

ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔





รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ
นางสาวโสมอุษา บุรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางสิวภาพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวอรทัย แสตนบุตร
นายก้องเกียรติ ผือโย
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวิชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจรรย์ภาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒
e-mail : sapasarn2019@gmail.com
: rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

บทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่เริ่มมีการพบเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ในช่วงปลายปี ๒๕๖๒ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อดังกล่าวก็ยังคงดำเนินต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ความหวังเพียงหนึ่งเดียวของผู้คนที่จะช่วยลดการติดเชื้อและความสูญเสียอันหนักหน่วงนั้นคือ การคิดค้นวัคซีนเพื่อป้องกันโรคร้ายแรงนี้ให้ได้เร็วที่สุด โดยบุคคลทั่วไปควรได้รับวัคซีน แต่เนื่องจากขณะนี้มีการผลิตวัคซีนได้ในจำนวนจำกัด ดังนั้น กรมควบคุมโรคจึงกำหนดกลุ่มเสี่ยงที่จะได้รับวัคซีนตามลำดับความจำเป็น เริ่มจากพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดอย่างรุนแรงก่อน อย่างไรก็ตาม ผู้รับวัคซีนยังต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโควิด-๑๙ อย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ ทั้งการสวมใส่หน้ากากอนามัย ล้างมือบ่อย ๆ เว้นระยะห่างทางสังคม และหลีกเลี่ยงพื้นที่แออัด เป็นต้น ทั้งนี้ วัคซีนอาจไม่สามารถป้องกันทุกคนที่ฉีดจากการติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ได้ แต่พบว่าสามารถลดความรุนแรงของโรคได้

รัฐสภาสารฉบับเดือนมีนาคม - เมษายนนี้ ขอเสนอบทความที่น่าสนใจเรื่องแรกของฉบับนี้ **เรื่อง การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย: บทวิเคราะห์ทางสังคมวิทยาการเมือง** ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลัก ๒ ประการ คือ ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย และปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้คนในสังคมไทย พร้อมกันนี้ ได้มีการนำเสนอทางออกเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวด้วยการเสนอบททดลองว่าด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองในมุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง

บทความ **เรื่อง การสร้างสรรค์รัฐ: ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและรัฐสวัสดิการ และดัชนีวัด** ซึ่งให้เห็นความเชื่อมโยงกันระหว่างความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและรัฐสวัสดิการ ซึ่งยึดโยงผูกพันอยู่กับสิทธิประโยชน์แห่งความมั่นคงทางสังคมที่ประชาชนควรจะได้รับภายใต้เงื่อนไขพื้นฐานตามมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และตัวชี้วัดความเป็นรัฐสวัสดิการที่เหมาะสมและทันกาล เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนภายใต้วิถีการพัฒนาประเทศที่มีความสอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการไทย เพื่อสนับสนุนความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทยในอนาคต

สำหรับบทความ **เรื่อง ผลประโยชน์การจัดซื้อเรือดำน้ำจากสาธารณรัฐประชาชนจีน: ความท้าทายรูปแบบใหม่ของยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทย** ผู้เขียนได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวมานำเสนออย่างน่าสนใจ พร้อมตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการปรับยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของประเทศไทย

เพื่อความอยู่รอดด้วยการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากจีน อาจไม่ใช่ทางออกในการรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศที่จะทำให้จีนและสหรัฐอเมริกาเข้าใจในความเป็นกลางของประเทศไทยในเวลานี้ หากแต่การกำหนดระยะห่างที่เหมาะสมกับประเทศมหาอำนาจทั้งสอง โดยอาศัยความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียน หรือเน้นการเจรจาหุ่พาคี ตลอดจนการใช้เวทีรัฐสภา เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างชอบธรรม น่าจะเป็นหนทางที่เหมาะสมมากกว่า

ส่วนบทความ **เรื่อง ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐** จะกล่าวถึงความเป็นมาและรากฐานของทั้งสองประเทศท่ามกลางประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจทั้งสอง ซึ่งก่อตัวนับตั้งแต่การเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกของจีนนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ส่งผลให้จีนเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจนกลายเป็นมหาอำนาจอันดับสองของโลกในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ แทนที่ญี่ปุ่น ความแตกต่างระหว่างประเทศทั้งสอง ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก่อให้เกิดการหวาดระแวงกัน จนนำมาสู่การแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างกันอย่างรุนแรงต่อเนื่องยาวนาน

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับนี้ ขอเสนอบทความ **เรื่อง การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย** ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยไม่มีความสอดคล้องกัน อีกทั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบยังไม่มีกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวต้องประสบปัญหาในการทำงานอย่างยากลำบาก ถูกกดขี่ทางสังคมทั้งทางร่างกายและจิตใจ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อีกทั้งทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ควรมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับติดตามให้เป็นไปตามนโยบายและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งส่งเสริมกลไกไตรภาคีระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว ให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แล้วกลับมาพบกับบทความที่น่าสนใจและแฝงด้วยแง่คิดดี ๆ ให้คนในสังคมได้ช่วยกันขบคิด เพื่อสร้างสรรค์สังคมของเราให้น่าอยู่ยิ่งขึ้นได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔
Vol. 69 No. 2 March - April 2021

- การจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย : บทวิเคราะห์ทางสังคมวิทยาการเมือง
พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และวรัญญา ศรีริน ๕
- การสร้างสรรค์รัฐ: ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและรัฐสวัสดิการ และดัชนีวัด
โชคชัย สุทธาเวศ ๔๓
- ผลประโยชน์การจัดซื้อเรือดำน้ำจากสาธารณรัฐประชาชนจีน: ความท้าทายรูปแบบใหม่ของยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.เอกพร รักความสุข ๗๔
- ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐
ธโรธร ตู่ทองคำ ๑๐๐
- การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
นิภาพรณ เจนสันติกุล ๑๑๗





การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย
: บทวิเคราะห์ทางสังคมวิทยาการเมือง
The Eliminating of Social Inequality and Creativity for Democracy
: The Political Sociology Perspective

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด^{*}
วรัญญา ศรีริน^{**}

บทคัดย่อ

บท ความวิชาการนี้ได้ถกเถียงให้เห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรง ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยกำลังประสบปัญหานี้อย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีหลายมิติ แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยเชิงสาเหตุหลัก พบว่ามีอยู่สองประการคือ

^{*}รองศาสตราจารย์ กลุ่มวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา สาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

^{**}นักศึกษาระดับปริญญาเอกสาขาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

หนึ่ง เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย สอง เกิดจากข้ออ่อนของพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองไทยและพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ทั้งสองส่วนนี้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ทำให้สังคมไทยติดกับดักอยู่กับความเหลื่อมล้ำมายาวนาน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐไทยได้พยายามลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคม แต่ผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหายังไม่ประสบผลสำเร็จ ยังเป็นเพียงแนวนโยบายและแผนงานไม่มีผลในทางปฏิบัติจริงใดๆ ในบทความนี้ได้วิเคราะห์และทดลองเสนอทางออกในการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในมุมมองทางสังคมวิทยาการเมืองด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองหรือแบบใหม่ โดยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่นี้จะเกิดขึ้นในสังคมประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ กล่าวคือเป็นสังคมที่ผู้คนมีสิทธิและเสรีภาพ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และอำนาจเป็นของประชาชน โดยประชาชนต้องมีความเชื่อมั่นในการมีสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง และต้องมีแนวความคิดความเชื่อในเบื้องต้นว่า ประการแรก การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นหน้าที่หลักของทุกคนที่จะต้องเอาใจใส่ และมีความรับผิดชอบร่วมกันในการผลักดันหรือเข้าไปดำเนินการ จะปฏิเสธความรับผิดชอบของตนเองหาได้ไม่ประการที่สอง ประชาชนต้องเชื่อว่าตนเองเป็นพลังทางสังคมการเมืองอย่างหนึ่ง มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ และต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในปฏิบัติการ เพื่อเป็นพลังผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อย่างจริงจัง สังคมใดที่มีการต่อสู้เรียกร้องความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เท่ากับเป็นการต่อสู้เรียกร้องเพื่อประชาธิปไตยไปในตัวเองด้วย

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำทางสังคม, วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง, วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย, ความเป็นพลเมือง

Abstract

This academic article has argued that the democracy and economic development around the world is facing serious social inequality issues. Currently, Thai society is also facing this severe problem. The problem of social inequality in Thai society has many dimensions. But when analyzing the main cause factors, it was found that there are two things, the first is from the structural problems of Thai society, the second is due to the weakness of the basis of Thai political culture and the behavior of people in society. Both of these are interrelated. Causing Thai society to have been trapped in social

inequality for a long time. Throughout the period many past years, The Thai state has sought to reduce inequality and create social equality but the consequences of the solution have not been successful. It still just a policy and roadmap. There is no any practical effect. In this article we trial to analysis and propose a solution to eliminating the problem of social inequality in the political sociology perspective. By creating a civic culture or a brand - new political culture. People must have the fundamental beliefs that they have political efficacy as following. First, to solving the problem of social inequality is a primary duty of everyone to be attentive and have a shared responsibility to push forward or take action. Everyone cannot deny their responsibility. Second, people must believe that they are one of the political forces that have the capability of changing the problem of social inequality in a better direction and must participate in the operation as a driving force to seriously keep improve this problem. Any society that fight for social equality is equivalent to fight for democracy in itself as well.

Keywords: social inequality, civic culture, democratic political culture, citizenship

บทนำ

“มนุษย์เราเกิดมามีร่างกายและปัญญาสมองไม่เสมอกัน เมื่อเริ่มต้นก็เกิดความอยุติธรรมเสียแล้ว เช่นนี้ก็เป็นหน้าที่ของสังคมที่จะต้องช่วยขจัดปัดเป่าความไม่เสมอภาคนั้นให้น้อยลงที่สุด...”

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (๒๕๑๒)

“ประเทศชาติต่าง ๆ ในยุคสมัยของเรา ไม่สามารถยับยั้งสภาวะที่มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคกันได้แล้ว แต่ก็ขึ้นอยู่กับพวกเขาเช่นกันว่า หลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะนำพาพวกเขาไปสู่สภาวะของการเป็นข้าทาสรับใช้ หรือการมีอิสรภาพแห่งตน ไปสู่ความรู้หรือความป่าเถื่อน ไปสู่ความรุ่งโรจน์หรือความเสื่อมทราม...”

อะเลกซีส เดอ ทอคเกอวิลล์

การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรง จนเกิดปรากฏการณ์ที่นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๖๒) เรียกว่า ๙๙ ต่อ ๑ หรือเป็นการพัฒนาที่คนส่วนน้อยเพียงร้อยละ ๑ เท่านั้นที่ได้ประโยชน์ ส่วนคนที่เหลืออีกร้อยละ ๙๙ ไม่ได้รับประโยชน์จากผลพวงของการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยก็กำลังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน กล่าวคือคนเพียงร้อยละ ๑ ของประชากร หรือประมาณ ๖ แสนคนเท่านั้น ที่ถือครองทรัพย์สินทั้งหมดถึงร้อยละ ๗๐ ของประเทศ (กมล กมลตระกูล, ๒๕๖๓) ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยที่มีอย่างมามีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ซึ่งเชื่อมโยงถึงความเป็นเหตุเป็นผลกันทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ โดยในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูงเช่นกรณีของไทย ย่อมก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากต่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้น และเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมจากภาครัฐ เช่น ความไม่เป็นธรรมด้านเศรษฐกิจ ความไม่เป็นธรรมด้านกฎหมาย ความไม่เป็นธรรมด้านการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณตามนโยบายของรัฐ ตลอดจนกลไกการบริหารประเทศโดยรวม (วรัญญา ศรีริน และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๖๒) เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลเสียหายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มีคุณภาพนั้นได้ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ปัญหาดังกล่าวหากไม่มีการแก้ไขที่ถูกต้องอาจนำไปสู่การเกิดความไม่พอใจ จนเกิดแรงต้านจากประชาชนและทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างเรื้อรังได้ในท้ายที่สุด (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๒)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากว่า ๘๘ ปีบนเส้นทางประชาธิปไตยของไทย ได้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะเปลี่ยนผ่านให้ประชาธิปไตยเกิดความยั่งยืนและสถาพร นำมาสู่ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของสังคมไทย โดยมีการปรับแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ ดังเช่น มีการบัญญัติเรื่องการแก้ไขความเหลื่อมล้ำไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตราที่ ๒๕๗ ว่าด้วย “การปฏิรูปประเทศด้วยการสร้างสังคมที่มีความสงบสุขเป็นธรรม และมีโอกาสทัดเทียมกันเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำ” และมาตราที่ ๒๕๘ อันมีสาระสำคัญว่าด้วย “การลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเสริมสร้างพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู” รวมทั้งมีแผนกำหนดยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ในส่วนที่ ๔ ว่าด้วยการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นการแก้ไข

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย หากแต่ผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และยังเป็นเพียงแค่แผนนโยบายและแผนงานในเอกสาร แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติจริงใด ๆ

ดังนั้น เราจึงไม่สามารถอาศัยกลไกตลาดแบบทุนนิยมในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องอาศัยรัฐที่มีบทบาทเข้มแข็งในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมใหม่ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้น (คณะกรรมการปฏิรูป, ๒๕๕๔) ขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมหรือภาคพลเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้มากขึ้นด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ เพื่อเป็นพลังผลักดันในการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างความเท่าเทียมกัน ในบทความนี้จะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลักสองประการคือสาเหตุที่เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย และปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองรวมถึงพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยเอง ในตอนท้ายจะกล่าวถึงทางออกด้วยการเสนอบททดลองว่าด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองในมุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง (political sociological perspective) เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมดังจะได้นำเสนอให้เห็นตามลำดับต่อไป

การวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

สังคมไทยร่วมสมัยมีความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้ ความมั่งคั่งและอำนาจเป็นอย่างมาก (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ๒๕๖๒) ดังเห็นได้จากข้อมูลสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในเวทีนานาชาติ โดยเฉพาะจากรายงาน “Global Wealth Report” ของกลุ่มเครดิตสวิสที่วิเคราะห์โดยกลุ่มธนาคาร ได้แสดงข้อมูลที่น่ากังวลเป็นอย่างยิ่งต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย โดยพบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศที่มีค่าสูงอยู่ในอันดับ ๓ ของโลก รองจากประเทศรัสเซีย และประเทศอินเดีย ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยมีระดับความเหลื่อมล้ำที่เลวร้ายมากกว่าประเทศอินโดนีเซีย และบราซิล หรือประเทศที่มีรายได้น้อยหลายสิบประเทศทั่วโลก (ไกรยศ ภัทราวาท, ๒๕๖๑) และประเทศไทยยังติดอันดับ ๑๐ ประเทศ ที่มีความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งมากที่สุดในโลก ข้อเท็จจริงซึ่งมีลักษณะพิเศษนี้ชวนให้สงสัยว่าระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของเราน่าจะมีส่วนเอื้อให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างมากใช่หรือไม่ และน่าจะมี



ที่มา: <https://smile020.wordpress.com>

กลุ่มผู้ที่มีรายได้สูงมากที่สุดจำนวนหนึ่งที่สะสมความมั่งคั่งด้วยช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมาย เช่น ผ่านการผูกขาด และการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้เคยมีงานวิจัยสนับสนุนว่ามีแนวโน้มที่จะเป็นเช่นนั้นได้ (สมชัย จิตสุชน, ๒๕๖๓ข.) อย่างเช่นมีงานวิจัยพบว่า ในปัจจุบัน การแข่งขันในภาคเอกชนของเราลดลง ระดับการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น อำนาจทางธุรกิจกระจุกตัวมากขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันแพร่หลายกว้างขวางมากขึ้น และกระทำได้ง่ายขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง และผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันก็มักเป็นผู้ที่มีฐานะดีอยู่ก่อนแล้ว จึงใช้อำนาจเงินหรืออำนาจอื่นๆ ในการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้ตนเองมีความมั่งคั่งมากยิ่งขึ้นไปอีก (สมชัย จิตสุชน, ๒๕๖๓ก.) ผลประโยชน์ที่ได้โดยมิชอบนี้ยิ่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้สูงยิ่งขึ้นไปอีก

จากปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยเช่นนี้ นับเป็นปัญหาเชิงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาด้านการเมืองตามมา ถึงแม้ภาครัฐพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น แต่ทิศทางการแก้ไขปัญหาค่อนข้างล่าช้า ประกอบกับสังคมไทยตกอยู่ภายใต้กับดักนโยบายประชานิยมมาอย่างยาวนาน จึงมีผลต่อการแก้ไขความเหลื่อมล้ำได้ไม่มากนัก (สมชัย จิตสุชน, ๒๕๖๑) หากภาครัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำผ่านนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างจริงจัง เพื่อเปลี่ยนแปลงและจัดระเบียบทางสังคมใหม่ให้กับผู้คนในสังคมไทย เพื่อให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้แล้ว อาจเกิดผลร้ายและสร้างความเสียหายให้กับสังคมและประเทศชาติเป็นอย่างมาก (วรัญญา ศรีวิน และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๖๒) จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยมีอยู่หลากหลายมิติ แต่เมื่อได้วิเคราะห์เชิงลึกถึงปัจจัยเชิงสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยแล้ว จะพบว่า มีสาเหตุหลักอยู่

สองประการด้วยกัน คือ ประการแรก สาเหตุเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย และ ประการที่สอง คือ ปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมไทย ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มีความเกี่ยวเนื่องและเชื่อมโยงกัน ทำให้สังคมไทยยังคงติดกับดักอยู่กับความเหลื่อมล้ำมาอย่างยาวนาน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

๑. ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย

ความเหลื่อมล้ำทางสังคม นับเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่อยู่กับสังคมไทย มายาวนานและก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอย่างมากมาย ทั้งทางด้านสังคม การเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว ความเหลื่อมล้ำทางสังคมมีสาเหตุที่หลากหลายไม่จำกัด เฉพาะสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือไม่ได้มาจากความไม่เท่าเทียมกันของฐานะทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีความเชื่อมโยงไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องอื่นๆ อีกด้วย ดังนั้น การวัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมก็ไม่ควรวัดเฉพาะด้านรายได้และรายจ่ายเท่านั้น แต่ควรวัดจากการกระจายตัวของความมั่งคั่งหรือการถือครองทรัพย์สิน (สมชัย จิตสุชน, ๒๕๖๓ข.) รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรด้วย

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) (๒๕๕๔) ได้เคยเสนอภาพรวมของปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นประชาธิปไตยซึ่งเชื่อมโยงกัน อันก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงในสังคมไทย โดยสรุปคือ ตัวโครงสร้างของการจัดสรรอำนาจก็ตกกันมีให้คนจำนวนมากสามารถเข้าถึง “ทรัพยากร” หรือเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน คำว่า “ทรัพยากร” ในที่นี้ มีความหมายกว้างกว่าทรัพยากรที่จับต้องได้ (tangible) เพียงอย่างเดียว หากแต่รวมถึงโอกาสและพลังที่เพิ่มพูนขึ้นในการใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) สรุปว่า หากไม่สามารถปรับโครงสร้างของการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวได้แล้ว ก็ไม่มีทางที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งนับวันจะเลวร้ายยิ่งขึ้นได้ และความเหลื่อมล้ำยังเป็นสาเหตุสำคัญแห่งการชะงักงันในเกือบทุกด้านของสังคมไทยเวลานี้

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ยังมีความเห็นว่า ความอยุติธรรมหรือการถูกเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ได้สร้างสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน จนทำให้อำนาจต่อรองของผู้คนต่าง ๆ ในสังคมที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพหรือบรรลุถึงความเท่าเทียมกันเป็นไปได้ยาก โครงสร้างความอยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำดังกล่าว คือ ความรุนแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ และความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วทุกด้านนับเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นแกนกลาง อันก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างด้านอื่นๆ ตามมาอีก ดังเช่นที่เราได้เห็นกันในทุกวันนี้แล้วว่า

“ในสังคมไทยมีคนรวยจำนวนมาก ซึ่งรวยอย่างไม่สมควรรวย แต่ที่รวยหรือยกฐานะขึ้นมาได้ก็เพราะการเอาเปรียบเอาเปรียบสังคม มีการทุจริตคอร์รัปชัน เล่นพรรคเล่นพวก ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันก็มีคนจนจำนวนมากที่จนอย่างไม่สมควรจน แต่จนเพราะขาดโอกาสต่างๆ ที่ไม่ได้เกี่ยจคร้านและยังตั้งใจทำมาหากิน (สมชัย จิตสุชน, ๒๕๖๓ข.) เมื่อปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันเป็นเรื่องใหญ่ๆ มากของไทย การปฏิรูปสังคมและการเมืองจึงควรให้ความสำคัญและมุ่งจัดการกับปัญหานี้เป็นด้านหลัก



ที่มา: <https://www.matichon.co.th>

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๗) ได้เสนอปัญหาเชิงโครงสร้างไว้หลายประการเช่นเดียวกัน อันเป็นปัญหาของระบบโครงสร้างสังคมไทยที่เอื้อโอกาสหรือเพิ่มช่องว่างให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้น ซึ่งผู้เขียนจะได้นำมาเป็นฐานของการวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทยตามการจำแนกสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

๑.๑ โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจไทย สังคมไทยมีโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือมีลักษณะเป็นแบบแนวตั้ง (vertical society) ผู้คนมีความสัมพันธ์กันในเชิงระบบอุปถัมภ์ในแทบทุกระดับ โดยผู้น้อยต้องพึ่งพาผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์นับเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมไทยที่มีมานาน ในยุคปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ได้พัฒนามาเป็นระบบเส้นสายและพรรคพวก ระบบนี้ดำรงอยู่และฝังตัวอย่างหนาแน่นในระบบราชการ แม้กระทั่งในระบบภาคธุรกิจเอกชนที่มีการจัดองค์กรทันสมัยก็ยังมีระบบนี้ดำรงอยู่ ผู้ใดที่ไม่มีเส้นสายย่อมมีโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนและคนไร้อำนาจ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๘) เราจึงเห็นได้ว่าในสังคมที่มีโครงสร้างแนวตั้งซึ่งผู้คนมีความสัมพันธ์กันในเชิงอุปถัมภ์ ยิ่งเป็นการตอกย้ำและช่วยเหลือเลี้ยงให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเกิดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมมากยิ่งขึ้น

เช่นเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยจะพบว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจและระเบียบของทางราชการที่ดำรงอยู่มีส่วนเอื้ออย่างมากต่อกลุ่มนายทุนมากกว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงาน อันเนื่องมาจากผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาจากฐานของธุรกิจและอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ผลตอบแทนของการลงทุนจึงเป็นของผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๘) ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศมักมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางของระบบการเมืองและระบบราชการ ส่วนภาคประชาสังคมมีอำนาจน้อยกว่าและไม่เข้มแข็งพอที่จะถ่วงดุลและตัดทานกับภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ได้ ผลคือภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่จึงสามารถดึงเอาทรัพยากรต่าง ๆ เข้ามาหาตนเองได้มากกว่า (ประเวศ วะสี, ๒๕๖๒) ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลให้นายทุนและนักธุรกิจ นักการเมือง และกลุ่มข้าราชการระดับสูง กลายเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายการพัฒนาประเทศมากที่สุด (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ, ๒๕๖๒) อันนำไปสู่ปัญหาการเกิดช่องว่างทางด้านรายได้และเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างชนชั้น ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในสังคมไทยยุคปัจจุบัน

ตัวอย่างสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่น่าสนใจ เช่น มีรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายมิติ เช่น

มิติแรก ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ของประเทศไทย พบว่า รายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวย ซึ่งเป็นผลให้เกิดความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดและกลุ่มคนจนที่สุด โดยต่างกันมากถึง ๓๔.๙ เท่า หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “**รวยกระจุก จนกระจาย**” มาอย่างยาวนาน ซึ่งผาสุก พงษ์ไพจิตร (๒๕๖๒) เห็นว่า ความแตกต่างด้านรายได้ส่งผลให้มีความแตกต่างด้านความมั่งคั่ง ด้านการศึกษา และการเข้าถึงอำนาจตามมา

มิติที่สอง ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองทรัพย์สินและทางการเงิน โดยสินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนเล็ก ๆ กล่าวคือ บัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน ๑๐ ล้านบาทขึ้นไป มีเพียงจำนวน ๑๑๑,๕๑๗ บัญชี หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๐.๑ ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท มีจำนวน ๘๔ ล้านบัญชี หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๙.๙ ของจำนวนบัญชีทั้งหมด ซึ่งทำให้เห็นระยะห่างที่ชัดเจนของฐาน

ทรัพย์สินคนมีฐานะร่ำรวยที่มีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับฐานทรัพย์สินของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ส่วนในเรื่องการถือครองทรัพย์สินนั้น ในเรื่องนี้มีรายงานของต่างประเทศที่ศึกษาเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่ง รายงานเหล่านี้ล้วนพบว่า ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งอยู่ในกลุ่มที่สูงที่สุดในโลก ตัวอย่างเช่น รายงานของ Credit Suisse ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ที่ระบุว่า คนรวยที่สุดจำนวน ๑ เปอร์เซ็นต์ของประชากร มีสินทรัพย์คิดเป็นร้อยละ ๖๗ ของทรัพย์สินทั้งประเทศ และคิดเป็นสัดส่วนสูงที่สุดในโลก (สมชัย จิตสุชน, ๒๕๖๓ข.)

มิติที่สาม ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา มีความเหลื่อมล้ำอย่างมากในเรื่องโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาาระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะดีและฐานะยากจน และพื้นที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกันในเขตเมือง - ชนบท และระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการเข้าถึงการศึกษาในระดับปริญญาตรี โดยกลุ่มประชากร ๑๐% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีที่สุด มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีมากกว่ากลุ่มประชากร ๑๐% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด ประมาณ ๑๙.๑ เท่า ความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษานี้ย่อมส่งผลกระทบต่อโอกาสในการพัฒนาทักษะ อาชีพ และการสร้างรายได้ที่มีความแตกต่างกันมากขึ้นด้วย จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในปัจจุบันยังทำให้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่มีอยู่แล้วเลวร้ายลงไปอีก และยังมีผลทำให้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมส่งผ่านจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง

๑.๒ โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางและหัวเมืองใหญ่ต่างๆ ในภูมิภาค การบริหารจัดการภาครัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและหัวเมืองใหญ่เช่นนี้ ย่อมมีผลทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ และยังได้ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาค ในขณะที่บริการพื้นฐานของรัฐทั้งบริการด้านการศึกษา การพัฒนาอาชีพ ทักษะฝีมือแรงงาน ด้านสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ส่วนใหญ่ก็ยังมีกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งเมืองใหญ่ต่างๆ ดังตัวอย่างเช่น ความเหลื่อมล้ำคุณภาพการให้บริการสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แพทย์ ๑ คน ต้องให้บริการประชากรสูงถึง ๓,๙๑๘ คน ในขณะที่กรุงเทพมหานคร แพทย์ ๑ คน ให้บริการประชากรเพียง ๑,๐๗๕ คน ซึ่งแตกต่างกันเกินกว่า ๓ เท่าตัว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๘) และผู้ที่มีฐานะดีมักมีอายุที่ยืนยาวกว่า อันแสดงถึงการได้รับบริการด้านสุขภาพที่ดีกว่า จะเห็นได้ว่าแม้กระทั่งการให้บริการด้านสาธารณสุขก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันอย่างมากภายในแต่ละภูมิภาคของไทยและของกลุ่มคนแต่ละกลุ่ม

๑.๓ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินมีความสำคัญสูง เพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานในการประกอบอาชีพ และความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสทางเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่อย่างมาก ที่ดินยังเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของฐานชีวิตสำหรับทุกคนและเป็นทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ในการปฏิรูปสังคมจึงไม่ควรถือว่าที่ดินเป็น “สินค้าเสรี” เหมือนสินค้าทั่วไป (คณะกรรมการปฏิรูป, ๒๕๕๔) ในตลาดทุนนิยมเสรี การปล่อยให้รัฐและอำนาจทุนเข้าถือครองที่ดินอย่างไม่จำกัด นำไปสู่การสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างใหญ่หลวง เช่น มีที่ดินจำนวนมากที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพราะรัฐครอบครองโดยไม่ใช้ประโยชน์ หรือการปล่อยให้นายทุนบางรายสามารถถือครองที่ดินจำนวนมากมหาศาลเพื่อการเก็งกำไร ทำให้ที่ดินมีราคาแพงจนประชาชนทั่วไปที่เป็นคนชนชั้นล่าง มนุษย์เงินเดือน และคนชนชั้นกลาง เข้าถึงได้ยาก ขณะที่เกษตรกรและคนยากไร้อีกเป็นจำนวนมากไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๖) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยซึ่งนับว่ามีสูงมาก โดยพบว่า มีการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็กๆ ที่เป็นคนรวยเท่านั้น โดยมีสัดส่วนกลุ่มผู้ที่ถือครองที่ดินมากที่สุดร้อยละ ๒๐.๐ ของคนไทย คิดเป็นการถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ ๗๙.๙ ของพื้นที่ทั้งหมด และมีสัดส่วนสูงกว่ากลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุดในประเทศไทยมากถึง ๓๒๕.๗ เท่า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๗) อันแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำอย่างมากในการถือครองที่ดินระหว่างคนรวยและคนจนในสังคมไทย

๑.๔ ระบบกระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน กล่าวคือความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้คนชั้นล่างของสังคมไม่มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐมีขั้นตอนทางกฎหมายที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องใช้เวลาอันยาวนาน ต้องมีการจ้างทนายในการต่อสู้คดีและมีค่าใช้จ่ายสูง แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบที่ให้การช่วยเหลือคนยากจน เพื่อให้เข้าถึงความยุติธรรมได้ด้วยการขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา หรือมีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการต่อสู้คดี หรือแม้ในทางกฎหมายได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้ แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาค รวมถึงมีการลิดรอนสิทธิของผู้ต้องหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ต้องหาที่เป็นผู้ยากไร้หรือเสียเปรียบทางสังคม กล่าวคือยังไม่ทำให้คนจนซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบในการต่อสู้คดีสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้น

แล้วเมื่อมีคดีถูกฟ้องร้อง จากการมีสภาพฐานะยากจนทำให้ไม่มีเงินสดหรือหลักทรัพย์ที่ใช้ยื่นประกันตัว เป็นผลทำให้ผู้ต้องหาที่มีฐานะยากจนหลายคนต้องถูกกักขังก่อนศาลมีคำพิพากษา (จิตติมา กุลประเสริฐรัตน์, ๒๕๖๑) ขณะที่คนรวยและคนที่มีอำนาจมักไม่ค่อยติดคุก จนมีคำพูดหนึ่งที่สะท้อนถึงความรู้สึกเสียเปรียบของผู้คนในสังคมอย่างเจ็บปวด คือความรู้สึกที่ว่า “คุณมีไว้ขังคนจนเท่านั้น” อันแสดงให้เห็นถึงปัญหาข้อเท็จจริงเรื่องความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมบ้านเราระหว่างคนรวยและคนจนซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมาก

๑.๕ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส และการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ/มีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ นับเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะ และการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่รุนแรงขึ้น ดังตัวอย่างเช่น ผลการศึกษาวิจัยที่พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาในท้ายที่สุดจะเป็นภัยคุกคามต่อการเข้าถึงความเสมอภาคและคุณภาพของการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะกระทบต่อคนจนมากที่สุด (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ, ๒๕๖๒) เป็นต้น รวมถึงในหลายกรณีได้มีการนำงบประมาณของรัฐจำนวนมากไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนรวยและกลุ่มคนมีอำนาจเพียงส่วนน้อย ซึ่งยิ่งเพิ่มช่องว่างให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐก็ยังขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัย เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่บ่งชี้คุณลักษณะของคนจนหรือผู้ด้อยโอกาส จึงทำให้การบริหารจัดการของรัฐเข้าไม่ถึงกลุ่มคนด้อยโอกาส จนทำให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างเห็นได้ชัด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๗)

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทยดังที่กล่าวมา ทั้งในเรื่องโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่มีลักษณะการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีการถือครองจำนวนมากโดยนายทุน กระบวนการยุติธรรมที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงได้ และระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ มีการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐที่เอื้อต่อคนรวยและกลุ่มคนมีอำนาจ ล้วนแล้วแต่เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงในสังคมไทย และปัญหาเชิงโครงสร้างเช่นนี้ ในท้ายที่สุดแล้วยังเป็นตัวกีดกันมิให้คนชนชั้นล่างและคนชนชั้นกลางที่ไร้อำนาจจำนวนมากสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย



ที่มา: <https://www.ccfthai.or.th>

๒. ปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมไทย

“วัฒนธรรมทางการเมือง” ตามความหมายนี้ หมายถึง แบบแผนค่านิยม ทักษะความคิด ความเชื่อพื้นฐาน และความโน้มเอียง (orientations) ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีต่อระบบการเมือง แล้วในที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางสังคมการเมืองของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนในสังคมนั้น ๆ (Almond and Verba, ๑๙๖๕) ตัวอย่างเช่น คนไทยมีทัศนคติและค่านิยมที่ชื่นชมยกย่องคนรวยและคนมีอำนาจ แต่ไม่ได้ตั้งคำถามหรือมีการตรวจสอบร่วมกันว่าทรัพย์สินเงินทองและอำนาจที่เขาได้มานั้นมีความสุจริตและมีความถูกต้องหรือไม่ (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, ๒๕๕๓) ผลกระทบที่ตามมาต่อสังคมคือ ทำให้บางกลุ่มคนในสังคมมีเป้าหมายชีวิตเพื่อสร้างความร่ำรวยให้กับตนเองเหนือสิ่งอื่นใด แม้ว่าทรัพย์สินเงินทองที่ได้มานั้นบางครั้งอาจเกิดจากการกระทำที่ทุจริตหรือผิดกฎหมายก็ตาม

ขณะเดียวกันยังทำให้คนที่มีอำนาจและร่ำรวยบางคนซึ่งได้ทรัพย์สินเงินทองมาจากการเอาไรต์เอาเบรียบสังคมหรือการฉ้อโกง หรือประกอบอาชีพหรือธุรกิจที่ผิดกฎหมายสามารถยืนอยู่ได้ในสังคมอย่างมีเกียรติ เช่นเดียวกับคนไทยส่วนใหญ่ที่มีค่านิยมและความเชื่อเรื่องการทำบุญให้กับวัด เพื่อหวังว่าจะได้ไปเกิดในภพภูมิที่ดีในชาติหน้า ขณะเดียวกันก็ไม่พร้อมที่จะบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือสังคม หรือบริจาคเงินให้กับโครงการรณรงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะการช่วยเหลือคนยากคนจนหรือคนด้อยโอกาสต่างๆ ให้มีโอกาสทางการศึกษาที่ดีขึ้น (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๖) หรือคนไทยบางกลุ่มยังมีทัศนคติและความเชื่อที่ว่า ความยากจนเป็นผลมาจากบุญกรรมที่ทำมาแต่ชาติปางก่อน เป็นต้น จากค่านิยมและความเชื่อพื้นฐานเช่นนี้ ยิ่งซ้ำเติมให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมไทยทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี มีข้อน่าสังเกตว่าในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำอย่างมากและสั่งสมมายาวนาน ไม่อาจทำให้คนจนเชื่อได้ว่าอนาคตของตนและลูกหลานจะดีขึ้นได้ ประเด็นที่สำคัญมากกว่านั้นคือ สภาวะความเหลื่อมล้ำอย่างมากจะทำลายศักยภาพ หรือขีดความสามารถที่แฝงเร้นอยู่ของคนชนชั้นล่างไม่ให้เห็นออกมา เพราะไม่มีโอกาสหรือไม่มีพลังเพียงพอในการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อชีวิตที่ดีกว่า หรืออาจเป็นเพราะเสี่ยงเกินไปที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ๆ Ernest Hemingway (๑๙๓๗) นักเขียนรางวัลโนเบลได้เขียนไว้ว่า “คนจนไม่เคยได้รับอนุญาตให้มีตัวเลือก คนจนตรอกไม่เคยมีเวลามากพอที่จะค่อยๆ หาทางออกให้กับตัวเอง” นี่จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนชนชั้นล่างตกอยู่ใน “วงจรของความยากจน” (cycle of poverty) เราจึงเห็นได้ว่า ความเหลื่อมล้ำได้ทำลายทั้งศักยภาพของตัวคน กลุ่มทางสังคมต่างๆ และประเทศชาติโดยรวม การแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมจึงต้องมุ่งปลดปล่อยพลังการผลิตของสังคม ซึ่งไม่ได้มีความหมายแต่เพียงโอกาสในการผลิตด้านสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเท่านั้น หากแต่รวมถึงการเปิดโอกาสให้เขาได้ผลิตสิ่งที่มีคุณค่าอื่น ๆ เช่น ศิลปะ วิชาความรู้ สติปัญญา นวัตกรรมทางสังคม และมีโอกาสในการเลื่อนชั้นทางสังคมที่เท่าเทียมกันอีกด้วย (คณะกรรมการปฏิรูป, ๒๕๕๔)



ที่มา: <https://thethaiger.com>

ในการศึกษาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองของนักวิชาการในโลกตะวันตกนั้น ได้นำมาสู่การตั้งคำถามสำคัญที่ว่า “ประชาชนสามารถสร้างผลกระทบต่อระบบสังคมการเมืองที่พวกเขาดำรงอยู่ได้อย่างไร” (Heywood, ๒๐๐๗) ดังกรณีตัวอย่างการศึกษาของ Putnam Leonardi and Nonetti (๑๙๙๓) ที่เคยพบว่า ทางตอนเหนือของประเทศอิตาลี แถบมิลาน และ

ทอริโน มีเศรษฐกิจดี การเมืองและศีลธรรมดี อันเนื่องมาจากมีการรวมตัวกันของผู้คนในรูปของกลุ่ม ชมรม สมาคม สหกรณ์ หรือมีการรวมตัวกันในรูปองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ การรวมตัวกันของผู้คนในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าว ยังเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่สุดต่อการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ รวมถึงความเป็นประชาธิปไตยที่เท่าเทียมกันและความสงบสุขของสังคม ขณะที่อิตาลีทางตอนใต้ กลับพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือ แถบชิลีลีที่มีแต่ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ การทุจริตคอร์รัปชัน และนักเลงผู้มีอิทธิพล เป็นต้น อันแสดงให้เห็นว่า คนเราสามารถสร้างผลกระทบต่อระบบสังคม หรือสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงสังคมที่เราอยู่อาศัยให้ดีขึ้นได้หากผู้คนมีแนวความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และมีเจตจำนงร่วมกันในรูปของการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคม และยังสะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประกอบด้วย ระบบความคิด ความเชื่อพื้นฐาน ทศนคติ และค่านิยมของผู้คน ที่เห็นความสำคัญของการรวมตัวกันเป็นกลุ่มภาคประชาสังคม สามารถสร้างความมั่งคั่งได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางสังคมได้

ในตอนหลังการศึกษาเรื่อง วัฒนธรรมทางการเมืองได้นำไปสู่การพัฒนาแนวคิดเรื่อง “การมีความรู้สึกรับผิดชอบของพลเมือง” (sense of civic responsibility) อันทำให้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีความยั่งยืนและมีความเท่าเทียมกันเกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกันก็เกิดความคิดของผู้คนในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแนวคิดเรื่อง “ประชาสังคม” เสียใหม่ ในความหมายและขอบเขตของการมีกลุ่ม ชมรม หรือสมาคมที่มีการรวมตัวกันอย่างอิสระ ซึ่งหมายความรวมถึงองค์กรธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และชมรม สมาคม สโมสรต่างๆ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วแนวความคิดเหล่านี้ก็สามารถสืบย้อนไปได้ถึงแนวความคิดของ Alexis de Tocqueville ในศตวรรษที่ ๑๙ ที่ได้พยายามอธิบายถึงการสร้างสถาบันทางสังคมอันเกี่ยวข้องกับความเสมอภาคของมวลมนุษย์ (egalitarian institutions) และการสร้างประชาธิปไตยในทางปฏิบัติของผู้คนด้วยการเข้าร่วมเป็นกลุ่ม ชมรม หรือสมาคมของพลเมือง (Heywood, ๒๐๐๗) ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมได้

เราจึงเห็นได้ว่า ปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมนั้น มีความสำคัญอย่างมากต่อการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สนใจเข้าร่วมกิจกรรมกับกลุ่ม ชมรม หรือสมาคมต่างๆ (associations) ในทางกลับกันถ้าหากผู้คนมีความคิดความเชื่อ และค่านิยมยอมรับเรื่องความไม่เท่าเทียมกัน และขาดการรวมตัวกันในแนวราบเป็นกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของตนเองแล้ว ย่อมเอื้อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน

มากขึ้น ดังเห็นได้ชัดในกรณีของสังคมไทย และประเด็นปัญหาเรื่องนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการวิเคราะห์และอภิปรายเรื่องพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในหัวข้อลำดับต่อไป

๒.๑ พื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

มรดกทางประวัติศาสตร์ของชนชาติไทยย่อมมีอิทธิพลต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชาตินั้น สังคมไทยสมัยเก่าอย่างน้อยนับตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมามีการจัดระเบียบทางสังคมในรูปของระบบไพร่ กล่าวคือมีการแบ่งคนในสังคมอย่างกว้างๆ ออกเป็นสองชนชั้นคือ ชนชั้นผู้ปกครอง และชนชั้นผู้ถูกปกครอง ชนชั้นผู้ปกครองหรือมูลนาย ประกอบด้วย กษัตริย์ เจ้านาย และขุนนาง ส่วนชนชั้นผู้ถูกปกครองประกอบด้วย ไพร่ และทาส ไพร่ หมายถึง ราษฎรสามัญทั่วไปทั้งชายและหญิงที่มีได้เป็นมูลนายและมีได้เป็นทาส ไพร่ทุกคนจะต้องลงทေးเบียดขึ้นสังกัดมูลนาย แม้ว่าการจัดระเบียบทางสังคมในรูปของระบบไพร่ได้ถูกยกเลิกไปตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ลักษณะสำคัญหลายประการของระบบไพร่ก็ยังมีอิทธิพลครอบงำอยู่ในวิถีความสัมพันธ์ทางสังคมของไทยอยู่จนถึงปัจจุบัน เช่น ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ลักษณะเจ้าขุนมูลนายในระบบราชการ การมอบน้อมยินยอมต่อผู้มีอำนาจ การยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ การเน้นพึ่งพาผู้อื่น และการยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล เป็นต้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบไพร่คือรากฐานสำคัญของสังคมไทยมาเป็นเวลานานหลายร้อยปี (สุมาลี บำรุงสุข และศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ๒๕๕๒)

การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปของระบบไพร่ ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งเจ้าของแผ่นดินภายในราชอาณาจักร และเป็นเจ้าชีวิตของพสกนิกรทุกหมู่เหล่าด้วย ไม่ว่าจะเป็นเจ้านาย ขุนนาง ไพร่ และทาส จากความเชื่อนี้ทำให้มีการขยายแนวความคิดเพิ่มเติมว่า คนทุกคนจะต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้คุ้มครองดูแลตนเองเสมอ และจากแนวความคิดเช่นนี้ทำให้มีการจัดลำดับชั้นของคนในสังคม รวมถึงมีการจัดวางตำแหน่งต่างๆ อย่างกว้างขวางในรูปของระบบศักดินา (อคิน รพีพัฒน์, ๒๕๒๕) จะเห็นได้ว่าจากพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองของผู้คนหลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว ได้กลายเป็นอุปสรรคและเป็นปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตย และยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันอย่างรุนแรงของสังคมไทย ดังเช่นกรณีต่อไปนี้

