



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง สิทธิทางสังคมของแรงงานและผู้ประกอบการไทย
ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (ระยะที่ 1 : กัมพูชา และ ลาว)

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล ปธานวนิช และอาจารย์ จริญญา พงศ์วิวัฒน์

28 กุมภาพันธ์ 2550

สัญญาเลขที่ RDG4810012

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง สิทธิทางสังคมของแรงงานและผู้ประกอบการไทย
ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (ระยะที่ 1 : กัมพูชา และ ลาว)

คณะผู้วิจัย

สังกัด

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล ปธานวนิช | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 2. อาจารย์ จริญญา พงศ์วิวัฒน์ | มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ |

ชุดโครงการ.....

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ประการแรก คือ การศึกษาสภาพปัญหาการได้รับการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานและผู้ประกอบการไทยในประเทศลาวและกัมพูชา ประการที่สอง ได้แก่ การศึกษานโยบายและมาตรการการให้ความคุ้มครองสิทธิทางสังคมแก่บุคคลต่างด้าวในประเทศทั้งสอง วัตถุประสงค์ประการสุดท้าย คือ การเสนอแนวทางการปรับตัวสำหรับแรงงานและผู้ประกอบการชาวไทยที่จะไปประกอบอาชีพในประเทศลาวและกัมพูชา ตลอดจนแนวทางการพัฒนานโยบายทางสังคมที่จะสร้างความคุ้มครองแก่พลเมืองไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศทั้งสอง

ผู้วิจัยอาศัยวิธีการวิจัย 4 วิธี อันได้แก่ การสำรวจจากเอกสาร การสำรวจจากตัวอย่าง กรณีศึกษา และการสนทนากลุ่ม การสำรวจจากเอกสารครอบคลุมทั้งเอกสารภาคภาษาไทย ภาษาพื้นเมือง และภาษาอังกฤษทั้งนี้เพื่อประมวลสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศทั้งสอง นอกจากนั้นยังใช้ข้อมูลจากเอกสารเพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนับแต่อดีตจนปัจจุบัน ข้อมูลจากแหล่งนี้ยังเป็นที่มาของผลการวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายที่บุคคลต่างด้าวพึงทราบในการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพในประเทศทั้งสอง

การสำรวจจากตัวอย่างเป็นวิธีการวิจัยอีกวิธีหนึ่งที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ เนื่องจากไม่สามารถสร้างกรอบประชากรการวิจัยได้ จึงจำเป็นต้องใช้การสุ่มที่ไม่อาศัยหลักความน่าจะเป็น โดยประสานงานให้หน่วยงานของไทยที่ตั้งอยู่ในประเทศลาวและกัมพูชาช่วยกระจายแบบสำรวจไปยังคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศนั้น ๆ ประเทศละประมาณ 200 คน โดยเหตุที่ไม่สามารถใช้วิธีการสุ่มที่อาศัยหลักความน่าจะเป็นดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นการวิเคราะห์ข้อมูลจึงอาศัยเพียงสถิติพรรณนาเพื่ออธิบายสิ่งที่พบกับกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น

เพื่อเพิ่มผลวัตรให้กับผลการสำรวจจากตัวอย่าง ผู้วิจัยได้อาศัยกรณีศึกษาเพื่อแสดงรายละเอียดในเชิงลึกของการประกอบอาชีพและปรับตัวของคนไทยในประเทศลาวและกัมพูชา การสัมภาษณ์กลุ่มคนลาวและกัมพูชาเป็นวิธีการวิจัยประเภทสุดท้ายที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เพื่อสะท้อนทัศนะของประชาชนเจ้าของประเทศที่มีต่อการประกอบอาชีพของคนไทยในประเทศนั้น ๆ

นอกจากการประมวลข้อมูลด้านสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนับแต่อดีตจนปัจจุบันแล้ว ผลการศึกษายังรวบรวมสาระสำคัญของกฎหมายที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพของบุคคลต่างด้าวในประเทศทั้งสอง อาทิ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การได้มาซึ่งสัญชาติ การใช้แรงงาน การเดินทางเข้า-ออก การประกันสังคม ภาษี การเช่าที่ดิน การสมรส การหย่า และการส่งเสริมการลงทุน

ในด้านสิทธิทางสังคมนั้น คนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศทั้งสองต้องประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกันคือไม่สามารถพึ่งพาบริการทางสังคมของประเทศทั้งสองได้ โดยการกีดกันไม่ใช่ปัญหาสำคัญแต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคคือคุณภาพของบริการทางสังคม อย่างไรก็ตามในเชิงเปรียบเทียบแล้วพลเมืองไทยในประเทศลาวต้องเผชิญปัญหามากกว่าในแทบทุกด้าน วิธีการปรับตัวที่สำคัญคือการต้องอาศัยโปรแกรมที่จัดให้โดยนายจ้างและกลับมาพึ่งพาบริการสังคมในประเทศไทย

คนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศทั้งสองต้องเผชิญกับอุปสรรคในการดำรงชีพคล้ายคลึงกัน แต่มีระดับที่แตกต่างกันไป ปัญหาที่คนไทยในประเทศลาวต้องประสบมากกว่าคือมาตรฐานของบริการทางสังคม ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ ภาษีแพง และค่าเงิน ขณะที่ปัญหาด้าน ภาษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบและเสถียรภาพทางการเมือง และมาตรฐานของสาธารณูปโภคเป็นปัญหาสำหรับคนไทยในประเทศกัมพูชามากกว่า

ในเชิงเปรียบเทียบแล้วคนไทยในประเทศลาวคาดหวังการสร้างความคุ้มครองทางสังคมจากรัฐบาลไทยมากกว่าคนไทยในประเทศกัมพูชา การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเป็นเพียงสิ่งเดียวที่คนไทยในประเทศกัมพูชาคาดหวังจากรัฐบาลไทยมากกว่าคนไทยในประเทศลาว ในทำนองเดียวกัน คนไทยในประเทศลาวมีทัศนคติต่อประชาชนพื้นเมือง และความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปอนุภูมิภาคในแทบทุกประเด็นดีกว่าทัศนคติของคนไทยในประเทศกัมพูชา มีเพียงประเด็นด้านความยิ่งใหญ่ของประวัติศาสตร์เท่านั้นที่คนไทยในประเทศกัมพูชามีทัศนคติดีกว่าคนไทยในประเทศลาว

สำหรับพลเมืองเจ้าของประเทศนั้น ส่วนใหญ่ของกลุ่มชนทนายลาวและกัมพูชาไม่เป็นปฏิปักษ์กับการประกอบอาชีพของคนไทยโดยเฉพาะคนรุ่นหนุ่มสาวที่ยอมรับการดำรงชีวิตของคนไทยในประเทศของตน มีเพียงคนรุ่นเก่าที่มีอายุเท่านั้นที่ยังมีทัศนคติต่อคนไทยไม่ดีนัก

ผู้วิจัยได้เสนอแนะหลายประการ ที่สำคัญคือระบบการคุ้มครองสิทธิทางสังคมที่รัฐสามารถพัฒนาขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงแก่การประกอบอาชีพของคนไทยในประเทศทั้งสอง ระบบดังกล่าวประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ คือ การปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ การพัฒนาแนวสนับสนุนด้านสวัสดิการตามชายแดน การพัฒนาศูนย์กลางด้านสวัสดิการของอนุภูมิภาค การจัดทำข้อตกลงด้านความมั่นคง

IV

ทางสังคมแบบทวิภาคี และการส่งเสริมการลงทุนด้านสวัสดิการในประเทศทั้งสอง ส่วนข้อเสนอแนะอื่นๆ ได้แก่ การหาวิธีสร้างความคุ้มครองทางกฎหมายแก่พลเมืองไทยในประเทศทั้งสอง ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสถานการณ์การประกอบอาชีพ และกฎหมายที่จำเป็นเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการปรับตัวอย่างเหมาะสมโดยใช้ข้อมูลที่น่าเสนอไว้ในบทที่ 4 และ 5 เป็นแนวทาง

ABSTRACT

The study entitled ‘the Right to Social Protection of Thai Labor and Entrepreneurs in the Mekong Sub-regional Countries (Phase I: Laos and Cambodia)’ has three main objectives. First, it aims to investigate the problem of social protection encountered by Thai labor and entrepreneurs in Laos and Cambodia. Secondly, the study explores policies on the social protection of alien people in the two countries. The final objective is to propose guidelines for the development of social policy on the protection of social rights of Thai labor and entrepreneurs in Laos and Cambodia.

Four research methods employed by the study included a documentary review, a couple of sample surveys, case studies, and small group interviews. Not only did the documentary survey review English and Thai secondary data, but documents in Laos and Cambodian were also investigated. The documentary survey intended to provide the reader with social, economic, and political backgrounds of the two countries. The documentary study also surveyed policies and legislation on social rights that should be familiarized by working foreigners in the two countries.

The two sample surveys dealt with the problem of social rights faced by Thai labor and entrepreneurs. As the research team was unable to construct population frames, the study had to apply non - probability samplings in collecting data from 400 Thai labor and entrepreneurs in Laos and Cambodia - 200 people from each country. The data were analyzed by descriptive statistics without inferring to the whole populations.

Apart from the sample and documentary surveys, the researchers interviewed Thai entrepreneurs and workers who have done their businesses in Laos or Cambodia for more than five years. The researchers expected that these case studies would enrich the findings from the sample surveys.

As the attitudes towards foreigners retained by local people are crucial for the well-being of Thai labor and entrepreneurs, the study organized focus groups in which

local inhabitants in various age-groups participated to share their views on Thai people who were working in Laos and Cambodia.

In addition to social, economic, and political backgrounds, the documentary study revealed legislation that foreigners should know. Legislation on citizenship, immigration, social insurance, taxes, investment promotion, marriage and divorce, and land ownership were the results of the review.

The field surveys showed that most of the workers and entrepreneurs in both countries were unable to rely on local social services. Social exclusion was not their main problem. Rather, most of them complained about the quality of social services. Social protection in Laos was relatively lower in standards than that in Cambodia. Thai labor and entrepreneurs in these two countries were reliant upon either occupational welfare provided by their employers or purchases of services from private and public providers in Thailand. It was not unusual for Thai labor and entrepreneurs in both countries to return to use better quality of welfare in Thailand.

The samples from Laos and Cambodia had similar problems but in different degrees of living conditions. High taxes, unclear legislation, inefficiency of government officials, and low standards of social services were more important problems for Thai labor and entrepreneurs in Laos than for those in Cambodia. On the other hand, those in Cambodia saw personal safety, communication barriers, political instability, and low standards of public utilities as their main problems.

Comparatively, Thai labor and entrepreneurs in Laos expected more support in every aspect except the legal protection from the Thai government. They also held better attitudes towards almost every aspects of the sub - regional cooperation than their counterparts in Cambodia did.

Local people, particularly teenagers, did not object the existence of Thai labor and entrepreneurs. Nevertheless, many local senior people were optimistically cautious about giving trust to Thai labor and entrepreneurs.

VII

The study finally suggested a system of social protection for Thai labor and entrepreneurs in the two countries. This system is comprised of 5 pillars of social protection. The first pillar is concerned with amendments of the existing Social Security Act so as to strengthen social rights of Thai labor and of entrepreneurs in a foreign country. Consolidation of social welfare in the provinces along the border between Thailand, Laos, and Cambodia into the Social Welfare Belt is the second pillar of the system. Pararell with the Social Welfare Belt developed along the borderline as previously mentioned, the Thai government should make Thailand become the social welfare hub of the sub-region. Bilateral agreements on social security between Thailand and Laos or Cambodia should be established as the forth pillar of social protection. The final pillar of the system is social welfare investment in the two countries.

Another recommendation is to consolidate legal services provided in Laos and particularly in Cambodia into well-established functions upon which Thai labor and entrepreneurs can be reliant. Thai people who are planning to work or do businesses in Laos or Cambodia may find the information about investment opportunities, necessary legislation, and others in chapters four and five useful for a good start of their lives in Laos and Cambodia.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สภาพปัญหา

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงกำลังได้รับการปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่างประเทศไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีนตอนใต้กลายเป็นเรื่องปกติ การคละปะปนของประชากรในกลุ่มประเทศเหล่านี้เป็นสิ่งที่พบเห็นอยู่เสมอ ในอนาคตปรากฏการณ์นี้จะยิ่งขยายตัวขึ้น ขณะที่ความสนใจส่วนใหญ่มุ่งไปที่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจนั้น ความร่วมมือทางสังคมยังไม่ได้ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเป็นตัวอย่างอันดีของการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านที่คำนึงถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ขณะที่คนไทยส่วนใหญ่คุ้นเคยกับปัญหาของแรงงานต่างด้าวในประเทศเป็นอย่างดีนั้น เราอาจจะลืมไปว่ามีคนไทยจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่กำลังใช้ชีวิตในการทำงานอยู่ในประเทศเหล่านี้ แม้คนไทยกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือเป็นผู้ประกอบการแต่คงต้องประสบกับปัญหาการปรับตัวทางสังคมเช่นกันเพียงแต่รูปแบบของปัญหาที่เผชิญแตกต่างกันไป ความเสี่ยงภัยของคนไทยเหล่านี้ไม่ได้จำกัดเพียงชีวิตแต่ยังรวมถึงทรัพย์สินการลงทุนที่ยากแก่การเคลื่อนย้าย ดังนั้นปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักสร้างความสูญเสียเป็นมูลค่ามหาศาล ดังตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นในประเทศพม่า และ กัมพูชา เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้มุ่งจะนำเสนอปัญหาการคุ้มครองสิทธิทางสังคมในอีกแง่มุมหนึ่ง นอกเหนือจากรายงานการวิจัยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก ผลของการศึกษามุ่งจะให้เกิดการเตรียมการเพื่อพัฒนากลไกทางสังคมที่จะสร้างความคุ้มครองให้กับคนไทยที่กำลังหรือวางแผนที่จะเดินทางไปประกอบอาชีพในอนุภูมิภาคนี้ หากรัฐสามารถพัฒนากลไกเหล่านี้ได้แล้วก็จะสนับสนุนให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแรงงานและผู้ประกอบการไทยในอนุภูมิภาคเป็นไปอย่างมั่นคง

วิธีการศึกษา

สำหรับการศึกษาสภาพปัญหาในวงกว้างนั้น ผู้วิจัยอาศัยการสำรวจจากตัวอย่างคนไทยในประเทศลาวและกัมพูชาจำนวนประมาณ 200 คนในแต่ละประเทศ นอกจากการสำรวจจากตัวอย่างแล้วผู้วิจัยยังสำรวจข้อมูลจากเอกสารทั้งในภาคภาษาไทย อังกฤษ ลาว และ กัมพูชา ข้อมูลจากเอกสารเหล่านี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในแง่ของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศนับแต่อดีตจนปัจจุบันตลอดจนสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศทั้งสอง ยิ่งไปกว่านั้นการสำรวจสาระของนโยบายโดยเฉพาะกฎหมายที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพของบุคคลต่างด้าวจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาจากเอกสารทั้งสิ้น

นอกจากวิธีการศึกษาข้างต้นแล้วผู้วิจัยยังใช้วิธีการศึกษาเจาะลึกแบบกรณีศึกษาของการดำเนินชีวิตของคนไทยบางท่านเพื่อให้ข้อมูลเหล่านี้แสดงพลวัตของการปรับตัวที่จะช่วยให้เข้าใจผลการศึกษาแบบตัดขวางโดยการสำรวจดียิ่งขึ้น โดยพิจารณาว่าการดำรงชีวิตของคนไทยในประเทศทั้งสองจะราบรื่นเพียงใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับทักษะของคนพื้นเมือง ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงพยายามประมวลความคิดเห็นของคนพื้นเมืองกลุ่มเล็ก ๆ ในประเทศลาว และกัมพูชามานำเสนอประกอบไปด้วย

ผลการศึกษา

ภูมิหลังความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ระหว่างไทยกับประเทศทั้งสองไม่ค่อยราบรื่นนัก ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่งปรากฏชัดเจนภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของทั้งสองประเทศยังคงค่อนข้างล้าหลังโดยเฉพาะประเทศลาว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ความยากจน ความขาดแคลนสาธารณูปโภคพื้นฐาน การศึกษา และสาธารณสุขยังเป็นปัญหาสำคัญของประเทศทั้งสอง ประเทศไทยเป็นผู้ลงทุนรายสำคัญในประเทศทั้งสองโดยเฉพาะในลาว

นอกจากข้อมูลภูมิหลังข้างต้นแล้วการวิจัยยังได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่บุคคลต่างด้าวพึงทราบสำหรับการประกอบอาชีพในประเทศทั้งสอง กฎหมายเหล่านี้ได้แก่ กฎหมายการส่งเสริมการลงทุน ภาษี ประกันสังคม การสมรสและการหย่า เป็นต้น ในด้านทัศนคติของคนพื้นเมืองที่มีต่อคนไทยนั้น ผลการศึกษาพบว่า คนรุ่นเก่าของประเทศทั้งสองยังคงมีความระแวงคนไทยและประเทศไทยอยู่ ขณะที่คนหนุ่มสาวมีทัศนคติเปิดรับคนไทยมากขึ้นและชื่นชมกับระดับการพัฒนาของประเทศไทย

สำหรับประเด็นสิทธิทางสังคมนั้น การศึกษาพบข้อมูลที่สำคัญ ดังนี้

1. ส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างคนไทยในประเทศทั้งสองโดยเฉพาะในประเทศกัมพูชามีความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่างด้าวและกฎหมายที่จำเป็นเพียงเล็กน้อย หรือไม่รู้เลยเกือบทั้งหมดของกลุ่มตัวอย่างต้องการทราบเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้โดยเฉพาะกลุ่มตัวอย่างในประเทศลาว

2. การเข้าถึงบริการทางสังคมทุกประเภทเป็นปัญหาสำหรับคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวและกัมพูชาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ปัญหาสำคัญ คือ คุณภาพของบริการทุกประเภทที่ยังไม่ได้มาตรฐาน และไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะบริการในประเทศลาว ปัญหาด้านความไม่เท่าเทียมของสิทธิไม่เป็นปัญหามากนัก สำหรับด้านที่อยู่อาศัยนั้นค่าบริการกลับมีราคาแพงโดยเฉพาะในประเทศกัมพูชา

3. ในด้านการประกอบอาชีพนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พอใจกับรายได้ที่ได้รับ แต่ปัญหาสำคัญ คือ ความไม่มั่นคงทางรายได้ ปัญหาด้านความเท่าเทียมในการประกอบอาชีพปรากฏชัดเจนกว่าการเข้าถึงบริการสังคมในข้อสอง โดยเฉพาะในประเทศลาว แต่จุดเด่นของประเทศทั้งสอง คือ ลู่ทางในการประกอบอาชีพที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ชี้ว่ายังมีอยู่มากพอสมควร พร้อมทั้งเสนอแนะลู่ทาง หรืออาชีพที่ยังเปิดกว้างในประเทศทั้งสอง

4. จากข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางสังคมในประเทศทั้งสอง วิธีการปรับตัวของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวและกัมพูชาจึงคล้ายคลึงกันคือพึ่งพาสวัสดิการที่จัดโดยนายจ้างและการซื้อการคุ้มครองจากบริษัทประกันชีวิตเอกชนในประเทศไทย โดยนัยนี้ การกลับมาใช้บริการรักษาพยาบาลในประเทศไทยและการซื้อความมั่นคงด้านบำนาญจากประเทศไทยจึงเป็นการปรับตัวของคนไทยที่ได้อยู่ในปัจจุบันแม้จะไม่สะดวกนักก็ตาม อย่างไรก็ตามมีคนไทยอยู่จำนวนหนึ่งที่ไม่อยู่ภายใต้โปรแกรมการคุ้มครองใด ๆ เลย ขณะที่คนไทยส่วนน้อยอยู่ภายใต้โปรแกรมการประกันสังคม หรือ 30 บาทรักษาทุกโรคของประเทศไทย

5. การศึกษายังพบว่าคนลาวและคนกัมพูชาที่มีฐานะ (ตลอดจนชาวต่างประเทศที่อาศัยในประเทศทั้งสอง) นิยมใช้บริการด้านการรักษาพยาบาลในประเทศไทยเช่นกัน

6. กลุ่มตัวอย่างคนไทยในประเทศลาวและกัมพูชาคาดหวังที่จะให้รัฐบาลไทยสร้างหลักประกันทางสังคมด้านต่าง ๆ โดยมีลำดับความสำคัญเช่นเดียวกันโดยเรียงจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้

- 6.1 การคุ้มครองทางกฎหมาย
- 6.2 การประกันชีวิตโดยรวม และการคุ้มครองด้านสุขภาพ
- 6.3 หลักประกันด้านที่อยู่อาศัย
- 6.4 หลักประกันด้านอาชีพและรายได้
- 6.5 หลักประกันด้านบำนาญ
- 6.6 หลักประกันด้านการศึกษาบุตร

โดยรวมแล้วกลุ่มตัวอย่างในประเทศลาวคาดหวังการสร้างหลักประกันจากรัฐบาลไทยมากกว่ากลุ่มตัวอย่างในประเทศกัมพูชา ยกเว้นการคุ้มครองทางกฎหมายเท่านั้นที่กลุ่มตัวอย่างในประเทศกัมพูชามีระดับการคาดหวังสูงกว่า

7. โดยรวมแล้ว กลุ่มตัวอย่างคนไทยในประเทศลาวมีทัศนคติต่อคนและชาติลาวดีกว่าทัศนคติของคนไทยต่อคนและชาติกัมพูชา ยกเว้นเพียงประเด็นทัศนคติต่อประวัติศาสตร์ของประเทศนั้น ๆ เท่านั้นที่กลุ่มตัวอย่างคนไทยในประเทศกัมพูชามีระดับทัศนคติที่ดีกว่าทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างคนไทยในประเทศลาว

8. กลุ่มตัวอย่างคนไทยในประเทศลาวมีทัศนคติต่อโอกาสการสร้างสรค์ความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งสองโดยรวมและรายละเอียดดีกว่ากลุ่มตัวอย่างคนไทยในประเทศกัมพูชา

9. คนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศทั้งสองประสบปัญหาในการดำรงชีพคล้ายคลึงกันโดยอุปสรรคสำคัญที่ต้องเผชิญ คือ สาธารณูปโภคไม่ได้มาตรฐาน สวัสดิการสังคมไม่มีคุณภาพและบางประเภทราคาแพง ความไม่เป็นระเบียบและเสถียรภาพทางการเมือง ประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ การคอร์รัปชัน การกีดกันแบ่งแยกและอื่น ๆ

อย่างไรก็ตามในเชิงเปรียบเทียบแล้วอุปสรรคเหล่านี้เป็นปัญหาต่อการดำรงชีวิตของคนไทยในแต่ละประเทศแตกต่างกันไป กลุ่มของอุปสรรคที่เป็นปัญหาต่อคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศกัมพูชามากกว่าคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวอย่างชัดเจน คือ ภาษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความไม่เป็นระเบียบและเสถียรภาพทางการเมือง สาธารณูปโภคไม่ได้มาตรฐาน ความแตกต่างด้านวัฒนธรรม และการขาดการเอาใจใส่จากรัฐบาลไทย ส่วนอุปสรรคที่เป็นปัญหาต่อคนไทยในประเทศลาวมากกว่าคนไทยในประเทศกัมพูชา ได้แก่ มาตรฐานและราคาของสวัสดิการสังคม ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ค่าและความผันผวนของเงินตรา ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ภาษีแพงซ้ำซ้อน การกีดกันแบ่งแยก และการมีคู่แข่งทางการค้า

10. ทัศนคติของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศทั้งสองบ่งบอกว่าโอกาสหรือช่องทางในการประกอบอาชีพทั้งในประเทศลาวและกัมพูชามีมากพอสมควร แม้ว่ากลุ่มของช่องทางในการประกอบอาชีพเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน อันได้แก่ การจำหน่ายเครื่องอุปโภค-บริโภค อาหารไทยและวัสดุก่อสร้าง จะได้รับการการเสนอเป็นอันดับต้น ๆ คล้ายคลึงกัน แต่ช่องทางการประกอบอาชีพในด้านอื่นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ธุรกิจการเกษตรและการซ่อมแซม ตกแต่งยานพาหนะเป็นช่องทางการประกอบอาชีพที่เป็นจุดเด่นของประเทศลาว ขณะที่

ธุรกิจการท่องเที่ยว โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถานเป็นกลุ่มอาชีพที่เด่นหรือได้รับการเสนอเฉพาะกลุ่มตัวอย่างในประเทศกัมพูชา

ข้อเสนอแนะ

เมื่อประมวลข้อมูลจากผลการศึกษาแล้ว ผู้วิจัยเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมแก่คนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวและกัมพูชา ระบบการคุ้มครองที่ว่านี้เกี่ยวข้องกับ 5 องค์ประกอบที่สำคัญคือ

1. (การปรับปรุง) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และการบังคับใช้การปรับปรุงในส่วนนี้เพื่อให้กฎหมายมีผลในการบังคับใช้แก่พลเมืองไทยทั้งที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้าง และไม่ใช้ลูกจ้างที่ประกอบอาชีพในต่างแดน การปรับปรุงกฎหมาย ได้แก่

1.1 แก้ไขมาตรา 4 ให้กองทุนสามารถจัดการคุ้มครองให้กับลูกจ้างที่ทำงานในต่างประเทศได้

1.2 ขยายการคุ้มครองให้กับผู้ที่ไม่ได้มีสถานภาพเป็นลูกจ้างให้ครอบคลุมภัยทุกประเภทเท่าเทียมกับลูกจ้างโดยให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 40 และให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่กำหนดการคุ้มครองในลักษณะเดียวกับกรณีลูกจ้าง

1.3 ให้แก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ภัยที่เกิดนอกประเทศได้

1.4 แก้ไขบทบัญญัติตามกฎหมายโดยเปลี่ยนฐานการคิดคำนวณกรณีต่าง ๆ จาก “ค่าจ้าง” เป็น “รายได้จากการทำงาน”

1.5 แก้ไขบทบัญญัติตามกฎหมายให้เชื่อมโยงระบบการคุ้มครองกับระบบภาษีเงินได้ ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับในข้อ 1.4 เป็นไปได้

1.6 แก้ไขบทบัญญัติตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการรักษายาบาลที่กำหนดในต่างประเทศได้ แต่ทั้งนี้ปริมาณค่ารักษายาบาลและประโยชน์ทดแทนที่เกี่ยวข้องให้เบิกจ่ายตามจริงโดยมีเกณฑ์มูลค่าประโยชน์ทดแทนที่จ่ายในประเทศไทยเป็นเกณฑ์

1.7 กำหนดให้มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านประกันสังคมในต่างประเทศ โดยขึ้นอยู่กับอัครราชทูตด้านแรงงานของสถานทูตไทย

2. ข้อตกลงระหว่างประเทศ ขณะที่ข้อตกลงแบบพหุภาคีของทั้งอนุภูมิภาคยังเป็นไปไม่ได้ รัฐบาลควรหาทางทำความตกลงกับประเทศลาวและกัมพูชาในรูปทวิภาคีโดยกระทำควบคู่ไปกับการเจรจาทางการค้า ข้อตกลงนี้ถือเป็นองค์ประกอบของระบบที่จะต้องกระทำควบคู่ไปกับข้อที่ 1 เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมของมาตรฐานประโยชน์ทดแทนและปัญหาการ

คุ้มครองจากสองระบบเนื่องจากในปัจจุบันประเทศทั้งสองโดยเฉพาะลาวซึ่งกฎหมายประกันสังคมมีผลบังคับใช้แล้ว

2.1 การคุ้มครองระยะสั้นอันหมายถึงผู้ที่ไปประกอบอาชีพในประเทศคู่ความตกลง
ไม่เกิน 5 ปี ควรมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ยึดถือการคุ้มครองจากโปรแกรมของบ้านเกิด สำหรับกรณีของคนไทยให้ได้รับช้อยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกับโปรแกรมของประเทศนั้น ๆ แต่สามารถเข้ารับบริการจากสถานพยาบาลในประเทศนั้น ๆ ได้โดยภาระค่าใช้จ่ายเป็นของโปรแกรมจากประเทศไทย และอาศัยเกณฑ์ของประเทศไทยในการจ่ายประโยชน์ทดแทน
- ข้อตกลงควรกำหนดให้สามารถรวมระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบหรืออื่น ๆ เพราะขาดการปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ อันมีสาเหตุจากการต้องไปประกอบอาชีพและปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะเดียวกันในประเทศคู่ความตกลง

2.2 การคุ้มครองระยะยาวแก่ผู้ที่ต้องไปประกอบอาชีพในประเทศคู่ความตกลงนานกว่า 5 ปี ควรใช้หลักเกณฑ์ของข้อตกลง ดังนี้

- ดำรงหลักการนับรวมระยะเวลายานางเดียวกัน ข้อ 2.1
- การเลือกโปรแกรมของประเทศที่ประสงค์จะรับการคุ้มครองจากประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือจากโปรแกรมของทั้งสองประเทศ
- การผ่อนปรนเงื่อนไขของเวลาการสร้างความสมบัตินเพื่อรับประโยชน์ทดแทนให้สั้นลงกว่าปกติ หรือกำหนดให้การขาดตอนของการจ่ายเงินสมทบไม่เป็นเหตุให้ต้องสูญเสียสิทธิการรับประโยชน์ทดแทน

3. แนวสนับสนุนด้านสวัสดิการตามแนวชายแดน (Borderline Welfare Belt)

เนื่องจากคนไทยเป็นจำนวนมากจำเป็นต้องเดินทางกลับมาใช้บริการสังคมทางฝั่งไทย ดังนั้นรัฐควรพัฒนาให้จังหวัดตามแนวชายแดนกัมพูชาและโดยเฉพาะลาวเป็นแนวสนับสนุนด้านสวัสดิการ โดยสร้างความพร้อมให้กับบริการสังคมที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิให้คนไทยในต่างแดนเหล่านี้สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐหรือเอกชนได้เท่าเทียมพลเมืองไทยที่อาศัยในราชอาณาจักร สวัสดิการที่จัดภายใต้องค์ประกอบนี้เน้นที่การรักษาพยาบาล และการศึกษาบุตร และวิธีการบริหารต้องไม่เป็นรูปธุรกิจ

4. ศูนย์กลางด้านสวัสดิการของอนุภูมิภาค (Mekong-Subregional Welfare Hub) เพื่อให้สอดคล้องกับองค์ประกอบในข้อที่ 3 รัฐควรพัฒนาให้จังหวัดตามแนวชายแดนเปลี่ยนสภาพเป็นศูนย์กลางด้านสวัสดิการของอนุภูมิภาค ประเภทของสวัสดิการภายใต้องค์ประกอบนี้มีขอบเขตกว้างขวางกว่าองค์ประกอบที่ 3 เพราะรวมบริการด้านที่พักอาศัย นันทนาการและการจ้างและพัฒนาแรงงาน กลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาระบบในองค์ประกอบนี้คือพลเมืองลาวและกัมพูชาที่มีฐานะตลอดจนชาวต่างประเทศที่เดินทางมาประกอบอาชีพในประเทศทั้งสองซึ่งมีข้อมูลว่านิยมเข้ามาใช้บริการทางฝั่งไทย การบริหารงานสวัสดิการภายใต้องค์ประกอบนี้ควรอาศัยวิธีการเชิงธุรกิจ และควรเชื่อมโยงกับนโยบายศูนย์กลางโลกด้านการรักษาพยาบาลของประเทศ

5. การส่งเสริมการลงทุนด้านสวัสดิการในต่างแดน องค์ประกอบสุดท้ายของระบบที่จะพัฒนา คือ การทำงานเชิงรุกโดยการส่งเสริมการลงทุนด้านสวัสดิการไม่ว่าจะเป็นด้านการรักษาพยาบาล การศึกษา (โปรแกรมนานาชาติ) ที่อยู่อาศัย การจัดหาและพัฒนาแรงงานและบริการด้านนันทนาการในประเทศลาว และกัมพูชา แนวทางการพัฒนาองค์ประกอบนี้ได้แก่

5.1 การเชื่อมโยงกับองค์ประกอบที่ 1 กล่าวคือ สวัสดิการเหล่านี้ต้องรองรับความต้องการของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศทั้งสอง

5.2 ต้องศึกษาข้อกำหนดของประเศนั้น ๆ เพื่อหาทางผ่อนปรนข้อห้ามการลงทุนด้านสวัสดิการบางประเภทอาทิด้านการรักษาพยาบาลในประเทศลาว

5.3 ต้องไม่เป็นการแข่งขันกันเองกับการดำเนินงานตามองค์ประกอบที่ 4 ทั้งนี้ อาจจะโดยการแบ่งขอบเขตการลงทุน เช่น เน้นที่ด้านการรักษาพยาบาล เป็นต้น

5.4 กลุ่มเป้าหมาย (นอกเหนือจากคนไทย) และวิธีการบริหารคงเป็นไปทำนองเดียวกับองค์ประกอบที่ 4

นอกจากระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เสนอแนะข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยยังใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาในการเสนอแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิทางสังคมของคนไทยในประเทศลาวและกัมพูชาดังนี้

1) การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ข้อมูลทางประวัติศาสตร์บ่งบอกว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศทั้งสองไม่ค่อยราบรื่นนัก จากรากฐานนี้ทำให้พลเมืองของทั้งสองประเทศโดยเฉพาะคนรุ่นเก่ายังคงมีทัศนคติต่อคนไทยไม่ดีนัก ดังนั้นการสร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสองจึงควรได้รับการส่งเสริม นอกจากนั้นควรมีวิธีการที่จะหาทางให้การไหลเวียนของข่าวสารภาคประชาชนไม่กระทบต่อความรู้สึกของพลเมืองของทั้งสองประเทศ ทางที่จะเป็นไปได้ก็โดยการให้การศึกษแก่สื่อมวลชน ส่งเสริมระบบควบคุมกันเองขององค์กรสื่อ

อาศัยกลไกการควบคุมของรัฐ ตลอดจนให้ข้อมูลแก่คนไทยที่จะไปประกอบอาชีพหรือทำธุรกิจในประเทศทั้งสอง ประกอบกับการเพิ่มความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมให้มากขึ้น การส่งเสริมในด้านนี้จะช่วยคุ้มครองสิทธิทางสังคม ตลอดจนทรัพย์สินของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวและกัมพูชาได้

2) การให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย คนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศทั้งสอง แสดงความต้องการที่จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายในระดับสูง โดยเฉพาะคนไทยในประเทศกัมพูชา การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายถือเป็นรากฐานสำคัญของการค้าประกันสิทธิพื้นฐานวิธีการที่สามารถทำได้ คือ การให้ข้อมูลด้านกฎหมายที่จำเป็นโดยอาจใช้ผลการวิจัยในบทที่ 4 และ 5 เป็นสาระของการให้การศึกษาแก่ทั้งผู้ที่ประกอบอาชีพในประเทศทั้งสองอยู่แล้ว และผู้ที่กำลังจะเดินทางไปประกอบอาชีพในประเทศลาวและกัมพูชา การจัดการอบรมหรือปฐมนิเทศแก่คนไทยในประเทศทั้งสองเกี่ยวกับกฎหมายอย่างสม่ำเสมอเป็นอีกทางหนึ่งที่จะทำได้ นอกจากนั้นการจัดเตรียมบริการด้านการให้คำปรึกษาทางกฎหมายโดยอาศัยกลไกทั้งภาครัฐ และเอกชนที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิในประเทศทั้งสองเป็นวิธีการที่เป็นประโยชน์เช่นกัน

3) การเตรียมพร้อมเพื่อการปรับตัว นอกจากการเตรียมพร้อมด้านกฎหมายที่จำเป็นในข้อ 2) แล้ว การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ปัญหาอุปสรรค และ ลู่ทางการประกอบอาชีพเป็นสิ่งสำคัญต่อการปรับตัวเพื่อการประกอบอาชีพในประเทศทั้งสองเช่นกัน การจัดทำคู่มือ หรือจัดการอบรมปฐมนิเทศโดยอาศัยข้อมูลในบทที่ 4 และ 5 ควบคู่ไปกับการดำเนินการในข้อ 2) จะช่วยเตรียมให้คนไทยกลุ่มนี้มีความพร้อมที่จะปรับตัวมากขึ้น

4) การส่งเสริมการลงทุน การประกอบอาชีพของคนไทยในต่างแดนมีความสำคัญต่อความเติบโตของเศรษฐกิจภายในประเทศ ดังนั้นรัฐจึงไม่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องระดับปัจเจกโดยเพียงแต่ให้การคุ้มครองสิทธิทางสังคมและอื่น ๆ เท่านั้น แต่ควรศึกษาถึงช่องทางการลงทุนในประเทศเหล่านี้เพื่อหาทางสนับสนุนให้การประกอบอาชีพของคนไทยในประเทศลาวและกัมพูชา กว้างขวางขึ้น โดยใช้ข้อมูลในบทที่ 4 และ 5 เป็นแนวทาง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	II
ABSTRACT.....	V
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	VIII
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของโครงการ.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
ข้อจำกัดของการวิจัย.....	5
ขอบเขตการวิจัย.....	5
คำจำกัดความ.....	6
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม.....	7
ภูมิหลังด้านสิทธิมนุษยชน.....	7
คำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.....	10
- ปฐมบท.....	10
- พื้นฐานของความเท่าเทียม.....	10
- สิทธิส่วนบุคคล.....	11
- การพำนักราชและเคลื่อนย้าย.....	11
- การตั้งครอบครัว.....	11
- การถือครองทรัพย์สินและการแสดงออก.....	11
- สิทธิทางการเมืองและการสมาคม.....	11
- สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม.....	12
สิทธิพลเมือง.....	15
- ขอบเขต.....	15
- ความเปลี่ยนแปลงนับแต่ยุคอารยธรรมกรีกจนถึงยุคการกำเนิดรัฐชาติ.....	17
- องค์ประกอบของสิทธิพลเมือง.....	20

- อุปสรรคของสิทธิพลเมือง.....	22
สิทธิทางสังคม.....	23
- สิทธิเชิงบวก.....	23
- ข้อโต้แย้ง.....	24
- ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิทางสังคมแก่คนต่างด้าว.....	25
สิทธิพลเมืองของผู้ประกอบอาชีพในต่างแดน.....	27
รูปธรรมของบุคลิกภาพแบบสหชาติและสิทธิพลเมืองระหว่างประเทศ....	29
- สหภาพยุโรป.....	30
- ข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกากับนานาประเทศ.....	34
- ความพยายามของอาเซียน.....	39
ลัทธิความเป็นเจ้า.....	40
- ความหมายและต้นกำเนิด.....	41
- วิวาทะระหว่างทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิมกับทฤษฎีการสร้าง ความเป็นเจ้า.....	41
- ลักษณะของการสร้างความเป็นเจ้า.....	42
- วิธีการสร้างความเป็นเจ้า.....	45
ความหลากหลายทางวัฒนธรรม.....	45
- ความหมาย.....	46
- ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนต่างวัฒนธรรม.....	49
- อิทธิพลของโลกาภิวัตน์.....	50
ความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง.....	51
- ภูมิหลัง.....	51
- ปัญหาทางสังคมที่สำคัญของอนุภูมิภาค.....	53
- กลไกความร่วมมือ.....	57
- โปรแกรมความร่วมมือ.....	57
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย.....	60
โจทย์การวิจัย.....	60

	กรอบการวิจัย.....	60
	วิธีการวิจัย.....	61
	การสำรวจ.....	62
	- ประชากร.....	62
	- ตัวอย่าง.....	62
	- แบบสำรวจ.....	63
	- วิธีการรวบรวมข้อมูล.....	63
	- การวิเคราะห์ข้อมูล.....	64
บทที่ 4	ประเทศลาวกับสิทธิทางสังคมของคนไทย.....	65
	ข้อมูลทั่วไป.....	65
	- สภาพภูมิศาสตร์และประชากร.....	65
	- ความสัมพันธ์กับประเทศไทย.....	66
	- การปกครอง.....	71
	- สภาพเศรษฐกิจ.....	72
	- สภาพสังคม.....	75
	กฎหมายที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของบุคคลต่างด้าว.....	80
	- รัฐธรรมนูญ.....	81
	- การได้สัญชาติลาว.....	81
	- การใช้แรงงาน.....	83
	- การเดินทางเข้า-ออก และการอาศัยในประเทศลาว.....	84
	- การประกันสังคม.....	86
	- ภาษี.....	88
	- การเช่าที่ดิน.....	89
	- การสมรสและหย่า.....	90
	- การส่งเสริมการลงทุน.....	93
	- การค้ามนุษย์.....	94
	การเข้าถึงบริการทางสังคมและทักษะของคนไทยในประเทศลาว (ข้อมูลจากการสำรวจ).....	95

XVIII

- คุณลักษณะของตัวอย่าง.....	95
- ความตระหนักในสิทธิและหน้าที่.....	97
- การใช้บริการด้านที่พักอาศัย.....	97
- การใช้บริการทางการแพทย์.....	97
- โอกาสการใช้บริการทางการศึกษา.....	100
- การประกอบอาชีพ.....	102
- หลักประกันของชีวิต.....	105
- ความคาดหวังในการสร้างหลักประกันทางสังคมจากรัฐบาลไทย..	106
- ทักษะที่สะท้อนโอกาสการสร้างร่วมมือไทย-ลาว.....	109
- อุปสรรคของการดำรงชีพในประเทศลาว.....	113
กรณีศึกษาผู้ประกอบการไทยในลาว.....	113
- กรณีที่ 1 ร้านอาหารไทย 'สถาพร'.....	113
- กรณีที่ 2 ร้านประดับยนต์ของคุณวิเชียร.....	123
ทักษะของคนลาวต่อคนไทย.....	126
- การเปิดเผยความรู้สึกต่อกัน.....	126
- การดูถูกคนลาว.....	127
- ผลของวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน.....	127
- คนลาวมองคนไทยและเมืองไทยอย่างไร.....	128
- เปรียบเทียบคนไทยกับคนเวียดนาม.....	129
- ความคิดเห็นต่อการประกอบอาชีพของคนไทย.....	129
- ปฏิกริยาต่อยกย่องการเปิดประเทศของรัฐบาลลาว.....	129
- การรับรู้ต่อความร่วมมือของอนุภูมิภาค.....	130
- ข้อเสนอต่อการสร้างสรรค์ความร่วมมือในอนุภูมิภาค.....	131
อภิปรายผล.....	131
- พื้นฐานความสัมพันธ์.....	131
- ความจำเป็นในการสร้างแนวสนับสนุนด้านบริการทางสังคมตาม แนวชายแดน.....	133
- ปัญหาการคุ้มครองสิทธิทางสังคมของคนไทย.....	135
- ความรู้ในสิทธิและกฎหมายสำหรับบุคคลต่างด้าว.....	138

	- การลงทุนด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศลาว.....	138
	- โอกาสของความร่วมมือไทย-ลาว.....	139
บทที่ 5	ประเทศกัมพูชากับสิทธิทางสังคมของคนไทย.....	140
	ข้อมูลทั่วไป.....	140
	- สภาพภูมิศาสตร์และประชากร.....	140
	- ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา.....	142
	- การเมืองและการปกครอง.....	153
	- สภาพเศรษฐกิจ.....	154
	- สภาพสังคม.....	163
	กฎหมายที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในประเทศกัมพูชาของบุคคลต่างด้าว.....	171
	- รัฐธรรมนูญ 2536.....	171
	- การได้สัญชาติกัมพูชา.....	172
	- กฎหมายแรงงานและการทำงาน.....	172
	- กฎระเบียบการจ้างแรงงานต่างชาติของกัมพูชา.....	173
	- การประกันสังคม.....	177
	- การค้ามนุษย์.....	177
	- กฎหมายการเข้าเมือง พ.ศ.2537.....	177
	- ภาษี.....	180
	- นโยบายการลงทุน.....	182
	- กฎหมายหุ้นส่วนบริษัท.....	185
	การเข้าถึงบริการทางสังคมและทักษะของคนไทยในประเทศกัมพูชา (ข้อมูลจากการสำรวจ).....	186
	- คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง.....	186
	- ความตระหนักในสิทธิและหน้าที่.....	187
	- การใช้บริการด้านที่อยู่อาศัย.....	189
	- การให้บริการทางการแพทย์ในประเทศกัมพูชา.....	190
	- โอกาสใช้บริการทางการศึกษา.....	192
	- การประกอบอาชีพ.....	194

- หลักประกันของชีวิต.....	196
- ความคาดหวังในการสร้างหลักประกันทางสังคมจากรัฐบาลไทย...	197
- ทักษะที่สะท้อนโอกาสการสร้างร่วมมือไทย-กัมพูชา.....	200
- อุปสรรคของการดำรงชีพในประเทศกัมพูชา.....	204
กรณีศึกษา.....	205
- กรณีลูกจ้างในประเทศกัมพูชา (คุณบุญเลิศ).....	205
- การจ้างงานของบริษัทไทยในกัมพูชา.....	207
ทักษะของคนไทยในกัมพูชา.....	209
- การเข้ามาทำงานในประเทศกัมพูชาของคนไทย.....	209
- การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศกัมพูชา.....	210
- ปัญหาการสื่อสาร.....	210
- กฎหมายของประเทศกัมพูชา.....	211
- คุณภาพการศึกษา.....	211
- การรวมตัวของคนไทย.....	212
- คนไทยในเมืองเสียมเรียบกับสถานทูตไทยในกรุงพนมเปญ.....	213
ทักษะของคนกัมพูชาต่อคนไทย.....	214
- ทักษะจากอดีต.....	214
- ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม.....	215
- ทักษะในปัจจุบัน.....	215
- ความไม่เสมอภาค.....	216
- ความร่วมมือในภูมิภาค	216
อภิปรายผล.....	216
- พื้นฐานความสัมพันธ์.....	216
- คุณลักษณะของตัวอย่าง.....	217
- ความรู้ในสิทธิและกฎหมายสำหรับบุคคลต่างด้าว.....	218
- ปัญหาการคุ้มครองสิทธิทางสังคมของคนไทย.....	218
- การลงทุนด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศกัมพูชา.....	220
- โอกาสของความร่วมมือไทยกัมพูชา.....	221

บทที่ 6	ผลการสำรวจเชิงเปรียบเทียบ.....	222
	ความตระหนักในสิทธิ หน้าที่ และกฎหมาย.....	222
	การใช้บริการด้านที่พักอาศัย.....	223
	การใช้บริการทางการแพทย์.....	227
	โอกาสการใช้บริการทางการศึกษา.....	227
	การประกอบอาชีพ.....	227
	หลักประกันของชีวิต.....	231
	ความคาดหวังในการสร้างหลักประกันทางสังคมจากรัฐบาลไทย.....	233
	ทัศนคติสะท้อนโอกาสการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ.....	233
	อุปสรรคของการดำรงชีพ.....	236
	อภิปรายผล.....	237
	- ความตระหนักในกฎหมายและสิทธิหน้าที่.....	237
	- การคุ้มครองทางสังคม.....	238
	- การแบ่งแยกกีดกัน.....	240
	- ทัศนคติต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ.....	241
บทที่ 7	สรุปและข้อเสนอแนะ.....	242
	สรุป.....	242
	- สภาพปัญหา.....	242
	- วิธีการศึกษา.....	243
	- ผลการศึกษา.....	243
	ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับตัวของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาว	
	และกัมพูชา.....	246
	- การเสริมสร้างความสัมพันธ์พื้นฐาน.....	246
	- การให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย.....	247
	- ระบบคุ้มครองทางสังคม.....	248
	- การเตรียมพร้อมเพื่อการปรับตัวที่เหมาะสม.....	259
	- การส่งเสริมการลงทุน.....	259

รายการอ้างอิง.....	260
ภาคผนวก บทความสำหรับการเผยแพร่.....	270
- เรื่องที่ 1 การสร้างหลักประกันทางสังคมสำหรับคนไทยในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง : กรณีประเทศลาวและกัมพูชา.....	271
- เรื่องที่ 2 สิทธิทางสังคมในภาษาของบุคคลต่างด้าว.....	288

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของโครงการ

โลกาภิวัตน์ทำให้ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในโลกเพิ่มความซับซ้อนขึ้น ความซับซ้อนเกิดจากการถ่ายเทของทุน แรงงาน ข้อมูล ฯลฯ บังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีข้อจำกัดในด้านภูมิศาสตร์น้อยลง ปรากฏการณ์นี้มีทั้งผลดีและผลเสียแก่ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบกับเหตุการณ์นี้ ผลดีที่สำคัญมักปรากฏในเชิงเศรษฐกิจทั้งในประเทศที่เป็นต้นทางและปลายทางของการถ่ายเททรัพยากร กล่าวคือการถ่ายเททรัพยากรก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแง่ของการลดต้นทุนการผลิต การเพิ่มรายได้และอื่น ๆ อย่างไรก็ตามหากประเทศต่าง ๆ ไม่มีนโยบายตลอดจนมาตรการทางสังคมและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพแล้ว การไหลเวียนถ่ายเทของทรัพยากรข้ามพรมแดนอย่างรวดเร็วมักก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อาทิ ปัญหาแรงงานอพยพผิดกฎหมาย บุคคลไร้สัญชาติ สิทธิพลเมืองโดยเฉพาะสิทธิทางสังคมหรือสิทธิสวัสดิการ การค้ามนุษย์ ความมั่นคงตามชายแดน ฯลฯ

ประเทศต่าง ๆ ในแถบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงกำลังเผชิญกับปัญหาข้างต้น สำหรับประเทศไทยซึ่งถือเป็นประเทศต้นทางของกระแสไหลเวียนของเงินทุน แต่เป็นประเทศปลายทางของการอพยพแรงงานเป็นตัวอย่างชัดเจนที่แม้การอพยพของแรงงานมีข้อจำกัดน้อยซึ่งช่วยให้เศรษฐกิจในหลายภาคส่วนมีความเติบโต แต่ขณะเดียวกันการปราศจากนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย และอื่น ๆ ที่ชัดเจนทำให้เกิดผลกระทบในทางลบหลายประการ ผลกระทบเหล่านี้หากคิดคำนวณเป็นตัวเงิน อาจมีมูลค่ามากเท่ากับความเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้แรงงานต่างด้าว ปัญหาสำคัญคือ ความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่เป็นเจ้าของธุรกิจแต่ผลกระทบในทางลบหลายกรณี อาทิ การแย่งงาน การใช้บริการทางสังคม อาชญากรรม สุขภาพอนามัย ฯลฯ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

การแก้ไขปัญหานี้จะจำกัดเฉพาะประเทศไทยไม่ได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการกำหนดนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และการจัดระเบียบกลไกของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นต้นทางและปลายทางของทุนและแรงงาน สำหรับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงจัดเป็นประเทศที่มีความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมและสังคม และที่สำคัญเป็นกลุ่มประเทศที่กำลังเผชิญปัญหานี้ร่วมกันโดยเฉพาะประเทศไทยที่ต้องรับผลกระทบอย่างชัดเจน ดังนั้นการศึกษาเพื่อหาทาง

ให้เกิดความตระหนักอันจะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคให้ร่วมกันกำหนดนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และจัดระเบียบให้กับกลไกต่าง ๆ เพื่อทำให้การเคลื่อนย้ายทุน และแรงงาน การสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมและสิทธิพลเมืองอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและข้อตกลงร่วมกันของประเทศในอนุภูมิภาค และสร้างความกินดีอยู่ดีทั้งในแง่เศรษฐกิจ และสังคมให้กับประชาชนในประเทศเหล่านี้ นอกจากนี้หากสามารถสร้างสรรค์ความร่วมมือในลักษณะนี้แล้วก็จะช่วยให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองและความสงบเรียบร้อยของภูมิภาคตามมา

รัฐบาลของประเทศในอนุภูมิภาคนี้ต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญของการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น การประชุม-สัมมนาของผู้แทนจากประเทศในอนุภูมิภาคที่ผ่านมาสะท้อนถึงเสียงเรียกร้องที่จะให้แก้ไขปัญหาด้านแรงงานและบริการสังคม อาทิ การประชุมของคณะทำงานด้านทรัพยากรมนุษย์ครั้งที่ 5 ที่กรุงร่างกุ้ง ประเทศเมียนมาร์ ได้กำหนดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคโดยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ แรงงาน สาธารณสุข และการศึกษา (WGHRD 2004) การจำแนกยุทธศาสตร์เป็น 3 ด้านข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแรงงานและสิทธิด้านสวัสดิการหรือสิทธิทางสังคมซึ่งมีความสัมพันธ์และเป็นปัญหาสำคัญอันเป็นเหตุผลของการริเริ่มการวิจัยครั้งนี้

เหตุผลความจำเป็นของปัญหาด้านแรงงานและสิทธิทางสังคมสำหรับประเทศในอนุภูมิภาคยิ่งปรากฏชัดเจนในการประชุมของคณะทำงานด้านทรัพยากรมนุษย์ครั้งที่ 6 ที่ภูเก็ต ผู้แทนของประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่างหยิบยกประเด็นด้านแรงงานและสิทธิทางสังคมขึ้นมานำเสนอว่าเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการแก้ไข ดังตัวอย่างของการอภิปรายต่อไปนี้ (WGHRD 2005)

