่นับถือศาสนาอื่นๆ ที่เห็นด้วยเกินกว่าร้อยละ 65 ขึ้นไป

- 1.4 นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกัน ร้อยละ 58.34 เห็นด้วยว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกันเกิดจากการนิยมความรุนแรง ร้อยละ 19.74 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 17.82 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 4.10 ไม่มีความคิดเห็น
- 1.5 แม่ทิ้งลูก ร้อยละ 50.44 เห็นด้วยว่าสาเหตุส่วนใหญ่ที่แม่ทิ้งลูกเพราะความเห็นแก่ ตัวของแม่ ร้อยละ 23.65 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 18.67 ไม่แน่ใจ ร้อยละ 7.24 ไม่มีความคิดเห็น
- 1.6 การเข้ามาประท้วงใน กทม. ร้อยละ 36.45 เห็นด้วยที่รัฐบาลควรหาทางสกัดกั้น ไม่ให้มีมือขาวไร้ชานาเข้ามาประท้วงในกรุงเทพฯ ร้อยละ 36.09 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 13.95 ไม่แน่ใจ ร้อยละ 13.51 ไม่มีความคิดเห็น และสำหรับกรณีนี้ พบว่า ชาวกรุงเทพฯ และปริมณฑลเห็นด้วยถึงร้อยละ 43.38 ซึ่งสูงกว่าความคิดเห็น ของคนภาคอื่นๆ ที่เห็นด้วยอยู่ระหว่างร้อยละ 29-33
- 1.7 แรงงานต่างด้าว ร้อยละ 51.73 เห็นด้วยว่าแรงงานต่างด้าวคือภาระของสังคมไทย ร้อยละ 22.70 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 16.00 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 9.57 ไม่มีความ คิดเห็น

2. ความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นคดีอาญา

มาตรการลงโทษต่อคดีอาญาจะมีตั้งแต่การปรับเป็นเงิน จำคุก ประหารชีวิต วิสามัญ ฆาตกรรม ริบทรัพย์ หรือวิธีการอื่นๆ เช่น การบริการสาธารณะ / ชุมชน ซึ่งผู้ตอบมีความคิดเห็น แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเรื่องนั้นๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ (มาตรการลงโทษใดที่มีความคิดเห็นไม่ถึงร้อยละ 5 จะไม่กล่าวถึง)

- 2.1 ผู้ติดยาเสพติด ร้อยละ 51.62 มีความเห็นว่าควรจำคุก ร้อยละ 32.43 ควรใช้ วิธีการทางสังคม เช่น ให้บริการสาธารณะ
- 2.2 พ่อค้ายาเสพติด ร้อยละ 45.21 มีความเห็นให้ประหารชีวิต ร้อยละ 38.07 ให้ จำคุก (โดยเฉพาะการจำคุกตลอดชีวิตมีถึงร้อยละ 70.71) ร้อยละ 7.93 ให้วิสามัญ ฆาตกรรม ร้อยละ 5.84 ให้ริบทรัพย์
- 2.3 สามเณรทำร้ายร่างกายภรรยา ร้อยละ 71.78 มีความเห็นให้จำคุก ร้อยละ 12.27 ให้ ปรับเป็นเงิน ร้อยละ 6.75 ให้ประหารชีวิต ร้อยละ 7.71 ใช้วิธีการอื่นๆ
- 2.4 ข่มขืน (ไม่ได้ฆ่า) ร้อยละ 61.86 มีความเห็นให้จำคุก (โดยเฉพาะการจำคุกตลอด ชีวิตมีถึงร้อยละ 48.93) ร้อยละ 32.20 ให้ประหารชีวิต
- 2.5 ข่าข่มขืน ร้อยละ 70.90 มีความเห็นให้ประหารชีวิต ร้อยละ 21.39 ให้จำคุก (โดยเฉพาะจำคุกตลอดชีวิตมีถึงร้อยละ 79.24) ร้อยละ 6.74 ให้วิสามัญฆาตกรรม

- 2.6 นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกันจนทำให้ผู้อื่นพิการหรือเสียชีวิต ร้อยละ 72.24 มีความเห็นให้จำคุก ร้อยละ 11.63 ให้รับทัณฑ์ ร้อยละ 11.54 ให้ประหารชีวิต
- 2.7 แม่ทิ้งลูกจนทำให้ลูกเสียชีวิต ร้อยละ 79.24 มีความเห็นให้จำคุก ร้อยละ 13.66 ประหารชีวิต ร้อยละ 5.87 ให้ใช้มาตรการอื่นๆ
- 2.8 แรงงานต่างด้าวฆ่านายจ้าง ร้อยละ 52.18 มีความเห็นให้จำคุก (โดยเฉพาะจำคุกตลอดมีถึงร้อยละ 42.71) ร้อยละ 42.48 ให้ประหารชีวิต
- 2.9 ผู้ก่อความรุนแรงในสามจังหวัดภาคใต้ ร้อยละ 46.54 มีความเห็นให้ประหารชีวิต ร้อยละ 29.71 ให้จำคุก ร้อยละ 20.42 ให้วิสามัญฆาตกรรม
- 2.10 ข้าราชการ-นักการเมืองคอร์รัปชั่น ร้อยละ 47.76 มีความเห็นให้จำคุก (โดยเฉพาะจำคุกตลอดชีวิตมีถึงร้อยละ 63.96) ร้อยละ 29.68 ให้รับทัณฑ์ ร้อยละ 18.35 ให้ประหารชีวิต
- 2.11 มี ออบก่องกลางล ร้อยละ 58.64 มีความเห็นให้จำคุก (โดยจำคุกไม่เกิน 1 ปี มีร้อยละ 38.19) ร้อยละ 26.46 ให้ปรับเป็นเงิน ร้อยละ 6.88 ใช้มาตรการอื่นๆ ร้อยละ 5.29 ให้ประหารชีวิต

3. กรณีศาลพิพากษาคัดสินให้จำเลยถูกจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตแล้ว ร้อยละ 62.40 เห็นด้วยที่จะไม่สมควรมีการลดหย่อนโทษหรืออภัยโทษ ร้อยละ 23.71 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 13.89 ไม่มีความคิดเห็น

หน้าว่าง

ตารางที่ 1.1 ร้อยละของสถานะภาพของผู้ตอบ (n = 1,154 คน)

สถานะภาพ		ร้อยละ
เพศ	ชาย	55.55
	หญิง	44.45
ภูมิลำเนา	กทม. และปริมณฑล	47.92
	ภาคเหนือ	9.36
	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	14.12
	ภาคกลาง	15.34
	ภาคใต้	13.26
อายุ	15 - 19 ปี	9.53
	20 - 24 ปี	23.48
	25 - 29 ปี	23.83
	30 - 39 ปี	25.39
	40 - 49 ปี	12.56
	50 - 59 ปี	3.81
	60 ปีขึ้นไป	1.39
ศาสนา	พุทธ	93.15
	คริสต์	1.13
	อิสลาม	5.72
อาชีพ	รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	19.67
	พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	32.93
	ประกอบธุรกิจส่วนตัว	18.72
	แม่บ้าน	2.77
	นักเรียน / นักศึกษา	17.07
	ว่างงาน	4.16
	อื่น ๆ	4.68
การศึกษา	ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	9.45
	มัธยมศึกษา / ปวช.	31.20
	อนุปริญญา / ปวส.	17.16
	ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	42.20

ตารางที่ 1.2 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นสำคัญต่าง ๆ ในภาพรวม

เรื่อง	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความ คิดเห็น
1. คนขายยาเสพติดส่วนใหญ่คือ พวกทรยศต่อชาติ	84.38	8.07	5.64	1.91
2. สาเหตุส่วนใหญ่ของการฆ่าข่มขืนเกิดจากพวกโรคจิต	54.35	24.17	18.61	2.87
3. สาเหตุสำคัญของปัญหา 3 จังหวัดภาคใต้เกิดจาก ความไม่จงรักภักดีต่อชาติไทย	65.42	15.64	14.77	4.17
4. สาเหตุสำคัญที่ทำให้นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกันเกิด จากการนิยมความรุนแรง	58.34	19.74	17.82	4.10
5. สาเหตุส่วนใหญ่ที่แม่ทิ้งลูกเพราะความเห็นแก่ตัวของ แม่	50.44	23.65	18.67	7.24
6. รัฐบาลควรหาทางสกัดกั้นไม่ให้มีอบชวไร้ชวนาเข้า มาประทุ้งในกรุงเทพฯ	36.45	36.09	13.95	13.51
7. แรงงานต่างด้าวคือภาระของสังคมไทย	51.73	22.70	16.00	9.57

ตารางที่ 1.3 ร้อยละของความคิดเห็นต่อมาตรการลงโทษประเด็นสำคัญต่าง ๆ ในภาพรวม

เรื่อง/ประเด็น	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	ริบทรัพย์สิน	วิธีการอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 – 10 ปี	11 – 20 ปี	21 ปี-ตลอด ชีวิต				
1. ผู้ติดยาเสพติด	6.84	12.71	21.21	7.27	10.43	6.57	0.96	1.58	32.43
2. พ่อค้ายาเสพติด	2.70	1.05	3.92	6.18	26.92	45.21	7.93	5.84	0.26
3. สามเฒ่าร้ายร่างกายภรรยา	12.27	21.82	25.42	12.36	12.18	6.75	0.88	0.61	7.71
4. ข่มขืน(ไม่ได้ฆ่า)	0.61	2.19	11.11	18.29	30.27	32.20	3.85	0.26	1.22
5. ฆ่าข่มขืน	0.18	0.27	0.98	3.19	16.95	70.90	6.74	0.18	0.62
6. นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกัน จนทำให้ผู้อื่นพิการหรือ เสียชีวิต	3.26	10.84	23.52	16.56	21.32	11.54	1.32	11.63	3.26
7. แม่ทิ้งลูกจนทำให้ลูกเสียชีวิต	0.79	10.68	29.16	18.91	20.49	13.66	0.26	0.18	5.87
8. แรงงานต่างด้าวฆ่านายจ้าง	1.31	3.32	11.71	14.86	22.29	42.48	2.71	0.44	0.87
9. ผู้ก่อความรุนแรงในสาม จังหวัดภาคใต้	0.53	1.93	4.47	6.57	16.74	46.54	20.42	0.44	2.37
10.ข้าราชการ-นักการเมือง คอรัปชั่น	1.58	2.11	5.79	9.31	30.55	18.35	1.67	29.68	0.97
11. มือบ่อก่อจลาจล	26.46	22.40	18.34	8.91	8.99	5.29	1.32	1.41	6.88

ตารางที่ 1.4 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ กรณีที่ศาลพิพากษาคัดสินให้จำเลยถูกจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิตแล้วไม่สมควรจะมีการลดหย่อนโทษหรือกักโทษ ในภาพรวม

ความคิดเห็น	ร้อยละ
เห็นด้วย	62.40
ไม่เห็นด้วย	23.71
ไม่มีความคิดเห็น	13.89

ตารางที่ 2.1 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ “คนขายยาเสพติดส่วนใหญ่คือพวกทรยศต่อชาติ” จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความคิดเห็น
เพศ				
ชาย	82.16	8.92	6.42	2.50
หญิง	87.13	7.02	4.68	1.17
รวม	84.38	8.07	5.64	1.91
ภูมิลำเนา				
กทม. และปริมณฑล	85.90	7.05	5.24	1.81
ภาคเหนือ	82.41	6.48	6.48	4.63
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	84.05	9.20	4.91	1.84
ภาคกลาง	85.23	8.52	5.11	1.14
ภาคใต้	79.61	11.18	7.89	1.32
รวม	84.38	8.07	5.64	1.91
อายุ				
15 - 19 ปี	87.27	5.45	6.36	0.91
20 - 24 ปี	85.24	7.75	4.06	2.95
25 - 29 ปี	82.91	8.00	7.27	1.82
30 - 39 ปี	84.93	7.53	5.82	1.71
40 - 49 ปี	85.52	8.97	4.83	0.69
50 - 59 ปี	81.40	11.63	4.65	2.33
60 ปีขึ้นไป	62.50	25.00	6.25	6.25
รวม	84.38	8.07	5.64	1.91
ศาสนา				
พุทธ	84.72	8.01	5.31	1.96
คริสต์	92.31	7.69	0.00	0.00
อิสลาม	77.27	9.09	12.12	1.52
รวม	84.38	8.07	5.64	1.91

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความคิดเห็น
อาชีพ				
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	85.90	7.93	4.41	1.76
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	85.75	7.65	4.49	2.11
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	78.14	8.37	10.70	2.79
แม่บ้าน	78.13	12.50	9.38	0.00
นักเรียน / นักศึกษา	89.85	7.61	1.52	1.02
ว่างงาน	85.42	4.17	8.33	2.08
อื่น ๆ	75.93	12.96	9.26	1.85
รวม	84.38	8.07	5.64	1.91
ระดับการศึกษา				
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	74.31	13.76	10.09	1.83
มัธยมศึกษา / ปวช.	84.96	5.57	7.52	1.95
อนุปริญญา / ปวส.	82.32	10.10	5.56	2.02
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	87.04	7.82	3.29	1.85
รวม	84.38	8.07	5.64	1.91

ตารางที่ 2.2 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ “สาเหตุส่วนใหญ่ของการฆ่าข่มขืนเกิดจากพวกโรคจิต”
จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความคิดเห็น
เพศ				
ชาย	53.61	23.04	19.91	3.45
หญิง	55.27	25.59	16.99	2.15
รวม	54.35	24.17	18.61	2.87
ภูมิลำเนา				
กทม. และปริมณฑล	56.16	25.36	14.67	3.80
ภาคเหนือ	58.88	18.69	21.50	0.93
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	54.32	18.52	22.84	4.32
ภาคกลาง	55.11	21.02	23.30	0.57
ภาคใต้	43.79	33.33	20.92	1.96
รวม	54.35	24.17	18.61	2.87
อายุ				
15 - 19 ปี	54.55	12.73	30.91	1.82
20 - 24 ปี	55.02	22.30	20.07	2.60
25 - 29 ปี	53.09	23.64	19.64	3.64
30 - 39 ปี	55.67	28.18	13.75	2.41
40 - 49 ปี	55.17	26.21	15.17	3.45
50 - 59 ปี	45.45	36.36	15.91	2.27
60 ปีขึ้นไป	56.25	18.75	18.75	6.25
รวม	54.35	24.17	18.61	2.87
ศาสนา				
พุทธ	54.57	23.97	18.56	2.89
คริสต์	38.46	30.77	23.08	7.69
อิสลาม	53.85	26.15	18.46	1.54
รวม	54.35	24.17	18.61	2.87
อาชีพ				
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	54.19	27.75	15.86	2.20
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	55.44	23.61	17.24	3.71
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	51.85	25.46	18.52	4.17
แม่บ้าน	50.00	25.00	21.88	3.13
นักเรียน / นักศึกษา	55.84	18.78	23.86	1.52
ว่างงาน	57.45	17.02	23.40	2.13
อื่น ๆ	51.85	33.33	14.81	0.00
รวม	54.35	24.17	18.61	2.87
ระดับการศึกษา				
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	59.26	20.37	14.81	5.56
มัธยมศึกษา / ปวช.	55.87	18.72	22.63	2.79
อนุปริญญา / ปวส.	59.09	19.19	18.69	3.03
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	50.21	31.07	16.46	2.26
รวม	54.35	24.17	18.61	2.87

ตารางที่ 2.3 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ “สาเหตุสำคัญของปัญหา 3 จังหวัดภาคใต้เกิดจากความไม่จงรักภักดีต่อชาติไทย” จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความคิดเห็น
เพศ				
ชาย	63.17	16.30	15.99	4.55
หญิง	68.23	14.81	13.26	3.70
รวม	65.42	15.64	14.77	4.17
ภูมิลำเนา				
กทม. และปริมณฑล	70.71	14.83	11.57	2.89
ภาคเหนือ	62.96	8.33	24.07	4.63
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	66.67	12.35	14.20	6.79
ภาคกลาง	71.59	13.07	11.93	3.41
ภาคใต้	39.47	30.26	23.68	6.58
รวม	65.42	15.64	14.77	4.17
อายุ				
15 - 19 ปี	60.91	15.45	20.91	2.73
20 - 24 ปี	59.26	15.56	18.52	6.67
25 - 29 ปี	65.45	17.09	13.82	3.64
30 - 39 ปี	68.49	14.38	13.36	3.77
40 - 49 ปี	75.69	11.11	9.72	3.47
50 - 59 ปี	63.64	22.73	11.36	2.27
60 ปีขึ้นไป	56.25	37.50	6.25	0.00
รวม	65.42	15.64	14.77	4.17
ศาสนา				
พุทธ	67.91	13.99	13.90	4.20
คริสต์	69.23	15.38	15.38	0.00
อิสลาม	24.24	42.42	28.79	4.55
รวม	65.42	15.64	14.77	4.17
อาชีพ				
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	66.96	15.42	13.66	3.96
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	63.49	16.40	15.34	4.76
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	67.91	13.49	14.42	4.19
แม่บ้าน	53.13	18.75	18.75	9.38
นักเรียน / นักศึกษา	67.01	15.23	14.72	3.05
ว่างงาน	60.42	16.67	18.75	4.17
อื่น ๆ	68.52	18.52	11.11	1.85
รวม	65.42	15.64	14.77	4.17
ระดับการศึกษา				
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	74.31	16.51	6.42	2.75
มัธยมศึกษา / ปวช.	63.97	11.73	18.72	5.59
อนุปริญญา / ปวส.	64.65	16.67	14.14	4.55
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	64.81	17.90	13.99	3.29
รวม	65.42	15.64	14.77	4.17

ตารางที่ 2.4 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ “สาเหตุสำคัญที่ทำให้นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกันเกิดจากการนิยมความรุนแรง ” จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความคิดเห็น
เพศ				
ชาย	54.09	21.23	19.18	5.50
หญิง	63.65	17.88	16.11	2.36
รวม	58.34	19.74	17.82	4.10
ภูมิลำเนา				
กทม. และปริมณฑล	60.04	18.98	15.88	5.11
ภาคเหนือ	58.33	21.30	19.44	0.93
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	53.37	22.70	17.79	6.13
ภาคกลาง	58.86	17.14	22.29	1.71
ภาคใต้	56.95	21.19	18.54	3.31
รวม	58.34	19.74	17.82	4.10
อายุ				
15 - 19 ปี	54.55	8.18	30.91	6.36
20 - 24 ปี	58.89	21.11	16.67	3.33
25 - 29 ปี	59.56	18.01	19.49	2.94
30 - 39 ปี	57.24	21.38	15.86	5.52
40 - 49 ปี	61.11	22.22	12.50	4.17
50 - 59 ปี	53.49	30.23	13.95	2.33
60 ปีขึ้นไป	62.50	25.00	12.50	0.00
รวม	58.34	19.74	17.82	4.10
ศาสนา				
พุทธ	58.67	19.87	17.34	4.12
คริสต์	53.85	7.69	23.08	15.38
อิสลาม	53.85	20.00	24.62	1.54
รวม	58.34	19.74	17.82	4.10
อาชีพ				
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	57.33	23.56	15.56	3.56
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	57.82	21.22	15.38	5.57
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	62.15	18.22	14.95	4.67
แม่บ้าน	37.50	28.13	34.38	0.00
นักเรียน / นักศึกษา	62.24	11.73	23.98	2.04
ว่างงาน	56.25	14.58	25.00	4.17
อื่น ๆ	50.94	28.30	16.98	3.77
รวม	58.34	19.74	17.82	4.10
ระดับการศึกษา				
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	60.55	22.02	14.68	2.75
มัธยมศึกษา / ปวช.	57.14	16.81	21.57	4.48
อนุปริญญา / ปวส.	54.08	23.47	17.86	4.59
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	60.46	19.88	15.73	3.93
รวม	58.34	19.74	17.82	4.10

ตารางที่ 2.5 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ “สาเหตุส่วนใหญ่ที่แม่ทิ้งลูกเพราะความเห็นแก่ตัวของแม่”
จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความคิดเห็น
เพศ				
ชาย	50.00	22.33	19.81	7.86
หญิง	50.98	25.29	17.25	6.47
รวม	50.44	23.65	18.67	7.24
ภูมิสำเนา				
กทม. และปริมณฑล	50.64	24.50	16.88	7.99
ภาคเหนือ	46.30	23.15	22.22	8.33
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	56.25	20.63	17.50	5.63
ภาคกลาง	48.30	22.73	21.02	7.95
ภาคใต้	49.01	25.17	21.19	4.64
รวม	50.44	23.65	18.67	7.24
อายุ				
15 - 19 ปี	46.36	19.09	24.55	10.00
20 - 24 ปี	50.00	20.74	19.63	9.63
25 - 29 ปี	48.91	27.37	18.98	4.74
30 - 39 ปี	51.20	25.09	17.18	6.53
40 - 49 ปี	53.90	21.99	17.73	6.38
50 - 59 ปี	52.27	31.82	11.36	4.55
60 ปีขึ้นไป	62.50	6.25	12.50	18.75
รวม	50.44	23.65	18.67	7.24
ศาสนา				
พุทธ	50.00	23.97	18.73	7.30
คริสต์	53.85	15.38	23.08	7.69
อิสลาม	56.92	20.00	16.92	6.15
รวม	50.44	23.65	18.67	7.24
อาชีพ				
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	46.46	28.76	18.14	6.64
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	51.06	23.94	17.55	7.45
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	54.93	18.78	18.78	7.51
แม่บ้าน	43.75	21.88	28.13	6.25
นักเรียน / นักศึกษา	52.79	18.78	21.32	7.11
ว่างงาน	43.75	27.08	14.58	14.58
อื่น ๆ	46.30	35.19	16.67	1.85
รวม	50.44	23.65	18.67	7.24
ระดับการศึกษา				
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	55.56	21.30	16.67	6.48
มัธยมศึกษา / ปวช.	50.99	20.56	20.85	7.61
อนุปริญญา / ปวส.	49.49	23.23	15.66	11.62
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	49.28	26.60	18.76	5.36
รวม	50.44	23.65	18.67	7.24

ตารางที่ 2.6 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ “รัฐบาลควรหาทางสกัดกั้นไม่ให้มีอบชาวไร่ชาวนาเข้ามาประท้วงในกรุงเทพฯ ” จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความคิดเห็น
เพศ				
ชาย	34.69	39.40	12.72	13.19
หญิง	38.63	31.96	15.49	13.92
รวม	36.45	36.09	13.95	13.51
ภูมิลำเนา				
กทม. และปริมณฑล	43.38	28.86	13.43	14.34
ภาคเหนือ	25.93	40.74	19.44	13.89
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	32.72	45.06	11.73	10.49
ภาคกลาง	30.86	35.43	18.29	15.43
ภาคใต้	29.14	50.33	9.27	11.26
รวม	36.45	36.09	13.95	13.51
อายุ				
15 - 19 ปี	35.45	29.09	22.73	12.73
20 - 24 ปี	27.78	37.04	18.52	16.67
25 - 29 ปี	33.94	40.88	11.31	13.87
30 - 39 ปี	42.61	34.02	10.65	12.71
40 - 49 ปี	41.55	34.51	14.08	9.86
50 - 59 ปี	45.45	38.64	4.55	11.36
60 ปีขึ้นไป	50.00	31.25	6.25	12.50
รวม	36.45	36.09	13.95	13.51
ศาสนา				
พุทธ	37.23	35.55	13.94	13.28
คริสต์	23.08	46.15	15.38	15.38
อิสลาม	26.15	43.08	13.85	16.92
รวม	36.45	36.09	13.95	13.51
อาชีพ				
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	37.95	37.05	12.95	12.05
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	41.27	35.19	11.38	12.17
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	28.50	42.52	12.62	16.36
แม่บ้าน	37.50	31.25	12.50	18.75
นักเรียน / นักศึกษา	35.53	29.95	20.81	13.71
ว่างงาน	29.17	35.42	16.67	18.75
อื่น ๆ	37.04	38.89	14.81	9.26
รวม	36.45	36.09	13.95	13.51
ระดับการศึกษา				
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	42.20	21.10	19.27	17.43
มัธยมศึกษา / ปวช.	36.13	39.22	12.89	11.76
อนุปริญญา / ปวส.	42.93	30.81	12.12	14.14
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	32.71	39.34	14.29	13.66
รวม	36.45	36.09	13.95	13.51

ตารางที่ 2.7 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ “แรงงานต่างด้าวคือภาระของสังคมไทย” จำแนกตาม
คุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่มีความคิดเห็น
เพศ				
ชาย	52.35	22.88	15.05	9.72
หญิง	50.98	22.46	17.19	9.38
รวม	51.73	22.70	16.00	9.57
ภูมิลำเนา				
กทม. และปริมณฑล	50.91	23.37	15.04	10.69
ภาคเหนือ	50.00	21.30	19.44	9.26
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	48.15	24.07	17.28	10.49
ภาคกลาง	47.16	23.86	18.75	10.23
ภาคใต้	65.13	18.42	12.50	3.95
รวม	51.73	22.70	16.00	9.57
อายุ				
15 - 19 ปี	30.00	31.82	30.91	7.27
20 - 24 ปี	35.06	29.52	23.62	11.81
25 - 29 ปี	50.18	24.18	15.02	10.62
30 - 39 ปี	64.38	16.10	10.96	8.56
40 - 49 ปี	69.44	15.28	6.94	8.33
50 - 59 ปี	70.45	18.18	2.27	9.09
60 ปีขึ้นไป	68.75	18.75	12.50	0.00
รวม	51.73	22.70	16.00	9.57
ศาสนา				
พุทธ	50.98	22.88	15.87	10.27
คริสต์	46.15	30.77	23.08	0.00
อิสลาม	65.15	18.18	16.67	0.00
รวม	51.73	22.70	16.00	9.57
อาชีพ				
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	60.89	20.00	12.00	7.11
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	52.38	21.43	16.67	9.52
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	53.70	21.76	11.11	13.43
แม่บ้าน	40.63	18.75	25.00	15.63
นักเรียน / นักศึกษา	40.10	30.46	22.34	7.11
ว่างงาน	41.67	25.00	18.75	14.58
อื่น ๆ	59.26	18.52	16.67	5.56
รวม	51.73	22.70	16.00	9.57
ระดับการศึกษา				
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	55.96	21.10	11.93	11.01
มัธยมศึกษา / ปวช.	52.37	20.33	18.11	9.19
อนุปริญญา / ปวส.	51.52	24.75	14.14	9.60
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	50.41	23.97	16.12	9.50
รวม	51.73	22.70	16.00	9.57

ตารางที่ 3.1 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “ผู้ติดยาเสพติด” จำแนกตาม
คุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	ริบทรัพย์	วิธีการอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	7.27	13.90	20.22	6.79	10.27	6.64	0.79	1.74	32.39
หญิง	6.30	11.22	22.44	7.87	10.63	6.50	1.18	1.38	32.48
รวม	6.84	12.71	21.21	7.27	10.43	6.57	0.96	1.58	32.43
ภูมิสำเนา									
กทม. และปริมณฑล	7.85	10.77	19.71	7.85	11.31	4.93	1.64	1.28	34.67
ภาคเหนือ	4.72	15.09	22.64	4.72	10.38	4.72	0.94	0.94	35.85
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6.79	11.73	22.84	4.94	8.02	12.96		3.09	29.63
ภาคกลาง	5.11	16.48	22.73	7.95	9.66	6.25	0.57	2.84	28.41
ภาคใต้	6.71	14.77	22.15	8.72	10.74	7.38			29.53
รวม	6.84	12.71	21.21	7.27	10.43	6.57	0.96	1.58	32.43
อายุ									
15 - 19 ปี	7.34	13.76	22.94	4.59	9.17	8.26	0.92	1.83	31.19
20 - 24 ปี	9.06	15.85	18.11	5.66	10.19	5.28	0.75	0.38	34.72
25 - 29 ปี	6.23	13.55	20.15	8.06	10.26	5.13	1.10	2.20	33.33
30 - 39 ปี	7.19	9.25	22.26	9.59	10.96	5.48	0.68	1.37	33.22
40 - 49 ปี	4.93	11.97	24.65	5.63	11.97	6.34	2.11	3.52	28.87
50 - 59 ปี	2.27	9.09	22.73	6.82	9.09	20.45			29.55
60 ปีขึ้นไป		18.75	25.00	12.50	6.25	25.00			12.50
รวม	6.84	12.71	21.21	7.27	10.43	6.57	0.96	1.58	32.43
ศาสนา									
พุทธ	7.06	12.62	20.62	7.25	10.45	6.69	1.04	1.69	32.58
คริสต์		23.08	23.08						53.85
อิสลาม	4.55	12.12	30.30	9.09	12.12	6.06			25.76
รวม	6.84	12.71	21.21	7.27	10.43	6.57	0.96	1.58	32.43
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	2.22	15.11	26.22	5.33	11.56	8.89		3.11	27.56
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	6.88	12.70	20.63	8.47	9.79	5.03	1.06	1.06	34.39
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	8.06	9.00	14.22	9.00	10.90	7.58	1.42	1.42	38.39
แม่บ้าน	3.13	15.63	31.25	6.25	3.13	6.25			34.38
นักเรียน / นักศึกษา	9.79	13.40	21.65	5.67	10.31	6.70	1.03	1.55	29.90
ว่างงาน	10.42	10.42	31.25	10.42	10.42	6.25		2.08	18.75
อื่น ๆ	9.43	15.09	15.09	3.77	13.21	3.77	3.77		35.85
รวม	6.84	12.71	21.21	7.27	10.43	6.57	0.96	1.58	32.43
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	6.42	11.01	20.18	10.09	13.76	12.84	0.92		24.77
มัธยมศึกษา / ปวช.	7.91	12.71	19.77	6.50	11.02	7.06	1.13	2.82	31.07
อนุปริญญา / ปวส.	5.61	8.16	21.43	9.18	12.76	5.10	1.02	1.02	35.71
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	6.64	14.94	22.41	6.43	8.30	5.39	0.83	1.24	33.82
รวม	6.84	12.71	21.21	7.27	10.43	6.57	0.96	1.58	32.43

ตารางที่ 3.2 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการแก้ไขในเรื่อง “พ่อค้ายาเสพติด” จำแนกตาม
คุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	รับทรัพย์	วิธีการอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอด ชีวิต				
เพศ									
ชาย	2.04	1.25	3.61	5.96	24.29	46.71	9.09	6.74	0.31
หญิง	3.53	0.78	4.31	6.47	30.20	43.33	6.47	4.71	0.20
รวม	2.70	1.05	3.92	6.18	26.92	45.21	7.93	5.84	0.26
ภูมิลำเนา									
กทม. และปริมณฑล	3.64	0.91	3.45	4.91	27.45	43.09	10.36	5.82	0.36
ภาคเหนือ	0.93	1.87	2.80	12.15	25.23	44.86	5.61	6.54	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1.85	2.47	3.09	6.79	24.69	50.00	5.56	4.94	0.62
ภาคกลาง	3.98		4.55	4.55	25.57	48.86	7.39	5.11	
ภาคใต้		0.65	6.54	7.84	30.07	43.79	3.92	7.19	
รวม	2.70	1.05	3.92	6.18	26.92	45.21	7.93	5.84	0.26
อายุ									
15 - 19 ปี	1.82	1.82	8.18	13.64	27.27	36.36	6.36	4.55	
20 - 24 ปี	1.87	0.75	5.24	5.99	29.21	48.31	3.75	4.87	
25 - 29 ปี	1.45	0.73	1.82	7.27	30.55	46.91	6.18	4.73	0.36
30 - 39 ปี	5.46	1.71	3.41	4.10	24.91	41.64	10.58	7.85	0.34
40 - 49 ปี	2.78	0.69	4.17	4.86	17.36	47.92	14.58	6.94	0.69
50 - 59 ปี				2.33	30.23	48.84	11.63	6.98	
60 ปีขึ้นไป			6.25		37.50	56.25			
รวม	2.70	1.05	3.92	6.18	26.92	45.21	7.93	5.84	0.26
ศาสนา									
พุทธ	2.90	1.12	3.84	5.71	26.57	45.56	8.23	5.80	0.28
คริสต์				15.38	23.08	38.46	15.38	7.69	
อิสลาม			6.06	12.12	33.33	40.91	1.52	6.06	
รวม	2.70	1.05	3.92	6.18	26.92	45.21	7.93	5.84	0.26
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	0.88	0.88	3.52	5.73	24.67	47.14	10.57	6.17	0.44
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	3.18	1.33	3.71	6.37	27.59	43.24	7.43	6.63	0.53
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	1.40	0.47	2.34	4.21	26.17	50.93	7.48	7.01	
แม่บ้าน	3.13		3.13	3.13	37.50	37.50	15.63		
นักเรียน / นักศึกษา	4.57	0.51	6.09	9.14	30.96	41.12	4.06	3.55	
ว่างงาน	2.08		2.08	4.17	22.92	60.42	6.25	2.08	
อื่น ๆ	5.66	5.66	7.55	7.55	16.98	33.96	13.21	9.43	
รวม	2.70	1.05	3.92	6.18	26.92	45.21	7.93	5.84	0.26
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	2.78	0.93	4.63	2.78	33.33	45.37	7.41	1.85	0.93
มัธยมศึกษา / ปวช.	3.06	1.39	5.29	6.69	24.79	40.95	8.91	8.91	
อนุปริญญา / ปวส.	1.02	2.04	3.06	5.61	27.55	51.53	7.65	1.53	
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	3.09	0.41	3.09	6.80	26.80	45.77	7.42	6.19	0.41
รวม	2.70	1.05	3.92	6.18	26.92	45.21	7.93	5.84	0.26

ตารางที่ 3.3 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “สามีทำร้ายร่างกายภรรยา”
จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	ริบทรัพย์	วิธีอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	15.46	25.08	25.55	11.04	9.31	4.10	0.63	0.63	8.20
หญิง	8.28	17.75	25.25	14.00	15.78	10.06	1.18	0.59	7.10
รวม	12.27	21.82	25.42	12.36	12.18	6.75	0.88	0.61	7.71
ภูมิภาค									
กทม. และปริมณฑล	6.74	20.40	27.87	14.57	14.03	8.56	1.09	0.73	6.01
ภาคเหนือ	14.95	17.76	25.23	13.08	10.28	3.74	0.93		14.02
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20.75	22.01	15.72	8.18	13.21	10.69	0.63	1.26	7.55
ภาคกลาง	15.43	22.29	28.57	9.71	10.86	3.43	1.14	0.57	8.00
ภาคใต้	17.88	29.14	23.18	11.26	7.28	1.99			9.27
รวม	12.27	21.82	25.42	12.36	12.18	6.75	0.88	0.61	7.71
อายุ									
15 - 19 ปี	12.73	22.73	22.73	10.91	17.27	8.18	1.82		3.64
20 - 24 ปี	9.77	22.18	22.18	16.54	13.16	6.77	0.75	0.75	7.89
25 - 29 ปี	8.06	20.88	28.57	10.62	13.19	10.62	0.37	1.47	6.23
30 - 39 ปี	15.12	20.27	26.12	13.40	9.97	5.15	1.03	0.34	8.59
40 - 49 ปี	15.97	25.69	26.39	6.94	9.03	3.47	1.39		11.11
50 - 59 ปี	12.20	24.39	26.83	12.20	12.20	2.44			9.76
60 ปีขึ้นไป	37.50	12.50	18.75	12.50	12.50				6.25
รวม	12.27	21.82	25.42	12.36	12.18	6.75	0.88	0.61	7.71
ศาสนา									
พุทธ	12.32	21.64	25.21	12.32	12.61	6.96	0.94	0.66	7.34
คริสต์		30.77	30.77	7.69	15.38				15.38
อิสลาม	13.85	23.08	27.69	13.85	4.62	4.62			12.31
รวม	12.27	21.82	25.42	12.36	12.18	6.75	0.88	0.61	7.71
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	11.11	20.89	28.00	10.67	12.00	4.00	1.78		11.56
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	10.75	23.66	26.34	12.63	11.29	7.53	0.27	1.08	6.45
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	15.89	23.36	20.09	11.21	9.81	8.41	0.93	0.93	9.35
แม่บ้าน	9.38	15.63	34.38	12.50	18.75	3.13			6.25
นักเรียน / นักศึกษา	9.14	18.27	26.90	15.74	15.74	6.60	1.02	0.51	6.09
ว่างงาน	18.75	20.83	25.00	16.67	12.50	4.17			2.08
อื่น ๆ	20.75	24.53	18.87	5.66	11.32	11.32	1.89		5.66
รวม	12.27	21.82	25.42	12.36	12.18	6.75	0.88	0.61	7.71
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	18.69	23.36	21.50	12.15	10.28	11.21		0.93	1.87
มัธยมศึกษา / ปวช.	14.93	27.61	21.97	9.01	10.42	6.76	1.69		7.61
อนุปริญญา / ปวส.	12.82	16.41	24.62	14.87	15.90	6.67	2.05	0.51	6.15
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	8.68	19.42	29.13	13.84	12.40	5.79		1.03	9.71
รวม	12.27	21.82	25.42	12.36	12.18	6.75	0.88	0.61	7.71

ตารางที่ 3.4 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “ข่มขืนไม่ได้ฆ่า” จำแนกตาม
คุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	ริบทรัพย์	วิธีการอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอด ชีวิต				
เพศ									
ชาย	0.94	2.68	13.86	20.31	27.24	29.92	3.62	0.47	0.94
หญิง	0.20	1.57	7.68	15.75	34.06	35.04	4.13		1.57
รวม	0.61	2.19	11.11	18.29	30.27	32.20	3.85	0.26	1.22
ภูมิสำเนา									
กทม. และปริมณฑล	0.36	1.28	9.67	17.52	28.65	35.22	5.66	0.18	1.46
ภาคเหนือ		3.74	9.35	18.69	31.78	32.71	2.80		0.93
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1.24	4.35	12.42	17.39	29.19	31.68	3.11	0.62	
ภาคกลาง	1.14	2.84	9.66	18.75	35.23	27.27	2.84	0.57	1.70
ภาคใต้	0.66	1.32	17.88	21.19	30.46	27.15			1.32
รวม	0.61	2.19	11.11	18.29	30.27	32.20	3.85	0.26	1.22
อายุ									
15 - 19 ปี	0.92	1.83	14.68	15.60	33.03	25.69	7.34	0.92	
20 - 24 ปี	0.37	3.73	11.19	17.16	29.10	32.84	3.73	0.37	1.49
25 - 29 ปี	0.73	1.10	13.92	15.75	28.57	36.26	3.30	0.37	
30 - 39 ปี	0.68	1.71	8.90	20.55	30.14	32.53	3.08		2.40
40 - 49 ปี		2.11	7.04	19.72	32.39	33.10	3.52		2.11
50 - 59 ปี	2.33	4.65	11.63	25.58	25.58	23.26	6.98		
60 ปีขึ้นไป			12.50	25.00	56.25	6.25			
รวม	0.61	2.19	11.11	18.29	30.27	32.20	3.85	0.26	1.22
ศาสนา									
พุทธ	0.66	2.25	10.61	17.93	30.05	33.05	4.04	0.28	1.13
คริสต์			15.38	15.38	23.08	30.77	7.69		7.69
อิสลาม		1.54	18.46	24.62	35.38	18.46			1.54
รวม	0.61	2.19	11.11	18.29	30.27	32.20	3.85	0.26	1.22
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	0.89	4.00	12.00	19.56	32.44	24.89	4.44		1.78
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน		1.87	10.40	19.73	29.87	33.33	3.47	0.53	0.80
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	0.93	1.40	10.75	17.29	26.64	37.38	3.27		2.34
แม่บ้าน		3.13	6.25	25.00	31.25	31.25	3.13		
นักเรียน / นักศึกษา	0.51	0.51	11.73	16.33	31.12	33.67	4.59	0.51	1.02
ว่างงาน	2.08	2.08	16.67	18.75	33.33	22.92	4.17		
อื่น ๆ	1.89	5.66	9.43	9.43	32.08	37.74	3.77		
รวม	0.61	2.19	11.11	18.29	30.27	32.20	3.85	0.26	1.22
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	0.92	1.83	11.93	17.43	34.86	28.44	4.59		
มัธยมศึกษา / ปวช.	0.28	2.82	13.56	18.08	29.66	30.23	4.24	0.28	0.85
อนุปริญญา / ปวส.	1.02	1.02	6.12	19.90	30.61	37.24	3.06	0.51	0.51
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	0.62	2.27	11.16	17.98	29.55	32.44	3.72	0.21	2.07
รวม	0.61	2.19	11.11	18.29	30.27	32.20	3.85	0.26	1.22

ตารางที่ 3.5 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “ฆ่าข่มขืน” จำแนกตาม
คุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิธานุญาตกรรม	รับทรัพย์	วิธีอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 – 10 ปี	11 – 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	0.32	0.48	0.96	3.36	16.48	71.20	6.08	0.32	0.80
หญิง			1.00	2.99	17.53	70.52	7.57		0.40
รวม	0.18	0.27	0.98	3.19	16.95	70.90	6.74	0.18	0.62
ภูมิลำเนา									
กทม. และปริมณฑล		0.37	0.37	2.02	13.94	72.48	9.54	0.18	1.10
ภาคเหนือ		1.01	2.02	3.03	17.17	74.75	2.02		
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			1.90	3.16	16.46	72.78	5.06	0.63	
ภาคกลาง	1.15		0.57	4.02	21.84	66.09	5.75		0.57
ภาคใต้			1.99	6.62	22.52	66.23	2.65		
รวม	0.18	0.27	0.98	3.19	16.95	70.90	6.74	0.18	0.62
อายุ									
15 - 19 ปี	1.87			7.48	17.76	66.36	6.54		
20 - 24 ปี		0.38	1.90	3.04	19.01	69.20	5.70	0.38	0.38
25 - 29 ปี			0.75	4.48	12.69	73.13	8.21		0.75
30 - 39 ปี		0.69	1.03	1.03	19.66	69.31	6.90		1.38
40 - 49 ปี				2.13	14.18	76.60	6.38	0.71	
50 - 59 ปี			2.38	4.76	21.43	64.29	7.14		
60 ปีขึ้นไป					12.50	87.50			
รวม	0.18	0.27	0.98	3.19	16.95	70.90	6.74	0.18	0.62
ศาสนา									
พุทธ	0.19	0.29	0.86	3.15	16.40	71.31	6.96	0.19	0.67
คริสต์					8.33	75.00	16.67		
อิสลาม			3.03	4.55	27.27	63.64	1.52		
รวม	0.18	0.27	0.98	3.19	16.95	70.90	6.74	0.18	0.62
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ			0.45	3.14	21.52	65.92	8.07		0.90
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน		0.54	1.34	2.69	17.20	70.43	6.99	0.54	0.27
ประกอบธุรกิจส่วนตัว			0.48	3.33	12.86	77.62	4.29		1.43
แม่บ้าน			3.33		16.67	73.33	6.67		
นักเรียน / นักศึกษา	0.52	0.52	1.05	4.19	16.75	68.06	8.38		0.52
ว่างงาน	2.08			6.25	18.75	68.75	4.17		
อื่น ๆ			1.89	1.89	11.32	79.25	5.66		
รวม	0.18	0.27	0.98	3.19	16.95	70.90	6.74	0.18	0.62
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า			0.96	2.88	12.50	76.92	6.73		
มัธยมศึกษา / ปวช.	0.57	0.57	1.43	3.71	19.71	66.57	7.43		
อนุปริญญา / ปวส.			0.52	0.52	16.67	77.08	3.65	0.52	1.04
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า		0.21	0.83	3.95	16.01	70.27	7.48	0.21	1.04
รวม	0.18	0.27	0.98	3.19	16.95	70.90	6.74	0.18	0.62

ตารางที่ 3.6 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกันจนทำให้ผู้อื่นพิการหรือเสียชีวิต” จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	จำคุก	วิธีอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	4.44	10.32	27.78	16.83	17.46	10.32	1.11	11.75	4.44
หญิง	1.78	11.49	18.22	16.24	26.14	13.07	1.58	11.49	1.78
รวม	3.26	10.84	23.52	16.56	21.32	11.54	1.32	11.63	3.26
ภูมิลำเนา									
กทม. และปริมณฑล	2.20	10.64	23.12	17.25	22.94	12.29	1.28	10.28	2.20
ภาคเหนือ	3.74	12.15	22.43	16.82	24.30	8.41	1.87	10.28	3.74
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5.06	6.33	24.05	15.19	22.78	14.56	1.27	10.76	5.06
ภาคกลาง	3.47	15.61	21.97	14.45	12.72	12.14	1.73	17.92	3.47
ภาคใต้	4.61	9.87	26.97	17.76	21.71	7.24	0.66	11.18	4.61
รวม	3.26	10.84	23.52	16.56	21.32	11.54	1.32	11.63	3.26
อายุ									
15 - 19 ปี	8.26	11.93	26.61	11.93	16.51	11.93	2.75	10.09	8.26
20 - 24 ปี	4.51	12.78	21.80	12.78	21.80	12.03	1.88	12.41	4.51
25 - 29 ปี	2.21	11.03	24.26	19.49	23.16	8.82	1.10	9.93	2.21
30 - 39 ปี	2.76	8.97	23.10	17.24	20.69	15.17	1.03	11.03	2.76
40 - 49 ปี	1.42	9.93	20.57	17.73	22.70	9.93	0.71	17.02	1.42
50 - 59 ปี		7.14	35.71	19.05	21.43	7.14		9.52	
60 ปีขึ้นไป		20.00	20.00	33.33	13.33	6.67		6.67	
รวม	3.26	10.84	23.52	16.56	21.32	11.54	1.32	11.63	3.26
ศาสนา									
พุทธ	3.31	10.79	23.37	16.56	21.10	11.73	1.32	11.83	3.31
คริสต์		7.69	38.46	23.08	15.38	7.69		7.69	
อิสลาม	3.08	12.31	23.08	15.38	26.15	9.23	1.54	9.23	3.08
รวม	3.26	10.84	23.52	16.56	21.32	11.54	1.32	11.63	3.26
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	2.70	9.91	26.13	21.17	17.12	9.01	0.90	13.06	2.70
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	2.96	11.05	22.91	16.17	22.37	12.40	1.08	11.05	2.96
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	2.35	10.33	23.94	12.68	26.29	12.68	1.41	10.33	2.35
แม่บ้าน		18.75	12.50	12.50	25.00	6.25		25.00	
นักเรียน / นักศึกษา	6.63	8.67	21.94	16.84	19.39	12.24	2.55	11.73	6.63
ว่างงาน	2.08	20.83	22.92	18.75	22.92	4.17		8.33	2.08
อื่น ๆ	1.89	9.43	28.30	15.09	15.09	18.87	1.89	9.43	1.89
รวม	3.26	10.84	23.52	16.56	21.32	11.54	1.32	11.63	3.26
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	1.85	14.81	23.15	12.04	18.52	12.96	1.85	14.81	1.85
มัธยมศึกษา / ปวช.	3.70	12.82	23.65	17.95	21.37	11.11	1.71	7.69	3.70
อนุปริญญา / ปวส.	3.06	6.63	29.59	21.94	16.84	8.67	0.51	12.76	3.06
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	3.33	10.21	21.04	14.38	23.75	12.71	1.25	13.33	3.33
รวม	3.26	10.84	23.52	16.56	21.32	11.54	1.32	11.63	3.26

ตารางที่ 3.7 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “ แม่ทั้งลูกจนทำให้ลูกเสียชีวิต ”
จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	ริบทรัพย์	วิธีการอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	1.26	10.27	33.18	18.96	17.85	13.43	0.32	0.16	4.58
หญิง	0.20	11.20	24.17	18.86	23.77	13.95	0.20	0.20	7.47
รวม	0.79	10.68	29.16	18.91	20.49	13.66	0.26	0.18	5.87
ภูมิลำเนา									
กทม. และปริมณฑล	0.55	9.49	28.10	21.53	20.99	14.23	0.18		4.93
ภาคเหนือ	0.94	8.49	34.91	11.32	22.64	12.26		0.94	8.49
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1.27	15.19	27.85	13.92	18.35	14.56		0.63	8.23
ภาคกลาง	0.56	12.99	27.68	18.64	19.21	12.43	1.13		7.34
ภาคใต้	1.31	9.15	32.03	20.26	20.92	13.07			3.27
รวม	0.79	10.68	29.16	18.91	20.49	13.66	0.26	0.18	5.87
อายุ									
15 - 19 ปี	1.83	12.84	36.70	16.51	14.68	13.76	0.92		2.75
20 - 24 ปี	1.51	10.94	27.17	17.36	24.15	10.94		0.75	7.17
25 - 29 ปี	0.36	12.04	29.56	20.80	19.71	14.23	0.36		2.92
30 - 39 ปี	0.34	9.25	25.34	20.55	19.52	16.10	0.34		8.56
40 - 49 ปี	0.70	7.75	33.80	16.20	20.42	14.08			7.04
50 - 59 ปี		13.64	29.55	15.91	27.27	9.09			4.55
60 ปีขึ้นไป		12.50	31.25	31.25	12.50	12.50			
รวม	0.79	10.68	29.16	18.91	20.49	13.66	0.26	0.18	5.87
ศาสนา									
พุทธ	0.66	10.82	29.26	19.00	20.04	13.64	0.28	0.19	6.11
คริสต์	7.69	15.38	30.77	7.69	15.38	7.69			15.38
อิสลาม	1.52	7.58	27.27	19.70	28.79	15.15			
รวม	0.79	10.68	29.16	18.91	20.49	13.66	0.26	0.18	5.87
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	0.44	11.50	31.42	20.35	19.91	9.29	0.44	0.44	6.19
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	0.53	10.67	29.87	18.93	21.33	14.67			4.00
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	0.94	9.91	28.77	16.04	18.87	15.57			9.91
แม่บ้าน		9.38	28.13	18.75	21.88	12.50			9.38
นักเรียน / นักศึกษา	2.05	8.72	29.23	18.46	23.08	12.31	0.51	0.51	5.13
ว่างงาน		20.83	27.08	25.00	20.83	6.25			
อื่น ๆ		9.26	18.52	20.37	12.96	29.63	1.85		7.41
รวม	0.79	10.68	29.16	18.91	20.49	13.66	0.26	0.18	5.87
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	0.92	10.09	34.86	16.51	17.43	18.35			1.83
มัธยมศึกษา / ปวช.	0.85	12.43	30.79	15.54	18.36	16.10	0.85	0.56	4.52
อนุปริญญา / ปวส.	1.03	10.26	28.72	25.13	19.49	11.28			4.10
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	0.62	9.71	26.86	19.42	23.14	11.78			8.47
รวม	0.79	10.68	29.16	18.91	20.49	13.66	0.26	0.18	5.87

ตารางที่ 3.8 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “ แรงงานต่างด้าวมาขายจ้าง ”
จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	ริบทรัพย์	วิธีการอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	1.26	3.46	11.34	13.86	22.20	44.41	2.36	0.79	0.31
หญิง	1.38	3.14	12.18	16.11	22.40	40.08	3.14		1.57
รวม	1.31	3.32	11.71	14.86	22.29	42.48	2.71	0.44	0.87
ภูมิลำเนา									
กทม. และปริมณฑล	1.28	2.19	10.02	14.57	22.95	45.36	2.55	0.36	0.73
ภาคเหนือ	1.87	2.80	9.35	16.82	26.17	37.38	3.74		1.87
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1.86	3.73	15.53	14.91	17.39	42.24	1.24	1.86	1.24
ภาคกลาง	1.14	7.39	15.91	15.34	20.45	36.36	2.84		0.57
ภาคใต้	0.66	2.65	10.60	13.91	24.50	43.05	3.97		0.66
รวม	1.31	3.32	11.71	14.86	22.29	42.48	2.71	0.44	0.87
อายุ									
15 - 19 ปี	2.73	4.55	12.73	17.27	29.09	28.18	5.45		
20 - 24 ปี	1.12	4.87	11.99	17.60	22.85	36.33	3.00	0.75	1.50
25 - 29 ปี	2.20	2.93	12.45	16.85	21.98	39.93	2.56	0.37	0.73
30 - 39 ปี	0.68	2.05	9.93	11.64	24.66	47.26	2.40	0.68	0.68
40 - 49 ปี	0.70	1.41	11.97	11.27	17.61	53.52	2.11		1.41
50 - 59 ปี		9.09	13.64	9.09	11.36	56.82			
60 ปีขึ้นไป			12.50	25.00		62.50			
รวม	1.31	3.32	11.71	14.86	22.29	42.48	2.71	0.44	0.87
ศาสนา									
พุทธ	1.41	3.47	11.64	14.93	21.88	42.44	2.82	0.47	0.94
คริสต์			23.08	15.38		61.54			
อิสลาม		1.52	10.61	13.64	33.33	39.39	1.52		
รวม	1.31	3.32	11.71	14.86	22.29	42.48	2.71	0.44	0.87
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	0.44	2.64	10.13	11.89	23.79	47.14	1.32	1.32	1.32
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	1.86	3.19	10.90	17.55	23.67	39.10	2.66		1.06
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	0.95	2.84	14.22	10.43	20.85	47.39	1.90	0.95	0.47
แม่บ้าน		3.13	21.88	12.50	12.50	50.00			
นักเรียน / นักศึกษา	2.04	5.10	9.18	18.37	23.47	36.22	5.10		0.51
ว่างงาน	2.08	2.08	22.92	25.00	22.92	22.92	2.08		
อื่นๆ		3.70	7.41	5.56	12.96	62.96	5.56		1.85
รวม	1.31	3.32	11.71	14.86	22.29	42.48	2.71	0.44	0.87
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	0.93	1.85	17.59	12.04	21.30	44.44	0.93		0.93
มัธยมศึกษา / ปวช.	1.40	4.49	12.08	14.33	23.03	39.61	4.49	0.56	
อนุปริญญา / ปวส.	0.51	4.08	9.18	20.41	22.45	37.76	4.08	1.02	0.51
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	1.65	2.48	11.16	13.64	21.90	46.07	1.24	0.21	1.65
รวม	1.31	3.32	11.71	14.86	22.29	42.48	2.71	0.44	0.87

ตารางที่ 3.9 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “ผู้ก่อความรุนแรงในสามจังหวัดภาคใต้” จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	ริบทรัพย์	วิธีการอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	0.63	1.74	3.63	7.41	17.51	44.64	21.14	0.79	2.52
หญิง	0.39	2.17	5.52	5.52	15.78	48.92	19.53		2.17
รวม	0.53	1.93	4.47	6.57	16.74	46.54	20.42	0.44	2.37
ภูมิลำเนา									
กทม. และปริมณฑล	0.18	1.09	4.00	5.27	19.64	47.45	20.73	0.55	1.09
ภาคเหนือ		1.89	5.66	7.55	14.15	44.34	23.58		2.83
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.63	3.77	5.66	2.52	15.09	46.54	22.64	1.26	1.89
ภาคกลาง	1.14	2.84	2.27	4.55	11.93	53.41	21.59		2.27
ภาคใต้	1.33	2.00	6.67	17.33	15.33	36.67	13.33		7.33
รวม	0.53	1.93	4.47	6.57	16.74	46.54	20.42	0.44	2.37
อายุ									
15 - 19 ปี	0.91	3.64	1.82	9.09	10.00	51.82	22.73		
20 - 24 ปี	0.38	1.89	4.53	6.42	15.85	49.43	18.11		3.40
25 - 29 ปี	0.74	2.21	4.80	7.01	19.93	46.13	16.24		2.95
30 - 39 ปี	0.34	1.71	4.79	6.16	16.44	39.73	28.42	0.34	2.05
40 - 49 ปี	0.70	0.70	4.90	4.20	16.08	49.65	19.58	2.80	1.40
50 - 59 ปี		2.27	4.55	6.82	20.45	52.27	9.09		4.55
60 ปีขึ้นไป			6.25	12.50	25.00	50.00	6.25		
รวม	0.53	1.93	4.47	6.57	16.74	46.54	20.42	0.44	2.37
ศาสนา									
พุทธ	0.38	1.69	4.33	5.56	16.95	47.55	21.28	0.38	1.88
คริสต์					15.38	46.15	23.08	7.69	7.69
อิสลาม	3.03	6.06	7.58	24.24	13.64	30.30	6.06		9.09
รวม	0.53	1.93	4.47	6.57	16.74	46.54	20.42	0.44	2.37
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	0.44	0.88	2.21	5.31	19.03	48.23	21.68		2.21
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	0.53	1.86	5.32	6.91	18.09	42.55	21.01	0.80	2.93
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	0.95	2.86	5.24	7.62	14.76	45.71	19.05	0.95	2.86
แม่บ้าน		3.13	6.25	9.38	12.50	53.13	15.63		
นักเรียน / นักศึกษา	0.51	1.53	4.08	7.14	13.78	53.06	18.88		1.02
ว่างงาน		2.13	8.51	4.26	23.40	44.68	12.77		4.26
อื่น ๆ		3.70	1.85	3.70	12.96	44.44	31.48		1.85
รวม	0.53	1.93	4.47	6.57	16.74	46.54	20.42	0.44	2.37
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า			4.63	3.70	18.52	54.63	16.67	0.93	0.93
มัธยมศึกษา / ปวช.	0.56	3.09	4.21	8.71	14.61	43.26	23.60	0.28	1.69
อนุปริญญา / ปวส.	1.54	1.03	7.18	5.64	18.46	41.03	21.54	0.51	3.08
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	0.21	1.87	3.53	6.02	17.22	49.38	18.46	0.41	2.90
รวม	0.53	1.93	4.47	6.57	16.74	46.54	20.42	0.44	2.37

ตารางที่ 3.10 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “ ข้าราชการ-นักการเมือง
คอรัปชั่น ” จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	รับทัณฑ์	วิธีการอื่น ๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	1.42	2.37	6.48	8.06	32.86	17.69	1.74	28.59	0.79
หญิง	1.78	1.78	4.94	10.87	27.67	19.17	1.58	31.03	1.19
รวม	1.58	2.11	5.79	9.31	30.55	18.35	1.67	29.68	0.97
ภูมิลำเนา									
กทม. และปริมณฑล	1.09	1.09	3.64	7.65	32.79	21.86	1.46	29.87	0.55
ภาคเหนือ	0.93	0.93	15.89	5.61	26.17	13.08	0.93	35.51	0.93
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3.16	2.53	8.86	12.66	31.01	13.29	0.63	26.58	1.27
ภาคกลาง	2.29	4.57	5.14	7.43	29.71	14.29	3.43	31.43	1.71
ภาคใต้	1.33	3.33	4.00	16.67	26.00	19.33	2.00	26.00	1.33
รวม	1.58	2.11	5.79	9.31	30.55	18.35	1.67	29.68	0.97
อายุ									
15 - 19 ปี	4.55	1.82	5.45	8.18	27.27	20.00	2.73	28.18	1.82
20 - 24 ปี	0.38	3.02	5.66	9.81	33.96	22.64	1.13	22.26	1.13
25 - 29 ปี	0.74	1.11	8.52	10.00	31.48	20.00	0.74	26.67	0.74
30 - 39 ปี	2.41	2.06	3.44	7.90	34.36	13.06	2.41	34.02	0.34
40 - 49 ปี	2.10	2.10	6.99	9.09	22.38	16.78	2.10	37.76	0.70
50 - 59 ปี		4.55	2.27	13.64	22.73	15.91	2.27	36.36	2.27
60 ปีขึ้นไป			6.25	12.50	6.25	25.00		43.75	6.25
รวม	1.58	2.11	5.79	9.31	30.55	18.35	1.67	29.68	0.97
ศาสนา									
พุทธ	1.60	2.08	6.13	8.87	30.38	18.21	1.70	30.09	0.94
คริสต์			7.69	15.38	23.08	15.38	7.69	23.08	7.69
อิสลาม	1.52	3.03		15.15	34.85	21.21		24.24	
รวม	1.58	2.11	5.79	9.31	30.55	18.35	1.67	29.68	0.97
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	3.10	3.10	6.19	9.73	26.55	17.70	1.77	31.86	
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	0.80	2.41	5.35	8.82	35.29	17.11	1.87	27.27	1.07
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	0.95	2.38	6.67	11.43	27.62	16.19	1.43	32.38	0.95
แม่บ้าน			6.25	3.13	25.00	25.00	3.13	34.38	3.13
นักเรียน / นักศึกษา	2.03	1.52	4.57	7.11	29.95	24.87	1.02	27.41	1.52
ว่างงาน	2.08		8.33	8.33	31.25	8.33	2.08	39.58	
อื่น ๆ	1.92		5.77	15.38	30.77	19.23	1.92	23.08	1.92
รวม	1.58	2.11	5.79	9.31	30.55	18.35	1.67	29.68	0.97
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	1.87	1.87	8.41	8.41	27.10	13.08	1.87	35.51	1.87
มัธยมศึกษา / ปวช.	2.26	2.54	7.63	10.17	27.97	17.51	1.98	28.25	1.69
อนุปริญญา / ปวส.	0.52	1.04	3.11	11.92	33.16	17.10	0.52	32.12	0.52
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	1.44	2.27	4.95	7.84	32.16	20.62	1.86	28.45	0.41
รวม	1.58	2.11	5.79	9.31	30.55	18.35	1.67	29.68	0.97

ตารางที่ 3.11 ร้อยละระดับความคิดเห็นต่อมาตรการการลงโทษในเรื่อง “ มีอบก๋อจลาจล ” จำแนกตาม
คุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	ปรับเป็นเงิน	จำคุก				ประหารชีวิต	วิสามัญฆาตกรรม	ริบทรัพย์	วิธีการอื่นๆ
		ไม่เกิน 1 ปี	2 - 10 ปี	11 - 20 ปี	21 ปี-ตลอดชีวิต				
เพศ									
ชาย	25.52	23.93	21.08	9.19	7.77	3.96	1.43	0.79	6.34
หญิง	27.63	20.48	14.91	8.55	10.54	6.96	1.19	2.19	7.55
รวม	26.46	22.40	18.34	8.91	8.99	5.29	1.32	1.41	6.88
ภูมิตำเนา									
กทม. และปริมณฑล	24.45	21.35	18.80	8.76	11.86	5.66	1.46	1.28	6.39
ภาคเหนือ	28.04	21.50	17.76	10.28	6.54	5.61	1.87	0.93	7.48
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	31.21	25.48	16.56	7.64	7.01	4.46		2.55	5.10
ภาคกลาง	31.25	21.59	14.20	8.52	3.98	6.25	2.27	1.14	10.80
ภาคใต้	21.92	24.66	23.97	10.27	8.22	3.42	0.68	1.37	5.48
รวม	26.46	22.40	18.34	8.91	8.99	5.29	1.32	1.41	6.88
อายุ									
15 - 19 ปี	32.73	20.00	10.91	10.00	7.27	10.00	3.64	1.82	3.64
20 - 24 ปี	22.18	22.93	20.68	10.90	8.65	5.64	1.88	1.13	6.02
25 - 29 ปี	22.39	27.99	20.15	5.97	10.45	2.99	1.12	1.49	7.46
30 - 39 ปี	30.80	20.07	16.61	8.30	9.69	5.19	1.04	1.73	6.57
40 - 49 ปี	31.69	17.61	19.72	8.45	7.75	5.63		0.70	8.45
50 - 59 ปี	13.64	22.73	20.45	15.91	9.09	4.55		2.27	11.36
60 ปีขึ้นไป	33.33	20.00	13.33	13.33		6.67			13.33
รวม	26.46	22.40	18.34	8.91	8.99	5.29	1.32	1.41	6.88
ศาสนา									
พุทธ	26.80	22.16	18.18	8.71	8.90	5.49	1.42	1.52	6.82
คริสต์	23.08	15.38	15.38	23.08	7.69	7.69			7.69
อิสลาม	21.54	27.69	21.54	9.23	10.77	1.54			7.69
รวม	26.46	22.40	18.34	8.91	8.99	5.29	1.32	1.41	6.88
อาชีพ									
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	23.89	19.91	22.57	11.06	9.73	4.42	1.77	1.33	5.31
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	27.42	25.54	17.47	6.99	10.75	3.49	0.54	1.34	6.45
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	23.67	22.71	16.91	10.63	6.76	7.25		2.42	9.66
แม่บ้าน	31.25	15.63	18.75	3.13	9.38	9.38			12.50
นักเรียน / นักศึกษา	28.06	19.39	15.82	9.69	8.67	8.67	3.06	1.53	5.10
ว่างงาน	33.33	20.83	20.83	4.17	8.33		4.17		8.33
อื่น ๆ	26.42	26.42	18.87	11.32	3.77	3.77	1.89		7.55
รวม	26.46	22.40	18.34	8.91	8.99	5.29	1.32	1.41	6.88
ระดับการศึกษา									
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	24.07	17.59	14.81	9.26	13.89	6.48	0.93	0.93	12.04
มัธยมศึกษา / ปวช.	30.88	25.21	18.70	7.37	5.10	6.52	1.70	0.85	3.68
อนุปริญญา / ปวส.	24.74	23.20	18.04	10.31	7.73	5.15	1.55	0.52	8.76
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	24.43	21.09	19.00	9.39	11.27	4.18	1.04	2.30	7.31
รวม	26.46	22.40	18.34	8.91	8.99	5.29	1.32	1.41	6.88

ตารางที่ 4 ร้อยละระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ กรณีที่ศาลพิพากษาคัดสินให้จำเลยถูกจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิตแล้วไม่สมควรจะมีการลดหย่อนโทษหรือกักโทษ จำแนกตามคุณลักษณะทางประชากร

ลักษณะทางประชากร	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่มีความคิดเห็น
เพศ			
ชาย	61.60	23.04	15.36
หญิง	63.38	24.55	12.07
รวม	62.40	23.71	13.89
ภูมิสำเนา			
กทม. และปริมณฑล	65.80	21.38	12.83
ภาคเหนือ	69.00	15.00	16.00
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	57.86	28.30	13.84
ภาคกลาง	55.95	26.79	17.26
ภาคใต้	57.64	29.86	12.50
รวม	62.40	23.71	13.89
อายุ			
15 - 19 ปี	54.72	24.53	20.75
20 - 24 ปี	61.63	24.81	13.57
25 - 29 ปี	60.30	24.34	15.36
30 - 39 ปี	67.02	21.63	11.35
40 - 49 ปี	70.29	19.57	10.14
50 - 59 ปี	51.16	32.56	16.28
60 ปีขึ้นไป	40.00	40.00	20.00
รวม	62.40	23.71	13.89
ศาสนา			
พุทธ	63.14	22.89	13.97
คริสต์	53.85	38.46	7.69
อิสลาม	52.31	33.85	13.85
รวม	62.40	23.71	13.89
อาชีพ			
รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ	65.75	23.74	10.50
พนักงาน / ลูกจ้างเอกชน	61.99	26.15	11.86
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	61.08	23.65	15.27
แม่บ้าน	43.75	28.13	28.13
นักเรียน / นักศึกษา	62.37	22.58	15.05
ว่างงาน	62.50	12.50	25.00
อื่น ๆ	68.00	18.00	14.00
รวม	62.40	23.71	13.89
ระดับการศึกษา			
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	56.19	30.48	13.33
มัธยมศึกษา / ปวช.	60.64	22.74	16.62
อนุปริญญา / ปวส.	66.49	21.99	11.52
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	63.40	23.62	12.98
รวม	62.40	23.71	13.89

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 5

ระบบค่านิยมของคนไทยกับการสร้างสังคมสมานฉันท์

วิเคราะห์

ทัศนคติของคนไทยต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม

โดย

พวงทอง ภาวครพันธ์ุ

สุรัตน์ โหราชัยกุล

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
เกริ่นนำ.....	1
วิธีการวิจัย	2
บทวิเคราะห์	3
1. ปัญหายาเสพติด	3
2. ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	4
3. ความรุนแรงในครอบครัว	5
4. การข่มขืน.....	6
5. วัยรุ่นยกพวกตีกัน.....	6
6. แม่ทิ้งลูก.....	7
7. ปัญหาแรงงานต่างด้าว	7
8. ข้าราชการ-นักการเมืองคอร์รัปชั่น	8
9. กรณีการประท้วงของชาวไร่ชาวนา	8
สรุป	9

วิเคราะห์ทัศนคติของคนไทยต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม

พวงทอง ภาวครพันธุ์

สุรัตน์ ไหวราชย์กุล

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เกริ่นนำ

ณ จุดเริ่มต้นของศตวรรษที่ 21 ความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา แรงงาน ยาเสพติด การแย่งชิงทรัพยากร และความรุนแรงในหมู่เยาวชน เป็นปัญหาที่ประกาศตนอยู่เบื้องหน้าสังคมไทย ที่ท้าทายความสามารถและสติปัญญาของผู้คนในสังคมนี้ว่าจะสามารถจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้ หรือไม่ อย่างไร โดยที่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความสมานฉันท์ และเกียรติยศ (integrity) ของสังคมนี้มิได้ถูกทำลายไปในกระบวนการแก้ปัญหาด้วย อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมาก็ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของผู้นำรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแนวทางการแก้ปัญหาด้วยวิธีการที่รุนแรงเด็ดขาด-รวดเร็ว จนนำไปสู่การสูญเสียชีวิตของผู้คนจำนวนมาก และยังได้รับการสนับสนุน จากสาธารณชนอย่างกว้างขวางนี้ เป็นภาวะที่น่าประหลาดอย่างยิ่งว่าสังคมไทยกำลังมุ่งหน้าไป สู่ชะตากรรมเช่นใดกันแน่ ในขณะที่ผู้คนจำนวนหนึ่งได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐให้ทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่มาของปัญหาต่างๆ ในแง่มุมที่แตกต่างจากความเชื่อเดิมๆ ของตน มุ่งแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยแนวทางสันติวิธี และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ทว่าเสียงเรียกร้องของพวกเขาไม่เพียงเป็นเสียงของคนส่วนน้อยที่ไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากภาครัฐและประชาชนเท่านั้น คนเหล่านี้กลับถูกมองว่าเป็นพวกไม่รักชาติ เป็นพันธมิตรกับศัตรูของชาติ ฯลฯ ความรักชาติได้กลายเป็นสิ่งผูกขาดสำหรับผู้ที่มีทัศนคติสอดคล้องกับรัฐ และเชื่อในวิธีการ “ปราบปรามศัตรูของชาติ” เท่านั้น

การผลักดันแนวทางสันติวิธีที่มุ่งสร้างความสมานฉันท์ให้กับสังคมจึงเป็นภารกิจที่ท้าทายอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่ไม่ต้องการเห็นสังคมไทยต้องนองเลือดมากไปกว่าที่ได้เคยประสบมาแล้วในอดีต อย่างไรก็ตาม การผลักดันแนวทางสมานฉันท์ในฐานะทางเลือกหลักให้กับสังคมจำเป็นต้องวางอยู่บนความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นว่า ผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมนี้มีทัศนคติหรือการรับรู้ (perception) อย่างไรต่อปัญหาความขัดแย้งต่างๆ และเชื่อในแนวทางแก้ปัญหาแบบใด

ฉะนั้น ในการสำรวจทัศนคติครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกหยิบยกประเด็นปัญหาสำคัญจำนวนหนึ่งที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ ได้แก่ ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้, ปัญหายาเสพติด, ปัญหาความรุนแรงทางเพศ, ปัญหาวัยรุ่นยกพวกตีกัน, ปัญหาแม่ทิ้งลูก, ปัญหาแรงงานต่างด้าว และปัญหาเกษตรกร โดยสร้างคำถามออกเป็น 2 หมวดใหญ่ คือ หมวดที่ 1 เป็นความเห็นต่อ สาเหตุหลักของปัญหาต่างๆ และหมวดที่ 2

เป็นความเห็นต่อมาตรการลงโทษที่เหมาะสม ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่าการรับรู้ที่ปัจเจกบุคคลมีต่อปัญหาหนึ่งๆ ย่อมส่งผลต่อความเห็นของเขาในเรื่อง ความหนัก-เบาของการลงโทษต่อผู้ที่ถูกมองว่ากระทำ "ความผิด"

นอกจากนี้ ความเห็นต่อมาตรการลงโทษหนัก-เบาที่ต่างกันไปในแต่ละกรณี เป็นดัชนีที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงระดับของขันติ (tolerance) ที่ผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมไทยมีต่อปัญหาหนึ่งๆ ระดับ ของขันตินี้ย่อมสัมพันธ์กับชาติพันธุ์ ศาสนา เพศสภาพ (gender) และอายุของทั้งผู้ที่ถูกมองว่า กระทำ ความผิดและผู้ตอบแบบสอบถาม ประการสำคัญยังสะท้อนให้เห็นถึงสถานะ "ความเป็นพวกเรา" (we/us) หรือ "ความเป็นอื่น" (the other) ของคนกลุ่มต่างๆ ในความรับรู้ของคนส่วนใหญ่ ได้ด้วย โดยผู้ที่สังคมมองว่าคือ "คนอื่น" ไม่จำเป็นต้องเป็นคนต่างชาติเสมอไปพวกเขาอาจเป็น คนสัญชาติไทย ที่กลไกรัฐและสื่อมวลชนได้ทำให้เขา กลายเป็น "คนอื่น" ก็ได้ ซึ่งคำถามที่ต้อง ถามต่อก็คือ "ความเป็นพวกเรา" หรือ "ความเป็นอื่น" นี้เกิดขึ้นได้อย่างไร กระบวนการกล่อมเกลาชนชาติใดที่ทำให้คนไทยบางกลุ่มถูกทำให้กลายเป็น "คนอื่น" ที่สมควรถูกลงโทษอย่างรุนแรงเด็ดขาด ในบางกรณีถึงขั้นวิสามัญฆาตกรรมโดยกลไกรัฐ อะไรที่ให้ความ เป็นประชาชน (people) ของพวกเขาที่สมควรได้รับการปกป้องจากรัฐหมดสิ้นไป และสมควรถูกกำจัดให้ หันไปจากสังคมไทย

