

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 2

ความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎี ประสบการณ์ และแนวทางสมานฉันท์
โดย สมชาย จิตสุชน

บทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำและรับบทเปลี่ยนไปในสังคม
โดย กิตติศักดิ์ สินธุวนิช

สร้างความสมานฉันท์บนความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น: กรณีศึกษาโครงการบ้านมั่นคง
และผู้ประสบภัยสีนามิ

โดย สมสุข บุญญะบัญชา และ พรพรรณพิพิญ เพชรมาก

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 2

ความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำในสังคม

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม
ทฤษฎี ประสบการณ์ และแนวทางสมานฉันท์

*Economic Inequality and Social Conflicts:
Theory, Experience, and Conflict Resolution*

โดย

สมชาย จิตสุชน
ธิดา อินทร์โชติ
ชัยสิงห์ อนุชิตรวงษ์

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	a
Executive Summary	
1. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย	2
2. ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	7
3. ประสบการณ์ความขัดแย้งที่มาจากการเหลื่อมล้ำ	8
ประสบการณ์ต่างประเทศ	8
ประสบการณ์ของไทย	9
4. ความชอบธรรมกับความเหลื่อมล้ำ (Fairness, Justice and Inequality)	10
ระบบอุปถัมภ์กับความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำ	13
5. การสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	14
5.1 การป้องกันความรุนแรงและจัดการกับความขัดแย้ง	15
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ	15
การทำประชาริการณ์โครงการพัฒนาขนาดใหญ่	17
การแก้ปัญหาข้อพิพาท	17
5.2 การลดความความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ไม่ชอบธรรม	19
มาตรการด้านการคลัง	19
การสร้างความชอบธรรมในสังคม	20
ภาคผนวก ก ประสบการณ์ความขัดแย้งในต่างประเทศ	21
ภาคผนวก ข เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516	29
ภาคผนวก ค กรณีศึกษาโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ “ไทย-มาเลเซีย” จังหวัดสงขลา	34

สารบัญตารางและรูป

ตาราง 1	เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และรายจ่าย	2
ตาราง 2	ดัชนีสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกัน Gini Coefficient ด้านรายได้และด้านรายจ่าย	3
ตาราง 3	ระดับความยากจน (สัดส่วนคนจนวัดด้านรายได้)	4
ตาราง 4	รายได้เฉลี่ยในแต่ละชั้นรายได้ (5 กลุ่มชั้นรายได้) ปี พ.ศ. 2529-2545	4
ตาราง 5	ส่วนแบ่งรายได้ในแต่ละชั้นรายได้ (5 กลุ่มชั้นรายได้) ปี พ.ศ. 2529-2545	5
ตาราง 6	รายได้เฉลี่ยแยกตามพื้นที่ภาคย่อย	5
ตาราง 7	ส่วนแบ่งรายได้แยกตามพื้นที่ภาคย่อย	6
ตาราง 8	เปรียบเทียบกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ	19
รูปที่ 1	เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจนในประเทศไทยแล้ว	11

บทสรุปผู้บริหาร

มีเหตุผลเพียงพอที่สนับสนุนความเชื่อว่าความเหลือมล้าทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุหนึ่งหรืออย่างน้อยมีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในสังคม ทั้งในรูปแบบที่รุนแรงและไม่รุนแรง แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าความสัมพันธ์เป็นอย่างไรกันแน่ ทั้งในบริบทสากลในบริบทของประเทศไทย บทความนิจฉ์มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความรู้ความเข้าใจในประเด็นนี้ ทั้งในเชิงทฤษฎีและประสบการณ์จริง นอกจากนี้บกความยังครอบคลุมแนวทางแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือการสร้างความสมานฉันท์ที่มีสาเหตุหรือมีความเกี่ยวโยงกับความเหลือมล้าทางเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทย

ในด้านของข้อเท็จจริง ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเหลือมล้าทางเศรษฐกิจระหว่างคนในประเทศค่อนข้างสูง คือใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศที่มีปัญหาการกระจายรายได้รุนแรง เช่นบางประเทศแถบละตินอเมริกา โดยมีแนวโน้มที่ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปี 2533 หลังจากนั้นก็เริ่มทรงตัวแต่ก็ยังอยู่ในระดับไม่เท่าเทียมกันสูง

อย่างไรก็ตามความเหลือมล้าที่สูงไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความขัดแย้งเสมอไป ยังมีสาเหตุอื่นๆ นอกจากเหตุผลทางเศรษฐกิจอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติของประชาชนต่อความชอบธรรมของความเหลือมล้า ความคาดหวังต่ออนาคตที่ดีขึ้น การรวมตัวของกลุ่มคนในสังคม ความสามารถของสังคมในการป้องกันและจัดการความขัดแย้งหรือแม้กระทั่งความสามารถของฝ่ายปกครองในการปิดกั้นความรุนแรงมิให้เกิดขึ้น เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็พบว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็วและขนาดใหญ่ มักจะนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงในบางครั้ง เพราะหลายภาคส่วนของสังคมไม่สามารถปรับตัวได้ทัน หรือการจัดระเบียบสังคมปรับตัวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

มีประสบการณ์ความขัดแย้งทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยที่น่าจะมีความเกี่ยวโยงกับปัญหาความเหลือมล้าทางเศรษฐกิจแม้จะเป็นทางอ้อม เช่นการประท้วงของชนชั้นแรงงานในประเทศยุโรปบางประเทศในช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรมประมาณครึ่งแรกของศตวรรษที่ 19 ความรุนแรงในสังคมประเทศไทย ละตินอเมริกาบางประเทศในช่วงปลายศตวรรษ 1990 และต้นศตวรรษ 2000 ส่วนในประเทศไทยนั้นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นผลจากการปรับตัวทางสังคมและการเมืองที่ไม่ทันกับทางเศรษฐกิจรวมทั้งทัศนคติของสังคมต่อความไม่ชอบธรรมของความเหลือมล้าทางเศรษฐกิจ ส่วนในระยะหลังความขัดแย้งที่ชัดเจนและรุนแรงเริ่มมีมากจากประเด็นการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่น หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น การนีเชื่อนปากมูล กรณีท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซ จังหวัดสงขลา กรณีการสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก-ทินกรุด จังหวัดปะจุบันคีรีขันธ์ เป็นต้น

ความชอบธรรมของความเหลือมล้าทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งต่อความขัดแย้ง เพราะความเหลือมล้าโดยตัวเองนั้นหากเป็นผลจากความขัยขันแข็งหรือความสามารถส่วนบุคคลแล้ว ก็มักจะไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง แต่หากมีความไม่ชอบธรรม เช่น มีการเอาเปรียบ เปรียบบอภิสิทธิ์ชันผ่านระบบ

อุปนัมก์ที่ไม่โปรดใส่ สังคมโดยรวมก็จะยอมรับไม่ได้ หากสังคมมีความชอบธรรมแล้วก็จะนำไปสู่สังคมที่สนับสนุน 'ความเห่าเทียมกันของโอกาส' แทนความเห่าเทียมกันของรายได้หรือทรัพย์สิน

ส่วนการสร้างความสมานฉันท์ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทำได้สองแนวทาง พร้อมๆ กัน แนวทางแรกคือการสร้างกระบวนการจัดการความขัดแย้งเพื่อป้องกันความรุนแรง ซึ่งอาจประกอบด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น การพัฒนากระบวนการประชาพิจารณาโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ให้สามารถสะท้อนความต้องการของทุกฝ่าย การมีกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทหากความขัดแย้งบรรลุถึงระดับเด่นชัดและเสียงต่อความรุนแรง แนวทางที่สองคือการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งอาจทำได้ผ่านทางมาตรการทางการคลัง เช่น มาตรการภาษี ระบบสวัสดิการสังคม และที่สำคัญคือการเร่งสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งจะช่วยทั้งในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลง พร้อมๆ กับสร้างความชอบธรรมให้กับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่จะยังคงเหลืออยู่ อันจะมีส่วนช่วยในการป้องกันและแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ดีที่สุด

Executive Summary

There are beliefs that economic inequality causes, or closely associates with social conflicts, both violent and non-violent ones. There is, however, much ambiguity about the true nature of the causality or associations. This paper reviews some theories that sheds lights on this issue, and applies to the international and domestic experiences of inequality-related social conflicts. Discussions on conflict management are also

Thailand is among the economies with the highest income inequality; its inequality index is on par with some of the inequality-plagued Latin American economies. Income became more unequal until 1990, when it has stayed more or less stable at the high inequality level.

However, no solid theory predicts that economic inequality necessarily causes violent social conflicts. There are many non-economic factors contributing to social conflicts: social attitude toward inequality, grouping capacity, conflict prevention and resolution, institution setting, rulers' ability to repress conflicts, etc. However, it is hypothesized that when there are major and rapid economic changes, conflicts tend to emerge especially when other aspect of society (bureaucratic and legal system, culture, politics, etc.) can not keep up in pace. Examples of this type of conflicts date back to the era of industrial revolution in Europe centuries ago, and the Latin American experiences of the late 1990 to early 2000 of economic crises. For Thailand, a few violent events that took place can be regarded as inequality-related. The 1973 massive civil uprising was thought of as a consequence of continuous economic improvement that was not paralleled by adequate socio-politic advancements. The rising economic inequality was thus seen as unjust by the society at large, resulting in conflicts that ended with sorrowful violence. More recent violence was those related to conflicts over natural resources use, and big development projects with doubtful environmental impacts.

One of the lessons learned is therefore that economic inequality is more likely to cause conflicts when it is seen unjust by the society. If a person earns income and possesses wealth by mean of his/her effort and intelligence, then the resulting inequality is acceptable. Only when the societal systems (economic, social, politics) lack transparency and plague with corruption, cronyism, privilege, etc., that the economic inequality may lead to conflicts. The way toward harmonious society is thus to promote the transparency at every corners and every level of the society. The government can also play a major role though sensible redistribution policies such that tax policy, the social security policy.

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม:

ทฤษฎี ประสบการณ์ และแนวทางสมานฉันท์

สมชัย จิตสุชน

นิตา อินทร์โชติ

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรรณค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการเชื่อมโยงปรากฏการณ์หลักสองปรากฏการณ์ด้วยกัน คือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่าสังคมใดที่มีความเหลื่อมล้ำสูง น่าจะเป็นสังคมที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง เพราะคนส่วนใหญ่จะเกิดความรู้สึก 'แตกต่าง' กัน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาส ก็อาจไม่สามารถยอมรับผู้มีฐานะดีและใช้ชีวิตพุ่งเพื่อได้ ความรู้สึกที่ด้อยกว่าสามารถก่อให้เกิดปมด้อยซึ่งบางครั้งต้องการแสดงออกในทางใดทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความรู้สึกว่าผู้มีฐานะที่อยู่ใน 'แวดวงชั้นสูง' มีความไม่ชอบธรรม เอาไว้เจ้าเบรี่ยวน ดูถูกคนอื่นด้วยแล้ว ความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นได้

ที่กล่าวข้างต้นเป็น 'ความเชื่อ' อย่างหนึ่งซึ่งต้องการการพิสูจน์และพิจารณาให้ถ้วน เหตุที่ต้องระมัดระวังในการสรุปความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งในสังคม เพราะทั้งสองเรื่องเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อน สามารถมีแง่มุมมองที่หลากหลาย เช่นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนั้นดูกันอย่างไร หมายถึงความเหลื่อมล้ำในส่วนใด เช่นระหว่างคนชั้นกลางกับคนรวย ระหว่างคนชั้นกลางกับคนจน หรือระหว่างคนจนกับคนรวย ในขณะที่ความขัดแย้งในสังคมเองก็มีหลายรูปแบบและมีที่มาที่ไปที่หลากหลายมาก จนทำให้เป็นการยากว่าความขัดแย้งที่พบเห็นอยู่นั้น เป็นการสืบเนื่องจากความเหลื่อมล้ำหรือไม่ หรือว่ามีสาเหตุอย่างอื่น (เช่นความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์ ด้านศาสนา) หรือว่าผลสมปนเปกัน

ความยากในการวิเคราะห์ให้เข้าใจความสัมพันธ์นี้ทำให้แนวทางการสร้างสมานฉันท์หรือการป้องกันและลดความขัดแย้งเป็นไปได้ยากเป็นงานตามดัวไปด้วย

บทความนี้แบ่งออกเป็นห้าส่วนย่อยๆ ดังนี้ ส่วนแรกเป็นการจายภาพตัวเลขที่บ่งชี้ถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศไทย แต่จะเน้นภาพความเหลื่อมล้ำในไทยมากกว่า ส่วนที่สองกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สามเสนอ

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

ประสบการณ์ความขัดแย้งที่มาจากการเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สื้อเจาะลึกไปเรื่องความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ส่วนสุดท้ายการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

1. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย

ตารางที่ 1 รายงานสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเบรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและบางประเทศในกลุ่มประเทศต่างๆ โดยใช้ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำที่เป็นที่นิยมกันเรียกว่าดัชนีหรือสัมประสิทธิ์ 'จีนี (Gini Index)' โดยดัชนีนี้มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้ายิ่งสูงหรือใกล้ 1 มา ก ก็แสดงว่าประเทศนั้นๆ มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือรายจ่ายมาก

ตาราง 1 เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และรายจ่าย

กลุ่มประเทศ/ประเทศ	ดัชนีจีนี		ปีที่สำรวจ
	ด้านรายได้	ด้านรายจ่ายบริโภค	
กลุ่มประเทศแอฟริกาตอนใต้	-	-	
เซเชลส์	-	0.53	1998
บอตสวานา	-	0.63	1993.5
กลุ่มประเทศตะวันออกเมืองและเอเชีย	-	-	
ปากีสถาน	-	0.55	2000
เนปาล	0.49	-	2002
สาธารณรัฐเช็ก	0.51	-	2001
ศรีลังกา	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
กลุ่มประเทศภูเขาและเขียงกลาง	-	-	
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 ยกเว้นตัวเลขดัชนีจีนีด้านรายได้ของไทย ซึ่งได้จากการคำนวณของผู้เขียน

จะเห็นว่าประเทศแถบอัฟริกาและละตินอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก ส่วนประเทศยุโรปและประเทศที่มีรายได้สูงมักมีความเท่าเทียมกันมากกว่า สำหรับประเทศไทยนั้นแม้จะอยู่ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีระดับความเหลื่อมล้ำกางๆ คือไม่มากเท่าอัฟริกาและละตินอเมริกาแต่สูงกว่าประเทศที่มีรายได้สูง แต่ประเทศไทยจะเป็นข้อยกเว้น เพราะค่าสัมประสิทธิ์จึงค่อนข้างสูงใกล้เคียงกับประเทศแถบละตินอเมริกา

ตารางที่ 2 เป็นข้อมูลสัมประสิทธิ์จึงของประเทศไทยในระยะประมาณเกือบสามสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งแสดงค่าสัมประสิทธิ์นี้มีแนวโน้มสูงขึ้นจากช่วงปี 2519 ถึงปี 2533 จากนั้นก็ค่อนข้างทรงตัวในระดับสูงจนถึงปี 2543 ก่อนจะเริ่มปรับตัวลงเล็กน้อยโดยเฉพาะในปี 2547

การที่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจปรับสูงขึ้นในระยะแรกนั้น เป็นไปตามทฤษฎีแนวทางการพัฒนาในระบบทุนนิยม ที่เน้นส่งเสริมภาคเอกชนผู้ประกอบการให้เป็นผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย ซึ่งการเป็นผู้ประกอบการนั้นมักจะต้องรับความเสี่ยงมากกว่าผู้ประกอบอาชีพอื่น จึงได้รับผลตอบแทนสูงกว่าด้วย

