

ชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง

โดยคณะวิจัย

อ.ดร.สุปรียา	หวังพัชรพล
ผศ.ดร.สักรินทร์	แซ่ภู
ผศ.ดร.ณัฐวุฒิ	อัครโกวิทวงศ์
ผศ.ดร.ปณายุ	ไชยรัตนานนท์
ผศ.ดร.เทียมสุรย์	สิริศรีศักดิ์
ดร.กฤษณะ	แพทย์จะเกรียง

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น
และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

(รายงานนี้ยังไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถนำไปอ้างอิงได้)

บทคัดย่อ

ทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา มีวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อเป็นการสร้างความเจริญ เกิดการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท แม้ความแตกต่างทางรายได้หรือความยากจนโดยสมบูรณ์จะลดลงในภาพรวม กลับสร้างความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ โดยเฉพาะในด้านทรัพยากรที่เห็นชัดขึ้นและในมิติทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ตามมา ตลอดจนมิติทางกายภาพและสภาพแวดล้อมที่เห็นได้ชัดด้วยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภายในเมืองเอง หรือพื้นที่ที่กำลังเข้าสู่ความเป็นเมืองที่กำลังเผชิญความเปลี่ยนแปลงตามนโยบายการพัฒนาที่เน้นเพียงด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมกันเชิงพื้นที่ให้เกิดขึ้นไม่เพียงเฉพาะในระดับประเทศแต่รวมไปถึงระดับภูมิภาค และนโยบายเมืองหลักที่เป็นหัวใจหลักของนโยบายการกระจายความเจริญอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นระหว่างเมืองหลักกับเมืองอื่นๆ ภายในภูมิภาคเดียวกัน

ชุดโครงการงานวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง ภายใต้การสนับสนุนทุนวิจัยตามกรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ของ สกว. (Strategy Research Issues: SRI) ข้อ SRI 4: การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม (Inequality Reduction) และยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ในการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ด้วยความร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นของโครงการวิจัยระยะที่ 1 เพื่อสังเคราะห์ประเด็นความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคนจน โดยเฉพาะคนจนในเขตเมืองที่กำลังเผชิญความเปลี่ยนแปลง โครงการวิจัยจึงศึกษาโดยใช้บริบทของเมืองสี่ประเภท แบ่งตามประเภทหน้าที่ใช้สอยหลักของเมืองที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา อันได้แก่ เมืองศูนย์กลาง เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว และเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชุดโครงการวิจัยนี้จึงเป็นการสังเคราะห์เนื้อหาจากงานปริทัศน์สถานภาพความรู้ของความเหลื่อมล้ำในเมืองสี่ประเภทดังกล่าว ที่ผ่านการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัย นโยบายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสวนากลุ่มย่อยกับประชาชนในเขตพื้นที่ เพื่อการสังเคราะห์และลำดับความสำคัญของประเด็นความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง สำหรับการพัฒนาข้อเสนอในระดับปฏิบัติการเชิงพื้นที่ ที่นำไปสู่การเสนอยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่เกี่ยวข้อง ในระยะต่อไปของชุดโครงการวิจัยนี้

จากการปริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองทั้งสี่ประเภท สามารถลำดับความสำคัญของความเหลื่อมล้ำในสี่ประเภทเมือง คือ มิติด้านพื้นที่ ส่วนลำดับต่อมาคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการเมือง และลำดับสุดท้ายคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสังคม วัฒนธรรมและความรู้ ผลการศึกษาได้สะท้อนภาพของ ‘คนจนเมือง’ ที่มีความซ้อนทับกันในหลายมิติ โดยสามารถอธิบายออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มคนจนเชิงรายได้ กลุ่มชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ กลุ่มแรงงาน และกลุ่มคนชายขอบ ซึ่งผลการศึกษาจะใช้เพื่อการพัฒนาข้อเสนองานวิจัยสำหรับการดำเนินงานระยะต่อไปของชุดโครงการวิจัย คณะผู้วิจัยได้ออกแบบวางแผนการดำเนินงานวิจัยเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานที่นำไปสู่การขับเคลื่อนเชิงกลยุทธ์ โดยสามารถ ประเภทงานวิจัยในระยะที่ต่อไปออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) งานวิจัยเชิงประจักษ์ โดยอาจเน้นด้านการวิจัยเชิงลึกของข้อมูลในรายประเด็นหรือเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ซึ่งเน้นบทบาทของนักวิจัยหรือนักวิชาการ 2) งานวิจัยที่พัฒนาร่วมกับท้องถิ่น หรือให้กลุ่มคนในท้องถิ่นเป็นนักวิจัยหลัก และ 3) งานวิจัยเชิงปฏิบัติการด้วยโจทย์ในพื้นที่ที่มีอยู่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและภาคีอื่นๆ โดยมุ่งเน้นการสร้างกลไกการทำงานร่วมกับโครงสร้างต่างๆ ของเมืองที่มีอยู่

Abstract

The development of Thailand since the enactment of the first National Economic and Social Development Plan has intended to create prosperity, revenue distribution and regional economic disparities, reduce spatial inequality between urban and rural areas. Even the absolute poverty of Thailand has gradually reduced ever since. Income inequality and other dimensions have increased, in terms of resources, social dimension, and quality of life. The physical dimension and the environment are significantly evident with the phenomena that occurs in the urban context itself. The development policy, focusing only on the economy and industrialization, and following the trickle-down effect have failed to spread prosperity to the regions over the decades. The Thai government has not been able to create equality, not only at the national level, but also at the regional level. As we can witness from the disparity between the capital city and other cities in the rural area, or even within the same region.

This research project on inequality and the urban poor, funded by the Thailand Research Fund's program entitled Strategic Research Issues (SRI), SRI 4: Inequality Reduction and Country Strategy to create equality and social equality in collaboration with Community Organization Development Institute (CODI), is primarily aimed at synthesizing the dimensions of inequality that affect the poor, especially the urban poor who are facing progressive changes. The first phase of this research project, therefore, studied inequality based on four urban contexts, classified according to the main functional categories of the city, which are in line with the main development policy of the National Economic and Social Development Plan. The four cities are Capital city, Industrial city, Tourist City, and Special Economic Zone city. This set of research projects is a synthesis of the content from the review of knowledge status of urban inequality in four urban contexts through literature review, study of relevant policies, and focus group discussions with the poor people in those studied areas. Issues of inequality and the urban poor were synthesized and prioritized leading to the next stages of the research program, which are a development of proposals for spatial operating level, and the policy strategies for structural change proposed at the final phase of this research project.

From the review of knowledge status on urban inequality in all four categories. The first priority of the urban disparity is related to the spatial dimension. The second is the environmental, economic and political inequality, and the last one is the social, culture and knowledge inequality. The study reflected the image of the "urban poor" in multi-dimensions which can be described as four groups, as the Low-income group, Traditional community group, Labours and Marginalized people. The results will be used to develop research proposals for the next phase leading to the Strategic Research Issues. The research pattern can be classified into three categories: 1) Empirical research that focuses on in-depth research of data on specific issues or a comparative study between contexts. It emphasizes the role of researcher or scholar. 2) Community-based research approach; and 3) Action research conducted in collaboration with other partners, by focusing on building a mechanisms to work with existing urban structures.

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	i
Abstract.....	ii
บทสรุปผู้บริหาร.....	v
บทที่ 1: บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ชุดโครงการวิจัย	8
1.3 คำถามวิจัยหลักของชุดโครงการระยะที่ 1	9
1.4 กรอบแนวคิดแผนงานวิจัย	9
1.5 แผนการดำเนินงานชุดโครงการวิจัย.....	10
1.6 ผลผลิตและผลลัพธ์การวิจัย	12
บทที่ 2: ความเหลื่อมล้ำและความยากจนในประเทศไทย	13
2.1.ความเหลื่อมล้ำและความยากจน	13
2.2 การพัฒนาเมืองกับความเหลื่อมล้ำ	17
2.3 คนจนเมือง.....	22
บทที่ 3: การดำเนินงานของชุดโครงการวิจัย	26
บทที่ 4: บทสังเคราะห์สถานภาพความรู้ความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองในประเทศไทย	36
4.1 สถานภาพความรู้ความเหลื่อมล้ำในเมืองแต่ละประเภท	36
4.2 ความเหลื่อมล้ำและภาพสะท้อนคนจนเมือง	42
4.3 กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำกับมิติพื้นที่เชิงกายภาพ.....	48
บทที่ 5: การดำเนินงานชุดโครงการวิจัยระยะต่อไป.....	53
5.1 การดำเนินงานชุดโครงการวิจัยระยะต่อไป.....	53
บรรณานุกรม	56
ภาคผนวก ก: สรุปสาระสำคัญจากการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับตัวแทนภาคประชาชน.....	60
ภาคผนวก ข: ข้อเสนอโครงการวิจัยในอนาคตภายใต้ชุดโครงการวิจัย “ความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง”	65
ภาคผนวก ค: กลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนที่ดำเนินการโครงการต่างๆเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจน.....	72

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 แผนการดำเนินงานสำนักประสานงานชุดโครงการ	11
ตารางที่ 2 แผนการดำเนินงานชุดโครงการวิจัย 4 ประเภทเมือง.....	12
ตารางที่ 3 สรุปข้อเสนอโครงการวิจัยย่อยในระยะต่อไป (ดูภาคผนวก ข).....	53

สารบัญรูปภาพ

รูปที่ 1 กรอบแนวคิดงานวิจัยเมืองศูนย์กลาง.....	3
รูปที่ 2 กรอบแนวคิดงานวิจัยเมืองอุตสาหกรรม.....	5
รูปที่ 3 กรอบแนวคิดงานวิจัยเมืองท่องเที่ยว.....	6
รูปที่ 4 กรอบแนวคิดงานวิจัยเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	7
รูปที่ 5 กรอบแนวคิดแผนงานวิจัย.....	9
รูปที่ 6 แสดงเส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	13
รูปที่ 7 แสดงการเปรียบเทียบความยากจนรายจังหวัด ปี 2550 และ 2556.....	14
รูปที่ 8 แสดงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้ของไทยรายภาค.....	14
รูปที่ 9 แสดงความสัมพันธ์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับทิศทางการพัฒนาเมือง.....	21
รูปที่ 10 แสดงโอกาสโดยเปรียบเทียบ (odds ratio) ในการได้รับสวัสดิการของคนจนแยกตามพื้นที่.....	24
รูปที่ 11 แสดงเครือข่ายภาคประชาชนในประเทศออกแถลงการณ์คัดค้านคำสั่ง คสช.....	25
รูปที่ 12 บรรยากาศการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองต่างๆ.....	27
รูปที่ 13 ภาพบรรยากาศประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	28
รูปที่ 14 ภาพบรรยากาศประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	29
รูปที่ 15 ภาพบรรยากาศประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	30
รูปที่ 16 ภาพบรรยากาศการสัมมนาสรุปบทเรียนเมืองเศรษฐกิจพิเศษ.....	30
รูปที่ 17 ภาพบรรยากาศประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	31
รูปที่ 18 ภาพบรรยากาศประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายคนทำงานเมือง.....	31
รูปที่ 19 ภาพบรรยากาศประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายคนทำงานเมือง.....	32
รูปที่ 20 ภาพบรรยากาศประชุมปรึกษาหารือความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาเมือง.....	32
รูปที่ 21 ภาพบรรยากาศการประชุมปรึกษาหารือความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาเมือง.....	33
รูปที่ 22 ภาพการลงพื้นที่เมืองท่องเที่ยวและระดมความคิดเห็นจากชาวบ้าน.....	33
รูปที่ 23 ภาพการลงพื้นที่เมืองท่องเที่ยวและระดมความคิดเห็นจากชาวบ้าน.....	34
รูปที่ 24 การประชุมเชิงปฏิบัติการ.....	34
รูปที่ 25 ความเชื่อมโยงประเด็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการพัฒนาการท่องเที่ยว.....	38
รูปที่ 26 ประเด็นเชิงองค์ความรู้ที่เป็นช่องว่างในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	40
รูปที่ 27 ความเหลื่อมล้ำในเมืองประเภทต่างๆตามกรอบความเหลื่อมล้ำ 7 มิติ เสนอโดย World Social Science Report (2016).....	42
รูปที่ 28 มิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับคนจนเชิงรายได้.....	44
รูปที่ 29 มิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับชุมชนดั้งเดิม.....	45
รูปที่ 30 มิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับกลุ่มแรงงาน.....	46
รูปที่ 31 มิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับกลุ่มคนชายขอบ.....	48
รูปที่ 32 ภาพรวมมิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับคนจนเมือง.....	48
รูปที่ 33 บทบาทของมูลนิธิสถาบันเพื่อการจัดการเมืองและท้องถิ่น.....	55
รูปที่ 34 กรอบข้อเสนอโครงการวิจัยย่อยในระยะต่อไป.....	55

บทสรุปผู้บริหาร

จากรายงานล่าสุดของ Credit Suisse (2016) เปิดเผยว่าประเทศไทยขยับขึ้นจากอันดับ 11 เป็นอันดับ 3 ของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลกรองจากรัสเซียและอินเดีย โดยประเทศไทยมีคนรวยร้อยละ 1 ของประเทศถือครองทรัพย์สินถึงร้อยละ 58 ของประเทศ มีมหาเศรษฐีระดับพันล้านในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก 5 คนในปี 2551 เป็น 28 คนในปี 2558 ในขณะที่คนไทย 10% หรือประมาณ 7 ล้านคน ยังมีชีวิตอยู่ใต้เส้นความยากจน และคนไทยมากกว่า 3 ใน 4 ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน โดยโฉนดที่ดินกว่า 61% ของประเทศไทยอยู่ในมือประชากรเพียง 10% ของประเทศ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นชัดว่าแม้ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างความเจริญ ก่อให้เกิดการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท ทว่าในความเป็นจริงแม้ความแตกต่างทางรายได้หรือความยากจนโดยสมบูรณ์จะลดลงในภาพรวม ยังคงมีประเด็นความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ โดยเฉพาะในด้านทรัพยากรที่เห็นชัดขึ้นและในมิติทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ตามมา ตลอดจนมิติทางกายภาพและสภาพแวดล้อมที่เห็นได้ชัดด้วยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภายในเมืองเอง หรือพื้นที่ที่กำลังเข้าสู่ความเป็นเมืองที่กำลังเผชิญความเปลี่ยนแปลงตามนโยบายการพัฒนาที่เน้นเพียงด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ยังส่งผลกระทบต่อคนจนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะคนจนในเมือง

ด้วยการสนับสนุนการวิจัยตามกรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ของ สกว. (Strategy Research Issues: SRI) ข้อ SRI4: การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม (Inequality Reduction) และยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ในการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม คณะที่มิวิจัยชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองนี้ จึงดำเนินการศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองผ่านบริบทเมืองโดยการจำแนกประเภทเมืองที่จะทำการศึกษาตามบทบาทและหน้าที่ที่สภาพนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ 4 ประเภทเมือง คือ เมืองศูนย์กลาง เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว และเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อสะท้อนประเด็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นรวมถึงสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า "คนจน" ในบริบทของเมืองประเภทต่าง ๆ นั้นคือประชากรกลุ่มใดบ้าง อีกทั้งการศึกษาผ่านบริบทเมืองแต่ละประเภทยังน่าจะสามารถทำให้มองเห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเชื่อมโยงกัน ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ และสิ่งแวดล้อม และสามารถลำดับความสำคัญของประเด็นของความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเภทเมือง ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในเชิงลึกรายพื้นที่ การดำเนินการชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองในระยะที่ 1 นี้ เน้นการปริทัศน์สถานภาพความรู้และสถานการณ์ปัจจุบันในประเด็นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองที่พบในบริบทเมืองต่างๆ ทั้งจากการสำรวจความรู้จากเอกสารและประเด็นจากการสำรวจพื้นที่และการถอดบทเรียนร่วมกับคนจนเมือง หรือโครงการต่างๆที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปของภาพรวมสถานการณ์ในประเทศ และการลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเภทเมืองที่จะสามารถใช้ประโยชน์ในการพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัยเชิงลึกและสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาข้อเสนอเชิงปฏิบัติการและเชิงยุทธศาสตร์นโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้ในระยะต่อไป

จากการปริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองในทั้งสี่ประเภทเมือง มาสู่การสังเคราะห์ตามกรอบแนวคิดของรายงานฉบับล่าสุดของ World Social Science Report (2016) ที่เสนอว่าความเหลื่อมล้ำไม่ควรเข้าใจและกล่าวถึงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และความมั่งคั่งเท่านั้น แต่มีปฏิสัมพันธ์ใน 7 มิติสำคัญ คือ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พื้นที่และความรู้ นั้น สามารถสรุปลำดับความสำคัญได้ คือ ความเหลื่อมล้ำที่พบมากในทั้งสี่ประเภทเมือง คือ มิติด้านพื้นที่ ส่วนลำดับต่อมาคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการเมือง และลำดับสุดท้ายคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสังคม วัฒนธรรมและความรู้

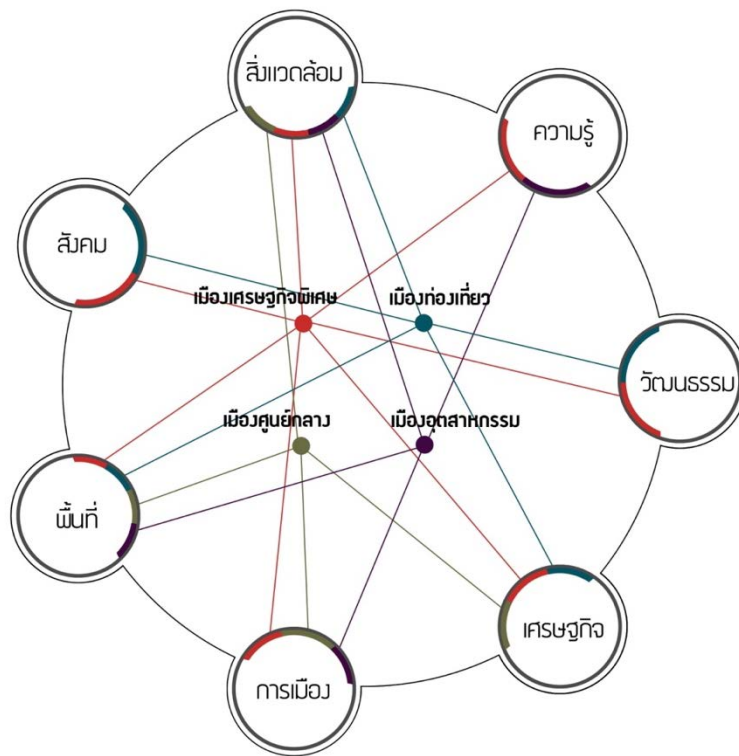
ในบริบทเมืองศูนย์กลาง ผศ.ดร.ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และ ผศ.ฐิติวัฒน์ นงนุช ได้สรุปไว้ว่า ความเหลื่อมล้ำที่เห็นเด่นชัดสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ประเด็น คือ 1) ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย สะท้อนออกมาในรูปของสิทธิที่จะอยู่ในเมือง สภาพการณ์ที่คนจนเมืองไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้ ตลอดจนถูกเบียดขับออกจากย่านที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีจากกลไกของทุนจากฐานคติเสรีนิยมใหม่ในรูปของการเงินตรึงเคชั่น (Gentrification) และการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ในเมือง 2) ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและรายได้ ที่สะท้อนออกมาในรูปของกลไกตลาดเสรีนิยมใหม่กับสถานะการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียม อีกทั้งกลไกรัฐที่เอื้อประโยชน์ทุนขนาดใหญ่ที่เบียดขับโอกาสของคนตัวเล็กตัวน้อยต่อโอกาสทางด้านอาชีพ 3) ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร ที่สะท้อนผ่านช่องว่างโครงสร้างการบริหารรัฐกิจเชิงพื้นที่ระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำ ดิน ในพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ความลักลั่นของกลไกทางผังเมือง และการบริหารจัดการความเสี่ยงอุทกภัยที่เลือกปฏิบัติ และ 4) ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง สะท้อนในรูปของโครงสร้างและกลไกที่รัฐเป็นเครื่องมือในการจัดสรรประโยชน์แก่กลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากอำนาจรัฐในเชิงนโยบายได้ผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและโครงการขนาดใหญ่ โดยผู้มีส่วนได้เสียต่อการพัฒนาหลายฝ่ายไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล รวมถึงไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในกลไกการตัดสินใจ ดังสะท้อนในกรณีศึกษาของการพัฒนาที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของหน่วยงานรัฐเพื่อการพัฒนาเมือง เป็นต้น

งานวิจัยของ ผศ.ดร.ปณายุ ไชยรัตนานนท์ ผ่านการทบทวนนโยบายการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่ผ่านมาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ชี้ว่าประเด็นความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นมิติที่เห็นได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับที่ดินและการเวนคืนที่ดิน ดังเช่น กรณีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ในจังหวัดระยอง นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ยังเกิดผลกระทบเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้วยจำนวนคลองที่ลดน้อยลง และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำในอ่างเก็บน้ำเป็นสิ่งที่เข้าถึงการใช้งานได้ยากดังเช่นในกรณีของเขตนิกมอุตสาหกรรม ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นแก่คนดั้งเดิมในพื้นที่ที่ถูกเบียดเบียนทั้งพื้นที่ดินและทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ส่วนแรงงานไทยและข้ามชาติทั้งในระบบและนอกระบบที่โยกย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมากขึ้นยังส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงบริการและสวัสดิการของรัฐแก่คนดั้งเดิมในพื้นที่เมือง รวมถึงความเหลื่อมล้ำในมิติทรัพยากรการเมือง โดยเฉพาะด้านกฎหมายและการรับรู้ข่าวสาร เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย ขาดองค์ความรู้ต่อกฎหมายในบริบทพื้นที่ รวมทั้งการไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดผังเมือง ทำให้ ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดความเป็นไปของพื้นที่ของตนเองได้อย่างแท้จริง

งานวิจัยของ ผศ.ดร.เทียมสุรย์ สิริศรีศักดิ์ และดร.กฤษณะ แพทย์จะเกร็ง ด้วยการทบทวนงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองท่องเที่ยว แสดงให้เห็นว่าแม้การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการจ้างงานและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผู้ที่อาศัยในแหล่งท่องเที่ยวต่างมีช่องทางในการประกอบอาชีพและมีรายได้เพิ่มขึ้น ผู้ที่ได้ประโยชน์มากกว่าคือกลุ่มผู้มีรายได้สูง และการท่องเที่ยวยังทำให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้มากขึ้น รวมทั้งขาดการพัฒนาสินค้าและบริการที่จะช่วยสร้างมูลค่าและสร้างโอกาสใหม่แก่คนท้องถิ่นที่เข้าถึงทรัพยากรได้น้อยกว่ากลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเหตุปัจจัยของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในเมืองท่องเที่ยวนั้นเกี่ยวข้องกับสองประเด็นสำคัญคือ การเข้าถึงสิทธิเหนือทรัพยากรทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม และการได้โอกาสในการเข้าสู่ธุรกิจทางการท่องเที่ยว ด้วยเมืองท่องเที่ยวมุ่งเน้นการฉวยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรมเป็นปัจจัยการผลิตความเติบโต โดยไม่ได้คำนึงถึงแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญ การย้ายถิ่นฐานของแรงงานจากภูมิภาคอื่นเข้ามายังเมืองท่องเที่ยวขนาดใหญ่จึงเป็นปรากฏการณ์สำคัญของเมืองท่องเที่ยว ซึ่งส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือการเพิ่มขึ้นของระดับค่าครองชีพ ซึ่งในขณะเดียวกันระดับรายได้เฉลี่ยก็เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ดังนั้นกลุ่มคนที่อาจเรียกว่าเป็นผู้ด้อยโอกาส หรือเป็นคนจนเมืองในเมืองท่องเที่ยวอาจจะไม่จำเป็นต้องมีระดับรายได้อยู่ในระดับเดียวกับคนจนเมืองในเมืองประเภทอื่น

ส่วนงานวิจัยของ ผศ.ดร.สักรินทร์ แซ่กู๋ ผ่านการทบทวนเอกสารสำคัญและการจัดเวทีเสวนาหารือร่วมกับชุมชนในเขตเมืองเศรษฐกิจพิเศษนั้น พบว่าแม้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจยังไม่เกิดการกีดกันหรือกดทับไปที่กลุ่มคนจนเมือง

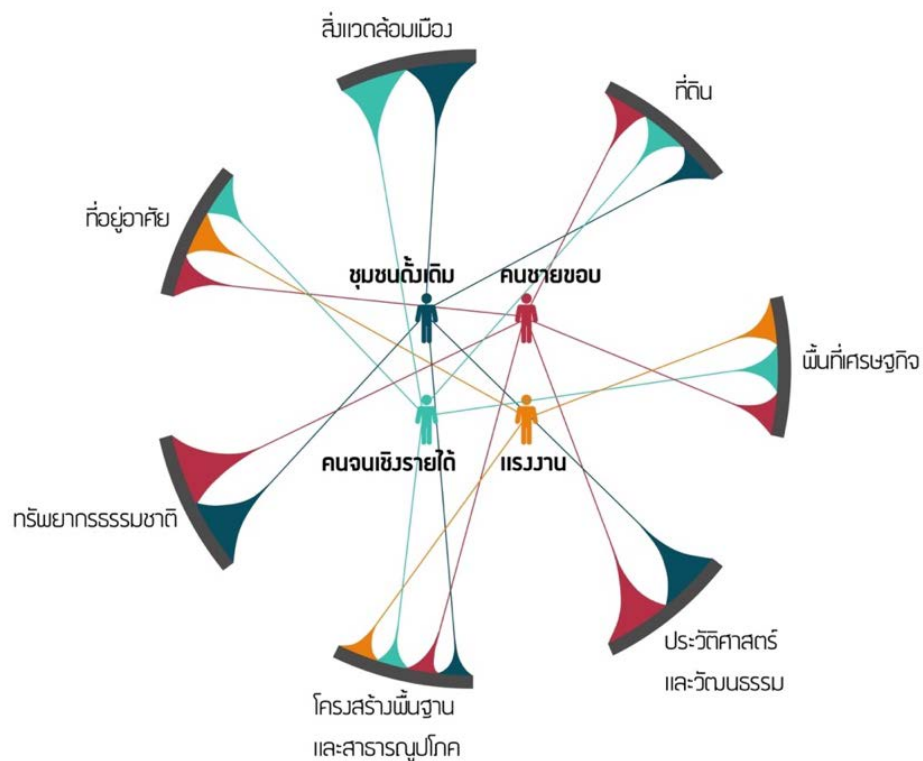
โดยตรง แต่มีความเหลื่อมล้ำก็ไปปรากฏในมิติการจัดการทรัพยากรและพื้นที่รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้กับพื้นที่ต่อกลุ่มนักลงทุน ในขณะที่กลุ่มคนจนเมืองกลับไม่ได้รับผลเชิงบวกจากการพัฒนาพื้นที่ ประกอบกับต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองที่มีน้อยกว่ากลุ่มนักลงทุนอยู่แล้วทำให้การไม่เปิดโอกาสทางโครงสร้างหรือมาตรการสนับสนุนที่ชัดเจนและรูปแบบก็สามารถก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้ โดยผู้วิจัยได้เสนอให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำในพื้นที่เมืองเป็นกลไกและกระบวนการที่เกิดขึ้นผ่านมิติด้านพื้นที่ เช่น ความเหลื่อมล้ำในการจัดการที่ดินและทรัพยากรท้องถิ่นในมิติของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ความเหลื่อมล้ำด้านกลไกการจัดเก็บภาษีระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น หรือ ความเหลื่อมล้ำผ่านการสร้างข้อเสนอที่สนับสนุนการผลิตในบางรูปแบบที่ใช้เทคโนโลยีในขณะที่การผลิตแบบพื้นบ้านกลับถูกเพิกเฉย เป็นต้น โดยผู้วิจัยได้จำแนกออกเป็น 4 รูปแบบคือ พื้นที่ทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมือง



นอกจากนี้ บริษัทสถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองทั้งสี่ประเภทได้สะท้อนภาพของ ‘คนจนเมือง’ ที่มีความซ้อนทับกันในหลายมิติรวมถึงในเชิงพื้นที่ โดยสามารถอธิบายออกได้เป็น 4 กลุ่ม

1. **กลุ่มคนจนเชิงรายได้** ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในภาคเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการของเมือง แต่กลับเป็นกลุ่มคนจนที่ถูกละเลยสิทธิที่จะอยู่ในเมือง ขาดการรับรองและเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินในเขตเมือง และมักจะถูกเบียดขับโดยเฉพาะในกรณีไร้รัฐที่มักจะไม่ได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม
2. **กลุ่มชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่** เช่น กลุ่มชุมชนผู้อาศัยเดิม กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพต่างๆและชุมชนทางวัฒนธรรม ที่ได้รับผลกระทบเชิงลบจากการพัฒนาของภาครัฐและการลงทุนภาคเอกชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยที่ผลประโยชน์ในการพัฒนาหรือการลงทุนหลักนั้นกลับตกเป็นของคนนอกพื้นที่และนายทุน เช่น การสูญเสียที่ดินและทรัพยากรที่จำเป็นและผลกระทบเชิงสุขภาพเช่นในกรณีเมืองอุตสาหกรรม ผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมเดิม ดังปรากฏในกรณีเมืองท่องเที่ยวหรือเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ และยังเกี่ยวข้องกับการขยายตัวของความเป็นเมืองดังปรากฏในกรณีเมืองศูนย์กลางและปริมณฑล

3. **กลุ่มแรงงานที่ย้ายเข้ามาในพื้นที่** ซึ่งหมายรวมถึงทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ แรงงานไทยต่างถิ่น และแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในเมืองต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ขาดการรองรับด้านพื้นที่ โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยและสวัสดิการทางสังคม และโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน นอกจากนี้ในบางครั้งยังถูกมองว่าแปลกแยกเกิดเป็นความยากจนทางศักดิ์ศรี
4. **กลุ่มคนชายขอบ** คือกลุ่มคนที่ยังไม่ได้รับสิทธิ โอกาส และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียม โดยเฉพาะยังไม่ได้รับการส่งเสริมศักยภาพตามสิทธิที่พึงมีจากภาครัฐและสังคม ซึ่งส่งผลต่อความยากจนทางรายได้และด้านอื่นๆต่อไป โดยทั่วไปนั้นการนิยามคนชายขอบในแวดวงวิชาการปัจจุบันค่อนข้างกว้างขึ้น โดยหมายรวมถึงกลุ่มคนจน คนในสลัม กลุ่มแรงงานนอกระบบ คนไร้บ้าน กลุ่มวัฒนธรรมย่อยต่างๆ ซึ่งมีความหมายซ้อนทับกันกับกลุ่มที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองนี้ จะอธิบายแยกออกเป็นอีกประเภทให้เห็นชัดเจนขึ้น โดยเป็นกลุ่มคนชายขอบของคนยากจนอีกทอดหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะมีกลุ่มสังคม วัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์แล้วยังรวมถึงกลุ่มที่สุริชัย หวันแก้ว (2550) เรียกว่ากลุ่มสังคมปกติที่ถูกเสกสรรปั้นแต่ง (constructed) ให้เป็นคนชายขอบ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่มหลัก คือ ทางสภาพร่างกาย (เช่น กลุ่มคนพิการ ผู้สูงอายุ) และทางสถานะทางสังคม (เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเพศสภาพและผู้ค้าบริการทางเพศ)



ทั้งนี้ จากการศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำนั้นได้ต่อยอดภาพ "คนจนเมือง" นอกเหนือจากความยากจนเชิงรายได้ แต่มีความทับซ้อนในมิติของความหมายและในพื้นที่ที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งเชิงโอกาส สิทธิและอำนาจ ที่มากกว่าเพียงการมองเห็นคนจนเมืองในพื้นที่ชุมชนแออัด แต่ปรากฏอยู่ในพื้นที่อื่นๆของเมือง เช่น พื้นที่สาธารณะ ย่านเมืองเก่า แหล่งท่องเที่ยว นิคมอุตสาหกรรม เส้นทางคมนาคมขนส่ง หรือพื้นที่ชายแดน โดยในเมืองหนึ่งอาจมีคนจนเมืองอยู่ในทุกมิติที่ยังต้องการการศึกษาเฉพาะเจาะจงที่ชัดเจนขึ้นว่าใครคือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำและการเปลี่ยนแปลงของเมืองบ้างอย่างไรในแต่ละกรณี

“พื้นที่ในมิติทางกายภาพ” คือพื้นที่สำคัญมากอย่างหนึ่งในการผลิตและการดำรงชีพของคนจนเมือง ที่ผ่านมานั้น ปฏิบัติการเชิงพื้นที่ผ่านการพัฒนาเมืองในโครงการต่างๆที่ปรากฏทั้งในด้านการวางแผน การจัดสรร แบ่งปัน หรือแม้แต่การแย่งชิงทรัพยากรพื้นที่นี้เองที่เป็นเหตุของการสร้างความเหลื่อมล้ำต่อคนกลุ่มต่างๆโดยทำให้คนจนสิทธิและอำนาจ ตลอดจนส่งผลต่อความยากจนด้านโอกาสและรายได้ตามมา โครงการของภาครัฐนั้นเกิดจากการตัดสินใจจากโครงสร้างอำนาจ ‘ส่วนบน’ และจาก ‘ส่วนกลาง’ มากกว่าจะเป็นความต้องการจากท้องถิ่นเองและด้วยการกระทำต่อพื้นที่ผ่านวาทกรรมการพัฒนาเป็นหลัก จากการพิจารณาความเหลื่อมล้ำจากมิติพื้นที่เชิงกายภาพนี้ ทำให้สามารถเห็น “กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำ” ที่เกิดได้ทางตรงผ่านโครงสร้างของภาครัฐ และโดยอ้อมผ่านกลไกของทุนและตลาด และผลพวงจากกลไกของระบบโลก

กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำทางตรง เป็นการกระทำผ่านโครงสร้างการทำงานของภาครัฐเองในนโยบายและมาตรการต่างๆผ่านวาทกรรมการพัฒนา เช่น การพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างอุตสาหกรรม การบริการและเกษตรกรรม การพัฒนาเมืองศูนย์กลางและเมืองขนาดใหญ่ นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ การประกาศพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ที่มีส่วนสร้างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท การย้ายถิ่นฐานของคนกลุ่มต่างๆในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน

มาตรการและวิธีการของ “แนวคิดการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน (exclusion)” ด้วยการใช้ กฎระเบียบ (regulation) ที่ภาครัฐกำหนดและบังคับใช้ในการจำกัดสิทธิและสร้างเงื่อนไขในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ด้วยทรัพยากรพื้นที่นั้นเปรียบเสมือนต้นทุนของคนจน ทั้งโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณะในเมือง เช่น ถนน ทางเดินเท้า ตรอกซอย นั้นเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อการยังชีพที่สำคัญของคนค้าขายหาบเร่ แผงลอย คนค้าขาย คนเร่ร่อน ตลอดจนที่ดินทั้งร้างหรือที่ดินตาบอดโดยเฉพาะที่ดินของรัฐ เช่น พื้นที่ริมน้ำ ริมคลอง เป็นแหล่งพื้นที่ที่อยู่อาศัยที่คนจนซึ่งรายได้สามารถเข้าถึงได้ ในเมืองศูนย์กลางและเมืองใหญ่ๆ ส่วนพื้นที่สีเขียว ระบบนิเวศและทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ย่านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นต้นทุนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมถิ่นทั้งในเชิงเศรษฐกิจและทางสังคมวัฒนธรรม ดังที่ปรากฏในบริบทเมืองท่องเที่ยวเมืองอุตสาหกรรมและเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกีดกันและลดสิทธิคนจนในการเข้าถึงพื้นที่ทางกายภาพเหล่านี้ของรัฐเพื่อการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ด้วยการทวงคืนหรือไล่รื้อที่ปราศจากการทำความเข้าใจเพื่อเจรจาทางออกร่วมกัน หรือแม้แต่การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงพื้นที่ให้สัมปทานแก่เอกชน หรือด้วยนโยบายโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่างๆที่นำไปสู่การไล่รื้อของภาครัฐเองก็จะเป็นการลดต้นทุนทางพื้นที่ของคนจนเมืองในการผลิตและยังชีพลง ซึ่งมีแนวโน้มจะสร้างความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆตามมา เช่น ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในหลายกรณียังเป็นการใช้อำนาจพิเศษในการจัดการเชิงพื้นที่มากกว่าจะเป็นมาตรการจัดการโดยทั่วไป เช่น การใช้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ยกเลิกผังเมือง และการจัดทำการศึกษาผลกระทบเรื่องสิ่งแวดล้อม ในกรณีการประกาศพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือการกำหนดเขตพื้นที่อุตสาหกรรม การไฟฟ้าและพลังงานมาตรการต่างๆโดยเฉพาะในสภาวะพิเศษเหล่านี้เองก็เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้สูงขึ้นโดยเฉพาะในมิติความเหลื่อมล้ำทางการเมืองเพราะคนจน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมถูกตัดขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการได้รับผลประโยชน์จากการตัดสินใจนั้นๆ

กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำทางอ้อม เป็นกระบวนการที่เกิดจากการทำงานของกลไกทุนและตลาดในระบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งในบางกรณีควบคู่ไปกับการเอื้อประโยชน์โดยโครงสร้างการทำงานของภาครัฐเอง อาทิ มาตรการผังเมืองที่ทำงานร่วมกับกลไกตลาดนั้นจะเป็นกระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำไปได้ในตัว ด้วยการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนด้านการก่อสร้างที่สามารถเพิ่มพื้นที่อาคารได้มากขึ้น ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นและการลงทุนอสังหาริมทรัพย์โดยรอบนั้นราคาสูงขึ้นไปโดยปริยาย คนรายได้น้อยจึงไม่สามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยใจกลางเมืองได้ ชุมชนเดิมมีความกดดันจากการพัฒนาพื้นที่โดยภาคเอกชน และยังเป็นการเบียดขับให้คนจนซึ่งสิทธิที่จะอยู่ในเมือง และยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม และพื้นที่กายภาพที่สำคัญคือ ที่ดิน ที่อยู่อาศัย โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค อีกทั้งยังนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการชดเชยและเยียวยาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการพัฒนาโครงสร้างของภาครัฐตลอดจนการจ่ายเงินชดเชยไม่สะท้อน

ผลเสียทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่เกิดจากการสูญเสียสิทธิทางการเมืองเข้าถึงพื้นที่ ซึ่งเป็นกรณีความคับข้องใจของชุมชนดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในทั้งเมืองศูนย์กลางและเมืองอุตสาหกรรม รวมทั้งยังขาดมาตรการการเก็บคืนมูลค่าจากการพัฒนาที่ดินกลับสู่สังคมในกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ผลประโยชน์ลาออกจากการพัฒนาและลงทุนของภาครัฐ

ส่วนกลไกของทุนและตลาดที่มีส่วนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในพื้นที่เมืองที่มีการพัฒนาสูง หรือเมืองที่เน้นการพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว จะปฏิบัติการผ่านกระบวนการ Gentrification คือการย้ายเข้าของกลุ่มคนภายนอกมาแทนที่ชุมชนเดิม คนรวยกว่าแทนที่คนยากจน ซึ่งผู้อยู่อาศัยเดิมที่ในบางกรณีเป็นผู้เช่าก็จะถูกบีบด้วยอัตราค่าเช่าที่แพงมากขึ้นจนเกินที่จะอยู่อาศัยในที่เดิมได้ เบียดขับกลุ่มคนชุมชนดั้งเดิมให้จนซึ่งสิทธิที่อยู่ในเมือง ส่งผลให้เกิดกระบวนการไล่รื้ออย่างอ่อน (Soft Eviction) โดยอาศัยกลไกราคา การยกเลิกสัญญาเช่า การขึ้นค่าเช่าอาคารและที่ดินจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจเดิมไม่อาจดำรงอยู่ได้และแทนที่ด้วยกิจกรรมชนิดใหม่ ดังเช่นในงานศึกษาของ ผศ.ดร.ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และ ผศ.ฐิติวัฒน์ นงนุช ได้สรุปไว้

นอกจากนี้ ความไม่มีประสิทธิภาพในกระบวนการทำงานของภาครัฐ ในหลายประเด็น ทั้งการจัดการสวัสดิการขั้นพื้นฐาน หรือในขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย มีส่วนสร้างความเหลื่อมล้ำทางอ้อม และยังเชื่อมโยงกับการทุจริตและการใช้อำนาจในทางมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐและการเมือง ในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดหรือดำเนินการนโยบายสาธารณะ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในสังคม เช่น การเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุน กลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รวมถึงกลุ่มอุตสาหกรรม ตลอดจนการให้สิทธิและสิทธิพิเศษ (Privilege) ที่เอื้อต่อกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และโอกาสในการครอบครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไร ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจและการถือครองที่ดินของประเทศตามมา รวมทั้งความเหลื่อมล้ำในเชิงอำนาจและการเมืองในการบริหารจัดการเมืองที่เกิดขึ้นจากความคลุมเครือและการซ้อนทับของอำนาจโครงสร้างรัฐส่วนกลางและโครงสร้างรัฐท้องถิ่น ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่เกิดจากการแบ่งเขตพื้นที่ปกครองของเมือง โดยมีความพยายามในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจในการนำอยู่ตลอดเวลาและไม่สามารถประนีประนอมกันได้ แต่ในขณะที่การแก้ปัญหามีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องเกี่ยวเนื่องกัน

สำหรับการดำเนินงานในระยะต่อไปของชุดโครงการวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้ออกแบบวางแผนการดำเนินงานวิจัยเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานที่นำไปสู่การขับเคลื่อนเชิงกลยุทธ์ โดยสามารถจัดประเภทงานวิจัยในระยะที่ 2 ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) งานวิจัยเชิงประจักษ์ โดยอาจเน้นด้านการวิจัยเชิงลึกของข้อมูลในรายประเด็นหรือเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ซึ่งเน้นบทบาทของนักวิจัยหรือนักวิชาการ 2) งานวิจัยที่พัฒนาร่วมกับท้องถิ่น หรือให้กลุ่มคนในท้องถิ่นเป็นนักวิจัยหลัก และ 3) งานวิจัยเชิงปฏิบัติการด้วยใจในพื้นที่ที่มีอยู่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและภาคีอื่นๆ โดยมุ่งเน้นการสร้างกลไกการทำงานร่วมกับโครงสร้างต่างๆของเมืองที่มีอยู่ และจากการศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเมืองประเภทต่าง ๆ นั้นพบว่า จุดร่วมของสาเหตุหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนจัดการทรัพยากรถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานรัฐส่วนกลางมากกว่าส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยนี้จึงเล็งเห็นว่า การสร้างโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นเพื่อการจัดการตนเอง โดยเฉพาะการจัดการเชิงพื้นที่ เช่น ปฏิบัติการเพื่อวางแผนและวางแผนพัฒนาเมืองด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น และการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไปพร้อมๆ กันจะเป็นกระบวนการหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำและการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการวิจัยในประเด็นนี้จะสามารถสังเคราะห์ความรู้เพื่อนำมาสู่การผลักดันกลยุทธ์เชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Inclusive growth) ของคนจนเมืองในการพัฒนาประเทศต่อไป