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยคือ พวงทอง ภวัครพันธุ์ และสุรัตน์ โหระชัยกุล เป็นผู้ออกแบบสอบถามและวิเคราะห์ผลสำรวจที่ออกมา โดยได้รับความร่วมมือจากธุรกิจบัณฑิตโพลด์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ในการลงพื้นที่สำรวจภาคสนามและวิเคราะห์สรุปข้อมูลเชิงสถิติ

รายงานฉบับนี้เป็นผลของการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) กลุ่มประชากรเป้าหมาย คือ ประชาชนทั่วไปที่มีภูมิลำเนาในเขตกรุงเทพฯและต่างจังหวัด การเข้าถึงประชากรที่มีภูมิลำเนาในต่างจังหวัด ใช้การสุ่มตัวอย่างจากประชาชนที่เดินทางเข้ามากรุงเทพฯ โดยผ่านสถานีขนส่งต่างๆ ขนาดตัวอย่างที่ทำการสำรวจคือ 1,154 คน จำแนกเป็นคนกรุงเทพฯและปริมณฑลร้อยละ 47.92 และคนต่างจังหวัดร้อยละ 52.08

อายุของตัวอย่างถูกแบ่งออกเป็น 7 กลุ่มด้วยกัน เริ่มตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์ ถึง 60 ปีขึ้นไป สำหรับ ตัวแปรด้านศาสนา อาชีพ และการศึกษา มีดังต่อไปนี้คือ ศาสนาพุทธร้อยละ 93.15 ศาสนาคริสต์ร้อยละ 1.13 และศาสนาอิสลามร้อยละ 5.72

ตัวแปรด้านอาชีพของกลุ่มตัวอย่างจำแนกอย่างกว้างๆ เป็น พนักงาน/ลูกจ้างเอกชน ร้อยละ 32.93 รับราชการ/รัฐวิสาหกิจร้อยละ 19.67 ประกอบธุรกิจส่วนตัวร้อยละ 18.72 นักเรียน/นักศึกษา ร้อยละ 17.07 และแม่บ้าน คนว่างงาน และอื่น ๆ ร้อยละ 11.61

ในด้านการศึกษา ส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสำรวจมีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า คือ มีสัดส่วนร้อยละ 42.20 มัธยมศึกษา/ปวช.ร้อยละ 31.20 อนุปริญญา/ปวส.ร้อยละ 17.16 และประถมศึกษา หรือต่ำกว่าร้อยละ 9.45

บทวิเคราะห์

1. ปัญหายาเสพติด

ผู้วิจัยได้แบ่งคำถามที่เกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติด ออกเป็นสองกลุ่มคือ คำถามเกี่ยวกับผู้ติดยาเสพติด และคำถามเกี่ยวกับผู้ค้ายาเสพติด

ในการพิจารณาการทำความผิดของพ่อค้ายาเสพติด เป็นกลุ่มที่คนส่วนใหญ่ในสังคมไทยแทบ ไม่มีชั้นดีหลงเหลือให้เลย (ดูตารางที่ 1.3) ร้อยละ 45.21 ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นสมควร ให้ประหารชีวิต, ร้อยละ 26.92 เห็นว่าควรให้จำคุกสูงสุดคือ 21 ปี-ตลอดชีวิต และร้อยละ 7.93 เห็นด้วยกับการวิสามัญฆาตกรรม ชั้นดีอันน้อยนิดนี้จะชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อรวมผลของทั้ง 3 หมวดนี้ เข้าด้วยกันพบว่าวิธีการรุนแรงที่สุดสามอันดับแรกมีคะแนนสูงถึงร้อยละ 80.16 คำตอบในส่วนนี้ ทำให้ไม่น่าแปลกใจว่าทำไมกรณีวิสามัญฆาตกรรมราว 2,500 ราย ในยุครัฐบาลทักษิณจึงได้รับ การยอมรับจาก สาธารณชนไทย

ไม่มีข้อกังขาว่าทัศนคติเช่นนี้เป็นผลโดยตรงของการรณรงค์อย่างต่อเนื่องและหนักหน่วงของรัฐบาลไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่ประเทศไทยไม่สามารถสกัดกั้นการไหลทะลักของยาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้านได้ ประเด็นความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ ความเป็น “ศัตรูของชาติ” ตลอดจนการประกาศ “ทำสงครามกับยาเสพติด” (War on drugs) ของรัฐบาลทักษิณ เป็นการสร้างวาทกรรมชุดใหม่เพื่อจัดการกับปัญหายาเสพติด ด้วยการอุปมาอุปไมยว่าประเทศไทยกำลังตกอยู่ภาวะสงคราม ที่มีพวกพ่อค้ายาเสพติดเป็นศัตรูตัวสำคัญของชาติ เป็นพวก “ทรยศต่อชาติ” ที่มุ่งทำลายประเทศไทย จึงสมควรถูกขจัดให้หมดไปอย่างไม่ต้องสงสัย ความสำเร็จของวาทกรรมสงครามเช่นนี้ได้รับการยืนยัน เมื่อผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 84.38 ตอบว่าเห็นด้วยกับข้อความที่ว่า “คนขายยาเสพติดส่วนใหญ่คือ พวกทรยศต่อชาติ” (ดูตารางที่ 1.2)

ในการเฝ้าผู้ติดยาเสพติด ผลการสำรวจที่ออกมากลับตรงกันข้ามกับการเฝ้าผู้ค้ายาเสพติดด้วยแสดงให้เห็นว่าคนส่วนใหญ่ในสังคมไทย มีชั้นดีให้กับผู้ที่ติดยาเสพติดมากที่สุด กล่าวคือ ต่อดำถามว่าควรลงโทษผู้ติดยาเสพติดด้วยวิธีใด (ดูตารางที่ 1.3) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ คือร้อยละ 32.43 ตอบว่าควรใช้ “วิธีการอื่นๆ” ซึ่งนับว่าสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีอื่นๆ ที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เลือกการลงโทษที่รุนแรงเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือร้อยละ 21.21 เห็นว่าควรลง โทษด้วยการจำคุก 2-10 ปี และร้อยละ 12.71 เลือกให้จำคุกไม่เกิน 1 ปี

ชั้นดีที่มีให้กับผู้ติดยาเสพติดน่าจะเป็นผลมาจากการที่ภาพของผู้ติดยาเสพติด ที่มักเป็นวัยรุ่นที่มีปัญหาครอบครัว ประสานเข้ากับคำอธิบายและการรณรงค์ของฝ่ายต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พระสงฆ์ ที่ว่าพวกเขาคือเหยื่อของปัญหาสังคม, เป็นผู้หลงผิด, เป็นผู้ป่วย (ตามคำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) เหล่านี้ได้ก่อรูปเป็นความเห็นอกเห็นใจที่คนส่วนใหญ่มีให้กับผู้ติดยาเสพติด ประการสำคัญการที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เลือก “วิธีการอื่นๆ” ซึ่งในที่นี้เข้าใจได้ว่ารวมถึงวิธีการบำบัดรักษาสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้ติดยาเสพติดด้วย น่าจะเป็นเพราะสังคมไทยมีประสบการณ์ยาวนานเกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เช่น เรื่องราวของวัดถ้ากระบอกประสบการณ์

เช่นนี้มีอิทธิพลต่อความรับรู้ถึงทางออกของปัญหาเชิงสันติวิธีที่ให้โอกาสกับผู้กระทำความผิดได้กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอีกครั้ง ขณะที่ในกรณีอื่นๆ สังคมไทยยังไม่ได้มีประสบการณ์หรือพยายามแสวงหาวิธีการสมานฉันท์อย่างเพียงพอ

2. ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลการสำรวจที่ปรากฏออกมาเป็นสิ่งที่น่าวิตกกังวลอย่างยิ่ง (ดูตารางที่ 1.3) กล่าวคือ ร้อยละ 83.7 เลือกการลงโทษด้วยวิธีที่หนักที่สุด 3 อันดับแรก โดยร้อยละ 46.54 เห็นสมควรให้ประหารชีวิต ร้อยละ 20.42 เห็นด้วยกับการวิสามัญฆาตกรรม และร้อยละ 16.74 เห็นสมควรให้จำคุกตลอดชีวิต หากเราพิจารณาเฉพาะผู้ที่เห็นด้วยกับโทษประหารชีวิตและวิสามัญฆาตกรรม จะพบว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าผู้ก่อความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ควรมีโอกาส มีชีวิตอีกต่อไป

ข้อเสนอให้ลงโทษอย่างรุนแรงนี้เป็นผลโดยตรงของทัศนคติของผู้ที่ตอบแบบสอบถามในเรื่องสาเหตุของปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ร้อยละ 65.42 เห็นด้วยว่าสาเหตุสำคัญของปัญหาเกิดจากการขาดความจงรักภักดีต่อชาติไทยมีเพียงร้อยละ 15.64 ตอบว่าไม่เห็นด้วยกับทัศนคติดังกล่าว (ดูตารางที่ 1.2)

การโหมประโคมเรื่องความรักชาติ – ไม่รักชาติของรัฐบาลและผู้นำฝ่ายขวาที่ดำเนินมาตั้งแต่ต้นปี 2547 บวกกับสถานการณ์ที่รุนแรงมากขึ้นทั้งจากฝีมือของฝ่ายแบ่งแยกดินแดนและของรัฐ ได้ทำให้ปัญหาของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องระหว่าง “พวกเรา” กับ “พวกมัน” ระหว่าง “พุทธ” กับ “มุสลิม” ระหว่าง “ความเป็นไทย” กับ “ไม่ใช่ไทย” ทำให้แนวคิดเรื่อง ความรักชาติยังคงครอบงำความรู้ความเข้าใจของผู้คนส่วนใหญ่ในประเด็นนี้อย่างแน่นหนาจนแทบไม่มีพื้นที่ให้กับคำอธิบายถึงสาเหตุแห่งความรุนแรงจากแง่มุมอื่นๆ เช่น ความอยุติธรรมในระดับ โครงสร้างและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐต่อคนท้องถิ่น, ความแตกต่างขัดแย้งในเรื่องอัตลักษณ์ทาง ชาติพันธุ์ และศาสนา, ปัญหาความยากจน และการพัฒนาที่ขาดสมดุล ฯลฯ เป็นต้น

สิ่งที่น่าวิตกกังวลอย่างยิ่งคือตัวเลขของผู้ที่เห็นด้วยกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้วิธีวิสามัญฆาตกรรมกับผู้ก่อการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นสูงกว่าคำตอบประเภทเดียวกันนี้ที่มีต่อกลุ่มพ่อค้ายาเสพติดเสียอีก ขณะที่เพียงร้อยละ 7.93 เห็นด้วยกับการวิสามัญฆาตกรรมพ่อค้ายาเสพติด แต่จำนวนผู้ที่ถูกวิสามัญฆาตกรรมก็มีสูงถึงราว 2,500 คน และรัฐบาลทักษิณก็สามารถจบ ปฏิบัติการนี้ไปได้ด้วยการยอมรับอย่างท่วมท้นจากมหาชนไทย ฉะนั้นเมื่อสัดส่วนของผู้ที่เห็นด้วยกับการวิสามัญฆาตกรรมผู้ก่อความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้สูงถึงร้อยละ 20.42 นี่เป็นสัญญาณเตือนว่าคนส่วนใหญ่พร้อมที่จะสนับสนุนการใช้ความรุนแรงเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหา โดยไม่หวังว่าอาจมีคนบริสุทธิ์จำนวนมากต้องสูญเสียไปกับวิธีการดังกล่าว และอาจทำให้ปัญหาใน 3 จังหวัดรุนแรงจนเกินกว่าจะแก้ไขได้ ดูเหมือนวิธีการแก้ปัญหาด้วยวิธีการรุนแรง-ฉับไวของรัฐบาลทักษิณกำลังกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองของผู้คนในสังคมนี้ไปแล้ว

ในทางตรงกันข้าม คนส่วนใหญ่กลับไม่สามารถนึกถึงแนวทางสันติวิธีในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ สาเหตุประการสำคัญน่าจะเป็นเพราะบรรดาผู้นำของไทยเองก็ไม่ได้เชื่อในแนวทางสันติวิธีอย่างแท้จริง กลไกรัฐไม่สนใจที่จะแสวงหาแนวทางสมานฉันท์และเปิดโอกาสให้ ผู้คนในสังคมตระหนักว่ายังมีแนวทางอื่น นอกเหนือจากวิธีการปราบปรามอย่างรุนแรงดำรงอยู่ ดังจะเห็นได้จากแนวทางสมานฉันท์ต่างๆ ที่รองนายกรัฐมนตรี นายจาตุรนต์ ฉายแสง ถูกนายภทท กักขันธ์เก็บใส่ลิ้นชัก และไม่มีการพูดถึงอีกต่อไป

ประการสำคัญ ยิ่งผู้นำวางตัวไม่เหมาะสม วาจาไม่เป็นกัลยาณมิตร สร้างชาตินิยมแบบผิดๆ ผสานเข้ากับการณรงค์สร้างความเกลียดชังของบรรดาผู้นำมวลชนฝ่ายขวา ผ่านกลไกสื่อของรัฐทั้งหลายยิ่งทำให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่เน้นความรุนแรงของรัฐ ต้องระมัดระวังมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นของตน และหลายต่อหลายครั้งพวกเขาต้องเซ็นเซอร์ตัวเอง (self-censor) ไม่น่าแปลกใจว่า ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถึงกับกล่าวกับสื่อ (หลังจากที่ได้รับโทรศัพท์ข่มขู่) ว่าบรรยากาศในสังคมไทยขณะนี้คล้ายกับ 6 ตุลา

3. ความรุนแรงในครอบครัว

ประเด็นนี้เป็นเรื่องของการลงโทษสามีที่ทำร้ายร่างกายภรรยา สัดส่วนที่ออกมามีน้ำหนักอยู่ที่การลงโทษจำคุก (ดูตารางที่ 1.3) โดยร้อยละ 25.42 เห็นว่าควรจำคุกไม่เกิน 10 ปี และร้อยละ 21.82 ให้จำคุกไม่เกิน 1 ปี ในที่นี้ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเพศหญิงต้องการให้ใช้มาตรการลงโทษ ที่หนักกว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเพศชายเล็กน้อย (ดูตารางที่ 3.3) กล่าวคือ ร้อยละ 43 ของผู้หญิงเห็นว่าควรลงโทษจำคุกระหว่าง 0-10 ปี, ร้อยละ 29.78 ให้จำคุกระหว่าง 11 ปี-ตลอดชีวิต และร้อยละ 10.06 ให้ประหารชีวิต ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นชาย ร้อยละ 50.63 เลือกการจำคุกระหว่าง 0-10 ปี และร้อยละ 20.35 ให้จำคุกระหว่าง 11 ปี-ตลอดชีวิต มีเพียงร้อยละ 4.1 ของผู้ชายที่เห็นด้วยกับการประหารชีวิต

อาจกล่าวได้ว่าทัศนคติของผู้ชายและผู้หญิงในเรื่องความรุนแรงระหว่างสามีภรรยาได้แตกต่างกันมากนัก ซึ่งว่าสังคมไทยมีฐานทางวัฒนธรรมในการปกป้องผู้หญิงระดับหนึ่ง ประกอบกับ ค่านิยมสมัยใหม่และสื่อในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีลักษณะเสรีนิยมประชาธิปไตย (liberal democracy) เป็นกลไกสำคัญที่ส่งทอดแนวคิดเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิสตรี และความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ทำให้คนส่วนใหญ่ทั้งหญิงและชายในปัจจุบันไม่เห็นด้วยกับการที่สามีทำร้ายร่างกายภรรยา อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้มิได้หมายความว่าระบบคิดที่ชายเป็นใหญ่ได้หมดสิ้นอิทธิพลไปแล้ว หรือเรื่อง “ผิวซอมเมีย” ไม่มีในสังคมไทยอีกต่อไป แต่ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันวิธีการบางอย่างที่ “ป่าเถื่อน” ที่สะท้อนระบบ คิดที่ชายเป็นใหญ่เป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มคนที่อายุน้อยกว่าส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถามที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ต้องการให้ลงโทษสามีที่ทำร้ายภรรยาใน สถานเบากว่า คือ ร้อยละ 37.5 ระบุให้ใช้โทษปรับเป็นเงินต่างๆ ที่ในกรณีอื่นๆ เช่น กรณีแรงงาน ต่างด้าวผ่านนายจ้าง และกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คนกลุ่มนี้ต้องการให้ลงโทษด้วยวิธีการ รุนแรงในสัดส่วนที่สูงมาก

(ดูตารางที่ 3.8 และ 3.9) สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างทางทัศนคติ ระหว่างคนรุ่นเก่าและคนรุ่นใหม่ที่มีต่อเรื่องเพศสภาพ (gender)

4. การข่มขืน

คำถามในประเด็นนี้แบ่งออกเป็นการลงโทษในกรณีข่มขืน (แต่ไม่ได้ฆ่า) และกรณีฆ่าข่มขืน คำตอบที่ได้มาในทั้งสองกรณี ต้องการให้มีการลงโทษสถานหนัก กล่าวคือ ในกรณีข่มขืน (ไม่ได้ฆ่า) ผู้ที่เห็นว่าควรลงโทษจำคุกตลอดชีวิตและประหารชีวิตมีมากกว่าร้อยละ 60 ส่วนกรณีฆ่าข่มขืน ผู้ที่เห็นว่าควรประหารชีวิตมีสูงถึงร้อยละ 70.90 และอีกร้อยละ 6.74 เห็นควรให้วิสามัญฆาตกรรม (ดูตารางที่ 1.3) ทัศนคติระหว่างผู้หญิงและชาย, ระหว่างกลุ่มอายุ และระหว่างกลุ่มศาสนา ต่อกรณีนี้แทบไม่แตกต่างกันเลย (ดูตารางที่ 3.5)

ผลสำรวจนี้แสดงถึงฉันทามติที่สังคมไทยไม่สามารถยอมรับการล่วงละเมิดร่างกายของผู้หญิง พรหมจรรย์ยังเป็นสิ่งสำคัญในค่านิยมของไทย นอกจากนี้ อาจเป็นไปได้ว่าอาชญากรรมในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่สามารถมีอารมณ์ร่วมได้มากที่สุด ผู้คนสามารถจินตนาการได้ว่าหากสิ่งนี้เกิดขึ้นกับผู้หญิงในครอบครัวของตน ความเจ็บปวดบาดแผลทางจิตใจ มีเพียงยากแก่การเยียวยารักษา แต่ความเจ็บปวดนั้นไม่ได้จำกัดอยู่แค่ตัวเหยื่อผู้ถูกกระทำ แต่จะกระทบไปถึงคนใกล้ชิดรอบข้างในแง่ของจิตใจ ความภาคภูมิใจ และเกียรติภูมิที่ถูกย่ำยี

ความรู้สึกต่อต้านอย่างรุนแรงต่อเรื่องการข่มขืนนี้ยังปรากฏให้เห็นในคำตอบ ที่มากกว่า ร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถาม เชื่อว่าสาเหตุส่วนใหญ่ของการฆ่าข่มขืนเกิดจากพวกโรคจิต ซึ่งในทางกฎหมายแล้วผู้ที่ศาลตัดสินว่ามีความผิดปกติทางจิต กฎหมายไม่สามารถเอาโทษได้ แต่ คนส่วนใหญ่ก็ยังต้องการให้รัฐลงโทษอย่างเด็ดขาดกับพวกข่มขืน อย่างไรก็ตามจากรายงานของ หน่วยงานด้านผู้หญิงและเด็กพบว่า ส่วนใหญ่ของคดีข่มขืนนั้นมักเกิดจากการกระทำของสมาชิก ในครอบครัวหรือผู้ที่เหยื่อรู้จักมาก่อน มีการวางแผนล่วงหน้ามีความสัมพันธ์ที่ดีกับเหยื่อจนเป็นช่อง ทางไปสู่การล่วงละเมิดทางเพศในภายหลัง ซึ่งหมายความว่าคนเหล่านี้ไม่ได้มีความปกติทางสมอง สิ่งนี้อาจชี้ให้เห็นถึงปัญหาความรับรู้ของคนส่วนใหญ่ในเรื่องความรุนแรงทางเพศ ที่ยังเชื่อว่าการข่มขืน เป็นฝีมือของพวกโรคจิตหรือคนภายนอก

5. วิทยุรณรงค์พวกเดียวกัน

สัดส่วนของผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นว่าควรลงโทษนักเรียนอาชีวะที่ยกพวกตีกันจนทำให้ผู้อื่นเสียชีวิตหรือพิการ กระจายกันไปอยู่ระหว่างจำคุกไม่เกิน 1 ปี จนถึงประหารชีวิต หากนับเฉพาะผู้ที่เห็นว่าควรลงโทษตั้งแต่จำคุก 11 ปี ประหารชีวิตจะมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 49.92 (ดูตารางที่ 1.3) หากนำไปเปรียบเทียบกับกรณีอื่นๆ เช่น กรณีสามจังหวัดภาคใต้ พ่อค้ายาเสพติด และผู้ต้องหาคดีข่มขืน ดูเหมือนสังคมไทยจะมีขั้วคิดให้กับคนกลุ่มนี้มากกว่า แต่หากพิจารณาว่าคนกลุ่ม นี้ยังเป็นแค่ เยาวชน ขาดวุฒิภาวะ การจับคนเหล่านี้เข้าคุกเท่ากับเป็นการตัดโอกาสในชีวิตที่ดีของพวกเขาในทันที ที่น่าตกใจอีกประการหนึ่งก็คือ ขณะที่คนส่วนใหญ่มีความเห็นอกเห็นใจให้กับผู้ติดยาเสพติด ด้วยการเสนอให้ใช้วิธีอื่นๆ ที่มีใช้

“การลงโทษ” ถึงร้อยละ 32.43 แต่ในกรณี นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกัน กลับมีเพียงร้อยละ 3.26 ที่คิดถึง “วิธีการอื่นๆ” และร้อยละ 58.34 เห็นด้วยว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้นักเรียนอาชีวะยกพวกตีกัน เป็นเพราะ พวกเขานิยมความรุนแรงความเชื่อเช่นนี้ สะท้อนว่าผู้ตอบแบบสอบถามมองว่าสาเหตุของปัญหาคือ ตัววัยรุ่นเหล่านั้นนั่นเอง โดยมีได้สนใจเงื่อนไขทางครอบครัว สังคมที่อาจมีส่วนในพฤติกรรมของพวกเขา

ควรระบุไว้ด้วยว่า นี่เป็นความคาดหวังที่จะเห็นวัยรุ่นกลุ่มนี้ถูกลงโทษด้วยวิธีที่รุนแรงมากขึ้นเพราะ ในปัจจุบัน ด้วยกฎหมายที่ไม่สามารถดำเนินคดีทางอาญากับผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะได้ วัยรุ่นกลุ่มนี้จึงถูก ส่งตัวไปฝากขังไว้ในสถานพินิจต่างๆ เท่านั้น ในแง่กฎหมายและเจ้าหน้าที่ ของรัฐกลับมีความอะลุ่มอล่วย ให้โอกาสกับเยาวชนมากกว่าเป็นไปได้ว่าความต้องการให้ลงโทษด้วยวิธีที่รุนแรงมากขึ้นนี้ ซึ่งถึงสภาวะของ ชนิตที่คนส่วนใหญ่มีต่อพฤติกรรมของวัยรุ่นกลุ่มนี้ที่ลดน้อยลงทุกที อันเป็นผลโดยตรงของสภาพการณ์ที่ ผู้คนในสังคมรู้สึกอึดหนะระอาใจกับปัญหา วัยรุ่นยกพวกตีกันก่อความเดือดร้อนให้กับชาวบ้าน โดยที่ มองไม่เห็นว่ปัญหานี้จะได้รับการแก้ไข ได้อย่างไร การลงโทษให้รุนแรงยิ่งขึ้นจึงกลายเป็นทางออกให้กับ สังคม

6. แม่ทิ้งลูก

ร้อยละ 50.44 ของผู้ตอบแบบสอบถามเชื่อว่า กรณีแม่ทิ้งลูกเป็นเพราะความเห็นแก่ตัวของ ผู้เป็นแม่ ผู้ที่เสนอให้ลงโทษแม่ด้วยโทษจำคุกตลอดชีวิต ประหารชีวิต และวิสามัญฆาตกรรม มีสัดส่วน รวมกันสูงถึงร้อยละ 34 เมื่อแบ่งตามเพศของผู้ตอบแบบสอบถามฝ่ายชายร้อยละ 31.6 และฝ่ายหญิงถึง ร้อยละ 37.92 เสนอให้ใช้โทษดังกล่าว ขณะที่ ผู้ที่เสนอให้ใช้วิธีการอื่นๆ (ที่มีใช้การลงโทษ) มีเพียงร้อยละ 5.87 เป็นชายร้อยละ 4.58 เป็นหญิงร้อยละ 7.47

โดยรวมแล้ว สามารถสรุปได้ว่า แม่ทิ้งลูกเป็นความผิดของผู้หญิงเพียงฝ่ายเดียว ขณะที่สังคมไป ว่าผู้ชาย หรือพ่อของเด็ก เป็นครึ่งหนึ่งของปัญหาเช่นกัน แต่กลับถูกตัดขาดออกจากวิวาทะในเรื่องนี้โดย สันเชิง ผู้ชายอาจ “ใช้ทั้ง” และเดินจากไปได้ แต่ผู้หญิงจกต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวต่อภาระที่เกิดขึ้น ซึ่งในที่นี้อาจจะตีความได้ว่าวัฒนธรรมไทยยังเชื่ออย่างประจักษ์ชัดว่าผู้หญิงที่เป็นแม่ควรมีบทบาทเช่นไร ในขณะที่สิทธิสตรีไทยในบางด้านได้รับการพัฒนาขึ้น แต่ความคาดหวังทางสังคม (social expectation) บวกกับวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจสมัยใหม่กลับทำให้ชีวิตผู้หญิงลำบากยิ่งกว่าเดิม

7. ปัญหาแรงงานต่างด้าว

น่าสนใจว่าร้อยละ 51.73 ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าแรงงานต่างด้าวคือภาระของสังคมไทย (ดูตารางที่ 1.3) ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงหากแรงงานต่างด้าวพากันอพยพกลับในทันที อุตสาหกรรมบางภาคของไทย เช่น ประมง อาจต้องปิดตัวเองลงในทันที อุตสาหกรรมการก่อสร้าง ก็คงต้องเดือดร้อนไม่น้อยเช่นกัน ยังไม่นับแรงงานหญิงต่างด้าวที่เข้ามาเป็นคนรับใช้ตามบ้านจำนวนมาก ความเป็นคนต่างชาติ คือเส้นแบ่งความเป็นเราและเขาที่ง่ายที่สุด

“ความเป็นอื่น” ของแรงงานต่างด้าวในความคิดคำนึงของคนไทยได้สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในคำถามเรื่องมาตรการลงโทษต่อแรงงานต่างด้าวที่ฆ่านายจ้าง ร้อยละ 42.48 เห็นว่าควรประหารชีวิต และอีกร้อยละ 22.29 เห็นว่าควรลงโทษจำคุกสูงสุด คือตลอดชีวิต (สองกรณีรวมกันคิดเป็นร้อยละ 64.77) ยกเว้นกรณีความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และฆ่าข่มขืนแล้ว สัดส่วนของผู้ที่เห็นควรลงโทษแรงงานต่างด้าวด้วยโทษสถานหนักนั้นมีสูงกว่ากรณีอื่นๆ ที่ผู้กระทำส่งผลให้ผู้อื่นเสียชีวิตเช่นกัน แต่เพราะผู้กระทำเหล่านั้นเป็นคนไทย เช่น นักเรียนอาชีวะ ยกพวกตีกัน, แม้ทั้งลูกจนทำให้ลูกเสียชีวิต

ในความรู้ของคนส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวคือ ภาระของสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทย เป็นบ่อเกิดของโรคติดต่อสารพัดชนิด ทำให้ประเทศไทยต้องสิ้นเปลืองงบประมาณไปกับการเลี้ยงดูและรักษาพยาบาล เป็นปัญหาความมั่นคงของชาติ สังคมไทยอยู่ในสถานะ “ผู้ให้” และ “แบกรับภาระ” อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่ภาคเศรษฐกิจของไทย ได้รับจากแรงงานราคาถูกเหล่านี้ไม่เคยเป็นประเด็นในความรู้ของคนส่วนใหญ่ ผลกระทบที่ตามมาประการหนึ่งก็คือ เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่าง ด้าว คนส่วนใหญ่โยนความผิดทั้งหมดไปให้กับพวกเขาแต่เพียงฝ่ายเดียว ขณะที่นายทุน-นายจ้างที่ได้รับประโยชน์จากพวกเขาไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยก็ไม่ได้มีนโยบายที่ชัดเจนว่า จะจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างไร ในด้านหนึ่ง รัฐบาลจำเป็นต้องเอาใจภาคอุตสาหกรรม และเห็นว่าแรงงานราคาถูกเหล่านี้จำเป็นต้องการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยในตลาดโลก แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลก็แสดงบทเป็นตำรวจปราบผู้ร้ายต่างด้าวตลอดเวลา การแก้ปัญหาที่ผ่านมามักเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรือเป็นการเดินตามปัญหา มากกว่าที่จะเป็นนโยบายที่วางอยู่บนฐานข้อมูลและการวิจัยอย่างแท้จริง เช่น รัฐบาลไม่สามารถบอกได้ว่าปริมาณแรงงานต่างด้าวเท่าไรที่ไทยต้องการ แต่ไหนจึงจะสร้างปัญหาให้ไทยน้อยที่สุด กระทั่งต่อแรงงานไทยน้อยที่สุด จะมีระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างไร จะมีระบบที่ป้องกันการเอาเปรียบของนายจ้างอย่างไร ในระยะยาวจะจัดการกับปัญหาเด็กจำนวนนับแสนที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอย่างไร เป็นต้น

8. ข้าราชการ-นักการเมืองคอร์รัปชัน

ร้อยละ 30.55 เห็นควรให้จำคุกขั้นสูงสุดคือ 20 ปี-ตลอดชีวิต แม้ว่าในความเป็นจริงในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ไม่เคยมีนักการเมืองหรือข้าราชการไทยเคยถูกลงโทษหนักเช่นนี้ มาก่อน สิ่งนี้อาจสะท้อนความปรารถนา (expectation) ของคนไทยที่อยากให้สิ่งนี้เกิดขึ้นเสียที อย่างไรก็ตาม ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 29.68 ของผู้ตอบแบบสอบถาม เห็นว่าควรใช้วิธีการยึดทรัพย์

9. กรณีการประทุของชาวไร่ชาวนา

คนไทยดูเหมือนมีขันติให้กับชาวไร่ชาวนาเพื่อนร่วมชาติอยู่พอสมควร โดยส่วนใหญ่หรือร้อยละ 26.46 ของคำตอบต่อมาตรการลงโทษมีข้อกล่าวหาให้ปรับเป็นเงิน รองลงมาคือร้อยละ 22.40 ให้ลงโทษไม่เกิน 1 ปี (ดูตารางที่ 1.3) ต่อคำถามว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐบาลควรหาทางสกัดกั้นไม่ให้มีอบชาวไร่ชาวนาเข้ามา

ประทั่วในกรุงเทพฯ สัดส่วนของผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมีพอๆ กัน คือร้อยละ 36.45 และร้อยละ 36.09 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1.2) สิ่งที่ควรตั้งข้อสังเกตในที่นี้คือ เมื่อพิจารณาภูมิสำเนาของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่าสัดส่วนของคนกรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่เห็นด้วยกับการสกัดกั้นไม่ให้มีอบฯไม่ให้เข้ามาในกรุงเทพฯ นั้นสูงที่สุด (ร้อยละ 43.38) มีเพียงร้อยละ 28.86 เห็นว่ารัฐไม่ควรปิดกั้นการประท้วงของชาวไร่ชาวนา (ดูตารางที่ 2.6) ปัญหาการจราจรที่สาหัสสากรรจ์ในกรุงเทพฯ ทำให้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนา กลายเป็นเรื่องรองสำหรับความสะดวกสบายในชีวิตประจำวันของคนกรุงเทพฯ ไป

สรุป

ภาพโดยรวมที่ปรากฏออกมาชี้ว่าคนไทยส่วนใหญ่ไม่เพียงเชื่อในการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยวิธีการที่เด็ดขาดรุนแรง แต่การที่คนจำนวนมากยังเห็นด้วยกับการวิสามัญฆาตกรรม อันเป็นวิธีการที่ไร้ความชอบธรรมทั้งในแง่สิทธิมนุษยชนและกฎหมายเป็นสิ่งที่น่าตกใจอย่างยิ่ง โดยหลักการกฎหมายแล้ว การวิสามัญฆาตกรรมจะถูกใช้เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจตกอยู่ในภาวะอันตรายถึงชีวิต หรือเพื่อป้องกันตนเอง เท่านั้น แต่สำหรับคนไทยส่วนใหญ่การวิสามัญฆาตกรรมได้กลายเป็นวิธีการอันชอบธรรม เป็นวิธีมาตรฐานที่รัฐบาลควรนำมาใช้แก้ปัญหาเรื่องต่างๆ ของสังคม ในขณะที่ในปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ในยุโรปได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้ว ข้อกำหนดที่สำคัญประการหนึ่งของการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปก็คือ ประเทศนั้นจะต้องไม่มีโทษประหารชีวิตอีกต่อไป แต่ดูเหมือน สังคมไทยกำลังเดินถอยหลังในเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้าไปทุกที

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ยังไม่ต้องการให้ผู้ที่ถูกลงโทษได้มีโอกาสครั้งที่สอง อีกด้วย กล่าวคือ ต่อคำถามที่ว่ากรณีศาลพิพากษาตัดสินให้จำเลยถูกจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตแล้ว ร้อยละ 62.40 ตอบว่าเห็นด้วยว่าไม่สมควรให้มีการลดหย่อนโทษหรืออภัยโทษ (ดูตารางที่ 1.4) สิ่งนี้ นำไปสู่คำถามว่า “การให้อภัย” ยังถือเป็นคุณความดี (virtue) ที่สังคมไทยยึดถืออยู่มากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่าผู้กระทำความผิดที่ได้ชดใช้หนี้ของตนมาขั้นหนึ่งแล้ว พวกเขาก็ยังสมควรได้รับการให้อภัยอยู่นั่นเอง อย่างไรก็ดี อาจเป็นไปได้ว่าเพราะทัศนคติของคนไทยส่วนใหญ่เชื่อว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจาก “ความเลว” ของปัจเจกชนเป็นสำคัญ เป็น “สันดาน” ที่ไม่อาจแก้ไขได้ ขณะเดียวกัน พวกเขาก็ตระหนักว่าหากไม่ได้ทำให้คนกลายเป็นคนดีขึ้นมาได้ หากปล่อยให้คนเหล่านี้หลุดออกมาได้ ก็รังแต่จะก่อปัญหาและคุกคามสวัสดิภาพของผู้อื่น การเรียกร้องให้ลงโทษด้วยวิธีการรุนแรงและไม่ให้อภัย ในแง่หนึ่ง จึงเป็นหลักประกันความปลอดภัยให้กับผู้ตอบแบบสอบถามเอง

นับวันการนำเอาวิธีการทำงานแบบนักบริหารที่เน้นประสิทธิภาพอย่างรวดเร็ว และสามารถวัดความสำเร็จได้ด้วยตัวเลขต่างๆ มาใช้แก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ในสังคมได้ทำให้ผู้คนในสังคมนี้เกิดอาการ “มินชา” หรือถึงขั้น “เฉยเมย” กับตัวเลขการตายของผู้คนมากขึ้นทุกที หากตัวเลขการตายของผู้ค้า ยาเสพติดที่เป็นคนไทยด้วยกันราว 2,500 คน สามารถสร้างความชื่นชมยินดีในหมู่สาธารณชน และถือเป็น

ความสำเร็จของรัฐบาลแล้วละก็ เราอาจสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าหากมีการปราบปรามนองเลือดเกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลย่อมไม่ต้องกังวลต่อทัศนคติของคนส่วนใหญ่ในเรื่องนี้เลย

สิ่งที่น่าสนใจคือ ระดับการศึกษาไม่มีผลต่อทัศนคติในเรื่องการลงโทษเลย ผู้ที่มีการศึกษาสูง (ระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า) ก็เชื่อในวิธีการลงโทษอย่างเด็ดขาดรุนแรงในสัดส่วนที่พอๆ กับคน กลุ่มอื่นๆ

ในหลายกรณี คิวแปรด้านความเชื่อทางศาสนากลับมีผลต่อทัศนคติ ผลการสำรวจชี้ว่า ผู้นับถือศาสนาคริสต์ไม่นิยมการลงโทษที่รุนแรงเท่าไรนัก แต่ชาวพุทธกลับเป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับการลงโทษที่รุนแรง เช่น ร้อยละ 53.85 ของผู้นับถือศาสนาคริสต์เห็นควรให้ใช้ “วิธีการอื่นๆ” กับผู้ติดยาเสพติด โทษสูงสุดที่คนกลุ่มนี้ระบุคือจำคุกระหว่าง 2-10 ปี ทำให้สัดส่วนของชาวคริสต์ที่ข้อจำคุก 11 ปี-ตลอดชีวิต, ประหารชีวิต และวิสามัญฆาตกรรม มีค่าเท่ากับร้อยละ 0 (ดูตารางที่ 3.1 นอกจากนี้ดูตารางที่ 3.3 “สามมีทำร้ายร่างกายภรรยา, ตารางที่ 3.6 “นักเรียนอาชีวะ”, ตารางที่ 3.11 “มีอบก่อกองโจรสลัด” ตารางที่ 3.8)

ในกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นชาวมุสลิม เป็นกลุ่มที่เสนอให้ลงโทษด้วยมาตรการที่เบากว่าคนพุทธและคริสต์ (ดูตารางที่ 3.9) และชาวมุสลิมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “สาเหตุสำคัญของปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากความไม่จงรักภักดีต่อชาติไทย” ขณะที่คนพุทธและคริสต์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับคำกล่าวนี้ (ดูตารางที่ 2.3)

กล่าวได้ว่า คนต่างชาติ เช่น แรงงานต่างด้าว หรือกับคนไทยด้วยกันเองที่ “ถูกทำให้” กลายเป็นคนอื่น เช่น พ่อค้ายาเสพติด และมุสลิมที่ก่อความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกลุ่มที่คนส่วนใหญ่ในสังคมนี้มีอคติให้น้อยที่สุด และคาดหวังให้ถูกลงโทษรุนแรงที่สุด กระนั้นก็ตาม แม้ว่าโดยเปรียบเทียบระดับของอคติหรือความอดทนที่มีให้กับกลุ่มคนที่ยังนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย แต่มาตรการที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ระบุขึ้น ส่วนใหญ่เป็นมาตรการในเชิง “ลงโทษ” สถานหนักทั้งสิ้น ด้านหนึ่งชี้ว่าคนส่วนใหญ่เชื่อว่าการลงโทษด้วยวิธีการที่รุนแรง คือการแก้ปัญหาที่น่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ในอีกด้านหนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่าการที่ผู้คนเชื่อในวิธีการแก้ปัญหาเช่นนี้ เป็นผลมาจากความไร้ประสิทธิภาพของรัฐในการแก้ปัญหาที่เรื้อรังเหล่านี้ จนทำให้ “อคติ” ของผู้คนในสังคมต่อปัญหาต่างๆ ถดถอยลง ประการสำคัญเป็นไปได้ว่าการที่โลกทัศน์ของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมนี้ถูกครอบงำด้วยแนวทาง “การลงโทษ” เป็นเพราะพวกเขาขาดประสบการณ์หรือความรู้ว่ายังมีแนวทางอื่นๆ ที่มีลักษณะสันติและสามารถสมานรอยแตกได้ในสังคมได้ดำรงอยู่ ซึ่งนี่เป็นบทเรียนสำคัญที่ได้จากกรณีความคิดเห็นต่อการลงโทษผู้ติดยาเสพติดดังที่กล่าวไปข้างต้นว่า การที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่สามารถคิดถึง “วิธีการอื่นๆ” กับผู้ติดยาเสพติดได้ เพราะสังคมไทยมีประสบการณ์ยาวนานเกี่ยวกับการบำบัดผู้ติดยาเสพติด และทั้งกลไกของรัฐและสื่อมวลชนได้พยายามสร้างความเห็นอกเห็นใจแก่คนกลุ่มนี้ในฐานะ “เหยื่อของสังคม” มากกว่าที่จะประณามว่าเกิดจาก “ความเลว” ของปัจเจกชน ประสบการณ์เช่นนี้มีอิทธิพลต่อทั้ง “อคติ” และการรับรู้ถึงทางออกของปัญหาเชิงสันติวิธี

แน่นอนว่าแนวทางสมานฉันท์เป็นสิ่งที่ทั้งฝ่ายรัฐและผู้คนในสังคมจกต้องมีขันติทั้งในแง่ของเวลา และต่อผู้ที่ถูกมองว่ากระทำผิด อย่างไรก็ตาม การมีขันติมากหรือน้อยนั้นหาใช่สิ่งที่เกิดขึ้นได้จากสุญญากาศ ความเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาต่างๆ, การเคารพในความแตกต่างทางวัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา

การเคารพในสิทธิมนุษยชนของเพื่อนมนุษย์ เหล่านี้เป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่กำหนด ขอบเขตของขันติของสังคม ครอบงำที่ทั้งรัฐบาลและคนส่วนใหญ่ยังเข้าใจสาเหตุของปัญหาต่างๆ ด้วยแนวคิดชาตินิยม, ความเห็นแก่ตัว, ความผิดปกติกวักจิกใจของผู้คน ฯลฯ แต่ไม่เห็นถึงความยุติธรรมในระดับโครงสร้างในสังคม ก็ยากที่จะคาดหวังว่าสังคมไทยจะมีขันติให้กับมนุษยร์วมโลก ได้มากไปกว่านี้

“การศึกษา” น่าจะเป็นหนทางหนึ่งในการเยียวยาโลกทัศน์แห่งความรุนแรงนี้ได้บ้าง อย่างไรก็ตาม เราต่างก็รู้ดีว่าระบบการศึกษาแบบไทยๆ ที่เป็นอย่างนี้ไม่สามารถสร้างความหวังอะไรให้กับสังคมไทยได้มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อปัญหาที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อนเหล่านี้ แต่การให้การศึกษาแก่ “สังคม” ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงวิธีการในระบบเท่านั้น การเรียนรู้ด้วยวิธีนอกระบบและไม่เป็นทางการ (informal education) อาจมีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น กลไกสื่อในยุคโลกาภิวัตน์ ที่สามารถครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศในปัจจุบัน ถึงเวลาแล้วที่แนวคิดการเคารพในความแตกต่างทางวัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา (multi-culturalism) และสิทธิมนุษยชน ตลอดจนรูปธรรมของแนวทางการแก้ปัญหาเชิงสมานฉันท์จะต้องเป็นวาระ (agenda) ที่สำคัญของการณรงค์ให้การศึกษาแก่สังคม ทั้งนี้ สิ่งที่เราควรคำนึงถึงก็คือ สำหรับคนส่วนใหญ่แล้ว วาระเหล่านี้มีความเป็นนามธรรมอย่างมาก และมักถูกเข้าใจว่าเป็นเรื่องของ “การเมือง” ล้วนๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโลกทัศน์และวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนในยามปกติเท่าไรนัก ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริง คุณค่าเหล่านี้จำเป็นต้องเกิดขึ้นในชีวิตประจำวันที่เป็นจริงของผู้คนในสังคมเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ ระหว่างครูกับนักเรียน สามัคคีกับภรรยา พ่อแม่กับลูก เจ้านายกับลูกน้อง ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากระบวนการในการสร้างวาทกรรมแห่งความเกลียดชังของรัฐไทยที่ผ่านมา นั้น รัฐมักใช้สิ่งที่ป็นรูปธรรมสนับสนุนวาทกรรมของตนเอง เช่น ตัวเลขผู้ตายเสพติด การสูญเสียงบประมาณของชาติ ตัวเลขผู้ก่อการร้าย ฯลฯ เช่นกัน ในการณรงค์ขององค์กรที่เชื่อมั่นในแนวทางสันติวิธี ก็ควรผลักดันแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเพื่อเป็นทางเลือกแก่สังคมให้มากขึ้น ทั้งนี้ ที่ผ่านมาการผลักดันประเด็นในเชิงนโยบายต่อรัฐบาลมักไม่ได้รับความสนใจ เช่น ข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติต่อรัฐบาล เป็นต้น ฉะนั้นในอนาคตองค์กรอิสระทั้งหลายน่าจะมุ่งไปที่การสร้างประชาคมเพื่อเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลต้องพิจารณาข้อเสนอของคนให้มากขึ้น

ประการสุดท้าย กระบวนการสร้างขันติให้กับสังคม และการต่อสู้กับวาทกรรมและอุดมการณ์แห่งความรุนแรงที่ครอบงำสังคมอยู่ขณะนี้ จะประสบความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไร ยังขึ้นอยู่กับการที่ประชาสังคมที่เป็นตัวแทนของปฏิบัติการไร้ความรุนแรง จักต้องสร้างฐานที่มั่นอันแข็งแกร่งในสังคมขึ้นมาให้ได้ เพื่อให้อุดมการณ์ของตนสามารถยึดครองขอบเขตพื้นที่สาธารณะ (public sphere) ที่กว้างขวางมากขึ้นที่ไม่ได้จำกัดอยู่แค่ในหมู่ปัญญาชนร่วมมหาวิทยาลัยเท่านั้น

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 5

ระบบค่านิยมของคนไทยกับการสร้างสังคมสมานฉันท์

“สังคมสมานฉันท์” ในแบบเรียน

โดย

วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์
มูลนิธิสิดศรี-สุญตีวงศ์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
เกริ่นนำ.....	1
ว่าด้วยหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544.....	3
กลุ่มสาระสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม : มากศาสตร์ เวลำน้อย.....	7
ประวัติศาสตร์ : อดีตที่หยุดนิ่งและคับแคบ.....	12
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ประวัติศาสตร์ที่ขาดวัน.....	20
“พลเมืองดี” ในสังคมที่เปลี่ยนแปลง.....	27
ส่งท้าย.....	33

“สังคมสมานฉันท์” ในแบบเรียน

วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์

เกริ่นนำ

ในตอนท้ายของบทความ “ชาติไทยและเมืองไทยในแบบเรียนประถมศึกษา” ศ.ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้อภิปรายถึง “ความล้าสมัย” ของมโนทัศน์ที่ปรากฏในแบบเรียนกระทรวงศึกษาธิการ ตามหลักสูตรการศึกษา 2521 ว่า ไม่อาจถือได้ว่าล้าสมัย เพราะเป็นการนำเสนอโนทัศน์ร่วมสมัยกับมโนทัศน์ของสังคมส่วนใหญ่ โดยได้ตั้งประเด็นทิ้งท้ายไว้ว่า “ปัญหาที่น่าคิดมากกว่าก็คือ มีอะไรในสังคมไทยที่ทำให้ความก้าวหน้าในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ที่ดีกว่าเพื่ออธิบายสังคมไม่แพร่หลาย”¹

เมื่อ 23 ปีก่อน แบบเรียนสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต (สปช.) ตามหลักสูตรการศึกษา 2521 ได้เสนอ มโนทัศน์ของสังคมไทยว่า

..แต่ละภาคมีภูมิประเทศ ชีวิตความเป็นอยู่ วัฒนธรรม ประเพณี และภาษาพูดแตกต่างกันไปบ้าง แต่ทุกคนเป็นคนไทยเหมือนกัน มีชีวิตบนผืนแผ่นดินในประเทศเดียวกัน มีพระมหากษัตริย์องค์เดียวกัน คนไทยทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในภาคใดต่างก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศเราเจริญเป็นปึกแผ่น เป็นเอกราชติดต่อกันมานาน

ในวันนี้ หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้ ประวัติศาสตร์ ในกลุ่มสาระสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ยังคงอ้างถึงมโนทัศน์เกี่ยวกับสังคมไทยว่า

...ประเทศไทยของเรานี้ดีจึงเลยนะคะ ที่มีคนหลากหลายเชื้อชาติ หลายศาสนา อยู่ร่วมกันได้ ... เพราะทุกคนคือคนไทย มีพระมหากษัตริย์องค์เดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน สืบทอดวัฒนธรรมไทยร่วมกัน จึงควรรักและสามัคคีกันไว้

อาจกล่าวได้ว่า มโนทัศน์ที่ว่าสังคมไทยมีแตกต่างความหลากหลาย แต่อยู่ร่วมกันได้เพราะมีเอกลักษณ์ร่วมกันคือ พระมหากษัตริย์ ภาษาไทย และวัฒนธรรมไทย เช่นนี้ ได้ถูกส่งต่อและผลิตซ้ำอย่าง

¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ชาติไทย และเมืองไทยในแบบเรียนประถมศึกษา” ใน ชาติไทย เมืองไทย แบบเรียนและอนุสาวรีย์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2538) หน้า 87.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

³ กรมวิชาการ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : กรมวิชาการ, 2546), หน้า 84.

กว้างขวางมากกว่า 2 ทศวรรษแล้ว และยังคงผลิตซ้ำต่อไปในหนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ในกลุ่มสาระสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามหลักสูตรการศึกษาพื้นฐานฉบับใหม่อีกต่อไป ทว่าเหตุการณ์ความไม่สงบในบริเวณ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงประมาณ 2 ปีที่ผ่านมาได้ท้าทายโมทัศน์ “ร่วมสมัย” ที่หนังสือเรียนตั้งแต่ปี 2521 จนถึง 2548 พยายามปลูกฝังถ่ายทอดมาโดยตลอด

เหตุการณ์ความรุนแรงในบริเวณ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ส่งผลสะท้อนต่อโมทัศน์ที่ว่าสังคมไทยมีความสมานฉันท์บนความแตกต่างหลากหลาย การที่พลเมืองชาวพุทธและอิสลาม และแม้กระทั่งพระสงฆ์ถูกสังหารเป็นระยะๆ ส่งผลต่อความศรัทธาในการประพุดคิดเป็น “พลเมืองดี” ตามหลักศาสนาและวิถีชีวิตในสังคมประชาธิปไตย ตลอดจนผลกระทบเชิงลบในด้านต่างๆ อีกมาก หากจินตภาพถึงสังคมสมานฉันท์เป็นสิ่งที่สังคมไทยมุ่งมาดปรารถนาแล้วไซ้ การเริ่มต้นจากการศึกษาถึงสิ่งที่แบบเรียนได้พยายามปลูกฝังถ่ายทอดให้กับเด็กและเยาวชนกว่า 12 ล้านคนในระบบการศึกษา อาจช่วยให้เห็นปัญหาและข้อจำกัดของโมทัศน์สังคมสมานฉันท์แบบดั้งเดิมหรือ “ร่วมสมัย” ที่ปรากฏในแบบเรียนชัดเจนยิ่งขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ศึกษาวิเคราะห์แบบเรียน บทความของ ศาสตราจารย์ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ที่กล่าวถึงข้างต้น ย่อมถือเป็นบทวิเคราะห์ชิ้นเอก แม้ว่าจะเป็นการศึกษาแบบเรียนตามหลักสูตรการศึกษา พ.ศ. 2521 (ปรับปรุง 2533) ซึ่งปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 แต่การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่แล้วเป็นเพียงด้านสาระที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น หากยังคงไว้ซึ่งโมทัศน์ “ร่วมสมัย” อยู่แน่นอน (ดังที่ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นต่อไป) ซึ่งผู้เขียนคิดว่าหากปรับปรุงเฉพาะส่วนอ้างอิงถึงเนื้อหาสาระโดยอ้างอิงกับแบบเรียนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 แล้ว บทวิเคราะห์ของ ศาสตราจารย์ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ส่วนใหญ่ ยังคงทันสมัย และมีอำนาจในการอธิบายสูง

ความคงทนถาวรของโมทัศน์ “ร่วมสมัย” ที่ปรากฏในหนังสือเรียนในพุทธศักราช 2548 นี้เองที่ผู้เขียนกังวล เพราะแม้กระทั่ง ศาสตราจารย์ นิธิ เอียวศรีวงศ์ และนักวิชาการท่านอื่นๆ จะได้วิพากษ์วิจารณ์แบบเรียนและโมทัศน์ “ร่วมสมัย” ของสังคมไทยมาโดยตลอด แม้วานักวิชาการและสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายจะพยายามนำเสนอโมทัศน์เกี่ยวกับสังคมไทยที่กว้างขวางยิ่งขึ้น บนฐานข้อมูลและปรากฏการณ์เชิงประจักษ์จากการศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย แต่ทว่าจากการศึกษาเบื้องต้น พบว่าหนังสือเรียนสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามหลักสูตรใหม่ของแทบทุกสำนักพิมพ์ ทุกชั้นปีการศึกษา ยังคงมุ่งปลูกฝังมโนทัศน์ของสังคมไทยในลักษณะ “ร่วมสมัย” กับแบบเรียนเมื่อกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยละเลยกระบวนการเรียนรู้ที่ให้ผู้เรียนมีการคิดวิเคราะห์และสังเคราะห์จากสภาพความเป็นจริงของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อวิตกกังวลของผู้เขียนเพิ่มขึ้น เมื่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานประจำปี 2548 ว่า มาตรฐานด้านผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีวิจารณญาณ และมีความคิดสร้างสรรค์ อยู่ในระดับดีเพียงร้อยละ 11.1 ด้านการมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง

อย่างต่อเนื่อง อยู่ในระดับดีร้อยละ 26.5 ด้านการมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร อยู่ในระดับดีเพียงร้อยละ 12.6 และมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในระดับดีต่ำมากทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้

เป็นที่ทราบกันดีว่า การศึกษาเกี่ยวกับสังคมนั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องนามธรรม ต้องอาศัยจินตนาการ และการวิเคราะห์สังเคราะห์จากข้อมูลที่หลากหลาย ดังนั้นเมื่อมาตรฐานของผู้เรียนต่ำชนิดที่เรียกว่า “สอบตก” ทั้งประเทศเช่นนี้แล้ว จึงชวนให้วิตกว่าเด็กและเยาวชนไทยจะถูกหนังสือเรียน “ครอบ” วิธีคิดและมโนทัศน์ได้โดยง่าย การทบทวนเนื้อหาสาระและแนวคิดที่ปรากฏในหนังสือเรียนจึงเป็นภาระที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในยามที่สังคมกำลังเผชิญวิกฤต และต้องการแสวงหาทางออกในระยะยาว

ด้วยข้อจำกัดของเวลาและความสามารถของผู้ศึกษา บทความนี้จะหยิบยกประเด็นเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์การสร้างสำนึกความเป็นไทย ความหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรม พลเมืองดี และการอยู่ร่วมกันในสังคม ที่ปรากฏในหนังสือเรียนประวัติศาสตร์, หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 อันเป็นปีสุดท้ายของการศึกษาภาคบังคับมาพิจารณา โดยหวังว่าจะช่วยชี้ให้เห็นแง่มุมที่ควรระมัดระวังในการนำเสนอผ่านหนังสือเรียนเหล่านั้นได้บ้างตามสมควร และอาจเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการทบทวนและสร้างสรรค์กระบวนการเรียนรู้ใหม่ที่ขยายมโนทัศน์เกี่ยวกับสังคมไทยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อความรู้ความเข้าใจ และการอยู่ร่วมกันโดยสันติ

ว่าด้วยหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544

จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2540 นั้น เนื่องจากการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีว่าส่งผลกระทบให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายและรวดเร็ว จำเป็นที่สังคมไทยจะต้องมีการพัฒนาคนให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น และเชื่อว่าการศึกษเป็นกระบวนการสำคัญในการนี้

อย่างไรก็ตาม “การศึกษา” ในทัศนะของรัฐยังคงเป็นเพียงการศึกษาในระบบหรือในกรอบที่อยู่ใต้อำนาจของระบบราชการนั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงมุ่งไปที่การปฏิรูปกลไกของระบบราชการในกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารการศึกษานำไปสู่การพัฒนาบุคลากรครู อาจารย์ ผู้บริหารการศึกษา โดยคาดหวังว่าเมื่อกลไกเหล่านั้นมีประสิทธิภาพแล้วจะก่อให้เกิดการปฏิรูปการเรียนการสอนที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้

ทว่าด้วยขอบข่ายของการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องไปถึงโครงสร้างของหน่วยงานต่างๆ ด้านการศึกษา ทำให้ตลอดช่วงระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการผลักดันให้ออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมีการจัดทำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 กลับกลายเป็นช่วงเวลาที่ระบบการศึกษาของไทยประสบปัญหาอุปสรรคมาโดยตลอด จนกระทั่งปรากฏผลดังรายงานของ สมศ. ชำงต้นว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้นักเรียนทั่วประเทศตกต่ำที่สุด ซึ่งบทความนี้ไม่ประสงค์จะกล่าวถึงเงื่อนไขปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความล้มเหลวนี้น หากเพียงต้องการชี้ให้เห็นว่า ทั้งตัวหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 และการ

บริหารหลักสูตรนี้มีปัญหาหลายประการ และหนึ่งในนั้นคือ หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้ต่างๆ ดังจะนำมาศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

เพื่อให้เข้าใจสถานะของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 และแบบเรียนต่างๆ ที่ออกมาภายใต้หลักสูตรนี้ จึงได้ศึกษาถึงหลักการและโครงสร้างของหลักสูตร พบว่าจากเอกสารของคณะผู้จัดทำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน “การศึกษา” เปรียบเสมือนเครื่องมืออันวิเศษที่จะพัฒนาเด็กและเยาวชนมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ดังนี้ :-

มีคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมที่พึงามในการดำเนินชีวิต มุ่งมั่นพัฒนาตนเองและสังคม มีความสามารถในการเรียนรู้ การสื่อสาร การทำงาน การจัดการ การคิด การตัดสินใจและแก้ปัญหาอย่างรอบคอบมีเหตุผล รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ และพึ่งตนเองได้ มีทักษะที่จำเป็นในการดำเนินชีวิต มีสุขภาพและบุคลิกภาพที่ดี มีสุนทรียภาพ อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงานและสิ่งแวดล้อม มีความภูมิใจในความเป็นไทยและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชาติไทย ยึดมั่นในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁴

ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ และให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 เป็นหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติ ซึ่งจัดอย่างต่อเนื่อง 12 ปี ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีเป้าหมายที่จะต้องบรรลุในเชิงมาตรฐานดังนี้

- มาตรฐานที่ 1 ขยัน ซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน สามีคิ มีวินัย มีความรับผิดชอบ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม
- มาตรฐานที่ 2 ปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนาที่ตนนับถือ
- มาตรฐานที่ 3 เห็นคุณค่าของตนเองและผู้อื่น มีความมั่นคงทางอารมณ์
- มาตรฐานที่ 4 ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน รู้วิธีการเรียนรู้ รักการอ่าน มีเจตคติที่ดีต่อการเรียนรู้
- มาตรฐานที่ 5 มีทักษะในการใช้ภาษาไทยและภาษาสากล
- มาตรฐานที่ 6 มีทักษะในการทำงาน การจัดการ รักการทำงาน และมีเจตคติที่ดีต่องานและอาชีพสุจริต

⁴ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, เอกสารประกอบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544, (กรุงเทพมหานคร : กรมวิชาการ, 2544) หน้า 1.

- มาตรฐานที่ 7 มีความรู้และทักษะด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและวิทยาการด้านอื่นๆ
- มาตรฐานที่ 8 มีความคิดเชิงระบบ คิดอย่างมีวิจารณญาณ และคิดอย่างสร้างสรรค์
- มาตรฐานที่ 9 รักการออกกำลังกาย ออกกำลังกายสม่ำเสมอ และมีสมรรถภาพทางกาย
- มาตรฐานที่ 10 ดูแลรักษาสุขภาพของตนเอง ครอบครัวยุ และชุมชน ป้องกันตนเองจากสารเสพติดและอบายมุข
- มาตรฐานที่ 11 มีลักษณะนิสัยที่ดีในการบริโภค
- มาตรฐานที่ 12 เห็นคุณค่าของศิลปและธรรมชาติ
- มาตรฐานที่ 13 มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน และสิ่งแวดล้อม
- มาตรฐานที่ 14 รักท้องถิ่น ประเทศชาติ และความเป็นไทย สืบสานมรดกทางศิลป วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไทย
- มาตรฐานที่ 15 มีจิตสำนึกและปฏิบัติตามวิถีทางประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รักษาสิทธิ เสรีภาพของตนเอง และเคารพสิทธิ เสรีภาพของผู้อื่น

คณะผู้จัดทำหลักสูตรได้กำหนดให้มีสาระการเรียนรู้ ซึ่งหมายถึงเนื้อหาและกระบวนการ ที่ใช้เป็นสื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ ประกอบด้วย 8 กลุ่มวิชา คือ 1) สุขศึกษาและพลศึกษา 2) ทศศิลป์ ดนตรี และนาฏศิลป์ 3) สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 4) ภาษาไทย 5) คณิตศาสตร์ 6) วิทยาศาสตร์ 7) การงานและอาชีพและเทคโนโลยี 8) ภาษาต่างประเทศ ทั้ง 8 กลุ่มสาระนี้ยังแบ่งเป็นสาระการเรียนรู้แกนร่วม สาระการเรียนรู้แกนเลือก และสาระการเรียนรู้เลือกเสรี

สาระการเรียนรู้แกนร่วม เป็นสาระการเรียนรู้ที่เป็นพื้นฐานสำหรับผู้เรียนทุกคน เพื่อความเป็นคนไทย ความเป็นคนดี การดำรงชีวิตตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อเป็นพื้นฐานการศึกษาต่อ ซึ่งในบทความนี้จะนำเสนอเฉพาะสาระการเรียนรู้ร่วมเท่านั้น

ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้สถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจะต้องจัดทำหลักสูตรของแต่ละโรงเรียนเอง โดยใช้หลักสูตรแกนกลางที่กรมวิชาการจัดทำขึ้นมาเป็นแม่บท เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและหลากหลายแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ โดยเริ่มตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง การร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน กำหนดโครงสร้างของหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของหลักสูตรแกนกลาง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานการเรียนรู้ช่วงชั้นกับสาระการเรียนรู้ช่วงชั้น ซึ่งอาจเป็น ป.1-ป.3 ป.4 - ป.6 ม.1-ม.3 และ ม.4-ม.6 กำหนดผลการเรียนรู้ที่คาดหวังรายปี/รายภาคจากมาตรฐานช่วงชั้น กำหนดสาระการเรียนรู้รายปี/รายภาคจากสาระการเรียนรู้ช่วงชั้น จากนั้นให้จัดทำคำอธิบายรายวิชา ซึ่งครอบคลุม สาระการเรียนรู้รายภาค และผลการเรียนรู้ที่คาดหวังรายภาค จัดทำหน่วยการเรียนรู้ ซึ่งประกอบด้วย ชื่อหน่วยการเรียนรู้ เวลาที่ใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้

ในแต่ละหน่วย และในการจัดการเรียนการสอนนั้น ผู้สอนจะต้องจัดทำแผนการเรียนรู้เอง และท้ายที่สุด ให้แต่ละสถานศึกษาจัดพิมพ์หลักสูตรสถานศึกษาเป็นของตนเอง

การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดทำหลักสูตรการศึกษา จากเดิมที่กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นฝ่ายวิเคราะห์มาตรฐานและจัดทำหลักสูตรในแทบจะทุกชั้นตอน แล้วส่งมอบให้สถานศึกษานำไปจัดการเรียนการสอน มาเป็นการให้สถานศึกษากำหนดโครงสร้างของหลักสูตรให้เหมาะสมสอดคล้องกับ “วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน” ของแต่ละพื้นที่ จนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้ายที่ให้แต่ละสถานศึกษาจัดพิมพ์หลักสูตรสถานศึกษาเป็นของตนเองนั้น ได้สร้างความสับสน ยุ่งยาก และความไม่เข้าใจระหว่างหน่วยงานนโยบาย คือกรมวิชาการ กับหน่วยปฏิบัติ คือสถานศึกษาอย่างมาก เนื่องจากสถานศึกษาส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 เป็นสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากรและวิชาการที่จะดำเนินการจัดทำและบริหารหลักสูตรได้ตามความคาดหวังของฝ่ายนโยบาย เมื่อประกอบกับปัจจัยอื่นๆ อาทิ ระบบการวัดและประเมินผล การสอบเข้ามหาวิทยาลัย และการประเมินสถานศึกษาภายนอกโดย สมศ. ทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว หลักสูตรสถานศึกษามีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกันมาก มิได้มีความหลากหลายดังที่คิดกันไว้ และมีหนังสือเรียนซึ่งสำนักพิมพ์ทั้งรัฐและเอกชนจัดทำเป็นสื่อการเรียนรู้หลัก อาจมีเฉพาะโรงเรียนขนาดใหญ่ไม่กี่แห่ง โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาเท่านั้นที่สามารถจัดทำหลักสูตรและเอกสารประกอบการเรียนเป็นของตนเองได้ นอกนั้นต้องอาศัยหนังสือเรียน รวมถึงแผนการสอนจากสำนักพิมพ์เอกชนเป็นหลักในการจัดการเรียนการสอน

จากที่กล่าวมาโดยย่อที่สุดนี้ จะเห็นได้ว่า จากวิสัยทัศน์อันกว้างไกลของนักคิด นักวิชาการ และนักบริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ ที่ปรารถนาจะเห็นความหลากหลายและยืดหยุ่นของการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับศักยภาพและโอกาสของเด็กแต่ละคน ปรารถนาจะเห็นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ปรารถนาจะเห็นการทำงานที่มีคุณภาพของครูและผู้บริหารในแต่ละสถานศึกษาในการพิจารณาวิเคราะห์หรือออกแบบหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนในบริบทของตน ฯลฯ กลับมาจบลงที่โรงเรียนต่างๆ ถัดลอกหลักสูตรซึ่งกันและกัน จากนั้นในนามของ “การเปิดเสรี” โรงเรียนสามารถเลือกใช้หนังสือเรียนของสำนักพิมพ์เอกชน และของกระทรวงศึกษาธิการบางส่วน แทนที่จะต้องขวนขวายสร้างเอกสารประกอบการเรียนรู้ และสรรหาสื่อต่างๆ มาใช้ประกอบการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของตน

ควรกล่าวด้วยว่า ด้วยความไม่ชัดเจนในทางนโยบายเรื่องสื่อการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ว่าจำเป็นต้องมีหนังสือเรียนหรือไม่เพียงใดนั้น เมื่อประกอบกับความไม่พร้อมด้านต่างๆ ของระบบการศึกษาไทย ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดหาสื่อการเรียนรู้ที่หลากหลายหรือเอกสารประกอบการเรียนรู้ได้ ต้องเลือกใช้หนังสือเรียนเป็นสื่อการเรียนรู้หลัก แต่เมื่อในระยะต้นไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องหนังสือเรียน ทำให้ทั้งกระทรวงศึกษาธิการและสำนักพิมพ์เอกชนไม่สามารถจัดทำหนังสือเรียนได้ทันต่อการเรียนการสอนตามหลักสูตรใหม่ แม้กระทั่งในปัจจุบันที่ได้มีการนำหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2544 ไปใช้จนครบทุกชั้นปีแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าหลายกลุ่มสาระการเรียนรู้ยังขาดหนังสือเรียนที่ครบทุกชั้นปี

หนึ่งในกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่ยังคงมีปัญหาด้านหนังสือเรียนคือ กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม นี้เอง จนถึงปัจจุบัน (เดือนพฤศจิกายน 2548) ปรากฏว่ายังไม่มีสำนักพิมพ์ทั้งของรัฐ และเอกชนรายใดที่สามารถจัดทำหนังสือเรียนในกลุ่มสาระนี้ได้ครบทุกสาระ และครบทุกระดับการศึกษา ใน การศึกษานี้จึงต้องอาศัยหนังสือเรียนจากสำหรับพิมพ์หลายแห่งมาประกอบกัน เพื่อร้อยเรียงให้เห็นภาพที่ ชัดเจนของมโนทัศน์ที่นำเสนอผ่านหนังสือเรียนกลุ่มสาระนี้

อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้หนังสือเรียนจากหลายสำนักพิมพ์แต่ละเล่มกันนี้มิได้มีปัญหาหลักกันชัดแจ้ง ในการศึกษาวิเคราะห์แต่ประการใด เนื่องจากทุกสำนักพิมพ์มีความสอดคล้องกันในการนำเสนอ “มโนทัศน์ ร่วมสมัย” หรือกระทั่งในส่วนสาระความรู้ต่างๆ ก็ล้วนเป็นไปตาม “มาตรฐาน” ที่กระทรวงศึกษาธิการได้ตรวจ พิจารณาและอนุมัติให้ใช้ในการเรียนการสอนดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

กลุ่มสาระสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม : มากศาสตร์ เวล่าน้อย

เนื่องจากความรู้ในกลุ่มสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม นั้นมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึง ศาสตร์ต่างๆ ทั้งมานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ปรัชญาและ ศาสนา กรมวิชาการ (ปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน-สพฐ.) จึง ตระหนักดีว่า “ไม่มีใครสามารถที่จะเรียนทุกสิ่งทุกอย่างได้หมด และนี่คือปัญหาที่สำคัญและรุนแรงมากของ การเรียนกลุ่มสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ที่พยายามจะให้เกิดการเรียนรู้ทุกสิ่งทุกอย่างในศาสตร์ที่ ประกอบกันอยู่ในกลุ่มนี้”⁵ ดังนั้นจึงชี้ว่าครูสังคมศึกษาจะต้องรู้จักการใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกสาระที่จะเรียน โดยพิจารณาว่า

สิ่งที่จะนำมาเรียนมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นพลเมืองดีหรือไม่...ต้องเป็นไปเพื่อการ สร้างจิตสำนึกของการเป็นคนดีของสังคม เป็นประชาชนที่มีการศึกษา เข้าใจปัญหาสังคม เชื่อมโยง เข้ากับการดำเนินชีวิตของผู้เรียนและผู้อื่นได้ ส่งเสริมความเข้าใจโลก ปฏิสัมพันธ์ที่มนุษย์มีต่อกัน ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และมรดกทางวัฒนธรรม...⁶

หนึ่งในความคาดหวังที่สำคัญของกลุ่มสาระสังคมศึกษาฯ นอกเหนือจากด้านองค์ความรู้อัน หลากหลายและทักษะกระบวนการทางสังคมแล้ว คุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม คือความคาดหวังที่ กว้างขวางและยิ่งใหญ่มาก ดังนี้

ผู้เรียนจะได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกที่ดีในสังคมประชาธิปไตย เช่น การรู้จัก ตนเอง พึ่งตนเองซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย กตัญญู รักเกียรติภูมิของตน เคารพเหตุผล มีความยุติธรรม ห่วงใยในสวัสดิภาพของผู้อื่น ยอมรับความแตกต่าง ขจัดข้อขัดแย้งด้วยสันติวิธี ยึดมั่นในความ

⁵ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, เอกสารประกอบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 คู่มือการจัดการเรียนรู้กลุ่มสาระ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (กรุงเทพมหานคร: กรมวิชาการ, 2545), หน้า 9.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ยุติธรรม ความเสมอภาคและเสรีภาพ...เคารพสิทธิของผู้อื่น เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความผูกพันกับกลุ่ม รักท้องถิ่น รักประเทศชาติ เทอดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ภูมิใจในความเป็นไทย เห็นคุณค่า อนุรักษ์ พัฒนาศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม และศรัทธาในหลักธรรมของศาสนา⁷

จากความคิดหวังที่ยิ่งใหญ่เช่นนี้ ในเอกสารคู่มือจึงได้แนะนำแนวทางการจัดการเรียนรู้กำกับไว้อีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การเรียนการสอนกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา มีประสิทธิภาพ โดยเสนอแนะให้จัดการเรียนการสอนที่มีความหมาย เน้นแนวคิดที่สำคัญๆ ที่ผู้เรียนสามารถนำไปใช้ได้ทั้งในและนอกโรงเรียน เน้นแนวคิด ความรู้ที่คงทน ยั่งยืนมากกว่าที่จะศึกษาในสิ่งที่เป็นเนื้อหาข้อเท็จจริงที่มากมายกระจัดกระจาย จัดการเรียนการสอนที่บูรณาการ เชื่อมโยงเหตุการณ์ พัฒนาการต่างๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เกิดขึ้นในโลก เข้าด้วยกัน บูรณาการความรู้ ทักษะค่านิยมและจริยธรรม ลงสู่การปฏิบัติจริงด้วยการใช้แหล่งความรู้ สื่อ และเทคโนโลยี และสัมพันธ์กับวิชาต่างๆ รวมถึงเน้นย้ำให้จัดการเรียนการสอนที่เน้นการปฏิบัติ ให้ผู้เรียนได้พัฒนาการคิดตัดสินใจสร้างสรรค์ความรู้ด้วยตนเอง เน้นการจัดกิจกรรมที่เป็นจริง เพื่อให้ผู้เรียนนำความรู้ความสามารถไปใช้ในชีวิตจริง⁸ จากนั้นได้แนะนำตัวอย่างยุทธวิธีการเรียนการสอนอีกถึง 14 เรื่อง อาทิ การเรียนรู้แบบระดมสมอง การเรียนโดยอาศัยกรณีศึกษา การจัดประสบการณ์นอกสถานที่ การแสดงบทบาทสมมติ และโดยอาศัยเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เป็นต้น⁹

เนื่องจากการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรใหม่ได้แบ่งออกเป็นช่วงชั้น เพื่อความชัดเจนในการจัดทำหลักสูตร กระทรวงศึกษาธิการจึงแนะนำให้จัดลำดับประสบการณ์การเรียนรู้ในกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ดังนี้

ช่วงชั้นที่ 1 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-3

เรื่องราวของตัวผู้เรียน ครอบครัว โรงเรียน เพื่อบ้าน และชุมชนที่อยู่อาศัย เชื่อมโยงกับสังคมอื่น ทั้งในประเทศไทยและในโลก

ช่วงชั้นที่ 2 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4-6

เรื่องราวของจังหวัด และภาค ที่ผู้เรียนอาศัยอยู่ในประเทศไทย และภูมิภาคใกล้เคียงในโลก

ช่วงชั้นที่ 3 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3

เรื่องราวของประเทศไทย และภูมิภาคต่างๆ ในโลกตะวันออก และโลกตะวันตก ได้แก่ เอเชีย โอเชียเนีย แอฟริกา ยุโรป อเมริกาเหนือ และอเมริกาใต้

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 209-211.