๒.๑.๑ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

ในสังคมไทยนอกจากอิทธิพลของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์แล้ว คนไทยยังมีความโน้มเอียงไปในทางการมีวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมคือวัฒนธรรมของการยึดหลักการใช้อำนาจเป็นธรรม กล่าวคือมาตรฐานความชอบธรรมถูกกำหนดด้วยอำนาจเป็นเกณฑ์ ภายใต้วัฒนธรรมดังกล่าวความเห็นของผู้มีอำนาจย่อมถูกต้องมากกว่าความเห็นของผู้ไร้อำนาจ ความถูกผิดมิได้กำหนดด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง ในสังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมจะมีค่านิยมยกย่องผู้มีอำนาจ และผู้ทรงอำนาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจเพื่อแสดงความยิ่งใหญ่แห่งตน (ริงสวรงค์ ธนะพรพันธุ์, ๒๕๓๘) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของไทยสะท้อนให้เห็นได้ ดังเช่น คนไทยส่วนใหญ่ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการปกครองในทุกระดับ นับแต่ครอบครัวไปจนถึงระดับชาติ จะนิยมการใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามมากกว่าการใช้หลักการและเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีอำนาจและมีตำแหน่งสูงในวงราชการทั้งข้าราชการทหาร ตำรวจ และพลเรือน มักแสดงออกถึงความเป็นผู้มีอำนาจราชศักดิ์ ชอบแสดงออกถึงความมีศักดิ์น่ายิ่งใหญ่ของตนในรูปแบบต่าง ๆ ผู้นำเหล่านี้มักนิยมรวบอำนาจไว้กับตัวเอง การทำงานจึงมีลักษณะสั่งการจากเบื้องบนลงมามากกว่าที่จะยินยอมให้มีการริเริ่มจากเบื้องล่าง (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๓)

จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมนี้ ยิ่งส่งเสริมการเกิดโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐแบบรวมศูนย์ ที่มีผู้บังคับบัญชาสั่งการจากส่วนกลางลงมาสู่หัวเมืองใหญ่ ๆ ในภูมิภาคตามลำดับ และจากปรากฏการณ์เช่นนี้ยิ่งทำให้การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ในการดำเนินการของรัฐ เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุข ฯลฯ ไม่สามารถกระจายอำนาจการบริหารลงสู่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม แต่ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง จนทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนในแต่ละภูมิภาคมากยิ่งขึ้นเช่นในปัจจุบัน

ประการสำคัญคือ ระบบอำนาจนิยมในสังคมไทยคือต้นทางที่ก่อให้เกิดกลุ่มอภิสิทธิ์ชน หรือกลุ่มพวกวิไอพีขึ้นในทุกระดับของสังคม ระบบอำนาจนิยมยังเป็นตัวดูดซับทรัพยากรของสังคมจำนวนมากให้เข้ามายังกลุ่มพรรคพวกตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณจำนวนมากที่มาจากภาษีของราษฎรทั้งหลาย เพื่อช่วยเหลือเลี้ยงให้ระบบนี้ดำรงอยู่ได้ ดังเห็นได้จากในหลายโครงการของรัฐที่มีการนำเงินภาษีของราษฎรไปใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลือง ซึ่งไม่

สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป และไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่แต่อย่างใดเลย แต่ที่สำคัญมากกว่านี้คือ ระบบอำนาจนิยมยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันภายในสังคม รวมถึงระบบอำนาจนิยมยังเป็นต้นตอของระบบอุปถัมภ์ ทั้งระบบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นปัญหาคลาสสิกของสังคมไทยที่ไม่เคยถูกแก้ไขได้ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการไทยในรูปแบบต่างๆ อย่างลึกซึ้งและแยบยลจนยากแก่การแก้ไขได้ในเร็ววัน เราจึงเห็นได้ว่าระบบอำนาจนิยมที่มีมานานนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คืออุปสรรคสำคัญยิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ เนื่องจากมีต้นทุนสูงและสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก และในท้ายที่สุดยังได้สร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

๒.๑.๒ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้คนเฉื่อยชา ไม่กระตือรือร้นหรือสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง (apathy) กล่าวคือ คนไทยส่วนใหญ่มักมีค่านิยมไม่ค่อยสนใจกิจกรรมทางการเมือง หรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๕๕) เนื่องจากเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ผู้ปกครอง และคนมีอำนาจเท่านั้น (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๘) สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจมาจากอิทธิพลของการกันไพร่ ออกจากอำนาจการเมืองการปกครองมาแต่โบราณ (สุมาลี บำรุงสุข และศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ๒๕๕๒) จึงทำให้ผู้คนโดยทั่วไปมักพอใจในสถานภาพเดิมที่เป็นอยู่ของตน และยอมรับสภาพที่เสียเปรียบไม่เป็นธรรมของตนเอง โดยถือว่าเป็นเรื่องของบุญกรรม โชคชะตาหรือวาสนา (วิทยากร เชียงกุล, ๒๕๖๑) การมีวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้ยังทำให้ประชาชนขาดมุมมองในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเสมอภาคเท่าเทียม ความถูกต้องชอบธรรม และอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม ฯลฯ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗.ข.) ดังเช่น ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีความสำคัญสูงต่อปัจจัยด้านการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อันเป็นอาชีพหลักของผู้คนในสังคมไทยและยังเป็นพื้นฐานในการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตนั้น เมื่อประชาชนพบว่าการบุกรุกที่สาธารณะบางแห่ง แต่ประชาชนในท้องถิ่นก็มิได้เกิดความกระตือรือร้นเพื่อเรียกร้องที่ดินอันเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชนท้องถิ่นตนกลับคืนมา หรือพยายามเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองเพื่อการตรวจสอบการใช้ที่ดินของรัฐใดๆ (วรัญญา ศรีริน และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๖๒) จากการเพิกเฉยไม่กระตือรือร้นต่อกิจของส่วนรวมเช่นนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มนายทุน ข้าราชการระดับสูง และนักการเมืองที่ทุจริตบางรายได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการครอบครองที่ดินสาธารณะโดยมิชอบ อันนำไปสู่

การสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับกลุ่มตนเองได้อย่างง่าย และนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยด้านการถือครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๘) เป็นต้น

๒.๑.๓ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาและเจ้าขุนมูลนาย ในหนังสือเรื่อง **“โฉมหน้าศักดินาไทย”** (๒๕๖๑) (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑) ของจิตร ภูมิศักดิ์ เขาได้อธิบายการกำเนิดของระบบศักดินาและได้ให้ความหมายของ “ศักดินา” ว่า มิได้มีความหมายแต่เพียงตามรูปคำศัพท์ที่หมายถึง อำนาจในการครอบครองที่ดิน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการทำมาหากิน แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นไม่ หากแต่โดยความเป็นจริงแล้วมันมีความหมายรวมถึงอำนาจและอิทธิพลของมนุษย์ที่มีมากหรือน้อยตามขนาด หรือปริมาณของที่ดินอันเป็นปัจจัยสำคัญในการทำมาหากินด้วย และยังไปกว่านั้นเจ้าของที่ดินทั้งปวงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในสังคมยังได้พยายามสั่งสอนอบรมพวกไพร่ให้มองเห็นว่าตนเป็นผู้ประเสริฐ เป็นเจ้าชีวิต ประเพณีต่างๆ ของพวกตนก็ดี รูปแบบการดำเนินชีวิตของพวกตนก็ดี เป็นต้นว่า ภาษามารยาท การพูดจา การบันเทิงใจของพวกตน ไม่ว่าจะเป็นการร้องเพลง ดนตรี ละคร วรรณกรรม ฯลฯ เป็นสิ่งที่ไพร่ควรถือเป็นแบบอย่างและทำตาม ทั้งนี้เพื่อให้พวกไพร่นิยมชมชอบพวกตนและยอมรับสถาบันของพวกตนไป โดยถือว่าเป็นของถูกต้องและเป็นธรรม นั้นหมายถึงว่าผู้มีอำนาจในการครอบครองที่ดินย่อมมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบของชีวิต อันเป็นปัญหาทางวัฒนธรรมด้วยอีกด้านหนึ่ง ซึ่งทั้งหมดนี้คือความหมายอันสมบูรณ์ของคำว่า **“ศักดินา”** ศักดินาตามความหมายของเขาจึงเป็นระบบของสังคมอย่างหนึ่ง และระบบของสังคมนั้นย่อมประกอบด้วยด้านต่างๆ ๓ ด้าน คือ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ลักษณะทางวัฒนธรรมของระบบศักดินาหรืออีกนัยหนึ่งคือ ลักษณะทางรูปแบบแห่งการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมศักดินามีดังต่อไปนี้ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม เป็นความสัมพันธ์ที่มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงตามชนชั้นโดยกำเนิด และตามอำนาจที่มีเหนือที่ดิน

นอกจากการอธิบายในเชิงความหมายดังกล่าวมาแล้ว จิตร ภูมิศักดิ์ ยังมองระบบศักดินาเป็นระบบที่ชนชั้นล่างถูกกดขี่โดยกลุ่มชนที่อยู่บนชั้นสูงสุดในโครงสร้างทางสังคมซึ่งผู้มีอำนาจในการครอบครองที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตจะได้ประโยชน์จากการขูดรีด การเก็บภาษี การเก็บค่าเช่า ดอกเบี้ย การผูกขาดทางการค้า และยังสามารถกำหนดสิทธิหน้าที่ของชนชั้นล่าง ซึ่งสังคมแห่งชนชั้นนี้ได้ปลูกฝังค่านิยมของระบบอุปถัมภ์มายาวนานนับจากอดีตโบราณมาจนถึงปัจจุบันนี้ และระบบนี้ยังถูกผลิตซ้ำในรูปแบบอื่นๆ จนกลายเป็นการครอบงำ **“วัฒนธรรมของการยอมจำนน”** ให้เกิดขึ้นกับผู้คนในสังคม ระบบศักดินา

จึงเป็นเรื่องจริงของสังคมไทย แล้วมีผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครอง ชีวิตความเป็นอยู่ และวัฒนธรรมทางการเมืองไทยอย่างลึกซึ้ง ระบบชีวิตของคนไทยหมุนเวียนอยู่ในวัฏจักร แห่งการกำหนดชนชั้นไว้อย่างไม่เปลี่ยนแปลง ดังเช่นศักดิ์ศรีของคนชั้นอยู่กับชาติตระกูล เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจอะไรกับเอกลักษณ์ประการหนึ่งของสังคมศักดินาคือ การชอบ ถือความเจ้ายศเจ้าอย่างของพวกเจ้าขุนมูลนายและข้าราชการระดับสูง (ธรรมเกียรติ กั่นอริ, ๒๕๖๑)

จากอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาและเจ้าขุนมูลนายแบบ ดั้งเดิม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความเชื่อที่ว่าคนไม่เท่าเทียมกัน จึงมีผลทำให้มีการจัดลำดับฐานะ ความสัมพันธ์ของคนที่ยกเป็นสูง - ต่ำ และมีการยอมรับความไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงมักให้ ความสำคัญกับเจ้านายหรือผู้มีอำนาจมากกว่าในสังคมไทย (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๖) ในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ ชนชั้นผู้ปกครองจะมีการครอบงำเพื่อให้ประชาชนยกย่อง ศรัทธาตน และทำให้รู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อชนชั้นผู้ปกครอง ขณะที่ตัวประชาชนเองยังขาด ความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง จึงต้องฝากความหวังไว้ที่ชนชั้นสูง เพื่อหวัง ฟังพาวอำนาจการอุปถัมภ์ เราจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ นับเป็น สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามมา และยังทำให้ การพัฒนาทางสังคมของไทยล้าหลังกว่าหลายประเทศ (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๖๑) เนื่องจาก ผู้มีอำนาจสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้มากกว่าคนชั้นล่าง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินา และระบบเจ้าขุนมูลนายที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการก็มักเอื้อประโยชน์หรือให้ความสำคัญ กับผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนทั่วไป ในบรรดาข้าราชการเองก็มักแหงนมองที่นายหรือ ผู้มีตำแหน่งอำนาจเหนือตน ข้าราชการจึงมุ่งรับใช้นายมากกว่าการมุ่งรับใช้ประชาชน เนื่องจากนายเป็นผู้ให้คุณให้โทษโดยตรง อันเป็นค่านิยมที่ข้าราชการจำนวนมากนิยมปฏิบัติกัน โดยทั่วไป จึงทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยขาดที่พึ่งและตกอยู่ในชนชั้นที่เสียเปรียบอยู่เสมอ และลักษณะเช่นนี้ยังขัดกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ให้การเคารพ ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค และเสรีภาพของบุคคล ฯลฯ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๖)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติ แบบยอมจำนนดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ยังสอนให้คนเชื่อ ในเรื่องบุญบารมีวาสนา เช่น เชื่อว่าการจัดลำดับชั้นฐานะของคนหรือการจัดกลุ่มทางสังคมที่ แตกต่างกันอย่างมากรุนั้น ได้ถูกกำหนดมาแล้วอย่างตายตัว ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และคนไทย

ส่วนใหญ่ยังมองว่าตัวเองเป็นคนตัวเล็กตัวน้อยที่ต้องพึ่งพาคนมีอำนาจและมีตำแหน่ง ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงแล้วในทุกรัฐหรือทุกประเทศ ประชาชนคือพลเมืองผู้ทำการผลิต เสียภาษี และเป็นเจ้าของทรัพย์สินสมบัติสาธารณะของประเทศร่วมกัน และพลเมืองทุกคนไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร ก็ควรมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคในด้านโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ควรมีพลเมืองคนใดมีอภิสิทธิ์เหนือคนอื่น ๆ (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๖๑) อันแสดงถึงการเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย คือการที่ให้สิทธิแก่พลเมืองอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มี การแบ่งชั้นวรรณะ

๒.๑.๔ วัฒนธรรมที่ชอบอิสระและไม่ชอบการรวมกลุ่ม จากความรักในอิสระ มีผลทำให้คนไทยไม่ชอบการรวมตัวหรือมีการจัดตั้งเป็นกลุ่ม องค์กร สมาคม เพื่อรวมกลุ่มกัน ต่อสู้หรือดำเนินการแก้ไขปัญหาคความไม่เท่าเทียมกันในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น หรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวมได้ แต่คนไทยมักมุ่งแสวงหาทางหลุดพ้นหรือแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้าของตนเอง ดังนั้น การรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นมาเพื่อต่อสู้ เรียกร้องให้มีการปฏิรูปสังคม หรือให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมถึงเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ในการแก้ไขปัญหาของสังคมส่วนรวมด้านอื่น ๆ เหมือนดังเช่นหลายประเทศในตะวันตก จึงเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก และจากความรักในอิสระยังส่งผลทำให้คนไทยขาดความสำนึก รับผิดชอบต่อสังคมส่วนรมน้อยลงไปด้วย (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๘) และเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชมรม หรือองค์กร เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมส่วนรมน้อย ยิ่งทำให้เกิด ความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากยิ่งขึ้น ดังกรณีเห็นได้ชัดจากการศึกษาของ Robert D. Putnam ที่ผ่านมา เป็นต้น

โดยสรุป ปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของคนไทยที่ผ่านมามีอันเป็นเรื่องของแบบแผนค่านิยม ทศนคติ ระบบความคิด ความเชื่อ รวมถึงพฤติกรรมของคนไทย ดังที่กล่าวมาแล้ว เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเฉื่อยชาไม่สนใจต่อกิจกรรมทางการเมืองหรือปัญหาของสาธารณะ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาและเจ้าขุนมูลนาย ที่นำไปสู่การจัดลำดับฐานะสูง - ต่ำในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และการไม่ชอบรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหา ทั้งหมดนี้ล้วนมีส่วนเอื้อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมของไทยทั้งสิ้น

บททดลองเสนอว่าด้วยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองเพื่อขจัด ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม



ที่มา: <https://www.chula.ac.th>

แนวคิดทางสังคมวิทยาการเมืองได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า ในอดีตที่ผ่านมาสังคมไทย ได้พยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ระบบ และสถาบันทางการเมืองครั้งแล้วครั้งเล่า แต่ไม่ค่อยได้คำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานทางด้านสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งปลูกฝัง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ผู้คนในสังคม จึงทำให้ประชาธิปไตยของไทยไร้เสถียรภาพ และสร้างความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน ทางสังคมเกิดขึ้นอย่างมากมาย (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๓, ๒๕๔๖, ๒๕๕๕; สมบัติ อารังญวงศ์, ๒๕๒๐; ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, ๒๕๕๐; พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๖, ๒๕๕๗ก., ๒๕๕๘, ๒๕๕๙) แท้จริงแล้ว คำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) นอกจากหมายถึง ระบอบ การปกครองที่อำนาจสูงสุดของประเทศมาจากปวงชนแล้ว ในอีกความหมายหนึ่งเป็นเรื่อง เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางสังคม หรือเป็นสังคมที่ให้สิทธิแก่พลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกชนชั้นวรรณะอีกด้วย (วิทย์ เทียงบูรณธรรม, ๒๕๕๔; สถษติคุณ กิตยากร, ๒๕๕๖) ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยยุคหลังของไทยให้มีคุณภาพ จึงต้องมีเป้าหมายเพื่อมุ่ง ขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่สังคมไทยกำลังประสบอยู่ ทั้งนี้เพื่อปูพื้นฐานไปสู่ความ เสมอภาคเท่าเทียมกันทางสังคมต่อไป และการดำเนินงานในเรื่องนี้นับว่าเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรม เป็นอย่างมากในสังคมสมัยใหม่

ส่วนแนวความคิดเรื่อง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” (civic culture) นั้น เป็นแนวคิดในทางสังคมวิทยาการเมืองและรัฐศาสตร์ ซึ่งถือกำเนิดมาตั้งแต่ในยุคกรีกโบราณ โดย Aristotle เชื่อว่ารูปแบบของการปกครองที่บรรลุผลสำเร็จได้มากที่สุด คือรูปแบบผสมที่ในสังคมหนึ่งๆ ต้องมีพวกชนชั้นกลางจำนวนมากกว่าเป็นหลัก (predominate) รูปแบบการปกครองแบบผสมนี้มีการจัดระเบียบการปกครองที่มีทั้งหลักการคณาธิปไตย (oligarchic) และประชาธิปไตย (democratic principles) รวมกันอยู่ด้วย นั้นหมายความว่า ในระบอบการปกครองแบบนี้ต้องมีตัวแทนทั้งจากคนที่มีฐานะและการศึกษาดี และคนยากจนเป็นฐานของการปกครองอยู่ด้วย จากแนวความคิดเช่นนี้ Gabriel A. Almond & Sidney Verba (๑๙๘๐) ได้นำมาออกแบบในการสร้างแนวความคิดเรื่อง “Civic Culture” อันเป็นวัฒนธรรมผสมระหว่างพวกที่มีลักษณะอยู่เฉยไม่ตื่นระแวง และมีความคิดคับแคบอยู่ในชุมชนท้องถิ่น (parochial passivity) กับพวกที่มีความกระตือรือร้นสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งมีอยู่ในสังคมสมัยใหม่ (modern participant activism)

แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังในการศึกษาของ Gabriel A. Almond & Sidney Verba ในผลงานคลาสสิกที่มีชื่อเสียงเรื่อง “The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations” (๑๙๖๓) โดยมีการจำแนกลักษณะทั่วไปของวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็นสามประเภท ได้แก่ ๑) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบหรือท้องถิ่น (parochial political culture) เป็นลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในสังคมล้าหลังหรือเป็นสังคมที่ยึดถือจารีตประเพณีดั้งเดิมในวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้ประชาชนรับรู้เพียงคร่าวๆ ว่ามีรัฐบาลกลางอยู่ แต่ประชาชนไม่มีความผูกพันกับระบบการเมืองของประเทศ ๒) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองโดยทั่วไประดับหนึ่ง แต่ก็ไม่สนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยจะทำหน้าที่ให้ความเคารพเชื่อฟังและยอมรับอำนาจของรัฐบาล รวมถึงสถาบันทางการเมืองต่างๆ ไม่ทำหน้าที่เรียกร้องหรือกดดันรัฐบาลแต่อย่างใด ประชาชนมองตนเองว่าเป็นผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาหรือผู้ถูกปกครองจากรัฐบาล ๓) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนเชื่อว่าตนมีส่วนกำหนดความเป็นไปของสังคมและระบบการเมืองได้ และขณะเดียวกันตนก็ได้รับผลกระทบจากระบบการเมือง ประชาชนจึงมีความรู้ความเข้าใจและมีความผูกพันกับระบบการเมืองของประเทศ มีการเรียกร้องเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ระบบการเมืองตอบสนองตามข้อเรียกร้องของกลุ่มตน

แม้ว่าจากผลการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีความผูกพันกับระบบการเมือง รวมถึงมีการเรียกร้องเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ อยู่มาก แต่ทว่า Almond & Verba ก็มีได้ยืนยันว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม” เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ภายหลังจากคิดทั้งสองได้พัฒนาต่อยอดแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นมาใหม่ พร้อมกับเสนอรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม หรือเรียกว่า **“วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” (The Civic Culture)** อันเป็นการผสมผสานของตัวแบบวัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง ๓ รูปแบบด้วยกัน คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมเป็นหลักอยู่ และมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบหรือแบบท้องถิ่นคานกันอยู่ แต่มีสัดส่วนน้อยกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ซึ่ง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” นี้ ทั้ง Almond & Verba เชื่อว่า จะเอื้ออำนวยต่อการปกครองประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพได้ เพราะประชาชนเป็นผู้ที่สนใจการเมืองอย่างใคร่ครวญรอบคอบ เชื่อว่าตนเองมีสมรรถนะทางการเมือง (political efficacy) มีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ และเป็นไปด้วยความสมัครใจ และมีจิตสำนึกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จากการศึกษาทั้งสองยังยืนยันว่าเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการมีระบบค่านิยมบางอย่างมาเป็นตัวสนับสนุน (supportive value systems) (Faulk, ๒๐๐๐) ซึ่งก็คือการมีค่านิยมแบบประชาธิปไตยนั่นเอง

มีข้อสังเกตว่า Almond & Verba ใช้คำว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย” (democratic political culture) และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (civic culture) แทนกันได้ ภายหลังจากแนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองได้รับการศึกษาค้นคว้าต่อยอดมากขึ้นจากนักวิชาการหลายคน เช่น Ronald Inglehart ในเรื่อง **“Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values”** (๒๐๐๐) ซึ่งมีข้อสรุปที่สำคัญว่า วัฒนธรรมทางการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย กล่าวคือความอยู่รอดของประชาธิปไตยนั้นขึ้นอยู่กับที่ประชาชนคนธรรมดาสามัญที่มีทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อเป็นไปในแนวทางประชาธิปไตยด้วยหรือไม่ นั่นคือความสำเร็จของกระบวนการเป็นประชาธิปไตย (democratization) นั้น ประชาชนจะต้องมีบรรทัดฐาน (norms) ค่านิยม (values) และแบบแผนของการประพฤติปฏิบัติที่มีส่วนช่วยเอื้อให้เกิดประชาธิปไตยด้วย การพัฒนาประชาธิปไตยจึงจะสำเร็จได้ ซึ่ง Samuel P. Huntington (๑๙๙๑) ได้เห็นพ้องด้วย โดยเขาชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมานี้คือเงื่อนไขที่สำคัญและจำเป็นอันดับแรก ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพได้

ในผลงานของ Russell J. Dalton & Christian Welzel เรื่อง **“The Civic Culture Transformed from Allegiant to Assertive Citizens”** (๒๐๑๘) ได้เสนอข้อค้นพบที่ทำทนายต่องานวิชาการสังคมศาสตร์เป็นอย่างมาก กล่าวคือได้ชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันมีประเทศจำนวนมากทั่วโลกที่ประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด ความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมทางการเมืองไปในแนวทางเสรีนิยมอย่างมาก กล่าวคือจากเดิมที่เคยมีความจงรักภักดียินยอมต่อระบบการเมือง (allegiance) ได้เปลี่ยนไปสู่การกล้าเรียกร้อง และกล้ายืนยันในสิทธิของตนเองอย่างชัดเจนในการแสดงออกทางการเมืองมากขึ้น (decidedly assertive) หรือมีลักษณะที่เรียกว่า **“assertive model of citizenship”** นั่นคือประชาชนเริ่มเกิดความไม่ไว้วางใจต่อระบบการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ และตัวแทนของพวกเขา และประชาชนกล้าที่จะเผชิญหน้ากับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองด้วยการเสนอข้อเรียกร้องใหม่ๆ ที่มาจากความต้องการของพวกเขาเอง

ที่สำคัญมากไปกว่านั้น ทั้ง Dalton & Welzel พบว่า แต่ละสังคมเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในทางก้าวหน้ามากขึ้น ทั้งหมดนี้ในท้ายที่สุดแล้วจะทำให้ประชาธิปไตยประสบความสำเร็จ ทั้งในแง่ของการทำให้ชนชั้นนำมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (accountable) มากยิ่งขึ้น และทำให้ระบบการเมืองการปกครองมีประสิทธิภาพ (effective governance) มากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน Dalton & Welzel ยังเห็นว่า ในสังคมที่ประชาชนตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงที่ตนเองสามารถทำให้เกิดขึ้นได้ สังคมที่ประชาชนมีความเจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากขึ้น สังคมที่ประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น มีข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ผนวกกับการมีแรงบังคับอื่นๆ จากความทันสมัยของสังคม ทั้งหมดนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบค่านิยมและความเชื่อใหม่ในหมู่พลเมือง และยังเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการพัฒนาระชาธิปไตยขึ้นมาได้ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ในสังคมที่ผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองขึ้นได้ และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองจะเอื้อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ พร้อมทั้งสามารถนำมาขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ หากพลเมืองส่วนใหญ่มีเจตจำนงร่วมกันในการผลักดัน อันเป็นมุมมองในทางสังคมวิทยาการเมือง

William Gumedé (๒๐๑๖) เห็นว่า คนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองต้องสามารถสร้างแรงสั่นสะเทือน (vibrant) ได้อย่างหลากหลาย และต้องมีความสามารถในการวิพากษ์วิจารณ์สังคมที่ไม่มีความเป็นธรรม ในสังคมที่ผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองยังเอื้อให้เกิดองค์การภาคประชาสังคมได้ง่าย ในสังคมยุคหลังองค์การภาคประชาสังคม

มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากไม่เพียงแต่จะช่วยรัฐบาลในเรื่องการให้บริการทางสังคม แต่ยังทำหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์และช่วยตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล กลุ่มประชาสังคมยังช่วยทำให้รัฐบาลมีการทำงานที่รับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้แล้ว พวกเขายังช่วยทำให้ประชาชนได้รับประสบการณ์และมีศิลปะในการเข้าร่วมกับกลุ่มกิจกรรมทางการเมือง (the art of political association) อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับพลเมือง และยังช่วยสร้างบรรทัดฐานและค่านิยมแบบประชาธิปไตย อันจะนำไปสู่การสะสมทุนทางสังคม (social capital) ให้กับประชาชนที่เป็นพลเมืองมากขึ้น

นักวิชาการไทย เช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (๒๕๕๓) เสนอว่า การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ถึงแม้จะต้องใช้เวลานาน แต่ทว่ามีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่ง เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองถือเป็นรากฐานสำคัญในการแก้ไขปัญหาสังคมการเมือง โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ต้องผนึกกำลังร่วมกันแก้ไข เพราะฉะนั้นการจะเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อพื้นฐานของผู้คนในสังคมไทยที่มีอยู่ดั้งเดิมในลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) ที่ประชาชนมักเป็นผู้รับคำสั่งจากฝ่ายรัฐเพียงอย่างเดียว และมักมีส่วนร่วมน้อยในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ให้มาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองขึ้นได้นั้น จะต้องค่อยๆ ดำเนินการและต้องปลูกฝังจากทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้อำนาจทางการเมืองกระจายตัวมาสู่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และในท้ายที่สุดเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบาย หรืออนาคตของสังคมตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่แท้จริง

เมื่อ “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” มีความสำคัญเช่นนี้แล้ว การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองจากข้อเสนอของผู้เขียน จึงต้องเริ่มต้นด้วยการขัดเกลาทางสังคม (socialization) ให้คนไทยทุกคนมีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนของทัศนคติ ค่านิยม ระบบความคิดความเชื่อพื้นฐาน และพฤติกรรมของตนเอง เพื่อให้หลุดพ้นและแตกหักจากความเชื่อแบบเก่า รวมถึงการยึดมั่นอยู่กับวัฒนธรรมประเพณีแบบดั้งเดิมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและไม่มีเหตุผลซึ่งฝังรากลึกมานาน อันจะนำไปสู่การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสามารถสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันได้ อย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงระบบความคิดความเชื่อ และค่านิยมใหม่ ด้วยการไม่ยอมรับคนรวยและคนมีอำนาจที่ทุจริตคอร์รัปชันทั้งหลาย รวมถึงคนรวยที่เห็นแก่ตัวไม่เคยบริจาคให้กับสังคม เพราะคนกลุ่มนี้ยิ่งตอกย้ำความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้มีความรุนแรงมากขึ้น รวมถึงผู้คนในสังคมต้องมี

การปรับเปลี่ยนกรอบความคิด ทศนคติ และค่านิยมต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาสเสียใหม่ โดยไม่มองว่าพวกเขาเหล่านั้นเป็นคนเกียจคร้าน ไม่ขยันขันแข็งในการทำมาหากิน เอาแต่มีขอ เป็นต้น แต่ต้องมองว่าพวกเขาก็เป็นคนเช่นเดียวกับพวกเรา หากเราอยู่ในสภาพการณ์ที่ไม่มีทางเลือกหรืออยู่ในเงื่อนไขที่ไม่มีความพร้อมเช่นเดียวกับพวกเขา เราก็อาจตกอยู่ในสภาพเช่นเดียวกับเขาก็ได้ ดังนั้น เราจึงต้องทำความรู้จักและมีความเข้าใจต่อพวกเขาเหล่านั้นให้มากขึ้น (สมชัย จิตสุชน, <https://tdri.or.th/>)

ในขณะที่เดียวกันผู้คนหรือพลเมืองต้องเชื่อว่า “สังคมที่ดีคนต้องมีความเท่าเทียมกัน” และพลเมืองยังต้องมีความเชื่อว่า “แต่ละคนมีพลังหรือมีสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง (political efficacy) ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงได้” และต้องกล้าที่จะเสนอข้อเรียกร้องใหม่ๆ อันมาจากความต้องการของพลเมืองเอง เช่น การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการถือครองที่ดิน การปฏิรูปภาษีรายได้ทั้งบุคคลและนิติบุคคลในอัตราก้าวหน้า การจัดเก็บภาษีมรดกในอัตราก้าวหน้า การเรียกร้องการห้ามผูกขาดในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการค้า การเรียกร้องต่อรัฐให้มีการนำงบประมาณมาใช้อย่างมีเหตุผลเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้มากขึ้น การช่วยกันเรียกร้องผลักดันให้ทุกนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ต้องคำนึงถึงมิติด้านการลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมให้มากขึ้น หรือการมาร่วมพลังกันผลักดันให้เรื่องการจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการสร้างความเท่าเทียมกันเป็นวาระแห่งชาติ เป็นต้น จากประสบการณ์ของหลายประเทศได้แสดงให้เห็นว่า ระบบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างเต็มที่ จะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้มาตรการต่างๆ ดังที่กล่าวมาเกิดขึ้นได้ และส่งผลให้ลดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมลงได้ โดยจะต้องให้การเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาได้พัฒนาต่อไป เพราะในระบบการเมืองแบบนี้เท่านั้นที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและสื่อมวลชน เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการจัดวางนโยบายและมีการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปด้านต่างๆ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ๒๕๖๒)

อย่างไรก็ดี ในการขจัดเกลาทางสังคมให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องมีองค์กรและสถาบันต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมความเสมอภาคเท่าเทียมกันให้แก่ผู้คนในสังคม อันได้แก่ ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางการศึกษาทุกระดับ สถาบันศาสนา องค์กรภาคประชาสังคม สื่อมวลชน สถานที่ทำงาน หน่วยงานของรัฐบาล ผู้นำชุมชน และผู้นำทางการเมืองที่เป็นแบบอย่างที่ดี ที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ปลูกฝัง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” ร่วมกับการสร้าง “จิตสำนึกแบบพลเมือง”

(civic consciousness) ให้เกิดขึ้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยไปได้ อันจะทำให้สังคมไทยมีประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ และสามารถขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ข.)

มีผลงานการศึกษาวิจัยจำนวนมาก พบว่า กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองของสถาบันทางสังคมต่างๆ มีอิทธิพลต่อการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดแบบหนึ่งให้เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคมได้ ดังนั้น หากเราต้องการพัฒนาให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยมีความเสมอภาค และสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ สถาบันที่เป็นตัวแทนต่างๆ ในสังคม (agents) จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญในการอบรมกลุ่มเอกลาให้คนเรายึดมั่นในหลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตยที่มีความเสมอภาคและความเท่าเทียมดังกล่าวด้วย (วิชัย ตันศิริ, ๒๕๕๑)

ในอดีตถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติทางกฎหมาย เช่น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายความถึงบทบาทของประชาชน จากที่เคยเป็นเพียง “ผู้รอคอยดู” มาสู่การ “เป็นผู้มีส่วนร่วม” อันจะทำให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองอย่างเต็มรูปแบบ หรือแม้กระทั่งในปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่รับรองสิทธิของประชาชน เช่น สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อตัวเอง (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐) แต่ในทางปฏิบัติประชาชนเองกลับไม่ได้ตอบสนองสิทธิอันพึงมีเท่าที่ควร เหตุเพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเพียงพอต่อหน้าที่ความเป็นพลเมือง อันเนื่องมาจากในอดีตที่ผ่านมายังไม่เคยมีการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาพลเมือง หรือมีการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่อย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติ เพราะฉะนั้นการจะมุ่งปลูกฝังค่านิยมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่จำเป็นต้องปลูกฝัง กลุ่มเอกลา บ่มเพาะในทุกมิติและทุกภาคส่วนของสังคม อันจะเป็นการสร้างคุณค่าใหม่ให้เกิดขึ้นกับผู้คนในสังคม ซึ่งสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้ (วรัญญา ศรีวิน และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๖๒)

๑) การอบรมบ่มเพาะในระดับสถาบันครอบครัว ต้องให้พ่อแม่มีบทบาทสำคัญในการบ่มเพาะจิตสำนึกความเป็นพลเมืองให้กับเยาวชนตั้งแต่วัยเยาว์ โดยการบ่มสอนให้รู้จักคิดวิเคราะห์ ตระหนักถึงปัญหาของสังคมการเมืองว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของทุกคนและต้องร่วมกันแก้ไข และการบ่มสอนให้รู้จักเคารพสิทธิผู้อื่น รักความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันของสมาชิกในสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้หากได้รับการอบรมบ่มเพาะเป็นเวลานาน จะกลายเป็นค่านิยมพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในระยะยาวได้

๒) การเปิดสอนวิชาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองในสถาบันการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับโรงเรียนจนถึงสถาบันอุดมศึกษา เพราะสถาบันการศึกษามีครูผู้สอนที่ช่วยถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ความเป็นพลเมืองให้สามารถเข้าใจได้ง่าย ในหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้างพลเมืองแบบใหม่ จะมีการนำหลักสูตร “Civic Education” มาใช้ เช่น ในประเทศเยอรมัน และอิตาลี ฯลฯ ซึ่งการจะสร้างความเข้าใจให้กับผู้คนในสังคมได้ จำเป็นต้องพึ่งพากระบวนการศึกษาเป็นตัวกลางในการทำหน้าที่ถ่ายทอดให้เกิดการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองอย่างยั่งยืน นอกเหนือจากสองประเทศดังกล่าว ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็เช่นกัน มีการจัดการเรียนการสอนวิชา “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” ในหลายโรงเรียน ดังนั้น หากสังคมไทยต้องการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้เกิดขึ้นกับผู้คน จำเป็นต้องใช้ระบบการศึกษาในการส่งเสริมและสนับสนุน แต่ทั้งนี้การสร้างพลเมืองแบบใหม่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับวิถีชีวิต หรือวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นสำคัญด้วย (ทิพย์พาพร ตันติสุนทร, ๒๕๕๓) เพื่อให้ภารกิจที่ทำทายนี้นำสำเร็จไปได้

๓) การใช้ช่องทางสื่อสารมวลชน (Social Media) เพื่อช่วยปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้เกิดอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หอกระจายข่าว โซเชียลมีเดีย หรือการใช้สื่ออินเทอร์เน็ตอย่างมีส่วนร่วม ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคม หรือประเด็นปัญหาสังคมการเมืองอื่น ๆ เพราะอินเทอร์เน็ตมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยไร้ข้อจำกัดเชิงภูมิศาสตร์ และสามารถรวมกลุ่มคนของสังคมขนาดใหญ่เพื่อเข้าร่วมกิจกรรมชุมชนสังคมที่มีความสนใจร่วมกัน อันจะเกิดการรวมตัวกันเพื่อสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ ๆ ในการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, ๒๕๖๒)

๔) บทบาทของปัญญาชนในภาคประชาสังคม ปัญญาชนหัวก้าวหน้าในภาคประชาสังคมนับว่ามีบทบาทสำคัญในการช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้เกิดขึ้นได้ไม่น้อย เพื่อนำไปสู่การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเสมอภาคทางสังคมได้ ทว่างานแรกที่บรรดาปัญญาชนหัวก้าวหน้าควรกระทำคือ การสนับสนุนให้มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในหมู่ประชาชนทั่วไป (public dialogue) โดยเฉพาะในปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นในสังคม ในวัฒนธรรมของการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันนั้น อาจมีการตั้งคำถามแล้วนำไปสู่การแสวงหาคำตอบแบบโสเครติส (Socratic questioning) จากนั้นควรจัดให้มีการอภิปรายและมีการพูดถึงเรื่องนโยบายและความรับผิดชอบ (accountability) ทั้งของฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อปัญหาเรื่อง

ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้น (Gumede, ๒๐๑๖) ขณะที่การปรึกษาหารือกัน (deliberation) การอภิปราย (discussion) และการโต้แย้งกัน (debate) ก็มีความสำคัญอย่างมากสำหรับพลเมือง เนื่องจากจะช่วยให้มีการประเมินนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลได้จากภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถกเถียงกันในประเด็นปัญหาของสาธารณะ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม (discussing public issues) จะช่วยให้พลเมืองมีความตื่นตัวและมีโอกาสได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นร่วมกัน ซึ่งบางครั้งพวกเขาไม่อาจหาจากที่อื่นได้ การปรึกษาหารือและการถกเถียงกันยังช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้สามัญชนคนธรรมดาได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ และยังเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำในทางสาธารณะ เพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมของพวกเขาได้เองอีกด้วย (Gumede, ๒๐๑๖)

จะเห็นได้ว่าในสังคมประชาธิปไตย การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (civic culture) เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสร้างความเท่าเทียมกันนั้นมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ในสังคมประชาธิปไตย ยังหมายถึงการกำหนดค่านิยมใหม่ทางการเมือง เพื่อนำไปสู่ความเป็นสังคมประชาธิปไตยที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยต้องมีลักษณะองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้ (ประมวล รุจนเสรี, ๒๕๕๑)

๑) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ต้องทำให้เกิดการปฏิบัติการทางการเมืองร่วมกันด้วยความสมานฉันท์ และมีการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดความเป็นไปเรื่องราวทางสังคมและการเมืองให้มากขึ้น

๒) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่จะต้องทำให้เกิดค่านิยมใหม่ของผู้ที่มุ่งไปสู่การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม หรือองค์กร แล้วจะต้องทำให้เกิดแนวคิดหรือแนวทางปฏิบัติที่ทำให้ค่านิยมพื้นฐานเรื่องการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในสังคมได้ถูกนำไปปฏิบัติจริง หรือเกิดแผนงาน โครงการปฏิบัติการทางการเมืองที่สอดคล้องกับค่านิยมพื้นฐานเหล่านั้น

๓) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ต้องมุ่งส่งเสริมให้เกิดการอภิปรายปัญหาสาธารณะในเรื่องการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างต่อเนื่อง และต้องมีการกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงกันเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่นี้ยังต้องการพื้นที่สาธารณะ (public sphere) เพื่อการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ถกเถียงกัน อันจะนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นได้

ในท้ายที่สุดแล้ว การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่หรือแบบพลเมือง จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อเกิดการทำหน้าที่ของ “การเป็นพลเมือง” (citizenship) ในกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง จนกลายเป็นค่านิยมพื้นฐานของประชาชนหมู่มากในสังคม คุณสมบัติของพลเมืองที่เอื้อต่อหลักการประชาธิปไตยเพื่อสร้างความเท่าเทียม และการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม เช่น การคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน การรักความยุติธรรม มีความเห็นอกเห็นใจต่อเพื่อนมนุษย์และผู้ทุกข์ยาก การรู้จักใช้สิทธิของตนเองและรู้จักเคารพสิทธิผู้อื่น มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การกล้าออกมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลที่สร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมขึ้น (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๙) เช่น มีข้อกล่าวหาทางสื่อมวลชนว่า รัฐบาลบางสมัยทุ่มงบประมาณจำนวนมาก ช่วยเจ้าสัวมหาเศรษฐี และนักลงทุนต่างชาติเพียงไม่กี่รายจนร่ำรวยมหาศาล (ลมเปลี่ยนทิศ, ๒๕๖๒) เมื่อมีข้อมูลเช่นนี้ พลเมืองต้องกล้าออกมาแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย หรือให้ความสนใจติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เป็นต้น (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๙)

กล่าวโดยสรุปแล้ว การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้ได้นั้น ผู้คนในสังคมต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง นอกจากคุณสมบัติของพลเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้คนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองยังต้องมีความคิดความเชื่อที่ตนเองมีสมรรถนะทางการเมือง (political efficacy) และมีค่านิยมในเบื้องต้นว่า “การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นหน้าที่ของคนทุกคนที่ต้องเอาใจใส่และมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ จะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่” จะเห็นได้ว่าถึงที่สุดแล้ว การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้สำเร็จได้นั้นต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาให้ประชาชนมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองเสียก่อน ทว่าจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองที่แท้จริงต้องสะท้อนออกมาในตัวคน ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือการมองสังคมอย่างที่ตนเป็นเจ้าของ มีความรู้สึกร้อหนาวกับปัญหาของสังคมและประเทศชาติที่เกิดขึ้น รวมถึงการมองเห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมของประเทศชาติที่เกิดขึ้นว่า เป็นภัยร้ายแรงของประเทศชาติและเป็นปัญหาของตัวเราเองด้วยที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไข

ประการที่สอง ต้องเชื่อว่าตนเองเป็นพลังทางสังคมการเมืองอย่างหนึ่ง มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงหรือขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ และ

ประการที่สาม พลเมืองจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และช่วยกันผลักดันประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ให้กลายเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐต้องปฏิบัติอย่างจริงจัง (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ข.) ถ้าปฏิบัติได้ตามนี้ ก็จะมีพลังทางสังคมในการขับเคลื่อนเพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้

unสรุป

ในบทความนี้ได้นำเสนอข้อถกเถียงและวิเคราะห์ให้เห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรง ซึ่งสังคมไทยในปัจจุบันก็กำลังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรงเช่นกัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยที่มีอย่างมากมายมีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ซึ่งเชื่อมโยงถึงความเปราะบางเป็นเหตุเป็นผลกันทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูงย่อมก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากต่อประโยชน์สาธารณะ และเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากภาครัฐได้ จนอาจนำไปสู่การเกิดความไม่พอใจ และเกิดแรงต้านจากประชาชน ในท้ายที่สุดอาจทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองชนิดเรื้อรังขึ้นได้