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในสังคมไทยช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมา โดยส่วนหนึ่งยกอ้างเป็นวาทกรรมทางการเมือง และประเด็นความไม่เท่าเทียมยังเป็นมูลเหตุเบื้องหลังส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในประเทศไทยช่วงที่ผ่านมา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2557) ศาสตราจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2553) เคยอธิบายไว้ว่าความเหลื่อมล้ำอาจเกิดได้ 4 ด้านด้วยกัน คือ ทางสิทธิ โอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี ซึ่งอาจไม่ใช่ผลจากทางด้านกฎหมาย แต่เกิดจากแนวทางการปฏิบัติ หรือในทางวัฒนธรรม ในขณะที่ สฤณี อาชวานันทกุล (2554) เสริมว่าความเหลื่อมล้ำเป็นผลลัพธ์ของเหตุปัจจัยต่างๆ ที่ซับซ้อนกันและนอกเหนือจากการกระทำของปัจเจก แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยอาจเกิดจากช่องโหว่ทางกฎหมายหรือระบบทางสังคมเศรษฐกิจ ระบบการตลาด ความไม่โปร่งใสในการให้ข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดผลกระทบต่อผู้ที่มีฐานะทางสังคมต่ำกว่าและมีฐานรายได้ตลอดจนการศึกษาและอำนาจต่ำกว่าผู้อื่นในสังคม (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ 2556) จึงจำเป็นต้องลดความเหลื่อมล้ำด้วยการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง และให้ความสำคัญในเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนทางสังคมที่ต้องมีการแก้ปัญหาพร้อมกัน

ถึงแม้ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา มีวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อเป็นการสร้างความเจริญ ก่อให้เกิดการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท ในความเป็นจริงแม้ความแตกต่างทางรายได้หรือความยากจนโดยสมบูรณ์จะลดลงในภาพรวม แต่ยังคงมีประเด็นความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ โดยเฉพาะในด้านทรัพยากรที่เห็นชัดขึ้น และในมิติทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ตามมา ตลอดจนมิติทางกายภาพและสภาพแวดล้อมที่เห็นได้ชัดด้วยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภายในเมืองเอง หรือพื้นที่ที่กำลังเข้าสู่ความเป็นเมืองที่กำลังเผชิญความเปลี่ยนแปลงตามนโยบายการพัฒนาที่เน้นเพียงด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม งานวิจัยความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในประเทศไทยระหว่างปี 2524-2548 ของอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2552) เปิดประเด็นให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ได้เพิ่มมากขึ้นในภูมิภาคหลายแห่งในช่วงปีดังกล่าว เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อหัวสูงที่สุดกับภูมิภาคและจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุด โดยเฉพาะภาคตะวันออกที่เน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ซึ่งผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมกันเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นไม่เพียงเฉพาะในระดับประเทศแต่รวมไปถึงระดับภูมิภาค และนโยบายเมืองหลักที่เป็นหัวใจหลักของนโยบายการกระจายความเจริญอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นระหว่างเมืองหลักกับเมืองอื่นๆ ภายในภูมิภาคเดียวกัน

อีกสาเหตุสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเมืองคือ ความเหลื่อมล้ำด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนผังเมืองที่ประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นขาดโอกาสในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง ตลอดจนการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเมือง และมักจะนำมาสู่ความขัดแย้งในพื้นที่ระหว่างชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มทุนหรือหน่วยงานรัฐในหลายกรณี เนื่องด้วยประชาชนไม่ได้แสดงความคิดเห็นหรือได้รับการเผยแพร่ข้อมูลอย่างครบถ้วนเพียงพอสำหรับการตัดสินใจและหน่วยงานท้องถิ่น หรือคณะกรรมการผังเมืองให้ความสำคัญต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจ มากกว่าการคำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในเมือง (สฤณี อาชวานันทกุล 2554)

จากผลการศึกษาและวิจัยหลายแหล่งชี้ให้เห็นว่าประเด็นความเหลื่อมล้ำยังส่งผลกระทบต่อคนจนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะคนจนในเมือง เช่น การศึกษาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) เรื่องโอกาสโดยเปรียบเทียบ เสนอให้เห็นว่าคนจนเมืองมีโอกาเข้าถึงสวัสดิการเกือบทุกประเภทได้น้อยกว่าเมื่อเทียบกับคนจนชนบทหรือคนจนนอกเขตเทศบาล (ดูจากค่า odds ratios ที่ต่ำกว่า) ยกเว้นการรักษาด้วยสิทธิประกันสังคม ความเหลื่อมล้ำของคนจนเมืองได้ปรากฏออกมาใน

หลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการถือครองปัจจัยการผลิต (ทุน ที่ดิน) ปัญหาที่อยู่อาศัย การเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานของรัฐ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาลและการพัฒนาคุณภาพชีวิต การคมนาคมขนส่งและพลังงาน เป็นต้น ส่วนการศึกษา สถานการณ์คนจนและการแก้ปัญหาคนจนในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของ วิจิตร ระวิวงศ์และคณะ (2542) ชี้ว่าเมื่อเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจช่วงปี 2540 ทั้งคนจนเมืองในเขตชุมชนแออัดของกรุงเทพฯ และคนจนในชนบทต่างได้รับผลกระทบด้าน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษาของบุตรและสุขภาพอนามัยคล้ายคลึงกัน แต่คนจนเมืองจะได้รับผลกระทบมากกว่าคนจนในชนบท เนื่องจากความเป็นอยู่ที่ขัดสนขึ้น เพราะหางานทำยากขึ้น สินค้าราคาแพงขึ้น แต่รายได้น้อยและไม่แน่นอน ในขณะที่ใน ชนบทยังพอมีกินและพึ่งพาเครือข่ายสังคมแบบเดิมได้ จึงมีการปรับตัวน้อยหรือแทบไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

สำหรับข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนที่ผ่านมานั้นยังคงเป็นข้อเสนอเชิง วิชาการเป็นหลักที่ยังไม่มีการนำไปปฏิบัติได้จริง โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำด้วยการปฏิรูปโครงสร้างด้านต่างๆ เช่น โครงสร้างอำนาจรัฐ ระบบภาษี เป็นต้น แต่ยังไม่มีการสังเคราะห์บทเรียนจากการปฏิบัติการที่ผ่านมาโดยกลุ่มคนผู้ได้รับ ผลกระทบและมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของทั้งตนเองและชุมชนมาแล้วผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และความยากจนมากนัก หากพิจารณาตามแนวคิดด้านสมรรถภาพของมนุษย์ (Capabilities) หรือวิธีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Approach) ของ อมาตยา เซน ที่ว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจน เป็น “การ ฝืดเคืองสมรรถภาพ” ของมนุษย์ และเสนอเป้าหมายของการพัฒนาสังคมและนโยบายรัฐเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และความยากจนที่ควรเพิ่มทางเลือกในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้คนและปรับปรุงระดับความเป็นอยู่ที่ดีในแนวทางที่พวกเขาเลือก ด้วยการเพิ่มอิสรภาพในด้านต่างๆ 5 ด้าน ได้แก่ อิสรภาพทางการเมือง อิสรภาพทางเศรษฐกิจ โอกาสทางสังคม หลักประกัน ว่าภาครัฐจะมีความโปร่งใส และการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (อ้างอิงใน สฤณี อาชวานันทกุล 2554) การ วิจัยโดยการสำรวจสภาพภาพความรู้จากบทเรียนภาคปฏิบัติการของผู้ที่ประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนใน บริบทพื้นที่จริงว่ามีชุดประสบการณ์อย่างไรบ้าง จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะมาประกอบการพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายด้วย เช่นกัน

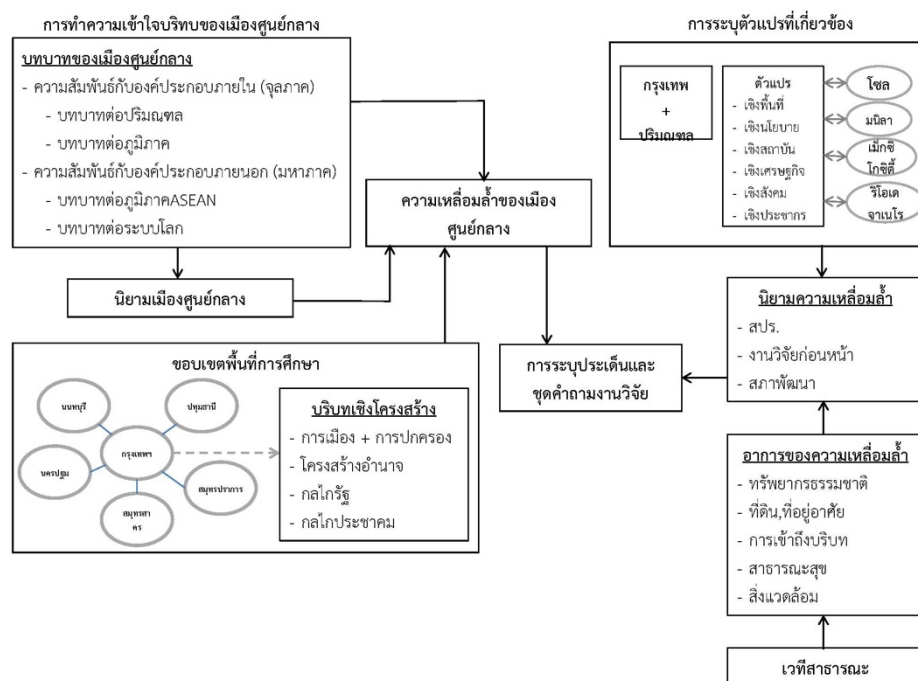
นอกจากนี้ ในช่วงทศวรรษ 2540-2550 ที่ผ่านมามีนโยบายลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนในเมืองที่เปิด โอกาสให้คนยากจนเป็นผู้ดำเนินการเองเป็นหลัก ซึ่งเป็นมิติที่ต่างจากในช่วงทศวรรษที่ 2520-2530 ที่เน้นการจัดการให้โดยรัฐ เช่น โครงการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยที่สร้างโอกาสให้คนจนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนสนับสนุนด้านการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย และที่ดิน การพัฒนาชุมชนตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการของคนจน อย่างเช่น โครงการบ้านมั่นคง ที่ ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนร่วมกับชุมชนแออัดในเมืองและชนบท โครงการพัฒนาชุมชนแออัดในพื้นที่ดินของ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หรือโครงการพัฒนาพื้นที่สุขภาวะในชุมชนหลายแห่งทั่วประเทศโดยการสนับสนุน ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือเอนดชุมชนที่อนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครอง ที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อันแสดงให้เห็นรูปธรรมต่างๆ ของการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของคนจนเมืองด้วย กระบวนการมีส่วนร่วม และในบางพื้นที่สามารถดำเนินการได้ในระดับเครือข่ายเมือง เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ขอนแก่น จันทบุรี สระแก้ว เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพและความสามารถของคนจนในการพัฒนาชีวิตตนเองและ ชุมชนเมื่อได้รับโอกาส ที่ควรมีการสังเคราะห์และถอดบทเรียนเพื่อนำมาสู่การผลักดันกลยุทธ์เชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อม ล้ำ และการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Inclusive growth) ในการพัฒนาประเทศต่อไป

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว คณะทีมวิจัยชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองนี้ จะดำเนินการศึกษา ประเด็นความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองผ่านเมืองที่มีบทบาทแตกต่างกัน 4 ประเภท โดยมีสมมติฐานตั้งต้นว่าเมืองที่มีบทบาท และหน้าที่ของเมืองแตกต่างกัน ย่อมน่าจะสะท้อนประเด็นความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างหลากหลายแง่มุม รวมถึงสร้างความเข้าใจ ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า “คนจน” ในบริบทของเมืองประเภทต่าง ๆ นั้นคือประชากรกลุ่มใดบ้างในสังคม มีความเหมือนหรือแตกต่างกัน บ้างอย่างไร อีกทั้งการศึกษาผ่านบริบทเมืองแต่ละประเภทนั้นน่าจะสามารถทำให้มองเห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเชื่อมโยง กัน ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ และสิ่งแวดล้อม และสามารถลำดับความสำคัญของประเด็นของความเหลื่อมล้ำในแต่ละ ประเภทเมือง ที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการในระยะต่อไป โดยคณะผู้วิจัยได้

จำแนกประเภทเมืองที่จะทำการศึกษาตามบทบาทและหน้าที่ ด้วยการพิจารณาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการเจริญเติบโตและความเปลี่ยนแปลงเมือง ซึ่งสามารถจำแนกตามบทบาทที่สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ 4 ประเภทเมือง อันประกอบด้วย

เมืองศูนย์กลาง

เมืองศูนย์กลางในความหมายของกรอบการวิจัยนี้หมายถึงเมืองและพื้นที่ต่อเนื่องที่มีบทบาทเป็นศูนย์กลางหลักประกอบด้วย กรุงเทพฯและปริมณฑล ที่เกิดจากการพัฒนาเมืองในบริบทของประเทศไทยที่ดำเนินภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ได้เน้นให้เมืองมีบทบาทในฐานะแหล่งงานที่สำคัญและเป็นฐานการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดบทบาทเมืองศูนย์กลางรองให้เชื่อมโยงการการใช้-บริหารทรัพยากรในภูมิภาคนั้น ก่อให้เกิดเส้นแบ่งที่ไม่สมดุลระหว่างเมืองกับชนบท (Urban-rural Disparity) และระหว่างเมืองขนาดใหญ่กับเมืองขนาดเล็กจนเกิดสภาพการณ์ของภูมิภาคแห่งมหานคร (Mega-Urban Region) อย่างในปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่เมืองศูนย์กลางจึงทำให้เมืองมีลักษณะความเป็นพหุสังคมที่มีความหลากหลายและมีพลวัตเชื่อมโยงกับพื้นที่อื่นๆ ซึ่งเมืองศูนย์กลางนี้ได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยปกครองและเป็นพื้นที่เพื่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่เชื่อมโยงกับฐานการผลิตในระดับชาติ และการเกิดภาคบริการของเมืองโดยมีขนาดแตกต่างกันไปตามมาตรฐานทรัพยากรและความหนาแน่นของผู้คนในภูมิภาคนั้นๆ อันเป็นผลพวงจากการกำหนดบทบาทแห่งรัฐ จากที่กล่าวมา หน่วยวิเคราะห์เชิงพื้นที่ในการวิจัยนี้ได้รับพื้นที่เมืองศูนย์กลางคือ กรุงเทพมหานครและเมืองปริมณฑลโดยรอบ 5 เมือง ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ และสมุทรสาคร ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจในระดับชาติและนานาชาติ การกำหนดสถานะดังกล่าวก่อให้เกิดเส้นแบ่งที่ไม่สมดุลระหว่างเมืองกับชนบท และระหว่างเมืองขนาดใหญ่กับเมืองขนาดเล็ก การเคลื่อนย้ายของประชากรจากภูมิภาคเข้าสู่เมืองศูนย์กลางเพื่อแสวงหาโอกาสในการทำงาน รายได้ การศึกษาและคุณภาพชีวิต จึงทำให้เมืองศูนย์กลางมีลักษณะความเป็นพหุสังคมที่มีความหลากหลายและมีพลวัตเชื่อมโยงกับพื้นที่อื่นๆ อันอาจนำมาสู่สภาพปัญหาหลายๆ ด้านตามมา เช่น การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคที่ไม่เพียงพอ การเข้าถึงแหล่งทุน การศึกษาและการได้รับสวัสดิการพื้นฐาน ตลอดจนการขาดโอกาสและอำนาจในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่างๆ เป็นต้น



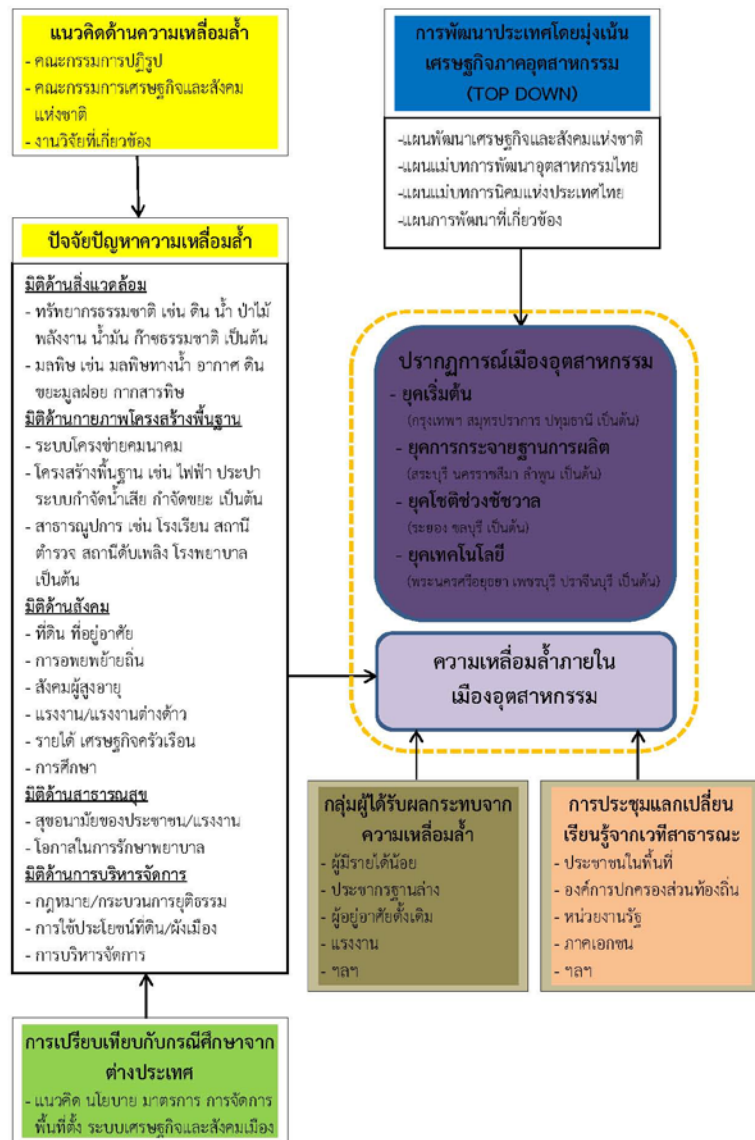
รูปที่ 1 กรอบแนวคิดงานวิจัยเมืองศูนย์กลาง

เมืองอุตสาหกรรม

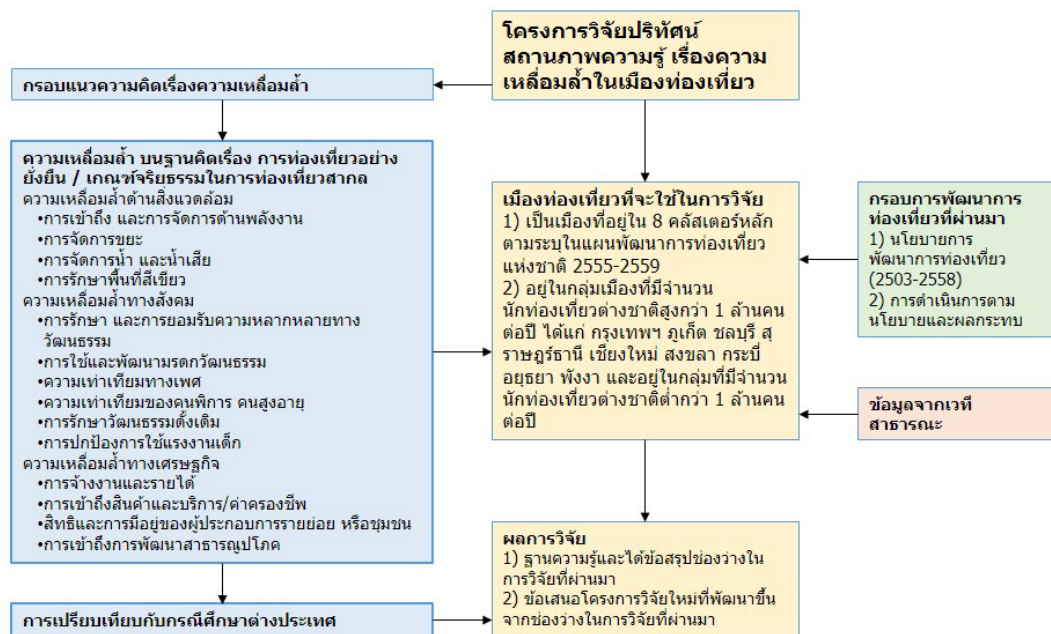
นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ส่งเสริมด้านอุตสาหกรรมให้เป็นนโยบายหลักของการพัฒนาประเทศมาตั้งแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในตลอด 50 ปีที่ผ่านมา เกิดพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในหลายพื้นที่ เช่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ปราจีนบุรี และนครราชสีมา เป็นต้น ซึ่งกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่นและการโยกย้ายของแรงงานข้ามภูมิภาค การเติบโตทางเศรษฐกิจ พัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ แม้ว่านโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศจะสร้างผลประโยชน์ต่อประเทศ แต่การลงทุนด้านอุตสาหกรรมด้วยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการผลิตนั้น ไม่สนับสนุนหรือเชื่อมโยงต่อภาคการผลิตในท้องถิ่นและฐานทรัพยากรในท้องถิ่น อาจเพิ่มช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและคนรวยมากยิ่งขึ้น และท้องถิ่นเองไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนา ปรากฏการณ์เหล่านี้ยังส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ สะสมและทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับแผนการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมนั้นขาดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงโดยคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมาก เนื่องจากอาจได้รับผลกระทบทางด้านคุณภาพของสภาพแวดล้อมและมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ หรือปัญหาจากการย้ายถิ่นฐานของแรงงานที่อาจส่งผลกระทบต่อขาดแคลนสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ หรือที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ แม้แต่ผลกระทบเรื่องการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจรุกล้ำพื้นที่ทรัพยากรทางธรรมชาติเดิม และความเหลื่อมล้ำในความยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายระหว่างคนรวยและคนในกรณีการรื้อถอนที่ดินของรัฐ เป็นต้น

เมืองท่องเที่ยว

การเติบโตอย่างรวดเร็วของการท่องเที่ยวนี้ เป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนจากภายนอก ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของการลงทุนและรายได้ รวมทั้งขาดการพัฒนาสินค้าและบริการที่จะช่วยสร้างมูลค่าและสร้างโอกาสให้คนท้องถิ่นที่เข้าถึงทรัพยากรได้น้อยกว่ากลุ่มทุนขนาดใหญ่ ส่งผลกระทบทั้งด้านบวกและลบโดยเฉพาะในจังหวัดที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงกว่า 1 ล้านคนต่อปี ได้แก่ กรุงเทพฯ ภูเก็ต ชลบุรี สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ สงขลา กระบี่ อยุธยา พังงา และในจังหวัดที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวรองลงไปก็มีแนวโน้มการพัฒนาและปัญหาหลักๆ ในลักษณะเดียวกัน การวิจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในเมืองท่องเที่ยวดังกล่าวมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายใต้โครงการวิจัยการลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองนี้ มีเป้าหมายเพื่อสร้างองค์ความรู้จากการสังเคราะห์ ถอดองค์ความรู้จากเมืองท่องเที่ยว ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาที่หลากหลาย ทั้งในเชิงพื้นที่ ที่อาจมุ่งเน้นจังหวัดที่มีการลงทุนด้านการท่องเที่ยวอย่างเข้มข้น หรือเมืองท่องเที่ยวที่มีระดับการลงทุนรองลงมา และในเชิงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำ อาทิ ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยว การจัดเมืองท่องเที่ยว การจัดการตนเองและการต่อสู้เพื่อเข้าถึงทรัพยากรของชุมชนในเมืองท่องเที่ยว การพัฒนาสินค้าและบริการที่จะช่วยสร้างมูลค่าและสร้างโอกาสให้คนท้องถิ่น การพัฒนาเมืองด้วยการจัดการท่องเที่ยวสำหรับคนทุกกลุ่ม (inclusive tourism) รวมทั้งผู้สูงอายุและผู้พิการ การย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติ การพัฒนาเครือข่ายของชุมชนในการจัดการเมือง



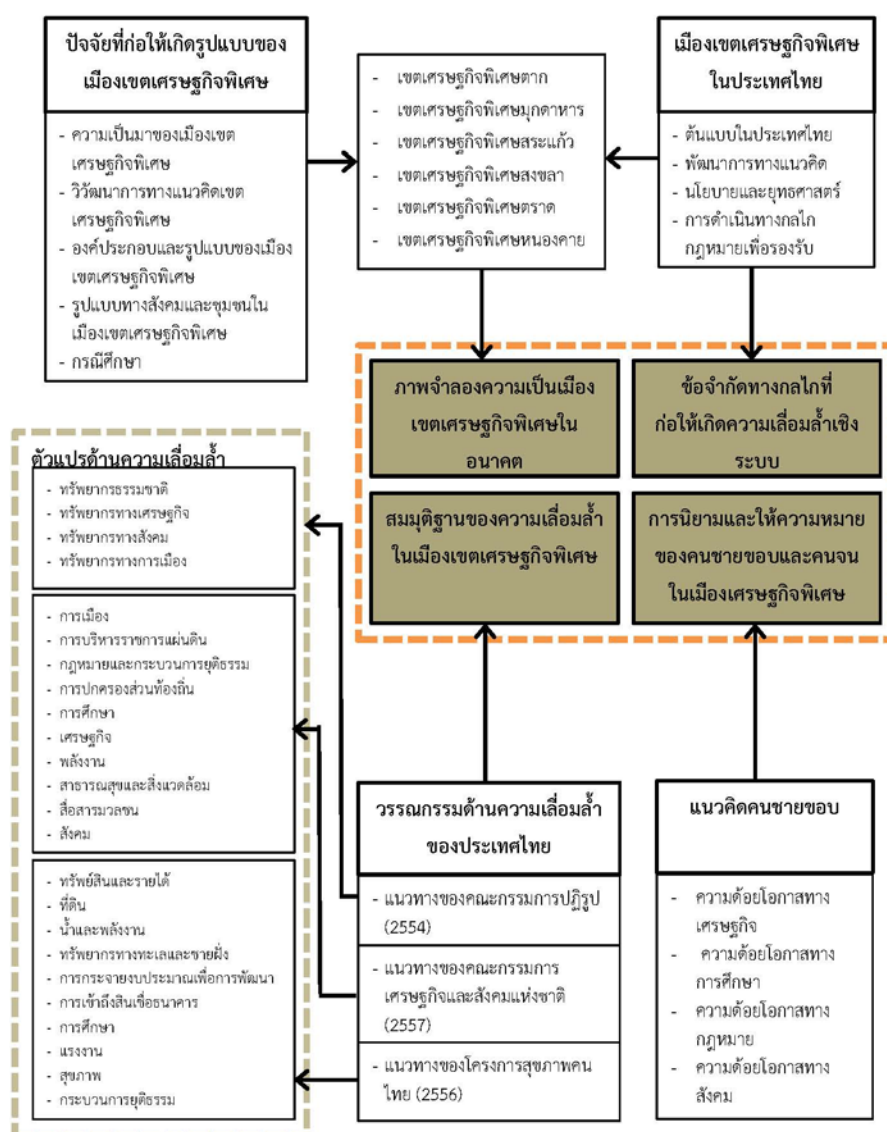
รูปที่ 2 กรอบแนวคิดงานวิจัยเมืองอุตสาหกรรม



รูปที่ 3 กรอบแนวคิดงานวิจัยเมืองท่องเที่ยว

เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ

บทบาทเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ (AEC) และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากกระเบี่ยงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของเมืองโดยเฉพาะในพื้นที่การค้าชายแดนอย่างสำคัญ ตามที่คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ 1/2558 ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ 5 พื้นที่ คือเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา และตราด และมีการกำหนดกิจกรรมเป้าหมายในเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ 13 กลุ่มกิจกรรม ซึ่งในบางกิจกรรมนั้นขาดการเชื่อมโยงกับฐานทรัพยากรเดิมของท้องถิ่นทั้งด้านปัจจัยการผลิตและแรงงานช่าง โดยเมืองในกลุ่มนี้เป็นเมืองที่เป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงเมืองที่อาจจะสร้างความเหลื่อมล้ำในอนาคตในมิติต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนดั้งเดิมและการสูญเสียทรัพยากร ได้แก่ ที่ดิน ป่าจัย และฐานการผลิตเดิม แรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น



รูปที่ 4 กรอบแนวคิดงานวิจัยเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง

ทางคณะผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิด โดยคณะกรรมการปฏิรูป (2554) สำหรับการประเมินประเด็นศึกษาเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ เพื่อกำหนดขอบเขตของการศึกษา อันประกอบด้วย

1. ด้านทรัพยากรธรรมชาติ: ที่ดิน/ทรัพยากรแร่/ ป่า/ น้ำ/ ทะเลและชายฝั่ง/ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ
2. ด้านทรัพยากรเศรษฐกิจ: ทุน/ แรงงาน/ การเกษตร/ ระบบภาษี/ ระบบตลาด/ พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม/ ระบบพลังงาน
3. ด้านทรัพยากรสังคม: การศึกษา/ ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ/ วัฒนธรรมและอัตลักษณ์/ การสื่อสาร/ ระบบสาธารณสุข/ เมืองเพื่อคุณภาพชีวิต/ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
4. ด้านทรัพยากรการเมือง: โครงสร้างอำนาจ/ กระบวนการยุติธรรม/ การเข้าถึงข้อมูล/ ข่าวสาร/ กองทัพ

อย่างไรก็ดี ประเด็นการศึกษาเหล่านี้ยังขาดการจัดลำดับความสำคัญที่อาจแตกต่างกันไปตามบริบทเมือง ตลอดจนการศึกษาในรายละเอียดว่ากลุ่มคนกลุ่มใดได้รับผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นมากที่สุดในแต่ละพื้นที่ประเภทเมือง จึงยังจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในเชิงลึกรายพื้นที่

ดังนั้น การดำเนินการชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง ในเมืองทั้ง 4 ประเภท ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนการวิจัยตามกรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ของ สกว. (Strategy Research Issues: SRI) ข้อ SRI4: การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม (Inequality Reduction) และยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ในการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานวิจัยไว้เป็น 3 ระยะ โดยในระยะที่ 1 นี้จะเป็นการเน้นทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ปัจจุบันในประเด็นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองที่พบในบริบทเมืองต่างๆ ทั้งจากการสำรวจความรู้จากเอกสารและประเด็นจากการสำรวจพื้นที่และการถอดบทเรียนร่วมกับคนจนเมือง หรือโครงการต่างๆ ที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปของภาพรวมสถานการณ์ในประเทศ และการลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเภทเมืองที่จะสามารถใช้ประโยชน์ในการพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัยเชิงลึกต่อไป รวมถึงการกำหนดข้อเสนอเพื่อการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับภาคีเครือข่ายต่างๆ ต่อไปในระยะที่ 2 โดยมุ่งหวังที่จะสร้างความเชื่อมโยงกับพื้นที่การวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Research Area) งานวิจัยเพื่อท้องถิ่น (CBR) และงานวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่ (ABC) ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) อีกด้วย เพื่อการปฏิบัติจริงที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม ก่อนการพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาประเทศเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนที่สามารถดำเนินการได้จริงในระยะที่ 3 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ชุดโครงการวิจัยในภาพรวม

- 2.1 เพื่อปริทัศน์สถานภาพความรู้ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเหลื่อมล้ำและความยากจนในบริบทเมืองประเภทต่างๆ
- 2.2 เพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนาเมืองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนที่เป็นรูปธรรม ผ่านการจัดการความรู้และการวิจัยเชิงพื้นที่จากตัวอย่างเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่กำลังเผชิญความเปลี่ยนแปลง
- 2.3 เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาเมืองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนในระดับชาติ ที่เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและกำหนดแผนพัฒนาเมืองด้วยการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น
- 2.4 เพื่อสร้างภาคีเครือข่ายนักวิจัย นักวิชาการ นักพัฒนาเมือง และนักปฏิบัติการเชิงพื้นที่ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ในระดับชาติ

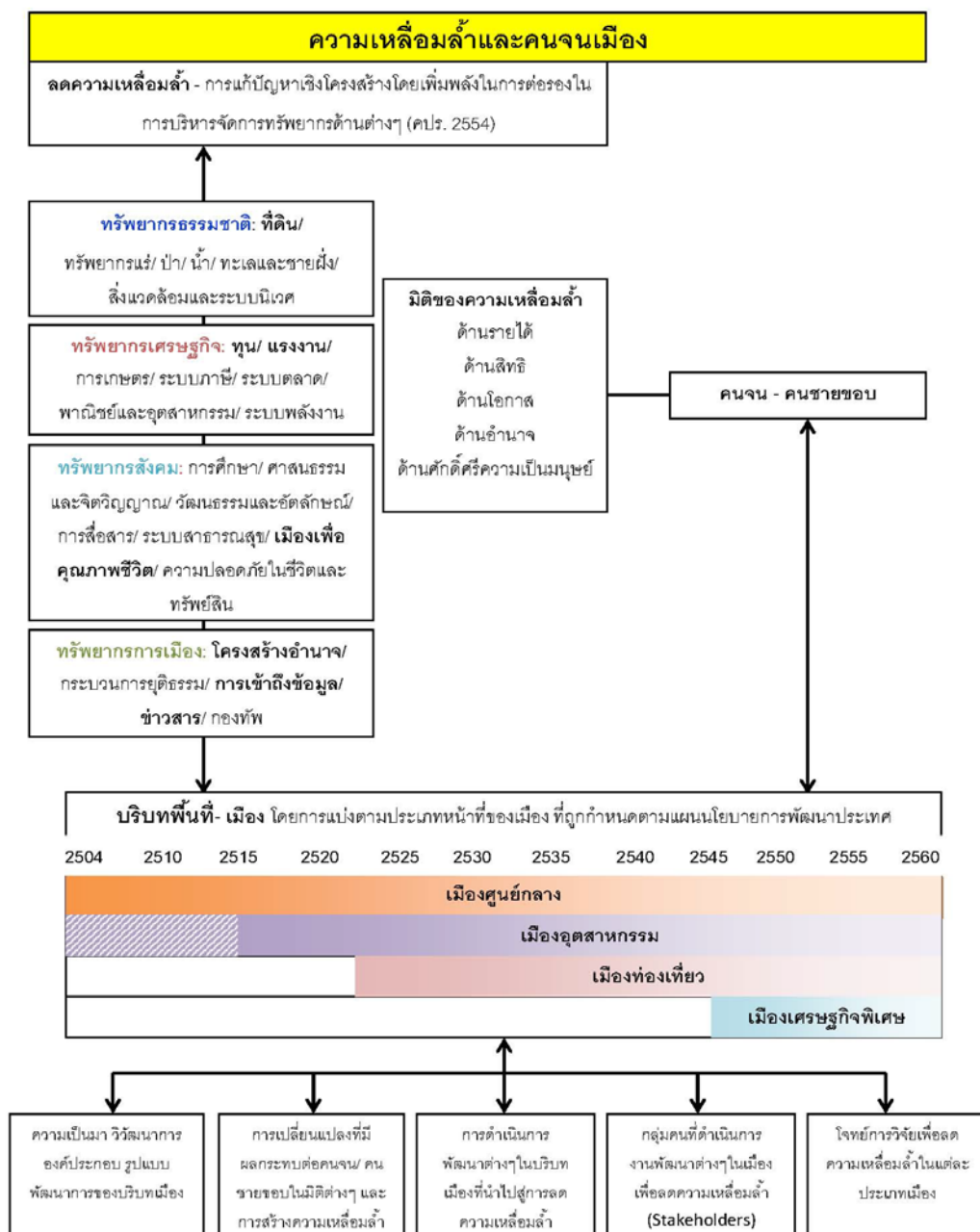
1.3 คำถามวิจัยหลักของชุดโครงการระยะที่ 1

1.3.1 เมืองที่มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันสะท้อนประเด็น “ความเหลื่อมล้ำ” ในมิติที่แตกต่างหรือเหมือนกัน อย่างไรบ้าง

1.3.2 ลำดับความสำคัญของประเด็นของความเหลื่อมล้ำของคนจนเมืองในแต่ละประเภทเมืองเป็นอย่างไร ที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาโจทย์วิจัยเชิงพื้นที่ในระยะต่อไป

1.3.3 “คนจน” ในบริบทของเมืองประเภทต่างๆ นั้นคือประชากรกลุ่มใดบ้าง

1.4 กรอบแนวคิดแผนงานวิจัย



รูปที่ 5 กรอบแนวคิดแผนงานวิจัย

1.5 แผนการดำเนินงานชุดโครงการวิจัย

มีการบริหารจัดการโดยแบ่งกลุ่มโครงการย่อยตามรูปแบบเมือง 4 ประเภท และสำนักประสานงานกลาง ทำหน้าที่กำกับดูแลทิศทางวิจัยและพัฒนาในภาพรวม โดยวางกรอบการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2558-2561 ดังนี้

ระยะที่ 1	ระยะที่ 2	ระยะที่ 3
- ปรับทัศนสถานภาพความรู้ความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองทั้งสี่ประเภท - การสังเคราะห์และลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนในแต่ละประเภทเมือง - การพัฒนาโจทย์วิจัยและข้อเสนอในการปฏิบัติการเชิงพื้นที่ - การสร้างเครือข่ายนักวิชาการรุ่นใหม่และนักวิจัยท้องถิ่นที่สนใจ - การสร้างความร่วมมือในการระดมทรัพยากรร่วมกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง	- การปฏิบัติการเพื่อสร้างรูปธรรม การเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ในแต่ละประเภทเมือง - การพัฒนาเครือข่ายในเมืองแต่ละรูปแบบ - การสังเคราะห์และถอดบทเรียนจากการวิจัยเชิงพื้นที่ในแต่ละประเภทเมือง	- การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายระดับประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจน

รายละเอียดแผนการดำเนินงานระยะที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 แผนการดำเนินงานสำนักประสานงานชุดโครงการ

กิจกรรม	เดือน (ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2559)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
หัวหน้าสำนักประสานงาน: อ.ดร.สุปรียา หวังพัชรพล												
การวางระบบบริหารชุดโครงการวิจัยและสร้างกลยุทธิ์ร่วมกับคณะผู้วิจัย 4 โครงการย่อยและทีมที่ปรึกษา/ผู้ทรงคุณวุฒิ												
การสนับสนุนและติดตามทีมวิจัยระดับโครงการ												
การสังเคราะห์ประเด็นจากทีมวิจัยระดับโครงการ 4 โครงการ พร้อมทีมประสานงานและที่ปรึกษาและภาคี												
รายงานสรุปความก้าวหน้าการดำเนินงาน 6 เดือน						★						
การประชุมสัมมนาร่วมกับภาคีและเครือข่ายนักวิชาการ นักวิจัยและนักปฏิบัติการพื้นที่ ตัวแทนองค์กรชุมชน เพื่อพัฒนาโจทย์การวิจัยเชิงลึก												
การเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยย่อยและการพิจารณาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ												
การประชุมสัมมนาร่วมกับภาคีและเครือข่ายนักวิชาการ นักวิจัยและนักปฏิบัติการพื้นที่ เพื่อการขับเคลื่อนการวิจัยในระยะต่อไป												
จัดทำรายงานชุดโครงการวิจัย												★

ตารางที่ 2 แผนการดำเนินงานชุดโครงการวิจัย 4 ประเภทเมือง

กิจกรรม	เดือนที่							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1. จัดทำรายละเอียดรายละเอียดงานวิจัย สรุปรายการเอกสารที่จะนำมาทำการทบทวนและแนวคิดในการจัดหมวดหมู่เพื่อการวิเคราะห์								
2. ส่งรายงานขึ้นต้น (inception report)		★						
3. ทบทวนนโยบายและกรอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนากรุงเทพมหานครและเมืองสำคัญในระดับภูมิภาค								
4. ทบทวนผลงานวิจัย วิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลผลงานวิจัย								
6. สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะ								
7. ส่งร่างรายงานความก้าวหน้า (interim report)						★		
8. เปิดรับนักวิจัยเข้าร่วมระดมความคิดและพัฒนาข้อเสนอโครงการ								
9. ประชุมแลกเปลี่ยน ลงพื้นที่เพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการ								
10. สรุปผลการวิจัย ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์								★

1.6 ผลผลิตและผลลัพธ์การวิจัย

ผลผลิตและผลลัพธ์การวิจัยจำแนกตามระยะเวลาวิจัย มีรายละเอียดดังนี้

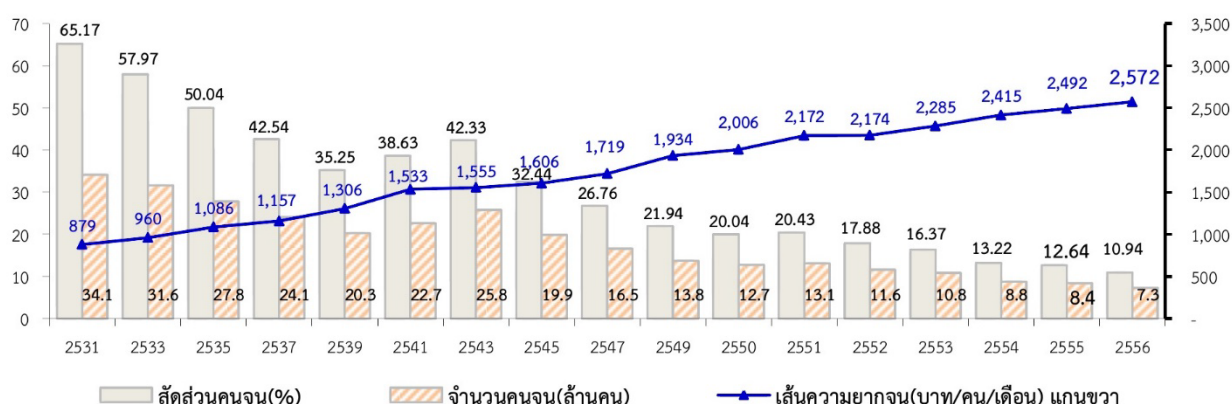
ระยะเวลา 6 เดือน :	ระยะเวลา 1 ปี :
1. กรอบการบริหารจัดการการวิจัยของชุดโครงการเพื่อนำไปใช้สร้างความเข้าใจกับภาคีวิจัย 2. ผลผลิตการวิจัยตามโครงการวิจัยย่อย 4 โครงการ 3. บทสังเคราะห์ข้อมูลจากโครงการทั้ง 4 ประเภทเมืองพร้อมการสรุปประเด็นและความสำคัญของปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในภาพรวม	1. รายงานสรุปผลการดำเนินการวิจัยระยะที่ 1 2. ข้อเสนอโครงการและนักวิจัยที่มีการพัฒนาหัวข้องานร่วมกันกับโครงการย่อยแต่ละประเภทเมือง อย่างน้อย 12 โครงการใน 4 ประเภทเมือง 3. ข้อเสนอการวิจัยเชิงพื้นที่ และเอกสารหลักการเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการในพื้นที่ สำหรับการดำเนินงานวิจัยในระยะที่ 2 4. ภาควิชาการนักวิจัย นักวิชาการ และนักปฏิบัติการเชิงพื้นที่ในการขับเคลื่อนงานวิจัย

บทที่ 2

ความเหลื่อมล้ำและความยากจนในประเทศไทย

2.1. ความเหลื่อมล้ำและความยากจน

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำและความยากจนที่เห็นเด่นชัด คือการเน้นมิติทางเศรษฐกิจรายได้ ด้วยการนิยามความจนด้วยสภาวะที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) ปัจจุบันข้อมูลปี 2556 มีการกำหนดเส้นความยากจนไว้ที่จำนวน 2,572 บาท/คน/เดือน จากข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558) แสดงสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2556 ซึ่งให้เห็นถึงภาพรวมความเหลื่อมล้ำและความยากจนในประเทศไทยที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจน โดยล่าสุดในปี 2556 ความยากจนลดลงจากร้อยละ 12.6 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2555 เหลือร้อยละ 10.9 ในปี 2556 มีคนจนจำนวน 7.3 ล้านคน แต่หากรวมกับจำนวนคนเกือบจนแล้วจะมีประมาณ 14 ล้านคน หรือร้อยละ 21.0 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังเป็นปัญหาของประเทศไทย โดยคนเกือบจนคือคนที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเป็นคนยากจนได้หากประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจ หรือได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ

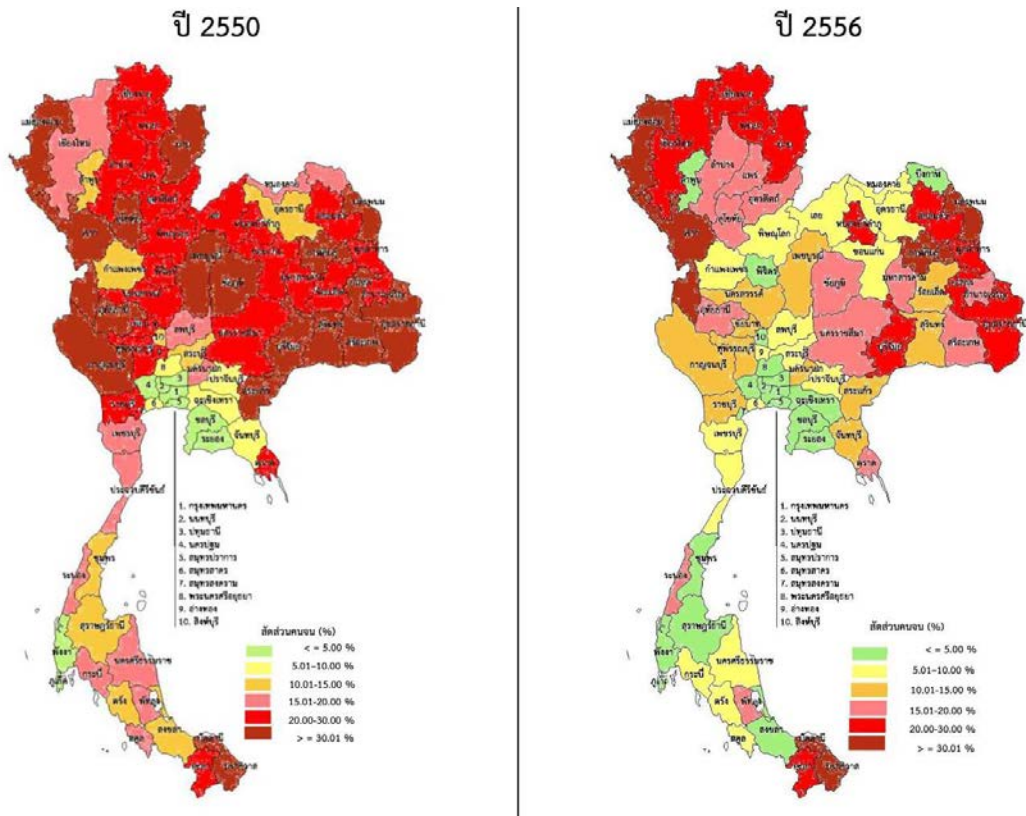


ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

รูปที่ 6 แสดงเส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน วัตถุประสงค์การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

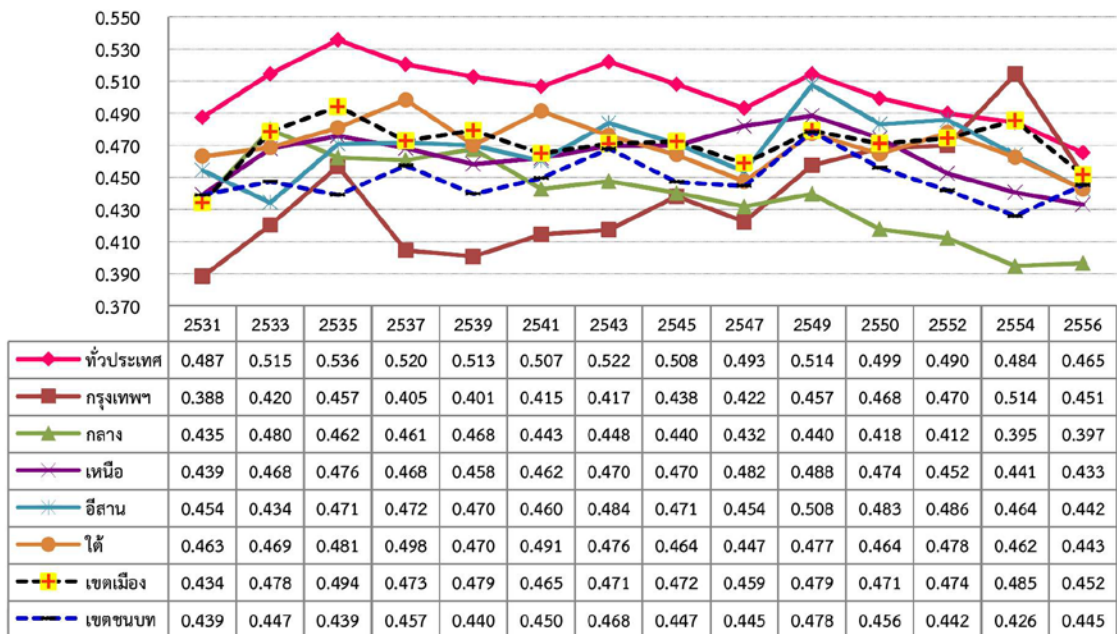
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558, น.2)

ทั้งนี้ความยากจนยังกระจุกตัวแน่นอนอยู่ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนจน 3.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 44.8 จากคนจนทั้งประเทศ 7.3 ล้านคน และภาคเหนือมีคนจน 1.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 25.6 จากคนจนทั้งประเทศ สาเหตุเนื่องจากเป็นภาคที่ประชากรยังมีการศึกษาต่ำ โครงสร้างเศรษฐกิจหลักยังเป็นภาคเกษตรกรรมและแรงงานร้อยละ 73.0 ของแรงงานทั้งหมดในภาคเป็นแรงงานนอกระบบ และมีรายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่ารายได้ประจำในภูมิภาคอื่น ทั้งนี้จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังระบุว่ามีส่วนคนจนในเขตเมืองเท่ากับร้อยละ 7.7 ของประชากรทั้งหมดในเขตเมืองหรือคิดเป็นจำนวน 2.4 ล้านคน หรือร้อยละ 33.4 ของคนจนทั้งประเทศ มีจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง โดยเป็นจังหวัดที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปี ในช่วงปี 2543 -2556 คือ แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส ตาก กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ และนครพนม



รูปที่ 7 แสดงการเปรียบเทียบความยากจนรายจังหวัด ปี 2550 และ 2556

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558, น.13)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.
: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549, 2550, 2552, 2554 และปี 2556 ได้รับข้อมูลรายได้คิดลบหรือขาดทุน ให้เป็นศูนย์

รูปที่ 8 แสดงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้ของไทยรายภาค

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558, น.4)

ส่วนความเหลื่อมล้ำนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หมายความว่า ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือ สถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม โดยรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. **ด้านเศรษฐกิจ** เป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน การถือครองที่ดิน
2. **ด้านสังคม** มุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข
3. **ด้านความยุติธรรม** เป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน
4. **ด้านการเมือง** เป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

ในส่วนของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ของประเทศไทยปี 2556 มีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2554 และปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลางโดยสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้เท่ากับ 0.465 ในปี 2556 และ 0.484 ในปี 2554 โดยรายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง 36.8% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.1% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 34.9 เท่าในปี 2556

ส่วนการอธิบายความเหลื่อมล้ำที่สัมพันธ์กับมิติทางสังคมและการเมือง นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) ชี้ให้เห็นชัดถึงประเด็นคนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ นอกเหนือจากมิติความยากจนทางรายได้ และเสนอแนะความจำเป็นในการแก้ไขเชิงโครงสร้าง เช่นเดียวกับคณะกรรมการปฏิรูป (2554) เน้นย้ำถึงมิติความเหลื่อมล้ำที่หลากหลาย ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้, ด้านสิทธิ, ด้านโอกาส, ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทุกมิติมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งก็อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆด้วย

ที่ผ่านมามีความพยายามในการนำเสนอการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมจากหลายฝ่าย ในข้อเสนอจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น รัฐบาลมีการนำตัวชี้วัดเกี่ยวกับการลดสัดส่วนและจำนวนคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน การลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 10 และการลดความแตกต่างในโอกาสทางอาชีพและรายได้ระหว่างกลุ่มคนต่างๆ และระหว่างพื้นที่ ไปกำหนดแผนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อหวังลดความเหลื่อมล้ำในมิติทางเศรษฐกิจ มากกว่าจะเน้นถึงการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ของรัฐบาลอันเป็นรากของปัญหาความเหลื่อมล้ำ ถึงแม้ว่างานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มจะชี้ว่าการเติบโตอาจจะทำให้ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นในช่วงแรกแล้วจะลดลงในช่วงเวลาต่อไป แต่ในความเป็นจริงการเติบโตที่สูงขึ้นนั้นทำให้ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นมาเป็นเวลานานและยังแทบจะไม่มีแนวโน้มลดลง (ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ 2559)

สำหรับข้อเสนอจากคณะกรรมการปฏิรูป (2554) เห็นว่าในการลดความเหลื่อมล้ำจำเป็นต้องเพิ่มพลังต่อรองของคนทุกกลุ่มในสังคมเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการต่อรองทั้งกับกลุ่มอื่นๆ และกับสถานการณ์ความผันผวนในชีวิต โดยพลังในการต่อรองดังกล่าวมาจากความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงแค่ทรัพยากรทางธรรมชาติ เช่น ดิน, น้ำ, ป่า หรือแร่เพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายรวมถึงทรัพยากรด้านอื่นๆ ในการดำรงชีวิต เช่น ทรัพยากรทางการเมือง ความสามารถในการรับรู้และเข้าถึงข่าวสารข้อมูลที่เป็นเพื่อตรวจสอบหรือถ่วงดุลการตัดสินใจของรัฐ เมื่อการตัดสินใจนั้นกระทบต่อวิถีชีวิตของตน ความสามารถเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจหรือทุนที่จำเป็นในการพัฒนาตนเอง หรือเข้าถึงทรัพยากรทางสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการต่างๆ โดยที่ผ่านมาความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรตามความหมายนี้ไม่ได้กระจายไปยังคนกลุ่มต่างๆอย่างเท่าเทียมกัน การบริหารจัดการทรัพยากรด้านต่างๆอย่างไม่เป็นธรรมจนทำให้การเข้าถึงทรัพยากร

กระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วนน้อยนี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปจึงเน้นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อสร้างความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงทรัพยากรด้านต่างๆ ได้อย่างทั่วหน้า ที่จะส่งผลให้เกิดดุลยภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเกิดการต่อรองอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมขึ้นได้ โดยเสนอการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากร 4 ด้าน คือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง

1. **ทรัพยากรธรรมชาติ** ที่ต้องปฏิรูปการบริหารจัดการ ตลอดจนกลไกของการจัดการ มีอยู่ 6 ด้าน คือ ที่ดิน, แร่, ป่า, น้ำ, ทะเลและชายฝั่ง และสิ่งแวดล้อมกับระบบนิเวศ
2. **ทรัพยากรเศรษฐกิจ** หมายถึง โอกาสและพลังอันเป็นเงื่อนไขต่างๆ ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งคนในสังคมเข้าไปร่วมทำหรือรับผลกระทบจากการกระทำ อันได้แก่ ทุน แรงงาน ระบบภาษี ระบบตลาด ด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม และพลังงาน
3. **ทรัพยากรสังคม** ได้แก่ การศึกษา ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ การสื่อสาร ระบบสาธารณสุข เมืองเพื่อคุณภาพชีวิต และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
4. **ทรัพยากรการเมือง** หรือ การจัดสรรอำนาจ แบ่งออกได้เป็น โครงสร้างอำนาจรัฐ กระบวนการยุติธรรม ระบบข่าวสารข้อมูล และกองทัพ

ในปัจจุบันมีแนวคิดการพัฒนาที่เรียกว่า “การเติบโตของเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม” (Inclusive Growth) หรือ แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วถึง ซึ่งเป็นแนวคิดที่กล่าวถึงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 11 (2555-2559) และเป็นแนวทางที่ธนาคารโลกเสนอแนะว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในสังคมให้มีความเป็นไปได้มากขึ้น ซึ่งหมายถึงการเติบโตที่ก่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน และสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคกันระหว่างคนทุกกลุ่มในสังคมที่ดีขึ้น การสร้างผลประโยชน์ร่วมกันจะรับประกันให้เกิดการกระจายตัวของผลประโยชน์จากการเติบโต และการสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคจะรับประกันจุดเริ่มต้นที่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดความร่วมมือของคนในสังคม และเป็นแนวทางให้คนในสังคมมีความหวังกับอนาคตร่วมกัน ทั้งนี้งานวิจัยเรื่อง “การเติบโตอย่างมีส่วนร่วมของไทย” โครงการ “โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (New Development Model)” ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และธนาคารแห่งประเทศไทย โดย ธาณิชัยวัฒน์และคณะฯ (2559) นำเสนอว่ามีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 4 ด้านที่จะช่วยให้การเติบโตของไทยก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้น ได้แก่

- **ภาคการเงิน** โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเข้าถึงสินเชื่อการประกอบการหรือการลงทุนของคนยากจน เพราะสินเชื่อเป็นการรับประกันทั้งผลประโยชน์และโอกาสที่เกิดจากการลงทุน โดยสินเชื่อไม่ควรมีการกระจุกตัวเฉพาะคนรวย
- **ภาคแรงงาน** โดยเฉพาะประเด็นการทำงานในระบบของแรงงาน โดยแรงงานต้องมีหลักประกันในการทำงานที่ดี เช่น การเป็นแรงงานในระบบ หรือการเข้าสู่ระบบประกันสังคม เนื่องจากหลักประกันเป็นรูปแบบหนึ่งของการเติบโตที่ดีขึ้นไปพร้อมๆ กันทั้งแรงงานและนายทุน
- **ภาคการพัฒนา** ซึ่งเน้นที่ความสมดุลของการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบท หากการพัฒนาที่มีความแตกต่างกันมากจะทำให้เกิดการอพยพของแรงงานเข้ามาทำงานในเมืองและเกิดการเอารัดเอาเปรียบแทนที่แรงงานจะได้ทำการผลิตในภูมิลำเนาของตนเองและสามารถสร้างรายได้จากความถนัด ความคุ้นชินและทรัพยากรที่มีอยู่ ทำให้แรงงานกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สร้างการเติบโตให้กับนายทุน
- **ภาคการเมือง** โดยนโยบายทางการเมืองต้องไม่ใช่ว่าเป็นลักษณะของการอุดหนุน แม้ว่าการอุดหนุนจะช่วยให้คนจนมีรายได้สูงขึ้นแต่ก็ไม่ใช่เป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ รวมทั้งยังไม่ใช่การสร้างโอกาสให้มีความเสมอภาคมากขึ้นอีกด้วย นโยบายที่ดีจึงควรมีลักษณะเป็นการยกระดับคุณภาพแรงงานและสร้าง

ประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งอาจจะไม่ทันใจในการลดความเหลื่อมล้ำเท่ากับการอุดหนุน แต่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการเติบโตในระยะยาว

2.2 การพัฒนาเมืองกับความเหลื่อมล้ำ

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมาที่การพัฒนาของประเทศไทยเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ การขยายการลงทุนภาคอุตสาหกรรม เริ่มต้นในยุครัฐบาลทหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นยุคที่สหรัฐอเมริกา มีบทบาทอย่างมากในการวางแผนการพัฒนาประเทศไทยที่อยู่ท่ามกลางประเทศคอมมิวนิสต์ จึงมีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อความกินดีอยู่ดี ลดความยากจนของประชาชนไม่ให้เอนเอียงไปนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ และเป็นการเปิดให้บริษัทข้ามชาติ เข้ามาลงทุนในประเทศอย่างเต็มที่หลังจากถูกกีดกันโดยนโยบายชาตินิยมในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (ดวงจันทร์, 2551 น.183) จึงมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ตามเงื่อนไขการกู้เงินของธนาคารโลก โดย มุ่งเน้นการลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในด้าน อุตสาหกรรมและการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น สินค้าสำเร็จรูป การพัฒนาสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า มีนโยบายเน้นพัฒนา เมืองหลวงก่อนด้วยการจัดทำผังเมืองกรุงเทพฯ ฉบับ Litchfield สำเร็จในช่วง พ.ศ. 2503-2501 โดยบริษัทจากสหรัฐอเมริกา และมีการตั้งสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ ทำหน้าที่บูรณะฟื้นฟูและรื้ออาคารเสื่อมโทรม ส่งผลให้เกิดการก่อสร้างพื้นฐานในกรุงเทพฯ มากขึ้นรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการกระจุกตัวในกรุงเทพฯ ที่เป็น เมืองโตเดียวยิ่งขึ้น และในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 นี้ยังมีการออก พรบ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พรบ.ป่า สงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่เคยอาศัยและหาประโยชน์จากป่าประสบปัญหาเป็นผู้ถูกรุกอุทยานและ ป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะยังไม่เข้มงวดในเชิงปฏิบัติมากนัก ส่วนชาวนาเริ่มถูกกดดันเรื่องกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินมากขึ้น (ดวง จันทร์ 2551)

การพัฒนาในภูมิภาคมีการสร้างถนน การสร้างทางหลวง การพัฒนาเส้นทางรถไฟ การปรับปรุงการประปา และการ สร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ เช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนอุบลรัตน์ และส่งเสริมการศึกษาชั้น อุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในขณะเดียวกัน สถานการณ์ทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในละแวกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองก็ส่งผลกับการพัฒนาเมืองใน ภูมิภาค เช่น ช่วงสงครามเวียดนาม พ.ศ. 2507 เมื่อทหารอเมริกันเริ่มเข้ามาส่งผลต่อเมืองพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว หรือ สงครามอินโดจีนและความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ในช่วงปี พ.ศ.2510 ส่งผลให้เกิดแนวคิดการพัฒนาเมืองศูนย์กลางของ ภูมิภาคโดยเฉพาะในภาคอีสานเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากการเมืองภายนอกประเทศ (อคินและคณะฯ 2544) และมีการ ริเริ่มนโยบายการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและภาคบริการ เช่น ในเมืองเชียงใหม่ ภายหลังการจัดประชุมนานาชาติด้าน การท่องเที่ยว (PATA) โดยเน้นดึงดูดนักท่องเที่ยวจากต่างชาติ (ดวงจันทร์ 2551) และความพยายามของรัฐในการเร่งพัฒนา เมืองตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจนี้ส่งผลต่อเมืองเป็นอย่างมากทั้งในแง่กายภาพและสภาพสังคม ประกอบกับการพัฒนาการ เกษตรที่ล้มเหลวจึงเกิดคนย้ายถิ่นเข้าเมืองจากชนบท เพื่อเป็นแรงงานราคาถูกในเมือง เนื่องจากไม่มีโอกาสเข้าถึงปัจจัยการ ผลิตอย่างที่ดินได้อีกต่อไปเพราะราคาที่สูงขึ้นเพราะการเก็งกำไรและการเพิ่มมูลค่าของที่ดินจากระบบสาธารณสุขการที่ เชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น เช่น ถนน ไฟฟ้า การหลังไหลเข้าสู่เมืองที่ไม่ได้มีการรองรับที่เพียงพอนี้เองนำมาสู่การเกิดของสลัมหรือ ชุมชนแออัดและคนจนในเมือง ซึ่งการศึกษาของ อคิน ระพีพัฒน์และคณะ (2544) ทั้งในเมืองหลักอย่างกรุงเทพฯหรือเมือง หลักในภูมิภาคทั้งเชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา ต่างนำเสนอกระบวนการเกิดขึ้นของสลัมและคนในชุมชนแออัดอย่างเห็นชัดว่า เป็นผลจากระบบการพัฒนาเมืองและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในเวลานั้น

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกแทนการผลิต เพื่อทดแทนสินค้านำเข้าที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภค การพัฒนาเศรษฐกิจยังคงกระจุกตัวในกรุงเทพฯ แต่มีการขยาย ขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนากิจกรรมและชนบทที่กระจายไปเขตทุรกันดารและพื้นที่ห่างไกลความเจริญ

เนื่องจากยังคงเป็นพื้นที่อ่อนไหวต่อลัทธิการเมืองอื่น เมื่อเกิดการพัฒนาเมืองอย่างเข้มข้นและการเก็งกำไรจากราคาที่ดิน สิ่งตามมาคือ เกิดการไล่รื้อชุมชนแออัดในเมืองซึ่งมีความรุนแรงมากในช่วงปี 2510-2520 นี้เอง

ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ท่ามกลางกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยและเหตุการณ์เคลื่อนไหวทางการเมืองนั้น แผนฉบับนี้เน้นการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น โดยมีการริเริ่มวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของเมืองใหญ่ และเร่งพัฒนาชนบทและท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองหลวงและชนบท มีการปรับปรุงคลังท้องถิ่น การเพิ่มภาษีที่ดินและทรัพย์สินให้ท้องถิ่น

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ต่อเนื่องมาจนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) มีการริเริ่มนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่นและนครราชสีมา ชลบุรี สงขลา หาดใหญ่ เป็นเมืองหลักของแต่ละภาค ส่วนพิษณุโลกและนครสวรรค์ อุดรธานีและอุบลราชธานี สุราษฎร์ธานีและภูเก็ตเป็นเมืองรองของภูมิภาค เพื่อลดบทบาทกรุงเทพฯ ลง ในขณะที่การท่องเที่ยวมีบทบาทในการหารายได้สูงเป็นอันดับสี่ของประเทศ มีการเร่งปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนเมืองนอกเหนือจากที่เคยคำนึงถึงแต่คนในชนบท ในช่วงตั้งแต่แผนที่ 4 นี้เองที่มีการขยายภาคอุตสาหกรรมออกไปจากส่วนกลาง โดยมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในภูมิภาค ในขณะที่กรุงเทพฯ เองเร่งแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดและน้ำเสีย และนับได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการให้มีผลทางการปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และพื้นที่เมืองหลัก หลังจากได้เผชิญกับความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจโลกเนื่องมาจากวิกฤติการณ์น้ำมันในช่วงก่อนหน้า

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) จึงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงขึ้นกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยมีลักษณะของการขยายตัวที่จะสนับสนุนการสร้างงาน การกระจายรายได้ การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท มีการกล่าวถึงแผนการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะการจัดทำและประกาศการใช้ผังเมืองรวมในเมืองหลัก รวมถึงการกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น การขยายเขตเทศบาล การปรับปรุงการบริหารงานส่วนกลางและท้องถิ่น ในช่วงแผนการพัฒนาฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมเมืองเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น การลงทุนสร้างอาคารสำนักงานและอาคารสูงรองรับต่างชาติ การปั่นราคาที่ดินและการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร สถานะทางเศรษฐกิจของคนทั่วไปดีขึ้นจึงนำมาสู่วิถีการบริโภคที่มุ่งเน้นความสะดวกสบายมากขึ้น และรูปแบบการค้ำแบบทางสรรพสินค้าก็เป็นที่นิยมมากยิ่งขึ้น แต่เมืองหลักอย่างกรุงเทพฯ ก็ประสบปัญหาการติดและมลภาวะสูง ในส่วนภูมิภาคนั้นนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ทำให้มีการตื่นตัวซื้อที่ดินในจังหวัดตามชายแดนมากขึ้นในแถบภาคเหนือและอีสาน

ช่วงเริ่มต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) เป็นช่วงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ความไม่สงบทางการเมืองนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่เน้นการกระจายอำนาจและกล่าวถึงสิทธิชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ในช่วงเดียวกันนี้ก็เป็นจุดเริ่มของปรัชญาการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการเน้นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิต ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข้อตกลงในการประชุม Agenda 21 Earth Summit ที่ Rio de Janeiro ที่เน้นความยั่งยืนในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ควบคู่กับมิติสังคมและการรักษาสิ่งแวดล้อมโลก มีการบัญญัติ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ในช่วงสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน และการนำเอาความคิดเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) เข้ามาเป็นหลักการสำคัญใน พ.ร.บ. ดังกล่าว และในขณะเดียวกันรัฐบาลเน้นเปิดตลาดเสรีในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการด้านการเงินที่ทำให้เกิดการไหลเข้ามาของเงินทุนต่างประเทศ ด้วยการสนับสนุนขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก แต่เงินทุนกลับไหลเข้าไปในตลาดหุ้นและตลาดอสังหาริมทรัพย์แทนที่ภาคการผลิต จึงนำไปสู่การเปิดและขยายตลาดที่ดินในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ เกิดการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดินที่เกินความสามารถในการผลิตที่แท้จริง จนนำไปสู่ภาวะฟองสบู่แตกในตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในเวลาต่อมา (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ 2558) อีกทั้งยังมีการริเริ่มแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการประชุมรัฐมนตรีของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ที่เมืองมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ.2535 โดยการสนับสนุนและช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ในระยะแรก

ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือช่วงปี พ.ศ.2535 – 2539 มีเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงในกลุ่มลุ่มน้ำโขงเป็นสำคัญโดยให้น้ำหนักกับการขับเคลื่อนทางการเชื่อมโยงด้านตะวันตกของประเทศไทย มีการเริ่มกำหนดแนวยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองภูมิภาคและการค้าชายแดน แต่ชะลอตัวลงเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้นี้มีกลุ่มคนที่ขยับฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น คนยากจนลดลง แต่กลับมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงเนื่องจากการกระจายรายได้ที่แย่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีการระบุการเพิ่มขึ้นของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด 20% ของครัวเรือนทั้งหมด มีสัดส่วนรายได้ของประเทศจากร้อยละ 49.7 ในปี 2518 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 59 ของรายได้ประชาชาติ ในปี 2535 ส่วนครัวเรือนที่จนสุด 20% ล่างของครัวเรือนทั้งประเทศยังจนลงโดยมีสัดส่วนรายได้ของประเทศลดลงจากจากร้อยละ 6.0 ในปี 2518 เป็นร้อยละ 3.9 ของรายได้ประชาชาติ ในปี 2535 (อ้างอิงใน วิทยากร เชียงกูล 2540)

วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี 2540 ทำให้ส่งผลกระทบต่อเมืองและคนในเมืองค่อนข้างมาก ทั้งการชะลอตัวของการลงทุนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะธุรกิจการเงินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในเมืองหลักและกรุงเทพฯ และด้วยเงื่อนไขการรับข้อเสนอกู้ยืมเงินจากกองทุนระหว่างประเทศ IMF ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับโครงสร้างทางการเงินและเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ในรูปแบบที่เรียกว่า SAP- Structural Adjustment Program เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปรับอัตราค่าบริการสาธารณสุขภาค การปรับลดงบประมาณด้านสวัสดิการ การเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนประสบปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้นการลดเงินเดือนหรือการเลิกจ้างงานที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาทางสังคมตามมาเช่น ความเครียด การฆ่าตัวตาย และการหันไปพึ่งยาเสพติดมากขึ้น โดยผาสก พงษ์ไพจิตร สะท้อนว่าธุรกิจเถื่อน 6 ประเภทมีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้แก่ โสเภณี ยาเสพติด แรงงานเถื่อน น้ำมันเถื่อน อาวุธสงคราม และบ่อนการพนัน (อ้างอิงใน วิทยากร เชียงกูล 2540 น.118) วิกฤติเศรษฐกิจนี้พบว่าส่งผลกระทบต่อเนื่องโดยตรงถึงคนมีรายได้น้อยหรือคนจนในเมืองมากกว่าคนจนในชนบท (วิจิตร ระวิวงศ์และคณะ 2542)

แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 -2544) จึงมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพของคน ประกอบกับรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ได้หันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ส่วนนโยบายทางการพัฒนาอุตสาหกรรมหันมาเน้นอุตสาหกรรมขนาดกลางและรายย่อย เกิดธุรกิจ SMEs และการเปิดทำขายของเก่าของคนชั้นกลางเป็นที่นิยมจึงเกิดตลาดนัดเปิดทำขายมากมายแห่งในเมืองในช่วงดังกล่าว ทิศทางการพัฒนาเพื่อท่องเที่ยวและบริการเองเน้นการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนและอาศัยความร่วมมือจากท้องถิ่นในการจัดการพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว ในระหว่างช่วงสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีมติเห็นชอบกรอบแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ศึกษาไว้ในกรอบกลุ่มระยะ 20 ปี 13 จังหวัด และเห็นชอบให้มีการศึกษาความเหมาะสมและแผนแม่บทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงรายงบประมาณ 10 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2543

ในช่วงเดียวกันเกือบทุกประเทศทั่วโลกได้มารวมตัวกันในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติขององค์การสหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก พ.ศ. 2543 โดยผู้นำรัฐได้ตกลงตั้ง 8 เป้าหมายในการพัฒนาที่ทุกประเทศจะต้องบรรลุให้ได้ภายใน พ.ศ. 2558 เป้าหมายดังกล่าว เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Millennium Development Goals) ได้แก่ 1) ขจัดความยากจนและความหิวโหย 2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา 3) ส่งเสริมบทบาทสตรีและความเท่าเทียมกันทางเพศ 4) ลดอัตราการตายของเด็ก 5) พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์ 6) ต่อสู้โรคเอดส์ มาเลเรียและโรคสำคัญอื่นๆ 7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเป้าหมายที่ 8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก ซึ่งเป็นผลสู่แนวทางการพยายามลดความยากจนของประเทศไทย โดยในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ชนะเลือกตั้งในปี 2544 นั้นมีนโยบายทางการเมืองที่มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนในหลายมิติ ที่โดดเด่นคือ ด้านสวัสดิการสังคม เช่น นโยบายรักษาพยาบาล 30 บาทรักษาทุกโรค ทุนการศึกษาให้นักเรียนต่างจังหวัด (ODOS) มีโอกาสไปเรียนต่างประเทศโดยใช้รายได้จากการจำหน่ายสลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เรียนฟรี 12 ปี โครงการบ้านมั่นคงและบ้านเอื้อ

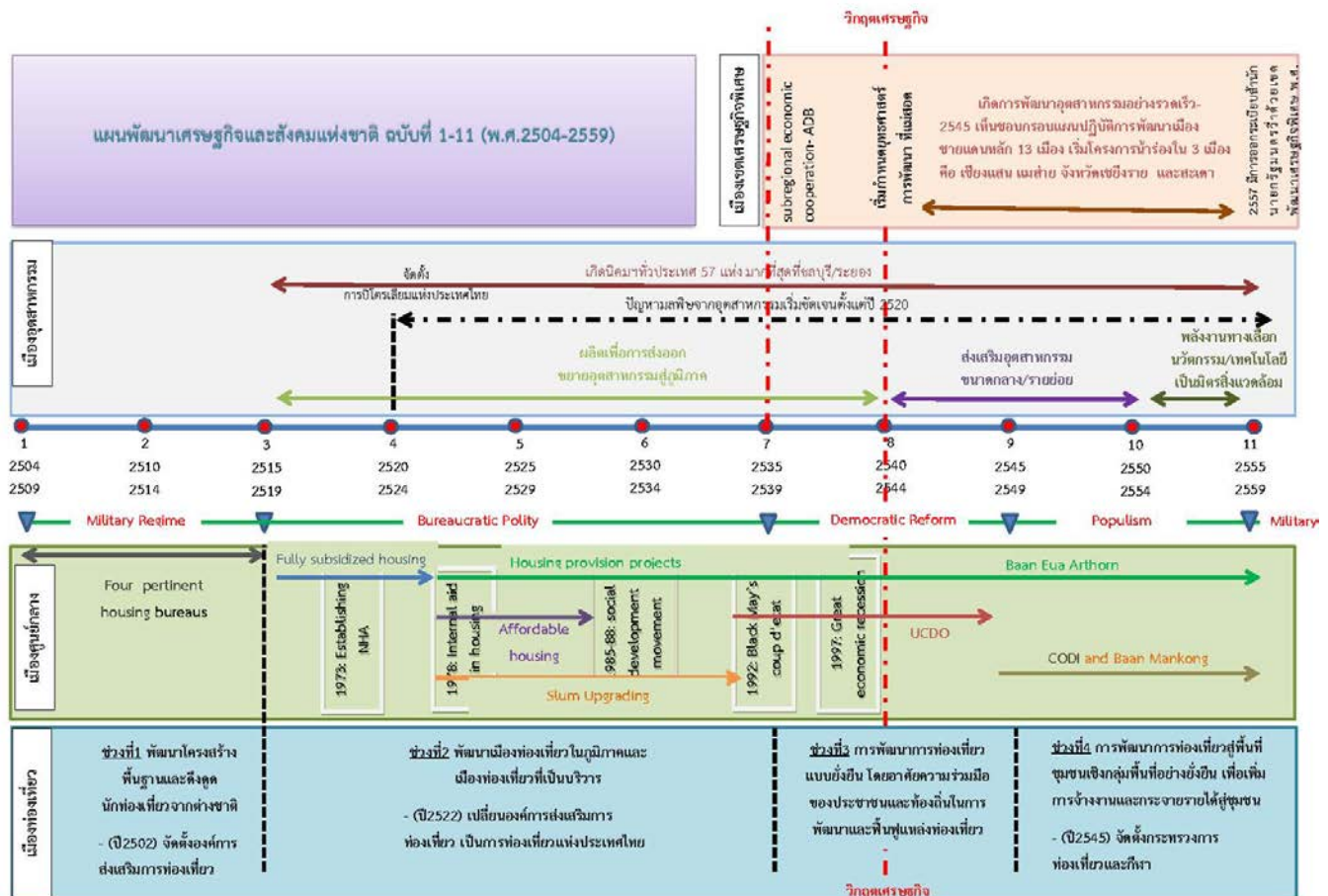
อาหารเพื่อผู้มีรายได้น้อยในเมือง ส่วนด้านเศรษฐกิจ เช่น คาราวานแก็งน โครงการโคล้านครอบครัวกระจายสู่เกษตรกรที่
อยากจะทำทั่วประเทศ โครงการโรงรับจำนำข้าวเปลือก นโยบายปล่อยราคายางพาราให้เป็นไปตามกลไกตลาด โครงการ
กล้วยพารา โครงการกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เป็นต้น แม้นโยบายเหล่านี้
ในภายหลังจะถูกเรียกว่าเป็นนโยบายประชานิยม แต่มีอันสืบเนื่องโดยตรงต่อคนจนโดยเฉพาะแรงงานในภาคการผลิตอย่างไม่
เป็นทางการซึ่งผันตัวเองจากการทำงานในภาคเกษตรกรรม ทั้งยังเป็นการเชื่อมต่อและเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์
ระหว่างเมืองและชนบท เมื่อคนในพื้นที่ชนบทกลายเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เมือง เช่น คนขับแท็กซี่หรือมอเตอร์ไซด์รับจ้างใน
เมืองกลับไปทำนาในต่างจังหวัดสลับกันในระยะเวลานั้นๆ สลายความชัดเจนของเมืองและชนบทในแบบเดิม (อรรถจักร์ สัตยา
นุรักษ์ 2553)

ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545- 2549) มีการนำแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำ
ทางการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา”
ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนหน้า โดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่าง
มั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่างๆ ส่วนการ
พัฒนาในส่วนภูมิภาคนั้น ในปี พ.ศ.2545 รัฐบาลมีมติเห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนหลัก 3 เมือง คือ
เชียงใหม่ แม่สายในจังหวัดเชียงราย และสะเดาในจังหวัดสงขลา และให้ดำเนินโครงการนำร่องใน 13 จังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ.
2547 ได้มีการขับเคลื่อนในทางกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ การยกฐานะ “พระราชบัญญัติ
เขตเศรษฐกิจพิเศษ พ....ศ.” แต่เจียบหายไปอีกครั้งภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่แน่นอนของประเทศไทยเองในช่วงปี
พ.ศ. 2548-2549 อย่างไรก็ดีรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 เป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งทางอุดมการณ์การเมืองและ
การแบ่งฝ่ายของประชาชนอย่างมีนัยยะสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องมากกว่าทศวรรษ โดยส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความ
เหลื่อมล้ำที่ไม่ใช่ในมิติทางเศรษฐกิจแต่สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำทางด้านการเมืองและสังคมจากบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป
ที่ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2553) อธิบายเพิ่มเติมว่าความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ทำคนในสังคมจำนวนไม่น้อย
ได้เลื่อนฐานะของตนเองด้วยความสามารถของตนเองได้ระดับหนึ่งและพบว่ายังมีเงื่อนไขทางสังคมที่กีดกันและปิดกั้นโอกาส
ความเหลื่อมล้ำจึงกลายมาเป็นประเด็นที่ก่อเกิดความขัดข้องใจและปฏิบัติการของคนในสังคมต่อความเหลื่อมล้ำของชนชั้น
กลางด้วยความเมตตากรุณาหรือการสงเคราะห์นั้นใช้ไม่ได้ผลอีกต่อไป เมื่อคนที่อยู่ภายใต้ความเหลื่อมล้ำไม่ยอมรับอีกต่อไป
และต้องการความเท่าเทียมกันในโอกาสมากกว่า

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550- 2554) ยังคงอาศัยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวปฏิบัติในการ
พัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 และ
ให้ความสำคัญต่อการรวมพลังสังคมจากทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของแผนฯ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจ
พิเศษกลับมาเป็นประเด็นสำคัญของการพัฒนาประเทศอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ.2551 อันเกิดจากรัฐบาลไทยและพม่าลงนาม
บันทึกความร่วมมือเพื่อการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกทวาย ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบขนส่งจากด้านตะวันตกเข้าสู่
กรุงเทพมหานคร และในช่วงระหว่างนั้นมีการดำเนินการลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนด้วยการเดินตามแนวทางนโยบาย
ประชานิยมของรัฐบาลชุดก่อนหน้า ในปี 2553 มีนโยบายการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจน ในรูปของธนาคารที่ดิน
และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนด
ชุมชน พ.ศ.2553

ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2558) เน้นการตั้งรับมากกว่ารุก โดยเน้นการป้องกันปัญหาจากวิกฤตการณ์
ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากประเทศเพิ่งผ่านวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก และเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ
อีกครั้งจนนำมาสู่การรัฐประหาร 2557 และเสนอการปฏิรูปประเทศก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งพบว่าภายใต้การบริหารประเทศ
ภายใต้มาตรา 44 นี้เป็นการเพิ่มอำนาจให้เป็นรัฐบาลการเมืองยิ่งขึ้นในการเสนอแผนการพัฒนาต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟัง
ความคิดเห็นจากประชาสังคม และจะเห็นได้ชัดจากการผลักดันนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยกลับมา
มีความชัดเจนมากขึ้นในช่วงสมัยของรัฐบาลทหารพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นี่เองด้วยเหตุผลเพื่อการเพิ่มความสามารถ

ทางการแข่งขันในการเปิดเสรีอาเซียน และการลดความเหลื่อมล้ำในจังหวัดพื้นที่ชายแดนที่มีสัดส่วนคนยากจนสูง ตลอดจนเพิ่มความมั่นคงและแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติดกกฎหมายและการลักลอบนำสินค้าเกษตรเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 เป็นต้นมามีการออกคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการและอนุกรรมการ การกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกำลังเป็นประเด็นถกเถียงในกลุ่มจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศคำสั่งต่างๆ ว่าเป็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อผลประโยชน์ของใครเมื่อไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถแสดงความคิดเห็นได้



รูปที่ 9 แสดงความสัมพันธ์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับทิศทางการพัฒนาเมือง

ทั้งนี้ รัฐสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544) เน้นย้ำว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา-กระบวนการรัฐ ที่ 'ล่าเอียง' ซึ่งรัฐไทยเข้ามาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลนั้นเป็นการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมเพื่อไปใช้ประโยชน์ในภาคอุตสาหกรรมและอื่นๆ ซึ่งเริ่มขึ้นอย่างตั้งใจตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมาของรัฐไทย และ 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด ที่ระบบเศรษฐกิจไทยสัมพันธ์และพึ่งพิงทุนนิยมโลก ทำให้ผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาไม่ได้รับการกระจายอย่างเสมอภาค และมีคนกลุ่มน้อยในสังคมที่ได้ประโยชน์เป็นกอบเป็นกำจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐบาลเลือกใช้ ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งสองได้ส่งผลอย่างมากต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความยากจนของประเทศในช่วงที่ผ่านมา สอดคล้องกับรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) เกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหาความยากจน ที่ระบุว่าตั้งแต่สมัยรัฐบาลทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาจนถึงวิถุทธเศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลทุกชุดยึดแนวทางเสรีนิยมเป็นนโยบายบริหารทางเศรษฐกิจ โดยเน้นให้ภาคเอกชนและกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน ที่แม้จะทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้ร้อยละ 7.2 โดยเฉลี่ยและลดความยากจนในเชิงรายได้ค่อนข้างมากในช่วงแรก แต่รัฐไทยยังประสบปัญหาด้านการกระจายรายได้ อันนำมาสู่ปัญหาคนจนเรื้อรังและคนจนตกดานส่งต่อไปยังรุ่นลูกหลาน ในขณะที่ผลการวิจัยความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2524-

2548 โดยยอห์น รัตนวรราช (2552) แสดงให้เห็นชัดว่าความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมกันเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นไม่เพียงเฉพาะในระดับประเทศแต่รวมไปถึงระดับภูมิภาค และนโยบายเมืองหลักที่เป็นหัวใจของนโยบายการกระจายความเจริญอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นระหว่างเมืองหลักกับเมืองอื่นๆ ภายในภูมิภาคเดียวกัน

จากทิศทางการพัฒนาเพื่อความเติบโตที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่าเมืองและพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของการเจริญเติบโตเรื่อยมา อีกทั้งความเหลื่อมล้ำยังปรากฏให้เห็นได้ในเชิงพื้นที่ ผ่านการช่วงชิงทรัพยากรในมิติต่างๆ และพื้นที่เมืองหรือคนจนในเมืองเองสามารถสะท้อนถึงอาการของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เช่นกัน โดยเฉพาะจากสาเหตุของความยากจนเชิงสิทธิและอำนาจ ที่ส่งผลต่อความยากจนด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านี้จึงปรากฏอยู่กับคนท้องถิ่นและคนชายขอบที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งอาจมีทั้งคนไทยและคนต่างชาติ มีทั้งในระดับชุมชนขนาดเล็ก อาทิ การถูกเบียดขับให้กลายเป็นคนชายขอบ (marginalization) ของคนกลุ่มต่างๆ ไปจนถึงระดับเมืองในรูปแบบของการเข้าช่วงชิงทรัพยากรของท้องถิ่นโดยส่วนกลาง รวมถึงความล้าหลังของกรอบคิดที่แสดงออกมาในวิธีการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ อาทิ การขาดการมีส่วนร่วม ขาดความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ชุดโครงการนี้จึงมีความสนใจในการมิติความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการช่วงชิงทรัพยากรตามการดำเนินนโยบายรัฐโดยรัฐและผลพวงจากนโยบายนั้นๆ ต่อพื้นที่ โดยมุ่งเน้นนโยบายที่เป็นรูปแบบหรือเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา อันได้แก่ ด้านการสร้างความเป็นเมืองศูนย์กลางทางการปกครองและเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรมและการลงทุนข้ามชาติ และด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการบริการ และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อทำการศึกษาต่อไป

