



รายงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น
รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยปริทัศน์สถานภาพความรู้
เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม

โดย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปณายุ ไชยรัตนานนท์

กันยายน 2560

รายงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยปริทัศน์สถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม

ผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปณัฏ ไซรัตน์นนท์

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำ

ความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ที่สร้างความไม่เท่าเทียมให้แก่ประชาชนในสังคมไทยปัจจุบันถือเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ และแนวโน้มของปัญหาจะยิ่งเพิ่มสูงขึ้นต่อไปภายใต้การพัฒนาที่มุ่งเน้นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์เช่นนี้ จากในอดีตที่การศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำมักให้ความสำคัญต่อมิติทางเศรษฐกิจและรายได้เป็นหลัก แต่ในปัจจุบันมิติของความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายมิติและมีความซับซ้อนมากขึ้น และเมื่อพิจารณาพร้อมกับบริบทที่มีความแตกต่างกันไป ย่อมพบความเหลื่อมล้ำที่มีลักษณะเฉพาะตัวในแต่ละบริบทมากยิ่งขึ้นด้วยเหตุและปัจจัยที่ส่งผลแตกต่างกัน ดังนั้นแล้วโครงการวิจัยปรีทัศน์สถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม จึงต้องการทบทวนและทำความเข้าใจแนวคิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรม และสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นภายในเมืองอุตสาหกรรม ผ่านผลงานวิจัย ผลการศึกษา รายงาน บทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและลงพื้นที่สำรวจสถานการณ์ในพื้นที่ๆ กำลังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำจากการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พร้อมทั้งค้นหาคำถามวิจัยจากช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา และพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัยมาช่วยเติมเต็มชุดความรู้ด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมต่อไป งานวิจัยดังกล่าวนี้เป็น 1 ใน 4 โครงการวิจัยปรีทัศน์สถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำ ที่ดำเนินการร่วมกันอีก 3 เมือง ได้แก่ เมืองศูนย์กลาง เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเมืองท่องเที่ยว เพื่อท้ายที่สุดจะสามารถสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำในบริบทที่แตกต่าง และสร้างงานวิจัยที่ช่วยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในบริบทที่แตกต่างกันของประเทศได้

ผศ.ดร.ปนายุ ไชยรัตนานนท์

ผู้วิจัย

กันยายน 2560

บทคัดย่อ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) เป็นต้นมา มุ่งเน้นให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่มีบทบาทสำคัญในด้านการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ แม้การพัฒนาอุตสาหกรรมจะกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางด้านการจ้างงาน การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ และพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ในอีกด้านก็สร้างปัญหา ความเหลื่อมล้ำในสังคมมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านรายได้ ด้านการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น ด้านความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงาน ด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสังคม ด้านสุขอนามัย และด้านกฎหมายและการบริหารจัดการ ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ ได้แก่ อยู่อาศัยในพื้นที่เมืองหรือชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานต่อเนื่องจากภาคอุตสาหกรรม และผลกระทบจะยิ่งส่งผลมากยิ่งขึ้นต่อผู้มีรายได้น้อยหรือประชากรฐานล่างในสังคม ดังนั้นในการวิจัยปริทัศน์สถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมนี้ จึงมีวัตถุประสงค์มุ่งรวบรวม และสังเคราะห์งานวิจัยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การเติบโต และเปลี่ยนแปลงของเมืองในหลากหลายมิติ และความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม ค้นหาคำถามวิจัยจากช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา และพัฒนาข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยที่สนใจบนฐาน ผลการสังเคราะห์องค์ความรู้ การดำเนินการวิจัยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) มุ่งเน้นผลงานวิจัยที่ดำเนินการภายในประเทศไทยเป็นหลัก รวมถึงการจัดประชุมแลกเปลี่ยนและลงพื้นที่ศึกษา สังเกตการณ์จริงในพื้นที่อุตสาหกรรมสำคัญในประเทศ เพื่อรับทราบสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยที่สนใจ

ผลการศึกษา พบว่า การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาแม้จะเกิดประโยชน์ในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในทางตรงข้ามก่อให้เกิดปัญหาความยากจนและสร้างช่องว่างของรายได้เพิ่มมากขึ้น ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมและสุขอนามัยของประชาชน เกิดการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคอุตสาหกรรมและประชาชนท้องถิ่น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดจากการอพยพย้ายถิ่น การทบทวนประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม สามารถสรุปความเหลื่อมล้ำสำคัญที่เกิดขึ้นได้ 5 ประเด็น ได้แก่ 1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านการลงทุน รายได้ และการถือครองที่ดิน 2) ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความเสมอภาคของบุคคล และแรงงาน 3) ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและการบริการพื้นฐาน การบริการสาธารณสุข 4) ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับการทรัพยากร มลพิษสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ และ 5) ความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ที่เกี่ยวข้องกับการกฎหมายและนโยบายโครงสร้างอำนาจและการจัดการ และกระบวนการยุติธรรม ที่กระทบต่อกลุ่มคนจนเมืองในเมืองอุตสาหกรรม ได้แก่ กลุ่มแรงงาน (กลุ่มแรงงานในระบบ และกลุ่มแรงงานนอกระบบ) กลุ่มผู้มีรายได้น้อย/ผู้มีรายได้น้อยกว่าในพื้นที่เดิมก่อนมีการพัฒนาอุตสาหกรรม (ชาวบ้าน เกษตรกร ชาวประมงชายฝั่ง เป็นต้น) และกลุ่มผู้อพยพเข้าสู่แหล่งงาน (เปลี่ยนตัวเองกลายเป็นผู้บุกรุกและชาวชุมชนแออัดได้ในภายหลัง) จากการทบทวนดังกล่าวนำไปสู่การค้นหาคำถามวิจัยในแต่ละลักษณะของความเหลื่อมล้ำและนำไปสู่การพัฒนาหัวข้อวิจัยเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ในการลดความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม 6 เรื่อง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ กฎหมายและนโยบาย รายได้และการคลัง การมีส่วนร่วมของ

ประชาชน โครงสร้างอำนาจ การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แรงงาน การบริการสาธารณสุข และ
โครงสร้างและการบริการพื้นฐาน

คำสำคัญ: ปริทัศน์สถานภาพความรู้ ความเหลื่อมล้ำ คนจนเมือง เมืองอุตสาหกรรม

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ภาคอุตสาหกรรมถือเป็นภาคที่มีบทบาทสำคัญในด้านการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ กระตุ้นให้เกิดการจ้างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ พัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีการเพิ่มการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น และได้รับการส่งเสริมพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 50 ปีที่ผ่านมา พื้นที่ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ ถึงแม้การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมดังกล่าวจะสร้างผลประโยชน์ต่อประเทศแล้ว แต่ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศยังคงมุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก ส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการลงทุนด้านอุตสาหกรรมด้วยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการผลิตไม่สนับสนุนหรือเชื่อมโยงต่อภาคการผลิตในท้องถิ่นและฐานทรัพยากรในท้องถิ่น ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและคนรวยมีมากยิ่งขึ้น ท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม ความขัดแย้งระหว่างทุนและแรงงานยังคงเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนา ปรากฏการณ์เหล่านี้ยังเพิ่มเติมให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ สะสมและทวีความรุนแรงมากขึ้น เช่น ปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ปัญหาด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ ปัญหาด้านสังคมที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น ปัญหาด้านสุขอนามัยของประชาชนและแรงงาน ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย เป็นต้น ผลกระทบเหล่านี้จะยิ่งส่งผลมากยิ่งขึ้นต่อผู้มีรายได้น้อยหรือประชากรฐานล่างในสังคม ที่ไม่มีช่องทางและโอกาสในการมีสิทธิและเสียงในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาย่างเป็นธรรม ดังนั้นในการวิจัยปริทัศน์สถานการณ์ความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมนี้ จึงมีวัตถุประสงค์มุ่งรวบรวมและสังเคราะห์งานวิจัยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การเติบโตและเปลี่ยนแปลงของเมืองในหลากหลายมิติ และความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาส ค้นหาถ้อยคำวิจัยจากช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา และพัฒนาข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยที่สนใจบนฐานผลการสังเคราะห์องค์ความรู้

จากการศึกษาพบว่า นิยามความยากจนและลักษณะคนจนเมืองที่ขาดโอกาสในมิติด้านต่างๆ นอกเหนือจากการพิจารณาเพียงแค่ด้านรายได้และเศรษฐกิจของครัวเรือนตามหลักการ “เส้นความยากจน” เช่นในอดีต เห็นถึงความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้นของความจน เช่น ไม่มีที่ดินทำกิน การศึกษาต่ำ ไม่มีงานทำ รายได้น้อย ขาดแคลนทุนและทรัพย์สิน และปัญหาสุขภาพหรือพิการ เป็นต้น สำหรับคนจนในเมืองอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ จะชี้ให้เห็นถึงกลุ่มคนจนที่อยู่ในภาคแรงงานอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มหลัก ซึ่งเป็นกลุ่มคนดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาประเทศตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา จากการที่รัฐมุ่งส่งเสริมให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคการผลิตหลักในการพัฒนาประเทศ และให้ความสำคัญต่อการภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคการผลิตพื้นฐานเดิมของประเทศลดลง ส่งผลให้เกษตรกรในภาคเกษตรกรรมเดิมจำนวนมากจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตนเองในการหารายได้ และเกิดการย้ายถิ่นอย่างต่อเนื่องเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมภายในเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ เมื่อพิจารณาคุณลักษณะของแรงงาน พบว่ามี 2 กลุ่มหลักที่มีความแตกต่างกันในเรื่องสิทธิและความเป็นธรรม คือ แรงงานในระบบที่มีรายได้ประจำและสามารถเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดไว้ และแรงงานนอกระบบที่ส่วนใหญ่มักถูกละเลยและเอาเปรียบจากระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ ขาดอำนาจในการต่อรอง และไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมหรือสวัสดิการต่างๆ ของรัฐได้ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้แรงงานนอกระบบขาดความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันไป นอกจากนี้ยังพบกลุ่มคนจนในเมืองอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา

ภาคอุตสาหกรรมตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา ได้แก่ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้มีรายได้ไม่แน่นอน บางส่วนในพื้นที่เดิมก่อนที่จะมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่ เช่น ชาวบ้านในชุมชนเดิม เกษตรกร หรือชาวประมงชายฝั่ง ที่ประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่ กลุ่มผู้อพยพเข้าสู่เมืองหรือแหล่งงานในภาคอุตสาหกรรม และเมื่อเมืองขาดการเตรียมความพร้อมในการรองรับการย้ายถิ่น ทั้งในด้านที่อยู่อาศัยและโครงสร้างการบริการพื้นฐาน ย่อมผลักดันให้กลุ่มผู้อพยพดังกล่าวกลายเป็นผู้บุกรุก หรือกลายเป็นชุมชนแออัดบริเวณโดยรอบแหล่งงานหรือภายในเมืองอุตสาหกรรมต่อมา ซึ่งกลุ่มคนจนเมืองทั้งหมดที่ยกตัวอย่างนี้จะพบเห็นปรากฏการณ์ของการเกิดขึ้นของคนจนเมืองในเมืองอุตสาหกรรมได้จากการปริทัศน์สถานภาพความรู้จากงานวิจัยและกรณีศึกษาที่หลากหลายในลำดับต่อไป

ในการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำที่ปัจจุบันถือว่าเป็นปัญหาสำคัญในประเทศต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของประชากรในแทบทุกมิติ และระดับความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ภายใต้การพัฒนาประเทศที่ยึดโยงอยู่กับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมในระบบทุนนิยมเริ่มปรากฏชัดมากขึ้นในงานเขียนของนักวิชาการในช่วงไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา และเป็นที่ประจักษ์ที่ได้รับความสนใจจากทั่วโลกมากขึ้น สำคัญ ได้แก่ แนวทางเสรีนิยมเป็นต้นเหตุให้เกิดความไม่เท่าเทียมเพิ่มมากขึ้นในสังคม กลไกและกฎเกณฑ์ของระบบทุนนิยมที่ไร้การควบคุมทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมด้านรายได้เพิ่มมากขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อโครงสร้างทางการเมืองที่ค้ำค้ำซึ่งอยู่ส่วนยอดของสังคม ที่มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มความมั่งคั่งและอำนาจทางการเมือง โดยละเลยปัญหาของกลุ่มคนชั้นอื่นๆ แม้ความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันจะมีความซับซ้อนขึ้นมากในหลายมิติ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจหรือรายได้เป็นสาเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างต่อเนื่องในมิติอื่นๆ ความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ และการกระจุกตัวของความมั่งคั่งและอำนาจในหมู่คนจำนวนน้อยที่อยู่บนยอดปิรามิดของชนชั้นในสังคม ย่อมเป็นโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความคับข้องใจ ความขัดแย้ง ขาดความสามัคคีในสังคมของประเทศ การค้นหานิยามและสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่มีความครอบคลุมประเด็นของความเหลื่อมล้ำที่หลากหลาย สามารถรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญอีก 2 แหล่ง ได้แก่ แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการปฏิรูป ได้สรุปว่าความเหลื่อมล้ำมีหลายมิติ ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจ และด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่เชื่อมโยงถึงกันและส่งผลถึงกัน และรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ.2556 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการสรุปสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ.2556 ไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านสินทรัพย์ทางการเงิน ด้านการถือครองที่ดิน ด้านการศึกษา ด้านคุณภาพการให้บริการสาธารณสุข และด้านความไม่เสมอภาคทางเพศ จากการทบทวนนิยามความหมายของความยากจนและความเหลื่อมล้ำ สะท้อนให้เห็นการระบุความยากจนของประชากรกลุ่มต่างๆ ผ่านเกณฑ์ที่แต่ละประเทศหรือในระดับสากลตั้งขึ้น จากการให้ความสำคัญเฉพาะรายได้ทางเศรษฐกิจและการยังชีพด้วยเงิน ความยากจนและความเหลื่อมล้ำมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นในหลายมิติ เช่น โอกาส ศักดิ์ศรี อำนาจ สิทธิ และการได้รับบริการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งสาเหตุของการเกิดความเหลื่อมล้ำก็อาจจะมีหลากหลายสาเหตุแตกต่างกันไปตามบริบทพื้นที่ เช่น เกิดจากระบบการพัฒนาภายในประเทศ ระบบการคลัง นโยบายและมาตรการต่างๆ และหลักปฏิบัติความเชื่อในเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น ในปัจจุบันความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกให้ความสนใจและเร่งหามาตรการเยียวยาและบรรเทาปัญหาให้ลดลง เนื่องจากปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งในมิติอื่นๆ ในสังคมได้เช่นกัน

การวิจัยโครงการปริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม เป็นการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจถึงวิวัฒนาการของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย และต้องการค้นหาผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหลากหลายมิติกับภาคประชาชนและชุมชน ในพื้นที่ที่ภาคอุตสาหกรรมเข้าไปดำเนินการตามนโยบายและการส่งเสริมของรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สำหรับพลวัตของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่เห็นได้ชัดเจน ได้รับอิทธิพลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่เริ่มมีการใช้เป็นฉบับแรกในปี พ.ศ.2504 และเป็นการสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมแล้ว รัฐยังให้ความสำคัญกับการเกิดขึ้นของหน่วยงานที่สำคัญเพื่อดูแลอุตสาหกรรมด้านต่างๆ อีกหลายแห่งตามลำดับ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม การนิคมแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และสถาบันพัฒนาต่างๆ ตลอดระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อมา ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมมีการขยายตัวอย่างมาก ทั้งการขยายขนาดกำลังการผลิต การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค การกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่และโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวก เช่น โรงไฟฟ้า ท่าเรือน้ำลึก ระบบถนน และระบบราง เป็นต้น แต่สิ่งสำคัญที่สังเกตเห็นความสัมพันธ์กันทุกยุคสมัย คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็มีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง จะเห็นได้ว่าการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือการคัดเลือกพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในแต่ละยุค ย่อมมีอิทธิพลจากระบบการเมืองและการปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอแตกต่างกันไปตามแต่ละบริบท สิ่งเหล่านี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในสังคม เนื่องจากขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันพัฒนาภาคอุตสาหกรรม

นอกจากนี้โครงการปริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์สำคัญที่ต้องการค้นหาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม และค้นหาช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา ซึ่งเป็นสถานการณ์เฉพาะที่มีความสัมพันธ์กับสภาพความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในประเทศ กระบวนการรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องค้นหากลุ่มประเด็นหลักเพื่อใช้ในการจัดกลุ่มงานวิจัย สำหรับการพิจารณาการค้นหากลุ่มประเด็นหลักใช้การวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์ความสัมพันธ์ของเมืองกับภาคอุตสาหกรรม และสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยที่ได้ทบทวนไว้ โดยใช้แหล่งข้อมูลที่สำคัญ 2 แหล่ง ได้แก่ แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการปฏิรูป และรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ.2556 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากเป็นชุดข้อมูลที่แสดงปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยได้ค่อนข้างครอบคลุมในทุกมิติ และมากกว่าการพิจารณาเพียงแค่มิติทางด้านเศรษฐกิจหรือรายได้เพียงเท่านั้น เพื่อค้นหาประเด็นร่วมที่มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันมากำหนดกลุ่มประเด็นหลักสำหรับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม จากการเปรียบเทียบประเด็นร่วมสามารถสรุปเป็นกลุ่มประเด็นหลักสำหรับการจัดกลุ่มและรวบรวมผลงานวิจัยได้ 5 ประเด็นหลักที่แบ่งออกเป็น 14 ประเด็นย่อย ซึ่งเป็นตัวแทนของสถานะความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ได้แก่ 1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 3 ประเด็นย่อย ดังนี้ ประเด็นด้านเศรษฐกิจและการลงทุน ประเด็นด้านรายได้และการคลัง และประเด็นด้านการถือครองที่ดิน 2) ความเหลื่อมล้ำทางสังคม มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 3 ประเด็นย่อย ดังนี้ ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ประเด็นด้านความเสมอภาคของบุคคล และประเด็นด้านแรงงาน 3) ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 2 ประเด็นย่อย ดังนี้ ประเด็นด้านโครงสร้างและการบริการพื้นฐาน และประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข 4) ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 3 ประเด็นย่อย ดังนี้ ประเด็นด้านทรัพยากร

ประเด็นด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม และประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ และ 5) ความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 3 ประเด็นย่อย ดังนี้ ประเด็นด้านกฎหมายและนโยบาย ประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการ และประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรม

สำหรับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ พบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่กระจุกตัวมากขึ้น บริษัทขนาดใหญ่มีความได้เปรียบบริษัทคู่แข่ง ทำให้การแข่งขันในตลาดมีจำกัด เกิดการผูกขาดได้ง่ายขึ้น ส่งผลให้เกิดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจสูง รัฐจำเป็นต้องเข้ามาดูแลด้วยความจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น โครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญส่วนใหญ่จะเป็นการขยายนิคมอุตสาหกรรมท่าเรือ ระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รองรับการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งจะพบทั้งเสียงสนับสนุนและเสียงคัดค้านจากพื้นที่เป้าหมายของโครงการ โดยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาจะพบงานวิจัย รายงาน และบทความเป็นจำนวนมากที่ทำการศึกษาและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการดังกล่าว โดยเฉพาะพื้นที่ในภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคเหนือ เป็นต้น กระบวนการโลกาภิวัตน์กระทำให้แหล่งทรัพยากรในท้องถิ่นเปิดกว้างต่อการเป็นทรัพยากรของโลก มีกลุ่มทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศที่โยกโยกกันหลายระดับ ร่วมกับนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ อาจก่อให้เกิดการพัฒนาต่างๆ ที่ไม่สนใจบริบทหรือศักยภาพเดิมในพื้นที่ ละเลยชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ที่สำคัญเข้ามาแบบเบียดๆ ไม่มีการแสดงข้อมูลของโครงการให้ชุมชนรับรู้อย่างชัดเจนตรงไปตรงมา เนื่องจากเกรงถึงเรื่องการคัดค้านจากผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ การดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ไม่ปรากฏเจ้าภาพที่ชัดเจนทำให้การติดตาม ร้องเรียน และการสอบถามความรับผิดชอบจากหน่วยงานต่างๆ เป็นไปด้วยความยากลำบากและขาดความชัดเจน กฎหมายที่ชุมชนเข้าใจว่าสามารถปกป้องสิทธิและความปลอดภัยของชุมชน กลับไม่สามารถช่วยเหลือชุมชนได้เลยหน้าซึ้งกลายเป็นเพียงสิ่งรองรับความชอบธรรมของโครงการพัฒนาไปอีก เช่น กฎหมายที่กำหนดให้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าแนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับตั้งแต่มีการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้างระบบเศรษฐกิจที่เอื้อต่อผู้เป็นเจ้าของทุน โอกาสทางการศึกษา การเข้าถึงระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ และโครงสร้างประชากร (วัยและเพศ) งานวิจัยที่กล่าวถึงทุนและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน พบว่า มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินกับกลุ่มคนบางกลุ่ม เป็นสิ่งที่สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม และก่อให้เกิดความขัดแย้งในด้านที่ดินและด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) ขาดแรงผลักดันทางการเมืองในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน 2) ขาดนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยมิชอบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภูเขา ป่าไม้ ชายทะเลและเกาะต่างๆ 3) รัฐละเลยการจัดการที่ดินที่เอกชนถือครอง และ 4) ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ จากแนวคิดการใช้ที่ดินเป็นต้นทุนทางสังคมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับความเหลื่อมล้ำทางสังคม พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสนใจในประเด็นการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม หรือการได้รับผลกระทบจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ อันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างประชากร ด้านวิถีชีวิต ด้านธุรกิจชุมชน ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสภาพแวดล้อมชุมชน อันนำมาสู่การเพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เพิ่มมากขึ้น การย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองของชาวชนบท การแย่งชิงทรัพยากรระหว่างประชาชนนายทุน และรัฐ ความล่มสลายของสังคมชนบท และปัญหาสังคมที่ทวีความรุนแรงและซับซ้อนขึ้นอย่างมากใน

พื้นที่เมือง ในประเด็นของความเสมอภาคของบุคคลพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และสวัสดิการสังคมสำหรับผู้มีรายได้น้อย ปัญหาสิทธิมนุษยชนในอดีตที่ผ่านมาจะเป็นปัญหาระหว่างรัฐกับราษฎรเป็นหลักใหญ่ แต่ในปัจจุบันบริบทกระแสข้ามชาติ ภาพของบรรษัทธุรกิจเอกชนข้ามชาติและสถาบันเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศได้ปรากฏให้เห็นชัดเจน แนวนโยบายข้ามชาติดังกล่าวมุ่งแผ่ขยายพลังอำนาจทุน เทคโนโลยี และการค้าการตลาดออกไปทั่วโลก ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นชนบทในแง่ความต้องการเข้าไปจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ได้แก่ ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ เป็นต้น อันเป็นต้นทุนสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ตัวอย่างการเติบโตของการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกและชายฝั่งทะเลภาคตะวันตกของไทย เริ่มจากรัฐราชการมีบทบาทสูงในการเป็นผู้บุกเบิกการพัฒนา กลุ่มทุนเป็นผู้แสวงหาการอุปถัมภ์จากรัฐ และสร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่มทุนข้ามชาติ จนสามารถสร้างแรงผลักดันในการกำหนดทิศทางนโยบายประเทศและสามารถกำกับกลไกรัฐได้ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่งผลให้พื้นที่ของประชาชนและคนชนบทมีน้อยมาก ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ การเรียกร้องสิทธิชุมชนจึงไม่ใช่การปรับความสัมพันธ์ของท้องถิ่นให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจที่เหนือกว่า หรือการให้โครงสร้างที่เหนือกว่ายอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงตัวเองและลักษณะความสัมพันธ์กับชุมชน หากแต่เป็นการสถาปนาหน่วย/ชุดความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นที่เท่าเทียมและเป็นธรรมขึ้น และปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจที่เหนือกว่าเสียใหม่ เพื่อนำสู่การเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน เช่น การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่สามารถรองรับความหลากหลายทางนิเวศวัฒนธรรม การสร้างเวทีสาธารณะแลกเปลี่ยนเรียนรู้สร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการสร้างความรู้จากท้องถิ่นในทุกๆ มิติ สำหรับการพัฒนาวัดการสังคมเป็นการบริการหรือโครงการที่ทั้งภาคราชการและภาคเอกชนจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยไม่จำแนกฐานะและชนชั้น แบ่งเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ สวัสดิการสังคมที่มุ่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน บำบัดรักษา และทดแทนฟื้นฟู สวัสดิการสังคมที่มุ่งป้องกันปัญหา และสวัสดิการสังคมที่มุ่งพัฒนาศักยภาพ ความคิด จิตใจ ทักษะของประชาชน ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ดำเนินการทั้งโดยรัฐและเอกชน กลุ่มคนที่ได้รับสวัสดิการ คือ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น ครอบครัวยากจน สตรีมีครรภ์ สตรีอาชีวะบริการ เด็กและเยาวชน ผู้ยากไร้ ผู้ชรา และผู้ประสพภัยธรรมชาติ เป็นต้น ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงาน 3 ลักษณะ ได้แก่ แรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ และแรงงานข้ามชาติ โดยประเด็นที่เกิดความเหลื่อมล้ำเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานไทย การไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด การทำงานเกินชั่วโมงตามกฎหมายกำหนด การจ่ายค่าจ้างล่าช้า ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน การไม่ได้รับค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุ การกักขังหรือจำกัดที่อยู่ และการจำกัดการติดต่อระหว่างญาติพี่น้องและเพื่อนคนงาน เป็นต้น

สำหรับความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ พบว่า เกี่ยวข้องกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของแรงงานและประชากรแฝงในพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรม การอพยพของแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคนอกเกษตรกรรมจะส่งผลให้พื้นที่เมืองอุตสาหกรรมหรือพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมมีความหนาแน่นของประชากรเพิ่มมากขึ้น สิ่งสำคัญที่จะเกิดผลกระทบตามมาคือการจัดการบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอาจไม่พอเพียงกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ก็เป็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่นๆ ในเมือง เช่น การศึกษา ที่อยู่อาศัย ระบบคมนาคม เป็นต้น นอกจากนี้การพัฒนาเมืองก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำสำหรับผู้มีรายได้น้อยของโอกาสในการถือครองที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่จึงไปอยู่ในชุมชนแออัดในพื้นที่ทุรกันดาร หรือเป็นที่ถูกเบียด หรือห้องเช่าราคาถูก เป็นต้น สาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือไม่เป็นธรรมในด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ การไม่มีนโยบายแห่งรัฐในการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัย

สำหรับพลเมือง ปัญหารวมศูนย์การบริหารจัดการพัฒนาเมือง ที่ดิน และที่อยู่อาศัยไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง ความยากจนหรือรายได้ต่ำไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ ระบบเศรษฐกิจการเงินไม่เอื้อต่อทุกคนในการเข้าถึง กลไกการค้าของที่อยู่อาศัยไม่สัมพันธ์กับมิติการสร้างสังคมและชุมชน เป็นต้น สำหรับความเหลื่อมล้ำทางด้านการบริการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ สุขอนามัยของประชากรและแรงงานที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม ทั้งในแง่ของสุขภาพทางกายที่ได้รับผลกระทบมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และสุขภาพทางจิตที่เกิดจากการใช้แรงงานภายใน ภาควอุตสาหกรรม ปัญหาสำคัญของระบบสาธารณสุขที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ คือ ระบบการให้บริการยัง ลำช้า แพทย์และพยาบาลมีไม่เพียงพอ และสถานที่ขาดความสะดวกสบายในการใช้บริการ นอกจากนี้ความไม่ เป็นธรรมในระบบสังคมจะทำให้เกิดการกีดกันคนบางกลุ่มจากทรัพยากรทางสุขภาพ การเงิน และอำนาจ จน กลายเป็นคนยากจนและขาดแคลน ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยที่ไม่เป็นเหตุโดยธรรมชาติและเป็นการเจ็บป่วยที่ ไม่ใช่ความผิดของเขาทั้งหมด เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวมักไม่ได้รับสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างเป็นธรรม และไม่สามารถมีคุณภาพชีวิตพื้นฐานที่เป็นปกติสุขเช่นกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคม

สำหรับความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสนใจกับการจัดการทรัพยากร ให้เหมาะสมเพื่อการรองรับภาคอุตสาหกรรมและการผลิต และศึกษาผลกระทบต่อชุมชนในกรณีที่เกิดการแย่งชิงทรัพยากรในท้องที่จากภาคอุตสาหกรรมและการผลิต ได้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติ 5 ประเภท ซึ่งได้แก่ 1) ทรัพยากรแร่ ที่ต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแร่ที่สร้างการมีส่วนร่วมต่อการเป็นเจ้าของ ร่วมกันระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และสาธารณะ รักษาผลประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างเป็นธรรม และส่งเสริมบทบาท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรแร่ 2) ทรัพยากรป่า จากปัญหาที่ทรัพยากร ป่าเสื่อมโทรมและมีพื้นที่ลดน้อยลงมาตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการ ป่าในประเทศไทยในปัจจุบันไม่สร้างความยั่งยืนแก่ทรัพยากรป่า และสร้างความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ จากป่าให้แก่คนจำนวนมาก การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรป่าจึงควรใช้ หลักการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างป่าและชุมชน อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมอย่าง ยั่งยืน 3) ทรัพยากรน้ำ ปัญหาในปัจจุบันมีการจัดการทรัพยากรน้ำโดยแยกส่วนไม่เชื่อมโยงกับโครงสร้างอื่นๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่ธรรมชาติและระบบนิเวศ เป็นต้น ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการจัดการน้ำ ดังนั้นการแก้ไขปัญหการจัดการน้ำให้เกิดความเป็นธรรม จำเป็นต้องบูรณาการการจัดการน้ำร่วมกันทุกภาค ส่วนและสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ 4) ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในปัจจุบันได้รับผลกระทบจากการ ทำลายระบบนิเวศชายฝั่งจากอุตสาหกรรมประมงและการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่บริเวณทะเลและชายฝั่ง การแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารจัดการทะเลและชายฝั่ง โดยบูรณาการการจัดการ ร่วมกับแม่น้ำ ป่า และการใช้ประโยชน์ที่ดิน การทวงคืนพื้นที่สาธารณะที่ถูกภาคเอกชนใช้ประโยชน์โดยมิชอบ และที่สำคัญคือการสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและภาคประชาชน และ 5) ทรัพยากรพลังงาน ปัญหา สำคัญของความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรพลังงาน คือ การจัดการทรัพยากรพลังงานของประเทศไทยเป็นระบบ รวมศูนย์ การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพลังงานอยู่ในมือกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม ส่งผลให้เกิดการแสวงหา ประโยชน์ทั้งในส่วนภาครัฐ นักการเมือง ภาคธุรกิจ จำเป็นที่ต้องปฏิรูประบบพลังงานของประเทศโดยการ กระจายศูนย์ด้านพลังงานอย่างเหมาะสม (ถึงแม้ว่าการผลิตแบบรวมศูนย์ยังมีความจำเป็นอยู่เช่นกัน) สนับสนุนการสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการใช้พลังงาน การสร้างความรับผิดชอบและไม่ผลักภาระการใช้พลังงานจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปสู่ประชาชนอีกกลุ่ม สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมลพิษ สิ่งแวดล้อม พบว่า มีจำนวนงานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มากที่สุดในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมุ่งส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้เป็น

การพัฒนาหลักของประเทศ พบการศึกษาสถานการณ์การเกิดขึ้นของมลพิษที่เกิดจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า เหมืองแร่ เป็นต้น พบว่ามีการวิจัยเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางน้ำและปัญหามลพิษทางอากาศมากที่สุด นอกจากนี้ยังพบปัญหาขยะและกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่เพิ่มสูงขึ้นมาก แต่การจัดการสารเคมีและวัตถุพิษภายนอกโรงงานกลับต่ำกว่ามาตรฐานมาก และมีการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายในที่สาธารณะอยู่เสมอ ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการปนเปื้อนในทรัพยากรน้ำ อากาศ และดิน สาเหตุของปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดจากปริมาณขยะและกากของเสียอันตรายมีจำนวนมากว่าสถานที่รับกำจัด และส่วนใหญ่ต้องส่งให้กับบริษัทที่รับกำจัดนอกเขตพื้นที่สถานประกอบการ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ระบบการขนส่งขาดความรัดกุมทำให้เกิดการลักลอบทิ้งในที่สาธารณะหรือพื้นที่เอกชนรกร้าง ลักลอบทิ้งในพื้นที่ที่มีการซื้อหรือเช่าไว้เพื่อปิดบังอำพราง และลักลอบทิ้งในหน่วยงานคัดแยกแะรีไซเคิลขยะที่ไม่มีใบอนุญาตในการจัดเก็บหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมอันตราย กระบวนการลักลอบทิ้งกากของเสียดังกล่าวมีการกระทำเป็นขบวนการทั้งจากแหล่งผู้กำเนิด ผู้ขนส่ง ผู้กำจัดกากของเสีย และความหละหลวมของการตรวจสอบอย่างเข้มงวดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับการศึกษาปัญหามลพิษทางอากาศนอกจากจะพบในพื้นที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมต่างๆ ในหลายพื้นที่ บางส่วนจะพบจากการทำการศึกษาโรงงานและโรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานถ่านหินเป็นหลัก เช่น โรงไฟฟ้าแม่เมาะจังหวัดลำปาง การมุ่งเน้นพัฒนาพลังงานของประเทศด้วย “การจัดหา” มากกว่า “การจัดการ” มาตั้งแต่เริ่มต้น ส่งผลกระทบรุนแรงต่อวิถีชีวิตของผู้นคนและสภาพแวดล้อม ดังปรากฏเป็นข่าว กระแสต่อต้าน และการฟ้องร้องคดีความมาอย่างต่อเนื่อง จากการทบทวนประเด็นเรื่องมลพิษจากงานวิจัย ผลการศึกษา และวิทยานิพนธ์ สิ่งที่พบความแตกต่างจากการวิจัยในประเด็นอื่นๆ คือ การวิจัยที่อยู่ในประเด็นด้านมลพิษจะพบงานวิจัยที่มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมมากที่สุด โดยพบงานที่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการวิจัย ส่วนใหญ่เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ โดยมีทั้งในส่วนของงานวิจัยที่เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน และการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงความตระหนักในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมที่มีการพัฒนามาตลอดระยะเวลาที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกใช้เป็นเครื่องมือชี้้นำการพัฒนาประเทศ สำหรับการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ พบว่ามีการวิจัยและทำการศึกษาค่อนข้างน้อยมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนให้เกิดงานวิจัยเนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศย่อมส่งผลต่อภาคอุตสาหกรรมการผลิตในหลายด้าน ทั้งในแง่ของวัตถุดิบ ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมการผลิตในสภาพภูมิอากาศที่แปรเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลต่อฐานของภาคอุตสาหกรรมการผลิต เช่น วัตถุดิบถูกทำลาย ความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติในด้านที่ตั้งของภาคอุตสาหกรรมและเมืองอุตสาหกรรม การเตรียมรับมือภัยพิบัติของภาคอุตสาหกรรมการผลิตและชุมชนโดยรอบ เป็นต้น

สำหรับความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม พบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ใช้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นยุทธศาสตร์ในการขยายอำนาจไปสู่พื้นที่ชนบท รัฐจึงเริ่มออกกฎหมายที่เข้าไปผูกขาดอำนาจการจัดการการผลิตและการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ด้วยหลักการจัดการและควบคุมโดยรัฐและเอกชน ตัวอย่างกรณีการประกาศเขตอนุรักษ์ป่าสงวน ที่รัฐมองว่าคนเป็นศัตรูของป่าจึงต้องแยกคนออกจากป่า ห้ามไม่ให้ชาวบ้านอยู่อาศัยหรือทำมาหากินในผืนป่าอนุรักษ์ ทั้งที่ชาวบ้านอยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนที่จะมีกฎหมายกำหนด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวขัดแย้งกับวิถีชีวิตที่ดำรงชีพของชุมชนที่มีประเพณีการบุกเบิกที่ดินทำกินของชาวบ้าน แต่ขณะที่รัฐอ้างนโยบายและกฎหมายคุ้มครองป่าโดยใช้มาตรการบังคับให้ชาวบ้านออกจากป่า รัฐกลับมีนโยบายส่งเสริมธุรกิจเอกชนให้เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากป่าแทน การที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจากภาครัฐที่จะลงมามีดำเนินการในพื้นที่ชุมชน โดยเฉพาะ

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อชุมชนเป็นจำนวนมาก รวมถึงการสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ ถ้าการกำหนดนโยบายของรัฐตั้งอยู่บนความสมดุลของเศรษฐกิจในภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลทั้งหมดอย่างโปร่งใส และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ย่อมสร้างโอกาสในการได้รับประโยชน์ และยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับทุกภาคส่วนได้ นอกจากนี้การใช้มาตรการทางระบบภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ ใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluters Pay Principle: PPP) ประเด็นกฎหมายอีกด้านที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ กฎหมายทางด้านผังเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงการคมนาคมและขนส่ง โครงการกิจการสาธารณูปโภค และพื้นที่โล่ง การขาดกฎหมายผังเมืองจะนำไปสู่ปัญหาของเมืองในทุกๆ ด้าน เช่น การเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนกลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงกลุ่มอุตสาหกรรม โดยวิธีที่นิยมมากที่สุด คือ การเลื่อนหรือชะลอการบังคับใช้ผังเมืองรวม ควบคู่กับการแทรกแซงเพื่อให้ผังเมืองรวมเดิมหมดอายุ เพื่อจะได้ใช้ช่วงเวลาที่ไม่มีผังเมืองรวมบังคับใช้ในพื้นที่ เร่งขออนุญาตก่อสร้างโครงการโรงงานอุตสาหกรรมของตนเอง การแก้ไขจำเป็นต้องสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับผังเมืองแก่ประชาชนและทุกภาคส่วนให้เห็นความสำคัญ ปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมือง กระจายอำนาจการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ทำให้เห็นถึงพลวัตรของอำนาจในสังคม ทั้งในส่วนโครงสร้างอำนาจของรัฐ อำนาจของกลุ่มทุน และอำนาจของประชาชน ที่สามารถเกิดขึ้นได้ทุกแห่งหน โครงสร้างอำนาจที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลไทยมาโดยตลอด โดยเฉพาะการกระจุกตัวของอำนาจในเมืองหลวงหรือกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามตลอดหลายช่วงทศวรรษที่ผ่านมาปรากฏการณ์ทางด้านการเมืองที่เริ่มแสดงให้เห็นพลังของมวลชนโดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นล่าง ที่ตระหนักในอำนาจและสิทธิความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ในประเด็นของความเหลื่อมล้ำเป็นที่ชัดเจนว่ามีปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความมั่งคั่งสูง ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาการเมืองภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองมีความเข้มแข็งขึ้นจากอดีต มีการรวมกลุ่มกันเหนียวแน่นเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองของภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนพลเมือง พัฒนาไปสู่ความชอบธรรมแก่สังคมโดยรวม การพัฒนาดังกล่าวประกอบด้วย 6 ประการ ได้แก่ การพัฒนาทางด้านการองค์กร การพัฒนาทางด้านการไว้วางใจ การพัฒนาทางด้านการผู้นำ การพัฒนาทางด้านการเชื่อมโยงเครือข่าย การพัฒนาทางด้านการเกณฑ์หรือการระดม และการพัฒนาทางด้านการสื่อสารและการทำให้เป็นข่าวหรือประเด็นสาธารณะ สำหรับประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสนใจต่อความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมในระดับประเทศ เป็นการวิจัยที่มองกลไกของกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในมุมที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้าถึง สังคมไทยในปัจจุบันเป็นระบบสังคมอุปถัมภ์ (Spoils System) ที่ให้สิทธิและยกย่องคนที่ร่ำรวย คนที่มีอำนาจและอิทธิพลมากกว่าคนดี รวมถึงสังคมไทยเป็นสังคมที่ประนีประนอม การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่อาจปฏิบัติต่อผู้คนทุกคนได้ในลักษณะที่เสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย จึงส่งผลให้ผู้ที่มีเงินและอำนาจสามารถแสวงหาโอกาสและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้มากกว่าคนยากจน สภาพความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของไทยที่ปรากฏมีลักษณะดังนี้ 1) กฎหมายไม่ยอมรับสภาพความไม่เท่าเทียมกันของผู้คนก่อนถึงมีกฎหมาย 2) กระบวนการจำแนกประเภทอาชญากรรมไว้สำหรับคนยากจน เป็นความเหลื่อมล้ำที่สังคมจำแนกประเภทอาชญากรรมผ่านชนชั้นทางสังคม 3) กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายแพง และ 4) เกิดปรากฏการณ์ “กระบวนการยุติธรรมสองมาตรฐาน” โดย

ลักษณะดังกล่าวทั้งหมดนี้เกิดจากสาเหตุ ดังนี้ 1) คุณลักษณะเฉพาะของกระบวนการยุติธรรมไม่เปิดรับผู้รับบริการที่มีคุณลักษณะเฉพาะแบบคนยากจน 2) การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใช้ “นิติวิธี” และ “ภาษากฎหมาย” ผ่าน “คนกลางที่รู้กฎหมาย” 3) ช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมถูกผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐไม่กระจายตัวสู่ชุมชน ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยควรสร้างทางเลือกให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่จะช่วยลดช่องว่างของฐานะทางเศรษฐกิจของคู่กรณีได้

ในขั้นตอนการดำเนินการวิจัยได้จัดให้มีการประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากตัวแทนเมืองอุตสาหกรรมและลงสำรวจพื้นที่เมืองอุตสาหกรรมสำคัญ ได้แก่ ระยอง ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา ปราจีนบุรี และสมุทรสงคราม ปัญหาความเหลื่อมล้ำสำคัญที่ได้จากพื้นที่ กล่าวถึงผลกระทบที่สำคัญแก่ 4 ส่วน คือ 1) การเวนคืนที่ดิน ประชาชนมองว่าตนเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทั้งจากเงินค่าเวนคืนที่ไม่เป็นธรรม การสูญเสียการประกอบอาชีพที่มีแต่เดิม และความคับแค้นใจจากการไม่มีสิทธิร่วมตัดสินใจในโครงการ 2) แรงงานต่างถิ่นที่เข้ามาแย่งอาชีพคนในพื้นที่ 3) ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอต่อการขยายตัวของแรงงานแฝง และ 4) ระบบกฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้

จากผลการทบทวนทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนำมาสู่การวิเคราะห์ช่องว่างของการวิจัยที่สามารถนำไปพัฒนาข้อเสนอในการทำวิจัยในอนาคต เพื่อเติมเต็มองค์ความรู้ด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม โดยพบว่า มีประเด็นที่ยังคงมีผลกระทบต่อสังคมและยังขาดการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ในความหลากหลายของประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม กระบวนการในระยะต่อไปของการวิจัย คือ การสร้างโจทย์วิจัยจากนักวิจัยที่มีความสนใจในประเด็นที่ยังคงเป็นช่องว่าง ซึ่งประเด็นที่สามารถพัฒนาเป็นข้อเสนอโครงการวิจัย 6 เรื่องที่มีความสอดคล้องกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ ประเด็นด้านมาตรการและข้อกฎหมาย ประเด็นด้านรายได้และการคลัง ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจ ประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นด้านแรงงาน ประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข และประเด็นด้านโครงสร้างและการบริการพื้นฐาน ดังนี้ 1) การศึกษาความเปราะบางของชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติ และภัยทางเทคโนโลยี 2) การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำข้อเสนอการกำหนดระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก 3) กระบวนการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) เพื่อความยั่งยืนในระดับภูมิภาค กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก 4) การเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร 5) แรงงานและการบริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท กรณีศึกษา ปริมณฑลของกรุงเทพฯ และ 6) การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของแรงงานในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท กรณีศึกษา ปริมณฑลของกรุงเทพฯ

สารบัญ

บทที่	หน้า
คำนำ	
บทคัดย่อ	
บทสรุปผู้บริหาร	
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของงานวิจัย	3
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	3
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ กลุ่มเป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ	4
1.6 กิจกรรมหลักของการวิจัย	6
1.7 แผนการดำเนินการวิจัย	6
บทที่ 2 นิยามคนจนเมืองและปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคม	8
2.1 นิยามของความจน	8
2.2 นิยามของคนจนเมืองและคนจนในภาคอุตสาหกรรม	13
2.3 นิยามและปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย	18
2.4 ความเหลื่อมล้ำในต่างประเทศ	26
บทที่ 3 การทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทย	33
3.1 พลวัตรแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย	33
3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	35
3.3 แผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ.2555-2574	44
3.4 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2559-2564	48
3.5 บทบาทสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย	50
3.6 ทิศทางการพัฒนาและนโยบายที่สำคัญ โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	53
3.7 โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC)	60
บทที่ 4 ปรัชน์สถานภาพความรู้งานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม และผลการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม	64
4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและภาคอุตสาหกรรม	64
4.2 ประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม	67
4.3 การรวบรวมเพื่อการจัดกลุ่มงานวิจัย	70

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4 การปฏิวัติสถานภาพความรู้งานวิจัย	71
4.5 สรุปผลการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม	143
บทที่ 5 บทสรุปและประเด็นช่องว่างของการวิจัย	150
5.1 สถานการณ์เมืองอุตสาหกรรมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	150
5.2 ผลกระทบจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐ	153
5.3 ความสัมพันธ์ของงานวิจัยกับสถานการณ์เมืองอุตสาหกรรม	155
5.4 ประเด็นช่องว่างของการวิจัยเพื่อการวิจัยในอนาคต	158
5.5 ข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยที่สนใจบนฐานผลการสังเคราะห์องค์ความรู้	168
บรรณานุกรม	173
ภาคผนวก ก	189

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม	5
2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ Gini เปรียบเทียบระหว่างประเทศต่างๆ ในโลก ปี พ.ศ.2553	31
3.1 ขอบเขตการเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ	58
3.2 ข้อกำหนดคุณลักษณะมาตรฐานการเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศใน 5 มิติ	60

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 แสดงแผนการดำเนินการทำวิจัย	7
2.1 เส้นความยากจนและสัดส่วนคนจนใหม่ ปี พ.ศ.2554	11
3.1 สรุปจุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	41
3.2 กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมไทย	45
3.3 สรุปการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายในประเทศไทยในช่วงเวลาการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	55
4.1 เปรียบเทียบความสัมพันธ์ของเมืองกับภาคอุตสาหกรรม และสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในประเทศ	67

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้รับการส่งเสริมให้เป็นนโยบายหลักของการพัฒนาประเทศ ก้าวกระโดดที่สำคัญ คือ การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 และต่อมาได้พัฒนาเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2503 ซึ่งถือได้ว่าเป็นเสาหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย (ธงชัย โรจนกนันท์,2558) และในระหว่างนั้นได้เริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา ในช่วงพ.ศ.2504-2512 การพัฒนาอุตสาหกรรมเน้นกลยุทธ์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า อย่างไรก็ตามภาคอุตสาหกรรมยังคงต้องนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเป็นหลัก ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ตั้งอยู่ภายในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นพื้นที่ศูนย์กลางเมืองท่าขนาดใหญ่ช่วยในเรื่องการประหยัดค่าขนส่งวัตถุดิบ และยังคงเป็นตลาดใหญ่สำหรับการกระจายสินค้าจากภาคอุตสาหกรรมในขณะนั้น ต่อมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) จึงเน้นนโยบายส่งเสริมการส่งออก และกระจายฐานการผลิตไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ โดยใช้มาตรการให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่อุตสาหกรรมที่เข้าไปอยู่ในเขตส่งเสริมที่รัฐกำหนดขึ้นในจังหวัดต่างๆ มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อดูแลการจัดตั้งพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบระเบียบ และเป็นกลไกในการกระจายฐานการผลิตอุตสาหกรรมออกไปสู่ภูมิภาค ในช่วงปีพ.ศ.2524 ที่ประเทศไทยสามารถนำก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาใช้ทดแทนพลังงานภายในประเทศ นับเป็นจุดส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมที่เรียกว่า “ยุคโชติช่วงชัชวาล” ส่งผลให้รัฐมีแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ โดยกำหนดให้เป็นฐานการผลิตสำหรับอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมต้นน้ำ และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ช่วงพ.ศ.2530 มีการเพิ่มการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น และได้รับการส่งเสริมพัฒนามาโดยตลอด 50 ปีที่ผ่านมา พื้นที่ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ เช่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ปราจีนบุรี และนครราชสีมา เป็นต้น ดังนั้นในปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมถือเป็นภาคที่มีบทบาทสำคัญในด้านการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ กระตุ้นให้เกิดการจ้างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ พัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ถึงแม้การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมดังกล่าวจะสร้างผลประโยชน์ต่อประเทศแล้ว แต่ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศยังคงมุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก ส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการลงทุนด้านอุตสาหกรรมด้วยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการผลิตไม่สนับสนุนหรือเชื่อมโยงต่อการผลิตในท้องถิ่นและฐานทรัพยากรในท้องถิ่น ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและคนรวยมีมากยิ่งขึ้น ท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม ความขัดแย้งระหว่างทุนและแรงงานยังคงเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนา เนื่องจากในการแสวงหากำไรจากการลงทุน ฝ่ายทุนจำเป็นต้องหาวิธีลดต้นทุนทางด้านแรงงานทุกรูปแบบ เพราะต้นทุนด้านแรงงานเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการผลิต ในอีกทางหนึ่ง คือ เพิ่มประสิทธิภาพคนงาน (Productivity) และลดต้นทุนด้านแรงงาน ได้แก่ 1) การใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงาน (Mechanization) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน แต่ในทางกลับกันลดแรงตอรองของคนงานด้วยเช่นกัน 2) ลดการจ้างงานแบบเต็มเวลาของแรงงานในระบบ

(Formal Sector) โดยการจ้างเป็นแรงงานชั่วคราว (Casualization) ทำการจ่ายเงินเมื่อทำงานหรือระบบเหมืองงาน ส่งผลให้ได้รับค่าจ้างลดน้อยลง 3) กุ๊ยมบริษัทการเงินการซื้อกิจการ (Mergers and Acquisitions) เมื่อควรวรรณกิจการก็สามารถลดคนงานได้ กระบวนการทั้งหลายในกระบวนการผลิตและการบริการต่างๆ ดังกล่าว ส่งผลให้เจ้าของทุนมีรายได้ดีขึ้น ในขณะที่กลุ่มคนงานเกิดความเหลื่อมล้ำได้รับรายได้ลดลง สาเหตุของความไม่เป็นธรรมของแรงงาน เนื่องจากว่า แรงต่อรองของคนงานอ่อนแอ ไม่สามารถเพิ่มค่าแรงของคนงานได้ในระดับที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2555)

ปรากฏการณ์เหล่านี้ยังเพิ่มเติมให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ สะสมและทวีความรุนแรงมากขึ้น

1. ปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม เช่น มลพิษทางน้ำ อากาศ ดิน ขยะมูลฝอย
2. ปัญหาด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ เช่น โครงข่ายคมนาคม การบำบัดน้ำเสีย ประปา ไฟฟ้า สถานพยาบาล สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง
3. ปัญหาด้านสังคมที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น เช่น ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาการย้ายถิ่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเศรษฐกิจครัวเรือน
4. ปัญหาด้านสุขอนามัยของประชาชนและแรงงาน เช่น ปัญหาสุขภาพและสุขอนามัยของประชาชน
5. ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การขาดระบบการจัดการที่ดี

ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบนี้ส่วนใหญ่ ได้แก่ ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เมืองหรือชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานต่อเนื่องจากภาคอุตสาหกรรม และผลกระทบจะยิ่งส่งผลมากยิ่งขึ้นต่อผู้มีรายได้น้อยหรือประชากรฐานล่างในสังคม ที่ไม่มีช่องทางและโอกาสในการมีสิทธิและเสียงในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาย่างเป็นธรรม ดังนั้นในการวิจัยปริทัศน์สถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมนี้ จึงมุ่งรวบรวม และสังเคราะห์งานวิจัยด้านเมืองศึกษา (urban studies) ซึ่งมีลักษณะเป็นงานสหวิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การเติบโตและเปลี่ยนแปลงของเมืองในหลากหลายมิติ และ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากนโยบายการพัฒนา โดยการรวบรวมจากผลงานวิจัยที่ได้มีการดำเนินการภายใต้การสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ให้ทราบถึงหัวข้องานวิจัยที่ผ่านมามีประเด็นใดบ้างที่มีความสำคัญ และมีปริมาณมากน้อยเพียงใด เพื่อใช้เป็นฐานความรู้และค้นหาคำถามวิจัยในด้านเมืองศึกษาสำหรับนักวิจัยในอนาคต ทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงประเด็น อาทิ ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม การค้นหาโอกาสการสร้างโอกาสแก่ท้องถิ่น เชื่อมโยงภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่กับอุตสาหกรรมขนาดเล็กในท้องถิ่น การสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากร และการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ภายในเมืองและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรม การวิจัยมุ่งแก้ไขตามความเร่งด่วนของปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า และเพื่อกำหนดกรอบแนวทางการแก้ไขอย่างเป็นระบบในระยะกลางและระยะยาว ที่ประกอบด้วยกระบวนการวิจัยอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่และระดับนโยบายของรัฐทั้งในเชิงรับและเชิงรุก เกิดองค์ความรู้ที่สามารถต่อยอดการแก้ไขปัญหาไปสู่ภาพรวมและสร้างนักวิจัยหน้าใหม่จากภาคีที่เกี่ยวข้องท้องถิ่น ชุมชน รวมทั้งผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส การพัฒนาเครือข่ายของชุมชนในการจัดการเมือง ผลของการวิจัยนี้จะนำไปสู่การกำหนดประเด็นและการพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัยภายใต้ชุดโครงการวิจัยการลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 รวบรวมและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม
- 1.2.2 ค้นหาคำถามวิจัยจากช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา
- 1.2.3 พัฒนาข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยที่สนใจบนฐานผลการสังเคราะห์องค์ความรู้

1.3 ขอบเขตของงานวิจัย

การดำเนินการวิจัยมีขอบเขตกำหนดไว้ ดังนี้

1.3.1 การรวบรวมและทบทวนผลงานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศไทย ที่มีความสัมพันธ์กับช่วงเวลาการส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ.2504-2509 ถึงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) เป็นต้นมา หรือสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโดยภาครัฐ โดยต้องเป็นงานวิจัยที่เสร็จสมบูรณ์ และเป็นงานวิจัยที่ได้มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะเรียบร้อยแล้ว

1.3.2 การรวบรวมและทบทวนผลงานวิจัยและบทความด้านความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศไทย มุ่งเน้นผลงานวิจัยที่ดำเนินการภายในประเทศไทยเป็นหลัก จากหน่วยงานที่ให้ทุนสนับสนุนหลัก ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) กระทรวงอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น

1.3.3 การรวบรวมและทบทวนผลงานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศไทยในรูปแบบต่างๆ เช่น บทความวิชาการ รายงานการศึกษา และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จากนักวิชาการ เครือข่ายภาคเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรต่างๆ และสถาบันการศึกษา เป็นต้น

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

โครงการวิจัยนี้เป็นการทบทวนการวิจัยที่ผ่านมา ด้วยกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ ซึ่งอาจปรากฏในหลายด้าน อาทิ การเข้าถึงแหล่งทุนและทรัพยากร การต่อรองในด้านแรงงาน สภาพปัญหาผลภาวะของสิ่งแวดล้อม ความพร้อมของระบบโครงสร้างพื้นฐาน สภาพสังคมและเศรษฐกิจชุมชน สภาพะด้านสุขอนามัยของประชาชนและแรงงาน กฎหมายและข้อจำกัด โดยการวิจัยนี้วิเคราะห์คำถามวิจัยและผลการวิจัย เพื่อค้นหาช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา มุ่งเน้นถึงวิวัฒนาการของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่รัฐมีบทบาทสำคัญ ในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการพัฒนาและสนับสนุนการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ถึงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ที่มีอิทธิพลสำคัญในการชี้นำการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดเมืองอุตสาหกรรมที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านของวัตถุประสงค์ของการเกิดขึ้น ตำแหน่งที่ตั้ง และผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบ (ภาพที่ 1.1)

1) เมืองอุตสาหกรรมในยุคเริ่มต้น ได้แก่ พื้นที่อุตสาหกรรมบริเวณศูนย์กลางเมืองท่าขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ปทุมธานี เป็นต้น

2) เมืองอุตสาหกรรมในยุคโซติช่วงชั้วาล รองรับการค้นพบพลังงานธรรมชาติในอ่าวไทย และเริ่มกระจายฐานการผลิตสู่ภูมิภาค ได้แก่ พื้นที่ชายฝั่งตะวันออกของประเทศ เช่น ชลบุรี ระยอง เป็นต้น

3) เมืองอุตสาหกรรมในยุคกระจายฐานการผลิตสู่ภูมิภาคต่อเนื่อง และส่งเสริมการผลิตด้านเทคโนโลยี การวิจัย การสร้างนวัตกรรมและองค์ความรู้ได้แก่ พื้นที่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ ระบบการขนส่ง เช่น ลำพูน พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา สระบุรี สมุทรสาคร สงขลา ราชบุรี พิจิตร ปราจีนบุรี ปัตตานี เพชรบุรี อุตรธานี และหนองคาย เป็นต้น

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ กลุ่มเป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

1.5.1 ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้น

- 1) ได้ฐานความรู้และข้อสรุปช่องว่างในการวิจัยที่ผ่านมา
- 2) ได้ข้อเสนอโครงการวิจัยใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากช่องว่างในการวิจัยที่ผ่านมา

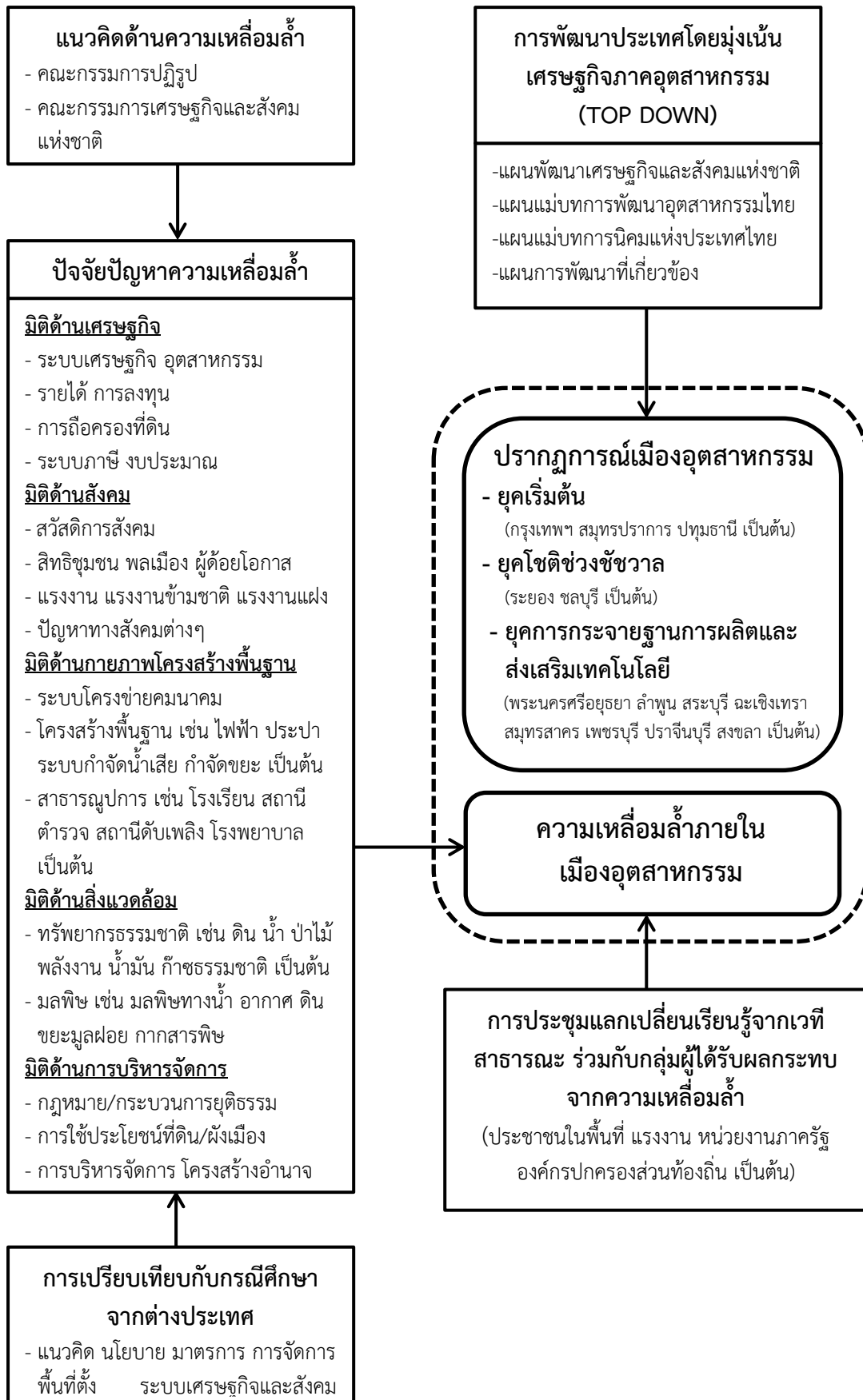
1.5.2 กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายในโครงการปรัทัศน์สถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม มีกลุ่มเป้าหมายที่นำไปสู่การพัฒนาโจทย์วิจัยและข้อเสนอโครงการในระยะต่อไป คือ

- 1) นักวิจัย นักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่มีการวิจัยเกี่ยวกับเมืองทั้งในด้านผังเมือง สังคม วิทยาเมือง ในเมืองอุตสาหกรรมที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย
- 2) เครือข่ายองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านการท่องเที่ยว การพัฒนาเมือง สิ่งแวดล้อม และสิทธิชุมชน กับชุมชนในเมืองอุตสาหกรรมที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองอุตสาหกรรมที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย

1.5.3 ตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ (Outputs)	ตัวชี้วัด
ได้ฐานความรู้และได้ข้อสรุปช่องว่างในการวิจัยที่ผ่านมา	● ฐานข้อมูลองค์ความรู้ที่ครบถ้วนครอบคลุมระยะเวลาที่กำหนด (ปี 2504 – 2558) ● มีข้อเสนอประเด็นในการวิจัยอย่างน้อย 3 ประเด็น
ได้ข้อเสนอโครงการวิจัยใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากช่องว่างในการวิจัยที่ผ่านมา	● มีข้อเสนอโครงการวิจัยสอดคล้องกับประเด็นที่ได้สรุปจากช่องว่างในการวิจัย อย่างน้อย 3 โครงการ



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม

1.6 กิจกรรมหลักของการวิจัย

แผนกิจกรรมหลักที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ รวมทั้งผลลัพธ์ (Output) ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัยครั้งนี้

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลาดำเนินการ	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	กลุ่มเป้าหมาย
1) รวบรวมและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม	- การวิจัยเอกสาร - สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและแหล่งข้อมูลสำคัญ	เดือนที่ 1 – เดือนที่ 4	สรุปสถานการณ์และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม การเติบโตของเมือง อุตสาหกรรม และความเหลื่อมล้ำที่พบภายในเมือง อุตสาหกรรม	นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มชุมชนเป้าหมาย
2) ค้นหาคำถามวิจัยจากช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา	- การวิจัยเอกสาร - สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและแหล่งข้อมูลสำคัญ	เดือนที่ 4 – เดือนที่ 5	สรุปช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา และเสนอแนะประเด็นเป้าหมาย	นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มชุมชนเป้าหมาย
3) พัฒนาข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยที่สนใจบนฐานผลการสังเคราะห์องค์ความรู้	- ประชุมแลกเปลี่ยนในเวทีสาธารณะ - การลงพื้นที่ศึกษาเพื่อสังเกตสถานการณ์จริง	เดือนที่ 6 – เดือนที่ 8	สรุปและพัฒนาข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยที่สนใจ	นักวิจัยและนักวิชาการที่สนใจเสนอข้อเสนอโครงการวิจัยในระยะต่อไป

1.7 แผนการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้มีระยะเวลา 8 เดือน แบ่งออกเป็นสองระยะ ระยะแรก เดือนที่ 1- เดือนที่ 5 เป็นการรวบรวม และสังเคราะห์องค์ความรู้จากการวิจัยที่ผ่านมา โดยใช้การวิจัยเอกสารเป็นหลัก ทั้งที่นำเสนอในหนังสือ เอกสารงานวิจัย และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงของเมือง อุตสาหกรรมและความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ร่วมกับการพิจารณาจากนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา อุตสาหกรรมของประเทศไทย และอาจมีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสียหากมีประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาข้อมูลเพิ่มเติม เอกสารดังกล่าวข้างต้นนี้ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี พ.ศ.2504 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีนโยบายส่งเสริมด้านอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของการพัฒนาประเทศ และส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ในพื้นที่ภาคอุตสาหกรรมดำรงอยู่ การวิจัยในระยะแรกนี้มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การสรุปฐานความรู้และช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา รวมทั้งการกำหนดคำถามวิจัยที่ควรดำเนินการในอนาคต

ระยะที่สองเดือนที่ 6 – เดือนที่ 8 เป็นการพัฒนาข้อเสนอโครงการ โดยใช้การพัฒนาจากผลการวิจัยในระยะแรก โดยอาจกำหนดประเด็นเป้าหมายตามช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา 3-4 ประเด็น เพื่อเปิดรับ

นักวิจัยมาร่วมพัฒนาข้อเสนอโครงการ รูปแบบของการพัฒนาข้อเสนอโครงการอาจดำเนินการผ่านกิจกรรมหลักสองอย่าง คือการประชุมแลกเปลี่ยน และการลงพื้นที่ศึกษาเพื่อสังเกตสถานการณ์จริงถึงผลกระทบที่ได้รับในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม

ตารางที่ 1.1 แสดงแผนการดำเนินการทำวิจัย

กิจกรรม	เดือนที่							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1. จัดทำรายละเอียดรายละเอียดงานวิจัย สรุปรายการเอกสารที่จะนำมาทำการทบทวน และแนวคิดในการจัดหมวดหมู่เพื่อการวิเคราะห์								
2. ส่งรายงานขั้นต้น (inception report)	★							
3. ทบทวนนโยบายและกรอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม								
4. ทบทวนผลงานวิจัย วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลผลงานวิจัย								
5. สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะ								
6. ส่งร่างรายงานความก้าวหน้า (interim report)						★		
7. เปิดรับนักวิจัยเข้าร่วมระดมความคิดและพัฒนาข้อเสนอโครงการ								
8. ประชุมแลกเปลี่ยน ลงพื้นที่เพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการ								
9. สรุปผลการวิจัย ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์								★

บทที่ 2

นิยามคนจนเมืองและปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคม

2.1 นิยามของความยากจน

ความยากจน (Poverty) ที่เป็นนิยามให้เกิดกลุ่มคนที่เรียกว่า “คนจน” ในอดีตที่ผ่านมาส่วนใหญ่พบว่าหมายถึงการขาดแคลนรายได้ อันเนื่องมาจากไม่มีงานทำ มีสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ซึ่งเป็นเพียงมิติทางด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันความยากจนเกิดจากปัญหาโครงสร้างที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การเข้าใจพัฒนาการของนิยามของความยากจนจะช่วยให้เข้าใจถึงการให้ความสำคัญต่อปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความยากจนในมิติต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน และช่วยให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาความยากจนที่ได้ตรงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมากที่สุด วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์ (2557) ได้สรุปนิยามความยากจนของนักวิชาการและองค์กรต่างๆ ที่ผ่านมาทั้งต่างประเทศและในประเทศไว้ในบทความ “ความยากจนคืออะไร?” ดังนี้ Smith (1776) ความยากจนไม่ได้หมายถึงเฉพาะการไม่สามารถเข้าถึงสินค้าต่างๆ ได้ แต่รวมถึงทุกๆ อย่างที่ทำให้กลายเป็นคนไม่น่าเชื่อถือ Galbraith (1958) กล่าวว่าประชาชนจะยังคงประสบปัญหาความยากจนอยู่ถึงแม้ว่าจะมีเพียงพอสำหรับยังชีพ ถ้าหากว่ารายได้ยังคงมีน้อยกว่ารายได้ของสังคมโดยเฉลี่ย Zastrow (1978) ความยากจน คือ การปราศจากเงินสำหรับการใช้ชีวิต รายได้ต่อปีคือตัวชี้วัดสำคัญที่นิยมใช้กันมากที่สุด และจะยิ่งเลวร้ายมากขึ้นถ้าความยากจนทำให้บุคคลถูกมองว่าเป็นชนชั้นที่ต่ำกว่า รวมถึงเป็นการสะท้อนถึงปัญหาด้านสวัสดิการที่ยังคงอยู่ Townsend (1979) ให้นิยามความยากจนผ่านบุคคล ครอบครัว หรือกลุ่มประชากรใดๆ ที่ขาดทรัพยากรที่จะได้มาซึ่งอาหาร ขาดการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ขาดคุณลักษณะของการใช้ชีวิตและสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งโดยปกติถูกยอมรับภายในสังคมนั้นๆ ว่าทรัพยากรของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของสังคม เนื่องจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวถูกกีดกันออกจากแบบแผนการใช้ชีวิตที่ปกติ นิยามในช่วงแรกๆ จะเห็นว่าให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและรายได้ หรือการอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยเป็นส่วนใหญ่ แต่การเข้าใจมิติที่หลากหลายเหล่านี้นำไปสู่ความเข้าใจในความสัมพันธ์ของโครงสร้างของความยากจน ที่ส่งผลต่อการทำให้ประชากรยากจนลง ประเวศ วะสี (2544) ได้ชี้ให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มากกว่าแค่เรื่องตัวเงินอันเป็นกับดักให้ประชากรจำนวนมากยังคงติดกับอยู่กับความจน โดยได้ระบุโครงสร้างทางสังคม 10 ประการที่ทำให้เกิดความยากจน ดังนี้ 1) ทรศนะเกี่ยวกับคนจน สังคมไทยถูกหล่อหลอมมาให้เป็นสังคมที่เกลียดคนจน ก่อให้เกิดการเหยียดหยาม ดูถูก และเอาเปรียบ ซึ่งเป็นเรื่องการขาดศีลธรรมการเคารพคุณค่า ศักดิ์ศรีความเป็นคนของคนทุกคน 2) โครงสร้างทางกฎหมาย มีส่วนทำให้คนจนเสียเปรียบให้อำนาจแก่คนรวยและรัฐที่จะกระทำต่อคนจนมากกว่า 3) โครงสร้างการใช้ทรัพยากร รัฐรวบเอาสิทธิการใช้ทรัพยากรชุมชนมาเป็นของรัฐ และเอื้อประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรแก่คนรวยมากกว่าคนจน 4) ระบบการศึกษา ไม่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาคนจนให้แข็งแรง พึ่งตนเองได้ ส่วนใหญ่เป็นระบบที่รองรับการใช้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และต่างชาติที่มุ่งเอาเปรียบไทย 5) ระบบการธนาคาร เป็นโครงสร้างใหญ่ที่มีอุปสรรคต่อคนจนในการเข้าถึง ไม่มีระบบการเงินสำหรับคนจน 6) ระบบสื่อสาร ส่วนใหญ่แล้วการสื่อสารมักถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ ก่อให้เกิดวัฒนธรรมบริโภคนิยม มากกว่าการสร้างปัญญา เป็นโครงสร้างที่เอาเปรียบและทำลายสังคมอย่างรุนแรง 7) ระบบราชการ เป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจ ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน การขาดความตั้งใจและองค์ความรู้ในภาคราชการ เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขความยากจน 8) การกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ นโยบายการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนน้อย ส่วนใหญ่เป็น

