



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน
และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

ชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส
ในสังคมไทย

ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



คำนำ

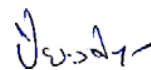
จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางในการบรรเทาปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม จึงได้สนับสนุน “โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ประกอบด้วย การวิจัยสถานภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส 5 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มคนนอกรั้วทำงาน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส/กลุ่มเสี่ยงและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งได้วิเคราะห์และสังเคราะห์จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ 10,000 ราย และข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาจำนวน 110 กรณี และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

ผลงานทั้งหมดที่ได้จากชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้นำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนจน ให้เห็นภาพที่เคลื่อนไหวของสภาพความเป็นอยู่ ความด้อยโอกาส ไร้ที่พึ่ง การเชื่อมโยงให้เห็นบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างคนจนคนด้อยโอกาสกับชุมชน (มิติสังคม) ระบบการทำการหากิน (มิติเศรษฐกิจ) และมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (มิติการเมือง) การให้ภาพเชิงประวัติศาสตร์ ที่ย้อนให้เห็นว่าเดิมวิถีชีวิตของเขาเป็นอย่างไร และต่อมาเกิดอะไรขึ้นที่เป็นจุดหักเหที่ทำให้วิถีชีวิตของเขาตลอดจนบริบทของเขาเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ว่าผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์นั้นๆ (เช่น การสร้างเขื่อน การตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม การตัดถนนเข้ามาในพื้นที่ ฯลฯ) เกิดผลอย่างไรต่อวิถีการทำการหากิน ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคม อำนาจต่อรอง คุณภาพชีวิตโดยรวม เพื่อชี้ให้เห็นการปรับตัวในมิติต่างๆ (เช่น การอพยพ การเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดหักเหแล้ว ทำไมคนบางกลุ่มปรับตัวและหลุดพ้นจากภาวะยากจนด้อยโอกาสได้ แต่ทำไมคนบางกลุ่มก้าวไม่พ้น ปัญหาของคนจนคนด้อยโอกาสทั้ง 5 กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหายังไง โครงการนี้ได้

วิเคราะห์เกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เหมาะสม สวัสดิการที่คนจนต้องการ กลไกที่สามารถเข้าถึง ปัญหาของกลุ่มคนเป้าหมายได้ ทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัว องค์กรรัฐ ฯลฯ ตลอดจนข้อเสนอเชิง นโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนของสังคมไทย

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานของชุดโครงการวิจัยนี้ จะทำให้แง่คิด มุมมองอีกด้านหนึ่ง ในการจัดสวัสดิการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มองความเชื่อมโยงระหว่างมิติทาง เศรษฐกิจกับมิติทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมเติมองค์ความรู้ในเรื่องความยากจนของประเทศไทย สกว. จึงหวังว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปพิจารณาใช้ประโยชน์ใน การดำเนินการ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้อย่างรอบคอบรอบด้านต่อไป



(ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำ

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ด้านหลัก ต้องการค้นหาคำตอบเรื่อง สภาพความยากจน สาเหตุความยากจน มาตรการแก้ไขความยากจน และ **สวัสดิการสำหรับคนจน** รวมทั้งต้องการค้นหามุมมองและความหมายใหม่ๆ ในเรื่องเหล่านี้ ดังนั้นจึงได้ออกแบบงานวิจัยให้มีทั้งด้านกว้างและด้านลึก ทั้งงานเชิงปริมาณและงานเชิงคุณภาพ ทั้งงานรูปธรรม (กรณีศึกษา) และงานวิเคราะห์ สังเคราะห์

ขั้นตอนและกระบวนการที่นำไปสู่รายงานแต่ละชิ้นจึงเริ่มจากการเก็บรวบรวมข้อมูลขั้นต้น (primary sources) โดยการสัมภาษณ์ ประชุมกลุ่มเฉพาะ (focus groups) และการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม แล้วนำมาเขียนรายงานกรณีศึกษาต่างๆ

ในขณะที่นักวิจัยกรณีศึกษาดำเนินงานรวบรวมข้อมูลนั้น กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณก็ดำเนินงานควบคู่กันไป ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ถูกนำมาวิเคราะห์และเขียนรายงาน “การสำรวจข้อมูลเศรษฐกิจ สังคม ของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย”

ขั้นตอนต่อมาคือ การที่นักวิจัยหลักนำเอาข้อมูลต่างๆ ทั้งจากการลงไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากสนามด้วยตนเอง จากรายงานกรณีศึกษา และจากรายงานการสำรวจเชิงปริมาณ รวมทั้งจากการค้นคว้าเอกสาร มาเขียนเป็นรายงานวิจัย 5 ชิ้น คือ “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร” “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม” “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย” “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม” “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มนอกล่าถังแรงงาน” ซึ่งรายงานทั้ง 5 ชิ้นนี้ถือเป็นรายงานหลักของโครงการวิจัยนี้

และสุดท้าย คือ “บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ซึ่งกระผมในฐานะหัวหน้าโครงการรับผิดชอบในการทำบทสังเคราะห์ ที่ต้องใช้ข้อมูลทั้งหมด ทั้งข้อมูลจากสนาม จากกรณีศึกษา จากรายงานวิจัยหลัก และจากการค้นคว้าเพิ่มเติม

ดังนั้น ถ้าจะดูภาพรวมให้อ่านจากบทสังเคราะห์ ถ้าจะดูเฉพาะด้าน ก็ให้อ่านจากรายงานหลัก 5 ชิ้น แต่ถ้าต้องการให้เห็นรูปธรรมของชีวิตคนจนประเภทต่างๆ ก็ให้อ่านจากกรณีศึกษา ซึ่งได้

จัดทำรวมบทคัดย่อเป็นรูปเล่มหนังสือ เพื่อให้สะดวกต่อการค้นคว้าอ้างอิง

ผู้วิจัยทำงานวิจัยนี้ด้วยสำนึกแห่งกำเนิดที่ตัวเองก็เคยผ่านช่วงชีวิตลำบากมาก่อน และคิดอยู่เสมอว่า เมื่อมีโอกาสก็จะขอมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือคนยากจน และในฐานะนักวิชาการ สิ่งที่ดีที่สุดที่ผู้วิจัยจะทำได้ในการช่วยเหลือคนจนก็คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่อง คนจน ให้สังคมได้รับรู้และเข้าใจ และร่วมมือร่วมใจกันบรรเทาปัญหาของคนจน ก็นับเป็นการโชคดีที่รัฐบาลนี้มีนโยบายต่อผู้ความยากจน งานวิจัยของโครงการนี้จึงได้ปรากฏอยู่ในพื้นที่ของสังคมยุคหลังวิกฤติเศรษฐกิจ และหวังว่าข้อมูลและข้อค้นพบของงานวิจัยนี้จะเป็น ประกายความคิด ให้เกิดมุมมองใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาความจน และในการจัดระบบสวัสดิการสำหรับคนจน ไม่มากนักน้อย

งานวิจัยเรื่องนี้ใช้เวลาศึกษาทั้งหมด 39 เดือน ผลิตรายงานวิจัยออกมาทั้งหมด 129 ชิ้น มีทีมงานวิจัยกว่า 130 คน และผู้ช่วยเหลือเกี่ยวข้องอื่นๆ อีกจำนวนมาก

งานนี้สำเร็จลงได้ด้วยการสนับสนุนเงินทุนอย่างแข็งขันจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และการให้การสนับสนุนอย่างดียิ่งจาก คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กระผมในฐานะหัวหน้าโครงการวิจัย ขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

เนื้อหาวิจัยที่ครอบคลุมและลุ่มลึก ที่ได้ศึกษากลุ่มคนจนอย่างหลากหลายและซับซ้อน สำเร็จลงได้ด้วยนักวิจัยหลักที่ประกอบด้วย รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ, ดร.นภาพร อดิวนิชยพงศ์, ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง, คุณสุภา ไยเมือง, ผศ.ดร.บัญญัติ แก้วส่อง, อาจารย์วิทยากร เชียงกูล, รศ.ดร.ชัตติยา กรรณสูต, อาจารย์จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, ผศ.อภิญา เวชชัย, ผศ.ดร.กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช และ รศ.ดร.กิตติ ลิ้มสกุล รวมทั้งนักวิจัยกรณีศึกษาทุกท่าน กระผมนับถือและภูมิใจในความวิริยะอุตสาหะอย่างต่อเนื่องของทุกท่าน และได้ช่วยกันทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงด้วยดีภายในเวลาที่กำหนด จึงขอขอบคุณทุกท่านด้วยความความจริงใจ

ในการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่เช่นนี้ จำเป็นต้องใช้ความสามารถในการประสานงาน การจัดการเรื่องเอกสารและการเงิน ซึ่งมีรายละเอียดจุจกามากมาย แต่ทั้งหมดก็ได้ถูกจัดการให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความสามารถของ คุณศิริพร ยอดกมลศาสตร์ และทีมงานอันประกอบด้วย นายบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, นายพินิต วงษ์กุล, นายเจริญชัย ไชยไพบุลย์วงศ์, คุณรุ่งรัศมี กิตติสุนทราภรณ์, คุณชนิษฐา สาระจุฑะ, คุณวันเพ็ญ อื้อฉาว, คุณจอมขวัญ ขวัญเย็น, คุณอุสุมา เลิศศรี และอีกหลายคนที่ร่วมช่วยเหลือ กระผมจึงมอบความนับถือและความภูมิใจแก่ทุกคนด้วยความขอบคุณ

และกระผมขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ ศ.ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน ที่กรุณาอ่านและให้คำติชม แนะนำ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง สร้างกำลังใจให้แก่กระผมเป็น

อย่างยิ่ง โดยเฉพาะ ศ.ดร.อภิชาติ พันธุเสน ท่านอ่านทุกตัวอักษร ทั้งยังช่วยตรวจแก้คำผิดและถ้อยคำสำนวนให้ด้วย ขอบพระคุณในความเอื้ออาทรของท่านเป็นที่สุด

ขอบพระคุณ ศ.เสน่ห์ จามริก, ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว, รศ.ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ และท่านอื่นๆ ที่ให้ข้อคิดเห็นแนะนำที่เป็นประโยชน์ และขอบพระคุณที่ปรึกษาโครงการวิจัย คือ ศ.ดร.อภิชาติ พันธุเสน, รศ.ดร.สุมาลี ปิตยานนท์ และ คุณกัญญา ลีลาชัย ที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือด้วยดีแก่โครงการ

ขอบพระคุณผู้ประสานงานและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ทุกๆท่าน ที่ได้ช่วยให้งานประชุมสัมมนาและงานเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ สำเร็จลุล่วงด้วยดี

สุดท้าย ขอบพระคุณ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย และคณะ เป็นอย่างยิ่ง ที่คอยอำนวยความสะดวก เชื่อมประสานระหว่าง สกว. และโครงการฯ และให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งตลอดระยะเวลาของโครงการนี้ กระผมรู้สึกภูมิใจที่ได้ร่วมงานด้วย และหวังว่าคงจะได้ร่วมงานกับท่านในโครงการอื่นๆต่อไป

ความดีที่พึงมีจากงานวิจัยนี้ ขอมอบให้แก่คนจนผู้ทุกข์ยากทั้งมวล ความผิดพลาดบกพร่องที่พึงมี ทางโครงการขอน้อมรับไว้เป็นบทเรียนเพื่อแก้ไข

ด้วยจิตศรัทธา

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

หัวหน้าโครงการ

**รายชื่อผลงานวิจัยของโครงการ
การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย**

1. บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย <i>รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ</i>	ราคา	220	บาท
2. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร <i>ดร.ประกาศ ปิ่นตบแต่ง</i> <i>สุภา ไยเมือง และ ผศ.ดร.บัญชา แก้วส่อง</i>	ราคา	200	บาท
3. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม <i>รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ และ ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์</i>	ราคา	200	บาท
4. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย <i>วิทยากร เชียงกูล</i>	ราคา	200	บาท
5. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม <i>ผศ.อภิญา เวชชัย และ ผศ.ดร.กิตติพัฒน์ นนทบุรีมธุละกุลย์</i>	ราคา	250	บาท
6. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มนอกร่างแรงงาน <i>รศ.ดร.ชัตติยา กรรณสูต และ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร</i>	ราคา	200	บาท
7. การสำรวจข้อมูลเศรษฐกิจของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย <i>รศ.ดร.กิตติ ลิ้มสกุล</i> <i>ยงยุทธ เจริญรัตน์ และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์</i>	ราคา	180	บาท
8. สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๑) : กลุ่มออมทรัพย์	ราคา	170	บาท
9. สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๒) : กลุ่มผลิตภัณฑ์	ราคา	170	บาท
10. คนจนไทยในมิติทางสังคม (๑)	ราคา	160	บาท
11. คนจนไทยในมิติทางสังคม (๒)	ราคา	160	บาท
12. รวมบทคัดย่อรายงานวิจัยกรณีศึกษา การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย			

สารบัญ

คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสวัสดิการและความยากจน	1
1.1 สวัสดิการ : นิยาม ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี	1
1.1.1 แนวคิดด้านสวัสดิการสังคม (SOCIAL WELFARE)	4
1.1.2 แนวคิดปฏิรูปทั่วด้าน	9
1.1.3 แนวคิดเสรีนิยม	14
1.1.4 แนวคิดเสรีนิยมใหม่ และ Social Safety Net	15
1.1.5 แนวคิดโพสต์โมเดิร์น (Post-modernity)	27
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในประเทศไทย	28
1.2.1 พัฒนาการของแนวคิด	28
1.2.2 แนวคิด Social Safety Net ในประเทศไทย	36
1.2.3 งานวิจัยด้านสวัสดิการสังคม	43
1.3 ความยากจน: นิยาม ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี	45
1.3.1 ความยากจนที่พิจารณาจาก สิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิต (Basic Needs)	47
1.3.2 การให้นิยามและความหมายโดยพิจารณาจาก มาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living)	47
1.3.3 การพิจารณาจากเส้นความยากจน (Poverty Line) และความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Line)	48
1.3.4 การพิจารณาจากมิติทางสังคม	51
1.3.5 ความยากจนในแนวคิดของสหประชาชาติ	53

1.4 แนวความคิดเรื่องคนจนในสังคมไทย	55
1.5 กลุ่มคนจนและสาเหตุความยากจน	61
1.5.1 กลุ่มคนจนในสังคมไทย	61
1.5.2 เหตุแห่งความยากจน	63
1.5.3 แนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจน	68
1.6 เหตุใดคนจนจึงควรได้รับสวัสดิการ	71
1.6.1 สวัสดิการเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการลดปัญหาสังคม	71
1.6.2 สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right)	72
1.6.3 สวัสดิการสังคมเพื่อสร้างโอกาสให้คนจนบางกลุ่ม	73
1.6.4 สวัสดิการสังคมเพื่อชดเชยความล้มเหลวของระบบตลาด	73
1.6.5 สวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความสันติสุข	74
บทที่ 2 ระเบียบวิธีวิจัย	79
2.1 ความสำคัญของเรื่อง	79
2.2 วัตถุประสงค์	81
2.3 คำถาม/โจทย์ในการวิจัย	81
2.4 ประเด็นและแนวทางการวิจัย	82
2.5 ขอบเขตของการวิจัย	83
2.6 ระเบียบวิธีวิจัย	84
2.6.1 การจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาส เพื่อกำหนดทิศทางการเก็บรวบรวมข้อมูล	84
2.6.2 การจำแนกตามเขตพื้นที่	86
2.6.3 การเก็บข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์	87
2.6.4 การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์เชิงปริมาณ	88
2.6.5 การเก็บข้อมูลสนามหรือการออกพื้นที่	92
2.6.6 กระบวนการวิจัย	92
2.6.7 แหล่งข้อมูล	94
2.6.8 การสร้างเครือข่ายนักวิจัยและผู้สนใจปัญหาคนจนคนด้อยโอกาส	95
2.7 แผนงานและขั้นตอนการดำเนินงาน	96

2.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	97
2.9 ผลผลิตของงานวิจัย	98
2.10 ผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย	98

บทที่ 3 สถานภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส **101**

3.1 ภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาส: ข้อค้นพบจากงานเชิงปริมาณ	101
3.1.1 ตัวชี้วัด	101
3.1.2 การถือครองทรัพย์สิน	102
3.1.3 หนี้สิน	103
3.1.4 บริการสังคม	104
3.1.5 สาธารณูปโภคพื้นฐาน	105
3.1.6 ความต้องการสวัสดิการจากรัฐ	106
3.2 มิติของความจนและความด้อยโอกาสของคนจนกลุ่มต่างๆ	108
3.2.1 กลุ่มเกษตรกร	108
1. กลุ่มกสิกร	110
2. เกษตรกรประมงพื้นบ้าน	113
3. กลุ่มเกษตรกรรับจ้าง	114
3.2.2 กลุ่มผู้ใช้แรงงาน	117
1. ภาวะตกงาน	117
2. ภาวะค่าจ้างต่ำ	119
3. ขาดอำนาจต่อรอง	120
4. ด้อยสิทธิด้อยโอกาส	123
5. ความไม่มั่นคงในตำแหน่งการงาน	124
6. ความเสี่ยงอันตรายจากการทำงาน	124
7. การถูกหลอกลวงและถูกเอาเปรียบกรณีไปทำงานต่างประเทศ	125
3.2.3 กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย	126
1. กลุ่มหาบเร่แผงลอยหรือค้าขายรายเล็กรายน้อย	127
2. กลุ่มคนเก็บของเก่าจากกองขยะ	130
3. กลุ่มคนขี่สามล้อ มอเตอร์ไซด์ และรถรับจ้าง	133
4. กลุ่มผลิตหัตถกรรมและรับจ้างทั่วไป	137

3.2.4 คนงานที่อยู่นอกกำลังแรงงาน	139
1. เด็ก	139
2. คนพิการ	141
3. คนสูงอายุ	143
4. สมนะ	144
3.2.5 คนงานผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม	145
1. กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น	146
2. ผู้ประสบความทุกข์ยากในกระบวนการยุติธรรม	148
3. กลุ่มผู้เสพยาเสพติด	150
4. กลุ่มคนทำงานบริการทางเพศ	151
5. กลุ่มคนขอทาน	153
6. กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ป่วยเอดส์ และครอบครัว	154
3.3 สรุปและสังเคราะห์	155
บทที่ 4 สาเหตุของความยากจน	159
4.1 บทวิเคราะห์จากงานวิจัยอื่น	159
4.2 ท่าทีต่อชีวิต	161
4.2.1 การมองโลก	161
4.2.2 การมองตน	163
4.3 ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	167
4.3.1 ความยากจนที่เกิดจากความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่าง รัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์กรต่างประเทศ	171
4.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน	173
4.3.3 ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มคนและชนชั้น	176
4.4 ปัจจัยการผลิต	185
4.4.1 ที่ดิน	186
4.4.2 เงินทุน	187
4.4.3 เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา	188

4.5 ระบบสวัสดิการ	190
4.5.1 ปัญหาสวัสดิการของเกษตรกร	192
4.5.2 ปัญหาสวัสดิการของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน	195
4.5.3 ปัญหาสวัสดิการของผู้มีอาชีพอิสระรายย่อย	198
4.5.4 ปัญหาสวัสดิการของกลุ่มนอากำลังแรงงาน	200
4.5.5 ปัญหาสวัสดิการของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงทางสังคม	205
4.6 สรุปและสังเคราะห์	207

บทที่ 5 การแก้ปัญหาความยากจน

และการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส	211
5.1 นโยบายแก้ปัญหาความยากจน: จากอดีตถึงปัจจุบัน	211
5.2 การแก้ปัญหาคอนจนบนฐานของสาเหตุ	217
5.2.1 การแก้ปัญหาทำที่ต่อชีวิต	217
5.2.2 การแก้ปัญหาปัจจัยการผลิต	220
1. ที่ดิน	220
2. เงินทุน	222
3. เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา	225
5.2.3 การแก้ปัญหาคอนสัมพันธ์ไม่เสมอภาคอันเกิดจากโครงสร้าง	
ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	227
1. การลดช่องว่างด้วยสิทธิทางสังคม	227
2. การลดความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศ	229
5.2.4 สวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส	231
1. สวัสดิการสังคมสำหรับเกษตรกร	232
2. สวัสดิการสำหรับผู้ใช้แรงงาน	234
3. สวัสดิการสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย (ในเมือง)	238
4. สวัสดิการสำหรับผู้อยู่นอากำลังแรงงาน	240
5. สวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส	
และกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม	244

5.3 นโยบายสังคมกับการแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาระบบสวัสดิการ	247
5.3.1 ขอบเขตและปริมาณของปัญหาสังคม (platform)	247
5.3.2 การกำหนดนโยบายสังคมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย	249
5.3.3 ปัจจัยมบพ	251
บรรณานุกรม	257

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
บทสังเคราะห์ภาพรวม
การพัฒนาระบบสวัสดิการ
สำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

คำถามหลักของงานวิจัยนี้คือ “จะจัดระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้อย่างไร?” จากคำถามนี้จึงต้องมีชุดคำถามที่ต้องค้นหาคำตอบก่อน คือ

ใครคือคนจน ?

คนจนประเภทต่างๆมีสภาพชีวิตอย่างไร?

ปัญหาชีวิตเสี่ยงต่อการที่จะนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆอย่างไร?

คนจนควรจะได้รับ的帮助เหลือเกินในด้านใดบ้าง

การช่วยเหลือกันเอง มีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน? อย่างไร?

จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ทำให้เห็นคนจนหลากหลายประเภท ดัชนีดำรงชีพในลักษณะต่างๆกัน บางกลุ่มมีความยากจนรอบด้าน คือ ขาดรายได้ การศึกษาต่ำ บุตรหลานขาดโอกาสในการศึกษา ขาดปัจจัยการผลิต ขาดอำนาจต่อรอง ขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ขาดศักดิ์ศรี ถูกสังคมเบียดขับและถูกเหยียดหยาม ไม่ได้รับการช่วยเหลือดูแลด้านสวัสดิการ ไม่ได้รับข่าวสารข้อมูลด้านสถานการณ์เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม คนกลุ่มนี้อาจจะเรียกว่า เป็นคนจนที่สุด คือจนในทุกมิติ ตัวอย่างเช่น คนชราที่ถูกทอดทิ้งให้เผชิญชะตากรรมตามลำพัง เด็กๆที่ขาดพ่อแม่ ไร้ผู้อุปถัมภ์ที่แน่นอน หญิงหม้ายที่ไร้ที่ทำกินและต้องเลี้ยงดูบุตรหลายคน เหล่านี้เป็นต้น

คนจนบางกลุ่มมีมิติความจนด้านรายได้ บางกลุ่มพอจะมีรายได้แต่มีปัญหาความไม่แน่นอนของชีวิต เช่น ไม่มีความมั่นคงในอาชีพ ตัวอย่างเช่น แรงงานรับจ้างในชนบท ที่รับจ้างตามฤดูกาล แรงงานรับจ้างเหมา บางกลุ่มตกอยู่ในสภาพถูกสังคมเบียดขับและถูกเหยียดหยาม เช่น ผู้มีอาชีพ

ขายบริการทางเพศ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ที่เคยติดคุก เมื่อถูกสังคมเบียดขับ ในที่สุดพวกเขาจะถูกขับต้อน
ไปสู่มุมอับและมุมมืดของสังคม นำไปสู่พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางสังคม เสี่ยงต่อการนำไปสู่ปัญหา
สังคมอื่นๆ

คนจนบางกลุ่ม ไร้สิทธิ์ ไร้โอกาส ไม่ทัดเทียมกับคนทั่วไป ทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ
ได้แก่ ชนกลุ่มน้อย คนไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าว และคนอพยพ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ในงานวิจัยนี้จึงสรุปว่า เวมืออาจพิจารณาความยากจนจากมิติทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาจากมิติทางสังคมและการเมืองด้วย คณะวิจัยจึงได้ข้อสรุปร่วมกันว่า ความยากจนมี 4 มิติ คือ

จนทรัพย์สิน คือ ขาดรายได้ ขาดปัจจัยการผลิต ขาดปัจจัยยังชีพ

จนสิทธิและโอกาส มีความด้อยสิทธิ ไม่ได้รับสิทธิ ถูกตัดสิทธิทางสังคม ไม่มีโอกาสทางการศึกษา เข้าไม่ถึงบริการสาธารณะ เข้าไม่ถึงหรือถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากรที่เป็นเครื่องมือยังชีพ เช่น ถูกตัดขาดจากป่า จากน้ำ จากทรัพยากรชายฝั่ง ถูกตัดขาดจากแหล่งทำกิน

จนอำนาจ ขาดอำนาจต่อรอง ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ไม่
เสมอภาค ถูกเอาเปรียบ ถูกขูดรีด ไร้อำนาจป้องกันตัวและป้องกันผลประโยชน์พึงมีพึงได้

จนศักดิ์ศรี ถูกแบ่งแยกแตกต่าง (discrimination) ถูกเบียดขับจากสังคม ถูกดูถูกเหยียดหยาม ถูกผลักดันให้เข้าสูุ่มอับและมมมืดของสังคม

คนจนประเภทต่างๆต้องดิ้นรนดิ้นรนถีบปากกัดเพื่อเลี้ยงชีพให้อยู่รอด ลำพังการต่อสู้กับปัญหาการเลี้ยงชีพก็หนักหนาสาหัสอยู่แล้ว แต่คนจนยังต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำและการกดขี่จากผู้ได้เปรียบ เช่น มักจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม มักจะถูกโกง ถูกหลอกหลวง ถูกยึดที่ทำกิน ถูกอำนาจรัฐจัดการตามอำเภอใจ เพราะเป็นกลุ่มคนไร้สิทธิ ไร้เสียง ไร้อำนาจ ถูกแย่งชิงทรัพยากร (น้ำ ป่า ชายฝั่ง) เมื่อใดที่ลุกขึ้นมาต่อสู้ยืนหยัดขัดขืน ก็จะถูกปราบปราม ด้วยกลไกและวิธีการต่างๆ ทั้งจากอำนาจทุนและอำนาจรัฐ

ปัญหาชีวิตต่างๆของคนจน สิ่งที่จะนำไปสู่ปัญหาขัดแย้งทางสังคมและปัญหาสังคมอื่นๆ
ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยๆ ตามโอกาส เวลา และสถานการณ์ มันเกิดขึ้นมานานแล้ว และยังคงเป็นอยู่ขณะนี้
เช่น กรณีเรื่องเขื่อน เรื่องท่อก๊าซ เรื่องโสเภณี เรื่องยาเสพติด เป็นต้น

สำหรับคนจนในชนบท พบว่า หลายๆส่วน ชุมชนได้พยายามสร้างระบบช่วยเหลือกันเอง โดยการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มผลิตภัณฑ์ แล้วนำรายได้มาจัดตั้งเป็นกองทุนช่วยเหลือคนชรา รักษาพยาบาล และทุนการศึกษา

จากการศึกษาของงานวิจัยนี้ สรุปว่า สาเหตุแห่งความยากจนมีหลายปัจจัย หลายมิติ แต่เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรจัดกลุ่มปัจจัยแห่งความยากจนเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. ทำที่ต่อชีวิต เป็นทักษะในการมองตน มองโลก ความตั้งใจและความมุ่งมั่นที่จะเอาชนะอุปสรรคว่ามีมากน้อยแค่ไหน หรือว่าปล่อยชีวิตให้ลอยไหล ไปตามกระแสสังคม เน้นย่นหาย พายแพ้ว ไม่แก้ไข

2. ปัจจัยการผลิต การขาดปัจจัยการผลิต การถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากร ถูกตัดขาดจากแหล่งทำกิน การไม่มีทุน การขาดแคลนเทคโนโลยี การไม่มีภูมิปัญญา เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนได้

3. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ คนจนถูกกดขี่ ถูกขูดรีด ซึ่งความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคมีทั้งระดับรัฐกับรัฐ รัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนต่างกลุ่มต่างชนชั้น

4. สวัสดิการ การขาดสวัสดิการจะทำให้คนจนบางกลุ่มทนดำรงชีพอยู่ด้วยความลำบากยิ่ง สวัสดิการจึงเป็นเครื่องช่วยชีพ (safety net) ที่จะต้องจัดให้ก่อน สำหรับคนจนที่อยู่ในภาวะร่อแร่เหมือนคนกำลังจะจมน้ำตาย

ในการแก้ไขปัญหาคนจน งานวิจัยนี้พบว่า คนจนจำนวนหนึ่งตกอยู่ในภาวะเสี่ยงที่จะดำรงชีพอยู่ไม่ได้ โดยเฉพาะคนชรา หญิงหม้าย คนติดเชื่อเอดส์ เด็กๆที่ไร้ผู้อุปการะ คนเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม

คนจนกลุ่มอื่นๆที่ยังพอจะต่อสู้ดิ้นรนอยู่ได้ พบว่า สิ่งที่พวกเขาต้องการคือ อาชีพ แหล่งทำมาหากิน การให้บุตรหลานได้มีโอกาสได้รับการศึกษา และระบบการเอื้ออาทรผ่อนภาระให้แก่ครอบครัวที่ต้องดูแลพ่อแม่ที่แก่เฒ่า แม้แต่คนชราเอง สิ่งที่ต้องการมากที่สุดคือ อาชีพที่เหมาะสมกับวัยและภาวะ จากงานวิจัยนี้พบว่า คนจนส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการอยู่เฉยรอแต่ความช่วยเหลือจากผู้อื่น และพบว่าส่วนใหญ่เห็นว่า พอจะต่อสู้พอยู่พอกินได้ ไม่ได้รู้สึกว่ายากจน ทนอยู่ไม่ได้

ด้านนโยบายของรัฐบาล งานวิจัยนี้เห็นว่า รัฐบาลได้เดินมาถูกทางแล้ว โดยเฉพาะด้านปัจจัยการผลิตและด้านสวัสดิการ เห็นว่า รัฐบาลได้ลงมือจัดการได้มากกว่าและดีกว่ารัฐบาลก่อนๆ มาก แต่ทางด้าน ทำที่ต่อชีวิต และด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังทำได้น้อย รูปธรรมที่กำลังดำเนินงานคือการดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงขบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับคนจน

ด้านทำที่ต่อชีวิต งานวิจัยนี้พบว่า กระบวนการปรับปรุงทำที่ต่อชีวิตให้คนมีวินัยในการออม ในการเลี้ยงชีพด้วยความเหมาะสมนั้น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผล ศึกษาเป็นแบบอย่างและขยายผลได้

ในการแก้ปัญหาคนจนและความยากจนเชิงบูรณาการ งานวิจัยนี้เสนอว่า ควรกำหนดนโยบายสังคม ที่ครอบคลุม 6 ด้านคือ

1. ความยุติธรรมทางสังคม (social justice)
2. ความมั่นคงทางสังคม (social security)
3. ศักดิ์ศรีทางสังคม (social dignity)
4. สิทธิพื้นฐานทางสังคม (social basic right)
5. การสร้างทุนทางสังคม (social capital building)
6. การมีหุ้นส่วนทางสังคม (social partnership)

นโยบายทั้ง 6 ประการนี้ ถ้าทำให้เป็นจริงจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขเหตุแห่งความยากจน 4 ประการดังกล่าวแล้ว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ก็เพื่อจะสรุปว่า ประการแรก การจัดสวัสดิการให้มีประสิทธิผลนั้น จำเป็นจะต้องจัดลำดับเรื่องสวัสดิการให้เป็นเรื่องที่ต้องทำก่อน เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่ต้องจัดให้แก่กลุ่มคนจนที่กำลังอยู่ในอาการร่อแร่เหมือนคนที่จะกำลังจะจมน้ำตาย

ประการที่สอง การจัดสวัสดิการ ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องของวัตถุประสงค์แยกไป สำหรับคนบางกลุ่ม การจัดสวัสดิการด้านสิทธิและการคุ้มครอง ก็เพียงพอแล้ว เช่น แรงงานนอกระบบ (informal sector) แรงงานต่างด้าว กลุ่มชาติพันธุ์ หรือ กลุ่มคนจนที่ไม่ได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

ประการที่สาม แนวทางการจดทะเบียนคนจน เป็นเรื่องถูกต้อง เพราะเป็นการทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มคนจนประเภทต่างๆ จะได้จัดมาตรการแก้ไขได้ตรงกลุ่ม ตรงประเด็น แต่การ จดทะเบียน ควรเปิดกว้างแก่คนทุกประเภทที่คิดว่าตนเองประสบปัญหาจากความยากจน สอดคล้องกับงานวิจัยนี้ที่ได้ค้นพบคนจนหลายประเภท ทั้งที่เห็นได้ทั่วไป และที่ชุกอยู่ตามหลืบตามซอกต่างๆ ยากที่จะเห็นได้ง่ายๆ

ประการที่สี่ การจัดสวัสดิการเชิงบูรณาการ จะต้องจัดควบคู่ไปกับการแก้ไข ความยากจนเชิงบูรณาการ เพราะการจัดสวัสดิการเป็นเพียง 1 ใน 6 ด้านของนโยบายทางสังคม คือ เป็นด้าน

ความมั่นคงทางสังคม สวัสดิการจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกการแก้ปัญหาคะยากจน ซึ่งในการแก้ปัญหาคะยากจนเชิงบูรณาการจะต้องทำพร้อมๆกันไปทั้ง 6 ด้าน

ประการสุดท้าย การจัดสวัสดิการควรจะเป็นการเดิน 2 ขา คือ ขาหนึ่งเป็นรัฐบาล อีกขาหนึ่งเป็นส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่รัฐบาล มีตั้งแต่ ธุรกิจ ชุมชน และครอบครัว เรียกว่า ให้มี หุ่นส่วนทางสังคม และใช้ ทุนทางสังคม เป็นเครื่องมือที่สำคัญในส่วนของชุมชนและครอบครัว

Executive summary on the Development on Welfare System for the poor and vulnerable people in the Thai Society

The main question of this research is ‘How to set effective social welfare scheme for the poor and vulnerable people in the Thai Society?’ Owing to this question, we need a set of pre requisite questions and these are:

- Who is the poor?
- What are the life conditions of the poor people?
- How do the life conditions of the poor bring about other social problem?
- Is there any possibility for the poor to build up mutual help group?

Based on data collection and observation, the research found many categories of the poor struggle for their survival. The poor include the ones who lacked incomes, education, means of living, bargaining power, human dignity, social welfare, and access to information. The worse cases are lonely old age people, widows who has children and children who has no permanent guardian.

Some people are poor because of low income, some have subsistence incomes but are risky and vulnerable due to job insecurity e.g. sub-contracted workers and agricultural workers. Some are social exclusion e.g. prostitutes, HIV contracted persons, and former prisoners. They are excluded and pushed to the dark corners of society, leading to the social deviance behavior and social problems.

Some groups of the poor are those lacking opportunity and right. This causes them the problem of hard living e.g. ethnic minority, immigrant, and those who have no nationality.

In our research, poverty is not only defined in term of income but also in term of social and political dimension. In this context, there are 4 dimensions of poverty, these are:

- Poverty in term of economic conditions e.g. lacking income, means of living, and factor of productions.
- Poverty in term of right and opportunity e.g. no right and no opportunity.
- Poverty in term of power relations e.g. voiceless, powerless, unequal relations.
- Poverty in term of human dignity e.g. discrimination and social exclusion.

The poor have to struggle hard for their survival. They have to struggle for their means of living on the one hand and struggle against unequal relation and suppression on the other. The poor face, the problem of unfair practice in justice system, the problem of deceiveness, and the problem of exclusion. They have been taken advantage of and exploited. Whenever they raise up to protect their interests, both state power and capital power suppressed them. The problems of the poor put society at risk bringing about the social conflict and other social problems.

However, according to the finding of research, there are quite a number of communities in rural area that are capable of building up mutual help system and providing some social welfare for their participants, especially, welfare on health care, education and provision for old aged.

According to the causes of poverty, the research concludes that there are four groups of factors:

1. Attitude to life, this is the perception of one's own life and worldview of individual, which shapes one's behavior. Whether one struggles hard to overcome poverty or gives in and lets the life go, one falls on the wrong way.

2. Factor of production, this is the lack of land, capital, technology and accessibility to the natural resources.
3. Power relations based on economic, social and political relations. The unequal relations bring about 'social injustice', suppression and exploitation, this leads to the poverty of powerless people.
4. Social welfare, that is the lack of social welfare causes more sufferance for the poor. Social safety net is the necessary means for poverty reduction. It is the pre requisite means for the ones who are not able to survive by themselves.

Dealing with poverty reductions, this research finds that a particular number of the poor is at risk for survival. This comprises of lonely old age people, widows with children, children without permanent guardians. These people, indeed, need social welfare.

The 'desire' of the majority of the poor is to have permanent jobs, the education for children, and some means of living for the old age people. The majority of the poor want to rely on themselves; and they feel that they are not poor, they are able to survive well.

As for government policy, this research agrees that the government move on the right direction on poverty reduction. However, government do not give emphasis on unequal power relations which is very important cause of poverty. The starting point of the study is how to improved justice system to have a fair process and fair practice in dealing with the poor.

In accordance with attitude to life the research finds that in order to keep discipline on saving, consumption and appropriate way of living, the mutual trust saving group is an effective means of saving and right way of living.

For an integrated means of poverty reductions, this research suggests that government should set six dimensions of policies. These are:

1. social justice,
2. social security,

3. social dignity,
4. social basic right,
5. social capital building,
6. social partnership.

If these six policies materialize, they will be the effective means of poverty reduction.

Put it in nutshell, the propositions of this research are:

Firstly, setting effective social welfare scheme needs to prioritize it as the pre requisite scheme; because it is the necessary social structure for the poor who are living under vulnerable conditions.

Secondly, it is not necessary that social welfare has to be material or money, but it may be ‘a right’ and protection for right, for instant the right of employees in informal sector, the right of immigrant workers, the right of ethnic minority, and the fair practice in justice process.

Thirdly, registration for the poor is the appropriate way of information collection for poverty reduction. However, it should be open to every category of the poor. This is compatible with the finding of the research, which finds a variety of poor people who hide in different corners of society.

Fourthly, the integrated social welfare scheme has to couple with the integrated means of poverty reductions. Because social welfare scheme is only one in six policies for poverty reduction, it is the scheme of social security.

The last one, social welfare scheme should stand on two legs, one is government and another is non-government sector e.g. businesses, communities and families. Thus, it calls for social partnership and utilization of the social capital as the effective means.

แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสวัสดิการและความยากจน

เมื่อเอ่ยถึงคำว่า “สวัสดิการ” ในสังคมไทย คนจำนวนมากก็มักจะคิดถึงการแจกจ่ายให้ฟรี หรือจัดบริการดูแล หยิบยื่นผลประโยชน์ให้ ความเข้าใจเช่นนี้ก็ถูกต้องเป็นบางส่วน แต่ในความหมายทางวิชาการ “สวัสดิการ” มีความหมายกว้างกว่าที่เข้าใจกัน เพราะสวัสดิการมีทั้งมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางสังคม

เช่นเดียวกับคำว่า ความยากจน ซึ่งความเข้าใจทั่วไปก็มักจะหมายถึง ภาวะขาดแคลนวัตถุปัจจัยในการครองชีพ แต่ในทางวิชาการยุคปัจจุบัน ความยากจนมิได้มีขอบเขตเฉพาะเรื่องความขาดแคลนวัตถุปัจจัยเท่านั้น แต่ยังกินขอบเขตไปถึงมิติทางสังคมอีกด้วย

ดังนั้น จุดประสงค์หลักของบทนี้จึงต้องการสำรวจสภาพขององค์ความรู้ว่าด้วยสวัสดิการและความยากจน ที่มีหลายแนวคิดหลายทฤษฎี พัฒนา เปลี่ยนแปลงไปตามเวลาและสถานการณ์ ซึ่งพอจะรวบรวมสรุปให้เห็นดังต่อไปนี้

1.1 สวัสดิการ : นิยาม ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี

คำว่า “สวัสดิการ” มีความหมายหลายนัย กล่าวคือ อาจหมายถึง

- การกินดีอยู่ดี (well-being)
- ในทางเศรษฐศาสตร์อาจหมายถึงการได้รับความพอใจ การได้รับอรรถประโยชน์ จากการได้บริโภคสินค้าหรือได้รับการบริการ
- การได้รับผลประโยชน์ ได้รับบริการ ได้รับสิ่งของ (goods) เพื่อทำให้เกิดการกินดีอยู่ดี (Gordon and Spicker, 1999: 143)

คำว่า “สวัสดิการสังคม” มีผู้ให้ความหมายและขอบเขตแตกต่างกันไปตามแนวคิดและ

ปรัชญาของแต่ละบุคคล ซึ่งการทำความเข้าใจความหมาย แนวคิด และปรัชญา ของคำนี้ จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเกี่ยวข้อง 3 ประเด็น คือ

1. ต้องพิจารณาอ้างอิงจากศัพท์ภาษาอังกฤษ เนื่องจากรากฐานความเป็นมาของการบัญญัติศัพท์มาจากคำและความหมายที่รับมาจากต่างประเทศ
2. การพิจารณาต้องคำนึงถึงช่วงระยะเวลาที่มีความแตกต่างกันด้วย เนื่องจากความคล้อยคลาเปลี่ยนแปลงไปของสังคมในแต่ละช่วงเวลาจะมีผลทำให้ความหมายขอบเขตของคำมีความแตกต่างกัน
3. การพิจารณาต้องพิจารณาร่วมกับศัพท์หรือชุดคำที่เกี่ยวข้องที่มีความหมายใกล้เคียงหรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้สามารถเข้าใจความหมายได้ชัดเจนขึ้น

Encyclopedia Britanica ได้ให้ความหมายคำว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “การปฏิบัติจัดทำทั้งหลาย ไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชน ให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป”

Encyclopedia Americana ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า “ส่วนมากหมายถึงสถาบันและบริการต่างๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายหลักเพื่อที่จะดำรงไว้และส่งเสริมความอยู่ดีของประชาชนในด้านร่างกาย สังคม สติปัญญา หรืออารมณ์”

กล่าวโดยสรุป **สวัสดิการสังคม** จึงมีความหมายกว้างในฐานะบริการหรือโครงการที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยไม่จำแนกฐานะและชนชั้น บริการสวัสดิการสังคมอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะกว้างๆ คือ

1. สวัสดิการสังคมที่มุ่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษา ทดแทนฟื้นฟู (Remedial, Supplemental, Substitute or Rehabilitative Social Welfare) เช่น แก้ไขฟื้นฟูเด็กที่กระทำความผิดในสถานพินิจ รับเด็กเข้าสถานสงเคราะห์ จัดหาครอบครัวอุปการะ ปรับปรุงสภาพด้านกายภาพในชุมชนแออัด เป็นต้น
2. สวัสดิการสังคมที่มุ่งป้องกันปัญหา (preventive social welfare) เช่น การฝึกอาชีพเยาวชน บริการสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น
3. สวัสดิการสังคมที่มุ่งพัฒนาศักยภาพ ความคิด จิตใจ ทักษะประชาชน (developmental social welfare) เช่น การฝึกอบรมและพัฒนาความเป็นผู้นำ การพิทักษ์สิทธิพื้นฐานของประชาชน การพัฒนาชุมชน เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคม มีความหมายแคบกว่าคำว่า สวัสดิการ เพราะสวัสดิการสังคมสื่อความหมายให้เห็นถึงสถาบันและโครงการที่ปฏิบัติการเพื่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีหรืออยู่ดีมีสุขเท่าที่จะเป็นไปได้

แต่คำว่า “สวัสดิการ” ไม่จำเป็นต้องหมายถึงสถาบันและโครงการเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ในระบบตลาดด้วยตัวมันเอง ตัวอย่างเช่น สิ่งของที่ราคาเท่ากันแต่คุณภาพดีกว่าก็ย่อมสร้าง “สวัสดิการ” ให้แก่ผู้บริโภคได้มากกว่า สิ่งของที่คุณภาพเท่ากันแต่ราคาถูกกว่าก็ย่อมสร้างความพอใจหรือ “สวัสดิการ” ให้แก่ผู้บริโภคได้มากกว่า สวัสดิการแบบนี้เรียกว่า สวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์ หรือ economic welfare ซึ่งต่างจาก สวัสดิการสังคม หรือ social welfare ที่มุ่งเน้นไปที่สถาบัน โครงการ และปฏิบัติการ

ดังนั้น การใช้คำว่า “สวัสดิการ” ในงานวิจัยนี้จึงเป็นการใช้ในความหมายกว้างที่เป็นทั้ง social welfare และ economic welfare แต่ถ้าเมื่อใดต้องการสื่อความหมายเฉพาะก็จะระบุว่าเป็นสวัสดิการสังคมหรือสวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์

ประเทศเยอรมันได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่ได้จัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบและทันสมัย “สวัสดิการสังคม” (social welfare) ที่ใช้กันอยู่ในเยอรมันมีความหมายครอบคลุมถึงการช่วยเหลือและแก้ไขกำลังแรงงานที่ว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชรา หรือช่วยเหลือคนสูญเสียโอกาส สูญเสียศักยภาพในการเลี้ยงชีพ ให้สามารถฟื้นฟูศักยภาพและมีโอกาสเป็นแรงงานที่ทำการผลิตได้ (productive labour force) ต่อไป รวมไปถึงบริการการศึกษา ดูแลสุขภาพ และที่อยู่อาศัย (Neuhaus, 1979: 10)

ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” คล้ายๆกับความหมายของคำว่า “ความมั่นคงทางสังคม” (social security) ต่างกันตรงที่ว่า ถ้าเป็นนโยบายจะเรียกว่า “นโยบายสวัสดิการสังคม” (social welfare policy) แต่ถ้าเป็นระบบและการจัดการกลับไปใช้คำว่า “ระบบความมั่นคงทางสังคม” (social security system) ซึ่ง Neuhaus ให้ความหมายระบบความมั่นคงทางสังคมว่า เป็นระบบที่ช่วยเหลือให้สมาชิกของประชาสังคมที่ไม่มีศักยภาพพอที่จะเลี้ยงชีพตนเองได้ ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือตลอดชีวิต ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี ด้วยการพยุงฐานะ รายได้ พัฒนาศักยภาพ และสร้างโอกาสให้ทำงานได้ (เล่มเดียวกัน: 136) อย่างไรก็ตามในเยอรมันนั้นได้ใช้คำว่า social welfare ก่อนคำว่า social security ซึ่งเพิ่งจะนำมาใช้ทีหลัง หลังจากสหรัฐอเมริกาได้มีรัฐธรรมนูญตีความมั่นคงทางสังคม 1935

แต่การที่จะทำให้ระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นจริงขึ้นมา รัฐบาลจะต้องมีวิธีการจัดหา

รายได้และงบประมาณขึ้นมา เพื่อใช้ดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ งบประมาณของรัฐที่ใช้เพื่อความมั่นคงทางสังคมกลับไปเรียกว่า “งบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคม” (social welfare budget)

จากนี้จึงเห็นได้ว่า ในประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นเจ้าตำรับของนโยบายสวัสดิการสังคมและระบบความมั่นคงทางสังคมนั้น ได้ใช้คำสองคำนี้คละเคล้ากันไปในความหมายที่เกือบจะไม่ต่างกัน นั่นคือ ถ้าเป็นด้านนโยบาย ตัวงบประมาณ ก็จะใช้คำว่า social welfare หรือสวัสดิการสังคม แต่ถ้าเป็นระบบและการจัดการที่จะให้บรรลุนโยบายสวัสดิการสังคม ก็จะเรียกว่า social security หรือระบบความมั่นคงทางสังคม และโดยทั่วไปโครงการความมั่นคงทางสังคมจะประกอบด้วย การประกันสังคม (social insurance) ประเภทต่างๆ

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาในด้านสวัสดิการสังคมที่เน้นเฉพาะการช่วยเหลือคนจน คนยากไร้ คนขอทาน พบว่า อังกฤษได้ริเริ่มมาก่อน กล่าวคือ ช่วงประมาณ 1598-1601 ได้มีการร่างพระราชบัญญัติและประกาศใช้พระราชบัญญัติ Elizabethian Poor Law (ดู Gordon & Spicker, 1999: 101)

1.1.1 แนวคิดด้านสวัสดิการสังคม (SOCIAL WELFARE)

ในระบบเศรษฐกิจตลาด นโยบายสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแบบแผนการใช้ชีวิตของประชาชน จากสังคมครอบครัวและเครือญาติมาเป็นสังคมของการทำงาน (work society) สถานที่ทำงานและโรงงานกลายเป็นศูนย์กลางของวิถีชีวิตประจำวัน ไม่ใช่ชุมชนและหมู่บ้านเกษตรกรรมเหมือนสมัยก่อน สังคมอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของเมือง ความแออัดของประชากรในเมือง ความห่างเหินแปลกแยกของสมาชิกครอบครัว ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างลูกจ้าง การว่างงาน การถูกปลดออกจากการงาน อุบัติเหตุและโรคภัยจากการทำงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลผลิต และเป็นปัญหาคูกคามชีวิตและการดำรงชีพของกำลังแรงงาน และเนื่องจากรัฐสมัยใหม่มีแนวคิดที่ว่า กำลังแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตหลักของชาติ จึงจำเป็นที่ “รัฐ” จะต้องดูแลแก้ไขให้กำลังแรงงานเหล่านี้มีศักยภาพในทางการผลิตและมีโครงการที่จะสร้างผลผลิตให้แก่สังคมได้ หรือถ้ากำลังแรงงานนี้ไม่สามารถที่จะทำงานได้ตลอดชีวิต รัฐก็จำเป็นที่จะต้องดูแลให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ให้เป็นปัญหาต่อสังคม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม รัฐจึงจำเป็นต้องจัดระบบการให้บริการและการดูแลปัญหาดังกล่าวของกำลังแรงงานในประเทศ

ในเยอรมันเรียกนโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ว่า “นโยบายสวัสดิการสังคม” (social welfare policy) (Neuhaus, 1979: 10) ซึ่งปรากฏอยู่ใน Social Policy Laws of the Federal

Republic (เล่มเดียวกัน: 11-14) หรือกฎหมายว่าด้วยนโยบายสวัสดิการสังคมแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมัน ซึ่งครอบคลุมด้าน

- การศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งรัฐบาลได้จัดงบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรมนักเรียนนักศึกษาเพื่อให้เป็นกำลังแรงงานที่มีประสิทธิภาพและรวมไปถึงการศึกษาและการฝึกอบรมกำลังแรงงานที่กำลังทำงานอยู่ในสาขาการผลิตต่างๆด้วย

- การส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งได้ออกเป็นรัฐบัญญัติการส่งเสริมแรงงาน (Labour Promotion Act 1969) เพื่อประกันให้ทุกคนมีงานทำหรือรักษาภาวะการมีงานทำให้สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐจัดการหางาน สร้างงาน ส่งเสริมธุรกิจที่เพิ่มการจ้างงาน เป็นต้น

- การคุ้มครองแรงงานและสุขภาพอนามัย โดยการมีกฎหมายบังคับมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างงานเพื่อให้กำลังแรงงานมีความปลอดภัยในที่ทำงาน คุ้มครองมิให้มีการกดขี่เด็กและสตรี คุ้มครองแรงงานที่ทำงานในครัวเรือน รวมถึงคุ้มครองอาชีพพิเศษบางอาชีพ (เช่น หญิงบริการ)

- การประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมการประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ ชราภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต ทูพพลภาพ และการว่างงาน

ทั้งหมดนี้รวมกันเรียกว่า โครงการ “ความมั่นคงทางสังคม (social security scheme)”

เยอรมันได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่ได้จัดให้มีการประกันสังคม โดยเริ่มจากการประกันสุขภาพ ในปี 1883 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการประกันสุขภาพ (Health Insurance Act) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นการบุกเบิกนโยบายสวัสดิการสังคมโดยรัฐอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก

แต่แนวคิดในการออกพระราชบัญญัตินี้กลับไม่ใช่แนวคิดที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือคนงาน แต่เป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างกลไกและเครื่องมือสะกัดกันมิให้คนงานไปร่วมกับขบวนการสังคมนิยมที่กำลังแพร่หลายอยู่ในยุโรปขณะนั้น บิสมาร์ค (Bismark) นายกรัฐมนตรีแห่งเยอรมันต้องการให้คนงานมีความจงรักภักดี จึงหยิบยื่นสวัสดิการสังคมในรูปของการประกันสุขภาพ โดยให้คนงานจ่ายสมทบ 2/3 นายจ้าง 1/3

ก่อนหน้านี้คือปี 1878 บิสมาร์คได้ออกกฎหมายห้ามจัดตั้งพรรคสังคมนิยม เรียกว่า Socialist Law เนื่องจากเกรงว่าพรรคสังคมนิยมจะขยายตัวเติบโตใหญ่จนคุกคามอำนาจรัฐของตนได้ เพราะปรากฏว่า ในปี 1875 ขบวนการแรงงานสังคมนิยมใหญ่สองขบวนการได้รวมตัวกันและจัดตั้งพรรค “คนงานสังคมนิยมแห่งเยอรมนี” (Socialist Workers' Party of Germany) การหยิบยื่นโครงการประกันสุขภาพให้ในปี 1883 และตามด้วยการประกันอุบัติเหตุในปี 1884 จึงมีเป้าหมายเพื่อ

ช่วงซึ่งความจงรักภักดีจากคนงาน และเพื่อแยกสลายขบวนการสังคมนิยม (ดู Nauhaus, 1979: 19) ความจริงทางประวัติศาสตร์ข้อนี้หักล้างแนวคิดที่ว่า โครงการประกันสังคมเป็นโครงการของระบบสังคมนิยมที่เป็นความเชื่อของพวกเขาเสรีนิยมและอนุรักษนิยม

ในช่วงที่บิสมาร์คเริ่มโครงการประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดหาให้หรือกำหนดให้ขึ้น การประกันเหล่านี้เมื่อครอบคลุมหลายๆ ด้านก็เรียกว่า “การประกันสังคม” (social insurance) คำว่า “ประกันสังคม” และ “สวัสดิการสังคม” จึงมาก่อนคำว่า “ความมั่นคงทางสังคม” (social security)

สวัสดิการสังคมในเยอรมัน หากจะจัดเป็นกลุ่มสวัสดิการ อาจจำแนกได้เป็นสามกลุ่มคือ

1. บริการสังคม (social services) ได้แก่ การบริการการศึกษา สาธารณสุข และที่อยู่อาศัย และส่งเสริมช่วยเหลือเยาวชน

2. สังคมสงเคราะห์ (social assistance) คือ การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ซึ่งในเยอรมันมีรัฐบัญญัติการสนับสนุนช่วยเหลือสังคม (Federal Social Support Act) ว่าด้วยข้อกำหนดด้านการช่วยเหลือบุคคลที่จำเป็นต้องช่วยเหลือ (support for needy)

3. ประกันสังคม (social insurance) ซึ่งเริ่มจากการประกันสุขภาพ เมื่อปี ค.ศ.1883 และพัฒนามาตามลำดับ ขยายไปสู่การประกันด้านอื่นๆ คือ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ การตาย และการว่างงาน

แนวคิดเรื่องประกันสังคมและความมั่นคงทางสังคมได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย แนวคิดและปรัชญาเบื้องหลังการประกันสังคมและความมั่นคงทางสังคมที่พัฒนาขึ้นมาจากประเทศเยอรมัน และต่อมาในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น พอจะสังเคราะห์ออกมาได้เป็นสองด้านคือ แนวคิดที่ถูกกำหนดมาจากสภาพแวดล้อม และแนวคิดที่ถูกกำหนดมาจากความจำเป็นของการดำรงชีพ

1. การกำหนดจากสภาพแวดล้อม

เยอรมันยุคบิสมาร์ค เป็นยุคที่ขบวนการแรงงานกำลังพัฒนาเติบโต และมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่าขบวนการแรงงานกำลังพัฒนาไปสู่ความเป็นสังคมนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ ลัทธิสังคมนิยมย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อระบบทุนนิยมที่กำลังเติบโตในเยอรมัน บิสมาร์คจึงใช้แนวคิด Corporatism ของ Hegel ที่เสนอให้องค์การต่างๆ ในสังคมเยอรมันให้มีความกลมเกลียวกัน (harmonization) ลดความเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ร่วมมือและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน เพื่อพัฒนาเยอรมันให้ยิ่งใหญ่ (ดู ศักดิ์ศรี, 2535: 64-65) สภาพสังคมเยอรมันขณะนั้นเข้าสู่ขบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรม คนชนบทอพยพ

ผู้เมืองกลายเป็นแรงงานรับจ้างที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ อาชีพการงานไม่มั่นคง ถูกปลด ถูกเลิกจ้าง สวัสดิการแรงงานต่ำ ทำให้ลูกจ้างมีการรวมตัวกันแพร่หลาย แต่ละกลุ่มแต่ละพวกมีความขัดแย้งกันเชิงผลประโยชน์ Hegel จึงได้พัฒนาทฤษฎี Corporatism ขึ้นเพื่อลดความขัดแย้งในสังคม แต่ในการบริหารความขัดแย้งดังกล่าวรัฐจะต้องเป็นผู้นำในการสานผลประโยชน์ บิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีเยอรมันขณะนั้น จึงได้เสนอโครงการประกันสังคมขึ้นมาเพื่อตั้งให้คนงานภักดีต่อรัฐบาล

2. กำหนดจากความจำเป็นของการดำรงชีพ กล่าวคือ

- (1) การตายก่อนวัยอันสมควรของหัวหน้าครอบครัวทำให้ครอบครัวมีปัญหา
- (2) การชราภาพทำให้หมดรายได้ ทั้งๆที่ยังต้องการรายได้เลี้ยงชีพ
- (3) การว่างงานทำให้ขาดรายได้ ทำให้เกิดการสูญเสียทางสังคม และเป็นบ่อเกิดของ

อาชญากรรม

- (4) อุบัติเหตุและโรคภัยกระทบต่อความสามารถในการหารายได้และผลิตผลของสังคม
- (5) อัตราค่าจ้างต่ำเกินไปไม่พอเลี้ยงครอบครัว
- (6) การประสพภัยสาธารณะต่างๆทำให้ครอบครัวช่วยเหลือกันเองไม่ได้

ปัญหาเหล่านี้หากไม่บรรเทาแก้ไขก็จะสะสมและกลายเป็นปัญหขนาดใหญ่มากของสังคม และสร้างข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจจะนำไปสู่ความไม่สงบทางการเมืองได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่สองลัทธิสองอุดมการณ์แข่งขันกันอยู่ ผู้ประสบปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะหันไปสู่วิถีทางสังคมนิยมมากขึ้น เพราะแนวคิดและทฤษฎีของฝ่ายสังคมนิยมให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ความเท่าเทียม และการครอบครองปัจจัยการผลิตของฝ่ายแรงงาน สร้างรัฐกรรมาชีพโดยฝ่ายแรงงาน

จากปัจจัยสองด้านดังกล่าว ทำให้แนวคิดในการใช้การประกันสังคมหรือความมั่นคงทางสังคมเพื่อสกัดกั้น “ลัทธิสังคมนิยม” และ/หรือเพื่อบรรเทาปัญหาทางสังคมจึงได้รับการยอมรับทั่วไป ผลตามมามีอีกประการหนึ่งคือ ระบบประกันสังคมเป็นระบบที่ช่วยพยุงกำลังซื้อของสังคมทุนนิยม ทำให้ *effective demand* ไม่ลดลงเร็วเกินไป ทำให้สามารถฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้เร็วขึ้น

แนวคิด social security ในสหรัฐอเมริกา ในทศวรรษที่ 1930s คือแนวคิดในการบรรเทาปัญหาสังคมและเพิ่มกำลังซื้อ หรือ *effective demand* ในตลาด ตามนโยบาย New Deals ซึ่งตามนโยบายนี้มีโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆหลายโครงการ รัฐบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) ก็ได้ออกมาภายใต้นโยบายนี้ (Heilbroner, 1968: 150) และเหตุที่ต้องเพิ่ม

กำลังซื้อก็เพราะว่า นับแต่ปี 1929 สหรัฐอเมริกาประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (great depression) สถาบันการเงินและตลาดหุ้นล่มสลาย ธุรกิจล้มจม คนว่างงาน ปัญหาสังคมรุนแรง โครงการความมั่นคงทางสังคมช่วยให้คนพอจะดำรงชีพต่อไปได้ ทำงานต่อไปได้ มีรายได้ช่วยพยุงกำลังซื้อในตลาด (ดู กรมประชาสงเคราะห์, 2522: 8-15 และ Heilbroner, 1968: 131-148)

ในแนวคิดของลัทธิสังคมนิยม สวัสดิการสังคมเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนทุกคน เนื่องจากถือว่าในรัฐสังคมนิยมนั้น ปัจจัยการผลิตเป็นของส่วนรวม เป็นของชนชั้นแรงงาน โดยส่วนรวม ผลตอบแทนจากการผลิตจึงต้องเป็นของชนชั้นแรงงาน เพราะฉะนั้นประชาชนผู้เป็นกำลังแรงงานจึงมีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะได้ผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิตต่างๆอย่างชอบธรรม โดยถือว่าได้มาเพราะว่ามันเป็นการผลิตของผู้ใช้แรงงานเอง แต่ในทางปฏิบัติ การแจกจ่ายหรือการกระจายผลผลิต ประชาชนหรือกำลังแรงงานได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งโดยทั่วไปการแจกจ่ายนี้เน้นการกระจายจ่ายปันตามการวางแผนจากส่วนกลาง (Central Planning) ไม่ใช่แจกจ่ายไปตามภาวะกลไกราคาตามกระบวนการในระบบเศรษฐกิจตลาดหรือเศรษฐกิจทุนนิยม

แนวคิดสวัสดิการสังคมที่น่าสนใจอีกแบบหนึ่งก็คือ **แนวคิดของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย** ที่มีสวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก และฟินแลนด์ เพราะประเทศเหล่านี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่าเป็น “รัฐสวัสดิการ” ที่สมบูรณ์ที่สุด และครั้งหนึ่งเคยได้ชื่อว่าเป็นกลุ่มประเทศที่ชีวิตพลเมืองมีความมั่งคั่ง มั่นคง และมีสิทธิเสรีภาพสูงสุด

แนวคิดของกลุ่ม “รัฐสวัสดิการสแกนดิเนเวีย” คือ **รัฐจะต้องส่งเสริมบริการประชาชนในทุกกลุ่มคนและชนชั้นในทุกๆด้าน** ทั้งรายได้ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งอำนวยความสะดวก สิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้เพื่อประชาชนทุกคนที่มีความกินดีอยู่ดี มีคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคมที่ไม่แตกต่างกัน

แนวคิดการสร้างสวัสดิการสังคมของกลุ่มสแกนดิเนเวียเป็นแนวคิดที่จะสลายความแตกต่างทางชนชั้นอย่างสิ้นดี ผ่านขบวนการเคลื่อนไหวแรงงาน สหกรณ์ กลุ่มศาสนา และกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้สังคมมีการจัดสรรปันส่วนปัจจัยการผลิตและผลประโยชน์อื่นๆทางสังคมอย่างยุติธรรมและเสมอภาค โดยการสถาปนา “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) ขึ้นมาจัดการให้บรรลุลอุดมการณ์และวัตถุประสงค์ดังกล่าว แนวคิดดังกล่าวนี้ในสวีเดนเรียกกันว่า “การปฏิวัติทางชนชั้นอย่างสิ้นดี” (International Centre of the Swedish Labour Movement) (AIC: 1981) และด้วยเหตุนี้จึงทำให้ขบวนการแรงงานหรือ Labour movement ในประเทศสแกนดิเนเวียเข้มแข็งมาก มีอิทธิพลสูงมากทั้งด้านการเคลื่อนไหวทางสังคมและทางการเมือง

ในประเทศสวีเดน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (The Social Democrat Party) คือ พรรคที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของขบวนการแรงงาน และเคยเป็นรัฐบาลยาวนานติดต่อกันเกือบ 40 ปี นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยภายใต้การสนับสนุนของขบวนการแรงงานนี้เองที่ได้สถาปนา “รัฐสวัสดิการสมบูรณแบบ” ขึ้นมาในสวีเดน

จะเห็นได้ว่า สวัสดิการสังคม ใช้เป็นคำแสดงถึง บริการหรือระบบและสถาบันที่ทำให้สังคมและปัจเจกบุคคลมีความกินดีอยู่ดี ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาที่ว่า การจัดสวัสดิการสังคมมีหลายรูปแบบแล้วแต่สังคมหนึ่งๆ จะกำหนดขึ้นมา เช่น สวัสดิการสังคมตามแนวคิดของพวกเสรีนิยม ตามแนวคิดของพวกมาร์กซิสต์ เป็นต้น

จากปรากฏการณ์ในประเทศต่างๆ ตามที่กล่าวมา แนวคิดและทฤษฎีในการจัดการสวัสดิการสังคมมีอยู่หลากหลาย ทั้งแตกต่างและคล้ายคลึงกัน จูดีธ คาร์ลสัน (Judith Carlson, 2000: 91) ได้พยายามจัดกลุ่มและแยกแยะกลุ่มแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ แนวคิดแบบซ้าย แนวคิดแบบขวา และแนวปฏิรูปกลางๆ

แนวคิดแบบซ้าย ยังแบ่งเป็นซ้ายปฏิวัติ เช่น แนวคิดมาร์กซิสต์ แนวคิดเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มสตรีนิยม แนวคิดของพวกสีเขียวนิยม (Greenism) เป็นต้น อีกซีกหนึ่งของกลุ่มซ้ายคือ ซ้ายปฏิรูป เช่น แนวคิดของพวกสังคมนิยม (ที่ไม่ใช่สังคมนิยมแนวมาร์กซ์) และสังคมนิยมประชาธิปไตย เป็นต้น

แนวคิดแบบขวา ก็แบ่งเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มขวาเสรีนิยม (ขวาใหม่ เสรีนิยมใหม่) อีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มอนุรักษนิยมและอำนาจนิยม

แนวคิดปฏิรูปกลางๆ เช่น แนวคิดสังคมนิยมเฟเบียน ชุมชนนิยม และทุนนิยมสวัสดิการ เป็นต้น

การแบ่งกลุ่มจัดแนวในลักษณะนี้ค่อนข้างมีความละเอียดซับซ้อน ซึ่งจะไม่กล่าวในรายละเอียดของแต่ละกลุ่มแต่ละแนว แต่จะขอแบ่งกลุ่มแนวคิดต่างๆ เหล่านี้ออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ๆ คือ แนวคิดปฏิรูปทั่วด้าน (radical) แนวคิดเสรีนิยมและอนุรักษนิยม (liberalism and conservatism) และแนวคิดผสมผสาน (mixed economy welfare)

1.1.2 แนวคิดปฏิรูปทั่วด้าน

กลุ่มความคิดที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทั่วด้านในเรื่องสวัสดิการสังคมเป็นกลุ่มความคิดสังคมนิยม ทั้งแนวมาร์กซิสต์และแนวเฟเบียน

แนวคิดของลัทธิมาร์กซ์ดั้งเดิมนั้นเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้คนยากคนจนส่วนใหญ่มีชีวิตที่อยู่มากขึ้นคืออย่างยั่งยืนก็โดยการที่ต้องเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์และระบบสังคม จากระบบทุนนิยมที่ทรัพย์สินส่วนใหญ่เป็นของชนชั้นนายทุน มาสู่ระบบสังคมนิยมที่ทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตเป็นของชนชั้นแรงงาน (working class) ดอกผลจากปัจจัยการผลิตเหล่านี้ก็จะตกเป็นของผู้ใช้แรงงาน สร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่ชนชั้นแรงงานอย่างทั่วหน้า

การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐที่ไม่ใช่รัฐของชนชั้นแรงงานทำให้พวกมาร์กซิสต์บางกลุ่มเห็นว่า เป็นเพียงการปิดบังการขูดรีด ปิดบังความไม่เสมอภาค และประวิงการปฏิวัติทางชนชั้น (Carlson, 2000: 113) แต่พวกมาร์กซิสต์บางคนกลับเห็นว่า สวัสดิการที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลทุนนิมนั้นเป็นเพราะการต่อสู้อย่างต่อเนื่องของชนชั้นแรงงาน นายทุนจึงยอมลดการขูดรีดและจัดสวัสดิการสังคมให้ (ที่เดียวกัน)

มาร์กซิสต์บางคนเห็นว่า การจัดสวัสดิการสังคมเป็นสิ่งจำเป็นของสังคมทุนนิยม เนื่องจากในสังคมทุนนิยมมีการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว การผลิตทุนนิยมจึงต้องการแรงงานที่มีความรู้ มีทักษะ และทำงานกับเทคโนโลยีใหม่ๆ รัฐทุนนิยมจึงจำเป็นต้องผลิตทรัพยากรมนุษย์รองรับความต้องการของตลาด สวัสดิการสังคมจะช่วยลดต้นทุนการพัฒนาและการฝึกอบรมของระบบการผลิตของทุนเอกชน (เล่มเดียวกัน: 114)

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของสวัสดิการสังคมตามแนวคิดของมาร์กซิสต์ก็คือ สวัสดิการสังคม (โดยเฉพาะสวัสดิการโดยรัฐ) เป็นกลไกรักษากองทัพสำรองของแรงงาน (reserve army of labour) กล่าวคือ ในภาวะที่คนล้นงาน หรือเศรษฐกิจตกต่ำ การลงทุนลด คนว่างงาน สังคมทุนนิยมจำเป็นต้องทำให้ แรงงานเหล่านี้มีชีวิตอยู่ เพื่อรอจังหวะเวลาที่ระบบการผลิตต้องการนำไปใช้งาน หากคนงานไม่อาจมีชีวิตอยู่ได้ ถึงคราวที่ระบบการผลิตต้องการคนงาน ก็จะไม่มีความจำเป็นต้องจ้าง (ที่เดียวกัน)

มาร์กซิสต์บางกลุ่มยังเห็นว่า รัฐสวัสดิการ (welfare state) เป็นรูปแบบของการจัดการทางสังคมที่จะลดความขัดแย้ง โดยการทำให้ชนชั้นแรงงานยอมรับและขึ้นต่อรัฐทุนนิยม การจัดสวัสดิการด้านการศึกษา สาธารณสุข และบริการสาธารณะ เป็นการสร้างระบบความคิดและพฤติกรรมที่ทำให้สังคมดำรงไว้ซึ่งปทัสถาน (norms) ของระบบทุนนิยม (ที่เดียวกัน)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของกลุ่มมาร์กซิสต์ไม่ค่อยชื่นชมระบบสวัสดิการในสังคมทุนนิยม โดยเฉพาะสวัสดิการโดยรัฐทุนนิยม เพราะกลุ่มมาร์กซิสต์เห็นว่า ระบบสวัสดิการต่างๆ ที่จัดขึ้นนั้น เป้าหมายสูงสุดอยู่ที่ต้องการดำรงไว้ซึ่งระบบทุนนิยม

ความคิดของกลุ่มมาร์กซิสต์ถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากกลุ่มของพวกเสรีนิยมและกลุ่มสตรีนิยม พวกเสรีนิยมวิจารณ์ว่า พวกมาร์กซิสต์ติดกรอบความคิดที่ว่า ชีวิตชนชั้นแรงงานจะดีขึ้นได้อย่างยั่งยืนก็ต่อเมื่อระบบทุนนิยมล่มสลายลง การขูดรีดหมดไป โดยพวกเสรีนิยมเห็นว่าชีวิตของชนชั้นแรงงานสามารถจะดีขึ้นได้โดยระบบสวัสดิการในสังคมทุนนิยม และเห็นว่าระบบทุนนิยมมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ทำให้ทุกชนชั้นได้ประโยชน์จากระบบทุนนิยม ทุนนิยมจะไม่ดับสลายไปตามความเชื่อของพวกมาร์กซิสต์ เสรีนิยมเห็นว่า มาร์กซ์ไม่สามารถทำนายพัฒนาการและพลวัตของทุนนิยมได้ ทุนนิยมปรับตัวได้ดีเกินกว่าที่มาร์กซ์เคยคาดคิด ส่วนพวกสตรีนิยมก็วิจารณ์ว่า พวกมาร์กซิสต์มุ่งแต่พูดถึงความไม่เสมอภาคและการเอารัดเอาเปรียบทางชนชั้น แต่ไม่พูดถึงความไม่เสมอภาคและการเอารัดเอาเปรียบระหว่างเพศ (ดู McBeth, 2000: 114-116)

กลุ่มที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างทั่วด้าน นอกจากกลุ่มมาร์กซิสต์แล้ว ก็ยังมีกลุ่มเฟเบียน (Fabian) อาจกล่าวได้ว่า ลัทธิเฟเบียน (Fabianism) เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างลัทธิมาร์กซ์ (Marxism) กับลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) โดยการยอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างทั่วด้านตามลัทธิมาร์กซ์ แต่ต้องการให้ค่อยเป็นค่อยไป ผ่านกระบวนการยกระดับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้ชนชั้นล่างมีโอกาสและสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกับชนชั้นบนตามแนวคิดของพวกเสรีนิยม

พวกเฟเบียนเชื่อว่า ถ้าปล่อยให้กลไกตลาดทำงานโดยเสรี กลไกตลาดก็จะตกเป็นเครื่องมือของคนชั้นบน ทำให้คนชั้นล่างเสียเปรียบ ดังนั้น **รัฐจึงจำเป็นต้องแทรกแซงและควบคุมกลไกตลาด** เพื่อให้โอกาสแก่ชนชั้นล่างและทำให้คนชั้นล่างมีสิทธิมีเสียงมีอำนาจต่อรองสูงขึ้น ลัทธิเฟเบียนจึงจัดเป็นสาขาหนึ่งของลัทธิสังคมนิยม

ลัทธิเฟเบียนได้แพร่ขยายในอังกฤษหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสมาคมเฟเบียน (Fabian Society) ขึ้นในอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ.1884 นักสังคมนิยมเฟเบียนที่โด่งดังมากคือ Beatrice Webb (1858-1943) และสามีคือ Sydney Webb (1859-1947) สามีภรรยาคู่นี้ นอกจากจะเป็นแกนหลักของสมาคมเฟเบียนแล้ว ยังเป็นผู้ก่อตั้ง London School of Economics and Political Science อีกด้วย (เล่มเดียวกัน: 117)

เป็นที่น่าสนใจว่า แผนกวิชาที่สามีภรรยาคู่นี้ดูแลอย่างใกล้ชิด ทั้งบรรยายและบริหารจัดการ คือแผนก Social Administration ซึ่งองค์ความรู้ของแผนกนี้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอังกฤษมาก แต่ในสังคมไทย คณะเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ มักจะห่างเหินจากองค์ความรู้ด้าน Social Administration (หรือการบริหารกิจการทางสังคม) เพราะมักจะไปคิด

ว่า ความรู้ด้านนี้ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์ เป็นเรื่องของสังคมวิทยา สังคมสงเคราะห์ หรือพัฒนาสังคม การคิดเช่นนี้เป็นผลมาจากการคิดและศึกษาแบบแยกส่วนมากเกินไป จนมองไม่เห็นบูรณาการระหว่างเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

แม้ว่า London School of Economics and Political Science (LSE) จะก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1895 โดยมีเอกลักษณ์ขององค์ความรู้เชิงบูรณาการระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม จนถึงทุกวันนี้การเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ได้ถูกแยกส่วนออกจากสังคมและการเมืองจนแทบจะต่อกันไม่ได้ แต่ดูเหมือนว่าองค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์จาก LSE ยังคงมีลักษณะเด่นของตนเองที่สามารถเชื่อมต่อกับประเด็นทางสังคมและการเมืองได้ดีกว่าองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยอื่นๆ และขณะนี้ LSE ได้เปิดหลักสูตรปริญญาโทและปริญญาเอกอีกด้วย

พวกเฟเบียนนิยมให้ความสำคัญกับบทบาททางความคิดของปัญญาชน โดยเห็นว่าความคิดและทฤษฎีของปัญญาชนมีผลต่อการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มากกว่ากระบวนการทางการผลิต Sydney Webb วิจัยว่าพวกมาร์กซิสต์ว่ายึดติดอยู่กับพลังทางวัตถุ (material force) หรือพลังการผลิต (production force) มากเกินไป โดยไม่พิจารณาความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนทางสังคม พวกเฟเบียนนิยมไม่เห็นด้วยกับพวกมาร์กซิสต์ที่เห็นว่า พลังทางวัตถุคือตัวชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่เห็นว่า การสามารถมีอิทธิพลเหนือความคิดของประชาชนต่างหากที่จะทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมือง Sydney และ Beatrice Webbs ย้ำว่า การค่อยๆ เปลี่ยนความคิดและจิตสำนึกของประชาชนทีละขั้นทีละตอนจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างทั่วด้านในที่สุด (Webb and Webb, 1920: 66)

แนวคิดเฟเบียนนิยมมีอิทธิพลต่อนโยบายของพรรคแรงงานอังกฤษ (Labour Party) มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอิทธิพลต่อขบวนการแรงงานซึ่งเป็นฐานรากของพรรคเลเบอร์ ดังนั้นเองเมื่อพรรคเลเบอร์ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลเมื่อปี ค.ศ.1945 นโยบายสังคมนิยมแบบเฟเบียนจึงถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ การให้สิทธิ เสรีภาพ และโอกาส แก่คนชั้นล่าง จึงเป็นไปอย่างทั่วด้าน ในทางรูปธรรมก็ได้แก่ การจัดสวัสดิการให้แก่คนงาน ทั้งด้านบริการสังคม (การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย ฯลฯ) และการประกันสังคม (ประกันเจ็บป่วย ประกันว่างงาน ประกันทุพพลภาพ ประกันชราภาพ ฯลฯ) รวมทั้งการสังคมสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้

ในทางระบบเศรษฐกิจ แนวคิดการแทรกแซงและควบคุมกลไกตลาดถูกนำมาใช้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ผู้ยิ่งใหญ่คนหนึ่งของอังกฤษ คือ John Maynard Keynes

(ค.ศ.1883-1946) **เคนส์**แนะนำให้รัฐบาล ใช้จ่าย ลงทุน เพื่อการสร้งงาน เพิ่มกำลังซื้อให้แก่ประชาชนผ่านโครงการต่างๆของรัฐ และเพื่อให้รัฐสามารถจัดการควบคุมแหล่งเงินทุนให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมตามเจตนารมณ์ของรัฐ ธนาคารแห่งอังกฤษถูกโอนเป็นของรัฐบาล กิจกรรมอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจก็ถูกโอนเป็นของรัฐด้วย เช่น เหมืองถ่านหิน การไฟฟ้า ประปา แก๊ส รถไฟ ฯลฯ ในปี ค.ศ.1951 พรรคคอนเซอร์เวทิฟชนะการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐสวัสดิการของพรรคเลเบอร์ ดังนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1945 เป็นต้นมา สังคมอังกฤษจึงมีลักษณะเป็นสังคม รัฐสวัสดิการ (Welfare state)

เนื้อหาหลักของแนวคิด “รัฐสวัสดิการ” คือ เห็นว่า **สวัสดิการสังคมเพื่อประชาชน เป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม** (social basic right) ประชาชนทุกคนจึงควรเข้าถึงโครงการความมั่นคงทางสังคม (ดู John, 2002: 7) ดังนั้น รัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มคนและชนชั้น

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ลัทธิเฟเบียนนิยมแพร่หลายในยุโรปเคียงคู่กับความคิดเศรษฐกิจศาสตร์แบบเคนส์ โดยเฉพาะความคิดเศรษฐกิจศาสตร์แบบเคนส์มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะในประเทศต่างๆทั่วโลก แม้นักเศรษฐศาสตร์อเมริกันบางคนก็หันมายอมรับความคิดแบบเคนส์ แม้ว่าในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์อเมริกันจะได้มีการโต้เถียงกันมากกว่า เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ เป็นความคิดที่บิดเบือนกลไกตลาด ไม่ปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรี แต่ Kenneth Arrow (1963: 947) นักเศรษฐศาสตร์อเมริกันคนหนึ่ง ก็เสนอความคิดแบบเคนส์ว่า “เมื่อตลาดล้มเหลวไม่สามารถเข้าสู่ดุลยภาพตามที่มันควรจะเป็น สังคมก็ควรยอมรับความจริงร่วมกันว่า ได้เกิดช่องว่างในระบบเศรษฐกิจขึ้นมาแล้ว (เช่น การว่างงาน-ผู้เขียน) ดังนั้น กลไกและสถาบันทางสังคมจะต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อปิดช่องว่างนั้น”

แนวคิดเฟเบียนนิยมถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากกลุ่มความคิดขวาและกลุ่มความคิดซ้าย โดยเฉพาะพวกมาร์กซิสต์วิจารณ์ว่า ความคิดและนโยบายของพวกเฟเบียนนิยมเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจและความไม่เสมอภาคในสังคมได้ ความคิดและนโยบายเช่นนี้กลับเป็นเครื่องมือและกลไกที่จะช่วยให้ระบบทุนนิยมคงอยู่ต่อไป เป็นการหวังเหินแวงและบั่นทอนพลังการปฏิวัติของชนชั้นกรรมาชีพ (Mishara, 1975: 293-5)

ส่วนพวกขวา ทั้งแนวเสรีนิยมและอนุรักษนิยม เห็นว่า **แนวคิดของพวกเฟเบียนเป็นสังคมนิยม** ไม่เคารพกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แทรกแซงและควบคุมกลไกตลาด บิดเบือนกลไกตลาด ไม่ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสวัสดิการต้องใช้งบประมาณ

จึงต้องขึ้นอัตราภาษี บั่นทอนแรงจูงใจของเอกชนผู้ลงทุน ทำให้อัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำยิ่งกว่านั้น การใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมจะทำให้รัฐบาลประสบปัญหาการคลัง กล่าวโดยสรุป ข้อวิจารณ์ของพวกเสรีนิยมและอนุรักษนิยมจะเน้นไปที่ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และอยากให้สวัสดิการเป็นสวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นไปตามกลไกของตลาด หรือกล่าวให้ตรงคือ ผลกระทบต่อธุรกิจเอกชนเป็นด้านหลัก แต่ไม่พูดถึงผลทางสังคม

1.1.3 แนวคิดเสรีนิยม

พวกเสรีนิยมเชื่อมั่นในกลไกตลาดเสรีและเสรีภาพส่วนบุคคลลัทธิเสรีนิยมเป็นทั้งทฤษฎีและอุดมการณ์ พวกเสรีนิยมตีความเสรีภาพว่า หมายถึงการปราศจากการกดขี่ แต่ไม่ใช่การปกป้องคุ้มครองให้รอดพ้นจากภาวะความทุกข์ยากลำบาก ซึ่งแนวคิดนี้ตรงกันข้ามกับพวกมาร์กซิสต์และพวกเพี้ยนที่เห็นว่าเสรีภาพหมายถึงการทำให้มนุษย์มีศักดิ์ศรี มีความเสมอภาค (McBeth, 2000: 105)

ความคิดเสรีนิยมกลายเป็นความเชื่อเชิงสามัญสำนึกของสังคมตะวันตก ดังที่ Forder (1984: 27) กล่าวว่า มันถูกยอมรับในลักษณะยึดติด โดยไม่ต้องคิด ไม่ต้องมีคำถาม ว่ามันถูกต้อง สมเหตุสมผลหรือไม่ การยึดติดเช่นนี้นำไปสู่ปัญหาในทางทฤษฎี ตัวอย่างเช่น พวกเสรีนิยมเห็นว่าพวกขุนนางเจ้าที่ดิน (landed aristocracy) เป็นพวกกดขี่ เอาเปรียบสังคม แต่พวกเสรีนิยมกลับยอมรับพวกนายทุน โดยมองไม่เห็นว่าเป็นพวกนายทุนกดขี่เอาเปรียบชนชั้นแรงงาน เป็นต้น จึงพิจารณาได้ว่า ลัทธิเสรีนิยมกำเนิดขึ้นมากเพื่อส่งเสริมระบบทุนนิยมและไม่พิจารณาความทุกข์ยากของชนชั้นแรงงาน เช่น ในช่วงที่ ทุนนิยมกำลังเจริญเติบโต John Bright นักเศรษฐศาสตร์คนหนึ่งของอังกฤษ ไม่เห็นด้วยที่จะให้จำกัดชั่วโมงทำงานของคนงาน ด้วยเหตุผลว่า การออกกฎหมายจำกัดชั่วโมงทำงานของคนงานเป็นการขัดขวางเสรีภาพส่วนบุคคล (หรือที่แท้คือเสรีภาพที่นายจ้างจะจ้างคนงานโดยไม่จำกัดชั่วโมง)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเสรีนิยมก็ไม่ถึงกับคัดค้านการให้สวัสดิการสังคมไปเสียทั้งหมด เช่น Adam Smith บิดาของพวกนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม เห็นว่า รัฐ ควรบริการศึกษาและการสาธารณสุข และดูแลความปลอดภัยในสภาพการจ้าง เพื่อทำให้ระบบทุนนิยมมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง (McBeth, 2000: 108)

ในความคิดของพวกเสรีนิยมเห็นว่าความยากจนและความทุกข์ยากของคนชั้นล่างเป็นเรื่องของส่วนบุคคล ไม่ใช่เรื่องของระบบและโครงสร้าง และเห็นว่าความยากจนและความทุกข์ยาก

ของบุคคล เกิดขึ้นจากความล้มเหลว ด้อยศักยภาพของคนๆนั้น ไม่ใช่ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจและการเมือง และเห็นว่าในระบบตลาดเสรี บัณฑิตบุคคลต้องแข่งขันกันด้วยศักยภาพและประสิทธิภาพ จึงเป็นไปได้ที่จะให้แต่ละคนเท่าเทียมกัน เมื่อทุกคนมี “สิทธิ” ในชีวิตของตนเอง ก็ควรมี “สิทธิ” ที่จะจนได้ ไม่ใช่เรื่องของระบบแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่จะสร้างระบบสวัสดิการเพื่อช่วยคนจนคนทุกข์ยากจึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อระบบ “ตลาดแข่งขันเสรี” เพราะการแข่งขันในตลาด ผู้แพ้ก็ต้องเป็นผู้แพ้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความด้อยศักยภาพ

สวัสดิการสังคมในทัศนะของพวกเสรีนิยมจึงเป็นเรื่องของคนใจบุญสุนทาน ที่จะทำบุญหรือสงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยาก มากกว่าที่จะเป็นเรื่องของรัฐ และไม่ใช่เป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคมที่ทุกคนควรจะได้รับ หมายความว่า ถ้าใครทำบุญสุนทานสงเคราะห์ให้แก่ใคร ก็ให้เป็นเรื่องความสมัครใจของคนนั้น สวัสดิการสังคมในแง่ของพวกเสรีนิยมจึงเป็นเรื่องการทำบุญสงเคราะห์ของโบสถ์ มุสลิม และสมาคมเอกชน ไม่ใช่เรื่องของรัฐ

ข้อวิจารณ์ทั่วไปต่อแนวคิดของพวกเสรีนิยมคือ แนวคิดนี้ยึดติดกับเสรีภาพและศักยภาพส่วนบุคคลมากเกินไป โดยเห็นว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของแต่ละคนขึ้นอยู่กับตัวบุคคลนั้นๆ ไม่ให้ความสำคัญต่อระบบและโครงสร้าง ที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของแต่ละคนในสังคม พวกเสรีนิยมจึงไม่เห็นความสำคัญของการจัดระบบสวัสดิการโดยรัฐ เพื่อแก้ปัญหาให้แก่คนจนคนทุกข์ยากในสังคม

1.1.4 แนวคิดเสรีนิยมใหม่ และ Social Safety Net

ช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ ได้รับการยอมรับในประเทศตะวันตก ในช่วงเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาตกต่ำ เมื่อปี ค.ศ.1929-1936 การแก้ปัญหาเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาก็สอดคล้องกับแนวคิดของเคนส์ ที่ว่า ถ้าเศรษฐกิจตกต่ำ คนว่างงาน การลงทุนภาคเอกชนลด รัฐควรแทรกแซงกลไกตลาด โดยใช้การลงทุนภาครัฐหรือการใช้จ่ายภาครัฐไปสร้างการจ้างงานและกำลังซื้อ การลงทุนภาครัฐจะไปรักษาระดับการมีงานทำและทำให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนเจริญเติบโตต่อไปได้ โครงการ New Deals ของสหรัฐอเมริกา ที่เริ่มปี ค.ศ.1934 และตามด้วยโครงการความมั่นคงทางสังคม (social security) ในปี ค.ศ.1935 ก็สอดคล้องกับแนวคิดของเคนส์ (แม้ว่าหนังสือเศรษฐศาสตร์ของเคนส์จะเพิ่งพิมพ์เผยแพร่เมื่อปี ค.ศ.1936 ก็ตาม)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อพรรคแรงงาน (labour Party) ของอังกฤษ และพรรคสังคม

ประชาธิปไตย (Social Democrat) ของเยอรมันและของสวีเดน มีอำนาจเป็นพรรครัฐบาล แนวคิดเศรษฐกิจศาสตร์ของเคนส์ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในช่วงของรัฐบาลเหล่านี้ การใช้จ่ายภาครัฐและการรักษาระดับการจ้างงานทำเป็นนโยบายที่สำคัญในการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจหลังสงคราม และการใช้จ่ายภาครัฐที่มีบทบาทสูงสุดของรัฐบาลเหล่านี้คือการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม รัฐบาลเหล่านี้ได้สถาปนา “รัฐสวัสดิการ” (Welfare states) ให้เป็นแบบอย่างของรัฐที่อำนาจรัฐควบคุมโดยพรรคการเมืองของคนชั้นล่าง

รัฐสวัสดิการ เป็นรัฐที่เน้นนโยบายการจ้างงานอย่างเต็มที่ (full employment) เน้นนโยบายสวัสดิการสังคมทั่วหน้า (welfare for all) เพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เศรษฐกิจจึงถูกขับเคลื่อนโดยการใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐเป็นต้นมา การใช้จ่ายภาครัฐเพื่อสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องใช้เงินมหาศาล จึงเป็นที่มาของการเพิ่มอัตราภาษีก้าวหน้าในทุกระดับ โดยเฉพาะภาษีเงินได้ คนรวยและภาคธุรกิจจึงต้องจ่ายภาษีในอัตราที่สูงมาก

ระบบรัฐสวัสดิการเฟื่องฟูมากในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ.1945-1975 ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 ระบบรัฐสวัสดิการถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก เริ่มต้นจากนักเศรษฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาที่เห็นว่านโยบายสวัสดิการสังคมโดยรัฐก่อให้เกิดปัญหาทางการคลัง การเก็บภาษีอัตราสูง ไม่สร้างแรงจูงใจในการลงทุน สวัสดิการโดยรัฐจะทำให้คนส่วนหนึ่งสมัครใจที่จะว่างงาน เพราะการว่างงานมีเบี้ยประกันการว่างงานรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เป็นช่วงหลังสงครามเวียดนาม สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการคลังอย่างรุนแรงต่อเนื่องกันมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1970 เนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินเพื่อสงครามจำนวนมหาศาล ความพยายามที่จะลดการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาสถานภาพทางการคลังจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการ ต่างก็ใช้งบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในสัดส่วนที่สูง เช่น ในปี 1975 สวีเดนใช้งบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมเป็นร้อยละ 21.2 ของ GDP เนเธอร์แลนด์ร้อยละ 29.6 เยอรมันร้อยละ 27.1 อังกฤษร้อยละ 15.6 แคนาดาร้อยละ 15.4 ส่วนสหรัฐอเมริการ้อยละ 14.5 (Ban, 1990: 43) ผนวกด้วยการลงทุนภาคเอกชนถดถอย อัตราการว่างงานเพิ่ม รัฐต้องจ่ายเบี้ยประกันสังคมให้แก่คนว่างงานเพิ่มขึ้น ยิ่งซ้ำเติมปัญหาการคลัง จึงเกิดแรงกดดันให้ลดระดับสวัสดิการสังคมที่ดำเนินงานโดยรัฐ นโยบายการลดสวัสดิการสังคมโดยรัฐจึงแพร่กระจายไปทั่วยุโรปและอเมริกา โดยเฉพาะในอังกฤษยุคนางมาการีต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) และในสหรัฐอเมริกายุคนายโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) เป็นยุคที่มีการคัดค้านนโยบายแนวเคนส์และนโยบายรัฐสวัสดิการมากที่สุด (ดู King, 1987: 115-163)

นโยบายการลดสวัสดิการสังคม ลดอัตราภาษีเพื่อจูงใจให้เอกชนลงทุนและปล่อยให้ค่าจ้างลอยตัวตามกลไกตลาด เป็นการลดการแทรกแซงโดยรัฐ หันมาปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมดำเนินไปตามกลไกตลาดมากขึ้น นี่คือการกลับไปสู่แนวคิดเสรีนิยมอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น นโยบายเศรษฐกิจและการจ้างงานในยุโรปและอเมริกาในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา จึงถูกเรียกว่าเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ลดบทบาทเศรษฐศาสตร์แนวเคนส์ กลับไปสู่ นโยบายเศรษฐกิจตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (neo-classic) อีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในโลกทุนนิยมปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันว่า ช่องว่างระหว่างกลุ่มประเทศที่ร่ำรวยและกลุ่มประเทศยากจนห่างกันมาก John Girling ได้รายงานไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 ว่า พลเมืองอเมริกันคิดเป็นร้อยละ 5 ของประชากรโลก แต่บริโภคทรัพยากรต่างๆของโลกถึงประมาณร้อยละ 35 ของทรัพยากรของโลก จนถึงปัจจุบันนี้สัดส่วนนี้ก็ไม่เปลี่ยนแปลง ขณะที่ธนาคารโลกได้รายงานให้เห็นสภาพความยากจนของประเทศต่างๆว่า ประชากรของโลกในปี 2,000 ประมาณ 2,800 ล้านคน หรือเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรโลก มีชีวิตอยู่ด้วยรายได้ต่ำกว่าวันละ 2 ดอลลาร์ ในจำนวนนี้ประมาณ 1,200 ล้าน มีชีวิตอยู่ด้วยรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์ เด็กๆในประเทศยากจนเหล่านี้ประมาณ 1 ใน 5 มีอายุไม่ถึง 5 ขวบ เทียบกับในประเทศร่ำรวย มีเด็กไม่ถึง 1 ใน 100 ที่เสียชีวิตก่อนอายุ 5 ขวบ และในประเทศยากจน ประมาณครึ่งหนึ่งของเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 5 ขวบเป็นโรคขาดอาหาร ขณะที่ในประเทศร่ำรวยเด็กวัยนี้ไม่ถึง 5% ที่เป็นโรคขาดอาหาร และถ้าพิจารณาเปรียบเทียบรายได้ของประเทศร่ำรวยกับประเทศยากจน พบว่า รายได้เฉลี่ยของประเทศร่ำรวยสุด 20 ประเทศ สูงเป็น 37 เท่าของประเทศยากจนสุด 20 ประเทศ (World Bank, 2001: 3)

จากข้อเท็จจริงเช่นนี้เองที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศต่างๆต้องยอมรับให้มีการช่วยเหลือประเทศยากจน และยอมรับให้รัฐเข้าไปจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนจน แต่สวัสดิการสังคมตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่จะไม่ใช่เป็นสวัสดิการทั่วหน้า **เป็นสวัสดิการสังคมเฉพาะเจาะจงสำหรับคนจนบางกลุ่ม** ที่เห็นว่าจำเป็นต้องมีสวัสดิการสังคมให้ และสวัสดิการสังคมที่ให้นั้นก็เป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำ **ที่รู้จักกันทั่วไปในนาม social safety net** หรือโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม คือ เป็นสวัสดิการสังคมในระดับที่พอทำให้คนยากคนจนอยู่รอดปลอดภัย ไม่ล้มหายตายจากไปด้วยการเจ็บป่วยและขาดอาหาร (ดูรายละเอียด social safety net ใน ผนวก และคณะ, 2542)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเสรีนิยมใหม่ยอมรับให้มีการช่วยเหลือคนบางกลุ่มให้อยู่รอดได้ในสังคม โดยเฉพาะในช่วงเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคม แต่เป็นการช่วยในระดับจำกัด เพียงแค่

จะทำให้คนกลุ่มนั้นพออยู่รอดและดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยตนเองต่อไป ยิ่งกว่านั้น แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ต้องการให้ภาคเอกชนและชุมชนจัดระบบสวัสดิการช่วยกันเอง **โดยพยายามให้พึ่งรัฐน้อยที่สุด** Sojo นักวิชาการของสหประชาชาติชาวชิลี ผู้สนับสนุนนโยบายสวัสดิการสังคม ได้วิจารณ์นโยบายสวัสดิการสังคมแบบ social safety net ว่า เป็นนโยบายใจแคบ ที่หลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการ พยายามผลักภาระไปยังภาคเอกชนและชุมชน ลดการใช้จ่ายในโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ และให้สวัสดิการเฉพาะคนจนบางกลุ่มเท่านั้น (Sojo, 2001: 2)

แนวคิดเกี่ยวกับ social safety net เริ่มต้นจากพวกเสรีนิยมใหม่ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยถูกนำมาเป็นนโยบายในสมัยของนางมากาเร็ต แธตเชอร์ และนายโรนัลด์ เรแกน และแพร่ขยายผ่าน ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จนกระทั่งมีอิทธิพลเหนือ นโยบายสังคมของประเทศต่างๆในปัจจุบัน รวมถึงประเทศไทย

ในการประชุมที่กรุงมนิลา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม – 1 สิงหาคม 2541 ILO ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม” (Social Safety Nets) หรือ “การคุ้มครองทางสังคม” (Social Protection) ว่า หมายถึง

“เครื่องมือต่างๆเพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ใช้แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมีไว้เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วมทางสังคมและการกระจายรายได้ อีกด้วย” (ICFTUAPRO, 2542: 6)

ICFTU และ ILO ใช้คำว่า Social Protection และ Social Safety Net ในความหมายเดียวกัน คือ เน้นไปที่การคุ้มครองผู้ที่มีความจำเป็นมากที่สุดให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ เหมือนกับที่เยอรมันได้กำหนดไว้ใน The Federal Social Support Act 1961 ต้องให้ความช่วยเหลือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ (support for needy) (Neuhaus, 1979:12)

ความจริงการคุ้มครองทางสังคม มีความหมายกว้างกว่าโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมเล็กน้อย เพราะโครงข่ายความปลอดภัย มักจะเน้นไปที่การจัดสรรสวัสดิการและการให้ความช่วยเหลือ แต่การคุ้มครองทางสังคมครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองสิทธิด้วย

Social Safety Net ตามความหมายของธนาคารโลก หมายถึง การบริการของรัฐด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ การช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่คนจนคนด้อยโอกาส โครงการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้นโดยความร่วมมือของลูกจ้างและนายจ้าง และยังหมายรวมถึงโครงการต่างๆ ที่เอกชนและกลุ่มประชาชนต่างๆ จัดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (World Bank, 1997: 20) ตามความหมายนี้จึงพอจำแนกโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1. **บริการสังคม (social services)** เช่น การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิการของประชาชน (ดู จิรลักขณ์, 2535: 45) ดังนั้น การบริการสังคมอาจจำแนกเป็นสามด้านคือ

- บริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข
- บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย ไฟฟ้า ประปาฯ
- บริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น บริการของตำรวจ ข่าวสารเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน บริการของทหารในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

2. **การสงเคราะห์สังคม (social assistance)** หรือถ้าเป็นการจัดการโดยรัฐก็มักจะเรียก "การประชาสงเคราะห์" (public assistance) การสงเคราะห์สังคมโดยรวมหมายถึง การบริการช่วยเหลือประชาชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนและอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ผู้ให้ความช่วยเหลือมีทั้งภาครัฐและเอกชน หลักการให้ความช่วยเหลือนี้มักจะมีการทดสอบหรือตรวจสอบให้แน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นผู้เดือดร้อนจริงๆ เช่น คนที่ต้องประสบภัยไฟไหม้ น้ำท่วม พายุถล่ม เห็นได้ชัดว่าเดือดร้อนจริง เป็นต้น ในประเทศไทย คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติได้ให้ความหมายของการสังคมสงเคราะห์ว่า หมายถึงศาสตร์และศิลป์ในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟูและพัฒนาบุคคล กลุ่ม ชุมชน ทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองและสังคมได้ (ดู คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2534: 1)

3. **ประกันสังคม (social insurance)** หรือ "โครงการความมั่นคงทางสังคม" (social security schemes) เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบ (contribution) เข้ากองทุน

กลาง และได้รับประโยชน์ทดแทน (benefits) เมื่อประสบปัญหาในการเลี้ยงชีพ ปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุและโรคร้ายจากการทำงาน ชราภาพ ว่างาน และการมีบุตรที่ยังเลี้ยงตนเองไม่ได้

ในการประชุมที่กรุงมนิลา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2541 ILO ได้ให้คำจำกัด ความการประกันสังคมว่าหมายถึง

“การคุ้มครองซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้นๆด้วยการกำหนดมาตรการ ต่างๆของรัฐ เพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจ และสังคม อันเนื่องมาจากการขาดรายได้หรือการมีรายได้ลดลงเพราะความเจ็บ ป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บในการทำงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ มรณภาพ ตลอดจนการจัดให้มีบริการรักษาพยาบาลและการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มี บุตรด้วย” (ICFTU -APRO, 2542: 6)

4. โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยเอกชน เช่น โครงการกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพของบริษัทเอกชน การทำงานสาธารณกุศลของมูลนิธิเอกชน กิจกรรมช่วยเหลือและพัฒนา สังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non - Government Organization = NGOs) และรวมไปถึงการ ช่วยเหลือกันเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายของครอบครัวและญาติมิตร เรียกรวมๆกันว่า informal safety net

ตามที่กล่าวมานี้ Social Safety Net ดูเหมือนจะมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า social welfare ที่หมายถึงบริการหรือโครงการที่ทั้งภาครัฐและหรือเอกชนจัดขึ้นเพื่อการเสริมสภาพความ เป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือ social security ที่หมายถึงการสร้าง ความมั่นคงทาง สังคมให้แก่ชีวิต ซึ่งทั้งสองคำใช้กันแพร่หลายมานานแล้ว แล้วเหตุใดจึงต้องมีการกำหนดนิยาม ความหมาย และแนวคิด Social Safety Net กันอีก คงจะเป็นเรื่องของ การต่อสู้เพื่อครองความเป็น เจ้าทางความคิดและอุดมการณ์ (ideological hegemony) ทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ทำให้สถาบัน ระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกและ IMF ต้องคิดคำว่า Social Safety Net มาใช้เพื่อให้สอดคล้อง กับ **ลัทธิเสรีนิยมใหม่** (neo liberalism) ที่ยึดหลักการการเปิดเสรี (liberalization) การยกเลิกกฎ ระเบียบการควบคุมโดยรัฐ (deregulation) และการแปรรูปให้เป็นเอกชน (privatization) สาม ประการนี้รู้จักกันในนามของ **มติวอชิงตัน** (Washington consensus) ซึ่งกลุ่มประเทศ G7 (สหรัฐ อเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี และญี่ปุ่น) ได้กดดันให้ประเทศด้อยพัฒนาต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม ผ่านกลไกสถาบันระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่าง

ประเทศ และองค์การการค้าโลก (ดู Stiglitz, 1998)

หลักการสามประการนี้มีลักษณะตรงกันข้ามกับระบบเศรษฐกิจวางแผนจากส่วนกลางของอดีตกลุ่มประเทศสังคมนิยม และแตกต่างกันมากกับระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare States) เช่น กลุ่มสแกนดิเนเวีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

ในกลุ่มประเทศอดีตสังคมนิยม เช่น โปแลนด์ ฮังการี เช็ก และสโลวัก รัฐจะประกันการทำงานทำและบริการสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่างๆ ให้แก่ประชาชนทุกคนฟรีหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ตั้งแต่ด้านที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพคุณภาพ การศึกษา และการพักผ่อนหย่อนใจ รวมไปถึงอาหารและเครื่องนุ่งห่ม (ดู Orłowski, 1995) สิ่งเหล่านี้เป็นสวัสดิการที่รัฐสังคมนิยมจะต้องจัดหาให้ประชาชนตามหลักการที่ว่า “แต่ละคนตามความจำเป็น” ซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่รัฐสังคมนิยมทั้งหลายต้องการให้มี

ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการภายใต้กลไกเศรษฐกิจตลาดมีลักษณะคล้ายๆ กัน แต่ระดับสวัสดิการที่รัฐต้องจัดหาให้มีความครอบคลุมด้านต่างๆ น้อยกว่า เช่น กรณีของนิวซีแลนด์ นโยบายทางสังคมของปี 1972 ระบุว่า ประชาชนทุกกลุ่มคนและชนชั้นจะได้รับสวัสดิการจากรัฐด้านการดูแลสุขภาพระดับพื้นฐานได้รับบริการด้านที่อยู่อาศัยราคาถูก บริการด้านการศึกษาฟรีหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ประชาชนผู้ยากจนและด้อยโอกาสจะได้รับการดูแลให้พอมีรายได้และปัจจัยยังชีพเลี้ยงตนเองได้ (ดู Boston, 1993) ในประเทศอื่นๆ ที่มีสวัสดิการสังคมสูงก็เช่นเดียวกัน รัฐได้จัดหาสิ่งเหล่านี้บริการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในประเทศเหล่านี้จึงค่อนข้างสูง

ในระยะหลังๆ ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐสูงมากเกินไป นำไปสู่ภาวะการคลังขาดดุลงบดุลเรื้อรัง จึงหันมาใช้นโยบายประหยัด ตัดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม และหันไปใช้นโยบายให้ภาคเอกชนรับผิดชอบมากขึ้น เช่น การลดภาษีเพื่อให้ครัวเรือนมีเงินออมมากขึ้น เพื่อที่จะได้ใช้เงินออมนั้นสร้าง สวัสดิการให้ครัวเรือน ในการจัดสวัสดิการสังคมก็พยายามลดความครอบคลุมจากเดิมที่จัดให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้น มาสู่กลุ่มเป้าหมาย (targeting groups) ที่ได้รับการสำรวจทดสอบ (means test) แล้วว่า เป็นกลุ่มคนที่ควรได้รับการช่วยเหลือ ป้องกัน มิให้ประสบภาวะทุกข์ยากลำบากจนไม่อาจมีชีวิตอยู่ได้และอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา ซึ่ง Boston กล่าวว่า นี่เป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นมาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจนคนด้อยโอกาสตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ (Boston, 1993: บทสรุป)

ภายใต้ลักษณะดังกล่าว **สวัสดิการสังคมเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นก็ได้กลายมาเป็นสวัสดิการขั้นต่ำสำหรับคนยากจน ที่เรียกว่า Social Safety Net** ซึ่ง Boston กล่าวว่านโยบายการเปลี่ยนแปลง social welfare มาเป็น Social Safety Net ในนิวซีแลนด์ ได้มีการให้ประชาชนที่เคยพึ่งพาสวัสดิการจากรัฐต้องหันไปพึ่งบริการช่วยเหลือด้านอาหารและเสื้อผ้าจากโบสถ์และองค์กรการกุศลมากขึ้น นี่เป็นหลักการของพวกเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการให้ภาคประชาชนและเอกชนรับผิดชอบกันเองมากขึ้น จึงสรุปได้ว่า Social Safety Net ก็คือ สวัสดิการสังคมขั้นต่ำที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคนยากจนคนด้อยโอกาสที่รัฐได้สำรวจทดสอบแล้วว่าเป็นกลุ่มคนที่รัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในยุคที่เน้นความเป็นมนุษย์และความเสมอภาค ผนวกกับการต่อต้านลัทธิสังคมนิยมสวัสดิการสังคมของหลายๆประเทศมุ่งที่จะให้ประชาชนทุกกลุ่มคนและชนชั้นอยู่ดีมีสุข (social welfare for wellbeing) แต่ในยุคที่เน้นเศรษฐกิจตลาดตามแนวทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (new liberalism) สวัสดิการสังคมเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำสำหรับกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่ช่วยเหลือตัวเองให้อยู่รอดไม่ได้ สวัสดิการสังคมแบบนี้เรียกว่า Social Safety Net (Social Safety Net for survival) หรือที่ Atkinson เรียกว่า “การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทางสังคม” (Atkinson, 1992: บทสรุป)

มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับทางสังคมหรือสวัสดิการขั้นต่ำ เป็นระดับขั้นต่ำของแต่ละสังคม (social minimum) มีนัยสำคัญอยู่สามประการ

ประการแรก ขั้นต่ำทางสังคมในสังคมหนึ่งอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าในสังคมอื่นๆก็ได้ เช่น ขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกาต่ำกว่าขั้นต่ำของเยอรมัน แต่สูงกว่าขั้นต่ำของเม็กซิโก เป็นต้น

ประการที่สอง คำว่า ขั้นต่ำ หมายถึงมูลค่าของสวัสดิการแต่ละประเภท ไม่ได้หมายถึงประเภทของสวัสดิการเท่านั้น กล่าวคือ แม้ประเภทของสวัสดิการจะมีครบถ้วน คือทั้งด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ แต่ในแต่ละประเภทจะจัดสรรให้ในระดับขั้นต่ำของสังคมนั้นๆ

ประการที่สาม คำว่า ขั้นต่ำ หมายถึงระดับ floor ที่ตรงข้ามกับคำว่า เพดานหรือขั้นสูง (ceiling) ในทัศนะของธนาคารโลก ระบบ Social Safety Nets ไม่ได้เป็นเพียงกลไกป้องกันระดับการบริโภคของสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นการลงทุนทางสังคมด้วย ดังนั้นจึงต้องใช้ Social Safety Nets รักษาระดับมาตรฐานขั้นต่ำของการครองชีพ (acceptable floor on living standard) ขั้นต่ำในที่นี้จึงหมายความว่า จะต้องไม่ต่ำกว่าระดับที่กำหนด (Jimenez, 1999: ในหัวข้อ Why? อัดสำเนา)

คำว่า สวัสดิการขั้นต่ำ นำไปสู่ข้อถกเถียงและคัดค้านในสองด้าน ด้านหนึ่งเห็นว่าการกำหนดสวัสดิการขั้นต่ำไม่เป็นไปตามกลไกตลาด ไม่เป็นไปตามความสามารถของคนและงบประมาณของรัฐ เหตุผลนี้ก็คล้ายๆกับข้อคัดค้านการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ อีกด้านหนึ่งกลับเห็นว่าการจัดสวัสดิการให้เพียงขั้นต่ำไม่เพียงพอต่อความจำเป็นของคนในสังคม (สรุปข้อคิดเห็นจากการสัมมนา Social Safety Nets 15 ธันวาคม 2545 ณ โรงแรมเอเชีย)

อย่างไรก็ตาม กล่าวสำหรับสังคมไทย ธนาคารโลกเห็นว่า การจัด Social Safety Net โดยรัฐบาลนั้น มีมูลค่าต่ำกว่าประเทศอื่นๆในเอเชียตะวันออก ขณะที่ Social Safety Net ในประเทศเอเชียตะวันออกมีมูลค่าต่ำกว่าประเทศแถบยุโรปและอเมริกามาก (Jimenez, เล่มเดียวกัน) หรืออีกนัยหนึ่ง แม้เราจะมีประเภทของสวัสดิการครบทุกประเภท แต่มูลค่าของสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้มีมูลค่าต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ทั้งยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายต่างๆอีกด้วย

แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมขั้นต่ำเพื่อคนจนด้อยโอกาสเห็นได้ชัดเจนจากบทวิเคราะห์ของธนาคารโลกที่กล่าวว่า ประเทศที่มีระบบ Social Safety Net ก่อนที่จะเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจจะสามารถปกป้องคนจนในยามวิกฤติได้ดีกว่า และจะสามารถหลีกเลี่ยงการทุ่มค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนจนที่สูงเกินไป อันเนื่องมาจากไม่เคยมีระบบ Social Safety Net มาก่อน (Ferreira, et.al., 1999: 3) ในรายงานของธนาคารโลกเรื่อง Poverty Reduction and the World Bank ก็บอกว่า Social Safety Net ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือคนจนที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจหรือตกอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ (World Bank, 1997: 20) บทวิเคราะห์เหล่านี้ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า **จุดประสงค์ของ Social Safety Net คือ การช่วยเหลือคนจนให้อยู่รอดในภาวะที่ต้องสูญเสียรายได้** (หน้า 10) และสรุปไว้ชัดเจนว่า Social Safety Net เป็นกลไกพื้นฐานประการหนึ่งของยุทธศาสตร์การลดความยากจน อีกสองปัจจัยคือความเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์

จึงเห็นได้ชัดเจนว่า Social Safety Net ภายใต้บริบทดังกล่าว เป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเป้าหมายหรือกลุ่มคนยากจน คนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และสวัสดิการนั้นครอบคลุมสามด้านหลักๆคือ บริการสังคม เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล (medical care) การประชาสัมพันธ์หรือการส่งเสริมสังคม คือ การช่วยเหลือให้เปล่าแก่ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และการประกันสังคม ซึ่งผู้อุปถัมภ์จะต้องมีส่วนออกค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นด้วย

นอกจากที่กล่าวแล้ว โครงการ Social Safety Net ที่จัดโดยรัฐควรจะขยายขอบเขตให้มากกว่าสามด้านที่กล่าวมา ในการช่วยเหลือคนยากจนและการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากภาวะ

ถดถอย โครงการที่ธนาคารมักจะแนะนำก็คือ โครงการสินเชื่อจุลกิจ (micro-credit) ดอกเบี้ยต่ำ โครงการนี้เป็นการจัดหาเงินกู้และปล่อยเงินกู้จำนวนน้อยๆ ดอกเบี้ยต่ำๆ ให้แก่ครอบครัวยากจน หรือชุมชนยากจน เพื่อนำไปลงทุนทำการผลิตเพื่อให้เกิดการใช้แรงงานตัวเอง (self-employed) และเกิดการผลิตรายการค้าขนาดเล็กขนาดย่อมในชุมชน เป็นการกระตุ้นให้เกิดการสร้างงานและการผลิตในหมู่ประชาชนโดยไม่ต้องรอการลงทุนของภาคเอกชน (บริษัท) และภาครัฐ ในบางกรณีการให้เปล่า (grants) แก่กลุ่มครัวเรือนหรือชุมชนที่สามารถสร้างงานและการผลิตได้อาจเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าวิเคราะห์ได้ว่าเงินให้เปล่านั้นกลุ่มครัวเรือนหรือชุมชนยากจนสามารถจะนำไปใช้ให้เกิดดอกออกผล และนำมาลงทุนหมุนเวียนต่อไปได้ และการให้ลักษณะนี้มีประโยชน์มากกว่าการให้เงินไปใช้ (cash transfers) เพื่อการใช้จ่ายบริโภค โครงการสินเชื่อจุลกิจที่ถือกันว่าประสบความสำเร็จในการช่วยครอบครัวยากจนคือ **โครงการธนาคารกรามีน (Grameen Bank)** ในบังคลาเทศ (ดู Yunus, 1998) โครงการนี้ดำเนินการโดยเอกชน แต่ประสบความสำเร็จยิ่งกว่าโครงการที่ดำเนินงานโดยรัฐ

ดังนั้น Social Safety Net จึงไม่จำกัดอยู่เฉพาะโครงการที่จัดโดยรัฐเท่านั้น **แต่ยังรวมถึงโครงการที่มุ่งช่วยเหลือคนยากจน คนด้อยโอกาส ที่จัดโดยภาคเอกชนด้วย** โดยเฉพาะโครงการสินเชื่อขนาดเล็กหรือสินเชื่อจุลกิจ ที่ดำเนินงานอยู่ในกลุ่มอดีตประเทศสังคมนิยม มักจะเป็นการดำเนินงานของเครือข่าย NGOs ควบคู่ไปกับองค์กรอิสระของรัฐบาล (autonomous governmental organization) แหล่งเงินทุน ได้แก่ ธนาคารโลก USAID (United State Agency for International Development) และเงินจากรัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น จากฟินแลนด์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และออสเตรเลีย เป็นต้น องค์กรแหล่งเงินทุนเหล่านี้จะให้เงินผ่านองค์กร NGOs ใหญ่ๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น World Vision, CARE ควบคู่ไปกับการให้เงินผ่านองค์กรอิสระของรัฐบาล (Doyle, 1998: A8-A20)

ในสหรัฐอเมริกา สิ่งที่เราเรียกว่า Hidden Safety Nets หรือ **“โครงข่ายความปลอดภัยที่ซ่อนเร้น”** ดำเนินงานเคียงคู่ไปกับการดำเนินงานด้าน Social Safety Net ของรัฐ Hidden Safety Nets ดำเนินงานโดยโบสถ์ต่างๆ ซึ่ง Ram Canaan จากมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย (University of Pennsylvania) พบว่า ในยุคของลัทธิเสรีนิยมใหม่ของสหรัฐอเมริกา การดำเนินงานด้านบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของโบสถ์ต่างๆ กลับมีมากกว่ายุคก่อนๆ แต่เขาก็ให้ความเห็นว่า แม้โบสถ์เหล่านี้จะทำงานด้านนี้อย่างเต็มที่ก็ไม่อาจเติมเต็มส่วนที่ขาดหายไปอันเกิดจากความบกพร่องของรัฐได้ จะเป็นได้ก็เพียงส่วนประกอบประการหนึ่งของระบบ Social Safety Net เท่านั้น (ดู Canaan, 1999)