ช่วงชั้นที่ 4 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4-6

ประวัติศาสตร์ไทย ประวัติศาสตร์โลก ภูมิศาสตร์ประเทศไทย ภูมิศาสตร์โลก การเมือง การปกครองของไทย เศรษฐกิจประเทศไทย ศาสนา และจริยธรรม โดยเชื่อมโยงกับ ความรู้ และประสบการณ์ในสังคมโลก

ดังได้กล่าวแล้วว่าหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2544 เต็มไปด้วยสาระความรู้ต่างๆ ที่อัดแน่นถึง 8 กลุ่มสาระวิชาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงกระทบต่อการใช้เวลาของนักเรียนในการเรียนรู้วิชาการในกลุ่มสาระต่างๆ อย่างมาก ทั้งนี้ ตามหลักการพื้นฐานจัดการเรียนรู้ ในระดับประถมศึกษา โรงเรียนส่วนใหญ่ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มสาระภาษาไทย และคณิตศาสตร์ มากกว่ากลุ่มสาระอื่นๆ โดยเฉลี่ยแล้ววิชา ภาษาไทยและคณิตศาสตร์จะยึดครองเวลาเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาประมาณปีละ 240 คาบ/วิชา/ปี ในขณะที่กลุ่มสาระสังคมศึกษา จะใช้เวลาเพียง 120 คาบ/ปี เท่านั้น และเมื่อขึ้นสู่ระดับชั้นมัธยมศึกษา กลุ่ม สาระสังคมศึกษาฯ จะเหลือเวลาเรียนประมาณ 72 คาบ/ปี หรือประมาณร้อยละ 10 ของเวลาเรียนทั้งหมด

เมื่อพิจารณาโดยละเอียดถึงศาสตร์ต่างๆ ที่บรรจุอยู่ในกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม ซึ่งมีถึง 5 สาระใหญ่ๆ คือ

- สาระที่ 1 ศาสนา ศีลธรรม จริยธรรม
- สาระที่ 2 หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม
- สาระที่ 3 เศรษฐศาสตร์
- สาระที่ 4 ประวัติศาสตร์
- สาระที่ 5 ภูมิศาสตร์

โดยหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ว่าองค์ความรู้ทั้ง 5 สาระนี้ จะต้องจัดให้ผู้เรียนเรียนรู้ครบทุก สาระในทุกปีตลอด 12 ปี ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน นั่นหมายความว่าในเวลาเพียงไม่ถึง 15 คาบ นักเรียนชั้น มัธยมศึกษาจะต้องเรียนรู้ศาสตร์หนึ่งๆ ให้จบตามหลักสูตร ความคาดหวังอันใหญ่หลวงที่มีต่อผู้เรียนในกลุ่ม สาระนี้ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงของแต่ละสถานศึกษาจึงขัดแย้งกับการจัดสรรเวลาสำหรับการเรียนรู้ กลายเป็นเรื่องที่จะต้องเรียนรู้มากมายมหาศาลแต่ไม่มีเวลาจะเรียน ทั้งนี้มีพักต้องเอ่ยถึงการจัดกิจกรรม หลากหลายที่ได้มีการเสนอแนะว่าควรมีการให้ผู้เรียนมีประสบการณ์นอกสถานที่ หรือแสดงบทบาทสมมติ หรือเรียนรู้โดยโครงงานหรือกรณีศึกษา ซึ่งอาจมีเฉพาะโรงเรียนที่ให้ความสำคัญกับสาระเหล่านี้เท่านั้นที่จะ จัดสรรเวลาในช่วงอื่นๆ มาจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพิ่มเติมให้กับกลุ่มสาระนี้

เมื่อพิจารณาถึงจุดนี้ บทบาทของหนังสือเรียนหรือแบบเรียนในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานฉบับ ใหม่จึงสูงมาก เป็นเสมือนหนทางลัดในการถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับผู้เรียนได้ครบถ้วนตามมาตรฐานที่ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ การจัดการเรียนการสอนโดยมีฐานอยู่ที่แบบเรียน หรือการวัดความรู้ความจำ ยังช่วยให้การวัดประเมินผลการเรียนรู้ของสถานศึกษาส่วนใหญ่สะดวกยิ่งขึ้น โดยที่การวัดประเมินผลตาม สภาพจริงหรือเชิงประจักษ์จากการสังเกตพฤติกรรมหรือคุณลักษณะนิสัยของผู้เรียน ฯลฯ ซึ่งเป็นหลักการที่

นักการศึกษาเสนอแนะไว้นั้นเป็นเรื่องที่ยุ้งยากสำหรับสถานศึกษาส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาของรัฐในระดับมัธยมศึกษาที่ครูจะต้องดูแลนักเรียนเป็นจำนวนมาก บางแห่งถึง 1 : 50 ก็มี

ในประการสำคัญ การที่จะให้ผู้เรียนสามารถสร้างค่านิยมและมโนทัศน์ “...เกี่ยวกับความเป็นสมาชิกที่ดีในสังคมประชาธิปไตย...ยึดมั่นในความยุติธรรม ความเสมอภาคและเสรีภาพ...เคารพสิทธิของผู้อื่น เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความผูกพันกับกลุ่ม รักท้องถิ่น รักประเทศชาติ เทอดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ภูมิใจในความเป็นไทย..” ได้นั้นในเวลาอันจำกัดเพียงไม่กี่สัปดาห์ในแต่ละปีย่อมไม่อาจสร้างขึ้นได้โดยง่าย ในขณะที่การหยิบยื่น “มโนทัศน์สำเร็จรูป” ซึ่งมีผู้รวบรวมไว้ในแบบเรียน เป็นเรื่องที่สุดเหมือนจะประกอบด้วยเหตุผล ไม่ว่าจะในแง่ของการปฏิบัติ และในแง่ของคุณภาพทางวิชาการ เนื่องจากแบบเรียนเหล่านั้นล้วนผ่านการตรวจสอบและรับรองโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่กระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจคุณภาพหนังสือเรียนทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อสร้างความมั่นใจว่า หนังสือเรียนหรือแบบเรียนที่จะแต่งขึ้นมาใช้กับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 นั้นมีคุณภาพครบถ้วน คณะผู้เชี่ยวชาญของกระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดทำ “ผังมโนทัศน์” ขึ้นมาเป็นกรอบในการแต่งแบบเรียนอีกชั้นหนึ่ง¹⁰ ดังตัวอย่างบางส่วนของผังมโนทัศน์สาระหน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม ช่วงชั้นที่ 2 (ป. 3 – ป.6) ดังนี้

หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม ป. 3-ป.6

1. พลเมืองดี

- 1.1 บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและการปฏิบัติตนตามวิถีประชาธิปไตย
 - 1.1.1 ป. 4 บทบาทหน้าที่...ระดับอำเภอ
 - 1.1.2 ป. 5 บทบาทหน้าที่...ระดับจังหวัดและภาค
 - 1.1.3 ป. 6 บทบาทหน้าที่...ระดับประเทศ
- 1.2 การยกย่องชื่นชมบุคคลที่ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตย
 - 1.2.1 ป. 4 การยกย่องชื่นชมบุคคล...ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ
 - 1.2.2 ป. 5 การยกย่องชื่นชมบุคคล...ระดับจังหวัด และภาค
 - 1.2.3 ป. 6 การยกย่องชื่นชมบุคคล...ระดับประเทศ
- 1.3 สถานภาพ บทบาท สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ ในฐานะพลเมืองดี
 - 1.3.1 ป. 4 สถานภาพ บทบาท...ระดับอำเภอ
 - 1.3.2 ป. 5 สถานภาพ บทบาท...ระดับจังหวัดและภาค
 - 1.3.3 ป. 6 สถานภาพ บทบาท...ระดับประเทศ

¹⁰ สถานะของผังมโนทัศน์ดังตัวอย่างนี้ ในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2544-2546 มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการ “ริเริ่ม” ของฝ่ายนโยบาย ที่ผู้ปฏิบัติจะต้องนำไปปฏิบัติและขยายผลกับสาระวิชาต่างๆ ผังมโนทัศน์นี้เป็นกรอบอ้างอิงในการจัดทำหนังสือเรียนสำหรับสำนักพิมพ์เอกชน ที่จะต้องสอดคล้องกับผังมโนทัศน์ดังกล่าว ดังนั้น ในการศึกษาแบบเรียนนี้ ศึกษาจึงพิจารณาแบบเรียนของทุกสำนักพิมพ์ทั้งของรัฐและเอกชนในฐานะที่มีจุดกำเนิดและกรอบการเขียนเช่นเดียวกัน และผ่านการตรวจสอบคุณภาพจากผู้ประเมินคุณภาพคณะเดียวกัน

2. ประเพณี วัฒนธรรม

2.1 การยอมรับความหลากหลายของวัฒนธรรม

2.1.1 ป. 4 การยอมรับ...ระดับอำเภอและจังหวัด

2.1.2 ป. 5 การยอมรับ...ระดับจังหวัดและภาค

2.1.3 ป. 6 การยอมรับ...ระดับประเทศ

2.2 บันทึกรฐาน วัฒนธรรม

2.2.1 ป. 4 การปฏิบัติตนในระดับอำเภอและจังหวัด

2.2.2 ป. 5 การปฏิบัติตนในระดับภาค

2.2.3 ป. 6 การปฏิบัติตนในระดับประเทศ

จากผังมโนทัศน์ข้างต้น เมื่อนำไปจัดทำหนังสือเรียนและจัดการเรียนการสอนในห้องเรียนแล้ว ปรากฏว่ากลับกลายเป็นการเรียนรู้ที่ซ้ำซ้อน ในหลายๆ สาระผู้เรียนจะต้องเรียนซ้ำในแต่ละชั้นปี แตกต่างกัน ที่ปริมาณข้อมูลในรายละเอียด และตัวอย่างในระดับที่ใกล้เคียงออกไปยิ่งขึ้น ดังเช่นในเรื่องของพลเมืองดี เป็น การเรียนรู้เกี่ยวกับบทบาทของนักเรียนในครอบครัว (ป. 1) ขยายไปสู่ห้องเรียน (ป. 2) และโรงเรียน (ป.3) เมื่อเข้าสู่ช่วงชั้นที่ 2 นักเรียนจะต้องขยายความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนไปสู่สังคมที่กว้างขึ้นในระดับ หมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ภาค ประเทศ และสังคมโลก ตามลำดับ โดยมีค่านิยมและมโนทัศน์หลักๆ ที่นักเรียน จะต้องจดจำให้แม่นยำซ้ำๆ กันในทุกชั้นปี คือ คารวธรรม ปัญญาธรรม และสามัคคีธรรม ที่มีรายละเอียด เพิ่มขึ้นในแบบเรียนแต่ละปี จึงในที่สุดมีการต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าหนังสือเรียนตามหลักสูตร ใหม่ นี้ มีเนื้อหาสาระและรายละเอียดเพิ่มขึ้นๆ เป็นการเรียนซ้ำซ้อน และมากเกินไปจนทำให้ผู้เรียนไม่ มีเวลาที่จะเข้าร่วมกิจกรรมในการพัฒนาตนเองนอกเหนือจากการเรียนการสอนในโรงเรียนได้ ฯลฯ ในบางยุค สมัยจึงมีเสียงตอบรับอันแผ่วเบาของฝ่ายการเมืองว่าน่าจะมีการลดเวลาเรียนในโรงเรียนบ้างเพื่อให้นักเรียนมี เวลาทำกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนในด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น

แต่เนื่องจากความแข็งแกร่งของระบบหลักสูตรการศึกษา ที่เกิดจากการรวมศูนย์ผูกขาดมาตรฐาน การศึกษาของส่วนกลาง ความเคยชินของครูผู้สอน ผู้บริหาร พ่อแม่ผู้ปกครองส่วนหนึ่งที่รู้สึกมั่นใจหาก นักเรียนจะมีแบบเรียนอันหนักอึ้งไปโรงเรียน สอบผ่านในการวัดประเมินผลจากความรู้ความจำ และสอบเข้า มหาวิทยาลัยได้จากความสามารถในการจดจำสรรพวิทยาการในหนังสือเรียนเหล่านั้นได้ ฯลฯ ทำให้หลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ซึ่งแม้ว่าจะดูเหมือนมีภาพลักษณ์ใหม่ทันสมัยในด้านสาระความรู้ แต่แฝง ด้วยค่านิยมดั้งเดิมที่ไม่เปลี่ยนแปลง คือเป็นการเรียนรู้ที่ถูกจัดวางไว้สำเร็จรูป ตามกรอบค่านิยม มโนทัศน์ที่ กำหนดไว้ล่วงหน้าเมื่อหลายทศวรรษก่อน ยังคงมีผลใช้บังคับต่อนักเรียนทั่วประเทศต่อไป จนกว่าจะมีการ เปลี่ยนแปลงมโนทัศน์ในเรื่องการเรียนรู้ และหรือการตรวจสอบมโนทัศน์หลักๆ ที่หลักสูตรการศึกษาขั้น พื้นฐานได้ส่งผลต่อความคิดอ่านของผู้คนในสังคมว่ายังคงมีความเหมาะสมสอดคล้องต่อสภาพการที่ เปลี่ยนแปลงไปแล้วหรือไม่

ประวัติศาสตร์ : อดีตที่ยุคหนึ่งและคืบแคบ

แบบเรียนประวัติศาสตร์ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงถึงคาดหวังของผู้ร่างหลักสูตรว่าผู้เรียนจะมีความสามารถทางด้านภาษาไทยและพัฒนาการทางด้านนามธรรมสูง ดังบทสนทนาระหว่างแม่ลูกคู่หนึ่งในหนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ บทที่ 10 เรื่อง “เอกลักษณ์ของชาติ” ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“อุษา แม่คะ ชาวต่างชาติคนนี้ไหว้และพูดภาษาไทยได้ด้วย”

แม่ “การไหว้เป็นวัฒนธรรมไทยที่มีมานาน และหลายๆ ชาติก็มีการไหว้เหมือนกัน

...

แม่ “เรามีการไหว้หลายแบบ และการไหว้ของเราก็เป็นเอกลักษณ์ของชาติ”

“...การไหว้เป็นวัฒนธรรมไทยที่ดีงาม เราต้องรักษาไว้ และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องด้วย”¹¹

และในเรื่องที่ 11 “ภาษาไทยของเรา”

แม่ “ อุษารู้ไหมว่าสิ่งสำคัญที่แสดงความเป็นคนไทยมีอะไรบ้าง”

อุษา “รู้คะ ภาษาไทยใช้ไหมคะ”

แม่ “ใช่จะ ภาษาไทยของเรามีความเก่าแก่ เรามีตัวหนังสือไทยมานานกว่า 700 ปีแล้ว และเป็นเอกลักษณ์แสดงความเป็นชาติไทย”¹²

ในบทที่ 18 “เราคือคนไทย” กรมวิชาการ ได้สร้างสรรค์บทสนทนาระหว่างพ่อลูกคู่หนึ่งเพื่อสรุปมโนทัศน์เกี่ยวกับเอกลักษณ์ของไทยดังนี้

พ่อ “สงขลาก็เหมือนจังหวัดอื่นๆ ที่มีคนไทยหลายเชื้อชาติอาศัยอยู่ บางคนก็มีเชื้อสายจีน บางคนก็เป็นคนไทยเชื้อสายมลายู บางคนก็มีเชื้อสายมอญ หรือเชื้อสายลาว”

...

น้ำใจ “ประเทศไทยของเรานี้ดีจังเลยนะคะ ที่มีคนหลากหลายเชื้อชาติ หลายศาสนา อยู่ร่วมกันได้”

พ่อ “เพราะทุกคนคือคนไทย มีพระมหากษัตริย์องค์เดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน สืบทอดวัฒนธรรมไทยร่วมกัน จึงควรรักและสามัคคีกันไว้”¹³

จากนั้นในบทที่ 19 “ความภาคภูมิใจในความเป็นไทย” บทสนทนาระหว่างครูกับนักเรียนได้มาถึงบทสรุปตรงที่ครูให้นักเรียนทุกคนดอกย้าความเป็นไทยว่า “...พวกเราคือคนไทย เพราะประเทศไทยของเรา

¹¹ กรมวิชาการ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1, หน้า 45-46.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

เป็นชาติเก่าแก่ ที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน...บรรพบุรุษของเราสร้างสรรค์ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่ดีงามไว้มากมาย มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีหลากหลายเชื้อชาติ และศาสนา แต่เราก็อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข เรามีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนไทยทั้งชาติ คนไทยนิสัยดี ยิ้มเก่ง มีน้ำใจงาม ชอบช่วยเหลือเกื้อกูลกัน”¹⁴

จากตัวอย่างที่หยิบยกมานี้ นอกเหนือจากการใช้ภาษาที่ยากเกินวัยของผู้เรียนแล้ว ภายใน 19 คาบ มโนทัศน์เรื่อง “ความเป็นไทย” จึงถูกกระทรวงศึกษาธิการปลูกฝังเมล็ดพันธุ์ไว้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วนทุกเอกลักษณ์ที่คิดว่าสำคัญ คือ พระมหากษัตริย์ ประวัติศาสตร์อันยาวนาน ภาษา ภูมิปัญญา วัฒนธรรม นิสัยดี ยิ้มเก่ง น้ำใจงาม ฯลฯ และเมล็ดพันธุ์นี้จักเติบโตขึ้นในชั้นปีถัดๆ ไป ด้วยการเพิ่มเติมรายละเอียดในสาระองค์ความรู้ต่างๆ อีกมากมายที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของไทย เช่น ด้านดนตรี ศิลปะหัตถกรรม อาหารการกิน ฯลฯ

เพื่อให้การดอกย้ามนทัศน์เรื่องความเป็นไทยเช่นนี้หนักแน่นยิ่งขึ้น แบบเรียนสาระวิชาประวัติศาสตร์ได้ทำหน้าที่ในการเพิ่มเติมรายละเอียดและจินตนาการให้กับมโนทัศน์นี้ โดยยังคงสานต่อมโนทัศน์ที่ปรากฏในแบบเรียนตามหลักสูตรการศึกษา พ.ศ. 2521 ซึ่งศาสตราจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เคยศึกษาไว้แล้วในบทความดังกล่าวข้างต้น คือในประเด็นที่ว่า ชาติไทยเป็นชุมชนที่ความสัมพันธ์ภายในไม่ค่อยมีปัญหา แม้มีความหลากหลายแต่ก็เป็นความหลากหลายที่กลมกลืน มีความสงบภายใต้การนำของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเปี่ยมพระบรมเดชานุภาพ และของระบบราชการซึ่งมีประสิทธิภาพ เป็นชุมชนที่ไม่มีมิติทางด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าในแบบเรียนใหม่นี้จะยอมรับว่าสังคมมีการเปลี่ยนแปลง แต่ได้สอดแทรกค่านิยมให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงโดยคุณิ ดังปรากฏบทสนทนาในแบบเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ที่ว่า

วิชา “ทำไมเธอถึงต้องย้ายบ้านมาล่ะ”

วันดี “เมื่อก่อนที่บ้านของฉันทำนา แต่เดี๋ยวนี้ แห้งแล้งทำนาไม่ได้ พ่อของฉันจึงย้ายมาหางานทำในเมืองจะ...แม่ของฉันบอกว่าเราต้องปรับตัวให้เข้ากับชีวิตใหม่ เพราะเราจำเป็นต้องย้ายมาอยู่ในเมือง”

คุณครู “ครูเห็นด้วยจะ วันดีจะต้องรู้จักปรับตัว แม้ว่าวันดีจะย้ายจากที่อยู่เดิม แต่ก็รู้จักปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่”¹⁵

การยอมรับการเปลี่ยนแปลงนี้ส่งต่อมายังบทสนทนาในชั้นประถมปีที่ 2 ว่า

คุณปู “เมื่อวันเวลาผ่านไป สิ่งต่างๆ ก็ต้องเปลี่ยนไปตามกาลเวลา แม้ว่าความสงบจะน้อยลง อากาศจะไม่ดีเหมือนก่อน แต่เราก็คิดอีกด้านสิว่าเดี๋ยวนี้หมู่บ้านเราก็เจริญขึ้น มีน้ำประปา มี

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

ไฟฟ้าใช้อย่างสะดวกสบาย มีถนนหนทางจะไปไหนก็สะดวก เราต้องรู้จักยอมรับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไป และใช้ชีวิตอย่างมีความสุข”¹⁶

แบบเรียนเหล่านี้ได้แปรเปลี่ยนความสลับซับซ้อนของปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมที่อาจมีความอยู่ดีชั่วร้ายในการจัดสรรทรัพยากร ให้เหลือเพียงการมองโลกในแง่ดี และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ต้องคำถามถึงสาเหตุของ “ความแห้งแล้งทำนาไม่ได้” หรือทำไมในเมืองจึงมีงานทำ ไม่มีการตั้งคำถามถึงสาเหตุที่ทำให้ความสงบลดน้อยลง และอากาศไม่ดีเหมือนก่อน อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้โต้แย้งว่า เป็นเพราะผู้เรียนยังอยู่ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และ 2 แบบเรียนจึงมุ่งนำเสนอให้เรียบง่าย แต่เมื่อศึกษาต่อไปในแบบเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 กลับพบมโนทัศน์ที่พยายามกลบเกลื่อนปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรเช่นกัน เช่น

ก้อง “ทำไมเดี๋ยวนี้จึงมีน้ำท่วมบ่อยขึ้นครับ”

คุณครู “เป็นเพราะสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย และการใช้ชีวิตของผู้คนเปลี่ยนไปคะ เช่น การตัดไม้ทำลายป่าทำให้ฝนไม่ตกตามฤดูกาล และไม่มีป่าไม้ไว้รองรับน้ำฝน ดินจึงไม่อุ้มน้ำ พอฝนตกน้ำจึงไหลเข้าท่วมบ้านเรือนอย่างรวดเร็ว...”¹⁷

คุณครู “การตั้งถิ่นฐานและการใช้ชีวิตของผู้คนย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งเกิดจากสภาพภูมิศาสตร์ การประกอบอาชีพ ความเจริญของบ้านเมือง ถึงการใช้ชีวิตของคนไทยจะเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต แต่สิ่งสำคัญที่เราคนไทยควรช่วยกันรักษาไว้คือความมีน้ำใจ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามที่ประสบภัย”¹⁸

...

พ่อ “คนไทยโชคดีที่ประเทศของเรามีป่าไม้ และแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ ซึ่งทุกคนต้องช่วยกันดูแลรักษา ไม่ใช่เพียงคนภาคเหนือเท่านั้นนะลูก”

แม่ “คนไทยนั้นรู้คุณค่าและให้ความสำคัญในการดูแลรักษารวมชาติสภาพแวดล้อมกันมานานแล้ว”¹⁹

มโนทัศน์ที่ว่า “คนไทยมีน้ำใจ” จึงลดทอนปัญหาวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมลงโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในบทเรียนต่อไปได้ย้ำว่า บ้านเมืองเรา (ยัง) อุดมสมบูรณ์ (อยู่) เพราะคนไทยช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และค่อยๆ วางรากฐานความคิดที่ว่า การประพฤติปฏิบัติของคนไทยในฐานะปัจเจกบุคคลนั้นมีผลต่อการสร้างความเจริญของประเทศชาติ

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.), หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), หน้า 59.

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.), หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), หน้า 33.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

เหล่านี้คือตัวอย่างการนำเสนอโนทัศน์เล็กๆ ที่สามารถพบได้ประปรายตลอดแบบเรียนเหล่านี้ มโนทัศน์เหล่านี้ได้ส่งสมพอกพูนกับมโนทัศน์อื่นๆ ดังกล่าวข้างต้นจนกระทั่งหลอมหลอมให้ผู้เรียนเข้าใจว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่สงบร่มเย็น รบรื่น มีความอุดมสมบูรณ์ มีประวัติศาสตร์ความเป็นมายาวนานนับย้อนไปถึงสมัยก่อนสุโขทัย (นับเฉพาะประวัติศาสตร์ของ “คนไทย” ในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเท่านั้น) มีพระมหากษัตริย์ที่เปี่ยมด้วยพระบรมเดชานุภาพปราบทุกทิศ ผู้ใดกล้าแข็งข้อก็ต้องปราบปรามเพื่อให้ “อ่อนน้อม” มีภาษาไทย วัฒนธรรมไทย น้ำใจอันงดงามของคนไทย ที่จะยังคงอยู่อย่างไม่แปรเปลี่ยน ไม่ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงภายนอกใดๆ ก็ตาม สังคมไทยจะยังคงอยู่อย่างมั่นคงและมีความสมานฉันท์ เพราะเป็นเอกลักษณ์ของชาติไทยที่ได้สั่งมานับตั้งแต่อดีตแล้ว

ด้วยการดอกล้างมโนทัศน์ที่ว่าสังคมไทยมีเอกภาพมีเอกลักษณ์ถาวรที่ต่อเนื่องยาวนาน มีตัวแสดงหลักคือสถาบันพระมหากษัตริย์และระบบราชการที่ดำรงรักษาประเทศชาติไว้ตลอดมา ประวัติศาสตร์ไทยจึงเป็นประวัติศาสตร์ที่หยุดนิ่ง ขาดพลวัตของการเปลี่ยนแปลงที่มีมิติทางสังคมเศรษฐกิจ หากเป็นเพียงการลำดับเรื่องราวทางประวัติศาสตร์เท่านั้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงมิติทางด้านเวลาของประวัติศาสตร์ไทยดูเหมือนแบบเรียนระดับประถมศึกษาจะยอมรับว่าการตั้งถิ่นฐานของคนไทยในอดีตนั้นไม่ชัดเจนว่าเริ่มตั้งแต่สมัยใด นอกจากมีตำนานที่เล่าต่อกันมา เช่น เรื่องพระร่วง ท้าวอุ่งขุนเจือง พระยาทอง พระยาพาน และท้าวอุทอง ที่ให้ร่องรอยการตั้งถิ่นฐานของ “คนไทย” ในดินแดนไทย และได้สร้างมโนทัศน์เกี่ยวกับคนไทยในอดีตดังนี้

...ประมาณพุทธศตวรรษที่ 19 มีคนไทยได้รวมกลุ่มกันตั้งบ้านเมืองเป็นแคว้นตามบริเวณที่ราบลุ่มน้ำและชายฝั่งทะเล แคว้นเหล่านี้คือแคว้นร่วมสมัยกับสุโขทัย ดังเช่นแคว้นสุพรรณภูมิ.. แคว้นอโยธยา...แคว้นนครศรีธรรมราช...แคว้นล้านนา...แคว้นไทยร่วมสมัยสุโขทัยซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ดังที่ได้ยกตัวอย่าง ได้พัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ไทยและได้สร้างสมความเจริญที่เป็นพื้นฐานของวัฒนธรรมในภูมิภาคของไทยในเวลาต่อมา²⁰

แคว้นสุโขทัยซึ่งต่อมาแบบเรียนประวัติศาสตร์บางเล่มจะเรียกว่าอาณาจักรสุโขทัยนั้น เกิดจากรวมกลุ่มพันธมิตรระหว่างแคว้นต่างๆ ทางภาคเหนือ จากนั้นจะเป็นการบรรยายประวัติศาสตร์สุโขทัยแบบคลาสสิกที่มีพ่อขุนศรีอินทราทิตย์เป็นปฐมกษัตริย์แห่งกรุงสุโขทัย เมืองซึ่งอุดมสมบูรณ์ “ในน้ำมีปลาในนามีข้าว” ตามด้วยศิลปกรรมของยุคสุโขทัย และที่สำคัญคือ “การประดิษฐ์อักษรไทยทำให้ชาวสุโขทัยได้ชื่อว่าเป็นผู้มีความเจริญทั้งด้านวัตถุและจิตใจ”²¹ และต่อด้วยเรื่องราวของอาณาจักรอโยธยา

อาณาจักรอโยธยาได้รุ่งเรืองขึ้นมาและมีบทบาทเป็นเมืองศูนย์กลางแห่งใหม่ของคนไทยต่อจากอาณาจักรสุโขทัยที่ได้เสื่อมอำนาจลง อาณาจักรอโยธยาดำรงความเป็นศูนย์กลางอำนาจทาง

²⁰ กวี วรกวิน และคณะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาคุณภาพวิชาการ, 2547) หน้า 202-206.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

การเมืองเป็นเวลายาวนานกว่า 400 ปี (พ.ศ. 1963 – 2310) โดยในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการสร้างสรวงศ์วัฒนธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และศิลปวัฒนธรรมที่จะได้เป็นมรดกตกทอดมายังสังคมไทยสมัยต่อมาคือ ธนบุรี และรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน²²

ต่อมา ในแบบเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ได้มีการปรุงแต่งมโนทัศน์เกี่ยวกับคนไทย เชื้อชาติไทย ให้เข้มข้นยิ่งขึ้น ในแบบเรียนเล่มหนึ่ง แม้จะนำเสนอสาระความรู้ที่หักล้างความเชื่อที่ว่าคนไทยอพยพมาจากเทือกเขาอัลไตลงไป พร้อมๆ กับสรุปแนวคิดว่าด้วยรากเหง้าของคนไทยหลากหลายแนวไปแล้วก็ตาม แต่ในตอนท้ายได้สรุปว่า

....แนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องความเป็นมาของชนชาติไทยนั้น ยังไม่อาจสรุปได้ว่าถิ่นกำเนิดจากชนชาติไทยอยู่ในบริเวณใด เนื่องจากข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นมาของชนชาติไทยมีน้อย แต่จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี แนวคิดที่เชื่อว่าคนไทยอยู่ทางตอนใต้ของจีนมีความน่าเชื่อถือมากที่สุด เพราะพบชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ทางตอนใต้ของจีน โดยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่พูดตระกูลภาษาไท ประกอบกับมีความเชื่อและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกับคนไทยในปัจจุบันมาก²³

...การเรียนรู้ภูมิหลังความเป็นมาของชนชาติตนนับเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งที่แต่ละชาติพยายามสืบค้น...สำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน เรื่องราวความเป็นมาของชนชาติไทยเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางมานานแล้ว...แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์เพียงพอที่จะสรุปได้ว่าชนชาติไทยมีถิ่นกำเนิดมาจากแหล่งใด เพียงแต่มีผู้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับถิ่นกำเนิดของชนชาติไทยไว้ต่างๆ กัน รวม 5 แนวคิด การศึกษาแนวคิดต่างๆ จึงมีความจำเป็นเพื่อก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องราวความเป็นมาของชาติไทยในอนาคตให้ชัดเจนยิ่งขึ้น²⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแบบเรียนประวัติศาสตร์จะไม่สามารถสรุปถึงต้นกำเนิดของ “คนไทย” ได้ แต่ก็สามารถสร้างมโนทัศน์เรื่อง “คนไทย” และ “คนชาติอื่น” ได้ไม่ยากนัก ด้วยอาศัยการสร้างจินตนาการผ่านการนำเสนอข้อมูลบางส่วนเกี่ยวกับรัฐสมัยโบราณดังนี้

...ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างยุคโลหะกับสมัยก่อนประวัติศาสตร์เป็นต้นมา บ้านเมืองในดินแดนประเทศไทยขยายตัวขึ้น และมีจำนวนเมืองเพิ่มขึ้น เกิดมีการรวมกลุ่มเมืองตั้งเป็นรัฐขึ้นมา

²² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), หน้า 70.

²³ ณรงค์ พ่วงพิศ และคณะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอักษรเจริญทัศน์ อจท จำกัด, 2547), หน้า 47.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

หลายรัฐ รัฐเหล่านี้เป็นของชนชาติอื่น เพราะขณะนั้นชนชาติไทยยังมิได้เข้ามาในดินแดนนี้ หรือ อาจเข้ามาแล้ว แต่ยังมีจำนวนไม่มาก รัฐสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงประมาณพุทธศตวรรษที่ 7-19 ได้แก่ อาณาจักรฟูนัน แคว้นตามพรลิงค์ อาณาจักรทวารวดี อาณาจักรศรีวิชัย แคว้นละโว้ และแคว้น หริภุญชัย²⁵

มโนทัศน์ว่าด้วยชนชาตินี้เป็น “มโนทัศน์ร่วม” ที่สำนักพิมพ์เอกชนนำเสนออย่างสอดคล้องกัน²⁶ ดังเช่นที่ปรากฏในอีกสำนวนหนึ่ง ดังนี้

...ก่อนที่ชนชาติไทยจะอพยพเข้ามาตั้งอาณาจักรขึ้นในดินแดนที่เป็นประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ได้มีหลายชนชาติตั้งหลักแหล่งอยู่ในบริเวณนี้มาก่อนแล้ว กลุ่มชนเหล่านี้ได้สร้างความเจริญของตน รวมทั้งรับการถ่ายทอดอารยธรรมจากต่างชาติมาประยุกต์ใช้ด้วย ต่อมาชนชาติไทย ได้อพยพเข้ามาและตั้งอาณาจักรของคนไทยขึ้นปกครองแทนที่อาณาจักรเดิม โดยชาวไทยได้รับอารยธรรมบางอย่างจากอาณาจักรโบราณเหล่านั้นด้วย²⁷

จุดมุ่งหมายสำคัญในการเขียนประวัติศาสตร์ในแบบเรียนเหล่านี้อาจจะอยู่ที่การสร้างมโนทัศน์ต่อความเป็นไทย คนไทย และประวัติศาสตร์ไทย ซึ่งมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและดินแดนทางตอนเหนือเท่านั้น ข้อมูลในแบบเรียนจึงเริ่มมีความสอดคล้องต่อเนื่องกันโดยอาศัยมโนทัศน์ที่ได้มีการสร้างไว้นานแล้วเป็นกรอบในการเดินเรื่อง ดังเช่น

...ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 18-19 บริเวณภาคเหนือได้เกิดอาณาจักรล้านนา อาณาจักรหริภุญชัยซึ่งนับเป็นอาณาจักรแรกๆ ของคนไทยบนผืนแผ่นดินไทย²⁸

...อาณาจักรสุโขทัยมีความสำคัญเกี่ยวกับพัฒนาการด้านต่างๆ อันประกอบด้วยการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันแสดงให้เห็นถึงความเจริญรุ่งเรืองของอาณาจักรที่สามารถดำรงอยู่ได้เป็นเวลานานในช่วงเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ชุมชนในอาณาจักรสุโขทัยยังสั่งสมความรู้ความเข้าใจและวิธีการแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตจนกลายเป็นการสร้างสรรคภูมิปัญญาไทยที่มีคุณค่าสำหรับคนไทยในยุคหลังต่อมา พร้อมกันนั้นผลงานของบุคคลสำคัญในสมัยสุโขทัยก็มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ให้กับอาณาจักรสุโขทัย จวบจนกระทั่งอาณาจักรสุโขทัยได้รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา ซึ่งเป็น

²⁵ ไพฑูรย์ มีกุล และทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิชจำกัด, 2546), หน้า 24. ตัวเน้นเป็นของผู้เขียน

²⁶ ณ วันที่ทำการศึกษา (พฤศจิกายน 2548) กระทรวงศึกษาธิการ ยังมิได้จัดทำหนังสือเรียนสาระประวัติศาสตร์ สำหรับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ซึ่งตาม “ผังมโนทัศน์” ของการจัดทำหลักสูตรจะต้องให้ผู้เรียนศึกษาเรื่องประวัติศาสตร์ชนชาติไทยสมัยโบราณ

²⁷ ณรงค์ พ่วงพิศ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 64. ตัวเน้นเป็นของผู้เขียน

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

อาณาจักรของคนไทยในที่สุด ดังนั้น พัฒนาการของอาณาจักรสุโขทัยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประวัติศาสตร์ของชนชาติไทย²⁹

ในแบบเรียนประวัติศาสตร์ของอีกสำนักพิมพ์หนึ่ง มีสำนวนดังนี้

...ชนชาติไทยในดินแดนประเทศไทย ในระยะแรกไม่มีหลักฐานยืนยันว่ามีบทบาทในการปกครอง ต่อมาจึงปรากฏหลักฐานพอสันนิษฐานได้ว่า เมื่อชนชาติไทยมีจำนวนมากขึ้นและมีผู้นำที่เข้มแข็ง ก็สามารถกำจัดอิทธิพลของคนพื้นเมืองหรือพวกที่มีอำนาจอยู่เก่า ยกฐานะขึ้นเป็นผู้ปกครองและขยายอำนาจเกิดเป็นแคว้นและอาณาจักรของคนไทยขึ้น

...รัฐไทยรัฐแรกๆ เกิดขึ้นในภาคเหนือตอนบน ได้แก่ แคว้นโยนกเชียงแสนและแคว้นหิรัญนครเงินยางบริเวณลุ่มน้ำกก แคว้นพระยาบริเวณลุ่มแม่น้ำอิง ต่อมาแคว้นหิรัญนครเงินยางพัฒนาเป็นอาณาจักรล้านนาและย้ายศูนย์กลางลงมาบริเวณลุ่มแม่น้ำปิง ขณะเดียวกันเขมรซึ่งเคยยิ่งใหญ่ในภูมิภาคนี้เสื่อมอำนาจลงก็เกิดอาณาจักรสำคัญของคนไทย คือ อาณาจักรสุโขทัย ขึ้นในภาคเหนือตอนล่าง ศูนย์กลางอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำยม ส่วนในภาคกลางก็เกิดแคว้นสุพรรณภูมิขึ้นในบริเวณลุ่มแม่น้ำสุพรรณบุรี ซึ่งต่อมารวมกับแคว้นพลบุรี เกิดเป็นอาณาจักรใหญ่และมีอำนาจมาก คือ อาณาจักรอยุธยา มีศูนย์กลางอยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง³⁰

สาเหตุที่ทำให้มีการสถาปนาเมืองสุโขทัยเป็นราชธานี

แต่เดิมชุมชนสุโขทัยที่พัฒนาการปกครองจนกลายเป็นแคว้นสุโขทัย มีผู้นำคนไทยปกครองดูแลอยู่สืบต่อกันมา จนกระทั่งมีผู้นำคนไทยชื่อว่าขุนศรีนาวนำถมเป็นเจ้าเมืองสุโขทัยได้สิ้นพระชนม์ ปรากฏว่าขอมสบาดโขลญลำพงซึ่งเข้าใจว่าเป็นขอมได้นำกำลังเข้ายึดสุโขทัยไว้ได้...”³¹

...การสถาปนาเมืองสุโขทัยเป็นราชธานี ทำให้คนไทยในแคว้นอื่นๆ ที่เคยตั้งตัวเป็นอิสระได้ยอมเข้ามาอยู่ในอำนาจของสุโขทัย...”³²

...สุโขทัยมีความสัมพันธ์กับนครศรีธรรมราชในลักษณะของการขยายอิทธิพลทางการเมืองเข้าไปปกครองดูแลในฐานะเมืองประเทศราช และมีความสัมพันธ์กันทางด้านวัฒนธรรมผ่านทางพระพุทธศาสนา...”³³

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81. ตัวเน้นเป็นของผู้เขียน.

³⁰ ไพฑูรย์ มีกุล และทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิชจำกัด, 2546), หน้า 70. ตัวเน้นเป็นของผู้เขียน

³¹ ณรงค์ พ่วงพิศ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

³² เรื่องเดียวกัน, 85.

³³ ณรงค์ พ่วงพิศ, เรื่องเดียวกัน, 102.

ในเรื่องนี้ แบบเรียนประวัติศาสตร์อีกสำนวนหนึ่งอธิบายว่า

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์สุโขทัย มีความสำคัญต่อการศึกษาประวัติศาสตร์ไทย เนื่องจากสุโขทัยเคยเป็นอาณาจักรที่มีความเจริญทางด้านพุทธศาสนา ศิลปกรรมและวัฒนธรรม และความเจริญนี้ได้ส่งผ่านมาจนถึงแคว้นในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ด้วยสาเหตุสำคัญ คือ สุโขทัย ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาเมื่อ พ.ศ. 2006 ทำให้วัฒนธรรมไทยสืบทอดต่อมาจนถึงปัจจุบัน³⁴

แบบเรียนเหล่านี้ได้ตัดตอนความสัมพันธ์กับแคว้นหรืออาณาจักรโบราณในดินแดนทางตอนใต้ และแคว้นนครศรีธรรมราช ซึ่งก่อนหน้านี้ในแบบเรียนดังกล่าวให้การยกย่องว่า “เป็นแคว้นที่มีความมั่งคั่ง มีความเจริญทางด้านวิทยาการ ศิลปวัฒนธรรมและเทคโนโลยี เป็นศูนย์กลางของพระพุทธศาสนานิกายเถรวาท”³⁵

จากนั้นเมื่อเข้าสู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ในส่วนของประวัติศาสตร์อยุธยา แบบเรียนต่างๆ ได้ย้ำโน้ตทัศน์เรื่องอาณาจักรของไทยต่อไปว่า “พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของอยุธยามีเรื่องราวที่น่าสนใจและมีความสำคัญต่อพัฒนาการของชาติไทย เนื่องจากอยุธยาซึ่งตั้งอยู่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีความสัมพันธ์กับเมืองในอาณาจักรสุโขทัย เช่น เมืองสุพรรณบุรี กำแพงเพชร และพิษณุโลก ทั้งทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม จนกระทั่งสุโขทัยถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาเมื่อ พ.ศ. 2006 อยุธยาจึงเป็นอาณาจักรที่สืบทอดวัฒนธรรมไทยจากสุโขทัยและสร้างสรรค์วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองที่สืบทอดมาถึงปัจจุบัน”³⁶

โดยอาศัยการตัดตอนข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เพื่อสนับสนุนจินตนาการที่คับแคบเช่นนี้ แบบเรียนประวัติศาสตร์จึงได้สร้างมโนทัศน์เกี่ยวกับสังคมไทยให้นักเรียนที่ผ่านการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาตอนต้น) ว่ามีพัฒนาการที่เป็นเส้นตรงและต่อเนื่องกันนับตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์ โดยมี “เอกลักษณ์ไทย” เป็นเครื่องร้อยรัด คือสถาบันพระมหากษัตริย์ ระบบการเมืองการปกครองระบอบราชาธิปไตย (ที่จำแนกระบบการปกครองเป็นหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอก และเมืองประเทศราช) ภาษาไทย วัฒนธรรมไทย ทั้งการแต่งกาย การไหว้ ดนตรี และศิลปะ เป็นต้น เป็นประวัติศาสตร์ที่มีเอกภาพต่อเนื่องยาวนาน โดยมีพระมหากษัตริย์ที่เข้มแข็งคอยปกปักรักษาชาติไทยให้อยู่รอดปลอดภัย และสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้สังคมไทย และมี “ศัตรู” ตลอดกาล คือ พม่า เปรียบเสมือนผู้ร้ายที่คอยฉกฉวยโอกาสเข้าโจมตีอาณาจักรไทย ในยามที่อ่อนแอและแตกความสามัคคีภายใน

³⁴ พลับปลึง คงชนะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาคุณภาพวิชาการ, 2548) หน้า 84.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

³⁶ พลับปลึง คงชนะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาคุณภาพวิชาการ, 2547) หน้า 142.

และด้วยเป้าหมายนี้เอง แบบเรียนประวัติศาสตร์จึงต้องลดทอนความถูกต้องแม่นยำทางวิชาการลง กระทั่งตัดประวัติศาสตร์ของกลุ่มชนอื่นๆ ออกไปจากวิชาประวัติศาสตร์ไทยให้เหลือเฉพาะส่วนที่จำเป็น คือ ส่วนที่ส่งเสริมและไม่ขัดแย้งกับประวัติศาสตร์แห่งความสมานฉันท์เท่านั้น ข้อเท็จจริงนี้จะปรากฏอยู่ทั่วไปในแบบเรียนประวัติศาสตร์ เมื่อเอ่ยถึงแคว้นหรือดินแดนอื่นๆ ที่อยู่ห่างจากที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งดินแดนในบริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ประวัติศาสตร์ที่ขาดวัน

ในการศึกษาส่วนนี้ ผู้ศึกษาพยายามพินิจวิเคราะห์เป็นพิเศษถึงประวัติศาสตร์ไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่า แบบเรียนประวัติศาสตร์และแบบเรียนในกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมไทย ได้ให้องค์ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตของผู้คนในพื้นที่ดังกล่าวอย่างไรบ้าง มิได้มีเป้าหมายที่จะศึกษาเพื่อแก้ไขหรือชำระให้ประวัติศาสตร์ในพื้นที่ดังกล่าวมีความถูกต้องสมบูรณ์แต่อย่างใด เพราะอยู่เหนือขอบข่ายของการศึกษานี้

จากกรอบมโนทัศน์ว่าด้วยความสมานฉันท์ของรัฐไทยที่ได้ศึกษามาตั้งแต่ต้นผู้เขียนมิได้ประหลาดใจเลยที่ไม่พบฉากของความขัดแย้งทั้งในด้านอุดมการณ์ หรือผลประโยชน์ใดๆ ในพื้นที่ดังกล่าว โดยที่มโนทัศน์หลักซึ่งแบบเรียนประวัติศาสตร์สร้างจินตนาการให้กับผู้เรียน คือ พื้นที่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเพียงประเทศราชที่จำต้องอ่อนน้อมต่อราชอาณาจักรของคนไทยลุ่มน้ำเจ้าพระยาเท่านั้น และเพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น ผู้ศึกษาจึงพยายามประติดประต่อสาระความรู้ที่ปรากฏในแบบเรียนประวัติศาสตร์ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ของสำนักพิมพ์ต่างๆ มานำเสนอดังนี้

เรื่องราวของประวัติศาสตร์ไทยที่เกี่ยวข้องกับดินแดนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จะปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในแบบเรียนประถมศึกษาชั้นปีที่ 5 เท่านั้น โดยที่ก่อนหน้านี้ที่นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 จะได้เรียนรู้เกี่ยวกับเรื่องราวของดินแดนสุโขทัยว่า “เคยเป็นศูนย์กลางทางการเมืองการปกครองที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทยในอดีตครับ” “เป็นอาณาจักรของคนไทยที่เจริญรุ่งเรืองมาก่อนอาณาจักรอยุธยา”³⁷ เท่านั้น และในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ได้เรียนรู้เกี่ยวกับอาณาจักรอยุธยาอีกเล็กน้อย โดยอาศัยการสร้างมุมมองผ่านโบราณสถานว่า “วัดมหาธาตุ ตลอดจนโบราณสถานเก่าแก่ทั้งหลายล้วนเป็นสิ่งแสดงให้เห็นเราทราบถึงความสงบสุขและความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมืองไทยในอดีตได้เป็นอย่างดี เป็นมรดกของชาติที่มีค่ามาก”³⁸

ในแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ ประวัติศาสตร์ของดินแดนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มด้วยข้อความที่ว่า

³⁷ สพฐ. หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 2, หน้า 115.

³⁸ สพฐ. หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3, หน้า 61.

ภาคใต้เป็นเส้นทางสำคัญทางการค้าทางทะเลระหว่างดินแดนที่อยู่ตะวันตกกับตะวันออก จึงเกิดเมืองท่าสำคัญตลอดชายฝั่งทั้งสอง และบริเวณเส้นทางข้ามคาบสมุทรระหว่างฝั่งทะเลอันดามันกับฝั่งทะเลจีนใต้ ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นเมืองที่สำคัญของภูมิภาค ได้แก่

ตามพรลิงค์ ศูนย์กลางของอาณาจักรอยู่ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมในการติดต่อค้าขายทางทะเล และมีพื้นที่ราบกว้างใหญ่สำหรับการเพาะปลูก ต่อมาตามพรลิงค์ได้เปลี่ยนชื่อเป็นนครศรีธรรมราช และมีอำนาจทางการเมืองครอบคลุมเมืองต่างๆ คือ สายบุรี ปัตตานี กลันตัน ปาหัง ไทรบุรี พัทลุง ตรัง ชุมพร บันไทยสมอ สงขลา ตะกั่วป่าและกระบุรี³⁹

ศรีวิชัย เป็นชุมชนโบราณที่ตั้งอยู่บริเวณทางใต้ของไทย คาบสมุทรมลายูและเกาะชวา เกาะสุมาตรา (มาเลเซียและอินโดนีเซีย) มีการติดต่อค้าขายกับพ่อค้าชาวอินเดีย อาหรับ เปอร์เซีย จีน เป็นอาณาจักรที่มีฐานะมั่งคั่งมาก การขุดพบซากโบราณวัตถุโบราณสถานจำนวนมากที่อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นแหล่งที่ตั้งของชุมชนขนาดใหญ่ในอดีต ทำให้มีนักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่าเมืองไชยาน่าจะเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรศรีวิชัยมาก่อน⁴⁰

จากนั้นได้กระโดดข้ามกาลเวลาและหลักฐานข้อมูลทางทางประวัติศาสตร์มาสู่เรื่องราวการขยายอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ว่า

ในด้านใต้ ได้แผ่อำนาจเข้าไปในแคว้นนครศรีธรรมราชและหัวเมืองมลายู...นอกเหนือจากการแผ่พระบารมีเหนือดินแดนต่างๆ แล้ว อยุธยายังมีความต้องการของป่าเป็นสินค้าสำคัญ อีกทั้งต้องการขยายเครือข่ายการค้าไปทางมหาสมุทรอินเดีย โดยผ่านเมืองท่ามะละกา ทวาย มะริด และตานาวศรี รวมทั้งต้องการกำลังคนซึ่งเป็นทรัพยากรด้านเศรษฐกิจที่สำคัญด้วย⁴¹

ส่วนแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนรายหนึ่งได้ให้รายละเอียดอีกแง่มุมหนึ่งว่า

ดอนใต้ของไทยมีแคว้นที่สำคัญได้แก่

แคว้นลังกาสุกะ (ประมาณพุทธศตวรรษที่ 11-14) นักโบราณคดีเชื่อว่าแคว้นลังกาสุกะ มีอาณาเขตอยู่ทางตอนใต้ของไทย บริเวณปัตตานี ตะกั่วป่า และตรัง โดยมีศูนย์กลางอยู่บริเวณปากน้ำปัตตานี ซึ่งเป็นที่ตั้งของอำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานีในปัจจุบัน...ประชาชนในแคว้นลังกาสุกะส่วนใหญ่เป็นชาวพื้นเมือง มีกษัตริย์ปกครองอย่างมีแบบแผนโดยได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมอินเดีย เช่น กษัตริย์เป็นสมมติเทพตามความเชื่อในศาสนาฮินดู ต่อมาเมื่อพระพุทธศาสนาเผยแผ่เข้ามาใน

³⁹ สพร. หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5, หน้า 34-35.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

ดินแดนทางตอนใต้ ชาวลังกาสุกะจึงได้นับถือพระพุทธศาสนา ต่อมาเมื่อมีพ่อค้าเปอร์เซียและอาหรับ เดินทางเข้ามาติดต่อค้าขายในภายหลัง ประชาชนลังกาสุกะจึงยอมรับนับถือศาสนาอิสลามในที่สุด⁴²

ในแบบเรียนเล่มเดียวกันนี้ ได้เพิ่มเติมข้อมูลเกี่ยวกับแคว้นศรีวิชัย และแคว้นตามพรลิงค์ ว่า

...กษัตริย์ผู้ครองแคว้นได้จัดการปกครองอย่างมีแบบแผน พลเมืองของแคว้นนอกจากเป็นคนพื้นเมืองแล้ว ส่วนหนึ่งยังมีชาวอินเดียที่เข้ามาติดต่อค้าขายและตั้งถิ่นฐานที่แคว้นนี้ แคว้นศรีวิชัย มีความสัมพันธ์กับเมืองต่างๆ ในดินแดนทางตอนใต้ของไทยและหมู่เกาะต่างๆ ในอินโดนีเซีย ขณะเดียวกันศิลปวัฒนธรรมของศรีวิชัยโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับพุทธศาสนาได้แผ่ขยายไปจนถึงลุ่มน้ำเจ้าพระยาด้วย⁴³

เมื่อเข้าสู่ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 แบบเรียนสาระประวัติศาสตร์เริ่มต้นด้วยการศึกษาพัฒนาการของเมืองโบราณในสังคมไทยได้ให้ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของไทยยุคก่อนประวัติศาสตร์ว่า “ประกอบด้วยผู้คนหลายกลุ่ม หลายเผ่าพันธุ์ หลายวัฒนธรรม อยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน รวมทั้งมีกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาใหม่ มีการพัฒนาวัฒนธรรมความเป็นอยู่ขึ้นโดยลำดับ จากคนที่ดำรงชีพด้วยการเร่ร่อนหาของป่าล่าสัตว์ ใช้เครื่องมือทำจากหิน มาจนถึงผู้คนที่ทำการเกษตร รู้จักทำเครื่องมือจากโลหะ ตั้งชุมชนหมู่บ้านอยู่เป็นถิ่นฐานถาวร”⁴⁴

มีการให้รายละเอียดเพิ่มเติมถึงเมืองโบราณทางตอนใต้ว่าประกอบด้วย เมืองเวียงสระ เป็นชุมชนเมืองทางฝั่งตะวันออกของอ่าวไทยที่ได้รับอิทธิพลวัฒนธรรมอินเดีย... เมืองคลองท่อม (จังหวัดกระบี่) “ปรากฏหลักฐานร่องรอยวัฒนธรรมกรีก อาหรับ เปอร์เซีย อินเดีย และจีน ได้แก่โบราณวัตถุต่างๆ แต่ไม่พบโบราณสถาน เมืองนี้มีที่ตั้งเป็นที่กำบังลมมรสุมได้เป็นอย่างดี และสามารถติดต่อแม่น้ำตาปี อ่าวบ้านดอน และนครศรีธรรมราชได้สะดวก”⁴⁵ และเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นเมืองที่มีพัฒนาการมาจากแคว้นตามพรลิงค์ ซึ่งเป็นแคว้นเก่าแก่ที่มีชื่อปรากฏในเอกสารของลังกาและจีน เมืองนี้มีเมืองขึ้นโดยรอบ 12 เมือง เรียกว่าเมือง 12 นักษัตริย์⁴⁶

จากนั้นได้เข้าสู่ยุคแคว้นโบราณในดินแดนไทย ซึ่งประกอบด้วยแคว้นทวารวดี (ประมาณพุทธศตวรรษที่ 11-12) แคว้นละโว้ (ประมาณพุทธศตวรรษที่ 11-18)” จนกระทั่งมีการสถาปนาอาณาจักรอยุธยา

⁴² กวี วรกวิน และคณะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5, หน้า 189.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

⁴⁴ พลับพลึง คงชนะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1, หน้า 25.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, 45.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ขึ้นใน พ.ศ. 1893 ละโว้จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาไปในที่สุด⁴⁷ โดยกล่าวถึงแคว้นลังกาสุระ) ประมาณพุทธศตวรรษที่ 11-20) ว่า

...ในสมัยโบราณบริเวณตอนปลายของดินแดนไทย (คาบสมุทรมลายู) ยังมีแคว้นโบราณอีกแห่งหนึ่งเรียกว่า “ลังกาสุระ” ตั้งเป็นแคว้นระหว่างพุทธศตวรรษที่ 11-20 ทางเหนือจรดคอโคดกระ ทิศใต้มีอาณาเขตตลอดแหลมมลายู แคว้นลังกาสุระพัฒนาจากชุมชนเมืองโบราณจนกลายเป็น แคว้นลังกาสุระ น่าจะมีปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมและพัฒนาจนเจริญรุ่งเรืองในสมัยต่อมาดังนี้ ทำให้ที่ตั้งอยู่ติดกับทะเลปัตตานีจึงเหมาะที่จะพักเรือสินค้าที่มาจากจีน ญีว๊ก ชาว สุมาตรา และอินเดีย⁴⁸

ในแบบเรียนดังกล่าวได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า แคว้นลังกาสุระพัฒนาการเป็นบ้านเมือง แล้วเจริญรุ่งเรืองเป็นแคว้นประมาณพุทธศตวรรษที่ 13-14 จากจดหมายเหตุจีนทำให้ได้ทราบว่าสภาพบ้านเมืองมีกษัตริย์ปกครอง ในเมืองมีประตู 2 ชั้น มีกำแพง.... เมื่อกษัตริย์เสด็จออกจากวังจะประทับบนหลังช้าง หลังคาถูกเป็นผ้าขาว หน้าขบวนมีพลกลองและพลทหารถือธงล้อมรอบด้วยทหารที่หน้าดาบดุร้าย⁴⁹

แคว้นต่อมาคือ แคว้นตามพรลิงค์ (นครศรีธรรมราช ประมาณพุทธศตวรรษที่ 14-18) ความว่า

...แคว้นนี้แยกตัวมาจากแคว้นลังกาสุระ และเจริญรุ่งเรืองระหว่าง พ.ศ. 600-1900 ...ต่อมาแคว้นตามพรลิงค์ได้พัฒนาเป็นแคว้นนครศรีธรรมราช โดยมีความสัมพันธ์กับแคว้นสำคัญคือ สุโขทัย และมีความสัมพันธ์ภายนอกกับศรีลังกา จนกระทั่งในพุทธศตวรรษที่ 19 แคว้นนครศรีธรรมราชต่อมอดกอยู่ในชายอิทธิพลของแคว้นสุโขทัย สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช หลักฐานคือศิลาจารึกหลักที่ 1 ได้กล่าวถึงอาณาเขตสุโขทัยทางทิศใต้ว่าไปถึงเมืองคนที พระบาง แพรก สุพรรณภูมิ ราชบุรี เพชรบุรี นครศรีธรรมราช ผังทะเลสมุทรเป็นที่สิ้นสุด เหตุนี้จึงทำให้แคว้นสุโขทัยรับพุทธศาสนาลัทธิลังกาวงศ์ไปจากแคว้นนครศรีธรรมราช ต่อมาได้ดกอยู่ในอำนาจของอโยธยา ปรากฏในตำนานพระธาตุนครศรีธรรมราชกล่าวว่า ท้าวอู่ทองแห่งแคว้นอโยธยา ยกทัพมารับกับพระเจ้าศรีธรรมราชาที่บริเวณบางสะพาน (ประจวบคีรีขันธ์) หลังจากรบกันสักพักจึงได้ทำสัญญาไมตรีต่อกัน และได้ถูกรวมกับอาณาจักรอยุธยาในเวลาต่อมา⁵⁰

สำหรับแคว้นศรีวิชัย (ประมาณพุทธศตวรรษที่ 12-17) แบบเรียนเดียวกันกล่าวว่า

..แคว้นศรีวิชัยถึงแม้จะยังไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าศูนย์กลางอยู่ที่ใด แต่ก็พอจะสรุปได้อย่างกว้างๆ ว่ามีอาณาเขตอยู่แถบบริเวณภาคใต้ของไทย ตั้งแต่อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลง

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ไปจนจรดแหลมมลายู และหมู่เกาะทะเลจีนใต้ จนสามารถควบคุมเส้นทางเดินเรือระหว่างอาหรับ เปอร์เซีย อินเดียกับจีนและบริเวณช่องแคบมะละกา....แคว้นศรีวิชัยเริ่มเสื่อมอำนาจลงตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 18 โดยใน พ.ศ. 1773 พระเจ้าจันทรภาณุภักษัตริย์แห่งแคว้นตามพรลิงค์ (นครศรีธรรมราช) ได้ตั้งตัวเป็นอิสระ ต่อมา พ.ศ. 1818 พระเจ้ากฤตนครแห่งชวาได้ยกกองทัพจากชวาเข้าโจมตีเมืองหลวงของศรีวิชัย ภักษัตริย์ศรีวิชัยยอมแพ้ ตกเป็นเมืองขึ้นของชวา⁵¹ (โดยที่ในหนังสือเรียนดังกล่าวไม่แจ้งว่าเมืองหลวงของแคว้นศรีวิชัยอยู่ที่ใด)

ส่วนแบบเรียนของอีกสำนักพิมพ์หนึ่ง ได้ให้ข้อมูลว่า

...ลังกาสุกะ ศูนย์กลางอยู่ที่เมืองเก่าอำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานีในปัจจุบัน เป็นเมืองท่า มีภักษัตริย์ปกครอง ...เคยเป็นเมืองขึ้นของพุนั้น และภายหลังตกอยู่ในอำนาจของศรีวิชัย⁵²

...ในพุทธศตวรรษที่ 18 ตามพรลิงค์ได้เปลี่ยนชื่อเป็น นครศรีธรรมราช และราวต้นพุทธศตวรรษที่ 19 มีอิทธิพลครอบคลุมบรรดาหัวเมืองและแคว้นอื่น ๆ ทั้งแหลมมลายู แต่ภายหลังได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอาณาจักรสุโขทัย และต่อมาถูกรวบเข้ากับอาณาจักรอยุธยาตั้งแต่ พ.ศ. 1893⁵³

อยุธยาได้พยายามเข้าไปมีอิทธิพลในดินแดนคาบสมุทรมลายูเพื่อติดต่อค้าขายทางทะเลกับเมืองในคาบสมุทรมลายู เช่น ปัตตานี ไทรบุรี กลันตัน และตรังกานู เมืองเหล่านี้ยอมอ่อนน้อมต่ออยุธยามาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แต่สำหรับมะละกา อยุธยาได้ส่งกองทัพไปโจมตีหลายครั้ง จนมะละกาต้องยอมอ่อนน้อมส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวาย แต่อยุธยาไม่สามารถยึดมะละกาได้อย่างถาวร ต่อมาเมื่อโปรตุเกสซึ่งเป็นชาวตะวันตกเข้ายึดเมืองมะละกาได้เมื่อ พ.ศ. 2054 จึงทำให้อิทธิพลของอยุธยาที่เคยมีเหนือมะละกายุติลง⁵⁴

อยุธยาแผ่อำนาจสู่ดินแดนเหล่านี้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เนื่องจากหัวเมืองดังกล่าวเป็นเมืองท่าค้าขาย เส้นทางผ่านระหว่างอินเดียและจีน ซึ่งเป็นตลาดสินค้าใหญ่ อยุธยาจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมหัวเมืองเหล่านี้เพื่อประโยชน์การค้าของราชอาณาจักร โดยอยุธยาสามารถผนวกแคว้นนครศรีธรรมราชเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักร ส่วนหัวเมืองมลายูยอมรับอำนาจอยุธยา แต่มีอิสระในการปกครองตนเอง โดยหัวเมืองมลายูต้องมีพันธะในการช่วยเหลือกรุงศรีอยุธยาในการส่งบรรณาการและส่งกองทัพมาช่วยอยุธยาทำสงคราม⁵⁵

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

⁵² ไพฑูรย์ มีกุล และทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1, หน้า 40.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

⁵⁴ พลับพลึง คงชนะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2, หน้า 167.

⁵⁵ ไพฑูรย์ มีกุล และทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

ในหนังสือเรียนประวัติศาสตร์ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 อีกเล่มหนึ่งได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของอยุธยา กับหัวเมืองมลายูว่า

...อยุธยามีความสัมพันธ์กับหัวเมืองมลายู นับตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนต้น โดยอยุธยาได้ส่ง กองทัพไปตีเมืองมะละกา ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าสำคัญบริเวณคาบสมุทรมลายูหลายครั้ง คือ ใน พ.ศ. 1962 สมัยสมเด็จพระอินทราชา (พระนครศรีธรรมราช) และ พ.ศ. 1974 ในสมัยสมเด็จพระบรม ราชาราชที่ 2 และ พ.ศ. 1998 ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การส่งกองทัพอยุธยาไปตีเมือง มะละกา นอกจากจะได้มะละกาเป็นเมืองขึ้นแล้ว หัวเมืองรายทางที่กองทัพอยุธยาเคลื่อนทัพผ่านไปก็ ได้เข้ามาอ่อนน้อมต่อกรุงศรีอยุธยาด้วย เช่น ปัตตานี ไทรบุรี เป็นต้น

สำหรับการปกครองดูแลหัวเมืองมลายูนี้อยุธยาได้ใช้วิธีการควบคุมผ่านทางเมือง นครศรีธรรมราช..การได้หัวเมืองมลายูเป็นเมืองประเทศราชนี้ นอกจากอยุธยาจะได้ผลประโยชน์จาก เครื่องบรรณาการแล้ว ยังได้ผลประโยชน์ทางด้านการค้าขายอีกด้วย เพราะหัวเมืองมลายูจะเป็นเมือง ทำในการติดต่อค้าขายกับต่างชาติให้อยุธยา ลักษณะความสัมพันธ์ของอยุธยาที่มีต่อหัวเมืองมลายู ประสบปัญหาอุปสรรคอย่างหนึ่งคือ ระยะทางที่ห่างไกลมาก ดังนั้น ถ้าอยุธยาไม่เข้มแข็ง หัวเมือง มลายูก็จะตั้งตนเป็นอิสระ ดังเช่นสมัยอยุธยาตอนปลาย⁵⁶

ในหนังสือเรียนประวัติศาสตร์ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 บทที่ว่าด้วยประวัติศาสตร์สมัยธนบุรี ได้กล่าวถึง ความสัมพันธ์กับนครศรีธรรมราชว่า “เป็นความสัมพันธ์ในฐานะประเทศราช กล่าวคือในปลาย พ.ศ. 2319 สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้โปรดเกล้าฯ ให้เจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ซึ่งเคยเป็นเจ้านครศรีธรรมราช กลับไปปกครองเมืองโดยสถาปนาเป็นพระเจ้านครศรีธรรมราช เมืองนครศรีธรรมราชมีความสำคัญสำหรับ ราชธานีมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าเมืองมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การควบคุมหัวเมืองมลายู ความสัมพันธ์อันดีกับเจ้านครศรีธรรมราช ได้สะท้อนให้เห็นพระราโชบายของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชที่ จะขยายอำนาจลงไปยังหัวเมืองมลายู”⁵⁷

ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมืองต่างๆ ในมลายู ซึ่งประกอบไปด้วย เมืองสำคัญ คือ ปัตตานี ไทรบุรี (ปัจจุบันคือ เกดะห์) กลันตัน และตรังกานู มีลักษณะของความขัดแย้ง เนื่องจากไทยพยายามขยายอำนาจลงไปในคาบสมุทรมลายู ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญแห่งหนึ่ง...ใน สมัยรัตนโกสินทร์ การที่พม่ายกทัพลงไปถึงเมืองกลางในสงครามศึกเก้าทัพ ทำให้คาบสมุทรมลายูมี ความสำคัญต่อไทยในฐานะที่เป็นดินแดนยุทธศาสตร์ ...ใน พ.ศ. 2328 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬา โลคมหาราช จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกทัพลงไปโจมตีเมืองปัตตานี ซึ่งไม่ยอมรับอำนาจไทยได้สำเร็จ ทำให้เจ้าเมือง มลายูอื่นๆ คือ ไทรบุรี กลันตัน และตรังกานู ยอมอ่อนน้อมต่อไทย การปกครองหัวเมืองมลายูนั้ ราชธานี

⁵⁶ ณรงค์ พ่วงพิศ และคณะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอักษรเจริญทัศน์ อจท จำกัด , 2547), หน้า 157.

⁵⁷ พลับพลึง กงชนะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาคุณภาพวิชาการ, 2548) หน้า 134.