ยุทธศาสตร์สร้างความร่ำรวยไม่ใช่ยุทธศาสตร์การแก้ไขความยากจน ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน ยิ่งมากขึ้น 9) ระบบการเมือง ระบบการเมืองที่เป็นตัวแทนของผู้เอาเปรียบสังคม การใช้เงินซื้ออำนาจ ส่งผลต่อการหาประโยชน์กลับคืนมหาศาล และ 10) สังคมมีความอ่อนแอ ขาดการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำ รัฐไม่ส่งเสริมการรวมกลุ่มและรับรองสิทธิที่ควรจะมี เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับ บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย โดยณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ได้สรุปคุณลักษณะของความจนไว้ 4 มิติ ได้แก่ 1) จนทรัพย์สิน มีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุดิบจำเป็นสำหรับบริโภคและอุปโภค 2) จนโอกาส ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น 3) จนอำนาจ ไม่มีสิทธิและอำนาจในการต่อรองหรือเรียกร้องใดๆ และ 4) จนศักดิ์ศรี การหมิ่นเกียรติ ได้รับการดูถูกเหยียดหยาม เช่นเดียวกับ Gordon (2005) ให้ความสำคัญต่อการขาดคุณลักษณะโดยรวมของความยากจนที่ไม่ใช่เฉพาะเรื่องเศรษฐกิจ 2 ลักษณะจาก 8 ลักษณะ ดังนี้ 1) ด้านอาหาร วัดจากดัชนีมวลกายต้องมากกว่า 16 2) ด้านน้ำดื่มที่สะอาด วัดจากน้ำใช้บริโภคบริโภคต้องมีพร้อมเสมอและไม่ได้มาจากแม่น้ำลำคลอง 3) ด้านสุขภาพ วัดจากการมีห้องน้ำที่ถูกสุขลักษณะประจำบ้าน 4) ด้านสุขภาพ วัดจากการได้รับการรักษาเมื่อเจ็บป่วยหรือมีครรภ์ 5) ด้านการป้องกัน วัดจากความแออัดภายในบ้านไม่ควรเกิน 4 คน และสภาพบ้านเรือนมีความสะอาด 6) ด้านการศึกษา วัดจากการเข้าถึงการศึกษาและสามารถอ่านออกเขียนได้ 7) ด้านข้อมูล วัดจากการเข้าถึงหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ และการสื่อสาร 8) ด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น บริการสุขภาพ และการศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่ามีกำหนดนิยามของความยากจนจากการประชุมนานาชาติ และองค์กรต่างๆ ทั้งต่างประเทศและภายในประเทศที่ในระยะประมาณ 20 ปีที่ผ่านมาเริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดความยากจนเช่นกัน เช่น การประชุมสุดยอดโลกเพื่อการพัฒนาสังคมที่โคเปนเฮเกน (1995) สรุปว่า ความยากจนคือสถานการณ์ที่บ่งพร่องรุนแรงในความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ประกอบด้วย อาหาร น้ำดื่มสะอาด สาธารณูปโภค สุขภาพ การป้องกันภัย การศึกษา และข้อมูล โดยความยากจนไม่ได้ขึ้นอยู่กับรายได้อย่างเดียวแต่รวมถึงการเข้าถึงการบริการต่างๆ อัตราการเสียชีวิตจากโรคสูง การไร้บ้าน สิ่งแวดล้อมทรุดโทรม รวมถึงการกีดกันทางสังคม สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้ให้นิยามความยากจนไว้ในรายงาน Human Development Report 1997 อ้างโดย สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ (2556) ว่า “ความยากจน หมายถึง ความขัดสนในโอกาสและทางเลือกของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การดำรงชีวิตที่ยืนยาว สุขภาพแข็งแรง และทำให้สามารถไปสู่มาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงความขัดสนทางเสรีภาพ ความมีศักดิ์ศรี การให้เกียรติตัวเองและผู้อื่น ความยากจนยังสะท้อนถึงความไม่เพียงพอในทรัพยากรต่างๆ ความเปราะบางต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดคิด อาทิ ความเจ็บป่วย ความรุนแรง และความสูญเสียต่างๆ รวมทั้งการขาดอำนาจต่อรองและขาดศักยภาพในการเรียกร้องสิทธิ ทั้งสิทธิทางการเมืองสังคม และเศรษฐกิจในการดำรงอยู่ในสังคมและประเทศนั้นๆ” World Bank (2011) นิยามความยากจนไว้ว่า การไร้ซึ่งความกินดีอยู่ดี โดยเกิดจากหลายด้านประกอบด้วย การมีรายได้น้อย ไม่สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการอยู่รอดอย่างมีเกียรติ การมีระดับการศึกษาและสุขภาพต่ำ ไม่สามารถเข้าถึงห้องน้ำสะอาดและการสาธารณสุขที่ดี ขาดความปลอดภัยในชีวิต ไม่มีเสียงในสังคม และขาดโอกาสที่จะได้มาซึ่งชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับองค์กรภายในประเทศไทยได้ให้นิยามเกี่ยวกับความจนไว้เช่นกัน คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ได้ศึกษาการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ในปี พ.ศ.2545 อ้างโดย ธนพล สราญจิตร (2558) สรุปว่าความยากจนไม่ใช่เฉพาะแต่การขาดแคลนรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่เป็นความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลายด้าน ที่มีผลต่อศักยภาพในการดำเนินชีวิตที่ลดลงและนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ขาดการศึกษา

หรือได้รับการศึกษาน้อย ขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินขนาดเล็ก ขาดการรวมกลุ่มและมีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ ขาดการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ และมีภาระการพึ่งพาสูง เป็นต้น ในแง่ของการวัดความยากจนที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และถูกใช้วัดความยากจนในประเทศไทยให้เป็นที่ประจักษ์ที่สำคัญ คือ การใช้เส้นความยากจน โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ Thailand Development Research Institute (TDRI) (2546) นิยามไว้ว่า ความยากจน คือ ความยากจนในเชิงเศรษฐกิจซึ่งพิจารณาที่ระดับรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล ว่ามีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือมีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ยอมรับได้ในแต่ละสังคม โดยระดับรายได้หรือระดับการบริโภคขั้นต่ำดังกล่าวนี้ World Bank เรียกว่า “เส้นความยากจน” (Poverty Line) โดยเส้นความยากจนจะแสดงระดับของรายได้หรือรายจ่ายขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการซื้อสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ดังนั้น คนจนจึงหมายถึงคนที่มีระดับรายได้หรือรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนนั่นเอง สำหรับประเทศไทยมีการคำนวณเส้นความยากจนเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2531 และดำเนินการทุกๆ 2 ปี โดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในอดีตที่ผ่านมาเส้นความยากจนของประเทศไทยมักใช้ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวในการกำหนด แต่ในช่วงปี พ.ศ.2556 ได้มีการทำวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้” โดย สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ เพื่อเปลี่ยนการกำหนดเส้นความยากจนใหม่สำหรับประเทศไทย เนื่องจากเส้นความยากจนเดิมใช้ประเมินสถานการณ์ด้านความยากจนของประเทศมาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2545 แต่ในช่วงที่ผ่านมานี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำสำมะโนประชากรและเคหะ ปี พ.ศ.2553 สามารถสะท้อนโครงสร้างประชากรในสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันมากขึ้น และพฤติกรรม การบริโภคของประชากรในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมากเมื่อเทียบกับในปี พ.ศ.2545 ทั้งในระดับบุคคล ระดับครัวเรือน และระดับประเทศ โดยผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนในมิติของความยากจนว่า สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยมีรูปแบบและประเด็นใหม่ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาความยากจนเมือง การเปลี่ยนแปลงเรื่องข้อตกลงการค้าและการลงทุน การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงด้านพลังงาน ปัญหาภัยพิบัติรุนแรง และการปรับโครงสร้างภาษี เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณเส้นความยากจนใหม่จะสามารถระบุการเปลี่ยนแปลง (Decomposition) ได้ 3 ประการ คือ 1) การใช้ค่าถ่วงน้ำหนักประชากรชุดใหม่ 2) การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนแบบแผนการบริโภคอาหาร และ 3) การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนแบบแผนการบริโภคสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร เส้นความยากจนใหม่จะสามารถสะท้อนสถานการณ์ความยากจนและโครงสร้างที่เป็นปัจจุบัน และช่วยให้การประเมินความยากจนมีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายของคนจนและผู้ด้อยโอกาสได้ชัดเจน นำไปสู่การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และการกำหนดนโยบายในการบรรเทาปัญหาความยากจนได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ โดยพบว่าเส้นความยากจนที่คำนวณขึ้นใหม่นี้สูงกว่าเส้นความยากจนเดิม (ปี พ.ศ.2545) จำนวนรวม 634 บาท/คน/เดือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 35.6 หากอยู่ในเขตเมืองเส้นความยากจนที่คำนวณใหม่จะเพิ่มขึ้น 720 บาท/คน/เดือน หรือร้อยละ 36.8 หากอยู่ในเขตชนบทเส้นความยากจนที่คำนวณใหม่จะเพิ่มขึ้น 507 บาท/คน/เดือน หรือร้อยละ 30 ส่งผลให้ในภาพรวมสัดส่วนคนจนในปี 2554 เพิ่มขึ้นร้อยละ 13.2 (ถ้าคำนวณด้วยเส้นความยากจนเดิม สัดส่วนคนจนเท่ากับ 5.48) สำหรับในชนบทมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 16.7 ในเขตเมืองมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 9 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนคนจนมากที่สุด ทั้งในส่วน of เขตเมืองและเขตชนบท (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 เส้นความยากจนและสัดส่วนคนจนใหม่ ปี พ.ศ.2554

ภูมิภาค	พื้นที่	เส้นความยากจน			สัดส่วนคนจน
		ด้านอาหาร	ไม่ใช่อาหาร	รวม	
BMR+	เมือง	1,490	1,412	2,901	7.7
กลาง	เมือง	1,396	1,396	2,764	7.4
	ชนบท	1,218	1,259	2,477	12.9
เหนือ	เมือง	1,247	1,156	2,403	11.3
	ชนบท	1,080	942	2,022	18.8
ตะวันออกเฉียงเหนือ	เมือง	1,328	1,035	2,363	12.6
	ชนบท	1,154	873	2,027	20.6
ใต้	เมือง	1,446	1,344	2,790	6.8
	ชนบท	1,257	1,078	2,335	11.9
รวม	เมือง	1,393	1,284	2,677	9.0
	ชนบท	1,173	1,025	2,198	16.7
	รวม	1,273	1,142	2,415	13.2

หมายเหตุ: BMR+ หมายถึง กรุงเทพฯ ที่คำนวณโดยรวมเมืองใหญ่ ได้แก่ นนทบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง

ที่มา: จำนวนจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ.2554

(สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์, 2556)

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้ให้ข้อสังเกตถึงกรณีกรุงเทพฯ ที่น่าจะมีสัดส่วนคนจนในปี พ.ศ.2554 สูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ.2554 ทำให้รูปแบบการบริโภคของคนจำนวนมากเปลี่ยนไป โดยผู้ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมหนักได้อพยพไปอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว ทำให้ไม่เกิดรายจ่ายทั้งด้านอาหารและที่ไม่ใช่อาหาร (ส่วนใหญ่ได้รับบริจาค) เมื่อเทียบกับเส้นความยากจนใหม่ดังกล่าวย่อมมีครัวเรือนจำนวนมากที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจน ทั้งนี้หากเหตุการณ์น้ำท่วมไม่ได้เกิดขึ้น ครัวเรือนเหล่านี้จะมีการใช้จ่ายมากขึ้นตามปกติและคาดว่าจะสูงกว่าเส้นความยากจนใหม่นี้ ครัวเรือนดังกล่าวนี้จึงมีสภาพเสมือนว่าเป็นครัวเรือนยากจนทั้งที่ในความเป็นจริงไม่ใช่ นอกจากนี้การวิจัยได้ทดลองจัดทำดัชนีวัดความยากจนแบบหลากมิติ (Multidimension Poverty Index: MPI) ที่พัฒนาโดย Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) เพื่อปรับปรุงตัวชี้วัดที่มากกว่าตัวเงิน (Monetary Poverty) โดยปรับปรุงตัวชี้วัดประยุกต์ให้เหมาะสมกับประเทศไทยและสามารถเปรียบเทียบกับต่างประเทศได้ และเสนอว่าควรมีดัชนี MPI อย่างน้อย 2 กลุ่มดัชนี ได้แก่ 1) Pure MPI ซึ่งเป็นมิติต่างๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงิน สร้างจากข้อมูลการสำรวจทุกๆ 2-3 ปี เป็นการคำนวณ MPI-Household Base และ 2) Census-MPI ซึ่งเป็นมิติที่ไม่ใช่ตัวเงินเช่นกัน สร้างจากข้อมูลสำมะโนประชากร (Census) ที่ครอบคลุมทุกครัวเรือนและมีข้อจำกัดที่ระยะเวลาสามารถสร้างได้เพียงทุก 10 ปีเท่านั้น แต่สามารถใช้ตรวจสอบแนวโน้มของ Pure-MPI ว่ามีความแม่นยำถูกต้องเพียงใด เป็นการคำนวณ MPI-Province Base สำหรับ Pure MPI ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 มิติ ได้แก่ ด้านการศึกษา (จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของสมาชิกครัวเรือน และการได้เรียนหนังสือของผู้ที่อยู่ในวัยเรียน) ด้านสุขภาพ (ความพิการของสมาชิกในครัวเรือน) ด้านความเป็นอยู่ (ไฟฟ้า ห้องน้ำ น้ำดื่ม เชื้อเพลิงประกอบอาหาร และทรัพย์สิน) และด้านโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ (สวัสดิการของรัฐ และการเข้าถึงบริการทางการเงินหรือเงินทุนจากโครงการของรัฐ) ในส่วน Census-MPI เป็นการคำนวณระดับจังหวัดจึงแบ่งเป็น 2

พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่เขตเมืองประกอบด้วยดัชนีความขัดสน 3 มิติ ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และด้านความเป็นอยู่ พื้นที่เขตชนบทประกอบด้วยดัชนีความขัดสน 5 มิติ ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ ด้านความเป็นอยู่ ด้านความเข้มแข็งของชุมชน (การเรียนรู้โดยชุมชน การได้รับการคุ้มครองทางสังคม การมีส่วนร่วมของชุมชน การรวมกลุ่มของประชาชน และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน) และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (คุณภาพของดิน คุณภาพของน้ำ การปลูกป่าหรือไม้ยืนต้น การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดการสภาพสิ่งแวดล้อม จากการทบทวนนิยามของความยากจน และมาตรฐานในการกำหนดว่าผู้ใดคือคนจน พบว่า มิติในการพิจารณาว่าผู้ใดคือคนจนมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ที่พิจารณาเพียงแค่ด้านเศรษฐกิจหรือตัวเงิน ในกรณีรายได้ที่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารที่จำเป็นต่อการมีชีวิตรอดของสมาชิกในครัวเรือน แต่ในปัจจุบันตัวชี้วัดเชิงสังคมมีเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างการบริการของรัฐ โครงสร้างทางการศึกษา โครงสร้างทางสาธารณสุข โครงสร้างด้านความมั่นคงของที่อยู่อาศัย โครงสร้างด้านสภาพแวดล้อม โครงสร้างด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โครงสร้างด้านสิทธิและอำนาจ โครงสร้างทางกฎหมาย โครงสร้างทางการรับรู้ข้อมูลและการสื่อสาร โครงสร้างการจัดการทรัพยากร เป็นต้น

อย่างไรก็ตามจากแนวคิดการทำเส้นความยากจนเพื่อใช้ในการวัดว่าผู้ใดเป็นคนจนที่มีความนิยมในการใช้ปฏิบัติกันในหลายประเทศ พบว่ามีข้อถกเถียงถึงความเหมาะสมและสิ่งที่แฝงเร้นในกระบวนการใช้เส้นความยากจนวัดความยากจนจากรายได้ขั้นต่ำ สมชาย ศรีสันต์ (2552) ชี้ให้เห็นประเด็นที่ซ่อนทับอยู่ว่า การใช้เส้นความยากจนลักษณะนี้ เป็นสิ่งที่ธนาคารโลกสนับสนุนให้ในหลายประเทศใช้เป็นเกณฑ์สำหรับวัดความยากจน ให้ความสำคัญกับมาตรฐานที่ดีของชีวิตที่ต้องมีรายได้เพียงพอต่อการซื้อหาผลิตภัณฑ์ที่จำเป็น และนำไปสู่การกำหนดนโยบายขจัดความยากจนโดยการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจหรือการเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ โดยกล่าวอ้างว่า ยิ่งทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เพิ่มสูงขึ้น ความยากจนจะมีแนวโน้มลดลง และยืนยันถึงผลดีของการเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ที่นำมาสู่การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรมและความทันสมัยในหลายประเทศ ซึ่งพบเห็นแนวคิดเช่นนี้จากตำราเศรษฐศาสตร์การพัฒนาเรื่อง Growth is Good for the Poor และ Trade, Growth, and Poverty โดย Dollar & Kraay (2001) ถึงแม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ช่วยลดความยากจนได้ในบางพื้นที่ แต่ว่าทหกรรมพัฒนาดังกล่าวได้ถูกตั้งข้อสงสัยและข้อถกเถียงจากฝ่ายที่ต่อต้านระบบทุนนิยมมาโดยตลอด สมชาย ศรีสันต์ (2552) ชี้ให้เห็นสภาพการณ์ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มักส่งผลกระทบต่อคนยากจน ทำให้คนจนดำรงชีวิตได้ยากลำบากมากขึ้น ซึ่งกรณีนี้สะท้อนถึงความเชื่อมั่นต่ออุดมการณ์ทุนนิยมโลกาภิวัตน์ เนื่องจากเส้นความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีปัจจัยด้านรายจ่ายเป็นตัวชี้วัด ส่งผลให้ค่านิยมของสังคมเปลี่ยนไป จากที่ความไม่ยากจนคือการทำงานหารายได้และการแสวงหาเงินทอง เปลี่ยนไปสู่ความไม่ยากจนคือการใช้จ่าย โดยไม่ยึดโยงอยู่กับการหารายได้ ดังนั้นการได้มาของเงินเพื่อใช้จ่ายอาจจะได้มาจากหลายวิธี เช่น กู้ยืมเงิน การทำอาชีพที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น ส่งผลให้ไม่สอดคล้องกับ “ความพอเพียง” ที่สภาพัฒน์พยายามน้อมนำมาบรรจุไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และในมุมมองที่สำคัญอีกด้าน ความยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนในปัจจุบันเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงการมีชีวิตที่ปราศจากความสุข ขาดแคลนทางด้านอาหาร สิ่งอำนวยความสะดวก รายได้ และโอกาสทางด้านการศึกษาและการสาธารณสุข แต่ไม่อาจสะท้อนชีวิตความเป็นอยู่เช่นในอดีตที่ชีวิตมีความสุขอยู่กับความสมบูรณ์ของธรรมชาติ สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยการผลิตเองในท้องถิ่นโดยไม่ต้องพึ่งพาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความสุขทางด้านจิตใจและไม่อดอยาก หรือกรณีที่ชุมชนสามารถค้นหาแนวทางปรับและประสานระหว่างการพัฒนาแบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ กับชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง แต่สามารถก้าวข้ามความยากจนจากการตัดสินใจในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ได้ กลับถูกพิจารณาว่าเป็น

ผู้มีความยากจนด้านรายได้ตามกระบวนการวัดด้วยเส้นความยากจน ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าศึกษาเพิ่มเติมให้เกิดการยอมรับสภาพการณ์เช่นนี้ว่ากลุ่มคนเหล่านั้นเป็นผู้มีความยากจนจริงหรือไม่

2.2 นิยามของคนจนเมืองและคนจนในภาคอุตสาหกรรม

สำหรับนิยามของความเป็น "คนจนเมือง" มีการกำหนดนิยามและให้คำอธิบายถึงการเกิดขึ้นของคนจนเมือง โดยส่วนใหญ่จะแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันกับเรื่องการพัฒนาของเมืองที่ก่อให้เกิดการอพยพหลังไหลเข้ามาสู่เมือง และความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัย อันเป็นลักษณะที่ก่อให้เกิดค่านิยมเฉพาะสำหรับคนจนเมืองในปัจจุบันที่อิงอยู่กับการอยู่อาศัยในสลัมหรือชุมชนแออัดเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผลพวงจากการที่รัฐสนับสนุนการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.2500 เป็นต้นมา ดังที่ อคิน รพีพัฒน์ (2552) ได้ชี้ให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของคนจนเมืองในพื้นที่ชุมชนแออัดว่า การพัฒนาตามรูปแบบตะวันตกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม รัฐได้ส่งเสริมการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้า โครงข่ายถนนเชื่อมต่อกรุงเทพมหานครสู่ภูมิภาคต่างๆ เพื่อการคมนาคมและขนส่งสินค้า วัตถุดิบ และแรงงานสำหรับภาคอุตสาหกรรม แต่รัฐไม่ได้จัดเตรียมที่อยู่อาศัยรองรับแรงงานยากจนจำนวนมากที่อพยพเข้ามาหางานในเมือง ส่งผลให้กลุ่มผู้อพยพดังกล่าวมองหาที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งอาจเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์และอยู่ใกล้กับแหล่งงาน เพื่อปลูกบ้านเรือนที่พักอาศัยตามสถานะด้วยวัสดุชั่วคราวหรือวัสดุที่พอหาได้สะดวก และไม่มีการวางผังในภาพรวม เมื่อมีผู้อาศัยเข้ามาเพิ่มเติมก็จะใช้วิธีการต่อเติมขยายออกไป ส่งผลให้เกิดความแออัดและไม่เป็นระเบียบ ที่สำคัญสภาพแวดล้อมของชุมชนส่วนใหญ่จะไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น การมีน้ำขังอยู่ใต้บ้านเรือน น้ำเน่าเสีย และเป็นที่รวมของขยะ ซึ่งกลุ่มผู้อาศัยเหล่านี้จะถูกตราว่าเป็น "ผู้บุกรุก" หรือถ้ามีการเช่าก็จะเป็นการเช่าในราคาถูกสามารถถูกขับไล่ออกจากที่ดินเมื่อใดก็ได้ นับเป็นความไม่มั่นคงในด้านที่ดินและการอยู่อาศัยสำหรับคนจนในเมือง เช่นเดียวกับสมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ (2556) ที่สรุปให้เห็นว่า บางกรณีคนยากจนอาศัยอยู่ภายในเขตเมืองอยู่แล้ว และบางกรณีคนยากจนอาศัยในเขตชนบทแต่มีการย้ายถิ่นเข้าสู่เขตเมือง ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นของคนยากจนเดิมหรือกลายเป็นคนยากจนภายหลังจากที่ย้ายเข้ามาในเขตเมืองแล้ว สาเหตุของการย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นเรื่องการหาโอกาสในการประกอบอาชีพ หารายได้ การศึกษาให้กับครอบครัว และการหนีความยากจนในชนบท เมื่ออยู่อาศัยภายในเมืองมายาวนาน และมีการขยายตัวของการตั้งถิ่นฐานและเพิ่มประชากรในครัวเรือน จนไม่ถือว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นอีกต่อไปแม้บรรพบุรุษเป็นผู้ย้ายถิ่นก็ตาม Baker and Schuler (2004) อ้างโดยสมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ (2556) สรุปประเด็นปัญหาและคุณลักษณะที่เกิดขึ้นกับคนจนเมืองไว้ดังนี้ 1) คนจนเมืองอาศัยอยู่ร่วมกับสังคมเศรษฐกิจที่ต้องใช้เงิน (Commoditization) จำเป็นต้องทำงานเพื่อแลกกับเงินเท่านั้น ต่างจากสังคมชนบทที่สามารถได้มาซึ่งทรัพยากรโดยไม่ต้องใช้เงิน 2) การอยู่อาศัยในพื้นที่แออัด เช่น สลัม หรือชุมชนแออัด ต่างจากคนจนในชนบทที่ส่วนใหญ่ไม่เกิดปัญหานี้ 3) ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัย คนจนในเมืองบางส่วนยังเร่ร่อน 4) ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองมักขาดสิ่งอำนวยความสะดวกและไม่ถูกสุขลักษณะ บางส่วนอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อมลภาวะ เช่น โรงงาน พื้นที่ทิ้งขยะ เป็นต้น 5) ปัญหาเชิงสังคม คนจนเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นมาอยู่อาศัยร่วมกัน ขาดความคุ้นเคยเท่ากับสังคมชนบทที่อยู่อาศัยร่วมกันมานาน อาจก่อให้เกิดปัญหาสังคม เช่น การทะเลาะเบาะแว้ง การเอาเปรียบ และการไม่ช่วยเหลือกัน เป็นต้น 6) ชุมชนเมืองมักเกิดปัญหาอาชญากรรมที่รุนแรงกว่าชุมชนชนบท 6) หลายพื้นที่มีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุจากถนน เนื่องจากพื้นที่อยู่

อาศัยอยู่ใกล้ถนนมาก และ 7) ชุมชนมีความเสี่ยงภัยธรรมชาติมากกว่า เช่น อุทกภัย วาตภัย เป็นต้น เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ต่ำ พื้นที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำ ไม่เอื้อต่อการหนีน้ำ และสภาพที่อยู่อาศัยไม่มั่นคงพังเสียหายได้ง่าย

จากการทบทวนนิยามความยากจนและลักษณะคนจนเมืองที่มีการสรุปจากนักวิชาการต่างๆ ทำให้เห็นถึงความซับซ้อนของกลุ่มคนจนเมืองที่ขาดโอกาสในมิติด้านต่างๆ นอกเหนือจากการพิจารณาเพียงแค่ด้านรายได้และเศรษฐกิจของครัวเรือนเช่นในอดีต ประเด็นเชิงสังคมทั้งในส่วนที่เป็นการบริการพื้นฐานของรัฐ และความมีคุณค่าหรือมีเกียรติของชีวิตยังเป็นส่วนสำคัญที่กลุ่มคนจนเมืองยังไม่ได้รับการยอมรับและเติมเต็ม อย่างไรก็ตามในมุมทัศนะของคนจนเองจะมีความคิดเห็นต่อคำนิยามของความยากจนที่ตนเองได้สัมผัสอย่างไร ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับนิยามของความยากจนผ่านการเรียนรู้ร่วมกับกลุ่มชาวบ้าน (สมชัย จิตสุชน, 2545) สรุปข้อสังเกตได้ดังนี้ ชาวบ้านสะท้อนความยากจนและคนจนด้วยความหมายที่เข้าใจง่ายชัดเจน ต่างจากหลักการ “เส้นความยากจน” ที่นักวิชาการใช้ โดยมีกรณีศึกษา 2 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1 ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ดำเนินการร่วมกับตัวแทนชาวบ้านในการสำรวจชุมชนตนเอง โดยคำตอบแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ คำจำกัดความที่เชื่อมโยงกับ “เหตุ” แห่งความยากจน เช่น ไม่มีที่ดินทำกิน การศึกษาต่ำ ไม่มีงานทำ รายได้น้อย ขาดแคลนทุนและทรัพย์สิน ปัญหาสุขภาพหรือพิการ และคำจำกัดความที่เชื่อมโยงกับ “ผล” แห่งความยากจน เช่น ไม่พอกิน มีหนี้สิน ไม่มีทรัพย์สิน ไม่มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ขาดแคลนอาหาร มีปัญหาสุขภาพ (เข้าไม่ถึงการรักษาพยาบาล) เป็นต้น

และกรณีที่ 2 เป็นการสำรวจความคิดเห็นของชาวบ้านในหมู่บ้านยากจน 10 หมู่บ้าน (ที่ได้รับการคัดสรรว่าจนกว่าหมู่บ้านระดับเฉลี่ยของประเทศ) โดยนักวิจัยรุ่นเยาว์ของ TDRI ด้วยการร่วมพูดคุยกับผู้รู้ข้อมูล (Key Informants) ของหมู่บ้าน ซึ่งนิยามความยากจนและคนจนไม่ต่างจากกรณีแรกเท่าใดนัก แต่มีความแตกต่างบางประการดังนี้ ปัญหาขาดแคลนที่ทำกินอย่างเพียงพอถูกกล่าวถึงมากที่สุด ปัญหาการเข้าถึงระบบการศึกษาคนจนในกลุ่มนี้มองว่าไม่ใช่ปัญหาสำคัญแต่ความจนเกิดขึ้นเพราะการกระทำของตนเองมากกว่า ปัญหาปากท้องหรือไม่พอกินมักเกิดกับคนจนเมืองเท่านั้น คนจนในชนบทสามารถหาอาหารจากแหล่งธรรมชาติหรือขอความช่วยเหลือจากญาติพี่น้องหรือคนในหมู่บ้านได้ (กลุ่มคนจนที่ได้รับการช่วยเหลือส่วนใหญ่มักเป็นคนจนที่คนในหมู่บ้านมองว่ามีพฤติกรรมไม่บกพร่อง คือ ไม่ใช่จนด้วยการกระทำของตนเอง เช่น เกียจคร้าน ดื้ออายนินทา เป็นต้น แต่เป็นความจนที่จำเป็น เช่น พิกุล แก่ชรา ลูกหลานไม่ได้เลี้ยงดู เป็นต้น) ปัญหาด้านหนี้สินเป็นลักษณะเด่นของคนจนเมืองมากกว่าคนชนบท เป็นต้น

ในการศึกษาความคิดเห็นจากกลุ่มคนยากจนโดยตรงยังสามารถพบได้ในงานของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องการรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มประชากรชายขอบ เรื่อง วาระการพัฒนาหลังปี พ.ศ.2558 ที่เสนอต่อองค์การสหประชาชาติในประเทศไทย (2557) ประเด็นที่ได้รวบรวมจากกลุ่มคนจนเมือง (ซึ่งเป็นกลุ่มหนึ่งภายใต้ นิยามของประชากรชายขอบตามรายงานการศึกษา) แสดงให้เห็นปัจจัยสำคัญที่กลุ่มคนจนเมืองให้ความสำคัญมากที่สุด คือ การได้มาซึ่งที่ดินและที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคง เนื่องจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาให้ความสำคัญต่อภาคการผลิตอุตสาหกรรม ที่เปลี่ยนจากการผลิตแบบพอเพียงไปสู่การผลิตเพื่อการค้า การพัฒนาดังกล่าวส่งผลต่อเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่สามารถแบกรับต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นได้ จึงต้องย้ายถิ่นเข้าสู่เขตพื้นที่เมืองเพื่อหางานทำ เช่นเดียวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่ทั่วประเทศ ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นเมื่อย้ายถิ่นเข้ามาสู่เมืองแล้ว คือ เรื่องที่อยู่อาศัยที่ไม่พอเพียง ต้องอาศัยอยู่ในสภาพแออัดในที่ดินรกร้างหรือที่สาธารณะ และไม่มีทะเบียนบ้าน ขาดสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ประกอบกับการขยายตัวของเมืองยังทำให้คนกลุ่มนี้ถูกไล่ที่และถูกผลักไปอยู่ในพื้นที่ชายขอบมากขึ้น กลุ่มคนไร้บ้านชี้ให้เห็นสภาพของตนเองว่าเกิดจากโครงสร้างทางสังคมที่เหลื่อมล้ำและไม่เป็น

ธรรม ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาจะพบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงในการรวมกลุ่มของคนจนเมืองมากขึ้น และได้สร้างความร่วมมือเกิดกระบวนการเรียนรู้ทั้งในแง่กฎหมายและสิทธิที่พึงมีพึงได้ของตนเองมากยิ่งขึ้น การรวมตัวกันยังช่วยให้สามารถเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐหันมาสนใจความยากลำบากของกลุ่มคนจนเมืองมากยิ่งขึ้นได้ การขับเคลื่อนสำคัญที่เป็นการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินให้กับคนจนเมืองในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา คือการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ในปี พ.ศ. 2543 ที่เป็นหน่วยงานเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมผ่านการรวมกลุ่มขององค์กรชุมชนและประชาสังคม โดยให้ความสำคัญต่อชุมชนเป็นแกนหลักให้เข้ามามีส่วนร่วมและได้รับการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการ เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในด้านการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท โดยโครงการสำคัญที่มีส่วนในการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัย คือ โครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนที่แตกต่างไปจากการแก้ไขในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากการพัฒนาแนวใหม่ที่ทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเป็นผู้ดำเนินการหรือชาวชุมชนเป็นเจ้าของโครงการ ด้วยการสนับสนุนจาก พอช. องค์กรท้องถิ่น และหน่วยงานระดับจังหวัด โดยเป็นการแก้ไขปัญหาสภาพของชุมชนแออัดที่มีอยู่ด้วยระบบชุมชนใหม่ที่เสริมความมั่นคงให้แก่ผู้อยู่อาศัยอย่างรอบด้าน เช่น ด้านที่ดิน ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและเศรษฐกิจภายในชุมชนและครอบครัว ระบบสวัสดิการของชุมชน เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาสร้างความตื่นตัวอย่างมากต่อคนจนเมืองและชนบท ในการที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาของเมืองและชนบทตามแนวทางโครงการบ้านมั่นคง ก่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนาชุมชนที่มีความหลากหลายอย่างเป็นรูปธรรม ชุมชนมีสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ชุมชนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานรัฐ หน่วยงานต่างๆ และสังคมมากขึ้น ชุมชนได้ริเริ่มการบริหารจัดการชุมชนด้วยตนเอง และก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชนต่างๆ อย่างกว้างขวาง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2551) นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชนในช่วงเวลาดังกล่าวด้วยเช่นกัน เช่น มูลนิธิชุมชนไท เครือข่ายสลัม 4 ภาค เป็นต้น อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำเป็นต้องมีการแก้ไขทั้งระบบตั้งแต่ระดับนโยบายลงมาถึงระดับการปฏิบัติอย่างมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและความมั่นคงด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง สมสุข บุญยะปัญญา (2556) เสนอแนะไว้ในงานเขียนเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่อยู่อาศัย ไว้ว่า รัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเรื่องการจัดที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและการอยู่อาศัยที่มีศักดิ์ศรีของมนุษย์เป็นพื้นฐาน กระจายบทบาทการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการสร้างชุมชนลงสู่ชุมชนท้องถิ่น สนับสนุนงบประมาณและสินเชื่อเพื่อการพัฒนาอย่างเพียงพอสำหรับคนทุกกลุ่ม ปรับกติกาด้านการใช้เงิน การจัดการงบประมาณจากระบบภาษี และกฎหมายของท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่นสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม สนับสนุนให้มีการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในทุกพื้นที่ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาและจัดการเองร่วมกันทุกภาคส่วน ส่งเสริมเนื้อหาการพัฒนาเมืองต้นสังคมเพิ่มจากการให้ความสำคัญเพียงแค่มิติทางกายภาพและเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่ และสนับสนุนให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีความคล่องตัวในการสนับสนุนการทำงานของชุมชน

สำหรับงานเขียนหรืองานวิจัยที่กล่าวถึงคนจนในเมืองอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ จะชี้ให้เห็นถึงกลุ่มคนจนที่อยู่ในภาคแรงงานอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มหลัก ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาประเทศตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา จากการที่รัฐมุ่งส่งเสริมให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคการผลิตหลักในการพัฒนาประเทศ และให้ความสำคัญต่อการภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคการผลิตพื้นฐานเดิมของประเทศลดลง ส่งผลให้เกษตรกรในภาคเกษตรกรรมเดิมจำนวนมากจำเป็นต้อง

ปรับเปลี่ยนตนเองในการหารายได้ และเกิดการย้ายถิ่นอย่างต่อเนื่องเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมภายในเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ หรือไม่เกษตรกรรมเดิมก็ถูกดึงเข้าสู่ระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อตอบสนองการขายหรือเป็นวัตถุดิบส่งเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม โดยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐ การใช้เมล็ดพันธุ์และปุ๋ยเคมีที่ให้ผลผลิตสูง อย่างไรก็ตามเกษตรกรรมในลักษณะนี้กลับส่งผลให้เกษตรกรสูญเสียความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ต้องขายผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้เพื่อนำรายได้ไปซื้ออาหาร และนำกลับไปซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชที่มีราคาสูง ทำให้เกษตรกรบางส่วนเป็นหนี้สินและจำเป็นต้องขายที่นาเพื่อมาชำระหนี้ (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2555) กลุ่มคนจนเมืองที่เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมีกระบวนการเกิดขึ้นมาเนื่องจากผลของการใช้นโยบายการพัฒนาของรัฐ ระบบทุนนิยม และการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ ดังที่วรวิทย์ เจริญเลิศ และณภาพร อติวานิชพงศ์ (2546) ได้ชี้ให้เห็นจากรายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2543) ที่วิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 สรุปได้ว่าภายหลังจากรัฐบาลไทยได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกทดแทนการนำเข้าและการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ปี พ.ศ.2528 เป็นต้นมา ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว การพัฒนาประเทศไทยเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (Modernity) โดยกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมและความเป็นเมืองเพิ่มมากขึ้น มีการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมที่ต้องการใช้แรงงานจำนวนมากจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เนื่องจากต้องการหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำจึงเกิดการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยแรงงานที่เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้มีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ เป็นแรงงานที่ผันตัวเองมาจากภาคเกษตรกรรม มีครอบครัวขนาดใหญ่ มีฐานะที่ยากจนเนื่องจากขาดปัจจัยการผลิตทางด้านที่ดินสำหรับเพาะปลูกหรือมีพื้นที่ดินขนาดเล็ก ไม่พอในการทำมาหากินเลี้ยงครอบครัวได้ ส่งผลให้ต้องเช่าที่ดินทำกินหรือมีภาระหนี้สิน ขาดรายได้ที่พอเพียงสำหรับการเลี้ยงชีพ จึงต้องย้ายถิ่นออกจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่แหล่งงานภาคอุตสาหกรรมในเขตเมือง โดยในช่วงแรกเป็นลักษณะแรงงานไปกลับตามฤดูกาลเก็บเกี่ยว แต่เมื่อมาอยู่อาศัยในเมืองเป็นเวลานานขึ้นจึงกลายเป็นแรงงานอพยพอยู่ถาวร จะพบว่าแรงงานที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นแรงงานหญิงจำนวนมากที่ถูกปลดปล่อยออกมาจากภาคเกษตรกรรมและเป็นแรงงานรับจ้างในส่วนสำคัญของภาคอุตสาหกรรม (Wage Labour) คนจนที่เข้าทำงานในโรงงานจะมีรายได้ประจำและสามารถเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดไว้ แต่ส่วนใหญ่ต้องทำงานล่วงเวลา (OT) เพื่อหารายได้เสริมในการเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวในชนบท แรงงานเหล่านี้มีความเสี่ยงในหลายๆ ด้าน เช่น การถูกเลิกจ้าง การได้รับค่าแรงต่ำมีชั่วโมงการทำงานสูง ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น ในรายงานวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 เมื่อมีการปรับโครงสร้างการจ้างงานใหม่ เนื่องจากสถานประกอบการหรือนายจ้างนำเอาระบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่นมาใช้ ทำให้แรงงานบางส่วนต้องถูกเลิกจ้าง สูญเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ เช่น ลูกจ้างตามสัญญาจ้างระยะสั้น ลูกจ้างเหมาค่าแรง ลูกจ้างรายวัน ลูกจ้างชั่วคราว และแรงงานนอกระบบ ซึ่งส่วนใหญ่จะประสบปัญหาการถูกเลิกปฏิบัติในด้านค่าจ้างและสวัสดิการ แรงงานลักษณะนี้สามารถถูกเลิกจ้างได้ง่ายเพราะขาดการรวมกลุ่มหรือได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพแรงงาน ขาดอำนาจต่อรองและความมั่นคงในการทำงานกลายเป็นกลุ่มคนจนใหม่ (New Poors) ในสังคมเมือง สำหรับแรงงานที่มีศักยภาพในการทำงานลดลงส่วนใหญ่มักจะถูกปลดออกจากงานเช่นกัน เช่น ผู้สูงวัย ผู้ป่วยหรือพิการจากการทำงาน ผู้มีการศึกษาน้อย ผู้ขาดทักษะอันเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้จะกลายเป็นคนจนถาวร (the Unemployed) และได้รับผลกระทบต่อครอบครัวโดยตรงเนื่องจากขาดรายได้ และส่วนใหญ่จะมีภาระครอบครัวสูงมากขึ้นเพราะต้องดูแลรักษาสุขภาพของตนเอง ถึงแม้มีกองทุนทดแทนรองรับเพื่อคุ้มครองความ

เจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มคนจนเหล่านี้มักเข้าไม่ถึงการคุ้มครอง เพราะถูกปฏิเสธการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน และการที่คนจนเหล่านี้จะต้องพึ่งกระบวนการยุติธรรมเพื่อหาความเป็นธรรมก็เป็นเรื่องยาก เพราะกระบวนการยุติธรรมต้องใช้ทั้งเงินและเวลา นำมาสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านกระบวนการยุติธรรมสำหรับคนจนอีกระดับหนึ่ง รายงานวิจัยยังแสดงให้เห็นคนจนอีกกลุ่มที่เริ่มมีมากขึ้นในประเทศไทย คือ แรงงานต่างชาติหรือคนงานข้ามชาติในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ ที่เดินทางเข้ามาทำงานเนื่องจากแรงจูงใจของรายได้ที่สูงกว่าประเทศต้นทาง ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติในภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานในสาขาที่ขาดแคลนในประเทศ (งานที่แรงงานท้องถิ่นไม่ทำ) โดยส่วนใหญ่จะเป็นงานที่มีลักษณะความยากลำบาก ความสกปรก และการเสี่ยงอันตราย แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้มักจนในด้านสิทธิและการถูกเลือกปฏิบัติ รวมถึงการขาดการคุ้มครองทางกฎหมายเพราะไม่มีสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship) และขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ

นฤมล นิราทร (2557) สรุปให้เห็นถึงความสำคัญของกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ส่วนใหญ่มักถูกละเลย และเอาเปรียบจากระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับแรงงานนอกระบบในประเทศต่างๆ สอดคล้องกับการทบทวนที่กล่าวมาแล้วว่า ระบบการจ้างงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ส่งผลให้แรงงานในส่วนนี้มีจำนวนมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่จะขาดอำนาจในการต่อรอง และไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมหรือสวัสดิการต่างๆ ของรัฐได้ ถ้าย้อนกลับไปดูพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาจะพบการจำแนกระบบเศรษฐกิจออกเป็นคู่ตรงข้ามตามแนวคิดในเชิงทวิลักษณ์ (Dualism) ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี ค.ศ.1973 ได้จำแนกเศรษฐกิจคู่ตรงข้ามไว้ ได้แก่ เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) และเศรษฐกิจในระบบ (Formal Sector) (McGee, 1996) นิยามเศรษฐกิจนอกระบบ คือ หน่วยประกอบการขนาดเล็กที่ใช้แรงงานครัวเรือน ใช้ทุน เทคโนโลยี และทักษะในการผลิตต่ำ ใช้แรงงานเข้มข้น สามารถเปิดดำเนินการได้ง่าย แต่มีการแข่งขันสูง ส่งผลให้ผลิตภาพต่ำให้ผลตอบแทนต่ำและไม่สม่ำเสมอ แต่จำเป็นต้องมีเพื่อรองรับการแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการว่างงานในช่วงที่การจ้างงานในเศรษฐกิจในระบบมีจำกัด ซึ่งแสดงให้เห็นความเชื่อที่ว่าเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกิจกรรมชั่วคราวรองรับช่วงเปลี่ยนผ่าน เมื่อการอุตสาหกรรมพัฒนาถึงขีดที่รองรับแรงงานได้ทั้งหมด เศรษฐกิจนอกระบบจะหมดไปอย่างไรก็ตามเมื่อเศรษฐกิจในแต่ละประเทศในยุคกระแสโลกาภิวัตน์เชื่อมโยงกันมากขึ้น เกิดการแทรกแซงจากเศรษฐกิจภายนอกได้ง่าย การกำกับดูแลภาวะเศรษฐกิจภายในแต่ละประเทศลดลง เป็นผลให้ความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งสำคัญ กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบจึงมีความสำคัญมากขึ้น ไม่เพียงในด้านการผลิตที่ยืดหยุ่นที่ช่วยให้ต้นทุนการผลิตลดลง แต่มีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่แรงงานที่มีความเสี่ยงต่อการไม่มีงานทำ อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์การจ้างงานที่เกิดขึ้นในความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจในระบบ

แรงงานที่ต้องทำงานนอกระบบ คือ แรงงานชั่วคราวในวิสาหกิจในระบบที่มีสัญญา ค่าจ้างและสวัสดิการที่แน่นอน หรือแรงงานในวิสาหกิจนอกระบบที่ไม่มีสัญญาจ้าง ค่าจ้างและสวัสดิการที่แน่นอน แรงงานในครอบครัวที่ได้รับค่าจ้าง แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Worker) แรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน (เช่น แรงงานรายวัน) แรงงานพันธะสัญญา เป็นต้น สำหรับประเทศไทยคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะร่วมกับแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ สามารถสรุปได้ดังนี้ (ปาริชาติ ศิวะรักษ์ และคณะ, 2548 อ้างโดยนฤมล นิราทร, 2557) 1) แรงงานได้รับค่าแรงต่ำ ขาดความมั่นคงด้านค่าตอบแทน ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สิน 2) การทำงานไม่ต่อเนื่อง ขาดความมั่นคงในการทำงาน อันเป็นผลจากแรงงานมีความรู้และทักษะในการทำงานต่ำ 3) การทำงานยาวนาน ทำงานหนัก ไม่มีวันหยุดพักผ่อน 4) ขาดโอกาสการพัฒนาทักษะและอาชีพ 5) การเข้าถึงแหล่งทุนในระบบมีจำกัด 6) ขาดความปลอดภัยในการทำงาน มีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุในการทำงาน 7) ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน ขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย 8) ไม่เป็นที่รับรู้

ของสังคม เนื่องจากถูกมองว่าเป็นอาชีพเสริม งานชั่วคราว ขาดระบบข้อมูลในระดับกลุ่ม ระดับพื้นที่ และสภาพปัญหา ส่งผลให้ไม่มีฐานข้อมูลเพื่อการคุ้มครองและพัฒนา และ9) ขาดการรวมกลุ่มเนื่องจากขาดโอกาสและไม่เห็นความสำคัญ คุณลักษณะและปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้แรงงานนอกระบบขาดความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันไป

2.3 นิยามและปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

การศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำที่ปัจจุบันถือว่าเป็นปัญหาสำคัญในประเทศต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของประชากรในแทบทุกมิติ และระดับความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นภายใต้การพัฒนาประเทศที่ยึดโยงอยู่กับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวนี้เปรียบเสมือนสิ่งบั่นทอนที่จะทำให้ศักยภาพของบุคคลและสังคมขาดความมั่นคงและเสถียรภาพ ความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าวในอดีตคงจำกัดอยู่ในบริบททางเศรษฐกิจเป็นหลัก มักใช้การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้โดยขาดการคำนึงถึงความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลต่อการวิเคราะห์ปัญหาที่ขาดการบูรณาการและความเชื่อมโยงกันระหว่างมิติต่างๆ ดังกล่าว (วัชรพล ว่องนิยมเกษตร, 2557) การเข้าใจแนวคิดการพัฒนาที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและวิวัฒนาการในกรอบของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในปัจจุบัน จะช่วยให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขได้ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวทางการพัฒนาและจุดยืนของสังคมนั้นๆ และการประเมินผลได้และผลเสียของแต่ละแนวคิดเปรียบเทียบกับสถานการณ์ของสภาพเศรษฐกิจและสังคมตามความเป็นจริง สถณี อาชวานันทกุล (2554) ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิด 3 แนวคิดในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในระบบทุนนิยม โดยไม่มีการตัดสินว่าแนวคิดใดดีกว่ากันอย่างไร เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่ามีมโนทัศน์ที่ต่างกันหรือคุณธรรมที่แตกต่างกันไป ได้แก่ 1) แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ส่วนใหญ่ไม่มีจุดยืนเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมองว่าเสรีภาพของปัจเจกคือคุณค่าและคุณธรรมที่สำคัญที่สุด ความยุติธรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกภายใต้กฎหมาย และปล่อยให้กลไกตลาด (ที่เชื่อว่าเป็นผลของการกระทำโดยเสรีของปัจเจก) เป็นตัวขับเคลื่อนการสร้างประโยชน์สาธารณะ และได้สะท้อนแนวคิดเสรีนิยมผ่านแนวคิดของนักเสรีนิยมหลายคน เช่น Ludwig von Mises, Robert Nozick, และ John Rawls ที่เห็นว่าความเท่าเทียมภายใต้กฎหมายจะเป็นส่วนช่วยตอบสนองพลเมืองให้ได้ดีที่สุด และในทางธรรมชาติภาคเอกชนมักมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ ดังนั้นรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนและให้เสรีภาพแก่พลเมืองในการตัดสินใจว่าใครควรมีอำนาจกำหนดกิจกรรมการผลิต 2) แนวคิดความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) นักคิดสำนักนี้ เช่น Patrick Diamond และ Anthony Giddens เป็นต้น เชื่อว่าโครงสร้างสังคมทุกสังคมล้วนเป็นผลผลิตของความไม่เท่าเทียมและความยุติธรรมที่สะสมมาแต่อดีต สังคมที่ไม่มีการกระจายความมั่งคั่งเป็นสังคมที่ไม่พึงปรารถนา ความเหลื่อมล้ำจะถ่างกว้างมากขึ้นระหว่างคนจนที่ไร้โอกาสและคนรวยที่ประสบความสำเร็จในการสะสมทุน ซึ่งความมั่งคั่งของคนรายนี้นักคิดสำนักนี้ไม่เชื่อว่าเกิดจากความสามารถของผู้ร่ำรวยเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากทุกคนในสังคมร่วมสร้างทั้งสิ้น ดังนั้นสังคมจึงต้องสร้างความยุติธรรมที่สามารถกระจายรายได้และความมั่งคั่งตกถึงประชาชนในวงกว้างให้ได้มากที่สุด เป็นการสนับสนุนแนวคิด “รัฐสวัสดิการ” อย่างเต็มรูปแบบในฐานะ “สิทธิพลเมือง” ที่พึงได้รับอย่างเท่าเทียม โดยไม่สนับสนุน “ระบบสวัสดิการ” ที่เอกชนมีบทบาทนำและรัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือเพียงผู้ที่ยากไร้เท่านั้น และ 3) แนวคิดสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach) ที่พัฒนาขึ้นโดย Amartya Sen นักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ แนวคิดนี้เรียกอีกอย่างว่า วิธีการพัฒนามนุษย์ (Human Development

Approach) มีเป้าหมายสำคัญของการพัฒนามนุษย์คือ “อิสรภาพ” 5 ประการ ได้แก่ อิสรภาพทางการเมือง อิสรภาพทางเศรษฐกิจ โอกาสทางสังคม หลักประกันว่าภาคีรัฐมีความโปร่งใส และการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน Sen มองว่าสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำด้านใดด้านหนึ่งย่อมสร้างความเหลื่อมล้ำในด้านอื่นๆ ไปพร้อมกัน ดังนั้นการพัฒนาสังคมและนโยบายรัฐจึงควรมีเป้าหมายในการเพิ่มทางเลือกในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน และสร้างความเป็นอยู่ที่ดีในแนวทางที่พวกเขาเลือกโดยการเพิ่มอิสรภาพดังกล่าวข้างต้น เพิ่มสมรรถภาพของประชาชนในการใช้อิสรภาพดังกล่าว เช่น เพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมด้านการเมือง เพิ่มความสามารถในการบรรลุเป้าหมายส่วนบุคคล (โครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณะ ฯลฯ) เป็นต้น ระดับการลดทอนสมรรถภาพของประชาชนในการใช้อิสรภาพดังกล่าว เป็นเครื่องวัดระดับความยากจนที่ดีกว่าตัวเลขของรายได้ เพราะสามารถแสดงให้เห็นแง่มุมของความยากจนในมิติอื่นๆ ได้ชัดเจนมากขึ้น

ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมในระบบทุนนิยมเริ่มปรากฏชัดมากขึ้นในงานเขียนของนักวิชาการในช่วงไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา และเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากทั่วโลกมากขึ้น ดังเช่นที่ผาสูก พงษ์ไพจิตร (2557) ได้หยิบยกประเด็นความเท่าเทียมในมิติสากล โดยสรุปการวิเคราะห์แนวคิด 3 แนวคิดที่น่าในใจ ได้แก่ 1) Galbraith (2012) และ Stiglitz (2012) ที่เสนอให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาปรับเปลี่ยนนโยบายตามแนวทางเสรีนิยมใหม่เสีย เนื่องจากเป็นต้นเหตุให้เกิดความไม่เท่าเทียมเพิ่มมากขึ้นในสังคม 2) Piketty (2014) ทำการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี โดยสรุปว่ากลไกและกฎเกณฑ์ของระบบทุนนิยมที่ไร้การควบคุมทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมด้านรายได้เพิ่มมากขึ้น และ 3) Winters (2011) ศึกษาสังคมในอดีตของสหรัฐอเมริกา และประเทศเอเชียบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อโครงสร้างทางการเมืองที่คนมั่งคั่งที่อยู่ส่วนยอดของสังคม ที่มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มความมั่งคั่งและอำนาจทางการเมือง โดยละเลยปัญหาของกลุ่มคนชนชั้นอื่นๆ ในสังคม ผาสูก พงษ์ไพจิตร (2557) สรุปว่าในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีกสนับสนุนนโยบาย “เสรีนิยมใหม่” ตามแนวทางของสหรัฐอเมริกา เกื้อกูลนักลงทุน ควบคุมแรงงาน ไม่ปกป้องสิ่งแวดล้อม และไม่มีระบบยุติธรรมที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง จึงส่งผลให้นักลงทุนสามารถสะสมความมั่งคั่งได้อย่างรวดเร็ว ดังเห็นจำนวนมหาเศรษฐีที่เพิ่มขึ้นทั้งในอินเดีย จีน รัสเซีย หรือแม้แต่ประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันจะมีความซับซ้อนขึ้นมากในหลายมิติ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจหรือรายได้เป็นสาเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างต่อเนื่องในมิติอื่นๆ เช่น ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ (การศึกษา การสาธารณสุข ระบบสาธารณสุขและระบบสาธารณสุขการ เป็นต้น) ด้านกระบวนการยุติธรรม การได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้า และได้รับการยอมรับนับถือ เป็นต้น ความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการกระจุกตัวของความมั่งคั่งและอำนาจในหมู่คนจำนวนน้อยที่อยู่บนยอดปิรามิดของชนชั้นในสังคม ย่อมเป็นโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความคับข้องใจ ความขัดแย้ง ขาดความสามัคคีในสังคมของประเทศ กอบคักดี ภูตระกูล (2556, อ้างโดยผาสูก พงษ์ไพจิตร, 2557) สรุปสาเหตุ 3 ประการที่ทำให้ครัวเรือนที่มีความมั่งคั่งมีพลวัตรที่แตกต่างไปจากครัวเรือนอื่นๆ ได้แก่ 1) มีความมั่งคั่งที่สะสมไว้มากจึงสามารถนำมาลงทุนได้มาก 2) เป็นครัวเรือนที่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาสูงและมีคุณภาพดี และ 3) ได้รับการเอื้อประโยชน์จากภาครัฐในเชิงของสัมปทาน การกีดกันการแข่งขัน และอภิสิทธิ์ต่างๆ ผ่านการกำหนดนโยบายและมาตรการที่ต่างตอบแทนระหว่างรัฐและครัวเรือนกลุ่มนี้ เพื่อรักษาความได้เปรียบของทั้งสองฝ่าย สาเหตุเหล่านี้ยิ่งทำให้ช่องว่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจนยิ่งกว้างขึ้น สมชัย จิตสุชน จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ นิพนธ์ พัวพงศกร และเศก เมธาสุรารักษ์ (2556) ได้วิเคราะห์สภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจนในประเทศไทยโดยผ่านหน่วยวิเคราะห์ที่เป็น “ครัวเรือน” ในรายงาน “โครงการชีวิตคนไทยในสองทศวรรษแห่งการพัฒนา” โดยชี้ให้เห็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำเริ่มจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ใช้กลไกตลาดที่มี

ภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อน และรัฐมีหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมถึงการกำหนดนโยบายทางการเงินและการคลังที่รอบคอบและรัดกุม กระบวนการพัฒนาภายในระบบทุนนิยมเสรีดังกล่าวย่อมทำให้เกิด “ชนชั้นนายทุน” หรือ “ผู้นำ” ในการลงทุนกิจการ การจ้างงาน และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การเติบโตของเศรษฐกิจย่อมส่งผลให้ชนชั้นนายทุนมีความมั่งคั่งที่เติบโตอย่างรวดเร็วมากกว่าผู้อื่น และมักมีความผูกพันกับกลุ่ม “เจ้าของที่ดิน” และ “ผู้มีอำนาจ” ในการใช้และจัดสรรทรัพยากรเป็นสำคัญ ในส่วนเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทอื่น ผู้ประกอบการรายย่อย แรงงาน ที่เป็น “ผู้ตาม” มักได้รับประโยชน์ในสัดส่วนที่น้อยกว่าตามกระบวนการ Trickle-Down เป็นผลให้การกระจายรายได้ในระยะแรกมีแนวโน้มเลวลง สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ รายจ่าย และความมั่งคั่งแต่ละระดับสูงสุดในปี พ.ศ. 2533-2535 และเริ่มมีสัญญาณดีขึ้นในปี พ.ศ.2549-2552 แม้ว่าการใช้ความแตกต่างของรายได้จะเป็นตัวชี้วัดในด้านความเท่าเทียมที่เห็นชัดเจน แต่ถ้าจะกล่าวถึงความมั่งคั่งที่แท้จริงแล้วควรพิจารณาควบคู่กับการถือครองที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ อีกเช่นกัน ดวงมณี เลาวกุล (2557) ได้ศึกษาการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทยผ่านข้อมูลการถือครองที่ดินของกรมที่ดินในช่วงปี พ.ศ.2555 และข้อมูลการถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2552-2554 ของประชากรในประเทศ โดยสรุปให้เห็นภาพรวมของการกระจุกตัวของความมั่งคั่ง ดังนี้ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดในปี พ.ศ.2555 มีทั้งหมด 95 ล้านไร่ มีผู้ถือครองทั้งสิ้นประมาณ 15.9 ล้านราย โดยร้อยละ 98.7 เป็นการถือครองของบุคคลธรรมดา ในส่วนที่เหลือร้อยละ 1.3 เป็นการถือครองของนิติบุคคล เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดความไม่เสมอภาคหรือค่าจีนิ (Gini Coefficient)¹ พบว่าการถือครองโฉนดที่ดินมีการกระจุกตัวสูงมาก ค่าจีนิของการถือครองที่ดินของผู้ถือครองทุกประเภทเท่ากับ 0.886 ค่าจีนิของการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดาเท่ากับ 0.881 และค่าจีนิของการถือครองที่ดินของนิติบุคคลเท่ากับ 0.953 เมื่อแบ่งผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินออกเป็น 5 กลุ่ม สัดส่วนผู้ถือครองที่ดินทั้งในส่วนบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินมากที่สุดร้อยละ 20 ต่อกลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุดร้อยละ 20 คิดเป็น 325.73 เท่า หากจำแนกผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินออกเป็น 10 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ 10 ถือครองที่ดินมากที่สุด และกลุ่มที่ 1 ถือครองที่ดินน้อยที่สุด จะพบว่ากลุ่มที่ 10 ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 60 ของที่ดินที่มีโฉนดทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินที่เหลืออีก 9 กลุ่ม ถือครองที่ดินรวมประมาณร้อยละ 40 ของที่ดินที่มีโฉนดทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่ามีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินสูงมาก หากพิจารณาขนาดการถือครองที่ดินในภาพรวมของทั้งประเทศ ประมาณร้อยละ 50.17 ของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมีที่ดินไม่เกิน 1 ไร่ ประมาณร้อยละ 21.90 มีที่ดินระหว่าง 1-5 ไร่ และประมาณร้อยละ 27.93 มีที่ดินมากกว่า 5 ไร่ขึ้นไป สำหรับผู้มีที่ดินมากกว่า 1,000 ไร่ขึ้นไปมีทั้งสิ้น 837 ราย แบ่งเป็นนิติบุคคลจำนวน 359 ราย และบุคคลธรรมดาจำนวน 487 ราย โดยผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ที่สุดมีที่ดิน 631,263 ไร่ สำหรับการกระจุกตัวของ การถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจำแนกรายบุคคลในปี พ.ศ.2552-2554 พบผู้ถือครองหุ้นที่มีมูลค่าสูงที่สุดมักกระจุกตัวอยู่กับบุคคลเพียงไม่กี่คนหรือตระกูลไม่กี่ตระกูลในสังคมไทย สำหรับกรณีของบุคคล เช่น นายอนันต์ อัศวโภคิน นายทองมา วิจิตรพงศ์พันธุ์ นายนิติ โอสธานุเคราะห์ นายวิโรจน์ ธนาลงกรณ์ และนายวรวิทย์ วีรบรรพต เป็นต้น สำหรับกรณีของตระกูล เช่น มาลีพันธ์ วิจิตรพงศ์พันธุ์ จิราธิวัฒน์ อัศวโภคิน ทองแดง กาญจนพาสน์ ปราสาททองโอสธ จันศิริ มหากิจศิริ และโสภณพนิช เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยมีความกระจุกตัวของความมั่ง

¹ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคที่นิยมใช้วัดความเหลื่อมล้ำ โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้าค่าใกล้ 1 แสดงว่ามีความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น ถ้าค่าใกล้ 0 แสดงว่ามีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น (ดวงมณี เลาวกุล, 2556)

คั่งในรูปแบบของที่ดิน ทรัพย์สิน และหลักทรัพย์ค่อนข้างสูง และมีความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินดังกล่าวสูงกว่าความไม่เสมอภาคในรายได้

ความเหลื่อมล้ำอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อศักยภาพและโอกาสของบุคคลในการเลือกประกอบอาชีพในอนาคต และมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม คือ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ส่งผลต่อการเพิ่มโอกาสในตลาดแรงงานและการได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม สถิติ อาชวานันท์กุล (2554) และดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ (2557) ได้แสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยและปัจจัยที่เป็นต้นเหตุเบื้องหลังที่คล้ายคลึงกัน สำหรับภาพรวมการศึกษาในประเทศไทย พบว่าเยาวชนไทย (อายุระหว่าง 16-19 ปี) มีแนวโน้มอัตราการศึกษาต่อหลังจากจบการศึกษามัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3) เพิ่มขึ้น เยาวชนจากครอบครัวยากจนที่สุด (วัดจากฐานะของครอบครัวที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคต่อหัวต่ำสุดในกลุ่มร้อยละ 25 ของครัวเรือนไทย) เข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.6 ในปี พ.ศ.2529 เป็นร้อยละ 57 ในปี พ.ศ.2552 ในขณะที่เยาวชนที่มาจากครอบครัวร่ำรวย (กลุ่มร้อยละ 25 ของครอบครัวที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุด) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน โดยเพิ่มจากร้อยละ 59.5 ในปี พ.ศ.2529 เป็นร้อยละ 84.9 ในปี พ.ศ.2552 ดังนั้นความเหลื่อมล้ำของการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจึงมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ยังคงมีความแตกต่างสูง คือ การศึกษาในระดับอุดมศึกษา ช่องว่างที่พบระหว่างเยาวชนที่มาจากกลุ่มฐานะครอบครัวที่รวยที่สุดและครอบครัวที่จนที่สุดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 24 ในปี พ.ศ.2529 เป็นร้อยละ 50 ในปี พ.ศ.2552 ผู้วิจัยให้ข้อสังเกตไว้ว่า การเพิ่มขึ้นของช่องว่างความเหลื่อมล้ำดังกล่าวเกิดขึ้นหลังปี พ.ศ.2539 เมื่อมีมาตรการการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) อาจตั้งสมมุติฐานได้ว่า เยาวชนจากกลุ่มครอบครัวที่มีฐานะดีอาจได้รับผลประโยชน์จากเงินกู้ยืมผ่านกองทุน กยศ. มากกว่าเยาวชนที่มาจากกลุ่มครอบครัวฐานะยากจนสำหรับปัจจัยที่มีผลต่อระดับการศึกษาสูงสุดของเยาวชน แบ่งได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ ปัจจัยระยะสั้น เช่น ระดับฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน สภาพคล่องของรายได้และค่าใช้จ่ายที่เป็นปัจจัยในการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และปัจจัยระยะยาว เช่น ระดับการศึกษาของพ่อแม่ ถิ่นที่อยู่อาศัย ระดับชั้นทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน จำนวนสมาชิกครัวเรือน และความอบอุ่นภายในครอบครัว (การอยู่พร้อมหน้าพร้อมตาของสมาชิกในครัวเรือน) ทั้งสองปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน แม้ปัญหาการขาดแคลนปัจจัยระยะสั้นอาจจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ โดยการหาหนโยบายที่ช่วยลดภาระการเงินของครัวเรือนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เช่น การขยายการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือการอุดหนุนค่าเล่าเรียน เป็นต้น แต่ปัจจัยระยะยาวไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยมาตรการการช่วยเหลือทางการเงินเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยนโยบายระยะยาวที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถด้านวิชาการของเยาวชนที่มาจากครอบครัวที่มีความเสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน ปัญหาสำคัญของการศึกษาในสังคมไทยที่เริ่มน่ากังวลอีกลักษณะที่ผู้วิจัยชี้ให้เห็นในรายงาน คือ ความสามารถทางวิชาการของเยาวชนในรุ่นหลัง ถึงแม้จะมาจากครอบครัวที่มีฐานะที่ดี แต่โดยเฉลี่ยแล้วมีความสามารถทางวิชาการลดต่ำลงกว่าในอดีต เนื่องจากการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษา และตัวชี้วัดความสามารถของนักเรียนไทย (คะแนนสอบ PISA)² ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาไม่มีพัฒนาการที่ดีขึ้น ในส่วน ผลกระทบที่ต่อเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาส่งผลโดยตรงต่อ

² PISA คือ โครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (Programme for International Student Assessment) ริเริ่มโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพของระบบการศึกษาในการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนมีศักยภาพหรือความสามารถพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง โดย PISA เน้นการประเมินสมรรถนะของนักเรียนเกี่ยวกับการใช้ความรู้และทักษะในชีวิตจริงมากกว่าการเรียนรู้ตามหลักสูตรในโรงเรียน (<http://pisathailand.ipst.ac.th>)

โอกาสในตลาดแรงงาน โดยผู้วิจัยพบช่องว่างของค่าจ้างระหว่างแรงงานระดับปริญญาตรีและแรงงานระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงที่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในภาคการผลิตและบริการของสังคมไทยได้ ส่งผลให้อุปสงค์ที่มีต่อแรงงานระดับปริญญาตรีขยายตัวมากกว่าแรงงานระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นอกจากนี้ยังพบความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้นภายในกลุ่มแรงงานปริญญาตรีด้วยเช่นกัน เนื่องจากค่าจ้างที่ได้รับสะท้อนถึงคุณภาพของแรงงานและทักษะของแรงงานภายในกลุ่มที่มีความสามารถแตกต่างกันไป