ในยุโรป ระบบสวัสดิการสังคมเพื่อความกินดีอยู่ดี (well-being) ของประชาชนกำลังถูกลดลงตามลำดับ ตามแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่ในอังกฤษ ยุคพรรค conservative มีอำนาจ ได้ลดสวัสดิการสังคมลงไปมาก โดยการนำเอาระบบตรวจสอบรายได้ (income tested) มาใช้ เพื่อกำหนดว่าคนกลุ่มใดบ้างที่ควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้นในปี 1987 จึงพบว่า จากจำนวนประชาชน 5.5 ล้านคนที่เคยได้รับความช่วยเหลือหรือมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ ได้ลดลงเหลือเพียง 4.4 ล้านคนเท่านั้น (Department of Social Security Statistic, 1991: table H5.01) และภายใต้การรวมตัวกันเป็นสหภาพยุโรป (European Union) รัฐบาลของแต่ละประเทศถูกกดดันให้ลดโครงการช่วยเหลือประชาชนในลักษณะสงเคราะห์สังคม (social assistance) ให้อยู่ในระดับเดียวกัน หากมีระดับที่เหลื่อมล้ำกัน ประชาชนจากประเทศที่รัฐบาลช่วยเหลือน้อยจะอพยพไปสู่ประเทศที่รัฐบาลช่วยเหลือมากกว่า เพราะภายในสหภาพยุโรปประชาชนสามารถเคลื่อนย้ายอพยพได้อย่างเสรี ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศในสหภาพยุโรปจะถูกลดลงอยู่ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทางสังคมเท่านั้น หรือเรียกตามภาษาของธนาคารโลกก็คือ Social Safety Net นั่นเอง ซึ่งก็หมายความว่า ไม่ใช่ทุกคนที่จะอยู่ในข่ายของการที่จะได้รับความช่วยเหลือ

กล่าวโดยสรุป Social Safety Net ในบริบทของลัทธิเสรีนิยมใหม่ คือกลไกในการสร้างโอกาสให้แก่คนจนคนด้อยโอกาสเพื่อให้มีชีวิตรอดอยู่ได้ เพื่อดำรงความเป็นทรัพยากรของมนุษย์ของสังคม สร้างประโยชน์ให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมต่อไป การไม่มี Social Safety Net เป็นการทำลายโอกาสของปัจเจกบุคคลและโอกาสของสังคม ในอันที่จะทำให้สังคมบรรลุความหวังและความพอใจอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

ในประเทศที่ใช้ระบบสวัสดิการ (Welfare State) จะมีกรอบความคิดว่า พลเมืองทุกคนโดยไม่จำแนกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จะต้องสามารถรู้สึกรับรู้ด้วยความคิดและจิตวิญญาณว่ามีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของประชาคมและชุมชน (Royal Commission on Social Security, 1972: 65) จึงเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (social basic right) ที่พลเมืองทุกคนจะต้องได้รับสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย สำหรับบุคคลและหรือครอบครัวที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่คนเหล่านี้ในระดับที่ไม่แตกต่างจากผู้มีรายได้ปกติมากเกินไป

หลักการนี้ขัดกับหลักการของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดบทบาทของรัฐและเน้นให้ครัวเรือนช่วยเหลือตนเอง (self-reliance) ระบบสวัสดิการสังคมจึงถูกลดระดับ ขอบเขต และความครอบคลุม จากระบบที่จัดหาให้แก่ทุกคนมาสู่ระดับจัดหาให้แก่เฉพาะคนบางกลุ่มที่ด้อยโอกาสและ

ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ โดยการตรวจสอบ (means test) ระดับรายได้ของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือระดับสวัสดิการจึงเหลือเพียง Modest Safety Net หรือ “สวัสดิการขั้นต่ำที่พอทำให้มีชีวิตอยู่รอดได้” สภาพการณ์เช่นนี้ แม้ในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันก็มีผู้กล่าวว่า “ยุคแห่งการประกันสังคมที่เรารู้จักกันมาตั้งแต่ 1930s นั้น ได้สิ้นสุดลงแล้ว พวกเราขณะนี้เปรียบเสมือนนกที่ต้องสร้างรังเพื่อปกป้องตัวเอง” (Etzioni, 1996: 5) ทั้งนี้ลัทธิเสรีนิยมใหม่สนับสนุนให้ลดบทบาทรัฐบาลและให้ประชาชนออกจากระบบประกันสังคม และสร้างระบบออมของครัวเรือนเพื่อช่วยเหลือตนเองหรือให้องค์กรประชาชนรับผิดชอบกันเอง

ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังของลัทธิเสรีนิยมใหม่ก็คือ **กลไกตลาดเสรี** หมายความว่า การจัดสรรทรัพยากรและรายได้ในสังคมจะต้องเคลื่อนไหวไปตามกลไกอุปสงค์อุปทาน การไปสร้างระบบแทรกแซงให้กลไกอุปสงค์อุปทานผิดเพี้ยนถือว่าเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง เช่น ในยามภาวะเศรษฐกิจวิกฤติ คนว่างงานมาก อุปสงค์แรงงานมีน้อย ค่าจ้างก็ควรจะต่ำ คนว่างงานจึงควรยินดีทำงานด้วยอัตราค่าจ้างต่ำ หากคนงานนั้นอยู่ในโครงการประกันการว่างงาน ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประกันการว่างงานก็ควรจะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างอย่างมีนัยสำคัญ เพราะถ้าไม่ต่างกันมากก็จะทำให้คนว่างงานคอยรับแต่ผลประโยชน์จากโครงการประกันโดยไม่ยอมทำงาน และถ้ารัฐจัดโครงการสร้างงานโครงการนั้นก็ควรจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าปกติเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานได้มาก และถ้าโครงการสร้างงานของรัฐจ่ายค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างปกติ ก็จะทำให้เกิดผล 2 ประการ ประการแรก แรงงานอื่นที่มีงานทำอยู่แล้วอาจจะย้ายเข้ามาทำในโครงการสร้างงานด้วย ทำให้คนที่ว่างงานจริงๆ ไม่ได้ตำแหน่งงาน ประการที่สอง ถ้าค่าจ้างในโครงการเท่ากับค่าจ้างปกติ คนที่เข้ามาทำงานในโครงการก็จะมีต้นทุนงานอื่นๆ ในภาคเอกชนที่มีค่าจ้างดีกว่า ดังนั้น โครงการสร้างงานในภาวะวิกฤติจึงเป็นเพียงระบบ Social Safety Net ที่ช่วยบรรเทาการว่างงานและสร้างโอกาสให้คนงานได้มีช่องทางในอันที่จะไปทำงานในภาคเอกชนที่ค่าจ้างดีกว่า นี่คือแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ที่คิดถึงกลไกตลาดเป็นหลัก และความจำเป็นของคนเป็นรอง

สำหรับ “ทฤษฎีสิทธิพื้นฐานทางสังคม” (social basic right) ตามที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศสังคมนิยมและรัฐสวัสดิการที่ว่า พลเมืองทุกคนมีความเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในประชาคม และทรัพยากรของประชาคม จึงมีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะได้ส่วนแบ่งอย่างเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกัน (ดู Neuhaus, 1979: 13-14) ซึ่งขัดกับหลักของลัทธิเสรีนิยมใหม่ จึงถูกปฏิเสธและถูกยกเลิก **ลัทธิเสรีนิยมใหม่ไม่มีจุดประสงค์ที่จะลดความแตกต่างทางชนชั้น แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสังคมและความสูญเสียเปล่าของทรัพยากรมนุษย์**

1.1.5 แนวคิดโพสต์โมเดิร์น (Post-modernity)

อะไรคือโพสต์โมเดิร์น คำจำกัดความเชิงทฤษฎียังไม่ชัดเจน นักทฤษฎีโพสต์โมเดิร์นกลุ่มต่างๆยังหาจุดลงตัวร่วมกันไม่ได้

ความจริง คำว่า Post-modernity มีใช้กันมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1950 แพร่กระจายอยู่ในวงวิชาการของกลุ่มมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ แต่ก็ไม่มีใครกล้าหาญพอที่จะให้ความหมายและคำจำกัดความเชิงทฤษฎีให้ชัดเจน (ดู Carter, 1998: 7)

อย่างไรก็ตาม พอจะสรุปเนื้อหาของ การถกเถียงของกลุ่มโพสต์โมเดิร์นได้ว่า กลุ่มโพสต์โมเดิร์นตั้งคำถามว่า วิธีการมองสรรพสิ่งในโลกนี้ตามสายตาและการตีความของนักคิดนักทฤษฎีเก่านั้นถูกต้องหรือไม่ สิ่งที่เราเรียกกันว่า “ความเป็นจริง” (reality) แท้จริงแล้วมันเป็นสิ่งที่เป็นจริงหรือเปล่า? หรือว่ามันเป็นเพียงการ “เอาจิตไปคิดไปกำหนดเอาเองว่าเป็นอย่างนั้นเป็นอย่างนี้” สิ่งที่เคยเข้าใจกันว่ามันเป็น “ความเป็นจริง” ที่แท้แล้วมันอาจเป็นเพียงมายาคติหรือภาพเงาที่สะท้อนออกมาจากจินตนาการของมนุษย์ (เล่มเดียวกัน: 8)

ถ้าคำถามและคำอธิบายเกี่ยวกับ “ความเป็นจริง” ของสรรพสิ่งมีท่วงทำนองและเนื้อหาดังกล่าว ดูมันจะเข้าใกล้กับปรัชญาของพุทธศาสนา มาก เพราะทางพุทธเห็นว่า “ความมีอยู่จริงของสรรพสิ่ง” เป็นเพียงภาพลวงตา เป็นมายาคติ เพราะสรรพสิ่งเป็น “อนัตตา” ไม่มีตัวตนที่แท้จริงของมันเอง ที่เราเห็นว่า “มันมีอยู่” นั้น เป็นเพราะเราเอาจินตนาการและเอาจิตของเราไปกำหนดว่ามันมีอยู่ หรือตามภาษาศาสนาเรียกว่า เอาจิตไปปรุงแต่ง (สังขาร) นั่นเอง ถ้าพิจารณาในแง่นี้ ปรัชญาของ Post-modernism ก็ตามหลังปรัชญาพุทธถึงประมาณ 2,500 ปี ดังนั้นถ้าใครสนใจปรัชญาโพสต์โมเดิร์นซึ่ก็ควรศึกษาเปรียบเทียบกับปรัชญาพุทธเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่างอายตนะภายนอก (รูป รส กลิ่น เสียง สัมผัส และธรรมารมณ์) กับ อายตนะภายใน (ตา หู จมูก ลิ้น กาย ใจ) บางทีอาจทำให้เข้าใจสิ่งที่พวกโพสต์โมเดิร์นพยายามอธิบายได้มากขึ้นก็ได้

จากคำถามของพวกโพสต์โมเดิร์นดังกล่าว นำไปสู่ประเด็นคำถามต่อไปว่า แล้วพวกโพสต์โมเดิร์นคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะสวัสดิการสังคมที่จัดโดยรัฐและรัฐสวัสดิการ (welfare state) ดูเหมือนว่าพวกโพสต์โมเดิร์นยอมรับการมีระบบสวัสดิการสังคมว่าเป็นระบบที่ให้ความช่วยเหลือแก่คนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ค่อยได้หรือไม่สิทธิเสรีภาพพอที่จะแสวงหาสิ่งเหล่านั้นมาด้วยตนเอง แต่พวกโพสต์โมเดิร์นก็เห็นว่า การนำเงินจากรัฐไปจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ใครนั้นควรจะถามผู้จ่ายภาษีบ้าง การใช้จ่ายของรัฐในเรื่องสวัสดิการสังคมโดยไม่คำนึงถึงผู้จ่ายภาษีให้รัฐเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง (ดู Bauman, 1992: 219-220 และ Bauman, 1993:

243) แต่ที่กล่าวนั้นก็ไม่ได้มีการเสนอทางเลือกที่ชัดเจน ต่อมา Giddens ก็ได้เสนอทางเลือกว่าการจัดสวัสดิการสังคมควรเป็นสวัสดิการทางบวก (positive welfare) คือ ไม่กระทบกระเทือนผู้จ่ายภาษี นั่นคือ การทำให้ทุกคนที่มีความเสี่ยงต่อความทุกข์ยากในชีวิตได้ตระหนักรู้ในความเสี่ยงนั้น และทำให้ผู้ที่เผชิญความเสี่ยงเชื่อมั่นตนเอง นับถือศักดิ์ศรีของตนเอง เรียนรู้จากประสบการณ์ชีวิตของตนเอง เพื่อแก้ไขและป้องกันความเสี่ยงด้วยตนเอง หรือกล่าวตามปรัชญาพุทธก็คือ ให้รู้จักโลกและรู้จักชีวิตของตนเอง และเรียนรู้ที่จะช่วยตนเองพึ่งตนเองเป็นด้านหลัก ซึ่ง Giddens เรียกมันว่า การทำให้เกิด autotelic-self (ดู Giddens, 1994: 192)

กล่าวโดยสรุป คำถามเชิงปรัชญาและข้อเสนอแนะของพวกโพสต์โมเดิร์นมีความใกล้เคียงกับพวกเสรีนิยมใหม่ คือ รัฐไม่ควรเข้าไปจัดระบบสวัสดิการสังคมมากนัก ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล ภาคเอกชน และภาคชุมชน เป็นสำคัญ ซึ่งแนวคิดและข้อเสนอแนะดังกล่าวย่อมขัดกับพวกเฟเบียนและพวกที่ต้องการให้มีสวัสดิการถ้วนหน้า เพราะกลุ่มเหล่านี้เห็นว่า สวัสดิการสังคมโดยรัฐเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคมที่ประชาชนในรัฐหนึ่งๆควรจะได้รับ

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

1.2.1 พัฒนาการของแนวคิด

องค์ความรู้ของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ในสังคมไทยก็ยังคงสับสน ซ้ำซ้อน ไม่แน่นอน หลากความหมายหลายความคิด นำไปสู่แนวปฏิบัติที่สับสน คำที่นำมาใช้กันและมีความหมายคล้ายคลึงกัน เช่น สวัสดิการสังคม (social welfare) บริการสังคม (social services) หรือบริการสาธารณะ (public services) การสังคมสงเคราะห์ (social works) ประชาสงเคราะห์ (public welfare) คำว่าประชาสงเคราะห์มักจะใช้คำอีกคำหนึ่งคือ public assistance ประกันสังคม (social insurance) และความมั่นคงทางสังคม (social security) คำเหล่านี้ใช้กันอย่างสับสนปนเป หาคำที่เข้าใจความหมายจริงๆได้ยาก และไม่ค่อยมีใครสันนิษฐานชัดเจนที่จะบอกว่างานประเภทใดควรจะใช้คำไหน หรือคำไหนหมายถึงงานประเภทใด แม้แต่กรมประชาสงเคราะห์ก็ยังเคยให้ความหมายของ social welfare ว่าเป็นการสังคมสงเคราะห์ (กรมประชาสงเคราะห์, 2522: 2)

แต่โดยสามัญสำนึกของคนทั่วไป ถ้าพูดถึงสวัสดิการสังคมก็มักจะหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลจะจัดบริการให้ฟรีแก่ประชาชน ซึ่งมีความหมายไปทางการประชาสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสเป็นสำคัญ

ในปี 2536 ได้มีความพยายามยกร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม (Social Welfare Act) ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า

“ระบบจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคม อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตหรือปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ตามปกติ ทั้งนี้โดยที่บริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน”

ความหมายนี้กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ที่ได้พิจารณาว่าจำเป็นต้องมีการขยายวัตถุประสงค์และเนื้อหาของการสังคมสงเคราะห์ (social works) ให้มีขอบเขตกว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น แผนงานการสังคมสงเคราะห์จึงถูกขยายเป็น “แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ” (คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2534: 1)

แนวคิดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยเป็นแนวคิด “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของพระราชผู้มีทศพิธราชธรรม ซึ่งในพระราชจริยวัตรตามทศพิธราชธรรมมี “ทาน” หรือการให้ เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและผู้ทุกข์ยาก และ “จาคะ” คือการเสียสละ การแบ่งปันเจือจาน เพื่อยังประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นและสังคม

ระบบสวัสดิการสมัยใหม่ในประเทศไทยเริ่มขึ้นในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ที่ต้องการปฏิรูปการปกครองและสังคมให้ทันสมัย ให้สอดคล้องกับการแพร่ขยายอิทธิพลจากประเทศตะวันตก โดยการปฏิรูประบบราชการและพัฒนาศักยภาพของประชากร โดยการให้การศึกษาและบริการด้านสาธารณสุข ทางด้านการสังคมสงเคราะห์ได้มีการจัดตั้งองค์กรสังคมสงเคราะห์ขึ้นมาเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ชื่อว่า สภาอุณาโลมแดง เมื่อ พ.ศ.2436 เพื่อช่วยเหลือรักษาพยาบาลทหารที่บาดเจ็บจากการทำสงครามกับฝรั่งเศสกรณีพิพาทดินแดนอินโดจีน ต่อมาสภาอุณาโลมแดงได้พัฒนาเป็น “สภาประชาชาติไทย”

แต่แนวคิดด้านสวัสดิการสังคมมีลักษณะครอบคลุมทุกกลุ่มคนและชนชั้นเริ่มขึ้นยุคเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร มีหลักการว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” (ไสว, 2536: 195-210) โครงการสวัสดิการสังคมของคณะราษฎรมีขอบเขตและโครงการคล้ายๆกับระบบสวัสดิการสังคมในกลุ่มประเทศสังคมนิยม ซึ่งรัฐจะเป็นผู้จัดบริการให้ทั้ง

หมด โดยที่ผู้รับประโยชน์ไม่ต้องออกเงินสมทบ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดและหลักการของคณะราษฎรไม่ได้ถูกนำมาใช้ เพราะผู้มีอำนาจในยุคนั้นหลายคนคัดค้าน ด้วยเห็นว่าแนวคิดและหลักการที่มีเนื้อหาเป็น “ระบบสังคมนิยม”

หลังจากนั้นเป็นต้นมาแนวคิดสวัสดิการในสังคมไทยก็แคบลงและดำเนินการหนักไปทางด้านประชาสงเคราะห์ (public assistance) แก่บุคคลด้อยโอกาส ซึ่งจะต้องมีการทดสอบ (means test) ว่าด้อยโอกาสจริงจึงจะได้รับการสงเคราะห์

ในช่วงที่ประเทศไทยได้กลายเป็นสมรภูมิของสงครามเย็น นโยบายประชาสงเคราะห์ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างความมั่นคงทางการเมืองด้วย กล่าวคือ เป็นเครื่องมือแยกชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวเขาเผ่าต่างๆ ออกจากการร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์ จัดตั้งถิ่นฐานใหม่ ภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์และหน่วยงานความมั่นคงอื่นๆ

ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการสงเคราะห์มี 17 ประเภท คือ (1) เด็กและเยาวชนที่มีปัญหาขาดที่พึ่ง (2) สตรีที่มีปัญหา เช่น โสเภณีถูกล่อลวง (3) ครอบครัวที่แตกแยก พึ่งตนเองไม่ได้ (4) คนชราไร้ญาติมิตร (5) คนพิการ (6) ผู้เจ็บป่วยที่ขาดความช่วยเหลือ (7) ผู้ประสบสาธารณภัย (8) ผู้พ้นโทษที่ไร้ที่พึ่ง (9) ผู้มีปัญหาทางจิตใจที่คิดฆ่าตัวตาย (10) ผู้เสพยาเสพติด (11) ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย (12) ชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเขา (13) ผู้อพยพจากประเทศอื่น (14) ผู้ป่วยโรคจิตที่มีอาการทุเลาแล้ว (15) ผู้เสียชีวิตที่ไร้ญาติมิตร (16) คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากอยู่ในต่างประเทศ (17) ผู้ประสบเคราะห์กรรมอื่นๆ ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ (กรมประชาสงเคราะห์, 2530: 38-39)

นโยบายสวัสดิการสังคมของไทย หรือที่แท้คือ “นโยบายการประชาสงเคราะห์” ที่เน้นการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส ได้ยึดถือกันมายาวนาน โดยมีได้ขยายให้ครอบคลุมกว้างขวางตามลักษณะของปัญหาที่พัฒนาขึ้นมาตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จนกระทั่งถึงปี 2534 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคม และได้มีการทบทวนนโยบายด้านสวัสดิการสังคมกันใหม่ โดยยอมรับว่า การดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่ผ่านมาเน้นด้านประชาสงเคราะห์ (public assistance) ยังไม่ครอบคลุมสวัสดิการสังคมด้านอื่นๆ ทั้งๆ ที่มีอยู่แล้ว (เช่น การสาธารณสุขและการศึกษา) และที่กำลังพัฒนาขึ้นมา (คือการประกันสังคม) จึงได้มีการขยายความหมายและขอบข่ายงานออกไปให้ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้น เป็นนโยบายสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ การปรับเปลี่ยนนี้เป็นไปตามแนวคิดต้นของสถานการณ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม (ดู คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2534)

การเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาชุมชนเมืองและปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัว ที่เคยเป็นครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยว โครงสร้างอาชีพเปลี่ยนจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมและการค้า สถานภาพทางอาชีพเปลี่ยนจากประกอบอาชีพของตนเอง (self-employed) มาเป็นลูกจ้าง (employees) ความแปลกแยกของสถานะทางครอบครัวและทางการทำงานเกิดขึ้นทั่วไป เนื่องจากกำลังแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง และการที่การพัฒนาเศรษฐกิจเน้นภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม เน้นความเติบโตของภาคธุรกิจ ซึ่งก่อให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ ช่องว่างของรายได้ขยายกว้างขึ้นเรื่อยๆ ความยากจนยุคใหม่จึงมีทั้งระดับความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) และความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) คือ เกิดมีกลุ่มคนที่มีความรู้สึกว่ารฐานะตนต่ำด้อยด้อยโอกาส เพราะมองเห็นคนอีกกลุ่มหนึ่งมั่งคั่งร่ำรวยขึ้นเรื่อยๆ ช่องว่างที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งช่องว่างทางวัตถุปัจจัยที่แตกต่างกันมาก และช่องว่างทางความรู้สึกที่ว่าเหตุใดคนกลุ่มหนึ่งจึงกอบโกยเอาความมั่งคั่งร่ำรวยไปไว้ในมือของตนได้มากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ช่องว่างเหล่านี้จะนำไปสู่ปัญหาความไม่สงบทางสังคมและการเมืองได้ง่าย (เล่มเดียวกัน: 1-15)

ปัญหาเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลแก้ไข ป้องกัน และพัฒนา เพื่อให้กำลังแรงงานหรือทรัพยากรของสังคมไทยมีศักยภาพทางการผลิต มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีสภาพทางสังคมที่สมศักดิ์ศรี ลดช่องว่างและความแตกต่างที่เกิดจากความคับข้องจิตใจและความยากไร้ทางวัตถุ

ภารกิจหลักของงานด้านสวัสดิการสังคมอยู่ที่ กระทรวงแรงงาน และ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งพิจารณาจากหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงทั้งสองนี้แล้ว ภารกิจครอบคลุมด้านประชาสงเคราะห์ การประกันสังคม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดงาน การคุ้มครองแรงงาน และการแรงงานสัมพันธ์ **ไม่อาจครอบคลุมด้านบริการสังคม (social services) โดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข** แต่งานสวัสดิการสังคมนั้นจะต้องครอบคลุมทั้งสามด้านคือ การประกันสังคม การประชาสงเคราะห์ และการบริการสังคม

ดังนั้น นโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งต้องเป็นนโยบายที่ประสานงานสามด้านนี้ และต้องกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานสามด้านนี้ ดำเนินงานอย่างประสานสอดคล้องกัน ภายใต้นโยบายและแผนงานสวัสดิการแห่งชาติ หน่วยงานที่จะต้องดำเนินงานสวัสดิการสังคมจึงมีใช้มีเพียงสองกระทรวงดังกล่าว

ที่จริงการมองว่า สวัสดิการสังคม ครอบคลุมทั้งสามด้าน คือ ด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ นั้น ก็มีนักวิชาการไทยบางท่านได้เสนอมาแล้ว เช่น ศักดิ์ศรี บริบาล

บรรพตเซตต์ (2535: 23 และ 31) เห็นว่า ความมั่นคงทางสังคมมีมาตรการในสามด้านดังกล่าวตามที่ได้อ้างมาก่อนหน้านี้แล้วว่า ความมั่นคงทางสังคมก็คือ สวัสดิการสังคมที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ยุคประธานาธิบดี D. Roosevelt ได้จัดขึ้นตามรัฐบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) และต่อมาในปี 1941 ได้มีการนำเสนอที่ประชุมของประเทศพันธมิตรเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคมยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยที่ประชุมได้ตกลงประกาศใช้โครงการความมั่นคงทางสังคม ผ่านกฎบัตรแอตแลนติก 1941 (Atlantic Charter, 1941)

ต่อมาปี 1952 โครงการความมั่นคงทางสังคมหรือสวัสดิการสังคมที่อิงแนวคิด Social Security Act ของสหรัฐอเมริกา ก็ได้กลายเป็นอนุสัญญา (convention) ฉบับที่ 152 ของ ILO ซึ่งประกอบด้วยผลประโยชน์ 9 ประการ คือ

1. การรักษาพยาบาล (medical care)
2. การให้ผลประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยทั่วไป (sickness benefit)
3. การให้ผลประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (unemployment benefit)
4. การให้ผลประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (old-age benefit)
5. การให้ผลประโยชน์ทดแทนกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากงาน (employment injury benefit)
6. การให้ผลประโยชน์ทดแทนแก่ครอบครัวหรือการสงเคราะห์บุตร (family benefit)
7. การให้ผลประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (invalidity benefit)
8. การให้ผลประโยชน์กรณีการคลอดบุตร (maternity benefit)
9. การให้ผลประโยชน์แก่ผู้ที่ขาดผู้อุปการะ (survivors benefit)

ทั้งหมดนี้คือสิ่งเดียวกับการประกันสังคม (social insurance) ในเยอรมัน ซึ่งปรากฏอยู่ใน Social Welfare Policy และ Social Policy Laws of the Federal Republic แต่ในกฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตของสวัสดิการมากกว่าการประกันสังคมหรือความมั่นคงทางสังคมตามอนุสัญญาที่ 152 ของ ILO เพราะได้รวมเอาการบริการสังคม การสังคมสงเคราะห์ และสิทธิเด็กและสตรี อีกด้วย

ดังนั้น ความเห็นของคักต์ศรีที่ว่า ความมั่นคงทางสังคมครอบคลุมสามด้านจึงมีขอบเขตกว้างกว่าอนุสัญญาที่ 152 ของ ILO แต่เหมือนกับ Social Welfare Policy ของเยอรมัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตามความเห็นของคักต์ศรี สวัสดิการสังคมก็คือความมั่นคงทางสังคมที่ครอบคลุมสามด้าน

ส่วน นิคม จันทรวิทุร (2535: 1-5) กลับเห็นว่า สวัสดิการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางสังคม นิคมเห็นว่า ความมั่นคงทางสังคมแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. การประกันสังคม
 2. การสวัสดิการสังคม ซึ่งมี 2 ประเภท ได้แก่ สวัสดิการโดยรัฐ เรียกว่า การประชาสงเคราะห์ และสวัสดิการที่จัดโดยเอกชน เรียกว่า การสังคมสงเคราะห์
 3. โครงการที่เอกชนดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันและประโยชน์แก่พนักงานเมื่อเกิดอุบัติเหตุ เจ็บป่วย และเกษียณอายุ
 4. โครงการต่างๆที่มีเป้าหมายแก่กลุ่มนอกระบบ เช่น กลุ่มเกษตรกรในชนบท เป็นต้น
- จะเห็นได้ชัดว่า ตามแนวคิดของนิคม สวัสดิการสังคมเน้นไปทางด้านประชาสงเคราะห์และสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง นิคมก็เห็นว่าความมั่นคงทางสังคมควรครอบคลุมมากกว่าการประกันสังคม หรือมีขอบเขตกว้างกว่าความมั่นคงทางสังคมตามอนุสัญญาที่ 152 ของ ILO

อย่างไรก็ตาม การมองว่า สวัสดิการสังคม (หรือที่แท้คือสังคมสงเคราะห์) ตามแนวคิดของนิคมว่าเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางสังคม ก็ยังคงคล้ายกับแนวคิดของสหรัฐอเมริกา ตาม Social Security Act เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความมั่นคงทางสังคมในสหรัฐอเมริกามีทั้งหมด 11 ประเภท คือ

1. การประกันสังคมแบบบังคับ
2. การประกันสังคมแบบสมัครใจ
3. โครงการทั่วไปที่ไม่ต้องออกเงินสมทบ
4. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (provident fund)
5. การดำเนินการโดยนายจ้างสำหรับการเจ็บป่วยเนื่องจากงาน (work injury benefit) หรือเงินทดแทน
6. การสงเคราะห์ครอบครัว
7. บริการสุขภาพระดับชาติ หรือการบริการสุขภาพถ้วนหน้า
8. โครงการพิเศษสำหรับคนงานในกิจการสาธารณะ เช่น เงินบำนาญ เงินสงเคราะห์ครอบครัว เงินชดเชย เป็นต้น
9. การสาธารณูปการ หรือการบริการสาธารณะ
10. โครงการทางอุตสาหกรรมที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับคนงาน (US Department of Health and Human Service, 1983: 3)

ใน 11 รายการนี้ ครอบคลุมทั้งสามด้าน คือ การประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ และการบริการสังคม โดยที่การสังคมสงเคราะห์อาจจะไม่ระบุเด่นชัดเหมือนกรณีของการประกันสังคมและบริการสาธารณะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกาจะคล้ายคลึงกับสวัสดิการสังคมของเยอรมันมาก จึงควรสรุปได้ว่า ความมั่นคงทางสังคมกับสวัสดิการสังคมคือโครงการหรือนโยบายที่มีเนื้อหาเหมือนกัน คือครอบคลุมสามด้าน ดังนั้น ข้อสรุปของคักต์ศรีจึงสมเหตุสมผลและที่จริงข้อสรุปหรือความเห็นของนิคมก็คงจะคล้ายๆกัน ถ้านิคมไม่ใช่คำว่า สวัสดิการสังคม แทนการประชาสงเคราะห์และสังคมสงเคราะห์ เพราะในทางสากลแล้ว สวัสดิการสังคมมีขอบเขตกว้างกว่าการประชาสงเคราะห์และสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะในประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็น “รัฐสวัสดิการ” (Welfare States) ระบบสวัสดิการสังคมจะครอบคลุมทั้งสามด้านทั้งสิ้น

แนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคมในประเทศไทยที่เคยเริ่มต้นครอบคลุมทั้งสามด้านสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แล้วก็ถดถอยแคบลงเหลือเพียงการประชาสงเคราะห์และสังคมสงเคราะห์ ต่อมาก็มีความพยายามที่จะขยายขอบเขตออกไป โดยนำเอาแนวคิดความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติเมื่อปี 2534 จึงได้พยายามขยายขอบเขตของการสังคมสงเคราะห์ให้เป็นสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ต่อมาปี 2536 ก็ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมโดยอิงความมั่นคงทางสังคม คือ ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐาน (ร่าง พรบ.สวัสดิการสังคม มาตรา 4)

อาจกล่าวได้ว่า หลังจากมีการประกาศใช้ พรบ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 ระบบสวัสดิการสังคมตามความเป็นจริงของไทยก็เปลี่ยนแปลงไป เพราะระบบประกันสังคมได้สร้างระบบสวัสดิการสังคมรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกว้างขวางกว่าการสังคมสงเคราะห์และเป็นที่กระตุ้นให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

ต่อมากรมประชาสงเคราะห์ก็ได้ตระหนักว่า ในอดีตที่ผ่านมา นั้น กรมประชาสงเคราะห์จัดสวัสดิการสังคมในลักษณะที่

“จัดบริการสังคมที่ตามแก้ปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหา ดังนั้น น่าจะมีการผสมผสานแนวคิดโดยเน้นการป้องกันปัญหา” (กรมประชาสงเคราะห์, 2538: 8)

การมองแนวคิดสวัสดิการสังคมในเชิงป้องกันควบคู่กับการแก้ไข ทำให้งานสวัสดิการสังคมมีรูปแบบการจัดการและจุดเน้นที่แตกต่างไปจากอดีต โดยเห็นว่า

“คนควรได้รับการพัฒนาให้เป็นบุคคลที่สมบูรณ์ในชีวิต (full potential development person) ได้รับการทางสังคมพื้นฐานอย่างเพียงพอ และได้อยู่ในครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้อย่างครบถ้วน” (ที่เดียวกัน)

คำว่า “บริการสังคม” ตามที่ใช้ที่นี่ ไม่มีคำจำกัดความชัดเจน แต่ดูเหมือนจะครอบคลุมไปทุกด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แต่จำกัดขอบเขตลงไปว่า เป็นบริการสังคมจากรัฐ เพราะในเรื่อง “ครัวเรือนสามารถใช้บริการของรัฐ” ตัวชี้วัดตัวหนึ่งที่จะแสดงว่าคนสามารถใช้บริการของรัฐก็คือ “รู้จักแหล่งบริการสังคม” เหตุที่ต้องรู้จักก็ด้วยเหตุผลที่ว่า

“ในยุคข่าวสารข้อมูลไร้พรมแดน ประชาชนควรได้รับข่าวสารด้านต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสุขภาพอนามัย ... เพื่อพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเองให้ดีขึ้น” (เล่มเดียวกัน: 22)

ตามนัยนี้ ก็พอจะตีความได้ว่า คำว่า บริการสังคม ในความหมายของกรมประชาสงเคราะห์ ก็คือ “บริการของรัฐ” ด้านต่างๆ ที่จัดบริการให้แก่ประชาชน และคงจะไม่ผิดถ้าจะขยายความต่อไปว่า ในทัศนะของกรมประชาสงเคราะห์ คำว่า สวัสดิการสังคม ด้านหลักแล้วก็คือ บริการต่างๆ ที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน นั่นเอง หรืออาจจะกล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมตามนัยของกรมประชาสงเคราะห์ยังมีนัยของการที่รัฐให้การ “สงเคราะห์” แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาส ตามแนวทางเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ นั่นเอง

แต่ถ้าหากพิจารณาในความเป็นจริงปัจจุบัน คำว่า “สวัสดิการสังคม” ควรจะมีขอบเขตที่กว้างกว่าสิ่งที่รัฐ “สงเคราะห์” หรือจัดบริการให้แก่ผู้ด้อยโอกาส เพราะธุรกิจและชุมชนก็สามารถจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนจำนวนมากได้เช่นกัน สวัสดิการชุมชนที่จัดหาโดยกลุ่มออมทรัพย์เป็นตัวอย่างที่เราเห็นได้ทั่วไปในขณะนี้ (ดูตัวอย่าง ณรงค์ (บก.), 2544) หรือที่เห็นกันทั่วไปก็คือ สวัสดิการสังคมที่ธุรกิจต่างๆ จัดให้แก่ลูกจ้างและครอบครัวของลูกจ้าง การประกันสังคมที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล หรือการที่มูลนิธิ วัด โบสถ์ ฯลฯ จัดบริการสงเคราะห์กลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ เหล่านี้เป็นต้น สวัสดิการสังคมจึงเป็นระบบป้องกัน บรรเทาปัญหา และพัฒนาประชาชน ที่เกี่ยวข้อง ที่จัดโดยภาครัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ

ยิ่งในยุคของลัทธิเสรีนิยมใหม่แบ่งบาน “สวัสดิการสังคม” ของประเทศต่างๆ ถูกลดขนาด (ของผู้รับสวัสดิการ) และปริมาณ (สวัสดิการ) ลดบทบาทของภาครัฐในการจัดสวัสดิการและเพิ่ม ความสำคัญของสวัสดิการสังคมนอกภาครัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งสวัสดิการสังคมในระบบเช่นนี้ได้ถูกลด

ทอนลงมาเป็น social safety net หรือสวัสดิการขั้นต่ำสำหรับกลุ่มคน “ที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจริงๆ” (ดู ญรงค์ และคณะ, 2542: 13-31)

1.2.2 แนวคิด Social Safety Net ในประเทศไทย

สวัสดิการสังคมในสังคมไทย โดยความเป็นจริงเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำและครอบคลุมไม่ทั่วทุกกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือ สวัสดิการสังคมตามแนว social basic right ได้มีการดำรงอยู่ในคณะราษฎรแต่มิได้นำมาใช้แต่อย่างใด สวัสดิการสังคมขั้นต่ำที่มีอยู่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ก็คือ บริการการศึกษา สาธารณสุข และการประชาสงเคราะห์ ในปี พ.ศ.2533 ได้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้ ทำให้ระบบสวัสดิการภายใต้การจัดการของรัฐสามด้าน แต่ก็เป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ครอบคลุมไม่ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ยังมีคนจนจำนวนมากที่ไม่สามารถส่งให้ลูกเรียนหนังสือได้ ที่ผ่านมามีคนส่วนใหญ่ของประเทศจึงจบการศึกษาเพียงชั้นประถมต้นและประถมปลาย ประชาชนที่ไม่มีรายได้ประจำไม่ได้ประโยชน์จากโครงการประกันสังคม เป็นต้น ในโครงการประกันสังคมเอง ถึง ณ วันนี้ ก็ยังไม่มีโครงการประกันการว่างงานหรือประกันการมีงานทำ

โดยทั่วไปคนยากคนจนในสังคมด้นร่นต่อสู้ชีวิตด้วยตัวเองหรือพึ่งพาญาติพี่น้อง รวมไปถึงการพึ่งวัดโดยเฉพาะเด็กผู้ชายของครอบครัวยากจน ได้พึ่งพาวัดเป็นที่อยู่อาศัย เป็นที่พักพิงยังชีพ และศึกษาเล่าเรียน ดังนั้น **โครงข่ายทางสังคมและและวัฒนธรรมเป็นกลไก Social Safety Net โดยธรรมชาติมายาวนาน และได้ช่วยเหลือครอบครัวยากจนจำนวนมากให้มีโอกาสในชีวิต**

สวัสดิการโดยรัฐ แม้จะเป็นสวัสดิการขั้นต่ำ แต่ในสังคมไทยก็เรียกว่า “สวัสดิการ” ไม่ได้เรียกว่า “Social Safety Net” แต่นับตั้งแต่ประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ อยู่ภายใต้การควบคุมของ IMF และพึ่งพาเงินกู้เพื่อช่วยเหลือทางสังคมจากธนาคารโลก คำว่า “Social Safety Net” ได้มีการพูดถึงมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ก็เพราะธนาคารโลก ILO และ IMF ต้องการให้ไทยจัด Social Safety Net อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรเทาภาวะวิกฤติทางสังคม

ในความเป็นจริงได้มีความพยายามจัดระบบสวัสดิการสังคมให้รอบด้านและครอบคลุมทุกประเภท แต่ก็ยังไม่ปรากฏประสิทธิผลชัดเจน กล่าวคือ ในปี 2534 ได้มีการวางแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (พ.ศ.2535-2539) โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ในแผนนี้ครอบคลุมการช่วยเหลือ บริการ การบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชน และเพื่อรองรับแผนงานดังกล่าวได้มีการร่างพระราช

บัญญัติสวัสดิการสังคม แต่ขณะนี้ยังไม่ผ่านมติของสภา

ตามพระราชบัญญัตินี้กลุ่มคนที่จะได้รับสวัสดิการคือผู้ด้อยโอกาสและผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น ครอบครัวยากจน สตรีมีครรภ์ สตรีอาชีพรักษาตัว เด็กและเยาวชน ผู้ยากไร้ ผู้ชรา และผู้ประสบภัยธรรมชาติ การให้บริการคนเหล่านี้ต้องผ่านการทดสอบ (means test) ว่าควรได้รับการช่วยเหลือจริง เช่น ในมาตรา 26 ที่บอกว่า ให้ครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพได้รับสวัสดิการสังคมที่จำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และการให้สวัสดิการตามมาตรานี้ครอบคลุมการศึกษา ทุนประกอบอาชีพ เครื่องอุปโภคบริโภค ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมสงเคราะห์

กล่าวโดยสรุป สวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส เป็นสวัสดิการขั้นต่ำเฉพาะกลุ่ม ซึ่งก็คือนิยามคำว่า Social Safety Net นั่นเอง แต่กระนั้นก็ตาม ก็ยังมีปัญหาว่าจะสามารถครอบคลุมคนจนคนด้อยโอกาสทุกกลุ่มได้อย่างไร? ยิ่งกว่านั้นเมื่อเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว สวัสดิการสังคมขั้นต่ำของสังคมในประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากันมาก

ความจริงยังมีสวัสดิการสังคมอื่นๆในประเทศไทยที่มีลักษณะครอบคลุมทั่วถึงโดยไม่จำกัดกลุ่มคนและไม่ต้องทดสอบรายได้ (income test) นั่นคือ การบริการการศึกษาภาคบังคับ และการบริการสาธารณสุขด้านการป้องกันโรคและดูแลสุขภาพอนามัย ซึ่งถือเป็นบริการสังคม (social services) ที่ให้แก่ทุกกลุ่มคนทุกชนชั้น

กล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมประเภทบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์มีมานานในสังคมไทย ส่วนการประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการระบบใหม่ที่เพิ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2533 ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่า เป็นสวัสดิการขั้นต่ำ (ตามนัยของธนาคารโลกที่กล่าวแล้วในหัวข้อ 2.5) ดำเนินงานทั้งโดยรัฐและเอกชน จัดได้ว่าเป็น Social Safety Net ตามความหมายของธนาคารโลก (รายละเอียดของสวัสดิการด้านต่างๆดังกล่าวได้แยกรายงานการศึกษาออกเป็น 4 รายงานการศึกษาเพื่อให้ครอบคลุม Social Safety Net ทั้ง 4 ประเภท ตามความหมายของธนาคารโลก)

หากพิจารณาสถานภาพของ Social Safety Net ในประเทศไทย หรือที่แท้คือ สวัสดิการโดยรวมของไทย อาจจะพิจารณาได้สองระดับคือ ระดับเป้าหมายและนโยบาย และระดับโครงการและประสิทธิภาพ

1. ระดับเป้าหมายและนโยบาย ในระดับนโยบายแห่งชาติอาจจะพอสรุปได้ว่า รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยย่อมมีนโยบายที่จะส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำหน้าที่ด้านการสงเคราะห์และแก้ปัญหาสังคมก็ย่อมมีนโยบาย เช่นนี้เหมือนกัน จากนโยบายดังกล่าวอาจกำหนดเป้าหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในสามด้านคือ

(1) ด้านการแก้ไขความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษา กลุ่มบุคคลในเป้าหมายคือบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น ประชาชนในชุมชนแออัด เด็กเร่ร่อนจรจัด คนพิการ คนอนาถา คนชราไร้ที่พึ่ง เป็นต้น สวัสดิการสังคมด้านนี้ส่วนใหญ่คือสังคมสงเคราะห์ประชาชน เพื่อให้คนเหล่านี้มีชีวิตอยู่ในสังคมได้เยี่ยงมนุษย์ และสามารถที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้มีศักยภาพที่จะทำประโยชน์ให้แก่ตนเองและสังคมได้ต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมส่วนนี้ในสังคมไทยมีมานาน เป็นที่รับรู้กันทั่วไป ในด้านองค์ความรู้นั้นก็มีการสอนกันในระดับอุดมศึกษาและมีงานวิจัยหลากหลายที่เกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาส เกี่ยวกับชุมชนแออัด เกี่ยวกับคนชรา เกี่ยวกับผู้หญิงอาชีพพิเศษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของสัมฤทธิ์ผลแล้ว อาจกล่าวได้ว่าศักยภาพของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสยังทำได้ในขอบเขตจำกัด ยังมีประชาชนผู้ด้อยโอกาสอีกมากมายที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ แต่ยังคงติดอยู่บ้างที่ปัจจุบันนี้มีองค์กร NGOs ต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส แม้ว่า NGOs จะมีบทบาทที่เป็นจริงมากขึ้นตามลำดับ แต่ความรู้ความเข้าใจในกิจกรรม NGOs ในเมืองไทยยังมีน้อย เป็นประเด็นที่น่าวิเคราะห์ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

(2) ด้านป้องกันปัญหา เช่น ป้องกันเยาวชน ไม่ให้เยาวชนกลายเป็นบุคคลไร้อาชีพ ประพฤติตนเสื่อมเสีย โดยการฝึกอาชีพ พัฒนาความรู้ ป้องกันไม่ให้ประชาชนเจ็บไข้ได้ป่วย ซึ่งบั่นทอนศักยภาพของการผลิตโดยการสร้างและบริการสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อป้องกันโรคระบาดและดูแลรักษาให้สุขภาพสมบูรณ์

กล่าวสำหรับการพัฒนาความรู้ ปัจจุบันนับได้ว่าขยายตัวมาก โดยที่รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะให้เยาวชนจบการศึกษา ม.3 หรือมีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้ศึกษาในระดับนี้ จึงมีการจัดกองทุนเพื่อการศึกษาให้ผู้ด้อยโอกาสไม่มีทุนเล่าเรียนสามารถกู้ยืมเป็นทุนเล่าเรียนได้ และสำหรับผู้ที่ต้องเรียนในโรงเรียนของเอกชน ก็มีโครงการคูปองการศึกษาคือ นักเรียนที่ได้รับคูปองสามารถเบิกเงินสนับสนุนการศึกษาจากรัฐได้ เป็นต้น

ในระดับการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อการพัฒนาความรู้พื้นฐาน การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ก็ได้ขยายโครงการกว้างขวางออกไปมาก ทั้งในชนบทและโรงงาน เปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการพัฒนาความรู้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ การจัดเรียนระบบทางไกลผ่านดาวเทียมและโทรทัศน์นับเป็นมิติใหม่ของการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งกำลังพัฒนาไปสู่ระบบการศึกษาตลอดชีพ

อย่างไรก็ตาม ทางด้านการพัฒนาอาชีพและฝีมือแล้ว อาจกล่าวได้ว่ายังต้องการการพัฒนาและการส่งเสริมจากรัฐอีกมาก จะเห็นได้ว่าแรงงานการผลิตส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขณะที่หน่วยการผลิตต่างๆ ในปัจจุบันต้องการแรงงานฝีมือ เพราะสถานการณ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจและการค้ายุคนี้ต้องการสินค้าที่มีคุณภาพสูง ใช้เทคโนโลยีสูง

ในปัจจุบันหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะและฝีมือยังมีน้อย เท่าที่มีอยู่ก็ดำเนินงานในขอบเขตที่แคบ แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่ในทางรูปธรรมยังไม่ชัดเจน หากจะดำเนินการด้านพัฒนาทักษะและฝีมือในลักษณะด้านต่างๆ ขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้ใช้บริการฟรีหรือบริการราคาถูก เหมือนกรณีที่ได้ดำเนินการอยู่ในด้านการพัฒนาความรู้พื้นฐาน

(3) ด้านพัฒนาศักยภาพ ความคิด และจิตใจ สวัสดิการสังคมด้านนี้เน้นหนักไปที่ “ตัวคน และชุมชน” คือ การพัฒนาให้คนมีศักยภาพที่จะคิด ที่จะพัฒนา มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อส่วนรวม เคารพต่อสิทธิและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เป็นการพัฒนาให้คนมีอารยธรรม

ดูเหมือนว่าความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของสวัสดิการสังคมในแง่จะมีน้อยกว่าด้านอื่นๆ ในทางราชการมีการวิเคราะห์วิจัยและวิจารณ์กันมากเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบกระเทือนต่อรากฐานทางวัฒนธรรมและจริยธรรม แต่การพัฒนาศักยภาพทางวัฒนธรรม ทางจิตใจ ดูจะถูกกละเลยกันไป และให้ความสนใจต่อโครงการสวัสดิการสังคมเชิงวัตถุเสียเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม ในช่วงไม่กี่ปีมานี้องค์กร NGOs หลายๆ องค์กรได้หันมาสนใจการพัฒนาทางวัฒนธรรม อนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น พัฒนาศักยภาพของชุมชนกันมาก และกดดันให้หน่วยงานของรัฐต้องหันมาสนใจงานด้านนี้ให้มากขึ้น ผู้พัฒนาองค์ความรู้และความคิดที่โดดเด่นเกี่ยวกับศักยภาพของชุมชนในทศวรรษนี้เห็นจะได้แก่ นายแพทย์ประเวศ วะสี ซึ่งเป็นผู้ที่ได้เผยแพร่แนวคิดและทฤษฎีศักยภาพของชุมชนอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เรื่องความสุขถ้วนหน้า (2530) ถึงสังคมสมานภาพและวิชา (2536)

2. ระดับโครงการและประสิทธิผล

(1) โครงการสงเคราะห์ประชาชน ถ้าเป็นภาครัฐก็คือโครงการของกรมประชาสงเคราะห์ เป็นสำคัญ และเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนว่าเป็นผู้มีบทบาทด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โครงการประเภทนี้มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมดังกล่าวมาแล้ว ถ้าเป็นภาคเอกชนก็คือ งานสงเคราะห์ชุมชนของ NGOs ต่างๆ

(2) *โครงการประกันสังคม* ซึ่งได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี 2533 พรบ.ประกันสังคม 2533 การประกันมี 7 ประเภท คือ (1) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (2) คลอดบุตร (3) ทูพพลภาพ (4) ตาย (5) สงเคราะห์บุตร (6) ชราภาพ (7)ว่างงาน แต่ดำเนินการไปแล้วมี 6 ประเภท คือ จาก 1-6 อีกหนึ่งประเภทคือ 7 ยังไม่มีการดำเนินการ และทั้ง 7 ประเภทขณะนี้ได้ครอบคลุมลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

นอกจากกองทุนประกันสังคมตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม 2533 แล้ว ยังมีกองทุนเงินทดแทน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กองทุนเงินทดแทนนี้ตามกฎหมายแล้วเป็นส่วนหนึ่งของโครงการประกันสังคม เพราะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บไข้ได้ป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา จึงได้กำหนดให้กองทุนเงินทดแทน สังกัดสำนักงานประกันสังคม และบังคับใช้กองทุนเงินทดแทนกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ทัวราชอาณาจักร ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ กิจกรรมโรงเรียนราษฎร์ กิจกรรมเพาะปลูกหรือประมง และขณะนี้ได้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนแล้ว

กองทุนเงินทดแทนมีความเติบโตมาตามลำดับ และนับได้ว่าเป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่ให้บริการแก่ลูกจ้างจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แม้ว่านายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนแต่เพียงฝ่ายเดียว

การมีกองทุนเงินทดแทน แม้จะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ได้รับอันตรายและเจ็บไข้ได้ป่วยจากการทำงาน แต่หลักประกันที่ดีกว่าคือ การสร้างมาตรการป้องกันการประสบอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงาน การป้องกันน่าจะมีต้นทุนน้อยกว่า และมีผลให้ลูกจ้างได้รับความปลอดภัยมากกว่า มีหลักประกันทางสุขภาพสูงกว่า โครงการเพื่อสวัสดิการและสวัสดิภาพของลูกจ้างในด้านนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง

(3) *โครงการบริการทางสังคม* การบริการสังคมประกอบด้วย การศึกษา การสาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ และการบริการข่าวสารข้อมูล เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน โครงการบางส่วนอาจจะคาบเกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชน เช่น การบริการให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา และคนพิการ เป็นต้น

ด้านการศึกษาในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำลังเร่งรัดบริการการศึกษาทุกระดับ ทั้งการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน เพื่อพัฒนาความรู้พื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกระดับมากขึ้น ส่วนด้านการสาธารณสุข โครงการต่างๆเป็นของกระทรวงสาธารณสุข

ซึ่งด้านหลักคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข เช่น โครงการสร้างโรงพยาบาล สาธารณสุข ขนาด 10-150 เตียง ให้ครอบคลุมทุกอำเภอ และระดับต่ำกว่าอำเภอมีโครงสร้างสถานีนี อนามัยให้ครบทุกตำบล โดยในสถานีนีอนามัยจะมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับต่ำกว่าปริญญาคอย ให้บริการเกี่ยวกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพ

สำหรับประชากรที่ด้อยโอกาส ตั้งแต่ปี 2524 ได้กำหนดว่าสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาท/เดือน และคนโสดที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,500 บาท/เดือน ให้มีสิทธิในการรักษาพยาบาลฟรี ปัจจุบันนี้ มีโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคเข้ามาแทนที่เพื่อสร้างระบบสาธารณสุขถ้วนหน้า

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของสวัสดิการสังคมด้านนี้ก็คือ จำนวนแพทย์และพยาบาลไม่ เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท เช่น ในเขตเมืองของต่าง จังหวัด มีอัตราส่วนแพทย์ 1 คน ต่อประชากร 6,237 คน ถ้าในชนบทห่างไกล แพทย์ 1 คนต่อ ประชากร 10,000 กว่าคน ในขณะที่กรุงเทพฯ แพทย์ 1 คน ต่อประชากร 720 คน เป็นต้น (สถิติ สาธารณสุข พ.ศ.2534: 191) นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหาสมองไหลจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน ยิ่งทำ ให้ภาครัฐขาดแคลนแพทย์และพยาบาลที่จะบริการประชาชนในชนบท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ น้อย

การบริการสังคมด้านอื่นๆคือ การเคหะสงเคราะห์ มีหน่วยงานหลักอยู่สองหน่วยงานที่ทำ หน้าที่เด่นชัด คือ การเคหะแห่งชาติและธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติมีภารกิจด้าน การจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ด้วยการสร้างบ้านหรืออาคารชุดราคาถูกขายให้แก่ผู้มี รายได้น้อย ซึ่งขณะนี้ถือโครงการบ้านเอื้ออาทร ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้จัดบริการสินเชื่อ เพื่อที่อยู่อาศัยบริการประชาชนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แม้ว่าทั้งสองหน่วย งานจะดำเนินงานในด้านนี้อย่างเต็มที่ แต่ยังมีผู้ด้อยโอกาสอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถได้รับบริการ เนื่องจากว่าการบริการด้านนี้ยังต้องอาศัยความสามารถในการหารายได้ของผู้รับบริการ ถ้าผู้รับ บริการมีความสามารถน้อยหรือไม่สามารถรับผิดชอบต่อภาระหนี้สิน ก็ไม่สามารถได้รับบริการ อีก ด้านหนึ่ง สองหน่วยงานต้องคำนึงถึงต้นทุนและกำไร ไม่สามารถให้บริการในลักษณะที่จะทำให้ หน่วยงานขาดทุน จึงไม่อาจจะบริการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสที่มีความจำเป็นเรื่องที่อยู่อาศัยแต่มีรายได้ ไม่พอ

ส่วนทางด้านการบริหารจัดการงาน หน่วยงานที่ให้บริการด้านนี้คือ กรมจัดหางาน กระทรวง แรงงาน หน่วยงานนี้พยายามเป็นสื่อกลางที่จะจัดให้ผู้ต้องการงานทำและผู้ที่ต้องการแรงงานได้พบ กัน โดยการจัดงานวันนัดพบแรงงานในหลายๆแห่ง ปีละหลายครั้ง รวมทั้งการบริการข่าวสารข้อมูล

ตลาดแรงงานให้ผู้ที่ต้องการหางานได้ทราบ ทั้งงานในประเทศและต่างประเทศ ปัญหาของการจัดหางานก็คือ ยังขาดแคลนข้อมูลทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน งานการสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานจึงเป็นสิ่งเร่งด่วน ความเป็นจริงก็คือว่า นอกจากวันนัดพบแรงงานแล้ว ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแทบจะไม่ได้ติดต่อขอรับบริการจากกรมจัดหางานเลย สำนักงานจัดหางานของเอกชนจึงยังคงมีบทบาทเป็นด้านหลักในเรื่องนี้ ทั้งที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่บ่อยๆว่า สำนักงานจัดหางานของเอกชนบางแห่งมีการล่อลวงและเอาเปรียบแรงงาน

อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในด้านการส่งคนงานไปทำงานในตลาดต่างประเทศ เพราะทางกระทรวงแรงงานได้มีความพยายามที่จะติดต่อกับรัฐบาลที่ต้องการแรงงานไทย และได้มีการเจรจาระดับรัฐบาลเกี่ยวกับการจ้างแรงงานไทย ทำให้ลดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานลงไปได้บ้าง บริษัทนายหน้าจัดหางานก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อตกลงมากขึ้น ต่างประเทศก็พอใจที่จะติดต่อผ่านทางรัฐบาลมากขึ้น แทนที่จะติดต่อผ่านบริษัทนายหน้าทั้งหมดเหมือนยุคก่อนๆ แต่โดยรวมแล้วปัญหาต่างๆที่ยังแก้ไขไม่ได้ยังมีอีกมาก

กล่าวโดยสรุป **ความรู้ความเข้าใจในด้านสวัสดิการสังคมขั้นต่ำหรือ Social Safety Net ในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป กรอบความคิด (paradigm) และนโยบายด้านนี้ขยายกว้างขึ้น** ไม่ได้คิดแคๆเหมือนยุคก่อนๆว่า สวัสดิการสังคมคือการช่วยเหลือประชาชนหรือสงเคราะห์ประชาชนผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น แต่รวมถึงประกันสังคมและบริการสังคมด้วย และทั้งสามด้านนี้ก็มีโครงการและการปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว **แต่ความรู้ความเข้าใจในบางด้าน รวมทั้งประสิทธิภาพของการทำงาน และความครอบคลุมยังคงต้องมีการศึกษาค้นคว้าและพัฒนา** กันต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานทั้งสามด้านนี้ภาคเอกชนก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดการอยู่ด้วยจำนวนมาก เครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมก็เป็นจักรกลอีกหนึ่งในการบริการสวัสดิการขั้นต่ำหรือ Social Safety Net ในสังคมไทย และเป็นส่วนที่ยังขาดการศึกษาวิจัยระดับลึกและระดับกว้างอีกมาก

ความจริงงานศึกษาวิจัยทางด้านการศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และประกันสังคม รวมไปถึงการช่วยเหลือกันเองของประชาชน ก็มีมากมายหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่การศึกษาวิจัยเหล่านี้เป็นการศึกษาแบบแยกส่วน ไม่มีการศึกษาที่จะเชื่อมต่อ ถักทอ ให้งานเหล่านี้เป็นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม หรือไม่มีการทำให้องค์ประกอบเหล่านี้เชื่อมต่อเป็น “เรือนร่าง” เดียวกัน คือ การบูรณาการให้องค์ความรู้ด้านต่างๆเหล่านี้เชื่อมต่อประสานกันเป็นโครงข่ายหรือให้เป็นร่างเดียวกัน การบูรณาการนี้อุปมาเหมือนกับการสร้างมนุษย์ให้มีชีวิตอยู่ได้ และทำงานเลี้ยงชีพได้ สร้างผลผลิตให้แก่สังคมได้

ในการสร้างมนุษย์นี้ ใช้การศึกษาสร้างศีรยะและมันสมอง ใช้การสาธารณสุขสร้างร่างกาย และอวัยวะ เมื่อเป็นมนุษย์ มีชีวิตและทำงานได้แล้ว ก็ใช้การประกันสังคมทำให้มนุษย์มีชีวิตอย่างมั่นคงปลอดภัย แต่ถ้ามนุษย์นี้สร้างขึ้นมาแล้วโชคร้ายกลายเป็นคนด้อยโอกาส ประสบปัญหาชีวิตช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ก็ใช้การสังคมสงเคราะห์เข้าไปโอบอุ้มดูแล

การบูรณาการถักทอองค์ประกอบต่างๆ ให้เป็นโครงข่ายหรือเป็นเรือนร่างเดียวกันจึงต้องยึดหลักการให้ “คน” เป็นศูนย์กลาง องค์ประกอบที่จัดหามาเพื่อนำมาสร้างสรรคประกอบให้เป็น “คน” ที่สมบูรณ์ มีคุณภาพและประสิทธิภาพ คนที่สมบูรณ์จึงต้องการเป็นคนที่มีสติปัญญา พละนาถัย สมบูรณ์ จิตใจดีงาม การศึกษา การสาธารณสุข การประกันสังคม และการสังคมสงเคราะห์ คือองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง จึงต้องทำให้แต่ละส่วนมีคุณภาพและประสิทธิภาพ เมื่อนำมาเชื่อมต่อเป็นเรือนร่างเดียวกันแล้วก็ทำให้ได้ “คนที่สมบูรณ์”

ดังนั้นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาอันเกิดจากความยากจน เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะทำให้คนจนคนด้อยโอกาสดำรงอาศัยอยู่ได้และสามารถร่วมกัน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปได้

1.2.3 งานวิจัยด้านสวัสดิการสังคม

ในด้านของงานวิจัย ยังขาดแคลนการศึกษาด้าน “สวัสดิการสังคม” ทีมองสวัสดิการสังคมเป็นเชิงนโยบายทางสังคม (Social Welfare Policy) อย่างเป็นองค์รวม ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ มองสวัสดิการสังคมเป็นกลไกป้องกัน-บรรเทาปัญหาและพัฒนาคนจนคนด้อยโอกาสพร้อมๆ กันทุกมิติ นั่นก็หมายความว่า ถ้าพิจารณา “คนเป็นศูนย์กลาง” ก็ต้องพิจารณาว่า “คนจนคนด้อยโอกาสคนหนึ่งๆ” จะต้องมีสวัสดิการสังคมอะไรและอย่างไร จึงจะสามารถป้องกันบรรเทาปัญหาและพัฒนาคนๆ นั้นได้ และสวัสดิการสังคมนั้นจะจัดขึ้นโดยภาครัฐหรือนอกภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้วในสังคมไทยมิได้ขาดแคลนงานวิจัยด้านสวัสดิการสังคม แต่งานวิจัยเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเฉพาะด้าน เฉพาะส่วน เฉพาะประเด็น เช่น ด้านที่เกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์ ด้านที่เกี่ยวกับประกันสังคม ด้านที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา ชื่องานวิจัยในแต่ละด้านนี้ได้จาก ณรงค์ และคณะ (2542: ภาคผนวก) หรือดูตัวอย่างจาก ยุพาและคณะ (2541)

ในงานทั้งหมดนี้อาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือหนึ่ง ศึกษากลุ่มคนเป้าหมายกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น เด็ก คนพิการ คนงาน เป็นต้น โดยศึกษากลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นว่ามีปัญหาอะไร ควรได้รับการช่วยเหลืออย่างไร และสอง ศึกษาประเภทของสวัสดิการ เช่น การประกันสังคม สาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น ว่าควรจะให้ใคร จัดอย่างไร

จากงานวิจัยที่มีรายชื่ออยู่ในภาคผนวกของ ฌรงค์ และคณะ (2542) พบว่า งานวิจัยนโยบายเชิงบูรณาการด้านสวัสดิการสังคมไม่มีเลย เช่น ไม่มีงานวิจัยที่จะวิเคราะห์ว่า สวัสดิการสังคมควรจะเป็นสวัสดิการเพื่อทุกคนในลักษณะเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (social basic right) หรือว่าเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำสำหรับคนจนคนด้อยโอกาส ตามแนว social safety net สวัสดิการสังคมควรมีกี่ด้าน ก็ประเภท คนในสังคมกลุ่มใดบ้างควรได้รับสวัสดิการ เหตุใดจึงควรได้รับ จะทำอะไรจึงจะทำให้สวัสดิการครอบคลุมทั่วถึงและเพียงพอ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระบบสวัสดิการ ทั้งหมดนี้เรียกว่า เป็นการศึกษาเพื่อสร้างนโยบายเชิงบูรณาการ คือพิจารณาทั้งประเภทของคน ประเภทของสวัสดิการ และกลยุทธ์ของการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล หรืออีกนัยหนึ่ง คือการวิจัยเพื่อ “กำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคม” ให้เห็นขั้นตอนเบื้องต้นของการแก้ปัญหาความยากจน

การศึกษาสวัสดิการตามแนวคำถามดังกล่าวเป็นการศึกษาเพื่อให้เห็นองค์รวมทั้งหมดของสวัสดิการ ที่เชื่อมโยงกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม “นโยบายสวัสดิการสังคม” เป็นผลผลิตที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของสามระบบดังกล่าว เมื่อการศึกษาในเชิงบูรณาการเช่นนี้ยังไม่มีใครทำมาก่อน งานวิจัยโครงการ “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ของ ฌรงค์ และคณะ จึงเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่พยายามนำเสนอภาพของสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมทั้งสามด้านก็พอมีอยู่ เช่น งานวิจัยเรื่อง ทรัพยากรมนุษย์กับสวัสดิการสังคม โดย ฌรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2538) ศึกษาถึงภาพรวมของสวัสดิการสังคม แต่ก็ไม่ได้ศึกษาว่าสวัสดิการสังคมควรจัดอย่างไร ให้แก่ใคร เหตุใดจึงต้องทำเช่นนั้น งานวิจัยเรื่อง การสำรวจองค์ความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาทและความสำคัญ ต่อสังคม ของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ของ ฌรงค์ และคณะ ก็ให้ภาพรวมของแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยสวัสดิการสังคม แต่ก็ไม่ได้ศึกษาเชิงนโยบายว่าควรจะทำอะไร อย่างไร ให้กับใคร เพราะเหตุใด ทำเพียงการสำรวจสถานการณ์ภาพขององค์ความรู้ทั่วไปเรื่องสวัสดิการ ซึ่งได้กลายเป็นพื้นฐานของการทำวิจัยเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย”

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่เสนอภาพรวมของระบบสวัสดิการคือ เรื่อง social safety net ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2543) แต่ก็เช่นเดียวกัน งานนี้ก็ไม่ได้ศึกษาว่าสังคมไทยควรมีระบบสวัสดิการอะไร อย่างไร เพื่อใคร เพราะอะไร

ส่วนงานวิจัยส่วนอื่นๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ไม่มีงานวิจัยที่ว่าด้วยภาพรวมของนโยบายสวัสดิการสังคมว่าควรครอบคลุมด้านใดบ้าง อย่างไร และเพื่อใคร ดังนั้น งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย จึงเป็นงานวิจัยโครงการแรกที่ยพยายามจะตอบปัญหาเหล่านี้ในลักษณะให้รู้กลุ่มคน รู้ปัญหาของกลุ่มคน รู้ประเภทของสวัสดิการที่จะจัดให้มีขึ้น และรู้วิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.3 ความยากจน: นิยาม ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี

การหยิบยกเอาประเด็น “คนจน” (the poor) และความยากจน (poverty) ขึ้นมาเป็นปัญหาทางสังคมและการเมืองคงมีมานานแล้วในทางประวัติศาสตร์ แต่กรณีที่มีมักจะหยิบยกขึ้นมาอ้างกันบ่อยๆ ในหมู่นักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมก็คือ กรณีของกฎหมายเกี่ยวกับคนจน (Poor Law) ยุคพระนางเจ้าเอลิซาเบธแห่งอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ.1598 เรียกกฎหมายนี้ว่า Elizabethan Poor Law (ดู Gordon & Spicker, 1999: 101)

กฎหมายฉบับนี้ได้จำแนกคนจนออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ประเภทที่พอจะช่วยเหลือตัวเองได้ ก็ให้สมาชิกครอบครัวช่วยกันดูแลรับผิดชอบ ส่วนประเภทที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น คนป่วย คนพิการ คนสูงอายุ ฯลฯ ก็ให้รัฐดูแลสงเคราะห์ (ดูรายละเอียดใน กิตติพัฒน์, 2545: 1-2)

Elizabethan Poor Law ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในปี 1834 ซึ่งเป็นยุคของการพัฒนาอุตสาหกรรมเต็มที่ การแก้ไขก็เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมอุตสาหกรรม หลักการทั่วไปคือ การรวมศูนย์การบริหารจัดการเรื่องสวัสดิการสังคมให้อยู่ในระบบเดียวกัน และกำหนดแนวทางให้แต่ละท้องถิ่นปฏิบัติ ทั้งได้วางหลักการว่า คนจนกลุ่มใดที่ควรได้รับความช่วยเหลือและควรช่วยเหลืออย่างไร หน่วยงานใดควรรับผิดชอบ การปรับปรุงกฎหมายครั้งนี้ได้นำไปสู่การกำหนดสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการ (rights to welfare) (ดู Alcock, 2000: 13)

แรงกดดันที่นำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย Elizabethan Poor Law 1598 คือสภาพของคนงานอังกฤษในขณะนั้น ซึ่งตามรายงาน Poor Law Report 1932 ระบุว่า แรงงานอิสระหรือชนชั้นอิสระ (independent class) ถูกกดขี่ ค่าจ้างต่ำและถดถอย ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน กล่าวคือ ไม่แนใจว่าจะถูกปลดเมื่อไร ไม่มีความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ไม่มีสวัสดิการ สุขภาพทรุดโทรม ใน

รายงานฉบับนี้จัดชนชั้นของคนเหล่านี้ว่าเป็น “ชนชั้นของผู้ทุกข์ยาก” (class of paupers) (ที่เดียวกัน) ซึ่งแรงกดดันจากความทุกข์ยากของคนงานนำไปสู่การก่อจลาจลของคนงานใน Hampshire มีการทำลายเครื่องจักรเครื่องมือ ทำลายโรงงาน (ดู Hobsbawm and Rude, 1969: 119-120) สภาพการเช่นนี้จึงทำให้รัฐบาลอังกฤษต้องบรรเทาผ่อนคลายความทุกข์ยากของคนงานด้วยการปรับปรุงกฎหมาย Elizabethan Poor Law เพื่อให้แรงงานอุตสาหกรรมได้รับการดูแลด้านสวัสดิการมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เริ่มยุคอุตสาหกรรมเบ่งบาน สังคมอังกฤษกลายเป็นอุตสาหกรรมเต็มที คนส่วนใหญ่ของสังคมคือ “คนงาน” และคนงานอังกฤษมีประวัติแห่งความทุกข์ยากอย่างแสนสาหัส ต้องต่อสู้ด้วยเลือดเนื้อและชีวิตกว่าจะพัฒนามาสู่ยุคพรรคแรงงาน (Labour Party) จนกระทั่งได้สถาปนารัฐสวัสดิการ (Welfare State) ชีวิตความเป็นอยู่ของคนงานอังกฤษจึงสามารถลืมตาอ้าปากได้ สถานการณ์เช่นนี้เองที่เป็นแรงบันดาลใจให้ Karl Marx ต้องประกาศการต่อสู้ทางชนชั้น ด้วยการเขียน Communist Manifesto และที่สำคัญ สถานการณ์ความทุกข์ยากของคนงานอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ได้กลายเป็นแหล่งวัตถุดิบที่ทำให้ Marx เขียนงานวิชาการสะท้อนโลก ชื่อว่า Das Kapital และได้กลายเป็นคัมภีร์ของลัทธิคอมมิวนิสต์มาจนถึงปัจจุบัน

การศึกษาสภาพความยากจนของคนงานได้มีการเน้นย้ำอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 B.S. Rowntree ได้ทำการศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของคนงานในเมือง York และพบว่า ครอบครัวของคนงานเหล่านี้ล้วนแต่ขาดแคลนอาหาร มีโภชนาการต่ำระดับ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย ขาดแคลนการรักษาพยาบาลและสาธารณสุข ขาดแคลนเครื่องนุ่งห่ม หรือกล่าวโดยสรุปพวกเขาล้วนแต่ขาดแคลนปัจจัยสี่ Rowntree จึงได้นำเอาการศึกษาของเขามาพิมพ์เผยแพร่ในปี 1901 ในชื่อ “Poverty: A Study of Town Life” และแนวความคิดเรื่องความยากจนโดยพิจารณาจากความขาดแคลนปัจจัยสี่ก็ได้มีอิทธิพลเป็นที่ยอมรับทางวิชาการมาตั้งแต่นั้น

ความพยายามที่จะสร้างมาตรวัดความยากจนได้ทำกันอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง โดยในปี 1965 Mollies Orchansky ได้พยายามคำนวณหาค่าระดับความยากจนจากภาวะโภชนาการ โดยมีแนวคิดที่ว่า คนเราจะมีชีวิตอยู่ได้จะต้องกินอาหารต่อวันปริมาณเท่าไร? ปริมาณเท่านั้นคิดเป็นเงินเท่าไร? รายได้เพื่อการบริโภคที่พอเพียงให้มีชีวิตอยู่ได้นี้จึงถูกกำหนดให้เป็นฐานของการคำนวณเส้นความยากจน (Poverty line) โดยถือว่า มูลค่าของอาหารที่พอทำให้มีชีวิตรอดนี้จะมีค่าเฉลี่ยทั่วไปเท่ากับ 1 ใน 3 ของรายได้ทั้งหมด ดังนั้น ถ้าสมมติว่า ในหนึ่งวันร่างกายต้องการอาหารคิดเป็นมูลค่า 10 บาท รายได้ทั้งหมดก็คือ 30 บาท (10 บาท คือ 1 ใน 3 ของ 30 บาท) และรายได้ 30 บาทต่อวัน จึงกลายเป็นรายได้ที่เท่ากับเส้นความยากจน ถ้ารายได้ต่ำกว่านี้ก็คือว่ายากจน

จากที่กล่าวมา ถ้าจะถามว่า ใครคือคนจน ทุกคนอาจตอบเหมือนกันว่า คนจนคือคนที่มี “ความยากจน” ถ้าจะถามต่อ แล้วอะไรคือความยากจน เป็นเรื่องไม่ยากที่จะตอบ เพราะความยากจน (poverty) มีได้หลายความหมาย ซึ่งพอจะรวบรวมให้เห็นได้ดังนี้

1.3.1 ความยากจนที่พิจารณาจากสิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิต (Basic Needs)

นิยามและความหมายของความยากจนในแง่นี้คือ ความขาดแคลนปัจจัยสี่ ได้แก่ ขาดแคลนอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ดังนั้นใครที่ขาดแคลนสิ่งจำเป็นพื้นฐานก็นับว่ายากจนหรือเป็นคนจน ความหมายนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไป Rowntree (1901) ใช้นิยามและความหมายนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1901

อย่างไรก็ตาม ในยุคต่อมาได้มีการพิจารณาเรื่องสิ่งจำเป็นของชีวิต (needs) ในระดับที่มากกว่าสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (basic needs) เช่น อธิบายว่า ความจนคือการขาดแคลนปัจจัยสี่และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางสังคม (George, 1988: 208) ดังนั้น การขาดข่าวสารและการศึกษาก็นับว่าขาดสิ่งจำเป็นในสังคมยุคปัจจุบัน หรือบางคนอธิบายว่า ความยากจนคือภาวะที่ขาดแคลนสิ่งที่จะทำให้กินดีอยู่ดี (well-being) ทั้งด้านกายภาพและด้านจิตใจ (Baratz and Grigsby, 1971: 120) ซึ่งมีความหมายกว้างขึ้นไปอีก การขยายขอบเขตของสิ่งจำเป็น (needs) ออกไป นำไปสู่นิยามและความหมายใหม่คือ

1.3.2 การให้นิยามและความหมายโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living)

ในการพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า คนจนคือคนที่พอจะมีสิ่งจำเป็นพอที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างอัตคัดเพียงลำพังคนเดียว แต่ผู้ใดขาดแคลนปัจจัยยังชีพตามมาตรฐานของสังคมนั้นๆเรียกว่า คนจนมาก (Booth, 1971: 55) บางคนก็บอกว่า ความยากจนตามนัยนี้หมายถึงการขาดแคลนเงินทองที่จะสนองความต้องการที่จำเป็นตามมาตรฐานของสังคมหนึ่งๆ (Ashton, 1984: 97) ความจนในความหมายนี้อาจสรุปว่าเป็นความจนอันเกิดจากการมีรายได้ที่จำกัด แต่ไม่ได้หมายความว่าขาดแคลนสิ่งจำเป็นที่จะสนองความต้องการทางกายภาพ

การพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ เป็นการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบจากภาวะทั่วไปของสังคมหนึ่งๆ เพราะมาตรฐานการครองชีพของสังคมหนึ่งอาจจะต่างไปจากอีกสังคมหนึ่ง การ

เปรียบเทียบจึงเปรียบเทียบจากเกณฑ์เฉลี่ยหรือภาวะทั่วไปของสังคมนั้นๆ ตัวอย่างเช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความหมายความยากจนโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพว่า

“ปัจเจกบุคคลหรือครอบครัวใดๆ ที่ควรพิจารณาว่ายากจน ถ้าการครองชีพของเขาเหล่านั้นในด้านรายได้หรือในด้านการบริโภคต่ำกว่าระดับมาตรฐานหนึ่งที่ควรจะเป็น (particular standard)” (ILO, 1995: 6)

คำว่า มาตรฐานหนึ่งๆ (particular) ก็คือระดับมาตรฐานของสังคมใดสังคมหนึ่ง เช่น ในสังคมเมืองหนาวก็ควรจะมีเสื้อกันหนาว เครื่องทำความร้อน เพื่อให้ความอบอุ่น (heater) แต่ในสังคมเมืองร้อนไม่จำเป็นต้องมีสิ่งเหล่านี้ เป็นต้น

ธนาคารโลกก็ให้ความหมายความยากจนโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพว่า หมายถึง

“ภาวะที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือไม่สามารถบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำ (minimal standard) ของการครองชีพ” (World Bank, 1990: 26)

การนิยามและให้ความหมายในแง่นี้ก็มักจะมีข้อถกเถียงในเรื่อง “มาตรฐาน” เพราะเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป มาตรฐานก็เปลี่ยนไป ยิ่งกว่านั้น ในภาวะของ globalization ข่าวดสารถึงกันทุกนาที่ การเอาอย่าง การเลียนแบบแผนการดำเนินชีวิตของแต่ละสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็ว มาตรฐานของสังคมหนึ่งก็พยายามไล่ตามมาตรฐานของอีกสังคมหนึ่งตลอดเวลา มาตรฐานของแต่ละสังคมจึงไม่คงที่ ไม่ง่ายที่จะกำหนดให้เป็นมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ ตัวอย่างเช่น ในสังคมไทยปัจจุบัน การมีโทรทัศน์และตู้เย็นกลายเป็นปัจจัยวัดมาตรฐานการครองชีพของคนไทยไปแล้ว เช่นเดียวกับสังคมตะวันตก

1.3.3 การพิจารณาจากเส้นความยากจน (Poverty Line) และความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty)

การให้นิยามและความหมาย “ความยากจน” โดยพิจารณาจากสิ่งจำเป็นพื้นฐานและมาตรฐานการครองชีพ นำไปสู่วิธีการวัด “มาตรฐาน” และวัด “ความจำเป็น” ของแต่ละสังคม เนื่องจากมูลค่าหรือราคาของปัจจัยสี่ หรือมูลค่าของการครองชีพของแต่ละสังคม ไม่เท่ากัน อาหารประเภทเดียวกัน ในอังกฤษแพงกว่าในเมืองไทยมาก ดังนั้น การได้อาหารในปริมาณที่เท่ากันและเหมือนกัน ในอังกฤษต้องจ่ายเงินมากกว่าในเมืองไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบรรลุ “มาตรฐาน

การครองชีพ” ในระดับเดียวกัน ที่อังกฤษต้องใช้รายได้มากกว่าในเมืองไทยหลายเท่า พิจารณาในแง่นี้ คนจนในอังกฤษต้องมีรายได้ที่คิดเป็นตัวเงินมากกว่าคนจนในเมืองไทยถึงจะมีชีวิตอยู่ได้

ดังนั้น ถ้าเส้นความยากจนหมายถึง ระดับรายได้เป็นตัวเงินของบุคคลที่ทำให้เขาเป็นคนจน หรือเป็นระดับรายได้ที่ทำให้เขาขาดแคลนปัจจัยสี่ เป็นระดับรายได้ที่ทำให้การครองชีพต่ำกว่ามาตรฐาน (Gordon & Spicker, 1998: 105) พิจารณาในแง่นี้ เส้นความยากจนของคนในอังกฤษก็ย่อมสูงกว่าเส้นความยากจนของคนในสังคมไทย

ตัวอย่างเช่น เส้นความยากจนในสังคมไทยเท่ากับเดือนละ 911 บาท หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่านี้ถือเป็นผู้ที่มีความยากจน ถ้าเป็นในอังกฤษ รายได้เพียงเท่านั้นจะให้ประทังชีวิตสัก 2-3 วัน ก็แทบจะไม่ไหวแล้ว เพราะค่าครองชีพสูงกว่ากันมาก คนที่มีรายได้เพียงเท่านั้นคือคนที่จะต้องอดตาย ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ “ด้วยความยากจน” ความยากจนที่วัดด้วยเกณฑ์เส้นความยากจนนี้เรียกว่า ความยากจนสัมบูรณ์ ถูกพัฒนาขึ้นมาโดย Mollies Orchansky ดังที่กล่าวมาแล้ว

เกณฑ์การวัดความยากจนสัมบูรณ์อิงอยู่กับความต้องการที่จำเป็นทางกายภาพของปัจเจกบุคคลในแต่ละสังคม หมายความว่า ปริมาณความต้องการสิ่งจำเป็น (ปัจจัยสี่) ของแต่ละคนในแต่ละสังคมอาจเท่ากันได้ แต่มูลค่าของสิ่งจำเป็นนั้นในแต่ละสังคมไม่เท่ากัน เส้นความยากจนที่คิดเป็นตัวเงินจึงไม่เท่ากัน และเส้นความยากจนที่ระบุความยากจนสัมบูรณ์ไม่ได้คำนึงถึงมิติทางสังคมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในมิติทางสากลยุคปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะขยายคำจำกัดความความยากจนสัมบูรณ์เสียใหม่ โดยให้รวมเอามิติทางสังคมเข้าไปด้วย ดังนั้น ในการประชุมว่าด้วยการพัฒนาสังคมของโลก (World Summit for Social Development) ที่โคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี ค.ศ.1995 สมาชิกที่ประชุม 117 ประเทศเห็นด้วยกับนิยามใหม่ว่าด้วย ความยากจนสัมบูรณ์ ดังนี้

“ภาวะความยากจนสัมบูรณ์เป็นภาวะที่คนถูกสถานการณ์กดดันให้เกิดความทุกข์ยาก (deprivation) ด้านปัจจัยสี่ คือ อาหาร น้ำดื่มสะอาด ที่อยู่อาศัย สุขภาพ และสุขอนามัย ด้านการศึกษาและข้อมูลข่าวสาร ความยากจนสัมบูรณ์ไม่ได้อิงอยู่เฉพาะเกณฑ์ระดับรายได้ แต่รวมถึงการเข้าถึงบริการสังคมต่างๆด้วย” (UN, 1995)

Amartya Sen ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความยากจนสัมบูรณ์ว่า

“มันมีปรากฏการณ์ที่กล่าวได้ว่า ในความคิดเกี่ยวกับความยากจนสัมบูรณ์นั้น องค์ประกอบหลักของความยากจนเป็นสิ่งที่คงที่ ลดทอนไม่ได้ ไม่ว่าสภาพโดย

เปรียบเทียบจะเป็นเช่นไรก็ตาม หากองค์ประกอบหลักยังคงอยู่ ความยากจนก็ยังคงอยู่ องค์ประกอบหลักที่ว่าคือ ความต้องการอาหารที่พอเพียงกับร่างกาย การรักษาโรค การมีที่อยู่อาศัย การมีเสื้อผ้าสวมใส่ การคมนาคมที่สะดวก การได้รับการศึกษา และการมีชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี (ดู Gordon & Spicker, 1999: 7)

ความหมายของ Sen ก็คือ ความยากจนสัมบูรณ์ที่พิจารณาจากเส้นความยากจน (poverty line) นั้น แม้ว่าวันหนึ่งรายได้สูงขึ้นเกินเส้นความยากจนที่เคยกำหนดไว้ โดยเปรียบเทียบแล้วภาวะความยากจนก็ควรจะลดลง แต่ถ้าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไป รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นก็อาจจะไม่ช่วยบรรเทาความยากจนสัมบูรณ์ลงได้ เพราะค่าอาหารอาจจะแพงขึ้น ค่ายารักษาโรคแพงขึ้น ค่าที่อยู่อาศัยแพงขึ้น ในที่สุดแม้รายได้จะสูงขึ้นก็ยังทำให้ไม่พอเพียงกับค่าอาหารและค่าปัจจัยอื่นๆ ก็ต้องกลับไปจนเหมือนเดิม

ซึ่งเรื่องนี้ P. Townsend ก็ได้สนองตอบต่อความเห็นของ Sen ว่า โดยทั่วไปความยากจนสัมบูรณ์ของแต่ละสังคมก็มีลักษณะเป็นความยากจนเปรียบเทียบ (relative poverty) ระหว่างสังคมอยู่แล้ว โดย Townsend บอกว่า ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพของแต่ละสังคมไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศนั้นๆ ดังนั้น ระดับรายได้ที่เป็นระดับยากจนของสังคมหนึ่ง ระดับรายได้เดียวกันนั้นอาจจะเป็นรายได้ระดับยากจนของอีกสังคมหนึ่ง (ดู ที่เดียวกัน)

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความยากจนโดยอิงเส้นความยากจนเป็นหลัก ขณะนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าไม่เพียงพอที่จะอธิบายสภาพความยากจนของคนยุคปัจจุบัน และไม่อาจใช้เพียงมาตรการด้านรายได้เพียงอย่างเดียวมาแก้ปัญหาความยากจน จึงจำเป็นต้องพิจารณาความยากจนและคนจนในมิติทางสังคมด้วย

อย่างไรก็ตาม เส้นความยากจนเป็นเครื่องมือที่นิยมใช้กันแพร่หลายในการใช้วัดว่า ใครจนหรือไม่จน โดยกำหนดว่า ใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็นคนจน (poor) แต่เส้นความยากจนของสังคมหนึ่งๆอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าเส้นความยากจนของอีกสังคมหนึ่ง

ธนาคารโลกพยายามที่จะกำหนดเส้นความยากจนสำหรับสังคมของประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศยากจนต่างๆ โดยคำนวณจากราคาส่งหรืออำนาจซื้อของสังคมต่างๆ โดยพิจารณาว่า คนในสังคมหนึ่งๆในประเทศด้อยพัฒนาจะต้องซื้อหาปัจจัยสี่และสิ่งจำเป็นในการครองชีพ มาบำบัดความจำเป็นของชีวิตในแต่ละวัน จะต้องใช้เงินเท่าไร ก็พบว่า อย่างน้อยที่สุดต้องใช้เงินวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ หมายความว่า ถ้าใครมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ก็ถือว่ายากจน (ดู

World Bank, 2001: 17) และธนาคารโลกยังกำหนดต่อไปว่า ผู้ที่มีรายได้สูงกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ไม่เกินวันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐฯ ก็ยังถือว่ายากจน แต่ยากจนน้อยกว่า สำหรับผู้ที่มีรายได้ไม่เกินวันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐฯ ธนาคารโลกเรียกว่า upper poverty line ส่วนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เรียกว่า lowest poverty line (ที่เดียวกัน)

ด้วยการใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์กำหนดความเป็นคนจนดังที่กล่าวมา ธนาคารโลกจึงพบว่า ในปี ค.ศ.2000 ในจำนวนประชากรโลกประมาณ 6,000 ล้านคน มีอยู่ประมาณ 2,800 ล้านคน เป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 2 ดอลลาร์สหรัฐฯ และมีอยู่ถึง 1,200 ล้านคน ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 44 อาศัยอยู่ในอาฟริกาตอนใต้ (World Bank, 2001: 3)

ดูจากตัวเลขดังกล่าวก็จะพบว่า เส้นความยากจนที่นักเศรษฐศาสตร์ไทยใช้วัดความยากจนของคนไทยต่ำกว่าเส้นความยากจนที่สุด (lowest poverty line) ของธนาคารโลกเสียอีก เพราะ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เทียบเป็นเงินไทยเท่ากับประมาณ 40-45 บาท คิดเป็นเดือนก็ประมาณเดือนละ 1,200-1,350 บาท สูงกว่าเส้นความยากจนของไทย (911 บาทต่อเดือน) ดังนั้น ถ้าถือตามมาตรฐานของธนาคารโลก คนจนไทย (พิจารณาจากเส้นความยากจน) ไม่ใช่มีจำนวนประมาณ 10 ล้านคน แต่อาจจะเป็น 15-20 ล้านคน

1.3.4 การพิจารณาจากมิติทางสังคม

แม้ว่าธนาคารโลกจะใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์กำหนดว่าใครคือคนจน แต่ปัจจุบันธนาคารโลกก็ยอมรับว่าความยากจนมีหลายมิติ “ความเป็นคนจน” ถูกกำหนดจากหลายปัจจัย เช่น ด้อยการศึกษา ไม่ได้รับการดูแลสุขภาพ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไม่มีอำนาจ เป็นต้น (World Bank, 2001: 15)

รายงานของธนาคารโลกยอมรับว่า ความยากจนในมิติที่ไม่ใช่รายได้ ในหลายประเทศอยู่ในภาวะที่รุนแรง ความยากจนประเภทนี้เกิดจากความ “เสี่ยง” และ “ความด้อยโอกาส” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอาฟริกา ที่ระบบป้องกันโรคและระบบสาธารณสุขไม่ดี ประชากรจึงติดเชื้อ HIV มาก เช่น ในบอตสวานา (Botswana) และ ซิมบับเว (Zimbabwe) ประชากรวัยเจริญพันธุ์ทุกๆ 1 ใน 4 คน จะติดเชื้อ HIV (เล่มเดียวกัน: 4) คนเหล่านี้แม้บางส่วนมีรายได้เป็นตัวเงินเกินเส้นความยากจน (มากกว่าวันละ 1 เหรียญ) แต่การที่มีรายได้ไม่พอค่าดูแลสุขภาพ นั่นคือ ภาวะความยากจนที่เกิดจากภาวะ “เสี่ยง” และไม่มีโอกาสที่จะได้รับการดูแลสุขภาพ

ในทางตรงกันข้าม ประเทศอินเดีย ในรัฐเคราลา (Kerala) ประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (1 ดอลลาร์สหรัฐ) มีจำนวนมาก แต่ในรัฐนี้ประชากร “มีโอกา” เข้าถึงสวัสดิการทั้งโดยรัฐและโดยชุมชน การดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างดี จึงทำให้ประชากรมีอายุยืน อายุโดยเฉลี่ยของประชากรในรัฐเคราลาสูงกว่าอายุของประชากรในกรุงวอชิงตันเสียอีก (ที่เดียวกัน)

นี่ย่อมชี้ให้เห็นว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนไม่เพียงแต่ต้องพึงรายได้เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่การที่ “มีโอกา” ได้รับสวัสดิการ และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อชีวิต ก็ทำให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นได้ ความจนโอกาสจึงเป็นมิติหนึ่งของความยากจน และมีคนจำนวนมากในโลกนี้ที่ไม่ถึงกับจนรายได้แต่ต้องประสบปัญหา “จนโอกาส”

นอกจากการจนโอกาสแล้ว การจนสิทธิก็ถือว่าเป็นความจนอีกมิติหนึ่ง การขาดแคลนทรัพยากรหรือการเข้าไม่ถึงทรัพยากรทางสังคมเป็นการขาดแคลนสิทธิ ไม่ใช่ขาดแคลนทรัพยากรโดยตรง (Gordon & Spicker, 1999: 153)

การขาดโอกาสและขาดสิทธินำไปสู่การขาดความมั่นคงในชีวิต ทำให้ชีวิตตกอยู่ในภาวะเสี่ยงทางสังคม ชีวิตมีความผันแปรไม่แน่นอน (vulnerability) การขาดความมั่นคงในชีวิตย่อมนับว่าเป็นการขาดแคลนสิ่งจำเป็น (Duffy, 1995: 36)

กลุ่มคนด้อยโอกาสและด้อยสิทธิ บางกลุ่มกลายเป็นพวกที่ Tiemann (1993) เรียกว่า กลุ่มถูกกีดกันออกจากสังคม (social exclusion) เป็นพวกที่มีความเสี่ยงทางสังคมสูงมาก ได้แก่ คนไร้ที่อาศัย กลุ่มคนที่มีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ คนที่ว่างงานยาวนาน คนที่ตกอยู่ในภาวะยากจนตกดานชั่วลูกชั่วหลาน

เสี่ยงจากตนเองมักจะมองสภาพความยากจนของตนในลักษณะของการอยู่ดีมีสุข (well-being) และอยู่อย่างย่ำแย่มีแต่ทุกข์ (ill-being) อยู่ดีมีสุข ในทัศนะของคนจนคือ มีกินมีใช้ สุขสบาย ไร้กังวล ส่วนอยู่อย่างย่ำแย่มีแต่ทุกข์คือ ขาดแคลนวัตถุปัจจัย มีความรู้สึกว่าตัวเองย่ำแย่ ไม่ปลอดภัย วิตกกังวลตลอดเวลา ว่าเหว ไร้ที่พึ่ง (World Bank, 2001: 16)

นอกจากนั้น ในปัจจุบันธนาคารโลกก็ยอมรับว่า ความไร้อำนาจ (powerlessness) ก็เป็นมิติหนึ่งของความยากจน คนที่ไร้สิทธิไร้เสียง (voiceless) จะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ความต้องการของคนไร้สิทธิไร้เสียงจะไม่ถูกนำไปสู่นโยบาย ไม่มีใครได้ยินเสียงเรียกร้องของคนเหล่านี้ พวกเขาจึงไม่ได้รับการสนองตอบในสิ่งที่พวกเขาควรจะได้

1.3.5 ความยากจนในแนวคิดของสหประชาชาติ

ในการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า

“ความยากจนมิได้มีเฉพาะมิติด้านการเงินหรือด้านวัตถุเท่านั้น แต่มันยังมีมิติความซับซ้อนหลายด้าน และมีเหตุแห่งความยากจนหลายสาเหตุ ดังนั้น นโยบายและมาตรการแก้ไขความยากจนจึงต้องมีหลายมาตรการ มิใช่มีเฉพาะมาตรการทางรายได้เท่าได้” (Huber, 2000: 2)

ในการประชุมครั้งนี้ยังเสนอว่า การพิจารณาความยากจนไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะทัศนจากนักวิชาการหรือหน่วยงานภายนอกเท่านั้น แต่ต้องคำนึงว่า คนที่ผู้อื่นเรียกว่า “คนจน” นั้น มองสภาพของตนเองอย่างไร และต้องการอะไร

องค์กรภายใต้สหประชาชาติที่ศึกษาเรื่องความยากจนคือ UNDP (United Nation for Development Programs) เห็นว่า ความยากจนของมนุษยชาตินั้นมีทั้งมิติส่วนบุคคล มิติทางสังคม มิติทางการเมือง และมิติของสิ่งแวดล้อม (UNDP, 1998: 15) ในมิติทางการเมือง UNDP เห็นว่า ในบางประเทศเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตแต่ประชาชนก็ยังยากจน ทั้งนี้เพราะระบบการเมืองการปกครองไม่โปร่งใส เป็นระบบที่เอารัดเอาเปรียบประชาชน (UNDP, 2000: 38) นอกจากนี้ UNDP ยังเห็นว่า ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศก็มีผลกระทบที่ก่อให้เกิดความยากจนได้ ถ้าประเทศด้อยพัฒนาไม่ได้รับความยุติธรรมทางการค้า เช่นถูกกีดกันด้วยระบบ NTB (Non-tariff barrier) หรือระบบกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ระบบภาษี UNDP ยืนยันว่า ถ้าจะทำให้การค้าระหว่างประเทศเป็นประโยชน์ต่อประเทศด้อยพัฒนา ก็จะต้องเปลี่ยนแปลงและวิธีการค้าให้มีความยุติธรรมต่อประเทศด้อยพัฒนาให้มากกว่านี้ (UNDP, 2000: 49)

ในรายงานเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development Report) เมื่อปี 1992 UNDP พบว่า ความสัมพันธ์ทางการค้าที่ไม่เสมอภาคมีผลให้ประเทศด้อยพัฒนาถูกกีดกันทางการค้า ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้ถึงประมาณปีละ 500,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ประชาชาติของประเทศด้อยพัฒนา (UNDP, 1992: 67) นี่เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า ความยากจนของประชากรในประเทศด้อยพัฒนามีมิติของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศด้วยอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

Yourssef Sayegh นักเศรษฐศาสตร์ชาวอาหรับเห็นว่า พวกนายทุนและจักรวรรดินิยม

ตะวันตกเป็นตัวอย่างสำคัญในการทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่นำไปสู่ความล้าหลังและความยากจนในประเทศด้อยพัฒนานานาชาติ (Sayegh, 1992: 30-31) แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์รางวัล Nobel อย่าง Joseph Stiglitz ก็ยังยอมรับว่า มหาอำนาจสหรัฐอเมริกาอยู่เบื้องหลัง IMF คอยบังคับให้ IMF กดดันประเทศลูกหนี้ต่างๆ ให้ปฏิบัติตาม IMF ในทิศทางที่เป็นประโยชน์กับสหรัฐอเมริกา ความเห็นดังกล่าวของ Stiglitz ปรากฏอยู่ในบทความของเขา เรื่อง The IMF and the East Asian Crisis ในหนังสือ The Insider (17 March 2000) ซึ่ง George Kossaiifi ได้สรุปความบางส่วนมาเขียนไว้ในรายงานของเขา (Kossaiifi, 2000: 8)

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาเรื่องความยากจนในปัจจุบันนี้อาจจำกัดอยู่เพียงเรื่องความยากจนในมิติทางรายได้เท่านั้น แต่ความยากจนยังเกิดจากมิติทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม “คนจน” จึงมิได้มีความหมายเพียงเป็นคนมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่านั้น แต่ยังหมายถึงคนที่ด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ ไร้สิทธิ ไร้เสียง และคนที่อยู่ภายใต้ความเสี่ยงในลักษณะต่างๆ ของชีวิต โดยไม่มีหลักประกันใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการเสี่ยงจากโรคภัยไข้เจ็บ ความเสี่ยงจากสงคราม และความเสี่ยงจากการไม่มีที่ตั้งถิ่นฐานที่แน่นอน เช่น คนที่เป็นเอดส์ คนหนีภัยสงคราม และคนอพยพที่ขูดรีดอยู่ในสังคมต่างๆ

ดังนั้น การทำความเข้าใจเรื่องความยากจนจึงต้องมองจากหลายมิติ และแต่ละมิติมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เหลื่อมซ้อนกัน แนวคิดเรื่องความยากจนจึงจำเป็นต้องเป็นแนวคิดผสมผสานหรือแนวคิดส่วนประกอบ (composite concept) (Alcock, 1997: 4)

เราจึงอาจสรุปว่ามีมิติความยากจนอาจแบ่งได้เป็น 4 มิติ คือ

1. จนทรัพยากร เป็นความจนตามความหมายเดิม คือมีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุดิบปัจจัย
2. จนโอกาส คือไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณสุข ไม่มีโอกาสและไม่มีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา ข่าวดสารและสื่อสาร และการคมนาคม ไม่มีสิทธิเข้าถึงหรือถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากรของสังคม (เช่น ดิน น้ำ ป่า) จนโอกาสเป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่ความจนในมิติอื่นๆ

3. จนอำนาจ คือไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไร้อำนาจต่อรอง ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและการตัดสินใจ มักจะได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าอำนาจรัฐหรืออำนาจทุน “จนอำนาจ” เป็นมิติความจนเชิงการเมือง เป็นผลที่เกิดจากความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคในสังคม หรือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนตั้งแต่ระดับโลก (ตามรายงานของ UNDP) มาจนถึงระดับประเทศ ระดับชุมชน และระดับครัวเรือน

4. จนศักดิ์ศรี คือการที่ได้รับการดูถูกเหยียดหยาม ถูกเบียดขับ ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ส่วนใหญ่ ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของคนอื่นๆ ในสังคม ได้รับการปฏิบัติในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เช่น การเหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ และเหยียดอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

ปัจจัยที่กำหนดความยากจนมีทั้งปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางสังคม ทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแก้ปัญหาความยากจนจึงไม่อาจใช้เพียงมิติใดมิติหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องแก้พร้อมๆ กันทุกมิติ และไม่อาจให้ประเทศใดประเทศหนึ่งแก้ปัญหาความยากจนโดยลำพัง แต่จะต้องร่วมมือกันระดับระหว่างประเทศ หรือจะต้องแก้ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทั้งระดับภายในและระดับระหว่างประเทศด้วย

กล่าวโดยสรุป ความยากจน ถ้าหมายความอย่างแคบคือ ภาวะขาดแคลนปัจจัยยังชีพ หมายความว่ากว้างคือ ภาวะทุกข์ยาก อึดอัดขัดข้องต่างๆ (deprivation)

1.4 แนวความคิดเรื่องคนจนในสังคมไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2541: 97) กล่าวด้วยความไม่แน่ใจว่า ดูเหมือนว่ายังไม่เคยมีประวัติศาสตร์นิพนธ์ “คนจน” ในสังคมไทยแต่อย่างใด ทำให้ไม่พบแน่ชัดว่า คนจนถือกำเนิดขึ้นมาในสังคมไทยตั้งแต่เมื่อไร อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเชื่อว่าคงไม่มีใครปฏิเสธว่าสังคมไทยเคยผ่านยุคมีทาส ยุคมีไพร่ มาแล้ว ทาสคือกลุ่มคนที่ไร้สมบัติ ไร้สิทธิ ไร้เสียง ไร้อำนาจอย่างสิ้นเชิง ก็คงเรียกตามภาษาสมัยใหม่ได้เลยว่า นี่คือ “กลุ่มคนจน คนยากไร้” ยุคศักดินา พวกไพร่พอจะมีสมบัติติดตัวบ้างตามที่เจ้านายอนุญาต แต่ก็ยังเป็นพวกไร้สิทธิ ไร้เสียง และขาดแคลนสมบัติเช่นเดียวกัน ก็น่าจะเรียกตามภาษาสมัยใหม่ว่า “คนจน” ได้เช่นเดียวกัน

ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ (เพิ่มเติม) ซึ่งตราไว้ตั้งแต่สมัยพระเจ้าอยู่หัว รามาธิบดีที่ 1 (พ.ศ.1903) พระมหากษัตริย์ได้อนุญาตให้ข้าแผ่นดินกลุ่มต่างๆ สามารถทำกินได้บนพื้นดินขนาดต่างกันตามฐานะทางสังคมในขณะนั้น สำหรับประชาชนทั่วไปที่มีฐานะเป็นไพร่ ได้รับอนุญาตให้ทำกินบนที่ดินตามขนาดต่อไปนี้

ประเภทของไพร่	ขนาดที่ดินทำกิน (ไร่)
ไพร่หัวงาน	25
ไพร่มีครว (มีครอบครัว อพยพในควบคุม)	20
ไพร่ราบ (ไพร่ธรรมดา)	15
ไพร่เลว (ไพร่ชั้นต่ำ)	10
ยาก (ยากจน)	5
วนิพก (ขอทาน)	5
ทาสและลูกทาส	5

ที่มา : จิตร ภูมิศักดิ์ (2522: 150)

จากพระอัยการเบ็ดเสร็จ ยุคอยุธยาตอนต้น ก็แสดงให้เห็นแล้วว่า พวกที่ต่ำต้อยและยากไร้กว่าไพร่ทั่วไป (หรือประชาชนทั่วไป) ก็คือ ยาก วนิพก ทาสและลูกทาส สมัยนั้นบรรดาผู้ยากไร้กว่าคนทั่วไปมักจะเรียกกันว่า ยาก หรือ กระยาก และถ้ายังชีพด้วยการขอทานก็เรียกว่า วนิพก ซึ่งตรงกับภาษามัยใหม่ว่า คนจน หรือ คนยากจน

ส่วนทาสและระบบทาส จิตร ภูมิศักดิ์ ให้ข้อวิเคราะห์ว่า ได้ดำรงอยู่ในชุมชนชนชาติไทมาแล้วอย่างน้อย 400 ปีก่อนยุคสุโขทัย (เล่มเดียวกัน: 114) แม้ในยุคศักดินาก็ยังมีทาสอยู่ โดยเฉพาะทาสที่เกิดจากมูลหนี้ คือเป็นหนี้แล้วไม่มีเงินใช้ ต้องกลายเป็นทาส ทำงานใช้หนี้นายทาสหรือเจ้าหนี้ และทาสในเรือนเบี้ยหรือลูกทาสที่เกิดมาในภาวะที่พ่อแม่ยังเป็นทาส ลูกก็เลยกลายเป็นทาสไปด้วย

ดังนั้น จะว่าไม่เคยมีประวัตินิพนธ์เรื่อง “คนจน” เสียทีเดียวก็อาจจะไม่ถูกต้องนัก เป็นแต่เพียงว่า ยุคนั้นเขาไม่เรียกว่า คนจน เขาเรียกว่า กระยาก วนิพก และทาส ซึ่งเป็นกลุ่มคนไร้สมบัติชั้นล่างสุดของสังคมยุคศักดินา คนทั้งสามกลุ่มนี้มีลักษณะทั่วไปสามประการคือ ไร้สมบัติและเข้าถึงปัจจัยการผลิตน้อยกว่าคนทั่วไป ฐานะทางสังคมต่ำกว่าคนทั่วไป (ต่ำกว่าไพร่เลว) และสุดท้ายไร้สิทธิไร้เสียงยิ่งกว่าไพร่กลุ่มอื่นๆ ถ้าพูดตามภาษามัยใหม่ก็ต้องเรียกว่า จนทรัพย์สิน จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี มีอาการแห่งความจนครบถ้วนทั้ง 4 มิติ นี่เป็นคนจนไทยยุคศักดินา ดังที่จิตร ภูมิศักดิ์ กล่าวว่า

“สำหรับพวกสามัญชนที่ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย พอทำมาหากินกลุ่มๆ ดอนๆไปได้ จะถูกเหยียดหยามเป็นพวกไพร่ราบ เป็นพวกมิจฉาภิภูฏ ต้องทนรับใช้กรรม เป็นคนชั้นต่ำที่ผู้เป็นเจ้าและเทวดาไม่โปรด” (เล่มเดียวกัน: 54)

นี้ขนาด “ไพร่ราบ” ยังมีฐานะต่ำต้อยด้อยศักดิ์ศรีขนาดนี้ แล้วยากจน วนิพก และทาส ซึ่งด้อยกว่าไพร่ราบ จะต่ำต้อยด้อยศักดิ์ศรีขนาดไหน?

เมื่อสิ้นสุดยุคศักดินา หรือหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ไม่มีไพร่ราบ ไม่มีไพร่เลว มีแต่ผู้ “แร้นแค้น” ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้พูดถึงความแร้นแค้นของราษฎรสยามว่า

“เมื่อเห็นสภาพชาวนาในชนบทก็ดี เห็นคนยากจนอนาถาในพระนครก็ดี ก็จะสามารถพบความสมเพชเวทนาขึ้นมาทันใด... แม้วันนี้มีอาหารรับประทาน พຼ່ງนี้และวันต่อไปจะยังคงมีหรือจะขาดแคลนก็ทราบไม่ได้” (ณรงค์ บก., 2542: 208)

แนวคิดเกี่ยวกับคนจนและความยากจนของ ดร.ปรีดี ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มแร้นแค้นยากจน แต่รวมไปถึงคนกลุ่มอื่นๆ คือ

“คนชั้นกลางก็ดี คนมั่งมีก็ดี ย่อมประสบความไม่เที่ยงแท้ด้วยกันทุกรูปทุกนาม... คนมั่งมีในสมัยหนึ่งต้องกลับเป็นคนยากจนในอีกสมัยหนึ่ง... ถ้าท่านป่วยหรือพิการอย่างใดขึ้น... ท่านลองนึกดูว่าถ้าท่านตกอยู่ในสภาพเช่นนั้นท่านจะรู้สึกอย่างไร”

สรุปก็คือ ดร.ปรีดีเห็นว่า คนกลุ่มต่างๆ เสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจนคนทุกข์ยากได้ทั้งสิ้น ถ้าสังคมไม่มีหลักประกันแห่งชีวิต ดังนั้น ดร.ปรีดี จึงเสนอว่า ราษฎรทุกคนควรได้รับประกันจากรัฐบาล ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งสิ้นชีวิต (เล่มเดียวกัน: 209)

แนวความคิดเรื่อง “คนจนไทย” ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เน้นไปที่ภาวะไร้สมบัติหรือขาดแคลนปัจจัยสี่ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของพวกนักเศรษฐศาสตร์หรือนักสังคมศาสตร์ด้านอื่นๆ ให้ความหมาย “คนจน” ว่า คือผู้มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะซื้อหาอาหารเลี้ยงปากเลี้ยงท้องได้พอเพียงตามหลักโภชนาการ (ดู อัมมาร์, 2540: 67) แต่ที่เชื่อกันอย่างเป็นระบบก็คือ แนวคิดที่ว่า “คนจน” คือคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) แนวคิดนี้จะเห็นได้จากงานหลายๆ ชิ้นของ เมธี ครองแก้ว (2518, 2528, 2536, 2540)

แม้ว่าต่อมาได้เกิดแนวคิดเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกระทรวงมหาดไทย และแนวคิดการอยู่ดีมีสุข (well-being) ของธนาคารโลก และของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ตาม แต่เมื่อพูดถึงความยากจน สังคมวิชาการยังติดอยู่กับแนวคิด “เส้นความยากจน” อยู่ดี

ด้วยเหตุดังกล่าว ณรงค์ และคณะ จึงได้ตั้งคำถามว่า ใครก็ตามที่พอจะมีอาหารกิน ไม่อดตาย ก็ไม่ใช่คนจน (อย่างนั้นหรือ?) ไม่เป็นการตีความความจนแคบเกินไปหรือ (ณรงค์ และศิริพร,

2541: 200) เหตุก็เพราะว่า คำว่า ความยากจน หมายถึง “บุคคลผู้มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุโภชนาการ เนื่องจากคนยากจนมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ” (สศช., 2541: 6) ความหมายเช่นนี้ก็ทำให้สรุปได้ว่า ขอบทาน ที่ขออาหารเขากินได้ 3 มื้อทุกวัน ก็ไม่น่าจะเป็นคนมีความยากจน (ใช่ไหม?)