ในบทความนี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย แต่เมื่อได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยเชิงสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยแล้ว พบว่ามีสาเหตุหลักอยู่สองประการด้วยกัน คือ **หนึ่ง** เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางและหัวเมืองใหญ่ในภูมิภาค ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ระบบกระบวนการยุติธรรม ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและมีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ และ**สอง** เกิดจากปัญหาพื้นฐานทางด้านวัฒนธรรมทางการเมืองไทยและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมเองที่เอื้อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้คนเฉื่อยชา ไม่สนใจกิจกรรมทางการเมืองและเรื่องประโยชน์สาธารณะ วัฒนธรรมแบบเจ้าขุนมูลนายและมีการจัดลำดับฐานะสูงต่ำในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มีการยอมรับความไม่เท่าเทียมกัน และไม่ชอบการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาดูด้วยกัน ฯลฯ ในตอนท้ายได้นำเสนอบททดลองเพื่อสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามแนวทางสังคมวิทยาการเมือง

อย่างไรก็ดี การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมมีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยอยู่ด้วย หมายความว่า หากเราไม่มีประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ คือประชาธิปไตยที่คนมีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และอำนาจเป็นของราษฎรอย่างแท้จริงแล้ว การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมก็ย่อมเป็นไปได้ยาก ในทางกลับกันกับสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยย่อมง่ายที่จะก่อให้เกิดการรวมตัวกันในรูปองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ เพื่อร่วมกันผลักดันให้การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นได้

นักวิชาการเชื่อว่าแนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองจะเอื้อต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพและมีคุณภาพได้ เพราะประชาชนเป็นผู้ที่สนใจการเมืองอย่างใคร่ครวญรอบคอบ อันเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ เป็นไปด้วยความสมัครใจ และมีจิตสำนึกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ขณะที่ประชาธิปไตยจะมีเสถียรภาพและมีคุณภาพได้ต้องอาศัยระบบค่านิยมบางอย่างมาเป็นตัวสนับสนุน ซึ่งก็คือค่านิยมแบบประชาธิปไตยนั่นเอง คำว่า “ประชาธิปไตย” นอกจากหมายถึงระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดมาจากปวงชนแล้ว ในอีกความหมายหนึ่งยังเกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางสังคมด้วย ดังนั้น การเรียกร้องให้มีการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพื่อสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงนับว่าเป็นเรื่องที่มีความชอบธรรมอย่างมากในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่

ในสังคมที่ผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองขึ้นได้ ทั้งยังทำให้ประชาธิปไตยมีคุณภาพและช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้หากพลเมืองมีเจตจำนงร่วมกัน การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองต้องเริ่มต้นด้วยการขัดเกลาทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อพื้นฐาน และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตยให้หมดไป เพื่อให้สังคมไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ และสามารถขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองต้องใช้เวลาอันยาวนาน และต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยข้อเท็จจริงแล้วประชาชนมิได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นผลมาจากการขัดเกลาทางสังคมและการเมืองโดยตัวแทน หรือสถาบันทางสังคมต่างๆ ดังนั้น จึงต้องมีองค์กร และสถาบันทางสังคม ที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองที่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันให้กับผู้คน อันได้แก่ ครอบครัว ชุมชน สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน และปัญญาชนหัวก้าวหน้าในภาคประชาสังคม ฯลฯ พร้อมกับการสร้างจิตสำนึก

แบบพลเมืองให้เกิดขึ้น และต้องทำให้เกิดการปฏิบัติการทางการเมืองร่วมกัน เพื่อมุ่งขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม อันจะนำไปสู่สังคมประชาธิปไตยที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ในสังคมที่ผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง ยังต้องมีความเชื่อและค่านิยมว่าการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่ต้องเอาใจใส่ และมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ จะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่ ในท้ายที่สุดการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมไม่อาจทำให้สำเร็จได้ด้วยอำนาจของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากประสบการณ์ของหลายประเทศแสดงให้เห็นว่า ในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่จะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้มาตรการต่างๆ เกิดขึ้นได้ และความสำเร็จยังเกิดจากความใฝ่ฝันร่วมกันด้วยพลังหรือแรงขับเคลื่อนของสังคมทั้งมวล ถ้าปฏิบัติตามนี้ได้ก็จะมีพลังทางสังคมในการผลักดันให้การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีโอกาสประสบผลสำเร็จ และยังทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยไทยมีโอกาสเข้าใกล้ความเป็นจริงมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น ในสังคมใดที่มีการต่อสู้เรียกร้องเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีความต้องการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้น จึงเท่ากับเป็นการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยไปในตัวเองด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กมล กมลตระกูล. (๒๕๖๓). *ความยากจนทางโครงสร้าง (Structure Poverty)*. สืบค้น
เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓ จาก <http://socialiststhai.com>
- ไกรยศ ภัทราวาท. (๒๕๖๑). *ไทยจะลงจาก top ๓ ประเทศที่เหลื่อมล้ำที่สุดในโลก
ได้อย่างไร?*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓ จาก <http://www.eef.or.th>
- คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). (๒๕๕๔). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อ
พรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก.
จิตติมา กุลประเสริฐรัตน์. (๒๕๖๑). *ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม*. สืบค้นเมื่อวันที่
๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/19896>
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ. (๒๕๕๓). “วัฒนธรรมพลเมือง”. *วารสารสถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, ๑๑(๒), หน้า ๗-๑๐.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๔๓). *ประชาธิปไตย*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.
_____. (๒๕๔๖). *วัฒนธรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่*. กรุงเทพฯ: สหายบล็อก
และการพิมพ์.
_____. (๒๕๕๕). *การเมืองไทย : ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ไขปัญหา*.
กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.
- ทิพย์พาพร ดันติสุนทร. (๒๕๕๓). *ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน (ตอนที่ ๓) มนุษย์ไม่มียื่น
ประชาธิปไตยในตัวเอง*. สถาบันนโยบายศึกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม
๒๕๖๓ จาก <http://www.fpps.or.th>
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (๒๕๕๑). “อนาคตการเมืองไทย”. *วารสารร่วมพฤษ*, ๒๖(๑), หน้า ๑๒๕-๑๓๙.
ธรรมเกียรติ กันอริ. (๒๕๖๑). “โฉมหน้าศักดินาไทยในสายตาของจิตร ภูมิศักดิ์”. ใน *โฉมหน้า
ศักดินาไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑). กรุงเทพฯ: ไทยควอลิตี้บุ๊คส์.
- ประมวล รุจนเสรี. (๒๕๕๑). *ปฏิวัติวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: พรรคประชาชาติ.
- ประเวศ วะสี. (๒๕๖๒). “ความเหลื่อมล้ำในโครงสร้างอำนาจรัฐ”. *ปาฐกถาพิเศษในการประชุม
วิชาการ สถาบันพระปกเกล้า เรื่อง ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ สร้างคุณภาพ
ประชาธิปไตย ครั้งที่ ๒๑ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ วันที่ ๒ พฤศจิกายน
๒๕๖๒ กรุงเทพมหานคร*.

ปวย อิงภากรณ์. (๒๕๖๒). *ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติในปาฐกถาอนุสรณ์ชินแควร์ ทอมป์สัน ค.ศ. ๑๙๖๙*. วิทยาลัยพระคริสตธรรมในประเทศไทยและสภาคริสตจักรในประเทศไทย วันที่ ๒๑-๒๓ มกราคม ๒๕๖๒.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (๒๕๖๒). “ความมั่งคั่ง อำนาจ ความไม่เท่าเทียม”. ใน *ผู้สังคมไทยเสมอหน้า*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (๒๕๕๖). *สังคมวิทยาการเมือง*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

_____. (๒๕๕๗ก.). “วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนกับการพัฒนาประชาธิปไตย”. *วารสารวิชาการโรงเรียนนายเรือ, (ฉบับปฐมฤกษ์)*, ๑(๑), หน้า ๘๓-๙๑.

_____. (๒๕๕๗ข.). “การพัฒนาประชาธิปไตยกับการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย”. *รัฐสภาสาร*, ๖๒(๗), หน้า ๙-๔๔.

_____. (๒๕๕๘). “ปฏิรูปการเมืองไทยด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย: สู่เส้นทางใหม่ที่ดีกว่า”. *รัฐสภาสาร*, ๖๓(๑๑), หน้า ๙-๓๔.

_____. (๒๕๕๙). “ก้าวข้ามให้พ้นกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทยด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย: สู่เส้นทางใหม่ที่ยั่งยืนกว่า”. *วารสารร่วมพฤษี*, ๓๔(๑), หน้า ๘๓-๙๑.

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ. (๒๕๖๒). “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลและสหกรณ์ออมทรัพย์ครู”. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ๑๗(๓), หน้า ๑๑๔-๑๓๔.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๐). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓ จาก <https://www.ilaw.or.th>

ลมเปลี่ยนทิศ. (๒๕๖๒). “ทำ QE อัดฉีดในประเทศ”. *ไทยรัฐ*, ฉบับวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒, หน้า ๕.

วีรัญญา ศรีริน และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (๒๕๖๒). “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม”. *บทความเสนอในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๒๑ ประจำปี ๒๕๖๒ เรื่อง ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำสร้างคุณภาพประชาธิปไตย*. ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ กรุงเทพมหานคร.

วิทยากร เชียงกุล. (๒๕๖๑). “ปฏิรูปประเทศไทย”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๓

จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/646151>

วิทย์ เทียงบุญธรรม. (๒๕๕๔). *พจนานุกรมอังกฤษ-ไทย*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.

วิชัย ตันศิริ. (๒๕๕๑). *วัฒนธรรมพลเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. (๒๕๕๓). *หลักคิดในการปฏิรูปประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วศิระ.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๖๒). *หลักการและเหตุผลการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า*

ครั้งที่ ๒๑ ประจำปี ๒๕๖๒ เรื่อง ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ สร้างคุณภาพ

ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ จาก <http://www.kpi.ac.th/>

สมชัย จิตสุชน. (๒๕๖๑). *รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและ*

แนวทางขับเคลื่อนนโยบาย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (๒๕๖๓ก.). “ความเหลื่อมล้ำ ๒๐๒๐ (ตอน ๒) : เรารู้อะไร เราควรรู้อะไร”.

สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓ จาก <https://tdri.or.th/>

_____. (๒๕๖๓ข.). “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย : เปลี่ยนวิกฤตโควิด-๑๙

ให้เป็นโอกาส”. *รายงานที่ดีอาร์ไอ*. ฉบับที่ ๑๖๘ กันยายน ๒๕๖๓, หน้า ๑-๑๖.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (๒๕๒๐). *วัฒนธรรมทางการเมืองของผู้นำกลุ่มเกษตรกรในภาคกลาง*.

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

สมสมัย ศรีศุทรพรณ. (๒๕๖๑). *โฉมหน้าศักดินาไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑). กรุงเทพฯ: ไทยควอลิตี้

บุคส์.

สฤณีดิคุณ กิตติยากร. (๒๕๕๖). *พจนานุกรมอังกฤษ-ไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ ๕). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์

แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๗). *รายงานการวิเคราะห์*

สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๕๕.

สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓ จาก <http://social.nesdb.go.th/>

_____. (๒๕๕๘). *รายงานการวิเคราะห์*

สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๕๖. กรุงเทพฯ:

บี.ซี.เพรส (บุญชิน).

- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (๒๕๖๒). *ความเป็นพลเมืองดิจิทัล: พลเมืองแห่งศตวรรษที่ ๒๑*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๓ จาก <https://thaidigizen.com/contact/>
- สุมาลี บำรุงสุข และศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. (๒๕๕๒). “ประวัติศาสตร์การเมืองไทยจากแง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรม”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย เล่มที่ ๑: หน่วยที่ ๑-๗*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อคิน รพีพัฒน์ และประกายทอง สิริสุข. (๒๕๒๗). *สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๑๖*. (พรณี จัตรพลรักษ์ แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Almond, G. A. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Fives Nations*. Boston: Little, Brown & Company.
- _____. (1965). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Fives Nations*. Boston: Little, Brown & Company.
- Almond, G. A. & Verba, S, eds. (1980). *The civic Culture Revisited*. London: SAGE.
- Hemingway, Ernest. (1937). *To Have and Have Not*. (First Edition). London: Charles Soibner’s Sons.
- Heywood, Andrew. (2007). *Politics*. (Third Edition). New York: Palgrave Macmillan.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century*. Oklahoma, United States: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, F. R. & Wayne, E. B. (2000). “Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values”. *American Sociological Review*, 65(1),19-51.
- Putnam, Robert D., Leonardi, Robert & Nonetti, Raffaella Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University.
- William, G. (2016). *Building a democratic political culture*. Search on <http://www.researchgate.net/publication> (accessed 10 May 2020).



การสร้างสรรค้รัฐ: ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและรัฐสวัสดิการ และดัชนีวัด

ไชคชัย สุทธาเวศ*

“Concern for one’s own welfare and prosperity should not blind one to one’s social obligations or spiritual destiny.

A society in which the individuals are concerned only about material welfare will not be able to achieve harmony and peace.”

Sathya Sai Baba

*“ความอาหารในสวัสดิการและความเจริญรุ่งเรืองแห่งตน
ไม่ควรทำให้ภาระผูกพันทางสังคมหรือจุดมุ่งหมายทางจิตวิญญาณของคนเรามีดับออกไป
สังคมที่ปัจเจกบุคคลมีความอาหารแต่เพียงเรื่องสวัสดิการทางวัตถุ
จะไม่สามารถบรรลุความสมานฉันท์และสันติสุขได้”*

สัตยา ไส บาบา

*นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (อาทิ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง นิติศาสตร์ แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม สหกรณ์ ศาสนา การพัฒนาระหว่างประเทศ ฯลฯ)

E-mail: csuttawet@gmail.com

๑. บทนำ: ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและรัฐสวัสดิการ

ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นเป้าหมายที่สำคัญยิ่งของการสร้างสรรค์รัฐสวัสดิการมีคุณค่ามิใช่น้อย แต่ก็ยังมีเป้าหมายสูงสุดและตั้งขึ้นได้โดยตัวมันเอง ทว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ในบทความนี้นำเสนอให้เห็นว่าความเชื่อมโยงกันของความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและรัฐสวัสดิการ และความเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญ ๆ ของระบบความมั่นคงทางสังคม อันเป็นหัวใจของรัฐสวัสดิการผ่านดัชนีวัดความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและรัฐสวัสดิการที่ครอบคลุมถึงมิติต่าง ๆ ของคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ควรดำเนินการให้สอดคล้องและประกอบกันนั้นคืออะไร และมีขอบเขตเพียงใด รวมถึงการพิจารณาเรื่องดังกล่าวนี้สำหรับประเทศไทยควรเป็นเช่นไรด้วย

๒. ความมั่นคงทางสังคมและมาตรฐานสากล

รัฐสวัสดิการในฐานะที่ทำหน้าที่เสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองของประเทศได้รับการพิจารณาในประชาคมโลกว่าเป็นระบบที่สะท้อนคุณภาพแบบหนึ่งแห่งการจัดการผลประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจ อันผูกโยงกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ แรงงาน และทุน และยังสามารถธำรงสรรค์ไปสู่สภาวะสากลของรัฐสวัสดิการให้เกิดขึ้นได้อีกด้วย โดยสามารถพิจารณาได้จากการมีระบบความมั่นคงทางสังคมซึ่งเป็นหัวใจของรัฐสวัสดิการเป็นสำคัญ การดำรงความเป็นสากลดังกล่าวนี้ ถือเป็นภารกิจประการหนึ่งของการเฉลี่ยทุกข์และสุขร่วมกันเพื่อคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างเสมอภาคในรัฐ

ดังที่ทราบกันแล้วด้วยว่า ระบบความมั่นคงทางสังคมที่มีความเป็นสากล อันเป็นที่พึงของผู้ใช้แรงงานในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในโลกปัจจุบันนั้น บังเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป และสะท้อนถึงการสนับสนุนสิทธิสวัสดิการในบริบทการประกันสังคมให้มีความเป็นจริงมาร่วมศตวรรษก็เมื่อสมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศที่พัฒนาตัวขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๒๗ (พ.ศ. ๒๔๗๐) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้คุณค่าแก่เรื่องนี้ และประกาศใช้เป็นอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม ค.ศ. ๑๙๕๒ (พ.ศ. ๒๔๙๕) ถือเป็นอนุสัญญาธงนำของอนุสัญญาเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมทั้งปวง (Flagship of all ILO social security conventions) มีผลให้คำว่า “ความมั่นคงทางสังคม” (ซึ่งบางครั้งก็ใช้แทนคำว่า “การประกันสังคม” อย่างหลวม ๆ แต่บางครั้งก็แสดงถึงความครอบคลุมที่กว้างขวางกว่า “การประกันสังคม”) ได้รับการยอมรับในเวทีสากลของระบบความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในฐานะเป็นระบบงานที่อาศัยวิธีการประกันสังคมต้นตำรับที่พัฒนามาก่อน จนกระทั่งทุกวันนี้โดยการยึดแบบแผนการสมทบหรือร่วมออกเงินค่าใช้จ่ายของผู้รับสิทธิประโยชน์มาก่อน จึงจะรับสิทธิประโยชน์ (Defined Contribution) ที่กำหนดไว้

๙ ประเภท/สาขา ในภายหลังได้ ดังที่พบว่า มีประเทศทั่วโลกถึง ๕๙ ประเทศ (ณ พ.ศ. ๒๕๖๓)^๑ ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ ทั้งนี้ ก็ยังไม่รวมถึงประเทศแบบไทยแลนด์อีกจำนวนหนึ่ง ที่ออกกฎหมายประกันสังคม โดยไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แต่อย่างใด!!

แต่กระนั้นก็ตาม ณ ปัจจุบันนี้ พ.ศ. ๒๕๖๔ ไม่เพียงแต่อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม อันเป็นมาตรฐานสากลพื้นฐานเท่านั้น อนุสัญญา (Conventions) และข้อแนะนำ (Recommendations) ด้านความมั่นคงทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกันได้ออกมามากมายฉบับ และเมื่อรวมกับอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ ของการประกันสังคมฉบับแรกแล้ว เป็น ๑๗ ฉบับ^๒

^๑ดูประกอบเรื่อง Ratifications of C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102) ใน https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312247 (วันสืบค้น ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓)

^๒ประกอบด้วย: (๑) อนุสัญญาว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) พ.ศ. ๒๔๙๕ (ฉบับที่ ๑๐๒) [Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)] (๒) ข้อแนะนำว่าด้วยความมั่นคงในรายได้ พ.ศ. ๒๔๙๗ (ฉบับที่ ๖๗) [Income Security Recommendation, 1944 (No. 67)] (๓) ข้อแนะนำว่าด้วยการดูแลทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ (ฉบับที่ ๖๙) [(Medical Care Recommendation, 1944 (No. 69)] (๔) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิประโยชน์ด้านการดูแลทางการแพทย์และการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๑๒ (ฉบับที่ ๑๓๐) [Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130)] (๕) ข้อแนะนำว่าด้วยสิทธิประโยชน์ด้านการดูแลทางการแพทย์และการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๑๒ (ฉบับที่ ๑๓๔) [Medical Care and Sickness Benefits Recommendation, 1969 (No. 134)] (๖) อนุสัญญาว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองการว่างงาน พ.ศ. ๒๕๓๑ (ฉบับที่ ๑๖๘) [Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168)] (๗) ข้อแนะนำว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองการว่างงาน พ.ศ. ๒๕๓๑ (ฉบับที่ ๑๗๖) [Employment Promotion and Protection against Unemployment Recommendation, 1988 (No. 176)] (๘) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิประโยชน์การทุพพลภาพ ชราภาพ และผู้มีชีวิตรอด/ทายาท พ.ศ. ๒๕๑๐ (ฉบับที่ ๑๒๘) [Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128)] (๙) ข้อแนะนำว่าด้วยสิทธิประโยชน์การทุพพลภาพ ชราภาพ และผู้มีชีวิตรอด/ทายาท พ.ศ. ๒๕๑๐ (ฉบับที่ ๑๓๑) [Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation, 1967 (No. 131)] (๑๐) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิประโยชน์ในการเจ็บป่วยจากการทำงาน พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๑๒๑) [Employment Injury Benefits Convention, 1964 (No. 121)] (๑๑) ข้อแนะนำว่าด้วยสิทธิประโยชน์การเจ็บป่วยจากการทำงาน พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๑๒๑) [Employment Injury Benefits Recommendation, 1964 (No. 121)] (๑๒) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองการเป็นมารดา พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑๘๓) [Maternity Protection Convention, 2000, (No. 183)] (๑๓) ข้อแนะนำว่าด้วยการคุ้มครองการเป็นมารดา พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑๙๑) [Maternity Protection Recommendation, 2000 (No. 191)] (๑๔) อนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๑๑๘) [Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)] (๑๕) อนุสัญญาว่าด้วยการคงไว้ซึ่งสิทธิความมั่นคงทางสังคม พ.ศ. ๒๕๒๕ (ฉบับที่ ๑๕๗) [Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)] (๑๖) ข้อแนะนำว่าด้วยการคงไว้ซึ่งสิทธิความมั่นคงทางสังคม พ.ศ. ๒๕๒๖ (ฉบับที่ ๑๖๗) [Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)] (๑๗) ข้อแนะนำว่าด้วยพื้นฐานของการคุ้มครองทางสังคม พ.ศ. ๒๕๕๕ (ฉบับที่ ๒๐๒) [Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)]

การพิจารณาความเป็นรัฐสวัสดิการที่หัวใจของมันผูกพันอยู่กับความมั่นคงทางสังคมเป็นพิเศษนั้น ไม่ได้ตั้งขึ้นมาได้อย่างล่องลอย แต่จำเป็นต้องพิจารณาสิทธิประโยชน์แห่งความมั่นคงทางสังคมที่ประชาชนจะได้รับตามมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กล่าวข้างต้นเหล่านี้เป็นอย่างน้อย และย่อมเกี่ยวโยงไปถึงความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและความเป็นรัฐสวัสดิการ ซึ่งจะต้องทำให้สามารถตรวจสอบและประเมินสถานการณ์ทั้งสองเรื่องนี้ โดยอาศัยดัชนีวัดให้เห็นได้ ดังที่จะกล่าวต่อไป

๓. ตัวชี้วัดความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและความเป็นรัฐสวัสดิการ

ในฐานะที่รัฐชีวิตผาสุกหรือรัฐสวัสดิการมุ่งสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงเกี่ยวโยงไปถึงสภาวะของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาไปถึงความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ (National Prosperity) อันเป็นเป้าหมายขั้นสูงของการพัฒนาและการสร้างสรรค์รัฐภายใต้ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศใดๆ แล้ว สภาวะของการเป็นรัฐชีวิตผาสุกหรือรัฐสวัสดิการก็ย่อมเป็นมิติหนึ่งของความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ สะท้อนให้เห็นได้จากคุณภาพชีวิตของประชาชนอันเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด แต่มุมมองว่าด้วยคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างครอบคลุมก็มีได้ในหลากหลายมิติ และขึ้นอยู่กับว่าเป็นมุมมองจากใคร หน่วยงานใด และในแถบพื้นที่ใดของโลก ทั้งนี้ ระดับคุณภาพชีวิตสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านหลักคือ ดัชนีวัดเชิงอัตวิสัย (Subjective Indicator) ซึ่งวัดในเชิงจิตใจหรือจิตธรรม และดัชนีวัดเชิงวัตถุวิสัย (Objective Indicator) ซึ่งวัดสภาพการเป็นอยู่ในทางวัตถุธรรม

รัฐสวัสดิการย่อมเป็นรัฐที่สะท้อนความเจริญรุ่งเรืองอยู่ในตัว และการอยู่ดีกินดี (Well-being) ภายใต้รัฐสวัสดิการก็มีความหมายใกล้เคียงกันหรือสนับสนุนต่อความเจริญงอกงาม (Prosperity) แต่รัฐสวัสดิการก็มีใช่เป็นตัวแทนที่สมบูรณ์ของความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ อันเป็นสภาวะที่ครอบคลุมกว่าความเป็นรัฐสวัสดิการ และต้องพิจารณาให้รอบด้าน ครบถ้วน และสมบูรณ์ที่สุดในทุกมิติภายในรัฐ ฉะนั้น การวัดความเป็นรัฐสวัสดิการ นอกจากจะต้องสัมพันธ์กับการบ่งชี้ถึงมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างน้อยแล้ว ยังจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับการวัดสภาวะของการเจริญรุ่งเรืองของประเทศเท่าที่จะสามารถทำได้อีกด้วย

การวัดสภาวะของการพัฒนาประเทศ และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศในปัจจุบันสนใจวัดกันในประเด็นใดบ้าง?

ธนาคารโลก (World Bank) องค์การที่ทำงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศมานานกว่า ๕๐ ปี ได้พัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาประชาคมโลก (World Development Indicators) เวอร์ชัน ๑ (ค.ศ. ๒๐๑๐/พ.ศ. ๒๕๕๓ - ค.ศ. ๒๐๑๘/พ.ศ. ๒๕๖๑) และเวอร์ชัน ๒ (ค.ศ. ๒๐๑๘/พ.ศ. ๒๕๖๒ - ปัจจุบัน) ขึ้นมาใช้ โครงสร้างตัวชี้วัดดังกล่าวสามารถสร้างการเปรียบเทียบ

ระหว่างทวีปและประเทศได้ ประกอบด้วย ๖ ขอบข่าย (Theme) และประกอบด้วยตัวชี้วัดรองในแต่ละขอบข่าย คือ^๓

๑. ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ (Poverty and inequality) ประกอบด้วย: ความยากจน (Poverty) ความเจริญรุ่งเรือง (Prosperity) การบริโภค (Consumption) การกระจายรายได้ (Income distribution)

๒. ประชาชน (People) ประกอบด้วย: พลวัตของประชากร (Population dynamics) การศึกษา (Education) แรงงาน (Labor) สุขภาพ (health) เพศสภาพ (Gender)

๓. สิ่งแวดล้อม (Environment) ประกอบด้วย: การเกษตร (Agriculture) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) พลังงาน (Energy) ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) น้ำ (Water) ความสะอาดปราศจากเชื้อโรค (Sanitation)

๔. เศรษฐกิจ (Economy) ประกอบด้วย: การเติบโต (Growth) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Economic structure) รายได้และการออม (Income and savings) การค้า (Trade) ผลิตภาพแรงงาน (Labor productivity)

๕. รัฐและตลาด (State and Markets) ประกอบด้วย: ธุรกิจ (Business) ตลาดหุ้น (Stock markets) การทหาร (Military) การสื่อสาร (Communications) การขนส่ง (Transport) เทคโนโลยี (Technology)

๖. การเชื่อมโยงถึงกันทั่วโลก (Global links) ประกอบด้วย: หนี้ (Debt) การค้า (Trade) การพึ่งพาความช่วยเหลือ (Aid dependency) ผู้ลี้ภัย (Refugee) การท่องเที่ยว (Tourism) การย้ายถิ่น (Migration)

ในขณะที่เดียวกันดัชนีวัดความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ (National Prosperity Index) หรือดัชนีวัดความเจริญรุ่งเรืองเลกาตุม (Legatum Prosperity Index) ได้ถูกคิดขึ้นโดยสถาบันเลกาตุม (Legatum Institute)^๔ เริ่มแรก ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) เพื่อวัดความเจริญรุ่งเรือง

^๓ดูประกอบเรื่อง World Development Indicators ใน <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (วันสืบค้น ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓)

^๔สถาบันเลกาตุม (Legatum Institute) เป็นหน่วยงานคลังสมอง (think-tank) ภาคเอกชน มีฐานการทำงานในลอนดอน มีวิสัยทัศน์ที่กล้าหาญในการสร้างการเคลื่อนไหวทั่วโลกให้กับผู้คนที่มุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนเส้นทางความยากจนไปสู่ความรุ่งเรือง และการเปลี่ยนแปลงของสังคม ดูประกอบหัวข้อ “About the Legatum Institute” ใน <https://li.com/> (วันสืบค้น ๖ ธันวาคม ๒๕๖๓) และหัวข้อ Legatum Prosperity Index, *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research* ใน https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-94-007-0753-5_1619 (วันสืบค้น ๖ ธันวาคม ๒๕๖๓)

ของแต่ละประเทศอย่างเป็นระบบ^๕ และทำการจัดอันดับประจำปีระดับความเจริญรุ่งเรืองของประเทศต่างๆ ทั่วโลก การวัดพิจารณาจาก ๙ ปัจจัยหลัก ๔๙ ตัวแปรย่อย และจำแนกเป็น ๑๐๔ ตัวชี้วัดย่อย ทั้งในด้านเศรษฐกิจและนอกเหนือจากนั้น คือ

- ๑) คุณภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Quality)
- ๒) สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (Business Environment)
- ๓) ธรรมาภิบาล (Governance)
- ๔) การศึกษา (Education)
- ๕) สุขภาพ (Health)
- ๖) ความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security)
- ๗) เสรีภาพส่วนบุคคล (Personal Freedom)
- ๘) ทูทางสังคม (Social Capital) และ
- ๙) สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ (Natural Environment)

เมื่อเร็วๆ นี้ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒) มีการวัด ๑๖๖ ประเทศ (รวมดินแดนในเขตปกครอง) พบว่า เดนมาร์กได้รับการจัดให้อยู่ในอันดับสูงสุดของโลกและสำหรับภาคพื้นยุโรป สิงคโปร์สำหรับเอเชียแปซิฟิก (อันดับที่ ๙ ของโลก) และแคนาดาสำหรับอเมริกาเหนือ (อันดับที่ ๑๒ ของโลก) ชูแดนใต้ถูกจัดอยู่ในอันดับต่ำสุด และในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) ประเทศที่ถูกจัดว่าเจริญรุ่งเรืองที่สุดห้าอันดับแรกของโลกคือ เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์ สวีเดน และฟินแลนด์ โดยประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๖๔^๖

การกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาประเทศต่างๆ ของสหประชาชาติ ก็เป็นเรื่องที่ตอบสนองความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ เมื่อเริ่มสหัสวรรษ ๒๐๐๐ สหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals MDGs) ใช้สำหรับคริสต์ศักราช ๒๐๐๐ - ๒๐๑๕ ไว้ ๘ เป้าหมาย ได้แก่

^๕ในความหมายของ Prosperity ที่ครอบคลุมกว่าของธนาคารโลกที่เน้นเพียงความร่ำรวยหรือมั่งคั่ง อันตรงข้ามกับความยากจน

^๖ดูประกอบเรื่อง THE LEGATUM PROSPERITY INDEX™ 2020 ใน <https://www.prosperity.com/rankings> (วันสี่ปีคั่น ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓)

- ๑) เพื่อขจัดความยากจนและความหิวโหยที่รุนแรง (To eradicate extreme poverty and hunger)
- ๒) เพื่อบรรลุการศึกษาระดับประถมศึกษาแบบถ้วนหน้า (To achieve universal primary education)
- ๓) เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศและเสริมสร้างศักยภาพของสตรี (To promote gender equality and empower women)
- ๔) เพื่อลดการเสียชีวิตของเด็ก (To reduce child mortality)
- ๕) เพื่อปรับปรุงสุขภาพของมารดา (To improve maternal health)
- ๖) เพื่อต่อสู้กับเอชไอวี/เอดส์ มาลาเรีย และโรคอื่น ๆ (To combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases)
- ๗) เพื่อสร้างหลักประกันความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (To ensure environmental sustainability)
- ๘) เพื่อพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนระดับโลกเพื่อการพัฒนา (To develop a global partnership for development)

เป้าหมายทั้งแปดประการเหล่านี้ ประเทศส่วนใหญ่สามารถบรรลุได้แล้ว ปัจจุบันสหประชาชาติจึงได้ประกาศเป้าหมายการพัฒนาใหม่ที่ต่อยอดจาก MDGs เรียกว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDGs) เพื่อใช้ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๖ – ๒๐๓๐ โดยมี ๑๗ เป้าหมาย ซึ่งทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทย ให้คุณค่าที่จะสนองตอบเป้าหมายการพัฒนาประเทศของตนให้สอดคล้องกับที่สหประชาชาติกำหนด และสามารถเชื่อมโยงกับความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและการสร้างสรรค์รัฐสวัสดิการร่วมกันได้ คือ^๗

- ๑) ยุติความยากจนในทุกรูปแบบในทุกแห่งหน (End poverty in all its forms everywhere)
- ๒) ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการที่ดีขึ้น และส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน (End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture)

^๗Paul Pacheco (UNSD), created and last modified by Ze Yar Min on Aug 25, 2020. *E-Handbook on Sustainable Development Goals Indicators* ใน <https://unstats.un.org/wiki/display/SDGeHandbook/Home> (วันสืบค้น ๖ ธันวาคม ๒๕๖๓)

๓) สร้างความมั่นใจในชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับคนทุกวัย (Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages)

๔) รับประกันคุณภาพการศึกษาที่ครอบคลุมและมีคุณภาพอย่างเสมอภาคและส่งเสริมโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน (Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all)

๕) บรรลุความเท่าเทียมกันทางเพศและให้เสริมสร้างอำนาจให้ผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคน (Achieve gender equality and empower all women and girls)

๖) ตรวจสอบความพร้อมใช้งาน และการจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน (Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all)

๗) มั่นใจในการเข้าถึงพลังงานราคาที่เหมาะสม เชื่อถือได้ ยั่งยืน และทันสมัยสำหรับทุกคน (Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all)

๘) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานอย่างเต็มรูปแบบและมีผลิตภาพและการทำงานที่ดีและมีคุณค่าสำหรับทุกคน (Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all)

๙) สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีสมรรถนะ ยืดหยุ่น ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และเสริมสร้างนวัตกรรม (Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation)

๑๐) ลดความไม่เท่าเทียมกันภายในและระหว่างประเทศ (Reduce inequality within and among countries)

๑๑) ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ครอบคลุม ปลอดภัย มีสมรรถนะ และยั่งยืน (Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable)

๑๒) สร้างความมั่นใจในการบริโภคและรูปแบบการผลิตที่ยั่งยืน (Ensure sustainable consumption and production patterns)

๑๓) ดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ (Take urgent action to combat climate change and its impacts)

๑๔) อนุรักษ์และใช้อย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเล เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development)

๑๕) ปกป้อง ป่าไม้ และส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้ อย่างยั่งยืน ต่อสู้กับการกลายเป็นทะเลทราย และหยุดยั้งและฟื้นคืนการเสื่อมโทรมของที่ดิน และหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss)

๑๖) ส่งเสริมสังคมที่สงบและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้การเข้าถึงความ ยุติธรรมแก่ทุกคนและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิผล รับผิดชอบ และครอบคลุมสถาบันทุกระดับ (Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels)

๑๗) เสริมสร้างความแข็งแกร่งต่อวิธิดำเนินการและฟื้นฟูความเป็นหุ้นส่วนระดับโลก เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development)

ดัชนีเพื่อวัดสถานะของการพัฒนาและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ และเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติเหล่านี้ มีประโยชน์ต่อการนำไปตรวจสอบ เชื่อมโยง ความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตประชาชน และสามารถเอาไปประยุกต์หรือพัฒนาตัวชี้วัด รัฐสวัสดิการของประเทศต่างๆ ในรัฐย่อย หรือจังหวัดย่อยๆ รวมทั้งในรูปกลุ่มประเทศหรือ ระดับภูมิภาค

๔. ตัวชี้วัดความเป็นรัฐสวัสดิการ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในส่วนการวัดด้านรัฐสวัสดิการโดยตรงนั้น เราจำเป็นต้องยอมรับความเป็นจริงว่า ความก้าวหน้าในงานวิชาการด้านรัฐสวัสดิการยุคใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหภาพยุโรปมากกว่าที่อื่น ๆ ของโลก โดยปัจจุบันแวดวงวิชาการ รัฐสวัสดิการยุโรปได้ให้ความสนใจในการสร้างดัชนีรัฐสวัสดิการจากตัวแปรที่สามารถใช้ร่วมกันได้ และจะช่วยให้เห็นระดับความเป็นรัฐสวัสดิการในหมู่ประเทศสมาชิกที่ชัดเจนมากขึ้น ดังประเด็นควรพิจารณาต่อไปนี้

๑) การวัดความเป็นรัฐสวัสดิการ ให้พิจารณาถึง “ก) ในระดับมหภาค (macro level): ใช้จ่ายสาธารณะทางสังคมทั้งหมดและค่าใช้จ่ายทางสังคมทั้งหมดของรัฐและเอกชน (total public social expenditure and total public and private social expenditure) (ใช้สำหรับพิจารณา ผลกระทบของการจัดการโดยเอกชนและผลกระทบของระบบภาษี) ข) ในระดับโปรแกรม

(program level): ค่าใช้จ่ายในโครงการทางสังคมต่าง ๆ (expenditures on various social programs) รวมถึงสุขภาพ ทุพพลภาพ การว่างงาน สุขภาพ ครอบครัว โครงการตลาดแรงงานที่มีความตื่นตัว และนโยบายทางสังคมอื่น ๆ และ ค) ในระดับบุคคล (individual level): อัตราทดแทนของผลประโยชน์การว่างงาน ระดับการสังคมสงเคราะห์ขั้นต่ำ และอัตราความยากจนหลังจากการโอนเงินช่วยเหลือทางสังคม^๕ ดัชนีวัดดังกล่าวเหล่านี้เชื่อมโยงกับมิติการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่มาก

๒) การกำหนดดัชนีวัด จำเป็นต้องพิจารณาถึงแบบแผนต่างๆ ของการคุ้มครองทางสังคม (Social protection) อันเป็นจุดเน้นของระบอบหรือประเภทของรัฐสวัสดิการที่แตกต่างกันและประเทศนั้นๆ สังกัด คือ เสรีนิยม (Liberal) สังคมประชาธิปไตย (Social Democracy) และเสรีอนุรักษนิยมแนวคริสต์ศาสนา (Liberal Christian) (Esping-Andersen, ๑๙๙๐) หรือจำแนกใหม่หลักๆ เป็นเสรีนิยม สังคมประชาธิปไตย บิสมาร์เคียน (Bismarckian) เมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean) พันธมิตรความร่วมมือ (Corporatist) การจัดการ/ปฏิวัติแบบถึงรากถึงโคน (Radical) และกลุ่มประเทศยุคหลังคอมมิวนิสต์ (Post-communist) (Bambra, ๒๐๐๗ และ Richardson et al., ๒๐๑๘) และตัวแบบที่จะอยู่ภายใต้ระบอบรัฐสวัสดิการ เช่น ตัวแบบกลุ่มเป้าหมายที่เจาะจง (Targeted model) ตัวแบบความมั่นคงทางสังคมพื้นฐาน (Basic security model) ตัวแบบการสนับสนุนโดยรัฐอย่างสมัครใจ (Voluntary state subsidized model) ตัวแบบพันธมิตรความร่วมมือระหว่างผู้มีผลประโยชน์ได้เสีย (Corporatist model) และตัวแบบที่ครอบคลุมทั่วถึง (Encompassing model) ตัวแบบประกันสังคม ตัวแบบสุขภาพ และตัวแบบครอบครัว เป็นต้น (Korpi and Palme, ๑๙๙๘; Palme and Ruhs, ๒๐๑๘)

๓) ในระยะหลังๆ นักวิชาการของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียให้ความสำคัญกับดัชนีรัฐสวัสดิการในมิติต่อไปนี้^๕

(๑) สุขภาพ (Health)

(๒) ทักษะที่หลากหลายทางการศึกษา (Educational skills)

^๕Koen Caminada, Kees Goudswaard and Olaf van Vliet (ND), *Patterns of Welfare State Indicators in the EU: Is There Convergence?* (a research report on Reforming Social Security). p. 2 and pp. 17-18 จาก www.hsz.leidenuniv.nl (วันสืบค้น ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓)

^๕Håkan Nyman, (Project manager) Sigríður Jónsdóttir, (Project members) Lárus Blöndal, Preben Etwil, Thomas Helgeson, Elisabeth Rønning, Timo A. Tanninen, (2016), *A Nordic Welfare Indicator System (NOVI)*. Report for the Nordic Council of Ministers, p. 15.