ส่วนแนวโน้มความเหลื่อมล้ำที่ทรงตัวในระยะประมาณ 15 ปีหลัง อาจอธิบายได้ด้วยหลายสาเหตุ เช่นการเพิ่มจำนวนของคนชั้นกลางทั้งที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อยและรายขนาดกลาง หรือผู้ที่ทำงานในภาคทางการ โดยหลายส่วนก็ยังขึ้นมาจากการทำงานด้านการเกษตรในภาคชนบท ซึ่งมีส่วนช่วยป้องกันไว้ให้ช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยกับคนชั้นกลางถ่างมากขึ้นดังเช่นในอดีต นอกจากนั้น การเพิ่มขึ้นของรายได้แท้จริงของผู้มีรายได้น้อย (เห็นได้จากการลดลงของคนจน ดังแสดงในตาราง 3 ถัดไป) ก็มีผลป้องกันไว้ให้ช่องว่างระหว่างคนชั้นกลางและคนจนเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

ตาราง 2 ตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำที่ทรงตัว 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: คำานวณจากข้อมูลการสำราญภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 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
ในเขตเทศบาล/ เมือง	กทม.+ปริมณฑล	16.6	15.1	10.9	6.0	2.9	1.6	1.7	1.6	2.2	1.6
	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
รวมนอกเขต รวมในเขต	ใต้	22.0	21.4	22.6	14.0	12.1	8.7	9.5	7.6	7.3	4.6
		59.6	52.9	45.2	40.3	30.7	21.3	23.7	27.0	19.7	14.3
ทั่วประเทศ		28.7	25.2	21.4	14.1	11.7	7.3	7.5	8.7	6.7	4.9

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

วิธีดูช่องว่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นผู้มีรายได้ต่างๆ สามารถดูได้ดังแสดงในตารางที่ 4 และตารางที่ 5 ซึ่งเป็นการคำนวณรายได้เฉลี่ยและส่วนแบ่งรายได้ของประชาชนชาวไทยที่ถูกแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มเท่าๆ กันเรียงตามลำดับรายได้จากมากไปหาน้อย นั่นคือ 'ชั้นรายได้ 1' หมายถึง กลุ่มประชาชนไทยจำนวนร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงที่สุดในประเทศไทย และชั้นรายได้ถัดมาเกิดคือกลุ่มคนไทยร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองลงมา จนถึงกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดคือ 'ชั้นรายได้ 5'

จะเห็นว่ามีความแตกต่างของรายได้แต่ละชั้นมากที่เดียว 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
เฉลี่ยประเทศไทย	892	1,066	1,379	1,874	2,217	2,978	3,356	3,372	3,867	4,331

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 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: คำนวณจากข้อมูลการสำราญจากกระทรวงเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 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. กรุงเทพ	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: ปริมาณคลประฉบับด้วย จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำราญจากกระทรวงเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

อภิมิดหนึ่งที่สามารถดูความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ คือมิติเชิงพื้นที่ ซึ่งแสดงผลในตารางที่ 6 และตารางที่ 7 โดยเป็นข้อมูลแสดงรายได้เฉลี่ยและส่วนแบ่งรายได้เข่นเดียวกรณีการแบ่งตามชั้นรายได้ที่ดูมาแล้ว

รายได้เฉลี่ยของประชากรในกรุงเทพมหานคร และในปริมณฑลอยู่ในระดับสูงที่สุดของประเทศไทย คือมีรายได้เฉลี่ยส่าสุด (ปี 2547) เท่ากับ 9.4 พันบาท และ 6.75 พันบาทตามลำดับ และยังเมื่อคิดเป็นส่วนแบ่งรายได้แล้ว กรุงเทพมหานครมีส่วนแบ่งรายได้คิดเป็นถึงเกือบร้อยละ 23 ของรายได้ทั้งประเทศ ทั้ง เพราะนอกจากรายได้เฉลี่ยจะสูงแล้ว ยังมีประชากรจำนวนมาก (ประมาณร้อยละ 10) อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครด้วย ส่วนปริมณฑลมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 6.2 ซึ่งเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากส่วนแบ่งในอดีต ก่อนปี 2547

ภาคกลางโดยรวม โดยเฉพาะภาคตะวันออก (กลางตะวันออก) มีรายได้เฉลี่ยสูงรองลงมาจากการของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตัดจากนั้นก็เป็นภาคใต้ตอนบน ภาคใต้ตอนล่าง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุด คือประมาณกว่า 2.7 พันบาทต่อเดือน

ตาราง 7 ส่วนแบ่งรายได้แยกตามพื้นที่ภาคย่อย (ร้อยละของรายได้รวมทั้งประเทศ)

	2537	2539	2541	2542	2543	2544	2545	2547
<u>ภาคเหนือ</u>	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
<u>ภาคกลาง</u>	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
<u>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u>	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
<u>ภาคใต้</u>	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
<u>กรุงเทพและปริมณฑล</u>	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
<u>รวมทั้งประเทศ</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ: ปริมาณลดปะกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2. ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความเหลือมล้ำทางเศรษฐกิจ

ความเหลือมล้ำทางเศรษฐกิจนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมหรือไม่?

คำถามนี้ถูกถามมาเป็นเวลานานในแวดวงนักวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ ในแง่ของตรรกะแล้วดูเหมือนว่าคำตอบข้างต้นน่าจะเป็นไปปกติทางตอนรับ กล่าวคือ ความเหลือมล้ำทางเศรษฐกิจน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่ง (แม้จะไม่ใช่สาเหตุเดียว) ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นของบทความ การตอบคำถามนี้อาจไม่ง่ายอย่างที่คิด ลองพิจารณา 'ข้อค้นพบ' ในงานวิจัยบางชิ้น¹ ต่อไปนี้ เป็นตัวอย่าง

- ประเทศที่มีการกระจายรายได้เลวร้ายลงเรื่อยๆ (คือฐานะของคนในสังคมไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นเรื่อยๆ) ไม่ได้มีประวัติของความขัดแย้งที่รุนแรง
- แม้กระทั่งประเทศที่ปัญหาความยากจนรุนแรงก็ไม่มีประวัติความขัดแย้งที่เด่นชัดกว่าประเทศอื่น
- พบความขัดแย้งอยู่ทั่วไประหว่างกลุ่ม 'คนชนชั้นกลาง' ด้วยกันเอง ไม่ใช่ว่าวางกลุ่มผู้มีฐานะแตกต่างกันมาก
- พบความขัดแย้งบ่อยครั้งแม้ในประเทศที่ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข้อค้นพบข้างต้นจะยังมิได้เป็นข้อสรุปร่วมของงานวิจัยโดยทั่วไป ที่แน่ๆ คือนิยามของคำว่า 'ความขัดแย้ง' ที่ใช้นั้นมักหมายถึงความขัดแย้งที่แสดงตัวออกมาร้าว ทั้งรูปแบบที่มีความรุนแรงและไม่มีความรุนแรง ซึ่งข้อสรุปอาจเปลี่ยนไปหากรวมເเอกสารความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น หรือความตึงเครียดในสังคมที่ยังไม่ถึงจุดแสดงออกมาเป็นความขัดแย้ง หากรวมເเอกสารนี้เข้าไว้แล้ว ข้อสรุปอาจเปลี่ยนไปก็ได้

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เราสรุปได้จากการหนึ่งคือเราต้องระมัดระวังในการกล่าวอ้างถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเหลือมล้ำทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากความขัดแย้งมีลักษณะที่ซับซ้อนกว่าที่จะอธิบายด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว Nelson (1998) ระบุว่าความขัดแย้งในสังคมขึ้นกับปัจจัยอิกหลากรายประการ ดังต่อไปนี้

1. ทัศนคติของสังคมในเรื่องความชอบธรรมโดยรวมของสังคม ซึ่งรวมถึงความชอบธรรมของความเหลือมล้ำทางเศรษฐกิจด้วย
2. ความคาดหวังต่ออนาคตที่ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านอื่นๆ หากสังคมมีแนวโน้มดีขึ้น บุคคลในสังคมนั้นก็มีแนวโน้มจะยอมอดกลั้นต่อความขัดแย้ง ไม่แสดงความไม่พึงพอใจอกรามากเท่าสังคมที่หยุดนิ่งหรือถอยหลัง

¹ ตัวอย่างเช่นในงานวิจัยของ Nelson (1998).

3. ความเป็นกลุ่มก้อนของคนในสังคม รวมถึงความสามารถในการรวมกลุ่ม (ชี้หมายถึงการแบ่งรับภาระในการรวมกลุ่ม)
4. ปัจจัยทางด้านสถาบัน
5. ช่องทางในการ 'ผ่องถ่าย' และ 'จัดการ' กับความขัดแย้งของสังคม
6. ความสามารถของรัฐในการ 'กด' ความขัดแย้งมิให้ปรากฏตัวออกมา
7. ธรรมชาตินาลของชนชั้นปกครอง และองค์กรทางการเมือง

ลักษณะประการหนึ่งที่พบบ่อยที่สุดคือ ความขัดแย้งที่รุนแรงมักสืบเนื่องมาจากการความขัดแย้งที่ไม่รุนแรง คือมีลักษณะแบบแฟรงและคุกรุนแรงมาเป็นเวลานาน เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมักจะไม่เป็น 'ปัจจัยระดับต้น' (catalyst factor) ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทันที แต่ก็อาจทำหน้าที่เป็นเชื้อไฟที่ส่งผลให้ความขัดแย้งประทุอกมาเป็นความรุนแรงเมื่อได้รับการกระตุ้นจากสาเหตุอื่น ดังเช่นกรณีความรุนแรงและการก่อการร้ายในภาคใต้ของไทยนั้น หลายท่านก็ระบุว่าปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มที่นับถือศาสนาพุทธมีส่วนในการสร้างความแปลงแยกนอกเหนือจากประเด็นอื่นๆ ในเรื่องความเชื่อทางศาสนา ธุรกิจผิดกฎหมาย ความไม่เป็นธรรมของอำนาจเจ้าของและเจ้าหน้าที่รัฐบางคน และลักษณะเปลี่ยนแปลงในแต่ละเดือน

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างข้างนานให้เกิดความขัดแย้งได้ เช่นกัน เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นคนส่วนใหญ่จะได้ประโยชน์ก็ตาม ตัวอย่างเช่นพัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทยที่ค่อนข้างรวดเร็วในระยะประมาณครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการปรับตัวของเศรษฐกิจสังคมมากในขณะที่ผลดีของการพัฒนามีมาก แต่ผลเสียก็มีไม่น้อยเช่นกัน และเมื่อสังคมบางส่วนปรับตัวไม่ทันก็ ก่อให้เกิดความดึงเครียด นักคิดนักวิชาการหลายท่านก็เริ่มตั้งคำถามถึงความเหมาะสมของแนวทางการพัฒนา เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่สามารถขยายตัวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกระแสการพัฒนาใหม่ป่าอย่างรวดเร็วและยากจะหยุดยั้ง ระดับความไม่พอใจและการเรียกร้องให้เกิดการทบทวนและเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาที่จะมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

3. ประสบการณ์ความขัดแย้งที่มาจากการความเหลื่อมล้ำ

ในส่วนนี้จะเสนอบางประสบการณ์ความขัดแย้ง 'ที่รุนแรง' ที่มีการบันทึกไว้ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยจะคัดมาเฉพาะเหตุการณ์ที่คิดว่ามีส่วนเกี่ยวเนื่องกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ หรือปัญหาที่มาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่รวดเร็วเกินควร

ประสบการณ์ต่างประเทศ

หลายประเทศประสบปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงซึ่งมีสาเหตุที่สามารถโยงไปถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจที่รวดเร็วเกินกว่าการจัดระเบียบทางสังคมและการเมืองจะตามได้ทัน ในภาคผนวก ก

ของบทความนี้ได้เสนอตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ ในระยะครึ่งแรกของศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศหั้งสามมีการ ‘ปฏิริวติอุตสาหกรรม’ ซึ่งมีผลทำให้โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนไปอย่าง พลิกผันจากอดีตก่อนหน้า ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและชนชั้นนายทุนยังอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการ พัฒนา จึงเกิดการเอาด้วยกัน การปฏิริบัติต่อแรงงานเป็นไปอย่างไรศิลธรรม ภาครัฐมองก็ยังไม่พร้อม ในการเข้ามาจัดระเบียบ ความขัดแย้งและความรุนแรงจึงเป็นสิ่งที่หลักเลี้ยงไม่ได้

ในประวัติศาสตร์ยุคใหม่ ประเทศไทยในกลุ่มละดินอเมริกานางประเทศ ก็ประสบปัญหาความขัดแย้งที่ เกี่ยวโยงกับปัญหาเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำที่เด่นชัด ในภาคผนวก ก ได้สรุปเหตุการณ์ในประเทศไทย อาภ.เจนติฯ โนลีเวีย และประเทศไทยเนชั่นล่า ซึ่งประสบปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในช่วงทศวรรษ 1990 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 โดยมีสาเหตุจากการบริหารเศรษฐกิจมหาด匹ผลัดจนนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจ (คล้ายกับประเทศไทยในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997) ซึ่งกระทบต่อกลุ่มคนในประเทศไทยทั้งผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากต้องประสบการว่างงาน ค่าใช้จ่ายสูงตามเงินเพื่อ เป็นต้น จุดที่น่าสนใจคือตัวอย่าง ของสามประเทศนี้แสดงให้เห็นความสำคัญของความเหลื่อมล้ำในสังคม เพราะวิกฤติเศรษฐกิจ เช่นที่สามประเทศนี้ประสบพบนั้น เคยเกิดกับประเทศไทยอีก นานับไม่ถ้วน แต่ระดับความรุนแรงของวิกฤติการณ์ทาง สังคมที่ตามมาไม่เด่นชัดเท่า ไม่รุนแรงเท่า

ประสบการณ์ของไทย

ประเทศไทยก็ประสบปัญหาความขัดแย้งทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง ความเชื่อที่ว่าสังคมไทยเป็น สังคมที่รักสงบและจัดการกับความขัดแย้งได้เป็นอย่างดีถูกท้าทายด้วยความโหดร้ายและรุนแรงของ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 (หรือเหตุการณ์พฤษภามิพในปี 2535 แต่ใน ระดับความรุนแรงที่ต่ำกว่า)

ในขณะที่เหตุการณ์ 6 ตุลาคมมีความซับซ้อนของกลุ่มนบุคคลที่เกี่ยวข้องมากมายทั้งในส่วนของ รัฐบาลเพื่อสนับสนุนในขณะนั้น ฝ่ายนักศึกษาและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองหลักหลายอุดมการณ์ ฝ่าย ทหารที่มีหลายพวกหลายเหล่า ความเชื่อมโยงกับปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจซึ่งไม่ชัดเจน ส่วนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม สามารถหาจุดเชื่อมโยงกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองได้มากกว่า กล่าวคือเป็นเหตุการณ์ ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เคยเกิดขึ้นกับหลาย ๆ ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่าง รวดเร็ว (ซึ่งในกรณีของไทยได้แก่การเปลี่ยนแปลงหลังการรับแนวคิดพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกใน ยุคจอมพลสฤษดิ์ปะรماء 20 กว่าปีก่อนหน้า) ในขณะที่พัฒนาการทางการเมืองก้าวตามไม่ทัน การ ปกครองโดยทหารที่ไม่ให้อิสระเสรีภาพทางการเมืองแก่คนทั่วไป ภาพการคอร์รัปชั่น ระบบอภิสิทธิ์ ทำให้ ความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้นขาดความชอบธรรม แม้ว่าประชาชนโดยทั่วไปจะมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นก็ตาม ดังการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ การต่อต้านคอร์รัปชั่นและเรียกร้องรัฐธรรมนูญจึงขยายวงกว้างจนกลายเป็น ความขัดแย้ง การเผชิญหน้า และความรุนแรงในที่สุด (รายละเอียดเพิ่มเติมของเหตุการณ์ 14 ตุลาคมอยู่ใน ภาคผนวก ข)