จากแนวคิดเส้นความยากจน และคำจำกัดความของ สศช. จะเห็นแต่ความยากจนด้าน “ทุโภชนาการ” ด้านเศรษฐกิจ แต่ไม่มีมิติทางสังคมเลย และมีได้พิจารณา “ความยากจน” ในมิติของชาวบ้านหรือมิติของคนที่ถูกเรียกว่าคนจนเลย แม้ทาง สศช. จะพูดถึง การอยู่ดีมีสุข ที่มีองค์ประกอบของการอยู่ดีมีสุขมากกว่าองค์ประกอบของเส้นความยากจน แต่ก็ได้แยกภาวะการอยู่ดีมีสุขออกไปจากภาวะความยากจน และภาวะการอยู่ดีมีสุขก็มักจะมีตัวชี้วัดที่คล้ายๆกับ จปฐ. คือมิได้วัดเฉพาะตัวรายได้ กล่าวคือ มีองค์ประกอบ 7 ด้าน ได้แก่ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม การบริหารจัดการที่ดี (วารสารเศรษฐกิจและสังคม, ม.ค.-ก.พ. 2545: 12) ซึ่งจากองค์ประกอบนี้มีความหมายว่า ถ้ามีสมบรูณ์ก็แปลว่า “ไม่ยากจน” เพราะอยู่ดีมีสุข แต่ถ้าถามว่า มีบ้างไม่มีบ้าง บางอย่างมีบางอย่างไม่มี จะเรียกว่า ยากจนหรือเปล่า คำถามนี้ยังไม่มีใครตอบ เพราะถ้าใครจะถามเรื่องความยากจน คนที่จะตอบก็มักจะกลับไปยึดแนวคิดเส้นความยากจนทันที

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541: 34) ก็ได้คำนึงถึงความจนในมิติทางสังคมเช่นเดียวกัน จึงได้วางกรอบความคิดไว้ว่า ความจนมีองค์ประกอบ 7 ประการ คือ

- จนเงิน
- จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- จนทางสังคม เช่น ขาดความรักความเอาใจใส่ เกิดความล้มสลายของครอบครัวและชุมชน
- จนทางการเมือง ด้อยอำนาจ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง
- จนการศึกษา
- จนทางวัฒนธรรม
- จนทางจิตวิญญาณ ไร้สิ่งยึดมั่นทางจิตใจ ขาดคุณธรรมและจริยธรรม

งานวิจัยชิ้นเล็กๆ เรื่อง “คนจนท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจร่วมสมัย” ของ ณรงค์ และคณะ (2541) ภายใต้การสนับสนุนของ สกว. ได้จุดประเด็นให้มีการถกเถียงเรื่อง ความยากจนและเส้นความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นช่วงที่ ADB, World Bank และ IMF กำลังพูดถึง Social

Safety Net หรือสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะคนจนคนด้อยโอกาสที่กำลังประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ จึงทำให้วงวิชาการหันมาสนใจเรื่อง Social Safety Net และความยากจน และได้เปิดพื้นที่ให้วิชาการสายสังคมศาสตร์ได้เข้าร่วมถกเถียงในประเด็น “ความยากจน” และ Social Safety Net กันมากขึ้น และก็เป็นที่มาของการที่ ฌองด์ และคณะ (2542) ได้ทำการสำรวจองค์ความรู้ด้าน Social Safety Net

ในขณะเดียวกัน ในกระแสสากล ไม่ว่าจะเป็น ADB, WB และ UNDP ต่างก็ได้พิจารณาถกเถียงประเด็นความยากจนในมิติทางสังคมมากขึ้น มีผลให้การพิจารณาเรื่องความยากจนขยายมุมมองออกไปครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

งานของ วิทยากร เชียงกุล, นภาพร หะวานนท์ และรัตนฤทัย กาญจนะจิตรา (2545) เรื่อง “การพัฒนาตัวแบบชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง” เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นการมองความยากจนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม วิทยากร เชียงกุล (2545: 2.7-2.8) ให้ความหมายของความจนว่า

1. ไม่มีทรัพย์สินและปัจจัยการผลิต
2. มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการในชีวิตที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคม
3. มีสถานภาพทางการเมืองและสังคมต่ำ อำนาจต่อรองทางการเมืองและสังคมต่ำ
4. ไม่มีสิทธิ ไม่มีโอกาส ที่จะได้รับบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา สาธารณสุข
5. ไม่ได้รับบริการด้านการประกอบอาชีพและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น

งานของ Srawooth Paitoonpong (สรวูธ ไพฑูรพงศ์) ที่ทำวิจัย เรื่อง “Consultation with the Poor, National Synthesis Report: Thailand” ภายใต้การสนับสนุนเงินทุนของ World Bank ก็ได้มองความยากจนและคนจนที่ข้ามพ้นเรื่องเส้นความยากจน Srawooth บอกว่า

“สภาพความยากจน (poor condition) หมายถึง การไม่มีความสุข ว่างงาน
 อับจนหนทางในการแก้ปัญหา เป็นหนี้ ไม่มีทุนเลี้ยงดูบุตร และรายได้ต่ำ”

(Srawooth, 2000: Executive Summary p.2)

พิจารณาจากสิ่งที่ Srawooth สรุป ก็อาจกล่าวได้ว่า ความยากจนที่รวมเอาทุกมิติเข้าด้วยกัน น่าจะเรียกรวมๆกันว่า เป็นภาวะ “อับจน” ของชีวิต หรือภาวะ “ร่อแร่” ของชีวิตนั่นเอง ภาวะ “อับจน” และอาการ “ร่อแร่” นั้น มิได้จำกัดอยู่ในมิติทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว เพราะการไม่มีความสุขและอับจนหนทางในการแก้ปัญหา ทั้งมิติทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ไทยส่วนใหญ่มองความยากจนในมิติทาง “วัตถุ” หรือปัจจัยยังชีพ นักสังคมศาสตร์อื่นๆพิจารณา รวมไปถึงความจนในมิติทางสังคม สมชัย จิตสุชน (2544: 11) พยายามที่จะให้ความหมายความจนไปในทาง “จนความสุข” หรือ “จนความพอใจ” ความหมายแนวนี้เกิดจากการที่สมชัยเห็นว่า “การจนเงิน” มิได้หมายความว่าจนความสุขไปด้วย สมชัยยกตัวอย่างว่า คนชนบทที่ใช้ชีวิตอยู่กับธรรมชาติแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ สามารถที่จะใช้ชีวิตอย่างเป็นสุขแม้จะจนเงิน

ความหมายทำนองนี้ใกล้เคียงไปทางการตีความ “ความสุข” ในเชิงพุทธศาสนา ที่สอนให้คน “พอใจ” หรือมีความสุขกับสิ่งที่มีอยู่ ความสุขและความพอใจเช่นนี้ขึ้นอยู่กับมิติทางจิตใจล้วนๆ การแก้ความจนตามนิยามนี้ไม่ต้องใช้มิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ใช้มิติของ “จิตใจ” ของปัจเจกบุคคล ให้รู้จักพอใจและมีสุขกับสิ่งที่มีอยู่ (แม้จะขาดแคลนในสายตาคนอื่น)

การใช้แนวคิด “ความพอใจ” (satisfaction) เป็นเกณฑ์บอกความจนด้วยบริบทที่ว่า “แม้จนเงิน” ก็มีความสุขได้ อาจจะขัดกับหลักปรัชญาของเศรษฐศาสตร์ทุนนิยม ที่เห็นว่าความพอใจเกิดจากการได้บริโภคมากและหลากหลาย ได้กำไรมากๆ ได้ค่าตอบแทนมากๆ

แม้แต่พระพุทธเจ้าเองก็ยอมรับว่า มนุษย์ธรรมดาสามัญมีความโลภเป็นปกติ มนุษย์พอใจที่จะสนองตัณหาของตนเอง จึงได้กล่าวว่า

“นตถิ ตยหา สมานที ไม่มีแม่น้ำสายใดที่จะกว้างใหญ่ไปกว่าความโลภของมนุษย์”

ดังนั้น ถ้ามนุษย์ทุกคนลดความโลภ ไม่แสวงหาความสุขจากความอยากและความโลภ โลกนี้ก็คงจะไม่มี “คนจน” ประเภทจนทรัพย์สินเงินทอง เพราะโลกนี้มีทรัพยากรมากมายที่จะแบ่งปันให้แก่ทุกคนมีกินมีใช้อย่างทั่วถึง แต่เพราะมนุษย์สามัญมีความโลภเป็นธรรมดา มีตัณหาอยู่ในใจ จึงมีการแย่งชิง แข่งขันสะสมวัตถุ แล้วก็พอใจกับการสะสมได้มาก และก็มีผลให้คนอื่น ๆ สะสมได้น้อย ดังนั้น ถ้าคนได้น้อยก็มีความสุขกับการได้น้อย ขณะที่คนได้มากก็มีความสุขกับการได้มาก ก็หมายความว่า สังคมนี้มี “ความสุข” อยู่กับความไม่เท่าเทียมในสังคม ดูจะเป็นทฤษฎีที่จะสอนให้คนยอมจำนน ไม่ดิ้นรนต่อสู้เพื่อลดความแตกต่าง

อย่างไรก็ดี มิติทางจิตใจที่ทำให้คนรู้จักความพอประมาณ ไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไป (มตตญญตา) เป็นสิ่งที่ทำให้คนสามารถลด “ความทุกข์” อันเกิดจากความอยากแล้วไม่สมอยากได้ มีความสุขจากการรู้ประมาณได้ ไม่เลยไหลไปตามความ “อยาก” ของจิตใจ

ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาความจนนั้นเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับโลก ชีวิต ระบบ และปัจเจกบุคคล คนอยู่ในระบบ ระบบกดดันคน หล่อหลอมชีวิตและจิตใจของคน แต่คนก็สามารถเปลี่ยนแปลง

ระบบได้ ความจนและคนจนเป็นผลผลิตที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของระบบกับปัจเจกบุคคล การพิจารณาความจนจึงไม่อาจพิจารณาในมิติใดมิติหนึ่งและละเลยอีกมิติหนึ่งได้ ความรู้สึกทางจิตใจก็เป็นผลผลิตของระบบ และระบบก็เป็นผลผลิตของความต้องการหรือเจตจำนงของมนุษย์ที่ค่อยๆ สะสมและขับเคลื่อนตามความรู้สึกของจิตใจของมนุษย์

อาจพิจารณาได้ว่า งานวิจัยเกี่ยวกับความยากจนในมิติทางสังคมในอดีตขาดแคลน แต่จากนี้ไปจะมีมากขึ้น เหตุก็เพราะว่าสถาบันหลักๆ ที่ศึกษาเรื่องความยากจนยอมรับกันแล้วว่า การพิจารณาความยากจนในมุมจำกัด โดยอิงแนวคิด “เส้นความยากจน” นั้น ไม่พอที่จะแก้ปัญหาความยากจนที่มาจากสาเหตุทางสังคมและการเมืองได้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาความยากจนในมิติการเมืองและสังคมด้วย แม้ว่าในทางเศรษฐศาสตร์มักจะอ้างว่า ตัวแปรทางสังคมและการเมืองวัดไม่ได้หรือวัดได้ยาก แต่ถ้ามันเป็นสิ่งที่มีอยู่จริง เกิดจริง ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องศึกษาและพัฒนาแก้ไข

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความยากจนโดยอิงแนวคิดเส้นความยากจนในบริบทของสังคมทุนนิยมก็พอจะนำไปขยายความได้ว่า ภายใต้ระบบทุนนิยมที่ทุกอย่างเป็นไปตามกลไกตลาดทุกอย่างเป็นสินค้า การมีเงินหรือรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนก็จะเป็นสาเหตุสำคัญที่จะนำไปสู่ความจนด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นจนอำนาจ จนโอกาส และจนศักดิ์ศรี

เรื่องก็วนกลับไปสู่ปัญหาโลกแตกว่า ระหว่าง ไก่กับไข่ อะไรมาก่อน จนโอกาส จนอำนาจ นำไปสู่ความจนรายได้ หรือความจนรายได้ นำไปสู่ความจนอำนาจและจนโอกาส ดังนั้น ทางที่ดีที่สุดเราควรศึกษาไปพร้อมๆ กัน มองความยากจน ด้วยมุมมองที่กว้างและครอบคลุม เพื่อจะได้มีมาตรการต่างๆ อย่างรอบด้านและแก้ปัญหาได้อย่างครอบคลุม

1.5 กลุ่มคนจนและสาเหตุความยากจน

1.5.1 กลุ่มคนจนในสังคมไทย

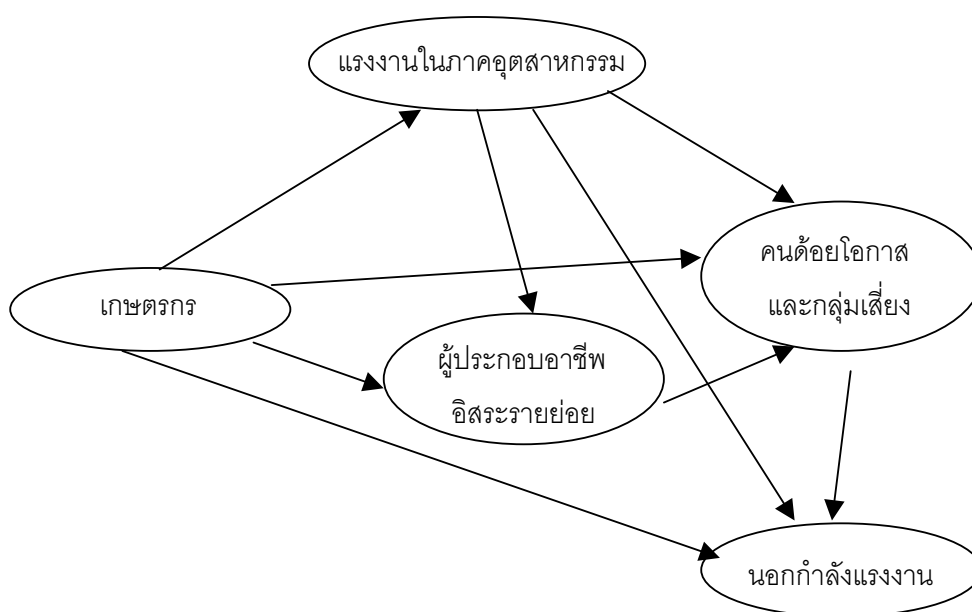
จากการที่ผู้วิจัยยอมรับว่า คนจนและความยากจนมีหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ผู้วิจัยจึงได้จัดกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสออกเป็น 4 ประเภท คือ จนทรัพย์สิน จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี

คนจนส่วนใหญ่ในประเทศไทยมาจากภาคชนบทหรือภาคเกษตรกรรม ความถดถอยของภาคเกษตร รายได้ไม่พอเพียงของครัวเรือนเกษตรกร เป็นแรงผลักดันให้สมาชิกครัวเรือนเกษตรกรต้องไปหางานทำนอกภาคเกษตร ขณะเดียวกัน การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการค้าได้รับการ

สนับสนุนจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ มีการขยายตัวของการจ้างงาน จึงเป็นแรงดึงดูดให้คนออกจากชนบทมาสู่อาชีพขายแรงงาน กลายเป็นคนจนเมือง

คนที่มาจากชนบทนั้น บางส่วนไปประกอบอาชีพอิสระอยู่ในชุมชนแออัด เป็นหาบเร่ แผงลอย เก็บขยะ คนขับรถรับจ้าง ถีบสามล้อ ขับมอเตอร์ไซด์ และอาชีพขายบริการ กลายเป็นกลุ่มเสี่ยงทางสังคม คือเสี่ยงต่อการเป็นโรคเอดส์และแพร่เชื้อโรคเอดส์

บุตรหลานของคนจนเหล่านี้ บางส่วนกลายเป็นเด็กเร่ร่อน จรจัด บุคคลสูงอายุถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อนและผู้สูงอายุที่อยู่ในกลุ่มคนนอกวัยทำงาน เหล่านี้คือ คนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

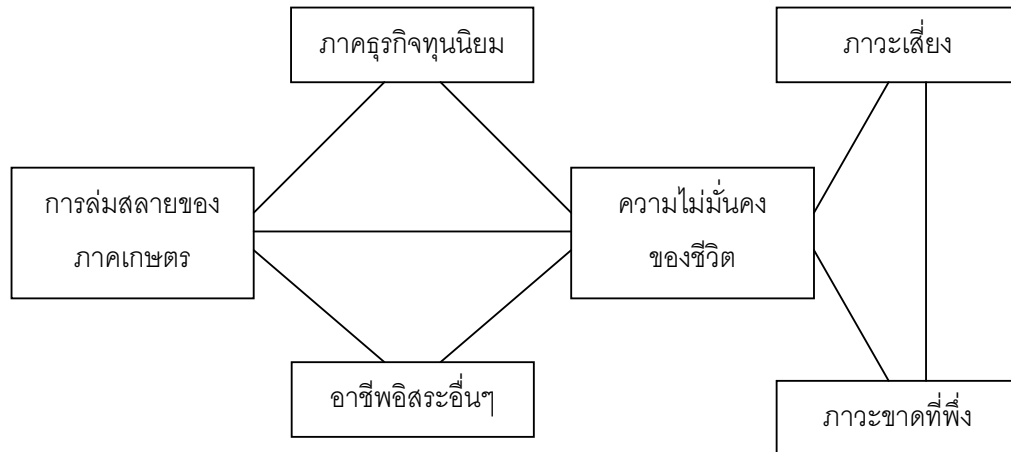


จากภาพ จะเห็นได้ว่า เกษตรกรนั้นมีโอกาสจะกลายเป็นคนจนในกลุ่มอาชีพต่างๆ ทั้ง 5 กลุ่ม คือ เกษตรกร แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย คนด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม และผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน

กรรมกร ก็มีโอกาสนเลื่อนไหลไปสู่อาชีพอื่นๆ เช่น ตกลงงานก็ไปทำอาชีพหาบเร่ แผงลอย หรือถ้าเป็นผู้หญิง บางคนอาจไปขายบริการทางเพศ แก่ชราก็เป็นคนนอกวัยทำงานที่ไม่มีผู้ดูแล เป็นต้น

ผู้ทำงานอิสระ ก็พบว่าส่วนหนึ่งอาจจะเลื่อนไหลไปสู่อาชีพเสี่ยง เช่น ขายบริการทางเพศ ขยายยาเสพติด เป็นต้น

กระบวนการที่ทำให้คนชนบทกลายเป็นคนจนกลุ่มต่างๆก็เพราะสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งอาจแสดงให้เห็นด้วยภาพข้างล่างนี้



ปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนตัวของคนจนชนบทคือ การล่มสลายของภาคเกษตร แรงงานจึงเข้าสู่ภาคธุรกิจทุนนิยมและอาชีพอิสระอื่นๆ บางส่วนถูกปลดจากงาน บางส่วนเข้าๆ ออกๆ จากงานตามเงื่อนไขการจ้าง บางส่วนกลายเป็นแรงงานรับเหมาช่วง (subcontracted) บางส่วนยังดิ้นรนต่อสู้อยู่ในชนบท แต่เมื่อประสบภาวะไม่มั่นคงของชีวิต แรงกดดันจะทำให้บางส่วนหันไปต่อสู้ชีวิตด้วยภาวะเสี่ยง เช่น ขายบริการทางเพศ ค้ายาบ้า ฯลฯ บางส่วนภาวะทางกายและทางจิตใจไม่สามารถต่อสู้ด้วยตนเองได้ ก็จะกลายเป็นคนจนที่ต้องพึ่งพิงคนอื่น ๆ เช่น คนแก่ คนพิการ คนเป็นเอดส์ และคนติดยา เป็นต้น

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาคนจนตามลักษณะการยังชีพหรือวิถียังชีพ (mode of living) แบบต่างๆ คือ เกษตรกร ลูกจ้าง ผู้ทำอาชีพอิสระ กลุ่มยังชีพด้วยความเสี่ยงทางสังคม และกลุ่มนอกวัยทำงาน ซึ่งจะแสดงให้เห็นการกระจายตัวของกลุ่มคนจนและกระบวนการที่นำไปสู่ความเป็นคนจนในกลุ่มอาชีพต่างๆ

1.5.2 เหตุแห่งความยากจน

แม้ว่าในการประชุมระดับโลกหลายๆครั้งเริ่มยอมรับความยากจนในหลากหลายมิติ เปิดมุมมองกว้างไกลกว่าแต่ก่อน แต่ก็มักจะไม่มีคำตอบชัดเจนในประเด็นของสาเหตุแห่งความยากจน นักเศรษฐศาสตร์มักจะมีมุมมองไปที่ประเด็นของความขาดแคลนเทคโนโลยี ผลผลิตต่ำ รายได้ต่ำ เงิน

ออมต่ำ การลงทุนต่ำ แล้วก็วกกลับไปสู่ผลผลิตต่ำต่อไปอีก การมองสาเหตุความยากจนดังกล่าวนี้ มักจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ถ้าจะแก้ปัญหาคความยากจน ขั้นแรกที่ต้องทำคือ การเพิ่มความเติบโต (growth) โดยการเพิ่มศักยภาพในการผลิต (productivity) แม้ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจนเมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ก็ยังยืนยันว่า ความเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนคือสาระสำคัญของการทำให้ลดความยากจน

ดูเหมือนว่า ในการประชุมทุกครั้งขององค์กรระดับโลก ที่ประชุมมีความพยายามที่จะแสวงหามาตรการที่มีประสิทธิผลในการแก้ปัญหาความยากจน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพทางการผลิต มาตรการเปิดโอกาสทางการค้าระหว่างประเทศ มาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่มักจะไม่มีการใช้ความพยายามอย่างจริงจังในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความยากจน

งานของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ ได้พยายามสรุปข้อมูลจากการวิจัยว่า กลุ่มปัจจัยที่นำคนไทยไปสู่ความยากจนและด้อยโอกาสนั้นมีอยู่ 4 กลุ่มปัจจัย ได้แก่ ทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิตและการเข้าถึงทรัพยากรของสังคม ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม และสุดท้ายคือ ระบบสวัสดิการ

1. ทำที่ต่อชีวิต

เป็นกลุ่มปัจจัยที่วางน้ำหนักไว้ที่ตัวบุคคล กล่าวคือ เป็นทำที่ทัศนะของการมองโลกมองชีวิตของแต่ละคน คนที่เห็นว่าอุปสรรคและปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นนั้น ถ้าใช้ความพยายามต่อสู้ ฝ่าฟัน ไม่ท้อถอย ตามหลักการผู้ล่งทุกข์ได้ด้วยความเพียร บุคคลผู้นั้นก็มีโอกาสที่จะบรรเทาความยากจนต่างๆได้ดีกว่าผู้ที่ท้อถอย เหนื่อยหน่าย พ่ายแพ้ ไม่แก้ไข ลอยไหลชีวิตไปติดบ่วงอกุศลกรรมต่างๆ คนประเภทนี้เองที่เป็นที่มาของคำว่า พวก ไร่ จน เจ็บ แม้ว่าปัญหาความยากจนโดยแท้จริงอาจจะเกิดจากสภาพสังคมโดยรวม แต่ผู้ที่มีอัตวิสัยและอัตวินัยสูง คือมีเป้าหมายในชีวิตและความพยายามที่จะฝ่าฟันสภาพสังคม ก็จะมีชีวิตรอดได้ดีกว่าการปล่อยให้ชีวิตลอยไหลไปติดบ่วงอกุศลกรรมต่างๆ

2. ปัจจัยการผลิตและการเข้าถึงทรัพยากรของสังคม

การไม่มีที่ทำกิน การไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (น้ำ ดิน ป่า) การขาดแคลนเงินทุน ขาดแคลนเทคโนโลยี ทำให้ศักยภาพการผลิตต่ำ ผลผลิตต่ำ หรือรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ยิ่งผู้ที่เคยยังชีพด้วยการอาศัยน้ำและป่าธรรมชาติ เมื่อถูกตัดขาดจากสิ่งเหล่านี้ แหล่งน้ำหนดย ป่าไม้สิ้นสูญ ก็ยิ่งทำให้ยากจนมากขึ้น

3. ความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม

ในความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคนี้ คนได้เปรียบคือคนกลุ่มน้อยในสังคมที่มีทั้งอำนาจเศรษฐกิจและการเมือง โดยสามารถควบคุมได้ทั้ง “ทุน” และอำนาจทางการเมือง เป็นกลุ่มคนที่สามารถใช้กลไกตลาดและกลไกอำนาจทางการเมือง เพื่อดูดึงผลประโยชน์สู่ตน ทำให้คนส่วนใหญ่เสียเปรียบ เป็นที่มาของความจนและความด้อยโอกาสของคนจำนวนมาก เช่น ดูดัชนีรายได้ส่วนใหญ่ของสังคม ความเติบโตทางเศรษฐกิจจึงไปกระจุกตัวอยู่ที่คนเหล่านี้ ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนห่างกันมาก คนส่วนน้อยของสังคมเหล่านี้ดูดึงปัจจัยการผลิตต่างๆ ทรัพยากรต่างๆ ของสังคมไปไว้ที่กลุ่มตนเอง ขณะที่คนจนเข้าไม่ถึงทรัพยากรเหล่านี้ ที่เคยเข้าถึงก็ถูกแย่งชิงเอาไปเสียอีก เช่นน้ำ ก็ถูกระบบเขื่อนไฟฟ้าแย่งชิงไปให้ภาคอุตสาหกรรมในเมือง ทำให้คนชนบทที่เคยใช้ประโยชน์ได้ประโยชน์น้อยลง เป็นต้น

นโยบายเน้นอุตสาหกรรมก็เป็นการทอดทิ้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริม ได้รับการเอาใจ แต่เกษตรกรรมถูกละเลยทิ้ง ถูกปล่อยให้ราคามลผลิตตกต่ำ ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมกลับได้รับการส่งเสริมด้านต่างๆ ตลอดเวลา

ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่ไม่เสมอภาค ทำให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ กล่าวคือ คนกลุ่มน้อยอยู่ในสังคมที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่เหนือกว่าจะดูดึงความมั่งคั่งร่ำรวยเข้าสู่กลุ่มของตน ขณะที่คนด้อยอำนาจ ด้อยโอกาส จะกลายเป็นคนที่จนซ้ำซาก ไม่มีที่สิ้นสุด

การศึกษาของธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาอเมริกัน (American Development Bank) ได้ศึกษาความแตกต่างทางรายได้ของประเทศในละตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา พบว่ากลุ่มคนร่ำรวยสุดที่มีจำนวน 10% ของประชากรทั้งหมดของบราซิล ครอบครองรายได้ถึงกว่า 50% ของรายได้ประชาชาติ ในประเทศชิลี กลุ่มคนรวย 10% ก็ครอบครองรายได้ถึงประมาณ 48% ของรายได้ประชาชาติ ส่วนในประเทศไทย กลุ่มคนรวยสุด 10% ครอบครองรายได้ไว้ถึงประมาณ 38% ของรายได้ประชาชาติ สูงกว่าในประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ที่คนรวยส่วนน้อยนี้ครอบครองรายได้ไว้ประมาณ 32% และ 25% ตามลำดับ (Watkins, 1998: 25)

เทียบกับกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่สุด ที่มีจำนวน 10% ของประชากร มีรายได้เพียงน้อยนิดเช่น ในกรณีของประเทศบราซิล คนจนคนด้อยโอกาสมีรายได้รวมกันเพียงประมาณ 0.75% ของรายได้ประชาชาติ ในชิลีก็เพียงประมาณ 1.3% ส่วนในประเทศไทยมีประมาณ 2.5% เทียบกับ 3.8% และ 2.7% ในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ตามลำดับ (ที่เดียวกัน)

ความแตกต่างทางรายได้นำไปสู่ภาวะความยากจนเปรียบเทียบ (relative poverty) ซึ่งมักจะนำไปสู่ภาวะอดอยากอดขัดข้องและความขัดแย้งทางสังคม ภาวะเช่นนี้เกิดจากการผิดความคาดหวัง การมองไม่เห็นคนร่วมสังคมกลุ่มหนึ่งว่ารายได้อาจได้ทุกอย่าง ขณะที่ตนเองทำไม่ได้ เพราะด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ และถูกกระทำ จึงรู้สึกผิดหวังต่อระบบ ไม่พอใจสังคมโดยรวม คาดหวังสิ่งใดก็มักจะไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ขณะที่คนกลุ่มน้อยจะหวังสิ่งใดก็มักจะได้ตามที่คาดหวัง ความจนเช่นนี้จึงเป็นความจนรุนแรง เพราะเป็นทั้งความจนโดยพื้นฐานที่ขาดแคลนวัตถุปัจจัย (absolute poverty) ซ้ำเติมโดยความจนเปรียบเทียบ (relative poverty) นำไปสู่ความอดอยากอดขัดข้องและความไม่สมหวังต่างๆเมื่อเปรียบเทียบกับคนกลุ่มอื่นๆ (relative deprivation) ในประเทศที่มีคนจนอย่างนี้มากมายมักจะนำไปสู่ปัญหาทางสังคมอื่นๆที่ซับซ้อนกว่าความยากจนโดยปกติ

ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศก็สร้างปัญหาทับถมให้แก่คนยาก คนจนเพิ่มขึ้นไปอีก ประเทศอุตสาหกรรมและองค์การการค้าโลกพยายามกดดันให้ประเทศด้อยพัฒนาเปิดเสรีการค้า ลดภาษีนำเข้า ลดการสนับสนุนสินค้าส่งออก แต่ประเทศอุตสาหกรรมกลับไม่ทำตามที่ตนเองรณรงค์ให้ประเทศด้อยพัฒนาทำ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นภาษีเหล็กนำเข้า 30% ออกพระราชบัญญัติสนับสนุนสินค้าเกษตร (Farm Act) โดยให้เงินสนับสนุนสินค้าเกษตรถึง 190,000 ดอลลาร์ เป็นต้น ขณะที่สหรัฐอเมริกาอ้างข้อตกลงของนาฟต้า (North America Free Trade Area - NAFTA) กดดันให้ประเทศเม็กซิโกลดภาษีนำเข้าข้าวโพดจากสหรัฐอเมริกา ทำให้เม็กซิโกลดการสนับสนุนสินค้าเกษตรของเม็กซิโก ซึ่งข้อตกลงนี้มีผลให้เกษตรกรเม็กซิโกต้องยกเลิกอาชีพเกษตรกรรมถึง 2.4 ล้านราย (Lequesne, 1996: 17) เกษตรกรเหล่านี้กลายเป็นคนจนที่ต้องเร่ร่อนไปทำงานทำในเมือง กลายเป็นคนจนเมืองที่เร่ร่อนจรจัดไร้ที่อยู่อาศัย

นอกจากการมีทวิมาตรฐาน (double standard) เรื่องภาษีแล้ว ประเทศอุตสาหกรรมยังหันไปใช้สิ่งกีดขวางอื่นๆที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Barrier = NTB) เช่น งดการนำเข้าสินค้าจากประเทศด้อยพัฒนา ด้วยข้ออ้างว่า ไม่ปลอดภัย ใช้แรงงานเด็ก ละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น ในกรณีสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่บริโภคน้ำมันมากที่สุด และสร้างก๊าซคาร์บอนในบรรยากาศของโลกมากที่สุด แต่เมื่อนานาประเทศต้องการให้สหรัฐอเมริกาลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการควบคุมก๊าซคาร์บอนในบรรยากาศ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ยอมลงนาม ด้วยเหตุผลว่า จะมีผลกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกา

ตัวอย่างที่กล่าวมาแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศ ที่ประเทศมหาอำนาจได้ใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอารัดเอาเปรียบและกดขี่ประเทศที่ยากจนให้ทำตามที่ตน

ปรารถนา ขณะเดียวกันก็ปกป้องผลประโยชน์ของตนเองอย่างเต็มที่ การที่ประเทศยากจนถูกเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ และสุดท้ายภาระความเสียหายก็มักจะถูกผลักไปยังคนยากคนจนมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศจึงเป็นเหตุแห่งความยากจนของประชากรในประเทศด้อยพัฒนาที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบ

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทั้งระดับระหว่างประเทศและในประเทศดังกล่าว ในที่สุดแล้วนำไปสู่ปัญหาปากท้องของคนจนในประเทศด้อยพัฒนา เพราะทำให้ผลิตภัณฑ์ของคนจนราคาตกต่ำรายได้ไม่พอแก่การยังชีพ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อน และสร้างผลกระทบทั่วด้านต่อคนจนทั่วโลก

4. ระบบสวัสดิการ

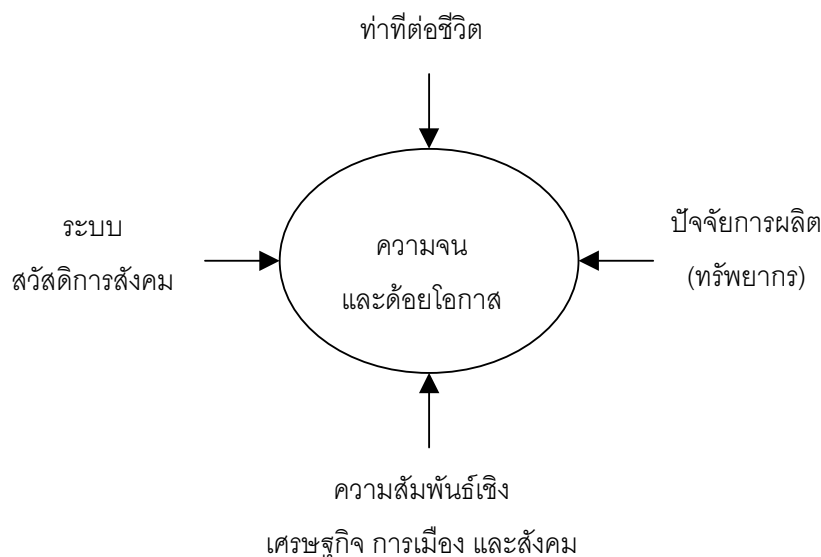
แม้ว่ากลุ่มปัจจัยสามกลุ่มที่กล่าวมาจะกดดันทับถมให้เกิดความยากจน แต่ถ้าสังคมใดมีระบบสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งก็จะช่วยพยุงให้คนจนพอจะมีชีวิตอยู่ได้

ระบบสวัสดิการสังคมหมายถึง การบริการสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองสิทธิ และการดูแลความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน สวัสดิการด้านที่สองคือ ประกันสังคม คือสร้างระบบหลักประกันชีวิตให้แก่ลูกจ้างหรือคนทำงานกินเงินเดือน เช่น การประกันการเจ็บป่วย พุพพลภาพ แก่ชรา การตาย การคลอดบุตร เป็นต้น และสุดท้ายคือ สวัสดิการสำหรับคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น คนแก่ เด็กเร่ร่อน ผู้ประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น

ระบบสวัสดิการเหล่านี้อาจจัดโดยรัฐ ธุรกิจเอกชน ครอบครัวยุ และชุมชน ระบบสวัสดิการสังคมเป็นเสมือนไม้ท่อนเล็กๆ ที่จะช่วยให้คนที่กำลังจะจมน้ำเกาะพยุงให้พอมีลมหายใจและตะเกียกตะกายเข้าฝั่งได้ ถ้าไม่มีระบบสวัสดิการคอยพยุง คนจนจำนวนมากจะมีชีวิตอยู่ต่อไปไม่ได้ และจำนวนมากก็จะดิ้นรนต่อสู้และหาทางออกอื่นๆที่เป็นอันตรายต่อสังคมได้

ดังนั้นในสังคมที่ระบบสวัสดิการอ่อนแอ ก็เป็นการซ้ำเติมคนจน ตัดโอกาสคนจนด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และโอกาสที่จะดำรงชีวิตให้อยู่รอด

กลุ่มปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนและด้อยโอกาส



1.5.3 แนวทางแก้ไขปัญหความยากจน

1. แนวทางแก้ไขปัญหความยากจนประการแรกก็คือ การปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิต จากทำที่ที่ไม่ถูกต้องไปสู่ทำที่ถูกต้อง ทำที่ที่ถูกต้องตามแนวพุทธคือ ทำที่ตามแนวทางของอริยมรรค หรือกล่าวโดยสรุปคือ มีศีล สมาธิ และปัญญา มีความพยายาม ไม่ท้อถอย ต้องมีอดิวิสัยและวินัยสูงที่จะเอาชนะสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมให้ได้ กลไกทางสังคม เช่นครอบครัว และชุมชน ต้องช่วยกันปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตให้เข้มแข็ง ต่อสู้ และมีความหวัง

2. การทำให้คนจนมีปัจจัยการผลิต นอกจากทำให้พวกเขามีที่ทำกิน มีผืนดินอยู่อาศัย มีเงินทุนให้ทำการผลิตแล้ว การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง น้ำ ดิน ป่า เป็นทรัพยากรที่เคยเกื้อกูลประชาชนในชนบทตลอดมา การตัดโอกาสมิให้พวกเขาเข้าถึงสิ่งเหล่านี้ทำให้โอกาสในการดำรงชีพของพวกเขาฝืดเคืองลง ยากจนลง

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงต้องควบคู่กับการอนุรักษ์และพัฒนา เพราะถ้าไม่อนุรักษ์และพัฒนา มีแต่เข้าไปใช้สอย ไม่นานทรัพยากรก็จะหมดไป ความยากจนก็จะกลับมาอีก ดังนั้น การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนจึงต้องเป็นการเข้าถึงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และพัฒนา เพื่อให้การแก้ไขความยากจนโดยสิ่งเหล่านี้เป็นไปอย่างยั่งยืน คือมีความยั่งยืนด้านทรัพยากรและความยั่งยืนด้านคุณภาพชีวิตที่จะไม่กลับไปสู่ความขาดแคลนปัจจัยการผลิตอีก

3. การเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ส่วนนี้คือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบมิให้คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดมีอำนาจด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมเหนือคนกลุ่มอื่นๆ มากเกินไป เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่มากและทำได้ยากมาก ใช้เวลานานมาก ในหลายประเทศความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนนำไปสู่การต่อสู้ระหว่างผู้เสียเปรียบกับผู้ได้เปรียบ ถ้าผู้ที่เสียเปรียบในความสัมพันธ์กลายเป็นฝ่ายชนะก็จะมีกรรไกรสร้างระบบใหม่ดังที่เคยเกิดขึ้นในกลุ่มอดีตประเทศสังคมนิยม

แต่ถ้าเป็นการต่อสู้ที่ไม่รุนแรงแต่ยืดเยื้อยาวนาน โดยผ่านขั้นตอนการต่อสู้ทางความคิด ความรู้ การต่อรอง และเสียงในรัฐสภาตามวิถีทางประชาธิปไตยเลือกตั้งความสำเร็จของการต่อสู้และปรับเปลี่ยนก็จะออกมาในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่ทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของกลุ่มคนที่เคยเสียเปรียบกลับดีขึ้น มีสถานภาพสูงขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น เช่นที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย อังกฤษ ออสเตรเลีย และเยอรมัน ฯลฯ

การต่อสู้ตามแนวทางแรกและแนวทางที่สองล้วนขัดต่อแนวทาง “เสรีนิยมใหม่” ที่อาศัยกลไกตลาดและความสามารถของ “ทุนเอกชน” ปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐ (ในระบบรัฐสวัสดิการและรัฐสังคมนิยม) ลัทธิเสรีนิยมใหม่กำลังเป็นลัทธิที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกขณะนี้ รวมทั้งในประเทศไทย การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเหล่านี้จึงเป็นเรื่องใหญ่ ยาก และยาวนาน เพียงให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เข้าถึงทรัพยากรมากขึ้น ลดช่องว่างทางรายได้ลง ก็เป็นเรื่องใหญ่ ยาก และมากแล้ว ถึงแม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนบันไดขั้นแรกให้สังคมก้าวเข้าไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง แต่ดูเหมือนว่ายังอีกยาวไกลกว่าที่คนจนคนด้อยโอกาสจะสามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างให้เกิดผลอย่างมีนัยสำคัญ

ในประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้เพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์นี้ จะไปสู่จุดหมายปลายทางช้าหรือเร็วเพียงไร ขึ้นอยู่ความสามารถในการต่อสู้ของประชาชน คนจน คนด้อยโอกาส เป็นปัจจัยหลัก

4. การพัฒนาระบบสวัสดิการ แท้จริงระบบสวัสดิการขั้นต่ำที่ทำให้แก่คนจนนั้นเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดแรงกดดันทางสังคมมากเกินไป เป็นกลไกที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาอื่นๆ อันเนื่องจากความจน เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด หรือระดับรุนแรงสุดคือการปะทุทางสังคมโดยการลุกขึ้นสู้ของคนจน สวัสดิการจึงเป็นกลไกป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงทางสังคม

สวัสดิการสังคมจะมีระดับมากน้อยสูงต่ำเพียงไร มีความสัมพันธ์อย่างสูงกับระบบการเมืองการปกครอง กล่าวคือ ในระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นคนจนคนด้อยโอกาสมี

สัดส่วนในอำนาจสูง ระบบสวัสดิการต่างๆจะถูกจัดขึ้นอย่างทั่วถึงและเกิดประสิทธิผล แต่ในระบบการเมืองการปกครองที่ครอบงำโดยชนชั้นอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ระบบสวัสดิการจะถูกจัดขึ้นมาในวงแคบ ปริมาณน้อย ไม่ทั่วถึง ข้าราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ เงินสวัสดิการโดยรัฐที่ไหลผ่านกลไกของรัฐมักจะหายหกตกหล่นระหว่างทาง ไม่ค่อยถึงมือกลุ่มเป้าหมายหรือถึงไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

จากประวัติศาสตร์ของประเทศต่างๆ การจัดระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มักจะเกิดขึ้นหลังจากได้มีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคมแล้ว

ดังนั้นเองที่การประชุมเรื่อง นโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 จึงให้ความสำคัญกับระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) หรือระบบสวัสดิการสังคม สามด้านดังที่กล่าวมา ว่า เป็นเรื่องจำเป็นเบื้องต้นของยุทธศาสตร์การลดความยากจน (poverty reduction strategy) ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วย ดังนั้น งานวิจัยเพื่อบรรเทาความยากจนของผู้วิจัยและคณะจึงเริ่มที่ การพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแก้ไขความยากจนอันเกิดจากสาเหตุอื่นๆต่อไป

จากแนวทางการแก้ไขความยากจนและการจัดสวัสดิการเพื่อคนจนและคนด้อยโอกาสตามที่กล่าวมา ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศไทยกำลังเริ่มนับหนึ่งแล้ว โดยการยอมรับการมีส่วนร่วมจากประชาชนมากขึ้น มีความพยายามที่จะเพิ่มปัจจัยการผลิตให้แก่ประชาชนมากขึ้น (ดังเช่นโครงการ 1หมู่บ้าน 1 ล้านบาท)

การปรับเปลี่ยนเรื่องการเพิ่มปัจจัยการผลิตด้านเงินทุน และการเพิ่มสวัสดิการด้านการศึกษาและสาธารณสุข เป็นสิ่งที่สามารถจะทำได้โดยมีความขัดแย้งทางสังคมน้อย อุปสรรคจึงมีไม่มากนัก แต่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความสัมพันธ์ในตลาด และความสัมพันธ์เชิงสถานภาพทางสังคม เป็นเรื่องที่น่าไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงได้ง่าย รัฐบาลนี้ (และรัฐบาลก่อนๆ) จึงยังมีคิดจะแก้ไข ส่วนที่เกิดขึ้นแล้วบ้างนั้นเป็นผลจากการต่อสู้ของประชาชนเอง เหตุเพราะว่าผู้ที่เคยได้เปรียบในความสัมพันธ์ยอมไม่ยอมสูญเสียความได้เปรียบของตนเอง นี่คือสัญชาตญาณของมนุษย์ที่เห็นแก่ตัวในสังคมทุนนิยม

1.6 เหตุใดคนจนจึงควรได้รับสวัสดิการ

1.6.1 สวัสดิการเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการลดปัญหาสังคม

ถ้าเราพิจารณาความจนและกลุ่มคนจนคือ “อาการของสังคม” และสังคมเปรียบเทียบได้กับ “ชีวิตของคนๆหนึ่ง” ความจนที่เป็นอาการของสังคมก็เหมือนอาการเสียเลือดของคนๆหนึ่ง การเสียเลือดนี้อาจเกิดจากอุบัติเหตุ เกิดจากการทำร้ายตนเอง หรือเกิดจากการที่ถูกผู้อื่นทำร้าย ในการที่จะรักษาคนๆนี้ สิ่งแรกที่ต้องทำคือการห้ามเลือดและให้เลือด เมื่อมีเลือดเพียงพอแล้วจึงจะทำการรักษาผ่าตัดบาดแผลและรักษาอาการอื่นๆต่อไป เช่นเดียวกันกับอาการ “ความยากจน” ในสังคม สิ่งแรกที่ต้องทำคือการให้สวัสดิการแก่คนจน จะเป็นสวัสดิการที่จัดให้โดยรัฐหรือโดยเอกชน โดยชุมชนก็ได้ เพื่อให้คนจนมีปัจจัย มีโอกาสที่จะมีชีวิตรอด จากนั้นจึงทำการรักษา “อาการความจน” ด้วยมาตรการต่างๆต่อไป

ตัวอย่างเช่น การประกันการว่างงาน เป็นสวัสดิการสังคมชนิดหนึ่งที่เกิดจากความร่วมมือของสามฝ่าย คือ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง คนที่ตกงาน คนที่ถูกปลดออกจากงาน จะได้เบี่ยงประกันการว่างงานประท้วงชีวิตในยามที่ไม่มีรายได้ใดๆ เบี่ยงประกันว่างงานนี้พอที่จะทำให้คนงานไม่อดตาย มีโอกาสที่จะค้นหางานทำต่อไปได้ แต่เบี่ยงประกันว่างงานนี้ไม่ใช่สิ่งที่จะมาทดแทนการมีงานทำหรือทดแทนหน้าที่การงานที่เสียไป เบี่ยงประกันว่างงานเป็นเพียงเครื่องมือสร้างโอกาสให้คนงานพอประทังชีพค้นหางานทำต่อไปได้เท่านั้น

ในแง่ “สวัสดิการ” คือปัจจัยของการสร้างโอกาส ให้สวัสดิการคือการ “ให้โอกาส” ในทัศนะของ Amartya Sen การสร้างโอกาสให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้นเป็นสิ่งจำเป็น และควรทำให้ทุกคนมีโอกาส (actual opportunities) เท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด สังคมจึงควรจัดสรรทรัพยากรหรือความมั่งคั่งของสังคมให้แก่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นต้องมีความมั่นคงหรือต้องใช้ทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อให้พวกเขาได้เข้าถึงโอกาสและแสดงความสามารถในสังคม (Royal Swedish Academy of Sciences in Memory, 1998) ดังนั้น การจัดสวัสดิการให้แก่คนจนจึงหมายถึงการทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์และทรัพยากรของสังคมไปสู่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นต้องได้รับการตอบสนอง เพื่อให้ทรัพยากรนั้นสร้างโอกาสที่จะนำคนจนไปสู่กิจกรรมต่างๆทางการผลิตและทางสังคม และกิจกรรมเหล่านั้นจะก่อให้เกิดโอกาสและช่องทางที่จะทำให้พวกเขาประสบความสำเร็จในที่สุด

ในทางกลับกัน หากสังคมไม่มีระบบสวัสดิการสังคมก็จะเป็นการทำลายโอกาส ทำลายเงื่อนไขเบื้องต้น ทำให้การแก้ไขปัญหาสังคมเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น นัก

เรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันเพราะครอบครัวไม่มีรายได้พอที่จะส่งเสีย โอกาสและความหวังต่างๆของนักเรียนนั้นจะถูกทำลายลง เงื่อนไขเบื้องต้นที่ทุกคนควรมีคือการศึกษาในระดับพื้นฐาน จึงไม่เป็นความจริง ปัญหาสังคมจะเกิดขึ้นติดตามมา ทั้งระดับครอบครัวและระดับชาติโดยส่วนรวม

1.6.2 สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right)

แนวความคิดนี้เห็นว่า พลเมืองทุกคน โดยไม่จำแนกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จะต้องสามารถรู้สึกด้วยความคิดและจิตวิญญาณว่ามีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของประชาคมและชุมชน (Royal Commission on Social Security, 1972: 65) ดังนั้นจึงเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคมที่พลเมืองทุกคนจะต้องได้รับสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย (รวมเรียกว่า “บริการสังคม”) สำหรับบุคคลและหรือครอบครัวที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่คนเหล่านี้ในระดับที่ไม่แตกต่างกันเกินไปจากผู้มีรายได้ปกติ ถ้ารัฐไม่ปฏิบัติถือว่ารัฐนั้นไม่ใช่ตัวแทนของคนในสังคมนั้น

ในประเทศที่เห็นด้วยกับระบบ “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการไว้ดังนี้

- ส่งเสริมประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (โดยทำให้คนมีการศึกษาดีและมีสุขภาพดีถ้วนหน้า)
- ลดความยากจน (เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย)
- ส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม (โดยเฉพาะความเท่าเทียมในโอกาส)
- ส่งเสริมให้ทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ให้ได้รับการยอมรับจากสังคม มีศักดิ์ศรี ไม่ถูก

ปฏิเสธจากสังคม

- ส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม ความมีเสถียรภาพของสังคม
- ส่งเสริมความเป็นอิสระและสิทธิเสรีภาพ (Goodin, et.al., 1999: 22)

พรรคแรงงานของอังกฤษ ซึ่งเป็นพรรคที่ชูธงนโยบายรัฐสวัสดิการ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการสังคมไว้ว่า

- ป้องกันความยากจนให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ และบรรเทาปัญหาต่างๆของชีวิตตามความจำเป็น
- ปกป้องมิให้ประชาชนตกอยู่ในความเสี่ยงในวิถีดำรงชีพในตลาดแรงงานและในภาวะที่ครอบครัวประสบกับภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม
- กระจายรายได้และทรัพยากรจากคนที่ร่ำรวยสู่คนที่ยากจนในสังคม
- สนับสนุนให้คนมีอิสระและเสรีภาพและพึ่งตนเองได้

- ส่งเสริมความมีสมานฉันท์ในสังคม (Commission on Social Justice, 1994: 8)

จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองแนวมวลชนจะชูนโยบายรัฐสวัสดิการ และต้องการให้ “สวัสดิการสังคม” เป็นเครื่องมือลดความยากจนหรือบรรเทาความทุกข์ยากอันเกิดจากความยากจน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยนี้ที่ต้องการจัดการให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือเบื้องต้น หรือสิ่งที่ต้องทำก่อนเพื่อบรรเทาปัญหาของคนยากจน

1.6.3 สวัสดิการสังคมเพื่อสร้างโอกาสให้คนจนบางกลุ่ม

แม้พวกเชิดชูลัทธิเสรีนิยมจะเห็นว่ารัฐไม่ควรมีสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือคนจน โดยปล่อยให้ทุกคนปรับตัวเองไปตามกลไกตลาด นั่นก็หมายความว่า ถ้าคนไม่มีงานทำก็ต้องไม่มีรายได้ และพร้อมที่จะรับค่าจ้างต่ำถ้าคนว่างงานมีมาก คนยากจนก็ต้องพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพทางตลาด (market capacity) เพื่อจะได้มีงานทำดีๆ มีรายได้ดี อย่างไรก็ตาม ในลัทธิเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ยอมรับว่า จำเป็นต้องช่วยเหลือแก่คนจนบางกลุ่ม เพื่อสร้างโอกาสให้พวกเขาได้ช่วยตัวเองต่อไป การสร้างโอกาสให้แก่คนเหล่านี้ก็เท่ากับเป็นการนำเอาทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่นั่นเอง แต่การช่วยเหลือจะมีขอบเขตจำกัด ทั้งประเภทและระดับสวัสดิการ ตลอดจนจำนวนคน ซึ่งเรียกสวัสดิการแบบนี้ว่า social safety net การให้สวัสดิการแบบนี้เหมือนการซ่อมแซมเครื่องจักร เพื่อให้เครื่องจักรนั้นทำงานสร้างผลผลิตได้ต่อไป และยังปรารถนาที่จะให้การจัด social safety net เป็นภาระของเอกชนและชุมชนให้มากๆ โดยลดภาระของรัฐให้เหลือน้อยที่สุด

1.6.4 สวัสดิการสังคมเพื่อชดเชยความล้มเหลวของระบบตลาด

ผู้ที่เชื่อในระบบตลาดเสรี “คนจน” คือผู้ไม่มีศักยภาพทางตลาด สมควรที่จะมีรายได้ต่ำหรือได้รับผลประโยชน์จากสังคมในระดับต่ำ แต่แท้จริงแล้วในโลกทุนนิยม ผู้ที่มีศักยภาพในการผลิตก็อาจจนได้ ถ้าขาดโอกาส ขาดอำนาจ ขาดข้อมูล ส่วนผู้ที่มีศักยภาพทางการผลิตต่ำ แต่มีโอกาส มีอำนาจ เข้าถึงข่าวสารข้อมูล ก็อาจมีรายได้ มีฐานะ มีศักดิ์ศรี ในระบบการผลิตการค้าก็มีการผูกขาด รวมหัว ไม่มีการแข่งขันเสรีที่แท้จริง ภาวะเช่นนี้เรียกว่า เกิดภาวะล้มเหลวหรือบกพร่องของระบบตลาด (market failure)

Kenneth Arrow (1963: 947) จึงยืนยันว่า “เมื่อเกิดความล้มเหลวหรือบกพร่องของระบบตลาด สังคมควรจะต้องตระหนักว่ามันได้เกิดช่องว่างของกลไกตลาดขึ้นมาแล้ว และจำเป็นต้องใช้สถาบันที่ไม่ใช่สถาบันของระบบตลาด (non-market institution) เข้ามาปิดช่องว่างนี้”

นั่นก็หมายความว่า ไม่อาจปล่อยให้ “คนจนทุกคน” ต้องดิ้นรนไปตาม “กลไกตลาด” แต่รัฐควรเข้ามาเกื้อหนุน ลงทุนเพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่ทำให้ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์อันจะนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ เช่น การลงทุนในสินค้าสาธารณะ (public goods) ประเภท การศึกษา สาธารณสุข และบริการสาธารณะต่างๆ ในราคาถูก หรือบริการฟรี เพื่อให้คนจนได้มีโอกาสเข้าถึงเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ เพื่อสร้างโอกาสให้คนจนพัฒนาตนเอง และพัฒนาศักยภาพและผลิตภาพให้แก่สังคมโดยรวม (ดู Glennerster, 1997: 15-24)

นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมีความเห็นว่า ประเทศทุนนิยมจำเป็นต้องมีสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะสวัสดิการสังคมโดยรัฐ เพราะเป็นเครื่องมือช่วยพยุงกำลังซื้อ ชลอความล้มเหลวของระบบตลาด มิฉะนั้นแล้วระบบทุนนิยมอาจจะล้มละลายได้ O' Conner (1973) ให้ความเห็นว่า การลงทุนของรัฐด้านการพักผ่อน กีฬา สวนสาธารณะ การช่วยเหลือเด็กเร่ร่อน ช่วยเหลือคนชรา เป็นค่าใช้จ่ายทางสังคมที่จำเป็น เพื่อลดแรงกดดันทางสังคมและการเมือง ทำให้มีความชอบธรรมในการรักษาอำนาจรัฐ (เล่มเดียวกัน: 26)

1.6.5 สวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความสันติสุข

ความจริงในกรอบความคิดที่ว่า ช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสเพื่อป้องกันปัญหาทางสังคมนี้ หลักทางศาสนาของทุกศาสนามักจะมีกำหนดไว้ แต่ใช้กรอบความคิดของการทำบุญหรือทำตามความเชื่อทางศาสนา ไม่ได้ทำไปตามเหตุผลของทางโลก เช่น ในหลักของพุทธศาสนา ทรัพย์ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของมนุษย์ก็คือ “อริยทรัพย์” อันหมายถึง ทรัพย์ของผู้เจริญด้วยธรรมและสติปัญญา ประกอบด้วย (1) การเชื่อในสิ่งที่ควรเชื่อ (2) รักษากาย วาจา ให้เรียบร้อย (3) มีความละอายต่อบาปทุกชนิด (4) มีความตื่นกลัวต่อความชั่วทั้งหลาย (5) ศึกษาหาความรู้ให้มาก (6) สละ แบ่งปันสิ่งของแก่คนที่ควรได้รับการแบ่งปัน (จาคะ) (7) รอบรู้ในสิ่งที่ประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์

“จาคะ” แปลว่า การแบ่งปันให้แก่บุคคลที่ควรได้รับการแบ่งปัน และบุคคลในสังคมที่ควรได้รับการแบ่งปันเป็นอย่างดีก็คือ คนจนผู้ด้อยโอกาส นั่นเอง เพราะถ้าหากคนเหล่านี้ไม่ได้รับการแบ่งปัน อาจจะทำให้ส่วนหนึ่งของพวกเขาก็ดำรงชีวิตอยู่ได้ หรือถ้าต้องการดิ้นรนต่อสู้เพื่อมีชีวิตรอดก็อาจสร้างพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือพฤติกรรมผิดๆ เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนต่อผู้อื่นและสังคมโดยรวม ดังนั้น หลักพุทธธรรมจึงกำหนดให้บุคคลที่จะได้รับการยกย่องว่าเป็น “เศรษฐี” หรือผู้รู้จักสะสมทรัพย์ และรู้จักใช้ทรัพย์ให้สอดคล้องกับทางธรรม จะต้อง มี “สมาวาสธรรม” อันประกอบด้วย สัจจะ คือข้อสัตย์สุจริต ทมะ คือการรู้จักข่มใจ จาคะ คือการสละแบ่งปัน และขันติ

คือความอดทน ดังนั้น “เศรษฐี” ตามคตินิยมในทางพุทธจึงมักจะมี “โรงงาน” เพื่อนำเอาโภคทรัพย์ที่ตนหามาได้โดยสุจริต ตามหลักของ “หัวใจเศรษฐี” มาแจกจ่ายให้แก่คนยากคนจน คนด้อยโอกาส เพื่อสั่งสมบุญบารมีให้มีความเป็นเศรษฐียิ่งขึ้นไป ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า

หัวใจเศรษฐีประกอบด้วย (1) การถึงพร้อมด้วยความหมั่นเพียรพยายามในการประกอบหน้าที่การงานเพื่อให้ได้โภคทรัพย์มา (2) เมื่อได้มาแล้วก็ต้องรู้จักดูแลรักษาให้โภคทรัพย์นั้นคงอยู่และงอกเงย ไม่สุรุ่ยสุร่าย ไม่ใช้จ่ายไปในทางที่ไม่เกิดประโยชน์ (3) มีมิตรสหายเพื่อนฝูงและบริวารที่เป็นคนดี ไม่ปกกลอก ปลิ้นปล้อน ผลาญทรัพย์สินโภคทรัพย์ให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ และ (4) อาชีพการงานที่ทำนั้นจะต้องสุจริต ไม่ผิดศีลธรรม

ผู้ที่มีทรัพย์สินโภคทรัพย์มากมายโดยการสร้างและสะสมขึ้นมาตามหลักการดังกล่าวเท่านั้นถึงจะเรียกได้ว่าเป็น “เศรษฐี” ตามคตินิยมทางพุทธ แต่กระนั้นก็จะยังไม่เป็นเศรษฐีโดยสมบูรณ์ถ้าไม่มีโรงงานเพื่อการบำเพ็ญบุญบารมี

เศรษฐีในยุคพุทธกาลเป็นเศรษฐีที่ได้รับพระราชทานคำว่า “เศรษฐี” จากพระราชา เศรษฐีประเภทนี้เรียกว่าเป็น คหบดีแก้ว ซึ่งเป็น 1 ใน 7 ของแก้ว 7 ประการ ที่พระมหากษัตริย์จะต้องมี คือ จักรแก้ว ช้างแก้ว ม้าแก้ว แก้วมณี นางแก้ว คหบดีแก้ว และปริณายกแก้ว (ธัมมปัทมสูตร, 2508) เศรษฐีหรือคหบดีแก้วจึงเป็นคนร่ำรวยที่ต้องใจบุญสุนทาน เป็นคู่บุญของพระมหากษัตริย์ ถ้าพระมหากษัตริย์แคว้นใดไม่มีคหบดีแก้วหรือเศรษฐีก็อาจจำเป็นต้องไปขอจากพระมหากษัตริย์แคว้นอื่น ๆ ที่มีเศรษฐีหลายคนให้ช่วยแบ่งปันไปให้ เช่น ในพุทธชาดกเล่าว่า พระเจ้าปเสนทิเสด็จไปขอมหาเศรษฐีจากพระเจ้าพิมพิสาร ซึ่งทรงมีมหาเศรษฐีอยู่ในแคว้น 5 คน พระเจ้าพิมพิสารจึงส่งธัญชัยเศรษฐี บุตรชายของเมณฑกเศรษฐีไปให้ (ที่ มหา. 10/28/15) เศรษฐีทั้งสองคนนี้เป็นผู้มีชื่อเสียงในเรื่องการให้ทานเพื่อช่วยเหลือคนยากจน เรียกว่า เป็นสวัสดิการโดยภาคประชาชนยุคโบราณ

ในภาครัฐยุคพุทธกาล ก็มีการกล่าวไว้ใน “จกกวตติสูตร” ว่า “ให้ผู้ปกครองใช้ธรรมในการปกครอง ด้วยการปันทรัพย์เฉลี่ยแก่ผู้ยากไร้ มิให้มีคนขัดสน ยากไร้ ในแผ่นดิน ถ้าไม่ทำเช่นนั้นจะเกิดความเสื่อมทางจิตใจของประชาชน และจะเป็นความเสื่อมและความเดือดร้อนในที่สุด (ที่ ปาฏิ. 11/80/59) นี่แสดงให้เห็นว่า สวัสดิการโดยรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อความผาสุกของประชาชนในแคว้น

ไม่เพียงแต่มีสวัสดิการให้แก่ผู้ยากไร้เท่านั้น “รัฐ” หรือพระราชายังต้องมีหน้าที่จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนกลุ่มอื่นๆ เพื่อให้ทุกคนดำรงชีพอยู่ได้ สร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจได้ และผลผลิตนั้น

ก็จะกลับคืนสู่ “รัฐ” ในรูปของภาษี ในกฎทันตสูตร ได้กล่าวถึงสวัสดิการทางเศรษฐกิจที่พระราชกฤษฎีกาให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆว่า

1. ขอให้พระองค์พระราชทานพันธุ์พืชและอาหารให้แก่พลเมืองผู้ระมัดระวังในการกสิกรรมและปศุสัตว์ในบ้านเมืองของพระองค์
2. ขอให้พระองค์พระราชทานทุนให้แก่พลเมืองผู้ระมัดระวังในการพาณิชย์กรรมในบ้านเมืองของพระองค์
3. ขอให้พระองค์พระราชทานอาหารและเงินทองให้แก่ข้าราชการบริพารที่ขยันขันแข็งในบ้านเมืองของพระองค์ (ที่.ส. 9/338/131)

พระพุทธรองค์ทรงเล็งเห็นว่า การให้ทาน การสร้างสวัสดิการ คือการบำบัดทุกข์บำรุงสุขทางโลกแก่ปวงชน ดังนั้น ในอินสูตร พระพุทธรองค์จึงตรัสว่า “ความยากจนและการเป็นหนี้ เรียกว่าเป็นทุกข์ในโลก” (อัง.ปัญจก.ฉก. 22/45/509) การให้ทานแก่คนจนคือการทำให้คนจนคลายทุกข์

ดังที่กล่าวมา ไม่ว่าจะโดยทฤษฎีทางโลกและทางศาสนา ก็ล้วนเห็นว่าเพื่อความสงบและสันติของสังคม จำเป็นจะต้องจัดสรรแบ่งปันรายได้และทรัพยากรให้แก่คนยากคนจน คนด้อยโอกาส ในรูปของสวัสดิการสังคม ทั้งเพื่อการบำเพ็ญบุญบารมีตามคตินิยมทางศาสนา และเพื่อดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณค่าและสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมตามคตินิยมของทางโลก

บทที่ 2

ระเบียบวิธีวิจัย

2.1 ความสำคัญของเรื่อง

ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หน่วยงานของรัฐบาลได้มีการประกาศให้เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่า จำนวนคนจนได้ลดลงเป็นลำดับ แต่ความหมายของคำว่า “คนจน” ตามความหมายของทางราชการมักจะหมายถึงผู้มีรายได้น้อยกว่าระดับเส้นความยากจน (Poverty line) เท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ในสังคมไทยมีคนอื่นอีกจำนวนมากที่มีรายได้สูงกว่าระดับเส้นความยากจน แต่เป็นผู้ประสบภาวะทุกข์ยากในการดำรงชีวิต เช่น ว่างาน หรือมีงานทำไม่ถาวร ขาดการศึกษา ขาดสถานภาพทางสังคม เป็นผู้ด้อยสิทธิทางสังคม ไร้ศักยภาพ ไร้ความรู้ ไร้คนเหลียวแล เข้าไม่ถึงบริการสวัสดิการของรัฐ บางกลุ่มมีชีวิตอยู่ในสังคมแต่ไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้เสมอเหมือนคนกลุ่มอื่นๆ เช่น ผู้ป่วย ผู้หญิงบริการทางเพศ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ฯลฯ คนเหล่านี้หากวัดกันที่ระดับเส้นความยากจนอาจจะไม่จัดอยู่ในกลุ่ม “คนจน” ตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์ แต่น่าจะจัดได้ว่าเป็นคนจนหรือคนด้อยโอกาสในความหมายทางสังคม ซึ่งอาจจะเรียกคนกลุ่มต่างๆเหล่านี้รวมๆกันว่า “กลุ่มเสี่ยงทางสังคม” (Vulnerable groups) อันเกิดจากปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กลุ่มเสี่ยงที่ใหญ่ที่สุดคือกลุ่มคนยากไร้ทางวัตถุ เพราะความยากไร้ทางวัตถุเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ความเสี่ยงด้านอื่นๆ ถ้าในสังคมที่ไม่มีระบบจัดการและการบรรเทาที่เพียงพอ กลุ่มคนเหล่านี้จะพัฒนาไปสู่กลุ่มเสี่ยงอื่นๆ เช่น กลุ่มติดยาเสพติด กลุ่มเอดส์ และหญิงบริการทางเพศ ฯลฯ เป็นต้น อีกนัยหนึ่งการพิจารณาเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาให้กว้างกว่าความจนหรือความยากไร้ในทรัพย์สิน แต่ต้องคำนึงถึงความจนในด้านอื่นๆด้วย อาทิ ความจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความจนทางสังคม เช่น ขาดความรักความเอาใจใส่ ความล่มสลายของสถาบันครอบครัว/ชุมชน ไร้ศักดิ์ศรี ไม่มีคนยอมรับ ความจนทางการเมือง เช่น ขาดการมีส่วนร่วม

ทางการเมือง/การปกครอง ความจนทางการศึกษา ความจนทางวัฒนธรรม ความจนทางจิตวิญญาณ เช่น ผู้คนที่ขาดสิ่งยึดเหนี่ยว โดดเดี่ยว และว้าเหว่

ท่ามกลางกระแสของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) หรือลัทธิที่ปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาด ลดการแทรกแซงจากรัฐ ให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินโดยเอกชนอย่างเสรี ลดระดับสวัสดิการโดยรัฐที่เคยจัดให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้นมาสู่สวัสดิการเท่าที่จำเป็นให้แก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม ที่เรียกว่า “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม” (social safety net) และให้ภาคเอกชนรับภาระในการจัดการด้านนี้ควบคู่ไปกับภาครัฐ ทำให้เกิดคำถามทั่วไปว่า การประกอบกิจการของภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การค้า การศึกษา การแพทย์ ฯลฯ ล้วนแต่มุ่งหวังผลกำไรตอบแทน การบริหารจัดการและการช่วยเหลือบุคคล “กลุ่มเสี่ยงทางสังคม” เหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้อง “ให้” มากกว่า “รับ” ภาคเอกชนจะรับภาระเหล่านี้ได้หรือไม่ อย่างไร ภาคเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมในประเทศไทย ถ้าไม่นับรวมสถานประกอบการต่างๆ ที่จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างตามปกติ ก็จะมีหน่วยงานพัฒนาเอกชน (Non-governmental Organization - NGO) และชุมชนในชนบทบางแห่ง ที่มีระบบการจัดการของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของ NGO และองค์กรชุมชนคือ NGO ในสังคมไทย ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ด้านงบประมาณ และเกือบทั้งหมดต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ ส่วนองค์กรชุมชนที่ได้สร้างสถาบันการเงินและธุรกิจชุมชนของตนเองขึ้นมา และสามารถใช้สถาบันนี้สร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมให้ชุมชน ยังมีจำนวนจำกัดและครอบคลุมกลุ่มคนจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับบุคคลกลุ่มเสี่ยงลักษณะต่างๆ ในสังคม ดังนั้น การดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือคนจนและบุคคลกลุ่มเสี่ยงทางสังคมคงต้องเป็นภาระของรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี ภายใต้ภาวะที่งบประมาณจำกัด รัฐจำเป็นต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุด ปัจจุบันโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมในสังคมไทยยังมีไม่พอเพียง กล่าวคือ แม้สวัสดิการขั้นต่ำที่กลุ่มเสี่ยงทางสังคมจำเป็นต้องได้รับก็ยังไม่อาจจัดให้พอเพียงและครอบคลุม ดังนั้น ก่อนที่จะเริ่มโครงการช่วยเหลือต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนว่า ใครคือคนจน ใครคือบุคคลที่เป็น “กลุ่มเสี่ยงทางสังคม” สถานภาพของคนเหล่านี้ในสังคมไทยเป็นอย่างไร? มีปัญหาและความเดือดร้อนทุกข์ยากด้านใด อย่างไร พวกเขาดำรงอยู่อย่างไร แนวทางในการแก้ปัญหาคนจนควรเป็นอย่างไร มีใครหรือองค์กรใดให้ความช่วยเหลือดูแลบ้าง ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรของรัฐบ้างหรือไม่ อย่างไร เพียงพอหรือไม่ รูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมควรจะเป็นอย่างไร กลุ่มคนที่ควรจะได้รับช่วยเหลือก่อนหลังเป็นใคร

เพราะอะไร เหล่านี้คือประเด็นคำถามที่จะต้องหาคำตอบจากงานวิจัย

2.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสต่างๆด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง
2. เพื่อศึกษาสถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาส รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาของคนเหล่านั้น
3. เพื่อศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส ในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคเอกชนอื่นๆ
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล
5. เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในระดับท้องถิ่น เพื่อใช้ข้อมูลในการวางแผนและบริการความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาส

2.3 คำถาม/โจทย์ในการวิจัย

โจทย์วิจัยของโครงการนี้คือ “จะจัดระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทยให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้อย่างไร?”

จากโจทย์ดังกล่าว งานวิจัยจึงประกอบด้วยสองส่วนหรือสองภาค ภาคแรกเป็นการวิจัยเพื่อสำรวจสภาพชีวิตของคนจนคนด้อยโอกาสว่าเป็นคนกลุ่มใดบ้าง? มีสภาพชีวิตอย่างไร? มีปัญหาชีวิตที่เสี่ยงต่อการที่จะทำให้เกิดปัญหาทางสังคมอย่างไร? และควรได้รับการช่วยเหลือแก้ไขด้านใดบ้าง? ในภาคนี้จะพยายามทำความเข้าใจคนจนด้วยนิยาม ความหมาย และแนวคิด ที่แตกต่างออกไปจากนักเศรษฐศาสตร์ และภาคที่สองเป็นการวิจัย วิเคราะห์ ค้นหา รูปแบบการแก้ไขปัญหาเชิงสวัสดิการและระดับสวัสดิการว่า รูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทยทั้งโดยภาครัฐและเอกชน (ชุมชน) ควรมีลักษณะอย่างไร? สวัสดิการระดับใดจึงจะพอเพียง? และที่สำคัญอย่างยิ่ง รูปแบบความช่วยเหลือกันเองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพควรจะเป็นอย่างไร?

2.4 ประเด็นและแนวทางการวิจัย

จากโจทย์และวัตถุประสงค์ตามข้อ 4 ประเด็นหลักที่ต้องสำรวจวิจัยคือ

1. การสำรวจสภาพชีวิต วิธีการดำรงชีพ (mode of living) ของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส ปัญหาของคนกลุ่มเหล่านี้ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แนวทางการวิจัยประเด็นนี้ต้องเริ่มจากการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนในความหมาย แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับคนจน ทศณะในการมองคนจนต้องข้ามพ้นจากวิธีการมองที่ว่า คนจนเป็นภาระทางเศรษฐกิจและสังคม มองให้เห็นอีกด้านหนึ่งว่า คนจนคนด้อยโอกาสเป็นกลุ่มคนที่มีประโยชน์ มีศักยภาพในการสร้างสรรค์เศรษฐกิจและสังคม สวัสดิการเพื่อคนเหล่านี้เป็นการลงทุนทางเศรษฐกิจและการลงทุนทางสังคม เพื่อสร้างโอกาสและความสามารถให้พวกเขายังประโยชน์ให้เกิดแก่ตนเองและผู้อื่นได้ การลงทุนในมนุษย์ให้ผลคุ้มค่ากว่าการลงทุนในวัตถุปัจจัยอื่นๆทางเศรษฐกิจและสังคม

2. การศึกษาโอกาสและปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการความช่วยเหลือของรัฐ แนวทางการวิจัยประเด็นนี้ต้องเริ่มจากการสำรวจความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคนจนคนด้อยโอกาสของหน่วยงานของรัฐ นโยบายและวิธีการของรัฐในการแก้ปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาส จากนั้นจึงสำรวจโอกาสและการเข้าถึงบริการของรัฐว่าคนจนคนด้อยโอกาสที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ (ตามข้อ 1) ได้รับความช่วยเหลืออย่างไร หรือไม่ พอเพียงหรือไม่

3. การศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาหรือการคิดค้นยุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทั่วถึง (coping strategies) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้ความสำคัญกับรูปแบบและกระบวนการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส พร้อมๆกันนั้นก็ศึกษาวิจัยรูปแบบที่เหมาะสมของโครงการสวัสดิการที่จัดโดยภาครัฐและภาคเอกชนด้วย แนวทางการศึกษาเรื่องนี้จึงประกอบด้วยการศึกษากรณีตัวอย่างต่างๆที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือกันเอง การศึกษากรณีตัวอย่างนี้มีทั้งตัวอย่างในประเทศและต่างประเทศ โครงการสวัสดิการโดยภาครัฐและภาคเอกชนก็เช่นเดียวกัน จะศึกษาเปรียบเทียบระบบต่างๆที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้ระบบและรูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทย นำมาใช้ปรับปรุงแก้ไขระบบที่เป็นอยู่ในสังคมไทย (ตามข้อ 2)

4. การศึกษาเพื่อรองรับการพัฒนากระบวนการบริหารความช่วยเหลือแก่คนจนที่มีประสิทธิภาพ โดยครอบคลุมประเด็น แนวทาง เกณฑ์กำหนด ว่าคนกลุ่มใดควรได้รับความช่วยเหลือด้านใด ในระดับใด องค์ประกอบและปริมาณของความช่วยเหลือ กลไกการพัฒนาและตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม

ร่วมของชุมชน รูปแบบและช่องทาง (channels) ในการจัดบริการให้ความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาส ตลอดจนความพร้อมและความเหมาะสมในการสนับสนุนให้องค์กรเอกชนสาธารณะประโยชน์เป็นคู่สัญญากับรัฐในการจัดบริการให้แก่คนจนและคนด้อยโอกาส

แนวทางการวิจัยประเด็นนี้เริ่มจาก กำหนดกลุ่มคนเป้าหมายที่จะได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งต้องใช้การมีส่วนร่วมของชุมชนร่วมกันสร้างเกณฑ์และกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายด้านประเภทและระดับสวัสดิการที่บุคคลเหล่านั้นควรจะได้รับ จากนั้นจึงศึกษาวิจัยรูปแบบขององค์กรที่จะรับผิดชอบการบริหารและจัดการโครงการ (scheme) ที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล องค์กรที่จะเป็นกลไกและช่องทางในการทำงานบริการนี้มีทั้งที่เป็นองค์กรของรัฐและของเอกชน จากนั้นจึงศึกษารูปแบบความสัมพันธ์และความร่วมมือที่เหมาะสมขององค์กรสองประเภทดังกล่าว องค์กรเหล่านั้นจัดตั้งขึ้น (หรือปรับปรุงองค์กรที่มีอยู่แล้ว) เพื่อให้สอดคล้องกับระบบและรูปแบบตามข้อ 3

5. การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในระดับท้องถิ่น ที่จะช่วยในการวางแผนและบริหารความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสในท้องถิ่นได้ ทั้งนี้โดยครอบคลุมถึงการเสนอแนะรายการข้อมูลที่พึงจัดเก็บ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและความคุ้มค่าในการจัดเก็บ การศึกษาเพื่อประเมินว่าองค์กรใดเป็นหน่วยงานที่ควรจัดเก็บ และวางระบบการเชื่อมต่อกับข้อมูลระดับชาติ

แนวทางการวิจัยประเด็นเหล่านี้คือ การรวบรวมข้อมูลจากข้อ 1-4 รวมกับข้อมูลที่เคยมีอยู่แล้ว มาจัดลำดับความสำคัญ และจัดเก็บข้อมูลที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น เกณฑ์ความสำคัญจะถูกกำหนดจากความจำเป็นและความถี่ของการใช้ จากนั้นจึงพิจารณาหน่วยงานที่จัดเก็บและบริการ และวิธีการเชื่อมต่อกับข้อมูลระดับชาติ

แนวทางการวิจัยดังกล่าวจะเป็นกรอบของการกำหนดระเบียบวิธีวิจัย

2.5 ขอบเขตของการวิจัย

1. **กลุ่มเป้าหมาย** ครอบคลุมกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสประเภทต่างๆในขอบเขตทั่วประเทศ ซึ่งอาจจำแนกคนจนตามวิถียังชีพ (mode of living) หรือสถานะของการงาน (employment status) เช่น เป็นลูกจ้าง เป็นเกษตรกร หรืออาชีพอิสระอื่นๆ รวมไปถึงกลุ่มที่ไม่มีสถานะทางการงานที่แน่นอน เช่นคนชราที่ถูกทอดทิ้ง คนพิการ เด็กเร่ร่อนจรจัด เป็นต้น ในแต่ละกลุ่มคนจนเหล่านี้ยังจำแนกตามเขตพื้นที่ เช่น กลุ่มลูกจ้างเขตเมือง กลุ่มลูกจ้างเขตชนบท เป็นต้น

2. ด้านของสวัสดิการ จะครอบคลุมสามด้าน ได้แก่

- (1) บริการสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และบริการที่อยู่อาศัย
- (2) ประกันสังคม พิจารณาการประกันสังคมทั้ง 8 ประเภท คือ ประกันการเจ็บป่วย ประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน ประกันการคลอดบุตร ประกันทุพพลภาพ ประกันชราภาพ การสงเคราะห์ครอบครัว ประกันการเสียชีวิต และประกันการว่างงาน โดยจะพิจารณาให้ครอบคลุมลูกจ้างทุกคน รวมถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ครอบคลุมผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ ด้วย
- (3) สังคมสงเคราะห์ เช่น การช่วยเหลือคนชรา คนพิการ เด็กเร่ร่อน ขาดทุน และแรงงานอพยพ เป็นต้น

3. การศึกษาองค์กรที่จะให้ความช่วยเหลือ ครอบคลุมทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรของชุมชนต่างๆ การช่วยเหลือที่เหมาะสมอาจเป็นด้านใดด้านหนึ่งหรือทุกด้าน ขึ้นอยู่กับความจำเป็นตามสภาพชีวิตของคนจนคนด้อยโอกาส และขึ้นอยู่กับศักยภาพของแต่ละองค์กร การให้ความช่วยเหลือในสามด้านดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือในกรอบของ Social Safety Net หมายความว่า กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่กำลังประสบปัญหาชีวิตและเสี่ยงต่อการทำให้เกิดปัญหาสังคมมากที่สุดจะต้องได้รับความช่วยเหลือก่อน คนที่พอจะช่วยเหลือตัวเองได้และปัญหาน้อยกว่าจะได้รับความช่วยเหลือในลำดับถัดไป

4. การช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาส นอกจากจะเป็นการช่วยเหลือด้านวัตถุประสงค์แล้ว ยังมี การช่วยเหลือด้านอื่นๆ เช่น การช่วยเหลือด้านกฎหมาย คดีความ ข้อมูลข่าวสาร การติดต่อประสานงาน และการจัดการด้านการให้สินเชื่อจุลกิจ (micro credit) หมายถึง การจัดหาสินเชื่อให้ หรือช่วยเหลือจัดการให้เกิดระบบการออมทรัพย์และสินเชื่อจุลกิจ

2.6 ระเบียบวิธีวิจัย

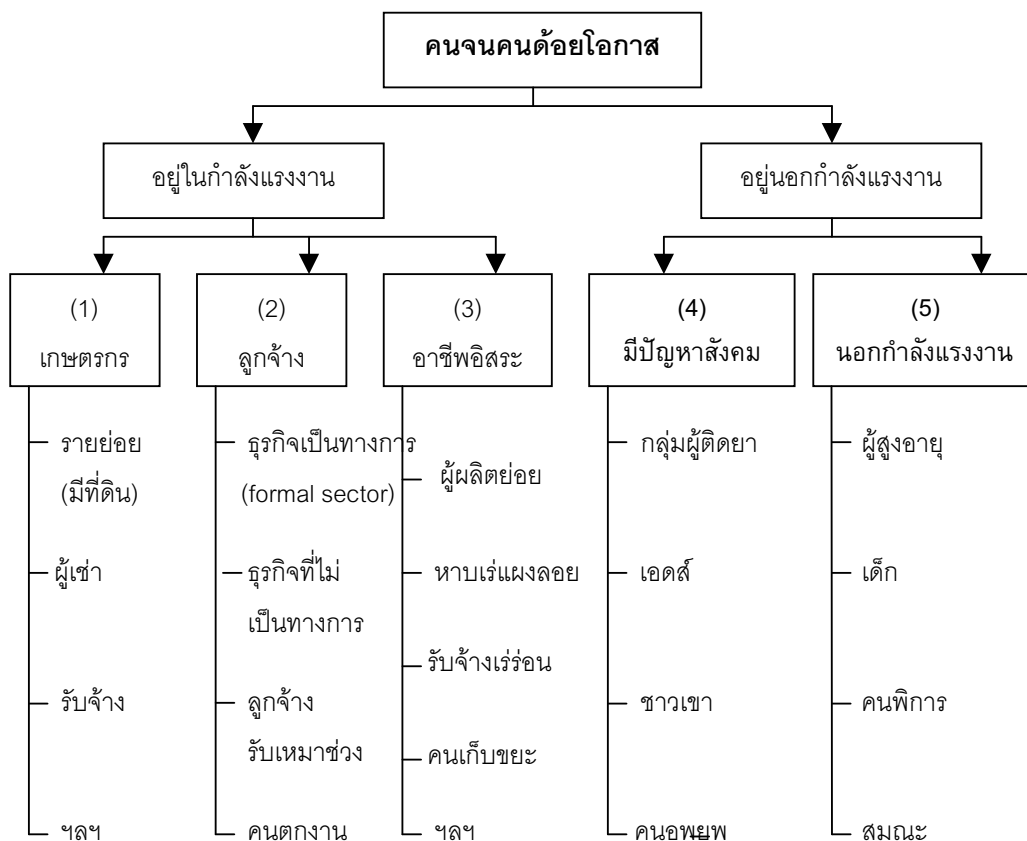
2.6.1 การจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสเพื่อกำหนดทิศทางการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้จะเริ่มจากการแบ่งกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสเป็นสองส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนที่อยู่ในกำลังแรงงานหรือกลุ่มที่มีวิถียังชีพด้วยการประกอบการงานเลี้ยงชีพ กับอีกส่วนหนึ่งไม่อยู่ในกำลังแรงงานหรือมีวิถียังชีพที่ไม่แน่นอน ต้องพึ่งพาผู้อื่นเป็นสำคัญ เช่น คนชราที่ไม่มีรายได้ของตน

เอง เด็กเร่ร่อน กลุ่มคนติดยาเสพติด คนขอทาน เป็นต้น

สำหรับส่วนแรกแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มอาชีพอิสระ และกลุ่มเกษตรกร สำหรับส่วนที่สองมี 2 ประเภทคือ ประเภทที่กฎหมายแรงงานกำหนดว่าไม่อยู่ในวัยทำงาน เช่น คนชรา เด็ก คนพิการ เป็นต้น อีกประเภทหนึ่งคือ กลุ่มคนที่มีปัญหาสังคม เช่น ติดยาเสพติด เป็นเอดส์ ฯลฯ กลุ่มนี้รวมไปถึงผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ เช่น กลุ่มคนที่ไม่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย (ไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีบัตรประชาชน คนอพยพ) ซึ่งคนเหล่านี้จะมีความยากลำบากในการดำรงชีวิต

การจำแนกกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการศึกษสามารถสรุปเป็นผังได้ดังนี้



จากผังข้างบนนี้ ได้แบ่งคนจนคนด้อยโอกาสเป็น 2 ส่วน 5 ประเภท ในแต่ละประเภทยังแบ่งย่อยเป็นกลุ่มๆ การออกแบบการศึกษาวิจัยเช่นนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้นักวิจัยต่างๆ ที่สนใจปัญหาคนจนคนด้อยโอกาสเฉพาะกลุ่มสามารถเข้าร่วมโครงการวิจัยได้ง่าย คนจนคนด้อยโอกาสบางกลุ่มอาจจะไม่ได้ระบุไว้ใน 5 ประเภทข้างบน แต่ถ้ามีผู้สนใจจะทำการวิจัยโดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนก็สามารถเข้าร่วมโครงการนี้ได้

2.6.2 การจำแนกตามเขตพื้นที่

การศึกษาวิจัยทำในขอบเขตทั่วประเทศ หมายความว่า จะมีการเก็บข้อมูลทั้ง 5 ภาค คือเหนือ อีสาน กลาง ใต้ และกรุงเทพฯ ในแต่ละภาคจะมีการเก็บข้อมูลในเขตเมือง (เขตเทศบาล) ชานเมือง (นอกเขตเทศบาล) และในเขตชนบท ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษากลุ่มเป้าหมายในพื้นที่กำหนด ซึ่งถือเป็นตัวแทนของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสทั้งประเทศ

พื้นที่กำหนดประกอบด้วย 9 จังหวัด ดังนี้

- ภาคเหนือ ประกอบด้วย เชียงใหม่ เชียงราย โดยรวมเอาลำพูนและพะเยาไว้ด้วย
- ภาคอีสาน ประกอบด้วย ขอนแก่น สุรินทร์ โดยรวมเอาบุรีรัมย์และอุบลราชธานีไว้ด้วย
- ภาคกลาง ประกอบด้วย ออยุธยา ชลบุรี โดยรวมเอาระยองไว้ด้วย
- ภาคใต้ ประกอบด้วย สงขลา นครศรีธรรมราช โดยรวมเอาพัทลุงและระนองไว้ด้วย
- กรุงเทพฯและปริมณฑล คือ กรุงเทพฯ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร

หลักการเลือกพื้นที่จังหวัดที่จะทำการศึกษาคู่กัน 2 อย่างควบคู่กัน คือ ศึกษาจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุดหรือเกือบท่ำสุดในแต่ละภูมิภาคควบคู่กับจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นและมีหลากหลายอาชีพ เพื่อให้เป็นตัวแทนของจังหวัดที่ยากจนและจังหวัดที่มีกลุ่มคนร่อแร่ (vulnerable groups) ทุกประเภท ซึ่งการที่จะเลือกจังหวัดใดในแต่ละภาคจะทำการสำรวจเบื้องต้นก่อนที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่ทำการศึกษา ซึ่งลักษณะการเก็บข้อมูลในแต่ละจังหวัดอาจแสดงให้เห็นด้วยตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2.1 การเก็บข้อมูลกลุ่มเป้าหมายในแต่ละจังหวัด

กลุ่มคนจน	เขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	เขตชนบท
ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	X	X	-
อาชีพอิสระ	X	X	X
เกษตรกร	-	X	X
นอกรั้วทำงาน	X	X	X
มีปัญหาสังคม	X	X	X

หมายเหตุ X หมายถึง มีบุคคลกลุ่มเป้าหมาย

- หมายถึง ไม่มีบุคคลกลุ่มเป้าหมาย

จากตารางข้างบน กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่จะทำการศึกษา นอกจากจะจำแนกลักษณะของวิธียังชีพแล้ว แต่ละกลุ่มยังจำแนกตามเขตพื้นที่ด้วย ในเขตพื้นที่สามลักษณะยังจำแนกตามรายภาค เพราะต้องการเก็บข้อมูลที่มีตัวแปรทางสภาพภูมิศาสตร์และทางวัฒนธรรมประกอบด้วย การเก็บข้อมูลตามลักษณะดังกล่าว กลุ่มบุคคลเป้าหมายบางกลุ่มอาจจะมีอยู่ในเฉพาะเขตพื้นที่ เช่น เกษตรกร อาจจะไม่อยู่ในเขตเทศบาล ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอาจจะไม่อยู่ในเขตชนบท เป็นต้น คณะวิจัยพิจารณาเห็นว่า การจำแนกกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสตามลักษณะวิธียังชีพควบคู่กับการจำแนกตามเขตพื้นที่จะทำให้สามารถศึกษากลุ่มเป้าหมายได้ครอบคลุมและรอบด้านมากที่สุด

2.6.3 การเก็บข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์

จะใช้ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณก็เพื่อแสดงสถิติและจำนวน เช่นถ้าต้องการจะทราบว่าในเขตพื้นที่ที่ทำการศึกษามีคนยากจนเข้าถึงบริการสาธารณะร้อยละเท่าไร เป็นหนี้ร้อยละเท่าไร มีรายได้ครัวเรือนละกี่บาท คำถามเช่นนี้ต้องได้คำตอบเชิงปริมาณ ซึ่งอาจได้จากสถิติที่เคยทำกันมาแล้ว และบางส่วนต้องหาเพิ่มเติมโดยการสำรวจสอบถามและคำนวณตัวเลขเชิงสถิติ ในโครงการวิจัยนี้จะใช้แบบสอบถามทั้งหมด 10,099 ชุด เป็นแบบสอบถามในเขตภูมิภาค 7,874 ชุด ในกรุงเทพฯและปริมณฑล 2,125 ชุด ส่วนการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจะให้รายละเอียดเชิงกระบวนการและสถานการณ์ เช่น อาจศึกษากระบวนการที่นำไปสู่การติดยา กระบวนการที่นำไปสู่ภาวะหนี้สินที่ดินหลุดมือ สถานการณ์ทุกข์ยากลำบากที่กำลังเผชิญอยู่ เหล่านี้ต้องการข้อมูลเชิงคุณภาพจึงจะได้รายละเอียดและเห็นรูปธรรม

การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบด้วย การสัมภาษณ์แนวลึก การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม การปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (participatory action research) การประชุมกลุ่มเฉพาะ (focus group) การประชุมกลุ่มทั่วไป ที่ประกอบด้วยหลากหลายกลุ่มเป้าหมาย (panel discussion) และการใช้ข้อมูลเอกสารต่างๆ

ในการประชุมกลุ่มเฉพาะ ทางโครงการได้จัดประชุมทั้งสิ้น 75 กลุ่ม มีผู้เข้าร่วมประชุม 798 คน ส่วนการประชุมกลุ่มทั่วไปได้จัดขึ้นใน 5 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ (เชียงใหม่) ภาคอีสาน (สุรินทร์) ภาคใต้ (นครศรีธรรมราช) ภาคกลาง (ชลบุรี) และกรุงเทพฯ ในการจัดแต่ละครั้งมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 200-300 คน

นอกจากนี้ ทางโครงการยังจัดให้มีเวทีวิจารณ์เพื่อให้ นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะแลกเปลี่ยนข้อมูล และการวิจัย อีก 5 ครั้ง ใน 5 ภูมิภาค โดยจัดในจังหวัดที่ไม่เคยมีการลงสนามของโครงการมาก่อน คือ ภาคเหนือที่ลำปาง ภาคกลางที่พิษณุโลก ภาคอีสานที่มหาสารคาม ภาคใต้ที่ปัตตานี และกรุงเทพฯที่นครปฐม

2.6.4 การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์เชิงปริมาณ

ในการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์เชิงปริมาณ ได้มอบหมายให้ รศ.ดร.กิตติ ลิ้มสกุล คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นหัวหน้าการสำรวจวิจัย ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนการเก็บข้อมูลดังนี้คือ

1. พื้นที่ที่กำหนด ประกอบด้วย 9 จังหวัด 33 พื้นที่ ดังนี้

จำนวนแบบสอบถามในจังหวัดต่างๆที่ทำการสำรวจมีดังนี้

ภาคเหนือ	เชียงใหม่	982	ชุด
	เชียงราย	958	ชุด
ภาคอีสาน	ขอนแก่น	1,038	ชุด
	สุรินทร์	997	ชุด
ภาคกลาง	ชลบุรี	981	ชุด
	อยุธยาและอ่างทอง	988	ชุด
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	1,073	ชุด
	สงขลา	957	ชุด

กรุงเทพฯและปริมณฑล	2,125	ชุด
รวม	10,099	ชุด

หลักการเลือกจังหวัดที่จะทำการศึกษาใช้เกณฑ์ 2 อย่างควบคู่กัน คือ ศึกษาจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุดหรือเกือบต่ำสุดในแต่ละภูมิภาคควบคู่กับจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นและมีหลากหลายอาชีพ เพื่อให้เป็นตัวแทนของจังหวัดที่ยากจนและจังหวัดที่มีกลุ่มคนอ่อนแอและไม่มั่นคง (Vulnerable groups) ทุกประเภท ซึ่งการที่เลือกจังหวัดใดในแต่ละภาคจะทำการสำรวจเบื้องต้นในด้านปริมาณก่อนที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่ทำการศึกษา

ในการสำรวจเชิงปริมาณได้พยายามครอบคลุมกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในพื้นที่ที่ศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตามการที่แบบสำรวจจะตกอยู่ในกรอบดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดค่าความเป็นไปได้ (Probability) ค่าความคลาดเคลื่อน (error) และรูปแบบการกระจาย (Distribution) ของข้อมูลก่อน แต่เนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลสำมะโน (census) ด้านคนจนและคนด้อยโอกาสที่จะอ้างอิงได้ การศึกษานี้จึงอาศัยการทดลอง (pilot sampling) ด้วยแบบสอบถามบุคคลที่อาจจะมีโอกาสเป็นคนจนและคนด้อยโอกาส เพื่อทดสอบความพอเพียงของจำนวนตัวอย่างจากผลการสำรวจ หลังจากนั้นจึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

2. การเลือกชุมชนเพื่อเป็นฐานของการสำรวจ

การลงพื้นที่สำรวจข้อมูลได้กำหนดแนวทางไว้กว้างๆ คือ จะลงสำรวจจังหวัดละ 50 ชุมชน โดยมีชุมชนที่เป็นตัวแทน ชุมชนเมือง และชุมชนชนบท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะทางภูมิเศรษฐกิจตลอดจนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ โดยการวินิจฉัยของนักวิจัยภาคสนามแต่ละท่าน หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกชุมชนเพื่อสำรวจมีดังนี้

2.1 การเลือกชุมชนเมือง ในแต่ละจังหวัดจะเลือกอำเภอที่เทศบาลเมืองเป็นตัวแทนชุมชนเมือง โดยเลือกชุมชนเฉพาะที่อยู่ในเขตเทศบาลเท่านั้น

2.2 การเลือกชุมชนชนบท โดยมีขั้นตอนดังนี้

(1) แบ่งอำเภอออกเป็น 3 กลุ่ม โดยใช้ข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2ค (ข้อมูลดังกล่าวมีเฉพาะข้อมูลหมู่บ้านที่อยู่นอกเขตเทศบาล) เป็นแนวทางเลือกหมู่บ้านและครัวเรือนที่จะเก็บข้อมูล ดังนี้

- กลุ่มชุมชนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. และมีครัวเรือนที่มีรายได้พอกินน้อย (หมู่บ้านยากจน)
- กลุ่มชุมชนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. และมีครัวเรือนที่มีรายได้พอกินปานกลาง (หมู่บ้านยากจนปานกลาง)

- กลุ่มชุมชนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. และมีครัวเรือนที่มีรายได้พอกินมาก (หมู่บ้านยากจน
น้อย)

โดยแต่ละกลุ่มเลือกกลุ่มละ 2 อำเภอ ดังนั้นในหนึ่งจังหวัดจะต้องสำรวจ 6 อำเภอ

(2) เมื่อได้อำเภอที่จะสำรวจแล้ว จะพิจารณาเลือกตำบลที่ต้องสำรวจในแต่ละอำเภอนั้น โดยเลือกอำเภอละ 3 ตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเช่นเดียวกับการเลือกอำเภอนั้น เพราะฉะนั้นในหนึ่งจังหวัดต้องสำรวจทั้งสิ้น 18 ตำบล จาก 16 อำเภอ

(3) เมื่อได้ตำบลที่ต้องสำรวจแล้วการเลือกหมู่บ้านที่จะสำรวจให้พิจารณาจากข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช.2ค เช่นเดียวกับการเลือกอำเภอและตำบล โดยเลือกอย่างน้อย ตำบลละ 1-2 หมู่บ้าน ให้ครบจำนวน 30 หมู่บ้าน ซึ่งจะต้องเลือกหมู่บ้านโดยพิจารณาว่าต้องเป็นหมู่บ้านที่มีผู้ด้อยโอกาส เป็นผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็กกำพร้า อยู่ในหมู่บ้านด้วยนอกเหนือจากผู้มีรายได้น้อย โดยพิจารณาจากข้อมูลต่างๆดังกล่าว โดยเฉพาะข้อมูลกรมประชาสงเคราะห์, กช.คจ., จปฐ. และ กชช.2ค เป็นฐาน

อย่างไรก็ดี แนวทางการกำหนดชุมชน/ชนบท ข้างต้นเป็นเพียงหลักกว้างๆเท่านั้น ในการปฏิบัติภาคสนามผู้วิจัยแต่ละท่านอาจจะมีกรณีวิจัยที่แตกต่างกันไป ในการเลือกชุมชนเพื่อเป็นตัวอย่งสำรวจข้อมูลที่ได้สามารถทดสอบ โดยขบวนการทางสถิติว่ามีความสมเหตุสมผลมากน้อยเพียงไร

และเพื่อให้การสำรวจแสดงภาพรวมรอบด้านและไม่บิดเบือน การศึกษานี้ได้ทำการสำรวจเพิ่มเติมสำหรับผู้นำชุมชนด้วย ดังนั้นแบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจประกอบด้วยแบบสอบถาม 2 ส่วน คือ

- แบบสอบถามสำหรับผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน (ไม่ได้นำผลมาเสนอในรายงานนี้)
- แบบสอบถามสำหรับผู้ที่จะเป็นคนจนและคนด้อยโอกาส

แบบสอบถามผู้นำชุมชน เป็นแบบสอบถามเพื่อให้ได้ภาพรวมของชุมชนตัวอย่าง เหตุที่ต้องสอบถามผู้นำชุมชนเพราะว่าฐานข้อมูลที่มีความลึกระดับชุมชนยังไม่สมบูรณ์พอ ไม่ว่าจะเป็นฐานข้อมูล จปฐ. ข้อมูลกรมประชาสงเคราะห์ หรือ กรมพัฒนาชุมชน ฯลฯ นอกจากนั้นการศึกษาวางแผนที่จะเชื่อม “ความเป็นคนจนและคนด้อยโอกาส” เข้ากับสภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ-สังคม ของชุมชน เพื่อให้ได้ภาพรวมที่สมบูรณ์ที่สุด ในส่วนของแบบสอบถามสำหรับผู้ที่เป็นคนจนและคนด้อยโอกาส ทำการสุ่มตามชุมชนตามเกณฑ์ดังกล่าว โดยไม่ได้ให้น้ำหนักแก่ตัวอย่างใดๆเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความอิสระ (Randomness) ในการสุ่มตัวอย่างให้มากที่สุด

ในข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ไม่ทราบล่วงหน้าว่าชุมชนใดจะมีคนจนและคนด้อยโอกาสทางสังคมอยู่หนาแน่น แต่ก็เชื่อได้ว่าหากเลือกชุมชนเมืองที่เป็นชุมชนแออัดก็น่าจะมีโอกาสความเป็นไปได้ (Probability) ที่ตัวอย่างที่เก็บจะเป็นคนจนและคนด้อยโอกาสมากกว่าตัวอย่างที่เก็บได้จากชุมชนเมืองประเภทบ้านจัดสรร ในทำนองเดียวกันชุมชนชนบทในจังหวัดต่างๆ ที่อิงฐานข้อมูล กชช.2ค และ จปฐ. น่าจะพบสัดส่วนของคนจนและคนด้อยโอกาสสูง

ขอย้ำว่า การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามบุคคลครั้งนี้ต้องการเก็บจากกลุ่มคนที่คาดว่าจะเป็นคนจนคนด้อยโอกาส โดยมีจุดประสงค์หลักคือต้องการเข้าใจสภาพและสาเหตุของความจนและด้อยโอกาส รวมถึงความต้องการสวัสดิการของคนเหล่านี้

(3) แบบสอบถาม

แบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษานี้มีองค์ประกอบของตัวแปรต่างๆ ดังนี้

3.1 แบบสอบถามชนิดบุคคลทั่วไปที่มีโอกาสเป็นคนจนและคนด้อยโอกาส

ส่วนที่ 1 สอบถามลักษณะรวมหน่วยประชากร ได้แก่ ตัวแปรด้าน เพศ อายุ ศาสนา การศึกษา อาชีพ จำนวนสมาชิกครอบครัว รายได้ การมีงานทำ สภาพความเป็นอยู่ การกู้ยืมและหนี้สิน เพื่อแสดงถึงสถานะภาพทางสังคม-เศรษฐกิจนอกจากนั้นได้เสริมภาพของการถือครองทรัพย์สินต่างๆ

ส่วนที่ 2 เป็นการสอบถามถึงการเข้าถึงการบริการของรัฐ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และสาธาณูปโภค ระบบสวัสดิการต่างๆ ที่ต้องการ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การบริการของหน่วยงานภาครัฐ

3.2 แบบสอบถามสำหรับผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชน ประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ลักษณะรวมหน่วย (ภาพรวม) ของประชากร โดยช่วงอายุในแบบสอบถาม ส่วนนี้เป็นการให้ผู้นำชุมชนประเมิน จำนวน (คน) ผู้ด้อยโอกาสประเภทต่างๆ ได้แก่ ลูกจ้างอุตสาหกรรม อาชีพอิสระ คนอยู่นอกวัยทำงาน กลุ่มคนมีปัญหาทางสังคม การย้ายถิ่น สถานภาพทางรายได้ ฐานะ ระดับการศึกษา ความเจ็บไข้ได้ป่วย สาเหตุการเสียชีวิต สถานรักษายาบาลที่ลูกบ้านพึงพา ตลอดจนการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ

ส่วนที่ 2 เป็นการสอบถามสถานภาพด้านการมีงานทำ การว่างงาน การใช้แรงงานต่างชาติ การประกอบอาชีพและสถานภาพเศรษฐกิจโดยรวม

ส่วนที่ 3 เป็นการสอบถามการเข้าถึง ระบบสาธาณูปโภค ตลอดจนความพอเพียงด้านต่างๆ ได้แก่ การศึกษา สาธาณสุข/อนามัย การร่วมกันวางแผนแก้ไขปัญหา

ส่วนที่ 4 เป็นการเน้นการประมาณการ โดยผู้นำชุมชนว่าชุมชนใดมีผู้ด้อยโอกาสทางสังคม อาทิ เช่น เด็กเร่ร่อน ผู้ติดเชื้ คนพิการ ผู้ที่ขาดความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต สิทธิเสรีของผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น แบบสอบถามผู้นำชุมชน เป็นการช่วยให้การประมวลผลมีนัยสำคัญทางสถิติ เพื่อเป็นการตรวจของหน่วยสำรวจ (บุคคล) และผู้นำชุมชนว่าขัดแย้งกันหรือไม่ การศึกษานี้จึงไม่ได้นำผลสำรวจผู้นำชุมชนเสนอ เพราะเป็นการสัมภาษณ์ในเชิงเจาะลึก และเพื่อช่วยในการประมวลผลเท่านั้น

2.6.5 การเก็บข้อมูลสนามหรือการออกพื้นที่

รูปแบบการเก็บข้อมูลที่กำหนด คือ ให้นักวิจัยลงสนามพร้อมกันทั้งกลุ่ม (รวมทั้งผู้ทำวิทยานิพนธ์) หรือนักวิจัยแต่ละกลุ่มจำเป็นต้องลงพื้นที่เดียวกัน เพราะโดยทั่วไปในแต่ละเขตพื้นที่จะมีกลุ่มบุคคลเป้าหมายหลายกลุ่มที่ต้องการให้นักวิจัย (เฉพาะกลุ่ม) แต่ละคนเข้าไปศึกษา เช่น นักวิจัยที่ศึกษากลุ่มเกษตรกร อาจจะเข้าไปศึกษาเกษตรกรรายย่อย อีกคนหนึ่งเข้าไปศึกษาคนติดยา เป็นต้น จุดมุ่งหมายของการวิจัยต้องการให้นักวิจัยทุกคนเข้าใจภาพรวมของแต่ละเขตพื้นที่ จากนั้นจึงดึงภาพย่อยออกมาวิเคราะห์ในรายละเอียด เปรียบได้กับการทำกายวิภาคให้เข้าใจว่าระบบร่างกายของคนมีลักษณะรวมอย่างไร มีส่วนประกอบอะไรบ้าง จากนั้นให้แพทย์เฉพาะทางวิเคราะห์รักษาเฉพาะส่วน เช่น หู ตา ลำคอ ทรวงอก สมอ หัวใจ เป็นต้น การเก็บข้อมูลเช่นนี้ก็เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดได้ลึกและรอบด้าน จากนั้นก็สามารถนำมาสังเคราะห์ให้เห็นเป็นองค์รวมได้อย่างถูกต้อง เหมือนกับการสร้างภาพตัวต่อ (jig saw) ที่ผู้ออกแบบต้องสร้างภาพให้เห็นเป็นองค์รวม จากนั้นก็จะมีกระดาษตัดภาพนั้นออกเป็นชิ้นส่วนเล็กๆ มีรายละเอียดโค้งเว้าที่แตกต่างกัน เสร็จแล้วก็สามารถนำเอาชิ้นส่วนตัวต่อเหล่านั้นมาต่อกันให้เห็นเป็นภาพรวมทั้งภาพได้อีก และนักวิจัยที่จะทำหน้าที่เชื่อมตัวต่อให้เห็นภาพรวมคือนักวิจัยหลักที่รับผิดชอบงานวิจัยกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสแต่ละประเภท

2.6.6 กระบวนการวิจัย

นักวิจัยหลัก 5 ประเภท จะศึกษาภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาสในแต่ละประเภท แต่การศึกษาภาพย่อยของกรณีศึกษาในแต่ละประเภทจะมีนักวิจัยเฉพาะกรณี ทำการศึกษาภายใต้การแนะนำและภายใต้กรอบที่นักวิจัยหลักร่วมกันกำหนด ตัวอย่างเช่น กรณีคนจนคนด้อยโอกาสในอาชีพอิสระ นักวิจัยหลักจะศึกษาภาพรวมของคนจนคนด้อยโอกาสในกลุ่มนี้ทั้งหมด ภาพรวมทั้ง

หมดนี้ต้องเพียงพอที่จะนำไปกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมเพื่อบรรเทาปัญหาและช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มนี้ แต่ในการศึกษาภาพย่อยที่ลุ่มลึกเพื่อให้เห็นกระบวนการเกิดขึ้นของปัญหาและพัฒนาการ จำเป็นต้องมีกรณีศึกษาเพื่อให้เห็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เช่น ต้องมีกรณีศึกษาวิถีชีวิต การดำรงชีพ ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของคนกลุ่มนี้ และวิธีการต่อสู้เพื่อดำรงอยู่ของพวกเขา กรณีศึกษามีการเลือกเอาครอบครัวบางครอบครัวของคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆในพื้นที่มาศึกษาและวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ของการทำกรณีศึกษาก็เพื่อให้เข้าใจและเห็นภาพที่แท้จริงของชีวิตคนจนและคนด้อยโอกาสแต่ละกลุ่ม

ส่วนการศึกษาของหัวหน้าโครงการคือ การนำเอาข้อมูลการศึกษาทั้งหมดมาบูรณาการให้เห็นภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย และนโยบายรวมของการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อคนเหล่านี้

สำหรับนักวิจัยกรณีศึกษา เน้นการใช้นักวิจัยรุ่นใหม่ในจังหวัดของพื้นที่ศึกษา เพราะมีความใกล้ชิดกับกรณี และไม่ยากที่จะเกาะติดกรณีเพื่อศึกษาและติดตามกระบวนการชีวิตของกลุ่มคนที่ทำการศึกษา

กรอบของการศึกษกรณีย่อยต่างๆอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1. ต้องเป็นกรณีศึกษาในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความสอดคล้องระหว่างภาพรวมและภาพแยกย่อย
2. ต้องเป็นกรณีศึกษาคนจนและคนด้อยโอกาสในแต่ละประเภทที่กำหนดครอบคลุมไว้ในโครงการ
3. ต้องเป็นกรณีศึกษาที่ใช้เป็นตัวแทนของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในกลุ่มนั้นๆได้เป็นอย่างดี
4. ต้องเป็นกรณีศึกษาที่นำเสนอภาพชีวิตจริงตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน โดยแสดงให้เห็นการเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลง และการคงอยู่ของสภาพชีวิตของคนกลุ่มที่ศึกษาหรือครอบครัวตัวอย่างที่ศึกษา
5. นักวิจัยกรณีศึกษาต้องทำงานภายใต้การปรึกษาแนะนำของนักวิจัยหลักอย่างใกล้ชิด
6. นักวิจัยกรณีศึกษาต้องร่วมกระบวนการเก็บข้อมูล (โดยเฉพาะข้อมูลเชิงคุณภาพ) ในพื้นที่ทำการกรณีศึกษา

งานวิจัยกรณีศึกษา มีทั้งหมด 110 กรณีศึกษา คือ 5 กลุ่มๆละ 22 กรณีศึกษา

ในการวิจัยกรณีศึกษาเหล่านี้ ได้มีการนำเอางานวิจัยในแต่ละภาคมาจัดสัมมนาเพื่อรับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะ และให้นักวิจัยนำไปปรับปรุงแก้ไขงานวิจัยของตน

ภาคเหนือ จัดประชุมเมื่อวันอังคารที่ 2 เมษายน 2545 ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จ.เชียงใหม่
ภาคอีสาน จัดประชุมเมื่อวันอังคารที่ 9 เมษายน 2545 ณ โรงแรมทองธารินทร์ จ.สุรินทร์
กรุงเทพฯและปริมณฑล จัดประชุมเมื่อวันเสาร์ที่ 20 เมษายน 2545 ณ โรงแรมเอสดี
อเวนิว กทม.

ภาคตะวันออก จัดประชุมเมื่อวันอังคารที่ 23 เมษายน 2545 ณ บางแสนปรีธีสอร์ท จ.ชลบุรี
ภาคใต้ จัดประชุมเมื่อวันอังคารที่ 30 เมษายน 2545 ณ โรงแรมทวินโลดส์ จ.นคร
ศรีธรรมราช

กรณีศึกษาบางกรณีได้จัดพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง 2 เล่ม คือ คนจน
ไทยในมิติทางสังคม (๑) เมื่อเดือนเมษายน 2545 และ คนจนไทยในมิติทางสังคม (๒) เมื่อเดือน
กรกฎาคม 2545

2.6.7 แหล่งข้อมูล

มีสามแหล่งใหญ่ แหล่งแรกคือ ข้อมูลเอกสาร ประเภทรายงานวิจัย รายงานสถิติราชการ
และเอกสารสิ่งพิมพ์อื่นๆที่เกี่ยวข้อง แหล่งที่สองเป็นข้อมูลจากสนามหรือข้อมูลจากพื้นที่ ที่รวบรวม
ทั้งจากแบบสอบถาม และจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพและจากกรณีศึกษาต่างๆ

ข้อมูลสำคัญที่ได้จากกระบวนการเก็บข้อมูลตามวิธีการดังกล่าว คือ ข้อคิด ข้อเสนอแนะ
วิธีการมองปัญหา ความเข้าใจปัญหา เกณฑ์กำหนดความยากจนและความด้อยโอกาส ตาม
กระบวนการทัศน์ของผู้มีส่วนร่วมในพื้นที่ที่ทำการเก็บข้อมูล ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นองค์ประกอบที่
สำคัญยิ่งในการนำมาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดระบบสวัสดิการสังคมและการแก้
ปัญหาสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ
ในสังคมไทย

แหล่งที่สามคือ การศึกษาข้อมูลจากต่างประเทศ โดยการเดินทางไปดูตัวอย่างวิธีการ
ดำเนินงานในโครงการช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสในบางประเทศ ทั้งโครงการที่ดำเนินงานโดย
รัฐและโครงการช่วยเหลือกันเองของชุมชน ในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า 3 ประเทศ และใน
ประเทศกำลังพัฒนา 2 ประเทศ ซึ่งได้กำหนดว่าเป็นประเทศในยุโรป หลังจากที่ได้ผ่านการค้นคว้า
ข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในประเทศต่างๆเหล่านี้อย่างเพียงพอแล้ว

เหตุผลที่ต้องเดินทางไปเก็บข้อมูลต่างประเทศคือ

1. เพื่อสัมภาษณ์พูดคุยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อศึกษาขั้นตอนและกระบวนการของการจัดสวัสดิการและสัมภาษณ์พูดคุยกับผู้ที่อยู่ในกระบวนการนั้นๆ
3. เพื่อสังเกตและประเมินผลการจัดสวัสดิการรูปแบบต่างๆทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

2.6.8 การสร้างเครือข่ายนักวิจัยและผู้สนใจปัญหาคนจนคนด้อยโอกาส

เนื่องจากกระบวนการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจะต้องเข้าไปในพื้นที่ 33 พื้นที่ ใน 5 ภาค จึงจำเป็นต้องอาศัยข่ายงานการติดต่อกับนักวิจัยในพื้นที่และ NGOs ที่ทำงานอยู่ในจังหวัดที่มีพื้นที่ทำการศึกษา รวมไปถึงการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรชุมชนในพื้นที่นั้นๆ การติดต่อประสานงานผ่านเครือข่ายต่างๆจะเสร็จสิ้นภายใน 6 เดือนแรกของโครงการ

การติดต่อเชิญชวนให้ชาวบ้านเข้าร่วมประชุมเพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจะอาศัย NGOs องค์กรชุมชน และนักวิจัยในพื้นที่ โดย NGOs และองค์กรชุมชนจะติดต่อประสานงานกับชาวบ้าน ส่วนนักวิจัยในพื้นที่จะเป็นผู้ประสานงานให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่นักวิจัยหลักกำหนด

กล่าวโดยรวมแล้ว การศึกษาตามโครงการนี้ได้ขยายเครือข่ายนักวิจัยและผู้สนใจปัญหาคนจนคนด้อยโอกาสที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการของงานวิจัย ดังนี้

เครือข่ายกลุ่มแรก คือ นักวิจัยกรณีศึกษาหรือนักวิจัยเฉพาะกลุ่มที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ใน 4 ภาค *เครือข่ายกลุ่มที่สอง* คือ NGOs และองค์กรชุมชน ที่ร่วมในกระบวนการเตรียมการและจัดหากลุ่มบุคคลเป้าหมายในพื้นที่ที่ทำการศึกษา *เครือข่ายกลุ่มที่สาม* ได้แก่ นักวิจัยที่ไม่ได้อยู่ในโครงการ แต่ศึกษาวิจัยเรื่องชุมชน คนจนคนด้อยโอกาส ที่ต้องการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อคิดซึ่งกันและกัน *เครือข่ายกลุ่มที่สี่* คือ NGOs และผู้นำองค์กรชุมชน ที่ทำงานช่วยเหลือชุมชนและคนยากคนจนอยู่ในขอบเขตทั่วประเทศ ทั้งสี่ภาค คนเหล่านี้จะได้รับเชิญเข้าร่วมในการประชุมระดับจังหวัดและระดับภาค และจะพยายามให้เกิดเป็นองค์กรถาวรในลักษณะ “เครือข่ายวิชาการและข้อมูลเพื่อคนจน” โดยใช้สื่อสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ (เช่น เว็บไซต์ สิ่งพิมพ์ และรายงานวิทยุ) และกิจกรรมพิเศษ (ประชุม/อบรม) เป็นตัวเชื่อม การประชุมและหรือการอบรมพิเศษที่ควรจัดคือ เรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการเก็บข้อมูล การบันทึกข้อมูล และการใช้ข้อมูล ด้วยเทคนิคและวิธีการที่ไม่ซับซ้อน เพื่อให้ NGOs และผู้นำองค์กรชุมชนสามารถเก็บและรวบรวมข้อมูลไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นระบบ เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้การประชุมพิเศษจะจัดขึ้นเป็นครั้งคราว เพื่อนำเสนอกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เพื่อให้กำลังใจและสร้างความมั่นใจให้แก่นักวิจัยกรณีศึกษาที่มีผลงานระดับที่ได้คุณภาพดี

2.7 แผนงานและขั้นตอนการดำเนินงาน

ภาคแรก ใช้เวลาในการศึกษา 2 ปี 3 เดือน เพื่อศึกษาสถานการณ์ของคณจนและคนด้อยโอกาส

เดือนที่ 1-3 จะทำการศึกษาโครงการเร่งด่วน เพื่อค้นหารูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนโดยชุมชน ศึกษารูปแบบการช่วยเหลือกันเองของชุมชนว่ารูปแบบใดที่เหมาะสมที่สุดและสามารถจะพัฒนาให้เป็นรูปแบบทั่วไปสำหรับชุมชนอื่นๆ โดยจะศึกษาจากกรณีตัวอย่าง 11 กรณี คือ กรณีกลุ่มออมทรัพย์ตำบลนาหว้าและตำบลน้ำขาวอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เปรียบเทียบกับ กลุ่มคลองเปรี๊ยะ (จ.สงขลา) กองทุนสวัสดิการผ้าป่าข้าว (จ.พะเยา) กลุ่มครูมุกดา (จ.พะเยา) กลุ่มศิระะอโคก (จ.ศรีสะเกษ) บ้านกุดชุม (จ.ยโสธร) กลุ่มแม่ญิง (จ.ขอนแก่น) กลุ่มพระสุบิน (จ.ตราด) กลุ่มย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่ (จ.นครปฐม) และกลุ่มพัฒนาชุมชนร่มเกล้า (จ.กรุงเทพฯ) งานส่วนนี้เสร็จสิ้นแล้วและได้จัดพิมพ์เป็นหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง 2 เล่ม คือ สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๑): กลุ่มออมทรัพย์ และ สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๒): กลุ่มผลิตภัณฑ์ โดยเล่มแรกได้จัดพิมพ์เผยแพร่เมื่อเดือนเมษายน 2544 เล่มที่สองได้จัดพิมพ์เผยแพร่เมื่อเดือนกรกฎาคม 2544

เดือนที่ 4-6 ทำการสำรวจพื้นที่ เพื่อกำหนดพื้นที่เก็บข้อมูลหรือพื้นที่ศึกษา พร้อมทั้งจัดเตรียมแบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ เริ่มเดือนที่ 4 นี้ ทั้งนักวิจัยหลักและนักวิจัยเฉพาะกลุ่มจะต้องทำงานร่วมกันภายใต้การประสานงานของนักวิจัยหลัก

เดือนที่ 7-12 เก็บข้อมูลเชิงปริมาณในพื้นที่กำหนด

เดือนที่ 10-24 เก็บข้อมูลภาคสนามเชิงคุณภาพ พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ข้อมูลสนามทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

เดือนที่ 22-24 จัดทำรายงานเบื้องต้นของภาคแรก

เดือนที่ 25-27 จัดประชุมวิจารณ์รายงานเบื้องต้น พร้อมกับจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ภาคแรก

ภาคสอง ใช้เวลา 1 ปี กล่าวคือ

เดือนที่ 28-33 ศึกษากระบวนการและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมทั้งในประเทศและต่างประเทศ (ทั้งภาครัฐและเอกชน) สำหรับในประเทศไทย งานศึกษาในช่วง 3 เดือนแรกของโครงการจะเป็นข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์ และจะศึกษาเพิ่มเติมโดยการเก็บข้อมูลจากชุมชนต่างๆที่มีการจัดระบบสวัสดิการเพื่อชุมชนด้วยตนเอง

ส่วนทางด้านต่างประเทศ ศึกษาจากเอกสารและกำหนดว่าควรจะไปศึกษาตัวอย่างจากประเทศใด จากประเทศพัฒนาแล้ว 2 ประเทศ และประเทศกำลังพัฒนา 2 ประเทศ

เดือนที่ 34-36 จัดทำรายงานเบื้องต้นของภาคสอง

เดือนที่ 37-39 จัดประชุมวิจารณ์รายงานและจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ของภาคสอง

ทั้งนี้ ตั้งแต่เดือนที่ 4-39 มีการเผยแพร่ข้อมูลและรายงานการวิจัยเป็นระยะๆ ในเว็บไซต์ สิ่งพิมพ์ และวิทยุ

2.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพชีวิตและวิถียังชีพ (mode of living) หรือวิถีการทำมาหากินของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ตลอดจนรูปแบบวิถีจัดการกับปัญหาของคนเหล่านี้
2. สภาพที่เป็นปัญหาในระบบการจัดบริการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาส
3. แนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาส ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ
4. แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อคนเหล่านี้อย่างแท้จริง
5. การสร้างและพัฒนานักวิจัยในท้องถิ่น โดยเฉพาะนักวิจัยรุ่นใหม่และ NGOs ที่ทำงานในชุมชน
6. เกิดเครือข่ายวิชาการและข้อมูลเพื่อคนจน เพื่อเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ข้อมูล ทั้งระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับประเทศ โครงการนี้จะมีนักวิจัยรวมกันแล้วประมาณ 120 คน เป็นหัวหน้าโครงการและนักวิจัยหลักรวม 10 คน นักวิจัยศึกษาเฉพาะกลุ่มหรือนักวิจัยกรณีศึกษาทั้งนักวิจัยที่มีประสบการณ์และนักวิจัยใหม่ๆที่กำลังทำวิทยานิพนธ์ หรืออาจเป็นนักวิจัยที่ทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน ประมาณ 102 คน เป็นผู้ช่วยนักวิจัย 8 คน โดยนักวิจัยหลัก 10 คน (รวมหัวหน้าโครงการ) จะเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการวิจัยคนจนคนด้อยโอกาส 5 ประเภท และให้นักวิจัยหลักเลือกทีมงานทำการศึกษาวิจัยเฉพาะกลุ่ม ซึ่งบางส่วนอยู่ในกรุงเทพฯ บางส่วนอยู่ในต่างจังหวัด

2.9 ผลผลิตของงานวิจัย

1. รายงานภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ที่แสดงให้เห็นประเภของ กลุ่มคน สถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสแต่ละประเภท ปัญหาที่เป็นอยู่ นโยบายและ มาตรการในการบรรเทาและแก้ไขปัญหา รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาคความยาก จนและการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนจนแต่ละประเภท รายงานนี้เป็นรายงานบูรณา การที่สังเคราะห์จากข้อมูลการวิจัยทั้งหมดทุกกลุ่ม จำนวน 1 ฉบับ

2. รายงานวิเคราะห์และสังเคราะห์การศึกษาของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสแต่ละประเภท ที่ แสดงให้เห็นภาพรวมของกลุ่มคนแต่ละประเภทที่ได้ทำการศึกษาวิจัย มีรายละเอียดของกลุ่มคนแต่ ละประเภทที่ลึกและรอบด้าน ทั้งสภาพชีวิต ปัญหา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางและ มาตรการในการบรรเทาและแก้ไขปัญหา รายงานส่วนนี้มี 5 ฉบับ เขียนขึ้นจากข้อมูลเอกสารและข้อ มูลสนาม รวมทั้งสังเคราะห์และบูรณาการจากกรณีศึกษากลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (เช่น เกษตรกรไร้ที่ ทำกิน คนเก็บขยะ ฯลฯ)

3. รายงานกรณีศึกษาของกลุ่มเป้าหมายเฉพาะของแต่ละประเภทคนจนคนด้อยโอกาส จำนวน 110 กรณีศึกษา (รวมวิทยานิพนธ์ด้วย) รายงานส่วนนี้จะสะท้อนภาพชีวิตของแต่ละกลุ่ม รายงานรายละเอียดเชิงคุณภาพของวิถีดำรงชีพ ปัญหาชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม และข้อเสนอ เน้นในการแก้ไขปัญหาของแต่ละกลุ่ม และยังมีรายงานภาคพิเศษของกรณีศึกษาสวัสดิการโดย ภาคชุมชนอีก 11 กรณีศึกษา

รวมเบ็ดเสร็จแล้ว ผลงานของโครงการนี้มีรายงานกรณีศึกษาต่างๆรวม 122 กรณีศึกษา (รวมภาคพิเศษ) รายงานวิจัยหลักอีก 5 ชิ้น รายงานวิจัยเชิงปริมาณ 1 ชิ้น บทสังเคราะห์รวมอีก 1 ชิ้น รวมทั้งหมดเป็น 129 ชิ้น

2.10 ผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย

1. สถาบันการศึกษาที่สอนวิชาสวัสดิการสังคม เศรษฐศาสตร์สวัสดิการสังคม และเศรษฐ ศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์

2. หน่วยงานของรัฐบาล ได้แก่ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พรรคการเมืองต่างๆที่ต้องการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

(3) ชุมชนต่างๆ ที่ต้องการจัดสวัสดิการช่วยเหลือกันเอง กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานช่วยเหลือชุมชนและช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาส รวมทั้งนักวิจัย โดยเฉพาะนักวิจัยรุ่นใหม่ที่น่าสนใจศึกษาเรื่องคนจนคนด้อยโอกาส

บทที่ 3

สภาพภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส

ในบทนี้จะนำเสนอให้เห็นคนจนและคนด้อยโอกาสประเภทต่างๆคือคนจนที่ขาดแคลนทรัพย์สิน ขาดแคลนโอกาส ไร้อำนาจ และด้อยศักดิ์ศรี “อาการของ” ความจนและความด้อยโอกาสของคนเหล่านี้ดำรงอยู่ให้เห็นในลักษณะที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงขอลำดับเรื่องที่น่าเสนอจากภาพรวมไปสู่ภาพย่อยของแต่ละกลุ่มคน โดยการสังเคราะห์จากข้อมูลเชิงปริมาณ ข้อมูลจากภาคสนามที่ได้จากการสัมภาษณ์ ประชุมกลุ่ม สังเกตการณ์ และการศึกษาเฉพาะกรณีของนักวิจัยสมทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากงานวิจัยหลักอีก 5 กลุ่มงานวิจัย

3.1 ภาพรวมของคนจนและคนด้อยโอกาส : ข้อค้นพบจากงานเชิงปริมาณ

3.1.1 ตัวชี้วัด

การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณของโครงการนี้มีเจตนาที่จะเจาะเข้าไปสอบถามกลุ่มคน “ที่น่าจะ” ถูกเรียกว่า เป็นคนจนและคนด้อยโอกาส ดังนั้นแบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์จะถูกกระจายโดยเน้นเข้าไปหากกลุ่มคนในชุมชนที่มีข้อมูลเบื้องต้นอยู่แล้วว่าเป็นชุมชนที่มีคนจนคนด้อยโอกาสหนาแน่น เพื่อที่จะทราบว่าคนจนคนด้อยโอกาสในชุมชนนั้นมีวิถีดำรงชีพอย่างไร อาการความจนและความด้อยโอกาสมีลักษณะอย่างไร?

ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงอาการของความจนและความด้อยโอกาสในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณคือ

- ความเป็นอยู่ขาดแคลน หมายถึงการขาดแคลนทรัพย์สินและวัตถุปัจจัยในการครองชีพ
- ขาดที่อยู่อาศัยของตนเอง หรือถ้ามีก็อาศัยในที่ดินของผู้อื่น

- บุตรขาดการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดโอกาสหรือสภาพของการด้อยโอกาส
- เจ็บป่วยไม่ได้รับการดูแลรักษา นี่ก็สะท้อนให้เห็นถึงภาวะของความด้อยโอกาส ความเจ็บป่วยนี้หมายรวมไปถึงความชราและความทุพพลภาพด้วย

เพราะฉะนั้น ใครก็ตามที่มีอาการตามที่กล่าวมานี้ ในงานวิจัยนี้ถือว่าเป็นคนจนคนด้อยโอกาส จากการเก็บตัวอย่าง 10,099 ตัวอย่าง ที่คาดว่าจะน่าจะเป็นกลุ่มคนที่มีอาการดังกล่าว พบว่ามีถึง 8,206 คน หรือร้อยละ 81.26 มีอาการของความจนและความด้อยโอกาส นั่นก็หมายความว่า การเก็บข้อมูลในการวิจัยนี้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ในระดับสูง

และเมื่อเจาะลงไปในรายละเอียดก็พบว่า ครอบครัวยากจนด้อยโอกาสมีสมาชิกในครอบครัว 4.46 คน มีบุตร 2.59 คน รายได้เฉลี่ยต่อวันต่อครอบครัวคือ 114.55 บาท หรือ 2,748 บาทต่อเดือน เทียบกับครอบครัวที่มองตัวเองว่าไม่จน มีรายได้วันละ 523 บาทต่อครอบครัว หรือเดือนละ 11,024 บาทต่อครอบครัว และก็เป็นธรรมดาที่คนจนมักจะต้องเป็นหนี้เป็นสินเพราะต้องหยิบยืมเงินมาเลี้ยงชีพ ปรากฏว่าครัวเรือนยากจนด้อยโอกาสมีหนี้สินเฉลี่ย 25,783 บาทต่อครัวเรือน ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่ยากจนมีหนี้สินประมาณ 86,443 บาทต่อครัวเรือน เหตุเพราะมีความสามารถในการชำระหนี้สูงกว่าและโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งเงินกู้มีมากกว่า เนื่องจากมีฐานะดีกว่า เป็นที่น่าเชื่อถือของแหล่งเงินกู้มากกว่า

3.1.2 การถือครองทรัพย์สิน

ในด้านทรัพย์สิน ครอบครัวคนจนคนด้อยโอกาสถือครองที่ดินเฉลี่ย 1,289.34 ตารางวา หรือประมาณ 3.2 ไร่ ค่าเฉลี่ยนี้เป็นค่าเฉลี่ยของคนทุกอาชีพ (กรรมกร เกษตรกร อาชีพอิสระ ฯลฯ) ดังนั้น กลุ่มเกษตรกรจะมีที่ดินมากกว่ากลุ่มอาชีพอิสระ และถ้าเป็นกลุ่มกรรมกรก็มักจะไม่มียอดที่ดินของตนเองเลย เป็นต้น

คนจนคนด้อยโอกาสตามที่กล่าวมานี้ จากตัวอย่างที่เก็บได้ มีถึง 5,758 ราย หรือร้อยละ 57 ของตัวอย่าง ที่เฉลี่ยกันแล้วมีรายได้เพียงวันละ 74 บาท รายได้ทั้งเดือนเพียงเดือนละ 1,369 บาท ถ้าพิจารณาจากตัวอย่างที่เก็บ ครอบครัวหนึ่งมีประมาณ 4.46 คน หรือคิดหยาบๆประมาณ 5 คน รายได้ต่อคนจะมีเพียงวันละ 14.80 บาทเท่านั้น ถ้าในความหมายของ ความจนสัมบูรณ์ หรือความจนที่รายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน คนจนกลุ่มนี้ก็ต้องเรียกว่า จนสุดๆ หรือ ultra poor เพราะต่ำกว่าเส้นความยากจนของสังคมไทย (วันละ 30 บาท) มาก ถ้ายังเทียบกับเส้นความยากจนของธนาคารโลก (วันละ 1 ดอลลาร์) ก็ยังยิ่งต่ำกว่ามากขึ้นไปอีก (ดูรายละเอียดการสำรวจข้อมูล

เศรษฐกิจสังคมของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย บทที่ 4)

ถ้าให้คนจนคนด้อยโอกาสประเมินตนเอง พบว่า ร้อยละ 35.8 (ของกลุ่มคนที่งานวิจัยนี้เห็นว่าเป็นคนจนและด้อยโอกาส) ตอบว่า ตัวเองยากจน ความเป็นอยู่ขาดแคลน แต่อีกร้อยละ 63.2 มองตนเองว่าพอกินพอใช้ นี่ก็หมายความว่า แม้คนภายนอก (เช่นที่ทีมงานวิจัย) มองว่า **พวกเขาเป็นคนจนคนด้อยโอกาส แต่พวกเขามองตัวเองว่ายังไม่ถึงกับจนและด้อยโอกาส ยังพอกินพอใช้ ประเด็นข้อค้นพบนี้จึงน่าสนใจมาก** เพราะมันเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน ความต้องการหลักและความต้องการรองของคนจนทั่วประเทศ

คำว่า “พอกินพอใช้” ก็หมายความว่า ในวิถีการดำรงชีพของพวกเขาเห็นว่า ยังไม่ถึงกับขาดแคลนอดอยาก แต่พวกเขาอาจจะมีความอึดอัดขัดข้องในเรื่องอื่นๆมากกว่า โดยเฉพาะความอึดอัดขัดข้องทางสังคมและการเมือง ซึ่งจะได้วิเคราะห์เจาะลึกเป็นลำดับไป

3.1.3 หนี้สิน

ในด้านหนี้สิน พบว่า มีประมาณร้อยละ 46.2 ของคนจนที่ต้องกู้ยืมหนี้สิน โดยมีหนี้สินเฉลี่ยครอบครัวละ 25,783 บาท เทียบกับครอบครัวไม่จน 86,443 บาท อีกร้อยละ 53.8 ไม่มีหนี้สิน ตัวเลขที่ค้นพบไม่ได้จำแนกไว้ว่าที่ไม่กู้ยืมนั้นเพราะอะไร แต่พอจะวิเคราะห์ได้ว่า ส่วนหนึ่งไม่ต้องการเป็นหนี้ ขณะที่อีกส่วนหนึ่งไม่สามารถกู้ยืมได้ เพราะไม่มีเจ้าหน้าที่รายโดยอมให้กู้ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดหนี้สูญ

สำหรับผู้กู้ พบว่า ร้อยละ 36.5 กู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ร้อยละ 17.9 กู้จากนายทุนท้องถิ่น ร้อยละ 12.3 กู้จากญาติพี่น้อง และร้อยละ 14.3 กู้จากกลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้านเอง

ถ้าเปรียบเทียบระดับรายได้ของคนจนกลุ่มใหญ่ (ร้อยละ 57 ของกลุ่มตัวอย่าง) ที่มีรายได้เพียงเดือนละ 1,369 บาท กับภาระหนี้ 25,783 บาท ก็จะเห็นความยากจนที่รุนแรงอันเกิดจากการซ้ำเติมของภาระหนี้

กลุ่มเกษตรกร เป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางรายได้มากที่สุด จากตัวเลขสำรวจพบว่า ร้อยละ 82.6 ของผู้มีอาชีพเกษตรกรมีความไม่สม่ำเสมอของรายได้และเกิดความเสี่ยงต่อความทุกข์ยากลำบากมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ แต่มีเพียงร้อยละ 58.6 ที่บอกว่ารายได้ไม่แน่นอนและเสี่ยงต่อการเกิดความทุกข์ยากลำบากต่างๆ ถ้าดูค่าเฉลี่ยของตัวเลขก็จะพบว่า ประชากรร้อยละ 70.2 ของคนจนคนด้อยโอกาสที่มีรายได้ไม่แน่นอน มีความเสี่ยงต่อการมีงานทำหรือมีงานทำไม่สม่ำเสมอ จาก

ตัวเลขที่ค้นพบนี้ การทำให้คนจนมีอาชีพที่ถาวรต่อเนื่องเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะแก้ปัญหาความยากจน

3.1.4 บริการสังคม

พิจารณาด้านบริการสาธารณะในสังคมไทยที่มีให้แก่คนจน พบว่า ร้อยละ 65.2 ของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสจบการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น (ป.4 ป.7 ม.3) และมีถึงร้อยละ 14.4 ที่ไม่ได้รับการศึกษาเลย

สำหรับการศึกษาของบุตรคนจน พบว่า บุตรคนแรกของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่ทำการสำรวจ ร้อยละ 51 จบประถมศึกษา ร้อยละ 18.3 จบมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 16.2 จบมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 5.7 จบระดับอนุปริญญา ร้อยละ 18.6 จบระดับปริญญาตรี และร้อยละ 1 จบระดับปริญญาโท

อย่างไรก็ตาม เมื่อสำรวจตัวเลขการศึกษาของบุตรคนสุดท้าย พบว่า โอกาสทางการศึกษาของบุตรคนสุดท้ายดีขึ้นมาก นั่นคือ ร้อยละ 52.3 ของบุตรคนสุดท้ายของครอบครัวคนจนสามารถเรียนจบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 12.9 จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย ร้อยละ 8.4 จบระดับมัธยมต้น และมีเพียงร้อยละ 13.8 ที่ยังคงได้รับการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา เหตุที่บุตรคนสุดท้ายได้รับการศึกษาดีขึ้น มาจากสองปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยแรก บริการด้านการศึกษาของรัฐในช่วงหลังได้แผ่กระจายทั่วถึงมากขึ้น ทำให้คนจนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น ประการที่สอง บุตรคนสุดท้ายมีโอกาสได้รับการศึกษาดีกว่าบุตรคนแรกก็เพราะบุตรคนแรกและคนรองๆ เข้าสู่ตลาดแรงงาน และนำรายได้ไปช่วยเหลือการศึกษาของบุตรคนสุดท้าย ปรากฏการณ์ดังกล่าวมักจะเห็นได้ทั่วไปในภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคอีสาน

ในด้านสาธารณสุข ในกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่ทำการสำรวจ พบว่า ร้อยละ 61.7 เห็นว่าบริการสาธารณสุขพอเพียง เข้าถึงได้ แต่อีกร้อยละ 38.3 เห็นว่ายังไม่พอเพียง เข้าถึงได้ยาก คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในที่ห่างไกล ทางคมนาคมไม่สะดวก ยังขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ทั้งทางคมนาคม ระบบติดต่อสื่อสาร โรงพยาบาล และโรงเรียน

ในขณะที่สังคมไทยมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาการดูแลคนชราก็เพิ่มขึ้น แต่จากการสำรวจตัวเลขกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสพบว่า ร้อยละ 81.8 ของคนชรา อาศัยอยู่กับลูกหลาน ดังนั้นครอบครัวคนจน นอกจากต้องรับผิดชอบการเลี้ยงชีพของตนเองและบุตรแล้ว ยังต้องรับผิดชอบดูแลพ่อแม่ผู้แก่เฒ่าอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะลำบากยากจน แต่การยังมีลูกหลาน

คอยดูแลก็ถือว่ายังมีระบบ social safety net ของครอบครัวคอยประคับประคองดำรงชีพ แต่คนชราจากครอบครัวยากจนตัวอย่างร้อยละ 5.5 ต้องอยู่คนเดียว นี่คือสภาพการณ์ที่น่าเวทนา ที่มักจะปรากฏให้เห็นทางหน้าจอตีวียู่บ่อยๆ ดีกว่าขึ้นมาหน่อยคือ ร้อยละ 8.4 อยู่ร่วมกันเอง ช่วยเหลือเกื้อกูลกันตามมีตามเกิด สองตายาย หรือสามสี่ตายาย และมีเพียงร้อยละ 4.2 เท่านั้นที่อาศัยบริการของรัฐ

ในเรื่องบริการสาธารณสุข สิ่งที่คนจนคนด้อยโอกาสอยากจะได้จากรัฐคือ ร้อยละ 21.1 อยากได้บัตรสุขภาพ ร้อยละ 21.9 อยากได้บัตรผู้สูงอายุ ร้อยละ 13.9 อยากได้บัตรผู้มีรายได้น้อย ร้อยละ 28.7 อยากได้บัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค ร้อยละ 12.7 อยากได้บัตรสงเคราะห์ และร้อยละ 1.7 อยากได้บัตรประกันสังคม

3.1.5 สาธารณูปโภคพื้นฐาน

ด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำดื่ม น้ำใช้ พบว่า ร้อยละ 69.5 ของคนจนคนด้อยโอกาสเข้าถึงระบบน้ำประปา แต่เมื่อเทียบกับกลุ่มคนที่ไม่จน มีถึงร้อยละ 83.6 ที่เข้าถึงระบบน้ำประปา และพบว่าในกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสมีถึงร้อยละ 29.7 ที่อยู่กับภาวะเสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ เพราะต้องอาศัยน้ำจากบ่อที่มีน้ำน้อย

ส่วนด้านถนนและไฟฟ้า พบว่า ร้อยละ 74.8 ของคนจนคนด้อยโอกาสเห็นว่าได้รับการพอเพียงในด้านนี้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสร้อยละ 29.2 เห็นว่า 'ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือมีไม่พอเพียง' เพราะเห็นว่าแสงสว่างในทางสาธารณะมีน้อย คือร้อยละ 59.3 เห็นว่าแสงสว่างในทางสาธารณะมีไม่พอ นอกจากนี้ ร้อยละ 56.5 ยังเห็นว่าโทรศัพท์และไปรษณีย์มีไม่พอด้วย

ปัจจัยพื้นฐานอีกอย่างหนึ่งของสังคมปัจจุบันคือ ข่าวสารข้อมูล พบว่า ร้อยละ 36.8 ของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสได้รับข่าวสารด้านการทำมาหากินและอาชีพไม่พอ หรือได้รับน้อย และมีถึงร้อยละ 34 ที่บอกว่าไม่ได้รับเลย แม้แต่ข่าวสารด้านสาธารณสุขก็พบว่า ร้อยละ 45 ของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสได้รับน้อย และร้อยละ 16.5 ไม่ได้รับเลย

เมื่อให้กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสประเมินตนเองว่า เป็นผู้ด้อยโอกาสด้านการเรียนรู้และรับรู้การเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือไม่ ร้อยละ 47.9 ยอมรับว่าตนเองยังด้อยด้านการเรียนรู้และด้านการรับรู้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่อีกร้อยละ 52.1 เห็นว่าตนเองไม่ได้ด้อยโอกาสในเรื่องเหล่านี้ ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นนัยแห่งความซับซ้อนของทักษะของคนจนคนด้อยโอกาส กล่าวคือ คนที่ยอมรับว่าตนเองด้อยโอกาสนั้น ถ้าพร้อมจะแสวงหาโอกาส โอกาสที่จะได้รับการเรียนรู้ก็ย่อมมีความเป็นไปได้

มาก ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้ผ่านระบบข่าวสารข้อมูล และเรียนรู้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือจากการให้บริการของหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนกลุ่มคนที่คิดว่าไม่ด้อย ถ้ามีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องก็มีโอกาสแก้ปัญหาให้แก่ตนเองได้ดีขึ้น แต่ถ้าคิดว่า “ไม่ด้อย” แล้วไม่แสวงหาโอกาสเพิ่มเติม ก็จะกลายเป็นกลุ่มคนที่ต้องจมอยู่กับ “สภาพปัญหาที่ซ้ำซาก” ยากที่จะแก้ไขได้เช่นเดียวกัน

3.1.6 ความต้องการสวัสดิการจากรัฐ

มีคนจำนวนหนึ่งที่จะมองว่าพวกคนจนเป็นพวก โง่ จน เจ็บ ชี้แจง แต่จากการสำรวจความต้องการของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสเกี่ยวกับการเรียกร้องความช่วยเหลือจากรัฐ ส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือเพื่อให้พวกเขาช่วยเหลือตัวเองได้ นั่นคือ ร้อยละ 56.3 ต้องการให้ “สนับสนุนการสร้างอาชีพหรือรับนอกฤดูฤดูกาลและมีอาชีพอื่นรองรับเมื่อตกงาน” นี่ก็หมายความว่าพวกเขาต้องการมีงานทำที่มั่นคงต่อเนื่อง ไม่ต้องการนั่งอมมือรอความช่วยเหลือใครกิน

คนจนคนด้อยโอกาสไม่ต้องการให้บุตรหลานยากจนด้อยโอกาสเหมือนตนเอง และเห็นว่า การศึกษา เป็นเครื่องมือที่จะทำให้บุตรหลานของตนพ้นสภาพจากความจนและความด้อยโอกาส ร้อยละ 64 จึงอยากให้รัฐจัดสวัสดิการให้ “บุตรและธิดาของคนจนคนด้อยโอกาสได้เรียนต่อในระดับสูงๆ”

เนื่องจากว่าครอบครัวของคนจนคนด้อยโอกาสจำนวนมากต้องเลี้ยงดูพ่อแม่เฒ่าวัยชราที่ทำงานไม่ค่อยได้แล้ว เป็นภาระแก่ครอบครัวมาก ร้อยละ 54.3 จึงอยากให้รัฐ “มีระบบจัดการให้คนชราได้รับการดูแลจากรัฐตามสมควร” คำว่า ตามสมควร มีได้หมายความว่าพวกเขาจะทอดทิ้งหรือผลักภาระไปให้รัฐบาลทั้งหมด แต่ต้องการให้รัฐสร้างระบบดูแลบ้าง เช่น เงินช่วยเหลือ บริการสาธารณสุข (การตรวจร่างกาย) บริการอาหารและเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น กล่าวโดยสรุป **สวัสดิการที่คนจนต้องการจากรัฐบาลมากที่สุดสามประเภทคือ การสร้างอาชีพ/การมีงานทำ การศึกษาของบุตรธิดา และการดูแลคนชรา**

ส่วนความต้องการอื่นๆ เป็นเรื่องรองๆลงมา เพราะคนส่วนหนึ่งได้รับในระดับพอเพียงแล้ว เรื่องเหล่านี้คือ กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสร้อยละ 23.5 ต้องการให้มีการดูแลคนป่วยเรื้อรัง (โดยเฉพาะเอดส์) ร้อยละ 41.1 ต้องการให้มีการประกันสังคมผู้มีอาชีพอิสระ ร้อยละ 44.9 ต้องการให้มีไฟฟ้า ประปา อย่างทั่วถึงทุกครัวเรือน ร้อยละ 36.2 ต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ร้อยละ 41.6 ต้องการให้มีสถานพยาบาลอย่างพอเพียง ร้อยละ 23.6 ต้องการให้มีเสรีภาพมากขึ้น และร้อยละ 7.8 ต้องการได้สวนสาธารณะและสนามกีฬา

ในการสำรวจสอบถามครั้งนี้ คณะวิจัยได้พยายามแยกกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มพิเศษออกมา 4 กลุ่ม คือ ผู้พิการ คนชรา สตรีหม้าย และชนกลุ่มน้อย เพื่อศึกษาว่าพวกเขาต้องการความช่วยเหลือด้านใดมากที่สุด ข้อมูลที่พบเป็นดังนี้

ตารางที่ 3.1 สิ่งที่คนจนและคนด้อยโอกาสต้องการ

หน่วย : ร้อยละ

ความต้องการ	ผู้ที่มีความเสี่ยงด้านต่างๆ			
	ผู้พิการ	คนชรา	สตรีหย่าร้าง	ชนกลุ่มน้อย
การศึกษา	9.9	4.7	3.0	13.0
ที่อยู่อาศัย	8.4	13.0	10.8	15.9
อาหารการกิน	14.8	23.3	13.3	2.0
ทำมาหากิน	25.5	31.6	42.2	33.9
อยู่ร่วมกันในสังคม	7.2	7.8	10.2	14.0
สาธารณสุข	25.9	7.8	20.5	15.8
สาธารณูปโภค/สวัสดิการ/ เงินอุดหนุนอื่นๆ	8.4	11.8	0	5.5

ที่มา : แบบสำรวจ

หมายเหตุ ตารางนี้เป็นการประมวลผลจากการตอบแบบสอบถามแบบ multiple response เพื่อต้องการแสดงว่ากลุ่มคนผู้มีความเสี่ยงในด้านต่างๆมีความต้องการให้รัฐช่วยเหลือมากน้อยเพียงไร เมื่อให้ความต้องการทุกด้านรวมกันเป็น 100

จากตารางดังกล่าว ก็สอดคล้องกับคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ คือ ต้องการการมีอาชีพมีงานทำ แม้แต่คนพิการและคนชรา ก็ยังต้องการอาชีพเพื่อทำมาหากิน กล่าวคือ ร้อยละ 25.5 ของคนพิการ และร้อยละ 31.6 ของคนชรา ต้องการอาชีพทำมาหากิน แต่กลุ่มที่มีปัญหาเรื่องทำมาหากินมากที่สุดกลับเป็นกลุ่มสตรีหม้าย ร้อยละ 42.2 ของคนกลุ่มนี้ต้องการเรื่องทำมาหากินมากที่สุด เนื่องจากต้องเลี้ยงบุตรและธิดา บางคนยังต้องดูแลพ่อแม่ที่แก่เฒ่าอีกด้วย ชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวเขาชาวดอย คนที่มีสัญชาติไม่แน่นอน เป็นกลุ่มรองลงมาที่มีปัญหาเรื่องการทำมาหากิน เพราะสถานภาพของความเป็นประชาชนในสังคมไทยไม่ชัดเจน จึงมีปัญหาในการทำมาหากิน พวกเขาจึงต้องการให้สังคมให้หลักประกันที่แน่นอนในการทำมาหากินเพื่อเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว

จากการสำรวจข้อมูลแบบสอบถามของคณะวิจัย หากพิจารณา “ความจน” ที่เน้นระดับรายได้และทรัพย์สิน ก็จะพบว่า กลุ่มคนจนกลุ่มนี้จะอยู่ในเขตอีสานมากที่สุด แต่ถ้าพิจารณาความจนและความด้อยโอกาสรวมๆกัน หมายความว่า คนบางกลุ่มอาจจะมีรายได้และทรัพย์สินเกินเส้นความยากจน แต่กลับไปด้อยโอกาสด้านอื่นๆ เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข การได้รับข้อมูลข่าวสารและบริการสาธารณะ กลับพบว่า กลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสประเภทนี้ ในภาคเหนือมีอยู่หนาแน่นมากกว่าภาคอีสาน คงเป็นเพราะว่าทางเหนือมีกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยมาก ทางคมนาคมก็ไม่สะดวกเท่าภาคอีสาน สภาพชุมชนอยู่ในป่าในเขาดูติดกันได้ยากลำบากกว่า ขณะที่ทางภาคอีสานเป็นที่ราบสูง คมนาคมสะดวกถึงกัน และไม่ค่อยมีชนกลุ่มน้อยที่มีปัญหาเรื่องเชื้อชาติและสัญชาติ

ข้อสังเกตเพิ่มเติมจากการสำรวจข้อมูลเชิงปริมาณก็คือ **กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่กำลังตกอยู่ในภาวะที่ต้องรีบแก้ไขด่วนคือ กลุ่มสตรีหม้ายที่มีบุตร-ธิดาและพ่อแม่แก่เฒ่า คนพิการ คนชรา เด็ก ในครอบครัวยากจน ชนกลุ่มน้อยที่มีปัญหาเรื่องสัญชาติ และคนตกงานเรื้อรัง** โดยสวัสดิการที่จำเป็นที่สุดคือ การทำให้ครอบครัวคนจนเหล่านี้ “มีงานทำที่ถาวรต่อเนื่อง” และเสริมด้วยสวัสดิการเชิงสงเคราะห์ เช่น เงินช่วยเหลือคนพิการ คนชรา และทุนการศึกษา บุตรหลานของคนจนคนด้อยโอกาส สิ่งเหล่านี้อาจจัดโดยภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ แต่รัฐน่าจะเป็นด้านหลักในการจัดการให้เกิดขึ้น

3.2 มิติของความจนและความด้อยโอกาสของคนจนกลุ่มต่าง ๆ

ในงานวิจัยนี้ได้จำแนกความยากจนความด้อยโอกาสเป็น 4 มิติ คือ จนทรัพย์สิน จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี กลุ่มคนจนบางกลุ่มอาจมีมิติความยากจนและความด้อยโอกาสเพียงมิติเดียว แต่คนจนบางกลุ่มอาจจะมีมิติแห่งความยากจนความด้อยโอกาสทั้ง 4 มิติทับซ้อนกันอยู่ ซึ่งจะวิเคราะห์ให้เห็นดังต่อไปนี้

3.2.1 กลุ่มเกษตรกร

ดังกล่าวแล้วในหัวข้อ 1.5.1 คนจนส่วนใหญ่กำเนิดมาจากภาคชนบทหรือภาคเกษตรกรรม หรืออาจกล่าวได้ว่า คนจนส่วนใหญ่เคยมีภูมิลำเนาเป็นเกษตรกรมาก่อน กลุ่มคนที่ยังดำรงชีพเป็นเกษตรกรบางกลุ่มก็มีความยากจนในทุกมิติ บางกลุ่มอาจจะหลุดพ้นจากความยากจนในบางมิติแต่ยังคงประสบความยากจนในบางมิติ

ในการสรุปวิเคราะห์ของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง สุภา ไยเมือง และ บัญชร แก้วส่อง (2546: 17) โดยใช้ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อปี 2543 พบว่า จำนวนประชากรที่มีรายได้ได้อยู่ใต้เส้นความยากจน (สัมบูรณ์) มีทั้งสิ้นประมาณ 9.34 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่อยู่ในชนบท 8.66 ล้านคน อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเพียง 0.68 ล้านคนเท่านั้น และยังพบว่า ในจำนวน 8.66 ล้านคนนั้น เป็นเกษตรกรถึง 5.1 ล้านคน เป็นลูกจ้างภาคเกษตรอีกประมาณ 1 ล้านคน

คนเหล่านี้คือคนจนในมิติ “ทรัพย์สิน” คือ ขาดเงิน ขาดรายได้ ขาดทุนทรัพย์ ขาดปัจจัยการผลิต ซึ่งนำไปสู่ความจนในมิติอื่นๆ คือ จนโอกาส ขาดโอกาสในการศึกษา ทั้งตนเองและบุตรธิดา มีมิติของความจนอำนาจ คือ ไม่มีอำนาจต่อรองในตลาด ไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง ด้อยสิทธิ ด้อยเสียง เป็นกลุ่มคนที่มักถูกมองว่า ไร้ จน ขาดความสามารถ ซึ่งนำไปสู่ความจนในมิติของศักดิ์ศรี ถูกมองเป็นคนด้อยค่า ด้อยศักดิ์ศรี

อาจกล่าวได้ว่า คนจน “ทรัพย์สิน” ประเภทนี้ จำนวนหนึ่งตกอยู่ภายใต้ความยากจนทั้ง 4 มิติ อย่างไรก็ตาม บางกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน พวกเขามีได้ประเมินตนเองว่าเป็นคนประเภทสิ้นไร้ทรัพย์สิน จากงานเชิงปริมาณของโครงการนี้พบว่า ร้อยละ 63.12 ของกลุ่มคนที่นักวิชาการเรียกว่า “คนจน” นั้น มองตนเองว่า พวกเขามีได้ยากจน แต่มีพอกินพอใช้ คือไม่อดอยาก ขาดแคลน ทั้งนี้เพราะพวกเรามีได้เพียงพอได้เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่การที่พวกเขาสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งมีชีวิต อยู่กับวิถียังชีพ ผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ในครัวเรือน ทำให้พวกเขาไม่อดอยาก

กรณีตัวอย่างที่ผู้วิจัยไปร่วมกลุ่มเสวนากับชาวกะเหรี่ยงปกากะญอ เมื่อ 14 มีนาคม 2545 ที่จังหวัดเชียงใหม่ คนเหล่านี้มีรายได้ไม่เกินเดือนละ 800 บาท ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนในชนบท (ปี 2543 คือ 892 บาทต่อเดือน) แต่พวกเขากลับเห็นว่าพวกเรามีได้ยากจน อดอยาก ขาดแคลน เพราะมีป่า มีน้ำ ที่เป็นแหล่งดำรงชีวิต ทำให้พวกเขาอยู่ได้อย่างปกติ แต่สิ่งที่พวกเขาเห็นว่าขาดแคลนมากคือ โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า หรือเรียกว่า “ขาดโอกาส” ที่จะได้รับบริการสังคม

นอกจากนั้น การที่พวกเขาไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีสัญชาติเป็นคนไทย ทำให้ฐานะและศักดิ์ศรีของพวกเขาไม่เท่าเทียมกับคนไทย จึงสรุปได้ว่า แม้พวกเขาเห็นว่า พวกเขา “ไม่จนทรัพย์สิน” แต่พวกเขาจนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี

การที่สามารถพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่สามารถทำให้ผู้ที่ขาด

ปัจจัยการผลิตของตัวเองสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ผลผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ในครัวเรือนได้ โดยไม่ต้องพึ่งรายได้เป็นตัวเงินมากนัก (ดู ประภาส, สุภา และบัญญัติ, 2546: 43) แต่ถ้าเมื่อใดทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมหมดสิ้น หรือพวกเขาถูกจำกัดการเข้าถึงทรัพยากร ความอดอยากขาดแคลนจะเกิดขึ้นทันที

ในการศึกษาสภาพความยากจนของเกษตรกร ประภาส สุภา และบัญญัติ ได้แบ่งกลุ่มเกษตรกรที่ทำการศึกษาด้านฐานอาชีพหรือวิถียังชีพ ได้แก่ ชาวนา ชาวสวน ชาวไร่ หรืออาจเรียกรวมกันว่า กลุ่มกสิกรหรือกลุ่มเพาะปลูก อีกสองกลุ่มคือ ประมงพื้นบ้าน และเกษตรกรรับจ้าง

1. กลุ่มกสิกร

ในสังคมไทยมีคำพูดว่า ชาวนาคือกระดูกสันหลังของชาติ เปรียบได้กับ การเป็นโครงสร้างหลักของร่างกายมนุษย์ หรือชาวนาคือโครงสร้างหลักที่ทำให้สังคมไทยดำรงอยู่และเติบโตเป็นสังคมไทยได้ เพราะข้าวไม่เป็นเพียงอาหารหลักของคนไทยเท่านั้น ตั้งแต่อดีตอันยาวนานข้าวคือสินค้าส่งออกหลักของประเทศ ปัจจุบันข้าวยังคงเป็นสินค้าส่งออกอันดับต้นๆของไทย ในปี 2545 ก็มีมูลค่าส่งออกถึง 70,004 ล้านบาท ด้วยปริมาณส่งออก 7.33 ล้านตัน

แต่ภาพรวมของชาวนาส่วนใหญ่คือ ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ข้าวราคาต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง เพราะค่าปุ๋ยค่ายาแพง ขาดอำนาจต่อรองในตลาด มีหนี้สินมาก ดังนั้น แม้จะมีรายได้สูงกว่าระดับเส้นความยากจน แต่รายได้เหล่านี้ก็ไม่พอกับรายจ่าย เพราะต้องชดเชยหนี้สิน รายได้ที่เกินเส้นความยากจนของชาวนาที่มีหนี้สินจึงมิได้หมายความว่า “ไม่จน” ตรงข้าม มันอาจมีไม่พอชำระหนี้ หรือถ้าแบ่งชำระหนี้ไปแล้วส่วนที่เหลือก็ไม่พอยังชีพ ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน การจัดรายได้ของชาวนาว่า “จนสัมบูรณ์” หรือไม่ จึงต้องดูภาระหนี้สินควบคู่กันไป ตัวเลขของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเมื่อปี 2541/42 บอกว่า ครัวเรือนเกษตรกรร้อยละ 55 หรือจำนวน 3.05 ล้านครัวเรือน มีหนี้สิน โดยเฉลี่ยเกษตรกรมีหนี้สิน 37,019 บาทต่อครัวเรือน ถ้าครัวเรือนหนึ่งมีประมาณ 5 คน ก็เท่ากับว่ามีหนี้สินคนละ 7,404 บาท เส้นความยากจนในปี 2542 ประมาณคนละ 886 บาทต่อเดือน ปีหนึ่งก็เท่ากับ 10,632 บาท ถ้าหักภาระหนี้ที่ต้องจ่ายไป 7,404 บาท ก็จะเหลือที่ใช้จ่ายได้เพียงปีละ 3,228 บาท หรือเดือนละ 269 บาท เท่านั้น

สถิติจากหน่วยงานเดียวกัน พบว่า ในปี 2545 หนี้สินของคนไทยเพิ่มขึ้นเป็นครัวเรือนละ 82,485 บาท เทียบกับ 68,405 บาท ในปี 2543 แต่เมื่อพิจารณาด้านรายได้ พบว่า รายได้ต่อครัวเรือนในภาคกลางเป็น 14,128 บาท ภาคใต้ 12,847 บาท ภาคเหนือ 9,530 บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 9,279 บาท เมื่อเทียบกับหนี้สินต่อครัวเรือนรายภาคในปี 2545 พบว่า ครัวเรือนภาค

กลางมีหนี้สิน 76,278 บาท ภาคใต้ 76,124 บาท ภาคเหนือ 57,535 บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 66,034 บาท (ดู โสภณ ทองปาน, มติชน 14 ส.ค. 2546: 7)

ตารางที่ 3.2 รายได้และหนี้สินของครัวเรือน ปี 2545

ภาค	รายได้ (บาท)	หนี้สิน (บาท)
กลาง	14,128	76,278
ใต้	12,847	76,124
เหนือ	9,530	57,535
ตะวันออกเฉียงเหนือ	9,279	66,034

ที่มา : ดัดแปลงจากบทความของ โสภณ ทองปาน มติชน สิงหาคม 2546, หน้า 7.

ตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2539 พบว่า ผู้ชายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคนหนึ่งต้องใช้เงินประมาณวันละ 18.50 บาท ถึงจะได้สารอาหารพอเพียงพ้นระดับความอดอยากขาดแคลน นั่นก็หมายความว่า เดือนหนึ่งต้องใช้เงินประมาณ 555 บาท จึงจะได้สารอาหารพอเพียง ดังนั้น ด้วยรายได้หลังชำระหนี้แล้วเพียง 269 บาท ก็ไม่พอเพียงที่จะบริโภคได้สารอาหารตามความจำเป็น

นี่คือความยากจนสัมบูรณ์ “ภายใต้ภาวะหนี้สิน” ของชาวนาไทย ที่ไม่ทำให้พ้นความยากจน ตรงข้าม จะทำให้จนยิ่งขึ้น เพราะต้องไปกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่ายในครัวเรือน หนี้พอกพูนต่อไป เป็นวัฏจักรของความจนภายใต้ภาวะหนี้สิน

พิจารณาในแง่นี้ การพักหนี้เกษตรกรไว้ก่อนก็ย่อมถือได้ว่าเป็นการบรรเทาความยากจนได้บางส่วน อย่างน้อยก็ทำให้รายได้ยังคงอยู่ในมือสำหรับใช้จ่ายเพื่อกินเพื่ออยู่ ไม่ต้องกู้หนี้ยืมสิน และถ้าชาวนาเหล่านี้สามารถนำรายได้ที่อยู่ในมือไปลงทุนทำการผลิตให้ได้ผลดีขึ้น โอกาสในการชำระหนี้ในปีถัดไปก็น่าจะดีขึ้น อย่างไรก็ตาม พบว่าเกษตรกรที่เข้าโครงการพักหนี้มีร้อยละ 21.4 และอีกร้อยละ 19.6 ขอลดภาระหนี้ (แต่ไม่เข้าโครงการพักหนี้) ส่วนใหญ่ที่เหลือขอชำระหนี้ตามปกติ เพราะได้สิทธิพิเศษบางประการ เช่น ได้ลดดอกเบี้ย ได้กู้เพิ่มขึ้น เพราะเป็นลูกหนี้ชั้นดี (ดู ประภาส, สุภา และบัญชา, 2546: 30)

วัฏจักรความจนภายใต้ภาวะหนี้สินทำให้เส้นความยากจนไม่มีความหมาย เพราะ “รายรับ” ของครัวเรือนเกษตรกรยากจนมิได้เกิดจาก “รายได้” ทั้งหมด แต่เกิดจากการกู้ยืมด้วย รายได้ที่สูงกว่า

เส้นความยากจนเป็นภาพลวงตา เพราะเป็นรายได้ที่ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตได้ทั้งหมด แต่รายได้ส่วนหนึ่ง (ซึ่งบางรายอาจเป็นส่วนใหญ่) ถูกนำไปชำระหนี้ การพิจารณาความยากจนจากเส้นความยากจนเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถทำให้เห็นภาพ “ความยากจน” ของเกษตรกรอย่างทั่วด้านได้ จำนวนคนจนที่พิจารณาจากเส้นความยากจนจึงไม่สามารถบอกจำนวนคนจนได้อย่างแท้จริง เพราะคนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนแต่เป็นหนี้มากอาจจะมี “อาการความจน” มากกว่าคนที่มียาได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนแต่ไม่เป็นหนี้ (เช่นกรณีชาวเขา ชาวกระเหรี่ยง เป็นต้น)

กลุ่มกสิกรต้องอาศัยปัจจัยการผลิตหลักคือ “ที่ดิน” จากตัวเลขของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า ในช่วงระหว่างการสำรวจปี 2541-2545 ครั้วเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินมีทั้งหมด 811,871 ครั้วเรือน จากครั้วเรือนทั้งหมด 7,507,716 ครั้วเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 10.81

กสิกรที่ถือครองที่ดินต่ำกว่า 10 ไร่ มีประมาณร้อยละ 30.5 ส่วนใหญ่ของกสิกรไทยเป็นกสิกรรายย่อยที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่ กสิกรเหล่านี้มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 50.9

การครอบครองที่ดินขนาดเล็ก ประกอบกับผลผลิตต่อไร่ต่ำ ราคาในตลาดต่ำ ขาดอำนาจต่อรอง เป็นหนี้สินมาก ปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่น ปุ๋ย ยา ราคาแพง คือองค์ประกอบหลักของความยากจนของกสิกรรายย่อยเหล่านี้

กสิกรไร้ที่ทำกิน ส่วนหนึ่งกลายเป็นกสิกรเช่าที่ดิน อีกส่วนหนึ่งเป็นกสิกรรับจ้าง ปัญหาหลักของกสิกรรับจ้างคือ การมีงานทำตามฤดูกาล รายได้ไม่แน่นอน แม้ว่ากสิกรประเภทนี้ไม่ประสบภาวะขาดทุน เพราะไม่ได้ลงทุนเพาะปลูกด้วยตนเอง แต่การที่ได้รับค่าจ้างต่ำ (โดยทั่วไปต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ) และมีงานทำไม่แน่นอน รายได้ไม่แน่นอน นำไปสู่ภาวะหนี้สินนอกระบบ ที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยแพง ในอัตราร้อยละ 5-10 ต่อเดือน ทำให้รายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้ กสิกรรับจ้างมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนหรือแหล่งเงินกู้้น้อยกว่ากสิกรที่มีที่ดิน เพราะกสิกรที่มีที่ดินทำกินของตนเองสามารถกู้เงินในระบบด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า แต่กสิกรรับจ้างที่ไม่มีที่ดินของตนเองไม่สามารถกู้เงินในระบบได้ จึงกล่าวได้ว่า **กสิกรรับจ้าง “จนโอกาส” มากกว่ากสิกรที่มีที่ดินทำกินของตนเอง**

ถ้าจะวิเคราะห์สรุป มิติแห่งความยากจนของกสิกร คงสรุปได้ดังนี้

ในมิติของ จนทรัพย์สิน กล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่จนทรัพย์สิน มีตั้งแต่ ไร้ที่ดินทำกิน ที่ดินทำกินไม่เพียงพอ มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน ส่วนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนก็มีหนี้สิน หลังจากชำระหนี้สินแล้วรายได้ที่เหลือก็ต่ำกว่าเส้นความยากจน นี่คือภาพทั่วไปของภาวะจนทรัพย์สินของเกษตรกร

ในมิติของ จนโอกาส ครอบครัวกสิกรยากจนขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ในงานวิจัยเชิงปริมาณของโครงการวิจัยนี้ พบว่า ร้อยละ 51 ของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสมีการศึกษาระดับประถมศึกษา และมีถึงร้อยละ 14.4 ที่ไม่ได้รับการศึกษาเลย และคนส่วนใหญ่ของตัวอย่างที่ทำการศึกษาสำรวจคือผู้มีอาชีพทำการกสิกรรมหรือทำไร่ทำนา

ภาพตัวอย่างที่ชัดเจนจากการประชุมกลุ่มเฉพาะ (focus groups) 14 มีนาคม 2545 พบว่า กลุ่มคนชายขอบที่เป็นชาวเขา แม้พวกเขาจะบอกว่า ไม่ขาดแคลนทรัพยากรเพื่อการยังชีพ เพราะพึ่งพิงธรรมชาติได้ แต่พวกเขาขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ขาดโอกาสที่จะได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ

ในมิติของ จนอำนาจ ที่เข้าใจกันได้โดยทั่วไป โดยไม่ต้องอาศัยงานวิจัย คือ การขาด “อำนาจต่อรอง” ในตลาดทุนนิยม กสิกรที่อยู่ใต้ระบบพันธะสัญญาการเพาะปลูก (contract farming) ขาดอำนาจต่อรองในการเจรจาทำสัญญา ด้านการเข้าถึงทรัพยากร ขาดอำนาจต่อรองในการช่วงชิงทรัพยากร เช่น กรณีโครงการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าบริการภาคอุตสาหกรรมและสังคมเมือง เป็นการแย่งชิงทรัพยากรน้ำและป่าไปจากกสิกรและเกษตรกรรายอื่น ๆ (เช่น ประมง เลี้ยงสัตว์) งานกรณีศึกษาของ สุภาวดี บุญเจือ เรื่อง “คนจนอำนาจ จนโอกาส บ้านบากชุม: ผลกระทบโครงการพัฒนาของรัฐกรณีเขื่อนสิรินธร (ดูใน ณรงค์ บก., 2545: 125-161) เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นภาวะ “จนอำนาจ” ขาดการมีส่วนร่วมของกสิกรรายย่อยได้อย่างชัดเจน คนกลุ่มนี้บางส่วนมีรายได้เกินเส้นความยากจน แต่การที่พวกเขาถูกแย่งชิงทรัพยากรและขาดอำนาจต่อสู้และต่อรอง ทำให้ชีวิตของพวกเขาเดือดร้อนกว่าเดิม หรือถูกทำให้ “จนลง” กว่าเดิม

ในมิติของ จนศักดิ์ศรี กสิกรยากจนขาดความรู้ ขาดฐานะทางสังคม มักจะได้รับการปฏิบัติจากข้าราชการและกลุ่มคนที่สูงกว่าในลักษณะที่ถูกกดขี่ ถูกดูแคลน ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงผู้ต่ำต้อย ซึ่งยังคงเห็นได้ทั่วไปในปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “ราชการกับคนจน” คนรวยกับคนจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กสิกรยากจนที่เป็นกลุ่มคนชายขอบ จะยิ่งถูกเอาเปรียบและดูแคลนจากคนกลุ่มอื่น ไร้ทั้งสิทธิและศักดิ์ศรี

กล่าวโดยสรุป กลุ่มกสิกรยากจนมิติแห่งความยากจนทั้งสี่มิติ บางคนอาจจะหนักมิติหนึ่งเบาอีกมิติหนึ่ง แตกต่างกันไปในเรื่องหนักเบา แต่น่าจะกล่าวได้ว่า กสิกรยากจนแต่ละคนมีมิติแห่งความยากจน “ครบทั้งสี่มิติ” หรือสมบูรณ์ไปด้วย “ความยากจน”

2. เกษตรกรประมงพื้นบ้าน

ประเทศไทยแม้จะไม่เป็นเกาะและมีเกาะในทะเลไม่มากนัก แต่การที่พื้นที่เป็นลักษณะแหลม

ยื่นลงไปใต้นคาบสมุทร ทำให้ประเทศไทยมีฝั่งทะเลที่ยาวยื่นออกไปในสองมหาสมุทร คือ มหาสมุทรแปซิฟิกในฝั่งอ่าวไทยหรือฝั่งตะวันออก และมหาสมุทรอินเดียในฝั่งอันดามันหรือฝั่งตะวันตก จากข้อมูลของกรมประมง ประเทศไทยมีชายฝั่งทะเลตะวันออกยาว 1,837 กิโลเมตร ชายฝั่งทะเลตะวันตกยาว 937 กิโลเมตร รวมกันแล้วยาว 2,774 กิโลเมตร ในอดีตที่ผ่านมา อ่าวไทยได้รับการยอมรับว่าเป็นบริเวณที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

จากตัวเลขของสำนักงานสถิติและกรมประมง ในปี 2510 ผู้ที่มีอาชีพทำการประมงทุกประเภท ทั้งประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ มีจำนวนประมาณ 39,780 ครัวเรือน และเพิ่มเป็น 50,176 ครัวเรือน ในปี 2538 ชาวประมงเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นชาวประมงขนาดเล็ก หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 70 ของชาวประมงทั้งหมด ชาวประมงขนาดเล็กเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ทางภาคใต้ ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 70 ของชาวประมงขนาดเล็กทั่วประเทศ จาก 2,500 หมู่บ้าน ใน 24 จังหวัด เป็นจังหวัดภาคกลาง 11 จังหวัด และภาคใต้ 13 จังหวัด

การประมงและผลผลิตจากการประมง นับว่าเป็นผลผลิตหลักอย่างหนึ่งของเศรษฐกิจไทย ทั้งในแง่ของการเป็นแหล่งดำรงชีพของชุมชน แหล่งจ้างงาน และเป็นที่มาของรายได้ของประเทศปีละประมาณ 80,000-90,000 ล้านบาท ชุมชนประมงยังก่อให้เกิดประเพณี วัฒนธรรม และอารยธรรมชายฝั่ง มาตั้งแต่ครั้งโบราณกาล

ผู้ที่ดำรงชีพด้านการประมงอาจแบ่งได้เป็นสี่กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มธุรกิจแปปลาและห้องเย็น กลุ่มธุรกิจเรือประมง กลุ่มลูกเรือประมง และกลุ่มประมงพื้นบ้าน ทั้งนี้กลุ่มที่มีลักษณะเป็นเกษตรกรรายย่อยคือ กลุ่มประมงพื้นบ้านที่เป็นเจ้าของเรือประมงขนาดเล็ก จับปลาเพื่อเป็นอาหารในครัวเรือน และเพื่อขายนำเงินมาใช้จ่ายในครัวเรือน ส่วนลูกเรือประมงคือผู้ขายแรงงาน ได้รับผลตอบแทนเป็นค่าจ้างเงินเดือน เป็นกรรมกรประมง คนกลุ่มนี้อาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ กรรมกรประมงในเรือขนาดเล็กที่นายจ้างมีคนงานไม่เกิน 20 คน กับกรรมกรประมงที่ทำงานกับนายจ้างที่จ้างคนงานประมงเกิน 20 คน กลุ่มแรกไม่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่กลุ่มหลังอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

3. กลุ่มเกษตรกรรับจ้าง

ยังไม่มีสถิติที่แน่นอนที่ระบุว่า กลุ่มเกษตรกรรับจ้างมีจำนวนมากน้อยเท่าไร เนื่องจากยังมีความสับสนเกี่ยวกับคำจำกัดความและสถานภาพ เช่น คนรับจ้างเกี่ยวข้าวตามฤดูกาลจะนับอยู่ในจำนวนเกษตรกรรับจ้างหรือไม่ คนรับจ้างขุดมันของชาวไร่รายเล็กรายย่อยจะนับว่าเป็นเกษตรกรรับจ้างหรือไม่ ที่ต้องถามว่า “หรือไม่” ก็เพราะว่าสถานภาพรับจ้างเป็นช่วงสั้นๆตามฤดูกาล หลังจาก

นั้นไม่มีใครบอกได้ว่า พวกเขา พวกเขา ยังคงทำงานรับจ้างในภาคเกษตร หรือทำหน้าที่เป็นเกษตรกรเสียเอง หรือไปขายแรงงานชั่วคราวในเมือง อย่างไรก็ตาม ก็พอจะกล่าวได้ว่า เกษตรกรรับจ้างยุคปัจจุบันนี้มีจำนวนหลายล้านคน

เนื่องจากเกษตรกรรับจ้างมีสภาพที่ลำบาก จึงทำให้พวกเขากลายเป็นกลุ่มคนชายขอบ หากพิจารณาจากกลุ่มลูกจ้างหรือกรรมกร ก็ต้องเรียกว่า “กรรมกรชายขอบ” คือ ไม่ถูกยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็นกรรมกรหรือลูกจ้างจริงๆ หากพิจารณาจากความเป็นเกษตรกรก็เป็นเกษตรกรชายขอบหรือไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็น เกษตรกรจริงๆ คนกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มคนที่มักจะขาดโอกาส อาทิเช่น เกษตรกรจริงๆ มีโอกาสกู้เงิน เพราะมีที่ดินหรือมีพืชผลเป็นหลักประกันเงินกู้ได้ และถ้ากู้ ธกส. ก็สามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าเงินนอกระบบ แต่เกษตรกรรับจ้างไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างในไร่นา ในสวนยาง ในเรือประมง ในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ไม่อาจเข้าถึงแหล่งเงินกู้ที่เป็นทางการ (ธกส.) ได้

ขณะที่กลุ่มกรรมกรที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็นกรรมกร เป็นลูกจ้างเต็มตัว มีโอกาสตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายกองทุนเงินทดแทน เพราะกรรมกรเหล่านี้สามารถที่จะได้รับค่าล่วงเวลา ค่ารักษาพยาบาล ค่าชดเชยเมื่อถูกปลดออกจากงาน เงินทดแทนเมื่อสูญเสียอวัยวะอันเกิดจากการทำงาน ยามเจ็บป่วย แก่ชรา ทุพพลภาพ คลอดบุตร ก็มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการประกันสังคม แต่ลูกจ้างภาคเกษตร ไม่ว่าจะเป็นไร่นา ในสวนยาง ในสวนปาล์ม ในเรือประมงขนาดเล็ก ในคอกสัตว์ บ่อเลี้ยงปลา ในไร่อ้อย ล้วนแต่ไม่มีโอกาสได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงโครงการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน เป็นลูกจ้างชายขอบที่เสียเปรียบในสภาพการจ้างตลอดเวลา

ลูกเรือประมงที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในระยะแรกย่อมไม่เคยชินกับสภาพการดำรงอยู่ในทะเล มีความเสี่ยงในสภาพการทำงาน เมื่อเรือล่ม ตกน้ำ ได้รับอันตรายจากการทำงาน จะได้รับการชดเชยหรือได้รับการดูแลหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความกรุณาของนายจ้างเท่านั้น ไม่มีกฎหมาย ไม่มีกฎระเบียบ ที่จะบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติ เพราะถือว่า นี่คือนาน เกษตรกรรม ซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

นอกจากนี้ รายได้และการทำงานของลูกจ้างประเภทนี้ไม่แน่นอน มีงานทำตามฤดูกาล สิ้นฤดูกาลหมดงานทำก็หมดรายได้ ในช่วงที่มีงานทำ ค่าจ้างก็ต่ำ เพราะไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ จะจ่ายเท่าไรขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของนายจ้างเท่านั้น

ในจำนวนกลุ่มลูกจ้างเหล่านี้ ตามการวิเคราะห์ของผู้วิจัยเห็นว่า “ลูกจ้างกึ่งดอยาง” น่าจะ

อยู่ในฐานะที่ดีกว่าลูกจ้างเกษตรอื่นๆ โดยเฉพาะลูกจ้างกรีดยางในภาคใต้ เพราะโดยประเพณีของชาวสวนยางภาคใต้ จะจ้างลูกจ้างกรีดยางในอัตรา 60:40 หรือบางกรณี 50:50 หมายความว่า เมื่อนำยางไปขายได้เงินมาแล้ว แบ่งครึ่งกันระหว่างคนกรีดยางและเจ้าของสวนยาง ถ้าเป็นกรณี 60:40 เจ้าของสวนยางเอาไป 60 คนกรีดยางได้ไป 40 สมมติชาวสวนกรีดยางได้วันละ 30 กิโลกรัม ช่วงที่ราคายางกิโลกรัมละ 40 บาท ก็ได้เงิน 1,200 บาท คนกรีดยางก็จะได้ไปวันละ 600 บาท หรือ 480 บาท (แล้วแต่กรณี) ในช่วงที่ยางราคาค่ำ เหลือกิโลกรัมละ 20 บาท รายได้รวมก็เท่ากับ 600 บาท คนกรีดยางก็ยังได้ถึงวันละ 300 บาท หรือ 240 บาท ชั่วโมงทำงานก็ไม่เกินวันละ 4-5 ชั่วโมง โดยเริ่มทำงานตั้งแต่เวลาประมาณ 4 นาฬิกาของแต่ละวัน หรือเริ่มงานช่วงที่ยังเป็นกลางคืน อย่างไรก็ตาม การกรีดยางในภาคใต้ก็มีฤดูกาล ช่วงที่เป็นฤดูฝนกรีดยางไม่ได้ ก็ไม่มีงานทำ ไม่มีรายได้ ช่วงฤดูยางผลัดใบ (ต้นปีใหม่) ก็กรีดยางไม่ค่อยได้เช่นเดียวกัน

ส่วนลูกจ้างประมง นอกจากจะมีความเสี่ยงจากการทำงานสูงกว่าลูกจ้างบนบกแล้ว หน้ามรสุม (ตะวันตกเฉียงใต้และตะวันออกเฉียงเหนือ) เรือประมงไม่ออกทะเล คนงานก็จะไม่มีงานทำ จึงขึ้นกับความกรุณาของนายจ้างว่าจะให้คนงานเหล่านี้อยู่กินกันอย่างไร หรือให้กลับไปอยู่บ้าน หรือไปหางานอื่นทำไปพลางๆก่อน

อาชีพลูกจ้างประมงเป็นอาชีพที่เสี่ยง แต่รายได้ไม่เกินเดือนละ 5,000 บาท จึงทำให้คนไทยไม่อยากไปทำ เป็นเหตุให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน ธุรกิจประมงจึงจ้างแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานจากพม่ากับกัมพูชา ซึ่งยินดีรับค่าแรงต่ำกว่าแรงงานไทย กล่าวคือ รายได้เฉลี่ยของแรงงานประมงต่างด้าวตกประมาณเดือนละ 3,000-4,000 บาทเท่านั้น แต่ยั้มนับว่าดีที่นายจ้างเป็นคนรับผิดชอบเรื่องการกินอยู่ประจำวันขณะที่ออกเรือให้ทั้งหมด หากจะกล่าวในเชิงความยากจนสัมบูรณ์ ลูกจ้างประมงมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน แต่พวกเขาขาดโอกาส ขาดอำนาจต่อรอง และเป็นแรงงานต่างด้าว พวกเขาจึงขาดสิทธิ บางคนอยู่ในเมืองไทยนานนับสิบปีแต่ไม่มีสัญชาติไทย บางคนแต่งงานมีครอบครัวแต่ไม่มีถิ่นฐานบ้านเรือนที่แน่นอน ลูกๆจึงขาดโอกาสและขาดสิทธิที่จะได้รับการศึกษา

สถานภาพของแรงงานต่างด้าวในอาชีพประมงมีตัวอย่างให้ศึกษาจากกรณีศึกษาเรื่อง แรงงานต่างด้าวอาชีพประมงในจังหวัดชลบุรี โดย ชีระพงษ์ ภูมิปรณิก (2545) ซึ่งเป็นโครงการวิจัยย่อยของโครงการนี้ ซึ่งรายงานชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นภาวะด้อยสิทธิและด้อยโอกาสของแรงงานประมงต่างด้าวชัดเจน

3.3.2 กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

ในงานวิจัยนี้หมายถึง แรงงานรับจ้าง (wage workers) ผู้ยังชีพอยู่ได้ด้วยการขายแรงงานตนเองเท่านั้น มาร์กซเรียกคนงานเหล่านี้ว่า ชนชั้นกรรมาชีพ (proletariats) ผู้ปราศจากปัจจัยการผลิตของตนเอง ซึ่งความหมายนี้คงใช้ได้ดีที่สุดกับคนงานในยุโรปยุคก้าวสู่ความเป็นอุตสาหกรรมเต็มตัว

แต่สำหรับสังคมไทย คนงานหลาย ๆ ส่วนมีความทับซ้อนกับครอบครัวชาวนา ยังมีสายสัมพันธ์กับชนบท บางรายยังทำงานส่งเงินให้พ่อแม่ไปจ้างคนทำนา หรืออาจกล่าวได้ว่า คนงานบางส่วนมิได้ปราศจากปัจจัยการผลิตอย่างสิ้นเชิง แรงงานรับจ้างในสังคมไทยยังคงความเป็นทวิลักษณ์ระหว่างแรงงานรับจ้างกับครอบครัวชาวนา

พิจารณาจากสถิติในปี 2545 กำลังแรงงานทั้งหมดมี 34.24 ล้านคน เป็นผู้ที่มีงานทำ 33 ล้านคน เป็นผู้ทำงานในภาคเกษตร 13.67 ล้านคน ทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต (โรงงาน) 5.24 ล้านคน ก่อสร้าง 1.7 ล้านคน โรงแรมและภัตตาคาร 2.09 ล้านคน อุตสาหกรรมอื่นๆอีก 10.30 ล้านคน ว่างาน 0.766 ล้านคน รอกฎการผลิต 0.48 ล้านคน และอยู่นอกกำลังแรงงาน (อายุต่ำกว่า 15 ปี เกินกว่า 60 ปี รวมทั้งผู้ที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงานอื่นๆ เช่น ภิกษุ นักเรียน นักศึกษา ฯลฯ) 13.43 ล้านคน (กรมจัดหางาน, 2546: 9)

จากตัวเลขดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในปี 2545 ผู้ที่ทำงานนอกภาคเกษตรมีถึง 19.33 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 58.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมด การทำงานนอกภาคเกษตรหมายถึง การทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต การค้าและบริการ (รวมราชการและรัฐวิสาหกิจ) ผู้ทำงานเหล่านี้มีทั้งที่เป็นลูกจ้าง นายจ้าง และผู้ทำงานอิสระของตนเอง ส่วนที่เป็นลูกจ้างเอกชนมีประมาณ 10 ล้านคน คนงานยากจนคือกลุ่มคนที่อยู่ใน 10 ล้านคนนี้ อาการความจนของคนงานแสดงให้เห็นได้จาก ภาวะตกงาน ค่าจ้างต่ำ ขาดอำนาจต่อรอง ด้อยสิทธิ และมีความไม่มั่นคงในตำแหน่งการงาน

1. ภาวะตกงาน

เป็นภาวะที่ไม่มีรายได้ ถือว่าเป็นช่วงของความยากจนที่สุด บางคนอาจจะได้เงินชดเชยจากนายจ้างไปส่วนหนึ่ง แต่ถ้าว่างงานเกิน 6 เดือน ก็จะประสบกับภาวะขาดแคลนอย่างรุนแรง เนื่องจากส่วนใหญ่ของลูกจ้างที่ได้รับเงินชดเชยมักจะได้รับไม่ถึง 6 เดือน ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2541 ตามสถิติของทางการ มีคนว่างงาน 1.41 ล้านคน ในปี 2544 ก็ยังมีคนว่างงาน 1.09 ล้านคน แต่การที่คนว่างงานเหล่านี้ยังคงดำรงชีพอยู่ได้ทั้งๆที่ไม่มีการประกันการว่างงานก็เพราะว่าส่วนหนึ่ง

กลับไปพึ่งพิงครัวเรือนในชนบท ส่วนหนึ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานอิสระ เช่น ขายของเล็กๆน้อยๆ ส่วนหนึ่งไปรับจ้างทำของหรือเป็นคนงานในกิจการรับเหมาช่วง (sub-contracting sector)

กรณีคนตกงานจังหวัดสุรินทร์ เป็นตัวอย่างรูปธรรมที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ตกงานจากกรุงเทพฯ กลับชนบทพึ่งพิงพ่อแม่ ญาติพี่น้อง ทำไร่ทำนา ทำอาชีพเสริม ผู้หญิงทำอาชีพเสริมมีรายได้เดือนละ 1,000-2,000 บาท ส่วนผู้ชายก็ทำไร่ทำนาเป็นหลัก บางคนก็บอกว่า ถ้ากรุงเทพฯ มีงานก็จะกลับเข้ากรุงเทพฯ แต่บางคนก็บอกว่าจะไม่กลับกรุงเทพฯ อีกแล้ว (ประชุมกลุ่มเฉพาะ, 23 มีนาคม 2545 และดู พัทธวิไล, 2545)

บางส่วนของคนตกงานกลับชนบท แต่ยังคงเชื่อมโยงกับคนงานจากกรุงเทพฯ โดยการทำงานรับเหมาช่วงรับจ้างตัดเย็บรองเท้า เขาตั้งใจว่า ถ้ามีงานทำในชนบทก็จะไม่กลับกรุงเทพฯ เพราะอยู่ชนบทได้ใกล้ชิดครอบครัวและญาติพี่น้อง อีกทั้งค่าครองชีพยังต่ำกว่า (ประชุมกลุ่มเฉพาะ, 24 มีนาคม 2545 และ ดู สุภาพร, 2545)

ตารางที่ 3.3 จำนวนคนว่างงานปี 2541-2545

หน่วย: ล้านคน

ภาค	2541	2542	2543	2544	2545
กรุงเทพฯ	0.17	0.16	0.13	0.14	0.11
กลาง	0.22	0.20	0.14	0.16	0.12
เหนือ	0.23	0.22	0.18	0.17	0.10
ตะวันออกเฉียงเหนือ	0.67	0.68	0.64	0.33	0.32
ใต้	0.31	0.10	0.09	0.08	0.43
รวม	1.41	1.37	1.19	1.09	0.76

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำหรับผู้ว่างงานชั่วคราว หรือไม่เกิน 6 เดือน ก็สามารถจะประทังชีวิตไปได้โดยการพึ่งพาญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง บางคนก็อาจจะพอมีเงินชดเชยจากนายจ้างบ้าง แต่สำหรับผู้ที่ไม่มียานจ้างหรือมีนายจ้างแต่ไม่มีเงินชดเชย การว่างงานหมายถึงการไม่มีรายได้ ไม่มีเงินออม หรือก็คือการกลายเป็นคนยากจนทันที

2. ภาวะค่าจ้างต่ำ

หลายๆคนอาจจะคิดว่า กรรมกรนั้นไม่น่าจะมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (ปี 2545 เดือนละ 916 บาทต่อคน – ค่าเฉลี่ย) เพราะพิจารณาจากค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่าระดับเส้นความยากจนมาก แต่ถ้าพิจารณาอีกด้านหนึ่ง แท้จริงแล้วรายได้ของกรรมกรคนหนึ่งๆอาจต้องแบ่งให้พ่อแม่ และเลี้ยงดูลูกๆด้วย ตัวอย่างเช่น กรรมกรในเขตกรุงเทพฯ ในปี 2545 มีค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 169 บาท เดือนหนึ่งทำงาน 26 วัน มีรายได้เดือนละ 4,394 บาท และส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างรายวัน ฉะนั้น ถ้าวันไหนไม่ได้ทำงานก็จะไม่ได้ค่าจ้าง ถ้ามีลูก 2 คน และต้องช่วยเหลือพ่อแม่ด้วย รายได้เท่านี้จะไม่เพียงพอ เพราะการอาศัยในกรุงเทพฯต้องเสียค่าที่อยู่อาศัย ค่าอาหาร ค่าเดินทาง ฯลฯ รายได้เดือนละ 4,394 บาท จึงไม่พอค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น ดังนั้นกรรมกรส่วนใหญ่จึงต้องทำงานล่วงเวลาเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

ประเด็นสำคัญก็คือว่า ยังมีลูกจ้างอีกมากที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะลูกจ้างในโรงงานเล็กๆที่นายจ้างเองก็ต้องต่อสู้ดิ้นรนปากกัดเช่นเดียวกัน ลูกจ้างเหล่านี้ก็ตกอยู่ในสภาพยากจน ถ้าตัวคนเดียวก็พอจะอยู่ได้ แต่ถ้ามีครอบครัว มีบุตร จะมีความยากลำบากมากจากภาวะค่าครองชีพในเมืองที่ทุกอย่างต้องได้มาด้วยเงิน

ค่าจ้างขั้นต่ำในสังคม แม้จะมีกฎหมายรองรับ บังคับให้มี แต่เป็นค่าจ้างสำหรับการครองชีพของคนเดียว ไม่รวมถึงคู่ครองและบุตร ในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก ไม่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ แต่มีการกำหนดรายได้ขั้นต่ำ หมายความว่า พลเมืองทุกคนจะต้องมีหลักประกันของรายได้ ถ้าไม่มีค่าจ้างเงินเดือน เนื่องจากพิษการ ทุพพผลภาพ หรือเป็นหนี้หม้าย รัฐบาลจะต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูด้วยอัตราที่พอจะทำให้มีชีวิตอยู่ได้ตามอัตภาพ เช่น ในเยอรมนีจ่ายให้คนละ 270 ยูโรต่อเดือน ในฝรั่งเศสคนละ 433 ยูโรต่อเดือน ถ้าบางคนมีงานทำบ้างแต่รายได้ต่ำกว่าระดับนี้ ส่วนที่ขาดรัฐบาลจะจ่ายสมทบให้

ในสังคมเมือง การพึ่งพาอาศัยกันในเชิงแบ่งปันเจือจานเรื่องอาหารการกินมีน้อยกว่าในชนบท ในชนบท สังคมอยู่กันในกลุ่มชุมชน ผู้ที่ยากจนขาดแคลนอาจจะมีการพึ่งพาอาศัยเรื่องอาหารได้ดีกว่าในเมือง เช่น การไปใช้แรงงานให้เพื่อนบ้านในชุมชนก็จะได้รับการแบ่งปันอาหาร แต่ในสังคมเมือง การจะได้มาซึ่งอาหารและปัจจัยสี่ล้วนแต่ต้องใช้เงิน และการจะได้เงินมาสำหรับกรรมกรก็มีเพียงแต่จะต้องขายแรงงานในตลาดแรงงาน คือต้องมีผู้ว่าจ้าง ดังนั้น แม้การหารายได้ในเขตเมืองอาจจะทำได้ง่ายกว่าในชนบท แต่การพึ่งพาอาศัยกันในยามชีวิตวิกฤตินั้น ในชนบททำได้ง่ายกว่า เช่นนี้เองเมื่อคนงานประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงในช่วงปี 2540-42 คนจำนวน

มากจึงต้องกลับไปพึ่งพิงชนบท

คนงานที่ทำงานในเมืองมีแรงยั่วและแรงจูงใจต่างๆ ให้มีการใช้จ่ายมากกว่าคนในชนบท ทั้งนี้เพราะต้องใช้ชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมของระบบทุนนิยมเต็มตัว ที่เร่งรัดการบริโภคประเภทต่างๆ ผ่านสื่อโฆษณา และผลักดันให้เกิดการเลียนแบบการบริโภค เช่น ในเมืองใหญ่ มีสินค้าประเภทแมคโดนัลด์ เคนดิกกี พิชซ่า ซึ่งเป็นอาหารมวลชนสไตล์ตะวันตก ที่มีราคาแพงกว่าอาหารพื้นบ้านของไทย มีดนตรี ภาพยนตร์ สถานบันเทิง ที่ยั่วให้ใช้จ่ายมากกว่าชีวิตในชนบท เพราะฉะนั้นรายจ่ายของกรรมกรจึงมักจะสูงกว่ารายได้ ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาคนงานที่ลำพูน พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนในปี 2544 ประมาณเดือนละ 4,200 บาท ขณะที่คนงานมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเดือนละ 5,650 บาท คนงานจึงต้องหารายได้อื่นชดเชย เช่น ขายของ เล่นแชร์ และกู้เงินนอกระบบ (Gehrt, 2545)

บางคนอาจจะเห็นว่า คนงานไม่รู้จักประมาณตน ใช้จ่ายเกินตัว ก็คงถูกส่วนหนึ่ง แต่ดังกล่าวแล้ว คนงานเหล่านี้มักจะมีผู้พึ่งพิงที่เป็นคนในครอบครัว คือ พ่อแม่ และบุตร ยิ่งกว่านั้น คนส่วนใหญ่ที่เติบโตขึ้นมาภายใต้ระบบ “บริโภคนิยม” ของทุนนิยมสมัยใหม่ ถูกสภาพแวดล้อมและระบบตลาดหล่อหลอมและลากจูงให้เข้าสู่ “บริโภคนิยม” อย่างถ้วนหน้า เพราะถ้าคนส่วนใหญ่ไม่ก้าวสู่ “บริโภคนิยม” ทุนนิยมสมัยใหม่ก็จะอยู่ไม่ได้ จะมีการผลิตล้นเกิน สินค้าขายไม่ได้ การลงทุนจะลด การจ้างงานก็ลดตาม ดังนี้เอง แม้แต่รัฐบาลก็ยังพยายามกระตุ้นการบริโภคของประชาชน ฉะนั้น ไม่ควรโทษกรรมกรแต่เพียงด้านเดียวเลย เพราะอีกด้านหนึ่งมันคือวิถีการผลิตของทุนนิยมสมัยใหม่ “บริโภคนิยม” คือปัจจัยกระตุ้นความเติบโตของทุนนิยม

3. ขาดอำนาจต่อรอง

อำนาจต่อรองเป็นพลังอำนาจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่นำมาใช้ในการ “ต่อรอง” เพื่อให้ฝ่ายตนได้บรรลุสิ่งที่ต้องการ ในด้านแรงงาน มีทฤษฎีที่เรียกว่า ทฤษฎีการต่อรองของค่าจ้าง (bargaining theory of wage) อธิบายว่า ค่าจ้างจะถูกกำหนดจากกระบวนการ (process) ต่อรองระหว่างตัวแทนของแรงงานและตัวแทนของฝ่ายจัดการ ซึ่งอำนาจของแต่ละฝ่ายขึ้นอยู่กับประเพณี กฎหมาย และการปฏิบัติการรวมกลุ่ม (collective action) ดังนั้น ระดับค่าจ้างแรงงานจึงมิได้ถูกกำหนดจากกลไกตลาด (demand & supply) แต่เพียงด้านเดียว (ดู Scruton, 1982: 37) ทฤษฎีดังกล่าวอาจจะไม่ใช่ความจริงทั้งหมด เนื่องจากในสังคมอุตสาหกรรมที่คนงานมีการรวมตัวเข้มแข็ง ทฤษฎีนี้จะใกล้ความเป็นจริง มากขึ้น

ดังนั้น การขาดอำนาจต่อรองของแรงงานไทย หมายความว่า แรงงานไทยไม่มีพลังอำนาจ

พอที่จะกำหนดระดับค่าจ้างให้แก่ตนเองได้ ส่วนใหญ่ระดับค่าจ้างจึงถูกกำหนดจากกลไกตลาด หรืออีกนัยหนึ่ง ฝ่ายนายจ้างมีพลังอำนาจพอที่จะกำหนดระดับค่าจ้างให้เป็นไปตามทิศทางที่ตนต้องการได้

ถ้าพิจารณาว่าอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่ายขึ้นอยู่กับ ประเพณี กฎหมาย และปฏิบัติการ รวมกลุ่ม เราก็จะพบว่า ในประเพณีของสังคมไทยนั้น ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ใหญ่-ผู้น้อย เป็นความสัมพันธ์ไม่เท่าเทียม สังคมไทยยอมรับความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคของผู้ที่มีฐานะเหนือกว่า (superior) กับผู้มีฐานะด้อยกว่า (inferior) สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่มีลำดับชั้นทางสังคมที่เข้มข้น (strong hierarchical society) ดังนั้น โดยประเพณี นายจ้าง จึงเป็นผู้มีระดับชั้นที่เหนือกว่าลูกจ้าง (superior) ลูกจ้างเป็นผู้ด้อยกว่า (inferior) สังคมยอมรับให้นายจ้างมีพลังอำนาจเหนือกว่าโดยแทบจะไม่มีเงื่อนไข

อย่างไรก็ตาม ในยุคพัฒนาประชาธิปไตย มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค แม้ว่าความเสมอภาคในทางสังคมไม่มีความเป็นจริง แต่อย่างน้อยก็ได้มีกฎหมาย รับรองสิทธิและเสรีภาพของลูกจ้าง และมีกฎหมายคุ้มครองลูกจ้าง รวมถึงกฎหมายกำหนดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายยุคประชาธิปไตยพัฒนาจึงสร้างอำนาจต่อรองให้กับลูกจ้างได้ระดับหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาจากปัจจัยการปฏิบัติรวมกลุ่ม ก็พบว่า การปฏิบัติการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองของลูกจ้างในสังคมไทยอยู่ในระดับต่ำ ในสภาพการณ์ขณะนี้ ลูกจ้างเอกชนมีประมาณ 10 ล้านคนที่รวมกันเป็นสหภาพแรงงานมีไม่ถึง 200,000 คน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การรวมตัวเป็นสหภาพของลูกจ้างเอกชนมีเพียงประมาณไม่ถึง 2% การรวมตัวเป็นสหภาพของคนงานเป็นดั่งบั้งซีดศักยภาพของปฏิบัติการรวมกลุ่มของลูกจ้าง หมายความว่า มีการรวมสูง โอกาสที่คนงานจะมีอำนาจต่อรองสูงก็มีมาก เช่น ในประเทศสวีเดน การรวมตัวเคยสูงถึง 80% ในออสเตรเลียเคยสูงถึง 60% เป็นต้น และเป็นที่ยอมรับกันว่า ในสองประเทศนี้แรงงานมีอำนาจต่อรองสูงมาก

การที่การรวมกันเป็นสหภาพแรงงานมีสัดส่วนต่ำในสังคม ด้านหนึ่งเป็นเพราะสังคมไทยขาดวัฒนธรรมองค์กรมวลชน หรือองค์กรแนวราบ เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่มีลำดับชั้นเข้มข้น องค์กรรวมกลุ่มของสังคมไทยยุคเก่าแก่มักจะยึดโยงกันด้วยบุคคลที่มีลำดับชั้นต่างกัน สังเกตได้จากสมาคมการกุศลยุคเก่าๆ ที่สืบทอดมาถึงปัจจุบัน องค์กรที่เป็นกลุ่มพลังกดดัน (pressure group) ที่เคยยิ่งใหญ่ที่สุด มีพลังมากที่สุด เมื่อยุคปี 2517-2520 คือกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน ถ้าวิเคราะห์โครงสร้างของกลุ่ม ก็จะเห็นชัดเจนว่า จุดยึดโยงลูกเสือชาวบ้านคือ บุคคลที่มีลำดับชั้นสูงกว่าชาวบ้านทั่วไป

องค์กรประชาชนที่ยึดโยงกันด้วยผลประโยชน์ร่วมและอุดมการณ์ร่วมของคนในลำดับเดียวกันค่อนข้างจะมีน้อยและดำรงอยู่ได้ยาก ยิ่งถ้าถูกผู้ที่มีลำดับชั้นสูงกว่าในสังคมปฏิเสธ ก็ยังมีความยากลำบาก นี่คือความจริงในสังคมไทย

องค์กรสหภาพแรงงาน นับว่าเป็นองค์กรมวลชนแนวราบของคนงานที่ยึดโยงองค์กรด้วยผลประโยชน์ร่วมกัน (คือเพื่อสภาพการจ้างที่ดีขึ้น) แต่ก็ถูกจอมพลสฤษดิ์ทำลายเมื่อปี 2501 แล้วก็เริ่มต้นกันใหม่เมื่อปี 2515 แล้วก็ถูกทำลายลงอีกหลายส่วนด้วยอำนาจรัฐเผด็จการเมื่อปี 2520 ขณะที่การรวมกลุ่มของพ่อค้านักธุรกิจโดยการรวมมือกับผู้มีอำนาจรัฐได้มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะหอการค้า สมาคมพ่อค้า มายาวนาน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ได้รับการส่งเสริมจากรัฐให้พัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (ดู ณรงค์, 2518: 1-34) จะเห็นได้ว่า โดยพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และการใช้อำนาจรัฐ มีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้ “แรงงานไทย” ขาดอำนาจต่อรอง ไม่อาจมีส่วนต่อรองให้ระดับค่าจ้างเป็นไปตามทิศทางของตนได้

ทัศนะของพ่อค้านักธุรกิจต่อการรวมตัวของคนงานรุ่นใหม่ (หลังปี 2516) เป็นทัศนะที่ปฏิเสธอย่างแข็งกร้าวและไม่เห็นด้วยที่กฎหมายแรงงานยอมให้มีการรวมตัวของคนงาน ตัวอย่างเช่น ประธานสภาหอการค้ายุคนั้นได้กล่าวไว้ในคำบรรยายเรื่อง “ภาวะเศรษฐกิจในรอบปี 2517 การค้า-การเกษตร” เมื่อ 14 สิงหาคม 2517 ตอนหนึ่งว่า

“ก่อนที่จะมี พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ สนับสนุนกรมแรงงาน คนงานและนายจ้างอยู่กันเหมือนอย่างคนในครอบครัวเดียวกัน รักใคร่กัน มีความเห็นไม่ตรงกันเล็กน้อยก็ตกลงกันได้ด้วยดี การนัดหยุดงานแทบไม่มี ถ้ามีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับคนงาน กรมแรงงานก็มักเข้าข้างคนงานทุกครั้งไป เหมือนเช่นเวลานี้ มีการนัดหยุดงาน 395 ครั้ง คนงานไม่เคยผิดเลย นายจ้างเลว ทารุณ ทั้งนั้น สมัยก่อนถ้าคนงานและนายจ้างตกลงกันไม่ได้ก็ฟ้องศาล ซึ่งให้ความยุติธรรม ตัดสินอย่างไรก็ปฏิบัติอย่างนั้น แต่สมัยนี้ กรมแรงงานบังคับเฉพาะนายจ้างให้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.แรงงาน แต่ฝ่ายเดียว ไม่ได้บังคับลูกจ้างเลย ... เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบควรละอายแก่ใจ ควรลาออกไปได้แล้ว” (ณรงค์, 2518: 250-251)

การปฏิเสธการต่อรองของลูกจ้างยังคงมีอยู่ทั่วไปในระบบอุตสาหกรรมไทย ทั้งๆที่เราคิดว่าสังคมไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยแล้ว แต่สังคมประชาธิปไตยไทยก็ยังไม่พร้อมที่จะยอมรับความขัดแย้งระหว่างผู้เหนือกว่า (superior) และผู้ด้อยกว่า (inferior) จึงทำให้กลุ่มลูกจ้างขาดอำนาจต่อรองทั้งมิติทางการเมือง มิติทางสังคม และมิติทางเศรษฐกิจ (ดู วรวิทย์ และนภาพร, 2546: 71-78)

4. ด้อยสิทธิด้อยโอกาส

ลักษณะด้อยสิทธิด้อยโอกาสของคนงานมี 2 ลักษณะ

ลักษณะแรก เป็นคนงานที่ด้อยสิทธิด้อยโอกาสแท้จริง โดยที่กฎหมายไม่รับรองสิทธิของคนงานเหล่านี้ เช่น ลูกจ้างในไร่นา ไร่ อ้อย ไร่ มัน คนงานประมงในเรือประมงที่จ้างลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน ลูกจ้างรับเหมาช่วงที่รับงานไปทำที่บ้าน คนใช้ในบ้าน ฯลฯ คนเหล่านี้กฎหมายแรงงานไม่คุ้มครองสิทธิ หรือไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าล่วงเวลา ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชยเมื่อถูกปลดออกจากงาน ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าตอบแทนในยามลาคลอด วันหยุดวันลาถูกกำหนดโดยนายจ้างเท่านั้น

ลักษณะที่สอง เป็นคนงานที่กฎหมายคุ้มครองสิทธิ แต่เป็นคนด้อยโอกาส ขาดการศึกษา ไม่มีความรู้เรื่องสิทธิตามกฎหมาย มีความเกรงกลัวนายจ้าง จึงไม่สามารถใช้ “สิทธิ” ของตนเองได้ คนงานประเภทนี้มักจะเป็นแรงงานเด็ก แรงงานวัยรุ่น (โดยเฉพาะแรงงานหญิง) ที่ทำงานในโรงงาน หรือกิจการเล็กๆ ที่มีการจ้างงานประมาณไม่เกิน 20 คน

คนงานที่ด้อยสิทธิอย่างสมบูรณ์ในงานทุกประเภทคือ คนงานอพยพผิดกฎหมาย ที่พร้อมจะรับทำงานแทบทุกชนิด และยินดีปฏิบัติทุกอย่างตามนายจ้างต้องการ คนงานเหล่านี้ไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ซ้ำร้ายยังตกอยู่ในฐานะผู้ทำผิดกฎหมายเข้าเมือง ไม่มีสิทธิที่จะทำงาน

การด้อยสิทธิด้อยโอกาสเป็นที่มาของค่าจ้างต่ำ ถูกเอารัดเอาเปรียบ รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ถ้ามีครอบครัวก็ยังมีปัญหามาก กลุ่มแรงงานด้อยสิทธิด้อยโอกาสเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในระบบการผลิตการค้าที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) เช่น คนงานรับเหมาเย็บรองเท้า (ที่บ้าน) มีรายได้ประมาณวันละ 80-130 บาท โดยที่ต้องลงทุนซื้อเครื่องมือเย็บด้วยตนเอง (พันธ์, 2545) หรือในกรณีรับรองเท้าไปเย็บที่บ้านในชนบท ให้แรงงานเด็กและคนแก่ ก็จะมีรายได้ประมาณวันละ 32 บาท (ดู สุภาพร, 2545) หรือในกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งมีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน แต่เนื่องจากคนงานเหล่านี้ “ด้อยโอกาส” ไม่รู้หนังสือไทย ไม่รู้สิทธิตามกฎหมาย ไม่มีโอกาสที่จะได้เรียนรู้หรือได้รับความช่วยเหลือจากผู้อื่น พวกเขาจึงได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ทำงานวันละ 10-14 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าล่วงเวลา หรือถ้าได้บ้างก็ได้ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด (ดู อติสร, 2546 และ สุคนธ์, 2545)

ปัญหาสำคัญของคนงานด้อยสิทธิด้อยโอกาส นอกจากจะมีค่าจ้างต่ำ กฎหมายแรงงานไม่คุ้มครอง หรือบางกลุ่มไม่สามารถเรียกร้องสิทธิของตนเองได้แล้ว พวกเขายังประสบปัญหา “ความ

เสี่ยง” ต่อการตกงานสูงมาก การจะได้งานทำหรือไม่ขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้างเท่านั้น ยิ่งในกลุ่มผู้ทำงานรับเหมาช่วง ไม่มีหลักประกันของความต่อเนื่องของงาน บางช่วงก็มีงาน บางช่วงก็ไม่มี รายได้จึงไม่แน่นอน รายได้เฉลี่ยทั้งปีจึงต่ำ และไม่มีสวัสดิการใดๆจากนายจ้างเลย

5. ความไม่มั่นคงในตำแหน่งการงาน

กลุ่มคนงานที่มีความไม่มั่นคงในตำแหน่งการงานมากที่สุดคือ คนงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รองลงมาคือ คนงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย ลำดับถัดไปคือ คนงานรับเหมาช่วง ที่บางช่วงก็มีงาน บางช่วงก็ไม่มี กลุ่มต่อมาคือ คนงานที่นายจ้างทำสัญญาจ้างระยะสั้น แล้วปลดออก เพื่อเลี่ยงกฎหมายแรงงานว่า เป็นลูกจ้างทดลองงาน ปลดออกได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย ถ้าจะกลับมาทำงานใหม่ต้องรอไปอีกสัปดาห์สองสัปดาห์ค่อยมาทำสัญญาใหม่ เป็นลูกจ้างทดลองงานต่อไปอีก เนื่องจากการเป็นลูกจ้างทดลอง กฎหมายแรงงานอนุญาตให้จ่ายค่าแรงช่วงทดลองงานต่ำกว่าลูกจ้างทั่วไปได้ (ดู วรวิทย์ และนภาพร, 2546: 60-63) และถ้าลูกจ้างทำงานได้ไม่ครบ 120 วัน แล้วถูกปลดออก นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย (กฎหมายแรงงาน มาตรา 118)

กลุ่มแรงงานประมง เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความไม่แน่นอนของตำแหน่งงาน เพราะบางช่วงของฤดูกาลเรือประมงออกจับปลาไม่ได้ นายจ้างบางรายไม่สามารถจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกเรือได้ บางรายก็อาจจ่ายให้บ้าง บางรายก็อาจจะให้เพียงอาหาร

ความไม่มั่นคงในตำแหน่งการงานทำให้รายได้ไม่แน่นอน ได้บ้าง ไม่ได้บ้าง มีผลให้รายได้เฉลี่ยต่ำ

6. ความเสี่ยงอันตรายจากการทำงาน

มีลูกจ้างจำนวนมากที่ทำงานในสถานประกอบการที่เสี่ยงต่ออันตราย จากสถิติผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน พบว่า ตั้งแต่ปี 2537-2544 แต่ละปีมีผู้ประสบอันตรายจากการทำงานถึงประมาณปีละ 170,000-200,000 คนทีเดียว ผู้ที่ประสบอันตรายมีตั้งแต่รุนแรงสุดคือ เสียชีวิต ลงมาถึงระดับทุพพลภาพและสูญเสียอวัยวะ สำหรับผู้ที่ต้องเสียชีวิตจากการทำงานนั้นมีประมาณถึง 600-1,000 คน สูญเสียอวัยวะบางส่วน 3,500-5,000 คน (ดู วรวิทย์ และนภาพร, 2546: 65)

กรณีประสบภัยจากที่ทำงานและตายหมู่ เป็นข่าวทั่วประเทศ คือ กรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ ย่านพุทธมณฑล นครปฐม เมื่อ 10 พฤษภาคม 2536 คนงานเสียชีวิต 188 คน บาดเจ็บ 481 คน ต่อมาวันที่ 13 สิงหาคม 2536 โรงแรมรอยัลพลาซ่าถล่ม แหกผู้มาพักและพนักงานโรงแรม

เสียชีวิตรวมกัน 157 ราย วันที่ 11 กรกฎาคม 2540 โรงแรมรอยัลจอมเทียนถล่ม มีผู้เสียชีวิต 91 คน วันที่ 19 กันยายน 2542 ที่อำเภอสันป่าตอง เชียงใหม่ โรงงานอบลำไยแห่ง บริษัทหงษ์ไทยเกษตรพัฒนา เกิดระเบิด คนงานเสียชีวิต 36 ราย บาดเจ็บ 2 ราย นอกจากนี้ ยังมีคนงานอีกมากที่ประสบภัยที่มองไม่เห็น อันเกิดจากการที่ร่างกายสะสมสารพิษ ฝุ่น และใยฝ้าย ใยสังเคราะห์ ทำให้เจ็บป่วยเรื้อรัง หลังจากที่ได้ทำงานมานานระยะหนึ่ง เช่น กรณีคนงานทอผ้า โรงงานทอผ้ากรุงเทพ ที่เป็นโรคทางเดินหายใจเรื้อรังอันเนื่องมาจากฝุ่นฝ้าย (ดู เล่มเดียวกัน: 66-68) การล้มตาย บาดเจ็บ และทุพพลภาพ อันเกิดจากภัยพิบัติจากที่ทำงาน มีผลให้ครอบครัวประสบภาวะเดือดร้อน ขาดรายได้ ผู้ทุพพลภาพสูญเสียสมรรถภาพ มีปัญหาในการดำรงชีพระยะยาว

7. การถูกหลอกลวงและถูกเอาเปรียบกรณีไปทำงานต่างประเทศ

แต่ละปีจะมีคนงานไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศเฉลี่ยประมาณปีละ 100,000 คน ในปี 2545 มีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ 148,309 คน และในแต่ละปีส่งเงินกลับเป็นรายได้เข้าประเทศประมาณ 60,000-70,000 ล้านบาท ตลาดแรงงานหลักของไทยอยู่ในภูมิภาคเอเชียร้อยละ 81.22 ส่วนใหญ่อยู่ได้วัน สิงคโปร์ มาเลเซีย และฮ่องกง (กรมจัดหางาน กกจ. 34/2546: 10) อย่างไรก็ตาม คนไทยเดินทางไปทำงานในประเทศต่างๆ ทั้งเอเชีย ยุโรป และสหรัฐอเมริกา โดยเฉลี่ยคนงานไทยเหล่านี้ต้องจ่ายค่าบริการให้แก่หน้า “ในอัตราที่แพง” คือ แพงกว่าเวียดนามประมาณร้อยละ 50 แพงกว่าฟิลิปปินส์ประมาณร้อยละ 30-40

คนงานไทยที่ไปทำงานอิสราเอลต้องจ่ายค่าหัวประมาณคนละ 120,000-150,000 บาท ไปทำงานได้วันต้องจ่ายค่าหัวประมาณ 180,000-200,000 บาท และพบว่า คนงานที่ถูกหลอกลวงไปทำงานในฝรั่งเศส แต่ไม่มีงานทำ ต้องจ่ายค่าหัวสูงถึง 300,000 บาท กรณีการหลอกลวงมีหลายรูปแบบ (ดู เล่มเดียวกัน: 57-59 และ กัณณิกา, 2546)

คนงานที่ต้องจ่ายค่าหัวแพงๆแต่ไปทำงานในระยะเวลานั้นๆ และบางรายถูกหลอกไปทำงานโดยไม่มีการทำ สัญญาเสียเงินทอง สัญญาไร่นา เนื่องจากเขาที่เดินทางไปจ้างเพื่อให้ได้เงินมาเป็นค่าใช้จ่าย แทนที่จะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น กลับสูญเสียรายได้ มีหนี้สินจำนวนมาก ขาดเติมความยากจนให้หนักขึ้นไปอีก

ในการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มแรงงาน” วรวิทย์ และนภาพร ได้แบ่งกลุ่มคนงานหรือลูกจ้างออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ (formal sector) กลุ่มนี้แม้ว่าส่วนใหญ่จะทำงานอยู่ในโรงงานที่บริหารอย่างเป็นระบบ มีกฎหมายแรงงานคุ้มครอง ได้รับสิทธิตาม

กฎหมายดีกว่ากลุ่มอื่นๆ แต่พวกเขาก็ยังประสบภาวะยากจนจากปัญหาการถูกปลดจากงาน (ตกงาน) ค่าจ้างต่ำ ขาดอำนาจต่อรอง เสี่ยงอันตรายจากการทำงาน

กลุ่มที่สอง เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น ลูกจ้างในกิจการเหมาช่วง (sub-contractors) เล็กๆ ที่รับงานไปทำที่บ้าน กิจการโรงงานห้องแถว เป็นต้น ลูกจ้างกลุ่มนี้นอกจากประสบปัญหาเหมือนกลุ่มแรกแล้ว ยังเป็นลูกจ้างที่ด้อยสิทธิด้อยโอกาส แม้กฎหมายจะพยายามให้ความคุ้มครอง แต่ส่วนใหญ่ลูกจ้างเหล่านี้ไม่รู้สิทธิหรือไม่กล้าใช้สิทธิ เพราะมักจะทำงานอยู่ในครัวเรือนที่ทำกิจการเล็กๆ และถ้าเป็นคนงานในไร่ในนา คนใช้ในบ้าน กฎหมายแรงงานก็ไม่คุ้มครอง

ในมาตรา 12 ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้ความคุ้มครองลูกจ้างรับเหมาช่วง แต่ลูกจ้างที่ทำงานในกิจการเหมาช่วงเล็กๆ เช่น มีลูกจ้าง 5-10 คน หรือผู้รับเหมาช่วง นำงานไปส่งให้ทำที่บ้าน คนทำงานรับจ้างเหล่านี้กลายเป็นผู้ด้อยสิทธิ คือ ไม่รู้สิทธิ หรือรู้ก็ไม่กล้าทวงสิทธิ อย่างไรก็ตาม จากการที่ผู้วิจัยไปร่วมการประชุมกลุ่มเฉพาะที่บ้านหนองตาด จังหวัดสุรินทร์ พบว่า ผู้รับเหมาช่วงเล็กๆ ที่รับเหมารองเท้าไปตัดเย็บไม่มีอำนาจต่อรอง รับเหมางานมาในราคาต่ำ จึงต้องจ่ายค่า “เย็บรองเท้า” เพียงประมาณคู่ละ 5-7 บาท โดยต้องทำงานถึงวันละ 12 ชั่วโมง (ถ้ามีของให้ทำ) คนเย็บรองเท้าเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นช่างเย็บหรือผู้รับเหมางาน ล้วนอยู่ในสถานภาพเดียวกัน คือ รายได้ต่ำ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “คนงาน” เหล่านี้ไม่มีโอกาสที่จะเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายแรงงานได้ เพราะผู้รับเหมาเองก็แทบจะยืนอยู่ไม่ได้เช่นเดียวกัน ลักษณะการทำงานจึงกลายเป็นการร่วมทุกข์ร่วมสุข ใด้งานมาก็แบ่งกันทำ แบ่งรายได้เฉลี่ยกันไป ถ้าใครส่วนใหญ่ก็ตกอยู่กับพ่อค้าใหญ่หรือโรงงานในกรุงเทพฯ (ดู สุภาพร, 2546)

กลุ่มที่สาม คือ แรงงานต่างด้าวในตลาดแรงงานไทย กลุ่มนี้ประสบปัญหาต่างๆยิ่งกว่ากลุ่มหนึ่งและกลุ่มสอง เพราะเป็นคนงานด้อยสิทธิ ด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ การงานไม่มั่นคง ไม่แน่นอน บางกลุ่มยังเป็นแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงพร้อมที่จะทำงานทุกชนิดที่พอจะให้มีรายได้

กลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ สำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ภาวะที่นำไปสู่ความยากจนคือ การถูกหลอกลวง การจ่ายค่าหัวแพง แต่ได้ทำงานระยะสั้น ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เสียไป

3.2.3 กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย

ในงานวิจัยนี้หมายถึง ผู้มีสถานภาพในกำลังแรงงาน เป็นผู้ทำงานให้ตนเอง (self employed) เช่น ถ้าขายเล็กๆน้อยๆที่ไม่มีลูกจ้าง ประเภทหาบเร่ แผงลอย คนเก็บขยะ คนขับรถมอเตอร์ไซด์

รับจ้าง คนถีบสามล้อ คนขับรถบรรทุก คนขายดอกไม้และพวงมาลัย เป็นต้น

ดังนั้น กลุ่มอาชีพอิสระที่เป็นคนจนจึงไม่ใช่ผู้มีอาชีพอิสระที่มีลักษณะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ (professional) เช่น แพทย์ ทนายความ นักร้อง นักดนตรี ซึ่งก็จัดเป็นกลุ่มอาชีพอิสระเช่นเดียวกัน

ในการศึกษาความยากจนของกลุ่มอาชีพอิสระ วิทยากร เชียงกุล ได้จำแนกคนจนในกลุ่มนี้ออกเป็น 5 กลุ่ม คือ

- กลุ่มหาบเร่แผงลอยหรือค้าขายรายเล็กรายน้อย
- กลุ่มคนเก็บของเก่าจากกองขยะ
- กลุ่มคนที่จักรยานสามล้อ มอเตอร์ไซด์ และขับรถรับจ้าง
- กลุ่มผลิตหัตถกรรมและรับจ้างทั่วไป
- กลุ่มทำประมงรายย่อยและเลี้ยงสัตว์ (เนื่องจากกลุ่มนี้มีลักษณะทับซ้อนกับกลุ่มเกษตรกร จึงจะไม่นำมากล่าวในหัวข้อนี้)

1. กลุ่มหาบเร่แผงลอยหรือค้าขายรายเล็กรายน้อย

คนกลุ่มนี้จะเห็นได้ทั่วไปในเขตเมือง กลุ่มนี้ยังชีพด้วยการขายอาหาร ผัก ผลไม้ หนังสือพิมพ์ ดอกไม้ พวงมาลัย เสื้อผ้าราคาถูก ฯลฯ แหล่งทำมาหากินก็มักจะเป็นริมถนน บนทางเท้า ตลาดนัด งานวัด งานเทศกาลต่างๆ

ในพัฒนาการของระบบทุนนิยม คนกลุ่มนี้มีบางคนที่สามารถสะสมทุนจากการค้าเล็กๆ น้อยๆ (petty trade) ไปสู่ความเป็นนายทุนน้อย (petty bourgeoisie) และก้าวพ้นจากความเป็นนายทุนน้อยไปสู่ความเป็นนายทุนเต็มตัว เช่น กรณีเจ้าของสินค้า super ware ตรานกเพนกวิน เจ้าของรองเท้ายี่ห้อฮารามา ซึ่งต่อมาคือยี่ห้อเซนโซ และอีกหลายๆกรณีในสังคมไทย โดยเฉพาะตำนานการก้าวสู่ความเป็นเจ้าของของคนจีนรุ่นก่อนๆ ซึ่งล้วนมาจากความเป็นทุนน้อย

อย่างไรก็ตาม กลุ่มทุนน้อยส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้ภาวะยากจน ข้ามไม่พ้นจากการค้าเล็กๆ น้อยๆ เพราะด้านหนึ่งด้อยสมรรถนะในการแข่งขัน ด้านหนึ่งไม่มีทุนและเทคโนโลยี ดังนั้นจึงถูกทุนที่ใหญ่กว่าเบียดขับ จึงเป็นได้เพียงทุนน้อยที่มีรายได้ ไม่ต่างไปจากค่าแรงกรรมกรในโรงงาน ถ้าพูดตามภาษามาร์กซิสต์ ทุนน้อยส่วนใหญ่จะถูก proletarianized หรือถูกทำให้จนลง และต้องกลายเป็นคนงานรับจ้างในที่สุด

สภาพทั่วไปของผู้ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ คือ รายได้ต่ำและเสี่ยงต่อการขาดทุน การศึกษา ปัญหาความยากจนของกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดเชียงใหม่ โดย สมนึก แพนงคร เป็นตัวอย่างกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า คนค้าขายเล็กๆ น้อยๆ นั้นใช้เวลาในการทำงานวันหนึ่งๆ ไม่ต่ำกว่า 12

ชั่วโมง ตั้งแต่เข้ายันค่ำ มีรายได้วันละ 100 บาทบ้าง 200 บาทบ้าง ไม่แน่นอน ก็มีอยู่บ้างที่มีรายได้ถึงวันละ 300 บาท รายได้ของหาบเร่แผงลอยในเขตเทศบาลแม่สาย จังหวัดเชียงราย ก็มีรายได้ประมาณนี้เช่นเดียวกัน (ดู ชำนาญ และเอกสิทธิ์, 2545)

คนค้าขายเล็กๆน้อยๆมีความเสี่ยงในอาชีพมากกว่ากรรมกร กรรมกรนั้นขายแรงงานอย่างเดียว ความเสี่ยงคือการถูกปลดออกจากงาน และโรคภัยหรือการบาดเจ็บจากการทำงาน แต่กรรมกรไม่ได้ลงทุน จึงไม่ต้องกังวลเรื่องการขาดทุน และยังมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ทรงสิทธิได้ ขณะที่คนค้าขายเล็กๆน้อยๆ นอกจากจะต้องลงแรงเหมือนกรรมกรแล้ว ยังต้องลงทุนอีกด้วย “การขาดทุน” มิได้หมายถึงเฉพาะการมีรายได้ไม่คุ้มค่าแรงงาน แต่ยังหมายถึงการทำให้รายได้ที่มีอยู่หดหายไป อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันใดๆในเรื่องการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ จะมีก็คือเรื่องสวัสดิการ 30 บาทรักษาทุกโรค ที่เพิ่งเริ่มมีเมื่อปี 2544 สิ่งที่คนค้าขายเล็กๆน้อยๆดีกว่าการเป็นคนงานขายแรงงานก็คือ ความเป็นอิสระ เป็นเจ้านายตัวเอง เลือกเวลาทำงานของตัวเองได้มากกว่า แต่ความเป็นอิสระก็อยู่ภายใต้ความเสี่ยง คือ เสี่ยงต่อการถูกตำรวจจับกุม เสี่ยงต่อวันพิษ ฝุ่น และความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ บางครั้งเงินขาดมือ (โดยเฉพาะถ้าเป็นช่วงที่ขาดทุน) ก็ต้องไปกู้ยืมเงินนอกระบบมาเป็นทุนหมุนเวียนในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 (ดู วิทยากร, 2546: 41)

คนค้าขายเล็กๆน้อยๆเหล่านี้ ต้องทำมาหากินกับแหล่งชุมชน ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องหาที่พักพิง ที่อยู่ ใกล้ชุมชน เพื่อสะดวกในการประกอบอาชีพค้าขาย แต่เนื่องจากเป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่มีเงินพอที่จะหาที่อยู่อาศัยที่ดีๆได้ จึงต้องเช่าที่อยู่อาศัยราคาถูกๆ แคบๆ หรือบางทีถ้าไม่ต้องการเสียค่าเช่าก็อาจจะบุกรุกที่สาธารณะเพื่อสร้างเพิงพัก สภาพเช่นนี้นำไปสู่ความแออัด หรือเป็นที่มาของชุมชนแออัดในเขตเมืองต่างๆ

ข้อสรุปของ สมนึก แพนงนคร ผู้ศึกษากรณีศึกษา หาบเร่แผงลอยในจังหวัดเชียงใหม่ คือ

“ปัญหาพื้นฐานที่สุดที่เป็นจุดกำเนิดของความทุกข์ยากของพวกเขาคือ การขาดปัจจัยทำกิน ความล้มเหลวในภาคเกษตร ... จึงดิ้นรนย้ายถิ่นมาหากินในเมือง ซึ่งดูเหมือนจะเหนื่อยยากและเครียดยิ่งกว่าเก่าเสียอีก”

สภาพดังกล่าวนี้ คือปัญหาพื้นฐานของกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดต่างๆ รวมทั้งในกรุงเทพฯ แม้จะมีบางส่วนที่ดูเหมือนว่าไม่ได้มีรากฐานมาจากชนบท แต่ดูเหมือนว่ารุ่นปู่ย่าตายายก็มักจะมีถิ่นกำเนิดจากชนบทเช่นกัน

มีข้อที่น่าสังเกตคือ ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิง อย่างเช่นกรณีศึกษา วิธีการดำรงชีวิตคนหาบเร่ชายหาดบางแสน ที่ศึกษาโดย จุฑามาศ ไชยรบ พบว่า แต่เดิมมาผู้

ประกอบอาชีพหาบเร่เป็นผู้หญิงเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ ต่อมาปัจจุบันมีสัดส่วนผู้ชายเพิ่มขึ้นเป็น 15 เปอร์เซ็นต์ ผู้หญิงยังคงมีสัดส่วนสูงถึง 85 เปอร์เซ็นต์

ดูเหมือนว่า การค้าขายเล็กๆน้อยๆนี้ ในสังคมไทยผู้หญิงจะมีบทบาทสูงกว่าผู้ชาย ในทัศนะของผู้วิจัย เห็นว่า บทบาทการประกอบอาชีพค้าขายเล็กๆน้อยๆนี้ ผู้หญิงไทยมีบทบาทมายาวนาน ดังนั้นสังคมไทยจึงเคยชินกับคำว่า “แม่ค้า” ซึ่งให้ความรู้สึกในความหมายของผู้หญิงที่ประกอบการค้าขายเล็กๆน้อยๆ แต่ถ้ากล่าวถึง “พ่อค้า” ก็มักจะให้ความรู้สึกไปในทางที่เป็นการค้าขายที่มีขนาดใหญ่กว่า

การที่ผู้หญิงไทยมีบทบาทสูงในกิจการค้าเล็กๆน้อยๆ คงเป็นเพราะว่าตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ชายไทยตั้งแต่อายุ 18-60 ปี จะต้องตกเป็นไพร่ ถูกกะเกณฑ์ให้เข้าเวรทำงานรับใช้เจ้านายปีละ 3-6 เดือน ผู้หญิงจึงต้องมีหน้าที่จัดการ “กิจการครัวเรือน” มากกว่าผู้ชาย ตั้งแต่การเลี้ยงลูก การดูแลไร่นา ยามที่สามีไม่อยู่ และรวมถึงการที่ผู้หญิงมีเวลาและมีโอกาสที่จะทำการค้าเล็กๆน้อยๆมากกว่าผู้ชาย เพราะเป็นผู้ที่อยู่กับครัวเรือนและอยู่กับผลผลิตของครัวเรือนมากกว่าผู้ชาย

และจากการที่ผู้วิจัยสังเกตตลาดนัดหรือตลาดแบบกับดิน (open market) ในประเทศไทยไปหลายประเทศ พบว่า ผู้ค้าขายเล็กๆน้อยๆในตลาดเหล่านั้นมีสัดส่วนของผู้ชายมากกว่าผู้หญิง ไม่ว่าจะเป็นคนขายปลา ขายผักและผลไม้ ขายอาหาร ล้วนแต่มีสัดส่วนของผู้ชายสูงกว่า ในขณะที่ในตลาดสดของไทย คนขายปลา ขายผักและผลไม้ ขายอาหาร จะมีสัดส่วนของผู้หญิงมากกว่า

“แม่ค้า” โดยส่วนใหญ่ก็เป็นพวกตีนถีบปากกัด หารายได้ยังชีพวันต่อวัน ถ้าช่วงใดขาดทุน ก็จะตกอยู่ภายใต้วัฏวนของการเป็นหนี้ในระบบ เพราะเมื่อขาดทุน เงินลงทุนหมุนเวียนจะขาดมือ ต้องไปกู้มาเพิ่มจึงจะมีเงินลงทุนหมุนเวียนต่อไปได้ หรือถ้าเป็นกรณีรับของมาขายด้วยเงินเชื่อเกิดขาดทุน อย่างเช่น สมพิศ แม่ค้าหาบเร่บางแสนรำพึงว่า

“อยากมีรายได้มากกว่านี้ เพราะต้องส่งเสียลูกเรียน ตอนนี้เป็นหนี้อยู่ 7,000 บาท ที่เป็นหนี้ก็เพราะเวลารับของมาขายก็ใช้เครดิตรับมาก่อน ถ้าขายไม่ได้กำไรก็ต้องเป็นหนี้เขา”

ในบรรดากลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มหาบเร่แผงลอยน่าจะเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของคนเหล่านี้มีตั้งแต่หาบเร่แผงลอยริมถนนที่ไม่มีถิ่นฐานบ้านเรือนที่แน่นอน (เช่น คนขายของแบบกับดินริมคลองหลอด) ไปถึงระดับพอมีอันจะกิน มีถิ่นฐานบ้านช่องเป็นหลักแหล่ง จัดเป็นคนชั้นกลางระดับล่าง แต่ส่วนใหญ่เป็นพวกหาเช้ากินค่ำ รายได้ต่ำ ไม่มีความมั่นคงในชีวิต หาบเร่แผงลอยในเมืองใหญ่ๆ เช่น กรุงเทพฯ สงขลา เชียงใหม่ และขอนแก่น จำนวนมากอาศัย

ในที่สาธารณะและในชุมชนแออัด ดังนั้นปัญหาของผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยจึงเป็นปัญหาทับซ้อนกับชุมชนแออัดไปด้วย

สภาพความจนของผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอย พอจะสรุปเป็นข้อๆได้ดังนี้

- ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ที่อยู่อาศัยคับแคบ ไม่เพียงพอ
- รายได้ต่ำ ในช่วงที่ขาดทุนเกิดหนี้สินนอกระบบพอกพูน
- มีความเสี่ยงในการประกอบอาชีพบนทางเท้า คือ เสี่ยงต่ออันตรายจากการจราจร และเสี่ยงต่อการถูกจับกุม ขັບไล่

- ใช้เวลาทำงานยาวนาน แต่รายได้ไม่แน่นอน
- ถิ่นที่อยู่อาศัยขาดแคลนบริการสาธารณะ (เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ประปา ไฟฟ้า)
- ไม่มีเวลาอยู่กับครอบครัว ลูกๆประสบปัญหาห่างเหินกับพ่อแม่

อาจกล่าวได้ว่า สำหรับหาบเร่แผงลอย ประเภทเร่ร้อน นอนริมถนน เป็นกลุ่มคนที่มีอาการความจนทั้ง 4 มิติ คือ จนทรัพย์ จนสิทธิและโอกาส จนอำนาจ และจนครีดีตี้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มนี้มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับหาบเร่แผงลอยทั้งหมด

ถ้าสรุปภาพรวมของหาบเร่แผงลอยโดยส่วนใหญ่ โดยพิจารณาจากกรณีศึกษาและการประชุมกลุ่มเฉพาะ ก็สรุปได้ว่า คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ประสบปัญหาภาวะการทำมาหากิน มีความขัดสนทางเศรษฐกิจ มีปัญหาเรื่องสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในที่อยู่อาศัย (ในที่ดินที่สร้างที่พักอาศัย) สิทธิในสถานที่ใช้ประกอบการทำมาหากิน เป็นผู้ด้อยอำนาจ จึงไม่มีปากมีเสียงพอที่จะต่อสู้เพื่อตนเอง มีปัญหาเรื่องสุขภาพและสวัสดิการสังคม คือมีความเสี่ยงในชีวิตประจำวัน และไม่มีระบบสวัสดิการสังคมรองรับเหมือนลูกจ้าง

2. กลุ่มคนเก็บของเก่าจากกองขยะ

ปัจจุบันขยะกลายเป็นธุรกิจที่มีการประกอบการอย่างเป็นล่ำเป็นสัน ตัวอย่างเช่น โรงงานคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิลวงจรพาณิชย์ จังหวัดพิษณุโลก ที่มี นายสมไทย วงษ์เจริญ เป็นเจ้าของ บนเนื้อที่ 6 ไร่ครึ่ง สามารถรองรับปริมาณขยะได้ถึงประมาณวันละ 80,000-100,000 กิโลกรัม มีสาขาทั่วประเทศถึง 20 สาขา อยู่ในจังหวัดพิษณุโลก 10 สาขา (สมไทย, 2544)

แม้ว่าในเชิงธุรกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจขยะจะกลายเป็นเศรษฐีเงินร้อยล้าน แต่สำหรับคนเก็บขยะรายเล็กรายน้อย พวกเขา ยังคงอยู่กับความยากจน กองขยะเป็นเพียงปัจจัยยังชีพของพวกเขา และปัจจัยยังชีพประเภทนี้ได้เติบโตขยายตัวตามลักษณะการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนอุตสาหกรรม ที่มีการผลิตขนาดใหญ่ (mass production) มีการบริโภคสินค้าจำนวนมากและ

หลากหลายชนิด ดังนั้น “ขยะ” จึงเกิดขึ้นทั้งจากกระบวนการผลิต (ขยะอุตสาหกรรม) และขยะจากการบริโภค (ของเก่า หีบห่อ และเศษซากต่างๆ)

สิ่งของเหล่านี้ เมื่อนำมาจำแนกแยกแยะออกเป็นประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกระดาษ พลาสติก โลหะ และขวดแก้ว สามารถนำกลับไปหมุนเวียนเป็นวัตถุดิบผลิตสินค้ารอบใหม่ได้ กองขยะจึงกลายเป็น “เหมืองวัตถุดิบ” เพื่อการอุตสาหกรรมยุคใหม่ คนเก็บขยะคือผู้รวบรวมวัตถุดิบรายเล็กรายน้อย และขายวัตถุดิบนั้นเพื่อการยังชีพวันต่อวัน

กรมควบคุมมลพิษ (2544) ได้มีการประมาณว่า ในแต่ละปีประเทศไทยมีปริมาณขยะ 13.6 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นขยะในเมือง 7.6 ล้านตัน และใน 7.6 ล้านตัน เป็นขยะในกรุงเทพฯ 3.3 ล้านตัน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 23.7 ของปริมาณขยะทั้งประเทศ อาชีพการเก็บขยะจึงช่วยลดปริมาณกองขยะเหล่านี้ ทำให้ไม่คั่งค้างมากเกินไป และช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการกำจัดขยะ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดประมาณตันละ 800 บาท

การมีอาชีพเก็บขยะขาย ด้านหนึ่งช่วยลดภาระรัฐบาล อีกด้านหนึ่งเป็นการสร้างอาชีพให้คนยากจนมีรายได้พอประทังชีวิต และที่สำคัญ ในทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม การเก็บขยะที่ขยายตัวเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มประสิทธิภาพ และช่วยรักษาสภาพแวดล้อมของสังคมให้ทรุดโทรมมากเกินไป พิจารณาในแง่นี้ อาชีพเก็บของขายได้สร้างคุณูปการแก่ระบบสังคมเป็นอย่างยิ่ง

แต่ในสภาพความเป็นจริงทางสังคม “คนเก็บขยะ” มองตนเองว่าไม่มีศักดิ์ศรี ไม่มีความภูมิใจในอาชีพ ที่ต้องทำเพราะไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า ในสายตาของคนทั่วไป พวกเขาเป็นกลุ่มคนที่สังคมไม่ให้เกียรติ เป็นพวกสกปรก ไม่น่าไว้วางใจ ไม่น่าคบหา

เราอาจจำแนกและลำดับชั้นคนเก็บขยะตามลักษณะการครอบครองปัจจัยการผลิตหรือเครื่องมือยังชีพตามลำดับชั้นดังนี้

- (1) กลุ่มพื้นฐานที่สุดและอาจจะจนที่สุด คือกลุ่มที่ใช้ถุงใช้กระสอบเก็บของริมถนนหรือตามกองขยะ
- (2) กลุ่มที่ดีขึ้น คือกลุ่มที่ใช้รถเข็น เคลื่อนที่ได้สะดวกกว่า เก็บของได้น้ำหนักรมากกว่า
- (3) กลุ่มที่พอจะมีเงินลงทุนบ้าง คือกลุ่มที่ใช้รถสามล้อ ซาเล้ง ใช้แรงถีบ
- (4) กลุ่มที่ลงทุนสูงขึ้น สามารถเดินทางไปได้ไกลและสะดวกกว่า คือกลุ่มที่ใช้ซาเล้งมีเครื่องยนต์ และกลุ่มมอเตอร์ไซด์พ่วงข้าง
- (5) กลุ่มสุดท้าย เป็นกลุ่มที่มีกิจการมั่นคงกว่า คือกลุ่มที่มีรถกระบะรับซื้อของเก่า

กลุ่มที่ 1 และ 2 โดยทั่วไปเป็นกลุ่มเก็บขยะไปขาย ไม่ได้รับซื้อจากผู้อื่น ส่วนกลุ่มที่ 3 นั้นบางคนทั้งเก็บขยะเองและรับซื้อจากผู้อื่น สำหรับกลุ่มที่ 4 และ 5 เป็นพวกพ่อค้าเร่ รับซื้อของเก่าและผลิตผลจากกองขยะ ในบรรดา 5 กลุ่มนี้ กลุ่มที่ 1 และ 2 จัดว่าเป็นกลุ่มล่างสุด รายได้ต่ำที่สุด และอยู่กับความสกปรกเน่าเหม็นมากที่สุด เป็นกลุ่มคนที่สังคม “ไม่ให้เกียรติ” มากที่สุด

สภาพความยากจนและปัญหาอันเกิดจากความยากจนของคนกลุ่มนี้พอจะสรุปรวบรวมได้ดังนี้ (ดูรายละเอียดจาก วิทยากร, 2546: 55-72; จิระวัฒน์ และนภาพร, 2545; กิจฐเขต และนันทนา, 2545 และ ชลลดา, 2545)

- รายได้ต่ำ เพียงประมาณร้อยละ 50-200 บาท ขึ้นอยู่กับสถานที่
- ภาวะรายได้ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับโอกาสที่จะเข้าถึงกองขยะและผลิตผลจากกองขยะ
- เสี่ยงอันตรายจากกลิ่นที่เป็นพิษ จากวัสดุมีพิษ จากวัสดุที่อาจทำให้เกิดบาดแผล
- เสี่ยงอันตรายจากเชื้อโรคต่างๆที่อยู่ในกองขยะ
- อยู่กับความสกปรกเน่าเหม็น ผู้คนรังเกียจ
- คนเก็บขยะมักจะเป็นผู้ขาดที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่งแน่นอน บางคนอาศัยใต้สะพาน บางคนอาศัยวัด บางคนอาศัยมุมหนึ่งของทางเท้า ที่พอจะมีที่อยู่อาศัยก็มักจะอยู่ในชุมชนแออัด
- มีปัญหาเรื่องสุขภาพและการเจ็บไข้ได้ป่วยที่ไม่ค่อยได้รับการดูแลรักษาอย่างถูกต้องและเพียงพอ
- บุตรหลานขาดการศึกษาและเด็กๆบางคนก็ต้องไปช่วยพ่อแม่เก็บขยะ
- มีหนี้สินที่ไม่สามารถชำระได้หมดสิ้น แม้จะเป็นจำนวนไม่มาก แต่มักจะวนเวียนเป็นหนี้ อยู่เป็นประจำ และทั้งหมดเป็นหนี้ในระบบ

กล่าวสรุปรวม คนกลุ่มนี้ ประเภทที่ 1 และ 2 เป็นกลุ่มคนที่มีความยากจนทั้ง 4 มิติ คือ จนทรัพย์สิน จนสิทธิและโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี โดยเฉพาะเรื่อง “สิทธิและโอกาส” นั้น พบว่า กองขยะที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานรัฐ (เทศบาลและกรุงเทพมหานคร) คนเก็บขยะไม่มีสิทธิและโอกาสอย่างเสรี เพราะกองขยะเหล่านี้มีผู้รับเหมาสัมปทาน ควบคุมผลประโยชน์ ใครจะเข้าไปเก็บขยะต้องจ่ายค่าธรรมเนียม

ตัวอย่างกรณีกองขยะในกรุงเทพฯ คนเก็บขยะต้องจ่ายค่าเสียวัน 180 บาท จ่ายค่าผ่านประตูวันละ 10 บาท จ่ายค่าชักเสื่อวันละ 5 บาท และจ่ายค่าประกันชีวิต 1,600 บาทต่อปี โดยทยอยชำระวันละ 50 บาท มีผลให้คนเก็บขยะบางคนขาดทุนและเลิกอาชีพนี้ไปก็มี (ดู วิทยากร, 2546: 7)

3. กลุ่มคนขี่สามล้อ มอเตอร์ไซด์ และรถรับจ้าง

อาชีพขี่สามล้อรับจ้างเป็นอาชีพเก่าแก่ ที่ครั้งหนึ่งมีอยู่ทั่วประเทศในเขตเมือง ดูเหมือนว่ากำเนิดของอาชีพขี่สามล้อนั้นพัฒนามาจากคนลากรถ ต่อมาเมื่อมีการประดิษฐ์สามล้อขึ้นมาใช้ การลากรถรับส่งผู้โดยสารก็เปลี่ยนมาเป็นการขี่สามล้อที่ใช้แรงถีบขับเคลื่อน ต่อมาก็มีการประดิษฐ์สามล้อที่ติดเครื่องยนต์ เรียกว่า สามล้อเครื่อง ซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีเกลื่อนกลาดทั่วไปในเขตเมือง ปัจจุบันก็ยังเหลืออยู่บ้าง โดยพัฒนาเป็นสามล้อ “สกายแล็บ” ที่มีเครื่องยนต์ขนาดใหญ่กว่า สามล้อเครื่องรุ่นเก่า “สกายแล็บ” ยังมีให้เห็นในเขตต่างจังหวัดบางแห่ง

จากนั้นญี่ปุ่นก็ได้ผลิตรถยนต์สามล้อที่ใช้พวงมาลัย เมื่อส่งเข้ามาในเมืองไทยก็มีการนำมาใช้แทนรถสามล้อเครื่องที่ถูกทางการประกาศยกเลิกไป ด้วยเหตุผลว่าส่งเสียงดังและพ่นควันพิษ รถยนต์สามล้อถูกนำมาใช้เป็นรถโดยสารได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ถูกทางการคุมกำเนิด โดยเหตุผลว่าไม่ปลอดภัย เสียงดัง จึงไม่ยากให้เพิ่มจำนวน และหันไปส่งเสริมให้ใช้รถยนต์สี่ล้อ เป็นรถแท็กซี่รับส่งผู้โดยสาร แต่เนื่องจากรถยนต์แท็กซี่ราคาแพงและรับผู้โดยสารได้เต็มที่ไม่เกิน 5 คน จึงมีการนำรถยนต์สี่ล้อเล็กมาเป็นรถโดยสาร ทั้งวิ่งประจำทางในซอยและเรียกใช้เหมือนรถแท็กซี่ แต่ต่อมาก็ถูกจำกัดจำนวน และห้ามรับส่งผู้โดยสารในเส้นทางหลัก

เดิมรถยนต์สามล้อมีทั้งรับส่งผู้โดยสารในลักษณะรถแท็กซี่และเป็นรถประจำทางขนาดเล็กในตรอกในซอย แต่เมื่อมีรถยนต์สี่ล้อเล็กเข้ามาแทนที่ รถยนต์สามล้อประจำซอยก็ค่อยๆหายไป เหลือไว้แต่รถยนต์สามล้อที่รับส่งผู้โดยสารในลักษณะเป็นรถแท็กซี่

รถยนต์สามล้อญี่ปุ่นที่แต่เดิมใช้พวงมาลัยข้างขวา ทำให้ผู้ขับขี่ต้องนั่งชิดไปทางด้านขวา ในขณะที่ล้อหน้ามีเพียงล้อเดียว ทำให้ศูนย์ถ่วงด้านหน้าไม่ค่อยดี การทรงตัวไม่ค่อยดี ข้างไทยเลยดัดแปลงรถยนต์สามล้อญี่ปุ่นให้นั่งขับอยู่ตรงกลาง ทำให้การทรงตัวดีขึ้น ส่วนตัวถังรถก็ดัดแปลงให้คล้ายๆกับตัวถังรถสามล้อเครื่องของไทย รูปทรงใหม่ของรถยนต์สามล้อพันธุ์ทางนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า รถตุ๊กตุ๊ก ซึ่งออกเสียงตามเสียงของจังหวะเครื่องยนต์ที่ดัง ตุ๊กตุ๊กๆ

ตุ๊กตุ๊กรับจ้าง แพร่หลายอยู่ในกรุงเทพฯ ส่วนในต่างจังหวัด โดยเฉพาะทางใต้ ถนนหนทางไม่ดี ถนนส่วนใหญ่ที่ตัดเข้าป่าเขา ทุ่งนา มีลักษณะเป็นถนนคนเดิน แคบ และขรุขระ รถยนต์วิ่งได้ยาก การคมนาคมทางใต้จึงค่อนข้างลำบาก ผู้เดินทางไกลๆหรือผู้ที่ต้องการเดินทางด้วยเท้าจึงหันไปใช้มอเตอร์ไซด์ ส่วนคนที่ไม่มีมอเตอร์ไซด์ก็หันไปว่าจ้างผู้มีมอเตอร์ไซด์ให้ขับไปส่งปลายทาง ธุรกิจมอเตอร์ไซด์รับจ้างจึงเริ่มแพร่หลายในภาคใต้ก่อนที่อื่นๆ แล้วต่อมาก็แพร่หลายเข้ามาในกรุงเทพฯ เป็นมอเตอร์ไซด์รับจ้างประจำซอย หลังจากที่ตุ๊กตุ๊กประจำทางและสี่ล้อเล็กประจำทางถูกจำกัด

จำนวนและค่อยๆหายไป

ปัจจุบันนี้ ในกรุงเทพฯ กลุ่มคนขับรถรับจ้างที่จัดอยู่ในกลุ่มอาชีพอิสระคือ คนขับรถตุ๊กตุ๊ก ขับรถสี่ล้อเล็ก ขับรถสองแถว และขับมอเตอร์ไซด์ ในต่างจังหวัด มีตุ๊กตุ๊กน้อย แต่สองแถวและมอเตอร์ไซด์มีมาก ในจังหวัดสงขลา สี่ล้อเล็กมีมากกว่าจังหวัดอื่นๆ ในหลายๆจังหวัด สามล้อถีบยังมีให้เห็นในเขตเทศบาล และในบรรดาคนขับรถรับจ้างอิสระด้วยกัน พบว่า คนถีบสามล้อ เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุด

คนถีบสามล้อที่ยังหลงเหลือประกอบอาชีพอยู่ ส่วนใหญ่อายุ 50-60 ปีแล้ว ที่ยังต้องถีบสามล้ออยู่ก็เพราะเคยทำอาชีพนี้มานาน ไม่มีความรู้และทักษะพอจะไปทำอย่างอื่น จึงต้องทำต่อไปเรื่อยๆจนกว่าจะหมดแรงถีบ อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาที่ขอนแก่น พบว่า ก่อนที่คนเหล่านี้จะหันมาถีบสามล้อ พวกเขาเคยทำนา เคยเป็นลูกจ้าง เคยค้าขายเล็กๆน้อยๆ แต่เมื่อตกงาน นาแล้ง นาล่ม ค่าขายขาดทุน คนเหล่านี้จึงหันมาสู่อชีพถีบสามล้อ (ดู บำเพ็ญจิต, 2545)

คนถีบสามล้อมีรายได้วันต่อวัน โดยเฉลี่ยประมาณวันละ 80 บาท ส่วนใหญ่รถสามล้อต้องเช่าเขามาถีบในอัตราวันละ 15-30 บาท เช่น คนถีบสามล้อในจังหวัดขอนแก่นร้อยละ 80 ต้องเช่ารถเป็นต้น

คนถีบสามล้อเสมือนคนเร่ร่อน เพราะบางคนอาศัยนอนบนรถสามล้อนั่นเอง สำหรับผู้ที่มิได้อยู่อาศัยในเมือง ส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนแออัด ส่วนพวกที่อาศัยนอนบนรถสามล้อ ก็มักจะเป็นผู้ที่มีครอบครัวอยู่ต่างถิ่น กรณีศึกษาคนถีบสามล้อจังหวัดขอนแก่น แม่สาย และชลบุรี ได้ข้อมูลที่สุดคล้องกันว่า คนถีบสามล้อในปัจจุบันมีความยากลำบากในการหาเงินมากขึ้น เพราะถูกแข่งขันจากมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ลูกค้าจึงลดลง ลูกค้าขาประจำมักจะเป็นกลุ่มแม่ค้า (ดู บำเพ็ญจิต, 2545; ธีรวัต, 2545 และ กิจฐูเชต และนันทนา 2545)

นอกจากรายได้จะลดลง ถูกแข่งขันจากมอเตอร์ไซด์และรถสองแถวแล้ว อาชีพถีบสามล้อยังเสี่ยงต่อการถูกจู่โจมปล้นได้ง่าย และเสี่ยงอันตรายจากการถูกรถชนได้ง่ายๆอีกด้วย

คนถีบสามล้อเป็นคนจนที่ไม่มีอนาคต คนยัดอาชีพนี้ส่วนใหญ่อายุมาก ถีบกันไปจนกว่าจะหมดแรงถีบ เพราะไม่มีทางเลือก ยามใดที่พวกเขาหมดแรงถีบ พวกเขาก็หมดหลักประกันในชีวิต ไม่มีรายได้ ไม่มีคนดูแล อาการเจ็บป่วย ปวดหลัง ปวดกล้ามเนื้อ ปวดเอว มีปัญหาโรคกระเพาะกำเริบ อันเนื่องมาจากการตรากตรำสะสมช่วงที่ถีบสามล้อ เพราะพบว่า ส่วนใหญ่ของพวกเขาไม่มีโอกาสได้รับบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค เนื่องจากไม่มีทะเบียนบ้าน และมักจะมีภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่น ต่างจังหวัด หลายคนที่อายุมากๆ ยามเจ็บไข้ได้ป่วย ทำงานไม่ได้ ต้องอาศัยวัด ขอข้าวพระกิน

ปัจจุบันอาชีพเก็บสาลี่เป็นอาชีพของคนกลุ่มน้อย เป็นอาชีพตกค้างของรอยต่อความเจริญของบ้านเมือง ที่ผู้โดยสารส่วนใหญ่หันไปใช้มอเตอร์ไซด์และรถสองแถว คงหลงเหลือคนบางกลุ่มที่ยังโดยสารรถสาลี่อยู่บ้าง คนเก็บสาลี่จึงถูกมองข้ามโดยสังคมส่วนใหญ่ พวกเขาจึงเป็นคนจนที่หลบมุมอยู่ในหลืบในซอกของสังคม เป็นกลุ่มคนจนที่จนทั้งรายได้ จินสิทธิและโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี เพราะในด้านศักดิ์ศรี ความมีตัวตน ความเป็นคนในสังคม เมื่อเทียบกับคนขับมอเตอร์ไซด์และคนขับสองแถว คนเก็บสาลี่จะดูจะด้อยต่ำกว่า ความทันสมัยของเครื่องยนต์กลไกและรูปแบบของยานยนต์ ทำให้สาลี่และคนเก็บสาลี่ดูล้าหลังไปมาก ในเขตเมืองใหญ่ๆจึงประกาศยกเลิกอาชีพสาลี่เก็บ เพราะเห็นว่าล้าหลังและกีดขวางทางจราจร สิทธิและโอกาสในการประกอบอาชีพของพวกเขาจึงถูกจำกัดลงเรื่อยๆตามลำดับ

ลองฟังเสียงร่ำร้องของคนเก็บสาลี่จากอำเภอแม่สายดูสิ

“เป็นอาชีพที่ไม่มีใครทำ เหนื่อยมาก เวลาพักผ่อนไม่มี มีลูกค้าไม่แน่นอน รายได้ไม่มีความมั่นคง บางครั้งคนเมาก็โกงค่าสาลี่ บางวันหาเงินไม่ได้เลย ต้องไปขอข้าววัดกิน ช่วงนี้อากาศหนาวมาก มีเพื่อนเก็บสาลี่หนาวตายบนรถเหมือนหมาข้างถนน ...”