- (๓) การจ้างงาน (Employment)
- (๔) ความสมดุลระหว่างการทำงานและการดำรงชีวิต (Work-life balance)
- (๕) รายได้และค่าจ้าง (Income and earnings)
- (๖) การมีที่อยู่อาศัย (Housing)
- (๗) เครือข่ายและการมีส่วนร่วมทางสังคม (Social network and participation)
- (๘) ความปลอดภัยส่วนบุคคล (Personal security) และ
- (๙) สุขภาวะทางจิตใจ/อัตวิสัย (Subjective well-being)

๔) รัฐสวัสดิการนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิต การวัดความสำเร็จของรัฐสวัสดิการจึงต้องเจาะลึกถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่อยู่ในครรภ์ เด็ก หนุ่มสาว ผู้ใหญ่ ชราภาพ กระทั่งเสียชีวิต ในด้านต่างๆ เช่น สุขภาพ การศึกษา รายได้ ความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ และมีความเป็นไปได้ที่การวัดความเป็นรัฐสวัสดิการกับการวัดคุณภาพชีวิตจะวัดปัจจัย หรือตัวแปรตัวเดียวกันหรือเป็นองค์ประกอบของกันและกัน ทั้งในเรื่องตัวบุคคลและนอกเหนือที่เชื่อมโยงกับความสำเร็จในการสร้างสรรคร์รัฐสมาชิก ดังเช่นในปัจจุบัน สหภาพยุโรป (European Union) โดยคณะกรรมการสหภาพยุโรป (European Commission) ให้ความสำคัญกับดัชนีวัดคุณภาพชีวิตชาวยุโรปเข้ากับความเป็นรัฐแห่งสหภาพยุโรปที่ไกลไปกว่าการวัดอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product, GDP)^{๙๙} แต่ก็ยังเน้นเรื่องความสำเร็จทางวัตถุนิยมหรือทางเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าเรื่องจิตใจและสังคม โดยครอบคลุม ๙ รายการ (๘+๑) คือ^{๑๐๐} ๑) สภาพความเป็นอยู่ทางวัตถุ (รายได้ การบริโภคและเงื่อนไขทางวัตถุ) (Material living conditions (income, consumption and

^{๙๙}การวัดความสำเร็จทางเศรษฐกิจด้วยการวัดมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติประจำปี (Gross Domestic Product, GDP) อาจวัดที่รายจ่ายหรือรายได้ของประเทศ แต่โดยส่วนใหญ่วัดที่รายจ่าย เป็นไปตามสูตรพื้นฐานคือ $GDP = C+I+G+(X-M)$ โดย $C =$ Consumption คือ การบริโภคของภาคเอกชนและประชาชน, $I =$ Investment คือ การลงทุนของภาคเอกชน, $G =$ Government Spending คือ การลงทุนภาครัฐและการใช้จ่ายของรัฐบาล, $X =$ Export คือ การส่งสินค้าออกไปต่างประเทศ (รวมถึงการเข้ามาซื้อสินค้าและบริการของชาวต่างชาติในประเทศ), $M =$ Import คือ การนำเข้าสินค้าและบริการจากต่างประเทศ

^{๑๐๐}ดูประกอบเรื่อง Quality of life indicators - measuring quality of life ใน https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_indicators_measuring_quality_of_life#The_8.2B1_dimensions_of_quality_of_life (วันสี่ปีคั้น ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓)

material conditions)) ๒) กิจกรรมการผลิตหรือกิจกรรมหลัก (Productive or main activity) ๓) สุขภาพ (Health) ๔) การศึกษา (Education) ๕) การพักผ่อนและปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Leisure and social interactions) ๖) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความปลอดภัยทางกายภาพ (Economic security and physical safety) ๗) การกำกับดูแลและสิทธิขั้นพื้นฐาน (Governance and basic rights) ๘) สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและที่อยู่อาศัย (Natural and living environment) ๙) ประสบการณ์โดยรวมของชีวิต (Overall experience of life)

รายการที่ ๑-๘ เป็นดัชนีเฉพาะด้าน ซึ่งบางรายการมีการรวมบางแง่มุมของคุณภาพชีวิตมาอยู่ด้วยกัน ส่วนรายการที่ ๙ คือ ประสบการณ์ของชีวิตโดยภาพรวม

๕) องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิก ๓๐ ประเทศ มีการใช้ดัชนีวัดชีวิตที่ดีขึ้น (Better Life Index) สำหรับวัดคุณภาพชีวิตประชาชนในประเทศสมาชิก โดยแบ่งเป็น ๑๑ ตัวชี้วัดหลัก คือ^{๑๒}

(๑) ที่อยู่อาศัย: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ ที่พักอาศัยที่ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Dwellings without basic facilities) ค่าใช้จ่ายสำหรับบ้านเรือน (Housing expenditure) จำนวนห้องต่อคน (Rooms per person)

(๒) รายได้: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ รายได้สุทธิที่ปรับแล้วของครัวเรือน (Household net adjusted disposable income) ความมั่งคั่งสุทธิของครัวเรือน (Household net wealth)

(๓) งาน: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ ความไม่มั่นคงของตลาดแรงงาน (Labour market insecurity) อัตราการจ้างงาน (Employment rate) อัตราการว่างงานระยะยาว (Long-term unemployment rate) รายได้ส่วนบุคคล (Personal earnings)

(๔) ชุมชน: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ คุณภาพของเครือข่ายการสนับสนุน (Quality of support network)

(๕) การศึกษา: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ ความสำเร็จทางการศึกษา (Educational attainment) ทักษะของนักเรียน (Student skills) จำนวนปีที่ใช้ในการศึกษา (Years in education)

(๖) สภาพแวดล้อม: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ มลภาวะทางอากาศ (Air pollution) คุณภาพของน้ำ (Water quality)

^{๑๒}ดูประกอบเรื่อง Better Life Index ใน <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=BLI&lang=en> (วันสืบค้น ๓ ธันวาคม ๒๕๖๓)

(๗) การมีส่วนร่วมของพลเมือง: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนากฎระเบียบ (Stakeholder engagement for developing regulations) อัตราผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (Voter turnout)

(๘) สุขภาพ: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ อายุขัยเฉลี่ย (Life expectancy) สภาวะสุขภาพที่รายงานด้วยตนเอง (Self-reported health)

(๙) ความพึงพอใจในชีวิต: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ ความพึงพอใจในชีวิต (Life satisfaction)

(๑๐) ความปลอดภัย: ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ การรู้สึกปลอดภัยเมื่อเดินคนเดียวในเวลากลางคืน (Feeling safe walking alone at night) อัตราการฆาตกรรม (Homicide rate)

(๑๑) ดุลยภาพระหว่างการทำงานกับการดำรงชีวิต (Work-Life Balance): ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย คือ จำนวนพนักงานที่ใช้ชั่วโมงการทำงานอันยาวนาน (Employees working very long hours) เวลาที่ทุ่มเทให้กับการพักผ่อนและการดูแลส่วนบุคคล (Time devoted to leisure and personal care)

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒) ประเทศในกลุ่ม OECD ที่ได้รับการจัดอันดับว่าดีที่สุด ๑๐ ประเทศแรกตามดัชนี Better Life Index คือ นอร์เวย์ ออสเตรเลีย ไอซ์แลนด์ แคนาดา เดนมาร์ก สวิสเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน ฟินแลนด์ และสหรัฐอเมริกา

๖) สหประชาชาติ องค์การที่ทำหน้าที่เสมือนรัฐบาลกลางของโลกมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองกำลังใช้ดัชนีวัดคุณภาพชีวิตประชากรโลกอย่างน้อยสองเครื่องมือ คือ

(๑) ดัชนีวัดการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) รับผิดชอบโดย United Nations Development Programme (UNDP) อันเป็นการวัดในเชิงปริมาณ โดยเน้นการวัดในประเด็นสำคัญๆ ว่าด้วย อายุขัยเฉลี่ย (Life expectancy = มีชีวิตที่ยืนยาว) การศึกษา (Education = การเป็นผู้มีความรู้และสามารถเอาความรู้ไปใช้ในทางปฏิบัติได้ โดยพิจารณาจากจำนวนปีที่เข้ารับการเรียนรู้) และมาตรฐานการครองชีพ (Standard of living = การมีมาตรฐานการดำรงชีพที่ดีและมีคุณค่า โดยวัดจากรายได้ประชาชาติต่อหัว (Gross national income per capita) ในประเทศต่าง ๆ)^{๑๓}

^{๑๓}ดูประกอบเรื่อง Human Development Index ใน https://en.wikipedia.org/wiki/Human_Development_Index (วันสืบค้น ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓)

(๒) รายงานความสุขทั่วโลก (World Happiness Report, WHR) เน้นตัวแปรรายได้ประชาชาติต่อหัว (Real GDP per capita) การสนับสนุนทางสังคม (Social support) อายุขัยเฉลี่ยของผู้มีสุขภาพดี (Healthy life expectancy) เสรีภาพที่จะมีทางเลือกของตน (Freedom to make life choices) ความเอื้ออาทร (Generosity) และการรับรู้ถึงการทุจริต (Perceptions of corruption)^{๑๔} การวัดความสุขของประชาชนในประเทศต่างๆ ด้วยตัวชี้วัดเหล่านี้ เป็นความพยายามกระตุ้นเตือนให้ประเทศทั้งหลายหลีกเลี่ยงหนีความเป็นประเทศที่คนของตนมีความสุขน้อยที่สุด ซึ่งก็ควรเป็นประเทศที่ไม่มีที่ใด (Dystopia country) ในโลกหรือจักรวาล^{๑๕}

นอกเหนือจากดัชนีที่ยกตัวอย่างมาเหล่านี้ ยังมีดัชนีสำคัญอื่นๆ อีกหลายชุดที่ควรนำมาพิจารณาประกอบ เช่น ดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness Index, GNH) ดัชนีความเป็นอยู่ที่ดีมวลรวมประชาชาติ หรือดัชนีสุขภาพะมวลรวมประชาชาติ (Gross National Well-being Index) (รวมเอา GNH มาบรรจุไว้ด้วย) ดัชนีสังคมที่ยั่งยืน (Sustainable Society Index) และดัชนีความก้าวหน้าทางสังคม (Social Progress Index) เป็นต้น

๗) การกำหนดตัวชี้วัดรัฐสวัสดิการจะต้องคำนึงถึงหลักการทางวิชาการที่ถูกต้อง ในประเด็นที่ ๗) นี้ Nyman และคณะ (๒๐๑๖, หน้า ๑๗) เสนอความเห็น ควรพิจารณากำหนดตัวชี้วัดรัฐสวัสดิการ ดังต่อไปนี้

(๑) ตัวชี้วัดควรจับประเด็นสำคัญของปัญหาและมีการตีความเชิงบรรทัดฐานที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ

(๒) ตัวชี้วัดควรมีความหนักแน่นและตรวจสอบได้ในทางสถิติ

(๓) ตัวชี้วัดควรมีความครอบคลุมทั้งประเทศให้มากที่สุด

(๔) ควรสร้างตัวชี้วัดจากข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่ ทันกาลสมัย และมีความไหวตัวต่อการแก้ไขได้

(๕) ควรรวบรวมตัวชี้วัดโดยผ่านเครื่องมือที่สามารถวัดซ้ำๆ ได้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

(๖) ตัวชี้วัดควรตอบสนองต่อการแทรกแซงของนโยบาย แต่ไม่ควรอยู่ภายใต้การยกย่ายถ่ายเทแบบผิดๆ

^{๑๔}ดูประกอบเรื่อง World Happiness Report ใน https://en.wikipedia.org/wiki/World_Happiness_Report (วันสืบค้น ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓)

^{๑๕}ดูประกอบเรื่อง FAQ ใน <https://worldhappiness.report/faq/> (วันสืบค้น ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓)

(๗) ตัวชี้วัดควรสามารถทำการวิเคราะห์ถึงการกระจายและความแตกต่างระหว่างกลุ่มทางสังคมได้

ในการจัดทำดัชนีวัดเหล่านี้ ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งท้าทายใหม่ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในแต่ละประเทศ เช่น การเปลี่ยนแปลงของสถาบันครอบครัว (การแต่งงาน การหย่าร้าง การเลี้ยงดูบุตร ฯลฯ) การเป็นสังคมสูงอายุ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่กระทบต่อการจ้างงาน ฯลฯ (Esping-Andersen, ๒๐๐๒)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบก็จะเห็นได้ว่า การกำหนดดัชนีวัดของแต่ละสถาบันจะมีทั้งการให้ความสำคัญที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ทั้งในมิติเศรษฐกิจ และสังคมแบบแผนของความเป็นรัฐสวัสดิการ ระดับมหภาค จุลภาค และโปรแกรม ระดับครอบครัวและตัวบุคคล ความสัมพันธ์กับการทำงานและนอกเหนือการทำงาน สภาพแวดล้อม และการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น แต่โดยภาพรวมแล้ว ดัชนีวัดความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ รัฐสวัสดิการ และคุณภาพชีวิต ล้วนสัมพันธ์กัน

๕. แนวโน้มของโลกการทำงานและรัฐสวัสดิการ และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศในอนาคต

โลกการทำงานในอนาคตกำลังปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว และมีผลต่อความเป็นรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ที่พัฒนาตัวมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ หรือประมาณ ๑๓๐-๑๔๐ ปีมาแล้วนับถึงปัจจุบันนี้ ให้ต้องปรับตัวอย่างเท่าทัน ดังควรพิจารณาต่อไปนี้

๕.๑ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีใหม่ (Neo-Liberal Economy) โดยการสนับสนุนของสองกระบวนการเมืองหลัก คือ ประชาธิปไตยเสรีนิยม (ระบบรัฐสภาผ่านการเลือกตั้ง) และประชาธิปไตยเผด็จการรวมศูนย์ (ระบบรัฐสภาโดยการควบคุมของพรรคคอมมิวนิสต์) ยังคงมีบทบาทนำหรือเป็นกระแสเศรษฐกิจหลัก การดำเนินไปของระบบการผลิตที่ครอบคลุมถึงกันทั่วโลก (Global Production System) ในการกระจายแหล่งการผลิตและบริการเพื่อกำไรสูงสุดยังดำเนินต่อไปอย่างแข็งขัน ในขณะที่ชาวโลกก็ต้องการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจสีเขียวที่จริงจังมากขึ้นๆ แต่บริษัทลงทุนข้ามชาติก็ดูจะยังมีบทบาทสูงและมีอิทธิพลเหนือรัฐต่างๆ มากขึ้นๆ ภายใต้ระบบการผลิตดังกล่าวและในการเคลื่อนย้ายการลงทุนระหว่างประเทศอย่างไร้พรมแดน เพื่อลดภาระต้นทุนการผลิตและการจ่ายภาษีในอัตราที่สูง หรือการหลีกเลี่ยงการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังนั้น อะไรคือปัจจัยและสิ่งจูงใจแห่งชาติของรัฐสวัสดิการ? ที่จะนำไปสู่การเติบโตและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ที่ต้องการการลงทุนอย่างต่อเนื่อง ความมั่นคงในการจ้างงาน การยกระดับคุณภาพชีวิตผู้คน การบริหารเชิงปริมาณและการพัฒนาเชิงคุณภาพของการพัฒนาประเทศและรัฐสวัสดิการให้ลงตัว รวมถึงความยั่งยืนของการพัฒนา และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศปลายทางในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันการถ่วงดุลด้วยระบบเศรษฐกิจแบบทางเลือกต่างๆ ก็ยังคงดำเนินร่วมกันไป อาทิ เศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม สหกรณ์ สถานประกอบการเพื่อสังคมและชุมชน สถานประกอบการประชาธิปไตย รวมถึงสถานประกอบการที่แรงงานเป็นเจ้าของกิจการ ก็ยังคงมีความเป็นไปได้ที่จะมีชีวิตชีวามากขึ้น สภาวะเช่นนี้ย่อมทำให้ประเทศทั้งหลายต้องหาทางบริหารการพัฒนาประเทศของตนเองเพื่อคุณภาพชีวิตประชาชนและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศให้ได้ผล ท่ามกลางการใช้ประโยชน์ของหลักการสากลของรัฐสวัสดิการ และการจัดการกับการแปรพันธุ์ของความเป็นรัฐสวัสดิการ (Transmutation of Welfare States) ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงด้วย ภาพของความเป็นรัฐสวัสดิการในยุคต่อไปที่ตายตัวเบ็ดเสร็จ จึงมีใช่เรื่องที่จะกล่าวเช่นนั้นได้ แต่กระนั้นหากเราจะพิจารณาถึงดัชนีวัดความเป็นรัฐสวัสดิการที่กล่าวถึงแล้วนั้น ปัจจัยหรือตัวชี้วัดหลักและย่อยทั้งหลายเหล่านั้น ก็คือสิ่งที่จะต้องจัดการให้รัฐสวัสดิการพัฒนาและดำรงอยู่ต่อไป และปรับตัวเพื่อความอยู่รอดอย่างมีคุณค่าต่อทุกคนและครอบครัวในโลกของการทำงานยุคใหม่

๕.๒ แนวโน้มของสังคมโลกาภิวัตน์ที่ยังคงเป็นกระแสสำคัญของโลก และยังคงมีอิทธิพลให้การรวมตัวของรัฐในภูมิภาคของตน และความร่วมมือและเชื่อมโยงถึงกันที่หลากหลายข้ามประเทศและภูมิภาคเดินทางต่อไป เศรษฐกิจอุตสาหกรรมกำลังปรับเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมตามระบบสายพานการผลิต (Assembly-line Production) แบบเดิมไปสู่ระบบการผลิตอัตโนมัติ (Automation) ที่ควบคุมด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (Computer Control of Production) และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ที่ไม่อาศัยมนุษย์ หรือใช้น้อยลงๆ (เช่น โรงงานที่ใช้หุ่นยนต์ทั้งหมด การขายสินค้าออนไลน์) ซึ่งอาจช่วยลดการทำงานที่ยากลำบาก สกปรก เป็นอันตรายแก่มนุษย์ และงานที่น่าเบื่อหน่าย

การขยายบทบาทของคอมพิวเตอร์ (Computerization) และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร (Information Technology) ที่อาศัยการจัดการความรู้และระบบข้อมูลข่าวสารในการวางแผนและควบคุมระบบการผลิต และสามารถประมวลความรู้และข้อมูลขนาดใหญ่ที่ซับซ้อนครอบคลุมกว้างขวาง และแม่นยำมากขึ้นๆ แบบระบบดิจิทัลแทนระบบแอนะล็อก กำลังดำเนินไปสู่และร่วมกันไปกับการเปลี่ยนแปลงอย่างผันผวนทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ (Disruption of Technology) ระบบการผลิตแบบดิจิทัล และแพลตฟอร์มของธุรกิจใหม่ๆ และอาศัยระบบอินเทอร์เน็ต

ที่สามารถเชื่อมโยงหลากหลายสรรพสิ่งเข้าด้วยกัน (Internet of Things) เพื่อสร้างคุณค่าเพิ่ม (Value Creation) จากนวัตกรรมและการก้าวกระโดดทางการผลิตและบริการใหม่ ๆ

การก้าวกระโดดของระบบการผลิตสินค้าและบริการของธุรกิจ มีผลต่อความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานในรูปแบบใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากการจ้างตามประเพณีเดิม ๆ แบบที่เคยทำงานประจำบริษัทและในบังคับบัญชาของนายจ้าง กำลังปรับตัวไปเป็นแรงงานอิสระที่ทำงานโดยอาศัยแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นตัวกลาง (Digital Platform-Mediated Labour) เพราะบริษัทจำนวนมากขึ้น ๆ จัดหาเทคโนโลยีมาปรับระบบการผลิตสินค้าและบริการใหม่ ๆ โดยไม่ผลิตสินค้าและบริการเอง แต่ปรับเป็นองค์การแบบร่วมบริการ (Shared-Service Organization) รวมถึงการขยายตัวของแรงงานอพยพระหว่างประเทศ การเพิ่มขึ้นของการทำงานที่ยืดหยุ่น การจ้างงานบางเวลา การจ้างงานจากทางไกลหรือจากที่บ้าน การกำหนดวันและหรือชั่วโมงหลักของการเข้างาน การเปลี่ยนไปสู่จ้างงานรายชิ้นแทนการจ้างรายเดือน การจ้างงานที่แรงงานทำงานได้ทุกที่ทุกเวลา ระบบการจ้างงานแบบตลอดชีพที่ลดลง การเพิ่มขึ้นของแรงงานอิสระรับจ้างทำของหรือให้บริการแทนการเป็นลูกจ้างบริษัท (เช่น Grab และอื่น ๆ) กำลังขยายตัวมากขึ้น ๆ กลายเป็นแรงงานที่ทำงานนอกมาตรฐาน (Non-Standard Work) ขาดความมั่นคงในการทำงาน ได้รับค่าจ้างที่ไม่แน่นอนหรือต่ำลงหรืออัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้อยู่ในระดับต่ำ และสวัสดิการที่ยืดหยุ่นตามระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น ทั้งยังมีปัญหาการรวมตัวของแรงงานและอำนาจการเจรจาต่อรองกับเจ้าของกิจการหรือผู้ว่าจ้าง^{๑๖}

รัฐสวัสดิการบนความแตกต่างของอุดมการณ์ ไม่ว่าจะเป็นเสรีนิยมและเสรีนิยมใหม่ อนุรักษนิยมและอนุรักษนิยมก้าวหน้า และสังคมนิยมประชาธิปไตยและสังคมนิยมใหม่ เป็นต้น จึงต้องปรับระบบการจ้ดการให้รองรับความหลากหลายของการจ้างงานและโอกาสการมีงานทำ ความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงและหลากหลาย การปรับเปลี่ยนการจ้างงานในสถานประกอบการแบบข้ามอุตสาหกรรม รองรับความเปลี่ยนแปลงของค่านิยมในการทำงานของผู้คนรุ่นใหม่ รวมถึงยังต้องสามารถสร้างเงื่อนไขใหม่ ๆ ที่จะรวมผู้คนตามแบบแผน

^{๑๖} ดูประกอบเรื่อง Labour issues in the digital economy ใน Data, algorithms and policies: Redefining the digital world, UN Symbol: LC/CMSI.6/4 ใน <https://conferenciaelac.cepal.org/6/en/documents/labour-issues-digital-economy.html> (วันสี่บ่ัน ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓)

การจ้างงานเดิม ๆ และที่ต้องปรับตัวกับการจ้างงานใหม่ ๆ ไม่ให้ตกจากกรอบมาตรฐานขั้นต่ำ และสามารถดำรงอยู่และทยอยเข้าไปอยู่ภายใต้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์แห่งมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น มั่นคง และยั่งยืน^{๑๗}

๕.๓ การเปลี่ยนแปลงแผนการทำงานแบบดั้งเดิมเป็นอย่างไรใหม่ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเปลี่ยนไป หลายกิจกรรมทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดการจ้างแรงงานนอกระบบ หรืออยู่ตรงชายขอบของแรงงานในระบบ กระทั่งต่อการอยู่ในระบบกองทุนความมั่นคงทางสังคม จากปัญหาหารายได้และความสามารถและความสม่ำเสมอในการจ่ายเงินสมทบ และกระทั่งต่อโอกาสและสิทธิการเข้าร่วมในระบบประกันสังคม สวนทางการจ้างงานอย่างเป็นทางการ ที่จะทำให้แรงงานมีความมั่นคงในผลตอบแทนและสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมมากกว่า แต่บางประเทศอาจสามารถใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์มเปลี่ยนการจ้างงานนอกระบบเป็นในระบบได้เช่นกัน^{๑๘} แต่แนวโน้มในเชิงการเปลี่ยนแรงงานในระบบที่มีอยู่เดิมให้เป็นแรงงานนอกระบบที่ขยายตัวมากขึ้น ๆ นั้น พิจารณาดูแล้วน่าจะตระหนกอยู่มีใช่น้อย เพราะจะทำให้ผลประโยชน์ของผู้ประกันตนจากกองทุนประกันสังคมลดลงไป และเนื่องจากการเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมของแรงงานนอกระบบในอัตราการขยายตัวที่ต่ำหรือลดน้อยลง การรวมตัวของแรงงานและคนทำงานทุกหมู่เหล่าในรูปสหภาพแรงงานและองค์การพันธมิตรอื่น ๆ จึงกำลังได้รับการท้าทายว่าเป็นไปได้และจะมีบทบาทในสังคมยุคหลังสมัยใหม่ (ยิ่งขึ้น) นับจากนี้ไปมากขึ้นเพียงใด และจำเป็นต้องปรับปรุงบทบาทของตนให้ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับตัวระหว่างหน้าที่พิทักษ์รัฐสวัสดิการกับการเสริมสร้างพัฒนาประเทศ

^{๑๗} Christoffer Green-Pedersen and Markus Haverland, (2002), The new politics and scholarship of the welfare state, February 2002, *Journal of European Social Policy*, 12(1): 43-51.

^{๑๘} ดูประกอบเรื่อง How digital economy is shaping social security ใน <https://www.business-dailyafrica.com/analysis/ideas/How-digital-economy-is-shaping-social-security/4259414-5603376-5n0u4wz/index.html> (วันสืบค้น ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓) และ Digital economy and the future of social security Hans-Horst Konkolewsky Secretary General, International Social Security Association ใน https://www.researchgate.net/publication/322141795_Digital_economy_and_the_future_of_social_security (วันสืบค้น ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓)

๕.๔ มาตรฐานแรงงานจะยังคงได้รับการให้คุณค่าโดยองค์การกลางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่พยายามเข้าไปมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น โดยเสริมสร้างจิตสำนึกของความยั่งยืนในการพัฒนา การมีส่วนร่วมของผู้มีผลประโยชน์ได้เสียฝ่ายต่างๆ และกระจายผลของความสำเร็จในการพัฒนาอย่างยุติธรรม ทั้งโดยสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และแม้กระทั่งองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ดูจะมีมิติการทำงานเชิงสังคมร่วมกันมากขึ้นในอนาคต รวมถึงมาตรฐานสากลด้านความมั่นคงทางสังคมและสวัสดิการแรงงานใหม่ๆ ที่ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในโลกสมัยดิจิทัล ย่อมจะเป็นที่พึงของการประยุกต์และออกแบบกฎหมายในแต่ละประเทศ ฉะนั้น สมรรถนะอันสูงชันขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและสมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ จึงเป็นสิ่งที่ได้รับการคาดหวังมากขึ้น

๕.๕ การวัดความสำเร็จของรัฐสวัสดิการ จึงน่าสนใจที่จะตรวจสอบมันอย่างเชื่อมโยงกับการตรวจวัดสถานะการพัฒนาประชาคมโลก ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ และการตรวจวัดคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ไม่ควรจำกัดตนเพียงด้านวัฒนธรรม แต่ต้องรวมถึงการพัฒนาทางจิตธรรมด้วยเสมอ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาอย่างสอดประสานกันทั้งหมด ประชาคมโลกจึงไม่ควรพิจารณาสภาพรัฐสวัสดิการอันพึงประสงค์แบบแยกส่วนออกจากภาพรวมในความสำเร็จผลของการสร้างชาติหรือการพัฒนาประเทศ อันเกี่ยวพันถึงตัวบุคคลในที่สุด ด้วยว่าความรุ่งเรืองของประเทศและตัวชี้วัดความสำเร็จของรัฐสวัสดิการที่ล้วนเกี่ยวโยงกันและกันถึงคุณภาพชีวิตพลเมืองในทุกด้าน และที่อาจเป็นดัชนีตัวเดียวกัน เราจึงสามารถวัดเชิงระบบในสิ่งที่สะท้อนถึงปัจจัยนำเข้า กระบวนการพัฒนาประเทศและการจัดบริการสวัสดิการสังคมและแรงงาน และความสำเร็จในทางผลกระทบของการพัฒนา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่กระนั้นการที่ประเทศใด ๆ จะวัดคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เชื่อมโยงกับการจัดการรัฐสวัสดิการย่อมไม่เพียงพอที่ปัญหาของประเทศนั้น ๆ ว่าคืออะไร และจะแก้ปัญหาโดยอาศัยการจัดการประเทศด้วยการสร้างสรรค์หรือเสริมสร้างรัฐสวัสดิการอย่างไรเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาถึงทิศทางการพัฒนาเพื่อพลเมืองโลกที่ตกลงกันในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และกลุ่มประเทศที่มีความร่วมมือระหว่างกันด้วย

๖. ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการไทยเพื่อการสนับสนุนความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทยในอนาคต

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของความเป็นรัฐสวัสดิการ ทั้งในทางปรัชญา และในเชิงมาตรฐานสากล และจากข้อมูลเกี่ยวกับดัชนีวัดความรุ่งเรืองของประเทศ คุณภาพชีวิต และรัฐสวัสดิการที่นำเสนอมา ทั้งในบทความก่อนหน้านี้ (รัฐสภาสาร ฉบับเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔) และฉบับนี้ ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอเสนอถึงการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการไทยเพื่อการสนับสนุนความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทยในอนาคต ดังนี้

๖.๑ การพัฒนาดัชนีวัดความเป็นรัฐสวัสดิการไทยสมควรเกิดขึ้นได้แล้ว โดยจากการนำเสนอในหัวข้อ ๓ ตัวชี้วัดความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและความเป็นรัฐสวัสดิการ และหัวข้อ ๔ ตัวชี้วัดความเป็นรัฐสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่แสดงให้เห็นแล้วนั้น ประเทศไทยจึงควรมีดัชนีวัดความเป็นรัฐสวัสดิการ (เบื้องต้น) เพื่อการสนับสนุนความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทย โดยครอบคลุมอย่างน้อยในประเด็นและปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

๑) การให้ความสำคัญของรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองต่อการมีบทบาทนิติในประเด็นนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งชีวิตผาสุกหรือคุณภาพชีวิตและสวัสดิการ มาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในทางวัตถุและจิตใจ การคุ้มครองทางสังคม และการให้หลักประกันด้านความเสมอภาคและความยุติธรรมแก่ประชาชนในด้านบริการสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานในการทำงาน และนอกเหนือการทำงาน เป็นต้น

๒) นโยบายรัฐบาลด้านสังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน สวัสดิการสังคม และสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น

๓) การจัดการความสัมพันธ์เชิงมิตรภาพระหว่างทุนกับแรงงาน เช่น การลดทอนการเป็นสินค้าของแรงงาน ในขณะที่มีการจ้างงาน นอกการจ้างงาน หรือเมื่อว่างงาน การแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐ แรงงานสัมพันธ์แบบมีส่วนร่วม และการร่วมบริหารจัดการกิจการของแรงงานกับผู้ประกอบการหรือฝ่ายผู้บริหาร เป็นต้น

๔) การรวมตัวของแรงงานเป็นองค์การสหภาพแรงงาน ที่มีอำนาจการต่อรองกับผู้ประกอบการและรัฐบาล และองค์การต่างๆ ในสังคม ขอบข่ายความครอบคลุมของการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างแรงงานกับผู้ประกอบการ และองค์การอื่นๆ เป็นต้น

๕) ความครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มประชาชนถ้วนหน้าหรือขนาดใหญ่ต่อบริการสวัสดิการที่ได้รับ (Universal coverage) และการให้บริการสิทธิประโยชน์แบบเจาะจงกลุ่มผู้คน (Targeting coverage) (ที่มีทั้งสองอย่าง ไม่ใช่อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น) เป็นต้น

๖) สมรรถนะทางการเงิน อาทิ การใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางสังคมและสวัสดิการสังคมต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ เป็นต้น

(๑) สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) (อัตราที่นิยมใช้ในประเทศพัฒนาแล้ว คือ อย่งน้อยร้อยละ ๒๕ ของ GDP) เป็นต้น

(๒) แหล่งเงินและระบบการเงินเพื่อใช้ในด้านสวัสดิการสังคม เช่น ระบบกองทุนกลางที่ผ่านการสมทบ ระบบการจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า (Progressive Tax) ร่วมกับระบบงบประมาณรายปี ระบบการเบิกจ่ายตามสิทธิประโยชน์ เป็นต้น

(๓) สัดส่วนของงบประมาณในระดับมหภาคต่องบประมาณทั้งหมดประจำปีที่จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมของรัฐและเอกชน รวมถึงภาคประชาชนด้วย

(๔) สัดส่วนของงบประมาณในระดับสิทธิประโยชน์ที่จ่ายออกไป อันได้แก่ การดูแลสุขภาพ (การป้องกันโรค การรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย) ชราภาพ ทูพพลภาพ การว่างงาน ครอบครัว และการเสียชีวิต เป็นต้น

๗) องค์รวมของการจัดบริการตามแบบแผนสวัสดิการสังคมต่างๆ และการบูรณาการแบบแผนเหล่านี้ เช่น การบริการสังคม (อาทิ การสาธารณสุข การศึกษา ที่อยู่อาศัย การมีงานทำ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การนันทนาการ) ที่อาศัยรายจ่ายของรัฐและหรือการเก็บค่าบริการจากองค์การผู้ให้บริการ การประกันสังคมจากกองทุนกลางที่รัฐแรงงาน และผู้ประกอบการ ร่วมกันสมทบ การสังคมสงเคราะห์ที่รัฐให้หรือชุมชนและประชาชนบริจาคออกไป (อาทิ การสงเคราะห์บุคคลและกลุ่มคนด้านการประกอบอาชีพ การสงเคราะห์ด้านค่าครองชีพ การสงเคราะห์และพัฒนาชุมชน การบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพ และจากภัยพิบัติและจากเหตุอื่น ๆ ฯลฯ) และแบบแผนสวัสดิการในสถานประกอบการ ในชุมชน หรือตามกลุ่มประชาชนที่รวมตัวในรูปแบบต่างๆ แต่ความแข็งแกร่งที่สุดของรัฐสวัสดิการในโลกปัจจุบัน คือ การประกันสังคมที่เป็นแบบแผนหลักและโอบกอดแบบแผนอื่นๆ นอกจากนี้ สมควรตรวจวัดบริการทางสวัสดิการสังคม เช่น ระบบการจัดการศึกษา ระบบการประกันสุขภาพ และการประกันชีวิตของภาคเอกชน เข้ามาร่วมชี้วัดด้วย

๘) ค่านิยมของรัฐ เช่น หากรัฐมีค่านิยมด้านนโยบายทางสังคมสูง โอกาสการสร้างสรรคร์รัฐในแนวรัฐสวัสดิการก็จะมีสูง หากรัฐมีค่านิยมหลักด้านการกระจายอำนาจรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีคามรับผิดชอบในการดูแลสุขภาพสวัสดิการประชาชนของตนมากขึ้น และหากรัฐมีค่านิยมในความเสมอภาคในหมู่ประชาชน โอกาสที่รายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกหมู่เหล่าก็จะใกล้เคียงกัน เป็นต้น

๙) มาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่วัดได้และสะท้อนจากมาตรฐานสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายและโดยสมัครใจที่ได้รับภายใต้แบบแผนต่าง ๆ ของการจัดสวัสดิการสังคมในรัฐ ครอบคลุมถึงการศึกษาศาสนา สุขภาวะทางสุขภาพและอัตราการเจ็บป่วย รายได้เฉลี่ยประชากรต่อปี เส้นแบ่งความยากจน สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ (Gini Coefficient) รายได้เมื่อเกษียณอายุ อายุขัยโดยเฉลี่ย การอุดหนุนครอบครัว การเข้าถึงข้อมูลและข่าวสาร ในสังคม สภาพแวดล้อม กายภาพของเมือง สภาพที่อยู่อาศัย การเดินทาง ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ความสุขทางจิตใจ ความมั่นคงของครอบครัว ความสัมพันธ์ในสังคม การบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพและจากภัยพิบัติ เงื่อนไขในการรับสิทธิประโยชน์ ความถูกต้อง แม่นยำ และความรวดเร็วของการได้รับบริการต่างๆ การจัดทำดัชนีเหล่านี้สมควรให้สามารถจำแนกได้ถึงปัจจัยด้านอายุ เพศสภาพ พื้นที่ ประเภทและสถานภาพของบุคคลในสังคม ประเภทการจ้างงาน (เช่น แรงงานภาคบริการ อุตสาหกรรม และการเกษตร และแรงงานในระบบ และนอกระบบ และแรงงานไทย และแรงงานต่างชาติ) เป็นต้น

ทั้งนี้ ดัชนีรัฐสวัสดิการที่สมควรเชื่อมโยงกันกับดัชนีวัดความเจริญรุ่งเรืองของประเทศนั้น ประเทศต่างๆ และประเทศไทยสามารถพัฒนาขึ้นมาใหม่และบางส่วนใช้วัดร่วมกัน และมีส่วนที่แตกต่างกันได้ตามลักษณะเฉพาะของประเทศและประวัติศาสตร์สังคม

๖.๒ ภายใต้ความเป็นรัฐสวัสดิการไทยที่จะสนับสนุนต่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศนั้น สมควรมีสูตราบและข้อพิจารณาต่อแนวทางการจัดการเพื่อสร้างเสริมความแข็งแกร่งของระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งเป็นหัวใจของรัฐสวัสดิการ ดังต่อไปนี้

๑) สูตราบความมั่นคงและความยั่งยืนของระบบประกันสังคม (Security and Sustainability of Social Insurance) = F (A + B) อันหมายถึง: ความมั่นคงของระบบประกันสังคม = ฟังก์ชัน (Function of) ของ [A คือ ความเป็นรัฐสวัสดิการในส่วนของความมั่นคงทางสังคม = นโยบายรัฐบาลด้านสวัสดิการสังคม + ความต่อเนื่องของความเป็นรัฐบาลที่สนับสนุนรัฐสวัสดิการ + การมีกฎหมายสนับสนุนสวัสดิการสังคม ทั้งภายในสถานประกอบการ นอกสถานประกอบการ และภาคส่วนการจ้างงานอื่นๆ + ความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงาน + ความร่วมมือของนายทุน/ผู้ประกอบการ/นายจ้าง] + [B คือ ระบบการเงินแบบกองทุนกลาง (ที่สมทบเงินจากคนทำงาน นายจ้าง และรัฐบาล และเงินบริจาค) + ความมั่นคงของกองทุน (ความกว้างขวางของประเภทและปริมาณของผู้ประกันตนทั้งประเทศ และความสม่ำเสมอของการสมทบเงินกองทุนจากทุกฝ่ายที่เป็นหุ้นส่วนกัน, การใช้จ่ายเงินกองทุนตามประเภทสิทธิประโยชน์, รายได้ที่มากกว่ารายจ่าย (สัดส่วนของรายจ่ายสิทธิประโยชน์จากกองทุนที่สมเหตุสมผล

การลดการจ่ายที่ไม่จำเป็น และการสูญเสีย), อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุน) + สมรรถนะในการบริหารกองทุนของคณะกรรมการประกันสังคม และสำนักงานประกันสังคม]

๒) ความมั่นคงของกองทุนด้านความมั่นคงทางสังคม สมควรพิจารณาปฏิรูป ดังนี้

(๑) ดำเนินการให้เกิดความกว้างขวางของประเภทและปริมาณการเข้าร่วมของแรงงานที่มีอยู่ในประเทศ รวมทั้งรักษาให้แรงงานที่ออกไปทำงานในต่างประเทศยังคงอยู่ในกองทุนประกันสังคมต่อไป และมีความสม่ำเสมอของการสมทบเงินเข้ากองทุนกลางจากทุกฝ่ายที่เป็นหุ้นส่วนกัน ทั้งแรงงาน ผู้ประกอบการ และรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรผู้มีงานทำนั้น ที่ผ่านมากลุ่มคนทำงานบางกลุ่มมิได้เข้าร่วมระบบประกันสังคม เช่น ข้าราชการที่มีกองทุนบำเหน็จบำนาญเฉพาะของตน แต่ปัจจุบันพบว่าไม่เข้มแข็งเติบโตเพียงพอ เพราะจำนวนสมาชิกประมาณ ๑ ล้านกว่าคนเท่านั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจ ๔.๕ แสนคน (ทั้งพนักงานประจำและชั่วคราว) (ซึ่งเคยเข้าร่วมประกันสังคมในตอนแรก พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่ถอนตัวออกไปไม่นานหลังจากเข้าร่วม ได้พึ่งพากองทุนสำรองเลี้ยงชีพและสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ไม่มีระบบบำนาญ) พนักงานองค์การมหาชนอิสระ และครูโรงเรียนเอกชน ก็เช่นกัน แต่แรงงานภาคเกษตรและผู้ประกอบอาชีพอิสระก็เข้ามารวมในสัดส่วนที่น้อยประมาณร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งสองกลุ่มนี้ ทั้งโดยภาพรวมประชาชนนอกกองทุนประกันสังคมก็ยังมีเชื่อว่าจะมีคุณภาพชีวิตที่มีมาตรฐานสูงหรือในทุกด้าน แม้แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่อาจดูเข้าทำในช่วงทำงานว่ามีรายได้ดีและสวัสดิการเพียบพร้อม แต่หลังเกษียณอายุก็ต้องไปใช้โครงการ ๓๐ บาท หรือหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเมื่อเจ็บป่วย เช่นเดียวกับผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ แต่ก็ได้เงินบำเหน็จที่เป็นเงินชดเชยการเลิกจ้างและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ขาดโอกาสได้เงินบำนาญชราภาพเมื่อออกจากงาน แรงงานเหล่านี้จึงสมควรเข้ามาอยู่ในการดูแลของการประกันสังคมร่วมกันเสียที

(๒) ในปัจจุบันแรงงานที่อยู่ในระบบการจ้างงานอย่างเป็นทางการในภาคเอกชน เข้าร่วมโดยบังคับ (Compulsory) แต่แรงงานนอกระบบเข้าร่วมอย่างสมัครใจ (Voluntary) ฉะนั้น หนทางสู่ความเข้มแข็งของกองทุนประกันสังคมในอนาคตโดยภาพรวม จึงจำเป็นต้องทำให้แรงงานนอกระบบ หรือที่ควรเรียกอย่างเต็มปากเต็มคำและอย่างมีศักดิ์ศรีว่า “ผู้ประกอบอาชีพอิสระ” ซึ่งมีประมาณ ๒๐-๒๑ ล้านคน เข้าร่วมเป็นเจ้าของกองทุนประกันสังคมโดยบังคับหรือบังคับตนเองกันถ้วนทั่วให้ต้องสมัครเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมและรักษาความเป็นสมาชิกไว้ให้ได้อย่างยั่งยืน (เท่ากับว่าผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบจะต้องจดทะเบียนการประกอบอาชีพ แม้ว่าจะมีเพียงคนเดียวในการทำธุรกิจนั้น ๆ ก็ตาม และ

เมื่อจดทะเบียนแล้ว ระบบข้อมูลบุคคลและธุรกิจก็จะโยงไปเป็นการจดทะเบียนผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคมโดยอัตโนมัติ) และนี่ก็จะเป็นการเสริมสร้างประการหนึ่งของความยุติธรรมในสังคมในการร่วมรับผิดชอบและร่วมสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ของรัฐสวัสดิการ อาทิ ศักยภาพของกำลังแรงงาน การกระจายความมั่งคั่ง และการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในชาติของเรา เป็นต้น

(๓) สมควรมีการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมให้สูงขึ้นจากปัจจุบันร้อยละ ๕ เป็น ๓๐ ของเงินเดือน ภายในระยะเวลา ๒๕ ปี ข้างหน้า คือเพิ่มปีละร้อยละ ๑ ของเงินเดือน และขยายเพดานขั้นสูงของการสมทบ จาก ๑๕,๐๐๐ บาท เป็นระหว่าง ๕๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท (ตามสูตรที่มุ่งใจให้สมทบ) อันเป็นการเตรียมการเพื่ออนาคตของลูกหลานเรารุ่นต่อไป ที่จะได้มีกองทุนรองรับค่าใช้จ่ายที่มั่นคงและยั่งยืนในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจ่ายบำนาญชราภาพ และการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้ได้มาตรฐานคุณภาพที่สูงขึ้น และควรทบทวนระบบกองทุนต่างๆ โดยอย่างน้อยปรับให้มีการจัดตั้งกองทุนครอบครัวที่ครอบคลุมการแต่งงาน การมีและเลี้ยงดูบุตร ที่อยู่อาศัย การศึกษาของบุคคลในครอบครัว ฯลฯ เพื่อเสริมให้ครอบครัวแข็งแกร่งท่ามกลางความไม่แน่นอนของระบบเศรษฐกิจ และควรจะดำเนินการปฏิรูปสำนักงานประกันสังคมให้ออกจากระบบราชการกลายเป็นองค์การอิสระหรือไม่ แต่หากสมควรเช่นนั้นก็ต้องจัดตั้งมาตรฐานธรรมาภิบาลในการบริหารงานประกันสังคมขึ้นมา และยังสมควรให้รัฐบาลมีอำนาจวิสามัญคณะกรรมการประกันสังคมในเรื่องที่อาจขัดนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

(๔) ประชากรไทยจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้นๆ ในอีก ๑๐ ปี ข้างหน้า ในขณะที่วัยกันอัตราการเกิดก็ลดลงๆ สวนทางกัน สังคมไทยจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มที่มีการได้ยินเสียงร้องของเด็กๆ ก็ลดน้อยลงๆ แรงงานหนุ่มสาวและผู้ใหญ่ในตลาดแรงงานจะต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เกษียณอายุแล้วในอัตราภาระที่หนักมากขึ้น เช่น ปัจจุบันในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน ๔-๕ คน รับภาระคนชรา ๑ คน แต่ต่อไปภายใน ๑๕ ปี ข้างหน้าจะรับภาระมากขึ้น เป็นผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน ๒ คน รับภาระคนชรา ๑ คน กองทุนประกันสังคมจะมีเงินไหลเข้าในอัตราที่ลดน้อยลงๆ เราจะแก้ปัญหานี้อย่างไร ในลำดับแรกข้าพเจ้าเห็นว่า เราจะต้องส่งเสริมให้ประชากรออมเงินกับกองทุนด้านความมั่นคงทางสังคมตั้งแต่วัยเด็ก ตั้งแต่แรกเกิดภายในหนึ่งปีแรก หลังลืมตาดูโลกได้ก็ยิ่งดี (โดยพ่อแม่ออมให้ พร้อมการสมทบโดยรัฐบาล) เพราะจะทำให้ประชากรไทยมีเงินทุนสะสมในเวลาที่ยาวนานมากขึ้น มิใช่มาออมกันตอนเข้ากองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น

ตอนเข้าทำงานเมื่ออายุ ๑๘-๒๕ ปี มิเช่นนั้น ในส่วนของการรับเงินบำนาญที่เพียงพอก็จะเป็นเรื่องวิกฤตมากขึ้น ๆ ในอนาคต ทุกฝ่ายจึงต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาข้อนี้ตั้งแต่บัดนี้^{๑๔}

(๕) ดำเนินการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ในกองทุนประกันสังคมและกองทุนด้านความมั่นคงทางสังคมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของความมั่นคงทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้ง ๑๗ ฉบับ (ดังที่กล่าวในตอนต้น) อันจะเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนทำงาน และยังแสดงได้ว่าประเทศไทยเมื่อประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศมากขึ้น ก็จะทำให้การกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนากลับคืนสู่ประชาชนอย่างกระจ่างชัดภายใต้มาตรวัดต่าง ๆ ในระดับสากลที่เขาปฏิบัติกัน

๓) โลกาภิวัตน์ทำให้การอพยพแรงงานระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น ๆ ประเทศไทยก็เป็นแหล่งรองรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาว ๒.๕-๓ ล้านคน ในปัจจุบัน เพื่อทำงานแทนคนไทยในงานหลาย ๆ อาชีพ และแรงงานไทยเองก็ไปแสวงหางานในต่างประเทศที่พัฒนามากกว่าประเทศไทย สภาพเช่นนี้ระบบประกันสังคมจำเป็นต้องมีมาตรฐานร่วมระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรมระหว่างแรงงานประจำชาติและข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประชาคมอาเซียน

^{๑๔}แนวทางการเตรียมการแก้ปัญหาในประเด็นจำนวนและกรอบการจ่ายเงินบำนาญ ควรพิจารณาอย่างน้อยสี่ประการ *ประการแรก*คือ ยึดแนวของกลุ่มประเทศ OECD ที่ตั้งเป้าหมายคร่าวๆ ได้ ทดแทนขั้นต่ำสำหรับการชราภาพไว้ที่ร้อยละ ๖๐ ของรายได้เดิม (ปัจจุบันเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๕๒-๕๓) *ประการที่สอง*คือ การจัดแบ่งทางเลือกการสมทบเงินบำนาญและการรับสิทธิประโยชน์ที่จูงใจสามทางเลือกคือ ขั้นพื้นฐาน ขั้นทั่วไป และขั้นสูงหรือพรีเมียม (ตามแนวของประเทศสวีเดน) *ประการที่สาม* อาจจะลองพิจารณานำตัวอย่างวิธีการของสหรัฐอเมริกามาใช้ดูในการจูงใจให้ขอรับเงินบำนาญล่าช้าออกไป เพื่อรับเงินบำนาญชราภาพที่สูงขึ้น ๆ กล่าวคือ หากเกษียณอายุเร็ว อัตราเงินบำนาญจะน้อย เกษียณอายุช้า อัตราเงินบำนาญจะสูง เมื่อเทียบกับรายได้เดิม เช่น ปัจจุบันแรงงานอเมริกันเกษียณอายุที่ ๖๒ ปี หากขอรับเงินบำนาญตอนอายุเท่านี้จะได้ รับ ร้อยละ ๗๐ ของรายได้เดิม หากขอรับเมื่ออายุ ๖๕ ปี จะได้รับเงินบำนาญ ร้อยละ ๘๖.๗ ของรายได้เดิม หากขอรับเมื่ออายุ ๖๗ ปี จะได้รับเงินบำนาญ ร้อยละ ๑๐๐ ของรายได้เดิม แต่หากขอรับเมื่ออายุ ๗๐ ปี จะได้รับเงินบำนาญ ร้อยละ ๑๓๒ ของรายได้เดิม นี่ก็เป็นตัวอย่างที่อาจเอามาปรับใช้ ในประเทศไทย *ประการที่สี่* ควรตระหนักด้วยว่าผู้ที่มีรายได้เฉลี่ยตลอดชีวิตการทำงานต่ำ รายได้เมื่อเกษียณควรอยู่ในระดับสูง เช่น ร้อยละ ๖๐ ขึ้นไป แต่ผู้ที่มีรายได้เฉลี่ยตลอดชีวิตการทำงานของตนสูง ก็สามารถรับบำนาญในอัตราร้อยละของรายได้เฉลี่ยเดิมของตนที่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ได้

๔) องค์การที่ดูแลผลประโยชน์ของผู้ประกันตนในฝ่ายผู้ประกันตนกันเอง ปัจจุบันมีสองกลุ่ม คือ สหภาพแรงงานสำหรับแรงงานในระบบ ซึ่งก็มีการรวมตัวกันในระดับสหพันธ์แรงงานและสภาแรงงานด้วย แต่การเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (Unionization Rate) ของคนไทยยังต่ำมาก คือ ประมาณร้อยละ ๒ หรือประมาณ ๗๕๐,๐๐๐ คน ของกำลังแรงงานทั้งหมดที่มีอยู่ ๓๘ ล้านคน แสดงถึงการมีอำนาจการต่อรองต่ำ อัตราการรวมตัวขนาดนี้ก็ยังไม่สามารถขับเคลื่อนรัฐสวัสดิการไทยให้เติบโตและแข็งแกร่งไปได้ไกลกว่าปัจจุบันมากนัก จึงจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกอย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ของกำลังแรงงานทั้งหมด ทั้งในภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และรวมถึงการอนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐในกระทรวงและหน่วยงานรัฐต่างๆ และองค์การอิสระมหาชนทั้งหลายจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ในส่วนของแรงงานนอกระบบหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระโดยส่วนใหญ่ก็มีองค์การของตน โดยปัจจุบันมีสหพันธ์แรงงานนอกระบบดูแลเป็นหลัก (และมีองค์การพัฒนาเอกชน และเครือข่ายแรงงานนอกระบบบางแห่งให้การดูแลด้วย) ซึ่งก็มีสมาชิกต่ำกว่าแรงงานในระบบเอามากๆ (หลักหมื่นคน) องค์การต่างๆ ของแรงงานในระบบและนอกระบบจึงสมควรประชุมหารือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และจัดโครงสร้างการทำงานที่เชื่อมโยงกัน และกระจายอำนาจไปยังระดับอุตสาหกรรม ภูมิภาค และจังหวัดต่างๆ ด้วย นอกจากนี้ หากไม่สามารถทำให้ผู้ประกันตนเข้าเป็นสมาชิก องค์การทั้งสองกลุ่มได้ก็อาจจะต้องมีองค์การอื่นของผู้ประกันตนกันเองจัดตั้งขึ้นมา เพื่อดูแลเรื่องประกันสังคมเป็นการเฉพาะ เช่น อาจเป็นสมาคมผู้ประกันสังคม และจัดตั้งในรูปแบบสหพันธ์สมาคมผู้ประกันสังคมในระดับพื้นที่ในระดับภูมิภาคและระหว่างจังหวัดได้ด้วย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดตั้งสมาคมผู้ประกันสังคมขึ้นก็สมควรดำเนินงานบนพื้นฐานความร่วมมือกับสหภาพแรงงาน ไม่เช่นนั้นอาจเกิดความแตกแยกระหว่างกัน ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่ผู้ประกันตนโดยรวม

๖.๓ ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเป็นระบบเศรษฐกิจแบบดิจิทัลมากขึ้นๆ และหากประเทศไทยใช้ระบบ 5 G สถานประกอบการอุตสาหกรรมจำนวนมากขึ้นก็จะใช้ระบบการผลิตแบบหุ่นยนต์ และอุปกรณ์แบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ต่างๆ อย่างเข้มข้น ทำให้ตลาดแรงงานที่เป็นทางการต้องการจำนวนแรงงานลดลงๆ จึงมีโอกาสมากขึ้นที่แรงงานจะตกงาน หรือลดชั่วโมงการทำงานลง และอาจส่งผลให้ค่าตอบแทนลดลงหรือขาดความแน่นอน ในขณะที่เดียวกันการจ้างงานทั้งในระบบมีแนวโน้มลดลง และเกิดการจ้างนอกระบบมากขึ้น (ซึ่งมักตกหล่นจากการเข้ารับการคุ้มครอง) เราจึงจะต้องแก้ปัญหาผ่านการวางแผนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และพัฒนากฎหมายแรงงานและความมั่นคงทางสังคมรองรับอย่างทันที่

๖.๔ ควรจัดตั้งคณะกรรมการที่มีเป้าหมายเพื่อการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการและเพื่อพัฒนาระบบงานสวัสดิการสังคมอย่างสร้างสรรค์ และบูรณาการแบบแผนการจัดสวัสดิการสังคมทั้งหมดเข้าด้วยกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบความมั่นคงทางสังคมในภาพรวม โดยพยายามทำให้มีความชัดเจนในทางนโยบายดังกล่าวนี้ และส่งเสริมให้กลไกของกองทุนเพื่อความมั่นคงทางสังคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องค่อยๆ ผนึกเข้าหากันมากขึ้นๆ โดยมีกองทุนประกันสังคมเป็นแม่แกน และมีกิจกรรมทั้งภายในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยในทางปฏิบัติในเบื้องต้นคือการจัดประชุมร่วมกันประจำปีของคณะกรรมการบริหารและหรือตัวแทนกองทุนในทางความมั่นคงทางสังคมทั้งเจ็ดกองทุน (อย่างน้อย) ในปัจจุบัน การจัดตั้งคณะกรรมการหรือสภาส่งเสริมความมั่นคงและยั่งยืนของระบบความมั่นคงทางสังคมไทยที่มาจากกองทุนความมั่นคงทางสังคมทั้งหลาย และการทำงานเชิงเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารกองทุนเพื่อความมั่นคงทางสังคมร่วมกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน การสร้างข้อมูลที่บูรณาการร่วมกัน การจัดทำข้อมูลใหม่ การนำข้อมูลกลางและจากแต่ละองค์กรไปปรับปรุงงานของแต่ละแห่ง การรับสมัครสมาชิกและการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ที่สอดคล้องกัน การเกื้อกูลทางการเงินระหว่างกัน รวมทั้งการปรับหรือสร้างใหม่ในสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอนาคต

๖.๕ สมควรพิจารณาจัดทำประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคมไทย ซึ่งมีอยู่ ๗๐-๘๐ ฉบับ เพื่อเสริมสร้างการบูรณาการกิจกรรมและความสำเร็จผลในการสร้างสรรครัฐสวัสดิการได้มากยิ่งขึ้น และดำเนินการเชื่อมโยงแบบแผนการจัดสวัสดิการสังคมทุกแบบแผน คือ การบริการสังคม การประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ และกิจกรรมสวัสดิการสังคมอื่นๆ ทั้งในสถานประกอบการ นอกสถานประกอบการ การเชื่อมโยงไปชุมชนและถึงครอบครัว และการจัดสวัสดิการสังคมตามประเพณีและลัทธิความเชื่อทางศาสนา ฯลฯ เพื่อเสริมสร้างรัฐสวัสดิการไทยที่ครอบคลุมครบถ้วน แข็งแกร่ง และยั่งยืน

๖.๖ สมควรพัฒนาดัชนีวัดความเจริญรุ่งเรืองของประเทศกับรัฐสวัสดิการให้สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว งานในลักษณะนี้ควรดำเนินการโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาระดับชาติที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิจัยที่หลากหลายในทางสหวิทยาการ

๗. สรุป

ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศสมควรวัดด้วยตัวชี้วัดที่เหมาะสมและทันกาล และสนับสนุนด้วยการดำเนินวิถีการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และสามารถนำเอารัฐสวัสดิการและดัชนีวัดความเป็นรัฐสวัสดิการมาเป็นส่วนประกอบ โดยความเจริญรุ่งเรืองของประเทศยังมีมิติอื่นๆ อีกที่ระบอบรัฐสวัสดิการปัจจุบันไม่ครอบคลุมถึง จึงเป็นเรื่องที่วงการสหสาขาวิชาการและการเมืองเพื่อการพัฒนาประเทศต้องร่วมกันอย่างเข้มข้น อันสะท้อนถึงความมีคุณค่าของคนรุ่นปัจจุบันหรือรุ่นเก่า และการส่งมอบอนาคตที่เจริญรุ่งเรืองและมั่นคงของประเทศ รัฐสวัสดิการ และคุณภาพชีวิตที่มีมาตรฐานสูงให้กับคนรุ่นต่อๆ ไปอย่างมีความเป็นมิตรภาพกันตลอดไปในทุกยุคสมัย

บรรณานุกรม

- Bambra, C. (2007, June). Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61, 1098–1102. doi: 10.1136/jech.2007.064295
- Green-Pedersen, Christoffer and Haverland, Markus. (2002). The new politics and scholarship of the welfare state, February 2002, *Journal of European Social Policy*, 12(1): 43-51.
- Korpi, W. and Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63, 661-687.
- Nyman, Håkan, Jónsdóttir, Sigríður, Blöndal, Lárus, Etwil, Preben, Helgeson, Thomas, Rønning, Elisabeth, Tanninen, Timo A. (2016). *A Nordic Welfare Indicator System (NOVI)*. Report for the Nordic Council of Ministers, ISBN 978-9935-477-24-8 (EPUB) © Ministry of Welfare, Reykjavík, Iceland.
- Palme, Joakim and Ruhs, Martin. (2018). *Indicators of labour markets and welfare states in the European Union*. Paper prepared as part of the REMINDER project จาก www.reminder-project.eu
- Richardson, Sol; Carr, Ewan; Netuveli, Gopalakrishnan and Sacker, Amanda. (2019). Country-level welfare-state measures and change in wellbeing following work exit in early old age: evidence from 16 European countries. *International Journal of Epidemiology*, 389–401. Expenditure. Berkeley: University of California Press.

เอกสารจาก Websites

เอกสารระบุชื่อผู้เขียน

Caminada, Koen, Goudswaard, Kees and van Vliet, Olaf (ND). *Patterns of Welfare State Indicators in the EU: Is There Convergence?* (a research report on Reforming Social Security). p. 2 and pp.17-18. วันสืบค้น ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก www.hsz.leidenuniv.nl

Pacheco, Paul (UNSD). created and last modified by Ze Yar Min on Aug 25, 2020. *E-Handbook on Sustainable Development Goals Indicators*. วันสืบค้น ๖ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก <https://unstats.un.org/wiki/display/SDGeHandbook/Home>

Nyman, Håkan. et al. (2016). *A Nordic Welfare Indicator System (NOVI)*. Report for the Nordic Council of Ministers. Quality of life indicators - measuring quality of life. วันสืบค้น ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_indicators_measuring_quality_of_life#The_8.2B1_dimensions_of_quality_of_life

เอกสารไม่ระบุชื่อผู้เขียน

About the Legatum Institute. วันสืบค้น ๖ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก <https://li.com/>

Better Life Index. วันสืบค้น ๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=BLI&lang=en>

Digital economy and the future of social security Hans-Horst Konkolewsky Secretary General, International Social Security Association. วันสืบค้น ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก https://www.researchgate.net/publication/322141795_Digital_economy_and_the_future_of_social_security

FAQ. วันสืบค้น ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ จาก <https://worldhappiness.report/faq/>

How digital economy is shaping social security. วันสืบค้น ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก <https://www.businessdailyafrica.com/analysis/ideas/How-digital-economy-is-shaping-social-security/4259414-5603376-5n0u4wz/index.html>

Human Development Index. วันสี่ปีคั่น ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Human_Development_Index

Indicators. วันสี่ปีคั่น ๖ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก <https://unstats.un.org/wiki/display/SDGeHandbook/Home>

Labour issues in the digital economy. Data, algorithms and policies: Redefining the digital world, UN Symbol: LC/CMSI.6/4. วันสี่ปีคั่น ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก <https://conferenciaelac.cepal.org/6/en/documents/labour-issues-digital-economy.html>

Legatum Prosperity Index. *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. วันสี่ปีคั่น ๖ ธันวาคม ๒๕๖๓ จาก https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-94-007-0753-5_1619

Ratifications of C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102). วันสี่ปีคั่น ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ จาก https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312247

THE LEGATUM PROSPERITY INDEX™ 2020. วันสี่ปีคั่น ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.prosperity.com/rankings>

World Development Indicators. วันสี่ปีคั่น ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ จาก <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> วันสี่ปีคั่น ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

World Happiness Report. วันสี่ปีคั่น ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ จาก https://en.wikipedia.org/wiki/World_Happiness_Report



ผลประโยชน์การจัดซื้อเรือดำน้ำจากสาธารณรัฐประชาชนจีน: ความท้าทายรูปแบบใหม่ ของยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.เอกพร รักความสุข*

บทคัดย่อ

การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของประเทศไทยจากสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วง
ระยะเวลาที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา เป็นยุทธศาสตร์
ความมั่นคงที่ใกล้ชิดจีนและมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ รัฐบาลไทยได้สนับสนุนจีนในการดำเนินการ
โครงการขนาดใหญ่ในรูปแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล นับว่าเป็นความเสี่ยงของไทยที่เดินเข้าสู่

* รองศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

เกมการเมืองระหว่างประเทศโดยมีสหรัฐอเมริกาและจีนเป็นผู้กำหนด โดยประเทศมหาอำนาจทั้งสองต่างแสวงหาพันธมิตรด้านความมั่นคงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนและต้องการครอบงำประเทศอื่น ส่งผลให้ไทยถูกกดดันทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาด้วยมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ มีการกีดกันทางการค้าที่ส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าของประเทศไทย เป็นการใช้จุดอ่อนของไทยที่มีการรัฐประหารและไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ขณะที่ไทยแสดงออกถึงการพึ่งพาจีนหรือมีนัยด้วยการเลือกยืนอยู่ข้างจีนมากกว่าการเลือกอยู่ข้างสหรัฐอเมริกา ดังนั้น การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่ทางออกในการรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ของไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และมีความจำเป็นในการทบทวนจุดยืนของไทยเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติในระยะยาว

คำสำคัญ: คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทย, ผลประโยชน์ของประเทศไทย, สมดุลทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

Abstract

The armament procurement from the People's Republic of China during the period of the Coup d'état in Thailand since 2014 until now, is a significant security strategy. The Thai government has additionally supported the People's Republic of China in undertaking large-scale government-to-government projects. This can be considered as the risk for Thailand to enter the international political game set by the United States and the People's Republic of China. The two powerful nations seek Allies in security aspect in order to protect their interests and to dominate other countries. Thailand is consequently impact under economic pressure from the United States and its allies with international standards on assorted matters. In addition, there are trade barriers affecting the export of Thailand products. It was the use of the weaknesses of the Thai Coup d'état which democracy cannot be seen. Meanwhile, Thailand expresses its reliance on the People's Republic of China or its implications by choosing to stand with the People's Republic of China rather than the United States. The armament procurement stated earlier is not the solution for maintaining Thailand's strategic balance in the international political arena. And it is necessary to review the position of Thailand in order to preserve the long-term national interest.

บทนำ

ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นมา มีการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศไทยด้านความมั่นคงที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับกองทัพด้วยการจัดซื้ออาวุธเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการจัดซื้ออาวุธจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ได้ให้ความเห็นชอบโครงการของกองทัพบกจัดซื้อรถถังแบบวีที-๔ จากสาธารณรัฐประชาชนจีน ในระยะที่ ๒ จำนวน ๑๐ คัน วงเงินประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาท โดยเป็นกระบวนการจัดซื้อที่อยู่ในแผนพัฒนากองทัพบก เป็นการอนุมัติการจัดซื้อหลังจากการจัดซื้อรถถังระยะที่ ๑ จำนวน ๑๑ คัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ กองบัญชาการกองทัพเรือและผู้แทนของรัฐบาลจีนได้ลงนามในข้อตกลงการจ้างสร้างเรือดำน้ำลำที่ ๑ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๐ ด้วยวงเงินงบประมาณ ๑๓,๕๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งชำระเงินเป็นระยะเวลา ๗ ปี รวม ๑๗ งวด และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบโครงการของกองทัพบกจัดซื้อรถเกราะล้อยาง วีเอ็น-๑ จำนวน ๓๔ คัน จากสาธารณรัฐประชาชนจีน ด้วยวงเงินงบประมาณ ๒,๓๐๐ ล้านบาท โดยจัดงบประมาณแบบผูกพันระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓

การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากสาธารณรัฐประชาชนจีนดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลไทยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นภาพของการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เพิ่มยิ่งขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศไทย ผลจากการกลับขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกครั้งหนึ่งในศตวรรษที่ ๒๑ ถือเป็นความสำเร็จจากผลของการพัฒนาประเทศอย่างก้าวกระโดดจนถึงจุดที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงเป็นอันดับที่ ๑ ของโลก มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาโดยอำนาจทางการซื้อขายระหว่างประเทศ (Purchasing Power Parity) ตลอดจนเป็นประเทศที่มีการส่งออกเป็นอันดับที่ ๑ ของโลก บทบาทของสาธารณรัฐประชาชนจีนในด้านเศรษฐกิจดังกล่าวมานี้ ย่อมเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในเรื่องอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศ เป็นความเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ตลอดจนการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ และการวางตำแหน่งของประเทศไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ในช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เลือกยืนอยู่ข้างสหรัฐอเมริกา ในฐานะที่เป็นผู้นำฝ่ายโลกเสรีมีความเป็นประชาธิปไตย ขณะที่สหภาพโซเวียตรัสเซียและจีน เป็นผู้นำของกลุ่มประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์ ความสัมพันธ์ทางการทหารระหว่าง ประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกามีหลายรูปแบบตั้งแต่การที่ประเทศไทยซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จาก สหรัฐอเมริกา มีการฝึกการรบทางทหารร่วมกัน มีการขอใช้พื้นที่ของประเทศไทยเพื่อดำเนินการ ทางทหาร มีการส่งทหารไทยไปร่วมรบในสงครามเวียดนามและสงครามเกาหลี เป็นต้น นับว่าเป็นความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงที่ประเทศไทยสนับสนุนและเลือกอยู่ข้างสหรัฐอเมริกา อย่างชัดเจน ต่อมาเมื่อสิ้นสุดยุคของสงครามเย็นแล้ว ความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมือง ของประเทศต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ ประชาคมโลกเข้าสู่ ความเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ที่แต่ละประเทศติดต่อกันผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศด้วยความรวดเร็ว มีการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจก้าวข้ามลัทธิการปกครองที่เคยแตกต่างกันระหว่าง กลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและกลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบ คอมมิวนิสต์ จากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ประเทศต่างๆ ย่อมไม่จำเป็นต้องเลือกข้าง เหมือนในช่วงสงครามเย็น สามารถกำหนดแนวทางร่วมกันทางเศรษฐกิจโดยยึดผลประโยชน์ ของแต่ละประเทศเป็นหลัก

สำหรับการปรับบทบาทของสาธารณรัฐประชาชนจีนในเวทีการเมืองระหว่าง ประเทศนั้น นับว่าเป็นก้าวที่สำคัญในการประสานความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ด้วยมิติ ของเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมมือกับสาธารณรัฐประชาชนจีนตั้งแต่มีการเปิดประเทศ โดยการท่าเรือคลองเตยการค้าระหว่างสองประเทศ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๑ จากนั้น มีการยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองผ่านความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่ง ราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม ว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยมีบันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วย การส่งเสริมความร่วมมือทางการค้า การลงทุน และเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือดังกล่าวมานี้ เป็นความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันและเป็นความใกล้ชิดที่ประเทศ ทั้งสองได้เปลี่ยนท่าทีจากอดีตมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ

ขอยกตัวอย่างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในช่วงที่มีการยึดอำนาจการปกครอง ประเทศไทยที่ใช้คำสั่งพิเศษเพื่อสนับสนุนโครงการของสาธารณรัฐประชาชนจีน เช่น โครงการ รถไฟความเร็วสูงช่วงกรุงเทพฯ-นครราชสีมา ซึ่งเป็นโครงการสำคัญตามบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทยในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ โครงการนี้มีการยกเว้นกฎหมายหลายฉบับเพื่อผลักดันให้โครงการเดินหน้าตามเป้าหมาย ดังปรากฏจากการออกคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ออกคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เพื่อเร่งรัดโครงการรถไฟความเร็วสูงช่วงกรุงเทพฯ-นครราชสีมา เป็นการช่วยให้กิจการของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูง เป็นการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต ออกคำสั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนเปิดโอกาสให้วิศวกรของจีนและสถาปนิกของจีนได้รับการยกเว้นไม่ต้องสอบใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ของสภาวิชาชีพ เป็นการสนับสนุนการทำงานของคนต่างด้าวโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบความสามารถ คำสั่งพิเศษดังกล่าวนี้แสดงถึงการสนับสนุนกิจการของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นในลักษณะเช่นนี้

อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทของสาธารณรัฐประชาชนจีนในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีความก้าวหน้าและมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในหลายประเทศนั้น เป็นเรื่องที่สหรัฐอเมริกามีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสหรัฐอเมริกาในยุคของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) มีท่าทีจากนโยบายต่างประเทศด้วยมุมมองว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้สหรัฐอเมริกากำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อมุ่งสู่การรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา กลายเป็นความขัดแย้งด้านการค้าระหว่างประเทศทั้งสองนำไปสู่ปัญหาของสงครามการค้าอย่างคาดไม่ถึง เมื่อประเทศมหาอำนาจทั้งสองได้ตอบโต้กันด้วยมาตรการต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในวงกว้าง การเลื้อยห่างจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นสิ่งที่เสี่ยงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในระยะยาว การกำหนดตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยเพื่อรักษาสมดุลระหว่างประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน ย่อมเป็นสิ่งที่ยากลำบากอย่างยิ่ง หากแม้ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนจะขึ้นมาเป็นผู้นำในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งทำให้ประเทศไทยเลื้อยห่างจากนโยบายต่างประเทศสอดคล้องกับแนวทางของสาธารณรัฐประชาชนจีน อาจทำให้ประเทศไทยไม่มีความสามารถเพียงพอในการรักษาดุลอำนาจกับสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น การเป็นมิตรกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกานำมาซึ่งโอกาสในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระยะยาว การพิจารณาผลประโยชน์ของประเทศไทยในระยะสั้น

ด้วยการเลือกข้างใดข้างหนึ่งย่อมเสี่ยงต่อการเล่นเกมการเมืองระหว่างประเทศที่ประเทศมหาอำนาจต่างแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนดังกล่าวมาแล้วนั้น เป็นเรื่องที่ประเทศไทยไม่อาจใช้นโยบายที่ถูกเรียกว่า “ไผ่ลู่ลม” ซึ่งหมายถึง การที่ประเทศไทยยินดีที่จะกำหนดนโยบายด้านต่างประเทศในลักษณะโอนเอนไปพึ่งพิงกับประเทศที่ให้ประโยชน์แก่ประเทศไทยสูงสุด การพิจารณาเพียงผลประโยชน์ในระยะสั้นเพียงอย่างเดียวอาจสร้างปัญหาในหลายเรื่อง เพราะความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ มีลักษณะเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงเกี่ยวข้อทั้งในระดับชาติและภาคเอกชน มีลักษณะของผลประโยชน์ร่วมกันที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายระดับ สภาพเช่นนี้ย่อมไม่ใช่อีกโอกาสที่ประเทศไทยจะแสวงหาผลประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เพียงประเทศเดียว การวางจุดยืนทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยที่มีความเหมาะสมย่อมช่วยให้เกิดการรักษาดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถปรับตัวจากการแข่งขันกันของประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ด้วยยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงจากการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่ประเทศมหาอำนาจดำเนินการในเวลา

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “โครงการจับตามหาอำนาจจีน : ปัญหาการหาสมดุลทางยุทธศาสตร์ระหว่างเศรษฐกิจและความมั่นคง” เป็นการศึกษาถึงยุทธศาสตร์ของสาธารณรัฐประชาชนจีนในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองระหว่างประเทศจากการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศมหาอำนาจ โดยเป็นผู้นำระดับโลกทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ขณะที่สหรัฐอเมริกาในฐานะของมหาอำนาจที่เป็นผู้นำหนึ่งเดียวของโลกได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการต่อสู้กับสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้งทางตรงและทางอ้อม สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อ การกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ผลการศึกษาในเรื่องนี้มีข้อค้นพบ กล่าวคือ

๑. ด้านยุทธศาสตร์ของจีนต่อภูมิภาคและประเทศไทย ในมุมมองของสาธารณรัฐประชาชนจีนให้ความสำคัญกับความมั่นคงในภูมิภาค โดยถือว่าเป็นความมั่นคงของสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยตรง เขตแดนในทะเลจีนใต้และใต้หวันเป็นกิจการภายในที่ไม่สามารถประนีประนอมได้โดยเด็ดขาด เป็นเรื่องศักดิ์ศรีของประเทศโดยตรง เป็นความชอบธรรมในการปกครองประเทศที่ไม่สามารถจะยอมให้ประเทศอื่นเข้ามาเปลี่ยนแปลงได้ หากรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนทำข้อตกลงใดที่ทำให้ดูเหมือนจะเป็นผู้ที่อ่อนแอและประนีประนอม

อาจเป็นผลให้รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนขาดความชอบธรรมในการบริหารประเทศโดยรวม ซึ่งรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของประธานาธิบดีสี จิ้นผิง นั้น มีจุดยืนที่ไม่สามารถยอมได้ และเป็นการดำเนินนโยบายต่อเนื่องทางยุทธศาสตร์ของสาธารณรัฐประชาชนจีนมาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้แล้ว สาธารณรัฐประชาชนจีนมีมุมมองว่า สหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบายปิดล้อมในทุกรูปแบบ เพื่อที่จะขัดขวางไม่ให้สาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถจะแผ่ขยายอำนาจหรืออิทธิพลออกไปยังดินแดนรอบข้างและภูมิภาคอื่น ๆ โดยที่สหรัฐอเมริกาพยายามจะแสวงหาทั้งพันธมิตรเก่าและใหม่ เพื่อสร้างกันชนปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ใช้แนวนโยบายเพื่อหาทางออก โดยเฉพาะผ่านทางนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังเช่น นโยบายเส้นทางสายไหมใหม่ (Belt and Road initiative: BRI) ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถแสวงหาพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ผ่านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และความช่วยเหลือต่าง ๆ โดยตรงต่อประเทศซึ่งอยู่ในแนวเส้นทางพาดผ่านเพื่อที่จะต่อกรกับสหรัฐอเมริกาโดยตรง เป็นต้น

๒. ด้านเศรษฐกิจ สำหรับประเด็นทางด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการกำหนดท่าทีของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่กำลังเผชิญกับปัญหาที่ร้ายล้ามทั้งจากการเติบโตภายในที่เริ่มจะชะลอตัวอย่างเห็นได้ชัด รวมไปถึงสงครามการค้าที่กำลังเผชิญหน้าอยู่กับสหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศเป็นเรื่องที่มีอาจจะแยกจากกันได้ ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงนโยบายเศรษฐกิจในมุมมองแบบเสรีนิยมว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้นำในสังคมชุมชนระหว่างประเทศที่มีความรับผิดชอบ อันเป็นสิ่งที่ฝ่ายตะวันตกต้องการให้สาธารณรัฐประชาชนจีนทำตามโดยตลอด ขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ตระหนักถึงความสำคัญต่อการขึ้นมาเป็นผู้นำเพราะสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดกฎเกณฑ์และโครงสร้างเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศของตนได้ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง นโยบายต่างประเทศที่สำคัญที่สุดซึ่งตอบสนองอภิยุทธศาสตร์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้แก่ “เส้นทางสายไหมใหม่” (One Belt One Road Initiative) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาวที่สำคัญที่สุด เป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณรัฐประชาชนจีนในการก้าวสู่ความเป็นผู้นำของระบบเศรษฐกิจโลก เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งตลาดและแหล่งทรัพยากรเข้าไว้ด้วยกันเป็นหนึ่งเดียวภายใต้การนำของจีน สาธารณรัฐประชาชนจีนมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพราะถือว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่มีการค้าขายเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการที่จะเป็นผู้นำที่สมบูรณ์ที่สามารถขึ้นมากำหนดวิธีและรูปแบบทางการค้าของตน หลังจากที่ถูกตะวันตกกำหนดมาเป็นระยะเวลา

อันยาวนาน ในเวลานี้สาธารณรัฐประชาชนจีนไม่ได้เป็นเพียงแค่ผู้ตามในระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับหนึ่ง หากคำนวณด้วยอำนาจการซื้อ (Purchasing Power Parity) ทำให้จีนไม่ได้เป็นเพียงประเทศเล็กๆ ในโลกที่สามที่เข้ามาในระบบของตะวันตก แต่มีอิทธิพลจนกระทั่งประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาถือว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นเป็นภัยทั้งด้านเศรษฐกิจและทางการเมือง

ในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมานโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นนโยบายที่เน้นไปทางด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และแสวงหาตลาดต่างๆ ในภูมิภาคที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาทางการค้าอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นในแอฟริกา เอเชียกลาง และลาตินอเมริกา ภูมิภาคที่มีความสำคัญที่สุดต่อเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้แก่ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความสัมพันธ์ทางการค้าเป็นอันดับสามรองจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา หากสามารถสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับภูมิภาคนี้แล้ว จะเป็นผลดีอย่างยิ่งต่อยุทธศาสตร์ภาพรวมของสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยตรงทั้งด้านความมั่นคง การเมืองระหว่างประเทศ และเศรษฐกิจ

เมื่อเป็นเช่นนี้ นโยบายต่างประเทศของไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงภาพรวมที่เปลี่ยนแปลงไปในการเมืองระหว่างประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีนได้กลายมาเป็นหุ้นส่วนใหญ่ในการกำกับเรื่องระบบเศรษฐกิจการเมืองโลก ประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ของประเทศว่า จะสามารถรองรับการเติบโตและการขยายตัวด้านอำนาจทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้อย่างไร ซึ่งแต่เดิมนั้นประเทศไทยได้รับความคุ้มครองทางด้านความมั่นคงเช่นเดียวกับหลายประเทศในภูมิภาคนี้ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา หากประเทศไทยจะต้องเลือกทั้งสองฝ่ายแล้ว แนวคิดเรื่องการเข้ากับฝ่ายที่ให้ผลประโยชน์ให้มากที่สุดและยังรักษาอีกฝ่ายไว้เพื่อตัดทอนผลประโยชน์ของประเทศไม่ให้สูญเสียมากเกินไปย่อมเป็นประเด็นที่ยุ้งยาก หากประเทศไทยจะดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติก็จำเป็นจะต้องระแวดระวังแสวงหาผลประโยชน์จากทั้งสองฝ่าย เพราะเป็นไปได้ว่าอาจจะตกกลายเป็นเป้าแห่งความขัดแย้งของทั้งสองประเทศที่ต่อสู้กันอยู่ในเวลานี้ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ไทยอาจจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของประเทศที่จะต้องสูญเสียผลประโยชน์จากการทำสงครามตัวแทนของทั้งสองมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกา

หากประเทศไทยเลือกที่จะรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์ที่สำคัญจากการที่สหรัฐอเมริกามีพันธมิตรที่หลากหลายและกว้างมากกว่าสาธารณรัฐประชาชนจีน ไม่ว่าจะเป็นเกาหลี ญี่ปุ่น ไต้หวัน ออสเตรเลีย สิงคโปร์ รวมถึงฟิลิปปินส์ หรือแม้แต่เวียดนาม แต่ด้วยนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

ซึ่งไม่แน่นอนเหมือนดังแต่ก่อน โดยเฉพาะในเรื่องความมั่นคง ทำให้พันธมิตรเก่าที่เคยมีอยู่ในภูมิภาคอาจจะไม่ยินดีที่จะทำตามในสิ่งซึ่งสหรัฐอเมริกาปรารถนามากนัก ส่วนสาธารณรัฐประชาชนจีนเองไม่ได้มีพันธมิตรที่มากมายเท่าสหรัฐอเมริกา จะมีเพียงแต่ประเทศลาวและกัมพูชาที่มีแนวโน้มในการสนับสนุนจีน การที่ประเทศไทยเข้าอยู่กับกลุ่มที่ใหญ่กว่าย่อมรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ในทางความมั่นคงได้มากกว่า

การที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศระบบอำนาจนิยมที่มีได้สนใจที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น แต่ในขณะเดียวกันการไม่ไปแทรกแซงอาจเป็นการสนับสนุนกลุ่มอำนาจนิยมในแต่ละประเทศ หากประเทศไทยเลือกยืนอยู่ข้างสาธารณรัฐประชาชนจีน ย่อมทำให้ประเทศไทยสูญเสียผลประโยชน์ระยะยาวในการที่จะพัฒนาตัวเองให้กลายเป็นประเทศเสรีนิยม แนวโน้มในปัจจุบันอาจทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีระบบอำนาจนิยมครอบงำไปอีกระยะยาว นอกจากนี้แล้วการพัฒนาทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน แม้จะนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่หลากหลายและเป็นตลาดการค้าที่ใหญ่กว่า หากไม่ระวังจากการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมีระบบเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งกว่า อาจจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นเพียงแค่อะไหล่หนึ่งในประเทศเมืองขึ้น ทั้งการค้าและเศรษฐกิจของจีนได้ในอนาคต ดังนั้นผลประโยชน์จากการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพันธมิตรทางการเมืองกับจีนนั้น มีส่วนที่จำเป็นจะต้องระมัดระวังอย่างสูง เพราะนอกจากจะทำให้กลายเป็นผู้ที่อยู่นอกกลุ่มทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาแล้ว อาจจะต้องสูญเสียอิสรภาพทางเศรษฐกิจให้แก่จีนซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ใกล้ชิดกับไทยและมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจอย่างสูงต่อประเทศ

ในกรณีที่ประเทศไทยสามารถขึ้นเป็นผู้นำในกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อแสวงหาความร่วมมือที่ลึกซึ้งและมีนัยสำคัญ จะสามารถทำให้กลุ่มประเทศอาเซียนกลายเป็นหนึ่งเดียวทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกาหรือแม้แต่วัสเตีย เพราะหากประเทศในภูมิภาคอาเซียนสามารถรวมตัวกันได้อย่างมั่นคงแล้ว เป็นที่น่าไว้วางใจได้ว่า จะสามารถรักษาผลประโยชน์ของประเทศร่วมกับการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อที่จะตัดทอนการขึ้นมามีอำนาจของสาธารณรัฐประชาชนจีนและสามารถจะต่อรองผลประโยชน์แห่งชาติร่วมกัน ประเทศในกลุ่มอาเซียนจำเป็นที่จะต้องกำหนดท่าทีและกำหนดประเด็นที่มีความสำคัญโดยไม่ยอมให้ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้กำหนด หากประเทศมหาอำนาจใช้นโยบายทวิภาคีและประสบความสำเร็จในภูมิภาคอาเซียน จะทำให้อำนาจในการต่อรองและกำหนดหน้าที่ของกลุ่มประเทศอาเซียนลดความสำคัญลง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงกลุ่มประเทศอาเซียนให้กลายเป็นผู้นำในภูมิภาค เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากนโยบายของกลุ่มประเทศอาเซียนมุ่งเน้นการไม่ก้าวร้าวและ แทรกแซงกิจการภายในของแต่ละประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียนจึงจำเป็นต้องพึ่งพาผู้นำที่มีความสามารถและมีความโดดเด่นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เป็นผู้นำของกลุ่มประเทศอาเซียนที่ประเทศมหาอำนาจจำเป็นต้องรับฟังแนวทางร่วมกันของภูมิภาคอาเซียน ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องอาศัยโอกาสและจังหวะที่เหมาะสมในการสร้างบทบาทจากเวทีการเมืองระหว่างประเทศผ่านกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อรักษาสถิตยทางยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศไทยในการกำหนดความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย

๓. นโยบายของประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศไทยควรให้ความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจ โดยหลีกเลี่ยงการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของพันธมิตรด้านความมั่นคงและการทหารกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องพึ่งพาสาธารณรัฐประชาชนจีนในด้านนโยบายความมั่นคง จากสถานการณ์ที่เป็นอยู่มีแนวโน้มที่สาธารณรัฐประชาชนจีนจะประสบปัญหาในเรื่องความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกาในอนาคต ดังนั้น อาจทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์จากประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงและการทหารที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งของสาธารณรัฐประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกา หากประเทศไทยต้องการร่วมมือหรือเจรจากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศไทยควรใช้การเจรจาความร่วมมือในเวทีพหุภาคี ไม่ควรร่วมมือในระดับทวิภาคี การร่วมมือในเวทีพหุภาคีในระดับของกลุ่มประเทศอาเซียน ตลอดถึงความร่วมมือในเวทีภูมิภาคและอนุภาคอื่น ๆ เช่น กรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง อาเซียน+๓ และอาเซียน+๖ โดยการดึงประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ



ที่มา: <http://www.tcbc.or.th>

ในภูมิภาค เช่น ญี่ปุ่น หรืออินเดีย เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาด้วย จะทำให้กลุ่มประเทศอาเซียนมีพลังในการต่อรองมากขึ้น ไม่ให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นผู้กำหนดหลักแต่เพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีความเชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาการค้าและการลงทุนของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มโครงการนโยบายระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก และนโยบายประเทศไทย ๔.๐ เป็นเรื่อง que ประเทศไทยสามารถร่วมมือกับสาธารณรัฐประชาชนจีนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด

ข้อค้นพบทั้งสามประการดังที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน เกี่ยวข้องกับดุลอำนาจของประเทมหาอำนาจที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยมีประสบการณ์จากช่วงสงครามเย็นที่เลือกแสดงจุดยืนอยู่เคียงข้างสหรัฐอเมริกา ขณะที่ในช่วงนี้ประเทศไทยมีความใกล้ชิดกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงของประเทศไทย การรักษาระยะห่างกับประเทมหาอำนาจด้วยพหุภาคีจากความร่วมมือของกลุ่มประเทอาเซียน ย่อมมีน้ำหนักมากกว่าการเจรจาในระดับทวิภาคีที่ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับผลประโยชน์ของประเทมหาอำนาจ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องปรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยให้สามารถรักษาสมดุลกับประเทมหาอำนาจให้ดีกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในเวลานี้

บทวิเคราะห์

ความขัดแย้งเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยที่ชัดเจนในช่วงเวลานี้ ได้แก่ กรณีที่คณะอนุกรรมการครุภัณฑ์ ไอซีที รัฐวิสาหกิจ และทุนหมุนเวียน ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๔ สภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติให้ความเห็นชอบในการจัดซื้อเรือดำน้ำจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน ๒ ลำ วงเงิน ๒๒,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งกรรมการส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วย เป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจ กองทัพเรือได้ชี้แจงข้อมูลการจัดซื้อเรือดำน้ำโดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย แต่การนำเสนอข้อมูลดังกล่าวได้ส่งผลให้มีแรงต่อต้านจากหลายฝ่าย เป็นประเด็นจากสถานการณ์ของเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ตลอดจนได้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเรื่องหนึ่งที่ประชาชนเคลื่อนไหวกดดันให้มีการยกเลิกการจัดซื้อเรือดำน้ำ นายกรัฐมนตรีได้ขอให้กองทัพเรือเจรจากับสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อชะลอการจัดซื้อเรือดำน้ำออกไป ๑ ปี และต่อมากองทัพเรือได้แจ้งเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการ

วิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๔ สมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้มีการปรับลดงบประมาณการจัดหาเรือดำน้ำ ๒ ลำ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๔ จำนวน ๓,๙๒๕ ล้านบาท เหลือ 0 บาท พร้อมให้เหตุผลว่า เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ แม้ว่าจะเป็นความเสียหายต่อแผนดำเนินการของกองทัพเรือ จากนั้นที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้มีมติเห็นชอบในการลดงบประมาณรายจ่ายของกองทัพเรือ โดยให้ชะลอการจัดซื้อเรือดำน้ำออกไปอีก ๑ ปี

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นตัวอย่างที่ทำทลายยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยในช่วงที่มีการทำหน้าที่ของรัฐสภาโดยการตรวจสอบจากตัวแทนของประชาชน จะเห็นได้ว่า เรื่องการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของประเทศไทยเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทย สื่อมวลชนจะติดตามและนำเสนอประเด็นการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมในการจัดซื้ออาวุธ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีความเข้าใจพื้นฐานที่ว่าเป็นช่วงเวลาหน่วยงานของกองทัพต่าง ๆ จะได้รับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เพิ่มมากขึ้น ส่วนการจัดซื้อจากประเทศใด มีข้อตกลงผูกพันอย่างไร เป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะต้องติดตามในภายหลัง เมื่อเป็นเช่นนี้การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จะนำเสนอในรูปแบบของความมั่นคงและเป็นความลับ นับว่าเป็นโอกาสของกองทัพในการได้จัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์โดยไม่มีการตรวจสอบอย่างเข้มข้น ไม่มีการต่อต้านคัดค้านจากสื่อมวลชน และเป็นช่วงเวลาที่มีการใช้อำนาจพิเศษในการปกครองประเทศ ซึ่งประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองตลอดจนการมีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารภาครัฐได้

การจัดซื้อเรือดำน้ำจำนวน ๓ ลำ จากสาธารณรัฐประชาชนจีน ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการของมนตรีแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของสาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่างวันที่ ๕ - ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งมีประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับความร่วมมือด้านความมั่นคงที่ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น เช่น การฝึกผสมระหว่างเหล่าทัพ การแลกเปลี่ยนด้านการศึกษา การแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้บังคับบัญชาระดับสูง รวมทั้งความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ การร่วมกันต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ นอกจากนี้ มีการหารือในประเด็นอื่นๆ เช่น ความคืบหน้าการพัฒนาระบบรถไฟ ความร่วมมือด้านผลผลิตทางการเกษตร และการส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างกัน สำหรับความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการทหารนั้น มีการเสนอให้มีการฝึกผสมระหว่างกองทัพอากาศ