2.3 คนจนเมือง

ด้วยนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เร่งให้เกิดกระบวนการเป็นเมืองที่รวดเร็วและเกินระดับจากอัตราการเพิ่มของประชากรในพื้นที่เมืองที่สูงขึ้นทั้งจากการเกิดตามธรรมชาติหรือการย้ายถิ่นมาจากที่อื่นนั้น เมื่อเมืองขาดการรองรับอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะนำมาสู่การเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา และปัญหาคนจนเมือง คือ หนึ่งในกระบวนการพัฒนาเมืองรูปแบบดังกล่าวโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย โดยทั่วไปคนจนนั้นถูกอธิบายว่า คือกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยด้วยตัวชี้วัด 2 แบบ คือ 1) ความยากจนสัมบูรณ์หรือความยากจนที่แท้จริง (Absolute Poverty) ด้วยตัวชี้วัดด้วยรายได้และการคาดประมาณจำนวนเงินที่บุคคลหรือครัวเรือนต้องการเพื่อนำมาซื้อสินค้าและบริการพื้นฐานขั้นต่ำ เช่น โภชนาการ ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า และการเดินทางในแต่ละวันประกอบกัน โดยการวัดจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและมีการปรับเส้นความยากจนที่กำหนดโดยธนาคารโลกด้วยการใช้ดัชนีราคาของผู้บริโภคเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในประเทศนั้นๆ ส่วนการวัดแบบที่ 2) คือความยากจนเชิงเปรียบเทียบ (Relative Poverty) เป็นตัวชี้วัดที่เน้นความไม่เท่าเทียมกันในการได้มาซึ่งรายได้ บริการ และผลประโยชน์ที่เป็นวัตถุของการพัฒนา เช่น การเข้าถึงบริการสาธารณะ ซึ่งทั้งสองแบบนี้สัมพันธ์กันและแยกจากกันยาก จึงควรให้ความสำคัญกับความยากจนว่าเป็นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมา โดยเป็นกระบวนการที่เคลื่อนไหวไปโดยมีประชากรส่วนหนึ่งถูกปฏิเสธหรือเข้าไม่ถึงอำนาจทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจได้ (คารณี, 2551 น.102)

ในงานวิจัยบทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทยของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะฯ (2545) ชี้ว่าความยากจนไม่สามารถพิจารณาจากมิติทางเศรษฐกิจ แต่ควรพิจารณาจากมิติทางสังคมและการเมืองประกอบด้วย โดยได้สรุปความยากจนใน 4 มิติ คือ

- 1 **จนทรัพย์สิน** คือ ขาดรายได้ ขาดปัจจัยการผลิต ขาดปัจจัยยังชีพ
- 2 **จนสิทธิและโอกาส** ไม่ได้รับสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ หรือจากทรัพยากรที่เป็นเครื่องมือยังชีพและแหล่งทำกิน
- 3 **จนอำนาจ** ขาดอำนาจต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค ไร้อำนาจป้องกันตัวและปกป้องผลประโยชน์อันพึงมี
- 4 **จนศักดิ์ศรี** ถูกแบ่งแยกแตกต่าง (discrimination) ถูกดูถูกเหยียดหยาม ถูกเบียดขับจากสังคม

ทั้งนี้อาจมีคนจนบางกลุ่มที่เป็นคนจนในทุกมิติซึ่งเรียกได้ว่าเป็นคนจนที่สุด หรือในบางครั้งคนจนยังต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำและการเอาเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น จากกระบวนการยุติธรรม อำนาจรัฐหรือนโยบายการพัฒนา ก็จะทำให้เกิดสภาวะยากจนที่รุนแรงขึ้น

อย่างไรก็ดีหากต้องการมุ่งแก้ไขสภาวะความยากจนและคนจนเมืองนั้น การอธิบายด้วยมิติเชิงรายได้เพียงอย่างเดียวอาจทำให้การนำเสนอภาพตัวตนของ “คนจนเมือง” ไม่ชัดเจนว่าเป็นใคร เป็นอยู่อย่างไร และอยู่ในสภาวะยากจนด้วยเหตุปัจจัยอะไรบ้าง ชุดโครงการวิจัยของอศินและคณะฯ (2541) เป็นงานวิจัยยุคแรกที่น่าเสนอให้เห็นตัวตนของคนจนเมืองในชุมชนแออัดของเมืองหลักในประเทศไทย 4 เมือง คือ กรุงเทพฯ ขอนแก่น เชียงใหม่ และสงขลา ว่าเกิดจาก 3 กรณีหลัก คือ

1. คนดั้งเดิมในพื้นที่ เป็นครอบครัวขยายที่มีฐานะปานกลาง ซึ่งเริ่มบุกรุกพื้นที่ข้างเคียง
2. คนในชุมชนแออัด คนจนเช่าที่ราคาถูกของเอกชนแล้วต้อง รื้อถอนมาปลูกในที่ของรัฐ
3. แรงงานจากชนบทย้ายเข้ามาในเมือง เข้าบ้านในที่เอกชน หรือปลูกสร้างในที่ของรัฐ

ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับคนจนเมืองในมิติทางสังคม มีการศึกษาโดยการให้ความหมายโดยคนในชุมชนเอง เช่น ชุดงานวิจัยการพัฒนาสวัสดิการของคนจนโดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ได้จำแนกคนจนคนด้อยโอกาส ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

1. ประเภทอยู่ในกำลังแรงงาน ได้แก่
 - 1.1 ลูกจ้าง (แบบเป็นทางการ แบบไม่เป็นทางการ แบบเหมาช่วง และคนตกงาน)
 - 1.2 อาชีพอิสระ (หาบเร่ คนเร่ร่อน คนเก็บขยะ และคนขับรถ)
 - 1.3 เกษตรกร (ประเภทราย่อยเช่า รับจ้างหรือถูกบุกรุก)
2. ประเภทนอกกำลังแรงงาน ได้แก่
 - 2.1 นอกรีตทำงาน (คนสูงอายุ เด็ก คนพิการ สมณะ)
 - 2.2 มีปัญหาสังคม (กลุ่มผู้ติดยาเสพติด ผู้ป่วยติดเชื้อ HIV กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มประกอบอาชีพพิเศษ เช่น ขายบริการทางเพศ)

นอกจากนี้ อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน (2550) จำแนกกลุ่มของคนยากจนในประเทศไทยไว้ 3 ประเภทและได้นำเสนอว่าควรมีการสนับสนุนช่วยเหลือคนจนแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน คือ

1. คนจนครั้งคราว (Transient poverty) หมายถึงผู้ที่บางครั้งจนบางครั้งไม่จน บางคนก็ออกจากความยากจนได้อย่างค่อนข้างถาวร แต่บางคนก็เข้าๆออกๆความยากจน นับว่าเป็นกลุ่มเปราะบาง เนื่องจากประสบกับความเสี่ยงต่างๆ เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การว่างงาน การดูแลคนกลุ่มนี้ควรในแนวทางรัฐสวัสดิการ เพราะปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนคือความเสี่ยงที่เขาดูแลกันเองไม่ได้

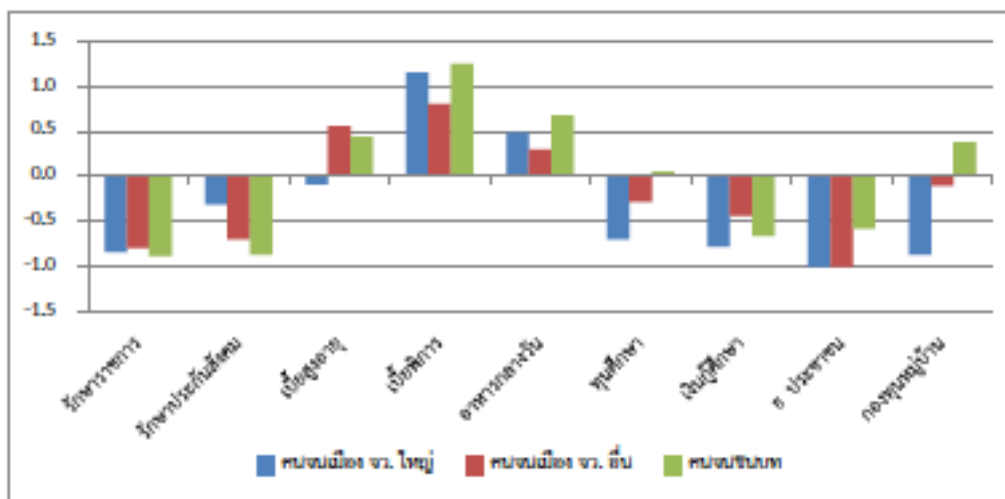
2. คนจนโครงสร้าง (Structural poverty) ได้แก่ คนจนที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างใหญ่ เช่น การเข้าสู่สังคมชราภาพ ซึ่งก็หมายถึงคนแก่ยากจนนั่นเอง และอาจรวมถึงคนพิการด้วย การดูแลคนกลุ่มนี้ก็ควรใช้แนวทางรัฐสวัสดิการ

3. คนจนถาวร (Permanent poverty) หรือคนจนดักดาน ได้แก่ ผู้ถูกกีดกันจากระบบเสรีนิยมด้วยเหตุผลทางกายภาพ (พิการ) ทางภูมิศาสตร์ (ชาวเขา) หรือทางสังคม (ศาสนา) สำหรับกลุ่มนี้อาจใช้แนวทางประชานิยมด้วยการแทรกแซงกลไกตลาดอย่างหนัก เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการศึกษาและลงทุน การศึกษาฟรีหรือถึงขั้นให้เงินจ้างเรียน

นับได้ว่าการศึกษาคคนจนหรือคนด้อยโอกาส มีขอบเขตและนิยามความหมายที่ความหลากหลายมากขึ้น นอกเหนือจากนั้นประเด็นเกี่ยวกับ กลุ่มคนในชุมชนแออัด กลุ่มแรงงานหรือเกษตรกร แต่ครอบคลุมถึงประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กลุ่มชาติพันธุ์ คนพลัดถิ่น เพศสภาพ ฯลฯ และเกี่ยวพันกับความเหลื่อมล้ำทางการเมือง ประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพ อีกทั้งยังแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนในเชิงพื้นที่ทั้งในระดับเมืองและภูมิภาค

จากการศึกษาเรื่องโอกาสโดยเปรียบเทียบของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ในด้านการได้รับสวัสดิการด้านต่างๆ ของรัฐบาลไทยต่อคนจนแยกตาม 3 พื้นที่คือ 1) คนจนเมืองในจังหวัดใหญ่ 2) คนจนเมืองในจังหวัดอื่น และ 3) คนจนชนบทหรือคนจนนอกเขตเทศบาล (ดูแผนภูมิด้านล่างประกอบ) แสดงให้เห็นว่าคนจนเมืองมีโอกาสเข้าถึง

สวัสดิการเกือบทุกประเภทได้น้อยกว่าเมื่อเทียบกับคนจนชนบทหรือคนจนนอกเขตเทศบาล (ดูจากค่า odds ratios ที่ต่ำกว่า) ยกเว้นการรักษาด้วยสิทธิ์ประกันสังคม จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำของคนจนเมืองได้ปรากฏออกมาในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการถือครองปัจจัยการผลิต (ทุน ที่ดิน) ปัญหาที่อยู่อาศัย การเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานของรัฐ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาลและการพัฒนาคุณภาพชีวิต การคมนาคมขนส่งและพลังงาน เป็นต้น



รูปที่ 10 แสดงโอกาสโดยเปรียบเทียบ (odds ratio) ในการได้รับสวัสดิการของคนจนแยกตามพื้นที่ (โดยการคำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554)
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556, น.131)

สำหรับการแก้ปัญหาคนจนเมืองที่ผ่านมานั้น ในยุคแรกทศวรรษที่ 2500- 2510 ภาครัฐมองคนจนในชุมชนแออัดว่าเป็นปัญหาและเครื่องมือในการแก้ปัญหาในเบื้องต้นยังเน้นการแก้ไขเชิงเทคนิคและนโยบาย (นลินีและคณะฯ 2541) ปัญหาส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเรื่องการไล่รื้อชุมชนแออัด ที่ดิน ที่อยู่อาศัย เช่น การสร้างแฟลตคนจนในเมือง การสร้างที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภครองรับนอกเมือง (site and service) และการแบ่งปันที่ดิน (land sharing) ประกอบกับการรับมือกับปัญหาคนจนเมืองในเชิงสังคมสงเคราะห์ เช่น ในด้านการศึกษา สุขอนามัยในชุมชน โดยปี พ.ศ. 2516 มีการตั้งหน่วยงานรัฐขึ้นมารับผิดชอบการพัฒนาสลัม คือการเคหะแห่งชาติ ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 2520-2530 นับได้ว่าการเคลื่อนไหวและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีส่วนสำคัญในการทำงานเชิงพื้นที่ร่วมกับชุมชน ในขณะที่คนจนเองมีบทบาทเป็นผู้กระทำความทุกข์ทรมานของตัวเองมากขึ้น มีความพยายามแก้ไขปัญหาโดยมีการจัดตั้งศูนย์รวมสลัมขึ้นเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่อยู่อาศัย การเจรจาต่อรองกับรัฐบาล รวมถึงผ่านการประท้วงต่อต้านต่างๆ ช่วงครึ่งหลังทศวรรษที่ 2530 คนจนเมืองเริ่มใช้วิธีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เพื่อซื้อหรือเช่าที่ดิน ใช้เครื่องมือทางการเงินควบคู่กับทางสังคมในการแก้ไขปัญหาลดความยากจน จนนำมาสู่การตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) โครงการพิเศษในสังกัดการเคหะแห่งชาติ และการเริ่มเชื่อมโยงขยายเครือข่ายคนจนเมืองในระดับภูมิภาคและระดับชาติ เช่น ในช่วงปี พ.ศ.2541 ด้วยสภาพการณ์ไล่รื้อและปัญหาที่ดินในเมือง ชาวสลัมกลุ่มหนึ่งจึงรวมตัวและจัดรูปองค์กรในชื่อว่า “เครือข่ายสลัมสี่ภาค” ขึ้น เพื่อเป็นขบวนการของคนจนในเขตเมืองที่เคลื่อนไหวรณรงค์ในประเด็นการปฏิรูปที่ดินในเมืองและแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

ช่วงทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมา เมื่อรัฐธรรมนูญ 2540 เปิดโอกาสให้แก่วิถีชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น มีกลไกเชิงสถาบันเกิดขึ้น เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 นอกจากนี้ยังเกิดกลไกทางการเงิน เช่น กองทุนหมู่บ้านและสวัสดิการ 30 บาทรักษาทุกโรค เน้นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชน อันเป็นผลพวงจากรัฐธรรมนูญ 2540 ด้วยกลไกเชิงสถาบัน นำมาสู่การแก้ไขปัญหาคนจนเมืองที่เป็นรูปธรรมเป็นขบวนการเมือง (scaling up) จนเกิดสหพันธ์องค์กรชุมชนคนจนเมืองแห่งชาติ (สอช) และเครือข่ายที่ดินแนวใหม่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองแห่งชาติ และ

เกิดกลไกทางกฎหมาย เช่น โฉนดชุมชน (2553) นอกจากนี้ยังเป็นช่วงที่มีการดำเนินการลดความยากจนในเชิงสวัสดิการควบคู่ไปกับการเป็นนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนไม่มีสิทธิ์และเสียงในการแสดงความคิดเห็น แม้แต่ขั้นพื้นฐานนั้น เป็นอีกหนึ่งปัจจัยเร่งที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะทางสิทธิและทรัพยากรการเมือง ตลอดจนมิติคนจนในเชิงอำนาจมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำและความยากจนในมิติอื่นๆ ที่เข้มข้นขึ้น เช่น การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเมืองในภูมิภาค ภาวะเศรษฐกิจและความขัดแย้งทางสังคม ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2557 นั้น ในเสวนา “หลากหลายมุมมองต่อสถานการณ์คนจน” กลุ่มนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคม และกลุ่มสมัชชาคนจน พยายามชี้ให้เห็นถึงประเด็นของการขาดประชาธิปไตยที่ทำให้เกิดคนจนและความไม่เป็นธรรม โดยคนจนมักจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบก่อนและหนักกว่าเสมอเวลาที่ระบอบการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น และมักเป็นการบังคับใช้นโยบายโดยปราศจากการปรึกษาหารือกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จะยิ่งเห็นได้ชัดในช่วงเวลาปัจจุบันภายใต้การประกาศใช้มาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นต้นมา การประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 3/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท และล่าสุดคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2559 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งล้วนเป็นคำสั่งที่มีแนวโน้มเอื้อประโยชน์แก่ภาคเอกชนในการลงทุนกิจการต่างๆ และที่ผ่านมามีเครือข่ายภาคประชาชนและประชาสังคมออกแถลงการณ์ไม่เห็นด้วยต่อคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเล็งเห็นว่าจะเป็นจะสร้างกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนท้องถิ่นในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนอาจนำไปสู่ปัญหา “ความเหลื่อมล้ำ” และ “คนจน” ในมิติต่างๆ มากยิ่งขึ้นในอนาคต



รูปที่ 11 แสดงเครือข่ายภาคประชาชนในประเทศออกแถลงการณ์คัดค้านคำสั่ง คสช.

ที่มา: <http://enlawfoundation.org/newweb/?cat=36> (เข้าถึงเมื่อ มกราคม 2559)

บทที่ 3

การดำเนินงานของชุดโครงการวิจัย

ตามที่คณะผู้วิจัยได้พัฒนาชุดโครงการวิจัยร่วมกับทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และการสนับสนุนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งอยู่ภายใต้การวิจัยตามกรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ของ สกว. (Strategy Research Issues: SRI) ข้อ SRI 4: การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม (Inequality Reduction) และยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ในการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ได้มีจุดมุ่งหมายหลักของการดำเนินงานวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย โดยเล็งเห็นว่าควรเป็นกระบวนการวิจัยเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคมไปพร้อมกัน จึงได้กำหนดแนวทางการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่จริงประกอบด้วย เพื่อให้สามารถพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายพร้อมตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงเชิงรูปธรรม และเกิดประโยชน์ต่อคนในพื้นที่ศึกษาอย่างแท้จริง โดยจะเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนในพื้นที่ศึกษาและวิจัยสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการวิจัยและพัฒนางานวิจัยร่วมกันกับนักวิชาการหรือนักปฏิบัติการท้องถิ่นได้ในแต่ละขั้นตอนของงานวิจัย และคาดหวังว่าด้วยกระบวนการวิจัยนี้ จะสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างศักยภาพของคนและองค์กรในพื้นที่เพื่อเตรียมตัวรับมือกับการเผชิญความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของบริบทเมืองที่อาศัยอยู่ได้

จากเป้าหมายดังกล่าวจึงนำมาสู่การพัฒนาโจทย์วิจัยและการคัดเลือกพื้นที่ศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองผ่านเมืองที่มีบทบาทแตกต่างกัน 4 ประเภท โดยมีสมมติฐานตั้งต้นว่าเมืองที่มีบทบาทและหน้าที่ของเมืองแตกต่างกัน ย่อมน่าจะสะท้อนประเด็นความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างหลากหลายแง่มุม รวมถึงสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า "คนจน" ในบริบทของเมืองประเภทต่างๆ นั้นคือประชากรกลุ่มใดบ้างในสังคม มีความเหมือนหรือแตกต่างกันบ้างอย่างไร อีกทั้งการศึกษาผ่านบริบทเมืองแต่ละประเภทนั้นน่าจะสามารถทำให้มองเห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเชื่อมโยงกัน ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม ภายภาค และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังสามารถลำดับความสำคัญของประเด็นของความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเภทเมือง ที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการในระยะต่อไป โดยคณะผู้วิจัยได้จำแนกประเภทเมืองที่จะทำการศึกษาตามบทบาทและหน้าที่ ด้วยการพิจารณาจาก ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการเจริญเติบโตและความเปลี่ยนแปลงเมือง ซึ่งสามารถจำแนกตามบทบาทที่สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ 4 ประเภทเมือง อันประกอบด้วย เมืองศูนย์กลาง เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว และเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองนี้ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานวิจัยไว้เบื้องต้นเป็น 3 ระยะ

ระยะที่ 1 (ที่กำลังดำเนินการ) เป็นการเน้นบริบทสถานภาพความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองที่พบในบริบทเมืองทั้ง 4 ประเภท โดยเป็นการวิจัยจากการสำรวจเอกสาร ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่ผ่านมาในฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) รวมถึงประเด็นที่ได้จากสำรวจข้อมูลเชิงพื้นที่ การถอดบทเรียนร่วมกับคนจนเมืองในพื้นที่ศึกษา หรือโครงการพัฒนาต่างๆ ที่กำลังมีการดำเนินการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปของภาพรวมสถานการณ์ในประเทศ และการลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเภทเมือง

สำหรับการวิจัยของโครงการวิจัยย่อย บริบทสถานภาพความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองทั้ง 4 ประเภทนั้น มีการแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 เดือนที่ 1-5 เป็นการรวบรวมและสังเคราะห์องค์ความรู้จากการวิจัยที่ผ่านมา รวมถึงกรณีศึกษาในต่างประเทศ ด้วยการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ทั้งที่นำเสนอในหนังสือ เอกสารงานวิจัย และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงของเมืองต่างๆ และประเด็นความเหลื่อมล้ำ ร่วมกับการพิจารณาจากนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของประเทศไทยและการสัมภาษณ์เพิ่มเติมจากกลุ่มคนในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การสรุปฐานความรู้และข้อถกเถียงของการวิจัยที่ผ่านมา รวมทั้งการกำหนดคำถามวิจัยที่ควรดำเนินการในอนาคต

ส่วนช่วงที่ 2 ในช่วงเดือนที่ 6-8 เป็นการพัฒนาข้อเสนอโครงการ โดยใช้การพัฒนาจากผลการวิจัยในระยะแรก โดยอาจกำหนดประเด็นเป้าหมายตามช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา 3-4 ประเด็น เพื่อเปิดรับนักวิจัยมาร่วมพัฒนาข้อเสนอโครงการ รูปแบบของการพัฒนาข้อเสนอโครงการอาจดำเนินการผ่านกิจกรรมหลักสองอย่าง คือการประชุมแลกเปลี่ยน และการลงพื้นที่ศึกษาเพื่อสังเกตสถานการณ์จริง

ในระหว่างการดำเนินงานระยะที่ 1 นี้ ชุดโครงการวิจัยกลางจะทำหน้าที่ประสานและประชุมติดตามงานของแต่ละโครงการย่อยร่วมกับทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยฝ่ายท้องถิ่น และดำเนินการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับเครือข่ายชุมชนคนจนเมืองในพื้นที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และเครือข่ายภาคประชาชนอื่นๆในแต่ละเมือง เพื่อเป็นการระดมความคิดเห็น แลกเปลี่ยนมุมมอง วิเคราะห์ประเด็นร่วมกัน จากนั้นจะดำเนินการสังเคราะห์ประเด็นและพัฒนาโจทย์เพื่อการพัฒนางานวิจัยเชิงปฏิบัติการต่อไป พร้อมกับดำเนินการจัดสัมมนาร่วมกับภาคประชาชนในพื้นที่เมืองต่างๆที่ ไป 1 ครั้ง เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559 อาคาร KU Home ม.เกษตรศาสตร์ โดยผู้เข้าร่วมจากหลายสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องจากแต่ละภูมิภาค ซึ่งคณะผู้วิจัยคาดหวังว่าผลประโยชน์ที่ได้รับทางอ้อมของกระบวนการวิจัยชุดนี้จะเป็นการสร้างเครือข่ายนักวิชาการรุ่นใหม่จากสาขาวิชาที่หลากหลายและนักวิจัยท้องถิ่นที่สนใจในประเด็นเรื่องเมืองศึกษา (Urban Studies) และการลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อการขับเคลื่อนงานวิชาการที่มีการประยุกต์ใช้ร่วมกับคนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นที่สร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นธรรมในสังคมต่อไป



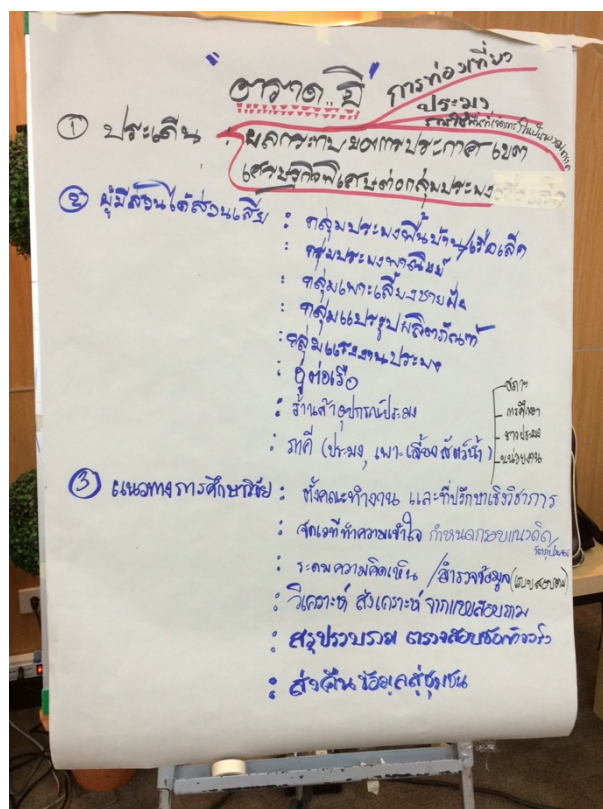
รูปที่ 12 บรรยากาศการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองต่างๆ วันที่ 10 มีนาคม 2559



รูปที่ 13 ภาพบรรยากาศประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ วันที่ 10 มีนาคม 2559



รูปที่ 14 ภาพบรรยากาศการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ วันที่ 16-17 มิถุนายน 2559





รูปที่ 17 ภาพบรรยากาศการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายชุมชนจากเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ วันที่ 16-17 มิถุนายน 2559



รูปที่ 18 ภาพบรรยากาศการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายคนทำงานเมือง ณ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)



รูปที่ 19 ภาพบรรยากาศประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเครือข่ายคนทำงานเมือง ณ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)



รูปที่ 20 ภาพบรรยากาศประชุมปรึกษาหารือ ความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาเมือง ณ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)



รูปที่ 21 ภาพบรรยากาศการประชุมปรึกษาหารือ ความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาเมือง ณ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)



รูปที่ 22 ภาพการลงพื้นที่เมืองท่องเที่ยว สํารวจและระดมความคิดเห็นจากชาวบ้าน ณ สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงเขาน้อยพัทยา



รูปที่ 23 ภาพการลงพื้นที่เมืองท่องเที่ยว สํารวจและระดมความคิดเห็นจากชาวบ้าน ณ สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงเขาน้อยพัตยา



รูปที่ 24 การประชุมเชิงปฏิบัติการ วันที่ 28-29 กรกฎาคม 2559

ระยะที่ 2 ภายหลังจากการสังเคราะห์และลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและคนจนในแต่ละประเภทเมืองจะเป็นการพัฒนาโจทย์วิจัยเพื่อการปฏิบัติการเชิงพื้นที่ในเชิงลึก รวมถึงการกำหนดข้อเสนอเพื่อการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับภาคีเครือข่ายต่างๆ ต่อไปในระยะที่ 2 นี้ โดยมุ่งหวังที่จะสร้างความเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งพื้นที่การวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Research Area) ภายในของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เช่น งานวิจัยเพื่อท้องถิ่น

(CBR) และงานวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่ (ABC) และการสร้างความร่วมมือในการระดมทรัพยากรร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม

ระยะที่ 3 เน้นการสังเคราะห์ความรู้จากผลการวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ที่มีการดำเนินงานและผลเชิงประจักษ์นำมาสรุปและพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์นโยบายในการพัฒนาประเทศ เพื่อการลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนที่สามารถนำไปขยายผลการปฏิบัติต่อไป

บทที่ 4

บทสังเคราะห์สถานภาพความรู้ความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองในประเทศไทย

4.1 สถานภาพความรู้ความเหลื่อมล้ำในเมืองแต่ละประเภท

ตามที่ชุดโครงการวิจัยนี้เน้นศึกษาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการช่วงชิงทรัพยากรตามการดำเนินนโยบายโดยรัฐ และผลพวงจากนโยบายนั้นๆ ต่อความเหลื่อมล้ำในเมือง โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นรูปแบบหรือเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา อันได้แก่ ด้านการสร้างความเป็นเมืองศูนย์กลางทางการปกครองและเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรมและการลงทุนข้ามชาติ ด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ และล่าสุดคือด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะเมืองตามแนวชายแดนประเทศเพื่อนบ้านนั้น คณะวิจัยได้ทบทวนสถานภาพความรู้และช่องว่างคำถามงานวิจัยในพื้นที่เมืองตามนโยบายการพัฒนาดังกล่าว และค้นพบว่าความเหลื่อมล้ำปรากฏอยู่กับคนท้องถิ่นและคนชายขอบที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาเหล่านี้ ซึ่งอาจมีทั้งคนไทยและคนต่างชาติ มีทั้งในระดับชุมชนขนาดเล็ก อาทิ การถูกเบียดขับให้กลายเป็นคนชายขอบ (marginalization) ของคนกลุ่มต่างๆ ไปจนถึงระดับเมืองในรูปแบบของการเข้าช่วงชิงทรัพยากรของท้องถิ่นโดยส่วนกลางอย่างไรบ้าง เพื่อทำการพัฒนาโจทย์วิจัยเชิงลึกต่อไป โดยคณะวิจัยพบว่าประเด็นความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากการพัฒนาเมืองที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนจนเมืองหรือก่อให้เกิดสภาพคนชายขอบ ที่สามารถแบ่งทั้ง 4 ประเภทเมืองได้โดยสรุปเบื้องต้นดังนี้

4.1.1 บริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลาง

ในชุดโครงการวิจัยนี้ ผศ.ดร.ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และ ผศ.จิตติวัฒน์ นงนุช ได้ทำการจัดกลุ่มงานวิจัยตามประเด็นความเหลื่อมล้ำและวัตถุประสงค์ของงานวิจัยเพื่อหาช่องว่างของงานวิจัยที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่การทบทวนหรือการบริทัศน์สถานภาพความรู้เพื่อค้นหาคำถามวิจัยเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ จากการจัดกลุ่มงานวิจัยตามประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลางพบว่า ลำดับงานวิจัยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาพและอนามัย และด้านครอบครัวและชุมชน รองลงมาคือด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ด้านพื้นที่และภูมิศาสตร์กายภาพ ด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ และด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ส่วนด้านโอกาสทางการศึกษา ด้านการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและโอกาสทางธุรกิจ ด้านการบริหารจัดการของรัฐ ด้านรายได้ และด้านการรับข่าวสารมีสัดส่วนลดหลั่นตามมาเป็นลำดับ โดยการศึกษาวิจัยที่ผ่านมามีวัตถุประสงค์หลักประเภทการสำรวจและการศึกษากับความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลางด้านสุขภาพและอนามัย รองลงมาคือวัตถุประสงค์การศึกษาประเภทการประเมินผลกับความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและโอกาสทางธุรกิจ ส่วนช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมาของประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลางมีอยู่ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านการรับข่าวสาร ด้านการบริหารจัดการของรัฐ และด้านโอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในลักษณะประเภทการจัดทำข้อมูลและการวางแผน รวมถึงการศึกษาในวัตถุประสงค์ประเภทบริหารจัดการด้านความเหลื่อมล้ำในการรับข่าวสาร

จากงานบริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลาง ผศ.ดร.ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และ ผศ.จิตติวัฒน์ นงนุช ได้สรุปไว้ว่า ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเมืองศูนย์กลาง เช่น กรุงเทพฯและปริมณฑล ที่เห็นเด่นชัดสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ประเด็น คือ 1) ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย โดยบริบทเมืองศูนย์กลางได้สะท้อนออกมาในรูปของสิทธิที่จะอยู่ในเมือง สภาวะการณ์ที่คนจนเมืองไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้ ตลอดจนถูกเบียดขับออกจากย่านที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีจากกลไกของทุนจากฐานคติเสรีนิยมใหม่ในรูปของการเจเนตริฟิเคชัน (Gentrification) และการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ในเมือง 2) ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและรายได้ ที่สะท้อนออกมาในรูปของกลไกตลาดเสรีนิยมใหม่กับสภาวะการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียม อีกทั้งกลไกรัฐที่เอื้อประโยชน์ทุนขนาดใหญ่ที่เบียดขับโอกาสของคนตัวเล็กตัวน้อยต่อโอกาสทางด้านอาชีพ 3) ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร ที่สะท้อนผ่านช่องว่างโครงสร้างการบริหารรัฐกิจเชิงพื้นที่ระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูล

ฝอยและน้ำเสียที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำ ดิน ในพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ความลักลั่นของกลไกทางผังเมือง และการบริหารจัดการความเสี่ยงอุทกภัยที่เลือกปฏิบัติ และ 4) **ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง** สะท้อนในรูปของโครงสร้างและกลไกที่รัฐเป็นเครื่องมือในการจัดสรรประโยชน์แก่กลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากอำนาจรัฐในเชิงนโยบายได้ผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและโครงการขนาดใหญ่ โดยผู้มีส่วนได้เสียต่อการพัฒนาหลายฝ่ายไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล รวมถึงไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในกลไกการตัดสินใจ ดังสะท้อนในกรณีศึกษาของการพัฒนาที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของหน่วยงานรัฐเพื่อการพัฒนาเมือง เป็นต้น

4.1.2 บริบทสถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม

จากงานศึกษาของ ผศ.ดร.ปณายุ ไชยรัตนานนท์ ผ่านการทบทวนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่ผ่านมาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งงานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเกิดของอุตสาหกรรมในเมือง โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม แต่ยังขาดงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการนำเสนอการวางผังเมืองอุตสาหกรรมเช่นในงานศึกษาของต่างประเทศ ตลอดจนการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและรูปแบบการชดเชยแก่คนในท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ยังพบว่างานที่ได้ศึกษาส่วนใหญ่มุ่งเน้นการเสนอแนะแนวทางและการจัดการ และการศึกษาสถานการณ์จะมีจำนวนมากที่สุด ในส่วนของวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่พบจำนวนไม่มาก ได้แก่ การประเมินและการวางแผน ส่วนงานวิจัยที่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการศึกษายังมีจำนวนน้อยที่สุด

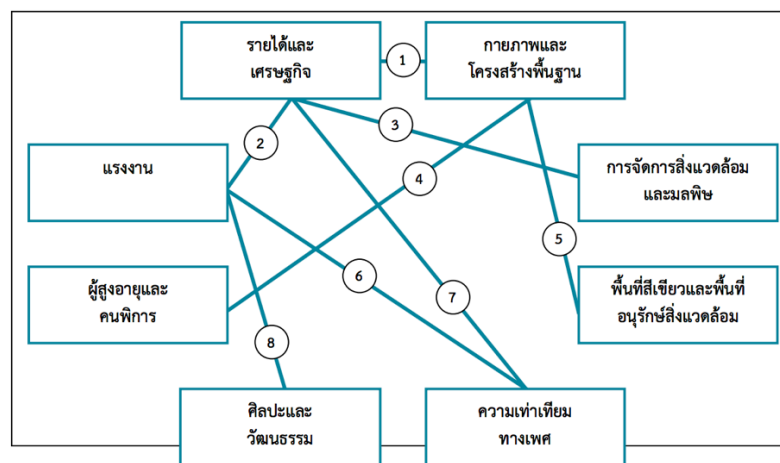
ข้อมูลจากการสัมมนาร่วมกับตัวแทนภาคประชาชนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเกี่ยวกับประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมนั้นต่างสะท้อนว่า **ความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** เป็นมิติที่เห็นได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับที่ดินและการเวนคืนที่ดิน ดังเช่น กรณีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ในจังหวัดระยอง ซึ่งประชาชนมองว่าตนเป็นฝ่ายเสียเปรียบทั้งจากเงินค่าเวนคืนที่ไม่เป็นธรรม การสูญเสียการประกอบอาชีพที่มีแต่เดิม ความคับข้องใจจากการไม่มีสิทธิร่วมตัดสินใจในโครงการต่างๆ รวมถึงการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มทุนภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนเดิมในพื้นที่ เช่น ในกรณีจังหวัดสมุทรสงคราม การซื้อที่ดินนาเกลือที่เป็นอาชีพของคนพื้นที่และปล่อยสัญญาเช่านาเกลือแก่คนในพื้นที่ ส่งผลต่อวิกฤตสภาพแวดล้อมและสิ่งมีชีวิตในพื้นที่อย่างหึงห้อย การเข้ามาของอุตสาหกรรมส่งผลให้พื้นที่สีเขียวหายไป เส้นทางคลองที่ลดน้อยลง การขายทรัพย์สินที่ดินแก่กลุ่มนายทุน ทำให้ชาวบ้านต้องเช่าที่นาเพื่อทำนา ส่วนในพื้นที่กบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เกิดการเปลี่ยนแปลงภายหลังการตั้งโรงงานที่มากขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้พื้นที่สีเขียวลดน้อยลง นายทุนเริ่มกว้านซื้อที่ดินเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของโรงงานในเขตพื้นที่มากขึ้น นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ยังเกิดผลกระทบเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้วยจำนวนคลองที่ลดน้อยลง และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำในอ่างเก็บน้ำเป็นสิ่งที่เข้าถึงการใช้งานได้ยากดังเช่นในกรณีของเขตนนิคมอุตสาหกรรม ความเหลื่อมล้ำที่เกิดแก่คนดั้งเดิมในพื้นที่ที่ถูกเบียดเบียนทั้งพื้นที่ดินและทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ส่วนแรงงานไทยและข้ามชาติทั้งในระบบและนอกระบบที่โยกย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมากขึ้นยังส่งผลกระทบต่อ**ความเหลื่อมล้ำทางสังคม**ในการเข้าถึงบริการและสวัสดิการของรัฐแก่คนดั้งเดิมในพื้นที่เมือง

สิ่งสำคัญคือแผนการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมนั้นขาดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงโดยชุมชนดั้งเดิมในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมากทำให้เกิด**ความเหลื่อมล้ำในมิติทรัพยากรการเมือง** โดยเฉพาะด้านกฎหมายและการรับรู้ข่าวสาร เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย ขาดองค์ความรู้ต่อกฎหมายในบริบทพื้นที่ การทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่เกิดขึ้นในวงจำกัด การยื่นหนังสือต่อประเด็นปัญหาหรือผลกระทบของชาวบ้านถูกเพิกเฉย และมักถูกใช้ร่วมกับกลยุทธ์เพื่อลดทอนการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน รวมทั้งการไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดผังเมือง ทำให้เกิดผลกระทบและประเด็นปัญหาจากการถูกกำหนดนโยบายการพัฒนาแบบบนลงล่าง ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดความเป็นไปของพื้นที่ของตนเองได้อย่างแท้จริง

4.1.3 ปรัชณสถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองถองเทียว

การศึกษาของ ผศ.ดร.เทียมสุรย์ สิริศรีศักดิ์ และ ฤทธนะ แพทย์จะเกร็ง ด้วยการทบทวนงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองถองเทียว ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาการถองเทียวในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการลดความยากจนส่งผลให้ทั้งนโยบายภาครัฐและการวิจัยพุ่งเป้าไปที่อุปสงค์และอุปทานของการถองเทียว แม้ว่าการถองเทียวก่อให้เกิดการจ้างงานและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผู้ที่อาศัยในแหล่งถองเทียวต่างมีช่องทางในการประกอบอาชีพและมีรายได้เพิ่มขึ้น งานวิจัยที่ผ่านมาหลายชิ้นกลับชี้ให้เห็นว่าผู้ที่ได้ประโยชน์มากกว่าคือกลุ่มผู้มีรายได้สูง และการถองเทียวยังทำให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้มากขึ้น รวมทั้งขาดการพัฒนาสินค้าและบริการที่จะช่วยสร้างมูลค่าและสร้างโอกาสใหม่แก่คนท้องถิ่นที่เข้าถึงทรัพยากรได้น้อยกว่ากลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเหตุปัจจัยของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในเมืองถองเทียวนั้นเกี่ยวข้องกับสองประเด็นสำคัญคือ การเข้าถึงสิทธิเหนือทรัพยากรทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม และการได้โอกาสในการเข้าสู่ธุรกิจทางด้านการถองเทียว ด้วยเมืองถองเทียวมุ่งเน้นการฉวยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรมเป็นปัจจัยการผลิตความเติบโต โดยไม่ได้คำนึงถึงแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญ การย้ายถิ่นฐานของแรงงานจากภูมิภาคอื่นเข้ามาในเมืองถองเทียวนานใหญ่จึงเป็นปรากฏการณ์สำคัญของเมืองถองเทียว ซึ่งส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือการเพิ่มขึ้นของระดับค่าครองชีพ ซึ่งในขณะเดียวกันระดับรายได้เฉลี่ยก็เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ดังนั้นกลุ่มคนที่อาจเรียกว่าเป็นผู้ด้อยโอกาส หรือเป็นคนจนเมืองในเมืองถองเทียวอาจจะไม่จำเป็นต้องมีระดับรายได้อยู่ในระดับเดียวกับคนจนเมืองในเมืองประเภทอื่น

สำหรับประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองถองเทียวนั้น ผู้วิจัยพบว่ามีด้านต่างๆ ดังนี้ 1) ด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ 3) ด้านพื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 4) ด้านศิลปะและวัฒนธรรม 5) ด้านความเท่าเทียมทางเพศ 6) ด้านผู้สูงอายุและคนพิการ 7) ด้านแรงงาน 8) ด้านรายได้และเศรษฐกิจ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการเชื่อมโยงประเด็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการพัฒนาการถองเทียว พบว่า การพัฒนาด้านการถองเทียวให้ความสำคัญทางด้านรายได้และเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อการสร้างความเหลื่อมล้ำในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ด้านแรงงาน และด้านความเท่าเทียมทางเพศ ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางด้านแรงงานส่วนหนึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อปัจจัยด้านความเท่าเทียมทางเพศ และทางด้านศิลปวัฒนธรรม เช่น โอกาสการจ้างงาน และการดำเนินกิจกรรมตามวิถีชีวิตของแรงงานต่างถิ่นที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาในเมืองถองเทียว เป็นต้น โดยการพัฒนาทางด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานมีผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านผู้สูงอายุและคนพิการ และด้านพื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงพื้นที่และบริการสาธารณะ และการพัฒนาที่ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นได้รับจากการถองเทียว เป็นต้น



รูปที่ 25 ความเชื่อมโยงประเด็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการพัฒนาการถองเทียว
(ที่มา: เทียมสุรย์ สิริศรีศักดิ์ และฤทธนะ แพทย์จะเกร็ง 2559, หน้า 61)

4.1.4 ปรัชญาสถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำกรณีเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากการศึกษาของ ผศ.ดร.สักรินทร์ แซ่กู ในชุดโครงการวิจัยนี้ผ่านการทบทวนเอกสารสำคัญและการจัดเวทีเสวนาหารือร่วมกับชุมชนในเขตเมืองเศรษฐกิจพิเศษนั้น พบว่าแม้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจจะยังไม่เกิดการกีดกันหรือกีดทับไปที่กลุ่มคนจนเมืองโดยตรง แต่มีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นปรากฏในมิติการจัดการทรัพยากรและพื้นที่รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้กับพื้นที่ต่อกลุ่มนักลงทุน ในขณะที่กลุ่มคนจนเมืองกลับไม่ได้รับผลเชิงบวกจากการพัฒนาพื้นที่ ประกอบกับต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองที่มีน้อยกว่ากลุ่มนักลงทุนอยู่แล้วทำให้การไม่เปิดโอกาสทางโครงสร้างหรือมาตรการสนับสนุนที่ชัดเจนและรูปแบบก็สามารถก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้ โดยผู้วิจัยได้เสนอให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำในพื้นที่เมืองเป็นกลไกและกระบวนการที่เกิดขึ้นผ่านมิติด้านพื้นที่ เช่น ความเหลื่อมล้ำในการจัดการที่ดินและทรัพยากรท้องถิ่นในมิติของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ความเหลื่อมล้ำด้านกลไกการจัดเก็บภาษีระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น หรือ ความเหลื่อมล้ำผ่านการสร้างข้อเสนอที่สนับสนุนการผลิตในบางรูปแบบที่ใช้เทคโนโลยีในขณะที่การผลิตแบบพื้นบ้านกลับถูกเพิกเฉย เป็นต้น โดยผู้วิจัยได้จำแนกออกเป็น 4 รูปแบบคือ พื้นที่ทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมืองที่สอดคล้องไปกับกรอบแนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูป (2554)