กลุ่มคนขับมอเตอร์ไซด์ ดูจะมีภาษีว่าคนเก็บสาลี่ และส่วนใหญ่เป็นคนวัยหนุ่มสาว ที่ว่าหนุ่มสาวก็เพราะในงานวิจัยพบว่า มีหลายแห่งหลายที่ที่คนขับมอเตอร์ไซด์รับจ้างมีผู้หญิงสาวเป็นผู้ขับขี่ กระนั้นคนขับมอเตอร์ไซด์ก็เป็นกลุ่มคนขับรถรับจ้างที่อยู่กับระบบที่ค่อนข้างซับซ้อน

คนขับมอเตอร์ไซด์ดูเหมือนจะมีรายได้ดี เพราะเที่ยวหนึ่งได้ค่าโดยสาร 15-20 บาท แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนต่างๆ รายจ่ายต่างๆ กลับสูงมาก เช่น ค่าเช่าเสื้อวินตัวละประมาณ 900-2,000 บาทต่อเดือน ขึ้นอยู่กับวัน ถ้าจะซื้อเสื้อวินเป็นของตนเอง ก็ต้องจ่ายสูงถึง 40,000 บาท คนขับมอเตอร์ไซด์รับจ้างส่วนใหญ่จึงมักจะเช่า

นอกจากค่าเสื้อ ยังต้องจ่ายค่าคิวประมาณ 200 บาทต่อเดือน ค่าน้ำมันรถวันละ 40-60 บาท ค่าผ่อนรถประมาณเดือนละ 1,700-4,000 บาท แล้วแต่ยี่ห้อและขนาดของรถ รายได้ต่อวันเมื่อหักค่าน้ำมันรถแล้วประมาณวันละ 100-300 บาท ถ้าทำงานทุกวันเฉลี่ยแล้วก็ได้ประมาณเดือนละ 5,000-6,000 บาท เมื่อต้องหักค่าเช่าเสื้อ ค่าผ่อนรถ และค่าคิวแล้ว พวกเขาก็จะมีรายได้ประมาณเดือนละ 2,000-3,000 บาทเท่านั้น นี่ยังไม่รวมค่าตอบแทนน้ำใจตำรวจ “ที่เป็นธุระช่วยเหลือ” ให้การประกอบอาชีพราบรื่น (ดู วรณี, 2545; โสภณ และพาลินท์, 2545)

อาชีพขี่มอเตอร์ไซด์มีความเสี่ยงบนท้องถนนพอๆหรือมากกว่าอาชีพถีบสามล้อ เพราะมอเตอร์ไซด์มักจะเสี่ยงต่อความเร็ววัดเฉวียน ซึ่งนำไปสู่การชนและการเช็ดลาล้ม และเสี่ยงต่อการถูกจี้ถูกลั่นเพื่อแย่งชิงมอเตอร์ไซด์ อาชีพนี้ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพ พวกเขาเลือกประกอบอาชีพนี้เพราะความเป็นอิสระและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของสิ่งที่เขาทำอยู่

กลุ่มคนขับรถรับจ้าง (รถบรรทุกสิบล้อ) เป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจตลาดมาก เพราะระบบเศรษฐกิจตลาด ที่การผลิตขนาดใหญ่ (mass production) ขยายตัว ต้องการระบบการขนส่งและการกระจายสินค้าที่รวดเร็ว คล่องตัว มีประสิทธิภาพ (logistic system) การขนส่งโดยรถสิบล้อเป็นระบบที่รองรับความต้องการดังกล่าวได้ดี เพราะสามารถเข้าถึงปลายทางห่างไกลได้ทุกตำบล ทุกอำเภอ อย่างทั่วถึง คนกลุ่มนี้มีจำนวนสูงถึงประมาณ 600,000-700,000 คน

คนขับรถบรรทุกสิบล้อ ถ้าดูกันเผินๆดูเหมือนจะเป็นผู้ที่มีรายได้ไม่เลว เพราะเดือนหนึ่งมีรายได้ประมาณ 5,000-6,000 บาท แต่ปัญหาหลักเรื่องรายได้ก็คือ ความไม่แน่นอนของงาน ถ้าเป็นคนขับรถของบริษัทใหญ่ๆ บริษัทจะจ้างเป็นพนักงานประจำ ฐานะการงานมั่นคงแน่นอน แต่ถ้าเป็นกิจการเล็กๆ คนขับรถมีรายได้ไม่แน่นอน ในฤดูกาลงานชุกๆอาจจะได้เดือนละเป็นหมื่น เพราะได้แก่งแย่งค่าเที่ยวให้ ยิ่งมากเที่ยวก็ยิ่งได้ค่าเที่ยวมาก แต่ในฤดูกาลงานน้อยต้องพักงาน ไม่มีรายได้ ต้องกลับไปหางานอื่นทำ (ดู ยงยุทธและชัยสิทธิ์ ใน ณรงค์ บก., 2545)

จากการศึกษาของ ยงยุทธ และ ชัยสิทธิ์ พบว่า อาชีพขนส่งสิบล้อนั้น นอกจากเจ้าของรถหรือเจ้าของบริษัทจะต้องจ่ายส่วยให้ตำรวจทางหลวงอย่างเป็นระบบแล้ว คนขับรถบรรทุกยังต้องจ่ายเพิ่มเติมอีก โดยเฉพาะในกรณีที่มีการตั้งด่านตรวจ คนขับรถบรรทุกจะต้องจ่ายครั้งละ 20-100 บาท

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของคนขับรถสิบล้อก็คือ การที่ต้องจกจกโอกาสเร่งทำงานให้ได้มากที่สุด ในฤดูกาลที่มีการขนสินค้าชุก เช่น ในฤดูกาลหีบอ้อย ที่ต้องขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน เป็นต้น การเร่งทำงานทำให้ไม่มีเวลาพักผ่อน กำลังไม่มี จึงต้องหันไปเสพยาเพื่อเสริมพลัง

นอกจากนี้ ช่วงน้ำขึ้นรีบตัก พวกเขามักจะไม่ค่อยได้กลับบ้าน บางรายต้องนำเอาภรรยาติดรถไปด้วย หุงหาอาหารกินบนรถ นอนบนรถ เป็นเหตุให้ต้องเหินห่างจากลูกๆ

อย่างไรก็ตาม หากจะเปรียบเทียบกับกลุ่มคนถีบสามล้อ มอเตอร์ไซด์รับจ้างแล้ว อาจกล่าวได้ว่า คนขับรถสิบล้อมีรายได้สูงกว่า เสี่ยงอันตรายน้อยกว่า (แต่มักจะก่ออันตรายให้แก่ผู้อื่นได้มากกว่า)

ด้านทัศนคติต่ออาชีพของคนขับรถสิบล้อนั้น พวกเขาไม่ภูมิใจในอาชีพ เพราะในสายตาของสังคม มักมองคนขับรถสิบล้อว่าเป็นพวกที่น่าอันตราย โดยมีมายาคติว่า พวกเขาเสพยาบ้า ก่ออุบัติเหตุรถชน (ดู ยงยุทธ และชัยสิทธิ์ ใน ณรงค์ บก., 2545: 114 และ 120)

ภาพที่ตราตรึงสังคมในลักษณะนี้ ทำให้คนขับสิบล้อมีความรู้สึกด้อยศักดิ์ศรี และการที่พวกเขาต้องยอมจำนนต่อตำรวจทางหลวงอยู่ทุกวัน เป็นการทำให้พวกเขารู้สึกว่า พวกเขาไม่มีอำนาจเรียกร้องหรือทวงสิทธิใดๆเลย

ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ใช้รถเป็นปัจจัยเลี้ยงชีพ คือกลุ่มเลี้ยงชีพด้วยรถเข็น ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในตลาดสดต่างๆ คนกลุ่มนี้ในแต่ละตลาดมีอยู่หลายสิบคันหรือหลายร้อยคัน อย่างกรณีตลาดผักผลไม้ที่หัวขลุ่ย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช มีกลุ่มรถเข็นรับส่งของในตลาดถึงประมาณ 300-400 คน (ดู สุธาสินี, 2545)

คนเหล่านี้เป็นแรงงานอิสระที่ไม่มีนายจ้าง ร้อยละ 60-70 ไม่มีรถเข็นเป็นของตนเอง ต้องเช่ามาใช้วันละ 20 บาทต่อคัน มีรายได้วันละ 150-200 บาท แต่เป็นผู้ใช้แรงงานที่ปราศจากระบบการคุ้มครองแรงงาน เป็นผู้ใช้แรงงานที่ไม่มีระบบสวัสดิการใดๆเลย

แรงงานเหล่านี้ แม้จะเป็นแรงงานอิสระ แต่ถูกเอาเปรียบและถูกกดขี่โดยระบบ คือ ไม่สามารถเข้าไปทำงานในตลาดได้อย่างเสรี ต้องจ่ายค่าทำงานให้แก่เจ้าของตลาดในลักษณะของค่าเช่าล้อ (ระบุสังกัด) เดือนละ 1,000 บาท เมื่อตลาดมีรายได้จากค่าเช่าล้อ ตลาดก็จะใช้วิธีให้มรดกเข็นเข้ามาขายบริการมากๆ เพื่อจะมีรายได้หลายๆจากค่าเช่า แต่มีผลให้กลุ่มรถเข็นต้องแข่งขันบริการตัดราคากันเอง อำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้างลดลง รายได้ลดลง

กลุ่มคนเหล่านี้มีปัญหาด้านสุขภาพสามข้อคือ ทำงานหนัก ใช้ร่างกายตลอดเวลา วันหนึ่งๆต้องยกของขึ้นลงรวมแล้วประมาณวันละ 10-15 ตัน ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพ คือ เจ็บหน้าอก ปวดหลัง ปวดเอว เมื่อหมดแรงก็คือหมดงาน หมดรายได้ ไม่มีหลักประกันอย่างอื่น

4. กลุ่มผลิตหัตถกรรมและรับจ้างทั่วไป

ในกลุ่มนี้ ตามที่ วิทยากร เชียงกุล จัดกลุ่มไว้ เป็นกลุ่มคนจนที่ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งมีทั้งการรับจ้างทำของและการประกอบอาชีพอิสระของตนเอง คือการทำประมงรายย่อย ซึ่งคาบเกี่ยวกับกลุ่มคนจนที่เป็นเกษตรกร และกลุ่มคนจนที่เป็นแรงงาน

อย่างไรก็ตาม กรณีศึกษาคนจนกลุ่มนี้มีภาพสถานการณ์ที่แสดงให้เห็นสถานภาพของคนกลุ่มนี้ว่า

- คนกลุ่มนี้มีรายได้ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาพของงาน การว่าจ้าง และตลาด ช่วงตลาดดีมีงานชุก ผลิตผลขายได้ดี มีผู้ว่าจ้างมาก ก็พอจะมีรายได้ แต่เมื่อตลาดซบเซา ผลผลิตขายได้น้อย ผู้ว่าจ้างก็ไม่ว่าจ้าง รายได้ก็ลดลง บางทีก็ว่างงาน ไม่มีรายได้เลย นำไปสู่ภาวะการเป็นหนี้ในระบบ เช่น กรณีคนเดินพลอยหรือนายหน้าขายพลอยในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และกลุ่มรับจ้าง

ผลิตสิ่งทอ (ผ้าถุง พรมเช็ดเท้า) ในอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ซึ่งสภาพเช่นนี้เป็นลักษณะทั่วไปของกลุ่มรับเหมางานไปทำที่บ้าน ที่พบว่า ส่วนใหญ่มีรายได้ประมาณปีละ 10,000-30,000 บาทเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กว่าร้อยละ 40 มีรายได้ต่ำกว่าปีละ 10,000 บาท (ดู วิทยากร, 2546: 100)

- คนกลุ่มนี้ไม่มีอำนาจต่อรอง ราคาผลิตภัณฑ์ถูกกำหนดโดยผู้ซื้อหรือพ่อค้าคนกลาง ค่าจ้างทำของถูกกำหนดโดยผู้ว่าจ้างแต่ฝ่ายเดียว

- เป็นกลุ่มคนที่ขาดแคลนเงินทุนและปัจจัยการผลิต จึงมีลักษณะเหมือนผู้ขายแรงงานทั่วไป แต่มีรายได้ต่ำกว่าลูกจ้าง เพราะลูกจ้างยังมีสิทธิรับค่าจ้างขั้นต่ำที่มีระดับสูงกว่าค่าจ้างจากการรับจ้างทำของ

- คนกลุ่มนี้ “ด้อยสิทธิ” โดยเฉพาะ “สิทธิ” ที่จะได้รับการคุ้มครองแรงงานและคุ้มครองสภาพการจ้าง

- ในกลุ่มที่เลี้ยงชีพด้วยปัจจัยการผลิตของตนเอง คือกลุ่มประมงน้ำจืดและประมงทะเลรายย่อย ประสบปัญหาความไม่แน่นอนของอาชีพ กรณีประมงน้ำจืด อำเภอขุนตลาด จังหวัดเชียงราย กำลังประสบปัญหาเรื่องจำนวนปลาที่ลดลง เพราะสภาพธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันจำนวนคนหาปลากลับเพิ่มขึ้น กรณีประมงพื้นบ้าน อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ประสบปัญหาทรัพยากรชายฝั่งกำลังร่อยหรอลงเรื่อยๆ จำนวนปลาลดลง ถูกประมงการค้า (อวนรุน) แย่งชิงพื้นที่ทำมาหากินและทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ

- คนกลุ่มนี้ไม่ค่อยได้รับบริการจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านสวัสดิการ ด้านการเข้าถึงทรัพยากร (ป่า ดิน น้ำ) ด้านการศึกษาของบุตรหลาน และด้านบริการสาธารณะ กรณีคนเลี้ยงหมูในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดริมทางรถไฟ ไร้สิทธิในที่อยู่อาศัย ไม่มีทะเบียนบ้าน จึงทำให้ลูกหลานมีปัญหาเรื่องโรงเรียนและชุมชน มีปัญหาเรื่องไม่ได้รับบริการเรื่องน้ำและไฟฟ้า (ดู โสภิต และเอมอร, 2545)

- เป็นกลุ่มคนที่มักจะมีหนี้ในระบบ ดอกเบี้ยสูง ต้องหารายได้ชำระหนี้วันต่อวัน ยิ่งซ้ำเติมภาวะรายได้ไม่พอรายจ่าย

- คนในกลุ่มนี้ จำนวนหนึ่งถูกแรงกดดันจากสภาพการดำรงชีพและหันไปหาทางออกที่เป็นอบายมุข คือ ดื่มเหล้า และเสพยาเสพติดด้านการพนันซ้ำเติมปัญหาชีวิตให้รุนแรงขึ้น

3.2.4 คนจนที่อยู่นอกกำลังแรงงาน

ในทางสถิติกำลังแรงงาน ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานคือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15-60 ปี แต่มีได้หมายความว่าคนในวัยนี้ทุกคนอยู่ในกำลังแรงงาน ผู้ที่เป็นนักเรียน นักศึกษา แม่บ้าน สมณะ คนพิการ ล้วนแต่ถูกจัดให้เป็นกลุ่มคนนอกกำลังแรงงานทั้งสิ้น ส่วนคนที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และเกิน 60 ปี ถูกจัดให้เป็นกลุ่มคนนอกกำลังแรงงาน หรืออยู่นอกวัยแรงงาน ทั้งๆที่ในชีวิตจริง คนกลุ่มนี้จำนวนมากที่ยากจนยังคงดิ้นรนตีนถีบปากกัด หาเลี้ยงชีพตนเอง

จากตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า กลุ่มคนนอกกำลังแรงงานที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในปี 2545 มีจำนวนประมาณ 15,765,000 คน เป็นชาย 7,985,000 คน เป็นหญิง 7,780,000 คน ส่วนคนสูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปี มีทั้งหมดประมาณ 5,991,000 คน เป็นชาย 2,738,000 คน และหญิง 3,253,000 คน ดังนั้น กลุ่มคนที่จัดว่าอยู่นอกกำลังแรงงานจึงมีทั้งหมดประมาณ 21,756,000 คน เป็นชาย 10,723,000 คน และหญิง 11,033,000 คน

พิจารณาตัวเลขอย่างหยาบๆ สรุปได้ว่า ผู้อยู่นอกกำลังแรงงานมีประมาณ 1 ใน 3 ของจำนวนประชากรทั้งหมด นอกจากนี้แล้ว ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานที่เป็นนักเรียน นักศึกษา แม่บ้าน สมณะ และคนพิการ ก็เป็นกลุ่มคนที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงาน หรืออยู่นอกกำลังแรงงาน (non-labour force) ตามตัวเลขของกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน บอกว่า ผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานแต่มีอายุอยู่ในช่วง 15-60 ปี มีถึง 13,430,000 คน ดังนั้นเมื่อรวมกับกลุ่มคนนอกกำลังแรงงาน (เด็ก-คนชรา) จำนวน 21,756,000 คน ก็จะมีรวมกันทั้งสิ้น 35,186,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 55.4 ของจำนวนประชากร (63.46 ล้านคน ในปี 2545)

ดังนั้น ถ้าคนส่วนใหญ่ที่มีงานทำมีรายได้เพียงพอต่อการประทังชีพของตนเพียงคนเดียว แต่ในความเป็นจริงต้องแบ่งปันรายได้นั้นให้แก่ผู้อื่นด้วย โดยภาพรวม คนเหล่านี้ต้องตกอยู่ในภาวะยากจนข้นแค้น

งานวิจัยของกลุ่มนอกกำลังแรงงานที่ดำเนินงานโดย ชัตติยา กรรณสูต และ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร ได้แบ่งคนกลุ่มนี้ออกเป็น 4 กลุ่มย่อย คือ เด็ก คนพิการ คนสูงอายุ และสมณะ

1. เด็ก

แท้จริงเด็กและเยาวชนยากจนก็หมายถึง เด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวยากจน เพราะถ้าเป็นเด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวร่ำรวย ก็คงมีน้อยมากที่จะกลายเป็นเด็กยากจน

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พยายามประมาณตัวเลขของเด็กและเยาวชนที่อยู่ในเกณฑ์ต้องช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมประมาณ 3.8 ล้านคน เด็กเหล่านี้มีตั้งแต่เด็กอ่อนไม่ถึงวัย 15 ปี ขณะที่สถานสงเคราะห์เด็ก อันประกอบด้วย สถานแรกรับ (เด็กอ่อน) สถานพินิจคุ้มครอง (เด็กโต) และศูนย์เด็ก ภายใต้งบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีอยู่ 34 แห่ง ในปี 2544 สามารถรับเด็กไปดูแลได้เพียง 11,398 คนเท่านั้น

เด็กในความหมายของกำลังแรงงาน คือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งผู้อยู่นอกกำลังแรงงานเหล่านี้ไม่ควรที่จะไปทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง พวกเขาควรได้รับการเลี้ยงดู ให้ได้รับการศึกษา ได้รับปัจจัยยังชีพที่พอเพียง เพื่อสร้างสรรคให้เป็นทุนมนุษย์ (human capital) ที่มีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริง เด็กเหล่านี้จำนวนมากไม่ได้อยู่ในสถานศึกษา หรือบางคนยังเรียนหนังสืออยู่แต่ต้องดิ้นรนช่วยเหลือครอบครัว เพราะพ่อแม่ยากจน เราจึงพบว่า เด็กๆที่มาจากครอบครัวยากจนจำนวนมากอยู่ในตลาดแรงงาน แต่ไม่มีใครสามารถระบุได้ว่า มีเด็กวัยต่ำกว่า 15 ปีจำนวนเท่าไรที่อยู่ในตลาดแรงงาน และคำว่า อยู่ในตลาดแรงงาน หมายถึง การทำงานที่มีลักษณะซื้อขายแรงงาน หรือ เป็นลูกจ้างทำงานให้นายจ้าง อยู่ภายใต้เงื่อนไขของนายจ้าง คนที่ทำงานให้ครอบครัวก็อยู่ภายใต้การเลี้ยงดูของพ่อแม่ ไม่ถือว่าอยู่ในตลาดแรงงานโดยตรง เช่น เด็กที่ทำงานในไร่กับพ่อแม่ เป็นต้น

เด็กที่อยู่ในตลาดแรงงานโดยตรงมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบรุนแรง คือ ทำงานชั่วโมงยาวนาน (เกินวันละ 8 ชั่วโมง) แต่ได้รับอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าผู้ใหญ่มาก ไร้สิทธิ ไร้สวัสดิการ ไร้การศึกษา กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ห้ามไม่ให้นายจ้างว่าจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าทำงาน ในประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้มีการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก และมีการบอยคอตไม่ซื้อสินค้าที่ผลิตจากการใช้แรงงานเด็ก กฎเกณฑ์กติกาและหลักการเหล่านี้ น่าจะดี แต่ก็มีต้นทุนที่สูง

ในประเทศไทย พ่อแม่ไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้อย่างพอเพียง กดดันให้เด็กต้องหาเลี้ยงชีพช่วยเหลือครอบครัว แต่เมื่อมีกฎหมายห้ามนายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าทำงาน เด็กๆเหล่านี้ก็ยากที่จะทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย เด็กๆเหล่านี้ต้องดิ้นรนหนีความยากจนโดยยอมทำงานที่ต้องหลบๆซ่อนๆ ผิดกฎหมาย การหลบๆซ่อนๆผิดกฎหมายทำให้นายจ้างมีความเสี่ยง และเป็นเหตุให้นายจ้างใช้แรงงานเด็กอย่างทารุณ โดยไม่ปรากฏแก่สายตาของสังคม ผลด้านกลับบางส่วนจึงกลายเป็นการปิดโอกาสของเด็กที่ต้องดิ้นรนและถูกกดดันให้เข้าทำงานในสถานประกอบการที่ผิดกฎหมาย และอีกส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถเป็นลูกจ้างได้ ก็อาจจะกลายเป็นพวกลักเล็กขโมยน้อย หรือถ้าเป็นผู้หญิงก็อาจถูกชักชวนให้ขายตัว ถ้าเป็นกรณีในเมืองไทย เยาวชนเหล่านี้ก็อาจกลายเป็นเครื่องมือของผู้ค้ายาบ้า

สำหรับเด็กที่ยังรักดี แต่ต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีพ ก็มักจะหันไปเลี้ยงชีพด้วยการขายพวงมาลัย ขายหนังสือพิมพ์ เช็ดกระจกกรณยนต์ ฯลฯ มีลักษณะร่วมกันคือ

- เป็นเด็กที่มาจากครอบครัวยากจนในเมือง
- อาศัยในชุมชนแออัด
- ครอบครัวแตกแยก ขาดความอบอุ่น
- ครอบครัวขาดรายได้ที่จะเลี้ยงดู
- การศึกษากระพือกระแท่น

เด็กขายพวงมาลัย ขายหนังสือพิมพ์ และเช็ดกระจกกรณยนต์ เห็นได้ทั่วไปในเมืองใหญ่ๆ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ การศึกษาของ สุนทราภรณ์ จันทโสภา (2545) นักวิจัยสมทบของโครงการ ก็พบว่า เด็กเช็ดกระจกและขายพวงมาลัยในเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช เป็นเด็กที่มีลักษณะทั่วไปดังกล่าวแล้ว ที่น่าเป็นห่วงก็คือ หากพวกเขาไม่สามารถหารายได้จากอาชีพเหล่านี้ได้เพียงพอ ประทับชีพ แรงกดดันจะทำให้พวกเขาค่อยๆ หันไปสู่วิถีทางผิดๆ เช่น ลักขโมย และติดสารเสพติด

2. คนพิการ

กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดลักษณะของคนพิการไว้ 5 ประเภท คือ

- คนพิการทางสายตา ตั้งแต่มองเห็นไม่ชัด ไปจนถึงมองไม่เห็นอะไรเลยแม้แต่แสงสว่าง
- คนพิการทางหู ตั้งแต่ได้ยินบ้างไม่ได้ยินบ้าง ไปจนถึงไม่ได้ยินอะไรเลย
- คนพิการทางร่างกาย มีตั้งแต่พิการบางส่วนของร่างกายแต่พอยังใช้งานได้ ไปจนถึงบาง

ส่วนของร่างกายใช้การไม่ได้เลย เช่น แขนขาด ขาขาด เป็นต้น

- คนพิการทางจิต มีตั้งแต่พฤติกรรมและจิตใจแปรปรวน ผิดปกติจากคนทั่วไปในบางครั้ง บางเวลา ไปจนถึงคนที่มีพฤติกรรมผิดปกติ ควบคุมตนเองไม่ได้เลย เช่น คนวิกลจริต
- คนพิการทางสติปัญญา หรือคนปัญญาอ่อน มีตั้งแต่ประเภทที่พอจะพึ่งพาตนเองได้ ไปจนถึงระดับพึ่งตนเองไม่ได้ ต้องอาศัยการช่วยเหลือเลี้ยงดูจากผู้อื่นตลอดเวลา

จากตัวเลขของสำนักงานสถิติ ปี 2544 ประมาณว่า มีคนพิการประเภทต่างๆ ประมาณ 1.1 ล้านคน และพบว่า ประชากรนอกเขตเทศบาลมีอัตราส่วนของคนพิการสูงกว่าคนในเขตเทศบาล คือ นอกเขตเทศบาลมีคนพิการประมาณร้อยละ 2.0 ขณะที่ในเขตเทศบาลมีร้อยละ 1.3 ตามลำดับ

คนพิการที่มีจำนวนมากที่สุดคือ กลุ่มคนพิการทางร่างกาย มีประมาณร้อยละ 40.6 ของคนพิการทั้งหมด รองลงมาคือ พิการทางหู ร้อยละ 21.9 พิการทางสติปัญญา ร้อยละ 20.2 พิการทางตา ร้อยละ 11.2 และพิการทางจิตใจและพฤติกรรม ร้อยละ 7.4

คนพิการกว่าร้อยละ 70 เป็นผู้ที่มีการศึกษาน้อย คือ ร้อยละ 31.6 ไม่มีการศึกษา และร้อยละ 44.6 ไม่จบชั้นประถมศึกษา จากสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2544 คนพิการจำนวน 1.1 ล้านคน เป็นคนที่ไม่มีงานทำถึง 680,000 คน ในจำนวนนี้ ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากเป็นผู้ไร้ความสามารถ และสำหรับผู้ที่มีงานทำ มีรายได้ ก็จะได้รับรายได้ต่ำกว่าบุคคลปกติประมาณครึ่งหนึ่ง จึงสรุปได้ว่า กลุ่มคนพิการเป็นกลุ่มคนยากจนในมิติของรายได้ที่ชัดเจน และการที่ส่วนใหญ่ไม่มีงานทำ และจำนวนมากเป็นผู้ไร้ความสามารถ ทำงานไม่ได้ ต้องพึ่งพาผู้อื่นตลอดเวลา ส่วนใหญ่การศึกษาน้อยหรือไม่มีการศึกษาทำให้คนพิการมีมิติความยากจน ทั้งจนทรัพย์สิน จนสิทธิและโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี

สังคมไทยส่วนใหญ่มักจะไม่ค่อยคำนึงถึงศักดิ์ศรี สิทธิและโอกาส ของคนพิการ ที่จะส่งเสริมให้พวกเขามีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมคนปกติ ภูมิธรรมทั่วไปคือ ไม่มีทางข้ามถนนสำหรับคนตาบอดโดยเฉพาะ ไม่ค่อยมีลิฟต์และทางลาดสำหรับคนพิการที่นั่งรถเข็น แม้แต่ตึกอาคารในมหาวิทยาลัยใหญ่ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ไม่ได้จัดลิฟต์และทางลาดขึ้นลงสำหรับคนพิการ เป็นต้น สะท้อนให้เห็นความด้อยสิทธิและด้อยโอกาสในชีวิตประจำวันของคนพิการในสังคมไทย แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 ที่กำหนดให้มีการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยการรักษาฟื้นฟูทางแพทย์ ทางการศึกษา และทางสังคม แต่สิทธิและโอกาสของคนพิการในสังคมก็ยังคงถูกละเลย

ดังนั้น คนพิการจึงต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลและสังคม กล่าวคือ ตามรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.2544 ประชากรร้อยละ 94.1 ของคนพิการต้องการความช่วยเหลือจากรัฐและสังคม โดยร้อยละ 40.7 ต้องการความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล การผ่าตัด และกายภาพบำบัด ร้อยละ 12.7 ต้องการเงินกู้สำหรับประกอบอาชีพ และร้อยละ 12.7 ต้องการความช่วยเหลือด้านอาชีพและการมีงานทำ

อาชีพของคนพิการที่พบเห็นมากที่สุดคือ การขายล็อตเตอรี่ การขายของเล็กๆน้อยๆตามชุมชนต่างๆ ความน่าสงสารอาจทำให้คนพิการบางคนสามารถขายของเหล่านั้นมากกว่าคนปกติ ซึ่งทีมงานวิจัยได้พบตัวอย่างคนพิการแขนขาทั้งสองข้างขายของเล็กๆน้อยๆประเภทยาอม ยาอม ลูกอม (ฮอลล์, แอ็ค) มีรายได้บางวันสูงถึง 2,000 บาท ทำงานเลี้ยงลูก เลี้ยงเมีย ที่เป็นคนมีวัยวุฒิสมบูรณ์ คนพิการที่ขายล็อตเตอรี่ก็มีรายได้ดีพอเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง รวมทั้งครอบครัวด้วย สรุปว่าคนพิการนั้น ถ้าพวกเขามีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมคนปกติ พวกเขาจำนวนมากก็สามารถเป็นกำลังแรงงานของสังคม ทำมาหากินเลี้ยงปากเลี้ยงท้องพึ่งตนเองได้ แต่น่าเสียดายที่สิทธิและโอกาสใน

การมีงานทำของคนพิการยังคงมีน้อย ไม่ถึงร้อยละ 5 ของจำนวนคนพิการทั้งหมด (ดู ชัตติยา และ จตุรงค์, 2546: 17)

3. คนสูงอายุ

ตามความหมายขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ.2525 คนสูงอายุหมายถึง บุคคลที่มีอายุ ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ปัจจุบันนี้ในสังคมอุตสาหกรรมตะวันตก ผู้สูงอายุมีจำนวนมากกว่า 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด ในประเทศแถบเอเชียและแปซิฟิก จำนวนผู้สูงอายุกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในประเทศไทย ประชากรผู้สูงอายุในปี 2545 มีประมาณ 6 ล้านคน จากจำนวนประชากรราว 64 ล้านคน

ตามตัวเลขของสำนักงานสถิติ ผู้สูงอายุนอกเขตเทศบาลมีมากกว่าในเขตเทศบาล ทั้งนี้ก็ เพราะว่าในสังคมไทยประชากรนอกเขตเทศบาลมีจำนวนมากกว่าในเขตเทศบาล และคนนอกเขต เทศบาลส่วนใหญ่มีอาชีพทำไร่ทำนา ลูกหลานวัยทำงานก็มักจะอพยพเข้ามาทำงานในเมือง ส่วน คนสูงอายุก็นั่งอยู่คงอยู่ในภาคชนบทเหมือนเดิม สังคมอุตสาหกรรมได้ดูดดึงเอาบุตรหลานให้แยกห่าง จากครอบครัว ทำให้คนแก่คนเฒ่าในชนบทมีสภาพชีวิตที่แตกต่างไปจากยุคก่อนๆ พบว่า มีผู้สูง อายุจำนวนหนึ่งที่ถูกทอดทิ้งให้ต้องดิ้นรนเลี้ยงชีพด้วยตนเอง บางคนยังต้องเลี้ยงหลานเล็กๆ ขณะที่ ลูกๆหรือพ่อแม่ของหลานเสียชีวิตไปบ้าง ทอดทิ้งลูกบ้าง ความยากจนของคนสูงอายุจึงน่าเวทนา เพราะจนทั้งทรัพย์สิน สิทธิ โอกาส อำนาจ ศักดิ์ศรี โดยเฉพาะคนสูงอายุที่ถูกทอดทิ้งในชนบทนั้น นอกจากแก่เฒ่าไม่ค่อยมีกำลังวังชาแล้ว ความรู้ก็ไม่มี บางคนอ่านเขียนไม่ได้ ต้องดิ้นรนดำรงชีพ ด้วยความยากลำบากยิ่ง

งานกรณีศึกษาของ พรณี ปิ่นทอง และ ัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2545) เรื่อง ผู้สูง อายุในครอบครัวที่มีสมาชิกป่วยและเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ในชนบทจังหวัดเชียงใหม่ สะท้อนให้เห็น ผู้สูงอายุที่ต้องดิ้นรนดิ้นรนเก็บปากกัดทำมาหาเลี้ยงชีพให้อยู่รอด เพราะลูกของแม่เฒ่าป่วยเป็นเอดส์ และต้องเสียชีวิตไป ไม่เพียงแต่ร่างกายของแม่เฒ่าจะโรยแรงอ่อนล้าเพราะความชราภาพเท่านั้น แต่ยังมีโรคภัยไข้เจ็บคุกคาม เช่น ปวดเมื่อย หน้ามืด เป็นลม เป็นโรคหัวใจ โดยที่ห่างไกลหมอ ห่าง ไกลยา ห่างไกลจากสวัสดิการของรัฐ (ดู ณรงค์ บก., 2545: 170-172)

ปัญหาทุกข์ยากของผู้สูงอายุอาจสรุปเป็นข้อๆได้ดังนี้ (ดู ชัตติยา และจตุรงค์, 2546: 23-24)

- ด้านสุขภาพอนามัย มีโรคที่มักจะเป็นกันทั่วไปคือ ความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ และโรค เบาหวาน
- ด้านการศึกษา ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษา

- รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ เพราะไม่มีกำลังวังชาประกอบอาชีพได้เหมือนเดิม
- ถูกทอดทิ้ง เพราะสังคมยุคใหม่ที่พัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรมดูดดึงให้สมาชิกครอบครัวแยกห่างจากครอบครัวเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม

- ขาดสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการโดยรัฐและโดยภาคประชาชน ยังมีไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง เนื่องจากอัตราการขยายตัวของประชากรสูงอายุเพิ่มเร็ว แต่ระบบสวัสดิการพัฒนาช้ามาก

ปัญหาของผู้สูงอายุสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สถาบันครอบครัวอ่อนแอลง ความสัมพันธ์ในครอบครัวหลุดหลวมมากขึ้น ความสัมพันธ์เชิงการผลิตทุนนิยม (นายจ้าง-ลูกจ้าง) ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่สถาบันสวัสดิการของทุนนิยมไทยยังอ่อนแอ จึงไม่อาจทดแทนสวัสดิการจากสถาบันครอบครัวได้ ในสังคมทุนนิยมตะวันตก สวัสดิการในระบบทุนนิยมได้เข้ามาแทนที่สวัสดิการของครอบครัว แต่ดูเหมือนว่าสถาบันทุนนิยมไทยไม่พร้อมที่จะเป็นเช่นนั้น

ทางเลือกจึงน่าจะเป็นว่า ด้านหนึ่งต้องยกระดับสวัสดิการสังคมของสถาบันทุนนิยมไทยให้สูงขึ้นกว่าเดิม ขณะเดียวกันก็ต้องพยายามส่งเสริมสถาบันครอบครัวและชุมชนให้เข้มแข็ง โดยการพัฒนาการผลิตและอาชีพในภาคเกษตรและภาคชนบทให้มีความพอเพียงเลี้ยงตนเองได้ เป็นการเลือกแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบสมดุล (balance growth) ระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ภาคชนบทและภาคเมือง ภาคตลาดต่างประเทศและตลาดในประเทศ เพราะการพัฒนาแบบสมดุลจะยังคงทำให้ภาคเกษตรกรรมและภาคชนบทไม่ล้มละลาย ครอบครัวในชนบทและชุมชนในชนบทก็จะมีหลุดหลวมคลายเกลียวสัมพันธ์มากเกินไป สวัสดิการจากครอบครัวและชุมชนก็จะเป็นองค์ประกอบสำคัญเคียงคู่ไปกับระบบสวัสดิการจากสถาบันทุนนิยม ซึ่งคงจะไม่ก้าวไปเต็มที่เหมือนรัฐสวัสดิการในยุโรป แต่ก็น่าจะเหมาะกับสังคมไทย ที่จะต้องผสมผสานสวัสดิการจากสถาบันครอบครัวและสวัสดิการจากสถาบันทุนนิยม ซึ่งโดยรูปธรรมคือ สวัสดิการของลูกจ้างที่ครอบคลุมไปถึงพ่อแม่ และเป็นสวัสดิการที่รัฐบาลและธุรกิจเป็นผู้จัดให้

4. สมณะ

ในสังคมไทย การเป็น “สมณเพศ” คือ การเปลี่ยนฐานะทางสังคม คนจนคนยากไร้ ไร้อำนาจ ศรี ไร้อสมบัติ แต่เมื่อเป็นสมณเพศและได้ปฏิบัติธรรมก็จะกลายเป็นผู้ที่สังคมยอมรับ ถ้ายังเป็นผู้ที่เคร่งครัดในศีลในวินัย ประชาชนทั่วไปก็ยิ่งศรัทธา พระที่เคร่งศีล เคร่งวินัย ศึกษาเล่าเรียนรอบรู้ธรรม จะก้าวพ้นจากความจนทางโลก เพราะถึงแม้จะเป็นผู้ไร้อสมบัติ แต่สังคมจะอุปถัมภ์และศรัทธา

ดังนั้น ในสังคมไทย “วัด” จึงเป็นสถาบันที่บรรเทาความยากจนทางโลก เป็นสถาบันสวัสดิการสังคมที่เกื้อกูลให้ “สมณเพศ” ก้าวพ้นความยากจนทางโลก และสมณเพศที่เคร่งศีลเคร่ง

ธรรมเป็นทรัพยากรมนุษย์ของพระศาสนาที่คอยเสริมสร้าง “ทุนสังคม” ด้านความเชื่อ ความศรัทธา และจริยธรรม ของประชาชน ช่วยลดความรุ่มร้อนทางโลกก็ลงไปบ้าง วัดและสมณะยังเป็นสถาบัน และบุคคลที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสังคมแก่กุลบุตรกุลธิดาของคนยากจน ให้มีโอกาสได้ที่พักพิง ได้ อาหาร และได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน โดยผ่านการศึกษาพระธรรมวินัย และช่วยลดภาระของเด็ก ยากจนที่ศึกษาทางโลก ในประเด็นหลังนี้ ผู้ชายวัย 45 ปีขึ้นไปในสังคมไทยจำนวนมากได้มีโอกาส ศึกษาเล่าเรียนก็เพราะเป็น “เด็กวัด” ที่ได้ที่พักพิง ได้อาหาร ช่วยลดภาระพ่อแม่ในการส่งเสียให้เล่าเรียน ในลักษณะนี้ “พระ” คือผู้กล่อมเกลาและเลี้ยงดูผู้อยู่ในวัยการศึกษาของสังคมไทย

คนยากคนจนในชนบทที่ไม่สามารถส่งเสียให้ลูกเรียนได้โดยตรง แต่ปรารถนาจะให้ลูกมีความรู้ ก็มักจะให้ลูก “บวชเรียน” คือ บวชเป็นพระแล้วศึกษาพระธรรมวินัย บางทีก็ควบคู่ไปกับการเรียนความรู้ทางโลกไปด้วย พบว่า ปัจจุบันนี้มี “สมณะ” ไปศึกษาเล่าเรียนร่วมกับฆราวาสเพิ่มขึ้น เช่น ที่มหาวิทยาลัยเกริก จะมีสมณะไปศึกษาระดับปริญญาโทร่วมกับฆราวาส เป็นต้น และเหตุที่ต้องเป็น “สมณะ” ทั้งๆที่เรียนความรู้ทางโลก ก็เพราะว่าฐานะทางบ้านยากจน การเป็นสมณะมีค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันน้อย จึงพอจะเก็บหอมรอมริบเงินเป็นค่าเล่าเรียนได้

งานของ ปราณี จิตวัฒนา (2521) พบว่า พระ นิสิต ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา (วิทยาลัยสงฆ์) ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวยากจนและมีภูมิลำเนาอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเริ่มต้นจากการเป็นเด็กวัดอยู่กับพระ แล้วบวชเป็นพระศึกษาพระธรรมวินัยควบคู่กับการศึกษาความรู้ทั่วไป เมื่อสอบเทียบได้ระดับชั้นสูงขึ้นจึงเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัยสงขลา จึงเห็นได้ชัดว่า แท้จริงแล้วผู้เป็น “สมณเพศ” จำนวนมาก คือผู้ที่มาจากครอบครัวยากจน

โต๊ะครู ในศาสนาอิสลาม ก็จัดเป็นสมณเพศกลุ่มหนึ่ง ถ้าพูดถึงรายได้ของโต๊ะครู ต้องจัดว่ามีน้อย เพราะโต๊ะครูเป็นผู้สอนศาสนาในโรงเรียนปอเนาะ ที่ไม่ได้ค่าตอบแทน แต่ทำอาชีพนี้เพื่อผลบุญในปรโลกและเกียรติคุณจากการยอมรับของสังคมมุสลิม (ซัตติยา และจตุรงค์, 2546: 28)

3.2.5 คนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

นักวิจัยหลักของกลุ่มนี้คือ ผศ.อภิญญา เวชยชัย และ ผศ.ดร.กิตติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์ ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดแบ่งกลุ่มคนที่เข้าไปศึกษาออกเป็น 6 กลุ่ม คือ กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น กลุ่มผู้ประสบความทุกข์ในกระบวนการยุติธรรม กลุ่มผู้เสพยาเสพติด กลุ่มคนทำงานบริการทางเพศ กลุ่มคนขอทาน และกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์

1. กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น

อาจเรียกได้ว่า คนจนกลุ่มนี้มีมิติแห่งความยากจนทั้ง 4 มิติ ได้แก่ จนทรัพย์สิน จนสิทธิ และโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีปัญหามากในสังคมไทยคือ กลุ่มที่คนทั่วไปเรียกกันว่า “ชาวเขา” หรือกลุ่มชนเผ่า ที่มีปัญหาเรื่องสัญชาติ ในแง่ของนักวิชาการ แม้แต่คำว่า “ชาวเขา” ก็เป็นศัพท์ภาษาที่สะท้อนถึงการแบ่งแยกและเหยียดหยาม จัดลำดับชั้นของ “ศักดิ์ศรีความเป็นคน” (human dignity) ให้ด้อยลง มีความหมายในเชิงลบว่า เป็นผู้ก่อการร้าย ปลุกปั่น ตัดไม้ทำลายป่า เป็นคำตราหน้าว่า “ชาวเขา” เป็นใคร (ดู อภิญา และกิตติพัฒน์, 2546: 24)

ในแง่การเมืองการปกครอง ก็มองว่ากลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีปัญหาด้านความมั่นคง เสี่ยงต่อการที่จะทำให้เกิดภัยคุกคามประเทศชาติ จึงมีแผนเร่งรัดให้ “ชาวเขา” สำนึกในความเป็นพลเมืองไทย เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย จงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติไทย ดังนั้น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านชาวเขาจึงอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และได้มีการกำหนดแผนแม่บทเพื่อพัฒนาชาวเขา พ.ศ.2540-2544 โดยเน้นด้านความมั่นคงและการผสมกลมกลืนให้ “ชาวเขา” เข้าสู่สังคมและวัฒนธรรมไทย (assimilation) ดังนั้น การที่กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ถูกจัดให้เป็นกลุ่มคนประเภทที่ “เสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติ” จึงมีผลให้ “สิทธิและโอกาส” ของคนกลุ่มนี้ด้อยกว่าคนไทยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นสิทธิและโอกาสด้านสัญชาติ ด้านการศึกษา ด้านการทำมาหาเลี้ยงชีพ และด้านการเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐ

กรณีศึกษา กลุ่มชาติพันธุ์ปกาเกอะญอ บุญเพิ่ม ฤทัยกริม (2545) พบว่า ชาวปกาเกอะญอที่เคยพึ่งพาธรรมชาติในป่าในเขามาโดยตลอดนั้น หลายๆส่วนไม่อาจพึ่งพาธรรมชาติได้อีกแล้ว เพราะความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติกำลังหมดไป คนเหล่านี้จึงหันมาทำเกษตรเชิงเดี่ยว (mono crops) เพื่อหาเลี้ยงชีพ แต่ภาวะการผลิตและภาวะตลาดที่ไม่เอื้ออำนวย ต้นทุนค่าน้ำมันค่ายาแพง แต่ราคาพืชผลต่ำ ทำให้เกิดความยากจน เป็นหนี้เป็นสิน กดดันให้พวกเขาต้องลงจากภูเขามาหางานทำในที่ราบด้วยค่าจ้างต่ำๆ และด้วยเงื่อนไขการจ้างที่เสียเปรียบ ลูกหลานที่อยู่ในวัยการศึกษา เมื่อจบชั้นประถมแล้วก็ไม่มีปัญญาคะส่งเสียให้เรียนต่อได้ บางคนที่ยากเรียนต่อก็ต้องอพยพจากหมู่บ้านเข้ามาเสี่ยงภัยในเมือง ทั้งทำงานและเรียนหนังสือ แต่บางคนก็ต้องหลุดพ้นจากวงจรการศึกษาเพราะปัญหาการครองชีพ และเข้าสู่วังวนของธุรกิจทางเพศ

ยิ่งกว่านั้น ลักษณะครอบครัวของกลุ่มปกาเกอะญอที่ยังคงเป็นครอบครัวขยาย เมื่อครอบครัวมีบุตรมากขึ้น ต้องเลี้ยงดูบุตรมากขึ้น ที่ทำกินไม่พอเพียง จึงต้องบุกเบิก/ขยายพื้นที่ หรือให้สมาชิกในครอบครัวเคลื่อนย้ายไปบุกเบิกที่ดินแปลงใหม่ เกิดปัญหาทางกฎหมาย ที่ดินทำกินทับ

ซ้อนทับที่ดินของทางราชการ กลายเป็นผู้บุกรุก ผิดกฎหมาย ถูกจับกุมฟ้องร้อง กลายเป็นผู้ด้อยสิทธิ ด้อยโอกาสที่จะได้รับความยุติธรรมไปในที่สุด

ปัจจัยที่ทำกิน การด้อยสิทธิในที่ทำกินผลักดันให้กลุ่มชาติพันธุ์ใหม่ต้องอพยพเข้ามาหา งานทำในเมือง ภูมิศักดิ์ และปรีดา (2545) พบว่า ผู้อพยพเข้าเมืองส่วนใหญ่อายุ 18-30 ปี และจาก ข้อมูลผู้อพยพเข้าเมือง 1,994 คน (วัย 18-30 ปี) เป็นเพศหญิงถึง 1,256 คน เพศชาย 648 คน โดย ร้อยละ 30.97 มีอาชีพเป็นหญิงขายบริการ ร้อยละ 46.79 เป็นลูกจ้าง ขายของ ขายอาหาร และ กรรมกรในโรงงาน

ขณะที่กรมประชาสัมพันธ์เคยศึกษา พบว่า แรงงานชาวเขาส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิด เป็นประมาณ 2 เท่าของเพศชาย แรงงานหญิงเหล่านี้มีถึงร้อยละ 30.97 เป็นหญิงขายบริการ ร้อย ละ 46.79 เป็นลูกจ้าง ทั้งลูกจ้างในร้านขายของ ลูกจ้างในกิจกรรมครอบครัว ลูกจ้างในร้านอาหาร และลูกจ้างในโรงงาน นอกจากนี้ก็มีอาชีพอื่นๆ คือ คนรับใช้ในบ้าน (ร้อยละ 13.26) เป็นช่างฝีมือ (ร้อยละ 7.46) (ดู อภิญา และกิติพัฒน์, 2546: 27)

โดยทั่วไปลูกจ้างชาติพันธุ์เหล่านี้ “ด้อยสิทธิ” กว่าลูกจ้างคนไทยทั่วไป ค่าจ้างก็ต่ำกว่าว่า โอกาสที่จะได้ตำแหน่งงานดีๆก็น้อยกว่า โอกาสที่จะได้พัฒนาฝีมือแรงงานก็น้อยกว่า สิทธิในสวัสดิ การก็น้อยกว่า เจ็บป่วยก็ต้องดูแลตนเอง ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะบางคนยังมีปัญหาสัญชาติและบัตรประชาชน แถมยังถูกดูถูกเหยียดหยามจากคนพื้นราบ (ดู บุญเพิ่ม, 2545)

ผู้ที่ประสบปัญหาทุกข์ยากในระนาบเดียวกันกับกลุ่มชาติพันธุ์คือ กลุ่มคนอพยพหรือคน ย้ายถิ่น ที่มีความเป็น “ต่างด้าว” ชัดเจน ระดับความยากจนทั้ง 4 ด้าน จึงรุนแรงกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ เพราะกลุ่มชาติพันธุ์ภายใต้นโยบายความมั่นคงยังตั้งเป้าที่จะให้เกิด “การผสมกลมกลืน” ในสังคม และวัฒนธรรมไทย แต่ผู้อพยพจากดินแดนใกล้เคียง ไม่ว่าจะจากพม่า ลาว และเขมร ฯลฯ รัฐบาลไทย ไม่มีนโยบายที่จะ “ผสมกลมกลืน” แต่มีนโยบายผลักดันออกจากสังคมไทย หรือไม่ก็ยอมให้อยู่ชั่วคราว ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยการยอมให้ทำงานในประเทศไทยชั่วคราว และโดยเหตุผลทางการ เมืองและมนุษยธรรม ก็ให้อยู่ในฐานะผู้ลี้ภัยและผู้ประสบภัยจากสงคราม

คนเหล่านี้อพยพหนีความแร้นแค้นทุกข์ยากจากประเทศของตนเข้าสู่ประเทศไทย ในฐานะ “คนต่างด้าว” ที่มีทั้งถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ส่วนที่ถูกกฎหมายก็ยังด้อยสิทธิ ด้อยโอกาส กว่าคนไทยทั่วไป เช่น กรณีศึกษาของชาวไทใหญ่ของ สรสุม (2545) พบว่า ลูกจ้างชาวไทใหญ่ได้รับ ค่าจ้างเพียงวันละประมาณ 60-80 บาท บางรายได้รับเพียงวันละ 50 บาทก็มี ลูกจ้างเหล่านี้เป็นลูก

จ้างเกษตรกรที่มั่งงานทำไม่แน่นอน เดือนหนึ่งๆอาจมีงานทำเพียง 9-10 วันเท่านั้น

ในกิจการจ้างงานนอกภาคเกษตร แรงงานอพยพเหล่านี้มีรายได้เพียงประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานไทย ด้อยสิทธิด้อยโอกาสที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ด้อยอำนาจต่อรอง เพราะเป็นแรงงานอพยพ เสี่ยงต่อการที่จะถูกจับกุม คุมขัง และส่งกลับดินแดนเดิม แต่แรงงานอพยพเหล่านี้ก็ยังกระเปียดกระเสียวประหยัดเงินส่งกลับไปช่วยครอบครัวของตนเองในดินแดนบ้านเกิด (ดู ศิริพร ใน ณรงค์ บก., 2540: 37)

2. ผู้ประสบความทุกข์ยากในกระบวนการยุติธรรม

ในสังคมไทย คนส่วนใหญ่มักจะรู้สึกกันว่า ผู้ที่ถูกตัดสินด้วยกระบวนการยุติธรรมว่า “มีความผิด ต้องถูกลงโทษ” คือคนต้องโทษที่สมควรต้องรับโทษ แต่มักจะไม่ค่อยมีใครสนใจว่า การต้องโทษและรับโทษนั้น ในกระบวนการของมันมีรายละเอียดอย่างไร เหมาะสมหรือไม่ คนต้องโทษและรับโทษควรได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการลงโทษหรือไม่ อย่างไร

การศึกษาของ นัทธี จิตสว่าง (2543) พบว่า เด็กวัยรุ่นชายบางคนมีความสัมพันธ์ทางเพศกับวัยรุ่นหญิง พ่อแม่ฝ่ายหญิงไม่ประนีประนอม ต้องการเอาผิดฝ่ายชาย วัยรุ่นฝ่ายชายก็ถูกลงโทษ ถูกควบคุมในสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก ทั้งๆที่วัยรุ่นชายผู้นั้นเป็นเด็กที่มีความประพฤติทั่วไปดี เรียนดี แต่ผู้ใหญ่ก็ไม่เข้าใจว่า เรื่องเพศ เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ความสัมพันธ์ทางเพศของสองฝ่ายเป็นความยินยอมพร้อมใจของวัยรุ่นทั้งสองฝ่าย ที่อยากรู้ อยากลอง และทนแรงเย้ายวนทางสังคมสมัยใหม่ไม่ได้ มันไม่ใช่เรื่องของผู้ใหญ่ล่วงเกินเด็ก หรือผู้ใหญ่พรากผู้เยาว์

หรือกรณีเด็กทำผิด แต่พ่อแม่ยากจน ไม่มีเงินประกันตัว เด็กก็ต้องถูกควบคุมเกินเวลาที่จำเป็น หรือกรณี ผู้หญิงมีครรภ์ติดคุก คลอดในคุก เด็กก็กลายเป็นคนติดคุกไปด้วย จะเป็นเรื่องสมควรหรือไม่ จะรอให้ผู้หญิงคลอดเสียก่อนแล้วค่อยลงโทษจะได้หรือเปล่า

กรณีครอบครอง “ซีดีปลอม” ถ้าครอบครอง 1 แผ่น ถูกปรับ 10,000 บาท แต่ครอบครองยาบ้า 1 เม็ด ถูกปรับ 5,000 บาท นี่แสดงว่า ครอบครองซีดีปลอมมีโทษหนักกว่า “ยาบ้า” คำถามก็คือ การครอบครองยาบ้ากับครอบครองซีดีปลอมเพื่อเอาไว้ดูเอง ทำไมโทษการครอบครองซีดีปลอมจึงรุนแรงกว่า ทั้งๆที่ก็รู้กันอยู่ว่า “ยาบ้า” สร้างความเสียหายแก่สังคมมากกว่า “ซีดีปลอม” หรือเพราะเห็นว่า เรื่อง “ซีดีปลอม” เป็นเรื่องผลประโยชน์ของพ่อค้าที่มีอำนาจต่อรองกับอำนาจรัฐมากกว่า รัฐจึงกำหนดโทษผู้ครอบครองซีดีปลอมไว้สูงกว่า การกำหนดโทษที่พิจารณาจากความเสียหายต่อชีวิตมนุษย์กับความเสียหายต่อกำไรของพ่อค้า อันไหนควรจะมียุติธรรมมากกว่ากัน ค่าปรับ 10,000 บาท สำหรับคนยากจนคงยากที่จะหามาได้ คงจะต้องติดคุกติดตารางชดใช้แทน ในอัตราวันละ 70 บาท

กรณีศึกษาของ นวลตา (2545) พบว่า ในกระบวนการต้องโทษของเยาวชนในสถานพินิจ นั้น เด็กบางส่วนถูกลงโทษเกินเหตุ หมายความว่า ถูกลงโทษตามกฎหมายแล้วก็ถูกลงโทษนอกกฎหมาย คือ ถูกลงโทษที่แข็งแรงกว่า เป็นพวก “ขาใหญ่” ในกลุ่มผู้ต้องขัง “รังแก ช่มเหง” บางคนก็ถูกข่มขืน (วัยรุ่นผู้ชายที่หน้าตาดีก็ถูกข่มขืนได้) เพราะฉะนั้น เด็กเหล่านี้แทนที่จะได้รับการฟื้นฟูด้านจิตใจ เพื่อให้ออกไปเป็นคนดี อาจเกิดบทกลับทางพฤติกรรม คือ มีความเจ็บแค้นรุนแรงขึ้น เมื่อออกไปแล้วก็ไประบายกับสังคมภายนอกมากขึ้น เมื่อกลับไปอยู่ในสถานคุมขังก็พัฒนาตัวเองให้แข็งแรงขึ้นเพื่อข่มผู้อื่นและรังแกผู้อื่นต่อไปอีก กลายเป็นการผลิตซ้ำ (reproduction) ของพฤติกรรมด้านลบที่ไม่จบสิ้น ดังนั้น นวลตาจึงพบว่า เด็กในสถานพินิจจังหวัดสงขลาบางคนเข้าๆออกๆ สถานพินิจหลายๆ ครั้ง บางคนกว่า 10 ครั้ง

ในหลายกรณี ผู้ต้องขังอยู่กันแออัดเกินมาตรฐาน ความแออัดคับแคบ กระทั่งที่จะนอนก็ยังไม่มี ต้องใช้ผ้าขาวม้าทำเปลนอนเพื่อหลีกเลี่ยงการเบียดเสียดบนพื้น โดยมาตรฐานแล้ว พื้นที่สำหรับผู้ต้องขังเฉลี่ยประมาณ 2.25-2.5 ตารางเมตรต่อคน แต่ในโรงพักบางแห่งพบว่า พื้นที่สำหรับผู้ต้องขังมีเพียง 0.8-1.0 ตารางเมตรต่อคนเท่านั้น ความแออัดยัดเยียดเช่นนี้ ถ้าใครคนใดคนหนึ่งเป็นหวัด เป็นวัณโรค หรือโรคติดต่ออื่นใด ทั้งห้องขังก็จะติดโรคกันหมด สภาพเช่นนี้จึงสมควรที่จะถูกเรียกว่า “รังโรค”

การที่พวกเขาต้องเป็นโรค อัดคับพื้นที่ นี้อาจถือเป็นการถูกลงโทษซ้ำเติมที่เกินไปจากการถูกลงโทษตามกฎหมาย อยู่นอกคุกพวกเขาก็เป็นคนจน เข้าไปอยู่ในคุกยังถูกทำให้จน จนทั้งการรักษาพยาบาล จนที่จะซุกหัวนอน จนสิทธิพื้นฐานตามกฎหมาย

คนที่เคยติดคุกติดตาราง ไม่ว่าจะติดด้วยสาเหตุอันใด ควรหรือไม่ควรติด พันธกิจออกมาแล้วสังคมก็มักจะตราหน้าว่า “เป็นคนชั่ว” ถ้าเป็นคนมีฐานะ ร่ำรวยเงินทอง ความเป็นคนชั่วก็จะถูกละเลยจนจางหายไป แต่ถ้าเป็นคนจน ความเป็นคนชั่วมักจะติดตัวไปนาน นานจนหมดศักดิ์ศรี มีความยากลำบากในการที่จะไปหางานทำ ผู้คนในสังคมมักหวาดระแวง ไม่วางใจ เป็นคนไร้ศักดิ์ศรีในสังคม ยิ่งถ้าติดคุกอยู่นาน การออกสู่โลกภายนอกสำหรับบางคนอาจจะมีปัญหามากกว่าในคุกเสียอีก บางคนจึงปลดปล่อยพฤติกรรมตนเองให้ทำผิดซ้ำซากและกลับเข้าสู่คุกครั้งแล้วครั้งเล่า

คนยากคนจนที่ถูกทำให้จนซ้ำเติมจากกระบวนการยุติธรรม มิได้จำกัดอยู่เฉพาะคดีความระหว่างประชาชนด้วยกันเท่านั้น ประชาชนด้อยสิทธิที่ถูกตั้งข้อหาจากรัฐก็ถูกซ้ำเติมความยากจน กลุ่มเกษตรกรที่ทำกินในพื้นที่ซ้อนทับกับเขตป่าสงวน เมื่อรัฐใช้อำนาจอ้างสิทธิของรัฐเหนือพื้นที่

พวกเขาก็กลายเป็นจำเลย กลายเป็นผู้บุกรุก และไม่มีใครที่จะเป็นทนายแก้ต่างทางกฎหมายให้พวกเขา ในที่สุดแล้วพวกเขาเหล่านี้ก็ถูกทำให้หมดสิทธิในการทำกิน กลายเป็นจำเลยของรัฐ ความยากจนก็เพิ่มขึ้น กรณีศึกษาของ สงวนใจ (2545) ที่ทำการศึกษาในกลุ่มเกษตรกร อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นตัวอย่างของเรื่องนี้

3. กลุ่มผู้เสพยาเสพติด

รัฐบาลทักษิณได้ทำสงครามกับยาเสพติดปราบปรามผู้ค้าและบำบัดรักษาผู้เสพ แต่รากเหง้าของการแพร่กระจายยาเสพติดมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความยากจน ซึ่งเห็นได้จากปรากฏการณ์ที่ว่า แหล่งชุมชนแออัดซึ่งเป็นย่านที่อยู่อาศัยของคนยากจนมักจะมีการแพร่กระจายของยาเสพติดมากกว่าแหล่งอื่นๆ เพราะ

ประการแรก ยาเสพติดประเภทยาบ้า ยุคแรกมักจะแพร่กระจายในกลุ่มคนที่ต้องทำงานหนัก เช่น คนขับรถบรรทุก กรรมกรที่ต้องทำงานสองกะ เพราะยาบ้ายุคแรกเป็นยากระตุ้นประสาททำให้ผู้เสพยาสามารถตื่นตัว ทำงานได้นาน ยาบ้าจึงขายดีในกลุ่มคนเหล่านี้

ประการต่อมา คนจนมีรายได้น้อย หางานทำได้ยาก รายได้ดีๆ ไม่ได้ จำนวนหนึ่งจึงหันไปเป็นสายค้ายาเสพติดให้แก่พ่อค้ายาเสพติด บางคนก็ติดยา เมื่อไม่มีเงินพอจะซื้อยา ก็หันไปเป็นผู้ค้ายาด้วย เพื่อจะได้มีรายได้และมียาสูบเสม

ยาเสพติดประเภทอื่นๆ เช่น สารระเหย กัญชา และยาปลอมประเภทบางประเภท มักจะแพร่กระจายในหมู่วัยรุ่นมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะยาปลอมประเภทบางชนิดที่มีราคาแพง ทำให้มีการแพร่กระจายเฉพาะในหมู่วัยรุ่นลูกคนชนชั้นกลางและคนร่ำรวย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เคยทำการศึกษาและประมาณตัวเลขไว้เมื่อปี 2538 ว่า มีผู้เสพยาเสพติดประมาณ 1.3 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นนักเรียนนักศึกษา 71,666 คน ยาเสพติดยอดนิยมของนักเรียนนักศึกษาคือ กัญชา รองลงมาคือ สารระเหย ตามด้วย ยาบ้า (TDRI & ปปส., 2538)

ต่อมาปี 2544 สำนักวิจัยเอแบค มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้ทำการศึกษากลุ่มนักเรียนนักศึกษาตั้งแต่ระดับประถม 6 จนถึงปริญญาตรี จากตัวอย่างทั้งสิ้น 46,936 คน พบว่า ร้อยละ 44.3 ของกลุ่มตัวอย่าง เกี่ยวข้องกับสิ่งเสพติด

กลุ่มยาเสพติดที่ใช้เสพกันมากที่สุดคือ ยาบ้า (58.5%) รองลงมาคือ กัญชา (42.2%) ยาปลอมประเภท (33.6%) สารระเหย (16.6%) ยาอี (11.3%) ยาเลิฟ (10.5%) ยาเค (8.7%) เฮโรอีน (7.6%) ผีน (5.6%) โคเคน (4.9%) มอร์ฟิน (4.9%)

นี่ก็หมายความว่า 6 ปีต่อมา หลังจากการศึกษาของ TDRI ยาน้ำที่เคยอยู่อันดับสามได้พุ่งขึ้นมาอยู่อันดับ 1 ในหมู่นักเรียนนักศึกษา ทั้งนี้คงเป็นเพราะว่า แหล่งค้ายาบ้ามีมาก หาซื้อได้ง่ายกว่ายาเสพติดประเภทอื่นๆ เพราะจากงานวิจัยชิ้นนี้ได้ระบุไว้ด้วยว่า นักเรียนนักศึกษาเหล่านี้ ร้อยละ 27.3 ซื้อยามาจากเพื่อนในสถานศึกษาเดียวกัน ร้อยละ 20.6 ซื้อจากเพื่อนต่างโรงเรียน ร้อยละ 36.4 ซื้อจากบุคคลในชุมชน ร้อยละ 28.8 ซื้อจากบุคคลนอกชุมชน และร้อยละ 3.8 ซื้อจากบุคคลในครอบครัว

จากข่าวสารการจับกุม การปราบปราม ตลอดจนการไปสัมภาษณ์พูดคุยของนักวิจัย พบว่า กลไกและกระบวนการค้ายาเสพติดที่สร้างเครือข่ายโยงใยบุคคลร่วมสถาบันได้อย่างแพร่หลายและเหนียวแน่นก็คือ ระบบการค้ายาบ้า เพราะโยงใยมาตั้งแต่ผู้มีอิทธิพลด้านการเงิน ด้านการเมือง ด้านอำนาจรัฐ แล้วกระจายลงสู่รากหญ้า คนจน คนสามัญทั่วไป

คนจนที่ติดยาเป็นคนจนซ้ำซ้อน เพราะโดยปกติก็มีปัญหาด้านวัตถุปัจจัยอยู่แล้ว แต่เมื่อติดยาเงินทองก็ต้องหมดไปกับยา การที่จะมีเงินซื้อหาปัจจัยอื่นก็จะยิ่งขาดแคลน คนติดยายังเสี่ยงต่อการที่จะทำผิดต่อสังคม คนติดยาที่อยู่ในสายตาของสังคมก็มักจะเป็นคนที่ถูกมองจากคนที่ไม่ติดยาว่า เป็นพวกมีปัญหา ด้อยศักดิ์ศรี ไม่น่าคบ (ดู อติสร, 2545: 110-111) คนติดยาจึงมักจะมีสังคมของตัวเอง มีพฤติกรรมของกลุ่มตนเอง ดังนั้น ยังมีคนติดยามากสังคมก็จะยิ่งถูกแบ่งแยกมาก เกิดวัฒนธรรมย่อย (sub-culture) ของคนติดยา โดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่น เช่น มีวัฒนธรรมการจัดปาร์ตี้ยา การจัดแหล่งเสพยาสำหรับสมาชิก การจัดชมรมเสพยาแมวเช็กส์ เป็นต้น

4. กลุ่มคนทำงานบริการทางเพศ

ในปัจจุบันนี้ เมื่อเรากล่าวถึงการบริการทางเพศ ไม่อาจตีความแคบเฉพาะผู้หญิงขายบริการเท่านั้น แต่มันยังรวมไปถึงผู้ชายที่ขายบริการทางเพศด้วย และกลุ่มคนขายบริการทางเพศก็ไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้หญิงที่ถูกสังคมเรียกว่า “โสเภณี” เท่านั้น แต่มันยังขยายความกว้างไปถึงคนกลุ่มอื่น เช่น นักเรียน นักศึกษา และผู้หญิงทำงาน ที่ต้องการหารายได้ด้วยการขายบริการทางเพศ (ดู อภิญา และกิติพัฒน์, 2545: 78)

จากการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุข เมื่อปี 2545 ได้ประกาศตัวเลขอย่างเป็นทางการว่า มีสถานบริการ 12,000 แห่ง มีพนักงานบริการทั้งหมด 136,000 คน เป็นหญิง 114,840 คน ชาย 21,459 คน ในจำนวนนี้มีพนักงานที่ให้บริการทางเพศ 68,974 คน เป็นหญิง 65,186 คน เป็นชาย 3,788 คน

จากตัวเลขก็สรุปได้เลยว่า เป็นตัวเลขที่ไม่ได้รวมการขายบริการทางเพศที่ไม่อยู่ในสถานบริการ เช่น นักเรียน นักศึกษา และไม่รวมผู้ขายบริการที่อยู่ในสถานบริการเฉพาะสมาชิก (exclusive clubs) ซึ่งเป็นสถานบริการของคนมีเงิน

คนขายบริการทางเพศ ไม่ว่าจะหญิงหรือชาย อาจมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน แต่แรงผลักดันหลักที่ทำให้เขาและเธอประกอบอาชีพนี้คือ ความยากจน รายได้ไม่พอเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัว การประกอบอาชีพนี้ทำให้พวกเขาพอจะมีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว เพราะการทำอาชีพนี้ แม้จะเป็นกลุ่มที่มีค่าตัวต่ำสุด ครั้งละ 30-40 บาท รายได้รวมต่อเดือนก็คงเกินเส้นความยากจน แต่สิ่งที่เขาและเธอขาดจนอย่างยิ่งคือ ศักดิ์ศรี (ของความเป็นคน) และการยอมรับของสังคม สำหรับคนที่มีภูมิฐานะอยู่ทางเหนือ ดูจะดีกว่าคนภาคอื่นๆบ้าง เพราะชุมชนในภาคเหนือไม่ถึงกับดูถูกดูแคลนผู้ทำอาชีพนี้มากนัก แต่ในสังคมภาคอื่นๆ โดยเฉพาะภาคใต้ ผู้ที่ประกอบอาชีพนี้จะได้รับแรงกดดันจากสังคมอย่างรุนแรง

กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ กรณีการศึกษาของ ปานทิพย์ (2545) ที่ศึกษาชีวิตหญิงขายบริการบริเวณสถานีรถไฟ นครศรีธรรมราช เมื่องานชิ้นนี้ถูกหนังสือพิมพ์ไทยรัฐนำไปเผยแพร่และบอกกล่าวให้สังคมรับรู้ว่ามีหญิงบริการบริเวณสถานีรถไฟดำรงชีวิตด้วยความทุกข์ยากลำบาก อายุก็มากแล้ว แต่ก็ยังจำต้องทำอาชีพนี้ เพราะต้องส่งลูกเรียนหนังสือ สิ่งที่สะท้อนกลับมาคือ การที่ชุมชนบริเวณสถานีรถไฟและ NGOs ที่ทำงานกับชุมชน ต่างพากันไปประท้วงอาจารย์ปานทิพย์ที่สถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราช เรียกร้องให้อาจารย์ปานทิพย์ขอโทษและชดเชยค่าเสียหายให้แก่ชุมชน เรียกร้องให้สถาบันราชภัฏลงโทษอาจารย์ปานทิพย์ และเรียกร้องให้โครงการวิจัยนี้ต้องขอโทษและชดเชยค่าเสียหาย ด้วยเหตุผลว่า ทำให้ชุมชนเสียชื่อเสียง เสียเกียรติภูมิ ทำให้ชุมชนถูกดูหมิ่นดูแคลน

โดยข้อเท็จจริงของงานวิจัย ไม่มีอะไรผิดพลาด อาจารย์ปานทิพย์ได้พูดความจริง ได้พบความจริง ได้วิเคราะห์ให้เห็นความอับจน ความด้อยสิทธิ ด้อยศักดิ์ศรี ของหญิงขายบริการเหล่านี้ และเรียกร้องให้สังคมและรัฐบาลช่วยดูแลเอื้ออาทรต่อพวกเขา แต่อารมณ์ของผู้นำชุมชนกลับตรงข้าม ซึ่งในที่สุด ผู้วิจัย (ณรงค์) ในฐานะหัวหน้าโครงการ จึงต้องนำทีมงานไปชี้แจงทำความเข้าใจและขอโทษต่อชุมชน ที่เป็นเหตุให้ชุมชนเดือดร้อน (แต่ยืนยันว่างานวิจัยถูกต้อง) เรื่องจึงสงบลง

นี่สะท้อนให้เห็นว่า คนขายบริการทางเพศนั้น เป็นคนขาดศักดิ์ศรี เพียงแต่กล่าวว่า พวกเขาอาศัยอยู่ตรงไหน ก็ยังทำให้คนร่วมชุมชนรู้สึกเสียหน้า เสียศักดิ์ศรี ไปด้วย อย่างไรก็ตามแต่คนอื่นในชุมชนเลยที่รู้สึกรังเกียจพวกเขา แม้แต่ลูกของตัวเองที่เธอต้องส่งเสียเลี้ยงดูทุกเดือนก็ยังรู้สึกรังเกียจและโกรธเกรี้ยว (ดู ปานทิพย์, 2545: 235)

แม้พวกเขาคิดจะเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นๆ แต่เมื่อใครรู้ว่าอาชีพเดิมของเธอคือหญิงขายบริการ พวกเธอก็ถูกรังเกียจ ขายอาหารก็ไม่มีใครอยากไปซื้อกิน ไปเป็นลูกจ้างพจนายจ้างรู้ว่าเคยมีอาชีพขายบริการมาก่อนเขาก็ไล่ออก (ดู อภิญา และกิติพัฒน์, 2545: 92)

ไม่เพียงแต่หญิงขายบริการเท่านั้นที่รู้สึกลำบาก ด้อยศักดิ์ศรี สังคมไม่ยอมรับ แม้แต่ชายขายบริการก็ตกอยู่ในสภาพเดียวกัน โดยเฉพาะชายขายบริการที่ต้องบริการผู้ชายด้วยกัน พวกเขาบอกว่า มันเป็นภาวะกล้ำกลืนฝืนทำ เพื่อเงินตัวเดียว (ดู อภิญา และกิติพัฒน์, 2545: 85) กรณีศึกษาของ สุกัญญา (2545) พบว่า เด็กหนุ่มที่เข้าสู่อาชีพนี้ทั้งหมดมาจากครอบครัวยากจนภาคชนบท เด็กหนุ่มเหล่านี้มีภาวะว้าวุ่นสับสน (frustration) ในอาชีพ พวกเขาไม่มีความภูมิใจในตัวเองและในอาชีพ พวกเขาเป็นพวกที่ไม่จนเงิน แต่รู้สึกอับจนและขัดสนในศักดิ์ศรี ขัดสนการยอมรับจากสังคม

5. กลุ่มคนขอทาน

คนขอทานนั้น โดยเฉลี่ยก็เป็นคนจนที่หมดหนทางทำมาหากินโดยวิธีอื่น แต่ก็มีขอทานบางกลุ่มที่ไม่มีความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ แต่เลือกที่จะยึดอาชีพขอทาน เพราะทำได้ง่ายและมีรายได้พอเลี้ยงชีพ แต่โดยทั่วไปแล้วขอทานส่วนใหญ่มักจะเป็นคนพิการ ตาบอด แขนขาด ขาขาด สภาพทางจิตใจและสติปัญญาบกพร่อง เป็นคนแก่คนชราที่ถูกทอดทิ้ง เป็นเด็กเร่ร่อนจรจัด

คนขอทานอาจแบ่งตามลักษณะของวิธีการขอเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ

ประเภทแรก ขอโดยตรง เจอใครก็ยกมือไหว้ขอเงิน บางคนก็อากรครบ 32 แต่อยากขอเงิน ก็มักจะอ้างว่ามาจากต่างจังหวัด หลงทาง เงินหมด ขอเงินกินข้าว ขอเงินกลับบ้าน ส่วนกลุ่มที่พิการบกพร่องก็มักจะยึดพื้นที่นั่งขอ กลุ่มนี้มักจะเป็นคนพิการ แสดงอาการที่น่าสงสาร ชวนให้หยิบนั่นเศษเงินช่วยเหลือ

ประเภทที่สอง เสนอสิ่งแลกเปลี่ยน เช่น การร้องเพลง เล่นดนตรี คนกลุ่มนี้มักจะเป็นคนตาบอด

คนขอทานส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอยู่ในเขตเมือง เพราะมีคนหนาแน่น มีแหล่งให้ขอได้มาก คนเหล่านี้มักจะไม่มียี่เพ็กพียงแน่นอน เร่ร่อนจรจัดไปเรื่อยๆ ไม่มีบ้าน ไม่มีบัตรประชาชน จึงมักจะเข้าไม่ถึงบริการของรัฐและสวัสดิการของรัฐ

กลุ่มคนที่ไถ่ขอรานแต่ไม่ใช่อทานคือ กลุ่มคนจรจัด คำไหนนอนนั้น มีรายได้เล็กน้อย จากกองขยะ รับจ้างขายแรงงานวันต่อวัน บางวันมีงานทำ บางวันไม่มี อาศัยริมฟุตบาท ใต้สะพาน และบริเวณวัดบางแห่ง เป็นที่พักพิง

อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาของ ศศิธร ไชยประสิทธิ์ (2545) ที่ศึกษาหมู่บ้านขทานชานเมืองเชียงใหม่ พบว่า ขทานกลุ่มนี้มีได้ประกอบการขทานในเขตเมือง แต่ไปขทานข้าวในหมู่บ้านชานเมืองและหมู่บ้านที่ห่างไกลออกไป เหตุที่ต้องขทานข้าวเพราะในอดีตหมู่บ้านนี้เคยประสบความแห้งแล้ง ข้าวยากมากแพง ประชาชนในหมู่บ้านได้ข้าวไม่พอกิน จึงตัดสินใจหาข้าวกินด้วยการรับจ้างแลกข้าวบ้าง ขอเช่ากินบ้าง โดยเฉพาะครอบครัวที่ไม่มีที่ทำกิน ก็มารับจ้างแลกข้าวไปบ้าง ขทานเช่ากินบ้างเรื่อยๆมาจนถึงปัจจุบันนี้ (ดู ศศิธร, 2545: 206-207)

คนขทานโดยส่วนใหญ่แม้จะขทานได้เงินทองข้าวของเลี้ยงปากเลี้ยงท้องได้ครบสามมื้อ แต่ความยากจนของขทานที่จนมากกว่าเงินทองก็คือ จนศักดิ์ศรี (ของความเป็นมนุษย์) จนสิทธิ จนโอกาส และจนอำนาจ โดยสิ้นเชิง

ความจนศักดิ์ศรีของขทานนั้นมีได้จำกัดอยู่เฉพาะตัวคนขทานเท่านั้น แม้แต่ลูกของขทานที่เรียนหนังสืออยู่ในโรงเรียนก็มักจะถูกกระบวนกรทางสังคมเบียดขับ ถูกเหยียดหยาม แม้แต่ครูที่ควรจะมีจริยธรรมก็ยังเหยียดหยามลูกคนขทาน กรณีศึกษาของ จอมขวัญ และ จุฑามาศ (2545) ได้สะท้อนให้เห็นภาพความทุกข์ของครอบครัวที่ประสบปัญหาการถูกเหยียดหยามจากสังคมได้ชัดเจน

6. กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ป่วยเอดส์ และครอบครัว

ไม่มีใครบอกได้ว่า ในสังคมไทยมีผู้ติดเชื้อเอดส์จำนวนเท่าไร เพราะมีคนจำนวนหนึ่งที่มีเชื้อเอดส์แต่ก็ยังไม่รู้ว่าตัวเองมี บางคนรู้ว่าตัวเองมีแต่ก็ปิดไม่ให้คนอื่นรู้ อย่างไรก็ตาม มักจะมีการพูดกันว่า คนติดเชื้อเอดส์ในสังคมไทยคงมีไม่น้อยกว่า 1 ล้านคน

คนติดเชื้อเอดส์จำนวนหนึ่งกลายเป็นคนจนที่คนมักจะมองไม่เห็น เพราะบางคนอาจจะมีรายได้เดือนละ 2,000-3,000 บาท ซึ่งรายได้ระดับนี้นักเศรษฐศาสตร์ไทยก็จะบอกว่า ไม่ใช่คนจน เพราะมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน แต่คนติดเชื้อเหล่านี้ต้องซื้อยากินเอง ค่ายาเพื่อหล่อเลี้ยงชีวิตก็ตกประมาณเดือนละ 2,000-3,000 บาท เป็นอันว่าเงินที่พอหาได้นั้นเพียงค่ายาอย่างเดียวก็หมดแล้ว ไม่มีค่าอาหาร ค่าเสื้อผ้า ค่าปัจจัยจำเป็นอื่นๆ ดังนั้นพวกเขาจึงกลายเป็นคนจนทันที

ยิ่งกว่านั้น ถ้าการติดเชื้อเป็นที่รู้ของคนอื่นๆ เช่น นายจ้าง พวกเขา พวกเขา ก็อาจถูกปลดออกจากการงาน เป็นคนว่างงาน ความจนก็ยิ่งหนักหน่วงรุนแรง กรณีศึกษาของ พจนา (2545) ที่ศึกษาคนติดเชื้อที่เป็นเกษตรกร (หญิง) พบว่า คนเหล่านี้ดำรงชีวิตอยู่อย่างทุกข์ทรมาน เพราะไม่เพียงประสบปัญหาการครองชีพ ไม่มีเงินค่าหมอลำค่ายา ยังประสบปัญหาทางสังคม ถูกรังเกียจเหยียดฉันท้ แม้แต่ญาติพี่น้องใกล้ชิดก็ไม่อยากเข้าใกล้ ไม่อยากอยู่ร่วมสังคม

คนจนที่ติดเชื้อมีกลายเป็นคนจนที่อยู่กับความทุกข์ทรมานรอบด้าน ทั้งด้านภาวะร่างกาย ภาวะจิตใจ และภาวะสังคม แม้แต่จะไปงานบุญ ผู้คนก็ไม่อยากร่วมงานบุญด้วย (ดู อภิญา และ กิติพัฒน์, 2545: 100)

3.3 สรุปและสังเคราะห์

ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา คำว่า “ความยากจน” ถูกครอบงำด้วยความหมายที่ว่า คือ ภาวะที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) ในประเทศไทย คำว่า “ความยากจน” ก็ถูกตีความอยู่ภายใต้ความหมายนี้ แต่จากสถานการณ์ความทุกข์ยากของประชาชนกลุ่มต่างๆตามทีมงานวิจัยได้นำเสนอมานี้ เราจะเห็นได้ว่า ความทุกข์ยากที่เกิดจาก “ความขัดสนยากไร้” นั้น มันมิได้จำกัดอยู่เฉพาะ “ความขัดสนยากไร้” ด้านรายได้และทรัพย์สินเท่านั้น แต่มันมีมิติทางสังคมและการเมืองอยู่ด้วย

โดยเฉพาะในประเทศที่เจริญก้าวหน้าด้านอุตสาหกรรม การแก้ปัญหาด้านรายได้ได้พัฒนาไปถึงขั้นที่ทุกคนมีหลักประกันด้านรายได้ขั้นต่ำ (minimum incomes) ซึ่งไม่ใช่ค่าจ้างขั้นต่ำ (minimum wages) รายได้ขั้นต่ำเป็นสิ่งที่สังคมและรัฐบาลกำหนดขึ้นว่า คนแต่ละคนในสังคมควรมีรายได้เท่าไรจึงจะมีชีวิตอยู่ในสังคมนั้นได้ ถ้าใครก็ตามไม่สามารถที่จะหารายได้ให้แก่ตนเองเพียงพอตามมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ รัฐก็จะจัดการดูแล หรือที่แท้ก็คือ โอนเงินช่วยเหลือคนเหล่านั้นให้มีรายได้ตามมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ เช่น ในเยอรมนีกำหนดว่า รายได้ขั้นต่ำของแต่ละคนไม่ควรต่ำกว่า 370 ยูโรต่อคนต่อเดือน ในฝรั่งเศสประมาณ 433 ยูโรต่อคนต่อเดือน เป็นต้น

แต่รายได้ขั้นต่ำของแต่ละคนก็ไม่ใช่สิ่งที่จะประกันว่า ทุกคนในสังคมได้ก้าวพ้นความยากจนไปแล้ว เพราะในรายงาน The Wresinski Report of the Economic and Social Council of France เรื่อง ความจนซ้ำซากและการขาดความมั่นคงพื้นฐาน (Chronic Poverty and Lack of Basic Security) นั้น Joseph Wresinski กล่าวว่า “คนจนผู้ยากไร้ นั้น มิได้เพียงแต่ขาดเงินทองเท่านั้น แต่พวกเขายังไม่มีที่อยู่อาศัยหรืออาศัยอยู่ในที่อาศัยที่เสื่อมโทรม แล้วก็อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ หางานทำไม่ได้”

คำกล่าวของ Wresinski บาทหลวงชาวฝรั่งเศสผู้นี้ สะท้อนให้เห็นภาพของคนจนในฝรั่งเศสว่า ถึงแม้รัฐบาลจะประกันรายได้ขั้นต่ำให้แล้ว แต่ก็ไม่สามารถข้ามพ้นความยากจนในมิติทางสังคมไปได้ เพราะยังมีคนไร้ที่อยู่ คนไม่รู้หนังสือ เด็กออกจากโรงเรียนก่อนวัยเรียน คนว่างงานที่ไม่มีความรู้ ฯลฯ

Wresinski Report พิมพ์เผยแพร่เมื่อปี ค.ศ.1987 โดย The Official Journal of the Republic of France ซึ่งเป็นสถาบันของรัฐบาลฝรั่งเศส และในวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.1988 รัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้ผ่านกฎหมายรายได้ขั้นต่ำ (Minimum Income Law) แม้ว่าระดับรายได้ขั้นต่ำที่รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดจะต่ำกว่าที่เสนอโดย Wresinski Report แต่ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลฝรั่งเศสยอมรับข้อเท็จจริงตามรายงานของ Wresinski Report ว่า ในปลายศตวรรษที่ 20 นั้น ในฝรั่งเศสยังมีคนจนคนทุกข์ยากอีกมากมาย

ความยากจนซ้ำซากและการขาดความมั่นคงในวิถีชีวิต เป็นสิ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตของคนจน “วิถีชีวิตที่ขาดความมั่นคง” มีอาจวัดกันด้วยรายได้ที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แม้ว่าในสังคมทุนนิยมเงินเป็นปัจจัยที่ทำให้เข้าถึงสิ่งต่างๆได้มากมาย แต่ในสังคมคนจน แม้พวกเขาอาจจะพอมีเงินเลี้ยงชีพ แต่พวกเขาขาดความมั่นคงด้านอื่นๆอีกหลายด้าน เช่น ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านอาชีพ ด้านชีวิตและทรัพย์สิน ด้านความยุติธรรมในสังคม (เพราะพวกเขาได้รับการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาค) ด้านครอบครัว และการเบียดเบียนของสมาชิกในครอบครัว (เช่น การติดยา) ด้วยสภาพเช่นนี้ Wresinski จึงสรุปว่า

“ความยากจนซ้ำซากเป็นผลจากการขาดความมั่นคงพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตในหลายๆด้าน สุดท้ายก็นำไปสู่ความลำบากยากจน” (Wresinski Report, 1994: 1)

การขาดความมั่นคงพื้นฐานมีมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม “ความมั่นคงในการครองชีพ” จึงต้องประกอบด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม และความมั่นคงทางการเมือง

การเพิ่มรายได้ จึงเป็นเพียงความพยายามด้านหนึ่งในการแก้ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ไม่อาจแก้ปัญหาความมั่นคงทางสังคมและการเมืองได้ ดังนั้น สิทธิมนุษยชน (human right) และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (human dignity) คือ ปัจจัยที่จะทำให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและการเมือง ทั้งสองสิ่งนี้คือสิ่งที่คนจนขาดแคลน คือปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนและซ้ำเติมความยากจน Wresinski Report จึงเรียกร้องให้คืนสิทธิและศักดิ์ศรีแก่คนจน (ดู Wresinski Report: 42) เพราะพบว่า คนจนนั้นมิได้มีแต่ความจนด้านรายได้ แต่ยังจนด้านสิทธิและศักดิ์ศรีอีกด้วย

Wresinski Report ได้รับการพิจารณาจากองค์การสหประชาชาติ และในที่สุดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ยอมรับข้อเสนอของรายงานเมื่อต้นปี ค.ศ.1989 และเห็นว่า “ความยากจนอย่างรุนแรงและการถูกรังเกียจเหยียดชังจากสังคมนำไปสู่การลดศักดิ์ศรีของ

ความเป็นมนุษย์ จึงขอเรียกร้องให้แต่ละประเทศและนานาชาติช่วยกันขจัดสิ่งเหล่านี้”

รายงานของ Wresinski Report สอดคล้องกับข้อค้นพบและการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้ ที่เห็นว่า สภาพความลำบากยากจนของประชาชนไทยจำนวนมากมิได้จำกัดอยู่เพียงเรื่อง “รายได้” เท่านั้น แต่ความทุกข์ยากนั้นยังเกิดจากการขาดสิทธิและโอกาส การไม่ได้รับความยุติธรรมในสังคม การถูกดูถูกเหยียดหยามจากสังคม การไร้อำนาจต่อรอง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจต่อรองจากความรู้และข้อมูล และอำนาจต่อรองในเชิงพลังของกลุ่ม (group effort) และสุดท้ายไม่ได้รับการเหลียวแลจากสังคมและรัฐบาลเท่าที่ควร

Wresinski Report ได้เปิดมุมมองให้เห็นมิติความยากจนในสังคมยุโรปว่า ลำพังความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ รายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงขึ้น จนถึงกับสร้างรัฐสวัสดิการ (welfare state) ขึ้นมาได้ ก็ไม่อาจข้ามพ้นความยากจนของประชากรได้ เพราะยังมีความยากจนในมิติทางสังคม และการเมือง เรื่องสิทธิและศักดิ์ศรี และสิ่งเหล่านี้เมื่อเรื้อรังก็นำไปสู่ความยากจนทางกายภาพอีก คือ ว่างงาน ไร้ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ในงานวิจัยโครงการนี้ รายงานหลักทั้ง 5 ฉบับ และรายงานย่อยอีก 110 ฉบับ ก็ได้สะท้อนให้เห็นกลุ่มคนยากจนในมิติต่างๆ มีตัวอย่างและรูปธรรมให้เห็นชัดเจน ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และทีมวิจัยก็เห็นสอดคล้องกับ Wresinski Report ว่า การจนสิทธิ จนศักดิ์ศรี และจนอำนาจ สร้างความทุกข์ยากเจ็บปวดพอๆหรือยิ่งกว่าการจนทรัพย์สินและเงินทอง

แน่นอนว่า ความจนในมิติทางเศรษฐกิจ เป็นเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่ความจนในมิติทางการเมืองและสังคมได้ ขณะเดียวกัน ความจนในมิติทางสังคมและการเมืองก็เป็นเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่ความจนทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกัน เช่น คนที่ไร้สิทธิและไร้ศักดิ์ศรี ก็มักจะไม่ได้รับการศึกษามักจะหางานทำได้ยาก นำไปสู่ภาวะยากจนทางเศรษฐกิจ เป็นวงวนเวียนที่มีปฏิสัมพันธ์ เป็นเหตุเป็นผลต่อกันตลอดเวลา ด้านเศรษฐกิจเป็นเหตุให้เกิดผลทางสังคม แต่ผลทางสังคมก็กลับเป็นเหตุให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ การศึกษาปัญหาความจนจึงต้องพิจารณากันในทุกมิติ จะพิจารณาอย่างหนึ่งแล้วละเลยอีกอย่างหนึ่งย่อมไม่รอบด้าน ไม่เห็นองค์รวมของความยากจน ไม่เห็นองค์รวมของความทุกข์ยากของคนจน

บทที่ 4

สาเหตุของความยากจน

ในบทนี้จะวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้เห็นว่า เหตุแห่งความยากจนนั้นมีอะไรบ้าง จากข้อมูลงานวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสามารถสรุปได้ว่า เหตุแห่งความยากจนมาจาก 4 กลุ่มปัจจัย คือ ท่าทีต่อชีวิต ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ปัจจัยการผลิต และการขาดแคลนสวัสดิการ ซึ่งจะวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้เห็นดังต่อไปนี้

4.1 บทวิเคราะห์จากงานวิจัยอื่น

ในการวิเคราะห์ปัจจัยคนจนและความยากจนนั้น การจะพิจารณาว่า ใครคือคนจน และจนอย่างไร แม้จะมีหลายมิติและหลากหลายกลุ่มคนจน แต่ก็ยังไม่ซับซ้อนเท่ากับการวิเคราะห์ว่า ทำไมจึงมีคนจน ทำไมจึงเกิดความจน แม้แต่ในประเทศที่ได้ชื่อว่า ร่ำรวยที่สุดในโลกอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา ก็ยังมีคนยากคนจนในประเทศมากมาย ในเยอรมัน ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ ที่คณะผู้วิจัยไปเก็บข้อมูลภาคสนาม ก็พบเห็นคนไร้ที่อยู่อาศัย คนขอทาน คนเร่ร่อนจรจัด ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในเมืองใหญ่ๆ ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ไม่สามารถขจัดปัญหาความยากจนได้ เพราะความยากจนมิได้มีเหตุปัจจัยจาก “ด้านเศรษฐกิจ” แต่เพียงด้านเดียว ใน Wrenski Report จึงสรุปว่า “ความยากจนซ้ำซากเป็นผลจากการขาดความมั่นคงพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตในหลายๆด้าน” (1994: 1)

อย่างไรก็ตาม กระแสการพิจารณาความยากจนในมิติทางเศรษฐกิจก็ยังคงนำมาใช้วัดความยากจนกันอยู่ในเกือบทุกสังคม สำหรับในประเทศไทย นักวิชาการที่เกาะติดปัญหาความยากจนในเชิงเศรษฐกิจมาอย่างยาวนานก็คือ เมธี ครองแก้ว และคณะ ในงานวิจัยเรื่อง “ครัวเรือนที่จนดักดาน” โดยทีมงานของ เมธี (เป็นที่ปรึกษา) ได้สรุปสาเหตุของความยากจนว่า มีอยู่ด้วยกัน 11

ประการ ดังนี้ (ดู ฌองส์ บก., 2541: 265-268)

1. การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่พอเพียง
2. ความสามารถในการจัดการที่ดินต่ำ จึงทำให้ได้ผลผลิตต่ำ
3. จำนวนวันทำงานน้อย ปีหนึ่งๆทำงานเพียง 163 วันเท่านั้น
4. รายได้จากผลผลิตมีน้อย รายได้จากค่าจ้างก็น้อย
5. การศึกษาต่ำ
6. ขาดผู้นำครอบครัว ครอบครัวหย่าร้าง
7. มีบุตรมาก
8. ไม่มีโอกาสในสังคม ไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ
9. ได้รับความช่วยเหลือน้อย
10. พิกัดและเจ็บป่วยเรื้อรัง
11. มีหนี้สินมาก

ถ้าพิจารณาจากสาเหตุ 11 ประการนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า สาเหตุแห่งความยากจนนั้นมีทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคมรวมกันอยู่ แต่ในบทวิเคราะห์นี้ดูเหมือนจะไม่ได้พิจารณาปัจจัยจากระบบหรือปัจจัยจากโครงสร้าง เช่น กลไกตลาด อำนาจต่อรอง สิทธิพื้นฐาน และนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ เช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ต้องนับว่าการวิเคราะห์สาเหตุความยากจนของกลุ่มงาน เมธี ครองแก้ว ได้พยายามที่จะให้ครอบคลุมปัจจัยต่างๆ มากที่สุด

ในงานวิจัยของโครงการนี้ได้ศึกษางานของ เมธี ครองแก้ว และวิเคราะห์ข้อมูลจากงานสนาม โดยเฉพาะการที่ทีมวิจัยจัดกลุ่มพบปะพูดคุยหลากหลาย ประกอบกับกรณีศึกษา 110 กรณี จึงทำให้สามารถจัดหมวดหมู่สาเหตุของความยากจนออกมาเป็น 4 กลุ่มปัจจัย คือ

1. กลุ่มปัจจัยที่เกิดจากท่าทีต่อชีวิต ซึ่งเป็นทัศนคติในการมองตน มองโลก ความพยายามที่จะทำให้ผู้อื่นเข้าใจตนเอง พฤติกรรมส่วนตัว แบบแผนการใช้ชีวิตในครอบครัว เป็นต้น
2. กลุ่มปัจจัยที่มาจากปัจจัยการผลิต เช่น การขาดปัจจัยการผลิต เข้าไม่ถึงทรัพยากร (น้ำ ดิน ป่า) ถูกแย่งชิงทรัพยากร ถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากร เช่น ถูกย้ายถิ่นฐาน ถูกขับไล่ออกจากที่ทำกินหรือที่พักพิง
3. กลุ่มปัจจัยที่มาจากโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม การไม่เท่าทันกลไกตลาด ขาดอำนาจต่อรอง ขาดสิทธิพื้นฐาน

ฐานทางสังคม ไม่ได้รับความยุติธรรมในสังคม ถูกกีดกัน ถูกรังเกียจเหยียดหยามจากสังคม ขาดการศึกษา ขาดความรู้

4. กลุ่มปัจจัยที่มาจากระบบสวัสดิการ คือ ระบบสวัสดิการสังคมที่จะช่วยบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากยังมีไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง เช่น เกษตรกรไม่มีหลักประกันของชีวิต คนแก่ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อนจรจัดบนท้องถนนมีมากขึ้น คนไร้ที่อยู่อาศัย เร่ร่อน จรจัด มีมากขึ้น คนเป็นเอดส์ขั้นสุดท้ายมีมากขึ้น แต่ขาดคนและองค์กรที่จะดูแล เหล่านี้เป็นต้น

4.2 ทำที่ต่อชีวิต

4.2.1 การมองโลก

การขาดวิสัยทัศน์ในการมองโลกทำให้ไม่มีการคาดการณ์อนาคตว่าจะเป็นอย่างไรร จึงไม่คิดถึงแผนชีวิตและแผนของครอบครัว แผนของรายได้ แผนของรายจ่าย และแผนของการครองชีพ การขาดวิสัยทัศน์ในการมองอนาคตทำให้ไม่มีการคุมกำเนิด เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถในการเลี้ยงดูบุตร มีผลให้มีสมาชิกในครอบครัวมาก คือมีบุตร 3-4 คน นำไปสู่ภาวะลูกมากยากจน เพราะไม่สามารถหาที่ทำกินเพิ่มขึ้นได้

นอกจากนี้ การมีการศึกษาน้อยและการไม่สามารถสรุปบทเรียนของการประกอบอาชีพ ก็ทำให้ไม่สามารถเท่าทันกลไกตลาดที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงถูกตลาดหรือกลไกทุนนิยมเบียดขับและกดดันอย่างรุนแรง ไม่สามารถยกระดับรายได้ให้ตนเองผ่านกลไกตลาดได้

จากการสนทนากลุ่มแรงงานหลายกลุ่ม พบว่า ส่วนใหญ่จบการศึกษาแค่ ป.7 หรือ ป.6 หรืออย่างสูงก็ ม.3 แต่เมื่อเข้าสู่อาชีพการขายแรงงานแล้ว ประมาณว่าร้อยละ 95 ไม่มีใครคิดที่จะศึกษาต่อหรือคิดที่จะฝึกฝนพัฒนาตนเองให้มีความรู้และทักษะสูงขึ้น เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจที่ต้องการแรงงานความรู้และแรงงานที่มีทักษะฝีมือ นี่พูดถึงการ “คิด” หรือมีความตั้งใจ แต่ในความเป็นจริงที่ทีมวิจัยไปสัมผัส ยังไม่มีใครที่ลงมือทำเช่นนั้นเลย โดยเฉพาะคนงานที่ทำงานในโรงงานต่างๆ เป็นลูกจ้างถาวร เพราะแรงงานเหล่านี้ต่างก็สนใจที่จะทำงานล่วงเวลาเพื่อให้มีรายได้พอเพียง จึงแทบจะหาเวลาเพื่อพัฒนาตนเองไม่ได้

โดยหลักมาตรฐานสากล ที่เรียกว่า ระบบ 3 แปร คือ ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง ศึกษาหาความรู้ 8 ชั่วโมง และพักผ่อนนอนหลับ 8 ชั่วโมง แต่ในความเป็นจริง คนงานไทยพร้อมที่จะทำงานวันละ 10-12 ชั่วโมง แล้วก็พักผ่อน บันทึง และนอน

แม้แต่การสนใจเรื่องข่าวสารความรู้โดยตนเองก็น้อยมาก ทุกครั้งที่ผู้วิจัยบรรยายให้คนงานฟัง หรือไปจัดกลุ่มเสวนา (focus groups) กับคนงาน มีคำถามหนึ่งที่ผู้วิจัยจะถามเสมอคือ “ใครอ่านหนังสือพิมพ์ทุกสัปดาห์บ้าง” คำตอบที่ได้ประมาณได้ว่า ร้อยละ 97-98 ไม่ได้อ่านทุกสัปดาห์ และสำหรับผู้ที่ไม่อ่านบ้าง ไม่มีใครเลยที่อ่านข่าวเศรษฐกิจ อ่านแต่ข่าวบันเทิง กีฬา

จึงกล่าวได้ว่า วิสัยทัศน์ในการมองโลก มองสถานการณ์ และความเข้าใจว่าสถานการณ์นั้นจะกระทบต่อตนเองอย่างไร จึงแคบและสั้น พวกเขาจึงไม่รู้เท่าทันกลไกเศรษฐกิจและกลไกตลาด พวกเขาจะรู้สึกตัวก็ต่อเมื่อเหตุการณ์นั้นได้กระทบตัวแล้ว เช่น ถูกปลดออกจากงาน มีการนำเครื่องจักรมาแทน มีการยุบแผนก มีการปิดโรงงานเพื่อย้ายไปตั้งในประเทศอื่น มีการลดการจ้างเพราะต้องการลดการขาดทุนของบริษัท กรณีเหล่านี้โดยทั่วไปคนงานมักจะรู้ตัวในระยะกระชั้นชิดหรือเรื่องเกิดขึ้นแล้ว ปฏิกริยาของพวกเขาจึงมักจะแสดงออกมาเป็น 2 แนวทาง คือ

สำหรับผู้ที่ไม่มียานาจต่อรอง ไม่มีกลุ่ม ไม่มีสหภาพ ก็มักจะท้อแท้ หดหู่ อยุ่อย่างดีก็ไปร้องศาลแรงงานเพื่อขอค่าชดเชย

สำหรับกลุ่มคนงานที่พอจะมีอำนาจต่อรอง พวกเขาอาจจะมีการประท้วง ชุมนุม แต่มักจะไร้ทิศทาง ขาดข้อมูล ขาดเหตุผลที่จะต่อรองกับนายจ้าง มีแต่ความโกรธและความกลัว หลายๆครั้งที่ผู้วิจัยช่วยเป็นที่ปรึกษาให้กลุ่มแรงงาน ผู้วิจัยพบสถานการณ์เช่นนี้ โดยเฉพาะช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา อำนาจการต่อรองของลูกจ้างจะต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุ 2 ประการ คือ ประการแรก ขาดการรวมกลุ่ม ปัจจุบันนี้การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (unionization) มีเพียงประมาณร้อยละ 3.3 ของลูกจ้างทั่วประเทศ ซึ่งนับว่าต่ำมาก ประการต่อมา ขาดวิสัยทัศน์ การมองสถานการณ์ จึงไม่มีการเตรียมตัว เตรียมข้อมูล จึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการเจรจาต่อรอง สุดท้ายคนที่ถูกปลดออกก็อาจจะได้เงินชดเชยเล็กน้อย กลายเป็นคนว่างงาน และถดถอยไปสู่ภาวะความยากจนลงกว่าเดิม

ในกรณีของเกษตรกร การขาดความรู้และไม่เท่าทันกลไกตลาด ทำอะไรตามๆกัน เห็นคนกลุ่มแรกทำได้ดีก็มีการเอาอย่าง โดยขาดการวางแผน ไม่สามารถวิเคราะห์อนาคตได้ ในที่สุดก็ประสบภาวะขาดทุน จากที่เคยมีก็กลายเป็นจน เช่น กรณีคนเลี้ยงกุ้งในลุ่มน้ำปากพนัง เขตอำเภอปากพนังและอำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ประสบภาวะล้มจม เป็นหนี้ประมาณครอบครัวละ 1.1 ล้านบาท (ดู ประภาส สุภา และบุญพร, 2546: 63-64)