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาและ 6 ตุลาแล้ว ความขัดแย้งที่รุนแรงในสังคมไทยดูจะผ่อนคลายไประยะหนึ่ง ทั้งนี้น่าจะเป็นผลของพัฒนาทางการเมืองที่มีมากขึ้น เริ่มน้ำดี ช้าบ้าง แต่ก็ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม พัฒนาทางเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับความเหลื่อมล้ำที่สูงมากขึ้นในสังคมไทย รวมทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทำให้ความไม่พอใจในการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคมมีมากขึ้น ความขัดแย้งเริ่มปรากฏให้เห็นใหม่ ในรูปของการคัดค้านโครงการพัฒนาที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกรณีเรื่องปากมูล กรณีโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซ ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ค) หรือกรณีการสร้างโรงไฟฟ้าที่อำเภอบ่อนอก หินกรุด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ล้วนต้องจัดการความขัดแย้งและแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เหมาะสม

4. ความชอบธรรมกับความเหลื่อมล้ำ (Fairness, Justice and Inequality)

ความจริงแล้วประเด็นที่สำคัญมากในการพิจารณาเรื่องความเหลื่อมล้ำกับความขัดแย้งในสังคมนั้น คือว่าสังคมมองความเหลื่อมล้ำนั้นว่ามีความชอบธรรมมากน้อยเพียงไร เพราะหากสังคมโดยทั่วไปมองว่า ความเหลื่อมล้ำนั้นไม่ชอบธรรม กล่าวคือ มีผู้ที่มีรายได้และทรัพย์สิน 'มากเกินควร' และอาจเป็นรายได้หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบนัก ในขณะเดียวกันก็มีผู้มีรายได้และทรัพย์สิน 'น้อยเกินไป' จำนวนมากเช่นกัน เราอาจคาดการณ์ได้ว่าในสังคมนั้นจะมีความขัดแย้งทั้งที่เป็นความขัดแย้งช่องเร้นและความขัดแย้งที่แสดงตัวมากกว่าสังคมที่เห็นว่าความเหลื่อมล้ำมีความชอบธรรมมากกว่า

ปัญหาคือเราวัด 'ความชอบธรรม' ของการกระจายรายได้ได้อย่างไร ในระดับทฤษฎีนั้นมีเงื่อนไขที่เกี่ยวกับความชอบธรรมของการกระจายรายได้อยู่มากพอควร ตัวอย่างเช่น Jan Delhey (1999) ได้แยกแบบประเดิมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำในสังคมว่า

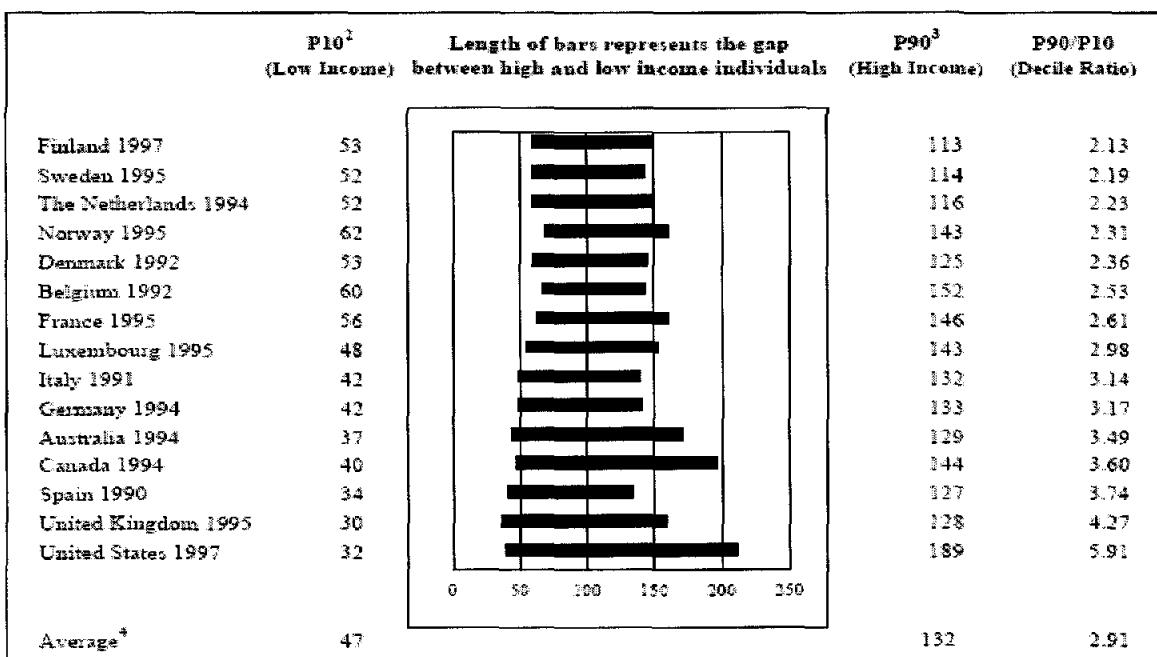
ประกอบด้วย ประการแรก ความเสมอภาค (Egalitarianism) ซึ่งหมายถึงสภาพว่าที่ประชากรในสังคมมีรายได้และทรัพย์สินเท่าเทียมกัน การบรรลุเป้าหมายนี้มักเป็นภาระหนักที่ของรัฐบาลผ่านกระบวนการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐ (redistribution) อย่างไรก็ตามการตีความความเสมอภาคนั้นหากทำอย่างตรงไปตรงมาเกินไป ก็มักจะเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในขณะที่การมีรายได้และทรัพย์สินเท่ากันก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งเดียวกับความชอบธรรมเสมอไป จำเป็นต้องผ่อนคลายข้อเรียกร้องตรงนี้ ซึ่งการผ่อนคลายนั้นก็โดยการขยายความความชอบธรรมว่าสามารถเกิดขึ้นได้มีรายได้ของบุคคลขึ้นอยู่กับ ความสามารถเป็นหลัก กล่าวคือมีลักษณะ Meritocratic ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วถึงแม้จะยังมีความเหลื่อมล้ำแต่ก็เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ และยังอาจเป็นความเหลื่อมล้ำที่ 'สมควร' ด้วยซ้ำ เพราะซ้ายให้เศรษฐกิจมีความเจริญรุ่งเรืองเนื่องจากเกิดแรงจูงใจในการทำงานและสร้างหัวใจความก้าวหน้า

ลักษณะสุดท้ายมีความก้าวหน้าที่กันระหว่างการสนับสนุนความเหลื่อมล้ำและการปฏิเสธความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำในสังคมมักมีลักษณะ 'เรื่อรัง' และส่งผ่านจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง เช่น ลูกหลานของผู้มีฐานะดีก็มักจะมีฐานะตามไปด้วย เพราะได้รับการศึกษาที่ดี รับช่วงกิจการที่พ่อแม่ทำไว้ มีเงินทุนเพียงพอต่อการเริ่มกิจการใหม่ มีสายสัมพันธ์ที่สั่งต่อมาจากพ่อแม่หรือญาติพี่น้องอีกทอดหนึ่ง เป็นต้น เรียกลักษณะนี้ของความเหลื่อมล้ำว่า Status Attainment

อีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับความนิยมจากทั้งฝ่ายนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคมและนักการเมือง คือ แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันของโอกาส (equality of opportunity) ขึ้นมาทดแทนความเท่าเทียมกันของรายได้ กล่าวคือคนทุกคนควรมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสวงหาความก้าวหน้าให้กับตัวเอง รวมถึง การแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจก็ได้ เช่น สภาพจิตใจที่สงบ โอกาสในการแสวงหาความรู้ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้แนวคิดนี้จะมีเสน่ห์ในตัวของมันเอง แต่ก็มีปัญหาว่าสังคมแบบไหนกันแน่ ที่ให้อภิสิทธิ์ทุกคนเท่าเทียมกัน เพราคำว่า 'โอกาส' นั้นมีความซับซ้อนกว่าที่จะจินตนาการได้ครับ

ประเทศสหรัฐอเมริกาเองได้ชี้อว่าเป็นประเทศที่เน้นในเรื่องความเท่าเทียมกันของโอกาสเป็นอย่างมาก อาจถือได้ว่ามากกว่าประเทศพัฒนาแล้วอีก เป็นส่วนใหญ่ แต่ที่น่าสนใจคือประเทศสหรัฐอเมริกาเอง กลับเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำของรายได้และทรัพย์สินสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วโดยทั่วไป ดังแสดงไว้ในรูปที่ 1 ข้างล่าง ซึ่งเป็นการเบรี่ยนเทียน 'ช่องว่างรายได้' ของประเทศที่พัฒนาแล้ว 15 ประเทศ โดย ช่องว่างรายได้คือความแตกต่างระหว่างคนที่รายได้มากเป็นอันดับที่ 90 (ถ้าสมมติว่าแต่ละประเทศมีประชากรอยู่ 100 คน) กับคนที่รายได้น้อยคืออยู่ที่อันดับ 10 จะเห็นได้ชัดเจนว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีช่องว่างของรายได้ถ่างที่สุด โดยสัดส่วนของรายได้ของคนรายได้มากคิดเป็น 5.91 เท่าของคนรายได้น้อย

รูปที่ 1 เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจนในประเทศพัฒนาแล้ว



ที่มา: Smeeding (2001), Figure 2.

สมมติว่าอเมริกาเป็นดินแดนแห่งโอกาสจริง ในขณะที่ประเทศทางตะวันยุโรปที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากกว่านั้นทำได้โดยการแทรกแซงของรัฐบาล (มาตรการทางภาษีและการใช้จ่ายสวัสดิการสังคม) การเปรียบเทียบว่าความเหลื่อมล้ำ 'ที่ยอมรับได้' ควรจะเป็นเท่าไรจึงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะหากยอมรับระดับความเหลื่อมล้ำของอเมริกา ก็หมายถึงความเหลื่อมล้ำที่ค่อนข้างสูง ในขณะที่ยอมรับของทางยุโรป ก็ไม่ชัดเจนว่าการแทรกแซงของรัฐนั้น 'ถูกใจ' คนในสังคมมากน้อยเพียงใด และคุ้มกับดันทุนในเรื่องประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจที่สูญเสียไปหรือไม่

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

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าคนจนในอเมริกาจะมี 'โอกาส' มากกว่าคนจนในยุโรปเสมอไป เพราะอย่าลืมผลการวิจัยเป็นการถาม 'ความเชื่อ' ของผู้ตอบ ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลของข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ สังคมอเมริกาอาจเพียงประสบความสำเร็จในการสร้าง 'ความเชื่อ' ถึงโอกาส การมีชีวิตที่ดีกว่าให้กับประชาชนตนเองมากกว่าสังคมยุโรปก็เป็นได้

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

การมีพลวัตรทางสังคมที่สูงมิใช่เป็นสิ่งที่ได้มาโดยฯ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับมาก ในประเทศไทยมีงานวิจัยโดย Professor Benjamin Friedman (Friedman, 2005) ที่ระบุว่าผู้คนในระบบเศรษฐกิจที่มีอัตราการเติบโตสูง มักจะมีความพึงพอใจในความเป็นอยู่และอนาคตของตนเอง มีความอดกลั้นและอดทนต่อความขัดแย้ง และถึงขั้นสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีได้มากกว่าสังคมที่ระบบเศรษฐกิจชะงักนั้น ด้วยย่างเข่นการล้มลุกของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ในช่วงหนึ่งถึงสองทศวรรษก่อนหน้า ซึ่งถือได้ว่าเป็นอุบัติการณ์ที่มีรับบท

ของความขัดแย้งในสังคมอยู่สูงมาก ก็เป็นผลมาจากการหยุดนิ่งของระบบเศรษฐกิจ ผู้คนมีความรู้สึกว่าไม่มีอนาคต

ที่กล่าวมาเป็นงานวิจัยสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ในส่วนของประเทศแถบเอเชียนั้น เป็นที่น่าเสียดายว่าประเทศไทยเรื่องความชอบธรรมของการกระจายรายได้ไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ เราจึงไม่อาจกล่าวอ้างงานวิจัยได้มากนัก ที่ทำได้เป็นเพียงการเทียบเคียงแนวคิดกับงานวิจัยในประเทศที่พัฒนาแล้ว

การเทียบเคียงประการหนึ่งคือ ข้อสังเกตว่าประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียฟิก (รวมประเทศไทยด้วย) นั้น มีลักษณะเด่นประการหนึ่งคือเป็นประเทศที่มีพลวัตรทางสังคมสูง เช่นเดียวกับสังคมอเมริกา สำหรับประเทศไทยมีงานวิจัยบางชิ้นที่ระบุว่า แม้สังคมไทยจะมีภาพความเหลื่อมล้ำที่สูงเมื่อตู้จากตัวเลข (เช่นตารางที่ 4 และ 5 ซึ่งแสดงช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนในไทย) แต่ก็เป็น 'gap' จริงๆ คือมีลักษณะของการมองปراญาภรณ์ความเหลื่อมล้ำในขณะเดียวกันนั่น ที่มีได้ค่านึงถึงพลวัตรทางสังคม (social mobility) ซึ่งเป็นที่รู้กันดีจากการสังเกตอย่างคร่าวๆ ว่าคนไทยมีการเปลี่ยนแปลงงาน เปลี่ยนอาชีพ และเปลี่ยนฐานะทางเศรษฐกิจสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งถ้าหากเทียบเคียงกับแนวคิดของ Nelson และ Friedman และก็อาจพยากรณ์ได้ว่าความขัดแย้งที่สืบเนื่องมาจากสภาพทางเศรษฐกิจนั้นจะไม่รุนแรง

ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลวัตรทางสังคมกับความขัดแย้งที่เพิ่งกล่าวถึงนี้ ดูเหมือนจะขัดกับแนวคิดที่กล่าวไว้ก่อนหน้าว่าความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นหากสังคมมีการเปลี่ยนแปลงเร็ว ดังที่ยกในประเทศไทยเรื่องเหตุการณ์ 14 ตุลาคม และความขัดแย้งเรื่องแนวทางการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (กรณีจะนะ เจื่อนปากมูล และโรงไฟฟ้าบ่อนอกหินกรุด) แต่จริงๆ แล้วไม่น่าขัดกัน เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่รวดเร็วนั้นมีได้มานาหูจากด้านเศรษฐกิจโดยตรง แต่น่าจะมาจากความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาทางสังคม ประเพณี และวัฒนธรรมมากกว่า อย่างไรก็ตามเหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่ต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ระบบอุปถัมภ์กับความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำ

ในส่วนนี้จะขออนุญาตกล่าวถึงสิ่งที่ค่อนข้างสำคัญในสังคมไทยและสังคมอื่นๆ ว่ามีผลต่อมุมมองความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด โดยจะกล่าวถึงระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่ผู้รากลึกอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน และแฝงตัวอยู่ในทุกระดับชั้นของความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นในระดับล่างหรือระดับพื้นที่หรือในระดับประเทศ โดยปกติระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะซับซ้อน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์อาจมีลักษณะ 'เป็นทอตๆ' เช่นในระดับพื้นที่ 'ผู้อุปถัมภ์' คือข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งอุปถัมภ์ผ่านทางอำนาจการปกครองที่มีอยู่ ผู้รับการอุปถัมภ์ประกอบด้วยพ่อค้านักธุรกิจซึ่งอาศัยช่องทางการใช้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการทำธุรกิจ และประชาชนในพื้นที่ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์กับผู้อุปถัมภ์หลักในการเกือกูญช่วยเหลือเรื่องต่างๆ ในขณะเดียวกันพ่อค้านักธุรกิจหรือ 'ผู้กัวงขวาง' ในพื้นที่ก็อาจทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์ประชาชนอีกด้วยนั่น ระบบหัวคะแนนอาจถือได้ว่าเป็นการแสดงออกของผลประโยชน์ต่างตอบ