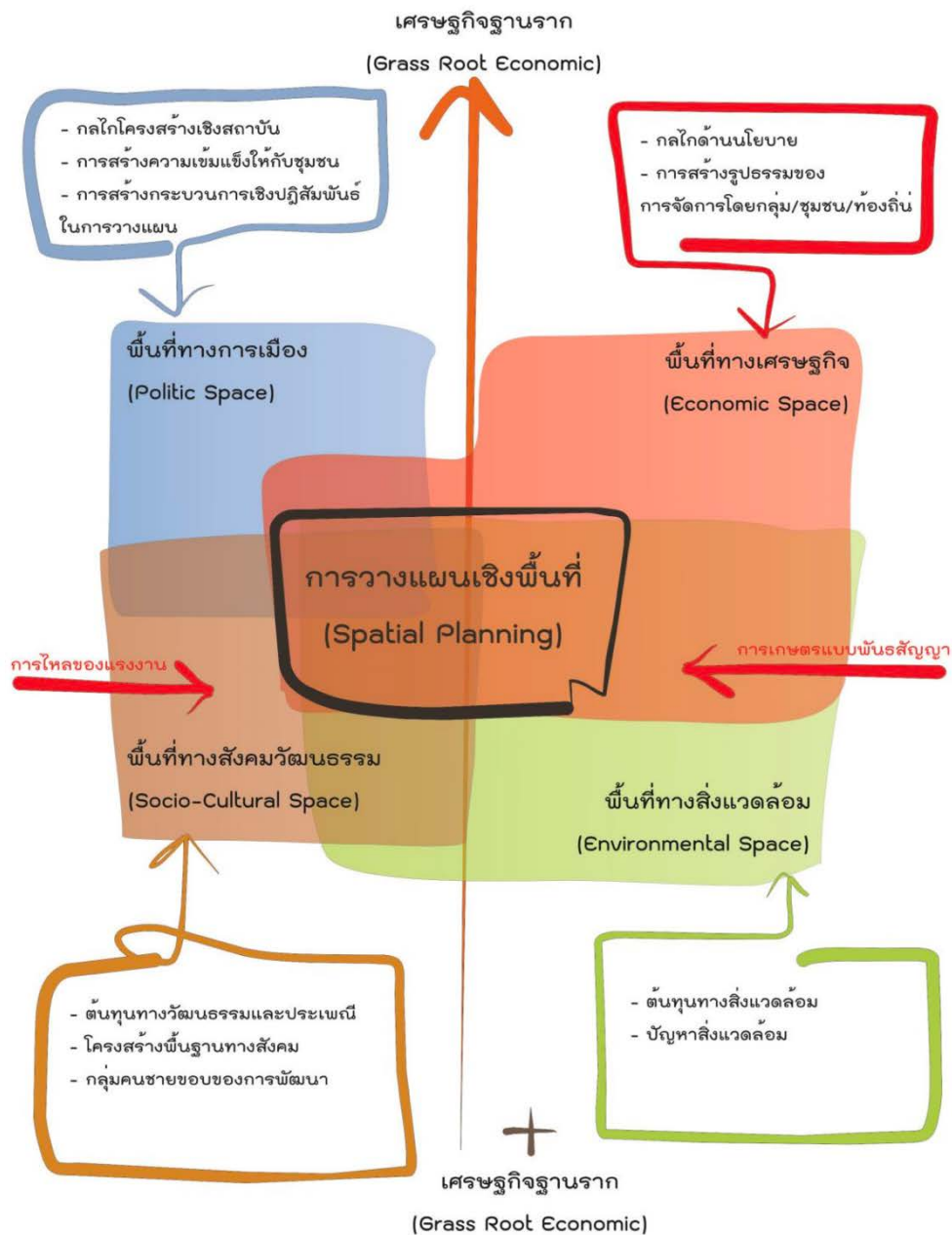
ความเหลื่อมล้ำด้านพื้นที่สิ่งแวดล้อม เกี่ยวข้องกับที่ดิน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นหลัก เนื่องด้วยการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะแรกนั้นมีความจำเป็นในการจัดหาที่ดินเพื่อประกาศเป็นเขตพัฒนาพิเศษเพื่อลดต้นทุนด้านที่ดินของรัฐ จึงใช้แนวทางการพิจารณาพื้นที่สาธารณะ ป่าไม้ รวมไปถึงพื้นที่ทำกินบางส่วน ทำให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ชุมชนในท้องถิ่นให้ความสนใจเนื่องจากได้รับผลกระทบ ส่วนในอีกประเด็นหนึ่งคือความกังวลของคนในท้องถิ่นต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากบทเรียนการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมในประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำด้านพื้นที่ทางเศรษฐกิจ มีประเด็นเกี่ยวกับความเคลือบแคลงสงสัยในด้านระบบเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรม ด้านเกษตรและด้านระบบตลาดเนื่องจากกลุ่มคนจนในเมืองอาจไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวได้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้การพัฒนาเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นการขับเคลื่อนผ่านการสร้างแรงจูงใจของระบบทุนให้เกิดการเข้ามาลงทุนในพื้นที่พัฒนาที่สร้างมาตรการสร้างแรงจูงใจรองรับไว้ ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ออกประกาศนโยบายส่งเสริมการลงทุนสำหรับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขข้อแรกคือต้องมีเงินลงทุนขั้นต่ำของแต่ละโครงการไม่น้อยกว่า 500,000 บาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ อาจทำให้กลุ่มคนตัวเล็กตัวน้อย กลุ่มคนชายขอบ หรือแม้แต่กลุ่มทุนขนาดเล็กในท้องถิ่น ไม่สามารถเข้าถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจดังกล่าวได้ และอาจเป็นมูลเหตุให้เกิดการขาดความสามารถในการแข่งขันท่ามกลางการพัฒนาของแหล่งทุนขนาดใหญ่ได้

ส่วนประเด็นความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น ด้านแรงงาน และด้านระบบสาธารณสุข ซึ่งผู้คนมีความกังวลอันเกิดจากสภาวะการแข่งขันของกลุ่มคนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ประกอบกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยที่ต้องการฐานแรงงานในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่ แต่ที่ผ่านมาบทเรียนจากเมืองอุตสาหกรรมเองนั้นได้แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาพื้นที่และเมืองยังเพิกเฉยต่อประเด็นดังกล่าว ทั้งในด้านการวางแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น การจัดหาที่อยู่อาศัยหรือที่พักของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ การจัดการและการรองรับกับระบบสาธารณสุขและสุขภาวะ การจัดการการศึกษาของแรงงานที่มีการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงาน รวมไปถึงการเตรียมพื้นที่เพื่อรองรับกิจกรรมทางความเชื่อ ศาสนาและประเพณีที่แตกต่าง และประเด็นทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชายขอบของการพัฒนา เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้พิการและสตรีในเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านพื้นที่ทางการเมืองนั้น เนื่องด้วยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือกลไกของรัฐบาลการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่มากพอกับกลุ่มคนที่หลากหลายในพื้นที่รวมถึงเครือข่ายและชุมชน ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยขึ้นโดย กลุ่มคนจนเมืองหรือกลุ่มคนชายขอบ รวมถึงตัวแทนภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ยังไม่สามารถเข้าถึงกลไก

โครงสร้างการตัดสินใจที่ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก นอกจากนั้นโครงสร้างการทำงานระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจน รวมถึงระบบการเงินการคลังและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ ภาครัฐยังเป็นประเด็นที่สังคมตั้งคำถามในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ



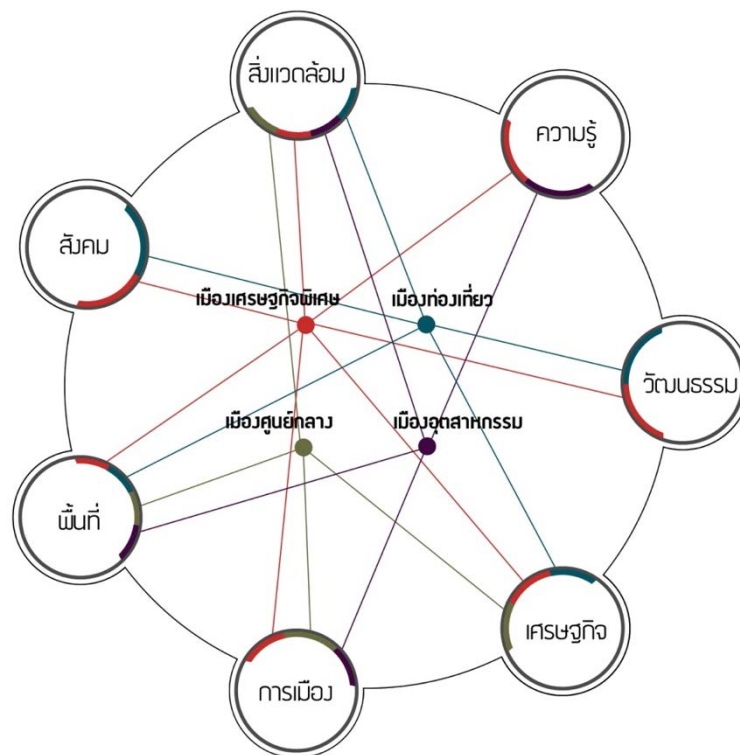
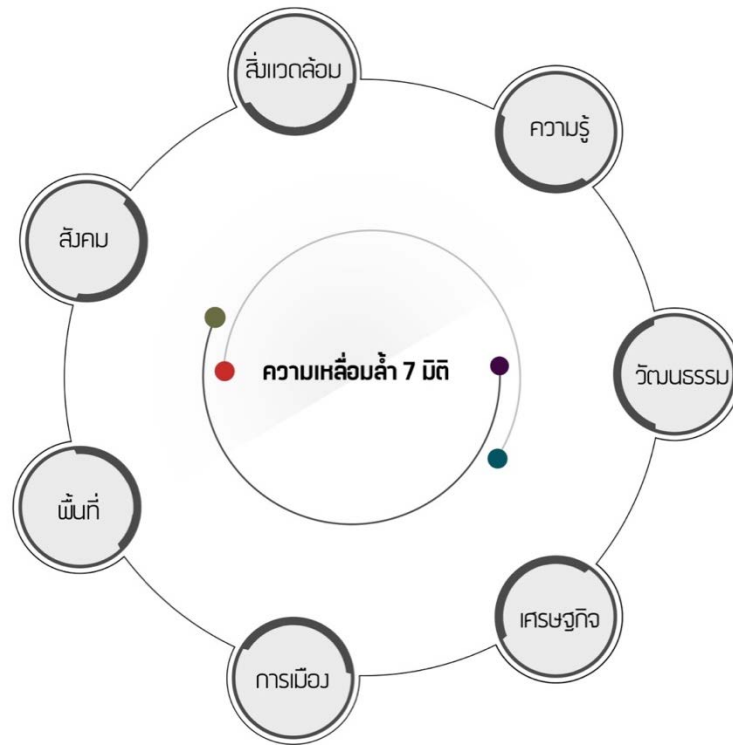
รูปที่ 26 ประเด็นเชิงองค์ความรู้ที่เป็นช่องว่างในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ
(ที่มา: สักรินทร์ แซ่กู๋ 2559, หน้า 4-15)

4.1.5 ลำดับประเด็นความเหลื่อมล้ำในภาพรวม

จากการศึกษาของชุดโครงการวิจัยย่อยทั้งสี่ประเภทเมือง โดยเฉพาะจากการเสวนาร่วมกับตัวแทนคนในท้องถิ่นนั้น (ดูภาคผนวก ก) สามารถลำดับประเด็นความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองในเมืองต่างๆได้ดังนี้

ประเด็นความเหลื่อมล้ำ	พื้นที่ศึกษา			
	เมือง ศูนย์กลาง	เมือง อุตสาหกรรม	เมือง ท่องเที่ยว	เมืองเขต เศรษฐกิจ พิเศษ
ที่ดิน การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และสิทธิการใช้ที่ดิน	/	/	/	/
ที่อยู่อาศัย	/	/	/	/
การจัดการทรัพยากรและการวางแผนเมืองอย่างมีส่วนร่วม	/	/	/	/
แรงงาน (ทั้งแรงงานท้องถิ่นและแรงงานข้ามชาติ) ในด้าน ค่าจ้าง ความคุ้มครอง สวัสดิการ	/	/	/	/
การเข้าถึงสินเชื่อและการลงทุน	/		/	/
ปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษในเมือง	/	/	/	
การพัฒนาทักษะ ศักยภาพ ผู้สูงอายุ คนพิการ	/	/	/	
สวัสดิการสังคม เช่น การศึกษาและสาธารณสุข	/	/	/	
การสื่อสารและการอยู่ร่วมกับคนต่างวัฒนธรรม		/	/	/
ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะแหล่งน้ำ ป่าและพื้นที่สีเขียว		/		/
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเพิ่มการเข้าถึงให้คนทุกกลุ่ม			/	/
การเข้าถึงแหล่งงาน การพัฒนาทักษะการทำงานขั้นสูง		/	/	
วิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิม			/	/
โครงสร้างอำนาจรัฐและการปกครองท้องถิ่น	/			/
สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร		/		/
กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม		/		/

จากปริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองในเมืองประเภทต่างๆโดยทีมนักวิจัยโครงการย่อยทั้ง 4 ประเภทเมืองนั้น นำมาสู่การสังเคราะห์ตามกรอบแนวคิดของรายงานฉบับล่าสุดของ World Social Science Report (2016) ที่เสนอว่าความเหลื่อมล้ำไม่ควรเข้าใจและกล่าวถึงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และความมั่งคั่งเท่านั้น แต่มีปฏิสัมพันธ์ใน 7 มิติสำคัญ คือ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พื้นที่และความรู้ ดังแสดงในรูปที่ 4.3



รูปที่ 27 ความเหลื่อมล้ำในเมืองประเภทต่างๆ ตามกรอบความเหลื่อมล้ำ 7 มิติ เสนอโดย World Social Science Report (2016)

ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเมืองประเภทต่าง ๆ นั้น สามารถสรุปลำดับความสำคัญได้ คือ ความเหลื่อมล้ำที่พบมากในทั้งสี่ประเภทเมือง คือ มิติด้านพื้นที่ ส่วนลำดับต่อมาคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการเมือง และลำดับสุดท้ายคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสังคม วัฒนธรรมและความรู้

อย่างไรก็ดี การสรุปประเด็นนี้เพื่อให้เห็นลำดับความสำคัญและพื้นที่ที่ชัดเจนขึ้น แต่ในการพัฒนาโจทย์เชิงลึกนั้น ยังคงพึงตระหนักว่าในบางประเด็นนั้นมีความเชื่อมโยงกัน สามารถมองได้หลายมิติในตัวเอง และการศึกษาวิจัยในเชิงพื้นที่ อาจจะสามารถนำเสนอประเด็นควบคู่กันได้ อีกทั้งการศึกษาวิจัยประเด็นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในเมืองต่างๆ ที่ผ่านมานั้น วัตถุประสงค์ประเภทเพื่อการศึกษาและสำรวจ และการประเมินผลเป็นส่วนใหญ่ ควรจะต้องมีการพิจารณาให้ความสำคัญกับงานวิจัยเพื่อการวางแผนและบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น

4.2 ความเหลื่อมล้ำและภาพสะท้อนคนจนเมือง

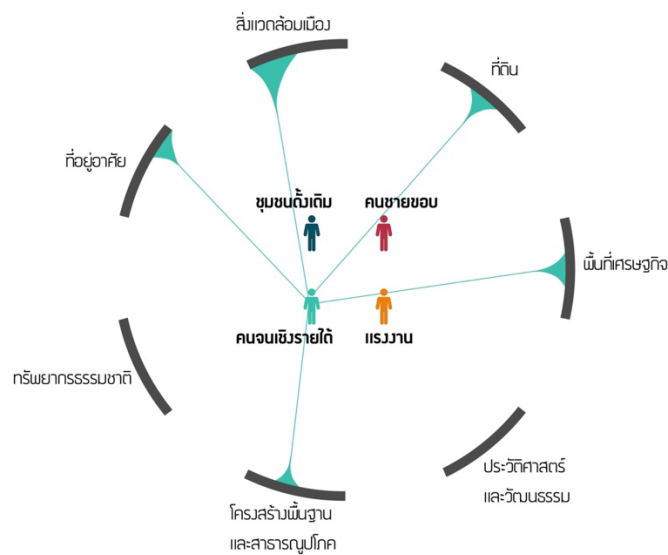
จากปรัทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองประเภทต่างๆ นั้น ได้สะท้อนภาพของ ‘คนจนเมือง’ ที่มี ความซ้อนทับกันในหลายมิติรวมถึงในเชิงพื้นที่ โดยสามารถอธิบายออกได้เป็น 4 กลุ่ม

4.2.1 กลุ่มคนจนเชิงรายได้ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในภาคเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการของเมือง แต่กลับเป็นกลุ่มคนจนที่ถูกกลืนเลิกละสิทธิที่จะอยู่ในเมือง (Right to the City) ขาดการรับรองและเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ที่อยู่อาศัย และพื้นที่ทำกินในเขตเมือง และมักจะถูกเบียดขับโดยเฉพาะในกรณีไร้รัฐที่มักจะไม่ได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มักจะถูกมองว่ากระทำผิดอยู่ก่อนแล้วในการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ทั้งนี้การปรากฏอยู่ของคนจนกลุ่มนี้หรือแม้แต่ชุมชนแออัดในเมืองศูนย์กลางขนาดใหญ่ นั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นผลพวงของการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท การอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่โอกาสของงานและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่านำมาสู่การตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เมืองที่จำกัด เมื่อไม่มีการรองรับด้านที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมจากภาครัฐจึงเกิดการบุกรุกใช้พื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ที่ไม่มีการใช้งานอยู่เดิม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ตามมาในระยะยาว เช่น การศึกษาและสวัสดิการรักษายาบาลต่างๆ เหล่านี้สะท้อนถึงสิ่งที่เป็นผลจากความสัมพันธ์ทางอำนาจทางเศรษฐกิจในเมืองที่ลดคุณภาพชีวิตและการเข้าถึงที่ดินในเมือง เมื่อไม่มีโอกาสในการเลื่อนฐานะให้ดีขึ้นก็ไม่สามารถย้ายไปอยู่ที่อื่นที่ดีกว่าชุมชนแออัดได้ (Korff, อ้างถึงใน อคิน รพีพัฒน์และคณะฯ 2541, หน้า 15) อย่างไรก็ดีตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามในการสนับสนุนกลุ่มคนจนในชุมชนแออัดผ่านกลุ่มออมทรัพย์และโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ในการกำกับของการเคหะแห่งชาติ และได้ปรับมาเป็นสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) โดยโครงการบ้านมั่นคงตั้งแต่ 2543 จนถึงปัจจุบันนี้ ทำให้คนจนเมืองกลุ่มนี้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงขึ้นไม่ถูกไล่รื้อไปเรื่อยๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างโอกาสของชีวิตที่ดีขึ้นตามมาได้ โดยจากการศึกษาของคณะวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง (2550) สะท้อนว่าการได้บ้านในโครงการบ้านมั่นคงทำให้สมาชิกโครงการมีความภาคภูมิใจและเกิดความรู้สึกว่าตนเองได้เลื่อนฐานะจากคนชั้นล่างขึ้นมาเป็นคนชั้นกลาง และเกิดจิตสำนึกร่วมจากการที่ชาวบ้านได้ร่วมกันทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่วนรวม เช่น การออมทรัพย์ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการร่วมกันสร้างสาธารณูปโภคและการร่วมกันสร้างบ้าน คณะวิจัยยังชี้ว่าสมาชิกโครงการบางคนมีโลกทัศน์ที่มองโครงสร้างสังคมในแนวราบมากขึ้น มีความเสมอภาคและมีสิทธิเสมอด้วยคนอื่นๆ ในสังคม แต่หลายคนยังรู้สึกว่าจะตนอยู่ในสังคมแนวตั้งและต้องอาศัยการอุปถัมภ์จากผู้ใหญ่ในวงราชการและอื่นๆ เพื่อความก้าวหน้าพัฒนาของชุมชนและตนเอง ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของชุมชนเหล่านี้ยังต้องการการศึกษาในเชิงลึกมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อโครงการบ้านมั่นคงดำเนินการมาถึงระยะเวลา 15 ปี ครบสัญญาการกู้ยืมเงินจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

ทั้งนี้ แม้จะมีโครงการบ้านมั่นคงและสหพันธ์เครือข่ายคนจนเมืองแล้วก็ตาม กรณีการไล่รื้อคนจนในชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุกนั้นยังคงเกิดขึ้นในทศวรรษ 2550 นี้ โดยเฉพาะในบริบทของเมืองศูนย์กลางอย่างกรุงเทพมหานครหรือเมืองศูนย์กลางใหญ่ๆ เมื่อมีการริเริ่มโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐมากขึ้นที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งสาธารณะ ส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงทางที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองกลุ่มนี้เป็นอย่างมาก ดังเช่น กรณีของชุมชนพระราม 6 ที่ถูกรื้อถอนบ้านเรือนเนื่องจากการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีแดง ช่วงบางซื่อ-ตลิ่งชัน เมื่อต้นปี 2554¹ และชุมชนย่านบางกอกน้อยอีก 4 ชุมชน ที่กำลังเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงแต่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างรถไฟฟ้าสายสีแดงเส้นทางตลิ่งชัน-ศิริราช โดย

¹ ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/04/33824>

ชุมชนมองว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้นต้องการพัฒนาพื้นที่ทั้งหมดเพื่อสร้างแรงจูงใจการลงทุนมากกว่าแบ่งปันที่ดินให้ชุมชนเช่าอยู่อาศัย² สะท้อนถึงการทำให้ที่ดินและที่อยู่อาศัยมีสถานะเป็นสินค้าและยิ่งเข้าถึงได้ยากขึ้นสำหรับคนจนผู้มีรายได้น้อยในเมือง จากการศึกษาความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลางของ ญัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ ในชุดโครงการวิจัยนี้ยังชี้ว่าข้อกำหนดผังเมืองในเขตกรุงเทพมหานครฉบับ พ.ศ. 2556 ได้ให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนด้านการก่อสร้างที่สามารถเพิ่มพื้นที่อาคารได้มากขึ้นจากเดิมอาคารสามารถมีพื้นที่รวมคิดเป็นสูงสุด 8 เท่าของขนาดที่ดิน (FAR = 8:1) เป็น 10 เท่าของขนาดที่ดิน (FAR = 10:1) หากที่ดินอยู่ไม่เกินในรัศมี 500 เมตรโดยรอบสถานีรถไฟ ส่งผลให้ราคาที่ดินโดยรอบรถไฟเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้เกิดความต้องการพัฒนาที่ดินอย่างสูงในพื้นที่ชั้นในเมืองและเกิดการไล่รื้อชุมชนแออัดในที่ดินสาธารณะอย่างหนักทั้งจากนโยบายรัฐและภาคเอกชนเองในการอาศัยรัฐเป็นเครื่องมือของการพัฒนาที่ดินของรัฐที่มีมูลค่าสูง



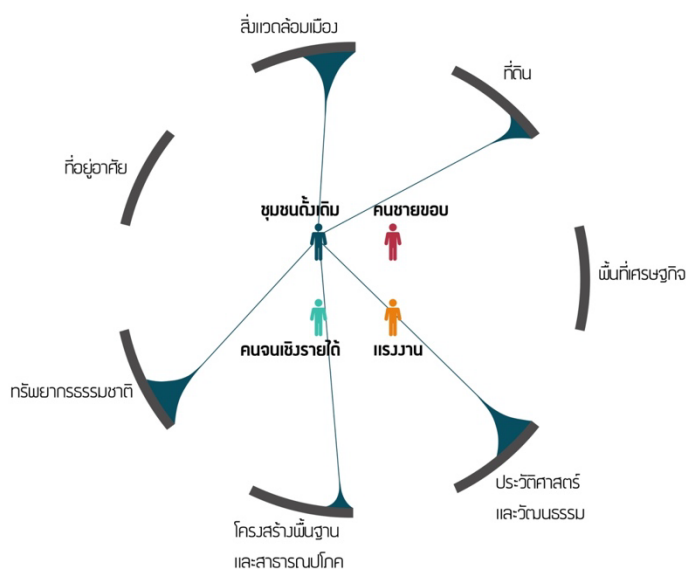
รูปที่ 28 มิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับคนจนเชิงรายได้

4.2.2 กลุ่มชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ เช่น กลุ่มชุมชนผู้อยู่อาศัยเดิม กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพต่างๆ และชุมชนทางวัฒนธรรม ที่ได้รับผลกระทบเชิงลบจากการพัฒนาของภาครัฐและการลงทุนภาคเอกชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยที่ผลประโยชน์ในการพัฒนาหรือการลงทุนหลักนั้นกลับตกเป็นของคนนอกพื้นที่และนายทุน เช่น การสูญเสียที่ดินและทรัพยากรที่จำเป็นและผลกระทบเชิงสุขภาพเช่นในกรณีเมืองอุตสาหกรรม ผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมเดิม ดังปรากฏในกรณีเมืองท่องเที่ยวหรือเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ และยังเกี่ยวข้องกับการขยายตัวของความเป็นเมืองดังปรากฏในกรณีเมืองศูนย์กลางและปริมณฑล เช่น กลุ่มรักษ์บางปะทุน เกษตรกรชาวสวนดั้งเดิมในย่านคลองบางปะทุน เขตจอมทองของกรุงเทพฯ ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมจากพื้นที่สีเขียวเพื่อเกษตรกรรมเป็นพื้นที่สีส้มเพื่ออยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของหมู่บ้านจัดสรรที่สะท้อนถึงชุมชนแบบปิดในรูปแบบหนึ่ง หรือ Gated Community อันสะท้อนให้เห็นสภาพสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันโดยเฉพาะช่องว่างรายได้ ซึ่งล้วนเป็นสัญลักษณ์ที่ใช้กีดกันคนรวยออกจากคนจนที่ขัดเจน (ญัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ 2551) ผังเมืองและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินนี้เอื้อให้นักลงทุนเข้ามาพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่มากขึ้น รวมถึงจำนวนประชากรที่มากขึ้น ยังส่งผลกระทบต่อชุมชนเดิมในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเสียในคูคลอง หรือการจัดการขยะ อีกด้วย

กรณีที่เกิดขึ้นกับชุมชนดั้งเดิมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับมิติทางเศรษฐกิจและสังคมของการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเมืองประกอบด้วย โดยเฉพาะกระบวนการ Gentrification ที่เกิดการย้ายเข้าของกลุ่มคนภายนอกมาแทนที่ชุมชนเดิม คนรวยกว่าแทนที่คนยากจน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพของอาคารเดิมในพื้นที่ (จาตุรงค์ โพะรัตน์ศิริ 2555) โดยจะเกิด

² ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2012/10/43374>

ขึ้นกับพื้นที่ที่สามารถดึงดูดทั้งการท่องเที่ยวและการลงทุนมากขึ้น ซึ่งผู้อยู่อาศัยเดิมที่ในบางกรณีเป็นผู้เช่าก็จะถูกบีบด้วยอัตราค่าเช่าที่ที่แพงมากขึ้นจนเกินที่จะอยู่อาศัยในที่เดิมได้ เช่น กรณีของชุมชนเจริญไชย ชุมชนเชื้อสายจีนย่านเยาวราชที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรถไฟฟ้าใต้ดินสายสีน้ำเงินส่งผลต่อความไม่มั่นคงในการเช่าที่และการประกอบอาชีพดั้งเดิมที่เป็นอัตลักษณ์ของย่านจีนในกรุงเทพฯ โดยคนในกลุ่มนี้ในหลายกรณีอาจไม่ได้เป็นคนยากจนในเชิงรายได้ แต่ถูกกลืนรอนสิทธิและอำนาจร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับพัฒนา ซึ่งสะท้อนความจนทางอำนาจอย่างหนึ่ง ในบางครั้งกลุ่มชุมชนดั้งเดิมเหล่านี้อาจปฏิเสธการพัฒนาที่ไม่พึงประสงค์ในพื้นที่ของตน หรือที่เรียกว่า NIMBY (Not in My Backyard) นอกจากนี้ว่าทกรรม "เสียสละเพื่อส่วนรวมหรือเพื่อสาธารณะ" เป็นสิ่งที่ชุมชนเหล่านี้ต้องเผชิญมาโดยตลอด แม้ในบางกรณีชุมชนจะเห็นด้วยกับการพัฒนาและยินยอมย้ายออก แต่ยังคงประสบกับปัญหาจากระบบการเวนคืนหรือการชดเชยที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งทำให้เป็นปัญหาความขัดแย้งและไม่ลงรอยกันระหว่างชุมชนและเจ้าของที่ดินทั้งภาครัฐและเอกชน โดยประเด็นการพัฒนาระบบการเวนคืนและการเยียวยาที่เป็นธรรมยังไม่มีการวิจัยที่ศึกษาอย่างชัดเจนมากนัก

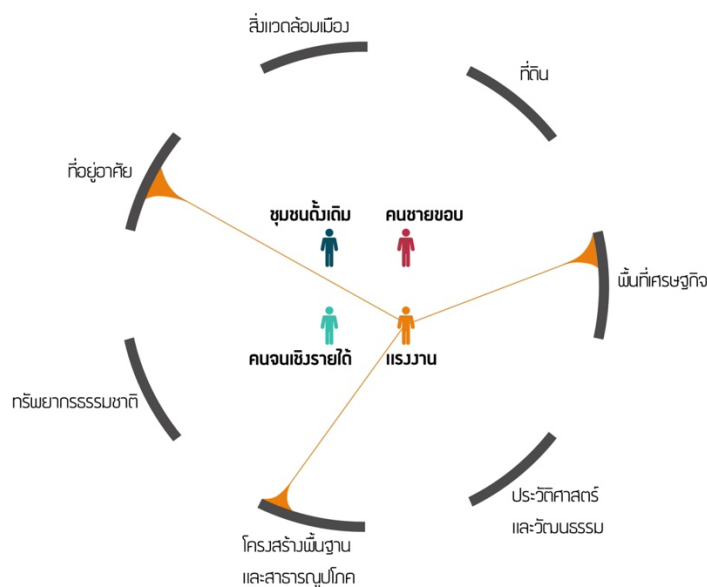


รูปที่ 29 มิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับชุมชนดั้งเดิม

4.2.3 กลุ่มแรงงานที่ย้ายเข้ามาในพื้นที่ ซึ่งหมายรวมถึงทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ แรงงานไทยต่างถิ่น และแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในเมืองต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ขาดการรองรับด้านพื้นที่โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยและสวัสดิการทางสังคม และโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน นอกจากนี้ในบางครั้งยังถูกมองว่าแปลกแยกเกิดเป็นความยากจนทางศักดิ์ศรี

กรณีแรงงานนอกระบบ เช่น ในเมืองท่องเที่ยวใหญ่อย่างเมืองพัทยา งานวิจัยของ ผศ.ดร.เทียมสุรย์ ลิริศรีศักดิ์ และ ดร.กฤษณะ แพทย์จะเกร็ง ในชุดโครงการวิจัยนี้ชี้ว่า ภาพลักษณ์ที่มักถูกมองว่าไม่มีความมั่นคงในอาชีพและความไม่แน่นอนของรายได้นั้น ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำมาซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ เป็นแรงผลักดันหนึ่งที่ทำให้เกิดการตั้งชุมชนอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมในลักษณะการบุกรุกพื้นที่สาธารณะและพื้นที่รกร้างเป็นชุมชนแออัด ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานและภาพลักษณ์ของเมืองอย่างต่อเนื่อง ส่วนแรงงานข้ามชาตินั้น จากกรณีศึกษาของเมืองท่องเที่ยว เช่น ในจังหวัดภูเก็ต พบว่า กลุ่มแรงงานแทบทั้งหมดเป็นชาวพม่าที่ได้ขึ้นทะเบียนมาถึงเกือบแสนคน แต่กลับยังมีความรู้สึกถูกการเอารัดเอาเปรียบจากผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น ข้าราชการนอกแถว นายจ้าง หรือหัวหน้างาน และได้รับสวัสดิการต่างๆ จากภาครัฐที่ไม่เป็นธรรมเทียบกับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนแรงงาน อีกทั้งการพัฒนาเมืองทั้งในส่วนของการวางผังเมือง และการพัฒนาที่ดินโดยภาครัฐและเอกชน ไม่มีการวางแผนเพื่อรองรับแรงงานเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นด้านที่อยู่อาศัย พื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรม ที่จะช่วยให้คุณภาพชีวิตของแรงงานเหล่านี้อยู่ในระดับที่มีมาตรฐานยอมรับได้ และสามารถอยู่ร่วมกับคนกลุ่มอื่นในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมในความเป็นมนุษย์

นอกจากการพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้วนั้น การพัฒนาเพิ่มทักษะให้แรงงานในระบบ ตลอดจนการเพิ่มเงินค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำยังเป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่สำคัญ (World Social Science Report, 2016) ซึ่งยังเป็นข้อถกเถียงในบริบทของไทยและต้องการการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม



รูปที่ 28 มิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับกลุ่มแรงงาน

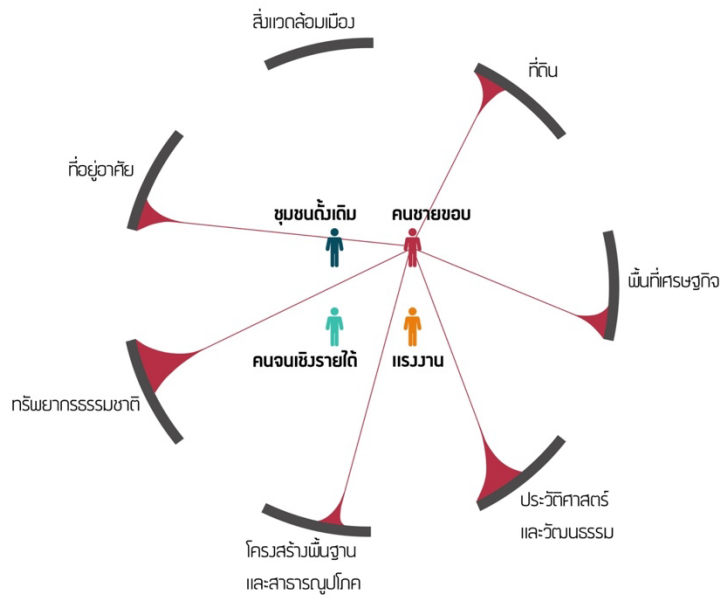
4.2.4 กลุ่มคนชายขอบ คือกลุ่มคนที่ยังไม่ได้รับสิทธิ โอกาส และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียม โดยเฉพาะยังไม่ได้รับการส่งเสริมศักยภาพตามสิทธิที่พึงมีจากภาครัฐและสังคม ซึ่งส่งผลต่อความยากจนทางรายได้และด้านอื่นๆต่อไป โดยกระบวนการทำให้เป็นกลุ่มคนชายขอบเหล่านี้ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2547) อธิบายไว้ว่าสามารถเกิดทั้งจากการถูกกีดกัน ลดอำนาจ และเบียดขับ และเกิดจากกระบวนการที่ถูกดึงเข้าสู่กระบวนการแต่ยังทำให้ภาพการทำให้เป็นชายขอบชัดเจนขึ้น โดยทั่วไปนั้นการนิยามคนชายขอบในแวดวงวิชาการปัจจุบันค่อนข้างกว้างขึ้น โดยหมายรวมถึงกลุ่มคนจน คนในสลัม กลุ่มแรงงานนอกระบบ คนไร้บ้าน กลุ่มวัฒนธรรมย่อยต่างๆ ซึ่งมีความหมายซ้อนทับกันกับกลุ่มที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองนี้ จะอธิบายแยกออกเป็นอีกประเภทให้เห็นชัดเจนขึ้น โดยเป็นกลุ่มคนชายขอบของคนยากจนอีกทอดหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะมีกลุ่มสังคมวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์แล้วยังรวมถึงกลุ่มที่สุริชัย หวันแก้ว (2550) เรียกว่ากลุ่มสังคมปกติที่ถูกเสกสรรปั้นแต่ง (constructed) ให้เป็นคนชายขอบ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่มหลัก คือ ทางสภาพร่างกายและทางสถานะทางสังคม

- คนชายขอบทางสภาพร่างกาย เช่น ผู้สูงอายุและผู้พิการ จากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติจะพบว่าประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุคือมีประชากรมากกว่า 10% มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมาตั้งแต่ปี 2548 และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้น ข้อมูลจากมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทยรายงานในปี 2557 ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 2,572 บาทต่อเดือน) มากถึงร้อยละ 34.3 และมีผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียวในเขตเมืองมากขึ้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางและเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆของเมือง เช่น ภัยพิบัติ อีกด้วย ส่วนคนพิการนั้นข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทยโดยการสำรวจของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เมื่อปี 2558 พบว่ามีคนพิการเฉพาะที่ได้รับการออกบัตรประจำตัวคนพิการ จำนวน 1,568,847 คน ซึ่งรวมประมาณ 2.38% ของประชากรทั้งประเทศ โดยร้อยละ 41.96 เป็นคนพิการที่ไม่ได้รับการศึกษาจำนวน 657,194 คน และจำนวนคนพิการสูงอายุ (อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป) มีจำนวน 768,713 คน (ร้อยละ 49.08) ในขณะที่คนพิการในวัยทำงาน (อายุ 15-60 ปี) ที่สามารถประกอบอาชีพได้ยังคงไม่ได้ประกอบอาชีพ จำนวนกว่า 397,800 คน คิดเป็นร้อยละ 53.11 ซึ่งสถิติต่างๆเหล่านี้สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในการจัดการทรัพยากรเพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการในประเทศไทย ทั้งการศึกษา

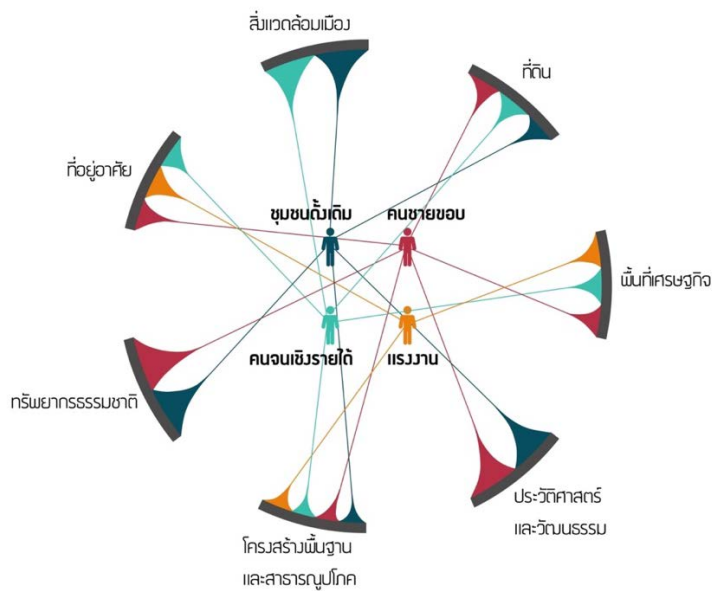
การทำงาน และสวัสดิการต่างๆ นอกจากนี้ทั้งผู้สูงอายุและคนพิการยังเป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงโครงสร้างบริการพื้นฐานของเมือง เช่น ระบบขนส่งสาธารณะ ทางเดินเท้า ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคและพื้นที่ทางสังคม แม้ในปัจจุบันมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาข้อเสนอประเด็นการออกแบบและพัฒนาเมืองเชิงกายภาพเพื่อคนในกลุ่มนี้มากขึ้น อาทิ แนวคิด Universal Design การออกแบบเพื่อคนทั้งมวล Friendly Design หรืออารยสถาปัตย์ ตลอดจนแนวความคิดการออกแบบเพื่อผู้มีความสามารถที่แตกต่าง Differently-Abled Design จะเป็นความพยายามหนึ่งในการเอื้อให้กลุ่มคนพิการและผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเองได้เพื่อการใช้คุณภาพชีวิตในเมืองที่ดีขึ้นแล้วนั้น แต่ยังคงอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะความต่อเนื่องในเชิงนโยบายจากภาครัฐและทัศนคติของคนในสังคมในการอยู่ร่วมกัน

- คนขายขอบทางสถานะทางสังคม เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเพศสภาพและผู้ค้าบริการทางเพศ ซึ่งจากการปรัทัศน์สภาพความรู้ยังเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยมากเท่าที่ควรในเมืองประเภทต่างๆ และโดยเฉพาะกลุ่มผู้ค้าบริการทางเพศค่อนข้างอ่อนไหวในแง่ภาพลักษณ์และการเปิดเผยตัวตนของกลุ่มคน อย่างไรก็ตามก็ยังคงปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่มีปัญหาการค้ามนุษย์และการท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ เช่น กรุงเทพฯ และเมืองหลักอื่นๆ ในภูมิภาค ในงานศึกษาของสมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2558) รายงานถึงปรากฏการณ์เพศพาณิชย์ของไทยว่าเกิดควบคู่มากับการอพยพย้ายถิ่นของคนจากพื้นที่ห่างไกลในชนบทโดยเฉพาะทางภาคเหนือและอีสานเพื่อเข้าหาแหล่งรายได้ในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ เริ่มจากแหล่งลูกค้าในฐานะทัพของอเมริกัน ต่อมาก็มีเมืองพัทยาที่พัฒนาขึ้นมาจนกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นศูนย์กลางของความบันเทิงต่อจากพัฒนาพงศ์ในกรุงเทพฯ นอกจากนี้งานศึกษานี้ยังชี้ถึงประเด็นเกี่ยวกับเพศพาณิชย์ข้ามพรมแดน เช่น เรื่องการค้าประเวณีหญิงจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศไทย ที่พบว่า ปัจจุบันวงจรของการอพยพย้ายถิ่นเพื่อการค้าประเวณีได้ขยายวงกว้างออกไปสู่พื้นที่ชายขอบมากขึ้นเรื่อยๆ โดยหญิงชาว ไทยเริ่มเปลี่ยนตลาดไปขายให้กับกลุ่มลูกค้าชาวต่างชาติเพิ่มมากขึ้น และในขณะเดียวกันหญิงสาวชาวต่างชาติก็อพยพเข้ามาในประเทศไทยเพื่อค้าประเวณีให้กับชายไทยเพิ่มขึ้น และสาเหตุหลักที่ผลักดันให้หญิงจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเดินทางเข้ามาประเทศไทยเพื่อประกอบอาชีพค้าบริการทางเพศคือ ความยากจน และความต้องการแสวงหาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของครอบครัวให้ดีขึ้น และพบมากในจังหวัดชายแดนของประเทศไทย คือ เชียงราย ตากและสุรินทร์มากที่สุด โดยประเด็นนี้ยังอาจเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และแรงงานเด็กซึ่งจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี 2559 นั้น ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 (Tier 2) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ต้องจับตามอง³ สถานการณ์เหล่านี้มีแรงผลักดันจากสภาพความยากจนของครอบครัวอันเป็นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ประกอบกับการเข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชนบทและส่งผลเนื่องถึงการย้ายถิ่นเข้าสู่เมือง