- ผู้แทนจากประเทศกัมพูชาเน้นว่า การเคลื่อนย้ายของประชากรโดยเฉพาะการอพยพเพื่อหางานทำกลายเป็นปัญหาสำคัญสำหรับอนุภาคนี้นี้ควบคู่กับประเด็นด้านการศึกษาและสาธารณสุข
- ผู้แทนจากประเทศเมียนมาร์แสดงทัศนะถึงลำดับความสำคัญของปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขในจำนวนปัญหานำเสนอ การเข้าถึงบริการสาธารณสุขของประชากรที่เคลื่อนย้ายตามแนวชายแดน และสถิติด้านสถานการณ์ตลาดแรงงานซึ่งมีความต้องการของภาคเอกชนเป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึง
- สำหรับผู้แทนจากประเทศไทยได้หยิบยกประเด็นปัญหาด้านมาตรฐานแรงงาน กฎหมายแรงงาน นโยบายการเพิ่มระดับการเข้าถึงการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อความสามารถในการแข่งขันของอนุภูมิภาคและการจัดการการเงินของการประกันสุขภาพให้ที่ประชุมได้พิจารณา

- ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาสังคมของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (เอดีบี) ได้กล่าวถึงปัญหาของแรงงานอพยพที่ขาดการคุ้มครองและได้รับการปฏิบัติตามแต่ความกรุณาของนายจ้าง

ประเด็นข้างต้นได้ถูกบรรจุไว้เป็นข้อเสนอแนะของแผนปฏิบัติการซึ่งจะเป็นความร่วมมือในระยะต่อไปโดยแผนปฏิบัติการยังคงจำแนกตามกรอบที่กำหนดไว้เดิม คือ แรงงาน การศึกษา และสาธารณสุข

ไม่เฉพาะเวทีที่เป็นทางการเท่านั้นที่ประเด็นแรงงานและสิทธิทางสังคมได้รับความสำคัญเสมอมา การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ให้ความสำคัญในปัญหานี้เช่นกัน อาทิ Tong (2004) ได้นำเสนอถึงปัญหาผลกระทบของความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค คือ สิทธิมนุษยชนโดยยกเหตุการณ์ในประเทศเมียนมาร์ขึ้นเป็นกรณีศึกษา Tong ชี้ให้เห็นถึงการลงทุนของผู้ประกอบการชาวจีนในประเทศเมียนมาร์ที่นำไปสู่การใช้แรงงานภาคบังคับ การทำลายทรัพยากร และการสนับสนุนระบบเผด็จการ

การศึกษาของ ไอแอลโอ (2001) ก็ได้เสนอแนวทางที่จะทำให้การอพยพ แรงงานในภูมิภาคเป็นเรื่องที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย การสร้างบูรณาการของตลาดแรงงานและการวางแผนกำลังคนในภูมิภาค นโยบายการสร้างความผสมกลมกลืน (assimilation) ของผู้อพยพในระยะยาว การศึกษาวิธีการที่จะให้สิทธิพลเมือง (ซึ่งสิทธิทางสังคมเป็นหนึ่งในองค์ประกอบ) อย่างโปร่งใส ตลอดจนการทำให้การอพยพแรงงานมีส่วนสนับสนุนต่อเป้าหมายของชาติ

แม้ว่าข้อเสนอด้านการศึกษาวิจัยในประเด็นข้างต้นจะได้รับการอภิปรายอย่างกว้างขวาง แต่ความพยายามที่ปรากฏเป็นรูปธรรมน่าจะได้แก่การก่อตั้ง 'เครือข่ายทางวิชาการและการวิจัยแห่งอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Academic and Research Network/GMSARN)' ขึ้น เครือข่ายนี้กำหนดแนวทางขึ้นเป็นกฎบัตร ซึ่งสาระเน้นความร่วมมือทางวิชาการที่จะแก้ปัญหาข้ามพรมแดน และปัญหาอื่น ๆ ที่อนุภูมิภาคประสบร่วมกัน นอกจากแนวทางการดำเนินงานแล้ว กฎบัตรยังระบุสถาบันการศึกษาที่รวมตัวขึ้นเป็นเครือข่ายความร่วมมือในระยะแรกซึ่งประกอบด้วย (ดู GMSARN 2004)

- สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (ที่ตั้งสำนักงาน)
- สถาบันเทคโนโลยีแห่งกัมพูชา
- มหาวิทยาลัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งคุนหมิง
- มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีแห่งกรุงวังก์
- มหาวิทยาลัยขอนแก่น

- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีแห่งกรุงเทพมหานคร
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีแห่งเมืองโฮจิมิน
- ราชมหาวิทยาลัยแห่งกรุงพนมเปญ
- มหาวิทยาลัยยูนนาน

สิ่งที่นำเสนอข้างต้นแสดงให้เห็นว่าปัญหาด้านแรงงานและสิทธิทางสังคมเป็นสาระสำคัญของการพยายามสร้างความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอนุภูมิภาค การแก้ไขปัญหานี้ต้องกระทำควบคู่ไปกับการร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการเมือง อย่างไรก็ตามแนวคิดของความร่วมมือในอนุภูมิภาคเพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้ ดังนั้นการศึกษาเพื่อนำไปสู่การปรับตัวของแรงงานและผู้ประกอบการที่ต้องอพยพไปใช้ชีวิตในอีกประเทศหนึ่งจึงควรได้รับการสนับสนุนเพื่อช่วยสร้างความสมดุลของความร่วมมือระหว่างประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมในอนุภูมิภาคนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการคุ้มครองสิทธิทางสังคมของแรงงานและผู้ประกอบการไทยในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง
2. เพื่อศึกษานโยบายและมาตรการการให้ความคุ้มครองสิทธิทางสังคมแก่คนต่างด้าวของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง
3. เพื่อเสนอแนวทางการปรับตัวสำหรับแรงงานและผู้ประกอบการชาวไทยที่จะไปประกอบอาชีพในประเทศแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตลอดจนแนวทางการพัฒนานโยบายทางสังคมที่สนับสนุนความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สาธารณชนโดยเฉพาะผู้ที่ต้องไปประกอบอาชีพในประเทศแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงจะได้ทราบถึงปัญหาการคุ้มครองสิทธิทางสังคมที่บุคคลต่างด้าวต้องประสบ ข้อมูลดังกล่าวตลอดจนแนวทางที่เสนอแนะเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมตัวและการปรับตัวของคนไทยที่จะต้องพำนักในประเทศเหล่านี้ในฐานะชนกลุ่มน้อย

2. ข้อมูลจากการวิจัยยังเป็นประโยชน์ต่อการเตรียมการสถาปนาระบบหรือกลไกความมั่นคงทางสังคมระดับอนุภูมิภาคที่จะสร้างความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวที่พำนักในประเทศแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลงานวิจัยในการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศในอนุภูมิภาค ตลอดจนการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขการก่อความวุ่นวายที่จะเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยที่พำนักอยู่ในประเทศแถบอนุภูมิภาคอันมีสาเหตุจากการอยู่ภายใต้ภาวะกดดันทางสังคม อาทิ การขาดการคุ้มครองด้านสวัสดิการที่เหมาะสม หรือการได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือการมีทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

4. ประโยชน์ในทางวิชาการที่จะได้รับคือ การขยายองค์ความรู้ด้านนโยบายสังคมและพัฒนาสังคมจากแนวคิดทฤษฎีตะวันตก คำอธิบายเชิงทฤษฎีที่ต่อยอดจะอยู่ภายใต้ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมตะวันออกที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างและความคล้ายคลึงเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดและปรากฏการณ์ในโลกตะวันตก

ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ระยะเวลาและความไม่เอื้ออำนวยของข้อมูลพื้นฐาน ทำให้การสร้างกรอบของประชากรสำหรับการสำรวจ(ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัย)ขาดความเป็นไปได้ การสุ่มตัวอย่างทั้งในประเทศลาวและกัมพูชาจึงไม่สามารถใช้หลักความน่าจะเป็นได้ (ดูบทที่ 3) การนำผลการวิจัยไปใช้ในวงกว้างให้กระทำด้วยความระมัดระวัง

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้จำกัดขอบเขตเฉพาะปัญหาการคุ้มครองสิทธิทางสังคมหรือสิทธิสวัสดิการและการปรับตัวของแรงงานและผู้ประกอบการชาวไทยในประเทศลาวและกัมพูชา ซึ่งเป็นสองในหกเขตแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ส่วนปัญหาการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานลาวและเขมรในประเทศไทยไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตการศึกษานี้เนื่องจากมีข้อมูลการวิจัยเกี่ยวกับแรงงานทั้งสองกลุ่มในประเทศไทยอยู่พอสมควรแล้ว

คำจำกัดความ

1. **คนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวหรือกัมพูชา** หมายถึง แรงงาน และผู้ประกอบการชาวไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้การเขียนกระชับหรือหลีกเลี่ยงคำซ้ำในหลายกรณีจะใช้คำว่า 'กลุ่มตัวอย่างในประเทศลาวหรือกัมพูชา' หรือ 'คนไทยที่ประกอบอาชีพในต่างแดน' หรือ 'คนไทยในประเทศลาวหรือกัมพูชา'
2. **แรงงานไทย (Thai Labor)** หมายถึงพลเมืองไทยที่ประกอบอาชีพในฐานะลูกจ้างทุกระดับฝีมือและพำนักในประเทศลาวหรือกัมพูชา
3. **ผู้ประกอบการไทย (Thai Entrepreneurs)** หมายถึงพลเมืองไทยที่ประกอบอาชีพในฐานะผู้ประกอบการซึ่งเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและมีฐานะเป็นนายจ้างซึ่งพำนักในประเทศลาวหรือกัมพูชา
4. **สิทธิทางสังคม (Social Rights)** หมายถึงสิทธิการเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้านสวัสดิการ 5 ประเภท คือ ความมั่นคงทางสังคม การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ และการจ้างงาน สิทธิทางสังคมมีความหมายเดียวกับสิทธิสวัสดิการ (Welfare Rights)
5. **การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)** ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึงการที่รัฐและหน่วยงานอื่น ๆ ให้การคุ้มครองสิทธิทางสังคมหรือสิทธิสวัสดิการแก่พลเมืองซึ่งในที่นี้เน้นไปที่คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพในรัฐหนึ่ง ๆ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

ภูมิหลังด้านสิทธิมนุษยชน

กว่า 400 ปีมาแล้วที่โรนัลด์ ฮอบบส์ ได้ใช้คำว่า 'สิทธิ' เป็นภาษาอังกฤษในงานด้านปรัชญาทางการเมือง ความหมายที่ใช้นั้น ฮอบบส์ หมายถึง 'สิทธิตามธรรมชาติ' พื้นฐานความคิดของฮอบบส์ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่ามนุษย์ในสภาพธรรมชาติหรือในสภาพที่ไม่มีรัฐต่างเป็นศัตรูซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขปัญหานี้มนุษย์จึงแสวงหาข้อตกลงที่เรียกกันว่า 'สัญญาทางสังคม' และสร้างสรรค์ 'รัฐ' ขึ้นมารักษาความสงบเรียบร้อย

สิ่งที่ควรอภิปรายในที่นี้คือคำว่าสิทธิตามธรรมชาติ 'natural rights' ที่ฮอบบส์และนักปรัชญาทางการเมืองในยุคนั้นใช้มีความหมายเดียวกับ 'สิทธิมนุษยชน' หรือไม่ จะเห็นได้ว่าแนวคิดของฮอบบส์เชื่อว่าสิทธิดั้งเดิมของมนุษย์เป็น สิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งบังเกิดก่อนการมีรัฐ ในความหมายนี้ สิทธิตามธรรมชาติคล้ายคลึงกับนัยของสิทธิมนุษยชนเพราะเป็นสิทธิที่ 'เกิดก่อน' หรือ 'ดำรงอยู่' ก่อนจะเกิดรัฐ อย่างไรก็ตามแนวคิดเกี่ยวกับ 'สิทธิตามธรรมชาติ' ไม่ได้รับการเห็นพ้องจากนักปรัชญาทางการเมืองจำนวนมาก เพราะท่านเหล่านี้เชื่อว่าสิทธิที่เกิดขึ้นเพราะการเป็นเพียงมนุษย์ ไม่ใช่สมาชิกของรัฐ หรือขององค์กรหนึ่ง ๆ เป็นสิ่งที่ขาดพื้นฐานสนับสนุน

ประมาณ 100 ปีต่อมาคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา จากการเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรได้ใช้คำคำหนึ่งที่สะท้อนนัยของสิทธิมนุษยชน คำคำนั้นคือ 'สิทธิที่ปราศจากสัญญาชาติ' หรือ 'unalienable rights' อันหมายถึง สิทธิที่ **มนุษย์ทุกคน** ถูกสร้าง [จากพระเจ้า] หรือกำหนดมาให้เท่าเทียมกัน อิสรภาพและการแสวงหาความสุขเป็นสององค์ประกอบของสิทธิที่ว่านี้ (Human Right Web 1997)

ถัดจากการปฏิวัติของสหรัฐอเมริกาเพียง 13 ปี ได้เกิดการสถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ผลพวงของการปฏิวัติใน ค.ศ. 1789 ของประเทศฝรั่งเศสประการหนึ่งคือ 'คำประกาศ **สิทธิของมนุษยชาติ** หรือ Declaration of the Rights of Man' สารของคำประกาศมีส่วนเชื่อมโยงกับแนวคิดปัจเจกชนนิยม สัญญาประชาคมที่ริเริ่มโดยรูสโซและการแบ่งแยกอำนาจที่สำคัญคือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพื้นฐานถูกกำหนดไว้ไม่ใช่เฉพาะแก่พลเมืองฝรั่งเศสแต่มุ่งหมายจะให้เป็นหลักประกันกับมนุษย์ทุกคนโดยไม่มีทางดเว้นดังจะเห็นได้จากมาตราที่ 1 ที่กล่าวว่า "มนุษย์กำเนิด ดำรงอยู่อย่างเสรี และเสมอภาคในแง่สิทธิ ความ

แตกต่างทางสังคมสามารถสถาปนาขึ้นได้เพียงเพื่อประโยชน์ร่วมกัน” (Wikipedia 2005) อิทธิพลของคำประกาศข้างต้นยังคงอยู่ในปัจจุบันไม่เฉพาะในแง่เศรษฐกิจเท่านั้น แต่หลายส่วนของหลักการคุ้มครองทางสังคมสะท้อนถึงสาระของคำประกาศดังกล่าว การยึดมั่นกับความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนทำให้หลักการคุ้มครองทางสังคมของประเทศฝรั่งเศสแตกต่างไปจากสิ่งที่ประเทศตะวันตกหลายประเทศ อาทิ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกาที่ยึดถืออยู่ในปัจจุบัน ประเด็นที่แตกต่างอย่างเด่นชัดคือ หลัก “การกีดกันเชิงบวก หรือ positive discrimination”

หลักการคุ้มครองทางสังคมของหลายประเทศเชื่อว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาส อาทิ คนงานอพยพ และคนสีผิวเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม ดังนั้นการจัดสวัสดิการจึงควรใช้หลัก การกีดกันเชิงบวก เพื่อเพิ่มโอกาสให้กับคนกลุ่มนี้ ในสหรัฐอเมริกา หลัก affirmative action ที่เพิ่มโอกาสในการจ้างงานให้กับคนสีผิวที่มีมาจากการกีดกันเชิงบวก แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศสแล้วความเท่าเทียมทางสิทธิของมนุษยชาติโดยไม่มีการยกเว้นทำให้คนต่างด้าวเชื้อชาติต่าง ๆ **ไม่ได้รับสิทธิพิเศษเหล่านี้เพราะถือว่าเป็นการทำให้บุคคลบางเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ได้รับโอกาสพิเศษซึ่งสะท้อนความไม่เท่าเทียม**

ล่วงมาถึงเวลานั้น แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิตามธรรมชาติเสื่อมความนิยมลง สิ่งที่มาแทนที่ในเวทีของการอภิปรายโต้แย้งด้านเศรษฐกิจ-สังคม-การเมือง คือ คำว่า ‘สิทธิสากล หรือ universal rights’ การโต้แย้งของนักปรัชญาทางการเมืองทำให้ขอบเขตของคำคำนี้ขยายวงขึ้น และ เข้าใกล้คำว่า สิทธิมนุษยชน ในที่สุดนักปรัชญาทางการเมืองท่านหนึ่ง คือ เดวิด เฮอร์ธู (David Thoreau) อาจจะถือเป็นบุคคลแรกที่ใช้คำว่า สิทธิมนุษยชนในงานเขียนเรื่อง “การแข็งขันของประชาชน(ธรรมดา)” (หรือ Civil Disobedience) (Human Rights Web 1997) แนวคิดด้านการแข็งขันของประชาชน มีอิทธิพลต่อนักเคลื่อนไหวทางสังคมที่ไม่นิยมความรุนแรงที่มีชื่อเสียงหลายคน มหาตมคานธี และ มาติน ลูเธอร์ คิง เป็นตัวอย่างของการนำแนวคิดการแข็งขันของประชาชนไปใช้ในการปฏิรูปสังคมได้อย่างดียิ่ง

*ผู้วิจัยเขียนร่างรายงานฉบับนี้ก่อนเกิดความสับสนทางการเมืองของประเทศจนมีผู้นำวิธีการนี้มาใช้พร้อมทั้งบัญญัติศัพท์ว่า ‘อารยขัดขืน’ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยขอใช้คำเดิมที่ปรากฏในรายงาน ฉบับนี้เพราะต้องการถอดความหมายตามคำ โดยคำที่สำคัญ คือ civil (หรือ public) ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงประชาชนคนธรรมดาที่ไม่มีตำแหน่งทางการใด ๆ ในรัฐบาล ราชการ หรือ กองทัพ กล่าวในอีกทางหนึ่งคือความหมายนี้เน้นไปที่การมีส่วนร่วมของสามัญชน ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความหมายนี้กับนักวิชาการชาวอังกฤษ และแหล่งข้อมูลอื่นแล้ว อาทิ จาก Evangelical Fellowship of Canada แต่ผู้วิจัยไม่ได้โต้แย้งว่าการถอดความหมายของคำว่า civil เป็น อารยะ (civilized ซึ่งโดยความหมายแล้วเป็นคนละกรณีกับ civil) จะผิดเพราะผู้ถอดความทำนองนี้คงต้องการเน้นไปที่รูปแบบที่ไม่ใช้ความรุนแรง

แม้แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้ใช้เวลาพัฒนาการมานานจนถึงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 แต่การแก้ไขปัญหาด้านสิทธิยังคงจำกัดอยู่เฉพาะปัญหาภายในแต่ละประเทศ การเคลื่อนไหวส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมในการนับถือศาสนา ความเท่าเทียมทางการเมืองระหว่างชนนางกับสามัญชน การกีดกันสีผิว เช่น ชนเผ่าอินเดียนแดง หรือผู้มีผิวสีที่นำไปสู่สงครามกลางเมืองในสหรัฐอเมริกา การเรียกร้องของสิทธิสตรี การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานเพื่อการปฏิรูปสภาพความเป็นอยู่และการเคลื่อนไหวเพื่อความเป็นไทของประเทศอาณานิคม

ตราบจนหลังสงครามโลกครั้งที่สองเมื่อมีการตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงของประเด็นสิทธิมนุษยชนจึงบังเกิดขึ้นและกลายเป็นทิศทางของการพัฒนาความหมายและขอบเขตของคำค่านี้นี้ในปัจจุบัน ใน ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติ ได้ตรา “คำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ Universal Declaration of Human Rights” (Rayner, n.d.) คำประกาศฉบับนี้ถือเป็นแนวทางพื้นฐานของการตราอนุสัญญา ข้อตกลง ตลอดจนข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่ตามมาในภายหลัง ความพยายามผลักดันขององค์การสหประชาชาติทำให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรระดับภูมิภาคเริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาสิทธิมนุษยชน

แม้สิทธิมนุษยชนจะกลายเป็นประเด็นสากลที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจ แต่ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนยังคงปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่องแม้แต่ในประเทศที่เจริญแล้ว หากจะทบทวนย้อนไปในอดีตแล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชนเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ชาวโลกตระหนักหรือรับรู้ร่วมกันในช่วงเวลาต่าง ๆ กันไป (ดู Australian Broadcasting Corporation n.d. ประกอบ)

- ปัญหาการเหยียดผิวในสหรัฐอเมริกา และอาฟริกาใต้
- การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในกัมพูชา ยูกันดา และติมอร์
- ปัญหาการค้าเด็กและสตรี
- ความไม่เท่าเทียมของโอกาสทางการศึกษาระหว่างเด็กชายกับเด็กหญิงในหลายประเทศ
- ปัญหาการกีดกันเชื้อชาติในการรับสิทธิด้านสวัสดิการในประเทศต่าง ๆ

คำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ถ้อยคำที่ปรากฏในคำประกาศสะท้อนถึงความพยายามที่จะทำให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสากลของมนุษย์ทุกคน ถ้อยคำเหล่านี้ได้แก่ สิทธิที่ไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ (inalienable rights) ครอบครัวของมนุษยชาติ (human family) ความสำนึกของมนุษยชาติ (the conscience of mankind) ความเป็นพี่น้อง (brotherhood) และความสัมพันธ์เชิงมิตรภาพ (friendly relations) สำหรับสาระสำคัญของคำประกาศแยกพิจารณาได้ดังนี้ สรุปจาก (Halsall 1997)

ปฐมบท

ส่วนปฐมบทชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นและหลักการพื้นฐานอันเป็นที่มาของการบัญญัติคำประกาศนี้ หลักการและความจำเป็นเหล่านี้ได้แก่

- การยอมรับในความสำคัญของศักดิ์ศรี และสิทธิความเท่าเทียม ซึ่งถือเป็นฐานรากของเสรีภาพ ความเป็นธรรมและสันติสุขของโลก
- การชี้ให้เห็นว่าการไม่ใส่ใจและเหยียดหยามสิทธิมนุษยชนเป็นสาเหตุของการแสดงออกที่ป่าเถื่อนอันจะนำมาซึ่งความเคียดแค้นในความสำนึกของมนุษยชาติ เสรีภาพในการพูด ความเชื่อ และความเป็นอิสระจากความกลัวและความยากแค้นของมนุษยชาติ
- ความสำคัญของการพัฒนาความสัมพันธ์เชิงมิตรภาพระหว่างชาติต่าง ๆ
- ความจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย

พื้นฐานของความเท่าเทียม

มาตราที่ 1 ถึง 5 ของคำประกาศให้การรับรองว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ ความเท่าเทียมในศักดิ์ศรี และสิทธิ ความมีเหตุผลและความสำนึกเป็นทุนเดิมตั้งแต่กำเนิด ดังนั้นจึงควรปฏิบัติต่อกันฉันท์พี่น้อง สิทธิ และเสรีภาพที่กำหนดในคำประกาศไม่มีการแบ่งแยกเพราะความแตกต่างทางเพศ สีผิว ศาสนา ฯลฯ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต อิสระภาพ และความมั่นคง การนำไปสู่สภาพของความเป็นทาสในทุกรูปแบบจึงเป็นสิ่งต้องห้าม ขณะเดียวกันก็ต้องปลอดจากการทารุณกรรม และการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย เหยียดหยาม และไร้มนุษยธรรม

สิทธิส่วนบุคคล

มาตรา 12 เกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนตัวของบุคคล ครอบครัว เคหะสถาน และการติดต่อสื่อสาร นอกจากนั้นยังกล่าวถึงการกระทำอันเป็นสาเหตุให้ต้องเสื่อมเสียเกียรติยศและชื่อเสียง คำประกาศให้การรับรองถึงสิทธิของบุคคลที่จะต้องปลอดจากการแทรกแซงหรือการกระทำดังกล่าว และสิทธิในการปกป้องตนเองตามหลักกฎหมาย

การพำนักอาศัยและเคลื่อนย้าย

ตามมาตราถัดมาเกี่ยวข้องกับสิทธิในการพำนักและเคลื่อนย้ายทั้งในและระหว่างประเทศ ในกรณีที่เป็นทุกคนมีสิทธิที่จะลี้ภัยไปสู่ประเทศอื่น แต่สิทธินี้ไม่ได้ให้การคุ้มครองถึงการกระทำผิดที่ไม่ใช่คดีทางการเมืองหรือการกระทำใด ๆ ที่ขัดกับหลักการและวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ ขณะเดียวกันบุคคลมีสิทธิที่จะได้รับและเปลี่ยนแปลงสัญชาติ

การตั้งครอบครัว

ในมาตรา 16 ของคำประกาศกล่าวถึงสิทธิที่เท่าเทียมกันของทั้งหญิงและชายที่มีวัยอันควรที่จะสมรส และตั้งครอบครัวอย่างเสรีและด้วยความพร้อมใจของทั้งสองฝ่าย สิทธินี้ต้องไม่ถูกจำกัดด้วยสัญชาติ ศาสนา และเผ่าพันธุ์

การถือครองทรัพย์สินและการแสดงออก

มาตราที่ 17 ถึง 19 แสดงเจตนารมณ์ของคำประกาศที่ยึดมั่นในสิทธิการครอบครองทรัพย์สินทั้งโดยส่วนบุคคลและร่วมกับบุคคลอื่น ควบคู่ไปกับสิทธินี้คือสิทธิในทางความคิด ความเชื่อ และการนับถือศาสนา ตลอดจนการแสดงออกหรือเปลี่ยนแปลงทางความคิดและความเชื่อนั้น ๆ นอกจากความคิดและความเชื่อข้างต้นแล้ว มนุษย์ทุกคนยังมีสิทธิที่จะดำรงและแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การรับรู้ข่าวสารและข้อคิดเห็นใด ๆ โดยปราศจากการแทรกแซงและข้อจำกัดด้านพรมแดน

สิทธิทางการเมืองและการสมาคม

เสรีภาพในการสมาคมอย่างสันติและปราศจากการถูกบังคับได้รับการบรรจุไว้ในมาตราที่ 22 ส่วนสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและที่ผ่านตัวแทนปรากฏในมาตราที่ 21 การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในประเด็นเหล่านี้ต้องมีเสรีภาพอย่างเท่าเทียม กำหนดระยะเวลาเป็นครั้งคราว และเป็นความลับ

สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม

สาระเกี่ยวกับสิทธิทางสังคมและวัฒนธรรมได้รับการรับรองด้วยมาตรา 22-27 เนื่องจากสาระของคำประกาศในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้โดยตรง จึงขอสรุปให้เห็นเป็นรายมาตรา ดังนี้

มาตราที่ 22 กล่าวถึงสิทธิในการเข้าถึงความมั่นคงทางสังคมในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม บนพื้นฐานของความเท่าเทียมของรัฐ ความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนการจัดทรัพยากร และระบบที่ดี รัฐต้องทำให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่จะขาดเสียไม่ได้ต่อพัฒนาการของบุคลิกภาพและเกียรติยศของบุคคล

มาตราที่ 23 ให้บรรดาธิบายเกี่ยวกับสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ ดังนี้

- สิทธิในการเลือกประกอบอาชีพภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรม และสิทธิการได้รับการคุ้มครองจากภาวะการว่างงาน
- การได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมสำหรับงานประเภทเดียวกันโดยไม่มีการกีดกันแบ่งแยก
- การได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมและแน่ใจได้ว่าตนเองและครอบครัวจะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี หากจำเป็น ต้องมีการจัดมาตรการการคุ้มครองทางสังคมเพื่อเสริมค่าจ้างที่ได้รับ
- สิทธิในการจัดตั้งและเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตนเอง

มาตราที่ 24 เกี่ยวข้องกับชั่วโมงการทำงาน วันหยุดงานที่ได้รับค่าจ้างและสิทธิในการหยุดพักจากการทำงานเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

มาตราที่ 25 การคุ้มครองด้านสุขภาพและบริการสังคมเป็นสาระของมาตราที่ 25 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- สิทธิด้านมาตรฐานการดำรงชีวิตที่พอเพียงสำหรับการสร้างสุขภาพอนามัยและความกินดีอยู่ดีของตนเองและครอบครัว มาตรฐานเหล่านี้ประกอบด้วย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย บริการทางการแพทย์ และบริการทางสังคมที่จำเป็น นอกจากนั้น ต้องสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมเพื่อรองรับสภาวะการว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชราภาพ ความเป็นหม้าย หรือสภาวะอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของบุคคลที่จะทำให้ขาดความสามารถในการดำรงชีพ
- มารดาและทารกต้องได้รับการดูแลและช่วยเหลือเป็นพิเศษ การคุ้มครองทางสังคม ต้องจัดให้กับเด็กทารกไม่ว่าจะเป็นเด็กในหรือนอกสมรส

มาตราที่ 26

- ทุกคนต้องได้รับสิทธิทางการศึกษา การศึกษาระดับพื้นฐานต้องจัดเป็นภาคบังคับ และจัดให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ส่วนการศึกษาระดับเทคนิค และวิชาชีพต้องจัดอย่างกว้างขวาง การศึกษาระดับอุดมศึกษาต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม โดยพิจารณาตามความสามารถ
- ทิศทางของการศึกษาต้องนำไปสู่พัฒนาการของบุคลิกภาพและการเสริมสร้างการเคารพในสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของมนุษยชน การศึกษาต้องส่งเสริมความเข้าใจ และมีมิตรภาพของทุกชาติ ทุกเผ่าพันธุ์ และทุกศาสนา ตลอดจนสนับสนุนกิจกรรมขององค์การสหประชาชาติในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ
- การตัดสินใจเลือกประเภทการศึกษาให้กับบุตรถือเป็นสิทธิเบื้องต้นของพ่อ-แม่

มาตราที่ 27 มาตราสุดท้ายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนกล่าวถึงสิทธิและความคุ้มครองทางวัฒนธรรม มาตรานี้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของการมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมชุมชน การหาความบันเทิงใจจากศิลปวัฒนธรรมและการมีส่วนร่วมในความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ตลอดจนประโยชน์จากความก้าวหน้าเหล่านั้น ส่วนสุดท้ายของมาตรานี้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ทางวัตถุและทางจริยธรรมที่บังเกิดจากการสร้างสรรค์ด้านวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และศิลปกรรม ของบุคคลหนึ่ง ๆ

ส่วนที่เหลือของคำประกาศ คือ มาตราที่ 28-30 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำคำประกาศไปใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติอย่างกว้างขวางภายใต้แนวทางที่จะไม่นำไปสู่ข้อขัดแย้งหรือการตีความเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ประเด็นที่ควรอภิปรายเกี่ยวกับคำประกาศนี้ คือ ‘ขอบเขตของการปฏิบัติ’ จริงอยู่ที่บทบัญญัติมุ่งสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีโดยให้การรับรองสิทธิพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงจะได้รับ แต่ปัญหาคือคำประกาศเป็นเพียงแนวทางให้ทุกประเทศจัดให้กับประชากรของตนเอง ‘มนุษยชน’ ตามคำประกาศจึงมีความหมายเพียงประชากรทุกคนในแต่ละประเทศ หรือเป็นการบัญญัติให้แต่ละประเทศปฏิบัติกับพลเมืองของตนโดยเท่าเทียมกัน สิ่งที่ต้องยอมรับประการหนึ่งคือคำประกาศฉบับนี้ บัญญัติขึ้นใน ค.ศ.1948 ในเวลานั้นปัญหาการเคลื่อนย้ายของประชากรข้ามประเทศยังไม่เป็นปัญหามากนัก ดังนั้นคำประกาศจึงไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการให้การคุ้มครองสิทธิของพลเมืองจากประเทศหนึ่งที่พำนักรอาศัยในอีกประเทศหนึ่ง การนำคำประกาศนี้ไปใช้จึงยังไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ไร้พรมแดนได้ ไม่เพียงเท่านั้น นัยของคำประกาศในข้อที่ 1 ของมาตราที่ 29 ดูจะบ่งบอกว่าสาระของคำประกาศใช้

เฉพาะกับพลเมืองของประเทศนั้น ๆ เท่านั้น ข้อที่ 1 ของบทบัญญัติข้อดังกล่าวเขียนไว้ดังนี้ “ทุกคนมีหน้าที่ต่อชุมชนที่จะมีส่วนทำให้พัฒนาการด้านบุคลิกภาพอย่างเสรีและสมบูรณ์มีโอกาสเป็นไปได้เท่านั้น (Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible.” (Halsall 1997)

วลีที่ว่า ‘หน้าที่ต่อชุมชน’ สะท้อนให้เห็นว่าต้องมีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างบุคคลผู้นั้น กับชุมชนก่อน จึงจะรับสิทธิจากรัฐหรือชุมชน นักคิดบางท่านมีความเห็นสอดคล้องกับคำอธิบายข้างต้นของผู้เขียน อาทิ แครนสตัน (Cranston cited by Faber 2000) ได้วิเคราะห์คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและให้ความเห็นว่า สิทธิทางการเมือง โดยความหมายของตัวมันเองแล้วใช้ได้กับพลเมืองของประเทศนั้น ๆ เท่านั้น นอกจากนั้นส่วนสุดท้ายของปฐมบทของคำประกาศยังกล่าวไว้ว่า (United Nations n.d.)

...เพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ และโดยการอาศัยมาตรการที่ก้าวหน้าทั้งระดับชาติและนานาชาติเพื่อสร้างความถาวรให้การยอมรับและการปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นสากลให้บังเกิดกับ**ประชากรของประเทศที่เป็นสมาชิก**และกับประชากรภายใต้เขตแดนการปกครองของประเทศสมาชิก

ด้วยเหตุนี้สาระของคำประกาศซึ่งตราไว้ตั้งแต่ ค.ศ.1948 จึงขาดประสิทธิผลเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ในเวลาต่อมาซึ่งการเคลื่อนย้ายของมนุษย์เป็นไปอย่างเสรี ใน ค.ศ.2002 หรือกว่าครึ่งศตวรรษต่อมา องค์การสหประชาชาติจึงต้องตรานุสัญญา (convention) ขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความคลุมเครือของคำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นุสัญญานี้คือ “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพทั้งหมด และสมาชิกของครอบครัว หรือ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families” อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ใน ค.ศ.2003 (ดู University of Minnesota Human Rights Library 2005) สาระของอนุสัญญานี้คล้ายคลึงกับคำประกาศสากล เพียงแต่กลุ่มเป้าหมายพุ่งไปที่แรงงานอพยพและครอบครัวเป็นสำคัญ นอกจากนั้นยังเพิ่มการให้ความคุ้มครองในด้านการถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวและอื่น ๆ ประกอบไว้ อนุสัญญานี้จึงมีเนื้อหาบรรจุไว้ถึง 93 มาตรา

มาตราสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคมคือ

- มาตรา 25 55 และ 56 ซึ่งว่าด้วยการจ้างงานและค่าตอบแทน
- มาตรา 26 ว่าด้วยการสมาคม และการจัดตั้งสหภาพแรงงาน
- มาตรา 28 ว่าด้วยการรับบริการทางการแพทย์
- มาตรา 43 และ 45 ซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับความคุ้มครองแก่แรงงานอพยพและ

ครอบครัวอย่างกว้างขวาง นับแต่บริการทางสังคม การแนะแนวอาชีพ การอบรมอาชีพ ที่อยู่อาศัย สาธารณสุข สหกรณ์ และกิจกรรมด้านวัฒนธรรม

การตรากฎบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นการยืนยันว่าคำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น ความเป็นสากลจำกัดอยู่เฉพาะประชากรในประเทศหนึ่ง ๆ มากกว่าจะเป็นความสากลของมนุษยชาติโดยรวม

สิทธิพลเมือง

ขอบเขต

วิวัฒนาการของสิทธิพลเมืองคงควบคู่กับสิทธิมนุษยชน กล่าวคือเป็นการพิจารณาความเป็นมาของสิทธิของมนุษย์ ส่วนที่แตกต่างระหว่างประเด็นทั้งสอง คือขอบเขตและสถานภาพของผู้ดำรงสิทธิ ขณะที่สิทธิมนุษยชนให้ความสำคัญกับความเป็นสากล หรือความไร้พรมแดนของสิทธินั้น สิทธิพลเมืองจำกัดขอบเขตอยู่เพียงอาณาบริเวณของรัฐ (หรือชุมชน) หนึ่ง ๆ เท่านั้น ดังนั้นแม้ว่าสิทธิทั้งสองส่วนจะมีรากฐานเกี่ยวกับสิทธิของมนุษยชนเดียวกัน แต่ขอบเขตของการใช้สิทธิต่างกัน ประเด็นนี้เองคือสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิที่เผชิญอยู่มาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะในยุคสมัยปัจจุบันที่การเคลื่อนย้ายของประชากรเป็นไปอย่างเสรี

สิทธิพลเมือง (citizenship) หรือจะเรียกให้สื่อความหมายอย่างชัดเจนแล้ว ก็ต้องเรียกว่า “สิทธิของความเป็นพลเมือง” ของบุคคลหนึ่ง ๆ เป็นผลรวมของส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ส่วนคือ (ดู Janowitz 1994 ในความหมายที่สอง)

1. สถานภาพของการเป็นสมาชิกหรือเป็นพลเมืองของสังคมหรือรัฐหรือประเทศหนึ่ง ๆ
2. สิทธิพิเศษที่รับจากการเป็นสมาชิก หรือพลเมืองของสังคม หรือรัฐ หรือประเทศนั้น ๆ สิทธินี้สงวนไว้เฉพาะผู้มีสถานภาพเป็นสมาชิกหรือพลเมืองของสังคมหรือรัฐนั้น ๆ เท่านั้น
3. หน้าที่ที่ผู้มีสถานภาพเป็นสมาชิกหรือพลเมืองจะต้องปฏิบัติ

ส่วนประกอบทั้ง 3 สะท้อนสาระสำคัญของสิทธิพลเมืองในหลายด้าน ด้านแรกได้แก่การเป็นพลเมืองของสังคมหรือประเทศหนึ่ง ๆ ซึ่งหมายถึงว่าสิทธิพลเมืองเป็นเรื่อง เชื้อชาตินิยม

(Racism) ซึ่งได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว จากมูลฐานนี้ การดำรงสถานภาพความเป็นพลเมืองของสังคมหรือรัฐหนึ่ง ๆ จึงเท่ากับเป็นการหล่อหลอมทางความคิดและพฤติกรรมในการแบ่งแยกหรือกีดกันบุคคลนั้น ที่มีได้เป็นพลเมืองของรัฐหรือสังคมเดียวกัน สถานภาพนี้มีลักษณะแตกต่างกันไปตามยุคสมัยและไม่ได้จำกัดเฉพาะมิติของเชื้อชาติเผ่าพันธุ์เท่านั้น ในยุคบรรพกาล สถานภาพความเป็นพลเมือง จำกัดอยู่เพียง อีสรชน บุรุษ (ซึ่งมีสิทธิความเป็นพลเมืองมากกว่าสตรี) หรือชนชั้นกลาง ขณะที่ทาส ผู้รับการสงเคราะห์ในหลายกรณีไม่ได้ดำรงสถานภาพของพลเมืองอย่างแท้จริง เพราะขาดส่วนประกอบในขั้นที่สอง กล่าวในอีกแง่หนึ่งคือบุคคลประเภทหลังนี้อาจไม่นับเป็น**พลเมือง** แม้จะมีเชื้อชาติเผ่าพันธุ์และอยู่ในเขตแดนเดียวกันแต่เป็นเพียง**บุคคลหรือประชากร**ของสมาคมหรือประเทศเท่านั้น

ประเด็นที่สืบเนื่องจากสารัตถะในส่วนแรก คือการสะท้อนให้เห็นว่า สิทธิพลเมืองปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อมีการตั้ง ‘รัฐชาติ’ หรือ ‘ประเทศ’ ขึ้นแล้ว แม้ว่าสถานภาพของการเป็นพลเมืองจะปรากฏอยู่ตั้งแต่ในยุคอารยธรรมก่อนการตั้งชาติ แต่ความหมายที่ชัดเจนของคำคำนี้กลายเป็นสิ่งที่แบ่งแยกมนุษย์ กลุ่ม หรือเผ่าพันธุ์ต่าง ๆ อย่างเป็นสัดส่วนและหลากหลายเมื่อมีการสถาปนารัฐชาติขึ้น ด้วยเหตุนี้ชนเผ่าไทที่เคยอยู่ร่วมกันจึงกลายเป็นพลเมืองของประเทศไทย พม่า ลาว เขมรที่แยกจากกันอย่างชัดเจนในภายหลัง

สารัตถะที่ควรพิจารณาประการต่อมา คือ สิทธิพิเศษ ที่เฉพาะพลเมืองของสังคมหรือประเทศนั้น ๆ จะได้รับ สิทธิพิเศษเหล่านี้ได้แก่การที่จะได้รับการคุ้มครอง การแสดงออกในการปกครอง การใช้ทรัพยากร ฯลฯ ซึ่งในประเด็นนี้จะได้อธิบายอีกครั้งหนึ่ง

สารัตถะประการสุดท้ายของสิทธิพลเมือง คือ หน้าที่ที่พลเมืองต้องปฏิบัติระหว่างกันและระหว่างพลเมืองกับรัฐ หน้าที่เป็นสิ่งที่ควบคู่ไปกับสิทธิที่ได้รับไม่เฉพาะในแง่ของสิทธิพลเมืองเท่านั้น แม้แต่ในมิติของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกิดขึ้นในภายหลังก็ไม่ละเลยที่จะกล่าวถึงในประเด็นนี้ ดังที่ได้อภิปรายไว้ก่อนหน้านี้แล้ว

ประเด็นในแง่ขอบเขตของสิทธิพลเมืองที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเกี่ยวข้องกับสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมโดยตรง ความเป็นพลเมืองกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการได้รับสิทธิพิเศษด้านบริการหรือสวัสดิการที่รัฐจัดให้ ทักษะที่รุนแรงเคร่งครัดเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง หรือชาติเผ่าพันธุ์เดียวกันนำไปสู่ข้อถกเถียงในประเด็นของ ‘การกีดกัน’ ในมิติต่าง ๆ ในประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับหน้าที่ที่พลเมืองต้องปฏิบัติเพื่อการรับสิทธิได้กลายเป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง อาทิ การต้องจ่ายเงินสมทบ ไปจนถึงเกณฑ์ด้านความประพฤติ อันติงามที่รัฐเคยใช้ทดสอบก่อนจ่ายเงินหรือบริการที่จัดไว้ในอดีต

ความเปลี่ยนแปลงนับแต่ยุคอารยธรรมกรีกจนถึงยุคการกำเนิดรัฐชาติ

1. **การกีดกันสิทธิพลเมืองของกรีก** ได้กล่าวแล้วว่า ประเด็นด้านสิทธิพลเมืองเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ก่อนการก่อกำเนิดรัฐชาติ ในยุคของอารยธรรมกรีก สิทธิพลเมืองมีความหมายและขอบเขตครบถ้วน อย่างไรก็ตามการกีดกันบุคคลบางประเภทออกจากความเป็นพลเมืองกลายเป็นสิ่งที่พิจารณาว่าด้อยพัฒนาล้าสมัยในมุมมองของสิทธิพลเมืองยุคปัจจุบัน

รัฐหรือประเทศได้เริ่มก่อตั้งขึ้นแล้วในยุคนั้น ข้อที่แตกต่างไปจากปัจจุบันคือรัฐในสมัยกรีกมีขนาดเล็กเพียงเมืองหนึ่ง ด้วยเหตุนี้รัฐหรือประเทศในสมัยกรีกจึงเรียกขานกันในชื่อ 'นครรัฐ' (city state หรือ polis) ไม่ใช่ประเทศรัฐ (nation state) ดังเช่นในปัจจุบัน ด้วยขนาดเล็กและมีขอบเขตจำกัด พลเมืองของกรีกจึงใกล้ชิดผูกพันและในหลายกรณีเชื่อมโยงกันทางสายเลือด ด้วยเหตุที่การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยถือเป็นกิจกรรมหลักของพลเมืองกรีกในเวลานั้น นครรัฐของกรีกจึงมีผู้เรียกว่าเป็น ชุมชนการเมือง (หรือ political community) (ดู Baubock 1994)

ในแง่ของอาณาเขตแห่งรัฐแล้ว นครรัฐแบบกรีกมีความชัดเจนเพราะมีข้อได้เปรียบในด้าน 'ขนาด' ความเชื่อมโยงทางสายเลือดและครอบครัวเป็นข้อได้เปรียบอีกประการหนึ่งที่ทำให้ความหมายของ 'สิทธิพลเมือง' พลอยชัดเจนในมิตินี้ตามไปด้วย อริสโตเติลถึงกับยืนยันว่าเฉพาะผู้ที่สามารถสืบสาวความเชื่อมโยงทางสายเลือดไปสู่เครือญาติที่ดำรงสิทธิอยู่แต่เดิมแล้วเท่านั้นจึงจะมีสถานภาพเป็น 'พลเมือง' ได้ (ดู Castles ad Davidson 2000 ; Dauenhauer 1996) หากเป็นไปตามนี้แล้ว **คนต่างด้าว** ก็คงจะไม่มีโอกาสเป็นพลเมืองกรีกได้เลยหากไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษซึ่งมีหลักฐานว่าเป็นไปได้ (ดู Baubock 1994)

แม้นครรัฐแบบกรีกจะมีความชัดเจนในด้านอาณาเขตแห่งรัฐและด้านเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ แต่ในมิติของการกีดกัน สตรี เด็ก และสังคมทาสเป็นสิ่งที่นักสิทธิพลเมืองยุคปัจจุบันคงยอมรับไม่ได้ โดยเหตุที่ว่าความปลอดภัยจากการรุกรานโดยข้าศึกจำเป็นยิ่งยวดสำหรับคนในยุคนั้น ดังนั้นเฉพาะบุคคลที่จะมีส่วนในการป้องกันกรรุกรานและสร้างความสงบสุขของนครรัฐเท่านั้นจึงจะเป็นผู้ได้รับสิทธิพิเศษของการเป็นพลเมือง กล่าวในทางกลับกันก็คือ กฎหมายสิทธิพลเมืองในเวลานั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อขจัดความวุ่นวาย และผู้มีส่วนในการจัดการกับความวุ่นวายเท่านั้นจึงจะได้รับสิทธิของความเป็นพลเมืองอย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้ **คนต่างด้าว** สตรี เด็ก และทาสจึงไม่ถูกนับเนื่องให้มีสถานภาพของพลเมืองที่ดำรงสิทธิพิเศษ ทั้งนี้เพราะบุคคลเหล่านั้นนอกจากจะขาดความสามารถในการขจัดความวุ่นวายแล้วในหลายกรณียังถูกพิจารณาว่าเป็นภาระในการจัดการกับความวุ่นวาย

สิทธิพิเศษที่พลเมืองกรีกได้รับเป็นการตอบแทนคือ การสามารถเข้าร่วมและมีส่วนในกิจกรรมที่บังเกิดขึ้นในเขตแดนสาธารณะซึ่งกิจกรรมที่สำคัญที่สุดคือ การตรากฎหมาย และมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยเหตุที่การปกครองในยุคนั้นเป็นแบบประชาธิปไตยทางตรง กฎหมายทุกประเภทจึงเป็นผลจากการตัดสินใจของพลเมืองกรีก สำหรับผู้ที่ไม่ดำรงสถานภาพพลเมืองถูกขีดวงให้อยู่เฉพาะเขตแดนของบ้านหรือเขตแดนส่วนบุคคลเท่านั้น

ด้วยเหตุที่เด็ก สตรี ทาส และคนต่างด้าวไม่ได้เป็นพลเมืองของนครรัฐ จึงไม่ต้องทำหน้าที่สำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความวุ่นวายและช่วยให้หน้าที่เหล่านี้เป็นของผู้ที่มีสถานภาพเป็นพลเมืองกรีกเท่านั้น ดังนั้นพลเมืองกรีกจึงทำหน้าที่เป็นนักรบควบคู่ไปด้วย ศัตรูสำคัญของนครรัฐมีเพียงการรุกรานจากภายนอกทั้งนี้เพราะพลเมืองกรีกคือผู้ตรากฎหมายและมีส่วนในการปกครองร่วมกัน ทุกคนจึงเคารพกฎหมาย ความผูกพันทางสายเลือดของพลเมืองกรีกทำให้การทำหน้าที่เป็นนักรบเพื่อปกป้องนครรัฐจากศัตรูภายนอกมีความดุเดือดในระดับที่พอจะเปรียบเทียบได้กับมิตรภาพที่พลเมืองภายในนครรัฐมีต่อกัน

2. **การเปิดกว้างของอาณาจักรโรมัน** (ดู Castles ad Davidson 2000) ขณะที่สิทธิพลเมืองแบบกรีกถูกจำกัดโดยอาณาเขตเล็ก ๆ ของ นครรัฐ และความสัมพันธ์ทางสายเลือด อาณาจักรโรมันที่กว้างใหญ่ไพศาลของโรมกลับใช้ประโยชน์จากการกำหนดความหมายและขอบเขตของสิทธิพลเมืองไปในทางตรงข้าม ผู้ที่จะได้รับสถานภาพของการเป็นพลเมืองโรมันเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ๆ ที่รับใช้โรมและมีการประพฤติตามแบบวัฒนธรรมโรมัน ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ทาสที่ได้รับการปลดปล่อยจะกลายเป็นพลเมืองชาวโรมัน

ประเด็นในนี้จึงอยู่ที่ว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ๆ กับการประพฤติตามแบบวัฒนธรรมโรมัน เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันหรือไม่ ในส่วนแรกนั้นหมายถึงว่าการให้สิทธิความเป็นพลเมือง ไม่คำนึงถึง เชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ซึ่งน่าจะหมายรวมต่อไปว่าไม่จำกัดวัฒนธรรมที่หลากหลาย แต่สังคมของโรมไม่ปรารถนาให้เป็นเช่นนั้นแต่ต้องการดำรงความเป็นโรมันอยู่ ดังนั้นจึงต้องกำหนดแบบแผนของวัฒนธรรมที่เป็นแบบอย่างเดียวกันให้ผู้ประสงค์จะได้รับสิทธิพลเมืองของโรมต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นเกณฑ์การพิจารณาจึงมีส่วนทั้งที่เป็นการเปิดกว้างในแง่เชื้อชาติเผ่าพันธุ์แต่ขอให้บุคคลเหล่านั้นมีการประพฤติปฏิบัติแบบโรมเท่านั้น **เอกภาพทางแบบแผนวัฒนธรรมจึงกลายเป็นเครื่องมือที่อาณาจักรโรมันใช้เป็นกลไกในการควบคุมความหลากหลายด้านศาสนาและเทือกเผ่าพันธุ์ของพลเมือง**

ความไพศาลและหลากหลายของอาณาจักรทำให้สิทธิพลเมืองในยุคอารยธรรมโรมันแตกต่างไปจากยุคกรีกอีกบางประการ ความเท่าเทียมของพลเมืองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ขณะเดียวกันการมีประชาธิปไตยโดยตรงแบบกรีกก็เป็นไปไม่ได้เช่นกัน ระบบประชาธิปไตย

แบบตัวแทนยังไม่พัฒนาขึ้นในเวลานั้น ด้วยเหตุนี้พลเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลจึงได้แก่ คหบดี และทหาร ซึ่งสามารถควบคุมความวุ่นวายที่มีสาเหตุจากภายในและภายนอกได้ พลเมืองสองกลุ่มนี้จึงกลายเป็นผู้ปกครองหรือเป็นพลเมืองที่มีสิทธิพิเศษมากกว่าพลเมืองกลุ่มอื่น ๆ ในระดับรากหญ้าแล้วพลเมืองโรมันจึงเฉื่อยชาทั้งในทางสิทธิและหน้าที่แตกต่างไปจากพลเมืองกรีก ดังนั้น คาสเซิล และเดวิดสันจึงสรุปไว้ว่า การให้สิทธิพลเมืองแบบโรมันช่วยเปิดทางให้กับการนิยาม และกำหนดขอบเขตที่เป็นสากล แต่ก็ต้องแลกเปลี่ยนกับสิทธิและหน้าที่แบบประชาธิปไตยที่ต้องสูญเสียไป

3. สิทธิพลเมืองภายใต้รัฐชาติ การล่มสลายของอาณาจักรโรมันนำไปสู่ยุคอนาธิปไตยที่ชนเผ่าต่าง ๆ ต่อสู้แย่งชิงอำนาจ ผู้ที่มีความเข้มแข็งสามารถสถาปนาให้ชนเผ่าหรือกลุ่มที่อ่อนแอกว่าต้องอยู่ภายใต้การปกครอง การสร้างอำนาจการปกครองเหล่านี้นำไปสู่การตั้งเป็นรัฐชาติที่มีอาณาเขตกว้างขวางที่แม้จะเล็กกว่าอาณาจักรโรมันมากแต่ก็ใหญ่กว่าและดำรงความหลากหลายกว่านครรัฐแบบกรีก สิ่งที่เป็นผลพวงของการก่อตั้งรัฐชาติคือระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ที่กษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุด ขณะที่คนส่วนใหญ่มีสภาพเป็นทาสลักษณะใดลักษณะหนึ่ง พัฒนาการของสิทธิพลเมืองจึงถอยหลังกลับมาตั้งต้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามการเริ่มต้นครั้งนี้ถือเป็นจุดกำเนิดของความหมายและขอบเขตของสิทธิพลเมืองที่ปรากฏในยุคปัจจุบัน