และเพิ่มการฝึกหัดระหว่างนาวิกโยธินให้มากยิ่งขึ้น โดยเน้นการฝึกทางทะเลและการยกพลขึ้นบก พร้อมทั้งยกระดับการฝึกจากการฝึกผสมเป็นการฝึกพร้อม นอกจากนี้ ได้เสนอความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศเกี่ยวกับโครงการจัดหาเรือดำน้ำชั้น S-26T ให้กับกองทัพเรือ และพร้อมให้การสนับสนุนโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ของฝ่ายไทยในราคาที่เหมาะสม เช่น เครื่องบินและรถถัง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนทางการทหารดังกล่าวมาเป็นใบเบิกทางที่สำคัญในการจัดซื้อเรือดำน้ำจำนวน ๓ ลำ ซึ่งรัฐบาลไทยได้เลือกกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยผ่านความสามารถของเทคโนโลยีทางการทหารของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นความร่วมมือในระยะยาวและต่อเนื่อง กองทัพเรือได้เตรียมข้อมูลในเรื่องนี้ตามแผนพัฒนากองทัพและสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ จนกระทั่งสามารถเปิดเผยหลักการเบื้องต้นในการจัดซื้อเรือดำน้ำได้ และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๐ นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ชี้แจงเกี่ยวกับโครงการจัดซื้อเรือดำน้ำของกองทัพเรือจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน ๓ ลำ โดยให้ข้อมูลในเรื่องนี้ว่า

“เรือดำน้ำดังกล่าวซื้อ ๒ ลำ แถมมา ๑ ลำ ซึ่งขอให้ทุกคนเข้าใจเหตุผล ความจำเป็นในการที่จะต้องมี และถ้าต้องมีจะซื้อจากไหน เพราะเราผลิตเองไม่ได้ และไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อของแพงๆ แต่ตัวเลือกนี้มีคุณสมบัติขั้นต่ำและปลอดภัยตามมาตรฐาน วันนี้กองทัพไทยก็ซื้อของแบบนี้ เพราะเงินเรามีน้อย ถ้าเปิดในเว็บไซต์จะมีขายทุกอย่าง ทุกยี่ห้อ ส่วนยี่ห้อที่ใช้แล้วดีปลอดภัย ซึ่งความปลอดภัยมีเหมือนกัน เพียงแต่คุณภาพอาจจะประเทศที่มีชื่อเสียง เมื่อผลิตออกมาก็จะมีความเชื่อมั่นมากกว่า หรือแพงกว่า ดังนั้นเราต้องดูหลายอย่าง กรณีนี้รู้สึกว่าราคาจะถูกที่สุด และคุณภาพใช้ได้ มีการบริการต่างๆ ทั้งระบบอาวุธ ระบบการซ่อม อะไรต่างๆ การช่วยสนับสนุน ก่อสร้างโรงเก็บเรือ ที่เป็นข้อเสนอเพิ่มเติมขึ้นมา และโครงการนี้เป็นโครงการรัฐต่อรัฐ”

การชี้แจงดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการของรัฐบาลในการยกระดับความสัมพันธ์ด้านการทหารกับสาธารณรัฐประชาชนจีนตามที่มีการหารือกันในช่วงระหว่างวันที่ ๕ - ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ด้วยการเน้นความจำเป็นทางด้านความมั่นคงและเป็นความช่วยเหลือในด้านราคา ดังที่มีการเปรียบเทียบว่า “ซื้อเรือดำน้ำ ๒ ลำ แถมให้อีก ๑ ลำ” ต่อมา

คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการจัดซื้อเรือดำน้ำของกองทัพเรือจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน ๓ ลำ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๐ โดยไม่มีการแถลงข่าวในเรื่องนี้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ยอมรับว่าคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้จัดซื้อเรือดำน้ำหยวนคลาส เอส ๒๖ ที (Yuan Class S26T) จากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน



ที่มา: <http://www.tnews.co.th>

จำนวน ๑ ลำ วงเงิน ๑๓,๕๐๐ ล้านบาท โดยเป็นงบผูกพัน ไม่ใช่การจ่ายเงินครั้งเดียว ตามแผนงานดังกล่าวจะมีการจัดซื้อเรือดำน้ำทั้งหมดจำนวน ๓ ลำ ในวงเงิน ๓๖,๐๐๐ ล้านบาท ระยะเวลา ๑๑ ปี นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พร้อมผู้ที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงกลาโหม ได้ชี้แจงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า มีความจำเป็นต้องจัดซื้อ เพราะเป็นการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ไม่ใช่อยากได้ตามประเทศอื่น แต่กองทัพเรือประเมินจากภัยคุกคามของประเทศที่มีอาณาเขตติดกับไทย และประเมินจากความมั่นคงทางท้องทะเล เพื่อป้องกันภัยคุกคามจึงต้องมีศักยภาพที่เหนือกว่า เรื่องดังกล่าวเป็นเอกสารลับที่สุดหรือมุลมแดง และเป็นโหมดงานด้านความมั่นคง จึงไม่จำเป็นต้องแถลงข่าว

แม้ว่าโครงการจัดซื้อเรือดำน้ำของกองทัพเรือจากสาธารณรัฐประชาชนจีนจำนวน ๓ ลำ จะเป็นเรื่องของยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทย แต่การดำเนินการในเรื่องนี้ถูกตั้งคำถามในแง่มุมมองต่างๆ เช่น ความสามารถทางเทคโนโลยีด้านเรือดำน้ำของสาธารณรัฐประชาชนจีน วิธีการจัดซื้อในรูปแบบของรัฐต่อรัฐ ผลประโยชน์ของประเทศไทยในการใช้เรือดำน้ำ ระบบการดูแลและการบำรุงรักษา ความจำเป็นในการจัดซื้อเรือดำน้ำ การแสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อเรือดำน้ำ ความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการป้องกันประเทศ เป็นต้น คำถามเหล่านี้เป็นเรื่องที่กองทัพเรือและกระทรวงกลาโหมไม่มีคำตอบอย่างเป็นทางการ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๐ ที่อนุมัติในเรื่องนี้ถือเป็นความลับ การชี้แจงของรัฐบาลเป็นเพียงภาพรวม จนกระทั่งมีการตรวจสอบจากคณะอนุกรรมการ

ครุภัณฑ์ ไอซีที รั้ววิสาหกิจ และทุนหมุนเวียน ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๔ สมาชิกวุฒิสภา มีความขัดแย้งของกรรมการบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดซื้อเรือดำน้ำ ส่งผลให้มีการเปิดเผยข้อมูลการพิจารณางบประมาณรายจ่ายเพื่อซื้อเรือดำน้ำลำที่สองและลำที่สาม กลายเป็นประเด็นสำคัญที่สังคมให้ความสนใจและเป็นการขยายความขัดแย้งในเรื่องนี้ไปสู่ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล กองทัพเรือได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๓ กล่าวคือ

- ในอดีตประเทศไทยเคยมีเรือดำน้ำและสามารถข่มขวัญประเทศที่รุกรานน่านน้ำให้ถอยกลับไปได้ กองทัพเรือพยายามจัดซื้อเรือดำน้ำมาหลายปี แม้จะยังไม่เห็นสงครามโลกในขณะนี้ แต่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในน่านน้ำ อีกทั้งสหรัฐอเมริกาส่งเรือรบเข้าไปในพื้นที่ทะเลจีนใต้มากขึ้น หากเราไม่มีกำลังที่เข้มแข็งเพียงพอ ผลประโยชน์ของชาติย่อมกระทบแน่นอน การจัดซื้อในวันนี้ต้องรออีก ๖ ปีจึงจะได้เรือดำน้ำ กองทัพเรือจัดซื้อเรือดำน้ำลำที่ ๒ และ ๓ ในราคา ๒๒,๕๐๐ ล้านบาท เมื่อเทียบผลประโยชน์ของประเทศไทยทางทะเล คิดเป็นร้อยละ ๐.๐๙๓ เท่านั้น

- สถานการณ์ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้และคาบสมุทรเกาหลี รวมถึงการวางกำลังทางเรือสหรัฐอเมริกาในพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ความขัดแย้ง มีความเป็นไปได้ว่าจะมีการปะทะกัน ส่งผลต่อเส้นทางการเดินเรือและผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย และในปี พ.ศ. ๒๕๗๒ ข้อตกลงระหว่างไทยกับมาเลเซียในการพัฒนาพื้นที่ร่วมทางทะเลจะยุติลง คาดว่าจะมีการเจรจาเพื่อทำสัญญาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๗๒ ดังนั้น การที่เรามีเรือดำน้ำในปี พ.ศ. ๒๕๗๐ จะส่งผลต่อการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล ส่งผลให้ไทยไม่เสียเปรียบ

- งบประมาณการจัดซื้อเรือดำน้ำเป็นการทยอยชำระเงินในระยะเวลา ๗ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นการจัดหาต่อเนื่องเพื่อให้มีเรือดำน้ำให้ครบสามลำ ไม่ใช่โครงการผูกพันงบประมาณที่เริ่มใหม่ในปีงบประมาณ ๒๕๖๔ แต่เป็นโครงการในการเสริมสร้างกำลังของกองทัพที่เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๓ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๖๙ เป็นการทยอยตั้งงบประมาณรายปีภายในงบประมาณที่กองทัพเรือได้รับตามปกติ ไม่ได้มีการขอรับงบประมาณเพิ่มเติมแต่อย่างใด และรายการนี้ได้ตราไว้แล้วในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓ ซึ่งตามกำหนดที่ต้องชำระใน ๗ งวดที่ตั้งไว้ในตอนแรกระบุไว้ว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ จ่ายวงเงิน ๓,๓๗๕ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ วงเงิน ๓,๙๒๕ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ วงเงิน ๒,๖๔๐ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ วงเงิน ๒,๕๐๐ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๗ วงเงิน ๓,๐๖๐ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๘ วงเงิน

๓,๕๐๐ ล้านบาท และปีงบประมาณ ๒๕๖๙ วงเงิน ๓,๕๐๐ ล้านบาท แต่เนื่องจากเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด รัฐบาลได้ให้หน่วยงานราชการโอนงบประมาณคืนไปใช้สำหรับการแก้ไขปัญหา ซึ่งกองทัพเรือได้เห็นถึงความสำคัญดังกล่าวจึงได้ตัดลดงบประมาณที่ได้ตั้งเอาไว้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ และจ่ายงวดแรกในวงเงินงบประมาณของปี ๒๕๖๔ แทน และไปจบงวดสุดท้ายในปี ๒๕๗๐

- การที่สื่อมวลชนเสนอข่าวว่า การจัดหาเรือดำน้ำลำที่ ๑ ไม่ถูกต้องและไม่มีกฎหมายรองรับนั้น กองทัพเรือไม่เคยพูดเท็จกับประชาชน แต่การมีเรือดำน้ำจะช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรอง กองทัพเรือจึงได้ศึกษาและเสนอแนะต่อรัฐบาล จนกระทั่งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้จัดหาเรือดำน้ำจำนวน ๓ ลำ สืบเนื่องมาจากกองทัพเรือตระหนักถึงความจำเป็นของเรือดำน้ำ และพบว่าข้อเสนอของสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นดีที่สุด และอนุมัติการจัดหาเรือดำน้ำในปี ๒๕๕๙

- กรณีที่มีการกล่าวอ้างว่า “เป็นจี้ทู้จี้พลอม” เป็นการให้ข้อมูลเท็จ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและให้อำนาจผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารเรืออนุมัติให้ประธานกรรมการบริหารโครงการจัดหาเรือดำน้ำ และเสนาธิการทหารเรือเป็นผู้แทนในการลงนามข้อตกลง จึงยืนยันว่า ทุกอย่างเป็นไปด้วยความถูกต้อง พิจารณารอบคอบตามระเบียบวิธีราชการทุกประการ ขณะที่รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สั่งการให้หน่วยงาน SASTIND ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐของจีนสำหรับการบริหารงานด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และการส่งออกอาวุธมอบอำนาจให้บริษัท CSOC และมอบอำนาจให้ประธานบริษัท CSOC มาลงนามแทน ดังนั้น คนที่มาลงนามของจีนได้รับมอบอำนาจอย่างชัดเจน จึงเป็นการจัดซื้อในรูปแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล ไม่ใช่จี้ทู้จี้ของพลอม ส่วนประเด็นที่ยังคลาดเคลื่อนเรื่องการทำสัญญาระหว่างรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนกับรัฐบาลไทยนั้น เนื่องจากเป็นจี้ทู้จี้คือ ความเอื้อเพื่อมิตรไมตรีระหว่างรัฐบาล จึงไม่ใช่คำว่า “สัญญา” และใช้คำว่า “ข้อตกลง” ทำให้มีผู้เข้าใจผิดไปแปลว่า ข้อตกลงคือ MOU ที่ต้องลงนามโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทั้งที่ข้อตกลงนี้เป็น Agreement ไม่ใช่ MOU

- การเจรจากับสาธารณรัฐประชาชนจีน อยู่บนพื้นฐานเรือดำน้ำ ๓ ลำมาโดยตลอด และรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับทราบการจัดหาเป็นระยะ แต่เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาด้านงบประมาณจึงได้จัดหาเรือดำน้ำระยะที่ ๑ จำนวน ๑ ลำก่อน ซึ่งได้ลงนามข้อตกลงไปแล้ว ส่วนการจัดหาในระยะที่สองในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ ถึง ๒๕๖๙ การเจรจาได้ข้อยุติแล้ว และสามารถจัดหาได้ในราคาลำละ ๑๑,๒๕๐ ล้านบาท ซึ่งมีราคาต่อลำต่ำกว่าลำที่หนึ่งรวมถึงได้รับการติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมประกอบด้วยแผ่นยางลดเสียงสะท้อน ระบบสื่อสาร

ดาวเทียม ระบบสื่อสารข้อมูลทางยุทธวิธีและอาวุธ ทั้งจรวดนำวิถี รุ่นระเบิด ตอร์ปิโด โดยมีมูลค่ากว่า ๒,๑๐๐ ล้านบาท ซึ่งไม่ต้องเพิ่มวงเงินแต่อย่างใด ดังนั้น ในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๗๐ ประเทศไทยจะมีเรือดำน้ำหน้าตาคล้ายกันทั้งหมด ๓ ลำ แต่หากไม่ดำเนินการตามที่เจรจาไว้ทั้งหมด ประเทศไทยก็จะหมดความน่าเชื่อถือเชิงพาณิชย์ การจัดหาเรือดำน้ำลำที่ ๒-๓ จึงมีความจำเป็น ซึ่งได้เสนอร่างข้อตกลงจ้างให้สำนักงานอัยการสูงสุดและกระทรวงการต่างประเทศตรวจสอบแล้ว

จะเห็นได้ว่า การชี้แจงของกองทัพเรือเป็นการเสนอข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนและตอบโต้การท้วงติงของกรรมาธิการส่วนหนึ่งที่คัดค้านการจัดซื้อเรือดำน้ำจำนวน ๓ ลำ ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการครุภัณฑ์ ไอซีที รัฐวิสาหกิจ และทุนหมุนเวียน ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๔ สมาชิกผู้แทนราษฎร การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อเรือดำน้ำจากสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น เป็นการวางกรอบความคิดจากยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยเป็นหลัก โดยมีจุดเริ่มต้นในช่วงเวลาที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทย ทำให้โครงการจัดซื้อเรือดำน้ำของกองทัพเรือจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน ๓ ลำ เป็นเรื่องของความมั่นคงที่ไม่ควรมีการตรวจสอบ ควรไว้วงใจหน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญ เรื่องนี้จึงเป็นความลับจนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ กลไกของระบบรัฐสภาได้ทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศไทย ทำให้เห็นภาพของโครงการจัดซื้อเรือดำน้ำของกองทัพเรือจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน ๓ ลำ ที่ชัดเจน เป็นข้อมูลในระดับหนึ่งที่จะช่วยตอบคำถามเบื้องต้นที่ว่า ทำไมต้องซื้อเรือดำน้ำจากสาธารณรัฐประชาชนจีน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น อยู่ในช่วงเวลาที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นเรื่อง que ประเทศไทยตกเป็นฝ่ายตั้งรับในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ แนวคิดการทำรัฐประหาร (Coup d'etat) เป็นวิธีแก้ไขปัญหาที่ใช้กำลังเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล ถือเป็นสิ่งที่ขัดต่อความเป็นประชาธิปไตยที่นานาประเทศยึดมั่นในการปกครองประเทศ ดังจะเห็นได้จากบทบาทของรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่แสดงออกอย่างเปิดเผยว่า ไม่สนับสนุนการยึดอำนาจการปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยเรียกร้องให้มีการฟื้นฟูรัฐบาลของประชาชนในทันที เพื่อกลับคืนสู่ความเป็นประชาธิปไตย เคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เช่น เสรีภาพของสื่อมวลชน เส้นทางสำหรับประเทศไทย

ต่อจากนี้ต้องหมายรวมถึงการจัดการเลือกตั้งที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในประเทศ แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญกับความเป็นพันธมิตรอันยาวนานกับประชาชนไทย แต่การกระทำของกองทัพไทยอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความสัมพันธ์ของกองทัพ

ผลจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง ๒๕๖๒ เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยถูกกดดันจากประเทศต่างๆ โดยมีสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาคือผู้เคลื่อนไหวประเด็นต่างๆ เพื่อสกัดกั้นทางการค้าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย เช่น การเข้ามาตราฐานระหว่างประเทศในด้านต่างๆ เพื่อกดดันให้ประเทศไทยจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ดังจะเห็นได้จากกรณีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ที่ระบุว่าประเทศไทยไม่ผ่านการตรวจสอบมาตรฐานการควบคุมการบินที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) จัดให้ประเทศไทยอยู่อันดับต่ำสุด (Tier 3) ไม่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ หรือในกรณีของคณะกรรมาธิการยุโรปแจ้งเตือนประเทศไทย (ใบเหลือง) ว่ายังมีการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีมาตรการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายอย่างเพียงพอ มีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะถูกขึ้นบัญชีเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (Non-cooperating Country) ในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการป้องกันต่อต้าน และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม หรือกฎระเบียบ IUU (Illegal, Unreported and Unregulated Finishing) มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ เป็นต้น แรงกดดันดังกล่าวมานี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลของประเทศไทยในขณะนั้นต้องปรับโครงสร้างการบริหารภาครัฐ มีการใช้อำนาจพิเศษของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกกฎหมายหลายฉบับเป็นการเร่งด่วน ตลอดจนการเจรจากับประเทศต่างๆ เพื่อทำความเข้าใจในแต่ละประเด็น นับว่าเป็นความยากลำบากที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย ในเกมการเมืองระหว่างประเทศที่มีการกดดันจากจุดด้อยในเรื่องการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทย

นอกจากนี้ แรงกดดันที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้ออกมาตรการเพื่อสกัดกั้นทางการค้ากับประเทศไทย กลับเป็นการเพิ่มโอกาสให้สาธารณรัฐประชาชนจีนในการบรรลุข้อตกลงทางเศรษฐกิจและความร่วมมือของทั้งสองประเทศในการผลักดันโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ผลจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้สาธารณรัฐ

ประชาชนจีนมีช่องทางด่วนพิเศษในการเข้ามามีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ขณะที่กองทัพไทยได้เพิ่มการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ จากสาธารณรัฐประชาชนจีนมากยิ่งขึ้น กลายเป็นประเด็นความร่วมมือด้านความมั่นคงที่ถูกจับตามองจากสหรัฐอเมริกาอย่างยิ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้สถานการณ์ของประเทศไทยตกอยู่ในสภาพการยืนอยู่ท่ามกลางเกมการเมืองระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดกติกา ความสัมพันธ์อันเหมาะสมในการป้องกันตัวของประเทศไทย จากกติกาต่างๆ ที่ทั้งสองมหาอำนาจเป็นผู้กำหนด เป็นเรื่องของการจัดสมดุลทางอำนาจของการเมืองระหว่างประเทศที่ต้องเข้าใจบริบทโดยรวมและมีความระมัดระวัง จากการศึกษาเรื่อง “โครงการจับตามหาอำนาจจีน : ปัญหาการหาสมดุลทางยุทธศาสตร์ระหว่างเศรษฐกิจและความมั่นคง” ได้มองภาพเหตุการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ใน ๓ เหตุการณ์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของประเทศไทยในการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือ

เหตุการณ์สมมติแรก เป็นการมองภาพเหตุการณ์ในระยะใกล้จนถึงระยะกลาง โดยกำหนดระยะเวลาไว้ระหว่าง ๕-๑๐ ปีข้างหน้า จากภาพรวมของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว สหรัฐอเมริกายังคงเป็นประเทศผู้นำทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยมีสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศคู่แข่งในทุกๆ ด้าน บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังคงไม่พัฒนาไปจนถึงจุดที่มีการขัดแย้งกันอย่างเต็มรูปแบบ มีเพียงการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในบางเรื่องโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาสั่งไว้ตั้งแต่หลังสมัยยุคสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยังคงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ สหรัฐอเมริกาจึงยังคงความเป็นผู้นำไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จและมีความพยายามในทุกวิถีทางที่จะมิให้สาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นเจริญเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจหรือทางด้านอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยสหรัฐอเมริกาคงอาศัยเครื่องมือทางการทูตและทางเศรษฐกิจที่ตนมีเพื่อรักษาไว้ซึ่งการมีอิทธิพลเดิม ส่วนสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นยังคงรับสภาพกับการเป็นผู้ตามในระบบสังคมชุมชนระหว่างประเทศอย่างไม่เต็มใจ โดยการทำตามระบบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศจากการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่สหรัฐอเมริกาคงได้กำหนดไว้ แต่หากเกิดกรณีที่ประเทศสูญเสียผลประโยชน์ สาธารณรัฐประชาชนจีนจะพยายามหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ดังกล่าวและหาหนทางของตนในระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการสร้างสถาบันทางเลือกหรือการกำหนดโครงการใหม่ๆ ที่มีแรงดึงดูดประเทศต่างๆ ทั่วโลกอย่างเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่โดยสรุปแล้ว สาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่สามารถขึ้นมาแทนที่การเป็นผู้นำโลกในหลายๆ ด้านอย่างสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยยังคงควรรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาไว้ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง สหรัฐอเมริกายังคงมีความสำคัญ

ต่อภูมิภาค เป็นผลประโยชน์ประเทศไทยมากกว่าการเข้าไปร่วมมือกับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเมือง อย่างไรก็ตามการที่สหรัฐอเมริกาเริ่มที่จะสูญเสียอิทธิพล โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศไทยสามารถจะได้รับผลประโยชน์ที่มากขึ้นกับการเชื่อมสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศไทยควรขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาไว้เพื่อคานอำนาจ โดยเฉพาะหากสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจเข้ามากดดันทางการเมืองกับประเทศไทย นโยบายนี้จะช่วยให้ประเทศไทยยังคงมีอิสรภาพทางนโยบายมากกว่า

เหตุการณ์สมมติที่สอง เป็นการมองภาพเหตุการณ์ในระยะกลางจนถึงช่วงระยะยาว โดยกำหนดระยะเวลาไว้ระหว่างช่วง ๑๐ ปีข้างหน้าขึ้นไป ระบบเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนจะกลายเป็นระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลก ทั้งในทางรายได้จริงและการคำนวณแบบอาศัยความสามารถในการซื้อ (Purchasing Power Parity) รวมถึงศักยภาพทางการทหาร การทูตและการเมือง ระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอนาคตนี้ได้ถูกสาธารณรัฐประชาชนจีนกำหนดขึ้นมาใหม่ หรือได้ปรับปรุงจนกระทั่งสาธารณรัฐประชาชนจีนกลายเป็นจุดศูนย์กลางทางโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบาทของสหรัฐอเมริกาได้ลดลงจนไม่สามารถจะขึ้นมาท้าทายสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกระบวนการหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ และสถาบันใหม่ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับและอิทธิพลของสาธารณรัฐประชาชนจีนเหมือนอย่างเช่นที่สหรัฐอเมริกาได้เคยสร้างไว้เมื่อศตวรรษที่ ๒๐ การครอบงำของสาธารณรัฐประชาชนจีนไม่ได้แตกต่างจากสหรัฐอเมริกามากนัก แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนจะใช้บริบททางวัฒนธรรมซึ่งแตกต่างกับตะวันตก เหมือนดังในอดีตที่จีนเคยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจผ่านระบบบรรณาการในเอเชีย ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนอาจจะไม่แสวงหาอำนาจในการปกครองประเทศในภูมิภาค แต่จะรักษาไว้ซึ่งอิทธิพลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสาธารณรัฐประชาชนจีน จำเป็นต้องแสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่า ไม่ได้เป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน พร้อมทั้งจะร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นจุดศูนย์กลาง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านองค์การระหว่างประเทศอย่างเช่นอาเซียน เพื่อรักษาบทบาทและแสวงหาที่ยืนในการต่อรองถ่วงดุลอำนาจกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะหากประเทศในภูมิภาคไม่ร่วมมือสามัคคีกันแล้ว จะทำให้กลุ่มประเทศอาเซียนรวมทั้งประเทศไทย

ต้องตกเป็นเบี้ยล่างในการเจรจาต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองกับสาธารณรัฐประชาชนจีน นอกจากนี้ ประเทศไทยจะต้องคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีกับมหาอำนาจอื่นทั้งใกล้และไกล ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น อินเดีย สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา แต่จะไม่ร่วมมือด้วย หากมหาอำนาจเหล่านี้ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน

เหตุการณ์สมมติที่สาม เป็นเหตุการณ์ที่มีโอกาสเป็นไปได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีความตึงเครียดด้านเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากจะมองว่าเป็นเรื่องของสงครามเย็นครั้งใหม่ โดยมีการแบ่งเป็นสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ซึ่งฝ่ายตะวันตกนำโดยสหรัฐอเมริกาจะมีนโยบายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการที่จะล้อมกรอบสาธารณรัฐประชาชนจีนในทุกๆ ด้านทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ประเทศในภูมิภาคจะถูกแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายเช่นเดียวกัน โดยเลือกที่จะเป็นพันธมิตรกับค่ายสหรัฐอเมริกาหรือค่ายของสาธารณรัฐประชาชนจีน มีภาพลางๆ จากการแข่งขันกันเรื่องของเทคโนโลยีสื่อสาร โทรคมนาคม ซึ่งสหรัฐอเมริกาพยายามเรียกร้องให้พันธมิตรและประเทศต่างๆ ในเครือนั้น ต้องปฏิเสธการใช้เทคโนโลยีของจีน ส่งผลให้จีนจะต้องพึ่งพาตนเองให้มากขึ้นและสร้างระบบนิเวศทางเทคโนโลยีใหม่เพื่อสนับสนุนเทคโนโลยีที่มีอยู่ ซึ่งระบบนิเวศทางเทคโนโลยีใหม่นี้ จะทำให้ประเทศต่างๆ จะต้องเลือกฝ่ายว่าตนนั้นจะใช้ระบบจากค่ายเทคโนโลยีใด ท้ายที่สุดหากความขัดแย้งขยายตัวไปสู่ความขัดแย้งที่มีการใช้ความรุนแรง ย่อมทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค ประเทศไทยจำเป็นต้องกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีความชัดเจน โดยจะต้องไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด หากความขัดแย้งอย่างรุนแรงนี้เกิดขึ้นในขณะที่ยังเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา ไทยจำเป็นต้องถอนตัวหรือหลีกเลี่ยงการช่วยเหลือประเทศสหรัฐอเมริกา ในการต่อสู้กับสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะหากประเทศไทยเลือกข้างที่จะเข้ามาเป็นเครื่องมือแห่งความขัดแย้งของสหรัฐอเมริกาต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ย่อมเหมือนกับว่าได้เป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนไปด้วย ทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนใช้นโยบายที่ต้องกำราบและต่อต้านประเทศไทยในทุกๆ ด้านเหมือนดังที่เคยใช้มากับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการกดดันประเทศที่มีนโยบายที่ไม่เป็นมิตรกับผลประโยชน์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศไทยจำเป็นต้องวางตัวให้เป็นกลาง และหลีกเลี่ยงการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งในทุกรูปแบบซึ่งเป็นเรื่องที่ยากนอกเหนือไปจากนี้แล้ว ประเทศไทยจำเป็นต้องร่วมมือกับประเทศในกลุ่มอาเซียนซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าจะเลือกข้างหากเกิดความขัดแย้งขึ้นอย่างรุนแรง โดยเฉพาะจากประเทศที่มีความสัมพันธ์ลึกซึ้งกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ส่วนประเทศที่มีปัญหาทางประวัติศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนแต่เดิมนั้นมีแนวโน้มที่เข้าข้างสหรัฐอเมริกา จากนั้น

ประเทศไทยจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง และยังจำเป็นต้องเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงระหว่างประเทศที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย โดยอาเซียนจะต้องเป็นเสมือนดั่งเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งให้มากที่สุด

จากเหตุการณ์สมมติทั้งสามลักษณะนี้ เป็นตัวอย่างของแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยที่จำเป็นต้องจัดสมดุลอำนาจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศมหาอำนาจอย่างสาธารณรัฐประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยแต่ละประเทศมีวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ที่แยบยล อาศัยจุดด้อยของประเทศไทยในเรื่องต่างๆ ในการต้อนให้ประเทศไทยเข้าสู่มุมอับเพื่อยอมรับกติกา เงื่อนไขต่างๆ ที่ประเทศมหาอำนาจได้รับผลประโยชน์จากประเทศไทย การเสนอนโยบายว่า “อเมริกาต้องมาก่อน” (America First) ของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) แสดงถึงความต้องการกลับมายิ่งใหญ่อีกครั้งของสหรัฐอเมริกา หลังจากมีปัญหาทางเศรษฐกิจและถูกทำร้ายจากสงครามการค้าการร้าย ขณะที่นโยบาย “Made in China 2025” และนโยบาย “เส้นทางสายไหมใหม่” (One Belt One Road Initiative) ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ได้แสดงถึงศักยภาพและความยิ่งใหญ่ของสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อมหาอำนาจทั้งสองมียุทธศาสตร์เช่นนี้ ย่อมส่งผลให้เกิด “การปะทะกันทางอารยธรรม” (clash of civilizations) อย่างหลีกเลี่ยงได้ยากยิ่ง

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงเวลาที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศได้ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยมีความสัมพันธ์ในเกมการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมหาอำนาจเช่นสาธารณรัฐประชาชนจีนได้อาศัยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นของประเทศไทยเป็นโอกาสในการมีอิทธิพลทางการทหารผ่านเงื่อนไขและข้อตกลงในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ ดังจะเห็นได้จากภาพรวมของโครงการจัดซื้อเรือดำน้ำของกองทัพเรือจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน ๓ ลำ ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องอาศัยเทคโนโลยีทางการทหารจากสาธารณรัฐประชาชนจีนในการป้องกันประเทศ และมีความผูกพันในระยะยาว เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างพันธมิตรทางการทหาร ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทยในลักษณะเช่นนี้มีความสำคัญในการเลือกข้างอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

ในมุมมองของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาย่อมเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาเทคโนโลยีด้านการทหารจากสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างต่อเนื่อง

อาจจัดประเทศไทยอยู่ในฐานะของฝ่ายเดียวกันกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งๆ ที่รัฐบาลของประเทศไทยนำเสนอข้อมูลว่า โครงการจัดซื้อเรือดำน้ำของกองทัพเรือจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน ๓ ลำ เป็นเรื่องของข้อจำกัดด้านงบประมาณและการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากสาธารณรัฐประชาชนจีนมีราคาถูกลงกว่าการซื้อจากประเทศอื่น ดังกรณีซื้อเรือดำน้ำ ๒ ลำ มีการแถมเรือดำน้ำอีกหนึ่งลำ การตัดสินใจของประเทศไทยดังกล่าวมานี้ นับว่าเป็นการเดินทางเข้าสู่พื้นที่แห่งความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่ประเทศมหาอำนาจกำลังเล่นเกมการเมืองระหว่างประเทศเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์จากประเทศต่างๆ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่ทางออกในการรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศที่จะทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกาเข้าใจในความเป็นกลางของประเทศไทยอย่างที่มีการอธิบายกับคนไทย

บทสรุป

การบริหารประเทศไทยในช่วงที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ตลอดระยะเวลาหกปีมีการปรับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยด้านความมั่นคงที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับกองทัพด้วยการจัดซื้ออาวุธเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการจัดซื้ออาวุธจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ส่งผลให้ประเทศไทยเลือกจุดยืนสนับสนุนสาธารณรัฐประชาชนจีนด้านเศรษฐกิจเป็นกรณีพิเศษกว่ามหาอำนาจอื่นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เป็นภาพซ้อนของความร่วมมือด้านการทหารทั้งในระยะสั้นและมีความผูกพันในระยะยาว สถานการณ์ที่เป็นอยู่เช่นนี้เป็นการจัดตำแหน่งของประเทศไทยที่เข้าไปสู่สงครามการค้าของประเทมหาอำนาจ และต้องเผชิญกับปัญหาด้านความมั่นคงที่ประเทมหาอำนาจต้องการบังคับให้ประเทศไทยต้องเลือกข้าง

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว ย่อมเป็นโอกาสที่ดีในการปรับยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เป็นอยู่ ไม่ต้องจำนนกับจุดด้อยที่ถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในช่วงมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศ ทำให้ต้องสนับสนุนสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ไม่ต่อต้านการยึดอำนาจและเอื้อประโยชน์ในหลายรูปแบบให้สาธารณรัฐประชาชนจีนพอใจในจุดยืนของประเทศไทย ดังนั้น การรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยจึงเป็นการกำหนดระยะห่างที่เหมาะสมโดยอาศัยความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียน หรือเน้นการเจรจาพหุภาคี จะช่วยให้ประเทศไทยไม่ตกอยู่ในสภาพเมืองขึ้นทางเศรษฐกิจของประเทมหาอำนาจ และไม่จำเป็นต้องเลือกข้างทางด้านการทหารอีกต่อไป

การปรับสมดุลทางยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทย ย่อมเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของประเทศไทย ตัวอย่างจากการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากสาธารณรัฐประชาชนจีนดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงไม่ใช่ทางออกในการรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ การใช้ระบบรัฐสภาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในช่วงที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศจะเกิดความชอบธรรม เป็นการอาศัยแนวคิดที่ยึดโยงกับประชาชนมาร่วมตัดสินใจในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไทย เป็นกำแพงจากระบบรัฐสภาที่สามารถป้องกันภารกิจมืดจากประเทศมหาอำนาจทั้งหลายที่ต้องการความได้เปรียบในการแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศไทย เมื่อความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถชะลอการจัดซื้อเรือดำน้ำได้ การปรับเปลี่ยนแนวทางในการรักษาระยะห่างที่เหมาะสมของยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศไทย ย่อมเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ภายใต้ระบบรัฐสภา และเป็นไปตามหลักการทั่วไปในการบริหารประเทศ

บรรณานุกรม

- กฤษณา ไวรสารวง และคณะ. (๒๕๖๒). รายงานวิจัยเรื่อง โครงการจับตามหาอำนาจ สหรัฐอเมริกา : นโยบายต่างประเทศด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง สังคมและ สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- “กลาโหมจีน ยัน ไม่แทรกแซงการเมืองไทย”. (๒๕๕๘, กุมภาพันธ์ ๖). *ไทยรัฐออนไลน์*, สืบค้น เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.thairath.co.th/content/479494>
- “กองทัพเรือได้เดือด ยืนยันซื้อเรือดำน้ำถูกต้อง - จำเป็น เพื่อปกป้องทะเลไทย โวยไม่เก็บ แบบจีทูจีข้าว”. (๒๕๖๓, สิงหาคม ๒๔). *กรุงเทพธุรกิจ*, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/894949>
- “คสช. ซื้อปาวูจกระหน่ำ ๓ ปี ๗๐,๐๐๐ ล้านบาท”. (๒๕๖๐, กรกฎาคม ๑๒). *กรุงเทพธุรกิจ*, สืบค้น เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/764007>
- “โฆษกรัฐฯแถลงยืนยันนายกฯ ให้ชะลอซื้อเรือดำน้ำไป ๑ ปี ให้นางไปดูแลประชาชน”. (๒๕๖๓, สิงหาคม ๓๑). *โพสต์ทูเดย์*, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.posttoday.com/politic/news/631859>
- “ด่วน มติ กมธ.งบ ๖๔ เห็นชอบลดงบ ทร. ชะลอจัดซื้อเรือดำน้ำ ๑ ปี”. (๒๕๖๓, สิงหาคม ๓๑). *ไทยรัฐออนไลน์*, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1921453>
- “นิวส์รูมวิเคราะห์ : ๕ ปี รัฐบาลคสช. งบซื้อปาวูจอี้อ”. (๒๕๖๒, กรกฎาคม ๕). *มติชน*, สืบค้น เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_1567607
- “ปีกู่แจ่งซื้อเรือดำน้ำ ๒ แกรม ๑ ลำ ย้ำพร้อมให้ สตง. ตรวจสอบ”. (๒๕๖๐, มีนาคม ๒๑). *โพสต์ทูเดย์*, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.posttoday.com/politic/news/486259>
- “มะกันแถลงผิดหวังไทยรัฐประหาร”. (๒๕๕๗, พฤษภาคม ๒๓). *โพสต์ทูเดย์*, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.posttoday.com/world/296457>
- “เรือดำน้ำโผล่แล้ว ครม.ไฟเขียวซื้อ ๑ ลำเมื่อ ๑๘ เม.ย. แต่ไม่มีการแถลง”. (๒๕๖๐, เมษายน ๒๔). *โพสต์ทูเดย์*, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <https://www.posttoday.com/politic/news/491637>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘, วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐, วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๐, วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๓. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/>

เอกพร รักความสุข. (๒๕๖๑). ภาวะยุ่งยากของการบริหารวิธีการปกครองภาครัฐในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน. จุลสารจับตามหาอำนาจ. ๑(๒): พฤศจิกายน ๒๕๖๑.

เอกพร รักความสุข และคณะ. (๒๕๖๒). รายงานวิจัยเรื่อง โครงการจับตามหาอำนาจจีน : ปัญหาการหาสมดุลทางยุทธศาสตร์ระหว่างเศรษฐกิจและความมั่นคง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).



ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐

ธโรธร ตู่ทองคำ *

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐ นับเป็นความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ต่อเนื่อง ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของการเมืองระหว่างประเทศจากเหตุการณ์ สภาพการณ์ สถานการณ์ และปรากฏการณ์จากการขยายอำนาจของจีนที่ทวีความสำคัญเป็นลำดับจนกลายเป็นมหาอำนาจอันดับ ๒ ของโลกแทนที่ญี่ปุ่นนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ นับเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่สหรัฐอเมริกามีความถดถอยทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตการณ์สินทรัพย์ด้อยคุณภาพซับไพร์ม (Subprime) หรือวิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์ (Hamburger Crisis) ใน ค.ศ. ๒๐๐๗ ทำให้ช่องว่างระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนลดน้อยลง การทะยานขึ้นของจีน (The Rise of China) และการถดถอยของสหรัฐอเมริกา

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(The Decline of The United States) สอดคล้องกับแนวคิดกับดักทูซิดิดิส (Thucydides' Trap) ที่มหาอำนาจหนึ่งทะยานขึ้น ขณะที่มหาอำนาจหนึ่งกลับถดถอยลง ความสับสนวุ่นวาย (chaos) ที่เป็ความสับสนอลหม่านจากสูญญากาศแห่งอำนาจจึงถือกำเนิดและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นับเป็นความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ที่เป็นวัตถุประสงค์ของบทความเรื่องความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ที่แบ่งสาระสำคัญ คือ ความเป็นมาและรากฐานของสหรัฐอเมริกาท่ามกลางความขัดแย้งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือจีน ความเป็นมาและรากฐานของสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือจีนท่ามกลางความขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกา สาระสำคัญของความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐ และบทสรุป : ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐

ความเป็นมาและรากฐานของสหรัฐอเมริกากท่ามกลางความขัดแย้งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือจีน

การกำหนดยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จัดวางที่ยุโรปเพราะเป็นศูนย์กลางความขัดแย้งซึ่งเป็นที่มาของสงครามโลกครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ และขยายมาสู่เอเชีย เอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลางจากความขัดแย้งช่วงสงครามเย็น เป็นการจัดวางของสหรัฐอเมริกาเพื่อการทำสงครามใหญ่ในยุโรปและเอเชียและสงครามเล็กในเอเชีย หรือสงครามใหญ่ในยุโรปและสงครามเล็กในเอเชีย ทั้งหมดแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปและการไม่ทอดทิ้งเอเชีย การกำหนดนโยบายต่างประเทศและการนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ เสมือนหนึ่งเป็นการปิดล้อม (Containment Policy) จีนภายหลังสงครามเย็น เทียบเคียงได้กับยุทธศาสตร์หลัก (Grand Strategy) ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อสหภาพโซเวียตจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ หรือช่วงสงครามเย็น (Cold War Era) นับเป็นยุทธศาสตร์หลักของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย-แปซิฟิก จนสหภาพโซเวียตเปลี่ยนแปลงนโยบายและส่งผลต่อการล่มสลายของยุโรปตะวันออกในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ และสหภาพโซเวียตล่มสลายในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ทำให้การกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ มีเป้าหมายเพื่อปรารถนาให้จีนอ่อนแอทางการเมืองและความมั่นคงและเศรษฐกิจ^๑

^๑สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๓). *โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World)*. จุลสารความมั่นคงศึกษา. ฉบับที่ ๒๐๘. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ ๙๓, หน้า ๓-๕.

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนร่วมสมัยก่อตัวนับตั้งแต่การเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกของจีนนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ส่งผลให้จีนเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจนกลายเป็นมหาอำนาจอันดับ ๒ ของโลกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ แทนที่ญี่ปุ่น ความแตกต่างระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ด้านการเมืองระหว่างชาติไปโดยกับเผด็จการด้านเศรษฐกิจระหว่างทุนนิยมกับสังคมนิยม และด้านสังคมระหว่างสังคมแบบตะวันตกกับสังคมแบบตะวันออก ก่อให้เกิดความหวาดระแวงกัน นำมาสู่การกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีนัยของการปิดล้อม (Containment Policy) การขยายตัวของจีน ซึ่งเป็นนโยบายที่มีความโดดเด่นจากการปฏิบัติภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ช่วงสงครามเย็น จากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์นับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ถึง ๑๙๘๙

การกำหนดนโยบายต่างประเทศนับตั้งแต่สมัยนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๒๐๐๙ ถึง ๒๐๑๗) จากพรรคเดโมแครต เป็นการเน้นนโยบายพหุภาคี (Multilateralism) จากนโยบายปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ นับเป็นช่วงกลางเทอมของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายบารัค โอบามา สมัยแรก ด้วยการผลักดันและการปฏิบัติของนางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่สื่อถึงการกลับมาสู่เอเชียของสหรัฐอเมริกาด้านการเมืองและความมั่นคง นำมาสู่การเดินทางเยือนเอเชียของประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศพันธมิตร ตัวอย่างที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ พม่า และลาว มีการเข้าร่วมการประชุมระดับทวิภาคีและพหุภาคีหลายครั้ง ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การประชุมสุดยอดผู้นำเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) และด้านเศรษฐกิจ ที่สำคัญ คือ การผลักดันของสหรัฐอเมริกาเพื่อจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของแปซิฟิกหรือความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของเอเชีย-แปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership : PTT)^๒

แนวคิดของนโยบายปักหมุดเอเชียมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาด้านการเมืองความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและความมั่นคง สหรัฐอเมริกาปรารถนาและแสดงบทบาทถ่วงดุลภายหลังจากการแผ่ขยายอำนาจของจีนอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๐๐๐ ที่สำคัญ คือ การสร้างฐานทัพอากาศและฐานทัพเรือเพิ่มจำนวน

^๒กัลยรักษ์ นัยรักษ์เสรี. (๒๕๖๐). "Pivot to Asia : นโยบายปักหมุดของสหรัฐฯ กับการพลิกบทบาทครั้งสำคัญในภูมิภาคเอเชีย". *นิตยสารการเงินการธนาคาร*, ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.scbeic.com/detail-product เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔.