4.2.2 การมองตน

จากการสนทนากลุ่มหลายๆกลุ่ม ประกอบกับการสนทนาพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับชาวบ้าน พร้อมๆกับการสังเกตวิถีชีวิตของคนจนในชนบท เห็นได้ชัดว่า ส่วนใหญ่คนจนยังขาดการวางแผนการใช้จ่าย กล่าวคือ มีช่องทางที่จะลดรายจ่าย แต่ไม่พยายามลด ขณะเดียวกัน มีความพยายามจะเพิ่มรายได้ แต่ขาดศักยภาพที่จะเพิ่ม จึงมักจะเห็นครอบครัวมีรถมอเตอร์ไซด์ ทั้งที่ไม่จำเป็นจะต้องมี หัวหน้าครอบครัวบางคนยังดื่มเหล้า สูบบุหรี่ และเล่นการพนัน ซึ่งทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยใช้เหตุ

ท่าทีต่อชีวิตในด้านการมองตนที่ไม่วิเคราะห์ตนเอง ไม่พัฒนาตนเอง ขาดอัตวิสัยที่จะเอาชนะอุปสรรค ทำให้คนจนบางกลุ่มมีทัศนคติเชิงลบไปในทางคลายกลุ่มด้วยเกล้า เสี่ยงโชคด้วยการพนัน ซึ่งเราจะพบเห็นได้มากในชุมชนแออัดต่างๆในเมืองใหญ่ๆ ในการสนทนากลุ่ม ผู้ร่วมสนทนาที่เป็นหญิงก็มักจะกล่าวพาดพิงถึงผู้ชายบางคนที่ชอบทำตัวเช่นนั้น แต่มีใช้ว่าจะมีแต่ผู้ชายเท่านั้น ผู้หญิงก็มี ที่ทีมงานวิจัยไปเห็นมาด้วยตนเองก็มี เช่น “แม่สมบุญ” (นามสมมติ) แห่งขอนแก่น เคยมีบ้านช่องห้องหอเป็นหลักเป็นฐาน เข้าชั้นคนชั้นกลางในเมือง แต่ด้วยนิสัยชอบกินเหล้า เล่นการพนัน ขวนตะเลาะเบาะแว้ง จนไม่มีใครอยากยุ่งเกี่ยวกับ ในที่สุด พ่อแม่ก็ไม่เอา ลูกๆก็ทอดทิ้ง ทรัพย์สินเงินทองก็ค่อยๆหมดไป บ้านที่อยู่อาศัยก็ต้องเช่าเขา และบ้านเช่าหลังนี้แต่เดิมก็เป็นของ “แม่สมบุญ” เอง แต่เมื่อหนี้สินล้นพ้นตัว บ้านก็ถูกยึดเป็นของเจ้าหนี้ นี่คือตัวอย่างของท่าทีต่อชีวิตที่ผิดพลาด ขาดอัตวิสัยที่จะต่อสู้กับอุปสรรครอบตัว

ในทัศนะของผู้วิจัย เห็นว่า แม้ระบบและสภาพแวดล้อมต่างๆจะเป็นปัจจัยกดดัน ทำให้คนยากจนลง แต่ถ้าคนเหล่านั้นมีอัตวิสัยสูง มีความมุ่งมั่น เพียรพยายาม คือ มีท่าทีที่ไม่ทอดทิ้ง ไม่เหน็ดเหนื่อยพ่ายแพ้ ลอยไหลไปตามกระแสбайมุข ก็น่าจะทำให้เรื่องเลวร้ายมากเบาบางเป็นเลวร้ายน้อยลงได้

ท่าทีต่อชีวิตที่ดีสามารถเปลี่ยนวิถีชีวิตที่เดินอยู่บนความทุกข์ยากลำบากไปสู่วิถีชีวิตที่ดีกว่าได้ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่นำโดย ครูชบ ยอดแก้ว และนำโดย พระอาจารย์สุบิน ปณีโต (ดู ณรงค์ บก., 2544) คือตัวอย่างรูปธรรม สมาชิกของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ทั้งสองนี้ได้ปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิต จากการใช้จ่ายเกินตัว มั่วสุมอบายมุข มาเป็นการลดละอบายมุข และสร้างเงินออมกับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งในที่สุดก็ทำให้ชีวิตดีขึ้น

ท่าทีต่อชีวิต 7 ประการ ที่กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิต กำหนดให้สมาชิกปฏิบัติคือ (ดู ณรงค์ บก., 2544: 101-102)

1. ฟังตนเอง มีความเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม
2. มีวินัยในตนเอง มุ่งมั่นทำงานให้เสร็จ
3. ขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์ ประหยัด และอดทน
4. รู้จักคิด วิจารณ์ และตัดสินใจ อย่างมีเหตุผล
5. มีขันติธรรมต่อคำวิจารณ์ รู้ถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลและหมู่เหล่า
6. มีน้ำใจเป็นนักกีฬา
7. ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ โดยรู้จักเป็นผู้ให้ ผู้รับ ผู้นำ และผู้ตาม ที่ดี

ส่วนทำที่ต่อชีวิตที่พระสุบินแนะนำให้สมาชิกกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรม ครอบงำชีวิต ก็คล้ายๆกลุ่มครูชบ คือ การฟังตนเอง ขยันหมั่นเพียร ประหยัดอดออม มีความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัย มีสัจจะ มีความจริงใจต่อตัวเอง รู้จักข่มใจ อดทน อดกลั้น ละวางความชั่ว รู้จักเสียสละ (ดู ชัดติยา, 2544 ใน ณรงค์ บก., 2544: 129-131)

จากรูปธรรม 2 กรณีดังกล่าว ก็พอจะสรุปได้ว่า การมีทำที่ต่อชีวิตที่มีลักษณะตรงข้ามกับที่กล่าวมา จะนำพาชีวิตไปสู่ความทุกข์ยากลำบาก แต่ถ้าสามารถปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตให้เห็นไปตามแนวทางดังที่กล่าวมา ก็จะสามารถบรรเทาความทุกข์ยากลำบากในชีวิตได้ ดังกรณีตัวอย่างของสมาชิก กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบงำชีวิตและกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครอบงำชีวิต ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในสังคมไทยปัจจุบัน

การปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตตามแนวของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เป็นการปรับเปลี่ยนทำที่ของการดำรงชีวิต เพื่อให้มีเหตุมีผลในการอยู่กับโลกของวัตถุธรรม ให้รู้จักออม รู้จักจ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีวินัยในตัวเอง ไม่ประพฤติดีไปในทางที่จะทำให้ชีวิตเสื่อมลง

ยังมีคนอีกบางส่วนที่ปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตจากการอยู่ในโลกของวัตถุธรรมอย่างเต็มที่ไปสู่โลกที่มีวัตถุธรรมน้อยลง หรือโลกที่มีทางธรรมมากขึ้น ด้วยเหตุว่าการอยู่ในโลกแห่งวัตถุธรรมเต็มไปด้วยความทุกข์ยาก ลำบาก ยากจน ภาระวนกระวาย อยากรมีอยากได้ แต่ต้องผิดหวังเจ็บปวด ขาไทยบางส่วนจึงหันไปสู่สมณเพศ หญิงบางส่วนจึงหันไปเป็นชี ใช้สภาพแวดล้อมทางธรรมปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้ ลด ละ เลิก ทางโลก เพื่อควบคุมจิตใจให้รู้สึกพอใจและเป็นสุขกับสภาพแวดล้อมใหม่ ได้ร่มเงาของศาสนา ดังที่แม่ชีคนหนึ่งกล่าวว่า

“ผู้ที่สละทางโลกไม่ควรคำนึงถึงความจนความรวย ตั้งแต่บวชเป็นชีก็ไม่เคยมีวันไหนที่อดอยาก ไม่มีกิน พอมีพอกิน แต่จะให้ฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยนั้นไม่มี” (โสภา และ อภิชาติ, 2545 ใน ณรงค์ บก., 2545: 166)

ดังนั้น การหันเหชีวิตเข้าสู่ทางธรรม คือหนทางของการหลีกหนีความจน ซึ่งไม่ใช่วิถีของการเพิ่มทรัพย์สินเงินทองเพื่อแก้จน แต่เป็นวิถีของการควบคุมตนเอง ฝึกฝนตนเองภายใต้สภาพแวดล้อมทางศาสนา เพื่อลดความต้องการทางวัตถุ แสวงหาแค่เพียงให้มีพอประทังชีวิตอยู่ได้ แต่ก็ มีบางคนที่สสารภาพว่า การบวชคือการ “หนีจน” จริงๆ ไม่ใช่บวชเพราะแรงจูงใจจากความศรัทธาในศาสนา นั่นคือคำสสารภาพที่ว่า

“คนไม่ทุกข์ ไม่มีปัญหา ไม่บวชเป็นชีพรอก นอกจากคนที่ศรัทธาศาสนาจริงๆ ซึ่ง
มีไม่ถึง 20 เปอร์เซ็นต์” (เล่มเดียวกัน: 156)

แม้ว่าจะเป็นคำสสารภาพตรงไปตรงมาในลักษณะที่ตีความได้ว่า ที่บวชก็เพราะจน แต่อย่างไรก็ตาม สังคมของแม่ชีและสังคมของสงฆ์ก็พอจะกล่าวได้ว่า ไม่ใช่สังคมที่แข่งขันเลียนแบบในการสะสมวัตถุและทรัพย์สิน แม้ว่าส่วนน้อยของสังคมสงฆ์จะมีการสะสมเหมือนฆราวาส แต่ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีความทะเยอทะยานที่จะทำเช่นนั้น

“การบริโภค” ในทางเศรษฐศาสตร์ จึงถือเป็นกิจกรรมหลักอย่างหนึ่งที่จะทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต ก่อให้เกิดการขยายการผลิต การแลกเปลี่ยน และการกระจายรายได้ ดังนั้น ในระบบทุนนิยมจึงมีการกระตุ้นการบริโภคในทุกวิถีทาง เพื่อให้เป็นแรงจูงใจให้เศรษฐกิจเติบโต ประชาชนที่มีรายได้ทุกกลุ่มคือผู้บริโภคที่ตกอยู่ภายใต้แรงกระตุ้นให้เกิดลัทธิบริโภคนิยม ผ่านการสร้างทัศนะให้เลียนแบบ ผ่านค่านิยมความทันสมัยและแฟชั่น ผ่านการโฆษณา ผ่านวัฒนธรรม ผ่านรูปแบบของดนตรี เพลง และภาพยนตร์ ในที่สุดคนทุกกลุ่มก็ตกอยู่ภายใต้ “ลัทธิบริโภคนิยม” คือ พยายามแสวงหาความพอใจจากการได้บริโภคมากๆ ซึ่งสำหรับผู้มีรายได้สูง มีความสามารถในการทำมาหากินได้ ก็คงไม่เดือดร้อน แต่สำหรับคนจนที่รายได้น้อย การตกอยู่ภายใต้ลัทธิบริโภคนิยมคือการซ้ำเติมภาวะยากจน โดยเฉพาะความรู้สึกยากจนเปรียบเทียบ ที่รู้สึกว่าคุณอื่นเขามีมาก แต่ตนเองมีน้อย

ความรู้สึกนี้ ผู้วิจัยสังเกตได้ชัดจากการสนทนากลุ่มชาวปกาเกอะญอ ที่เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2545 ที่ผู้ใหญ่วัยตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป บอกว่า พวกเขาไม่รู้สึกละแวกแม้จะมีรายได้เพียงเดือนละ 700-800 บาท เพราะมีข้าว มีผัก มีปลา มีสัตว์เลี้ยง พอเพียงพอการกินอยู่ แต่ขณะที่เด็กนักเรียนวัย 14-15 ปี ที่เป็นลูกๆ ลงมาเรียนหนังสือในชุมชนไทย อยู่ท่ามกลางเพื่อนๆ ที่มีเสื้อผ้าดีๆ มีของกินของใช้ดีๆ มีโอกาสไปดูหนัง ดูละคร ดูคอนเสิร์ต ขณะที่พวกเขาพวกเขาลูกๆ เขาไม่มีปัญญา พวกเขาพวกเขาก็บอกว่า “รู้สึกว่าคุณอื่นเขาจนมาก จนแต่เกิด”

ความรู้สึกเช่นนี้ เมื่อเกิดขึ้นก็มีผลให้เกิดความรู้สึกอยากมีอยากได้ เหมือนที่คนอื่นมีคนอื่นได้ นำไปสู่การแสวงหาเพื่อการบริโภค เศรษฐศรียาม เคยเขียนสารคดีวิชาการ “หมายเหตุจากโพน

ม่วง” แสดงให้เห็นการเปลี่ยนผ่านจากชุมชนที่มีพอเพียงเลี้ยงตนเอง ไปสู่ชุมชนที่ขาดแคลน เป็นหนี้สิน ทั้งถิ่นทั้งบ้าน เพราะการอยากมีอยากได้มากขึ้นตามแรงกระตุ้นของบริโภคนิยม การมีถนนและไฟฟ้าเข้าถึงทำให้ชุมชนอยากมีวิทยุ โทรทัศน์ ตู้เย็น มอเตอร์ไซด์ รถไถนา ในที่สุดก็ต้องขายวัวขายควาย ซื้อรถไถ ซื้อรถมอเตอร์ไซด์ หนี้ไปใช้ปุ๋ยเคมีแทนข้าวที่ควายที่เป็นปุ๋ยธรรมชาติ เพราะวัวควายหายไประยะหนึ่ง สุดท้ายก็ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มรวดเร็ว เพราะมีค่าปุ๋ย ค่ายา ค่าน้ำมันรถ ค่าซ่อมรถ ค่าไฟ และค่าบริการอื่นๆ ตามแรงโฆษณา เช่น ค่าขนมสำเร็จรูป ค่าของเล่นสมัยใหม่ของเด็ก ค่าเสื้อผ้าตามแฟชั่น เป็นต้น

เมื่อค่าใช้จ่ายสูงขึ้น รายได้ก็ไม่พอ นำไปสู่ภาวะหนี้สิน แรงงานของครอบครัวต้องทิ้งถิ่นฐานบ้านช่องเพื่อไปหางานทำในเมือง เพราะต้องการมีรายได้มากขึ้น หมู่บ้านที่เคยพึ่งตนเองได้ก็เลยแตกสลาย กลายเป็นหมู่บ้านยากจน พึ่งตนเองไม่ได้ในที่สุด กรณีตัวอย่างที่เวลานี้คือ กรณีบ้านโพนม่วง หมู่ที่ 10 ตำบลไพรขลา อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ที่เศรษฐกิจย่ำแย่ร่วมกับทีมงานวิจัยไปศึกษาเมื่อปี 2528 (ดู เศรษฐสุสยาม, 2529)

ในปี 2545 ทีมวิจัยได้กลับไปหมู่บ้านนี้อีกครั้ง ปรากฏว่า ผู้นำชุมชน คือครูใหญ่ของโรงเรียนบ้านโพนม่วง ได้ศึกษางานของเศรษฐกิจพอเพียง และพยายามฟื้นฟูภูมิปัญญาจากอดีต ต่อยอดด้วยแนวคิดสมัยใหม่ ทำให้โพนม่วงมีกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มการผลิตเข้มแข็ง กลายเป็นหมู่บ้านที่พอจะพึ่งตนเองได้อีกครั้งหนึ่ง

บัดนี้แรงกระตุ้นการบริโภครุนแรงกว่าเดิม 20 ปีที่แล้ว มีสินค้าใหม่ล่อใจล่อตา เข้ายวนการบริโภค เข้ายวนให้มีการเลียนแบบ ทั้งโทรศัพท์มือถือ มอเตอร์ไซด์ รถกระบะ วีดีโอ โทรทัศน์ ของใช้สิ้นเปลือง อาหารขบเคี้ยวจากโรงงาน และวัฒนธรรมบันเทิงนานาชนิด ไม่ว่าจะเป็นคาราโอเกะ ดิสโก้เธค ผับ โรงเบียร์ คอนเสิร์ต ฯลฯ เราจึงพบว่า คนจนส่วนใหญ่มีความต้องการอยากมีอยากได้สิ่งเหล่านี้ ซึ่งในที่สุดก็นำไปสู่ภาวะการใช้จ่ายเกินตัว มีหนี้มีสิน ทั้งในระบบและนอกระบบ

หลายๆครั้งที่เราจัดสนทนากลุ่ม เราก็ได้ฟังการบ่นการรำพันถึงภาวะรายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย แต่เราก็สังเกตเห็นว่า พวกเขาเหล่านั้นหลายคนมีโทรศัพท์มือถือ มีมอเตอร์ไซด์ บริโภคของขบเคี้ยวที่ซื้อจากร้านขายของ อาหารที่ปรุงขึ้นมากินกันก็ซื้อวัตถุดิบมาจากตลาด เช่น เนื้อหมู เนื้อไก่ มันเป็นการบอกว่า ความพยายามที่จะลดรายจ่ายยังมีน้อยไป ท่าทีต่อชีวิตของคนเหล่านี้ยังลอยไหลไปตามกระแสบริโภคนิยม ยังขาดความพยายามเชิงอัตวิสัยที่จะพึ่งตนเองให้มากขึ้น

ก็เหมือนกลุ่มเสวนาจังหวัดสุรินทร์ (เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2545) พวกเขาใช้รถไถ ต้องเสียค่าซ่อม เสียค่าน้ำมัน แต่เมื่อถามว่าทำไมไม่ใช้ควายเพราะประหยัดกว่า มีผลพลอยได้เป็นปุ๋ย

(ชีควาย) ควายออกลูกก็มีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย เขาก็บอกว่า มันไม่ทันสมัย ใครๆเขาก็ใช้รถไถกันทั้งนั้น นี่สะท้อนให้เห็นท่าทีต่อชีวิตที่เป็นไปตามกระแส มองตนเองว่าถ้าไม่ทำตามคนอื่นก็ไม่ทันสมัย ไม่กล้าทำในสิ่งที่คนอื่นไม่ค่อยได้ทำกัน

บริษัทโอกลีวี (ประเทศไทย) ได้ทำการสำรวจวิถีบริโภคของคนชนบทไทย ปี 2546 พบว่า ประมาณร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจเป็นผู้ที่มีโทรศัพท์มือถือ แต่ละครั้วเรือนมีหนี้สินเฉลี่ย 77,862 บาท และต่างก็หันมาใช้สินค้าทันสมัย เช่น รถยนต์ รถมอเตอร์ไซด์ ตู้เย็น เครื่องซักผ้า เตาแก๊ส เครื่องเล่นวีดีโอ และชุดร้องเพลงคาราโอเกะ (ดู กรุงเทพฯธุรกิจ, 25 กันยายน 2546 และ เนชั่นสุดสัปดาห์ 6-12 ตุลาคม 2546: 23) นี่ก็ยิ่งตอกย้ำให้เห็นว่า ความพยายามที่จะลดรายจ่ายไม่ค่อยมี จึงต้องเป็นหนี้เป็นสิน ไม่รู้จักจัดลำดับการใช้จ่ายตามความจำเป็นก่อนหลัง

บริษัทเอซีเนลสันได้สรุปผลการวิจัยตลาดเมื่อ 2 ธันวาคม 2546 ว่า ครั้วเรือนส่วนใหญ่มีหนี้เพิ่มขึ้น 20% จากการกู้เงินนอกระบบและเงินกู้ประเภทสินเชื่อบุคคล หรือซื้อสินค้าเงินผ่อน ขณะที่รายได้เพิ่มขึ้นเพียง 10% กลุ่มสินค้าที่มียอดขายเพิ่มขึ้นมา (9.5%) คือกลุ่มแอลกอฮอล์ เบียร์ บุหรี่ ทั้งยังสรุปว่า ตัวเลขการบริโภคภายในที่เพิ่มขึ้น 10% ส่วนใหญ่มาจากสินค้าฟุ่มเฟือย แสดงว่าครั้วเรือนไทยไม่มีวินัยในการใช้จ่าย (ดู มติชนรายวัน, 3 ธันวาคม 2546: 9)

4.3 ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรืออาจเรียกว่า เป็นโครงสร้างของระบบทุนนิยมไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีลักษณะทั่วไป 3 ประการ คือ เป็นทุนนิยมด้อยพัฒนา เป็นทุนนิยมพึ่งพา และเป็นทุนนิยมภายใต้วัฒนธรรมอุปถัมภ์

1. การเป็นทุนนิยมด้อยพัฒนา

คำว่า “ทุนนิยมด้อยพัฒนา” หมายถึง ด้อยพัฒนาทางด้านความรู้ เทคโนโลยี การใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ภายใต้การบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและเอกชน

ด้านความรู้พื้นฐาน ทรัพยากรมนุษย์ส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาระดับประถมศึกษา การศึกษาภาคบังคับระดับมัธยมต้น (ม.3) เพิ่งเริ่มประกาศใช้ ยังต้องรอประสิทธิภาพ

ด้านเทคโนโลยี ส่วนใหญ่ต้องพึ่งต่างประเทศ การประดิษฐ์คิดค้นยังมีน้อย สินค้าต่างๆจึงนิยมใช้ “ยี่ห้อ” ต่างประเทศ การสนับสนุนการวิจัยและประดิษฐ์คิดค้นมีน้อยมาก ทั้งภาครัฐและเอกชน แม้ว่าในรัฐบาลทักษิณได้เริ่มต้นตัวเรื่องการวิจัยและการสนับสนุนการประดิษฐ์คิดค้น แต่

ประสิทธิผลยังไม่เกิด จะต้องรอคอยต่อไป ความพยายามในการฟื้นฟูภูมิปัญญาเดิมและต่อยอดด้วยวิทยาการสมัยใหม่เป็นการเริ่มต้นที่ดี ถูกทิศทาง

ด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ มีลักษณะการนำมาใช้ที่ก่อให้เกิดการทำลายสูง เช่น พื้นที่ป่าไม้ของประเทศควรจะมีอัตราส่วนเป็นร้อยละ 40-50 ของพื้นที่ทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงกลับถูกทำลายลงจนเหลือประมาณร้อยละ 22-24 ขณะนี้ตัวเลขของกรมป่าไม้รายงานว่า ได้ฟื้นฟูขึ้นมาเป็นร้อยละ 30 แล้ว

แม่น้ำลำธารตื้นเขิน เกิดมลภาวะจากระบบอุตสาหกรรมและการตั้งถิ่นฐาน ชายฝั่งทะเลมีน้ำเสีย ความหลากหลายทางชีวภาพของชายฝั่งสูญเสียไป เพราะระบบอุตสาหกรรมและการทำมาหากินของประชาชนไม่ใส่ใจต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

การบริหารจัดการภาครัฐยังด้อยพัฒนา ระบบราชการมีความอึดอาดล่าช้า ขาดความคิดริเริ่ม การใช้อำนาจรัฐบังหลวงยังแพร่ระบาด มีข่าวคราวให้สอบสวนอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบ “ส่วย” จากธุรกิจผิดกฎหมายต่างๆ แม้ว่ารัฐบาลทักษิณจะมีวาระแห่งชาติในการปราบอิทธิพลและการคอร์รัปชัน แต่ประสิทธิผลที่เป็นจริงยังต้องรอการพิสูจน์

ในด้านการเมืองการปกครอง ระบบทุนนิยมด้อยพัฒนาก่อให้เกิดความแตกต่างทางรายได้มหาศาล เช่น ประชากรร้อยละ 20 ที่เป็นคนชั้นบน มีรายได้เป็นร้อยละ 58.5 ของ GDP ขณะที่ประชากรอีกร้อยละ 20 ที่เป็นคนชั้นล่างสุด มีรายได้เพียงประมาณร้อยละ 3.8 ของ GDP เท่านั้น (ตัวเลขปี 2542-2543)

นอกจากนี้ ทุนนิยมด้อยพัฒนาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างทางชนชั้นอย่างรุนแรงคือ คนชั้นล่างมีอำนาจน้อย ทั้งอำนาจเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีผลให้คนชั้นบน อันประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจและข้าราชการระดับสูง ร่วมมือกันครอบครองอำนาจ นำไปสู่ระบบเผด็จการโดยกลุ่มข้าราชการ (โดยเฉพาะทหาร) และนำไปสู่ระบบรัฐสภาที่ครอบงำโดยกลุ่มทุน ซึ่งการเปลี่ยนผ่านจากอำนาจเผด็จการทหารมาสู่การครอบงำของกลุ่มทุนได้เริ่มมาจากการปี 2518 จนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า ระบบรัฐสภาไทยถูกครอบงำโดยกลุ่มทุนอย่างสมบูรณ์แล้ว ซึ่งจะสังเกตเห็นได้จากผู้มีอำนาจในคณะรัฐบาลไม่มีตัวแทนที่มาจากคนชั้นล่างซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศเลย มีแต่คนชั้นกลางระดับบนและกลุ่มทุนทั้งสิ้น

สภาพของทุนนิยมด้อยพัฒนาดังกล่าวแล้ว มีผลให้คนจนคนชั้นล่างด้อยสิทธิ ด้อยโอกาส และด้อยอำนาจทางการเมือง และถ้าการเมืองหมายถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ คนจนในสังคมไทยก็ย่อมเสียเปรียบในทุกๆ ด้านในการจัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์

ต่างๆที่พวกเขาควรมีควรได้ ดังนั้น แม้ระบบเศรษฐกิจจะสร้างความเจริญมั่งคั่งขึ้นมามากมาย แต่ผลได้ต่างๆก็จะถูกคนชั้นบนดูดดึงเอาไปเกือบหมด ดังตัวเลข GDP ที่ปรากฏข้างบนนั้น เพราะคนชั้นบนมีทั้งอำนาจทางการเมือง อำนาจทางเศรษฐกิจ และอำนาจทางสังคม ที่สามารถใช้เป็นกลไกดูดดึงความมั่งคั่งไปเป็นของพวกเขา

2. การเป็นทุนนิยมพึ่งพา

ในประวัติศาสตร์ ระบบเศรษฐกิจไทยถูกดูดดึงให้ต้องพึ่งพาระบบทุนนิยมโลก นับตั้งแต่อังกฤษได้บีบบังคับให้ไทยต้องทำสัญญาเบาว์ริงเมื่อปี 2398 และประเทศตะวันตกอื่นๆก็ทำได้ทำสัญญาเช่นเดียวกันนี้กับไทย สัญญาเบาว์ริงมีผลให้ไทยต้องเปิดประเทศ และเปิดโอกาสให้ทุนตะวันตกเข้ามามีบทบาทการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนอุตสาหกรรมในประเทศสยาม

แต่การเป็นทุนนิยมพึ่งพาที่เข้มข้น กว้างขวาง และหยั่งรากลึก เกิดขึ้นในช่วงของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมภายใต้ระบบการเมืองเผด็จการ ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามการชี้แนะของธนาคารโลก และการให้คำปรึกษาแนะนำจาก USOM (United State Operation Mission) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (2504-2509) เป็นช่วงของการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานประเภทถนน ไฟฟ้า ประปา ท่าเรือ ท่าอากาศยาน เพื่อรองรับการลงทุนอุตสาหกรรมจากต่างประเทศและในประเทศ การลงทุนเหล่านี้ได้มีการกู้เงินจำนวนมากจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย จากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เปิดศักราชการพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศอย่างเต็มรูปแบบ

จากนั้นก็มีการพัฒนาสินค้าทดแทนการนำเข้า โดยการซื้อเชิงยุทธศาสตร์การลงทุนจากต่างประเทศ และเพื่อจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุน ก็มีการส่งเสริมการลงทุนและคุ้มครองการลงทุน เปิดศักราชการพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อให้เป็นหัวใจจักรกลจูงระบบอุตสาหกรรมไทย

ต่อมาเมื่อตลาดภายในจำกัด เนื่องจากกำลังซื้อต่ำ อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าไม่สามารถเติบโตต่อไปได้ ก็ต้องส่งเสริมการส่งออก เศรษฐกิจไทยที่ใช้การส่งออกเป็นหัวใจจักรกลจูงเศรษฐกิจทั้งระบบต้องพึ่งพาสถานการณ์ต่างประเทศเป็นหลัก เปิดศักราชการพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศอย่างถล่มทลาย และละเลยการพัฒนาตลาดภายใน พัฒนากำลังซื้อภายใน จนทำให้เศรษฐกิจต้องพึ่งภาคนอกประเทศถึงประมาณร้อยละ 85 ของ GDP

โดยภาพรวม ทุนนิยมพึ่งพาของไทยต้องพึ่งเงินกู้จากต่างประเทศ พึ่งการลงทุนจากต่างประเทศ พึ่งความคิดและการชี้แนะจากผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ สรุปว่า “ทุนนิยมไทย” เป็นทุนนิยมพึ่งพาเต็มตัว

ยุครัฐบาลทักษิณพยายามที่จะลดการพึ่งพา พัฒนาศักยภาพในการพึ่งตนเองให้สูงขึ้น แต่ประสิทธิภาพจะเป็นอย่างไรยังต้องติดตามดูกันต่อไป

การเป็นทุนนิยมพึ่งพาทำให้ขาดอำนาจการต่อรอง ภาพที่เห็นได้ชัดก็คือ ช่วงตั้งแต่ปี 2504-2540 สินค้าส่งออกราคาต่ำแต่สินค้านำเข้าราคาสูง ผลที่ตามมาคือ การขาดดุลการค้าเรื้อรัง ผู้ส่งออกลดต้นทุนด้วยการทำให้ค่าแรงต่ำ ชี้อัตถุติปไตยในประเทศด้วยราคาต่ำ ส่งผลให้รายได้ของผู้ใช้แรงงานและเกษตรกรต่ำ แต่หลังจากปี 2540 ค่าเงินบาทตกต่ำรุนแรง มีผลให้การนำเข้าลดลง

3. การเป็นทุนนิยมภายใต้วัฒนธรรมอุปถัมภ์

วัฒนธรรมอุปถัมภ์-พึ่งพา เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีฐานะ (สังคม เศรษฐกิจ การเมือง) สูงกว่า กับผู้มีฐานะต่ำกว่าหรือด้อยกว่า โดยที่ผู้ด้อยกว่าแสวงหาความก้าวหน้าและความมั่นคงในชีวิตด้วยการไปขึ้นต่อหรือพึ่งพิงผู้มีฐานะสูงกว่า ส่วนผู้มีฐานะสูงกว่าจะให้การอุปถัมภ์คุ้มครองและต้องการให้ผู้ด้อยกว่ารับใช้และให้ความจงรักภักดีเป็นการตอบแทน เป็นวัฒนธรรมที่พัฒนามาจากความสัมพันธ์ในระบบ นาย-ไพร่ หรือ นาย-บ่าว

ระบบทุนนิยมอุปถัมภ์ในสังคมไทย ได้ก่อรูปขึ้นมาจากระบบเจ้าภาชีนายอากร สมัยกรุงเทพฯยุคต้น โดยเจ้านายจะเป็นผู้ค้าประกันและคุ้มครองเจ้าภาชีให้สามารถประมูลการเก็บภาษีเมื่อประมูลได้ก็จะกลายเป็นเจ้าภาชีที่มีอภิสิทธิ์มากมาย เช่น ผูกขาดการจัดเก็บภาษี ผูกขาดการค้าสินค้าที่ต้องเสียภาษีนั้นๆ ส่วนเจ้านายผู้ค้าประกันและคุ้มครองก็จะได้รับ “ส่วย” จากเจ้าภาชีเป็นเสือนอนกิน (ดู ญาดา, 2524: 151-152)

มาถึงยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง บรรดาธุรกิจที่ต้องการความมั่นคง ต้องการอภิสิทธิ์ ก็มักจะขอการคุ้มครองหรือพึ่งพิงบุคคลของคณะราษฎร โดยเฉพาะในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้นำรัฐบาล ธุรกิจต่างๆที่ต้องการความมั่นคงจะต้องเชื้อเชิญบุคคลผู้มีอำนาจรัฐไปเป็นกรรมการ เป็นประธาน โดยการให้หุ้นลม เพราะฉะนั้น ถ้าบริษัทมีกำไรมาก เงินปันผลก็จะมาก เจ้านายผู้ซึ่งเป็นกรรมการจึงมักจะหาช่องทางสร้างอภิสิทธิ์ให้แก่บริษัท เพื่อให้บริษัทมีกำไรมากๆ จะได้แบ่งเงินปันผล (ตามจำนวนหุ้นลม) ให้แก่เจ้านายมากๆ (ดู ณรงค์, 2518: 180-186)

ปัจจุบัน ทุนนิยมอุปถัมภ์ยังคงมีอยู่หนาแน่นในแวดวงธุรกิจผิดกฎหมายและธุรกิจสีเทา เช่น อาบอบนวดและธุรกิจบันเทิง ที่กลุ่มธุรกิจต้องอาศัยการคุ้มครองจากผู้มีอิทธิพลและผู้มีอำนาจในวงราชการ

ในระดับชาติ ระบบอุปถัมภ์ก็มีการเปลี่ยนทิศทาง กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา กลุ่มธุรกิจต้องการมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ส่วนหนึ่งได้เข้าสู่วิถีการเมืองโดยตรง อีกส่วนหนึ่ง

“อุปถัมภ์” นักการเมืองให้ขึ้นสู่อำนาจ โดยที่นักการเมืองนั้นจะต้องแสวงหาช่องทางให้ผู้อุปถัมภ์สามารถแสวงหาประโยชน์จากโครงการของรัฐ จากนโยบายของรัฐ

ทุนนิยมอุปถัมภ์ทำให้เกิดการใช้อภิสิทธิ์และการคุ้มครองผู้ใช้อภิสิทธิ์ ทำให้ประชาชนทั่วไปเสียประโยชน์ และบางกรณีผู้มีอภิสิทธิ์ก็รังแกและเอาเปรียบประชาชนโดยตรง

โครงสร้างของทุนนิยมไทยที่มีลักษณะ 3 ประการดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค 3 ระดับ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชนที่ต่างกลุ่มต่างชนชั้น

4.3.1 ความยากจนที่เกิดจากความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์กรต่างประเทศ

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศ สร้างปัญหาแก่ประเทศด้อยพัฒนา และเพิ่มปัญหาความยากจนแก่ประเทศเหล่านั้น กล่าวคือ ประเทศมหาอำนาจและองค์การค้าโลก (WTO) พยายามกดดันให้ประเทศด้อยพัฒนาเปิดเสรีการค้า (liberalization) โดยการลดภาษีนำเข้า ลดการสนับสนุนสินค้าส่งออก แต่ประเทศอุตสาหกรรมกลับทำในสิ่งตรงกันข้าม เช่น สหรัฐอเมริกาขึ้นภาษีเหล็กนำเข้าร้อยละ 30 เมื่อต้นปี 2546 ออกรัฐบัญญัติสนับสนุนสินค้าเกษตร (Farm Act) โดยให้เงินสนับสนุนเกษตรกรชาวอเมริกันถึง 190,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นต้น

ประเทศมหาอำนาจใช้ความได้เปรียบในด้านการตลาด ด้านการลงทุน และด้านการอ้างความช่วยเหลือ เพื่อกดดันประเทศด้อยพัฒนา และพยายามกีดกันสินค้าจากประเทศด้อยพัฒนา โดยการใช้ NTB (non-tariff barriers) เช่น สารตกค้างในอาหาร การใช้แรงงานเด็ก การละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ กรณีของไทย สหรัฐอเมริกาเคยอ้างว่า ชาวประมงไทยจับกุ้งแล้วมีผลให้เกิดการทำลายลูกเต่าทะเล เพราะเครื่องมือจับกุ้งของชาวประมงไทยไม่ได้ติด TED (turtle excluding device) ที่ป้องกันมิให้เต่าเข้ามาติดตาข่ายจับกุ้ง ข้ออ้างนี้นำไปสู่การห้ามนำเข้ากุ้งกุลาดำของไทย มีผลให้กุ้งไทยราคาตกต่ำ ชาวนากุ้งเดือดร้อน ไทยต้องต่อสู้ดิ้นรน ใช้เวลาถึง 2-3 ปี สหรัฐอเมริกาจึงกลับมานำเข้ากุ้งไทยอีก

และเมื่อเดือนกันยายน 2546 สหรัฐอเมริกาก็ได้เปิดเผยว่า ในรอบแปดเดือนแรกของปี 2546 องค์การอาหารและยาของสหรัฐอเมริกาได้ควบคุมตรวจสอบสินค้าอาหารจากไทย และสั่งตีกลับสินค้าอาหารไทย 284 รายการ ด้วยข้ออ้างว่า สินค้าอาหารไทยไม่ได้มาตรฐานสากล ไม่แข็งแรงรายละเอียดกระบวนการผลิต บางชนิดใช้วัตถุพิษที่มีสารปนเปื้อน การตีกลับสินค้าครั้งนี้มีผล

ให้เกิดการชะลอการส่งออก และส่งผลกระทบต่อถึงราคาสินค้าที่เกษตรกรได้รับ (ดู กรุงเทพมหานคร, 2 ตุลาคม 2546: 3)

ปัจจุบันนี้ สหรัฐอเมริกา โดยพรรครีพับลิกัน พยายามสร้างลัทธิกีดกันสินค้าจากประเทศด้อยพัฒนาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เช่น การเพิ่มภาษีนำเข้าเหล็กกล้า การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้ผลิตภัณฑ์ในประเทศอย่างน้อยร้อยละ 65 การกำหนดให้ผู้รับเหมาโครงการของรัฐต้องจ้างพนักงานและคนงานที่เป็นพลเมืองอเมริกันเท่านั้น ซึ่งมาตรการนี้ได้ขยายผลไปแล้ว 8 รัฐ รวมถึงรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาเองด้วย (ดู ผู้จัดการรายวัน, 13 สิงหาคม 2546)

เป็นที่น่าสังเกตว่า สหรัฐอเมริกานั้นกดดันให้ประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาเปิดเสรีการค้า แต่รัฐบาลอเมริกันเองกลับคิดค้นกลยุทธ์ต่างๆ ขึ้นมาเพื่อสร้างข้อกีดกันทางการค้าอยู่ตลอดเวลา นี่คือตัวอย่างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างรัฐต่อรัฐ ที่ส่งผลไปถึงวิถีชีวิตของคนยากคนจน

นอกจากนี้ ในช่วงก่อนวิกฤติและระหว่างวิกฤติ การเพิ่มหาอำนาจและ IMF กดดันให้ไทยเปิดเสรีการเงินมากเกินไป ก็ส่งผลให้เกิดการไหลเข้าออกของเงินทุนระยะสั้น (short term flow) จนยากที่จะควบคุม ขณะที่อัตราค่าเงินบาทถูกกำหนดไว้คงที่ มีผลให้ค่าเงินบาทบิดเบือนไปจากความเป็นจริงอยู่ตลอดเวลา เพราะไม่ยืดหยุ่นไปตามปริมาณเงินสำรองระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นและลดลงอย่างรวดเร็ว อันเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่ภาวะวิกฤติการเงินปี 2540 ซึ่งที่จริงแล้ว ถ้าประเทศไทยต้องการตรึงค่าเงินไว้ ไม่อยากให้ผันผวน ก็ไม่ควรปล่อยให้เงินทุนระยะสั้นไหลเข้าออกเสรีเกินไป เหตุการณ์คล้ายคลึงกันนี้เคยเกิดขึ้นในเม็กซิโก อาเจนตินา บราซิล และชิลี มาก่อนแล้ว

ในการกู้เงินจาก IMF เมื่อปี 2540 ไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติดังนี้ (ดู หนังสือแสดงเจตจำนง ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2540)

1. รักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับร้อยละ 3-4 ในปี 2540-41
2. ดูแลอัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 7-8
3. ลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดให้อยู่ในระดับร้อยละ 5 ของ GDP
4. รักษาทุนสำรองระหว่างประเทศในปี 2540 ให้อยู่ในระดับ 23,000 ล้านดอลลาร์ และเพิ่มเป็น 25,000 ล้านดอลลาร์ ในปี 2541

ในด้านการคลัง ไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติดังนี้

1. รัฐบาลจะต้องลดการขาดดุลงบประมาณ จากร้อยละ 1.6 ของ GDP ในปี 2540 เป็นการเกินดุลประมาณร้อยละ 1 ของ GDP ในปี 2541

2. รัฐบาลเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม จากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2540
3. รัฐบาลจะตัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 จำนวน 59,000 ล้านบาท เหลืองบ

923,000 ล้านบาท

โดยปกติ ในภาวะวิกฤติ เศรษฐกิจภาคเอกชนก็หดตัวอยู่แล้ว เพราะไม่มีความมั่นใจในสถานการณ์ ประกอบกับขณะนั้นดอกเบี้ยเงินกู้ก็แพงมากถึงร้อยละ 18-24 จึงมีผลให้การลงทุนชะงักงัน เมื่อภาครัฐลดการใช้จ่าย ลดการลงทุน ก็ยิ่งซ้ำเติมให้เศรษฐกิจทรุดหนักลง ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว ธุรกิจได้มีการปิดงาน งดจ้าง ปลดคนงานออก การเติบโตของเศรษฐกิจในปี 2541 จึงติดลบถึง -11 และมีผลให้คนยากจนในมิติทางเศรษฐกิจในปี 2541 เพิ่มขึ้นร้อยละ 13 ของประชากร เมื่อเทียบกับร้อยละ 11.4 เมื่อปี 2539 และมีผลต่อเนื่องมาถึงปี 2542-44 ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนคนยากจนในมิติทางเศรษฐกิจ

ปี	เส้นความยากจน (บาท/เดือน)	จำนวนคนยากจน (ล้านคน)	ร้อยละของประชากร
2539	737	6.8	11.4
2541	878	7.9	13.0
2542	886	9.9	15.9
2543	892	8.9	15.0
2544	916	8.2	13.0

ที่มา : กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

ตลอดระยะเวลาอันยาวนานของสังคมไทย ชนชั้นผู้ปกครองมาจากกลุ่มข้าราชการ (โดยเฉพาะทหาร) ปัจจุบันส่วนใหญ่มาจากกลุ่มธุรกิจ นโยบายทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นนโยบายทางเดียว จากบนลงล่าง กลุ่มคนชั้นบนที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายก็มักจะกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายตน หรืออย่างน้อยก็ไม่ขัดกับผลประโยชน์ของฝ่ายตน ขณะที่คนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนชั้นล่างไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงหรือมีน้อยมาก จึงไม่มีทางเลือกในเชิงนโยบาย ไม่สามารถกำหนดนโยบายที่ตนปรารถนาได้

ในกรณีของชาวนา นโยบายการเก็บพรีเมีย่มข้าวหรือค่าธรรมเนียมพิเศษจากการส่งข้าวออก มีผลให้ผู้ส่งออกผลลัการะไปยังชาวนา คือ หันไปกดราคารับซื้อข้าวเปลือก ระบบพรีเมีย่มข้าวได้ยกเลิกไปเมื่อปี 2529

นโยบายภาษี ก็เน้นรายได้จากภาษีทางอ้อม ซึ่งมีผลให้คนจนแบกภาระภาษีสูงกว่าคนรวย ขณะที่ภาษีมรดกและภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้ายังไม่มี จึงมีผลให้คนรวยก็ยิ่งรวยขึ้น ทั้งห่างคนจนมากขึ้นเรื่อย ๆ

นโยบายการสร้างเขื่อน ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ผลิตไฟฟ้าเพื่อป้อนภาคอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบให้เกิดการย้ายถิ่น ตัดขาดจากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่เคยเป็นที่พึ่งพิงอาศัยของชาวบ้าน เช่น กรณีบ้านบากชุม ที่ย้ายมาจากบริเวณเขื่อนสิรินธร กลายเป็นชาวบ้านที่ไร้ที่ทำกินหรือมีที่ทำกินแต่ไม่อุดมสมบูรณ์เหมือนบริเวณเขื่อน การสร้างเขื่อนสิรินธรที่ตำบลคันไร่ อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี มีผลให้มีการย้ายถิ่นทั้งหมู่บ้าน รวมแล้วประมาณ 20 หมู่บ้าน 1,270 ครอบครัว คนเหล่านี้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ ประสบปัญหาการทำมาหากินเช่นเดียวกับผู้ที่ย้ายไปตั้งถิ่นฐานที่บ้านบากชุม อำเภอสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี (ดู สุภาวดี, 2545)

เขื่อนสิรินธรสร้างขึ้นมตั้งแต่ปี 2509 ยุคเผด็จการ ทุกอย่างเป็นไปตามคำสั่งของรัฐบาล ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ไม่มีสิทธิทักท้วง การสร้างเขื่อนอีกหลายๆแห่งก็มีลักษณะคล้ายๆเขื่อนสิรินธร เขื่อนที่มีปัญหาลักษณะนี้เป็นเขื่อนสุดท้ายและยืดเยื้อยาวนานคือ เขื่อนปากมูล อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

นโยบายเกี่ยวกับที่สาธารณะและที่ทำกินก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง เพราะชาวบ้านอาจจะทำกินบนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งมานานเป็นสิบๆปี โดยไม่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า รัฐก็ประกาศว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นที่สาธารณะ เขตป่าสงวน เขตวนอุทยาน แล้วขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ คนเหล่านี้ก็ถูกตัดขาดจากที่ทำกิน กลายเป็นคนจนไปทันที กรณีบ้านห้วยผาตั้น ตำบลป่าเมียง จังหวัดเชียงใหม่ (ดู จรัสศรี, 2545) และกรณีบ้านใหม่ ตำบลตะแสง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ (ดู ไพเราะ, 2545) คือตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นการถูกตัดขาดจากที่ทำกินอันเกิดจากการอ้างความชอบธรรมของอำนาจรัฐ

นอกจากนี้ การที่กลไกรัฐยังใช้อำนาจและแสวงหาผลประโยชน์จากพ่อค้าและประชาชน ก็ส่งผลให้พ่อค้าผลประโยชน์ต้นทุนไปยังประชาชน และบางครั้งประชาชนที่ไม่ได้เป็นพ่อค้าก็ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงจากพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีของคนขับรถบรรทุกที่ต้องถูกเก็บ “ส่วย” จากเจ้าหน้าที่ตำรวจ แสดงให้เห็นฐานะของผู้หาเช้ากินค่ำที่ต้องถูกรีดไถและต้องยอมโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (ดู ชัยสิทธิ์ และยงยุทธ ใน ณรงค์ บก., 2545: 109-112)

กรณีของหญิงขายบริการราคาดูก มีรายได้ต่ำ แต่ก็ต้องจ่ายค่าปรับ (หรือที่แท้คือ ส่วย) ให้แก่ตำรวจท้องถิ่นเป็นประจำ นั่นคือ ภาวะที่ต้องยอมจำนนต่อกลไกอำนาจรัฐ (ดู ปานทิพย์ ใน ณรงค์ บก., 2545: 224)

กรณีของมอเตอร์ไซด์รับจ้างที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้แก่ตำรวจในอัตราค่าที่ไม่อาจต่อรองได้ และไม่มีใครบอกได้ว่า ค่าธรรมเนียมเหล่านี้ไหลเข้าคลังของรัฐหรือไม่อย่างไร (ดู โสภณ และพาลินท์ ใน ณรงค์ บก., 2545: 66)

นอกจากนี้ยังมีระบบเก็บส่วยจากหาบเร่ แผงลอย ที่ทำมาหากินในที่สาธารณะ โดยที่ส่วยเหล่านี้มีได้ไหลเข้าระบบการคลังของรัฐ แต่ไหลเข้ากระเป๋าของคนเก็บส่วย ระบบส่วยที่เรียกเก็บจากคนจนคนด้นรันทำมาหากิน มีรายได้พอเพียงวันต่อวัน เป็น “ส่วย” ที่ซ้ำเติมคนยากจน

นอกจากการใช้อำนาจโดยตรงที่ซ้ำเติมความทุกข์ยากลำบากของคนยากคนจนแล้ว อำนาจรัฐยังมีการปฏิบัติทางอ้อมที่นำไปสู่การเอาเปรียบคนจน เช่น กรณีแรงงานรับเหมาช่วงตามห้องแถวและในชนบทหลายจังหวัด แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแรงงานรับจ้างหรือเป็นลูกจ้าง จึงไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองแรงงาน ไม่มีกฎหมายรับรองการใช้อำนาจการต่อรองของผู้ใช้แรงงาน ไม่มีสิทธิได้รับค่าสวัสดิการ ค่าชดเชย และค่าประกันสังคม โดยที่รัฐยังคงปล่อยให้แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มที่สุรินทร์ เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2545 จำนวน 2 กลุ่ม และข้อมูลกรณีศึกษาของ พันธุ์ วรรณบริบูรณ์ (2545) ก็มีข้อสรุปตรงกันว่า บรรดาแรงงานรับจ้างทำของ ทั้งในชนบท ในกรุงเทพฯ และบริเวณชานเมืองกรุงเทพฯ ล้วนแต่เป็นแรงงานที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงาน และดูเหมือนว่า กลไกอำนาจรัฐยังคงปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไป ทั้งที่พบว่า เมื่อปี 2542 สำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า มีแรงงานประเภทนี้ถึง 311,790 คน โดยร้อยละ 80 เป็นผู้หญิง

หรือกรณีกลุ่มชาติพันธุ์ ที่อำนาจรัฐยังคงกำหนดให้คนกลุ่มนี้เป็นประชาชนชั้นสอง คือมีสิทธิไม่ทัดเทียมกับคนธรรมดาทั่วไป ทั้งที่คนเหล่านี้ตั้งรกรากอยู่ในแผ่นดินไทยมานานแล้ว กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มยังคงถูกจำกัดเขตที่อาศัยและการทำอาชีพ ยังไม่มีสถานะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น ยังเห็นได้จากกรณีของกระบวนการยุติธรรมที่มีตัวอย่างอยู่เสมอๆว่า คนจนที่มีกรณีพิพาทกับคนรวยหรือกับรัฐโดยตรง มักจะเกิด

ปัญหาการไม่ได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการและขั้นตอนของการพิจารณากรณีพิพาทและคดีความ คดีที่เป็นตัวอย่างชัดเจนของทศวรรษ 2530 คือ คดีฆาตกรรมนางสาวเชอร์รี่ แอน ดันแคน ที่ นายรุ่งเฉลิม กนกขวาลย์ และพวกอีก 3 คน ถูกข้อหาว่าเป็นฆาตกรร่วมกันฆ่า นายเฉลิมติดคุกยาวนานจนตรอมใจตาย เพราะติดคุกตั้งแต่คดีเริ่มต้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2529 มาสิ้นสุดเมื่อ 23 เมษายน 2542 ซึ่งศาลตัดสินว่า นายเฉลิมและพวกบริสุทธิ์ นายเฉลิมและพวกเป็นคนสามัญจนๆที่ไม่มีทุนทรัพย์วิงวั้นคดีความ ส่วนฆาตกรตัวจริงมีเงินมีทองพอที่จะวิงวั้นคดีความจนตัวเองรอดพ้นคดี และทำให้นายเฉลิมและพวกติดคุกแทน (ดู เชียงเล่าหลง ใน ผู้จัดการรายวัน, 10 ตุลาคม 2546: 16)

เหล่านี้เป็นกำลังทางเศรษฐกิจของครอบครัว เมื่อต้องติดคุก บุคคลที่ได้รับเคราะห์กรรมฐานะของครอบครัว ก็ต้องลำบากยากจนลง นี่เป็นเพียงหนึ่งคดีที่สังคมได้รับรู้ผ่านสื่อ ยังมีอีกกี่คดีที่สังคมไม่ได้รับรู้ เพราะเกิดขึ้นในต่างจังหวัด ไกลหูไกลตาสื่อ

หรือในกรณีผู้ต้องขัง รัฐเองไม่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กติกาที่รัฐเป็นผู้กำหนด เช่น โดยมาตรฐานทางกฎหมาย พื้นที่สำหรับผู้ต้องขังเฉลี่ยประมาณ 2.25-2.5 ตารางเมตรต่อคน แต่ในโรงพักบางแห่ง พื้นที่สำหรับผู้ต้องขังมีเพียง 0.8-1.0 ตารางเมตร โดยที่ผู้ต้องขังไม่สามารถทวงสิทธิของตนเองได้ การถูกกักขังเป็นการลงโทษเพื่อชดใช้ความผิด แต่ความแออัดเป็น “รังโรค” ออกจากห้องขังไปแล้วก็มีโรคติดไปด้วย ต้องเสียค่าใช้จ่าย ค่ารักษาพยาบาลต่อเนื่องต่อไปอีก ถ้าเป็นโรคร้ายแรง เช่น วัณโรค ก็บั่นทอนกำลังกาย ทำงานได้น้อยลง ซ้ำเติมความยากจน นี่ก็เป็นเรื่องที่เกิดจากรัฐ

4.3.3 ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มคนและชนชั้น

สังคมไทยเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยลำดับชั้นทางสังคม (hierarchical society) มีชนชั้นล่าง ชนชั้นกลาง และชนชั้นสูง หรือถ้าพูดตามภาษามาร์กซิสต์ก็มีทั้งชนชั้นศักดินา ชนชั้นนายทุน ชนชั้นชาวนา และชนชั้นกรรมกร ในแต่ละชนชั้นก็ยังมีกลุ่มคนในชนชั้นที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น ในหมู่ชนชั้นกรรมกรก็มีกรรมกรชั้นล่าง กรรมกรชั้นสูง กรรมกรขุนนาง เป็นต้น

ในความแตกต่างของกลุ่มคนและชนชั้น ได้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคทั่วไป และความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคนี้นำไปสู่การเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกันในสังคม ซึ่งนำไปสู่ความยากจนของผู้ที่เสียเปรียบ กล่าวคือ

เกษตรกรที่เป็นชาวนาชาวไร่ทั่วไป นับว่าเป็นกลุ่มคนที่เสียเปรียบในระบบกลไกตลาดมากที่สุด ความเสียเปรียบนั้นมีตั้งแต่ด้านขาดความรู้ ขาดข้อมูลข่าวสาร ไม่มีความรู้เท่าทันกลไกตลาด

และขาดอำนาจต่อรอง ขณะที่กลุ่มที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับชาวนาชาวไร่ คือ พ่อค้า นายทุน นายเงิน มีความรู้มากกว่า มีข้อมูลข่าวสารมากกว่า เป็นผู้ที่อยู่กับกลไกตลาด ใช้กลไกตลาด และบางทีก็สามารถบิดเบือนกลไกตลาดได้ด้วยอำนาจการผูกขาด ด้วยอำนาจของการรวมตัว

เราจึงพบสภาพทั่วไปว่า ชาวไร่ชาวนาซื้อขายปราศตรูพืช ซื้อปุ๋ย ซื้อน้ำมัน ซื้อรถไถ ด้วยราคาที่ถูกกำหนดมาแล้วจากพ่อค้าที่อ้างกันทั่วไปว่า เป็นราคาตลาด หมายความว่า ผู้ผลิตและผู้ค้า ผู้ขายกำหนดราคาขายโดยอ้างเป็นราคาตลาด แต่ครั้งชาวนาชาวไร่เป็นผู้ผลิตและผู้ขาย ราคาตลาดกลับเป็นราคาจากผู้ซื้อ คือ ผู้ซื้อกำหนดราคาซื้อโดยอ้างเป็นราคาตลาด เห็นได้ชัดว่า ฝ่ายที่จะบอกว่าราคาตลาด (market price) เป็นเท่าไร ล้วนมาจากฝ่ายที่มีอาชีพเป็นพ่อค่านายทุนทั้งนั้น

การผลิตสินค้าเกษตรทำให้อำนาจต่อรองของเกษตรกรเสียเปรียบพ่อค้าโดยธรรมชาติ ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

1. เกษตรกรมีจำนวนมาก ต่างคนต่างผลิต ต่างคนต่างขาย ขณะที่พ่อค่านายทุนมีจำนวนน้อยกว่ากันมาก ดังนั้นในกรณีที่เกษตรกรเป็นผู้ขายก็ตกอยู่ในภาวะที่มีผู้ขายจำนวนมากมหาศาล ขณะที่ผู้ซื้อหรือพ่อค้ามีจำนวนน้อย พ่อค้าสามารถเลือกซื้อจากใครก็ได้ มีทางเลือกมากมาย ขณะที่เกษตรกรเมื่อต้องขายก็มีทางเลือกน้อย คือไม่มีที่ๆจะให้เลือกขาย เพราะผู้ซื้อหรือพ่อค้ามีจำนวนน้อยกว่ากันมาก ในหมู่บ้านหนึ่งๆอาจมีเพียงรายเดียว ขณะที่เกษตรกรผู้ขายอาจมีถึง 100-200 ราย อำนาจต่อรองของเกษตรกรจึงไม่มี

2. เกษตรกรทั่วไปมีรายได้ต่ำ มีรายได้ยังชีพวันต่อวัน ถ้าไม่ขายผลผลิตก็ไม่มีอะไรจะกิน จะได้มากได้น้อยก็ต้องขายเพื่อให้มีรายได้ประทังชีพ ดังนั้น โอกาสที่จะต่อรองราคาแทบจะไม่มี

3. สินค้าเกษตรไม่สามารถเก็บไว้ได้นาน และการจะดูแลรักษาให้มีสภาพคงเดิมเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ง่าย ทำให้เมื่อผลผลิตออกมาแล้วเก็บไว้ไม่นานก็ต้องขาย เพราะหากเก็บไว้นานจะเกิดความเสียหาย ราคาที่ยังตกต่ำ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องรีบขายออกไป เมื่อทุกคนต่างรีบขายออกไป ราคา ก็จะลดลง พ่อค้าก็จะได้เปรียบ

4. เกษตรกรส่วนใหญ่มีลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างผลิต การรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนยังมีน้อย แม้รวมกันแล้ว การที่จะสร้างอำนาจต่อรองก็ยังทำได้น้อย เพราะขาดความรู้ ขาดข้อมูล และขาดวิธีการ จึงกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบพ่อค้า

ในกรณีที่เกษตรกรเป็นผู้ซื้อก็เช่นเดียวกัน มีผู้ซื้อจำนวนมากแต่มีผู้ขาย (พ่อค้า) จำนวนน้อย ผู้ขายก็ย่อมได้เปรียบโดยธรรมชาติอยู่แล้ว เพราะผู้ซื้อมีทางเลือกน้อยกว่า ขณะที่พ่อค้ามีทางเลือกที่จะขายได้มากกว่า และยังเป็นสินค้าจำเป็นประเภทปุ๋ยและยา เกษตรกรก็ต้องซื้ออยู่แล้ว

รูปธรรมของสถานการณ์ดังกล่าวที่นำไปสู่ความทุกข์ยากแร้นแค้นปรากฏอยู่ในเรียงความจากเด็กยากจนชนบทที่เขียนมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อขอทุนการศึกษา ซึ่งได้มีการสรุปประเด็นไว้ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 หน้า 15

นอกจากนี้ ภายใต้ระบบทุนนิยม ผู้มีอาชีพทางการค้ามีโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายกว่า คือ สามารถที่จะกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ ได้ง่ายกว่า ในอัตราดอกเบี้ยที่ไม่แพง ส่วนเกษตรกรแม้จะมีธนาคาร ธกส. บริการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้ แต่มีเชื่อว่าทุกคนจะกู้ได้ ในส่วนที่กู้ได้ก็มีได้หมายความว่ากู้ได้ตามจำนวนที่พอเพียงทุกรายไป ดังนั้นจึงมีเกษตรกรบางส่วนที่ต้องกู้เงินนอกระบบมาใช้ในอัตราดอกเบี้ยแพงถึงร้อยละ 10-20 ต่อเดือน ในงานวิจัยเชิงปริมาณของโครงการนี้ก็พบว่า คนจนร้อยละ 46.2 เป็นหนี้ และอีกร้อยละ 53.8 ไม่มีหนี้ ส่วนที่ไม่มีหนี้เหล่านั้น วิเคราะห์ได้ว่าส่วนหนึ่งดินร่นด้วยตนเองไม่อยากเป็นหนี้ แต่อีกส่วนหนึ่งอยากกู้หนี้แต่ไม่มีใครให้กู้ ตัวอย่างของคนกลุ่มนี้เช่นเกษตรกรรับจ้างเร่ร่อน ไม่มีที่ดิน ไม่มีรายได้ประจำ เป็นต้น

สำหรับผู้ที่มีหนี้สิน พบว่า ร้อยละ 36.5 กู้จาก ธกส. ร้อยละ 17.9 กู้จากนายทุนท้องถิ่น ร้อยละ 12.3 กู้จากญาติพี่น้อง และร้อยละ 14.3 กู้จากกลุ่มออมทรัพย์ จะเห็นได้ว่า มีถึงร้อยละ 17.9 ที่กู้จากนายทุนท้องถิ่น ส่วนนี้แหละที่ดอกเบี้ยแพงถึงร้อยละ 10-20 ต่อเดือน ข้ำเติมความยากจนยิ่งขึ้นไปอีก

ความเสียเปรียบตามลักษณะที่กล่าวมา เราเรียกว่าเป็นความเสียเปรียบภายใต้โครงสร้างทุนนิยม ที่การกระจายรายได้และการกระจายปัจจัยการผลิตขึ้นอยู่กับกลไกตลาด และภายใต้กลไกตลาดทุนนิยม เมื่อใดที่มีผู้ขายจำนวนมากแต่มีผู้ซื้อจำนวนน้อยนิด ผู้ซื้อก็จะได้เปรียบในกลไกตลาด ในทางกลับกัน ถ้าเมื่อใดมีผู้ซื้อจำนวนมากแต่มีผู้ขายจำนวนน้อยนิด ผู้ขายก็จะได้เปรียบในกลไกตลาด ภายใต้ภาวะเช่นนี้ เกษตรกรจึงตกเป็นผู้เสียเปรียบในกลไกตลาดทุนนิยม ไม่มีพลังอำนาจในการใช้กลไกตลาด ไม่มีอำนาจต่อรองทั้งด้านการขายและด้านการซื้อ

ความสัมพันธ์ที่เสียเปรียบได้เปรียบภายใต้กลไกราคานี้ นอกจากจะพิจารณาจากจำนวนของเกษตรกรและจำนวนของพ่อค้าแล้ว ยังพิจารณาได้จากโอกาสที่จะผลัดภาระเพื่อให้รอดพ้นจากภาวะขาดทุน ตัวอย่างเช่น ถ้าราคาข้าวในตลาดโลกราคาตกต่ำ พ่อค้าส่งออกได้กำไรน้อย ก็จะผลัดภาระเอาตัวรอดด้วยการซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาที่ลดลง หรือถ้ามีโรงสีเองก็ซื้อข้าวเปลือกในราคาที่ลดลง พ่อค้าส่ง พ่อค้าปลีก ก็จะลดราคาข้าวลงไปตามลำดับ และสุดท้ายก็ลดราคารับซื้อข้าวจากมือชาวนา โดยที่ชาวนาไม่สามารถผลัดภาระไปยังผู้ใดได้ การที่พ่อค้ามีโอกาสที่จะผลัดภาระขาดทุนออกจากตัวได้ (แม้บางครั้งไม่ได้ทั้งหมด) แต่ชาวนาหรือเกษตรกรทั้งหลายไม่มีโอกาส

ผลกระทบได้เลย เราก็เรียกว่าเป็นความสัมพันธ์ทางการตลาดที่เสียเปรียบ หรือเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยม เพราะระบบเช่นนี้ได้เปิดโอกาสให้พ่อค้าผลกระทบได้ แต่เกษตรกรไม่มีโอกาสเช่นนั้นเลย

ในกรณีที่เกษตรกรเป็นผู้ซื้อก็เช่นเดียวกัน ถ้าพ่อค้ารับสินค้ามาแพงก็จะเพิ่มราคาเข้าไปเพื่อให้มีกำไร เอเยนต์ก็เอากำไรจากพ่อค้าส่ง พ่อค้าส่งซื้อมาแพงก็ไปเอากำไรจากพ่อค้าปลีก สุดท้ายพ่อค้าปลีกก็ไปเอากำไรจากเกษตรกร แต่เกษตรกรไม่มีโอกาสจะไปเอากำไรจากใครได้อีก นี่คือความสัมพันธ์ทางการตลาดที่เสียเปรียบ

เพราะความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างลักษณะเช่นนี้แหละ ที่ทำให้เกษตรกรแทบจะไม่มีทางออกหากต้องการเข้าสู่กลไกตลาดของทุนนิยม ดังนั้น ผู้ที่เห็นใจเกษตรกร ผู้ที่ไม่ต้องการให้เกษตรกรต้องเสียเปรียบตลอดเวลา จึงพยายามค้นหาแนวทางเพื่อให้เกษตรกรลืมตาอ้าปาก บางส่วนของผู้แสวงหาจึงเสนอให้ยกเลิก “ระบบทุนนิยม” แล้วหันไปใช้ระบบอื่นแทน เป็นระบบที่เกษตรกรไม่ต้องตกอยู่ภายใต้แรงกดขี่ของกลไกตลาด เช่น ระบบสังคมนิยมสหกรณ์ ระบบสังคมนิยม หรืออย่างประนีประนอมที่สุดก็คือ ระบบเศรษฐกิจพอเพียง ที่ให้เพิ่มการผลิตเองใช้เอง ลดการพึ่งพาระบบตลาดลงบ้าง หรือหันไปใช้ระบบตลาดแลกเปลี่ยนโดยตรงระหว่างชุมชนให้มากขึ้น ลดการซื้อขายกับพ่อค้าให้น้อยลง เหล่านี้เป็นต้น (ดู พิทยา, 2545 ใน ณรงค์ และ พิทยา บก., 2545: 47-74)

ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เป็นเรื่องที่กระทบต่อความเชื่อและอุดมการณ์ ผู้ที่ไม่ชอบระบบทุนนิยมก็มักจะมองว่า ปัญหาเช่นนี้เกิดจากตัวระบบทุนนิยมเอง ตรรกะที่ยังคงระบบนี้ก็ยากที่จะขจัดความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคเช่นนี้ได้ ส่วนคนที่เชื่อในกลไกตลาดก็จะมองว่า มันเป็นเรื่องของกลไกตลาด เป็นเรื่องธรรมชาติของตลาด ไม่ควรไปแทรกแซง ต้องปล่อยให้แต่ละคนแต่ละฝ่ายปรับตัวเอาเอง ผู้ที่ปรับตัวไม่ทันหรือปรับตัวไม่ได้ก็สมควรถูกกลไกตลาดลงโทษ เพราะฉะนั้น จึงไม่ใช่เรื่องของระบบ แต่เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่ปรับตัวให้เข้ากับระบบไม่ได้ ความคิดแนวนี้นี้เป็นความคิดของคนที่ได้ประโยชน์จากระบบที่เป็นอยู่ ทำให้ไม่เห็นความบกพร่องของระบบ และมองไม่เห็นความรุนแรงของระบบที่มีผลกระทบต่อคน

ในประวัติศาสตร์ของสังคมไทย กลุ่มคนที่ถูกแรงกดขี่จากระบบก็เคยได้ลุกขึ้นต่อสู้ ต่อรอง เรียกร้อง เพื่อให้ระบบผ่อนคลายแรงกดขี่ เช่น ในช่วงปี 2517 หลังการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของขบวนการนิสิตนักศึกษา บรรยากาศประชาธิปไตยที่เปิดกว้างขึ้นเปิดโอกาสให้ชาวนาชาวไร่ส่วนหนึ่ง ภายใต้อำนาจร่วมมือของขบวนการนิสิตนักศึกษา ได้รวมตัวกันขึ้นเพื่อชุมนุมเรียกร้องให้แก้ปัญหาที่ดินทำกิน โดยเริ่มจากเดือนพฤษภาคม 2517 ต่อเนื่องมาจนถึง 24-29 มิถุนายน 2517 และนำไปสู่

การจัดตั้งสหกรณ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เมื่อ 19 พฤศจิกายน 2517 โดยมี นายไข่ วังตะกู เป็นประธาน นายถา ศรีบุญเรือน ประธานชาวนาชาวไร่ภาคเหนือเป็นรองประธาน การเรียกร้องของ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยให้แก่ไขปัญหาค่าเช่าและกรรมสิทธิ์ที่ทำกินมีผลให้รัฐบาล สัญญา ธรรมศักดิ์ ผ่าน พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่าที่ดิน เมื่อ 18 ธันวาคม 2517 (ดู เทอร์ตัน, 2521: 63)

แต่เนื่องจากบรรยากาศประชาธิปไตยที่เปิดกว้างขึ้นนี้ยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมืองเก่า ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคยังคงครอบงำสังคมไทยทั้งระบบ การรวมกันต่อสู้เพื่อสร้าง ดุลอำนาจต่อรกรทางเศรษฐกิจและการเมืองของชาวนาชาวไร่จึงถูกตอบโต้ทำลายจากฝ่ายที่ได้เปรียบในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ผลก็คือ ท่ามกลางการต่อสู้อันดุเดือดของชาวนาชาวไร่เพื่อสร้าง ดุลอำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจและการเมือง ผู้นำชาวนาชาวไร่ก็ถูกสังหารติดต่อกัน โดยในปี 2517 ผู้นำชาวนาชาวไร่ถูกลอบสังหาร 6 คน (บางคนไม่ตาย) ปี 2518 ถูกลอบสังหาร 22 คน (บางคนไม่ตาย) ปี 2519 ถูกลอบสังหารอีก 7 คน และคนสุดท้ายถูกลอบสังหารเมื่อกรกฎาคม 2522 คือ จำรัส ม่วงยาม ผู้นำชาวนาชาวไร่จังหวัดระยอง ผู้ที่ถูกยิงเสียชีวิตมีทั้งหมด 24 คน บาดเจ็บและบาดเจ็บสาหัส 12 คน (ดู กลุ่มศาสนาเพื่อสังคม, 2522: 137-142)

ในการที่ผู้นำชาวนาชาวไร่ถูกฆ่าตายอย่างต่อเนื่องนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการจับตัวฆาตกรได้ ไม่มีฆาตกรคนใดถูกลงโทษ ไม่มีสถาบันยุติธรรมใดยื่นมือเข้ามาให้ความยุติธรรมแก่คนตายและครอบครัว จึงสรุปได้ว่า ผู้มีอำนาจรัฐละเลยที่จะจัดการปัญหา หรือไม่ก็ผู้มีอำนาจรัฐเป็นผู้ร่วมมือด้วย ถ้าเป็นกรณีหลังก็ต้องตั้งคำถามต่อไปว่า ผู้มีอำนาจรัฐร่วมมือกับคนกลุ่มใด ทางที่เป็นไปได้มากที่สุดก็น่าจะเป็นกลุ่มคนที่ขบวนการชาวนาชาวไร่กำลังต่อสู้เรียกร้องให้คลายแรงกดขี่ คือเจ้าของที่ดิน และนายเงินท้องถิ่น และถ้าพิจารณาเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง การที่ผู้นำชาวนาชาวไร่ร่วมมือกับ ขบวนการนักศึกษาที่กำลังถูกฝ่ายบ้านเมืองมองว่าเป็นพวกคอมมิวนิสต์ กลุ่มคนแกนหลักกลุ่มหนึ่งก็น่าจะเป็นผู้มีอำนาจรัฐที่กำลังต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวก็น่าจะนำไปสู่บทสรุปว่า กลุ่มคนและชนชั้นที่เป็นเจ้าที่ดิน นายเงิน และผู้มีอำนาจรัฐ ร่วมมือกันปราบปรามขบวนการลุกขึ้นสู้ของชาวนาชาวไร่ ผลก็คือ ผู้นำชาวนาชาวไร่ถูกสังหารเกือบหมดสิ้น นี่คือตัวอย่างที่ชัดเจนของ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในโครงสร้างระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย

แม้ว่านี่คือเรื่องที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2517-2522 ในปัจจุบันนี้ก็ใช้ว่าความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคที่นำไปสู่ความรุนแรงเชิงโครงสร้างจะหมดสิ้นไป เรายังคงเห็นกันอยู่ในกรณีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี กรณีท่อก๊าซ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา กรณีการบุกยึดสวนปาล์มของนายทุนโดยชาวนาที่จังหวัดกระบี่และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในทางกฎหมาย ไม่ว่าฝ่ายใดจะผิด

หรือจะถูก แต่พิจารณาจากความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในระบบ เช่น การที่ผู้คนไร้ที่ทำกิน ถูกตัดขาดจากทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งมีที่ดินจำนวนมหาศาล เข้าถึงทุนปัจจัยการผลิต และทรัพยากรทุกชนิด เข้าถึงโครงสร้างอำนาจทุกจุดในสังคม เป็นภาพที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคที่ชัดเจนที่สุด กลุ่มคนที่เข้าถึงทุกอย่างคือ คนที่ “มี (have)” และกลุ่มคนที่ยากไร้ขาดแคลน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยการผลิต สิทธิ และโอกาส คือคนที่ “ไม่มี (have not)” ถือเป็นสองขั้วในสังคมไทยที่แยกห่างกว้างขึ้นเรื่อยๆ มันเป็นโครงสร้างที่ไม่เคยได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างจริงจัง ในเชิงปริมาณจะเห็นได้จากความแตกต่างทางรายได้ที่กลุ่มร่ำรวย (20% แรก) ครอบครอง GDP ของชาติถึง 58.5% ขณะที่กลุ่มคนจนสุด (20% สุดท้าย) มีส่วนแบ่ง GDP เพียง 3.8%

การแก้ปัญหาเหล่านี้ หากจะไปยึดติดอยู่กับตัวบทกฎหมายแต่เพียงด้านเดียวว่า กฎหมายเขียนไว้อย่างไรต้องปฏิบัติตามนั้น กฎหมายต้องเป็นกฎหมาย กฎหมายอยู่เหนือกฎหมายไม่ได้ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ผู้ถือ “กฎ” ก็สามารถอ้างเหตุผลได้ แต่ความสมเหตุสมผลทางสังคมจะมีอยู่เพียงครั้งเดียว เพราะต้องสำรวจตรวจสอบ พิเคราะห์พิจารณาต่อไปว่า “กฎหมายนั้น” เหมาะสมกับสภาพสังคมเศรษฐกิจในช่วงหนึ่งของประวัติศาสตร์หรือไม่ เพราะกฎหมายคือเครื่องมือของ “คน” “เพื่อความสงบเรียบร้อยและความอยู่ดีมีสุขของคน” ถ้ากฎหมายใดไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสถานการณ์ ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความสงบเรียบร้อยและการอยู่ดีมีสุขของประชาชน ก็เป็นหน้าที่ของคนในสังคมที่จะต้องร่วมกันปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้น กฎหมายไม่ใช่สิ่งที่เป็นอมตะนิรันดร์ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะกฎหมายเป็นแค่เครื่องมือที่สร้างขึ้นมารับใช้สังคม เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลง กฎหมายก็ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อรับใช้สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น

ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายเป็นจักรกลสำคัญตัวหนึ่งที่จะนำไปสู่ภาวะ “การอยู่ดีมีสุข” หรือภาวะ “ไร้สิทธิ ไร้ศักดิ์ศรี และมีทุกข์” เพราะฉะนั้น การแก้ปัญหาความยากจน การจัดสวัสดิการที่ควรมีให้แก่คนจน จึงไม่จำเป็นที่จะต้องจัดให้เป็นเงินเป็นทอง เป็นข้าวของหรือปัจจัยทางวัตถุเสมอไป แต่การสร้างกลไกทางกฎหมายให้คนจนมีสิทธิ มีโอกาส โดยมีกฎหมายรองรับหลายๆ ส่วนก็เพียงพอที่จะช่วยเหลือคนจนได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าถึงทรัพยากรในป่าอย่างมีระบบ สามารถดูแล จัดการ บริหาร ปกป้อง ให้มีผลต่อการอนุรักษ์ป่า และใช้ประโยชน์จากป่า กฎหมายว่าด้วยการค้าไล่เกณฑ์ที่ไม่ควรลงโทษผู้ค้าประเวณีด้วยความสมัครใจ กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ควรครอบคลุมถึงแรงงานทุกกลุ่ม ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

กรณีความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในระบบทุนนิยมที่ชัดเจนอีกชุดหนึ่งคือ ความสัมพันธ์ระหว่างทุนและแรงงาน หรือความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แรงงานในระบบตลาดถูก

พิจารณาเป็นปัจจัยการผลิตที่ซื้อขายกันได้เช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตอื่นๆ คนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าคำว่า “แรงงาน” หมายถึงตัวคนงาน แต่ในทางทฤษฎี แรงงานหมายถึง พลังแรงงาน (labour power) ที่มนุษย์ผลิตออกมาจากร่างกาย ซึ่งอาจเรียกอย่างง่ายว่า แรงงานธรรมดา (simple labour power) และ แรงงานที่ผลิตจากสมอง เรียกว่า แรงงานซับซ้อน (complicated labour power) พลังแรงงานคือสิ่งที่แฝงฝังอยู่ในกระบวนการชีวิตเคมีในร่างกายของมนุษย์ ไม่อาจแยกออกจากร่างกายมนุษย์ได้ อุปมาดังแสงอาทิตย์ที่ไม่อาจแยกออกจากดวงอาทิตย์ได้ แม้ว่า “พลังแรงงาน” จะถูกซื้อขายกันในตลาดแรงงาน แต่ทุกกรณีที่มีการซื้อขายพลังแรงงาน (เช่น ซื้อวันละ 8 ชั่วโมง 10 ชั่วโมง) ได้ดูตึงเอาจริงเอาจังแห่งจิตใจและร่างกายของมนุษย์เข้าไปอยู่ในกระบวนการซื้อขายด้วย

ในการซื้อขายสินค้าอย่างอื่น ผู้ขายสินค้าสามารถแบ่งสินค้าที่ขายออกไปอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้แก่ผู้ซื้อ โดยที่กรรมสิทธิในสินค้านั้นตกเป็นของผู้ซื้ออย่างสมบูรณ์ และจะจัดการอย่างไรกับสินค้าที่ซื้อไปนั้นก็ได้ ดังนั้นในการซื้อขายแรงงาน ผู้ซื้อแรงงานก็พยายามที่จะใช้กรรมสิทธิของผู้ซื้อเหนือแรงงานเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อผู้ขายแรงงานได้ขายแรงงานของตนให้นายจ้างไปแล้ว ดูเหมือนว่ากรรมสิทธิของแรงงานในชั่วโมงการทำงานได้ตกไปเป็นของนายจ้างทั้งหมด และมันก็หมายความว่าองค์ประกอบแห่งร่างกายของคนงานก็ถูกควบคุมด้วยนายจ้างไปด้วย สภาพเช่นนี้แหละที่นายจ้างสามารถดูตึงเอาจริงเอาจังของแรงงานจากลูกจ้างไปสร้างความมั่งคั่ง (wealth) ให้แก่ตนเองได้ตามปรารถนา

วาทกรรมข้างต้นไม่ได้ถอดมาจากลัทธิมาร์กซ์ แต่มาจาก อัดัม สมิธ (Adam Smith) ประจักษ์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองทุนนิยม ในหนังสือ The Wealth of Nations (volume 1 บทที่ 5) เริ่มต้นของบทนี้ อัดัม สมิธ กล่าวว่า

“ทุกคนที่รวยหรือจนวัดได้จากระดับการมีสิ่งของจำเป็น มีความสะดวกสบาย และมีความรื่นรมย์ในชีวิต และเมื่อระบบการแบ่งงานกันทำในสังคมอุบัติขึ้น คนแต่ละคนจะได้สิ่งเหล่านี้มาจากแรงงานของตนเองเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ขณะที่ส่วนใหญ่สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะได้มาจากแรงงานของผู้อื่น ดังนั้น เขาเหล่านั้นจะร่ำรวยหรือยากจนจึงขึ้นอยู่กับปริมาณแรงงานที่เขาสามารถจะเข้าถึงและควบคุมได้ หรือปริมาณแรงงานที่เขาจะสามารถซื้อได้” (Smith, 1997: 133)

คำกล่าวนี้ของ อัดัม สมิธ คือการประกาศว่า ความมั่งคั่งร่ำรวยของบรรดาลูกคนบางกลุ่มนั้น แท้จริงแล้วก็มาจากพลังแรงงานของผู้อื่นที่พวกเขาซื้อมาใช้ มาร์กซ์จึงขยายความต่อจาก อัดัม สมิธ ว่า เมื่อนายจ้างได้ซื้อพลังแรงงานจากผู้ขายแรงงานแล้ว ก็มีแนวโน้มที่จะใช้แรงงานนั้นตาม

อำเภอใจเหมือนวัตถุปัจจัยอื่นๆ (Marx, 1997 vol.1: 283) เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้แก่กิจการของตน ในเรื่องนี้ ทั้งนักเศรษฐศาสตร์การเมืองทุนนิยมและนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสังคมนิยมจึงเห็นเหมือนกัน

เนื่องจาก “แรงงาน” เป็นปัจจัยการผลิตที่แตกต่างจากปัจจัยการผลิตอื่นๆที่ไม่อาจแยกออกอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากชีวิตและร่างกายของมนุษย์ได้ เพราะมันคือพลังชีวิต เพราะมันคือปัจจัยที่ดำรงความมีชีวิตของมนุษย์ หากพลังแรงงานหมดไปจากร่างกายมนุษย์ มนุษย์ก็ไม่อาจมีชีวิตอยู่ได้ ดังนั้น “การใช้แรงงาน” จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตและร่างกายมนุษย์ “แรงงาน” จึงไม่ใช่ปัจจัยการผลิตที่จะนำมาใช้ตามอำเภอใจของผู้ทำการผลิต เพราะการกระทำเช่นนั้นคือการทำลายสภาพความเป็นมนุษย์ ทำลายศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

แต่จากงานวิจัยกรณีศึกษาต่างๆและบทวิเคราะห์วิจัยของ วรวิทย์ และนภาพร (2545) ก็แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสังคมไทย ที่นายจ้างสามารถเป็นฝ่ายกำหนดสภาพการจ้างต่างๆได้ ขณะที่มิเพียงคนงานส่วนน้อยที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดสภาพการจ้าง โดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองร่วม (collective bargaining negotiation) และสร้างกฎเกณฑ์กติการ่วม (joint regulations)

ภายใต้สภาพที่ฝ่ายนายจ้างสามารถกำหนดสภาพการจ้างได้เองเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้คนงานหรือลูกจ้างส่วนใหญ่อยู่ภายใต้สภาพการจ้างที่เสียเปรียบ และจำนวนมากอยู่ในสภาพการจ้างที่ต่ำกว่ามาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน เช่น ไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ลูกจ้างไม่กล้าทวงสิทธิ เพราะด้อยอำนาจในเจรจาต่อรองและบางส่วนก็ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ชะตากรรมของคนงานส่วนหนึ่งจึงกลายเป็นคนตกงานเพราะนายจ้างปลดออก ที่ทำงานอยู่หลายๆส่วนก็ได้รับค่าจ้างต่ำ บางส่วนก็ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ส่วนใหญ่ขาดอำนาจต่อรอง จำนวนมากด้อยสิทธิด้อยโอกาส ไม่มีความมั่นคงในงานที่ทำ มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากการทำงาน บางกลุ่มไปทำงานต่างประเทศก็ถูกหลอกลวงโกง สูญเสียเงินทองและทรัพย์สิน เหล่านี้คือสิ่งที่คนงานไทยกำลังประสบอยู่ (ดู วรวิทย์ และนภาพร, 2545: บทที่ 3)

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มคนและชนชั้น หากกล่าวตามภาษาของมาร์กซิสต์ ไม่สามารถแยกออกระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจของชนชั้น เพราะมาร์กซิสต์มองว่า รัฐก็คือเครื่องมือของชนชั้น ในยุคทุนนิยม รัฐทุนนิยมก็เป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุน ดังนั้น รัฐกับชนชั้นนายทุนคือผู้แสวงอำนาจร่วมกัน เกื้อกูลกัน ร่วมประโยชน์กัน แสวงผลแห่งความได้

เปรียบจากความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในระบบทุนนิยม จึงยากที่ชนชั้นกรรมกรและชาวนาจะเรียกหาความเสมอภาคจากชนชั้นนายทุนและจากรัฐทุนนิยมได้

มาร์กซ์เห็นว่า พรรคการเมืองที่ปกครองประเทศของระบบทุนนิยมนั้น ล้วนแต่เป็นพรรคของนายทุน หรือพรรคของกลุ่มคน “มั่งมี” กลุ่มคนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (possessing classes) มาร์กซ์จึงเสนอว่า ถ้าจะต่อสู้กับอำนาจของคนมั่งมีที่รวมพลังกันเหนียวแน่น (united power) ชนชั้นกรรมาชีพหรือชนชั้นผู้ยากไร้ทั้งหลายจะต้องแยกตัวเองออกมาจากพรรคของผู้มั่งมี และจัดตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้นมา เพื่อต่อสู้กับพรรคของคนมั่งมีที่ปกครองประเทศนั้นๆ (ดู Wolfe, 1967: 188)

ข้อเสนอนี้ มาร์กซ์ได้เสนอเมื่อปี 1864 ในโอกาสที่มีการจัดประชุมสากลที่ 1 (The First International) โดยเน้นย้ำความสำคัญของสมาคมคนงานระหว่างประเทศ (The International Workingmen's Association) ในฐานะกองหน้าของการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยชนชั้นกรรมาชีพให้หลุดพ้นจากระบบทุนนิยม

ผู้เขียนจะไม่ชี้ชัดลงไปว่า ข้อเสนอของ มาร์กซ์ จะผิดหรือจะถูก แต่ปรากฏการณ์ในสังคมไทยที่ผ่านมาก็มีข้อเท็จจริงว่า พรรคการเมืองที่ปกครองประเทศไทยนั้นก็มาจากบุคคลสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือ ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน กลุ่มที่สองคือ กลุ่มธุรกิจในระบบทุนนิยม ที่มาร์กซ์เรียกว่า นายทุน (capitalist) ในอดีตกลุ่มแรกมีอำนาจมากกว่า และระบบการเมืองมีลักษณะเป็นระบบอำนาจนิยม (หรือเผด็จการ) เช่น ยุครัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

หลังยุค 14 ตุลาคม 2516 กลุ่มที่สองมีอำนาจมากขึ้นตามลำดับ แม้จะยังคงร่วมมือกับกลุ่มแรกอย่างใกล้ชิด แต่มาถึงทุกวันนี้ก็คงกล่าวได้ว่า กลุ่มธุรกิจมีพลังอำนาจเหนือกว่ากลุ่มข้าราชการ แต่ยังคงใช้กลุ่มข้าราชการเป็นกลไกการปกครอง ยังไม่เคยปรากฏว่า พรรคการเมืองที่มีอำนาจปกครองรัฐในประเทศไทยมีสัดส่วนจากกลุ่มคนที่ “ยากไร้” หรือจากกลุ่มคนที่มาร์กซ์เรียกว่า “ชนชั้นแรงงาน” (working class) หรือชนชั้นกรรมาชีพ (proletariat) อย่างมีนัยสำคัญ

ถ้าจะถามว่า เหตุใดมาร์กซ์จึงเสนอให้มี “พรรคชนชั้นกรรมาชีพ” เพื่อต่อสู้กับพรรคนายทุน จะให้พรรคนายทุนที่ปกครองประเทศทำเพื่อคนงานไม่ได้หรือ พรรคนายทุนจะต้องกดขี่กรรมกรเป็นเครื่องมือของนายทุนเสมอไปหรือ?

คำตอบคือ ในลัทธิมาร์กซ์ นอกจากจะอธิบาย การขูดรีดมูลค่าส่วนเกินแรงงาน หรือที่เรียกว่าการขูดรีดแรงงานแล้ว ยังพูดถึงการต่อสู้ทางชนชั้น ระหว่างชนชั้นกรรมาชีพกับชนชั้นนายทุน ดัง

นั้น ถ้ามาร์กซ์เชื่อว่าชนชั้นนายทุนทำเพื่อกรรมกรได้ มาร์กซ์ก็คงไม่เสนอให้มีการจัดตั้งพรรคคนงาน เพื่อต่อสู้กับพรรคนายทุน คงเสนอให้คนงานร่วมกับพรรคนายทุนเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความยากไร้ของคนงาน ไม่จำเป็นต้องเอาพรรคคนงานสร้างรัฐกรรมมาชีพเพื่อปลดปล่อยกรรมมาชีพ

จากแนวความคิดของมาร์กซ์ดังกล่าว ต่อมาเลนินก็ขยายความให้ชัดเจนและฟันธงลงไปว่า

“รัฐคือกลไกการปกครองของชนชั้นที่กลุ่มคนชนชั้นหนึ่งใช้กดขี่กลุ่มคนอีกชนชั้นหนึ่ง” (Lenin, 1977: 11)

อย่างไรก็ตาม สังคมแต่ละสังคมมีพื้นฐานของการกำเนิด การดำรงอยู่ และการพัฒนา ที่ไม่เหมือนกัน หลายคน ทั้งนักทฤษฎีและคนทั่วไปก็ยังมีความหวังอยู่ว่า ระบบการเลือกตั้งที่ดี เข้มแข็ง และโปร่งใส สามารถที่จะทำให้ได้รัฐบาลที่ดีได้ และรัฐบาลที่ดีนั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาค่าความยากไร้และความยากไร้ของคนจนได้ ทั้งหมดนี้ก็เป็นเรื่องของพัฒนาการที่ต้องศึกษากันต่อไป ว่า ปัญหาของคนจนและคนยากไร้จะสามารถแก้ไขได้ด้วยอำนาจ “ของพรรคคนมั่งมี” ที่ปกครองประเทศได้หรือไม่ อย่างไร และยั่งยืนถาวรเพียงไร? จึงเป็นภารกิจของนักทฤษฎีและนักวิจัยที่จะต้องวิเคราะห์และสังเคราะห์ประเด็นเหล่านี้กันต่อไป

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมและการเมืองไทยเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนจนหลายกลุ่มด้อยสิทธิ โดยที่คนกลุ่มหนึ่งได้รับสิทธิตามกฎหมาย แต่คนอีกกลุ่มหนึ่งไม่ได้รับ หรือแม้ว่าภายใต้กฎหมายเดียวกัน ทุกคนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกัน แต่ความเหลื่อมล้ำในสังคมทำให้คนจนบางกลุ่มไม่สามารถใช้สิทธินั้นได้ เพราะไม่รู้ ไม่มีอำนาจต่อรอง ไม่มีศักยภาพที่จะพิทักษ์สิทธิของตน กลายเป็นผู้ด้อยโอกาสในการใช้สิทธิ

ความเหลื่อมล้ำในสังคมยังทำให้ชั้นล่าง คนจน คนด้อยสิทธิด้อยโอกาส ถูกกดขี่กดขี่ ถูกรังเกียจเหยียดหยาม ถูกเบียดขับให้ออกห่าง (social exclusion) ความเหลื่อมล้ำทางสังคม หรือความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค จึงเป็นเหตุเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความยากจนทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติของทรัพย์สิน สิทธิและโอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี

4.4 ปัจจัยการผลิต

ในทางเศรษฐศาสตร์ ปัจจัยการผลิตหลักของสังคมคือ ที่ดิน แรงงาน ทุน แต่ในระบบทุนนิยมสมัยใหม่ เพิ่มปัจจัยอีกตัวหนึ่งเข้าไป เรียกว่า เทคโนโลยี หรือความรู้ความชำนาญในการผลิต ปัจจัยการผลิตนี้ภาษาเศรษฐศาสตร์ทั่วไปเรียกว่า factor of production ในภาษามาร์กซิสต์เรียกว่า

means of production และในลัทธิมาร์กซ์ การครอบครอง (possessing) และไม่ได้ครอบครอง ปัจจัยการผลิตเป็นสิ่งกำหนดสถานภาพทางชนชั้นของกลุ่มคนในสังคม

ไม่ว่าจะพิจารณาในบริบทของเศรษฐศาสตร์ทั่วไป (economics) หรือเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy) ปัจจัยการผลิตคือสิ่งที่ทำให้เกิดผลผลิต (products) ซึ่งผลผลิตนี้ ในแง่ของผู้บริโภคคือสิ่งที่นำไปบำบัดความต้องการของชีวิต เพื่อสวัสดิการของชีวิต เพื่อการดำรงอยู่ของชีวิต ในแง่ของผู้ประกอบการในระบบทุนนิยมคือสิ่งที่นำไปสู่การมีกำไรและการสะสมทุน เพื่อการผลิตซ้ำ (reproduction) ครั้งต่อไป

ดังนั้น ปัจจัยการผลิตของมนุษย์ปัจจุบันจึงถูกนำไปใช้ใน 2 วัตถุประสงค์ คือ เพื่อสร้างผลผลิตและใช้ผลผลิตเพื่อการดำรงชีพ แม้จะนำไปขายในตลาดก็เพื่อจะได้เงินมาดำรงชีพเท่านั้น อีกวัตถุประสงค์หนึ่งคือ เพื่อสร้างผลผลิตและนำผลผลิตนั้นไปสร้างกำไร

4.4.1 ที่ดิน

ในแง่ของการผลิตเพื่อดำรงชีพ ถ้าไม่มีปัจจัยการผลิตก็ยากที่จะดำรงชีพอยู่ได้ จะต้องลำบากยากจน ในการผลิตเพื่อการดำรงชีพของเกษตรกร ปัจจัยการผลิตหลักคือ ที่ดิน แรงงาน และปัจจัยอื่นๆ เช่น ปุ๋ย รถไถ หรือสัตว์ใช้งาน ในกลุ่มปัจจัยเหล่านี้ ปัจจัยที่หาได้ยากเพราะมีจำกัด (limited resource) แต่จำเป็นที่สุดคือ ที่ดิน ซึ่งหมายรวมไปถึงทรัพยากรที่ตั้งอยู่บนที่ดิน คือป่าและน้ำ ด้วย ดังนั้น ถ้าเกษตรกรขาดที่ดินทำกิน เกษตรกรจะต้องยากจน และกดดันให้เกษตรกรต้องหันไปพึ่งปัจจัยการผลิตที่ติดอยู่กับตัว คือพลังแรงงาน (labour power) ในร่างกายของตน

จากรายงานวิจัยของ ประภาส สุภา และบุญพร (2545: 22-23) มีตัวเลขแสดงให้เห็นว่า ที่ดินถือครองเพื่อการเกษตรมีทั้งหมด 110,764.3 ไร่ เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินทำการเกษตรเอง 89,499.75 ไร่ และให้ผู้อื่นเช่าทำการเกษตร 13,552.55 ไร่ ผู้มีที่ดินของตนเองร้อยละ 50.9 มีที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่ โดยเฉพาะในภาคเหนือ มีเกษตรกรถึงร้อยละ 30 มีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่

สำหรับครัวเรือนไร้ที่ทำกิน จากตัวเลขปี 2541-43 ในภาคเหนือมีครัวเรือนไร้ที่ทำกิน 313,179 ครัวเรือน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือปี 2544/45 มีครัวเรือนไร้ที่ทำกิน 158,920 ครัวเรือน ภาคกลางและภาคใต้สำรวจในปี 2544/45 เช่นกัน มีครัวเรือนไร้ที่ทำกิน 231,647 และ 108,125 ครัวเรือนตามลำดับ รวมผู้ไร้ที่ทำกินทั่วประเทศ 811,871 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 10.81 ของครัวเรือนทั้งหมด (7,507,716 ครัวเรือน)

คำว่า ไร้ที่ทำกิน หมายความว่า ไม่มีที่ดินของตนเองและไม่สามารถหาที่ดิน

จากที่อื่นหรือจากผู้อื่นมาทำกิน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงสำรวจพบว่า ในบรรดาเกษตรกรที่มีที่ทำกินนั้น ร้อยละ 52.3 ทำกินบนที่ดินของคนอื่น และอีกร้อยละ 47.7 ทำกินบนที่ดินของตนเอง

ที่ว่าร้อยละ 52.3 ทำกินบนที่ดินของคนอื่นนั้น พบว่า ร้อยละ 18.34 ทำกินบนที่ดินเช่าทั้งหมด ร้อยละ 33.92 ทำกินบนที่ดินเช่าบางส่วนและบนที่ดินของตนเองอีกส่วนหนึ่ง (ดู ประภาส, สุภา และปัญชร, 2545: 21-22)

ผู้ที่ต้องเช่าที่ดินทำกินมักจะไม่มีความมั่นคง เพราะขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินว่าจะให้เช่านานแค่ไหน และที่สำคัญ การทำกินบนที่ดินเช่าทำให้ผู้ทำกินไม่มีแรงจูงใจในการที่จะฟื้นฟูพัฒนาที่ดิน โดยเฉพาะถ้าสัญญาเช่ามีระยะสั้นๆ การที่จะพัฒนาที่ดินไปสู่เกษตรทฤษฎีใหม่ คือ ขุดบ่อน้ำ ปลูกพืชยืนต้น ผู้เช่าก็คงไม่อยากทำ เพราะทำไปแล้วทั้งบ่อน้ำและพืชยืนต้นจะตกเป็นของเจ้าของที่ดิน เพราะตามหลักกฎหมายแบ่ง บ่อน้ำและพืชยืนต้นเป็นส่วนควบของที่ดิน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิโดยชอบที่จะเป็นเจ้าของส่วนควบนั้น

ปัจจัยการผลิตที่สำคัญรองจากที่ดินสำหรับเกษตรกรคือ น้ำ ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาน้ำฝน โดยธรรมชาติ ระบบชลประทานเพื่อการเกษตรยังมีน้อย แม้ว่าประเทศไทยจะฝนตกชุกเพราะอยู่ในเขตรมรสุม แต่ระบบการเก็บกักน้ำ การบริหารและการแจกจ่ายน้ำ ยังอ่อนแอมาก ดังนั้นจึงทำให้ประสบภาวะน้ำท่วมเมื่อฝนตกหนัก และประสบภาวะแห้งแล้ง มีน้ำไม่พอการเกษตร เมื่อประสบภาวะฝนแล้ง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ในภาพกว้างคือการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมต้องการน้ำ ต้องการเขื่อนกั้นน้ำ เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ป้อนภาคอุตสาหกรรมและภาคเมือง แต่ภาคเกษตรกรรมต้องการน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนานั้นภาคอุตสาหกรรม ทำให้ภาคอุตสาหกรรมได้รับการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพผลกว่า ดังนั้น เขื่อนกั้นน้ำส่วนใหญ่จึงเป็นเขื่อนที่ผลิตไฟฟ้าป้อนภาคอุตสาหกรรมและภาคเมืองมากกว่าจ่ายน้ำให้เกษตรกร (ดูกรณีตัวอย่าง สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, 2544: 87-90)

4.4.2 เงินทุน

“เงินทุน” เป็นปัจจัยทุนที่สำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจตลาด โดยเฉพาะในภาคนอกเกษตร การขาด “เงินทุน” หมายถึงการขาดเกือบทุกอย่างในการที่จะทำการผลิต ทำการค้า ดังนั้น บรรดาคนยากจน คนจนประเภทหาบเร่ แผงลอย และประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ จึงดิ้นรนขวนขวายที่จะได้

เงินทุนมาหมุนเวียนวันต่อวัน ผู้ที่ต้องการลงทุนวันต่อวันเพื่อประกอบการใช้แรงงานของตนเองให้เกิดผลผลิตพอเลี้ยงชีพจึงยอมที่จะกู้เงินมาลงทุนในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5-10 ต่อเดือน ขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากบัญชีออมทรัพย์ของธนาคารต่างๆไม่ถึงร้อยละ 2 ต่อปี

ในชนบท การกู้เงินนอกระบบ ผู้กู้ก็ยังคงต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 5 หรือมากกว่าต่อเดือน ถ้าเงินที่กู้มานั้นไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดดอกออกผลคุ้มต้นทุนดอกเบี้ย หนี้ก็จะพอกพูน

จึงปรากฏว่า ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรมีคนจนจำนวนมากที่เป็นหนี้เรื้อรัง ดังนั้นการสำรวจเชิงปริมาณของโครงการวิจัยนี้จึงพบว่า มีคนจนถึงร้อยละ 46.2 ที่เป็นหนี้ ข้อมูลตัวอย่างที่โครงการรวบรวมมาเป็นข้อมูลที่มีทั้งประชากรในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร แต่เป็นประชากรที่จัดว่ายากจน

แม้ว่าปัจจุบันนี้รัฐบาลได้มีนโยบายให้คนจนทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรได้เข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และโครงการธนาคารประชาชนจากธนาคารออมสิน แต่จากงานวิจัยนี้ก็ยังคงพบว่า คนจนยังต้องกู้เงินจากนายทุนท้องถิ่นถึงร้อยละ 17.9 และจากญาติพี่น้องร้อยละ 12.3

ในเขตเมืองใหญ่ๆ เงินกู้รายวันในชุมชนแออัดต่างๆยังคงไหลสะพัดในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5-10 ต่อเดือน แท้จริงแล้วดอกเบี้ยเงินกู้รายวันจะสูงมาก เช่น ปล่อยกู้ 1,000 บาท ให้ลูกหนี้ผ่อนส่งทุกวันๆละ 100 บาท เป็นเวลา 11 วัน รวมทั้งต้นทั้งดอก 1,100 บาท เท่ากับว่าต้องจ่ายดอกเบี้ย 100 บาทในรอบ 11 วัน ถ้าคำนวณตัวเลขว่าทุกๆวันเงินต้นลดลง 100 บาทด้วยแล้ว อัตราดอกเบี้ยก็จะยิ่งสูงมาก แต่มันก็ยังเป็นตลาดเงินกู้ที่แพร่หลายในกลุ่มคนที่ต้องประกอบอาชีพลงทุนวันต่อวัน

คำถามที่เป็นโจทย์วิจัยต่อไปก็คือ เหตุใดเงินกู้นอกระบบยังคงแพร่หลายทั้งที่ดอกเบี้ยแพงมาก และทั้งที่มีสถาบันการเงินของรัฐคอยให้บริการเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ?

ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นคือ เงินนอกระบบ “กู้ง่าย” บริการถึงมือเร็ว ไม่มีขั้นตอนวิธีการยุ่งยาก ประกอบกับการที่ธนาคารของรัฐอาจจะบริการไม่ทั่วถึง มีเงื่อนไขบางประการที่ทำให้ผู้ต้องการกู้ไม่สามารถกู้ได้ หรือธนาคารของรัฐอาจจะพิจารณาว่าผู้ขอกู้ขาดคุณสมบัติจึงไม่ให้กู้ คนเหล่านี้จึงต้องหันไปหาเงินกู้นอกระบบ

4.4.3 เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา

ในแนวคิดเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ถือว่า เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา เป็นปัจจัยการผลิต

ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ความทันสมัย เศรษฐกิจและสังคมไทยได้พยายามก้าวตามประเทศตะวันตก พยายามเลียนแบบและซื้อหาเทคโนโลยีจากประเทศตะวันตกหรือจากประเทศอุตสาหกรรมด้วยราคาแพง ูปธรรมก็ได้แก่ การซื้อเครื่องจักรเครื่องมือ ชื่อยี่ห้อ ชื่อยี่ห้อ ชื่อยี่ห้อ ทั้งยาคน ยาพืช ยาสัตว์ ด้วยมูลค่าแพงๆ เป็นภาระหนักหนาแก่คนยากจนที่จำเป็นต้องใช้สิ่งเหล่านี้

เราทั้งความรู้และภูมิปัญญาเดิมของไทยที่หลายอย่างก็ใช้ได้ดี ค่าใช้จ่ายน้อย เช่น ยาสมุนไพรและวิธีการรักษาแบบพื้นบ้าน ซึ่งในระยะเวลายาวนานที่ผ่านมา แพทย์แผนปัจจุบันมักจะดูถูกดูแคลน ไม่ส่งเสริม ไม่ค้นคว้าเพิ่มเติมต่อยอด จนกระทั่งฝรั่ง ญี่ปุ่น เข้ามาศึกษาค้นคว้าต่อยอด ขโมยเอากรรมสิทธิ์ของเราไป เราจึงเริ่มต้นด้วยอมรับ ทั้งๆที่ผู้วิจัยเองเคยเสนอรัฐบาลให้ส่งเสริม ด้านนี้มาตั้งแต่ปี 2528 สมัยที่เป็นที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี พิชัย รัตตกุล แต่ไม่มีใครสนใจ นี่ถ้าได้ตื่นตัวมาตั้งแต่ตอนนั้น ยาที่ได้จากสมุนไพรและแพทย์แผนไทยคงก้าวหน้าไปมาก เป็นที่พึ่งของคนทุกข์ยากได้มากกว่านี้

เทคโนโลยีสมัยใหม่จากประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีราคาแพง ทำให้คนจนซื้อหามาใช้ได้ลำบาก หรือด้วยต้นทุนที่สูง มีผลให้เกษตรกรไม่มีกำไรจากการขายผลผลิต ซึ่งมักจะได้อาชีพต่ำ รัฐบาลเองก็ไม่เคยมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะส่งเสริมทักษะภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างจริงจังและกว้างขวาง ขณะเดียวกัน ระบบทุนและตลาดก็พยายามส่งเสริมเทคโนโลยีจากตะวันตกให้แพร่กระจาย และครอบงำสังคม จนทำให้ทักษะและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ต้นทุนต่ำกว่าถูกเบียดขับออกไปจากตลาด เพราะระบบการศึกษาสมัยใหม่ไม่ให้คุณค่าและความสำคัญแก่ทักษะและภูมิปัญญาเดิม ทำให้ประชากรรุ่นใหม่ไม่รู้จักและไม่สืบทอด-พัฒนาทักษะและภูมิปัญญาไทย

เราสามารถศึกษาข้อเท็จจริงจากกรณีระบบฝายและการแจกจ่ายน้ำเพื่อการเกษตรและการใช้สอยในลุ่มน้ำภาคเหนือ ซึ่งได้มีการวางระบบจัดการมานาน สามารถจัดสรรปันส่วนน้ำได้ดี ทั้งถึง ยุติธรรม และค่าใช้จ่ายน้อย (ดู สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, 2544: 85-86) แต่มายุคนี้ เมื่อกล่าวถึงการเก็บกักน้ำและการจัดสรรปันส่วนน้ำ เราก็มักจะคิดถึงเขื่อนขนาดใหญ่ที่ลงทุนแพง มีต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมสูง มีผลกระทบต่อระบบนิเวศและการตั้งถิ่นฐาน ข้ำเดิมปัญหาให้คนจนบางกลุ่มยากจนลง

นอกจากนี้ ความรู้และทักษะสมัยใหม่จะได้มาก็ด้วยการศึกษาหาความรู้ แต่คนส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน การศึกษาต่ำ ดังนั้น การพัฒนาความรู้และทักษะสมัยใหม่จึงมีน้อย

สรุปว่า ความรู้และทักษะสมัยใหม่ก็ไม่มีโอกาสเข้าถึง ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญาเดิม ก็ถูกทอดทิ้ง ไม่ได้รับการสืบทอด สานต่อ ต่อยอด การขาดแคลนสิ่งเหล่านี้เป็นเหตุให้ไม่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาการผลิต ไม่ก้าวหน้าในการพัฒนาอาชีพ ไม่ว่าในภาคเกษตรหรือนอกภาคเกษตร

นอกภาคเกษตร โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ สังคมไทยไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนมีการพัฒนาความรู้และทักษะของแรงงานน้อยมาก โดยเฉพาะภาคเอกชน ซึ่งมีความต้องการแรงงานฝีมือ แต่ภาคเอกชนไทยส่วนใหญ่ก็ไม่กล้าลงทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน ภาครัฐบาลก็ยังทำได้ในขอบเขตจำกัด ซึ่งการที่คนงานไทยขาดความรู้ ทักษะ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ได้รับค่าจ้างต่ำ

ในการศึกษาภาพรวมของสถานภาพคนจนและคนด้อยโอกาสเชิงปริมาณ พบว่า ร้อยละ 71.7 ของกลุ่มตัวอย่าง มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าระดับประถม ซึ่งตีความได้ว่า ส่วนใหญ่คนจนคือคนด้อยการศึกษา หรือตีความกลับว่า คนด้อยการศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นคนยากจน และยังพบต่อไปว่า บุตรคนแรกของครอบครัวคนจน ร้อยละ 51 จบประถมศึกษา ร้อยละ 18.3 จบมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 16.2 จบมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 5.7 จบระดับอนุปริญญา ร้อยละ 18.6 จบระดับปริญญาตรี และร้อยละ 1 จบปริญญาโท ก็คงพอคาดการณ์ได้ว่า คนที่เติบโตมาจากครอบครัวคนจนส่วนใหญ่ก็จะต้องกลายเป็นคนจนรุ่นต่อไป เพราะเป็นคนที่มีการศึกษาน้อย

การขาดเทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา เป็นเหตุผลอันสมบูรณที่ทำให้ “พลังแรงงาน” ของมนุษย์ด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้น แม้มนุษย์ทุกคนจะมีพลังแรงงานเป็นของตนเอง แต่การขาดสิ่งเหล่านี้มันหมายถึงการขาดพลังแรงงานที่มีประสิทธิภาพ นับเป็นความขาดแคลนด้านปัจจัยการผลิตเช่นเดียวกัน และเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่นำไปสู่ความยากจน

4.5 ระบบสวัสดิการ

ปัจจัยต่างๆตามหัวข้อ 4.2-4.4 มีผลบางเบาหรือรุนแรงขึ้นอยู่กับกลุ่มคนและชนชั้นว่าเป็นคนกลุ่มใด มีความทุกข์ยากลำบากจากความยากจนระดับใด ในระดับรุนแรงคือ ชีวิตทุกข์ยากมากอยู่แล้ว หากเกิดสถานการณ์ใดๆมากระทบซ้ำเติม พวกเขาอาจดำรงอยู่ไม่ได้ ครอบครัวทั้งหมดก็ยังทุกข์ยากเป็นทวีคูณ ดังนั้น อย่างน้อยที่สุดในสังคมหนึ่งๆจึงจำเป็นต้องมีโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) เพื่อรองรับหรือช่วยเหลือบรรดาผู้ทุกข์ยากต่างๆที่อยู่ในภาวะที่เอาตัวเองไม่รอด เพราะในภาวะเช่นนั้น ทุกคนจะดิ้นรนเพื่อมีชีวิตรอด หากหมดหนทางดิ้นรนบนเส้นทางที่ชอบธรรม ก็ง่ายมากที่พวกเขาจะถูกผลักไปสู่เส้นทางอธรรม ซึ่งจะส่งผลทางลบต่อสังคมโดยรวม

ในระดับที่กว้างขวางครอบคลุมมากกว่า social safety net การบรรเทาความยากจนแก่ประชาชนทุกกลุ่มคือ การช่วย “ลดภาระค่าใช้จ่าย” เพื่อให้รายได้อ่อนแอเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพหรือเพียงพอที่จะดำรงชีพอยู่ได้ การลดภาระการใช้จ่ายให้แก่คนในสังคมก็เช่น การบริการการศึกษาฟรีหรือราคาถูกลง การรักษาพยาบาลฟรีหรือราคาถูกลง การบริการที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและราคาถูกลง การบริการเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่ง “การลดภาระค่าใช้จ่าย” ของประชาชนในลักษณะดังกล่าวเป็นการบรรเทาภาวะเดือดร้อน บรรเทาความยากจนขั้นต้น ซึ่งรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร กำลังดำเนินการอยู่ในโครงการการศึกษาฟรี โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน และโครงการบ้านเอื้ออาทร

นอกจากนี้ บริการสาธารณะต่างๆ ก็มีลักษณะเป็นปัจจัยบรรเทาความเดือดร้อน อำนวยความสะดวก เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ขนส่ง คมนาคม การติดต่อสื่อสาร รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่สร้างโอกาสให้เข้าถึงตลาด อาชีพ และความรู้ต่างๆ

คนยากจนทั่วไปมีชีวิตที่ต้องต่อสู้ดิ้นรนวันต่อวัน ดังนั้น ชีวิตจึงขาดความมั่นคง ไม่รู้ว่าจะวันไหนจะตกงาน ตลาดตกต่ำ เจ็บไข้ได้ป่วย เกิดอุบัติเหตุ ทุพพลภาพ เมื่อเกิดขึ้นแล้วหากไม่มีหลักประกันใดๆ ของชีวิต ความลำบากยากจนจะรุนแรงขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีระบบประกันสังคมไว้รองรับและโดยแท้จริงแล้ว ระบบประกันสังคมเป็นระบบสร้างหลักประกันความมั่นคงแก่ชีวิตให้แก่ทุกคนที่เข้าร่วมโครงการ ไม่ว่าจะเป็นคนจนหรือไม่เป็นคนจน

สำหรับคนจนบางกลุ่มซึ่งอยู่ในภาวะที่สังคมจะต้องช่วยเหลือ เพราะมักจะช่วยเหลือตัวเองได้อย่างจำกัด เช่น คนพิการ คนชราที่ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน คนเป็นเอดส์เหล่านี้เป็นต้น คนกลุ่มนี้จะต้องมีระบบให้ความช่วยเหลือตามลักษณะกลุ่ม

การจัดระบบช่วยเหลือบรรเทาความยากจนดังกล่าว เราเรียกว่า การจัดระบบสวัสดิการสังคม แต่การจัดสวัสดิการให้แก่คนจนเพื่อบรรเทาความจนนั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะสวัสดิการสังคม สวัสดิการด้านเศรษฐกิจ เช่น สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ บริการจัดหางาน บริการสินค้าราคาถูก การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นแหล่งทำมาหากินของประชาชน ก็นับได้ว่าเป็นการสร้างสวัสดิการทางเศรษฐกิจ

การจัดการให้กระบวนการยุติธรรมเอื้ออำนวยต่อคนจน เช่น มีกฎหมายรับรองสิทธิคนจนในบางด้าน อาทิ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายป่าชุมชน กฎหมายไม่เอาผิดหญิงค้าบริการ ฯลฯ การคุ้มครองสิทธิและการให้สิทธิถือว่าเป็นสวัสดิการทางสังคมประการหนึ่งเช่นกัน

ดังนั้น แม้ว่าคนจนมีเหตุมีปัจจัยตามข้อ 4.2-4.4 ทำให้ลำบากยากจน แต่ถ้าในสังคมนั้น

“มีระบบสวัสดิการ” คอยเกื้อกูลชีวิตไว้ ความยากจนนั้นก็ถึงที่สุด กล่าวคือ ยังทำให้คนจนพอจะมีชีวิตต่อสู้อยู่ต่อไปได้ แต่ถ้าสังคมใด “ระบบสวัสดิการอ่อนแอ” ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการโดยรัฐหรือสวัสดิการนอกภาครัฐ ประชาชนที่ลำบากยากจนอยู่แล้วก็จะยากจนรุนแรงขึ้น

แม้แต่พวกที่เชื่อในลัทธิ “เสรีนิยมใหม่” ที่ต้องการให้ทุกอย่างเป็นไปตามกลไกตลาด และไม่เห็นด้วยกับการเข้าไปจัดการแทรกแซงโดยรัฐ ก็ยังต้องยอมรับว่าในแต่ละสังคมมีกลุ่มคนจนกลุ่มหนึ่งที่มีความไม่มั่นคงในชีวิตสูงมาก หากเกิดปัญหาใดๆ เข้าเติมพวกเขาเพียงเล็กน้อย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาโดยปัจเจกบุคคลหรือปัญหาที่เกิดโดยสังคมส่วนรวม พวกเขาจะดำรงชีวิตอยู่ไม่ได้ จำเป็นต้องมีระบบสวัสดิการเข้าไปช่วยพยุงชีวิตของพวกเขาไว้ เรียกว่า การสร้างระบบ social safety net หรือ การจัดสวัสดิการขั้นต่ำ ให้แก่กลุ่มที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ

4.5.1 ปัญหาสวัสดิการของเกษตรกร

ระบบสวัสดิการที่เกษตรกรได้รับมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบอย่างเป็นทางการที่จัดโดยรัฐ กับรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยครอบครัว ชุมชน และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

รูปแบบสวัสดิการที่เป็นทางการที่มีอยู่ในปัจจุบันคือ การศึกษาฟรีระดับประถม และกำลังขยายไปถึงระดับมัธยม โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค สองด้านนี้ถือว่าเป็นสวัสดิการสังคม ส่วนสวัสดิการด้านเศรษฐกิจ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น

สวัสดิการในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การบริการเงินกู้และสวัสดิการโดยกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ (ดู ณรงค์ บก., 2544ก) สวัสดิการโดยกลุ่มผลิตภัณฑ์ (ดู ณรงค์ บก., 2544ข) สวัสดิการที่วัดจัดหาให้แก่พระและเด็กวัด โดยเฉพาะวัดในชนบท สวัสดิการทางเศรษฐกิจที่ประชาชนสามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ป่า น้ำ ทะเล เป็นแหล่งทำมาหากินโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อทรัพยากรเหล่านั้น ถือว่าเป็นสวัสดิการทางเศรษฐกิจโดยธรรมชาติ

ปัญหาเชิงสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรก็คือ

1. ความไม่มั่นคงในชีวิตของเกษตรกรยังสูง ยามที่หัวหน้าครอบครัวขาดเจ็บ ล้มตาย ครอบครัวจะหมดสิ้นหลักประกัน การหย่าร้าง ครอบครัวแตกแยก ก็บั่นทอนฐานะของครอบครัว
2. คนชราและเด็กเล็กมีปัญหามากขึ้น โดยปกติคนชราที่ต้องการให้ผู้อื่นช่วยเหลือดูแล แต่ในปัจจุบันสมาชิกครอบครัวแยกย้ายกันไปหางานทำ บางครัวเรือนทิ้งลูกหลานไว้ให้คนชราดูแลรับผิดชอบ ดังนั้น ทั้งเด็กและคนชราที่ตกอยู่ในภาวะที่ไร้ความมั่นคงในชีวิตพร้อมๆ กัน คนกลุ่มนี้ต้องการได้รับการดูแลทั้งจากภาครัฐและนอกภาครัฐ แต่พบว่าขณะนี้ปัญหาของคนกลุ่มนี้รุนแรงขึ้น

เรื่อยๆทั้งในภาคเมืองและชนบท คนชราถูกทอดทิ้งและเด็กเร่ร่อนมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

3. แม้กรมประชาสงเคราะห์มีเงินช่วยเหลือคนชราเดือนละ 300 บาทต่อคน แต่ในความเป็นจริง เมื่อทีมวิจัยลงไปเก็บข้อมูลสนามและสอบถามจากการประชุมกลุ่มเฉพาะก็พอจะประมาณได้ว่า คนชราที่ได้รับเงินช่วยเหลือมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนคนชราที่ควรได้รับเงินช่วยเหลือทั้งหมด และบางหมู่บ้านไม่ได้รับช่วยเหลือเลย

การวิจัยเชิงปริมาณของโครงการนี้พบว่า ร้อยละ 81.8 ของคนชราอาศัยอยู่กับลูกหลาน แต่ยังพบอีกว่า มีคนชราจากครอบครัวยากจนถึงร้อยละ 5.5 ต้องอยู่คนเดียว ลองคิดว่าคนชราเหล่านี้จะอยู่กันอย่างไร เจ็บไข้ได้ป่วยใครจะดูแลรักษา ยามจะต้องดับขันธก็จะต้องนอนตายอย่างน่าเวทนาอยู่คนเดียว ที่ดีขึ้นมาน้อยมีร้อยละ 8.4 อยู่กันสองตายาย ช่วยเหลือกันเองตามมีตามเกิด ถูกลูกหลานทอดทิ้งและไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐ และที่หนักที่สุดก็คือ กรณีที่อยู่กันสองตายายแล้วอีกคนหนึ่งพิการช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ สถานการณ์เหล่านี้กำลังรุนแรงขึ้นในเขตชนบท ในขณะที่ในเขตเมืองยังพอจะอยู่ใกล้หูใกล้ตาของหน่วยงานของรัฐ ยังพอจะมีสถานที่ดูแลคนชราไว้รองรับบ้าง

4. ความขาดแคลนอาชีพ ความไม่พอเพียงในการทำมาหากิน จะเป็นเรื่องหลักของคนจนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คนจนขาดแคลนสวัสดิการเชิงเศรษฐกิจมาก กลุ่มคนที่ขาดแคลนสวัสดิการด้านนี้มากที่สุดคือ หญิงหม้าย ชนกลุ่มน้อย คนชรา และคนพิการ

สำหรับหญิงหม้าย พบว่า มีถึงร้อยละ 42.2 ที่ต้องขาดแคลนอาชีพและต้องการอาชีพทำมาหากิน ขณะที่ชนกลุ่มน้อยก็มีถึงร้อยละ 33.9 คนพิการร้อยละ 25.5 สรุปว่า เขาเหล่านี้เรียกรังสวัสดิการเชิงเศรษฐกิจมากกว่าสวัสดิการทางสังคม เพราะถ้ามีอาชีพ มีโอกาสทำมาหากิน พวกเขา ก็พึ่งตนเองได้ แม้ว่าตัวเลขเหล่านี้จะเป็นตัวเลขโดยรวมทั้งประเทศ แต่ตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบทมากกว่าในเขตเทศบาล จึงพออนุมานได้ว่า คนชนบทขาดแคลนสวัสดิการเชิงเศรษฐกิจหรือขาดแคลนช่องทางทำมาหากิน

5. ในด้านบริการสังคม แม้ว่าจะมีโครงการให้การศึกษาฟรี แต่ลูกหลานคนจนจำนวนหนึ่งก็ยังมีปัญหาในการดำรงชีพ เช่น ค่าอาหาร ค่าเสื้อผ้า และค่าใช้จ่ายส่วนตัว ที่พ่อแม่บางคนบรจวนมากจนไม่อาจส่งเสียให้ลูกเรียนระดับมัธยมได้ แต่พบว่าร้อยละ 52.3 ของบุตรคนสุดท้องสามารถเรียนจบระดับอุดมศึกษา คำอธิบายก็คือ บุตรคนสุดท้องได้อาศัยสวัสดิการเครือข่ายครอบครัวจากพี่ๆช่วยกันส่งเสียให้เรียนจนจบ และเพราะพี่ๆเลี้ยงตัวเองได้แล้ว ไม่เป็นภาระกับครอบครัวแล้ว พ่อแม่จึงสามารถส่งเสียลูกคนสุดท้องให้เรียนสูงขึ้นได้

ตีความได้ว่า ในครอบครัวชนบทที่มีสมาชิกครอบครัวประมาณ 5 คนนั้น ลูกๆ 3 คน ที่อยู่ในวัยศึกษาพร้อมๆ กัน คนที่จะลำบากมากและมีโอกาสได้รับการศึกษาน้อยคือบุตรคนโต (ร้อยละ 51 จบประถมศึกษา) จบประถมแล้วก็มักออกมาทำงาน ทำนา ทำไร่ หรือเข้าโรงงาน ส่งเงินช่วยเหลือครอบครัว ทำให้น้องคนสุดท้องมีโอกาสดีที่สุดที่จะได้เรียนสูงๆ

แม้ว่าต่อไปนี้ทุกคนสามารถเรียนฟรีได้จนจบมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่สำหรับครอบครัวยากจนที่มีบุตรมาก โอกาสที่บุตรคนโตจะได้เรียนสูงยังคงมีน้อย เพราะปัญหาค่าใช้จ่ายในการเรียน ด้านเสื้อผ้า อาหาร และค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่พ่อแม่จนๆ ไม่อาจรับผิดชอบได้ บางโรงเรียนในต่างจังหวัด ส่วนหนึ่งของเด็กจำเป็นต้องได้รับทุนการศึกษา ตัวอย่างกรณีโรงเรียนวัดหอยโข่ง อ.ประชาธิปไตย อ.เมือง จ.สุพรรณบุรี ที่สาธารณะได้รับทราบชีวิตทุกข์ยากของ ด.ญ.เมย์ ที่ต้องสูญเสียแม่ ต้องดูแลน้อง ต้องการเงินทุนเพื่อการศึกษา และครูในโรงเรียนยืนยันว่า เด็กๆ ในโรงเรียนที่ยากจนกว่า ด.ญ.เมย์ ยังมีอีก และประมาณว่าครึ่งหนึ่งของเด็กนักเรียนต้องการทุนการศึกษา เพราะพ่อแม่ไม่สามารถรับผิดชอบได้พอเพียง (ดู เนชั่นสุดสัปดาห์, 27 ตุลาคม – 3 พฤศจิกายน 2546: 26-28) กรณีเด็กยากจนเขียนเรียงความขอทุนการศึกษาจากรัฐบาลนับหมื่นๆ รายก็เป็นตัวอย่างสะท้อนให้เห็นความยากจนของครอบครัวของเด็กได้เป็นอย่างดี

ในด้านสาธารณสุข แม้ว่าจะมีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค แต่งานเชิงปริมาณก็ระบุว่า ในภาคชนบทมีประชากรถึงร้อยละ 38.3 ที่เห็นว่าบริการด้านสาธารณสุขยังไม่เพียงพอ เข้าถึงได้ยาก คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่ในชนบทห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก ปัจจัยพื้นฐานขาดแคลน ระบบติดต่อสื่อสารยังไม่สะดวก ห่างไกลโรงพยาบาล

6. ในด้านบริการสาธารณะอื่นๆ พบว่า ประมาณร้อยละ 29.7 ของคนจนในชนบท อยู่กับภาวะเสี่ยงต่อการขาดน้ำกินน้ำใช้ เพราะต้องอาศัยน้ำจากบ่อที่ไม่ค่อยมีน้ำ

ในด้านไฟฟ้า ประมาณร้อยละ 29.2 ของคนจนบอกว่า ไฟฟ้าไม่พอใช้ แสงสว่างในทางสาธารณะมีน้อย ในประเด็นแสงสว่างในทางสาธารณะนี้ ประชากรในต่างจังหวัดถึงร้อยละ 59.3 (ทั้งจนและไม่จน) บอกว่ามีไม่พอ และเป็นที่มาของความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ในด้านข่าวสารข้อมูล คนจนถึงร้อยละ 34 บอกว่าไม่ได้รับเลย แม้แต่ข่าวสารด้านสาธารณสุข คนจึงถึงร้อยละ 45 บอกว่าได้รับน้อย และร้อยละ 16.5 บอกว่าไม่ได้รับเลย

7. สวัสดิการทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเข้าถึงธรรมชาติ ไร่ป่า ไร่ข้าว ไร่ทะเล ทำมาหากินได้นั้น นับตั้งแต่ประเทศเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม การใช้ทรัพยากรเพื่อการค้ามีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการเร่งรัดแปรรูปหรือเปลี่ยนแปลงทรัพยากรเป็นสินค้า โดยไม่ดูแลพัฒนา ไม่อนุรักษ์ให้

ยั่งยืน จึงมีผลให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว

ตัวอย่างกรณีป่าไม้ เมื่อปี 2504 เคยมีอยู่ทั้งหมด 171 ล้านไร่ แต่ในปี 2541 ลดลงเหลือเพียง 91.07 ล้านไร่ หดหายไป 89.94 ล้านไร่ (คูตาราง วิทยากร, 2546: 22)

ป่า คือแหล่งสร้างสวัสดิการเชิงเศรษฐกิจให้แก่ภาคชนบท เมื่อป่าหายไป จำนวนคนเพิ่มขึ้น สวัสดิการจากธรรมชาติก็ลดลงอย่างรวดเร็ว ชีวิตการดำรงอยู่ของคนชนบทที่จะพึ่งพิงธรรมชาติก็เป็นไปได้น้อยลง

ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติลดลง ส่วนที่เหลืออยู่ก็มีปัญหากับชุมชน คือ ชาวบ้านจะถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากรด้วยเหตุผลของรัฐว่าด้วยกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ ว่าด้วยเขตอุทยาน (ดูประภาส สุภา และปัญชร, 2546: 88-89)

8. ประชาชนในภาคเกษตร ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรหรือเกษตรกรรับจ้าง ขาดการประกันสังคม ลูกจ้างภาคเกษตรขาดทั้งการประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงาน ลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบทก็ขาดทั้งการประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงาน เรียกว่าเป็นการขาดสิทธิและสวัสดิการสังคมพื้นฐาน

9. คนชนบทขาดการศึกษา ขาดข้อมูลข่าวสาร เมื่อเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับ “สิทธิ” และความขัดแย้งเชิงกฎหมาย ก็มักจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะขาดปัจจัย ขาดบุคลากร ที่จะจัดการปัญหาตามกระบวนการยุติธรรม สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไปคือเรื่อง บุกรุกที่ทำกิน บุกรุกป่าสงวน การขูดรีดที่จะย้ายออกจากเขตสร้างเขื่อน หรือกรณีชนกลุ่มน้อยที่ออกนอกเขตควบคุมเพื่อประกอบอาชีพเลี้ยงตน เหล่านี้เป็นต้น

4.5.2 ปัญหาสวัสดิการของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน

หากพิจารณาสวัสดิการที่เป็นทางการจะพบว่า กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เป็นลูกจ้างนอกภาคเกษตรจะได้รับสวัสดิการที่เป็นทางการมากกว่าเกษตรกร

พิจารณาจากสวัสดิการสามด้าน คือ บริการสังคม ประกันสังคม และการช่วยเหลือทางสังคม จะพบว่า ในด้านบริการสังคม เรื่องการศึกษา สาธารณสุข คนงานได้รับจากรัฐเหมือนผู้มีอาชีพอื่นๆ ในด้านที่อยู่อาศัย รัฐมีโครงการบ้านเช่าอากรจำนวนน้อย ไม่ทั่วถึง แต่ก็ดีกว่ากลุ่มเกษตรกรที่ไม่มีสวัสดิการด้านนี้

ในแง่การประกันสังคม ปัจจุบันนี้ก็ครอบคลุมไปถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างคนเดียวแล้ว การประกันสังคมก็ครอบคลุมไปถึงเจ็ดด้าน คือ

1. การประสบอันตรายและการเจ็บป่วย
2. การทุพพลภาพ
3. การตาย
4. การคลอดบุตร
5. การสงเคราะห์บุตร
6. การว่างงาน
7. การชราภาพ

ในแง่ของ “สิทธิ” ลูกจ้างแรงงานในภาคที่เป็นทางการ (formal sector) ได้รับการคุ้มครองสิทธิและคุ้มครองสภาพการทำงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

แต่ปัญหาสวัสดิการแรงงานก็ยังคงมีอยู่ เช่น

1. ลูกจ้างบางประเภท เช่น ลูกจ้างในเรือประมงขนาดเล็ก ผู้รับจ้างเหมาช่วง ยังไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงาน
2. รัฐบาลไทยยังไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมและเสรีภาพในการปกป้องสิทธิการรวมกลุ่ม อนุสัญญาที่ 98 ว่าด้วยสิทธิของการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรอง (collective negotiation) อนุสัญญาที่ 111 ว่าด้วยการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน
3. รัฐบาลและนายจ้างไม่ส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองและเพื่อปกป้องสิทธิ ทำให้อำนาจต่อรองของลูกจ้างอ่อนแอ ไม่สามารถพิทักษ์สิทธิที่ควรมีควรได้ของตนเอง และนำไปสู่ภาวะการถูกเอารัดเอาเปรียบในทางการจ้าง
4. แม้ว่าจะมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ แต่มีลูกจ้างจำนวนมากที่ไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากลูกจ้างขาดอำนาจต่อรอง จึงไม่กล้าทวงสิทธิ บางคนอาจมองว่าแม้จะไม่ได้ค่าจ้างขั้นต่ำแต่รายได้ของลูกจ้างก็ยิ่งสูงกว่าเกษตรกร แต่ถ้าพิจารณาอย่างเชื่อมโยงจะพบว่า ลูกจ้างที่มาจากชนบทมักจะต้องส่งเงินไปให้ครอบครัวในชนบท ดังนั้นรายได้ของลูกจ้างจึงต้องเฉลี่ยไปเป็นรายได้ของครัวเรือนในชนบทด้วย

มีตัวเลขน่าสนใจที่เชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและครัวเรือนเกษตรกร คือ ตัวเลขหนี้สินของลูกจ้าง สำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ในปี 2543 ลูกจ้างมีหนี้ต่อครัวเรือน 19,813 บาท ใช้ในครัวเรือนเอง 13,461 บาท และนำไปใช้ทำการเกษตร 5,763 บาท และอื่นๆ 589 บาท นี่ก็หมายความว่า ลูกจ้างที่ต้องทำงานวันละ 8-10 ชั่วโมงตลอดปี เพื่อหารายได้ให้พอรายจ่ายและใช้หนี้ และจะต้องพยายามหาเงินส่งไปยังภาคเกษตรเพื่อทำไร่นา หรือก็คือส่งเงินไปให้พ่อแม่ใน

ชนบทใช้เป็นทุนทำไร่ทำนาตนเอง ภาพเช่นนี้จะแจ่มชัดยิ่งในกรณีของหญิงขายบริการทางเพศที่ส่งเงินไปให้ที่บ้านในชนบท หรือแม้แต่ตัวเลขของสำนักงานสถิติเองที่พบว่า พนักงานขายของและคณานบริการที่เป็นหนี้ครัวเรือนละ 58,086 บาท หนี้จำนวนนี้ถูกนำไปใช้เพื่อการเกษตรถึง 3,213 บาท (ทำอื่นๆ 1,664 บาท)

นี่แสดงให้เห็นว่า ลูกจ้างที่มาจากภาคเกษตรยังคงผูกพันอยู่กับภาคเกษตร การมีรายได้สูงขึ้นของลูกจ้างย่อมหมายถึงหลักประกันสวัสดิการครอบครัวเกษตรในชนบทด้วย

5. ลูกจ้างมักจะมีปัญหาในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากเมื่อมีกรณีพิพาทถึงศาลแรงงาน นายจ้างมีทนายอาชีพมาช่วยว่าความ ขณะที่ลูกจ้างไม่สามารถจะจ้างทนายอาชีพมาช่วยเหลือได้ จึงเกิดความเสียเปรียบได้เปรียบเชิงทักษะและความรู้ทางกฎหมาย

ในระบบผู้พิพากษาศาลสมทบ กฎระเบียบของกระทรวงแรงงานไปกำหนดให้ 1 สหภาพมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง ในการเลือกตั้งผู้พิพากษาศาลสมทบ (ของฝ่ายแรงงาน) ระเบียบนี้นำไปสู่การบ่อนเซาะความเข้มแข็งของสหภาพแรงงาน เพราะจะมีกลุ่มคนงานบางกลุ่มที่อยากได้ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสมทบไปจัดตั้งสหภาพเล็กๆ หรือไปแตกสหภาพใหญ่ๆ ออกเป็นสหภาพเล็กๆ หลายสหภาพ เพื่อจะได้หลายเสียงในการเลือกตั้ง ทำให้มีจำนวนสหภาพมากขึ้น แต่ละสหภาพเล็กลงและอ่อนแอลง เป็นเช่นนี้มานาน และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ขบวนการสหภาพแรงงานอ่อนแอแต่เป็นที่พอใจของทางการและของนายจ้าง

6. ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ถือว่า เด็กอายุไม่เกิน 15 ปี ถือเป็นผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน หรือเป็นแรงงานเด็ก ไม่อนุญาตให้นายจ้างจ้างเด็กวัยนี้เข้าทำงาน ถือว่าเป็นการกำหนดเกณฑ์ตามมาตรฐานสากล แต่มีผลต่อรายได้และสวัสดิการครอบครัวของคนจน เพราะเด็กที่จบ ป.6 ส่วนใหญ่อายุไม่ถึง 15 ปี ถ้าพ่อแม่ไม่สามารถส่งเสียให้เรียนต่อ ยากมีงานทำ ก็ไม่สามารถทำได้ ผู้รับเข้าทำงานจะมีความผิด กีดกันให้เด็กที่อยากทำงานและพ่อแม่ที่ต้องการให้ลูกทำงานช่วยเหลือครอบครัวเกิดอับจนหนทาง และนำไปสู่อาชีพที่เป็นปัญหาต่อสังคม เช่น การขายยาบ้า การขายตัว เป็นต้น

การทำให้เด็กมีรายได้ที่ชอบธรรมถือว่าเป็นการจัดสวัสดิการเชิงเศรษฐกิจที่ควรทำ การอนุญาตให้เด็กวัย 13-15 ปี ทำงานบางชนิดได้ เช่น ขายของ ล้างถ้วยล้างจาน วันละ 4-5 ชั่วโมง น่าจะเป็นทางออกที่ดี ดีกว่าที่จะให้เกิดภาวะกดดันแก่เด็กและครอบครัวคนจน จนนำไปสู่ทางออกที่ไม่พึงปรารถนา ในเรื่องนี้ OXFAM ซึ่งเป็นหน่วยงาน NGO ระหว่างประเทศ เสนอว่า เพื่อให้เด็กในประเทศด้อยพัฒนาเลี้ยงชีพได้และป้องกันมิให้ธุรกิจเอาเปรียบทารุณเด็ก ทางออกจึงน่าจะเป็นว่า

ควรให้เด็กทำงานในจำนวนชั่วโมงที่น้อยกว่าผู้ใหญ่ ควรจัดสวัสดิการด้านการศึกษาให้เด็กควบคู่กันไป เพื่อให้เด็กมีโอกาสพัฒนาทั้งด้านทักษะและความรู้ (ดู ณรงค์ บก., 2543: 19)

7. ในกลุ่มกรรมกรก่อสร้างที่เร่งร้อนไปตามโครงการก่อสร้างต่างๆ ทั้งหมดเป็นลูกจ้างรายวัน และส่วนใหญ่ไม่มีระบบประกันสังคม เพราะนายจ้างหรือผู้รับเหมามักจะอ้างว่าเป็นลูกจ้างชั่วคราวตามระยะเวลาของการก่อสร้าง และที่เป็นปัญหามากคือ การที่ลูกๆ ของคนงานเหล่านี้ต้องโยกย้ายเร่งร้อนไปกับพ่อแม่ที่เป็นคนงาน จึงไม่สามารถศึกษาเล่าเรียนได้อย่างต่อเนื่อง ต้องออกจากโรงเรียนหนึ่งไปเรียนต่ออีกโรงเรียนหนึ่ง การเรียนจึงมักจะตกๆ หล่นๆ ไม่มีสถาบันและวิธีการที่จะจัดการให้เด็กเหล่านี้เล่าเรียนได้อย่างถาวร มักจะโยกย้ายไปเรื่อยๆ เกือบจะทุกปี

4.5.3 ปัญหาสวัสดิการของผู้มีอาชีพอิสระรายย่อย

จากการสำรวจเชิงปริมาณของโครงการนี้พบว่า ในกลุ่มตัวอย่างคนจนที่เก็บข้อมูลมาได้นั้น เป็นกลุ่มที่อยู่ในอาชีพอิสระร้อยละ 12.9 เทียบกับร้อยละ 25.4 ในอาชีพเกษตร และร้อยละ 14 ในอาชีพลูกจ้าง นอกจากนั้นอยู่ในกลุ่มอาชีพอื่นๆ และกลุ่มนอกกำลังแรงงาน แสดงว่าในกลุ่มคนจนนั้น จำนวนมากที่สุดเป็นกลุ่มเกษตรกร รองลงมาเป็นกลุ่มแรงงาน และตามด้วยอาชีพอิสระประเภทหาบเร่ แผงลอย ขับรถรับจ้าง รับจ้างทำของ หากินบนกองขยะ ฯลฯ ปัญหาเชิงสวัสดิการของกลุ่มอาชีพอิสระยากจนคือ

1. ขาดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ ซึ่งนำไปสู่ความไม่มั่นคงในชีวิต ไม่มีระบบประกันสังคมคอยพยุงชีวิตยามตกต่ำเหมือนกลุ่มลูกจ้าง
2. บริการสังคมด้านการศึกษาแก่บุตรหลาน แม้จะมีสิทธิเรียนฟรี แต่บางครอบครัวยังคงยากจน ไม่สามารถส่งเสียให้ลูกๆ เรียนหนังสือได้จนจบชั้นมัธยม ดังนั้น เมื่อจบประถมก็จะออกมาทำมาหากิน ขายพวงมาลัย ขายหนังสือพิมพ์ หรือเก็บขยะขาย บางครอบครัวแตกแยก ลูกๆ ออกจากครอบครัวกลายเป็นเด็กเร่ร่อน เด็กขอทานในเขตเมือง สภาพเช่นนี้ยังคงพบได้ทั่วไปในชุมชนแออัด ผู้วิจัยเองก็ยังช่วยเหลือเด็กที่อยู่ในครอบครัวประเภทนี้ตามโอกาสและกำลังทรัพย์
3. บางคนไม่มีบ้านที่มีเลขที่ อาศัยในที่สาธารณะ จึงไม่มีบัตรสุขภาพ เข้าไม่ถึงโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค บางคนมีบัตรแต่ใช้ภูมิลำเนาต่างอำเภอ ต่างจังหวัด ขณะที่ทำมาหากินอยู่ในเมือง และเข้าไม่ถึงโครงการเงินกู้ดอกเบี่ยต่ำของโครงการธนาคารประชาชน ดังนั้นถ้ามีโอกาสได้กู้ก็คือกู้ดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อเดือน

4. ขาดแคลนที่อยู่อาศัย รายได้น้อยเกินไป จึงเข้าไม่ถึงโครงการบ้านเอื้ออาทร เพราะบางคนมีรายได้เพียงเดือนละ 1,000-2,500 บาทเท่านั้น โดยเฉพาะคนเก็บขยะ

5. ไม่มีที่ทำมาหากินอย่างเป็นทางการเป็นหลักแหล่งแน่นอน เร่ร่อนไปเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเพราะถูกไล่ที่ ถูกทางการจำกัดพื้นที่ หรือหวงห้ามมิให้ทำมาหากินในบางพื้นที่

6. ลูกๆของผู้มีอาชีพอิสระที่ยากจนต้องการทุนการศึกษาเช่นเดียวกับเด็กๆในชนบทที่ขาดแคลน แต่ทุนการศึกษาก็ยังมีไม่พอเพียง เด็กจำนวนหนึ่งจึงต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน ภาวะเหล่านี้ยังเกิดขึ้นทั่วไปในชุมชนแออัด โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ๆ เช่น กรุงเทพฯ ขอนแก่น เชียงใหม่ และสงขลา หากไม่มีทุนการศึกษาให้เด็กเหล่านี้ การศึกษาภาคบังคับให้เด็กทุกคนต้องจบมัธยมต้น ก็จะไม่บรรลุเป้าหมาย สวัสดิการด้านทุนการศึกษาจะเป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับครอบครัวยากจน

7. ผู้มีอาชีพอิสระประเภท หาบเร่ แผงลอย ขับรถรับจ้าง เก็บขยะ ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด บางส่วนยังเข้าไม่ถึงบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้า ประปา เพราะไม่มีทะเบียนบ้าน ที่อยู่อาศัยมีลักษณะสร้างขึ้นหยาบๆ ไม่ถาวร (ดู กรชนก สนิทวงศ์, 2545) สภาพแวดล้อมสกปรก มีน้ำท่วมบ้าง ขาดแคลนระบบสุขาภิบาลและสุขลักษณะ

8. มีผู้ประกอบอาชีพอิสระจำนวนหนึ่งที่มีลักษณะเป็นคนเร่ร่อน ไม่มีแหล่งพักพิงที่แน่นอน อาศัยวัด ริมถนน บ้านร้าง สวนสาธารณะ ได้สะพาน ในกรณีกรุงเทพฯ สนามหลวง จะเป็นแหล่งหลบนอนที่ใหญ่ที่สุดของคนเร่ร่อน คนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมต่างๆจากรัฐ ไม่ได้รับบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้าและประปาโดยตรง และมักจะถูกเพ่งเล็ง กวาดล้าง ขับไล่ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ คนเหล่านี้จึงขาดสวัสดิการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสังคม สวัสดิการเชิงเศรษฐกิจ และสวัสดิการเชิงสิทธิตามกฎหมาย

9. ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เป็นคนจนในเมืองประเภทต้องลงทุนวันต่อวันและลงแรงวันต่อวัน ต้องทำงานประมาณวันละ 10-12 ชั่วโมง ถ้าเจ็บไข้ได้ป่วย วงจรชีวิตจะติดขัด ไม่มี “สวัสดิการใดๆ” มารองรับ ภาวะเช่นนี้ ยามชราภาพยิ่งมีปัญหามาก เพราะมักจะขาดคนดูแล ไร้อาชีพ ไม่มีรายได้ โดยเฉพาะกลุ่มคนเร่ร่อน ชีวิตยามชราภาพจะไม่มีหลักประกันใดๆทั้งสิ้น กล่าวโดยทั่วไป จำนวนคนชราในสังคมไทยนับจากนี้ไปจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกอาชีพ หากไม่จัดเตรียมระบบสวัสดิการ (ไม่ว่าโดยรัฐหรือโดยนอกภาครัฐ) ไว้รองรับ สังคมไทยจะประสบปัญหาเรื่องนี้มากในอนาคต

10. กลุ่มคนถือสามล้อที่ชราภาพเป็นกลุ่มน่าสงสาร เพราะต้องใช้แรงกายทำมาหากิน เมื่ออย่างเข้าวัยชรา ไม่สามารถจะถือสามล้อได้ กลายเป็นคนไร้อาชีพ ไร้หลักประกัน หรือแม้แต่คนที่ยังมีกำลังวังชา แต่ถ้าวินโดเจ็บไข้ได้ป่วย ก็จะหมายถึงการไม่มีรายได้และการเป็นหนี้สิน

11. กลุ่มคนขับรถมอเตอร์ไซด์ในขอบเขตทั่วประเทศ มีปัญหาเรื่องค่าเสียคิว ค่าส่วย ยังไม่มีการจัดระบบสวัสดิการเชิงเศรษฐกิจโดยการลดค่าใช้จ่ายเรื่องคิวเรื่องส่วย ขาดการอำนวยความสะดวกในการทำกินโดยสะดวก ทั้งๆที่เป็นอาชีพสุจริตและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้อาศัยในชอกในซอยที่ไม่มีรถประจำทาง

12. กลุ่มคนขับรถบรรทุกก็เช่นเดียวกัน การจัดสวัสดิการเชิงเศรษฐกิจโดยการลดค่าใช้จ่ายเรื่องส่วยเรื่องสิทธิจะทำให้พวกเขาทำมาหากินที่สุจริตโดยสะดวกยิ่งขึ้น

13. ผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยทั่วไปทั้งสามีและภรรยาต้องออกไปดิ้นรนทำงานอยู่นอกบ้านวันละ 10-12 ชั่วโมง จึงเป็นปัญหามากสำหรับครอบครัวที่มีลูกเล็กๆก่อนวัยเรียน เพราะขาดคนดูแล สังคมในชนบทอาจจะยังมีพ่อแก่แม่เฒ่าคอยดูแล แต่ในสังคมเมือง ครอบครัวมักจะแยกย้ายกันไปเป็นครอบครัวเดี่ยว จึงมีปัญหาเรื่องการดูแลเด็กเล็ก สำหรับลูกจ้าง ยังจะพอมีเงินสงเคราะห์บุตรในโครงการประกันสังคมช่วยเหลือบ้าง แต่ในกรณีของกลุ่มหาบเร่ แผงลอย ขับรถรับจ้าง เก็บของเก่า ไม่มีสวัสดิการใดๆเพื่อลูกๆของคนเหล่านี้

กล่าวสรุปโดยรวมสำหรับกลุ่มอาชีพอิสระ “สวัสดิการ” ที่จำเป็นที่สุดคือ “การสร้างโอกาสให้พวกเขามีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้ที่แน่นอน” ให้สิทธิและโอกาสในการทำมาหากิน เข้าถึงแหล่งตลาด เข้าถึงทรัพยากร (เช่นกองขยะ) เข้าถึงแหล่งทุนราคาถูก สรุปรวบยอดก็คือ พวกเขาต้องการสวัสดิการด้านเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก ถ้าพวกเขามีสิ่งเหล่านี้ ก็พอจะช่วยตัวเองได้ ส่วนสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องรองลงมา เช่น ทุนการศึกษา บัตรสุขภาพ เงินช่วยเหลือคนชรา และการประกันสังคมบางด้าน

4.5.4 ปัญหาสวัสดิการของกลุ่มนอกล้างแรงงาน

กลุ่มคนนอกล้างแรงงาน คือ เด็ก คนชรา และคนพิการ ที่จริงยังรวม นักเรียน นักศึกษา สมณะ ด้วย แต่สำหรับนักเรียนนักศึกษานั้น ถือว่าเป็นคนที่จะต้องพึ่งพ่อแม่ ถ้าพ่อแม่ยากจน นักเรียนนักศึกษาก็ต้องจน และเป็นปัญหาที่จะต้องมีการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาและทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาที่ยากจน

แต่สำหรับเด็ก คนชรา และคนพิการ สวัสดิการที่จำเป็นคือ บริการสังคมและสวัสดิการด้านสิทธิ

1. กรณีเด็ก

สวัสดิการเกี่ยวกับเด็ก “ด้านสิทธิ” นับเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะได้มีการกำหนดอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วย “สิทธิเด็ก” ถึง 54 ข้อ มีบางข้อที่สังคมควรนำมาพิจารณาทบทวนเพื่อให้มีการปฏิบัติที่เป็นจริง เพื่อสิทธิและสวัสดิการของเด็ก คือ

ข้อ 3 (1) “การกระทำทั้งปวงต่อเด็ก ไม่ว่าจะโดยสถาบันสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายกฎหมาย ผลประโยชน์ของเด็กต้องนำมาพิจารณาเป็นหลักก่อนอื่นใด” แต่ในสังคมไทยหลายๆกรณีกลับยึดตัวบทกฎหมายและความเห็นของผู้มีอำนาจ หรือยึดประโยชน์ทางการบริหารปกครองมากกว่า ผลประโยชน์ของเด็ก เช่น เด็กชายหญิงมีเพศสัมพันธ์กัน เด็กผู้ชายถูกฟ้องร้องในฐานะพรากรผู้เยาว์ที่เป็นผู้หญิง ทั้งๆที่ทั้งสองก็ล้วนเป็นผู้เยาว์

ข้อ 4 (2) “เด็กทุกคนมีสิทธิมาแต่กำเนิดที่จะดำรงชีวิตอยู่” แต่ในสังคมไทยยังขาดระบบสวัสดิการดูแลและคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพ จึงเกิดกรณีที่มีผู้นำเด็กไปทิ้งแล้วเสียชีวิต หรือทอดทิ้งแล้วกลายเป็นเด็กเร่ร่อน ขอดทาน

ข้อ 18 (2) “ให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่บิดามารดาและผู้ปกครองตามกฎหมาย ในการปฏิบัติความรับผิดชอบของตนต่อการอบรมเลี้ยงดูเด็ก และจะประกันให้มีการพัฒนาสถาบันการอำนวยความสะดวก การบริการต่างๆในการดูแลเด็ก” แต่ในสังคมไทยยังขาดแคลนสถาบันและบริการสังคมสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน (1-3 ขวบ) โดยเฉพาะสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสังคมสำหรับเด็กยากจน จะขาดแคลนมาก ไม่ว่าจะเป็นเงินสงเคราะห์บุตร โภชนาการเด็ก และสถานรับเลี้ยงเด็ก โดยเฉพาะสถานเลี้ยงดูเด็กอ่อนที่เป็นบุตรคนจน

ข้อ 18 (3) “จะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงในการประกันว่า เด็กๆที่พ่อแม่ต้องทำงานต้องได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง จากการบริการดูแลเด็ก และการอำนวยความสะดวกต่างๆที่พวกเขาอยู่ในฐานะที่จะได้รับ” ดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้นว่า สังคมไทยขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสังคมด้านดูแลเลี้ยงดูเด็กอ่อน พ่อแม่ที่เป็นลูกจ้างโรงงาน พ่อแม่ที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระลงแรงวันต่อวัน ไม่มีบริการสังคมที่จะช่วยดูแลบุตรที่เป็นเด็กอ่อนของครอบครัว

ข้อ 19 (1) “ปกป้องคุ้มครองเด็กให้รอดพ้นจากการกระทำความรุนแรง ทั้งร่างกายและจิตใจ ... รวมทั้งการกระทำมิชอบทางเพศ” แต่ในสังคมไทยมีข่าวอยู่บ่อยๆว่า ครูเขียนตีเด็กรุนแรง พ่อเลี้ยงแม่เลี้ยงทารุณลูกเลี้ยง และเด็กผู้หญิงถูกคนในครอบครัวทำร้ายทางเพศ แสดงว่าระบบการปกป้องคุ้มครองเด็กในด้านนี้ยังอ่อนแอมาก ในเขตเมืองยังมีการใช้แรงงานเด็กเกินขอบเขต เช่น เด็กอายุ 12-15 ปี ที่เป็นลูกจ้างโรงงานต้องทำงานเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมง ด้วยค่าจ้างต่ำกว่า 100

บาทต่อวัน ขาดสวัสดิการ ขาดการคุ้มครองแรงงานที่เป็นจริง บางรายอาจถูกข่มเหงและกักขัง (ดู ชาติติยา และจตุรงค์, 2546: 7 และ 10)

ข้อ 24 (2ข) “ประกันความช่วยเหลือทางแพทย์ที่จำเป็นและการดูแลสุขภาพเด็กทุกคน โดยเน้นการพัฒนาการดูแลสุขภาพขั้นต้น” แต่ในสังคมไทยนั้นพบว่า เด็กยากจนในชนบท เด็กยากจนในสลัม ยังเป็นเด็กที่ห่างหมอ ห่างยา เพราะมักจะเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ กรณีศึกษาของ พรรณีและ ัญญา (2545 ใน ณรงค์ บก.: 163-199) สะท้อนภาพชัดเจนว่า เด็กๆ ที่ติดเชื้อเอชไอวีอยู่ในความดูแลของแม่เฒ่า ดำรงชีวิตตามมีตามเกิด

ข้อ 24 (2ง) “ประกันให้มีการดูแลสุขภาพแก่มารดาทั้งก่อนและหลังคลอด” แต่สำหรับสังคมไทย ผู้ที่มีหลักประกันด้านนี้มีแต่ลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างรัฐบาล และข้าราชการ เท่านั้น

ข้อ 25 (1) “ยอมรับสิทธิเด็กทุกคนต่อการได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมและการประกันภัยทางสังคม” ในสังคมไทย เด็กที่เป็นบุตรหลานเกษตรกรและผู้มีอาชีพอิสระไม่มีสวัสดิการจากการประกันสังคมและการประกันภัยทางสังคม

ข้อ 28 (1ข) “สนับสนุนการศึกษาหลายรูปแบบ ... ให้มีเพียงพอ ทั้งถึง และเด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนได้ ... ให้มีการศึกษาชนิดให้เปล่า และเสนอให้ความช่วยเหลือทุนการศึกษาในกรณีที่ขาดแคลน” สำหรับเรื่องนี้ รัฐบาลกำลังมีนโยบายจะจัดระบบการศึกษาให้เปล่าถึงขั้นมัธยมศึกษา แต่ก็ยังขาดแคลนทุนการศึกษาจำนวนมาก

ที่จริงแล้ว เมื่อ 30-31 สิงหาคม 2533 ที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติได้ประกาศปฏิญญาเพื่อเด็ก แต่ 13 ปีผ่านไปแล้ว การคุ้มครองสิทธิของเด็ก การจัดสวัสดิการเพื่อเด็กให้เป็นไปตามปฏิญญา โดยเฉพาะด้านสิทธิ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา และด้านการพัฒนาจิตใจและร่างกาย ก็ยังมีปัญหาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จริงอยู่ สำหรับเด็กจากกลุ่มคนชนชั้นที่มีเงินทอง มีฐานะ มีศักดิ์ศรีทางสังคม พ่อแม่และครอบครัวสามารถจัดการดูแลให้เป็นไปตามปฏิญญาที่ประกาศไว้ แต่สำหรับเด็กจากครอบครัวยากจน ยังคงเป็นเด็กที่ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ ขาดสวัสดิการที่ควรมีเพื่อความอยู่รอดและพัฒนาการของชีวิต

2. กรณีคนชรา

กรณีคนชราที่มีปฏิญญาผู้สูงอายุไทยที่ได้ประกาศไว้เมื่อปี 2542 ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา ปฏิญญานี้ว่าด้วย สวัสดิการและการดูแลคนชรา ซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณาพบทวนดังนี้

ข้อ (1) ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง แต่ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ร้อยละ 5.5 ของคนชรา ถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว ร้อยละ 8.4 อยู่กันสองคนกับสามี-ภรรยาวัยชราทั้งคู่ และพบว่า ร้อยละ 23.3 ของคนชราขาดแคลนอาหารการกิน ร้อยละ 31.6 ขาดแคลนแหล่งทำมาหากิน

ข้อ 3 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต ในด้านนี้ ในภาพรวมของคนจนพบว่า ร้อยละ 36.8 ได้รับข่าวสารด้านการทำมาหากินน้อย ร้อยละ 56.5 บอกว่าโทรทัศน์และไปรษณีย์มีไม่พอ

ข้อ 4 ผู้สูงอายุควรได้รับการส่งเสริมให้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ...

ดังกล่าวแล้ว ผู้สูงอายุไทยยังได้รับโอกาสเช่นนี้น้อย ผู้สูงอายุประมาณ 1 ใน 3 ยังขาดแคลนอาชีพ ขาดแคลนแหล่งทำมาหากิน

ข้อ 5 ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรโดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม

ข้อเท็จจริงปัจจุบัน คนชราถูกทอดทิ้งมากขึ้น คนชราในบางอาชีพ เช่น ถีบสามล้อ รับจ้างเร่ร่อน อาชีพอิสระอื่นๆ ที่ลงแรงวันต่อวัน ส่วนหนึ่งยังเข้าไม่ถึงบริการสังคมของรัฐ ยามสิ้นลมก็แทบจะไม่มีคนดูแล ยังดิ้อยู่บ้างที่สังคมไทยยังคงมีความเอื้ออาทรต่อกัน ยังพอจะมีชาวบ้านช่วยกันในเรื่องงานศพและงานบุญแบบตามมีตามเกิด

ข้อ 7-9 เป็นปฏิญญาว่าด้วยการร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรภาคเอกชน ซึ่งหมายถึงภาคธุรกิจและภาค NGOs ในการร่วมกันคุ้มครองดูแลเอาใจใส่คนชรา แต่ดูเหมือนว่าปัจจุบันนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ NGOs ไม่ค่อยสู้ดีนัก ความร่วมมือด้านนี้จึงอ่อนแอลง

เพิ่มเติมจากปฏิญญานี้ก็คือ “สวัสดิการสังคม” ที่จำเป็นสำหรับคนชรา คือ “เงินสงเคราะห์” เพื่อเป็นหลักประกันด้านอาหารการกิน ขณะนี้ยังมีน้อยมาก สถานสงเคราะห์คนชราสำหรับคนชราที่ถูกทอดทิ้ง ขณะนี้ก็มีไม่เพียงพอ

3. กรณีคนพิการ

สำหรับคนพิการทางกายภาพ พวกเขาก็ช่วยตนเองได้ยากลำบากกว่าคนปกติอยู่แล้ว แต่สำหรับคนพิการไทย ยังเป็นคนด้อยสิทธิด้อยโอกาสทางสังคมอีกด้วย ทั้งๆ ที่มีปฏิญญาว่าด้วยสิทธิ

ของคนพิการของสหประชาชาติและปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการไทย สิ่งที่ต้องพิจารณาเรื่องสิทธิและสวัสดิการของคนพิการตามปฏิญญาคนพิการไทยคือ

ข้อ 1 “คนพิการมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มีสิทธิและเสรีภาพแห่งบุคคล ...” แต่จากการทำงานสนาม ประชุมกลุ่มเฉพาะคนพิการ พบว่า คนพิการในสังคมไทย โดยเฉพาะที่พบเห็นในต่างจังหวัด ดูจะอัตคัดศักดิ์ศรีเป็นอย่างยิ่ง การที่ต้องตกเป็นภาระของครอบครัวและครอบครัวยากจน ยิ่งทำให้คนพิการด้อยศักดิ์ศรี ไม่กล้าร่วมสังคมกับคนปกติโดยทั่วไป มีความรู้สึกว่าตนเองมีมด้อย คนพิการบางประเภท เช่น คนตาบอดที่ยากจน ไม่มีโอกาสได้เรียนหนังสือ ความรู้ไม่มี เพราะจากตัวเลขของสำนักงานสถิติพบว่า ร้อยละ 31.6 ของคนพิการ ไม่มีการศึกษา ร้อยละ 44.6 ไม่จบชั้นประถมศึกษา จำนวนหนึ่งจึงต้องยึดอาชีพขอทาน ซึ่งทำให้ยิ่งด้อยศักดิ์ศรี แม้แต่ลูกๆ ของพวกเขาก็ยังถูกสังคมเหยียดหยาม (ดู จอมขวัญและจุฑามาศ, 2545)

ข้อ 4 “คนพิการมีสิทธิได้รับการดูแลและฟื้นฟูสมรรถภาพและพัฒนาตั้งแต่แรกเกิดและแรกเริ่มที่พบความพิการ รวมทั้งผู้ปกครองและครอบครัวคนพิการต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐในทุกด้าน ...” แต่ความเป็นจริงที่นักวิจัยพบเห็นในชนบท ครอบครัวที่ดูแลคนพิการได้รับการช่วยเหลือน้อยมาก คนพิการเองก็แทบจะไม่ได้ได้รับการดูแลจากรัฐ ยิ่งเป็นชนบทห่างไกลก็ยิ่งไม่มีใครพบเห็น มีแต่ครอบครัวและชุมชนที่ต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกันเอง

ข้อ 6 “คนพิการมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพในทุกระดับ ...” ก็ดังกล่าวแล้วในข้อ 1 คนพิการร้อยละ 76.2 (31.6+44.6) ไม่จบชั้นประถม แม้จะกำหนดสิทธิให้ แต่โอกาสเข้าถึงการศึกษามีน้อยมาก ตัวอย่างเช่น คนหูหนวกและคนตาบอดที่อยู่ในชนบทห่างไกล แทบจะไม่มีโอกาสในการศึกษาเลย เพราะสถานการศึกษาที่บริการคนหูหนวก ตาบอด มีน้อยมาก

ข้อ 7 “คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก บริการ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป” ข้อนี้ก็ยังเป็นจริงน้อย เราจะพบโดยทั่วไปว่า ในสังคมไทยนั้น ไม่ได้ทำสัญญาถ่วงเสียงเพื่อให้คนตาบอดข้ามถนน อาคาร ร้านค้า สำนักงาน ไม่ค่อยมีลิฟต์และทางเลื่อนสำหรับคนพิการที่นั่งรถเข็น ในสถานศึกษาใหญ่ๆ เองก็ยังไม่ค่อยมี ตัวอย่างเช่น มีผู้พิการใช้รถเข็นลงทะเลเรียนปริญญาโทที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2545 หนึ่งปีผ่านไป จนนักศึกษาพิการจบข้อเขียนไปแล้ว ไม่ได้มาเรียนตามปกติแล้ว คณะเศรษฐศาสตร์ก็ยังไม่สร้างทางเลื่อนเพื่อให้บริการกับเขา เห็นได้ชัดว่า แม้แต่สถานศึกษาก็ยังไม่ค่อยให้ความสนใจต่อสิทธิและสิ่งอำนวยความสะดวกของคนพิการ

นอกจากนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติยังรายงานว่ จำนวนคนพิการทั้งหมด 1.1 ล้านคนนั้น ร้อยละ 94.1 ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐ ความช่วยเหลือที่ต้องการนั้น พบว่า ร้อยละ 40.7 ต้องการความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล การผ่าตัด กายภาพบำบัด ร้อยละ 12.7 ต้องการฝึกอาชีพ ร้อยละ 8.5 ต้องการมีงานทำทันที (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2544: 32)

แต่ถ้าพิจารณาจากการสำรวจกลุ่มคนพิการที่มาจากรอบครัวยากจนของโครงการวิจัยนี้ พบว่า ร้อยละ 25.5 ของคนพิการกลุ่มนี้ต้องการแหล่งทำมาหากิน คนพิการกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่ในชนบท หรือถ้าจะพิจารณาจากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติว่า ร้อยละ 12.7 ต้องการฝึกอาชีพ ร้อยละ 8.5 ต้องการมีงานทำทันที รวมแล้วเป็นร้อยละ 21.2 เป็นกลุ่มที่ต้องการแหล่งทำมาหากิน ตัวเลขก็ไม่ต่างกันนัก

4. กรณีสมณะ

โดยทั่วไปในสังคมไทย “สมณะ” คือผู้ที่เป็นนักบุญ เป็นผู้จัดหาและจัดการ “สวัสดิการ” ให้แก่คนยากจน กุลบุตรของคนยากจนได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน ได้มีที่พักพิง และมีอาหาร ก็เพราะได้เป็นสมณะ “วัด” ในสังคมไทย นอกจากจะเป็นสถาบันทางศาสนาแล้ว ยังเป็นสถาบันจัดสรรสวัสดิการให้แก่ชุมชนด้วย แต่ปัจจัยแห่งสวัสดิการที่วัดและสมณะได้นั้นก็ได้มาจากชุมชน ซึ่งในปัจจุบันวัดหลายๆแห่งก็ประสบปัญหาขาดแคลนและยากจนเช่นเดียวกัน เพราะถ้าชุมชนยากจนวัดก็จะพลอยยากจนไปด้วย

ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมองเห็นความสำคัญของ “วัด” ในฐานะเป็นสถาบัน “ที่จะช่วยจัดสวัสดิการ” ให้แก่ชุมชน รัฐบาลก็ควรมีปัจจัย ทั้งเชิงรูปธรรมและนามธรรม สนับสนุนวัด เช่น ให้วัดดูปัจจัยแก่วัด จัดฝึกอบรมให้สมณะรู้ธรรม ปฏิบัติธรรม และขับเคลื่อนอย่างจริงจังให้พระมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาจริยธรรม ปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตของอุบาสกอุบาสิกาให้อยู่ในแนวทางมัชฌิมาปฏิปทา คือ ให้รู้ธรรม แต่อยู่กับโลก เท้าทันโลก ในแง่นี้ “วัดและสมณะ” ก็ต้องการความช่วยเหลือทั้งจากรัฐและจากชุมชน

4.5.5 ปัญหาสวัสดิการของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงทางสังคม

กลุ่มนี้มีความซับซ้อนของปัญหา เพราะบางกลุ่มไม่อาจจัดว่าเป็นกลุ่มคนยากจนในมิติทางเศรษฐกิจ แต่เสี่ยงที่จะเกิดปัญหาต่อตนเองและสังคม เช่น กลุ่มขายบริการทางเพศ กลุ่มติดเชื่อเอดส์ เป็นต้น การพิจารณาปัญหาสวัสดิการของคนกลุ่มนี้จึงมีทั้งสวัสดิการสังคม สวัสดิการเศรษฐกิจ และสวัสดิการเชิงสิทธิและโอกาส

1. กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น

สิ่งที่เป็นปัญหามากคือ “สิทธิ” ไม่ว่า “สิทธิ” ที่จะประกอบอาชีพ “สิทธิ” ที่จะอยู่ในแผ่นดินไทยอย่างถาวร “สิทธิ” ที่จะได้เป็นพลเมืองไทยตามกฎหมาย “สิทธิ” ที่จะได้รับการปฏิบัติจากสังคมอย่างเสมอภาค “สิทธิ” ที่จะได้รับการคุ้มครองแรงงาน “สิทธิ” ที่จะเข้าถึงที่ทำกินและทรัพยากรธรรมชาติ ถ้าพวกเขามี “สิทธิ” เหล่านี้ ความยากจนจะบรรเทาลง

นอกจากนี้ กลุ่มชาติพันธุ์ยังขาดแคลนบริการสังคม เช่น น้ำ ไฟฟ้า โรงพยาบาล และสถาบันการศึกษา

2. กลุ่มผู้ประสบปัญหาในกระบวนการยุติธรรม

สิ่งที่ยังขาดแคลนและต้องปรับปรุงคือ พื้นที่คุมขัง สภาพแวดล้อมทางกายภาพภายในที่คุมขังแม่และเด็กที่ต้องขังรวมกันไม่ได้รับการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ ทั้งๆที่ควรจะให้สิทธิพิเศษแก่แม่และเด็ก เพราะเด็กต้องพึ่งแม่ และเด็กเป็นผู้บริสุทธิ์

การกักขังแทนค่าปรับ ควรจะมีการปรับอัตราจากวันละ 70 บาท เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะทำให้ผู้ที่ถูกปรับแต่ไม่มีเงินค่าปรับถูกคุมขังในเวลาที่น้อยลง

การควบคุมโรคติดต่อในห้องขังยังขาดประสิทธิภาพ การควบคุมโรคและการกำจัดโรคติดต่อในห้องคุมขังถือเป็นเรื่องสวัสดิการเร่งด่วน มิฉะนั้น มันจะกลายเป็นการลงโทษซ้ำเติม

การฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขังทำกันอยู่ทั่วไป แต่การหางานให้แก่ผู้พ้นโทษยังไม่ค่อยได้ทำกัน บริการจัดงานถือเป็นสวัสดิการที่จำเป็นยิ่งสำหรับผู้ต้องขัง เพราะปรากฏว่า บางครั้งผู้ต้องขังพ้นโทษออกไป ตลาดงานก็มักจะปฏิเสธ เป็นการซ้ำเติมและเบียดขับผู้เคยต้องโทษ มีผลให้ผู้พ้นโทษบางคนต้องทำผิดและกลับเข้าสู่คุกตะรางอีก

กรณีคนยากจนต้องคดี มีความผิด ไม่มีเงินค่าปรับ ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ ซ้ำเติมความยากจนให้แก่ครอบครัว สภาพเช่นนี้ควรจะมีกองทุนให้คนกลุ่มนี้กู้ยืมจ่ายค่าปรับ ดีกว่าที่จะนำมาหักขัง เพราะจะเป็นการช่วยบรรเทาความแออัดของพื้นที่กักขัง และช่วยบรรเทาภาระของครอบครัวยากจน

3. กรณีกลุ่มเสพยาเสพติด

ผู้ติดยาเสพติดมีจำนวนมาก แต่สถานบำบัดรักษามีไม่พอ ควรขยายหน่วยงานบำบัดรักษา พื้นที่ในส่วนภูมิภาคให้ครอบคลุม

สังคมยังขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานที่จะทำหน้าที่ป้องกัน รักษา บำบัด และพัฒนา ผู้ติดยา

กลุ่มปฏิบัติงานด้านนี้มี 3 ส่วน คือ รัฐบาล ชุมชน และ NGOs ตัวอย่างจากต่างประเทศ เช่น ในเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สามส่วนนี้ทำงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานงานสอดคล้องกันดี แต่ในสังคมไทย ดูเหมือนว่าสามส่วนนี้ยังไม่ค่อยเป็นเอกภาพ และบางส่วนยังไม่ประสานสอดคล้องกัน

4. กลุ่มติดเชื่อและผู้ป่วยเอดส์

“เอดส์” เป็นปัญหาสังคม ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการแก้ปัญหาเอดส์คือรัฐ แต่สวัสดิการจากรัฐด้านยาและด้านรักษาพยาบาลยังมีจำกัด แม้ขณะนี้ได้มีการดำริที่จะให้การรักษาโรคเอดส์อยู่ในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค แต่พบว่าผู้ติดเชื่อที่มีสิทธิใช้โครงการนี้ (คือได้ยาฟรี) ต้องเป็นผู้ที่มีอาการ “เข้าขั้นอันตราย” ไม่ใช่ผู้ติดเชื่อทุกคนจะมีสิทธิ

“สวัสดิการชีวิต” ที่คนติดเชื่อขาดแคลนและต้องการคือ การได้อยู่ในสังคมอย่างปกติ มีอาชีพ มีรายได้ ได้รับการรักษาพยาบาลในราคาถูก และได้รับการยอมรับจากชุมชนและสังคม

5. กลุ่มคนทำงานบริการทางเพศ

สิ่งที่คนกลุ่มนี้ต้องการมากที่สุดคือ “สิทธิ” ที่จะได้ทำอาชีพนี้อย่างถูกกฎหมาย แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับ เพียงยกเลิกกฎหมายที่จะเอาผิด ก็ถือว่าเป็น “สวัสดิการชีวิต” ที่พอเพียงสำหรับคนกลุ่มนี้แล้ว

คนกลุ่มนี้ไม่ต้องการให้มีกฎหมายบังคับให้พวกเขาและเธอจดทะเบียน (ดู อภิญา และ กิตติพัฒน์, 2546: 214) เพราะการจดทะเบียนเป็นการ “ตีตรา” ตลอดไป ขณะที่แท้จริงแล้วส่วนใหญ่ต้องการทำอาชีพนี้เพียงช่วงระยะหนึ่ง เมื่อได้เงินพอเพียงและอายุมากขึ้นก็จะเลิกอาชีพนี้

สิ่งที่พวกเขาและเธอต้องการอีกประการหนึ่ง ความเป็นอิสระ ไม่ถูกบังคับ ไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ “กำกับ ควบคุม” ต้องการความเป็นธรรมในส่วนแบ่งหรือค่าตอบแทน

สวัสดิการที่จำเป็นมากสำหรับคนกลุ่มนี้คือ การป้องกันรักษาโรคทุกชนิด ที่สำคัญที่สุดคือ การป้องกันและควบคุมเอดส์ ซึ่งถ้าทำให้อาชีพนี้ไม่ผิดกฎหมาย ก็จะง่ายต่อการควบคุมโรคติดต่อมากขึ้น เพราะพวกเขาและเธอไม่ต้องหลบๆ ซ่อนๆ ปิดบังตัวเอง เพราะกลัวความผิด

4.6 สรุปและสังเคราะห์

การวิเคราะห์สาเหตุแห่งความยากจนเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะการเข้าใจเหตุก็ย่อมหาหนทางที่จะดับเหตุ และเมื่อสามารถดับเหตุได้ ผลก็จะไม่เกิด ดังนั้น ความเข้าใจใน “สาเหตุ” ที่ต่างกัน ย่อมนำไปสู่มาตรการแก้ไขหรือดับเหตุที่แตกต่างกัน ผู้ที่เชื่อใน “ลัทธิเสรีนิยม” เชื่อใน “กลไก

ตลาด” เชื่อในลัทธิปัจเจกบุคคล ก็จะทำให้ความสำคัญที่สุดกับกลุ่มปัจจัยเรื่อง “ทำเพื่อชีวิต” คือ สาเหตุมาจากส่วนบุคคล ส่วนพวกที่เชื่อในระบบโครงสร้างและชนชั้นในสังคม ก็จะทำให้ความสำคัญหนักไปทางปัจจัยด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง แต่ในงานวิจัยนี้เห็นว่า กลุ่มปัจจัยทั้งสองล้วนมีผลให้เกิดความยากจน

ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า กลุ่มปัจจัยด้านปัจจัยการผลิตและด้านสวัสดิการ รัฐบาลทักษิณ ได้พยายามแก้ไขและก้าวหน้าไปหลายขั้น ด้านปัจจัยการผลิตได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน และกำลังเริ่มโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ด้านสวัสดิการสังคมก็ได้แก่ การขยายการประกันสังคม โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และโครงการการศึกษาฟรี

แต่ด้านที่ยังขับเคลื่อนได้น้อยมากก็คือ การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม เพราะการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เหล่านี้กระทบกระเทือนต่ออำนาจและผลประโยชน์ของผู้ที่ได้เปรียบในเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในสังคม

ในประวัติศาสตร์สังคม การขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคมหนึ่งๆไม่เคยเริ่มต้นจากกลุ่มคนที่ได้เปรียบในความสัมพันธ์ แม้มีคนบางคนจากกลุ่มคนที่ได้เปรียบได้หันมาขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลงให้สังคมมีความเสมอภาคมากขึ้น แต่กลุ่มคนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมขบวนการขับเคลื่อนก็คือกลุ่มคนที่เสียเปรียบนั่นเอง

ดังนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ที่ต่อสู้ผลักดันให้สังคมเข้าสู่ภาวะดุลยภาพ ไม่ว่าดุลยภาพระหว่างคนจนกับคนรวย ดุลยภาพระหว่างรัฐกับประชาชน ระหว่างรัฐกับรัฐ ระหว่างคนกับธรรมชาติ (หรือคนกับสภาพแวดล้อม) ก็ล้วนแต่เป็นกลุ่มคนที่ส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้มีอำนาจรัฐ

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการเคลื่อนไหวนี้ ผู้มีอำนาจบางส่วนหรือบางยุคบางสมัยอาจจะเป็นตัวแทนของชนชั้นส่วนใหญ่ในสังคมได้ เช่น กรณีในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พรรคเดโมแครตและพรรคโซเชี่ยลเดโมแครตเป็นพรรคที่มีตัวแทนจากชนชั้นแรงงานและชนชั้นกลางจำนวนมากกว่าตัวแทนจากชนชั้นธุรกิจหรือชนชั้นนายทุน ทำให้มีการปรับเปลี่ยนดุลยภาพในสังคมไปในทิศทางที่มีความเสมอภาคมากขึ้น

แต่ในสังคมไทย ยังไม่เคยปรากฏว่าตัวแทนของชนชั้นแรงงาน ชนชั้นชาวนา ที่รวมกันแล้วเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ มีโอกาสได้ครอบครองอำนาจรัฐ หรือมีส่วนหนึ่งของตัวแทนอย่างมีนัยสำคัญในโครงสร้างอำนาจรัฐ ในระยะใกล้จึงยังมองไม่เห็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การจะปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคให้เข้าสู่ดุลยภาพมากขึ้นนั้น

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศไทยจะต้องเข้มแข็งกว่านี้ มีเป้าหมายที่ชัดเจนกว่านี้ มีส่วนเข้าไปปรับโครงสร้างอำนาจรัฐมากกว่านี้

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ประกอบด้วยขบวนการต่างๆ ในสังคมที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นขบวนการชุมชน ขบวนการแรงงาน ขบวนการวิชาชีพ ขบวนการนิสิตนักศึกษา และขบวนการ NGOs ฯลฯ ถ้าขบวนการเหล่านี้มีความเข้มแข็งและขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่ชัดเจน (การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค) อย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย การปรับเปลี่ยนดุลยภาพแห่งความสัมพันธ์ก็จะค่อยๆ เกิดขึ้น นี่คือการวิวัฒนาการของสังคมประชาธิปไตยทุนนิยมที่มีหุ้นส่วนสังคมในทุกระดับ

ในด้านท่าทีต่อชีวิต ก็ดูเหมือนยังจับทิศทางไม่ได้ว่า จะทำอย่างไรให้คนมีทัศนคติถูกต้องต่อชีวิตและต่อโลก (คือมีสัมมาสังกัปปะและสัมมาทิฐิ) แต่กล่าวเชิงนามธรรม การทำให้คนมีโอกาสในชีวิต และทำให้พวกเขามองเห็นอนาคต มองเห็นโอกาสของตนเอง น่าจะเป็นทางหนึ่งที่จะเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตของคนได้

อย่างไรก็ตาม “กระแสสังคม” โดยเฉพาะกระแสสังคมทุนนิยมที่ยั่วยุให้เกิดการบริโภคอย่างไม่จำกัด ยั่วยุให้คนละเมียดจริยธรรมและใฝ่อบายมุข เป็นองค์ประกอบสำคัญของท่าทีต่อชีวิตของแต่ละคน หรือกล่าวในเชิงวิชาการว่า ท่าทีต่อชีวิตของคนเป็นผลที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอัตวิสัย (หรือภาวะจิต) ของมนุษย์ กับภววิสัย หรือกระแสสังคม คนที่ถูกกระแสสังคมโหมกระพือเข้าใส่แล้วปราศจากการวิเคราะห์ไตร่ตรอง ขาดอัตวิสัยที่จะต้านทาน ก็จะลอยไหลไปตามกระแส แต่ถ้ามีอัตวิสัยสูง มีสติไตร่ตรอง มีความมานะพยายามที่จะเอาชนะอุปสรรคและกระแสสังคม ก็หมายความว่า มีท่าทีต่อชีวิตที่ดี จะบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากลงได้บ้าง

กระบวนการสร้างอัตวิสัยที่เข้มแข็ง ต้องอาศัยการหล่อหลอมจากครอบครัว ชุมชน สถาบันการศึกษา และสถาบันความเชื่อ อัตวิสัยสูงหรืออัตวิสัยเข้มแข็งของแต่ละคน ถ้าเชื่อมร้อยกันเข้าก็จะกลายเป็น ทุนทางสังคม ที่จะทำให้สมาชิกของสังคมสามารถฟันฝ่าความทุกข์ยากลำบากต่างๆ ไปสู่จุดหมายปลายทางได้ อีกนัยหนึ่งคือ สามารถฟันฝ่าอุปสรรคสังคมไทยให้ลดปัญหาความยากจนลงได้อย่างมีนัยสำคัญ

ผู้ที่ปรารถนาจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่อัตวิสัยของตนเองควรศึกษาพุทธวจนะ ที่ว่า

อิตตาหิ อิตตโน นาโถ โภหินาโถ ปโรธียา

อิตตาหิ สุทนต์เตน นาถัง ลมตติ ทูลลมัง

เราต้องพึ่งตัวเราเอง คนอื่นใครเล่าจะเป็นที่พึ่งได้

บุคคลผู้ฝึกตนดีแล้ว ย่อมได้ที่พักพิงที่ได้แสนยาก (เสฐียรพงษ์, 2523: 188)

บทที่ 5

การแก้ปัญหาความยากจน และการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส

ในบทนี้จะพยายามเสนอแนะเชิงนโยบายว่า นโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนควรจะเป็นอย่างไร “สวัสดิการ” ในฐานะขั้นตอนเบื้องต้นของการแก้ปัญหาความยากจนควรจะพัฒนาไปในทิศทางใดและอย่างไร? และที่สาคูนโยบายสังคม (social policy) โดยรวมควรมีพื้นฐานความคิด (platform) อย่างไร?

5.1 นโยบายแก้ปัญหาความยากจน: จากอดีตถึงปัจจุบัน

ในความคิดของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม การแก้ปัญหาความยากจนผ่านกลไกตลาดก็คือ การทำให้เศรษฐกิจเติบโต คือทำให้ GDP เพิ่มขึ้น และทำให้เกิดการกระจายรายได้ผ่านกลไกตลาด ความยากจนก็จะค่อยๆ ลดลง กล่าวคือ ถ้าเศรษฐกิจเติบโตสูง หรือ GDP เพิ่มขึ้น ย่อมหมายความว่า จะมีการลงทุนมาก การลงทุนทำให้เกิดการจ้างงาน ทำให้คนมีงานทำ เมื่อคนมีงานทำคนก็จะมีรายได้ เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นความยากจนในมิติทางเศรษฐกิจจะลดลง

การลงทุนในที่นี้หมายถึง investment ของภาคธุรกิจ อีกส่วนหนึ่งเป็นการลงทุนของภาครัฐ หรือการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งการลงทุนมากย่อมหมายถึงธุรกิจต่างๆ ขยายตัว การขยายตัวของธุรกิจนำไปสู่การใช้วัตถุดิบและปัจจัยต่างๆ ทำให้เกิดการลงทุนต่อเนื่อง และเมื่อภาคธุรกิจจ้างคนมากขึ้น ลูกจ้างต่างๆ ก็มีความต้องการอาหารจากตลาดมากขึ้น การขยายตัวของตลาดอาหารทำให้สินค้าเกษตรขายได้มากขึ้น ดูดดึงให้รายได้ภาคเกษตรเพิ่มขึ้นด้วย กระบวนการนี้เรียกว่า trickle down effect หรือการกระจายของรายได้ จากการลงทุนสู่คนงาน ผู้เกษตรกรรมและประชาชนสาขาต่างๆ นี่คือการแก้ปัญหาความยากจนผ่านกลไกตลาดตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก

นักเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า อัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่ปี 2504-2540 ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะความเติบโตภาคอุตสาหกรรม ซึ่ง

เป็นภาคที่มีการลงทุนสูง มีความเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8-10 ต่อปี ได้ลากจูงให้เกิดความเจริญเติบโตรวม เพราะก่อให้เกิดการจ้างงานนอกภาคเกษตร และมีสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกมากมาย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยนักเศรษฐศาสตร์ก็สรุปว่าได้ทำให้ความยากจน (สัมบูรณ์) ในมิติทางเศรษฐกิจลดลงตามลำดับ แล้วแสดงตัวเลขให้เห็นว่า เมื่อปี 2505 มีคนยากจนอยู่ประมาณร้อยละ 57 ของประชากรทั้งหมด จนถึงปี 2539 ก่อนเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ จำนวนคนยากจนได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งหมด แล้วขยับเพิ่มขึ้นอีกเมื่อไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น มาตรการแก้ความยากจนตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคือ การปรับโครงสร้างการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาเทคโนโลยี เพิ่มศักยภาพการแข่งขันในตลาด ทั้งหมดเพื่อเพิ่ม GDP ของประเทศ เมื่อเพิ่ม GDP ได้แล้ว ก็ควบคุมจำนวนประชากร ทำให้ตัวหารน้อยลง รายได้เฉลี่ยต่อหัวจะได้สูงขึ้น

จากตัวเลขดังกล่าว “คนจน” หมายถึง ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งในปี 2539 ใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 737 บาท ถือว่ายากจน ถ้าสูงกว่านั้นก็ถือว่าไม่จน หากพิจารณาจากเกณฑ์วัดดังกล่าว ก็ต้องยอมรับว่าความยากจนได้ลดลงจริง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความยากจนสัมบูรณ์ในมิติทางเศรษฐกิจลดลงจริง แต่ถ้าจะถามว่า ความยากจนสัมบูรณ์ลดลงแล้วคุณภาพชีวิตของคนดีขึ้นหรือไม่ คงตอบได้ยาก เพราะคุณภาพชีวิตหมายถึงภาวะความอยู่ดีมีสุข (well being) ทั้งระดับร่างกายและจิตใจ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยในช่วงที่ผ่านมาก็ได้ให้ความสนใจต่อภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน แล้วพยายามกำหนดนโยบาย กำหนดตัวชี้วัด ภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน ซึ่งตัวชี้วัดนี้จะแตกต่างไปจากเส้นวัดความยากจน โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ว่า คนเราจะอยู่ดีมีสุขได้จำเป็นต้องได้ต้องมีสิ่งใดบ้าง แล้วก็สร้างตัวชี้วัดหรือสร้างเกณฑ์ (criteria) ขึ้นมากำหนด

ในช่วงปี 2525 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 ตามแผนนี้ได้วางเป้าหมายไว้ที่การแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ยากจน และได้พิจารณาภาวะความอยู่ดีมีสุขของคนในพื้นที่ยากจนด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย จึงได้สร้างเกณฑ์วัดความอยู่ดีมีสุขขึ้นมา เรียกตัวชี้วัดนี้ว่า กชช2ค จนถึงปี 2539 ตัวชี้วัดนี้ได้พัฒนามาเป็น 6 กลุ่ม 37 ตัว ชี้นำโดย 6 กลุ่มที่ว่่านี้ประกอบด้วย (ดู กฤษฎา ใน ณรงค์ บก., 2541: 122-123)

1. สภาพพื้นฐาน เช่น เอกสารสิทธิ ไฟฟ้า คมนาคม ไม่ใช้สอย ฯลฯ
2. ผลผลิต รายได้ การมีงานทำ ค่าจ้าง ผลผลิตจากไร่นา
3. สาธารณสุขและอนามัย เช่น บริการสาธารณสุข สารอาหารเด็กแรกเกิด
4. แหล่งน้ำ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตร ฯลฯ
5. ความรู้ การศึกษา วัฒนธรรม ระดับการศึกษา อัตราการเรียนรู้ต่อ
6. ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ ป่า

ใน 6 กลุ่มนี้ ถ้าพื้นที่ใดมีสิ่งเหล่านี้พอเพียงก็ถือว่าเข้าเกณฑ์อยู่ดีมีสุข ถ้าไม่พอเพียงก็ถือว่าขาดแคลน ยากจน จะต้องแก้ไขพัฒนา

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ได้พูดถึงภาวะอยู่ดีมีสุขด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เห็นว่าถ้าจะแก้ไขความยากจนที่มองข้ามพ้นเส้นความยากจนก็ควรพิจารณาภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยพิจารณาจาก 7 ด้าน คือ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี (วารสารเศรษฐกิจสังคม, ม.ค.-ก.พ. 2545: 12)

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2546 รัฐบาลก็ได้ประกาศการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ฟังดูเหมือนจะครอบคลุมปัญหาคนจนทุกประเภท แต่เมื่อพิจารณาโครงการแล้ว ได้จำกัดขอบเขตไว้ที่การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร แก้ปัญหาคนเร่ร่อน แก้ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย เช่น การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา แรงงานเถื่อน สินค้าหนีภาษี ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นปัญหาสังคม แต่ไม่เกี่ยวกับปัญหาคนจนโดยตรงทุกกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีอีกสองประเด็นในโครงการ คือ หยได้ดินและการทำให้นักเรียนมีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม

สรุปว่า การแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการที่ประกาศเมื่อ 1 ตุลาคม 2546 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนจนบางกลุ่ม และแก้ปัญหาในบางด้าน บางสาเหตุ ไม่ครอบคลุมทุกมิติของความจน ไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มปัจจัยของสาเหตุ แต่ก็นับว่าเป็นอีกก้าวหนึ่งของความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาลนี้

การประกาศให้ “ผู้ที่ประสบปัญหาความยากจน” ขึ้นทะเบียนร้องเรียนเพื่อให้รัฐบาลรับทราบปัญหาต่างๆและจะได้หาหนทางช่วยเหลือได้ถูกต้อง นับเป็นสิ่งที่ดีและน่าจะช่วยให้ได้รับทราบมิติต่างๆของความยากจนในสังคมไทย เหมือนกับที่โครงการวิจัยนี้ได้พบเห็นมาในลักษณะต่างๆกัน การรับรู้จากการร้องเรียนอาจมีประเด็นหลากหลายกว่า อย่างไรก็ตาม แม้การเห็นด้วยตาและการเสวนาพูดคุยอาจได้ประเด็นน้อยกว่า แต่ก็ลุ่มลึกและชัดเจนในประเด็นที่ได้สัมผัสมากกว่า

ข้อมูลสัณฐานจากงานวิจัยนี้ทำให้เกิดความคิดว่า การพิจารณาความทุกข์ยากของคนจนนั้น มีอาจพิจารณาเฉพาะคนจนทรัพย์สินหรือคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่านั้น หากแต่คนจนคนด้อยโอกาสบางกลุ่มได้รับความทุกข์ยากที่เกิดจากภาวะด้อยสิทธิ ด้อยโอกาส ภาวะถูกเหยียดหยาม และภาวะการถูกแบ่งแยกแตกต่าง (discrimination) อีกด้วย

รูปธรรมของความยากจนเชิงเปรียบเทียบคือ ความแตกต่างทางรายได้ที่กลุ่มคนรวยสุด (20% แรกของประเทศ) มีรายได้เป็นประมาณ 12 เท่าของกลุ่มคนจนสุด (20% สุดท้ายของกลุ่มประชากร) ถ้าพิจารณาในแง่ของตัวเลขดังกล่าว กลุ่มคนจนสุด (20 % สุดท้ายของประเทศ) ก็มีจำนวนประมาณ 12 ล้านคน เทียบกับจำนวนคนจนสัมบูรณ์หรือคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนจำนวน 8.2 ล้านคน (เมื่อปี 2544)

ในสังคมปัจจุบันซึ่งตกอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ข้อมูลข่าวสารผ่านวิทยุ โทรทัศน์ เห็นได้ง่ายและเห็นได้ชัด การคมนาคมที่สะดวก รวดเร็ว ติดต่อกันได้ในทุกพื้นที่ แต่ละคนสามารถเห็นได้ว่า ใคร “มี” หรือ ใคร “ไม่มี” มากน้อยอย่างไร วิธีการดำรงชีวิตของคนยุคทุนนิยมผิดแผกแตกต่างไปจากยุคก่อนมาก บางสิ่งที่สมัยก่อนเคยคิดว่าเป็นของฟุ่มเฟือย แต่สมัยนี้ถ้าหากใครไม่มีก็จะกลายเป็นคนขาดแคลนที่ต้องดิ้นรนหาให้ได้ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ตู้เย็น พัดลม หม้อหุงข้าวไฟฟ้า มอเตอร์ไซด์ และสุดท้ายที่กำลังกลายเป็นสิ่งที่ทุกคนอยากจะมีคือ โทรศัพท์มือถือ

เมื่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมแปรเปลี่ยนไปเช่นนี้ นิยามคำว่าคนจนที่หมายถึง “บุคคลผู้มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุพโภชนาการ เนื่องจากคนยากจนมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ...” (สศช, 2541: 16) นั้น คงจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของทุนนิยม เพราะตามนิยามนี้ หมายถึงผู้มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ แต่ถ้าพิจารณาถึงความเป็นจริงของชีวิตยุคทุนนิยม ยุคที่ทุกอย่างเป็นสินค้า ยุคที่ชีวิตต้องดิ้นรนแสวงหาให้มี “ภาวะ” คล้ายคลึงผู้อื่น กลุ่มคนต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีรายได้ที่ครอบคลุมค่าตู้เย็น ค่าโทรศัพท์ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำดื่ม น้ำใช้ ค่าผงซักฟอก ค่ายาสีฟัน ค่าพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ และอื่นๆ อีกปาดะที่ในสังคมนี้กำลังยอมรับกันว่ามันจำเป็น เช่น มอเตอร์ไซด์และโทรศัพท์มือถือ

ประเด็นหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาเชิงทฤษฎีคือ ค่าใช้จ่ายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ยิ่งสังคมพัฒนาไปสู่ทุนนิยมเข้มข้นขึ้น จำนวนคนที่เป็นลูกจ้างก็ยิ่งมากขึ้น ในสังคมไทยก็มีถึง 12 ล้านคน (ไม่รวมสมาชิกครอบครัวที่อยู่นอกกำลังแรงงาน) คนที่เป็นลูกจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างเอกชน จะถูกกำหนดภาวะการทำงานโดย “กฎเกณฑ์ของสถานประกอบการ” ไม่อาจทำงานตามใจชอบเหมือนเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ ภายใต้ภาวะการแข่งขันและการเร่งรัดเพิ่มผลผลิตภาพ

(productivity) จะกดดันให้ทุกคนทำงานอย่างเต็มที่ การทำงานอย่างเต็มที่เพื่อความอยู่รอดและความเติบโตของผู้ประกอบการยุคทุนนิยมแข่งขันจะเพิ่มความเครียดให้แก่ผู้ทำงานทุกระดับ ความเครียดของสังคมการผลิตและสังคมการค้าจะต้องถูกชดเชยด้วย “การพักผ่อนหย่อนใจ” เพื่อความบันเทิงสนุกสนานผ่อนคลาย เพื่อฟื้นฟูพลังงานให้สามารถทำงานใหม่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพอีกครั้ง เราเรียกกระบวนการนี้ว่า “พักผ่อนและเพิ่มพูนใหม่” (rest and recreation)

ในสังคมอุตสาหกรรมจึงเกิดอุตสาหกรรมบันเทิงขนาดใหญ่ขึ้นมารองรับ กระบวนการพักผ่อนและเพิ่มพูนใหม่ ในรูปแบบของภาพยนตร์ ละคร เพลง คอนเสิร์ต สถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ พวกบาร์ คาราโอเกะ เหล่านี้เป็นต้น และได้รับการยอมรับกันไปแล้วว่า สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นของสังคมอุตสาหกรรม กระบวนการ “พักผ่อนเมื่อตอนทำงาน” ตามแบบของสังคมเกษตรกรรมยุคก่อนได้หดหายไปหมดแล้ว

ประเพณีเกษตรกรรมยุคก่อน ระบบการลงแขก ยังเป็นสิ่งจูงใจให้คนทำงานวัยหนุ่มสาวมาทำงานร่วมกัน เกี่ยวพาราสีกัน หยอกล้อกันไป ทำงานกันไป เล่าเรื่องสนทนาสนุกสนานกันไป เป็นการผ่อนคลายความเครียดความเหนื่อยไปในตัว แต่ในสังคมโรงงาน กระบวนการเช่นนี้เกิดขึ้นไม่ได้ 8 ชั่วโมง 10 ชั่วโมง ต้องทำงานเต็มที่ แม้การพูดคุยกันก็จะถูกห้าม โดยเฉพาะการทำงานระบบสายพานต่อเนื่อง ที่ขั้นตอนที่สองต้องอาศัยงานจากคนทำงานในขั้นตอนที่หนึ่ง และขั้นตอนที่สามต้องอาศัยงานจากขั้นตอนที่สอง แล้วก็เป็นอย่างนี้ต่อไป แต่ทุกคนจะถูกเร่งงานและเพิ่มความเครียดตามการไหลของงาน ถ้านายจ้างต้องการเร่งงานเพื่อเพิ่มผลผลิต งานแต่ละขั้นตอนก็ต้องเร็ว แม่นยำ รอช้าไม่ได้ ความเครียดก็ยิ่งมากขึ้น

การพักผ่อนหย่อนใจเพื่อบรรเทาความเครียดจึงมีความจำเป็นต่อคนเหล่านี้ และนี่คือที่มาของกระบวนการที่เรียกว่า เสรีงานต้อง “หาโอกาสเฮฮา หาเหล่าดีม” หรือดูหนัง ดูละคร แล้วนอนหลับ ตัดโอกาสของการศึกษาหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเอง

ค่าใช้จ่ายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในสังคมปัจจุบันจึงค่อนข้างสูง นี่ก็เป็นปัจจัยที่ทำให้รายได้ไม่เพียงพอ และยังทำให้เกิดภาวะ “ความขาดแคลน” เปรียบเทียบรุนแรง

ดังนั้น ภายใต้ระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่กำลังพัฒนาไป ได้สร้างผลที่ตามมาหลายประการ ดังที่กล่าวมานั้น อุตสาหกรรมบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจกลายเป็นสิ่งจำเป็นของระบบอุตสาหกรรม ค่าใช้จ่ายส่วนนี้จึงไม่ใช่ค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือยอีกต่อไป ความบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจนี้แหละที่ยากจะมีเส้นแบ่งว่า ระดับใดฟุ่มเฟือยหรือไม่ฟุ่มเฟือย ต่อไป นิยามความจนจะไปจำกัดอยู่เพียงว่า “เป็นภาวะเสี่ยงต่อการมีภาวะทุโภชนาการ”

ถ้ายังจะถือเกณฑ์ตัวเลข ถือเกณฑ์รายได้ กันอยู่ต่อไป ก็คงต้องพิจารณามองหามาตรวัดกันใหม่ เช่น คงต้องอิง “รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรว่า ถ้าใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยเท่านั้นเท่านั้นเปอร์เซ็นต์ถือว่าเป็นรายได้ระดับยากจน เป็นต้น เพราะรายได้เฉลี่ยเป็นการนำเอารายได้ของคนทั้งประเทศ (GDP) หารด้วยจำนวนประชากร เป็นค่าเฉลี่ยต่อหัว ถ้าเศรษฐกิจของสังคมนั้นเติบโตดีค่าเฉลี่ยก็จะสูง ทุกคนก็ควรจะได้รับส่วนแบ่งกันไปให้ใกล้เคียงค่าเฉลี่ยให้มากที่สุด ดังนั้นใครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมากๆ ก็ถือว่าเป็นยากจน

ความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจุบันนี้สังคมไทยมีเศรษฐกิจยถดถอยอันดับโลกไปแล้ว จะมาคิดเส้นความยากจนอยู่เพียงวันละ 1 ดอลลาร์ หรือต่ำกว่า 1 ดอลลาร์ เหมือนประเทศยากจนแถบอาฟริกาจึงไม่น่าจะถูกต้อง เพราะเป็นการยอมรับให้มีภาวะความแตกต่างทางรายได้มากเกินไป ต้องไม่ลืมว่า คนกลุ่มหนึ่งในสังคมร่ำรวยขึ้นมาได้ก็ด้วยการอาศัยคนส่วนใหญ่ในสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นจึงควรจะทำให้คนส่วนใหญ่ได้ส่วนแบ่งที่เป็นธรรมมากกว่านี้

แม้ว่าเส้นความยากจนจะสะท้อนให้เห็นภาวะขาดแคลนเชิงวัตถุ และความขาดแคลนทางอาหารและวัตถุนำไปสู่ปัญหาการดำรงชีพของคนจน แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนทุกคนจะมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีกว่าหรือสบายกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเสมอไป เพราะสภาพทุกข์ยากของชีวิตมันไม่ได้มาจากด้านรายได้แต่เพียงด้านเดียว ความขาดแคลนในด้านสิทธิและโอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี (ของความเป็นมนุษย์) ก็เป็นเหตุให้เกิดความทุกข์ยากได้เช่นเดียวกัน มิติแห่งความจน 4 มิติ ทรัพย์สิน (รายได้) สิทธิและโอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน คนยากจนทรัพย์สินถ้าไม่จนสิทธิและโอกาส เขาอาจจะฟื้นตัวได้ หรือถ้ามีอำนาจต่อรองสูงขึ้นเขาก็จะดีขึ้น ตัวอย่างรูปธรรมคือ บรรดาคนงานที่เคยได้รับค่าจ้างต่ำมากไม่พอกิน ต่อมาเมื่อการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน ต่อรองให้นายจ้างปรับค่าจ้างให้สูงขึ้น รายได้ของพวกเขา/เธอก็สูงขึ้นทันที

ลูกคนจนคนสุดท้ายต้องเติบโตขึ้นมาจากความยากจนของครอบครัว แต่โชคดี เมื่อเข้าสู่วัยศึกษาเล่าเรียน พี่ๆ อาบเหงื่อต่างน้ำช่วยพ่อแม่ ช่วยครอบครัว ทำให้น้องคนสุดท้ายได้เรียนสูงๆ มีความรู้ มีงานทำที่ดีขึ้น พ้นความยากจนได้ เหล่านี้เป็นต้น

คนเคยติดคุก คนเป็นเอดส์ คนขายบริการทางเพศ (โดยเฉพาะวัยสูงอายุ) เป็นคนที่สังคมตีตรา “ขาดศักดิ์ศรีของความเป็นคน” ไม่ค่อยได้รับการต้อนรับจากสังคม ทำให้พวกเขา/เธอไม่ค่อยมีโอกาสในการร่วมสังคม หางานทำยาก เลี้ยงตัวเองลำบาก แล้วก็กลายเป็นคนยากจนในที่สุด

5.2 การแก้ปัญหาคนจนบนฐานของสาเหตุ

ดังกล่าวแล้วว่า โครงการนี้สรุปว่า เหตุแห่งความยากจนมาจากกลุ่มปัจจัย 4 กลุ่ม คือ ทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิต ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม และระบบสวัสดิการ

5.2.1 การแก้ปัญหาทำที่ต่อชีวิต

ทำที่ต่อชีวิต คือ การมองตนเองและการมองโลก ว่า รู้จักตน รู้จักโลก ด้านหนึ่งรู้จักปรับตัวตนให้เข้ากับโลก อีกด้านหนึ่งรู้จักฝึกตนให้เอาชนะปัญหาที่เกิดขึ้น หรือว่าจะปล่อยตัวปล่อยใจยอมแพ้กับสิ่งที่เกิดขึ้นโดยไม่พยายามแก้ไขเปลี่ยนแปลง

หลักการฝึกตน นอกจากความพยายามที่จะฝึกใจตนเอง ใช้ศักยภาพของตนเองตามหลักศาสนาธรรมแล้ว สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการฝึกตนก็นับเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตของคน จากงานของโครงการวิจัยนี้พบว่า กลุ่มออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิตที่ตำบลน้ำขาว ภายใต้การนำของ ครูชบ ยอดแก้ว และกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรของชีวิต ภายใต้การนำของ พระสุบิน ปณีโต และกลุ่มสัจจะออมทรัพย์อีกหลายแห่ง เป็นแบบอย่างที่ดีของการสร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมให้คนปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิต เช่น จากการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ไม่รู้จักเก็บออม ก็เปลี่ยนมารู้จักเก็บออม เมื่อเป็นสมาชิกกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ก็ถูกกระบวนการแทรกแซงทางสังคมจากสมาชิก (social sanction) ให้ลดละอบายมุขลงบ้าง เพราะถ้าหลงไหลอบายมุข เหล้า การพนัน ก็จะทำให้ไม่มีเงินออม หรือกู้เงินจากกลุ่มไปแล้วก็ไม่มีปัญญาใช้คืน จะพลอยทำให้กลุ่มมีปัญหาและสมาชิกคนอื่นๆพลอยเดือนร้อนไปด้วย

กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่ประสบความสำเร็จไม่เพียงแต่จะช่วยปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตของสมาชิกเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์กรที่ช่วยพัฒนากองทุน พัฒนาอาชีพ และพัฒนาสวัสดิการให้แก่สมาชิกด้วย (ดู ณรงค์ บก., 2544; อัมพร, 2546)

ดังนั้น ในการแก้ปัญหาทำที่ต่อชีวิตจึงควรดำเนินการดังนี้

1. ให้มีการจัดตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ให้ทั่วทุกหมู่บ้านหรือชุมชน
2. ให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ที่ก้าวหน้า ประสบความสำเร็จ กับกลุ่มที่ยังอ่อนแอ
3. ใช้หลักสัจจะและคุณธรรมตามแนวของครูชบ ยอดแก้ว และพระสุบิน ปณีโต เป็นหลักกลุ่มเกลาทำที่ต่อชีวิตของสมาชิก

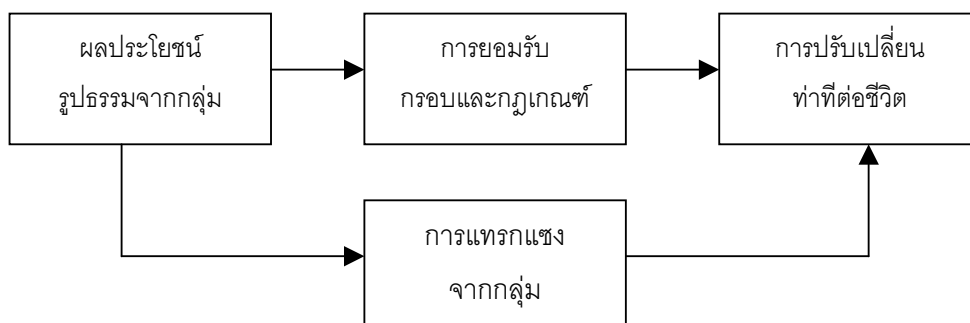
4. ส่งเสริมและพัฒนากลยุทธ์ “การแทรกแซงโดยกลุ่ม” เพื่อสร้างเงื่อนไขให้สมาชิกปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตไปสู่แนวทางที่ถูกต้อง เช่น ในชุมชนมุสลิมบางแห่งถ้าใครเสพยาเสพติด ผู้นำทางศาสนาจะไม่ไปทำพิธีการทางศาสนาให้

5. ให้กลุ่มออมทรัพย์มีกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาทุนทางสังคม หรือพัฒนา “เครื่องร้อยรัด” ทางสังคม เพื่อให้เกิดความเหนียวแน่นและเกิดพลังร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆของสมาชิก

6. การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านควรจะต้องประสานสอดคล้องและส่งเสริมระบบสัจจะออมทรัพย์ เช่น ถ้าหมู่บ้านใดมีกองทุนสัจจะอยู่แล้ว กองทุนหมู่บ้านก็ควรทำงานผ่านกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ถ้ายังไม่มีก็ต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขขึ้นมา ต้องให้มีกลุ่มสัจจะเสียก่อนกองทุนจึงจะเข้าไป เพราะกลุ่มสัจจะมีหลักการให้มีวินัยการออม และการจะใช้ประโยชน์จากกองทุนจะต้องมีวินัยในการดำรงชีพ ซึ่งจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตได้ ไม่มากก็น้อย ขณะที่กองทุนหมู่บ้านไม่ได้เน้นการแก้ปัญหาท่าทีต่อชีวิตของผู้กู้เงินจากกองทุนไปใช้และไม่ได้เน้นให้เกิดวินัยการออม

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการส่งเสริมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์โดยตรงคือ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ทำหน้าที่นี้มายาวนานและต่อเนื่อง ส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องคือ ชุมชน วัด โรงเรียน NGOs เป็นที่น่าสังเกตว่า การเติบโตของกลุ่มออมทรัพย์นั้นมักจะอาศัยผู้นำโดยธรรมชาติของชุมชน ในแง่นี้ ครูและพระ จะมีบทบาทสำคัญพอๆกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (ที่สนใจงานพัฒนาชุมชน)

รูปแบบการจัดกลุ่มและพัฒนาของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์อาจนำไปประยุกต์ใช้กับกลุ่มอื่นๆที่ใช้สิ่งจูงใจทางวัตถุควบคู่กับการพัฒนาคุณธรรม เช่น กลุ่มการผลิต กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ที่ใช้กรอบว่า ใครก็ตามที่จะเป็นสมาชิกและได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากกลุ่ม จะต้องยอมรับกฎเกณฑ์วินัย และคุณธรรม ของกลุ่ม เหมือนกรอบกฎเกณฑ์ของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เพราะกรอบและกฎเกณฑ์เหล่านี้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิต



อย่างไรก็ตาม พบว่าการปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตโดยใช้กลไกของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และการแทรกแซงทางสังคม (social sanction) จะใช้ได้ผลดีกับชุมชนเกษตรกรรมที่มีการตั้งถิ่นฐานแน่นอน มั่นคง ยาวนาน ทำให้สมาชิกรู้จักความเป็นมาและนิสัยใจคอของกันและกันดี และมีเงื่อนไขที่ต้องติดต่องานอดิเรกกันตามธรรมชาติ เช่น งานบวช งานแต่งงาน งานศพ เป็นต้น การถูกแทรกแซงจากกลุ่มจึงมีผลชัดเจน ถ้าคนใดคนหนึ่งถูกชุมชนลงโทษหรือเบียดขับออกไปก็จะสร้างผลสะท้อนได้ทันที

ดังนั้นจึงมีความวิตกกังวลว่า การเกิดกองทุนหมู่บ้านที่ให้เงินกู้โดยไม่เน้นวินัยการออม ไม่เน้นคุณธรรมในการดำรงชีพ จะไปบ่อนเซาะความเข้มแข็งของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เพราะกองทุนหมู่บ้านกู้ยืม ดอกเบี้ยต่ำ และไม่ดูแลพฤติกรรมการใช้จ่ายของสมาชิก ไม่ต้องกลัวภาวะหนี้สูญ ซึ่งต่างจากกลุ่มออมทรัพย์ การเกิดภาวะหนี้สูญหมายถึงการทำให้เงินออมของสมาชิกทุกคนเสียหายไป สมาชิกทุกคนจึงต้องคอยจับตา คอยแทรกแซงดูแลมิให้เกิดภาวะหนี้สูญ ผู้วิจัยจึงได้เสนอว่ากองทุนหมู่บ้านควรดำเนินงานอย่างประสานสอดคล้องและร่วมมือกับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ โดยมีเป้าหมายทั้งการพัฒนา **ทุนหมุนเวียน** และ **การปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิต**

ปัญหาสำคัญของการใช้กลไกกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ก็คือ ในกลุ่มผู้ใช้แรงงานไม่มีแรงจูงใจให้มีการจัดตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เนื่องจากมีกลไกอื่นรองรับอยู่แล้ว ได้แก่ สวัสดิการของสถานประกอบการ โครงการประกันสังคม ซึ่งคนงานต้องจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการ มีลักษณะบังคับให้ออม (forced saving) อยู่แล้ว และผลประโยชน์เหล่านี้มีระดับที่สูงกว่าผลประโยชน์สวัสดิการที่กลุ่มสัจจะออมทรัพย์จะจัดให้ได้

การปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตของผู้ใช้แรงงานจึงควรเน้นไปที่ ทำให้ผู้ใช้แรงงานสนใจที่จะพัฒนาความรู้ พัฒนาทักษะตัวเอง เพื่อสร้างโอกาสให้แก่ตนเองมากขึ้น ซึ่งช่องทางนี้หน่วยงานรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย น่าจะพิจารณาให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาความรู้และทักษะแก่คนงาน เช่น การศึกษาต่อหรือการหาความรู้เฉพาะด้าน อาชีพ ด้านภาษา คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ในลักษณะเช่นนี้ คนงานบางกลุ่มอาจจะจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการศึกษาและพัฒนาทักษะขึ้นมาได้เช่นกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ออมเงิน และให้กู้เงินเพื่อการพัฒนาความรู้ ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่จะกระตุ้นให้ผู้ใช้แรงงานภาคอุตสาหกรรมปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตของตนเองได้บ้าง โดยผ่านกลไกและกฎเกณฑ์ของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์

5.2.2 การแก้ปัญหาปัจจัยการผลิต

1. ที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ในประเด็นภาคเกษตร ทุกคนเข้าใจได้ว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ แต่นอกภาคเกษตรที่ดินก็เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากพอๆกัน เพราะที่ดินเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการ แม้แต่หาบแร่ แฉ่งลอย ก็ต้องการที่ดินหรือพื้นที่เพื่อการทำมาหากินของตน คนขับรถรับจ้าง คนถีบสามล้อ ก็ยังต้องการพื้นที่หรือที่ดินสำหรับจอดรถ และสุดท้ายทุกคนต้องการที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เป็นปัจจัยดำรงชีวิต ดังนั้น การพิจารณาปัจจัยที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตจะพิจารณาเฉพาะด้านเกษตรกรรมคงไม่ครอบคลุม

ก. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในด้านที่ดินเพื่อการเกษตร ข้อมูลของกรมการพัฒนาชุมชน ปี 2546 พบว่า มีครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง 432,054 ครัวเรือน และมีครัวเรือนที่มีที่ดินของตนเองแต่ต้องเช่าเพิ่มเติมอีก 888,707 ครัวเรือน

มีข้อมูลสังเกตว่า เมื่อปี 2542 ตัวเลขจากสำนักงานประมาณระบุว่า เกษตรกรที่เช่าที่ดินทำกินมีทั้งหมด 546,942 ครัวเรือน มีที่ดินเองบางส่วนเช่าเพิ่มบางส่วน 969,355 ครัวเรือน และเมื่อปี 2544/45 ตัวเลขของสำนักงานปฏิรูปที่ดินระบุว่า เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินมีทั้งหมด 811,871 ครัวเรือน (ดู ประกาศ สุภา และบุญพร, 2546: 21)

สรุปแล้วก็ไม่ว่าจะสรุปให้แน่ชัดได้ว่า เกษตรกรไร้ที่ทำกินมีอยู่กี่ครัวเรือน นี่ก็เป็นปัญหาทั่วไปของตัวเลขสถิติในสังคมไทย ที่ต่างหน่วยงานก็ต่างตัวเลข อย่างไรก็ตาม สรุปได้แน่ชัดว่า เกษตรกรไร้ที่ทำกินมีอยู่จริงในทุกภาคของประเทศไทย

แนวทางแก้ปัญหาเริ่มต้นคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการบริหารจัดการเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อประชาชน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธาน และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ จากนั้นจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้มีสิทธิจดทะเบียนผู้ไม่มีที่ดินทำกิน แล้วก็นำหมายหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการสำรวจ เพื่อหามาตรการช่วยเหลือต่อไป แต่ยังไม่ชัดเจนว่าจะทำอย่างไร

ในทัศนะของผู้วิจัย ขอเสนอความคิดในการแก้ปัญหากรรมสิทธิที่ดินเพื่อการเกษตรดังนี้

(1) สานต่อโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรต่อไป เพื่อแบ่งปันให้เกษตรกรไร้ที่ทำกินได้มีที่ดินทำกินของตัวเอง

(2) มีที่ดินจำนวนมากถึงร้อยละ 70 ของประเทศ ที่ใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์

เพียงประมาณไม่ถึงครึ่งหนึ่งของที่ควรจะใช้ (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2545: 20) จึงควรให้มีกฎหมายกำหนดว่า ที่ดินแปลงใดทั้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า รัฐบาลสามารถบังคับให้เจ้าของที่ดินแปลงนั้นต้องยินยอมให้เกษตรกรไร้ที่ทำกินเข้าทำกินในที่ดินแปลงนั้นโดยไม่ต้องจ่ายค่าเช่า 5 ปีติดต่อกัน

(3) กำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิชุมชน คือ ให้ชุมชนเป็นผู้ครองกรรมสิทธิร่วมกัน หรือมีสิทธิทำกินร่วมกัน เพื่อให้มีการแบ่งปันโอกาสในการทำกิน

(4) ใช้ระบบภาษีก้าวหน้าสำหรับผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากและสำหรับที่ดินราคาแพง กล่าวคือ ถ้าถือครองที่ดินเกินจำนวนที่กำหนด อัตราภาษีจะยิ่งสูงขึ้น และที่ดินที่ยังมีราคาแพงอัตราภาษีก็ยิ่งสูง ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้มีการโอนและกระจายกรรมสิทธิไปยังผู้อื่น

(5) เปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติ น้ำ ป่า ทะเล ในลักษณะใช้ประโยชน์พร้อมๆ การอนุรักษ์ เป็นลักษณะป่าชุมชนหรือชายฝั่งชุมชน

(6) ผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอแนะของมูลนิธิสถาบันที่ดินที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่รัฐควรนำไปใช้เป็นนโยบาย โดยเฉพาะเรื่อง ภาษีก้าวหน้า เรื่องกรรมสิทธิ ชุมชน และการจัดการที่ดิน (ดู มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2545: 24-36)

ข. ที่ดินเพื่อคนจนในเขตเมือง

ในด้านที่ดินนอกภาคเกษตรที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนคือ ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย และที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพของคนจนเมือง

เรื่องที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย รัฐบาล โดยการเคหะแห่งชาติ ได้จัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยได้อยู่อาศัย แต่เมื่อโครงการเริ่มขึ้นก็พบว่า ประการแรก คนยากจนจริงๆ ที่มีรายได้เดือนละ 2,000-3,000 บาท ก็ไม่สามารถจะไปผ่อนได้ ประการต่อมา ทำเลที่ตั้งห่างไกลจากโอกาสในการทำมาหากิน

โดยปกติผู้ที่มีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยก็คือ คนจนเมือง ที่ต้องอาศัยความเป็น “เมือง” ทำมาหากิน เช่น ขายของ รับจ้าง เป็นต้น การที่ต้องอาศัยในทำเลที่มีความเป็นเมืองน้อย ย่อมหมายถึงโอกาสในการทำมาหากินที่น้อยลงไปด้วย

ดังนั้น สำหรับคนจนเมืองที่มีรายได้น้อยจริงๆ ความจำเป็นอาจไม่ใช่การได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นเรื่องของการได้มีที่อยู่อาศัยที่แน่นอน ไม่ต้องร่อนเร่ บ้านเช่าหรือห้องพักราคาถูกประมาณเดือนละ 500-1,000 บาท คือสิ่งที่เหมาะสม จากที่ผู้วิจัยได้สำรวจที่อยู่อาศัยของพนักงานทำความสะอาดที่มีรายได้ประมาณเดือนละ 4,000-5,000 บาท พบว่า พวกเขาจะเช่าบ้านราคาไม่เกิน 1,000 บาท ต่อเดือน เป็นที่อาศัย ขนาดพื้นที่โดยทั่วไปประมาณ 10-12 ตารางเมตรเท่านั้น

ลำดับต่อมาสำหรับคนจนเมืองคือ พื้นที่สำหรับประกอบอาชีพ เช่น การได้เข้าถึงกองขยะ การได้มีพื้นที่สำหรับขายของเล็กๆน้อยๆ ที่กรุงเทพฯหรือเทศบาลเมืองใหญ่ๆจึงควรจัดระบบแอ้ออาหารเพื่อการยังชีพแก่คนจนเมืองเหล่านี้

การดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหานี้ให้สอดคล้องกับขั้นตอนตามที่รัฐบาลนี้กำลังทำอยู่แล้ว คือ

- (1) ขึ้นทะเบียนคนจนเมืองที่ต้องการที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบอาชีพ
- (2) จัดลำดับโครงการบ้านแอ้ออาหารเป็นสองลักษณะคือ ประเภทให้เช่าซื้อสำหรับคนจนที่พอจะมีกำลังซื้อ และประเภทให้เช่าไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท สำหรับคนจนอีกกลุ่มหนึ่ง
- (3) แหล่งที่อาศัยของคนจนไม่ควรห่างไกลจากเมืองมากนัก เพราะคนจนเมืองต้องอาศัย “เมือง” เพื่อดำรงชีพ

(4) รัฐบาลต้องเลือกนโยบายที่ชัดเจนระหว่าง การแก้ปัญหาความยากจน กับ ปัญหาความสะอาดเรียบร้อยของเมือง เพราะการแก้ปัญหาความยากจนโดยให้คนจนพยายามพึ่งตนเองมากที่สุดนั้น วิธีหนึ่งก็คือการให้พวกเขามีโอกาสประกอบอาชีพอิสระประเภทหาบเร่ แผงลอย ขายหนังสือพิมพ์ ขายพวงมาลัย เก็บของเก่าขาย รับจ้างเร่ร่อน ซึ่งมักจะต้องอาศัย “พื้นที่สาธารณะ” ในการทำมาหากิน

2. เงินทุน

นับได้ว่า รัฐบาลนี้มีความพยายามที่จะทำให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยทำไปแล้วหลายโครงการ ทั้งโครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน และโครงการสินเชื่อของ ธกส.