พัฒนาการของสิทธิพลเมืองภายในรัฐชาติเป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนสภาพความเป็นทาสสู่ความเป็นไทของประชาชนในชาตินั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงยังทำให้ความเชื่อในรูปแบบการปกครองแบบบิดาและบุตรตลอดจนสิทธิอำนาจที่กำหนดจากพระเจ้าเสื่อมความนิยมลง การกำหนดช่วงชั้นของอำนาจและการใช้เหตุผลกลายเป็นเรื่องของการตกลงยินยอมทางสังคมแทนที่การกำหนดจากเบื้องบน หลักการของ ฮอบบส์ ล็อก และนักปรัชญาท่านอื่น ๆ ที่กล่าวมาในส่วนก่อนหน้านี้เป็นคำอธิบายถึงหลักการและเหตุผลของสิทธิความเท่าเทียมของมนุษย์

การเปลี่ยนแปลงในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ในอังกฤษ การปฏิวัติในสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศสในเวลาต่อมาซึ่งกล่าวถึงแล้วก่อนหน้านี้ ถือเป็นตัวอย่างอันดีของพัฒนาการด้านสิทธิพลเมืองที่คลี่คลายมาสู่ยุคปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงในรัฐชาติจำนวนมากเป็นไปคล้ายคลึงกัน ยกเว้นในประเทศที่ต้องกลายเป็นอาณานิคมในภายหลังที่รูปแบบของการพัฒนาการเปลี่ยนไปบ้าง แต่โดยเงื่อนไขแล้วยังคงคล้ายคลึงกัน คือ การสร้างอิสรภาพ เสรีภาพ และ การปกครองตนเองของคนส่วนใหญ่ในประเทศเหล่านั้น ท้ายที่สุดสิทธิความเป็นพลเมืองก็จบลงที่ความหมายและขอบเขตที่เป็นสากลดังที่กล่าวไว้แล้ว

องค์ประกอบของสิทธิพลเมือง

ได้กล่าวแล้วว่าผู้เป็นพลเมืองภายในอาณาเขตของรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมดำรงสิทธิพิเศษที่พลเมืองของรัฐอื่น ๆ ไม่มีโอกาสที่จะได้รับ ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปคือสิทธิพลเมืองที่ว่านั้นมีองค์ประกอบอย่างไร

งานเขียนที่สำคัญที่สุดและกลายเป็นรากฐานของการศึกษาด้านองค์ประกอบของสิทธิพลเมือง และขณะเดียวกันได้กลายเป็นเป้าของการถูกหยิบยกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดคือข้อเขียนของ ที.เอช.มาร์แชลล์ เรื่อง “สิทธิพลเมืองและชนชั้นทางสังคม (Citizenship and Social Class)” ในข้อเขียนนี้มาร์แชลล์กำหนดให้สิทธิพลเมืองประกอบด้วย 3 องค์ประกอบดังนี้ (Marshall 2000)

1. **สิทธิประชา** (civil rights) หมายถึงสิทธิที่จำเป็นสำหรับเสรีภาพส่วนบุคคล อิสระภาพของบุคคล เสรีภาพในการพูด คิด ศรัทธา สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน การทำสัญญาและสิทธิในการได้รับความยุติธรรม สถาบันที่จำเป็นสำหรับสิทธิประชา คือ ศาลสถิตย์ยุติธรรม

2. **สิทธิทางการเมือง** (political rights) มาร์แชลล์ให้ความหมายขององค์ประกอบนี้ว่าครอบคลุมสิทธิของการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองในฐานะสมาชิกของทางการเมืองหรือในฐานะของผู้เลือกตั้งสมาชิกใช้อำนาจทางการเมือง สถาบันที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบนี้คือรัฐสภา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

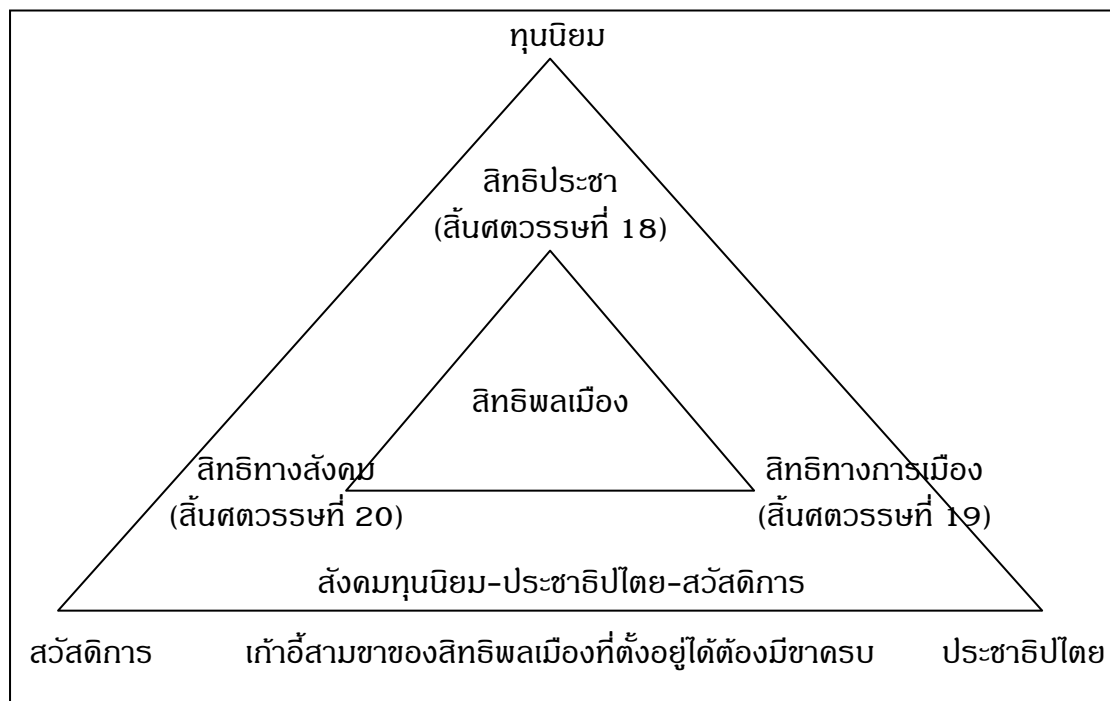
3. **สิทธิทางสังคม** (social rights) องค์ประกอบทางสังคมครอบคลุมตั้งแต่สิทธิด้านสวัสดิการและความมั่นคงไปจนถึงการมีส่วนร่วมในมรดกทางสังคมและการดำรงชีวิตที่ศิวิไลซ์ตามมาตรฐานที่ยึดถือกันในสังคม สถาบันที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับสิทธินี้คือระบบการศึกษาและบริการสังคม

มาร์แชลล์ไม่เพียงแต่แบ่งองค์ประกอบของสิทธิพลเมืองเท่านั้นแต่ยังแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของสิทธิทั้งสามประเภท ประมาณ ค.ศ.1832 หรือต้นศตวรรษที่ 19 ขณะที่สิทธิทางการเมืองเพิ่งจะเริ่มพัฒนาการนั้น สิทธิประชาได้มีพัฒนาการอย่างมั่นคงแล้ว สิทธิทางการเมืองที่เคยเป็นเพียงส่วนควบของสิทธิทางเศรษฐกิจได้ใช้เวลาอีกประมาณ 100 ปี ในการค่อย ๆ พัฒนาระหว่างต้นศตวรรษที่ 20 คือประมาณ ค.ศ.1918 สิทธินี้จึงกลายเป็นองค์ประกอบที่อิสระและมีความเท่าเทียมกันสิทธิประชาเมื่อพลเมืองมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับพัฒนาการของสิทธิทางสังคมซึ่งมีรากฐานจากการรวมกลุ่มช่วยเหลือกันในรูปแบบสมาคมและชุมชนท้องถิ่น เริ่มก่อรูปชัดเจนพร้อมกับกฎหมายความยากจนฉบับเก่า (The Old Poor Law) สิทธิทางสังคมใช้เวลาพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเกิดการศึกษาภาคบังคับแบบ

ให้เปล่า และการเริ่มตระหนักในมรดกทางวัฒนธรรมเมื่อสิ้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งถือเป็นเพียงก้าวสำคัญ ก้าวแรกของการสถาปนาสิทธิทางสังคมในศตวรรษที่ 20

ยิ่งไปกว่านั้นมาร์แชลล์ยังได้ขยายปรัชญาของสิทธิพลเมืองระดับบุคคลไปอธิบายพัฒนาการของสังคม มาร์แชลล์ชี้ให้เห็นว่าขณะที่สิทธิพลเมืองพัฒนาไปในแต่ละขั้นต่อนั้น สังคมหรือประเทศได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เมื่อสิทธิประชากรพัฒนาการเต็มที่แล้วระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก็ได้หยั่งรากมั่นคง ในเวลาต่อมาที่สิทธิของการเมืองของพลเมืองมีความสมบูรณ์ คุณลักษณะของสังคมที่เพิ่มเติมจากระบบทุนนิยมคือ ประชาธิปไตย ในท้ายที่สุดเมื่อสิทธิทางสังคมพัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนแล้ว สังคมก็จะเพิ่มคุณลักษณะส่วนที่สามที่ถือเป็นส่วนสุดท้ายของสังคมที่สมบูรณ์คือ สวัสดิการ พัฒนาการของสิทธิพลเมือง กับพัฒนาการของสังคม จึงเกี่ยวข้องและสะท้อนถึงกัน สำหรับสังคมที่พัฒนาจนถึงขั้นสุดท้ายจะมีลักษณะเป็นสังคมที่ผนวก หรือเชื่อมคุณลักษณะด้วยไฮเฟน 3 คุณลักษณะ (hyphenated society) (ดู สุรพล ปธานวนิช 2547) เข้าด้วยกันคือ ทุนนิยม-ประชาธิปไตย-สวัสดิการ (ดูภาพที่ 2.1)



ภาพที่ 2.1 พัฒนาการของสิทธิพลเมืองและคุณลักษณะของสังคมตามแนวคิดของมาร์แชลล์

แม้งานเขียนของมาร์แชลล์พัฒนาจากปรากฏการณ์ในประเทศอังกฤษแต่ความคลี่คลายของสิทธิพลเมืองและสภาพสังคมในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยจะเป็นไปตามที่มาร์แชลล์กล่าวไว้ อย่างไรก็ตามนักคิดบางท่านโดยเฉพาะนักคิดฝ่ายขวาจะไม่สบายใจนักกับ

องค์ประกอบสุดท้ายของสิทธิพลเมือง คือ สิทธิทางสังคมหรือสิทธิสวัสดิการ ประเด็นนี้จะหยิบยกมากล่าวในข้อที่ว่าด้วยสิทธิทางสังคมโดยตรง

อุปสรรคของสิทธิพลเมือง

ประเด็นที่ว่าด้วยปัญหาหรือข้อจำกัดของสิทธิพลเมืองถือเป็นคำอธิบายที่นอกจากจะให้ความกระจ่างเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองแล้ว ยังเป็นคำตอบที่ดีของหลักการและเหตุผลของการวิจัยครั้งนี้ แดรกเกอร์ (Dagger 2000) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหรืออุปสรรคของสิทธิพลเมือง 3 สาเหตุอันได้แก่ ขนาด การแบ่งแยก และการเคลื่อนย้าย สาเหตุทั้ง 3 ส่วนดังกล่าวเป็นที่มาของความขัดแย้งในการใช้หลักสิทธิพลเมืองเพื่อบริหารประเทศ หรือสร้างการ คุ่มครองแก่พลเมืองในโลกยุคปัจจุบัน

สิทธิพลเมืองสมัยอารยธรรมกรีก ให้ข้อพิสูจน์ว่านครรัฐซึ่งมีขนาดเล็กถือเป็นอุดมคติสำหรับการบริหารสิทธิพลเมือง เมื่อประกอบกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสายเลือดซึ่งเท่ากับขจัดปัญหาการแบ่งแยกในหมู่ประชากรทำให้การจัดการกับสิทธิพลเมืองมีปัญหาน้อย ขนาดและการแบ่งแยกยังเกี่ยวกับความซับซ้อน การทับซ้อนและความขัดแย้งของกลไกและอำนาจหน้าที่ในสังคมนั้น ๆ อุปสรรคของสิทธิพลเมืองยิ่งทวีขึ้นหากพลเมืองของประเทศต่าง ๆ มีการเคลื่อนย้ายเสรีดังเช่นในปัจจุบัน การคละปะปนที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายทางประชากรทำให้การคุ่มครองสิทธิพลเมืองเกิดความสับสน หรือไม่ทั่วถึง

แต่สิ่งที่ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นในประเด็นของอุปสรรคของการคุ่มครองสิทธิพลเมือง นอกเหนือจากสาเหตุทั้งสามประการข้างต้น อุปสรรคดังกล่าวคือความยึดมั่นในชาติและเผ่าพันธุ์ที่ยังคงอยู่ในขณะที่กระแสโลกได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ทำให้การดำรงชีวิตต้องใช้หรืออาศัยการพึ่งพาทรัพยากรข้ามชาติและเผ่าพันธุ์ สิทธิพลเมืองที่ผูกพันกับเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์จึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับอุดมการณ์มนุษยชาตินิยมที่มุ่งหมายจะสร้างสรรค์ความเป็นพี่น้องของมนุษย์ทั้งมวล หรือต้องการขจัดสิทธิพลเมืองให้หมดไป อีกนัยหนึ่งก็คือความขัดแย้งระหว่างหลักสิทธิมนุษยชน (ที่กล่าวมาก่อนหน้านี้) กับหลักสิทธิพลเมืองทำให้เกิดปัญหาการคุ่มครองไม่เฉพาะประเด็นทางสังคม แต่ยังบานปลายไปสู่ประเด็นทางเศรษฐกิจและการเมือง ความขัดแย้งระหว่างปรากฏการณ์ในปัจจุบัน กับความเชื่อดั้งเดิมเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองตลอดจนแนวทางขององค์การสหประชาชาติ (ที่นำเสนอไว้ก่อนหน้านี้) ทำให้ประเด็นด้านสิทธิพลเมืองเริ่มเปลี่ยนโฉมหน้าสู่แนวคิด ‘สิทธิพลเมืองระหว่างประเทศ’ หรือ ‘สิทธิพลเมืองหลายระดับ’ (Transnational หรือ Multi-Layer Citizenship) หรือพลเมืองของโลก ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อสุดท้ายของส่วนนี้

สิทธิทางสังคม

สิทธิทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพลเมืองดังได้กล่าวมาแล้ว แต่โดยเหตุที่มีต้นตอเป็นส่วนที่พัฒนาขึ้นในภายหลัง และที่สำคัญมีคุณลักษณะบางประการที่ตรงข้ามกับสิทธิดั้งเดิม 2 ประเภทแรก คือ สิทธิประชา และสิทธิทางการเมือง ดังนั้นจึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในวงวิชาการอยู่เนือง ๆ เนื่องจากสิทธิทางสังคมเป็นหัวใจของการวิจัยครั้งนี้ ดังนั้นจึงสมควรหยิบยกมาอภิปรายเป็นกรณีเฉพาะ

สิทธิเชิงบวก

คุณลักษณะพื้นฐานที่ทำให้สิทธิทางสังคมแตกต่างไปจากสิทธิประชาและสิทธิทางการเมือง คือธรรมชาติของการเป็นสิทธิเชิงบวก ขณะที่องค์ประกอบของสิทธิพลเมืองที่เหลืออีกสองประเภทเป็นสิทธิเชิงลบ สิทธิประชา และสิทธิทางการเมืองเน้นที่การ ‘ห้าม’ หรือ ‘ปกป้อง’ ไม่ให้บุคคลอื่น หรือรัฐเข้ามาแทรกแซงการดำรงสิทธิของตนเอง ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ สิทธิในการแสดงออก การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเป็นเจ้าของทรัพย์สินล้วนเน้นไปที่สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากบุคคลหรือรัฐ ในทางกลับกันสิทธิเชิงลบเป็นสิ่งบังคับให้ ‘เรา’ ต้องควบคุมตนเองไม่ให้เข้าไปรบกวน หรือแทรกแซงสิทธิของบุคคลอื่น

ในทางตรงข้าม สิทธิทางสังคมเป็นสิทธิที่จะกล่าวอ้างในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในสังคมแต่ไม่ได้มีลักษณะ ‘เป็นการปกป้อง’ (ดู Fabre 2000) ประเด็นในที่นี้คือใช้ทรัพยากรของใคร แน่นนอนที่สุดที่บุคคลจะเรียกร้องสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรของปัจเจกบุคคลอื่น ๆ ไม่ได้ เพราะเท่ากับเป็นการขัดกับหลักพื้นฐานของสิทธิประชาอย่างโจ่งแจ้ง ดังนั้น การเป็นสิทธิเชิงบวกของสิทธิทางสังคมจึงต้องผนวกเอาหลัก “หน้าที่ของบุคคลอื่นที่ต้องปฏิบัติต่อผู้มีสิทธิ” เข้าไว้ด้วยหรือเป็นหลักการของ “in rem rights” (Espada 1996) การผนวกเอาหลักการนี้เข้าเป็นลักษณะของสิทธิทางสังคมจึงลดปัญหาการขัดแย้งทางตรงหรืออย่างโจ่งแจ้งกับสิทธิประชา

การปฏิบัติของ ‘บุคคลอื่น’ ในที่นี้หมายถึงบุคคลหรือรัฐที่จะมีส่วนในการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ต้องใช้ในการสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับบุคคลที่มีความจำเป็นและได้กล่าวอ้างสิทธิของตน การกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่บุคคลอื่นต้องปฏิบัติเท่ากับกำหนดให้การมีส่วนในการจัดเตรียมทรัพยากรเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องกระทำ แต่ไม่ใช่เป็นการไปก้าวร้าวหรือแทรกแซงสิทธิการเป็น เจ้าของทรัพยากรของบุคคลอื่น การมีส่วนร่วมของคนอื่น ๆ ซึ่งก็คือความหมายของบุคคล โดยรวมจึงกลายเป็นภาระของรัฐที่ต้องเข้ามาเป็นตัวกลางจัดการแทน

คำอธิบายที่เป็นรูปธรรมของสิทธิทางสังคมน่าจะเป็นการยกตัวอย่างของการใช้สิทธิสวัสดิการของพลเมือง บุคคลที่ต้องแสวงหาการศึกษาให้กับบุตร (ในฐานะพลเมืองของประเทศ) มีสิทธิกล่าวอ้างหรือเรียกร้องที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจัดบริการนี้ให้กับผู้ทรงสิทธิ (ทางสังคม) รัฐในฐานะของผู้รับผิดชอบจึงมีหน้าที่จัดบริการการศึกษา ซึ่งที่มาของมันคือภาษีอากรที่ผู้มีรายได้มากตามเกณฑ์มีหน้าที่จ่ายให้กับรัฐ การจ่ายภาษีและ การจัดการของรัฐคือสิ่งที่สะท้อน in rem rights ของสิทธิทางสังคม

ข้อโต้แย้ง

แม้แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิทางสังคมจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีนักคิดหลายคนโดยเฉพาะนักคิดฝ่ายขวาที่แสดงความหวุดหวิดรำคาญกับหลักการของสิทธิทางสังคม ทั้งนี้เพราะการยอมรับสิทธิทางสังคมก็เท่ากับการปฏิเสธหลักปัจเจกชนนิยมและทุนนิยม การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐโดยอาศัยที่มาของทรัพยากรที่เรียกเก็บจากคนในสังคมเท่ากับเป็นการใช้หลักของ 'การจัดสรรทรัพยากรใหม่' ซึ่งนักคิดฝ่ายขวายอมรับไม่ได้เพราะเท่ากับว่ารัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยตรงหรือโดยอ้อม การที่รัฐรับผิดชอบในการจัดบริการสังคมหมายความว่า รัฐเป็นผู้ผลิตและแจกจ่ายสินค้าและบริการแทนที่จะปล่อยให้พื้นที่นี้เป็นของตลาด ในทำนองเดียวกันการที่รัฐใช้เงินภาษีเพื่อแทรกแซงให้ราคาของสินค้าและบริการทางสังคมมีราคาถูกกว่าราคาตลาดก็ถือเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและรบกวนกลไกเสรี ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสิทธิประชา

นอกจากนั้นการกำหนดให้สิทธิทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพลเมืองก็เท่ากับว่าการเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากบริการสังคมกลายเป็นกรณีทั่วไปที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นของประเทศ การจัดบริการในลักษณะนี้ถือเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรมเพราะเป็นการสิ้นเปลืองที่จะจัดสรรทรัพยากรให้กับบุคคลเป็นจำนวนมากที่ไม่มีความจำเป็น แทนที่จะหยิบยื่นให้เฉพาะผู้ที่ขาดสนและจำเป็นจริง ๆ ซึ่งตามหลักการของนักคิดฝ่ายขวาบางคน เช่น ฮาเยค และ ฟรีดแมน พอจะยอมรับได้ (ดู Twine 1994)

แม้จะมีเสียงโต้แย้งแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าทั้งในประเทศไทยที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย ต่างยอมรับให้สิทธิทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพลเมือง รัฐธรรมนูญของประเทศไทยเป็นตัวอย่างของการให้การยอมรับสิทธิทางสังคมของพลเมือง (สุรพล ปธานวนิช 2540) แม้สิทธิด้านความมั่นคงทางสังคมยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก

ก็ตาม ที่เป็นเช่นนี้เพราะสิทธิทางสังคมจะช่วยถ่วงหรือสร้างความสมดุลให้กับสิทธิประชาหรือระบบทุนนิยม (ในระดับสังคม)

ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิทางสังคมแก่คนต่างด้าว

ปัญหาสำคัญของการบริหารสิทธิทางสังคมคือปริมาณทรัพยากร ในประเทศที่พัฒนาแล้ว งบประมาณของรัฐส่วนใหญ่ถูกใช้ไปเพื่อการจัดสวัสดิการสังคม กระนั้นก็ตามปริมาณการใช้สิทธิก็ยังคงมีมากเกินกว่าทรัพยากร ดังนั้นจึงไม่ต้องตั้งคำถามถึงความสามารถในการให้ความคุ้มครองที่ซับซ้อนขึ้นเพราะการอพยพของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ยากที่จะควบคุมและที่สำคัญเป็นประชากรที่ต่างเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ที่ย้ายถิ่นมาด้วยจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันไป

ความสับสนเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองด้านสิทธิพลเมืองไม่ปรากฏนักสำหรับสิทธิดั้งเดิม 2 องค์ประกอบแรก การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวย่อมเป็นไปได้ซึ่งขณะเดียวกันคนต่างด้าวเองก็ไม่ใคร่ใส่ใจนักเพราะเป็นเรื่องไกลตัว ปัญหาด้านสิทธิประชาที่เช่นกันการรวมกลุ่มและแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ ของคนต่างด้าวไม่ได้มีอุปสรรคใด ๆ หากการแสดงออกซึ่งสิทธินั้น ๆ ไม่ผิดกฎหมาย ในมิติทางเศรษฐกิจนั้นปัญหาการคุ้มครองสามารถควบคุมได้เพราะโดยพื้นฐานแล้ว การใช้สิทธิทางเศรษฐกิจของคนต่างด้าวมักสร้างประโยชน์ตอบแทนระหว่างกันหรือเป็นความต้องการที่สอดคล้องกันของคนต่างด้าวเอง และผู้ที่ประกอบธุรกิจกับคนต่างด้าว แต่ปัญหาทั้งมวลต่างระดมมาที่การคุ้มครองสิทธิทางสังคม

ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน (เช่น เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย) แล้ว การคุ้มครองสิทธิทางสังคมเป็นปัญหาที่พบมากที่สุดและจัดการได้ยากที่สุด ด้วยเหตุผลส่วนหนึ่งที่กล่าวมาในย่อหน้าก่อนหน้านี้ นอกจากเหตุผลข้างต้นแล้ว คุณลักษณะของการเป็นสิทธิเชิงบวกที่ให้สิทธิในการกล่าวอ้างการใช้ประโยชน์จากบริการทางสังคมเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหา ลำพังการจัดบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของพลเมืองของประเทศก็มีปัญหามากพอตั้งได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นการที่รัฐหรือพลเมืองของรัฐหนึ่ง ๆ จะต้องแสดงออกซึ่ง in rem rights เพื่อให้การคุ้มครองแก่บุคคลที่ไม่เป็นพลเมืองย่อมเป็นไปได้ยากทั้ง ๆ ที่โดยความเป็นจริงแล้วคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพได้แสดงออกซึ่ง in rem rights ของตนด้วยการสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจหรือเสียภาษีอากรให้แก่รัฐอันเป็นที่มาของบริการสังคมต่าง ๆ (และไม่ได้กระทำผิดกฎหมายใด ๆ นอกจากกฎหมายคนเข้าเมืองดังได้กล่าวมาแล้ว) ก็ตาม

สาเหตุสำคัญของปัญหาอีกประการหนึ่งคือโลกาภิวัตน์ทำให้อุปสรรคของสิทธิพลเมืองในแง่ของการเคลื่อนย้ายประชากรและความหลากหลายเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่รัฐและ

พลเมืองของรัฐจะปรับทัศนคติตลอดจนกลไกต่าง ๆ ให้รับมือกับปัญหาได้ทัน ความยืดหยุ่นในสิทธิพลเมืองที่จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะเชื้อชาติและเขตแดนหนึ่ง ๆ ยังคงอยู่ในขณะที่พรมแดนหรือเขตแดนในยุคโลกาภิวัตน์ไม่ได้ชัดเจนเหมือนแต่เดิมอีกต่อไป ความพยายามที่จะขยายความร่วมมือในลักษณะของภูมิภาคนิยม เพื่อลดความแตกต่างที่ชัดเจนและเพื่อสร้างสรรค์ความราบรื่นของการประสานกลมกลืนด้านเชื้อชาติและทัศนคติระหว่างกันได้ก้าวหน้าไปบ้างแต่ก็ไม่ว่านี่จะทำให้ปัญหานี้ลดน้อยลงอย่างน้อยก็ในอนาคตอันใกล้ ดังนั้นความขัดแย้งระหว่างสิทธิพลเมืองซึ่งมีรากฐานของอุดมการณ์ชาตินิยมและเผ่าพันธุ์นิยม กับความพยายามผลักดันให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบภูมิภาคนิยมก็ดี หรือมนุษยชาตินิยมที่สะท้อนจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรืออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติที่กล่าวมาแล้วก็ดี ก็ยังคงต้องเป็นปัญหาที่ประเทศรัฐต่าง ๆ ต้องแก้ไขกันต่อไปอีกนาน

คนทั่วไปมักเข้าใจกันว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวเกี่ยวข้องกับเฉพาะการกดขี่แรงงานและการเข้าถึงบริการทางสังคมเท่านั้น แต่ความจริงแล้วปัญหานี้เป็นเรื่องลึกซึ้งละเอียดอ่อน มิติสำคัญที่ทำให้ปัญหานี้ซับซ้อนคือพื้นฐานของอุดมการณ์ชาติและเผ่าพันธุ์นิยม (ซึ่งเป็นพื้นฐานของสิทธิพลเมืองมาแต่บรรพกาล) และมิติด้านวัฒนธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสิทธิทางสังคม (ดูส่วนที่ว่าด้วยแนวคิดของมาร์แชลล์ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน) นอกจากนี้ปัญหาสิทธิของคนต่างด้าวไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ที่เป็นแรงงานเท่านั้น แต่บุคคลเป็นจำนวนไม่น้อยที่ เป็นผู้ประกอบการหรืออื่น ๆ ที่มีสถานภาพเป็นคนต่างด้าวต่างต้องเผชิญกับปัญหาความคุ้มครองทางสังคมเช่นกัน สภาพปัญหาที่แรงงานพม่าต้องเผชิญตลอดเส้นทางของการอพยพจากภูมิลำเนาจนกระทั่งได้ทำงานในประเทศไทย ช่วยให้แนวทางในการจัดแบ่งปัญหาการคุ้มครองด้านสิทธิทางสังคมที่คนต่างด้าวต้องเผชิญได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้ (ดู Wai 2004 ประกอบ)

1. **การกดขี่แรงงาน** อันหมายถึงการที่คนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพต้องทำงานโดยไม่ได้รับการคุ้มครอง หรือได้รับการคุ้มครองไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น ตัวอย่างของปัญหาเหล่านี้ได้แก่ การได้รับค่าตอบแทนและสภาพแวดล้อมการทำงานที่เลวร้าย และการละเมิดสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ

2. **การเข้าถึงบริการทางสังคม** ในหลายกรณีที่คนต่างด้าวซึ่งประกอบอาชีพเป็นผู้เช่าเมืองอย่างผิดกฎหมาย (หรือแม้จะถูกกฎหมาย) ไม่ได้รับการคุ้มครองจากบริการสังคมที่จัดไว้ บริการสังคมเหล่านี้ ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข ระบบความมั่นคงทางสังคม และอื่น ๆ

ตามปกติกลุ่มที่ต้องเผชิญกับปัญหาสองประการข้างต้นอย่างรุนแรงมักได้แก่กลุ่มลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานที่ขาดทักษะฝีมือ ทั้งนี้เพราะแรงงานในกลุ่มนี้ไม่อยู่ในสถานภาพที่จะต่อรองหรือเรียกร้องได้มากนักเพราะมีระดับการศึกษาต่ำ หรือไม่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่ดีพอจะซื้อบริการทางสังคมทดแทนบริการที่รัฐนั้น ๆ จัดให้ได้ ที่สำคัญกว่านั้นคือแรงงานเหล่านี้อาจอพยพเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย สำหรับบุคคลต่างด้าวที่เป็นผู้ประกอบการอาจเผชิญกับปัญหานี้น้อยเพราะอยู่ในสถานภาพที่สามารถเลือกการคุ้มครองจากบริการที่ผ่านระบบตลาดได้

3. การคอร์รัปชัน ปัญหาที่แรงงานต้องประสบอีกประการหนึ่งคือ การคอร์รัปชันอันได้แก่การเรียกรับผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการปฏิบัติใด ๆ ตามต้องการ เป็นที่คาดหมายได้ว่าแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือตลอดจนผู้ประกอบการต่างต้องประสบกับปัญหานี้เช่นเดียวกับแรงงานไร้ฝีมือเพียงแต่แตกต่างกันในด้านรูปแบบเท่านั้น

4. ปัญหาการยอมรับ ปัญหาทางสังคมที่คนต่างด้าวทุกสถานภาพเศรษฐกิจ-สังคมต้องเผชิญร่วมกันอีกประเด็นหนึ่งคือ การที่คนพื้นเมืองมีทัศนคติไม่ยอมรับคนต่างด้าว หรืออาจรุนแรงถึงขั้นมีทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์ ในทางปฏิบัติการไม่ยอมรับอาจเป็นในรูปของการดูแลคนหวาดระแวง ไปจนถึงการไม่ยอมคบหาสมาคมด้วย หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วปัญหานี้อาจแลดูว่าไม่รุนแรง แต่โดยความเป็นจริงแล้วองค์ประกอบนี้เป็นปัญหาเบื้องต้นและพร้อมจะนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงได้ ปัญหาการเหยียดสถานทูตไทยในกรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างที่คนต่างด้าวต้องรับเคราะห์กรรมจากการที่ความรู้สึกไม่ยอมรับถูกปลุกปั่นให้กลายเป็นข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่นำไปสู่ความเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

สิทธิพลเมืองของผู้ประกอบอาชีพในต่างแดน

ก่อนหน้านี้ได้เกริ่นไว้แล้วว่าสถานการณ์ของโลกในยุคปัจจุบันยังไม่ได้ที่สำหรับการสร้างสิทธิพลเมืองโลกได้ สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่โลกาภิวัตน์ทำให้เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและสังคม (และวัฒนธรรม) ล้าหน้าเงื่อนไขทางการเมืองไปมาก การติดต่อสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันไม่ได้เป็นเพียงเรื่องระหว่างรัฐหรือองค์กรแต่กระจายลงสู่ระดับบุคคลอย่างกว้างขวางโดยมีข้อจำกัดน้อย สภาพการณ์เช่นนี้เป็นสิ่งที่ Baubock (1994) ใช้คำว่า 'ความไม่ลงตัวของโลกาภิวัตน์ (disjuncture of globalization)' สิ่งที่สะท้อนความไม่ลงตัวดังกล่าวแท้ที่จริงเป็นปัญหาอันเป็นที่มาของการวิจัยครั้งนี้นั่นคือ การที่มิติทางการเมืองยังไม่สามารถสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้กับประชากรต่างด้าวที่ต้องประกอบอาชีพในประเทศหนึ่ง ๆ ทั้ง ๆ ที่มิติเศรษฐกิจและสังคมได้ก้าวไปแล้ว

แนวคิดสมัยปัจจุบันพยายามแก้ไขปัญหานี้ด้วยการเสนอปรัชญาเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองเสียใหม่ สิทธิพลเมืองร่วมสมัยมุ่งที่จะลบข้อจำกัดด้านพรมแดนที่กำหนดเป็นองค์ประกอบหนึ่งออกไป หากยึดมั่นกับปรัชญานี้ สิทธิพลเมืองของบุคคลก็จะกลายเป็น สิทธิพลเมืองโลก (global citizenship) ที่มีรากฐานจากหลักการมนุษยชาตินิยม แต่นักคิดหลายคนกลับเห็นว่า การพัฒนาของสิทธิพลเมืองในปัจจุบันยังไม่ถึงขั้นนั้น สิ่งที่จะเป็นไปได้ในขั้นตอนนี้คือการพยายามทำให้พลเมืองของโลกมีสิทธิพลเมืองระหว่างประเทศ (transnational citizenship) (ดู Baubock 1994) ซึ่งหมายถึงความพยายามที่จะขยายขอบเขตของสิทธิพลเมืองให้พ้นพรมแดนของชาติ อีกนัยหนึ่งของความหมายนี้คือการทำให้สิทธิพลเมืองของมนุษย์มีหลายชั้น (multi-layer) โดยบุคคลหนึ่ง ๆ สามารถเป็นทั้งพลเมืองของประเทศรัฐ ภูมิภาคของโลก และของทั้งพิภพ

อย่างไรก็ตามแนวคิดข้างต้นเป็นเพียงทฤษฎีที่ยังไม่เป็นรูปธรรมทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ในประเทศต่าง ๆ กรอบของมิติทางการเมืองยังไม่ได้ถูกออกแบบมาให้ทันกับการณ์นี้ แม้จะมีข้อเสนอแนะจากฝ่ายต่าง ๆ เช่น ปณิธานสากล หรืออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติซึ่งกล่าวมาก่อนหน้านี้ ในระดับประชากรของแต่ละประเทศ ความรู้สึกชาตินิยมอย่างรุนแรง หรือทีเทอร์เนอร์ (Turner 2000) ใช้คำว่า ‘ความจงรักภักดีอย่างรุ่มร้อน และความสมานฉันท์ [ของคนในชาติและเผ่าพันธุ์เดียวกัน] อย่างเหนียวแน่น’ มักนำไปสู่ประเด็นความขัดแย้งที่รุนแรง ดังนั้นในระดับของประชาชนจึงมีความพยายามที่จะเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ ‘บุคลิกภาพแบบสหชาติ หรือ สหชาตินิยม’ หรือ cosmopolitan character หรือ cosmopolitanism เพื่อให้ประชาชนของประเทศต่าง ๆ สามารถปรับตัวให้อยู่ร่วมกับความหลากหลายของคนและวัฒนธรรมของเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ได้โดยไม่หงุดหงิดรำคาญ หรือ คับข้องใจ ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงได้ บุคลิกภาพแบบสหชาติดังกล่าวประกอบด้วย (Turner 2000(a); Turner 2000(b))

- การไม่แสดงออกอย่างหมดเปลือกหรือจริงจังจนเกินไป (irony, superficial and artificial)
- รักษาระยะของความใกล้ชิดและสงบเยือกเย็น
- ตั้งข้อสงสัยในอรรถาธิบายหลัก
- ใส่ใจในวัฒนธรรมอื่น
- ยอมรับในความผสมผสานหลากหลาย (hybridization)
- ปัจจุบันกาลนิยม (presentism) ไม่อาลัยอาวรณ์หรือยึดติดกับอดีต (nostalgia)

- ไม่ยึดมั่นกับศาสนิกายเดียว แต่ซาบซึ้งกับศาสนาและวัฒนธรรมอื่น ๆ เช่นกัน
- ควบคุมอารมณ์และแสดงออกในรูปแบบที่เหมาะสม

รูปธรรมของบุคลิกภาพแบบสหชาติและสิทธิพลเมืองระหว่างประเทศ

ย้อนหลังไปกว่า 2 ศตวรรษ อิมมานูเอล คานท์ (ดู Baubock 1994) ได้แสดงทัศนะถึงการย้ายถิ่นเพื่อประกอบอาชีพว่าเป็นสิทธิสากลของมนุษย์ คานท์ยังกล่าวถึง ‘สิทธิที่จะได้รับการต้อนรับด้วยไมตรีจิต’ (a right of hospitality) ที่ผู้อพยพต้องได้รับเมื่อเดินทางมาถึง การปฏิเสธสิทธินี้จะบังเกิดขึ้นได้เฉพาะในกรณีที่มีการ ‘มาถึง’ เป็นการ ‘รุกราน’ การครอบครอง และการเอาตัวเขาเปรียบ (จากประเทศแถบยุโรป) คานท์จึงถือเป็นนักคิดรุ่นแรก ๆ ที่เห็นด้วยกับหลักการสหชาตินิยม (ดู Espada 1996 ประกอบ)

นีเบอห์ร เป็นนักคิดในรุ่นต่อ ๆ มาที่ไม่เห็นด้วยกับลัทธิชาตินิยม (ดู ‘Dauenhauer 1996) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นีเบอห์รได้ชี้ให้เห็นถึงคำค้านสามประการต่อสิทธิพลเมืองของประเทศรัฐ คำค้านประการแรก ได้แก่ คำค้านเกี่ยวกับ ‘ความเป็นสากล’ ซึ่งหมายถึงการที่สิทธิพลเมืองไม่ควรจำกัดผู้รับประโยชน์จากการทำหน้าที่ของรัฐอยู่เพียงมนุษย์กลุ่มหนึ่งแต่ก็กีดกันมนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งออกไป คำค้านประการที่สองเกี่ยวข้องกับ ‘ความเป็นอิสระ’ เพราะบุคคลต้องสูญเสียเสรีภาพของตนด้วยการอุทิศความจงรักภักดีให้กับรัฐหนึ่ง ๆ คำค้านเกี่ยวกับ ‘ภูมิปัญญา’ เป็นเหตุผลประการที่สามของการปฏิเสธ สิทธิพลเมืองของประเทศรัฐ การอุทิศความภักดีให้กับประเทศหนึ่ง ๆ ทำให้มนุษย์ขาดโอกาสที่จะใช้สติปัญญาเพื่อตัดสินเกี่ยวกับรัฐตลอดจนไปแกรมและสถาบันต่าง ๆ ภายในรัฐนั้น

จอห์น รอลส์ ซึ่งหลักการของท่านได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในหลายวงการ นับตั้งแต่ด้านกฎหมาย สวัสดิการสังคมโดยเฉพาะทฤษฎีความเป็นธรรม (ดู สุรพล ปธานวนิช 2547) รวมทั้งด้านสิทธิพลเมืองเป็นอีกผู้หนึ่งที่ให้ความสำคัญกับสิทธิพลเมืองระหว่างประเทศ ในรูปแบบของสิทธิมนุษยชน รอลส์ถือว่าสิทธิมนุษยชนแตกต่างจากสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิพลเมืองแบบประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนตามความคิดของรอลส์คือ “...ส่วนหนึ่งของกฎหมายอันชอบธรรมของปวงชนซึ่งจำกัดขอบเขตของสถาบันภายในประเทศในสิ่งที่จะเรียกกรังจากปวงชน...” (อ้างใน Baubock 1994)

รอลส์ยังกล่าวถึงสังคมที่มีการจัดระเบียบอย่างดีว่าต้องมีคุณสมบัติสามประการ (Dauenhauer 1996) ประการแรกมีสันติสุขและไม่รุกราน ประการที่สองระบบกฎหมายต้อง

ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนและประการที่สาม คือการเป็นสังคมที่ให้เกิดกับ**สิทธิมนุษยชน** **ขั้นพื้นฐาน** ซึ่งสององค์ประกอบของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามความคิดของรอลล์ คือ ความมั่นคงและหนทางในการดำรงชีพอย่างพอเพียง และการอพยพระหว่างประเทศ (emigration)

บุคคลที่ถือว่ามีแนวคิดด้านสิทธิพลเมืองสากล และบุคลิกภาพแบบสหชาติเข้มข้นมากที่สุดท่านหนึ่ง คือ ฮาเบอร์มาส์ วาทกรรมของฮาเบอร์มาส์เกี่ยวกับประเด็นนี้มีรากฐานความเชื่อในด้านชุมชนแห่งการติดต่อสื่อสารซึ่งไม่มีขอบเขตจำกัดทั้งเวลาและสถานที่ ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนแบบสากลเปรียบเสมือนปริซึมที่หักเห (refracted) ลำแสงของธรรมเนียมปฏิบัติ ภาษา วรรณกรรม และประวัติศาสตร์ของแต่ละชาติ (ตะวันตก) คุณลักษณะเฉพาะทางการเมืองของกลุ่มและกลไกหลักในประเทศ สิทธิพลเมืองในรัฐชาติและสิทธิพลเมืองระดับโลกจึงเป็นความต่อเนื่องของกันและกัน (Dauenhauer 1996)

อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่าผู้เห็นด้วยกับแนวความคิดแบบก้าวหน้า* ด้านสิทธิพลเมืองที่กล่าวมาข้างต้นไปเสียทั้งหมด กลุ่มอนุรักษนิยมที่รู้จักกันในนาม ‘ชุมชนนิยม (communitarianism)’ เป็นตัวแทนสำคัญของสิทธิพลเมืองของประเทศรัฐ ความรักชาติ ประวัติศาสตร์ คุณค่าเฉพาะของชุมชน มากกว่าระบบคุณค่าแบบสากล ระบบครอบครัว และความเห็นใจบุคคลอื่น

สหภาพยุโรป

เมื่อกล่าวถึงรูปธรรมของสิทธิพลเมืองระหว่างประเทศและบุคลิกภาพแบบสหชาตินิยมแทบทุกคนต้องนึกถึงสหภาพยุโรป ความพยายามรวมตัวกันขึ้นเป็นประชาคมยุโรปมีประวัติศาสตร์ย้อนหลังไปไกลกว่าความเฟื่องฟูของโลกาภิวัตน์ที่เพิ่งแผ่อิทธิพลเมื่อไม่นานมานี้ ความสำเร็จของสหภาพยุโรปได้กลายเป็นแรงจูงใจให้ภูมิภาคอื่น ๆ พยายามริเริ่มการรวมกลุ่มในลักษณะเดียวกันนี้ กลุ่มประเทศอาเซียนก็ดี หรือประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็ดีต่างพยายามริเริ่มสร้างความสัมพันธ์ของประชาชาติในรูปแบบเดียวกับสหภาพยุโรป

เพื่อป้องกันความสับสนกับนัยของเสรีนิยมในปัจจุบัน ผู้วิจัยใช้ความหมายดั้งเดิมของคำว่า liberal ว่ากลุ่มหัวก้าวหน้าทางการเมืองที่นิยมการปฏิรูปหรือที่ World Net 2003 ให้ความหมายหนึ่งว่า a political orientation that favors progress and reform กลุ่มนี้ในประเทศอังกฤษมีส่วนก่อตั้งพรรคแรงงานในเวลาต่อมา ในปัจจุบันคำนี้มักคุ้นเคยกันเฉพาะในความหมายของกลุ่มชาตินิยมเศรษฐกิจระบบตลาด

สิ่งที่เป็นรูปธรรมชัดเจนด้านการคุ้มครองทางสังคมมากที่สุดคือ ธรรมนูญทางสังคม หรือ Social Charter ซึ่งมีรากฐานมากกว่าครึ่งศตวรรษนับตั้งแต่การลงนามในอนุสัญญาว่าด้วย “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน” ที่กรุงโรม เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.1950 หลังจากนั้นประมาณ 10 ปี ธรรมนูญทางสังคมแห่งยุโรปก็ได้เปิดให้ประเทศในเครือลงนามรับรองในวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ.1960 ที่ดูริน ธรรมนูญฉบับนี้ประสงค์จะสร้างหลักประกันด้าน “สิทธิทางสังคม” ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุง “มาตรฐานการดำรงชีวิต” และ “ความกินดีอยู่ดีทางสังคม (Social Well-being)” ให้กับประชากรของประเทศสมาชิกของสภาแห่งยุโรป (Council of Europe n.d.a) ธรรมนูญทางสังคมฉบับปัจจุบันเป็นฉบับแก้ไข ค.ศ.1996 (มีผลบังคับใช้เมื่อ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1999) ธรรมนูญฉบับนี้ให้การคุ้มครองสิทธิพื้นฐาน 31 ด้านแก่ประชากรของประเทศในเครือที่ให้การรับรอง สิทธิทั้ง 31 ด้านดังกล่าวประกอบด้วย (Council of Europe n.d.a)

1. สิทธิในการหาเลี้ยงชีพอย่างเสรี
2. สิทธิในสภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็นธรรมของแรงงาน
3. สิทธิในสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ
4. สิทธิในการได้รับค่าจ้างที่พอเพียงแก่การดำรงชีพของตนเองและครอบครัวของแรงงานในระดับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่ดี
5. สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
6. สิทธิในการเจรจาต่อรองของแรงงานและนายจ้าง
7. สิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากอันตรายด้านร่างกายและศีลธรรมของเด็กและเยาวชนเป็นกรณีพิเศษ
8. การคุ้มครองระหว่างการตั้งครรภ์และให้กำเนิดแก่ทารกสำหรับลูกจ้างสตรีเป็นกรณีพิเศษ
9. สิทธิในการได้รับบริการด้านแนะแนวอาชีพเพื่อนำไปสู่การประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับความถนัดและความสนใจส่วนบุคคลของทุกคน
10. สิทธิในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการอบรมอาชีพของทุกคน
11. สิทธิในการได้รับประโยชน์จากมาตรการใด ๆ ที่จะนำไปสู่มาตรฐานด้านสุขภาพอนามัยที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ของทุกคน

12. สิทธิในการเข้าถึงระบบความมั่นคงทางสังคมของแรงงานทุกคนรวมทั้งบุคคลใน
ความอุปการะ
13. สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือด้านสังคมและด้านการบำบัดรักษาของทุกคนที่
ไม่มีทรัพยากรอย่างพอเพียง
14. สิทธิในการใช้ประโยชน์จากสวัสดิการสังคมของทุกคน
15. ผู้พิการมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือให้ไม่ต้องเป็นภาระพึ่งพา การเป็นส่วนหนึ่ง
ของสังคม และการมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตของชุมชน
16. ในฐานะที่เป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม ครอบครัวมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง
ทางสังคม ทางกฎหมาย และทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นหลักประกันของพัฒนาการที่สมบูรณ์
17. เด็กและเยาวชนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองทางสังคม ทางกฎหมาย และ
ทางเศรษฐกิจ
18. พลเมืองของประเทศภาคีหนึ่ง ๆ มีสิทธิที่จะประกอบอาชีพในอาณาเขตของ
ประเทศภาคีอื่นได้อย่างเท่าเทียมกับพลเมืองของประเทศภาคีนั้น ๆ โดยให้เป็นไปตามข้อจำกัด
ด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ชอบด้วยเหตุผล
19. แรงงานอพยพและครอบครัวของประเทศภาคีมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและ
ความช่วยเหลือในอาณาเขตของประเทศภาคีอื่น
20. แรงงานต้องได้รับโอกาสและการปฏิบัติด้านการจ้างงานและอาชีพอย่างเท่าเทียม
โดยไม่ถูกกีดกันจากเหตุผลในเรื่องเพศสภาพ
21. แรงงานมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลและได้รับการปรึกษาในงานที่รับผิดชอบ
22. แรงงานมีสิทธิในการกำหนดและปรับปรุงสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขของงานที่
รับผิดชอบ
23. ผู้สูงอายุทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองทางสังคม
24. แรงงานทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในกรณีที่การว่างงานยุติลง
25. สิทธิเรียกร้องของแรงงานต้องได้รับการคุ้มครองในกรณีที่นายจ้างไม่สามารถ
ชดใช้หนี้สินที่ค้างชำระได้
26. แรงงานมีสิทธิที่จะดำรงศักดิ์ศรีในการทำงาน
27. ผู้มีพันธะด้านครอบครัวที่ทำงานหรือประสงค์จะทำงานมีสิทธิที่จะรับผิดชอบต่อ
พันธะดังกล่าวโดยไม่ถูกกีดกัน หรือได้รับการปฏิบัติใด ๆ ที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง
การทำงานและความรับผิดชอบด้านครอบครัว

28. ผู้แทนแรงงานมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรม และต้องได้รับการสนับสนุนด้านสิ่งอำนวยความสะดวกให้สามารถทำหน้าที่ผู้แทนของแรงงานผ่านองค์กรที่ได้รับการรับรอง

29. แรงงานทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวหรือขอความคิดเห็นร่วมกันผ่านองค์กรที่ได้รับการรับรอง [ไม่ใช่เป็นรายบุคคล] ในกระบวนการเลิกจ้าง

30. ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากความยากจนและการกีดกันแบ่งแยก

31. ทุกคนมีสิทธิในด้านที่อยู่อาศัย

ธรรมนูญได้กำหนดวิธีการในทางปฏิบัติของประเทศภาคีภายใต้สิทธิแต่ละประเภทซึ่งมีรายละเอียดเกินกว่าจะกล่าวในที่นี้ สิทธิของคนต่างด้าวไม่ใช่จะได้รับการคุ้มครองเฉพาะในข้อ 18 และ 19 ภายใต้ธรรมนูญเท่านั้น แต่โดยหลักการแล้ว พลเมืองต่างด้าวจากประเทศภาคีหนึ่งที่อาศัยอยู่ในอีกประเทศภาคีหนึ่งอย่างถูกกฎหมายจะมีสิทธิแบบเดียวกับพลเมืองของประเทศภาคีนั้น ๆ กล่าวโดยสรุปก็คือการให้การคุ้มครองสิทธิไม่มีการจำกัดสัญชาติสำหรับพลเมืองต่างด้าวที่อาศัยในประเทศภาคีอย่างถูกกฎหมาย (Council of Europe n.d.b)

แม้จะมีธรรมนูญที่ยึดถือร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติประเทศภาคีอาจลงนาม แต่ไม่ให้สัตยาบัน หรือเลือกให้สัตยาบันเฉพาะบางมาตราที่คิดว่าปฏิบัติได้ก็ได้ ในหลายกรณีประเทศภาคีที่ให้การสัตยาบันแล้วแต่อาจไม่ปฏิบัติตามธรรมนูญ ปัญหาเหล่านี้ทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสิทธิทางสังคมแห่งยุโรป (The European Committee on Social Rights) ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแล คณะกรรมการชุดนี้จะคอยทำหน้าที่ตรวจสอบหรือรับคำร้องเรียนจากองค์กรต่าง ๆ เพื่อสอบสวนถึงการปฏิบัติของประเทศภาคีว่าสอดคล้องกับธรรมนูญหรือไม่เพียงใด จากรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการแสดงให้เห็นว่าประเทศภาคีมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ (Council of Europe n.d.c)

นอร์เวย์

- การไม่ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเกี่ยวกับสิทธิในเงินสงเคราะห์ครอบครัวและการปฏิบัติโดยรวมด้านการประกันสังคมและการว่างงาน ซึ่งไม่เอื้อต่อพลเมืองของประเทศภาคี
- การกำหนดให้พลเมืองของประเทศภาคีต้องพำนักอาศัยในประเทศเป็นเวลา 3 ปีก่อนจะมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ที่เท่าเทียมกับพลเมืองนอร์เวย์
- การกีดกันแรงงานอพยพทั้งที่เป็นลูกจ้างและประกอบอาชีพอิสระจากสิทธิการได้รับสวัสดิการที่อยู่อาศัยราคาถูกลง

สวีเดน

- กฎหมายและการปฏิบัติที่ยังไม่ให้ความคุ้มครองด้านเสรีภาพการรวมกลุ่มเชิงลบ [เสรีภาพที่จะไม่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน] (negative freedom of association) ทั้งนี้เพราะยังมีการบังคับให้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานก่อนจะรับเข้าทำงาน (closed shop)
- แรงงานต่างด้าวที่ถูกเนรเทศด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงไม่มีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อองค์กรอิสระ

ฝรั่งเศส

- สหภาพที่มีตัวแทนมากที่สุดเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มกิจกรรมร่วมของลูกจ้าง (collective action) ในภาครัฐวิสาหกิจ
- ความไม่เท่าเทียมของการจ่ายประโยชน์ทดแทนด้านครอบครัวที่พลเมืองของประเทศภาคีอื่นต้องประสบ
- พลเมืองของประเทศภาคีอื่นยังคงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการพำนักราชใน ประเทศเป็นระยะเวลา 3 ปีก่อนจะมีสิทธิได้รับการคุ้มครองด้านรายได้ขั้นต่ำหรือ การสงเคราะห์บางประเภท