๓ แห่ง บริเวณข้อพิพาททางทะเล ที่สำคัญ คือ ทะเลจีนใต้ ทำให้สหรัฐอเมริกาเพิ่มกำลังทหารในฐานทัพที่มีแต่เดิม ที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ เพื่อการคานอำนาจกับจีน และมีนัยของการเป็นผู้นำโลก ด้านเศรษฐกิจ จากความเจริญเติบโตและความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศหลายประเทศในเอเชียอย่างต่อเนื่อง ประเทศสมาชิกอาเซียนนับเป็นตัวอย่างที่สำคัญที่สุด จากดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ที่เติบโต ขยับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จนเป็นที่คาดการณ์ถึงการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของโลกในอนาคต การเป็นทวีปที่มีประชากรมากที่สุดในโลก ทำให้มีอำนาจและอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นตามลำดับจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งระดับภูมิภาคและระดับอนุภูมิภาคที่เพิ่มบทบาทมากขึ้น เปรียบเทียบกับสหภาพยุโรปที่มีวิกฤตการณ์ทางการเงินหรือยูโรโซนอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๘ ทำให้ประเทศในเอเชียจำนวนมากล้วนแล้วแต่เป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา นำไปสู่การสานสัมพันธ์ทางการเมืองและความมั่นคง และด้านเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายปักหมุดเอเชียเสมือนเป็นการหวนกลับคืนมาหรือเพิ่มความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียให้แน่นแนบนับจากอดีต^๓

ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายปักหมุดเอเชียที่นำไปสู่การลดความสำคัญเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จากนางฮิลลารี คลินตัน เป็นนายจอห์น แคร์รี ใน ค.ศ. ๒๐๑๓ ซึ่งเน้นความสนใจและความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลางมากกว่า แม้นายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เน้นความสำคัญและความต่อเนื่องของนโยบายปักหมุดเอเชียจากการเดินทางเยือนประเทศพันธมิตรและประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ความหวาดวิตกที่ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจนำไปสู่การเปลี่ยนชื่อของนโยบายปักหมุดเอเชียเป็นนโยบายสมดุลใหม่ (Rebalancing Asia)^๔

^๓ กัลยรักษ์ นัยรักษ์เสรี. (๒๕๖๐). "Pivot to Asia : นโยบายปักหมุดของสหรัฐฯ กับการพลิกบทบาทครั้งสำคัญในภูมิภาคเอเชีย". *นิตยสารการเงินการธนาคาร*, ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.scbeic.com/detail:product เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔.

^๔ เรื่องเดียวกัน.

การเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดีจากนายบารัค โอบามา ภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดี เป็นนายโดนัลด์ ทรัมป์ จากพรรครีพับลิกัน ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๗ ถึง ๒๐๒๑ นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ จากแนวคิดสังคมนิยม (Realism)^๕ ที่มีรากฐานทางความคิดแบบอนุรักษนิยมของพรรครีพับลิกัน ที่มีสมมติฐาน (Assumption) จากการมองมนุษย์มีตราบาป มีสัญชาตญาณของการทำลายล้างจำนวนหนึ่งเป็นผู้ทำลายล้าง (The Killer) ทำให้สังคมโลกมีการกดขี่ระหว่างกัน ก่อให้เกิดความขัดแย้ง แสดงถึงการมองโลกแง่ร้าย (Pessimistic) การมองโลกจากความเป็นจริง ทำให้เน้นถึงสิ่งที่เป็นจริง (What is) มากกว่าสิ่งที่ควรจะเป็น มีหน่วยวิเคราะห์ (Unit of analysis) คือ รัฐที่เป็นตัวแสดงที่สำคัญเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ มีค่านิยม (Value) ที่มุ่งเน้นอำนาจ ความขัดแย้ง และผลประโยชน์สาธารณะ แข่งขันต่อสู้เพื่อการแย่งชิงอำนาจ มีสาระสำคัญ ด้านการเมือง คือ การรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงภายในและภายนอก จากการจัดระเบียบ (order) ภายในและสัมพันธ์กับภายนอก รัฐ ทำให้กองทัพเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดเพื่ออยู่รอด (survival) ของประเทศ ด้านเศรษฐกิจ การเน้นลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism) ที่เน้นความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจากการส่งออกมากกว่านำเข้า สนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจ ทำให้บริษัทข้ามชาตินับเป็นเครื่องมือที่สำคัญ และด้านสังคม การเน้นแนวคิดชาตินิยม (Nationalism) ที่มีรากฐานมาจากลัทธิดาร์วิน (Darwinism) เพื่อสร้างความเข้มแข็งกับรัฐ

จากแนวคิดของนายโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดี ที่ปรารถนาให้สหรัฐอเมริกายิ่งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง (Make America Great Again) ทำให้สหรัฐอเมริกากำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นมหาอำนาจฝ่ายเดียว (Unilateral) และกำหนดภัยคุกคามทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม^๖ ด้านการเมือง ภัยคุกคามระยะสั้นมาจากการคุกคามของ

^๕ปรับปรุงจาก (๑) ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์. (๒๕๕๖). “หน่วยที่ ๑๓ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”. เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ ๙-๑๕. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า ๑๕๙-๑๖๐ (๒) ประภัสสร เทพชาติ. (๒๕๕๑). *ความมั่นคงระหว่างประเทศ : การศึกษาในเชิงโลกนโยบายศาสตร์*. เอกสารโรเนียว. ม.ป.ป., หน้า ๒-๑๒ (๓) ปรัชญา เวสารัชช. (๒๕๒๙). “หน่วยที่ ๒ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”. *เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ* หน่วยที่ ๑-๗. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า ๕๘-๕๙ (๔) สมพงษ์ ชูมาก. (๒๕๔๒). *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ ๑๙๙๐ และแนวโน้ม)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๕๑-๕๒.

^๖ปิยมิตร ปัญญา. (๒๕๖๐). “คอลัมน์ โกลบอลไฟท์: ทรัมป์ดอคทริน ๓ ภัยคุกคาม ๔ ยุทธศาสตร์หลัก”. *มติชน*. วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐. สืบค้นจาก <https://www.matichon.co.th/news/468199> เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔.

อิสลาม และภัยคุกคามระยะยาวมาจากการคุกคามทางอารยธรรม ด้านเศรษฐกิจ ภัยคุกคามมาจากความตกลงทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ประกอบด้วย ระดับทวิภาคี จากการหลบซ่อนของจีนที่เป็นศัตรูจากการแสวงหาผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาที่นำไปสู่การขาดดุลการค้าจำนวนมหาศาล ระดับพหุภาคี เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Treaty Free Trade Area : NAFTA) และการจัดตั้งจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของเอเชีย-แปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership : TPP) ที่เป็นภัยและนำไปสู่หายนะทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และด้านสังคม ภัยคุกคามมาจากการอพยพของประชาชนที่เป็นแรงงานนำไปสู่การลดลงของค่าจ้าง การว่างงาน การสูญเสียตำแหน่งงาน การสูญเสียรายได้ และการสูญเสียความมั่นคงของคนอเมริกันจำนวนมาก ทำให้จีนกลายเป็นเป้าหมายสำคัญของสหรัฐอเมริกาที่เป็นภัยคุกคามสำคัญ

จากแนวคิดแบบอนุรักษนิยมที่เป็นอุดมการณ์สำคัญของพรรคริพับลิกันที่เป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดสังคมนิยม (Realism) นำมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์สมัยนายโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ที่สำคัญจำนวน ๔ ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสถาปนาแสนยานุภาพทางทหารตามลัทธิทหารนิยมนำไปสู่การมีกองทัพที่มีขนาดใหญ่ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสถาปนาความมั่นคงภายในอย่างสุดขีด จากนโยบายความมั่นคงตามแนวชายแดนระดับสูงสุด การสร้างกำแพงตามแนวชายแดนสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโก และการเนรเทศอาชญากรรมและผู้กระทำผิดกฎหมาย นับเป็นตัวช่วยที่สำคัญ ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจจากแนวคิดการปกป้องทางการค้า (Protectionism) ตามลัทธิพาณิชยนิยม (Mercantilism) มีนัยถึงการปฏิเสธการค้าเสรีอย่างสมบูรณ์ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การดำเนินนโยบายสาธารณะที่ละเลยจริยธรรมทุกรูปแบบ เพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา พันธมิตรและหุ้นส่วนทั้งหลายต่างต้องจ่ายค่าตอบแทนเพื่อคุ้มครองสหรัฐอเมริกาจะปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือหากปฏิเสธการจ่าย^๗

^๗ปิยมิตร ปัญญา. (๒๕๖๐). “คอลัมน์ โกลบอลไฟท์: ทรัมป์ดอคทริน ๓ ภัยคุกคาม ๔ ยุทธศาสตร์หลัก”. *มติชน*, วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐. สืบค้นจาก <https://www.matichon.co.th/news/468199> เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔.

ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะและบทบาทของสหรัฐอเมริกานำไปสู่การแข่งขันกับจีน นับเป็นการถือกำเนิดของยุคสมัยใหม่ของการแข่งขัน (a new era of competition) ที่แตกต่างจากการแข่งขันสองขั้วอำนาจ (bipolar) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต ช่วงสงครามเย็น และการเป็นขั้วอำนาจเดียว (unipolar) ของสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามเย็น ช่วงสองทศวรรษ จากการเพิ่มความเข้มแข็งทางการเมืองและความมั่นคงและเศรษฐกิจของจีน ความแตกต่างจากการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา จากนายบารัค โอบามา จากพรรคเดโมแครตที่มีแนวคิดเสรีนิยม ที่แสดงถึงความเป็นสายพิราบ (Pigeon Wing) เป็นนายโดนัลด์ ทรัมป์ จากพรรคริพับลิกันที่มีแนวคิดอนุรักษ์นิยม ที่แสดงถึงความเป็นสายเหยี่ยว (Hawk Wing) เทียบเคียงกับนายโรนัลด์ เรแกน ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๘๑ ถึง ๑๙๘๙ ที่มีแนวคิดสันติภาพผ่านความเข้มแข็ง (peace through strength) ที่มีสมมติฐานว่าสันติภาพมาจากความเข้มแข็งทางการทหาร^๙

การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนนับเป็นความขัดแย้งตามแนวคิดที่เป็นค่านิยมภูมิรัฐศาสตร์ของอีฟ ลาคอสต์ (Yves Lacoste) เพราะเป็นองค์รวมที่สัมพันธ์กับการแข่งขันเชิงอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองในขอบเขตและพฤติกรรมที่ส่งผลต่อประชากร ภูมิรัฐศาสตร์นับเป็นองค์รวมของการสังเกตและการวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ ที่เพิ่มความชัดเจนความเข้าใจความขัดแย้ง^{๑๐} เป็นความขัดแย้งที่เป็นการแข่งขันทางอำนาจอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการจากการถือกำเนิดหลากหลายมิติ^{๑๑} ภูมิรัฐศาสตร์นับเป็นการถ่ายทอดชุดความคิดที่เป็นภาพแทนเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ที่กำหนดก่อกำเนิดความเป็นรูปเป็นร่างผ่านการถ่ายทอดหลากหลายรูปแบบเพื่อสื่อถึงความ

^๙สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๒). *สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation 2019)*. จุลสารความมั่นคงศึกษา. ฉบับที่ ๒๐๓. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ ๙๓, หน้า ๒-๓.

^{๑๐}Yves Lacoste. (2012). "Géopolitique: La longue histoire d' aujourd' hui – Pour comprendre ce qui se joue et se décide derriere les conflits d' aujourd' hui". *Larousse*, p. 18 อ้างใน Paul Maurugeon. (๒๕๖๒). "หนึ่งทศวรรษแห่งชายแดนใต้/ปัตตานี (๒๕๕๒-๒๕๖๒) ภาพสะท้อนของชายขอบหรือความเป็นชาติอื่นในรัฐไทย". 2019 : *So What Thailand?*. (สุรัตน์ สกุลคุ แปล). ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๑๒๓.

^{๑๑}Yves Lacoste. (1993). "Dictionnaire de geopolitique". *Flammarion*, p. 3 อ้างใน Paul Maurugeon. (๒๕๖๒). "หนึ่งทศวรรษแห่งชายแดนใต้/ปัตตานี (๒๕๕๒-๒๕๖๒) ภาพสะท้อนของชายขอบหรือความเป็นชาติอื่นในรัฐไทย". 2019 : *So What Thailand?*. (สุรัตน์ สกุลคุ แปล). ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๑๒๔.

ต้องการและความปรารถนาของผู้กำหนดแนวคิด^{๑๑} นับเป็นแนวคิดทางภูมิศาสตร์ที่ส่งผลต่อการเมือง และปัจจัยทางการเมืองที่มาจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ จากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนนับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ

การกำหนดยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ของสหรัฐอเมริกา มาจากการละเลยต่อสภาพแวดล้อม บริบท และปัจจัยที่นำมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมสมัยของสหรัฐอเมริกา บางช่วงเวลา ทำให้ยุทธศาสตร์ของประเทศที่มีแต่เดิมล้าหลังและไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก ทำให้การทำความเข้าใจกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริการ่วมสมัยต้องย้อนกลับไปพิจารณานับตั้งแต่สมัยนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา แนวคิดอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific) นับเป็นยุทธศาสตร์สองมหาสมุทร (The Two-Ocean Strategy) ที่เป็นภูมิทัศน์ใหม่ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา มีรากฐานมาจากการปรับเปลี่ยนจากแนวคิดเอเชีย-แปซิฟิก จากเดิมที่มีภูมิยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่วางอยู่บนพื้นฐานของอาณาบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกเป็นหลัก เป็นการขยายพื้นที่ด้านภูมิรัฐศาสตร์ตามแนวคิดของนายโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา การเน้นความสำคัญของมหาสมุทรอินเดียเท่ากับเน้นหนักกับอินเดียและต่อต้านหรือแข่งขันกับจีนเท่ากับเป็นยุทธศาสตร์ที่ตอบโต้การขยายอำนาจและอิทธิพลของจีนทางทะเล จากแกนกลางจำนวน ๔ ประเทศ (The Quad) ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอินเดีย การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก เท่ากับเป็นการกำหนดระเบียบการเมืองและความมั่นคงใหม่ในมหาสมุทรอินเดียของสหรัฐอเมริกา^{๑๒}

ความเป็นมาและรากฐานของจีนท่ามกลางความขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกา

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญของจีนร่วมสมัย นับตั้งแต่ภายหลังการปกครองแผ่นดินใหญ่ของพรรคคอมมิวนิสต์ใน ค.ศ. ๑๙๔๙ ก่อตัวมาจากความเปลี่ยนแปลงเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ของจีน หูจิ่นเทา เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ของจีน ใน ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๑๑}Yves Lacoste. (1993). "Dictionnaire de geopolitique" *Flammarion*, p. 4 อ้างใน Paul Maurugeon. (๒๕๖๒). "หนึ่งทศวรรษแห่งชายแดนใต้/ปัตตานี (๒๕๕๒-๒๕๖๒) "ภาพสะท้อนของชายขอบหรือความเป็นชาติอื่นในรัฐไทย". 2019 : *So What Thailand?*. (สุรัตน์ สุกุลคู แปล). ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๑๒๔.

^{๑๒}สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๓). *โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World)*. จุลสารความมั่นคงศึกษา. ฉบับที่ ๒๐๘. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ ๙๓, หน้า ๔.

นับเป็นผู้นำทางการเมืองรุ่นที่ ๔ ที่สืบทอดอำนาจทางการเมืองอย่างราบรื่นจากเจียงเจ๋อหมิน จูหวังจี และหลี่เคี๊ยมิง ผู้นำทางการเมืองรุ่นที่ ๓ อย่างราบรื่น เป็นไปอย่างมีเอกภาพตามที่ ตั้งießยวผิง ผู้นำทางการเมืองรุ่นที่ ๒ ผู้ทรงอิทธิพลที่วางรากฐานอย่างมั่นคง นับเป็นช่วงเวลา สำคัญจากรอยต่อของการสิ้นสุดคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ส่งผลทำให้ การเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองเป็นไปอย่างต่อเนื่องและราบรื่น การดำรงตำแหน่งประธาน คณะกรรมการกลางด้านการทหาร (Central Military Commission : CMC) ของหูจิ้นเทา ส่งผลให้กุมอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ และด้านเศรษฐกิจ จากการเป็นสมาชิกองค์การ การค้าโลกทำให้มีการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานของภาครัฐ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง โครงสร้างเศรษฐกิจภายในจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การปรับเปลี่ยนยกเลิก รัฐวิสาหกิจของจีนจำนวนหนึ่งแสดงถึงความล้มเหลวและการขาดประสิทธิภาพที่ไม่รองรับกับ ความเปลี่ยนแปลงของจีน^{๑๓} การดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ของหูจิ้นเทา นำไปสู่การกำหนดนโยบายต่างประเทศที่รุกด้วยเสน่ห์ จากการใช้อำนาจละมุน (Soft Power) เพื่อเพิ่มความสัมพันธ์กับประเทศพัฒนาแล้ว ที่สำคัญ คือ สหรัฐอเมริกา เพื่อดึงดูดทุนและ เทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ เน้นความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศ กำลังพัฒนา เป็นการเน้นความไว้วางใจระหว่างกัน ผลประโยชน์ร่วมกัน ความเท่าเทียมกัน และการประสานงานกัน^{๑๔}

การดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์และประธานคณะกรรมการกลาง ด้านการทหารของสีจิ้นผิงใน ค.ศ. ๒๐๑๒ นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงของจีนอย่างกว้างขวาง จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจีนที่ต่อเนื่องจนมีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ ๒ ของโลก นับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๐ การกำหนดนโยบายต่างประเทศของจีนช่วงแรกเป็นการสานต่อ จากการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของสีจิ้นผิง เน้นหลักการการรักษาเสถียรภาพ ในภูมิภาค การดำรงบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ การรักษาความสัมพันธ์อันดี กับสหรัฐอเมริกาและมหาอำนาจอื่น มีการกำหนดและดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง

^{๑๓}พรพิมล อุดมชาติ. (๒๕๖๐). *การขยายอิทธิพลทางทหารของจีนในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑*. จุลสาร ความมั่นคงศึกษา. ฉบับที่ ๑๙๑. กรุงเทพฯ: สแควร์, หน้า ๑-๒.

^{๑๔}Jung-Ho Bae and Jin-Ha Kim. (2014). *China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period*. Seoul Korea: Korea Institute for National Unification, pp. 80-81. อ้างใน พรพิมล อุดมชาติ. อ้างแล้ว, หน้า ๒-๓.

กับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับจีน แต่ปัญหาสำคัญมาจากความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ และการกำหนดนโยบายปักหมุดเอเชีย (Pivot of Asia) ของบารัค โอบามา ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา นับเป็นการปรับดุลแห่งอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Rebalance to Asia and Pacific)^{๕๕}

จากความฝันจีน (The Chinese Dream) ของสีจิ้นผิง เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน ประธานาธิบดี และประธานคณะกรรมการกลางด้านการทหาร นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายที่สำคัญ คือ การก้าวไปสู่ความเป็นสังคมที่มั่งคั่งที่ประชากรทั้งหมดมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี (Moderately well off society)^{๕๖} ใน ค.ศ. ๒๐๒๑ นับเป็นเวลาครบ ๑๐๐ ปีของการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์จีน และการก้าวไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีความเจริญรุ่งเรืองเป็นปึกแผ่น และทันสมัย (A fully developed nation) ใน ค.ศ. ๒๐๔๙ ซึ่งเป็นปีที่ครบรอบการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน และนับเป็นปีที่เป้าหมายตามความฝันของการจัดตั้งกองทัพที่เข้มแข็ง (Dream of Strong Army) นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของจีนที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ความมั่นคงทางการเมืองจากความเข้มแข็งทางการทหาร และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ^{๕๗}

ความโดดเด่นจากความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนมาจากการแข่งขันด้านเศรษฐกิจจากการกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาของจีน ที่สำคัญ คือ การขยายบทบาททางบกและทางทะเลของจีนทางเศรษฐกิจ จากความริเริ่มที่เป็นรูปธรรมหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt, One Road Initiative : OBOR หรือ Belt and Road Initiative : BRI) เพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของจีนด้านเศรษฐกิจจากการขนส่งระยะไกลเพื่อลดการพึ่งพาการขนส่งแบบเดิมที่สำคัญ คือ การลำเลียงพลังงาน ช่องแคบมะละกานับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ การขยายบทบาทของจีนทางการเมืองและความมั่นคงและเศรษฐกิจจากแนวคิดความคิดริเริ่มหนึ่งเส้นทางหนึ่งแถบ (One Belt, One Road Initiative : OBOR or Belt and Road Initiative)

^{๕๕}พรพิมล อุดมชาติ. อ้างแล้ว, หน้า ๕-๖.

^{๕๖}อักษรศรี พานิชสาส์น. (๒๕๖๐). "China-ASEAN : เอเชีย (ยังคง) สำคัญในสายตาจีนแค่ไหน?". *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการจีนศึกษาครั้งที่ ๗ หัวข้อ Sino-ASEAN Relations under One Belt One Road Policy*. (ออนไลน์), ๑๘ เมษายน ๒๕๖๐. สืบค้นจาก <http://www.vijaichina.com/events/565> อ้างใน พรพิมล อุดมชาติ. อ้างแล้ว, หน้า ๕-๖.

^{๕๗}พรพิมล อุดมชาติ. อ้างแล้ว, หน้า ๙-๑๑.

เป็นนโยบายของสีจิ้นผิง ประธานาธิบดีและเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน ใน ค.ศ. ๒๐๑๓ เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง การขนส่งพลังงาน ขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตอบสนองต่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจระยะยาว นับเป็นการวางรากฐานความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่จีนเป็นตัวแสดงหลักที่เชื่อมโยงจำนวน ๓ ทวีป คือ เอเชีย แอฟริกา และยุโรป จากการพัฒนาเส้นทางสายไหมแบบเดิม (Classical Silk Road) สู่เส้นทางสายไหมในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ (New Silk Road in 21st Century) ที่แบ่งเป็นสองส่วน คือ เส้นทางสายไหมทางบก ที่สำคัญ คือ ถนนและระบบราง และเส้นทางสายไหมทางทะเล (Maritime Silk Road) หรือสร้อยไข่มุก เท่ากับการมีบทบาทนำของจีนจากการพึ่งพาการคมนาคมขนส่งแบบเดิม ผ่านเส้นทางทางทะเล คือ มหาสมุทรอินเดีย ทะเลอันดามัน ช่องแคบมะละกา ทะเลจีนใต้ และมหาสมุทรแปซิฟิก นำไปสู่ความร่วมมือกับนานาชาติ อารยประเทศหลากหลายมิติ การสถาปนาหรือขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน (The China-Pakistan Economic Corridor : CPEC) นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญของความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรที่เกี่ยวข้อง

การขยายเส้นทางโลจิสติกส์ที่มีจีนเป็นศูนย์กลางครอบคลุมรอบทิศทางหลายภูมิภาค ที่สำคัญ คือ เอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ เอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกเฉียงกลาง เอเชียกลาง มหาสมุทรแปซิฟิก มหาสมุทรอินเดีย เพื่อรักษาอำนาจและอิทธิพลของจีนจากการขยายเส้นทางโลจิสติกส์ให้ครอบคลุมกับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การจัดวางกองทัพ กองกำลัง กำลังรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ และฐานทัพเพื่อเป็นฐานส่งกำลังบำรุงทางทะเลแก่เรือรบของจีน จิบูตีนับเป็นตัวอย่างที่สำคัญของฐานส่งกำลังบำรุงทางทะเลของกองทัพเรือของจีน การขยายความร่วมมือทางการเมืองและการทหารจากการอนุญาตของปากีสถานให้จีนจัดตั้งฐานทัพเรือที่เมืองกวาดาร์ (Gwadar) แสดงถึงการขยายอำนาจและอิทธิพลที่นำไปสู่บทบาทของจีนทางการเมืองและการทหารที่มหาสมุทรอินเดีย เท่ากับเพิ่มพูนอำนาจของจีนที่อยู่ระหว่างการแข่งขันของสหรัฐอเมริกา จีน อินเดีย ปากีสถาน และศรีลังกา ที่กระทบกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ เอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกเฉียงกลาง^{๑๔}

^{๑๔}สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๓). *สถานการณ์โลก ๒๐๑๙* (Global Situation 2019). จุลสารความมั่นคงศึกษา. ฉบับที่ ๒๐๓. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ ๙๓, หน้า ๔.

สาระสำคัญของความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐

การก้าวสู่การเป็นมหาอำนาจของจีนที่ก่อตัวนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา นำมาสู่การหันกลับมาของสหรัฐอเมริกาที่เคยละเลย ปฏิเสธ ละเลย และเพิกเฉย ที่มีต่อเอเชียภายหลังสงครามเย็น ที่สำคัญ คือ เอเชีย-แปซิฟิก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นำมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ในภูมิภาคนับตั้งแต่สมัยนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ค.ศ. ๒๐๐๙ ถึง ๒๐๑๗ ทำให้สหรัฐอเมริกามีความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก การเดินทางเยือนเอเชีย-แปซิฟิกของนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. ๒๐๑๑ นับเป็นการแสดงถึงการเผชิญหน้าและเผชิญหน้ากับจีนซึ่งเป็นมหาอำนาจอันดับ ๒ ที่กำลังเติบโตอย่างต่อเนื่อง ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก นับเป็นการท้าทายด้านการเมืองและความมั่นคง และโอกาสทางด้านเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา การท้าทายของสหรัฐอเมริกานำไปสู่การเพิ่มความสำคัญกับประเทศพันธมิตรระดับภูมิภาคและพหุภาคี ระดับพหุภาคีที่สำคัญ คือ ความร่วมมือที่เป็นการเพิ่มความเป็นหุ้นส่วนระหว่างสหรัฐอเมริกากับอาเซียน (U.S.-ASEAN Enhanced Partnership) การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Free Trade Area)^{๑๙} และระดับภูมิภาค ที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ นับเป็นการกระชับความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ

การกำหนดยุทธศาสตร์ปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) ของนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา กำหนดสาระสำคัญของยุทธศาสตร์เป็นการปรับสมดุลการนโยบายต่างประเทศจากยุโรปและเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกเฉียงใต้หรือตะวันออก แต่การปรับเปลี่ยนด้านการทหารเป็นไปอย่างจำกัด ระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๑ ถึง ๒๐๑๓ จากมีการเคลื่อนย้ายกำลังพลที่เป็นนาวิกโยธินจำนวน ๒๕๐๐ คน เพื่อประจำการฐานทัพที่สำคัญแห่งหนึ่งในออสเตรเลีย ด้านเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายกลุ่มความร่วมมือหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของเอเชีย-แปซิฟิก นับเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่นำมาสู่การก่อตั้งเขตการค้าเสรีเอเชีย-แปซิฟิก ที่ก่อตัวและมีประเทศลงนามจำนวน ๑๒ ประเทศ นับเป็นเขตการค้าที่มี

^{๑๙}ธีระ นุชเปียม. (๒๕๖๒). “หน่วยที่ ๕ การระหว่างประเทศของไทยช่วงหลังสงครามเย็น”. เอกสารการสอนชุดวิชาการระหว่างประเทศของไทย หน่วยที่ ๑-๗ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๒). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๖๑, หน้า ๕-๕๘.

ขนาดใหญ่ที่สุดเขตการค้าหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาจัดตั้ง และนับเป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์การปักหมุดของเอเชียของนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา^{๒๐}

ความปรารถนาของสหรัฐอเมริกาที่เพิ่มสัมพันธภาพที่ใกล้ชิดกับประเทศทั้งหลายในเอเชีย-แปซิฟิก ทำให้สหรัฐอเมริกามุ่งเน้นการเจรจาหวางประเทศพันธมิตรทั้งหลายก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน นำไปสู่ความสัมพันธ์กับประเทศทั้งหลายทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตัวอย่างที่สำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอาเซียนหลากหลายมิติ ด้านการเมือง คือ การต่างประเทศ การทหารและความมั่นคง ที่มีรายละเอียดจากตัวอย่างที่สำคัญ คือ ข่าวกบอง แต่ความปรารถนาของสหรัฐอเมริกาเผชิญปัญหาและข้อจำกัดบางประการ ตัวอย่างที่สำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย รัฐบาลสหรัฐอเมริกาวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงกับการรัฐประหารของประเทศไทยใน ค.ศ. ๒๐๐๖ และรัฐบาลที่แต่งตั้งภายหลัง และวิพากษ์วิจารณ์การรัฐประหารของประเทศไทยในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ และรัฐบาลที่แต่งตั้งภายหลัง ความล่าช้าในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยก่อให้เกิดการขยายความถึงการตีจากประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา เพื่อเพิ่มพูนความสัมพันธ์กับพม่า เวียดนาม และฟิลิปปินส์ การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจากการกดดันประเทศไทยหลากหลายมิติเท่ากับผลักดันให้ประเทศไทยหันเข้าหาจีนเพิ่มมากขึ้น และนับเป็นการกดดันของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศไทยระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๕ ถึง ๒๐๑๖^{๒๑}

การดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายโดนัลด์ ทรัมป์ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ จากการกำหนดนโยบายสหรัฐอเมริกาต้องมาก่อน จากการเน้นการจัดการภายในประเทศและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา เท่ากับยกเลิกนโยบายปักหมุดเอเชียของนายบารัค โอบามา จากตัวอย่างที่สำคัญ คือ การถอนตัวออกจากกลุ่มความร่วมมือหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของเอเชีย-แปซิฟิก เท่ากับก่อให้เกิดสูญญากาศแห่งอำนาจในภูมิภาค และเท่ากับผลักดันให้อาเซียนทั้งหมดแสวงหาทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่สหรัฐอเมริกา นับเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่จีนขยายความร่วมมือกับนานาอารยประเทศอย่างมาก ทั้งประเทศในเอเชีย ยุโรป และแอฟริกา จากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางและธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure and Investment Bank : AIIB) ความเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม บริบท

^{๒๐} เฟิ่งอ๋าง, หน้า ๕๘ - ๕๙.

^{๒๑} ฉีระ นุชเปี่ยม. อังแล้ว, หน้า ๕๙ - ๖๑.

ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้สหรัฐอเมริกามีความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายสาธารณะด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ

ด้านการเมือง คือ การเพิ่มความสำคัญจากการกำหนดความสัมพันธ์กับประเทศพันธมิตรนับตั้งแต่ปลาย ค.ศ. ๒๐๑๗ จากการแสวงหาความร่วมมือเพื่อกดดันจีนและพันธมิตรที่สำคัญ คือ เกาหลีเหนือ นำไปสู่การขยายความร่วมมือทางการทหาร ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การฝึกทางทหารคอบร้าโกลด์ (Cobra Gold) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ แสดงถึงการเพิ่มความสำคัญของประเทศไทย อาเซียน และพันธมิตรอย่างต่อเนื่อง ด้านเศรษฐกิจ คือ การกำหนดนโยบายการตั้งกำแพงภาษีของนายโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา นำไปสู่การทำสงครามการค้ากับจีน ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและจีนจากความขัดแย้งที่เป็นการเผชิญหน้าและสงครามการค้าระหว่างรัฐอภิมหาอำนาจกับรัฐมหาอำนาจที่เพิ่มพูนอำนาจอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโลกอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ คือ การถดถอยทางเศรษฐกิจ และการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลก (World Economic Order) ที่ตั้งบนพื้นฐานของแนวคิดชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (Economic Nationalism)^{๒๒} การปิดล้อมทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่นำไปสู่สงครามการค้าส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของจีน เท่ากับเป็นการทำลายการค้าของจีน (trade rape) นำไปสู่การตอบโต้ของจีน^{๒๓} ท่ามกลางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนที่กลายเป็นคู่แข่งอันดับหนึ่งกับสหภาพยุโรปแทนที่สหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๒๐๒๐

บทสรุป : ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐

การเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาจากนายโดนัลด์ ทรัมป์ เป็นนายโจ ไบเดน ใน ค.ศ. ๒๐๒๑ ภายหลังจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. ๒๐๒๐ นับเป็นประเด็นที่เป็นความท้าทายสำคัญจากรากฐานทางความคิดที่นำไปสู่แนวคิดของพรรคเดโมแครตตามแนวคิดอุดมคตินิยมหรือเสรีนิยม นับเป็นการกลับไปสู่เสมือนหนึ่งสมัยนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จากพรรคเดโมแครต ที่มีรากฐานทางความคิดตามแนวคิดเสรีนิยม

^{๒๒}สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๒). *สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation 2019)*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ฉบับที่ ๒๐๓. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ ๙๓, หน้า ๓-๔.

^{๒๓}เพ็งอั้ง, หน้าเดียวกัน.

(Liberalism) หรืออุดมคตินิยม (Idealism)^{๒๔} ที่มีสมมติฐานจากการมองโลกในแง่ดี (Optimistic) เป็นการมองมนุษย์แง่ดีจากการเป็นคนดี มีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ชอบช่วยเหลือ มีจิตใจที่ดี มีเหตุผล มีความคิดสร้างสรรค์ นำไปสู่การเน้นสังคมที่มีความสงบสุข สันติสุข มีความก้าวหน้า เน้นความร่วมมือระหว่างกัน เน้นสันติภาพ ทำให้เน้นคุณค่าด้านคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม เพื่อควบคุมพฤติกรรมมนุษย์และพฤติกรรมรัฐ เน้นสิ่งที่ควรจะเป็น (What should be or what ought to be) มากกว่าสิ่งที่เป็นอย่างจริง เน้นวิวัฒนาการและพัฒนาการของสังคมที่ดีเป็นลำดับ สาระสำคัญของแนวคิด ด้านการเมือง เน้นความร่วมมือระหว่างกัน นำไปสู่ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) นำไปสู่การสร้างสันติภาพผ่านกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ ระบอบระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ เน้นการค้าเสรี (Free Trade) กับภายนอก และสวัสดิการ (Welfare) กับภายใน ทำให้เน้นการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และด้านสังคม เน้นสิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม

รากฐานทางความคิดของโจ ไบเดน ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา และพรรคเดโมแครต ทำให้สหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ ๒๐๒๐ มีแนวโน้มที่แตกต่างจากช่วงปลายทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ที่นโยบายต่างประเทศที่เน้นพหุภาคีมากกว่ามหาอำนาจฝ่ายเดียว สร้างความสัมพันธ์กับประเทศพันธมิตร ผ่านกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ ระบอบระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ และเน้นการค้าเสรี ทำให้ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มเข้มข้นอย่างมาก นับเป็นเวลาเดียวกับที่จีนมีความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง จากธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นการทำให้สีจิ้นผิงเป็นประธานาธิบดีตลอดชีพนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ด้านเศรษฐกิจ จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง แม้ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ จนเป็นที่คาดหมายถึงการเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่ ๑ ของโลก แทนที่สหรัฐอเมริกา ก่อน ค.ศ. ๒๐๕๐ และด้านสังคม จากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม ที่ทำให้จีนมีความเปลี่ยนแปลงหลากหลายมิติ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุและปัจจัยที่นำมาสู่การแข่งขันและความขัดแย้งอย่างรุนแรงนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๐๒๐ ต่อเนื่องอย่างยาวนาน

^{๒๔}(๑) ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์. (๒๕๔๖). “หน่วยที่ ๑๓ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”. *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ ๙-๑๕*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า ๑๕๙-๑๖๐ (๒) ประภัสสร เทพชาติ. (๒๕๔๑). *ความมั่นคงระหว่างประเทศ : การศึกษาในเชิงโลกนโยบายศาสตร์*. เอกสารโรเนียว, ม.ป.ป., หน้า ๒-๑๒ (๓) ปรีชญา เวสารัชช. (๒๕๒๙). “หน่วยที่ ๒ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”. *เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หน่วยที่ ๑-๗*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า ๕๘-๕๙ (๔) สมพงษ์ ชูมาก. (๒๕๔๒) *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ ๑๙๙๐ และแนวโน้ม)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๕๑-๕๒.

บรรณานุกรม

- กัลยรักษ์ นัยรักษ์เสวี. (๒๕๖๐). "Pivot to Asia : นโยบายปักหมุดของสหรัฐฯ กับการพลิกบทบาทครั้งสำคัญในภูมิภาคเอเชีย". *นิตยสารการเงินการธนาคาร*, ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.scbeic.com/detail/product เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔.
- ชูเกียรติ พันัสพรประสิทธิ์. (๒๕๔๖). "หน่วยที่ ๑๓ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ". *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ ๙-๑๕*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ธีระ นุชเปี่ยม. (๒๕๖๒). "หน่วยที่ ๕ การระหว่างประเทศของไทยช่วงหลังสงครามเย็น". *เอกสารการสอนชุดวิชาการระหว่างประเทศของไทย หน่วยที่ ๑-๗ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๒)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (๒๕๔๑). *ความมั่นคงระหว่างประเทศ : การศึกษาในเชิงโลกนโยบายศาสตร์*. เอกสารโรเนียว, ม.ป.ป..
- ปรัชญา เวสารัชช. (๒๕๒๙). "หน่วยที่ ๒ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ". *เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หน่วยที่ ๑-๗*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ปิยมิตร ปัญญา. (๒๕๖๐). "คอลัมน์ โกลบอลโฟกัส: ทรัมป์ดอคทริน ๓ ภัยคุกคาม ๔ ยุทธศาสตร์หลัก". *มติชน*, วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐. สืบค้นจาก <https://www.matichon.co.th/news/468199> เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔.
- พรพิมล อุดมชาติ. (๒๕๖๐). *การขยายอิทธิพลทางทหารของจีนในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑*. จุลสารความมั่นคงศึกษา. ฉบับที่ ๑๙๑. กรุงเทพฯ: สแควร์.
- สมพงษ์ ชูมาก. (๒๕๔๒). *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ ๑๙๙๐ และแนวโน้ม)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๒). *สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation 2019)*. จุลสารความมั่นคงศึกษา. ฉบับที่ ๒๐๓. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นท์ ๙๓.
- _____. (๒๕๖๓). *โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World)*. จุลสารความมั่นคงศึกษา. ฉบับที่ ๒๐๘. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นท์ ๙๓.
- อักษรศรี พานิชสาส์น. (๒๕๖๐). "China-ASEAN : อาเซียน (ยังคง) สำคัญในสายตาจีนแค่ไหน?". *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการจีนศึกษา ครั้งที่ ๗ หัวข้อ Sino-ASEAN Relations under One Belt One Road Policy*. (ออนไลน์), ๑๘ เมษายน ๒๕๖๐. สืบค้นจาก <http://www.vijaichina.com/events/565>

Jung-Ho Bae and Jin-Ha Kim. (2014). *China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period*. Seoul Korea: Korea Institute for National Unification, pp. 80-81.

Lacoste, Yves. (1993). "Dictionnaire de geopolitique". *Flammarian*, p. 3.

_____. (2012). "Géopolitique: La longue histoire d' aujourd' hui – Pour comprendre ce qui se joue et se décide derriere les conflits d' aujourd' hui". *Larousse*, p. 18.

Paul Maurugeon. (๒๕๖๒). "หนึ่งทศวรรษแห่งชายแดนใต้/ปัตตานี (๒๕๕๒-๒๕๖๒) ภาพสะท้อนของชายขอบหรือความเป็นชาติอื่นในรัฐไทย". *2019 : So What Thailand?.* (สุรัตน์ สกุลคุ แปล). ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๑๒๒-๑๓๖.



การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย Migrant Workers Management in Thailand

นิภาพรรณ เจนสันติกุล*

บทคัดย่อ

บท ความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์และมุมมองการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารวิชาการ ข่าว และรายงานการวิจัย ผลการวิเคราะห์ พบว่า สถานะแรงงานมี ๓ ลักษณะ ได้แก่ ไม่ถูกกฎหมาย กึ่งถูกกฎหมายและถูกต้องตามกฎหมาย มีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ไม่สอดคล้องกันและไม่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนด้านลักษณะการจ้างงานและการปฏิบัติของนายจ้างต่อลูกจ้างมีลักษณะกตสี เอาเปรียบและมีพฤติกรรมหรือการปฏิบัติต่อลูกจ้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คำสำคัญ: แรงงานต่างด้าว, การบริหารจัดการ

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
Department of Public Administration, Faculty Humanities and Social Science, Khon Kaen University,
E-mail: nipapan.ni@hotmail.com

Abstract

This academic article aims to study the situation and perspective of migrant workers management in Thailand by content analysis from academic papers, news and research reports. The results of the analysis show that the labor status has 3 characteristics, namely, not legal, semi-legal and legal. There is a policy of managing migrant workers that are inconsistent and have no clear policy. The aspects of employment and the practice of employers towards employees were oppressive, take advantage and have behaviors or practices to employees that are not legitimate.