การค้นหานิยามและสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่มีความครอบคลุมประเด็นของความเหลื่อมล้ำที่หลากหลาย สามารถรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญอีก 2 แหล่ง ได้แก่ แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการปฏิรูป และรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ.2556 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เป็นคณะกรรมการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ.2553 เพื่อให้การดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบและโครงสร้างต่างๆ ในประเทศไทย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เสริมสร้างสมรรถนะ และพลังปัจจัยที่ขับเคลื่อนสังคมไทยให้เข้มแข็ง อยู่เย็นเป็นสุข มีศักดิ์ศรีและความเป็นธรรม นำไปสู่ความสมานฉันท์ สันติสุข และความเจริญมั่นคงในชาติบ้านเมือง โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการปฏิรูป ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2553³ คณะกรรมการปฏิรูปได้ระบุนิยามของความเหลื่อมล้ำไว้ในแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (2554) โดยสรุปว่าความเหลื่อมล้ำมีหลายมิติ ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจ และด้านศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ที่เชื่อมโยงถึงกันและส่งผลถึงกัน โดยยกตัวอย่างในการจัดประชากรของประเทศไทยออกเป็น 5 กลุ่มตามรายได้และการถือครองทรัพย์สิน พบว่า กลุ่มบนสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนถึงร้อยละ 69 ในขณะที่กลุ่มที่อยู่ต่ำสุดมีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ในด้านส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มบนสุดมีถึงร้อยละ 55 ในขณะที่กลุ่มต่ำสุดมีส่วนแบ่งเพียงร้อยละ 4.4 แม้แต่กลุ่มรองลงมาลำดับที่สองก็ได้มีส่วนแบ่งของรายได้เพียงร้อยละ 18 ซึ่งในความเป็นจริงความเหลื่อมล้ำเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคมและทุกสมัย ทุกคนส่วนใหญ่ถูกทำให้เชื่อว่าตนเองและลูกหลานจะสามารถเขยิบฐานะให้สูงขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำมากและสั่งสมมานานย่อมไม่อาจทำให้คนเชื่อว่าอนาคตของตนจะดีขึ้นได้จริง สถานะความเหลื่อมล้ำดังกล่าวนำมาซึ่งการทำลายศักยภาพ หรือความสามารถแฝงเร้นอยู่ของบุคคลและสังคมประเทศชาติโดยรวมไม่ให้เห็นออกมา เงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างมาก มีสาเหตุมาจากคนกลุ่มต่างๆ มีอำนาจในการต่อรองห่างไกลกันมาก อำนาจดังกล่าวนี้หมายถึง อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม การสร้างอำนาจที่ใกล้เคียงกันย่อมก่อให้เกิดการต่อรองกันอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้ ดังนั้นเป้าหมายหลักของการปฏิรูป คือ การปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หรือเพิ่มอำนาจให้แก่กลุ่มคนที่มีอำนาจน้อย เพื่อให้เกิดดุลยภาพเชิงอำนาจระหว่างคนกลุ่มต่างๆ หรือการเกิดดุลยภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และสังคม และการสร้างดุลยภาพดังกล่าวนี้ยังส่งผลต่อการต่อรองกับรัฐ-ทุน-สังคมข้ามชาติด้วย อันเป็นความจำเป็นในกระแสโลกาภิวัตน์ ในปัจจุบันและอนาคต พลังหรืออำนาจในการต่อรองดังกล่าวล้วนมาจากความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร หากแต่ทรัพยากรไม่ได้หมายถึงเพียงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ หรือแร่ธาตุ แต่มนุษย์ในสังคมยัง

³ ดูเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ.2553 และ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 171/2553 เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการปฏิรูป

ต้องการทรัพยากรด้านอื่นในการดำรงชีวิตเช่นกัน ได้แก่ การเข้าถึงทรัพยากรทางการเมือง เช่น การรับรู้ข่าวสาร ความสามารถในการเข้าถึงทุนที่จำเป็นต่อการพัฒนาตนเอง หรือทรัพยากรทางสังคม เช่น การศึกษา เป็นต้น ในประเทศไทยความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ เหล่านี้ไม่มีความเท่าเทียมกัน หากไม่ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากรและสร้างโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างทั่วหน้า ก็เป็นไปได้ที่ดุลยภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการต่อรองอย่างเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้

คณะกรรมการปฏิรูปได้สรุปการบริหารจัดการทรัพยากรที่ควรได้รับการปฏิรูปให้เกิดความเป็นธรรมมีทั้งสิ้น 4 ด้าน ได้แก่

- 1) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ที่ดิน ทรัพยากรแร่ ป่า น้ำ ทะเลและชายฝั่ง และสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ
- 2) การบริหารจัดการทรัพยากรเศรษฐกิจ ได้แก่ ทุน แรงงาน การเกษตร ภาษี ตลาด พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พลังงาน
- 3) การบริหารจัดการทรัพยากรสังคม ได้แก่ การศึกษาการเรียนรู้แลภูมิปัญญา ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ การสื่อสาร ระบบสาธารณสุข คุณภาพชีวิตคนในเมืองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 4) การบริหารจัดการทรัพยากรการเมือง ได้แก่ โครงสร้างอำนาจ (การกระจายอำนาจและงบประมาณ) กระบวนการยุติธรรม การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กองทัพ

ในส่วนของการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2556 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ระบุนิยามของความเหลื่อมล้ำคือ ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือ สถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะความแตกต่างด้านรายได้หรือความมั่งคั่ง แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของโอกาส การเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคม ความยุติธรรมและอำนาจทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำมักจะเป็นผลจากความไม่เป็นธรรม ซึ่งหมายถึง ความไม่เสมอภาค ความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นทั้งในระดับจุลภาค และมหภาค การละเมิด การละเลยการกระทำที่ไม่สมควรหรือผิดกฎหมาย ทำให้ประชาชนที่มีสิทธิเท่าเทียมกันมีความสามารถในการเข้าถึงสิทธิ (Accessibility) ที่ไม่เท่ากัน หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่ากัน ความเหลื่อมล้ำจะเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน ด้านสังคมมุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ ด้านความยุติธรรมเป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และด้านการเมืองเป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

สำหรับรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2556 ได้ทำการสรุปสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ.2556 ไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านสินทรัพย์ทางการเงิน ด้านการถือครองที่ดิน ด้านการศึกษา ด้านคุณภาพการให้บริการสาธารณสุข และด้านความไม่เสมอภาคทางเพศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558) ซึ่งในแต่ละด้านมีรายละเอียดของการวิเคราะห์ ดังนี้

ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth Distribution) ให้ความสำคัญในด้านการกระจายรายได้ ด้านสินทรัพย์ทางการเงิน และด้านการถือครองที่ดิน

1) ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้: ในปี พ.ศ.2556 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2554 และปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลาง ประชากร 80% (กลุ่มประชากร 10% ที่ 2 จนถึง กลุ่มประชากร 10% ที่ 9) มีส่วนแบ่งของรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2554 แต่กลุ่มประชากร 10% ที่ 1 (คนจนที่สุด) และกลุ่มประชากร 10% ที่ 10 (คนรวยที่สุด) กลับมีส่วนแบ่งของรายได้ลดลง อย่างไรก็ตาม รายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง 36.8% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.1% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 34.9 เท่า ในปี 2556

2) ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน: สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนเล็ก ๆ โดยสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย คือบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงจำนวน 111,517 บัญชีหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 49.2 ของวงเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาทมีจำนวน 84 ล้านบัญชีหรือคิดเป็นร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียงร้อยละ 50.8 ของวงเงินฝากทั้งหมด

3) ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน: ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยสูงมาก มีการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงกว่ากลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด คิดเป็น 325.7 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดิน 20% ที่ถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดิน 20% ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด เท่านั้น

ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐ ให้ความสำคัญกับโอกาสในการเข้าถึงด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrollment Rate): โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านศึกษามีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกัน ระหว่างเขตเมือง-ชนบท และระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการศึกษาในระดับปริญญาตรี จึงส่งผลทำให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีมากกว่ากลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดประมาณ 19.1 เท่า นักศึกษาในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงสูงว่านักศึกษาในเขตชนบทประมาณ 2.2 เท่า นักศึกษาในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าถึงสูงสุด ภาคใต้ต่ำสุด

2) ความเหลื่อมล้ำคุณภาพการให้บริการสาธารณสุข: ความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์จึงส่งผลให้คุณภาพการบริการมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แพทย์ 1 คนต้องให้บริการประชากรสูงถึง 3,918 คน ในขณะที่กรุงเทพมหานครแพทย์ 1 คนให้บริการประชากรเพียง 1,075 คน ซึ่งแตกต่างกันเกินกว่า 3 เท่า จึงส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการ

3) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการสังคม: ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal Coverage) แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน ในปี พ.ศ.2556 มีผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.1 ล้านคน โดยแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม คือ แรงงานในระบบซึ่งมีเพียงร้อยละ 35.8 หรือจำนวน 14.0 ล้านคน ขณะที่แรงงานนอกระบบสูงถึงร้อยละ 64.2 หรือจำนวน 25.1 ล้านคนยังไม่ได้รับ

การคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากโครงสร้างการผลิตและรูปแบบการทำงานเปลี่ยนแปลงไป อาทิ การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานแบบเหมาค่าแรง/เหมาช่วง การจ้างงานบางเวลา รวมถึงการเพิ่มขึ้นของการประกอบธุรกิจส่วนตัว โดยแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคอื่น นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงานโดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานในระบบ

4) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน: คนไทยสามารถเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มี ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการบัสระหว่างครัวเรือนในเขตเมืองกับเขตชนบท และระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยกับครัวเรือนที่มีฐานะยากจน โดยครัวเรือนในเขตเมืองเข้าถึงได้สูงกว่าเขตชนบท และครัวเรือนฐานะร่ำรวยเข้าถึงได้สูงกว่าครัวเรือนฐานะยากจน นอกจากนี้ การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อย โดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตคือเข้าถึงเพียงร้อยละ 35.0 และร้อยละ 28.9 ซึ่งนำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต

ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม หมายถึง ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีโอกาสและผู้ขาดโอกาสในการเข้าถึงและจัดการงานยุติธรรมอันเนื่องมาจากเหตุปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมาย นโยบายแห่งรัฐ ระบบยุติธรรม บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมผู้มีความรับผิดชอบในวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกลไกการดำเนินงานเหล่านี้ซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้และนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งเกิดจากการรับรู้ทางสังคมจิตวิทยาในเชิงอคติและการเลือกปฏิบัติและการสร้างวาทกรรมเพื่อช่วงชิงหรือการเรียกคืนพื้นที่ทางการเมืองด้วย

1) กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน: รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ระบุถึงสภาพปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของสังคมไทยไว้ว่า กฎหมายไม่ยอมรับสภาพความเท่าเทียมของคน หมายถึง ระบบคิดของกฎหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ในสังคมที่มีความหลากหลายส่งผลให้ทุกคนไม่เท่าเทียมกัน การต่อสู้ทางกฎหมายของ 2 ฝ่ายย่อมไม่ทัดเทียมกัน การออกแบบกฎหมายจึงเป็นเหตุให้เกิดความไม่เท่าเทียม ในส่วนของคนจนและคนชายขอบยิ่งประสบปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายออกแบบให้มีขั้นตอนที่ยากต่อการเข้าถึง เช่น การปฏิบัติตามขั้นตอนราชการ การมีเอกสารหลักฐานที่ครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อความเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐ และมีค่าใช้จ่ายสูงในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ใช้เวลาในกระบวนการยาวนาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามกระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมสำหรับเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยเหลือให้ผู้ยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกองทุนยุติธรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใด ๆ เพื่อปกป้อง คุ้มครองหรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ผลการดำเนินงานสะสมของกองทุนยุติธรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 – 2556 มีผู้ยื่นรับคำขอรับการสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายจำนวนทั้งหมด 10,691 ราย โดยผ่านการอนุมัติแล้ว 4,575 ราย ไม่อนุมัติ 3,698 ราย ยุติเรื่อง 2,143 ราย และอยู่ระหว่างดำเนินการ 275 ราย อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมในจำนวนดังกล่าวมีสัดส่วนที่ต่างมากเมื่อเทียบกับปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นทั้งที่ค้างมาและรับใหม่ทั่วประเทศในปี 2556 ซึ่งมีจำนวนคดีอาญา 684,845 คดี

และคดีแพ่ง 646,549 คดี ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของกองทุน คือ 1) ประชาชนไม่รู้สิทธิเกี่ยวกับกองทุน อันเกิดจากการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง 2) ยังไม่มีการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาค 3) สถานะของกองทุนยุติธรรมไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีกฎหมายรองรับ เป็นปัญหาในการปฏิบัติการ

2) ปัญหาต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมอันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม: เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมอันเกี่ยวเนื่องกับองค์กร ระบบการทำงาน ได้แก่ 1) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (โดยเฉพาะองค์กรศาลยุติธรรม) ประสบปัญหาดำเนินการไม่ทันท่วงที คดีค้างพิจารณา มาก ระบบกลั่นกรองขาดประสิทธิภาพ ทำให้การพิจารณาเกิดความล่าช้านำไปสู่ปัญหาขาดความเป็นธรรม จากข้อมูลของศาลยุติธรรม พบว่าจำนวนคดีทั้งหมดที่ค้างและรับใหม่รวมกันมีจำนวน 1.4 ล้านคดีในแต่ละปี ในปี พ.ศ.2556 ศาลฎีกาได้พิจารณาคดีแล้วเสร็จเพียงร้อยละ 50.3 (จากคดีทั้งหมด 43,567 คดี) ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาคดีแล้วเสร็จเพียงร้อยละ 83.1 (จากคดีทั้งหมด 65,109 คดี) และศาลชั้นต้นได้พิจารณาคดีแล้วเสร็จเพียงร้อยละ 88.7 (จากคดีทั้งหมด 1,331,386 คดี) 2) ปัญหาการร้องทุกข์และข้อขัดแย้งต่างๆ ในสังคมมีแนวโน้มสูงขึ้น แม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีบริการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในรูปแบบต่าง ๆ แต่การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ยังขาดประสิทธิภาพและไม่ทั่วถึง 3) ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้โดยชอบธรรม มีผลให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า และความยากจนของประชาชนเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม

ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไป โดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่าเพศชาย ในระดับมัธยมปลายขึ้นไปนั้นผู้ปกครองต้องเสียค่าใช้จ่ายเองและเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงด้วยทำให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ ฐานะความเป็นอยู่และการสนับสนุนของครอบครัว รวมทั้งความพร้อมด้านสติปัญญาและความสนใจใฝ่หาความรู้ของตัวเด็กเองด้วย แต่ในด้านการทำงานผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย รวมทั้งด้านบทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย ความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน ในส่วนของสถานภาพทางการเมืองและการบริหารของสตรีในปัจจุบันยังไม่เสมอภาคเท่าเทียมกับชาย ทั้งนี้หากพิจารณาบทบาทในการตัดสินใจโดยสะท้อนจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการเป็นนักบริหารระดับสูงของราชการ พบว่า ผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.8 ในปี 2554 และผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6.4 เท่านั้นในปี 2555 นอกจากนี้ผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนักบริหารระดับสูงของราชการมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 21.3 ในปี 2556 แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2545 ที่มีเพียงร้อยละ 13.7 เท่านั้น

2.4 ความเหลื่อมล้ำในต่างประเทศ

ในการทบทวนรายงานและบทความที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา พบว่าในหลายประเทศในทวีปต่างๆ มีช่องว่างของความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นและลดลงที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารและการพัฒนาประเทศ การทบทวนองค์ความรู้ในหัวข้อนี้ต้องการทราบถึงปรากฏการณ์ของความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เปรียบเทียบกับสถานการณ์ในประเทศไทย

โดยจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เริ่มทวีความรุนแรงขึ้น และมาตรการด้านการพัฒนาที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในทวีปอเมริกา ทวีปยุโรป ทวีปแอฟริกา และทวีปเอเชีย

เมื่อกล่าวถึงประเทศสหรัฐอเมริกาผู้คนส่วนใหญ่นึกถึงเสรีภาพและโอกาสของประชาชนที่ได้รับจากรัฐอย่างกว้างขวาง ความเหลื่อมล้ำไม่น่าเป็นปัญหาสำคัญในประเทศจนทำให้นายบารัก โอบามา ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาต้องเน้นย้ำในการรายงานต่อรัฐสภาในปี พ.ศ.2557 ว่ามีแนวโน้มของการกระจายรายได้ที่เลวร้ายลงท่ามกลางสภาพเศรษฐกิจที่ซบเซา โดยนายโอบามาชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านโอกาสของประชาชนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เพิ่มมากขึ้น ดร.ไฮว บุนูมา (2557) สะท้อนสภาพการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาผ่านบทความ “ความเหลื่อมล้ำในเมืองไทยกับในอเมริกา” โดยชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการผลิตและระบบตลาดเสรีที่เป็นฐานของการบริหารจัดการเศรษฐกิจ แม้ประเทศสหรัฐอเมริกามีรายได้จากเศรษฐกิจสูงมาก แต่ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ก็ยังมีสูงเช่นกัน ปัจจุบันมีประชาชนชาวอเมริกันที่ยากจนถึง 46 ล้านคน และในจำนวนนี้ยังคงมีทั้งผู้พิการ เด็กกำพร้า คนชราที่ไร้เงินออม ส่วนนี้มักมีการช่วยเหลือจากสวัสดิการของรัฐเป็นที่พึ่ง ภายในกลุ่มคนยากจนนี้ก็มีปัญหาที่ยากจะแก้ไขอีก คือ กลุ่มที่พอใจในการอาศัยรัฐสวัสดิการเพื่อยังชีพทำให้ไม่ต้องการทำงาน ไม่แสวงหาโอกาสและพึ่งพาตนเอง ทำให้รัฐยังคงต้องสนับสนุนสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้กลุ่มคนที่ทำงานแต่ยังมีรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ซึ่งดูเผินๆ อาจแก้ไขด้วยการเพิ่มความรู้ความสามารถจะส่งผลให้โอกาสในการทำงานรายได้สูงเพิ่มขึ้นได้ แต่อาจไม่เป็นจริงแล้วในปัจจุบันเมื่อระบบเทคโนโลยีการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเปลี่ยนไปอย่างมาก แต่เดิมประเทศสหรัฐอเมริกามีศักยภาพด้านการผลิตอุตสาหกรรมสูง โรงงานต่างๆ มีการจ้างแรงงานจำนวนมากส่งผลให้แรงงานส่วนใหญ่มีรายได้เพียงพอสำหรับเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว แต่ในปัจจุบันที่กระแสการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลทำให้โลกไร้พรมแดน โรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีค่าแรงที่ต่ำกว่า ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการแรงงานลดน้อยลง กลุ่มแรงงานที่เคยอยู่ในภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถปรับตัวรองรับงานทางด้านเทคโนโลยี ย่อมไม่เป็นที่ต้องการของภาคอุตสาหกรรมในรูปแบบใหม่ดังกล่าว ที่ต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงและไม่ต้องการจำนวนมากดังเช่นอุตสาหกรรมการผลิตในสมัยก่อน แรงงานดังกล่าวจำเป็นต้องเปลี่ยนงานมาสู่ภาคการบริการ เช่น พนักงานบริการในร้านอาหาร เป็นต้น ซึ่งได้รับค่าแรงต่ำมาก ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมดิจิทัลและแรงงานในภาคบริการเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ในบทความยังสะท้อนเป้าหมายชีวิตของชาวอเมริกันส่วนใหญ่ ที่ถูกแนวคิดพื้นฐานในสังคมอเมริกันหล่อหลอมให้มุ่งหารายได้สูงๆ เพื่อเพิ่มโอกาสในการบริโภคของตนเองและครอบครัวมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามทรัพยากรโลกมีอยู่จำกัดและไม่สามารถเอื้อให้การบริโภคที่ไม่สิ้นสุดนี้ได้ สิ่งนี้เปรียบได้กับกับดักให้ชาวอเมริกันมีความไม่พอใจเมื่อไม่สามารถตอบสนองความต้องการสูงสุดของตนเองได้

กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปยุโรปในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ก็พบความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยพบความสอดคล้องกันของรายงาน 2 เรื่อง คือ “Wage and Income Inequality in the European Union” โดย Dreger, Lopez-Bazo, Ramos, Royuela และ Surinach (2015) และ “Income Inequality in Europe. Analysis of Recent Trends at the Regional Level” โดย Ramos and Royuela (2014) โดยพบว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในกลุ่มประเทศยุโรปมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1980 เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตการณ์หนี้สินในกลุ่มประเทศยุโรป การเติบโตทางเศรษฐกิจถดถอย และมาตรการทางการเงินที่หลายประเทศใช้อาจทำให้สถานการณ์ในระยะสั้นและระยะกลางเลวร้ายลง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นสามารถสรุปได้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่ส่งผลต่อการเลิกจ้างงาน 2) กระแสโลกาภิวัตน์ที่เปิดโอกาสทางการค้าและการจ้างงานที่

หลากหลายมากขึ้น (outsourcing) และ 3) ตลาดแรงงานและค่าแรงขั้นต่ำ ในการศึกษาความเหลื่อมล้ำใน รายงานใช้การวิเคราะห์ The European Union Survey on Income and Living Condition (EU-SILC)⁴ พบว่าในระหว่างปี ค.ศ.2006-2011 จำนวน 2 ใน 3 ของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปมีความเหลื่อมล้ำ ทางด้านรายได้เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณารายได้รวมต่อปีที่ลดลง เนื่องจากระยะเวลาของชั่วโมงการ ทำงานลดลงและมีค่าจ้างแรงงานต่ำ ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่เป็น ประชากรกลุ่มล่างของสังคมมากขึ้น ความกังวลต่อความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และทรัพย์สินที่พุ่งสูงขึ้นอย่าง รวดเร็วในสังคมโลก ได้รับการสะท้อนในงานของ Thomas Piketty เรื่อง “Capital in the Twenty-First Century” (2013) และ Joseph E. Stiglitz เขียนไว้ 2 เรื่อง ได้แก่ “The Price of Inequality: How Today’s Divided Society Endangers Our Future” (2013) และเรื่อง “The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do About Them” (2015) อ้างโดย ฌักทรี พิกetty (2558) Piketty ให้ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ เราสามารถเห็นความเหลื่อมล้ำง่ายๆ ผ่านตัวเลขของค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) แต่สิ่งที่ตัวเลขไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ชัดเจนแต่เป็นปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นจริง คือ กลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุดจากหลายสังคมทั่วโลกกำลังร่ำรวยเพิ่มขึ้นอย่างมาก และเกิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำกับ ประชาชนกลุ่มที่เหลือน้อยกว่ามากขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังเช่น กลุ่มคนร่ำรวยที่อยู่ในกลุ่มบนสุดร้อยละ 10 ใน สหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.2012 มีรายได้ก่อนหักภาษีรวมกันมากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ก่อนหักภาษีของ ประชาชนชาวอเมริกันทั่วประเทศ และเพื่อพิจารณากลุ่มคนร่ำรวยเฉพาะกลุ่มบนที่สุดเพียงร้อยละ 0.1 พบว่า มีรายได้มาจากทุน เช่น เงินปันผลจากหุ้น ค่าเช่า ดอกเบี้ย เป็นต้น ซึ่งรวมกันมากเกือบเท่าครึ่งของรายได้จาก ทุนของประชาชนชาวอเมริกันทั้งประเทศรวมกัน ซึ่ง Piketty ชี้ให้เห็นจุดอ่อนของค่าดัชนี Gini ที่ไม่สามารถ สะท้อนภาวะการกระจุกตัวของความมั่งคั่งได้อย่างชัดเจน เนื่องจากกระบวนการเก็บข้อมูล Gini จาก แบบสอบถามเป็นการสุ่มตัวอย่าง โอกาสที่คนร่ำรวยที่สุดจะได้รับการสุ่มเพื่อการเก็บข้อมูลแบบสอบถามย่อมมี น้อย หรือแม้ได้รับการสุ่มเลือกตอบแบบสอบถามกลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็มักไม่เสียเวลาในการมาตอบ แบบสอบถามเช่นกัน ดังนั้นถ้าเราไม่มีข้อมูลด้านรายได้และทรัพย์สินที่ถูกต้องย่อมไม่สามารถสะท้อนสภาพ ความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนได้จริง ในมุมมองของ Stiglitz แสดงทรรศนะของผลกระทบต่อการกระจุกตัวของ รายได้และทรัพย์สินอยู่กับคนร่ำรวยกลุ่มบนสุดของสังคม ย่อมนำมาซึ่งความเปราะบางของระบอบ ประชาธิปไตยและเกิดการถดถอยของระบบที่เรียกว่า One Person One Vote ไปสู่ระบอบ One Dollar One Vote ที่กลุ่มคนร่ำรวยและกลุ่มธุรกิจของตนสามารถกดดันรัฐบาลให้ออกกฎหมายหรือนโยบายที่สนอง ผลประโยชน์ของตนเองได้มากกว่าการสนองประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม นำมาซึ่งความขัดแย้งของชนชั้นและ ประชาชนจนอาจกลายเป็นวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองได้ Stiglitz ยกตัวอย่างการเก็บภาษีจากกลุ่มคน ร่ำรวยในสหรัฐอเมริกา ที่ได้รับการเก็บภาษีน้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด ทั้งที่จริงควรจ่ายในจำนวน ที่มากกว่าตามระบบภาษีแบบ Progressive เนื่องจากการใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายในการหลบเลี่ยงภาษีให้เป็น ประโยชน์ต่อกลุ่มตนเอง

สำหรับสาเหตุของความเหลื่อมล้ำในระดับที่เรียกว่าการกระจุกตัวของความมั่งคั่งนี้ Piketty และ Stiglitz ให้แง่มุมที่แตกต่างกัน โดย Piketty ให้ความเห็นว่าความเหลื่อมล้ำและการสะสมความมั่งคั่งเกิดจาก อัตราผลตอบแทนของทุนที่กลุ่มคนร่ำรวยถือครองอยู่ ผนวกกับอัตราเติบโตของเศรษฐกิจในประเทศในแต่ละปี

⁴ EU-SILC คือ ข้อมูลอ้างอิงรายปีของประเทศในสหภาพยุโรปที่เก็บรวบรวมเกี่ยวกับการกระจายรายได้ และข้อมูลเชิงสังคม เช่น การ กีดกันทางสังคม การศึกษา ความเป็นอยู่ แรงงาน และสุขภาพ เป็นต้น ข้อมูลของ EU-SILC แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ข้อมูล ภาคครัวเรือนรายปีที่แสดงถึงรายได้ ความยากจน การกีดกันทางสังคม และสภาพความเป็นอยู่ต่างๆ ณ เวลานั้นๆ และ 2) ข้อมูลระยะ ยาวที่แสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงในทุกระดับภายในระยะเวลา 4 ปี

โดยถ้าอัตราผลตอบแทนจากทุนมากกว่าอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลให้เกิดการสะสมความมั่งคั่งในระยะยาวอย่างต่อเนื่องจนแทบไม่ต้องทำงานก็เห็นการเติบโตของรายได้จากทุนที่ถือครองในทุกๆ ปี ซึ่งต่างจากกลุ่มคนทั่วไปที่ต้องใช้แรงงานหรือทำงานเพื่อหารายได้ที่มีอัตราการเติบโตอย่างมากได้เท่ากับอัตราเติบโตของเศรษฐกิจเท่านั้น สำหรับแนวคิดของ Stiglitz มองประเด็นความเหลื่อมล้ำของโอกาสจากโครงสร้างของสังคม การเมือง และธุรกิจที่ทำให้กลุ่มคนส่วนน้อยมีโอกาสสร้างความร่ำรวยและมีอำนาจที่เหนือกว่าคนส่วนใหญ่ ซึ่งในบางปีผู้บริหารระดับสูงของธุรกิจมีรายได้มากกว่าลูกจ้างธรรมดาถึง 300 เท่า อย่างเช่นในปี ค.ศ. 2014 ผู้บริหารระดับสูงมีรายได้เฉลี่ย 16 ล้านดอลลาร์ต่อปี แต่ลูกจ้างทั่วไปมีรายได้เฉลี่ย 5 หมื่นดอลลาร์ต่อปี เป็นต้น ที่ผ่านมามีความเชื่อที่เห็นชอบว่าผู้บริหารระดับสูงมีรายได้มากกว่าหลายเท่าเป็นเรื่องปกติ เนื่องจากเป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ของตลาดแรงงานที่มีทักษะสูงและมีผลิตภาพมากกว่าย่อมได้รับผลตอบแทนที่ดีกว่าแรงงานทั่วไป และความสามารถของผู้บริหารระดับสูงนี้เองสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวหลายเท่า ส่งผลให้เกิดประโยชน์ย้อนกลับมาสู่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมและแรงงานในระดับต่างๆ สังคมจึงไม่ควรประณามกลุ่มผู้บริหารระดับสูงเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม Stiglitz ชี้ให้เห็นประเด็นที่ควรตรวจสอบว่าจริงๆ แล้ว 1) กลุ่มผู้บริหารระดับสูงเหล่านี้ได้รับรายได้สูงเพราะความสามารถของพวกเขาเองที่ทำให้ตลาดแรงงานยอมจ่ายจริง หรือ 2) กลุ่มผู้บริหารระดับสูงเหล่านี้ใช้อำนาจและตำแหน่งของตนเองให้ได้มาซึ่งรายได้มหาศาลที่เกินมูลค่าความสามารถของตนเอง ซึ่งในกรณีนี้ 2) นี้ Stiglitz แสดงความกังวลต่อสถานการณ์ในปัจจุบันที่คนยุคใหม่ต้องการได้แต่และแย่งชิงไปสู่การเป็นผู้บริหารระดับสูง เพื่อสามารถเข้าถึงอำนาจหรือโอกาสในการสร้างรายได้ที่สะดวกมากขึ้น มากกว่าการพัฒนาศักยภาพการทำงานของตนเองในระบบเศรษฐกิจ

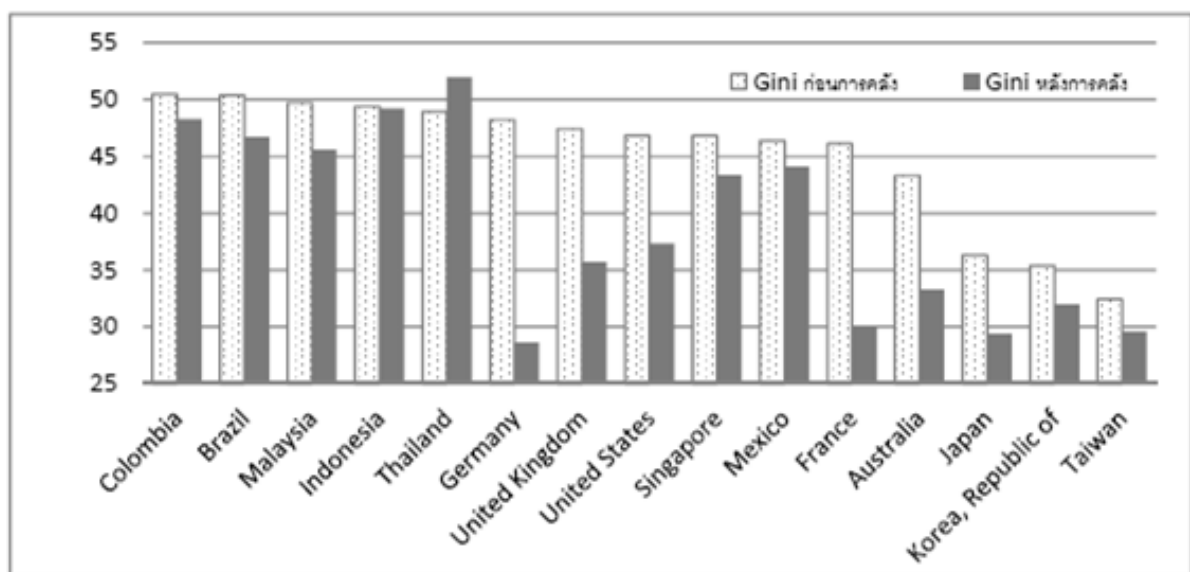
นอกจากความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และระบบเศรษฐกิจในสังคมส่วนใหญ่แล้ว ยังพบเห็นรายงานและการวิจัยที่แสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นโดยเฉพาะในเชิงสังคม ดังตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำทางโอกาสที่เกิดกับเด็กวัยต่างๆ ขาดแคลนโอกาสในด้านอาหาร การศึกษา การสาธารณสุข และในบางครั้งส่งผลร้ายแรงถึงขั้นเสียชีวิตก่อนวัยอันควร จากรายงานของ UNICEF เรื่อง “The State of the World’s Children 2016: A Fair chance for Every Child” ซึ่งเป็นรายงานประจำปีขององค์การยูนิเซฟเกี่ยวกับสถานะของเด็กทั่วโลก การพัฒนาด้านต่างๆ ได้ช่วยให้อัตราการตายของเด็กในวัยต่ำกว่า 5 ปีทั่วโลกลดลงกว่าครึ่งตั้งแต่ ค.ศ.1990 เป็นต้นมา โอกาสทางการศึกษาในระดับประถมศึกษาสำหรับเด็กชายและเด็กหญิงมีอัตราส่วนเท่ากันใน 129 ประเทศ และจำนวนประชากรที่ยากจนทั่วโลกลดจำนวนลงเกือบครึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับทศวรรษที่ 1990 อย่างไรก็ตามการพัฒนาดังกล่าวยังคงสร้างความเหลื่อมล้ำและความไม่ยุติธรรมต่อเนื่องมาเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดกับเด็กที่ฐานะยากจนที่สุด ยังคงมีความเสี่ยงในการเสียชีวิตก่อนอายุ 5 ปี และมีโอกาสเป็นโรคขาดสารอาหารมากกว่าเด็กที่ฐานะดีที่สุดถึง 2 เท่า นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กหญิงจากครอบครัวฐานะยากจนที่สุดต้องเข้าพิธีแต่งงานตั้งแต่เด็กมากกว่าเด็กหญิงจากครอบครัวฐานะดีที่สุดถึง 2 เท่า รายงานได้แสดงความกังวลต่อเด็กในทวีปแอฟริกาใต้ซาฮารา (Sub-Saharan Africa) เป็นอย่างมาก เนื่องจากเด็กจำนวนประมาณ 247 ล้านคนอยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจน เสี่ยงโอกาสในการได้รับการพัฒนาและได้รับสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ รวมถึงร้อยละ 60 ของประชากรในวัย 20-24 ปี ที่มาจากครอบครัวยากจนที่สุดมักจะได้รับการศึกษาไม่ถึง 4 ปี จากการวิเคราะห์คาดการณ์ในปี ค.ศ.2030 ระบุว่าจำนวนเด็ก 69 ล้านคนที่จะเสียชีวิตก่อนอายุครบ 5 ปี เกือบครึ่งจะอยู่ในภูมิภาคแอฟริกาใต้ซาฮารา จำนวนเด็กวัยประถมศึกษา 60 ล้าน คนที่ไม่ได้รับการศึกษา เกือบครึ่งจะอยู่ในภูมิภาคแอฟริกาใต้ซาฮารา และจำนวนร้อยละ 90 ของเด็กที่ยากจนที่สุด จะอยู่ในภูมิภาคแอฟริกาใต้ซาฮารา เช่นเดียวกัน เป็นต้น ในประเด็นของการศึกษารายงานระบุว่าจำนวนเด็กที่ไม่รู้หนังสือหรือไม่ได้รับการศึกษามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.2011 เป็นต้นมา ปัจจุบันมีเด็กจำนวนประมาณ 124 ล้านคนที่ไม่สามารถเข้า

รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และที่น่ากังวลมากขึ้น คือ อัตราส่วนของเด็ก 2 ใน 5 คนที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษากลับไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้ รวมถึงไม่สามารถคิดคำนวณ โจทย์เลขง่ายๆ ได้เช่นกัน ถือได้ว่าความเปราะบางของปัญหาความเหลื่อมล้ำในเด็กวัยต่างๆ ทั่วโลกยังคงเป็น ปัญหาเรื้อรัง ที่ต้องการมาตรการในการแก้ไขปัญหารอบด้านที่ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม การค้นหาแนวคิดและเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการให้ความช่วยเหลือ และการเก็บข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับเด็ก กลุ่มที่ขาดโอกาสอย่างทั่วถึง เพื่อบรรเทาความเหลื่อมล้ำและสร้างความยุติธรรมให้กับเด็กซึ่งเป็นอนาคต ของสังคมโลก

ตัวอย่างความเหลื่อมล้ำอีกรูปแบบหนึ่งที่เป็นมิติที่ทับซ้อนอยู่ในเชิงวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีการ ปฏิบัติต่อกันของคนในสังคม ซึ่งไม่ใช่ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องกับรายได้และระบบเศรษฐกิจแต่เป็น คุณลักษณะของบุคคลแต่กำเนิดที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมในสังคม อูฮาวรรณ เบญจโกศ (2548) วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศชายและเพศหญิงในสังคมญี่ปุ่นผ่านการใช้ภาษา โดยระบุว่าสังคมญี่ปุ่นมี ความเหลื่อมล้ำทางเพศค่อนข้างสูง ส่วนใหญ่แล้วเพศหญิงมักมีฐานะทางสังคมต่ำกว่าเพศชาย ในการศึกษา นี้ นำเสนอตัวอย่างการใช้ภาษาญี่ปุ่นที่สะท้อนความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศหญิงและเพศชาย สำหรับเพศหญิงใน สังคมญี่ปุ่นมักถูกข่มขู่ในเรื่องกิริยามารยาทและการวางตัวในสังคมและถูกอบรมให้เป็นผู้ตามที่ดี ในขณะที่ เพศชายแสดงออกถึงสถานะผู้นำที่สามารถแสดงความก้าวร้าวและใช้กิริยาที่ไม่สุภาพได้ สถานะเช่นนี้ แสดงออกผ่านทางภาษาที่คนญี่ปุ่นใช้เช่นเดียวกัน โดยเพศหญิงมักถูกคาดหวังให้ใช้ถ้อยคำภาษาที่สุภาพ นุ่มนวล ประนีประนอม และเป็นมาตรฐาน แต่ในส่วนของเพศชายสามารถใช้ถ้อยคำที่ไม่สุภาพ แข็งกร้าว ตัดสิน ชี้ขาด และไม่เป็นไปตามมาตรฐานการใช้ภาษาได้ เช่น ความแตกต่างของการใช้คำลงท้ายประโยคด้วย คำสุภาพหรือแข็งกร้าว การใช้สรรพนามและคำเรียกขาน การกล่าวถึงเพศหญิงในภาษาญี่ปุ่นจะต้องมีตัวชี้บ่ง เพศปรากฏอยู่ในขณะที่คำที่กล่าวถึงเพศชายเป็นคำกลางๆ ไม่ระบุเพศ การเรียงลำดับคำเมื่อต้องพูดถึงทั้งสอง เพศต้องเริ่มด้วย “ชาย-หญิง” เท่านั้น เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อกระแสการพัฒนาภายในสังคมญี่ปุ่นที่ เปลี่ยนไป เพศหญิงเริ่มมีบทบาทและมีศักยภาพในการทำงานทัดเทียมเพศชาย ทักษะคติของสังคมต่อเพศหญิง ย่อมเริ่มที่จะเปลี่ยนไป ในอนาคตย่อมมีความเป็นไปได้ว่าช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในด้านภาษา และในด้าน ต่างๆ ระหว่างเพศหญิงและเพศชายในสังคมญี่ปุ่นคงจะแคบลง

สำหรับภาพรวมของความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ สมชัย จิตสุชน และณณริฏ พิศลยบุตร (2556) ได้ทำการศึกษากระบวนการพัฒนาประเทศต่างๆ ตั้งแต่ในอดีตที่มีส่วนในการ ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประชากรในชาติ โดยทำการเปรียบเทียบกระบวนการพัฒนาระหว่างประเทศ ไทยกับประเทศต่างๆ 5 ประเทศ ได้แก่ จีน ไต้หวัน เกาหลี มาเลเซีย และบราซิล ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่เคย เป็นประเทศรายได้ปานกลางทั้งหมด และภายหลังจากการใช้กระบวนการพัฒนาที่แตกต่างกันในแต่ละ ประเทศ ส่งผลให้บางประเทศหลุดพ้นจากกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางและบางประเทศยังคงอยู่ในกลุ่ม ประเทศปานกลางที่แตกต่างกันไป ในเบื้องต้นของการศึกษาได้แสดงความเหลื่อมล้ำของประเทศต่างๆ ในโลก ด้วยค่าสัมประสิทธิ์ Gini (Gini Coefficient) ในปี พ.ศ.2553 ที่ผ่านการทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันแล้ว (Standardized Household Survey Data) ซึ่งแบ่งเป็น 2 ค่า ได้แก่ ค่าสัมประสิทธิ์ก่อนมาตรการการคลัง (รายได้ก่อนการเสียภาษีและการได้รับประโยชน์จากรายจ่ายภาครัฐ) และค่าสัมประสิทธิ์หลังมาตรการการคลัง (รายได้หลังหักภาษีและการเพิ่มประโยชน์จากรัฐ พบว่าความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยอยู่ในระดับค่อนข้าง สูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง โดยมีค่าใกล้เคียงกับประเทศในกลุ่มอเมริกาใต้ และกลุ่มอเมริกากลาง เช่น โคลอมเบีย บราซิล และเม็กซิโก เป็นต้น ส่วนประเทศในเอเชียที่มีความเหลื่อมล้ำสูงเช่นกัน ได้แก่ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เป็นต้น สำหรับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ และญี่ปุ่น พบว่ามีค่า

สัมประสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำค่อนข้างต่ำอย่างชัดเจน สารสำคัญที่พบในรูปที่ 2.1 และเป็นสิ่งที่น่าตกใจ คือ ค่าสัมประสิทธิ์ Gini ของประเทศไทยหลังมาตรการการคลังกลับสูงกว่าค่าสัมประสิทธิ์ Gini ก่อนมาตรการการคลัง ซึ่งสวนทางกับทุกประเทศในตัวอย่างนี้ที่มาตรการการคลังควรเป็นตัวช่วยลดความเหลื่อมล้ำอย่างมากในประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยสาเหตุนี้จึงนำมาสู่การค้นหาคำตอบจากกระบวนการพัฒนาของประเทศกลุ่มตัวอย่างทั้ง 5 ประเทศ (จีน ไต้หวัน เกาหลี มาเลเซีย และบราซิล) ว่ามีส่วนที่เหมือนหรือต่างกับประเทศไทยอย่างไร โดยทำการศึกษากว่ากระบวนการพัฒนา 4 มิติ ได้แก่ 1) การยกระดับรายได้ทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของคนในประเทศ 2) การยกระดับทางสังคมโดยเฉลี่ยของคนในประเทศ (ในการศึกษาใช้ตัวแปรด้านสุขภาพ และด้านการศึกษา) 3) การสร้างความเท่าเทียมของการพัฒนา (วัดจากความเท่าเทียมของรายได้ครัวเรือนต่อหัว) 4) ความสะอาดของการพัฒนา (ระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อแต่ละหน่วยรายได้ประชาชาติ)



ที่มา: Harvard Dataverse Network (Federick Solt's Dataverse Network)

รูปที่ 2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ Gini เปรียบเทียบระหว่างประเทศต่างๆ ในโลก ปี พ.ศ.2553

การวิเคราะห์ที่ใช้วิธี Principal Component Analysis (PCA)⁵ พบว่าทั้ง 6 ประเทศมีทิศทางการเพิ่มขึ้นของรายได้ การศึกษา และสาธารณสุขอย่างต่อเนื่องและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะประเทศเกาหลีใต้จะมีความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวมากกว่าประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการศึกษามีส่วนช่วยในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจได้ดีกว่าทุกประเทศในกลุ่มตัวอย่าง สำหรับการลดความเหลื่อมล้ำพบว่าประเทศไต้หวันและประเทศเกาหลีใต้มีการลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไต้หวันคาดว่ามีความสำคัญมาจากการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ทศวรรษ 1960s และในประเทศเกาหลีใต้คาดว่ามีความสำคัญมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็ง รวมถึงมีระบบการศึกษาและระบบคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพใน

⁵ Principal Component Analysis (PCA) คือ เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อดูความสัมพันธ์ของตัวแปร (Correlation Matrix) โดยไม่แบ่งกลุ่มตัวแปรว่าตัวแปรใดเป็นตัวแปรอิสระหรือตัวแปรตาม สนใจเพียงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้น และการเคลื่อนไหวในทิศทางเดียวกันหรือสวนทางกับตัวแปรอื่นหรือกลุ่มอื่นหรือไม่อย่างไร (สมชัย จิตสุชน และณณวิฏ พิศลายุบุตร, 2556)

ระยะ 20 ปีที่ผ่านมา สำหรับประเทศจีนมีการเติบโตของรายได้ทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วแต่ก็แลกมาด้วยปัญหาความรุนแรงของความเหลื่อมล้ำ (ถือว่าประเทศจีนเป็นประเทศที่มีอัตราการเพิ่มของค่าสัมประสิทธิ์ Gini เร็วที่สุดในประวัติศาสตร์การพัฒนาของโลก) แต่เมื่อจีนใช้นโยบายการกระจายการพัฒนาเข้าสู่พื้นที่ไม่ติดทะเล (in-land) การพัฒนาชนบท การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น การส่งเสริมระบบสวัสดิการทางสังคมเพิ่มมากขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงเริ่มคลี่คลายลงในระยะหลัง สำหรับประเทศมาเลเซียและประเทศไทยมีการพัฒนาที่คล้ายคลึงกัน แต่ประเทศไทยยังด้อยกว่าประเทศมาเลเซียเล็กน้อยทั้งในด้านความเหลื่อมล้ำและด้านสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อเทียบกับทั้ง 3 ประเทศก่อนหน้านี้พบว่าทั้งประเทศมาเลเซียและประเทศไทยยังไม่สามารถลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมยังพบการเพิ่มขึ้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และปัญหาความเหลื่อมล้ำยังอยู่ในกลุ่มที่สูงที่สุดในโลกแม้ระยะหลังจะเริ่มลดลงบ้างแล้ว สำหรับประเทศบราซิลมีการพัฒนาด้านพลังงานทางเลือกอย่างจริงจัง ส่งผลให้ประสบความสำเร็จในการลดระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้อย่างต่อเนื่อง แต่ในประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำยังถือว่ามียกระดับความเหลื่อมล้ำอยู่ในกลุ่มที่สูงที่สุดในโลกเช่นกัน ในรายงานได้สรุปประเด็นการวิเคราะห์ PCA และความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ด้านสุขภาวะ และด้านการศึกษา กับมิติด้านความสะอาดและด้านความเหลื่อมล้ำ ไว้ดังนี้ 1) ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มักเป็นประเทศที่เริ่มต้นด้วยความเหลื่อมล้ำระดับต่ำ เนื่องจากผลของปัจจัยภายนอก (เช่น การล่มสลายของนายทุนช่วงหลังสงคราม) และนโยบายเชิงโครงสร้าง เช่น มาตรการปฏิรูปที่ดิน 2) มีการพัฒนาด้านการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และ 3) การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและลดมลภาวะเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญ

จากการทบทวนนิยามความหมายของความยากจน ความเหลื่อมล้ำทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ สะท้อนให้เห็นการระบุความยากจนของประชากรกลุ่มต่างๆ ผ่านเกณฑ์ที่แต่ละประเทศหรือในระดับสากล ตั้งขึ้น จากการให้ความสำคัญเฉพาะรายได้ทางเศรษฐกิจและการยังชีพด้วยเงิน ความยากจนและความเหลื่อมล้ำมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นในหลายมิติ เช่น โอกาส ศักดิ์ศรี อำนาจ สิทธิ และการได้รับบริการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งสาเหตุของการเกิดความเหลื่อมล้ำก็อาจจะมีหลากหลายสาเหตุแตกต่างกันไปตามบริบทพื้นที่ เช่น เกิดจากระบบการพัฒนาภายในประเทศ ระบบการคลัง นโยบายและมาตรการต่างๆ และหลักปฏิบัติความเชื่อในเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น ในปัจจุบันความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกให้ความสนใจและเร่งหามาตรการเยียวยาและบรรเทาปัญหาให้ลดลง เนื่องจากปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งในมิติอื่นๆ ในสังคมได้เช่นกัน

บทที่ 3

การทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทย

การวิจัยโครงการปริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม เป็นการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจถึงวิวัฒนาการของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย และต้องการค้นหาผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหลากหลายมิติกับภาคประชาชนและชุมชน ในพื้นที่ที่ภาคอุตสาหกรรมเข้าไปดำเนินการตามนโยบายและการส่งเสริมของรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในบทที่ 3 นี้จึงแบ่งการทบทวนออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 เป็นการทบทวนประวัติของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย และส่วนที่ 2 เป็นการทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 2) แผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ.2555-2574 โดยกระทรวงอุตสาหกรรม 3) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2559-2564 โดยกระทรวงอุตสาหกรรม และ 4) ทิศทางการพัฒนาและนโยบายที่สำคัญ โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 พลวัตรแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย

การอุตสาหกรรมของไทยในยุคโบราณจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน โดยการใช้เวลาว่างภายหลังจากการทำการเกษตร มาผลิตเครื่องจักสาน เครื่องมือเครื่องใช้ภายในครัวเรือนหรือซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน กระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2394-2411) ได้เปิดรับวิทยาการสมัยใหม่จากชาติตะวันตก มีการนำเทคโนโลยีและเครื่องจักรเข้ามาเพื่อการผลิตภายในประเทศ เช่น เครื่องจักรเรือกลไฟ เครื่องจักรสำหรับสีข้าว เครื่องจักรสำหรับเลื่อยไม้ และเครื่องพิมพ์หนังสือ ส่งผลให้เริ่มมีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น เช่น โรงสีข้าว โรงต่อเรือกลไฟ โรงเลื่อยไม้ และโรงพิมพ์หนังสือ เป็นต้น ภายหลังจากนั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411-2453) เป็นช่วงที่ชาติตะวันตกมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรม ประเทศไทยจึงได้รับเทคโนโลยีสมัยใหม่ในช่วงนั้นเข้ามาเพื่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น เช่น รถไฟ รถราง โทรเลข โทรศัพท์ ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมมีการขยายตัวขึ้นมากในบริเวณพระนครและธนบุรี รวมถึงจังหวัดต่างๆ ด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากมีความสะดวกในการคมนาคมขนส่งและการเดินทาง ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2453-2468) เริ่มมีการลงทุนจากชาวต่างชาติเข้ามาตั้งโรงงานในประเทศไทยหลายโรงงาน และในปี พ.ศ.2456 มีการร่วมทุนระหว่างคนไทยและชาวต่างชาติเป็นครั้งแรก เพื่อจัดตั้งโรงงานปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ในตำบลบางซื่อ จังหวัดพระนคร และภายหลังก็มีโรงงานที่เป็นทั้งของคนไทยและของการร่วมทุนร่วมกับชาวต่างชาติเกิดขึ้นอีกหลายโรง เช่น โรงงานบุหรีซิกกาเรต (ปัจจุบันเป็นโรงงานยาสูบ) โรงน้ำแข็ง โรงงานน้ำอัดลม โรงงานสบู่ โรงงานฟอกหนัง โรงงานทอผ้า เป็นต้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2468-2477) ช่วงต้นรัชสมัยสถานการณ์เศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำ ส่งผลให้การพัฒนาอุตสาหกรรมชะลอตัว ไม่มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมใหม่เกิดขึ้น กระทั่งปลายรัชสมัยสถานการณ์เริ่มปรับตัวดีขึ้น จึงมีการสร้างโรงงานทำอิฐ โรงงานผลิตเบียร์ โรงงานไม้อัด โรงงานไฟฟ้า การขุดเจาะน้ำมัน เป็นต้น

การส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยตรงจากรัฐบาลนั้นเริ่มวางรากฐานอย่างมั่นคงในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยในปี พ.ศ.2479 มีการจัดตั้ง “กองอุตสาหกรรม” ขึ้นเป็นครั้งแรกสังกัดกรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ และมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2480 มีการตราพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อการอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้กู้เงินภายในประเทศสำหรับการจัดตั้งโรงงานที่มีความจำเป็น และในปีพ.ศ.2485 จึงได้มีการจัดตั้ง “กระทรวงการอุตสาหกรรม” เพื่อเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ และเปลี่ยนชื่อมาเป็น “กระทรวงอุตสาหกรรม” ในปี พ.ศ.2495

ภายหลังการก่อตั้งกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้นการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศไทยได้รับการส่งเสริมจากคณะผู้บริหารประเทศไทยในสมัยนั้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี พ.ศ.2495-2500 สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายในการช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมของรัฐและเอกชนที่ผลิตโดยใช้วัตถุดิบภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นและสนับสนุนอุตสาหกรรมในครัวเรือนด้วย ในปี พ.ศ.2501 สมัยพลเอกถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มุ่งดำเนินการจัดทำ ส่งเสริม และช่วยภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น สนับสนุนให้มีการลงทุนภายในประเทศและต่างประเทศ มีการค้นคว้าทดลองวัตถุดิบที่มีภายในประเทศ เพื่อสร้างอุตสาหกรรมใหม่ๆ และยังคงส่งเสริมอุตสาหกรรมครัวเรือนให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นไป โดยมีนโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม ดังนี้

- 1) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497) บางมาตรา โดยการเพิ่มเงื่อนไข ข้อกำหนดใหม่ เพื่อชักจูงให้นักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ เข้ามาประกอบการลงทุนภาคอุตสาหกรรมในประเทศ

- 2) สร้างหลักประกันแก่นักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างประเทศว่ารัฐบาลจะไม่มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นมาแข่งขันกับภาคเอกชน และจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ

- 3) ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ได้รับการประกาศว่าเป็นอุตสาหกรรมประเภทส่งเสริม ด้วยมาตรการสนับสนุนต่างๆ เช่น การงดเก็บอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบ และอุปกรณ์สำหรับการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม การยกเว้นภาษี การส่งสินค้าออกต่างประเทศ การนำเงินตราออกนอกประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศได้ การอนุญาตให้ช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในประเทศ เป็นต้น

ในปี พ.ศ.2502 มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พร้อมกันนั้นได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อดำเนินการส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมที่มีลำดับความสำคัญตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ.2503 ส่งผลให้การพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้รับอานิสงส์จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่เริ่มมีการใช้เป็นฉบับแรกในปี พ.ศ.2504 และเป็นการสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมกับการเกิดขึ้นของหน่วยงานที่สำคัญเพื่อดูแลอุตสาหกรรมด้านต่างๆ อีกหลายแห่งตามลำดับ อันเป็นผลต่อการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมและการพัฒนาเมืองในระยะต่อมา อาทิเช่น

- 1) การจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511

- 2) การจัดตั้ง “สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด” ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 276 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2515

- 3) การจัดตั้ง “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 เป็นรัฐวิสาหกิจเทียบเท่ากรมสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- 4) การจัดตั้ง “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” เป็นรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ.2521
- 5) การจัดตั้ง “สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย” ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ในปี พ.ศ.2527
- 6) การจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ” เพื่อทำหน้าที่ศูนย์กลางในการดำเนินงานพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศ ให้มีประสิทธิภาพในการแข่งขันในตลาดโลก ในปี พ.ศ.2539
- 7) การจัดตั้ง “สถาบันอาหาร” เพื่อทำหน้าที่ศูนย์กลางสนับสนุนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารทั้งในด้านการทดสอบคุณภาพ การวิจัย และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ในปี พ.ศ.2539
- 8) การจัดตั้ง “สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์” เพื่อทำหน้าที่ศูนย์กลางการพัฒนาด้านเทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในปี พ.ศ.2541
- 9) การจัดตั้ง “สถาบันยานยนต์” เพื่อทำหน้าที่ศูนย์กลางพัฒนารัฐกิจยานยนต์ให้ได้มาตรฐานโลก ในปี พ.ศ.2541
- 10) การจัดตั้ง “สถาบันรับรองมาตรฐาน ไอเอสโอ” เพื่อรับรองมาตรฐานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ในปี พ.ศ.2542
- 11) การจัดตั้ง “สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย” เพื่อทำหน้าที่ศูนย์กลางการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กให้ได้มาตรฐานโลก ในปี พ.ศ.2542
- 12) การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2543 และจัดตั้ง “สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” เป็นนิติบุคคลเพื่อปฏิบัติงานและประสานงานจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการบริหารกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในปี พ.ศ.2543
- 13) การจัดตั้ง “สถาบันพลาสติก” เพื่อทำหน้าที่ศูนย์กลางการพัฒนาอุตสาหกรรมพลาสติกของประเทศในระยะยาว ร่วมกับภาคการศึกษาและภาคเอกชน ให้อุตสาหกรรมพลาสติกของประเทศไทยมีความเข้มแข็งและยั่งยืน ในปี พ.ศ.2553
- 14) การจัดตั้ง “สถาบันการก่อสร้างแห่งประเทศไทย” เพื่อทำหน้าที่ศูนย์กลางการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมก่อสร้างให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล มีความยั่งยืนและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในปี พ.ศ.2554
- 15) การจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางและไม้ยางพารา” ในรูปแบบสถาบันเครือข่ายของกระทรวงอุตสาหกรรม ภายใต้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางและไม้ยางพารา ส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางของประเทศให้เติบโตอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2545; www.industry.go.th)

3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนหลักในการพัฒนาประเทศไทย ที่ดำเนินการวางแผนโดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งในระยะแรกสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เรียกว่า “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” โดยดำเนินการวางแผนนี้เป็นฉบับแรก เพื่อใช้สำหรับการพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 ต่อมาในปี พ.ศ.2515 ได้เพิ่มเติมกระบวนการพัฒนาสังคมมาใช้ควบคู่กับการวางแผนเศรษฐกิจ จึงเปลี่ยนเป็น “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” (เริ่มใช้ใน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3) และในปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) สำหรับภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้รับอิทธิพลและการชี้แนะการพัฒนาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาทุกฉบับ ถือได้ว่าเป็นยุคอุตสาหกรรมใหม่ของประเทศ การบริหารงานเกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรมของรัฐบาลในระยะต่อๆ มา ได้ดำเนินตามแผนที่จัดทำขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 11 ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวและมีความเจริญเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยมีรายละเอียดของการพัฒนาในแต่ละแผน ดังนี้ (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2545; www.nesdb.go.th)

3.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)

การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สนับสนุนการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เน้นการพึ่งพาตนเองเพิ่มมากขึ้น โดยคาดว่าจะการพัฒนาอุตสาหกรรมจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน รัฐส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น การสร้างทางหลวง การพัฒนาเส้นทางรถไฟ การสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้า การปรับปรุงการประปา และบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมการศึกษาขั้นอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นต้น ทุ่มเททรัพยากรเพื่อปูพื้นฐานการลงทุนของภาคเอกชน เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้าสำเร็จรูป เช่น อุตสาหกรรมยางรถยนต์ อุตสาหกรรมสิ่งทอ น้ำมัน เคมีภัณฑ์ อาหาร ยารักษาโรค กระดาษ นมข้นหวาน เป็นต้น การขยายตัวของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี การส่งออกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9 ต่อปี การนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 12 ต่อปี

ผลที่ได้รับในช่วงนี้อุตสาหกรรมของไทยมีความก้าวหน้าสูงมาก ในปี พ.ศ.2504-2506 มูลค่าผลิตผลด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ต่อปี เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.6 ต่อปีในช่วงปี พ.ศ.2507-2509 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจาก 3,800 โรงงาน เป็น 40,212 โรงงานในปี พ.ศ.2509 โดยร้อยละ 60 เป็นอุตสาหกรรมโรงสีข้าว รองลงมา ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหาร ยาสูบ และอโลหะ

3.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมยังคงเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลเริ่มดำเนินการลงทุนร่วมกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ สนับสนุนการกระจายการพัฒนาไปทั่วประเทศและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่อเนื่อง อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี การส่งออกขยายตัวร้อยละ 4 ต่อปี มีการนำเข้าเครื่องจักรและวัสดุอุปกรณ์ สินค้าทุน และสินค้ากึ่งสำเร็จรูปในอัตราที่สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี ทำให้ขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยสนับสนุนการลงทุนของนักลงทุนชาวต่างชาติ มุ่งพัฒนาสังคมด้วยการกระจายโอกาสทางการศึกษาและสาธารณสุขให้ทั่วถึง และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้น

ผลที่ได้รับในช่วงนี้มีการลงทุนทั้งจากแหล่งเงินทุนภายในและภายนอกประเทศในอัตราที่สูง อุตสาหกรรมของไทยมีการขยายตัวมากขึ้น เมื่อสิ้นแผนฯ มีโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนกับกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 53,000 โรงงาน รัฐบาลได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปต่างๆ เช่น แก้ว กระดาษ อาหาร แบตเตอรี่ เป็นต้น ส่งผลต่อการนำเข้าสินค้าทุนสำหรับอุตสาหกรรมและวัตถุดิบจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเช่นกัน

3.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)

เน้นการลดช่องว่างของรายได้ประชากร ปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชากร ส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาที่อยู่อาศัย และการบริการทางสังคมอื่นๆ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่องจากแผนฉบับก่อน รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการรักษาทุนสำรองระหว่างประเทศ เริ่มให้ความสำคัญต่อการผลิตเพื่อการส่งออกควบคู่ไปกับนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เนื่องจากการขาดดุลการค้าของประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อใช้เป็นปัจจัยในการผลิตของอุตสาหกรรม เช่น น้ำมันเชื้อเพลิงและสินค้าประเภททุนอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้สภาพเศรษฐกิจในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ นี้มีความผันผวนค่อนข้างสูง ราคาน้ำมันและอัตราเงินเฟ้อปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 ต่อปี การลงทุนจากต่างประเทศขบเซา การส่งออกและการนำเข้ามีอัตราเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 30 ต่อปี และร้อยละ 23 ต่อปีตามลำดับ

ผลที่ได้รับในช่วงนี้อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 10.6 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็น 19,003 ล้านบาท แต่ได้รับผลกระทบจากกรณีการถอนทหารสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทยเมื่อครั้งสิ้นสุดสงครามเวียดนาม ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ

3.2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)

เน้นการฟื้นฟูและแก้ไขสภาพเศรษฐกิจที่ขบเซาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา โดยการขยายการผลิต การลงทุน อย่างไรก็ตามการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมส่งผลให้เกิดการขาดแคลนผู้ประกอบการและแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค จึงส่งเสริมการจ้างงานให้มากขึ้น การสร้างงานในชนบท สร้างความเป็นธรรมทางสังคมด้วยการกระจายรายได้ให้ทั่วถึง ยกฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และคนยากจน ส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก มีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ.2520 เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพิ่มมากขึ้นและสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เร่งพัฒนาพลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติสำคัญจากอ่าวไทย เศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 7 ต่อปี การส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ต่อปี การนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ต่อปีแต่มีภาวะเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้น

ผลที่ได้รับในช่วงนี้รัฐบาลสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และการใช้วัตถุดิบและแรงงานภายในประเทศ โรงงานมีการกระจายตัวไปสู่ภูมิภาค แต่ภาคอุตสาหกรรมมีการชะลอตัว เนื่องจากสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกที่ยังคงตกต่ำ เช่น ผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมัน เป็นต้น

3.2.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)

มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อช่วยลดภาระการขาดดุลการค้าและช่วยเพิ่มการสร้างงานในภูมิภาคมากขึ้น การกำหนดพื้นที่เป็นกรอบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สร้างแผนงานและโครงการที่มีผลทางปฏิบัติสำหรับภาครัฐและเอกชน เช่น การพัฒนาชนบท การส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (พื้นที่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และมาบตาพุด จังหวัดระยอง) พื้นที่เมืองหลัก เป็นต้น รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น การปรับโครงสร้างการเกษตร โครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ปรับปรุงกระบวนการส่งเสริมการลงทุนให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น เป็นต้น โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตให้มีประสิทธิภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศ ได้แก่

อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมรถยนต์ และอุตสาหกรรมสิ่งทอ ในช่วงเวลานี้มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นต่ำกว่าร้อยละ 4.1 การส่งออกขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9 ภาวะเงินเฟ้อลดลงเหลือร้อยละ 1.9

ผลที่ได้รับในช่วงนี้รัฐบาลส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค สัดส่วนของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ปี พ.ศ.2527 คิดเป็นร้อยละ 22 สัดส่วนมูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมมีสัดส่วนถึงร้อยละ 54.9 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ส่งผลให้ประเทศก้าวเข้าสู่ฐานะการเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม

3.2.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

เน้นการพัฒนาคุณภาพสินค้าส่งออก โดยให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมเป้าหมายที่จะก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ได้แก่ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (อาหาร ยาง สิ่งทอ ไม้) อุตสาหกรรมวิศวกรรม (อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมโลหะ อุตสาหกรรมการประกอบผลิตภัณฑ์และชิ้นส่วนประกอบอุปกรณ์สื่อสารคมนาคม) และอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค ในช่วงเวลานี้เศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี ควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพของเงินการคลัง เน้นการใช้จ่ายภาครัฐอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน การสร้างงานในชนบท แก้ไขปัญหาว่างงาน ส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในช่วงเวลานี้เกิดปัญหาการปกป้องและกีดกันการค้าจากประเทศพัฒนาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม สินค้าของไทยมีมูลค่าการส่งออกร้อยละ 64 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด จนประเทศไทยได้รับการคาดหมายว่าจะเป็น “เสือตัวที่ 5” ของเอเชีย

ผลที่ได้รับในช่วงนี้มีการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนโรงงานขยายตัวเพิ่มเป็น 110,308 โรงงาน ในปี พ.ศ.2531 มีการเริ่มใช้แผนหลักการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

3.2.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)

เน้นการขยายตัวและเติบโตทางเศรษฐกิจ และเร่งรัดการกระจายรายได้และการมีงานทำไปสู่ภูมิภาคและชนบท บทบาทของรัฐเปลี่ยนเป็นผู้สนับสนุนด้านสิทธิประโยชน์และส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคต่างๆ พร้อมกับการพัฒนาผู้ประกอบการ เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน โดยเน้นพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ และการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ พื้นที่ภาคกลางตอนบน เป็นต้น การเสริมสร้างขีดความสามารถทางด้านเทคโนโลยีอุตสาหกรรม การใช้ระบบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นตัวผลักดันการกระจายตัวของภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามรัฐต้องให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 8.3 ต่อปี มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 17.4 และประเทศไทยปรับตัวสู่การเป็นศูนย์กลางทางการเงินและตลาดหุ้นสากล

ผลที่ได้รับในช่วงนี้ส่งผลให้โครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมเริ่มเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ระดับเทคโนโลยีสูงขึ้น เช่น เคมีภัณฑ์ ปิโตรเคมี และเครื่องจักร ในปี พ.ศ.2539 ผลผลิตอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 33 ของผลผลิตมวลรวม มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.3 และการลงทุนขยายตัวร้อยละ 12.8

3.2.8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนฯ มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นหลักเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาอุตสาหกรรม “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” เร่งการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ของประชาชนในการพัฒนา เสริมสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน การพัฒนาเป็นไปอย่างบูรณาการ แต่ด้วยวิกฤตเศรษฐกิจที่ตกต่ำจึงต้องปรับแผนพัฒนาฯ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถแข่งขัน 13 สาขาอุตสาหกรรม เสริมความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม มุ่งเน้นคุณภาพและมาตรฐานการผลิต เป็นต้น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง เหลือร้อยละ 1.4 ในปี พ.ศ.2542 โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจด้านการก่อสร้างและการเงิน

ผลที่ได้รับในช่วงนี้ภาคอุตสาหกรรมปรับตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน 13 สาขาอุตสาหกรรม สร้างความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการผลิต และการรับรองคุณภาพสินค้าส่งออก การจัดเตรียมกลไกรองรับระบบการค้าเสรีและกลไกการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทางปัญญา

3.2.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)

เป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางการพัฒนาประเทศ และยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมโดยมีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเช่นที่ผ่านมา การพัฒนาให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการแปรรูปการเกษตร วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในกรอบพหุภาคีและทวิภาคี มุ่งปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองให้เข้าสู่ความสมดุลและยั่งยืน กระจายโอกาสการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทุกระดับในทุกพื้นที่

ผลที่ได้รับในช่วงนี้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี ระบบเศรษฐกิจเริ่มปรับตัวมาสู่ความมีเสถียรภาพ คุณภาพชีวิตของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น มีการสร้างหลักประกันสุขภาพโดยภาครัฐ เศรษฐกิจฐานรากได้รับโอกาสในการฟื้นตัวและมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาสังคมและปัญหาความยากจนความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ความโปร่งใสในการบริหารจัดการของภาครัฐยังต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง

3.2.10 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

เป็นช่วงที่กระแสโลกมีการเปลี่ยนแปลงในหลายด้านที่สำคัญ ประเทศไทยต้องเผชิญกับการปรับตัวทั้งในด้านที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมของคนและระบบการบริหารจัดการที่มีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง การพัฒนายังคงมุ่งเน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่สร้างการบูรณาการแบบองค์รวม โดยให้ความสำคัญกับคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ยังคงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นการสร้างความเข้มแข็งของสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ

ผลที่ได้รับในช่วงนี้ สังคมไทยได้น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางทุกภาคส่วน ส่งผลให้สังคมไทยเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันสูงขึ้นในหลายด้าน สามารถปรับตัวรองรับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขยายตัวของเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.8 ในปี พ.ศ.2553 หลังจากชะลอตัวต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 แต่ยังพบปัญหาความสมานฉันท์ในสังคม ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมขาดความสมดุล ปัญหาสุขภาพของประชาชน รวมถึงยังคงต้องให้ความสำคัญต่อเนื่องกับการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมที่หลากหลาย สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

3.2.11 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559)

ประเทศไทยยังคงได้รับผลกระทบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ปรับตัวอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะข้อผูกพันที่จะเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 จำเป็นต้องสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็ง เสริมรากฐานของประเทศในด้านต่างๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม ยุทธศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ความเข้มแข็งภาคเกษตรความมั่นคงของอาหารและพลังงาน การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

สรุปจุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรมที่ได้รับอิทธิพลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 11 ได้ตามรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 3.1 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 สรุปจุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม
ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)	- เน้นอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าที่พึ่งพาวัตถุดิบภายในประเทศ เพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าต่างประเทศ - ส่งเสริมภาคเอกชนในการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยรัฐไม่แข่งขัน
ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)	- ยังคงเน้นอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าที่พึ่งพาวัตถุดิบภายในประเทศ เพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าต่างประเทศ - ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน ในอุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรม และบริการ - รัฐดำเนินการอุตสาหกรรมที่ยังไม่มีภาคเอกชนลงทุนภายในประเทศ เช่น โรงงานกระดาษ โรงงานแก้ว โรงงานอาหาร และโรงงานแบตเตอรี่
ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)	- เน้นการอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก เพื่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และสร้างโอกาสการจ้างงาน - รัฐสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการการส่งออก - จัดให้มีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรให้เอื้อต่อการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศ - เริ่มก่อตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)	- ส่งเสริมอุตสาหกรรมและการผลิตสินค้า เพื่อการส่งออก - กำหนดประเภทอุตสาหกรรมหลัก เพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพ เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก ปูน และกระดาษ เป็นต้น - ส่งเสริมการพัฒนาพลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทย - กระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคเพิ่มขึ้น
ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)	- ส่งเสริมอุตสาหกรรมและการผลิตสินค้า เพื่อการส่งออกโดยใช้มาตรการทางการเงินและการคลัง - กระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง - เน้นการปรับแผนไปสู่การปฏิบัติ จัดทำแผนเชิงรุกการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกและเมืองหลัก (แหลมฉบัง ชลบุรี มาบตาพุด ระยอง)
ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)	- ส่งเสริมและขยายการส่งออกอย่างต่อเนื่อง - เร่งรัดการส่งเสริมการส่งออกและสนับสนุนการท่องเที่ยว - ปรับการวางแผนจากรายสาขา มาเป็นลักษณะแผนงาน - มีเป้าหมายการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม
ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)	- ส่งเสริมนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรมในภูมิภาค ให้ได้มาตรฐานสากลทางด้านการส่งออก - เริ่มใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพิ่มขึ้นสำหรับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก
ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)	- ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม 13 สาขา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถของการแข่งขันในระดับมาตรฐานสากล - สนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีความเข้มแข็ง - การเตรียมกลไกสำหรับภาคอุตสาหกรรมในการเปิดเสรีการค้า
ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)	- วางเป้าหมายการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางประตูแห่งการค้า - ลดปัญหาความยากจน โดยการกระจายการลงทุนลงสู่ชนบท สนับสนุนการลงทุนของผู้ประกอบการขนาดเล็ก และสร้างผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัว - วางเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารสำคัญของโลก
ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)	- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการวางแผนพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก - กระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาค เพื่อสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม - สร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันของผู้ประกอบการ เน้นภูมิปัญญาและเทคโนโลยีในการผลิต เพื่อรองรับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลง
ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559)	- เสริมสร้างรากฐานความเป็นธรรมในการแข่งขัน เพื่อสร้างความยั่งยืนของการพัฒนา - ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมรองรับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC : Asean Economic Community)

จากการทบทวนแผนพัฒนาฯ ในช่วงที่ผ่านมาในประเทศไทยจะพบว่ามีความสอดคล้องกับนโยบายทิศทางการพัฒนาของประเทศในช่วงรัฐบาลแต่ละยุคสมัย รวมถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งผลให้เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับต่างๆ มีความต่อเนื่องและปรับเปลี่ยนที่แตกต่างกันไป ลดาวัลย์ คำภา (2555) ได้ทำการศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ที่เป็นผลกระทบด้าน

โอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศ โดยแบ่งการเปลี่ยนแปลงเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับโลก และระดับภายในประเทศ

1) การเปลี่ยนแปลงสำคัญระดับโลก ได้แก่

- **ด้านเทคโนโลยี** การดำรงชีวิตของประชาชนที่สะดวกสบายในปัจจุบันได้รับการตอบสนองจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีชีวภาพ แต่ในทางกลับกันเทคโนโลยีได้สร้างภัยคุกคามใหม่ๆ เช่น การจารกรรมข้อมูลธุรกิจหรือข้อมูลส่วนบุคคล การไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยี ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ประเทศที่ไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีได้รวดเร็วจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้

- **ด้านเศรษฐกิจ** ตลาดการเงินของโลกมีการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการเพิ่มขึ้นของระดับหนี้ทั่วโลกการเกิดวิกฤตการณ์หนี้สาธารณะในประเทศยุโรปตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 และแนวโน้มเศรษฐกิจในหลายภูมิภาคมีการเติบโตต่ำ ปัจจัยร่วมเหล่านี้ส่งผลให้ทุกประเทศต้องปรับตัวในด้านการค้า การลงทุน การเงิน สิ่งแวดล้อมและสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นและการรับมือกับระบบเศรษฐกิจโลกแบบหลายศูนย์กลาง โดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียในหลายประเทศเริ่มมีความสำคัญในด้านการเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโลก เช่น ฮองกง เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ไต้หวัน และกลุ่มประเทศอาเซียน เป็นต้น และจากนโยบายเปิดประเทศของจีนและรัสเซีย รวมถึงการขยายตัวเศรษฐกิจของบราซิลและอินเดีย ยังส่งผลต่อการขยายกำลังซื้อจากชนชั้นกลางในตลาดโลกมากยิ่งขึ้น

- **ด้านสังคม** สังคมกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยคาดการณ์ไว้ว่าในปี พ.ศ.2588 จะมีสัดส่วนผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปร้อยละ 20.4 โดยกลุ่มประเทศส่วนใหญ่ที่จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ก่อน ได้แก่ ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศส สวีเดน ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในกลุ่มประเทศดั่งกล่าวนี้มีการเตรียมปรับตัวและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไว้แล้ว แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังมีการปรับตัวและเตรียมการรองรับที่ยังไม่ครอบคลุม เช่น ชิลี จีน บราซิล สิงคโปร์ และไทย เป็นต้น ส่งผลให้ประชากรวัยทำงานต้องรับภาระในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุมากขึ้น ภาครัฐต้องรับภาระในด้านการดูแลสุขภาพสุขภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงสถานการณ์การก่อการร้ายสากลจะยังคงเป็นภัยคุกคามประชากรโลก ส่งผลต่อความมั่นคงในหลายประเทศที่ต้องเร่งสร้างความร่วมมือในเวทีโลกเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติต่อไป

- **ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** สถานการณ์โลกร้อนทำให้ภูมิอากาศแปรปรวนส่งผลให้เกิดภัยธรรมชาติมากขึ้น และสร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน และพื้นที่ประสบภัยเพิ่มมากยิ่งขึ้น ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศน์เสื่อมโทรมลง สภาพภูมิประเทศเปลี่ยนแปลง นำไปสู่การย้ายถิ่นของประชากร ความเสียหายต่อระบบโครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ความเสียหายต่อพื้นที่เกษตรกรรม และกระทบต่อภาคสังคม เช่น ความยากจน การอพยพ การแย่งชิงทรัพยากร และความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน เป็นต้น

2) การเปลี่ยนแปลงสำคัญระดับประเทศ ได้แก่

- **ด้านการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ** แม้ยังคงมีปัญหาคอขวดขัดแย้งทางการเมือง ปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหาความไม่ชัดเจนในการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น และปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ส่งผลต่อความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อมั่นจากต่างประเทศ แต่ประชาชนมีการตื่นตัวทางด้านการเมืองเพิ่มมากขึ้น

- **ด้านเศรษฐกิจ** ภาคการเกษตรยังคงเป็นแหล่งรายได้หลักของประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นฐานการผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างประเทศยังมี

บทบาทสำคัญในการขยายตัวของเศรษฐกิจประเทศ ในภาพรวมอัตราการขยายตัวและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่จุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจในประเทศ คือ การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุณภาพการบริการของโครงสร้างพื้นฐาน และกฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมถึงผลกระทบจากภัยธรรมชาติที่มีความถี่และความรุนแรงมากขึ้น

- **ด้านสังคม** ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี พ.ศ.2567 ปรากฏการณ์นี้ส่งผลต่ออัตราส่วนภาระพึ่งพิงของประชากรวัยเด็กและประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรวัยทำงานเพิ่มจำนวนมากขึ้น รวมถึงปัญหาสังคมด้านอื่นๆ ที่ยังต้องหาทางแก้ไข เช่น ปัญหาคุณภาพการศึกษา ปัญหาพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ ปัญหาผลิตภาพแรงงานต่ำ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ โอกาส และการเข้าถึงการบริการ ปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรม และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม เป็นต้น

- **ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** การพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ก่อให้เกิดปริมาณของเสีย สภาพความเสื่อมโทรม และสร้างความเสี่ยงต่อความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหามลพิษที่รุนแรงขึ้น ปัญหาความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน กระทบต่อสุขภาวะและคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนโยบายการบูรณาการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเศรษฐกิจ

3.3 แผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ.2555-2574

กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรม พ.ศ.2555-2574 เพื่อใช้เป็นแนวทางขึ้นนำการพัฒนาผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมในมิติการพัฒนาใหม่ ที่ได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ และมุ่งเน้นเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในอนาคตทั้งในภาพรวมและรายสาขาที่สำคัญ เพื่อให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล เพื่อสร้างรายได้และยกระดับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดความสมดุล เป็นรากฐานการพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืนต่อไป (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2554)

กระแสโลกาภิวัตน์ที่ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมไทย ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว มีสถานะการแข่งขันที่รุนแรงด้วยระบบการค้าเสรี โดยเฉพาะจากประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้ยังประกอบด้วยประเด็นมาตรฐานและความปลอดภัยในระดับสากล ระบบการควบคุมมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม การพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ ซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงใน 4 ด้านสำคัญ ได้แก่

1) ภูมิรัฐศาสตร์ เกี่ยวข้องกับการปกครอง การเปลี่ยนแปลงชั่วคราวในภูมิภาค เสถียรภาพการเมือง บทบาทของกลุ่มอำนาจต่างๆ

2) ภูมิเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค ข้อตกลงระหว่างประเทศ นโยบายการค้าต่างๆ

3) ภูมิประชากรศาสตร์ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของประชากร เช่น จำนวน อายุ เชื้อชาติ กลุ่มชนชั้น แรงงาน เป็นต้น

4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิ ภาวะวิกฤตของมลภาวะ ภาวะวิกฤตการขาดแคลนน้ำ พลังงาน และอาหาร โรคระบาดต่างๆ

สามารถสรุปกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่อบริบทอุตสาหกรรมภายในประเทศไทยได้
ตามตารางที่ 3.2 ดังนี้

ตารางที่ 3.2 กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่อบริบทอุตสาหกรรมไทย

กระแสโลกาภิวัตน์	ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ
1. ภูมิรัฐศาสตร์	1.1 ผลกระทบของการก่อการร้ายข้ามชาติ 1.2 ผลกระทบจากเสถียรภาพทางการเมือง
2. ภูมิเศรษฐศาสตร์	2.1 การย้ายศูนย์กลางการพัฒนาเทคโนโลยีมายัง บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน 2.2 การเพิ่มขึ้นของอัตราการค้าเสรี และการลดลงของกำลังซื้อในกลุ่มประเทศอเมริกาและยุโรป 2.3 ผลกระทบจากข้อตกลงระหว่างประเทศ (เช่น กรอบข้อตกลงทางการค้า) มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายเพิ่มขึ้น 2.4 บทบาทมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีที่เพิ่มขึ้น 2.5 การเพิ่มขึ้นของบทบาทของภูมิภาคเอเชียมาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลก และการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน (AEC) 2.6 การรวมฐานการผลิตเข้ามาสู่ตลาดเดียวภายในภูมิภาคอาเซียนเพิ่มขึ้น 2.7 การกีดกันทางการค้าภายในภูมิภาคอาเซียนที่ลดลง 2.8 ปริมาณการค้าระหว่างประเทศภายในกลุ่มภูมิภาคอาเซียนที่เพิ่มขึ้น 2.9 การลดลงของความแตกต่างด้านขีดความสามารถในการผลิตของประเทศต่างๆ
3. ภูมิประชากรศาสตร์	3.1 ประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีค่าใช้จ่ายในการดูแลกลุ่มดังกล่าวเพิ่มขึ้น 3.2 ประชากรวัยทำงานที่ลดลง ส่งผลให้แรงงานลดลงในประเทศที่พัฒนาแล้ว 3.3 การเคลื่อนย้ายฐานบุคลากรระดับมัธยมศึกษาไปยังกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว 3.4 การเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่สังคมเมือง 3.5 การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภาคเกษตรกรรมเข้าสู่อุตสาหกรรม 3.6 จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มประเทศมุสลิม ทวีปแอฟริกา 3.6.1 ฐานแรงงานต้นทุนต่ำที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มประเทศมุสลิม ทวีปแอฟริกา 3.6.2 ความต้องการอาหารที่เพิ่มขึ้นของประชากรในกลุ่มประเทศมุสลิม 3.6.3 การขยายฐานการผลิตด้านเกษตร/อุตสาหกรรมไปยังกลุ่มประเทศที่สาม 3.7 การเพิ่มขึ้นของกำลังซื้อจากจำนวนกลุ่มชนชั้นกลางที่เพิ่มขึ้นใน เอเชีย ยุโรปกลาง ลาตินอเมริกา 3.8 ความตระหนักถึงความสำคัญด้านความปลอดภัยของอาหาร และสุขภาพเพิ่มขึ้น
4. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	4.1 ภาวะวิกฤตปริมาณมลภาวะ และอุณหภูมิของบรรยากาศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว 4.1.1 ภาวะวิกฤตการขาดแคลนน้ำที่เพิ่มขึ้น

	4.1.2 ภาวะวิกฤตการขาดแคลนพลังงานที่เพิ่มขึ้น 4.1.3 ภาวะการขาดแคลนอาหารที่เพิ่มขึ้น 4.1.4 ภาวะวิกฤตความเสี่ยงในการเกิดโรคระบาดใหม่ๆ ที่เพิ่มขึ้น 4.2 ความตระหนักต่อสิ่งแวดล้อมทำให้ลดการบริโภคสินค้าอุตสาหกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม 4.3 ข้อเรียกร้องขององค์กรสิทธิต่างๆ (เช่น ปัญหาภาวะโลกร้อน) มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายเพิ่มขึ้น
--	--

ที่มา: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2554

3.3.1 กรอบในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

กรอบการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainability Development) โดยนโยบายภาครัฐจากนี้ควรให้สร้างความสมดุลการพัฒนาทั้ง 4 มิติ คือ

1) ด้านความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Economic Wealth) เป็นการสร้างการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ เน้นการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพในการผลิต และการพัฒนาไปสู่รูปแบบการเชื่อมโยงการผลิตแบบห่วงโซ่อุปทาน เชื่อมโยงการผลิตการตลาดระหว่างประเทศโดยสร้างรูปแบบการเข้าถึงตลาดใหม่

2) ด้านการใช้ศักยภาพของทุนมนุษย์ (Human Wisdom) โดยการใช้ภูมิปัญญาเพื่อสร้างให้เกิดนวัตกรรม (Innovation) และมูลค่าเพิ่ม (Value Creation) เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

3) ด้านสังคมการเป็นอยู่ที่ดี (Social Well-Being) เน้นการพัฒนาและสร้างเครือข่ายการผลิตเชื่อมโยงกับชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อลดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม

4) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Wellness) การส่งเสริมให้เกิดความตระหนักในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อต่อการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำกับมิให้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.3.2 วิสัยทัศน์การพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

วิสัยทัศน์การพัฒนาอุตสาหกรรมไทย คือ “มุ่งสู่อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่สมดุลและยั่งยืน” โดยมีการกำหนดเป้าหมายเป็น 3 ระยะ ในช่วงเวลา 20 ปี ดังนี้

เป้าหมายในระยะที่ 1 เป็นการสร้างความพร้อมให้กับประเทศไทยในการก้าวไปสู่การเป็นผู้ผลิตในระดับภูมิภาค เตรียมความพร้อมสู่ AEC (ASEAN Economic Community)

เป้าหมายระยะที่ 2 เป็นช่วงเวลาของการมุ่งเน้นการพัฒนาต่อจากการพัฒนาฐานความรู้เพื่อนำมาต่อยอดในการพัฒนาภาคการผลิตและสินค้า

เป้าหมายในระยะที่ 3 เป็นการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยในด้านตราสินค้าไทยที่ก้าวไกลในตลาดโลก

3.3.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศไทยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และโครงสร้างสนับสนุนสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้มีรากฐานที่มั่นคงพร้อม

ที่จะพัฒนาก้าวไปสู่อุตสาหกรรมใหม่ การยกระดับมาตรฐานของการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพ และการพัฒนาบุคลากร ผู้ประกอบการ สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการลงทุน แหล่งเงินทุน กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ การใช้ทุนมนุษย์ผ่านการผลิตนวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาคลัสเตอร์ของอุตสาหกรรม เพื่อสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืน โดยทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1: ยกระดับคลัสเตอร์อุตสาหกรรมและขยายเครือข่ายการผลิตสู่ต่างประเทศ (Internationalized Industrial structure and clusters to capture global opportunities)

นโยบายอุตสาหกรรมควรจะเน้นทางด้านการพัฒนา และยกระดับการรวมกลุ่มคลัสเตอร์ของอุตสาหกรรม ซึ่งกลุ่มคลัสเตอร์อุตสาหกรรมนั้นคือกลุ่มธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกันในพื้นที่ใกล้เคียงกัน เพื่อจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ซึ่งความร่วมมือนี้จะทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์มากขึ้น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล ประกอบด้วยกลยุทธ์ 3 ประเด็น ดังนี้

- 1) สร้างความเข้มแข็งคลัสเตอร์ (Strengthen Cluster)
- 2) ยกระดับคลัสเตอร์ (Upgrade Cluster)
- 3) สร้างความยั่งยืนคลัสเตอร์ (Sustainable Cluster)

ยุทธศาสตร์ที่ 2: การยกระดับศักยภาพผู้ประกอบการให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน (Upgrade and create sustainable entrepreneur)

พัฒนาในด้านการเพิ่มจำนวน และสร้างความเข้มแข็งของผู้ประกอบการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ตลอดจนการยกระดับศักยภาพของผู้ประกอบการไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยกลยุทธ์ 7 ประเด็น ดังนี้

- 1) เพิ่มจำนวนผู้ประกอบการ SME (Build SME)
- 2) สร้างความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ SME (Strengthen SME)
- 3) ยกระดับศักยภาพของผู้ประกอบการ (Upgrade Entrepreneur)
- 4) สร้างความยั่งยืนของผู้ประกอบการไทย (Sustain Entrepreneur)
- 5) เตรียมความพร้อมสู่การเปิดเสรี (Undertaking Progressive

Liberalization)

6) สร้างโอกาสในการขยายตลาดใหม่ๆ (Access to Global Market Opportunities)

7) สร้างโอกาสจากความร่วมมือ (Access to Global Network Collaboration)

ยุทธศาสตร์ที่ 3: การยกระดับโครงสร้างสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอย่างบูรณาการ (Enhance competitive industry platform)

การกำหนดนโยบายสนับสนุน ส่งเสริม ปรับปรุงและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานสำหรับภาคอุตสาหกรรมในภาพรวมให้สามารถรองรับการขยายตัวได้อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมเป็นประเด็นหลักของประเทศ อาทิ เช่น การสนับสนุนการผลิตที่มีความแม่นยำสูง (Precision manufacture) หรือการผ่อนปรนกฎระเบียบในระยะยาว ประกอบด้วยกลยุทธ์ 7 ประเด็น ดังนี้

- 1) การบังคับใช้มาตรฐานการผลิตในด้านต่างๆ (Safety and Standards)
- 2) สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน (Access to Capital)

- 3) ยกระดับศักยภาพบุคลากร (Industry Specific Training Development Program)
- 4) การพัฒนาทักษะแรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Training)
- 5) พัฒนากฎระเบียบและข้อบังคับที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (Relaxing Constraints)
- 6) ส่งเสริมนวัตกรรม และปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา (Innovation and IP)
- 7) ส่งเสริมการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ (Industrial Administration)

แนวความคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมตามกรอบนี้ เป็นเพียงแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาพรวม ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทุกอุตสาหกรรมรายย่อยต้องมีการพัฒนาร่วมกัน หรือเชื่อมโยงกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการสร้างศักยภาพในการแข่งขัน

3.4 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2559-2564

กระทรวงอุตสาหกรรม โดยสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2559-2564 ขึ้นเพื่อเป็นทิศทางการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการดำเนินงานของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 มติและข้อสั่งการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นโยบายรัฐบาล และแผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ.2555-2574 เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับศักยภาพพื้นฐานของประเทศไทยด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ และนวัตกรรมสมัยใหม่ จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการให้แข่งขันในระดับมาตรฐานสากลได้ โดยมีปัจจัยสนับสนุนทั้งในด้านกฎหมาย ข้อบังคับ การอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการ การรวมกลุ่มคลัสเตอร์ การบูรณาการแผนงานต่างๆ การรักษาสภาพแวดล้อม การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และสมรรถนะของกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม, 2557)

แผนยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2559-2564 ได้กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ไว้ดังนี้
วิสัยทัศน์กระทรวงอุตสาหกรรม “เป็นองค์กรนำการพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ความยั่งยืน”

ยุทธศาสตร์ที่ 1: การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มศักยภาพของภาคอุตสาหกรรม

เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับศักยภาพพื้นฐานของประเทศไทย โดยเน้นการใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อเพิ่มผลิตภาพและมาตรฐาน ให้ภาคอุตสาหกรรมมีความสามารถในการแข่งขันในระดับที่สูงขึ้น โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญ ดังนี้

- 1) ประยุกต์ใช้ดิจิทัล วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคอุตสาหกรรม
- 2) เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดการโลจิสติกส์ และโซ่อุปทานของภาคอุตสาหกรรมให้มีความได้เปรียบในการแข่งขัน
- 3) พัฒนาผู้ประกอบการและบุคลากรภาคอุตสาหกรรม
- 4) เสริมสร้างศักยภาพการรวมกลุ่มของอุตสาหกรรมเป้าหมาย

5) พัฒนามาตรฐาน การตรวจสอบรับรอง และการควบคุมกำกับดูแลเพื่อ
เอื้อต่อความปลอดภัยของประชาชนและพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีขีดความสามารถในการแข่งขัน

6) พัฒนาวัตถุดิบต้นน้ำและอุตสาหกรรมพื้นฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2: การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนให้เอื้อต่อการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรม
เพื่อสร้างโอกาสและลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม โดยมีกลยุทธ์ที่
สำคัญ ดังนี้

- 1) ปรับปรุงกฎหมายที่เอื้อต่อการลงทุนและการประกอบธุรกิจ
อุตสาหกรรม
- 2) กำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม และพัฒนาระบบข้อมูลเชิงลึก
ด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เพื่อบูรณาการการทำงาน และประกอบการตัดสินใจในการลงทุน
- 3) พัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุน
และการพัฒนาอุตสาหกรรม
- 4) แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ยุทธศาสตร์ที่ 3: การส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรกับสังคมและสิ่งแวดล้อม
เพื่อลดปัญหาการก่อกวนและสร้างความยั่งยืนให้กับภาคอุตสาหกรรม โดยมี
กลยุทธ์ที่สำคัญ ดังนี้

- 1) ส่งเสริมสถานประกอบการให้มีการพัฒนากระบวนการผลิตและยกระดับ
การรับรองอุตสาหกรรมสีเขียว
- 2) พัฒนาปัจจัยแวดล้อมเพื่อผลักดันและจูงใจให้สถานประกอบการมีการ
ปรับปรุงระบบเพื่อเป็นมิตรกับสังคมและสิ่งแวดล้อม
- 3) บริหารจัดการกากอุตสาหกรรมครบวงจร
- 4) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 5) พัฒนาเครือข่ายเฝ้าระวังและจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการมี
ส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4: การพัฒนาสมรรถนะองค์กร
เพื่อพัฒนาระบบและความสามารถของบุคลากรในการให้บริการแก่ผู้ประกอบการ
และประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญ ดังนี้

- 1) ปรับโครงสร้างองค์กร พัฒนาระบบบริหารจัดการ จัดหาเครื่องมือ
จัดการองค์ความรู้เพื่อยกระดับศักยภาพการปฏิบัติงาน
- 2) พัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กรให้สามารถผลักดันการพัฒนา
อุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน
- 3) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อการบริหารและ
การบริการที่มีประสิทธิภาพ
- 4) ส่งเสริมธรรมาภิบาลและสร้างโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ เพื่อ
ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2559-2564 ไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องอาศัย การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการทรัพยากร และการติดตามและประเมินผลอย่าง มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมของประเทศในอนาคต

3.5 บทบาทสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

สถานการณ์ในช่วงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ทั่วโลกส่วนใหญ่เรียกร้องสันติภาพและการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ด้วยสัมพันธที่ดี รวมถึงการประสบปัญหาความขาดแคลนทั้งในด้านสินค้าอุปโภค บริโภคและยารักษาโรค และอยู่ในสภาวะที่ต้องเร่งฟื้นฟูให้มีความสะดวกสบาย ความเจริญขึ้นในแต่ละ ประเทศหลังภัยสงคราม องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) จึงเป็นองค์กรสำคัญที่ได้รับการ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2488 เพื่อสร้างความร่วมมือกันในหมู่ภาคีสมาชิกจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก และได้จัดตั้ง ธนาคารโลก (World Bank) เพื่อช่วยเหลือเรื่องงบประมาณในการฟื้นฟูประเทศต่างๆ ในปี พ.ศ.2488 เช่นเดียวกัน โดยจะเห็นว่าการพัฒนาเริ่มจากเรื่องเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ และการกักขังเพื่อการพัฒนา (ศ.ศิลา แลง, 2553) องค์การสหประชาชาติประกาศในปี พ.ศ.2503-2513 เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนา โดยมี วัตถุประสงค์แก้ไขปัญหาคritical 3 ประการ คือ 1) ความยากจน 2) ความไม่รู้หนังสือ และ 3) ความเจ็บป่วย สำหรับประเทศไทยเข้าสู่ยุคการพัฒนาสมัยใหม่ในช่วงปี พ.ศ.2503 เช่นเดียวกัน และมีความเกี่ยวโยงกับ ธนาคารโลกในด้านความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลกระทบมาจาก สงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้รัฐบาลมุ่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีความมั่นคงและก้าวหน้า มี เป้าหมายในการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุนและบริหารงานอุตสาหกรรมจึงได้ตรา พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2503 ขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่โอน กิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ และไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยรัฐสร้าง แรงจูงใจด้านภาษีอากร ภาษีรายได้ การนำเข้า เครื่องจักร วัตถุดิบ องค์ความรู้ และผู้เชี่ยวชาญจาก ต่างประเทศได้ เป็นต้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดในเวลาต่อมาเพื่อให้ เหมาะสมกับการดำเนินงาน และด้วยทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการลงทุนโดยภาคเอกชนส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2509 มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน” (Board of Investment: BOI) ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2508 (ในระยะแรกใช้ชื่อว่า “สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม”) ขึ้น และในปี พ.ศ.2515 รัฐบาลได้ออก พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ โดยออกเป็นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 มีสาระสำคัญในการ ให้สิทธิประโยชน์ต่อกิจการส่งออก การลงทุนในภูมิภาค และตัดคำว่า “เพื่อกิจการอุตสาหกรรม” ออก เพื่อให้ การลงทุนครอบคลุมสาขาที่กว้างขึ้น เช่น สาขาการเกษตร เหมืองแร่ และบริการ เป็นต้น สุทธิเกตุดี ทัดพิทักษ์ กุล (2559) ได้อธิบายถึงบทบาทผู้ส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนของ BOI ที่มีผลต่อความสำเร็จของ ภาคอุตสาหกรรม ผ่านมาตรการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การให้สิทธิประโยชน์ 2) การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และชักจูงการลงทุน และ 3) การให้บริการแก่นักลงทุน ทิศทางการส่งเสริมการลงทุนในรอบ 50 ปีที่ผ่านมามีความสอดคล้องกับกรอบการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามยุคสมัยดังนี้

ยุคแรกที่มุ่งการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (พ.ศ.2504-2515) เน้นการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ ทดแทนการนำเข้า หรือกิจการที่สนองความต้องการภายในประเทศเป็นหลัก

ยุคส่งเสริมการส่งออก (พ.ศ.2515-2534) เน้นการขยายตลาดไปยังต่างประเทศ ใช้ความได้เปรียบด้านทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศในการขยายกำลังการผลิต โดยมีมาตรการลดต้นทุนการส่งออกด้วยการลดภาษีอากรที่มีอยู่ในสินค้าลง

ยุคเปิดเสรีการส่งเสริมการลงทุน (พ.ศ.2534-2540) เน้นการส่งเสริมนักลงทุนรายใหม่สำหรับกิจการประเภทที่รัฐบาลอนุญาตให้มีการลงทุนโดยเสรี ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ

ยุคฟื้นฟูความเชื่อมั่น (พ.ศ.2540-2544) ภายหลังประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจหลังการเปลี่ยนระบบแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมาเป็นแบบลอยตัว ส่งผลให้สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศทรุดตัวลงอย่างรวดเร็ว และความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยตกต่ำลงอย่างมาก BOI จึงมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนชาวไทยและชาวต่างชาติต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย และผ่อนปรนเงื่อนไขการถือหุ้นของต่างชาติให้สามารถถือหุ้นได้เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เงินลงทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุนได้มากขึ้น

ยุคการแข่งขันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (พ.ศ.2544-2557) เน้นการพัฒนาและเสริมสร้างมาตรการลงทุน 3 ด้าน ได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนจากการมุ่งดึงดูดเม็ดเงินลงทุนมาเป็นการส่งเสริมการลงทุนที่ช่วยพ่วงพาบุคลากร 2) การปรับเปลี่ยนจากการให้สิทธิประโยชน์เป็นรายโครงการ และ 3) การให้สิทธิประโยชน์และบริการที่ตรงกับความต้องการของนักลงทุน ซึ่งภารกิจทั้ง 3 ด้านนี้ได้เปลี่ยน BOI จากการให้สิทธิประโยชน์เป็นหลัก มาสู่การเป็นผู้อำนวยการอำนวยความสะดวกและให้บริการส่งเสริมการลงทุน

ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนในระยะ 7 ปี (พ.ศ.2558-2564) ในช่วงกว่า 30 ปีที่ผ่านมาพบว่าสถานการณ์การลงทุนของโลก ภูมิภาค และประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงมากมาย รวมถึงการเกิดขึ้นของประเทศคู่แข่งใหม่ ส่งผลให้ BOI ต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนครั้งใหญ่ ประกอบด้วย 1) ปรับเปลี่ยนจากการส่งเสริมการลงทุนแบบวงกว้างและครอบคลุมเกือบทุกกิจการ (Broad-based) เป็นการส่งเสริมการลงทุนที่มีเป้าหมายชัดเจนและมีการจัดลำดับความสำคัญมากขึ้น (Focus & Prioritized) 2) ปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์จากเดิมที่ส่งเสริมการลงทุนตามประเภทกิจการ (Sector-based Incentives) เป็นหลัก โดยทิศทางใหม่จะพิจารณาถึงการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศอีกด้วยเป็น “Sector & Merit-based Incentives” 3) ปรับเปลี่ยนจากการส่งเสริมการลงทุนตามเขตพื้นที่ (Zones) เป็นการส่งเสริมให้เกิดคลัสเตอร์อุตสาหกรรมใหม่ในภูมิภาค (New Regional Clusters) 4) ปรับเปลี่ยนจากการส่งเสริมการลงทุนโดยเน้นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax Incentives) เป็นการปรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับแต่ละกิจการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกให้เกิดการลงทุน (Tax incentives + Facilitation) 5) ปรับเปลี่ยนจากการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเป็นหลัก (Inbound Investment) โดยส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ (Inbound & Outbound Investment) และ 6) ปรับเปลี่ยนจากการวัดผลเชิงมูลค่าคำขอรับการส่งเสริมการลงทุน (Application Values) เป็นการวัดผลจากคุณค่าของโครงการลงทุน (Outcomes)

การศึกษาบทบาทของ BOI แสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมการลงทุนของรัฐที่มุ่งอำนวยความสะดวกภาคเอกชนให้เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ โดยมีการกำหนดแรงจูงใจและสิทธิประโยชน์ (โดยเฉพาะระบบภาษีอากร) ต่อนักลงทุนให้สามารถลดต้นทุนการผลิตลง และส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศโดยรับประกันจากรัฐในการนำกำไรกลับไปยังประเทศของตนได้ ในภาพรวมน่าจะสะท้อนให้เห็นการเติบโตของระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยได้ดี อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลา 50 กว่าปีที่ผ่านมา BOI ขับเคลื่อนด้านการส่งเสริมการลงทุนแม้ระบบเศรษฐกิจไทยจะมีการก้าวหน้าและพัฒนาขึ้นมาก จะพบว่ามีการศึกษาที่ชี้ให้เห็นกลุ่มปัญหาที่เกิดจากการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีจากนักวิชาการและหน่วยงานที่สำคัญ โดยเฉพาะเป็นปัญหาที่สร้างให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม ผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้าน

ภาษีส่วนใหญ่เป็นนักลงทุนที่อยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้สูงของประเทศอยู่แล้ว ในทางกลับกันรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีต่อไปเป็นจำนวนมากเช่นกัน ดังเช่น ดร.ปณัฏ อนุอันอภิบุตร (2555) ได้ทำการศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบภาษี และชี้ให้เห็นกระบวนการส่งเสริมการลงทุนด้วยสิทธิประโยชน์ทางภาษีของ BOI ก่อให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) การกระจุกตัวของรายได้ทั้งในเชิงพื้นที่และขนาดของโครงการ พบว่า ร้อยละ 60 ของมูลค่าเงินลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ ระยอง ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา และปทุมธานี และกว่าร้อยละ 65 เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าการลงทุนมากกว่า 1,000 ล้านบาท 2) ประเภทกิจการจำนวน 243 กิจการ (ในปี พ.ศ.2555) ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศหรือไม่อย่างไร ทำให้รัฐจึงส่งเสริมเฉพาะกิจกรรมเหล่านี้ การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่กิจการกลุ่มหนึ่ง เรียกว่า การส่งเสริมการลงทุน แต่ในทางกลับกัน กลุ่มกิจการที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จะถูกเรียกว่า การกีดกันการลงทุน หรือไม่ เนื่องจากไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และต้องแบกรับภาระภาษีแทน และส่วนหนึ่งของเงินภาษียกก็ต้องถูกนำกลับมาใช้เพื่อจัดโครงสร้างพื้นฐานในการลงทุนในภาพรวมของประเทศอยู่ดี และ 3) รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมหาศาลจากสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่นักลงทุน เป้าหมายสำคัญของสิทธิประโยชน์ทางภาษี คือ การสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย แต่พบว่ามีงานวิจัยจำนวนไม่น้อยที่ชี้ให้เห็นว่าสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษียังมีประสิทธิภาพน้อยมากในการดึงดูดการลงทุนเข้ามายังประเทศ ผลสรุปของ ดร.ปณัฏ มีความสอดคล้องกับงานศึกษาของ ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล (2555) เรื่อง ระบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ที่ระบุว่าสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีในลักษณะต่างๆ ไม่มีประสิทธิภาพในการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนเพิ่มเติมนัก เนื่องจากปัจจัยที่นักลงทุนให้ความสำคัญและใช้ในการตัดสินใจเข้าไปลงทุนในประเทศใดๆ ก็ตามมีหลายปัจจัยร่วมกัน เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมือง ความโปร่งใสของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน และคุณภาพฝีมือแรงงาน เป็นต้น ซึ่งสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งและไม่ใช่ว่าปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุด ในช่วงที่ประเทศไทยยังคงมุ่งให้ BOI ใช้มาตรการสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีเป็นแรงจูงใจดึงดูดให้นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย World Bank (อ้างใน มติชน, สิงหาคม 2555) ได้เคยทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยโดยระบุว่า มีการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีในประเทศไทยมากเกินไป และสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีไม่ใช่ปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ประเทศต่างๆ ในโลกเริ่มทยอยยกเลิกมาตรการทางด้านภาษีลงแล้ว World Bank ให้ข้อเสนอแนะโดยมีรายละเอียดดังนี้ 1) ทบทวนและจำกัดประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริม และต้องสอดคล้องยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อสร้างกิจการที่มีลักษณะเฉพาะและมีความโดดเด่น 2) BOI ต้องสร้างระบบติดตามและประเมินผลการให้สิทธิประโยชน์ เพื่อพิสูจน์ความคุ้มค่าของโครงการที่ได้รับการส่งเสริม 3) ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator: KPI) ของ BOI ที่พิจารณา “มูลค่า” กิจการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนมาเป็น “ความคุ้มค่า” ของกิจการแทน และ 4) ปรับเปลี่ยนบทบาทของ BOI ที่เป็นผู้ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีมาเป็นผู้อำนวยการอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน (Facilitator) แทน ซึ่งผลการวิจัยและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการส่งเสริมการลงทุนที่ผ่านมาของ BOI ดังกล่าวนี้นำส่งผลให้ BOI ต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของ BOI ตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนในระยะ 7 ปี (พ.ศ.2558-2564) ดังที่รายงานไว้แล้วข้างต้น

3.6 ทิศทางการพัฒนาและนโยบายที่สำคัญ โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 ในปี พ.ศ.2515 และตราเป็นพระราชบัญญัติ กนอ. พ.ศ.2522 มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อจัดสรรพื้นที่ให้โรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปด้วยร่วมกันอย่างมีระบบระเบียบ เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการกระจายภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคทั่วประเทศ โดยใช้ “นิคมอุตสาหกรรม” เป็นเครื่องมือดำเนินการ

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนดวิสัยทัศน์ “เป็นองค์กรนำ สร้างเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ที่มีคุณภาพและยั่งยืน”

3.6.1 ภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของการนิคมอุตสาหกรรมมุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้มีระเบียบและมีความพร้อม สามารถรองรับการลงทุนและส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ภารกิจสำคัญมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) จัดหาที่ดินและพัฒนาเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม และสนับสนุน ส่งเสริมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในรูปแบบการร่วมทุนและร่วมดำเนินงาน ที่สามารถรองรับการลงทุนของภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการเป้าหมายของประเทศ
- 2) จัดตั้ง และพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมเพื่อรองรับและสนับสนุนการดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรมตามนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของประเทศ
- 3) จัดให้มีบริการระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม
- 4) ให้บริการอนุมัติ อนุญาต และกำกับดูแลการประกอบกิจการของผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมด้วยความสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้
- 5) จัดให้มีและให้บริการสิทธิประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม
- 6) ควบคุม กำกับดูแล ตลอดจนประสานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของนิคมฯให้เป็นไปตามกฎหมาย และสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชน

3.6.2 ทิศทางและนโยบายสำคัญ

ทิศทางและนโยบายที่สำคัญในการดำเนินการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศและระดับองค์กร คือ “ยกระดับนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และจัดหาพื้นที่ที่มีความเหมาะสม เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

ระยะสั้น

- 1) กำกับโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างเคร่งครัด
- 2) ดำเนินการตามแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศสำหรับนิคมอุตสาหกรรมทั่วประเทศ

3) พัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดการยอมรับ

4) ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจกับประชาชนให้เกิดความมั่นใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบริเวณนิคมอุตสาหกรรม รวมถึงเผยแพร่ผลการดำเนินงานการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และ CSR

5) เพิ่มความสำคัญในการบริหารจัดการสินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะการบริหารเงินสดเพื่อการลงทุนและบริหารพื้นที่เหลือขายในนิคมอุตสาหกรรมที่ดำเนินการเอง

6) ร่วมกันจัดทำแผนป้องกัน/รองรับภัยพิบัติอย่างยั่งยืน

ระยะยาว

1) พัฒนาระบบโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มศักยภาพของนิคมอุตสาหกรรม

2) เตรียมศักยภาพของนิคมอุตสาหกรรม การให้บริการ และบุคลากร เพื่อรองรับการขยายตัวในภาคการลงทุนจากการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

นอกจากนี้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ยังดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่เร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมหลายประเภท เพื่อส่งเสริมฐานการผลิตที่แตกต่างกันตามศักยภาพพื้นที่ของประเทศ โดยแบ่งเป็นนโยบายการส่งเสริมการพัฒนา 4 โครงการ ได้แก่

1) โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้เห็นชอบการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรวมทั้งสิ้น 10 พื้นที่ แบ่งเป็น 2 ระยะ ระยะแรกดำเนินการในปี พ.ศ.2558 จำนวน 6 พื้นที่ ได้แก่

- อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก
- อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา
- อำเภอเมือง อำเภอห้วยใหญ่ อำเภอดอนตาล จังหวัดมุกดาหาร
- อำเภออรัญประเทศ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว
- อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด
- อำเภอเมือง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย

ระยะที่ 2 ดำเนินการในปี พ.ศ.2559 จำนวน 4 พื้นที่ ได้แก่

- อำเภอสุไหงโกลลก อำเภอตากใบ อำเภอแว้ง อำเภอเย็งอ อำเภอเมือง จังหวัด

นราธิวาส

- อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย
- อำเภอเมือง อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม
- อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี

2) โครงการเพิ่มพื้นที่อุตสาหกรรมเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ในอดีตที่ผ่านมาการนิคมอุตสาหกรรมมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นประมาณ 57 แห่งทั่วประเทศ ตามแนวทางพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมของรัฐบาล ในปัจจุบันสืบเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ได้กำหนดให้ภาคอุตสาหกรรมซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรรมเดิมที่เป็นฐานรายได้ของประเทศและอุตสาหกรรมอนาคต เป็นภาคการผลิตและบริการที่มีศักยภาพในการแข่งขันเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และตามกรอบความร่วมมือ GMS โดยมียุทธศาสตร์การดำเนินงานที่เน้น 3 Cs(Connectivity Competitiveness and Community) ซึ่งตามกรอบความร่วมมือดังกล่าวมีแนวเศรษฐกิจหลักที่ทอดผ่านประเทศไทย ได้แก่ แนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South

Economic Corridor: NSEC) แนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) และแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์แล้ว ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับนโยบายรัฐบาลมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับ SMEs ในการนี้ กนอ. ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มศักยภาพการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมเพื่อรองรับการขยายการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมดังกล่าว

เมื่อพิจารณาการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายในประเทศ สามารถสรุปช่วงเวลาของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศภายใต้การขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายการบริหารประเทศในยุคสมัยต่างๆ ได้ 3 ช่วงเวลาสำคัญ ได้แก่ การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในยุคเริ่มต้น มีจำนวน 1 แห่ง การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในยุคโชติช่วงชัชวาลและเริ่มกระจายฐานการผลิตสู่ภูมิภาค (การมุ่งพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก รองรับการพัฒนาพลังงานจากปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ) มีจำนวน 4 แห่ง และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในยุคกระจายฐานการผลิตสู่ภูมิภาคต่อเนื่องและส่งเสริมการผลิตด้านเทคโนโลยี การวิจัย การสร้างนวัตกรรมและองค์ความรู้ มีจำนวน 52 แห่ง ซึ่งทั้ง 3 ช่วงเวลา จะพบการขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรมไปในพื้นที่เป้าหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถสรุปรายชื่อนิคมอุตสาหกรรม จังหวัดที่ตั้ง และเวลาการก่อตั้งได้ตามตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 สรุปการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายในประเทศไทยในช่วงเวลาการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ช่วงยุคสมัยการก่อตั้ง	รายชื่อนิคมอุตสาหกรรม	จังหวัด	ภาค	ปี พ.ศ. ที่ก่อตั้ง
1) การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในยุคเริ่มต้น (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 พ.ศ.2504-2519)	นิคมอุตสาหกรรมบางชัน	กรุงเทพมหานคร	กลาง	2515
2) การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในยุคโชติช่วงชัชวาลและเริ่มกระจายฐานการผลิตสู่ภูมิภาค (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 พ.ศ.2520-2529)	นิคมอุตสาหกรรมบางปู นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ	สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร ชลบุรี ลำพูน	กลาง กลาง ตะวันออก ภาคเหนือ	2520 2521 2525 2526
3) การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในยุคกระจายฐานการผลิตสู่ภูมิภาคต่อเนื่องและ	นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค(บ้านหว้า) นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก(มาบตาพุด) นิคมอุตสาหกรรมบางพลี	พระนครศรีอยุธยา พระนครศรีอยุธยา ระยอง ระยอง สมุทรปราการ	กลาง กลาง ตะวันออก ตะวันออก กลาง	2532 2532 2532 2532 2532

ช่วงยุคสมัยการก่อตั้ง	รายชื่อนิคมอุตสาหกรรม	จังหวัด	ภาค	ปี พ.ศ. ที่ก่อตั้ง
ส่งเสริมการผลิตด้านเทคโนโลยี การวิจัย การสร้างนวัตกรรมและองค์ความรู้ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6-11 พ.ศ.2530-2559)	นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร	ชลบุรี	ตะวันออก	2532
	นิคมอุตสาหกรรมเหมราชชลบุรี	ชลบุรี	ตะวันออก	2532
	นิคมอุตสาหกรรมอาร์ ไอ แอล	ระยอง	ตะวันออก	2532
	นิคมอุตสาหกรรมเวลโกรว์	ฉะเชิงเทรา	ตะวันออก	2532
	นิคมอุตสาหกรรมแก่งคอย	สระบุรี	กลาง	2533
	นิคมอุตสาหกรรมเกตเวย์ซิตี้	ฉะเชิงเทรา	ตะวันออก	2533
	นิคมอุตสาหกรรมหนองแค	สระบุรี	กลาง	2533
	นิคมอุตสาหกรรมสมุทรสาคร	สมุทรสาคร	กลาง	2533
	นิคมอุตสาหกรรมอัญธานี	กรุงเทพมหานคร	กลาง	2536
	นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร	พระนครศรีอยุธยา	กลาง	2537
	นิคมอุตสาหกรรมผาแดง	ระยอง	ตะวันออก	2537
	นิคมอุตสาหกรรมภาคใต้	สงขลา	ภาคใต้	2538
	นิคมอุตสาหกรรมปิ่นทอง	ชลบุรี	ตะวันออก	2538
	นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด(ระยอง)	ระยอง	ตะวันออก	2539
	นิคมอุตสาหกรรมราชบุรี	ราชบุรี	กลาง	2541
	นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือตอนล่าง(จ.พิจิตร)	พิจิตร	ภาคเหนือ	2541
	นิคมอุตสาหกรรมเหมราชอีสเทิร์นซีบอร์ด	ระยอง	ตะวันออก	2542
	นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย	ระยอง	ตะวันออก	2544
	นิคมอุตสาหกรรมสินสาคร	สมุทรสาคร	กลาง	2547
	นิคมอุตสาหกรรมปิ่นทอง(แหลมฉบัง)	ชลบุรี	ตะวันออก	2548
	นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้	ระยอง	ตะวันออก	2549
	นิคมอุตสาหกรรมวี อาร์ เอ็ม	ราชบุรี	กลาง	2550
	นิคมอุตสาหกรรมมหาชนนคร	สมุทรสาคร	กลาง	2550
	นิคมอุตสาหกรรมที เอฟ ดี	ฉะเชิงเทรา	ตะวันออก	2550
	นิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล	ปัตตานี	ภาคใต้	2551
	นิคมอุตสาหกรรมปิ่นทอง(โครงการ 3)	ชลบุรี	ตะวันออก	2551
	นิคมอุตสาหกรรมอัญธานี (โครงการ2)	กรุงเทพมหานคร	กลาง	2551
	นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย (สุวรรณภูมิ)	สมุทรปราการ	กลาง	2551
	นิคมอุตสาหกรรมบริการไทย ไดมอนด์ ซิตี	เพชรบุรี	ภาคตะวันตก	2553
	นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร(โครงการ 2)	ชลบุรี	ตะวันออก	2553
	นิคมอุตสาหกรรมบ้านบึง	ชลบุรี	ตะวันออก	2554
	นิคมอุตสาหกรรมประเภทท่าเรือเอเชีย เทอร์มินัล	ระยอง	ตะวันออก	2554
	นิคมอุตสาหกรรมระยอง(บ้านค่าย)	ระยอง	ตะวันออก	2554
	นิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง	ระยอง	ตะวันออก	2554
	นิคมอุตสาหกรรมลำพูน 2	ลำพูน	ภาคเหนือ	2555
	นิคมอุตสาหกรรมเหมราชระยอง 36	ระยอง	ตะวันออก	2555
	นิคมอุตสาหกรรมบางปู (เหนือ)	สมุทรปราการ	กลาง	2556
	นิคมอุตสาหกรรมเหมราชชลบุรี(โครงการ 2)	ชลบุรี	ตะวันออก	2556
	นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค กบินทร์	ปราจีนบุรี	ตะวันออก	2556
	นิคมอุตสาหกรรมยามาโตะ	ชลบุรี	ตะวันออก	2557

ช่วงยุคสมัยการก่อตั้ง	รายชื่อนิคมอุตสาหกรรม	จังหวัด	ภาค	ปี พ.ศ. ที่ก่อตั้ง
	นิคมอุตสาหกรรมอุดรธานี	อุดรธานี	ตะวันออกเฉียงเหนือ	2557
	นิคมอุตสาหกรรมปิ่นทอง(โครงการ 4)	ชลบุรี	ตะวันออก	2557
	นิคมอุตสาหกรรมปิ่นทอง(โครงการ 5)	ชลบุรี	ตะวันออก	2557
	นิคมอุตสาหกรรมเหมราชอีสเทิร์นซีบอร์ดแห่งที่2	ระยอง	ตะวันออก	2557
	นิคมอุตสาหกรรมเหมราชอีสเทิร์นซีบอร์ดแห่งที่3	ระยอง	ตะวันออก	2557
	นิคมอุตสาหกรรมเหมราชอีสเทิร์นซีบอร์ดแห่งที่4	ระยอง	ตะวันออก	2557
	นิคมอุตสาหกรรมหนองคาย จังหวัดหนองคาย	หนองคาย	ตะวันออกเฉียงเหนือ	2558

ที่มา: การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

3) โครงการเมืองยาง ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ปีงบประมาณ 2556-2561 ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Growth & Competitiveness) เพื่อหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลาง "Middle Income Trap" กำหนดให้ผลิตภัณฑ์ยางเป็นอุตสาหกรรมเดิมที่เป็นฐานรายได้ของประเทศ และยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม ปีงบประมาณ 2555-2558 ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาปัจจัยแวดล้อมให้เอื้อต่อการประกอบธุรกิจและพัฒนาอุตสาหกรรม มีแนวคิดที่จะดำเนินโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเมืองยาง (Rubber City) เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน "ให้ยางพาราเป็นอุตสาหกรรมหลักของชาติ โดยมีพื้นที่เป้าหมายที่นิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ จังหวัดสงขลา เพื่อรองรับอุตสาหกรรมยางพาราสำหรับแนวทางในการพัฒนา "โครงการเมืองยาง" ภายใต้แนวคิดนิคมอุตสาหกรรมเชิงเศรษฐกิจนิเวศ (Eco-Industrial Estate) อาศัยหลักการใช้เทคโนโลยีในการผลิตทางอุตสาหกรรมที่ปลดปล่อยของเสียออกมาน้อยที่สุดและการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด (Cleaner Production Technology) ที่สามารถประหยัดทรัพยากรน้ำ พลังงาน และรักษาสสมดุลของระบบนิเวศไว้ได้

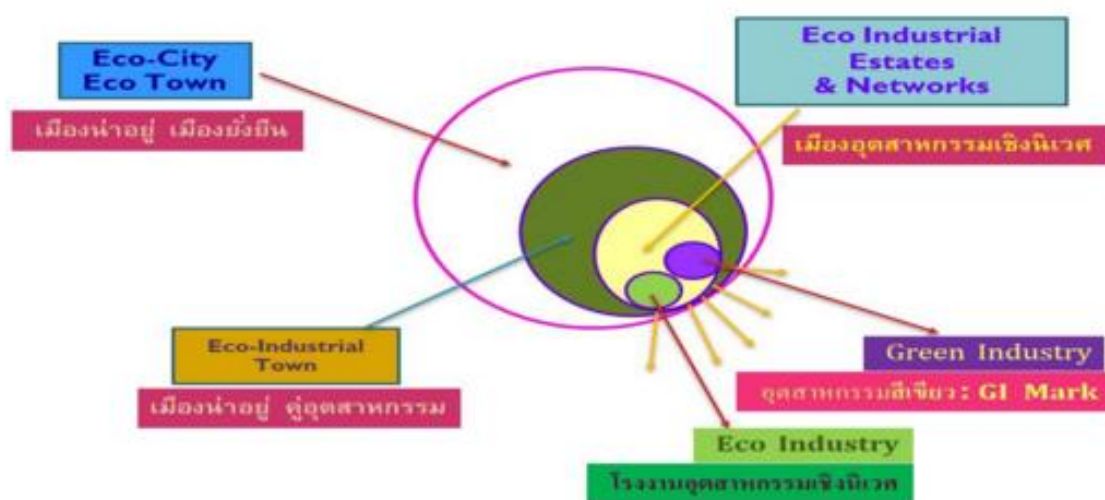
4) โครงการพลาสติกพาร์ค ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Growth & Competitiveness) เพื่อหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลาง รัฐบาลกำหนดอุตสาหกรรมอนาคตที่มีศักยภาพ 5 ประเภท ประกอบด้วย อุตสาหกรรมพลังงานสะอาด อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ (อาหารเสริม เครื่องสำอาง ยา สมุนไพร ยาแผนโบราณ เครื่องมือแพทย์ ผลิตภัณฑ์ยา) อุตสาหกรรม Biochemical Products/ Bio-Plastic/ Bio Materials อุตสาหกรรมอากาศยาน และอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ (ออกแบบ แฟชั่น อัญมณี โฆษณา สถาปัตยกรรม หุ่นยนต์ OTOP) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้กำหนดโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อรองรับอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มทางด้านพลาสติก (Plastic Park) โดยมีวัตถุประสงค์โครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการที่มีความเหมาะสมเฉพาะ (Tailor Made) บนพื้นฐานแนวคิดเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศที่เป็นที่ยอมรับ

3.5.3 มุ่งสู่แนวคิด “อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ” (Industrial Ecology)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน จึงในแนวคิด “อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Industrial Ecology)” มาใช้ดำเนินการนิคมอุตสาหกรรม

คำนึงถึงความยั่งยืนของระบบนิเวศวิทยาในธรรมชาติ ความปลอดภัยต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของชุมชน ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่าและยั่งยืน

อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Industrial Ecology) คือ ชุมชนของภาคอุตสาหกรรมการผลิตและธุรกิจบริการที่มุ่งเน้นสู่การยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ โดยการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร เช่น พลังงาน น้ำ และวัตถุดิบ ด้วยความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกันจากกลุ่มของภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ และภาคชุมชนที่อยู่ร่วมสังคมโดยรอบ ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมร่วมกัน (Ernest A. Lowe, 2001) และเพื่อให้เกิดการพัฒนาสู่การเป็นอุตสาหกรรมเชิงนิเวศได้อย่างยั่งยืน ขอบเขตความสัมพันธ์ของความร่วมมือ มีรายละเอียด ดังนี้



ที่มา: การนิคมแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 3.1 ขอบเขตการเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีการประกาศนโยบายการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และยกระดับนิคมอุตสาหกรรมมุ่งสู่เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco Industrial Estate & Networks) และมีเป้าหมายภายในปี พ.ศ.2562 ทุกนิคมอุตสาหกรรมจะพัฒนาเข้าสู่เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศทั้งหมด โดยมุ่งเน้นการพัฒนาให้เกิดความสมดุลใน 5 มิติ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2555) ได้แก่

- 1) มิติด้านกายภาพ มุ่งเน้นการออกแบบเชิงนิเวศ (Eco-Design) สำหรับการออกแบบ/วางผังก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้สอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติ และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความพอเพียงคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และปลอดภัย
- 2) มิติเศรษฐกิจ การสร้างความเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและเสถียรภาพให้กับท้องถิ่น จังหวัด ประเทศ พร้อมไปกับความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยรอบ

3) มิติสังคม พนักงานทั้งของนิคมอุตสาหกรรม และโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม มีคุณภาพชีวิตและสวัสดิการที่ดี ก่อให้เกิดความสุขขององค์กรและสามารถอยู่ร่วมกับชุมชน อย่างผาสุกและยั่งยืน

4) มิติสิ่งแวดล้อม สร้างสมดุลของทรัพยากร กระบวนการผลิต ผลิตภัณฑ์ และการก่อเกิดของเสีย (Balance of Input-Production Process-Output) ซึ่งมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และประหยัด (Eco-Efficiency)

5) มิติการบริหารจัดการ นิคมอุตสาหกรรม และโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม มีการบริหารจัดการที่ดีโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

และเพื่อให้การดำเนินการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศสามารถนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม และก่อให้เกิดผลสำเร็จ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้จัดทำประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 4/2558 เรื่อง นโยบายการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์กรในการ “เป็นองค์กรนำ สร้างเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ที่มีคุณภาพและยั่งยืน” โดยมีรายละเอียดของนโยบาย ดังนี้

1) มุ่งมั่นผลักดันให้เกิดการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมของประเทศไทย โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และสร้างความเชื่อมโยงในการเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศตามแนวนโยบายของรัฐ

2) เป็นองค์กรนำสร้างเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยประสานกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อให้เกิดคุณภาพและความยั่งยืนของอุตสาหกรรม

3) ส่งเสริมปัจจัยแวดล้อมเพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ

4) หนุนเสริมและส่งเสริมการให้ความรู้ความตระหนักแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้สามารถ บรรลุสู่ความเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ

5) เสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้มุ่งเน้นการพัฒนาตามแนวคิดเมืองอุตสาหกรรม เชิงนิเวศ

ข้อกำหนดคุณลักษณะและเกณฑ์ตัวชี้วัดการเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco Industrial Estate & Networks) เป้าหมายสูงสุด : อุตสาหกรรมอยู่ร่วมกับชุมชน ด้วยความผาสุกและยั่งยืน
--

5 มิติ 22 ด้าน				
กายภาพ	เศรษฐกิจ	สิ่งแวดล้อม	สังคม	การบริหารจัดการ
พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม	เศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรม (Economic Efficiency)	<u>Eco Efficiency</u> การบริหารจัดการทรัพยากร การบริหารจัดการพลังงาน <u>Production Process and Product</u> ระบบการผลิตและผลิตภัณฑ์	คุณภาพชีวิตและสังคมของพนักงาน	การบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม การยกระดับการกำกับดูแลโรงงาน
ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	เศรษฐกิจท้องถิ่น (Economic Stability)	<u>Pollution Control</u> มลภาวะทางน้ำ มลภาวะทางอากาศ กากของเสีย มลภาวะทางเสียง กลิ่น ฝุ่น คิว้น เหตุเดือดร้อนรำคาญ		ส่งเสริมให้โรงงานเข้าสู่ระบบบริหารจัดการระดับสากลและระดับประเทศ
อาคารของโรงงานในนิคมฯ	เศรษฐกิจชุมชน (Economic Equity)	<u>Safety and Health</u> ความปลอดภัยและสุขภาพ <u>Industrial Symbiosis</u> การพึ่งพาและเกื้อกูลซึ่งกันและกันของภาคอุตสาหกรรม	คุณภาพชีวิตและสังคมของชุมชนโดยรอบ	องค์กรส่งเสริมให้โรงงานประยุกต์ใช้นวัตกรรม/เครื่องมือการจัดการ/ระบบบริหารจัดการใหม่ๆ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการจัดทำรายงาน

ที่มา: การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 3.2 ข้อกำหนดคุณลักษณะมาตรฐานการเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศใน 5 มิติ

3.7 โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC)

ในช่วงกลางปี พ.ศ.2559 ที่ผ่านมามีข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนของประเทศ คงไม่มีโครงการใดจะได้รับความสนใจจากสังคมทั้งในส่วนภาคการลงทุนและภาคประชาสังคมเท่ากับ โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) ที่มีเป้าหมายนำร่องการพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออกของประเทศไทย ได้แก่ ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2559 และฐานเศรษฐกิจ, 2559) คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการดำเนินโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2559 พร้อมมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำรายละเอียดโครงการดังกล่าว โดยจัดให้มีแผนลงทุนโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง แผนงานด้านผังเมือง แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมสีเขียว และแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560-2561 ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน ซึ่งต้องมีการผลักดัน

ร่างกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปิโอไอ และร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันสำหรับ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ถือว่าเป็นการหวนกลับมามุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของไทยรอบใหม่ เพื่อผลการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้นและมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงกว่า จากเดิมที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเคยดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard Development Program (ESB) มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ภายหลังการสำรวจพบแหล่งปิโตรเลียมในอ่าวไทย โดยระบุว่ามีความเหมาะสมมากพอที่จะลงทุนในเชิงพาณิชย์ และเป็นยุคที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นประกาศว่าเป็น “ยุคโชติช่วงชัชวาลย์” ส่งผลให้ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาการลงทุนทั้งอุตสาหกรรมปิโตรเคมี พลังงาน และยานยนต์ นิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมากมายทั้งในจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา มีผลิตภัณฑ์มวลรวมคิดเป็น 1 ใน 5 ของประเทศ รายได้ต่อหัวของประชากรจังหวัดระยองสูงที่สุดในประเทศ และเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมปิโตรเคมีแถวหน้าแห่งหนึ่งของโลก การบริหารโครงการในอดีตรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานบริหารพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกขึ้นดำเนินการเฉพาะ เช่นเดียวกับกับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกนี้ก็ต้องจัดตั้งสำนักงาน EEC ขึ้นมาดูแลเช่นกัน

3.7.1 ที่มาโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก

การเติบโตของพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้รับการผลักดันจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard Development Program (ESB) ให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ในปัจจุบันมีความพร้อมและศักยภาพสูง เป็นแหล่งศูนย์กลางเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ ภายหลังจากนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เข้ามารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีดูแลด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในปัจจุบัน การสร้างนโยบายดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจไทยที่ซบเซามีการผลักดันมาโดยตลอด ตั้งแต่ต้นนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นโยบาย Cluster / Super Cluster ของภาคอุตสาหกรรม และล่าสุดคือนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก อันเป็นที่มาของการเร่งพัฒนาโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC)

ถวัลย์ศักดิ์ สมรรคบุตร (2559) วิเคราะห์สภาพการณ์การลงทุนที่มีการเข้าซื้อผ่านนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและนโยบาย Cluster / Super Cluster ไว้ว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งส่งเสริมการลงทุนใน 13 กลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายในพื้นที่ชายแดน 10 จังหวัดที่ผ่านมา 1 ปีครึ่งมีโครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุนทั้งสิ้น 32 โครงการ คิดเป็นมูลค่าการลงทุน 6,900 ล้านบาท สำหรับนโยบาย Cluster / Super Cluster ที่มุ่งเน้นการยกระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพเพื่อพัฒนาเป็นฐานการผลิตในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น ยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ โทรคมนาคม ปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ดิจิทัล อากาศยาน หุ่นยนต์ นวัตกรรมด้านอาหาร และการแพทย์ครบวงจร เป็นต้น มีโครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุนทั้งสิ้น 14 โครงการ คิดเป็นมูลค่าการลงทุน 17,000 ล้านบาท สิ่งสำคัญที่พบ คือ สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ได้รับจาก BOI ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขต Cluster / Super Cluster นั้นแทบแยกกันไม่ออก สำหรับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สูงสุด 8 ปี และลดหย่อนภาษีเงินได้ร้อยละ 50 อีก 5 ปี (เฉพาะกิจการเป้าหมาย 13 กิจการ) ในขณะที่เขต Cluster / Super Cluster ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อนร้อยละ 50 เพิ่มเติมอีก 5 ปี รวมถึงการยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร แต่สำหรับเขต Super Cluster มีสิทธิประโยชน์เพิ่มในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 10-15 ปี สำหรับกิจการเพื่ออนาคตที่มีความสำคัญสูง (เฉพาะโครงการ) และยกเว้นภาษีเงินได้

บุคคลธรรมดาให้กับผู้เชี่ยวชาญชั้นนำที่เข้ามาทำงาน อนุญาตให้ชาวต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและนำเข้าช่างฝีมือชำนาญการเข้ามาทำงานในประเทศได้ ความซ้ำซ้อนหรือสิทธิประโยชน์ที่ใกล้เคียงกันนี้เองทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างการส่งเสริมการลงทุนที่มีสิทธิประโยชน์พิเศษที่เหนือกว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” และ “เขต Cluster / Super Cluster” ขึ้นไปอีกนั่นคือ สิทธิประโยชน์ที่พิเศษสำหรับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกนี้เอง

3.7.2 สิทธิประโยชน์พิเศษในการกระตุ้นการลงทุน

การส่งเสริมการลงทุนภายใต้โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกมุ่งเน้นการกระตุ้นภาคเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในพื้นที่ แม้โครงการยังอยู่ในขั้นตอนการจัดทำร่างแผนดำเนินงานต่างๆ แต่ได้มีการเปิดเผยมาตรการสร้างแรงจูงใจให้แก่นักลงทุนเพื่อดึงดูดความสนใจในการลงทุนผ่านทางสื่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ประชาชาติธุรกิจออนไลน์ (2559) ได้นำเสนอว่าสิทธิประโยชน์พิเศษที่สำคัญในการกระตุ้นการลงทุนในพื้นที่ภาคตะวันออก 3 จังหวัด เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ด้วยการยกเว้นภาษีนิติบุคคลจากเดิม 8 ปีเป็นไม่เกิน 13 ปี กำหนดให้มีพระราชบัญญัติกองทุนขีดความสามารถในการแข่งขันซึ่งจะมีการยกเว้นภาษีนิติบุคคลไม่เกิน 15 ปี การช่วยเหลือทางการเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ผ่อนปรน และเงินทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา อำนวยความสะดวกการอนุมัติเรื่องสิ่งแวดล้อม ผังเมือง การออกใบอนุญาตต่างๆ ส่งเสริมการจัดหาที่ดินและเช่าที่ดินเพื่อลงทุนได้ 50 ปี และสามารถต่ออายุเพิ่มได้อีก 49 ปี (รวม 99 ปี) อนุญาตให้ชาวต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน/อสังหาริมทรัพย์ได้ อนุญาตการเข้าและออกประเทศของนักลงทุน ผู้เชี่ยวชาญ หรือช่างฝีมือชาวต่างชาติได้ไม่เกิน 5 ปี นักลงทุนสามารถเก็บรายได้เงินตราต่างประเทศได้โดยไม่ต้องรับแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาท เป็นต้น โดยสิทธิประโยชน์ต่างๆ นี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งด้วยแรงจูงใจต่างๆ เหล่านี้ทำให้รัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่าจะสร้างเม็ดเงินลงทุนที่เพิ่มมากขึ้นได้ ภายในระยะเวลา 5 ปีจะสร้างมูลค่าการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 1.5 ล้านล้านบาท โดยแบ่งเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย (Super Cluster / Cluster / 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย) จำนวน 500,000 ล้านบาท การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจำนวน 400,000 ล้านบาท การก่อสร้างเมืองใหม่และสิ่งอำนวยความสะดวกจำนวน 400,000 ล้านบาท และการท่องเที่ยวคุณภาพจำนวน 200,000 ล้านบาท

3.7.3 การทบทวนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

แม้นโยบายการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกของรัฐบาลจะได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และได้รับการคาดหวังให้เป็นนโยบายสำคัญในการขับเคลื่อนและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทยให้พลิกฟื้นจากความซบเซา และมีการเร่งจัดทำกรร่างกฎหมายและแผนงานรองรับในด้านต่างๆ ให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็ว สิ่งเหล่านี้เองย่อมสร้างความคิดเห็นต่างจากหลายฝ่ายที่ต้องการให้รัฐบาลมีการทบทวนนโยบายดังกล่าว โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมาของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard Development Program (ESB) ที่ต้องยอมรับว่าแม้จะสร้างการเติบโตทางด้านรายได้ต่อหัวของประชากร และการเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา แต่ก็ได้นำพาปัญหาความขัดแย้ง ความเหลื่อมล้ำ และปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เป็นวิกฤตให้เกิดขึ้นต่อพื้นที่และชุมชนเช่นเดียวกัน

จากเวทีงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพบประชาชน ภาคกลาง ที่จัดขึ้นที่จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 27-29 กรกฎาคม 2559 ซึ่งมีกรรมการสิทธิมนุษยชนนักวิชาการ และเครือข่ายภาคประชาชนเข้าร่วม ได้มีการแสดงความคิดเห็นต่างถึงโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกไว้เช่นกัน ส่วนใหญ่เห็นว่า รัฐบาลไม่ควรริบเร่งผลักดันโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่จะกระทบต่อชุมชน ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม และควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (ประชาไท, 2559) สาระสำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้ เตือนใจ ดีเทศน์ กรรมการสิทธิมนุษยชน แสดงทรรศนะเกี่ยวกับโครงการควรต้องได้รับการทบทวน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง โดยไม่ใช่ทรัพยากรทั้งในทะเลและบนพื้นดินอย่างล้าผลาญ โครงการดังกล่าวนี้ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การให้ข้อมูลรอบด้านต่อสังคมว่ารัฐบาลคิดอะไร ภาคธุรกิจคิดอะไร ประชาชนควรเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการวางแผนที่ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลเชิงวิชาการ รัฐบาลควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำไปปฏิบัติ ในประเด็นทรัพยากรและมลพิษ สมนึก จงมีวสิน นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออก ได้แสดงความเป็นห่วงในประเด็นการแย่งชิงฐานทรัพยากรในภาคตะวันออกระหว่างภาคอุตสาหกรรมและชุมชน เนื่องจากขณะนี้ในภาคตะวันออกอย่างน้อย 8 จังหวัดประสบปัญหาขาดแคลนน้ำปีละ 519,000 คิวต่อปี การพัฒนาที่มุ่งเร่งการเติบโตในอนาคตจะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้นอีกเท่าไร ปัญหานี้ยังไม่เห็นแนวทางการแก้ไขและรองรับ รวมถึงความต้องการไฟฟ้าที่จะเพิ่มขึ้น แต่โรงไฟฟ้าส่วนใหญ่มักได้รับการต่อต้าน โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าถ่านหินที่มีต้นทุนถูกที่สุดแต่ก่อมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมเช่นกัน

จากการทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทย แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย โดยมีการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้เป็นเสาหลักในระบบเศรษฐกิจไทยอย่างเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ส่งผลให้มโนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของประเทศและของโลกตลอดระยะเวลา 50 กว่าปีที่ผ่านมา แม้ภาคอุตสาหกรรมจะสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนและประเทศไทย แต่ในอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมนำมาซึ่งการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตและชุมชนดั้งเดิมล่มสลาย เกิดการเบียดบังสิทธิของชุมชนและเพิ่มความเหลื่อมล้ำให้แก่สังคมเช่นกัน ซึ่งจะแสดงให้เห็นข้อมูลดังกล่าวนี้ในบทที่ 4 จากการศึกษาและทบทวนเอกสารงานวิจัยและบทความต่างๆ ต่อไป