ไอร์แลนด์

- นายจ้างอาจเลิกจ้างลูกจ้างที่เข้าร่วมการนัดหยุดงานได้
- เงื่อนไขการออกใบอนุญาตในการเจรจาต่อรอง (negotiation license) ยังไม่เป็นธรรม
- การสะสมระยะเวลาก่อนได้การประกันสังคมของพลเมืองจากประเทศภาคีอื่นยังขาดหลักประกัน

ข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกากับนานาประเทศ

ขณะที่ธรรมเนียมทางสังคมของสหภาพยุโรปถือเป็นรูปธรรมของข้อตกลงแบบพหุภาคีนั้น ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับหลายประเทศจัดเป็นตัวอย่างของความตกลงแบบทวิภาคี เพื่อให้ความคุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคมแก่พลเมืองของกันและกัน

1. สหรัฐอเมริกา-ประเทศออสเตรเลีย ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองมีชื่อว่า “ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลออสเตรเลียกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาด้านความมั่นคงทางสังคม (Agreement between the Government of Australia and the Government of the United States of America on Social Security) ประเทศทั้งสองได้ลงนามในข้อตกลงนี้เมื่อวันที่ 27

กันยายน ค.ศ.2001 ที่ กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย ข้อตกลงนี้ช่วยสร้างหลักประกันความมั่นคงโดยเฉพาะในด้านชราภาพให้กับประชากรของประเทศทั้งสองที่ต้องย้ายถิ่นไปประกอบอาชีพในอีกประเทศหนึ่ง

สาระที่น่าสนใจของข้อตกลงนี้ได้แก่ (<http://www.abh.gov.au/house/committee/jsct/12 March 2002/ussocnia.pdf>)*

- ประชากรของทั้งสองประเทศสามารถที่จะเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างประเทศออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกาโดยดำรงสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนในประเทศทั้งสอง
- ข้อตกลงทำให้การนับเวลาของการปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุ้มครองในแต่ละประเทศต่อเนื่องกัน เช่น ระยะเวลาการส่งเงินสมทบในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดไว้ 40 คาบ (ประมาณ 10 ปี) สามารถใช้ระยะเวลาการทำงานในประเทศออสเตรเลียมานับรวมได้
- ประชากรของทั้งสองประเทศมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนจากทั้งสองระบบหากมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขการคุ้มครองของทั้งในประเทศออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา
- ประชากรของทั้งสองประเทศต้องได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน
- รัฐบาลของประเทศทั้งสองจะร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการจัดประโยชน์ทดแทนที่จะเกิดขึ้นจากการได้รับสิทธิของผู้ที่ย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั้งสอง

2. สหรัฐอเมริกา-ประเทศแคนาดา โดยเหตุที่ประเทศทั้งสองมีพรมแดนติดกัน และมีความแตกต่างด้านสังคม-การเมืองไม่มากนัก สหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาจึงมีข้อตกลงร่วมกันด้านความมั่นคงทางสังคม ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1982 ชื่อที่เป็นทางการของข้อตกลงนี้ คือ “ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแคนาดาและรัฐบาลสหรัฐอเมริกาด้านความมั่นคงทางสังคม (Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America with Respect to Social Security)”

สาระที่น่าสนใจของข้อตกลงนี้ได้แก่ (ดู Department of Justice (Canada) 2004)

- สาธารณะของการให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองที่ประกอบอาชีพในอีกประเทศหนึ่งเน้นไปที่โปรแกรมประกันบำนาญหลัก คือ OASDI (Old-Age, Survivor, and Disability Insurance) ของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายความมั่นคงของผู้ชราภาพ (the Old Age Security Act) และ กฎหมายโปรแกรมบำนาญ (the Pension Plan) ของแคนาดา
- กลุ่มประชากรที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อตกลงนี้คือข้าราชการ
- คงคล้ายคลึงกับข้อตกลงที่กระทำกับประเทศออสเตรเลียที่การันตีระยะเวลาของการส่งเงินสมทบของบุคคลที่อพยพมาสู่อีกประเทศหนึ่ง สามารถนำมารวมกันได้
- การให้ความคุ้มครองครอบคลุมถึงคู่สมรสและผู้อยู่ในความอุปการะของบุคคลที่มีสิทธิรับบำนาญในอีกประเทศหนึ่ง
- การรักษาความลับของเอกสารที่บุคคลใช้เพื่อการให้ได้รับการคุ้มครองในอีกประเทศหนึ่ง และให้ใช้ข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงานภายใต้ข้อตกลงนี้เท่านั้น

3. สหรัฐอเมริกา-ประเทศเม็กซิโก ข้อตกลงที่น่าสนใจสำหรับการวิจัยครั้งนี้คือข้อตกลงที่สหรัฐอเมริกากระทำกับประเทศเม็กซิโก ซึ่งมีการลงนามเมื่อ 9 มิถุนายน ค.ศ.2004 (Grassi 2005) คู่สัญญาของสหรัฐอเมริกาในข้อตกลงทวิภาคีฉบับอื่น ๆ เป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ-สังคมระดับเดียวกัน แต่กรณีนี้แตกต่างออกไปจึงเป็นข้อตกลงที่ได้รับคำวิจารณ์อย่างกว้างขวาง หากประเทศไทยจะกระทำข้อตกลงกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขงก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อตกลงฉบับนี้เพราะมีรากฐานจากความไม่เท่าเทียมด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงน่าศึกษาถึงเบื้องหลังและผลกระทบที่คาดว่าจะบังเกิดขึ้นจากข้อตกลงฉบับนี้กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับคำวิจารณ์ว่าเป็นประเทศที่ตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบเพราะต้องรับภาระในการให้การคุ้มครองแก่ผู้อพยพเข้าเมืองจากประเทศเม็กซิโกที่ถือเป็นกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายกลุ่มใหญ่ที่สุด

3.1 หลักการและเหตุผล เนื่องจากข้อตกลงฉบับนี้เป็นเรื่องใหม่และยังไม่มีการจัดพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชน ดังนั้น การค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลจึงได้จากการประชุมเพื่อรวบรวมข้อมูล (hearing) ของคณะอนุกรรมการด้านการตรวจคนเข้าเมือง ความมั่นคงชายแดน และการร้องเรียน (Subcommittee on Immigration, Border Security and Claims 2003) ซึ่งขึ้นกับคณะกรรมการยุติธรรม (Committee on the Judiciary) ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2003

จากการให้ข้อมูลของฝ่ายที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่าข้อตกลงการค้าเสรีของอเมริกาเหนือ (NAFTA) ทำให้เพิ่มปริมาณของคนอเมริกัน และคนเม็กซิโกที่ต้องทำงานในฐานะคนต่างด้าวในอีกประเทศหนึ่งเป็นจำนวนมาก การทำงานของบุคคลเหล่านี้ ก่อปัญหาการคุ้มครองทางสังคมหลายประการด้วยกัน อาทิ

- การเสียภาษีซ้ำซ้อนของนายจ้างและลูกจ้าง เพราะต้องจ่ายภาษีให้กับทั้งประเทศที่ตนเป็นพลเมืองและประเทศที่ตนไปประกอบอาชีพ
- ระยะเวลาการทำงานในแต่ละประเทศ ซึ่งมักขาดตอนเพราะการต้องอพยพหรือเดินทางไปทำงานในอีกประเทศหนึ่ง ๆ ไม่มากพอที่จะทำให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในประเทศใดประเทศหนึ่ง
- ปัญหาสำคัญเกิดกับกลุ่มผู้อยู่ในอุปการะของคนต่างด้าวเหล่านั้นซึ่งโอกาสที่จะได้สิทธิด้านประโยชน์ทดแทนต้องรับผลกระทบมากเนื่องจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ไม่เอื้ออำนวย

นอกจากปัญหาของผู้มีความจำเป็นต้องไปประกอบอาชีพในฐานะของบุคคลต่างด้าวข้างต้นแล้ว ยังมีข้อมูลอีกหลายประเภทที่ทำให้รัฐบาลของประเทศทั้งสองเห็นชอบกับการกำหนดข้อตกลงที่ผนวกระบบความมั่นคงทางสังคมของทั้งสองประเทศเข้าด้วยกันทำนองเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาได้กระทำข้อตกลงกับประเทศอื่น ๆ เหตุผลสนับสนุนเหล่านี้ได้แก่

- ปัจจุบันผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายต้องปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมอยู่แล้ว กล่าวคือสามารถส่งเงินสมทบเพื่อสะสมระยะเวลาตามเงื่อนไข เพียงแต่**ขณะจะรับประโยชน์ทดแทนต้องมีสถานะของการเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายหรือเป็นพลเมืองอเมริกัน** ข้อตกลงนี้จึงเพียงแต่ยกเว้นข้อกำหนดในขณะจะรับประโยชน์ทดแทนเท่านั้น
- มีชาวอเมริกันทำงานอยู่ในประเทศเม็กซิโกประมาณ 3,000 คน ชาวอเมริกันกลุ่มนี้ต้องได้รับการคุ้มครองที่เท่าเทียมกับผู้ที่ทำงานอยู่ในประเทศ นอกจากนั้นบุคคลเหล่านี้เสียภาษีซ้ำซ้อนให้กับรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ดังนั้นการปฏิบัติตามข้อตกลงนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อพลเมืองอเมริกันเช่นกัน
- ในแง่ความเป็นธรรมแล้ว คนเม็กซิโกที่อพยพมาประกอบอาชีพในสหรัฐอเมริกาต้องจ่ายเงินสมทบการประกันสังคม (และเสียภาษีอื่น ๆ) สถิติแสดงให้เห็นว่าการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินสมทบในระยะหลังมีที่มาสำคัญจากแรงงานต่างด้าว

ซึ่งกลุ่มใหญ่ที่สุดประมาณเกือบ 5 ล้านคน คือผู้ที่เดินทางมาจากประเทศเม็กซิโก และเข้าสู่สหรัฐอเมริกาอย่างผิดกฎหมาย

3.2 สารของข้อตกลง ข้อตกลงฉบับนี้คงมีสาระคล้ายคลึงกับฉบับอื่น ๆ ที่สหรัฐอเมริกาได้กระทำกับประเทศต่าง ๆ ประมาณ 20 ประเทศซึ่งได้กล่าวมาบ้างแล้ว การนับระยะเวลาการส่งเงินสมทบในสองประเทศรวมกัน การผ่อนปรนระยะเวลาการส่งเงินสมทบเพื่อให้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน และการอนุญาตให้ผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตนที่อาศัยในอีกประเทศหนึ่งอยู่ภายใต้การคุ้มครอง เป็นประเด็นสำคัญของการรวมการคุ้มครองของสองระบบเข้าด้วยกัน

เพื่อช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจกลไกการรวมระบบการคุ้มครองเข้าด้วยกัน จึงขอยกตัวอย่างประกอบให้ชัดเจนขึ้น ภายใต้ระบบการประกันหลักของสหรัฐอเมริกานั้น ผู้มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองด้านบำนาญต้องมีระยะเวลาการส่งเงินสมทบเท่ากับ 40 คาบ (หรือประมาณ 10 ปี) เนื่องจากแรงงานอพยพเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้ส่งเงินสมทบให้กับโปรแกรมในประเทศเม็กซิโกมาระยะหนึ่งก่อนจะอพยพมาประกอบอาชีพในสหรัฐอเมริกาและเริ่มส่งเงินสมทบให้กับระบบการประกันสังคมของสหรัฐอเมริกาในภายหลังทั้ง ๆ ที่เป็นผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพราะไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ข้อตกลงจึงสร้างความยืดหยุ่นในการนับเวลาโดยให้สามารถรวมระยะเวลาการส่งเงินสมทบของทั้งสองประเทศเข้าด้วยกันได้ ด้วยเหตุนี้โอกาสที่แรงงานต่างด้าวชาวเม็กซิโกจะได้รับประโยชน์ทดแทนจึงบังเกิดได้ง่ายขึ้น

ข้อตกลงยังแก้ไขปัญหากับข้อกฎหมายอีกประการหนึ่งคือ การห้ามการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้อยู่ในอุปการะที่ไม่มีสัญชาติอเมริกันและอาศัยอยู่นอกประเทศ การผ่อนปรนในประเด็นนี้จะช่วยให้ผู้อยู่ในความอุปการะชาวเม็กซิกันมีโอกาสได้รับประโยชน์ทดแทนได้ง่ายขึ้นโดยเฉพาะกรณีการเสียชีวิตของผู้ประกันตน

3.3 คำวิจารณ์ เนื่องจากข้อตกลงนี้แตกต่างกับข้อตกลงอื่น ๆ ในแง่สถานภาพของคู่ตกลงเพราะข้อตกลงฉบับอื่น ๆ ภาคีที่ลงนามมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับประเทศเม็กซิโกแล้วถูกมองว่ามีฐานะที่ด้อยกว่า นอกจากนั้นการให้ความคุ้มครองยังขยายสู่คนเม็กซิกันที่เข้าเมืองมาประกอบอาชีพในสหรัฐอเมริกาอย่างผิดกฎหมาย จากพื้นฐานนี้จึงทำให้หลายฝ่ายเชื่อว่าสหรัฐอเมริกามีโอกาสเสียประโยชน์เพราะเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมของสหรัฐอเมริกาที่มีราคาแพงกว่าได้ นอกจากนั้นผลประโยชน์นี้จะยิ่งจูงใจให้การหลบหนีเข้าเมืองของคนเม็กซิกันเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงมีการเคลื่อนไหวที่จะให้รัฐสภาไม่ออกกฎหมายรับรองข้อตกลงนี้เพราะจะทำให้ประเทศชาติต้อง

สูญเสียประโยชน์ นอกจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์แล้วยังมีความพยายามที่จะกดดันให้รัฐสภาไม่ให้ออกอนุมัติแก้อัตกอลนี้ ซึ่งการลงมติไม่เห็นด้วยต้องกระทำภายใน 60 วันนับแต่ฝ่ายบริหารเสนอข้อตกกลงให้พิจารณา (Numbers USA 2005) อย่างไรก็ตามการไม่อนุมัติดังกล่าวคงเกิดขึ้นได้ไม่ถ่วงนักเพราะเท่าที่ผ่านมารัฐสภาสหรัฐอเมริกาไม่เคยปฏิเสธข้อตกกลงในลักษณะเดียวกันนี้มาก่อน

ความพยายามของอาเซียน

สภาพการเปลี่ยนแปลงของโลกซึ่งส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอาเซียนได้ทำให้มีผู้พยายามเสนอแนะการพัฒนาธรรมเนียมทางสังคมขึ้นใช้ในภูมิภาคนี้ทำนองเดียวกับธรรมเนียมทางสังคมของประชาคมยุโรป ผู้เสนอเรียกธรรมเนียมนี้ว่า “ธรรมเนียมทางสังคมของกลุ่มประเทศอาเซียน หรือ ASEAN Social Charter” (ดู Serrano, Marasigan & Palafox 2004) ผู้เสนอแนวคิดได้ชี้ให้เห็นถึงเหตุผลหลายประการที่ควรพัฒนาธรรมเนียมขึ้น อาทิ

1. ในปัจจุบันได้มีการเปิดเขตการค้าเสรีแห่งอาเซียน (ASEAN Free Trade Agreement/AFTA) ขึ้นแล้ว เพื่อให้การพัฒนาทางสังคมก้าวไปทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จึงควรมีกฎเกณฑ์ที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิทางสังคมของแรงงาน

2. ประเทศในภูมิภาคนี้ทุกประเทศยกเว้นสิงคโปร์ต่างมีนโยบายส่งออกแรงงาน และแรงงานของกลุ่มประเทศแถบนี้ (รวมทั้งประเทศจีน) อยู่กันอย่างคละปะปนมากขึ้น ที่สำคัญแรงงานอพยพส่วนใหญ่มีสถานภาพการทำงานที่ไม่ดี เพราะต้องทำงาน 3D ที่คนพื้นเมืองหลีกเลี่ยง คือ งานที่มีลักษณะ Dirty, Dangerous, and Difficult นอกจากนั้นแรงงานต่างด้าวยังขาดสิทธิและการคุ้มครองที่ดี เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นคำประกาศด้านสิทธิมนุษยชน หรืออนุสัญญาของไอแอลโอ หรือหลักการของอาเซียนที่ต้องการสร้าง “สังคมที่ใส่ใจ caring societies” ตลอดจนความตกลงของภูมิภาคส่วนอื่นๆ ที่ล้วนเป็นเหตุผลรองรับสำหรับการพัฒนาธรรมเนียมทางสังคมขึ้นในภูมิภาคนี้

อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาได้กล่าวเช่นกันว่าอุปสรรคของการพัฒนาธรรมเนียมทางสังคมขึ้นใช้ในภูมิภาคอาจไม่ราบรื่นเหมือนกรณีของยุโรปเพราะมีอุปสรรคหลายประการ ตัวอย่างเช่น

1. ประเทศเหล่านี้ยังไม่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาของไอแอลโอทั้งหมด อนุสัญญาเหล่านี้หลายส่วนถือเป็นพื้นฐานของธรรมเนียมที่จะพัฒนาขึ้นจึงไม่มีผลบังคับใช้กับประเทศต่าง ๆ โดยเท่าเทียมกัน สิ่งสำคัญจึงต้องทำให้ประเทศในภูมิภาคให้การสัตยาบันแก่อนุสัญญาหลักของไอแอลโอและขององค์ระหว่างประเทศอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกันก่อน

2. ประเทศในภูมิภาคนี้มีความแตกต่างด้วยระบบการเมือง ศาสนา วัฒนธรรม มากกว่ากลุ่มประเทศยุโรป ดังนั้นการจะพัฒนาธรรมเนียมทางสังคมขึ้นใช้ร่วมกันจึงไม่มากนัก

3. สหภาพแรงงานของบางประเทศในภูมิภาคนี้ [รวมทั้งประเทศไทย] อาจจะยังคง สงวนท่าทีเกี่ยวกับความริเริ่มนี้ นอกจากนั้นอิทธิพลของสหภาพแรงงานในการกำหนดนโยบาย ของประเทศในแถบนี้ยังอยู่ในระดับที่แตกต่างกันไป สหภาพแรงงานในประเทศสิงคโปร์และ เวียดนามอาจอยู่ในสถานะที่จะกระตุ้นรัฐบาลให้พิจารณาประเด็นนี้ได้ แต่สำหรับประเทศอื่น ๆ แล้ว อิทธิพลของสหภาพแรงงานอาจไม่อยู่ในระดับที่จะกระทำเช่นเดียวกันได้

ผู้ศึกษาคือ เซอราโน มาลาสิกัน และพาราฟ็อกซ์ ไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับรูปร่าง หน้าตาของธรรมเนียมไว้มากนัก ส่วนใหญ่แล้วผู้ศึกษาให้ความสำคัญกับภาคแรงงาน โดยเกือบ ทั้งหมดของสิทธิพื้นฐานที่เสนอให้บรรจุไว้ในธรรมนูญเป็นประเด็นเกี่ยวกับด้านสิทธิแรงงาน นอกจากนั้นหน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละประเทศที่ระบุไว้อย่างชัดเจนคือกระทรวงแรงงาน ดังนั้น สาระโดยสรุปของการให้การคุ้มครองด้านสิทธิของธรรมนูญทางสังคมฉบับที่เสนอแนะโดยผู้ศึกษา จึงเกี่ยวข้องเฉพาะกับประเด็นด้านแรงงาน 8 ด้าน คือ

1. เสรีภาพในการรวมกลุ่มและสิทธิในการจัดตั้ง
2. สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม
3. ห้ามการใช้แรงงานบังคับ
4. ขจัดการกีดกันการจ้างงาน
5. ความเท่าเทียมด้านการจ่ายค่าจ้างให้กับชายและหญิง
6. การกำหนดอายุขั้นต่ำของการใช้แรงงานเด็ก
7. การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบ
8. การให้การคุ้มครองแก่แรงงานอพยพ

ในภาพรวมแล้วสิ่งที่ผู้ศึกษาเสนอจึงเป็นเพียงโครงร่างกว้าง ๆ ของธรรมนูญ ขอบเขต ที่เสนอแคบกว่าธรรมนูญของยุโรป นอกจากนั้นโอกาสที่การพัฒนาธรรมเนียมขึ้นใช้แม้จะมีอยู่แต่ ยังขาดหลักประกันว่าประเทศในภูมิภาคนี้จะได้เห็นรูปธรรมของการริเริ่มในเรื่องนี้

ลัทธิความเป็นเจ้า

อุปสรรคสำคัญของความร่วมมือระดับภูมิภาค คือ ความคิดที่พลเมืองหรือผู้นำ ประเทศหนึ่ง ๆ มีทัศนะว่าประเทศหรือเชื้อชาติของตนสำคัญหรือยิ่งใหญ่กว่าประเทศอื่น ๆ ทัศนะ ชาตินิยมอย่างรุนแรงในลักษณะนี้นำไปสู่ลัทธิที่รู้จักกันในนาม 'ความเป็นเจ้า (hegemony)'

ความหมายและต้นกำเนิด

การสร้างความเป็นเจ้าของ อาจเรียกขานโดยจากนักวิชาการแตกต่างกันไป อาทิ “การครอบครองความเป็นเจ้า” “การครอบครองความเป็นใหญ่” หรือ “อำนาจนำ” แต่ในที่นี้จะใช้คำว่า “การสร้างความเป็นเจ้า” เป็นหลัก

ทฤษฎีการสร้างความเป็นเจ้า ถูกนำมาใช้อธิบายภาพลักษณ์ของรัฐกรีกที่อยู่เหนือกว่ารัฐอื่น ๆ ต่อมาคำดังกล่าวถูกนำมาใช้อธิบายอย่างกว้างขวางถึงการที่กลุ่มหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่ากลุ่มอื่น ๆ หรือประเทศหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าประเทศอื่น ๆ โดยอาจใช้วิธีการรุนแรง บังคับ ชูเชิญ และแม้กระทั่งการก่อสงคราม หรือวิธีการที่ปราศจากความรุนแรงแต่ใช้กลยุทธ์อื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่เหนือกว่าประเทศอื่น (Wikipedia 2006)

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการอธิบายแนวคิดดังกล่าว คือ อันโตนิโอ แกรมสกี (Antonio Gramsci, 1891-1937) นักสังคมวิทยาสายมาร์กซิสต์ แกรมสกีได้ใช้แนวคิดดังกล่าวอธิบายว่า เหตุใดการปฏิวัติสังคมนิยม (Socialist Revolution) ในต้นศตวรรษที่ 20 ตามคำทำนายของนักคิดสายมาร์กซิสต์หัวเก่า (Orthodox Marxism) จึงไม่เกิดขึ้น และระบบทุนนิยมไม่เพียงแต่ดำรงสถานะได้เท่านั้น หากแต่ยังแผ่ขยายในสังคมมากขึ้นกว่าเดิม

สาเหตุสำคัญที่แกรมสกีชี้ว่าที่ระบบทุนนิยมไม่ล่มสลายตามคำทำนายที่ว่า นายทุนซึ่งเป็นตัวแทนของระบบทุนนิยมได้ทำการกดขี่ ขูดรีด เอาัดเอาเปรียบชนชั้นแรงงาน จะก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ชนชั้นแรงงานและในท้ายที่สุดจะเกิดการปฏิวัติ ล้มล้างนายทุน/ระบบทุนนิยมเพื่อนำไปสู่ระบบสังคมนิยม ก็เพราะชนชั้นกระฎุมพีหรือนายทุน ได้ทำการผลิตซ้ำและตอกย้ำค่านิยม และวัฒนธรรมของตนให้กลายเป็นสามัญสำนึกของคนทุกระดับในสังคม (Wikipedia 2006) ตัวอย่างด้านค่านิยม และวัฒนธรรมของชนชั้นกระฎุมพีในระบบทุนนิยม คือ การพยายามครอบงำและบิดเบือนให้เข้าใจว่าทุนนิยมเป็นระบบที่สร้างความเป็นธรรมแก่ทุก ๆ คนในสังคม แม้ว่าความจริงแล้วระบบดังกล่าวสร้างประโยชน์มหาศาลแก่คนเพียงหยิบมือเดียว แต่คนส่วนใหญ่ที่เป็นชนชั้นแรงงานกลับต้องทำงานหนักและได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม

วิวาทะระหว่างทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิมกับทฤษฎีการสร้างความเป็นเจ้า

แม้แกรมสกีจะได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีของ คาร์ล มาร์กซ์ (Carl Marx) แต่ทฤษฎีการสร้างความเป็นเจ้าของของแกรมสกี แตกต่างจากทฤษฎีของมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิม (มัทนา เจริญวงศ์ 2549) กล่าวคือ ทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิม เชื่อว่า เศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดรูปแบบทั้งหมดของสังคม ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมทางวัฒนธรรม, ความคิดทางการเมืองของประชาชนในสังคม โดยเศรษฐกิจซึ่งเปรียบเป็นโครงสร้างส่วนล่างของสังคมมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อโครงสร้างส่วนบน

(Superstructure) ซึ่งประกอบไปด้วย สถาบันทางการเมือง สถาบันที่เกี่ยวข้องกับพลเมือง วัฒนธรรมและความเชื่อของคนในสังคม

นอกจากนี้มาร์กซ์ ได้ให้ความสนใจแก่ผู้ปกครองและชนชั้นนำที่ผูกติดกับการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตหรืออะไรก็ตามที่ใช้สร้างผลผลิต รัฐบาลหรือสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ในระบบทุนนิยมเป็นอิสระจากเจ้าของปัจจัยการผลิตน้อยมาก รัฐบาลในมุมมองของมาร์กซ์จึงเป็นเพียงกลุ่มที่ทำหน้าที่จัดการแบ่งสรรผลประโยชน์ทั้งหมดให้แก่ชนชั้นนำอย่างลงตัว

ทว่ามุมมองของแกรมสกีกลับมองว่า “ชุดของความคิด” และสัญลักษณ์ที่ประกอบขึ้นมาเป็น “อุดมการณ์” ที่ใช้ในการปกครองเป็นปัจจัยที่มีพลังสำคัญในการกำหนดโครงสร้างของแต่ละสังคมเท่า ๆ กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ “อุดมการณ์” ดังกล่าว โดยทั่วไปถูกกำหนดขึ้นโดยผู้ปกครองด้วยอำนาจที่ได้มาอย่างชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย และอุดมการณ์นี้จะช่วยให้ผู้ปกครองสามารถปกครองได้อย่างราบรื่นและเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยปราศจากการใช้ความรุนแรง (มัทนา เจริญวงศ์ 2549) ชนชั้นใดที่ปรารถนาจะครอบครองความเป็นเจ้าเหนือผู้อื่นจำเป็นต้องพยายามดึงชนชั้นปัญญาชนและผู้นำทางด้านศีลธรรมของคนในสังคมมาร่วมเป็นกลุ่มเดียวกัน จอร์จ โซเรล (Georges Sorel) เรียกกลุ่มเหล่านี้ว่า “กลุ่มประวัติศาสตร์” (Historic Bloc) ซึ่งกลุ่มเหล่านี้เปรียบได้กับชนชั้นนำที่ปกครองสังคมในช่วงหนึ่ง ๆ เท่านั้น เมื่อช่วงเวลาผ่านไปก็จะมีกลุ่มอื่น ๆ ขึ้นมามีอำนาจแทน

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าความแตกต่างระหว่างทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิมและทฤษฎีการสร้างความเป็นเจ้าของแกรมสกี คือ การนิยามปัจจัยที่ส่งผลต่อระบบคิด พฤติกรรม วัฒนธรรม และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ฯลฯ ซึ่งทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิมให้ความสำคัญอยู่ที่ “ระบบเศรษฐกิจ” แต่แกรมสกีให้ความสำคัญกับ “อุดมการณ์” อย่างไรก็ตามนักคิดชาวอังกฤษอย่าง เรย์มอนด์ วิลเลียม (มัทนา เจริญวงศ์ 2549) กลับเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างส่วนบนและส่วนล่างต่างส่งผลกระทบและสร้างความเปลี่ยนแปลงซึ่งกันและกัน ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่จะตัดสินได้ว่า “ระบบเศรษฐกิจ” หรือ “อุดมการณ์” เป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์และระบบโครงสร้างของสังคม

ลักษณะการสร้างความเป็นเจ้า

หากจะจำแนกลักษณะของการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องการที่จะมีอำนาจเหนือกว่าเพื่อสร้างความเป็นเจ้าแล้ว อาจแบ่งประเภทของการสร้างความเป็นเจ้าได้ดังนี้

1. การสร้างความเป็นเจ้าโดยใช้ความรุนแรง การสร้างความเป็นเจ้าในลักษณะนี้หมายถึง การที่ประเทศใด หรือ กลุ่มคนใด ได้ใช้วิธีการรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่ตนต้องการ อาทิ การบังคับ ชูเชื้อ หรือการก่อสงคราม

การพยายามสร้างความเป็นเจ้าโดยใช้ความรุนแรงมีมาตั้งแต่ในสมัยยุคล่าอาณานิคมที่ประเทศต่าง ๆ ต่างต้องการเป็นผู้ปกครองโดยพยายามบุกรุกประเทศอื่นให้ตกเป็นเมืองขึ้นของตน จากนั้นได้นำ “อุดมการณ์” ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ประเพณี ภาษา และวัฒนธรรม ฯลฯ ไปถ่ายทอดหรือผลิตซ้ำให้แก่ประเทศที่ตกอยู่ใต้การปกครอง การเผยแพร่ลัทธิชาตินิยม (Nationalism) ที่รัฐบาลกลางพยายามนำวัฒนธรรมหลัก เช่น ภาษา การแต่งกาย การใช้วิถีชีวิตแบบเมืองหลวงไปเผยแพร่กับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศ เพื่อให้เกิดการกลืนทางวัฒนธรรม (Assimilation) และนำไปสู่การปกครองได้ง่ายยิ่งขึ้นเป็นตัวอย่างหนึ่ง หากชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ใดต่อต้าน ชัดขึ้น รัฐก็จะใช้สิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายในการปราบปรามกลุ่มต่อต้านดังกล่าว เพื่อให้เกิดความสงบในประเทศ

อย่างไรก็ตามลักษณะของการสร้างความเป็นเจ้าโดยใช้ความรุนแรงเช่นการก่อสงครามหรือการบังคับชูเชื้อ ได้รับการต่อต้านทั้งจากประชาชนและองค์กรระหว่างประเทศมากขึ้น ในอดีตที่ผ่านมา การสร้างความเป็นเจ้าด้วยวิธีการรุนแรงโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือ ลัทธินาซี ก็เคยถูกประชาชนหรือประเทศอื่น ๆ ต่อต้านและล่มสลายไปในที่สุด

2. การสร้างความเป็นเจ้าโดยปราศจากความรุนแรง การสร้างความเป็นเจ้าในลักษณะนี้ อาศัยกลยุทธ์ หรือกลวิธีอันแยบยลของประเทศในโลกตะวันตกเพื่อครอบงำหรือมีอำนาจเหนือประเทศอื่น ๆ วิธีการดังกล่าวอาจเป็นไปในรูปแบบของ “การให้ความช่วยเหลือ” เช่น โครงการพัฒนาต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งการให้การศึกษา

การสร้างความเป็นเจ้าดังกล่าว เป็นในรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยพยายามนำ “อุดมการณ์” ของตนให้คนอื่น หรือ ประเทศอื่นยอมรับจนกลายเป็นสามัญสำนึก โดยผ่านการครอบงำในรูปแบบต่อไปนี้

2.1 การครอบงำทางวัฒนธรรม การครอบงำประเภทนี้เกิดจากการที่ประเทศหนึ่งอาศัยวัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ เช่น การแต่งกาย ภาษา และอื่น ๆ เพื่อมีอิทธิพลเหนือประเทศอื่น ๆ การครอบงำจากวัฒนธรรมตะวันตกเป็นตัวอย่างของการสร้างความเป็นเจ้าประเภทนี้

2.2 การครอบงำทางปัญญา การครอบงำลักษณะนี้จะกระทำผ่านระบบการศึกษาที่เน้นให้ประเทศที่ถูกนิยามว่าเป็น “ประเทศที่ด้อยพัฒนา” หรือ “ประเทศกำลังพัฒนา”

จำเป็นต้องมีระบบการศึกษาตามหลักหรือแนวทางของประเทศที่อ้างว่าเป็น “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” ประเทศที่อ้างตนว่าพัฒนาแล้วอาจใช้กลยุทธ์ลงทุนในรูปแบบของการให้ “ทุนการศึกษา” หรือ “ทุนการวิจัย” แก่นักเรียน นักศึกษา หรือปัญญาชนในประเทศ เมื่อชนชั้นปัญญาชนของประเทศนั้น ๆ ได้รับการศึกษาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบคิดของปัญญาชนเหล่านั้นย่อมโน้มเอียงหรือให้ความเคารพแก่แนวคิดหรืออุดมการณ์ของประเทศผู้ให้ทุน

2.3 การครอบงำผ่านวาทกรรมการพัฒนา แนวคิดเกี่ยวกับคำว่า “วาทกรรมการพัฒนา” (Development Discourse) เป็นการสร้างความหมายใหม่ของคำว่า “การพัฒนา” ให้ประเทศที่ตกเป็นเป้าหมายของการถูกครอบงำจากลัทธิความเป็นเจ้าต้องยอมรับวาทกรรมดังกล่าวว่าเป็นเรื่องธรรมดาสามัญ ประเทศเหล่านี้จึงต้องปฏิบัติตามแบบแผนที่กำหนดโดยวาทกรรมนั้น ๆ หากไม่ปฏิบัติตามจะเกิดความแปลกแยกหรือถูกกีดกันจากประเทศอื่น ๆ

ตัวอย่างรูปแบบของ “การพัฒนา” ซึ่งประเทศที่ถูกครอบงำจำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของประเทศผู้กำหนดวาทกรรม ได้แก่ การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา การใช้วิทยาการทางแพทย์สมัยใหม่ หากประเทศใดยังคงขาดองค์ประกอบเหล่านี้ก็จะถือเป็นประเทศด้อยพัฒนา หรือ กำลังพัฒนา แม้ที่จริงแล้วการที่จะเป็นประเทศที่พัฒนาหรือด้อยพัฒนานั้น ตัวชี้วัด ไม่ได้อยู่ที่การเจริญรอยตามขั้นตอนหรือรูปแบบที่ชี้นำโดยประเทศอื่น หากแต่พลเมืองผู้เป็นเจ้าของประเทศควรจะเป็นผู้กำหนดเอง

2.4 การครอบงำทางเศรษฐกิจและการเมือง ตัวอย่างของการครอบงำทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การที่ประเทศมหาอำนาจอย่าง สหรัฐอเมริกา พยายามเซ็นนโยบายการค้าเสรี (FTA) อย่างไม่เป็นธรรมกับประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศตนเอง หรือการพยายามของบริษัทเอกชนในต่างประเทศที่อ้างสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในประเทศอื่น ๆ เช่น พืชหรือผลไม้บางชนิดที่ไม่ใช่ของประเทศตน โดยการจดสิทธิบัตรทางการค้าเพื่อให้ทรัพยากรเหล่านั้นตกเป็นของตนโดยชอบธรรม การใช้วิธีการดังกล่าวถือเป็นการอ้างการครอบครองทรัพยากรสาธารณะที่ไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งเป็นเจ้าของโดยพยายามสร้างมาตรฐานว่าการจดสิทธิบัตรเป็นวิธีการที่ใช้กันเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของ

2.5 การครอบงำผ่านสถาบันสื่อมวลชน สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิตและผลิตซ้ำของ “อุดมการณ์” ตามแนวความคิดของแกรมซี สื่อมวลชนถูกใช้โดยผู้นำหรือชนชั้นผู้ปกครองในการครอบงำอุดมการณ์ใดอุดมการณ์หนึ่งแก่ประชาชน นอกจากนั้น สถาบันสื่อมวลชนยังมีประสิทธิภาพในการแพร่กระจายอุดมการณ์หรือข้อมูลที่ชนชั้นผู้ปกครองต้องการจะสื่อ การใช้สื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ หรือ สื่อต่าง ๆ ในการแบ่ง

ฝ่ายว่าประเทศไทยเป็นฝ่ายเสรีและประเทศไทยเป็นคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น ถือเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชนเพื่อวัตถุประสงค์นี้

วิธีการสร้างความเป็นเจ้า

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การที่ประเทศไทยประเทศหนึ่ง หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะสามารถอยู่เหนือกว่าประเทศอื่นหรือชนชั้นอื่นในสังคมได้นั้น ต้องอาศัยการครอบงำโดยการทำให้ค่านิยมหรืออุดมการณ์ กลายเป็นเรื่องปกติหรือธรรมดา (Normalization) ของคนในสังคม/ประเทศนั้น กระบวนการทำให้เป็นเรื่องปกติหรือเรื่องธรรมดา มีนัยยะถึงการที่ผู้คนในสังคมยอมรับค่านิยมดังกล่าวโดยไม่ต่อต้าน/ขัดขึ้น หรือกระทำเพื่อให้ไปถึงตามค่านิยมที่ถูกบัญญัติไว้ การที่ประเทศตะวันตกพยายามครอบงำทางความคิดเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาเพื่อทำให้ชาติหรือผู้ที่มีสีผิวต่างจากตนยอมรับ และกำหนดขั้นตอนการพัฒนาในรูปแบบเดียวกันเป็นตัวอย่างของวิธีการสร้างความเป็นเจ้าในสองลักษณะคือ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร 2545)

1. **การสร้างวิชาการเฉพาะด้าน** ด้วยวิธีการนี้ประเทศทางตะวันตกพยายามทำให้เรื่อง “การพัฒนา” กลายเป็นแขนงวิชาประเภทต่าง ๆ เช่น เอเชียอาคเนย์ศึกษา ไทยศึกษา ฯลฯ การจำแนกแขนงวิชาดังกล่าวมีจุดประสงค์เพียงต้องการศึกษาประเทศด้อยพัฒนาเพื่อจะได้เข้ามามีอิทธิพลครอบงำควบคุมไปกับการผูกขาดวิธีการแก้ไขปัญหาของประเทศเหล่านั้น

2. **การเบนประเด็นในทางปฏิบัติ** อีกวิธีการหนึ่งที่ใช้คือการปิดกั้นประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศโลกที่ 3 ออกจากกระบวนการในการสร้างความรู้และความจริงว่าด้วยการพัฒนา ผลของการปฏิบัติดังกล่าวทำให้วัฒนธรรมชุมชนหรือวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างจากวัฒนธรรมหลักไม่ได้รับการยกย่อง เชิดชูให้มีคุณค่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการลดทอนคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรมนั่นเอง

ความหลากหลายทางวัฒนธรรม

ขณะที่ลัทธิความเป็นเจ้าเป็นอุปสรรคของความร่วมมือในระดับภูมิภาคนั้น แนวคิดด้าน “ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Multiculturalism)” ถือเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับลัทธิข้างต้น การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จะให้ข้อมูลสังเขปเกี่ยวกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อปูพื้นฐานในการทำความเข้าใจผลการศึกษาที่จะตามมา

ช่วงรอยต่อระหว่างยุคสงครามโลกกับยุคหลังสงครามเย็น การต่อสู้ทางทหารที่สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างขั้วอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันทำให้เกิดการ

อพยพเคลื่อนย้ายของประชาชนในประเทศต่าง ๆ เพื่อลี้ภัยสงคราม การอพยพของคนจำนวนมากจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง ส่งผลกระทบต่าง ๆ ต่อผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมและผู้มาใหม่ ทั้งในแง่ของภาษา ศิลปวัฒนธรรม รวมไปถึงการเกิดขึ้นของกลุ่มแรงงานอพยพที่มาจากประเทศที่ลี้ภัยทางสงคราม สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เป็นต้นอย่างของประเทศที่ประกอบไปด้วยผู้คนหลากหลายเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรมที่อยู่รวมกันชาติเดียว แม้สงครามจะสิ้นสุดลงและโลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคที่เรียกกันว่า “สมัยใหม่” ทว่าการอพยพหรือเคลื่อนย้ายของมนุษย์จากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่งดูจะยังไม่สิ้นสุด สาเหตุสำคัญของการย้ายถิ่นในระยะหลังแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ เป็นการย้ายถิ่นด้วยสาเหตุอันหลากหลายมากขึ้น อาทิ การย้ายถิ่นในทางเศรษฐกิจเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตหรือแหล่งทำกินที่ดีกว่าเดิมแทนการลี้ภัยสงคราม แต่สิ่งที่ยังคงเหมือนกันคือการอพยพของประชากรทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางความคิด วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของผู้คนทั่วโลกซึ่งนำไปสู่สิ่งที่เรียกกันว่า ‘พหุวัฒนธรรม’ ที่พบเห็นได้ทั่วโลก

ความหมาย

แนวคิดเกี่ยวกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรือ พหุวัฒนธรรมนั้น ถูกกล่าวขึ้นเป็นครั้งแรกประมาณศตวรรษที่ 19 โดยนักสังคมวิทยาตะวันตกที่พยายามอธิบายถึงการอพยพครั้งยิ่งใหญ่ (Massive Immigration) ของผู้อพยพที่เข้ามาตั้งรกรากในต่างแดน การที่ผู้อพยพอาศัยปะปนกับประชาชนดั้งเดิมส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้านทั้งต่อประเทศที่รับผู้อพยพและกลุ่มผู้อพยพเอง

การทำความเข้าใจต่อความหมายของแนวคิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 มุมมอง ดังนี้

1. แนวคิดที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม แนวคิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมในมุมมองนี้ถูกจัดวางเพื่อใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมของประเทศที่เป็นพหุวัฒนธรรมที่ประกอบด้วย ชนกลุ่มน้อย และ กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่เคยถูกรัฐชาติ กีดกัน บีบคั้น บังคับให้ผสมกลมกลืนวัฒนธรรมของตนเข้ากับวัฒนธรรมหลักตามลัทธิชาตินิยมและลัทธิความเป็นเจ้า นอกจากนั้น ยังใช้อธิบายฐานคิดเชิงอคติของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีต่อชนกลุ่มน้อยของประเทศ ที่มองว่า สีดผิว เชื้อชาติ หรือ วัฒนธรรมใดที่ผิดแผกไปจากกลุ่มตนล้วนมี “ความด้อยกว่า” วิธีคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็น “การเลือกปฏิบัติ” ทั้งในแง่ของวิถีความเป็นอยู่ การศึกษา และโอกาสในการประกอบอาชีพของชนกลุ่มน้อยในประเทศนั้น ๆ

ผลจากการที่กลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย ผู้ลี้ภัย หรือชาวพื้นเมืองดั้งเดิมถูกกดขี่ ปราบกัน ทั้งด้านนโยบายที่พยายามลดทอนคุณค่าของอัตลักษณ์หนึ่ง ๆ และด้านการดำรงอยู่ของ ประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิม ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของกลุ่มเหล่านั้นทำให้เกิดความ ขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมอย่างรุนแรง ตัวอย่างของประเทศที่สามารถพบปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ ชัดเจน คือ สหรัฐอเมริกาในอดีตที่พยายามนำนโยบายตามการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม รวมทั้งแนวคิดเบ้าหลอมทางวัฒนธรรมมาใช้ในกระบวนการหลอมรวมวัฒนธรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม ชาติพันธุ์ให้กลายเป็นหนึ่งเดียวของอเมริกันชน หรือ การเกิดขึ้นของความขัดแย้งอันเนื่องจากการ แบ่งแยกสีผิวของชาวอเมริกันผิวขาวกับชาวอเมริกันผิวสีที่ปะทุเป็นความรุนแรงจนกลายเป็น สงครามกลางเมือง ฐานคิดนี้จัดวางตำแหน่งกลุ่มชาติพันธุ์ให้กลายเป็นกลุ่มคนชายขอบของ สังคมหรือประเทศที่ต้องลุกขึ้นมาเคลื่อนไหวต่อรองกับอำนาจรัฐเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ และ วัฒนธรรมดั้งเดิมของกลุ่มตนให้กลับคืนมา ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545) ได้อธิบายการ เคลื่อนไหวเรียกร้องในลักษณะนี้ว่า เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อต้องการเชิดชูเอกลักษณ์ของตนเอง พร้อมกับความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงมากกว่าการต้องถูกผสมกลมกลืนให้เป็นส่วนหนึ่งของ ระบบ

นิวฟีลด์และกอร์ดอน (Newfield and Gordon 1996) ได้ให้มุมมองเกี่ยวกับแนวคิด ความหลากหลายทางวัฒนธรรมในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมไว้คล้ายคลึงกันว่า แนวคิด นี้แสดงถึงความพยายามที่จะเบี่ยงเบนและแยกตัวของพหุนิยมทางวัฒนธรรมจากทฤษฎีการ กลืนกลายทางวัฒนธรรม แนวคิดนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ประเพณี วัฒนธรรมและเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่ความเท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ภายในประเทศ

แม้แนวคิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่กล่าวมาข้างต้นได้ฉายภาพให้เห็นถึง ความพยายามร่วมมือกันของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือชนกลุ่มน้อย ที่พยายามลุกขึ้นมาต่อสู้ เคลื่อนไหว เรียกร้องสิทธิ อันเนื่องมาจากการถูกกดขี่และบีบคั้นในรูปแบบต่าง ๆ แต่หากพิจารณาใน อีกด้านหนึ่งก็จะพบว่าแนวคิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมสามารถนำมาอธิบายการ แลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อประชาชนภายในประเทศได้เช่นกัน อาทิ การแลกเปลี่ยน ทางวัฒนธรรมของกลุ่มคนต่างเชื้อชาติ ศาสนาสามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมดั้งเดิม ของตน ตั้งแต่ระดับปรัชญา ศิลปะ การแต่งกาย อาหารใหม่ ๆ จนถึงวิถีการดำรงชีวิต ซึ่งการ แลกเปลี่ยนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและรู้จักยอมรับในวัฒนธรรมของผู้อื่น มากยิ่งขึ้น

2. **เครื่องมือทางการเมือง** แนวคิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมตามแนวคิดนี้ถูกวางตำแหน่งให้เป็นนโยบายสาธารณะหรือเครื่องมือทางการเมืองที่รัฐใช้บริหารจัดการกับความแตกต่างทางวัฒนธรรมของประเทศที่ประกอบไปด้วยชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ด้วยการเคารพและยอมรับต่อวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากกระแสหลัก หลายประเทศในช่วง ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา (Wikipedia 2006) ได้ใช้แนวคิดนี้เป็นเครื่องมือทางการเมือง อย่างไรก็ตามสาเหตุสำคัญที่แนวคิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ในการกำหนดนโยบายและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ นั้น มักเกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐชาติกับกลุ่มชาติพันธุ์ หรือความขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันภายในประเทศ จนนำไปสู่การประท้วง และเคลื่อนไหวเรียกร้องในสิทธิความเป็นอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ

ตัวอย่างการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์ในสหรัฐอเมริกาเพื่อขัดขวางแนวคิดการกลืนทางวัฒนธรรมของรัฐชาติ ได้แก่ การเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมของชนผิวสีรวมไปถึงการต่อต้านการเลือกปฏิบัติระหว่าง “คนขาว” กับ “คนดำ” โดยการนำของ มาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ การเคลื่อนไหวเหล่านี้เป็นเพียงหนึ่งในเสียงสะท้อนที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้างของนโยบายสังคมของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา เช่น การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติการศึกษาสองภาษา (The Bilingual Education Act of 1968) ซึ่งเพิ่มความหลากหลายทางการเรียนและสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษาและเศรษฐกิจให้กับเด็กและเยาวชนของชนผิวสีและชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ให้มีโอกาสเรียนรู้ภาษาและรากเหง้าวัฒนธรรมตนเอง

ประเทศแคนาดาได้นำนโยบายเกี่ยวกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมมาปรับใช้ในปี 1971 (Wikipedia 2006) รัฐบาลขณะนั้นตระหนักว่า ประเทศแคนาดา เป็นสังคมแบบทวิลักษณ์ทางภาษาและวัฒนธรรม กล่าวคือ นอกเหนือจากการใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการแล้ว แคนาดายังมีชนกลุ่มน้อยในจังหวัดควิเบกที่ใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาหลักด้วย รายงานของคณะกรรมการพิทักษ์สิทธิชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามปรับนโยบายต่าง ๆ เพื่อรองรับกับการดำรงชีวิตของชนกลุ่มน้อย ด้วยการส่งเสริมวิถีชีวิตในด้านต่าง ๆ ของชนกลุ่มน้อย เช่น การจัดรายการวิทยุที่ออกอากาศเป็นภาษาพื้นถิ่น งานเฉลิมฉลองเทศกาล และพิธีกรรมทางศาสนา เป็นต้น

นอกเหนือจากการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายสาธารณะ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในช่วง ค.ศ. 1997 นักการเมืองในประเทศอังกฤษยังชูประเด็นด้านความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งสามารถเรียกคะแนนเสียงจากชนกลุ่มน้อยได้เช่นกัน (Wikipedia 2006)

ปฏิสังสรรค์ระหว่างกลุ่มคนต่างวัฒนธรรม

นอกจากการทำความเข้าใจในที่มาและแนวคิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมแล้ว ความพยายามในการศึกษาถึงลักษณะการปฏิสังสรรค์ระหว่างกลุ่มคนต่างวัฒนธรรมจะมีส่วนช่วยให้เข้าใจในรูปแบบการยอมรับหรือต่อต้านวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยหรือผู้อพยพมากขึ้น

พาร์ค (cited by Kivisto 2002) ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกลืนทางวัฒนธรรม ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนผู้อพยพอาศัยดั้งเดิมกับกลุ่มผู้อพยพในรูปแบบ “วัฏจักรความสัมพันธ์ด้านเชื้อชาติ” (Race Relations Cycle) ไว้ว่า เมื่อกลุ่มผู้อพยพอาศัยดั้งเดิมกับกลุ่มผู้อพยพถูกบังคับให้เผชิญหน้าหรือปฏิสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จะส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การพบปะติดต่อกัน
- 2) ความขัดแย้ง
- 3) การปรับตัวที่ยังดำรงความแตกต่าง
- 4) การปรับตัวแบบกลมกลืน

“วัฏจักรความสัมพันธ์ด้านเชื้อชาติ” ของ พาร์ค สามารถนำมาใช้อธิบายสภาพสังคมของสหรัฐอเมริกาได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เพราะหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้พยายามทำให้วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้ลี้ภัยและชนกลุ่มน้อยกลมกลืนกับวัฒนธรรมหลักของชาวอเมริกันได้ไม่นานก็เกิดความเคลื่อนไหวเรียกร้องและประท้วงของผู้ลี้ภัยหรือชนกลุ่มน้อยที่ไม่ยอมรับแนวคิดดังกล่าว แต่ต้องการให้รัฐหรือประชาชนส่วนใหญ่เคารพและยอมรับในความแตกต่างหลากหลายทางเชื้อชาติ และวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยมากขึ้น

นอกเหนือจากตัวอย่างในกลุ่มประเทศตะวันตกแล้ว จีน มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ถือได้ว่าเป็นประเทศทางตะวันออกที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมที่หลากหลายเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทยประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนไทยเชื้อสายจีน อินเดีย มอญ ส่วย รวมไปถึงกลุ่มชาวไทยภูเขา อาทิ อาข่า ลahu ลีซู หรือลัวะ กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่สะท้อนถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมของไทยได้เป็นอย่างดี

ขณะที่ลัทธิคอมมิวนิสต์กำลังแพร่ขยายในประเทศไทยนั้น รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้พยายามนำแนวคิดชาตินิยมที่ให้ความสำคัญการสร้างชาติและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมาใช้ในสังคมไทย (อมรา พงศาพิชญ์ 2543) ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้กลุ่มชาติ

พันธุ์ต่าง ๆ มีวัฒนธรรมร่วมกัน โดยผ่านในรูปแบบของการศึกษา เพลงชาติ การแต่งกาย การใช้ภาษาทางการ ฯลฯ กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จำเป็นต้องยอมรับวัฒนธรรมหลักที่จะสร้างความเป็นเอกภาพซึ่งรัฐคาดหวังว่าจะสามารถต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ได้

ความพยายามของรัฐในการนำแนวคิดชาตินิยมมาใช้สร้างความเป็นปึกแผ่นของสังคมในยุคนั้นขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มชาติพันธุ์ปรากฏทั้งในรูปของการยอมรับ และขัดแย้งวัฒนธรรมหลักของประเทศ รูปแบบที่น่าสนใจนอกเหนือจากการยอมรับและขัดแย้ง คือ การดำรงคุณลักษณะชาติพันธุ์ของตนไว้พร้อม ๆ กับการยอมรับความเป็นไทยซึ่งเป็นสิ่งที่เรียกกันว่า “ทวิลักษณ์ทางชาติพันธุ์” (Double Ethnic Identity) (อมรา พงศาพิชญ์ 2543) การพูดภาษาไทยนอกบ้านควบคู่ไปกับการใช้ภาษาถิ่นภายในครอบครัวเป็นตัวอย่างของการปรับตัวในรูปแบบนี้ วิธีการปรับตัวดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้กลุ่มชาติพันธุ์ไม่ต้องรู้สึกลำบากใจหรือกลัวความผิดขณะอยู่นอกบ้านร่วมกับคนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชาติพันธุ์เดียวกับตนในยุคของลัทธิชาตินิยมแล้ว ยังช่วยสืบสานภาษาและวัฒนธรรมของตนเองภายในครอบครัวหรือกลุ่มเล็ก ๆ ของตนเองได้อย่างเงียบ ๆ

อิทธิพลของโลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์นำไปสู่การอพยพเคลื่อนย้ายผู้คนจากประเทศหนึ่งสู่ประเทศหนึ่งอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว จนอาจกล่าวได้ว่าแทบไม่มีประเทศใดในโลกที่ประกอบด้วยคนเชื้อชาติเดียว แต่ความมุ่งหวังสูงสุดที่จะทำให้เกิดสังคมอุดมคติ ซึ่งองค์ประกอบที่แตกต่างสามารถปะติดปะต่อหรือผสมกลมกลืนได้อย่างสวยงามเหมาะสมและต่างเคารพและยอมรับในความแตกต่างหลากหลายในวัฒนธรรมของผู้คนจะยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก

ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะการเคลื่อนย้ายของประชากรบังเกิดขึ้นรวดเร็วและกว้างขวางจนทำให้การปรับตัวของรัฐและประชากรไม่ทันกับปรากฏการณ์ โลกาภิวัตน์ยังเป็นสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม จนทำให้นโยบายของประเทศต่าง ๆ ที่พยายามเชื่อมประสานองค์ประกอบที่แตกต่างยังไม่ปรากฏผลเท่าที่ควร อคติที่กลุ่มประชากรมีต่อกันยังไม่สามารถลบเลือนจนถึงระดับที่จะเป็นหลักประกันของการดำรงอยู่ของความหลากหลายทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามความพยายามของหลายประเทศช่วยให้เกิดกำลังใจว่าการดำรงความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แม้จะเป็นสิ่งที่ยากกว่าการอยู่ร่วมกันอย่างหลวม ๆ เพียงเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ความพยายามที่จะหลอมรวมทาง วัฒนธรรมมิได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตของประเทศหนึ่ง ๆ แต่ได้ก้าวไปถึงการหาทางให้

ประชากรในภูมิภาคเดียวกันสามารถใช้ชีวิตร่วมกันได้อย่างสันติสุข ความสำเร็จของประเทศเหล่านี้ อาทิ ในประชาคมยุโรป แม้จะเป็นส่วนน้อยแต่ก็ช่วยสร้างตัวอย่างและบทเรียนให้กับประเทศอื่น ๆ ที่ปรารถนาจะดำเนินรอยตาม

ความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ภูมิหลัง

ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงประกอบด้วย ไทย เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน(ยูนาน) ประเทศเหล่านี้มีประชากรรวมกันประมาณ 250 ล้านคนซึ่งอาศัยบนพื้นที่มากกว่า 2 ล้านตารางกิโลเมตร (กระทรวงการต่างประเทศ 2548) ประชากรของประเทศเหล่านี้มีภูมิหลังด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกันจึงทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคมีทั้งส่วนที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนและปัญหาอุปสรรค ผสมกันไป โดยภาพรวมแล้วจุดเน้นของความร่วมมือคือการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าโดยในปัจจุบันการพัฒนาด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานถือเป็นความสำคัญลำดับต้น ๆ

ภูมิหลังที่คล้ายคลึงกันของประเทศเหล่านี้คือ ภาคการเกษตรที่ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศทั้งหกยังนับถือศาสนาพุทธ ในท่ามกลางความคล้ายคลึงข้างต้นประเทศเหล่านี้มีหลายสิ่งที่แตกต่างกัน รายได้เฉลี่ยต่อประชากร 1 คน มีพิสัยระหว่าง 200 ดอลลาร์ในประเทศลาว ถึงประมาณ 2,400 ดอลลาร์ในประเทศไทย (SEMO 2000) ในบรรดาประเทศทั้ง 6 นี้ประเทศไทยอาศัยเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ ขณะที่ประเทศจีน ลาว และเวียดนามใช้การปกครองแบบสังคมนิยม สำหรับประเทศเมียนมาร์นั้นตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของทหารมานานกว่า 3 ทศวรรษ ประเทศกัมพูชาในปัจจุบันเปลี่ยนกลับมาปกครองด้วยระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และเริ่มเปิดประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองมากกว่าในอดีต

ในเชิงเปรียบเทียบแล้ว ไอแอลโอและอีสมัท (ILO EASMAT) (SEMO 2000) ได้แบ่งประเทศทั้งหกออกเป็น 3 กลุ่มคือ

1. ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเปิด ก้าวหน้า และมีอิทธิพลมากที่สุดในอนุภูมิภาค อันได้แก่ ประเทศไทย เศรษฐกิจของประเทศไทยถือเป็นตัวกระตุ้นการค้า การลงทุน และ การไหลเวียนของแรงงานกับประเทศที่เหลืออีก 5 ประเทศ

ตารางที่ 2.1 ตัวชี้วัดสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนุภูมิภาค (พ.ศ.2538)

ตัวชี้วัด	ยูกันดา	เมียนมาร์	ลาว	ไทย	กัมพูชา	เวียดนาม
ประชากร (ล้านคน)	40.5	46.8	5.2	60.6	10.5	77.5
ความหนาแน่นของประชากร (คน/ตารางกิโลเมตร)	-	69	26	118	58	234
ประชากรในเขตเมือง (%)	15.0	26.0	22.0	35.0	14.0	20.0
ความเติบโตของประชากร (%)	1.5	1.8	3.1	1.0	2.0	1.9
อายุขัย	-	58	52	69	52	68
อัตราการตายของทารก (ต่อการคลอดที่มีชีวิต 1,000 คน)	-	94	92	36	110	42
พื้นที่เพาะปลูก (%)	7.3	15.8	3.9	41.0	17.4	21.6
พื้นที่ป่า (%)	24.9	49.3	54.2	26.4	75.8	29.6
GNP ต่อหัว (ดอลลาร์)	573	280	320	2,410	215	250
การเติบโตของ GDP (%)	9.7	6.0	6.9	6.7	6.0	8.2
การมีส่วนใน GDP (%)						
- ภาคการเกษตร	31.9	45.8	53.6	10.4	42.8	32.3
- ภาคอุตสาหกรรม	52.1	16.0	20.5	43.0	20.0	28.6
- ภาคบริการ	16.0	38.2	25.9	46.6	37.2	39.0
มูลค่าการส่งออก (ล้านดอลลาร์)	910	1,214	348	56,662	342	5,471
มูลค่าการนำเข้า (ล้านดอลลาร์)	434	2,293	641	73,954	1,542	11,586
อัตราเงินเฟ้อ (%)	6.1	31.5	14.0	5.9	10.0	6.0
การมีส่วนในกำลังแรงงาน (%)	-	61.1	56.6	68.3	59.2	73.7
อัตราผู้อ่านออกเขียนได้ (%)	75.0	83.0	43.0	94.0	38.0	94.0
อัตราประชากรต่อแพทย์ หนึ่งคน	700	12,500	4,545	4,762	9,523	2,500
จำนวนนักท่องเที่ยวจาก ต่างประเทศ (คน)	400,000	21,335	11,291	5,760,533	7,166	670,000

ที่มา: SEMEO 2000

2. กลุ่มที่สอง ได้แก่ เวียดนามและยูนิอัน ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจทั้งในอนุภูมิภาคและระหว่างประเทศ ตลอดจนความหลากหลายในด้านผลกระทบต่อตลาดแรงงานในอนุภูมิภาค

3. กลุ่มที่สาม ได้แก่ กัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ ซึ่งมีระดับการพัฒนาในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและทุนมนุษย์น้อยกว่าประเทศอื่น ๆ ในอนุภูมิภาค นอกจากนั้นยังต้องเผชิญกับปัญหาอุปทานแรงงานส่วนเกิน ความยากจนในชนบท และยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนาให้เป็นสังคมเมืองและอุตสาหกรรม

ความพยายามที่จะพัฒนาความร่วมมือในอนุภูมิภาคเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมประมาณ พ.ศ.2535 ผู้ให้การสนับสนุนที่สำคัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันคือ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) โดยความร่วมมือที่ได้รับการส่งเสริมส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการจัดประชุมระดับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องดังจะได้อธิบายถึงอีกครั้งหนึ่ง

ปัญหาสังคมที่สำคัญของอนุภูมิภาค

1. การเคลื่อนย้ายของประชากร สถิติที่เป็นทางการแสดงให้เห็นว่าการเคลื่อนย้ายของประชากรเกี่ยวข้องกับ 3 สาเหตุที่สำคัญคือ การอพยพเพื่อหางานทำ การลี้ภัยสงคราม และเหตุผลด้านชาติพันธุ์ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการอพยพจากสาเหตุประการแรกซึ่งเป็นการถ่ายทอดของแรงงานจากประเทศที่มีเศรษฐกิจต่ำกว่าไปสู่ประเทศที่มีเศรษฐกิจมั่งคั่งกว่า สถิติในส่วนนี้แสดงถึงเฉพาะการอพยพของแรงงานที่ต้องการหางานทำในฐานะลูกจ้างเท่านั้นแต่ไม่ได้แสดงถึงการเคลื่อนย้ายของนักลงทุนที่มักมีทิศทางตรงข้ามกับแรงงานทั่วไป กรณีของประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่ชัดที่สุดเพราะจากข้อมูลในตารางที่ 2.2 นั้นไม่ปรากฏสถิติการเคลื่อนย้ายของประชากรจากประเทศไทยสู่ประเทศลาวทั้ง ๆ ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ลงทุนชาวไทยมีจำนวนมากที่สุดด้วยปริมาณเงินลงทุนในพ.ศ.2539 มากกว่า 2,200 ล้านบาท (Embassy of the Lao People's Democratic Republic, Washington D.C.1997)

สำหรับการเคลื่อนย้ายด้วยเหตุผลด้านชาติพันธุ์นั้นสถิติแสดงเฉพาะกรณีของชาวจีนในมณฑลยูนนานที่อพยพไปสู่ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ โดยจำนวนหนึ่งของผู้อพยพเป็นชาวจีนที่มีเชื้อสายญี่ปุ่นและโดยเฉพาะเกาหลี

2. **ชนกลุ่มน้อย** องค์ประกอบทางประชากรของแทบทุกประเทศในอนุภูมิภาคนี้มักมี ส่วนผสมของชนเผ่าที่หลากหลายแทรกอยู่ นอกจากนั้นโลกาภิวัตน์ได้ทำให้การเคลื่อนย้ายของ ประชากรในภูมิภาคช่วยเพิ่มความหลากหลายให้กับประชากรในประเทศทั้งหก ความหลากหลาย

ตารางที่ 2.2 การเคลื่อนย้ายของประชากรของประเทศในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (คน)

จากพม่าสู่	จากญวนสู่	จากไทยสู่	จากกัมพูชาสู่	จากลาวสู่	จากเวียดนามสู่
ไทย	ญี่ปุ่น	ไต้หวัน	ไทย	ไทย	กัมพูชา มากกว่า150,000
บังกลาเทศ (ผู้ลี้ภัย)	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	มาเลเซีย	สหรัฐ อเมริกา (ผู้ลี้ภัย)	ไต้หวัน
อินเดีย (ผู้ลี้ภัย)					57,603
มาเลเซีย	สิงคโปร์	อิสราเอล			มาเลเซีย
	กัมพูชา	ญี่ปุ่น			32,000
					ญี่ปุ่น (รวมผู้ลี้ภัย)
10,000	ฮ่องกง	มาเลเซีย			21,050
สิงคโปร์		เกาหลีใต้			เกาหลีใต้
7,000		21,373			15,974

ที่มา: ดูรายละเอียดจาก Mekong Migration Network 2005

มีข้อดีหลายประการ อาทิ การลดต้นทุนด้านแรงงาน และการลดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน แต่ขณะเดียวกันความแตกต่างทางเชื้อชาติได้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและการกีดกันหรือการละเมิดสิทธิของชนกลุ่มน้อย ประเทศเมียนมาร์เป็นตัวอย่างที่ดีของปัญหานี้ซึ่งชนเผ่าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น กะเหรี่ยง ฉาน คะฉิ่น มอญ ซึ่งมีจำนวนรวมแล้วมากกว่าร้อยละ 30 ของประชากรในประเทศนี้ต้องเผชิญกับการถูกกีดกัน ละเมิดและปราบปรามอย่างรุนแรงจากรัฐบาลประเทศเมียนมาร์ ส่วนชนกลุ่มน้อยในประเทศเหล่านี้ยังคงพบกับปัญหาการถูกกีดกันแบ่งแยกทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แม้จะไม่รุนแรงเท่ากับประเทศเมียนมาร์ก็ตาม

3. การค้ามนุษย์ ข้อมูลและสื่อระหว่างประเทศระบุตรงกันถึงปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศในอนุภูมิภาคนี้ ประเทศไทยถือเป็นจุดหมายปลายทางหนึ่งที่สำคัญของการค้ามนุษย์ในภูมิภาคนี้โดยมีประเทศ ลาว พม่า และมณฑลยูนนานเป็นแหล่งต้นทาง (A Web Resource for Combating Human Trafficking n.d.) นอกจากเหยื่อของการค้ามนุษย์จะถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการใช้แรงงานแล้วเพศพาณิชย์ถือเป็นธุรกิจผิดกฎหมายที่ใช้ประโยชน์จากหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคนี้

นอกจากประเทศไทยแล้ว ลาว และกัมพูชาเองก็ไม่ได้เป็นเพียงแหล่งต้นทางและทางผ่านเท่านั้น เพราะมีรายงานว่าเด็กและหญิงชาวเวียดนามได้ถูกลักลอบนำมาป้อนธุรกิจทางเพศในประเทศทั้งสองเช่นกัน จะมีก็แต่ประเทศเมียนมาร์และเวียดนามเท่านั้นที่เป็นเพียงประเทศต้นทางของการค้ามนุษย์ โดยเหยื่อส่วนใหญ่จากประเทศพม่าเป็นชนกลุ่มน้อย ที่ถูกค้าเพื่อธุรกิจทางเพศและการใช้แรงงาน

4. สุขภาพอนามัย การอพยพข้ามแดนของประชากรในอนุภูมิภาคนี้นำไปสู่ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชากร การแพร่ระบาดของโรคติดต่อหลายโรคที่เข้าใจกันว่าหมดสิ้นไปแล้วในบางประเทศได้ปรากฏขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โรคติดต่อเหล่านี้ได้แก่ วัณโรค และทำซาง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะประชากรที่อพยพจากประเทศที่ยังคงสภาพป่าไว้ได้ หรือการขาดสุขอนามัยที่ดีของประชากรที่เป็นต้นตอของการอพยพกลายเป็นพาหะของโรคที่นำไปสู่การแพร่ระบาดข้ามพรมแดน (World Health Organization 2001) การอพยพ ไป-มา หลายครั้งไม่เพียงแต่ทำให้การแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้มีความซับซ้อนเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดปัญหาการดื้อยาของโรคกรณีปัญหาตามพรมแดนไทยและพม่าเป็นตัวอย่างอันดีของปัญหานี้ซึ่งทำให้ต้องมีการปิดพรมแดนชั่วคราวเพื่อการควบคุมโรคในบางครั้ง

5. ความยากจน ความยากจนถือเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ประเทศในอนุภูมิภาคนี้กำลังเผชิญร่วมกันทั้ง ๆ ที่ความเอื้ออำนวยของสันติภาพนับแต่ พ.ศ.2533 เป็นต้นมาทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชากรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ขณะที่การผลิตเพื่อการยังชีพกำลังพัฒนา

ไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่เปิดและมีความหลากหลายมากขึ้นจนทำให้อนุภูมิภาคนี้มีศักยภาพที่จะมีความเติบโตเร็วที่สุดของโลกนั้น ปัญหาความยากจนก็ยังปรากฏอย่างกว้างขวาง ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank 2003) ได้ระบุถึงปัญหาความยากจนรูปแบบต่าง ๆ ไว้ดังนี้

- ความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบท
- ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน
- ขาดความใส่ใจในความต้องการเฉพาะของชนกลุ่มน้อย
- ความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ และการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษาพื้นฐาน
- การคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิมต้องพึ่งพาอย่างไม่พอเพียง

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้สรุปในตอนท้ายว่าการจะพัฒนาศักยภาพข้างต้นอย่างเต็มที่ที่จะบังเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการระบุถึงการแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างชัดเจน

6. ยาเสพติด ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ต่อประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงที่ประเทศไทยในพ.ศ.2545 ได้มีผู้แสดงทัศนะว่า (Inter Press Service Asia Pacific 2002)

ขณะที่ประเทศต่าง ๆ ต้องการสร้างความทันสมัยนั้น ต่างก็วิตกกังวลถึงการต้องแลกเปลี่ยนด้วยการต้องแปลงขนบธรรมเนียมให้กลายเป็นสินค้าเพื่อการซื้อขาย... การเปิดพรมแดนช่วยเร่งความเติบโตแต่อำนวยความสะดวกให้กับการเคลื่อนย้ายของประชากรและยาเสพติด...

ความวิตกกังวลของนานาชาติมีมาก่อนหน้านี้เพราะบางประเทศในอนุภูมิภาคเป็นแหล่งผลิตยาเสพติด ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงที่การแพร่ระบาดและการเคลื่อนย้ายของยาเสพติดจะขยายตัวขึ้น ดังนั้นองค์การสหประชาชาติจึงได้ยื่นมือเข้ามาสร้างความร่วมมือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ตั้งแต่ พ.ศ.2536 การแทรกแซงขององค์การสหประชาชาติได้นำไปสู่การลงนามในบันทึกความเข้าใจซึ่งประเทศในอนุภูมิภาคได้ลงนามครบทั้ง 6 ประเทศใน พ.ศ.2539 (United Nations Office on Drugs and Crime 2006)

กลไกความร่วมมือ

การประสานความร่วมมือในอนุภูมิภาคอาศัยกลไกที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการใน 4 ระดับดังนี้ (กระทรวงการต่างประเทศ 2548)

1. การประชุมระดับผู้นำประเทศ กลไกนี้กำหนดให้จัดขึ้นทุก 3 ปี ในอดีตที่ผ่านมาประเทศกัมพูชาได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งที่ 1 ใน พ.ศ. 2545 และจีนเป็นเจ้าภาพของการประชุมครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2548
2. การประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งจัดขึ้นปีละครั้ง
3. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส จัดปีละ 1-2 ครั้ง
4. การประชุมระดับคณะทำงาน การประชุมระดับนี้แบ่งตามสาขาความร่วมมือทั้งนี้ เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานที่กำหนดไว้

โปรแกรมความร่วมมือ

หากประมวลจากโครงการประเภทต่าง ๆ ที่ประเทศในอนุภูมิภาคได้จัดขึ้นร่วมกันแล้ว สามารถจำแนกความร่วมมือเหล่านี้ได้เป็น 9 ประเภทดังนี้ (Asian Development Bank 2006a)

1. **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์** ความร่วมมือในด้านนี้ครอบคลุมความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้านการควบคุมโรคติดต่อ การค้ามนุษย์ การส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาการเกษตรและการลดความยากจน การบริหารการพัฒนา การแก้ไขปัญหาชายแดน การศึกษาความต้องการด้านสาธารณสุขและการศึกษาของชนกลุ่มน้อย ความร่วมมือในการส่งเสริมการมีงานทำและการฝึกอบรม
2. **การเกษตร** ความร่วมมือด้านการเกษตรที่สำคัญคือ การเสริมสร้างศักยภาพและความร่วมมือของอนุภูมิภาคในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการเกษตร และการควบคุมโรคระบาดสัตว์
3. **พลังงาน** โครงการที่สำคัญได้แก่ โครงการเขื่อนน้ำเทิน โครงการเชื่อมต่อพลังงานในอนุภูมิภาค และการจัดประชุมด้านพลังงานไฟฟ้า
4. **สิ่งแวดล้อม** ความร่วมมือด้านนี้ได้รับความสำคัญมากพอ ๆ กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การดำเนินงานที่สำคัญเกี่ยวข้องกับด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของอนุภูมิภาค การบริการและบรรเทาอุทกภัย การลดความยากจนของชุมชนในที่สูงด้วยการปรับปรุงชุมชนและอุตสาหกรรมป่าไม้ ระบบการติดตามและข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองและจัดการวิกฤตการณ์ของพื้นที่แหล่งต้นน้ำบริเวณแม่น้ำโขงตอนล่าง และการลดความยากจนและการจัดการสิ่งแวดล้อมตามชายฝั่งที่ห่างไกล

5. **การสื่อสารทางไกล** สองโครงการสำคัญภายใต้ความร่วมมือด้านนี้ได้แก่ การสร้างนโยบายด้านการสื่อสารทางไกลและการพัฒนาความพร้อม และการพัฒนาโครงสร้างหลักของเครือข่ายการสื่อสารทางไกล

6. **การท่องเที่ยว** โครงการความร่วมมือประกอบด้วย การเตรียมการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน การพัฒนาทักษะด้านการท่องเที่ยว การสร้างวิทยากรเพื่อการอบรมด้านการท่องเที่ยว

7. **การขนส่ง** ความร่วมมือประกอบด้วย การสร้างสะพานทางเศรษฐกิจเชื่อมระหว่างเหนือ-ใต้ การส่งเสริมการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดน การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่ทางตอนเหนือของประเทศไทย การศึกษายุทธศาสตร์การขนส่ง การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายประชากรและสินค้าข้ามพรมแดน และการลดอุปสรรคที่ไม่เกี่ยวข้องกับด้านกายภาพเพื่อการเคลื่อนย้ายประชากรและสินค้าข้ามพรมแดน

8. **การพัฒนาภาคเอกชน** ความร่วมมือในด้านนี้ ได้แก่ การสร้างความเติบโตและการพัฒนาการประกอบการขนาดเล็กและกลาง

9. **ด้านอื่น ๆ** ความร่วมมือด้านนี้ประกอบด้วยโครงการหลายลักษณะ อาทิ การทบทวนผลกระทบด้านความยากจนเนื่องจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาค การพัฒนาแบบองค์รวมและการลดความยากจนโดยการเชื่อมโยงชนบท เมือง และอนุภูมิภาค และการพัฒนาตลาดเพื่อคนยากจน

กล่องที่ 2.1 ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในการส่งเสริมการจ้างงานและฝึกอบรมใน
อนุภูมิภาค

ข้อมูลทั่วไป

การเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งของตลาดแรงงานอันเนื่องมาจากโครงสร้างการผลิต เปลี่ยนจากการเกษตรเพื่อการยังชีพไปสู่การอุตสาหกรรมและบริการ คือการว่างงานและการไม่ลงตัวด้านทักษะแรงงาน ปัญหานี้เพิ่มความซับซ้อนขึ้นจากการที่เศรษฐกิจของบางประเทศได้เปลี่ยนไปสู่ระบบตลาด นอกจากนั้นการเคลื่อนย้ายของประชากรในอนุภูมิภาคได้ทวีขึ้นเนื่องจากความแตกต่างของค่าจ้าง การค้าข้ามพรมแดน และการลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้นประเทศในอนุภาคนั้นจึงเผชิญกับความท้าทายในด้านช่องว่างของฝีมือแรงงานจึงต้องร่วมมือกันพัฒนาระบบการอบรมที่จะนำไปสู่มาตรฐานร่วมกัน

วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและการแลกเปลี่ยนบุคลากรระดับที่มีทักษะฝีมือระหว่างประเทศโดยอาศัยข้อมูลตลาดแรงงานร่วมกัน การสร้างมาตรฐานการฝึกอบรม การให้การรับรองประกาศนียบัตรทางเทคนิคร่วมกัน และการใช้วิทยากรในการถ่ายทอดเทคโนโลยี

องค์ประกอบของการดำเนินงาน

โครงการประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

1. การสร้างเครือข่ายข้อมูลแรงงานระดับอนุภูมิภาค
2. ระบบการรับรองทักษะฝีมือ
3. การสร้างศูนย์แห่งความเป็นเลิศด้านการศึกษาระดับเทคนิคและการอบรมอาชีพ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. การพัฒนาเชิงสถาบันด้านมาตรฐานการฝึกอบรมและการใช้ข้อมูลแรงงานร่วมกัน จะช่วยให้การทำงานของกลไกตลาดในอนุภูมิภาคมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า
2. ลดช่องว่างของอุปสงค์และอุปทานด้านทักษะฝีมือ
3. ยกระดับผลิตภาพแรงงานซึ่งจะช่วยพัฒนาศักยภาพของประเทศในอนุภูมิภาค
4. ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายของแรงงานโดยเสรี

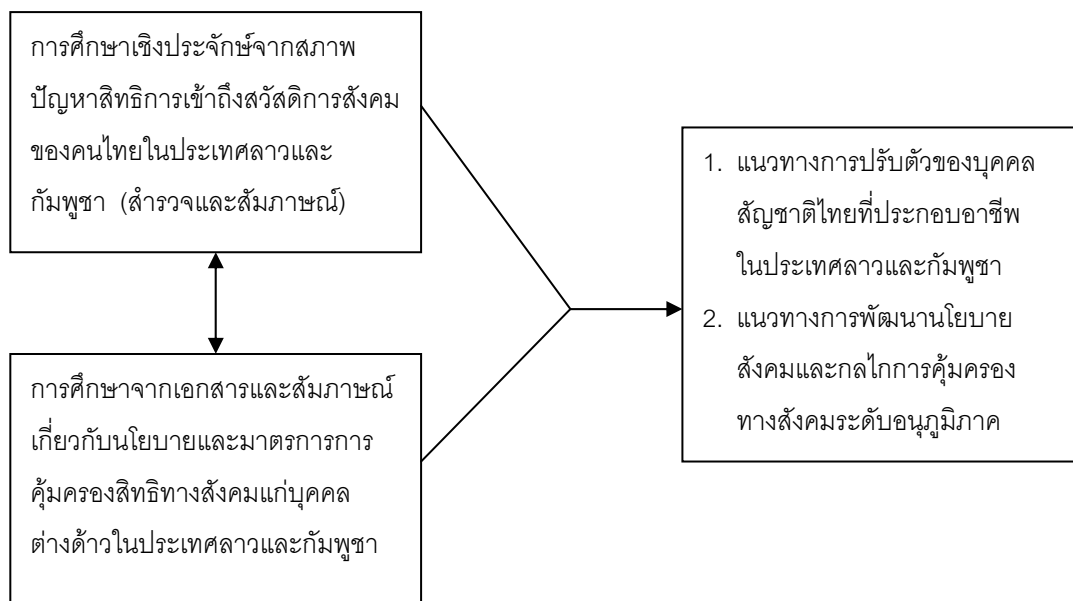
บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

โจทย์การวิจัย

1. สภาพปัญหาการเข้าถึงบริการทางสังคมหรือปัญหาสิทธิทางสังคมที่คนสัญชาติไทย ต้องประสบขณะประกอบอาชีพในฐานะของคนต่างด้าวในประเทศลาวและกัมพูชา มีลักษณะเช่นไรและคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไร
2. นโยบายและมาตรการตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิทางสังคมของคนต่างด้าวในประเทศลาวและกัมพูชา มีลักษณะเช่นไร
3. คนไทยที่ไปประกอบอาชีพในฐานะคนต่างด้าวในประเทศลาว และกัมพูชา มีแนวปฏิบัติเพื่อการปรับตัวได้อย่างเหมาะสมเช่นไร
4. ความร่วมมือเพื่อการคุ้มครองสิทธิทางสังคมให้กับคนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวและกัมพูชาควรมีแนวทางอย่างไร

กรอบการวิจัย



วิธีการวิจัย

การศึกษาเพื่อตอบโจทย์การวิจัยข้างต้นกระทำด้วยวิธีการ ดังนี้

1. **การศึกษาจากเอกสาร** การศึกษาด้านนี้มีจุดประสงค์สำคัญเพื่อประมวลข้อมูลทางประวัติศาสตร์และข้อมูลทั่วไป ตลอดจนเพื่อตรวจสอบนโยบายและบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้หลักประกันทางสังคมแก่บุคคลต่างด้าวและพลเมืองต่างด้าวในประเทศลาวและกัมพูชา เอกสารเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นภาษาอังกฤษ เพราะผู้วิจัยไม่สามารถทำความเข้าใจเอกสารภาษาลาวและกัมพูชาได้

2. **การสัมภาษณ์** การสัมภาษณ์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1 **การสัมภาษณ์บุคคลชาวลาวและกัมพูชา** การสัมภาษณ์ประเภทนี้จำแนกเป็นอีก 2 ลักษณะ คือ

2.1.1 **การสัมภาษณ์นักวิชาการ** เนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถเข้าใจเอกสารภาษาพื้นเมืองดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องสัมภาษณ์นักวิชาการพื้นเมืองเกี่ยวกับข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสาระของกฎหมายทางสังคม ผู้ให้สัมภาษณ์คือนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว และสถาบันเทคโนโลยีแห่งกัมพูชา

2.1.2 **การสัมภาษณ์ชาวพื้นเมือง** การสร้างความสัมพันธ์ในรูปประชาคมของอนุภูมิภาคจะดำเนินไปด้วยดีก็ต่อเมื่อพลเมืองของประเทศเหล่านั้นต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกัน เนื่องจากวิธีการนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อเสนอการวิจัย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเพียงแต่ศึกษาทัศนคติของบุคคลชาวลาวและกัมพูชากลุ่มเล็ก ๆ คือประมาณประเทศละ 10 คน บุคคลเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการอีกส่วนหนึ่งเป็นบุคคลทั่วไป การกำหนดตัวผู้ให้สัมภาษณ์อาศัยคำแนะนำและการติดต่อของผู้ประสานงานในพื้นที่ การสัมภาษณ์กระทำแยกกันระหว่างกลุ่มที่เป็นข้าราชการกับกลุ่มพลเมืองทั่วไป วิธีการสัมภาษณ์ไม่กระทำเป็นรายบุคคลแต่ใช้วิธีการสนทนากลุ่ม

2.2 **การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและลูกจ้างชาวไทย** แม้ว่าวิธีการศึกษาประเภทนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อเสนอการวิจัยทำนองเดียวกับในข้อ 2.1.2 แต่ผู้วิจัยตระหนักในภายหลังว่าข้อมูลการสัมภาษณ์เจาะลึกในลักษณะกรณีศึกษาของผู้ประกอบการชาวไทยเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านเพราะช่วยทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและวิธีการปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการประกอบอาชีพในฐานะของบุคคลต่างด้าว การสัมภาษณ์ประเภทนี้กระทำภายใต้ข้อจำกัดของเวลาและค่าใช้จ่าย ดังนั้นจึงสามารถสัมภาษณ์ผู้ประกอบการชาวไทยในประเทศลาวเพียง 2 ราย และลูกจ้างชาวไทยอีก 2 รายในประเทศกัมพูชา

3. การสำรวจ วิธีการศึกษาหลักที่ใช้คือการสำรวจข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้าถึงสวัสดิการสังคมตลอดจนโอกาสของความร่วมมือในรูปอนุภูมิภาคจากคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวและกัมพูชา

การสำรวจ

การศึกษาด้วยการสำรวจมีรายละเอียดดังนี้

ประชากร

ประชากรที่ศึกษา คือ ผู้ประกอบการและแรงงานไทยที่ประกอบอาชีพและอาศัยในประเทศลาวและกัมพูชาซึ่งภายใต้ข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถกำหนดขอบเขตเพื่อจัดทำบัญชีประชากรเป็นรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้

ตัวอย่าง

ระเบียบวิธีเกี่ยวกับขนาดและวิธีการสุ่มที่ใช้เป็นดังนี้

1. วิธีการสุ่ม เนื่องจากไม่สามารถจัดทำบัญชีประชากรได้ดังกล่าวมาแล้ว การสุ่มตัวอย่างที่ใช้จึงไม่สามารถใช้หลักความน่าจะเป็นได้ แต่จำเป็นต้องใช้วิธีการทางเลือก 2 ประเภท คือ การสุ่มแบบเจาะจง และการสุ่มแบบสโนว์บอลผสมกันไป การสุ่มแบบเจาะจงกระทำผ่านการช่วยเหลือของผู้ประสานงาน*ในพื้นที่เพื่อกำหนดตัวผู้ตอบแบบสำรวจในประเทศทั้งสองโดยกระจายผู้ตอบแบบสำรวจให้ครอบคลุมตัวอย่างที่มี เพศ การศึกษา อายุ และประเภทงานได้อย่างกว้างขวาง

นอกจากการเจาะจงเลือกผู้ตอบโดยผู้ประสานงานและเครือข่ายแล้ว การวิจัยครั้งนี้ยังอาศัยการแนะนำหรือให้ชื่อต่อเนื่องจากผู้ตอบแบบคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่งประกอบเพื่อให้ได้ตัวอย่างตามขนาดที่กำหนดไว้ กล่าวโดยสรุปได้ว่าผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอลประกอบกับการสุ่มแบบเจาะจงเพื่อให้ได้ขนาดตัวอย่างตามต้องการ

2. ขนาด ผู้วิจัยกำหนดโควต้าของขนาดตัวอย่างไว้ที่ 400 คน โดยแยกเป็นกลุ่มตัวอย่างของคนไทยที่ประกอบอาชีพและอาศัยในประเทศลาวและกัมพูชาประเทศละประมาณ 200 คน

*ผู้ประสานงานให้ความช่วยเหลือเป็นการส่วนตัว

จึงไม่สามารถระบุชื่อและหน่วยงานที่เป็นสังกัดในที่นี้

แบบสำรวจ

แบบสำรวจที่ใช้รวบรวมข้อมูลจากคนไทยที่ประกอบอาชีพและอาศัยในประเทศทั้งสอง มีเนื้อหาเดียวกัน องค์ประกอบของแบบสำรวจจำแนกได้ดังนี้

1. **ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบ** ประกอบด้วยคำถามซึ่งเป็นแบบปลายปิดเป็นส่วนใหญ่จำนวน 10 ข้อ
2. **สิทธิและหน้าที่ของคนไทยในต่างแดน** ประกอบด้วยคำถามปลายปิดจำนวน 5 ข้อ
3. **การเข้าถึงสวัสดิการสังคม** ประกอบด้วยคำถามซึ่งส่วนใหญ่เป็นแบบปลายปิดจำนวน 18 ข้อ คำถามเหล่านี้แบ่งเป็นส่วนที่วัดด้วยการเข้าถึงสวัสดิการสังคมด้านสาธารณสุข การศึกษา ที่พักอาศัย การประกอบอาชีพ และการประกันสังคม
4. **ทัศนคติต่อการสร้างหลักประกันให้กับคนไทย** ส่วนนี้ประกอบด้วยคำถาม 7 ข้อ คำถามแต่ละข้อกำหนดคำตอบแบบประเมินทัศนคติให้ค่าคะแนน 5 ระดับ ตั้งแต่ 1 ถึง 5 คะแนน
5. **โอกาสสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาค** เป็นคำถามประเมินทัศนคติที่มีรูปแบบทำนองเดียวกับ 4 ส่วนนี้ประกอบด้วยคำถาม 9 ข้อ
6. **ปัญหาในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิต** ส่วนนี้เป็นคำถามปลายเปิดที่ขอให้ผู้ตอบระบุปัญหาสำคัญที่สุดในการประกอบอาชีพหรือดำรงชีวิตในประเทศนั้น ๆ จำนวนไม่เกิน 5 ข้อ

วิธีการรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากขอบเขตของตัวอย่างโดยเฉพาะในประเทศลาวมีอาณาเขตกว้างขวาง ดังนั้นการเก็บข้อมูลจึงไม่สามารถใช้การสัมภาษณ์ตัวอย่างทั้งหมดได้ แต่จำเป็นต้องใช้การทอดแบบประกอบ การสัมภาษณ์ใช้กับผู้ตอบที่สามารถเจียดเวลาให้เจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลได้ ส่วนบุคคลที่ไม่สามารถจัดเวลาให้สัมภาษณ์ได้ การรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการทอดแบบซึ่งเจ้าหน้าที่ภาคสนามได้นัดหมายวันเวลาที่มารับแบบกลับคืน เนื่องจากผู้ประกอบอาชีพชาวไทยที่อาศัยในประเทศทั้งสองเป็นแรงงานและผู้ประกอบการที่มีความรู้ ดังนั้นการอ่านทำความเข้าใจและตอบแบบจึงไม่เป็นปัญหาสำหรับตัวอย่างกลุ่มนี้

การวิเคราะห์ข้อมูล

โดยเหตุที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตเพื่อจัดทำบัญชีประชากรได้ อันเป็นผลให้ต้องใช้วิธีการสุ่มที่ไม่อาศัยหลักของความน่าจะเป็น ดังนั้นการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจจึงจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการใช้สถิติอนุมาน การวิเคราะห์ข้อมูลในรายงานฉบับนี้ใช้เพียงสถิติพรรณนา 3 ประเภท คือ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจกระทำเป็น 2 ลักษณะ คือ การเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลของแต่ละประเทศซึ่งแยกแสดงไว้ในบทที่ 4 และ 5 การนำเสนอลักษณะที่สองเป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลการวิเคราะห์ในประเทศลาวกับประเทศกัมพูชาซึ่งแยกนำกล่าวไว้ในบทที่ 6

บทที่ 4

ประเทศลาวกับสิทธิทางสังคมของคนไทย

ในบทนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล 5 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประเทศลาว
2. กฎหมายของประเทศลาวที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลต่างด้าว
3. การเข้าถึงบริการทางสังคมและทักษะของคนไทยในประเทศลาว (ข้อมูลจากการสำรวจ)
4. กรณีศึกษาของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาว
5. ทักษะชีวิตของคนลาวที่มีต่อคนไทย
6. อภิปรายผล

ข้อมูลทั่วไป

สภาพภูมิศาสตร์และประชากร

ประเทศลาวมีชื่อทางการว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลแต่ถูกล้อมด้วยประเทศต่าง ๆ คือ ประเทศเวียดนามในทางตะวันออก ประเทศไทยทางตะวันตก ประเทศกัมพูชาทางใต้ และประเทศเมียนมาร์และสาธารณรัฐประชาชนจีนทางทิศเหนือ แม้ประเทศลาวไม่มีพรมแดนติดทะเลแต่ภายในประเทศมีแม่น้ำลำธารอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะแม่น้ำโขงที่ทอดยาวตามแนวพรมแดนร่วมกับประเทศไทยและเมียนมาร์ การมีแม่น้ำหลายสายทำให้ลาวมีพื้นที่ราบลุ่มที่อุดมสมบูรณ์ควบคู่กับเทือกเขาที่มีเนื้อที่ป่าไม้เป็นจำนวนมากดังได้กล่าวมาแล้ว ความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ป่าตามเทือกเขาแม้จะเป็นผลดีในทางเศรษฐกิจ แต่ถือเป็นอุปสรรคในแง่ของการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารภายในประเทศ (Embassy of the Lao People's Democratic Republic 1997)

ประเทศลาวมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 5.5 ล้านคน และมีอัตราการเพิ่มของประชากรประมาณ 2.6% ต่อปี เนื่องจากมีจำนวนประชากรน้อยจึงทำให้ลาวเป็นประเทศที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อยที่สุดในอนุภูมิภาค โดยมีอัตราเพียง 19 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร แม้เวียงจันทน์จะเป็นเมืองหลวงแต่ไม่ได้มีประชากรมากที่สุด สะหวันนะเขตเป็นจังหวัด

ที่มีประชากรมากที่สุดคือประมาณเกือบ 7 แสนคน ประมาณ 2 ใน 3 ของประชากรเหล่านี้อาศัยอยู่ในเขตชนบท

ประชากรลาวมีความหลากหลายในด้านเชื้อชาติโดยมีเชื้อชาติต่าง ๆ ถึง 68 กลุ่มที่รวมกันขึ้นเป็นประชากรของประเทศลาว อย่างไรก็ตามประชากรที่มีเชื้อชาติคล้ายคลึงกันมักอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ เช่น กลุ่มลาวโซ่งอาศัยตามพื้นที่สูง ขณะที่กลุ่มลาวเทิงตั้งรกรากตามพื้นที่เชิงเขา คนลาวเชื้อชาติต่าง ๆ พูดและเขียนด้วยภาษาเดียวกันจึงช่วยลดความขัดแย้งของประชากรภายในประเทศได้บ้าง

ภูมิอากาศของประเทศไทย แม้จะคล้ายคลึงกับประเทศไทยแต่อุณหภูมิเฉลี่ยในประเทศไทยต่ำกว่าประเทศไทยยกตัวอย่างเช่น ในนครเวียงจันทน์มีอุณหภูมิระหว่าง 16.4 เซลเซียสในเดือนมกราคมถึง 35 เซลเซียสในเดือนเมษายน ส่วนฤดูมรสุมคงอยู่ในระยะเวลาเดียวกับของประเทศไทย

ความสัมพันธ์กับประเทศไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและลาวสามารถย้อนหลังไปไม่น้อยกว่าสองศตวรรษ ภายหลังที่เป็นอิสระจากการปกครองของประเทศพม่าใน พ.ศ.2321 แล้ว ประเทศไทยได้แตกออกเป็น 3 อาณาจักร คือ อาณาจักรหลวงพระบาง อาณาจักรเวียงจันทน์ และอาณาจักรนครจำปาศักดิ์ หลังจากนั้นไม่นานบันทึกประวัติศาสตร์ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองโดยเหตุการณ์สำคัญ ๆ สามารถสรุปความได้ดังนี้

1. **ลาวภายใต้การปกครองของสยาม** ประวัติศาสตร์บันทึกไว้ใน พ.ศ.2321 ซึ่งตรงกับสมัยกรุงธนบุรี สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงขัดเคืองพระทัยที่พระเจ้าสิริบุญสารแห่งนครเวียงจันทน์ไม่ให้ความร่วมมือกับพระองค์ในการทำศึกกับพม่าและพลอยทำให้พระองค์ทรงระแวงว่าพระเจ้าสิริบุญสารอาจเข้าด้วยกับฝ่ายพม่า พระองค์จึงให้เจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกยกทัพบุกผ่านนครราชสีมา สุรินทร์ และศรีสะเกษ และพระยาสุรสีห์ยกพลทางเรือล่องไปตามแม่น้ำโขงผ่านเขมร ตำราประวัติศาสตร์ของ อาทร จันทวิมล (2548) ระบุว่าทัพเรือของไทยได้ใช้ยุทธวิธีชุดคลองผ่านเขาน้ำตกหลี่ผี เพื่อนำเรือมาสมทบกับทัพบกที่นครจำปาศักดิ์ ทัพบกและเรือของไทยเข้าตีนครพนม หนองคาย เวียงคุกเข้ายึดนครเวียงจันทน์ได้ นอกจากเวียงจันทน์แล้ว ยังมีการบันทึกว่านครจำปาศักดิ์ได้ตกเป็นของไทยในปีเดียวกันนั้น และผลที่ตามมาคือ พลอยทำให้นครหลวงพระบางยอมขึ้นกับไทยด้วย (สุรัชย์ ศิริไกร 2548) ดังนั้นอาณาจักรลาวจึงตกอยู่

ภายใต้การปกครองของสยาม (ตราบจนฝรั่งเศสได้แผ่อิทธิพลในแถบอินโดจีนและบังคับให้ไทยยกดินแดนลาวและกัมพูชาให้เป็นดินแดนของฝรั่งเศสใน พ.ศ.2436)

เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นตามมาจากการยกทัพไปตีนครทั้งสามของกองทัพไทยคือการอันเชิญพระแก้วมรกตจากนครเวียงจันทน์มายังประเทศไทย ในทุกวันนี้นักท่องเที่ยวที่ไปเยือนลาวยังคงได้รับฟังคำบรรยายจากมัคคุเทศก์พร้อมชมสถานที่ประดิษฐานเดิมของพระแก้วมรกตได้

2. ความพยายามตั้งตัวเป็นอิสระของเจ้าอนุวงศ์ เจ้าอินทวงศ์โอรสของเจ้าสิริบุญสารได้ครองนครเวียงจันทน์ ซึ่งในเวลานั้นเป็นเมืองขึ้นของไทยสืบต่อมาจาก พ.ศ.2340 ได้ถึงแก่พิราลัยลง เจ้าอนุวงศ์ผู้เป็นพระอนุชาได้สืบทอดการปกครอง ภายหลังปกครองเวียงจันทน์ไม่นานเจ้าอนุวงศ์ได้ตั้งตัวเป็นอิสระเพราะเชื่อว่าประเทศสยามในเวลานั้นกำลังอ่อนแอเพราะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้ขยายอำนาจเข้าปกครองดินแดนในแถบนี้ ไม่เพียงเท่านั้นเจ้าอนุวงศ์และราชบุตรยังได้ยกกองทัพมากวาดต้อนครอบครัวลาวโดยทัพได้ลี้ลามายังถึงสระบุรี พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งปกครองประเทศสยามในเวลานั้น จึงทรงให้แต่งทัพออกติดตามกองทัพลาวไปจนถึงนครเวียงจันทน์ โดยได้รับความช่วยเหลือจากประเทศเวียดนาม เจ้าอนุวงศ์สามารถหลบหนีไปได้ การรบครั้งนั้นเป็นการศึกที่ยืดเยื้อเพราะเวียดนามได้คอยให้ความช่วยเหลือ เมืองเวียงจันทน์ได้ถูกเผาถึงสองครั้งและด้วยความช่วยเหลือของเจ้าน้อยฝ่ายไทยจึงสามารถจับตัวเจ้าอนุวงศ์ได้ (สุรัชย์ ศิริไกร 2548) เจ้าอนุวงศ์ถูกกักขังอยู่ในกรุงเทพ และสิ้นพระชนม์ภายหลังจากที่ถูกจับใส่กรงเหล็กประจานที่สนามไชยเพียง 7-8 วัน

ในประวัติศาสตร์ช่วงนี้ได้เกิดวีรกรรมของท้าวสุรนารี หรือคุณหญิงโม ภรรยาปลัดเมืองโคราชซึ่งได้รวบรวมกำลังต่อสู้กับกองทัพเวียงจันทน์ในระหว่างที่เจ้าเมืองโคราชติดราชการอยู่ในเมืองซุขันธ์ การชนะศึกที่ทุ่งสัมฤทธิ์ของคุณหญิงโมทำให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นท้าวสุรนารีอย่างไรก็ตามสำหรับชาวลาวในปัจจุบันแล้วมักกล่าวถึงการศึกษาครั้งนี้ว่าเป็นการใช้เล่ห์เพทุบายที่ไม่ใช่การศึกษาตามวิสัยชายชาติทหาร นอกจากนั้นชาวลาวยังยกย่องให้เจ้าอนุวงศ์เป็นวีรบุรุษของประเทศ

ผลของการศึกในครั้งนี้นอกจากกองทัพไทยได้ทำลายนครเวียงจันทน์แล้วยังได้กวาดต้อนชาวลาวมาสู่ดินแดนสยามเป็นจำนวนมาก ชาวลาวเหล่านั้นได้กระจายตัวกันตั้งรกรากบ้านเรือนในประเทศไทย พวกลาวครึ่งและลาวขาวได้ตั้งบ้านเรือนอยู่แถบจังหวัดอุทัยธานี ลาวเวียงตั้งถิ่นฐานแถบจังหวัดชัยนาท ส่วนลาวพวนกระจายตัวกันอยู่ในจังหวัดสระบุรี นครนายก ปราจีนบุรี ชลบุรี และฉะเชิงเทรา สำหรับลูกหลานของเจ้าอนุวงศ์ถูกส่งไปเป็นช่างสะดึงในพระบรมมหาราชวัง

3. การให้ความช่วยเหลือแก่ลาวเพื่อต่อสู้กับฝรั่งเศส ได้กล่าวแล้วว่าประเทศไทยต้องยกลาวและกัมพูชาให้แก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ.2436 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศลาวได้พยายามเคลื่อนไหวเพื่อประกาศอิสรภาพจากฝรั่งเศส รัฐบาลลาวอิสระที่สร้างขึ้นใน พ.ศ.2488 ได้จัดตั้งกองทัพขึ้นและเจรจาเพื่อขออิสรภาพจากฝรั่งเศสแต่ล้มเหลว ฝรั่งเศสได้ยกกองทัพเข้าตีภาคเหนือของลาว แม้จะได้รับความช่วยเหลือจากเวียดนามแต่กองกำลังทหารลาวอิสระคงประสบกับความพ่ายแพ้

การพ่ายแพ้ที่เมืองท่าแขกทำให้เจ้าสุพานวงผู้บัญชาการกองทัพต้องหลบหนีการไล่ล่าของกองทัพฝรั่งเศสเข้าสู่ประเทศไทย ประวัติศาสตร์บันทึกไว้ว่า เจ้าสุพานวงถูกยิงจากกระสุนปืนของเครื่องบินขับไล่อังกฤษซึ่งเป็นพันธมิตรของฝรั่งเศสในสงครามโลกครั้งที่สองในระหว่างการหลบหนีทางเรือเข้าสู่ประเทศไทย (สุรัชย์ ศิริไกร 2548) ฝ่ายไทยได้ให้ความช่วยเหลือโดยนำเจ้าสุพานวงไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลจังหวัดนครพนม ส่วนกองกำลังลาวอิสระส่วนใหญ่ได้หลบหนีมาตั้งรัฐบาลลาวพลัดถิ่นในประเทศไทย รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ให้การสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของรัฐบาลลาวพลัดถิ่น (รวมทั้งการเคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพจากฝรั่งเศสของกัมพูชาและเวียดนาม) นอกจากนั้นยังเป็นประเทศเดียวที่ให้การรับรองรัฐบาลลาวพลัดถิ่น แต่การสนับสนุนของไทยได้สิ้นสุดลงภายหลังที่จอมพล ป. พิบูลย์สงครามได้ก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

4. การมีส่วนร่วมในความแย่งภายในประเทศลาวยุคสงครามเย็น ในยุคสงครามเย็นประเทศลาวคงคล้ายคลึงกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ที่เกิดความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างประชากร ฝ่ายหนึ่งคือรัฐบาลลาวในเวลานั้นซึ่งสนับสนุนระบอบเสรีนิยมกับฝ่ายขบวนการประเทศลาวซึ่งเชื่อมั่นในอุดมการณ์แบบคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของเจ้าสุพานวงและนายไกสอน พมวิหาร รัฐบาลไทยในเวลานั้นปกครองด้วยระบบทหารซึ่งฝักใฝ่ในลัทธิเสรีนิยมภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้นำของอุดมการณ์นี้ ไทยร่วมกับสหรัฐอเมริกาจึงให้การสนับสนุนรัฐบาลลาวในการปราบปรามขบวนการประเทศลาวด้วยกำลังทหารอย่างรุนแรง

การสนับสนุนการปราบปรามขบวนการประเทศลาวไม่ได้กระทำอย่างเปิดเผย ทหารไทยร่วมกับทหารรับจ้างจากประเทศอื่น ๆ เข้าไปร่วมรบกับกองทัพของรัฐบาลเพื่อกวาดล้างขบวนการประเทศลาวโดยได้รับการสนับสนุนด้านอาวุธยุทโธปกรณ์และเงินจากสหรัฐอเมริกา เหตุที่การรบในประเทศลาวเป็นสงครามที่ไม่เปิดเผยเพราะรัฐบาลไม่ได้รับรู้ถึงการให้การสนับสนุนเพื่อการทำสงครามในประเทศลาว สุรัชย์ ศิริไกร (2548) กล่าวว่าสหรัฐอเมริการทำการฝึกอบรมและสนับสนุนทหารอาสาสมัครจากประเทศไทยถึง 20,000 คนเพื่อให้เข้าไปร่วมรบในประเทศลาว

ในท้ายที่สุดรัฐบาลฝ่ายขวาในประเทศลาว (เวียตนามและกัมพูชา) เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ภายหลังสงครามที่ยืดเยื้อกว่า 10 ปี การแทรกแซงของไทยในครั้งนั้นตอกย้ำประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ก่อนหน้านี้นี้และทำให้ประชาชนลาวมีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์กับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

5. ความขัดแย้งไทย-ลาวในยุคสงครามเย็น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว ภายหลังจากนั้นปราศจากความราบรื่นทั้งนี้เพราะประเทศทั้งสองปกครองด้วยระบอบการเมืองที่แตกต่างกันและความขัดแย้งทางอุดมการณ์ยังคงคุกรุ่นไปทั่วโลก ที่สำคัญประเทศไทยได้กลายเป็นฐานของกองกำลังฝ่ายขวาและทหารมั่งที่มุ่งหวังจะยึดอำนาจคืนจากรัฐบาลคอมมิวนิสต์ในประเทศลาว ความขัดแย้งระหว่างไทยกับลาวที่ถึงกับต้องปะทะกันด้วยกำลังทหารเกิดขึ้นประปราย อาทิ กรณีที่ทหารลาวยิงเรือตรวจการของหน่วยปฏิบัติการแม่น้ำโขง (นปข) ของไทย จนใน พ.ศ.2528 ซึ่งเป็นผลให้เกิดการเสียชีวิตและบาดเจ็บของทหารไทย ประเทศไทยได้ตอบโต้ด้วยการปิดพรมแดน นอกจากนี้เหตุการณ์นี้แล้วยังมีการกล่าวหาโจมตีกันผ่านทางสถานีวิทยุของแต่ละฝ่าย ตลอดจนการจับกุมเจ้าหน้าที่ทหารและพลเรือนไทยในประเทศลาวด้วยข้อหากระทำการจารกรรม ประเทศไทยได้ตอบโต้ด้วยการขับที่ปรึกษาทูตลาวประจำประเทศไทยออกนอกประเทศ