Keywords: Migrant Workers, Management

บทนำ

ประเทศไทยในปัจจุบันมีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม และงานในระดับล่าง เนื่องด้วยปริมาณของวัยทำงานของไทยลดลงอย่างมาก และเป็นวัยพึ่งพาเพิ่มขึ้น รวมถึงอัตราการเกิดก็ลดลง ทำให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลน ในขณะที่เดียวกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพก็มีน้อย เนื่องด้วยไม่มีระบบสวัสดิการที่ดี และเป็นแรงงานนอกระบบเป็นส่วนใหญ่ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นในสังคมไทย (ชัชชญา จันตา และสามารถ บุญรัตน์, ๒๕๖๐, น. ๒๔๐)

แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยปัจจุบันมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากมีการขยายตัวและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น ทำให้โครงสร้างของตลาดแรงงานมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก รวมทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจมีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยมีนักลงทุนทางธุรกิจข้ามชาติในตะวันตกและตะวันออกเข้ามาตั้งฐานการผลิตเป็นสาเหตุที่มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ประกอบกับลักษณะงานบางอย่างเป็นงานที่คนไทยเห็นว่าไม่มีความปลอดภัยหรือที่เรียกว่างานประเภท 3D ได้แก่ สกปรก (Dirty) อันตราย (Dangerous) และยากลำบาก (Difficult) จึงต้องอาศัยการจ้างแรงงานข้ามชาติ และพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา เป็นต้น การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจะเข้ามาตามเขตภูมิศาสตร์หรือบริเวณพื้นที่ชายแดนเพื่อนบ้าน แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทั้งหมดต้องตามกฎหมาย และแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย (สุรัชนี เคนสุโพธิ์, ๒๕๖๐, น. ๓๙)

Migrant Workers Management in Thailand

รูปแบบของแรงงานมีหลายประเภท ขึ้นอยู่กับลักษณะปัจจัยต่างๆ ถ้าแบ่งตามลักษณะฝีมือ สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ ๑) แรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labor) ๒) แรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skilled labor) ๓) แรงงานฝีมือ (skilled labor) การแบ่งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของแรงงานด้านคุณภาพและระดับการฝึกอบรม การจัดประเภทของแรงงานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของกำลังแรงงานเกิดขึ้นเพราะการมีคุณสมบัติแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อผลในการปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น หรือเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนทุนมนุษย์ภายในระบบ จำเป็นต้องมีการลงทุนเพื่อการศึกษาด้านนี้ การลงทุนโดยให้การศึกษา การฝึกอบรมและสาธารณสุขแก่แรงงาน โดยมีการจำแนกแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยไว้ว่าสามารถจำแนกได้ ๒ ประเภท ได้แก่

๑) แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย หมายถึง คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยได้รับใบอนุญาตทำงาน (work-permit) ส่วนใหญ่เข้ามาประกอบอาชีพเป็นนักวิชาการ (research worker) และผู้เชี่ยวชาญ (expert หรือ specialist) โดยสามารถแบ่งได้เป็น ๔ รูปแบบ คือ

(๑) ประเภทชั่วคราว หมายถึง คนต่างชาติที่เข้าเมืองมาโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและถือหนังสือเดินทางประเภทคนอยู่ชั่วคราว (non-immigration visa) แล้วยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาครั้งละไม่เกิน ๑ ปี

(๒) ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างชาติที่มีถิ่นอยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ จะได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ เว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่

(๓) ประเภทตามมาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง หมายถึง คนต่างชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย ชาวต่างชาติที่ถูกถอนสัญชาติไทย ชาวต่างชาติที่ถูกเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างการรอการส่งออกนอกประเทศหรือชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต (ลักลอบเข้าเมือง) ซึ่งแรงงานข้ามชาติประเภทนี้สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้ตามประกาศกระทรวงหรือมติคณะรัฐมนตรี

(๔) ประเภทตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่นได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนและพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นชาวต่างชาติที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยถือหนังสือเดินทางประเภทคนอยู่ชั่วคราว

๒) แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย หมายถึง ชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานหรือได้รับใบอนุญาตทำงานแต่ทำงานไม่ตรงอาชีพหรือไม่ตรงสถานที่หรือไม่ตรงตามระยะเวลา

ที่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งแรงงานประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labor) เป็นแรงงานระดับล่าง เช่น กรรมกรก่อสร้าง ประมง การเกษตร เป็นต้น ซึ่งภาครัฐไม่อาจควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึงและไม่ทราบจำนวนที่แท้จริง เนื่องจากมีการลักลอบเข้ามาได้ง่ายเพราะประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับหลายประเทศ และแรงงานข้ามชาติมีการแฝงตัวเข้าไปทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ โดยที่เจ้าของกิจการไม่แจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งมีหลายกลุ่มสัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว เวียดนาม กัมพูชาและจีน เป็นต้น (ชัชชญา จันตา และสามารถ บุญรัตน์, ๒๕๖๐, น. ๒๔๐-๒๔๑)

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์และมุมมองการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารวิชาการ ข่าว และรายงานการวิจัย ซึ่งผู้เขียนมีการใช้คำสองคำที่อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมและหรืออีกวัฒนธรรมหนึ่งผ่านการว่าจ้างแรงงาน คือ แรงงานต่างด้าว และแรงงานข้ามชาติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ความหมายของแรงงานต่างด้าว แรงงานข้ามชาติและการให้คำจำกัดความแรงงาน

แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีมาช้านานในรูปแบบแรงงานเชลยที่ถูกกวาดต้อนมาจากประเทศผู้แพ้สงครามเพื่อเข้ามาเป็นกำลังแรงงาน ได้แก่ แรงงานจากประเทศเขมร มอญ ลาวและญวน ซึ่งได้กล่าวไว้ในพระราชพงศาวดาร (กรมการจัดหางาน, ๒๕๕๑ อ้างถึงใน สุดาวรรณ สมใจ, ๒๕๕๙, น. ๒๕)

“แรงงานข้ามชาติ” หรือที่เรียกตามภาษาราชการว่า “แรงงานต่างด้าว” เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมและหรืออีกวัฒนธรรมหนึ่งผ่านการว่าจ้างแรงงาน ซึ่งการเคลื่อนย้ายลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในแทบทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่การสื่อสารคมนาคมมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางของมนุษย์ดังเช่นอดีต ผนวงรวมกับปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่า “แรงงานข้ามชาติ” เป็นอาการอย่างหนึ่งอันเกิดจากภาวะ “ทุนนิยมโลกาภิวัตน์” ในกรณีของประเทศไทยการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไปมาระหว่างประชาชน ๒ ประเทศที่พรมแดนติดต่อกัน เช่น ไทย-พม่า ไทย-ลาว ไทย-กัมพูชา และไทย-มาเลเซีย เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (migrant working) (สุดาวรรณ สมใจ, ๒๕๕๙, น. ๒๕)

สำหรับชาวมาร์กซิสต์ “แรงงาน” (labour) คือ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นหัวใจ เป็นผลรวมของความสัมพันธ์ทางสังคมในการผลิต แรงงานคือที่มาของมูลค่าส่วนเกินหรือ “ทุน” ที่ออกเงยขึ้น แต่ที่มาของมูลค่าส่วนเกินนี้กลับทำให้ดูเหมือนการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ (การจ้างงาน) ที่เป็นธรรม เป้าหมายหลักของการวิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์คือการเปิดเผยให้เห็น วิธีการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินที่ถูกอำพรางอยู่ในระบบทุนนิยมในบริบทโลกาภิวัตน์

นักคิดมาร์กซิสต์ใหม่ (Neo-Marxist) ดังเช่น Harvey (๑๙๘๙, น. ๑๒๑-๑๙๗) ได้ตีแผ่ให้เห็นความเป็นไปของทุนนิยมร่วมสมัยที่เรียกว่า “ทุนนิยมตอนปลาย” (late capitalism) โดยทุนนิยมตอนปลายเป็นผลจากการปรับตัวแก้ไขวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งมีระบบการผลิตตามแบบเดิมที่เรียกว่า Fordism^๑ เป็นรูปแบบหลัก Fordism ประสบปัญหาคือ มีกฎการสะสมทุนที่แข็งตัวเกินไป (rigidity accumulation) ซึ่งหมายถึงความแข็งตัวของการลงทุนที่มีขนาดใหญ่ วงรอบการหมุนเวียนทุนยาวนาน การผลิตสินค้ามวลชนที่มีปริมาณมาก กระบวนการผลิตและรูปแบบของสินค้าที่ตายตัว ความแข็งตัวในการควบคุมแรงงานที่ปรากฏในรูปสัญญาจ้างที่แน่นอน ความสามารถในการต่อรองมากเกินไปของแรงงาน และอุปสรรคต่อการจัดการปรับเปลี่ยนโยกย้ายแรงงานระหว่างหน่วยการผลิต รวมไปถึงความแข็งตัวของบทบาทของรัฐในการเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ต้องใช้งบประมาณและมีบทบาทการเป็นผู้กระทำการทางเศรษฐกิจมากเกินไป ระบบนี้เคยเป็นจุดแข็งแต่ในอีกช่วงเวลาหนึ่งมันกลายเป็นอุปสรรคของการสะสมทุน ดังนั้นระบบทุนนิยมจึงปรับตัวสู่ยุทธศาสตร์การสะสมทุนแบบใหม่ที่เรียกว่า การสะสมทุนอย่างยืดหยุ่น (flexible accumulation) คือทำให้ระบบการผลิตมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในด้านการลงทุน การผลิต การจ้างงาน ดังรูปธรรมของการแบ่งซอยหน่วยการผลิตออกเป็นขนาดย่อม ๆ ไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ เป็นหน่วยการผลิตที่ลงทุนน้อยลง จ้างแรงงานลดลง มีหน่วยจัดการที่เฉพาะคล่องตัวขึ้น และมีการจ้างแรงงานที่มีราคาถูกลง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ก็เกิดขึ้น

^๑ระบบการผลิตแบบสายพานที่คิดค้นขึ้นโดยเฮนรี ฟอร์ด ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อการผลิตอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นยุคที่แรงงานถูกควบคุมจังหวะการทำงานด้วยเครื่องจักรและควบคุมการใช้ชีวิตด้วยเวลาทำงานและเลิกงานตามเวลาที่โรงงานกำหนด โดยจะทำการผลิตสินค้าจำนวนมากในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ สินค้าที่ถูกผลิตเป็นจำนวนมากจากพื้นที่หนึ่งจึงถูกกระจายไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้มีการผลิตสินค้าในแบบเดียวกัน (พรทิพา แปงเพชร, ๒๕๖๐)

พร้อมกับการเกิดขึ้นของการค้า การลงทุน การเงินการธนาคาร และตลาดแรงงานที่ไร้พรมแดน โดยปัจจัยสำคัญที่อนุญาตให้การปรับตัวเช่นนี้เกิดขึ้นได้ก็คือ การพัฒนาเทคโนโลยี การสื่อสารโทรคมนาคมและขนส่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่ทำให้การเคลื่อนย้ายติดต่อของปัจจัยทางเศรษฐกิจทำได้รวดเร็วดังลัดนิ้วมือ (พฤษ์ เกาถวิล, ๒๕๕๓, น. ๑๑-๑๒)

ความเป็นมาของแรงงานต่างด้าว แรงงานข้ามชาติ

“แรงงานต่างด้าว” ในความหมายของการเข้ามาเป็นแรงงานของชาวต่างชาติในประเทศไทยปรากฏชัดขึ้นนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ ๒๓๙๐ จากการเข้ามาของชาวจีนอพยพ โดยเฉพาะหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงซึ่งสยามกลายเป็นประเทศที่ปลูกข้าวเพื่อการส่งออก และมีการเข้ามาลงทุนในกิจการต่าง ๆ ของชาวยุโรปและพ่อค้าชาวจีน ตลอดจนการปฏิรูปโครงสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของรัฐ และจนถึงทุกวันนี้ แรงงานชาวต่างชาติหรือ “แรงงานต่างด้าว” ในภาษาทางราชการยังคงมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเขา/เธอเหล่านั้นเข้ามาเป็นแรงงานเสริมในภาคส่วนที่แรงงานไทยยังขาดความสามารถหรือเข้ามาอุดช่องว่างของตลาดแรงงานระดับล่างที่ไม่มีแรงงานไทยเข้ามาทำอย่างเพียงพอ หากพิจารณาการจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐไทยนั้น พบว่า มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเรื่อยมานับตั้งแต่อดีต กล่าวคือก่อนทศวรรษ ๒๔๕๐ ได้มีการจ้างแรงงานชาวจีนอพยพ ซึ่งมีความชำนาญในงานที่แรงงานไทยไม่สามารถทำได้ นั่นคือ การค้าขาย ทำอุตสาหกรรม ทำงานเกี่ยวกับการเงิน ทำเหมือง และงานที่ได้รับค่าจ้างทั่ว ๆ ไป ดังนั้นนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวจึงมีลักษณะไม่เข้มงวดและสนับสนุนการเข้ามาเป็นแรงงาน และทำการค้าของชาวจีนอพยพในประเทศไทยแตกต่างกับการเสียภาษีให้กับรัฐไทยตามจำนวนที่กำหนด แต่อีกด้านหนึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ก็ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย โดยถูกแบ่งแยกอย่างเบียดขับด้วยคำ เรียกว่า “กาลี” บ้าง หรือ “จับกัง” บ้าง ซึ่งมีนัยหมายถึงกลุ่ม “คนอื่น” ที่ขายแรงงานแลกเงินในสังคมไทยขณะนั้น ซึ่งแรงงานชาวไทยนั้นยังอยู่ในระบบไพร่ทาส และนับตั้งแต่รัชกาลที่ ๖ เป็นต้นมา รัฐไทยดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวภายใต้แนวความคิดชาตินิยม แต่ตระหนักถึงผลประโยชน์จากแรงงานชาวจีนอพยพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐไทยจึงสร้างกฎเกณฑ์เพื่อใช้ควบคุมแรงงานชาวจีนอพยพในฐานะ “แรงงานต่างด้าว” ซึ่งถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติเพียงเล็กน้อย ขณะเดียวกันก็เปิดช่องทางให้ชาวจีนอพยพนั้นสามารถกลายเป็นคนไทยได้ด้วยการแปลงสัญชาติ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงช่วงสงครามเย็น รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายบริหารประเทศโดยยึดแนวทางชาตินิยม ซึ่งโครงการ “ไทยนิยมทางเศรษฐกิจ” ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวไม่เพียงถูกนำไปโยง

ไว้กับ “ความเป็นชาติ” หากยังถูกควบคุมและกีดกันความสามารถในการเข้าถึงการทำงาน ผ่านการสร้างกฎเกณฑ์และนโยบายต่าง ๆ ในการสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยและควบคุมอาชีพของคนต่างด้าวอย่างเข้มงวด อีกทั้งความหวาดระแวงต่อการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น แรงงานต่างด้าวจึงถูกนำไปโยกไว้กับรัฐชาติสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการรักษาอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน รัฐจึงสร้างกลไกที่ควบคุม จำกัดการข้ามพรมแดน การเดินทางเข้าออกประเทศ และระยะเวลาในการอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทย โดยเฉพาะเมื่อเขา/เธอเหล่านั้น “ลอดรัฐ” เข้ามาเป็นแรงงาน ซึ่งทำให้รัฐไทยสงสัยว่าเขา/เธอเหล่านั้นอาจทำลายความมั่นคงของชาติได้ขึ้นมาอีกด้วย (ออมลิน บุญเลิศ, ๒๕๕๒)

๒. กฎหมายและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) (The ILO Convention No. 97 Concerning Migration for employment (revised 1949)) ได้ให้ความหมายผู้อพยพข้ามประเทศเพื่อทำงาน หมายถึงบุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อที่จะไปทำงานมากกว่าที่จะไปใช้จ่ายเงินของตนเอง รวมถึงบุคคลใด ๆ ที่โดยปกติแล้วได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงาน โดยไม่นับรวมถึงผู้อพยพย้ายถิ่นบางกลุ่ม ซึ่งได้แก่ คนที่ทำงานตามบริเวณชายแดนระหว่างรัฐ จิตกร หรือสมาชิกของกลุ่มผู้ข่านาญการที่เข้าเมืองระยะสั้น ชาวเรือ ลูกเรือเดินทะเลต่างชาติ

๒.๒ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๔๓ ว่าด้วยการอพยพเข้ามาทำงานโดยไม่ถูกต้องและการส่งเสริมความเท่าเทียมในโอกาสและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ (The ILO Convention No. 143 concerning Migration in Abusive Condition of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers 1975) บุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อที่จะไปทำงานมากกว่าที่จะไปใช้จ่ายเงินของตนเอง รวมถึงบุคคลใด ๆ ที่โดยปกติแล้วได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงาน โดยไม่นับรวมถึงผู้อพยพย้ายถิ่นบางกลุ่ม ซึ่งได้แก่ คนที่ทำงานตามบริเวณชายแดนระหว่างรัฐ จิตกร หรือสมาชิกของกลุ่มผู้ข่านาญการที่เข้าเมืองระยะสั้น ชาวเรือ ลูกเรือเดินทะเลต่างชาติ บุคคลที่เข้ามาในฐานะผู้เรียนหนังสือหรือการฝึกอบรม บุคคลที่เข้ามาชั่วคราวอันเนื่องจากการร้องขอของนายจ้างภายในประเทศเพื่องานเฉพาะด้านและต้องกลับไปเมื่อโครงการแล้วเสร็จ

๒.๓ อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน

ต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัวของเขาเหล่านั้นได้ให้คำนิยามของแรงงานต่างด้าวว่า แรงงาน ย้ายถิ่น หมายถึง บุคคลซึ่งถูกว่าจ้างให้ทำงานกำลังถูกว่าจ้างหรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยได้ รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น (เผ่าพงศ์ เอกสายธาร, ๒๕๕๑, น. ๑๗๐-๑๗๑)

จากหลักการในเรื่องการคุ้มครองแรงงานตามอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทย ได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองแรงงานโดยการตรากฎหมายขึ้นมาคุ้มครอง อันได้แก่

๑. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติขึ้นมาโดยมีหลักการ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานให้เหมาะสม และสมบูรณ์ ให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้าง และลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อแสวงหา และคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้าง ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือ ในกิจการต่าง ๆ กับนายจ้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองให้ การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้มีผลดีขึ้น

๒. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งบัญญัติขึ้นมาโดยมีหลักการ ในการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้ การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือตายอันมิใช่ เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพและสำหรับกรณี ว่างาน ซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง

๓. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งบัญญัติขึ้นมาโดยมีหลักการเพื่อให้ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอันเป็นค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน หรือค่าทำศพ ในกรณีที่ลูกจ้างได้รับอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน

๔. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติขึ้นมาโดยมีหลักการ เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความคุ้มครองแก่แรงงานบางประเภทเป็นพิเศษว่าการใช้แรงงานทั่วไป อาทิ การห้าม มิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ การให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีสิทธิลา เพื่อศึกษาอบรม การให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ของลูกจ้างในกรณีที่นายจ้าง หยุดประกอบกิจการ การกำหนดเงื่อนไขในการนำหนี้บางประเภทมาหักจากค่าตอบแทน การทำงานของลูกจ้าง การจัดตั้งกองทุนเพื่อสงเคราะห์ลูกจ้างหรือบุคคลซึ่งลูกจ้างระบุให้ ได้รับประโยชน์หรือในกรณีที่มิได้ระบุให้ทายาทได้รับประโยชน์จากกองทุนเพื่อสงเคราะห์ลูกจ้าง ของลูกจ้างที่ถึงแก่ความตาย

๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติขึ้นมาโดยมีหลักการที่ว่าคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่ง และคดีอาญา เพราะคดีแรงงานเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้าง หรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน

สำหรับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวและบุคคลในครอบครัวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยยังได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ในระบบกฎหมายภายในของประเทศ อาทิ เรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา สิทธิการได้รับการคุ้มครองในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น ทั้งนี้ ระบบกฎหมายภายในประเทศของไทยยังมีบางกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุม จำกัดสิทธิ และห้ามมิให้แรงงานต่างด้าวหรือชาวต่างประเทศมีสิทธิเช่นเดียวกับคนในชาติ หรือสมาชิกของรัฐนั้น อาทิ การประกอบอาชีพที่รัฐสงวนไว้ให้คนในชาติเท่านั้น หรือสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในรัฐ

แม้ว่ารัฐบาลจะมีการประกาศพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๙ ก ด้วยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับไร้ฝีมือ จึงจำเป็นต้องนำคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งบทยกเว้นการห้ามคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวและกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ตลอดจนสภาพสังคมในปัจจุบัน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

โดยพระราชกำหนดบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวประกาศใช้เพื่อให้มีการใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น และกำหนดกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน อาทิ กรณีนายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายทำงานหรือเปลี่ยนสถานที่ทำงาน รวมถึงยกเลิกประกาศเขตที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว โดยให้แรงงานสามารถทำงานและพักที่ใดก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ขณะเดียวกันห้ามนายจ้างเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างด้าว เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ จนเป็นเหตุให้เกิดการค้ำมนุษย์ รวมทั้งการปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสม เช่น มาตรา ๑๐๑ ที่กำหนดโทษแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตจากเดิมจำคุก ๕ ปี ปรับ ๒๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท ได้ตัดโทษจำคุกออก เหลือเพียงโทษปรับ ๕,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท มาตรา ๑๐๒ ที่กำหนดให้นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จากโทษปรับเดิมตั้งแต่ ๔๐๐,๐๐๐ - ๘๐๐,๐๐๐ บาท ต่อแรงงานต่างด้าว ๑ คน เหลือ ๑๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อคน และใครทำผิดซ้ำซากจะจำคุกไม่เกิน ๑ ปี ปรับ ๕๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท และห้ามจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นเวลา ๓ ปี ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาลกำหนดมิให้นำมาตราที่ถูกพักการบังคับใช้มาบังคับใช้จนกว่าจะถึงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒

บทวิเคราะห์

ในการจัดการกับการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย (irregular migrants) ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลไทยได้ใช้นโยบายปรับสถานภาพทางกฎหมายเป็นบางส่วน (quasi legalization) โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว และปรับสถานะเข้าเมืองทางกฎหมายของแรงงาน รวมไปถึงการมีมาตรการนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาใหม่ภายใต้บันทึกความเข้าใจร่วม (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า แต่อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์เหล่านี้ไม่ได้ช่วยลดจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย นอกจากนี้การบิดเบือนที่ยังคงมีอยู่ในตลาดแรงงาน อาทิ การไม่มีกลไกการเจรจาต่อรองแบบร่วม หรือการมีกลไกการเจรจาต่อรองร่วมที่อ่อนแอ การมีมาตรการคุ้มครองแรงงานที่ยังไม่เพียงพอ การเรียกเก็บภาษีทางอ้อมจากค่าจ้าง (โดยการจ่ายค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น) และการควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ทำให้ภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติในอาชีพที่แรงงานไทยเองไม่ยอมทำ อาการของโรคเชิงซ้อนในการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติแบบชั่วคราวของประเทศไทย (temporary migration syndrome) หมายความว่า เป็นสถานการณ์ที่แรงงานข้ามชาติแบบชั่วคราวถูกนำมาทำงาน

ในอาชีพที่ไม่น่าสนใจในระยะยาว(ของคนไทย)เกิดขึ้นเพราะขาดการประสานงานกัน
ในระบบจัดการแรงงานข้ามชาติ เพราะกรอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันและไม่มีการกำหนด
นโยบายที่ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมีข้อบัญญัติต่าง ๆ
ครอบคลุมแรงงานทุกประเภทโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย แต่ทว่าก็ยังมีความ
ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่ยังอยู่นอกขอบเขตของกฎหมายนี้ เช่น แรงงานการเกษตร
การประมง และผู้ที่ทำงานบ้าน นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามมิให้แรงงานข้ามชาติจัดตั้ง
สหภาพแรงงานของตน อีกทั้งยังถูกจำกัดสิทธิในการเดินทาง และการเปลี่ยนนายจ้าง นอกจากนี้
การบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ ตลอดจนความลึกลับในการปฏิบัติระหว่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองแรงงานกับพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมืองที่มีข้อจำกัดมากมาย ยิ่งทำให้สถานการณ์
ของแรงงานข้ามชาติแย่ลงไปอีก และกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่
กลายเป็นผู้มีสถานะเข้าเมืองแบบไม่ถูกกฎหมายมากขึ้น นอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ในระบบ
กฎหมายปัจจุบันที่สร้างแรงจูงใจต่อแรงงานข้ามชาติ และนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้อง แรงงานข้ามชาติยังประสบกับอุปสรรคในการผสมกลมกลืนกับสังคมและวัฒนธรรม
ของไทย และในโลกของการทำงาน ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการมีสถานะ
การเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติที่ยังคลุมเครือ การถูกเลือกปฏิบัติ การมีทัศนคติทางสังคม
ของไทยต่อแรงงานข้ามชาติในเชิงลบ รวมทั้งช่องว่างของข้อมูล ข่าวสาร และอุปสรรค
ในการใช้ภาษาสื่อสารที่แรงงานข้ามชาติประสบ ซึ่งต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีการวางแผน
จัดการกับคนเข้าเมืองอย่างเป็นระบบ ประเทศไทยยังไม่มีโครงการใด ๆ ที่จะบูรณาการแรงงาน
ข้ามชาติให้มาเข้ากับสังคมและวัฒนธรรมไทย และสภาพแวดล้อมการทำงานใหม่ ที่น่าเป็นห่วง
คือ แรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากในไทยต้องเสี่ยงกับภาวะอันตรายทั้งด้าน
สุขภาพและจากการทำงาน โดยแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนและ
กองทุนประกันสังคมของไทย (ประชา วสุประสาธ, ๒๕๕๓, น. ๓-๔) สอดคล้องกับสดาวรรณ
สมใจ (๒๕๕๙, น. ๒๘) ได้สรุปปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
จากงานวิจัยของสมโภช วีระวัฒน์เศรษฐ์ (๒๕๕๑) เรื่องปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงาน
ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปัญหาที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) ปัญหาในเรื่องการเข้าเมือง
เพื่อทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๒) ปัญหาในเรื่องประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงาน
ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำได้ และ ๓) ปัญหาทางปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงาน
ตามกฎหมายแรงงาน กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายไทยยังขาดความ
ชัดเจน และเมื่อศึกษาสถานการณ์และข่าวที่เกี่ยวข้อง พบว่า

๑. สถานการณ์จำนวนแรงงาน จากข้อมูลของเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ เรื่องของแรงงานข้ามชาติทั้งที่เกิดขึ้นในไทย รวมถึงคนไทยที่ทำงานในต่างประเทศ พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติกว่า ๘๑๑,๔๓๗ คน ซึ่งไม่ตรงกับตัวเลขของรัฐบาลที่มีเพียง ๑๓๒,๒๓๒ คนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีตัวเลขของแรงงานไทยในต่างประเทศกว่า ๔๐,๐๐๐ คน ในประเทศที่เป็นตลาดแรงงานที่สำคัญ อาทิ ไต้หวัน เกาหลี ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ รวมถึงประเทศแถบตะวันออกกลาง และยุโรป ซึ่งกลุ่มแรงงานไทยเหล่านี้สามารถสร้างรายได้และส่งเงินกลับไทยทะลุ ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท (อนุชิต ไกรวิจิตร, ๒๕๖๑) นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (๒๕๕๙) ได้สรุปรายงานแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยสามารถจำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมายและกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยปี พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๘ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยในกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีแนวโน้มลดลงตามนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวให้มาจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติในแต่ละปี^๒ เพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกต้องกฎหมาย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย จำนวน ๑,๔๔๕,๕๗๕ คน โดยเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องกฎหมายจำนวน ๑,๔๑๖,๕๑๓ คน และกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีในมาตรา ๑๓ เฉพาะชนกลุ่มน้อยจำนวน ๒๙,๐๖๒ คน เมื่อจำแนกตามสัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่เข้าทำงานในประเทศไทยพบว่า กลุ่มที่เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย ๕ สัญชาติแรก ได้แก่ เมียนมา กัมพูชา ลาว ญี่ปุ่น และจีน ส่วนกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายประเภทชนกลุ่มน้อย ๕ สัญชาติ ได้แก่ ไทยใหญ่ เมียนมา กระเหรี่ยง มอญ และไทยลื้อ หากพิจารณาแรงงานต่างด้าวพบว่า แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ทักษะฝีมือโดยอพยพเข้ามาทำงานจากประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา (นภสร เจริญโพธิ์, ๒๕๖๐, น. ๒๓๓)

^๒จากการศึกษาในงานวิจัยของนฤทธิ ฤทธิคำรพ, พรชัย เทพปัญญา และนรินทร์ สังข์รักษา (๒๕๖๑, น. ๒๖๐) ได้สรุปว่า นโยบายการพิสูจน์สัญชาติการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และการขอใบอนุญาตทำงานประมงของแรงงานต่างด้าวทำได้ไม่ทั่วถึง มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีกระบวนการหลายขั้นตอน กล่าวคือนโยบายการพิสูจน์สัญชาติของรัฐบาล ส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายระยะสั้น ไม่ยืดหยุ่น และขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง

๒. ลักษณะการจ้างงานและการปฏิบัติต่อลูกจ้าง พบว่า ถูกกดขี่ และถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง เช่น ให้ทำงานโดยไม่มีเวลาพักผ่อน ได้รับค่าจ้างไม่เป็นธรรม ถูกทำร้ายร่างกายและล่วงละเมิดทางเพศ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่า แรงงานทุกคนที่ทำงานในประเทศไทยจะต้องได้รับการคุ้มครอง อาทิ กรณีบริษัท ไทอัน นิตติ้ง การ์เมนท์ จำกัด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ใช้แรงงานเด็กต่างด้าวอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี จำนวน ๑๕ คน ว่า กสร. ได้ส่งพนักงานตรวจแรงงาน พร้อมล่ามแปลภาษา เพื่อสอบข้อเท็จจริง พบว่า นายจ้างกระทำความผิดจริง ตามมาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ในข้อหาไม่แจ้งการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน จึงดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด (CH7NEWS, ๒๕๖๑) ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีข่าวที่เกี่ยวข้องกับการทารุณกรรม ดังนี้

กรณีนางสาวน้อยวัย ๓๑ ปี ชาวปะโอ สัญชาติพม่าถูกกักขังทารุณกรรม บังคับให้ทำงานบ้านตั้งแต่อายุ ๑๔ ปี โดยไม่จ่ายเงินเดือน เป็นเวลากว่า ๒ ปี และเป็นเหตุให้ต้องแขนหัก ริมฝีปากแห้ง ตามองไม่เห็น ร่างกายหยุดการเจริญพันธุ์

(ไทยรัฐออนไลน์, ๒๕๕๖)

กรณีนายชิน มิน เต็ด ชาวเมียนมาที่เข้ามาทำงานในจังหวัดระนอง หนึ่งในแรงงานที่ให้สัมภาษณ์ในรายงานฉบับนี้กล่าวว่า “มันเหมือนการทรมาน ครั้งหนึ่งผมเหนื่อยมากจนพลัดตกจากเรือ แต่พวกเขาก็ลากตัวผมขึ้นมาทำงานอีก”

ขณะที่นายเปียน วอน แรงงานประมงชาวกัมพูชาในจังหวัดระนอง เล่าว่า “คุณไม่สามารถลาออกได้ ถ้าคุณลาออกคุณจะไม่ได้รับค่าจ้าง และถ้าคุณจะลาออกจริง ๆ ก็ขึ้นอยู่กับว่าเขาจะยอมให้คุณไปหรือไม่ ถึงคุณจะยอมลาออกโดยไม่รับค่าจ้างและไม่เอาบัตร(ชมพู) ไปด้วย คุณก็ต้องได้รับอนุญาตก่อน”

(BBC NEWS, ๒๕๖๑)

จากสถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับธนพัฒน์ พันธุ์สุข (๒๕๕๙, น. ๑๑๘) ที่กล่าวว่า ในสภาพความเป็นจริงแล้วแม้จะมีการออกกฎหมายคุ้มครองเพียงใด แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานย่อมเผชิญกับความลำบาก ไม่ว่าจะเป็นวิถีชีวิตและการกดขี่ทางสังคมทั้งทางร่างกายและจิตใจ การไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากนายจ้างตามที่รัฐกำหนด การเอารัดเอาเปรียบของนายจ้างที่มุ่งเน้นแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว โดยส่วนใหญ่ นายจ้างหรือผู้ประกอบการจะไม่ได้มองแรงงานต่างด้าวเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันกับตนเอง แต่จะมองแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ว่าเป็นกลุ่มคนที่มีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ เป็นคนอีกชนชั้นหนึ่งที่ต่ำกว่าตน ซึ่งเราจะเห็นได้จากตามหน้าหนังสือพิมพ์ที่มีข่าวการใช้แรงงานต่างด้าวและกดขี่ทารุณกรรมจากนายจ้าง และเหตุผลเหล่านี้ก็จะส่งถึงปัญหาความรุนแรง อาชญากรรมและความมั่นคงของประเทศได้

ด้วยสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมส่งผลให้การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านส่งผลกระทบต่อทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศไทย ผลดี คือ การที่นายจ้างมีแรงงานต่างด้าวมาใช้ทดแทนแรงงานไทยในหน้าที่ขาดแคลน และสามารถจ้างได้ในราคาถูกกว่าคนไทย แต่ผลเสียกลับกระทบต่อสังคมในวงกว้าง เช่น ด้านความมั่นคงมีประเด็นผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้านสาธารณสุข การควบคุมโรค ด้านเศรษฐกิจ การแย่งงาน และผลกระทบทางสังคม เช่น ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การก่ออาชญากรรม การแบ่งแยกเชิงสังคม ขบวนการลักลอบการเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ^๓ ปัญหาการสร้างอิทธิพลกลุ่มชนชาติ ยาเสพติด ปัญหาโสเภณี ภาวะของรัฐในเรื่องการจัดปัจจัยพื้นฐานการสาธารณสุขโรคและการสาธารณสุข เป็นต้น (สนธิ สัตโยภาส, ๒๕๕๙, น. ๑๙๖)

นอกจากนี้สถานการณ์การย้ายถิ่นและการไหลของเงินทุนต่าง ๆ ส่งผลให้ประเทศไทยกลายมาเป็นประเทศที่มีการย้ายถิ่นฐานเข้าสุทธิ (net immigration) โดยในปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้าเมืองอย่างไม่ถูกกฎหมาย และที่มีสถานะทั้งกึ่งและถูกต้องตามกฎหมาย (irregular and quasi legal migrant workers) จากประเทศเพื่อนบ้านประมาณ ๒ ล้านคน และด้วยเหตุที่ยังคงมีการปล่อยให้มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในสภาพการจ้างงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานด้วยอัตราค่าจ้างที่ต่ำและมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่า

^๓คนไร้สัญชาติ (Nationalityless Persons) หมายถึง คนซึ่งไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลย ซึ่งคนไร้สัญชาติมีสาเหตุมาจาก ๓ ประการ ได้แก่ ประการแรก การไม่ได้รับการจดทะเบียนเกิดในทะเบียนบุคคลของรัฐใดในโลก ประการที่สอง การถูกถอนออกจากสัญชาติโดยรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับตนเอง และประการที่สาม การไม่รู้จักรากเหง้าของตนเอง หากแต่ถ้ามีรัฐใดรัฐหนึ่งยอมรับให้ “สิทธิอาศัย” แก่คนไร้สัญชาติผู้นั้น คนไร้สัญชาติอาจไม่ “ไร้รัฐ” (Stateless) ทั้งนี้เพราะการที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในดินแดนของรัฐใด ย่อมหมายความว่า รัฐนั้นยินยอมที่จะมีสถานะเป็นรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของบุคคลนั้น (State of Domicile) บุคคลนั้นอาจจะตั้งถิ่นอาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐนั้นได้ บุคคลนั้นจึงมีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนในรัฐนั้น อันทำให้บุคคลนั้นมีสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับคนชาติ และหากแต่คนไร้สัญชาติบุคคลใดไม่ได้รับอนุญาตให้ได้สิทธิอาศัยของรัฐใดเลย คนไร้สัญชาติบุคคลนั้นจะตกเป็นบุคคลไร้รัฐ (Stateless Persons) ซึ่งหมายความว่า คนไร้สัญชาติผู้นั้นไม่มีรัฐเจ้าของตัวบุคคล (Persons State) ส่งผลให้บุคคลผู้นั้นไม่อาจเป็นคนชาติของรัฐใดในโลก ทั้งไม่อาจจะตั้งถิ่นฐานในรัฐใดบนโลกได้ กลายเป็นคนต่างด้าว (Aliens) สำหรับทุกรัฐ และเป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมายสำหรับทุกรัฐและเป็นคนไม่มีสถานะในทุกดินแดน (นิติพล คงสมบุรณ์, ๒๕๕๙, น. ๒๔)

ที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้เกิดการบิดเบือนของตลาดแรงงานซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เกิดการพึ่งพาในระยะยาวต่อแรงงานข้ามชาติที่ควรเป็นแรงงานแบบชั่วคราว สถานการณ์บิดเบือนของตลาดแรงงานเป็นแรงจูงใจให้นายจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติราคาถูกเพื่อบรรเทาความขาดแคลนแรงงาน (ประชา วสุประสาธ, ๒๕๕๓, น. ๒๓) สอดคล้องกับสุวัชนิ เคนสุโพธิ์ (๒๕๖๐, น. ๓๖) ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยจูงใจส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมการผลิตและบริการที่เข้ามาทำงานในจังหวัดอุดรธานีและหนองคาย ได้แก่ ๑) ปัจจัยด้านค่าจ้างหรือค่าแรง ได้แก่ ค่าแรงสูงกว่าประเทศต้นทาง มีเงินโบนัส มีความมั่นคงในรายได้ มีสวัสดิการที่ดี นายจ้างมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อลูกจ้าง สภาพทางกายภาพด้านที่พักอาศัย มีความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตและการทำงานสูง สภาพการเมืองภายในประเทศ สังคมและวัฒนธรรมที่ดีกว่าประเทศต้นทาง รวมทั้งเพื่อน/ญาติที่มาทำงานก่อนแล้วชักชวนมาทำงาน ๒) ปัจจัยภายในของประเทศต้นทางที่สำคัญ คือ สภาพปัญหาทางการเมือง ความยากจน ค่าจ้างต่ำ ภาวะคนล้นงาน แย่งงานกันทำสูง และสภาพการทำงานเสี่ยง และ ๓) ปัจจัยด้านนายจ้างคนไทย มีความต้องการแรงงานระดับล่าง หรือแรงงานระดับไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก

กระบวนการเข้าสู่การจ้างงานแรงงานข้ามชาติภาคธุรกิจอุตสาหกรรมการผลิตและบริการที่เข้ามาทำงานในจังหวัดอุดรธานีและหนองคาย มีดังนี้ ๑) มาด้วยตนเองและเสียค่าใช้จ่ายเอง และ ๒) แบบมีนายหน้า “นำพา” ซึ่งมีลักษณะ ๓ แบบ คือ ๒.๑) นายจ้างจ่ายค่านายหน้าให้กับบุคคลที่นำพาแรงงานข้ามชาติเข้ามา ๒.๒) แรงงานข้ามชาติจ่ายเงินค่านายหน้าเข้ามาทำงานโดยตรงให้กับนายหน้าแล้วหางานทำให้ และ ๒.๓) แรงงานข้ามชาติจ่ายค่านายหน้าในการเข้ามาแต่ยังไม่มีการหางานทำด้วยตนเอง บางคนมีเพื่อนที่ทำงานอยู่ก่อนแล้วหางานให้ทำ

บทสรุป

จากปัญหาและสถานการณ์ข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงสถานะแรงงานที่มี ๓ ลักษณะ ได้แก่ ไม่ถูกกฎหมาย กึ่งถูกกฎหมายและถูกต้องตามกฎหมาย และการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ไม่สอดคล้องกันและไม่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน นอกจากนี้ด้านลักษณะการจ้างงานและการปฏิบัติของนายจ้างต่อลูกจ้าง พบว่า มีลักษณะกดขี่เอาเปรียบและมีบางส่วนไม่ถูกต้องตามกฎหมายและมีมุมมองในเชิงกดขี่ ดังนั้นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวควรมีการกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบการกำกับติดตาม

ให้เป็นไปตามนโยบายและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายและส่งเสริมกลไกไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วย รัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว ให้เกิดความเข้าใจและมีมุมมองในทิศทางเดียวกัน เสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนการจัดทำเอกสารหรือสื่อต่าง ๆ ควรมีภาษาของแรงงานต่างด้าวเพื่อการสื่อสารข้อความและการทำข้อตกลงที่ชัดเจนระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อย่างไรก็ตามมีอาจปฏิเสธได้ว่าบทบาทหน่วยงานที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการกำกับติดตามประเมินผลนโยบายนั้นเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล การกำหนดแนวนโยบายของรัฐภายใต้กระแสของโลกาภิวัตน์ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ล้วนมีผลต่อปรากฏการณ์ที่แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาสู่ประเทศไทย ประกอบกับสภาวะการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือระดับล่าง และแรงงานไทยไม่ประสงค์จะทำงานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ย่อมส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าว ดังนั้นกฎหมาย นโยบาย และกลไกการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต้องมีความครอบคลุมในทุกมิติ เพื่อให้แรงงานสามารถทำงานในประเทศได้อย่างถูกต้องและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

เอกสารอ้างอิง

- กิจฐุเชต ไกรวาส. (๒๕๕๗). สภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, ๕(๑), ๔๐-๕๓.
- ชัชชญา จันตา และสามารท บุญรัตน์. (๒๕๖๐). นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสาร มจร.อุบลปริทรรศน์*, ๒(๑), ๒๗๗-๒๘๖.
- ไทยรัฐออนไลน์. (๒๕๕๖). *พบอีกสาวใช้พม่า นายจ้างทารุณโหด*. ค้นเมื่อสิงหาคม ๑๙, ๒๕๖๑ จาก <https://www.thairath.co.th/content/328781>
- ธนพัฒน์ พันธุ์สุข. (๒๕๕๙). ปัญหาแรงงานต่างด้าวกับการละเมิดสิทธิ. *วารสารการจัดการธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา*, ๕(๒), ๑๑๔-๑๒๕.
- นภสร เจริญโพธิ์. (๒๕๖๐). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์: การให้บริการแรงงานต่างด้าวแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประเทศไทย. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, ๒๒(๑), ๒๓๐-๒๔๓.
- นฤทธิ ฤทธิคำพร, พรชัย เทพปัญญา และนรินทร์ สังข์รักษา. (๒๕๖๑). การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ*, ๕(๒), ๒๕๐-๒๗๓.
- นิติพล คงสมบุญณ์. (๒๕๕๙). *ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประชา วสุประสาท. (๒๕๕๓). *วาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: เส้นทางสู่ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว*. กรุงเทพฯ: องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.
- เผ่าพงศ์ เอกสายธาร. (๒๕๕๑). การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ๑(๑), ๑๖๙-๑๗๕.
- พรทิพา แปงเพชร. (๒๕๖๐). *หวังรวย: ความปรารถนาและตัวตนของการเป็นผู้ประกอบการในระบบทุนนิยมแบบเสรีนิยมใหม่*. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ การสัมมนาเครือข่ายนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ครั้งที่ ๑๖ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๙ ระหว่างวันที่ ๒๙-๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๐.
- ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๑). *พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๑*. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๙ ก.

สนิท สัตโยภาส. (๒๕๕๙). แรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงทางสังคม. วารสารบัณฑิตวิจัย, ๗(๑), ๑๙๓-๒๐๗.

สุดาวรรณ สมใจ. (๒๕๕๙). แนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย กรณีศึกษา: จังหวัดชลบุรี. วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, ๒(๒), ๒๒-๓๑.

สุรชนี เคนสุโพธิ์. (๒๕๖๐). การศึกษาสภาพการจ้างงาน ปัจจัยจูงใจส่งเสริม และกระบวนการเข้าสู่การจ้างงานแรงงานข้ามชาติของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมผลิตและบริการ ในจังหวัดอุดรธานีและหนองคาย. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, ๘(พิเศษ), ๓๗-๕๘.

อนุชิต ไกรวิจิตร. (๒๕๖๑). แรงงานต่างด้าว ฝืนนโยบายหาลี ความเหลื่อมล้ำในสังคม เหตุใด ปัญหาเหล่านี้จึงสำคัญ และไม่ควรมองข้าม. ค้นเมื่อเมษายน ๑๒, ๒๕๖๑ จาก <https://thestandard.co/migration-and-inequality/>

ออมสิน บุญเลิศ. (๒๕๕๒). วาทกรรมว่าด้วย “คนต่างด้าว” กับการกลายเป็น “คนอื่น” ของชาวไทยใหญ่พลัดถิ่น. วารสารสังคมศาสตร์, ๒๑(๒), ๑๐๓-๑๔๑.

BBC NEWS. (๒๕๖๑). ปัญหาค้ามนุษย์และบังคับใช้แรงงานยังแพร่หลายในภาคประมงไทย. ค้นเมื่อมกราคม ๑๙, ๒๕๖๒ จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-4279533>

CH7NEWS. (๒๕๖๑). สอบนายจ้างโรงงานเย็บผ้าแม่สอด ลอบใช้ต่างด้าวเด็ก. ค้นเมื่อสิงหาคม ๑๙, ๒๕๖๑ จาก <http://news.ch7.com/detail/295040>

วารสาร รัฐสภาสาร

ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ๆ
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



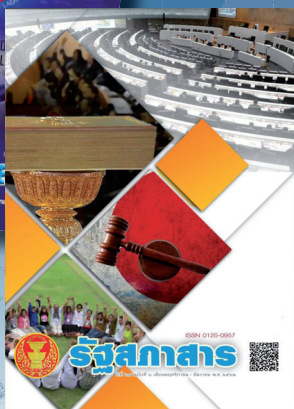
ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



การส่งบทความ
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ sapasam2019@gmail.com



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
❖ โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2
❖ e-mail: sapasarn2019@gmail.com



ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



www.parliament.go.th

TPchannel.org



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่



e-book



PR
parliament



สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ



สภาสาร



วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๕๕๘๐-๒ e-mail: sapasam2019@gmail.com