ปริทัศน์สถานภาพความรู้งานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม และผลการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม

การรวบรวมงานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม เป็นการรวบรวมองค์ความรู้ที่เกิดจากการทำวิจัย บทความทางการศึกษา รายงานการศึกษาที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ผ่านมาในอดีต เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม ในการค้นหาแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม ที่เกิดขึ้นตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการผลิตของภาครัฐและภาคเอกชน ถึงแม้ภาคอุตสาหกรรมจะสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมากในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา แต่สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในมิติต่างๆ ก็มีเพิ่มขึ้นในสังคมเช่นกัน เช่น ปัญหามลพิษ ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ปัญหาแรงงาน เป็นต้น การรวบรวมงานวิจัยจะทำให้ทราบถึงช่องว่างของการวิจัย เพื่อใช้เป็นฐานความรู้และค้นหาคำถามวิจัยในด้านเมืองศึกษาทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงประเด็น นำไปสู่การตั้งโจทย์การวิจัยภายใต้ชุดโครงการวิจัยการลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง สำหรับเนื้อหาสำคัญภายในส่วนของการรวบรวมงานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ประกอบด้วย 1) ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและภาคอุตสาหกรรม 2) ประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม 3) การรวบรวมเพื่อการจัดกลุ่มงานวิจัย และ 4) การปริทัศน์สถานภาพความรู้งานวิจัย

4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและภาคอุตสาหกรรม

การเติบโตของเมืองส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นฐานของประชากรเข้ามาสู่พื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรและเกิดกิจกรรมที่รองรับผู้อยู่อาศัยก่อให้เกิดเป็นชุมชนเมืองขึ้น ตามนิยามความเป็นเมืองส่วนใหญ่จึงมักกล่าวถึงการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจกรรมเข้าสู่พื้นที่เมือง มีความหนาแน่นสูงขึ้น เกิดเป็นชุมชนเมืองขึ้น มีการขยายตัวในด้านเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการจัดการที่ซับซ้อนมากขึ้นและมีเทคโนโลยีที่ใช้จัดกลุ่มต่างๆ ให้มีการประสานสัมพันธ์กัน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2524; Hawley, 1981; Edwin Eames and Judith Goode อ้างใน ปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2545) เรื่องราวของอุตสาหกรรมมีการปรากฏร่วมกับเมืองมายาวนาน เช่น โรงงานเป็นส่วนประกอบหนึ่งของเมือง มีทั้งในส่วนที่สร้างประโยชน์และก่อโทษ เช่น สร้างรายได้ การก่อมลภาวะ การเกิดโรคระบาด เป็นต้น

นิยามสำคัญที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและภาคอุตสาหกรรม คือ เมืองอุตสาหกรรม (Industrial Town) หมายถึง เมืองที่มีบทบาทหน้าที่ส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม มีความสัมพันธ์กันในด้านเศรษฐกิจ การสร้างงานและรายได้ให้แก่แรงงานและประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในเมือง ในเมืองหนึ่งๆ อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นอาจมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน มีความเกี่ยวเนื่อง หรืออาจมีความขัดแย้งกันจนกลายเป็นความสัมพันธ์เชิงปฏิปักษ์ ความสัมพันธ์ของอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่มอาจมีความหลากหลายในแต่ละบริบทของเมือง นิยามของอุตสาหกรรมในแต่ละประเทศอาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามช่วงเวลา และมีการจำแนกประเภทของอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ตามความก้าวหน้าและความหลากหลายของธุรกิจ ตัวอย่างเช่น เมืองอุตสาหกรรมภาพยนตร์ หรือ Hollywood ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เป็นเมืองแห่งอุตสาหกรรมการผลิตภาพยนตร์ที่ใหญ่ที่สุดในโลก เมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่พึ่งพาเทคโนโลยี (IT City หรือ Cyber City) จนมาสู่มิติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศที่แปรเปลี่ยน พัฒนาแนวคิดเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco-Industrial Town) องค์ประกอบเหล่านี้ถูกนำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียดในการวางผังเมืองของประเทศกลุ่มตะวันตก

แต่พบน้อยมากในงานวิจัยเกี่ยวข้องกับเมืองอุตสาหกรรมในประเทศไทย (ธงชัย โจนกนันทน์, 2558) แม้รูปแบบความสัมพันธ์มีมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและอุตสาหกรรมได้รับการกำหนดโดย “ความเป็นมนุษย์” ความต้องการและพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น การบริโภค การดำรงวิถีชีวิต จนถึงสังคมของมนุษย์ในแต่ละกลุ่มมีผลต่อการขับเคลื่อนของเมือง (Urban Mobilization) เพิ่มขึ้น สำหรับประเทศไทยสามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและอุตสาหกรรมในปัจจุบัน ได้ดังนี้ (ธงชัย โจนกนันทน์, 2558)

1) ความสัมพันธ์ด้านประชากร (Demography) จากการสำรวจประชากรในพื้นที่เมือง พบว่าประชากรแรงงานส่วนใหญ่มีการย้ายถิ่นฐานเข้าพื้นที่โดยไม่มีการแจ้งย้ายชื่อเข้าทะเบียนราษฎร จึงเกิดเป็น “ประชากรแฝง” ดังกรณีนิคมอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งในอำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประชากรทะเบียนราษฎรมีจำนวนประมาณ 6,500-7,000 คน แต่ประชากรแฝงที่ทำงานในนิคมมีจำนวนประมาณ 100,000 คน มีธุรกิจห้องเช่าเพิ่มมากกว่า 20,000 ห้อง ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อการจัดการพื้นที่ในด้านต่างๆ

2) ความสัมพันธ์ด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมือง (Urban Infrastructure) เมืองอุตสาหกรรมในแต่ละลักษณะมีความต้องการโครงสร้างพื้นฐานรองรับประชากรและแรงงานที่แตกต่างกัน เช่น เมืองอุตสาหกรรมสิ่งทอที่มีแรงงานทักษะระดับล่าง และเมืองอุตสาหกรรมผลิตรายยนต์ที่มีแรงงานทักษะความรู้สูงกว่า ต้องการบริการสาธารณะแตกต่างกัน เช่น ตลาดสดหรือตลาดนัดกลางแจ้งกับห้างสรรพสินค้า สนามเด็กเล่นทั่วไปกับสนามกอล์ฟ เป็นต้น

3) ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจของเมือง (Urban Economy) เป็นความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญที่สุด เนื่องจากสัมพันธ์กับรายได้ของประชากรที่เพิ่มขึ้น เกี่ยวเนื่องกับภาษีที่ท้องถิ่นจะเก็บได้เพิ่มขึ้น ด้วยความเชื่อว่า “อุตสาหกรรมนำความเจริญและความมั่งคั่งมาสู่ท้องถิ่น” ส่งผลให้มีการผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้นในท้องถิ่น จากกลุ่มผู้มีอิทธิพล นักการเมือง ผู้บริหาร และกลุ่มทุนในจังหวัดและท้องถิ่น เป็นต้น โดยบางกรณีไม่สนใจว่าเป็นอุตสาหกรรมประเภทใด

4) ความสัมพันธ์ด้านสังคมเมือง (Urban Sociology) พบการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงมากมายในสังคมไทยจากการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ผลกระทบต่อครอบครัวเกษตรกรชนบท การดำรงชีวิตตามวิถีเดิมแบบไทย ความล่มสลายของครอบครัวจากการพัฒนา ความแตกแยกภายในชุมชน ปัญหาสุขภาพกายและจิตของคนชรา ปัญหาเยาวชน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน (สถานบันเทิงที่เพิ่มขึ้นในย่านอุตสาหกรรม) และปัญหาสังคมอื่นๆ เป็นต้น เนื่องจากขาดการจัดการด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ดี

5) ความสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อมเมือง (Urban Environment) เป็นความสัมพันธ์ที่มีการกล่าวถึงน้อยมาก ส่วนใหญ่มักเป็นปัญหาผลกระทบมลภาวะจากภาคอุตสาหกรรม หลายกรณีนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชุมชนเมืองและภาคอุตสาหกรรมอย่างรุนแรง บางครั้งปัญหามีลักษณะเชิงซ้อนที่ขาดระบบการดูแลมานาน และถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์และนักการเมือง อันเป็นปัญหาที่ยังคงอยู่และแก้ไขได้ยากที่สุด

6) ความสัมพันธ์ด้านผังเมืองที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Urban Planning related to Land Use Control) เป็นความสัมพันธ์เชิงกฎหมายที่มีความซับซ้อน เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับมิติอื่นๆ ในหลายกรณีพบว่าเป็นการขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลารวดเร็ว เช่น การขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรม การกำหนดพื้นที่กันชน (Buffer Area) ระหว่างชุมชนและอุตสาหกรรม เป็นต้น

7) ความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ ที่ไม่ถูกระบุโดยตรง ไม่ปรากฏชัดในสังคมไทย เช่น ความสัมพันธ์ด้านการเมือง ผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง ความเปราะบางของเมืองต่อภัยพิบัติ เป็นต้น

การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยตั้งแต่ยุคแรกที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ศูนย์กลางของกรุงเทพมหานครและธนบุรี และขยายตัวออกสู่พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาแบบเป็นเอกเทศแยกจากการพัฒนาความเป็นเมือง ไม่มีการนำหลักวิชาการผังเมืองเป็นตัวชี้นำการพัฒนา ไม่มีการใช้หลักทฤษฎีที่ว่าด้วยที่ตั้งอุตสาหกรรม (Theory of Industrial Location) (อิงชัย โรจนนินทร์, 2558) ส่วนใหญ่เกิดจากนโยบายและการชี้นำจากรัฐ จากความสัมพันธ์ 7 ข้อข้างต้น จึงสามารถอธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างเมืองกับภาคอุตสาหกรรมได้ในระดับหนึ่ง เช่น ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอกับจำนวนประชากรแฝงภายในเมืองอุตสาหกรรม ปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ในส่วนกิจกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ขัดแย้งกับบริบทของการตั้งถิ่นฐานเดิม เช่น การเพิ่มมากขึ้นของสถานเริงรมย์ ความใกล้ชิดระหว่างอุตสาหกรรมอันตรายกับบริเวณที่พักอาศัย ปัญหาแนวกันชน (Buffer Zone) ปัญหาการพัฒนาบนที่ราบน้ำท่วม (Floodway) เป็นต้น ปัญหาขยะพิษอุตสาหกรรมและการลักลอบทิ้งจากโรงงาน ปัญหาอุบัติเหตุจากภาคอุตสาหกรรม เช่น ปัญหาการรั่วซึมของสารเคมีและสารพิษ ปัญหาเพลิงไหม้ เป็นต้น จนถึงคำถามถึงมาตรฐานความปลอดภัยและมาตรฐานอุตสาหกรรมในด้านการผังเมือง (Industrial Standard for Urban Planning) ว่าเมืองควรมีพื้นที่อุตสาหกรรมเป็นสัดส่วนที่ดีเท่าใดถึงจะเหมาะสมสำหรับเมืองนั้นๆ

สถานการณ์การขยายตัวของเมืองที่เป็นผลมาจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยข้างต้น มีความสอดคล้องกับงานเขียนของ ปาริชาติ อ่อนทิมาวงศ์ (2545) เรื่องกระบวนการเป็นเมืองในชนบท: ข้อคิดเห็นบางประการสำหรับประเทศไทย ที่ได้อธิบายถึงกระบวนการเป็นเมืองในชนบทในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียและประเทศไทย อันเป็นผลมาจากการกระจายอุตสาหกรรมโดยกลไกตลาดซึ่งเป็นธรรมชาติของประเทศที่มีการพัฒนาแบบเอกรนคร กระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดการขยายตัวของภาคปริมณฑลที่ต่อเนื่องกับภาคมหานคร ปาริชาติได้อ้างถึง McGee (1991) ว่ากระบวนการเกิดเมืองแบบ City-based ในแถบตะวันตกที่การตั้งถิ่นฐานของเมืองและชนบทแยกกันชัดเจน ไม่สามารถใช้พิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นกับเมืองในทวีปเอเชียได้ โดยมีข้อสังเกต 3 ประการ คือ 1) แนวคิดดังกล่าวยอมรับการแบ่งแยกทางพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบทยังคงอยู่เมื่อกระบวนการเป็นเมืองดำเนินต่อไป 2) การเปลี่ยนแปลงจากชนบทไปสู่เมืองที่มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เนื่องจากรูปแบบทางเศรษฐกิจที่มีการรวมตัวกัน (Agglomeration economies) และการได้ประโยชน์เมืองกิจกรรมต่างๆ ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ และ 3) เป็นการไม่สมควรที่จะใช้แนวคิดหรือประสบการณ์จากภูมิภาคอื่นๆ มาอธิบายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาแถบเอเชีย McGee กล่าวว่ากระบวนการที่ประชากรในชนบทไม่ต้องย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมือง เนื่องจากมีลักษณะการปฏิสัมพันธ์กันอย่างเข้มข้นระหว่างเมืองและชนบท มีการผสมผสานระหว่างกิจกรรมเกษตรและไม่ใช้กิจกรรมเกษตร McGee เรียกกระบวนการเป็นเมืองแบบนี้ว่า Region-based Urbanization อันแสดงให้เห็นว่าภูมิภาคกำลังกลายเป็นเมือง หรือในแวดวงวิชาการในช่วงสองทศวรรษเรียกว่าภาคมหานครที่ขยายออกไป (Extended Metropolitan Region หรือ Mega-Urban Region) เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่มีการพัฒนาระบบโครงข่ายคมนาคมและการพัฒนาเทคโนโลยีการขนส่ง รองรับการค้าเคลื่อนย้ายของสินค้าและประชากรแล้ว ยังต้องมีเงื่อนไขจากนโยบายของภาคเอกชนและภาครัฐที่มุ่งขยายการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ในแง่ที่ตั้งในภูมิภาคจึงมีความสำคัญต้องเชื่อมต่อกับเมืองใหญ่ตามเส้นทางคมนาคมได้โดยสะดวก เพื่อลดต้นทุนและเข้าถึงปัจจัยการผลิตได้สะดวกและสามารถหลีกเลี่ยงความไม่ประหยัดที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่ได้ (ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, 2539 อ้างในปาริชาติ อ่อนทิมาวงศ์, 2545) McGee and Robison (1995 อ้างในปาริชาติ อ่อนทิมาวงศ์, 2545) สรุปให้เห็นถึงการพัฒนาไปสู่การเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสาเหตุจากการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (Division of labor) การแข่งขันในระดับโลกและภูมิภาค การติดต่อระหว่างประเทศ และการมีแรงกระตุ้นในแนวแกนการพัฒนา (Corridor) ที่ตั้งอยู่บนการพัฒนาแบบล้น

(Spillover) ออกจากเมืองศูนย์กลางไปสู่พื้นที่โดยรอบแผนการพัฒนา เกิดศูนย์กลางเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กจำนวนมากที่เชื่อมโยงกันในแนวแกนดังกล่าว (Linking corridors) ก่อให้เกิดการตั้งถิ่นฐานและเพิ่มจำนวนแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ในงานเขียนของปาริชาติยังได้แสดงให้เห็นถึงการศึกษาของนักวิจัยจำนวนมากที่สนใจในประเด็นกระบวนการเป็นเมืองของภาคกรุงเทพปริมณฑลและภาคกลางของประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่สรุปว่ากระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นกลไกสำคัญที่นำความเปลี่ยนแปลงไปสู่ชนบทในภูมิภาคดังกล่าว และก่อให้เกิดรูปแบบกระบวนการเป็นเมืองในพื้นที่ชนบทแบบเฉพาะตัวของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การกระจายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคเพื่อบูรณาการสร้างความเท่าเทียม เป็นกลไกเชิงนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางรองผ่านโครงการเมืองหลัก อย่างไรก็ตามการกระจายพื้นที่อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นการอาศัยกลไกเชิงตลาด นักลงทุนให้ความสำคัญต่อที่ดินที่มีราคาถูกอยู่ในระยะที่เดินทางเข้าสู่จุดนำเข้าและส่งออกได้สะดวก เช่น ท่าเรือ และสนามบิน เป็นต้น มีบริการพื้นฐานที่สามารถตอบสนองความต้องการภาคอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี และมีค่าดำเนินการและค่าจ้างแรงงานถูก การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยจึงมีรูปแบบการพัฒนาในบริเวณรอยต่อของภาค อาศัยความพอใจของผู้ลงทุนส่งผลต่อระบบการพัฒนาเมืองและภาคอย่างชัดเจน โดยภาคอุตสาหกรรมไม่ได้เกิดในพื้นที่ที่เป็นเมืองตามที่รัฐได้กำหนด แต่กลับเกิดขึ้นในพื้นที่เกษตรกรรมและชนบททั้งที่พื้นที่เหล่านั้นไม่ได้มีการเตรียมการเพื่อรองรับไว้อย่างเหมาะสม ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่สมดุลในด้านอื่นๆ ตามมา

4.2 ประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม

โครงการปฏิวัติฐานภาพความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์สำคัญที่ต้องการค้นหาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม และค้นหาช่องว่างของการวิจัยที่ผ่านมา ซึ่งเป็นสถานการณ์เฉพาะที่มีความสัมพันธ์กับสภาพความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในประเทศ กระบวนการรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องค้นหากลุ่มประเด็นหลักเพื่อใช้ในการจัดกลุ่มงานวิจัย สำหรับการพิจารณาการค้นหากลุ่มประเด็นหลักใช้การวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์ความสัมพันธ์ของเมืองกับภาคอุตสาหกรรม และสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยที่ได้พบทวนไว้ข้างต้นและในบทที่ 2 โดยใช้แหล่งข้อมูลที่สำคัญ 2 แหล่ง ได้แก่ แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการปฏิรูป และรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ.2556 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากเป็นชุดข้อมูลที่แสดงปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยได้ค่อนข้างครอบคลุมในทุกมิติ และมากกว่าการพิจารณาเพียงแค่มิติทางด้านเศรษฐกิจหรือรายได้เพียงเท่านั้น เพื่อค้นหาประเด็นร่วมที่มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันมากำหนดกลุ่มประเด็นหลักสำหรับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบความสัมพันธ์ของเมืองกับภาคอุตสาหกรรม และสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและอุตสาหกรรม*	การบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรม**	สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ.2556***
1) ความสัมพันธ์ด้านประชากร - ประชากรในพื้นที่ - ประชากรแฝง - แรงงานย้ายถิ่น	1) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ - ที่ดิน - ทรัพยากรแร่	1) ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง - การกระจายรายได้ - สิทธิทรัพยากรการเงิน

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและ อุตสาหกรรม*	การบริหารจัดการทรัพยากรให้ เกิดความเป็นธรรม**	สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำใน ประเทศไทย ปี พ.ศ.2556***
2) ความสัมพันธ์ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ของเมือง - ระบบสาธารณูปโภค - ระบบสาธารณูปการ - สิ่งอำนวยความสะดวก 3) ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจของ เมือง - ระบบเศรษฐกิจ - ภาษี งบประมาณ - การลงทุน - รายได้ 4) ความสัมพันธ์ด้านสังคมเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางสังคม กลุ่ม บุคคล และบุคคล - ปัญหาสังคมด้านต่างๆ 5) ความสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อมเมือง - ทรัพยากร วัตถุดิบ การจัดการและ การแย่งชิง - สิ่งแวดล้อม - ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ ชุมชน ปัญหามลพิษ 6) ความสัมพันธ์ด้านผังเมืองที่เกี่ยวข้อง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน - กฎหมายและข้อกำหนด - การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน - การขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรม - ปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้ ประโยชน์ที่ดิน - การจัดการพื้นที่กันชน (Buffer Zone) 7) ความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ ที่ไม่ถูกระบุ โดยตรง - นโยบาย การเมือง การปกครอง โครงสร้างอำนาจ และอิทธิพล - การเปลี่ยนแปลงของสภาพ ภูมิอากาศ (Climate Change) - ภัยพิบัติ	- ป่าไม้ - น้ำ ทะเลและชายฝั่ง - สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ 2) การบริหารจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ - ทุน - แรงงาน - การเกษตร - ภาษี - ตลาด พาณิชย์ - อุตสาหกรรม - พลังงาน 3) การบริหารจัดการทรัพยากรสังคม - การศึกษา - ภูมิปัญญา - ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ - วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ - การสื่อสาร - ระบบสาธารณสุข - คุณภาพชีวิตคนในเมือง - ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 4) การบริหารจัดการทรัพยากร การเมือง - โครงสร้างอำนาจ (การกระจาย อำนาจและงบประมาณ) - กระบวนการยุติธรรม - การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร - กองทัพ	- การถือครองที่ดิน 2) ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการเข้าถึง บริการพื้นฐานของภาครัฐ - การศึกษา - การสาธารณสุข -สวัสดิการสังคม - โครงสร้างพื้นฐาน 3) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็น ธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม - ข้อจำกัดในกระบวนการยุติธรรม - ปัญหาในกระบวนการยุติธรรม 4) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอ ภาคทางเพศ - การศึกษา - การทำงาน - โอกาสทางการเมือง

ที่มา: * ผังเมืองและการจัดกลุ่มอุตสาหกรรม, ดร.ธงชัย โธนาถนันท์ กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2558.

** แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, คณะกรรมการปฏิรูป, 2554.

*** รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556, สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.

จากการเปรียบเทียบประเด็นร่วมสามารถสรุปเป็นกลุ่มประเด็นหลักสำหรับการจัดกลุ่มและรวบรวมผลงานวิจัยได้ 5 ประเด็นหลักที่แบ่งออกเป็น 14 ประเด็นย่อย ซึ่งเป็นตัวแทนของสถานะความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ได้แก่

1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 3 ประเด็นย่อย ดังนี้

1.1) ประเด็นด้านเศรษฐกิจและการลงทุน: การศึกษาถึงระบบเศรษฐกิจของเมืองและชุมชน ระบบเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม การลงทุนและการพัฒนา และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น

1.2) ประเด็นด้านรายได้และการคลัง: การศึกษาถึงการกระจายรายได้ ความแตกต่างของช่องว่างรายได้ภายในสังคม การถือครองทรัพย์สินและสินทรัพย์ของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม การจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ และการจัดการระบบภาษี เป็นต้น

1.3) ประเด็นด้านการถือครองที่ดิน: การศึกษาถึงการถือครองที่ดินของกลุ่มคนในสังคมระหว่างผู้ประกอบการและชุมชน สิทธิในการเข้าถึงการครอบครองที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการถือครองที่ดิน เป็นต้น

2) ความเหลื่อมล้ำทางสังคม มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 3 ประเด็นย่อย ดังนี้

2.1) ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม: การศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมและชุมชนจากการพัฒนา ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ ปัญหาสังคมต่างๆ เป็นต้น

2.2) ประเด็นด้านความเสมอภาคของบุคคล: การศึกษาด้านสิทธิพลเมืองในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส ความเสมอภาคทางเพศ และโอกาสการเข้าถึงสวัสดิการสังคม เป็นต้น

2.3) ประเด็นด้านแรงงาน: การศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงาน ทั้งในส่วนแรงงานในพื้นที่ แรงงานย้ายถิ่น แรงงานข้ามชาติ ความต้องการแรงงาน สวัสดิการแรงงาน การพัฒนาทักษะแรงงาน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานที่เกิดขึ้นภายในเมืองอุตสาหกรรม เป็นต้น

3) ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 2 ประเด็นย่อย ดังนี้

3.1) ประเด็นด้านโครงสร้างและการบริการพื้นฐาน: การศึกษาโอกาสในการเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของรัฐ ความสร้างโอกาสทางการศึกษา และการพัฒนาทักษะของคนและชุมชนจากการบริการของรัฐ เป็นต้น

3.2) ประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข: การศึกษาที่ให้ความสำคัญกับบุคคล กลุ่มคนและชุมชน ในประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข สุขภาพและอนามัย สุขภาพจิต ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะหลายปีที่ผ่านมา เป็นต้น

4) ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 3 ประเด็นย่อย ดังนี้

4.1) ประเด็นด้านทรัพยากร: การศึกษาโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคอุตสาหกรรมและชุมชน วัตถุประสงค์สำหรับภาคอุตสาหกรรม และการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

4.2) ประเด็นด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม: การศึกษาถึงผลกระทบจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่มีผลเสียต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เมือง ชุมชน และสังคม และความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม การป้องกันมลพิษ การอนุรักษ์สภาพแวดล้อม เป็นต้น

4.3) ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ: การศึกษาการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลก (Climate Change) และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและชุมชนเมืองอุตสาหกรรมในอนาคต รวมถึงความเปราะบางของชุมชนและการปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ

5) ความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 3 ประเด็นย่อย ดังนี้

5.1) ประเด็นด้านกฎหมายและนโยบาย: การศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเจตนารมณ์ของกฎหมาย การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎหมายผังเมือง การเวนคืน กระบวนการชดเชย การบังคับใช้กฎหมายต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ศึกษาถึงนโยบายที่สำคัญที่มีผลต่อการขึ้นากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในบริบทต่างๆ เป็นต้น

5.2) ประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการ: การศึกษาถึงโครงสร้างอำนาจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในพื้นที่ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน การดำเนินการและการจัดทำแผนงานต่างๆ ของหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาคม การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการต่างๆ เป็นต้น

5.3) ประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรม: การศึกษากระบวนการยุติธรรมในด้านความช่วยเหลือต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และอุปสรรคของกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

4.3 การรวบรวมเพื่อการจัดกลุ่มงานวิจัย

การวิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อ 4.2 ข้างต้นทำให้กำหนดกรอบสำหรับการคัดกรองงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างพื้นฐานและการบริการของรัฐ ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สำหรับการจัดกลุ่มงานวิจัยนี้เป็นการสรุปความครอบคลุมประเด็นการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และเป็นการตรวจสอบปริมาณและช่องว่างของงานวิจัยในปัจจุบันที่ยังไม่ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม การจัดกลุ่มงานวิจัยจากกรอบประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม

ขั้นตอนการรวบรวมงานวิจัยเป็นการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนที่ได้ดำเนินการโดยทุนสนับสนุนการวิจัยจากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะทำเนียบงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฐานข้อมูลงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) รวมถึงรวบรวมวิทยานิพนธ์ภายในสถาบันการศึกษา รายงานของหน่วยงานต่างๆ บทความทางวิชาการ และบทความจากหนังสือและสื่อออนไลน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม โดยทำการรวบรวมตามกรอบประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมและการจัดกลุ่มตามประเด็นการวิจัย เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในการวิจัยที่ผ่านมา จะช่วยให้เห็นทิศทางการพัฒนางานวิจัยที่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศได้ชัดเจนมากขึ้น การตรวจสอบช่องว่างของงานวิจัยที่ยังไม่ครอบคลุมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม เพื่อการค้นหาคำถามการวิจัยสำคัญที่สามารถ

ตอบสนองปัญหาและช่องว่างเหล่านั้นได้ และนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยจากกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มท้องถิ่นและชุมชนที่มีความสนใจในอนาคต

4.4 การปรับทัศนสถานภาพความรู้งานวิจัย

การรวบรวมงานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม เป็นการรวบรวมองค์ความรู้จากการทำวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างพื้นฐานและการบริการของรัฐ ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยแบ่งเป็นประเด็นการศึกษาย่อย 14 ประเด็นย่อย ได้แก่ ประเด็นด้านเศรษฐกิจและการลงทุน ประเด็นด้านรายได้และการคลัง ประเด็นด้านการถือครองที่ดิน ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ประเด็นด้านความเสมอภาคของบุคคล ประเด็นด้านแรงงาน ประเด็นด้านโครงสร้างและการบริการพื้นฐาน ประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข ประเด็นด้านทรัพยากร ประเด็นด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ ประเด็นด้านกฎหมายและนโยบาย ประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการ ประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรม

4.4.1 ประเด็นด้านเศรษฐกิจและการลงทุน

4.4.1.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านเศรษฐกิจและการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า ในงานวิจัยประมาณช่วงปี พ.ศ.2516-2545 ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยที่มุ่งเน้นการค้นหาคำอธิบายของพื้นที่ที่เหมาะสมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคต่างๆ ที่มีความสอดคล้องกับนโยบายการกระจายภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคและระยะทางระหว่างแหล่งผลิตกับแหล่งวัตถุดิบ โดยมุ่งเน้นไปยังพื้นที่ขยายตัวจากศูนย์กลางเมืองและแหล่งผลิตเดิม เช่น บริเวณกรุงเทพและปริมณฑล ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น รวมถึงการบริหารจัดการภาคอุตสาหกรรมในลักษณะเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ เพื่อค้นหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการคลัสเตอร์อุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวข้องโยงพัวพันกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนงานวิจัยส่วนใหญ่ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาเริ่มให้ความสำคัญต่อผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม รวมถึงพบเห็นการสะท้อนปัญหานโยบายการพัฒนาที่รองรับภาคอุตสาหกรรมของรัฐที่สร้างผลกระทบต่อชุมชนและความเหลื่อมล้ำในแต่ละภูมิภาคต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

การพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งยังคงมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ที่มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบในการดำเนินงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรม นิพนธ์ พัวพงศกร (2542) ได้ระบุถึงความสำคัญของแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยไว้ในบทความจากการสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ.2542 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในหัวข้อเรื่อง การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยกับแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง โดยกล่าวย้อนถึงประวัติการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2528-2530 ที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว จนทำให้ในช่วงเวลานั้นรัฐบาลเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เต็มไปด้วยความเสี่ยง มุ่งเน้นการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อช่วงชิงการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ศูนย์กลางการเงิน และศูนย์กลางภาคอุตสาหกรรมและการค้า

ส่งผลให้เกิดการชักนำภาคเอกชนตัดสินใจเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมากโดยไม่คำนึงถึงการประเมินความเสี่ยง และด้วยการลงทุนจำนวนมากนี้เองที่กลับจุดให้ระบบเศรษฐกิจไทยประสบปัญหาวิกฤตอย่างรุนแรงตั้งแต่กลาง ปี พ.ศ.2540 จุดอ่อนสำคัญของโครงสร้างอุตสาหกรรมไทย ณ เวลานั้น สรุปได้ว่า 1) อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และกลางยังมีบทบาทน้อยมากต่อการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมไทย 2) อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กมีผลิตภาพเฉลี่ยต่อคนต่ำมากเมื่อเทียบกับโรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถทางเทคโนโลยีของ อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กอยู่ในระดับต่ำ และ 3) โครงสร้างขนาดโรงงานของไทยมีความอ่อนแอ และไม่มั่นคงของอุตสาหกรรมไทย เนื่องจากการจ้างงานและรายได้ของแรงงานส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาความอยู่ รอดของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นสำคัญ ด้วยวิกฤตการณ์เศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ทุกภาคส่วน เริ่มหัน กลับมาให้ความสนใจในกระแสพระราชดำริเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิ พลอดุลยเดชฯ ที่ควรต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก (Small and Medium Scale Enterprises: SME's) ซึ่งในความสนใจเรื่อง SME's ณ เวลานั้นเกิดจากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ 1) SME's สามารถแก้ไขการว่างงานได้ เพราะ SME's มีสัดส่วนการจ้างงานต่อทุนสูงกว่า กิจการใหญ่ และมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ได้รวดเร็ววกากิจการใหญ่ๆ และ 2) อุตสาหกรรม ขนาดใหญ่ส่วนใหญ่กำลังประสบปัญหาการกำลังการผลิตส่วนเกินมาก ปัญหาการปรับโครงสร้างหนี้ และปัญหา การปรับโครงสร้างการบริหารงานและการจ้างงาน แนวทางดังกล่าวนี้จะช่วยเพิ่มบทบาทการจ้างงานของ SME's เพิ่มความเข้มแข็งให้กับภาคอุตสาหกรรมและลดความเสี่ยงด้านการจ้างงานที่อาจเกิดขึ้นกับกิจการ ขนาดใหญ่ได้ไม่มากนักน้อย ซึ่งเป็นการช่วยเหลือแรงงานที่เป็นผู้มีรายได้น้อยให้ยังสามารถหารายได้และลด ความเสี่ยงจากปัญหาการเลิกจ้างงานได้ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ SME's และแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงยัง พบในระยะหลังอีกแม้จะประเทศไทยจะผ่านวิกฤตเศรษฐกิจมานานหลายปีแล้ว สะท้อนให้เห็นถึงความสนใจใน ศาสตร์ของพระราชดำริที่ยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก นพดล เจียม สวัสดิ์ (2552) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างอุตสาหกรรมอาหารขนาดกลางและขนาดเล็กในระบบ เศรษฐกิจพอเพียงของประเทศไทย กับประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา พบว่า ปัญหาการเพิ่ม ขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ SME's ไทยส่วนใหญ่ที่ประสบอยู่เสมอมียู่ 8 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัญหาด้านเงินทุน ที่มักไม่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงิน 2) ปัญหาด้านแรงงาน ที่ขาดแคลนแรงงาน จากคนในท้องถิ่น จำต้องจ้างงานชาวต่างด้าวเป็นจำนวนมาก 3) ปัญหาด้านที่ดิน ทำให้ที่ตั้งของสถาน ประกอบการ SME's ส่วนใหญ่ไม่เหมาะสมต่อการดำเนินธุรกิจ 4) ปัญหาด้านกระบวนการผลิต เครื่องจักร อุปกรณ์ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารที่ต้องคำนึงถึงสุขอนามัย ความปลอดภัยของผู้บริโภค และมาตรฐาน การผลิต ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตและการควบคุมคุณภาพการผลิตมีมูลค่าสูง 5) ปัญหาองค์ความรู้ด้านการ บริหารจัดการและพัฒนาองค์กรมีจำกัด ส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลผลิตและผลลัพธ์ต่ำ 6) ปัญหาด้านการตลาด ในปัจจุบันผลิตภัณฑ์ของ SME's ส่วนใหญ่มีการลอกเลียนได้ง่าย เนื่องจากผลิตภัณฑ์ขาด นวัตกรรมที่สร้างความแตกต่างในตัวผลิตภัณฑ์ 7) ปัญหาด้านระบบสารสนเทศ ที่ยังไม่สามารถใช้ได้เต็ม ประสิทธิภาพ ขาดแคลนบุคลากรด้าน Information Technology (IT) มาช่วยประยุกต์ระบบ IT กับงานด้าน ต่างๆ และ 8) ปัญหาการขาดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และสถาบันการศึกษาที่มีความต่อเนื่อง ใน ส่วนสรุปผลผู้วิจัยยังเสนอแนะกระบวนการพัฒนากลไกเพื่อบริหารจัดการคลัสเตอร์ SME's ในระบบ เศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ลดความเหลื่อมล้ำให้แก่ ผู้ประกอบการในการแข่งขันในระบบตลาดเสรี อันประกอบด้วย 6 กลไก ได้แก่ 1) กลไก Diamond Model เพื่อการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของ SME's 2) กลไกการพัฒนาบทบาทผู้ประสานงานคลัสเตอร์ (Cluster Development Agent: CDA) เพื่อการประสานงานและสนับสนุนการทำงานในกลุ่มคลัสเตอร์ รวมถึงการ รวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองที่เข้มแข็ง 3) กลไกความร่วมมือกับองค์กรการปกครองของท้องถิ่น เพื่อให้

ท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนา SME's และเป็นการสร้างความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

4) กลไกสร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา และการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่ม เพื่อพัฒนาผลงานวิจัยออกสู่อุตสาหกรรม สร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่สนับสนุนกระบวนการผลิตให้มีความแตกต่างในแต่ละผลิตภัณฑ์ 5) กลไกการสรรหาสมาชิกใหม่ (New Member Recruiting) ทั้งในแนวดิ่ง (Vertical) และแนวระนาบ (Horizontal) เพื่อสรรหาความหลากหลายของสมาชิกในกลุ่มคลัสเตอร์ ในการช่วยเหลือเกื้อหนุนและแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างกัน และ 6) กลไกการร่วมมือและการแข่งขัน การสร้างโอกาสทางการตลาดร่วม เพื่อสนับสนุนองค์ความรู้ด้านการตลาดแก่สมาชิกในการสร้างช่องทางการตลาด ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของยอดขายและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่

นอกจากนี้การวิจัยบางส่วนไม่มองเพียงการพัฒนาเศรษฐกิจและภาคการผลิตให้มีความมั่นคงและสร้างประสิทธิภาพสูงสุดเพียงอย่างเดียว นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2554) ได้ศึกษาถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ไว้ว่า ถ้าการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่กระจุกตัวมากขึ้น บริษัทขนาดใหญ่มีความได้เปรียบบริษัทคู่แข่ง ทำให้การแข่งขันในตลาดมีจำกัด เกิดการผูกขาดได้ง่ายขึ้น ส่งผลให้เกิดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจสูง รัฐจำเป็นต้องเข้ามาดูแลด้วยความจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น โดยการทบทวนอำนาจผูกขาด ยกเลิกสิทธิพิเศษต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดการผูกขาด เป็นต้น ดังนั้นงานวิจัยในช่วงหลังจึงมีแนวโน้มการวิจัยในเชิงการแก้ไขปัญหาคอขวดจากการพัฒนาระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ดังเช่น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ สถานการณ์โลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของภูมิภาคต่างๆ ในประเทศ (อารยะ ปรีชาเมตตา, 2554; แพรวพรรณ เหมวรรณ และคณะ, 2554) เป็นต้น นอกจากนี้ยังสำรวจพบรายงานวิจัยเกี่ยวกับธุรกิจชุมชนของรังสรรค์ ปิติปัญญา (2540) สะท้อนปัญหาของการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้แนวคิดทุนนิยมเสรีที่ส่งผลลบต่อธุรกิจชุมชนไว้ด้วยว่า ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนสำคัญในการดึงเอาตลาดสินค้าและทรัพยากรการผลิตไปจากธุรกิจชุมชน ส่งผลให้ธุรกิจชุมชนบางส่วนมีปัญหาอย่างรุนแรง ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคตจึงไม่ควรแยกออกจากองค์ประกอบอื่นๆ ของสังคม ลักษณะของอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริมสนับสนุน นอกจากต้องมีตลาดรองรับแล้ว ยังต้องเน้นว่าเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบที่สามารถผลิตหรือพัฒนาขึ้นเองในประเทศเป็นหลัก และต้องเชื่อมโยงกันระหว่างภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจชุมชน และชุมชนอย่างแท้จริง

ในประเด็นของการกระจายการลงทุนและภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตามสภาพการณ์ปัจจุบัน เป็นผลต่อเนื่องมาจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนของรัฐที่เริ่มมุ่งเน้นการส่งออกในช่วงตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และ 5 (พ.ศ.2520-2529) เป็นต้นมา โดยมุ่งหวังให้เป็นการขยายการผลิต ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เพิ่มการสร้างงาน และกระจายรายได้ให้ทั่วถึง ทำให้เกิดพื้นที่เป้าหมายในการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และโครงสร้างพื้นฐานรองรับภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง โครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญส่วนใหญ่จะเป็นการขยายนิคมอุตสาหกรรมท่าเรือ ระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รองรับการค้าของภาคอุตสาหกรรมในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งจะพบทั้งเสียงสนับสนุนและเสียงคัดค้านจากพื้นที่เป้าหมายของโครงการ โดยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาจะพบงานวิจัย รายงาน และบทความเป็นจำนวนมากที่ทำการศึกษาและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการดังกล่าว โดยเฉพาะพื้นที่ในภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคเหนือ เป็นต้น สำหรับพื้นที่ภาคตะวันออกถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา และส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมมาตั้งแต่ยุคแรกๆ ของการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาค เนื่องจากการที่ประเทศไทยค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยส่งผลให้ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกได้รับการส่งเสริมให้เป็นแหล่งนิคมอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและท่าเรือขนส่งระดับประเทศ ดังเช่นโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard Development Program (ESB)

ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2524 บทความที่กล่าวถึงการผูกขาดการตัดสินใจในนโยบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของสมนึก จงมีวศิน (2558) ได้สรุปผลกระทบของจังหวัดชลบุรีจากนโยบายการพัฒนาการลงทุนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เช่น ปัญหาด้านผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมขนาดใหญ่ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มลพิษตกค้างในระบบนิเวศ ปัญหาการลักลอบทิ้งกากของเสียอุตสาหกรรมอันตราย ปัญหาสุขภาวะโดยรวมของชุมชน ปัญหาความไม่มั่นคงของพื้นที่ผลิตอาหาร ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) เป็นต้น ซึ่งมีข้อเสนอแนะทางออกที่สำคัญในการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ การสร้างกระบวนการขับเคลื่อนสภาพเมืองของจังหวัดในภาคตะวันออก เพื่อร่วมกันจัดทำนโยบาย แผนงาน ยุทธศาสตร์ต่างๆ รองรับการปฏิรูปภาคตะวันออกภาคปฏิบัติ การสร้างการจัดการตนเองและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับรัฐ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาพื้นที่และกระจายผลประโยชน์ได้อย่างทั่วถึงแท้จริง ในปัจจุบันพื้นที่ภาคตะวันออกกลายเป็นพื้นที่เป้าหมายสำคัญของรัฐบาล คสช. ในการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อีกครั้ง ผ่านนโยบายโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่ในขั้นตอนการเร่งจัดทำร่างแผนดำเนินงานต่างๆ การนำข้อดี-ข้อเสียจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard Development Program (ESB) และการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งซ้ำรอยเดิมที่เคยเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของชายฝั่งทะเลตะวันออก การศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจครั้งนี้เป็นสิ่งที่น่าติดตามผลไปสู่นาคตเช่นกันว่าจะเกิดผลดีหรือผลเสียมากน้อยเพียงใด

สำหรับพื้นที่ภาคใต้ที่เป็นเป้าหมายสำคัญในการขยายการลงทุนภาคอุตสาหกรรมและโครงการขนาดใหญ่เพื่อรองรับภาคอุตสาหกรรม พบบางงานเขียนเรื่อง แผนพัฒนาภาคใต้ภายใต้เงาอุตสาหกรรม ของ เดชรัต สุขกำเนิด และเกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์ (2552) ที่สะท้อนแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเอกสารกรอบแนวคิดการพัฒนาภาคใต้และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับแผนงานพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ และร่างแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้อย่างยั่งยืนในช่วงปี พ.ศ.2551 ที่ระบุถึงการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในภาคใต้หลายโครงการ เช่น โครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี การก่อสร้างโรงกลั่นหลักแบบครบวงจร ท่าเรือน้ำลึก เชื้อเพลิง โรงไฟฟ้าถ่านหิน เป็นต้น เพื่อรองรับการลงทุนและพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยโครงการสำคัญที่ยังคงมีคำถามจากพื้นที่ถึงความเหมาะสมของการดำเนินการ เช่น โครงการอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำครบวงจร และก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดนครศรีธรรมราช โครงการสะพานเศรษฐกิจในแนวเส้นทางจังหวัดสตูล-สงขลา (Land Bridge) โครงการท่าเรือน้ำลึกบริเวณท่าเรือปากบารา จังหวัดสตูล โครงการสะพานเศรษฐกิจในแนวเส้นทางจังหวัดกระบี่-ขนอม (New Economic Corridor) โครงการสะพานเศรษฐกิจในแนวเส้นทางจังหวัดระนอง-ชุมพร เป็นต้น ซึ่งในข้อเท็จจริงฐานเศรษฐกิจของภาคใต้ขึ้นอยู่กับภาคการเกษตร การประมง และการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ โดยพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง ดังนั้นแผนพัฒนาภาคใต้ที่กำหนดกรอบโดยภาครัฐ ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้และนำไปสู่การวางอนาคตการพัฒนาภาคใต้อย่างมีน้ำหนักร้อยเปอร์เซ็นต์ สอดคล้องกับงานเขียนของโสภา เดชรัตน์ ปรัชญเกียรติ ว่าโระ และรวยริน เพ็ชรสลักแก้ว (2556) เรื่อง เฝ้าระวังพัฒนาภาคใต้ที่แสดงถึงความกังวลถึงที่มาของนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคใต้และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยชี้ให้เห็นผลกระทบต่อชุมชนดั้งเดิมส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพประมงและเกษตรกรรม จากโครงการพัฒนารองรับภาคอุตสาหกรรม เช่น โครงการสะพานเศรษฐกิจในแนวเส้นทางจังหวัดสตูล-สงขลา (Land

Bridge) โครงการทำเรื่อน้ำลิกบริเวณท่าเรือปากบารา จังหวัดสตูล โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา โครงการอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำครบวงจรและการศึกษาที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในหลายจังหวัดทางภาคใต้ เป็นต้น และได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ คือ ทางเลือกการพัฒนาจากการมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่เพียงการประชุมรับฟังความคิดเห็นที่เป็นเสมือนพิธีกรรมทางกฎหมาย คำนึงถึงการพึ่งพาตนเอง ความมั่นคงในฐานทรัพยากรทางธรรมชาติ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และรักษาวิถีชีวิตและสุขภาพชุมชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ข้อมูลจากเวทีถกเถียงความคิดทางสังคมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการแย่งชิงทรัพยากรในบริบทโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ตามแนวชายฝั่งทะเลภาคใต้ ที่ร่วมดำเนินการจัดโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สกว.ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ.2554 ได้สรุปประเด็นปัญหาที่สะท้อนจากตัวแทนชุมชนที่กำลังประสบกับการเข้ามาของโครงการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ ได้แก่ กรณีท่าเรือเซพรอน และกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหิน อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหิน อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช กรณีท่องเที่ยวเรือสำราญ (เรือยอร์ช) จังหวัดพังงาและจังหวัดภูเก็ต และกรณีท่าเรือปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล โดยข้อสรุปจากตัวแทนชุมชนมีความกังวลว่าพื้นที่ภาคใต้ไม่ได้เป็นพื้นที่การใช้ทรัพยากรสำหรับคนภาคใต้เพียงอย่างเดียวแล้ว กระบวนการโลกาภิวัตน์กระทำให้เกิดการเปิดกว้างต่อการเป็นทรัพยากรของโลก มีกลุ่มทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศที่โยกโยกกันหลายระดับ ร่วมกับนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ การพัฒนาต่างๆ ไม่สนใจบริบทหรือศักยภาพเดิมในพื้นที่ ละเลยชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ที่สำคัญเข้ามาแบบเงียบๆ ไม่มีการแสดงข้อมูลของโครงการให้ชุมชนรับรู้อย่างชัดเจนตรงไปตรงมา เนื่องจากเกรงถึงเรื่องการคัดค้านจากผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ การดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ไม่ปรากฏเจ้าภาพที่ชัดเจนทำให้การติดตาม ร้องเรียน และการสอบถามความรับผิดชอบจากหน่วยงานต่างๆ เป็นไปด้วยความยากลำบากและขาดความชัดเจน กฎหมายที่ชุมชนเข้าใจว่าสามารถปกป้องสิทธิและความปลอดภัยของชุมชน กลับไม่สามารถช่วยเหลือชุมชนได้เลยหนำซ้ำยังกลายเป็นเพียงสิ่งรองรับความชอบธรรมของโครงการพัฒนาไปอีก เช่น กฎหมายที่กำหนดให้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ที่มีการดำเนินการอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น นอกจากนี้แต่เดิมโครงการพัฒนาส่วนใหญ่ดำเนินการผ่านกลไกของรัฐ แต่ในปัจจุบันกลุ่มทุนสามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้โดยตรงทำให้เข้าถึงชุมชนได้แนบเนียนกว่า บางกรณีมีการแจกเงิน ให้ทุน หรือบริจาคสิ่งของให้เป็นสาธารณะ รวมถึงการติดต่อผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจบารมีในชุมชน ให้ร่วมมือในการช่วยปรับเปลี่ยนความคิดของชุมชนให้เห็นชอบกับโครงการพัฒนา โดยกลุ่มทุนสามารถควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนได้สะดวกจากการพึ่งพิงกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจบารมีในชุมชนดังกล่าว ซึ่งจากเสียงสะท้อนทั้งหมดข้างต้น ก่อให้เกิดข้อถกเถียงของนักวิชาการในเวทีและได้เสนอแนวทางการเคลื่อนไหวของกลุ่มชุมชนไว้ 4 แนวทาง คือ 1) ชุมชนต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับทุนในยุคโลกาภิวัตน์ที่ไม่มุ่งคัดค้านเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคิดรูปแบบการพัฒนาภาคใต้ใหม่ๆ ขึ้นมาต่อรองหรือสร้างทางเลือกอื่นที่ดีเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า 2) การสร้างเอกภาพในการต่อสู้ของชุมชนให้เป็นรูปธรรมและมีความเข้มแข็ง 3) สร้างเครือข่ายของชุมชนกับคนกลุ่มต่างๆ ให้กว้างขวางที่สุดตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก เพื่อสร้างความเข้มแข็งในขบวนการเคลื่อนไหวโดยมุ่งเน้นการเคลื่อนไหวในพื้นที่สาธารณะและมีข้อมูลที่พร้อมจะสื่อสารกับสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง และ 4) ชุมชนต้องไม่หวั่นวิตกจนเกินไป สามารถปรับตัวกับสถานการณ์ใหม่ได้ ต้องคอยเฝ้าดูสถานการณ์เป็นระยะเวลาต่อเนื่องโดยใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์ที่รอบด้านภายใต้บริบทที่ชัดเจน (เลิศชาย ศิริชัย, 2554)

สำหรับพื้นที่ภาคเหนือ จังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดแรกที่มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมด้านอิเล็กทรอนิกส์ที่รองรับบริษัทอุตสาหกรรมจากประเทศญี่ปุ่นเป็นสำคัญ (นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ)

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 โดยมุ่งตอบสนองนโยบายการกระจายภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค แม้ในด้านเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการจ้างงานและการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจแก่จังหวัดและประเทศ แต่ในอีกหลายด้านกลับพบว่าเป็นการเพาะบ่มปัญหาต่อวิถีชีวิตของชาวเมือง สังคม และสภาพแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง โดยประเด็นสำคัญเกิดจากนโยบายการลงทุนในยุคแรกเป็นการรวมศูนย์ แทบจะไม่มีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ถึงการพัฒนาต่างๆ ที่เข้ามาสู่จังหวัด ธارا บัวคำศรี (2540) ได้ทำการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของจังหวัดลำพูน สถานการณ์ปัญหามลพิษ และชีวิตแรงงานในช่วงกว่าทศวรรษภายหลังการกำเนิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ โดยสรุปว่าความเสื่อมโทรมทางด้านสภาพแวดล้อมธรรมชาติ ปัญหามลพิษตกค้าง และปัญหาสุขภาพของชุมชนและแรงงาน เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การกระจายความเจริญออกสู่ภูมิภาคที่แยกไม่ออกจากนโยบายอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยเน้นการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แรงงานในพื้นที่และแรงงานย้ายถิ่น คือ ผลผลิตของระบบการศึกษาและค่านิยมบริโภคที่เชื่อมโยงระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบของการพัฒนาภายใต้กระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมไฮเทคที่เชื่อกันว่าปลอดภัย อย่างไรก็ตามปัญหาด้านมลพิษและปัญหาสุขภาพของแรงงานก็เกิดขึ้นและสะสมอย่างยาวนาน และเป็นตัวอย่างที่ดีของการไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและแรงงานไม่มีโอกาสรับรู้ข้อเท็จจริงแม้มีการผลักดันนโยบายสิ่งแวดล้อม เรื่องการควบคุมมลพิษภายใต้แนวคิดประชาสังคม เนื่องจากขาดการตอบสนองตอบจากฝ่ายอุตสาหกรรม และการแก้ไขปัญหารัฐที่ไม่มีแนวทางการป้องกันในระยะยาว อันเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่มีลักษณะรวมศูนย์ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประสบความสำเร็จในการกระตุ้นการลงทุนจากต่างประเทศ แต่กลับไม่เข้มงวดการติดตามผลการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะกลัวเสียบรรยากาศการลงทุน รวมถึงนโยบายอาชีวอนามัยที่ล้มเหลว เมื่อสถาบันแพทยอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ได้รับการจัดตั้งในปี พ.ศ.2533 ถูกปิดลงเมื่อแสดงข้อมูลมลพิษจากสารตะกั่วมาจากบริษัทอิเล็กทรอนิกส์ต่างชาติในปี พ.ศ.2534 ส่งผลให้ปัญหามลพิษยังคงเกิดขึ้นและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นธรรม ธารา บัวคำศรี เสนอแนะให้ทบทวนถึงการขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรมแห่งใหม่ในภูมิภาคต่างๆ ควรมีความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนการควบคุมการแย่งชิงทรัพยากรของชุมชนจากกลุ่มทุนอุตสาหกรรม เพื่อป้องกันปัญหารุนแรงในอนาคตต่อไป

4.4.1.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยสรุปภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านเศรษฐกิจและการลงทุนจะเห็นความแตกต่าง 2 กลุ่มค่อนข้างชัดเจน คือ 1) กลุ่มงานวิจัยที่มีวัตถุประสงค์ในการค้นหาคำตอบของพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในภูมิภาค ซึ่งโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์งานวิจัย ดังนี้

- เพื่อศึกษาและทบทวนแผน นโยบายที่เกี่ยวข้อง ในการสนับสนุนการกระจายภาคอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค
- เพื่อศึกษาและสำรวจข้อมูลสภาพพื้นที่ สิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐาน ข้อจำกัดที่จะมีผลต่อการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อนำไปสู่การประเมินศักยภาพของพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในอนาคต
- เพื่อวางแผนหรือเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่ หรือการเตรียมการเพื่อรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่มีศักยภาพ

สำหรับกลุ่ม 2) กลุ่มงานวิจัยที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจและการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันที่เกิดผลกระทบจากภาคอุตสาหกรรมที่มุ่งแสวงหาประโยชน์และกำไร โดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์งานวิจัย ดังนี้

- เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงที่เป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ การก่อให้เกิดการกระจุกตัวของทรัพย์สิน การค้นหาปัญหาและพฤติกรรมของระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม
- เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เฝ้าระวังการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนของรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจและสังคมดั้งเดิมของภูมิภาค
- เพื่อศึกษาระบบกลไก และเครื่องมือของรัฐที่ช่วยในด้านการลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน
- เพื่อนำมาปรับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียง และการดำเนินการด้วยการส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายต่างๆ ทั้งในส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน และชุมชน เพื่อเกื้อหนุนให้เกิดการพึ่งพาและสร้างความเข้มแข็งแก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและตลาด
- เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการคลังเตอร์อุตสาหกรรมทั้งในส่วนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

4.4.2 ประเด็นด้านรายได้และการคลัง

4.4.2.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านรายได้และการคลังที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า งานวิจัยที่ผ่านมาสามารถจัดกลุ่มได้ 3 กลุ่มงานวิจัยหลัก ได้แก่ 1) งานวิจัยที่ให้ความสนใจด้านการกระจายรายได้และปัจจัยที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากร 2) งานวิจัยที่ให้ความสนใจด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และ 3) งานวิจัยที่ให้ความสนใจด้านมาตรการภาษีที่ใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและปัญหาที่เป็นผลพวงมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ปัญหามลพิษ เป็นต้น

งานวิจัยที่มุ่งศึกษาเรื่องการกระจายรายได้ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาสถานการณ์รายได้ของประชาชนผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก เพื่อตรวจสอบช่วงรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับผู้มีรายได้สูงในสังคม และค้นหาปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ งานวิจัยส่วนใหญ่ รวมถึงโครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้ (สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์, 2556) รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจน และความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2556 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558) ซึ่งให้เห็นแนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับตั้งแต่มีการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา โดยระยะแรกความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2533-2535 และในช่วงปี พ.ศ.2549-ปัจจุบัน มีสัญญาณที่ดีขึ้นเพียงเล็กน้อย ปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลาง โดยสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ เท่ากับ 0.465 ในปี พ.ศ.2556 และ 0.484 ในปี พ.ศ.2554 อย่างไรก็ตาม รายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง 36.8% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.1% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 34.9 เท่า ในปี พ.ศ.2556

(เนื้อหาในส่วนนี้มีการทบทวนไว้แล้วในบทที่ 2 ของรายงานวิจัยเล่มนี้) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้างระบบเศรษฐกิจที่เอื้อต่อผู้เป็นเจ้าของทุน โอกาสทางการศึกษา การเข้าถึงระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ โครงสร้างประชากร (วัยและเพศ) ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของมัทยา บุตรงาม (2555) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทย โดยทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของความสัมพันธ์ของเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ด้วยวิธี Two Stage Least Square: 2SLS จากข้อมูลรายจังหวัดของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2552 พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและความเหลื่อมล้ำทางรายได้มีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มมากขึ้นด้วย ปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์ต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา คือ จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร สัดส่วนของประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่ออุตสาหกรรม และค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา สำหรับปัจจัยด้านโครงสร้างประชากรก็เป็นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศเช่นกัน ดังเช่นงานศึกษาของ สวริย บุญยमानนท์ (2553) ทำการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในช่วงระยะปี พ.ศ.2529-2552 และจำแนกประชากรออกเป็น 4 กลุ่มตามช่วงอายุ พบว่า กลุ่มประชากรผู้สูงอายุมีระดับการศึกษาต่ำที่สุดและมีรายได้ต่ำที่สุดเช่นกัน รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินที่ได้รับการช่วยเหลือเป็นหลัก และเมื่อวัดจากสัดส่วนรายได้และสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ต่างแสดงให้เห็นว่าประชากรผู้สูงอายุมีความแตกต่างทางรายได้ภายในกลุ่มสูงที่สุดเช่นกัน และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อิทธิพลสำคัญที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในกลุ่มประชากรผู้สูงอายุอย่างมีนัยสำคัญ คือ ระดับการศึกษาที่สูงขึ้น การมีระบบประกันสังคม และการได้รับสวัสดิการของภาคเอกชน ผลดังกล่าวนี้สะท้อนให้รัฐควรกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ต้องมุ่งจัดความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ ควบคู่ไปกับการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรผู้สูงอายุและกลุ่มประชากรในช่วงอายุอื่นๆ เช่นกัน งานวิจัยด้านรายได้ส่วนใหญ่ยังเป็นการศึกษาถึงภาพรวมของการกระจายรายได้ในระดับประเทศที่อ้างอิงมาจากตัวเลขด้านเศรษฐกิจและการสำรวจรายได้ของประชากรในประเทศ มีการวิจัยที่ลงสำรวจเชิงลึกรายพื้นที่ยังมีค่อนข้างน้อย เผ่าไทย วงศ์เหลา (2554) เป็นตัวอย่างที่ทำการศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานีเพื่อค้นหาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ครัวเรือนในปี พ.ศ.2552 โดยการสุ่มตัวอย่างจากประชากรหัวหน้าครัวเรือนและหัวหน้าส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) เช่นกัน ซึ่งเป็นค่าที่ถูกใช้มากในการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ในประเทศไทย พบว่าในภาพรวมของจังหวัดอุบลราชธานีมีความเหลื่อมล้ำอยู่ในเกณฑ์ปกติ (ค่าสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ .4412) แต่อำเภอที่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้สูงที่สุด 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอนาเยีย อำเภอดอนมดแดง และอำเภอโขงเจียม (ค่าสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ .5193 .5144 และ .5028 ตามลำดับ) ปัจจัยที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ คือ ปัจจัยด้านสาขาอาชีพ โดยอาชีพที่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มากที่สุด คือ อาชีพเกษตรกรรม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของมัทยา บุตรงาม (2555) สุพัตรา แดงเอี่ยม (2544) และสุรเดช ตระกูลศรี (2541) ที่ระบุว่ากลุ่มอาชีพเกษตรกรรมส่วนใหญ่มีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้สูงกว่ากลุ่มอาชีพอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังพบปัจจัยเรื่องเขตการปกครอง โดยครัวเรือนที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดกลางมีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มากที่สุด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและระบบการคลัง พบว่า มีงานวิจัยที่ให้ความสนใจกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในรายได้ โดยทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณของรัฐมีความเหมาะสมกับสัดส่วนรายได้ของภูมิภาคต่างๆ อย่างไร งานศึกษาของจรูญ สุขมิ่ง (2548) ได้พิจารณาความสอดคล้องระหว่างการจัดสรรงบประมาณของรัฐ

และสัดส่วนรายได้ของภูมิภาคและจังหวัดต่างๆ เนื่องจากสัดส่วนรายได้ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะ กรุงเทพมหานครและจังหวัดใหญ่ๆ เท่านั้น การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมจะเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ได้ แต่ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณของรัฐยังไม่สอดคล้องกับสัดส่วนรายได้ที่ภูมิภาคและจังหวัดมีอยู่ ภูมิภาคหรือจังหวัดที่มีสัดส่วนรายได้ที่สูงส่วนใหญ่ยังได้รับงบประมาณในการพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง กลับกันในภูมิภาคและจังหวัดที่มีสัดส่วนรายได้ต่ำ จะพบว่าการจัดสรรงบประมาณมีจำนวนลดลงไปตามลำดับ กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้จะยิ่งรุนแรงขึ้น รัฐจึงควรเร่งศึกษาปัญหาและมีแนวทางการกำหนดงบประมาณที่สอดคล้องกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับระบบภาษี ทั้งในส่วนที่เป็นภาษีเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และภาษีเพื่อการจัดการปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรม ทั้งในส่วนภาษีสรรพสามิต และภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยมีการเสนอแนะถึงความรับผิดชอบของภาคอุตสาหกรรม ที่ควรต้อง “จ่าย” เพื่อทดแทนการก่อมลพิษและใช้เพื่อเป็นงบประมาณในการจัดการมลพิษ เป็นต้น (อรพินท์ วีระวุฒิ 2537; ฐาปณี มหาวรศิลป์, 2544; ณัฐรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, 2554) ซึ่งในการวิจัยกลุ่มนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ จัดเก็บภาษีมาจากผู้ก่อมลพิษ โดยกำหนดมูลค่าที่เหมาะสม คือไม่ต่ำจนเกินไปจนผู้ประกอบการยอมจ่ายภาษีที่ถูกกว่าต้นทุนการลดมลพิษ หรือไม่สูงจนเกินไปจนทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถรับภาระได้จนต้องลักลอบปล่อยมลพิษสู่สาธารณะ สำหรับประเทศไทยร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... ได้ทำการยกร่างในปี พ.ศ.2548 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของไทยที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยมาตรการการคลังมาใช้ เพื่อเสริมหลักการของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (ยุติ คาคการณีกุล, 2553; กรมสรรพากร, 2552) ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2553 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการร่างอนุบัญญัติกฎหมายภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ได้แก่ พระราชกำหนดภาษีมลพิษทางน้ำ และพระราชกำหนดภาษีมลพิษทางอากาศ ดำเนินการยกร่างโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม พระราชกำหนดกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและการจัดการเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ดำเนินการยกร่างโดยกรมควบคุมมลพิษ สถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ (2554) ได้สรุปผลประโยชน์และผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากการสัมมนา เรื่อง ทิศทางการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมไทยไว้ดังนี้ ผลประโยชน์ของร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นแรงจูงใจสำหรับผู้ประกอบการและผู้บริโภค ให้ความสำคัญกับกระบวนการผลิตและการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่ำ ซึ่งช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีสำหรับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และมีกองทุนเพื่อนำไปใช้ในการส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างคล่องตัว ทางด้านผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติฯ ส่งผลต่อผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมจะมีต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น เช่น การลงทุนเพื่อบริหารจัดการน้ำเสียและอากาศเสียก่อนปล่อยสู่สภาพแวดล้อม การชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และการวางประกันต่างๆ ทำให้สินค้าที่ก่อมลพิษหรือสินค้าอันตรายมีราคาที่สูงขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบการวิจัยที่มุ่งศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษี ขยายฐานการเก็บภาษีเพิ่ม เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การลดหย่อนภาษีเงินได้ และการยกเลิกการยกเว้นภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีฐานะการเงินที่ดี เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเก็บภาษีให้มีความเหมาะสมกับสถานะของบุคคลมากยิ่งขึ้น (ปณณ อนันอภิบุตร, 2555)

นอกจากประเด็นเรื่องรายได้และการคลังที่ทบทุนข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูป (2554) ได้พิจารณาการได้มาซึ่งทุนทางด้านรายได้ที่เท่าเทียม หากมีการบริหารจัดการที่สร้างโอกาสให้คนทุกระดับเข้าถึงได้จะช่วยในการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนและประกอบอาชีพหากำไร เพื่อพัฒนาตนเอง

ครอบครัวและสังคมได้ โดยจำเป็นต้องเร่งการบริหารจัดการทุนที่เป็นตัวเงินในระบบให้ทุกคนสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาทุนนอกระบบที่จะสร้างปัญหาการเป็นภาระหนี้ที่สูงเกินควร สถาบันการเงินควรสร้างนวัตกรรมทางธุรกิจในการกระจายโอกาสเข้าถึงสินเชื่อและทุนแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม

4.4.2.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านรายได้และการคลังมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำหรือความแตกต่างทางด้านรายได้ของประชากรในพื้นที่ศึกษา
- เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นผลอันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประชากรในประเทศไทย
- เพื่อศึกษาปัญหาหรือผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่มีความแตกต่างกันในประชากรกลุ่มต่างๆที่มีโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาที่แตกต่างกัน
- เพื่อศึกษาระบบภาษีที่เหมาะสมกับการพัฒนาอุตสาหกรรม และมีความเหมาะสมกับการจัดการมลพิษในภาคอุตสาหกรรม
- เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้ระบบภาษีเป็นเครื่องมือในการแก้ไขสภาพปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม
- เพื่อศึกษาการสร้างความเป็นธรรมในโครงสร้างภาษีและการเอื้อประโยชน์จากระบบภาษีให้กับผู้ได้รับประโยชน์บางกลุ่ม

4.4.3 ประเด็นด้านการถือครองที่ดิน

4.4.3.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการถือครองที่ดินที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า มีกลุ่มงานวิจัยที่มีประเด็นที่สนใจแตกต่างกัน 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มที่ให้ความสนใจกับสิทธิในการถือครองที่ดินและผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินของรัฐ และ 2) กลุ่มที่ศึกษาด้านศักยภาพของที่ดินสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคต

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดินส่วนใหญ่มุ่งแสดงให้เห็นสถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทย ซึ่งพบว่าการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินกับกลุ่มคนบางกลุ่มเป็นสิ่งที่สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม และก่อให้เกิดความขัดแย้งในด้านที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน วารินทร์ วงศ์หาญเชาวน์ และคณะ (2542) ได้ทำการศึกษาภาพรวมของการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดกับกลุ่มคนทุกกลุ่ม ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของนโยบายรัฐที่ขาดเอกภาพและความชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมถึงข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายผังเมือง กฎหมายจัดรูปที่ดิน เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความไม่ประสบความสำเร็จในการลดขนาดการถือครองที่ดินของผู้ที่ไม่ได้ทำการเกษตร การบุกรุกที่ดินโดยเฉพาะพื้นที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่ดินที่อยู่ในทำเลสวยงามที่เหมาะสมแก่การสงวนไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้น ในด้านการถือครองที่ดินส่วนใหญ่มี 2 ลักษณะ คือ กรณีถือครองแปลงเดียวที่มีขนาดใหญ่เกิน

200 ไร่ (Concentration of Land Size) และ กรณีผู้ถือครองรายเดียวมีที่ดินหลายแปลง (Concentration of Ownership) โดยมีพื้นที่ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่ ที่ดินส่วนใหญ่ที่ถือครองยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ใช้ประโยชน์เลย ซึ่งเป็นผลมาจากการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารที่ดินของผู้ถือครอง ส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่และประเทศไทยสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากทุกปี เนื่องมาจากการไม่จำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชนแต่ละราย สอดคล้องกับการศึกษาของ โสภณ ชมชาญ (2556) ที่ระบุถึงปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) ขาดแรงผลักดันทางการเมืองในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน เช่น การไม่มีกฎหมายที่จำกัดการถือครองที่ดินในภาคเอกชน และขาดการผลักดันเรื่องภาษีที่ดิน อาจเป็นเพราะนักการเมืองบางส่วนมีที่ดินที่ถือครองอยู่เป็นจำนวนมาก (ตามที่ได้แสดงบัญชีทรัพย์สินต่อสำนักงานคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช.) ทำให้ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ไม่พบว่ามีนโยบายของพรรคการเมืองใดระบุชัดในเรื่องดังกล่าวนี้ 2) ขาดนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยมิชอบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภูเขา ป่าไม้ ชายทะเลและเกาะต่างๆ รัฐไม่มีนโยบายหรือการตรวจสอบที่จริงจังเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลการปฏิบัติหรือการตรวจสอบมักจะหยุดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้ออ้างเรื่องขัดกับสิทธิบุคคล ส่งผลให้ไม่มีการเปิดเผยรายชื่อผู้ครองครองที่ดินของประเทศ ทำให้กลุ่มอิทธิพลสามารถเข้าถือครองที่ดินด้วยวิธีต่างๆ ในที่ดินของรัฐ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินป่าไม้ ฯลฯ ที่สร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในการครอบครองที่ดิน 3) รัฐละเลยการจัดการที่ดินที่เอกชนถือครอง ซึ่งมีที่ดินที่ถือครองโดยเอกชนไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก (จำนวนมากถึง 1.14 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2550) ทั้งที่มีบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ว่า บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา 10 ปีติดต่อกัน หรือกรณีที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีกรมที่ดินยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ ซึ่งในกรณีนี้จะพบว่ารัฐมิได้ดำเนินการตามบทบัญญัติ จึงมีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรจากกลุ่มทุนต่างๆ และ 4) ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ จากแนวคิดการใช้ที่ดินเป็นต้นทุนทางสังคมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากช่วงระยะปี พ.ศ.2544-2551 ที่ดินตกอยู่ในการครอบครองของกลุ่มทุนและกลุ่มผู้มีอิทธิพลเป็นจำนวนมาก และด้วยที่ดินเป็นทรัพย์สินที่สามารถให้ผลตอบแทนที่ค่อนข้างสูงจากการลงทุนไม่ว่าจะระยะสั้นหรือระยะยาว การสะสมที่ดินเป็นการเก็งกำไรเพื่อหาผลตอบแทนที่สูงขึ้นในอนาคต จึงเป็นโอกาสที่ยากมากในการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ผู้มีรายได้น้อยที่มีความต้องการเพิ่มมากขึ้น