ไม่ได้ปกครองโดยตรง แต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงมอบหมายให้เจ้าเมือง นครศรีธรรมราชปกครองดูแลหัวเมืองมลายูโดยมีเงื่อนไขว่าหัวเมืองมลายูต้องส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการมาถวาย 3 ปีต่อครั้งในฐานะประเทศราช จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว หัวเมืองมลายูส่วนใหญ่ได้ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ⁵⁸

จากนั้นประวัติศาสตร์ของ “หัวเมือง” มลายูเหล่านี้ในแบบเรียนประวัติศาสตร์มักเลื่อนลอยไม่ชัดเจน ไม่มีการกล่าวถึงเพราะดินแดนเหล่านั้นมีฐานะเป็นเพียง “การเสียสละดินแดนส่วนน้อยซึ่งส่วนใหญ่เป็น ประเทศราชของไทย เพื่อรักษาเอกราชและดินแดนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นดินแดนประเทศไทยในปัจจุบันไว้”⁵⁹ ส่วน ที่ยังเหลืออยู่ก็จะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพระราชเทโศบายที่จะ “รวบรวมหัวเมืองหลายเมืองเข้าเป็นมณฑล หนึ่ง มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองมณฑลขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล จึงเป็นการรวมอำนาจการปกครองทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อให้การปกครองของ ประเทศมีลักษณะเป็นเอกภาพ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ลักลั่นเหมือนแต่ก่อน”⁶⁰

จะเห็นได้ว่าแคว้นหรืออาณาจักรสมัยโบราณทั้ง 4 คือ ลังกาสूर ตามพรลิงค์ ศรีวิชัย และแคว้น นครศรีธรรมราชทั้งในแบบเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ล้วนดำรงอยู่คาบเกี่ยวกันทั้งยุคสมัยและ พื้นที่อย่างคลุมเครือ และสับสน ทั้งๆ ที่ในทางวิชาการแล้ว มีหนังสือและเอกสารวิชาการจำนวนมากเพียงพอที่จะอธิบายพัฒนาการของดินแดนบริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ชัดเจน⁶¹

หากไม่พิจารณาถึงประเด็นความคลุมเครือดังกล่าวแล้ว สารที่ส่งผ่านแบบเรียนประวัติศาสตร์อย่าง ชัดเจนคือ ดินแดนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นดินแดนของ “คนไทย” เพราะดินแดนของ “คนไทย” นั้นในทัศนะของ แบบเรียนเหล่านี้เน้นครอบคลุมตั้งแต่ล้านนา จนถึงนครศรีธรรมราชเท่านั้น ต่อมาเมื่อ “คนไทย” สถาปนา อาณาจักรของตนเองเหนือดินแดนสุวรรณภูมิแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นในอดีตเหล่านี้กับสุโขทัย และ อยุธยา ก็ยังไม่ชัดเจนว่าเกิดขึ้นในลักษณะใดบ้าง เพราะปรากฏแต่เพียงความสัมพันธ์ในเชิงประเทศราช ที่ใน แบบเรียนบางเล่มสอดแทรกจินตนาการราวกับว่าดินแดนเหล่านั้นเป็น “อาณานิคม” ของไทย ที่มีทั้ง “ของป่า เป็นสินค้าสำคัญ” เป็นทั้งเส้นทางสู่การขยายเครือข่ายการค้าไปทางมหาสมุทรอินเดีย โดยผ่านเมืองท่ามะละ กา ทวาย มะริด และตานาหวี รวมทั้งมี “กำลังคนซึ่งเป็นทรัพยากรด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ” ด้วย มโนทัศน์ เช่นนี้จึงนำไปสู่การทอดทิ้งละเลยมิติอื่นๆ ทางด้านประวัติศาสตร์ของดินแดนเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้าน สังคมวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ หรือคุณค่าทางศาสนธรรม ทั้งฮินดู พุทธ และอิสลาม ที่ชาวพื้นเมืองใน ดินแดนเหล่านั้นได้สั่งสมจนกระทั่งเป็นแหล่งอารยธรรมอันยิ่งใหญ่ ซึ่งนักวิชาการไทยและนักวิชาการ ตะวันตกส่วนหนึ่งให้การยอมรับ

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

⁵⁹ ไพฑูรย์ มีกุล และทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

⁶⁰ ไพฑูรย์ มีกุล และทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

⁶¹ เช่น ครองชัย หัตถา, บัตตานี การค้าและการเมืองการปกครองในอดีต (2541), จุริรัตน์ บัวแก้ว, วัง 7 หัวเมือง (2540), ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1 (2522), ธวัช รัตนากิชาติ, ประวัติศาสตร์ 4 จังหวัดภาคใต้, ปีนาค บุนนาค, นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2546), สถาพร ศรีสังข์, คือรากเหง้า คือประวัติ-โบราณคดี คือภาคใต้ (2546), สมโชติ อ๋องสกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449-2475), (2521) เป็นต้น

จากการศึกษาโดยสังเขปนี้ ผู้เขียนได้พยายามสะท้อนว่ามโนทัศน์ที่แบบเรียนประวัติศาสตร์มุ่งสร้างจินตนาการให้กับผู้เรียนนั้นคับแคบ และอาจไม่เหมาะสมกับสังคมยุคปัจจุบันแล้ว เอกลักษณะหรืออัตลักษณ์ความเป็นไทยที่แบบเรียนพยายามสร้างมโนทัศน์นั้นเป็นเพียงอัตลักษณ์ของกลุ่มคนไทยในภาคกลาง แต่หากเราทบทวนประวัติศาสตร์ของดินแดนในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งประกอบกันอยู่ภายใต้ราชอาณาจักรไทยในยุคปัจจุบันแล้ว จะพบอัตลักษณ์ของกลุ่มชนที่หลากหลาย เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้น่าจะกระตุ้นเตือนให้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องขยายอัตลักษณ์ไทยให้ครอบคลุมความหลากหลายนั้นอย่างแท้จริง เพื่อให้สังคมไทยมีพลังที่จะดำรงหรืออยู่ในโลกยุคปัจจุบันได้อย่างมั่นคงและมีความสงบสันติยิ่งขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุด เพื่อบรรเทาความบาดหมางและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่กำลังเป็นวิกฤตทางสังคมอยู่ในขณะนี้

“พลเมืองดี” ในสังคมที่เปลี่ยนแปลง

ควรกล่าวได้ด้วยความเป็นธรรมว่า แบบเรียนในกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ที่ออกมาตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ได้ตระหนักถึงประเด็นที่มีการห่วงใยถึงความแตกต่างหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรมอยู่ไม่น้อย ในแบบเรียนหลายเล่มได้พยายามใกล้เคียงรวมขอมุมความคิดให้เกิดการยอมรับความหลากหลายของชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยพอสมควร ดังเช่นที่ปรากฏในแบบเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ของกระทรวงศึกษาธิการ ความว่า

...ในชุมชนของฉันทันยังมีประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ ถึงแม้ว่าการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีและพิธีกรรมตามหลักศาสนาจะแตกต่างกัน แต่พวกเราในชุมชนก็อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ทุกคนปฏิบัติกิจกรรมของตนเองตามหลักศาสนาและความเชื่อของแต่ละกลุ่ม⁶²

...เนื่องจากศาสนาต่างกัน การปฏิบัติต่างกันตามความเชื่อ เราจะพบว่าผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม ชายจะสวมหมวก หญิงจะมีผ้าคลุมศีรษะ ผู้ที่นับถือศาสนาคริสต์จะต้องมีไม้กางเขนคล้องคอ ผู้ที่นับถือศาสนาพุทธจะมีพระคล่องคอ ศาสนาพราหมณ์-ฮินดูอาจมีสีด้ามที่หน้าผาก เราต้องยอมรับการปฏิบัติของแต่ละกลุ่มตามความเชื่อที่ต่างๆ กัน ไม่ดูถูก ดูหมิ่นว่าศาสนาใดดีกว่า ดังข่าวที่มีความขัดแย้งในศาสนาต่างๆ ของโลก⁶³

...เราต้องยอมรับ ไม่ถกเถียงโต้แย้ง เพราะไม่เกิดประโยชน์ ความเชื่อเขาปฏิบัติตามแล้วพบความสุข ความเจริญ ความสบายใจเขาจึงทำ การโต้แย้งจะเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง...ดังนั้น ทุกคนต้องยอมรับและต้องปรับตัวให้ความเชื่อนั้นเป็นปัจจัยทำให้สังคมมีความสุข⁶⁴

⁶² จิตรลดา ศิริรัตน์, หนังสือชุดบูรณาการ กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ชุมชนน่าอยู่ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), หน้า 4”

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน,, หน้า 103-104.

สอดคล้องกับแบบเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ของสำนักพิมพ์เอกชนอีกแห่งหนึ่ง ที่ว่า

วัฒนธรรมของแต่ละภาคมีความแตกต่างกัน เนื่องจากปัจจัยดังนี้

ความคิดเห็นต่างกัน คนที่อาศัยอยู่ในแต่ละภาคมีพื้นฐานทางความคิดที่แตกต่างกัน ทำให้ในแต่ละภาคมีวัฒนธรรมแตกต่างกัน

สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์แตกต่างกัน ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของแต่ละภาคมีความแตกต่างกัน ให้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติทำให้เกิดวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน...

แต่ละสังคมต่างเคารพยึดถือวัฒนธรรมประเพณีที่ดั้งเดิมของตน ดังนั้น เราเข้าไปในสังคมอื่น จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามวัฒนธรรมของสังคมนั้นด้วย เช่น แสดงความเคารพต่อสถานที่และสิ่งที่ควรเคารพ ไม่แสดงอาการดูหมิ่นขนบธรรมเนียมประเพณีและสิ่งเคารพของผู้อื่น”⁶⁵

และอีกสำนักพิมพ์หนึ่ง ความว่า

...วัฒนธรรมแต่ละท้องถิ่นช่วยทำให้เกิดการรวมกลุ่มของบุคคล และช่วยสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสามัคคีในหมู่คณะของตน ดังนั้น การยอมรับวัฒนธรรมท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยไม่ยกเอาวัฒนธรรมของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งว่ามีความเหนือกว่าวัฒนธรรมของชนกลุ่มอื่น หรือพยายามที่จะนำเอาวัฒนธรรมอื่นมาครอบงำวัฒนธรรมท้องถิ่นให้สูญหายไป จึงมีความสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการที่กลุ่มคนหลายวัฒนธรรมจะอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปิดกว้างที่จะเรียนรู้ให้เข้าใจและเคารพต่อวิถีชีวิตที่แตกต่างหลากหลายของคนแต่ละกลุ่มชน

การยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมจะทำให้เกิดความสมัคสมานสามัคคีและมีความไว้วางใจกัน ไม่หวาดระแวงกันและกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพลังที่สำคัญยิ่งต่อการสร้างความสุขและความสงบให้เกิดขึ้นภายในชาติ⁶⁶

สำหรับแบบเรียนในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบนพื้นฐานของการนับถือศาสนาที่แตกต่างกัน ดังข้อความว่า

...สังคมไทยยังมีศาสนาเป็นกรอบแนวทางในการดำรงชีวิต คือ มีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ ประชากรยึดหลักธรรมคำสอนเป็นบรรทัดฐานในการดำรงชีวิตเช่นเดียวกับประชากรที่นับถือศาสนาอื่นๆ เช่น ศาสนาอิสลาม ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ใน 4 จังหวัดภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ศาสนาคริสต์ ฮินดู และสิกข์ จะพบทั่วไปในประเทศไทย ผู้คนเหล่านี้จะปฏิบัติตามหลักคำสอนในศาสนาของตนเองอย่างเคร่งครัด สามารถอยู่ร่วมกับคนอื่นได้อย่างกลมกลืน ไม่สร้าง

⁶⁵ สมศักดิ์ สีนะระเวชญ์ และคณะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ชุดปฏิรูป : วิธีการเรียนรู้ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2547) หน้า 103.

⁶⁶ กวี วรกวิน และคณะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5, หน้า 111.

ปัญหาให้เกิดขึ้นในสังคม แม้แต่กลุ่มชนที่ไม่ได้นับถือศาสนาโดยตรง ซึ่งส่วนใหญ่คือชน กลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในเขตที่สูงตามชายแดนที่ห่างไกลก็ไม่ได้สร้างปัญหาในสังคมเช่นเดียวกัน⁶⁷

นอกจากความหลากหลายทางด้านศาสนาแล้ว ในแบบเรียนบางเล่มก็ยังได้กล่าวถึงสาเหตุที่มาของความหลากหลายทางวัฒนธรรมอีกด้วย ดังเช่น

วัฒนธรรมในแต่ละภาคของไทยเป็นวิถีชีวิตของคนโดยส่วนรวมที่มีการถือปฏิบัติในภาคนั้นๆ ซึ่งในแต่ละภาคก็จะมีวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตที่แตกต่างกันไปเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุที่ทำให้วัฒนธรรมของแต่ละภาคมีความแตกต่างกันก็คือสภาพภูมิประเทศ... นอกจากสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์แล้ว ความแตกต่างทางวัฒนธรรมยังขึ้นอยู่กับโลกทัศน์ ความคิดเห็นและเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของแต่ละภูมิภาค ตลอดถึงปัจจัยในด้านอื่นอีกมากมาย ในปัจจุบันความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาคได้ลดน้อยลง เนื่องมาจากการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วและกว้างขึ้น จึงทำให้เกิดการซึมซับและเกิดการกลมกลืนวัฒนธรรมระหว่างภูมิภาคขึ้น⁶⁸

ในแบบเรียนของอีกสำนักพิมพ์หนึ่งกล่าวว่า

...วัฒนธรรมประเพณีในแต่ละภาคของไทยนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเกิด การตาย อาหารการกิน ประเพณีสงกรานต์ หรือวัฒนธรรมประเพณีใดๆ ก็ตาม ย่อมมีทั้งส่วนที่คล้ายกัน และส่วนที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ก็เนื่องจากสภาพวิถีชีวิตความเป็นอยู่ทั้งกายภาพและชีวภาพ ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อที่สืบทอดกันมาของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไปนั่นเอง⁶⁹

...ประชาชนชาวไทยมีเสรีภาพที่จะนับถือศาสนาใดๆ ก็ได้ตามความเชื่อใจของตน เพราะทุกศาสนาล้วนแต่มีคำสอนให้ประพฤติปฏิบัติดี ถึงแม้จะแตกต่างกันออกไปบ้างในเรื่องของวิธีการพิธีกรรม และมรรคผล แต่ก็มิใช่เหตุของความแตกต่างในสาระสำคัญของหลักคำสอนต่างๆ ศาสนาฉะนั้น การที่ประชาชนทุกคนเลือกนับถือศาสนาที่แตกต่างกันจึงไม่จัดเป็นอุปสรรคของการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน เพราะหากประชาชนทุกคนประพฤติปฏิบัติอยู่ในหลักคำสอนของศาสนาแล้ว ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข⁷⁰

⁶⁷ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ, หนังสือสาระการเรียนรู้พื้นฐาน หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม เศรษฐศาสตร์ และภูมิศาสตร์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2546), หน้า 117.

⁶⁸ วรทิพย์ มีมาก, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาคุณภาพวิชาการ, 2548), หน้า 70.

⁶⁹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2548), หน้า 134.

⁷⁰ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ป. 3, หน้า 142.

ในแบบเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ของอีกสำนักพิมพ์หนึ่งได้พยายามให้แนวคิดที่กว้างขวางเกี่ยวกับความหลากหลาย และแนวทางการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ดังนี้

แม้ว่าเราชาวไทยที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศจะมีวัฒนธรรมประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันในบางประการ แต่เราทุกคนก็มีความเป็นไทยเท่าๆ กัน และสามารถภาคภูมิใจในความเป็นไทยได้อย่างเท่าเทียมกัน

โดยธรรมชาติแล้ว คนเราไม่มีใครที่จะไม่แตกต่างกัน คนทุกคนต่างมีลักษณะเฉพาะของตนเองซึ่งอาจไม่เหมือนกับคนอื่น ๆ นอกจากนั้นแต่ละคนยังมีความคิดและเหตุผลเป็นของตัวเอง...ในสังคมประชาธิปไตย เราต้องรู้จักเคารพในความแตกต่างดังกล่าว ต้องเข้าใจว่าคนเราอาจแตกต่างกันได้ คนที่แตกต่างกันสามารถมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน นอกจากนั้นยังอาจนำเอาความแตกต่างมาสร้างประโยชน์แก่กันและกัน เช่น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความรู้ ตลอดจนเทคนิคต่างๆ ระหว่างกัน การแบ่งหน้าที่กันทำระหว่างผู้ที่มีความถนัดหรือความชำนาญในเรื่องที่แตกต่างกัน เป็นต้น

เราคนไทยในท้องถิ่นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคกลาง หรือภาคใต้ล้วนเป็นคนไทยด้วยกัน เราอาจจะมีเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ดั้งเดิม หรือมีบรรพบุรุษที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่วันนี้เราเป็นคนไทยร่วมแผ่นดินเดียวกัน และอยู่ภายใต้ร่มพระบารมีแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นเดียวกัน เราจึงควรรักใคร่ปรองดองและร่วมกันสร้างสรรค์สังคมไทยของเราให้เป็นสังคมที่น่าอยู่ มีความสงบสุขและมั่นคง เป็นสังคมที่เราทุกคนซึ่งเป็นสมาชิกจะมีชีวิตที่ดีร่วมกันอย่างยั่งยืน

พระพุทธศาสนา ศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ ซึ่งเป็นศาสนาที่เราชาวไทยส่วนใหญ่นับถือ มีหลักธรรมคำสอนอันเป็นแนวทางที่จะทำให้เราชาวไทยทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ซึ่งหากเราชาวไทยประพฤติปฏิบัติตนอย่างมีคุณธรรมและจริยธรรมตามหลักศาสนาที่เราแต่ละคนนับถือ สังคมไทยของเราก็จะเป็นสังคมที่สมาชิกมีความรักใคร่สมานฉันท์และมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก⁷¹

จากที่ประมวลทัศนะว่าด้วย “ความหลากหลาย” ตามที่ปรากฏในแบบเรียนกลุ่มสาระสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แบบเรียนได้พยายามชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยมีความหลากหลายในภูมิภาคต่างๆ ทั้งด้านภูมิศาสตร์ สังคม ประเพณีวัฒนธรรม และความเชื่อบางอย่าง โดยหยิบยกตัวอย่างประเพณีพิธีกรรมที่แตกต่างกันในภูมิภาคต่างๆ มานำเสนอ และแม้ว่าในส่วนของสาระภูมิศาสตร์ และสาระศาสนา จะได้พยายามให้ภาพที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมของความหลากหลายเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ในท้ายที่สุด แบบเรียนต่างๆ ได้สร้างมโนทัศน์ให้ผู้เรียนซึมซับว่า ความหลากหลายที่ได้อ้างถึงนั้นมิใช่เรื่องสลักสำคัญที่จะทำให้การดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมไทยมีปัญหาขัดแย้ง เพราะ

⁷¹ ผ่องศรี จันทาว, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม ชีววิถีชีวิต มัธยมศึกษาปีที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2548), หน้า 10-11.

- 1) เราเป็นคนไทยร่วมแผ่นดินเดียวกัน และอยู่ภายใต้ร่มพระบารมีแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นเดียวกัน
- 2) ทุกคนมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือการสร้างสรรค์สังคมไทยของเราให้เป็นสังคมที่น่าอยู่ มีความสงบสุขและมั่นคง เพราะฉะนั้นความใจกว้างยอมรับนับถือความแตกต่างหลากหลายจะทำให้อยู่ร่วมกันโดยสันติได้
- 3) หากปฏิบัติตามหลักธรรมของแต่ละศาสนาที่ตนเคารพศรัทธาแล้วจะทำให้อยู่ร่วมกันโดยมีความรักใคร่สมานฉันท์และมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก

พร้อมๆ กับที่พยายามปลูกฝังมโนทัศน์เหล่านี้ ในอีกด้านหนึ่งแบบเรียนมุ่งสร้างจิตสำนึกถึงความ เป็น “พลเมืองดี” ที่ประพฤติปฏิบัติตนตามบทบาท หน้าที่ และสถานภาพของแต่ละบุคคล โดยเน้นย้ำการ เรียกร้องให้ปัจเจกบุคคลเป็นคนดีและพลเมืองดี โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา รากเหง้าความเป็นมาหรือข้อเรียกร้องต้องการทางเศรษฐกิจสังคมการเมือง ฯลฯ ทุกคนที่เป็นคนไทย และพลเมืองดีจะต้องประพฤติตนตามกฎหมายเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคม ที่ถูกกำหนดไว้แล้ว ทั้งบทบาท หน้าที่ และสถานภาพ ตามกฎหมาย ตามระเบียบจารีตต่างๆ ทางสังคม ดังเช่น

คุณครู “คนเราทุกคนมีหน้าที่ของตนเอง และควรทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด ถ้าเราไม่ทำหน้าที่ของ ตนเองหรือประพฤติตัวไม่ถูกต้องก็จะเกิดความวุ่นวายได้ เช่น ถ้านักเรียนไม่เรียนหนังสือก็ จะไม่มีความรู้ ถ้าครูไม่สอนหนังสือ นักเรียนก็จะไม่ได้รับความรู้ ถ้าหมอไม่รักษาคนไข้ คนไข้ก็อาจเจ็บหนักหรือเสียชีวิตได้...”⁷²

ในแบบเรียนของอีกสำนักพิมพ์ ยังเสริมด้วยว่าการเป็นพลเมืองดีต้องยึดหลักธรรมของ พระพุทธศาสนา ดังว่า

...คนเราทุกคนเมื่อเกิดมา จำเป็นต้องอยู่และทำงานร่วมกันกับผู้อื่นในสังคม ซึ่งแต่ละคนจะ มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน หากทุกคนทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยยึดหลักประชาธิปไตย จะ ส่งผลดีต่อการดำเนินชีวิตในสังคม...⁷³

การที่ทุกคนปฏิบัติตามโดยยึดหลักการวชิรธรรม ปัญญาธรรม และสามัคคีธรรม มีเหตุและผลใน การดำเนินชีวิต จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม ทำให้สังคมพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมี ความสุข⁷⁴

บ้างเสนอแนะแนวทางการสร้างสังคมสมานฉันท์ให้กับผู้เรียนดังนี้

เพื่อให้สังคมไทยมีความสงบ มีความผาสุก มีความสมานฉันท์ เอื้ออาทรและช่วยเหลือ เกื้อกูลกันและกัน นอกจากคนไทยจะต้องปฏิบัติตนตามสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของตนโดยไม่

⁷² สพฐ., หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน ประวัติศาสตร์ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 2, หน้า 70.

⁷³ วิริยะ บุญยะนิวาสน์ และคณะ, หนังสือเรียน สาระการเรียนรู้พื้นฐานกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ชั้น ประถมศึกษาปีที่ 4, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอักษรเจริญทัศน์ อจท. จำกัด, 2546, หน้า 26.

⁷⁴ วิริยะ บุญยะนิวาสน์ และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และมีคุณธรรมของการเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตยแล้ว สิ่งที่คุณไทยต้องช่วยกันกระทำคือ การสนับสนุนส่งเสริมและยกย่องบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดี ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทำให้พลเมืองดีมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทย⁷⁵

โดยกล่าวถึงบันทัดฐานสำคัญที่คนไทยควรยึดถือปฏิบัติมี 5 ประการ คือ

1. การพึงตนเอง...
2. การประหยัดและอดออม...
3. การมีวินัยและเคารพกฎหมาย...
4. การปฏิบัติตามคุณธรรมของศาสนา...
5. การเทิดทูนสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์...

ทั้งนี้เนื่องจาก “บันทัดฐานทั้ง 5 ประการจะทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมของคนไทยให้อยู่ในระเบียบแบบแผนที่ดีงาม ถ้าคนไทยได้ยึดถือปฏิบัติตามอย่างจริงจัง จะทำให้สังคมไทยมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความสามัคคี และมีศีลธรรมอันดีงามตามวิถีไทย”⁷⁶

มโนทัศน์เกี่ยวกับการเป็นพลเมืองดีนี้ ล้วนแล้วแต่เน้นถึงบทบาทของผู้เรียนในฐานะปัจเจกบุคคล ในฐานะสมาชิกของสังคม มโนทัศน์ลักษณะนี้สามารถพบได้ในแบบเรียนแทบจะทุกเล่ม ดังเช่น

ในสังคมทุกระดับ ทั้งระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ ถ้าสมาชิกทุกคนรู้เข้าใจในสถานภาพและปฏิบัติตามบทบาท หน้าที่ สิทธิ และเสรีภาพของตนเอง โดยไม่ล่วงละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของผู้อื่นแล้ว ประชาชนในสังคมนั้นๆ จะอยู่กันอย่างมีความสุขสงบสุข⁷⁷

...การเป็นพลเมืองของสังคมไทยเรา นอกจากต้องมีความรู้ความเข้าใจและปฏิบัติตามสถานภาพ บทบาท หน้าที่ สิทธิ และเสรีภาพของคนในสังคม ตลอดจนปฏิบัติตามตนเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตยแล้ว เรายังควรมีความรู้ความเข้าใจและปฏิบัติตามบันทัดฐานและวัฒนธรรมของไทยเราเป็นอย่างดีอีกด้วย⁷⁸

จากที่คัดสรรสาระความรู้ว่าด้วยการยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม และการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีที่ปรากฏในแบบเรียนยุคใหม่นี้ จะเห็นได้ว่า แบบเรียนเหล่านั้นกล่าวถึงเฉพาะความแตกต่างหลากหลายทางประเพณี วัฒนธรรม และสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ โดยที่มิได้กล่าวถึงความแตกต่างหลากหลายในเรื่องของโอกาสและสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของคนกลุ่มต่างๆ เลย ด้วยเหตุนี้ ความแตกต่างหลากหลายที่อาจมีในสังคมไทยจึงไม่นำไปสู่ความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองแต่อย่างใด ในประเด็นนี้ ผู้เขียนจึงเห็นสอดคล้องกับที่ศาสตราจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เคยตั้งข้อสังเกตว่า ความแตกต่าง

⁷⁵ หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5, หน้า 74

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

⁷⁷ อำนวย พุทธิมี และคณะ, หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐาน กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม, ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์แม็ค จำกัด, 2548), หน้า 96.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

หลากหลายที่มีในแบบเรียนของไทยจึงไม่ใช่ความแตกต่างหลากหลายที่แท้จริง เพราะไม่มีความแตกต่างในผลประโยชน์ ค่านิยม โลกทัศน์⁷⁹

ส่งท้าย

จากการศึกษาแบบเรียนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ในช่วงระยะเวลาอันสั้นนี้ อาจกล่าวได้ว่า แบบเรียนยุคใหม่ยังคงมุ่งมั่นที่จะเสนอโน้ตทัศน์ที่ว่าสังคมไทยมีความหลากหลายแต่อยู่ร่วมกันได้โดยสมานฉันท์ โดยจงใจที่จะนำเสนอเพียงภาพอันผิวเผินหรือกระพี้ของความแตกต่างหลากหลายในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นโน้ตทัศน์ที่หยุดนิ่งสืบทอดมาจากศตวรรษก่อนหน้านี้ ในขณะที่โลกยุคปัจจุบัน ได้เกิดค่านิยมใหม่ๆ มากมายที่แตกต่างกันระหว่างเพศ วัย และฐานะทางเศรษฐกิจสังคม แม้ว่าแบบเรียนจะเสนอให้ยอมรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหรืออาศัยหลักธรรมคำสอนทางศาสนาหล่อมเกลาก็ตาม หากแต่ในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น สังคมไทยในช่วงอย่างน้อยสาม-สี่ศตวรรษที่ผ่านมาได้เข้าสูการเปลี่ยนแปลงทางด้านโลกทัศน์ และค่านิยมของคนในสังคมอย่างมาก ประเพณีและวัฒนธรรมหลายอย่างที่แบบเรียนคิดว่ามีความต่อเนื่องกลมกลืนกันนั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากการค่านิยมและการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน นำไปสู่การประพฤติปฏิบัติที่แตกต่างกัน แม้จะยังไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง แต่ควรคำนึงถึงกลไกทางสังคมที่ประนีประนอมและสร้างเสริมทัศนคติที่เข้าใจและยอมรับค่านิยมใหม่ๆ ที่เปลี่ยนไปด้วย

โดยข้อเท็จจริงที่ว่า สังคมไทยได้ผ่านพ้นยุคของชุมชนหมู่บ้านที่มีแต่ความรักใคร่อบอุ่นระหว่างคนในชุมชน ดังได้ยกตัวอย่างในตอนต้นถึงการอพยพย้ายถิ่นของตัวละครในบทสนทนา หรือปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เหมาะสมจนเกิดความแห้งแล้ง หรือน้ำท่วม ดังกล่าวแล้ว แบบเรียนควรจะกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยทำความเข้าใจให้ลึกลงไปถึงรากฐานของการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อค่านิยม วิถีชีวิต โอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และวัฒนธรรม ในสังคมไทย มิใช่ให้ผู้เรียนสยบยอมต่อการเปลี่ยนแปลงโดยดุษณี

และท้ายที่สุด หากแบบเรียนจะสามารถสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจถึงการปฏิบัติตนในฐานะพลเมืองดี พลเมืองที่เข้มแข็งของสังคม อันเป็นหนึ่งในจุดประสงค์การเรียนรู้ของกลุ่มสาระสังคมศึกษาฯ ได้แล้ว ผู้เรียนจะต้องวิเคราะห์และแยกแยะระหว่างสังคมใน “อุดมคติ” ที่ควรจะเป็น ดังที่แบบเรียนได้พยายามสร้างโน้ตทัศน์ให้กับผู้เรียน ซึ่งบรรลุได้ง่ายๆ เพียงแค่การให้ผู้เรียนในฐานะปัจเจกบุคคลปฏิบัติตนเป็นคนดีตามบทบาทหน้าที่และสถานภาพของตน กับโลกของความเป็นจริง โลกที่สังคมแห่งความสมานฉันท์จะเกิดขึ้นได้ด้วยความรู้ ความเข้าใจถึงสาเหตุและปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สลับซับซ้อนให้ได้ เพื่อให้ผู้เรียนในฐานะพลเมือง (มิใช่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน) จักได้กำหนดแนวทางประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งย่อมอาศัยทั้งกลไกทางสังคม การเมือง และหลักธรรมคำสอนของศาสนาประกอบกันด้วย

⁷⁹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 55.

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 5

ระบบค่านิยมของคนไทยกับการสร้างสังคมสมานฉันท์

ภาพตัวแทนและความสมดุลในรายการข่าวโทรทัศน์กับ
บทบาทในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย

โดย

โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor)

๖

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โดย โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor)

โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อฯ

รอบที่ 2

เรื่อง “ภาพตัวแทนและความ

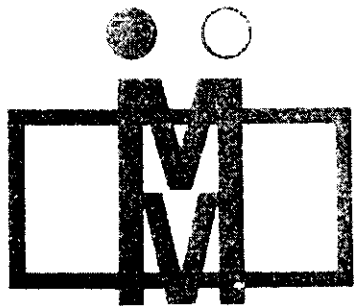
สมดุล

ในรายการข่าวโทรทัศน์กับบทบาทใน

การสร้างความสมานฉันท์ใน

สังคมไทย”

(3, 5, 7, 9, 11 และ itv เดือนกันยายน 2548)



Media Monitor

โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อ
เพื่อสุขภาวะของสังคม



ได้รับการสนับสนุนจาก มูลนิธิ สารคดีแห่งชาติ (มสช.)

แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ 1 บทสรุป	1
ส่วนที่ 2 รายละเอียดโครงการรอบที่ 2	4
ส่วนที่ 3 วิธีการศึกษา	25
ส่วนที่ 4 ผลการศึกษา	27
ส่วนที่ 5 ภาคผนวก	77

ส่วนที่ 1

บทสรุป

การศึกษาโครงการรอบที่ 2 “ภาพตัวแทนและความสมดุลในรายการข่าวโทรทัศน์กับบทบาทในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย” มุ่งศึกษาเรื่องภาพตัวแทนของคนกลุ่มต่างๆ ในรายการข่าวภาคค่ำจากสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวี เดือนกันยายน 2548 โดยมีผลสรุปการศึกษาดังนี้

1. ประเด็นเรื่องความยาวรายการข่าว ตารางที่ 2 แสดงสัดส่วนความยาวของรายการข่าวภาคค่ำ

ช่อง	รวม (นาที)
3	90
5	55
7	75
9	75
11	135
itv	105

2. ประเด็นเรื่องลักษณะทั่วไป

รายการข่าวทั่วไปเป็นรูปแบบ “รายงานข่าว” มีเพียงช่อง 3 เท่านั้น ที่ใช้รูปแบบ “เล่าข่าว” และมีการแสดงความคิดเห็นผ่านข้อความสั้น (SMS) ในรายการข่าวช่อง 3 และ itv

รูปแบบของ “เนื้อหาข่าว” ส่วนใหญ่เป็นการ “ข่าวสัมภาษณ์” “ข่าวรายงานความคืบหน้า” ในส่วนของ “ข่าวเชิงสืบสวน” รูปแบบ “รายงานพิเศษหรือสลับ” นั้นมีน้อย

1. การจัดลำดับข่าว (Priority)

การจัดลำดับข่าวแต่ละช่องแตกต่างกันไป แต่มักนำเอาข่าวเด่นๆ ไว้ในลำดับต้น และหากเป็นข่าวที่มีประเด็นขัดแย้งสูง จะนำเอาไว้ในลำดับหลัง (เช่นข่าวผู้ว่าสรง., ข่าวการแทรกแซงกิจการสื่อ “แกรมมี่/มติชน,ปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์”)

2. ความสมดุล (Balance)

โดยรวมการรายงานข่าวโทรทัศน์ภาคค่ำจากทุกๆ ช่อง ยังบกพร่องเรื่องความสมดุลอยู่ กล่าวคือ การรายงานข่าวโดยมากมีเพียงแหล่งข่าวเดียว คือ แหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 (ต้นเรื่อง) ปรากฏเนื้อหาของคู่กรณีฝ่ายที่ 2 บ้าง และน้อยมากที่จะปรากฏแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3

อย่างไรก็ตามหากมีความสมดุลในข่าว ก็ยังขาดความเป็นธรรมในการนำเสนอ กล่าวคือ มีการให้พื้นที่ข่าวที่ไม่เท่าเทียมกันในฝ่ายที่ 1, 2 และ 3 โดยเฉพาะการปล่อยภาพ, เสียง และเนื้อหาของคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 น้อยมาก โดยเฉพาะในประเภทข่าวการเมือง

3. **ประเด็นเรื่องความเป็นธรรม**
(Fairness) ประเด็นเรื่อง “ความเป็นธรรม” หรือในแง่ของสัดส่วนพื้นที่ในข่าวของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ โดยรวมยังบกพร่องในเรื่องของการให้พื้นที่ข่าวแก่ฝ่ายต่างๆ อยู่ โดยแตกต่างกันไปในแต่ละข่าว/ประเด็นประเภท
4. **บุคคลที่ขาดหาย**
(Missing Person) พบว่าบุคคลที่ขาดหายไปจากข่าวมากคือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์นั้นๆ โดยตรง โดยเฉพาะข่าวประเภทการเมืองและนโยบายรัฐ ขาดหายเสียงของประชาชน องค์กรภาคประชาชน หรือฝ่ายที่ 3 ที่เป็นกลางหรือไม่มีผลประโยชน์ได้เสีย หรือส่วนที่มีความเห็นแตกต่างออกไป เช่น สถาบันศึกษา นักวิชาการ ซึ่งมีน้อยมากในทุกๆ เรื่องข่าวจากรายการข่าวของทุกช่อง

และผู้ที่ยังขาดหายไปจากเนื้อหาข่าวมากที่สุดคือ องค์กรภาคประชาชน, ประชาสังคมต่างๆ
5. **ความยาวข่าว**
(Timing) ความยาวข่าวลำดับที่ 1-3 น้อย 2-3 นาที ความสำคัญรองลงมาก็จะ ประมาณ 30-60 วินาที และส่วนประเด็นข่าวสั้นๆ จะยาวประมาณข่าวละ 10-15 วินาที
6. **ความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าว**
(Opinion of Narrator) พบว่าช่องที่มักมีการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าวคือช่อง 3 และ itv พบในข่าวประเภทอาชญากรรม สังคม และการเมือง
7. **ภาษา**
(Language) พบว่าการใช้ภาษาของผู้ประกาศข่าวในลักษณะชี้นำในข่าวทั่วๆ ไปยังไม่มากนัก แต่พบมากในข่าวประเภทอาชญากรรมรุนแรงและโหดร้าย โดยผ่านเสียงบรรยายเนื้อหาข่าว เช่น คำว่า “คนร้าย”, “เหยื่อโหด”, “อำมหิต” สร้างความรู้สึกเจ้าอารมณ์ ขณะที่ภาษาจากแหล่งข่าวที่มีลักษณะคำพูดที่รุนแรง แข็งกร้าว ดุดัน ก็จะปล่อยเสียงของแหล่งข่าวนั้นเอง โดยเฉพาะแหล่งข่าวทางการเมืองเช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง
8. **ภาพ**
(Visual) พบว่ามีการใช้ภาพที่ละเมิดสิทธิของแหล่งข่าวอยู่บ้าง ในกรณีที่เป็นเด็ก สตรี เยาวชนที่เป็นเหยื่ออาชญากรรม แต่อาจมีลักษณะการเซ็นเซอร์หากก่อให้เกิดทัศนยะอาชญากรณี เป็นภาพศพ มักใช้การเซ็นเซอร์ภาพเพื่อไม่ให้ภาพนั้นอาชญากรณี
9. **ภาพตัวแทน**
(Representation) พบว่า แหล่งข่าวที่ถูกนำเสนอมากที่สุดถูกสะท้อนภาพตัวแทนออกมาชัดเจนที่สุด และการวางลำดับการปรากฏภาพของแหล่งข่าวไว้ก่อน-หลังก็มักมีลักษณะที่เหมือนกันคือ มักนำภาพแหล่งข่าวฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าไว้ในลำดับต้นๆ ขณะที่ภาพแหล่งข่าวคู่กรณีจะนำไว้ลำดับถัดมา ซึ่งสะท้อน “ลำดับชั้น” ของอำนาจที่ไล่ลำดับลงมา สะท้อนภาพผู้ที่มีอำนาจ (รัฐ) มากกว่ามีสิทธิ “พูดและแสดงตน” ได้ก่อนและมากกว่าผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า

และการนำเสนอภาพตัวแทนในการรายงานข่าวยังมีลักษณะเน้นมิติ “สถานภาพของบุคคล” เช่น อาชีพ ตำแหน่งหน้าที่ (ทางรัฐ) มากกว่าอาชีพอื่นๆ โดยภาพตัวแทนที่ปรากฏมากที่สุดคือ “ภาพตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐ” เช่นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นักการเมือง ทหารระดับผู้บังคับบัญชา ตำรวจ เจ้าหน้าที่ข้าราชการระดับสูง ถัดมาคือ “ภาพตัวแทนกลุ่มธุรกิจ” เช่นพ่อค้า นักธุรกิจ นักลงทุน รองลงมาคือ “ภาพตัวแทนกลุ่มวิชาชีพ” เช่น แพทย์ นักกฎหมาย วิศวกร ครู อาจารย์ และที่แทบไม่ปรากฏคือภาพตัวแทนของ “กลุ่มแรงงาน” เช่นกรรมกร เกษตรกร ซึ่งแทบไม่ปรากฏในข่าวหลัก นอกจากนี้พบว่าแทบไม่มีการนำเสนอภาพตัวแทนจากกลุ่มองค์กรภาคประชาชน - ประชาสังคมเลยในข่าวเกือบทุกข่าว

10. อื่น ๆ

การรายงานข่าวแต่ละช่องมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด ทั้งความยาวรายการข่าว การแบ่งช่วงเวลาข่าว การวางลำดับข่าว การให้ความสำคัญ ความเป็นกลาง ความสมดุลของข่าว การให้พื้นที่ข่าว เป็นต้น

3.ประเด็นเรื่องภาพตัวแทนจากข่าวที่มีความขัดแย้งในรายการข่าวภาคค่ำ เพื่อศึกษาถึงการสร้างความสมานฉันท์ผ่านการรายงานข่าว ได้คัดกรองเฉพาะข่าวที่มีประเด็นความขัดแย้งและเป็นที่ข่าวดังในเดือนกันยายน

- 1) ปัญหาสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้: สะท้อนความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา
- 2) ปัญหาการแทรกแซงกิจการสื่อ “แกรมมี่ซื้อหุ้นมติชน” และ “ปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์”: สะท้อนความขัดแย้งทางสิทธิและเสรีภาพสื่อและการใช้อำนาจรัฐ ระหว่าง “หน่วยงานรัฐ” “ธุรกิจสื่อ” และ “วิชาชีพสื่อ-สื่อหนังสือพิมพ์”
- 3) ปัญหากรณี “จิตกรดา” บุกร้างโรงเรียนสตรีแห่งเด็กหญิง: สะท้อนความขัดแย้งทางกระบวนการกฎหมายและจรรยาบรรณแพทย์ ระหว่าง “ตำรวจ” กับ “หมอ” และระหว่างแนวคิดความเป็น “คนร้าย” กับ “ผู้ป่วย”
- 4) ปัญหาการสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน: สะท้อนความขัดแย้งทางการเมืองและทางกฎหมายระหว่าง “รัฐ” และ “ผู้บริหารองค์กรอิสระ”
- 5) ปัญหาการพิจารณาเปิดสถานบริการอาบอบนวด “เอไลนา”: สะท้อนความขัดแย้งผลประโยชน์ทางธุรกิจระหว่าง “ตำรวจ” “นักธุรกิจ” “นักการเมือง” และ ผู้ที่นำเสนอภาพศีลธรรมของสังคม

ประเด็นเรื่อง “ภาพตัวแทน” พบว่าภาพตัวแทนที่นำเสนอส่วนใหญ่ในการรายงานข่าวมีความไม่สมดุลของแหล่งข่าว ทั้งการปรากฏภาพ เสียงและเนื้อหาประกอบกัน โดยภาพตัวแทนที่ปรากฏมากที่สุดคือ ภาพตัวแทนของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้มีอำนาจบริหาร อำนาจกฎหมาย เช่นตำรวจ ทหารเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะภาพตัวแทนนักการเมืองระดับสูงซึ่งมักปรากฏอยู่ในข่าวเกือบทุกประเภท

ขณะที่ภาพตัวแทนฝ่ายตรงกันข้าม หรือฝ่ายที่เห็นแตกต่างจากฝ่ายแรก มักอยู่ในฐานะคู่กรณีที่ต้องต้าน ไม่เห็นด้วย ขณะที่ภาพตัวแทนฝ่ายที่ 3 ที่เป็นผู้ประสานความสมานฉันท์ หรือเสนอแนะวิธีการแก้ไข ความคิดเห็นที่เป็นกลางนั้น แทบไม่ปรากฏเลยในการรายงานข่าวเกือบทุกช่อง

ข้อเสนอแนะ

- ในเรื่องการใช้ภาษา ผู้ประกาศข่าวควรหลีกเลี่ยงการใช้คำที่ชี้นำ ดัดสีนหรือประณามผู้อื่น โดยเฉพาะกรณีข่าวอาชญากรรม ควรใช้คำว่า “ผู้ต้องสงสัย” หรือ “ผู้ต้องหา” แทน “คนร้าย” “ผู้กระทำความผิด” จนกว่าจะมีการพิพากษาดัดสีนทางกระบวนการกฎหมาย
- ควรนำเสนอข่าวอย่างรอบด้านจากแหล่งข่าวหลายๆ ฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายอื่นๆ ให้มีความสมดุลของเนื้อหา และผู้ชมได้รับข้อเท็จจริงจากทุกๆ ด้าน
- ในเรื่องของสัดส่วนพื้นที่ในข่าว ของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ ควรมีการให้สัดส่วนพื้นที่ข่าวแก่แหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ โดยเท่าเทียมและเป็นธรรมให้มากขึ้นโดยเฉพาะข่าวที่มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

ส่วนที่ 2

รายละเอียดโครงการรอบที่ 2

การทำงานรอบที่ 2 ของ “โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม” (Media Monitor) เรื่อง “ภาพตัวแทนและความสมดุลในรายการข่าวทางสถานีโทรทัศน์กับบทบาทในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย” ศึกษาจากรายการข่าวภาคค่ำทุกวันจันทร์-อาทิตย์ ในช่วงเวลาประมาณ 18.00 – 20.00 น. ทางสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวี (ช่อง 3, 5, 7, 9, 11 และ itv) เดือนกันยายน 2548 โดยมีรายละเอียดและที่มาของการศึกษาดังนี้

2.1 ที่มาของการศึกษา

“ความสมานฉันท์ในสังคมเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับความสงบสุข ซึ่งถ้าปัญหาใดนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมอย่างรุนแรง ก็จะกระทบการพัฒนาในทุกๆ มิติ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม การเมือง ความมั่นคง หรือเศรษฐกิจ ทุกสังคมต้องการความสงบสันติสุข ใช่ว่าสังคมที่สันติสุขนั้นไม่มีปัญหาอะไรเลย แต่สังคมที่มีความสงบสันติสุขนั้นสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ลุล่วงด้วยความปรองดองสมานฉันท์ ไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา สมาชิกสังคมร่วมแรงร่วมใจในการแก้ไขปัญหาโดยมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ความรับผิดชอบของใคร มีความบริสุทธิ์ใจที่จะช่วยกัน เช่นนี้สังคมก็ดำรงความสันติสุขไว้ได้ แม้ความหลากหลายของคนกลุ่มต่างๆ ทั้งมิติเชื้อชาติ ศาสนา ชนชั้น วัฒนธรรม สีผิว ก็ไม่เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด แต่เมื่อใดก็ตามที่ปัญหาและความขัดแย้งนั้นไม่สามารถยุติลงได้ การหาแนวทางเพื่อการปรองดอง เพื่อ “ความสมานฉันท์” เพื่อสร้างความสามัคคีก็จำเป็นยิ่งสำหรับการขจัดปัญหาเหล่านั้นให้ลดความรุนแรงและสิ้นสุดลงได้ด้วยดี

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการสร้างและรักษาความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มชนที่มีความแตกต่างกันทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และเชื้อชาติศาสนา ถ้าขาดความสมานฉันท์จนเกิด

ปัญหาที่บ้านปลายออกไป ก็ต้องใช้ความพยายามอย่างใหญ่หลวง และระยะเวลาอันยาวนานกว่าจะสามารถนำความสงบสุขกลับมาได้อย่างยั่งยืน

นอกจากปัญหาความขัดแย้งที่มาจากความแตกต่างกันทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และเชื้อชาติศาสนา เช่นในกรณีของภาคใต้ตอนล่างแล้ว ก็ยังมีปัญหาอีกหลายด้าน ซึ่งอาจจะเป็นพื้นฐานของความขัดแย้งกันในสังคมอย่างรุนแรงได้ ถึงแม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา และในปัจจุบัน ปัญหาต่างๆ ยังไม่ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง และประเทศไทยยังสามารถบริหารจัดการปัญหาต่างๆ ได้ในระดับที่ดีพอสมควรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้รวมถึง ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาความขัดแย้งทางด้านแรงงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การที่ยังสามารถดูแลไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านี้บานปลายกลายเป็นความขัดแย้งในสังคมอย่างรุนแรง ไม่ได้หมายความว่าปัญหาเหล่านี้จะไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงในอนาคต สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็อาจจะเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในเรื่องนี้ สมควรหยิบยกปัญหาหลักๆ ขึ้นมาพิจารณา เพื่อสร้างความเข้าใจให้มากขึ้น และป้องกันไม่ให้ปัญหาเหล่านี้กลายเป็นชนวนนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงในอนาคต

ในฐานะที่ “สื่อมวลชน” เป็นสถาบันทางสังคมหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ แม้เบื้องต้นหน้าที่ของสื่ออาจเพื่อแจ้งข่าวสาร ให้ความรู้ ให้ความบันเทิง หรือสืบทอดวัฒนธรรมของสังคม แต่หน้าที่หนึ่งที่สำคัญในฐานะ “สื่อ” มวลชน คือ การเป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อนำเสนอเรื่องราวของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม และเพื่อให้คนกลุ่มต่าง ๆ ได้แสดงออกซึ่งความคิด ความเห็น ความต้องการ โดยผลที่พึงคาดหวังได้จากการทำงานของสื่อมวลชน คือ สุขภาวะ ความเข้าใจ ความสามัคคี ในการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคม

“รายการข่าวโทรทัศน์” เป็นพื้นที่สาธารณะหนึ่งที่มีความสำคัญในสังคม เพราะเป็นพื้นที่ที่สมาชิกหลากหลายของสังคมได้รับรู้เรื่องราวข่าวสาร เหตุการณ์ที่มีความสำคัญ ความใกล้ชิด และมีผลกระทบต่อชีวิตของตนเอง รายการข่าวโทรทัศน์จึงเปรียบเป็นกระจกสะท้อนเรื่องราวปัญหาของคนกลุ่มต่างๆ ผลประโยชน์ ความขัดแย้ง โดยเฉพาะในเรื่องราวสาธารณะเกี่ยวกับบ้านเมืองเพื่อแก้ปัญหา รายงานข้อเท็จจริง สืบสวนข้อมูลเชิงลึก เรื่องราวที่ประชาชนควรรู้ ความจริงที่ผู้มีอำนาจในสังคมไม่อยากเปิดเผย ปัญหาทุจริตของข้าราชการนักการเมือง การบริหารงานบ้านเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชน ขวากยพิบัติ อุบัติเหตุ อาชญากรรม ภัยสังคม ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องราวที่มีความสำคัญต่อประชาชนอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในยามที่ประเทศชาติประสบกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างคนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้

เพื่อศึกษาบทบาทของสื่อโทรทัศน์ในการสร้างสังคมสมานฉันท์ “โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อ” (Media Monitor) ภายใต้การสนับสนุนจาก “มูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ” (มสช.) โดยแผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี และ “สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ” (สสส.) จึงกำหนดการศึกษารอบที่ 2 เป็นเรื่อง “ภาพตัวแทนและความสมดุลในรายการข่าวโทรทัศน์กับบทบาทในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย” โดยจำกัดการศึกษาเฉพาะเหตุการณ์ข่าวในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2548

2.2 วัตถุประสงค์

การศึกษาและเฝ้าระวังสื่อโครงการรอบที่ 2 เรื่อง “ภาพตัวแทนและความสมดุลในรายการข่าวทางสถานีโทรทัศน์กับบทบาทในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

รายการข่าวโทรทัศน์ภาคค่ำ ในประเด็นเรื่อง “ความสมดุล”, “ภาพตัวแทน”, และ “แนวทางในการสร้างความสมานฉันท์” ในสังคมไทย

วัตถุประสงค์ในการศึกษารอบที่ 2 รายละเอียดดังนี้

วัตถุประสงค์ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การรายงานข่าวในรายการข่าวโทรทัศน์ภาคค่ำ ในประเด็น ความสมดุลในการรายงานข่าว ความเป็นธรรม ความเป็นกลาง การใช้ภาษา ภาพ และการสะท้อนภาพตัวแทนของกลุ่มคนต่าง ในเชิง บทบาท สถานภาพ อาชีพ ศาสนา เชื้อชาติ หรือชนชั้นของคน หรือแหล่งข่าวที่ถูกนำเสนอว่า สื่อมีกระบวนการนำเสนอภาพตัวแทนเหล่านั้นอย่างไร เช่นไร และภาพตัวแทนใดที่เป็นคู่ขัดแย้งกัน

วัตถุประสงค์ 2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทสื่อในการรายงานข่าวเพื่อสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทยผ่านรายการข่าวภาคค่ำทางสถานีโทรทัศน์ 6 ช่องตลอดเดือนกันยายน 2548

2.3 แนวคิดในการศึกษา

1. แนวคิดเรื่อง “ความเป็นสมดุล ความเป็นธรรมและความเป็นกลางของข่าว”
2. แนวคิดเรื่อง “ภาพตัวแทน”
3. แนวคิดเรื่อง “ความสมานฉันท์ในสังคม”

1. แนวคิดเรื่อง “ความเป็นสมดุล ความเป็นธรรมและความเป็นกลางของข่าว”

1.1 แนวคิดเรื่อง ความสมดุลและความเป็นธรรม (Balance and Fairness)

รศ. พิศิษฐ์ ขวาลาวัช¹ อธิบายแนวคิดเรื่องความสมดุล และความเป็นธรรมเอาไว้ว่า

“ข่าวนั้นจะต้องมีความจริงที่สามารถอธิบายที่มาอันเป็นไปของข้อเท็จจริงเหล่านั้นอย่างลึกซึ้ง มีลักษณะที่มีความหมายรอบด้าน

ดังนั้นวิธีการเสนอข่าวจะต้องคำนึงว่า ผู้ที่ไม่อยู่ในเหตุการณ์สามารถมองเห็นหรือเข้าใจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทุกๆ ด้าน เหมือนกับได้อยู่ในเหตุการณ์นั้นเสียเองด้วยการสัมภาษณ์บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ”

นอกจากนี้ **รศ. จอห์น วุฑฒิกกรรมรักษา**² ยังอธิบายเรื่องความสมดุลและเป็นธรรมเพิ่มเติมว่า

ความสมดุลและเที่ยงธรรม (Balance and Fairness) หมายถึงข่าวที่นำเสนอขึ้นต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่มีความขัดแย้งกันโดยนำเสนอประเด็นสำคัญที่ทั้งสองฝ่ายแสดงความคิดเห็นมาในลักษณะที่สมดุลกัน เช่น บุคคลใดหรือกลุ่มใดถูกผู้สื่อข่าววิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมหรือความคิดเห็นจะต้องให้โอกาสแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นได้โต้แย้งหรือชี้แจงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงด้วย

¹ ร.ศ. พิศิษฐ์ ขวาลาวัช และคณะ, วิ่งไปกับข่าว ก้าวไปกับโลก, พิมพ์ครั้งที่ 4 2546 สำนักพิมพ์อินฟอर्मเดีย บั๊คส์ หน้า 27-28

² ร.ศ. จอห์น วุฑฒิกกรรมรักษา, หลักการรายงานข่าว, พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2536 หน้า 18

แนวคิดนี้ **อาจารย์มาลี บุญศิริพันธ์**³ อธิบายรายละเอียดว่า ความสมดุล (Balance) คือการรายงานข่าวที่ควรให้ความเสมอภาคในการเสนอข้อเท็จจริงทุกด้าน เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจเหตุการณ์ได้ถูกต้อง ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลในข่าว ในกรณีที่เสนอข่าวที่มีความขัดแย้ง **ควรเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นและรายงานสู่สายตาผู้อ่าน (หรือผู้ชม) อย่างเท่าเทียมกัน** ความสมดุลมิได้หมายถึงการรายงานสิ่งปลุกย่อยทุกสิ่งทุกอย่าง แต่หมายถึงการให้ข้อมูลที่สำคัญเป็นธรรมพอฟที่ผู้อ่าน (ผู้ชม) สามารถจะใช้ดุลยพินิจได้อย่างถูกต้อง

1.2 แนวคิดเรื่องความเป็นกลางของข่าว (Objectivity)

มาลี บุญศิริพันธ์ กล่าวว่า ความเป็นกลาง (Objectivity) หมายถึง การนำเสนอข่าวอย่างตรงไปตรงมาตามข้อเท็จจริงโดยปราศจากอคติ ความลำเอียง การสอดแทรกอารมณ์ และความคิดเห็นส่วนตัว การซ่อนเร้น การแต่งเติมข้อเท็จจริง หรือการให้อิทธิพลภายนอกเข้ามามีส่วนในการรายงานข่าว

ทั้งนี้การรายงานข่าวอย่างตรงไปตรงมา (Objective Report) เป็นวิธีการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ที่จะให้ภาพที่แท้จริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ถือว่าเป็นการสร้างความยุติธรรมในการนำเสนอข่าว

โดนัล แมคโดนัลด์ (Donald McDonald, 1975) ได้กล่าวถึงการรายงานข่าวแบบตรงไปตรงมาว่าเป็นสิ่งเป็นไปได้ยากเพราะนักหนังสือพิมพ์ในฐานะมนุษย์ปุถุชนคนหนึ่ง จะสามารถจำลองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทุกบททุกตอนอย่างไม่มีอคติ พลัด และไม่ได้เสริมใส่บางส่วนที่เป็นอัตวิสัย (Subjective) ได้อย่างไร เขาได้ยกตัวอย่างการนำเสนอข่าวสงครามเวียดนามของผู้สื่อข่าวอเมริกัน พบว่าเชื้อชาติเป็นแรงผลักดันให้นักข่าวรายงานเหตุการณ์สงครามเวียดนาม โดยอาศัยค่านิยมพื้นฐานของตน รวมทั้งประสบการณ์ส่วนตัวในการมองเหตุการณ์ ซึ่งทำให้ได้ภาพของสงครามอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

การใช้ภาษา ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่เป็นเครื่องสะท้อนความเป็นกลางได้เช่นกัน กล่าวคือการใช้คำคุณศัพท์บางคำอาจทำให้ข้อเท็จจริงกลายเป็นอคติ คำคุณศัพท์ที่ใช้บรรยายลักษณะมักเป็นคำอัตวิสัย กล่าวคือ ผู้รายงานข่าวมักใช้คำคุณศัพท์บรรยายภาพบุคคล สถานที่ สิ่งของ ตลอดจนเหตุการณ์โดยไม่ทันตระหนักว่าคำเหล่านี้มีส่วนในการทำลายความเป็นกลางของข่าว และยังสะท้อนให้เห็นความคิดเห็นของตัวผู้รายงานเองปรากฏในข่าวอย่างชัดเจน เช่น "ผู้ชมที่กระตือรือร้น"

Robert H. Bohle (1987) ทำวิจัยเรื่อง Negativism News Selection Predictor พบว่า ข่าวในเชิงลบจะถูกคัดเลือกโดยหนังสือพิมพ์มากกว่าลักษณะอื่น เพราะความเป็นลบจะให้คุณค่าในรายละเอียดมากกว่า มีความคลุมเครือน้อยกว่า และถ้าในสิ่งแวดล้อมเดียวกันความเป็นลบจะถูกสังเกตและจดจำได้ดีกว่าและช่วงเวลาที่ยาวนานกว่าของผู้สื่อข่าว ความเป็นลบจะง่ายต่อการทำข่าวเพราะสังเกตเห็นง่ายและมีความชัดเจนมากกว่าความเป็นบวกในข่าวนอกจากนั้นเมื่อผู้สื่อข่าวต้องเลือกข่าวส่วนที่เป็นลบและส่วนที่เป็นบวกในเรื่องเดียวกัน เขาจะเลือกเสนอส่วนที่เป็นลบมากกว่าแม้ว่า ข่าวจะมีคุณค่าข่าวเท่ากัน โดยได้สรุปเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับข่าวในเชิงลบ ดังต่อไปนี้

1. ข่าวในเชิงลบมักมีความถี่ในการถูกคัดเลือก นำเสนอทางหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์และวิทยุมากกว่าข่าวในเชิงบวก

³ มาลี บุญศิริพันธ์, หลักการทำหนังสือพิมพ์เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก 2534

2. ข่าวในเชิงลบมองเห็นได้ง่ายและถ้าผู้อ่านข่าวได้อ่านข่าวที่มีเหตุการณ์คลุมเครือไม่ชัดเจนว่าเป็นข่าวในเชิงลบหรือในเชิงบวก ผู้อ่านจะตัดสินใจว่าเป็นข่าวในเชิงลบมากกว่า
3. ข่าวในเชิงลบจะสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการข่าวในเชิงลบในตัวผู้อ่านได้
4. ข่าวในเชิงลบมักเป็นข่าวที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดมากกว่าข่าวในเชิงบวก ทั้งในด้านความรู้สึกต่อเหตุการณ์ที่ไม่ค่อยปรากฏในข่าวเท่าใด อีกทั้งข่าวในเชิงลบไม่สามารถคาดการณ์ได้จึงทำให้ข่าวในเชิงลบถูกเข้าใจว่าเป็นเอกลักษณ์ความเป็นข่าวมากกว่า

บุญรักษ์ บุญยะเขตมาลา นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน ได้เคยแสดงทัศนะเรื่องสื่อสารมวลชนไทยกับความเป็นกลาง ในการรายงานข่าวสงครามฮาวเปอเรย์ไว้อย่างน่าสนใจว่า

"หลังจากสงครามเราได้เรียนรู้กันเสียที่ว่าสื่อมวลชน ทั้งของต่างชาติและในชาติ ยังคงอยู่ห่างไกลจากอุดมคติแห่งความเป็นกลางมากในการรายงานข่าว ทั้งนี้ในส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะว่าสื่อมวลชนปฏิบัติงานอยู่ท่ามกลางแรงกดดันมากมาย เช่นลัทธิชาตินิยมและพลังของสงครามจิตวิทยา ทว่าอีกส่วนหนึ่งก็อาจจะเนื่องมาจากความบกพร่องของสื่อมวลชนเอง รวมทั้งความปรารถนาในผลกำไรอย่างไม่ดูตาม้าตาเรือโดยประกอบกับความไม่พร้อมในการสร้างสรรค์คุณภาพอย่างจริงจัง"

พร้อมกับวิพากษ์บทบาทของสื่อมวลชนไทยว่า "ทำงานกันอย่างง่าย ๆ เกินไป นำวัตถุดิบต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างมากมายในแต่ละวัน มานำเสนอเรื่อย ๆ รวบรวมว่า "ไม่รู้สิกด" เท่าไรนักว่ากำลังทำอะไรอยู่ ไม่ทำงานหนักเท่าที่ควรในด้านการเสนอการวิเคราะห์ที่รอบรู้จากมุมมองที่อิสระยิ่งไปกว่านั้น ในคราวใดที่มีความพยายามในทำนองการวิเคราะห์ขึ้นมา ก็มักจะมีท่าทีในทางที่แสดงอคติกับฝ่ายอิรักโดยไม่จำเป็น ซึ่งเท่ากับเป็นการชักชวนผู้รับสารให้ถือฝ่ายถือฝ่าย แทนที่จะเน้นคุณค่าทางการศึกษา ที่จะเป็นคุณูปการแก่การเรียนรู้เกี่ยวกับรากเหง้า พัฒนาการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ ทั้งนี้สื่อมวลชนคงลืมไปแล้วหรือว่า "ผู้รับสาร" เป็นคนนอก ยิ่งไปกว่านั้น พวกเขาจะไม่ได้ไตร่ตรองเลยว่าด้วยท่าทีที่ไม่เป็นกลางนั้นจะทำให้ประชาชนผู้รับสารเร้าร้อน ซึ่งไม่เป็นประโยชน์อะไรทั้งสิ้นกับสันติภาพ"

กล่าวกันว่าภาวะที่จะทำให้สื่อมวลชนขาดความเป็นกลางมักจะเป็นเหตุการณ์เกี่ยวกับสงคราม ความขัดแย้งหรือเหตุการณ์ใดที่สื่อมวลชนในชาติมีความจำเป็นต้องทำเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ เช่นหากประเทศอยู่ในภาวะสงคราม สื่อมวลชนย่อมต้องมีส่วนช่วยให้ชาติอยู่รอดปลอดภัย จึงไม่สามารถรายงานข่าวที่เป็นจริงหรือเป็นกลางได้ในบางเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อชาติเป็นต้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีอีกหลายปัจจัยที่ทำให้สื่อมวลชนเบี่ยงเบนจากความเป็นกลางได้เช่นกัน

2. แนวคิดเรื่องภาพตัวแทน⁴

Richard Dyer ได้อธิบายความหมายของ Representation ไว้ว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญของภาษาในสื่อที่มีระเบียบแบบแผน เพื่อใช้ในการเสนอภาพของโลกสู่ผู้รับสาร และเป็นเครื่องที่แสดงถึงภาพลักษณะหรือเสนอภาพของคนกลุ่มในสังคมแบบภาพสรุปเหมารวม (Stereotype)

เราสร้างความหมายกับสิ่งต่างๆ โดยให้ภาพที่เป็นตัวแทนสำหรับสิ่งเหล่านั้น สมาชิกของวัฒนธรรมเดียวกันมักจะมีความคิด การรับรู้แนวคิด และภาพในใจที่ทำให้พวกเขาคิดและรู้สึกเกี่ยวกับโลกและการตีความโลก โดยผ่านรหัสวัฒนธรรม (cultural codes) ร่วมกันซึ่งความคิดและความรู้สึกของพวกเขา ก็คือ ระบบแห่งภาพตัวแทน (system of representation) ที่อารมณ์แนวคิดและภาพในใจจะถูกแสดงเป็นภาพตัวแทนออกมา

Stuart Hall ได้กล่าวไว้ว่า Representation เป็นผลผลิตแห่งความหมายของภาพในใจเราโดยผ่านภาษา นอกจากนี้ยังเป็นตัวเชื่อมระหว่างแนวคิด สัญลักษณ์ และภาษาที่ทำให้เราให้ความหมายกับสิ่งต่างๆ ในโลกแห่งความจริงได้ ทั้งสิ่งของ ผู้คน เหตุการณ์ ความคิดที่เป็นนามธรรม

ซึ่งกระบวนการให้ความหมายในวัฒนธรรม คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่างๆ (things) แนวคิด (concepts) และสัญลักษณ์ (signs) ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักของการให้ความหมายในภาษา กระบวนการที่เชื่อมทั้ง 3 สิ่งเข้าด้วยกันเรียกเราเรียกว่า "Representation"

วิลาสินี พิพิธกุล กล่าวว่า ภาพตัวแทน (Representation) คือผลผลิตของความหมายในกระบวนการคิด ความเชื่อ ความรู้สึก อุดมการณ์ของเราผ่านการสื่อสาร โดยเป็นการเชื่อมโยงความคิดเข้ากับโลกแห่งความจริงแห่งความเป็นจริงหรือโลกแห่งจินตนาการ การร่วมวัฒนธรรมเดียวกันทำให้เรารับรู้ความหมายจากภาพตัวแทนเหมือนกัน นอกจากนั้น การที่ภาพตัวแทนมีความหมาย ก็เพราะมีความสอดคล้องกับบรรทัดฐานและคุณค่าที่คงอยู่แล้วในวัฒนธรรมนั้น

ทั้งนี้การเป็นภาพตัวแทน ไม่ใช่เป็นเพียงภาพสะท้อนของสิ่งที่มีอยู่ในโลกของความเป็นไปได้เท่านั้นการเน้นหนักเรื่องการสร้างตัวตนที่ไม่ใช่การค้นพบใหม่ของการเป็นตัวตนพื้นฐานและไม่ใช่ว่าตัวตนภายนอก แต่จะอยู่ในรูปของ "ตัวแทน" เช่นเดียวกับภาพยนตร์ที่ไม่ใช่กระจกสะท้อนทุกอย่างที่มี แต่จะเลือกเอาบางอย่างในในรูปแบบของ "ตัวแทน" ซึ่งสามารถบอกถึงสิ่งใหม่หรือเป็นการตอกย้ำสิ่งเก่า

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับภาพลักษณ์ (Image)

ภาพที่ผู้อ่านเข้าใจในสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากหน้าหนังสือพิมพ์ อาจไม่ใช่คุณสมบัติที่แท้จริงของสิ่งนั้น หรือคนนั้นก็ได้ แต่เป็นคุณสมบัติที่หนังสือพิมพ์สร้างขึ้นมาจากทัศนคติเบื้องหลังบางประการ ภาพที่เกิดขึ้นในใจของผู้อ่าน ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติที่เป็นจริงของสิ่งถูกกล่าวถึงหรือไม่ เรียกกันโดยทั่วไปว่า "ภาพลักษณ์"

ภาพลักษณ์ หมายถึง ภาพที่เกิดขึ้นในใจ ซึ่งบุคคลมีความรู้สึกนึกคิดต่อองค์กร หรือสถาบัน ภาพในใจดังกล่าว อาจจะได้มาจากทั้งประสบการณ์โดยตรง และประสบการณ์ทางอ้อมของตัวเอง เช่นได้ พบประสบมาด้วยตนเอง หรือได้ยินได้ฟังมาจากคำบอกเล่าของผู้อื่น หรือจากกิตติศัพท์คำเล่าลือ เป็นต้น

⁴ เจริญวิทย์ วิฑูรย์รักษ์ "การสร้างสารสนเทศและภาพตัวแทนของชายรักชายในเว็บไซต์ไทย" วิทยานิพนธ์ภาคศึกษาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544 หน้า /28-30

ภาพลักษณ์จึงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบความคิด คนเราไม่ได้มีเพียงประสบการณ์โดยตรงต่อโลก รอบตัว เช่นการสัมผัส ลิ้มรส ดมกลิ่น ได้ยินและได้เห็นด้วยตาตนเองเท่านั้น แต่เรายังมีประสบการณ์ทางอ้อมอื่น ๆ ด้วย ซึ่งประสบการณ์เหล่านี้ ต้องอาศัยการตีความและให้ความหมายแก่ตนเอง ภาพลักษณ์จึงเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นจากการตีความ

ภาพลักษณ์เป็นความโน้มเอียง แต่เป็นความโน้มเอียงที่จะนำไปสู่การรับรู้และตีความสิ่งเร้า ถ้าทัศนคติเป็นความโน้มเอียงที่จะนำไปสู่พฤติกรรมที่มองเห็นได้ ภาพลักษณ์ก็จะเป็นความโน้มเอียงที่จะนำไปสู่การรับรู้และตีความ ซึ่งเป็นกระบวนการในระดับความรู้สึกและความคิด ซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้

2.2 สื่อมวลชนกับการสร้างภาพลักษณ์

เนื่องจากภาพลักษณ์เป็นสิ่งที่เกิดจากการที่คนเรารับรู้สิ่งต่าง ๆ ทั้งจากประสบการณ์ตรงและอ้อม สื่อมวลชนเป็นประสบการณ์ทางอ้อมของประชาชน หนังสือพิมพ์จึงสร้างภาพลักษณ์ของสิ่งต่าง ๆ ให้กับประชาชน หนังสือพิมพ์ยังมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของผู้อ่าน ให้มีอคติและลำเอียงต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และมีอิทธิพลกำหนดให้ผู้อ่านเห็นว่า ประเด็นข่าวใดข่าวหนึ่ง มีความสำคัญมากกว่าประเด็นข่าวอื่น ๆ ได้

สื่อมวลชนยังมีอิทธิพลต่อการสร้างภาพพจน์ร่วม (Public Image) ให้เกิดขึ้นกับผู้รับสื่อด้วย ดังนั้น หนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยจึงเป็นแหล่งประสบการณ์ที่สำคัญแหล่งหนึ่งของผู้อ่าน ในการรับรู้ภาพลักษณ์และตอกย้ำภาพแบบฉบับของชนกลุ่มน้อย ในกรณีที่ประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสได้พบปะและรู้จักกับชนกลุ่มน้อยเป็นประสบการณ์ตรง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้ในลักษณะภาพแบบตายตัว (Stereotype)

ภาพลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นและตอกย้ำบ่อยครั้งเข้า จนบุคคลที่ถูกกล่าวถึงในสื่อมวลชน มีคุณสมบัติหรือลักษณะแบบใดแบบหนึ่งในสายตาผู้อ่าน เช่น ขาวยิวเป็นชนชาติที่ขี้เหนียว คนญี่ปุ่นขยันหรือคนลาวโง่และขี้เกียจ จนทำให้ผู้อ่านเชื่อและจัดคนกลุ่มนั้นให้มีลักษณะเช่นนั้นเสมอไป กระบวนการตัดสินใจเช่นนี้เรียกว่า แบบฉบับ (Stereotype)

หากสื่อมวลชนสร้างความเป็นจริงเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย จนเกิดภาพในใจผู้อ่าน เมื่อภาพลักษณ์เดิม ๆ ถูกตอกย้ำบ่อยเข้า ผู้บริโภคสื่อก็ย่อมมีแบบฉบับ หรือคุณลักษณะบางประการของชนกลุ่มน้อยอยู่ในใจไปโดยปริยาย

แบบฉบับ ก็คือความเชื่อ ความคาดหวังล่วงหน้า ซึ่งคน ๆ หนึ่งจะคิด รู้สึก และประพฤติปฏิบัติ แบบฉบับทำให้เราคาดเดาถึงบางสิ่งบางอย่างที่เราเพิ่งจะได้พบ โดยนำไปเปรียบเทียบกับสิ่งที่เหมือนกันกับที่เราเคยพบมาก่อน หากมีคนบอกเราว่าเขาเป็นพระสงฆ์หรือโสเภณีที่เราจัดกลุ่มไว้ในหัวสมองของเราก่อนหน้านี้แล้ว เรามักไม่มีใครได้ตรวจสอบให้รู้แน่ชัดว่าลักษณะนิสัยของกลุ่มที่เราสรุปไว้นั้น ถูกต้องตรงกับสมาชิกของกลุ่มที่เราได้พบหรือเปล่า ซึ่งในความเป็นจริง บ่อยครั้งที่พบว่า “แบบฉบับ” ที่มีอยู่ในใจของเรานั้นคลาดเคลื่อน

แบบฉบับไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ยิ่งเรามีข้อมูลตอนที่สร้างแบบฉบับของสิ่งหนึ่งอยู่น้อยเท่าไร มันก็ยังมีอิทธิพลสูงกว่าข้อมูลที่ได้มาภายหลังมากเท่านั้น ซึ่งอิทธิพลนี้เรียกว่า Prior-Entry Effect อีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้แบบฉบับเปลี่ยนแปลงยาก เป็นเพราะแบบฉบับเดิมนั้นได้รับการตอกย้ำให้แน่ใจบ่อยครั้ง และเหตุผลสุดท้ายก็คือเรามีแนวโน้มที่จะเลือกรับข้อมูลที่ตอกย้ำหรือสอดคล้องกับแบบฉบับเดิมในใจของเราและมักจะขจัดข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับความรู้เดิม

Henry L. Roediger และคณะ (1984) ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า มนุษย์สร้างภาพประทับของผู้อื่นไว้ในใจได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็น สีผิว เพศ อายุ ความมีเสน่ห์ หรือเสื้อผ้า และส่วนมากเป็นภาพที่เกิดขึ้นเมื่อแรกเห็น ภาพของผู้อื่นที่เห็นอย่างชัดเจนมักจะก่อให้เกิดการตัดสินผู้นั้นในทันที และคนส่วนมาก มักจะตัดสินผู้อื่นบนพื้นฐานของ "แบบฉบับทางวัฒนธรรม" (Cultural Stereotype) มากกว่าจะตัดสินจากบุคคลที่ได้พบ ซึ่ง "แบบฉบับ" หมายถึงความเชื่อที่ว่า สมาชิกทุกคนในกลุ่ม จะมีลักษณะนิสัยคล้ายคลึงกันหมด ซึ่งการด่วนตัดสินใจเช่นนี้เป็นสิ่งที่ผิด

"แบบฉบับ" ถือเป็นอคติ (Prejudice) ประการหนึ่ง จากทฤษฎีจิตวิทยาสังคม เชื่อว่าแบบฉบับนั้นเกิดขึ้นจากการเรียนรู้ จึงย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยผ่านการเรียนรู้ การขัดอคติ ทำได้ด้วยการให้เขาได้เรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ ๆ เช่นชาวอเมริกันในช่วงอายุ 60 เศษจำนวนมาก ที่เคยผ่านประสบการณ์สู้รบกับชาวเยอรมันและญี่ปุ่นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ครั้งหนึ่ง พวกเขาเคยมีทัศนคติที่เลวร้ายอย่างยิ่ง ต่อชาวอเมริกันที่สืบเชื้อสายมาจากญี่ปุ่นหรือเยอรมัน แต่กลับมองชาวรัสเซียว่าเป็นพันธมิตร แต่ในปัจจุบัน สถานการณ์ทางการเมืองได้พลิกผันไป ศัตรูในอดีตกลับกลายเป็นพันธมิตร ทัศนคติของชาวอเมริกันขบวนการกลุ่มนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปจากหน้ามือเป็นหลังมือ เนื่องเพราะการเรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั่นเอง

2.4 สื่อมวลชนกับการสร้างแบบฉบับ

เมื่อแบบฉบับคือการตัดสินลักษณะหรือนิสัยของคนคนหนึ่ง ตามความเชื่อที่มีต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในหัวสมองของเรา ดังนั้น "แบบฉบับ" ก็จะกลายมาเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่ใช้ในการอธิบายลักษณะของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