ความขัดแย้งกรณี “ร่มเกล้า” ใน พ.ศ.2530 (ดูเขียน ธีระวิทย์ อติสร เสมี่ยม และ ทานตะวัน มโนรมย์ 2544) มีความรุนแรงถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังทหารและยึดเชื้อข้ามปี บ้านร่มเกล้าเป็นพื้นที่ระหว่างชายแดนซึ่งมีความล่อแหลมเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ที่สำคัญกว่านั้น บ้านร่มเกล้ายังเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชาวม้ง ซึ่งเป็นชนชาติที่มีส่วนในความขัดแย้งกับขบวนการประเทศลาวดังได้กล่าวมาแล้ว การพยายามใช้บ้านร่มเกล้าเป็นพื้นที่สร้าง ความมั่นคงตามชายแดนจึงนำไปสู่ความขัดแย้งกับประเทศลาวที่กล่าวอ้างว่าอยู่ในอาณาเขตของตน ความขัดแย้งเริ่มจากประเทศลาวส่งกำลังทหารเข้าไปทำลายทรัพย์สินของบริษัทป่าไม้ของไทย เหตุการณ์นี้ลุกลามกลายเป็นสงครามเพื่อชิงพื้นที่ระหว่างทหารทั้งสองฝ่ายถึงขั้นที่ฝ่ายไทยต้องใช้เครื่องบินเข้าร่วมทำการรบ และทำให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติต้องยื่นมือเข้าแทรกแซงซึ่งไม่เป็นผลนัก ฝ่ายไทยถึงกับใช้การรบที่โหดร้ายด้วยกำลังทางอากาศและกำลังภาคพื้นดินลึกเข้าไปในดินแดนลาว กระทั่งต้น พ.ศ.2531 จึงสามารถเจรจายุติความขัดแย้งได้เป็นผลสำเร็จ

6. ความสัมพันธ์ภายหลังยุคสงครามเย็น ภายหลังจากการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต ความสัมพันธ์ไทย-ลาวพัฒนาขึ้น การผ่อนปรนของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของประเทศลาวทำให้การค้ากับไทยขยายตัวขึ้น ระหว่าง พ.ศ.2534-2537 เป็นช่วงที่ความร่วมมือไทย-ลาวปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากการตกลงทางการค้าแล้ว ยังมีการสร้าง

สะพานเชื่อมหนองคายกับเวียงจันทน์ รัฐมนตรีของทั้งสองประเทศได้เยี่ยมเยียนกันบ่อยครั้ง ไม่เพียงแต่ความตกลงในรูปทวิภาคีเท่านั้นที่ช่วยเชื่อมโยงมิตรของทั้งสองประเทศ แต่ข้อตกลงในรูปพหุภาคี อาทิ โครงการสืบทอดเศรษฐกิจ และโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงได้ทำให้ไทย ลาว และประเทศเพื่อนบ้านที่เคยมีความขัดแย้งกันในอดีตสามารถหันหน้ามาร่วมมือกันได้มากขึ้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยเชื่อมมิตรไทย-ลาว คือ พระราชวงศ์ของประเทศไทยโดยเฉพาะสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ที่ทรงสร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศลาวทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อาทิ การให้ความช่วยเหลือของมูลนิธิชัยพัฒนา ในการสร้างอ่างเก็บน้ำและศูนย์พัฒนาและบริการด้านการเกษตรในประเทศลาวตามคำขอของรัฐบาลลาว ตลอดจนการช่วยเหลือเด็กกำพร้าในแขวงเวียงจันทน์ (ดูสุรัชย์ ศิริไกร 2548)

แต่กระนั้นความสัมพันธ์ก็ไม่ได้ราบรื่นไปเสียทั้งหมด ความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งสองเกิดขึ้นในปี 2543 เมื่อกลุ่มคนที่ทางลาวเรียกว่า กลุ่มกบฏ ได้หลบหนีข้ามมาทางฝั่งไทย กลุ่มกบฏเหล่านี้บุกเข้ายึดวังเต่าทางฝั่งลาวซึ่งอยู่ตรงข้ามกับช่องเม็กอันเป็นดินแดนของไทย กลุ่มกบฏได้จับตัวประกันพร้อมกับชักธงของตนขึ้นแทนธงชาติลาว กองกำลังทหารลาวได้เข้าโจมตีทำให้ฝ่ายกบฏเสียชีวิต และบางส่วนได้หลบหนีเข้าไทย

ประเด็นของความขัดแย้งคือฝ่ายลาวกล่าวหาว่าบุคคลเหล่านี้ข้ามไปจากฝั่งไทยและไทยเป็นผู้ให้การสนับสนุน นอกจากนั้นทางลาวพยายามขอให้ไทยส่งตัวกลุ่มกบฏที่ข้ามเข้าสู่ฝั่งไทยและถูกทางการไทยจับกุมไว้คืนให้กับประเทศลาว แต่การตอบสนองจากฝ่ายไทยเป็นไปโดยเชิงซ้าโดยรัฐบาลอ้างว่าต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายไทย ขณะเดียวกันสื่อมวลชนของทั้งสองฝ่ายต่างกล่าวโจมตีกันอย่างครึกโครม (ดูเขียน ธีระวิทย์ อติศร เสมอแก้ว และ ทานตะวัน มโนรมย์ 2544)

การให้สัมภาษณ์ของนิโคล นักร้องสาวชาวไทยที่สร้างความบาดหมางให้กับคนลาวเป็นอีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนไหวของคนลาวเกี่ยวกับความรู้สึกถูกดูหมิ่นของคนไทย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยดังจะกล่าวต่อไป ปฐมเหตุเริ่มจากรายการสัมภาษณ์นักร้องสาวนิโคลทางสถานีโทรทัศน์แห่งหนึ่ง ตอนหนึ่งของการให้สัมภาษณ์มีเนื้อหาทำนองว่าประเทศ(คน) ลาวสกปรก (ดูเขียน ธีระวิทย์ อติศร เสมอแก้ว และ ทานตะวัน มโนรมย์ 2544) เนื่องจากประชาชนลาวส่วนใหญ่ติดตามรายการบันเทิงและข่าวสารผ่านทางสื่อมวลชนไทยอย่างกว้างขวาง ดังนั้นกระแสต่อต้านจึงค่อย ๆ ลุกกลาม มีการรณรงค์ต่อต้านนักร้องสาวไทยผู้นั้นอย่างกว้างขวาง ปฏิกริยาตอบสนองมีทั้งที่ส่งมายังสถานทูตไทย และการใช้สื่อมวลชนในการ

โต้ตอบ ไม่ว่านิโคลจะพูดถูกจริงหรือไม่ก็ตาม แต่เหตุการณ์นี้ได้นำไปสู่การสร้างทัศนคติในทางลบให้กับคนลาว ซึ่งตอกย้ำความขุ่นเคืองที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ก่อนหน้านี้

การปกครอง

นับตั้งแต่ระบบกษัตริย์ได้สิ้นสุดลงในปี 2518 เป็นต้นมา ลาวได้เปลี่ยนรูปการปกครองไปสู่ระบบสาธารณรัฐโดยมีพรรคปฏิวัติประชาชนแห่งประเทศไทยเป็นแกนกลาง ประเทศลาวประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2534 ประชาชนลาวเลือกสมาชิกสภาแห่งชาติ (National Assembly) ซึ่งมีวาระชุดละ 5 ปี หน้าที่สำคัญของสภาแห่งชาติคือการอนุมัติแผนพัฒนาและงบประมาณของประเทศ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่คล้ายกับรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ คือ บัญญัติกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับฝ่ายบริหารในการปกครองประเทศ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายบริหารประเทศครั้งสำคัญบังเกิดขึ้นใน พ.ศ.2529 โดยรัฐบาลเริ่มเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์โดยรัฐไปสู่ระบบตลาดทั้งนี้เพื่อเร่งความเติบโตของการพัฒนา ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านสภาในระยะหลังจึงมุ่งที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นระบบตลาด อาทิ กฎหมายการลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ พระราชบัญญัติด้านภาษี กฎหมายการประกอบธุรกิจ กฎหมายแรงงานและกฎหมายล้มละลาย

‘ประธานประเทศ (The President)’ ถือเป็นประมุขสูงสุด ประธานประเทศไม่ได้เป็นเพียงประมุขในเชิงพิธีการเท่านั้นแต่ถือเป็นบุคคลที่ควบคุมกองทัพและสามารถออกกฎหมาย แต่งตั้งหรือถอดถอน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ ฝ่ายบริหารประเทศคือรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 18 ท่าน คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำกระทรวง ผู้ว่าการธนาคาร แห่งสาธารณรัฐฯ และประธานคณะกรรมการวางแผนและประสานงาน (Committee for Planning and Cooperation CPC) ประธานคณะกรรมการชุดนี้อาจมีตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีด้วยก็ได้

ส่วนการปกครองท้องถิ่นก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับของประเทศไทย คือ ประกอบด้วย จังหวัด (แขวง) อำเภอ และ หมู่บ้าน (ไม่มีระดับตำบล) การปกครองระดับท้องถิ่นมีการแบ่งความรับผิดชอบทำนองเดียวกับระดับชาติ ยกเว้นในด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การรักษาความสงบภายใน (ตำรวจ) และการจัดสรรงบประมาณ สำหรับภารกิจประการหลังนี้กฎหมายกำหนดให้เปลี่ยนจากวิธีการเดิมที่กระจายอำนาจแนวราบมาสู่ระบบรวมศูนย์ในแนวตั้ง โดยมอบให้คณะรัฐมนตรีสามารถตรวจตราการจัดเก็บและจัดสรรงบประมาณประจำปีได้

แม้ลาวจะเริ่มใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมานานพอสมควร แต่ที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงคือระบบการเมืองแบบพรรคเดียว คือ พรรคปฏิวัติประชาชนลาว ที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ พรรคปฏิวัติประชาชนลาวมีคณะกรรมการกลาง (Central Committee) เป็นศูนย์กลางของการบริหาร กลไกสำคัญของคณะกรรมการกลางคือ คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) โครงสร้างการบริหารงานของพรรคแตกแขนงจากคณะกรรมการกลางลงสู่ระดับล่าง คือ อำเภอ และหมู่บ้าน โครงสร้างของพรรคถูกออกแบบมาให้รับกับกลไกการปกครองประเทศและระบบราชการ

สภาพเศรษฐกิจ

ได้กล่าวแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายบริหารประเทศครั้งสำคัญปรากฏใน พ.ศ. 2529 ที่เป็นเช่นนี้เพราะในปีนั้นรัฐบาลได้ประกาศใช้กลไกเศรษฐกิจแบบใหม่ (New Economic Mechanism) ซึ่งเป็นชุดโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นระบบตลาด การกระจายอำนาจการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ และการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจ เอกสารของประเทศไทย (State Planning Committee 1998; index mundi 2006) ระบุว่าชุดโครงการปฏิรูปประกอบด้วย มาตรการในการแก้ไขความไม่สมดุลของเศรษฐกิจมหภาค ยกเลิกการควบคุมราคาให้เสรีทางการค้าด้วยการลดกฎเกณฑ์ในการนำเข้า ลดภาษีนำเข้า และยกเลิกหรือลดภาษีส่งออก นอกจากนั้นการปฏิรูปยังปล่อยให้อัตราการแลกเปลี่ยนเป็นไปตามกลไกตลาด โครงสร้างภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจได้รับการปรับปรุง ลดการสนับสนุนจากภาครัฐ การตัดทอนรายจ่ายของรัฐ ตลอดจนการออกกฎหมายเพื่อกระตุ้นการลงทุนของภาคธุรกิจ การธนาคาร ประกันภัย และการลงทุนจากต่างประเทศ

ที่ประชุมสภาแห่งชาติใน พ.ศ.2536 ได้แสดงจุดยืนที่จะยึดมั่นกับเศรษฐกิจระบบตลาดต่อไป เพื่อที่จะสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงได้วางยุทธศาสตร์ในการลดความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยนและราคาสินค้าภายในประเทศ ลดการขาดดุลของงบประมาณ เพิ่มระดับการออมของประชากร การปฏิรูประบบราชการ สร้างความแข็งแกร่งของตลาดเงินตรา และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เศรษฐกิจก้าวหน้าเร็วกว่าที่เคยเป็นมา มูลค่ามวลรวมของผลผลิตภายในประเทศ (จีดีพี) ระหว่าง พ.ศ.2532-2538 อยู่ในระดับ 6.5% โดยเฉลี่ย นอกจากนั้นความหลากหลายของสินค้าและบริการเพิ่มจำนวนขึ้น มูลค่าจีดีพีต่อหัวของประชากรระหว่าง พ.ศ.2531-2539 เพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า ขณะที่การขาดดุลการชำระเงินลดลงจาก 20%

ของจีดีพี เหลือเพียง 8% ของ จีดีพี ในด้านการค้าระหว่างประเทศนั้น มูลค่าเพิ่มขึ้นทั้งยังสามารถดึงดูดเงินจากต่างประเทศให้มาลงทุนในหลายภาคทางเศรษฐกิจ

1. มูลค่าของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) จีดีพีของประเทศลาวตามประมาณการใน พ.ศ.2548 มีมูลค่า 2.541 พันล้านดอลลาร์ มูลค่านี้สูงกว่าเมื่อสิบปีก่อนหน้านี้ประมาณ 67% โครงสร้างของจีดีพีที่จำแนกเป็นภาคเศรษฐกิจ 3 ภาค แสดงให้เห็นว่าภาคเกษตรยังคงเป็นภาคที่ใหญ่ที่สุดโดยสร้างมูลค่าประมาณ 48.6% ของจีดีพี ส่วนภาคอุตสาหกรรมและบริการมีขนาดใกล้เคียงกัน คือ ประมาณ 25% อย่างไรก็ตามการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมมีอัตราสูงกว่าภาคอื่น ๆ รองลงไป คือ ภาคบริการ ส่วนการสร้างมูลค่าของภาคเกษตรลดลงกว่าในอดีต ความเติบโตของจีดีพีโดยรวมใน พ.ศ.2548 อยู่ในระดับ 7.2% ซึ่งเพิ่มจาก 5.8% ของ 4 ปีก่อนหน้านี้ ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีรายได้จากเหมืองทองและเงินเป็นตัวนำสร้างความเติบโตถึง 3.5% ภาคการเกษตรซึ่งมีข้าวเป็นผลผลิตหลักมีส่วนในการสร้างความเติบโตลดลงจากเดิม ขณะที่ภาคบริการซึ่งอาศัยการท่องเที่ยวและพาณิชย์กรรมเป็นตัวเร่งสามารถสร้างความเติบโตเพิ่มจากอดีตเช่นกัน

2. อัตราเงินเฟ้อ ก่อนหน้า พ.ศ.2538 เงินเฟ้อมีอัตราการเพิ่มในระดับหลักเดียว แต่หลังจากนั้นอัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นเป็นสองหลักจนกระทั่งในปีที่ผ่านมาจึงลดลงสู่ระดับหลักเดียว ระหว่าง พ.ศ.2544-2547 อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับ 10-15% แต่ลดระดับลงเหลือเพียง 7.2% ใน พ.ศ.2548 สินค้าอุปโภคบริโภคสำคัญ ๆ ที่มีการเพิ่มของดัชนีราคามากได้แก่อาหาร เสื้อผ้า บริการ และการก่อสร้าง

อย่างไรก็ตามค่าจ้างที่แท้จริงของผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนเพิ่มขึ้นเช่นกัน ข้อมูลใน พ.ศ.2538 แสดงให้เห็นว่าระดับค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าประมาณ 30% ซึ่งสูงกว่าระดับอัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยที่ 19.4% แต่สำหรับภาคราชการแล้วค่าจ้างที่แท้จริงไม่ได้เพิ่มขึ้น

3. การจ้างงาน สถิติใน พ.ศ.2546 ประมาณว่าประเทศลาวมีประชากรที่เป็นกำลังแรงงาน 2.8 ล้านคน หรือประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากร การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานระดับนี้ เพิ่มจากประมาณ 42% ในพ.ศ. 2535 การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานเกี่ยวข้องกับปัจจัยอย่างน้อยสองประการ คือ สตรีลาวก้าวสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น และการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรที่มีอายุไม่มากนัก คือ 15-34 ปี ซึ่งคิดเห็น 32% ของจำนวนประชากร

เนื่องจากการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างในภาคราชการอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ดังนั้นกลไกตลาดจึงมีบทบาทสำคัญเฉพาะในภาคเอกชน ประมาณกันว่าความต้องการแรงงาน

ในแต่ละปีมีจำนวน 20,000 ตำแหน่ง ซึ่งในจำนวนนี้ 80% เป็นความต้องการจากนอกภาคเกษตรโดยเฉพาะในเขตเมือง แต่เนื่องจากกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีมีมากกว่า ดังนั้นการว่างงานจึงยังคงเป็นปัญหาที่พบได้โดยเฉพาะในเขตเมือง อัตราการว่างงานใน พ.ศ.2538 อยู่ในระดับ 3% แต่ตัวเลขประมาณการใน พ.ศ.2541 เพิ่มขึ้นเป็น 5.7%

4. การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ แม้ประเทศลาวจะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นที่น่าสนใจแต่ยังคงประสบกับการขาดดุลการค้าตลอดมา สาเหตุสำคัญคือ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน การต้องสั่งซื้อสินค้าทุนเป็นจำนวนมากเพื่อสนับสนุนโครงการไฟฟ้าพลังน้ำและการทำเหมืองแร่ขนาดใหญ่ นอกจากนั้นการแข่งขันในตลาดโลกทำให้ลาวไม่สามารถเพิ่มปริมาณการส่งออกได้เท่าที่ควร

นโยบายเศรษฐกิจระบบตลาดทำให้ประเทศลาวพยายามหาทางเพิ่มโอกาสทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะกับกลุ่มอาเซียนซึ่งตามข้อตกลงการค้าเสรีลาวต้องลดภาษีสินค้าให้ไม่เกิน 0-5% ภายใน พ.ศ.2551 นอกจากนั้นรัฐบาลลาวยังลดการกีดกันอื่น ๆ อาทิ การจำกัดโควตานำเข้า หรือการต้องขอใบอนุญาตการนำเข้าก็จำกัดอยู่เพียงสินค้าประเภทซีเมนต์ เหล็ก และรถยนต์

สินค้าออกที่สำคัญของประเทศ คือ สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ไม้ กาแฟ ไฟฟ้า ดิบก และ การท่องเที่ยว มูลค่าของสินค้าออกใน พ.ศ.2548 ประมาณ 379 ล้านดอลลาร์ ลูกค้าที่สำคัญเป็นกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา และสหภาพยุโรป แต่หากแยกพิจารณาเป็นรายประเทศแล้ว ประเทศไทยเป็นลูกค้ารายใหญ่ที่สุดโดยมูลค่าสินค้าออกที่ส่งมายังประเทศไทยอยู่ในระดับ 19.3% ของมูลค่าทั้งหมด รองลงไปได้แก่ เวียดนาม (13.4%) ฝรั่งเศส (8.0%) เยอรมัน (5.3%) และสหราชอาณาจักร (5.0%)

ส่วนสินค้าเข้าที่สำคัญได้แก่ เครื่องจักรกลและอุปกรณ์ต่าง ๆ ยานพาหนะ น้ำมัน และสินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าส่วนใหญ่ (60.5%) นำเข้าจากประเทศไทย จีน เวียดนาม และ สิงคโปร์ มูลค่าการนำเข้าใน พ.ศ.2548 อยู่ในระดับ 541 ล้านดอลลาร์ ซึ่งมากกว่ามูลค่าการส่งออกประมาณ 42%

5. การพัฒนาเศรษฐกิจ ลาวประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจมาแล้วทั้งสิ้น 5 ฉบับ ฉบับล่าสุดคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 (พ.ศ.2545-2549) ที่เพิ่งสิ้นสุดไป แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 กำหนดเป้าหมายไว้ 7 ประการดังนี้ (Japan International Cooperation Agency 2006; สุรัชย์ ศิริไกร 2548)

- การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน
- ลดจำนวนประชากรที่ยากจนลงครึ่งหนึ่ง
- สร้างความมั่นคงทางอาหาร
- ขจัดการปลูกฝิ่นและการทำการเกษตรแบบเลื่อนลอยด้วยการเผาทำลายป่า
- เพิ่มอัตราการออมภายในประเทศ
- ปฏิรูปการบริหารงานองค์การภาครัฐและเอกชน
- ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เนื่องจากยังไม่มีรายงานประเมินความสำเร็จของแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เพิ่งสิ้นสุดลง ดังนั้นในที่นี้จึงขอเสนอแนะเฉพาะแนวทางการพัฒนาที่สรุปไว้ในแผนเท่านั้น นอกจากเป้าหมายหลักข้างต้นแล้ว หลายส่วนของแผนพัฒนายังถูกออกแบบไว้เพื่อการพัฒนาประเทศให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศที่ยากจนที่สุด การรักษาความเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ไม่ต่ำกว่า 7% ลดภาวะการขาดดุลการชำระเงิน เพิ่มงบประมาณการพัฒนาสังคมเป็น 25% เพิ่มงบประมาณการพัฒนาชนบทเป็น 2 เท่า และพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรี

ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนานั้นแผนฉบับที่ 5 ให้ความสำคัญกับ

- การกระจายอำนาจในการวางแผนและจัดทำงบประมาณ ซึ่งในส่วนหลังนี้มีรายงานบางส่วนกล่าวว่ายังไม่บรรลุผลสำเร็จ
- การปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจตลอดจนระบบธนาคาร ราคา และอัตราแลกเปลี่ยน
- พัฒนาการเกษตรให้พอเพียงต่อการบริโภคและส่งออก
- ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กและกลางตลอดจนการใช้ทรัพยากรแรงงานโดยร่วมมือกับต่างประเทศ
- พัฒนากำลังไฟฟ้าเพื่อการส่งออก
- พัฒนาระบบคมนาคมทั้งประเทศโดยเฉพาะในภูมิภาคที่สำคัญ
- เร่งการพัฒนาชนบทโดยตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบ
- พัฒนาการศึกษา และทรัพยากรมนุษย์

สภาพสังคม

ข้อมูลก่อนหน้านี้แสดงให้เห็นแล้วว่าแผนพัฒนาทั้ง 5 ฉบับ (รวม 25 ปี) ของประเทศลาวไม่ระบุมิติทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของชื่อแผน ดังนั้นการพัฒนาทางสังคมนับแต่อดีตจนปัจจุบันจึงเป็นเพียงส่วนประกอบของแผนที่ได้รับความสำคัญน้อยกว่าภาคเศรษฐกิจ ในเชิง

เปรียบเทียบแล้วดัชนีการพัฒนามนุษย์ซึ่งเป็นมิติทางสังคมบ่งชี้ว่าลาวมีระดับการพัฒนามนุษย์ค่อนข้างต่ำโดยจัดอยู่ในลำดับที่ 136 จาก 175 ประเทศ ด้วยค่าดัชนีที่ 0.465 (State Planning Committee 1998) โดยเหตุที่งบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นบริการทางสังคมแขนงต่าง ๆ จึงไม่ค่อยได้มาตรฐานและเข้าถึงได้ยาก ยูเอ็นดีพี (United Nations Development Programme UNDP) ได้เสนอแนะว่าลาวจำเป็นต้องเร่งความเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ต้องเป็นความเติบโตประเภทที่ช่วยให้การพัฒนามนุษย์ก้าวหน้าไปพร้อมกัน แนวทางนี้คือ การพัฒนาภาคบริการสังคมแขนงต่าง ๆ ตลอดจนการจ้างงาน

1. **ความยากจน** ในบทที่ 2 ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่ารายได้ของประชากรลาวอยู่ระดับต่ำ หากพิจารณาด้วยตัวเลขเหล่านี้แล้วต้องถือว่าลาวเป็นประเทศที่ยากจน แม้ว่าลาวจะมีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรแต่การใช้ประโยชน์ในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ความยากจนจึงเป็นปัญหาสำคัญ

รัฐบาลลาวได้กำหนดเส้นความยากจนขึ้นโดยอาศัยเพียงมิติการได้รับสารอาหารที่พอเพียงเป็นเกณฑ์ เส้นความยากจนนี้อาศัยเกณฑ์ของการมีรายได้พอเพียงที่จะซื้ออาหารประมาณ 2,100 แคลอรี/คน/วัน เป็นจุดตัดสิน (State Planning Committee 1998) หากอาศัยเกณฑ์นี้แล้วจะมีคนยากจนอยู่ถึง 46% ของประชากร สิ่งที่สะท้อนความยากจนเชิงรายได้อีกประการหนึ่งคือ ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของครัวเรือนถูกใช้ไปเพื่อการซื้ออาหาร (62% ของค่าใช้จ่าย) และการจัดการที่อยู่อาศัย (13%) นอกจากนั้นครัวเรือนอยู่ถึง 72% ที่ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อซื้ออาหารในสัดส่วนมากกว่า 66% ของรายจ่าย

ปัญหาที่ควบคู่ไปกับความยากจนในลาวคือความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ อย่างไรก็ตามการปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ช่วยให้ลาวประสบปัญหานี้น้อยกว่าหลายประเทศในอนุภูมิภาคนี้ สถิติแสดงให้เห็นว่าคนที่จนที่สุด 10% สู้ทำยครอบครองรายได้ประมาณ 4.2% ขณะที่คนที่รวยที่สุด 10% แรกในประเทศลาวเป็นเจ้าของรายได้ประมาณ 26.3% สถิติข้างต้นดีกว่าของประเทศไทยอย่างชัดเจนเพราะคนที่จนที่สุด 20% สู้ทำยของคนไทยครอบครองรายได้เพียง 3.96% ขณะที่คนที่รวยที่สุด 20% แรกครอบครองรายได้ 57.66% (อ้างใน สุรพล ปธานวนิช 2547) และหากจะใช้ค่าสัมประสิทธิ์จินีที่สะท้อนการกระจายรายได้ในการวิเคราะห์ก็จะให้ข้อสรุปทำนองเดียวกันโดยค่าสัมประสิทธิ์สำหรับประเทศลาวอยู่ที่ระดับ 0.32 ซึ่งน้อยกว่าของประเทศไทยตาม และไทยซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.34 และ 0.52 ตามลำดับ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าแม้ประเทศลาวจะมีประชากรที่ยากจนเป็นจำนวนมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง แต่ในแง่ของความเท่าเทียมด้านรายได้แล้วประเทศลาวประสบปัญหาน้อยกว่า

2. **สุขภาพอนามัย** (USIAD 2005; State Planning Committee 1998) ประชากรลาวมีอายุขัยเฉลี่ยต่ำมากดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 อายุขัยที่ต่ำเป็นผลจากสุขภาพอนามัยของประชากรยังขาดมาตรฐานที่ดีพอ การเจ็บป่วยด้วยโรคพื้นฐาน อาทิ โรคขาดอาหาร หัด ฯลฯ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประชากรลาว ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือโรคมาลาเรียถือเป็นปัญหาสำคัญที่สุดใน 85% ของหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศลาว เฉพาะในสะหวันนะเขตนั้น 44% ของผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลป่วยด้วยโรคนี้

ปัญหาทุพโภชนาการเป็นสาเหตุสำคัญของการเสียชีวิตและบาดเจ็บของประชากรประมาณกันว่าเฉพาะกับระเบิดที่ถูกโปรยระหว่าง พ.ศ.2507 ถึง 2516 มีมากกว่าล้านชิ้น กับระเบิดเหล่านี้กระจายอยู่ทั่วไป จะมีเพียงเวียงจันทน์ สายบุรี และโบเกียเท่านั้นที่ไม่ประสบปัญหานี้ ประมาณ 30% ของกับระเบิดเหล่านี้ยังไม่ระเบิด ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุสำคัญของการเสียชีวิต และบาดเจ็บของประชากร ปัญหานี้ยังเกี่ยวข้องกับศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งนี้ เพราะพื้นที่เป็นจำนวนมากยังไม่ได้มีการพัฒนาเท่าที่ควรเนื่องจากความกลัวของประชากรต่อกับระเบิดเหล่านี้

ความขาดแคลนด้านเวชภัณฑ์ สถานพยาบาล และบุคลากรสาธารณสุขเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหาสุขภาพอนามัยของประชากร ทารกเป็นจำนวนมากไม่ได้รับการสร้างภูมิคุ้มกัน หรือได้รับไม่ครบตามเกณฑ์ที่ควรจะเป็น กรณีที่สะท้อนปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรสาธารณสุขที่ชัดเจนอีกกรณีหนึ่งคือ การคลอดบุตรด้วยตนเองของมารดาในประเทศลาวมีอัตราสูงมาก ประมาณ 10 ปี ก่อนหน้านี้ 40% ของมารดาต้องคลอดบุตรด้วยตนเองโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือใด ๆ ขณะที่ 30% ได้รับความช่วยเหลือจากญาติหรือเพื่อน และ 23% ใช้หมอดำแยในการทำคลอด ในทางกลับกัน คือ เพียง 7% เท่านั้นที่คลอดที่คลินิกแพทย์หรือสถานพยาบาล

เอดส์เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่กำลังเพิ่มขึ้นในประเทศลาว ผู้ป่วยรายแรกด้วยโรคนี้ได้รับการรายงานใน พ.ศ. 2534 หลังจากนั้นอีก 12 ปี สถิติผู้ป่วยเพิ่มขึ้นเป็น 1,700 ราย โดยจำนวนผู้ใหญ่ที่ติดเชื้อคิดเป็น 0.1% ของประชากร การแพร่ระบาดของโรคนี้เป็นแนวโน้มที่หลายฝ่ายกำลังเฝ้าระวังด้วยความห่วงใย

3. **การศึกษา** (Japan International Cooperation Agency 1999; State Planning Committee 1998) ในทำนองเดียวกับด้านสุขภาพอนามัยที่การอ่านออกเขียนได้ยังคงเป็นปัญหาคือพื้นฐานของประชากรลาว อัตราการอ่านออกเขียนได้ของลาวอยู่ในระดับต่ำ และในบรรดาประเทศต่าง ๆ ของอนุภูมิภาคนั้น มีเพียงประเทศกัมพูชาเท่านั้นที่อัตราการอ่านออกเขียนได้ของ

ประชากรต่ำกว่าประเทศลาว (ดูบทที่ 2) ขณะที่อัตราการลงทะเบียนเรียนในชั้นประถมศึกษาของประชากรในวัยเรียนเมื่อ 15 ปีก่อนหน้านี้ อยู่ในระดับเพียง 60% นั้น อัตราผู้จบการศึกษาในระดับนี้มีเพียงครึ่งหนึ่งของผู้เรียนเท่านั้น

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ด้านการศึกษาของประเทศลาวมีแนวโน้มดีขึ้นโดยโรงเรียนที่สอนระดับประถมศึกษาเพิ่มจำนวนขึ้น ขณะที่อัตราการสอนควบชั้นลดลง นอกจากนั้นปัญหาการขาดแคลนหนังสือเรียนลดน้อยลง อัตราการจบการศึกษาเพิ่มจากเดิม และจำนวนครูที่ขาดประสิทธิภาพลดจำนวนลง

แม้ปัญหาด้านการศึกษาในภาพรวมเริ่มมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ความเท่าเทียมทางการศึกษาระหว่างเพศชายกับเพศหญิงยังเป็นปัญหาสำคัญ ความไม่เท่าเทียมทางการศึกษาระหว่างเพศปรากฏไม่ชัดเจนนักสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา แต่ภายหลังการศึกษาระดับมัธยมศึกษาแล้วโอกาสที่เด็กหญิงหรือเพศหญิงโดยรวมจะได้รับการศึกษาลดลงอย่างชัดเจน เช่นในช่วงอายุ 10-14 ปี เด็กชายจะมีโอกาสเรียนมากกว่าเด็กหญิงประมาณ 7% แต่ช่องว่างเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 15% และ 28% สำหรับช่วงอายุ 20-24 ปี และ 35-39 ปี ตามลำดับ นอกจากนี้ในมิติเพศแล้ว โอกาสทางการศึกษาของชนกลุ่มน้อยมีไม่มากเท่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ตามสถิติแล้วครึ่งหนึ่งของเด็กหญิงที่เป็นชนกลุ่มน้อยไม่เคยเข้ารับการศึกษ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งที่เคยเข้าโรงเรียนก็สำเร็จการศึกษาแค่ประถมศึกษาปีที่สองเท่านั้น (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 ความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษาในประเทศลาว

ความไม่เท่าเทียมจำแนกตาม					
เชื้อชาติ-เผ่าพันธุ์		เพศ (อัตราการลงทะเบียนเรียน)			
อัตราการอ่านออกเขียนได้ของผู้ใหญ่		ภาคบังคับ (5 ปี)			
ลาว	75.2%	ชาย	79%	หญิง	72%
ภูไท	63.0%	มัธยมศึกษาตอนต้น			
ลื้อ	59.7%	ชาย	46%	หญิง	33%
ขมุ	40.9%	มัธยมศึกษาตอนปลาย			
Katang	30.3%	ชาย	22%	หญิง	15%
ม้ง	26.5%	อุดมศึกษา			
		ชาย	3%	หญิง	1%

ที่มาของข้อมูล : Japan International Cooperation Agency 1999

4. **ความมั่นคงทางสังคม** (Social Security Organization Laos n.d) ในด้านการสร้างหลักประกันด้านรายได้และการรักษาพยาบาลด้วยมาตรการคุ้มครองต่าง ๆ นั้น รัฐบาลลาวได้พัฒนาองค์ประกอบต่าง ๆ ภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม ดังนี้

4.1 **การประกันสังคม** องค์ประกอบนี้แยกออกเป็นโปรแกรมสำหรับลูกจ้างรัฐซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2529 และโปรแกรมสำหรับลูกจ้างเอกชนที่มีผลบังคับใช้เมื่อประมาณ 5 ปีที่แล้ว การประกันสังคมของประเทศลาวคงคล้ายคลึงกับประเทศไทยที่ให้ความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย เสียชีวิต ทูพพลภาพ คลอดบุตร และชราภาพ โดยการจัดเก็บเงินสมทบจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สำหรับภาคเอกชนนั้นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปต้องเข้าสู่อการประกันแบบบังคับ ส่วนสถานประกอบการที่มีขนาดเล็กกว่านั้นสามารถซื้อความคุ้มครองได้แบบสมัครใจ แม้จะมีโปรแกรมการประกันสังคม แต่โดยเหตุที่ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ดังนั้น ผู้อยู่ใต้การคุ้มครองจึงมีอยู่ไม่มากนัก

4.2 **การรักษาพยาบาล** แต่เดิมการรักษาพยาบาลจากบริการของรัฐของประชากรเป็นการจัดแบบให้เปล่า กระทั่ง พ.ศ.2538 รัฐจึงเปลี่ยนนโยบายใหม่โดยกำหนดให้ผู้ใช้บริการต้องรับภาระค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามภาระสำหรับผู้ประกันตนกับโปรแกรมในข้อ 4.1 เป็นของกองทุนประกันสังคม

4.3 **การสงเคราะห์** นอกจากโปรแกรมทั้งสองแล้ว รัฐบาลยังจัดโปรแกรมการสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ อาทิ การบรรเทาสาธารณภัย เด็กและครอบครัวที่อยู่ในภาวะยากลำบาก นอกจากนี้รัฐยังกำหนดให้แต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบ คือ การให้ความคุ้มครองแก่ชาวบ้านในหมู่บ้านนั้น ๆ

โปรแกรมความมั่นคงประเภทต่าง ๆ ข้างต้นยังมีความครอบคลุมและคุณภาพไม่ดีนัก ดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้แหล่งของงบประมาณสำหรับโปรแกรมที่ไม่ใช่การประกันสังคมในหลายกรณีได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

5. **บทบาทของสตรี** (Japan International Cooperation Agency 1999) แม้ว่าสตรีลาวมีสถานภาพไม่เท่าเทียมกับบุรุษดังได้กล่าวมาบ้างแล้ว แต่มีหลายสิ่งสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศ อุดมการณ์สังคมนิยมน่าจะเป็นคำอธิบายประการหนึ่งของความพยายามเหล่านี้ ประเด็นที่น่าเสนอต่อไปนี้เป็นเพียงความพยายามหรือมาตรการ หรือกลไกบางส่วนที่ช่วยยกสถานภาพสตรีลาว

5.1 กฎหมายครอบครัวที่ให้การรับรองการมีคู่ครองคนเดียว และเสรีภาพในการเลือกคู่ครอง

5.2 กฎหมายแรงงานห้ามการทำงานของสตรีระหว่างตั้งครรภ์ และให้ลาคลอดได้

5.3 นโยบายที่ไม่เป็นทางการที่พยายามเพิ่มสัดส่วนของสตรีในกลไกของรัฐทุกระดับ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีสัดส่วนของสตรีในตำแหน่งสำคัญมากพอควร อาทิ

- สมาชิกวุฒิสภา 21 ใน 99 ตำแหน่ง
- รัฐมนตรีช่วยว่าการ 6 ใน 32 ตำแหน่ง
- ระดับผู้จัดการทั่วไป 581 ใน 8,873 ตำแหน่ง
- ระดับวิศวกร 595 ใน 1,996 ตำแหน่ง

5.4 การให้สัตยาบันแก่นุสัญญา และกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้การรับรองสถานภาพของสตรี

5.5 การมีองค์กระระดับชาติของสตรีที่คอยตรวจสอบและส่งเสริมสถานภาพของสตรี อันได้แก่ สหภาพแรงงานสตรี และสมัชชาสตรีแห่งชาติ

กฎหมายที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของบุคคลต่างด้าว

โดยมูลเหตุที่ว่า การใช้ชีวิตของบุคคลต่างด้าวในประเทศหนึ่ง ๆ ควรหรือจำเป็นจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายพื้นฐานของประเทศนั้น ๆ นอกจากนั้น ผลการสำรวจที่จะกล่าวต่อไปแสดงให้เห็นว่าคนไทยในประเทศลาวจำนวนมากต้องการที่จะทราบกฎหมายที่จำเป็น ดังนั้นการวิจัยเรื่องนี้จึงทำการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่จำเป็นเหล่านี้มาบรรจุไว้ในรายงานการวิจัย ข้อมูลที่รวบรวมไว้มีที่มาจากการสัมภาษณ์อาจารย์ วิชัย สหปัญญา และอาจารย์บุญคง เพชรदारู้ง คณะนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว การสัมภาษณ์เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากกฎหมายของลาวส่วนใหญ่ยังไม่มีการจัดพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษ นอกจากการสัมภาษณ์แล้ว แหล่งข้อมูลที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งคือการค้นคว้าผ่านอินเทอร์เน็ต โดยเว็บไซต์ที่ใช้เป็นแหล่งข้อมูล ได้แก่ Social Security Organization (n.d.); Doingbusiness (2006); Embassy of the Lao People's Democratic Republic, Washington D.C. (1997); Asian - India Business Portal (n.d) ส่วนเอกสารภาษาอังกฤษที่ใช้ คือ กฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Ministry of Labour and Social Welfare 1999) สารที่จะสรุปต่อไปนี้ได้จากแหล่งอ้างอิงที่กล่าวมาข้างต้น

รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2546)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลต่างด้าวประกอบด้วยมาตราต่อไปนี

มาตรา 15 บัญญัติให้รัฐบาลส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการนำทุน เทคโนโลยี และการจัดการที่ทันสมัยมาใช้ประโยชน์ในการผลิต ธุรกิจและการบริการ

ในอันดับแรกรัฐธรรมนูญให้หลักประกันว่าทรัพย์สินและเงินทุนที่ถูกต้องตามกฎหมายของผู้ลงทุนจะไม่ถูกยึด หรือโอนเป็นของรัฐ

มาตรา 20 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยึดถือนโยบายที่เปิดกว้างและร่วมมือทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศในรูปแบบต่าง ๆ และยึดหลักของความหลากหลายทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ อธิปไตย ความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน

มาตรา 50 ชาวต่างด้าว และผู้ที่ไม่มีสัญชาติ มีสิทธิได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และเสรีภาพ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยมีพันธะที่จะต้องเคารพรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

มาตรา 51 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว อนุญาตให้ชาวต่างประเทศลี้ภัยที่ถูกดำเนินคดีเพราะการต่อสู้เพื่ออิสรภาพ ความเป็นธรรม สันติภาพ และสาเหตุอื่นที่เป็นเหตุเป็นผล

การได้สัญชาติลาว

1. เงื่อนไขในการขอสัญชาติ กฎหมายว่าด้วยสัญชาติลาวระบุเงื่อนไขในการขอสัญชาติลาวของชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

- 1) มีอายุครบ 18 ปีในวันที่ยื่นคำร้อง
- 2) เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศ
- 3) พูด อ่าน และเขียนภาษาลาวในระดับที่ใช้ประโยชน์ได้
- 4) มีหลักฐานว่ายอมรับสังคมและวัฒนธรรมลาว รู้และเคารพจารีตประเพณีอันดีงามของลาว
- 5) สุขภาพแข็งแรง ไม่ป่วยเป็นโรคติดต่อร้ายแรงและไม่ติดยาเสพติด
- 6) ไม่ถูกศาลตัดสินลงโทษจำคุก
- 7) ได้ทำหน้าที่ในการรักษาและพัฒนาประเทศลาว

8) ไม่สร้างความเสื่อมเสียให้ประเทศชาติ

9) ตัดขาดสัญชาติเดิมของตน

10) อาศัยอยู่ในประเทศลาวอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาสิบปีขึ้นไปก่อนหน้าที่จะยื่นคำร้องขอสัญชาติ สำหรับบุคคลที่มีความรู้ในระดับผู้เชี่ยวชาญ กำหนดเวลาอาจสั้นกว่าที่กำหนดไว้

11) มีวิชาชีพอันแน่นอนและมีฐานะเศรษฐกิจที่มั่นคง

2. ขั้นตอนในการพิจารณาสัญชาติ คำร้องขอสัญชาติให้ยื่นต่อกระทรวงยุติธรรม โดยผ่านการพิจารณาตามลำดับดังนี้

1) หัวหน้าหมู่บ้าน

2) หน่วยงานระดับอำเภอ

3) หน่วยงานระดับจังหวัดหรือแขวง

4) สภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้ง

บุคคลที่ขอสัญชาติต้องยื่นคำร้องด้วยตนเองเพื่อรับการสืบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องตรงกับเอกสารที่ยื่น เช่น ประวัติย่อ การพูด การอ่าน การเขียนภาษาลาว และการยอมรับในสังคม และวัฒนธรรมลาว เป็นต้น

3. การรักษาสัญชาตินิลาว บุคคลต่างด้าวที่แต่งงานหรือหย่ากับพลเมืองลาว หรือพลเมืองลาวที่แต่งงานหรือหย่ากับบุคคลที่ไม่มีสัญชาตินิลาวจะไม่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสัญชาติเช่นเดียวกับการได้หรือเสียสัญชาตินิลาวของสามีหรือภริยาจะไม่มีผลให้การได้สัญชาติของอีกฝ่ายหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลง

4. การได้สัญชาตินิลาวของเด็ก เด็กที่อาศัยอยู่ในดินแดนของประเทศลาวซึ่งไม่สามารถสืบได้ถึงผู้เป็นบิดามารดา ให้ถือว่าเด็กนั้นเป็นพลเมืองลาว สำหรับเด็กที่เป็นบุตรของบิดาหรือมารดาที่ได้สัญชาตินิลาว อาจได้รับสัญชาตินิลาวหากบิดาหรือมารดาของเด็กผู้นั้นร้องขอ

เด็กที่เป็นพลเมืองลาวซึ่งมีอายุสิบห้าปีขึ้นไปแต่ไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์สามารถเลือกสัญชาติตามบิดาหรือมารดาที่แต่งงานและจดทะเบียนสมรสอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่ขอเปลี่ยนแปลงสัญชาติได้

ในกรณีที่บิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลสัญชาตินิลาว แต่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติแล้วบุตรที่อาศัยอยู่ในดินแดนประเทศลาวต้องได้รับสัญชาตินิลาว แต่หากบิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสูญเสียสัญชาตินิลาวโดยที่อีกฝ่ายหนึ่งยังคงรักษาสัญชาตินิลาวอยู่ ให้บุตรรักษาสัญชาตินิลาวไว้เช่นกัน

สำหรับเด็กที่เป็นบุคคลต่างด้าว หรือไม่มีสัญชาติที่มีบิดามารดาบุญธรรมเป็นพลเมืองลาว หรือบิดาหรือมารดาบุญธรรมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นชาวต่างประเทศหรือเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติ คงให้ถือว่าเด็กนั้นเป็นพลเมืองลาว เด็กที่เป็นพลเมืองลาวที่มีบิดามารดาบุญธรรมเป็นชาวต่างประเทศ ยังคงรักษาสัญชาติลาวของตนไว้ได้ เว้นแต่บิดามารดาบุญธรรมจะร้องขอให้เปลี่ยนแปลงสัญชาติของบุตรบุญธรรมผู้นั้น

การใช้แรงงาน

กฎหมายแรงงานของประเศลาวได้ให้ความคุ้มครองและกำหนดหน้าที่ตลอดจนแนวปฏิบัติของแรงงานต่างด้าวไว้ 3 มาตราด้วยกันดังนี้

1. มาตรา 2 ได้ให้หลักประกันว่ารัฐบาลลาวจะแสวงหาทางเพื่อให้มั่นใจว่าความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างจะก่อประโยชน์ร่วมกันโดยไม่แบ่งแยก เชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความเชื่อทางการเมือง สถานภาพทางสังคม แต่ทั้งนี้ลูกจ้างต้องเคารพกฎเกณฑ์ในการทำงานตลอดจนกฎหมายแรงงาน

2. ในมาตรา 7 ของกฎหมายกำหนดให้ภาคส่วนเศรษฐกิจต่าง ๆ สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้หากจำเป็น กล่าวคือไม่มีแรงงานลาวที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานนั้น ๆ อยู่ในประเทศ การจ้างแรงงานต่างด้าวต้องกระทำในจำนวนและระยะเวลาอันจำกัด รูปแบบการจ้างต้องมีส่วนช่วยให้เกิดการถ่ายทอดทักษะให้กับแรงงานลาวเพื่อจะสามารถปฏิบัติงานแทนที่แรงงานต่างด้าวได้เมื่อสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าวนั้น ๆ สิ้นสุดลง

การใช้แรงงานต่างด้าวทั้งระยะสั้นและระยะยาวต้องได้รับการอนุมัติก่อนที่แรงงานต่างด้าวนั้น ๆ จะเดินทางเข้าประเทศลาว ยกเว้นเป็นการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับพิเศษเท่านั้น

รัฐบาลลาวจะไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานหรือดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่พิจารณาแล้วว่าเป็นสิ่งที่ควรสงวนไว้สำหรับประชาชนลาว รายชื่อของอาชีพและกิจกรรมเหล่านี้กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย

3. กฎหมายแรงงานมาตรา 47 ยังกล่าวถึงการจ่ายภาษีเงินได้ของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายระเบียบที่กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้กฎหมายไม่ได้กล่าวถึง การจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมของแรงงานต่างด้าว ขณะที่มาตรา 48 ได้ระบุถึงการต้องจ่ายเงินสมทบของลูกจ้างลาวต่อกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามจะแสดงให้เห็นว่าแรงงานชาวไทยจำนวนหนึ่งได้รับการคุ้มครองจาก

การประกันสังคม การหักเงินสมทบของแรงงานต่างด้าวเพื่อนำส่งกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนนั้นถูกระบุไว้ในกฎหมายความมั่นคงทางสังคมซึ่งจะกล่าวต่อไป

สำหรับการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานในประเทศลาวมีเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

1. บุคคลต่างด้าว บุคคลต่างด้าวที่ต้องการทำงานในประเทศลาวต้องเป็นบุคคลที่

- มีสุขภาพแข็งแรง
- ไม่เป็นโรคติดต่อ
- เป็นแรงงานที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการ

2. ผู้จ้างแรงงานต่างด้าว บุคคลหรือนิติบุคคลที่ประสงค์จะรับแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานในกิจการของตนต้องยื่นหนังสือถึงหน่วยงานจัดหางานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอต่อกรมแรงงาน ถ้ายื่นเรื่องในระดับท้องถิ่น ให้เสนอผ่านแรงงานท้องถิ่น ในคำร้องขอใช้แรงงานต่างชาติต้องสำเนาใบอนุญาตดำเนินธุรกิจหรือหนังสือสัญญารับเหมาจัดทำโครงการโดยการเห็นชอบจากเจ้าของโครงการที่เกี่ยวข้องและโครงการนั้น ๆ ต้องระบุแผนความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวไว้ด้วย

การอนุญาตใช้แรงงานต่างด้าวบุคคลหนึ่ง ๆ มีระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน และสามารถขอต่อระยะเวลาแต่ละครั้งได้ไม่เกินครั้งละ 6 ถึง 12 เดือน อย่างไรก็ตามเมื่อระยะเวลาการใช้แรงงานต่างด้าวสิ้นสุดลง แต่กิจการดังกล่าวยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวผู้นั้นต่อไปอีกก็สามารถขอขยายระยะเวลาการจ้างต่อไปได้

บุคคลหรือนิติบุคคลที่รับแรงงานต่างด้าวโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายต้องระวางโทษปรับ 200 ดอลลาร์ ต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย 1 คน สำหรับในความผิดครั้งแรก ค่าปรับเพิ่มเป็น 300 ดอลลาร์/คน สำหรับการกระทำผิดครั้งที่สอง ทางกรมจะยกเลิกหรือถอดถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการหากกระทำผิดซ้ำเป็นครั้งที่สาม

บุคคลหรือนิติบุคคลที่จัดหางานให้ผู้ใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจะถูกปรับ 300 ดอลลาร์ต่อครั้ง และถูกดำเนินคดีอาญาด้วย

ถ้าบุคคลหรือนิติบุคคลใช้แรงงานต่างชาติเลยกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ระวางโทษปรับวันละ 10 ดอลลาร์

การเดินทางเข้า-ออก และ การอาศัยในประเทศลาว

1. การเดินทางเข้าและออกประเทศ รัฐบาลลาวอนุญาตให้ชาวต่างประเทศเข้าและออกดินแดนลาวโดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- ชาวต่างประเทศที่ได้รับหนังสือตรวจลงตราเข้าและออกประเทศลาว (วีซ่า) ต้องเดินทางเข้าและออกผ่านด่านสากลที่รัฐบาลได้อนุญาตอย่างเป็นทางการ
- บรรดาด่านอื่น ๆ ซึ่งแต่ละท้องที่ได้เปิดตามความตกลงระหว่างรัฐบาลนั้น อนุญาตเฉพาะการเดินทางเข้าและออกของพลเมืองจากประเทศที่มีพรมแดน ติดต่อกับประเทศลาวเท่านั้น
- สำหรับผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจต่างประเทศที่มีโครงการลงทุนในแต่ละท้องที่ ซึ่งอาจเป็นแขวง (province) หรืออื่น ๆ ซึ่งมีด่านตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ สามารถเข้าออกผ่านด่านนั้นได้
- ชาวต่างประเทศที่เข้าประเทศลาวเป็นการชั่วคราวไม่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตให้ทำงานหารายได้ เว้นแต่เป็นผู้เดินทางมาลงทุนร่วมธุรกิจ หรือเข้ามาทำงาน ตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานของลาวเท่านั้น

2. ประเภทของวีซ่าที่รัฐบาลลาวอนุญาต โดยทั่วไปทางการลาวจะออกวีซ่า ประเภทใดประเภทหนึ่งให้กับชาวต่างประเทศ ดังนี้

- วีซ่าระยะสั้น เป็นวีซ่าที่สามารถใช้ได้กับทั้งพลเมืองลาว บุคคลต่างด้าว และชาวต่างประเทศที่มีความประสงค์จะเดินทางมาเยี่ยมญาติพี่น้อง เก็บข้อมูล การลงทุน ติดต่อการค้า หรือวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีระยะอาศัยต่ำกว่าสามเดือน
- วีซ่าระยะยาว วีซ่าประเภทนี้สามารถออกให้กับพลเมืองลาว บุคคลต่างด้าว และชาวต่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์จะอาศัยในประเทศลาวตั้งแต่สามเดือน ขึ้นไป
- วีซ่าธุรกิจ เป็นวีซ่าที่ใช้เฉพาะนักธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้ลงทุนในประเทศลาว ชาวต่างประเทศมีสิทธิได้รับวีซ่าให้เดินทางเข้าออกประเทศลาวหลายครั้งได้เฉพาะบุคคลที่มีระยะเวลาอาศัยในประเทศลาวเกิน 90 วันขึ้นไป