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2558) ได้ทำการปริทัศน์สถานภาพความรู้เรื่องเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทยไว้ในภาพรวม ในรายงานวิจัยได้ทบทวนเกี่ยวกับประเด็นและข้อโต้แย้งในเชิงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย โดยให้ความสำคัญต่อกระบวนการทัศน์และกรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์เศรษฐกิจที่ดิน เช่น ขอบเขตความหมายของที่ดิน ประเภทและคุณลักษณะของทรัพย์สินสิทธิประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ประเด็นในเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น ตลาดที่ดิน รูปแบบการใช้ที่ดิน สถาบันและนโยบายที่มีผลต่อเศรษฐกิจที่ดิน เป็นต้น ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมจากรายงานชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของที่ดินเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนมาสู่ระบบทุนนิยม โดยเฉพาะในช่วงนโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยมตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 รัฐบาลขณะนั้นได้ส่งเสริมระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกบุคคล มีการซื้อขายอย่างเสรีและไม่มีข้อจำกัดในขนาดการถือครอง ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการดำเนินการถือครองที่ดินระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากกลุ่มทุนอุตสาหกรรมสามารถซื้อหรือเช่าครอบครองที่ดินได้มากกว่าเกษตรกร ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ดิน ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหาความยากจน และ

ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ ตามมา (นงเยาว์ จิตตะปุตตะ ,2549 อ้างใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558) สอดคล้องกับงานเขียนของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) ที่สรุปว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่เร่งรีบและไม่สมดุล โดยเฉพาะการมุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกบนความเสียหายของภาคการเกษตรและสังคมชนบท ส่งผลให้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น ป่าไม้ หรือแม้แต่ที่ดินเกษตรกรรมในชนบท ได้รับผลกระทบในวิธีการพัฒนาดังกล่าวที่เกื้อกูลให้ระบบทุนสามารถเก็งกำไรราคาที่ดิน มากกว่าการใช้ประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้นจากรากฐานการผลิตที่แท้จริง เมื่อประเทศไทยให้ความสำคัญกับภาคการผลิตแบบอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น ที่ดินยังมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในฐานะที่เป็นที่ตั้งของกิจกรรมการผลิต ซึ่งในภาคอุตสาหกรรมและการบริการนั้นคุณภาพของดินมีความสำคัญน้อยกว่าที่ตั้งของที่ดินนั้น โดยมูลค่าของที่ดินจะถูกกำหนดโดยทุนหรือโครงสร้างพื้นฐานที่สร้างขึ้น เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา และสารสนเทศ ทั้งในพื้นที่แปลงที่ดินและบริเวณที่เข้าถึงได้ง่ายและส่งผลกระทบต่อเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะต่ำตามมายังพื้นที่ตามมา ซึ่งจะเห็นการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์เหล่านี้ตามเมืองหรือพื้นที่อุตสาหกรรมสำคัญของประเทศ เช่น กรุงเทพฯและปริมณฑล พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าที่ดินมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของระบบการผลิต ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของวัตถุดิบ การเป็นที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการเป็นสินค้าบริโภค แต่เนื่องจากที่ดินมีขนาดคงที่และจำกัด รัฐจึงต้องมีนโยบายสาธารณะที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายสำหรับการจัดสรรและบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมต่อประชาชนทุกกลุ่ม และสร้างความยั่งยืนให้กับสิ่งแวดล้อม (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558)

นอกจากปัญหาการขาดโอกาสการเข้าถึงการถือครองที่ดินของผู้มีรายได้น้อยแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะในเขตชนบท ได้แก่ ปัญหาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชน ผลการศึกษาชุมชนในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ พบว่าปัญหาโดยรวมไม่ใช่การบุกรุกที่รัฐแต่เป็นเรื่องพื้นที่ชุมชนที่ได้ทำกินมาเป็นเวลานานและบางชุมชนอยู่ในเขตป่ามาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ บางชุมชนได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ การให้สิทธิชุมชนโดยการออกเอกสารสิทธิที่ดินซึ่งเป็นสิทธิใช้ประโยชน์แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ ส่งผลให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เป็นประโยชน์ได้ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, 2550) อย่างไรก็ตามแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแก่ชุมชนยังคงมีปัญหาข้อกฎหมาย เช่น โฉนดชุมชน จะต้องมีการพิสูจน์สิทธิเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์มาแล้ว และเป็นที่ดินที่พึงออกโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการรื้อถอนสิทธิที่ดินที่มีผลมาจากนโยบายของรัฐ ยังคงพบเห็นอยู่มากในการที่รัฐมีนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น การพัฒนาท่าเรือ รถไฟฟ้า โครงข่ายถนน เป็นต้น ท่าเรือแหลมฉบังเป็นกรณีศึกษาสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบและการรื้อถอนสิทธิต่อประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานมายาวนาน และเกิดผลกระทบต่อประชาชนเมื่อรัฐมีนโยบายเวนคืนที่ดินบริเวณดังกล่าวเพื่อพัฒนาเป็นท่าเรือ เนื่องจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐที่มาจากหรือนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (Top-Down) โดยการจัดทำแผนแม่บทการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณแหลมฉบังของสำนักผังเมืองกระทรวงมหาดไทย แบ่งพื้นที่เป็น 3 ส่วนสำคัญ คือ พื้นที่ท่าเรือ พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม และพื้นที่ชุมชนใหม่ และได้ออกเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 35 พ.ศ.2530 ซึ่งในส่วนที่กำหนดให้เป็นเขตท่าเรือได้รวมถึงหมู่บ้านแหลมฉบังทั้งหมดไว้ด้วย ตามแนวเขตการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเวนคืนฯ พ.ศ.2521 จากการศึกษาโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังโดยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก พบว่า การจัดทำโครงการของรัฐนั้นรับรู้กันเฉพาะรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่มักจะได้รับรู้เมื่อรัฐเริ่มดำเนินโครงการไปแล้ว มีผลกระทบด้านลบต่อคนในชุมชนทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการปกครอง ทางด้านกายภาพ เป็นผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่อย่างรุนแรง นำไปสู่การต่อต้านโครงการจากผู้ได้รับผลกระทบ กระบวนการจัดการความขัดแย้งโดยการท่าเรือใช้รูปแบบการใช้อำนาจการบังคับ คือ การให้ข้อมูลเฉพาะส่วนที่ไม่

ก่อให้เกิดปัญหา หรือ การว่าจ้างสื่อมวลชนทำการประชาสัมพันธ์ และการใช้กลไกของรัฐด้านการปราบปราม แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากกระบวนการจัดการความขัดแย้งโดยชุมชน ใช้รูปแบบการจัดองค์กรชุมชนและการชุมนุมประท้วง ชาวบ้านสามารถที่จะอาศัยอยู่ในพื้นที่เวนคืนของการทำเรือได้ มาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ การรวมตัวกันของชาวบ้านที่มาจากพื้นฐานความเป็นเครือญาติ และระบบเศรษฐกิจที่ผูกพันกับทะเล รัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ใหม่โดยรัฐไม่ควรดำเนินโครงการไปพร้อมกับการแก้ไขปัญหา แต่ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตั้งแต่เบื้องต้น รวมทั้งรัฐจะต้องเปิดรับมุมมองของประชาชนมากขึ้น และในกรณีถ้าต้องมีการเวนคืนหรือการโยกย้ายสำหรับผู้ที่มีทัศนคติจะอพยพโยกย้ายออกจากพื้นที่เดิม ค่าชดเชยต้องมีความเป็นธรรม การจ่ายค่าชดเชยต้องไม่ล่าช้า และจำนวนเหมาะสมสำหรับชาวบ้านในการช่วยเหลือตนเองได้ในพื้นที่ใหม่ แต่จากการสำรวจทัศนคติชุมชนที่มีทัศนคติและความคิดเห็นต่อการเวนคืน ยังพบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ยังคงไม่ต้องการย้ายออกจากที่อยู่ปัจจุบัน (บุญเชิด หนูอิม, 2542; อุดม บุญเรือง, 2546; ปรีสา สมภมิตร, 2546) ประเด็นการสร้างความเป็นธรรมในกรณีที่ผู้เสียประโยชน์ต้องได้รับการฟื้นฟู เยียวยาไม่ว่าจะเป็นการเวนคืน หรือชดเชยผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกฎระเบียบของรัฐ เช่น กรณีปัญหาค่าชดเชยที่รัฐให้แก่ประชาชนไม่สะท้อนตามราคาตลาดในปัจจุบัน เงินค่าชดเชยไม่สะท้อนผลเสียหายทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่เกิดการสูญเสียที่ดินไป ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนและเกิดผลกระทบต่อการดำเนินโครงการของรัฐ เช่นเดียวกับกรณีการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนมาจากประชาชน เช่น กรณีของการทำเรือแห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือกรณีชีวิตของประชาชนภายหลังจากถูกรัฐเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างเขื่อน เป็นต้น (พินิจ ธีระชาติ, 2541; นัยนา เกิดวิชัย, 2549; สุรัสวดี พิงสุข, 2550 อังโน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558)

งานวิจัยในกลุ่มที่ 2 พิจารณาที่ดินเป็นทุนที่มีศักยภาพในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในอนาคต มีการศึกษาด้านการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ที่มุ่งเน้นการขยายภาคอุตสาหกรรมการผลิตไปสู่ภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น โดยมุ่งศึกษานโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐ ศึกษาสภาพแวดล้อมของพื้นที่เป้าหมาย ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคและระบบสาธารณูปการในพื้นที่ การขยายตัวของเมือง และปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการวิจัยเลือกพื้นที่ศึกษาที่มีอยู่ในข่ายเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาค ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ พระนครศรีอยุธยา สระบุรี และนครราชสีมา เป็นต้น ผลการวิจัยต้องการค้นหาพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรม การกำหนดย่านอุตสาหกรรมรูปแบบต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทและลักษณะพื้นที่ และการกำหนดพื้นที่กันชน (Buffer Area) (สุนิสา ธรรมรงค์, 2540; นงนุช นัยยุติ, 2540; อรวรรณ จันทรปะทิว, 2540; รัตติยา จงดี, 2543)

จากสภาพปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทยที่ผ่านมาเกิดสถานการณ์ที่รัฐและอำนาจทุนเข้าถือครองที่ดินจำนวนมาก ที่ดินที่รัฐถือครองอยู่ถูกปล่อยทิ้งรกร้าง หรือมีการถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรของอำนาจทุน ทำให้ที่ดินไม่ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อกำลังการผลิตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านเกษตรกรรมไปเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งในข้อเท็จจริงที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างฐานชีวิตให้ทุกคนและมีจำนวนจำกัด การถือว่าที่ดินเป็นสินค้าเสรีเช่นเดียวกับสินค้าประเภทอื่นๆ ในตลาดทุนนิยมเสรีเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม คณะกรรมการปฏิรูป (2554) ได้เสนอแนวทางการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไว้ดังนี้ 1) ปฏิรูประบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร 2) กำหนดเขตการถือครองที่ดินที่เหมาะสม 3) กำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร และคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ 4) จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร นอกจากนี้ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ สิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการควบคู่กันด้วย เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ เช่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น การ

เสริมความเข้มแข็งของพลังประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากร และการพัฒนาองค์กรประชาชนให้เป็นกลไกการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดิน เป็นต้น ต่อมาสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ จัดทำข้อเสนอปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน แนวคิดในการจัดการที่ดินจำเป็นต้องยกระดับกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่มุ่งส่งเสริมความยั่งยืนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นต้น รวมถึงการสร้างระบบให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน ให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรผ่านเครื่องมือ “โฉนดที่ดิน” และ “ธนาคารที่ดิน” (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2558)

4.4.3.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านการถือครองที่ดินมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาสถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่มีโอกาสในการเข้าถึงการถือครองที่ดินค่อนข้างน้อย
- เพื่อศึกษานโยบาย แผนงาน และข้อกำหนดต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน ทั้งในส่วนที่สนับสนุนให้เกิดการกระจายตัวของการถือครองที่ดิน และข้อจำกัดที่มีส่วนทำให้เกิดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน
- เพื่อศึกษาผลกระทบต่อชุมชนจากระบบการเวนคืน ตามแนวนโยบายการพัฒนาของรัฐที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของชุมชนในอนาคต
- เพื่อศึกษาระบบการรับรองสิทธิ
- เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมและโอกาสในการพัฒนาในพื้นที่ อันส่งผลต่อการวิเคราะห์หาพื้นที่ที่เหมาะสมทั้งต่อการจัดตั้งพื้นที่อุตสาหกรรมใหม่ และรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมเดิม
- เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับบริบทและสภาพแวดล้อม

4.4.4 ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

4.4.4.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสนใจในประเด็นการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม หรือการได้รับผลกระทบจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ อันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างประชากร ด้านวิถีชีวิต ด้านธุรกิจชุมชน ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสภาพแวดล้อมชุมชน อันนำมาสู่การเพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เพิ่มมากขึ้น มีการศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมผ่านพื้นที่ศึกษากรุงเทพมหานครโดยทำการศึกษาร่วมกับชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์กำหนดปัญหาและเสนอความต้องการของชุมชน เพื่อ

นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ อย่างยั่งยืน (โสวัตรี ณ ถลาง, 2554) การเปลี่ยนแปลงจากสภาพสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมเป็นผลพวงมาจากนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมลงสู่ภูมิภาค ก่อให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมและย่านอุตสาหกรรมเกิดขึ้นตามเมืองต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคมากมาย เช่น ภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคเหนือ เป็นต้น สิ่งสำคัญที่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมคือการย้ายถิ่นของประชากรในท้องถิ่นต่างๆ ที่มีการเคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลา เป็นการย้ายถิ่นจากท้องถิ่นชนบทเข้าสู่พื้นที่อุตสาหกรรม จากสังคมเกษตรกรรมที่เรียบง่ายที่มีกรอบของจารีตประเพณีและขนบธรรมเนียมท้องถิ่นเป็นระบบที่ควบคุมการดำรงอยู่ของคนในสังคม แปรเปลี่ยนไปเมื่อหัวหน้าครอบครัวและคนรุ่นใหม่ถูกแรงดึงดูดและแรงผลักดันให้เข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม มีการย้ายออกไปทำงานในภูมิภาคอื่นๆ ส่งผลให้สภาพครอบครัวขาดความสมบูรณ์ การย้ายถิ่นฐานไปยังแหล่งงานภายนอก ทำให้เกิดการรับเอาเทคโนโลยีหรือความทันสมัยจากภายนอก เป็นผลให้เกิดวัฒนธรรมการดำรงชีวิตใหม่ๆ ลดความเชื่อถือในจารีตประเพณี และขนบธรรมเนียมเดิม ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นในสังคมเกษตรกรรมเดิม สังคมใหม่ที่เกิดขึ้นเป็นสังคมที่ซับซ้อน และมีความเป็นปัจเจกคนปรากฏเพิ่มมากขึ้นในสังคมชนบท (ทิพวรรณ พุ่มมณี, 2532; อารี สุทธิบุญ, 2540; รังสรรค์ ปิติปัญญา, 2542) ถึงแม้ว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นทางเศรษฐกิจของสภาพครัวเรือนของแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาสู่แหล่งงานในพื้นที่ภาคอุตสาหกรรม โดยส่วนใหญ่มีรายได้ครัวเรือนที่เพิ่มมากขึ้นจากการประกอบอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรม แต่มีงานวิทยานิพนธ์ที่ทำการสำรวจครัวเรือนในพื้นที่การเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคอุตสาหกรรม ในอำเภอคลองหลวงและอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ได้ระบุให้เห็นถึงสภาพการออมและการมีหนี้สินกลับมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ครัวเรือนส่วนใหญ่ยังคงมีหนี้สินอยู่ เพียงแต่วัตถุประสงค์ของการกู้เปลี่ยนจากการกู้เพื่อประกอบอาชีพ มาเป็นการกู้เพื่อการศึกษาของบุตรหลานเป็นหลัก รองลงไปเป็นการกู้เพื่อที่อยู่อาศัยและซื้อรถยนต์ (ธนพรรณ สุนทร, 2538) งานวิจัยบางส่วนยังระบุถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่ทำให้เมืองมีประชากรเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมมากมาย เช่น ปัญหาชุมชนแออัด แหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาหญิงบริการและการว่างงาน อันเป็นผลต่อความมั่นคงภายใน และปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในสังคมเกษตรกรรม คือ เกษตรกรจำนวนมากได้ขายที่ดินให้กับนายทุนเพื่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ทำให้ขาดแหล่งที่ดินทำกิน และผันตัวเองไปสู่ความเป็นแรงงาน ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวนี้เป็นไปในลักษณะที่ผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมปรับตัวไม่ทัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงค่านิยมทางวัฒนธรรมเดิมที่มีคุณภาพระหว่างความต้องการทางวัตถุและจิตใจมีความพึงพา ไปสู่ค่านิยมที่เน้นด้านวัตถุและการเป็นปัจเจกบุคคลแทน และก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและปัญหาความเหลื่อมล้ำตามมา (พิสมัย พึ่งวิกรัย, 2538; เกษณี ศิริแสง, 2542; นิสาชล หังสนัน, 2546; กุลวิวัฒน์ เงาคำ, 2554; แพรวพรรณ เหมวรรณและคณะ, 2554) สอดคล้องกับงานวิจัยของใจสราญ หิริยพุกซ์ และนิตยาบุญทวี (2534) ได้ทำการศึกษาปัญหาสังคม (Socialization Process) ในสังคมอุตสาหกรรม พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโดยเฉพาะในเมืองอุตสาหกรรมมีความหลากหลาย เช่น ปัญหาด้านมลภาวะสิ่งแวดล้อม ปัญหาการรับชั้นของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญ ได้แก่ 1) การขาดแรงงานทั้งเด็กและสตรี โดยจ่ายค่าแรงต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ขาดแรงงานเด็ก ไม่จัดหาความปลอดภัยให้แก่แรงงาน 2) การขาดความรู้และการกระจายโอกาสทางการศึกษาอย่างเพียงพอ ส่งผลให้คนต้องตกอยู่ในห้วงวัฏจักรของความยากจน และ 3) การถูกทำลายลงของค่านิยมดั้งเดิม และสร้างค่านิยมใหม่ คือ วัตถุนิยม และบริโภคนิยม ก่อให้เกิดการพึ่งพาของสังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น ทั้งในด้านเทคโนโลยี ปัญญา วัฒนธรรม และจิตวิทยา รวมถึงการถูกทำลายของโครงสร้างหน้าที่ของครอบครัว จากสภาพการณ์ดังกล่าว อภิศักดิ์ ไผ่ทองคำ (2546) ได้ทำการวิพากษ์ให้เห็นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีอุตสาหกรรมเป็นตัวนำ โดยตั้งข้อโต้แย้งการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่มีเป้าหมายการพัฒนาทางด้านรายได้ของประชาชนในชาติให้สูงขึ้น พบว่าการพัฒนาที่ผ่านมาทำให้ผลิตภัณฑ์ในชาติเบื้องต้นสูงขึ้น

จริง แต่กลับไม่แสดงว่าประเทศพัฒนาอย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนในชาติส่วนใหญ่ยังคงมีความยากจน ดังปรากฏการณ์เรื่องรายได้ที่ไม่เท่าเทียม การย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองของชาวชนบท การแย่งชิงทรัพยากรระหว่างประชาชน นายทุน และรัฐ ความล่มสลายของสังคมชนบท และปัญหาสังคมที่ทวีความรุนแรงและซับซ้อนขึ้นอย่างมากในพื้นที่เมือง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพและปริมณฑลที่ยังคงมีการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรม ตั้งแต่การพัฒนาอุตสาหกรรมยุคเริ่มแรก เนื่องมาจากการขาดการวางแผนการพัฒนาในระยะยาว สอดคล้องกับงานเขียนของ วีรดิ ทะพิงค์แก (2554) ที่สะท้อนความเปลี่ยนแปลงของ “ครอบครัว” ในฐานะที่เป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของสังคม และเป็นจุดเริ่มต้นของชีวิตอันเท่าเทียม แต่จากสถานการณ์ของครอบครัวไทยในปัจจุบันพบว่ายังมีปัญหาในหลายด้าน สำหรับความล่มสลายของครอบครัวในชนบทอันมีผลกระทบจากการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม วีรดิได้สำรวจสถานการณ์ของวัยแรงงานและวัยหนุ่มสาวส่วนใหญ่อพยพออกจากชุมชนเข้าไปทำงานในเมือง เพื่อเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ แรงงานภาคเกษตรกรรมของไทยลดลงเป็นจำนวนมาก จากเดิมร้อยละ 66 ในปี พ.ศ.2525 เหลือเพียงร้อยละ 41 ในปี พ.ศ.2550 ทำให้โครงสร้างสังคมชนบทบิดเบี้ยวและโครงสร้างครอบครัวเปราะบาง ในชนบทเหลือเพียงคนชราที่ต้องรับภาระเลี้ยงดูหลานและอาจต้องทำงานเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้นในกรณีที่ลูกส่งเงินมาให้ไม่พอ ที่สำคัญการอยู่ร่วมกันเฉพาะคนชราและเด็กย่อมเกิดช่องว่างระหว่างวัย ส่งผลให้เด็กและวัยรุ่นในครอบครัวขาดที่ปรึกษาและคำแนะนำที่เหมาะสม ส่วนคนชราก็รู้สึกถูกทอดทิ้งไว้กับภาระที่เกินกำลัง นอกจากนี้การที่หัวหน้าครอบครัวต้องย้ายถิ่นฐานเพื่อไปทำงานนอกชุมชนหรือไปทำงานต่างประเทศ มีผลกระทบต่อแม่บ้านโดยตรงที่ต้องรับภาระทั้งการจัดการไร่นาและงานครัวเรือน หากสามีส่งเงินมาไม่เพียงพอฝ่ายหญิงจำต้องทำงานหารายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ไม่มีเวลาดูแลพ่อแม่ที่ชราภาพและลูกๆ ก่อให้เกิดความเครียด ความกดดัน ขาดความมั่นคงทางอารมณ์ หวาดระแวงต่อการที่สามีจะนอกใจ นำไปสู่ความขัดแย้งและการหย่าร้างได้ง่าย (พิมพ์พรณ ยอดคำ, 2544 อ้างใน วีรดิ ทะพิงค์แก, 2554) นอกจากนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบในระดับครอบครัวแล้ว ปัญหาความขัดแย้งในระดับชุมชนก็พบเห็นได้จากความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันของคนในชุมชนเกี่ยวกับการรับภาคอุตสาหกรรมเข้ามาสู่พื้นที่ เช่น กรณีความขัดแย้งของชาวบ้านในชุมชนบริเวณโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์แม่เมาะ จังหวัดลำปาง จากปัญหามลพิษที่กระทบต่อสุขภาพของชุมชน และการอพยพย้ายถิ่นอาศัยเพื่อเลี่ยงปัญหาจากโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์แม่เมาะ พูนสุข ชันธาโรจน์ (2554) สะท้อนปัญหาความสัมพันธ์ของชุมชนมีความเปราะบางมากขึ้นผ่านความขัดแย้งของกลุ่มชาวบ้าน ระหว่างผู้ที่ต้องการอยู่อาศัยในที่ดินเดิมและไม่ยอมรับข้อเสนอของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กับผู้ที่ต้องการย้ายที่อยู่และยอมรับข้อเสนอของทาง กฟผ. รวมถึงความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมกับผู้มาอยู่ใหม่ ส่งผลต่อปัญหาความวิตกกังวล ความสามัคคี การปรับตัว และการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตชุมชนต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ประเด็นการย้ายถิ่นฐานเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหามลพิษ เป็นประเด็นความเหลื่อมล้ำที่ส่งผลกระทบต่อระบบชุมชนและวัฒนธรรมการตั้งถิ่นฐานในหลายพื้นที่ นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น ชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และชุมชนโดยรอบโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เป็นต้น (ธรา บัวคำศรี, 2540; พันธกานต์ ตงฉิน, 2553; บรรพต แก้วสว่าง, 2554; พูนสุข ชันธาโรจน์, 2554)

ในการค้นหาแนวทางการแก้ไขจากข้อเสนอแนะของงานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการสรุปจากความต้องการของชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อันได้รับผลกระทบจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมพบว่า สนับสนุนให้มีการควบคุมการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่เป็นรูปธรรม และตอบสนองทิศทางการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างพอเพียง การพัฒนาชนบทและเมืองต้องมีความสมดุล การแก้ปัญหาทางสังคมต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น จนทำให้คนสามารถประกอบอาชีพเป็นปกติสุขในชนบทได้ มีระบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับ และมีโอกาสการพัฒนาเท่าเทียมกับชุมชนเมือง ชาวชุมชนมีส่วนร่วมเกิดการรวมกลุ่มในการพึ่งพาต่อกัน เผชิญปัญหาาร่วมกัน และร่วมแก้ไขปัญหา

ในระยะยาว (ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2537; พิศมัย พึ่งวิกรัย, 2538; เกษณี คีรีแสง, 2542; แพร่พรรณ เหมวรรณและคณะ, 2554) นอกจากนี้ ใจสคราญ หิรัญพุกษ์ และนิตยาบุญทวี (2534) ซึ่งได้ทำการศึกษา ปัญหาสังคมกรรม (Socialization Process) ในสังคมอุตสาหกรรม เสนอแนะว่ากระบวนการสังคมกรรมช่วยให้ คนเข้าใจปัจจัยที่ต้องมาก่อนการพัฒนาอุตสาหกรรม คือ การได้รับการศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อสร้างค่านิยมสมัยใหม่ เตรียมคนให้สามารถอยู่ได้ในสังคมอุตสาหกรรม และการพัฒนา อุตสาหกรรมได้อย่างยั่งยืน จึงต้องพิจารณากระบวนการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความสมดุลของ สภาพแวดล้อม ให้คนสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างปกติสุข โดยสรุปเป็นข้อเสนอแนะ 3 ข้อ ได้แก่ 1) การพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคตต้องพิจารณาเงื่อนไขของการทำงานที่มีความรู้สึกรักของมนุษย์ การทุจริต และ ทารุณกรรมต้องไม่เกิดขึ้นซ้ำอีก 2) การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่ควรเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อคน รวยและคนจนที่แตกต่างกัน รัฐควรมีวิธีการและงบประมาณที่หลากหลายเพื่อก่อให้เกิดความมั่งคั่งและ ความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายสำคัญในการมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจน และ 3) สถาบันอุดมศึกษาควรได้เป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาอุตสาหกรรม เทคโนโลยีที่เหมาะสมสอดคล้องกับ วัฒนธรรม สภาพสังคม และไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมสามารถยกระดับ คุณภาพชีวิตของคนในสังคมได้แท้จริง ในส่วนของ วีรดิ ทะพิงค์แก (2554) ยังสะท้อนให้เห็นถึงการให้ ความสำคัญต่อสถาบันครอบครัว โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนจำเป็นต้องได้รับการให้ชีวิตและสุขภาพที่ดีจาก ครอบครัว ได้รับโอกาสทางการศึกษา เพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ต้นทาง ไม่เป็น สังคมที่โยนอนาคตของตนเองทิ้งอย่างไม่เป็นธรรม

4.4.4.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของการเปลี่ยนแปลงระหว่างสังคมเมืองและ สังคมชนบท อันเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาไปสู่กระบวนการเป็น อุตสาหกรรม (Industrialization)
- เพื่อต้องการศึกษาสภาพแวดล้อมชุมชนก่อนและหลังการส่งเสริมพื้นที่ พัฒนาอุตสาหกรรม สังเกตการเปลี่ยนแปลงลักษณะของชุมชนในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม
- เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนในด้านความเหลื่อมล้ำ ทางสังคม ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนากายภาพ การแก้ไขปัญหา ความยากจน การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของอำนาจรัฐ การเข้าถึงทรัพยากร การสื่อสารและรับทราบข้อมูล เป็นต้น
- เพื่อค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองชุมชน ที่สามารถกำหนดเป็น มาตรการระยะต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและลดปัญหาสังคมและความ เหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.5 ประเด็นด้านความเสมอภาคของบุคคล

4.4.5.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความเสมอภาคของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และสวัสดิการสังคมสำหรับผู้มีรายได้น้อย เสน่ห์ จามริก (2545) สรุปว่า ปัญหาสิทธิมนุษยชนในอดีตที่ผ่านมาจะเป็นปัญหาระหว่างรัฐกับราษฎรเป็นหลักใหญ่ แต่ในปัจจุบันบริบทกระแสข้ามชาติ ภาพของบรรษัทธุรกิจเอกชนข้ามชาติและสถาบันเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศได้ปรากฏให้เห็นชัดเจน แนวนโยบายข้ามชาติดังกล่าวมุ่งแผ่ขยายพลังอำนาจทุน เทคโนโลยี และการค้าการตลาดออกไปทั่วโลก ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นชนบทในแง่ความต้องการเข้าไปจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ได้แก่ ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ เป็นต้น อันเป็นต้นทุนสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยคุณค่าฐานทรัพยากรสำคัญของไทย จึงเป็นพื้นฐานสำคัญการเรียนรู้และพึ่งพาตนเองให้เกิดความยั่งยืน ปฏิบัติการต่อกระแสข้ามชาติจึงไม่ใช่เพียงเพื่อความอยู่รอด หากเป็นการตอบโต้ของกระแสวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนอันสอดคล้องกับวิถีชีวิตและภูมิปัญญาของท้องถิ่นเอง ประภาส ปิ่นตบแต่ง, ศยามล ไกยูรวงศ์ และกฤษฎา บุญชัย (2546) ได้ชี้ให้เห็นนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิชุมชนชนบท ไว้ว่า สิทธิชุมชนถือกำเนิดมาจากการประชุมชมนิยม อันเป็นนวัตกรรมทางสังคมจากภาคประชาชน แต่กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐมีที่มาจากการต่อรอง ผลักดันของกลุ่มอำนาจต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ กลุ่มทุนชาติ ทุนข้ามชาติ และองค์กรระหว่างประเทศ จะมีประชาชนสอดแทรกมาบ้าง แต่ทั้งหมดดำเนินไปตามกระบวนการพัฒนาแนวเศรษฐกิจเสรีที่ควบคุมด้วยระบบอำนาจนิยมของรัฐ ภายใต้กรอบนโยบายการพัฒนาดังกล่าวรัฐได้สนับสนุนให้เกิดกลุ่มทุนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ที่เติบโตมาจากการบริโภครฐานทรัพยากรของประชาชน ให้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาคไปจนถึงการจัดการจัดการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พลังหลัก 3 กลุ่มที่มีบทบาทในการต่อรอง ต่อสู้ ผลักดันนโยบายการพัฒนาฯ คือ พลังประเทศมหาอำนาจ ระบบราชการ และกลุ่มทุน ผู้วิจัยยกตัวอย่างการเติบโตของการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกและชายฝั่งทะเลภาคตะวันตกของไทย เริ่มจากรัฐราชการมีบทบาทสูงในการเป็นผู้บุกเบิกการพัฒนา กลุ่มทุนเป็นผู้แสวงหาการอุปถัมภ์จากรัฐ และสร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่มทุนข้ามชาติ จนสามารถสร้างแรงผลักดันในการกำหนดทิศทางนโยบายประเทศและสามารถกำกับกลไกรัฐได้ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่งผลให้พื้นที่ของประชาชนและคนชนบทมีน้อยมาก ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามการที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่สามารถใช้ทฤษฎีทางตะวันตกที่มุ่งการบังคับใช้กฎหมายอย่างเดียวในการลดปัญหาสิทธิชุมชนแต่สิทธิชุมชนในบริบทสังคมไทยมีความสัมพันธ์ต่างๆ ทั้งที่ดำรงอยู่กับระบบบริหารอำนาจรัฐและที่เคลื่อนไหวเหลื่อมซ้อนกันไปมา การเรียกร้องสิทธิชุมชนจึงไม่ใช่การปรับความสัมพันธ์ของท้องถิ่นให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจที่เหนือกว่า หรือการให้โครงสร้างที่เหนือกว่ายอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงตัวเองและลักษณะความสัมพันธ์กับชุมชน หากแต่เป็นการสถาปนาหน่วย/ชุดความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นที่เท่าเทียมและเป็นธรรมขึ้น และปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจที่เหนือกว่าเสียใหม่ เพื่อนำสู่การเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน เช่น การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่สามารถรองรับความหลากหลายทางนิเวศวัฒนธรรม การสร้างเวทีสาธารณะแลกเปลี่ยนเรียนรู้สร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการสร้างความรู้จากท้องถิ่นในทุกๆ มิติ

ประเด็นของการละเลยสิทธิชุมชนจากหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาต่างๆ ของประเทศ เห็นได้ชัดเจนในกรณีของแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ที่เป็นชุดโครงการขนาดใหญ่ ที่ถูกผลักดันภายใต้ความร่วมมือในการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ร่วมกับองค์กรความร่วมมือระหว่างชาติ และกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาเอกชน โดยมุ่งเน้นให้ชายฝั่งภาคใต้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลังงานของภูมิภาค มีแผนงานโครงการเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเพื่ออุตสาหกรรม การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคมทางรางและท่าเรือน้ำลึก การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าและระบบท่อสำหรับพลังงาน และการจัดตั้งพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่สิ่งที่ดำเนินการที่ผ่านมาเกิดข้อร้องเรียนจากชุมชนต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากแผนการพัฒนาดังกล่าวต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในพื้นที่เป้าหมาย 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล ซึ่งล้วนเป็นปัญหาการถูกละเมิดสิทธิจากหน่วยงานรัฐและภาคเอกชน ได้แก่ สิทธิในการกำหนดอนาคตและเจตจำนงของตนเอง สิทธิในการพัฒนา สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ สิทธิในข้อมูลข่าวสาร สิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558) สอดคล้องกับงานเขียนของอุทัย ปริญาสุทธานันท์ สวรินทร์ เบ็ญเต็มมะหะลี เทพรัตน์ จันทพันธ์ และอภิศักดิ์ ธีระวิสิษฐ์ (2555) ที่ระบุการละเมิดสิทธิชุมชนโดยภาครัฐผ่านโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่ กรณีท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่ 2 อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และโครงการท่าเรือน้ำลึกปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อวิถีชุมชนในพื้นที่โครงการและพื้นที่ใกล้เคียง ผลกระทบต่อแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ และผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งการลดการละเมิดสิทธิชุมชนจำเป็นต้องทบทวนนิยามของ “การมีส่วนร่วม และการตัดสินใจ” ที่ต้องสร้างความรู้เกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมืองและสิทธิชุมชน ความรู้เกี่ยวกับขอบเขตหน้าที่ตามอำนาจอันชอบธรรม และการรับรู้เกี่ยวกับโครงการที่จะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ชุมชนอย่างครอบคลุม ชีชมพร รอดขันเมือง (2557) ได้ศึกษาการพัฒนาศักยภาพการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชน ผ่านกรณีกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยสรุปสาเหตุสำคัญของการเกิดการรวมตัวของประชาชนในการต่อสู้เรียกร้องสิทธิตนเองไว้ ได้แก่ การรับรู้ปัญหาาร่วมกันของชุมชน ซึ่งปัญหาที่กระทบยังรากลึกต่อชุมชนซึ่งเกี่ยวพันกับฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กระทบต่อวิถีชีวิต และการประกอบอาชีพ ชุมชนมีความสามารถในการสื่อสารต่อสาธารณะในประเด็นปัญหาที่ชุมชนได้รับผลกระทบ เมื่อการสื่อสารออกสู่สาธารณะจนจึงเป็นที่ได้รับความสนใจ ก่อให้เกิดกระบวนการประชาพิจารณ์ และการรับฟังความคิดเห็น เกิดการเรียนรู้กระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของชุมชนอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งและความอ่อนแอของกระบวนการยุติธรรมชั้นต่างๆ ในสังคมไทย รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการตัดสินใจหรือจัดทำโครงการพัฒนาของรัฐส่งผลให้เกิดการคัดค้านและเรียกร้องสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง ซึ่งจากสาเหตุที่พบในพื้นที่บ้านกรูดยิ่งตอกย้ำถึงความไม่ตรงไปตรงมาของรัฐในการกำหนดนโยบายและการจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะประเด็นการไม่นำเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและชัดเจนให้กับชุมชนได้รับรู้รอบด้าน และการไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนา

กิตติมาภรณ์ จิตราทร (2554) ได้สรุปสถานการณ์ของการละเมิดสิทธิชุมชนที่มีลักษณะร่วม 5 ประการไว้ในบทความเรื่อง ชุมชน สิทธิ และสุขภาวะ ได้แก่ 1) การละเมิดสิทธิทำกินและการใช้ประโยชน์ทรัพยากร 2) การละเมิดสิทธิการครอบครองที่ดินทำกินของชุมชน 3) การละเมิดสิทธิการบริหารจัดการทรัพยากรโดยชุมชน 4) การละเมิดสิทธิในการตั้งถิ่นฐานและการอยู่อาศัยที่มีศักดิ์ศรีและมีความสุขของชุมชน และ 5) การละเมิดสิทธิการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งในแต่ละสถานการณ์คู่ขัดแย้งส่วนใหญ่ ฝ่ายหนึ่งมักเป็นรัฐหรือนายทุน ส่วนอีกฝ่ายเป็นชาวบ้านหรือชนกลุ่มน้อยที่ส่วนใหญ่มักตกเป็นเหยื่อของการถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งจะเห็นว่าการละเมิดสิทธิชุมชนเป็นช่องว่างที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำในมิติของอำนาจต่อรองและมิติของวัฒนธรรม และย่อมนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ต่อไป เช่น

ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านที่ต้องการป้องกันสิทธิของชุมชนจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ที่ชุมชนออกมาคัดค้านและนำไปสู่การถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ทำให้ชุมชนต้องแบกรับต้นทุนด้านการจ่ายทนายความ นักกฎหมาย ต้นทุนการเดินทาง ค่าเสียเวลา รวมถึงต้นทุนด้านจิตใจ ตัวอย่างโครงการขนาดใหญ่ที่สร้างความขัดแย้ง ได้แก่ กรณีคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก-บ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กรณีโรงถลุงเหล็ก อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และกรณีโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม อำเภอนองแสง จังหวัดสระบุรี เป็นต้น ประเด็นความขัดแย้งด้านสิทธิชุมชนดังกล่าวนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความขัดแย้งในการตีความหมายของคำว่า “สิทธิชุมชน” ระหว่างรัฐและชุมชนที่มีความคลุมเครือและไม่ตรงกัน เนื่องจากการที่รัฐชาติต้องการเอกภาพทางการเมือง จึงต้องปฏิเสธความมีอยู่ของหน่วยอื่นที่ไม่ใช่รัฐชาติ ปฏิเสธความหลากหลาย ให้ความสำคัญต่อปัจเจกชนและปฏิเสธสิทธิการรวมหมู่ นำไปสู่การบัญญัติกฎหมายตามที่รัฐสภากำหนด และปฏิเสธจารีตประเพณีของท้องถิ่น (ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์ และ ผศ.ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ อ้างโดย กิติมาภรณ์ จิตราทร, 2554) งานเขียนของพงศ์เสวก เอนกจำนงค์พร และนวพร ศิริบันเทิงศิลป์ (2555) สะท้อนปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนเช่นเดียวกัน ผ่านสภาพการณ์ที่ชุมชนในท้องถิ่นสูญเสียความสามารถในการเข้าถึงและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่ของชุมชนตนเอง ดังเช่น กรณีฝายหินทิ้ง บริเวณลุ่มน้ำชี จังหวัดขอนแก่น กรณีทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำพรม จังหวัดชัยภูมิ และกรณีการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ชุมชนบ้านขุนสมุทรจีน จังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น ซึ่งปัญหาสำคัญเกิดจากการที่ชุมชนขาดสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลไกของรัฐเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการจัดการโดยขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน บั่นปลายการสร้างความเป็นธรรมขั้นแรกจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของคนในชุมชนในการแก้ไขปัญหาการถูกอำนาจรัฐเข้ามามีครอบงำ การบริหารจัดการทรัพยากรต้องสอดคล้องกับบริบทของสภาพแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น

บุญชู ณ ป้อมเพชร (2555) สะท้อนปัญหาของการพัฒนาเรื่องสิทธิชุมชนไทยตลอดระยะเวลาที่มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และฉบับปี พ.ศ.2550 พบว่า แม้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นจริงในสังคมไทยมาก่อนกฎหมายจะให้ความสำคัญ แต่เมื่อกฎหมายได้ใช้หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรมาใช้ในการบัญญัติและบังคับใช้ในทางปฏิบัติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 แต่สภาพความเป็นจริงพบว่า องค์กรทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ยังไม่มีการปรับตัวต่อประเด็นสิทธิชุมชนที่จะสร้างประโยชน์แก่ชุมชนส่วนรวมเท่าใดนัก ดังนั้นสิทธิชุมชนจึงยังความไม่แน่นอนต่อการยอมรับจากรัฐเสมอมา การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจึงต้องดำเนินการให้เกิดสิทธิชุมชนอย่างแท้จริง เช่น การบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิชุมชนในการดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการตัดสินใจของฝ่ายตุลาการต้องเปิดโอกาสให้กฎหมายในระบบจารีตประเพณีมากกว่าการว่าตามตัวบทกฎหมายของรัฐเพียงอย่างเดียว เป็นต้น

ประเด็นด้านสิทธิชุมชนล่าสุดที่มีการถกเถียงในแวดวงวิชาการและสื่อสาธารณะในช่วงปีที่ผ่านมา คือ สิทธิชุมชนที่เคยปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และปี พ.ศ.2550 ได้ถูกเปลี่ยนแปลงในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2559 โดยในความเห็นนักวิชาการบางส่วนมองว่า “สิทธิชุมชน” ถูกถอดออกจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่งผลให้สิทธิที่เคยมีของชุมชนในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่อการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐหายไป (สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์, 2559; เดชรัต สุขกำเนิด, 2559) โดยสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 46 และมาตรา 56 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ปรากฏอยู่ในหมวดสิทธิชุมชน มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมถึงระบุรายละเอียดว่าโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิด

ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จะดำเนินการได้ต้องผ่านการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2559 พบว่า สิทธิของชุมชนได้ถูกย้ายไปอยู่ในหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ มาตรา 53 แต่สิ่งที่ขาดหายไปไม่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญตามที่เคยมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 มี 3 ประการ ได้แก่ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องดำเนินการให้เสร็จเรียบร้อยก่อนที่จะดำเนินโครงการ แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้หากไม่ดำเนินการคุ้มครองยังคงมีการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2559 เช่นเดิม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่เป็นที่มั่นใจว่าการที่ประชาชนฟ้องร้องต่อศาลปกครองว่ารัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ จะมีความเป็นธรรมต่อประชาชนเช่นเดียวกับสมัยที่มีการละเมิดสิทธิชุมชนไว้ในหมวดแห่ง “สิทธิชุมชน” หรือไม่อย่างไร เพราะเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2559 ย้ายสิทธิชุมชนมาไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ รัฐอาจชี้แจงว่าดำเนินการแล้วตามที่กฎหมายบัญญัติ (ซึ่งกฎหมายอาจจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างเหมาะสม) หรือรัฐชี้แจงว่าควรดำเนินการแต่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับก็เป็นไปได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้เป็นข้อกังวลของนักวิชาการที่มองว่าการที่สิทธิชุมชนหายไปจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2559 ทำให้สิทธิชุมชนที่เคยละเมิดไม่ได้สูญหายไป และที่สำคัญการที่ชุมชนจะร้องขอความเป็นธรรมเมื่อถูกละเมิดสิทธิชุมชนสิทธิชุมชนดังกล่าวจะไม่ใช่ว่าประเด็นที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้อีกต่อไป

สำหรับการพัฒนาแนวคิดสวัสดิการสังคม พัฒนามาจากแนวคิด Social Security และ Social Welfare ซึ่งเป็นนโยบายที่ครอบคลุมเฉพาะผู้มีรายได้น้อย และเป็นโครงการที่รัฐดำเนินการให้แต่สวัสดิการสังคม มาขยายนิยามให้กว้างขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมให้กับประชาชน โดยมีฐานะเป็นการบริการหรือโครงการที่ทั้งภาคราชการและภาคเอกชนจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยไม่จำแนกฐานะและชนชั้น บริการสวัสดิการสังคมอาจแบ่งได้ 3 ลักษณะ (จิราลักษณ์, 2535; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ, 2543) คือ 1) สวัสดิการสังคมที่มุ่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนบำบัดรักษา และทดแทนฟื้นฟู (Remedial, Supplemental, Substitute or Rehabilitative Social Welfare) 2) สวัสดิการสังคมที่มุ่งป้องกันปัญหา (Preventive Social Welfare) และ 3) สวัสดิการสังคมที่มุ่งพัฒนาศักยภาพ ความคิด จิตใจ ทักษะประชาชน (Development Social Welfare) สำหรับประเทศไทยสวัสดิการสังคมประเภทบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์มีมานานในสังคมไทย ส่วนการประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการระบบใหม่ที่เพิ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2533 ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ดำเนินการทั้งโดยรัฐและเอกชน กลุ่มคนที่ได้รับสวัสดิการ คือ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น ครอบครัวยากจน สตรีมีครรภ์ สตรีอาชีพบริการ เด็กและเยาวชน ผู้ยากไร้ ผู้ชรา และผู้ประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น การสวัสดิการครอบคลุมด้านการศึกษา ทุนประกอบอาชีพ เครื่องอุปโภคบริโภค ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการทางสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

4.4.5.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านความเสมอภาคของบุคคลมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาสถานะความเป็นจริงของสิทธิชุมชนในประเทศไทยทั้งในแง่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม และแนวทางการส่งเสริมให้เป็นที่ยอมรับในสังคมปัจจุบัน
- เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการละเมิดและรีดรอนสิทธิชุมชน และค้นหาปัจจัยที่เป็นผลให้เกิดการละเมิดและรีดรอนสิทธิชุมชน

- เพื่อศึกษาการดำเนินการของรัฐในการเตรียมการรองรับสิทธิชุมชน ทั้งในแง่ของกฎหมายและการปฏิบัติ
- เพื่อส่งเสริมกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มาจากการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้ระบบและกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศตั้งอยู่บนหลักการวัฒนธรรมสิทธิเพิ่มมากขึ้น
- เพื่อทำความเข้าใจในนิยาม แนวคิด ทฤษฎี และบทบาทสำคัญของสวัสดิการสังคม (Social Safety Nets) เพื่อนำไปสู่การจัดการให้บริการของรัฐต่อผู้มีรายได้น้อย
- เพื่อทราบความต้องการทางด้านสวัสดิการสังคมของผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

4.4.6 ประเด็นด้านแรงงาน

4.4.6.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า งานวิจัยให้ความสำคัญกับเรื่องของอภัยพยายาลเงินของแรงงานที่สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม และกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาการเพิ่มจำนวนขึ้นมาก สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งงานวิจัยมีทั้งการสะท้อนปัญหาด้านสิทธิของแรงงานที่มีความเหลื่อมล้ำ การค้นหาการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ผลกระทบจากนโยบายเกี่ยวกับค่าแรงของรัฐ รวมถึงงานวิจัยเกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงาน เป็นต้น สำหรับประเด็นเรื่องแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมของประเทศ เนื่องจากถือว่าเป็นต้นทุนมนุษย์สำหรับผู้ประกอบการ และเกี่ยวเนื่องกับทักษะต่างๆ ที่ช่วยยกระดับการผลิตของภาคอุตสาหกรรมได้อย่างมาก การพัฒนาทุนมนุษย์โดยการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมจะช่วยส่งผลทางบวกต่อการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแรงงานในภาคอุตสาหกรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเฉพาะการจ้างแรงงานที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและเน้นพัฒนาแรงงานที่มีทักษะสูง ถือได้ว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าแก่องค์กร และการเพิ่มทักษะเฉพาะทาง เช่น ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและด้านภาษาอังกฤษจะยิ่งช่วยยกระดับผลิตภาพแรงงานของประเทศไทยด้วยเช่นกัน นอกจากการพัฒนาทักษะในรายบุคคลแล้ว การส่งเสริมให้เกิดทักษะการทำงานเป็นกลุ่ม ยังส่งเสริมพัฒนาผลิตภาพแรงงานโดยรวม (พิริยะ ผลพิรุฬห์ และปิงปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2556) งานวิจัยระบุถึงการพัฒนาทุนมนุษย์โดยการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต การสร้างหลักสูตรความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการและสถาบันการศึกษา และการผลักดันให้องค์กรเป็นองค์กรแห่งความสุข โดยประกอบด้วย 10 ลักษณะ ได้แก่ 1) การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน 2) การพัฒนาความรู้ความสามารถ 3) สัมพันธภาพ 4) การสร้างการยอมรับ 5) การบริหารจัดการ 6) การสร้างวัฒนธรรมองค์กร 7) การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงาน 8) ภาวะผู้นำ 9) ความรับผิดชอบต่อสังคม และ 10) การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ทำการสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติทางสังคมด้านการศึกษาคูณภาพชีวิตแรงงานไทย ในปี พ.ศ.2555 เพื่อเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความยืดหยุ่นของตลาดแรงงานไทย (Flexibility/Rigidity) และนัยต่อคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยศึกษาปัจจัยภายใต้มิติต่างๆ เช่น ค่าจ้าง การเคลื่อนย้ายแรงงาน กฎหมาย/กฎระเบียบ และเวลา พบว่า ปัจจัยหลักที่ผลต่อความยืดหยุ่นและคุณภาพชีวิตแรงงานไทยสามารถสรุปได้ดังนี้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555) 1) ผลกระทบของนโยบาย

ค่าจ้างขั้นต่ำต่อแรงงาน การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตร ในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำและมีอำนาจต่อรองน้อยที่ทำงานตั้งแต่ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ขึ้นไปได้มากพอสมควร แต่ในแง่ผลกระทบต่อภาระเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภาคการผลิต พบว่ามีค่าจ้างงานในกิจการ SME (ในภาคอุตสาหกรรม) ลดลงอย่างมาก 2) ผลกระทบของกฎระเบียบและนโยบายของรัฐต่อคุณภาพชีวิตแรงงานไทย ที่ผ่านมามีการปรับแก้ไขกฎหมายแรงงานให้นายจ้างต้องดูแลสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมให้ทั้งแก่ลูกจ้างประจำและลูกจ้างแบบรับเหมาค่าแรง แต่ในการศึกษาพบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นระหว่างลูกจ้างทั้งสองกลุ่ม โดยกลุ่มลูกจ้างแบบรับเหมาค่าแรงได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการน้อยกว่าเฉลี่ยประมาณ 1,624 บาทต่อเดือน ซึ่งผลของความเหลื่อมล้ำนี้ไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นผลของการเลือกปฏิบัติจากนายจ้างที่ต้องการลดต้นทุนการว่าจ้างเพียงอย่างเดียว แต่อาจเกิดจากเหตุผลอื่นประกอบด้วย เช่น เหตุผลด้านการลดขั้นตอนการสมัครงาน (fast track) เหตุผลด้านผลประโยชน์ในด้านข้อมูลสารสนเทศ (Information) ในการทำงาน เหตุผลด้านคุณสมบัติของแรงงานที่ไม่ตรงกับเงื่อนไขของโรงงานกำหนด เป็นต้น ซึ่งทำให้แรงงานต้องจ่ายเพื่อให้ตนเองสามารถมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานในระบบได้ 3) ผลกระทบจากนโยบายการปรับค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาท พบว่าลูกจ้างแรงงานในระบบส่วนใหญ่ในสาขาการผลิตได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว และลูกจ้างรับเหมาค่าแรงก็ได้รับอานิสงส์เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการกระทบต่อการเลิกจ้าง พบว่ามีการเลิกจ้างในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีสัดส่วนสูงกว่าสถานประกอบการขนาดใหญ่เนื่องจากแบกรับภาระต้นทุนไม่ไหว ซึ่งผลสรุปในข้อนี้มีความสอดคล้องกับงานเขียนของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) เรื่องการศึกษาผลกระทบของการดำเนินนโยบายรายได้ค่าแรงไม่น้อยกว่า 300 บาทต่อวัน และเงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาทที่มีผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจไทยเช่นกัน โดยในรายงานดังกล่าวนี้ยังแสดงให้เห็นข้อเสียเพิ่มเติมในกรณีที่ให้ค่าจ้างขั้นต่ำอัตราเดียวกันทั่วประเทศ จะส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองใหญ่ เนื่องจากขาดแรงจูงใจในการกระจายการผลิตไปยังภูมิภาคต่างๆ เนื่องจากระยะทางที่เพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลให้ต้นทุนโลจิสติกส์สูงขึ้นตามไปด้วย เกิดผลต่อสิ่งที่ทำให้แรงงานกลับเข้ามาทำงานในพื้นที่ส่วนกลางมากขึ้น ขาดการกระจายรายได้และจูงใจให้คนอยู่ในพื้นที่เดิม และผลเสียที่คาดว่าจะกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ เมื่อต้นทุนการผลิตสูงขึ้นย่อมส่งผลต่อการสูญเสียความสามารถในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ อาจทำให้ราคาสินค้าไทยในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในตลาดโลก และผู้ประกอบการบางส่วนอาจปิดกิจการหรือย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศอื่นที่มีต้นทุนการผลิตโดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าประเทศไทย อย่างไรก็ตามในรายงานได้ให้ข้อเสนอแนะที่จะช่วยบรรเทาปัญหาการเพิ่มค่าแรงที่สูงที่สุดเป็นประวัติศาสตร์ครั้งนี้ว่า ควรมีการชลอการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทให้กับบางจังหวัด และการปรับค่าแรงขั้นต่ำอาจทยอยปรับขึ้นไปตามระยะเวลาแต่ละปีจนครบ 300 บาท ในระหว่างนั้นให้ปรับค่าครองชีพให้กับจังหวัดที่ไม่ได้ขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในปีนั้นๆ โดยอัตโนมัติด้วย ถึงแม้ในภาพรวมจะเห็นว่าเป็นการเพิ่มต้นทุนแก่ภาคการผลิต แต่ก็ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของผู้ประกอบการโดยเฉพาะ SME ที่ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและผลิภาพแรงงานของตนเองด้วย เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้เทคโนโลยีที่ประหยัดแรงงาน การเพิ่มทักษะให้กับแรงงานเพื่อให้มีสมรรถนะสอดคล้องกับงาน เป็นต้น 4) ผลกระทบของกฎหมายแรงงานที่มีผลต่อต้นทุนของการว่าจ้างและการปลดคนงาน (hiring and firing costs) พบว่า มีความแตกต่างระหว่างการจ้างงานในระบบและนอกระบบ การปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างๆ ทำให้นายจ้างมีต้นทุนการว่าจ้างแรงงานในระบบสูงกว่าการจ้างงานนอกระบบอย่างน้อยร้อยละ 33 สำหรับการจ้างงานนอกระบบแบบเหมาค่าแรงผ่านบริษัทตัวแทนรับเหมาค่าแรง จะทำให้นายจ้างลดภาระขั้นตอนการจัดหาคนงาน และในกรณีเลิกจ้างนายจ้างก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรง เพราะไม่ได้มีสถานภาพเป็นลูกจ้างโดยตรงของสถานประกอบการตามนิยาม 5) ประเด็นคุณภาพชีวิตแรงงานไทย พบว่า แรงงานส่วนใหญ่ร้อยละ 80 เป็นแรงงานย้ายถิ่นฐานมาจาก

จังหวัดต่างๆ เพื่อเข้ามาหาแหล่งงาน และทำงานในพื้นที่เวลาหลายปี มีการเช่าห้องพักใกล้แหล่งงาน สิ่งที่ต้องการส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ได้แก่ สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ส่วนสิ่งที่แรงงานต้องการส่วนใหญ่ในอดีต ได้แก่ สวัสดิการประเภทเงินกู้เพื่อการลงทุนดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำไปลงทุนค้าขายหรือทำการเกษตรต่อไป นอกจากนี้ในด้านสถานการณ์ด้านกฎหมายแรงงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยและได้ผลสรุปว่า กฎหมายมีความครอบคลุมและเข้มแข็งในการคุ้มครองแรงงานได้ครบถ้วน แต่สิ่งที่พบว่าเป็นปัญหา คือ ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ปัญหาอีกประการเกี่ยวข้องกับแรงงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (informal sector) และภาคเศรษฐกิจชนบท (rural economies) เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมไม่คุ้มครองถึงแรงงานในภาคเศรษฐกิจดังกล่าว (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555)

งานวิจัยที่ศึกษาด้านการย้ายถิ่นฐานของแรงงานชี้ให้เห็นถึงนโยบายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการผลิตภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคอุตสาหกรรม เป็นแรงผลักดันให้แรงงานภาคเกษตรกรรมต้องอพยพจากชนบทเข้ามาสู่เมืองและเปลี่ยนตัวเองเป็นแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม สุพรรณผาสุก (2558) อธิบายถึงปัจจัยที่ผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของแรงงานไว้ดังนี้ อัตราการว่างงานมีบทบาทต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของแรงงานมากที่สุด โดยเป็นตัวแปรผลักดัน (Push Factor) ให้แรงงานย้ายออกจากภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรกรรมเพื่อไปหาแหล่งงานในพื้นที่อื่นๆ และพบว่าอัตราค่าจ้างงานแรงงานมีผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของแรงงานในระดับต่ำสุด นั่นคือ หากอัตราจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น 100% ปริมาณการย้ายถิ่นของแรงงานเพิ่มขึ้นเพียง 0.01-0.07% ผลการวิเคราะห์ยังพบภาวะอุปทานแรงงานส่วนเกินในกลุ่มอุตสาหกรรมนอกภาคเกษตรกรรม เนื่องจากอุปทานของแรงงานยังอยู่ในระดับสูง แต่ในขณะ ความต้องการแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง สาเหตุเพราะนโยบายการขึ้นอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ และในปัจจุบันปัญหาการว่างงานยิ่งทวีความสำคัญขึ้นอีก เนื่องจากการอพยพย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามายังประเทศไทยทั้งก่อนและหลังการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นอุปทานด้านแรงงานอีกกลุ่มในตลาดที่เข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานหรือประชากรแฝงในพื้นที่แหล่งงานย่อมนำมาซึ่งปัญหาความไม่พอเพียงของระบบโครงสร้างพื้นฐาน การแย่งชิงทรัพยากร ความหนาแน่นของเมืองด้วยเช่นกัน วสวัตต์ สุติญญามณี (2558) ได้สรุปปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้เกิดการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองเป็นผลมาจาก 2 ปัจจัยสำคัญ คือ 1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (Economic Factors) ที่แตกต่างกันระหว่างเมืองกับชนบท เป็นทั้งแรงผลักดันและแรงดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นฐาน เช่น ค่าตอบแทน ความต้องการแรงงาน โอกาสในการหางานทำ โอกาสในความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และ 2) ปัจจัยทางด้านสังคม (Social Factors) การสร้างเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นมาจากพื้นที่เดียวกันที่สามารถช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้ เป็นการลดแรงกดดันในกาอยู่ร่วมกัน ลดความแตกต่างและก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น ซึ่งสภาพการณ์การย้ายถิ่นดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่างๆ คือ 1) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Effects) เกิดการผ่านเงินส่งกลับ (Remittance) จากแรงงานย้ายถิ่นกลับไปยังพื้นที่ภูมิลำเนาเดิม ทำให้เศรษฐกิจของครอบครัวในพื้นที่ภูมิลำเนาเดิมดีขึ้น (Ulrich, 2012; อารี จำปากลาง, 2555; และ Xing C., 2014 อ้างใน วสวัตต์ สุติญญามณี ,2558) แต่ในทางกลับกันมีงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่าในกรณีปลายทางของการย้ายถิ่นเป็นสังคมเมืองที่มีค่าครองชีพที่สูงกว่าพื้นที่ต้นทางที่เป็นชนบท ทำให้รายได้ของแรงงานย้ายถิ่นไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต จึงทำให้มีการส่งเงินมาช่วยเหลือจากครอบครัวที่อยู่ในพื้นที่ต้นทางที่เป็นชนบท (Reverse Remittance) เพื่อให้แรงงานย้ายถิ่นสามารถดำรงชีวิตในสังคมเมืองได้ (Erik, 2012 อ้างใน วสวัตต์ สุติญญามณี ,2558) 2) ผลกระทบด้านสังคม (Social Effects) การย้ายถิ่นของวัยแรงงานที่เป็นกลุ่มพ่อและแม่ที่ส่งผลต่อลูก ระยะความห่างกันทำให้ลูกขาดความอบอุ่นเกิดปัญหาสุขภาพจิตสูงกว่าเด็กที่ได้อยู่ร่วมกับพ่อและแม่ สำหรับตัวแรงงานที่ย้ายถิ่นเองพบปัญหาเรื่องการปรับตัวให้เข้ากับสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตความเป็นอยู่ในพื้นที่

ปลายทางที่ย้ายถิ่นเข้าไปอยู่ (Lili Ma, 2012; และอารี จำปากล้า, 2555 อ้างใน วสวัตต์ สุติญญามณี, 2558) และ 3) ผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Effects) มักพบในการย้ายถิ่นของแรงงานหญิงที่เข้ามาในพื้นที่ที่มีความแตกต่างด้านสุขภาพ สังคม วัฒนธรรม ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพโดยเฉพาะการมีอัตราการคลอดที่ทารกเสียชีวิตสูง รวมถึงผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพกายและจิตของบุตรหลาน พบว่ามีปัญหาด้านอารมณ์ ปัญหาด้านพฤติกรรม สมาธิสั้น และปัญหาความสัมพันธ์กับเพื่อน (Sirin, 2011; และอารี จำปากล้า, 2555 อ้างใน วสวัตต์ สุติญญามณี, 2558) นอกจากนี้วสวัตต์ สุติญญามณีได้ให้ข้อเสนอแนะด้านการวางแผนนโยบายสาธารณะต่างๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นได้ ได้แก่ นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค นโยบายด้านสาธารณสุขของผู้ย้ายถิ่น และนโยบายด้านเครือข่ายและสังคมผู้ย้ายถิ่น เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่แรงงานย้ายถิ่นโดยตรง

อัญจิรา อัครวนนท์ (2556) ได้นำชีวิตของแรงงานด้านต่างๆ มาเขียนในเชิงกึ่งสารคดี กึ่งเรื่องเล่าในหนังสือเรื่อง “นอกสายตา” เพื่อเปิดเผยความเหลื่อมล้ำในด้านสิทธิของแรงงานในสังคมผ่านชีวิตของแรงงานในระบบ (Formal Sector) แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) และแรงงานข้ามชาติ ในประเด็นของแรงงานในระบบจำเป็นต้องรู้กฎหมายสำคัญอย่างน้อย 4 ฉบับ เพื่อรักษาสิทธิของตนเองเมื่อเกิดการบาดเจ็บ เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตจากการทำงาน รวมถึงการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของแรงงานในขณะที่ปฏิบัติงานในสถานที่ทำงาน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ในส่วนของแรงงานนอกระบบแม้เป็นกำลังแรงงานที่มีความสำคัญในระดับฐานรากของสังคมไทย แต่กลับไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการและหลักประกันในการทำงาน ปัจจุบันไม่มีกฎหมายคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาให้มีหลักประกันทางสังคม มีสุขภาพที่ดี และมีการงานที่มั่นคง สถานการณ์ของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีการประสบอุบัติเหตุและได้รับบาดเจ็บจากการทำงานที่สูงขึ้น ในขณะที่การบริการรักษาพยาบาลตามสิทธิในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ไม่ครอบคลุมกรณีการรักษาดังกล่าว ส่งผลให้แรงงานนอกระบบยังคงมีความเสี่ยงในการทำงานและมีปัญหาด้านระบบสุขภาพมาโดยตลอด สอดคล้องกับงานเขียนของ ดร.นฤมล นิราทร (2557) ที่ระบุปัญหาของแรงงานนอกระบบที่ประมวลจากงานของ ปาริชาติ ศิวัชรักษ์ และคณะ (2548) ได้แก่ 1) ปัญหาค่าตอบแทนต่ำไม่เป็นธรรม 2) ขาดความมั่นคงในการทำงาน 3) มีชั่วโมงการทำงานยาวนาน 4) ขาดโอกาสการพัฒนาทักษะและอาชีพ 5) ขาดความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ 6) ขาดความปลอดภัยในการทำงาน 7) ขาดกฎหมายคุ้มครองที่เป็นธรรมในการจ้างงาน 8) ไม่เป็นที่รับรู้ของการมีตัวตนของแรงงานนอกระบบในสังคม และ 9) ขาดการรวมกลุ่มระหว่างแรงงานนอกระบบ กรรณจริยา สุขรุ่ง (2554) สะท้อนปัญหาสิทธิประโยชน์อื่นๆ ของแรงงานนอกระบบผู้สูงอายุไว้ด้วยเช่นกันว่า ถึงแม้แรงงานนอกระบบผู้สูงอายุจะได้รับประโยชน์จากการได้รับเบี้ยยังชีพ 500 บาทต่อเดือน แต่เบี้ยยังชีพดังกล่าวก็ถือว่าน้อยกว่าสิทธิประโยชน์ในระบบประกันสังคม ที่ได้สิทธิประกันรายได้วัยชราในลักษณะเงินบำนาญหรือบำนาญ ที่เป็นจำนวนเงินมากกว่าเบี้ยยังชีพรายเดือนหลายเท่าตัว ซึ่งปัญหาทั้งหมดดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางสังคมของประเทศ งานเขียนของ ดร.นฤมล ได้ยกแนวคิดของการสร้างความมั่นคงทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบที่สำคัญ เช่น แนวคิดของ Unni and Rani ให้มีความสำคัญกับ “ต้นเหตุ” และ “ลักษณะ” ของความไม่มั่นคงที่เกิดแก่แรงงานนอกระบบ และแก้ไขโดย 1) “การคุ้มครอง (Protection)” มีเป้าหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการลดระดับของมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เป็นอยู่เมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ และ 2) “การส่งเสริม (Promotion)” เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสามารถจัดการกับความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นโดยโครงสร้างแนวคิดอีกกลุ่มคือ Devereux and Saates-Wheeler มุ่งเน้น “การเปลี่ยนรูป (Transformation)” ให้มีความสำคัญกับกระบวนการ หรือการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความคุ้มครองทางสังคมผ่านความช่วยเหลือทาง

สังคม (Social assistance) แก่ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และการป้องกันผ่านมาตรการประกันสังคม (Social insurance) แก่ผู้ที่มีความเปราะบางต่อการเลือกปฏิบัติหรือการละเมิดสิทธิ ด้วยหวังผลให้เกิดการกระจายรายได้ การยกระดับสถานภาพทางสังคมและสิทธิของแรงงานนอกระบบหรือคนชายขอบ ตัวอย่างที่ชัดเจนของกรณีดังกล่าวนี้ ได้แก่ การสนับสนุนให้กลุ่มชายขอบมีอำนาจในการต่อรอง ตระหนักสิทธิ หน้าที่ และมีบทบาทต่อการสร้างความมั่นคงในชีวิต การสร้างความตระหนักต่อปัญหาดังกล่าวให้แก่สาธารณชน ซึ่งจะพบข้อเสนอแนะเช่นเดียวกันในงานศึกษาของประเทศไทยหลายชิ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546 และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) ในช่วงเวลาที่ผ่านมาภาครัฐโดยกระทรวงแรงงานและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้เล็งเห็นความสำคัญของแรงงานนอกระบบที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นประมาณร้อยละ 1-2 ต่อปี และมีความต้องการแก้ไขปัญหที่แรงงานกลุ่มนี้ได้รับผลกระทบ จึงได้ร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-2559 โดยมีวิสัยทัศน์ “แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น” และมียุทธศาสตร์สำคัญที่มุ่งช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ ยุทธศาสตร์เพื่อสรุณะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และในปัจจุบันก็ได้ริเริ่มจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560-2564 เพื่อความต่อเนื่องในการดูแลแรงงานนอกระบบแล้ว จะเห็นได้ว่ากระบวนการสร้างความเป็นธรรมและตอบคำถามในเรื่องสวัสดิการที่มีความเหมาะสมเป็นโจทย์ที่มีความท้าทายในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการผลิตในอนาคต เมื่อแรงงานคือหนึ่งในต้นทุนการผลิตที่ต้องมีประสิทธิภาพและได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบ กรรณจิรา สุขรุ่ง (2554) ได้สรุปไว้ในงานเขียนเกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานว่า สวัสดิการสังคมสำหรับคนไทยต้องมองภาพรวมให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานทุกภาคส่วนและมองภาพไปในระยะยาว เพื่อจัดการปัญหาและสิทธิประโยชน์ที่ยังเหลื่อมล้ำกันให้บรรเทาลง และได้ยกคำถามสำคัญที่ ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ นักวิชาการจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังขาดคำถามในภาพรวมว่า “สวัสดิการพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับคืออะไร? คุณภาพตามเกณฑ์พื้นฐานเป็นอย่างไร? การประกันสุขภาพพื้นฐานขั้นต่ำควรครอบคลุมอะไรบ้าง? อะไรคือความเสี่ยงที่จะทำให้คุณภาพชีวิตลดลง?”