เราให้ความสนใจต่อสื่อมวลชน ในฐานะที่เป็นแหล่งป้อนข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นจริงในสังคม หรือการสร้างความเป็นจริงในสังคม เพราะสื่อมวลชนสามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารได้ในวงกว้าง ดังนั้นสื่อมวลชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์ ก็จะเป็นผู้สร้าง "ความเป็นจริงในสังคม" รวมทั้ง "แบบฉบับทางสังคม" ให้ผู้รับสื่อได้รับรู้ไปด้วย

ข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏอยู่ในจอโทรทัศน์ เป็นข้อมูลผ่านการปรุงแต่งและคัดเลือกมาแล้วเข้าใจง่าย และมักนำเสนอข่าวคราวหรือข้อเท็จจริงในรูปของการสรุป ทำให้ผู้อ่านได้ข้อสรุปเบื้องต้นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และบังเกิดภาพของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หนังสือพิมพ์เองก็มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับโทรทัศน์

ส่วนทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมของ Albert Bandura ก็กล่าวไว้ว่า คนเราเรียนรู้พฤติกรรมและความเชื่อได้จากการสังเกต โดยเฉพาะเมื่อพฤติกรรมและความเชื่อถูกต้องยกย่องครั้ง ปรากฏในรูปแบบที่ง่ายต่อความเข้าใจ และได้รับการกระตุ้นส่งเสริม และเนื่องจากข้อเท็จจริงจำนวนมากมาที่ปรากฏอยู่ในสื่อมวลชน มีลักษณะสอดคล้องกับคุณสมบัติดังนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้รับสารจะเรียนรู้หรือรับเอาข้อเท็จจริงจากสื่อมวลชนเข้าไป และในที่สุดข้อเท็จจริงดังกล่าวก็จะกลายเป็นความเชื่อและพฤติกรรม (จิตราภรณ์ วณิชพงศ์, อ้างแล้ว)

นอกจากนี้ หากคำนึงถึง บทบาทการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี⁵ เสนอบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาสังคม ว่า

⁵ อนุชาติ พวงสำลี, บรรณาธิการ "พลเมืองไทย ณ จุดเปลี่ยนศตวรรษ" กรุงเทพฯ: สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, 2543

1. แสดงบทบาทในฐานะสื่อของประชาชนมากขึ้น ได้แก่ เลือกข่าวที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมานำเสนอมากขึ้น ควบคู่ไปกับข่าวกระแสหลักที่ประชาชนสนใจ
2. แสดงบทบาทในการเข้าไปมีส่วนกระตุ้นให้เกิดกระบวนการประชาสังคม เช่น สร้างความตระหนักในพลังของประชาชนและชุมชน โดยใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือหลักในการสร้างกระแส "ประชาสังคม"
3. ยึดหลักการเป็น "กระบอก" สะท้อนความเป็นไปในสังคม ทำหน้าที่เสนอข้อวิพากษ์วิจารณ์หรือข้อถกเถียงถึงข้อดีข้อเสียของกระบวนการ "ประชาสังคม" ว่ามีฐานะเป็นทางออกของสังคมไทยจริงหรือไม่ โดยใช้สื่อมวลชนทำหน้าที่กระตุ้นให้ "ประชาสังคม" กลายเป็น "กระแส" โดยทางอ้อม ทำให้ประชาชนผู้บริโภคข่าวสารได้รับทราบเรื่องราวของกระบวนการประชาสังคมในทุกแง่มุม แล้วสามารถนำมาตัดสินใจว่า จะร่วมสนับสนุนกระบวนการประชาสังคมหรือไม่

■ งานศึกษาในประเทศ

แม้จะพบว่าการศึกษาเรื่องอคติ ภาพตัวแทนหรือภาพสะท้อนของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทย ยังมีน้อยมาก โดยเฉพาะในสื่อโทรทัศน์ เราอาจพิจารณาจากแนวคิดงานศึกษาวิจัยที่มีอยู่จากสื่ออื่นๆ เช่น หนังสือพิมพ์ได้ เช่น

ชยุตม์ เหมจักร⁶ ใช้แนวคิดเรื่องคุณภาพข่าว และแนวคิดเกี่ยวกับผู้รับสาร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาคุณลักษณะของข่าวโทรทัศน์ที่มีคุณภาพในทัศนะของผู้สื่อข่าวและผู้รับสาร อันจะทำให้ทราบแนวทางที่ใช้ในการประเมินคุณภาพข่าวของคนทั้ง 2 กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับข่าวโดยตรงเก็บข้อมูลจากผู้สื่อข่าวของสถานีโทรทัศน์ ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 และไอทีวี จำนวน 37 คน ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก ส่วนผู้รับสารในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 41 เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์กลุ่ม

ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมข่าวโทรทัศน์ที่มีคุณภาพในทัศนะของผู้สื่อข่าวและผู้รับสารสอดคล้องใกล้เคียงกันมาก คือ

1. ต้องเป็นข่าวที่มีผลกระทบและเป็นประโยชน์กับประชาชน
2. เสนอแต่ข้อเท็จจริงที่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้อง
3. ต้องมีหลักฐานที่น่าเชื่อถือ
4. ข่าวมีความเป็นกลางและเป็นธรรม
5. มีข้อมูลครบถ้วนทั้งรอบและลึก
6. ข่าวต้องสั้นกระชับ เข้าใจง่ายและน่าสนใจชวนติดตาม

แต่ภายในกรอบความคิดที่คล้ายกัน เมื่อพิจารณาลงในรายละเอียด กลับพบว่า ทัศนะบางส่วนมีจุดเน้นหนักหรือการตีความที่แตกต่างกัน ได้แก่ เรื่องที่มีผลกระทบ ผู้รับสารให้ความสำคัญกับเรื่องที่มีผลกระทบใกล้ตัว ต่างจากผู้สื่อข่าวที่เน้นเสนอเรื่องที่กระทบคนจำนวนมาก ในส่วนข้อเท็จจริง ผู้รับสารเรียกร้องให้เสนอข้อเท็จจริงทั้งหมดอย่างตรงไปตรงมา ขณะที่ผู้สื่อข่าวยินยอมให้เสนอข้อเท็จจริงเพียงบางส่วนได้ เรื่องความถูกต้อง ผู้รับสารเห็นว่าความถูกต้องสำคัญกว่าความรวดเร็วต่างกับผู้สื่อข่าวที่ความถูกต้องมาควบคู่กับความรวดเร็ว ทั้งนี้ เป็นผลเนื่องมาจากผู้สื่อข่าวได้รับเปลี่ยนทัศนะหลายส่วนให้เหมาะสมกับสภาพการปฏิบัติงานจริงที่ต้องผลิตข่าวภายใต้แรงกดดันจาก

⁶ ชยุตม์ เหมจักร "ข่าวโทรทัศน์ที่มีคุณภาพในทัศนะผู้สื่อข่าวและผู้รับสาร" วิทยานิพนธ์ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

ฝ่ายต่างๆ เช่น ด้านการเมือง ด้านธุรกิจ และทรัพยากรการผลิตข่าวที่จำกัด ดังนั้นทัศนคติคุณภาพข่าวบางส่วนของผู้อ่านจึงมีลักษณะยึดหยุ่น ไม่มีตัวชี้วัดคุณภาพที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และเปลี่ยนไปวัดคุณภาพข่าวจากการทำงานของผู้อ่านมากกว่าจะวัดจากผลผลิตข่าว ขณะที่ทัศนคติคุณภาพข่าวส่วนใหญ่ของผู้อ่าน ตัวชี้วัดคุณภาพข่าวมุ่งเน้นประโยชน์ที่จะได้รับจากข่าว ซึ่งต้องเห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมจากตัวผลผลิตข่าว ตลอดจนเป็นทัศนคติที่มั่นคง ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง เพราะผู้อ่านเป็นผู้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากข่าว ย่อมเรียกร้องสิ่งที่มีคุณภาพมากที่สุด แม้จะเข้าใจข้อจำกัดของสื่อโทรทัศน์ และข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของผู้อ่าน

เบญจวรรณ อุปัทมฉายี⁷ ศึกษาบทบาทในการสะท้อนภาพกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมไทยของหนังสือพิมพ์รายวันว่ามิถุนายนได้บ้าง มากน้อยเพียงใด และในลักษณะใด หนังสือพิมพ์รายวันต่างฉบับกันเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมไทยแตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกันอย่างไร และผู้บริหารข่าวมีแนวทางอย่างไรในการนำเสนอเนื้อหาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมไทย เนื้อหาของเรื่องราวที่เกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมไทยนี้ ศึกษาจากหนังสือพิมพ์รายวันประเภทประจำวัน ได้แก่ ไทยรัฐ หนังสือพิมพ์ประเภทคุณภาพ คือ มติชน

ผลการวิจัยที่สำคัญพบว่า

1. หนังสือพิมพ์รายวันมีการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมไทยในรูปแบบข่าวมากกว่ารูปแบบอื่นๆ มีการนำเสนอเนื้อหาประเภทความไม่สงบในสังคม-ปัญหาสังคม-อาชญากรรม-วินาศกรรม ประเด็นเหตุการณ์ด้านร้ายเป็นส่วนใหญ่ องค์ประกอบที่เป็นคุณค่าข่าวของเนื้อหาเรื่องนี้ที่พบมากที่สุด คือ ความสำคัญและผลกระทบ ส่วนสถานที่เกิดเหตุการณ์มักเป็นที่กรุงเทพฯ และภาคกลาง และการนำเสนอบทบาทของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นภาพลักษณ์ในเชิงลบมากที่สุด

2. บรรณาธิการข่าวหนังสือพิมพ์รายวันระบุว่า แนวทางในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมไทยของหนังสือพิมพ์รายวัน เป็นการนำเสนอเรื่องราว เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยพยายามสะท้อนภาพเหตุการณ์ตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ปัจจัยด้านธุรกิจ ผลจากกระบวนการคัดเลือกข่าว ปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสภาพการณ์ในแต่ละสังคม เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเสนอเนื้อหาเบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริง



ธีระยุทธ ลาติฟี⁸ ศึกษาบทบาทของหนังสือพิมพ์ไทยในฐานะสถาบันทางสังคมว่ามีการสะท้อนภาพของเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับชาวมุสลิม ซึ่งมีสถานการณ์เป็นชนกลุ่มน้อยในสังคมไทยออกมาอย่างไร ลักษณะใด เบี่ยงเบนไปในทิศทางใดหรือไม่ ตลอดจนนำเสนอภาพลักษณ์ของชาวมุสลิมออกมาเช่นไร โดยได้ทำการวิเคราะห์เนื้อหาของเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับชาวมุสลิมทั้งในบริบทของเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับชาวมุสลิมในประเทศไทยและเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับชาวมุสลิมในต่างประเทศ ในหนังสือพิมพ์ไทย

⁷ เบญจวรรณ อุปัทมฉายี "การสะท้อนภาพกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมไทยของหนังสือพิมพ์รายวัน" วิทยานิพนธ์ภาควิชาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543

⁸ ธีระยุทธ ลาติฟี "การสะท้อนภาพของเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับชาวมุสลิม ในหนังสือพิมพ์ไทย" วิทยานิพนธ์ภาควิชาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542

ผลการวิจัยพบว่า

หนังสือพิมพ์ไทยมีลักษณะการนำเสนอเนื้อหาของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับชาวมุสลิม ในรูปแบบของข่าวเป็นหลัก โดยปรากฏอยู่ในหน้าต่างประเทศมากกว่าหน้าอื่นๆ และส่วนใหญ่ให้ความสำคัญไม่มากนัก โดยมักนำเสนอเป็นหัวข่าวธรรมดา และหัวข่าวรองหน้าใน ส่วนประเภทเนื้อหาของเหตุการณ์ที่ถูกนำเสนอเป็นจำนวนมากที่สุดได้แก่เนื้อหาประเภทปัญหาสังคม-ความไม่สงบในสังคม-อาชญากรรม-วินาศกรรม, สงคราม การเคลื่อนไหวทางทหาร, การเมืองระหว่างประเทศ และการเมืองในประเทศ และเมื่อพิจารณาเนื้อหาในเชิงบวก-ลบ พบว่าเนื้อหาในเชิงลบ จะถูกนำเสนอมากกว่าเนื้อหาในเชิงบวก นอกจากนั้นยังพบอีกว่าหนังสือพิมพ์ไทยจะนำเสนอเนื้อหาของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับชาวมุสลิมที่มีองค์ประกอบคุณค่าข่าวในด้านความเด่น, ความขัดแย้ง, ลึกลับ ซับซ้อนชวนเงื่อน และเร้าอารมณ์ความรู้สึก ค่อนข้างมาก สำหรับสถานที่เกิดเหตุการณ์ในเนื้อหา มักเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และตะวันออกกลาง มากกว่าภูมิภาคอื่นๆ

3. แนวคิดในการสมานฉันท์

แนวคิดเรื่องความสมานฉันท์นั้น ยังไม่มีผู้เขียนไว้อย่างชัดเจน คงมีลักษณะกว้างๆ ทั่วไป อย่างไรก็ตามจากสภาพสังคมไทยปัจจุบันที่มีสถานการณ์ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนใต้จากกลุ่มผู้ก่อการร้ายซึ่งอาจก่อให้เกิดความแตกแยก ขาดความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติ และไม่ใช่เพียงแค่ปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้เท่านั้น แต่ปัญหาจากความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ชนชั้น เชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา ความไม่เข้าใจในความแตกต่างนี้อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด อคติ หรือความแตกแยก ขาดความสามัคคี และเมื่อเกิดปัญหาใดขึ้นมา ก็ยากที่จะสามารถแก้ไขได้ แนวคิดเรื่องความสมานฉันท์จึงเริ่มมีบทบาทและพื้นที่ทางวิชาการในสังคมไทยมากขึ้นเพื่อเป็นวิธีการแก้ปัญหาต่างๆ ที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

3.1 สมานฉันท์คืออะไร

ความหมายของคำว่าสมานฉันท์ มักมีความหมายที่ใกล้เคียงกัน ดังนี้

- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พ.ศ. 2542) อธิบายคำว่า "สมานฉันท์" หมายถึง "ความพอใจร่วมกัน ความเห็นพ้องกัน"
- ขณะที่พจนานุกรมฉบับมติชน (2547) ให้ความหมายว่า "สมานฉันท์" หมายถึง "ความมีใจอันหนึ่งอันหนึ่งอันเดียวกัน, ความพร้อมใจกัน"

ขณะที่ ประเวศ วะสี⁹ ราษฎรอาวุโสกล่าวไว้ว่า "สมานฉันท์" คือ "ความถูกต้องลงตัวที่ทำให้ระบบทั้งหมดเคลื่อนไปได้อย่างมีดุลยภาพ"

⁹ ประเวศ วะสี รายงาน "ประเวศ วะสี" บอกทุกคนเป็นนักสมานฉันท์

มติชนรายวัน วันที่ 05 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ปีที่ 28 ฉบับที่ 10009 หน้า 2

เช่นรถยนต์จะวิ่งไปได้เรียบร้อยต่อเมื่อส่วนประกอบทุกชิ้นมีความถูกต้อง และทำงานเชื่อมโยงกันอย่างลงตัว หรือมีความสมานฉันท์กันทั้งระบบ ถ้าเครื่องไม่ครบ หรือชำรุด หรือขบกัน รถก็วิ่งกระโดดกระเดาะหรือพังหรือไฟลุก เพราะขาดความสมานฉันท์ในระบบ

หรืออย่างร่างกายของเรา มีเซลล์และอวัยวะอย่างสลับซับซ้อนยิ่งกว่าระบบใดๆ แต่ทุกส่วนสมานฉันท์กัน เราจึงมีความเป็นปกติหรือสุขภาพดี ถ้าอวัยวะต่างๆ ขาดความสมานฉันท์ร่างกายของเราจะเสียดุลยภาพ คือเจ็บป่วยหรือถึงตาย

สังคมเป็นระบบที่ซับซ้อน ประกอบด้วยบุคคล องค์กร สถาบันอันหลากหลาย สังคมจะเป็นปกติสุขได้ต่อเมื่อองค์ประกอบทั้งหมดมีความถูกต้องและเชื่อมสัมพันธ์กันอย่างลงตัว นั่นคือมีความสมานฉันท์ในสังคม

ความถูกต้องของบุคคล องค์กร สถาบัน และความสัมพันธ์ที่ถูกต้อง คือปัจจัยแห่งความสมานฉันท์ ความถูกต้อง ประกอบด้วย

1. **คิดถูก** ประกอบด้วยการเคารพศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นคนของคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน คิดถึงส่วนรวมทั้งหมด คิดถึงความถูกต้องเป็นธรรม ไม่เบียดเบียนหรือทำร้ายผู้อื่น มีความกรุณาเป็นพื้นฐานของจิตใจ เป็นต้น
2. **พูดถูก** ใช้สัมมาวาจา พูดความจริง มีปียวาจา ไม่ส่อเสียดยุยงให้เกลียดชังหรือแตกร้าวกัน พูดถูกกาลเทศะ พูดแล้วเกิดประโยชน์
3. **ทำถูก** ไม่ฆ่า ไม่ข่มขืน ไม่ทำร้าย ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน
4. **มีความสัมพันธ์กันอย่างถูกต้อง** เช่น ในครอบครัว ในชุมชน ในหน่วยงาน ในสังคมเช่นมีความยุติธรรม มีความเป็นธรรมทางสังคม ถ้ามีความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคมแล้ว สังคมจะมีความสมานฉันท์มาก

ทั้ง 4 นี้สัมพันธ์อยู่ในกันและกัน เช่น ถ้าคิดไม่ถูกต้องก็พูดไม่ถูกต้อง ทำไม่ถูกต้อง และสัมพันธ์กันไม่ถูกต้อง จะสัมพันธ์กันถูกต้องก็ต้องคิดถูก พูดถูก ทำถูก ความถูกต้องทั้ง 4 ประการต้องสามัคคีกัน

เมื่อทั้ง 4 ประการนี้เป็นเรื่องยาก ความสมานฉันท์จึงไม่เกิด เมื่อขาดความสมานฉันท์ก็ขาดความเป็นปกติสุข และมีผลกระทบทุกคน และถ้าไม่ระวังนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงเรื้อรัง เป็นสิบๆ ปีก็แก้ไขไม่ได้ ทำให้ประเทศขาดโอกาสการพัฒนาและขาดความอยู่เย็นเป็นสุข

เพราะฉะนั้นเรื่องความสมานฉันท์จึงเป็นเรื่องที่ทุกคนควรจะพิจารณาอย่างช้าๆ ลึกๆ เพราะถ้าเราลวกๆ เร็วๆ ตื่นๆ เราก็จะคิดแบบแยกส่วน ทำแบบแยกส่วน พูดเบี่ยงทำเบี่ยง ก่อให้เกิดความแตกร้าและความไม่สมานฉันท์

ความสมานฉันท์เป็นเรื่องของความเชื่อมโยง

อะไรที่ตื่นๆ ก็จะแยกส่วน การแยกส่วนก็คือการตัดขาด ไม่สมานฉันท์

การรับรู้และพิจารณาอะไรอย่างเงิบๆ ลึกๆ จะทำให้เกิดการเชื่อมโยง และเมื่อเชื่อมโยงก็สมานฉันท์

“และความสมานฉันท์ไม่ได้แปลว่าไม่ทำตามกฎหมาย”

แต่การทำตามกฎหมายอย่างเดียวโดยปราศจากความสมานฉันท์แก้ปัญหาไม่ได้ ความสมานฉันท์ ความยุติธรรม และความเป็นธรรมจะทำให้เกิดภูมิคุ้มกันทางร่างกาย สังคมที่มีภูมิคุ้มกัน คนร้ายที่ประดู่เชื้อโรคหรือเซลล์มะเร็งจะถูกจำกัดตัวหรือถูกทำลายได้ง่าย ไม่ลุกลามจนสังคมป่วย เช่นเดียวกับร่างกายของเราจะไปห้ามไม่ให้มี

เชื้อโรคหรือเซลล์มะเร็งเกิดขึ้นไม่ได้ แต่ถ้าร่างกายมีภูมิคุ้มกันเชื้อโรคหรือเซลล์มะเร็งก็ไม่สามารถลุกลามทำให้เกิดโรคได้

“ความสมานฉันท์และความยุติธรรมคือภูมิคุ้มกันของสังคม”

นอกจากนี้ **ดร. เกษม ศิริสัมพันธ์**¹⁰ ยังกล่าวถึงแนวคิดในการสมานฉันท์ ที่มีต่อ คณะกรรมการเสริมสร้างสันติสุข (กอส.) ในบทความเรื่อง “สมานฉันท์” ว่า

คำว่า “สมานฉันท์” ในชื่อของคณะกรรมการชุดนี้ คงต้องการให้มีความหมายในเชิงภาษาอังกฤษ คือคำว่า Harmony ซึ่งแปลว่า ความกลมกลืน ความปรองดอง และความสามัคคี

ก็เช่นเดียวกันอีก ความกลมกลืนหรือความปรองดองหรือความสามัคคีจะเป็นจริงขึ้นได้ ต้องมาจากท่าทีและความประพฤติของทั้งทุกฝ่าย จึงจะเกิดความสมานฉันท์ที่แท้จริง

อนึ่ง คำว่า “สมานฉันท์” ในที่นี้ยังมีความหมายต่อไปอีกว่า จะ **“ไม่ใช่ความรุนแรง ในการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งในทางศาสนา เชื้อชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตรงกันข้าม จะใช้หลักอหิงสาหรือ non-violence”**

โสภณ สุภาพงษ์¹¹ สมาชิกวุฒิสภา กล่าวถึงแนวคิดเรื่องสมานฉันท์ไว้สั้นๆ ง่ายๆ ว่า

“อย่าเกลียดคนที่เขารัก อย่ารักคนที่เขาเกลียด และทำให้คนที่เขารักมีความสุข” และ... “มีคนมองว่าสมานฉันท์หมายถึงว่าคุณชอบกินแกงเหลือง ผมชอบกินสเปกกับมันฝรั่ง ต้องเปลี่ยนแปลงให้เข้ากัน ต้องเอาแกงเหลืองมาราดมันฝรั่ง มันไม่ใช่ ความหมายของสมานฉันท์คือการเข้าใจ ต้องเข้าใจว่าคุณเป็นคนได้เพราะกินแกงเหลือง ผมโตมาจากเฟรนช์ฟราย คุณน่ารักเพราะกินแกงเหลือง ผมแข็งแรงเพราะกินเฟรนช์ฟราย เราต้องเคารพความสวยงามในสิ่งที่เขาเป็น ถ้าเราไม่เข้าใจจะพบแต่ความขัดข้องว่าเขาไม่เหมือนเรา”

ด้านความเห็นของสื่อมวลชน **บทบรรณาธิการ**¹² ของหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ กล่าวถึง **แนวทางของการสมานฉันท์** ไว้ว่า

“แนวทางสมานฉันท์ ก็คือ “แนวทางของความปรองดอง เห็นพ้องร่วมกัน นั่นคือการรับฟังปัญหา เพื่อเข้าถึง รับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนเพื่อแก้ปัญหาให้หมดสิ้นไปในระยะยาว โดยไม่มุ่งเน้นการใช้ความรุนแรง” แต่สร้างความเข้าใจ ให้ความไว้วางใจจากประชาชนว่า รัฐจะอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ความเท่าเทียม ยอมรับในความแตกต่าง และให้ประชาชนเข้ามามีสิทธิมีส่วนในการพัฒนาชุมชนพัฒนาตนเอง ขณะที่ความรุนแรงจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งแก่ผู้ใช้หากว่าผู้ใช้ไม่มีความเป็นธรรม เลินเล่อ ลำคัญฉิด ลู่แก่อ่านาจนหรือมีผลประโยชน์แอบแฝง ดังที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต แต่ก็มีได้หมายความว่าสมานฉันท์คือการอ่อนข้อให้ใจ ละเลยการบังคับใช้กฎหมาย”

¹⁰ โดย เกษม ศิริสัมพันธ์ **โลกกว้าง - ทางแคบ “สมานฉันท์”** หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน วันที่ 31 ตุลาคม 2548

31 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9480000150464>

¹¹ **โสภณ สุภาพงษ์ “นายกฯ ต้องเปลี่ยนก๊วน”**

Source - เว็บไซต์ไทยโพสต์ (Th)Sunday, April 17, 2005 03:51

¹² กองบรรณาธิการ **บทบรรณาธิการ ไทยโพสต์ “อะไรคือสมานฉันท์”** หนังสือพิมพ์ ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 30 กรกฎาคม 2548

นอกจากนี้ยังมีความหมายของคำว่า "สมานฉันท์" ที่ดูจะเริ่มชัดเจนในอีกแง่มุมที่กล่าวถึง "ความจริง" หรือ "ความยุติธรรม" เช่น

อัครังค์ อุดมไพจิตรกุล¹³ กล่าวว่า "เรื่องความสมานฉันท์นั้นเป็นเรื่องของความจริง จะนานสักเท่าใดความจริงก็ยังคงเป็นความจริง และหากความจริงนั้นนำไปสู่ความ ยุติธรรม การใช้เวลาเพื่อชะลอความจริงและความยุติธรรมคือความหลอกลวงและไม่ยุติธรรม"

และเช่นกันที่แนวคิดเรื่อง "ความจริง" ถูกย้ำอีกครั้งในความหมายของ **นิธิ เอียวศรีวงศ์**¹⁴ ซึ่งกล่าวไว้ว่า

"รากฐานสำคัญของความสมานฉันท์คือความจริง มีเหยื่อของกรณีความไม่สงบในภาคใต้อยู่หลายฝ่าย เราไม่อาจสมานฉันท์กับผู้คนจำนวนมากในภาคใต้ และระหว่างคนไทยด้วยกันเองได้ จนกว่าเราจะเรียนรู้ความจริงอันเจ็บปวดที่เกิดขึ้นแก่คนฝ่ายต่างๆ"

แนวคิดเรื่องการพูดความจริงนั้น ยังถูกสะท้อนย้ำอีกครั้งในคำกล่าวของ **นายอานันท์ ปันยารชุน**¹⁵ ประธานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ที่มีต่อการทำงานของ กอส. ซึ่งสะท้อนแนวทางในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมว่า

"จำเป็นอย่างยิ่งในการสมานฉันท์คือการพูดความจริง ทำทุกอย่างเปิดเผย และยุติธรรม ราษฎรรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับความยุติธรรม ไม่ใช่ดีดสองตีสามไปค้นบ้านเขา เอาเขาไปไหนก็ไม่รู้ ประเด็นของผมคือ กอส. จำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักการพูดความจริงเปิดเผยความจริงทั้งหมด สอง คือการให้ความความยุติธรรมและความชอบธรรม และ สาม คือต้องยอมรับผิด"

3.2 แนวทางการสมานฉันท์จากสังคมและสื่อมวลชน

จากความหมายที่คล้ายคลึงกันของคำว่า "สมานฉันท์" เช่นเดียวกันกับแนวทางในการสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งเน้นเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุข ความปรองดอง ความสามัคคี ของผู้คนกลุ่มต่างๆ ในสังคม อย่างไรก็ตามยังมีความแตกต่างในรายละเอียดอยู่บ้างถึงแนวทางการสร้างความสมานฉันท์ และหากลองย้อนกลับไปดูถึงประวัติศาสตร์สั้นๆ ของการสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในโลก คงยากที่จะละเลยแนวคิดและวิธีการของนักคิดนักปรัชญาและนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนอย่างท่านมหาตมะ คานธีไปได้

¹³ อัครังค์ อุดมไพจิตรกุล บทความพิเศษ ความสมานฉันท์ดับไฟ 3 จังหวัดภาคใต้ tudompjitkul@hotmail.com

หนังสือมติชนรายสัปดาห์ วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ปีที่ 25 ฉบับที่ 1267

¹⁴ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "สมานฉันท์บนความจริง" หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันจันทร์ที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2548 หน้า 6

¹⁵ อานันท์ ปันยารชุน, คำต่อคำทักษิณ-อานันท์'สมานฉันท์หน้าจอ' เว็บไซต์ไทยโพสต์ (Th) Friday, July 29, 2005

หมายเหตุ : ส่วนสำคัญของการสนทนาพิเศษ เรื่อง การสร้างสันติสุขใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ ทำเนียบรัฐบาล โดยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ร่วมกับนายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) โดยมีนายอดิศักดิ์ ศรีสม เป็นพิธีกรดำเนินรายการ ออกอากาศถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 11 และสถานีโทรทัศน์ ช่อง 9 อสมท เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2548

3.2.1 แนวคิดเรื่องความสมานฉันท์

▪ มหาตมะ คานธี¹⁶

ในแง่ของหลักความสมานฉันท์ สันติวิธี หรือ "อหิงสา" ย่อมไม่เป็นการเกินเลยที่จะกล่าวว่า มหาตมะ คานธี คือ แบบอย่างและสัญลักษณ์ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของหลักดังกล่าวในโลกสมัยใหม่

คานธีกล่าวไว้ว่า ความสมานฉันท์ "สันติวิธี" หรือ "อหิงสา" ตั้งอยู่บนรากฐานของสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับมนุษย์สองประการ คือ ความจริง และความรัก

หากมิได้ตั้งอยู่บนรากฐานของความจริง ก็เท่ากับว่าความสมานฉันท์หรือสันตินั้น เป็นเพียง "ยุทธวิธี" เฉพาะหน้า ประหนึ่งอาการหน้าไหว้หลังหลอก ปากว่าตาขยิบ ของผู้ที่พร้อมจะหันมาใช้ความรุนแรงทุกเมื่อถ้ามีกำลังพร้อมหรือโอกาสเหมาะ

ด้วยเหตุนี้ มหาตมะ คานธี จึงเรียกแนวทางของท่านว่า "สัตยาเคราะห์" อันหมายถึงแนวทางที่ตั้งอยู่บนความจริง ทั้งนี้ เพราะความสมานฉันท์และสันตินั้นเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่ม จะลงรอยกันได้ จะสมานความเข้าใจกันได้ ต้องตั้งอยู่บนการทำความจริงให้ปรากฏเท่านั้น

คานธีอธิบายว่า ความสมานฉันท์นั้นต้องมีจริยธรรมในการปฏิบัติ ซึ่งจริยธรรมของความสมานฉันท์นั้นคือ

"จริยธรรมของความสมานฉันท์เริ่มที่การเห็นความสำคัญของความจริง ยอมรับความจริง แม้ว่าความจริงนั้นอาจหมายถึงความผิดพลาดของเราเอง หรือความผิดพลาดของใครก็ตาม เพราะคนเราจะ "สมาน" รอยร้าวฉานแตกแยก จนเกิด "ฉันทะ" ร่วมกันขึ้นได้นั้น ต้องกล้าเผชิญหน้ากับความจริงเป็นประการต้น หากบิดเบือนหรือกลบเกลื่อนความจริง ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่จะสมานฉันท์ได้สำเร็จ ยิ่งไปกว่านั้น การอำพรางความจริงยังส่อเลศนัยของความรุนแรงแอบแฝงอยู่แล้วด้วย"

ฉะนั้น อหิงสาและความสมานฉันท์จึงตั้งอยู่บนความเข้าใจอย่างเปิดกว้างที่ว่า เราต้องพร้อมที่จะรับรู้ความจริงจากอีกฝ่าย จากมุมมองอื่นๆ และพยายามที่จะไปยืนอยู่ ณ จุดยืนของฝ่ายต่างๆ จนสามารถเห็น "ความจริง" จากจุดยืนนั้นๆ

แนวความคิดและการปฏิบัติดังกล่าวยังเห็นได้ชัดเจนขึ้น เมื่อคานธีกล่าวถึงคุณสมบัติและวิถีปฏิบัติของ "หน่วยกู้สันติภาพ" หรือกลุ่มบุคคลที่มุ่งมั่นทำงานเพื่อความสมานฉันท์ด้วยสันติวิธี ซึ่งอาจเรียกได้ว่า "ศีลธรรมเพื่อความสมานฉันท์โดยสันติวิธี" ดังนี้

1. เขาหรือเธอต้องมีศรัทธาในคุณงามความดีสูงสุดอย่างมั่นคง ถึงขั้นที่มีความกล้าหาญทางจริยธรรมเพียงพอที่จะเผชิญหน้ากับความรุนแรงด้วยสันติวิธี
2. ผู้นำสารแห่งสันติภาพจะต้องเคารพศาสนาและลัทธิความเชื่อทั้งหลายอย่างเสมอกัน และควรมีความรู้ความเข้าใจในหลักศาสนาและความเชื่อทั้งหลายที่ตนต้องเกี่ยวข้องกับ

¹⁶ วีระ สมบูรณ์ คอลัมน์จริยวิถี - จริยธรรมแห่งความสมานฉันท์วิถี , มติชนสุดสัปดาห์ วันที่ 05 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ปีที่ 25 ฉบับที่ 1303

3. กล่าวโดยทั่วไปแล้ว บุคคลที่จะทำงานเพื่อสันติภาพในแต่ละที่แต่ละแห่ง ต้องเป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้น
4. การทำงานเพื่อสันติภาพสามารถทำได้แม้ด้วยลำพังคนเดียว แต่ก็จะต้องหามิตรสหายร่วมทำงานเป็นหน่วยในท้องถิ่นของตน
5. ผู้นำสารแห่งสันติภาพจะต้องติดต่อสัมพันธ์กับผู้คนในท้องถิ่น หรือเครือข่ายของตนจนคุ้นเคย เพื่อที่ว่า เมื่อเขาต้องเข้าไปกระทำการในสถานการณ์เลวร้าย เขาจะไม่กลายเป็นคนแปลกหน้าที่ถูกมองอย่างสงสัย หรือกลายเป็นผู้มาเยือนที่ไม่พึงประสงค์
6. ผู้นำสารสันติภาพจะต้องมีนิสัยใจคอบุคลิกภาพเป็นที่น่าเชื่อถือ และจะต้องเป็นที่ยอมรับว่าเป็นคนปราศจากอคติอย่างถ่องแท้
7. โดยทั่วไปแล้ว ก่อนพายุจะมาย่อมมีสัญญาณบ่งบอก หน่วยกู้สันติภาพจะต้องรีบดำเนินการโดยพลัน ไม่ต้องรอจนถึงขั้นระส่ำระสาย แต่จะต้องจัดการกับสถานการณ์เสียแต่เนิ่นๆ
8. จริงอยู่ การมีบุคลากรทำงานเต็มเวลาในด้านนี้ย่อมเป็นเรื่องดี แต่ก็ไม่ใช่สิ่งจำเป็น หลักการนั้นอยู่ที่ว่า จะต้องมีคนเข้าร่วมทั้งชายและหญิงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจะทำเช่นนั้นได้ ก็ต่อเมื่อหาอาสาสมัครจากทุกกลุ่มทุกวงการ ซึ่งมีเวลาพอที่จะช่วยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์อันมิตรในแวดวงของตนได้ และมีคุณสมบัติพอที่จะเป็นสมาชิกของหน่วยกู้สันติภาพได้
9. ควรมีเครื่องแต่งกายที่ชัดเจน เหมาะสม สำหรับสมาชิกของหน่วย เพื่อที่ว่า เมื่อเวลาผ่านไป ผู้คนจะรู้จักและจำได้โดยไม่ต้องแสดงตนให้ยุ่งยาก

แนวคิดดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นหน่วยงานย่อยๆ ที่ทำหน้าที่ในการสมานฉันท์ในท้องถิ่น หรือเรียกว่า "หน่วยกู้สันติภาพหรือสร้างความสมานฉันท์" ควรมีลักษณะเป็นเครือข่ายในท้องถิ่น และทำงานอย่างค่อนข้างเป็นอิสระ หากมีการจัดองค์กรก็จะต้องมีลักษณะ "จากล่างสุดขึ้นบน" ไม่ใช่จาก "บนสุดลงล่าง" แนวทางแก้ไขที่ถูกต้องจึงจะเกิดขึ้นได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ หาไม่ ย่อมเป็นการเอาคำตอบสำเร็จรูปจากภายนอกหรือจากเบื้องบนไปยึดเยียดให้เท่านั้นเอง

ความสมานฉันท์โดยสันติวิธีจึงเป็น "จริยธรรมของสังคม" แม้จะเริ่มที่บุคคล แต่จะทำงานเป็นมรรคเป็นผลได้ก็ต่อเมื่อจริยธรรมดังกล่าวนี้ขยายวงออกไป จากระดับย่อยไปสู่ระดับใหญ่ จากกลุ่มเล็กๆ ไปสู่สังคมทั้งหมด

ขณะที่นักคิดนักวิชาการในบ้านเรา อาจารย์ รศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์¹⁷ กล่าวถึง "แนวทางสมานฉันท์" ว่าน่าจะประกอบด้วยความคิดหลัก 9 ประการ คือ

1. การเปิดเผย"ความจริง" (truth) : ให้ความสำคัญกับ "ความจริง" ทั้งในฐานะเครื่องมือและเป้าหมายของสังคมสมานฉันท์เพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน ขณะเดียวกันก็กำหนดทางให้สังคมไทยตระหนักถึง"ราคา"ในการเปิดเผย"ความจริง"นั้นด้วย

¹⁷ รศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ "สันติวิธี กรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ทำความเข้าใจปริศนาแนวคิดสมานฉันท์" ศูนย์ข่าวสารสันติภาพ มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่มา <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document9540.html>

2. **ความยุติธรรม (Justice):** ให้ความสำคัญกับความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ด้วยการส่งเสริมแนวคิดวิเคราะห์ในสังคมไทย ให้เรียนรู้การแยก "คนผิด" ออกจาก "ความผิด" ตลอดจนเรียนรู้วิธีการมองปัญหาความรุนแรงในบริบทเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม ให้เห็นคนบริสุทธิ์กลุ่มต่างๆ ที่ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง

3. **ความพร้อมรับผิด (Accountability):** ส่งเสริมระบบและวัฒนธรรมความพร้อมรับผิดในระบบราชการ เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการจับกุมผู้ต้องหาให้ครบถ้วน

4. **การให้อภัย (Forgiveness):** ให้ตระหนักถึงความทุกข์ยากของเหยื่อความรุนแรง ขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงศักยภาพของสามัญชน ที่จะให้อภัยผู้ที่กระทำร้ายต่อตนและครอบครัว ก้าวพ้นความเกลียดชังผู้คนที่ต่างจากตน และเป็นผู้ทำร้ายคนที่ตนรัก

5. **การเคารพความหลากหลายทางศาสนาวัฒนธรรม** ส่งเสริมสานเสวนาระหว่างกัน (Dialogue) : ให้ความสำคัญกับขนบธรรมเนียมในฐานคุณค่าทางการเมือง การเรียนรู้ศาสนาต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในประเทศไทย ทั้งแนวปฏิบัติและหลักธรรมคำสอน ทั้งนี้โดยถือว่าสานเสวนาระหว่างศาสนา (religious dialogue) เพื่อสร้างความลุ่มลึกในศาสนธรรมของตน โดยเคารพความเชื่อของผู้อื่นพร้อมกันไป เป็นปัจจัยเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย บนฐานแห่งความหลากหลายทางวัฒนธรรม

6. **ถือเอาสันติวิธี (Nonviolence)** เป็นทางเลือกเผชิญความขัดแย้ง: ส่งเสริมให้สังคมไทยตระหนักในภัยของความรุนแรงต่อสังคม และแสวงหาทางออกเชิงสันติวิธีในฐานะทางเลือกหลักเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง

7. **การเปิดพื้นที่ให้ความทรงจำที่เจ็บปวด (Memory):** ด้วยการเปิดพื้นที่ให้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ชาติไทย ให้ผู้คนในสังคมไทยเข้าใจการเมืองของประวัติศาสตร์ เพื่อให้เห็นว่า ประวัติศาสตร์ "มิใช่บันทึกความจริง" แต่เป็น "ความจริงทางการเมือง" ที่ถูกเลือกสรรโดยระบบความรู้ที่ถูกหนุนอยู่โดยฝ่ายที่ครองอำนาจในที่สุด

8. **มุ่งแก้ปัญหาในอนาคตด้วยจินตนาการ (Imagination):** เพราะจินตนาการทางการเมืองใหม่เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสังคมการเมืองที่ยั่งยืน ให้พร้อมเผชิญปัญหาใหม่ๆ ที่สำคัญต้องลด "ภยากติ" ลักษณะต่างๆ เสริมสร้างความมั่นใจในตนเองบนฐานของความเป็นจริง เพื่อให้เห็นว่าสังคมไทยมั่งคั่งในทรัพยากรทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา และมันคงพอจะเผชิญกับการท้าทายรูปต่างๆ ได้เช่น พิจารณา "คนสองสัญชาติ" ในฐานะทรัพยากรบุคคลของชาติ

9. **การยอมรับความเสี่ยงทางสังคม เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (Risk-taking):** เรื่องนี้มีความหมายเพราะ การยอมรับความเสี่ยงเป็นเงื่อนไขสายสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ บนฐานแห่งความไว้วางใจ (trust) อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของแนวความคิดสมานฉันท์

และการที่จะสร้างความสมานฉันท์ด้วยวิธีการดังกล่าวได้ รศ. ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ อธิบายว่าเงื่อนไขที่เอื้อต่อการทำงานสมานฉันท์อยู่ 4 ประการ¹⁸ คือ

¹⁸ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 19 มุมมองใหม่ประเทศไทย : แนว "สมานฉันท์" สังคมไทย

Source - เว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ (Th) Thursday, October 13, 2005

1. ความรุนแรงหรือภัยคุกคามด้วยความรุนแรงต้องยุติลง เพราะไม่เช่นนั้น คนที่ทำงานเพื่อแนวทางสมานฉันท์ ก็ทำงานของตนให้หยิ่งรากฝังลึกไม่ได้
2. ต้องเกิดการยอมรับความจริงและต้องมีการชดเชยให้กับเหยื่อของความรุนแรง เพราะถ้าผู้ก่อความรุนแรงไม่ยอมรับความจริง เหยื่อก็กักขังไม่ได้
3. ต้องอาศัยพลังเชื่อมร้อยผู้คนเข้าด้วยกัน ในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหลายแห่งในแอฟริกา กลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่อสู้ขัดแย้งกัน ไม่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันที่เข้มแข็ง จึงจำเป็นต้องสร้างให้สายสัมพันธ์นี้เกิดขึ้น
4. ต้องแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคเชิงโครงสร้าง และตอบสนองความต้องการทางวัตถุด้วย คณะกรรมการสัจจะและสมานฉันท์ของแอฟริกาได้จึงสรุปไว้ว่า ผู้ที่เคยได้ประโยชน์จากโครงสร้างที่เอารัดเอาเปรียบคนพวกหนึ่ง มีพันธะที่จะต้องแปลงเปลี่ยนความไม่เสมอภาคที่ไม่ยุติธรรม (unjust inequalities) และความยากจนที่ไม่เห็นคนเป็นคน (dehumanizing poverty) ให้หมดไป

อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวในการสร้างความสมานฉันท์นั้น ควรได้รับความร่วมมือจากการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเช่นกัน แนวคิดเรื่องบทบาทการสร้างสมานฉันท์ในสังคมโดยสื่อจึงน่าพิจารณาว่า ควรมีแนวทางเช่นไร

3.2.2 บทบาทสื่อในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย

บทบาทของสื่อในการสร้างความสมานฉันท์นั้น เป็นหน้าที่หนึ่งของสื่อที่ยึดถืออุดมการณ์ในวิชาชีพของตนว่า มีความ “รับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility)” โดยเฉพาะรายการข่าวโทรทัศน์ที่เปรียบเสมือนพื้นที่ “สื่อกลาง” ที่บอกเล่าเรื่องราวเหตุการณ์ต่างๆ ของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ด้วยหน้าที่พื้นฐานของรายการข่าวโทรทัศน์ดังนี้ คุณสมบัติรายการข่าวโทรทัศน์ที่สำคัญเช่น “ข้อเท็จจริง (Fact)” “ความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity)” “ความเป็นกลาง (Neutrality)” “ความสมดุล (Balance)” หรือแม้กระทั่ง “ภาพตัวแทน (Representation)” ที่ปรากฏในรายการข่าวโทรทัศน์จึงเป็นสิ่งที่ควรศึกษาว่าในรายการข่าวนั้นมีปัจจัยในการเสริมสร้างหรือไม่เสริมสร้างความสมานฉันท์อย่างไรกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงบทบาทการทำหน้าที่ของสื่อในการสร้างความสมานฉันท์โดยทั่วไป ดร. มารค ตามไท¹⁹ (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ) ได้แสดงทัศนะทางวิชาการและแนวคิดที่น่าสนใจดังนี้

เมื่อเกิดปัญหามา สังคมไทยไม่ค่อยจะมองถึงต้นตอ หรือพื้นฐานของการเกิดปัญหา เรามัก ให้ความสำคัญ กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและผู้ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์มากกว่า ซึ่งทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด

เมื่อเรา มองตัวปัญหาอย่างเข้าใจ มองถึงบริบทแวดล้อม รากฐานของปัญหาชีวิต

หมายเหตุ ข้อเขียนชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาในปาฐกถาเรื่อง “บทบาทภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้ง ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแนวทางสันติวิธีและสมานฉันท์” ซึ่งเป็นการเสวนาที่จัดโดยคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย และเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน (ครป.) มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2548

¹⁹ โดย...มารค ตามไท คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ “สื่อ” เพื่อความสมานฉันท์ชายแดนภาคใต้

Source - ผู้จัดการออนไลน์ (Th) Tuesday, September 27, 2005 กรุงเทพฯ--27 ก.ย.--ผู้จัดการออนไลน์

ความเป็นอยู่ ของผู้คนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากปัญหา เราจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้
สื่อมีบทบาทในการช่วยสร้างความสมานฉันท์อย่างไร ใครคือผู้เสนอสื่อ เสนอสื่อให้แก่ใคร
 สังคมเป็นผู้บริโภคสื่อ ทั้งสังคมภายใน และภายนอกพื้นที่นั้น ๆ การที่สื่อเสนอข่าวออกมา อิทธิพลหรือ
 ผลกระทบที่เกิดแก่ผู้บริโภคภายในพื้นที่ และภายนอกพื้นที่อาจให้ผลไปคนละทาง การนำเสนอแต่ภาพความรุนแรงทำให้
 ให้สังคมภายนอกเข้าใจ และมองคนในพื้นที่ในภาพลบ โดยปราศจากความเข้าใจในบริบทแวดล้อมอื่นๆ สื่อนำเสนอ
 ข่าวอย่างไร ย่อมสำคัญต่อคนในพื้นที่ สื่อเสนอภาพออกมาเช่นใด คนในพื้นที่ก็คิดอย่างนั้น คนนอกพื้นที่ก็คล้อยตาม
 สื่อ ขอให้สื่อเตรียมพื้นที่ว่างไว้ให้ใจ เสนอข่าวที่ทำให้เข้าใจปัญหา สถานการณ์ที่เกิดขึ้น มิใช่เพียงเขียนข่าวหวือหวา
 เพื่อรายได้ในการดำรงชีวิต แต่ควรมีจรรยาบรรณในการนำเสนอ

ข้อเสนอแนะสำหรับสื่อในการกิจสร้างความสมานฉันท์

5 วิธีในการช่วยสร้างความสมานฉันท์

1. **ความจริง** : ความสมานฉันท์จะเกิดขึ้นเมื่อความจริงปรากฏ ควรเปิดเผยข้อมูลกรณีหรือชะ
และตากใบ
2. **ความยุติธรรม** เป็นสิ่งจำเป็น เรามีทางเลือกเพียงสองทางเมื่อเผชิญความอยุติธรรม คือยอมรับ
ในความอยุติธรรมนั้น หรือต่อสู้กับความอยุติธรรม ซึ่งก็ต้องต่อสู้ไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะได้รับความยุติธรรม
3. **การเข้าใจในประเทศไทย** เข้าใจในความหลากหลายของวัฒนธรรมไทย
4. **ใช้ความละมุนละม่อม** เราควรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยสันติวิธี ไทยเป็นประเทศประชาธิปไตย เรา
ควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยละมุนละม่อม เรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกัน โดยการยอมรับความแตกต่างของกันและกัน
5. **จินตนาการถึงอนาคตร่วมกัน** เพื่อมีความหวังในสิ่งเดียวกัน จะเป็นรากฐานของอนาคต เรา
ไม่สามารถแก้ไขอดีตได้ แต่เราสามารถร่วมกันสร้างอนาคตได้ สื่อสามารถช่วยในการจินตนาการร่วมกัน

5 ประการที่สื่อควรหลีกเลี่ยง

1. หลีกเลี่ยงการนำเสนอความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะที่มีผู้เกี่ยวข้องแค่สอง
ฝ่าย โดยที่แต่ละฝ่ายมีเป้าหมายเดียวที่ตรงข้ามกัน
2. หลีกเลี่ยงการแบ่งฝ่ายต่าง ๆ ออกเป็น “พวกเรา” และ “พวกเขา”
3. หลีกเลี่ยงการมองความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีอยู่เฉพาะในสถานที่และ
ช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรง
4. หลีกเลี่ยงการประเมินข้อดีข้อเสียของปฏิบัติการ หรือนโยบายที่อิงการใช้ความรุนแรงเป็นหลัก
โดยการคำนึงถึงผลเฉพาะหน้าอย่างเดียว
5. หลีกเลี่ยงการพูดถึงความพยายามสร้างความสมานฉันท์ในพื้นที่ในลักษณะซึ่งให้ความสนใจกับ
ความพยายามของคนนอกพื้นที่ ทั้งทางด้านความคิดและการปฏิบัติเป็นหลัก โดยความพยายามของคนใน
พื้นที่เป็นเพียงส่วนประกอบ

สื่อมีบทบาทในการช่วยสร้างความสมานฉันท์ อย่าเห็นเพียงแต่คำตอบแทนจากข่าวที่หวือหวา ข่าว
ที่กระทบความรู้สึกคนเท่านั้น อย่าคิดว่าทำงานเพื่อเงิน แต่ควรคิดว่าเราทำงานเพื่อตนเอง เพื่อผู้อื่น และ
เพื่อสังคม เราควรรู้จักเสียสละให้แก่สังคม

และเช่นเดียวกันที่แนวคิดในการสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากการทำหน้าที่ของสื่อ ซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนพลังความหลากหลายทางวัฒนธรรมในสังคมไทย²⁰

"ความรุนแรงที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีสาเหตุมาจากหลายด้าน ด้านหนึ่งมาจากการขาดความเข้าใจหรือไม่ยอมรับในวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่แตกต่างจากส่วนกลาง ทำให้ชุมชนขาดความมั่นใจในบุคลากรของรัฐว่าจะได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม เป็นเหตุให้กลุ่มที่ไม่พอใจในอำนาจรัฐอยู่เดิมและนิยมความรุนแรงใช้เป็นเงื่อนไขในการก่อความรุนแรง โดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

"...5. การส่งเสริมและใช้ประโยชน์จากสื่อทุกรูปแบบ เพื่อสร้างค่านิยมและความเข้าใจในการอยู่ร่วมกัน และสร้างสรรค์สังคมภายใต้ความแตกต่างทางวัฒนธรรม และทำให้สื่อเข้าใจมิติเชิงวัฒนธรรม"

และต่อแนวคิดในการทำงานของสื่อเพื่อความสมานฉันท์ อาจารย์นิติ เอียวศรีวงศ์²¹ แสดงทัศนะไว้ในบทความหนึ่งที่น่าสนใจดังนี้

"เรื่องที่สองมาจากการสัมมนาของสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย หัวข้อ "รายงานข่าวสถานการณ์ภาคใต้ ตามทหระณะของผู้บริหารข่าว"

ผู้บริหารข่าวหลายท่านด้วยกันกล่าวจนดูเหมือนจะกลายเป็นข้อสรุปของการสัมมนาไปแล้วว่า รายงานข่าวเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น มีการใส่ความรู้สึกลงไปในงาน จนทำให้สิ่งที่เกิดขึ้นดูร้ายแรงกว่าที่เป็นจริง ยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไป เพราะนักท่องเที่ยวนวดูวิตกกังวล หรือเพราะทำให้ผู้ก่อการฯ มีความสำคัญมากกว่าความเป็นจริงบ้าง ในขณะที่เดียวกันก็เรียกร้องให้นักข่าวลงไปสัมภาษณ์ชาวบ้านให้มากขึ้น

สิ่งที่ผมเห็นด้วยอย่างมากก็คือ ข่าวคราวเกี่ยวกับภาคใต้ทั้งหมดที่สังคมไทยมีโอกาสรับรู้ก็คือ สิ่งที่ฝ่ายรัฐต้องการจะบอกให้สังคมรู้ เพราะนักข่าวและสื่อเสนอแต่ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ถ้าจะมีข่าวที่ขัดแย้งกันเองเกิดขึ้นบ้าง ก็เพราะเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งไม่เคยประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้สัมภาษณ์ขัดแย้งกัน

เชื่อว่าผู้สื่อข่าวเองก็ไม่ทราบ เพราะอย่างที่ผู้เข้าร่วมสัมมนากล่าวไว้ ผู้สื่อข่าวไม่ยอมลงไปคุยกับชาวบ้าน (โดยส่วนตัว ผมเชื่อว่าแม้แต่เจ้าหน้าที่การข่าวของรัฐเองก็ไม่ทราบ เพราะการหาข่าวและวิเคราะห์ข่าวไปจำกัดอยู่กับแก่นเรื่อง "พระเอก-ผู้ร้าย" เพียงเรื่องเดียว ผลก็คือรัฐบาลแก้ไขสถานการณ์ไม่สำเร็จตลอดมา)

แปลกไหม ในท่ามกลางข่าวจริงหรือข่าวลือของชาวบ้านว่า การอุ้มยังมีอยู่ ไม่เคยมีผู้สื่อข่าวตามไปเจาะดูเป็นตัวอย่างว่าบุคคลที่ถูกอุ้มไปนั้นคือใคร และสถานการณ์การหายตัวของเขานั้นเป็นอย่างไร แปลก

²⁰ นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติหรือ กอสม. "อานันท์"เตือน"เจ้าใต้"ลาม เสนอ6 ยุทธศาสตร์ยุติ"รุนแรง" Source - เว็บไซต์มติชน (Th) Tuesday, August 30, 2005 08:29

ที่มา - กล่าวปาฐกถาในงานสมัชชาแห่งชาติว่าด้วยคนไทยกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม จัดขึ้นโดยกระทรวงวัฒนธรรม ณ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม

²¹ นิติ เอียวศรีวงศ์, "สื่อกับทางเลือกที่สาม"

Source - เว็บไซต์มติชน (Th) Monday, June 20, 2005 และ <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document9602.html>

ใหม่ ไม่มีผู้สื่อข่าวสักคนได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายแข็งข้อ ให้ได้โอกาสสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับตน โดยไม่เปิดเผยชื่อ

ไม่ทราบว่ามีสื่อมวลชนรายจะหาโอกาสนั้น หรือสื่อไม่ได้รับความไว้วางใจจากทั้งชาวบ้านและฝ่ายแข็งข้อ จนกระทั่งไม่มีทางหาโอกาสดังกล่าวได้เลย ถ้าเช่นนั้นสื่อก็ควรถามตัวเองว่าทำไม ถ้าสื่อไม่อยู่ในฐานะที่ได้รับความไว้วางใจจากตัวละครทุกฝ่ายในเหตุการณ์ สื่อยังสามารถทำหน้าที่ของตนได้อยู่หรือไม่

และด้วยเหตุดังนั้น สังคมไทยและรัฐบาลไทยจึงมีติดขัดกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภาคใต้ มองไม่เห็นความสลับซับซ้อนของปัญหา เราทุกคนนั่งมองสถานการณ์ในภาคใต้เหมือนดูหนัง คือนั่งดูให้ฝ่ายพระเอกชนะเสียที ระหว่างนี้ก็ได้แต่นั่งเฝ้าให้แก้คำพูดมันๆ ของแม่ทัพนายกองและรัฐมนตรีกลาโหมไปวันๆ

สองเรื่องนี้ซ้อนกันอยู่ตรงที่ว่า การเพิ่มพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อจะทำให้เขาสามารถค้นหาทางเลือกที่สามซึ่งเป็นของเขาเองนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสังคมที่ไม่ยอมรู้เรื่องของภาคใต้มากไปกว่าการต่อสู้ระหว่างรัฐและผู้แข็งข้อ

การที่ประชาชนในพื้นที่เข้าไม่ถึงสื่อ (หรือสื่อไม่ชวนขวยพ้อจะเสียงของเขาดัง) การรวมตัวโดยสงบ เพื่อเรียนศาสนา เพื่อระดมเงินสำหรับการเดินทางไปฮัจญ์ หรือเพื่อประท้วงการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งไม่เป็นที่ไว้วางใจของตน ฯลฯ จึงทำให้สังคมไทยเข้าใจการกระทำของเขาไม่ได้ และพร้อมจะยอมรับทันทีว่าเขาคือกลุ่มก่อความไม่สงบ

สื่อที่ทำงานอย่างรับผิดชอบ จะสร้างทางเลือกที่สามให้แก่ประชาชนได้มาก ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในสถานการณ์ก่อความไม่สงบ หรือประชาชนในสถานการณ์อื่นใดก็ตาม”

และ “ถ้ารัฐจัดให้สื่อของรัฐ โดยเฉพาะโทรทัศน์ นำเสนอข้อเท็จจริงเหล่านี้ โดยไม่ต้องกล่าวโทษฝ่ายใดเลย เพียงแต่เสนอความจริงที่เกิดขึ้นในชีวิตของผู้คนในสามจังหวัด ตามประสบการณ์จริงของเขาเอง ผมเชื่อว่าจะเป็นการเรียนรู้อันยิ่งใหญ่ของคนไทยทั้งชาติ ทำให้เห็นภัยอันตรายร้ายแรงของโครงสร้างความรุนแรงที่ครอบงำสังคมของเรา”²²

²² นิธิ เอียวศรีวงศ์, “สมานฉันท์บนความจริง”

Source - เว็บไซต์มติชน (Th) Monday, April 25, 2005

ส่วนที่ 3

วิธีการศึกษา

3.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาในรอบที่ 2 ของ โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม ยังคงศึกษาและเฝ้าระวังจากสื่อโทรทัศน์ เป็นหลัก โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์รายการข่าวภาคค่ำ จากสถานีโทรทัศน์ช่อง 3, 5, 7, 9, 11 และ itv ที่ออกอากาศในช่วงค่ำ ทั้งนี้ จะทำการศึกษา วิเคราะห์ ข่าวโทรทัศน์ที่ออกอากาศในช่วงเดือน กันยายน – ตุลาคม 2548 โดยกำหนดกรอบการศึกษาด้วยการหาข้อมูลสำคัญ จากเอกสาร และแนวคิดของนักวิชาชีพผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย งานข่าวโทรทัศน์ จากนั้นนำเสนอ (ผ่านการพิจารณา และชี้แนะจาก) คณะกรรมการวิชาการโครงการ เพื่อให้คำแนะนำ ก่อนกำหนดตารางการบันทึกเนื้อหา และการลงรหัส สำหรับนำไปศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาข่าวโทรทัศน์ที่บันทึกเก็บไว้ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์และสรุปผล เพื่อพร้อมนำเสนอ ต่อไป

ข่าวที่นำมาวิเคราะห์จะพิจารณาจากข่าวที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- อยู่ในช่วงข่าวภาคค่ำ
- ข่าวที่มีการโปรยหัวข่าว
- ข่าวในประเทศ (หากเป็นต่างประเทศ ต้องมีผลกระทบต่อประเทศไทย)
- ข่าวที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม

3.2 แนวคิดในการศึกษา

1. แนวคิดเรื่อง "ข่าว" ในรายการข่าวโทรทัศน์
2. แนวคิดเรื่อง "ภาพตัวแทนของคนกลุ่มต่างๆ"
3. แนวคิดเรื่อง "ความสมานฉันท์ในสังคม"

3.3 ประเด็นการศึกษา

บันทึกข่าวโทรทัศน์เพื่อนำมาวิเคราะห์ศึกษาถึงภาพตัวแทนในรายการข่าว และการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย ใช้ตารางการบันทึกเนื้อหาที่ปรากฏ โดยแบ่งหมวดการบันทึกออกเป็น 8 หมวดดังนี้

หมวดที่ 1 ลำดับความสำคัญ (priority) วัดจากลำดับขั้นในการ lead ข่าวนั้นๆ เปรียบเทียบกับลำดับการนำเสนอจริง โดยบันทึก 2 ค่า คือ ค่าลำดับการโปรยหัวข่าว และค่าลำดับที่ข่าวถูกนำเสนอจริง

- H หรือ ลำดับของ Headline คือ ลำดับการพาดหัวข่าว ที่ถูกนำเสนอในช่วงต้นของรายการข่าว โดยเรียงตามความสำคัญของข่าวในวันหนึ่งๆ

- P หรือ ลำดับที่ถูกนำเสนอจริง คือ ลำดับข่าวที่ถูกนำเสนอจริง โดยลำดับข่าวนั้นอาจจะไม่ตรงตามลำดับของพาดหัวข่าวก็ได้

หมวดที่ 2 เรื่อง-ประเด็น-ประเภท (topic-theme-content/category) ของข่าว บันทึกด้วยการจัดเชิงบรรยาย แบ่งเป็น ข้อมูล 3 หมวดคือ

- เรื่อง คือ เหตุการณ์หลักซึ่งประกอบด้วยเหตุการณ์ย่อยต่างๆ เช่น เหตุการณ์ไฟใต้ ซึ่งเป็นเหตุการณ์หลัก จะประกอบด้วยเหตุการณ์ย่อยๆ คือ กอส., ระเบิดรายวัน, 131 คนไทย เป็นต้น
- ประเด็น คือ เหตุการณ์ย่อยๆ ในเหตุการณ์หลักในการรายงานข่าวครั้งนั้นๆ
- ประเภท คือ เนื้อหาหลักของข่าวจำแนกออกเป็นประเภทเนื้อหาได้ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม

หมวดที่ 3 ความสมดุล (balance) คือ การรายงานข่าวอย่างรอบด้านจากแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ โดยพิจารณาจากการปรากฏภาพ เสียง และเนื้อหาของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วพิจารณาจัดคู่ความขัดแย้ง หรือคู่ความสัมพันธ์ เป็นคู่กรณีฝ่ายที่ 1 คู่กรณีฝ่ายที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 ซึ่งไม่ใช่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์ หรือ ข่าวนั้น

ประเด็นที่จะวิเคราะห์ความสมดุล คือ

- ภาพของแหล่งข่าว คือ การปรากฏภาพของบุคคลแหล่งข่าวในลักษณะการพูด การแสดงความคิดเห็นของแหล่งข่าวเอง
- เสียงของแหล่งข่าว คือ การปรากฏเสียงของแหล่งข่าวเองจากภาพที่แสดงผ่านเนื้อข่าว
- เนื้อหาของแหล่งข่าว คือ การปรากฏเนื้อหาของแหล่งข่าวจากเนื้อข่าว
- บุคคลที่ขาดหายไป คือบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ไม่ปรากฏในการรายงานข่าว
- ความยาวข่าว คือความยาวของข่าวหนึ่ง ๆ ที่นำเสนอ มีหน่วยเป็นนาที

ทั้งนี้ในการศึกษาจะมีการแบ่งกลุ่มของแหล่งข่าวที่ปรากฏออกเป็น 3 ฝ่ายคือ

แหล่งข่าว	ความหมาย
คู่กรณีฝ่ายที่ 1	คือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 คือต้นเรื่องของข่าว
คู่กรณีฝ่ายที่ 2	คือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 คือ ผู้ที่แหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 พาดพิงถึง หรือ ระบุในข่าว ซึ่งมักเป็นคู่กรณีในความขัดแย้ง
ฝ่ายที่ 3	คือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 หรือ ผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงในกรณีที่เป็นข่าว โดยมักเป็นผู้วิเคราะห์ วิวิจารณ์ หรือเสนอแนะ

หมวดที่ 4 ความเป็นกลาง (neutrality) คือ ปราศจากการแทรกความคิดเห็นของผู้ประกาศ/ผู้รายงานข่าว โดยพิจารณาจาก วาจาภาษา และ อวัจนภาษา

หมวดที่ 5 ภาษา (verbal & non-verbal) ของข่าวทั้ง วจนภาษา และ อวัจนภาษา โดยวิเคราะห์จากการใช้คำ ความ รวมทั้ง ภาษาภาพ และ ภาษาท่าทาง ของแหล่งข่าวและผู้ประกาศข่าว

หมวดที่ 6 ภาพ (Visual) คือการนำเสนอภาพที่ละเมิดสิทธิ และภาพที่มีลักษณะทัศนุจาด ซึ่งจะบันทึกภาพของผู้ที่โดนละเมิดสิทธิ อย่างไม่เหมาะสม มีลักษณะทำให้ดูจาดตา

หมวดที่ 7 หมวดภาพตัวแทน (Representation) พิจารณาจาก คู่กรณี หรือกลุ่มบุคคลที่มีความ(เกี่ยวพันจากข่าว)แตกต่างทางความคิด หรือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ หรือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับข่าวแต่ “ไม่ปรากฏในข่าว” โดยดูจากการปรากฏภาพแหล่งข่าว เสียง เนื้อหา ซึ่งมักเกี่ยวโยงมิติของบทบาท สถานภาพ หน้าที่ อาชีพ ศาสนา เพศ เชื้อชาติ ชนชั้น เป็นต้น

หมวดที่ 8 ความเป็นธรรม (Fairness) คือการให้พื้นที่ในข่าวแก่แหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยพิจารณาจากภาพ เสียง และเนื้อหา โดยดูว่าแหล่งข่าวแต่ละฝ่าย มีสัดส่วนพื้นที่ในข่าว เช่นไร

ส่วนที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาโครงการรอบที่ 2 เรื่อง “ภาพตัวแทนคนกลุ่มต่าง ๆ ในข่าวโทรทัศน์กับความสมานฉันท์ในสังคมไทย” โดยเก็บข้อมูลรายการข่าวภาคค่ำ (เวลา 18.00-22.00 น.) จาก 6 ช่องสถานีโทรทัศน์ (ช่อง 3, 5, 7, 9, 11 และ itv) ตลอดเดือน กันยายน 2548 จากการศึกษาพบว่า

4.1 ลักษณะโครงสร้างของรายการข่าว

“รายการข่าวภาคค่ำ” ของสถานีโทรทัศน์ในแต่ละช่องนั้น มีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ทั้งการแบ่งช่วงเวลารายการข่าวออกเป็นช่วงต่างๆ การเรียงลำดับข่าว รูปแบบการรายงานข่าว อย่างไรก็ตามพบว่ามึสิ่งหนึ่งที่เหมือนกันคือรายการข่าวทุ่ช่องจะแบ่งรายการออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือช่วงข่าวที่ 1 (เวลาประมาณก่อน 20.00 น.) และช่วงที่ 2 (เวลาประมาณ 20.00 น.) ซึ่งเป็นช่วงข่าวในพระราชสำนัก อย่างไรก็ตามพบว่าช่องที่ไม่มีการแบ่งข่าวออกเป็นช่วง ๆ แต่จะเป็นรายการข่าวต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนจบ คือรายการข่าวของช่อง 11

ช่วงเวลาที่คั่นกลางของรายการข่าวช่วงที่ 1 และช่วงที่ 2 นี้ มักมีรายการของแต่ละช่องสถานีคั่นไว้ ราวครึ่งชั่วโมงถึง 1 ชั่วโมงแตกต่างกันไป อีกทั้งรายการที่มาคั่นนั้นก็มีความหลากหลาย ตั้งแต่ รายการละคร คิวโชว์ การ์ตูน หรือรายการสารคดี

ตารางที่ 1 แสดงโครงสร้างรายการข่าวภาคค่ำของช่องต่างๆ สถานี

สถานี	เวลา	ช่วง	รายละเอียด	หมายเหตุ
3	17.30 - 18.30 น. ข่าวภาคค่ำช่วงที่ 1	เบรกที่ 1	headline 5 ข่าว ท้ายสุดเป็นข่าวกีฬา	รวมเวลาข่าว 1 ชั่วโมง 30 นาที
		เบรกที่ 2	ข่าว 2 - 4 ข่าว	
		เบรกที่ 3	ข่าว 4 ข่าว	
		เบรกที่ 3	ข่าวต่างประเทศ	
			ข่าวอาชญากรรม	
			รอบวันรอบโลก	
		เบรกที่ 4	ข่าวกีฬา	
	18.30 - 20.00 น.	คั่นด้วยรายการของสถานี (ละคร)		
	20.00 - 20.30 น. ข่าวภาคค่ำช่วงที่ 2	เบรกที่ 1	ข่าวในพระราชสำนัก	
			เก็บตก	
			สีสันบันเทิง	

ต่อ

สถานี	เวลา	ช่วง	รายละเอียด	หมายเหตุ
5	18.50 - 19.00 น. ข่าวภาคค่ำช่วงที่ 1	เบรกที่ 1	ข่าว 1 ข่าว	วันเสาร์-อาทิตย์ไม่มีรายการข่าวช่วงที่ 1
			สฎีป	
			สปอร์ต ฮีโร่	
			เทรนด์ ทวี	
	19.00 - 19.30 น.	คั่นด้วยรายการของสถานี (ควิซโชว์ "50 : 50")		
	19.30 - 20.15 น. ข่าวภาคค่ำช่วงที่ 2	เบรกที่ 1	headline 2 ข่าว	รวมเวลาข่าว 55 นาที
			ข่าว 4 ข่าว	
			ข่าวสิ่งแวดล้อม	
		เบรกที่ 2	ข่าวต่างประเทศ	
			วิเคราะห์ข่าวต่างประเทศ	
		เบรกที่ 3	ข่าวกีฬา	
			คัมภีร์กีฬา	
			ข่าวในพระราชสำนัก	
		เบรกที่ 4	สารคดีพระผู้เป็นพลังของแผ่นดิน	
		เบรกที่ 5	พยากรณ์อากาศ	

ต่อ

สถานี	เวลา	ช่วง	รายละเอียด	หมายเหตุ
7	17.30 - 18.00 น. ข่าวภาคค่ำช่วงที่ 1	เบรกที่ 1 เบรกที่ 2 เบรกที่ 3	4 - 5 ข่าว 6 - 7 ข่าว 2 ข่าว เด็กไทยวันนี้ ช่วยชาวบ้าน ด้วยลำแข้ง	
	18.00 - 19.40 น.	ค้นด้วยรายการของสถานี (การ์ตูนและละคร)		
	19.40 - 20.25 น. ข่าวภาคค่ำช่วงที่ 2	เบรกที่ 1 เบรกที่ 2 เบรกที่ 3 เบรกที่ 4	เส้นทางบันเทิง รวมประเด็นข่าวประมาณ 3 ข่าว 4 - 7 ข่าว 7 วัน 7 อย่าง สัปดาห์ชีวิต ข่าวในพระราชสำนัก จดหมายเหตุกรุงศรี ฯ สะกิดข่าว ข่าวกีฬา	วันเสาร์ อาทิตย์ เริ่ม ออกอากาศ 19.45 น. รวมเวลาข่าว 1 ชั่วโมง 15 นาที

ต่อ

สถานี	เวลา	ช่วง	รายละเอียด	หมายเหตุ
9	18.00 - 18.30 น.	เบรกที่ 1	headline 6 - 10 ข่าว ข่าว 7 - 10 ข่าว	ตารางเวลาข่าววันเสาร์ - อาทิตย์ 19.00 - 19.30 น. ข่าวภาคค่ำช่วงที่ 1 20.00 - 20.25 น. ข่าวภาคค่ำช่วงที่ 2
		เบรกที่ 2	ข่าวต่างประเทศประมาณ 3 ข่าว รวมข่าวรอบวันต่างประเทศ 6 - 7 ข่าว	
		เบรกที่ 3	ฟุด ฟิด ฟอ ไฟ	
		เบรกที่ 4	ข่าวกีฬา ข่าวอื่นๆ 5 - 6 ข่าว	
	18.15 - 18.45 น.	ค้นด้วยรายการของสถานี (สารคดีแดนสนธยา)		
18.45 - 19.30 น.	เบรกที่ 1	ข่าว 6 - 7 ข่าว		
	เบรกที่ 2	Econ Nine		
	เบรกที่ 3	Magazine on TV		

19.20 - 19.30 น.	ค้นด้วยรายการของสถานี (Show Time by Sasithon)		รวมเวลาข่าว 1 ชั่วโมง 30 นาที มีเฉพาะวันเสาร์ - อาทิตย์
19.30 - 20.00 น.	ค้นด้วยรายการของสถานี (เกมทศกัณฐ์)		
20.00 - 20.15 น.	เบรกที่ 1	ข่าวในพระราชสำนัก ข่าวอื่นๆ 6 - 7 ข่าว	

ต่อ

สถานี	เวลา	ช่วง	รายละเอียด	หมายเหตุ
11	18.00 - 20.00 น.	เบรกที่ 1	headline 4 - 5 ข่าว ข่าว 7 - 10 ข่าว	
		เบรกที่ 2	หมายจับ	
		เบรกที่ 3	ข่าว 5 - 13 ข่าว	
		เบรกที่ 4	ข่าวภูมิภาค 3 - 4 ข่าว	
		เบรกที่ 5	ข่าวต่างประเทศประมาณ 8 ข่าว	
		เบรกที่ 6	สก็๊ป สารคดี	
		เบรกที่ 7	ข่าวกีฬาต่างประเทศ ตำนานซีเกมส์	
		เบรกที่ 8	ข่าวกีฬาในประเทศ Easy Golf ช็อคเด็ด ข่าวบันเทิง ทันข่าวท้องถิ่น ข่าวในพระราชสำนัก	
		เบรกที่ 9	ประมวลข่าวรายวัน	
				รวมเวลาข่าว 2 ชั่วโมง

ต่อ

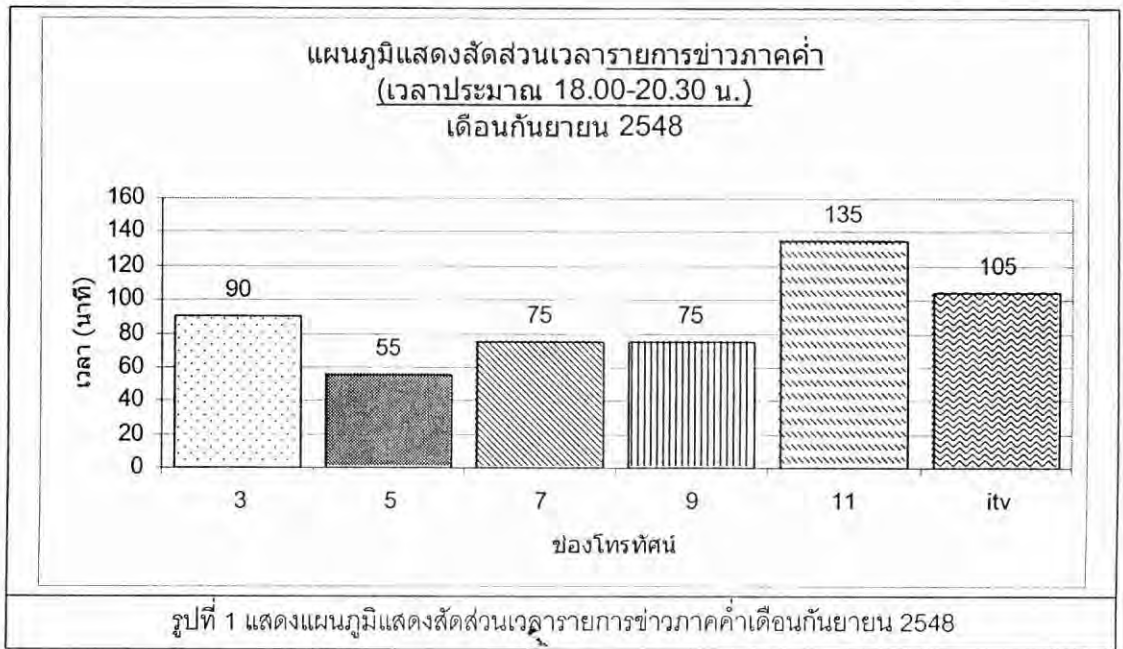
สถานี	เวลา	ช่วง	รายละเอียด	หมายเหตุ
itv	18.00 - 19.30 น.	เบรกที่ 1	headline ประมาณ 4 ข่าว ข่าว 3 ข่าว พยากรณ์อากาศ ข่าวบันเทิง	ลำดับการนำเสนอข่าว วันเสาร์ - อาทิตย์ จะต่างออกไปจาก วันจันทร์ - ศุกร์
		เบรกที่ 2	ข่าวกีฬา headline ข่าวเด่น itv	

		เบรกที่ 3 เบรกที่ 4 เบรกที่ 5 เบรกที่ 6	ข่าวประมาณ 3 - 4 ข่าว สเปเชียล รีพอร์ต ข่าว 2 - 3 ข่าว 3 - 7 ข่าว รอบเมืองไทยวันนี้ ข่าว 2 - 3ข่าว ไอที มอนิเตอร์ ข่าวต่างประเทศ รัฐบาลหุ่น	
	19.30 - 20.00 น.	ค้นด้วยรายการของสถานี (ละคร)		
	20.00 - 20.15 น.	เบรกที่ 1	ข่าวในพระราชสำนัก	รวมเวลาข่าว 1 ชั่วโมง 45 นาที

เมื่อพิจารณาช่วงเวลารายการข่าวภาคค่ำของช่องสถานีโทรทัศน์ต่างๆ พบว่ามีความสั้นยาวแตกต่างกันดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงสัดส่วนความยาวของรายการข่าวภาคค่ำ			
ช่อง	ช่วงที่ 1 (นาที)	ช่วงที่ 2 (นาที)	รวม (นาที)
3	60	30	90
5	10	45	55
7	30	45	75
9	15	60	75
11	120		135
itv	90	15	105

เมื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบเป็นแผนภูมิรูปที่ 1 ด้านล่าง จะเห็นว่า ช่องที่มีสัดส่วนเวลารายการข่าวภาคค่ำมากที่สุดคือ ช่อง 11 คือ 135 นาที หรือ 2 ชั่วโมง 15 นาที ส่วนช่องที่น้อยที่สุดคือช่อง 5 เพียง 55 นาทีเท่านั้น



รายการข่าวของแต่ละช่องมีรูปแบบรายการที่แตกต่างกัน แต่โดยมากมักเป็นรูปแบบรายการแบบ "รายงานข่าว" ขณะที่ช่อง 3 มีการรายงานข่าวแบบ "เล่าข่าว"

ตารางที่ 2 แสดงรูป "รูปแบบรายการข่าวโทรทัศน์ภาคค่ำ" จาก 6 ช่องสถานีโทรทัศน์

ภาพของรายการข่าวช่อง 3 "เรื่องเด่นเย็นนี้" รูปแบบรายการเป็นการ "เล่าข่าว" และมีการตั้งประเด็นให้ส่ง sms เพื่อแสดงความคิดเห็น มีข่าว 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 17.30-18.30 น. ช่วงที่ 2 เวลา 20.00-20.30 น.	ภาพของรายการข่าวช่อง 5 รูปแบบรายการเป็นการ "รายงานข่าว" มีข่าว 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 18.50-19.00 น. ช่วงที่ 2 เวลา 19.30-20.15 น.