³ ที่มา: Trafficking in Persons Report 2016 (<https://www.state.gov/documents/organization/258882.pdf>)



รูปที่ 29 มิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับกลุ่มคนชายขอบ



รูปที่ 30 ภาพรวมมิติความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่กับคนจนเมือง

ทั้งนี้ จากการศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำนั้นได้ต่อยอดภาพ “คนจนเมือง” นอกเหนือจากความยากจนเชิงรายได้ แต่มีความทับซ้อนในมิติของความหมายและในพื้นที่ที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งเชิงโอกาส สิทธิและอำนาจ ที่มากกว่าเพียงการมองเห็นคนจนเมืองในพื้นที่ชุมชนแออัด แต่ปรากฏอยู่ในพื้นที่อื่นๆของเมือง เช่น พื้นที่สาธารณะ ย่านเมืองเก่า แหล่งท่องเที่ยว นิคมอุตสาหกรรม เส้นทางคมนาคมขนส่ง หรือพื้นที่ชายแดน โดยในเมืองหนึ่งๆอาจมีคนจนเมืองอยู่ในทุกมิติที่ยังต้องการการศึกษาเฉพาะเจาะจงที่ชัดเจนขึ้นว่าใครคือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำและการเปลี่ยนแปลงของเมืองบ้าง อย่างไรก็ตามในแต่ละกรณี เพื่อเอื้อให้การพัฒนาข้อเสนอทางนโยบายและยุทธศาสตร์ลดความเหลื่อมล้ำนั้นมีประสิทธิภาพสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและไม่เป็นการแยกส่วนกันจนเกินไป

4.3 กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำกับมิติพื้นที่เชิงกายภาพ

ทางสถาบัน Credit Swiss (2016) รายงานล่าสุดว่าประเทศไทยขยับขึ้นจากอันดับ 11 เป็นอันดับ 3 ของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลกรองจากรัสเซียและอินเดีย โดยประเทศไทยมีคนรวยร้อยละ 1 ของประเทศถือครองทรัพย์สินถึงร้อยละ 58 ของประเทศ มีมหาเศรษฐีระดับพันล้านในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก 5 คนในปี 2551 เป็น 28 คนในปี 2558 ในขณะที่คนไทย 10% หรือประมาณ 7 ล้านคน ยังมีชีวิตอยู่ใต้เส้นความยากจน และคนไทยมากกว่า 3 ใน 4 ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินใดๆเลย โดยโฉนดที่ดินกว่า 61% ของประเทศไทยอยู่ในมือประชากรเพียง 10% ของประเทศ โดยรายงานของ World Social Science Report (2016) ฉบับล่าสุดเผยว่าในภาพรวมนั้นระดับของความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องสูงขึ้นในแอฟริกาเอเชียและละตินอเมริกามากกว่าในทวีปอเมริกาเหนือและยุโรป โดยมีสองเหตุผลที่สำคัญ คือ สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมสมัยของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศในบริบทหลังยุคล่าอาณานิคมต่างๆถูกควบคุมโดยกลุ่มชนชั้นสูงกลุ่มเล็กๆที่พยายามสะสมทั้งอำนาจและทรัพย์สิน ส่วนประการที่สองคือ กลุ่มชนชั้นสูงเหล่านั้นมีบทบาทเป็นผู้ผูกขาดอำนาจในด้านเศรษฐกิจและสถาบันการเมือง คั่นกลางอยู่ระหว่างประชากรส่วนใหญ่ที่เหลื่อมและระบบสถาบันและการตลาดของโลกไว้ ทำให้ชนชั้นนำสามารถรักษาอำนาจไว้กับฝ่ายตน สถานะความเหลื่อมล้ำทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองยังคงดำรงอยู่ในประเทศนั้นๆ ซึ่งทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้าง

สำหรับบริบทของประเทศไทยนั้นนอกจากจะมีความไม่มั่นคงทางด้านการเมืองและประชาธิปไตยแล้วนั้น อำนาจการตัดสินใจยังคงมาจากโครงสร้างอำนาจ ‘ส่วนบน’ และจาก ‘ส่วนกลาง’ มากกว่าจะเป็นความต้องการจากท้องถิ่นเองและด้วยการกระทำต่อพื้นที่ผ่านวาทกรรมการพัฒนาเป็นหลัก จากการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองประเภทต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่า “พื้นที่ในมิติทางกายภาพ” คือพื้นที่ที่สำคัญมากอย่างหนึ่งในการผลิตและการดำรงชีพของคนจนเมือง ที่ผ่านมานั้น ปฏิบัติการเชิงพื้นที่ผ่านการพัฒนาเมืองในโครงการต่างๆที่ปรากฏทั้งในด้านการวางแผน การจัดสรร แบ่งปัน หรือแม้แต่การแย่งชิงทรัพยากรพื้นที่นี้เองที่เป็นเหตุของการสร้างความเหลื่อมล้ำต่อคนกลุ่มต่างๆโดยทำให้คนจนสิทธิและอำนาจ ตลอดจนส่งผลต่อความยากจนด้านโอกาสและรายได้ตามมา จากการพิจารณาความเหลื่อมล้ำจากมิติพื้นที่เชิงกายภาพนี้ ทำให้สามารถเห็น “กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำ” ที่เกิดได้ทางตรงผ่านโครงสร้างของภาครัฐ และโดยอ้อมผ่านกลไกของทุนและตลาด และผลพวงจากกลไกของระบบโลก

กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำทางตรง

กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำทางตรงเป็นการกระทำผ่านโครงสร้างการทำงานของภาครัฐเองในนโยบายและมาตรการต่างๆผ่านวาทกรรมการพัฒนา ซึ่งในท้ายที่สุดสร้างความเหลื่อมล้ำและความไม่สมดุลในการพัฒนา อาทิ การพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมและการบริการมากกว่าการเกษตรกรรม การพัฒนาเมืองศูนย์กลางและเมืองโตเดี่ยวมากกว่าการกระจายความเจริญอย่างทั่วถึง หรือนโยบายการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ อย่างการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ การประกาศพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว โดยขาดความโปร่งใสในการระบุกำหนดพื้นที่ ซึ่งล้วนส่งผลต่อการสร้างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท การย้ายถิ่นฐานของคนกลุ่มต่างๆในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศเพื่อนบ้านตามมา

อีกกระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำที่สำคัญคือ ผ่านมาตรการและวิธีการของ “แนวคิดการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน (exclusion)” ด้วยการใช้นโยบาย (regulation) ที่ภาครัฐกำหนดและบังคับใช้ในการจำกัดสิทธิและสร้างเงื่อนไขในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ตามที่ อภิรัตน์ รัตนวราหะ (2558) อธิบายว่าเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐหรือเอกชนด้วยอำนาจทางกฎหมาย การปกครอง หรืออำนาจอิทธิพลในการกีดกันไม่ให้ผู้อื่น โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยสามารถครอบครองหรือเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้นั้นเป็นสาเหตุหนึ่งของความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน⁴ แม้ว่ากฎระเบียบหนึ่งอาจกำหนดด้วยเจตนารมณ์เพื่อ

⁴ อภิรัตน์ รัตนวราหะ (2558) อธิบายมาตรการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน (exclusion) ไว้สี่ประเภท คือ 1. กฎระเบียบ (regulation) 2. กำลัง (force) การใช้อิทธิพลและความรุนแรงในการกีดกันการเข้าถึงที่ดินโดยผู้อื่น 3. ตลาด (market) การกีดกันการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยกลไกราคาและมาตรการจูงใจต่างๆที่ทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าถึงและถือครองที่ดินได้พร้อมกับการกีดกันผู้อื่น 4. การสร้างความชอบธรรม (legitimation) การสร้างพื้นฐานทางศีลธรรมในการครอบครองและการใช้ประโยชน์

รักษาประโยชน์สาธารณะแต่อาจไม่ครอบคลุมถึงมิติของสิทธิด้านอื่นๆของมนุษย์ชน อาจนำมาสู่ความขัดแย้งในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นๆตามมา ตัวอย่างเช่น การประกาศย่านเก่าเพื่อการอนุรักษ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ.2546 ที่ส่งผลโดยตรงต่อทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในย่านเก่าเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ แต่อาจลดทอนสิทธิการเข้าถึงพื้นที่ในเมืองและสิทธิในที่อยู่อาศัยของคนรายได้น้อย ดังเช่นในกรณีของชุมชนป้อมมหากาฬและชุมชนในย่านเก่า ประสบปัญหาข้อพิพาทกับกรุงเทพมหานครทวงคืนพื้นที่เพื่อการปรับเป็นสวนสาธารณะตามแผนการพัฒนาพื้นที่ภายในเกาะรัตนโกสินทร์

นอกจากนี้ในวงเสวนา “ชะตากรรมคนจนในช่วงเปลี่ยนผ่าน” โดย เดชรัต สุขกำเนิด และสามชาย ศรีสันต์ (2559) ได้ยกตัวอย่างมาตรการที่ภาครัฐใช้ในการจัดการพื้นที่ที่สร้างผลกระทบต่อคนจนโดยตรง คือ **1) การทวงคืน** เช่น กรณีทวงคืนพื้นที่ป่าตามแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เพื่อการประกาศพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งทับซ้อนกับพื้นที่ดินทำกินเดิมของคนในชุมชนท้องถิ่น **2) การไล่อื้อ** เช่น ในกรณีมาตรการจัดระเบียบทางเท้าและหาบเร่แผงลอยในจุดสำคัญของกรุงเทพฯ การพัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลอง การดำเนินการโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ อาทิ ทางเดินริมแม่น้ำเจ้าพระยา การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟฟ้ารางคู่ และ **3) การให้สัมปทานเอกชน** ในการลงทุนกิจการต่างๆ เช่น เหมืองแร่ กิจการพลังงาน โรงไฟฟ้าถ่านหิน โรงไฟฟ้าขยะและชีวมวล ประกอบกับผลการสำรวจของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ร่วมกับการเคหะแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ.2558⁵ พบว่า มีชุมชนที่อยู่ในสถานการณ์ไล่อื้อ จำนวน 86 ชุมชน 8,100 ครอบครัวยุ 34,000 คน อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีแผนการก่อสร้างในทุกภาคของประเทศไทย เป็นการเอื้ออำนวยต่อการลงทุนทั้งทุนในประเทศและทุนข้ามชาติ โครงการการจัดการน้ำในเขตกรุงเทพมหานครที่เริ่มใน 9 คลองหลัก และในพื้นที่เอกชนที่อยู่ใกล้บริเวณโครงการพัฒนาของรัฐ ที่เป็นพื้นที่เปิดเหมาะแก่การลงทุน เช่น การสร้างคอนโดมิเนียม เป็นต้น ซึ่งโครงการพัฒนาเหล่านี้ส่งผลกระทบให้ชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ริมทางรถไฟ ริมคลอง และในพื้นที่เอกชน ต้องถูกไล่อื้อ ถูกรื้อย้ายชุมชน ถูกแย่งชิงที่ดินไปให้กับการพัฒนาที่ไม่รับผิดชอบต่อคนจน และอาจต้องกลายเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยในอนาคต โดยที่ในหลายกรณียังเป็นการใช้อำนาจพิเศษในการจัดการเชิงพื้นที่มากกว่าจะเป็นมาตรการจัดการโดยทั่วไป เช่น การประกาศใช้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ยกเลิกผังเมืองและการจัดทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในกรณีการประกาศพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือการกำหนดเขตพื้นที่อุตสาหกรรมไฟฟ้าและพลังงาน⁶ มาตรการต่างๆโดยเฉพาะในสถานะพิเศษเหล่านี้เองก็เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้สูงขึ้นโดยเฉพาะในมิติความเหลื่อมล้ำทางการเมือง เพราะคนจน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมถูกตัดขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการได้รับผลประโยชน์จากการตัดสินใจ

ด้วยทรัพยากรพื้นที่นั้นเปรียบเสมือนต้นทุนของคนจน ทั้งโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณะในเมือง เช่น ถนน ทางเดินเท้า ตรอก ซอย นั้นเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อการยังชีพที่สำคัญของคนค้าขายหาบเร่ แผงลอย คนค้าขาย คนเร่ร่อน ตลอดจนที่ดินที่ร้างหรือที่ดินตาดอดโดยเฉพาะที่ดินของรัฐ เช่น พื้นที่ริมน้ำ ริมคลอง เป็นแหล่งพื้นที่ที่อยู่อาศัยที่คนจนเชิงรายได้สามารถเข้าถึงได้ในเมืองศูนย์กลางและเมืองใหญ่ๆ ส่วนพื้นที่สีเขียว ระบบนิเวศและทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ย่านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นต้นทุนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมถิ่นทั้งในเชิงเศรษฐกิจและทางสังคม วัฒนธรรม ดังที่ปรากฏในบริบทเมืองท่องเที่ยว เมืองอุตสาหกรรมและเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกีดกันและลดสิทธิคนจนในการเข้าถึงพื้นที่ทางกายภาพเหล่านี้ของรัฐเพื่อการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ด้วยการทวงคืนหรือไล่อื้อที่ปราศจากการทำความเข้าใจเพื่อเจรจาหาทางออกร่วมกัน หรือแม้แต่การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงพื้นที่ให้สัมปทานแก่เอกชน หรือด้วยนโยบายโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่างๆที่นำไปสู่การไล่อื้อของภาครัฐเองก็จะเป็นการลดต้นทุนทางพื้นที่ของคนจนเมืองในการผลิตและยังชีพลง ซึ่งมีแนวโน้มจะสร้างความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ เช่น ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามมา

ที่ดินซึ่งอาจเป็นวิธีการต่อต้านการกีดกันโดยวิธีทางกฎหมาย กำลัง และตลาด

⁵ ที่มา สำนักข่าวชายขอบ <http://transbordernews.in.th/home/?p=14743>

⁶ ดูเพิ่มเติมจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 3/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท และ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2559 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำทางอ้อม

เป็นกระบวนการที่เกิดจากการทำงานของกลไกทุนและตลาด ซึ่งในบางกรณีควบคู่ไปกับการเอื้อประโยชน์โดยโครงสร้างการทำงานของภาครัฐเอง อาทิ มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเชิงพื้นที่ในเมืองที่สำคัญและมีผลบังคับใช้ทางตรง คือ กฎหมายผังเมือง ซึ่งมีผลต่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินในเมือง ทว่าในปัจจุบันการขยายตัวของเมืองในประเทศไทยยังไม่ใช้การขยายตัวแบบใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ โดย ธนิชา นิยมวัน (2552) ได้แย้งว่าเป็นการขยายตัวที่ยึดผลกำไรของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นข้ออ้างในการวางผังเมือง ทั้งนี้เมื่อมาตรการผังเมืองดังกล่าวทำงานร่วมกับกลไกตลาดนั้นจะเป็นกระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำไปได้ในตัว โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อมและพื้นที่กายภาพที่สำคัญคือ ที่ดิน ที่อยู่อาศัย โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีเมืองศูนย์กลางที่มีการประกาศผังเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ.2556 ได้ให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนด้านการก่อสร้างที่สามารถเพิ่มพื้นที่อาคารได้มากขึ้น โดยเฉพาะกรณีที่ดินอยู่ไม่เกินในรัศมี 500 เมตรรอบสถานีรถไฟฟ้า ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นและการลงทุนอสังหาริมทรัพย์โดยรอบนั้นราคาสูงขึ้นไปโดยปริยาย คนรายได้น้อยจึงไม่สามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยใจกลางเมืองได้ ชุมชนเดิมมีความกดดันจากการพัฒนาพื้นที่โดยภาคเอกชน และยังเป็นการเบียดขับให้คนจนเชิงรายได้ต้องออกจากพื้นที่ใจกลางเมืองและแบกรับภาระค่าใช้จ่ายการเดินทางในชีวิตประจำวัน สิ่งที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมกับนโยบายสาธารณะในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองอีกประการหนึ่ง คือ การขูดเคຍและเอี่ยวาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการพัฒนาโครงสร้างของภาครัฐตลอดจนการจ่ายเงินชดเชยไม่สะท้อนผลเสียทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่เกิดจากการสูญเสียสิทธิทางการเข้าถึงพื้นที่ อันเป็นกรณีความคับข้องใจของชุมชนดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในทั้งเมืองศูนย์กลางและเมืองอุตสาหกรรมในกรณีเวนคืนที่ดิน รวมทั้งในปัจจุบันยังขาดมาตรการเก็บคืนมูลค่าจากการพัฒนาที่ดินกลับสู่สังคมในกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ผลประโยชน์ลาภลอยจากการพัฒนาและลงทุนของภาครัฐอีกด้วย ซึ่ง อภิรัตน์ รัตนวราหะ (2558) เสนอไว้ว่าการปรับปรุงระบบภาษีทรัพย์สินดังกล่าวจะช่วยสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาในอนาคต

ส่วนกลไกของทุนและตลาดที่มีผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในพื้นที่เมืองที่มีการพัฒนาสูง หรือเมืองที่เน้นการพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยวนี้ อาจปฏิบัติการผ่าน กระบวนการ **Gentrification** คือการย้ายเข้าของกลุ่มคนภายนอกมาแทนที่ชุมชนเดิม คนรวยกว่าแทนที่คนยากจน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพของอาคารเดิมในพื้นที่ (จาตุรงค์ โพคะรัตน์ศิริ 2555) โดยจะเกิดขึ้นกับพื้นที่ที่สามารถดึงดูดทั้งการท่องเที่ยวและการลงทุนมากขึ้น ซึ่งผู้อยู่อาศัยเดิมที่ในบางกรณีเป็นผู้เช่าก็จะถูกบีบด้วยอัตราค่าเช่าที่แพงมากขึ้นจนเกินที่จะอยู่อาศัยในที่เดิมได้ เบียดขับกลุ่มคนชุมชนดั้งเดิมให้จนซึ่งสิทธิที่อยู่ในเมือง ดังที่ปรากฏในกรณีเมืองศูนย์กลาง ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์และฐิติวัฒน์ นงนุช ระบุว่าความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เกิดกระบวนการไล่อ้อย่างอ่อน (Soft Eviction) โดยอาศัยกลไกราคา การยกเลิกสัญญาเช่า การขึ้นค่าเช่าอาคารและที่ดินจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจเดิมไม่อาจดำรงอยู่ได้และแทนที่ด้วยกิจกรรมชนิดใหม่ เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางวัฒนธรรมในเขตเมืองชั้นในตามมา เนื่องจากผู้คนในฐานะพาหะทางวัฒนธรรมได้โยกย้ายออกไปจากพื้นที่ทางวัฒนธรรมเดิม

นอกจากนี้ **ความไม่มีประสิทธิภาพในกระบวนการทำงานของภาครัฐ** ทั้งการจัดการสวัสดิการขั้นพื้นฐาน หรือในขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย อาจมีส่วนสร้างความเหลื่อมล้ำ เช่น กรณีของเมืองอุตสาหกรรมทำให้เห็นชัดว่า กระบวนการทางกฎหมายที่ชุมชนเข้าใจว่าสามารถปกป้องสิทธิและความปลอดภัยของชุมชน เช่น กฎหมายที่กำหนดให้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) กลับไม่สามารถช่วยเหลือชุมชนได้ ซ้ำยังกลายเป็นเพียงสิ่งรองรับความชอบธรรมของโครงการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากโครงการวิจัย “สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล” โดยสฤณี อาชวานันทกุลและคณะฯ (2560) เปิดเผยว่าประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงาน EIA อย่างแท้จริงหรือหากประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม เวทีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็มักจะเป็นเวทีเพื่อสร้างความชอบธรรมต่อสาธารณชนในการดำเนินโครงการ และปัญหาที่มีส่วนสำคัญเป็นพิเศษในการสร้างและซ้ำเติมความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านในชุมชนกับผู้ประกอบการ ได้แก่ ปัญหาการขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย กรณีที่เจ้าของโครงการไม่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA ประกอบกับปัญหาการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในรายงาน EIA ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม การกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นของคน

ท้องถิ่น อันส่งผลต่อทางเศรษฐกิจตามมาในระยะยาว ความขาดประสิทธิภาพของภาครัฐในอีกสถานการณ์หนึ่งคือไม่สามารถจัดการสาธารณูปโภค การรักษาพยาบาล และสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพในกรณีที่มีแรงงานย้ายถิ่นเข้าไปในเมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยวหรือเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ ก่อให้เกิดความคับข้องใจให้แก่ชุมชนดั้งเดิมในท้องถิ่น และสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนแต่ละกลุ่มตามมา

กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำนี้ยังเชื่อมโยงกับ การทุจริตและการใช้อำนาจในทางมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐและการเมือง ในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดหรือดำเนินการนโยบายสาธารณะ ดังตัวอย่างของงานศึกษาเมืองอุตสาหกรรมในชุดโครงการวิจัยนี้ ผศ.ดร.ปณายุ ไชยรัตนานนท์ ชี้ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง จะเห็นได้ว่าการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือการคัดเลือกพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในแต่ละยุคมีอิทธิพลจากระบบการเมืองและการปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ แตกต่างกันไปตามแต่ละบริบท สิ่งเหล่านี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในสังคม เช่น การเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุน กลุ่มพัฒนา อสังหาริมทรัพย์รวมถึงกลุ่มอุตสาหกรรม โดยวิธีที่นิยมมากที่สุด คือ การเลื่อนหรือชะลอการบังคับใช้ผังเมืองรวมควบคู่กับการแทรกแซงเพื่อให้ผังเมืองรวมเดิมหมดอายุ เพื่อจะได้ใช้ช่วงเวลาที่ไม่มียังผังเมืองรวมบังคับใช้ในพื้นที่เร่งขออนุญาตก่อสร้างโครงการโรงงานอุตสาหกรรมของตนเอง ตลอดจนการให้สิทธิและสิทธิพิเศษ (Privilege) ที่เอื้อต่อกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการพัฒนาก่อนและมีโอกาสในการครอบครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไร ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจและการถือครองที่ดินของประเทศตามมา

ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำในเชิงอำนาจและการเมืองในการบริหารจัดการเมืองที่เกิดขึ้นจากความคลุมเครือและการซ้อนทับของอำนาจโครงสร้างรัฐส่วนกลางและโครงสร้างรัฐท้องถิ่น มีส่วนส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่เกิดจากการแบ่งเขตพื้นที่ปกครองของเมือง เช่น ระหว่างมหานครกับชานเมืองที่แยกจากกัน หรือกรณีพื้นที่เขตการปกครองท้องถิ่นและเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษในเมืองที่กำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีความพยายามไม่ลงรอยกันในการบริหารจัดการเมืองในขณะที่การแก้ปัญหาความจำเป็นต้องเกี่ยวเนื่องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในกรณีเมืองศูนย์กลาง ญัฐวุฒิ อิศวโกวิทวงศ์และฐิติวัฒน์ นงนุช อธิบายไว้ว่า ความเหลื่อมล้ำทำให้เกิด “การเมือง” (Politics) ขึ้นบนฐานของความขัดแย้งในเชิงอำนาจ และได้แสดงผลลัพธ์ออกเป็นอาการรวมสองด้านในการบริหารจัดการเมืองศูนย์กลาง คือ ประเด็นการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองทั้งเรื่องการจัดการขยะและน้ำเสีย และผลพวงจากนโยบายสาธารณะและโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ

ในปัจจุบันข้อตกลงทางสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาถึงสิทธิการเข้าถึงที่ดินเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ (economic rights) อย่างหนึ่ง รวมถึงสิทธิในที่อยู่อาศัย (housing rights) และสิทธิทางวัฒนธรรม ในการรักษาซึ่งพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ การพัฒนาเมืองนั้นจึงไม่สามารถละเลยการเคารพถึงหลักสิทธิต่างๆของประชาชน โดยเฉพาะคนยากจน ไปพร้อมกับการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ตลอดจนต้องสร้างการบริหารจัดการเมืองด้วยหลักธรรมาภิบาลที่เน้นการส่งเสริมโอกาสและสร้างศักยภาพให้คนยากจนสามารถพัฒนาตนเองได้มากยิ่งขึ้นนอกเหนือจากการคำนึงถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนภายในและต่างประเทศหรือผู้ประกอบการรายใหญ่

บทที่ 5

การดำเนินงานชุดโครงการวิจัยระยะต่อไป

5.1 การดำเนินงานชุดโครงการวิจัยระยะต่อไป

ชุดโครงการวิจัยได้ออกแบบวางแผนการดำเนินงานวิจัยในระยะต่อไปเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานที่นำไปสู่การขับเคลื่อนเชิงกลยุทธ์ โดยสามารถจัดประเภทงานวิจัยในระยะที่ 2 ออกเป็น 3 รูปแบบ

1. งานวิจัยเชิงประจักษ์ โดยอาจเน้นด้านการวิจัยเชิงลึกของข้อมูลในรายประเด็น หรือเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ซึ่งเน้นบทบาทของนักวิจัยหรือนักวิชาการ แต่ทั้งนี้ควรเป็นการดำเนินการที่มีการใช้ประโยชน์ต่อคนในท้องถิ่นด้วยมากกว่านำเสนอข้อมูลเชิงวิชาการเพียงอย่างเดียว ด้วยจากการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่ผ่านมา นั้น ทางภาคประชาชนได้สะท้อนความเห็นต่อบทบาทของนักวิจัย นักวิชาการไว้อย่างน่าสนใจ และมีความคาดหวังจากคนในท้องถิ่นต่องานวิชาการที่ผ่านๆมาว่าอย่างน้อยจะสามารถอ้างอิงข้อมูลเชิงวิชาการนี้ในการต่อรองกับอำนาจรัฐ แต่กลับไม่เคยเกิดการใช้ประโยชน์ที่สร้างเปลี่ยนแปลงใดแก่ท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา
2. งานวิจัยที่พัฒนาร่วมกับท้องถิ่น หรือให้กลุ่มคนในท้องถิ่นเป็นนักวิจัยหลัก
3. งานวิจัยเชิงปฏิบัติการด้วยใจในพื้นที่ที่มีอยู่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ในฐานะภาคีร่วมของชุดโครงการนี้เอง โดยมุ่งเน้นการสร้างกลไกการทำงานร่วมกับโครงสร้างต่างๆของเมืองที่มีอยู่ เช่น งานในลักษณะการวางแผนจัดการทรัพยากรและผังเมืองอย่างมีส่วนร่วม

ตารางที่ 3 สรุปข้อเสนอโครงการวิจัยย่อยในระยะต่อไป (ดูภาคผนวก ข)

ประเภทเมือง	ข้อเสนอโครงการวิจัยย่อย	วิจัยเชิงวิชาการ	วิจัยท้องถิ่น	วิจัยเชิงปฏิบัติการและพัฒนา
เมืองศูนย์กลาง	เศรษฐกิจ สุขภาพและนิเวศการอยู่อาศัย ผลกระทบของการจัดการขยะและความเหลื่อมล้ำที่ขยายขอบเมือง	/		
	คลองเตย เมกะโปรเจกต์ การพัฒนาเมืองในมิติเศรษฐกิจและสิทธิที่จะอยู่ในเมือง			/
	การศึกษาผลกระทบจากการก่อสร้างโครงสร้างป้องกันน้ำท่วมต่อชุมชนริมแม่น้ำในพื้นที่ปริมณฑล	/		
	สิทธิทางวัฒนธรรมย่านชุมชนเก่ากับแผนพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์			/
เมืองอุตสาหกรรม	การศึกษาความเปราะบางของชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติ และภัยทางเทคโนโลยี กรณีศึกษา ชุมชนปึงบัว เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร	/		
	การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำข้อเสนอการกำหนดระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก	/		/
	กระบวนการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) เพื่อความยั่งยืนในระดับภูมิภาค กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก			/
	ชุดโครงการวิจัยเรื่องแรงงานในพื้นที่อุตสาหกรรมกึ่งเมืองกึ่งชนบท	/		
เมืองท่องเที่ยว	ความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของแรงงานนอกระบบในเมืองพัทยา	/		/
	วิถีชีวิต ความเหลื่อมล้ำ การลดแรงกดดันของแรงงานพม่าที่ป่าตอง	/		
	เมืองเพชร บทแผนที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมสองฝั่งแม่น้ำเพชรบุรี	/		
	แรงงานไทใหญ่ในเขตพาณิชย์และความเหลื่อมล้ำของภูมิศาสตร์เมืองท่องเที่ยวเชียงใหม่	/		

ประเภทเมือง	ข้อเสนอโครงการวิจัยย่อย	วิจัยเชิงวิชาการ	วิจัยท้องถิ่น	วิจัยเชิงปฏิบัติการและพัฒนา
เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ	โครงการทบทวนสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษในกลุ่มประเทศ CLMV	/		
	พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก การศึกษาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากบนฐานนิเวศวัฒนธรรมชุมชนชาติพันธุ์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จ.ตาก		/	
	พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม -การเปลี่ยนแปลงกิจกรรมการใช้พื้นที่เกษตรกรรมริมน้ำที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน - รูปแบบการพัฒนาการดำเนินงานกลุ่มชาวหอมมะลิอินทรีย์ในเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	/		/
	พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย การศึกษาการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนบ้านไชยา ต.สระใคร อ.เมือง จ.หนองคาย		/	
	พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย -ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณค่าทางนิเวศวัฒนธรรม และแนวทางการยกระดับการจัดการระบบนิเวศป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิงโดยเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น		/	

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีกระบวนการพัฒนาของประเทศไทยที่ไม่สามารถสร้างการเติบโตอย่างมีส่วนร่วมได้นั้น อาจกล่าวได้ว่า ความเหลื่อมล้ำทางด้านความรู้เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ ดังที่ World Social Science Report (2016) รายงานไว้ว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรูรั้มนั้เกี่ยวข้องกับความรู้ของใคร่ที่ได้รับการยอมรับและสำคัญ โดยความเหลื่อมล้ำทางด้านรูรั้มนั้เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับความรู้ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และการเข้าถึงความรู้โดยตรง อีกทั้งยังส่งผลต่อการตัดสินใจ การเข้าถึงบริการ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามมา โดยความรู้ที่นำการพัฒนาประเทศนั้นยึดถือตามผู้เชี่ยวชาญ หรือความรู้จากภายนอก ในขณะที่ความรู้จากภูมิปัญญาและทักษะเฉพาะ (tacit knowledge) ของชุมชนท้องถิ่นและคนจนนั้นกลับถูกละเลยและชุมชน คนจนเองไม่สามารถเข้าถึงความรู้และวิทยาการที่เท่าเทียมกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐและเอกชนได้ การผลิตความรู้ของชุมชนคนจนในมิติต่างๆ ที่มีได้หมายถึงความรู้เชิงวิชาการสมัยใหม่เพียงด้านเดียว แต่รวมถึงความรู้จากการปฏิบัติการ (experincing knowledge) และความรู้จากภูมิปัญญาและทักษะเฉพาะ (tacit knowledge) ควรถูกสร้างขึ้นเพื่อสร้างพื้นที่ของการเรียนรู้และการกำหนดการพัฒนาาร่วมกันมากขึ้น

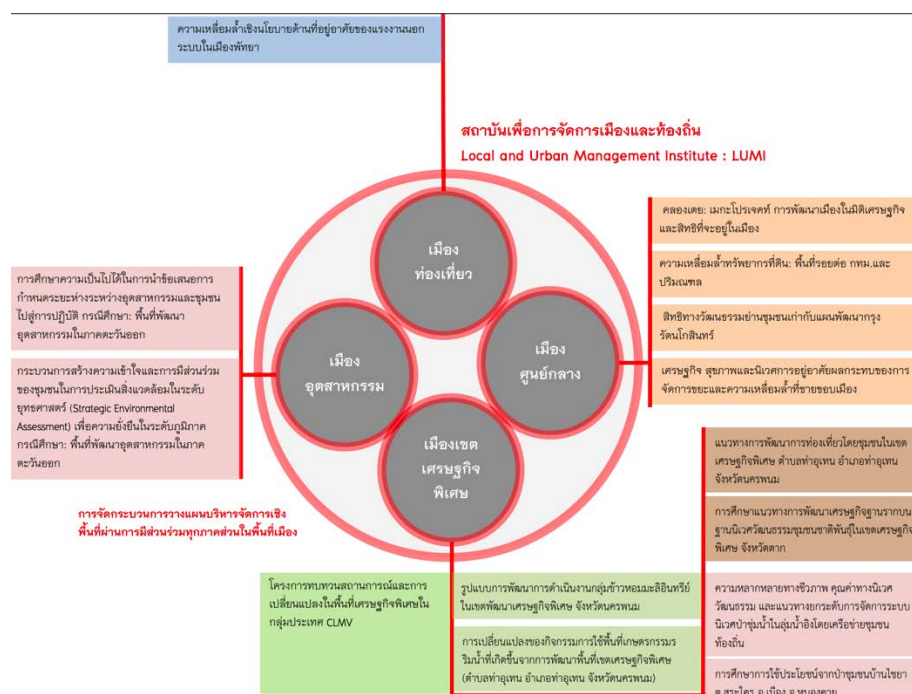
ในระยะต่อไปของชุดโครงการความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองนี้จึงมุ่งหวังให้เกิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการทางพื้นที่ที่สร้างรูปธรรมการเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกัน ประกอบกับจากการศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเมืองประเภทต่างๆ นั้นพบว่า จุดร่วมของสาเหตุหนึ่งี่เกี่ยวกับการวางแผนจัดการทรัพยากรถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานรัฐส่วนกลางมากกว่าส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยนี้จึงเล็งเห็นว่า การสร้างโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นเพื่อการจัดการตนเอง โดยเฉพาะการจัดการเชิงพื้นที่ เช่น ปฏิบัติการเพื่อวางแผนและวางแผนผังพัฒนาเมืองด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น และการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไปพร้อมๆ กันจะเป็นกระบวนการหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำและการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการวิจัยในประเด็นนี้จะสามารถสังเคราะห์ความรู้เพื่อนำมาสู่การผลักดันกลยุทธ์เชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Inclusive growth) ของคนจนเมืองในการพัฒนาประเทศต่อไป

กระบวนการพัฒนาชุดโครงการงานวิจัยนี้ได้มีแนวคิดการพัฒนาพื้นที่กลางเพื่อสร้างความเข้าใจ ความรู้และความสามารถในการต่อรองอำนาจ เพื่อเสริมสร้างอำนาจของชุมชน ในลักษณะกลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่ตัวกลางเชื่อมประสานโครงสร้างต่างๆ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือทางวิชาการและวิชาชีพกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างพื้นที่เชิงปฏิบัติการที่เน้นการพัฒนาที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง และเสริมสร้างอำนาจในการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น ตลอดจนสามารถผลิต รวบรวมและเผยแพร่ความรู้ผ่านงานวิจัยและงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการ

วางแผนเพื่อการพัฒนาเมืองและท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ในรูปแบบของมูลนิธิสถาบันเพื่อการจัดการเมืองและท้องถิ่น ซึ่งโดยโครงสร้างจะประกอบด้วย ผู้แทนจากสถาบันการศึกษา ภาคประชาชน และองค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ที่จะดำเนินงานในระยะต่อไปของชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมืองนี้ เป็นภารกิจหนึ่งของกลไกสถาบันนี้



รูปที่ 31 บทบาทของมูลนิธิสถาบันเพื่อการจัดการเมืองและท้องถิ่น



รูปที่ 32 กรอบข้อเสนอโครงการวิจัยย่อยในระยะต่อไป

บรรณานุกรม

- Andrew J. Healy, and Somchai Jitsuchon. 2007. Finding the poor in Thailand. *Asian Economic* 18:739-759. doi: 10.1016/j.asieco.2007.05.004.
- Anil B. Deolalikar. 2002. Poverty, Growth, and Inequality in Thailand. *ERD Working Paper Series* No.8.
- Arsenio M. Balisacan, and Geoffrey M. Ducanes. 2006. *Inequality in Asia: a synthesis of recent research on the level, trends, effects and determinants of inequality in its different dimensions*. London: Overseas Development Institute.
- Carolyn Stephens. 1996. Healthy cities or unhealthy islands? The health and social implications of urban inequality. *Environment and Urbanization* 8
- Christian Lessmann. 2011. Spatial Inequality and Development – Is there an Inverted-U Relationship? *CESIFO WORKING PAPER*.
- Edward L. Glaeser, and Matt Resseger and Kristina Tobio. 2008. Urban Inequality. Harvard Kennedy School: Taubman Center for state and local government.
- GOTHAM, KEVIN FOX. 2003. Toward an Understanding of the Spatiality of Urban Poverty: The Urban Poor as Spatial Actors. *International Journal of Urban and Regional Research* 27.3:723-737.
- Ravi Kanbur, and Anthony J. Venables. 2003. Spatial Inequality and Development. WIDER project on Spatial Disparities in Human Development, 20 October 2003.
- Supachet Chansarn. 2556. "Corruption and income inequality in society: A Cross-Country review." วารสาร สงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ฉบับที่ 19.
- Szymon Marcinczak, Sako Musterd, Maarten van Ham, and Tiit Tammaru. 2012. Inequality and rising levels of socio-economic segregation. In *Lessons from a pan-European comparative study*.
- Ursula Grant. 2010. *Spatial inequality and urban poverty traps*. London: Overseas Development Institute
- คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.)
- คณะวิจัยประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง. 2550. คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- จาตุรงค์ โศภรัตน์ศิริ. 2555. ความไม่ลงรอยในเมืองเก่ากรุงเทพฯ: มรดก การท่องเที่ยว และเจน트리ฟิเคชัน. วารสารวิชาการ หน้าจั่ว: ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมไทย. ฉบับที่ 9 (กันยายน 2555-สิงหาคม 2556). หน้า 121-135.
- ฉวีวรรณ เค้นไพบูลย์ และคณะ. 2556. กระบวนทัศน์พัฒนาการสร้างชุมชนและเมืองโดยภาคประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์. 2555. การกระจายภาระภาษีและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย: 2531-2552. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัย เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2541. คนจนไทยในมิติทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด.
- _____. 2546. บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพล แสงอรุณ. 2555. สิทธิที่จะอยู่ในเมือง: ภาพสะท้อนจากการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิการอยู่อาศัยของชุมชนบางบัว. วารสารวิจัยและสารสถาปัตยกรรม/การผังเมือง (JARS). ปีที่ 9 ฉบับที่ 1. หน้า 1-12.
- ณัฐภูมิ อัสวโกวิทวงศ์. 2551. บทวิจารณ์หนังสือ "Planet of Slums by Mike Davis". นิตยสาร art4d. ฉบับที่ 151 (สิงหาคม). หน้า 104-105.
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุทธิ์ เจริญเมือง. 2551. เมืองในสังคมไทย: กำเนิด พัฒนาการ และแนวโน้ม (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. 2545. เมืองยั่งยืน แนวคิดและประสบการณ์ของตะวันตก. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์แสงศิลป์.

- คาร์ณี บัญชรเทวกุล. 2551. กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, สุวิมล เสงพัฒนา, และพุดตาน พันธุเณร. 2555. "ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาและมาตรการการคลังเพื่อขยายโอกาสการศึกษาให้เยาวชนยากจน." วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์ สถาบันพัฒนาศาสตร์ ปีที่ 6 เล่มที่ 1.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด และสามชาย ศรีสันต์. 2559. ชะตากรรมคนจนในช่วงเปลี่ยนผ่าน. เอกสารประกอบเวทีเสวนา "ชะตากรรมคนจนในช่วงเปลี่ยนผ่าน: ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของใคร?" วันที่ 27 พฤศจิกายน 2559 ณ ห้องประชุมประกอบ หุตะสิงห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพฯ.
- เดชา สังขวรรณ, และรุ่งนภา เทพภาพ. "ปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด : องค์ความรู้และกระบวนการขับเคลื่อนเปรียบเทียบประเทศไทย และประเทศเกาหลี." วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา.
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. 2542. เมืองในสังคมไทย: กำเนิด พัฒนาการ และแนวโน้ม (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. 2545. เมืองยั่งยืน แนวคิดและประสบการณ์ของตะวันตก. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์แสงศิลป์.
- ไทยพีบีเอส. ลงทุนรถไฟความเร็วสูง: พลิกโฉมระบบขนส่งไทย?
- ธนิชา นิยมวัน. 2552. การขยายตัวอย่างมีคุณภาพของเมืองในประเทศไทย. วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ฉบับที่ 2. หน้า 53-66.
- ธานี ชัยวัฒน์ พลอยไพลิน ถิ่นกาญจน์ และก้องภพ วงศ์แก้ว. 2559. "Inclusive Growth ทางลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นไปได้." สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- นณริฏ พิศลยบุตร. 2015-07-16. "การพัฒนาคุณภาพที่อยู่อาศัยของคนจนในชนบท." สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). <http://tdri.or.th/tdri-insight/low-income-housing/>.
- นลินี ตันธวนิตย์ และคณะ. 2542. วิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร ใน อคิน รพีพัฒน์. ชุมชนแออัด: องค์ความรู้กับความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนการวิจัย.
- นฤมล นิราทร. 2547. หาบเร่แผงลอยอาหาร: ความสำเร็จและตัวบ่งชี้. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นฤมล สอาดโคม. 2549. โครงการกักตักความยากจน: กรณีศึกษาเกษตรกรไทย (Poverty Trap: A Case Study of Thai Farmers). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นิติ เอียวศรีวงศ์. 2553. ความเหลื่อมล้ำ. มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 27 สิงหาคม – 2 กันยายน 2553 ฉบับที่ 1567
- ประเวศ วะสี. 2544. ความจริงของความจน: ความด้อยโอกาสของคนจนเป็นเหตุให้เขายิ่งจนลงและไม่มีทางเงยหัวได้เลย. กรุงเทพฯ: คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2541. คนจนเมืองในทศวรรษ 2530. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.). คนจนไทยในมิติทางสังคม. กรุงเทพฯ: บริษัทเอ็ดมันเพรส โปรดักส์ จำกัด.
- ปราโมทย์ ตั้งเกียรติกำจาย. 2552. "แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ." รายงานที่ดิอาร์ไอ ฉบับที่ 73.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2557. สู้สังคมไทยเสมอหน้า. กรุงเทพฯ: มติชน.
- พันธ์ทิพย์ จงไกรย, และชนมณี ทองใบ. 2557. "รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย." วารสารเกษตรศาสตร์ ปีที่ (สังคม)35
- ภิญญพันธ์ พงษ์ละวัณย์. 2552. การจัดการ "พื้นที่เมือง" เพื่อสร้าง "พื้นที่ประเทศไทย" ทศวรรษ 2500. วารสาร หน้าจั่วว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม และสถาปัตยกรรมไทย. ฉบับที่ 6. หน้า 105-118.
- ยงยุทธ บุราสิทธิ์. 2556. "ชุมชนคนอีสานกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาชุมชนแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร." วารสารภาษาและวัฒนธรรม ปีที่ 32 ฉบับที่ 1.
- รพีพงษ์ กันยะมี. 2546. "กระบวนการจัดการกับปัญหาอันเกิดจากภาวะความเจ็บป่วยของคนจนที่ติดเชื้อเอชไอวีในชนบท: กรณีศึกษากลุ่มกุหลาบเหลือง ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา." หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาชนบทศึกษาและการพัฒนา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2544. ยุทธศาสตร์-กระบวนการรัฐ: ทางผ่านของความลำเอียง ใน ประเวศ วะสี (บก). ความจริงของความจน: ความด้อยโอกาสของคนจนเป็นเหตุให้เขายิ่งจนลงและไม่มีทางเงยหัวได้เลย. กรุงเทพฯ: คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- วิจิตร ระวังวงศ์ วิไลวัจน์ ฤกษ์เกษม และ ประดิษฐ์ ศีลาบุตร. 2542. สถานการณ์คนจนและการจัดการแก้ปัญหาคนจนในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- วิทยา โกมินทร์, บวร ทรัพย์สิงห์, ปรีชาอุทัย, ศิวะพร มัณยานนท์, และคณะ. 2555. หลายชีวิตและชุมชนที่จมน้ำ: คนจนเมือง กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยากร เชียงกุล. 2540. โครงการวิจัย "วิกฤติเศรษฐกิจไทย: ผลกระทบของการร่วมมือกับ IMF" และทางออก. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ศิริกัญญา ตันสกุล เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ เจนจิรา โสดาลสิทธิ์ ชุตติมา เสนะวัต และณัฐเมธี สัยเวช. 8 ข้อเท็จจริง ความเหลื่อมล้ำในไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันอนาคตไทยศึกษา มูลนิธิอนาคตไทยศึกษา.
- ศุภเจตน์ จันทร์สาสน. 2552. "ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ในประเทศไทย." วารสารประชากรศาสตร์. ปีที่ 25 ฉบับที่ 2.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2549. "ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎี ประสบการณ์ และแนวทางสมานฉันท์." รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 40.
- _____. 2551. "สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย." รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 55.
- _____. 2556. รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้ 2554.
- สมชัย จิตสุชน. 2545. "ความยากจนคืออะไร และวัดได้อย่างไร." รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 32.
- _____. 2554. สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สถณี อาชวนันทกุล. 2554. ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา. ใน ณัฐเมธี สัยเวช (บก.) นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- สถณี อาชวนันทกุล และคณะ. 2560. รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการวิจัย "สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล". เสนอต่อ สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI). กรุงเทพฯ: บริษัทป่าสาละ จำกัด.
- สวรัย บุญยมนานท์ และคณะ. 2554. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สามชาย ศรีสันต์. 2553. "วาทกรรมความยากจนในสังคมไทย." สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุริชัย หวันแก้ว. 2550. คนชายขอบ จากความคิดสู่ความจริง (พิมพ์ครั้งที่สอง). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อคิน รพีพัฒน์ และคณะ. 2541. โครงการวิจัยและปฏิบัติการ วิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. 2552. ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2524-2548. บทความอภิปราย 2552-1. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. 2556. ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. 2558. เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชญาสถานภาพความรู้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อัญญา ณ ระนอง, และวิโรจน์ ณ ระนอง. 2550. ผลกระทบของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชนและการลดความยากจน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน. 2550. แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ (Tackling Poverty: Liberalism, Populism or Welfare State). เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่อง "จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ." วันที่ 10-11 พฤศจิกายน

2550. โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซีทีจ๊อมเทียน ชลบุรี
อับดุลลาตีฟ การ์รี และคณะ. 2557. โครงการ "ปัญหาจากการขยายตัวของเมืองชายแดนและผลกระทบต่อชุมชนมุสลิม
กรณีศึกษาเมืองชายแดนด้านนอก อำเภอสะเตง จังหวัดสงขลา", ชุดโครงการ “มาเลเซีย” : นัยที่สำคัญต่อไทย (รุ่น
4). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2547. ตัวตนคนชายขอบ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
อานันท์ชนก สกนธวัฒน์. 2554. โครงการศึกษาพลวัตของความยากจน: กรณีศึกษาครัวเรือนชาวนาในพื้นที่เขตชนบทภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. 2557. ประชาธิปไตย คนไทยไม่เท่ากัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการ. คนไร้บ้าน: จุดเริ่มต้นการสำรวจและต่อยอดสุขภาพ วิธีการและข้อมูลการงานคนไร้
บ้าน ในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

Credit Suisse. 2016. Global Wealth Report 2016. Available at <http://publications.credit-suisse.com/>
(accessed: February 2017)

World Social Science Report. 2016. Challenging Inequalities: Pathways to a Just World. Paris: The United
Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Available at
<http://unesdoc.unesco.org/> (accessed: February 2017).