แทนในระบบอุปถัมภ์เมื่อประชาชนในฐานะผู้รับการอุปถัมภ์ทำการเลือกผู้สมัครที่เป็นผู้อุปถัมภ์หรือตัวแทนของผู้อุปถัมภ์

ส่วนในระดับบันนั้น ตัวอย่างในประเทศไทยที่เห็นเด่นชัด คือระบบอุปถัมภ์ของการเมืองระดับชาติ ในยุคก่อน 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งมักมีนายทหารให้เป็นผู้อุปถัมภ์หลัก เนื่องจากเป็นผู้รับอำนาจเจ้าทั้งทางทหาร ตำรวจ และการเมืองการปกครองไว้แต่ผู้เดียว (นายกรัฐมนตรีคือคนเดียวกับผู้บัญชาการทหาร) และทำการอุปถัมภ์นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจใหญ่ โดยได้รับผลตอบแทนในรูปของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (ทหารผู้ใหญ่มักได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการบริษัทใหญ่) และแม้ในปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ของการเมืองระดับชาติก็มีได้หายไปจนหมดสิ้น แม้ภาพจะไม่ชัดเท่าในอดีต

ระบบอุปถัมภ์ถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง มีส่วนช่วยจัดระเบียบสังคมและการเมืองโดยการกำหนดความสัมพันธ์ต่างตอบแทน (ทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจนนัก) ระหว่างกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคม จึงมิอาจล่วงได้อย่างทันทีทันใดว่าระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่ผิดและไม่พึงประพฤตนา จำเป็นต้องดูต่อไปด้วยว่ามีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใดในระบบอุปถัมภ์

ความไม่ชอบธรรมของระบบอุปถัมภ์มีได้จากการสองสาเหตุหลักๆ คือ ประการแรก ระบบอุปถัมภ์มักมีความ ‘ไม่โปร่งใส’ ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ เนื่องจากผู้ได้รับการอุปถัมภ์มักจะคาดหวังว่าตนเองจะได้รับ ‘อภิสิทธิ์’ จากผู้อุปถัมภ์ เช่น ‘ได้รับสัมปทาน’ ได้รับการอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการเหนือกว่าประชาชนคนอื่นๆ เป็นต้น และในหลาย ๆ ครั้งการได้มาซึ่งอภิสิทธิ์เหล่านี้มีความไม่โปร่งใสหรือถึงขั้นผิดกฎหมาย

ประการที่สองเกี่ยวนี้องกับประการแรก คือผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ร่วมมือกันเอารัดเอาเปรียบคนอื่น ๆ จนก่อให้เกิดความไม่พอใจของสังคมโดยรวม การแพร่ขยายตัวอย่างกว้างขวางของการคอร์รัปชันก็เป็นผลพวงของระบบอุปถัมภ์ในระดับชาติ ซึ่งประเด็นนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่นำไปสู่การเรียกร้องความชอบธรรมในสังคมของนักศึกษาและประชาชนในช่วงระยะเวลา ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

5. การสร้างความสามัคันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

เมื่อความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นสาเหตุสำคัญของการหนึ่งของความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่ซ่อนเร้นซึ่งแสดงตัวในรูปของความตึงเครียดในสังคม หรือความขัดแย้งที่เปิดเผยทั้งในด้านการได้เยี่ยงทางความคิดและการกระทำซึ่งบางครั้งพัฒนาเป็นความรุนแรง จึงมีความจำเป็นที่สังคมจะต้องจัดการกับความขัดแย้งหรือสร้างความสามัคันท์ให้เกิดขึ้น

จริงๆ แล้วทุกสังคมจะมีกลไกเพื่อป้องกัน บรรเทา และแก้ปัญหาความขัดแย้ง เพราะความสามารถในการจัดการกับความขัดแย้งมีผลโดยตรงกับความอยู่รอดของสังคมมนุษย์โดยรวม แต่ละสังคมอาจสร้างกลไกที่แตกต่างกัน เช่น สังคมตะวันตกปัจจุบันนิยมใช้กลไกทางกฎหมายเป็นตัวจัดการในขณะที่สังคมไทยและสังคมตะวันออกหลายสังคมพึงพิงวัฒนธรรมประเพณีมากกว่า

เรารاجบั่งแนวทางการสร้างความสมานฉันท์ออกได้เป็นสองแนวทางคือ แนวทางแรกได้แก่การป้องกันความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นโดยมีกระบวนการจัดการกับความขัดแย้งที่ซ่อนเร้นมิให้พัฒนาขึ้น กล้ายเป็นความรุนแรง และแนวทางที่สองคือการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเพื่อมิให้เป็นเชื้อไฟของความขัดแย้งและความรุนแรงในอนาคต

5.1 การป้องกันความรุนแรงและจัดการกับความขัดแย้ง

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะมีที่มาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมโดยตรง หรือจากสาเหตุอื่นย่อมต้องการการจัดการที่เหมาะสม ซึ่งแนวทางการจัดการมีหลากหลาย และคงไม่สามารถกล่าวได้หมดในที่นี้ จึงจะเจาะจงเฉพาะเพียงการจัดการที่อาจมีความเกี่ยวพันกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยจะกล่าวถึงสามหัวข้อดังนี้ คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ การทำประชาพิจารณ์โครงการพัฒนาชนบทใหญ่ และการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทซึ่งต่อเนื่องมาจาก การพัฒนาเศรษฐกิจ

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในประวัติศาสตร์ของพัฒนาการเศรษฐกิจไทยเท่าที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาน้อยมาก หรือเกือบไม่มีเลย นับตั้งแต่ภายใต้ระบบสมบูรณ์แบบสิทธิราษฎร์ ซึ่งพระมหาปัตริย์และขุนนางที่พระมหาปัตริย์แต่งตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ทั้งหมด ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยในปี 2475 อำนาจการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ก็อยู่ในมือของคณะราษฎร์และรัฐบาลที่มาจากรัฐบาลศักดินาเดิม แม้จะมีการตัดแย้งทางความคิดในเรื่อง แนวทางการพัฒนาประเทศไทยบ้าง เช่น วิวัฒน์เรื่องระบบเศรษฐกิจที่เหมาะสมระหว่างหลวงประดิษฐ์-มนูธรรมและฝ่ายข้าว方案เดิม แต่ประชาชนทั่วไปก็มิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวิวัฒน์นี้แต่อย่างใด เมื่อมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจหลังจากนั้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจกึ่งชาตินิยมของจอมพล แพลก พิบูลสงคราม การรับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ล้วน เป็นการตัดสินใจของกลุ่มคนชั้นสูงที่เป็นผู้ปกครองประเทศไทยแต่เพียงหยิบมือเดียว

การขาดการส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจากฐานรากของสังคม ส่งผลให้วิธีชีวิตของประชาชน โดยทั่วไปถูกกระบวนการอย่างไม่มีโอกาสโต้แย้ง ประชาชนกลุ่มที่ได้ประโยชน์มีมาก เช่น กลุ่มนักธุรกิจ ผู้ประกอบการทั้งใหญ่และเล็ก และกลุ่มนัชรัตน์กลางที่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ จากการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบต่างๆ และแม้ประชาชนกลุ่มล่างก็ได้ประโยชน์ โดยดูจากการยกระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในเรื่องของคุณภาพชีวิตทางด้านวัตถุ ภาวะสุขอนามัยที่ดีขึ้น การศึกษาที่สูงขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตามประชาชนที่ต้องรับผลกระทบของ การพัฒนาที่ผ่านมาก็มีมาก เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียอาชญากรรมในการจัดสรรงรรภยาการธรรมชาติให้กับอาชญาจารุที่แฝงขยายเข้ามา ภายใต้รัมเงาของ ‘การพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันสมัย’ การเสียเปรียบกลุ่มนบุคคลอื่นในสังคมผ่านนโยบายของรัฐบาล เช่น นโยบายการเก็บค่าพรีเมียมข้าวซึ่งเป็นการโอนถ่ายทรัพยากรจากชาวนามาให้กับผู้สั่งออก

และผู้บริโภคข้าวในเขตเมือง การต้องหันรับกับสภาพสิ่งแวดล้อมที่ Lewinsky กล่าวว่า การล้ม塌อย่างชุมชนท้องถิ่นที่มีความสงบและเรียบง่ายอย่างประ tud จากทางเลือก เป็นต้น

บางท่านอาจได้ยินว่า แม้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาเกิดจากเจียงเป็นอย่างที่ผ่านมาเกิดเป็นได้ เนื่องจากโดยรวมๆ แล้วชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมไทยดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การตัดสินใจแบบนี้ไม่ถูกต้อง เพราะการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่จำเป็นและชอบธรรมภายใต้ระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง หากสังคมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมา อย่างน้อยก็เป็นการช่วยให้การพัฒนาเกิดความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น ความไม่พอใจและการวิพากษ์แนวทางการพัฒนาประเทศก็จะเบาบางกว่าที่เป็นอยู่และลดความหวาดระแวงระหว่างกันได้ และที่สำคัญกว่านั้น จะเกิดกระบวนการต่อรองและจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากการพัฒนาจะได้รับการดูแล และชดเชยความเสียหายอย่างสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น ความขัดแย้งจำนวนมากก็จะไม่เกิดขึ้น

การตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เริ่มเด่นชัดขึ้นในระบบประมาณกว่าครรษณ์ที่ผ่านมานี้เอง ตัวอย่างเช่น การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วยบัญญัติ (พ.ศ. 2543-2548) ได้จัดให้มีการระดมความคิดในวงกว้างในทุกพื้นที่ของประเทศไทย เป็นตัวอย่างของ การสร้างความมีส่วนร่วมของนโยบายเศรษฐกิจระดับประเทศ ส่วนในระดับพื้นที่และท้องถิ่นนั้น ก็มีการตั้งตัวในเรื่องการจัดทำแผนชุมชน เช่นแผนตำบล แผนหมู่บ้าน ซึ่งมีหลักการคือการเปิดรับฟังความคิดเห็นในการทำจัดแผนจากสมาชิกของชุมชน

นอกจากในองค์กรของภาครัฐแล้ว นอกภาครัฐก็มีความตื่นตัวมากขึ้นเช่นกัน การอุกมาเคลื่อนไหวขององค์กรที่มิใช่ภาครัฐในประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ ๆ ของประเทศไทย เช่นการคัดค้านการนำการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รายใหญ่ เข้าตลาดหลักทรัพย์ ส่วนเป็นตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทางด้านเศรษฐกิจทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้วางรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ในหลายระดับ เช่น การสร้างองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อคานอำนาจของผู้บริหารภาครัฐ การเปิดช่องทางการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการการเมืองโดยประชาชน (การเข้าชี้ออดถอนผู้มีตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง) เป็นต้น อย่างไรก็ตามจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือมิได้คำนึงถึงการตั้งทุนของการเข้าร่วมทางการเมือง โดยให้ภาระตกเป็นของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่าตั้งทุนการรวมกลุ่มและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจะต้องมีระบบสนับสนุนทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการตั้งทุนทางการเงิน ค่าเสียโอกาส และความเสี่ยงจากการถูกตอบโต้จากฝ่ายการเมือง เราจึงยังไม่อาจคาดหวังจะเห็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในวงกว้างอย่างที่ควรจะเป็นในอนาคตอันใกล้นี้

การทำประชาพิจารณ์โครงการพัฒนาชุมชนให้ญี่ปุ่น

การทำประชาพิจารณ์ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันหรือลดปัญหาความขัดแย้ง ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญไทย ก็ได้กำหนดให้ภาครัฐต้องทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหากมีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต โดยต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นกฎหมาย

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตราหนึ่งไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเรื่องการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านการรับรองของรัฐสภาแต่อย่างใด มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ความจริงแล้วการทำประชาพิจารณ์ที่เป็นกิจจะลักษณะมีมาก่อนรัฐธรรมนูญเสียอีก คือกรณีการคัดค้านการสร้าง ‘ถนนดึงทางด่วน’ หรือ C/D Road อุรุพงษ์-ราชดำเนิน ซึ่งชาวชุมชนบ้านครัวคัดค้านการก่อสร้างเพราจะต้องถูกเวนคืนที่ และได้เรียกร้องให้รัฐบาลทำการ ‘ไต่สวนสาธารณะ’ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของทั้งสองฝ่าย มีการประเมินกันว่าการทำประชาพิจารณ์ในครั้งนั้นมีความครบถ้วนและถูกต้อง ทั้งในเรื่องการแต่งตั้งกรรมการ กติกาการไต่สวน การถกเลียงบนฐานข้อมูลสองฝ่าย และการพิจารณาตัดสินใจที่อิงความรู้ทางเทคนิค อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่าคณะกรรมการรัฐมนตรีจะไม่ให้ความสำคัญกับค่าตัดสินของคณะกรรมการมากนัก โดยยังยืนยันที่จะสร้างถนนดึงต่อไปแม้ผลสรุปของการไต่สวนจะเป็นว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่คุ้มค่า²

กรณีบ้านครัวอาจมีผลทำให้การทำประชาพิจารณ์ที่ตามๆ มาไม่ได้รับความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นการทำประชาพิจารณ์กรณีท่อส่งก๊าซ อ.จะนะ จ.สงขลา หรือกรณีการสร้างโรงไฟฟ้าที่ อ.บ่อนอก และ อ.ทินกรุด จ.ประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งนอกจากชาวบ้านจะไม่เข้าร่วมแล้วยังมีเหตุการณ์ความรุนแรงตามมาด้วยซึ่งภาคผนวก ก. ได้สรุปปัญหาของการทำประชาพิจารณ์ในกรณีโครงการท่อส่งก๊าซ

ในระบบประชาธิบัติอย่าง การทำประชาพิจารณ์เป็นกลไกที่สำคัญ และควรได้รับการพัฒนาและปรับปรุงให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ประเด็นที่สำคัญคือความจริงใจของผู้ทำประชาพิจารณ์ และการยึดถือปฏิบัติตามผลประชาพิจารณ์

การแก้ปัญหาข้อพิพาท

เมื่อมีความขัดแย้งก็อาจเกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม สังคมที่สามารถที่จะต้องมีกลไกหรือกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

² แม้ในที่สุดจะไม่มีการสร้างถนนดึงดังกล่าว แต่เข้าใจว่ามาจากสาเหตุอื่นมากกว่าเป็นผลจากการทำประชาพิจารณ์

เราสามารถแบ่งความขัดแย้งออกเป็นพัฒนาการตามระยะๆ ได้ดังนี้³

- ระยะแห่งเร้น เป็นระยะที่มีความตึงเครียดซ่อนเร้นอยู่ ยังไม่มีการพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นทางว่าจ้าหรือทางการกระทำ และหลายครั้งผู้มีส่วนร่วมก็อาจยังไม่ทราบถึงประเด็นปัญหาข้อพิพาท หรือผู้มีส่วนได้เสียยังไม่ปรากฏตัวชัดเจน
- ระยะก่อเกิด เป็นระยะที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ประเด็นที่ขัดแย้งมีความชัดเจน แต่ยังไม่มีการเจรจาหรือทำประชาพิจารณ์
- ระยะแสดงออก เป็นระยะที่ผู้เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างโดยอย่างหนึ่งเพื่อแสดงถึงจุดยืน อาจมีการเจรจาไก่เลี้ยง หรือถึงทางด้านแล้วก็ได้

เมื่อความขัดแย้งได้พัฒนามาถึงระยะแสดงออกแล้ว ควรจะมีกระบวนการแก้ปัญหាដ้วยการเจรจา ซึ่งสามารถมีได้ 4 รูปแบบคือ