	
ภาพของรายการข่าวช่อง 7 รูปแบบรายการเป็นการ “รายงานข่าว” มีข่าว 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 17.30-18.00 น. ช่วงที่ 2 เวลา 19.40-20.25 น.	ภาพของรายการข่าวช่อง 9 รูปแบบรายการเป็นการ “รายงานข่าว” มีข่าว 3 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 18.00-18.15 น. ช่วงที่ 2 เวลา 18.45-19.30 น. ช่วงที่ 3 เวลา 20.00-20.15 น.
	
ภาพของรายการข่าวช่อง 11 รูปแบบรายการเป็นการ “รายงานข่าว” มีข่าว 1 ช่วง เวลา 18.00-20.15 น.	ภาพของรายการข่าวช่อง itv รูปแบบรายการเป็นการ “รายงานข่าว” และมีการตั้งประเด็นให้ส่ง ข้อความสั้น (sms) เพื่อแสดงความคิดเห็น มีข่าว 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 18.30-19.30 น. ช่วงที่ 2 เวลา 20.00-20.15 น.

4.2 การอภิปรายผล

4.2.1 ลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าว

การศึกษาลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าวนี้นี้ จะพิจารณาลักษณะโดยรวมของการรายงานข่าวโดยพิจารณาจาก การเรียงลำดับข่าว ความสมดุล ความยาว ภาษา ความคิดเห็นของผู้รายงาน เรื่องภาษาและภาพ ตัวแทนทั่วไปที่ปรากฏในข่าวโดยอธิบายผลแยกตามแต่ละช่องสถานีโทรทัศน์ จากผลการศึกษาพบว่า

ตารางที่ 3 ลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าว	
ลักษณะทั่วไป	รายการข่าวทั่วไปเป็นรูปแบบ “รายงานข่าว” และมีการแสดงความคิดเห็นผ่านข้อความสั้น (SMS) ในรายการข่าวช่อง 3 และ itv
1. การจัดลำดับข่าว (Priority)	การจัดลำดับข่าวของแต่ละช่องจะแตกต่างกันไป แต่มักนำเอาข่าวเด่นๆ ไว้ในลำดับต้น แต่บางสถานีจะวางข่าวที่มีประเด็นขัดแย้งสูง ไว้ในลำดับหลัง
2. ความสมดุล (Balance)	โดยรวมพบว่ายังขาดความสมดุลอยู่บ้าง และหากพิจารณาจากแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 ก็ยิ่งขาดความสมดุลของข่าว อย่างไรก็ตามหากมีความสมดุลในข่าว ก็ยังขาดความเป็นธรรมในการนำเสนอ กล่าวคือมีการให้พื้นที่ข่าวที่ไม่เท่าเทียมกันในคู่กรณีฝ่ายที่ 1, 2 และ 3 โดยเฉพาะการปล่อยภาพ, เสียง และเนื้อหาของคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 มีน้อยมาก โดยเฉพาะในประเภทข่าวการเมือง
3. บุคคลที่ขาดหาย (Missing Person)	พบว่าบุคคลที่ขาดหายไปจากข่าวมากคือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์นั้นๆ โดยตรง โดยเฉพาะข่าวประเภทการเมืองและนโยบายรัฐ ขาดหายเสียงของประชาชนองค์กรภาคประชาชน หรือฝ่ายที่ 3 ที่เป็นกลางหรือไม่มีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรง หรือส่วนที่มีความเห็นแตกต่างออกไป เช่น บุคลากรสถาบันศึกษา นักวิชาการ ซึ่งปรากฏน้อยมากในรายการข่าวของทุกช่อง โดยผู้ที่ขาดหายไปจากเนื้อหาข่าวมากที่สุดคือองค์กรภาคประชาชน, ประชาสังคมต่างๆ
4. ความยาวข่าว (Timing Duration)	ความยาวข่าวลำดับที่ 1-3 โดยเฉลี่ย 2-3 นาที ข่าวลำดับต่อมาความยาวเฉลี่ยประมาณ 30 วินาที -1 นาที ในขณะที่ ข่าวสั้นๆ จะยาวประมาณข่าวละ 10-15 วินาที
5. ความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าว (Opinion of Narrator)	พบว่าช่องที่มักมีการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าวคือช่อง 3 และ itv พบในข่าวประเภทอาชญากรรม สังคม และการเมือง
6. ภาษา (Language)	พบว่าการใช้ภาษาของผู้ประกาศข่าวในลักษณะชี้นำในข่าวทั่วๆ ไปมีไม่มากนัก แต่พบมากในข่าวประเภทอาชญากรรมรุนแรงและโหดร้าย โดยผ่านเสียงบรรยายเนื้อหาข่าว เช่นคำว่า “คนร้าย”, “เหี้ยมโหด”, “อำมหิต” สร้างความรู้สึกเจ้าอารมณ์ ขณะที่ภาษาจากแหล่งข่าวที่มีลักษณะคำพูดที่รุนแรง แข็งกร้าว ดุดัน ก็จะปล่อยเสียงของแหล่งข่าวนั้นเอง โดยเฉพาะแหล่งข่าวที่เป็นนักการเมืองเช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับสูง
7. ภาพ (Visual)	พบว่ามีการใช้ภาพที่ละเมิดสิทธิของแหล่งข่าวอยู่บ้าง ในกรณีที่เป็นเด็ก สตรี เยาวชนที่เป็นเหยื่ออาชญากรรม แต่อาจมีลักษณะการเซ็นเซอร์หรือการพรางภาพหากก่อให้เกิดทัศนະอุจาด กรณีเป็นภาพศพ มักใช้การเซ็นเซอร์ภาพเพื่อไม่ให้ภาพนั้นอุจาดตา
8. ภาพตัวแทน (Representation)	พบว่า แหล่งข่าวที่ถูกนำเสนอมากที่สุดถูกสะท้อนภาพตัวแทนออกมาชัดเจนที่สุด และการวางลำดับการปรากฏภาพของแหล่งข่าวไว้ก่อน-หลังก็มักมีลักษณะที่เหมือนกันคือ มักนำภาพแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 1 เช่น ฝ่ายภาครัฐ หรือฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าไว้ในลำดับต้นๆ ขณะที่ภาพแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 2 จะนำไปลำดับถัดมา ซึ่งสะท้อน “ลำดับชั้น” ของอำนาจที่ไล่ลำดับลงมา สะท้อนภาพผู้ที่มีอำนาจ (รัฐ) มากกว่ามีสิทธิ “พูดและ

	แสดงตน" ได้ก่อนและมากกว่าผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า และการนำเสนอภาพตัวแทนในการรายงานข่าวยังมีลักษณะเน้นมิติ "สถานภาพของบุคคล" เช่น อาชีพ ตำแหน่งหน้าที่ (ภาครัฐ) มากกว่าอาชีพอื่นๆ โดยภาพตัวแทนที่ปรากฏมากที่สุดคือ "ภาพตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐ" เช่นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นักการเมือง ทหารระดับผู้บังคับบัญชา ตำรวจ เจ้าหน้าที่ข้าราชการระดับสูง ถัดมาคือ "ภาพตัวแทนกลุ่มธุรกิจ" เช่นพ่อค้า นักธุรกิจ นักลงทุน รองลงมาคือ "ภาพตัวแทนกลุ่มวิชาชีพ" เช่น แพทย์ นักกฎหมาย วิศวกร ครู อาจารย์ และที่แทบไม่ปรากฏในข่าวหลักคือภาพตัวแทนของ "กลุ่มแรงงาน" เช่น กรรมกร เกษตรกร นอกจากนี้พบว่า แทบไม่มีการนำเสนอภาพตัวแทนจากกลุ่มองค์กรภาคประชาชน - ประชาสังคมเลยในข่าวเกือบทุกข่าว
9. อื่นๆ	การรายงานข่าวแต่ละช่องมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด ทั้งความยาวรายการข่าว การแบ่งช่วงเวลาข่าว การวางลำดับข่าว การให้ความสำคัญ ความเป็นกลาง ความสมดุลของข่าว การให้พื้นที่ข่าว เป็นต้น

โดยมีรายละเอียดแบ่งตามแต่ละช่องดังนี้

ผลการศึกษาลักษณะการรายงานข่าวทั่วไปของแต่ละช่อง

ตารางที่ 4 ลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าว ช่อง 3

ช่อง 3	มีข่าว 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 17.30-18.30 น. ช่วงที่ 2 เวลา 20.00-20.30 น.
1. ลักษณะทั่วไป	รายการข่าวแบบ "เล่าข่าว" มีคำถาม sms ให้ผู้ชมแสดงความคิดเห็น
1. การจัดลำดับข่าว (Priority)	จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่รายการข่าวภาคค่ำช่อง 3 เริ่มต้นด้วยข่าวเด่นในรอบวัน ข่าวอาชญากรรม หรือข่าวภัยธรรมชาติ เช่น ขาวน้ำท่วม และให้เวลากับข่าวอย่างเต็มที่ รวมถึงตั้งประเด็นให้ผู้ชมร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านทาง sms กับข่าวเด่นรอบวันนั้น ส่วนข่าวการเมืองจะถูกนำเสนอในช่วงที่ 2 และ 3 ของรายการ สำหรับข่าวที่มีความขัดแย้งสูง ก็อาจถูกลดความสำคัญ ด้วยการนำเสนอในลักษณะสรุปข่าวช่วง "รอบวันรอบโลก" แทน
2. ความสมดุล (Balance)	การรายงานข่าวของช่อง 3 โดยมากมักนำเสนอแหล่งข่าวทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในเนื้อหาข่าวช่วงต้น แต่เมื่อเข้าสู่เนื้อหาข่าวช่วงกลางหรือท้าย ส่วนใหญ่ปรากฏว่ามีแหล่งข่าวเพียงฝ่ายเดียว หากมีการนำเสนอแหล่งข่าว 2 ฝ่าย ก็ไม่เท่าเทียมกันในการได้พื้นที่ คือมีจำนวนแหล่งข่าว และเนื้อหาข่าวน้อยกว่า และแหล่งข่าวทั้ง 2 ฝ่าย ก็เป็นบุคคลที่มีสถานะในสังคมที่มีโอกาสที่จะพูดมากกว่าคนทั่วไป เช่น สส., สว. นายกฯ, รัฐมนตรี แพทย์ ฯลฯ และพบว่ามีน้อยมากที่จะนำเสนอแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 เพื่อที่จะวิเคราะห์ เสนอแนะทางเลือก หรือ หาทางออกให้ การนำเสนอเสียงสัมภาษณ์ของแหล่งข่าว ไม่ค่อยปรากฏมากในข่าวของช่อง 3 โดยส่วนใหญ่คำพูดของแหล่งข่าวมักจะถูกสรุปโดยผู้เล่าข่าว หากมีการปล่อยเสียงแหล่งข่าว

ก็มักเป็นบุคคลเช่นนายกรัฐมนตรี นักการเมือง รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ขณะที่คู่กรณีฝ่ายที่ 2 นำเสนอให้เห็นภาพการสัมภาษณ์แต่ไม่ปล่อยเสียง ลักษณะนี้มีกพบมากในข่าวประเภทข่าวการเมือง ส่วนในข่าวประเภทสังคม อาชญากรรม แหล่งข่าวที่ปรากฏมากกว่าคือ ตำรวจ แพทย์ และผู้มีอำนาจรับผิดชอบ ผู้ได้รับความเสียหายจะถูกพูดถึงในเนื้อหาเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวของช่อง 3 ไม่มีความสมดุลภาพและเสียงของแหล่งข่าว และมีการนำเสนออย่างไม่เท่าเทียมในแง่พื้นที่ข่าว เพราะแหล่งข่าวมักมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองโดยเฉพาะในข่าวการเมือง แต่ก็ได้นำเสนอเนื้อหาจากแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ

3. บุคคลที่ขาดหาย
(Missing Person)

บุคคลที่หายไปจากข่าว มักเป็นแหล่งข่าวที่มีผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นั้นๆ โดยเฉพาะข่าวเรื่องไฟใต้จะไม่มีเสียงและภาพของแหล่งข่าวที่เป็นชาวบ้านเลย ผู้ชมสามารถรับทราบสถานการณ์ในพื้นที่จากแหล่งข่าวภาครัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น

4. ความยาวข่าว
(Timing Duration)

ความยาวข่าวส่วนใหญ่อยู่ที่ 1-2 นาที มีเฉพาะบางข่าวที่ถูกให้เวลามาก โดยเฉพาะข่าวเด่นรอบวัน หรือ ข่าวแรก ที่บางครั้งใช้เวลา ทั้งช่วงแรกของรายการ

5. ความคิดเห็นของผู้
ประกาศข่าว
(Opinion of
Narrator)

พบว่า การรายงานข่าวของช่อง 3 มีการสอดแทรกความเห็นของผู้เล่าข่าวโดยเฉพาะกรณีข่าวอาชญากรรม ผู้ประกาศข่าวบางครั้งมีการตัดสินความผิดของผู้ถูกกล่าวด้วยคำพูดที่รุนแรง เช่น “ไอคนที่มันเป็นพ่อเลี้ยง ไม่รู้มันเป็นตัวอะไรกลับชาติมาเกิดนะ” “คำว่าแม่ก็ไม่ควรใช้กับผู้หญิงคนนี้ ไม่มีคุณสมบัติใดเลยที่จะเป็นแม่คน” (กรณีข่าว พ่อเลี้ยงเตะลูกเลี้ยงพิการ)

6. ภาษา
(Language)

พบว่าผู้เล่าข่าว มีการใช้ภาษาในการขึ้นนำ และบางครั้งประณามผู้ต้องสงสัย โดยเฉพาะในข่าวอาชญากรรม และพบบ้างจากการใช้ภาษาของแหล่งข่าวเอง โดยเฉพาะแหล่งข่าวทางการเมือง ที่การใช้ภาษาเชิงขึ้นนำ หรือ กล่าวหา มักมาจากนักการเมืองฝ่ายบริหาร

7. ภาพ
(Visual)

พบว่า มีการนำเสนอภาพที่ละเมิดสิทธิเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ โดยเฉพาะศพเด็กที่เสียชีวิต ส่วนภาพที่มีทัศนอุจาดพบมากในข่าวอาชญากรรม หรือข่าวอุบัติเหตุ

8. ภาพตัวแทน
(Representation)

พบว่า ภาพตัวแทนส่วนมากที่นำเสนอในรายการข่าวมักเป็นภาพตัวแทนจากอาชีพ บทบาท สถานภาพในสังคม โดยพบว่า ภาพตัวแทนจากฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ/นักการเมือง ที่ปรากฏมากที่สุดคือนายกรัฐมนตรี นักการเมือง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ แพทย์ ขณะที่ภาพตัวแทนอาชีพอื่นๆ เช่น พ่อค้า เกษตรกร ผู้ประสมภัย ชาวบ้าน ปรากฏน้อยกว่ามาก หรือถ้ามีก็ปรากฏเป็นภาพตัวแทนของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ ผู้ได้รับผลกระทบจากการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ได้รับความช่วยเหลือเท่านั้น

9. อื่นๆ

ภาพรวมของการนำเสนอข่าวของช่อง 3 เป็นข่าวเบา มักนำเสนอข่าวอาชญากรรม ข่าวที่เป็นเรื่องแปลกประหลาด และข่าวน้ำท่วมรายวัน โดยให้เวลากับข่าวประเภทนี้สูง

มาก ในขณะที่การรายงานข่าวการเมือง นำเสนอเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรายวัน และ
ส่วนมากมักนำเสนอข้อมูลจากแหล่งข่าวฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ/นักการเมืองฝ่ายเดียว ทำให้
ข้อเท็จจริงถูกนำเสนอแต่เพียงด้านเดียว อีกทั้งการแทรกความคิดเห็นของผู้เล่าข่าว
โดยเฉพาะข่าวอาชญากรรม มักมีการชี้แนะให้เชื่อตามข้อมูลที่ยังไม่มีข้อสรุป อาจเป็นเหตุ
ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและเกลียดชังต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาด้วยการใช้ภาษาเชิงตัดสินและ
ประณามจากผู้ประกาศข่าวได้ อย่างไรก็ตาม พบว่า ในบางครั้ง ผู้เล่าข่าวก็พยายาม
แทรกความคิดเชิงบวกที่ช่วยประสานสังคม

ตารางที่ 5 ลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าว ช่อง 5

ช่อง 5

มีข่าว 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 18.50-19.00 น. ช่วงที่ 2 เวลา 19.30-20.15 น.

1.ลักษณะทั่วไป

รายการข่าวแบบ “รายงานข่าว”

1. การจัดลำดับข่าว
(Priority)

จากการศึกษาพบว่า ช่อง 5 แบ่งรายการข่าวออกเป็น 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เป็นรายการข่าว
สั้นๆ ประมาณ 10 นาที ซึ่งมีเนื้อหาข่าวจริงๆ ประมาณ 3-4 นาที จำนวนประมาณ 1-2 ข่าว
จากนั้นจึงตัดเข้าสู่ข่าวยาวเสทิดด ก็ฟ้า และรายการบันเทิงสั้นๆ
การเรียงลำดับข่าวของช่อง 5 นั้นไล่เรียงไปตามข่าวที่มีความสำคัญ เน้นข่าว
สถานการณ์ภาคใต้ ไว้ในลำดับต้นของข่าวช่วงที่ 2 กล่าวโดยสรุปปริมาณข่าว
สถานการณ์ได้ โดยรวมอยู่ในสัดส่วนที่สูงกว่าข่าวอื่นๆ และมักจะให้ความสำคัญ
มากกว่า

นอกจากนี้การนำพาดหัวข่าว ก็ใช้เฉพาะข่าวภาคค่ำช่วงที่ 2 ประมาณ 1-2 ข่าว
เท่านั้น และมักเป็นข่าวในประเทศ

2. ความสมดุล
(Balance)

จากการศึกษาพบว่า ความสมดุลด้านภาพของแหล่งข่าวยังคงมีฝ่ายเดียวที่ปรากฏ
คือเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ และเกือบทั้งหมดของเนื้อหาข่าวมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นแหล่งข่าว
โดยเฉพาะข่าวสถานการณ์ภาคใต้ ซึ่งแหล่งข่าวสำคัญมักปรากฏทั้ง ภาพ และเนื้อหา
คือ นายกรัฐมนตรี ทหารรัฐมนตรี นอกจากนั้น การปรากฏเนื้อหาอีกด้านของเหตุการณ์
ก็มีน้อยมากในข่าวสถานการณ์ได้ หากจะมีเนื้อหาของคู่กรณีฝ่ายที่ 2 ก็มักปรากฏภาพ
แต่ไม่ปรากฏเสียงของแหล่งข่าว นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความสมดุลจากฝ่ายที่ 3 ที่เป็น
ผู้ให้ความคิดเห็นต่อเรื่องราว ก็กลับไม่พบอีกเช่นกัน

แม้พบว่า การรายงานข่าวเหตุการณ์ต่างๆ จะมีแหล่งข่าวหลายฝ่าย แต่พบว่า จำนวน
แหล่งข่าวที่ให้ข้อมูลนั้น เป็นข้อมูลเพียงด้านเดียวกันเป็นส่วนมาก

3. บุคคลที่ขาดหาย
(Missing Person)

พบว่า ส่วนใหญ่แม้แหล่งข่าวจะหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่มักเป็นจากฝ่ายรัฐ เนื้อหา
ข่าวจึงมีเพียงด้านเดียว ดังนั้น บุคคลที่มักขาดหายจากข่าวมักเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ ผู้
ที่ถูกกระทำ หากแม้มีเรื่องราวปรากฏก็มักไม่มีการปล่อยเสียงของผู้พูด แต่ใช้เสียง
บรรยายของผู้ประกาศข่าวมากกว่า ทั้งนี้ลักษณะวิธีการเช่นนี้อาจพบทั่วไปในรายการ
ข่าวของช่องอื่นด้วย บุคคลที่ขาดหายไปจากการนำเสนอเรื่องราวข่าวมากที่สุด คือ
ประชาชน หรือเจ้าทุกข์ โดยเฉพาะเหตุการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่หากเจ้าทุกข์

	นั้น มีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ก็จะปรากฏเนื้อหาของเจ้าทุกขด้วย
	นอกจากนี้ บุคคลที่มีขนาดเล็กหายไปจากการนำเสนอข่าวของช่อง 5 มากที่สุดคือ ฝ่ายที่ 3 เช่น นักวิชาการ หรือองค์กรภาคประชาชน หรือ ฝ่ายอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์
4. ความยาวของข่าว (Timing Duration)	ข่าวทั่วไปมีความยาว 30 วินาที - 1 นาที แต่หากเป็นข่าวสำคัญก็จะมีมีความยาวประมาณ 1-3 นาที
5. ความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าว (Opinion of Narrator)	พบว่าไม่มีการนำเสนอความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าว
6. ภาษา (Language)	พบว่าไม่มีการใช้ภาษาที่มาจากผู้ประกาศข่าว แต่พบว่าแหล่งข่าวมีการใช้ภาษาที่นำติดสิน โดยใช้คำขยายต่อผู้กระทำ โดยเฉพาะข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนภาคใต้ ซึ่งมาจากเสียงของแหล่งข่าวเอง โดยเฉพาะจากนายกรัฐมนตรื ทหาร และรัฐมนตรี
7. ภาพ (Visual)	พบว่าไม่มีการนำเสนอภาพที่ละเมิดสิทธิ เด็ก เยาวชนและสตรี หรือนำเสนอภาพที่มีทัศนอุจาดแต่อย่างใด
8. ภาพตัวแทน (Representation)	ภาพตัวแทนที่ปรากฏมากที่สุดมาจากภาพแหล่งข่าวที่ข่าวนำเสนอมากที่สุด ซึ่งมักเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐและนักการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี ทหาร รัฐมนตรี ข้าราชการ โดยมักถูกนำเสนอให้อยู่ด้านเดียวกัน รองลงมาคือภาพตัวแทนที่ปรากฏในเนื้อหาข่าว ซึ่งมักมีภาพในแง่ลบ และมักเป็นคู่กรณีฝ่ายตรงกันข้ามกับฝ่ายแรก
9. อื่นๆ	สิ่งที่น่าสังเกตสำหรับการรายงานข่าวของช่อง 5 คือ การมีเวลารายการข่าวภาคค่ำที่สั้นมาก เพียง 55 นาทีซึ่งน้อยที่สุดในบรรดารายการข่าวภาคค่ำ นอกจากนี้ยังสังเกตพบว่า ช่อง 5 มีการรายงานข่าวต้นชั่วโมงในช่วงเวลาตอนเย็นประมาณ 16.00 -18.00 น. ช่วงละประมาณ 5 นาที โดยเน้นข่าวหนัก (hard news) ประเภทการเมือง เศรษฐกิจ ซึ่งนำเสนอมุมมองจากฝ่ายภาครัฐและฝ่ายอื่นๆ สูงกว่า ข่าวประเภทเบาๆ (soft news) ดังนั้นจึงพบว่าสัดส่วนข่าวหนัก ในช่วงข่าวภาคค่ำ จึงมีความเข้มข้นน้อยกว่าข่าวต้นชั่วโมงในเวลาตอนเย็น

ตารางที่ 6 ลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าว ช่อง 7

ช่อง 7

1. ลักษณะทั่วไป

1. การจัดลำดับข่าว

(Priority)

มีข่าว 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 17.30-18.00 น. ช่วงที่ 2 เวลา 19.40-20.25 น.

รายการข่าวแบบ “รายงานข่าว”

จากการศึกษาพบว่า โดยปกติ ช่อง 7 มักจัดลำดับข่าวทั่วไปที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากไว้ในลำดับต้นๆ เช่นข่าว น้ำท่วมหรืออุทกภัย พายุหรือวาตภัย ซึ่งส่งผลต่อคนทั่วไป ขณะที่ข่าวอาชญากรรม หากมีความน่าสนใจก็จะจัดไว้ลำดับต้น เช่นเดียวกัน ถ้าข่าวการเมืองเป็นเรื่องด่วน หรือมีความสำคัญมาก ก็จะไว้ในช่วงต้น

อย่างไรก็ตาม พบว่า ไม่มีความแตกต่างใด ในข่าวที่มีการแบ่งออกเป็น 2 ช่วง เพียงแต่ข่าวที่นำเสนอในช่วงที่ 1 จะเป็นข่าวเด่นและมีความสด ความน่าสนใจ มากกว่า

2. ความสมดุล (Balance)	โดยมากมีการนำเสนอแหล่งข่าวฝ่ายเดียว หากนำเสนอแหล่งข่าวทั้ง 2 ฝ่าย ก็จะพบว่าไม่มีความเป็นธรรมในสัดส่วนพื้นที่ในข่าวของแหล่งข่าวแต่ละฝ่าย กล่าวคือ แหล่งข่าวภาครัฐ มักมีจำนวนและเนื้อหามากกว่าอีกฝ่าย และมักไม่ค่อยปรากฏแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 ในข่าวการเมือง แต่มักมีการให้สัมภาษณ์ของแหล่งข่าวภาครัฐ ที่มักเป็น นักการเมือง ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เป็นแหล่งข่าวหลัก โดยมากการปรากฏภาพของแหล่งข่าวภาครัฐ จะมากกว่าคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และหากแม้ปรากฏภาพคู่กรณีฝ่ายที่ 2 ก็มักไม่ปรากฏเสียงของแหล่งข่าว แต่จะมีการปล่อยเสียงของแหล่งข่าวที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า โดยพบว่า มีการปรากฏเสียงของแหล่งข่าวฝ่ายรัฐบาลมากที่สุด โดยเฉพาะ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี อาจสรุปได้ว่า ยังขาดความรอบด้านในการนำเสนอแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 อยู่บ้าง และยังบกพร่องเรื่องการให้สัดส่วนพื้นที่ข่าวที่เท่าเทียมกันของแหล่งข่าวแต่ละฝ่ายทั้งในเรื่องของภาพ และเสียงของแหล่งข่าว โดยเฉพาะข่าวการเมือง นอกจากนี้ยังพบว่า มักมีการรายงานข่าวในลักษณะรายงานพิเศษเกี่ยวกับองค์กรรัฐวิสาหกิจเพื่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กร เช่น หน่วยงาน การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แทรกอยู่บ้างเป็นระยะ
3. บุคคลที่ขาดหาย (Missing Person)	จากการศึกษาพบว่า บุคคลที่ขาดหายไปในการรายงานข่าวมักเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อม กับเรื่องราวหรือเหตุการณ์นั้นๆ
4. ความยาวของข่าว (Timing Duration)	การให้เวลาของข่าวพบว่า หากเป็นข่าวลำดับที่ 1-2 จะมีความยาวมากกว่า คือประมาณ 2-3 นาทีต่อข่าว ขณะที่ข่าวในลำดับหลังๆ มักสั้นกว่า คือยาวประมาณ 1-2 นาที จากการศึกษาพบว่า ช่อง 7 มักเน้นการนำเสนอข่าวทั่วๆ ไปที่มีความขัดแย้งต่ำ หลีกเลี่ยงประเด็นทางการเมือง โดยการให้ระยะเวลา ที่สั้นกว่า ข่าวทั่วไป แต่หากเป็นข่าวที่มีความสำคัญจริงๆ ก็จะทำให้ความยาวเพิ่มขึ้น
5. ความคิดเห็นของผู้ ประกาศข่าว (Opinion of Narrator)	พบว่าการรายงานข่าวของช่อง 7 ไม่มีการสอดแทรกความคิดเห็นของผู้รายงานข่าว
6. ภาษา (Language)	พบว่าไม่มีการใช้ภาษาที่ขี้หน้า หรือการประณามผู้ต้องสงสัยจากผู้ประกาศข่าว แต่พบบ้างจากแหล่งข่าวเอง โดยเฉพาะแหล่งข่าวทางการเมือง และมักมาจากนักการเมืองฝ่ายบริหาร
7. ภาพ (Visual)	พบว่า ไม่มีการละเมิดสิทธิในการนำเสนอภาพ เด็ก สตรีและเยาวชน ส่วนการนำเสนอภาพที่มีลักษณะดูจาदनั้น พบเฉพาะภาพข่าวอาชญากรรมที่นำเสนอภาพศพ ผู้เสียชีวิต แต่มีการเซ็นเซอร์ภาพหรือการพรางภาพ
8. ภาพตัวแทน (Representation)	พบว่า ภาพตัวแทนส่วนมากที่นำเสนอในรายการข่าวมักเป็นภาพตัวแทนจากอาชีพ บทบาท สถานภาพในสังคม โดยพบว่า ภาพตัวแทนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ถูกนำเสนอมากกว่า รองลงมาคือภาพตัวแทนนักการเมือง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ แพทย์ ขณะที่

ภาพตัวแทนอาชีพอื่นๆ เช่นเกษตรกร รับจ้าง มีน้อยกว่ามาก

9. อื่นๆ

แม้ว่าการนำเสนอช่วงข่าวของช่อง 7 ในช่วงต้นของรายการ จะเป็นข่าวเรื่องราวทั่วไป ข่าวเหตุการณ์เด่นประจำวัน ข่าวเบา ๆ ทั่วไป ตามด้วยข่าวนักประเพณีการเมือง อย่างไรก็ตามยังมีพื้นที่สำหรับรายงานพิเศษ คือช่วง ทุกข์ชาวบ้าน ด้วยลำแข้ง และสลับชีวิต ที่นำเสนอเรื่องราวความเดือดร้อนของประชาชนจากการบริหารของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เรื่องราวความเข้มแข็งของชุมชนด้านวิชาชีพและเศรษฐกิจชุมชน และความลำบากยากแค้นของสมาชิกสังคมในมุมต่างๆ ทั้งความพิการทางร่างกาย ความยากจน และคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีพอต่อการดำรงชีพ

ตารางที่ 7 ลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าว ช่อง 9

ช่อง 9

มีข่าว 3 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 18.00-18.15 น. ช่วงที่ 2 เวลา 18.45-19.30 น. ช่วงที่ 3 เวลา 20.00-20.15 น.

1. ลักษณะทั่วไป

รายการข่าวแบบ "รายงานข่าว"

1. การจัดลำดับข่าว (Priority)

ช่อง 9 นำเสนอข่าวเป็น 3 ช่วงเวลา โดยส่วนมากข่าวเด่นจะอยู่ในช่วงที่ 2 คือ ในเวลาประมาณ 18.45 น. โดยช่วงที่ 1 จะเสนอประเด็นทั่วไปที่เกิดขึ้นในรอบวัน จะมีเพียงบางวันที่ประเด็นใหญ่ถูกนำเสนอในช่วงแรก โดยเฉพาะกรณีจិតโรดา และชิงตัวนักโทษ

2. ความสมดุล (Balance)

โดยมากมีการนำเสนอแหล่งข่าวฝ่ายเดียว หากนำเสนอแหล่งข่าวทั้ง 2 ฝ่าย ก็จะไม่พบว่าเป็นความเป็นธรรมในสัดส่วนพื้นที่ของแหล่งข่าว กล่าวคือแหล่งข่าวภาครัฐ มักมีจำนวนและเนื้อหามากกว่าอีกฝ่าย และมักไม่ค่อยปรากฏแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 ลักษณะเช่นนี้มีอยู่มากในข่าวการเมือง โดยมักมีการให้สัมภาษณ์ของแหล่งข่าวภาครัฐ ที่มักเป็นนักการเมือง ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เป็นแหล่งข่าวหลัก

โดยมากการปรากฏภาพของแหล่งข่าวภาครัฐจะมีมากกว่า และหากแม้ปรากฏภาพคู่กรณีฝ่ายที่ 2 ก็มักไม่ปรากฏเสียงของแหล่งข่าว แต่จะมีการปล่อยเสียงของแหล่งข่าวที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า โดยพบว่า มีการปรากฏเสียงของแหล่งข่าวฝ่ายรัฐบาลมากที่สุด โดยเฉพาะ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

แต่ก็พบว่า ในบางครั้ง แหล่งข่าวอีกฝ่ายถูกนำเสนอ ครบถ้วน สมบูรณ์ทั้งภาพและเสียง แต่เป็นไปเฉพาะบางกรณี ซึ่งยังไม่มีมีความคงตัวในการนำเสนอ

แหล่งข่าวที่เป็นคู่กรณีฝ่ายที่ 2 กรณีเป็นแหล่งข่าวที่ขาดในช่วงนั้น ทางช่อง 9 จะนำมานำเสนอในรูปของรายงานพิเศษ ที่แหล่งข่าวฝ่ายชาวบ้านจะปรากฏทั้งเสียงและภาพ

อาจสรุปได้ว่า ไม่มีความสมดุลโดยรวมของการรายงานข่าว และไม่มีความเป็นธรรมในสัดส่วนพื้นที่ของแหล่งข่าวแต่ละฝ่าย ในเรื่องของภาพและเสียงของแหล่งข่าว หากแต่ค่อนข้างมีความสมดุลด้านเนื้อหาข่าว แต่อาจไม่มีความเป็นธรรม (ในสัดส่วนพื้นที่ข่าวของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ) ในการรายงานข่าว โดยเฉพาะข่าวการเมือง

3. บุคคลที่ขาดหาย

จากการศึกษาพบว่า

บุคคลที่ขาดหายไปในการรายงานข่าวมักเป็นผู้ที่ได้รับ

(Missing Person)	ผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อม เกี่ยวกับเรื่องราวเหตุการณ์นั้นๆ อันเป็นผลสืบเนื่องจากความไม่สมดุลในการรายงานข่าวที่มีแหล่งข่าวฝ่ายเดียว รวมถึงแหล่งข่าวที่เป็นนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ หรือ นักวิเคราะห์ต่างๆ ก็ไม่ปรากฏ อยู่ในเนื้อหาข่าว
4. ความยาวข่าว (Timing Duration)	พบว่า ช่อง 9 ให้เวลากับรายงานพิเศษ และรายงานสดมากกว่าการรายงานข่าวทั่วไป โดยข่าวทั่วไปจะถูกนำเสนอในความยาวประมาณ 1-2 นาที ในขณะที่ข่าวที่เป็นข่าวเด่นรอบวันถูกนำเสนอในความยาวประมาณ 3-5 นาที
5. ความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าว (Opinion of Narrator)	พบว่ากรการรายงานข่าวของช่อง 9 ไม่มีการสอดแทรกความคิดเห็นของผู้รายงานข่าว
6. ภาษา (Language)	พบว่า ไม่มีการใช้ภาษาที่ชี้นำจากผู้ประกาศข่าว แต่พบบ้างจากแหล่งข่าวเอง โดยเฉพาะแหล่งข่าวทางการเมือง และมักมาจากนักการเมืองฝ่ายบริหาร
7. ภาพ (Visual)	พบการนำเสนอภาพการละเมิดสิทธิผู้ใหญ่ เช่น กรณีนักโทษหญิง ใส่หมวก และแว่นดำ แต่ก็เห็นได้ว่าเป็นใคร และภาพผู้หญิงที่มีปัญหาหน้าอกโตผิดปกติ ไม่มีการเซ็นเซอร์หน้า หลังจากการผ่าตัดแล้ว ส่วนภาพอุจาดมีเห็นได้ไม่มากนักในข่าวอาชญากรรม
8. ภาพตัวแทน (Representation)	พบว่า ภาพตัวแทนส่วนมากที่นำเสนอในรายการข่าวมักเป็นภาพตัวแทนจากอาชีพ บทบาท สถานภาพในสังคม โดยพบว่า ภาพตัวแทนนายกรัฐมนตรี ถูกนำเสนอมากที่สุด รองลงมาคือภาพตัวแทนนักการเมือง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ แพทย์ ขณะที่ภาพตัวแทนอาชีพอื่นๆ เช่น พ่อค้า เกษตรกร ผู้ประสบภัย มีน้อยกว่ามาก หรือถ้ามีก็ปรากฏในลักษณะของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ หรือรอรับความช่วยเหลือ กรณีเหตุการณ์ภาคใต้ ทางช่อง 9 นำเสนอให้เห็นภาพของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะกรณี 131 คนไทย ที่ช่อง 9 ใช้รายงานพิเศษในการนำเสนอข้อมูลในเชิงลึก สะท้อนภาพวิถีชีวิตของชาวบ้านที่เดินทางไปทำงานในมาเลเซีย อาจจะสรุปได้ว่า ภาพตัวแทนคนในสังคม ที่ปรากฏในข่าวของช่อง 9 มีความหลากหลาย และมีการให้พื้นที่กับฝ่าย ที่มีใ้ภาครัฐด้วย
9. อื่นๆ	ช่อง 9 มีการแบ่งช่วงข่าวออกเป็น 2 ช่วง โดยช่วงแรกจะเป็นข่าวเด่นประจำวัน ช่วงที่ 2 เน้นข่าวเศรษฐกิจ

ตารางที่ 8 ลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าว ช่อง 11

ช่อง 11

มีข่าว 1 ช่วง เวลา 18.00-20.15 น.

1. ลักษณะทั่วไป

รายการข่าวแบบ "รายงานข่าว"

1. การจัดลำดับข่าว (Priority)

จากการศึกษาพบว่า โดยปกติ ช่อง 11 จัดลำดับข่าวที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนไว้ในอันดับต้นๆ ในลักษณะข่าวเตือนภัย อันได้แก่ ข่าวน้ำท่วมหรืออุทกภัย พายุหรือวาตภัย รวมถึงความเคลื่อนไหวของต่างประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย รองลงมาคือ ข่าวการเมือง การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายข้าราชการ รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ

หน่วยงานราชการ ส่วนประเด็นอื่นๆ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม

2. ความสมดุล
(Balance)

พบว่า ให้ความสำคัญกับแหล่งข่าวที่เป็น นักการเมือง ข้าราชการที่รับผิดชอบงาน คือแหล่งข่าวภาครัฐ โดยเรียงลำดับชั้นของตำแหน่งตามสายการบังคับบัญชา หรือตาม ลักษณะประเด็นที่น่าสนใจ แหล่งข่าวที่เป็นคู่กรณีฝ่ายที่ 2 จะมีจำนวนน้อยกว่าหรือ บางครั้งไม่มีเลย ไม่ปรากฏ การนำเสนอแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 หรือแหล่งข่าวที่เป็น นักวิเคราะห์หรือนักวิชาการ แต่บางครั้งมีการนำเสนอแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 มาร่วมแสดง ความคิดเห็น

การปรากฏภาพของแหล่งข่าวภาครัฐมีมากกว่าคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และหากแม้ปรากฏ ภาพคู่กรณีฝ่ายที่ 2 ก็มักไม่ปรากฏเสียงของแหล่งข่าว แต่จะมีการปล่อยเสียงของ แหล่งข่าวที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า โดยพบว่าการปรากฏเสียงของแหล่งข่าวภาครัฐ มากที่สุด โดยเฉพาะ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่า การรายงานข่าวขาดความความสมดุล ทั้งในลักษณะประเด็นและพื้นที่ การนำเสนอ โดยข่าวถูกให้น้ำหนักไปยังแหล่งข่าวที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ในบางกรณี ที่เป็นข่าวที่ประชาชนได้รับผลกระทบโดยตรง อาจมีการนำเสนอเพียงภาพข่าวและ บรรยายข่าวเท่านั้น ไม่มีเสียงของแหล่งข่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังพบว่า การนำเสนอแหล่งข่าวที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มักได้พื้นที่ใน ลักษณะของรายงานพิเศษ โดยจะปรากฏทั้ง ภาพ เสียง ความคิดเห็น แต่จะเป็นประเด็น หรือแง่มุมที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับเนื้อหาในข่าวหลัก

3. บุคคลที่ขาดหาย
(Missing Person)

จากการศึกษาพบว่า บุคคลที่ขาดหายไปในการรายงานข่าวมักเป็นผู้ที่ได้รับ ผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อม เกี่ยวกับเรื่องราวเหตุการณ์นั้นๆ

4. ความยาวข่าว
(Timing)

การให้เวลาของข่าวพบว่า จัดความยาวข่าวตามลักษณะประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นที่มีผลกระทบต่อการเมืองและความมั่นคง จะให้เวลามาก ถึงประมาณ 7-13 นาที ในขณะที่ข่าวอื่นๆ มีความยาว 2-3 นาทีโดยประมาณ

5. ความคิดเห็นของ
ผู้ประกาศข่าว
(Opinion of
Narrator)

พบว่าการรายงานข่าวของช่อง 11 ไม่มีการสอดแทรกความคิดเห็นของผู้รายงานข่าว

6. ภาษา
(Language)

พบว่า ไม่มีการใช้ภาษาที่ชี้นำจากผู้ประกาศข่าว แต่พบบ้างจากแหล่งข่าวเอง โดยเฉพาะแหล่งข่าวทางที่เป็นนักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร

7. ภาพ
(Visual)

พบว่า ไม่มีการนำเสนอภาพที่ละเมิดสิทธิเด็ก สตรีและเยาวชน ส่วนการนำเสนอภาพ ที่มีลักษณะอุจาดนั้นมักปรากฏในภาพข่าวอาชญากรรม ซึ่งถ่ายให้เห็นผู้เสียชีวิต แต่มี การเซ็นเซอร์ภาพ หรือ พรางภาพ

8. ภาพตัวแทน
(Representation)

พบว่า ภาพตัวแทนส่วนมากเป็นการนำเสนอภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะผู้ให้ ความช่วยเหลือ ผู้นำบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ในขณะที่ภาพตัวแทน ของประชาชนทั่วไป คือผู้ที่รอรับความช่วยเหลือ

9. อื่นๆ

การนำเสนอข่าวของช่อง 11 ให้พื้นที่น้อยแก่ประชาชนหรือผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่าง

จากภาครัฐ ขาดการรายงานข่าวในลักษณะรายงานพิเศษหรือข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน รวมถึงไม่มีการตั้งคำถามต่อประเด็นที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ในประเด็นที่เป็นโครงการของรัฐบาล และขาดข่าวที่มีแง่มุมจากประชาสังคม

ตารางที่ 9 ลักษณะทั่วไปของการรายงานข่าว ช่อง itv

ช่อง itv		มีข่าว 2 ช่วง ช่วงที่ 1 เวลา 18.30-19.30 น. ช่วงที่ 2 เวลา 20.00-20.15 น.
1.ลักษณะทั่วไป		รายการข่าวแบบ "รายงานข่าว" มีคำถาม sms ให้ผู้ชมแสดงความคิดเห็น
1. การจัดลำดับข่าว (Priority)		จากการศึกษาพบว่า การจัดลำดับข่าวของช่อง itv ในแต่ละวันจะมีความแตกต่างกันอยู่เล็กน้อย โดยส่วนใหญ่ ทางสถานีจะรายงานข่าวทั่วไปที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากในช่วงแรกของรายการข่าว เช่น ข่าวน้ำท่วม การเกิดพายุ พยากรณ์อากาศ และข่าวอาชญากรรมโดยเฉพาะเหตุอุกฉกรรจ์ ต่อด้วยข่าวบันเทิง ข่าวกีฬา ข่าวการเมืองตามลำดับ แต่หากวันใดมีเหตุการณ์ที่มีความสำคัญมากๆ ก็จะรายงานในช่วงต้น โดยเฉพาะวันเสาร์-อาทิตย์ จะมีการสลับสับเปลี่ยนลำดับการรายงานข่าวแต่ละประเภท
2. ความสมดุล (Balance)		โดยมากมีการนำเสนอแหล่งข่าว 2 ฝ่าย ได้แก่ แหล่งข่าวต้นเรื่อง และแหล่งข่าวอื่นๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นั้นๆ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 ซึ่งได้แก่นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต ลักษณะเช่นนี้ปรากฏอยู่ทั้งในข่าวการเมือง ข่าวอาชญากรรม และข่าวสิ่งแวดล้อมและการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ การปรากฏภาพของแหล่งข่าวภาครัฐมีมากกว่าฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะข่าวการเมือง ในบางครั้งจะปรากฏเพียงภาพแต่ไม่ปรากฏเสียงของแหล่งข่าว อาจสรุปได้ว่า มีความสมดุลของการรายงานข่าวบางข่าว และในภาพและเสียงของแหล่งข่าวในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ยังพบว่า มักมีการรายงานข่าวในลักษณะรายงานพิเศษซึ่งให้รายละเอียดในมุมที่กว้างและลึกเพิ่มเติมจากการรายงานข่าวนั้นๆของผู้ประกาศข่าว หรือเปิดพื้นที่ให้กับแหล่งข่าวที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงเพิ่มเติมจากเนื้อข่าวที่ผู้ประกาศข่าวรายงาน โดยเฉพาะข่าวที่มีความซับซ้อน มีความขัดแย้งสูง หรือเป็นที่สนใจของประชาชนในวงกว้าง เช่น ข่าวปัญหาสังคม
3. บุคคลที่ขาดหาย (Missing Person)		จากการศึกษาพบว่า เฉพาะในข่าวบางประเภทจะมีบุคคลที่ขาดหายไปในการรายงานข่าว มักเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมจากเหตุการณ์นั้นๆ หรือเป็นผู้ต้องสงสัย
4. ความยาวของข่าว (Timing)		การให้เวลาของข่าวพบว่า หากเป็นข่าวเด่นประจำวันที่มีรายละเอียด ที่ซับซ้อน หรือเป็นข่าวที่ได้รับความสนใจจากประชาชนมาก จะมีความยาวเกินกว่า 3-5 นาที เช่น ข่าวนางสาวจิตรดาทำร้ายเด็กนักเรียนโรงเรียนเซนต์โยเซฟ คอนเวนต์ หากเป็นข่าวที่มีความสำคัญหรือมีรายละเอียดน้อยกว่า จะมีความยาวประมาณ 2-3 นาที และหากเป็นการรายงานข่าวเหตุการณ์ทั่วไป จะมีความยาวประมาณ 30 วินาที ถึง 1 นาที

5. ความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าว (Opinion of Narrator)	พบว่าการรายงานข่าวของช่อง itv ไม่มีการสอดแทรกความคิดเห็นของผู้รายงานข่าวอย่างชัดเจน แต่ในบางครั้งผู้ประกาศข่าวพูดในเชิงตั้งคำถามต่อประเด็นข่าวที่มีความสำคัญต่อประชาชน
6. ภาษา (Language)	พบว่าไม่มีการใช้ภาษาที่ชี้นำจากผู้ประกาศข่าว แต่พบบ้างจากแหล่งข่าวเอง โดยเฉพาะแหล่งข่าวทางการเมือง และมักมาจากนักการเมืองฝ่ายบริหาร
7. ภาพ (Visual)	พบว่าไม่มีการนำเสนอภาพที่ละเมิดสิทธิเด็ก สตรีและเยาวชน ส่วนการนำเสนอภาพที่มีลักษณะจุดเด่นนั้นมีเพียงเล็กน้อย มักปรากฏในข่าวอาชญากรรม ซึ่งถ่ายให้เห็นผู้เสียชีวิต แต่มีการเซ็นเซอร์หรือพรางภาพ
8. ภาพตัวแทน (Representation)	พบว่าภาพตัวแทนที่นำเสนอในรายการข่าวมักเป็นภาพตัวแทนจากอาชีพ บทบาท สถานภาพในสังคม โดยพบว่า ในข่าวแต่ละประเภทจะปรากฏภาพตัวแทนที่แตกต่างกัน ในข่าวการเมืองภาพตัวแทนนักการเมืองฝ่ายบริหาร ถูกนำเสนอมากกว่าภาพตัวแทนของกลุ่มอื่นๆ ในขณะที่ข่าวอาชญากรรมและข่าวปัญหาสังคม จะปรากฏภาพตัวแทนของประชาชน ชาวบ้าน ที่กระทำผิด หรือตกเป็นเหยื่อจากเหตุการณ์ สำหรับข่าวปัญหาสิ่งแวดล้อม และการจัดสรรทรัพยากร จะปรากฏภาพตัวแทนของกลุ่มนายทุน หรือนักการเมืองท้องถิ่น และชาวบ้านซึ่งได้รับผลกระทบ และความเดือดร้อนจากการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากทรัพยากรธรรมชาติ
9. อื่นๆ	นอกจากการรายงานข่าวที่มีความสำคัญ มีความโดดเด่นของตัวเหตุการณ์ในแต่ละวันแล้ว ก็จะมีการรวบรวมข่าวที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคมารายงานอย่างกระชับ หากข่าวใดที่สื่อเค้าเงื่อนจำ หรือมีปมขัดแย้งสูง ก็จะถูกนำมาเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมในช่วงต้นของรายการข่าวในวันถัดมา นอกจากการรายงานข่าวของผู้ประกาศข่าวแล้ว ยังปรากฏเนื้อหาข่าวเคลื่อนไหวอยู่ด้านล่างหน้าจอโทรทัศน์ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นข่าวเดียวกันกับที่ผู้ประกาศข่าวรายงานและมีการตั้งกระทู้ถามความคิดเห็นจากประชาชนที่รับชมข่าว กระทู้ที่ตั้งจะเป็นประเด็นข่าวที่ผู้ประกาศข่าวได้เกริ่นนำก่อนจะเข้าสู่การรายงานข่าวอย่างเต็มรูปแบบ กระทู้ส่วนใหญ่โดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับปัญหาสังคมเพื่อถามความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะจากประชาชนเกี่ยวกับข่าวนั้นๆ

4.2.2 ความสมดุล และภาพตัวแทนในข่าวที่มีความขัดแย้ง

การศึกษาภาพตัวแทนในรายการข่าวภาคค่ำ เดือนกันยายน เพื่อศึกษาถึงการสร้างความสมานฉันท์ผ่านการรายงานข่าว โดยได้คัดกรองเฉพาะข่าวที่มีประเด็นความขัดแย้งและเป็นที่สนใจของประชาชนได้ 5 เรื่องดังนี้

- 1) สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้
- 2) การแทรกแซงกิจการสื่อ “แกรมมี่ซื้อหุ้นมติชน” และ “ปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์”

- 3) กรณี "จิตรลดา" บุคลากรโรงเรียนสตรีเทพเด็กหญิง
- 4) การสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- 5) การพิจารณาเปิดสถานบริการ อาบอบนวด "เอไลนา"

จากเหตุการณ์ข่าวทั้ง 5 เรื่อง ต่างก็เป็นข่าวที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมไทย ที่สะท้อนการสร้าง ความสมานฉันท์ในสังคมไทยได้ชัดเจน

จากการศึกษาโดยดูรายการข่าวจากสถานีโทรทัศน์ทั้ง 6 ช่อง และ 5 เรื่องข่าวและพิจารณาร่วมกับลักษณะ ภาพตัวแทนที่ปรากฏในรายการข่าวนั้นมีผลดังนี้

1. สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

สรุปสาระสำคัญ:

สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นข่าวที่ สื่อทุกแขนงได้ให้ความสำคัญในการนำเสนออย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนในกองบัญชาการทหารพัฒนา อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 สำหรับในช่วงเดือนกันยายน 2548 ประเด็นเกี่ยวกับสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้แบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็น คือ

1. 131 คนไทยหนีเข้าเมือง รัฐกลันตันประเทศมาเลเซีย
2. เหตุการณ์ความวุ่นวายที่บ้านตันหยงลิเมอร์
3. เหตุการณ์ความวุ่นวายรายวัน

โดยแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

1.กรณี 131 คนไทยหนีเข้าเมือง รัฐกลันตันประเทศมาเลเซีย

ในประเด็นนี้เป็นผลต่อเนื่องมาจาก ความเข้าใจผิดของชาวบ้าน ละหาน ต.ปะลุ อ.สุไหงปาดี จ.นราธิวาส เหตุการณ์ที่นาย สะตอปา ยูโซ๊ะ โต๊ะอิหม่าม ถูกลอบยิง เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548 โดยก่อนตายโต๊ะอิหม่ามได้สั่งเสียกับคนใกล้ชิดว่าเป็นฝีมือของเจ้าหน้าที่รัฐ ยังผลให้เกิดความหวาดระแวงของชาวบ้าน ประกาศห้ามเจ้าหน้าที่รัฐเข้าหมู่บ้านเพราะขาดความเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่

ผลกระทบที่เกิดขึ้นเมื่อสำนักข่าวเบอร์นามา ของทางการมาเลเซีย รายงานการอพยพของคนไทย 131 คน หนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายไปยังรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย รายงานข่าวยังแจ้งว่า มีคนไทยมุสลิมอีก ราวๆ 1,000 คน รอคอยเวลาที่จะหนีเข้ามาเลเซียอีก หากรัฐไทยยังใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาภาคใต้

เมื่อรัฐบาลไทยทราบเรื่อง จึงมีการตอบโต้ โดยนายกรัฐมนตรีได้ออกมาวิพากษ์สื่อมวลชนมาเลเซียและสำนักข่าวต่างประเทศอื่นๆ ในขณะเดียวกันก็มอบหมายให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เรงประสานงานกับทางการมาเลเซียเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมถึงความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราคนเข้าออก บริเวณด้านชายแดนของทั้ง 2 ประเทศ

วันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2548 เจ้าหน้าที่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จำนวน 5 นาย เข้าพบกลุ่ม 131 คนไทยเพื่อสอบถามปัญหาและความเป็นอยู่ รวมทั้งองค์กรมุสลิมโลก ซึ่งมีประเทศมาเลเซียเป็นประธาน ได้เข้าร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้อพยพส่วนใหญ่ยืนยันว่าเกิดจากความหวาดกลัวเจ้าหน้าที่ในเครื่องแบบทางรัฐไทย โดยนายกรัฐมนตรีของไทยได้ตอบโต้ว่าเป็น "วิชามาร" เป็นการสร้างกระแสการทำลายความมั่นคงของชาติ ซึ่งทำให้เกิดการตอบโต้ไปมาระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองประเทศ ผ่านทางสื่อมวลชน

ดร.มหาธีร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรี มาเลเซีย ให้สัมภาษณ์ผ่านสำนักข่าว เอเอฟพี ว่า 131 คนไทยสมควรได้รับการรับรองสถานะเป็นผู้ลี้ภัย คำสัมภาษณ์ดังกล่าว ทำให้ พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมองว่าเป็นการก้าวท้าวกิจการภายในของไทย และตอบโต้ว่า มีการเคลื่อนไหวที่เกาะลังกาวิ ประเทศมาเลเซียของอดีตนักการเมืองและแกนนำผู้ก่อการร้ายในภาคใต้ มีการขอลงทุนกว่า 1 เดือน แต่ไม่มีหลักฐานเพื่อจับกุม มีการตอบโต้กลับจาก นายนาจิบ ราซิก รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกลาโหมมาเลเซีย

เรียกร้องให้รัฐบาลไทยหาหลักฐานมาพิสูจน์ข้อกล่าวหาดังกล่าว ชาวความขัดแย้งดังกล่าวดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง รวม 20 วัน รวมถึงประเด็นการพิจารณา ต่ออายุพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (พรก.ฉ.)

2.กรณีเหตุการณ์ความวุ่นวายที่บ้านตันหยงลิมอร์

ประเด็นนี้มีความเชื่อมต่อนะหว่าง 2 เหตุการณ์ คือ เหตุการณ์แรก เกิดในช่วงค่ำของวันที่ 20 กันยายน 2548 มีกลุ่มคนร้ายใช้อาวุธ สงคราม กราดยิงถล่มร้านน้ำชาแห่งหนึ่งริม ถนนสายตันหยงลิมอ – ป่าไผ่ บ.ตันหยงลิมอร์ อ.ระแงง จ.นราธิวาส เป็นเหตุให้ ชาวบ้านที่นั่งดื่มน้ำชาได้รับบาดเจ็บ 5 คน และในนั้น 2 คนเสียชีวิตในเวลาต่อมา

เหตุการณ์ที่ 2 เป็นเวลาไล่เลี่ยกันคือหลังจากที่เจ้าหน้าที่ถอนตัวจากพื้นที่แล้ว ร.ต.วินัย นาคะบุตร และ จ.อ. คำธร ทองเอียด สังกัดกรมทหารราบที่ 3 กองพลนาวิกโยธิน ซึ่งประจำอยู่โครงการพระราชดำริ บ้านตันหยงลิมอร์ ขับรถมายังหมู่บ้านและรถเสียใกล้ที่เกิดเหตุ ทั้งสองถูกชาวบ้านล้อมรถ พร้อมยึดอาวุธไปด้วย เพราะสงสัยว่า 2 นาวิกโยธินอาจเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ยิงถล่มร้านน้ำชา โดยกักตัวนาวิกโยธิน 2 นายที่ศาลาอเนกประสงค์กลางหมู่บ้าน

มีความพยายามช่วยเหลือ 2 นาวิกโยธินแต่ไม่สามารถเข้าไปได้เพราะเป็นช่วงดึกมาก ทำได้แค่ตั้งไว้บริเวณนอกหมู่บ้านทั้งคืน เจ้าหน้าที่ทั้งจาก กองทัพภาคที่ 4 ฝ่ายปกครองและ อดีต ส.ส.ในพื้นที่ พยายามติดต่อเจรจาแต่ชาวบ้านได้นำไม้ซุงมาปิดกั้น และให้เด็กและผู้หญิงราว 500 คน ปิดล้อมทางเข้าหมู่บ้าน ทั้งตัวแทนที่ส่งมาเจรจายังบอกว่าการให้สื่อมวลชนมาเลเซียมาทำข่าว(แล้ว)ก็จะยอมเจรจาเพื่อปล่อยตัว

ในช่วงบ่ายเวลา 14.00 น.สื่อมวลชนมาเลเซียมาถึง เมื่อส่งตัวแทนเพื่อขอเจรจารับตัวประกัน ตัวแทนจาก พรรคประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหนึ่งตัวแทนเจรจากับกลุ่มชาวบ้านเดินมาแจ้งว่า 2 นาวิกโยธินเสียชีวิตนานแล้ว เมื่อรู้ว่า 2 นาวิกโยธิน เสียชีวิตชาวบ้านทั้งหมดที่รวมกลุ่มก็กระจัดกระจายหนีกลับเข้าบ้าน

2 นาวิกโยธิน ได้รับพระราชทานน้ำหลวงอาบศพและพิธีพระราชทานเพลิงศพ ได้รับบำเหน็จ 8 ขั้น เป็น นาวาเอก และ นาวาตรี และนายกรัฐมนตรีให้สัมภาษณ์ว่า 2 นายทหารต้องไม่ตายฟรี

3.เหตุการณ์ความวุ่นวายรายวัน

ในประเด็นนี้ ส่วนใหญ่เป็นการเสนอข่าวเหตุการณ์ความรุนแรง รายวัน คือ การลอบวางระเบิด วางเพลิง การเปิดอนุสาวรีย์นกสันติภาพ การเปิดตลาดตรงฟ้าวันศุกร์, ความคืบหน้าการจับกุมผู้กระทำผิด การทำสมรทการัดและบุคคล 2 สัญชาติ ซึ่งจะเป็นประเด็นที่เข้ามาแทรก ร่วมกับ 2 ประเด็นหลักข้างต้น ในช่วงเดือนกันยายน

ผลการศึกษา

“ข่าวสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้” ทีมงานศึกษา ได้แยกประเด็นออกไปอีกเป็น 4 ประเด็น ให้ละเอียดยิ่งขึ้น โดยยึดความแตกต่างระหว่างเหตุการณ์ข่าวและบริบทสถานการณ์ที่มีนัยยะแตกต่างกัน คือ

- 1) ประเด็นเหตุการณ์รายวัน คือ เหตุการณ์ข่าวเรื่องต่างๆ ไป ใน 3 จังหวัดชายแดนใต้, เหตุการณ์ร้ายรายวัน, ความไม่สงบที่เกิดขึ้นทั่วไป, การลงพื้นที่ของรัฐมนตรี เป็นต้น
- 2) ประเด็น 131 คนไทย คือข่าวที่มีประเด็นเรื่อง 131 คนไทยที่หนีไปอยู่ฝั่งมาเลเซียโดยเฉพาะ ช่วงที่นายกรัฐมนตรีไม่อยู่ภายในประเทศ
- 3) ประเด็นสังหาร 2 นาวิกโยธิน คือ ข่าวกรณีความวุ่นวายในหมู่บ้านตันหยงลิมอร์ และเหตุการณ์สังหาร 2 นาวิกโยธิน

- 4) นายกปรสานความคิดฝ่ายค้าน คือ ข่าวการหาหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ระหว่างรัฐบาลและ สส.พรรคฝ่ายค้าน

จากการศึกษาพบว่า (* ดูตารางภาคผนวกที่ 1-4 ประกอบ)

1) ประเด็นเหตุการณ์รายวัน (ดูตารางที่ภาคผนวกที่ 1 ประกอบ)

- “ภาพ” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือ แหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี, รมต. ยุติธรรม, คณะรัฐมนตรีและนายทหารระดับผู้บังคับบัญชา ขณะที่ “ภาพ” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่ามาก
- “เสียง” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี ยุติธรรม, คณะรัฐมนตรีและนายทหารระดับผู้บังคับบัญชา ขณะที่ “เสียง” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่ามาก
- “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม, คณะรัฐมนตรีและนายทหารระดับผู้บังคับบัญชา ขณะที่ “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่ามาก
- ข้อสังเกต เมื่อพิจารณาความสมดุลของแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายจากมิติ ภาพ เสียงและเนื้อหา รวมกัน พบว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ และนายทหารระดับผู้บังคับบัญชามีพื้นที่ใน “ข่าว” มากกว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 คือ ผู้นำฝ่ายค้าน นักวิชาการ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หรือแม้แต่คณะทำงานเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.) ก็มีสัดส่วนพื้นที่ในข่าวน้อยกว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 มาก

2) ประเด็น 131 คนไทย (ดูตารางที่ภาคผนวกที่ 2 ประกอบ)

- “ภาพ” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือ แหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ, โฆษกกระทรวงต่างประเทศและนายทหารระดับผู้บังคับบัญชา ขณะที่ “ภาพ” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่ามาก
- “เสียง” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ, นายกรัฐมนตรีและนายทหารระดับผู้บังคับบัญชา ขณะที่ “เสียง” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่ามาก
- “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ, นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม, โฆษกกระทรวงต่างประเทศ, และนายทหารระดับผู้บังคับบัญชา ขณะที่ “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 ปรากฏมากขึ้น แต่ฝ่ายที่ 3 นั้นยังคงปรากฏน้อยกว่า
- ข้อสังเกต เมื่อพิจารณาความสมดุลของแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายจากมิติ ภาพ เสียงและเนื้อหา รวมกัน พบว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนายกรัฐมนตรี โฆษกกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายทหารระดับผู้บังคับบัญชามี

พื้นที่ในข่าวมากกว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 คือ ผู้นำฝ่ายค้าน นักวิชาการ และชาดการ นำเสนอข่าวจากฝ่ายคนไทย 131 คน โดยตรง

3) ประเด็นสังหาร 2 นาวิกโยธิน (ดูตารางที่ภาคผนวกที่ 3 ประกอบ)

- "ภาพ" ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือ แหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี, แม่ทัพภาคที่ 4, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม, ภรรยาของ 2 นาวิกโยธิน และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ขณะที่ "ภาพ" ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่ามาก
- "เสียง" ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี, ภรรยาของ 2 นาวิกโยธิน , แม่ทัพภาคที่ 4, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ขณะที่ "เสียง" ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่ามาก
- "เนื้อหา" ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี, แม่ทัพภาคที่ 4, ภรรยาของ 2 นาวิกโยธิน , รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ขณะที่ "เนื้อหา" ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่ามาก
- ข้อสังเกต เมื่อพิจารณาความสมดุลของแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายจากมิติ ภาพ เสียงและเนื้อหา รวมกัน พบว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 คือ นายกรัฐมนตรี, แม่ทัพภาคที่ 4, ภรรยา 2 นาวิกโยธิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม,ชาวบ้านตันทนงลิ้มอร์ นายทหารระดับผู้บังคับบัญชาในพื้นที่ใน ข่าวมากกว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3 คือ ชาวบ้านตันทนงลิ้มอร์ ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หรือคณะกรรมการเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.)