3. การอาศัยในประเทศลาวแบบถาวร ชาวต่างประเทศ และบุคคลไม่มีสัญชาติลาวที่มีวัตถุประสงค์จะอาศัยเป็นการถาวรต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์ทั่วไปดังนี้

- บุคคลผู้นั้นได้อยู่อาศัยในประเทศลาวเป็นระยะเวลายาวนานติดต่อกันและไม่เคยกระทำผิดกฎหมายตลอดระยะเวลาที่อาศัยมาก่อนหน้านี้

- เป็นบุคคลที่มีพ่อแม่ สามี หรือภรรยา หรือบุตรสืบสันดาน ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศลาวอยู่ก่อนหน้านี้แล้ว
- บุคคลที่มีความสามารถในวิชาชีพด้านใดด้านหนึ่งที่เป็นความต้องการของประเทศลาวหรือของผู้ลงทุนในประเทศลาว

บุคคลที่มีความประสงค์จะขออาศัยในประเทศลาวเป็นการถาวรต้องยื่นคำร้องประกอบหลักฐานดังนี้

(1) คำร้องขอที่เขียนด้วยตนเอง โดยเสนอผ่านสถานทูต หรือสถานกงสุลใหญ่แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประจำประเทศที่ตนกำลังอาศัยอยู่

- (2) ประวัติส่วนบุคคล
- (3) สำเนาหนังสือผ่านแดน
- (4) สำเนาบัตรประจำตัว
- (5) หนังสือรับรองว่าไม่เคยต้องคดี
- (6) ใบรับรองสุขภาพ
- (7) สูติบัตร
- (8) ใบรับรองฐานะทางเศรษฐกิจ
- (9) รูปถ่ายไม่เกิน 6 เดือน ขนาด 4 X 6 จำนวน 5 รูป

หนังสือที่ขอลืออาศัยต้องยื่นต่อสถานทูตลาว เพื่อเสนอความเห็นต่อกระทรวงการต่างประเทศของลาว

การประกันสังคม

ชาวต่างประเทศที่ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการหรือการประกอบธุรกิจในประเทศลาวจะได้รับการคุ้มครองจากการประกันสังคมในลักษณะเดียวกับพลเมืองลาว เว้นแต่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การประกันสังคมที่รัฐบาลลาวจัดให้กับลูกจ้างคล้ายคลึงกับของประเทศไทย

1. ประเภทการคุ้มครอง โปรแกรมการประกันสังคมที่จัดไว้ประกอบด้วย

1.1 การคุ้มครองโรคและอุบัติเหตุจากการทำงาน การคุ้มครองตามโปรแกรมนี้ต้องเป็นภัยที่มีสาเหตุจากการทำงานโดยผู้ที่รับภาระในการจ่ายเงินสมทบคือนายจ้างฝ่ายเดียว เพราะถือเป็นความรับผิดชอบที่จะต้องสร้างความคุ้มครองให้กับภัยที่มีสาเหตุจากการทำงานซึ่งอุบัติกับลูกจ้าง การคุ้มครองหรือประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับได้แก่

- การรักษาพยาบาล
- ประโยชน์ทดแทนจากการขาดรายได้จากการทำงานระหว่างเจ็บป่วยหรือสูญเสียความสามารถในการทำงานเป็นการชั่วคราว
- ประโยชน์ทดแทนสำหรับผู้ให้การดูแล
- ประโยชน์ทดแทนสำหรับการสูญเสียความสามารถในการทำงานบางส่วนหรือสิ้นเชิงเป็นการถาวร
- เงินช่วยค่าทำศพกรณีเสียชีวิต
- ประโยชน์ทดแทนสำหรับสามี ภรรยา บุตร หรือ บุคคลอื่น ๆ กรณีเสียชีวิต

1.2 การคุ้มครองภัยที่ไม่ได้มีสาเหตุจากการทำงาน การคุ้มครองภายใต้กรณีนี้ประกอบด้วย

1.2.1 ประโยชน์ทดแทนระยะสั้น อันได้แก่

- การรักษาพยาบาล
- เงินทดแทนการขาดรายได้ระหว่างการเจ็บป่วย
- เงินทดแทนรายได้ภายหลังการคลอดบุตร
- เงินค่าทำศพกรณีผู้ประกันตนเสียชีวิต

1.2.2 ประโยชน์ทดแทนระยะยาวประกอบด้วย

- ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ
- ประโยชน์ทดแทนกรณีเสียชีวิต
- บำนาญกรณีเกษียณอายุ

2. ขอบเขตการคุ้มครอง การประกันสังคมในประเศลาวยังคงจำกัดอยู่เฉพาะลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองแบบบังคับ สถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน สามารถอยู่ภายใต้การคุ้มครองแบบสมัครใจ

3. เงินสมทบ การจัดเก็บสมทบไม่ได้แยกแยะระหว่างโปรแกรมการคุ้มครองที่ 1.1 กับ 1.2 แต่ระบุมูลค่าเงินสมทบไว้ที่ 9.5% ของเงินเดือนลูกจ้าง เงินสมทบจำนวนนี้แยกเป็นภาระของนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 4.0% ของเงินเดือน การจัดเก็บเงินสมทบเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างที่จะต้องหักจากเงินเดือนของลูกจ้างเพื่อนำส่งสำนักงานประกันสังคม ส่วนที่เหลืออีก 0.5% เป็นเงินสมทบของฝ่ายนายจ้างที่จ่ายเพื่อการคุ้มครองโรคและอุบัติเหตุจากการทำงานของลูกจ้าง

อย่างไรก็ตามการประกันสังคมในประเทศลาวเพิ่งเริ่มใช้ไม่นาน ดังนั้นจึงมีขอบเขตการคุ้มครองและบริการที่ให้ค่อนข้างจำกัด ยกตัวอย่างเช่นสถานพยาบาลที่จัดบริการของประกันสังคมที่ระบุไว้มีเพียง 3 แห่งในเขตนครหลวงเวียงจันทร์ 1 แห่งในแขวงเวียงจันทร์ และ 1 แห่งในแขวงสะหวันนะเขตเท่านั้น

ภาษี

ในหลายกรณีกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือนิติบุคคลต่างชาติที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวโดยกำหนดให้เสียภาษีบางประเภทในอัตราที่ต่ำกว่าบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติลาว ภาษีสำคัญ ๆ ที่จัดเก็บได้แก่

1. **ภาษีทางตรง** บุคคลหรือนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพและมีรายได้ในประเทศลาวมีหน้าที่ต้องจ่ายภาษีแก่ทางการลาวดังนี้

1.1 **ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล** ภาษีประเภทนี้จัดเก็บโดยอาศัยฐานรายได้จากเงินเดือน โบนัส เงินปันผล และอื่น ๆ ทำนองเดียวกับนานาประเทศ สิ่งสำคัญคือพลเมืองลาวต้องเสียภาษีในอัตรากำหนดโดยอัตราสูงสุดอยู่ที่ระดับ 40% ของรายได้ส่วนชาวต่างประเทศเสียภาษีในอัตราเดียวคือ 10% ของรายได้

1.2 **ภาษีการค้า** (หรือภาษีจากกำไร) ขณะที่นิติบุคคลลาวที่ประกอบธุรกิจต้องเสียภาษีการค้าในอัตรา 35% จากกำไรสุทธินั้น อัตราภาษีสูงสุดของนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจภายใต้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้เพียง 20% ของกำไรสุทธิ

1.3 **เงินสมทบการประกันสังคม** เงินสมทบประเภทนี้จัดเป็นภาษีรูปแบบหนึ่งได้กล่าวมาแล้วว่านายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบทั้งสิ้น 4.5% ของค่าจ้างหรือเงินเดือน ขณะที่ฝ่ายลูกจ้างต้องจ่ายสมทบอีก 4% ของค่าจ้างและเงินเดือน

1.4 **ภาษีขั้นต่ำ** ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ (independent professionals) ต้องเสียภาษีประเภทนี้ในอัตรา 1% ของรายได้รวม สำหรับผู้ลงทุนที่อยู่ในระหว่างยกเว้นภาษีเงินได้จะได้รับการยกเว้นภาษีประเภทนี้เช่นกัน

2. **ภาษีทางอ้อม** ภาษีทางอ้อมที่สำคัญได้แก่

2.1 **ภาษีมูลค่าเพิ่ม** ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากการนำเข้าและจำหน่ายสินค้าและบริการกำหนดไว้ที่ 5% ถึง 10% แล้วแต่ประเภทของสินค้าและบริการ แต่สำหรับการนำเข้าเครื่องจักร อะไหล่ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตภายใต้โครงการลงทุนของต่างชาติ กฎหมาย

กำหนดให้จ่ายภาษีในอัตราเดียวคือเพียง 1% ของมูลค่าสินค้าที่นำเข้า ส่วนวัตถุดิบที่ใช้เพื่อการนี้ได้รับการงดเว้นภาษี

2.2 ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิตที่สำคัญประกอบด้วย

- ภาษีเชื้อเพลิงจัดเก็บในอัตรา 5-23%
- ภาษีสุราจัดเก็บในอัตรา 50-60%
- ภาษียาสูบจัดเก็บในอัตรา 50%
- ภาษีเครื่องสำอางจัดเก็บในอัตรา 20%

3. ภาษีอื่น ๆ อาทิ

- ภาษีค่าเช่าทรัพย์สินซึ่งผู้ให้เช่าชาวต่างประเทศต้องเสียในอัตราสูงสุดคือ 30%
- ภาษีการใช้ทรัพยากรซึ่งจัดเก็บตามปริมาณของไม้และวัสดุก่อสร้างที่มีแหล่งในประเทศลาวในอัตราต่าง ๆ กันไปขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพยากรที่ใช้
- ภาษียานพาหนะจัดเก็บในปริมาณที่แตกต่างกันไป
- ภาษีสัญญาประกันภัยจัดเก็บในอัตรา 0.2% ของมูลค่ากรมธรรม์
- ค่าธรรมเนียมในการจัดทำเอกสารประเภทต่าง ๆ

รัฐบาลลาวได้บัญญัติมาตรการจูงใจด้านภาษีไว้หลายประเภท อาทิ การไม่จัดเก็บภาษีของเงินกำไรที่นำไปลงทุนต่อเนื่องและการนำผลการประกอบการที่ขาดทุนในปีหนึ่งไปพิจารณาในปีต่อไปได้ เป็นต้น

การเช่าที่ดิน

โดยหลักการแล้วที่ดินในประเทศลาวถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ บุคคลต่างด้าว ชาวต่างประเทศ และบุคคลไม่มีสัญชาติมีสิทธิเพียงการเช่าและได้รับสัมปทานการเช่าเท่านั้น กำหนดเวลาและเงื่อนไขการเช่าแตกต่างกันไปตามประเภทและขนาดของธุรกิจ เช่น ชาวต่างประเทศที่ลงทุนหรืออาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมายมีสิทธิเช่าที่ดินจากรัฐและจากพลเมืองลาวได้ โดยมีเงื่อนไขด้านระยะเวลาดังต่อไปนี้

- เช่าหรือขอสัมปทานใช้ประโยชน์จากที่ดินจากรัฐได้สูงสุดไม่เกินสามสิบปี สามารถขยายระยะเวลาได้หากได้รับการเห็นชอบจากรัฐบาลลาว
- การเช่าที่ดินที่ได้รับการพัฒนาแล้วจากพลเมืองลาว กฎหมายกำหนดให้มีระยะเวลาการเช่าไม่เกินยี่สิบปี แต่สามารถต่อสัญญาเช่าได้ หากได้รับความเห็นชอบจากองค์การปกครองจังหวัดหรือนครที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้น ๆ

- สำหรับชาวต่างประเทศที่มาลงทุนในประเทศลาวมีสิทธิเช่าและขอรับสัมปทานที่ดินจากรัฐสูงสุดไม่เกินห้าสิบปี ทั้งนี้ขึ้นกับขนาดและลักษณะของกิจการนั้น ๆ หากเป็นการเช่าที่ดินกับพลเมืองลาว กำหนดเวลาเช่าหรือขอสัมปทานสูงสุดไม่เกินสามสิบปี ระยะเวลาเช่าสูงสุดข้างต้นสามารถขยายได้โดยได้รับความเห็นชอบจากองค์การคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ

ชาวต่างประเทศ บุคคลต่างด้าว และบุคคลไม่มีสัญชาติที่เช่าที่ดินในประเทศลาวมีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดินดังนี้

1. มีสิทธิขายทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนซึ่งเป็นส่วนควบกับสัญญาเช่าหรือสัมปทานแต่รัฐบาลลาวมีสิทธิซื้อทรัพย์สินเหล่านั้นก่อนบุคคลอื่น
2. มีสิทธิใช้ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนอันเป็นส่วนควบกับสัญญาเช่าหรือสัมปทานที่ดินเป็นหลักทรัพย์ประกันเงินกู้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลลาว แต่หากทรัพย์สินนั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน
3. มีสิทธิขอขยายระยะเวลาเช่าที่ดิน แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐก่อน
4. มีสิทธิสืบทอดสัญญาเช่าที่ดินหรือสัญญาสัมปทานที่ดินตามอายุของสัญญา
5. มีสิทธิใช้สัญญาเช่าที่ดินหรือสัมปทานที่ดินเพื่อร่วมทุนกับบุคคลอื่น แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐก่อน

อย่างไรก็ตาม ควบคู่กับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับข้างต้น ชาวต่างประเทศ บุคคลต่างด้าว และบุคคลไม่มีสัญชาติมีหน้าที่ในการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- (1) ใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น
- (2) ไม่ทำให้ที่ดินเสื่อมคุณภาพหรือไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติหรือทางสังคม
- (3) ไม่ละเมิดสิทธิประโยชน์ของบุคคลอื่น
- (4) จ่ายค่าเช่าหรือค่าสัมปทานที่ดินให้ครบและตรงตามกำหนด
- (5) ปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การสมรสและการหย่า

1. **การสมรส** หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกันทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในครอบครัวโดยไม่ขึ้นกับชาติกำเนิด ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ เผ่าชน ระดับการศึกษา

อาชีพ ศาสนา ภูมิสำเนา ที่สำคัญคือกฎหมายของประเทศลาวให้มีความสำคัญกับระบบผัวเดียวเมียเดียวเท่านั้นดังได้กล่าวมาแล้ว

โดยหลักกฎหมายครอบครัวของลาว หญิงและชายที่อายุครบสิบแปดปีมีสิทธิแต่งงานด้วยความสมัครใจ แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการตามกฎหมายและจารีตประเพณี โดยเริ่มจากมีการสู่ขอ การจดทะเบียนสมรสที่สำนักงานทะเบียนครอบครัว ระดับอำเภอ (เมือง) ยกเว้นการสมรสกับชาวต่างชาติให้จดทะเบียนสมรสที่สำนักงานทะเบียนครอบครัวแขวง (จังหวัด)

ชาวต่างประเทศ ชาวต่างด้าว และบุคคลไม่มีสัญชาติ ที่อาศัยอยู่ในประเทศลาวและประสงค์จะแต่งงานกับคนลาวต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายครอบครัว โดยบุคคลที่จะแต่งงานต้องอายุครบสิบแปดปี ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือเป็นโรค และบ่าวสาวต้องมีความรักความสมัครใจที่จะอยู่ร่วมกันฉันสามีภรรยา สำหรับวิธีการแต่งงานนั้นจะต้องเริ่มจากการสู่ขอตามประเพณี และยื่นคำร้องต่อทางการพร้อมแนบเอกสารสำคัญ ดังนี้

- คำร้องขอแต่งงานของบ่าว-สาวคนละฉบับ
- ประวัติบ่าว-สาว คนละฉบับ
- เอกสารยืนยันถิ่นที่อยู่คนละฉบับ
- สำเนาบัตรประชาชนหรือหนังสืออย่างอื่นที่ใช้แทนได้
- เอกสารยืนยันความเป็นโสดคนละฉบับ
- เอกสารรับรองการตรวจสุขภาพ
- หลักฐานแสดงว่าไม่เคยต้องคดี
- หลักฐานยืนยันฐานะเศรษฐกิจ (สำหรับชาวต่างชาติ)
- คำยืนยันที่จะส่งคู่สมรสฝ่ายหญิงที่มีสัญชาติลาวกลับคืนประเทศหากหย่าร้าง
- ค่าเห็นชอบของสถานทูตที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศของลาว
- คำรับรองของเจ้าหน้าที่ตำรวจลาว
- คำรับรองของแผนกยุติธรรมประจำแขวงหรือนคร
- รูปถ่ายที่มีอายุไม่เกิน 6 เดือน ขนาด 4 X 6 ฝ่ายละ 3 รูป

คำร้องขอแต่งงานให้ยื่นต่อสำนักงานทะเบียนครอบครัวแขวง (จังหวัด) ซึ่งจะใช้เวลาพิจารณาไม่เกินหกสิบวัน

2. การหย่า ชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศลาวและประสงค์จะหย่าร้างกับคนลาวต้องปฏิบัติตามกฎหมายครอบครัวของลาว แต่ถ้าการหย่าอยู่นอกดินแดนลาวให้ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศนั้น การหย่าร้างในดินแดนลาวให้ดำเนินการที่ศาลเท่านั้น กฎหมายของ

ลาวไม่อนุญาตให้หย่าร้างกันที่อำเภอหรือสถานที่แห่งอื่นใด ขั้นตอนการหย่าเริ่มจากการยื่นคำร้องต่อศาลอำเภออันเป็นที่อยู่ของฝ่ายหญิงลาว ศาลจะใช้เวลาพิจารณาคำร้องขอหย่าไม่เกินสามเดือน ตามปกติศาลจะพิจารณาให้หย่าร้างด้วยเหตุผลต่อไปนี้

2.1 สามีหรือภริยาทำมิชฌาจาร ซึ่งหมายถึงการที่ฝ่ายสามีหรือภริยานอกใจไปเสพสม (ร่วมประเวณี) กับบุคคลอื่นที่มีใช้ภริยาหรือสามีตน การทำมิชฌาจารนอกจากเป็นเหตุของการหย่าตามกฎหมายครอบครัวแล้วยังถือว่ามีความผิดทางอาญาด้วย ซึ่งตามกฎหมายอาญามาตรา 125 กำหนดโทษจำคุกระหว่างสามเดือนถึงหนึ่งปี

2.2 การใช้ความรุนแรง หรือพุดจาหยาบเข้าต่อกันหรือล่วงละเมิดต่อบุพการี ญาติพี่น้อง หรือมีการประพฤติที่ไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง เช่น ดื่มเหล้า หรือเล่นการพนันอยู่เป็นนิจจนไม่สามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้

2.3 ละทิ้งไปโดยไม่บอกลาหรือไม่แจ้งข่าวคราวหรือไม่ส่งเสียเลี้ยงดูครอบครัวเป็นเวลาสามปีขึ้นไป

2.4 สามีไปบวชเป็นภิกษุ สามเณร หรือนุ่งหม่นขาว หรือภริยาไปบวชเป็นชี

2.5 ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนับแต่ห้าปีขึ้นไป

2.6 ป่วยเป็นโรคร้ายแรงที่เป็นอันตรายต่อการใช้ชีวิตร่วมกัน

2.7 เป็นคนวิกลจริตที่ไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้

2.8 ไม่สามารถร่วมประเวณีได้

2.9 สามี-ภริยาไม่สามารถดำรงชีพออยู่ร่วมกันต่อไปได้

ในกรณีของชาวต่างชาติหย่าร้างกับคนลาว ณ ต่างประเทศก็ให้ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศที่หย่าดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ชาวต่างชาติต้องส่งหญิงลาวกลับประเทศ

สำหรับบุตรที่อายุไม่ถึงสิบแปดปี บิดา-มารดายังมีหน้าที่ต้องเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน ส่วนสินสมรสให้แบ่งกันคนละครึ่ง เว้นแต่สามีหรือภริยาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทำมิชฌาจาร หรือทุจริตต่อทรัพย์สินก็จะได้รับเพียงหนึ่งในสามส่วนเท่านั้น

กฎหมายของลาวเข้มงวดในเรื่องการนอกใจของสามีหรือภรรยา กฎหมายกำหนดให้บุคคลหนึ่ง ๆ สามารถฟ้องเพื่อดำเนินคดีต่อบุคคลที่นอกใจ กฎหมายไม่ได้กำหนดเฉพาะแต่สามีหรือภริยาเท่านั้นที่สามารถฟ้องหย่าได้ บุคคลภายนอกมีสิทธิเสนอต่อศาลเพื่อพิจารณาคดีหย่าได้เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว สามีหรือภริยาที่ไม่ได้กระทำมิชฌาจารสามารถนำเอาคำพิพากษาดังกล่าวไปยื่นต่อศาลแพ่งเพื่อขอแบ่งสินสมรส

สำหรับสามีหรือภริยาที่นอกใจรวมทั้งหญิงชู้หรือชายชู้จะได้รับโทษอาญาฐานทำมิชฌาจารซึ่งมีโทษตามกฎหมายอาญามาตรา 126 ให้บุคคลผู้ใดที่มีเมียหรือผัว หากได้เสพสม

กับผู้อื่นจะถูกลงโทษตัดสิทธิภาพ (จำคุก) ระหว่างสามเดือนถึงหนึ่งปี หรือตัดสร้าง (ซึ่งหมายถึง การถูกจำกัดบริเวณ และ/หรือ ให้บำเพ็ญสาธารณประโยชน์) และจะถูกปรับ 500,000 ถึง 5,000,000 กีบ คู่ทำมิฉะนั้นก็จะถูกลงโทษในสถานเดียวกัน

การส่งเสริมการลงทุน

รัฐบาลลาวในปัจจุบันมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยให้การคุ้มครองและสิทธิพิเศษแก่นักลงทุนจากต่างประเทศหลายด้าน กฎหมายให้หลักประกันว่ารัฐจะไม่ยึดทรัพย์สินหรือถ่ายโอนกิจการเป็นของรัฐ สาขาที่รัฐให้การส่งเสริมการลงทุน ได้แก่ การผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก การกลั่นกรองและป่าไม้ อุตสาหกรรมแปรรูป อุตสาหกรรมสิ่งแวดลอม การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยี เป็นต้น

คณะกรรมการบริหารการลงทุนจากต่างประเทศที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลลาวกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนเป็น 3 เขต ซึ่งแต่ละเขตจะได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษี ดังนี้

เขตการลงทุนที่ 1 ได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีจากผลกำไรเป็นเวลา 7 ปี หลังจากนั้นจัดเก็บภาษีในอัตรา 10%

เขตการลงทุนที่ 2 ได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีจากผลกำไรเป็นระยะเวลา 5 ปี หลังจากนั้นจัดเก็บภาษีในอัตรา 7.5% (กฎหมายใช้คำว่าครึ่งหนึ่งของอัตราร้อยละ 15)

เขตการลงทุนที่ 3 ได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีจากผลกำไรเป็นระยะเวลา 2 ปี หลังจากนั้นจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 10% (กฎหมายใช้คำว่าครึ่งหนึ่งของอัตราร้อยละ 20)

นอกจากสิทธิพิเศษด้านภาษีของแต่ละเขตส่งเสริมการลงทุนข้างต้นตลอดจนที่กล่าวในส่วนที่ว่าด้วยภาษีแล้ว รัฐบาลลาวยังได้ให้สิ่งจูงใจในการลงทุนอื่น ๆ อีก อันได้แก่

- การยกเว้นภาษีของเครื่องใช้ส่วนตัวที่จำเป็น
- การส่งคืนกำไรกลับสู่ประเทศ
- การให้หลักประกันว่ารัฐจะไม่แทรกแซงกลไกตลาด
- ไม่กีดกันหรือแบ่งแยกสัญชาติของนักลงทุนต่างประเทศ
- ยินยอมให้ใช้แรงงานที่มีทักษะฝีมือจากประเทศของนักลงทุนนั้น ๆ
- อำนวยความสะดวกในการจัดทำวีซ่า
- ยกเว้นภาษีวัตถุดิบที่จะนำมาใช้ในกระบวนการผลิตหรือเพื่อการส่งออกไปสู่ประเทศที่สาม (reexported)

- สามารถเจรจาขอลดหย่อนภาษีเป็นการเพิ่มเติมจากกฎหมายได้สำหรับการลงทุนขนาดใหญ่
- สามารถเช่าที่ดินจากพลเมืองลาวได้ในระยะเวลา 30 ปี และจากรัฐบาลลาวได้ในระยะเวลา 50 ปี

การลงทุนของชาวต่างประเทศจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

1. **กิจการที่ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว** กิจการประเภทนี้อาจจัดตั้งขึ้นใหม่หรือเป็นเพียงสาขาของกิจการในประเทศอื่นที่จัดตั้งอยู่ก่อนแล้วก็ได้ ในกรณีที่เป็นธนาคาร การจัดตั้งสาขาให้จำกัดอยู่เฉพาะในกรุงเวียงจันทน์เท่านั้น การลงทุนตั้งกิจการ ต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 100,000 ดอลลาร์ และอายุของใบอนุญาตการประกอบการกำหนดไว้ไม่เกิน 15 ปี แต่ทั้งนี้สามารถขอขยายระยะเวลาได้

2. **กิจการร่วมลงทุน** การลงทุนอาจเป็นไปในลักษณะของการร่วมลงทุนกับนักลงทุนสัญชาติลาวก็ได้ นอกจากนั้นการประกอบการบางประเภท อาทิ ด้านพลังงานและด้านทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นการลงทุนในรูปแบบนี้ อัตราเงินลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติต้องไม่น้อยกว่า 30% ส่วนใบอนุญาตการประกอบการมีอายุสูงสุดไม่เกิน 20 ปี แต่สามารถขอขยายระยะเวลาได้ทำนองเดียวกับประเภทแรก

การค้ำมนุษย์

ได้กล่าวแล้วว่าการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาสังคมของอนุภูมิภาคนี้รวมทั้งของประเทศลาวที่สำคัญปัญหานี้มักเกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิดหรือเหยื่อที่เป็นชาวต่างประเทศ ดังนั้นกฎหมายต่อต้านการค้ำมนุษย์ของประเทศลาวที่เพิ่งบังคับใช้ใน พ.ศ.2546 จึงเป็นสิ่งที่ชาวต่างชาติควรให้ความสนใจ ตามกฎหมายฉบับนี้ การค้ำมนุษย์ หมายถึง การค้นหา การให้สถานที่ซ่อนตัว การนำส่ง หรือการรับเอาคนที่อยู่ภายในประเทศ หรือที่อยู่ต่างประเทศ ด้วยการหลอกลวง ช่มชู้ บังคับ การผูกมัดด้วยหนี้สิน หรือด้วยรูปแบบใดก็ดี เพื่อวัตถุประสงค์ของการขูดรีดแรงงาน ค่าโสเภณี เผยแพร่สิ่งลามก ที่ขัดต่อวัฒนธรรมของชาติ ตัดและค้าอวัยวะต่าง ๆ ของร่างกาย หรือหาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ผิดกฎหมาย

การกระทำต่าง ๆ ที่กล่าวมาถ้ากระทำต่อเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ถือเป็นการค้ำมนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีการถูกหลอกลวง ช่มชู้ บังคับ หรือ การผูกมัดด้วยหนี้สินก็ตาม

ผู้กระทำผิดฐานค้ำมนุษย์ต้องระวางโทษจำคุกระหว่างห้าปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่ 10,000,000 กีบ ถึง 100,000,000 กีบ พร้อมถูกริบทรัพย์สิน

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีการวางแผนจัดตั้งเป็นกลุ่ม ผู้เคราะห์ร้ายเป็นเด็กและมีจำนวนนับแต่สองคนขึ้นไป ผู้เคราะห์ร้ายได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือพิการ ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกสิบห้าถึงยี่สิบปี และปรับ 100,000,000 กีบ ถึง 500,000,000 กีบ พร้อมฎีกาบริพัตร

กรณีที่การกระทำผิดทำให้เหยื่อพิการตลอดชีวิต ติดเชื้อเอดส์ หรือเสียชีวิต ผู้กระทำผิดจะถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิตและถูกปรับตั้งแต่ 500,000,000 กีบ ถึง 1,000,000,000 กีบ พร้อมฎีกาบริพัตร หรือถ้าเป็นการกระทำผิดร้ายแรงต้องระวางโทษประหารชีวิต

เท่าที่ผ่านมาส่วนใหญ่การกระทำผิดด้านการค้ามนุษย์ในประเทศลาวเกี่ยวข้องกับโสเภณีและโสเภณีเด็ก

การเข้าถึงบริการทางสังคมและทักษะของคนไทยในประเทศลาว (ข้อมูลจากการสำรวจ)

คุณลักษณะของตัวอย่าง

คุณลักษณะของตัวอย่างคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวได้สรุปไว้แล้วในตารางที่ 4.2 ประเด็นที่ควรกล่าวถึง ได้แก่

1. มีคนไทยจำนวนไม่น้อยที่เสียภาษีให้กับประเทศลาว กลุ่มคนไทยเหล่านี้ส่วนหนึ่งที่เป็นผู้ทำงานเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการในประเทศลาว นอกจากนั้นบางส่วนเป็นผู้ประกอบธุรกิจในประเทศนั้น ประเด็นสืบเนื่องจากการเสียภาษีให้กับทางการลาว คือ บุคคลเหล่านี้ควรมีสิทธิได้รับการคุ้มครองทางสังคมและอื่น ๆ จากรัฐบาลลาว
2. เนื่องจากภาคเศรษฐกิจที่ขยายตัวในขณะนี้ คือ การก่อสร้างโดยเฉพาะเขื่อนขนาดใหญ่ เขื่อนแรก การเกษตร (ปาล์ม) ตลอดจนภาคบริการด้านร้านอาหาร ซ่อมและติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ ดังนั้นภาคเหล่านี้จึงมีคนไทยไปประกอบอาชีพมาก
3. มากกว่าครึ่งหนึ่งของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวสำเร็จการศึกษาตั้งแต่ระดับ ปวส. หรืออนุปริญญาขึ้นไป ในกลุ่มนี้นั้นสัดส่วนของผู้จบการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีมากกว่าผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวส. หรืออนุปริญญา ดังนั้นจึงน่าจะสรุปได้ว่า คนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวมีการศึกษาค่อนข้างสูง หรือเป็นกลุ่มที่มีทักษะฝีมือและความเชี่ยวชาญที่เดินทางไปพร้อมกับทุนและการประกอบการ

ตารางที่ 4.2 คุณลักษณะของตัวอย่างคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาว

คุณลักษณะ	จำนวน	ร้อยละ	คุณลักษณะ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ			การศึกษา		
ชาย	146	71.6	มัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า	33	16.3
หญิง	58	28.4	มัธยมศึกษาตอนปลาย	21	10.3
			ปวช.	24	11.8
ช่วงอายุ (อายุเฉลี่ย = 36.78 ปี)			ปวส. หรืออนุปริญญา	50	24.6
29 ปีลงมา	48	24.1	ปริญญาตรี	70	34.5
30-35 ปี	48	24.1	สูงกว่าปริญญาตรี	5	2.5
36-40 ปี	43	21.6			
41-45 ปี	33	16.6	สถานภาพสมรส		
46 ปีขึ้นไป	27	13.6	โสด	79	38.7
			สมรสแล้ว	39	19.1
ระยะเวลาในการอาศัย (เฉลี่ย 3.96 ปี)			สมรสและมีบุตรแล้ว	75	36.8
น้อยกว่า 1 ปี	35	18.8	หย่า-หม้าย	11	5.4
1-น้อยกว่า 3 ปี	68	36.6			
3-น้อยกว่า 5 ปี	32	17.2	อาชีพ		
มากกว่า 5 ปี	51	27.4	เจ้าของกิจการหรืออาชีพอิสระ	60	29.9
			ลูกจ้าง	137	68.2
รายได้ต่อเดือน			เป็นคู่สมรสหรือไม่ได้ทำงาน	4	2.0
20,000 บาทลงมา	81	40.5	ประเภทกิจการ (กรณีลูกจ้าง)		
20,001-40,000 บาท	90	45.0	ภาคเกษตร-เหมืองแร่	20	11.9
มากกว่า 40,000 บาท	29	14.5	การผลิต	15	8.9
			ก่อสร้าง	44	26.2
การเสียภาษีเงินได้			ขายส่ง ขายปลีก บริการซ่อม	57	33.9
เสียให้กับประเทศไทย	57	28.4	โรงแรม และร้านอาหาร	14	8.3
เสียให้กับประเทศลาว	70	34.8	ขนส่ง โกดังสินค้า ติดต่อสื่อสาร	7	4.2
เสียให้กับทั้งสองประเทศ	60	29.9	อสังหาริมทรัพย์ และให้เช่า	4	2.4
ไม่ทราบ	14	7.0	บริการสุขภาพและบริการชุมชน	7	4.2
ภูมิลำเนา					
ภาคเหนือ	21	10.3			
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	61	61.3			
ภาคกลาง	48	23.5			
ภาคใต้	10	4.9			

ความตระหนักในสิทธิและหน้าที่

ผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคนไทยในต่างแดนเพียงเล็กน้อยหรือไม่รู้เลย เกือบทั้งหมดของคนไทยกลุ่มนี้ต้องการ หรือต้องการอย่างยิ่งที่จะมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของตนเอง เกี่ยวกับกฎหมายที่จำเป็นสำหรับคนต่างด้าวนั้น ประมาณร้อยละ 58 ของตัวอย่างมีความรู้เพียงเล็กน้อยหรือไม่รู้เลย ด้วยเหตุนี้เกือบทั้งหมดของตัวอย่างจึงต้องการหรือต้องการอย่างยิ่งที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่จำเป็นเหล่านี้ ในทำนองเดียวกัน เกือบทั้งหมดของตัวอย่างเห็นด้วย หรือเห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดอบรมหรือปฐมนิเทศให้กับคนไทยที่เดินทางไปประกอบอาชีพในประเทศลาว (ตารางที่ 4.3)

การใช้บริการด้านที่พักอาศัย (ตารางที่ 4.4)

เนื่องจากส่วนใหญ่ของตัวอย่างเป็นลูกจ้างดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นประมาณ 60% ของตัวอย่างจึงอาศัยในที่พักที่นายจ้างจัดให้ ขณะที่ประมาณ 23% ใช้วิธีเช่าโดยค่าเช่ามีราคาในช่วง 1,500 บาท ถึง 24,000 บาทต่อเดือน หรือคิดเป็นค่าเช่าเฉลี่ยประมาณ 7,290 บาทต่อเดือน ตัวอย่างส่วนน้อยคือประมาณ 4.4% เท่านั้นที่เป็นเจ้าของที่พัก

การหาที่พักในประเทศไม่ใช่ปัญหาสำคัญทั้งนี้เพราะมากกว่า 80% ของผู้เช่าที่พักอาศัยกล่าวว่าหาที่พักเป็นเรื่องง่ายหรือไม่ยากนัก ปัญหาราคาที่พักดูจะเป็นปัญหามากกว่า เพราะมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้เช่าที่พักอาศัยมีทัศนคติว่าราคาค่าใช้จ่ายด้านที่พักมีราคาแพง ขณะที่ประมาณไม่ถึงครึ่งของตัวอย่างคิดว่าค่าใช้จ่ายด้านที่พักเหมาะสมแล้วหรือมีราคาถูก

ในด้านความพึงพอใจต่อสภาพที่พักอาศัยและสาธารณูปโภคนั้นส่วนใหญ่ของตัวอย่างแสดงความพึงพอใจหรือพึงพอใจมาก อย่างไรก็ตามโดยเปรียบเทียบแล้ว ความพึงพอใจต่อสาธารณูปโภคมีน้อยกว่าในด้านที่พักอาศัย

การใช้บริการทางการแพทย์ (ตารางที่ 4.5)

ประมาณ 48% ของกลุ่มตัวอย่างเคยป่วยจนต้องพึ่งแพทย์ขณะที่ประกอบอาชีพในประเทศลาว ส่วนใหญ่ของกลุ่มนี้ (63.7%) ใช้วิธีการกลับมารักษาพยาบาลในประเทศไทย ขณะที่อีกประมาณ 15% แก้ปัญหาโดยการใช้บริการทางการแพทย์ของเอกชนในประเทศลาว และประมาณ 12% กลับมาใช้บริการในประเทศไทยและใช้บริการของแพทย์เอกชนในประเทศลาว ผสมกัน มีเพียงส่วนน้อยคือประมาณ 1-3% เท่านั้นที่ใช้บริการทางการแพทย์ของรัฐเพียงอย่างเดียวหรือผสมกับวิธีการอื่นๆ

ตารางที่ 4.3 ความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของคนไทยในประเทศลาว

ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่	จำนวน	ร้อยละ
ไม่รู้เลย	25	12.2
รู้เพียงเล็กน้อย	89	43.4
รู้พอสมควร	77	37.6
รู้เป็นอย่างดี	14	6.8
ความต้องการที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่		
ไม่ต้องการ	1	0.5
ต้องการ	123	60.0
ต้องการอย่างยิ่ง	81	39.5
ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่จำเป็นสำหรับคนต่างด้าว		
ไม่รู้เลย	27	13.2
รู้เพียงเล็กน้อย	93	45.4
รู้พอสมควร	74	36.1
รู้เป็นอย่างดี	11	5.4
ความต้องการที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่จำเป็นสำหรับคนต่างด้าว		
ไม่ต้องการ	2	1.0
ต้องการ	120	59.1
ต้องการอย่างยิ่ง	81	39.9
การจัดอบรมหรือปฐมนิเทศเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่		
ไม่เห็นด้วย	2	0.9
เห็นด้วย	132	65.1
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	69	33.9

ตารางที่ 4.4 การใช้บริการที่พักอาศัยในประเทสลาว

ประเภทของที่พัก	จำนวน	ร้อยละ
เป็นของตนเองหรือครอบครัว	9	4.4
เช่า (ค่าเช่าเฉลี่ยต่อเดือน 7,292.68 บาท)	47	22.9
นายจ้างจัดให้	122	59.5
อื่น ๆ (อาทิ อาศัยอยู่กับบุคคลอื่น)	27	13.2
ความคิดเห็นด้านค่าใช้จ่ายด้านที่พัก (เฉพาะผู้ที่เช่า)		
แพง	22	53.7
เหมาะสมแล้ว	18	43.9
ถูก	1	2.4
การแสวงหาที่พัก (เฉพาะผู้ที่เช่า)		
หายาก	7	17.1
ไม่ยากนัก	29	70.7
หาได้ง่าย	5	12.2
ความพึงพอใจกับสภาพที่พัก		
ไม่พอใจ	50	24.5
พอใจ	143	70.1
พอใจมาก	11	5.4
ความพึงพอใจกับสาธารณูปโภค		
ไม่พอใจ	60	29.3
พอใจ	138	67.3
พอใจมาก	7	3.4

สำหรับโอกาสการใช้บริการทางการแพทย์หากเจ็บป่วยในครั้งต่อไปนั้น ส่วนใหญ่ของตัวอย่าง (มากกว่า 80%) ยังคงไม่คิดว่าจะพึงพาบริการทางการแพทย์ทั้งของรัฐ และของเอกชนในประเทศลาวได้ ด้วยเหตุผลของความไม่เชื่อมั่นในมาตรฐานการรักษาพยาบาลและความไม่สะดวกเป็นเหตุผลสำคัญ

สำหรับกลุ่มที่คิดว่าจะสามารถพึ่งบริการทางการแพทย์ของรัฐและเอกชนในประเทศลาวได้ ซึ่งมีส่วนน้อยนั้น เหตุผลที่ยกมากล่าวใกล้เคียงกับเหตุผลด้านมาตรฐานของบริการ คือ 'การได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับพลเมืองลาว' โดยมีผู้ยกมาเป็นเหตุผลประมาณ 6.8% และ 7.3% สำหรับบริการของรัฐและของเอกชนตามลำดับ สำหรับผู้ให้เหตุผลในด้าน 'มาตรฐานของบริการ' นั้นมีประมาณ 7.7% และ 9.1% สำหรับบริการของรัฐและเอกชนตามลำดับ เหตุผลที่มีการนำมากล่าวไม่มากคือในด้านความสะดวกและราคา

ข้อค้นพบด้านการใช้บริการสาธารณสุขในกรณีเจ็บป่วยของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาว คือ

1. ผู้ที่เจ็บป่วยนิยมกลับมารักษาพยาบาลในประเทศไทย มากกว่าการพึ่งบริการในประเทศลาว
2. เหตุผลสำคัญของการไม่ใช้บริการรักษาพยาบาลของรัฐและเอกชนในประเทศลาว คือความไม่เชื่อมั่นในมาตรฐานของบริการมากกว่าเหตุผลอื่น ๆ
3. แต่หากพิจารณาจากการตอบคำถามในรายละเอียดแล้ว ความเชื่อมั่นในมาตรฐานในบริการของเอกชนในประเทศลาวอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับบริการของรัฐ
4. การจะใช้บริการรักษาพยาบาลของรัฐหรือเอกชนในประเทศลาวของคนไทยขึ้นกับเหตุผลด้านการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับพลเมืองลาว ในระดับที่ใกล้เคียงกับเหตุผลด้านมาตรฐานของบริการ

โอกาสการใช้บริการทางการศึกษา

ตัวอย่างประมาณไม่น้อยกว่า 90% ไม่ประสงค์จะส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานในสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชน เหตุผลสำคัญ 2 ประการที่ไม่ส่งทั้งในกรณีสถานศึกษาของรัฐและเอกชนคล้ายคลึงกันคือ มาตรฐานไม่ดีพอและขาดความสะดวกและบริการไม่ทั่วถึง ส่วนเหตุผลรองลงไปคือ ราคาแพงเกินไป และเกรงว่าจะได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกับพลเมืองลาว

ตารางที่ 4.5 การใช้บริการทางการแพทย์ในประเทศลาว

ประสบการณ์เจ็บป่วยจนต้องพึ่งแพทย์	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคย	96	51.3
เคย	91	48.7
สถานที่ใช้บริการทางการแพทย์ 1. ในประเทศไทย 2. สถานพยาบาลของรัฐในประเทศลาว 3. สถานพยาบาลเอกชนในประเทศลาว 4. 1 และ 2 5. 1 และ 3 6. 2 และ 3 7. 1 และ 2 และ 3	58 3 14 2 11 1 2	63.7 3.3 15.4 2.2 12.1 1.1 2.2
โอกาสที่จะพึ่งพาบริการของรัฐหากเจ็บป่วยในครั้งต่อไป ได้ ไม่ได้	31 158	16.4 83.6
โอกาสที่จะพึ่งพาบริการของเอกชนหากเจ็บป่วยในครั้งต่อไป ได้ ไม่ได้	30 163	15.5 84.5

ผู้ที่คิดว่าจะส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานในสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชนมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นคือประมาณ 6.2% และ 8.4% สำหรับกรณีสถานศึกษาของรัฐและของเอกชนตามลำดับ เหตุผลที่นำมาอ้างคือ คุณภาพการศึกษาดีพอและราคาไม่แพงเป็นสำคัญ โดยเปรียบเทียบแล้วคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวมีความเชื่อถือว่าสถานศึกษาของเอกชนในประเทศลาวน่าจะจัดการเรียนการสอนระดับพื้นฐานให้กับบุตรหลานของตนได้ดีกว่าสถานศึกษาของรัฐ (ตารางที่ 4.6)

การประกอบอาชีพ (ตารางที่ 4.7)

ประเด็นที่น่าสนใจคือสิทธิในการประกอบอาชีพ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่คิดว่าถูกกีดกัน (30.5%) มีอัตราที่ใกล้เคียงกับกลุ่มที่คิดว่าตนเองได้รับโอกาสมากกว่าพลเมืองลาว (27.0%) ตัวอย่างกลุ่มใหญ่ที่สุดคือกลุ่มที่มีทัศนคติว่าได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน (42.5%) หากรวมสองกลุ่มหลังเข้าด้วยกันแล้วจะสามารถกล่าวได้ว่า ตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับสิทธิในการประกอบอาชีพเท่าหรือมากกว่าพลเมืองลาว

จากตารางที่ 4.2 ผู้อ่านได้เห็นแล้วว่าประมาณ 60% ของตัวอย่างมีรายได้มากกว่า 20,000 บาทต่อเดือน ซึ่งถือเป็นรายได้ที่ดีพอควร ด้วยเหตุนี้น่าจะเป็นเหตุผลให้ตัวอย่างส่วนใหญ่ (76.7%) พอใจหรือพอใจมากต่อรายได้ที่ได้รับ อย่างไรก็ตามปัญหาการประกอบอาชีพของตัวอย่างคนไทยในประเทศลาวกลุ่มนี้คือ ความไม่มั่นคงในงานเพราะประมาณ 67% ตอบว่ามีความไม่มั่นคงในอาชีพ กลุ่มนี้เกือบทั้งหมดน่าจะเป็นกลุ่มลูกจ้างที่ทำงานตามสัญญาจ้างเพราะอัตรา 67% นี้เกือบจะเท่ากับ 68% ของจำนวนลูกจ้างในตารางที่ 4.2

ส่วนผู้ที่มีความมั่นคงและมั่นคงมากในทางอาชีพมีอยู่ประมาณ 32% ของตัวอย่าง ซึ่งส่วนใหญ่น่าจะเป็นกลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบการ

ตัวอย่างกลุ่มนี้แสดงทัศนะในด้านลู่ทางประกอบอาชีพในประเทศลาวว่าโอกาสในการประกอบอาชีพมีมาก โดยประมาณ 85% คิดว่าลู่ทางในการประกอบอาชีพมีพอสมควรหรือมีมาก ประมาณ 15% เท่านั้นที่มีทัศนคติว่าลู่ทางหาเงินมีอยู่น้อย

อาชีพที่กลุ่มตัวอย่างเสนอแนะว่ามีโอกาสสร้างรายได้ ได้แก่

ตารางที่ 4.6 โอกาสการใช้บริการการศึกษาของรัฐและเอกชนในประเทศลาว

ความคิดที่จะส่งบุตร-หลานเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานในสถานศึกษาของรัฐ	จำนวน	ร้อยละ
ส่ง	12	6.2
เหตุผล (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)		
มาตรฐานดีพอ	7	
ราคาไม่แพง	3	
สะดวกและทั่วถึง	3	
ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับพลเมืองลาว	1	
เหตุผลอื่น ๆ	3	
ไม่ส่ง	181	93.8
เหตุผล (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)		
มาตรฐานไม่ดีพอ	155	
ไม่สะดวกและไม่ทั่วถึง	66	
ราคาแพงเกินไป	8	
ได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกับพลเมืองลาว	8	
เหตุผลอื่น ๆ	10	
ความคิดที่จะส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานในสถานศึกษาของเอกชน		
ส่ง	16	8.4
เหตุผล (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)		
มาตรฐานดีพอ	10	
ราคาไม่แพง	5	
สะดวกและทั่วถึง	3	
ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับพลเมืองลาว	2	
เหตุผลอื่น ๆ	5	
ไม่ส่ง	174	91.6
เหตุผล (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)		
มาตรฐานไม่ดีพอ	146	
ไม่สะดวกและไม่ทั่วถึง	62	
ราคาแพงเกินไป	16	
ได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกับพลเมืองลาว	8	
เหตุผลอื่น ๆ	11	

อาชีพ	จำนวนผู้เสนอ (คน)
1. ค้าขายเครื่องอุปโภค-บริโภคทั่วไป	79
2. ร้านอาหารไทย	46
3. ธุรกิจการเกษตร (ปาล์ม เลี้ยงสัตว์ เพาะปลูก และจำหน่าย อุปกรณ์-วัสดุการเกษตร)	33
4. ธุรกิจก่อสร้างและค้าขายวัสดุก่อสร้าง	31
5. งานช่าง-ซ่อม	29
6. ตู้ซ่อมและตกแต่งยานพาหนะและจำหน่ายอะไหล่	28
7. กิจการท่องเที่ยว	27
8. โรงแรม บ้านพัก	19
9. ธุรกิจสารสนเทศและโทรศัพท์เคลื่อนที่	19
10. สถานบันเทิง	15
11. เสริมสวย ความงาม สุขภาพ	19
12. ธุรกิจรถรับจ้างและขนส่ง	14
13. นำเข้าและส่งออก	11
14. เหมืองแร่และอุตสาหกรรมแร่	5
15. ผลิตน้ำดื่มและน้ำแข็ง	3
16. แปรรูปไม้และจำหน่ายเฟอร์นิเจอร์	2
17. ธุรกิจเงินผ่อน-เช่าซื้อ	2

ตารางที่ 4.7 การประกอบอาชีพในประเทศลาว

ความเท่าเทียมในการประกอบอาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ได้รับโอกาสน้อยกว่าพลเมืองลาว	61	30.5
ได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน	85	42.5
ได้รับโอกาสมากกว่าพลเมืองลาว	54	27.0
ช่องทางในการประกอบอาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
มีน้อย	29	14.9
มีพอสมควร	125	64.1
มีมาก	41	21.0
ความพึงพอใจในรายได้	จำนวน	ร้อยละ
ยังไม่พึงพอใจ	47	23.4
พอใจ	140	69.7
พอใจมาก	14	7.0
ความมั่นคงในอาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มั่นคง	138	67.6
มั่นคง	62	30.4
มั่นคงมาก	4	2.0

หลักประกันของชีวิต (ตารางที่ 4.8)

กลุ่มลูกจ้างได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพและการประกันชีวิตจากโปรแกรมที่จัดให้โดยนายจ้าง นอกจากนั้นส่วนน้อยของกลุ่มนี้เป็นผู้ประกันตนกับโปรแกรมการประกันสังคมของประเทศลาว ซึ่งจะพบว่ามีจำนวนน้อยกว่าการสร้างหลักประกันกับการประกันกับบริษัทเอกชนในประเทศลาว เป็นที่น่าสังเกตว่าคนไทยจำนวนหนึ่งคือประมาณ 3% ของตัวอย่างได้รับการคุ้มครองจากโปรแกรมการประกันสังคมและโปรแกรม 30 บาทรักษาทุกโรคในประเทศไทย ตัวอย่างกลุ่มนี้น่าจะเป็นลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนที่จ่ายในประเทศไทยและหักเงินสมทบส่งกองทุนประกันสังคมก่อนถูกส่งไปทำงานในประเทศลาว

ตารางที่ 4.8 โปรแกรมการคุ้มครองความมั่นคงของชีวิตของคนไทยที่ประกอบอาชีพใน
ประเทศลาว

โปรแกรมการประกันสุขภาพ (บุคคลหนึ่งอาจได้รับการคุ้มครองมากกว่า 1 โปรแกรม)	จำนวน	ร้อยละ
- โปรแกรมที่จัดโดยนายจ้าง	83	36.1
- การประกันกับบริษัทเอกชนในประเทศไทย	107	46.5
- อยู่ภายใต้การคุ้มครองของโปรแกรมที่จัดโดยรัฐบาลลาว	8	3.5
- การประกันกับบริษัทเอกชนในประเทศลาว	7	3.0
- ประกันสังคม หรือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคในประเทศไทย	7	3.0
- ไม่ได้รับการคุ้มครองจากโปรแกรมใด ๆ	18	7.8
โปรแกรมการประกันชีวิต (บุคคลหนึ่งอาจได้รับการคุ้มครองมากกว่า 1 โปรแกรม)	จำนวน	ร้อยละ
- โปรแกรมที่จัดโดยนายจ้าง	69	31.9
- การประกันกับบริษัทเอกชนในประเทศไทย	105	48.6
- อยู่ภายใต้การคุ้มครองของโปรแกรมที่จัดโดยรัฐบาลลาว	2	0.9
- การประกันกับบริษัทเอกชนในประเทศลาว	7	3.2
- ประกันสังคมในประเทศไทย	6	2.8
- ไม่ได้รับการคุ้มครองจากโปรแกรมใด ๆ	27	12.5

โปรแกรมที่สร้างหลักประกันทั้งในด้านสุขภาพและความมั่นคงในชีวิตให้กับคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวที่สำคัญที่สุดคือ การประกันกับบริษัทเอกชนในประเทศไทย โดยมากกว่า 45% ของกลุ่มตัวอย่างเลือกใช้วิธีการนี้ ส่วนการประกันกับบริษัทเอกชนในประเทศลาวได้รับความนิยมน้อยโดยคนไทยประมาณ 3% ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของโปรแกรมนี้

ความคาดหวังในการสร้างหลักประกันทางสังคมจากรัฐบาลไทย

ในฐานะที่ยังคงเป็นพลเมืองของประเทศไทย ดังนั้นตัวอย่างกลุ่มนี้จึงยังคงคาดหวังให้การคุ้มครองทางสังคมจากรัฐบาลไทย ความคาดหวังดังกล่าวแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. **ความคาดหวังโดยรวม** โดยภาพรวมแล้วตัวอย่างกลุ่มนี้คาดหวังการสร้างหลักประกันทางสังคมจากรัฐบาลไทยค่อนข้างสูง ระดับคะแนนเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับ 28.0