1. การเจรจาไก่เลี้ยง (negotiation) โดยคู่กรณีทำการเจรจากันเอง
2. การเจรจาไก่เลี้ยงแบบมีคนกลาง (Mediation) เป็นการเจรจาไก่เลี้ยงโดยมีบุคคลที่สามหรือคนกลางทำหน้าที่อำนวยความสะดวก แต่ไม่ทำหน้าที่ตัดสิน
3. อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานของศาล โดยมีคณะอนุญาโตตุลาการทำหน้าที่คลายผู้พิพาทที่ต้องรับฟังข้อมูลของทั้งสองฝ่ายแล้วทำการตัดสินอย่างไรก็ตามคำตัดสินนี้คู่กรณีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม คือไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย
4. การพิจารณาตัดสินโดยศาล (Adjudication) คือกระบวนการทางศาลในการพิจารณาและตัดสินกรณีพิพาท คำตัดสินมีผลทางกฎหมายที่คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม

ตารางที่ 8 ทำการเปรียบเทียบลักษณะต่างๆ ของวิธีการแก้ปัญหាដ้วยพิพาททั้ง 4 รูปแบบ

หลักการข้างต้นเป็นการระวังหรือแก้ปัญหាដ้วยพิพาททั่วๆ ไป ซึ่งสามารถนำไปใช้กับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดจากสาเหตุใดก็ได้ไม่เฉพาะแต่เพียงความขัดแย้งเนื่องจากความเหลื่อมล้ำในสังคม อย่างไรก็ตามข้อที่ต้องพึงระวังเมื่อมีการปรับใช้กับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทจากความเหลื่อมล้ำมีที่มาจากการไม่ชอบธรรมในสังคมในระดับฐานะทางเcong และ กฎหมายก็อาจไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ต้องโอกาสเป็นได้ เนื่องจากกฎหมายเองก็เป็นผลผลิตทางสังคมอย่างหนึ่ง จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการได้รับอิทธิพลของความไม่ชอบธรรมที่ฝัง根柢อยู่ได้

³ รวบรวมจาก วันชัย วัฒนศัพท์ (2545)

ตาราง 8 เปรียบเทียบกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ

ลักษณะ	การพิจารณาตัดสิน คดี (Adjudication)	อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)	การเจรจาไกล่เกลี่ย คนกลาง (Mediation)	การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation)
คู่กรณีสมควรใจ/ ไม่สมควรใจ	ผู้สมควรใจ	สมควรใจหรือ ไม่สมควรใจ	สมควรใจ	สมควรใจ
ใช้บุคคลที่สาม	ฝ่ายที่สามตัดสิน	ฝ่ายที่สามตัดสิน	ฝ่ายที่สามกำกับ กระบวนการเจรจา	ไม่มีฝ่ายที่สาม
ความเป็น ทางการ	เป็นทางการ	เป็นทางการน้อยกว่า	ไม่เป็นทางการ	ไม่เป็นทางการ
chroma ของ กระบวนการ	วิธีการทางเทคนิค อย่างเคร่งครัด	วิธีการที่มีการพัฒนา	ยึดถ่วง	ยึดถ่วง
ผลของ กระบวนการ	ให้มังคบกับคู่กรณี ทั้งหลาย	มีความยุติพันหรืออาจ ไม่ยุติพันในการปฏิบัติ ตามผลการรื้อข้าด	มีความพอใจร่วมกัน	มีความพอใจร่วมกัน
การมีส่วนร่วม	ทางอ้อม	โดยตรง/ทางอ้อม	โดยตรง	โดยตรง

ที่มา: วันชัย วัฒนศัพท์ (2545)

5.2 การลดความความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ไม่ชอบธรรม

ดังที่กล่าวแล้วว่า ถึงแม้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้เป็นสาเหตุโดยตรงที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ก็มีส่วนสำคัญในการทำให้สภาพการณ์ทางสังคมเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง อาจเปรียบได้เสมือนกับเป็นโรคร้ายทางสังคมที่ทำให้ภูมิคุ้มกันต่อความขัดแย้งลดต่ำลง ดังนั้นนโยบายที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลงจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดความไม่ชอบธรรมที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำมีมากกว่าที่ควรจะเป็น เป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่จะส่งผลดีต่อสังคมโดยรวมในระยะยาว

มีงานศึกษามากมายในเรื่องของมาตรการที่ใช้ลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ในที่นี้จึงจะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดมากนัก โดยจะกล่าวเพียงคร่าวๆ ถึงสองมาตรการที่สำคัญคือ มาตรการทางการคลัง และมาตรการสร้างความชอบธรรมในสังคม

มาตรการด้านการคลัง

มาตรการทางการคลัง สามารถแบ่งออกได้เป็นมาตรการทางด้านภาษี รัฐบาลควรเพิ่มสัดส่วนของภาษีทางตรงมากขึ้นและลดภาษีทางอ้อมลง เนื่องจากฐานภาษีของภาษีทางตรงนั้นมักขึ้นกับรายได้ (เช่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล) ในขณะที่ฐานภาษีของภาษีทางอ้อมไม่ขึ้นกับรายได้ (เช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากรนำเข้า) ทำให้คนจนเสียภาษีเท่ากับคนรวย และโครงสร้างภาษีทางตรงเองต้องทำให้เป็นโครงสร้างภาษีอัตราภาระหนัก (progressiveness) ให้มากขึ้นโดยการลดข้อลดหย่อนสำหรับผู้มีรายได้สูง การป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีหรืออาชัยช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อให้เสีย

ภาคีน้อยลงของธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนั้นควรเริ่มเก็บภาษีใหม่ๆ ที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลง เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น

อีกด้านหนึ่งของมาตรการทางด้านการคลัง คือมาตรการทางด้านการใช้จ่ายของภาครัฐโดยเฉพาะด้านการจัดสรรสิทธิการให้กับประชาชนผู้ด้อยโอกาส ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างค่อนข้างมากในระยะหลัง แต่เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในเชิงโลกตะวันตกและในภูมิภาคเดียวกัน ความครอบคลุมของมาตรการสวัสดิการสังคมของไทยก็ยังต่ำกว่าและยังสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้น ซึ่งการให้สวัสดิการสังคมอาจไม่จำเป็นต้องทำผ่านกระบวนการทางการทางการคลังเสมอไป องค์กรกึ่งราชการ เช่น กองทุนประกันสังคม ก็ทำหน้าที่ในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี

การสร้างความชอบธรรมในสังคม

การสร้างความชอบธรรมในสังคม ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ตรงกับปัญหามากที่สุด ดังที่กล่าวแล้วว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยตัวเองมิใช่ปัญหา แต่ความไม่ชอบธรรมที่แฝงตัวมาพร้อมกับความเหลื่อมล้ำ (ถ้ามี) ต่างหากที่เป็นรากเหง้าของปัญหางานสามารถเป็นเชือไฟก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งที่แฝงเร้นและที่แสดงออกอย่างรุนแรงได้

การสร้างความชอบธรรมในสังคมเป็นมาตรการเชิงโครงสร้างที่ครอบคลุมมากกว่าด้านเศรษฐกิจ เท่านั้น แต่รวมถึงมาตรการด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ศิลปะ ประเพณี มาตรการที่เหมาะสมจึงมีมากน้อย เกินกว่าจะสามารถได้หมด สำหรับผู้ที่สนใจศึกษาเพิ่มเติมจากการวิจัยที่เสนอการแก้ปัญหาความ ยากจนเชิงโครงสร้าง การสร้างธรรมาภิบาลให้กับทุกองค์พยาพของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือธุรกิจ เอกชน เป็นต้น

มาตรการทางด้านการคลังและการสร้างความชอบธรรมให้กับสังคมโดยรวมที่กล่าวมาข้างต้น จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลง พร้อมๆ กับสร้างความชอบธรรมให้กับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่จะยังคงเหลืออยู่ อันจะมีส่วนช่วยในการป้องกันและแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ดีที่สุด

ภาคผนวก ก

ประสบการณ์ความขัดแย้งในต่างประเทศ

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวงศ์*

การปฏิวัติอุตสาหกรรมของอังกฤษมีส่วนช่วยผลักดันให้อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ซึ่งถือกำเนิดจากลักษณะนิยม โดยเฉพาะในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันได้เกิดการพัฒนาและเดิมโตขึ้นอย่างรวดเร็ว การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจได้ปรับเปลี่ยนจากการร่วมมือกันอย่างง่ายๆ รวมถึงการปรับเปลี่ยนจากระบบโรงทำหัตถกรรมสู่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องจักรที่ทันสมัยมากขึ้น และการกำเนิดของระบบโรงงาน ความก้าวหน้าของกำลังการผลิตและการขยายตัวของการแลกเปลี่ยนกันภายในและระหว่างสังคมเริ่มปรากฏเจ่นชัด สังคมชนชั้นกีเริ่มเดิมโตขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งนำไปสู่การก่อการณ์ความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาค กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เกิดความแตกต่างระหว่างความมั่งมีและความยากจน การมีกรรมสิทธิ์หรือเอกสารสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตมีส่วนทำให้ความแตกต่างระหว่างชนชั้นในสังคมกว้างขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงหลายๆ ด้าน และสังคมชนชั้นเริ่มวิวัฒนาการเปลี่ยนจากรูปหนึ่งไปสู่อีกรูปหนึ่ง คือเริ่มดันจากระบบครองทาスマเป็นระบบศักดินาสู่ลัทธุนนิยม ทั้ง 3 ระบบมีลักษณะอย่างหนึ่งที่ตรงกันคือมีชนชั้นหนึ่งชุดรีดอีกชนชั้นหนึ่งเป็นราชฐาน ต่างกันที่ลักษณะของการชูรีด กล่าวคือ การชูรีดภายใต้ระบบทาスマและศักดินานั้นดำเนินไปด้วยวิธีบังคับกันโดยตรง ขณะที่การชูรีดในระบบทุนนิยมนั้นใช้เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขในการบังคับ

ตัวอย่างเหตุการณ์ในต่างประเทศที่สำคัญและน่าสนใจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างชนชั้นโดยมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมีดังนี้

1. การเคลื่อนไหวของกรรมกรในอุตสาหกรรมใหม่ ณ เมืองลีออง (Lyon) ประเทศฝรั่งเศส

เมืองลีอองตั้งอยู่บนภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมยิ่งต่อการค้าขาย โดยช่วงศตวรรษที่ 15 เมืองลีอองได้ผูกขาดอุตสาหกรรมใหม่ในฝรั่งเศสและมีตลาดหุนแห่งแรกของฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นที่เมืองนี้ แต่การปฏิวัติในปี 1789 ส่งผลให้การเดิมโตของลีอองเป็นอันต้องหยุดชะงักลง ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำลงเรื่อยๆ และการขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังที่จะช่วยฟื้นอุตสาหกรรมผลิตใหม่ขึ้น รวมถึงการตั้งกฎข้อบังคับที่ไม่เป็นมิตรต่อ

* ผู้เชี่ยวชาญวิจัย ฝ่ายการวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กรรมการผู้ห้อใหม่ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนและสถานที่ตั้งเครื่องทอผ้ากลับซ้ำเติมและทำให้ปัญหาที่ความรุนแรงขึ้น

สาเหตุของการจลาจล

การจลาจลในปี ค.ศ. 1831 นั้นเกิดจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

ก) สภาพการทำงานและการดูถูกเหยียดหยามโดยกลุ่มพ่อค้า

สภาพการทำงานของแรงงานผู้ผลิตผ้าใหม่ เป็นปัจจัยหนึ่งที่จุดชนวนให้มีการเคลื่อนไหวในเมืองลีอองนี้ จากสภาพการทำงานจะเห็นได้ว่า กรรมกรผู้ผลิตผ้าใหม่ถูกใช้แรงงานโดยเฉลี่ยมากถึง 14-18 ชั่วโมงต่อวัน ทั้งยังต้องคลุกคลิบสภาพที่ไม่เอื้ออำนวย เช่น molesting อาการอากาศที่เกิดจากผ้าใหม่และเครื่องจักรต่างๆ ระบบหมุนเวียนของอากาศที่ไม่เพียงพอ นอกจากนี้ กลุ่มพ่อค้ายังมักดูถูกกรรมกรผู้ผลิตผ้าใหม่เป็นกลุ่มคนที่ไร้อารยธรรม ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้ปัญหาสะสมเพิ่มมากขึ้น

ข) การจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า *The Fabrique* เพื่อควบคุมการค้าผ้าใหม่

ในเบื้องต้นของภูมิภาคคันในการทำงาน องค์กรดังกล่าวได้จัดตั้งข้อกำหนดหรืออคติในการห้ามสิ่งต่างๆ ที่นับได้ว่าสร้างความไม่พอใจให้กับกรรมกรในอุตสาหกรรมผ้าใหม่เป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงกฎข้อบังคับที่สำคัญได้แก่ 1) การให้สิทธิแก่ผู้จ้างงานมากเกินกว่าผู้ใช้แรงงานรับได้ รวมถึงห้ามไม่ให้มีการรวมกลุ่มกันมากเกินกว่า 20 คนโดยมิได้รับอนุญาตและยังกำหนดให้ผู้ถูกใช้แรงงานต้องพกสมุดบันทึกตลอดเวลาเพื่อ นายจ้างสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา 2) การยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับความชำนาญของผู้ห้อผ้าใหม่ ทั้งๆ ที่ในอดีตให้ความสำคัญกับประสบการณ์และระยะเวลาในการฝึกฝนของบุคคล และ 3) การนำเครื่องทอผ้าชนิดใหม่ที่เรียกว่า *Jacquard Loom* มาใช้ ซึ่งเครื่องทอผ้าดังกล่าวมีราคาแพงและต้องใช้เนื้อที่มากในการติดตั้ง ดังนั้น จึงทำให้มีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถครอบครองเครื่องทอราคาแพงเหล่านี้ได้ และนำไปสู่ความแตกต่างของสถานะทางสังคม

ถึงแม้การหันมาใช้เครื่องจักรรุ่นใหม่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ แต่กลับสร้างปัญหาทางสังคมในเบื้องต้นของการว่างงานที่เพิ่มขึ้นและยังทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นด้วย โดยในปี 1828-1830 นั้น เศรษฐกิจของเมืองลีอองที่พึ่งพาอุตสาหกรรมการผลิตผ้าใหม่เป็นหลัก ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้น เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวมีการนำเข้าผ้าใหม่จากอังกฤษมากขึ้น สภาพการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น ราคางานที่ตกต่ำลง อีกทั้งภาวะเศรษฐกิจที่ไม่สูงดีนักส่งผลให้ค่าแรงและเงินเดือนของผู้ใช้แรงงานลดลงโดยค่าครองชีพมิได้ผ่อนคลายตามลงไปด้วย ปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงสร้างแรงผลักดันให้แรงงานและผู้ผลิตผ้าใหม่ภายใต้เมืองลีอองเรียกร้องส่วนต่าง หรือค่าธรรมเนียมในการผลิตผ้าใหม่จากพ่อค้าเพิ่มขึ้นแต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนอง จึงนำไปสู่ความไม่สงบอย่างหนาห่วงพ่อค้าและกลุ่มแรงงานและผู้ผลิตผ้าใหม่

ปัญหาที่ความรุนแรงมากขึ้นในช่วงเวลาดังมา หัวหน้าเมืองจากพรศรีพับริกันได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมและแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่รุนแรงกับผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมผลิตผ้าใหม่ และยังกล่าวอ้างถึง

ความไม่ยุติธรรมทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล ทำให้ที่สุดได้เกิดการจลาจลอีกครั้งในปี 1834 ซึ่งค่อนข้างจะรุนแรงกว่าในปี 1831