4) ประเด็นนายกประสานความคิดฝ่ายค้าน (ดูตารางที่ภาคผนวกที่ 4 ประกอบ)

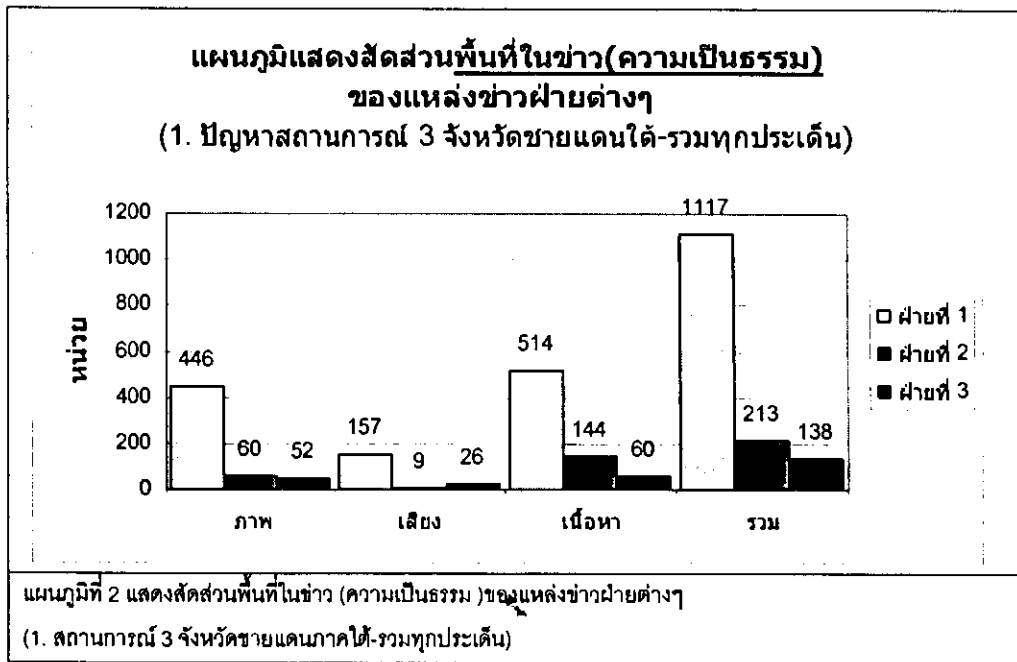
- "ภาพ" "เสียง" "เนื้อหา" ของแหล่งข่าวที่ปรากฏคือ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี, นายไทรรงค์ สุวรรณศิริ สส.ประชาธิปัตย์
- ข้อสังเกต ประเด็นข่าวที่ 4 อาจเป็นประเด็นข่าวที่เล็ก แต่จะเห็นว่าจากเดิมที่ฝ่ายค้านมักเป็น "คู่กรณีฝ่ายที่ 2" ของรัฐบาลในประเด็นข่าวอื่นๆ ในประเด็นนี้ฝ่ายค้านจะกลับมาเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐคือการพยายามสร้างความสมานฉันท์ อย่างไรก็ตาม ไม่พบการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายอื่นๆ เช่นสมาชิกรัฐสภา (สว.) หรือ คณะกรรมการเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.) และองค์กรต่างๆ จากภาคประชาชน

จากประเด็นข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อพิจารณาในเรื่อง "ความเป็นธรรม" หรือ "การให้สัดส่วนพื้นที่ในข่าวของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ" ในการรายงานข่าวโทรทัศน์ทั้ง 6 ช่องสถานีโทรทัศน์ โดยแบ่งแหล่งข่าวออกเป็น 3 ฝ่ายคือ "คู่กรณีฝ่ายที่ 1-คู่กรณีฝ่ายที่ 2-และฝ่ายที่ 3" (หรือเรียกสั้นๆ ว่า "ฝ่ายที่ 1-ฝ่ายที่ 2-ฝ่ายที่ 3") โดยนำการปรากฏของ "ภาพ-เสียง-เนื้อหา" จากแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายมาพิจารณาแล้ว จะได้ผลรวมของสัดส่วนพื้นที่ของแหล่งข่าวแต่ละฝ่าย ดังตารางและแผนภูมิดังนี้

ตารางที่ 11 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) ข่าวสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้ (รวมทุกประเด็น)

ฝ่ายที่ 1				ฝ่ายที่ 2				ฝ่ายที่ 3			
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย
รวม		1117			213			138			
1	นายกรัฐมนตรี	147	1	นายอภิสิทธิ์ สส. ประชาธิปัตย์	48	1	นายอานันท์ กอส.	36			
2	รมต.ยุติธรรม ชิตชัย	108	2	131 คนไทย	31	2	ชาวบ้านที่ไปทำงานที่มาเลเซีย	15			
3	รมต.กลาโหม ธรรมรักษ์	76	3	ชาวบ้านต้นหมงลิเมอร์	20	3	ทหารที่เข้าไปช่วยเหลือในพื้นที่	9			
4	รมต.มหาดไทย คงศักดิ์	66	4	UNHCR	19	4	ชาวสงขลาที่ส่งกำลังใจช่วย	9			
5	แม่ทัพภาค 4 ขวัญชาติ	66	5	ผู้ทรงคุณวุฒิและเลขาธิการพรรคมาธ	9	5	รองประธานคณะกรรมการอิสลามแห่ง	8			
6	ผม.สูงสุด ชัยสิทธิ์	65		ประธานกรรมการยุติธรรมและสิทธิ			ประเทศไทย				
7	ผม.ทบ. สนธิ	43	6	มนุษยชน รัฐบาล	8	6	กอบเค็ม (ตำแหน่งทางศาสนา)	6			
8	รมต.ต่างประเทศ กันตธีร์	42	7	รัฐบาลมาเลเซีย	8	7	เด็กกำพร้าจากเหตุการณ์	6			
9	คณะรัฐมนตรีลงพื้นที่ (ประชา,วิชน,	36	8	ชาวบ้านละหาน	8	8	ต.เสนห์ (ประธานกรรมการสิทธิ	6			
	ปรีชา,มยุพทร,สรอรรถ,อดิสร,สุรพงษ์,		9	ผู้ต้องหา	7	9	มนุษยชน)	4			
	กันตธีร์,สุธารัตน์,รุ่ง		10	นายสมศักดิ์ สส ขาดิไทย	6	10	นักศึกษามอ.ไวอาลัย	4			
10	รมต.สำนักนายก สุรนันทน์	35	11	ผู้หลงผิด	6	11	พระสงฆ์	4			
11	โฆษก ก.ต่างประเทศ	34	12	เจาะอึ้ง	6	12	นายเดชอุดม (สภานายความ)	4			
12	รมต.ศึกษาธิการ จาตุรงค์	33	13	ชาวบ้านระแงะ	4	13	นักธุรกิจนราธิวาส	3			
13	กรรณิกรอภัยวินัย	32	14	สว. ไกรศักดิ์	4	14	นพ.ประเวศ	3			
14	ผมก. 9 พล.ต.ท.อดุลย์	31	15	19 คนไทยที่หนีไปมาเลเซียภายหลัง	4	15	CNN/ BBC	3			
15	กรรณิกรจาเอกคำธ	28	16	สส. ประชาธิปัตย์	4	16	อหามัมาประจักษ์ชัยในกลันตัน	3			
16	ผบ.ทร.	15	17	ชาวบ้านระแงะ	3	17	ข่าวมาเลเซียในกลันตัน	3			
17	นิตมุดดิน (อดิ ตส.ทรท.)	15	18	นายนิกร จ้างงค์ สส.ชาติไทย	2	18	นักเรียนพัทลุงให้กำลังใจ	2			
18	พล.ท.พลางกูร	15	19	ประธานคณะกรรมการการต่างประเทศ	2	19	นาจิม ราซิก รมต.กลาโหม มาเลย์	2			
19	มารดาของร้อยตรีวินัย	14	20	วุฒิสภา	2	20	อธิบดีกรมสุขภาพจิต	2			
20	ไตรงค์ สส. ประชาธิปัตย์ *	14	21	ธานีเยาะ BRN	2	21	องคมนตรี	1			
21	อธิบดีกรมการปกครอง (ศิวะ)	13	22	กลุ่มผู้ก่อเหตุที่ไปประชุมที่เกาะลังกา	2	22	ข่าวอุตุยาไวอาลัย	1			
22	ผู้ว่าการจังหวัดนราธิวาส	10	23	ชาวบ้านหนองจิก	2	23	นักวิจัย	1			
23	ผบ.ดร. โกวิท	10	24	นายบัญญัติ สส ประชาธิปัตย์	2	24	ผู้ใช้โทรศัพท์มือถือ	1			
24	2 นาวิกโยธิน	9	25	กลุ่มสตรีปัตตานี	2		ผู้ได้รับบาดเจ็บ	1			
25	นพ.วิชัย สส.ทรท.	9	26	สส. นราธิวาส ประชาธิปัตย์	2						
26	อดีต ผบ.ทบ. ประวิทย์	8	27	ผู้ต้องหาที่มอบตัวกรณี 2 นาวิก	2						
27	กงสุลไทยประจำไคดาบาร	7	28	อดีตนักการเมืองมาเลเซีย	2						
28	พญ.คุณหญิงพรทิพย์	7	29	ผบ.มาเลเซีย	1						
29	นายเอกภาพ สส.ทรท.	7	30	สื่อมาเลเซีย	1						
30	ผู้ว่าการจังหวัดสงขลา	7	31	ผู้นำศาสนา	1						
31	โฆษกรัฐบาล	7	32	โต๊ะอิหม่ามบ้านระหาน	1						
32	ปลัดสำนักนายก	6									

33	ลูกน้องเรือตำรวจ	6	30	ข่าวบันเทิงงานตัวกรณีตกใบ ครูสอนศาสนา	1		
34	ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี	6	31		1		
35	หัวหน้าหน่วยงานรอง	6	32		1		
36	สมชาย สส.ทรท.	5	33		1		
37	ตำรวจป่า	5	34		1		
38	นักร้องเปียนโนตลาดธงฟ้า	4					
39	พงศ์พัทธ์ พงศ์เจริญ	4					
40	รองเลขาธิการ สภาความมั่นคง	4					
41	เจ้าหน้าที่กอง.สสส.จยบด.	4					
42	อดีต รมด.ต่างประเทศ สุรเกียรติ์	4					
43	รองทร.ภ. 2	4					
44	เจ้าหน้าที่ประจำจุดผอชนปรน	3					
45	หัวหน้าชุด ผบ.ปจว.	3					
46	โฆษก กอ.สสส.จยบด.	3					
47	นายอำเภอกระบอง	3					
48	รมด.สาธารณสุข สุขชัย	3					
49	ผอ.ททท.	3					
50	ผบ.หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ	3					
51	ทหารในคืนที่	3					
52	รองผบ.พันร. 9 รอ.	3					
53	กระทรวงพัฒนาสังคม	3					
54	พล.อ. หาญ (อดีตผบภาค 4)	3					
55	ผู้กำกับการตำรวจน้ำ	3					
56	ปลัดวธ.	3					
57	นายฉิงขวัญ อสมท	2					
58	รองแม่ทัพภาค 4	2					
59	UBC	2					
60	อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์	2					
61	ตุลการสตุล	2					
62	อาสาสมัคร ยะลา	2					
63	ผกก.สกอ.สุโขทัย	2					
64	รองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี	2					
65	ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา	2					
66	ถาวร สส ประชานิธิดี *	2					
67	ผบ.ผบ.ทร.	2					
68	ผู้ว่าการการกีฬา	1					
69	ตำรวจในคืนที่	1					



จากตารางและแผนภูมิแสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม) ของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ ชำรงตัน พบว่า

- **เรื่องความสมดุล (Balance)** พบว่าการนำเสนอข่าว “สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ยังคงขาดความสมดุลของแหล่งข่าวอยู่ แม้จะปรากฏว่าพบการนำเสนอแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่าย แต่ก็ยังไม่บ่อยนัก โดยเฉพาะยังขาดการนำเสนอแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3
- **เรื่องสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม)** พบว่า การนำเสนอข่าว “สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ยังคงบกพร่องในการให้สัดส่วนพื้นที่ในข่าวที่ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ทั้ง 3 ฝ่ายอยู่ ซึ่งจากแผนภูมิภาคผนวกที่ 1 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า คู่กรณีฝ่ายที่ 1 (แหล่งข่าวฝ่ายที่ 1) ที่ส่วนใหญ่มักเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะได้สัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ทั้ง ภาพ เสียง และเนื้อหา) มากกว่า คู่กรณีฝ่ายที่ 2 ซึ่งอาจเป็นฝ่ายค้าน ชาวบ้านในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดน สส.ในพื้นที่ ผู้นำศาสนา นักวิชาการ ชาวไทยมุสลิม องค์กรภาคประชาชน ฯลฯ และยิ่งมากกว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 คือ คณะกรรมการเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.) นักวิชาการ ประชาชนในจังหวัดใกล้เคียง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือองค์กรอื่นๆ

ข้อสังเกตอื่นๆ

- **เรื่องลำดับของแหล่งข่าว** จากการสังเกตพบว่า โดยมากลำดับของแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 1 จะปรากฏทั้งภาพ เสียง และเนื้อหาก่อนแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 ตามลำดับ นอกจากนี้หากเป็นแหล่งข่าวฝ่ายเดียวกันก็จะมีลำดับการเรียงที่เป็นรูปแบบเหมือนกันคือ เรียงตามลำดับของสถานภาพตำแหน่งที่สูงกว่าไปต่ำกว่าเสมอ และเป็นเหมือนกันในแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 และ 3
- **การใช้เสียงบรรยายเนื้อหาและคำพูดโดยผู้ประกาศข่าว** ซึ่งพบว่าแทบทุกช่องและโดยมากมักใช้เสียงของผู้ประกาศข่าวแทนเสียงของแหล่งข่าว และปรากฏมากในการรายงานข่าวของแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และฝ่ายที่ 3

ภาพตัวแทน (Representation) พบว่าภาพตัวแทนส่วนใหญ่มาจากการนำเสนอภาพของแหล่งข่าวดังนี้

- แหล่งข่าวที่มักให้ข้อมูลของเหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้มักเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ
 - ภาพตัวแทนของแหล่งข่าวจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐสะท้อนแนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงของชาติ” “การแก้ไขปัญหาความไม่สงบ” “การตอบโต้ความรุนแรง” และเป็นภาระและหน้าที่เฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นที่มีสิทธิให้ข่าวหรือแสดงความคิดเห็นต่อเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น
 - ในบางกรณี ภาพตัวแทนของคนใต้ หรือคนมุสลิม ถูกเหมารวมไปในทางลบโดยมักเกี่ยวเนื่องกับ “การก่อการร้าย” “การสร้างความไม่สงบ” “ความป่าเถื่อน-โหดเหี้ยม” ซึ่งอาจสร้างภาพเหมารวมและอคติต่อชาวไทยมุสลิม โดยเห็นได้ชัดจากการคำขยายต่อหรือภาษาที่ใช้เรียกผู้ที่ก่อความไม่สงบ เช่น “คนร้าย” “กลุ่มผู้ไม่หวังดีต่อชาติ” “กลุ่มที่หลงผิด” “กลุ่มผู้กลับตัว” “โจรใต้” ซึ่งพบทั้งจากการให้ข้อมูลของแหล่งข่าวที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและจากคำที่ใช้ในการรายงานข่าว
- เช่น

“พวกนี้ก็ยังใช้ความโหดเหี้ยมทารุณ ในลักษณะที่เหมือนไม่ใช่มนุษย์ ทั้งที่คนเหล่านั้นก็ไม่ได้ต่อสู้อะไร ทำร้ายแบบนี้เนี่ย เราจะไมยอมให้สองคนนี้ตายฟรีแน่นอน กฎหมายต้องเป็นกฎหมาย ได้บอกให้เจ้าหน้าที่ทำงานเต็มที่ภายใต้กฎหมาย แล้วก็จับกุมดำเนินคดีโดยเด็ดขาด”

นายกรัฏมณตรี, 21 กันยายน 2548 สถานีโทรทัศน์ช่อง itv

“ผู้หลงผิดเข้าร่วมก่อความไม่สงบในจังหวัดยะลา 19 คน เข้ารายงานตัวเข้าร่วมพัฒนาชาติไทยกับพลตรีพงษ์ศักดิ์ อินทพรหมศักดิ์ เลขาธิการกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้...”

ผู้ประกาศข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง itv, 21 กันยายน 2548

“สำหรับที่จังหวัดนราธิวาสวันนี้ผู้หลงผิดขอเข้าเป็นผู้ร่วมเสริมสร้างสันติสุขอีก 60 คน ในจำนวนนี้เคยผ่านการฝึกหลักสูตรคอมมานโดมาแล้ว 5 คน และการปลุกระดมอีก 55 คน...”

ผู้ประกาศข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 7, 25 กันยายน 2548

“มาดูเรื่องของนายทหารสองนายนะคะที่ถูกชาวบ้านควบคุมตัวเอาไว้ในหมู่บ้านตันหยงลิมอกก็ถูกฆ่าอย่างโหดเหี้ยมแล้วคะจากฝีมือของกลุ่มวัยรุ่นที่หลงผิด...”

ผู้ประกาศข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 7, 21 กันยายน 2548

“...ที่รัฐจัดเงินเนี่ยสามคน เดียวผมไปหาหรือก่อน ให้ออกหมายก่อน คนในนั้นแฉวนั้นแหละ แล้วก็มีส่วนค้ายาเสพติดด้วยไ้บ้านเนี่ย...”

พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, 22 กันยายน 2548 สถานีโทรทัศน์ช่อง 11

“...ล้างสมองง่ายมาก เพราะว่าคนมีการศึกษาที่เป็นความรู้ อย่างเหตุผลน้อยไปนะครับ ถูกปลุกระดมง่ายมาก....”

นายกรัฐมนตรี, 22 กันยายน 2548 สถานีโทรทัศน์ช่อง 11

“...ไม่มีคำว่าเขตปลอดภัย ที่ไหนที่ประเทศไทยทุกตารางนิ้วไม่มีคำว่าเขตปลอดภัย ลองใครนอก
ประกาศว่าที่นั่นเขตปลอดภัย ผมจะไปล้างให้ดู...”

นายกรัฐมนตรี, 22 กันยายน 2548 สถานีโทรทัศน์ช่อง itv

“...การปฏิบัติหน้าที่อย่างสมเกียรติเยี่ยงชายชาติทหารอาจมิได้มีความหมายเลยกับกลุ่มโจรมะมีจิตใจ
โหดเหี้ยม แต่สำหรับครอบครัวแล้ว เขาทั้งสองคนเป็นวีรบุรุษที่เสียสละชีวิตเพื่อชาติอย่างแท้จริง”

ผู้รายงานข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 5, 22 กันยายน 2548

“ผู้ก่อเหตุมีจิตใจโหดเหี้ยมยิ่งกว่าสัตว์เดรัจฉาน”

ผู้รายงานข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 5, 24 กันยายน 2548

เป็นต้น

2. การแทรกแซงกิจการสื่อ “แกรมมี่ซื้อหุ้นมติชน” และ “ปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์”

สรุปสาระสำคัญ:

1-แกรมมี่ซื้อหุ้นมติชน

จีเอ็มเอ็มแอนด์เอ็ม (มหาชน) บริษัทในเครือแกรมมี่ ยักษ์ใหญ่ด้านสื่อบันเทิง ที่มีนายไพฑูรย์ ดำรงชัยธรรม เป็นประธานกรรมการเปิดการแถลงข่าว การเข้าถือหุ้น เครือบริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) ที่มีหนังสือพิมพ์ในกลุ่ม คือ มติชน ประชาชาติธุรกิจ ข่าวสด และนิตยสารอื่นๆ จำนวน 32.23 % และ เครือบริษัท โฟสต์ พับลิชชิง ที่มีหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์และโพสต์ทูเดย์ 23.60 % โดยประกาศจะซื้อหุ้นมติชนเพิ่มให้ครบ 75 % เพื่อเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่จะมีสิทธิในการเข้าบริหารงานบริษัท มติชน

ข่าวเริ่มต้นจากวันจันทร์ที่ 12 กันยายนและดำเนินไปอย่างเข้มข้นเป็นเวลา 5 วัน จนมีการเจรจาระหว่าง นายบรรณรักษ์ บุญปาน แห่งมติชน กับ นายไพฑูรย์ ดำรงชัยธรรม โดยฝ่ายแกรมมี่ยุติการเทคโอเวอร์ใน วันศุกร์ที่ 16 กันยายน เรื่องราวยุติระดับหนึ่งเมื่อมีการออกแถลงการณ์ร่วม ฝ่ายจีเอ็มเอ็ม ยุติการเคลื่อนไหว ยอมลดสัดส่วนการถือหุ้นลงเหลือ 20 % และขายส่วนที่เกินคืนให้กับมติชน

2-ปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน คณะกรรมการบริหารบริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน) โดยนายเรวัตร์ จำเริญม อธิบดีการสูงสุด ในฐานะประธานกรรมการบริหารบริษัท อสมท.และนายธทอง จันทรางศุ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ในฐานะกรรมการบริหารบริษัท อสมท. ร่วมกันแถลงการณ์การถอดรายการ เมืองไทยรายสัปดาห์ ที่ดำเนินรายการโดย นาย สนิธ ลิ้มทองกุล ผู้ก่อตั้งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ และ นางสาวสโรชา พรอุดมศักดิ์ ผู้ร่วมดำเนินรายการ โดยอ้างว่ามีการนำเสนอเนื้อหาก้าวล่วงสถาบันพระมหากษัตริย์

ผลการศึกษา

การแทรกแซงกิจการสื่อ “แกรมมี่ซื้อหุ้นมติชน” และ “ปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์” ที่มงานศึกษา ได้แยกประเด็นออกเป็น 2 ประเด็นโดยยึดความแตกต่างระหว่างเหตุการณ์ข่าวและบริบทสถานการณ์ที่มีนัยยะแตกต่างกัน คือ

- 1) ประเด็นแกรมมี่ซื้อหุ้นมติชน คือ เหตุการณ์ข่าวเรื่องที่บริษัท จีเอ็มเอ็มแอนด์เอ็ม จำกัด (มหาชน) เข้าซื้อหุ้นในบริษัทมติชนจำกัด (มหาชน) โดยมีประเด็นย่อยคือ 1.การทำธุรกิจสื่อ และ 2.คือการแทรกแซงและควบคุมกิจการสื่อ
- 2) ประเด็นปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ คือเหตุการณ์ข่าวเรื่องที่ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) สั่งปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ ที่มีนายสนธิ ลิ้มทองกุลและ นางสาวสโรชา พรอุดมศักดิ์ เป็นพิธีกร โดยมี 2 ประเด็นย่อยคือ 1. การหมิ่นพระบรมราชานุภาพและหมิ่นประมาทนายกรัฐมนตรี และ 2. คือ การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพสื่อในการแสดงออก

จากการศึกษาพบว่า

- 1) ประเด็นแกรมมี่ซื้อหุ้นมติชน (ดูตารางที่ภาคผนวกที่ 6-7 ประกอบ)

- “ภาพ” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมีปริมาณเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ระหว่างคู่กรณีฝ่ายที่ 1 ได้แก่ นายไพบูลย์ ดำรงชัยธรรม ประธานกรรมการบริษัทจีเอ็มเอ็ม จำกัด (มหาชน) และนายสุนทร ดำรงชัยธรรม รองกรรมการผู้อำนวยการอาวุโส GMM ขณะที่ “ภาพ” ของคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 ซึ่งปรากฏมากกว่า ได้แก่ กลุ่มนักวิชาชีพหนังสือพิมพ์ของมติชนและข่าวสด และสื่ออื่นๆ ส่วนฝ่ายที่ 3 ได้แก่ สว.เจมศักดิ์ ปิ่นทอง, นายมานิจ สุขสมจิตร อดีตประธานสภาการหนังสือพิมพ์ และกลุ่มนักวิชาการด้านสื่อมวลชน
- “เสียง” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 2 ได้แก่ บรรณาธิการผู้อำนวยการมติชน ขณะที่ “เสียง” ของแหล่งข่าวที่เป็นคู่กรณีฝ่ายที่ 1 และ ฝ่ายที่ 3 ปรากฏน้อยกว่า
- “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือคู่กรณีฝ่ายที่ 2 รองลงมาคือคู่กรณีฝ่ายที่ 1 และ ฝ่ายที่ 3 ตามลำดับ
- **ข้อสังเกต** พิจารณาความสมดุลของแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายจากมิติ ภาพ เสียงและเนื้อหารวมกัน พบว่าแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 2 คือ กลุ่มนักวิชาชีพหนังสือพิมพ์ และ ฝ่ายที่ 3 คือนักวิชาการด้านสื่อ มีพื้นที่ใน “ข่าว” มากกว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 คือ ผังบริษัทจีเอ็มเอ็ม จำกัด (มหาชน)

2) ประเด็นปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ (ดูตารางที่ภาคผนวกที่ 8-9 ประกอบ)

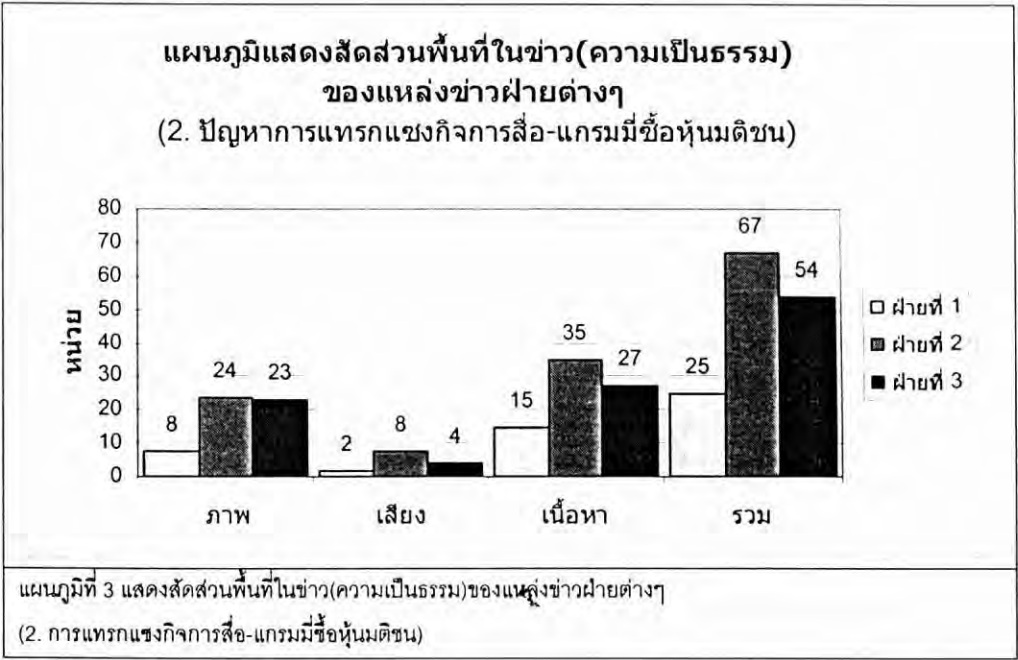
- “ภาพ” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือ แหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ขณะที่ “ภาพ” ของแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 ปรากฏน้อยกว่า
- “เสียง” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏพบน้อยมาก โดยช่องที่พบว่ามีการปล่อยเสียงของแหล่งข่าวคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายคือช่อง 9 และช่อง itv ขณะที่ช่องอื่นๆ ไม่มีการปล่อยเสียงในรายการข่าวภาคค่ำ
- “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ขณะที่ “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และฝ่ายที่ 3 ปรากฏน้อยกว่า
- **ข้อสังเกต** พิจารณาความสมดุลของแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายจากมิติ ภาพ เสียงและเนื้อหารวมกัน พบว่าแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 คือ กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) มีพื้นที่ใน “ข่าว” มากกว่าแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 2 คือ นายนายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ดำเนินรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ หรือฝ่ายนายกรัฐมนตรีนและ ฝ่ายที่ 3 คือ ฝ่ายราชเลขาธิการ

จากประเด็นข่าวเกี่ยวกับการแทรกแซงกิจการสื่อทั้ง 2 ประเด็น เมื่อพิจารณาในเรื่อง “ความเป็นธรรม” หรือ “การให้สัดส่วนพื้นที่ในข่าว” ในการรายงานข่าวโทรทัศน์ทั้ง 6 ช่องสถานีโทรทัศน์ โดยแบ่งแหล่งข่าวออกเป็น 3 ฝ่ายคือ “คู่กรณีฝ่ายที่ 1-คู่กรณีฝ่ายที่ 2-ฝ่ายที่ 3” (หรือเรียกสั้นๆ ว่า “ฝ่ายที่ 1-ฝ่ายที่ 2-ฝ่ายที่ 3”) โดยนำการปรากฏของ “ภาพ-เสียง-เนื้อหา” จากแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายมาพิจารณาจะได้ผลรวมของสัดส่วนพื้นที่ของแหล่งข่าวแต่ละฝ่ายดังตารางและแผนภูมิดังนี้

ตารางที่ 12 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นป็นธรรม) ข่าวการแทรกแซงกิจการสื่อ ประเด็น: “กรมเชื้อพิษภัย”

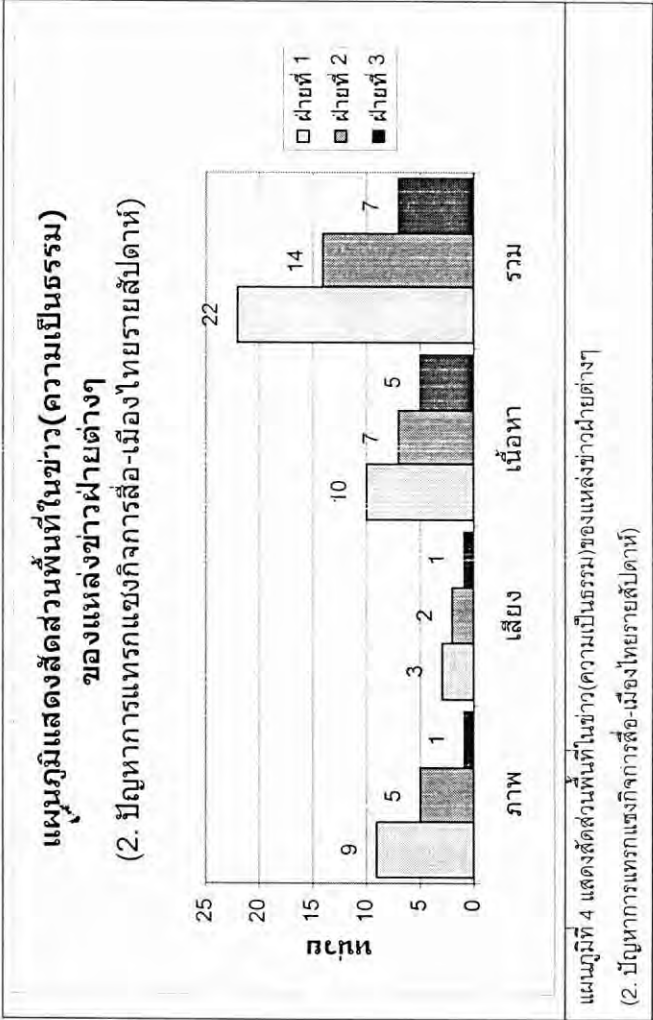
แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นป็นธรรม)

ฝ่ายที่ 1			ฝ่ายที่ 2			ฝ่ายที่ 3		
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย
รวม		25			67			54
1	นายไพฑูรย์ GMM	10	1	นายพิเชียร บก.อำนวยการมติชน	9	1	สว.เจมศักดิ์	8
2	นายสุเมธ รองกรรมการผู้อำนวยการอาวุโส GMM	10	2	นายฐากร บก.ข่าวสด	7	2	นักวิชาการสื่ออื่นๆ	7
3	อ.ไทยพาณิชย์	3	3	สส.ฝ่ายค้าน	7	3	นายมานิจ สุขสมจิตต์ อดีตประธานสภาการ	6
4	ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	2	4	นายพงษ์ศักดิ์ พยัคฆ์เขียว	5		หนังสือพิมพ์	
			5	นายจรินทร์พร ผล ประชาธิปัตย์	5	4	สว.แก้วสรร	6
			6	นายองอาจ ผล ประชาธิปัตย์	5	5	รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ นักวิชาการกฎหมาย	4
			7	นายพรศักดิ์ชัย บุญปาน	5	6	รองนายก วิษณุ	4
			8	นาย หงา คาราวาน	4	7	นายกิตติรัตน์ (กลต.)	4
			9	นายสุทธิเกียรติ จิราธิวัฒน์	4	8	นายธนวิบูลย์ นักกฎหมายระหว่างประเทศ	3
			10	ประชาชนในกำกับใจ	4	9	นายกรัชมณตรี	2
			11	นายบุญเลิศ ช่างใหญ่ บกอาวุโส มติชน	3	10	ดร.เจษฎา นักวิชาการกฎหมาย	2
			12	นายภัทระ คำพิทักษ์ บก.โพสต์ทูเดย์	3	11	เจนเคโฟล	2
			13	นายเทพชัย หย่อง บก เครือข่าย	2	12	นายสมเกียรติ พงศ์ไพบูลย์ นักวิชาการ	2
			14	นายอลงกรณ์ ผล ประชาธิปัตย์	2	13	นายอนุสรณ์ ศรีแก้ว นักวิชาการนิเทศศาสตร์	2
			15	นายพิภพ ธงไชย	2		นายเอก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ปรึกษา	
						14	อธิการบดี ม.ธุรกิจบัณฑิต	2
						15	รณว.สำนักนายก สุรนันทน์	2



ตารางที่ 13 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) ขบวนการเทรกกิ้งกิจกรรมสื่อ ประเด็น “ปลดปล่อยการเมืองไทยรายสัปดาห์”

แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)						
ฝ่ายที่ 1			ฝ่ายที่ 2			ฝ่ายที่ 3
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ชื่อ
รวม		22			14	
1	ประธานกรรมการ บมจ. อสมท เวิร์ด	9	1	นายสนธิ ผู้ดำเนินรายการเมืองไทยรายสัปดาห์	12	นายกรัฐมนตรี
2	กรรมการ บมจ. อสมท รงทอง	7		นางสาวสโรชา ผู้ดำเนินรายการเมืองไทยราย		รองราชเลขาธิการองคมนตรี สำนัก
3	ประธานกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ อสมท มิ่งขวัญ	6	2	สัปดาห์	1	ราชเลขาธิการองคมนตรี อาสา
			3	ทนายของนายสนธิ	1	



แผนภูมิที่ 4 แสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว(ความเป็นธรรม)ของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ
(2. ปัญหาการแทรกแซงกิจการสื่อ-เมืองไทยรายสัปดาห์)

จากตารางและแผนภูมิแสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม) ของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ ข้างต้น พบว่า

- เรื่องความสมดุล (Balance) พบว่าการนำเสนอข่าว “ปัญหาการแทรกแซงกิจการสื่อ” คงมีความสมดุลของแหล่งข่าวอยู่ เพราะปรากฏว่าพบการนำเสนอแหล่งข่าวทั้ง 3 ด้าน และไม่ใช้ทุกช่องจะนำเสนอข่าวนี้ในรูปแบบของเนื้อข่าวปกติ แต่มักใช้ลักษณะของการ “สรุปข่าวสั้นๆ” เพียงประมาณ 10-30 วินาที
- เรื่องสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม) พบว่า การนำเสนอข่าว “ปัญหาการแทรกแซงกิจการสื่อ” ยังบกพร่องเรื่องความเป็นธรรมในสัดส่วนของพื้นที่ในข่าวที่ให้แก่อำเภอต่างๆ ทั้ง 3 ฝ่ายอยู่เพราะปรากฏว่ามีความแตกต่างเล็กน้อยระหว่างสัดส่วนพื้นที่ในข่าวของฝ่ายที่ 1, 2 และ 3

ข้อสังเกตอื่นๆ

- เรื่องการให้ความสำคัญของข่าว พบว่าแต่ละช่องนำเสนอข่าว 2 ประเด็นนี้แตกต่างกันไป 2 รูปแบบคือ 1.เป็นข่าวนำ ข่าวเด่นประจำวัน และ 2. เป็นข่าวย่อยสั้นๆ โดยมักปรากฏเป็นสรุปข่าวสั้นๆ มากกว่า
- กรณีการแทรกแซงสื่อซึ่งพาดพิงถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล แต่ปรากฏว่ามีภาพ เสียง และเนื้อหาจากฝ่ายนายกรัฐมนตรีน้อยกว่ามาก ทั้งนี้พบว่าเป็นเพราะบางช่องมีการนำเสนอภาพ เสียงและเนื้อหาของนายกรัฐมนตรีไปไว้ในข่าวต้นชั่วโมงช่วงเย็น หรือบางช่องนำเสนอในรายการข่าวช่วงดึก

ภาพตัวแทน (Representation) พบว่าภาพตัวแทนส่วนใหญ่มาจากการนำเสนอภาพของแหล่งข่าวดังนี้

- เนื่องจากเหตุการณ์การแทรกแซงสื่อเกี่ยวข้องกับภาพตัวแทนของ “สื่อ” และ “รัฐ” แต่ปรากฏว่ามีภาพตัวแทนของ “นายทุน” และ “เจ้าหน้าที่รัฐ” เข้ามาเป็นตัวกลางระหว่างความขัดแย้งของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายซึ่งอาจจะทอนภาพตัวแทนว่าสื่อเป็น “เครื่องมือของรัฐ” และภาพตัวแทนของการแทรกแซงสื่อทางด้านสิทธิและเสรีภาพในการ
- ภาพตัวแทนของสื่อ เช่น “มติชน” และ “สนธิ ลิ้มทองกุล” สะท้อนความหมายของการ “ตรวจสอบการทุจริตของรัฐบาล” และในอีกทาง ภาพตัวแทนของสื่อก็สะท้อนความหมายของ “สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น”
- ขณะที่ภาพตัวแทนของรัฐบาลในการแทรกแซงกิจการสื่อก็สะท้อนว่า “ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ” และ “อำนาจทางกฎหมาย” ในการแทรกแซงสื่อ

3. กรณี "จิตรลดา" บุกรโรงเรียนสตรีแห่งเด็กหญิง

สรุปสาระสำคัญ:

เช้าวันที่ 9 กันยายน 2548 เกิดเหตุคนร้ายเป็นหญิง อาละวาดใช้มีดไล่แทง นักเรียนโรงเรียนเซนต์โยเซฟคอนเวนต์ ย่านสีลม จำนวน 4 คน คือ ดญ.ชญมน ไตรเลิศสมุทร อายุ 14 ปี ม.2, ดญ.จิณห์จุฑาทุณย์ ศิรินิกุล อายุ 13 ปี ม.2, ดญ.ชมณรรฐ์ อารีฟ อายุ 12 ปี ป.6 และด.ญ.อภิษฐา บุญนำ อายุ 14 ปี ม.2 โดย 2 คนหลังอาการสาหัสเพราะถูกแทงหลายแผลและเป็นบาดแผลฉกรรจ์กระทบถึงอวัยวะภายใน โดยทั้งหมดถูกส่งเข้าโรงพยาบาลบางกอก เนอร์สซิงโฮม ที่อยู่ใกล้ๆ กับโรงเรียน

คนร้ายเป็นหญิงวัยกลางคนอายุราวๆ 30- 35 ปี ผิวดำแดง สูง 156-160 ซม. ตัดผมบ๊อบสั้น สวมเสื้อสีดำ สวมกางเกงกระโปรงสีชมพู หลังก่อเหตุเดินออกจากโรงเรียน ปะปนกับผู้ปกครองโดยไม่มีใครทราบ ในภายหลังทราบชื่อว่า น.ส.จิตรลดา ต้นติวานิชยสุข หรือเปิด อายุ 36 ปี ชาว อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม ซึ่งภายหลังก่อเหตุ ตร. สืบทราบได้ว่าจำจังกัยยานยนต์รับจ้างหน้าโรงเรียนให้ไปส่งที่ย่าน สะพานเหลือง หัวลำโพงหลังจากก่อเหตุแทงนักเรียน

ภายหลังจากถูกจับกุม น.ส.จิตรลดาให้การว่า ตนได้ก่อเหตุจริง โดยอ้างว่ามีเสียงก้องในหัว สั่งให้ลงมือ ประกอบกับไม่ชอบคนที่มีฐานะโดยเฉพาะที่มีเชื้อสายอินเดียและจีน ผลคำให้การที่สับสนและวุ่นวาย นำไปสู่การตั้งข้อสันนิษฐานว่า คนร้ายอาจมีอาการทางจิต เมื่อ ตำรวจได้ทำการค้นประวัติจึงพบว่า น.ส.จิตรลดา เคยเข้ารักษาอาการทางประสาท 2 ครั้ง เมื่อ 10 ปีก่อน

ประเด็นดังกล่าวนำไปสู่ความเคลือบแคลงใจของเจ้าหน้าที่ว่า น.ส.จิตรลดา กระทำการลงไปด้วยสภาพจิตที่สามารถแยกแยะผิดถูกได้หรือไม่ ซึ่งหากผลสรุปว่ามีอาการทางจิตไม่สามารถควบคุมตัวเองได้จะถือว่าไม่มีความผิด เจ้าหน้าที่จึงได้ส่งตัว น.ส.จิตรลดา ให้คณะแพทย์ที่ สถาบันกัลยาธนาครินทร์ กรมสุขภาพจิต ตรวจสอบสภาพจิตใจอย่างละเอียด โดยมีนายแพทย์ ศิริศักดิ์ ธิติติลกรรัตน์ ผอ.สถาบันตั้งทีมงานวิเคราะห์เพื่อสรุปผลเสนอต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเวลา 2 สัปดาห์ ซึ่งผลการวิเคราะห์ได้สรุปว่า น.ส.จิตรลดา มีอาการทางจิตจริง ซึ่งต้องได้รับการบำบัด

ผลการศึกษา

กรณี "จิตรลดา" บุกรโรงเรียนสตรีแห่งเด็กหญิง ทีมงานศึกษาฯ ได้แยกประเด็นออกเป็น 2 ประเด็นโดยยึดความแตกต่างระหว่างเหตุการณ์ข่าวและบริบทสถานการณ์ที่มีนัยยะแตกต่างกัน คือ

- 1) ประเด็นก่อนจับตัวผู้ก่อเหตุ คือ เหตุการณ์ข่าวช่วงที่มีการติดตามผู้ก่อเหตุ และเมื่อจับได้นำมาให้การ
- 2) ประเด็นหลังจับตัวผู้ก่อเหตุ คือ เหตุการณ์ข่าวช่วงหลังจากจับตัวได้และทำแผน โดยส่งตัว "จิตรลดา" ให้แพทย์วินิจฉัยโรคและตรวจสอบสภาพจิตใจ และกระบวนการดำเนินทางกฎหมายและทางแพทย์

จากการศึกษาพบว่า

- 1) ประเด็นก่อนจับตัวผู้ก่อเหตุ (ดูตารางที่ภาคผนวกที่ 10-11 ประกอบ)
 - "ภาพ" ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือ แหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ ตำรวจ พยาน เด็กนักเรียน ผู้ปกครองและอาจารย์ รองลงมาคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 คือ แพทย์ที่ทำการรักษาเด็ก

นักเรียนที่ถูกแทง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการ/ช่วยกระทรวงศึกษาธิการ ขณะที่ “ภาพ” ของผู้กระทำผิด (คู่กรณีฝ่ายที่ 2) ปรากฏในลักษณะภาพร่างประกาศจับออกในสื่อแทบทุกช่อง

- “เสียง” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ พ่อแม่ผู้ปกครองของเด็กที่ถูกทำร้าย และตำรวจที่ติดตามคดี ขณะที่ “เสียง” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 นั้นปรากฏน้อยกว่า
- “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ได้แก่ ตำรวจที่ติดตามคดี พยานเพื่อนเด็กนักเรียน ผู้ปกครอง และรัฐมนตรี ขณะที่ “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 และ 2 นั้นปรากฏน้อยกว่า
- **ข้อสังเกต** พิจารณาความสมดุลของแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายจากมิติ ภาพ เสียงและเนื้อหารวมกัน พบว่าแหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 1 และฝ่ายที่ 3 มีพื้นที่ใน “ข่าว” ใกล้เคียงกัน คือ ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ พยาน เด็กนักเรียนที่ถูกทำร้ายและแพทย์ที่รักษาเด็กที่ถูกแทง รัฐมนตรีช่วยกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

2) ประเด็นหลังจับตัวผู้ก่อเหตุ (ดูตารางที่ภาคผนวกที่ 12-13 ประกอบ) กรณีนี้เกิดการกลับข้างฝ่ายของแหล่งข่าว คือ จากเดิมที่ “ผู้ก่อเหตุ-จิตจรลดา” เป็นคู่กรณีฝ่ายที่ 2 แต่หลังจากถูกจับ ก็กลายเป็นคนกลางของความขัดแย้งระหว่างกระบวนการทางกฎหมาย และกระบวนการทางการแพทย์ ดังนั้น คู่กรณีที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 ในประเด็นช่วงก่อนจับตัวได้จึงสลับเปลี่ยนกันในประเด็นหลังการจับกุมตัวได้

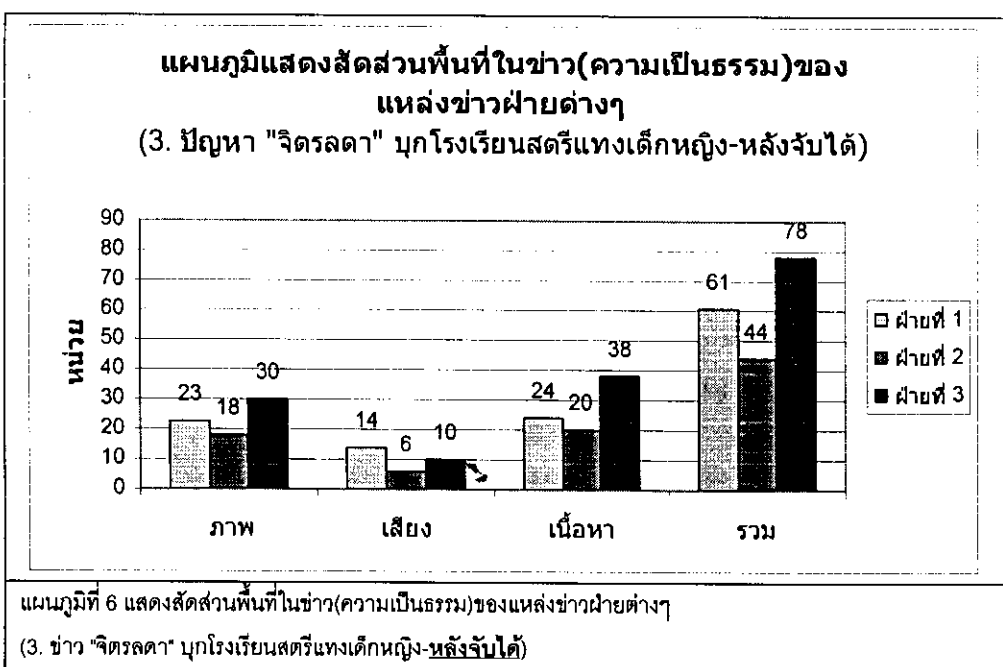
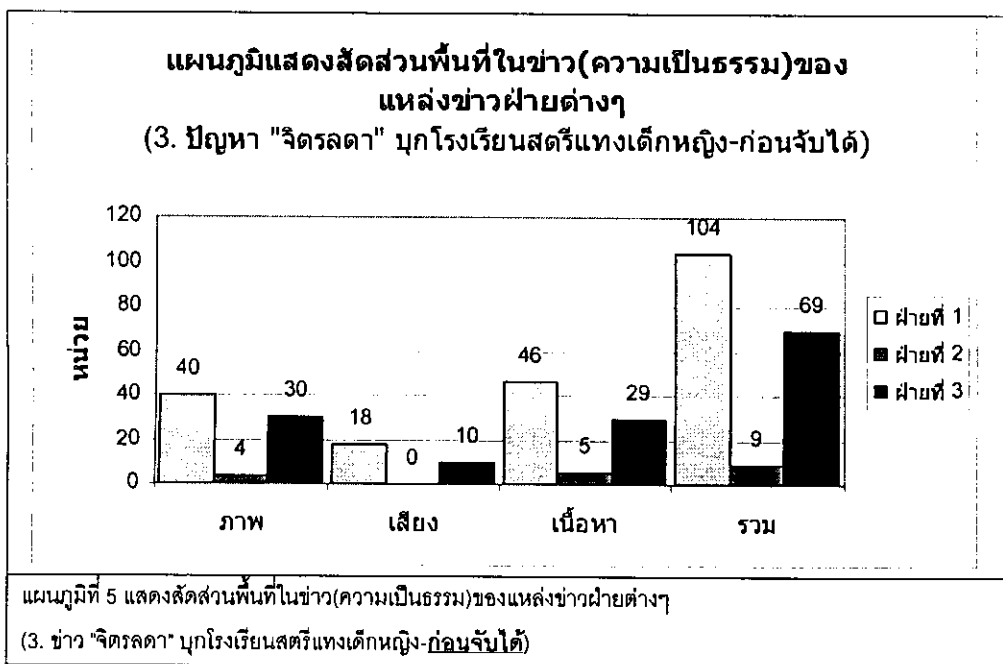
- “ภาพ” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือ แหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 ได้แก่ ภาพของ “จิตจรลดา” และแพทย์ที่โรงพยาบาลที่จิตจรลดาเคยรักษาตัว และมารดาของจิตจรลดา ขณะที่ “ภาพ” ของแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 ปรากฏน้อยกว่า คือ จิตแพทย์ รัฐมนตรีช่วยกระทรวงสาธารณสุข และคู่กรณีฝ่ายที่ 2 ปรากฏน้อยสุดคือ ตำรวจเจ้าของคดีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวน
- “เสียง” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 คือจิตแพทย์ผู้วินิจฉัยภาวะทางจิตและ แพทย์ที่เคยรักษาอาการทางจิตของ “จิตจรลดา” ขณะที่เริ่มปรากฏเสียงของคู่กรณีฝ่ายที่ 2 คือตำรวจเจ้าของคดีและเจ้าหน้าที่สอบสวนน้อยกว่า
- “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 ได้แก่ “จิตจรลดา” และ แพทย์ที่เคยรักษาอาการทางจิตของ “จิตจรลดา” รองลงมาคือเนื้อหาของคู่กรณีฝ่ายที่ 1 คือจิตแพทย์ และน้อยสุดคือเนื้อหาทางด้านตำรวจเจ้าของคดี
- **ข้อสังเกต** การเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่าง แพทย์ และ ตำรวจเริ่มปรากฏชัดขึ้นและส่งผลต่อการนำเสนอและรายงานข่าวโทรทัศน์เกือบทุกช่อง ให้เปลี่ยนประเด็นในการรายงาน ดังนั้นเราจึงพบว่า แหล่งข่าวที่ได้พื้นที่ในข่าวมากกว่าคือ ตำรวจ พยาน พ่อแม่ผู้ปกครอง และเพื่อนเด็กนักเรียน

หลังจากจับตัวได้ แหล่งข่าวที่ได้พื้นที่ในการรายงานข่าวมากกว่าคือ จิตแพทย์ และแพทย์ที่เคยรักษาอาการของจิตจรลดา โดยมีพื้นที่ทาง ภาพ เสียง และเนื้อหามากกว่าฝ่ายตำรวจมาก

ตารางที่ 14 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) ข่าว "จิตจรด" มูลนิธิเรียนสดรีเพนเด็กหญิง (ประเด็น ก่อนจับได้)

แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)									
ฝ่ายที่ 1				ฝ่ายที่ 2				ฝ่ายที่ 3	
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ		หน่วย
รวม		104			9				69
1	พล.ต.ท.โกสินทร์	14	1	นางสาวจิตจรด	9	1	แพทย์BNH		18
2	ผู้ปกครองของเด็กที่ถูกทำร้าย	12				2	รพ.ก.สาธารณสุข สุขัย		13
3	ผ.บ.นครบาล พล.ต.ท.ปานศิริ	12				3	รพ.ก.ศึกษาธิการ จาตุรันต์		10
4	มอเดอไรซ์ได้รับจ้าง	12				4	รพ.สาธารณสุข อนุทิน		9
5	เด็กนักเรียนแซนด์โบาย	11				5	มารดาของจิตจรด		7
6	คุณหญิงพจมาน(ศิษย์เก่า)	7				6	ผู้ว่าทม.		6
7	ผ.บ.ตร.แห่งชาติ โกวิท	7				7	อธิบดีกรมสุขภาพจิต		4
8	คุณหญิงสุดารัตน์ (ศิษย์เก่า)	7				8	นายกรัฐมนตรี		2
9	เจ้าของร้านครัวตาน้อย	7							
10	เด็กนักเรียนที่ถูกทำร้าย	5							
11	ผู้ปกครองเด็กแซนด์โบาย	3							
12	ซูวิทย์	2							
13	พนักงานครัวตาน้อย	2							
14	อธิการโรงเรียน	2							
15	ครู	1							

ตารางที่ 15 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) ข่าว “จิตรลดา” บุกร้างเรียนสตรีแห่งเด็กหญิง (ประเด็นนี้ยังไม่)									
แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)									
ฝ่ายที่ 1			ฝ่ายที่ 2			ฝ่ายที่ 3			
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	หน่วย
รวม		61			44				78
1	นายแพทย์กัมปนาท	27	1	พล.ต.ท.โกสินทร์	14	1	จิตรลดา		25
2	รมช.ก.สาธารณสุข อุนทิน	9	2	ม.บ.ตร.นครบาล ปานศิริ	5	2	นายแพทย์ BNH		22
3	แพทย์หญิงที่เคยรักษาจิตรลดา	9	3	ตำรวจทำแผนประกอบคำรับสารภาพ	5	3	มารดาของจิตรลดา		9
4	นายคัมภีร์ (อัยการสูงสุด)	8	4	รองมกก.นครบาล	4	4	นายสมศักดิ์ สส ขาดีไทย		6
5	อธิบดีกรมสุขภาพจิต	5	5	รองม.บ.นครบาล	3	5	นางสาวจนิสดา (ศิษย์เก่า)		4
6	ม.ล.สมชาย	5	6	เด็กนักเรียนที่ถูกทำร้าย	3	6	นายแพทย์ศพร เสรีรักษ์		4
			7	พนักงานรักษาความปลอดภัย	3	7	ผอ.ท.ศรีธัญญา		3
			8	ผู้ปกครองเด็กนร.เจ็ดดี	3	8	ผอ.โรงพยาบาล BNH		2
			9	ผอ.โยนออฟอาร์ค	3	9	คุณหญิงสุดารัตน์ (ศิษย์เก่า)		2
			10	เด็กนักเรียนเจ็ดดี	1	10	นายแพทย์ทวีศิลป์		1



จากตารางและแผนภูมิแสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม) ของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ ข้างต้น พบว่า

- เรื่องความสมดุล (Balance) พบว่าการนำเสนอข่าว "ปัญหา "จิตรลดา" บุกรโรงเรียน สตรีแห่ง เด็กหญิง" คงมีความสมดุลของแหล่งข่าว เพราะปรากฏว่าพบการนำเสนอแหล่งข่าวทั้ง 3 ด้านและ ค่อนข้างเหมือนกันในทุกช่อง
- เรื่องสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม) พบว่า การนำเสนอข่าว "จิตรลดา" บุกรโรงเรียนสตรีแห่ง เด็กหญิง คงมีความเป็นธรรมในสัดส่วนของพื้นที่ในข่าวที่ให้แก่งฝ่ายต่างๆ ทั้ง 3 ฝ่าย (จากแผนภูมิ

ภาคผนวกที่ 4-5) และพบว่ามี การเปลี่ยนสัดส่วนพื้นที่ในข่าวของแหล่งข่าวจากฝ่าย "ตำรวจ" มาเป็นฝ่าย "หมอ" ในภายหลัง

ข้อสังเกตอื่นๆ

- เรื่องการให้ความสำคัญของข่าว พบว่าแต่ละช่องนำเสนอข่าวโดยให้ความสำคัญอย่างมากเหมือนกัน ทุกๆ ช่องและนำเสนออย่างต่อเนื่อง
- มีการใช้คำขยายเชิงตัดสินและประณาม จากการใช้ภาษาของผู้ประกาศข่าวเช่น "คนร้าย" "วิกฤต" "ทอมโรคจิต" ในการรายงานข่าวก่อนที่จะจับตัวผู้ก่อเหตุได้

ตัวอย่างการใช้คำขยาย ภาษาเชิงตัดสินและประณาม เช่น

"...ที่มุมจอด้านล่าง เป็นภาพสเก็ทของคนร้าย เป็นผู้หญิง ลักษณะคล้ายๆกับทอม...เป็นผู้หญิงอายุ ประมาณสามสิบ เป็นมือมืดที่เข้าไปก่อเหตุตั้งแต่ช่วงเช้า..."

ผู้ประกาศข่าวช่อง 3 , 9 กันยายน 2548

"บางกระแสนบอกว่าคนร้ายคนนี้เป็นโรคจิตหรือเปล่า แต่สำหรับพล.ต.ต.โกสินทร์ หินเภาว์บอกว่าไม่น่าจะเป็นโรคจิตนะคะ คือเป็นหญิงทำทางคล้ายทอม รูปร่างสูงผอมประมาณ 170 เซนติเมตร อายุ ประมาณ 20 -30 ปี ผมสั้นคะ มีพฤติกรรมคล้ายทอม ชอบนั่งยิ้มคนเดียวและบิดคอไปมา"

ผู้ประกาศข่าวช่อง 3, 9 กันยายน 2548

"ตำรวจได้เปิดตัวนางสาวจิตรลดา ดันติวานิชยสุข ผู้ต้องหามาให้นักจิตวิทยาตรวจสอบสภาพทางจิตว่ามีความผิดปกติหรือไม่ ใช้เวลาประมาณหนึ่งชั่วโมง ผู้ต้องหาทำที่ไม่สะทกสะท้านหรือหวาดวิตกที่จะต้องตอบคำถาม และทันทีที่นำตัวกลับห้องควบคุม ผู้ต้องหาได้ล้มตัวลงนอนด้วยความสบายใจ"

ผู้ประกาศข่าวช่อง 9, 11 กันยายน 2548

"นางสาววนิดา ดันติวานิชยสุข (แม่ของจิตรลดา) ยังคงมีสีหน้าและท่าทีที่ไม่สะทกสะท้านในขณะที่ตำรวจนำตัวไปทำแผนประกอบคำรับสารภาพในช่วงเวลาที่ทางเด็กนักเรียน 4 คนจนได้รับบาดเจ็บสาหัส"

ผู้รายงานข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง itv, 11 กันยายน 2548

หรือการใช้ภาษาจากแหล่งข่าว โดยเฉพาะฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ (ตำรวจ)

"...เห็นไหมครับ แสดงว่าปกปิดหลักฐานในการกระทำผิด เสื้อผ้าเปื้อนเลือดแล้วไปซื้อชุดใหม่ เราก็ไปสอบเรียบร้อยแล้วที่ร้านค้า แล้วก็เอาใส่ถุงไปทิ้งขยะ อย่างนี้รับผิดชอบชั่วดีแน่นอน..."

พล.ต.ต.โกสินทร์ หินเภาว์ ผู้บังคับการตำรวจนครบาล 5, 11 กันยายน 2548 สถานีโทรทัศน์ช่อง itv

"คือเขาก็แบบ เหมือนว่าเป็นโรคจิตค่ะ แต่ว่าในความรู้สึกคือไม่อยากให้เขาเป็นโรคจิต เพราะว่าถ้าเป็นโรคจิตเนี่ยเอาความผิดคนร้ายไม่ได้ค่ะ ด้านการตรวจออกมาว่าถ้าตอนที่เขาทำเขามีสติพอ ก็อยากให้เอาผิดถึงที่สุดเพราะว่ามันเป็นสิ่งที่สะท้อนขวัญคนทั้งประเทศ เพราะว่าไม่เคยเกิดขึ้นกับเมืองไทยอยู่แล้ว..."

เพื่อนนักเรียนที่ถูกแทง, 11 กันยายน 2548 สถานีโทรทัศน์ช่อง 3

- ไม่ปรากฏว่าการรายงาน "จิตจรด" สิ้นสุดตรงไหน หรือมีการเสริมสร้างมาตรการทางสังคมต่อ "ผู้ป่วยทางจิต" ต่อไปแต่อย่างใด

ภาพตัวแทน (Representation) พบว่าภาพตัวแทนส่วนใหญ่มาจากการนำเสนอภาพของแหล่งข่าวดังนี้

- จากการใช้คำว่า "คนร้าย" และ "วิกลจริต" "ทอมสาว" ประกอบกันในการรายงานข่าวอาจก่อให้เกิดภาพเหมารวม ที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและภาพตัวแทนที่ตอกย้ำความเชื่อต่อคนกลุ่มต่าง ๆ คือ "คนป่วย=คนร้าย" และ "ทอม=วิกลจริต" ได้ ซึ่งอาจเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องและไม่ยุติธรรมสำหรับกลุ่มบุคคลเหล่านี้
- การใช้คำว่า "คนร้าย" ในการรายงานข่าวอาจมีการชี้นำและตัดสิน แม้พบว่ามีหลักฐานชี้ชัดและหมดข้อสงสัย อย่างไรก็ตาม หากยังไม่สิ้นสุดกระบวนการทางยุติธรรมก็ไม่ควรใช้คำเหล่านี้ เพราะเป็นการลงโทษทางสังคมโดยล่วงหน้า ควรใช้คำว่า "ผู้ต้องสงสัย" หรือ "ผู้ต้องหา" แทนและควรเป็นมาตรฐานเดียวกันในการรายงานข่าว
- ภาพตัวแทนของ "ตำรวจ" ถูกสะท้อนว่า จะต้องดำเนินการกับ "ผู้ผิด" หรือ "อาชญากร" และมีการลงโทษทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้ป่วยทางจิตหรือไม่ (จากการให้สัมภาษณ์ของแหล่งข่าวฝ่ายตำรวจเอง)
- ภาพตัวแทนของ "หมอ" หรือ "จิตแพทย์" ถูกสะท้อนว่า ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำผิด หรือไม่ หากเป็น "ผู้ป่วย" ก็ต้องได้รับการเยียวยารักษา



4. การสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

สรุปสาระสำคัญ:

คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คนแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยได้รับการโปรดเกล้าเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2545 แต่หลังจากที่ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 1 ปี 6 เดือน การดำรงตำแหน่งของคุณหญิงจารุวรรณ ถูกตั้งคำถามโดย สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 7 คน นำโดย พ.ต.อ.สุพงษ์ ใญ่นวล ส.ว.บุรีรัมย์ ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ขั้นตอน การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจาก การที่ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการฯ 1 คน จากจำนวน 3 คน ทั้งที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ระบุว่าให้เสนอรายชื่อ 1 คน ให้วุฒิสภาเลือกเท่านั้น ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การสรรหาไม่ถูกต้อง

วุฒิสภาจึงเริ่มกระบวนการสรรหาใหม่และได้มีมติเลือก นายวิสุทธิ์ มนตรีวัตร เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ขึ้นเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ ท่ามกลางเสียงคัดค้านจากหลายฝ่ายว่า คุณหญิงจารุวรรณ ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากยังไม่มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง

ความเห็นที่แตกต่างนี้ นำไปสู่การเรียกร้องของวุฒิสมาชิกเสียงข้างน้อย นักวิชาการ รวมถึง นายเสนาะ เทียนทอง และ นายประมวล รุจนเสรี ล่ารายชื่อ สส.จากกลุ่มวังน้ำเย็น 60 คน (ซึ่งภายหลังบางคนถอนตัว) ทำหนังสือถึงประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2548 ขอให้ประธานวุฒิสภา ระงับการนำเสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ ขึ้นทูลเกล้าฯ จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มวังน้ำเย็นจึงทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาในสภาผู้แทนราษฎร

ในขณะเดียวกัน นายสุชน ชาลีเครือ ประธานวุฒิสภา ได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ ขึ้นทูลเกล้าฯ โดยไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะชนอย่างเป็นทางการว่าได้ทูลเกล้าฯ เมื่อใด แต่เมื่อเวลาผ่านไปนับเดือน ก็ไม่ปรากฏว่ามีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายวิสุทธิ์ลงมา

ผลที่เกิดขึ้นภายในเดือน กันยายนมี 2 ประเด็น คือ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม ส.ส.ไทยรักไทยเพื่อขับ นายประมวล รุจนเสรี ออกจากพรรค การถกเถียงในการออกหนังสือที่ชื่อว่า "พระราชอำนาจ" รวมถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่ม สว.เสียงส่วนน้อย เรียกร้องนาย สุชน ชาลีเครือ ประธานวุฒิสภาออกมาแสดงความรับผิดชอบ หลังจากเสนอชื่อผู้ว่าการฯ คนใหม่ ผ่านพ้นไป 90 วันยังไม่ได้รับการลงประชามภิโธย ผลการกดดันทำให้ นาย วิสุทธิ์ มนตรีวัตร ประกาศถอนตัวจากการเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผลการศึกษา

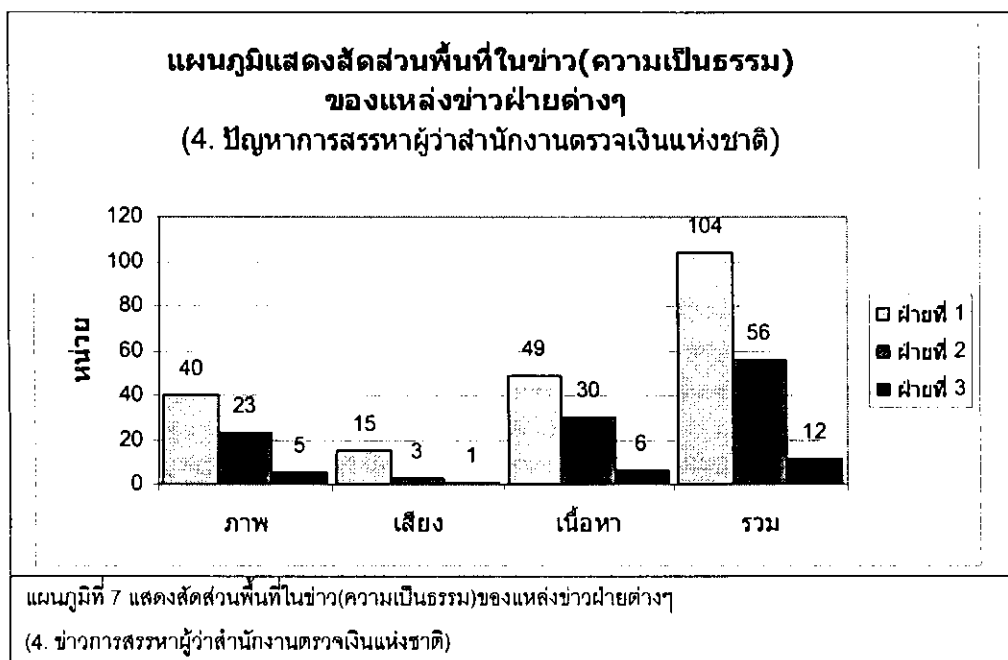
ข่าว "การสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน" จากการศึกษาพบว่า (* ดูตารางภาคผนวกที่ 14-15 ประกอบ)

- "ภาพ" ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุด คือ แหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 1 คือ ประธานวุฒิสภา สุชน ชาลีเครือ และนายวิสุทธิ์ มนตรีวัตร และประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ขณะที่ "ภาพ" ของคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 ปรากฏน้อยกว่า ได้แก่ คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา กลุ่มสว. กทม.ข้างน้อย และภาพแหล่งข่าวฝ่ายที่ 3 น้อยที่สุด เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ หรืออดีตประธานวุฒิสภา

- “เสียง” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือแหล่งข่าวคูกรณีฝ่ายที่ 1 และพบว่าแทบไม่ปรากฏเสียงของแหล่งข่าวคูกรณีฝ่ายที่ 2 และฝ่ายที่ 3 เลย
- “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุดคือคูกรณีฝ่ายที่ 1 รองลงมาคือคูกรณีฝ่ายที่ 2 และ 1 ตามลำดับ โดยปรากฏเนื้อหาจากประธานวุฒิสภามากที่สุด ตามด้วย กลุ่มสว.กทม. และ คุณหญิงจาวรรรณ
- ข้อสังเกต พิจารณาความสมดุลของแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายจากมิติ ภาพ เสียงและเนื้อหารวมกัน พบว่าแหล่งข่าวคูกรณีฝ่ายที่ 1 คือฝ่าย ประธานวุฒิสภา นายวิสุทธิ มนต์วีรัต และฝ่ายคณะกรรมการตรวจเงินแห่งชาติ มีสัดส่วนพื้นที่ในข่าวมากกว่าคูกรณีฝ่ายที่ 2 คือ กลุ่มสว.กทม., คุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา ขณะที่ฝ่ายที่ 3 แทบไม่ปรากฏเลย

จากประเด็นข่าวเกี่ยวกับปัญหาการสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแห่งชาติ (สตง.) เมื่อพิจารณาในเรื่องความเป็นธรรมในการให้สัดส่วนพื้นที่ข่าวแก่ฝ่ายต่างๆ ในการรายงานข่าวโทรทัศน์ทั้ง 6 ช่องสถานีโทรทัศน์ โดยแบ่งแหล่งข่าวออกเป็น 3 ฝ่ายคือ “คูกรณีฝ่ายที่ 1-คูกรณีฝ่ายที่ 2-ฝ่ายที่ 3” โดยนำการปรากฏของ “ภาพ-เสียง-เนื้อหา” จากแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายมาพิจารณา จะได้ผลรวมของสัดส่วนพื้นที่ของแหล่งข่าวแต่ละฝ่ายดังตารางและแผนภูมิดังนี้

ตารางที่ 16 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) ข่าวการสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน									
แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)									
ฝ่ายที่ 1			ฝ่ายที่ 2			ฝ่ายที่ 3			
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	หน่วย
รวม		104						56	12
1	ประธานวุฒิสภา สุขุม	51	1	สว.ภท.ม. เสรี	25	1	นายบรรหาร สส ชาติไทย		4
2	ผู้ถูกเสนอชื่อ นายวิสุทธิ์	22	2	ผู้ว่าสธง คุณหญิงจรรยาณ	21	2	อดีตประธานวุฒิสภา มีชัย		3
3	ประธานคตง. เกียรติศักดิ์	17	3	สว.วิญญู	9	3	เลขาธิการรัฐธรรมนูญ		2
4	นายคำวณ ฝ่ายกฎหมาย ปธ.สว.	10	4	สว.เจิมศักดิ์	4	4	นายอุทัย อดีตประธานรัฐสภา		2
5	โฆษก คตง	7	5	เด็กนักเรียนให้กำลังใจ	2	5	สำนักกราชเลขา		1
6	ตัวแทนคตง	4	6	ครป.	2				
7	รองนายกรัฐมนตรี โภคิน	4							
8	รองนายกรัฐมนตรี วิษณุ	2							



จากรายและแผนภูมิแสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม) ของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ ข้างต้น พบว่า

- **เรื่องความสมดุล (Balance)** พบว่าการนำเสนอข่าว "การสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแห่งชาติ" คงมีความสมดุลของแหล่งข่าวอยู่ เพราะปรากฏว่าพบการนำเสนอแหล่งข่าวทั้ง 3 ด้าน แต่ไม่ใช่ทุกช่อง/ทุกครั้ง/ทุกวันจะนำเสนอข่าวในรูปแบบของเนื้อหาข่าวปกติ และโดยมากมักใช้ลักษณะของการ "สรุปข่าวสั้นๆ" บอกเล่าความคืบหน้าของเหตุการณ์โดยไม่มีรายละเอียดและการนำเสนอทางออกต่อเรื่องนี้ อย่างจริงจัง
- **เรื่องสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม)** พบว่า การนำเสนอข่าว "การการสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแห่งชาติ" ยังคงบกพร่องเรื่องความเป็นธรรมในสัดส่วนของพื้นที่ในข่าวที่ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ทั้ง 3 ฝ่ายอยู่ โดยพบว่ามี ความแตกต่างระหว่างแหล่งข่าวฝ่ายที่ 1 และ 3 ค่อนข้างมาก

ข้อสังเกตอื่นๆ

- **เรื่องการให้ความสำคัญของข่าว** พบว่าแต่ละช่องนำเสนอข่าว 2 ประเด็นนี้แตกต่างกันไป 2 รูปแบบคือ 1.เป็นข่าวนำ ข่าวเด่นประจำวัน และ 2. เป็นข่าวย่อยสั้นๆ แต่ทั้ง 2 รูปแบบมีความเหมือนกันคือ เพียงแต่บอกความคืบหน้าของเหตุการณ์ ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียด และบุคคลที่ขาดหายไปจากการรายงานข่าวน่าจะเป็น "นักกฎหมาย" หรือ "ผู้ที่ให้ความเห็นที่กระฉับ ชัดเจน" เพื่อหาทางออกต่ออย่าง

ภาพตัวแทน (Representation) พบว่าภาพตัวแทนส่วนใหญ่มาจากการนำเสนอภาพของแหล่งข่าวดังนี้

- ภาพตัวแทนของ "นักการเมือง" ถูกสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในความหมายของ "เล่นเหลี่ยมทางการเมือง" และการแย่งชิง "อำนาจ" หรือ "การทะเลาะทางการเมือง" ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการนำเสนอรายงานข่าวแต่ละช่องก็ไม่ได้ให้รายละเอียดของปัญหานี้ แต่นำเสนอในลักษณะความขัดแย้ง และการโต้ตอบรายวันซึ่งยิ่งตอกย้ำ "ภาพตัวแทนของนักการเมือง" ที่มุ่งแต่จะ "เล่นการเมือง" โดยไม่คิดถึงผลประโยชน์ของบ้านเมืองแต่อย่างใด

5. การพิจารณาเปิดสถานบริการ อาบอบนวด “เอไลนา”

สรุปสาระสำคัญ:

การอนุญาตเปิด สถานอาบอบนวด เอไลนา ย่านถนนรัชดาภิเษก ซึ่ง อยู่ตรงข้ามโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา พัฒนาการ ถูกเปิดประเด็นโดยนาย ชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ รองหัวหน้าพรรคชาติไทยและกรรมการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้เหตุผลว่าเป็นตำแหน่งที่ไม่เหมาะสมเพราะตั้งอยู่ใกล้สถานศึกษา โดยก่อนหน้านั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อนุญาตนั้นอยู่ในพื้นที่โซนนิ่ง ตามที่กฎหมายกำหนด

ประเด็นที่เกี่ยวข้องในช่วงเดือน กันยายนคือ

นายกุลประเสริฐ สุขชี หรือ โกรักซ์ เจ้าของสถานอาบอบนวดเอไลนา ชี้แจงกับสื่อมวลชนว่า ในกฎหมายไม่ได้ระบุว่าห้ามตั้งห่างจากโรงเรียนกี่เมตร ที่มีปัญหาเพราะ เคยมีปัญหากันกับ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ เรื่องที่ดินในปี 2544 และในพื้นที่ใกล้เคียงยังมีอีกหลายที่ๆ ติดโรงเรียนและวัด แต่กองบัญชาการตำรวจนครบาลยังเห็นชอบอนุญาต

ทางผู้ประกอบการจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้ พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความผิดฐานเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และกระทำละเมิดจากกรณี ผบ.ตร.ให้ทำการทบทวนการออกใบอนุญาต แก่ สถานอาบอบนวด เอไลนา ที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้สถานศึกษา ด้วยการเรียกร้องค่าเสียหายเป็นเงิน จำนวน 4.2 ล้านบาท