Online references:

http://dep.go.th/sites/default/files/files/news/REPORT_PWDS_Mar2559.pdf

http://furd-rsu.org/?page_id=1445

https://www.m-society.go.th/article_attach/16057/19114.pdf

ภาคผนวก ก

สรุปสาระสำคัญจากการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับตัวแทนภาคประชาชน

ตามที่คณะวิจัยได้ดำเนินการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับตัวแทนเครือข่ายคนจนเมืองและภาคประชาชน ในวันที่ 10 มีนาคม 2559 เวลา 09.30 – 15:30 น. ณ อาคาร KU HOME มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีผู้เข้าร่วมสัมมนาจาก 17 เมือง จำนวนกว่า 70 คน โดยสามารถสรุปประเด็นความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเภทเมืองและข้อเสนอเพื่อการพัฒนาโจทย์วิจัยจากวงสนทนา ได้ดังนี้

เมืองศูนย์กลาง

ผู้เข้าร่วมสัมมนาจากตัวแทนสหพันธ์คนจนเมืองแห่งชาติ (สอช.) และเครือข่ายองค์กรชุมชนบนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คพชส.) มูลนิธิพร้อมใจพัฒนา กลุ่มรักษ์บางปะทุน
ประเด็นความเหลื่อมล้ำ

- มิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - ประเด็นเรื่องการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ มองว่ารัฐได้เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนในการเข้ามาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมือง แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยโดยรอบการพัฒนาที่มีคุณภาพชีวิตแย่ลง
 - ประเด็นเรื่องที่ดิน ได้มีความกังวลว่านโยบายรัฐที่มีการสำรวจที่ดินราชพัสดุและมีแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดสัมปทานระยะยาวในที่ดินอาจส่งผลให้โอกาสในการเข้าถึงที่ดินของคนจนน้อยลงและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
 - ประเด็นสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะในเมือง
- มิติทรัพยากรเศรษฐกิจ
 - ประเด็นสิทธิ การเข้าถึงทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของรัฐได้ ขณะเดียวกันรัฐกลับให้สิทธิพิเศษแก่คนที่มีทุนมากอยู่แล้ว อย่างบริษัทขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของรัฐโดยมีดอกเบี้ยต่ำ ในขณะที่ชาวบ้านไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของรัฐได้เลยในการที่จะสร้างงานให้กับตัวเองจึงส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำมาก
 - ประเด็นเรื่องแรงงาน ได้มองว่าคนในชุมชนได้รับบริการของรัฐไม่ทั่วถึงและเพียงพอ อันเนื่องมาจากการเข้ามาของประชากรแฝงจำนวนมาก ทำให้รัฐไม่สามารถจัดสรรบริการได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ จึงทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ
- มิติทรัพยากรสังคม
 - ประเด็นเรื่องสวัสดิการสังคม ทางกลุ่มเห็นว่ารัฐไม่ได้สนับสนุนคนจนแต่กลับไปให้อุ้มชูกลุ่มคนที่มีทุนมากพออยู่แล้ว
- มิติทรัพยากรการเมือง
 - ประเด็นโครงสร้างรัฐของกทม.และปริมณฑล ซึ่งเป็นตัวที่มีปัญหาและสะท้อนระบบของกลไกรัฐที่เป็นโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นตัวออกแบบและเป็นตัวผลิตความเหลื่อมล้ำ และมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอำนาจรัฐและกลไกรัฐเข้ามามีผลอยู่ในหลายๆ เรื่อง ได้แก่ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และทรัพยากร โดยได้ยกตัวอย่างเรื่องขยะ ซึ่งปัญหาเมืองบริวารของกรุงเทพฯ ที่จะต้องเป็นตัวรับปริมาณขยะจำนวนมากหลายรวมถึงกลไกรัฐที่ได้เอื้อให้เกิดอิทธิพลในท้องถิ่น

ในส่วนการแลกเปลี่ยนโจทย์วิจัยในอนาคต มีข้อเสนอจากวงสนทนาพอสังเขปดังนี้

- ควรพัฒนาโจทย์วิจัยให้นำไปสู่การศึกษาเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการบริการจัดการของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของเมืองศูนย์กลาง ด้วยการใช้มิติความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองเป็นฐานควบคู่กับการตั้งโจทย์วิจัยด้านอื่นๆ

- ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร โดยเฉพาะการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ความสมดุลการบริหารจัดการน้ำเพื่อการระบายน้ำท่วมและการใช้เพื่อการเกษตร โดยใช้การศึกษานำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงกลไกในทางผังเมือง
- ผลกระทบจากโครงการการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ อาทิ ทางยกระดับ รถไฟฟ้า อันนำมาซึ่งการสูญเสียอาชีพ และการเยียวยาชดเชยที่ไม่เป็นธรรมในการเวนคืน
- การพัฒนาพื้นที่สาธารณะของเมืองสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดี

เมืองอุตสาหกรรม

ผู้เข้าร่วมจากเครือข่ายภาคประชาชนจังหวัดระยอง จังหวัดปราจีนบุรี นิคมอุตสาหกรรมวังน้อยจังหวัดอยุธยา และจังหวัดสมุทรสงคราม

ประเด็นความเหลื่อมล้ำ

- มิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - ที่ดินและการเวนคืนที่ดิน ดังเช่น กรณีนิคมมาบตาพุด ในจังหวัดระยอง โดยประชาชนมองว่าตนเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทั้งจากเงินค่าเวนคืนที่ไม่เป็นธรรม และการสูญเสียการประกอบอาชีพที่มีแต่เดิม ตลอดจนความคับแค้นใจจากการไม่มีสิทธิร่วมตัดสินใจในโครงการต่างๆ
 - ผลกระทบต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม อันเป็นต้นทุนเดิมในพื้นที่เนื่องมาจากการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มทุนภายนอก ดังเช่น ในกรณีจังหวัดสมุทรสงคราม การเข้ามาซื้อที่ดินนาเกลือที่เป็นอาชีพของคนพื้นที่และปล่อยสัญญาเช่านาเกลือแก่คนพื้นที่ ส่งผลต่อวิกฤตสภาพแวดล้อม สิ่งมีชีวิต (หิ่งห้อย) และสัตว์น้ำจากการท่องเที่ยว เป็นต้น หรือในพื้นที่อยุธยา การเข้ามาของอุตสาหกรรมส่งผลทำให้พื้นที่สีเขียวหายไป เส้นทางคลองที่ลดน้อยลง การขายทรัพยากรที่ดินแก่กลุ่มนายทุนส่งผลทำให้ชาวบ้านต้องเช่าที่นาเพื่อทำนา ส่วนในพื้นที่ปราจีนบุรี ตัวแทนจากพื้นที่กบินทร์บุรี กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงภายหลังการตั้งโรงงานที่เริ่มขึ้นช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้พื้นที่สีเขียวลดน้อยลง นายทุนเริ่มกว้านซื้อที่ดินเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของโรงงานในเขตพื้นที่ที่มากขึ้น และนำมาสู่แรงงานอุตสาหกรรมภายนอกที่เข้ามามากขึ้น
 - การจัดการทรัพยากรน้ำ โดยในหลายพื้นที่จำนวนคูคลองที่ลดน้อยลง และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำในอ่างเก็บน้ำเป็นสิ่งที่เข้าถึงการใช้งานได้ยากในกรณีของนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น
- มิติทรัพยากรเศรษฐกิจ
 - ปัญหาที่เห็นตรงกันทั้ง 4 จังหวัด คือ ปัญหาด้านแรงงานแฝง โดยปัญหาใหญ่ของประชากรแฝงนั้นมี 2 ประเด็น ได้แก่ การไม่มีการจัดการที่เป็นระบบ และปัญหาแรงงานแฝงเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรในพื้นที่ จนกระทั่งปัญหางบประมาณของรัฐไม่เพียงพอ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหาร รวมถึงปัญหาต่างๆ ที่มากับประชากรแรงงานแฝงในเมืองอุตสาหกรรม
 - การเข้าถึงแหล่งงาน เนื่องจากมีการกีดกันหรือไม่สามารถเข้าถึงตำแหน่งงานในระดับสูง
 - การพัฒนาแบบ “ก้าวกระโดด” ของเมืองทำให้ชาวบ้านตามไม่ทันกับสิ่งที่เกิดขึ้น ส่งผลต่อการเกิดระบบการค้าที่ไม่เอื้ออำนวยต่อคนจน และระบบที่ไม่ตอบโจทย์พื้นที่ โดยไม่สอดคล้องกับโครงสร้างวิถีชีวิตของชาวบ้าน ดังเช่น การเกิดขึ้นของห้างค้าปลีกใหญ่ๆ Big C หรือ Tesco Lotus ที่ส่งผลกระทบต่อพ่อค้ารายย่อย เป็นต้น
- มิติทรัพยากรสังคม
 - สวัสดิการต่างๆที่อาจมีศักยภาพในการรองรับไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในโรงเรียน โรงพยาบาล ต่อสัดส่วนประชากรในพื้นที่จริง ดังเช่น จำนวนครูที่มีเท่าเดิมแต่ต้องดูแลเด็กนักเรียนท้องที่และบุตรหลานของแรงงานแฝงที่เข้ามาในพื้นที่ที่เข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น
- มิติทรัพยากรการเมือง
 - การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร – การขาดข้อมูล ความรู้ ส่งผลทำให้ประชาชนไม่รู้ / ไม่มีความรู้ ไม่สามารถตัดสินใจกับโครงการหรือสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง
 - ด้านกฎหมาย เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ไม่มีความรู้ในด้านกฎหมาย ทั้งจากการที่ ประชาชนขาดการอบรม การเรียนรู้หรือองค์ความรู้ต่อกฎหมายในบริบทพื้นที่ การทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่ที่เกิดขึ้นในวงเฉพาะ (มัก

เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด นักลงทุน เจ้าของที่ดิน) การยื่นหนังสือต่อประเด็นปัญหาหรือผลกระทบของชาวบ้านถูกเพิกเฉย และมักถูกใช้ร่วมกับกลยุทธ์เพื่อลดทอนการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน

- การไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดผังเมือง ทำให้เกิดผลกระทบและประเด็นปัญหาจากการถูกกำหนดนโยบายการพัฒนาแบบ top – down และการขาดองค์ความรู้ของพื้นที่ รวมถึงประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของพื้นที่ของตนเอง ด้วยการตัดสินใจที่มองชาวบ้านเป็นเพียงส่วนประกอบ
- โครงสร้างอำนาจที่มักเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐหรือผู้ที่มีอิทธิพลในพื้นที่ เพราะเกี่ยวข้องกับประเด็นกับประเด็นอื่นๆ ที่ส่งผลต่อคนในพื้นที่ เช่น
 - กฎหมาย อาทิ มาตรา 44 และการละเลยตัวบทกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล
 - นโยบายและโครงการพัฒนา เช่น นโยบายและโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับ BOI, มาตรา 44, การยกเลิก EIA & EHIA, การยกเลิกผังเมือง, Super Cluster, โครงการขยายพื้นที่อุตสาหกรรม ดังที่กล่าวมาข้างต้น
 - การรวมศูนย์ที่นำมาสู่การสร้างความปลอดภัยเชิงอำนาจและผลประโยชน์ที่มาจากระบบทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ นำไปสู่การสร้างอุปสรรค ได้แก่
 - การแบ่งขั้ว
 - การไม่รับฟังเหตุผล การละเลยข้อเรียกร้อง
 - มองประชาชนผู้เห็นต่างเป็นตัวขัดขวางการพัฒนา
 - การขาดคุณธรรม / จริยธรรม

กลุ่มสัมมนาได้แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อการพัฒนาโจทย์วิจัยในอนาคต เช่น

- ประชาชนเสนอให้รวมตัวกันแก้ไขปัญหา โดยมองว่าถ้าประชาชนรวมตัวกันได้แล้วก็จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ นอกจากนี้การรวมตัวกันนั้นได้อาศัยกลไกของมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษา นักวิชาการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อที่จะทำให้กลุ่มเข้มแข็งขึ้น อย่างไรก็ตามในประเด็นบทบาทของมหาวิทยาลัยและจรรยาบรรณของนักวิจัยนั้น ชาวบ้านมีความคาดหวังต่องานวิจัยที่จัดทำโดยมหาวิทยาลัยว่าเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาหรือเป็นแนวทางเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ แต่ชาวบ้านได้มีการตั้งคำถามหรือสะท้อนว่า ภายหลังจากการสัมภาษณ์ชาวบ้านจนได้ข้อสรุปจนได้ผลงานวิจัยเกิดขึ้นแล้ว ผลงานวิจัยกลับไม่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างผลสะท้อนแก่สังคมหรือกลับเงียบหาย ไม่มีการตอบรับสู่ชาวบ้านหรือสาธารณะเท่าที่ควร
- นอกจากประชาชนจะมองว่ารัฐเป็นคู่ต่อสู้แล้วยังสามารถอาศัยกลไกของรัฐ เช่น ศูนย์ดำรงธรรม คณะกรรมการสิทธิ เข้ามาเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารและเป็นช่องทางในการให้ความช่วยเหลือได้

เมืองท่องเที่ยว

ผู้เข้าร่วมจากตัวแทนสหพันธ์คนจนเมืองแห่งชาติ (สอช.) และเครือข่ายภาคประชาชนจากจังหวัดจันทบุรี ตรัง

ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานีและพื้นที่เกาะสมุย พัททยา

ประเด็นความเหลื่อมล้ำ

- มิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - ประเด็นเรื่องการใช้ที่ดินและสิทธิในการใช้ที่ดิน เช่น คนดั้งเดิมขายพื้นที่ไปให้กับกลุ่มทุน
- มิติทรัพยากรเศรษฐกิจ
 - ประเด็นเรื่องแรงงานท้องถิ่นและแรงงานข้ามชาติ รวมถึงค่าจ้างแรงงาน
 - ประเด็นเรื่องการกระจายรายได้และการท่องเที่ยว
 - ประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำทางด้านนโยบายรัฐ เช่น การควบคุมทุนต่างชาติในการทำกิจกรรมในเมืองไทย กฎหมายควบคุมอาชีพ มาตรฐานอาชีพ และเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำในกลุ่มบริการด้านการท่องเที่ยว และสวัสดิการ
- มิติทรัพยากรการเมือง
 - ประเด็นเรื่องมีส่วนร่วมของการจัดการทรัพยากรเมืองท่องเที่ยว เช่น ชุมชนเมืองเก่า เมืองดั้งเดิม

ข้อเสนอโจทย์ของการวิจัยระยะต่อไปจากกลุ่ม ได้แก่

- การศึกษาการลงแผนที่ท่องเที่ยวก่อนเพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างรูปแบบประชาสังคม

- การศึกษาผลกระทบจากการพัฒนา เช่น ในเรื่องของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆที่ไปกระทบต่อชุมชน
- การสร้างความรู้ให้แก่คนในพื้นที่
- การศึกษารูปแบบทุนทางสังคมที่จะสร้างปัจจัยที่เข้มแข็งให้กับชุมชน
- การพัฒนาและสร้างเครือข่าย
- การพัฒนาและสร้างรูปแบบนวัตกรรม
- การศึกษาโครงสร้างการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอุปสรรคและทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนา
- การพัฒนาเครือข่ายพื้นที่เชิงนิเวศน์
- การศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดตามมากับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ

เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ผู้เข้าร่วมจากตัวแทนสหพันธ์คนจนเมืองแห่งชาติ (สอช.) และเครือข่ายภาคประชาชน ในจังหวัดมุกดาหาร

หนองคาย นครพนม สระแก้ว สงขลา และนราธิวาส

ประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำ

- มิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - ที่ดินถูกเวนคืนไปสร้างถนนและทางรถไฟ
 - ประเด็นเรื่องน้ำ เนื่องจากอุตสาหกรรมที่มาตั้งในพื้นที่นั้นมีความต้องการใช้น้ำเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการผันน้ำเข้าไปใช้รองรับอุตสาหกรรมจึงอาจทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำของชาวบ้าน
 - ประเด็นเรื่องป่า ได้มีคำสั่งศสช. ภายใต้มาตรา 44 ในการเพิกถอนพื้นที่เขตป่าสงวนเป็นพื้นที่ราชพัสดุ ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนและอุตสาหกรรมป่า
 - ประเด็นเรื่องอากาศ มีความกังวลว่าอุตสาหกรรมที่จะมาตั้งในพื้นที่นั้นอาจเกิดผลกระทบต่อชุมชนและผลกระทบต่อสุขภาพของคนในชุมชน เช่น เสียง กลิ่นควัน ระบบหายใจ การปนเปื้อนต่างๆ
- มิติทรัพยากรการเมือง

ทั้งนี้ภาคประชาชนได้ตั้งคำถามและมีความเคลือบแคลงสงสัยกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้หลายคำถาม เช่นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเพื่อใคร รัฐต้องการจะอะไรจากชาวบ้าน เมื่อทำเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วท้องถิ่น/ชุมชนได้อะไร อบต./เทศบาลจะได้อะไร ทรัพยากรในท้องถิ่นหายไปทั้งหมดแต่ระบบภาษีรัฐจัดเก็บเข้าส่วนกลางทั้งหมด จึงนำไปสู่โจทย์ที่น่าวิจียว่า ชุมชนได้อะไรจากการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนี้ชาวบ้านยังมีความเห็นตรงกันทุกจังหวัดว่า สิ่งที่รัฐต้องการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นคือ เรื่องของทรัพยากรแฝง ที่เป็นประเด็นซ่อนเร้นของรัฐ (Hidden Agenda) โดยทางกลุ่มนำเสนอประเด็นที่เห็นตรงกันคือ เมื่อพิจารณาแผนที่มาทุกพื้นที่ เช่น พื้นที่อีสานและพื้นที่ภาคใต้ ต่างเห็นตรงกันว่า พื้นที่ที่รัฐต้องการทั้งป่า ดิน น้ำนั้นมีความสำคัญ คือเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรแฝงอยู่ในนั้น เช่น น้ำมัน ทองคำ อย่างที่หนองคาย 17 ตำบล สามแสนกว่าไร่ที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ข้างล่างเป็นแร่โปรแตสเซียม หรือคำป่าหลาย ที่มุกดาหาร เป็นป่าสักที่ไม่ใช่แค่ป่าเห็ดของชาวบ้าน ซึ่งประเด็นนี้ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับแผนการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐมากยิ่งขึ้น

 - ประเด็นปัญหาเรื่องการสื่อสาร การไม่รับรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐกับชาวบ้านในพื้นที่ หากมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารก็จะทำให้ชาวบ้านตัดสินใจได้ แต่กลับถูกปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เช่น การซื้อที่ดินไร่ละ 20,000-40,000 บาท ที่หนองคาย สองสามเดือนผ่านไปกลายเป็นไร่ละ 4-5 แสนบาท และบางพื้นที่กลายเป็นไร่ละ 4 ล้าน ซึ่งก็ทำให้คนในท้องถิ่นแตกเป็นหลายกลุ่ม มีกลุ่มที่ได้ค่านายหน้าจากการซื้อขายที่ดินก็เห็นด้วยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนกลุ่มที่หวงเหนดินน้ำป่าที่พากันคัดค้านก็กลายเป็นการต่อต้านการพัฒนา ส่วนกลุ่มไหนที่รู้ว่าที่ดินตรงไหนจะถูกประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษก็จะไปกว้านซื้อไว้ก่อน โดยทางกลุ่มตั้งข้อสังเกตว่าตำบลที่ถูกประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นตำบลที่กว้านซื้อไว้แล้ว และในบางกรณีคนที่ขายที่ของตัวเองแล้วไม่ใช่รวยขึ้นได้เงินเพิ่มขึ้น แต่เมื่อขายเสร็จแล้วก็ไม่รู้จะไปอยู่ที่ไหน
 - ประเด็นการสิทธิของชาวบ้านจากการใช้อำนาจรัฐ เช่น การกำหนดการใช้ประโยชน์จากผังเมืองเมื่อใช้อำนาจจาก ม.44 แล้วผังเมืองรวมไม่ต้องขึ้นกับผังเมืองเฉพาะให้สามารถออกแบบใหม่ได้เลย รวมถึงการตั้งนิคมอุตสาหกรรมสามารถทำได้ทั้งหมดโดยไม่ต้องทำ EIA

- ประเด็นเรื่อง “ระบบฮั่ว” ในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดินที่ไม่ถูกต้อง
 - ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น หากยังคงระบบภาษีรัฐจัดเก็บเข้าส่วนกลางทั้งหมดเช่นที่ผ่านมา ชุมชนท้องถิ่นจะได้อะไรจากการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ
 - กฎหมายที่รัฐออกมานั้นได้สิทธิชุมชนหรือไม่ แล้วสิทธิในประเด็นเรื่องอะไรบ้าง
 - มิติทรัพยากรสังคม
 - ต้นทุนวิถีวัฒนธรรม เช่น วัฒนธรรม วิถีชีวิตที่ดึงดูดของชุมชนอาจจะหายไปเมื่อพื้นที่ถูกประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ
 - ประเด็นทางสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการสื่อสาร ซึ่งเมื่อมีกลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาตั้งถิ่นฐานนั้น พบว่าเรื่องของการจัดที่อยู่อาศัย เรื่องของการอยู่ร่วมกัน การควบคุมโรคติดต่อ วิธีการกินการอยู่ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความกังวลในเรื่องความปลอดภัยของต่างชาติต่างภาษาที่เข้ามาอยู่ด้วยกัน
- การแลกเปลี่ยนโจทย์วิจัยในอนาคต มีข้อเสนอจากวงสนทนาพอสังเขปดังนี้
- การวางผังเมืองรวมด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ อย่างเช่น พี่น้องทางภาคใต้ได้มีการวางผังตำบล ว่าพื้นที่สีเขียวนี้จะเป็นที่อยู่อาศัย โดยอิงกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของพระเจ้าอยู่หัวฯ มาประยุกต์ใช้ในการวางผังตำบล ซึ่งการวางผังเมืองของรัฐนั้นชาวบ้านไม่ค่อยได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ดังนั้นโจทย์วิจัยอีกโจทย์คือเรื่องผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของชาวบ้านแล้วมีภาพฉายในอนาคตอย่างไร ชาวบ้านอยากเห็นบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
 - กลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนามีข้อเสนอให้มีการสนับสนุนการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายของภาคประชาชนทั้งในเชิงพื้นที่ในระดับชาติและเชิงประเด็นงานวิจัยร่วม และให้มีกลไกสนับสนุนและพัฒนการใช้ข้อมูลในการต่อสู้เพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองภาพฉายในอนาคตให้ประชาชนท้องถิ่นมีข้อมูลตรงกับทางหน่วยงานและนโยบายของรัฐ

ภาคผนวก ข

ข้อเสนอโครงการวิจัยในอนาคตภายใต้ชุดโครงการวิจัย “ความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง”

เมืองศูนย์กลาง

1. เมือง/ ชุมชน/ คนกองขยะ: ผลกระทบจากเมืองสู่คนชายขอบ

ผู้วิจัย : วัชร บัญญาวิทยา (อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) และ อมราภรณ์ จริ่งจิตร (นักวิจัยอิสระ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ที่มา : การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมืองกรุงเทพมหานครทำให้เกิดปริมาณขยะมากขึ้นอย่างมหาศาล ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำจัดต้องจัดหากระบวนการและวิธีการที่จะกำจัดขยะเหล่านั้น โดยวิธีที่ใช้มาอย่างยาวนานคือการเคลื่อนย้ายเพื่อกำจัดออกไปจากพื้นที่โดยการนำไปทิ้งและกำจัดในพื้นที่นอกเมือง หนึ่งในพื้นที่นอกเมืองที่เป็นแหล่งทิ้งขยะที่สำคัญคือ บ่อขยะเขตหนองแขม พื้นที่ทิ้งขยะดังกล่าวอยู่ใกล้เคียงกับชุมชนของผู้ที่มีรายได้น้อยซึ่งสร้างบนที่ดินสาธารณะที่มีชื่อว่า ชุมชนกองขยะหนองแขม ผู้อยู่อาศัยในชุมชนดังกล่าวจึงได้รับผลกระทบจากมลพิษจากการกำจัดขยะ อย่างไรก็ตามการอยู่รอบข้างพื้นที่กองขยะถือได้ว่าเป็นโอกาสในการสร้างรายได้จากอาชีพเก็บขยะและของมีค่า เมื่อมีการใช้การนำขยะไปเข้าเตาเผา ทำให้รายได้ของผู้คนในชุมชนกองขยะลดน้อยลง ผู้คนที่อยู่ในชุมชนกองขยะหนองแขมจึงเปลี่ยนจากผู้ที่อยู่ท่ามกลางมลพิษแต่ได้รับประโยชน์จากกองขยะไปสู่ผู้ที่ได้รับผลทางลบจากการกำจัดขยะเพียงอย่างเดียว จึงเป็นที่น่าสนใจว่าในสถานการณ์ที่เสียเปรียบชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมียุติวิธีคิดและวิธีการจัดการกับปัญหาและผลกระทบต่างๆที่ได้รับอย่างไร พวกเขาจัดการยอมรับหรือต่อต้านกับสภาพชายขอบที่ต้องเผชิญอย่างไร รวมถึงรัฐมองเห็นและมีวิธีการจัดการกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนเหล่านั้นอย่างไรในฐานะที่พวกเขาก็เป็นพลเมือง

วัตถุประสงค์ :

- 1). เพื่อศึกษาถึงกระบวนการเกิดขึ้นของชุมชนกองขยะหนองแขมที่เป็นผลมาจากการพัฒนาเมือง
- 2). เพื่อศึกษาถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จากการอาศัยอยู่รอบพื้นที่กำจัดขยะทั้งก่อนและหลังมีเตาเผาขยะ
- 3). เพื่อศึกษาถึงนโยบายและวิธีการปฏิบัติของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับชุมชนกองขยะหนองแขม เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ

วิธีการศึกษา : การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยอาศัยเครื่องมือการเก็บข้อมูลด้วยการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) และการจัดการรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็น (focus group) โดยที่จะมีแบบคำถามเชิงโครงสร้างและคำถามที่ไม่เป็นทางการเพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งงานวิจัยในครั้งนี้จะใช้เวลา 12 เดือนในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประมวลผลข้อมูล และเขียนรายงานวิจัย ในระหว่างนั้นหากมีข้อมูลใดขาดหายไปก็จะเดินทางเข้าไปยังชุมชนเพื่อเก็บข้อมูลเพิ่มเติม

ผลที่คาดว่าจะได้รับ :

- 1). ทำให้เข้าใจถึงกระบวนการพัฒนาเมืองซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเกิดขึ้นของชุมชนกองขยะบริเวณชานเมือง
- 2). ทำให้เข้าใจวิถีชีวิตของคนที่อยู่รอบพื้นที่กำจัดขยะทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงวิถีชีวิตวิถีคิด และกระบวนการปรับตัวตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เพื่อให้สามารถมีชีวิตรอดในสังคมเมือง
- 3). ข้อเสนอแนะในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติของภาครัฐในการลดความเหลื่อมล้ำแก่คนจนเมืองที่อาศัยอยู่รอบพื้นที่กำจัดขยะหนองแขม เพื่อให้พวกเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีในพื้นที่เมือง
- 4). ผลการวิจัยสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นๆที่มีความคล้ายคลึงกัน หรือปรับใช้กับคนจนเมืองกลุ่มอื่นที่ขาดโอกาสในการดำรงชีวิตอยู่ในเมืองอย่างมีคุณภาพ

2. การไล่รื้อชุมชนป้อมมหากาฬ: สิทธิในพื้นที่เมืองและสิทธิชุมชน

ผู้วิจัย : อมต จันทรังษี (อาจารย์ประจำ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), และ อมราภรณ์ จริ่งจิตร (นักวิจัยอิสระ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ที่มา : ตามที่รัฐบาลและกรุงเทพมหานครมีนโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะได้ส่งผลให้เกิดการไร้ชุมชนริมน้ำจำนวนมาก โดยไม่ได้มีการศึกษาและคำนึงถึงผลกระทบของชาวบ้านทั้งในมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรม โดยชุมชนป้อมมหากาฬได้เป็นหนึ่งในชุมชนที่ถูกไร้ชื่อตามนโยบายดังกล่าวด้วย ดังนั้นแล้วงานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาสิทธิในพื้นที่เมืองและวัฒนธรรมของชุมชนป้อมมหากาฬ ซึ่งในปัจจุบันชาวบ้านในชุมชนกำลังใช้วัฒนธรรมชุมชนเป็นพลังในการต่อสู้ต่อรองกับนโยบายที่อ้างสิทธิตามกฎหมายโดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิทางสังคมและวัฒนธรรมหรือสิทธิมนุษยชนที่ชาวบ้านพึงได้รับ และอาจนำมาสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นในอนาคต

วัตถุประสงค์ :

- 1). เพื่อศึกษาผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมจากการไร้ชื่อชุมชนป้อมมหากาฬ
- 2). เพื่อศึกษาสิทธิในพื้นที่เมืองและสิทธิชุมชนของชุมชนป้อมมหากาฬ
- 3). เพื่อศึกษาสิทธิและรูปแบบในการต่อสู้ต่อรองกับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการพื้นที่เมือง

วิธีการศึกษา : การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยเครื่องมือการเก็บข้อมูลด้วยการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็น โดยที่จะมีแบบคำถามเชิงโครงสร้างและคำถามที่ไม่เป็นทางการ การศึกษานี้ใช้เวลา 12 เดือนในการเก็บข้อมูล ประมวลผล และเขียนรายงาน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ : เพื่อเข้าใจถึงการลดทอนสิทธิในพื้นที่เมืองและสิทธิชุมชนของผู้คนในบริเวณชุมชนป้อมมหากาฬ รวมถึงสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการดำรงชีวิตของผู้คนในชุมชนป้อมมหากาฬทั้งทางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการต่อสู้ต่อรองของชุมชนดั้งเดิมกับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการพื้นที่เมือง อันจะเป็นประโยชน์ต่อแนวทางการศึกษาชุมชนเก่า ชุมชนริมน้ำ และชุมชนที่ถูกไร้ชื่อตามนโยบายรัฐบาลและกรุงเทพมหานครในอนาคต

เมืองอุตสาหกรรม

1. การศึกษาความเปราะบางของชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติ และภัยทางเทคโนโลยี กรณีศึกษา ชุมชนบึงบัว เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร

ผู้วิจัย : คณิน หุตานุวัตร คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : จากปัญหาความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศอันนำมาซึ่งปรากฏการณ์ทางธรรมชาติหลากหลายรูปแบบ เช่น อุทกภัย วาตภัย แผ่นดินถล่ม เป็นต้น หากแต่ภัยธรรมชาติเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อพื้นที่อุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นโรงงาน นิคมอุตสาหกรรม คลังสินค้า เป็นต้น ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่มีการเก็บและใช้สารเคมีในปริมาณมากและหลากหลายชนิด เมื่อพื้นที่เหล่านี้ประสบกับปรากฏการณ์รุนแรงทางธรรมชาติผลกระทบที่ตามมาที่เป็นไปได้อย่างหนึ่งคือ การรั่วไหลของสารเคมีและทำให้เกิดความเสี่ยงของการเกิดปรากฏการณ์เชิงลูกโซ่ที่มีความสอดคล้องกับลักษณะของความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติและภัยทางเทคโนโลยี ในขณะเดียวกันพื้นที่รอบๆ พื้นที่อุตสาหกรรมส่วนหนึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนที่ตกอยู่ในกระบวนการกลายเป็นชายขอบที่นำไปสู่ความยากจนในหลายๆ มิติ แต่การศึกษาความเปราะบางของชุมชนชายขอบต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานดังกล่าวในบริบทของประเทศไทยยังมีไม่มากนัก

วัตถุประสงค์ : เพื่อทำการวิเคราะห์ความเปราะบางของชุมชนชายขอบ โดยรอบนิคมอุตสาหกรรมต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติและภัยทางเทคโนโลยี โดยอาศัยชุมชนบึงบัว เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร

วิธีการศึกษา : วิจัยเชิงวิชาการ

2. การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำข้อเสนอการกำหนดระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนไปสู่การปฏิบัติการ กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก

ผู้วิจัย : ปณายู ไชยรัตนานนท์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : จากการส่งเสริมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกได้กำหนดให้พื้นที่มาบตาพุด อำเภอมะขาม จังหวัดระยอง เป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรม ส่งผลให้คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (กพอ.) มอบหมายให้กรมการผังเมืองดำเนินการวางผังเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 โดยใช้ชื่อว่า “ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง” ในปัจจุบันมีการประกาศกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมในพื้นที่มาบตาพุดมาแล้วจำนวน 3 ฉบับ ฉบับล่าสุด คือ กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ.2546 ซึ่งปัจจุบันหมดอายุไปแล้วและกำลังอยู่ในขั้นตอนการปรับปรุงผัง ประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่วางผังในปัจจุบัน พบว่า ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ได้เพิ่มขึ้น ส่วนที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ลดลง เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและความขัดแย้งของการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างพื้นที่ชุมชนเดิมและพื้นที่

อุตสาหกรรม ขณะเดียวกันประเทศไทยยังมีการกำหนดพื้นที่กันชนระหว่างชุมชนและอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับการประเมินผลผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยองโดยเทศบาลเมืองมาบตาพุด พบว่าพื้นที่สีเขียวและแนวกันชนในนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดมีจำนวนไม่มากนัก กรณีดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินและผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมต่อชุมชนในพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุด

วัตถุประสงค์:

- 1). เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง
- 2). เพื่อศึกษาการกำหนดพื้นที่กันชนที่ชัดเจนระหว่างชุมชนและอุตสาหกรรม
- 3). เพื่อป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนได้ในระยะยาว

วิธีการศึกษา: วิจัยเชิงปฏิบัติการ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ:

- 1). การบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐอันจะนำไปสู่มาตรการหรือกฎหมายบังคับใช้ที่เป็นรูปธรรม
- 2). กระบวนการขจัดเคยจากการเวนคืนที่มีความเป็นธรรม
- 3). การนำข้อเสนอการกำหนดระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนไปสู่การกำหนดในกฎหมายผังเมืองระดับต่างๆ หรือขั้นตอนการปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม

3. กระบวนการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) เพื่อความยั่งยืนในระดับภูมิภาค กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก

ผู้วิจัย: เครือข่ายภาคตะวันออก

ที่มา: การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกที่ผ่านมาในอดีตเป็นการพัฒนาที่ไร้ทิศทางและไม่สร้างความยั่งยืนให้กับชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาการจราจรและความหนาแน่นของเมือง และปัญหาที่สำคัญที่สร้างผลกระทบในวงกว้าง คือ ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับกระบวนการ EIA และ EHIA เป็นเพียงการศึกษาและการคาดคะเนผลกระทบในระยะสั้น ไม่มีกระบวนการแก้ไขผลกระทบแบบสะสมหรือระยะยาว ส่งผลให้ปัญหามลพิษ สิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยชุมชนมีแนวโน้มเกิดปัญหารุนแรงมากขึ้นในอนาคต ดังนั้นกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Impact Assessment : SEA) จึงเป็นเครื่องมือที่สามารถรองรับและสนับสนุนการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกันของทุกภาคส่วน โดยสามารถพิจารณาโครงการการพัฒนาได้ตั้งแต่ระดับนโยบาย แผนงาน โครงการ และระดับปฏิบัติการ ดังนั้นการวิจัยเพื่อส่งเสริมความรู้และความเข้าใจ รวมถึงการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำ SEA ในระดับชุมชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์และประเมินศักยภาพ รองรับการพัฒนา นโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการต่างๆ

วัตถุประสงค์: เพื่อส่งเสริมความรู้และความเข้าใจ รวมถึงการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำ SEA ในระดับชุมชน

วิธีการศึกษา: วิจัยเชิงท้องถิ่น และวิจัยเชิงปฏิบัติการ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ: การสร้างการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายภายในชุมชนอย่างแท้จริง และสร้างความยั่งยืนทั้งในระดับชุมชนและภูมิภาค

4. ชุดงานวิจัยเรื่องแรงงานในพื้นที่อุตสาหกรรมกิ่งเมืองกิ่งชนบท

ผู้วิจัย: อมร ฤกษ์ณะพันธุ์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล.