สถานการณ์

ปัญหาที่สะสมมาเป็นระยะเวลายังยาวนานระหว่างกลุ่มพ่อค้าและกลุ่มกรรมกรซึ่งก่อให้เกิดความไม่สงบในอาชีพนั้น ก่อปรกับสภาพทางการเงินและเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ ยิ่งเร่งทำให้ปัญหานี้ความรุนแรงมากขึ้น การจลาจลและการเดินขบวนในเมืองลือล่องเมื่อเดือนตุลาคม 1831 นั้น กลุ่มผู้ผลิตผ้าไหมมีความพยายามที่จะต่อรองเชิงบังคับให้ฝ่ายรัฐบาลออกกฎหมายเพื่อค้าต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการผลิตผ้าไหมต่อชั้นให้แก่ผู้ผลิตเพิ่มขึ้น ถึงแม้ฝ่ายรัฐบาลยอมออกกฎหมายดังกล่าว แต่กลุ่มพ่อค้าได้ปฏิเสธและอ้างว่ากฎหมายไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในที่สุดกลุ่มกรรมกรก็ได้รวมตัวกันอีกครั้ง และได้เกิดโศกนาฏกรรมขึ้นโดยฝ่ายทหารได้ระดมยิงกลุ่มผู้ประท้วงไม่มีอาวุธป้องกันใดๆ ทั้งสิ้น โดยในปี 1834 นั้นมีผู้คนล้มตายมากถึง 300 คน

ภายหลังการสูญเสียเลือดเนื้อของผู้ใช้แรงงานในปี 1831 สถานการณ์ความรุนแรงสงบลงด้วยการเปลี่ยนผู้เจ้าหน้าที่ผู้เจรจา มีการจัดตั้งองค์กรทางกฎหมายเพื่อดูแลความขัดแย้งระหว่างพ่อค้าและแรงงาน (หรือระหว่างชนชั้นกลางและกรรมกร) และสถาบันของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่กลุ่มผู้ใช้แรงงานผลิตภัณฑ์ไหม แต่ในปี 1834 ภายหลังการจลาจลที่เกิดขึ้นเป็นครั้งที่ 2 นั้น รัฐบาลหันมากดันโดยยับยั้งการเคลื่อนไหวของสมาคม องค์กร รวมถึงกลุ่มต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนกลุ่มผู้ก่อจลาจลในเหตุการณ์ผ่านมา

2. การเคลื่อนไหวของกรรมกรปั้นทองในชิลีเชีย (Silesia) ประเทศเยอรมันี

ในอดีตเมืองชิลีเชียเคยเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเยอรมัน ความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องจากการปฏิวัติอุดสาหกรรมและอัตราการเติบโตของจำนวนประชากรที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการก่อตัวของกลุ่มน榛园 กรรมมาชีพในเขตเมือง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วอาชีวอยู่ในสภาพที่ยากจนและแร้นแค้น นอกจากนี้ ความเริ่มต้นส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขต Prussian Saxony, Berlin และทางตอนเหนือของ Silesia แต่การพัฒนาในหลายๆ ด้านไปไม่ทันถีงจึงทำให้ประชาชนในประเทศในเขตอื่นๆ อยู่อย่างยากไร้ กลุ่มน榛园แรงงานที่เคยได้ผลตอบแทนที่ดีจากการทำงานกลับกลายมาเป็นยากจนและใช้ชีวิตร้างต่างๆ เพื่อให้หลุดจากสภาพแร้นแค้นเหล่านั้น ด้วยร่างกายที่เหนื่อยล้า ขาดคือ การก่อจลาจลของกรรมกรชาวชิลีเชียที่ทำให้ตั้งกรรมภักดีผ้าลินชึ้นเป็นการต่อสู้ครั้งแรกระหว่างกลุ่มน榛园และกรรมมาชีพและชนชั้นกลาง

สาเหตุของการจลาจล

การจลาจลในปี 1844 ส่วนหนึ่งเกิดจากความอดอยากและความยากจนของกรรมมาชีพถักทองชาวชิลีเชีย ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือในขณะนั้นชาวชิลีเชียต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้ากับสินค้าจากประเทศอังกฤษที่รุนแรงขึ้น และความตกต่ำของราคาผ้าในท้องตลาด ทำให้รายได้จากการทำหัตถกรรมถักทองผ้าลินลดลงอย่างมาก นอกจากนี้ สภาพการทำงานก็เป็นอีก

เหตุผลหนึ่งที่ทำให้คุณภาพชีวิตของครอบครัวอยู่ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น เช่น กลุ่มกรรมการซึ่งพัฒนากล่าวโดยเฉลี่ยต้องทำงาน 15 ชั่วโมงต่อวัน ถึงแม้ต้องทำงานหนักมากเพียงใด แต่ค่าจ้างแรงงานก็ไม่เพิ่มขึ้นมากเพียงพอ

สถานการณ์

ปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ก่อรุ่นชั้นกรรมมาซึ่พหัดกรรมถักทองผ้าที่สันหวัง จันอาวุธ ลูกขันสูญ เดินขบวนจากโรงงานหนึ่งไปอีกโรงงานหนึ่ง และยังทำลายเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผ้าในโรงงานต่างๆ ด้วย และการจะจัดตั้งกลุ่มกิจกรรมด้วยการใช้กำลังเข้าควบคุมสถานการณ์โดยทหาร Prussian แต่ถึงกระนั้นก็ตาม กลุ่มผู้ก่อจลาจลก็มิได้พ่ายแพ้ที่จะหนี เพราะเห็นว่าความตายเท่านั้นที่จะช่วยให้หลุดพ้นจากความยากลำบากที่เผชิญอยู่

3. การเคลื่อนไหวของกลุ่มนักปฏิรูปทางการเมืองและสังคมในประเทศไทย (Chartism movement)

การเรียกร้องสิทธิโดยกลุ่มหัวรุนแรงชนชั้นกรรมมาซีพในอังกฤษช่วงปี 1839-1848 เกิดขึ้นภายหลัง British Reform Act of 1832 ได้ผ่านความเห็นชอบ สาเหตุของการเคลื่อนไหวสืบเนื่องจากกฎหมาย British Reform Act of 1832 ที่สร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มชนชั้นกลางและกลุ่มชนชั้นกรรมมาซีพในเรื่องของสิทธิในการออกเสียง ดังนั้น กลุ่มกรรมการผู้ใช้แรงงานเหล่านี้จึงมีความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองเพื่อให้สิทธิและประโยชน์แก่ชนชั้นกรรมมาซีพเพิ่มมากขึ้น วิธีหนึ่งที่กลุ่มผู้เรียกร้องสิทธินี้ใช้คือ การถ่ารายชื่อบุคคลต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่มผู้เรียกร้องสิทธิให้ได้มากที่สุดเพื่อโน้มน้าวรัฐสภาให้เห็นชอบตามข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่การเรียกร้องสิทธิโดยใช้รายชื่อของผู้สนับสนุนในปี 1839 1842 และ 1848 ก็มิได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด นอกจากการใช้วิธีแบบสงบแล้ว ทางคณะผู้เรียกร้องยังใช้วิธีการประท้วงในลักษณะอื่น ๆ ที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงขึ้น ทำให้สมาชิกของคณะผู้เคลื่อนไหวหลายๆ คนถูกจับและโดนตรวจสอบ การประท้วงระหว่างฝ่ายผู้ประท้วงและฝ่ายทหารทำให้เกิดความสูญเสียร้ายแรงและบาดเจ็บ อย่างไรก็ตาม ในปี 1848 กลุ่มเรียกร้องสิทธิก็ได้พยายามต่อสู้อย่างต่อเนื่องจนสามารถชนะการเลือกตั้งในปีเดียวกัน นับเป็นชัยชนะครั้งสำคัญของกลุ่ม Chartist ลดลง ถึงแม้การเคลื่อนไหวของกลุ่ม Chartist นี้จะสิ้นสุดลงก็ตาม ได้มีกลุ่มหัวรุนแรงกลุ่มอื่นๆ ที่พยายามผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อไป และในที่สุดข้อเสนอส่วนใหญ่ได้รับความเห็นจากฝ่ายรัฐบาลในปี 1854

4. ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศกลุ่มละตินอเมริกา

สำหรับประเทศไทยในกลุ่มละตินอเมริกา ความเหลื่อมล้ำในแบ่งเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมักนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคม โดยความเหลื่อมล้ำเหล่านี้มักเกิดขึ้นจากหลายๆ ปัจจัย "ได้แก่

ความสัมพันธ์ทางการเมือง ความมั่งคั่งและอำนาจ รวมถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างกลุ่มคน

4.1 ประเทศอาร์เจนตินา

ช่วงต้นทศวรรษที่ 90 เป็นช่วงที่ประเทศอาร์เจนตินาภายใต้การนำของรัฐบาลประชาธิปไตยของ Carlos Saul Menem ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อรุนแรงได้รับการแก้ไข ในระยะสั้นระบบการเงินโดยเฉพาะค่าเงินเริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้นและยังช่วยดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้มากขึ้นเช่นกัน แต่ในระยะทางการเงิน เช่น ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและการเปิดเสรีทางการเงินนำไปสู่การสูญเสีย Comparative Advantage และยังทำให้อ่อนไหวต่อผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นได้ ในที่สุด เศรษฐกิจของประเทศอาร์เจนตินาก็เข้าสู่ภาวะตกต่ำในปี 1998 และถึงจุดต่ำสุดในปี 2001 โดยมีปัญหาต่างๆ รุนเร้าโดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีทั้งการจลาจลและการประท้วงของกลุ่มคนว่างงานโดยมีกลุ่มชนชั้นกลางร่วมด้วย สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายค่าเงิน ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อชนชั้นกลางที่มีภาระหนี้สินในรูปของค่าเงินдолลาร์ การประท้วงดังกล่าวนำมาซึ่งการมาตั้งจุดเจ็บล้มตายของประชาชน เหตุการณ์ดังกล่าวซึ่งให้เห็นว่า ปัญหาเศรษฐกิจสามารถซักนำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงทางสังคมและการเมืองได้เช่นกัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การเรียกร้องให้มีการระดมความคิดและการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระดับชาติเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหานี้ในระยะกลางและระยะยาว โดยมีรัฐบาลแห่งชาติ Catholic Church และ UNDP เป็นตัวกลางในการประสานงาน

4.2 ประเทศไทย

ปัญหาที่สำคัญที่นำไปสู่การประท้วงของประชาชน "ได้แก่ การที่รัฐบาลแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น แร่ธาตุ ก้ามธรรมชาติ โดยที่มิได้นำมาซึ่งนโยบายแบ่งแยกระหว่างกลุ่มชนชั้น นโยบายที่ให้ความสำคัญต่อความต้องการของต่างชาติมากกว่าความต้องการของคนภายในประเทศ และนโยบายการปฏิรูปที่ดินที่มิได้ปกป้องหรือให้สิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายในที่ดินที่ถือครองอยู่ ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความผิดพลาดของรัฐบาลในการสร้าง Political และ Economic Model นอกจากนี้ เศรษฐกิจของโนลีเวียยังถูกบั่นทอนด้วยเรื่องคอร์รัปชัน ความเชื่อมั่นในรัฐบาลที่ลดลง และกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่การเมืองที่มีเป็นจำนวนมาก การแก้ปัญหาเศรษฐกิจในหลายๆ ด้านยังไม่เป็นผล อัตราความยากจนและการว่างงานยังคงอยู่ในระดับสูง มาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับต่ำ และช่องว่างระหว่างคนยากจนกับคนรวยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

จากปัญหาที่เกิดเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมาเกิดการแบ่งกลุ่มทางสังคมอย่างเห็นได้ชัดขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับชุมชน เช่น กลุ่มผู้ปลูกต้น Coca ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมมาซีพ และองค์กรอื่นๆ การเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเหล่านี้ได้ขยายตัวไปทั่วประเทศและทวีความรุนแรงมากขึ้น

แนวทางการแก้ไขที่เกิดขึ้น คือ ความพยายามที่จะกำหนดนโยบายระบายเรื้อรังเพื่อสิทธิและความเท่าเทียมกัน สร้างโอกาสและสถาบันที่เข้มแข็ง และกำหนดกลยุทธ์เพื่อสร้างความมั่นใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน และจัดปัญหาความยากจนให้ลดน้อยลง โดยมี Catholic Church เป็นตัวกลางสำคัญในการช่วยบันเทาความขัดแย้งและปัญหา ช่วยระดมความคิดจากหลายฝ่าย ฝ่ายเพื่อสร้างกรอบที่เหมาะสม

4.3 ประเทศเวเนซูเอลา

ประเทศเวเนซูเอลาเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะหัวมัน เศรษฐกิจของประเทศเวเนซูเอลาพึ่งรายได้หลักจากอุตสาหกรรมหัวมันและเคยเป็นผู้ส่งออกหัวมันมากที่สุดในโลกในปี ค.ศ. 1929 ทั้งๆ ที่ประเทศมีรายได้จากการค้าหัวมันเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่สมัยโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาแต่กลับมิได้ช่วยให้เกิดการพัฒนาทางด้านความเป็นอยู่ของคนในชาติ ในทางตรงกันข้ามกับต่อมาเรื่อยๆ

ดังด้วยอย่างเช่น ในขณะที่ประธานาร์เบร์ตี้ Carlos Andres Perez เข้ามาริหารประเทศในปี 1989 บัญหาเศรษฐกิจได้รุนแรงขึ้นมาก รัฐบาลต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขวิกฤติที่เกิดขึ้น โดยจำเป็นต้องลดค่าเงินลง ปรับราคาน้ำมันและค่าขนส่งให้สูงขึ้น จากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างมากต่อชนชั้นกลางและคนยากจน และส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมในปี 1989 หดตัวลงถึงร้อยละ 8 และมีร้อยละ 64 ของประชากรหั่นหมอดอยู่ใต้เส้นความยากจน ความแตกต่างระหว่างชนชั้นเพิ่มมากขึ้น ชาวเวเนซูเอลาเริ่มไม่พอใจ เพราะมองไม่เห็นถึงการพัฒนาที่ดีขึ้น และเริ่มมีการตั้งคำถามว่าอย่างไร รายได้จากการค้าหัวมันจำนวนหลายพันล้านเหรียญสหราชอาณาจักร ไม่ได้ช่วยเหลือคนยากจน ทำให้ไม่สามารถจัดการหัวมันได้ดี ขาดแคลนและมีภัยคุกคาม การวิจารณ์เกี่ยวกับการคอร์รัปชันในรัฐบาลเริ่มกระชาวยังกว้างขึ้น

จากสภาวะที่ย่ำแย่ดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างมาก และในปี 1992 เกิดการจลาจลขึ้น ถึง 2 ครั้ง โดยการนำของ Hugo Chavez ซึ่งพยายามแสดงให้เห็นว่าตนนั้นอยู่ฝ่ายประชาชน ต้องการเข้ามาช่วยรักษาผลประโยชน์โดยรวมและมุ่งหวังเข้ามาช่วยจัดปัญหาคอร์รัปชัน เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นล่างและกลาง แต่ความพยายามก่อการปฏิวัติตั้งกล่าวล้มเหลวซึ่งทำให้ประธานาร์เบร์ตี้ Chavez ถูกคุมขังแต่ก็ได้รับการปล่อยให้เป็นอิสระในเวลาต่อมาและได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาร์เบร์ตี้ในปี 1998

การเข้ามารับหน้าที่บริหารประเทศของประธานาร์เบร์ตี้ Hugo Chavez ในช่วงต้นโดยเน้นนโยบายการใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อการตุนเศรษฐกิจนั้นช่วยทำให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น เช่น อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจสูงขึ้น มีการวางแผนน้อยลง ทั้งนี้ได้รับอานิสงค์จากราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น จึงทำให้สามารถใช้รายได้จากการค้าหัวมันมาใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ แต่การใช้จ่ายของภาครัฐไม่สามารถทำได้ต่อเนื่องในเวลาถัดมาเนื่องจากราคาน้ำมันปรับตัวลดลง ค่าเงินที่สูงเกินจริง ส่งผลให้มีการนำเข้าเพิ่มมากขึ้นและยังมีผลกระทบต่อการผลิตภายในประเทศ ปัญหาเงินเฟ้อได้เริ่มก่อตัวรุนแรงมากขึ้น การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาการว่างงาน ขาดดุลบัญชี