ด้าน พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อ้างว่า ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวและมีคำสั่งอุทธรณ์ไม่อนุญาต คือให้งดออกใบอนุญาตสถานบริการผ่านทาง พล.ต.ท.ปานศิริ ประภาวดี ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (ผบ.ช.น.) รับไปดำเนินการและถือว่าเรื่องนี้จบแล้ว และได้้นำคำสั่งปิดประกาศในสถานที่ดังกล่าว

ขณะเดียว กระทรวงศึกษาธิการและกรมการศึกษานอกโรงเรียน มีความเห็นว่า สถานบันเทิงไม่มีความเหมาะสมที่มีตั้งอยู่ใกล้สถานศึกษา รวมถึงเครือข่ายประชาชน สภาเยาวชนกรุงเทพมหานคร ได้เข้าพบ ผบ.ตร.เพื่อให้กำลังใจ

ความต่อเนื่องของข่าวมีผลทำให้ รัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาหารือเพื่อแก้ไขกฎกระทรวงใหม่ ไม่ให้พื้นที่ รัชดาฯ เพชรบุรีตัดใหม่ พัฒน์พงษ์ เปิดสถานบริการใหม่และต้องมีระยะห่างจากสถานศึกษาและวัด อย่างน้อย 200 เมตร รวมถึงค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บภาษีใหม่

ผลการศึกษา

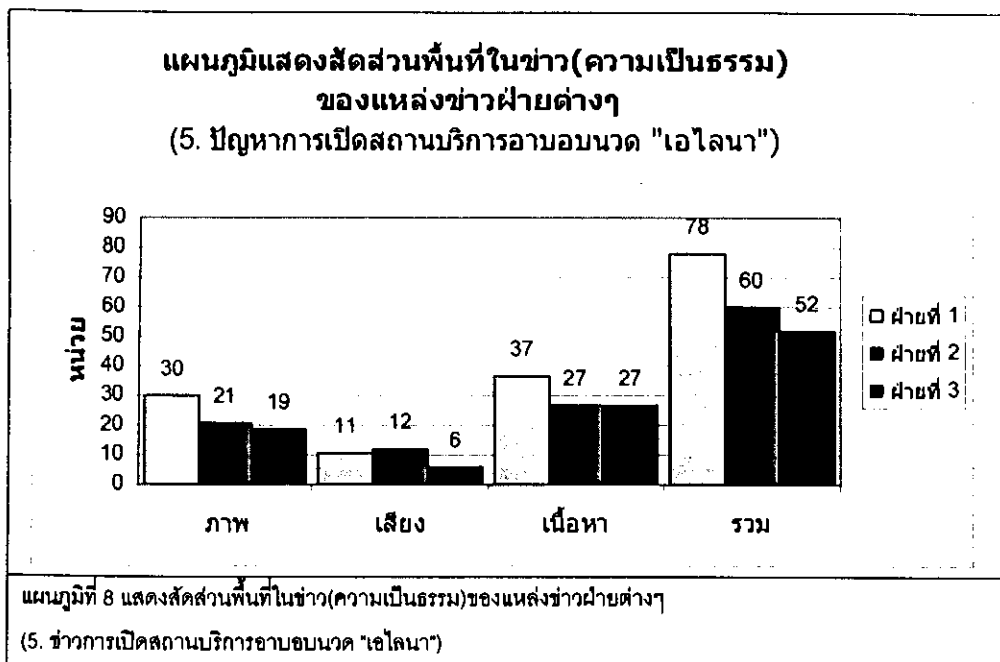
ข่าว การพิจารณาเปิดสถานบริการอาบอบนวด “เอไลนา” จากการศึกษาพบว่า (* ดูตารางภาคผนวกที่ 16-17 ประกอบ)

- “ภาพ” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏมากที่สุด คือ แหล่งข่าวคู่กรณีฝ่ายที่ 1 คือ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ ขณะที่ “ภาพ” ของคู่กรณีฝ่ายที่ 2 และ ฝ่ายที่ 3 ปรากฏน้อยกว่า ได้แก่ ตำรวจ เจ้าของสถานอาบอบนวด และ ฝ่ายรัฐบาลคือ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
- “เสียง” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏใกล้เคียงกันระหว่างคู่กรณีฝ่ายที่ 1, 2 และ 3
- “เนื้อหา” ของแหล่งข่าวที่ปรากฏในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันทั้ง 3 ฝ่าย โดยคู่กรณีฝ่ายที่ 1 มีสัดส่วนมากกว่าเล็กน้อย

- ข้อสังเกต พิจารณาความสมดุลของแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายจากมิติ ภาพ เสียงและเนื้อหารวมกันพบว่า มีความสมดุลในสัดส่วนพื้นที่ข่าวของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ การนำเสนอเนื้อหาข่าว

จากประเด็นข่าวเกี่ยวกับปัญหาการอนุญาตเปิดสถานบริการอาบอบนวด “เอไลนา” เมื่อพิจารณาในเรื่องความเป็นธรรมหรือการให้สัดส่วนพื้นที่ข่าวแก่แหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ ในการรายงานข่าวโทรทัศน์ทั้ง 6 ช่องสถานีโทรทัศน์ โดยแบ่งแหล่งข่าวออกเป็น 3 ฝ่ายคือ “คู่กรณีฝ่ายที่ 1-คู่กรณีฝ่ายที่ 2-ฝ่ายที่ 3” โดยนำการปรากฏของ “ภาพ-เสียง-เนื้อหา” จากแหล่งข่าวทั้ง 3 ฝ่ายมาพิจารณาจะได้ผลรวมของสัดส่วนพื้นที่ของแหล่งข่าวแต่ละฝ่ายดังตารางและแผนภูมิดังนี้

: ตารางที่ 17 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) ข่าวกิจกรรมณาเปิดสถานบริการ อาบอบนวด “เอไลนา”							
ความสมดุล (Balanced)							
ฝ่ายที่ 1		ฝ่ายที่ 2		ฝ่ายที่ 3			
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ
รวม		78			60		
1	ซูวิทย์ กมลวิศิษฐ์	34	1	พล.ต.ท.ธวัชชัย (ผู้ช่วย ผบ.ตร. สนง.ตร.แห่งชาติ)	22	1	ร.ม.ต.ลำปางนายก สุรนนท์
2	ผบ.ตร. โกวิท	16				2	ร.ม.ต.มหาศาลไทย คงศักดิ์
3	นักศึกษานักไล่ใจ	6	2	นายประเสริฐ เจ้าของเอไลนา	17	3	นักเรียนโรงเรียนเตรียมฯ
4	พล.ต.อ.อำนาจ ปุณณการพิจารณา	6	3	ทนายของเอไลนา	12	4	เลขาธิการศึกษาฯ
5	เครือข่ายพ่อแม่เยาวชน	4	4	รอง ผบ.ช.น.	7	5	นายกัฐมนตรี
6	ประธานสภาเยาวชน	3	5	ผกก. สน.หัวขวาง	2	6	ผู้ปกครองโรงเรียนเตรียมฯ
7	โฆษกกรมการตำรวจ	3				7	ร.ม.ต.พัฒนาสังคม วัฒนา
8	รอง ผบ.ตร.	3				8	ร.ม.ต.ยุติธรรม รัตชัย
9	กรมการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร	2				9	สว. ครูขุน
10	นายมนเชียร	2				10	สว. ครูหนูย
						11	ร.ม.ต.ศึกษาธิการ จาตุรนต์
						12	วิมล ผอ.พื้นที่การศึกษา 2
						13	ผอ.รร.เตรียมพัฒนาการ
						14	อ.สังคีต
						15	พระพยอม



จากตารางและแผนภูมิแสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม) ของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ ข้างต้น พบว่า

- **เรื่องความสมดุล (Balance)** พบว่าการนำเสนอข่าว "การอนุญาตเปิดสถานบริการอาบอบนวด เอไลนา" คงมีความสมดุลของแหล่งข่าวอยู่ เพราะปรากฏว่าพบการนำเสนอแหล่งข่าวทั้ง 3 ด้าน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณา "บุคคลที่ขาดหายไป" จากการรายงานข่าว คือ "ผู้ปกครองและเด็กนักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดม พัฒนาการ" และ "นักกฎหมาย" ที่สามารถให้ข้อมูล คำชี้แจงได้อย่างกระจ่างชัด
- **เรื่องสัดส่วนพื้นที่ในข่าว (ความเป็นธรรม)** พบว่า การนำเสนอข่าว "ปัญหาการอนุญาตเปิดสถานบริการอาบอบนวด เอไลนา" มีความเป็นธรรมในสัดส่วนของพื้นที่ในข่าวที่ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ทั้ง 3 ฝ่าย เพราะไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

ข้อสังเกตอื่นๆ

- **เรื่องการให้ความสำคัญของข่าว** พบว่าการรายงานข่าวเรื่อง "ปัญหาการเปิดสถานบริการอาบอบนวด เอไลนา" จากทุกช่องมีความเหมือนกันในการนำเสนอประเด็นความขัดแย้งของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย และข่าวนี้นักยุดด้วยการสังกตเลกเพิกถอนใบอนุญาตการเปิดสถานบริการ ด้วยความคิดเห็นของนายกรัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วย ทั้งหมดของการรายงานข่าวไม่มีการรายงานเชิงลึก สืบสวนหรือชี้ให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคม ระหว่างสถาบันกฎหมาย สถาบันปกครอง สถาบันชุมชนและการศึกษา และไม่ได้ให้บทเรียนต่อที่ควรเพิ่มเติมต่อไปว่าสังคมได้เรียนรู้อะไรจากเรื่องนี้บ้าง

ภาพตัวแทน (Representation) พบว่าภาพตัวแทนส่วนใหญ่มาจากการนำเสนอภาพของแหล่งข่าวดังนี้

- ภาพตัวแทนของ "ตำรวจ" ถูกสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในความหมายของ "การอาศัยช่องโหว่ของระบบกฎหมาย" และ "พัวพันกับการทุจริต" หรือ "การเล่นแง่ในทางกฎหมาย" ขณะที่ภาพตัวแทนของ "ซูวิทย์กมลวิเศษ" ถูกนำเสนอในลักษณะของ "คนดี" ที่กลับตัวจากธุรกิจอาบอบนวด และภาพของเจ้าของสถานบริการอาบอบนวดก็ถูกนำเสนอให้มีความหมาย "นักธุรกิจ" ที่คำนึงถึงผลประโยชน์โดยไม่คำนึงศีลธรรมของสังคม

หน้าว่าง

ภาคผนวก 1 ตารางและแผนภูมิ

ผลการศึกษา ตารางการวัดความสมดุล ละครภาพแสดงผล

ตารางภาคผนวกที่ 1 แสดงความสมดุลของ สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ประเด็นเหตุการณ์รายวัน										
ความความสมดุล (Balanced)										
แหล่งข่าว	ภาพ			เสียง			เนื้อหา			รวม
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	
1. นายกรัฐมนตรี	(18)	-	-	(7)	-	-	(21)	-	-	46
2. รมว.ก.ยุติธรรม จิตชัย	(17)	-	-	(6)	-	-	(19)	-	-	42
3. คณะรัฐมนตรีทั้งพื้นที่ (ประชา.วิชญ. ปรีชา.ยมยุทธ, สรอรรถ.อดิสร.สุพงษ์.กันตธีร์.ศุภรัตน์รุ่ง)	(16)	-	-	(3)	-	-	(17)	-	-	36
4. รมว.สำนักนายก สุรณันท์	(14)	-	-	(3)	-	-	(14)	-	-	31
5. รมว.ก.มหาดไทย คงศักดิ์	(14)	-	-	(2)	-	-	(16)	-	-	32
6. แม่ทัพภาค 4 ขวัญชาติ	(13)	-	-	(1)	-	-	(13)	-	-	27
7. รมว.ก.ศึกษาธิการ จาตุรนต์	(13)	-	-	(3)	-	-	(15)	-	-	31
8. รมว.ก.กลาโหม ธรรมรักษ์	(10)	-	-	(6)	-	-	(12)	-	-	28
9. มบ.สูงสุด ชัยสิทธิ์	(10)	-	-	(4)	-	-	(10)	-	-	24
10. นายอานันท์ กอส.	-	-	(11)	-	-	(2)	-	-	(15)	28
11. นายอภิสิทธิ์ ประชาธิปัตย์	-	(9)	-	-	(1)	-	-	(13)	-	23
12. ผบ.ตร.ภาค 9 พล.ต.ท.อดุลย์	(6)	-	-	-	-	-	(6)	-	-	12
13. ผบ.ทบ. สนธิ	(7)	-	-	(1)	-	-	(12)	-	-	20
14. อดีต ผบ.ทบ. ประวิทย์	(4)	-	-	-	-	-	(4)	-	-	8
15. ชาวบ้านระหาน	-	(4)	-	-	-	-	-	(4)	-	8
16. นท.วิชัย สส.ทรท.	(3)	-	-	-	-	-	(6)	-	-	9
17. นายเอกภาพ สส.ทรา.	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	7

18. ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา	(3)	-	-	-	-	-	(4)	-	-	-	7
19. โฆษกรัฐบาล	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	-	7
20. ข้าราชการพลเรือนที่สังกัดกำลังใจช่วย	-	-	(3)	-	(3)	-	-	(3)	-	-	9
21. รองประธานคณะกรรมการติดตามและประเมินผลประเทศไทย	-	-	(3)	-	(2)	-	-	(3)	-	-	8
22. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	(2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
23. นักวิจัยสื่อมวลชน	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	4
24. พงศพัทธ์	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	4
25. สมชาย สส. ทพ.	(2)	-	-	-	-	-	(3)	-	-	-	5
26. ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี	(2)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	-	6
27. หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ	(2)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	-	6
28. รองเลขาธิการสภาความมั่นคง	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	4
29. พล.ท. พลาญกูร	(2)	-	-	(1)	-	-	(2)	-	-	-	5
30. ตำรวจน้ำ	(2)	-	-	-	-	-	(3)	-	-	-	5
31. ผบ.ตร. โกวิท	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	4
32. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	4
33. เจ้าหน้าที่กอง สส. จชต.	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	4
34. ผู้ต้องหา	-	(2)	-	-	-	-	-	(5)	-	-	7
35. ผู้หลงผิด	-	(2)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	6
36. เจระมา	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	4
37. พระสงฆ์	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	4
38. ศ. เสนีย์ (ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน)	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	4
39. นายเศรษฐา (สภานายความ)	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	4
40. เด็กกำพร้าจากเหตุการณ์	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	6
41. นักธุรกิจธนชาต	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	4
42. รองแม่ทัพภาค 4	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	-	2
43. UBC	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	-	2
44. ผอ. ทพ.	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	-	3
45. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	-	2

ตารางภาคผนวกที่ 2 แสดงความสมดุลของ สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ประเด็น:131 คนไทย										
ความสมดุล (Balanced)										
แหล่งข่าว	ภาพ			เสียง			เนื้อหา			รวม
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	
1. รมว. ก. ต่างประเทศ กันตธีร์	(17)	-	-	(7)	-	-	(18)	-	-	42
2. รมว. ก. ยุติธรรม จิตชัย	(16)	-	-	(8)	-	-	(17)	-	-	41
3. นายกรัฐมนตรี	(14)	-	-	(7)	-	-	(17)	-	-	38
4. โฆษก ก. ต่างประเทศ	(15)	-	-	(4)	-	-	(15)	-	-	34
5. ผบ.ทบ.	(10)	-	-	(2)	-	-	(9)	-	-	21
6. รมว. ก. มหาดไทย คงศักดิ์	(7)	-	-	(3)	-	-	(8)	-	-	18
7. ผบ.ทหารสูงสุด รักษิณ	(8)	-	-	-	-	-	(8)	-	-	16
8. นายอภิสิทธิ์ ประชาธิปัตย์	-	(8)	-	-	-	-	-	(9)	-	17
9. รมว. ก. กลาโหม ธรรมรักษ์	(11)	-	-	(6)	-	-	(11)	-	-	28
10. อธิบดีกรมการปกครอง(คิวะ)	(6)	-	-	-	-	-	(7)	-	-	13
11. ชาวบ้านที่ไปทำงานที่มาเลเซีย	-	-	(5)	-	-	(5)	-	-	(5)	15
12. นายสมศักดิ์ ชชาติไทย	-	(3)	-	-	-	-	-	(3)	-	6
13. ทหารที่เข้าไปช่วยเหลือในพื้นที่	-	-	(3)	-	-	(3)	-	-	(3)	9
14. อดีต รมว. ก. ต่างประเทศ สุเกียรติ์	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	4
15. กงสุลไทยประจำโกตาบารู	(2)	-	-	(2)	-	-	(3)	-	-	7
16. ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส	(3)	-	-	(1)	-	-	(5)	-	-	9
17. นายองอาจ ประชาธิปัตย์	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	4
18. สว. ไกรศักดิ์	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	4
19. ประกรรมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน รัฐสภา	-	(3)	-	-	(2)	-	-	(3)	-	8
20. ผู้ทรงคุณวุฒิและเลขาธิการพรรคบาธ	-	(2)	-	-	(2)	-	-	(5)	-	9
21. เจ้าหน้าที่ประจำจุดผ่อนปรน	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	3

ตารางภาคผนวกที่ 3 แสดงความสมดุลของ สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ประเด็น: สังหาร 2 นวักโยธิน										
ความสมดุล (Balanced)										
แหล่งข่าว	ภาพ			เสียง			เนื้อหา			รวม
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	
1. นายกรัฐมนตรี	(17)	-	-	(13)	-	-	(20)	-	-	50
2. แม่ทัพภาค 4 ขวัญชาติ	(15)	-	-	(7)	-	-	(17)	-	-	39
3. รมว.ก.ยุติธรรม ชิตชัย	(11)	-	-	(4)	-	-	(10)	-	-	25
4. ภรรยาร้อยตรีวินัย	(11)	-	-	(10)	-	-	(11)	-	-	32
5. ภรรยาจำเภา	(10)	-	-	(8)	-	-	(10)	-	-	28
6. ผบ.สูงสุด ชัยสิทธิ์	(10)	-	-	(3)	-	-	(12)	-	-	25
7. ผบ.พร.	(7)	-	-	-	-	-	(8)	-	-	15
8. รมว.ก.มหาดไทย คงศักดิ์	(8)	-	-	(1)	-	-	(5)	-	-	14
9. พล.ต.ท.อดุลย์	(9)	-	-	(3)	-	-	(7)	-	-	19
10. ชาวบ้านต้นหมยลิมอร์	-	(7)	-	-	(2)	-	-	(11)	-	20
11. รมว.ก.กลาโหม ธรรมรักษ์	(7)	-	-	(4)	-	-	(9)	-	-	20
12. มารดาของร้อยตรีวินัย	(5)	-	-	(4)	-	-	(5)	-	-	14
13. พล.ท.พลางกูร	(4)	-	-	-	-	-	(4)	-	-	8
14. นั้ดมุดดิน (อดีต สส)	(5)	-	-	(4)	-	-	(6)	-	-	15
15. พญ.คุณหญิงพรทิพย์	(3)	-	-	-	-	-	(4)	-	-	7
16. นายอภิสิทธิ์ ประชาธิปไตย	-	(4)	-	-	-	-	-	(4)	-	8
17. รองพร.ภ. 2	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	4
18. ผบ.ตร.	(3)	-	-	-	-	-	(3)	-	-	6
19. กอเต็บ(ตำแหน่งทางศาสนา)	-	-	(2)	-	-	(2)	-	-	(2)	6
20. นักศึกษาบอ.ไร่อาลัย	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	4
21. รมว.ก.ศึกษาธิการ จาตุรงค์	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	2

ตารางภาคผนวกที่ 4 แสดงความสมดุลของ สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ประเด็น : นายกประสงค์ความคิดฝ่ายค้าน									
ความสมดุล (Balanced)									
แหล่งข่าว	ภาพ			เสียง			เนื้อหา		
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3
1. นายกรัฐมนตรี	(6)	-	-	(1)	-	-	(6)	-	-
2. ไตรรงค์ สส ประชาธิปัตย์	(5)	-	-	(2)	-	-	(7)	-	-
3. รบว.ก.มหาดไทย คงศักดิ์	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-
4. ดาวร สส ประชาธิปัตย์	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-
รวม	13	0	0	3	0	0	15	0	0

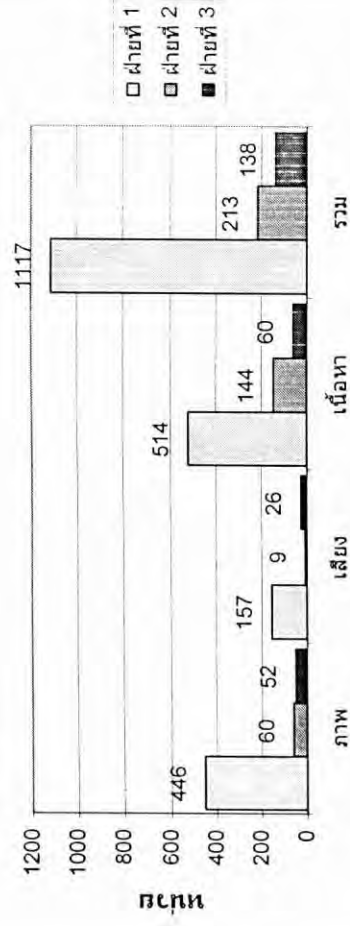
ตารางภาคผนวกที่ 5 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) ข่าวสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้ (รวมทุกประเด็น)

สัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)											
ฝ่ายที่ 1				ฝ่ายที่ 2				ฝ่ายที่ 3			
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	หน่วย
รวม		1117			213					138	
1	นายกรัฐมนตรี	147	1	นายอภิสิทธิ์ สส ประชาธิปัตย์	48	1	นายอานันท์ กอส.	1	นายอานันท์ กอส.	36	
2	รบว.ก.ยุติธรรม ชิตชัย	108	2	131 คนไทย	31	2	ชาวบ้านที่ไปทำงานที่มาเลเซีย	2	ชาวบ้านที่ไปทำงานที่มาเลเซีย	15	
3	รบว.ก.กลาโหม ธรรมรักษ์	76	3	ชาวบ้านด่านหยงลิมอร์	20	3	ทหารที่เข้าไปช่วยเหลือในพื้นที่	3	ทหารที่เข้าไปช่วยเหลือในพื้นที่	9	
4	รบว.ก.มหาดไทย คงศักดิ์	66	4	UNHCR	19	4	ชาวสงขลาที่ส่งกำลังใจช่วย	4	ชาวสงขลาที่ส่งกำลังใจช่วย	9	
5	แม่ทัพภาค 4 ขวัญชาติ	66	5	ผู้ทรงคุณวุฒิและเลขาธิการพรรค	9	5	รองประธานคณะกรรมการอิสลาม	5	รองประธานคณะกรรมการอิสลาม	8	
6	ผบ.สูงสุด ขัยสิทธิ์	65	6	บาส	8	6	แห่งประเทศไทย	6	แห่งประเทศไทย	6	
7	ผบ.ทบ. สนธิ	43	7	ประธานกรรมการยุติธรรมและ	8	7	กอบได้บ(ตำแหน่งทางศาสนา)	7	กอบได้บ(ตำแหน่งทางศาสนา)	6	
8	รบว.ก.ต่างประเทศ กันตธีร์	42	8	สิทธิมนุษยชน รัฐสภา	8	8	เด็กกำพร้าจากเหตุการณ์	8	เด็กกำพร้าจากเหตุการณ์	6	
9	คณะรัฐมนตรีลงพื้นที่ (ประชาฯ,วิชน,	36	9	รัฐบาลมาเลเซีย	8	9	ศ.เสนห์ (ประธานกรรมการสิทธิ	9	ศ.เสนห์ (ประธานกรรมการสิทธิ	6	
	ปรีชา,บงกช,สรอรรถ,อดิสร,		10	ข่าวบ้านระหาน	7	10	มนุษยชน)	10	มนุษยชน)	4	
	สรพงษ์,กันตธีร์,สุดารัตน์,รุ่ง)		11	ผู้ต้องหา	6	11	นักศึกษามอ.ไว้อาลัย	11	นักศึกษามอ.ไว้อาลัย	4	
10	รบว.สำนักนายก สุรันทน์	35		นายสนั่นศักดิ์ สส ขาดไทย	6		พระสงฆ์		พระสงฆ์	4	
11	โฆษก ก.ต่างประเทศ	34		ผู้หลงผิด	6		นายเดชอุดม (สภาทนายความ)		นายเดชอุดม (สภาทนายความ)	4	

12	รพ.ก.ศึกษาธิการ จาตุรนต์	33	12	เจอาบิง	4	13	นักธุรกิจธนาคาร	3
13	กรรณาร้อยตรีวัย	32	13	ชาวบ้านระแวง	4	14	นพ.ประเทศ	3
14	ผ.ดร.ภาค 9 พล.ต.ท.อดุลย์	31	14	นายองอาจ สส ประชาธิปัตย์	4	15	CNN BBC	3
15	กรรณาร้อยเอก	28	15	สว.ไกรศักดิ์	4	16	อิหม่ามประจำมัสยิดในกลันตัน	3
16	ผ.ท.	15	16	19 คนไทยที่หนีไปมาเลเซีย	3	17	ขามมาเลเซียในกลันตัน	3
17	นิตมุตดิน (อดีต สส)	15	17	ภายหลัง	2	18	นักเรียนพัทลุงให้กำลังใจ	2
18	พล.ท.พลางกูร	15	18	สส ประชาธิปัตย์	2	19	นาจิบ	2
19	มารดาของร้อยตรีวัย	14	19	ชาวบ้านระแวง	2	20	อธิบดีกรมสุขภาพจิต	2
20	ไครรงค์ สส ประชาธิปัตย์ *	14	20	นายนิกร	2	21	องคมนตรี	1
21	อธิบดีกรมการปกครอง(ศิวะ)	13	21	ประธานคณะกรรมการ	2	22	ชาวอยุธยาไร้อาศัย	1
22	ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส	10	22	ต่างประเทศ วัฒนา	2	23	นักวิจัย	1
23	ผ.ดร. ไกรไทย	10	23	ธานีเยาะ BRN	2	24	ผู้ใช้โทรศัพท์มือถือ	1
24	2 นารีโกโยธิน	9	24	กลุ่มผู้ก่อเหตุที่ไปประชุมที่เกาะ	2		ผู้ได้รับบาดเจ็บ	1
25	นพ.วิชัย สส.ทรท.	9	25	สังการ์	2			
26	อดีต ผ.ท.บ. ประวิทย์	8	26	ชาวบ้านหนองจิก	2			
27	กงสุลไทยประจำโกดามาลู	7	27	นายบัญญัติ สส ประชาธิปัตย์	2			
28	พญ.คุณหญิงพรทิพย์	7	28	กลุ่มสตรีปัตตานี	1			
29	นายเอกภาพ สส.ทรท.	7	29	สส.นราธิวาส ประชาธิปัตย์	1			
30	ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา	7	30	ผู้ต้องหาที่มอมตัวกรณี 2 นารีภ	1			
31	โฆษกรัฐบาล	7	31	อดีตนักการเมืองมาเลเซีย	1			
32	ปลัดสำนักนายก	6	32	ผ.บ.มาเลเซีย	1			
33	ลูกน้องร้อยตรีวัย	6	33	สื่อมาเลเซีย	1			
34	ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี	6	34	ผู้นำศาสนา	1			
35	หัวหน้าหน่วยข่าวกรอง	6		โต๊ะอิหม่ามบ้านระหาน	1			
36	สมชาย สส.ทรท.	5		ชาวบ้านรายงานตัวกรณีตากใบ	1			
37	ตำรวจน้ำ	5		ครูสอนศาสนา				
38	นักร้องเป๊ยมตลาดธงฟ้า	4						
39	พงศ์พัทธ์ พงศ์เจริญ	4						
40	รองเลขาธิการ สมาคมนักคน	4						
41	เจ้าหน้าที่กอ.สสส.จชด.	4						
42	อดีต รพ.ก.ต่างประเทศ สุรเกียรติ์	4						
43	รองพร.ภ. 2	4						
44	เจ้าหน้าที่ประจำจุดผ่อนปรน	3						
45	หัวหน้าชุด ผ.บ.ปจว.	3						
46	โฆษก กอ.สสส.จชด.	3						
47	นายอำเภอระแงะ	3						
48	รพ.ก.สาธารณสุข สุขัย	3						

49	ผอ. ททท.								
50	ผบ. หน่วยปฏิบัติการสงครามพิเศษ	3							
51	ทหารในพื้นที่	3							
52	รองผบ. พันร. 9 รอ.	3							
53	กระทรวงพัฒนาสังคม	3							
54	หาญ (อดีตสมาคมฯ 4)	3							
55	ผู้กำกับการตำรวจน้ำ	3							
56	ปลัดวธ.	3							
57	นายฉิ่งขวัญ อสมท	2							
58	รองแม่ทัพภาค 4	2							
59	UBC	2							
60	อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์	2							
61	ศุลกากรสตูล	2							
62	อาสาสมัคร ยะลา	2							
63	ผู้กำกับสุโขทัย	2							
64	รองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี	2							
65	ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา	2							
66	ถาวร สส ประชาธิปัตย์ *	2							
67	ผช.ผบ.ทร.	2							
68	ผู้ว่าการการกีฬา	1							
69	ตำรวจในพื้นที่	1							

แผนภูมิแสดงสัดส่วนพื้นที่ในข้าว(ความเป็นธรรมชาติ)
ของแหล่งข้าวฝ่ายต่างๆ
(1. ปัญหาสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้-รวมทุกประเด็น)



แผนภูมิภาคผนวกที่ 1 แสดงสัดส่วนพื้นที่ในข้าว (ความเข้มข้น) ของแหล่งข้าวฝ่ายต่างๆ (1. สถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้รวมทุกประเด็น)

ตารางภาคผนวกที่ 6 แสดงความสมดุลของการแทรกแซงกิจการสื่อ ประเด็น: "แกรมมี่ซื้อหุ้นมิติน"										
ความสมดุล (Balanced)										
แหล่งข่าว	ภาพ			เสียง			เนื้อหา			รวม
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	
1. นายไพบูลย์ GMM	(3)	-	-	-	-	-	(7)	-	-	10
2. สว.เจิมศักดิ์	-	-	(3)	-	-	(1)	-	-	(4)	8
3. นายมานิจ อดีตประธานสภา การหนังสือพิมพ์	-	-	(3)	-	-	-	-	-	(3)	6
4. นายรัฐกร บก.ข่าวสด	-	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	7
5. นายสุเมธ รองกรรมการ ผู้อำนวยการอาวุโส GMM	(4)	-	-	(2)	-	-	(4)	-	-	10
6. สว.แก้วสรร	-	-	(2)	-	-	(1)	-	-	(3)	6
7. รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ นักวิชาการ กฎหมาย	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	4
8. นายพงษ์ศักดิ์	-	(2)	-	-	(1)	-	-	(2)	-	5
9. รองนายก วิษณุ	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	4
10. นาย นงา คาราวาน	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	4
11. นายจุรินทร์ ประชาธิปไตย	-	(2)	-	-	(1)	-	-	(2)	-	5
12. นายองอาจ ประชาธิปไตย	-	(2)	-	-	-	-	-	(3)	-	5
13. นายกรัฐมนตรี	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	2
14. ผู้ว่าการอาคารแห่งประเทศ ไทย	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	2
15. นายกิตติรัตน์ (กตด.)	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(3)	4
16. ดร.เจษฎา นักวิชาการกฎหมาย	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	2
17. นายอดิสรณ์ ประชาธิปไตย	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	2

18. นายพิภพ	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	-	2
19. นายขรรค์ชัย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(5)	-	5
20. นายสุทธิเกียรติ	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(3)	-	4
21. เอนกโศก	-	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	2
22. ธ.ไทยพาณิชย์	-	-	-	-	-	-	-	-	(3)	-	-	3
23. สส.ฝ่ายค้าน	-	(3)	-	-	-	-	-	-	-	(4)	-	7
24. ประชาชนไม่กล้าใจ	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(3)	-	4
25. นายสมเกียรติ พงศ์ไพบูลย์	-	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	2
นักวิชาการ												
26. นายพิเชษฐ บก.อำนาจการ	-	(3)	-	-	-	-	-	-	-	(3)	-	9
มิติน												
27. นายธนวิบูลย์ นักกฎหมาย	-	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	3
ระหว่างประเทศ												
28. นายอนุสรณ์ ศรีแก้ว	-	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	2
นักวิชาการนิติศาสตร์												
29. นายเทพชัย ห้วยงษ์ บก. เครือ	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	-	2
เนชั่น												
30. นายเอกนถ เลขาธิการที่	-	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	2
ปรีชาสิทธิการบดี ม.ธุรกิจ												
บัณฑิตย	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	-	3
31. นายบุญเลิศ ช่างใหญ่ บก												
จากโส มติชน	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	-	3
32. นายภัทร คำพิทักษ์ บก.												
โพสต์ทูเดย์												
33. รว.สำนักนายก สุรนันทน์	-	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	2
34. นักวิชาการสื่อคนเฝ้า	-	-	(3)	-	-	-	-	-	-	-	(3)	7
รวม	8	24	23	2	8	4	15	35	27			

ตารางภาคผนวกที่ 7 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) การแทรกแซงกิจการสื่อ ประเด็น: “แก๊งมั่วชื้อหุ้นมดดิน”

แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)

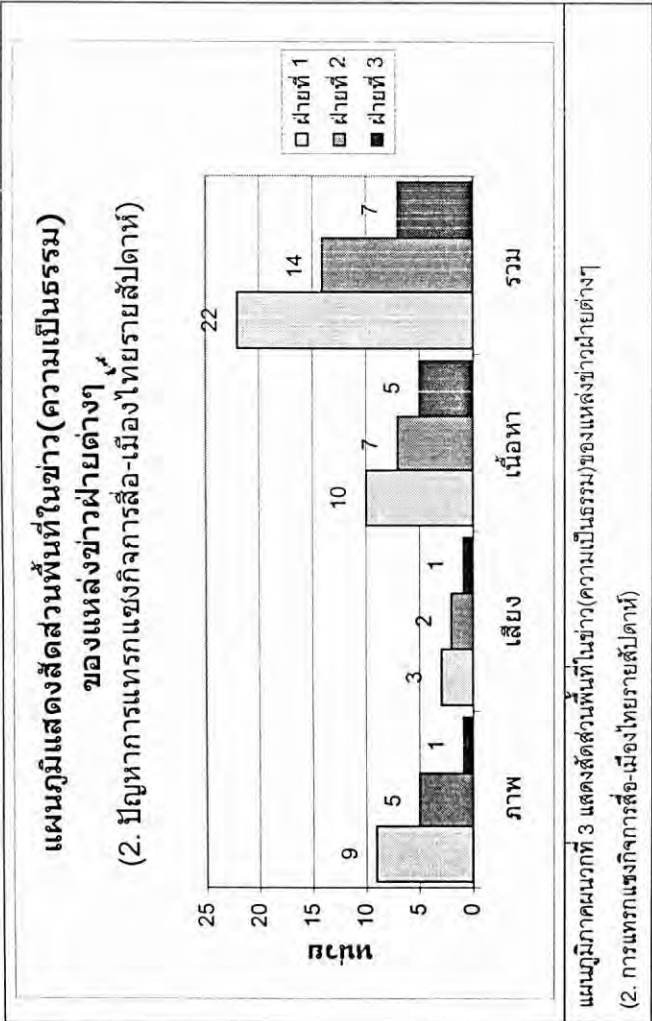
ฝ่ายที่ 1			ฝ่ายที่ 2			ฝ่ายที่ 3		
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย
รวม		25			67			54
1	นายโพลล์ GMM	10	1	นายพิเชียร บก.อำนวยการมดดิน	9	1	สว.เจมส์ศักดิ์	8
2	นายสุเมธ รองกรรมการผู้จัดการอาวุโส GMM	10	2	นายฐาตุร บก.ข่าวสด	7	2	นักวิชาการสื่ออื่นๆ	7
3	อ.ไทยพาณิชย์	3	3	สส.ฝ่ายค้าน	7	3	นายมานิจ สุขสมจิตต์ อดีตประธานสภาฯ	6
4	ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	2	4	นายพงษ์ศักดิ์ พยัคฆิเยียร	5		หนังสือพิมพ์	
			5	นายจุรินทร์ สส.ประชาธิปัตย์	5	4	สว.แก้วสรร	6
			6	นายองอาจ สส.ประชาธิปัตย์	5	5	รศ.ดร..พันธุ์ทิพย์ นักวิชาการกฎหมาย	4
			7	นายบรรณรักษ์ บุญปาน	5	6	รองนายกฯ วิชาญ	4
			8	นาย หงา คาราวาน	4	7	นายกิตติรัตน์ (กลต.)	4
			9	นายสุทธิเกียรติ จิราธิวัฒน์	4	8	นายธนวิบูลย์ นักกฎหมายระหว่างประเทศ	3
			10	ประชาชนในใจกำลังใจ	4	9	นายกรัฐมนตรื	2
			11	นายบุญเลิศ ช้างใหญ่ บกอาวุโส มติชน	3	10	ดร.เจริญ นักวิชาการกฎหมาย	2
			12	นายภัทรระ คำพิทักษ์ บก.โพสต์ทูเดย์	3	11	เอแบคโพล	2
			13	นายเทพชัย หย่อง บก เครือข่าย	2	12	นายสมเกียรติ พงศ์ไพบูลย์ นักวิชาการ	2
			14	นายอลกรณ์ สส. ประชาธิปัตย์	2	13	นายอนุสรณ์ ศรีแก้ว นักวิชาการนิติศาสตร์	2
			15	นายพิภพ	2	14	นายเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ปรึกษา	2
						15	อธิการบดี ม.ธุรกิจบัณฑิตย์	2
							รณ.สำนักนายกฯ สุรนันทน์	2

ประเภท	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3
ภาพ	8	24	23
เสียง	2	8	4
เนื้อหา	15	27	25
รวม	67	54	54

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2548

ตารางภาคผนวกที่ 8 แสดงความสมดุลของ การแทรกแซงกิจการสื่อ ประเด็น: "ปิดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์"										
ความสมดุล (Balanced)										
แหล่งข่าว	ภาพ			เสียง			เนื้อหา			รวม
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	
1. ประธานกรรมการ บมจ. อสมท เรวัตติ	(3)	-	-	(2)	-	-	(4)	-	-	9
2. กรรมการกรรมการผู้อำนวยการ ใหญ่ อสมท มิ่งขวัญ	(3)	-	-	-	-	-	(3)	-	-	6
3. กรรมการ บมจ. อสมท ธงทอง	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	7
4. นายสนธิ์ ผู้ดำเนินรายการ เมืองไทยรายสัปดาห์	-	(4)	-	-	(2)	-	-	(6)	-	12
5. รองราชเลขาธิการรองคณบดี คณอง	-	-	-	-	-	-	-	-	(2)	2
6. ราชเลขาธิการรองคณบดี อาสา	-	-	-	-	-	-	-	-	(2)	2
7. นางสงสโรชา ผู้ดำเนินรายการ เมืองไทยรายสัปดาห์	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	1
8. นายกรัฐมนตรี	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	3
9. ทนายของนายสนธิ	-	-	-	-	-	-	-	(1)	-	1
รวม	9	5	1	3	2	1	10	7	5	

ตารางภาคผนวกที่ 9 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) การแทรกแซงเชิงกิจกรรม ประเด็น: “ปลดระวางการเมืองไทยรายสัปดาห์”									
แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)									
ฝ่ายที่ 1				ฝ่ายที่ 2				ฝ่ายที่ 3	
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ		หน่วย
รวม		22			14				7
1	ประธานกรรมการ บมจ อสมท เรวัตติ	9	1	นายสนธิ ผู้ดำเนินรายการเมืองไทยรายสัปดาห์	12	1	นายกรัฐมนตรื		3
2	กรรมการ บมจ อสมท ธงทอง	7	2	นางสาวสโรชา ผู้ดำเนินรายการเมืองไทยรายสัปดาห์	1	2	รองราชเลขาธิการองคมนตรี สมอง		2
3	ประธานกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ อสมท มิ่งขวัญ	6	3	ทนายของนายสนธิ	1	3	ราชเลขาธิการองคมนตรี อาสา		2



ตารางภาคผนวกที่ 10 แสดงความสมดุลของ กรณี "จิตรลดา" บุคลากรเรียนสตรีแห่งเด็กหญิง ประเด็น ก่อนจับได้										
ความสมดุล (Balanced)										
แหล่งข่าว	ภาพ		เสียง			เนื้อหา			ขาดหาย	รวม
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	
1. แพทย์ BNH	-	-	(7)	-	-	(4)	-	-	(7)	18
2. พล.ต.ท. โกสินทร์	(6)	-	-	(2)	-	-	(6)	-	-	14
3. รพ.ก. สาธารณสุข สุขัย	-	-	(6)	-	-	(2)	-	-	(5)	13
4. นางสาวจิตรลดา	-	(4)	-	-	-	-	-	(5)	-	9
5. มอเดอริโซต์รับจ้าง	(4)	-	-	(3)	-	-	(5)	-	-	12
6. ผู้ว่าทม.	-	-	(4)	-	-	-	-	-	(2)	6
7. เด็กนักเรียนชั้นดียว	(4)	-	-	(3)	-	-	(4)	-	-	11
8. ผู้ปกครองของเด็กที่ถูกทำร้าย	(4)	-	-	(4)	-	-	(4)	-	-	12
9. คุณหญิงพจมาน(ศิษย์เก่า)	(4)	-	-	-	-	-	(3)	-	-	7
10. ผบ.ตร.นครบาล ป่านศิริ	(4)	-	-	(3)	-	-	(5)	-	-	12
11. รว.ก.ศึกษาธิการ จาดรนต์	-	-	(4)	-	-	(2)	-	-	(4)	10
12. รพ. สาธารณสุข อนุทิน	-	-	(4)	-	-	-	-	-	(5)	9
13. ผบ.ตร. แห่งชาติ โกวิทย์	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	7
14. คุณหญิงสุดารัตน์ (ศิษย์เก่า)	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	7
15. เจ้าของร้านครัวดา	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	7
16. อธิบดีกรมสุขภาพจิต	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	4
17. ผู้ปกครองเด็กเร็นดียว	(2)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	3
18. มารดาของจิตรลดา	-	-	(2)	-	-	(2)	-	-	(3)	7
19. ซูวิทย์	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	2
20. พนักงานครัวดา	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	2
21. อธิการโรงเรียน	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	2
22. นายกรัฐมนตรี	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	2

23. เด็กนักเรียนที่ถูกทำร้าย	-	-	-	-	-	-	-	-	(5)	-	-	5
24. ครู	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	-	-	1
รวม	40	4	30	18	0	10	46	5	29			

ตารางภาคผนวกที่ 11 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) กรณี “จิตรลดา” มูลโรงเรียนสตรีเทพเด็กหญิง (ประเด็น ก่อนจับได้)												
แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)												
ฝ่ายที่ 1				ฝ่ายที่ 2				ฝ่ายที่ 3				
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย		หน่วย
รวม		104			9					69		
1	พล.ต.ท.โกสินทร์	14	1	นางสาวจิตรลดา	9	1	แพทย์ BNH			18		
2	ผู้ประกอบการของเด็กที่ถูกทำร้าย	12				2	รพ.ก.สาธารณสุขสุชัย			13		
3	บุตร.นครบาล ปานศิริ	12				3	รพ.ก.ศึกษาธิการ จาตุรงค์			10		
4	มอเตอรืโซ่รับจ้าง	12				4	รพ.สาธารณสุข อนุทิน			9		
5	เด็กนักเรียนเห็นด้วย	11				5	มารดาของจิตรลดา			7		
6	คุณหญิงพจมาน(ศิษย์เก่า)	7				6	ผู้กำกับ.			6		
7	บุตร.แห่งชาติ โกวิท	7				7	อธิบดีกรมสุขภาพจิต			4		
8	คุณหญิงสุดารัตน์ (ศิษย์เก่า)	7				8	นายกรัฐมนตรี			2		
9	เจ้าของร้านครัวตาน้อย	7										
10	เด็กนักเรียนที่ถูกทำร้าย	5										
11	ผู้ประกอบการเห็นด้วย	3										
12	ซูวิทย์	2										
13	พนักงานครัวตาน้อย	2										
14	อธิการโรงเรียน	2										
15	ครู	1										

แผนภูมิแสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว(ความเป็นธรรมชาติ)ของ แหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ



แผนภูมิภาคผนวกที่ 4 แสดงสัดส่วนพื้นที่ในข้าว(ความเป็นธรรมชาติ)ของแหล่งข้าวผายต่างๆ

ตารางภาคผนวกที่ 12 แสดงความสมดุลของ กรณี กรณี "จิตรลดา" บุคลากรที่ปฏิบัติงาน ประเด็น:หลังจับได้											
ความสมดุล (Balanced)											
แหล่งข่าว	ภาพ			เสียง			เนื้อหา			ขาดหาย	รวม
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3		
1. นายแพทย์กัมปนาท	(10)	-	-	(6)	-	-	(11)	-	-		27
2. จิตรลดา	-	-	(10)	-	-	(2)	-	-	(13)		25
3. นายแพทย์ BNH	-	-	(8)	-	-	(4)	-	-	(10)		22
4. พล.ต.ท. โกสินทร์	-	(5)	-	-	(2)	-	-	(7)	-		14
5. รพ.ภ.สาธารณสุข อนุทิน	(4)	-	-	(1)	-	-	(4)	-	-		9
6. แพทย์หญิงที่เคยรักษาจิตรลดา	(3)	-	-	(3)	-	-	(3)	-	-		9

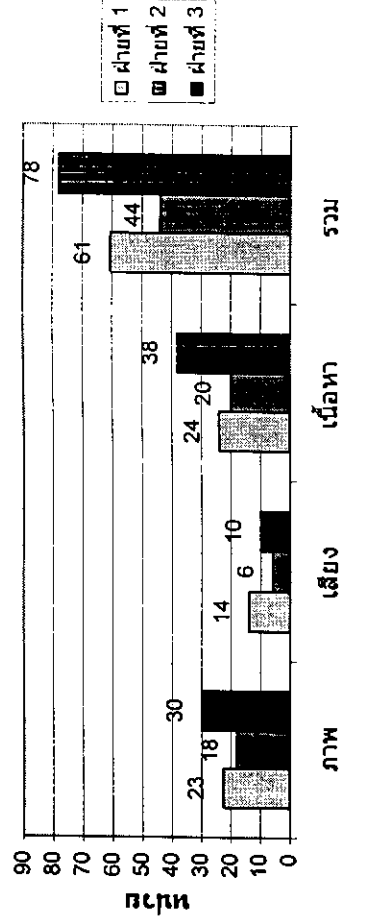
7. อธิบดีกรมสุขภาพจิต	(3)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	(1)	-	-	-	5
8. มารดาของจิตรลดา	-	-	(3)	-	-	(2)	-	(4)	-	-	-	(4)	9
9. ม.บ.ดร. นครบาล ปานศิริ	-	(3)	-	-	(1)	-	-	-	(1)	-	-	-	5
10. นายสมศักดิ์ สส ขาดีไทย	-	-	(2)	-	-	(1)	-	(3)	-	-	-	(3)	6
11. นางสาวจนิสดา (ศิษย์เก่า)	-	-	(2)	-	-	-	-	(2)	-	-	-	(2)	4
12. นายคัมภีร์ (อัยการสูงสุด)	(2)	-	-	(2)	-	-	(4)	-	-	-	-	-	8
13. นายแพทย์ไพศพร เสรีรักษ์	-	-	(2)	-	-	-	-	(2)	-	-	-	(2)	4
14. ดำรงท่าแมน	-	(2)	-	-	-	-	-	(3)	-	-	-	-	5
15. มด.สมชาย	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	-	-	-	3
16. ผอ.โรงพยาบาล BNH	-	-	(1)	-	-	-	-	(1)	-	-	-	(1)	2
17. รองผบ.นครบาล	-	(1)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	-	3
18. คุณหญิงสุดารัตน์ (ศิษย์เก่า)	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	(1)	2
19. เด็กนักเรียนที่ถูกทำร้าย	-	(1)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	-	3
20. เด็กนักเรียนเห็นด้วย	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
21. พนักงานรักษาความปลอดภัย	-	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	-	-	3
22. ผู้ปกครองเด็กนร.เห็นด้วย	-	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	-	-	3
23. ผอ.โยนออฟอาร์ค	-	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	-	-	3
24. รองผกก.นครบาล	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	-	-	4
25. ผอ.รพ.ศิริวิทยา	-	-	-	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	2
26. นายแพทย์ทวีศิลป์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1
รวม	23	18	30	14	6	10	24	20	38	20	38	1	

ตารางภาคผนวกที่ 13 แสดงสัดส่วนพื้นที่ชาว (ความเป็นธรรม) กรณี “จิตอาสา” บุคลากรเรียนรู้สิทธิเด็กหญิง (ประเด็น หลังจับได้)

แสดงสัดส่วนพื้นที่ชาว (ความเป็นธรรม)

ฝ่ายที่ 1				ฝ่ายที่ 2				ฝ่ายที่ 3		
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย
รวม		61			44					78
1	นายแพทย์กัมปนาท	27	1	พล.ต.ท.โกสินทร์	14	1	จิตอาสา			25
2	รพ.ก.สาธารณสุข อนุทิน	9	2	ผ.บ.ตร.นครบาล ปานศิริ	5	2	นายแพทย์ BNH			22
3	แพทย์หญิงที่เคยรักษาจิตอาสา	9	3	ตำรวจทำแผนประกอบคำรับสารภาพ	5	3	มารดาของจิตอาสา			9
4	นายคัมภีร์ (อัยการสูงสุด)	8	4	รองผบก.นครบาล	4	4	นายสมศักดิ์ สส ชชาติไทย			6
5	อธิบดีกรมสุขภาพจิต	5	5	รองผบ.นครบาล	3	5	นางสาวจนิศดา (ศิษย์เก่า)			4
6	ม.ล.สมชาย	5	6	เด็กนักเรียนที่ถูกทำร้าย	3	6	นายแพทย์ศพร เจริญรักษ์			4
			7	พนักงานรักษาความปลอดภัย	3	7	ผอ.รพ.ศรีธัญญา			3
			8	ผู้ปกครองเด็กนร.เจ็ดไทย	3	8	ผอ.โรงพยาบาล BNH			2
			9	ผอ.โยนออฟอาร์ค	3	9	คุณหญิงสุดารัตน์ (ศิษย์เก่า)			2
			10	เด็กนักเรียนเจ็ดไทย	1	10	นายแพทย์ทวีศิลป์			1

แผนภูมิแสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว(ความเป็นธรรม)ของ
แหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ



แผนภูมิภาคผนวกที่ 5 แสดงสัดส่วนพื้นที่ในข่าว(ความเป็นธรรมชาติ)ของแหล่งข่าวฝ่ายต่างๆ

(3. "จิตกรลดา" บุกรองเรียนสดที่หนังสือเด็กหญิงหลังจับได้)

ตารางภาคผนวกที่ 14 แสดงความสัมพันธ์ของ กรณิ การสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

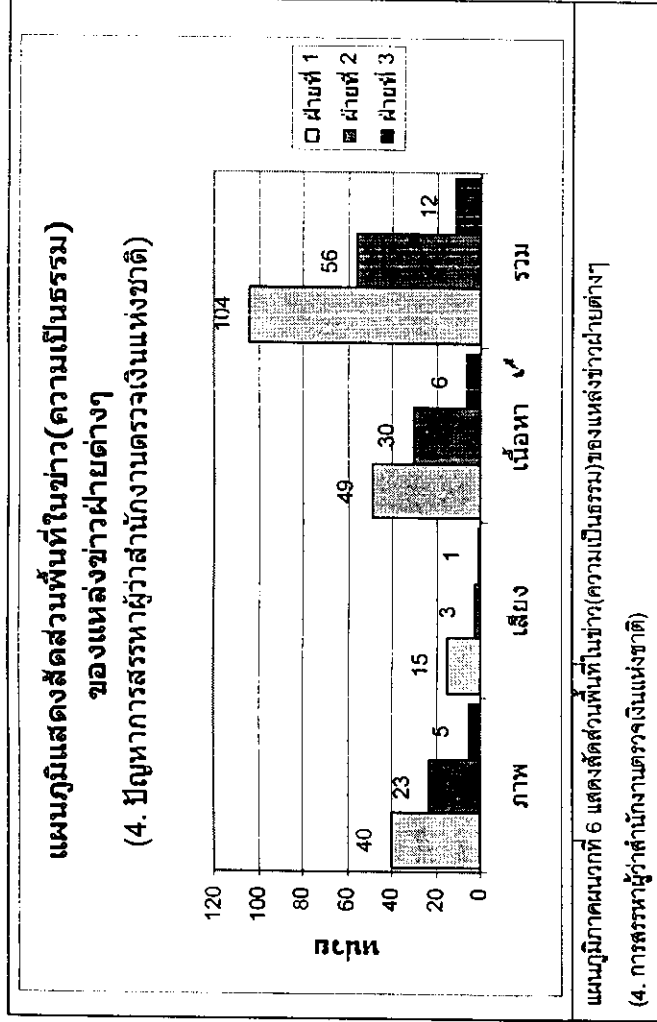
ความสมดุล (Balanced)											
แหล่งข่าว	ภาพ			เสียง			เนื้อหา			รวม	ขาดหาย
	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3	ฝ่ายที่ 1	ฝ่ายที่ 2	ฝ่ายที่ 3		
1. ประธานมูลนิธิสภา สุน 2. ผู้ว่าตลง คุณหญิงจาวรรณ 3. สว.กทม. เตรี 4. ผู้ถูกเสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ 5. ประธานคตง. เกรียงศักดิ์ 6. นายคำนวณ	(16)	-	-	(7)	-	-	(24)	-	-	51	
	-	(9)	-	-	(2)	-	-	-	(10)	21	
	-	(9)	-	-	(1)	-	-	-	(12)	25	
	(7)	-	-	(4)	-	-	(8)	-	-	22	
	(6)	-	-	(3)	-	-	(6)	-	-	17	
	(4)	-	-	-	-	-	(4)	-	-	10	

7. สว.วิญญู	-	(3)	-	-	-	-	-	(4)	-	9
8. โฆษก คตง	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	-	7
9. นายบรรหาร ชชาติไทย	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	4
10. ตัวแทนคตง.	(2)	-	-	-	-	-	(2)	-	-	4
11. รองนายกรัฐมนตรีวิชนู	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	2
12. รองนายกรัฐมนตรี โภคิน	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	4
13. สว.เจิมศักดิ์	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	4
14. เลขาธิการรัฐธรรมนูญ	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	2
15. อดีตประธานวุฒิสภา มัชชัย	-	-	(1)	-	(1)	-	-	-	(1)	3
16. เด็กนักเรียนให้กำลังใจ	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	2
17. ครป.	-	-	-	-	-	-	-	(2)	-	2
18. สำนักข่าวเสนา	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1
19. นายอุทัย อดีตประธานรัฐสภา	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	2
รวม	40	23	5	15	3	1	49	30	6	

ตารางภาคผนวกที่ 15 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม) การสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นธรรม)

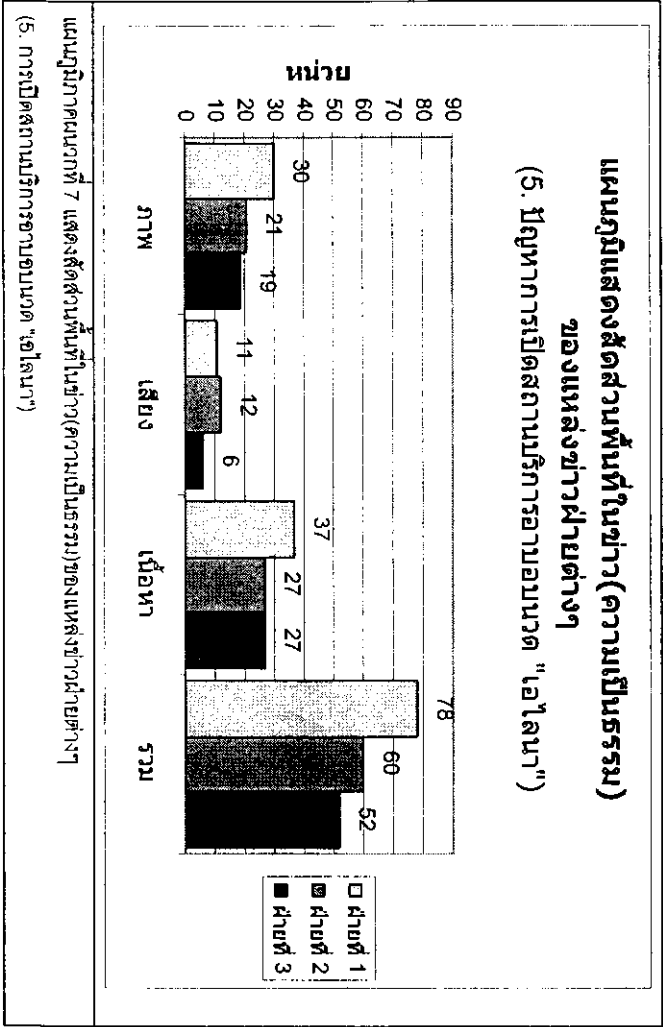
ฝ่ายที่ 1				ฝ่ายที่ 2				ฝ่ายที่ 3		
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ชื่อ	หน่วย
รวม		104			56					12
1	ประธานวุฒิสภา สุขุม	51	1	สว.ภพม. เสรี	25	1	นายบรรหาร สส ชชาติไทย	4		
2	ผู้ถูกเสนอชื่อ นายวิสุทธิ์	22	2	ผู้ว่าสตง คุณหญิงจางอรณ	21	2	อดีตประธานวุฒิสภา มัชชัย	3		
3	ประธานคตง. เกียรติศักดิ์	17	3	สว.วิญญู	9	3	เลขาธิการรัฐธรรมนูญ	2		
4	นายคำวณ	10	4	สว.เจิมศักดิ์	4	4	นายอุทัย อดีตประธานรัฐสภา	2		
5	โฆษก คตง	7	5	เด็กนักเรียนให้กำลังใจ	2	5	สำนักข่าวเสนา	1		
6	ตัวแทนคตง	4	6	ครป.	2					
7	รองนายกรัฐมนตรี โภคิน	4								
8	รองนายกรัฐมนตรี วิชนู	2								



5. มบ.ดร. โกวิททย์	(5)	-	-	(2)	-	-	(9)	-	-	16
6. ทนายของเอไอเอนา	-	(4)	-	-	(1)	-	-	(7)	-	12
7. รมว.ภ.มหาศไทย คงศักดิ์	-	-	(3)	-	-	-	-	-	(3)	6
8. นักศึกษาให้กำลังใจ	(3)	-	-	-	-	-	(3)	-	-	6
9. อำนวย เพชรศิริ ประธานกรรมการพิจารณา	(3)	-	-	-	-	-	(3)	-	-	6
10. รมว.ภ.พัฒนาสังคม วัฒนนา	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	4
11. รมว.ภ.ยุติธรรม อิตชัย	-	-	(2)	-	-	-	-	-	(2)	4
12. เสขการศึกษศึกษา	-	-	(2)	-	-	(1)	-	-	(2)	5
13. กรมมาธิการตำรวจ	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	2
14. ประธานสภาเยาวชน	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	3
15. เครือข่ายพ่อแม่เยาวชน	(1)	-	-	(1)	-	-	(2)	-	-	4
16. โฆษกกรมมาธิการตำรวจ	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	3
17. มนเทียร	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-	2
18. สว. ครูยุ่น	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	2
19. นายกรัฐมนตรี	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	(3)	5
20. รองมบ.ชน.	-	(3)	-	-	(1)	-	-	(3)	-	7
21. นักเรียนโรงเรียนเตรียมฯ	-	-	(2)	-	-	(2)	-	-	(2)	6
22. ผู้ปกครองโรงเรียนเตรียมฯ	-	-	(2)	-	-	(1)	-	-	(2)	5
23. สว. ครูณุช	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1
24. รมว.ภ.ศึกษาธิการ จตุรนต์	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1
25. วิมล ผอ.พื้นที่การศึกษา 2	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1
26. ผอ.รร.เตรียมพัฒนาการ	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1
27. อ.สังศิต	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1
28. พระพยอม	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1
29. รองมบ.สนง.ตำรวจแห่งชาติ	(1)	-	-	(1)	-	-	(1)	-	-	3
30. ผกก.สน.หน่วยข่าว	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	2
รวม	30	21	19	11	12	6	37	27	27	

ตารางภาคผนวกที่ 17 แสดงสัดส่วนพื้นที่ข่าว (ความเป็นในธรรม) การพิจารณาเปิดสถานบริการ อาบอบนวด "เอไลนา"

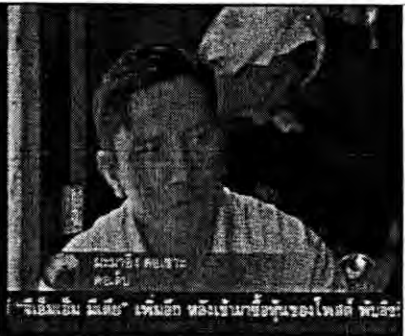
ความสมดุล (Balanced)									
ฝ่ายที่ 1			ฝ่ายที่ 2			ฝ่ายที่ 3			
ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	ลำดับที่	ชื่อ	หน่วย	
รวม		78			60			52	
1	ซูวิทย์	34	1	พล.ต.ท.ธวัชชัย (ผู้ช่วย ผบ.ตร. สนง.ตร. แห่งชาติ)	22	1	รณ.สำนักนายก สุรนันทน์	9	
2	ผบ.ตร. โกวิทย์	16				2	รณ.ก.มหาดไทย คงศักดิ์	6	
3	นักศึกษานักให้กำลังใจ	6	2	นายประเสริฐ เจ้าของเอไลนา	17	3	นักเรียนโรงเรียนเตรียมฯ	6	
4	อำนวยการ เพชรศิริ ประธานกรรมการพิจารณา	6	3	ทนายของเอไลนา	12	4	เลขาธิการศึกษาฯ	5	
5	เครือข่ายเพื่อนเยาวชน	4	4	รองผบ.ชน.	7	5	นายกรัฐมนตรี	5	
6	ประธานสภาเยาวชน	3	5	ผกก.สน.หัวขวาง	2	6	ผู้ปกครองโรงเรียนเตรียมฯ	54	
7	โฆษกกรรมการพิจารณา	3				7	รณ.ก.พัฒนาสังคม วัฒนา	4	
8	รองผบ.สนง.ตำรวจแห่งชาติ	3				8	รณ.ก.ยุติธรรม ชิดชัย	2	
9	กรรมการพิจารณาตำรวจ	2				9	สว. คุรุภัณฑ์	2	
10	นายมนชัย	2				10	สว. คุรุภัณฑ์	1	
						11	รณ.ก.ศึกษาธิการ จตุพนธ์	1	
						12	วิมล ผอ.พื้นที่การศึกษา 2	1	
						13	ผอ.ร.เตรียมพัฒนาการ	1	
						14	อ.สังคีต	1	
						15	พระพยอม	1	



ภาคผนวก 2- รูปแสดงแหล่งข่าว

1.ปัญหาสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้

		
พล.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน	นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการ เพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ
		
พล.ต.อ.ชิดชัย วรรณสถิตย์ รองนายกรัฐมนตรี และ รว.ยุติธรรม	นายเจ้อามิง โต๊ะดาหยง (กลาง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	นิเดอร์ วาบา รองประธานคณะกรรมการกลางอิสลาม แห่งประเทศไทย
		
พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด	นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ประธานคณะกรรมการธิการการ ต่างประเทศวุฒิสภา	นายเสนห์ จามริก ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
		
พล.อ.สุรเชษฐ์ ชัยวงศ์ รมว.มหาดไทย	ครอบครัวมุสลิม 2 ประเทศ	นายสุชาติ สวัสดิ์ศรี นักเขียน

พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูล ณ อยุธยา รมว.กลาโหม 	ชาวบ้านในอำเภอต้นยางลิมอร์ 	ชาวบ้านในอำเภอหาดใหญ่ 
พล.อ.อ. คงศักดิ์ วันทนา รมว.มหาดไทย 	ชาวบ้านในอำเภอรังนก 	คอเคบ 
พล.ท.ขวัญชาติ กล้าหาญ แม่ทัพภาคที่ 4	"กลุ่มผู้ร่วมเสริมสร้างสันติสุข"	นักศึกษามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

2.ปัญหาการแทรกแซงกิจการสื่อ

2.1 “แกรมมี่ซื้อหุ้นมติชน”



นายไพบุลย์ ดำรงชัยธรรม
ประธานกรรมการบริหาร
บริษัท จีเอ็มเอ็ม มีเดีย จำกัด (มหาชน)



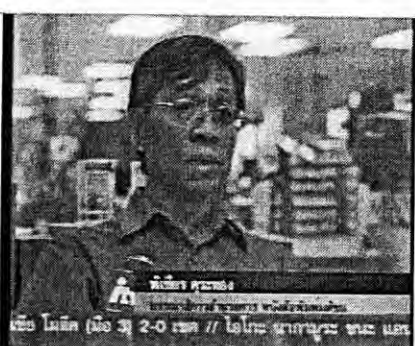
นายฐากรณ์ บุญปาน
บรรณาธิการ หนังสือพิมพ์ข่าวสด



นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง
สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร



นายสุเมธ ดำรงชัยธรรม
รองกรรมการผู้อำนวยการอาวุโส
บริษัท จีเอ็มเอ็ม มีเดีย จำกัด
(มหาชน)



นายพิเชียร คุระทอง
บรรณาธิการอำนวยการ
หนังสือพิมพ์มติชน



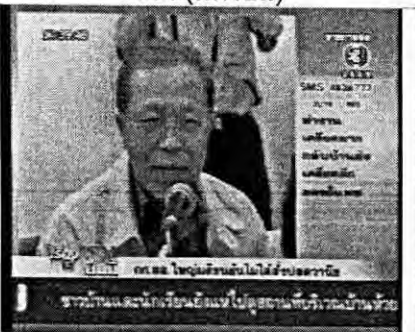
นายมานิจ สุขสมจิตร
อดีตประธานสภาการหนังสือพิมพ์



(ซ้าย) นายสุทธิเกียรติ จิราธิวัฒน์
ผู้ถือหุ้นใหญ่ บริษัทโพสท์ พับลิชชิง
จำกัด (มหาชน)



นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง
กรรมการและผู้จัดการ
ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย



นายพงษ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร
บรรณาธิการอำนวยการ
หนังสือพิมพ์มติชน



รศ.ดร. ดรณี หิรัญรักษ์
คณบดีคณะนิติศาสตร์
ม.หอการค้าไทย

		
	นายภัทร คำพิทักษ์ บรรณาธิการข่าวการเมือง หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์	นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี

2. ปัญหาการแทรกแซงกิจการสื่อ

2.2 “ปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์”

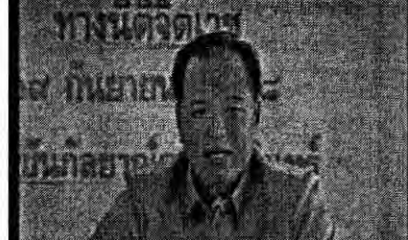
		
นายเรวัต จ่าเฉลิม ประธานกรรมการ บมจ. อสมท. เมื่อสั่งปลดพนักงานป้องกันคีย์บอร์ด ตาม พรบ.ป้องกันจารกรรม	นายสนธิ ลิ้มทองกุล พิธีกรรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ ตอบเจ้าเมืองได้ ยืนยันเริ่มวัดการเข้า-ออกตามแนวชายแดน	
		
นายมังกรชัย แสงสุวรรณ เมื่อถึงบุรีรัมย์วันที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ 500 เครื่อง เน้นพื้นที่	นางสาวสโรชา พรอุดมศักดิ์ พิธีกรรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ วันที่ 15 / 27 SMS 4890011 หมายเลข 2548 เวลา 12.00 - 20.00 น. ณ เซ็นเตอร์พอยต์	
		
นายธงทอง จันทรางศุ กก. บมจ. อสมท. ถือหุ้นส่วนเกิน 25% ต้องหักเงินดอกเบี้ยเพื่อชำระตามกฎหมาย ก.อ.บ.		

3. ปัญหากรณี “จิตรลดา” บุกรโรงเรียนสตรีแทงเด็กหญิง ก่อนจับได้

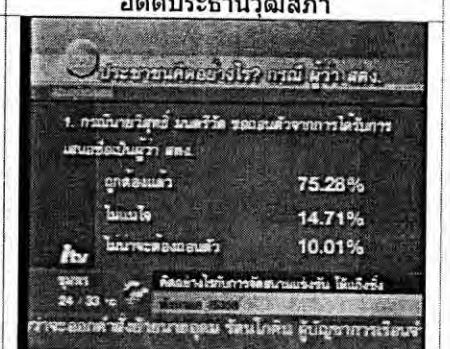
 พล.ต.ท. โกสินทร์ หินธารี ผู้บังคับการตำรวจนครบาล 5	 ภาพสเก็ตช์นางสาวจิตรลดา ผู้ต้องสงสัยทำร้ายเด็กนักเรียน โรงเรียนเซนต์โยเซฟ คอนเวนต์	 น.พ.กฤติวิทย์ เลิศสุดหกุล ผอ.โรงพยาบาลบีเอ็นเอช
 นางพิศ ไชยเดชสมศิริ ผู้อำนวยการโรงเรียนในซอยเจ้า และเป็น ผู้ปกครองของเด็กนักเรียนที่ถูกแทง		 น.พ.สุชัย เจริญรัตนกุล รพ.กระทรวงสาธารณสุข
 นักเรียนโรงเรียนเซนต์โยเซฟ คอน เวนต์		 นายจาดรนต์ ฉายแสง รมว.กระทรวงศึกษาธิการ

3.ปัญหากรณี “จิตรลดา” บุคลากรในสตรีแท่งเด็กหญิง

หลังจับได้

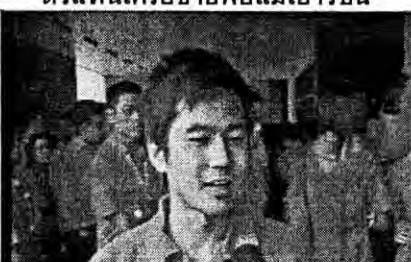
 น.พ.กัมปนาท ดันลือบุตรกุล จิตแพทย์สถาบันกัลยาธรนครินทร์	 พล.ต.ท. โกสินทร์ หินธาร ผู้บังคับการตำรวจนครบาล 5	 นางสาวจิตรลดา ดันติวานิชย์สุข ผู้ต้องหาดีทำร้ายนักเรียนโรงเรียน เซนต์โยเซฟ คอนเวนต์
 นายอนุทิน ชาญวีรกูล รมช.กระทรวงสาธารณสุข	 พล.ต.ท. ปานศิริ ประภาวัต ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล	 แพทย์โรงพยาบาลบีเอ็นเอช
 นพ.ม.ล.สมชาย จักรพันธุ์ อธิบดีกรมสุขภาพจิต	 พล.ต.ด. ชวัลย์ สุขสมจิตร รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล	 นางวลัยพร ดันติวานิชย์สุข มารดานางสาวจิตรลดา

4. ปัญหาการสรรหาผู้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.)

		
นายสุชน ขาสีเครือ ประธานวุฒิสภา	คุณหญิงจรรวรณ์ เมธเทกา ผู้ว่าการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภา
		
นายวิสุทธิ มนต์ริ้ว ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	นายเสรี สุวรรณภานนท์ สมาชิกวุฒิสภา จังหวัด กรุงเทพมหานคร	สวนดุสิตโพลล์

5. ปัญหาการขอใบอนุญาตเปิดสถานอาบอบนวด “เอไลน่า”

		
นายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ รองหัวหน้าพรรคชาติไทย	พล.ต.ท.ธวัชชัย ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ (ชาย) รมว.สำนักนายก
		
พล.ต.อ. โกวิท วัฒนะ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	นายกุลประเสริฐ สุขชี (โกวรักษ์) เจ้าของสถานอาบ อบ นวดเอไลน่า	พล.อ.อ.คงศักดิ์ วันทนา รมว.กระทรวงมหาดไทย

 พล.ต.อ.อำนาจ เพชรศิริ รองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	 ทนายความ ฝ่ายเจ้าของสถานอาบ อบ นวด เอไลน่า	 นักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาพัฒนาการ
 พล.ต.อ.วิวัฒน์ นางสุรนา ชานีศรี ปะธานวุฒิส		 ผู้ปกครองนักเรียน นายสุรินทร์ เวชรัตน์ รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
 นายรัชฎะ ศรีบุญรัตน์ ประธานสภาเยาวชนกรุงเทพมหานคร		 นายวัฒนา เมืองสุข เลขาธิการการศึกษา



565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
โทร. 02-718-5460 โทรสาร 02-718-5461-2
URL: <http://www.info.tdri.or.th>