4.1 การเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร

ที่มา: จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่า ยังคงมีแรงงานจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทัดเทียมและเป็นธรรม ทั้งกรณีแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว อีกทั้งพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทซึ่งมีความซับซ้อนทั้งในมิติทางสังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ จึงเป็นที่มาหลักของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

วัตถุประสงค์: เพื่อศึกษาหาข้อจำกัดและศักยภาพในการพัฒนาระบบและการบริการสุขภาพของแรงงานในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทนั่นเอง

วิธีการศึกษา: วิจัยเชิงวิชาการ

4.2 แรงงานและการบริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท กรณีศึกษา ปริมณฑลของ กรุงเทพฯ

ที่มา: จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่า พื้นที่เสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติมักจะสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเป็นหลัก หรือเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บกากของเสียอุตสาหกรรมหรือสารอันตรายทางอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถพบรายงาน สถานการณ์ภัยพิบัติอุตสาหกรรมในพื้นที่โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลที่มีพื้นที่อุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่จำนวนมาก อย่างไรก็ตามทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมในปัจจุบันยังไม่ชัดเจน ซึ่งขึ้นอยู่กับความหลากหลายของบริบท รูปแบบของการบริหารจัดการและรูปแบบของการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนพื้นที่ที่มีความหลากหลายทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนโครงสร้างประชากรและแรงงาน

วิธีการศึกษา: วิจัยเชิงวิชาการ

4.3 การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของแรงงานในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท กรณีศึกษา ปริมณฑลของ กรุงเทพฯ

ที่มา: จากการสำรวจ พบว่า ยังมีแรงงานจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้อย่างทัดเทียมและเป็นธรรม ทั้งกรณีแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว และยังเป็นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทซึ่งมีความซับซ้อนทั้งในมิติทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและซ้อนทับกันหลายๆ หน่วยงาน จึงเป็นที่มาหลักของการศึกษาวิจัย “การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของแรงงานในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท กรณีศึกษา ปริมณฑลของ กรุงเทพฯ”

วิธีการศึกษา: วิจัยเชิงวิชาการ

เมืองท่องเที่ยว

1. ความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของแรงงานนอกระบบในเมืองพัทยา

ผู้วิจัย :

ที่มา : เมืองท่องเที่ยวมีลักษณะที่แตกต่างจากเมืองประเภทอื่นๆ เนื่องจากมีทรัพยากรที่ดึงดูดผู้คนเข้ามาสู่เมืองและทำกิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจในรูปแบบต่างๆ ซึ่งนักท่องเที่ยวที่เข้ามาสู่เมืองนั้นได้ถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในแง่ของการจ้างงานและผลกระทบทางเศรษฐกิจของเมือง นอกจากนี้แรงงานภาคบริการด้านการท่องเที่ยวก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาเมืองเพื่อรองรับการท่องเที่ยว เกิดการขยายตัวของภาคธุรกิจและบริการจำนวนมาก ทำให้เกิดการดึงดูดแรงงานจากต่างถิ่นให้มีการเคลื่อนย้ายเข้ามาสู่ภาคบริการด้านการท่องเที่ยวมากขึ้น จึงนำไปสู่การขยายตัวของเมืองและการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม ที่อยู่อาศัยจึงถูกจัดสรรให้ออกไปยังพื้นที่รอบนอกของเมือง ส่งผลให้แรงงานต้องเดินทางไกลเพื่อเข้ามายังแหล่งงาน ซึ่งเป็นผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างแหล่งงานกับที่พักอาศัย อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องการเข้าถึงนโยบายที่อยู่อาศัยที่ยังคงมีข้อจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับแรงงานภาคบริการด้านการท่องเที่ยว

วัตถุประสงค์ : เพื่อศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของแรงงานนอกระบบในเมืองท่องเที่ยวที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของเมืองและการเติบโตของธุรกิจด้านการท่องเที่ยว

วิธีการศึกษา : อาศัยการทบทวนเอกสาร งานวิจัย นโยบายด้านที่อยู่อาศัย การสำรวจและเก็บข้อมูลในเมืองพัทยาร่วมกับการวิเคราะห์ความสมดุลระหว่างแหล่งงานและที่อยู่อาศัย

ผลที่คาดว่าจะได้รับ : นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับรองรับแรงงานนอกระบบในเมืองท่องเที่ยว

2. วิถีชีวิต ความเหลื่อมล้ำ การลดแรงกดดันของแรงงานพม่าที่ป่าตอง

ผู้วิจัย :

ที่มา : การเติบโตของการท่องเที่ยวและการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวในหลายปีที่ผ่านมา ทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้กลายเป็นรายได้หลักของหลายเมือง ขณะเดียวกันเมืองท่องเที่ยวยังได้กลายเป็นแหล่งงานที่สำคัญ มีการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานจากเมืองอื่นๆ จึงทำให้เกิดความหลากหลายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ซึ่งจากข้อมูลของสำนักแรงงานจังหวัดภูเก็ต พบว่าแรงงานต่างด้าวแทบทั้งหมดเป็นชาวพม่า แต่การพัฒนาเมืองไม่ได้มีการวางแผนเพื่อรองรับแรงงานเหล่านี้ ดังนั้นแล้วงานวิจัยนี้จึงสนใจที่จะศึกษาว่า เมื่อชีวิตจริงตรงข้ามกับนโยบายที่ภาครัฐประกาศ แรงงานเหล่านี้ได้ใช้ชีวิตภายใต้แรงกดดันของความเหลื่อมล้ำที่ต้องแบกรับจากการทำงานนี้อย่างไร การใช้ชีวิตภายใต้กิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างไร

วัตถุประสงค์ : เพื่อศึกษากระบวนการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติในเมืองท่องเที่ยว โดยจะศึกษาการดำรงชีวิตประจำวัน การปรับตัว สาเหตุการเข้ามาทำงาน รวมถึงประสบการณ์ความเหลื่อมล้ำของแรงงานข้ามชาติในภาคบริการ

วิธีการศึกษา : ใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มแรงงานในภาคบริการโรงแรมในเขตป่าตอง จำนวน 10 ตัวอย่าง ถึงสาเหตุกระบวนการเข้ามาเป็นแรงงาน การใช้ชีวิตประจำวัน กิจกรรมยามว่าง ประสบการณ์แห่งความเหลื่อมล้ำในชีวิตการทำงาน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ : ตอบโจทย์ความเหลื่อมล้ำ และนำไปสู่ความรู้ในการจัดการด้านนโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

3. “เมืองเพชร” บนแผนที่ท่องเที่ยว: ความไม่สมมาตรของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมสองฝั่งแม่น้ำเพชรบุรี

ผู้วิจัย :

ที่มา : เมืองเพชรบุรีเป็นเมืองเก่าที่ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเพชรบุรี แต่หากพิจารณาในแง่ของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม จะพบการกระจุกตัวอยู่สองฝั่งแม่น้ำ มีร้านค้าและขายของที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยว แต่การกระจายตัวของเมืองและมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวยังไม่มีที่เหมาะสม จึงนำไปสู่คำถามในการวิจัยครั้งนี้คือ ความไม่เหมาะสมของการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม และผลของการส่งเสริมการท่องเที่ยวจุดเด่นดังกล่าว

วัตถุประสงค์ :

1). มุ่งสำรวจความเป็นมาของการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในเขตเมืองเก่าเพชรบุรี โดยการเปรียบเทียบงานทางวิชาการเกี่ยวกับโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และประวัติศาสตร์ศิลป์ กับเอกสารส่งเสริมการท่องเที่ยวฉบับแต่มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตเมืองเพชรบุรี

2). สำรวจการรับรู้เกี่ยวกับสถานที่สำคัญทางวัฒนธรรมของคนเพชรบุรี

วิธีการศึกษา : ศึกษาเปรียบเทียบเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรมในพื้นที่เขตเมือง เอกสารส่งเสริมการท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังศึกษาเอกสารและนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว จากนั้นจึงสำรวจการรับรู้เกี่ยวกับสถานที่สำคัญทางวัฒนธรรม ความต้องการ และความคาดหวังของคนเพชรบุรีกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ด้วยแบบสอบถาม

ผลที่คาดว่าจะได้รับ :

1). ทำให้ทราบถึงช่องว่างระหว่างการพัฒนาส่งเสริมจุดเด่นด้านการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในเขตเมืองเพชรบุรี และการให้คุณค่าทางโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และประวัติศาสตร์ศิลป์ของเมืองเก่าเพชรบุรี

2). ทำให้ทราบถึงการให้คุณค่าของแหล่งสำคัญทางโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และประวัติศาสตร์ศิลป์ในทัศนะของคนเพชรบุรี ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างไปจากที่มีการให้คุณค่าโดยผู้เชี่ยวชาญและโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในเพชรบุรี

3). ทำให้ทราบถึงความต้องการและความคาดหวังเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในทัศนะของคนเพชรบุรี

4. แรงงานไทใหญ่ในเพศพาณิชย์และความเหลื่อมล้ำของภูมิศาสตร์เมืองท่องเที่ยวเชียงใหม่

ผู้วิจัย :

ที่มา : เนื่องด้วยบริบทเชียงใหม่มีการเติบโตด้านการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดสถานบริการด้านต่างๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยว รวมถึงการเกิดขึ้นของเพศพาณิชย์ที่กระจายตัวอยู่ตามพื้นที่ของเมืองเชียงใหม่จำนวนมาก จนกระทั่งแรงงานชาวไทใหญ่ส่วนหนึ่งต้องถูกผลักเข้าสู่ระบบทุนนิยมของการท่องเที่ยว และสถานภาพทางสังคมของชาวไทใหญ่ก็ไร้สัญชาติและทำงานที่ถูกตีตราว่าผิดศีลธรรม จนนำไปสู่การเบียดขับให้กลายเป็นชายขอบของสังคมมากขึ้น ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาการรับรู้เกี่ยวกับเพศวิถีจากการถูกแบ่งแยกและการถูกกดทับ และศึกษาความเป็นชายขอบ อำนาจ การต่อรอง การเลือกปฏิบัติ การใช้แรงงาน รวมถึงการดำรงชีพในบริบทของเมืองท่องเที่ยวเพื่อนำไปสู่การช่วยลดความเหลื่อมล้ำในทางสังคม

วัตถุประสงค์ :

1). ศึกษาเงื่อนไขการถูกผลักให้เป็นชายขอบในสังคมเมืองของกลุ่มแรงงานไทใหญ่จากพม่าในธุรกิจการค้าทางเพศทั้งผู้หญิงและผู้ชาย และยุทธวิธีในการดำรงชีพในกระแสของเพศพาณิชย์ในเขตเมืองเชียงใหม่

2). ศึกษาผลกระทบที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐในท้องถิ่นและส่วนกลาง รวมถึงองค์การด้านการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ การจัดการพื้นที่เมือง และการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่

วิธีการศึกษา : เน้นศึกษากลุ่มไทใหญ่ทั้งชายและหญิงที่เข้ามาสู่กระบวนการเพศพาณิชย์ผ่านธุรกิจอาบอบนวด ร้านคาราโอเกะ และสถานบันเทิงต่างๆ ที่กระจายอยู่โดยรอบตัวเมืองเชียงใหม่ จากนั้นจึงอาศัยการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสังเกตการณ์ในพื้นที่อย่างมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์ การตั้งกลุ่มเสวนาในประเด็นเรื่องเพศสภาพที่ไม่เท่าเทียมกันในความเป็นเมืองของเชียงใหม่

ผลที่คาดว่าจะได้รับ :

1). การสะท้อนภาพชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตกกระบวนการเป็นชายขอบในบริบทการท่องเที่ยวที่สร้างความไม่เท่าเทียมทางเพศสภาพ

2). การนำเสนอเงื่อนไขและปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเมืองท่องเที่ยว ความไม่เท่าเทียมทางเพศจากการถูกบางแยกและกดทับว่าอยู่ในพื้นที่ชายขอบของสังคม

3). ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางเพศสภาพที่เกิดขึ้นในข้อกำหนดและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบทางตรงและทางอ้อม รวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์และการท่องเที่ยวเชิงเพศพาณิชย์

เมืองเศรษฐกิจพิเศษ

1. **พื้นที่เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก** เป็นโครงการที่อยู่ในชุดโครงการหนุนเสริมเพื่อพัฒนาศักยภาพนักวิจัยท้องถิ่นชุมชนกะเหรี่ยง 5 อำเภอชายแดนจังหวัดตาก ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาโจทย์ของวิทยาลัยโพธิวิชชาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตาก โดยมีโจทย์วิจัย 5 โครงการ คือ

1.1 โครงการการเรียนรู้แบบบูรณาการบนฐานชีวิตชุมชนปากะญอ บ้านแม่เหว่ย

1.2 โครงการแผนชีวิตชุมชนเพื่อการจัดการตนเองอย่างมีส่วนร่วม บ้านห้วยกระทิง

1.3 โครงการการเรียนรู้ในการบริหารพื้นที่โดยชุมชนมีส่วนร่วมบ้านห้วยน้ำนัง

1.4 โครงการวิถีชีวิตคนเลี้ยงช้าง-คนปากะญอ บ้านปู่เต๋อ และบ้านยะพอ

1.5 โครงการการเรียนรู้บนฐานชีวิตชุมชนกะเหรี่ยงฤาษีคนต้นทะเล

ผู้วิจัย : วิทยาลัยโพธิวิชชาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตาก

วิธีการศึกษา: เชิงวิชาการ และวิจัยท้องถิ่น

2. **พื้นที่เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม** เป็นโครงการที่เริ่มต้นจากการสร้างความเข้มแข็งของต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก ประกอบด้วยโจทย์วิจัย 3 โครงการ คือ

2.1 การเปลี่ยนแปลงกิจกรรมการใช้พื้นที่เกษตรกรรมริมน้ำที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน

ผู้วิจัย : กลุ่มฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าท่าอุเทน

วิธีการศึกษา: วิจัยท้องถิ่น และเชิงปฏิบัติการ

2.2 แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนมีส่วนร่วมบนฐานการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรม อำเภอท่าอุเทน

ผู้วิจัย : กลุ่มฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าท่าอุเทน

วิธีการศึกษา: วิจัยท้องถิ่น และเชิงปฏิบัติการ

2.3 เกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ผู้วิจัย : มหาวิทยาลัยนครพนม

วิธีการศึกษา: วิจัยท้องถิ่น และเชิงปฏิบัติการ

3. **พื้นที่เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย** เป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาโจทย์ที่อาศัยการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในจังหวัดหนองคาย ประกอบด้วยโจทย์วิจัย 2 โครงการ คือ

3.1 โครงการวิจัยท้องถิ่นศึกษาศักยภาพและรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนที่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนสู่สังคมสุขภาวะ

ผู้วิจัย : ประชาคมจังหวัดหนองคาย

วิธีการศึกษา: วิจัยท้องถิ่น

3.2 การศึกษาการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนบ้านไชยา

ผู้วิจัย : สภาองค์กรชุมชนจังหวัดหนองคาย

วิธีการศึกษา: วิจัยท้องถิ่น

4. พื้นที่เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย เป็นเมืองที่มีการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนจนได้แผนแม่บทการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนเมืองเชียงของในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาต่างๆ ตามแนวคิด “หนึ่งเมืองสองระบบ” ประกอบด้วยโจทย์วิจัย 2 โครงการ คือ

4.1 ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณค่าทางนิเวศวัฒนธรรม และแนวทางการจัดการระบบนิเวศป่าชุ่มน้ำในลุ่มน้ำอิงโดยเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น (ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย)

ผู้วิจัย : สถาบันความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและอาเซียน มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

วิธีการศึกษา: วิจัยท้องถิ่น และเชิงปฏิบัติการ

4.2 โครงการวิจัยพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัยชุดการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเชียงของอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

ผู้วิจัย : นักวิจัยอิสระ

วิธีการศึกษา: วิจัยท้องถิ่น และเชิงปฏิบัติการ

ภาคผนวก ค

กลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนที่ดำเนินการโครงการต่างๆเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจน

1. สหพันธ์คนจนเมืองแห่งชาติ (สอช)

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: สืบเนื่องจากคนจนในเมืองมักจะถูกกล่าวหาว่า อยู่สลัมทำให้เมืองสกปรก และปัญหาสังคมต่างๆ ที่เกิดขึ้นคนจนเมืองมักจะถูกเป็นจำเลยของสังคมว่าเป็นตัวสร้างปัญหา และมักจะถูกไล่อื้อ ไม่ได้รับการยอมรับ ถูกดำเนินคดี รวมถึงการสลายกลุ่มให้คนชุมชนแตกแยกกันเอง ส่วนในด้านการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐก็ได้รับไม่เต็มที่ ทำให้กลายเป็นผู้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรชุมชนคนจนเมืองจึงได้พยายามให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนเมืองเป็นหลัก โดยรวมกันจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย, จัดตั้งกองทุนสวัสดิการ เพื่อให้การช่วยเหลือในกลุ่มคนจน และได้รวมแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง ตามนโยบายของรัฐบาลผ่านโครงการ “บ้านมั่นคง” จนกระทั่งคนจนเมืองทั่วประเทศได้ลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหาของตนเอง เกิดการรวมตัวกัน ประสานความร่วมมือกันเป็นเครือข่าย เพื่อช่วยเหลือกันในอนาคต “สหพันธ์พัฒนา องค์กรชุมชน คนจนเมืองแห่งชาติ หรือ สอช.”

เป้าหมายวัตถุประสงค์: เพื่อแก้ไขปัญหาของคนรากหญ้าที่มีปัญหาเรื่องรายได้ที่ไม่เพียงพอและขาดแคลนที่อยู่อาศัย โดยมีกลุ่มเป้าหมายให้การช่วยเหลือ คือ กลุ่มรากหญ้าที่อาศัยอยู่ในชุมชนเมือง

กิจกรรม: สอช. ได้ดำเนินกิจกรรมหลักๆ ได้แก่ โครงการบ้านมั่นคง การจัดตั้งกองทุนและสวัสดิการเพื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงการเรียกร้องรัฐบาลให้มีการแก้ไขปัญหาดินทำกินและที่อยู่อาศัย

พื้นที่ขับเคลื่อน: พื้นที่ชุมชนเมือง

2. เครือข่ายที่ดินแนวใหม่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: สืบเนื่องจากปี 2524 รัฐบาลมีนโยบายประกาศเขตอุทยานแห่งชาติให้มากที่สุด โดยกรมป่าไม้จึงประกาศอุทยานเพิ่มขึ้นถึง 18 แห่งภายในปีเดียว โดยใช้วิธีเร่งรัด อาศัยการดูแผนที่เบื้องต้นแล้วขีดเส้นแนวเขตในแผนที่ ไม่ได้มีการรังวัดตรวจสอบพื้นที่จริงในการปักหลักแนวเขตที่จะประกาศเขตอุทยานฯ และด้วยเป็นนโยบายเร่งด่วนในทางปฏิบัติจึงประกาศไปก่อน หากมีปัญหาค่อยแก้ไขทีหลัง จึงเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง อันนำมาสู่ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนและปัญหาที่ดินในชนบท และด้วยปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน จึงก่อให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐดังกล่าวในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (ช่วงก่อตั้งคาดว่าประมาณปี 2540-2544)

“เครือข่ายที่ดินแนวใหม่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองแห่งชาติ” ได้มีการจัดเวทีพัฒนาเครือข่ายที่ดินชนบทแนวใหม่ที่ อ.วังน้ำเขียว จ.นครราชสีมา เพื่อกำหนดแผนขับเคลื่อนขบวนที่ดินชนบท 5 ภาค เพื่อสร้างความเข้าใจการจัดการทำผังวิถีชีวิตชุมชน แลกเปลี่ยนเรียนรู้และกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันของขบวนที่ดินชนบท โดยกำหนดจังหวะก้าว 3 ระยะ 1) เพื่อให้เกิดขบวนที่ดินที่ชัดเจน 2) สร้างระบบแก้ไขปัญหามาจากฐานราก/เชื่อมโยงภาคี 3) สร้างความเปลี่ยนแปลงประเทศ ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การจัดการสิทธิที่ดินสู่การจัดการตนเองของท้องถิ่น ยึดคน-ดิน-ระบบ

โดยการเวทีพัฒนาเครือข่ายที่ดินชนบทแนวใหม่ดังกล่าวนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นก่อรูป “เครือข่ายที่ดินแนวใหม่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองแห่งชาติ” ที่ใช้คำขวัญว่า “วางผัง พัฒนาค้น พิชิตความจน ปกป้องผืนแผ่นดิน” ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของขบวนองค์กรชุมชนที่เคลื่อนไหวงานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจาก 5 ภาค โดยแต่ละภาคมุ่งขยายพื้นที่รูปธรรมพัฒนา ศูนย์เรียนรู้ เชื่อมโยงขบวนพัฒนา

กิจกรรม: มีการจัดเวทีประชุมทำความเข้าใจ สืบค้นข้อมูลผู้ที่มีปัญหา พัฒนาระบบฐานข้อมูลการจัดการที่ดิน และประสานหน่วยงาน สืบค้นข้อมูลที่ดิน จัดทำแผนที่ แผนผังระดับตำบล การเชื่อมโยงเครือข่าย และจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน เพื่อสนับสนุนกลุ่มอาชีพเกษตรกรและการแปรรูป นอกจากนี้ยังได้มีแผนการดำเนินงานที่จะขับเคลื่อนที่รับรองผังระดับหมู่บ้าน/ตำบล เวทีรับรองกลุ่มผู้เดือดร้อนระดับหมู่บ้าน/ตำบล การพัฒนาที่อยู่อาศัย (ผ่านกองทุนธนาคารที่ดิน) การส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการรวมกลุ่มวิสาหกิจ/สหกรณ์ การจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับผังตำบล และการออกข้อบัญญัติรับรองผังตำบล

พื้นที่ขับเคลื่อน: มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาดินทำกินและที่อยู่อาศัยในชนบท

3. เครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: จุดเริ่มต้นมาจากการเปลี่ยนแปลง 2475 ที่ชนชั้นนำพยายามสร้างสังคมประชาธิปไตย โดยอาศัยระบบพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักในการบริหารบ้านเมือง แต่ภายหลังกลับพบว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งกลับสร้างปัญหาให้กับประชาชนเพิ่มขึ้น เช่น การพัฒนาเมกะโปรเจกต์ โครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อและละเมิดสิทธิชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ระบบการเมืองแบบตัวแทนยังเป็นการเมืองที่ตอบสนองผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และลดทอนอำนาจการตัดสินใจของประชาชน จึงนำมาสู่แนวคิดใหม่ในการเกิดขบวนการภาคประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งในเรื่องสิทธิชุมชน การจัดการทรัพยากรชุมชน ชายฝั่ง การจัดการที่ดิน เป็นต้น ซึ่งไม่ใช่รัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไปแต่จะต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย (มีการอธิบายว่า เครือข่ายชุมชน/การเมืองภาคประชาชนดังกล่าวนี้ เกิดควบคู่กันกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งเป็นผลจากการกดทับของรัฐและทุน การจัดการตนเองภาคประชาชนเป็นการขอคืนอำนาจในการปกครองดูแลตนเองทั้งทรัพยากร เกษตร วัฒนธรรม ซึ่งพบว่ามี การเริ่มก่อตัวอย่างเด่นชัดในช่วงภายหลังปี 2535 เป็นต้นมา)

เป้าหมาย/วัตถุประสงค์: ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมทางสังคม ให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง โดยมีเป้าหมายคือการทำให้ชุมชนเมืองและชนบททั่วประเทศมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

กิจกรรม: กิจกรรมในการดำเนินงานมีหลายกิจกรรมด้วยกัน ได้แก่ การขับเคลื่อนงานบ้านมั่นคง สร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง สร้างความมั่นคงที่อยู่อาศัยที่ดินของคนชนบท พัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนให้ครบทุกตำบลและเมือง จัดตั้งสภาองค์กรชุมชน

พื้นที่ขับเคลื่อน: ในการดำเนินงานจะใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา ขับเคลื่อนทั้งในพื้นที่เมืองและชนบท

4. เครือข่ายความร่วมมือพัฒนาระหว่างชุมชนบนพื้นที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คพชส.)

เครือข่าย คพชส. เริ่มก่อตั้ง ขึ้น เดือนธันวาคม 2550 เป็นการรวมตัวของผู้แทนชุมชนต่างๆ ที่เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงซึ่งมีจิตอาสาและมีเป้าหมายเดียวกันคือการพัฒนาให้คุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชนดีขึ้น ซึ่งมีผู้แทน มาจาก 14 เขต 39 ชุมชนในกรุงเทพฯปริมณฑล ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ ปัจจุบัน มีสมาชิก จำนวน 107 คน มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ตามความถนัดและความสามารถของแต่ละบุคคล โดยแบ่งงานออกเป็น 4 ทีม ดังนี้ ทีมสาธารณูปโภค ,ทีมข้อมูล ,ทีมบริหารจัดการ และทีมสังคม ในแต่ละทีม มีการลงหุ้นเสริมและขับเคลื่อนขบวนการทำงานในชุมชนให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนในการพัฒนาหลายๆ ด้านไปพร้อมๆ กันอย่างมีประสิทธิภาพ แบบมั่นคงและยั่งยืน โดยให้ความสอดคล้องกับนโยบายของสำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งมีสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นพี่เลี้ยง และสนับสนุนงบประมาณในการขับเคลื่อนงานของทีมต่างๆรวมถึงการจัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้กับ เครือข่ายฯคพชส. จนนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งเป็นเครือข่ายฯ และมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์สัจจะเพื่อจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก และสามารถขยายกลุ่มสัจจะลงสู่ชุมชนที่อาศัยในพื้นที่สำนักงานทรัพย์สินฯและนอกพื้นที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

5. กลุ่มเครือข่าย P-move หรือ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (People Movement for a Just Society: P-Move)

ซึ่งเป็นเครือข่ายของเกษตรกรรายย่อยและคนจนที่ความเดือดร้อนจากทั่วประเทศ ทั้งจากชนบทและคนจนในเมือง ทั้งจากโครงการของรัฐ และปัญหาอื่นๆ ซึ่งปัญหาหลักคือเรื่องที่ดินทำกิน โดยกลไกการเคลื่อนไหวจะแบ่งเป็น 10 เครือข่าย ได้แก่

● เครือข่ายสลัม 4 ภาค

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: สลัมในประเทศไทย เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ในยุคของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและเมืองตามแบบแผนประเทศตะวันตก ทำให้ชาวชนบทต้องอพยพเข้าเมืองมาเป็นแรงงานราคาถูกและบุกเบิกถิ่นฐานเป็นชุมชนสลัม ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาพื้นฐาน เช่น ปัญหาทะเบียนบ้าน น้ำประปา ไฟฟ้า ไล่รื้อและปัญหาที่ดินในเมือง ชาวสลัมกลุ่มหนึ่งจึงรวมตัวและจัดรูปองค์กรในชื่อว่า “เครือข่ายสลัม 4 ภาค” ขึ้นในปี พ.ศ. 2541 เพื่อเป็นขบวนการของคนจนในเขตเมืองที่เคลื่อนไหวรณรงค์ในประเด็นการปฏิรูปที่ดินในเมืองและแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

เป้าหมาย: เครือข่ายสลัม 4 ภาค ก่อตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายที่จะเป็นขบวนการประชาชนอิสระที่ขับเคลื่อนในประเด็นสิทธิที่อยู่อาศัย การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวสลัม รวมไปถึงการแสวงหาความเป็นธรรมทางสังคมร่วมกับขบวนการประชาชนและภาคประชาสังคมกลุ่มอื่นๆ ปัจจุบันเครือข่ายสลัม 4 ภาค มีองค์กรสมาชิก 10 เครือข่าย 110 ชุมชน ประชากรราว 7,000 ครอบครัว

กิจกรรม: เครือข่ายสลัม 4 ภาคมีปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย การพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวสลัม การเคลื่อนไหวนโยบายความเป็นธรรมทางสังคม

พื้นที่ขับเคลื่อน: พื้นที่เมือง

● สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สทน.)

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สทน.) ก่อเกิดจากเวทีสัมมนาสรุปทบทวน การต่อสู้และเคลื่อนไหวขององค์กรเกษตรกร ภายใต้ชื่อการสัมมนา “ทิศทางองค์กรเกษตรกรภาคเหนือ” เมื่อวันที่ 21-22 ตุลาคม 2542 โดยการสัมมนานั้นได้มีตัวแทนจากองค์กรเกษตรกรทั่วภาคเหนือเข้าร่วม ประมาณ 300 คน เนื่องจากการทำงานขององค์กรภาคเหนือที่ผ่านมา ขาดความเป็นเอกภาพและไม่สามารถสร้างพลังในการต่อรองเพื่อแก้ไขปัญหาได้ จึงไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างและนโยบายที่เป็นสาเหตุ และต้นตอของปัญหาเกษตรกร องค์กรเกษตรกรที่เข้าร่วมสัมมนาในครั้งนี้จึงมีมติร่วมกันอย่างเป็นเอกฉันท์ในการจัดตั้งองค์กรของเกษตรกรขึ้น ภายใต้ชื่อ “สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สทน.)”

เป้าหมาย: เป็นองค์กรประสานความร่วมมือผลักดันและสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างองค์กรเกษตรกร ในการรณรงค์ผลักดันการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับชุมชนและระดับนโยบายโดยมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาหลักอันเป็นปัญหาร่วมของเกษตรกร ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมาย คือ เกษตรกร/ชาวนา/ประมงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่า ประชาชนทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์การดำเนินงาน คือ

- เพื่อสนับสนุนการรวมกลุ่มและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรรายย่อยในการป้องกันสิทธิอันชอบธรรมของเกษตรกร
- เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากนโยบาย กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่กระทบต่อวิถีชีวิตของเกษตรกร
- เพื่อพัฒนาและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร
- เพื่อศึกษาและรณรงค์เผยแพร่ปัญหาเกษตรกรสู่สาธารณะ

กิจกรรมที่ผ่านมา:

- 1). หนุนช่วยการเรียกร้อง/การแก้ไขปัญหาของสมาชิก ในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน
- 2). เสริมสร้างการรวมตัวของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรต่างๆ เพื่อสร้างพลังในการรณรงค์ผลักดันเชิงนโยบาย
- 3). ศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ที่เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาเกษตรกรระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

พื้นที่ขับเคลื่อน: ภาคเหนือ ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน

● เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (คปอ.)

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (คปอ) เป็นองค์กรชุมชน จัดตั้งขึ้นมาช่วงเดือนพฤษภาคม ปี 2549 ณ ชุมชนดอนฮังเลื้อย ต.บึงเกลือ อ.เสลภูมิ จ.ร้อยเอ็ด ประกอบด้วยสมาชิกในเครือข่ายตาม จังหวัดดังนี้ ร้อยเอ็ด ยโสธร ศรีสะเกษ ชัยภูมิ เพชรบูรณ์ ขอนแก่น เลย บุรีรัมย์ ในรอบ 1 ปี จะมีการจัดประชุมใหญ่สรุปงานประจำปี เพื่อร่วมวิเคราะห์ ติดตามสถานการณ์ทั้งภายใน – ภายนอก เพื่อกำหนดแผนงาน ยุทธศาสตร์กรอบการทำงาน แนวทาง เพื่อนำสู่การดำเนินงานให้เกิดความยั่งยืน ถูกต้อง เป็นธรรม

เป้าหมายและวัตถุประสงค์: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน คือ องค์กรประชาชนที่รวมตัวเพื่อสร้างการจัดการที่ดินโดยประชาชน โดยมีภารกิจสำคัญ คือ การติดตามการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดข้อพิพาทในระดับพื้นที่ ทั้งปัญหาที่ดินป่าไม้ ที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่สัญญาเช่า ที่ดินสวนป่า เป็นต้น ผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ติดตามตรวจสอบนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ บนพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและความหลากหลายทางวัฒนธรรม

การดำเนินกิจกรรม: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน ได้พัฒนารูปธรรมการจัดการที่ดิน ในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” เป็นเรื่องของการที่จะปลูกฝังแนวคิดให้เกษตรกรรู้จักการจัดการที่ดินของชุมชน และต้องยอมรับว่าที่ดินตรงนั้นเป็นกรรมสิทธิ์

ร่วมของชุมชน แนวทางคือให้เกษตรกรมีสิทธิในการดูแลจัดการและปกป้องที่ดินของตนเองอย่างยั่งยืน และ “กองทุนชุมชน” เพื่อสร้างความอยู่ดีกินดีอย่างเท่าเทียมกัน ที่สำคัญคือการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงการฟื้นฟู และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำ ป่าไม้ อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เป็นหลักประกันคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องที่อยู่อาศัย อาหาร และจะนำไปสู่การขยายผลในพื้นที่อื่นๆ ต่อไปในอนาคต

พื้นที่ขับเคลื่อน: ภาคอีสาน ได้แก่ ร้อยเอ็ด ยโสธร ศรีสะเกษ ชัยภูมิ เพชรบูรณ์ ขอนแก่น เลย บุรีรัมย์

● **สมัชชาคนจน (สคจ.)**

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: สมัชชาคนจน” เป็น “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม” ของคนยากจนที่มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องการชุมนุม เดินขบวนเพื่อเรียกร้องกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือที่เรียกกันในเวลาต่อมาว่า “การเมืองบนท้องถนน” โดยสมัชชาคนจนก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2538 (วันสิทธิมนุษยชนสากล) ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีตัวแทนชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ทั้งในประเทศ และอีก 10 ประเทศในทวีปเอเชียได้เข้าร่วมกันก่อตั้ง หลังจากนั้นได้ร่วมกันร่าง “คำประกาศลัทธิ” หรือ “ปฏิญญาปากมูล” ขึ้นในระหว่างวันที่ 11-14 ธันวาคม 2538 ณ อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี โดยผู้เข้าร่วมมีความเห็นร่วมกันว่า แนวคิดที่สนับสนุนแต่เพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เป็นแนวคิดที่เป็นอันตรายต่อประชาชนและต่อการพัฒนาสังคม จึงถือเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการแก้ไขและเปลี่ยนแปลง ทักษะ ความคิด ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติในกระบวนการพัฒนาทั้งของรัฐและบริษัทเอกชนเสียใหม่ ตามแนวทางที่จะมุ่งไปสู่ความก้าวหน้าของมวลมนุษยชาติที่ไร้พรมแดน

เป้าหมายและวัตถุประสงค์: เพื่อเป็นเวทีรวบรวมพลังแห่งความร่วมมือ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ประสานความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการผลักดันให้รัฐตระหนักว่า รัฐต้องจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง และประสานความร่วมมือซึ่งกันและกันเพื่อการแก้ไขปัญหาของกลุ่มสมาชิก

การดำเนินงานกิจกรรมที่ผ่านมา:

- รัฐบาลทหาร: การชุมนุมยกที่ 1 “มหกรรมทวงสัญญาสมัชชาคนจน”
- รัฐบาลพลเรือน: การชุมนุมยกที่ 2 “99 วันบนท้องถนน”
- รัฐบาลชวน 2 : จากกลับบ้านมือเปล่า สู่ “ดาวกระจาย”
- รัฐบาลทักษิณ: จากความหอมหวาน สู่ขมขื่น

พื้นที่ขับเคลื่อน: เครือข่ายของชาวบ้านคนยากจนจากชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ

● **เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.)**

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง(คปสม.) ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยการรวมตัวกันของชาวบ้าน 480 ชุมชน จาก 18 เครือข่ายย่อยทั่วประเทศ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีปัญหาด้านที่ดิน ที่อยู่อาศัย กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มไร้สัญชาติ และ กรณีปัญหาทรัพยากร เช่น เหมืองแร่ การสัมปทานเหมืองฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่อยู่ในพื้นที่พัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ การถูกจับดำเนินคดีกรณีชาวเลหากินในทะเล การถูกไล่รื้อสุสานฝังศพชาวเล เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว การที่ต้องกลายเป็นผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากการสัมปทานเหมืองแร่ที่ละเมิดสิทธิชุมชน หรือกรณีของคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานการรักษาพยาบาล การเดินทาง การศึกษาของลูกหลาน เป็นต้น รวมถึงหลายชุมชนนั้นอยู่ในพื้นที่ของรัฐที่ประกาศทับ เช่น ที่สาธารณะ ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินราชพัสดุ

ก่อนการรวมตัวกันในนามเครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง(คปสม) สมาชิกเครือข่ายบางกลุ่มต่อสู้กับปัญหามากกว่า 20 ปี รวม 10 รัฐบาล แต่ปัญหาไม่ได้ถูกแก้ไขด้วยกระบวนการใช้อำนาจในการปกครองทั้ง 3 อำนาจ คือ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ของประเทศ เพราะการใช้อำนาจเชื่อมโยงกัน และมีความสัมพันธ์ของอำนาจที่ไม่ยึดโยงกับประชาชนหลังจากเข้าสู่อำนาจแล้ว

เป้าหมายและวัตถุประสงค์: เพื่อการแก้ปัญหาชุมชน สังคม

การดำเนินงานกิจกรรม: เครือข่ายฯ ได้มีข้อเสนอต่อบัณฑิตดังนี้

- ต้องปฏิรูปโครงสร้างอำนาจประเทศไทยใหม่ โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจถ่วงดุลโดยประชาชนโดยตรง คือ มีอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และสภาพการเมือง เพื่อเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

- ต้องปฏิรูประบบรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จาก 3 ส่วน คือ ผู้แทนกลุ่มอาชีพ ผู้แทนกลุ่มประเด็น และผู้แทนจากพื้นที่จังหวัด
- ต้องปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีระบบการเดินเผชิญสืบ โดยใช้หลักฐานสังคมวิทยา มานุษยวิทยา หลักฐานความเป็นวิถีชีวิตชุมชนประกอบการพิจารณา และให้มี พ.ร.บ. กองทุนยุติธรรม
- ต้องปฏิรูประบบบริหารราชการ โดยการกระจายอำนาจไปสู่จังหวัด
- ต้องปฏิรูปให้มีสภาพเมืองถาวรที่เป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่เสนอแผนการพัฒนาประเทศ หรือกฎหมายภาคประชาชนหรืออื่นๆตามมติสมัชชาสภาพเมือง และ/หรือมีอำนาจวิโต้ หรือคัดค้านนโยบาย แผนการพัฒนา หรือกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง

● **เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (คปบ.)**

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายทิศทางการพัฒนาตามกระแสทุนนิยมเสรีไล่ล่าการผูกขาดการจัดการทรัพยากร เพื่อสนองการผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจ (ไม่ระบุช่วงเวลาการก่อตั้งเครือข่าย)

เป้าหมายและวัตถุประสงค์: เพื่อสร้างการจัดการที่ดินโดยประชาชน และการสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร

พื้นที่ขับเคลื่อน: พื้นที่จังหวัดในภาคใต้

● **สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สทต.)**

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: การจัดตั้งองค์กรสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ ได้เริ่มก่อตัวขององค์กรในช่วงพ.ศ. 2545-2552 ในการต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิในที่ดินทำการเกษตร และสิทธิในการก่อตั้งชุมชน

เป้าหมายและวัตถุประสงค์:

- ต้องการให้รัฐยุติการต่ออายุสัมปทานที่ดิน ซึ่งที่ผ่านมาที่ดินของรัฐที่มีสถานะตามกฎหมายเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่รัฐได้ทำให้ที่ดินที่เหมาะสมในการทำการเกษตรเหล่านั้นซึ่งเป็นสิทธิร่วมกันของคนทั้งประเทศต้องตกอยู่ในการครอบครองของนายทุน (ในภาคใต้ส่วนใหญ่เป็นนายทุนสวนปาล์มน้ำมัน)
- แร่งงานไร่ที่ดินเรียกร้องให้นำที่ดินเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อกระจายสิทธิการถือครองและรับรองสิทธิในการทำประโยชน์ทางการเกษตรอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม
- เรียกร้องสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ อย่างเท่าเทียม เป็นธรรม

การดำเนินกิจกรรม: โฉนดชุมชน การเรียกร้องสิทธิชุมชน

พื้นที่ขับเคลื่อน: พื้นที่จังหวัดภาคใต้ตอนบน โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ เกษตรกร/ชาวประมง

● **เครือข่ายเกษตรกรพันธสัญญา**

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: เริ่มแรกมีแนวคิดที่ว่า เกษตรพันธสัญญามีส่วนช่วยให้เกษตรกรมีรายได้ที่แน่นอน ช่วยสนับสนุนทางด้านข้อมูล ขาวสาร และเนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ราคาพืชผลทางการเกษตรและผลผลิตมีความผันผวน ทำให้โครงสร้างการผลิตจึงต้องหันไปพึ่งเทคโนโลยีและเงินทุน จึงนำมาสู่การทำเกษตรพันธสัญญา อย่างไรก็ตามในช่วงต่อมาเริ่มเห็นผลกระทบทางลบของการทำเกษตรพันธสัญญา เช่น ภาระหนี้สินของเกษตรกร ความไม่เป็นธรรม ความเสี่ยงในรายได้และผลผลิต เป็นต้น จึงเป็นผลกดดันให้เกษตรกรมีการรวมตัวกันได้สำเร็จ เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง

(ไม่พบข้อมูลระยะการก่อตั้งของเครือข่าย คาดว่าน่าจะเกิดการรวมกลุ่มกันภายหลังจากที่บริษัทซีพีได้นำเกษตรพันธสัญญาเข้ามาใช้ในระบบการผลิต)

เนื่องจาก บริษัทซีพีได้เล็งเห็นว่าจะทำอย่างไรให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีการผลิตที่มีประสิทธิภาพ จึงได้เริ่มทำเกษตรพันธสัญญา ตั้งแต่ปี 2518 ในการส่งเสริมให้เกษตรกรเลี้ยงไก่กระตัง ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างบริษัทในการดูแลพันธุ์สัตว์ อาหาร ยารักษาโรค ส่วนเกษตรกรให้ดูแลการผลิตตามคำแนะนำของบริษัท โดยรูปแบบของการทำเกษตรพันธสัญญามี 3 แบบ คือ

1. การประกันรายได้ เหมาะกับเกษตรกรที่ยังไม่มีประสบการณ์ด้านการตลาด หรือเรียกว่าเป็นระบบจ้างเลี้ยง
2. การประกันราคา เหมาะกับเกษตรกรที่ไม่ต้องการความเสี่ยงด้านราคาและตลาด โดยตกลงราคารับซื้อล่วงหน้าระหว่างบริษัทกับเกษตรกร
3. การประกันตลาด เกษตรกรไม่ยอมทำตลาดเอง ให้บริษัทมาเป็นคนรับซื้อตามความต้องการของบริษัท

เป้าหมายและวัตถุประสงค์: การแก้ปัญหาเกษตรพันธสัญญา ทั้งในเรื่องความไม่เป็นธรรม มาตรการใหม่ๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับเกษตรกร การตรวจสอบสินค้า การหามาตรการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างทั้งทางธุรกิจ และกฎหมาย พร้อมสนับสนุนให้มีการตั้งธรรมนูญเกษตรกร และสร้างเครือข่ายเกษตรกร

● **เครือข่ายสิทธิสถานะบุคคล**

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสถานะบุคคล 7 องค์กร ในเขตภาคเหนือตอนบน 5 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่, เชียงราย, พะเยา, แม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก เพื่อร่วมกันขจัดปัญหาสถานะบุคคล ผลกระทบที่มีต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ คนพิการ และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและร่วมผลักดันปัญหาเข้าสู่นโยบายของภาครัฐ นำไปสู่การพัฒนาให้เป็นบุคคลที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย

เป้าหมายและวัตถุประสงค์: เป้าหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติ กลุ่มคนพิการ และครอบครัวเด็กให้มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในพื้นที่เป้าหมาย 20 อำเภอ 5 จังหวัดจำนวนประมาณ 25,000 คน แบ่งเป็นจำนวน 5,000 คน จะได้รับสัญชาติ และอีก 20,000 คน จะได้รับการลงทะเบียนเข้าอยู่ในกระบวนการพิจารณาได้รับสัญชาติ ในระยะเวลา 3 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ดังนี้

- เพื่อสำรวจข้อมูลเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติและกลุ่มคนพิการ ในพื้นที่เป้าหมาย 20 อำเภอ 5 จังหวัด และมีข้อมูลบุคคลที่สามารถจำแนกตามข้อเท็จจริง เป็นไปตามระบบข้อมูลทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง นำไปสู่การพัฒนาให้ได้มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย

- เพื่อคุ้มครองเด็ก กลุ่มคนพิการ และครอบครัวคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ให้ได้มีโอกาสเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะสิทธิทาง การศึกษา, สิทธิการรักษาสุขภาพ

การดำเนินกิจกรรม: โครงการคุ้มครองสิทธิเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติ โดยมีประเด็นการทำงาน คือ พัฒนาระบบฐานข้อมูล การคุ้มครองสิทธิ ปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติไทย การติดตามและผลักดัน เชิงนโยบาย การณรงค์และเผยแพร่ รวมถึงการพัฒนาศักยภาพคนทำงาน

พื้นที่ขับเคลื่อน: เด็กและครอบครัวคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ คนพิการในพื้นที่นาร่อง 5 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่, เชียงราย, พะเยา, แม่ฮ่องสอน และ ตาก

● **เครือข่ายกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล**

ภูมิหลังและการก่อตั้ง: ปัญหาการต่อต้านของชุมชนในพื้นที่รอบโครงการ เป็นผลมาจากผู้ก่อสร้างโครงการและรัฐละเลยการชี้แจงและสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลให้แก่ชุมชนในพื้นที่ ประกอบกับเคร่งครัดในการดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ภาครัฐกำหนด โดยที่โครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลที่มีขนาดใหญ่บางแห่งมีกำลังการผลิตไม่สอดคล้องกับศักยภาพชีวมวลและฐานทรัพยากรในท้องถิ่น รวมไปถึงมีโอกาสก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มากกว่าโครงการขนาดเล็ก จึงทำให้ได้รับแรงต่อต้านจากชุมชนในพื้นที่ของโครงการค่อนข้างมาก จนกระทั่งมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายของภาคประชาชน (ไม่ระบุช่วงเวลาในการรวมตัวของเครือข่าย)

เป้าหมายและวัตถุประสงค์: เพื่อเรียกร้องและปกป้องสิทธิชุมชน รวมถึงความพยายามในการปกป้องพื้นที่เกษตรกรรม

การดำเนินกิจกรรม: การเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องท้องถิ่น

พื้นที่ขับเคลื่อน: พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