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



ที่มา: International Financial Statistics, International Monetary Fund

ปัญหาต่างๆ ที่รุนเรนนำไปสู่การนัดหยุดงาน การประท้วงและเดินขบวนช่วงปลายปี 2001 และขยายวงกว้างจนมีความพยายามที่จะก่อการจลาจลในเดือนเมษายนปี 2002 การเข้าควบคุมสถานการณ์ของฝ่ายรัฐบาลทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตเป็นจำนวนมากหลายร้อยคน การประท้วงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจและความดึงเครียดในสังคมที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีอันจะกินกับคนยากจนระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน

ภายหลังความกดดันอย่างหนักทำให้ประธานาธิบดี Hugo Chavez หันมารับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่อต้านและยังยอมรับแนวทางแก้ปัญหาด้วยการสร้างความร่วมมือจาก 3 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาล ฝ่ายต่อต้าน และ UNDP และมีความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ความสงบสุข สิทธิและประชาธิปไตยรวมถึงการปฏิรูปการเมืองและแนวทางการเลือกตั้ง

ประสบการณ์ในอดีตจนถึงปัจจุบันค่อนข้างที่จะชี้ให้เห็นว่า วิธีการที่ดีที่สุดในการจัดความเหลื่อมล้ำคงมิใช่การยึดติดอยู่กับระบบทุนนิยม และการขัดปัญหาความยากจนย่อมไม่ใช่วิธีการแบบคอมมิวนิสต์ หรือสังคมนิยม ถึงแม้ระบบทุนนิยมในปัจจุบันจะยังมีข้อบกพร่องอยู่ก็ยังแสดงให้เห็นแล้วว่าเหนือกว่า

ระบบสังคมนิยมแบบดั้งเดิมหรือระบบคอมมิวนิสต์ ถ้าเราแก้ไขข้อบกพร่องที่รากฐานของปัญหา ทำให้มีความเป็นเสรีมากยิ่งขึ้นและเกิดความเท่าเทียมกันในสิทธิ หากไม่แก้ไขที่รากฐานเสียก่อนเช่นนี้ แต่กลับหันไปมุ่งขัดความยากจนเพียงอย่างเดียว อาจเป็นการสร้างต้นทุนแก่สังคมโดยรวมที่เป็นผลเสียมากกว่าผลดี

ช่วงเวลาที่ผ่านมา ผู้นำประเทศในหลาย ๆ ประเทศ เช่น เม็กซิโก อาร์เจนตินา อิตาลี ไทย ฯลฯ ล้วนแล้วมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ค่อยให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง และมีแนวโน้มว่ายังคงใช้นโยบายประชานิยมหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นนโยบายเสรีนิยมทางการตลาด ถึงแม้โดยเปลือกนอกแล้วดูจะเป็นการช่วยสังคมโดยรวม แต่เหตุการณ์ดังๆ ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงการแสวงหาผลประโยชน์แก่กลุ่มตนเองซึ่งนับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการการเมืองแนวใหม่

ภาคผนวก ข

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

อิดา อินทร์โซติ^๕

ความเป็นมา

การเมืองการปกครองของประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบบออบเพด็จการเป็นเวลาภานานนับตั้งแต่ จอมพลสฤษดิ์ ชาญวัฒน์ ได้ประกาศยึดอำนาจเมื่อ พ.ศ. 2501 โดยคณะปฏิวัติได้มีคำสั่งยกเลิกรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ยกเลิกสภาพัฒนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ทำให้อำนาจในการบริหารประเทศตกอยู่แก่คณะปฏิวัติ ซึ่งต่อมาได้ถูกสืบทอดโดยจอมพลถนอม กิตติจาร ในปี พ.ศ. 2506 นโยบายที่เด่นชัดในยุคนั้นคือ การต่อต้านและปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงและการใช้อำนาจในการบริหารประเทศตามมาตรา 17 แม้จะมีรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาใหม่ใน พ.ศ. 2502 และ พ.ศ. 2511 แต่ก็ยังมีบัญญัติที่แอบแฝงการสืบทอดอำนาจเพด็จการเบ็ดเสร็จเอาไว้ เช่น นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ให้ประธานาธิบดีสืบทอดอำนาจจากการแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภา เป็นต้น ในขณะที่บ้านเมืองขาดสิทธิเสรีภาพและการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้นำนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเพื่อร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อสังคม โดยเปิดประเด็นทางเศรษฐกิจเรื่องการรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นและการรณรงค์ให้ใช้สินค้าไทย ผลกระทบของนักศึกษามากขึ้น โดยที่ฝ่ายรัฐบาลมิได้ต่อต้าน เพราะเห็นว่าการเคลื่อนไหวของนักศึกษาได้ช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจในขณะนั้น จุดเริ่มต้นของการรวมตัวกันเพื่อคัดค้านอำนาจเพด็จการเกิดขึ้นครั้งแรก เมื่อนักศึกษาได้จัดการชุมนุม โถมตีรัฐบาลเพื่อต่อต้านประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 อันเป็นกฎหมายที่ทำให้ฝ่ายตุลาการต้องขึ้นศาล กับฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นการบั่นทอนความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม กระแสการต่อต้านได้ขยายวงกว้างมากขึ้น มีนักศึกษา นักกฎหมายและประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมการชุมนุมประท้วง โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาได้จัดเวทีอภิปรายเพื่อโถมตีการกระทำของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุดรัฐบาลได้มีมติยกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 ตามคำเรียกร้อง ซึ่งจะมาจากกลุ่มชาวญี่ปุ่นในครั้งนี้ทำให้นักศึกษาและประชาชนตระหนักว่า การได้มาร่วมกันและเรียนรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ถึงแม้รัฐบาลจะมีประกาศคณะปฏิวัติที่ห้ามประชาชนชุมนุมทางการเมืองก็ตาม 5 คน แต่ประชาชนกลับให้ความเชื่อถือในกลุ่มนักศึกษาที่สามารถท้าทายอำนาจเพด็จการได้สำเร็จ และนั่นคือการ

^๕ ผู้เชี่ยวชาญวิจัย ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เริ่มต้นของการต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายรัฐบาล เช่น การเคลื่อนไหวกรณีทุ่งใหญ่นเรศวร และการคัดค้านคำสั่งลงชื่อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง 9 คน เหตุการณ์เหล่านี้ได้พัฒนาไปสู่บุนการเรียกร้องประชาธิปไตย เพราะประชาชนได้ระหนักรึ่งความเหลื่อมล้ำในระบบเพดีจการที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐบาลมีภารกิจที่เหนือบุคคลทั่วไป

เหตุการณ์ความขัดแย้ง

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นผลลัพธ์จากขบวนการพัฒนาพลังการเคลื่อนไหวของนักศึกษาและประชาชน ที่นำโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง⁶ ตั้งแต่การรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การรณรงค์ให้ใช้สินค้าไทย การคัดค้านกฎหมายใบวีด้า ฉบับที่ 299 การคัดค้านกรณีทุ่งใหญ่ และการคัดค้านการลงชื่อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง 9 คน ประสบการณ์จากการเคลื่อนไหวดังกล่าวอย่างต่อเนื่องทำให้ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยกลายเป็นพลังนำที่สำคัญในการขับเคลื่อนขบวนการนิสิตนักศึกษาและประชาชนของสังคมไทย ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยจึงเป็นศูนย์รวมการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจ ต่อการผูกขาดของอำนาจเพดีจการ ซึ่งชนะจากการเคลื่อนไหวต่อต้านฝ่ายรัฐบาลได้เพิ่มความเชื่อมั่นให้ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในการยืนยันเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เงื่อนไขดังกล่าวคือ พันธะสัญญาหรือสัญญาประชาคม ที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยต้องการกระทำให้เป็นจริง ซึ่งต่อมากลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญได้สนับสนุนโดยเริ่มขบวนการรณรงค์ด้วยการแจกใบปลิวและหนังสือจันทำให้สมาชิก 13 คน ถูกจับกุมและถูกตั้งข้อหาเก็บภาษีอาณาจักร การจับกุมกลุ่มผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนทั่วไปว่า เป็นการใช้อำนาจเพดีจการของรัฐบาลต่อผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญโดยสันดิ เหตุการณ์นี้ได้นำไปสู่การชุมนุมคัดค้านการจับกุมและการปราบปรามนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516

สาเหตุของความขัดแย้ง

จากการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า⁷ เกี่ยวกับเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 พบว่า สาเหตุของ การต่อต้านรัฐบาลเพดีจการที่มีหลายองค์ประกอบ ซึ่งมีทั้งสาเหตุที่เกิดจากปัญหาโครงสร้างและตัวแปรที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ในด้านโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จะพบว่าการใช้อำนาจเพดีจการได้ปิดกั้นกลไกการเมืองแบบมีส่วนร่วม ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปท่ามกลางข้อขัดแย้งของการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ประชาชนไม่สามารถเรียกร้องต่อระบบการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม ถึงแม้จะมีการเลือกตั้งในปี 2512 แต่ความขัดแย้งภายในพรคร่วมรัฐบาลทำให้jomพลถอนได้

⁶ อ้างจากสมบัติ ชารองชัยวงศ์ (2548), หน้า 140

⁷ อ้างจากฐานข้อมูลการเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า

ปฏิวัติดนเองในปี 2514 และนำประเทศไปสู่ระบบเผด็จการแบบจอมพลสฤษดิ์วีกัรช์ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถูกจำกัด

2. ระบบการปกครองแบบเผด็จการอาทิตย์ตัวบุคคลมากกว่าสถาบัน ลักษณะของผู้นำจะต้องมีบุคลิกภาพของคนที่มีอำนาจสามารถสร้างความนับถือได้ เช่น เกรงกลัวในหมู่ผู้นำทางการเมือง สามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์มีคุณสมบัติต่างๆ ครบถ้วนและเหมาะสมสำหรับฐานอำนาจในระบบอุปถัมภ์ที่ผู้สนับสนุนทางการเมืองสามารถอาศัยมา蕊ของผู้นำหรือผู้อุปถัมภ์ เพื่อคุ้มครองและเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ นอกจากนั้นการมีฐานะการเงินที่ดียังเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของผู้นำทางการเมืองไทย เพราะต้องผูกใจผู้อุปถัมภ์ให้การสนับสนุนด้วยเงินตราและสิ่งของเป็นครั้งคราว ดังนั้นจึงมีปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเด่นชัด เมื่อระบบการปกครองต้องพึ่งพาตัวบุคคล เช่น จอมพลสฤษดิ์ ปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นหลังจากจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรม เพราะไม่มีโครงสร้างที่เข้มแข็ง ในวัฒนธรรมการเมืองไทยนั้นเชื่อว่าการมีเป็นส่วนสำคัญ เพราะจะนำมาซึ่งความชอบธรรม เมื่อจอมพลถูกน้อมได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจึงเกิดการขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เป็นผู้อุปถัมภ์ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ซึ่งต้องการรักษาผลประโยชน์และอำนาจของตนไว้

3. พฤติกรรมของพันเอกนรงค์ กิตติขจร และกิจกรรมของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (กตป.) การขึ้นมาของพันเอกนรงค์บุตรชายของจอมพลถูกน้อมและบุตรเขย จอมพลประภาสในฐานะรองเลขานุการ กตป. "ได้ส่งผลกระทบต่อสายใยของการฉ้อราษฎร์บังหลวงและระบบอุปถัมภ์ เพราะพันเอกนรงค์ได้สั่งจับนักธุรกิจที่ค้าของหนี้ภาษีและสั่งสอบสวนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นการทำลายบารมีและแหล่งรายได้ของผู้อุปถัมภ์กลุ่มต่างๆ เหตุการณ์ที่ซึ่งให้เห็นว่ามีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มจอมพลถูกน้อมและกลุ่มอุปถัมภ์อื่นๆ คือ กรณีการพังป้อมตำรวจน้ำที่มีต่ออายุราชการของอธิบดีกรมตำรวจน้ำ ความไม่พอใจจากเหตุการณ์ดังกล่าว และการคาดการณ์ว่าพันเอกนรงค์อาจจะได้สืบทอดอำนาจ ทำให้เกิดกลุ่มอุปถัมภ์อื่นๆ สรุปว่า จอมพลถูกน้อม จอมพลประภาส และพันเอกนรงค์ จะต้องถูกกำจัดไปจากการเพื่อผลประโยชน์และการอยู่รอดของตน

4. ปัญหารื่องความชอบธรรมของรัฐบาลและความสามารถในการทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชน สิ่งที่เป็นปัญหาในขณะนั้นคือการขาดแคลนข้าวสารและน้ำตาลทราย ซึ่งถือว่าเป็นความเดือดร้อนของประชาชนโดยทั่วไปที่รัฐบาลไม่สามารถนำดักทุกข์บำรุงสุขได้ ประกอบกับข่าวการลักตัวในทุ่งใหญ่เรศวรนั้นทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลเสียหายอย่างมาก

5. รัฐบาลจอมพลถูกน้อมไม่ได้ยุติการจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย การรวมตัวของนักศึกษานับเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เช่น การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นและการต่อต้านค่าประภากลางแบบปฏิวัติ ฉบับที่ 299 เมื่อศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเปิดประเด็นเรื่องการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดกลุ่มอุปถัมภ์ที่มีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์และกลุ่มที่ต้องการล้มล้างรัฐบาลจอมพลถูกน้อมเปลี่ยนมาเป็นแนวร่วมผู้ให้การสนับสนุนกิจกรรมของนักศึกษา ดังจะเห็นได้จากข้อสังเกตที่ว่ามีความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อซื้ออาหารให้แก่นักศึกษาระหว่างการประท้วง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงเป็นการผนึกกำลังของปัญญาชน มวลชน และกลุ่มพลังทางการเมือง เพื่อล้มรัฐบาลท่ามด้วยการเดินขบวนประท้วงของนักศึกษาและประชาชนในขนาดที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทย

จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการปักครองในระบบประชาธิปไตยที่บริบททางการเมืองเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น การที่คนหลายกลุ่มออกมารายการชั่วคราวนั้นๆ อาจเป็นเพราะภารพที่ทำให้สัดส่วนคนจนลดลง ทำให้คนมีเวลาสนใจศิทธิและเสรีภาพ ประกอบกับการรณรงค์ของนักศึกษาทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายของรัฐ (เผด็จการ) ออกมาร่วมสู้กับความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น

บทบาทของรัฐ

หลังการเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพตามระบบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ จึงทำให้ปัญหาต่างๆ ของสังคมถูกนำมาเปิดเผย โดยประชาชนจากหลากหลายองค์กรและชาวไร่ชาวนาได้นำปัญหาของตนมาสู่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เพื่อให้เป็นสื่อกลางในการประสานงานกับรัฐบาล มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่นຽวนของประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนี้ ได้แก่

- การขับไล่จอมพลสอน กิตติชร และคณะออกนอกประเทศ และร่างรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมการปักครองระบบประชาธิปไตยเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติจากบุคลากรหลากหลายอาชีพและทุกชนชั้นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการคัดเลือกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ สภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้มีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และคัดเลือกคณะกรรมการวิสามัญซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีความคิดเป็นอิสระเพื่อร่วมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยละเอียด ก่อนที่จะลงมติเห็นชอบ และนำเข้าทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในปี พ.ศ. 2517

- การนำระบบไตรภาคีมาใช้ควบคุมการเข้าที่นา โดยให้คณะกรรมการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ เป็นธรรมต่อเกษตรกร กำหนดให้การเช่าที่นามีอายุ 6 ปี และมีการคุ้มครองผู้เช่ามิให้ถูกข่มขู่หรือรับภาระเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

- การประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ของเกษตรกร โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดเขตปฏิรูป รวมทั้งการจัดซื้อและренเทนที่ดินที่จะให้เกษตรกร

- การจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) เพื่อเป็นหลักประกันให้เกษตรรายผลผลิต ได้ในราคายุติธรรม และช่วยส่งเสริมให้ก้าวสู่เกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรสามารถจำหน่ายหรือส่งผลผลิตทางการเกษตรออกสู่ตลาดได้โดยไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง

- การประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการ กำหนดที่เสนอนโยบายและให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการของทั้งภาครัฐและเอกชนที่อาจมีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม

- การประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการรับข้อพิพาทแรงงาน การปิดและการนัดหยุดงาน โดยให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้าง และลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ เพื่อแสวงหาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการจ้างงาน การจัดสวัสดิการและการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

ภาคผนวก ค

กรณีศึกษาโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา

อิตา อินกรโซติ*

ความเป็นมา

โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียเมื่อปี 2542 ในขณะที่ ครม. ได้มีมติเห็นชอบการร่วมทุนระหว่างบริษัท ปตท. ของประเทศไทย และบริษัทเปโตรนาสของประเทศไทยมาเลเซียในการนำก๊าซธรรมชาติจากพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (Joint Development Area หรือ JDA) มาใช้ประโยชน์โดยมีแผนดำเนินการขนส่งก๊าซทางท่อในทะเล เพื่อส่งต่อไปยังสถานีแยกก๊าซและนำก๊าซดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย และภาคเหนือของประเทศไทยมาเลเซีย ซึ่งก่อนหน้านั้นรัฐบาลไทยและมาเลเซียได้ลงนามร่วมกันเพื่อก่อตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย (Malaysia-Thailand Joint Authority หรือ MTJA) ขึ้นเพื่อร่วมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองในการสำรวจและแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่ JDA ทั้งนี้ โดยมีหลักการว่ารัฐบาลทั้งสองจะรับผิดชอบค่าใช้จ่าย และแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน (50:50) ซึ่งต่อมาทางองค์กรร่วมฯ ได้จัดตั้งบริษัททرانส์ไทย-มาเลเซีย จำกัด (Trans Thai-Malaysia Co., Ltd หรือ TTM) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบเรื่องท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซ โดยทางคณะกรรมการของบริษัท ทีทีเอ็ม ได้เบริรบเที่ยบเงินลงทุนและความเหมาะสมของ การส่งก๊าซ และได้ข้อสรุปว่าควรจะวางท่อส่งก๊าซในทะเล โดยท่อช่วงแรกไปขึ้นฝั่งทางภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทยบริเวณ อ.จะนะ จ.สงขลา เพื่อไปเชื่อมต่อกับระบบท่อส่งก๊าซของบริษัทเปโตรนาสทางตอนเหนือของมาเลเซีย และท่อช่วงที่สองไปเชื่อมระบบท่อส่งก๊าซของ ปตท. สำหรับการพิจารณาทางเลือกของ จุดขึ้นฝั่งนั้น คณะกรรมการของบริษัท ทีทีเอ็ม ได้เสนอให้ท่อขึ้นฝั่งที่ ต.สะกอม อ.จะนะ จ.สงขลา เพราะเป็นทางเลือกที่่าจะส่งผลกระทบด้านล่างแวดล้อมน้อยกว่าทางเลือกอื่นๆ

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลมีแผนที่จะใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจปั้นสังขลา และกระตุนให้เกิดอุตสาหกรรมในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ก๊าซธรรมชาติที่ได้จะถูกนำมาเป็นฐานพลังงาน โดยใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้า และเป็นเชื้อเพลิงในกระบวนการอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ เซรามิก แก้ว อุตสาหกรรมป้ายน้ำยางพารา และอุตสาหกรรมยิปซัมบอร์ด เป็นต้น ในระหว่างการศึกษาแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ

* ผู้เขียนชาญวิจัย ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ของโครงการนี้ รัฐบาลได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ในปี 2543 โดยมี พล.อ.จรัล ภุโลวนิชย์ เป็นประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์ แต่การทำประชาพิจารณ์ทั้งในเดือน กรกฎาคมและตุลาคม 2543 ต้องหยุดชะงักไป เพราะมีเหตุการณ์วุ่นวายจากการประท้วงกันของฝ่ายที่ต่อต้าน โครงการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการจึงเปิดรับฟังความเห็นเพิ่มเติมเป็นลายลักษณ์อักษรและ สรุปว่า การคัดค้านโครงการท่อก๊าซฯ เกิดจากการได้รับข้อมูลข่าวสารที่คลาดเคลื่อนและความไม่เชื่อถือใน ประสิทธิภาพของการรัฐในการดูแลผลกระทบต่างๆ รวมทั้งผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายที่ต่อต้านโครงการท่อก๊าซ ผลการประชาพิจารณ์สรุปว่า แผนปฏิบัติการของโครงการท่อก๊าซมี ความเหมาะสมและสำเร็จตามวัตถุประสงค์ สามารถนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

เหตุการณ์ความขัดแย้ง

โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นตัวอย่างความขัดแย้งที่ชัดเจนกรณีหนึ่งระหว่างการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วกับมุมมองถึงความสูญเสียทางสังคมที่เกิดจากการ เปลี่ยนแปลงหรือความเสื่อมโรมทางสิ่งแวดล้อม⁹ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งให้การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและดัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย สาธารณะ และพระราชบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผล ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ก่อนที่โครงการขนาดใหญ่จะเริ่มดำเนินการได้ ประเด็นหลักที่ขัดแย้งกันอยู่ได้แก่คำถามที่ว่า “ได้มีการแจ้งให้ ประชาชนได้รับทราบอย่างเพียงพอหรือไม่” ในกระบวนการวางแผนและการนำขั้นตอนของโครงการท่อก๊าซ “ไปปฏิบัติ” เนื่องจากรัฐบาลได้อ允มติหลักการของโครงการและข้อตกลงว่าด้วยการขยายก๊าซในปี 2541 และ ลงนามในสัญญาเพื่อก่อตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย และโครงการก่อสร้างการวางแผนและการนำขั้นตอนของโครงการท่อก๊าซ “ไปปฏิบัติ” ในปี 2542 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นเหตุการณ์สำคัญ เพราะเกิดขึ้นหลังการมั่งคับใช้กฎหมายทั้งสอง ข้างตัน สำหรับโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียนั้น การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้เริ่มขึ้น จนกระทั่งได้มีการลงนามผ่านพ้นไปแล้ว การดำเนินการของภาครัฐซึ่งให้เห็นว่าภาครัฐไม่ได้ให้ความเอาใจ ใส่เกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม การฝ่าฝืนข้อบัญญัติเหล่านี้ได้ก่อมาเป็นจุดรวมพลังการเคลื่อนไหว ของประชาชนที่รู้สึกถูกกีดกันออกจากความมีส่วนร่วมในการสาธารณะที่ล่วงล้ำในวิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อม

สาเหตุความขัดแย้ง

ความขัดแย้งในโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นการต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย กับผลประโยชน์ที่รัฐบาลอ้างว่าเป็นการพัฒนาแหล่งพลังงานของชาติ การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าใน ปี 2546 และ 2547 ได้กล่าวถึงประเด็นความขัดแย้งไว้ ดังนี้

⁹ ข้างจากผลการศึกษาของสถาบันเครือฟ์และสถาบันพระปกเกล้า (2546)

1. การสื่อสารระหว่างรัฐบาลและประชาชน
โดยทั่วไปจะพบว่ารัฐบาลไทยมีการสื่อสารกับประชาชนในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ เช่น การให้ข้อเท็จจริงถึงผลดีผลเสียและการพาไปศึกษาดูงาน นั้นยังไม่ใช่การปรึกษาหารือสองทาง ในกรณีของโครงการท่อ ก๊าซฯ รัฐบาลได้แจ้งประชาชนให้ทราบถึงปฏิบัติการที่รัฐบาลวางแผนและตัดสินใจดำเนินการแล้ว ประชาชนไม่มีทางเลือกและต้องยอมรับการตัดสินใจ ถึงแม้จะมีความพยายามในการทำประชาพิจารณ์แต่ยังคงมีลักษณะการสื่อสารแบบขึ้นนำให้ยอมรับโครงการที่เกิดขึ้นแล้ว การสื่อสารเช่นนี้จึงไม่เหมาะสม เพราะไม่วิการแสวงหาทางออกร่วมกันเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง และมักนำไปสู่การต่อต้านแบบประหั่ง

2. การขาดความไว้วางใจ ประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อ ก๊าซฯ ไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพราะมีความเหลือมล้าในขั้นตอนการพัฒนาโครงการ ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะเรื่องเส้นทางวางท่อและจุดที่ตั้งท่อ ก๊าซบนบก ซึ่งเดิมมีการรุกร้าวที่ดินสาธารณะประโยชน์ชนิดอย่างต. ตั้งชัน อันเป็นสาเหตุหนึ่งของการคัดค้านโครงการ และรัฐบาลได้จัดการกับปัญหานี้โดยการย้ายจุดวางท่อขึ้นฝั่งไปเป็นที่บริเวณบ้านในไร่ ต. สะกอม อันเป็นจุดที่บริษัท ปตท. สามารถซื้อที่ดินได้ตามความเหมาะสมของเงินลงทุน และไม่ต้องเสียเวลาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) อีกครั้ง เพราะอยู่ห่างจากจุดเดิมไม่เกิน 5 ก.m.

3. นมุมมองของผลประโยชน์ที่ต่างกัน เป็นความแตกต่างของนมุมมองระหว่างผลประโยชน์ของชนบท กับผลประโยชน์ในระดับประเทศและความเป็นสามัคคีสู่อนาคตของสังคมเมือง ผู้สนับสนุนโครงการท่อ ก๊าซฯ อ้างว่า โครงการเป็นสิ่งจำเป็นต่อเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทย เป็นการสร้างโอกาสการมีงานทำและรายได้ของท้องถิ่นในอนาคต แต่ฝ่ายต่อต้านท่อ ก๊าซมองว่าเป็นการคุกคามของทุนนิยมสมัยใหม่ที่ถือว่าเป็นการรุกล้ำต่อวิถีชีวิตที่พึงพาตนของด้วยอาชีพการทำประมงขนาดเล็ก และการเดินทางเข้ามาซึ่งเป็นอาชีพดั้งเดิมของชุมชน นมุมมองเหล่านี้นำมาสู่ความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อการทำมาหากินและวิถีชีวิต

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นความขัดแย้งเกิดจากค่านิยามของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ว่าควรจะกำหนดจุดเริ่มต้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อใด และรูปแบบของการประชาพิจารณ์และการมีส่วนร่วมควรเป็นอย่างไร (How to) นอกจากนั้น ยังพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ไม่ได้ระบุกระบวนการอุทธรณ์ไว้ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลไม่มีความพยายามที่จะทำให้ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบได้รับทราบกระบวนการร้องเรียน หรือโอกาสที่จะได้รับการชดเชยตามกระบวนการยุติธรรม ข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงการท่อ ก๊าซไทย-มาเลเซียนั้นคือ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่ต้น แม้จะมีความพยายามในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2541 ทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจภาครัฐ และนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงในการจัดทำประชาพิจารณ์

บทบาทของรัฐ

ความพยายามในการจัดการความขัดแย้งของรัฐ นับได้ว่ามีส่วนเพิ่มความรุนแรงในสถานการณ์ โดยเฉพาะการนำวิธีประชาพิจารณาใช้เป็นเครื่องมือเพียงอย่างเดียวเพื่อรับฟังความคิดเห็นจาก

ประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐนั้น อาจจะไม่เหมาะสมหากไม่มีเครื่องมืออื่นๆ ประกอบ¹⁰ เพราะประชาพิจารณ์มีจุดอ่อนที่สำคัญ ได้แก่

- ประชาพิจารณ์เป็นการกระจายข้อมูลที่มีปัญหาอย่างไม่มีรูปแบบ ทำให้ข้อมูลถูกบิดเบือน ประชาชนอาจเกิดความสับสนไม่เข้าใจประเด็นที่ต้องการเสนอ การไม่มีกลไกในการเจรจา ได้ตอบระหว่างกลุ่มหรือบุคคลทำให้ประชาพิจารณ์มีข้อจำกัดด้านการได้ข้อตกลงสमานฉันท์ ซึ่งต่างกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบอื่น เช่น การประชุมแสดงความคิดเห็น หรือ การประชุมโถวคะแนน
- ประชาพิจารณ์ก่อให้เกิดการเผชิญหน้า เกิดการตอบสนองในทางลบและการครอบงำ กระบวนการจัดทำโดยผู้จัด การใช้ประชาพิจารณ์เพื่อตัดสินแนวคิดของฝ่ายสนับสนุนหรือฝ่ายต่อต้านอาจไม่เหมาะสมสำหรับวัฒนธรรมไทย เพราะจะทำให้ฝ่ายที่ถูกปฏิเสธรู้สึกเสียหน้า
- ประชาพิจารณ์อาจเป็นตัวแทนความคิดของประชาชนเพียงบางกลุ่มที่เข้าร่วมในการประชาพิจารณ์นั้น และในบางครั้งอาจเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ คุณยายจนและผู้ด้อยโอกาส อาจจะไม่ได้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ ดังนั้นประชาพิจารณ์จึงไม่ได้เป็นตัวแทนความคิดของคนส่วนใหญ่

นอกจากนั้น ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น เช่น การจัดห้องประชุมที่เล็กเกินไป การจัดหารังสีฟ้าให้แก่ฝ่ายสนับสนุน และรงสีเขียวให้ฝ่ายต่อต้าน การปิดกั้นทางออก การขอให้ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ลงมติ ซึ่งในความเป็นจริงกระบวนการทำประชาพิจารณ์ไม่ใช่การลงมติ และการปฏิบัติต่อผู้ประท้วงที่วุฒิสภากับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังเกิน กว่าเหตุและไม่ยุติธรรมในการเข้าทำการยุติธรรมที่ไม่มีอาสา

จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยนั้นกระบวนการประชาพิจารณ์มักจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลตกลงใจแล้วว่า ต้องการทำโครงการนั้นๆ รัฐบาลมักจะใช้กลยุทธ์การครอบงำในการระงับความขัดแย้ง และใช้กำลังเข้าจัดการฝ่ายที่ต่อต้านเพื่อให้โครงการดำเนินต่อไปได้ จึงเป็นเรื่องปกติที่การจัดประชาพิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มักจะมีปัญหามาตลอด และเป็นตัวก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างภาครัฐกับประชาชน¹¹ เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นจากลักษณะการปกครองที่ขาดทักษะของการมีส่วนร่วม ความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์แบบทุกฝ่ายได้ชัยชนะ (win-win) จึงมีโอกาสน้อยมากหากรัฐบาลใช้ฐานอำนาจและเครื่องมืออื่นๆ ที่เหนือกว่า เพื่อบรรลุเป้าหมายที่มองว่าเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

¹⁰ อ้างจาก พัชรี สিโรส (2545)

¹¹ ตัวอย่างการจัดประชาพิจารณ์ที่มีปัญหา เช่น โครงการเขื่อนแม่น้ำที่จังหวัดนครสวรรค์ โครงการโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพฯ (พัชรี สিโรส, 2545)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

พัชรี สโตรส, 2545, “ประชาพิจารณ์กับกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากอเมริกาถึงไทย”.

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

สถาบันครอบฟ์เพื่อการศึกษานานาชาติและสถาบันพระปกาเกล้า, 2546, “การรับความขัดแย้งในการณ์การ
ตัดสินใจ โครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย,”

สถาบันพระปกาเกล้า, 2547, “ปัญหาความขัดแย้ง แนวทางการป้องกัน และแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิด¹
จากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่”.

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

สมชัย จิตสุขน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, 2543, “การกระจายรายได้ ความยากจน : ปัญหาและ
แนวทางแก้ไข”, รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

สมบัติ สำรางษ์วงศ์ (2548) การเมืองการปกครองไทย: ยุคเด็จการ-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 fur 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.