คะแนน หรือประมาณ 80% จากคะแนนเต็ม ส่วนความคาดหวังเป็นรายประเด็นจัดเรียงได้ดังตารางที่ 4.9 เป็นที่น่าสังเกตว่าค่าการกระจายของข้อมูลเรียงลำดับกลับกับค่าเฉลี่ย สิ่งนี้สะท้อนว่าความคิดเห็นของตัวอย่างในข้อที่เป็นความคาดหวังลำดับต้น ๆ มีความเป็นเอกภาพมากกว่าการคุ้มครองที่กลุ่มตัวอย่างคาดหวังจากรัฐบาลไทยน้อย

ตารางที่ 4.9 ความคาดหวังในการสร้างหลักประกันทางสังคมของรัฐบาลไทย

อันดับของความคาดหวังทางสังคมจากรัฐบาลไทย	คะแนนเฉลี่ยของ ความคาดหวัง	ความเบี่ยงเบน มาตรฐาน
1. การให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย	4.3	0.74
2. การประกันชีวิตโดยรวมเช่นเดียวกับผู้อาศัยอยู่ในประเทศไทย	4.2	0.80
3. การคุ้มครองด้านสุขภาพเช่นเดียวกับผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย	4.2	0.84
4. หลักประกันด้านที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกับผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย	4.0	0.86
5. หลักประกันด้านอาชีพและรายได้เช่นเดียวกับผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย	3.9	0.88
6. หลักประกันด้านบำนาญเช่นเดียวกับผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย	3.8	0.92
7. หลักประกันด้านการศึกษาบุตรเช่นเดียวกับผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย	3.7	0.92
คะแนนเฉลี่ยรวม	28.0	4.49

2. การเปรียบเทียบความคาดหวังระหว่างกลุ่ม จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยความคาดหวังในการสร้างการคุ้มครองทางสังคมจากรัฐบาลไทยพบความแตกต่างที่ชัดเจนและเป็นเหตุเป็นผล 5 ประการดังนี้

2.1 ตัวอย่างเพศชายมีระดับของความคาดหวังโดยเฉลี่ยมากกว่าเพศหญิง (ตารางที่ 4.10 ก)

2.2 กลุ่มผู้ที่เสียภาษีให้กับประเทศไทยประเทศเดียวและโดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่ต้องเสียภาษีให้กับทั้งประเทศไทยและประเทศลาวมีระดับความคาดหวังโดยเฉลี่ยมากกว่ากลุ่มที่เสียภาษีกับประเทศลาว (ตารางที่ 4.10ข)

2.3 กลุ่มที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคเหนือและภาคใต้มีระดับการคาดหวังโดยเฉลี่ยมากกว่าผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางเล็กน้อย (ตารางที่ 4.10ค)

2.4 กลุ่มที่อาศัยอยู่ในประเทศลาวนานคาดหวังการคุ้มครองจากรัฐบาลไทยน้อยกว่ากลุ่มที่อาศัยอยู่ไม่นานนัก (ตารางที่ 4.10ง)

2.5 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นลูกจ้างและผู้ประกอบการคาดหวังการคุ้มครองจากรัฐบาลไทยมากกว่ากลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระหรือที่ไม่ได้ทำงานหรือมีสถานภาพเป็นคู่สมรส (ตารางที่ 4.10จ)

ตารางที่ 4.10ก คะแนนเฉลี่ยรวมของระดับความคาดหวังเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มตัวอย่างเพศชายกับเพศหญิง

เพศ	คะแนนเฉลี่ยรวมของความคาดหวัง
ชาย	28.7
หญิง	26.6

ตารางที่ 4.10ข คะแนนเฉลี่ยรวมของระดับความคาดหวังเปรียบเทียบตามประเทศที่กลุ่มตัวอย่างจ่ายภาษีให้

ประเทศที่จ่ายภาษีให้	คะแนนเฉลี่ยรวมของความคาดหวัง
ไทยและลาว	28.8
ไทย	27.7
ลาว	27.5

ตารางที่ 4.10ค คะแนนเฉลี่ยรวมของระดับความคาดหวังเปรียบเทียบตามภูมิลำเนา

ภูมิลำเนา (ภาค)	คะแนนเฉลี่ยรวมของความคาดหวัง
เหนือ	29.8
ตะวันออกเฉียงเหนือ	27.9
กลาง	27.6
ใต้	28.0

ตารางที่ 4.10ง คะแนนเฉลี่ยรวมของระดับความคาดหวังเปรียบเทียบตามระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศลาว

ระยะเวลาการอาศัย	คะแนนเฉลี่ยรวมของความคาดหวัง
น้อยกว่า 1 ปี	30.1
1 - น้อยกว่า 3 ปี	28.3
3 - น้อยกว่า 5 ปี	27.9
มากกว่า 5 ปี	26.7

ตารางที่ 4.10จ คะแนนเฉลี่ยรวมของระดับความคาดหวังเปรียบเทียบตามอาชีพ

อาชีพ	คะแนนเฉลี่ยรวมของความคาดหวัง
ลูกจ้าง	28.5
ผู้ประกอบการ (นายจ้าง)	28.4
อาชีพอิสระ	27.0

ทัศนคติสะท้อนโอกาสการสร้างความร่วมมือไทย-ลาว

ความร่วมมือในรูปแบบอนุภูมิภาคจะมีโอกาสเป็นจริงเพียงไร ส่วนหนึ่งขึ้นกับทัศนคติประชากรของประเทศที่อยู่ในข่ายความร่วมมือจะมีต่อกัน ตลอดจนทัศนคติเกี่ยวกับรูปแบบของความร่วมมือนั้น ๆ ต่อไปนี้เป็นข้อมูลที่สะท้อนทัศนคติของคนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาว ที่มีต่อประชาชนลาวและต่อรูปแบบความร่วมมือไทย-ลาวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง

1. **ทัศนคติโดยรวม** (ตารางที่ 4.11) คนไทยที่ประกอบอาชีพในประเทศลาวมีทัศนคติค่อนข้างดีต่อประชาชนลาว โดยคะแนนรวมเฉลี่ยอยู่ในระดับ 14.5 คะแนนหรือคิดเป็น 75% ของคะแนนเต็ม (20 คะแนน) ในบรรดาคำถามทั้งสี่ข้อนั้นความคิดที่ว่า ‘คนไทยและคนลาวสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างผสมกลมกลืน’ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด ขณะที่ทัศนคติที่จะตั้งรกรากในประเทศลาวได้รับการเห็นพ้องน้อยที่สุดด้วยคะแนนเฉลี่ย 2.6

ทัศนคติของตัวอย่างต่อความร่วมมือไทย-ลาวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาคดีกว่าประเด็นแรกเล็กน้อย โดยคะแนนเฉลี่ยรวมอยู่ที่ระดับ 75.6% ของคะแนนเต็ม (25 คะแนน) ทัศนคติในแต่ละประเด็นย่อยมีคะแนนเฉลี่ยใกล้เคียงกันยกเว้นข้อที่เกี่ยวข้องกับ ‘การใช้เงินสกุลเดียวกัน’ ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยเพียง 2.9 คะแนน

ตารางที่ 4.11 ทักษะต่อประชาชนลาวและต่อรูปแบบความร่วมมือของอนุภูมิภาค

อันดับของทักษะ	คะแนนเฉลี่ย ของทักษะ	ความเบี่ยงเบน มาตรฐาน
ทักษะต่อประชาชนลาว		
1. คนไทยและคนลาวสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างผสม กลมกลืน	4.3	0.7
2. คนลาวมีเกียรติภูมิมากเท่ากับคนไทย	3.9	0.8
3. ประวัติศาสตร์ชาติลาวยิ่งใหญ่พอ ๆ กับประวัติศาสตร์ ชาติไทย	3.7	0.8
4. ท่านตั้งใจที่จะตั้งรกรากในประเทศลาว	2.6	0.9
คะแนนเฉลี่ยรวม	14.5	2.6
ทักษะต่อความร่วมมือของอนุภูมิภาค		
1. ต้องการให้พรมแดนไทย-ลาวเปิดเสรี	3.9(8)	0.9
2. ต้องการให้ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ-สังคมเป็นไปใน ทำนองเดียวกับประชาคมยุโรป	3.9(7)	0.7
3. การสร้างสรรค์ความสัมพันธ์มีโอกาสเป็นไปได้หาก รัฐบาลตั้งใจอย่างจริงจัง	3.9(3)	0.8
4. ทั้งคนไทยและคนลาวจะได้รับประโยชน์จาก ความร่วมมือเท่าเทียมกัน	3.8	0.8
5. ประเทศไทยและลาวควรใช้เงินสกุลเดียวกัน	2.9	1.0
คะแนนเฉลี่ยรวม	18.9	3.8

2. การเปรียบเทียบทักษะที่สะท้อนโอกาสการสร้างความร่วมมือไทย-ลาว

การเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของทักษะสรุปความแตกต่างได้ดังนี้

2.1 กลุ่มตัวอย่างเพศชายมีคะแนนทักษะโดยเฉลี่ยทั้งสองด้านสูงกว่าเพศหญิงเล็กน้อย (ตารางที่ 4.12ก)

2.2 กลุ่มผู้ที่ยังคงต้องเสียภาษีให้กับประเทศลาวมีทักษะต่อประชาชนลาวดีกว่ากลุ่มที่ต้องเสียภาษีให้กับประเทศไทยเพียงประเทศเดียว แต่สำหรับทักษะต่อความร่วมมือไทย-ลาวอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน (ตารางที่ 4.12ข)

2.3 กลุ่มผู้ที่มีภูมิลำเนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและโดยเฉพาะภาคกลางมีคะแนนของทักษะทั้งสองด้านดีกว่า ผู้ที่มีภูมิลำเนาในภาคเหนือและภาคใต้ สำหรับผู้ที่มีภูมิลำเนาในภาคใต้นั้นมีคะแนนทักษะต่อความร่วมมือของไทย-ลาวต่ำกว่าภาคอื่น ๆ อย่างชัดเจน (ตารางที่ 4.12ค)

2.4 กลุ่มผู้ที่อาศัยในประเทศลาวนานกว่า 5 ปีเป็นกลุ่มที่มีทักษะต่อประชาชนลาวดีกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในทางตรงข้ามกลุ่มผู้ที่อาศัยในประเทศลาวน้อยกว่า 1 ปี กลับเป็นกลุ่มที่มีทักษะต่อความร่วมมือของอนุภูมิภาคดีกว่ากลุ่มอื่น ๆ (ตารางที่ 4.12ง)

2.5 กลุ่มผู้ประกอบการ (นายจ้าง) เป็นกลุ่มที่มีทักษะทั้งสองด้านดีกว่ากลุ่มลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ สำหรับทักษะต่อความร่วมมือไทย-ลาวนั้น กลุ่มลูกจ้างมีทักษะดีกว่ากลุ่มผู้ประกอบการอิสระเล็กน้อย (ตารางที่ 4.12จ)

ตารางที่ 4.12ก คะแนนเฉลี่ยของทักษะที่สะท้อนโอกาสการสร้างความร่วมมือไทย-ลาว
เปรียบเทียบตามเพศ

เพศ	คะแนนเฉลี่ยของทักษะต่อ	
	ประชาชนลาว	ความร่วมมือไทย-ลาว
ชาย	14.6	19.2
หญิง	14.4	18.2

ตารางที่ 4.12ข คะแนนเฉลี่ยของทักษะที่สะท้อนโอกาสการสร้างความร่วมมือไทย-ลาว
เปรียบเทียบตามประเทศที่กลุ่มตัวอย่างจ่ายภาษีให้

ประเทศที่จ่ายภาษีให้	คะแนนเฉลี่ยของทักษะต่อ	
	ประชาชนลาว	ความร่วมมือไทย-ลาว
ลาว	14.7	18.9
ไทยและลาว	14.6	18.8
ไทย	14.3	18.9

ตารางที่ 4.12ค คะแนนเฉลี่ยของทัศนคติที่สะท้อนโอกาสการสร้างความร่วมมือไทย-ลาว
เปรียบเทียบตามภูมิภาค

ภูมิภาค (ภาค)	คะแนนเฉลี่ยของทัศนคติต่อ	
	ประชาชนลาว	ความร่วมมือไทย-ลาว
เหนือ	13.7	18.4
ตะวันออกเฉียงเหนือ	14.6	18.9
กลาง	14.6	19.4
ใต้	14.4	17.0

ตารางที่ 4.12ง คะแนนเฉลี่ยของทัศนคติที่สะท้อนโอกาสการสร้างความร่วมมือไทย-ลาว
เปรียบเทียบตามระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศลาว

ระยะเวลาการอาศัย	คะแนนเฉลี่ยของทัศนคติต่อ	
	ประชาชนลาว	ความร่วมมือไทย-ลาว
น้อยกว่า 1 ปี	14.1	19.5
1 - น้อยกว่า 3 ปี	14.5	18.7
3 - น้อยกว่า 5 ปี	14.0	18.6
5 ปีขึ้นไป	15.1	18.7

ตารางที่ 4.12จ คะแนนเฉลี่ยของทัศนคติที่สะท้อนโอกาสการสร้างความร่วมมือไทย-ลาว
เปรียบเทียบตามอาชีพ

อาชีพ	คะแนนเฉลี่ยของทัศนคติต่อ	
	ประชาชนลาว	ความร่วมมือไทย-ลาว
ผู้ประกอบการ(นายจ้าง)	15.1	19.4
ลูกจ้าง	14.5	18.9
อาชีพอิสระ	14.6	18.5

อุปสรรคของการดำรงชีพในประเทศลาว

ในท้ายที่สุดผู้วิจัยได้ขอให้กลุ่มตัวอย่างระบุปัญหาสำคัญของการดำรงชีพในประเทศลาว จากคำตอบที่ได้ จัดกลุ่มได้ดังนี้

อุปสรรคสำคัญของการดำรงชีวิต	จำนวนผู้ตอบ (คน)
1. สวัสดิการสังคมประเภทต่าง ๆ ไม่ได้มาตรฐานและราคาแพง	171
2. สาธารณูปโภคประเภทต่าง ๆ ไม่ได้มาตรฐาน	117
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานไม่มีประสิทธิภาพและคอรัปชั่น	84
4. ไม่รู้กฎหมาย กฎหมายไม่ชัดเจนและแตกต่างจากของประเทศไทย	83
5. การกีดกัน แบ่งแยก และทัศนคติไม่ดีต่อกัน	36
6. ความไม่เป็นระเบียบ คุณภาพของประชากรลาว และเสถียรภาพทางการเมือง	60
7. ภาษีแพงและซ้ำซ้อน	33
8. ค่าเงินผันผวน และราคาถูก	29
9. มีคู่แข่งทางการค้า	15
10. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	6
11. ความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	5
12. ขาดการเอาใจใส่จากรัฐบาลไทย	3
13. ปัญหาด้านภูมิประเทศ-ภูมิอากาศ	1

กรณีศึกษาผู้ประกอบการไทยในลาว

กรณีที่ 1 ร้านอาหารไทย ‘สถาพร’

ร้านสถาพรเป็นร้านอาหารไทยที่มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมในเวียงจันทน์ โดยมีเจ้าของเป็นคนไทยที่คนลาวรู้จักกันในนาม ‘เจ๊สถาพร’ ร้านสถาพรได้รับประกาศนียบัตรจากรัฐมนตรี กร ทักษิณ เมื่อครั้งที่เดินทางมาประเทศลาว

คุณสถาพรเป็นคนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อสมรสแล้วจึงย้ายมาทำการค้าบริเวณแขวงศิริราชโดยเริ่มต้นจากการขายของเบ็ดเตล็ดรวมทั้งผลไม้ และได้ย้ายทำเลค้าขายมาสู่เขตดอนเมืองและเปลี่ยนมาเปิดเป็นร้านอาหารเล็ก ๆ ในภายหลัง

ต่อมาญาติได้ชวนไปทำงานร้านอาหารที่ประเทศญี่ปุ่น ญาติผู้นี้ได้แต่งงานกับสามีชาวญี่ปุ่นและได้เปิดร้านอาหารไทยอยู่ที่ญี่ปุ่นหลายร้าน คุณสภาพจึงตัดสินใจไปช่วยงานร้านอาหารที่ญี่ปุ่นเป็นเวลา 2 ปี

กระทั่งปี 2533 หลังจากกลับมาประเทศไทย ได้มีโอกาสไปเที่ยวประเทศลาวจากการไปเที่ยวลาวครั้งนี้เองกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการประกอบธุรกิจที่ประเทศลาว

จุดเริ่มต้นในการประกอบธุรกิจที่ลาว

การมาเที่ยวลาวในครั้งนั้น ทำให้คุณสภาพพบว่าลาวเป็นประเทศที่มีคนไทยอาศัยอยู่มาก และยังไม่มีร้านอาหารไทยเปิดในเวียงจันทน์มากนัก ร้านอาหารไทยที่เปิดอยู่มักเป็นของโรงแรมใหญ่ ๆ ด้วยประสบการณ์การทำอาหารและเคยขายอาหารไทยมาก่อน ประกอบกับการมีเพื่อนเป็นชาวลาว จึงทำให้สนใจที่จะลงทุนเปิดร้านอาหารไทยที่ประเทศลาว

คุณสภาพเริ่มต้นจากการร่วมลงทุนกับเพื่อนชาวลาวที่เป็นเจ้าของที่ดิน และได้นำเงินประมาณ 1 ล้านบาทที่ได้จากการทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นมาใช้ในการลงทุนเปิดร้านอาหารไทยที่เวียงจันทน์โดยมีเพื่อนคนลาวคอยเป็นธุระจัดการเรื่องที่ดิน การตั้งร้าน และจดทะเบียนเป็นชื่อของเพื่อนชาวลาว เพราะสถานะของคุณสภาพ ณ ขณะนั้นเป็นบุคคลต่างด้าวจึงไม่มีสิทธิครอบครองที่ดิน

โต๊ะอาหาร 6 ชุด และเตาแก๊ส 1 เตา เป็นอุปกรณ์ที่ใช้เริ่มต้นการเปิดร้านขายอาหารเล็ก ๆ ผ่านไป 3 เดือน ร้านเริ่มได้รับความนิยมและมีชื่อเสียงมากขึ้น จนต้องเพิ่มอุปกรณ์ในร้านขึ้นเรื่อย ๆ ภายใน 1 ปีก็เปิดเป็นร้านขนาดใหญ่ได้และสามารถถอนทุนคืนได้ในเวลาไม่นานนัก

10 ปีต่อมา เนื่องจากเพื่อนชาวลาวบิดพลิ้วไม่ยอมต่อสัญญาทั้ง ๆ ที่เงินลงทุนเป็นของคุณสภาพเพียงแต่การลงทุนกระทำในนามของเพื่อนชาวลาวผู้นั้น คุณสภาพจึงจำเป็นต้องแยกตัวจากเพื่อนชาวลาวมาเปิดร้านขายอาหารในทำเลใหม่

เหตุผลในการประกอบธุรกิจที่ลาว

สำหรับเหตุผลที่ทำให้คุณสภาพตัดสินใจเลือกลงทุนประกอบธุรกิจที่ลาวและยังคงใช้ชีวิตที่นี่ 10 กว่าปีนั้น คุณสภาพได้ให้เหตุผลว่า

“...อยู่สบาย ปลอดภัย เรื่องใจผู้ร้ายอะไรไม่มี การกินการอยู่เหมือนบ้านเราทุกอย่าง อยากกินอะไรก็ได้ สงบร่มเย็น มีด้าม่าม่นกไม่มีอะไรุ่นวาย สบายทุกอย่าง

สบายกว่าบ้านเราอีก อยู่บ้านเราต้องระวัง ที่นี้ไม่ต้องระวังอะไรมากมาย แต่เราก็ไม่ประมาท การระวังตัวมัน น้อยกว่าเมืองไทย...”

“...ไม่มีการแก่งแย่ง การลงทุนก็น้อย ถ้าบ้านเราทุกวันนี้ ไม่มีทุนเยอะก็สร้างร้านอาหารไม่ได้ ที่นี้เราก็อาศัยว่าอยู่มานาน 10 กว่าปีแล้ว ชื่อเสียงก็มี คนก็รู้จัก อาศัยความเก่าและก็ขายได้...”

คำพูดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้คุณสถาพรเลือกลงทุนที่ประเทศลาว ในขณะนั้น คือเรื่องของความปลอดภัยและการแข่งขันมีน้อย ความมีชื่อเสียงถือเป็นอีกเหตุผลหนึ่งของการยังคงเลือกที่จะอยู่ในประเทศลาวต่อไป

ลูกค้าและลูกจ้าง

ลูกค้าของร้านสถาพรส่วนใหญ่มีทั้งชาวไทย ชาวลาว และชาวต่างประเทศ อาทิ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เกาหลี จีน อเมริกา รัสเซีย ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีแขกผู้ใหญ่ของประเทศลาวเป็นขาประจำทางร้านด้วย

นอกจากนี้ยังเปิดให้บริการเลี้ยงรับรองกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เป็นชาวไทย ตั้งแต่ระดับกลุ่มทัวร์เล็ก ๆ จนถึงกลุ่มใหญ่จำนวน 100 คน นักท่องเที่ยวมารับประทานอาหารที่ร้านเกือบทุกวันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวันเสาร์และวันอาทิตย์จะมีมากเป็นพิเศษ

ส่วนลูกจ้างในร้านเป็นคนลาวทั้งหมดและทุกคนต้องมีบัตรในการทำงานทุกคน

“มีเด็กในร้านเต็มทีก็ประมาณ 20 กว่าคน ที่ร้านจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานใหม่ เมื่อก่อนให้ 2 แสนกีบ ปัจจุบัน รวมที่พัก กินอยู่ ค่าป่วยไข้ ประมาณ 3 แสนกีบ แต่ถ้าคนงานทำงานไปกลับก็จะอีกอัตราหนึ่ง”

เทคนิคในการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพในลาว

การปฏิบัติตัวตามกฎหมายของลาวให้เคร่งครัดถือว่าสำคัญมากต่อการประกอบธุรกิจ ดังที่คุณสถาพรกล่าวว่า

“เราต้องปฏิบัติตัวให้ถูกต้องตามกฎหมายของเขา กฎหมายลาวให้ปฏิบัติตัวอย่างไร เราก็ต้องปฏิบัติตาม เช่น การเสียภาษี ฯลฯ ทุกอย่างต้องทำให้ถูกต้อง ทางเราเขาออก

กฎหมายมาว่าเราเป็นคนต่างด้าว เราเป็น คนต่างชาติ มาอยู่เราต้องปฏิบัติตามไหน เราปฏิบัติตามให้ตามเขา เวลาเขามาตรวจเราก็สบายค่ะ อย่างเมื่อเจ้าหน้าที่เขามาตรวจขอดูใบอนุญาตทุกอย่างเขาก็เอาให้เราดูหมดก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น”

อย่างไรก็ตามคุณสถาพรพยายามสร้างความสัมพันธ์กับทางการลาว เช่น ประธานประเทศ หรือหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ บุคคลเหล่านี้มักเป็นลูกค้าอยู่ก่อน การสร้างความสัมพันธ์อาจเป็นในรูปแบบของคนค้าขายกับลูกค้า หรือ การมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือสังคม การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหลาย ๆ ด้านส่งผลให้เกิดความราบรื่นในการดำเนินธุรกิจ

“ก็มีอยู่ ก็รู้จักกับผู้ใหญ่หลายท่าน อยู่กันแบบเป็นพี่เป็นน้องกัน คนลาวก็จะเป็นแบบนี้ อยู่ด้วยกันมานานเป็นพี่น้องกัน มีเรื่องอะไรพอช่วยเหลือกันได้ก็จะช่วย ก็มีเพื่อนฝูงเป็นคนใหญ่คนโตหลาย ๆ คน เพราะเราอยู่มานานแล้ว”

“เจ้รู้จักกับผู้อำนวยการโรงพยาบาลจะพา[นักวิจัย]ไปเที่ยวโรงพยาบาลก็ได้เพราะได้บริจาค แอร์ ตู้เย็น ช่วยเหลือคนไข้ที่โรงพยาบาลไว้มาก ชวนเพื่อนไทยที่มาเที่ยวลาวให้ไปทำบุญที่โรงพยาบาลด้วย”

การได้สัญชาติลาว

คุณสถาพรกล่าวว่าสมัยที่ยังไม่มี “บัตรลาว” ก็ต้องมีบัตรแรงงาน บัตรอนุญาตของตำรวจ (บัตรอนุญาตการทำงาน) มีวีซ่า และพาสปอร์ต โดยในปีหนึ่ง ๆ ต้องเสียให้ทางรัฐบาลลาวทั้งหมด 300 เหรียญ [รวมค่าภาษี วีซ่า พาสปอร์ต]

อย่างไรก็ตามการจะได้มาซึ่งสถานะคนลาวนั้น คุณสถาพรกล่าวว่าได้รับยากและต้องรอนานมาก และผลจากการสร้างความสัมพันธ์กับทางการลาวโดยเฉพาะ ‘ท่านประธานประเทศ’ จึงส่งผลให้ได้รับ “บัตรต่างด้าว” เร็วขึ้น

“ลูกหลานของท่านประธานประเทศก็มาทานที่นี่ประจำ ก็รู้จักกับลูกหลานของท่าน ตอนนั้นก็ขอยากเหมือนกัน ไปต่างด้าวนี้นะคะ ต้องรอคิว ก็ได้จากความเมตตาของท่าน เห็นเราอยู่มานานแล้ว ประวัติเชื่อถือเราก็ดี ท่านให้ความช่วยเหลือ... ท่านก็ได้ช่วยเหลือดิฉัน เขียนหนังสือไปประทับตราท่าน ก็ได้เลย โดยที่ฉันไม่ได้เสียเงินอะไรเลย ธรรมดาก็ต้องเสียเงิน เช่น พวกคนเวียดนาม คนจีน ประมาณ 5 พันเหรียญถึงหมื่นเหรียญ แต่ดิฉันไม่ได้เสียอะไร

เพราะว่าได้จากการช่วยเหลือสังคม คือที่นี่ใครจะมาขอความช่วยเหลืออะไร ดิฉันช่วยทุกอย่าง เช่น เด็กกำพร้า หรือว่าทหารต่าง ๆ มีมากมีน้อยก็ช่วย คือชื่อเสียงเราดีอยู่แล้ว เขาก็อยากให้เราอยู่ ก็เลยอยู่แบบสบาย ๆ”

ปัจจุบันนี้คุณสถาพรได้รับบัตรต่างด้าวแล้ว มีสิทธิทุกอย่างเหมือนคนลาว สามารถประกอบธุรกิจโดยใช้ชื่อของตนเองได้ และเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการประกอบธุรกิจเช่นคนลาว

ปัญหาในการประกอบธุรกิจและการแก้ไข

เนื่องจากคุณสถาพรมีความสัมพันธ์อันดีกับทางการจึงไม่ปรากฏปัญหาในการประกอบธุรกิจ แต่เคยถูกกลุ่มมิจฉาชีพขวนประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย โดยคุณสถาพรได้ใช้วิธีการตอบปฏิเสธอย่างนุ่มนวล

“เคยมีคนมาชวน ๆ เราก็บอกว่าไม่ เราไม่ชอบงานแบบนี้ เพราะว่ามันไม่ถูกกับสังคม เรายึดถือศาสนาพุทธนะ เรารู้ว่าบาปกรรมมันไม่ดี งานทุจริตเราจะไม่แตะต้องเลย เราหากินสุจริต เราจะอยู่ที่ไหน อยู่ได้สบาย ไม่ต้องระวัง ไม่ต้องระแวง ไม่ต้องกลัวใคร ถูกกฎหมายทุกอย่าง เราไม่มีปัญหา เราไม่สนใจ”

ช่องทางในการประกอบอาชีพในประเทศลาว

คุณสถาพรมองว่าในประเทศลาวไม่ปรากฏความเป็นเอกลักษณ์ของเชื้อชาติในการประกอบอาชีพ เช่น คนไทยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพนี้ หรือคนกัมพูชาต้องประกอบอาชีพนั้น แต่มีความหลากหลายในการประกอบอาชีพ

นอกจากนี้ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับช่องทางในการประกอบอาชีพแก่ผู้ที่ต้องการมาทำงานในลาวว่า อาชีพที่ยังขาดแคลน ณ ขณะนี้ คือ อาชีพเกี่ยวกับพวกช่างต่าง ๆ พวกช่างซ่อมวิทยุ โทรศัพท์ เครื่องจักร เครื่องยนต์ ประดับยนต์ ก่อสร้าง รวมไปถึงเรื่องของการแต่งกาย เครื่องสำอางเพราะขณะนี้เครื่องสำอางขายดีมีหลายบริษัทที่เข้ามาขายเครื่องสำอางราคาแพง

การลงทุนร้านอาหารไทยในลาวยังมีโอกาสประสบความสำเร็จ เนื่องจากในลาวไม่มีคู่แข่งทางธุรกิจมากนัก คู่แข่งร้านอาหารในอนาคตอาจเป็นร้านอาหารไทยด้วยกันเอง

“คู่แข่งด้านร้านอาหาร มองว่าไม่ได้มีคู่แข่งอะไรมากมาย อาหารแต่ละชาติก็มีเอกลักษณ์ที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลูกค้าว่ามือนี้อย่างไรต้องการรับประทานอาหารของชาติใดมากกว่า แม้ต่างชาติไม่ได้เป็นคู่แข่งทางธุรกิจ แต่ปัจจุบันร้านอาหารที่เกิดขึ้นมากคือร้านอาหารไทย เมื่อก่อนมีเพียงร้านตนเองและ “ร้านพิบูล” แต่ระยะ 3-4 ปีมานี้มีร้านอาหารไทยเปิดมาก เป็นการเข้ามาแบบเสี่ยงโชค เนื่องจากชื่อเสียงยังไม่มี”

แม้ว่าการลงทุนในประเทศลาวจะมีปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์มีราคาแพง เพราะต้องนำเข้ามาจากประเทศไทย แต่การลงทุนหรือเข้ามาประกอบอาชีพในลาวยังมีช่องทางอีกมาก นอกจากนั้นยังมีคู่แข่งทางธุรกิจน้อย มีแรงงานราคาถูก และขาดแคลนแรงงานฝีมืออีกเป็นจำนวนมาก สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ศักยภาพในการใช้จ่ายของคนลาวยังมีอีกมาก ดังข้อมูลที่คุณสถาพรกล่าวไว้ว่า

“...เพราะเขาเริ่มพัฒนา คนลาวเขาก็มีเงิน ดูจากการใช้เงิน ไม่ธรรมดา การกิน การอะไร คนลาวเขามากี่ตามแต่ที่”

“...เขาเข้ามาที่นี้ซื้อเงินสดหมดเลย จะซื้ออะไรก็เงินสดหมด ซื้อรถคันหนึ่งก็ล้านก็เงินสด ไม่มีเงินผ่อนเหมือนบ้านเรา มาที่ถือเงินเป็นฟ่อน มากิน มาอะไร กินไม่อั้น เรื่องกิน...”

มุมมองที่มีต่อคนลาวและสภาพสังคมของลาว

เนื่องจากได้ทำงานร่วมกับคนลาวและอยู่ที่ประเทศลาวมานาน ความรู้สึกร่วมในวัฒนธรรมลาวจึงมีสูงซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากมุมมองที่มีต่อคนลาวเปรียบเทียบกับคนไทยที่ว่า

“...ก็เหมือนกับเป็นพี่เป็นน้องกัน เหมือนคนบ้านเดียวกัน จะเป็นคนลาวซะแล้วละคะ เพราะว่ามองดูมันก็เหมือนกันหมด เขาก็เห็นเราอยู่นาน ก็เหมือนเราเป็นคนลาว”

“เทียบกับคนไทยเหวอะ คนลาวนิสัยดี เรียบง่าย เป็นกันเอง เขาก็ดี ซื่อ ๆ พูดจาอะไรเขาก็พูดตรง ๆ เว้าซื่อ ๆ มีอะไรก็จะบอก ไม่มีเล่ห์เหลี่ยมอะไรที่จะมาหลอกลวงเรา เราอยู่มานานก็รู้ว่าใครเป็นยังไง มันอยู่ง่ายกว่าอยู่เมืองไทยเยอะ อยู่เมืองไทยยังมีการหลอกลวงใช้ไหมคะ ที่นี้ไม่มีคะ”

อย่างไรก็ตามคุณสภาพรแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคนลาวเพิ่มเติมว่ามองคนลาวเป็นคนที่ “ยึดติด” โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการบริโภค เช่น

“คนลาวนี้ไม่ต้องโฆษณา หมายความว่า เขากินอะไรเขาก็จะกินติดไปเลย สมมุติว่า จะทานผงทูลส ถ้าไม่ใช่ “ตราซ้อน” จะไม่นิยม หรือ น้ำปลาต้องยี่ห้อ “ปลาหมึก” อาหารไทย ต้อง “ร้านสภาพร” ถ้าแหยมเนืองต้อง “เปียงสวรรค์” อะไรแบบนี้”

คุณสภาพรมีทัศนะว่าปัญหาสังคมของลาวแตกต่างจากประเทศไทยเพราะลาวยังคงมีการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นอย่างดี และกฎหมายลาวก็มีความเข้มงวดมากกว่าไทย ตัวอย่างเช่น

“...เขายังคงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีมากมาย เรื่องประเพณีเขายึดถือมาก โสเภณีไม่มี เขาไม่ให้มี อย่างคนที่ไปนอนพักโรงแรม ถ้าไม่ใช่สามี ภรรยา กัน ถ้าเขาจะเอาเรื่องจริง ตำรวจสามารถขึ้นไปจับได้ ในบัตรประชาชนลาวเขาจะระบุเลยนะคะว่าสามีคุณชื่ออะไร ภรรยาคุณชื่ออะไร อยู่ในบัตรประชาชนหมดเลย”

“ปัญหาสังคมลาวน้อยกว่าไทย ปัญหาจุดดคร่า ช่มชู้ ไม่ค่อยมี ไม่ค่อยได้ยินปัญหา ลักเล็กขโมยน้อย ปัญหาอาชญากรรม เพราะฉะนั้นอยู่ด้วยความปลอดภัย ดิฉันมาอยู่ในเมืองลาว 15 ปี ก็ไม่มีอะไร แต่สมัยนี้ยังมีบ้าง วัยรุ่นขับรถเสียดัง เริ่มมีละ แต่พอมีขึ้นไม่กี่วัน ตำรวจก็มาจัดการจับไป”

“ไม่คิดว่าลาวจะเป็นอย่างไทย ไม่อยากให้เป็น ก็อยากให้เป็นอย่างนี้ต่อไป เพราะที่นี้เขาเลือกผู้แทนฯ เขาก็ไม่เห็นวุ่นวายเหมือนบ้านเรา จะมาประท้วงอะไรก็ไม่มีหรอก ลองมาเกิดเรื่องอะไร โดนจับเรียบร้อย”

คุณสภาพรมองลาวในอนาคตเทียบกับประเทศไทยว่า ถ้าจะให้ลาวเจริญเทียบเท่ากับประเทศไทยคงเป็นไปได้ยากเพราะบ้านเมืองยังมีความยากจนอยู่ ด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ยังต้องรอความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากสหประชาชาติหรือประเทศต่าง ๆ อีกมาก

การเข้าถึงบริการสาธารณสุข

กรณีเกิดการเจ็บป่วยเล็ก ๆ น้อย ๆ คุณสภาพรจะรับการรักษาที่โรงพยาบาล หรือโรงพยาบาลของทางการลาวบ้าง แต่ถ้าอาการหนักมากก็จะไปรักษาพยาบาลที่ประเทศไทย โดยคุณสภาพรเลือกทำประกันชีวิตไว้กับบริษัทเอกชนไทย

ด้านมุมมองต่อการไปใช้บริการของสถานพยาบาลในประเทศลาว คุณสภาพรกล่าวว่า การต้อนรับคนไข้ไทยและการให้บริการทางการแพทย์ทั้งในด้านฝีมือแพทย์และยาอยู่ในระดับดี หากมีเงินก็สามารถรักษาด้วยตัวยาจากต่างประเทศ หรือจะเลือกใช้ตัวยาจากในประเทศก็ได้ เพราะลาวมีโรงงานผลิตยาเป็นของตนเอง

แม้แพทย์บางคนจะมีฝีมือในการรักษาพยาบาลดีเพราะส่วนหนึ่งจบจากต่างประเทศ แต่ด้านอุปกรณ์ในการรักษาพยาบาลยังไม่ทันสมัยเท่าที่ควร สถานพยาบาลของรัฐไม่คิดค่ารักษาพยาบาลแต่ก็ต้องจ่ายค่าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

“แต่เครื่องมือเครื่องมือไม่ทันสมัย ทุกอย่างยังไม่พัฒนา ดิฉันยังเคยได้ไปช่วยเหลือโรงพยาบาลของทหาร ผ่าปูที่นอนอะไรก็เก่าแก่ น้ำกินก็ไม่มี ขนาดแอร์ก็ยังไม่ มีห้องคลอดก็ไม่มี ยังเคยช่วยเหลือซื้อแอร์ไปให้ ก็อกน้ำเย็น น้ำอุ่น สงสารคนของเขามาก คนที่ไม่มีที่ไปก็ไม่มีจริง ๆ”

“ดูแลเหมือน ๆ กัน ค่าบริการเขาไม่ได้คิด แต่คุณต้องซื้อเองหมดทุกอย่าง แม้กระทั่งพลาสติกปิดแผล สำคัญทุกอย่าง”

“ไม่มีอย่างบ้านเราที่คนยากคนจนเขายังช่วยเหลือได้ แต่ที่นี้ถ้าคุณจนตายก็ตายเหอะ เพราะที่นี้ไม่มีใครช่วยเหลือ ไม่มีโครงการช่วยเหลืออย่างบ้านเรา คนทุกข์ยาก คนยากจนจริง ๆ นะยังมีคนช่วยเหลือ แต่ที่นี้ตายก็คือตาย”

นอกจากนี้คนลาวที่มีฐานะนิยมทำประกันชีวิตกับบริษัทในประเทศไทย แต่จะประกันรักษาพยาบาลอย่างเดียวหรืออาจมีประกันอุบัติเหตุบ้าง ถ้าเป็นคนไทยในลาวสามารถประกันชีวิตได้หลายประเภทรวมไปถึงเงินสะสม ปัจจุบันนี้ถ้าคนลาวป่วยจะไปโรงพยาบาลเอกชน โรงพยาบาลขอนแก่นราม แต่คนลาวบางคนไม่มีประกันชีวิตเขาก็ไปรักษาที่ประเทศไทย ซึ่งเป็นการสะท้อนค่านิยมของคนลาวอีกด้านหนึ่ง

“ที่นี่คนไหนมีหน้ามีตา หมายถึงมีเงิน ต้องไปรักษาที่เมืองไทย ไปเมืองไทยมีสิทธิรอดเยอะ อยู่เมืองลาวถ้าไม่มีตังค์ก็ตายอย่างเดียว”

การศึกษาในประเทศลาว

การศึกษาในโรงเรียนของประเทศลาวเป็นแบบไม่บังคับ กล่าวคือ เป็นการเรียนที่ไม่บังคับว่าต้องเรียนกี่ปี หากไม่สามารถชำระค่าเล่าเรียนได้ ก็สามารถพักการเรียนไว้ก่อนเมื่อมีเงินค่อยมาเรียนต่อ ซึ่งมีความแตกต่างกับระบบการศึกษาของไทยที่เป็นระบบบังคับในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นอกจากโรงเรียนที่รัฐบาลจัดตั้งแล้ว ประเทศลาวยังมีโรงเรียนนานาชาติ ที่มีค่าเรียนไม่แพงมาก และสอนเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งจะมีบุตรหลานของคนไทยที่ทำงานประจำอยู่ที่ลาวไปเรียน อาทิ เจ้าหน้าที่สถานทูต บริษัทการบินไทย

ความเป็นไปได้ของการลงทุนตั้งโรงเรียนหรือโรงพยาบาลในลาวโดยคนไทย

คุณสภาพรให้มุมมองว่า หากผู้ประกอบการมีทุนเพียงพอ ก็มีความเป็นไปได้ในการลงทุนตั้งโรงเรียนหรือโรงพยาบาลในลาว ถ้ามีการจัดตั้งขึ้นจริง ๆ ก็น่าจะมีผู้ให้บริการมาก โดยให้เหตุผลว่า โรงพยาบาลที่ลาวยังขาดอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่ทันสมัย แม้จะมีโรงพยาบาลเศรษฐกิจพิเศษ ก็เป็นโรงพยาบาลที่ญี่ปุ่นมาสร้างให้รัฐบาลลาว หากมีโรงพยาบาลของไทยในลาว นอกจากจะมีคนไทยในลาวมาใช้บริการแล้ว คนลาวที่นิยมไปรักษาที่ฝั่งไทยก็สามารถมาใช้บริการได้ด้วย อย่างไรก็ตามการลงทุนด้านสถานพยาบาลในประเทศลาวมีกฎหมายห้ามไว้ซึ่งจะกล่าวต่อไป

แนวโน้มในการตัดสินใจกลับประเทศ

คุณสภาพรมีความต้องการกลับไปอยู่ที่ไทยแต่คงเป็นในลักษณะของการไป-กลับ เพื่อเยี่ยมเยียนบ้านเกิด แต่จะไม่กลับไปอยู่เป็นการถาวร โดยให้เหตุผลว่า

“ก็แหม...เราไปตั้งเลขหนึ่งใหม่ใครจะไป อยู่ที่นี่เราแน่นอนอยู่แล้ว รายได้แน่นอนอยู่แล้ว ยังไงก็ได้เงินอยู่แล้ว ถ้ากลับไปบ้านเรา คู่แข่งเยอะแยะ ไปแล้วใครจะรู้จักเรา”

“คนไทยที่มาอยู่ด้วยกันหลาย ๆ คน เขาบอกว่าระหว่างให้ค้าขายอยู่เมืองลาวกับเมืองไทย อยู่เมืองลาวยังหากินได้เยอะ มีอะไรทำได้อีกเยอะแยะ หาเงินก็คล่องกว่า

สบายกว่า... มีเพื่อนคนหนึ่ง มีธุรกิจอยู่ที่ลาว เขายังใช้ชื่อคนลาว และยังไม่ได้สัญชาติอะไร เขาบอกว่าทำแบบเสี่ยงแต่ก็คุ้ม ทำธุรกิจหลายอย่าง เขามีร้านอาหารอยู่ที่หนองคาย เขาบอกว่าอยู่ที่เมืองลาวดีกว่า การกิน การอยู่ก็สบาย หาดคนง่าย พวกสารพิษอะไรเขาก็ไม่ได้ใช้ เป็นพวกผักหญ้า ปลา บ้านเราสารพิษทุกอย่าง ที่นี้เขาไม่มีค่ะ แม้ผักจะไม่สวยงาม แต่กลิ่นหอม ไม่ใส่ปุ๋ย ไม่ใส่อะไร”

ความคิดเห็นต่อความร่วมมือในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง

คุณสถาพรเห็นด้วยกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงเพราะทำให้เกิดความสะดวกสบายมากขึ้น ในสมัยที่สะพานมิตรภาพไทย-ลาวยังไม่ได้สร้าง หากต้องการจะมาลาวต้องลำบากมาก บุตรของคุณสถาพรต้องการมาเยี่ยมที่ลาวก็ต้องไปข้ามที่ท่าเสด็จ ก่อนหน้านั้นคนไทยจะเข้ามาที่ลาวได้ต้องทำ “ใบผ่านแดน” ซึ่งใช้เดินทางเข้าออกทางด่านที่ระบู่ไ้วเท่านั้น [ดูข้อมูลก่อนหน้านี้] นอกจากนั้นต้องมีชาวลาวเป็นบุคคลค้ำประกันว่าจะพักอาศัยที่ใด เป็นระยะเวลาเท่าไร แต่เมื่อลาวเข้าเป็นสมาชิกสมาคมอาเซียนแล้วการเข้าออกของคนไทยจึงสะดวกขึ้น ถ้ามีพาสปอร์ตแล้วสามารถเข้าประเทศลาวต่อไปยังเวียตนามและจีนได้

มุมมองต่อการเมืองการปกครองของประเทศลาว

การปกครองของลาวมีความเข้มงวดต่อการกระทำผิดโดยเฉพาะในด้านอาญาเพราะจะใช้หลักจับกุมผู้ต้องสงสัยก่อน ส่วนการไต่สวนข้อเท็จจริงค่อยกระทำในภายหลัง

“เข้มงวดมาก คุณอย่าผิดก็แล้วกัน อย่าโดนจับก็แล้วกัน ถ้าจับแล้วยังไม่สอบสวนอย่างจริงจังเป็นคนไทยทำอะไรที่ผิดเขายึดทรัพย์เลย ของอะไรที่เป็นของเรารัฐบาลยึดหมด และคุณออกจากประเทศไปเลย ภายใน 24 ชั่วโมง ...เพราะฉะนั้นต้องระวังมากเกี่ยวกับเรื่องต้องทำให้ถูกต้อง ถ้าถูกต้องแล้วอยู่สบาย”

“...ถ้าโดนจับจะผิดจะถูก ไม่สนใจ จับไปก่อน วางเมื่อไหร่แล้วค่อยไปคุยกัน บางทีถูกจับสัก 3 เดือน ประกันก็ไม่ได้ ใหญ่แค่ไหนก็ไม่มีสิทธิประกัน คุณเอาเงินมากองให้ เขาก็ไม่วางคูด้วย คือกลัวมาก ถ้าโดนจับ โดนจับแล้วเรื่องเยอะ ไลน์จะเสียเวลา เสียเงิน เสียทุกอย่าง เขาก็ไม่อยากให้โดน เพราะฉะนั้นไม่ทำผิดดีกว่า”

อย่างไรก็ตามคุณสภาพรว่าการปกครองในลักษณะนี้ก็มีข้อดีเพราะทำให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย

การให้ความคุ้มครองจากการประกันสังคมของประเทศไทย

คุณสภาพรยังไม่ทราบข้อมูลด้านการประกันสังคมของประเทศไทยที่ให้หลักประกันกับคนไทยด้านสุขภาพ ว่างงาน เจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิต และการคลอดบุตร

การให้ความช่วยเหลือกันของไทยในลาว

คนไทยในลาวมีจำนวนมากแต่เท่าที่ทราบยังไม่มีการจัดตั้งเป็นสมาคม การช่วยเหลือกันปรากฏเป็นกลุ่ม ๆ หรือตามวาระโอกาส โดยโอกาสที่สำคัญที่สุดคือในวันที่ 5 ธันวาคม ของทุกปี ซึ่งคนไทยจะมารวมตัวกันที่สถานทูต นอกจากจะเป็นการพบปะกันแล้วยังมีการออกร้านอาหารจากคนไทยที่อาศัยในประเทศลาว

กรณีที่ 2 ร้านประดับยนต์ของคุณวิเชียร

คุณวิเชียรมีพื้นเพเป็นคนจังหวัดหนองคาย เคยทำงานเป็นช่างเบาะในหนองคาย ก่อนจะเดินทางมาประกอบอาชีพในประเทศลาว บรรยาการการสนทนากับคุณวิเชียรแตกต่างไปจากการสัมภาษณ์คุณสภาพร เนื่องจากคุณวิเชียรพูดน้อยและค่อนข้างระมัดระวังในการสนทนา

คุณวิเชียรเริ่มต้นอาชีพนี้โดยได้รับการชักชวนจากคนลาวให้มาช่วยสอนการทำประดับยนต์แก่แรงงานลาวในร้าน โดยได้รับอัตราค่าจ้างเดือนละ 2 หมื่นบาท หลังจากทำงานเป็นลูกจ้างได้ 2 ปีกว่า จึงตัดสินใจลงทุนเปิดร้านทำเบาะ และประดับยนต์เป็นของตนเอง แต่จดทะเบียนในนามของคนลาว เพราะยังไม่ได้สัญชาติลาว

กิจการในปัจจุบัน

คุณวิเชียรเปิดร้านได้เดือนกว่ามีลูกจ้าง 2 คน เป็นคนลาวทั้งหมด ค่าจ้างที่จ่ายยึดตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศลาว พร้อมกับจัดอาหารให้รับประทานอีก 2 มื้อ

ลูกค้าส่วนใหญ่เป็นคนในนครหลวงเวียงจันทน์ โดยการแนะนำต่อ ๆ กันไป ลูกค้ามีทั้งที่เป็นนักธุรกิจ และข้าราชการ คุณวิเชียรมีรายได้เดือนละ 5-6 หมื่นบาท

เทคนิคการประกอบอาชีพในลาว

สำหรับเทคนิคหรือวิธีการในการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพในลาว คุณวิเชียรใช้วิธีการแตกต่างจากผู้ประกอบการร้านอาหารไทย “สถาพร” โดยคิดว่าไม่จำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อการช่วยเหลือแบบอุปถัมภ์

“...ไม่หาเรื่องใครก็อยู่ได้แล้ว...ไม่จำเป็นต้องรู้จักกับราชการ/ตำรวจ”

“เพียงแค่เราทำให้อยู่ในกรอบเขาคิดหนึ่ง ก็เหมือนอยู่บ้านเรา ก็เหมือนกับทำให้เขารักเรา”

การได้มาซึ่งสัญชาติลาว

ปัจจุบันคุณวิเชียรยังไม่ได้รับใบต่างด้าว ซึ่งจะมีผลคือ ไม่สามารถใช้ชื่อตนเองเป็นเจ้าของกิจการได้ อย่างไรก็ตามคุณวิเชียรให้เหตุผลว่าไม่มีความจำเป็นต้องทำใบต่างด้าว เพราะได้ทำวีซ่าธุรกิจที่สามารถทำงานได้โดยปีหนึ่งจะต้องเสียค่าวีซ่าประมาณเกือบสองหมื่นบาท เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือคุณวิเชียรไปกลับระหว่างลาวกับหนองคายเป็นประจำ จึงคิดว่าสัญชาติลาวไม่จำเป็นกับตนเท่าใดนัก

ปัญหาในการประกอบธุรกิจ

ปัญหาที่คุณวิเชียรประสบในการประกอบธุรกิจที่ลาว คือ ปัญหาการเก็บภาษีนอกกระบบจากเจ้าหน้าที่ลาว ดังตัวอย่างเช่น

“การเสียภาษีที่นี่ถูกกว่าบ้านเรา แต่ข้างนอกจะแพงกว่า คือ ลักษณะนอกกระบบต้องเสียครับ คือเขาอยากได้ตัวนั้น ตัวนี้ อยากได้ของให้นาย เช่น CD”

“พวกภาษี พวกตำรวจ แต่ก่อนถ้าอยู่เดิมมันลำบาก เขาจะมากวนอยากได้นั่นอยากได้นี้ เป็นประจำครับ แต่ที่นี่ [เวียงจันทน์] ไม่เท่าไร”

ช่องทางในการประกอบอาชีพ

คุณวิเชียรคิดว่าช่องทางในการประกอบอาชีพในเมืองหลวงยังมีอีกมาก เช่น ร้านอาหาร ด้านประดับยนต์ รวมถึงด้านก่อสร้าง แม้ลาวจะยังมีช่องทางในการลงทุนอีกมากแต่

การใช้เงินลงทุนที่ลาวจะแพงกว่าเมืองไทย เพราะอุปกรณ์ต่าง ๆ ทั้งหมดต้องซื้อจากประเทศไทย ต้องเสียค่าขนส่ง และภาชนะนำเข้าจึงทำให้ค่าใช้จ่ายแพง

มุมมองของคนลาวที่มีต่อคนไทย

“ก็ไม่มีอะไรมาครับ...คนลาวเขายอมรับคนไทยมากกว่า เพราะระบบเราก็ดีกว่า ระบบการทำงานก็ดีกว่า...”

ปัญหาระหว่างคนไทยกับคนลาว

คุณวิเชียรมองว่าคนไทยกับคนลาวอยู่ด้วยกันได้ดี ไม่มีปัญหาระหว่างกัน

การใช้บริการรักษาพยาบาล

เมื่อเกิดการเจ็บป่วยคุณวิเชียรเลือกไปรักษาที่โรงพยาบาลทางฝั่งไทย และยังไม่เคยไปใช้บริการรักษาพยาบาลที่ลาวเลยสักครั้ง

คุณวิเชียรทำประกันชีวิตกับบริษัทในประเทศไทยในราคาเหมาจ่ายที่ต่ำกว่าราคาเท่ากับทำที่ประเทศไทย การคุ้มครองครอบคลุมทั้งประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุทั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและประเทศลาว

การรับรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมของไทย

คุณวิเชียรเคยได้ยินเรื่องประกันสังคมของประเทศไทย คุณวิเชียรต้องการให้การประกันสังคมไทยขยายความคุ้มครองและบริการมาสู่ประเทศลาว เพราะวาระบบดีกว่าที่ใช้ในประเทศลาวมาก

การศึกษาของบุตร

ปัจจุบันคุณวิเชียรยังไม่ได้แต่งงาน แต่คิดว่าถ้ามีบุตรจะให้เรียนที่ประเทศไทย หรือหากมีการตั้งโรงเรียนไทยในประเทศลาวก็จะให้เรียนในโรงเรียนที่ตั้งขึ้น

ความคิดเห็นต่อความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

คุณวิเชียรเคยทราบข่าวเกี่ยวกับความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง และเห็นด้วยกับความร่วมมือลักษณะนี้ เพราะจะช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านค่าขนส่งได้มาก ซึ่งจะทำให้การประกอบธุรกิจมีกำไรมากขึ้น