ดังนั้น ในความเห็นของผู้วิจัย เห็นว่า รัฐบาลทักษิณได้ทำให้คนจนได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากกว่ายุคก่อนๆ แต่สิ่งที่ควรทำเป็นการต่อยอดการเข้าถึงแหล่งเงินทุนก็คือ ยุทธศาสตร์การทำให้ประชาชนสามารถใช้เงินทุนนั้นไปพัฒนาการผลิต พัฒนาอาชีพ เป็นเงินลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้

แม้ว่าโครงการนี้จะมีได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องกองทุนหมู่บ้าน แต่การเก็บข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่พาดพิงไปถึงกองทุนหมู่บ้าน และผู้ที่กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านก็พอจะตั้งข้อสังเกตได้ว่า มีประชาชนจำนวนหนึ่งที่กู้เงินกองทุนไปแล้วมิได้นำเงินไปใช้ให้เกิดดอกออกผลตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ขณะเดียวกันก็มีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่สามารณำเงินไปใช้ให้เกิดดอกออกผล แต่เนื่องจากโครงการนี้มิได้มีการสำรวจเชิงปริมาณในด้านนี้ จึงไม่อาจแยกสัดส่วนที่แน่นอนได้ แต่ในปัจจุบันมีตัวเลขที่แน่ชัดว่าครัวเรือนเกษตรกรมีหนี้สินท่วมรายได้ทั้งสิ้น (ดูหัวข้อ 3.2.1)

อย่างไรก็ตาม มีการสำรวจของสำนักงานสถิติเมื่อวันที่ 18-30 มิถุนายน 2546 สรุปว่า ร้อยละ 63.1 ของผู้กู้ นำเงินไปลงทุนในอาชีพเดิม ขณะที่ร้อยละ 18.8 นำไปลงทุนในอาชีพเสริม ที่เหลือนำไปลงทุนในอาชีพใหม่ร้อยละ 6.1 ใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่นร้อยละ 5.7 บรรเทาเหตุฉุกเฉินในครอบครัวร้อยละ 4.8 และลงทุนร่วมกับผู้อื่นและใช้เรื่องอื่น ๆ รวมกันร้อยละ 1.5

แต่สถิตินี้คำนวณจากตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลเพียง 5,900 คนเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่กล่าวว่าลงทุนในอาชีพเดิมก็ไม่ได้บอกว่าทำให้ผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ และที่น่าสังเกตก็คือ ไม่มีรายการการใช้จ่ายทั่วไปในครัวเรือน เช่นซื้อปัจจัยยังชีพและเครื่องใช้ไม่สอยต่างๆ อาจเป็นได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลตอบรวมๆ กันไปว่า ลงทุนในอาชีพเดิม ซึ่งหมายถึง กิน ใช้ และทำการผลิต ในประเด็นนี้เองที่ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อ 1 ของกองทุนหมู่บ้านที่ว่า

“เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน”

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะประธานกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจชุมชน ภายใต้กำกับของรัฐมนตรีมหาดไทย พร้อมด้วยกรรมการทุกท่าน จึงได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชน เพื่อต่อยอดกองทุนหมู่บ้านและสร้างความยั่งยืนของเศรษฐกิจฐานราก

ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ย่อย 5 ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การประสานความคิด ข้อมูล และแผนงาน เพื่อดำเนินการสร้างเสริมความเข้าใจร่วมกันในระบบเศรษฐกิจชุมชน และสร้างความร่วมมือในการจัดทำแผนแม่บทชุมชน วัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์นี้คือ “การหลอมความคิด” เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ของชุมชน ดำเนินการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในการสำรวจวิจัยข้อมูลชุมชน การวางแผน และการจัดระบบเศรษฐกิจชุมชนและตนเอง วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์นี้คือ การกระตุ้นให้ครัวเรือนและชุมชนรู้จักบันทึก สำรวจ กิจกรรมการผลิต การบริโภค รายได้ รายจ่าย ของตนเองและครอบครัว เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนเศรษฐกิจของครอบครัวและชุมชน ในอันที่จะหาช่องทางลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน ดำเนินการส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจชุมชนกับการจัดการการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนในตลาด ทั้งภายในและภายนอกชุมชน

วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์นี้คือ การให้ชุมชนเข้าใจในการจัดระบบเศรษฐกิจของชุมชนที่เริ่มจากการจัดการ จัดสรร แบ่งปัน ทรัพยากรและปัจจัยการผลิต เพื่อใช้ในการผลิต ทั้งผลิตเพื่อกินเพื่อใช้และเพื่อขายในตลาด ลดรายจ่ายโดยการผลิตเอง บริโภคเอง และเพิ่มรายได้โดยการขายหรือแลกเปลี่ยน ให้พัฒนาระบบ “สอดคล้องต่อเนื่อง” การผลิต การแลกเปลี่ยน โดยการเชื่อมโยงต่อเนื่องของกิจกรรมตามความต้องการและความจำเป็น เช่น จากนาข้าวสู่โรงสี จากโรงสีสู่ปลายข้าวรำข้าว ไปสู่การผลิตอาหารสัตว์ ไปสู่การเลี้ยงหมู แปรรูปเนื้อหมู ต่อเนื่องกันไปเป็นระบบสอดคล้องต่อเนื่อง (supporting and linkages) หรือที่วงการธุรกิจเรียกว่า cluster การจัดระบบเศรษฐกิจชุมชนครบวงจรเช่นนี้จะทำให้มีโอกาสลดรายจ่ายเพิ่มรายได้และพึ่งตนเองได้ของชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนานโยบายและการกระจายความรู้สู่สังคม ดำเนินการปรับระเบียบกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องต่อการดำเนินงาน และรณรงค์ประชาสัมพันธ์สนับสนุนให้มีการจัดทำแผนแม่บทชุมชน แผนเศรษฐกิจชุมชน และแผนวิสาหกิจชุมชน (หรือองค์กรเศรษฐกิจของชุมชน)

วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์นี้คือ ต้องการให้ระบบเศรษฐกิจชุมชนเป็นนโยบายของรัฐเคียงคู่นานกับนโยบายเศรษฐกิจธุรกิจ โดยเศรษฐกิจชุมชนเป็นเศรษฐกิจฐานราก เศรษฐกิจธุรกิจเป็นโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนบน โดยเศรษฐกิจส่วนบนเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมเต็มตัวที่เน้นกำไรเป็นด้านหลัก ส่วนเศรษฐกิจชุมชนมีด้านหลักเป็นเศรษฐกิจพอเพียง เน้นให้พึ่งตนเองได้ในระดับครัวเรือนและชุมชน หรือเป็นเศรษฐกิจที่เน้น “การประหยัดรายจ่ายของชุมชน” แต่ในระดับที่ก้าวหน้าขึ้นสามารถที่จะเพิ่มรายได้และขยายโอกาสเข้าสู่ตลาดแลกเปลี่ยนตามจังหวะก้าวของการพัฒนาและศักยภาพของชุมชน

กล่าวโดยสรุป เศรษฐกิจชุมชนไม่ใช่เศรษฐกิจที่เน้นกำไร แต่เป็นเศรษฐกิจพอเพียง เน้นการพึ่งตนเอง โดยพยายามผลิตเองใช้เองให้มากที่สุด แต่เมื่อมีโอกาสแสวงหากำไรก็จะพัฒนาเข้าสู่ตลาดเชิงธุรกิจ เศรษฐกิจชุมชนจึงเป็นหลักประกันที่จะไม่ทำให้ครัวเรือนมีภาวะ “รายจ่ายเกินตัว” ป้องกันภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว และเพิ่มโอกาสในอันที่จะมีรายได้เพิ่ม มีศักยภาพในการชำระหนี้ได้ดีขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์สร้างเศรษฐกิจชุมชนตัวอย่าง (model) ดำเนินการสร้างเศรษฐกิจชุมชนตัวอย่างระดับตำบล ระหว่างตำบลกับจังหวัด ในจังหวัดนำร่อง

วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์นี้คือ การสร้างโครงการตัวอย่าง โดยการคิดค้นพัฒนาของ

ชุมชน ภายใต้การกระตุ้นและสังเกตการณ์เพื่อเก็บข้อมูลของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากนั้นนำข้อมูลนั้นมาศึกษาเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพัฒนา โดยการนำไปจัดทำเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชน เมื่อได้โครงการหรือรูปแบบที่เหมาะสมก็จะนำไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชนอื่นๆ เพื่อให้ชุมชนอื่นๆสามารถศึกษาและปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละชุมชน

โครงการนำร่อง 8 จังหวัดแรก คือ ตราด ชัยนาท ลำปาง น่าน สกลนคร ยโสธร นครศรีธรรมราช และยะลา ซึ่งผู้ว่า CEO ของทั้งแปดจังหวัดได้รับนโยบายไปดำเนินงานร่วมกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว

อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ยังคงเป็นระดับโครงการทดลองของกระทรวงมหาดไทย ที่มีส่วนราชการหลักคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ร่วมกันรับผิดชอบ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจชุมชน

นอกจากเงินจากกองทุนหมู่บ้าน จาก ธกส. และโครงการธนาคารประชาชนแล้ว โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยการใช้ที่ดิน สปก. 4-01 เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้จากธนาคารของรัฐ ก็เป็นอีกโครงการหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรยากจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากขึ้น เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 โครงการนี้ได้มีการดำเนินงานแล้ว โดยมีเจ้าของที่ดิน สปก. 4-01 นำเอาที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ธกส. จำนวน 240 ราย ในวงเงินกู้ตั้งแต่ 50,000-100,000 บาท (มติชน, 5 พฤศจิกายน 2546: 12)

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับปัจจัยการผลิตด้านเงินทุน ในรัฐบาลนี้ได้พยายามจัดสรร แบ่งปันไปให้คนจนมากกว่ายุคใดๆ แต่เพื่อให้มีหลักประกันว่า “เงินทุน” นี้ถูกนำไปลงทุนทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดผลออกเงยจึงควรต่อยอดด้วยโครงการเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะหนี้ล้นพ้นตัวและเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ ลดรายจ่าย ของประชาชนผู้ยากจน

เศรษฐกิจชุมชนที่สามารถพัฒนาสู่ระดับการจัดองค์กรรวมกลุ่มประกอบการเป็นวิสาหกิจชุมชนก็สามารถเกิดขึ้นได้ในชุมชนเมือง เช่น กลุ่มรับเหมาช่วงการผลิต ส่วนในรายบุคคลที่ใช้บริการโครงการธนาคารประชาชนโดยทั่วไปก็มักเป็นผู้ค้าขายเล็กๆน้อยๆที่มีโอกาสได้กู้เงินดอกเบี้ยถูก ทำให้มีโอกาสลดรายจ่ายได้มาก

3. เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา

ในภาคเกษตร ผู้วิจัยเสนอให้ใช้เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา ที่มีผลต่อการลดต้นทุนโดยตรง เช่น การใช้ปุ๋ยชีวภาพที่ผลิตเอง การใช้วัวควายไถนาในที่ดินแปลงเล็ก (ประมาณ 5 ไร่) การใช้แรงงานเข้มข้นในไร่นา โดยการดูแลไร่นาทุกวัน ทำลายวัชพืชด้วยแรงคน ขจัดศัตรูพืชด้วย

แรงงาน ซึ่งพบว่าไร่ นา ที่ใช้แรงงาน แม้จะช้ากว่า ผลผลิตอาจจะต่ำกว่า แต่ต้นทุนต่ำกว่ากันมาก ผลได้สุทธิกลับดีกว่า แต่การจะทำเช่นนี้ได้เกษตรกรจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการผลิตและการใช้แรงงาน คือไม่ปล่อยให้แรงงานว่าง เพราะในการทำไร่ นา ตามฤดูกาล ในเวลา 365 วัน เกษตรกรใช้เวลาทำงานในไร่ นา จริงๆไม่ถึง 1 ใน 3 นอกนั้นก็ในช่วงของการว่างงานตามฤดูกาล

เพื่อที่จะทำให้มีการพัฒนาเทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา นำไปสู่การพึ่งตนเองได้ ทางด้านนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) การจัดให้มีศูนย์ข้อมูลความรู้และภูมิปัญญาระดับจังหวัด โดยให้ศูนย์รวบรวมความรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น จากประสบการณ์ จากการบอกเล่า จากวิถีชีวิตที่ทำอยู่และเกิดขึ้นจริง จัดเป็นหมวดหมู่เพื่อสะดวกในการค้นคว้าและนำไปใช้ เจ้าภาพเรื่องนี้ก็ควรเป็นกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่า CEO

(2) จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ถ่ายทอดเทคนิคและภูมิปัญญาระหว่างชุมชน เพราะเทคนิคและภูมิปัญญาชาวบ้านเป็นเทคนิคและภูมิปัญญาที่ถ่ายทอดได้ง่าย กระจายได้ง่าย ราคาถูก ต่างกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ราคาแพง และเทคโนโลยีบางอย่างที่ทางราชการนำเสนอ ก็ปฏิบัติยาก กระจายยาก แต่ก็มีความพยายามจะทำ เพราะมีแรงจูงใจในเชิงธุรกิจให้ทำ งานด้านนี้ควรมีความร่วมมือกันระหว่างราชการ นักวิชาการ NGOs และชุมชน

(3) จัดให้มีการวิจัยและพัฒนาต่อยอดความรู้และภูมิปัญญาเดิม เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของเทคโนโลยีที่ได้จากภูมิปัญญาเดิมของชาวบ้าน เรื่องนี้ผู้รับผิดชอบก็ควรเป็นสถาบันวิจัยต่างๆที่มีอยู่หลายสถาบันในปัจจุบัน

(4) เทคโนโลยีใหม่ๆจากต่างประเทศควรผ่านการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และประยุกต์ ให้เป็นเทคโนโลยีที่เหมาะสม ใช้ง่าย กระจายง่าย และราคาถูก

ที่กล่าวมานั้นเป็นข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับการพัฒนาเทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา ในสังคมชนบท แต่สำหรับสังคมเมือง มีปัญหาเฉพาะลงไปว่า คนส่วนใหญ่มีฐานะเป็นลูกจ้าง ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา จะต้องเป็นไปในทิศทางที่เป็นที่ต้องการของตลาด หรือที่แท้ก็คือความต้องการของนายจ้าง ดังนั้น ประเด็นหลักจึงเป็นเรื่องมาตรฐานการศึกษา ระดับการศึกษา และทักษะเฉพาะอาชีพ ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะแรงงาน โดยให้แรงงานสามารถนำไปใช้ศึกษาเล่าเรียน ฝึกฝนทักษะเฉพาะด้านของตนเอง เป็นเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำระดับเดียวกับกองทุนหมู่บ้าน เงินกองทุนเริ่มต้นอาจจะมาจากรัฐบาลหรือมาจากโครงการธนาคารประชาชนของรัฐ

(2) จูงใจให้ธุรกิจบริจาคเงินเข้ากองทุนด้วยมาตรการทางภาษี คือ เงินที่บริจาคเข้ากองทุนเป็นจำนวนเงินที่สามารถนำไปหักออกจากเงินได้พึงประเมินภาษี

(3) ให้นายจ้างส่งเสริมการพัฒนาฝีมือและการพัฒนาความรู้ของแรงงาน โดยอนุญาตให้ลูกจ้างลางานเพื่อการศึกษาและพัฒนาได้ไม่ต่ำกว่าสัปดาห์ละ 5 ชั่วโมง แต่ไม่เกินกว่าวันละ 1 ชั่วโมง และให้นายจ้างคำนวณค่าเสียโอกาสทางการผลิตอันเกิดจากการลาของลูกจ้างนั้น โดยคำนวณเป็นตัวเงิน เพื่อนำไปหักออกจากรายได้พึงประเมินภาษี

สามมาตรการดังกล่าวน่าจะกระตุ้นให้มีการพัฒนาทักษะและความรู้ของผู้ใช้แรงงานให้สูงขึ้น ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านพัฒนาฝีมือแรงงานก็จะต้องเพิ่มบทบาทและเพิ่มประสิทธิภาพในด้านนี้ให้มากขึ้น

5.2.3 การแก้ปัญหาความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคอันเกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในสังคม มีผลให้ผู้เสียเปรียบขาดสิทธิ ขาดโอกาส ขาดอำนาจต่อรอง และผู้เสียเปรียบบางกลุ่มถูกเบียดขับจนกลายเป็นผู้ด้อยศักดิ์ศรี

1. การลดช่องว่างด้วยสิทธิทางสังคม

ช่องว่างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคหลายส่วนอาจลดลงได้ด้วยการมี กฎหมายสังคม (social law) ที่เข้มแข็ง ในประเทศที่ต้องการลดช่องว่างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค โดยเฉพาะในช่วงที่พรรคแรงงาน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (มีฐานจากคนชั้นกลางและคนชั้นล่าง) ปกครองประเทศ กฎหมายสังคมจะถูกนำมาใช้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ให้คนชั้นล่างมีฐานะและศักดิ์ศรีทางสังคมสูงขึ้น ลดความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจและการเมืองลง คนชั้นล่างมีส่วนร่วมในกระบวนการเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองและการปกครองมากขึ้น

สมัยที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat) ของเยอรมนีมีอำนาจเด็ดขาดในสภาเมื่อปี ค.ศ.1975 พรรคนี้ได้ออกกฎหมายสังคม ซึ่งมีหลักการว่า ให้สังคมตระหนักถึง ความยุติธรรมทางสังคม (social justice) ความมั่นคงทางสังคม (social security) และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในสังคม (social dignity) และการที่จะทำให้สังคมบรรลุถึง 3 ด้านนี้ได้ ทุกคนในสังคมจะต้องมีสิทธิพื้นฐานทางสังคม (social basic right) หมายถึง สิทธิที่ทุกคนในสังคมจะต้องมีและเข้าถึงได้ (ดู Neuhaus, 1979: 13-14)

เหตุที่กล่าวว่า การมีสิทธิพื้นฐานทางสังคมจะทำให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมในสังคม มีความมั่นคงทางสังคม และมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ก็เพราะว่า สิทธิพื้นฐานทางสังคมเหล่านี้มีด้วยกันถึง 15 ประการ คือ

- สิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมการศึกษา
- สิทธิที่จะได้รับการแนะนำในอันที่จะเลือกการศึกษาและอาชีพ
- สิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาทักษะด้านอาชีพให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น
- สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือให้มีงานทำและอยู่ในตำแหน่งงานนั้นได้
- สิทธิที่จะได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจในกรณีที่ต้องตกงานและถูกปลดออกจากการงาน
- สิทธิที่จะได้เข้าถึงโครงการประกันสังคม
- สิทธิที่จะได้รับการประกันสุขภาพ ป้องกัน รักษา ดูแล และฟื้นฟู สุขภาพและสมรรถภาพของ

การทำงาน

- สิทธิที่จะได้รับการประกันสังคม เพื่อประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประกันการเจ็บ

ป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และชราภาพ

- สิทธิของบุตรและภรรยาที่จะได้รับการประกันสังคมเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
- สิทธิที่จะได้รับการชดเชยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย

จิตใจ และทรัพย์สิน

- สิทธิที่จะได้รับที่อยู่อาศัยอย่างพอเพียงในราคาถูก หรือได้รับการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย
- สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร
- สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนในการช่วยเหลือเด็กและเยาวชน
- สิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนหรือได้รับการช่วยเหลือด้านปัจจัยยังชีพ ในกรณีที่ต้องประสบ

ภาวะวิกฤติต่างๆ

- สิทธิของคนพิการที่จะต้องได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือให้พวกเขาสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ทำงานได้ และร่วมสังคมกับผู้อื่นๆได้ เยี่ยงคนทั่วไป

สิทธิพื้นฐาน 15 ประการนี้ ย่อมทำให้แต่ละคนมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และความมีศักดิ์ศรี ไม่ต่างกันมากนัก หรือกล่าวโดยรวม สิทธิ 15 ประการ สามารถลดช่องว่างความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคอันเกิดจากโครงสร้างของระบบทุนนิยมลงได้หลายส่วน

แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวคิด การกำหนด สิทธิพื้นฐานทางสังคมไว้ใน “กฎหมายสังคม” เกิดขึ้นได้ในยุคสมัยที่พรรคการเมืองแนวมวลชนที่มีคนชั้นล่างและคนชั้นกลางร่วมกันกุมอำนาจรัฐ

หรืออย่างน้อยคนกลุ่มนี้สามารถที่จะสร้างพลังต่อรองทางเศรษฐกิจการเมืองได้มาก ทั้งโดยผ่านกลไกการเมือง การปกครอง และผ่านขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

แต่ในสังคมที่คนชั้นบนกุมอำนาจรัฐและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอ่อนแอ ก็ยังไม่เคยปรากฏว่าสังคมใดที่สามารถออกกฎหมายสังคมให้มีสิทธิทางสังคมได้ครอบคลุมกว้างขวางเช่นนี้

ดังนั้น ข้อเสนอเบื้องต้นของผู้วิจัยในเรื่องนี้ก็คือ ถ้าผู้มีอำนาจรัฐต้องการลดช่องว่างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคมไทย ก็ควรต้องมีกฎหมายสังคมที่กำหนดสิทธิพื้นฐานทางสังคมให้ใกล้เคียงสิทธิ 15 ประการ ดังกล่าวแล้ว

นอกจากการกำหนดสิทธิพื้นฐานแล้ว การปรับความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคจะต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนจนมีสิทธิและโอกาสตามกฎหมาย และสามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองได้มากขึ้น

ดังนั้น การปรับรื้อกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย ปรับรื้อระบบการยุติธรรม แก้ไขกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้คนจนได้รับความยุติธรรมในสังคม ก็เป็นปัญหาเร่งด่วน ในบางประเด็นที่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการ “ถือหลักกฎหมายต้องเป็นกฎหมาย” ในปัญหาเฉพาะกรณี ก็ถือเป็นเรื่องที่ดี แต่เมื่อคิดในเชิงบูรณาการ บางเรื่องการคิดเช่นนั้นอาจส่งผลกระทบไปยังสังคมส่วนรวมในเชิงสร้างปัญหาใหม่ขึ้นมา และผู้รับภาระปัญหาคือคนยากคนจน เช่น กรณีการสร้างเขื่อน การประกาศเขตอุทยาน การทำผิดกฎหมายไม่รุนแรงของคนจน การที่กระบวนการยุติธรรมบางส่วนสร้างภาระให้แก่คนจน และถือโอกาสใช้ความไม่รู้ของคนจนหาประโยชน์และทำให้คนจนเสียเปรียบในการต่อสู้เพื่อความยุติธรรม ก็ดังที่แพทย์หญิง คุณหญิง พรทิพย์ โรจนสุนันท์ กล่าวไว้ว่า “... ทุกวันนี้คนที่ยากไร้และไม่รู้เข้าถึงความยุติธรรมได้ยากเต็มที...” (พรทิพย์, เนชั่นสุดสัปดาห์, 10-16 พ.ย. 2546: 13)

เหล่านี้มีตัวอย่างที่เกิดขึ้นมานาน ทั้งที่เป็นชาวและไม่เป็นชาว ดังนั้น การที่รัฐบาลนี้ได้ลงมือศึกษาเพื่อรื้อปรับกระบวนการยุติธรรมและแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้คนจนได้รับความยุติธรรมมากขึ้น นับว่าเป็นเรื่องที่ต้องอย่างยิ่ง

กล่าวโดยสรุป การให้มีสิทธิพื้นฐานทางสังคม และการปรับรื้อกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คนจนมากขึ้น จะสามารถลดช่องว่างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคมได้มาก ขณะเดียวกัน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมก็ต้องขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สิทธิพื้นฐานนี้เกิดขึ้นและปฏิบัติให้เป็นจริงในสังคมไทย

2. การลดความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศ

ด้านหลักของความไม่เสมอภาคเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและ

ประเทศที่กำลังพัฒนา กล่าวให้แคบลงก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจกับประเทศอื่นๆ

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคด้านเศรษฐกิจและการค้าที่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาเสียเปรียบ มีผลไปถึงภาวะความยากจนด้านเศรษฐกิจของประชาชนตามกลไกของตลาด เพราะถ้าสินค้าที่ส่งออกราคาต่ำหรือส่งออกได้ยากขึ้น ภาระต่างๆก็จะถูกผลักไปยังเกษตรกรผู้ยากจน ถูกผลักไปยังผู้ใช้แรงงานด้วยการลดค่าแรงหรือปลดคนงานออก ดังนั้นข้อเสนอของผู้วิจัยที่เกี่ยวกับด้านนี้คือ

(1) ประเทศไทย รัฐบาลไทย และผู้ส่งออกไทย ต้องพยายามลดการพึ่งพาสหรัฐตลาดหนึ่งมากเกินไป อาทิกรณีทุเรียนดำ ที่ส่วนใหญ่ต้องพึ่งตลาดสหรัฐฯ ก็ควรหันไปขายตลาดอื่นๆ เช่น ตลาดในแอฟริกา เพิ่มขึ้น ซึ่งทราบว่าขณะนี้ก็ได้มีความพยายามทำเช่นนั้นแล้ว

(2) การรวมกลุ่มของประเทศด้อยพัฒนาเพื่อสร้างพลังเจรจาต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ การเกิดกลุ่มส่งออกสินค้าเกษตรเพื่อเจรจาต่อรองให้ประเทศอุตสาหกรรมเปิดตลาดสินค้าเกษตรก็เป็นทิศทางที่ถูกต้องแล้ว

(3) การเจรจาวิภาคีและการค้าต่างตอบแทน การเจรจาวิภาคีเป็นการเจรจาแลกเปลี่ยนประโยชน์ของสองฝ่ายที่สามารถทำให้เกิดการสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายได้ง่าย ทำให้โอกาสการขยายการค้ากับประเทศคู่เจรจาเป็นไปได้ ขณะเดียวกัน สำหรับประเทศด้อยพัฒนาด้วยกันที่อาจจะขาดแคลนเงินตราต่างประเทศในการซื้อขายก็สามารถที่จะใช้วิธีการค้าต่างตอบแทนหรือแลกเปลี่ยนกัน โดยที่แต่ละฝ่ายไม่ต้องใช้เงินมากนัก เพราะสามารถชำระค่าสินค้าให้แก่กันได้ด้วยสินค้าของอีกฝ่ายหนึ่ง การค้าเช่นนี้จะทำให้แต่ละฝ่ายไม่ได้เบียดเสียเปรียบกัน หรือถ้าจะมีก็เป็นระดับต่ำ ซึ่งขณะนี้ก็เห็นว่ารัฐบาลนี้ได้พยายามทำอยู่

(4) การใช้ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจแบบ 2 ขา ให้ขาหนึ่ง “หยัดยืน” อยู่ในตลาดภายใน และอีกขาหนึ่ง “เหยียบย่าง” ไปสู่ตลาดต่างประเทศ ทำให้ทั้งสองส่วนเกื้อกูลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าเกิดความแปรปรวนในตลาดโลกก็ยังพอมีตลาดภายในคอยช่วยพยุง เป็น safety net ถ้าตลาดโลกดีก็ใช้ตลาดโลกแสวงหารายได้ แต่ที่ผ่านมเศรษฐกิจไทยพึ่งตลาดต่างประเทศหรือพึ่งภาคระหว่างประเทศมากเกินไป จนละเลยการทำให้ตลาดภายในประเทศเข้มแข็ง

(5) การทำให้ตลาดภายในเข้มแข็ง โดยการทำให้เศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็ง มีรายได้ มีกำลังซื้อ ดังนั้น โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ดูเหมือนจะเป็นโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อกระตุ้นรายได้และกำลังซื้อของตลาดภายใน

(6) การที่จะทำให้เศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งยั่งยืน จะหยุดอยู่แต่โครงการที่กล่าวมาไม่ได้ จะต้องพยายามทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจชุมชนที่มีผลให้เกิดการประหยัดและเพิ่มรายได้ของครัว

เรือนและชุมชน การพึ่งตนเองได้ในระดับสูงของครัวเรือนและชุมชนจะเป็น safety net ให้เศรษฐกิจของชาติในยามที่จะต้องประสบภาวะวิกฤติ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้ว เมื่อเศรษฐกิจภาคธุรกิจประสบภาวะวิกฤติ เศรษฐกิจชนบทและเศรษฐกิจชุมชนสามารถช่วยลดภาวะวิกฤติลงได้บางส่วน ปัญหาวิกฤติทางสังคมจึงไม่รุนแรง

(7) เศรษฐกิจที่อาศัยตลาดโลกเป็นเศรษฐกิจการแข่งขัน ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลและภาคธุรกิจกำลังพัฒนาปรับปรุงศักยภาพของการแข่งขันอย่างเต็มที่อยู่แล้ว ส่วนเศรษฐกิจที่อาศัยตลาดภายในควรทำให้ชัดเจนว่ามีสองระดับ คือ ระดับที่ทำให้ครัวเรือนชนบทสามารถผลิตเอง บริโภคเองได้มากขึ้น ลดรายจ่ายเป็นต้นทุนได้มากขึ้น กับระดับที่ผลิตเพื่อแลกเปลี่ยนในตลาด กล่าวโดยสรุปวิธีการผลิตของชุมชนเกษตรกรควรเน้น ยุทธศาสตร์หนึ่งครัวเรือนสองวิธีการผลิต คือ ครัวเรือนต้องการกินต้องการใช้สิ่งใดก็พยายามผลิตให้ได้ตามที่ต้องการ ถ้าผลิตได้เกินความต้องการก็นำออกสู่ตลาด ในด้านบริโภค ส่วนที่ผลิตเองไม่ได้จึงซื้อจากตลาด

การที่ครัวเรือนเกษตรกรลดการพึ่งพาตลาดลงได้บ้าง จะทำให้ศักยภาพการพึ่งตนเองสูงขึ้น หลีกเลี่ยงการเสียเปรียบเชิงโครงสร้างได้มากขึ้น ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมที่จะใช้ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคเชิงโครงสร้าง ทั้งระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับภาคชุมชนเกษตร

5.2.4 สวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส

ดังกล่าวแล้วว่า ระบบสวัสดิการเป็นระบบที่ช่วยบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าอันเกิดจากความยากจน เป็นเสมือนการห้ามเลือดและให้เลือด เพื่อให้ร่างกายมีพลังชีวิตที่จะต่อสู้ดิ้นรนและแก้ไข ปัญหาต่างๆตามอาการและสาเหตุต่อไป ระบบสวัสดิการสังคมในที่นี้จึงมีความหมายคล้ายคลึงกับสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ซึ่งในมาตรา 3 ระบุว่า

“สวัสดิการสังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคง เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัด สวัสดิการสังคมทุกระดับ”

ในงานวิจัยนี้จึงได้แบ่งสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 ด้าน คือ

บริการสังคม (social service) ประกอบด้วย การบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย บริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (เช่น ไฟฟ้า ประปา) บริการจัดหางานทำ และการได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรม

การประกันสังคม (social insurance) ประกอบด้วย การประกันเจ็บป่วยและประสบอันตราย ประกันการทุพพลภาพ การประกันการคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การประกันชราภาพ การประกันการมรณภาพ และประกันการว่างงาน

การสงเคราะห์สังคม หรือการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่คนที่อยู่ในภาวะช่วยเหลือตัวเองไม่ค่อยได้ หรือคนที่ตกอยู่ภายใต้ภาวะวิกฤติต่างๆ เช่น การช่วยเหลือเด็ก คนชรา คนพิการ คนเร่ร่อน เป็นต้น หรือผู้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม ผู้ลี้ภัยสงคราม เป็นต้น

น่าสังเกตว่า การจัดสวัสดิการสังคมด้านการสงเคราะห์สังคมดูแลคล้อยถึงกับผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาตรา 3 ที่ว่า

"ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในภาวะยากลำบาก หรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด"

ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้จะแคบกว่ากลุ่มผู้รับบริการสวัสดิการสังคมตามโครงการวิจัยฯ ทั้งนี้ก็เพราะว่า พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่ประเด็นสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการครอบคลุมการจัดสวัสดิการสังคมที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นๆด้วย เช่น กระทรวงแรงงาน (การประกันสังคม) กระทรวงศึกษาธิการ (การบริการด้านการศึกษา) กระทรวงสาธารณสุข (ด้านสุขภาพอนามัย) กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กระทรวงยุติธรรม) รวมไปถึงรัฐวิสาหกิจต่างๆที่บริการสินค้าสาธารณะ ทั้งไฟฟ้า ประปา การสื่อสาร และการคมนาคม

1. สวัสดิการสังคมสำหรับเกษตรกร

จากปัญหาเชิงสวัสดิการในหัวข้อ 4.5.1 สวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมเกษตรกรต้องการคือ

(1) การศึกษาสำหรับบุตรหลาน หน่วยงานรัฐและเอกชน ชุมชน ควรเร่งรัดระดมทุนเพื่อจัดทุนการศึกษาให้พอเพียงแก่เด็กที่อยู่ในวัยเล่าเรียนและประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการศึกษา จดหมายเด็กยากจน 430,000 คน ที่เขียนจดหมายขอทุนการศึกษาจากรัฐบาล ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าเด็กยากจน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครอบครัวเกษตรกร ขาดแคลนทุนการศึกษามาก ถ้าไม่ได้รับทุนพวกเขา/เธออาจต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน (ดู มติชนรายวัน, 4 พ.ย. 2546: 1 และ 5)

(2) คนชราในชนบทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ลูกๆวัยแรงงานมักจะแยกย้ายกันไปทำงานในเมือง ตามยุคสมัยของการพัฒนาอุตสาหกรรม และทอดทิ้งภาคเกษตร คนชราจึงถูกโดดเดี่ยวมากขึ้น สวัสดิการสังคมสำหรับคนชราในชนบทคือ เงินสงเคราะห์ การช่วยเหลือด้านปัจจัยสี่ และการรักษาพยาบาลที่สะดวกรวดเร็ว แต่สิ่งที่คนชราปรารถนามากคือ โอกาสที่จะมีอาชีพพอสมวัยเพื่อจะได้มีรายได้ของตัวเองพอเลี้ยงชีพ ดังนั้น แม้ว่ากระทรวงพัฒนาสังคมฯจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และคนชราเป็นกลุ่มคนเป้าหมายที่ควรจะได้รับบริการสวัสดิการสังคม แต่ก็ต้องประสานกับกระทรวงแรงงานและกระทรวงสาธารณสุขเพื่อช่วยเหลือคนชราเหล่านี้

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ โดยเฉพาะไฟฟ้าและประปา จะต้องร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะทำให้คนชนบทมีไฟฟ้าและประปา โดยเฉพาะเรื่องน้ำ ยังจะต้องเกี่ยวข้องกับกรมชลประทาน กระทรวงเกษตร และกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะต้องจัดหาน้ำกินน้ำใช้หรือมีระบบกักเก็บน้ำที่เหมาะสม ราคาถูก กระจายทั่วถึง เพื่อให้คนชนบทมีน้ำกินน้ำใช้พอเพียง เพราะจากโครงการวิจัยนี้พบว่า คนยากจนถึงร้อยละ 29.7 เสี่ยงต่อภาวะการขาดน้ำกินน้ำใช้

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรม ควรจะต้องปรับปรุงกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับสิทธิของคนจนในทรัพยากรธรรมชาติ ด้านดิน ป่า น้ำ และชายฝั่ง เพื่อให้กฎหมายนั้นเอื้ออำนวยต่อสิทธิของคนจนในอันที่จะดำรงให้มีปัจจัยเลี้ยงชีพได้พอเพียง ไม่ต้องมีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและกับกลุ่มคนที่มีอำนาจเหนือกว่าและโอกาสดีกว่าในสังคม กระบวนการยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาลิทธิของคนจนนับเป็นเรื่องเร่งด่วนของการพัฒนาระบบบริการสังคมเพื่อความยุติธรรมในสังคม

(5) ควรจะมีการขยายระบบประกันสังคมบางด้านให้ครอบคลุมเกษตรกร เช่น ประกันอุบัติเหตุ ประกันการตาย ประกันทุพพลภาพ และการสงเคราะห์บุตร ซึ่งการประกันเหล่านี้อาจจัดโครงการผ่านกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งเป็นองค์กรการออมของชุมชนอยู่แล้ว และให้กลุ่มออมทรัพย์ทำงานร่วมกับบริษัทประกันชีวิตที่อยู่ในโครงการของรัฐ โดยรัฐอาจจะมีเงินสมทบบางส่วนผ่านกองทุนหมู่บ้าน

โครงการประกันสังคมบางด้านสำหรับเกษตรกรก็น่าจะเกิดขึ้นได้ และควรจะทำให้เกิดขึ้น เพราะชีวิตของคนชนบทขาดความมั่นคงทางสังคมมากขึ้น ในขณะที่ระบบทุนนิยมพัฒนาไปอย่างเร่งรัด

(6) ควรจัดให้มีศูนย์พัฒนาครอบครัวและชุมชนในทุกหมู่บ้าน หรืออย่างน้อยตำบลละหนึ่งศูนย์ ศูนย์นี้จะทำหน้าที่เชิงบูรณาการในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาครอบครัวและชุมชน ศูนย์จะรับเรื่องราวร้องทุกข์ ให้คำปรึกษาแนะนำ ติดตามประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะเป็นศูนย์ที่คอยดูแลและให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน และคนชรา รวมทั้งช่วยแก้ปัญหาครอบครัว ผู้ทำงานในศูนย์มาจากอาสาสมัครในชุมชน ผสมผสานความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และจาก NGOs ศูนย์นี้ควรเป็นองค์กรจัดการโดยชุมชน ที่สามารถติดต่อประสานงานกับทุกฝ่ายได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

ถ้าพิจารณาจากประเด็นสาเหตุความยากจนเรื้อรังของเด็กและเยาวชนที่เขียนจดหมาย 430,000 ฉบับ มาขอทุนการศึกษาจากนายกรัฐมนตรี ตามที่สรุปไว้ เช่น ราคาพืชผลตกต่ำ ถูกนายทุนเอาเปรียบ รายได้ไม่พอเลี้ยงครอบครัว ครอบครัวแตกแยก ถูกทอดทิ้ง ครอบครัวเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว สุขภาพของพ่อแม่ไม่ดี ไกลหมอ ไกลโรงพยาบาล ฯลฯ (ดู มติชนรายวัน, 1 พ.ย. 2546: 15) ปัญหาเหล่านี้ศูนย์พัฒนาครอบครัวและชุมชนจะเป็นสถานที่แรกที่ผู้ประสบปัญหาดังกล่าวควรขอคำปรึกษาแนะนำและหาช่องทางแก้ไขปัญหาคต่อไป ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การมีศูนย์นี้จะทำให้คนในชุมชนมีความหวัง มีกำลังใจ และมีทางออกให้แก่ตัวเองมากขึ้น

และถ้าเป็นไปได้ ศูนย์พัฒนาครอบครัวและชุมชนควรมีสถานที่เลี้ยงเด็กอ่อนเพื่อให้เด็กได้รับการพัฒนาชีวิตที่ดี ไม่ควรให้ถูกทอดทิ้ง เติบโตขึ้นมาตามบุญตามกรรม เพราะถูกแยกห่างจากพ่อแม่ที่ต้องไปทำงานถิ่นไกล ขณะที่คุณตาคุณยายก็ไม่มีกำลังจะเลี้ยงดู การมีสถานเลี้ยงเด็กอ่อน ผสมผสานกับการให้คนวัยชราช่วยเป็นอาสาสมัครดูแลด้วยการให้เบี้ยเลี้ยงบ้าง จะก่อให้เกิดผลดีหลายอย่าง ประการแรก เด็กได้รับการดูแลดีขึ้น แก้ปัญหาได้ง่ายขึ้น ประการต่อมา คนแก่คนชราที่พอจะมีงานทำ มีรายได้บ้าง ประการสุดท้าย สายใยชุมชนยังคงอยู่ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างวัยไม่ขาดหาย ซึ่งส่วนนี้นับเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญในชุมชนของสังคมไทย

2. สวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน

แม้ว่าผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและการค้าได้รับการคุ้มครองแรงงาน ได้รับการประกันสังคม และจำนวนหนึ่งได้รับสวัสดิการจากนายจ้าง แต่ผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและการค้า รวมถึงผู้ใช้แรงงานถาวรในภาคเกษตร ยังมีปัญหาสวัสดิการ ดังนั้นจึงควรขยายขอบเขตสวัสดิการแรงงานให้ครอบคลุมดังนี้

(1) ขยายการคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ครอบคลุมผู้รับจ้างเหมาช่วงการผลิต และครอบคลุมลูกจ้างถาวรในภาคเกษตร (ไม่ใช่ลูกจ้างตามฤดูกาล) เพราะขณะนี้ธุรกิจการเกษตรที่จ้างลูกจ้างประจำเป็นจำนวนมาก

(2) ขยายโครงการประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้รับจ้างเหมาช่วง ลูกจ้างถาวรในภาคเกษตร

(3) ให้ลูกจ้างมีสิทธิพื้นฐานตามอนุสัญญา ILO ที่ 87, 98 และ 111 ซึ่งรัฐบาลจะต้องให้สัตยาบันทั้งสามอนุสัญญานี้ (ดูหัวข้อ 4.5.2 ด้วย)

(4) ส่งเสริมให้ลูกจ้างมีกลุ่ม เมืองค์กร เพื่อการเจรจาต่อรอง รักษาสิทธิและผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตนเอง

(5) เปลี่ยนระบบคัดเลือกผู้พิพากษาศาลสมทบ จากเดิมที่กำหนดให้ 1 สหภาพแรงงานออกเสียงได้ 1 เสียง มาเป็นกำหนดให้คนงานหรือลูกจ้าง 500 คน มีตัวแทนออกเสียงได้ 1 คน เพราะข้อกำหนดเดิมได้ส่งเสริมให้พวกแอบแฝงแรงงานไปจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพเล็กๆ มากมาย สหภาพที่เคยมีสมาชิกมาก มีพลังต่อรองมาก ก็ถูกแยกสลายเป็นสหภาพเล็กๆ กระจัดกระจายไร้อำนาจต่อรอง แต่ไปหวังที่จะมีเสียงมากในการเลือกตั้งผู้พิพากษาศาลสมทบ ทำให้สหภาพที่เข้มแข็งเป็นปากเป็นเสียงแทนคนงานได้มีโอกาสที่จะมีตัวแทนเป็นผู้พิพากษาศาลสมทบน้อยลง เพราะมี 1 สหภาพ (ใหญ่) แต่ออกเสียงได้เสียงเดียว ทั้งๆที่เป็นตัวแทนของคนจำนวนมากกว่า การเปลี่ยนระบบและกระบวนการยุติธรรมส่วนนี้จะทำให้คนงานได้ตัวแทนที่เป็นปากเป็นเสียงและให้ความยุติธรรมแก่คนงานได้ดีขึ้น การเลือกตั้งตัวแทนคนงานในระบบไตรภาคีต่างๆก็ควรใช้หลักการเดียวกัน

(6) กรณีเด็กยากจนที่อายุไม่ครบ 15 ปี อยากรจะมีรายได้ช่วยตัวเองบ้าง ควรยืดหยุ่นให้ทำงานได้ โดยกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปว่า ให้ทำงานที่ไม่หนัก ไม่อันตราย ไม่เสี่ยง วันละประมาณ 5-6 ชั่วโมง โดยคิดค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง เพื่อให้เด็กทำงานหรือหยุดงานตามความจำเป็นได้โดยสะดวก

(7) กรมประชาสัมพันธ์และกระทรวงแรงงานควรมีหน่วยงานช่วยเหลือบุตรของคนงานก่อสร้างให้สามารถเล่าเรียนได้อย่างเป็นหลักแหล่ง ไม่เร่ร่อน โยกย้ายไปเรื่อยๆ และควรกดดันให้นายจ้างนำคนงานเข้าโครงการประกันสังคม เพราะคนงานก่อสร้างมีโอกาสประสบอุบัติเหตุจากการทำงานได้ง่าย

(8) กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงพัฒนาสังคม และกระทรวงแรงงาน ควรร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข ในการที่จะจัดให้มีสถานเลี้ยงเด็กอ่อนบริเวณสถานประกอบการหรือใกล้ๆสถานประกอบการ เพื่อให้พ่อหรือแม่ของเด็กสามารถไปเยี่ยมดูแลลูกของตน

ได้ทุกวัน โดยตอนเช้านำมาส่งและตอนเย็นนำกลับ ทั้งนี้เพื่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตของเด็กจะได้เข้มแข็ง อบอุ่น และผูกพันสายใยครอบครัวให้แน่นแฟ้น ตามลักษณะที่ดีของสังคมไทยต่อไป

รัฐบาลควรส่งเสริมให้สถานประกอบการร่วมมือจัดการเรื่องนี้ โดยใช้มาตรการทางภาษี ดึงผู้ลงทุนในเรื่องนี้ เงินลงทุนทั้งหมดจะได้รับการยกเว้นภาษีโดยหักออกจากเงินได้พึงประเมิน

(9) จัดตั้งธนาคารคนงาน (Labour Bank) โดยนำเงินจากกองทุนประกันสังคม เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ของคนงาน และเงินจากกองทุนเงินสำรองเลี้ยงชีพ รวมทั้งกองทุนลูกจ้าง มาฝากไว้ที่นี้ และธนาคารนี้จะปล่อยกู้ดอกเบี่ยต่ำให้แก่ผู้ที่จะไปทำงานต่างประเทศ ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อ ผู้ที่ต้องการอบรมฝึกฝนทักษะทางอาชีพ

(10) ควรมีมาตรการจูงใจให้นายจ้างส่งเสริมการศึกษาต่อและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะของลูกจ้าง โดยให้นายจ้างคำนวณรายได้ที่เสียไปเนื่องจากลูกจ้างหยุดงานไปเรียนหนังสือหรือไปอบรม แล้วนำจำนวนรายได้ที่เสียไปนั้นไปหักออกจากเงินได้พึงประเมินเพื่อลดหย่อนภาษี เพราะการส่งเสริมเช่นนี้เป็นการ “สร้างทุนทางสังคม” ด้านแรงงาน

(11) บุตรหลานของคนงานจำนวนมากอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการหยุดเรียนกลางคัน ฉะนั้นทางรัฐบาลจึงต้องจัดหาทุนการศึกษาให้แก่เด็กเหล่านี้อย่างพอเพียง

(12) ค่าจ้างของคนงานไทยไม่เพียงต้องนำไปเจือจางแก่บุตรเท่านั้น แต่ยังต้องนำไปเจือจางให้แก่พ่อแม่ด้วย ดังนั้น ถ้ารัฐบาลต้องการให้ครอบครัวแรงงานพอจะมีรายได้ดูแลบุตรและครอบครัว อย่างน้อยๆ ก็ควรกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและการศึกษาของบุตรด้วย

(13) ทุกวันนี้โรคภัยจากการทำงานมีมากขึ้น เช่น ฝุ่นฝ้ายและสารพิษที่มีผลทำลายระบบหายใจ รวมทั้งการเสี่ยงอันตรายในการใช้เครื่องจักร เครื่องมือ โดยเฉพาะในโรงงานเล็กๆ มักจะเกิดปัญหาอันตรายบ่อยๆ หรือแม้แต่กิจการใหญ่ๆ ก็มีการระเบิดเกิดเพลิงไหม้ ทำให้คนงานเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ควรมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม ในสถานประกอบการ โดยให้เป็นองค์กรอิสระที่ประกอบด้วย ฝ่ายราชการ ฝ่ายแรงงาน ฝ่ายนายจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

(14) กรณีแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ มักจะถูกหลอกลวง ถูกเก็บค่าหัวแพงเงิน ควร สร้างปัญหาและภาระให้แก่แรงงาน เรื่องนี้ควรจัดตั้งองค์กรอิสระที่มี ผู้กำกับนโยบายจากราชการ ผู้ส่งแรงงานออก ตัวแทนแรงงาน และผู้เชี่ยวชาญ โดยให้องค์กรนี้บริหารจัดการครบวงจรในการดูแลแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ ในด้านอุปทาน ให้มีการฝึกอบรมฝีมือให้ตรงกับที่นายจ้างต่าง

ประเทศต้องการ และสามารถใช้สัญญาจ้างเป็นหลักค้ำประกันเงินกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยเงินกู้ได้จากธนาคารแรงงาน หรือถ้ายังไม่มีธนาคารแรงงานก็เป็นธนาคารที่ร่วมธุรกิจกับองค์กรอิสระแรงงานหรือบริษัทแรงงาน

ในด้านเกี่ยวกับอุปสงค์ บริษัทหรือองค์กรอิสระมีหน้าที่ศึกษาข้อมูล ติดต่อตลาดเชิงรุกระหว่างบริษัทและผู้ต้องการแรงงานโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านนายหน้าในต่างประเทศ การทำสัญญาเป็นการทำระหว่างบริษัทกับนายจ้างต่างประเทศ แต่บริษัทอาจจะตัดตอนหรือ sub-contract ให้กับบริษัทจัดหางานเอกชน ในการจัดหาและฝึกอบรมตามโปรแกรมที่บริษัทกำหนด คิดค่าบริการตามอัตราที่บริษัทกำหนด

ด้านสวัสดิการ บริษัทจะเป็นผู้ดูแลสวัสดิการแรงงานในต่างประเทศให้ได้รับค่าจ้างตามสัญญา ช่วยแก้ปัญหา เจรจา เมื่อเกิดกรณีพิพาทกับนายจ้าง เป็นที่ปรึกษาและให้ความช่วยเหลือเมื่อคนงานประสบปัญหาใดๆในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาส่วนตัวหรือปัญหาเรื่องงาน บริษัทจะช่วยดูแลหรือรับผิดชอบโดยตรงร่วมกับนายจ้างในต่างประเทศในการโอนเงินกลับเพื่อชำระเงินกู้ และส่งเงินให้ครอบครัว รวมทั้งบริษัทจะช่วยดูแลติดต่อระหว่างครอบครัวและคนงาน

ทุกวันนี้บริษัทจัดส่งคนงานไปต่างประเทศไม่เคยช่วยดูแลด้านสวัสดิการแรงงาน ด้านช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา และด้านการติดต่อประสานงานระหว่างครอบครัวกับแรงงาน บริษัทจัดหางานได้แต่ส่งคนงานโดยคิดค่าบริการแพงๆแล้วไม่มีบริการติดตามช่วยเหลือหลังจากนั้น

(15) เมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้าง คนงานที่กลับจากต่างประเทศควรได้รับการบริการจัดหางาน บริการตรวจสุขภาพ เพื่อกลับสู่ตลาดแรงงานภายใน ถ้ามีการจัดตั้งบริษัทอิสระ บริษัทก็ควรทำหน้าที่นี้ด้วย

(16) กรณีแรงงานต่างด้าว ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวควรได้รับสิทธิการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และตามหลักสิทธิมนุษยชน

(17) ลูกจ้างต่างด้าวควรจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ไม่แบ่งแยกแตกต่าง (discriminate) เรื่องเชื้อชาติและสัญชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างต่างด้าวทำงานถูกกฎหมาย ควรที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเปิดเผยเหมือนลูกจ้างคนไทย

(18) หน่วยงานด้านบริการจัดหางาน จะต้องมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ กว้างขวาง และเข้าถึงกลุ่มแรงงานต่างๆ โดยการกระจายความรับผิดชอบไปยังองค์กรท้องถิ่นและ/หรือ NGOs ภายใต้การสนับสนุนของรัฐ โดยองค์กรเหล่านี้สามารถประสานกับหน่วยงานกลางของรัฐ หน่วยประสานงานธุรกิจของนายจ้าง และเข้าถึงกำลังแรงงานในท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้เกิดภาวะ “คนชนงาน”

(job matching) โดยสะดวกและทั่วถึง ระบบนี้มีความจำเป็นมากเมื่อมีการประกันการว่างงาน เพราะผู้ที่รับผลประโยชน์จากการประกันจะต้องพร้อมที่จะทำงาน แต่การที่จะรู้ว่างงานอยู่ตรงไหน คนไหนเหมาะกับอะไร การสร้างระบบ job matching จะต้องมีประสิทธิภาพ และถ้าจะให้ระบบนี้เข้มแข็งครอบคลุม จะจำกัดภาวหน้าที่ไว้เป็นหน้าที่ของกรมจัดหางานแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ ในต่างประเทศ รัฐบาลมักจะมอบให้หน่วยงานพัฒนาเอกชนร่วมกับเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบและจัดการ โดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณ (ดูรายละเอียดจาก วรวิทย์ และนภาพร, 2546:บทที่ 6 หัวข้อ 10)

3. สวัสดิการสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย (ในเมือง)

พิจารณาจากปัญหาเชิงสวัสดิการตามหัวข้อ 4.5.3 การบรรเทาปัญหาความยากจนของคนกลุ่มนี้คือ

(1) ควรมีโครงการสวัสดิการสังคม การสงเคราะห์บุตร การคลอด การตาย การทุพพลภาพ อุบัติเหตุ และชราภาพ โครงการประกันสังคมอาจเป็นการจัดตามพระราชบัญญัติประกันสังคม หรือ จัดใหม่ร่วมกับบริษัทประกันชีวิตภายใต้กำกับของรัฐบาล ตามโครงการประกันภัยเอื้ออาทร แต่ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมทั้ง 6 ด้าน ดังกล่าวแล้ว

(2) รัฐบาลจำเป็นต้องจัดหาทุนการศึกษาเพื่อบุตรหลานของคนยากจนกลุ่มนี้ด้วย เพราะตามสภาพความเป็นจริง มีเด็กจำนวนหนึ่งต้องออกมาทำงานช่วยเหลือครอบครัว เป็นเด็กขายหนังสือพิมพ์ ขายพวงมาลัย บางคนไปไกลถึงการขายยาบ้า และบางส่วนก็ต้องหยุดเรียนกลางคัน

(3) การจัดโครงการบ้านเอื้ออาทรที่รัฐบาล โดยการเคหะ สร้างบ้านให้คนจนผ่อนซื้อหน่วยละ 400,000-600,000 บาทนั้น คนจนจำนวนหนึ่งไม่สามารถผ่อนได้ เพราะค่าผ่อนชำระต่อเดือนอาจต้องจ่ายเงินเกินกว่าเดือนละ 1,000 บาท แต่คนจนกลุ่มนี้บางคนจ่ายค่าเช่าบ้านเดือนละ 1,000 บาท ก็แทบจะไม่มีให้ เพราะฉะนั้นจึงควรมีโครงการบ้านเช่าซึ่งมีพื้นที่ประมาณหน่วยละ 10-15 ตารางเมตร ให้เช่าในราคาเดือนละ 500-1,000 บาท ก็จะทำให้พวกเขามีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง มีบ้านเลขที่ที่แน่นอน สามารถมีทะเบียนบ้าน มีบัตรสุขภาพ และลูกๆสามารถเรียนหนังสือได้โดยสะดวก และที่สำคัญ พวกเขาจะได้เข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆได้ดี

(4) ถ้ารัฐบาลเน้นการแก้ปัญหาคนจนและต้องการให้คนจนช่วยตัวเองด้วย การจัดหาและการจัดระเบียบ “ที่ทำกิน” ให้คนจนประเภทหาบเร่ แผงลอย คนเก็บขยะ เข้าถึงแหล่งที่ทำกิน จะช่วยได้มาก ทางกรมควบคุม ดูแล จัดสรร พื้นที่ให้แก่คนทำกินรายย่อย ไม่ปล่อยให้มาเพี้ยคุมพื้นที่ ยึดพื้นที่ แล้วไปเรียกหัวคิวแพงจากคนจนหาเช้ากินค่ำ ดังที่เกิดขึ้นทั่วไปในทำเลที่หาบเร่ แผงลอยค้าขายได้คล่อง

(5) ในชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ที่มีคนจนหนาแน่น จำเป็นต้องมีบริการสาธารณะประเภท ไฟฟ้า ประปา และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การกำจัดขยะ น้ำครำ และสิ่งปฏิกูลต่างๆ เพื่อป้องกันโรค ป้องกันอาชญากรรม เป็นสิ่งที่รัฐ เทศบาล จะต้องแก้ไข โดยการร่วมมือกับชุมชน หน่วยงานกุศล และหน่วยงานพัฒนาของเอกชน

(6) กลุ่มคนเร่ร่อน ควรจะให้มีการขึ้นทะเบียน โดยสร้างสิ่งจูงใจว่า ผู้ขึ้นทะเบียนจะได้รับการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล ด้านการหางานให้ทำ ด้านการจัดหาแหล่งที่อยู่อาศัยให้ตาม ความเหมาะสมและตามสภาพของการทำมาหากินวันต่อวัน โครงการนี้จะบรรลุผลได้ดีขึ้นถ้าหน่วยงานของรัฐทำงานร่วมกับมูลนิธิการกุศลและองค์กรพัฒนาเอกชน

(7) กระบวนการยุติธรรม โดยสำนักงานตำรวจและกระทรวงยุติธรรม จะต้องควบคุมระบบ การเก็บส่วยจากผู้มีอาชีพสุจริต เช่น คนขับรถบรรทุก คนขับมอเตอร์ไซด์ และขับรถสองแถว อาชีพ พวกเขาอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน พวกเขาไม่ควรมิดินทุนที่ไม่จำเป็น

(8) สถานเลี้ยงเด็กอ่อนราคาถูก ภายใต้การสนับสนุนของรัฐ (กรมประชาสงเคราะห์) เป็น สิ่งจำเป็นสำหรับพ่อแม่ที่มีอาชีพอิสระเหล่านี้ เพราะส่วนใหญ่ต้องออกไปทำงานแต่เช้าและกลับค่ำ มีปัญหาการเลี้ยงดูบุตร ลูกๆ มักถูกทอดทิ้ง ขาดความอบอุ่น และเติบโตขึ้นมาลุ่มๆดอนๆ เป็น ทรัพยากรมนุษย์ที่ขาดคุณภาพ สถานเลี้ยงเด็กอ่อนจะช่วยบรรเทาปัญหานี้ได้

(9) นอกจากโครงการธนาคารประชาชน การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ที่เอื้ออำนวยให้คน กลุ่มนี้เข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำแล้ว การบริการพัฒนาทักษะและอาชีพก็เป็นสิ่งจำเป็น การให้ ความรู้ด้านการจัดการต้นทุน ลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ปรับปรุงเทคนิคการผลิต ปรับปรุงคุณภาพ สินค้า ก็เป็นสิ่งจำเป็น

(10) ควรมีมูลนิธิหรือกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนเหล่านี้ ในกรณีถูกคดีความหรือมีกรณีพิพาท กับฝ่ายอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ (กรณีจับกุมไล่ที่ จับกุมกรณีตั้งสิ่งกีดขวางทางจราจร) หรือกรณีทำ ผิดกฎหมาย (เช่น ครอบครองซีดีเถื่อน ขับรถมอเตอร์ไซด์เฉี่ยวชน) หรืออื่นๆ แล้วต้องถูกคุมขังแทนค่า ปรับ ทำให้หมดโอกาสทำมาหากิน (วันต่อวัน) ทำให้ครอบครัวเดือดร้อน กรณีเหล่านี้ควรมีมูลนิธิ หรือกองทุนจัดหาทุนความไปช่วยแก้คดี เป็นการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากกระบวนการ ยุติธรรม

(11) ในบังคลาเทศและในอินเดีย กลุ่มคนผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยมีการรวมตัวกัน เป็นกลุ่มเป็นก้อน เป็นแบบอย่างที่น่าศึกษา เช่น กลุ่มศิวะ (SEWA = Self Employed Women's Association) ที่รวมตัวกัน เพื่อช่วยเหลือกันกรณีถูกตำรวจจับกุม ฆ่มขู่ และได้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์

ขึ้นมาเพื่อเป็นเงินทุนต่อสู้คดีความ แล้วก็พัฒนามาเป็นกลุ่มช่วยเหลือกันทางธุรกิจ ประเภทก่อสร้าง หาบเร่ แผงลอย มีสมาชิกประมาณ 150,000 คน (ดู ณรงค์, 2542: 45-46) นักณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชน มูลนิธิการกุศล NGOs หรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐ ที่ต้องการให้คนจนพึ่งตนเองควรส่งเสริมให้เกิดองค์กรและเครือข่ายเช่นนี้ เพราะนอกจากจะเป็นองค์กรที่สามารถสร้างสวัสดิการเพื่อสมาชิกแล้ว ยังเป็นกลไกที่ช่วยลดช่องว่างความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคมด้วย

4. สวัสดิการสำหรับผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน

กลุ่มนอกกำลังแรงงานที่จำเป็นต้องได้รับสวัสดิการสังคมคือ กลุ่มเด็ก คนชรา และคนพิการ เพราะคนเหล่านี้เป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถประกอบอาชีพการงานได้เหมือนคนในกำลังแรงงาน ต้องอาศัยพึ่งพาผู้อื่น

ก. กลุ่มเด็กยากจน

(1) การจัดสวัสดิการให้แก่เด็กมีส่วนประกอบสำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านสวัสดิการที่เป็นบริการสังคม คือด้านสิทธิ และอีกด้านคือ การสงเคราะห์

เด็กในที่นี้หมายถึง ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และยังไม่สมรส

ในด้านการคุ้มครองเด็กและสิทธิเด็กนั้น ขณะนี้ได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ในหมวด 2 ว่าด้วยการปฏิบัติต่อเด็ก ซึ่งครอบคลุมถึงการคุ้มครองเด็กและสิทธิของเด็กที่ควรได้รับ ส่วนในหมวด 3 ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็ก หมวด 4 ว่าด้วยการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก หมวด 6 ว่าด้วยสถานรับเลี้ยงเด็ก และหมวด 7 ว่าด้วยกองทุนคุ้มครองเด็ก พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2546

ตามพระราชบัญญัตินี้ ก็นับได้ว่าได้มีมาตรการที่จะคุ้มครองและจัดสวัสดิการให้เด็ก ซึ่งหวังว่าถ้าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้สวัสดิการของเด็กก็น่าจะดีขึ้น

(2) สวัสดิการสำหรับเด็กยากจน ที่จำเป็นมากขณะนี้คือทุนการศึกษา ซึ่งรัฐบาลต้องจัดหาให้เพียงพอ

(3) จัดตั้งกองทุนสร้างเด็กอัจฉริยะ ด้วยโครงการหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งอัจฉริยะ โดยการให้ชุมชนช่วยกันสอดส่อง มองหา เด็กที่มีความรู้หรือทักษะด้านใดด้านหนึ่ง เป็นเลิศ จะเป็นทักษะตามยุคสมัย เช่น ดนตรี กีฬา การเรียน หรือทักษะท้องถิ่น เช่น การปลูกพืช การจับสัตว์ หรือการรู้จักหาประโยชน์จากธรรมชาติและอนุรักษ์ธรรมชาติ เด็กเหล่านี้ควรให้เรียนฟรีจนจบมหาวิทยาลัย ขณะเรียนตั้งแต่ระดับประถม มัธยม มหาวิทยาลัย ก็ส่งเสริมให้ฝึกฝนความรู้และทักษะนั้นให้ก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ ซึ่งในที่สุดพวกเขา/เธอก็จะกลายเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าของหมู่บ้าน ของชุมชน

และของประเทศชาติ มีความรู้และทักษะที่จะสร้างสรรค์สิ่งที่ดีขึ้นมาตั้งแต่วัยเยาว์ให้เป็นประโยชน์กับประเทศชาติและแข่งขันกับคนในสังคมอื่นๆได้

การสร้างกองทุนหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งอัจฉริยะ ในระยะยาวจะทำให้สังคมไทยไม่ขาดแคลน “คนมีฝีมือ” ด้านต่างๆ ตัวอย่างรูปธรรม โครงการศิลปาชีพบางไทร สามารถสร้างคนชนบทให้มีฝีมือทางด้านศิลป และการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์หัตถกรรมได้อย่างยอดเยี่ยม ดังนั้น ถ้าได้มีการบ่มเพาะกันมาตั้งแต่วัยเยาว์ก็จะได้อัจฉริยะด้านต่างๆที่มีฝีมือ ความคิด และการประดิษฐ์ ที่หลากหลายและมีคุณภาพ

โครงการนี้จะมีผลให้เด็กยากจนจำนวนหนึ่งมีโอกาสก้าวสู่ความเป็นผู้มีอัจฉริยะของสังคมได้ และในความเป็นจริง มีเด็กยากจนบางคนในหมู่บ้านในชุมชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นอัจฉริยะได้ ถ้าพวกเขามีโอกาส มีทุนสนับสนุน ให้พวกเขาได้ศึกษาความรู้พื้นฐานและได้มีโอกาสอบรมฝึกฝนอย่างเป็นระบบ

(4) การจัดหาอาชีพหรือการจัดหางานให้เด็กยากจนทำตามความเหมาะสมของวัยและเวลาที่ทำงานได้ และควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงาน เพื่อให้เด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้ตัวเองและครอบครัวได้บ้าง

(5) สำหรับเด็กที่อายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ และจบการศึกษาชั้นมัธยม 3 แล้ว แต่ไม่สามารถศึกษาต่อได้ รัฐบาลควรจัดบริการฝึกอาชีพ ฝึกทักษะ ให้ฟรี โดยมีช่วงระยะเวลาฝึกฝนประมาณ 3-6 เดือน เพื่อให้เด็กสามารถที่จะหางานทำได้ง่ายขึ้น

(6) สถานสงเคราะห์เด็กทุกประเภทจะต้องปรับปรุงการบริหารงาน จากลักษณะควบคุมและจำกัด มาเป็นระบบส่งเสริมและพัฒนา โดยเน้นให้เด็กเติบโตเข้มแข็งพอที่จะดำรงชีพอย่างปกติสุขในสังคมได้ และสถานสงเคราะห์แต่ละแห่งควรให้ความยืดหยุ่นตามสภาพของเด็กแทนที่จะใช้มาตรการเดียวกันทั้งหมด

(7) เด็กต่างด้าวและเด็กจากครอบครัวชนกลุ่มน้อยควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับเด็กไทย โดยไม่มีการแบ่งแยกแตกต่าง (discrimination)

(8) เร่งรัด จัดตั้ง หรือส่งเสริม ให้มีการจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กอ่อน ทั้งในเมืองและชนบท ให้พอเพียงกับความจำเป็นขณะนี้ ซึ่งพ่อแม่ยากจนทั้งหลายไม่มีเวลาพอที่จะดูแลเด็กอ่อนด้วยตัวเอง

ข. กลุ่มคนชรายากจน

คนชราที่อายุมากๆโดยทั่วไปก็มักจะช่วยเหลือตัวเองไม่ค่อยได้ ถ้าเป็นคนที่พอจะมีฐานะก็พอจะมีลูกหลานหรือจ้างคนมาดูแลได้ แต่ถ้าเป็นคนชราครอบครัวยากจนก็มักจะมีปัญหาทุกข์ยาก

มากขึ้นกว่าแต่ก่อน (วัยหนุ่มสาว) เพราะ ประการแรก ขาดแคลนรายได้ ขาดแคลนอาชีพ และ ประการที่สอง การที่สังคมเติบโตเป็นสังคมอุตสาหกรรม ลูกหลานมักจะแยกย้ายกันไปทำงานที่อื่น ทั้งให้พ่อแม่แม่เฒ่าเผชิญชะตากรรมยามชรา

ในฐานะที่คนชราเคยเป็นกำลังผลิตของสังคมมาก่อน รัฐและสังคมควรเอื้ออาทรให้คนชรา มีสวัสดิภาพและสวัสดิการที่ดีขึ้น

ขณะนี้ได้มีการจัดร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ผู้วิจัยเห็นว่า พ.ร.บ.นี้เมื่อประกาศใช้และนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงก็คงจะช่วยให้สวัสดิภาพและสวัสดิการของผู้สูงอายุดีขึ้น กล่าวคือ

ในมาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่างๆ ดังนี้

- การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

- การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

- การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

- การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

- การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่นๆ

- การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

- การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

- การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกละเมิดหรือถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมายหรือกฎหมายหรือกฎหมาย

- การให้คำแนะนำ ปรึกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางแก้ไขปัญหาคriminal

- การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

- การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

- การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

- การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในมาตรา 17 ก็มีมาตรการช่วยเหลือครอบครัวที่ต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุ กล่าวคือ

“ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการี ซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ผู้นั้นมีสิทธิลดหย่อนภาษี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร”

และเพื่อให้มาตรการสวัสดิการเป็นจริงตาม พ.ร.บ. นี้ ในมาตรา 13 ให้มีการจัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ

ค. กลุ่มคนพิการ

แม้ว่าในสังคมไทยมีพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 และในพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า คนพิการซึ่งได้จดทะเบียนแล้วมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ การพัฒนา และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ดังนี้ (ดู กระทรวงพัฒนาสังคมฯ, 2546: 8)

- ด้านการแพทย์ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูทางการแพทย์ประเภทต่างๆ
- ด้านการศึกษาที่เหมาะสม
- ด้านอาชีพและการฝึกอาชีพ
- ด้านการมีส่วนร่วมในสังคม

และมีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

แต่ในความเป็นจริง สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและบริการสังคมเพื่อคนพิการยังขาดแคลนมาก ผู้วิจัยจึงเห็นว่า

- จะต้องบังคับ กวดขัน ให้อาคารสาธารณะและอาคารที่บริการประชาชนทุกประเภท จะต้องมีลิฟต์และทางล้อเลื่อนสำหรับคนพิการ

- ถนนทุกสาย หรืออย่างน้อยถนนสายหลักทุกสาย จะต้องติดสัญญาณเสียง เพื่อส่งสัญญาณให้คนตาบอดรู้ว่าเมื่อไหร่จะข้ามถนนได้หรือข้ามไม่ได้

- จะต้องมียุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อบริการคนพิการประเภทตาบอด หูหนวก อย่างเพียงพอ ซึ่งความจริงแล้วสิ่งเหล่านี้ก็มีระบุไว้แล้วใน พ.ร.บ.ที่เกี่ยวข้อง แต่จนถึงบัดนี้ก็ยังปรากฏว่าไม่ค่อยได้มีการปฏิบัติให้เป็นจริง

- สำหรับครอบครัวที่ต้องเลี้ยงดูคนพิการและมีรายได้ไม่พอเพียง ควรได้รับการลดหย่อนภาษี

- องค์การสาธารณะประโยชน์ที่ทำงานช่วยเหลือคนพิการควรได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลบ้าง

- คนพิการจะต้องได้รับสิทธิและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป (รายละเอียดอื่นดู ขัตติยา และจตุรงค์, 2546: บทที่ 6)

ง. สมณะและวัด

รัฐบาลควรส่งเสริมให้วัดเป็นสถาบันบริการสวัสดิการแก่ชุมชนด้านการศึกษา การปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิต เป็นที่ตั้งของศูนย์พัฒนาครอบครัวและชุมชน ดังนั้น รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือวัดให้มากขึ้น เพื่อให้วัดและสมณะสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านพัฒนาและด้าน สวัสดิการแก่ชุมชน

5. สวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

กลุ่มนี้ประกอบด้วย กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น กลุ่มผู้ประสบปัญหาในกระบวนการยุติธรรม กลุ่มเสพยาเสพติด กลุ่มติดเชื่อและผู้ป่วยเอดส์ กลุ่มคนทำงานบริการทางเพศ และกลุ่มวณิกและขอทาน

ก. กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่น

คนกลุ่มนี้ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยในภาคเหนือและผู้อพยพ สิ่งเร่งด่วนที่คนกลุ่มนี้ต้องการคือการมีสิทธิ ได้แก่ สิทธิที่จะได้อยู่ในแผ่นดินไทย สิทธิที่จะได้มีสัญชาติไทย สิทธิที่จะประกอบอาชีพเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองแรงงาน และสิทธิที่จะได้รับบริการสังคม ด้านการศึกษา สาธารณสุข และบริการสาธารณะอื่นๆ และกลุ่มคนที่ทางการไทยควรพิจารณาให้สิทธิมากที่สุดก็ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว

ข. กลุ่มผู้ประสบปัญหาในกระบวนการยุติธรรม

สวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนกลุ่มนี้คือ

- การจัดการให้ห้องคุมขังไม่แออัด
- จะต้องดูแล สะกดกัน โรคติดต่อในห้องคุมขังอย่างเข้มงวด เช่น การแยกผู้ป่วยออกจากผู้ต้องขังคนอื่นๆ
- จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ต้องขังยากจนที่ถูกลงโทษคุมขังแทนค่าปรับ เพื่อให้ผู้ต้องโทษ (ลหุโทษ) ยากจนสามารถถูกไปจ่ายค่าปรับได้ หรือถูกไปใช้ในคดีความได้
- จัดพื้นที่พิเศษให้แก่ผู้ต้องขังสตรีที่มีครรภ์หรือสตรีที่มีลูกต้องติดตามมาอยู่กับแม่ในห้องคุมขัง

- ในกรณีของสถานพินิจเด็กและเยาวชน ควรเปลี่ยนนโยบาย ทัศนคติ และท่าที ต่อเด็กและเยาวชนในสถานพินิจ จากจำกัดและควบคุม มาเป็นฟื้นฟู ส่งเสริม และพัฒนา เพื่อให้เด็กออกไปใช้ชีวิตภายนอกอย่างเต็มที่และมีความมั่นใจในการดำรงชีพ

- ฝึกอบรม พัฒนา ทักษะ และอาชีพ และที่สำคัญ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมฯ จะต้องร่วมมือกันจัดหางานให้ผู้พ้นโทษ และต้องตามดูแลให้ผู้พ้นโทษสามารถดำรงชีพได้อย่างปกติ (รายละเอียดอื่นๆ ดู อภิธาน และ กิตติพัฒน์, 2546: บทที่ 6)

ค. กลุ่มสหประชาชาติ

สวัสดิการที่จำเป็นคือ

- จะต้องมีการจัดตั้งและขยายสถานบำบัดรักษา พิ้นฟู ให้เพียงพอ

- เพิ่มผู้ปฏิบัติงานที่จะทำหน้าที่ป้องกัน รักษา บำบัด และพัฒนา

- ควรมีการประสานร่วมมือกันระหว่าง รัฐบาล ชุมชน และ NGOs ตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น เยอรมนีและเนเธอร์แลนด์ ทั้งสามส่วนนี้ร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งในการทำงานช่วยเหลือผู้ติดยา โดยเฉพาะผู้ติดยาที่เป็นคนยากจน อาสาสมัครผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมโครงการส่วนมากจะเข้าร่วมทำงานในฐานะ NGOs โดยการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ ในสังคมไทย หน่วยงาน NGOs ที่ทำงานด้านนี้เป็นองค์กร สมาคม มูลนิธิ และกลุ่ม ก็ถือว่าทำงานได้เข้มแข็ง วัดบางแห่งก็ทำงานได้ดีมาก

ง. กลุ่มติดเชื้และผู้ป่วยเอดส์

สวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนกลุ่มนี้คือ

- สถานที่บำบัดรักษาที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “สถานปลายทาง” ที่จะเป็นที่ “ทอดร่าง” ในวาระสุดท้ายของผู้ป่วย

- การจัดให้คนกลุ่มนี้มีพื้นที่ในสังคม ในอันที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติร่วมกับคนทั่วไป ในขณะที่อาการของโรคยังไม่เข้าขั้นรุนแรง

- ค่าดูแลสุขภาพ ค่ารักษาพยาบาล ค่ายา ราคาค่าถูก เพราะคนกลุ่มนี้จำนวนมากเป็นคนจน ที่มีรายได้ไม่พอเพียงกับค่ายาและค่ารักษาพยาบาล

- การช่วยเหลือให้คนกลุ่มนี้มีกลุ่ม มีเครือข่าย เพื่อจะได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่จะใช้ชีวิตให้ปกติที่สุดในสังคม หรืออย่างน้อยทำให้เกิดสังคมย่อยที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองได้ (รายละเอียดอื่นๆ ดู อภิธาน และกิตติพัฒน์, 2546: บทที่ 6)

จ. กลุ่มคนทำงานบริการทางเพศ

จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์พูดคุยกับคนทำงานบริการทางเพศ พบว่า สิ่งที่พวกเขาอยากให้เป็นและอยู่ในวิสัยที่ผู้เกี่ยวข้องน่าจะจัดการให้ได้คือ

- ให้อยากเลิกการเอาผิดและลงโทษผู้ค้าประเวณี โดยไม่ต้องมีการขึ้นทะเบียน หมายความว่ากฎหมายยกเลิกเอาผิดผู้ค้าประเวณี แต่ให้เอาผิดคนที่หลอกลวง กักขัง บังคับ ผู้ที่ให้ค้าประเวณี
- ในกรณีที่ผู้ขายบริการทำงานในสถานบริการที่ถูกกฎหมาย เช่น สถานอาบอบนวด บาร์ อโกโก้ ฯลฯ ก็ให้อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (สามารถเจรจาเรียกร้องต่อรองกับนายจ้างได้)
- ผู้ขายบริการทางเพศต้องการผู้ที่เข้าใจ ผู้ที่ร่วมมือช่วยเหลือ และพบว่า พวกเขาต้องการทำงานร่วมกับ NGOs ให้ช่วยเหลือ เป็นปากเป็นเสียงแทน เพราะพวกเขายังไม่กล้าหาญพอที่จะแสดงตัวต่อสาธารณะ

สามประการนี้คือ สิทธิและสวัสดิการที่ผู้ขายบริการทางเพศต้องการมากที่สุด ส่วนการแก้ไขและป้องกันเพื่อให้ลดจำนวนผู้ขายบริการทางเพศประเภทต่างๆ ให้ดูรายละเอียดจาก อภิญา และกิตติพัฒน์, 2546: บทที่ 6)

ฉ. กลุ่มวณิกและขอทาน

ถ้ารัฐไม่ต้องการให้มีขอทานก็ควรดำเนินงานเชิงสวัสดิการดังนี้

- ให้ขอทานขึ้นทะเบียน โดยมีแรงจูงใจว่า การขึ้นทะเบียนจะมีการจัดหางานให้ทำ มีการฝึกฝนอบรมด้านทักษะฝีมือ แต่ไม่ใช่ขึ้นทะเบียนแล้วกวาดต้อนไปเก็บไว้ในสถานสงเคราะห์
- ควรมีการจัดตั้งโรงงานเพื่อเป็นแหล่งรับบริจาคอาหาร เสื้อผ้า และแจกจ่ายอาหารและเสื้อผ้านั้นให้แก่ขอทาน
- ขอทานที่มีลักษณะเป็นวณิก ซึ่งสามารถให้บางสิ่งบางอย่างเพื่อแลกเศษเงิน กรมประชาสัมพันธ์และมูลนิธิการกุศลควรพัฒนาทักษะให้พวกเขาได้ใช้ทักษะแลกเงิน เช่น การแสดงการเล่นดนตรี เป็นต้น
- กรณีของวณิก ควรเปิดโอกาสให้พวกเขาได้ทำงานแลกเศษเงินในที่ๆเหมาะสม ต่อหน้าสาธารณชน

- กระทรวงพัฒนาสังคมฯ จะต้องแก้ไขกฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อให้คนกลุ่มนี้เข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมได้สะดวก โดยไม่ต้องอิงหลักฐานมาตรฐาน (เช่น ทะเบียนบ้าน บัตรประชาชน) แต่ใครก็ตามที่ต้องการรับสวัสดิการก็ต้องขึ้นทะเบียนไว้ แล้วใช้เป็นหลักฐานในการรับสวัสดิการได้เลย

เพราะยามเจ็บไข้ได้ป่วย พวกเขาต้องการหมอ พยาบาล เหมือนคนทั่วไป

5.3 นโยบายสังคมกับการแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาระบบสวัสดิการ

ในทัศนะของผู้วิจัย จากงานวิจัยทั้งหมดและจากการได้ศึกษา นโยบายสังคมของประเทศที่ได้วางระบบสวัสดิการสังคมไว้อย่างรอบด้าน (เช่น เยอรมนี และเนเธอร์แลนด์) สามารถสรุปสังเคราะห์ได้ดังนี้

1. ก่อนที่จะกำหนดนโยบายสังคม จำเป็นต้องทำความเข้าใจกับขอบเขตและปริมาณของปัญหาสังคมที่จะต้องแก้ไข พัฒนา เป็นการวางพื้นฐานความคิด (platform) เกี่ยวกับปัญหาสังคมต่างๆ

2. หยิบยกเอาประเด็นทางสังคมในปริมาณนั้นมากำหนดเป็นนโยบายหรือแนวทางการแก้ปัญหา (policy)

3. เพื่อให้ให้นโยบายนั้นเป็นจริง จึงต้องกำหนดแผนงานต่างๆภายใต้้นโยบายนั้น (planning)

4. ภายใต้แผนงานหนึ่งๆ เมื่อนำไปปฏิบัติก็จะมีกำหนดเป็นโครงการต่างๆ เช่น แผนงานเรื่องสวัสดิการเด็กยากจน อาจจะมีโครงการสถานรับเลี้ยงเด็กอ่อน โครงการอาหารกลางวันเด็กในโรงเรียน เป็นต้น (project)

5. ภายใต้โครงการต่างๆจะต้องมี “รายการ” ที่กำหนดไว้ว่า จะทำอะไร อย่างไร เมื่อไร ให้ใครทำ ที่ไหน ใช้งบประมาณเท่าไร เป็นต้น (program)

สรุปแล้ว จากความคิดสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมปลีกย่อย จำเป็นต้องมี 5 ขั้นตอน คือ (5P) platform policy planning project และ program

ในข้อเสนอดังต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะเสนอระดับ platform และ project หรือขอบเขตและปริมาณของปัญหาสังคมและนโยบายที่จะแก้ไขพัฒนาประเด็นเหล่านี้

5.3.1 ขอบเขตและปริมาณของปัญหาสังคม (platform)

ปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นในทุกสังคม ไม่ว่าจะเป็นสังคมยากดีมีจนทั่วโลก ก็มีประเด็นปัญหาซ้ำซ้อนกัน ต่างกันแต่ว่าระดับความรุนแรงและที่มาของสาเหตุ กล่าวคือ

1. ปัญหาด้านความยุติธรรมในสังคม (social justice) ซึ่งกินขอบเขตทั้งด้านความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ ความยุติธรรมด้านการเมือง (มีสิทธิ ไม่มีสิทธิ) ความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรม

ความยุติธรรมทางการเมือง (มีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม) ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคของกลุ่มคนต่างๆในสังคม

2. ปัญหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสังคม (social dignity) เช่น การแบ่งแยกแตกต่าง (discrimination) ระหว่างเพศ ระหว่างเชื้อชาติ ระหว่างศาสนา ระหว่างอาชีพ ระหว่างชนชั้น ทำให้คนบางกลุ่มถูกเปียดขับจากสังคม (social exclusion) ถูกรังเกียจเหยียดหยาม ถูกกดขี่ข่มเหง ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม

3. ปัญหาด้านความมั่นคงทางสังคม หรือปัญหาความมั่นคงในชีวิต ในการดำรงชีพ (social security) ซึ่งเรื่องนี้กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเรื่องเกี่ยวกับ สวัสดิการสังคม (social welfare) โดยตรง เพราะสวัสดิการสังคมเป็นหลักประกันที่สำคัญยิ่งของความมั่นคงในชีวิต

4. ปัญหาด้านสิทธิพื้นฐานทางสังคม (social basic right) ในประเทศที่ระบบเศรษฐกิจและการเมืองก้าวหน้านั้นคง สิทธิเสรีภาพและระบบประชาธิปไตยเข้มแข็ง เขาถือว่า สิทธิพื้นฐานทางสังคมเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนจะต้องมี ไม่จำแนกกลุ่มคนและชนชั้น และสิทธิพื้นฐานนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้ทุกคนบรรลุความยุติธรรมในสังคม บรรลุความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และบรรลุถึงสวัสดิการที่ต้องการได้

สิทธิพื้นฐานทางสังคมในประเทศเหล่านี้มีปริมาณล้นเกินไกล ครอบคลุมวิถีชีวิต ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และในแต่ละด้านก็มีขอบเขตกว้างขวาง เช่น สิทธิในการได้รับการประกันสังคม ก็มีขอบเขตถึง 7-8 ประการ เป็นต้น (ดูหัวข้อ 5.2.3 (1) ประกอบด้วย)

5. ปัญหาด้านการสร้างสรรคทุนทางสังคม (social capital building) ทุนทางสังคมคือ สิ่งร้อยรัดสังคมให้ยึดโยงและมีพลังในตัวเอง ซึ่งประกอบด้วย ประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ เครือข่าย และความไว้วางใจต่อกัน ถ้าสังคมหรือชุมชนมีสิ่งเหล่านี้ก็จะมีพลังและความเข้มแข็งที่จะนำไปใช้แก้ปัญหาตามข้อ 1-4 ได้ดีขึ้น

ทุนทางสังคมจะเข้มแข็งก็ต่อเมื่อทุนมนุษย์มีความเข้มแข็งด้วย ทุนมนุษย์ (human capital) หมายถึง ความรู้ ภูมิปัญญา และทักษะ ของแต่ละคน ที่สามารถนำมาแก้ปัญหาและพัฒนาสังคมและชุมชน

6. ปัญหาของการมีส่วนร่วมจากคนในสังคม หรือการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (social partners) การทำให้ทุกคนเป็นหุ้นส่วนทางสังคมก็เพื่อทำให้ทุกคนรับผิดชอบร่วมกัน มองเห็นส่วนได้ส่วนเสียที่เกิดขึ้นในชุมชนและสังคม จะได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาให้ดีขึ้น ในประเทศเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และฝรั่งเศส โครงการบูรณาการต่างๆเพื่อแก้ปัญหาสังคมนั้นจะเป็น

การร่วมมือร่วมใจกันระหว่างรัฐบาล ชุมชน หน่วยงานพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือมูลนิธิการกุศลต่างๆ ผู้ปฏิบัติงานจะเป็นคนในชุมชนและ NGOs ส่วนงบประมาณสนับสนุนโดยรัฐและการบริจาคจากชุมชนและธุรกิจ

5.3.2 การกำหนดนโยบายสังคมเพื่อแก้ปัญหาความยากจนให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

บททดลองเสนอนี้จะกำหนดกลุ่มเป้าหมายตามกลุ่มที่โครงการวิจัยนี้จำแนก คือ กลุ่มคนยากจนในภาคอุตสาหกรรม กลุ่มคนยากจนที่เป็นเกษตรกร กลุ่มคนยากจนที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย กลุ่มคนยากจนที่อยู่นอกกำลังแรงงาน และกลุ่มคนยากจนที่เป็ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงทางสังคม

ในการกำหนดนโยบายก็ต้องพิจารณาว่า ในแต่ละกลุ่มนี้มีปัญหา 6 ด้าน อย่างไรบ้าง กลุ่มใดมีปัญหาใดหนัก ปัญหาใดเบา เพื่อจะได้นำมาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น กลุ่มเกษตรกรยากจน มีปัญหาด้านสิทธิพื้นฐานทางสังคม ความยุติธรรมในสังคมเกี่ยวเนื่องกับเรื่องสิทธิทำกิน เรื่องรายได้ เรื่องราคา และมีปัญหาด้านความมั่นคงทางสังคม เพราะไม่ค่อยมีระบบสวัสดิการรองรับ เป็นต้น

กลุ่มชาติพันธุ์และคนพลัดถิ่นมีปัญหาเรื่องความยุติธรรมในสังคมและสิทธิพื้นฐานทางสังคม เพราะเป็นกลุ่มคนด้อยสิทธิและมีปัญหาด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะมีการแบ่งแยกแตกต่าง มีปัญหาด้านหุ้นส่วนทางสังคม เพราะไม่ค่อยมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมทั้งสังคมโดยรวม เป็นต้น

กลุ่มคนยากจนที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย มีปัญหาด้านหลักเรื่องความมั่นคงในการดำรงชีพและสิทธิพื้นฐานทางสังคม

กลุ่มคนนอกกำลังแรงงาน เป็นกลุ่มคนที่ขาดความมั่นคงทางสังคม คนพิการขาดทั้งความมั่นคงทางสังคมและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และขาดสิทธิพื้นฐานทางสังคมเป็นอย่างยิ่ง

กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและประสบภาวะเสี่ยงทางสังคม ขาดความมั่นคงทางสังคม สิทธิพื้นฐานทางสังคม และขาดความมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เช่น คนขายบริการทางเพศ คนติดยา และคนเป็นเอดส์ เป็นต้น

ถ้าจะสรุปรวบยอดจากงานวิจัย สิ่งที่ถูกกลุ่มขาดแคลนและต้องการแก้ไขพัฒนาคือ ด้านสิทธิพื้นฐานทางสังคม ซึ่งสิทธิทางสังคมหลายประการนั้น คนส่วนใหญ่ไม่ได้รับ เช่น สิทธิในการประกันสังคม สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในการทำงาน สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยอย่างพอเพียง สิทธิ

ของเด็กและเยาวชนที่จะได้รับการช่วยเหลือในการดำรงชีวิต ฯลฯ

ลำดับต่อมาคือ ความมั่นคงทางสังคม หรือระบบสวัสดิการต่างๆที่พึงมี เช่น สวัสดิการแรงงาน สวัสดิการคนชรา สวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชน สวัสดิการคนพิการ และระบบสวัสดิการต่างๆของชุมชนเกษตร (จะโดยรัฐหรือโดยชุมชน ก็ยังขาดแคลน ไม่ทั่วถึง)

ถัดมาคือเรื่อง ความยุติธรรมในสังคมด้านต่างๆ กล่าวเฉพาะเจาะจงก็คือ ความยุติธรรมในกระบวนการเพื่อความยุติธรรมโดยตรง ซึ่งในกระบวนการก็มักจะเกิดปัญหา ทำให้คนจนไม่ได้รับความยุติธรรม

ลำดับสุดท้าย น่าจะเป็นเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เพราะจากการศึกษาและสังเกตการณ์ของงานวิจัยนี้ พบว่า คนหลายกลุ่มถูกแบ่งแยกแตกต่าง ถูกกีดกัน ถูกดูถูกเหยียดหยาม เช่น คนขายบริการทางเพศ กลุ่มชาติพันธุ์ คนอพยพ คนเร่ร่อน ขอดทาน คนเก็บขยะ คนเป็นเอดส์ คนติดยา คนเหล่านี้นี้ตกอยู่ในภาวะถูกสังคมเบียดขับ

เพราะฉะนั้นนโยบายสังคมเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของรัฐจึงควรมีกรอบนโยบายดังนี้

1. ควรเน้นให้ทุกคนมีสิทธิพื้นฐานทางสังคม (ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้)
2. เน้นการพัฒนาสร้างเสริมความมั่นคงทางสังคม อันได้แก่ การสร้างสวัสดิการสังคมทั้งสามด้าน (บริการสังคม ประกันสังคม และการสงเคราะห์สังคม)
3. ปรับรื้อกระบวนการยุติธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมเพื่อคนจน
4. เน้นการขับเคลื่อนสังคมให้ลดการแบ่งแยกแตกต่าง ให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของทุกคนที่อยู่ร่วมสังคมนี้
5. พัฒนาทุนทางสังคมให้เข้มแข็ง เพื่อให้สังคมและชุมชนร่วมกันแก้ปัญหาและพัฒนาสังคมด้วยระบบเกื้อกูลกัน
6. ทำให้ทุกคนเป็นหุ้นส่วนทางสังคม โดยการเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วม มีส่วนได้ส่วนเสีย และร่วมกันรับผิดชอบ ซึ่งการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการนี้จำเป็นต้องใช้นักปฏิบัติการทางสังคมจำนวนมากเข้าร่วมทำงาน

การสร้างนักปฏิบัติการทางสังคมหรืออาสาสมัครเพื่อสังคมอาจทำได้โดยการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น ตัวอย่างจากฝรั่งเศส ชายหนุ่มที่จะรับใช้ชาติมีสองทางเลือก ถ้าไม่อยากเป็นทหารก็เป็นอาสาสมัครเพื่อสังคม ทำงานบริการสังคมด้านต่างๆโดยมีเงินช่วยเหลือจากรัฐ ในสังคมไทยอาจมีสามทางเลือก คือ เป็นทหาร หรือเลือกทำงานเป็นอาสาสมัครเพื่อสังคม หรือเลือกที่จะจ่ายเงินเข้ากองทุนอาสาสมัครเพื่อสังคม อย่างนี้เป็นต้น

5.3.3 ปัจฉิมบท

ที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้ดูเหมือนว่า การจัดสวัสดิการต่างๆเป็นภาระของรัฐบาลทั้งหมด ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก บางคนคงจะตั้งคำถามอยู่ในใจว่า แล้วจะเอางบประมาณมาจากไหน และถ้าศึกษาบทเรียนจากประเทศที่มีลักษณะเป็น รัฐสวัสดิการ (Welfare States) ก็จะพบว่า ส่วนใหญ่งบประมาณเพื่อสวัสดิการก็ได้มาจากการเก็บภาษีนี้ โดยเฉพาะอัตราภาษีก้าวหน้า ที่เก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล รวมไปถึงภาษีมรดกและภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ในบริบทดังกล่าว คนร่ำรวยและนักธุรกิจก็มีแนวโน้มที่จะคัดค้าน ซึ่งการคัดค้านก็มีเหตุผลจากความเชื่อ “ในระบบทุนนิยมเสรี” ว่า การทำเช่นนั้นไปขัดขวางแรงจูงใจในการประกอบการ บั่นทอนแรงจูงใจในการสะสมทุน บิดเบือนกลไกตลาดเสรี รัฐไม่ควรแทรกแซงกลไกตลาด เป็นต้น

แต่แท้จริงแล้ว การสร้างสวัสดิการมิได้หมายความว่า จะต้องพึ่งงบประมาณจากรัฐแต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น การจัดสวัสดิการโดยชุมชน โดยครอบครัว โดยภาคเอกชน ก็มีอยู่ทั่วไป และมีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาให้เข้มแข็งขึ้น แม้ในรัฐสวัสดิการในยุโรปก็พบว่า นโยบายประกันสังคมที่สร้างระบบความมั่นคงในชีวิตให้แก่ผู้ยังชีพด้วย “ค่าจ้าง เงินเดือน” ก็ปรากฏว่า “รัฐมิได้จ่ายเงินสมทบแต่อย่างใด” แต่เป็นว่า ระบบนี้ถูกสร้างขึ้นมาจาก “อำนาจรัฐ” ที่เกิดจากตัวแทนคนชั้นล่างและคนชั้นกลาง เป็นอำนาจรัฐที่มาจากพรรคแรงงาน (Labour Party) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrats Party) และพรรคสังคมนิยม อำนาจรัฐจากพรรคเหล่านี้ ได้สร้างพันธะสังคมหรือสัญญาประชาคม ที่ทำให้ “ทุน” และ “แรงงาน” จะต้องร่วมกันรับผิดชอบ ในการสร้างสวัสดิการหรือระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) เหตุผลก็คือ ในระบบทุนนิยม “ทุน” ต้องอาศัย “แรงงาน” และ “แรงงาน” ก็ต้องอาศัย “ทุน” การสะสมทุน (capital accumulation) ต้องอาศัยผลิตภาพแรงงาน (labour productivity) หรือในภาษามาร์กซิสต์เรียกว่าต้องอาศัย มูลค่าส่วนเกินของแรงงาน (labour surplus)

ในสังคมอุตสาหกรรม รายได้ของแรงงานหรือรายได้ของผู้มีค่าจ้างเงินเดือนคือกำลังซื้อหลักของสังคม ดังนั้นจึงต้องทำให้ “อำนาจซื้อ” เติบโต เข้มแข็ง อยู่ตลอดเวลา สังคมทุนนิยมจึงจะพัฒนาต่อไปได้ การรักษาอำนาจซื้อของระบบเศรษฐกิจโดยผ่านโครงการประกันสังคมและระบบสวัสดิการต่างๆจึงเป็นสิ่งจำเป็น ระดับการสะสมทุนและระดับอำนาจซื้อจึงต้องมีดุลยภาพ จะคิดแต่ด้านเร่งรัดสะสมทุนโดยไม่คิดถึงการรักษาอำนาจซื้อไม่ได้ ขณะเดียวกัน จะคิดแต่ยกระดับค่าจ้างและสวัสดิการเพื่อยกระดับอำนาจซื้อโดยไม่คำนึงถึงระดับการสะสมทุนก็ได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้นจึงพบว่า แม้ในสหรัฐอเมริกา ที่ชูธง “ลัทธิทุนนิยมเสรี” อย่างเต็มที่ ก็ยังต้องมีระบบความมั่นคงทางสังคมที่เข้มแข็ง แม้จะพยายามลดระดับลงมา ตามนโยบายของพวกรีพับลิกัน (Republican) แต่สังคมอเมริกันก็ยังคงมีระบบ social safety net ที่เข้มแข็ง โดยมีทั้งระบบที่จัดโดยรัฐและโดยภาคเอกชนและชุมชน โดยเฉพาะโครงการประกันสังคมในสหรัฐอเมริกา ก็ยังคงเข้มแข็ง เพราะนี่คือความจำเป็นของระบบทุนนิยม การรักษาระดับอำนาจซื้อในสังคมมิให้ตกต่ำเกินไปเป็น การสร้าง safety net ให้แก่ระบบเศรษฐกิจตลาด

จากการศึกษาของโครงการวิจัยนี้ พบว่า การที่จะพัฒนาระบบสวัสดิการโดยภาคชุมชนนั้น มีความเป็นไปได้ เพราะระบบสวัสดิการโดยชุมชนเกิดขึ้นบนรากฐานของความเอื้ออาทรและความร่วมมือในชุมชน ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีต และยังคงอยู่ถึงปัจจุบัน แม้วาระบบทุนนิยมจะแผ่ขยายเข้าสู่ชุมชน ก่อให้เกิดวิธีบริโภคนิยม และการแยกตัวของคนในชุมชนเข้าสู่สังคมโรงงาน ทำให้ความเป็นชุมชน “หลุดหลวม” และอ่อนแอกว่าเดิม แต่การฟื้นฟูและพัฒนาด้วยภูมิปัญญาและความคิดใหม่ๆ ก็ทำให้ “ความเป็นชุมชน” กลับคืนมาได้ แม้จะไม่เท่าในอดีต แต่ก็พอที่จะทำให้เกิดเงื่อนไขในการแสวงหาความร่วมมือร่วมใจสร้างสรรค์ “วิถีการดำรงชีพ” ในรูปแบบต่างๆ ภายใต้ระบบทุนนิยมทั้งในด้านที่จะเอาประโยชน์จากระบบ และด้านที่จะหลีกเลี่ยงระบบไม่ให้กดขี่และถูกดึงไปสู่ความเป็นทาสของระบบมากเกินไป ธรรมชาติของสวัสดิการโดยชุมชน ในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มผลิตภัณฑ์ ที่งานวิจัยนี้ได้ศึกษาและเผยแพร่ไปแล้ว คือตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่ควรพัฒนาเคียงคู่กันไปกับระบบสวัสดิการที่จัดโดยรัฐ (ดู ณรงค์ บก., 2544: กลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มผลิตภัณฑ์)

ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง “ทุน” และ “แรงงาน” โดยมีรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายให้เกิดขึ้นนั้น จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ในสังคมไทย? ถ้าดูจากปัจจุบันก็ต้องยอมรับว่า เป็นจริงแล้ว เพราะระบบประกันสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็เป็นระบบที่ต้องอาศัยความร่วมมือจาก “ทุน” และ “แรงงาน” แต่มีรัฐบาลเข้าร่วมเป็นภาคีที่สาม การจะทำให้ สองภาคี คือ ทุนและแรงงาน รับผิดชอบทั้งหมดจะเป็นไปได้หรือไม่ ต้องพิจารณากันต่อไป เพราะตัวอย่างจากยุโรป ถ้ามีเพียงสองภาคี ฝ่ายทุนจะต้องรับผิดชอบมากกว่า (กรณีเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศส) หรือเท่าๆกัน (กรณีเยอรมัน) แน่นอนว่า ในทัศนะของฝ่ายแรงงานก็คงหวังให้ “ฝ่ายทุน” รับผิดชอบมากกว่า ส่วนฝ่ายทุนก็คงต้องการให้รับผิดชอบเท่าๆกัน แต่ในกรณีนี้ การที่ฝ่ายแรงงานมีรายได้ต่ำเกินไป จะรับผิดชอบไม่ได้ ดังนั้น ในประเทศที่อำนาจรัฐมาจากพรรคแรงงานและพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย รัฐจึงมีนโยบายให้ “ผู้มีกำลังมากกว่า” รับผิดชอบมากกว่า หรือถ้ารับผิดชอบเท่าๆกัน ก็มีนโยบายยกระดับรายได้ของลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม การที่จะตกลงสร้างสวัสดิการระบบความมั่นคงทางสังคม ภายใต้ความร่วมมือของ ทุนและแรงงาน จะสำเร็จมากน้อยเพียงไร ด้านหลักคือ การทำความเข้าใจระหว่าง ทุนและแรงงาน นั้นหมายความว่า ทั้งทุนและแรงงาน มีสถาบัน ขบวนการ และตัวแทน ของแต่ละฝ่ายเข้มแข็งพอที่จะเจรจาต่อรอง ทำความตกลงร่วมกันได้อย่างเสมอภาค ในบริบทเช่นนี้ ในสังคมไทยยังไปไม่ถึง เพราะสถาบัน ขบวนการ และตัวแทนฝ่ายแรงงาน ยังอ่อนแอ ซึ่งมักจะหวังพึ่งนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ ปัญหาว่า “รัฐไทยยุคนี้” จะก้าวไปในทิศทางที่จะกำหนดให้ฝ่ายทุนรับผิดชอบมากกว่า หรือ รับผิดชอบต่อเท่ากันแต่มีนโยบายเพิ่มค่าจ้าง ได้หรือไม่? เป็นเรื่องที่ไม่มีใครบอกได้ แต่ถ้าเป็นไปได้ก็ต้องถือว่า เป็นการพลิกประวัติศาสตร์ “ที่รัฐบาลจากกลุ่มทุนไทย” สามารถทำให้ กลุ่มทุนไทยรับผิดชอบต่อระบบความมั่นคงทางสังคมมากกว่ารัฐและมากกว่าแรงงาน

โครงการสวัสดิการโดยรัฐ รัฐบาลนี้ก็ได้อพยายามจัดทำหลายโครงการ ทั้งการศึกษาฟรี โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้าน และโครงการธนาคารประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ให้ประชาชน และให้คนจนมีโอกาสทางรายได้มากขึ้น

ความพยายามที่จะเข้าถึงปัญหาของคนจน โดยการประกาศให้คนจนมาขึ้นทะเบียน แจ้งข้อมูลปัญหาและสภาพยังชีพ นับว่าเป็นก้าวย่างที่ถูกทาง อย่างไรก็ตาม ในทัศนะส่วนตัวของผู้วิจัย เห็นว่า การกำหนดให้คน 7 ประเภท คือ เกษตรกรไร้ที่ทำกิน คนเร่ร่อน ผู้ละเมิดสิทธิทางปัญญา แรงงานเถื่อน ผู้ค้าสินค้าหนีภาษี ผู้ขายหวยใต้ดิน และนักเรียนนักศึกษาที่มีรายได้จากอาชีพที่ไม่เหมาะสม คงจะไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุม เพราะจากงานวิจัยนี้พบว่า ยังมีคนจนกลุ่มต่างๆที่กำลังอยู่ในภาวะวิกฤติ เช่น คนชราที่ถูกทอดทิ้ง หญิงหม้ายที่ต้องเลี้ยงดูบุตรหลายคน เด็กๆชนบทที่ขาดผู้อุปการะ คนลงแรงวันต่อวันที่ไม่มีหลักประกันในชีวิต (เช่น คนถีบสามล้อ) คนติดเชื่อเอดส์ และคนตกงาน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การจดทะเบียนคนจนเพื่อเข้าถึงข้อมูล ควรจดทะเบียนทุกประเภท แล้วค่อยจำแนกหมวดหมู่ แล้วค่อยศึกษาดูความเป็นจริง และจากงานวิจัยนี้พบว่า แท้จริงแล้ว คนจนนั้นมีได้นั่ง งอมืองอเท้า หวังจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แต่ส่วนใหญ่พวกเขาต้องการมีอาชีพ มีรายได้ เลี้ยงตนเอง และต้องการให้บุตรหลานมีโอกาสศึกษาเล่าเรียน

จากการที่ทีมงานวิจัยได้ไปสัมผัสกับวิถีชีวิตคนจนหลากหลายรูปแบบ ทำให้เชื่อว่า ถ้ารัฐบาลเปิดโอกาสให้คนจนทุกประเภทมาจดทะเบียน แจ้งอาการความจนของตนเอง จะทำให้รัฐบาลเข้าใจความยากจนในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่ก่อให้เกิดคนจนหลากหลายประเภท และได้ข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายเชิงบูรณาการในการแก้ปัญหาความยากจน เพราะการบูรณาการจะต้องจัดการพร้อมๆกันในหลายมิติ ด้วยมาตรการหลายมาตรการ ตามความเหมาะสม

และไม่ต้องกลัวว่า จะมีคนจน จะมาอ้างความยากจนจนเกินเหตุ เพราะจากงานวิจัยนี้ก็พบว่า กลุ่มคนที่นักวิจัยเห็นว่ายากจน (ตามเกณฑ์ชี้วัด) ส่วนใหญ่กลับมองว่า ตัวเขาไม่จน พอจะมีกินมีใช้ ดังนั้น ทักษะที่ว่า คนจนชอบอ้างความยากจนของตัวเองเพื่อขอความช่วยเหลือ จึงเป็นทักษะที่ไม่น่าจะถูกต้อง เป็นทักษะที่ดูถูก “ศักดิ์ศรี” คนจนเกินไป

ที่กล่าวว่า ต้องจัดการพร้อมๆกันในหลายมิติ ด้วยมาตรการหลายมาตรการ ก็ด้วยเห็นว่าโดยทั่วไปแนวทางแก้ปัญหาตามความเชื่อของพวก “ทุนนิยมเสรี” นั้น จะเน้นไปที่การสร้าง ความเติบโตทางเศรษฐกิจ (เพิ่ม GDP) แล้วความเติบโตนั้น จะหยดกระจาย (trickle down) ไปสู่คนจน ทำให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้น และเสนอให้มีการพัฒนาทุนมนุษย์ เพิ่มทักษะ เพิ่มศักยภาพ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต แต่จะไม่แตะต้องปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การเอาเปรียบกันระหว่างกลุ่มคน ระหว่างอาชีพ และระหว่างประเทศ ด้านการค้า การลงทุน และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีผลให้เกิดความทุกข์ต่อคนจน

ขณะที่แนวทางของ UNDP (ที่มีส่วนประกอบของประเทศกำลังพัฒนามากกว่า) เห็นว่าความจนมีหลายมิติ ความยากจนมีสาเหตุทั้งจากด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการแก้ไขจึงต้องมีหลายด้าน ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคและการแข่งขันไม่เป็นธรรมก็เป็นประเด็นปัญหาหลักที่ต้องแก้ไข

กล่าวโดยสรุป การแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น ใช้ระบบสวัสดิการเป็นเครื่องมือบรรเทาปัญหาในขั้นต้น เช่น มี safety net หรือโครงข่ายความปลอดภัย มิให้คนจนทุกชีวิตจมดิ่งจนเกินแก้ จากนั้นต้องนำมาตรกรอื่นๆมาแก้ไข คือ การแก้ไขด้านปัจจัยการผลิต ด้านสิทธิและโอกาส และด้านความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคอันเกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ถ้าไม่แก้ไขเชิงบูรณาการพร้อมๆกัน ก็จะทำให้คนจนตกอยู่ในวังวนของความจน วนเหตุ วนผล คือ การขาดโอกาส ขาดปัจจัยการผลิต เสียเปรียบในความสัมพันธ์ สามประการนี้ นำไปสู่ความจน แล้วความจน ก็จะนำไปสู่ปัญหาสามประการนี้ แล้วสามประการนี้ก็ทำให้เกิดความจนซ้ำซากต่อไป

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2541). " 'คนจน' ในประเทศไทย: ทศวรรษ 2530" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 7 **คนจนไทยในภาวะวิกฤติ** ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน. เอกสาร กกจ 34/2546.
- กรมควบคุมมลพิษ (2544). **สถานการณ์ด้านมลพิษในประเทศไทย 2542**.
- กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (2546). **ข่าวสารตลาดแรงงาน: รายงานสถานการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน ปี 2546 ระดับประเทศ** (กกจ 34/2546) กวด 5.
- กรมประชาสัมพันธ์ (2538). "รายงานผลการสำรวจข้อมูลโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ: ครอบคลุมครัวผดสุก 2538" เอกสารวิชาการลำดับที่ 385 เล่มที่ 26/2539 กรมประชาสัมพันธ์.
- _____. (2530). **แผนประชาสัมพันธ์แม่บท (2529-2534)** โรงพิมพ์คุรุสภาสงเคราะห์และฝึกอาชีพภาคกลาง.
- กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (2543). **สถิติแรงงาน 2542**, กสร. 7/2543 ก.ค. 2543.
- กรุงเทพธุรกิจ** 25 กันยายน 2546 และ 2 ตุลาคม 2546
- กฤษฎา บุญชัย (2541). "ความยากจนในชนบท" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 7 **คนจนไทยในภาวะวิกฤติ**.
- กลุ่มศาสนาเพื่อสังคม (2522). **รำลึกถึง จำรัส ม่วงยาม** กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์.
- กัณณิกา อังศุณสมบัติ (2546). **ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยหลังกลับจากการทำงานต่างประเทศ** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- กิจฐเขต ไกรवास และ นันทนา สัตตติวุฒิ. **คุณภาพชีวิตของผู้ประกอบอาชีพเก็บขยะในจังหวัดชลบุรี** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

- กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2545). **แนวโน้มและทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในกระแสโลกาภิวัตน์** เอกสารคำสอน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชา นโยบายและการวางแผนสังคม ภาค 1/2545.
- ขัตติยา กรรณสูตร (2544). “กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรของชีวิต พระอาจารย์ สุบิน ปณีโต จังหวัดตราด” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บ.ก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 18 **สวัสดิการโดยภาคชุมชน (1): กลุ่มออมทรัพย์** ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ขัตติยา กรรณสูตร และ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มนอกกำลังแรงงาน** โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (2534). “**แผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ**” เอกสารทางวิชาการ ลำดับที่ 257 เล่มที่ 18/2534.
- จรัสศรี จันทร์อ้าย (2545). **เกษตรกรรับจ้างบ้านห้วยผาตั้น จังหวัดเชียงใหม่** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- จอมขวัญ ขวัญเย็น และ จุฑามาส ชาญเจริญลาภ (2545). **ความลำบากในโลกมืด: กรณีศึกษาวิถีชีวิตของผู้พิการทางสายตาที่ประกอบอาชีพวนิพกและขอทาน** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- จิตร ภูมิศักดิ์ (2522). **โฉมหน้าศักดินาไทย** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รุ่งเรืองศิลป์.
- จิระวัฒน์ ญาณโสภณ และ นภาพร ทิมอรุณ. **คนเก็บขยะในชุมชนเมือง จังหวัดเชียงใหม่** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- จุฑามาส ไชยรบ (2545). **วิธีการดำรงชีวิตของกลุ่มคนหาบเร่ชาดตามหาดบางแสน** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ชลดา แสงมณี (2545). “**คนหลิบ**” **คนเก็บขยะยังชีพในเขตเทศบาลนครศรีธรรมราช** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ชำนัญ นันทะชัย และ เอกสิทธิ์ แก้วคำ (2545). **หาบเร่ แผงลอย ในเทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

ญาดา ประภาพันท์ (2524). **ระบบเจ้าภาชีนายอากรสมัยกรุงเพชยุคต้น** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2518). **กลุ่มทุนผูกขาดในประเทศไทย** สำนักพิมพ์ปฐมน.

_____. (2538). "ทรัพยากรมนุษย์กับสวัสดิการ" ใน **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย** ตอนที่ 6 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2542). **ธุรกิจชุมชน: เส้นทางที่เป็นไปได้** สกว.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บก. (2544). **เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน)** ฉบับที่ 18 **สวัสดิการโดยภาคชุมชน (2) กลุ่มผลิตภัณฑ์** ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2544). **เศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ สวัสดิการโดยภาคชุมชน (1) กลุ่มออมทรัพย์** คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2543). **เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน)** ฉบับพิเศษ **ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน** ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2542). **เศรษฐศาสตร์การเมือง (ฉบับชุมชน)** ฉบับที่ 10 **ปรีดี พนมยงค์** ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2541). "คนจนท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจร่วมสมัย" ใน **ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) "คนจนไทยในภาวะวิกฤติ"** เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน). คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2542). **การสำรวจความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาทและความสำคัญต่อสังคมของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)** สกว.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ (2541). "สถานภาพของคนจนในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ" ใน **ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน)** ฉบับที่ 7 **คนจนไทยในภาวะวิกฤติ**.

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2546). **สถิติเศรษฐกิจและการเงินไตรมาส 1 ปี 2546**.

ธีรวัธ ลครแก้ว (2545). **คุณภาพชีวิตของผู้ประกอบอาชีพสามล้อถีบในเขตเทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

- ธีระพงษ์ ภูริปาณิก (2545). **รายงานต่างด้าวประมงทะเล อ.สัตหีบ จ.ชลบุรี** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- นวลตา อาภาคัพพะกุล (2545). **ทุกข์กรณีของเด็กในสถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชนภาคใต้** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- นวลตา อาภาคัพพะกุล (2545). **กระบวนการเข้าสู่การเป็นอาชญากรในภาคใต้ตอนล่าง: เสียงที่หลุดจากห้องขัง** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- นันทิ จิตสว่าง. “สิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังกำลังถูกละเมิด” **วารสารราชทัณฑ์** ฉบับที่ 1/2541.
- นิคม จันทรวีฑูร (2535). “การสร้างความมั่นคงทางสังคม: แนวคิดและข้อพิจารณา” เอกสารคำบรรยายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (1/2535).
- บุญเพิ่ม ฤทัยกริม (2545). “การปรับตัวของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวปกากะญอที่เข้ามาทำงานในตัวเมืองเชียงใหม่” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ **คนจนไทยในมิติทางสังคม (2)**.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง , สุภา ไยเมือง และ บัญชร แก้วสอง (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มเกษตรกร** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ปราณี ธิตีวัฒนา (2521). **ความเคลื่อนไหวทางสังคมของพระสงฆ์ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ่างใน ชัตติยา กรรณสูต และ จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร** (2546).
- ปานทิพย์ พอที (2545). “หญิงขายบริการ: ชีวิตผู้หญิงสองภาค” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ **คนจนไทยในมิติทางสังคม (2)**.
- พจนา นพรัตน์ (2545). **การจัดสวัสดิการสำหรับผู้ติดเชื้อเอดส์และผู้ป่วยโรคเอดส์** (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- พรณี ปิ่นทอง และ ัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2545). “ผู้สูงอายุในครอบครัวที่มีสมาชิกป่วยและเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ สภาพชีวิตและสวัสดิการที่ต้องการ” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ **คนจนไทยในมิติทางสังคม**.

- พัทธวิไล สหุณาฬ (2545). "คนตกงานที่อาศัยอยู่ในชนบท จังหวัดสุรินทร์ (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย" สกว.
- พันธ์ วรรณบริบูรณ์ (2545). การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของกลุ่มผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ คนจนไทยในมิติทางสังคม (2).
- พิทยา ว่องกุล (2545). "หลักคิดและการพัฒนาธุรกิจชุมชน-วิสาหกิจชุมชนแบบองค์รวมที่ยั่งยืน" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และ พิทยา ว่องกุล (บ.ก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 20 วิสาหกิจชุมชน: กลไกเศรษฐกิจฐานราก ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพเราะ สุจินพรัหม (2545). การจัดการที่ดินโดยชุมชน : ทางเลือกในการจัดสรรและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นธรรม (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ภูศักดิ์ ธรรมศาล และ ปรีดา ภูณามา (2541). "สภาพการประกอบอาชีพของชาวเขาในประเทศไทย" อ้างใน อภิญา เวชชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุย์ (2546).
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2545). การถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน สกว.
- เมธี ครองแก้ว (2518). "การกำหนดระดับความยากจนในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 มิถุนายน-กันยายน 2518: 46-68.
- ยุพา และคณะ (2541). การสำรวจความต้องการการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบแรงงานและสวัสดิการสังคมในอนาคต สกว.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- วิทยากร เชียงกุล (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- วิทยากร เชียงกุล และคณะ (2545). "การพัฒนาตัวแบบการชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง" สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ศศิธร ไชยประสิทธิ์ (2545). “ขอทานข้าว: วัฒนธรรมการสงเคราะห์แก่คนยากไร้ในชนบทภาคเหนือ” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 21 คนไทยในมิติทางสังคม.

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2535). ระบบความมั่นคงทางสังคม กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ (2540). “ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ฉบับที่ 2/2540.

เศรษฐสยาม (2529). หมายเหตุจากโพนม่วง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมานันท์.

สงวนใจ สีทะกลัง (2545). ความทุกข์อันเกิดจากการถูกดำเนินคดีทางอาญา (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2543). “Social Safety Net” กระทรวงการคลัง.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2538). การประมาณการจำนวนผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย กรุงเทพฯ, สำนักงาน ปปส.

สมชัย จิตสุชน (2544). “ความยากจนคืออะไร วัดได้อย่างไร” รายงานประกอบการสัมมนา ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน 24-25 พ.ย. 2544, สถาบันพัฒนาประเทศไทย.

สมไทย วงเจริญ (2544). การคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิลเชิงธุรกิจ โรงงานคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิล, วงษ์พาณิชย์ พิษณุโลก.

สมนึก แฝงนคร (2545). ความยากจนของกลุ่มหาบเร่แผงลอยจังหวัดเชียงใหม่ (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (2544). เสี่ยงเกษตรกรปลดพันธนาการเกษตรกรรายย่อย กรุงเทพฯ: บี.เอส.การพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2545). วารสารเศรษฐกิจและสังคม ม.ค.-ก.พ. 2545.

_____. (2541). “เครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย” จุลสาร ปีที่ 2 เล่มที่ 3 พค. 2541.

_____. 2541(ก). “เครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย” จุลสารปีที่ 2 เล่มที่ 3.

- สำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2541(ข). "การแก้ปัญหาความยากจนแนวใหม่เน้นการมีส่วนร่วมและบูรณาการ" วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 34 ฉบับที่ 2 (พ.ค.-ส.ค. 2541).
- _____. (2540). "ความเปลี่ยนแปลงในสถานะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2505/06 ถึงปี 2535" ใน คุณหญิง ดร.สุรวัลย์ เติญไทย (บก.) บทความเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จุลองศิริราชสมบัติครบ 50 ปี: ว่าด้วยเศรษฐกิจไทย สศช.
- _____. (2536). 'เส้นความยากจนเส้นใหม่สำหรับประเทศไทย' ใน ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ (บก.) ความรู้รักเศรษฐศาสตร์ไทย ปี 2535 กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- _____. (2528). สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย 2518/19 และ 2524 กรุงเทพฯ: เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2544). รายงานการสำรวจคนพิการ พ.ศ.2544.
- สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (2546). สภาพการจ้างงานภาคเกษตร (กรณีแรงงานประมงทะเล). ก.พ. 2546.
- สุคนธ์ แวกประยูร (2545). แรงงานหญิงชาวพม่าที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็น จังหวัดสมุทรสาคร (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- สุนทราภรณ์ จันทภาโส (2545). เยาวชนกับความล้มสลายของสถาบันครอบครัว : กรณีเด็กเซ็ดกระจกและขายพวงมาลัยในเทศบาลนครศรีธรรมราช (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- สุภาพร ทองสุข (2545). สภาพชีวิตลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท : ศึกษากรณีกลุ่มผู้ผลิตรงเท้าบ้านหนองตาต จังหวัดสุรินทร์ (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- สุภาวดี บุญเจือ (2545). "คนจนอำนาจ จนโอกาส บ้านบากชุม ผลกระทบโครงการพัฒนาของรัฐ กรณีเขื่อนสิรินธร" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 21 คนจนไทยในมิติทางสังคม.
- สุรสม ฤๅษณะจุฑะ (2545). สิทธิของผู้ผลิตถิ่น : กรณีศึกษาชาวไทใหญ่จากประเทศพม่า (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

เสฐียรพงษ์วรรณปก-แปล (2523). **พุทธวจนะในธรรมบท** กรุงเทพฯ: มูลนิธิเสฐียรโกเศศ นาคะประทีป.

โสภณ อ่อนโอภาส และ อภิชาติ ศิริโรจน์ (2545). “แม่ชี: วิถีผู้หญิงได้ร่มเงาของพุทธศาสนา” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 22 **คนจนไทยในมิติทางสังคม (2)**.

โสภณ จิระเกียรติกุล และ พาลินท์ วุฒิชิตวานิช (2545). “ชีวิตอิสระบนอานมอเตอร์ไซด์ ของคนจนในชุมชนบ่อนวัวเก่า เทศบาลนครสงขลา” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 21 **คนจนไทยในมิติทางสังคม**.

อดิศร วิศาล (2545). **สภาพชีวิตหลังผ่านการบำบัดของเยาวชนผู้ติดยาเสพติดจากศูนย์บำบัดตำบลหนองปากโลง อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม** (กรณีศึกษา/วิทยานิพนธ์) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

อดิศร เกิดมงคล (2546). “การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติ: แนวคิด นโยบาย และอคติแห่งรัฐ” เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ อ้างโดย วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อดิวนิชยพงษ์ (2546).

อภิญา เวชชัย และ กิตติพัฒน์ นนทะปัทมดูลย์ (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม** โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

อัมพร ด้วงปาน (2546). **จากกลุ่มออมทรัพย์คลองเปี้ยะ สู่สถาบันถ่ายทอดภูมิปัญญาไทสงขลา**. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

อัมมาร์ สยามวาลา (2534). บทอภิปรายเรื่อง ทิศทางการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990 อ้างโดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2541) “คนจน” ในประเทศไทย ทศวรรษ 2530 (อ้างแล้ว).

แอนดรู เทอร์ตัน (2522). “สถานการณ์ปัจจุบันในชนบทไทย” ใน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย **เศรษฐกิจไทย: โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง รวมบทวิเคราะห์เศรษฐกิจ** เศรษฐศาสตร์การเมือง.

เนชั่นสุดสัปดาห์ 6-12 ตุลาคม 2546 และ 10-16 พฤศจิกายน 2546.

ผู้จัดการรายวัน 1 พ.ย. 2546.

มติชนรายวัน 1 พ.ย. 2546, 4 พ.ย. 2546, 5 พ.ย. 2546, 3 ธ.ค. 2546

- AIC (1981) *"The Swedish Labour Movement"* Stockhome, Torlindmark.
- Alcock, P. (1997). *"Understanding Poverty"*, 2nd edn, London, Macmillan.
- Alcock, Cliff, Payne, Sarah, Sullivan, Michael (2000). *"Introducing Social Policy"* London: Prentice Hall.
- Ashton, P. (1984). *"Poverty and Its Beholders"* New Society 18 October, 95-8.
- Arrow, K. (1963). *"The Welfare Economics of Medical Care"*, American Economic Review, 53: 941-973.
- Atkinson, T. 1992. *Toward a European Social Safety Net?*. Fiscal Studies, Vol.13 No.2. Aug: 41-53.
- Ban, N. (1990). *"Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Reinterpretation"*. Discussion paper, London, London School of Economics.
- Banman, Z. (1992). *"Internation of Postmodernity"*. London Routledge.
- Banman, Z. (1993). *"Postmodern Ethics"* Oxford, Blackwell.
- Baratz, M.S. and Grigsby, W.G. (1971). *"Thought on Poverty and Its Elimination"*, Journal of Social Poverty 1,2, 119-34.
- Booth, C. (1902). *"Life and Labour of the People in London"*. Cited by David Gordon and Paul Spicker (1999). *"International Glossary on Poverty"* London: Zed Book.
- Boston, L. (1993). *"Reshaping Social Policy in New Zealand"* Fiscal, Policies, Vol.14 No.3 Aug.64-85.
- Canaan, R. (1999). Our Hidden Safety Net. Brookings Review, Vol.17 No.2.: 50-53.
- Carlson, J. (2000). *"Theoretical principles and Concepts"* in Alcock, Cliff *"Introducing Social Policy"*, Essex, England, Prentice Hall.
- Carter, John (1998). *"Preludes, Introductions and Meaning"* in John Carter, ed. *"Post Modernity and The Fragmentation of Welfare"*. Routledge, London and New York.
- Commission Social Justice (1994). *"The Justice Gap London: Vintage/Random House"*. Cited by Robert E Goodin, et. al. *"The Real Worlds of Welfare Capitalism"*.
- Doyle, K. 1998. *Micro finance in the Wake of Conflict: Challenges and Opportunities*. Maryland: USAID.

- Duffy, K. (1995). *"Social Exclusion and Human Dignity in Europe"*, Council of Europe CDPS (95), 1 Rev.
- Etzioni, A. 1996. *Post-Election Safety Nets*. Challenge, Vol.39 No.6: 4-7.
- Far Eastern Economic Review. October 8, 1998.
- Ferreira, F., Prenzushi, G. and Ravallion, M. 1999. Protecting the Poor from Macroeconomic Shock: an Agenda for Action in a Crisis and Beyond. Washington DC: World Bank.
- Forder, A., Caslin, T., Ponton, G. and Walklate, S. (1984). *"Theories of Welfare"* London, Routledge & Kegan Paul.
- Gehort, Bent (2545). *"Balancing on the Margins: Workers Economic Decisions at the Northern Region Industrial Estate, Lamphun"* (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- George, V. (1988). *"Wealth, Poverty and Starvation"* Wheatsheaf Hamel Hempstead.
- Giddens, A. (1994). *"Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics"* Cambridge, Polity Press.
- Girling J. (1980). *"American and the Third World"*, London, Routledge & Kegan Paul.
- Glannerster, Howard (1997). *"Paying For Welfare"* 3rd edn London: Prentice Hall.
- Gordon, D.f. Spuicker, P. (1999). *"The International Glossary on Poverty"*, London, Zed Book.
- Goodin, Robert E. et al. 1999. *"The Real World of Welfare Capitalism"*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordon, David. & Spucker, Paul, ed. (1999). *"The International Glossary on Poverty"*. London: Zed Book.
- George, V. (1988). *"Wealth Poverty and Starvation"* Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Hubber, Bob (2000). *"Economic Policy and Poverty Reduction: A High Level Policy Dialogue in Preparation of the United Nations General Assembly Special Session (June 2000). Deutsche Stiftung fur Internationale Entwicklung.*
- Hobsbawm, E. J and Rude, G. (1969). *"Captain Swing"*. London: Lawrence & Wisshart.

- ICFTU-APRO 2542. การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิกเพื่อพรุ่งนี้ที่ดีกว่า: แดงการณ
และข้อเสนอแนะ กรุงเทพฯ สมาแรงงานแห่งประเทศไทย.
- ILO. 1998. *The Social Impact of the Asian Financial Crisis*. Technical Report for
Discussion at the High-Level Tripartite Meeting on Social Responses to the
Financial Crisis in East and South-East Asian Countries. Bangkok. 22-24 April
1998.
- ILO (1995). *"The Framework of ILO Action Against Poverty"*, in G. Rodgers (ed), The
Poverty Agenda and the ILO, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Jimenez, Emmanuel. 1999. *Issues in Modernizing Social Safety Nets*. Presented to
Manila Social Forum, The New Social Agenda for Central, East & Southeast
Asia. Organized by World Bank. 9-12 November 1999.
- John Marei (2002). *"Social Protection in Southeast and East Asia: Towards a
Comparative Picture"* in Efried Adam et al (ed), Social Protection in South Eastern
East Asia. Singapore, FES.
- Khandker, S.R. 1998. *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*.
Washington DC: World Bank.
- King, D.S. (1987), *"The New Right: Politic, Markets and Citizenship"*, Hongkong,
MacMillan.
- Kossaifi, G. (2000). *"Toward Comparative Determinants of Poverty: The Case of Arab
World: gkossaifi@escwa.org.lb.ESCWA UN Secretariat*.
- Lenin, V.I. (1977). *"The State and Revolution"* Moscow, Progress Publishers.
- Lequesne, Caroline (1995). *"Reforming World Trade: The Social and Environmental
Priorities"*. Oxford: Oxford Publication.
- Marei John (2002). *"Social Protection in Southeast and East Asia: Toward a
Comprehensive Picture"* in Efried Adam, Michael Von Hauff, Marei John (ed.)
"Social Protection in Southeast and East Asia. Singapore, Friedrich Ebert
Stiftung.
- Marx, K. (Ben Fawkes translate, 1977). *"Capital, Vol.1"* New York, Vintage Books.

- McBeth, M. (2000). *"Traditional Theories of Welfare"* in Alcock, Cliff. op.cit.
- Mishara, R. (1985). *"Marx and Welfare"*, Sociological Review, 23 (2), 287-313.
- Neuhans, R. (1979). *"Social Security"* Brunswick Germany FES.
- NESDB 1999. A Newsletter, Vol. No.1 (Jan. 1999).
- Paitoonpong, Sarawooth (2000). *"Consultation with the Poor, National Senthesis Report: Thailand TDRI."*
- Royal Swedish Academic of Sciences (1998). *"Press Release the Bank of Swedish Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1998"*. Retrieved September 20 1999.
- Royal Commission on Social Security 1972. *"Report on Social Security in New Zealand"*. Wellington Government Report.
- Rowntree, B.S. (1901). *"Poverty : A Study of Twon Life"* London, Macmilland.
- Sayegh, Youssef. (1992). *"Harsh Development: From Dependency to Self Determination in the Arab Nation"*. Beirut, Markaz Dirasat al Winda al-Arabia.
- Scruton, Roger (1982). *"A Dictionary of Political Thought"* London, The Macmillan Press.
- Smith, Adam. (1997). *"The Wealth of Nations"* Books I-III, London, Penguin Books.
- Sojo, A. (2001). *"Moving Social Protection Beyond a Safety Net Approach in Latin America and the Caribbean"* Issue Note DSE (Foundation-Germany).
- Stigliz, J.L. 1998. *"Toward a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Process"* Oct. 19 Geneva.
- UNDP (1992). *"Human Development Report 1992"* New York UNDP.
- _____. (2000). *"Human right and Human Development: Human Development Report 2000"*. New York, UNDP.
- _____. (1998). *"Poverty Report 1998"* New York, UNDP.
- United Nation (1995). *The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development 6-12 March 1995*, UN Department of Publication, New York.

- Watkin, Kevin (1998). *"Economic Growth with Equality: Lesson From East Asia"*.
Oxford: Oxford Publication.
- Viitanen, Anita Kelles 1999. *"Social Inclusion of Vulnerable Groups"*. A Background
Paper for the ADB/World Bank Social Forum 9-12 November 1999. Manila.
- Web, S. & Web, B. (1920). *Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*,
London, Longman Green; Cited by McBeth, M. op.cit.
- Wolfe, Betram J. (1967). *"Marxism: One Hundred Years in the Life of a Doctrine"*
London, Chapman & Hill.
- Wresinski, Joseph. *Cronic Poverty and Lack of Basic Security"* The Wresinski Report of
the Economic Social Council of France.
- World Bank, 2001. *"World Development Report 2000/2001: Attacking poverty"* Bangkok,
Oxford University Press.
- World Bank 1990. *"World Development Report 1990"*. New York, Oxford University
Press.
- World Bank (1997). *World Development Report*. New York, Oxford University Press.
- Yunus, Muhammad 1998. *"Banker to the Poor"* London, Aurum Press.