ในส่วน of แรงงานต่างชาติ คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยสรุปสถานการณ์ของแรงงานต่างชาติในปัจจุบันว่า ถ้าแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ทำการลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานไทยด้วย แต่ในข้อเท็จจริงพบว่า แรงงานต่างชาติเหล่านี้มักไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ เช่น การไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด การทำงานเกินชั่วโมงตามกฎหมายกำหนด การจ่ายค่าจ้างล่าช้า ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน การไม่ได้รับค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุ การกักขังหรือจำกัดที่อยู่ และการจำกัดการติดต่อระหว่างญาติพี่น้องและเพื่อนคนงาน เป็นต้น นอกจากนี้พบว่ามีเพียงแรงงานต่างชาติเพียง 2 แสนกว่าคนที่อยู่ในระบบประกันสังคม และในจำนวนดังกล่าวนี้ยังพบความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ด้วยเช่นกัน เช่น สิทธิการลาคลอด สิทธิชดเชยการว่างงาน สิทธิในเงินสงเคราะห์ชราภาพ เป็นต้น ด้วยเหตุผลของการที่แรงงานต่างชาติยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แรงงานต่างชาติมีความเกรงกลัวต่ออำนาจรัฐ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างอย่างเป็นธรรม (คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, 2555)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติสะท้อนให้เห็นการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่ยังคงอยู่ในระบบเศรษฐกิจบริการเป็นส่วนใหญ่ ยังพบงานวิจัยที่ว่าด้วยการเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมของแรงงานข้ามชาติ โดยงานวิจัยที่พบทวนจะพบประเด็นในเรื่องความเหลื่อมล้ำของแรงงานข้ามชาติเกี่ยวเนื่องกับการถูกกดขี่ หรือขูดรีดจากผู้ว่าจ้าง (ชูพักตร์ สุทธิสา, 2556) ในประเด็นการศึกษาการรื้อถอนสิทธิแรงงานข้าม

ชาติใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นแรงงานข้ามชาติลาวที่เข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมในภาคอีสาน พบว่า วิถีชีวิตการทำงาน
ของแรงงานในแต่ละโรงงานมีความมึลลักษณะร่วมของการทำงานของคล้ายคลึงกัน คือ เป็นงานที่ลำบาก ทำงาน
หนักต่อเนื่องหลายชั่วโมงวันหนึ่ง ๆ ได้ค่าแรงรายวันต่ำ สวัสดิการน้อยและเป็นงานที่มีความเสี่ยงกับสุขภาพ
และความปลอดภัยของชีวิต และท่ามกลางภาวะกดดันต่าง ๆ ทำให้แรงงานต้องปรับตัว ต่อสู้ต่อรองในการ
ดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ในพื้นที่ใหม่ นอกจากนี้คณะกรรมการปฏิรูปได้ให้
ข้อเสนอแนะกับการจัดการแรงงานข้ามชาติให้มีความเท่าเทียมกับแรงงานไทยด้วยว่า รัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจน
และเป็นไปได่ว่าจะเปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานได้จำนวนเท่าไร ในขณะเดียวกันแรงงานข้ามชาติใน
ประเทศไทย ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน และต้องได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครอง
ไม่ต่างจากแรงงานไทย นอกจากนี้ธีรณินทร์ เสนานิมิตร และบงกชมาศ เอกเอี่ยม (2557) ได้ทำการศึกษา
ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นและสภาพปัญหาของแรงงานข้ามชาติพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัญหาสำคัญ 4
ประการที่แรงงานข้ามชาติเผชิญอยู่ คือ 1) ปัญหาการเข้าถึงสิทธิสวัสดิการสังคม เนื่องจากการเลือกปฏิบัติจาก
เจ้าหน้าที่ของรัฐไทย 2) ปัญหาข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในการรับสวัสดิการและสิทธิพื้นฐานในการประกอบ
อาชีพ 3) ขาดความเท่าเทียมในการรับสวัสดิการการศึกษาในระดับต่างๆ และ 4) การถูกเอารัดเอาเปรียบจาก
นายจ้าง ในการแก้ไขปัญหามีความช่วยเหลือจากมูลนิธิมนุษยชนและการพัฒนาที่เข้ามาดูแลในด้านกฎหมาย
เกี่ยวกับสิทธิและการประสานงานกับภาครัฐและเอกชน โดยมีการดำเนินการดังนี้ 1) ปกป้องและส่งเสริมการ
สร้างมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และสันติภาพ 2) สนับสนุนการพัฒนาที่ส่งเสริมและปกป้อง
สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และสันติภาพ 3) สร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนให้ความ
ช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ และ 4) จัดการศึกษา อบรม เผยแพร่ ประชุมทางวิชาการ และสร้างความรู้ด้าน
กฎหมายให้แก่แรงงานข้ามชาติ

อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์ จรัมย์พร ให้อย่าง และกัญญา อภิพรชัยสกุล (2554) ได้
ทำการศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ พม่า กัมพูชาและสปป.ลาว ใน 11 จังหวัดสำคัญของ
ประเทศไทยในปี พ.ศ.2553 โดยศึกษาถึงคุณลักษณะประชากรของแรงงานข้ามชาติ สภาพภาพการทำงาน
อาชีพ รายได้ สภาพภาพความเป็นอยู่ในประเทศไทย และความพึงพอใจในชีวิตและสิ่งแวดล้อม ในบทความได้
สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจแรงงานต่างชาติและบริบทสภาพแวดล้อมไว้ว่า จังหวัดที่มี
แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าส่วนใหญ่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร ระนอง ตาก
และสุราษฎร์ธานี จังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชาส่วนใหญ่ ได้แก่ ตราด และระยอง และ
จังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจากประเทศสปป.ลาว ได้แก่ ขอนแก่น อุบลราชธานี และหนองคาย สภาพภาพการ
ดำรงอยู่ในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติมีความแตกต่างกันไปในเรื่องของชีวิตความเป็นอยู่ รูปแบบการ
ทำงาน การอยู่อาศัย การศึกษาของบุตร และการได้รับสิทธิและความคุ้มครองของแรงงานตามกลุ่มอาชีพต่างๆ
รวมถึงความแตกต่างในระบบของการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลแรงงานข้ามชาติในแต่ละพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ
ดังนั้นชีวิตความเป็นอยู่แท้จริงของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจึงมีความแตกต่างกันไปในบริบททาง
ภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้การวางแผนหรือนโยบายของทั้งภาครัฐและการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้อง
คำนึงถึงความเหมาะสมกับลักษณะประชากรไทยและแรงงานข้ามชาติยิ่งขึ้น เช่น นโยบายด้านสุขภาพ
การศึกษา การคุ้มครองด้านสวัสดิการแรงงาน และมาตรการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

ปัญหาความไม่เป็นธรรมของแรงงานต่างชาติได้รับการศึกษาในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงผ่าน
โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดย
อีเลน เพียร์สัน หัวหน้าโครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง และนักวิจัยจาก
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2549) แสดงให้เห็นตัวชี้วัดสำคัญของการแสวงประโยชน์
จากนายจ้างต่อแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ การบังคับทำงาน การบังคับแรงงานไม่ให้ออกจากงาน การจำกัด

เสรีภาพในการเดินทางไปไหนมาไหน การที่นายจ้างเก็บบัตรอนุญาตทำงานไว้ การใช้ความรุนแรงทางกายและวาจา การละเมิดค่าแรง การกำหนดชั่วโมงทำงานยาวนาน การละเมิดสิทธิวันหยุด และการไม่ทำสัญญาจ้างงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นสิ่งที่แรงงานข้ามชาติถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างบางส่วน การศึกษาดังกล่าวเสนอแนะแนวทางสำคัญไว้ 9 ประเด็น ได้แก่ 1) การคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสม ทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมาย หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย และกลุ่มองค์กรภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) การแสวงประโยชน์และเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ 3) กลไกการร้องเรียน 4) การสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานข้ามชาติ เช่น การสร้างเครือข่าย และสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น 5) การให้บริการการศึกษาแก่แรงงานข้ามชาติ 6) กลไกการจ้างงานที่เป็นธรรม 7) การสร้างความรู้ความเข้าใจต่อบทบาทของนายจ้าง 8) การสร้างความตระหนักต่อสาธารณชนในเรื่องทัศนคติต่อแรงงานข้ามชาติ และ 9) การสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ปลอดภัยและถูกกฎหมาย

การถูกกดขี่และเอารัดเอาเปรียบของแรงงานต่างชาติจะเห็นได้ชัดเจนเช่นกันในอุตสาหกรรมประมงในประเทศไทย พบว่ามีงานเขียนที่ทำการศึกษาและนำเสนอประเด็นความเหลื่อมล้ำของแรงงานต่างชาติในธุรกิจประมงรูปแบบต่างๆ มัทยา ศรีพนา (2558) สะท้อนปัญหาแรงงานประมงที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงของไทย พบว่าในปัจจุบันแม้อุตสาหกรรมประมงทะเลจะสร้างรายได้จำนวนมหาศาลและเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทย แต่ก็ยังขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสภาพงานที่ต้องออกทะเลเป็นเวลานาน เสี่ยงอันตราย และทำงานอย่างหนัก ปัจจุบันแรงงานในเรือประมงสัญชาติไทยมีประมาณ 300,000 คน สัดส่วนเป็นแรงงานต่างชาติมากกว่าแรงงานไทยหลายเท่าตัว ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในอุตสาหกรรมประมงไทย คือ การค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นแรงงานประมง การละเมิดสิทธิแรงงาน และการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม มัทยา สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงว่า ต้องเกิดจากความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน เช่น รัฐบาล กองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร กรมแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจน้ำทหารเรือ และกลุ่มเอกชนในอุตสาหกรรมประมง เป็นต้น โดยมีแนวทางสำคัญสรุปได้ดังนี้ ต้องมีการจัดระเบียบเรือประมง การจดทะเบียนชาวประมงและผู้ประกอบการประมง ออกใบอนุญาตการใช้เครื่องมือประมง การสำรวจแรงงานประมง การขึ้นทะเบียนแรงงานประมงทั้งไทยและต่างชาติ จัดทำฐานข้อมูลแรงงานและผู้ประกอบการแบบออนไลน์ การตรวจตราเรือประมงที่เข้า-ออกจากฝั่ง ป้องกันการบังคับแรงงานและการค้ามนุษย์ ประชาสัมพันธ์ส่งเสริมภาพลักษณ์และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สินค้าประมงไทย สอดคล้องกับบทความเรื่อง “โซ่ตรวนกลางทะเล การละเมิดสิทธิมนุษยชนในอุตสาหกรรมปลาทูน่าโลก” โดย กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2558) ที่สะท้อนการบังคับใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม โดยแรงงานย้ายถิ่นข้ามพรมแดนมีความเสี่ยงต่อการถูกขูดรีดและละเมิดสิทธิ อุตสาหกรรมประมงไทยมีประเด็นข้อถกเถียงในระดับนานาชาติเรื่องการค้ามนุษย์ การคุมขังแรงงานเพื่อใช้หนี้ ได้ค่าจ้างต่ำกว่าเกณฑ์ การใช้แรงงานเด็ก ถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกคุกคามทางเพศ รวมถึงแรงงานถูกบังคับใช้ยาเสพติด เช่น ยาบ้า เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงานบนเรือประมง เป็นต้น

นอกจากนี้ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติอพยพถิ่นฐานเข้ามายังประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดประเด็น “การสร้างพื้นที่สาธารณะข้ามชาติ” อัมพร จิรัฐติกร, (2556) ได้ชี้ให้เห็นปรากฏการณ์นี้ผ่านการขายแรงงานของชาวไทยใหญ่จากรัฐฉาน ประเทศเมียนมาร์ เข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่ ยังผลให้เกิด “พื้นที่สาธารณะข้ามชาติ” ได้แก่ พื้นที่สาธารณะทางศาสนาและประเพณี พื้นที่วัด และพื้นที่สื่อสารณะ ซึ่งเป็นตัวแทนสะท้อนวัฒนธรรมของชาวไทยใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ แม้พื้นที่เหล่านี้มิได้เป็นพื้นที่สาธารณะที่ทำนายอำนาจรัฐไทย แต่พื้นที่เหล่านี้จะเป็นพื้นที่ให้รัฐไทยและแรงงานอพยพใช้ในการเจรจาต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตน ในบางครั้งผลประโยชน์นั้นดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน แต่ในบางครั้งแรงงานก็พยายามที่จะช่วงชิงและต่อรองหรือสร้างนิยามใหม่ของตนเองให้กับพื้นที่สาธารณะเหล่านี้

จากสภาพปัญหาแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบมีแนวโน้มสถานการณ์ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นจากสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรไทยที่จะเป็นสังคมผู้สูงอายุ สภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลกที่ตกต่ำ และประสิทธิภาพและผลิตภาพแรงงานไทยยังต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ เป็นต้น คณะกรรมการปฏิรูป (2554) จึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของผู้ขายแรงงานไว้ 4 ด้านสำคัญ ได้แก่ 1) การเพิ่มค่าจ้างทั้ง 2 มิติ คือ มิติด้านความจำเป็นและพอเพียงในการดำเนินชีวิต และมีมิติด้านค่าตอบแทนแก่ฝีมือและประสบการณ์แรงงาน รวมถึงสิทธิแรงงานที่ต้องได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง เช่น ค่าล่วงเวลา ค่าชดเชย ค่าทดแทน ความปลอดภัยในการทำงาน และการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เป็นต้น 2) การเพิ่มสวัสดิการแรงงาน 3 ด้าน ได้แก่ การบริการสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ที่พักอาศัย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น การประกันสังคม เช่น สังคมสงเคราะห์ การรวมกลุ่มเพื่อช่วยตนเอง และการจัดตั้งธนาคารแรงงาน เป็นต้น 3) การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการยกระดับการศึกษาพื้นฐานของแรงงาน และด้านการเพิ่มความรู้และทักษะในอาชีพของแรงงาน และ 4) การสร้างอำนาจต่อรองของแรงงานใน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านอำนาจต่อรองจากฐานความรู้และทักษะของแรงงาน และด้านการจัดองค์กรเพื่อการต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.6.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาสถานการณ์แรงงานในประเทศ ทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน สภาพปัญหาและความเหลื่อมล้ำของแรงงานทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคนอกเกษตรกรรม
- เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นฐานของแรงงาน
- เพื่อศึกษานโยบายเกี่ยวข้องกับค่าจ้างแรงงานที่มีผลกระทบต่อภาคแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ รวมถึงผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของภาคเศรษฐกิจ
- เพื่อศึกษาการพัฒนาทักษะแรงงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการยกระดับผลิตภาพแรงงานให้มีความสามารถในการแข่งขันและการทำงานตอบสนององค์กรได้ดีขึ้น
- เพื่อศึกษาสถานการณ์ของแรงงานต่างชาติ กระบวนการเข้าสู่การจ้างงานของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงปัญหาของแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นจากการรีดรอนสิทธิ หรือความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างกับแรงงานไทย
- เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การแสดงออกของอัตลักษณ์และตัวตนของแรงงานข้ามชาติผ่านพื้นที่สาธารณะในประเทศไทย

4.4.7 ประเด็นด้านโครงสร้างและการบริการพื้นฐาน

4.4.7.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านโครงสร้างและบริการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า เกี่ยวข้องกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของแรงงานและประชากรแฝงในพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรม ตามที่ได้ทราบในหัวข้อ 4.6 การอพยพของแรงงานจากภาค

เกษตรกรรมเข้าสู่ภาคนอกเกษตรกรรมจะส่งผลให้พื้นที่เมืองอุตสาหกรรมหรือพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมมีความหนาแน่นของประชากรเพิ่มมากขึ้น สิ่งสำคัญที่จะเกิดผลกระทบตามมาคือการจัดการบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอาจไม่พอเพียงกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ก็เป็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่นๆ ในเมือง เช่น การศึกษา ที่อยู่อาศัย ระบบคมนาคม เป็นต้น

ในด้านการศึกษาระดับพื้นฐานยังพบความเหลื่อมล้ำอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยเด็กที่อยู่ในกลุ่มฐานะร่ำรวยจะมีโอกาสในการเข้าศึกษาในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงและมีคุณภาพมากกว่า กลุ่มเด็กที่ครอบครัวยากจนจะเสียเปรียบในเรื่องฐานะและหน้าที่การงาน จะได้เรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพลดลง ในแง่ของการให้การศึกษาแก่นักเรียนพิการและกลุ่มเด็กพิเศษถึงแม้ตามสถิติระหว่างปี พ.ศ.2550-2552 จะมีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ก็ยังไม่มีความพอเพียงต่อจำนวนนักเรียนกลุ่มนี้ทั้งหมด จำเป็นต้องหาวิธีปรับปรุงแก้ไขเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในด้านนี้ สำหรับในระดับอุดมศึกษา พบว่าภูมิฐานะของเด็กที่เรียนและฐานะของครอบครัวที่ดีมีโอกาสในการเข้าเรียนต่อในสถาบันอุดมศึกษาระดับต้นๆ ของประเทศไทยมากกว่า โดยเฉพาะนักเรียนที่ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพ ซึ่งมีพื้นฐานเศรษฐกิจและสังคมที่ดี (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2556) สอดคล้องกับการศึกษาของ ดร.ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ เรื่อง ”ความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษากับแนวโน้มของค่าจ้างในประเทศไทย” ระบุว่า ผู้มีโอกาสเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีรายได้สูง ครอบครัวที่แตกแยกจะทำให้ลูกมีโอกาสเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาน้อย เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของผู้ที่จบในระดับอุดมศึกษาจะมีรายได้สูงกว่าผู้จบในระดับมัธยมศึกษาอย่างชัดเจน (อังกา ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2556) ในการปฏิรูปการศึกษาให้เกิดความเท่าเทียมอาจไม่ได้หมายความว่าเพียงการไปโรงเรียนเท่านั้น คณะกรรมการปฏิรูป (2554) ยังให้ความสำคัญต่อโอกาสที่ทุกคนจะได้เพิ่มพูนความรู้อย่างต่อเนื่องทั้งในและนอกโรงเรียน การจัดการศึกษาจึงไม่ใช่หน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ทุกภาคส่วนตั้งแต่ครอบครัวและชุมชนขึ้นมามีส่วนในการจัดการศึกษาร่วมกัน ซึ่งควรมีกระบวนการและมาตรการในการขับเคลื่อนให้เกิดความเปลี่ยนแปลง เช่น ทบทวนบทบาทการจัดการและส่งเสริมการศึกษาของรัฐ กระทรวงศึกษาต้องปรับปรุงระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่ยืดหยุ่นตามบริบท และการสนับสนุนงบประมาณอย่างพอเพียง เป็นต้น และการเสริมสร้างการเรียนรู้ใหม่ทั้งในส่วนกระบวนการและเนื้อหาของสังคมไทย เช่น การพัฒนาสมรรถนะของครูอาจารย์ สนับสนุนการศึกษาทางเลือกที่หลากหลาย การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาในและนอกระบบ การบูรณาการการเรียนรู้กับงาน สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในการจัดการเรียนรู้ และการบริหารหลักสูตรที่ให้ความสำคัญกับความรู้ เป็นต้น

ในด้านที่อยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยสี่ของมนุษย์แต่ในปัจจุบันการพัฒนาเมืองก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำสำหรับผู้มีรายได้น้อยของโอกาสในการถือครองที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่จึงไปอยู่ในชุมชนแออัดในพื้นที่บุงกรุก หรือเป็นที่บุงเบิก หรือห้องเช่าราคาถูก เป็นต้น สาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือไม่เป็นธรรมในด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ การไม่มีนโยบายแห่งรัฐในการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับพลเมือง ปัญหาความยากจนการบริหารจัดการพัฒนาเมือง ที่ดิน และที่อยู่อาศัยไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง ความยากจนหรือรายได้ต่ำไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ ระบบเศรษฐกิจการเงินไม่เอื้อต่อทุกคนในการเข้าถึง กลไกการค้าของที่อยู่อาศัยไม่สัมพันธ์กับมิติการสร้างสังคมและชุมชน เป็นต้น ดังนั้นการสร้างแนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่อยู่อาศัยจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนด้านที่อยู่อาศัยของรัฐ ที่มุ่งเน้นให้เกิดสิทธิพลเมืองในการได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยที่เท่าเทียม สนับสนุนงบประมาณหรือสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้อย่างพอเพียง ปรับปรุงกฎระเบียบด้านการเงินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยให้มีความยืดหยุ่น สามารถดำเนินการได้ในระดับท้องถิ่นตามสภาพบริบทของแต่ละแห่ง สนับสนุนให้เกิดการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในมิติของการพัฒนาเมืองที่มีความเชื่อมโยงร่วมกันระหว่างชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น (สมสุข บุญยะบัญชา, 2556)

ในด้านความเหลื่อมล้ำของระบบคมนาคม เมื่อพิจารณาการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของประเทศไทย พบว่าเป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาโครงข่ายถนนเป็นหลัก ขาดการพัฒนาขนส่งสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งที่รัฐควรดำเนินการและให้ความสำคัญ และการที่รัฐมุ่งแต่สร้างโครงข่ายถนนย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อคนเพียงบางกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ที่ใช้รถยนต์ที่ส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่ากลุ่มผู้ใช้รถสาธารณะ ในด้านความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค พบว่า การวิเคราะห์รายจ่ายของภาครัฐในสาขาการขนส่งทางถนนและรถไฟในภูมิภาคต่างๆ ในปี พ.ศ.2549 โดยสุเมธ องกิตติกุล (2552) พบว่า พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลครอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัดมีค่าใช้จ่ายสูงถึง 14,000 ล้านบาท ในขณะที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าเล็กน้อยทั้งที่มีพื้นที่ใหญ่กว่าหลายเท่า นอกจากนี้การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมยังส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินที่ตั้งอยู่ในตำแหน่งที่สามารถเข้าถึงระบบขนส่งได้อย่างสะดวกอีกด้วย จึงเห็นการถือครองที่ดินโดยกลุ่มคนชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและการเมืองตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้ามหานคร เป็นต้น และคนกลุ่มนี้จะได้รับประโยชน์จากมูลค่าเพิ่มของที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากศักยภาพของระบบขนส่งที่ดำเนินการโดยระบบภาษีของคนทั่วประเทศ ในประเด็นด้านความปลอดภัยในการเดินทางยังคงเป็นปัญหา เนื่องจากการละเลยการลงทุนเพื่อระบบขนส่งสาธารณะและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับกลุ่มผู้เดินทางโดยไม่ใช้รถยนต์ (Non-Motorized Transportation) ทำให้คุณภาพการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะแย่ง ดังนั้นการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านระบบคมนาคม จำเป็นต้องเน้นในเรื่อง 1) นโยบายการลงทุนให้เกิดความสมดุลเชิงภาคการขนส่งของการขนส่งอื่นๆ นอกจากถนน เช่น ระบบขนส่งทางน้ำ ระบบขนส่งทางสายฝั่งทะเล ระบบขนส่งโดยรถสาธารณะ เป็นต้น และมีความสมดุลระหว่างภูมิภาค สมดุลระหว่างการขนส่งในเมืองและพื้นที่ชนบท 2) นโยบายด้านบริการสาธารณะ ส่งเสริมการใช้รถโดยสารสาธารณะ ระบบเชื่อมต่อและตัวร่วม นโยบายให้บริการเพื่อการเดินทางไปโรงเรียน เป็นต้น และ 3) นโยบายด้านอื่นๆ เช่น ระบบการเพิ่มการเก็บภาษีค่าธรรมเนียมการใช้รถยนต์ ระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนา เป็นต้น (ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์, 2556)

4.4.7.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านโครงสร้างและบริการพื้นฐานมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ศึกษาสถานการณ์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนา ความครอบคลุมการให้บริการ ปัญหาการให้บริการหรือขาดแคลน เป็นต้น
- ศึกษาสภาพของความเหลื่อมล้ำภายในเมืองที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อยในเมือง
- ศึกษาปัจจัยสำคัญอันเป็นต้นเหตุของความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ
- เสนอแนะแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ เพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำและตอบสนองการใช้งานของพลเมืองทุกภาคส่วนได้อย่างเท่าเทียม

4.4.8 ประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข

4.4.8.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการบริการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยของประชากรและแรงงานที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม ทั้งในแง่ของสุขภาพทางกายที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และสุขภาพทางจิตที่เกิดจากการใช้แรงงานภายในภาคอุตสาหกรรม พื้นที่ส่วนใหญ่ที่การวิจัยลงไปดำเนินการอยู่บริเวณใกล้เคียงย่านนิคมอุตสาหกรรมหรือแหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ที่มีการกระจายตัวและส่งเสริมการพัฒนาอยู่ภายในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ดังเช่น อำเภอมายาตาบุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในประเทศ และได้เริ่มรับการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมมาตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และวลัยพร มุขสุวรรณ (2546) ที่ได้ทำการศึกษาแบบย้อนหลังและทบทวนผลที่เกิดขึ้น (Retrospective Study) ที่เน้นในมิติของสุขภาพ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ที่เป็นผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมจากนโยบายการส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ในรายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมมายาตาบุดและพื้นที่ใกล้เคียง ข้อค้นพบด้านสาธารณสุขแสดงให้เห็นว่า จังหวัดระยองมีอัตราผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจสูงที่สุด มีอัตราผู้ติดเชื้อ HIV และเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์มากที่สุด รวมถึงผู้เจ็บป่วยทางจิตและอัตราการฆ่าตัวตายสูงมากเช่นเดียวกัน สอดคล้องกับนันทวรรณ วิจิตรวาทการ และคณะ (2553) ได้ศึกษาข้อมูลพื้นฐานทางสุขอนามัยของประชากรที่อาศัยในบริเวณเขตเทศบาลเมืองมายาตาบุด โดยการเก็บตัวอย่างประมาณ 25,000 คน ใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์เพื่อทดสอบการกระจายตัวของสารพิษเป็นสัดส่วนกับระยะทางจากนิคมอุตสาหกรรม ผลการศึกษาพบความสัมพันธ์ระหว่างอาการทางระบบทางเดินหายใจกับสารพิษ ในด้านการทดสอบระบบประสาทจิตวิทยาและอาการแสดงทางระบบประสาท ผู้ที่มีที่พักอยู่ใกล้กับนิคมอุตสาหกรรมน้อยกว่า 3 กิโลเมตรมีความเสี่ยงต่อการหลงลืม วิดกกังวล ซึมเศร้า ขาดสมาธิ และได้กลิ่นมลพิษมากกว่า รวมถึงผลกระทบต่อการเพิ่มความเสี่ยงต่อการคลอดก่อนกำหนดและน้ำหนักแรกเกิดต่ำกว่าปกติ ผลการศึกษาบ่งชี้ได้นิคมอุตสาหกรรมมายาตาบุดอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสุขภาพต่อประชากรที่อยู่อาศัยโดยรอบนิคมฯ และยังพบว่าผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ตามแนวทิศทางลมประจำฤดูกาลอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษจากแหล่งอุตสาหกรรมมากกว่าผู้อยู่นอกแนวทิศทางลมประจำฤดูกาลเช่นกัน ในรายงานวิจัยเสนอแนะให้เห็นถึงความสำคัญของการเก็บข้อมูลด้านสาธารณสุข เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการทำการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) รวมทั้งเป็นฐานในการพัฒนาระบบข้อมูลในพื้นที่ และมาตรการการบริหารจัดการทางสาธารณสุข มาตรการการเฝ้าระวังดูแลกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมมายาตาบุด ซึ่งมีความเสี่ยงด้านสุขภาพและสาธารณสุขมากกว่าผู้ที่อยู่อาศัยห่างไกลกว่าออกไป พอพล อูยานนท์ (2557) ได้ทำวิจัยเรื่องการให้บริการและความต้องการบริการสาธารณสุขในพื้นที่มายาตาบุด จังหวัดระยอง และได้สรุปปัญหาการให้บริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลมายาตาบุดไว้ 3 ลำดับแรก ได้แก่ ระบบการให้บริการยังล่าช้า แพทย์และพยาบาลมีไม่เพียงพอ และสถานที่ขาดความสะดวกสบายในการใช้บริการ ในส่วนปัญหาการให้บริการของคลินิก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายสูง จำนวนผู้ใช้บริการมีมาก สถานที่ให้บริการเล็กและคับแคบ และขาดแคลนแพทย์เฉพาะทาง ในส่วนปัญหาการให้บริการของสถานีนอนมัย ได้แก่ จำนวนผู้ใช้บริการมีมาก การให้บริการล่าช้า แพทย์และพยาบาลมีไม่เพียงพอ นอกจากนี้ผลการศึกษามีความสอดคล้องกับการศึกษาอื่นๆ ที่มีลักษณะการทดสอบผลกระทบทางด้านสุขภาพกายและจิตจากมลพิษอุตสาหกรรมต่อประชากรที่อาศัยอยู่โดยรอบแหล่งอุตสาหกรรมมายาตาบุดและในภาคตะวันออกเช่นกัน (สุรินทร์ สุทธิธาทิพย์ ,2543; สุรพล โป๊ะบุญชื่น ,2546; มธุรส รุจิรวัฒน์, 2550) ที่พบว่าผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมในพื้นที่ และแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน

และอยู่อาศัยโดยรอบพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรม มีความเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบทางสุขภาพและสาธารณสุขมากกว่าผู้ที่อยู่อาศัยห่างออกไปเช่นเดียวกัน

ประเด็นความไม่เป็นธรรมในสังคมที่กระทบต่อการได้รับการบริการทางสาธารณสุขที่เป็นธรรม ปรากฏเป็นตัวอย่างเป็นชัดเจนในกลุ่มชาวกระเหรี่ยงโปว์ หมู่บ้านคลิตี้ล่าง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ที่ได้รับผลกระทบจากการปนเปื้อนตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ มาลี สิทธิเกรียงไกร (2551) ได้ทำการศึกษาโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสำรวจเอกสารผ่านแนวคิดความรู้/อำนาจของฟูโกต์ เพื่อนำมาสู่การอธิบายปฏิบัติการด้านการแพทย์ อันได้แก่ กระบวนการเยียวยาและการวินิจฉัยความเจ็บป่วย ที่ได้ผลตีความทุกข์เชิงสังคมให้แก่ชาวกระเหรี่ยงโปว์ได้อย่างไร สำหรับผลกระทบจากการปนเปื้อนสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ ส่งผลต่อสมดุของแหล่งน้ำและอาหารธรรมชาติ รวมทั้งการดำเนินชีวิตและความเจ็บป่วยของชาวกระเหรี่ยงโปว์ หมู่บ้านคลิตี้ล่าง มาเป็นเวลายาวนานหลายสิบปี ตั้งแต่ พ.ศ.2510 ที่โรงแต่งแร่คลิตี้ได้สร้างขึ้นทางตอนต้นของลำห้วยคลิตี้ และอยู่เหนือหมู่บ้านคลิตี้ล่างประมาณ 8 กิโลเมตร โดยชาวกระเหรี่ยงโปว์ได้สังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงของลำห้วยคลิตี้ตั้งแต่ พ.ศ.2518 ทั้งในเรื่องของสีที่เปลี่ยนไปและกลิ่นที่เหม็นมากขึ้น ต่อมาตลอดระยะเวลา 20 ปี เกิดปรากฏการณ์ปลาในลำห้วยเริ่มตายมากขึ้น ภายหลังจากการลงเล่นน้ำในลำห้วย ชาวบ้านมักมีอาการคันทั่วตัว ชาวบ้านเริ่มมีอาการป่วยมากขึ้น เช่น ปวดหัว ปวดแขนขา และมีอาการชา การรักษาจากสถานเอนามย์ก็ไม่ได้การวินิจฉัยแยกโรคและไว้ต่อสภาพปัญหา ผลกระทบยิ่งเพิ่มมากขึ้นเมื่อสัตว์เศรษฐกิจที่ชาวกระเหรี่ยงเลี้ยงไว้ เช่น ควาย เป็ด เป็นต้น ล้มตายเป็นจำนวนมาก แม้ในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการพูดคุยกับทางโรงแต่งแร่ถึงเรื่องการสร้างความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม แต่ก็ไม่มีสิ่งใดถูกแก้ไขให้ดีขึ้น จนกระทั่ง พ.ศ.2541 จึงได้รับความช่วยเหลือจากศูนย์ศึกษาและพัฒนากระเหรี่ยง ทำให้หมู่บ้านคลิตี้ล่างเป็นที่รู้จักในนามของหมู่บ้านสารตะกั่ว (Village of Lead) มาลี สิทธิเกรียงไกรได้อภิปรายถึงการปนเปื้อนสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และความเจ็บป่วยแก่ชาวกระเหรี่ยงโปว์ อันเป็นความทุกข์ในฐานะเป็นบริบทที่เกิดขึ้นในพื้นที่ แต่ปัญหาของความทุกข์ที่ซ้ำเติมอีกระดับหนึ่ง คือความทุกข์ที่มาจากกระบวนการเยียวยา การวินิจฉัยความเจ็บป่วย ด้วยการนิยามความเจ็บป่วยของชาวกระเหรี่ยงผ่านปริมาณตะกั่วในเลือดและความเสี่ยง ขึ้นมาปิดบัง อำพราง ความเจ็บป่วยของชาวบ้าน จนทำให้ชาวกระเหรี่ยงโปว์ขาดอำนาจในการนิยามความเจ็บป่วยของตนเอง อันเป็นการผลิตซ้ำความทุกข์เชิงสังคมของชาวกระเหรี่ยงโปว์ หมู่บ้านคลิตี้ล่าง ดังเช่น กรณีที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกาญจนบุรีใช้เกณฑ์การประเมินค่ามาตรฐานระดับตะกั่วในเลือดของคนไทยที่ทำงานสัมผัสกับตะกั่วอยู่ตลอดเวลา มาใช้เป็นเกณฑ์ประเมินสถานะสุขภาพของชาวบ้านคลิตี้ล่าง ทั้งที่ไม่มีชาวบ้านคนใดเป็นคณงานในโรงแต่งแร่หรือเหมืองแร่ ซึ่งในข้อเท็จจริงมีเกณฑ์มาตรฐานสากลตาม CDC และเกณฑ์มาตรฐานตะกั่วในเลือดของคนไทยทั่วไปที่มีค่าต่ำกว่า ที่ควรนำมาใช้ในการประเมินตามสถานการณ์ความเป็นจริงก็ตาม การเลือกใช้เกณฑ์ที่สูงขึ้นนั้นย่อมหมายถึงผู้ที่คาดว่าจะผิดปกติและ/หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำที่มีการปนเปื้อนของสารตะกั่วย่อมมีจำนวนน้อยลงอย่างไรก็ตามในระดับนานาชาติ Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDRI) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านพิษวิทยาและโรคของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ระบุว่า การตรวจปริมาณตะกั่วเฉพาะในเลือดเป็นการบอกปริมาณการสัมผัสตะกั่ว ณ เวลานั้นเท่านั้น ไม่สามารถบอกได้ถึงการสะสมปริมาณตะกั่วในร่างกาย วิธีการที่บ่งชี้ปริมาณตะกั่วในร่างกายที่ดีที่สุด คือ การ X-ray uorescence (XRF) เพื่อดูตะกั่วที่สะสมในกระดูก เนื่องจากสารตะกั่วเมื่อเข้าสู่ทางร่างกายแล้วจะไปสะสมอยู่ร้อยละ 30 ตามเนื้อเยื่ออ่อน (soft tissue) เช่น ตับ ไต ปอด สมอง ม้าม กล้ามเนื้อ และหัวใจ เป็นต้น และสะสมอยู่ร้อยละ 70 ตามเนื้อเยื่อที่เป็นแหล่งสะสมของแร่ธาตุ (mineralizing tissue) เช่น กระดูกและฟัน เป็นต้น ดังนั้นการตรวจเลือดโดยหน่วยงานสาธารณสุขที่วางแผนตรวจทุกปีหรือทุก 6 เดือน จึงบอกได้เพียงระดับการสัมผัสตะกั่วของชาวบ้านในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงเท่านั้น มิใช่เป็นการบ่งชี้ภาวะตะกั่วที่ร่างกายได้รับการสะสมมาทั้งหมดตลอดชีวิต ซึ่งการ

ปฏิบัติการเช่นนี้จึงเป็นการสร้างความจริงชุดหนึ่งขึ้นมา เพื่อสร้างสถานะด้านสุขภาพภายใต้แนวคิดระดับวิทยา 2 ระดับ คือ ระดับแรก กลุ่มหรือจำนวนผู้ประสบภัยที่เป็นผลกระทบจากการปล่อยตะกอนทางแร่ในลำห้วยคลิตี้มีขนาดเล็กลง ส่งผลให้โรงแต่งแร่ในฐานะผู้ก่อมลพิษจะต้องชดเชยค่าเสียหายลดน้อยลง เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบมีจำนวนไม่มาก และระดับที่สอง การวินิจฉัยผู้ป่วยจากมาตรฐานการแพทย์ แม้ระดับตะกั่วในเลือดมีปริมาณต่ำกว่าค่ามาตรฐาน ก็เชื่อว่าชาวบ้านจะไม่มีอาการสะสมตะกั่วอยู่ในร่างกาย ดังนั้นผลการตรวจเลือดจึงเป็นภาพตัวแทนที่แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญสร้างขึ้น เพื่อจัดระเบียบข้อมูลและอธิบายการปนเปื้อนตะกั่วด้วยตัวเลขทางสถิติ เพื่ออ้างว่าได้มีการแก้ไขปัญหาความเจ็บป่วยของชาวกระเหรี่ยงคลิตี้ล่างแล้ว การตรวจเลือดจึงเป็นปฏิบัติการหนึ่งที่ใช้เพื่อกลบเกลื่อนความเจ็บป่วยที่แท้จริงของชาวบ้าน ดังนั้นการกระทำทางการแพทย์ดังกล่าวนี้จึงเป็นอำนาจที่เข้าไปควบคุมชาวกระเหรี่ยงคลิตี้ล่างไม่ให้นิยามปัญหาสุขภาพหรือเป็นการจำกัดพื้นที่การเยียวยา การรูดพันความทุกข์ และความเจ็บป่วย จนท้ายที่สุดในปี พ.ศ.2546 ชาวกระเหรี่ยงคลิตี้ล่างจึงปรึกษากับสหภาพนายแพทย์แห่งประเทศไทย และนำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่การฟ้องร้องต่อศาลจังหวัดกาญจนบุรี และศาลปกครองกลาง จนกระทั่งในปี พ.ศ.2556 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ชาวกระเหรี่ยงคลิตี้ล่างชนะคดีและได้รับการชดเชยความเสียหายและเยียวยาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมจากกรมควบคุมมลพิษ (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2557)

ในด้านการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขและการสาธารณสุขมูลฐาน (วิชัย โชควิวัฒน์, 2556) ประเทศไทยสามารถสร้างหลักประกันด้านการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนได้ตั้งแต่การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านสาธารณสุขจาก “การสงเคราะห์” (ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งโรงพยาบาลศิริราช) และตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาเป็น “สิทธิ” ตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา การประกาศนโยบายเมื่อปี พ.ศ.2518 ให้มีโรงพยาบาลในระดับอำเภอทุกอำเภอ การประกาศนโยบาย “สุขภาพดีถ้วนหน้า” เมื่อปี พ.ศ.2543 (Health for all by the Year 2000) ขององค์การอนามัยโลก และการดำเนินนโยบาย “ทศวรรษการพัฒนาชนบท” ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ทำให้มีการสร้างโรงพยาบาลชุมชนในประเทศไทยครบทุกอำเภอ และสร้างสถานีนามัยครบทุกตำบล เป็นพื้นฐานด้านการสร้างความเสมอภาคในการพัฒนาสุขภาพ จนถึงพ.ศ.2545 ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 นับเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถดำเนินการได้สำเร็จและใช้งบประมาณไม่สูงมาก ซึ่งคิดเป็นค่าใช้จ่ายไม่เกินร้อยละ 4-5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ อย่างไรก็ตามปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านการสาธารณสุขในประเทศไทยยังคงมีอยู่ วิชัย โชควิวัฒน์ (2556) ได้เขียนถึงเรื่องความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านสาธารณสุขของประเทศไทย และได้สรุปความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นไว้ 3 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างเมืองหลวง-เมืองใหญ่-ชนบท เนื่องจากตามแนวคิดการรวบอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ประเทศไทยยึดถือมายาวนาน การพัฒนาในหลายด้านจึงกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวงและเมืองขนาดใหญ่ รวมถึงการลงทุนในทรัพยากรสาธารณสุขด้วยเช่นเดียวกัน แม้มีการขยายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคหรือกรณีตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งเมื่อปี พ.ศ.2552 การพัฒนายังคงมุ่งไปยังการลงทุนในเมืองหลวงและเมืองใหญ่มากกว่าในพื้นที่ชนบท มีผลกระทบด้านความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมที่เห็นชัดเจนจากสัดส่วนทางการแพทย์ด้านต่างๆ ต่อประชากรในแต่ละภูมิภาค และภาระงานของแพทย์ในชนบทเปรียบเทียบกับภาระงานของแพทย์ในเมืองหลวง (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2541-2548 อ้างใน วิชัย โชควิวัฒน์, 2556) 2) ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างระบบบริการสาธารณสุข 3 ระบบ คือ สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) พบว่ามีความเหลื่อมล้ำในด้านระบบการเงินการคลัง เนื่องจากระบบสวัสดิการข้าราชการเป็นระบบเดียวที่ใช้ระบบการเงินการคลังแบบปลายเปิด ซึ่งเป็นการจ่ายตามจำนวน

จริงตามรายการให้บริการ (Free-For-Service) ซึ่งในแต่ละปีจะเกินงบที่กระทรวงการคลังตั้งไว้เป็นหมื่นล้านบาท ขณะที่ระบบประกันสังคมและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นระบบการเงินการคลังแบบปลายปิดซึ่งเป็นการเหมาจ่ายรายหัวให้แก่ผู้ให้บริการ (Capitation) จึงไม่เกิดปัญหางบประมาณไม่เพียงพอเหมือนระบบสวัสดิการราชการ นอกจากนี้ในการให้บริการด้านสาธารณสุขในแต่ละระบบยังมีอิทธิพลของธุรกิจยาและธุรกิจโรงพยาบาลที่เข้ามาครอบงำวิชาชีพทางการแพทย์ ยิ่งส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมต่อการได้รับการบริการของประชาชนมากยิ่งขึ้นไปอีก สำหรับระบบประกันสังคมยังมีปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำที่สำคัญเพิ่มเติมอีก 2 ประการ คือ ประการแรก ผู้ประกันตนในปัจจุบันเป็นกลุ่มเดียวที่ต้องเสียภาษี 2 ต่อ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและเงินที่ถูกหักในแต่ละเดือนไม่เกินร้อยละ 1.5 เพื่อสมทบเป็นค่ารักษาพยาบาล ทั้งที่ระบบสวัสดิการราชการและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รัฐใช้เงินภาษีอากรชำระให้ทั้งหมด และประการที่สอง ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมได้รับการทางการแพทย์คล้ายคลึงกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่สิทธิประโยชน์น้อยกว่าและประสิทธิภาพการให้บริการต่ำกว่า ในบางกรณีต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเพิ่มจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันมีความพยายามเร่งรัดการแก้ไขเพื่อที่จะเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้เหนือกว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ก็แลกกลับมาด้วยการใช้งบประมาณที่สูงขึ้น ซึ่งก็ยังคงกระทบต่อเงินของผู้ประกันตนและนายจ้างที่ต้องถูกบังคับให้จ่ายสมทบทั้งสิ้น ในส่วนระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่มีการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถให้สิทธิประโยชน์และพัฒนาระบบการให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านระบบการจ่ายค่าเสียหาย ระบบการแพทย์ฉุกเฉิน การเข้าถึงยาจำเป็น การบริหารการจัดการเฉพาะ การพัฒนาสิทธิประโยชน์ทั้งกรณีโรคเฉียบพลันและโรคเรื้อรัง ระบบสายด่วนให้คำปรึกษา ระบบลงทุนสนับสนุนการพัฒนาและรับรองคุณภาพมาตรฐานสถานพยาบาล เป็นต้น และ 3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างวิชาชีพการแพทย์กับประชาชน เกิดจากปัจจัย 6 ประการ ได้แก่ ก) ความไม่เท่าเทียมกันในด้านข้อมูลข่าวสารและความรู้ทางการแพทย์ ข) การไม่สามารถดำรงสถานะความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของแพทย์สภา ค) การพัฒนาด้านการแพทย์ที่แตกแขนงความเชี่ยวชาญไปมาก ส่งผลให้คนไข้ได้รับการบริการจากแพทย์หลายคนเกิดการบริการอย่างแยกส่วน แพทย์จำนวนหลายคนต้องดูแลคนไข้หนึ่งคนทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแพทย์ ง) ระบบบริการสาธารณสุขยังไม่สร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนได้เทียบเคียงกับผู้ให้บริการ จ) ธุรกิจยาและธุรกิจโรงพยาบาลส่วนใหญ่มีบทบาทครอบงำวิชาชีพทางการแพทย์ที่ยังไม่มีการพัฒนาให้เข้มแข็งเพียงพอ ฉ) ความไม่เป็นธรรมจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 วิชัย โชควิวัฒน์ (2556) ได้เสนอแนะการลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมด้านสาธารณสุขไว้ดังนี้ ในแง่การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองหลวง-เมืองใหญ่-ชนบท ต้องมีกระบวนการกระจายอำนาจการปกครองอย่างจริงจัง เพิ่มอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น ปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงสาธารณสุขให้ดำเนินการเฉพาะเรื่องกฎหมาย นโยบายและแผน และการกำกับดูแล ส่งเสริมการกระจายบุคลากรทางการแพทย์สู่ภูมิภาคและชนบท ในแง่สวัสดิการด้านรักษาพยาบาลข้าราชการระยะสั้น ต้องทบทวนระบบการเบิกจ่ายให้มีประสิทธิภาพ ในระยะยาวต้องกำหนดให้ข้าราชการบรรจุใหม่เข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและปรับฐานเงินเดือนให้สูงขึ้นทดแทน สำหรับระบบประกันสังคมก็ควรโอนย้ายเข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเช่นเดียวกัน ในแง่ความเหลื่อมล้ำระหว่างวิชาชีพกับประชาชน ต้องสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ให้ประชาชนสามารถดูแลตนเองได้มากขึ้น เน้นระบบบริการปฐมภูมิและเครือข่ายคลินิกใกล้แหล่งอยู่อาศัย และอ้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างแพทย์และผู้ป่วย เมื่อเกิดความเสียหายต้องได้รับการพิสูจน์ความถูกต้องอย่างเป็นธรรม โดยเร่งรัดพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว และควรปฏิรูปโครงสร้างแพทย์สภาให้มีตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมการครั้งต่อครั้งอย่างเช่นในประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ปัญหาการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขเห็นได้ชัดเจนจากสังคมอีก 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรงงานข้ามชาติและแรงงานนอกระบบ ที่ในความเป็นจริงเป็นทรัพยากรด้านแรงงานที่มีจำนวนมากและเป็นแรงขับเคลื่อนภาคอุตสาหกรรมและการผลิตที่สำคัญ สำหรับกรณีของแรงงานข้ามชาติ ขวัญชีวิต บัวแดง (2551) ได้เขียนบทความเกี่ยวกับสุขภาพของแรงงานข้ามชาติกับการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐ ผ่านกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานชาวพม่า ซึ่งในขณะเวลานั้นพบว่า แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าส่วนใหญ่ไม่มีการจดทะเบียนแรงงาน ส่งผลให้ไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานและทำประกันสุขภาพได้ จึงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการสุขภาพของรัฐและเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง หน่วยงานด้านสาธารณสุขของรัฐเองก็ไม่สามารถส่งเสริมสุขภาพ ควบคุมโรคติดต่อ และติดตามการรักษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับงานเขียนของ เฉิด สารเรือน และนิทรา กิจธีระวุฒิวงษ์ (2558) ที่สะท้อนปัญหาการเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานข้ามชาติก่อนก้าวสู่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน บริเวณชายแดนไทย-เมียนมาร์ จังหวัดตาก โดยระบุปัญหาที่คล้ายคลึงกัน เช่น การเข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมายส่งผลต่อการไม่มีหลักประกันสุขภาพ แต่ในกรณีที่มีหลักประกันสุขภาพยังพบทัศนคติเชิงลบจากผู้ให้บริการและการถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม นอกจากนี้ยังพบปัญหาโรงพยาบาลบริเวณแนวชายแดนประสบปัญหาขาดสภาพคล่องของงบประมาณที่ใช้ในการรักษาแรงงานข้ามชาติ (สมพงษ์ สระแก้ว, 2551; สุภัทร ฮาสุวรรณ, 2555 อ้างใน เฉิด สารเรือน และนิทรา กิจธีระวุฒิวงษ์, 2558) ดังนั้นการจัดการให้แรงงานข้ามชาติมีหลักประกันสุขภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น ด้วยเหตุผล 3 ประการ ได้แก่ 1) การส่งเสริมให้แรงงานมีสุขภาพดีย่อมส่งผลต่อการทำงานที่ดี 2) หน่วยงานด้านสาธารณสุขของรัฐสามารถดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพ ติดตาม ดูแล และควบคุมโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ 3) ทำให้การจัดการด้านงบประมาณทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม คือ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มีการกระจายตัวอยู่ในหลายพื้นที่ มีลักษณะการจ้างงานและการอยู่อาศัย รวมถึงความสัมพันธ์กับคนในท้องถิ่นแตกต่างกันไป การทำให้ระบบการประกันสุขภาพมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น แตกต่างไปตามกลุ่มอาชีพ ตามพื้นที่ที่อยู่อาศัย ตามพื้นที่และความสามารถในการให้บริการของหน่วยงานสาธารณสุข ตามระดับการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จึงเป็นสิ่งที่ควรศึกษาบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อเป้าหมายสำคัญของการมีสุขภาพดีของแรงงานข้ามชาติ ที่ไม่สร้างผลกระทบต่อสุขภาพที่ดีของคนในชาติ (ขวัญชีวิต บัวแดง, 2551) ในระดับองค์กรระหว่างประเทศมีการเสนองค์ประกอบที่มีผลต่อการพัฒนาการเข้าถึงบริการสุขภาพเพื่อทุกคน เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติแก่ประเทศต่างๆ โดย World Health Organization (WHO) (2007) ได้เสนองค์ประกอบหลัก 6 ประการสำหรับการพัฒนาบริการสุขภาพ ได้แก่ 1) การบริการเชิงรุก (Service delivery) 2) ทรัพยากรบุคคลด้านสาธารณสุข (Human resource) 3) ระบบข้อมูลของแรงงานข้ามชาติ (Health information) 4) วัสดุครุภัณฑ์ทางการแพทย์ (Medical procurement) 5) งบประมาณ (Health financing) และ 6) ด้านผู้นำในเชิงนโยบาย (Leadership and governance) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการสุขภาพจำเป็นต้องบูรณาการการแก้ไขร่วมกันในหลายองค์ประกอบอย่างเป็นระบบ สำหรับในประเทศไทยในปัจจุบันเริ่มมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายของรัฐที่จะพยายามสร้างความเป็นธรรมในการผลักดันให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพ เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2556 เรื่องการให้การดูแลทางการแพทย์และสาธารณสุขแก่คนต่างด้าวที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ 30 มีนาคม 2558 เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว มาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าวกระทรวงสาธารณสุข ปี 2558 และแนวทางการขายบัตรประกันสุขภาพ ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ลงวันที่ 1 เมษายน 2558 เป็นต้น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th/>)

สำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบ อัญจิรา อัศวานนท์ (2556) สรุปลักษณะของกฎหมายแรงงาน ถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 แต่ก็ไม่ครอบคลุมแรงงานบางกลุ่ม เช่น คนขับแท็กซี่หรือมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ที่เป็นแรงงานในภาคบริการ เป็นต้น นอกจากนี้สาระสำคัญของกฎหมายกลับเป็นภาระต่อผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้กำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้จ้างเป็นผู้จัดทำให้แก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งกรณีนี้ฝ่ายผู้จ้างอาจจะทำบ้างไม่ทำบ้าง หรือไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานของแรงงานนอกระบบ ที่ส่วนใหญ่ตกลงกันด้วยวาจาเป็นหลัก และในความคิดของกลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ การเรียกร้องเรื่องสัญญาจ้างจากผู้จ้างก็เกรงว่าจะส่งผลให้ไม่ได้งานทำ นอกจากนี้ยังต้องมีกฎหมายลูกอีกหลายฉบับที่ต้องออกตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ทั้งในเรื่องความปลอดภัย ค่าตอบแทนในการทำงาน และอื่นๆ แต่ก็ยังไม่ได้นำมาบังคับใช้ ส่งผลให้ในยามที่เจ็บป่วยจากการประกอบอาชีพแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งระบบนี้ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับความเจ็บป่วยอันเกิดจากการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้แรงงานนอกระบบที่มีการย้ายถิ่นมาสู่เมืองใหญ่มักเข้าถึงสิทธิในการให้บริการด้านสุขภาพยากกว่าแรงงานในต่างจังหวัด เนื่องจากเป็นแรงงานเคลื่อนย้าย สิทธิในการใช้บริการจึงยังคงอยู่ในพื้นที่ของแหล่งพักอาศัยเดิม ยิ่งส่งผลให้ได้รับเหลื่อมล้ำด้านการให้บริการสาธารณสุขมากยิ่งขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตาม แม้ในขณะที่ระบบบริการสาธารณสุขยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานนอกระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ภาคประชาสังคมมีการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างองค์ความรู้ เสริมศักยภาพให้กับเครือข่ายแรงงานในการดูแลสุขภาพความปลอดภัยของตนเอง รวมทั้งพัฒนาด้านแบบเพื่อปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขไปพร้อมๆ กัน เช่น การสร้างเครือข่ายอาสาสมัครอาชีวอนามัยชุมชน (อสอช.) จากกลุ่มผู้ประกอบการอิสระในท้องถิ่น และให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเป็นที่เลี้ยงพัฒนาศักยภาพให้อาสาสมัครหรือผู้นำแรงงาน มีความสามารถในการประเมินความเสี่ยงเบื้องต้นได้ รวมถึงการเสนอต้นแบบในการบริหารจัดการระบบบริการสาธารณสุข เพื่อแก้ไขความบกพร่องของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เช่น การจัดการข้อมูลและการประเมินความเสี่ยง เป็นต้น (อรพิน วิมลภูจิต อ่างโน อัญจิรา อัศวานนท์, 2556) จากการทบทวนยังพบข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมและพัฒนาให้กลุ่มแรงงานนอกระบบมีโอกาสทางสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็น เพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบที่ดีขึ้นได้ โดยสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) (2556) ได้ทำการศึกษาทิศทางแรงงานนอกระบบในช่วงปี พ.ศ.2548-2554 และได้เสนอแนะการเข้าถึงการบริการสุขภาพของแรงงานนอกระบบไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1) ควรมีการคุ้มครองแรงงานนอกระบบเช่นเดียวกับการคุ้มครองแรงงานในระบบ โดยเฉพาะการนำกฎหมายไปบังคับใช้ที่ครอบคลุม 2) แรงงานนอกระบบมีโอกาสเจ็บป่วยสูงกว่าแรงงานในระบบ แต่การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพด้อยกว่าแรงงานในระบบ การสร้างเครือข่ายชุมชนในระดับกลุ่มอาชีพเฉพาะในชุมชน เพื่อระดมทุนในกลุ่มของตนเองในด้านการรักษาสุขภาพเป็นสิ่งที่ควรส่งเสริม 3) กลุ่มแรงงานนอกระบบชายส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labour) อาจมีโอกาสเจ็บป่วยสูงกว่าแรงงานในระบบชาย เนื่องจากการขาดทักษะและความเชี่ยวชาญในการทำงาน จึงควรสนับสนุนการพัฒนาฝีมือหรือทักษะเฉพาะด้านแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ และ 4) กลุ่มแรงงานนอกระบบหญิงที่มีการศึกษาน้อยและเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่อยู่ในภาคบริการ เป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงทางด้านสุขภาพน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ หน่วยงานด้านสาธารณสุขและสังคมควรให้ความสนใจในการเข้าถึงบริการสุขภาพให้กับแรงงานกลุ่มนี้มากที่สุด

จากการรวบรวมงานวิจัยข้างต้นเห็นได้ว่าเป็นผลอันเกิดจากสภาพการพัฒนาที่มุ่งเน้นในด้านเศรษฐกิจระบบทุนนิยม ส่งผลให้ความไม่เป็นธรรมทางสาธารณสุขหรือการดูแลสุขภาพถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่างๆ ที่ไม่เป็นธรรม

ผ่านโครงสร้าง สถาบันทางสังคม และสถาบันสุขภาพที่บิดเบือนเช่นกัน สุกัญ เค้นดวง (2553) ได้นำเสนอความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพและตัวกำหนดสุขภาพเชิงสังคม โดยสรุปว่าความไม่เป็นธรรมในระบบสังคมจะทำให้เกิดการกีดกันคนบางกลุ่มจากทรัพยากรทางสุขภาพ การเงิน และอำนาจ จนกลายเป็นคนยากจนและขาดแคลน ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยที่ไม่เป็นเหตุโดยธรรมชาติและเป็นความเจ็บป่วยที่ไม่ใช่ความผิดของเขาทั้งหมด เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวมักไม่ได้รับสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างเป็นธรรม และไม่สามารถมีคุณภาพชีวิตพื้นฐานที่เป็นปกติสุขเช่นกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคม ประเด็นเรื่องสุขภาพเป็นทรัพยากรที่สำคัญมากของชีวิตมนุษย์ เพื่อให้บรรลุความสำเร็จหรือการมีชีวิตที่ดีของมนุษย์ การมีสุขภาพที่ดีเท่าเทียมกันย่อมนำมาสู่การแข่งขันกันได้ ในสังคมอย่างเป็นธรรม (John Rawls อ้างใน สุกัญ เค้นดวง ,2553) ดังนั้นการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดในสังคมและการมีระบบสุขภาพที่มองว่าเป็น “สิทธิ” ที่ควรอยู่ในสถาบันสุขภาพเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเป็นการลดช่องว่างทางสิทธิมนุษยชนและช่องว่างทางสังคม

คณะกรรมการปฏิรูป (2554) ได้เสนอแนะแนวทางลดความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการสาธารณสุขในประเทศไทยไว้เช่นกัน ดังนี้ 1) เร่งกระจายอำนาจการบริหารและบริการด้านสาธารณสุขลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปรับโรงพยาบาลเป็นองค์กรมหาชน เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว เป็นต้น ส่วนกระทรวงสาธารณสุขเพียงทำงานด้านกฎหมาย การกำหนดนโยบาย แผน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน 2) ปรับปรุงระบบการรักษาพยาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุม และ 3) สร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัวและชุมชนโดยการส่งเสริมความรู้ในดูแลสุขภาพส่วนรวมให้มีความแข็งแรงปลอดภัย

4.4.8.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านการบริการสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพกายและจิตของประชาชนที่อาศัยในบริเวณพื้นที่อุตสาหกรรม โดยพิจารณาจากสารเคมีที่เป็นอันตราย
- เพื่อศึกษาสถานะการให้บริการระบบสาธารณสุขมูลฐานในประเทศ ว่ามีการให้บริการครอบคลุมมากน้อยเพียงใด
- เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการให้บริการด้านสาธารณสุขและการสาธารณสุขมูลฐาน
- เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านการสาธารณสุข

4.4.9 ประเด็นด้านทรัพยากร

4.4.9.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมนี้ มุ่งเน้นความหมายของทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นหลัก เนื่องจากว่าทรัพยากรด้านอื่นๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ทำการแยกออกไปเป็นหัวข้อเฉพาะแล้ว ดังนั้นในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสนใจกับการจัดการทรัพยากรให้เหมาะสมเพื่อการรองรับภาคอุตสาหกรรมและการผลิต และศึกษาผลกระทบต่อชุมชนในกรณีที่เกิดการแย่งชิงทรัพยากรในท้องที่จากภาคอุตสาหกรรมและการผลิต โดยเป็นการศึกษาสถานการณ์และการเสนอแนะแนวทางจัดการสำหรับ

ทรัพยากรต่างๆ สำหรับแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย โดยคณะกรรมการปฏิรูป ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรการเกษตร ทรัพยากรแร่ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง และสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ อันเป็นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตและการพัฒนา แต่นโยบายการพัฒนาที่ผ่านมาเปิดโอกาสให้ระบบทุนใช้รัฐเป็นเครื่องมือในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยขาดการคำนึงถึงความยั่งยืน ก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมมากมาย รวมถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของผู้คนจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในสังคม (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554).

สำหรับภายในเมืองอุตสาหกรรมทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการผลิตมากที่สุด ได้แก่ ทรัพยากรน้ำ ซึ่งเคยเกิดเป็นข้อพิพาทแย่งชิงทรัพยากรมาแล้วในช่วงปี พ.ศ.2548 ในพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุดระหว่างผู้ประกอบการโรงงานและประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เนื่องจากประสบปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดความระแวงในการใช้ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ ซึ่งภาครัฐได้เข้าไปช่วยเหลือโดยการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมและสามารถแก้ไขปัญหาได้บางส่วน แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เนื่องจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ยังเติบโตเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในแทบทุกพื้นที่ของจังหวัดระยอง ความต้องการใช้น้ำในอนาคตทั้งภาคเกษตรกรรม ภาคชุมชน และภาคอุตสาหกรรมย่อมต้องเพิ่มจากเดิมอย่างมาก แต่เหมือนว่าการเตรียมการและความสามารถในการพัฒนาแหล่งน้ำ การผลิตน้ำและการจัดการน้ำยังมีการเตรียมการน้อยเกินไป (จากข้อมูลที่ผ่านมาด้านงบประมาณในการพัฒนาแหล่งน้ำของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกปีงบประมาณ พ.ศ.2538-2549 คิดเป็นเพียงร้อยละ 6 ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ เช่น ถนน ท่าเรือ สนามบิน เป็นต้น ซึ่งมีมากถึงร้อยละ 84) นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ชุมชนและเกษตรกรดั้งเดิมในพื้นที่ คือ การจัดสรรน้ำของภาครัฐยังคงมุ่งให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก มีการผันน้ำเข้าสู่พื้นที่อุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้เกิดความขาดแคลน ความไม่พอเพียง การเข้าไม่ถึง และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการซื้อน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคมากขึ้นของภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคเกษตร ภาคประมงชายฝั่ง ภาคธุรกิจการท่องเที่ยว และภาคชุมชน/ประชาชน เป็นต้น ตามมาด้วยความขัดแย้งและเกิดปัญหาในชุมชนและสังคม (ฉวีวรรณ สายบัว, 2554) ดังจะเห็นว่างานวิจัยที่มุ่งศึกษาเรื่องการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรมอื่นเช่นเดียวกัน เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดสระบุรี (ธเรศ ศรีสถิตย์ และทิพย์วรรณ แซ่มา, 2542; จิตคุปต์ ละอองปลิว, 2554) ที่สะท้อนปัญหาการขยายตัวของเมือง ภาคอุตสาหกรรม และเกษตรพาณิชย์ ที่ก่อให้เกิดภาวะการแย่งชิงทรัพยากรน้ำและที่ดินระหว่างผู้ใช้หลายฝ่ายในอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี โดยเกษตรกรดั้งเดิมในพื้นที่มักเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบ คือ กระแสโลกาภิวัตน์ การขยายอำนาจรัฐเข้ามาในพื้นที่ผ่านนโยบายการกระจายความเจริญและการบริหารมาสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ปีพ.ศ. 2525 เป็นต้นมา โดยในช่วงปีพ.ศ. 2525-2554 จำนวนโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นจาก 4 โรง เป็น 137 โรง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรน้ำและที่ดินอย่างรุนแรง 3 ประการ ได้แก่ 1) การขยายตัวของเมืองและภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการพัฒนากระแสนโยบายและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ส่งผลกระทบต่อการใช้พื้นที่และที่ดินของเกษตรกรเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำ การเกิดน้ำเสีย การเปลี่ยนวิธีจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เป็นการริดรอนสิทธิ 2) เมื่อเกษตรกรต้องเผชิญปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรน้ำและที่ดิน เกษตรกรต้องสร้างยุทธวิธีเพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าวทั้งในระดับครัวเรือน เช่น การเพิ่มความหลากหลายของการเกษตร การรับจ้างในและนอกภาคเกษตร และการต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น และในระดับชุมชน เช่น การต่อรองกับโรงงานและการรวมกลุ่มเพื่อจัดสรรน้ำ เพื่อเป้าหมายร่วมกันในความอยู่รอดและคุณภาพชีวิตของชุมชนที่ดีขึ้น เป็นต้น และ 3) จากปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำที่

แตกต่างกันไปตามความสามารถในการเข้าถึงทุนและทรัพยากรของเกษตรกร โดยมีความแตกต่างในด้านการมีส่วนร่วมการจัดสรรน้ำในระดับครัวเรือน ชุมชน และลุ่มน้ำ ซึ่งในระดับครัวเรือนและชุมชนกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่มีส่วนร่วมกับการจัดการปัญหาร่วมกันระหว่างสมาชิกครัวเรือน ชาวบ้านในชุมชน ผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการมีส่วนร่วมการจัดสรรน้ำในระดับลุ่มน้ำ พบว่า เกษตรกรและชุมชนกลับไม่ได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแต่อย่างใด ดังนั้นการลดปัญหาความขัดแย้งต่อการใช้น้ำควรมีเกณฑ์การตัดสินใจร่วมกันด้านความต้องการต่ำของคนส่วนมาก ความจำเป็นต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป การรักษาสภาพแวดล้อมของพื้นที่และการตอบสนองนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ รอยล จิตรดอน (2556) ระบุปัญหาจากบางพื้นที่ที่เกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้น้ำ เช่น จังหวัดระยองราคาน้ำลูกบาศก์เมตรละ 139 บาท จังหวัดภูเก็ตราคาน้ำลูกบาศก์เมตรละ 90 บาท หรือน้ำที่เกาะสมุยราคาลูกบาศก์เมตรละ 70 บาท เป็นต้น ซึ่งราคาน้ำที่แท้จริงควรมีราคาประมาณลูกบาศก์เมตรละ 20-30 บาท เท่านั้น จึงได้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมเรื่องน้ำจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ มากกว่ามองว่าอะไรไม่เป็นธรรม โดยเริ่มพิจารณาจากการลงทุนโครงสร้างด้านการกักเก็บน้ำ รัฐมักใช้แนวคิดและคำตอบของต่างชาติโดยการใช้ระบบขนาดใหญ่ คือ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ การสร้างคลองส่งน้ำ การสร้างระบบชลประทาน เป็นต้น ซึ่งใช้เหมือนกันเกือบทุกพื้นที่ แต่ละเลยระบบเล็กที่เป็นการสร้างแหล่งน้ำให้กระจายตัวอยู่ในชุมชนต่างๆ โดยเฉพาะชุมชนเกษตร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ทรงรับสั่งเสมอว่าอย่าแก้ปัญหาโดยยึดแต่ทฤษฎี การทำเหมือนกันหมดทั่วประเทศเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหทั้งหมดได้ การพยายามสร้างระบบชลประทานเช่นเดียวกับภาคเหนือและภาคกลาง ลงในพื้นที่ภาคอีสานจะไม่เกิดประสิทธิภาพที่ดีเลย เนื่องจากสภาพภูมิประเทศ สภาพชุมชนและสังคม สภาพการเกษตรมีความแตกต่าง การจัดการน้ำจึงต้องขึ้นอยู่กับการเรียนรู้สภาพพื้นที่และสภาพภูมิสังคมในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาการลงทุนโครงสร้างด้านการจัดการน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ กลับพบว่า งบประมาณแต่ละปีประมาณสี่แสนกว่าล้านบาท ใช้จ่ายในการพัฒนาเรื่องน้ำเพียงร้อยละ 2.17 แต่ใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมน้ำแล้งอยู่ร้อยละ 7-8 สะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจเรื่องธรรมชาติของน้ำ ผิดกับในอดีตที่คนโบราณสามารถคิดถึงการใช้ร่วมกับธรรมชาติได้ การเข้าใจธรรมชาติของน้ำ ปริมาณน้ำฝนที่ตกในแต่ละภาค และการลงทุนโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำที่ไม่กระจุกตัว แต่กระจายอยู่ในภูมิภาคที่สภาพภูมิประเทศมีศักยภาพในการรองรับน้ำฝนและกักเก็บน้ำดิบได้ จะช่วยให้ประเทศสามารถกักเก็บทรัพยากรน้ำได้อย่างพอเพียงในทุกพื้นที่ ไม่เกิดการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่พัฒนาต่างๆ เช่น เมืองพื้นที่อุตสาหกรรม รวมถึงไม่จำเป็นต้องปล่อยระบายหรือสูบน้ำทิ้งดังเช่นที่ผ่านมาเมื่อเกิดเหตุอุทกภัยหรือมีปริมาณน้ำในการระบายสูง

นอกจากความเหลื่อมล้ำของทรัพยากรน้ำแล้ว ประสาท มีแต้ม (2556) ได้ระบุถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านพลังงานในประเทศไทย ผ่านปัญหาจากการปิโตรเลียมในประเทศไทย จากรายงาน “ธรรมภิบาลในระบบพลังงานของประเทศไทย” โดยคณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภา ที่ได้รับปัญหาไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ ที่สังคมต้องแบกรับภาระราคาทรัพยากรด้านพลังงานที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน อันเนื่องมาจากการผูกขาดของกลุ่มทุนที่มีบทบาทในการกำหนดราคาและควบคุมการผลิตพลังงานเพื่อป้อนสู่ทุกภาคส่วนในสังคมไทย ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดราคาน้ำมันสำเร็จรูปของประเทศไทยอิงตามราคานำเข้าจากตลาดสิงคโปร์ จึงเป็นราคาที่ต้องรวมค่าขนส่ง ค่าสูญเสียระหว่างขนส่ง ค่าปรับปรุงคุณภาพจากมาตรฐานของประเทศสิงคโปร์มาเป็นมาตรฐานของประเทศไทย และค่าประกันภัย เป็นต้น ส่งผลให้คนไทยต้องบริโภคน้ำมันในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงและไม่เป็นธรรม ทั้งๆ ที่เป็นต้นทุนที่ไม่เกิดขึ้นจริงเพราะโรงกลั่นก็ตั้งอยู่ในประเทศไทย และก็ผลิตภายใต้มาตรฐานของประเทศไทยอยู่แล้ว นอกจากนี้ ประสาท มีแต้ม ยังยกประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนของบทบาทข้าราชการระดับสูงบางกลุ่มที่มีส่วนในการบริหารธุรกิจพลังงาน

สำหรับประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรในมุมมองของคณะกรรมการปฏิรูป (2554) ได้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติ 5 ประเภทดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น จำเป็นต้องเร่งปรับปรุงการบริหารและการจัดการที่สร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้ ซึ่งได้แก่ 1) ทรัพยากรแร่ ที่รัฐมีแนวคิดในการหาประโยชน์จากการขุดแร่เพียงอย่างเดียว แต่ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมจากการดำเนินการเหมืองแร่ก่อปัญหาทางเสียยาหรือแก้ไขภายหลัง นอกจากนี้การเร่งส่งทรัพยากรแร่เฉพาะในฐานะวัตถุดิบเพียงอย่างเดียว ย่อมเสียโอกาสการพัฒนาหรือหาประโยชน์ระยะยาวของทรัพยากรแร่ที่อาจมีมูลค่าสูงมากขึ้นในอนาคต สิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของทรัพยากรแร่ คือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแร่ที่สร้างการมีส่วนร่วมต่อการเป็นเจ้าของร่วมกันระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และสาธารณะรักษาผลประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างเป็นธรรม และส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรแร่ เป็นต้น 2) ทรัพยากรป่า จากปัญหาที่ทรัพยากรป่าเสื่อมโทรมและมีพื้นที่ลดน้อยลงมาตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการป่าในประเทศไทยในปัจจุบันไม่สร้างความยั่งยืนแก่ทรัพยากรป่า และสร้างความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์จากป่าให้แก่คนจำนวนมาก ดังเช่นการเปิดให้อำนาจทุนเข้าใช้พื้นที่ป่าในการหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรป่าจึงควรใช้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างป่าและชุมชน อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน รัฐควรมีหน้าที่ประสานนโยบายและแผน รวมถึงการรับรองสิทธิชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าที่หลากหลายรูปแบบและความหลากหลายสอดคล้องกับระบบนิเวศและบริบทของท้องถิ่น 3) ทรัพยากรน้ำ ปัญหาในปัจจุบันมีการจัดการทรัพยากรน้ำโดยแยกส่วนไม่เชื่อมโยงกับโครงสร้างอื่นๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่ธรรมชาติและระบบนิเวศ เป็นต้น ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการจัดการน้ำ การจัดการน้ำที่รวมศูนย์ไว้ในส่วนกลางขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงปัญหาการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและพื้นที่เมืองที่ก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรน้ำจากภาคเกษตรกรรม เป็นต้น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำให้เกิดความเป็นธรรม จำเป็นต้องบูรณาการการจัดการน้ำร่วมกันทุกภาคส่วนและสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ มีการศึกษาประเมินผลด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment: SEA) และผลกระทบด้านอื่นอย่างรอบด้าน รวมถึงการอนุรักษ์แหล่งน้ำตามธรรมชาติและระบบนิเวศอย่างจริงจัง 4) ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในปัจจุบันได้รับผลกระทบจากการทำลายระบบนิเวศชายฝั่งจากอุตสาหกรรมประมงและการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่บริเวณทะเลและชายฝั่ง การกัดเซาะชายฝั่งจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก และการใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกินสมรรถนะ เช่น การท่องเที่ยว การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม และการขนส่งทางเรือ เป็นต้น การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารจัดการทะเลและชายฝั่ง โดยบูรณาการการจัดการร่วมกับแม่น้ำ ป่า และการใช้ประโยชน์ที่ดิน การทวงคืนพื้นที่สาธารณะที่ถูกภาคเอกชนใช้ประโยชน์โดยมิชอบ และที่สำคัญคือการสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและภาคประชาชนต่อโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ที่จะดำเนินการในพื้นที่ทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่นต่างๆ และ 5) ทรัพยากรพลังงาน แม้ประเทศไทยจะมีความมั่นคงด้านพลังงาน แต่ในปัจจุบันยังมีความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมอยู่มาก ประเทศไทยมีการนำเข้าเชื้อเพลิงมีมูลค่าสูงเกินร้อยละ 10 ของจีดีพี แต่ไม่มีแนวทางการใช้พลังงานหมุนเวียนอย่างกว้างขวางและชัดเจน ปัญหาสำคัญของความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรพลังงาน คือ การจัดการทรัพยากรพลังงานของประเทศไทยเป็นระบบรวมศูนย์ การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพลังงานอยู่ในมือกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม ส่งผลให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ทั้งในส่วนภาครัฐ นักการเมือง ภาคธุรกิจ รวมถึงการให้ประโยชน์ต่อภาคการผลิตบางภาค เช่น การสร้างโรงไฟฟ้าส่วนใหญ่มาจากความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและบริการ แต่แหล่งที่ตั้งโรงไฟฟ้ากลับสร้างในพื้นที่ทรัพยากรสำคัญในการดำรงชีวิตของชุมชน หรือสร้างในพื้นที่สาธารณะและก่อให้เกิดผลกระทบในหลายๆ ด้าน เป็นต้น การแก้ไขความเหลื่อมล้ำ

ดังกล่าวจำเป็นต้องปฏิรูประบบพลังงานของประเทศโดยการกระจายศูนย์ด้านพลังงานอย่างเหมาะสม (ถึงแม้ว่าการผลิตแบบรวมศูนย์ยังมีความจำเป็นอยู่เช่นกัน) สนับสนุนการสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการใช้พลังงาน การสร้างความรับผิดชอบและไม่ผลักภาระการใช้พลังงานจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปสู่ประชาชนอีกกลุ่ม

ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี พ.ศ.2557 ได้มีการกำหนดหัวข้อของการปฏิรูปไว้ 11 หัวข้อ ประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นสำคัญที่สภาปฏิรูปได้เสนอแนะการบริหารจัดการทรัพยากรประเภทต่างๆ ได้แก่ ป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขที่กระบวนการของรัฐทั้งในแง่ของขั้นตอนการปฏิบัติและโครงสร้างองค์กร โดยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ (อิทธิพล ศรีเสวลักษณ์, 2558) ต้องสนับสนุนให้ใช้แนวคิดการจัดการป่าไม้อย่างมีส่วนร่วมจากชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขับเคลื่อนให้ป่าชุมชนหรือป่าเศรษฐกิจชุมชนเกิดขึ้นจริงจากที่ประชาชนเคยใช้ประโยชน์มาแต่อดีต เพราะปัญหาปัจจุบันเกิดจากรัฐใช้กฎหมายในการผูกขาดการใช้ประโยชน์มาหลาย ทศวรรษ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, 2551; โสภณ ชมชาญ, 2556) สำหรับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (เผด็จศึกดี จารยะพันธุ์, 2558) ต้องใช้การจัดการเชิงรุกและสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยการ จัดการแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะเร่งด่วนมุ่งเน้นการติดตามและวางนโยบาย ได้แก่ การจัดการด้านกฎหมายที่ เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การประเมินมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล การจัดทำ นโยบายชาติทางทะเล (National Marine Policy) ที่เป็นเชิงรุก การติดตามทำรายงานสถานการณ์ทางทะเล ไทยประจำปี และการกำหนดท่าทีของประเทศไทยต่อการประชุมการบริหารจัดการทะเลและมหาสมุทรใน ระดับสากล ในส่วนระยะกลางมุ่งเน้นการสร้างรากฐานความมั่นคงให้แก่การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง ได้แก่ ความตระหนักและความรู้ให้แก่ทุกภาคส่วน และการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้อง เหมาะสมกับสถานการณ์สากล และระยะยาวมุ่งเน้นความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง ได้แก่ การสร้างขีดความสามารถในด้านต่างๆ ของการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล การสร้าง ความชัดเจนในเรื่องพื้นที่พิพาทและการหมตอายุสัมปทานของแท่นปิโตรเลียม และยุทธศาสตร์รองรับเขต เศรษฐกิจพิเศษจำเพาะและการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้าน และด้านทรัพยากรน้ำ (สุจิต คุณธนกุลวงศ์, 2558) สรุปข้อเสนอการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับต่างๆ ดังนี้ 1) การบริหารจัดการระดับประเทศ มุ่งเน้นในเรื่องการใช้กฎหมายบริหารและจัดการน้ำเชิงรุกที่เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน จัดโครงสร้าง องค์กรการบริหารที่รับผิดชอบต่อการวางยุทธศาสตร์และแผนงานที่ชัดเจน วางแผนการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และพัฒนาองค์ความรู้และสร้างความตระหนักให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่าง ครอบคลุม 2) การบริหารจัดการระดับจังหวัดและชุมชน มุ่งส่งเสริมขีดความสามารถของจังหวัดและชุมชนใน การบริหารจัดการน้ำ เช่น การทำงานเชิงรุก สร้างเครือข่ายประสานงานในระดับต่างๆ จัดทำฐานข้อมูลด้าน การใช้น้ำ เสริมสร้างความสามารถของชุมชนในการวางแผน ดำเนินงาน และติดตามประเมินผล และ 3) การ ศึกษาวิจัยต่อเนื่อง เชื่อมโยงเครือข่ายนักวิจัยให้ได้ถอดบทเรียนในระดับลุ่มน้ำของกรมทรัพยากรน้ำ และสร้าง นักวิจัยรุ่นใหม่ระดับพื้นที่เพื่อเชื่อมต่อการทำงานในระดับต่างๆ จะเห็นได้ว่าในกระบวนการปฏิรูปการบริหาร จัดการทรัพยากร มุ่งเน้นให้เกิดการใช้กฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบันเพื่อให้การบังคับใช้มี ประสิทธิภาพและรองรับกับสถานการณ์ความหลากหลาย พร้อมทั้งปฏิรูประบบโครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ รับผิดชอบให้มีการเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ สร้างให้เกิดเครือข่ายการบริหารจัดการที่ร่วมมือกัน ดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้ตอบสนองทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม รวมถึงการสร้างองค์ความรู้และ ความตระหนักให้เกิดขึ้นแก่สาธารณะ

ในมุมมองที่แตกต่างกันไป กฤติกา เลิศสวัสดิ์ (2554) มองทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยว่ามีความหลากหลายและมีความซับซ้อนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นระบบนิเวศ และมีความสัมพันธ์กับหน่วยของสังคมในระดับต่างๆ การจัดการทรัพยากรโดยการมองแบบแยกส่วนให้เป็นเรื่องของแร่ธาตุ น้ำ ป่า ดิน อากาศ สัตว์ป่า และสัตว์น้ำชายฝั่ง เป็นต้น เพียงอย่างเดียวย่อมนำมาสู่การแยกส่วนมนุษย์ออกจากระบบนิเวศของโลกเช่นกัน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบแยกส่วนและไม่สร้างความเชื่อมโยงต่อกันนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะผลกระทบที่จะเกิดแก่คนในท้องถิ่นและคนยากจน ที่สำคัญเป็นการทำลายสมดุลทางธรรมชาติและระบบนิเวศให้เสียไป สาเหตุหลักที่ผู้เขียนชี้ให้เห็น คือ พื้นฐานความคิดในอดีตที่ผ่านมาว่าร้อยละ 70 ของทรัพยากรธรรมชาติในการเป็นผู้จัดการทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ผ่านระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ที่เข้มแข็ง แม้ในระยะหลายสิบปีที่ผ่านมาจะมีแนวคิดเรื่องการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเกิดขึ้น และมีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เริ่มมีความสอดคล้องกับแนวคิดระบบการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในประเทศไทยปัจจุบันยังพบว่าการเข้าถึงอำนาจในการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ยังคงติดอยู่กับการผูกขาดอำนาจของรัฐส่วนกลาง แม้ในเชิงอุดมคติรัฐต้องบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ แต่ในข้อเท็จจริงยังพบแนวโน้มของการถูกรวบอำนาจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือมีการส่งเสริมให้เกิดการผูกขาดอำนาจที่เอื้อประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแก่ฝ่ายตน โดยอ้างถึงความจำเป็นทางมิติทางด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว โดยละเลยมิติอื่นๆ ไปหมดสิ้น เช่น มิติทางด้านสังคมและวัฒนธรรม มิติทางด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นต้น สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกเปรียบเป็นดั่งสินค้าหรือวัตถุดิบที่สร้างความมั่งคั่ง แทนที่จะถูกมองเป็นรากฐานชีวิตในการดำรงชีพ และค่อยเปลี่ยนไปเป็นสินค้าในภายหลัง แนวคิดพื้นฐานต่อทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันระหว่างรัฐและชุมชนเช่นนี้เอง ที่นำไปสู่การจัดการที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคม โดยเฉพาะประเด็นการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรม เช่น ทรัพยากรน้ำ ถูกมองเป็นต้นทุนในการผลิตของภาคอุตสาหกรรม แต่เมื่อเกิดน้ำเสียกลับปิดความรับผิดชอบไปให้กับภาคส่วนอื่น ทรัพยากรแร่ธาตุและปิโตรเคมีถูกมองเป็นสินค้าและปัจจัยการผลิตของอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ แต่เมื่อมีการทำเหมืองแร่หรืออุตสาหกรรมปิโตรเคมีกลับสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างรุนแรง รวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดิน ทรัพยากรอากาศที่ถูกใช้อย่างไม่เป็นธรรมเช่นเดียวกัน เมื่อมีการส่งเสริมการพัฒนาประเทศโดยมุ่งแต่มิติทางด้านเศรษฐกิจเหนือมิติอื่นใดดังที่ผ่านมา การแก้ไขความไม่เป็นธรรมดังกล่าวอาจจำเป็นต้องพิจารณาแนวคิดหลัก 2 เรื่อง ได้แก่ 1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลาง สร้างโอกาสการเข้าถึงและใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรมแก่คนทุกกลุ่มในสังคม และ 2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยยึดระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง โดยดำรงความสัมพันธ์แบบสร้างสมดุลแก่ระบบนิเวศ ป้องกันการรุกรานความสมดุลของธรรมชาติ สอดคล้องกับงานเขียนของอดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา (2547) ที่สะท้อนตัวอย่างของปัญหาการปนเปื้อนแร่ตะกั่วที่ห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ท้ายน้ำว่าเป็นแค่อาการของปัญหาเท่านั้น ต้นเหตุสำคัญเกิดจากการขาดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดี ส่งผลต่อความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นต้นตอของปัญหา และปัญหาการจัดการพื้นที่ระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่พัฒนาแหล่งแร่ตะกั่วเพื่อการส่งออก และพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยของชุมชน นอกจากนี้ผู้เขียนยังสรุปปัญหาสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเกิดจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเช่นกัน เช่น การไม่ได้นำมาตราการและกฎหมายมาใช้เพียงพอเพียง เช่น ระบบเงินมัดจำความเสี่ยง มาตราการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เคร่งครัด การส่งเสริมการค้าเสรี การกำหนดเขตศักยภาพแร่ และที่สำคัญ คือ การขาดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความสำเร็จของส่วนรวม

อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) ได้สะท้อนปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนทรัพยากรส่วนรวมให้กลายมาเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนน้อย โดยใช้เหตุผลของการพัฒนาและการอนุรักษ์เป็นตัวนำ ปิดกั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นในการเข้าไปใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพ เช่น ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น กระบวนการนี้คล้ายคลึงกับกระบวนการปิดกั้นที่ดินของส่วนรวม (Enclosure) ของกฎหมายในประเทศอังกฤษ ที่ยึดเอาที่ดินส่วนรวมมาเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของระบบทุนนิยมในช่วง 5 ศตวรรษที่ผ่านมา ผู้เขียนได้สรุปไว้ว่าการแย่งชิงทรัพยากรโดยแท้จริงเกิดจากการใช้อำนาจรัฐและพลังของระบบตลาด ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ส่งผลให้ท้องถิ่นและชุมชนเสียอำนาจการควบคุมและดูแลทรัพยากรธรรมชาติของส่วนรวม ส่งผลให้เกิดสภาวะ “การกลายเป็นชายขอบ (Marginalization) เพิ่มขึ้น (ชานนท์, 2537; McKinnon ed., 1992 อ้างใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544)

4.4.9.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านทรัพยากรมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- เพื่อศึกษาความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และโอกาสในการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม
- เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความเป็นธรรมในปัจจุบัน
- เพื่อศึกษาทรัพยากรที่มีความสำคัญกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม การจัดการและการสำรองทรัพยากร โดยไม่ก่อให้เกิดการแย่งชิงกับประชาชน
- เพื่อศึกษาการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเหมาะสมสำหรับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และการเพิ่มผลิตภาพของอุตสาหกรรม
- เพื่อศึกษาปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะน้ำ เพื่อลดความขัดแย้งกับการใช้น้ำภายในชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม
- เพื่อศึกษาทิศทางการใช้ทรัพยากรพลังงานที่เป็นต้นเหตุแห่งความเหลื่อมล้ำระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

4.4.10 ประเด็นด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม

4.4.10.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า มีจำนวนงานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มากที่สุดในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมุ่งส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้เป็นการพัฒนาหลักของประเทศ ถ้าพิจารณาการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมในประเทศตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) จะพบว่าเมื่ออุตสาหกรรมเกิดขึ้นบริเวณพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และกระจายสู่ภูมิภาคตั้งแต่การส่งเสริมนโยบายกระจายอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) และฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏว่ามีการศึกษาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.

2528 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเริ่มส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคม และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านมลพิษต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ผลกระทบจากการขยายภาคการผลิตและภาคอุตสาหกรรมดังกล่าว ย่อมนำมาซึ่งปัญหาด้านมลพิษสิ่งแวดล้อมที่พบเห็นได้ในหลายพื้นที่ของประเทศ จากรายงานสุขภาพคนไทย ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2556) ระบุข้อมูลจากกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องข้อร้องเรียนโรงงานที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปีงบประมาณ 2555 มีจำนวน 185 เรื่อง โดยส่วนใหญ่เป็นปัญหากลิ่นเหม็น 65 เรื่อง ปัญหาน้ำเสีย 51 เรื่อง ปัญหาเสียงดังรบกวน 47 เรื่อง เป็นต้น ซึ่งตัวเลขดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นจากปีงบประมาณ 2554 กว่าเท่าตัว เช่นเดียวกับการเก็บข้อมูลอุบัติเหตุสารเคมีของศูนย์ความเป็นเลิศแห่งชาติด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียอันตราย ที่พบว่าการเกิดอุบัติเหตุจากวัตถุเคมีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะภาคตะวันออกของประเทศที่มีพื้นที่อุตสาหกรรมหนาแน่น รวมถึงการลักลอบทิ้งกากของเสียอุตสาหกรรมและโรงงานบำบัดกากของเสียอุตสาหกรรมที่ไม่ได้มาตรฐานในหลายพื้นที่

จากการทบทวนพบงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่มุ่งเน้นการศึกษาสถานการณ์การเกิดขึ้นของมลพิษที่เกิดจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า เหมืองแร่ เป็นต้น พบว่ามีการวิจัยเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางน้ำและปัญหามลพิษทางอากาศมากที่สุด สำหรับการศึกษามลพิษทางน้ำมีการทำวิจัยและศึกษาในพื้นที่ลุ่มน้ำที่สำคัญ เช่น ลุ่มน้ำเพชรบุรี (สมบุรณ์ ขจรเดชะศักดิ์ ทวีพร เนียมมาลัย และสุทิสรา ลุ่มบุตร 2545) ลุ่มน้ำแม่กลอง (วรารักษ์ ทนงศักดิ์, 2547) ลุ่มน้ำท่าจีน (ณัฐพร โตประยูร 2548) เป็นต้น โดยการวิจัยส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบค่าทางวิทยาศาสตร์ต่างๆ เช่น ค่า BOD (ปริมาณความต้องการออกซิเจนทางชีวเคมี) จากตัวอย่างของแหล่งน้ำบริเวณชุมชนที่อยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงค่า BOD ในเตรท และฟอสเฟต จากตัวอย่างของแหล่งน้ำบริเวณพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรมโดยรอบ สิ่งที่น่าสนใจคือ ภาวะมลพิษทางน้ำในรูป BOD ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำต่างๆ กลับพบว่ามีมาจากพื้นที่ปศุสัตว์ พื้นที่นาข้าว พื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่เกษตรกรรมเป็นอันดับต้นๆ เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ไม่มีการบำบัดน้ำเสียก่อนทิ้งลงสู่พื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งต่างจากในเขตชุมชนและพื้นที่อุตสาหกรรมที่มีภาวะมลพิษทางน้ำรองลงมาจากพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากมีระบบบำบัดและมีมาตรการควบคุมที่ชัดเจน สอดคล้องกับงานเขียนของ วุฒิ หวังวัชรกุล (2531) ที่ระบุว่า การปรับปรุงคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำสำคัญของประเทศจะเน้นการควบคุมภาคอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ 1) ปริมาณน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมีสัดส่วนที่น้อยกว่าภาคการผลิตอื่นๆ และถูกควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมายอย่างทั่วถึง และ 2) การเพิ่มมาตรฐานน้ำทิ้งจากอุตสาหกรรมให้เข้มงวดขึ้น ส่งผลต่อต้นทุนสำหรับภาคอุตสาหกรรมและจะมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมในตลาดต่างประเทศ และการเพิ่มมาตรฐานดังกล่าวจะมีผลต่อคุณภาพน้ำเป็นส่วนน้อยเช่นกัน ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องขยายการควบคุมมลพิษทางน้ำไปสู่แหล่งมลพิษอื่นๆ อย่างเร่งด่วนเช่นกัน

นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยที่ระบุผลกระทบที่รุนแรงจากปัญหามลพิษต่อชุมชนและประชาชนในแหล่งพื้นที่อุตสาหกรรมหลายแห่งเช่นเดียวกัน จากสาเหตุกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมและจัดการโรงงานอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมไม่สามารถเป็นเครื่องมือได้ในทางปฏิบัติ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ และลงโทษตามกฎหมาย การขาดการวางแผนเมืองที่ต่อเนื่องและสอดคล้องกับพื้นที่ข้างเคียง โรงงานอุตสาหกรรมมีทำเลที่ตั้งกระจายกระจัดกระจาย กระบวนการและเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตไม่ปลอดภัย ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย รวมทั้งขาดการรับรู้ข่าวสารและการคุ้มครองจากภาวะมลพิษ และการขาดความรู้ ความเข้าใจและจิตสำนึกของผู้ประกอบการในการให้ความร่วมมือด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่อุตสาหกรรมหลักของประเทศ เช่น พื้นที่อุตสาหกรรมในจังหวัดสมุทรปราการ (วราลักษณ์ คงอ้วน, 2547) ที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมในยุคแรกๆ ที่มีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมการผลิต หรือในกรณีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและพื้นที่

โดยรอบ จังหวัดระยอง (ภิรมย์ ศรีธาตุ, 2546; นิศาชล หังสวนัส, 2546; เดชรัต สุขกำเนิด ศุภกิจ นันทะวรการ และวิภา ชื่นจิต, 2550; ตะวัน พงศ์แพทย์, 2553; พันธกานต์ ตงฉิน, 2553; ฉวีวรรณ สายบัว, 2554; สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์, 2554) ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมต้นน้ำที่หนาแน่นไปด้วยอุตสาหกรรมหนักและมีส่วนในการก่อมลพิษ เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ พลาสติก เหล็กและเหล็กกล้า โรงแยกก๊าซ โรงกลั่นน้ำมัน โรงไฟฟ้า และท่าเรืออุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งในปี พ.ศ.2531 มีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ประมาณ 8,000 ไร่ แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการขยายตัวจนถึงประมาณ 20,000 ไร่ มีโรงงานมากกว่า 300 โรง ส่งผลให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม และด้านอื่นๆ รุนแรงมากขึ้น ทั้งในด้านมลพิษทางอากาศ เช่น สารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย “วีโอซี” (Volatile Organic Compounds- VOCs) ซึ่งพบมากกว่า 40 ชนิด โดยเป็นสารก่อมะเร็ง 20 ชนิด (กรมควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจวัดสารอินทรีย์ระเหยง่าย 9 ชนิดในช่วง ปี พ.ศ.2549-2553 พบสาร 3 ชนิดที่มีค่าเกินมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง เช่น สารเบนซิน สารบิวทาไดอิน และ สารไดคลอโรอีเทน) ฝุ่นละออง และก๊าซพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ออกไซด์ของไนโตรเจน คลอโรเบนซิน เป็นต้น อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและแรงงานในพื้นที่ชุมชนอุตสาหกรรม นอกจากนี้ประชาชนยังได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางน้ำที่ปนเปื้อนสารเคมีในแหล่งน้ำสาธารณะ โดยการตรวจวัดคุณภาพน้ำผิวดินบริเวณพื้นที่อุตสาหกรรมมีปริมาณความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (BOD) มีค่าสูงเกินมาตรฐาน มีการปนเปื้อนโลหะหนักในบ่อน้ำตื้น และมีการปนเปื้อนสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย “วีโอซี” ในบ่อน้ำบาดาล สำหรับน้ำทะเลและชายฝั่งบริเวณที่เป็นรางระบายน้ำทิ้งจากพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมฯ พบว่ามีการสะสมของมลพิษต่างๆ เช่น ตะกอนแขวนลอยของน้ำทิ้ง แบคทีเรีย โลหะหนัก ฟอสเฟต และแอมโมเนีย เป็นต้น มีแนวโน้มสูงมากขึ้นและมีค่าเกินมาตรฐานในหลายพื้นที่ ส่งผลต่อปัญหาน้ำสำหรับการอุปโภคและบริโภค รวมถึงผลกระทบการปนเปื้อนมลพิษในสัตว์น้ำชายฝั่งที่เป็นแหล่งหารายได้ของชาวประมงชายฝั่งท้องถิ่น อันเป็นการสร้างผลกระทบต่อพื้นที่ผลิตอาหารที่กำลังลดน้อยถอยลงกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหารของชุมชนท้องถิ่น และกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัดและประเทศ นอกจากนี้ยังพบปัญหาขยะและกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่เพิ่มสูงขึ้นมาก แต่การจัดการสารเคมีและวัตถุมีพิษภายนอกโรงงานกลับต่ำกว่ามาตรฐานมาก และมีการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายในที่สาธารณะอยู่เสมอ ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการปนเปื้อนในทรัพยากรน้ำ อากาศ และดิน สาเหตุของปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดจากปริมาณขยะและกากของเสียอันตรายมีจำนวนมากกว่าสถานที่รับกำจัด และส่วนใหญ่ต้องส่งให้กับบริษัทที่รับกำจัดนอกเขตพื้นที่สถานประกอบการ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ระบบการขนส่งขาดความรัดกุมทำให้เกิดการลักลอบทิ้งในที่สาธารณะหรือพื้นที่เอกชนรกร้าง ลักลอบทิ้งในพื้นที่ที่มีการซื้อหรือเช่าไว้เพื่อปิดบังอำพราง และลักลอบทิ้งในหน่วยงานคัดแยกและรีไซเคิลขยะที่ไม่มีใบอนุญาตในการจัดเก็บหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมอันตราย กระบวนการลักลอบทิ้งกากของเสียดังกล่าวมีการกระทำเป็นขบวนการทั้งจากแหล่งผู้กำเนิด ผู้ขนส่ง ผู้กำจัดกากของเสีย และความหละหลวมของการตรวจสอบอย่างเข้มงวดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปัญหาการลักลอบทิ้งขยะและกากของเสียอุตสาหกรรมนี้ยังพบในพื้นที่อุตสาหกรรมอื่นๆ ในจังหวัดอื่นๆ เช่นเดียวกัน เช่น จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดชลบุรี จังหวัดปราจีนบุรี และที่กำลังเป็นปัญหาได้รับการกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้ง คือ ตำบลหนองแหวน อำเภอนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น (ฉวีวรรณ สายบัว, 2554; สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์, 2554; Green Peace, 2555; สุนทร อุปมาณ, 2556; เขมวไล ชีรสุวรรณจักร, 2557; สมนึก จงมีวดีน; 2558) การตอบโต้จากภาคประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่จะใช้วิธีชุมนุมประท้วงและร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมสืบสวนคดีพิเศษ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สื่อมวลชน เป็นต้น เพื่อให้เข้ามาดูแลแก้ไขปัญหา แต่อย่างไรก็ตาม สมนึก จงมีวดีน (2558) ได้ทำการศึกษาสถานการณ์ปัญหาการลักลอบทิ้งกากของเสียอุตสาหกรรมอันตราย เพื่อรับรู้ภาวะคุกคามร่วมกับนักวิชาการอิสระ พบว่า การทิ้งขยะและกากของเสียอุตสาหกรรมอันตรายที่ผ่านมาไม่ได้ถูกลอบ

ทั้งนี้ในพื้นที่แหล่งกำเนิดเพียงอย่างเดียว ผู้เขียนยกตัวอย่างการลักลอบนำขยะและกากของเสียอุตสาหกรรม อันตรายจากโรงงานต่างๆ ในภาคตะวันออก เช่น จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัด ปราจีนบุรี ไปลักลอบทิ้งในอีกหลายจังหวัดของภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคใต้ตอนบนของประเทศอีกด้วย ซึ่งประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่ทราบถึงวิกฤตทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของตนเอง ที่มลพิษจากขยะและ กากของเสียอุตสาหกรรมอันตรายกำลังคืบคลานเข้ามาสู่พื้นที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างเงียบๆ การแก้ไข ปัญหาโดยรัฐในปัจจุบันเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ ต้นเหตุสำคัญที่แท้จริงพบว่าการคอร์รัปชั่นและการขาดความ รับผิดชอบต่อกระบวนการกำจัดขยะและกากของเสียอุตสาหกรรมอันตราย เนื่องจากต้นทุนในการดำเนินการ กำจัดขยะและกากของเสียอุตสาหกรรมอันตรายมีค่าใช้จ่ายสูง (ค่าใช้จ่ายอยู่ในหลักหลายพันบาทไปถึงหลาย หมื่นบาทต่อตัน) การมุ่งรักษากำไรสูงสุดของกิจการโรงงานและต้องการลดต้นทุนในการกำจัดจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ ปัญหาทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เมื่อการขยายตัวของโรงงานยังเป็นมาตรการส่งเสริมของรัฐ ปัญหาการ ลักลอบทิ้งขยะและกากของเสียอุตสาหกรรมอันตรายจึงยังคงมีอยู่ต่อไป ประกอบกับบทลงโทษต่อการลักลอบ ทิ้งกำจัดขยะและกากของเสียอุตสาหกรรมอันตรายยังเบาเกินไปเมื่อเทียบกับผลเสียที่เกิดขึ้นต่อส่วนรวม การที่ รัฐเพิ่มเจ้าหน้าที่รัฐในการดูแลหรือเพิ่มโรงกำจัดกำจัดขยะและกากของเสียอุตสาหกรรมอันตราย จึงไม่ใช่ ทางแก้ไขปัญหามาตรฐานอย่างแท้จริง (สมนึก จงมีวสิน, 2558) ปัจจุบันประเด็นเรื่องการจัดการกาก อุตสาหกรรมได้รับการให้ความสำคัญตามแผนแม่บทการพัฒนาเข้าสู่เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยกรม โรงงานอุตสาหกรรม (2558) จัดทำคู่มือการจัดการกากอุตสาหกรรม สำหรับโรงงานอุตสาหกรรม ผู้รวบรวม และขนส่งกากอุตสาหกรรม โรงงานบำบัดและกำจัดกากอุตสาหกรรม หน่วยงานผู้กำกับดูแลการจัดการกาก อุตสาหกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในการเฝ้าระวังการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม เพื่อให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและปฏิบัติให้ถูกต้อง เพื่อลดผลกระทบ ด้านต่างๆ และมุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศให้ประสบผลสำเร็จที่แท้จริง โดยมีหลักการ ดำเนินการผ่าน กระบวนการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (Reuse/Recycle/Recovery) กระบวนการบำบัด (Treatment) เผาทำลายร่วมในเตาเผาปูนซีเมนต์ (Co-incineration in cement kiln) และการกำจัด (Disposal) ซึ่งจำเป็นต้องติดตามการใช้งานต่อไปในอนาคตว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้ ประโยชน์จากคู่มือฉบับนี้มากน้อยเพียงใด

พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือในจังหวัดลำพูนเป็นอีกกรณีศึกษาสำคัญ ที่สะท้อน ปัญหามลพิษที่ทำลายสภาพแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนและแรงงานในพื้นที่อย่างชัดเจน ตั้งแต่ได้รับการ ส่งเสริมให้มีการขยายภาคอุตสาหกรรมการผลิตไปสู่ภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 จังหวัดลำพูนที่เคยเป็นพื้นที่เกษตรกรรมด้านการปลูกไม้ผล เช่น ลำไย และผลไม้ เมืองเหนืออื่นๆ เป็นเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมสำหรับภาคเหนือ โดยมุ่งเน้นการรองรับ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์จากประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งปลายปี พ.ศ.2536-2537 พบรายงานการเสียชีวิตของ แรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเสียชีวิตลงกว่าสิบราย แต่ถูกกล่าวหาว่าสาเหตุการเสียชีวิตเกิดจากโรคเอดส์ ทั้งที่ อาการของการเสียชีวิตไม่มีส่วนสัมพันธ์กับโรคเอดส์เลย การฟ้องร้องคดีต่างๆ ของแรงงานที่ป่วยจากปัญหา สารเคมีในเลือดเกินมาตรฐานกลับถูกยกฟ้องทั้งในศาลแรงงานและศาลฎีกา ธารา คำบัวศรี (2540) แพรดาศ์ มา เหลี่ยม พิรพงษ์ สนทรเดชะ สีหนาด ชาญณรงค์ และอ่อนจันทร์ โคตรพงษ์, (2547) ได้สะท้อนปัญหามลพิษที่มี การสะสมมายาวนานในพื้นที่ โดยแรกเริ่มในปี พ.ศ.2532 ปัญหาเริ่มจากเกิดกลิ่นเหม็นในแม่น้ำกวัง ซึ่งเชื่อ กันว่าเป็นกลิ่นฟอร์มาลินที่ปล่อยออกมาจากโรงงานฟอกหนังและเย็บถุงมือแห่งแรกที่เปิดกิจการในพื้นที่นิคม อุตสาหกรรม ประชาชนบางส่วนเริ่มล้มป่วยด้วยโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจ ปลาในแม่น้ำเริ่มตายลอยแพขึ้นมา พบเศษหนังและชิ้นส่วนที่เหลือจากการตัดเย็บนอนกันอยู่ใต้แม่น้ำ และในระยะต่อมาประชาชนริมฝั่งแม่น้ำกวัง ที่อยู่ทางปลายน้ำเริ่มได้รับผลกระทบ ไม่สามารถใช้น้ำใต้ดินริมฝั่งแม่น้ำกวังมาใช้เพื่ออุปโภคและบริโภคได้

เนื่องจากมีกลิ่นและระคายเคืองต่อผิวหนัง ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐและบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมแห่งหนึ่งมาทำการสำรวจ และสรุปว่าสาเหตุเกิดจากระบบบำบัดน้ำเสียของนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือไม่มีความสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังพบปัญหาการกำจัดของเสียและกากอุตสาหกรรมที่มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหามลพิษปนเปื้อนในน้ำใต้ดิน เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมทำให้ปริมาณของเสียและกากอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น เตาเผาขยะและสถานที่กำจัดของเสียและกากอุตสาหกรรมไม่สามารถรองรับได้อย่างพอเพียง ทำให้มีการเทกองไว้บนที่โล่งและเกิดการปนเปื้อนขึ้น เมื่อฝนตกชะล้างของเสียและกากอุตสาหกรรมซึมลงไปปนเปื้อนน้ำใต้ดินและบ่อน้ำผิวดินที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งเกิดการสะสมของสารโลหะหนัก เช่น โครเมียม แคดเมียม และตะกั่ว เป็นต้น ด้วยการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพและครอบคลุมส่งผลให้เกิดปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียและกากอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา เช่น การลักลอบทิ้งในพื้นที่สาธารณะ หรือการลักลอบทิ้งรวมไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป เป็นต้น ในช่วงปี พ.ศ.2537 ได้มีการศึกษาชุมชนเพื่อสืบค้นกลุ่มแรงงานที่ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพจากการทำงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ พบมีอาการร่วม คือ ปวดศีรษะเรื้อรัง ชาตามแขนขา อ่อนเพลีย และระบบหายใจขัดข้อง แต่อย่างไรก็ตามแม้มีคณะทำงานเพื่อศึกษาและตรวจสอบ ก็ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนถึงสาเหตุและจำนวนผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิต สิ่งสำคัญที่ ธารา บัวคำศรี (2540) สะท้อนผ่านปรากฏการณ์ปัญหามลพิษที่เกิดจากพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน คือ ความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านอาชีวอนามัยของหน่วยงานรัฐทั้งในระดับจังหวัดและภูมิภาค การขาดประสิทธิภาพของแรงงานและการรับรู้อันตรายจากการทำงานภายในกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง สังคมไทยขาดโครงสร้างทางการเมืองในการรับมือกับมลพิษอุตสาหกรรม และความลักลั่นระหว่างหน่วยงานรัฐที่ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

สำหรับการศึกษาปัญหามลพิษทางอากาศนอกจากจะพบในพื้นที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมต่างๆ ในหลายพื้นที่ บางส่วนจะพบจากการทำการศึกษาโรงงานและโรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานถ่านหินเป็นหลัก เช่น โรงไฟฟ้าแม่เมาะจังหวัดลำปาง (ปองปรีดา โยธา, 2542; เพ็ญรพี ผ่องกลิ่น, 2542; พูนสุข ชันธาโรจน์, 2554; บำเพ็ญ ไชยรักษ์, 2558) พื้นที่แอ่งแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปางได้รับการส่งเสริมให้เป็นเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหินมากกว่า 6 ทศวรรษ จากเริ่มต้นในปี พ.ศ.2497 ที่เหมืองแม่เมาะสามารถขุดถ่านหินลิคนต์ได้ปีละราวๆ 20,000 ตัน ขณะที่ปัจจุบันในปี พ.ศ.2558 ภายใน 1 วันสามารถขุดถ่านหินลิคนต์ได้มากกว่า 45,000 ตัน นับว่าเป็นการเพิ่มศักยภาพการขุดและเผาผลาญถ่านหินลิคนต์ของโรงไฟฟ้านับพันเท่า จากการเริ่มต้นด้วยการอ้างถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย เห็นความเชื่อมโยงกับอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ และการมุ่งเน้นพัฒนาพลังงานของประเทศด้วย “การจัดหา” มากกว่า “การจัดการ” มาตั้งแต่เริ่มต้น ส่งผลกระทบริ้นแรงต่อวิถีชีวิตของผู้คนและสภาพแวดล้อม ดังปรากฏเป็นข่าว กระแสต่อต้าน และการฟ้องร้องคดีความมาอย่างต่อเนื่อง (พูนสุข ชันธาโรจน์, 2554; บำเพ็ญ ไชยรักษ์, 2558) โดยเฉพาะคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้ยืนยันว่า “โรงไฟฟ้าถ่านหิน คือ แหล่งกำเนิดมลพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์” และ “กฟผ. กระทำละเมิดต่อสิ่งแวดล้อม และมีการกระทำละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายแร่ และสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ” จึงต้องรับผิดชอบในเรื่องค่าชดเชย การเยียวยา และการแก้ไขมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งสวนทางกับวาทกรรม “พลังงานถ่านหินสะอาด” ที่ใช้เป็นโฆษณาชวนเชื่อมากกว่าข้อเท็จจริง ซึ่งวาทกรรมดังกล่าวก็ยังปรากฏอยู่ในเอกสารนโยบายด้านพลังงาน เช่น ร่างแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP) ฉบับล่าสุด (พ.ศ.2555-2573) ที่ยังคงพึ่งพาการใช้ถ่านหินลิคนต์ภายในประเทศ 18.6 ล้านตัน และนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน 17.3 ล้านตัน เป็นต้น นำไปสู่กรณีที่ต้องเพิ่มกำลังการผลิตถ่านหินลิคนต์ การสร้างเหมืองถ่านหินเพิ่มขึ้นที่แอ่งสะบาย้อย จังหวัดสงขลา แอ่งเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ แอ่งยาว จังหวัดลำปาง และโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินเพิ่มเติม คือ โรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ จังหวัดกระบี่ และโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา จังหวัดสงขลา เป็นต้น จากรูปธรรมของ

ปัญหามลพิษที่สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างเหมืองถ่านหิน โรงไฟฟ้า และชุมชนในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ส่งผลให้เกิดการรับรู้ วิกฤตการณ์ และการตื่นตัวด้านการศึกษาและสำรวจผลกระทบจากโรงไฟฟ้าถ่านหินในหลากหลายกลุ่มทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา นักวิชาการ และภาคประชาสังคม เป็นจำนวนมาก ญัฐฤช อัสนี และนวนล้อย ตริรัตน์ (2553) ศึกษาถึงปัญหาต้นทุนผลกระทบภายนอกเชิงลบที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะส่งผลต่อสุขภาพของประชาชน วิถีชีวิต ระบบสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งค่าชดเชยจากหน่วยงานรัฐไม่สามารถครอบคลุมต้นทุนผลกระทบภายนอกเชิงลบที่เกิดขึ้นได้ ปัญหาต้นทุนผลกระทบภายนอกเชิงลบดังกล่าวเกิดจากการละเลยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 46 ที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Impact Assessment (EIA) ระหว่างโรงงานไฟฟ้ากับชุมชนโดยรอบ ด้วยเหตุที่หน่วยงานรัฐและกิจการไฟฟ้าขาดความจริงจังในการให้ข้อมูลแก่ภาคประชาสังคม นโยบายการกำหนดแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งในอดีตและปัจจุบันเป็นการรวมศูนย์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ ขาดซึ่งการมีส่วนร่วมในการทำความเข้าใจจากสถาบันส่วนกลางและภาคประชาสังคม ส่งผลให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวจากภาคประชาสังคมในการต่อต้านกิจการไฟฟ้าเช่นในปัจจุบัน การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า จึงน่าจะเป็นทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาและสร้างความเข้าใจในการพัฒนาพลังงานของประเทศได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน นอกจากนี้ พูนสุข ชันธาโรจน์ (2554) ศึกษาปัญหาด้านการจัดการผลกระทบด้านมลพิษต่อชุมชนผ่านระบบขานาญการขององค์กรสมัยใหม่ โดยใช้โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะเป็นกรณีศึกษา และสรุปสาเหตุอีกมิติที่น่าสนใจและส่งผลต่อความล้มเหลว ล่าช้าในการแก้ไขปัญหา จนพัฒนาเป็นวิกฤตศรัทธา ขาดความเชื่อมั่น และไม่ไว้วางใจต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐ สาเหตุดังกล่าว คือ ระบบขานาญการ (Bureaucracy) ที่เป็นกลไกและวัฒนธรรมองค์กรที่อยู่เบื้องหลังการทำงานและการแสดงออกของผู้ปฏิบัติงาน ระบบดังกล่าวเอื้อต่อการดำรงอยู่ของโครงสร้างการจัดการโรงไฟฟ้าและประสิทธิภาพในการทำงานของโรงไฟฟ้า สร้างให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความภักดีต่อองค์กร (Loyalty) และเมื่อเกิดปัญหามลพิษระบบดังกล่าวจะทำให้เกิดกระบวนการตัดตอน แยกส่วนความรู้และการปฏิบัติงานภายในองค์กร ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรกับผลกระทบที่เกิดขึ้น ผู้ปฏิบัติงานจึงไม่ตั้งคำถามต่อการทำงานขององค์กร เมื่อระบบตรวจสอบด้วยเอกสาร (CSR) เป็นระบบตรวจสอบหลักที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะใช้ การตรวจสอบจึงเป็นการจัดหาเอกสารเพิ่มเติม ไม่สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดได้อย่างแท้จริงว่าโรงไฟฟ้าได้ดำเนินการรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงใด บรรพต แก้วสว่าง (2554) ยังชี้ให้เห็นพิษจากอุตสาหกรรมถ่านหินมากขึ้น โดยบอกเล่าถึงสถานการณ์การใช้ถ่านหินซึ่งเป็นเชื้อเพลิงราคาถูกเมื่อเทียบกับราคาน้ำมันดิบ ขณะนี้มีโรงงานในภาคกลางที่ใช้ถ่านหินมากกว่า 280 โรง และมีหม้อไอน้ำที่ใช้ถ่านหินในการให้พลังงานความร้อนมากกว่า 400 ใบ และมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเห็นได้ว่าถ่านหินมีบทบาทต่อภาคการผลิตของไทยอย่างมาก การที่เราบริโภคสินค้าประเภทต่างๆ ซึ่งล้วนแต่ใช้ถ่านหินเป็นพลังงานย่อมแสดงว่าผู้บริโภคก็เป็นลูกค้าโดยอ้อมของอุตสาหกรรมถ่านหินนั่นเอง แต่สิ่งที่น่าพิจารณา คือ กรณีที่มีการร้องเรียนจากชุมชนผู้ได้รับผลกระทบในจังหวัดสมุทรสาคร แม้ศาลปกครองกลางจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้ระงับการประกอบกิจการถ่านหินในทุกกรณี แต่บริษัทผู้นำเข้าและจัดจำหน่ายถ่านหินทั้งหลาย ก็ย้ายฐานการขนส่งและคัดแยกถ่านหินไปยังจังหวัดข้างเคียงแทน คำถามคือ ในเมื่อกิจการถ่านหินนำมาซึ่งผลกระทบต่อชุมชนสภาพแวดล้อมแล้วและถูกห้ามโดยกระบวนการพิจารณาของศาล เหตุใดจึงสามารถย้ายไปประกอบกิจการในพื้นที่อื่นๆ ได้ ทั้งที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน

นอกจากปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่แล้ว ในปัจจุบันยังมีการเฝ้าระวังและมีข้อกังวลที่เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ได้ชื่อว่าเป็นพลังงานทางเลือก พลังงานหมุนเวียน และเป็นอนาคตของพลังงานของประเทศ แต่ยังมีพบว่าก่อกำเนิดมลพิษที่กระทบต่อสุขภาวะของชุมชนเช่นกัน ศุภกิจ นันทะวรการ ธัญญาภรณ์ สุรภักดี และยวิษฐา พิทักษ์วัชร (2555) ได้ค้นหาคำตอบให้กับผลกระทบของโรงไฟฟ้า

ชีวมวลที่มีต่อชุมชน โดยมุ่งสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจให้กับประชาชนและชุมชน ในการหาทางออก ร่วมกันต่อกรณีโครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลมากกว่าการหาคำตอบว่า “สร้าง” หรือ “ไม่สร้าง” โรงไฟฟ้างกล่าว เนื่องจากโรงไฟฟ้าชีวมวลอาจก่อให้เกิดผลกระทบ เช่น ฝุ่นละออง อุบัติเหตุ ทรัพยากรน้ำ และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น การดำเนินการควรเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในกลไก การดูแลผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแนวทางการดำเนินการของโครงการโรงไฟฟ้า โดยเฉพาะ “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ” หรือ Health Impact Assessment (HIA) เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับสนับสนุนการตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้เข้ามาร่วมกันระดมความคิด ศึกษาโอกาสและผลกระทบต่อสุขภาพชุมชนในอนาคต และร่วมกันหาวิธีป้องกันและทางออกที่ดีกว่าร่วมกัน มุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในสังคมผ่านการประยุกต์ใช้เครื่องมือที่หลากหลาย โดยพิจารณา 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ กิจกรรมโครงการ ที่ตั้งโรงไฟฟ้า และการจัดการผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมดังกล่าวต้องมีการเสริมหนุนในส่วนต่างๆ เพื่อให้การใช้สิทธิของชุมชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าชีวมวลมีความหมาย ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดแนวทางการพัฒนาโครงการและหลักเกณฑ์การพิจารณาใบอนุญาตที่ชัดเจน

ประเด็นผลกระทบทางด้านมลพิษที่เกิดกับพื้นที่เหมืองแร่ไม่เพียงพบในแหล่งการขุด ถ่านหินลิกไนต์ ที่เป็นพลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิลสำหรับการผลิตไฟฟ้าและภาคอุตสาหกรรม การทบทวนยังพบ การศึกษาและสถานการณ์มลพิษที่เกิดจากเหมืองแร่ประเภทอื่นๆ ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศเช่นกัน ซึ่งกรณีศึกษาที่มีการกล่าวถึงเป็นจำนวนมากในรายงานที่ผ่านมา คือ เหมืองแร่ตะกั่วและโรงแต่งแร่ตะกั่วที่บ้าน คลิตี้ล่าง จังหวัดกาญจนบุรี ชุมชนชาติพันธุ์กระเหรี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากการระบายน้ำเสียปนเปื้อนสาร ตะกั่วลงในลำห้วยคลิตี้ แต่ยังพบการศึกษาผลกระทบในพื้นที่เหมืองแร่ทองคำ จังหวัดพิจิตร ที่ภาคประชาชน ชาติความไว้วางใจข้อมูลการศึกษาที่นำเสนอของหน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ เหมืองทองคำมานานกว่าสิบปี เนื่องจากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และสุขภาพของชุมชนที่เริ่มมีอาการ เจ็บป่วยเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระบวนการ EIA และ HIA ที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าไม่สามารถเป็น เครื่องมือหรือกระบวนการที่ใช้ในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของ ชุมชนได้อย่างสมบูรณ์ จึงมีความจำเป็นต้องทบทวนเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบของกระบวนการศึกษาประเมิน และวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นรูปธรรม โดยการปรับปรุง ระบบฐานข้อมูล (Database) ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมที่โปร่งใส เพื่อใช้ในกระบวนการติดตามทางสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจาก ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อสร้างความเชื่อถือและยอมรับในที่สุด (วิสาข์ สุพรรณไพบูลย์ และคณะ, 2556) นอกจากนี้ยังพบปัญหามลพิษจากเหมืองทองคำในอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย (อัญญาภรณ์ สุรภักดี, 2553; สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2554; เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์ และอุบลวรรณ กระปุกทอง, 2556) เหมืองแร่ทองคำในอำเภอวังสะพุงเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ.2549 บนพื้นที่ภูทับฟ้า และภูข้าป่าบอนจำนวน 1,308 ไร่ ด้วยความคาดหวังจากชุมชนว่าจะเป็นแหล่งงานสำหรับลูกหลาน แต่ผ่านมา เกือบ 10 ปี กลับพบว่าเหมืองทองสร้างปัญหาสารพิษ เช่น โซยาไนต์ และโลหะหนักอื่นๆ ปนเปื้อนอยู่ในดิน และน้ำ รวมถึงปนเปื้อนอยู่ภายในร่างกายของชาวบ้าน พื้นที่แหล่งอาหารและแหล่งต้นน้ำลำธารถูกทำลายจน ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ปัญหาสำคัญเกิดจากการจัดการของบริษัทที่ได้รับประทานบัตรในการทำเหมืองแร่ ทองคำ ที่ละเลยและให้ความใส่ใจในการบำบัดน้ำ สารเคมี และกากแร่อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ หรือ Public Scoping เพื่อประกอบการทำรายงานวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการขอประทานบัตรทำเหมืองแร่เพิ่มเติมในปี พ.ศ.2555 กลับปรากฏภาพของการกีด

กันชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น ขณะผู้เข้าร่วมกระบวนการส่วนใหญ่กลับเป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัทที่ดำเนินการทำเหมืองและชาวบ้านจากต่างตำบลที่ไม่ใช่คนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดเวทีรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านและข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นพ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ในฐานะประธาน ได้ให้ความเห็นว่า สถานการณ์ที่เหมืองแร่ดำเนินการส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม วิถีชีวิต สุขภาพและความเจ็บป่วยของชาวบ้านอย่างมาก สิ่งที่ควรดำเนินการอย่างยิ่ง คือ การทบทวนของบริษัทถึงการทำงานที่ผ่านมา และหาทางแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและชุมชนที่ถูกละเมิดสิทธิมากกว่า นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นในชุมชนซึ่งเป็นกรณีคล้ายคลึงกับเหมืองถ่านหินลิกไนต์ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง คือ เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างกลุ่มคนในชุมชน ที่แบ่งเป็นฝ่ายที่เห็นด้วยกับเหมืองทองคำ และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับเหมืองทองคำ ส่งผลต่อความสามัคคีและความกลมเกลียวภายในชุมชนที่เคยมียาวนาน ให้เริ่มเปราะบางและกระทบกระทั่งกันเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน สำหรับกรณีเหมืองแร่สังกะสีบริเวณดอยผาแดง อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก เป็นอีกกรณีที่รัฐส่งเสริมการพัฒนาเหมืองแร่ และทำลายระบบวิถีชีวิตดั้งเดิมของท้องถิ่นจากปัญหาการปนเปื้อนมลพิษในดิน ธนพล เพ็ญรัตน์ และคณะ (2556) สะท้อนปัญหาขบวนการในอำเภอแม่สวด จังหวัดตาก ที่ได้รับผลกระทบของการปนเปื้อนแคดเมียมในดินจากการทำเหมืองแร่สังกะสีต่อเนื่องยาวนานกว่า 40 ปี จากการสำรวจโดยสถาบันการจัดการนํ้านานาชาติ (International Water Management Institute – IWMI) ในช่วงปี พ.ศ.2541-2543 พบว่าข้าวที่ปลูกในพื้นที่ตำบลพระธาตุผาแดงมีการปนเปื้อนแคดเมียมสูงกว่าข้าวที่ปลูกในพื้นที่อื่นๆ ในประเทศไทยถึง 100 เท่า และในช่วงปี พ.ศ.2544-2546 มีการศึกษาลงมาตามลำห้วยแม่ดาวในตำบลแม่ดาว ก็พบแคดเมียมปนเปื้อนในดินสูงถึง 72 เท่าของค่ามาตรฐาน EU และพบสารแคดเมียมปนเปื้อนในเมล็ดข้าวสูงเช่นเดียวกัน ส่งผลให้ในปี พ.ศ.2547-2549 รัฐบาลประกาศให้เกษตรกรงดปลูกข้าวและพืชที่ปนเปื้อน พร้อมทำลายผลผลิตทั้งหมดเพื่อตัดวงจรการปนเปื้อนแคดเมียม และสนับสนุนให้เกษตรกรเปลี่ยนมาปลูกอ้อยเพื่อใช้ผลิตเอทานอลแทน การออกมาตรการดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมของชุมชนดั้งเดิม ที่ล้วนเป็นชุมชนผู้สืบทอดวัฒนธรรมชุมชนชาวนา ปลูกข้าวเพื่อการบริโภคและค้าขายมายาวนาน การส่งเสริมให้เปลี่ยนการเพาะปลูกจึงล้มเหลว ชุมชนจึงมีข้อเสนอต่อคณะนักวิจัยในการร้องขอให้ช่วยฟื้นฟูกำจัดแคดเมียมออกไปจากดินแทนการให้เลิกเพาะปลูกข้าว จากสถานการณ์ผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนจากโครงการเหมืองแร่ ส่งผลให้นักวิชาการและหน่วยงานของรัฐทำการศึกษาแนวทางการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงจากกรณีโครงการเหมืองแร่ เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ประยุกต์ใช้ในการเฝ้าระวัง เตือนภัย และสื่อสารธรรมา ให้สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน (กรมอนามัย, 2558, 2559; พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ, 2553) โดยมุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังร่วมกันระหว่างหน่วยงานด้านสาธารณสุขของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ผ่านกระบวนการกำหนดประเด็นและพื้นที่เฝ้าระวัง การเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพ การรักษาและฟื้นฟู การทำแผนที่ชุมชน การสำรวจและประเมินสุขภาวะทางจิตของประชาชน การศึกษารูปแบบการบริโภคของประชาชน การตรวจสอบตัวอย่างอาหาร พืชผักในพื้นที่ และการกำหนดมาตรการแก้ไข เป็นต้น

ภาคใต้ของประเทศเป็นอีกพื้นที่หนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งมีพื้นฐานจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ หรือ Southern Seaboard: SSB) เป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ดำเนินการต่อเนื่อง ในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาหลายด้านของการดำเนินโครงการ รวมถึงปัญหามลพิษที่กระทบต่อสุขภาพของชุมชนอันเกิดจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ทั้งในส่วนของโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินจังหวัดกระบี่ โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา จังหวัดสงขลา โครงการท่าเทียบเรือท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช โครงการท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่

2 อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา เป็นต้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสของการดำเนินโครงการต่างๆ ที่มีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินจังหวัดกระบี่ โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา จังหวัดสงขลา ได้มีการยื่นจดหมายเปิดผนึกจาก 42 องค์กร และ 52 บุคคลต่อรัฐบาลในวันที่ 5 สิงหาคม 2558 เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินโครงการที่ผ่านมามีความไม่โปร่งใสและปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง การยื่นจดหมายเปิดผนึกดังกล่าวมุ่งแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา และการวางแผนพลังงานของประเทศไทย โดยมีข้อเสนอ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) เปิดเวทีสาธารณะเพื่อนำเสนอข้อมูลให้รอบด้านในเรื่องความจำเป็นและเหมาะสมของพลังงานถ่านหินในประเทศไทย 2) ชะลอการเปิดประมูลการก่อสร้างโรงไฟฟ้ากระบี่จนกว่าการจัดทำ EIA จะเสร็จสิ้น และ 3) ยกเลิกผลการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา และให้มีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใหม่ภายใต้กระบวนการที่โปร่งใสมีธรรมาภิบาล ข้อเรียกร้องดังกล่าวสะท้อนถึงปัญหาการสื่อสารระหว่างรัฐและประชาชน การให้ข้อมูลข้อดีและข้อเสียของการพัฒนาโรงไฟฟ้าต่อชุมชนที่ไม่ชัดเจน และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมาไม่โปร่งใส มหาวิทยาลัยรังสิต (2558) ระบุความกังวลของประชาชนในจังหวัดชายทะเลภาคใต้ที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เช่น จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล เนื่องจากการประกอบอาชีพของชุมชนที่ยังคงพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการรับทราบผลกระทบจากการพัฒนาในภูมิภาคอื่นๆ ส่งผลให้เกิดความกังวลต่อชุมชนต่อโครงการภายใต้แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ จะเข้ามาทำลายแหล่งทำมาหากินและถิ่นอาศัย รวมถึงการไม่ได้รับข้อมูลที่ครอบคลุมและชัดเจนต่อสาธารณะจากรัฐ ประกอบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมาละเลยสิทธิของชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นำมาสู่การต่อต้านและเรียกร้องสิทธิชุมชนและสิทธิมนุษยชนของตนเองมากขึ้น ซึ่งจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในภาคใต้ เช่น กรณีโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือ อำเภอนาทวี จังหวัดนครศรีธรรมราช (กรองกาญจน์ การเนตร และสุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, 2557) กรณีโครงการถมที่ดินและก่อสร้างในทะเลบริเวณอำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา (ไชยา เกษรรัตน์ ชาลี ไตรจันทร์ อิศรภักดี รินไธสง และอาคม ใจแก้ว, 2557) กรณีโครงการท่าเรือลำน้ำสกลสงขลาแห่งที่ 2 อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา กรณีโครงการท่าเรือลำน้ำปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล (อุทัย ปริญญาสุทธินันท์ สวรรินทร์ เบ็ญเต็มมะหลี เทพรรัตน์ จันทพันธ์ และอภิศักดิ์ ธีระวิสิษฐ์, 2555) ล้วนสะท้อนปัญหาละเมิดสิทธิจากกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพ ที่ดำเนินการไม่สมบูรณ์และขาดความโปร่งใส การขาดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการต่างๆ ชุมชนหลายแห่งเริ่มได้รับผลกระทบจากการพัฒนาทั้งด้านสุขภาพและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงจากมลพิษ ส่งผลต่อการสูญเสียทรัพยากรสำคัญและวิถีการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นสถานการณ์ร่วมในระยะหลังที่โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ถูกคัดค้านจากชุมชนในพื้นที่ สอดคล้องกับข้อสังเกตของ ดร.เลิศชาย ศิริชัย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (อังกะโน ปกรณ์ พึ่งเนตร, ม.ป.ป.) ที่เห็นว่าวิธีการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ไม่ได้แสดงรายละเอียดของโครงการและแผนการดำเนินการทั้งหมดให้ประชาชนรับทราบ แต่ใช้วิธีการผลักดันโครงการย่อยหลายโครงการในเวลาเดียวกัน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการกันเอง เมื่อการดำเนินการไม่มีการนำเสนอความเชื่อมโยง ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงมักปฏิเสธความเกี่ยวข้อง การติดตามข้อมูลของประชาชนที่สนใจในการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่างๆ ก็เกิดความยุ่งยาก และที่ผ่านมาการศึกษาผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาต่างๆ ในหลายพื้นที่ มีคณะทำงานลงเก็บข้อมูลชุมชนหลายโครงการ แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงหรือติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่างๆ ได้ จึงเกิดปัญหาความคลุมเครือ ความไม่ไว้วางใจ และความหวาดระแวงให้แก่ชุมชน และที่สำคัญในระยะหลังที่ประชาชนมีการคัดค้านการจัดทำ EIA หรือการทำประชา

พิจารณามากขึ้น ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ในการสร้างประชาติเทียมหรือเสียงสาธารณะที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อลดกระแสคัดค้านจากกลุ่มนักวิชาการหรือชุมชนที่ต่อต้าน ดังนั้นทางออกในการเดินทางโครงการพัฒนาต่างๆ เหล่านี้ ย่อมต้องการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด สร้างการสื่อสารข้อมูลที่แท้จริงให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง สร้างการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในทุกขั้นตอน รวมถึงกระบวนการจัดทำ EIA และ HIA ที่โปร่งใสและมีความน่าเชื่อถือ

จากการทบทวนประเด็นเรื่องมลพิษจากงานวิจัย ผลการศึกษา และวิทยานิพนธ์ สิ่งที่พบความแตกต่างจากการวิจัยในประเด็นอื่นๆ คือ การวิจัยที่อยู่ในประเด็นด้านมลพิษจะพบงานวิจัยที่มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมมากที่สุด โดยพบงานที่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการวิจัย ส่วนใหญ่เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ โดยมีทั้งในส่วนงานวิจัยที่เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษทางน้ำ (นฤมล เติร์มพวงศ์พันธ์, 2540; อิศราภาพ คงมีทรัพย์, 2541) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษทางอากาศ (อรนุช ฤทธิจิตเพียร, 2540; สุนทรี ธาราธิคุณ, 2542; ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, 2543; เพ็ญรพี ผูกกลิ่น, 2542; พีระเดช จิตต์คันธา, 2553) และการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่น เช่น การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมลพิษทางน้ำ (เสาวภักดิ์ สกุลโรมวิลาส, 2546; นະຈາ ໂງ່ວກາຍຈັນນາ, 2549) การมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐในการจัดการมลพิษ (จิรวุฒิ ศศิวิระเดช, 2541) เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงความตระหนักในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมที่มีการพัฒนามาตลอดระยะเวลาที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกใช้เป็นเครื่องมือชี้้นำการพัฒนาประเทศ

ประเด็นด้านการจัดการมลพิษและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 เนื่องจากวิกฤติปัญหาจากความเสี่ยงของสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมและกระทบต่อสุขภาวะของชุมชน แนวโน้มของปัญหาดังกล่าวจะทวีความรุนแรงขึ้นไปตามการพัฒนาประเทศ ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม และสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอแนะการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม 3 ประเด็น ได้แก่ ขยะ คุณภาพอากาศ และคุณภาพน้ำ โดยการบริหารจัดการขยะที่เกี่ยวข้องกับเมืองอุตสาหกรรม (พิชญ รัชฎาวงศ์, 2558) มุ่งเน้นให้เกิดการจัดทำ Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย เปรียบเทียบการจัดทำกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งเสริมระบบการจัดการขยะที่ครบวงจรและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการดำเนินการ ทั้งในส่วนการติดตามและเฝ้าระวังการลักลอบทิ้งสารอันตรายและกากอุตสาหกรรม และส่งเสริมการสร้างองค์ความรู้และความตระหนักรู้ในการลดขยะมูลฝอยและหลักการ 3Rs (Reduce Reuse and Recycle) แก่ทุกภาคส่วนของสังคม ในส่วนของการบริหารจัดการคุณภาพอากาศที่เกี่ยวข้องกับเมืองอุตสาหกรรม (วงศ์พันธ์ ลิ้มปเสนีย์, 2558) มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนามาตรฐานคุณภาพอากาศและการควบคุมการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิด ดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศอย่างต่อเนื่อง และใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) ในการเก็บค่าเสียหายจากผู้ประกอบการ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อติดตามและตรวจสอบคุณภาพอากาศ พัฒนาขีดความสามารถบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการสร้างการมีส่วนร่วมและตระหนักรู้ของประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ระดับกระบวนการต้นทางไปถึงปลายทาง และในด้านการบริหารจัดการคุณภาพน้ำที่เกี่ยวข้องกับเมืองอุตสาหกรรม (อรทัย ขวาลภาฤทธิ์, 2558) มุ่งเน้นการปรับปรุงกฎหมายและโครงสร้างองค์กรที่ควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสีย นำมาตรการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) มาใช้ควบคุมและเก็บค่าเสียหายเช่นเดียวกัน ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และมาตรการทางภาษีมาเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมลงทุนในการบริหารจัดการคุณภาพน้ำ และสร้างระบบการติดตามและประเมินผลคุณภาพน้ำทั้งในโรงงานอุตสาหกรรมของ

ตนเอง และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการ
ระบายนํ้าทิ้งสู่แหล่งนํ้าสาธารณะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ประเด็น มีการ
มุ่งเน้นในการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการควบคุมให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ใน
กระบวนการติดตามตรวจสอบ ใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) เพื่อให้เกิด
ความตระหนักและรับผิดชอบ รวมถึงการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการติดตาม
ตรวจสอบ และประเมินผล

4.4.10.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมมี
วัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาสถานการณ์การเกิดมลพิษในสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ อัน
เป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางนํ้า
มลพิษทางเสียง มลพิษทางดิน เป็นต้น
- เพื่อศึกษาการเก็บตัวอย่างและตรวจวัดสารมลพิษทางอากาศ มลพิษทางนํ้า
มลพิษทางดิน เปรียบเทียบกับค่ามาตรฐานของสารมลพิษในอากาศ ในนํ้า
และในดิน
- เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเก็บตัวอย่าง และตรวจวัดสารมลพิษในสภาวะ
ต่างๆ ในพื้นที่เสี่ยงการปนเปื้อน
- การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และสุขภาวะของ
ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ
- เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการแก้ไขปัญหา
มลพิษภายในท้องถิ่น โดยผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น
- เพื่อเสนอแนะแนวทางการลดมลพิษและการป้องกันมลพิษจากโรงงาน
อุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน
- เพื่อการบูรณาการการจัดการมลพิษร่วมกันระหว่างหน่วยงาน องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม
- การศึกษาทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อปัญหามลพิษจากโรงงาน
อุตสาหกรรม
- เพื่อประเมินการรับรู้และพฤติกรรมอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นต่อ
สภาพมลพิษ

4.4.11 ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ

4.4.11.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
และภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม พบว่า ในการวิจัยบนฐานข้อมูลของสำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช) รายงานการศึกษา และ
วิทยานิพนธ์ของสถาบันการศึกษา พบการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมกับประเด็นด้านการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติน้อยมาก ดังเช่นที่ ธงชัย โจนนกันท์ (2558) ได้ทำการศึกษาทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงเพื่อประยุกต์สำหรับงานสถาปัตยกรรมผังเมือง โดยพบว่า ประเด็นเรื่องสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงยังจำกัดวงอยู่ภายในกลุ่มวิชาการ สถาบันการศึกษา และหน่วยงาน ราชการที่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนใหญ่ สังคมไทยยังไม่ตื่นตัวกับเรื่องนี้เท่าใดนัก แต่ในด้านการผังเมืองกลับยังไม่ ปรากฏรูปธรรมใดๆ หรือถูกกำหนดให้เป็นนโยบายในการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสภาพภูมิอากาศ เปลี่ยนแปลงเลย ทั้งที่สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงเกี่ยวข้องกับภัยพิบัติต่อเมืองที่เพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งความ เปรียบบางของเมืองต่อสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงตามเอกสารของ Asian Cities Climate Change Resilience Network จำแนกได้ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านกายภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และ ด้านมนุษย์ ผู้เขียนยังสะท้อนปัญหาการวางผังเมืองในประเทศไทยที่มีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง บางครั้งไม่ยึด หลักวิชาการอย่างเคร่งครัด มีการผ่อนปรนประนีประนอมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการผังเมืองอย่างร้ายแรง เช่น การผ่อนผันโรงงานอุตสาหกรรมให้ก่อสร้างได้ในพื้นที่ลุ่มที่เป็นทางน้ำหลาก เป็นต้น ที่ผ่านมามีปัญหาของ เมืองที่เกี่ยวกับความเสี่ยงภัยพิบัติและสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง มักถูกมองว่าเป็นปัญหาที่ไม่เร่งด่วน หน่วยงานรัฐและท้องถิ่นยังมองไม่เห็นความสำคัญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาของเมืองที่ทับซ้อนมากขึ้นในอนาคต ได้ และยิ่งงานวิจัยและงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวในประเทศไทยยังคงมีน้อย ย่อมส่งผลต่อการ สร้างองค์ความรู้และความชัดเจนในการรับมือปัญหาต่างๆ ของเมืองต่อสภาวะที่ภูมิอากาศมีการเปลี่ยนแปลง

ฤทัยชนก จริจจิตร (ม.ป.ป.) เขียนถึงบทบาทของประเทศไทยในมิติของการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สำหรับประเด็นด้านการดำเนินการของไทยในระดับโลกที่ผ่านมา คือ การเข้าร่วม เป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Conversation on Climate Change: UNFCCC) ในปี พ.ศ.2537 และได้ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกรอบ UNFCCC ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาจึง ต้องเตรียมการรับมือโดยการจัดทำรายงานปริมาณก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติทุก 4 ปี และจัดทำรายงาน ความก้าวหน้าราย 2 ปี สำหรับการดำเนินงานภายในประเทศ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (สนพ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้จัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการเปลี่ยน แปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2551-2555 ขึ้นเป็นฉบับแรก โดยมีวิสัยทัศน์ให้ประเทศไทยมีความพร้อมรับมือ และปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีส่วนร่วมกับประชาคมโลกในการลดหรือ บรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนพื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) การสร้างความพร้อมให้กับประเทศในการรับมือและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2) ร่วมกับประชาคมโลกในการลดก๊าซเรือนกระจก บนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนและตามหลักการของ ความรับผิดชอบร่วมในระดับที่แตกต่างกัน และ 3) ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการจากทุกภาคส่วนใน กระบวนการวางแผนและการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอย่าง เป็นระบบ ซึ่งในปัจจุบัน สนพ. ได้จัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2558-2593 และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2558 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยมีวิสัยทัศน์ ให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ ตาม แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ 1) เพื่อให้มีกรอบแนวทางระยะยาวของประเทศ ที่ครอบคลุม 2) เพื่อใช้เป็นกรอบเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การสร้างกลไกและเครื่องมือ 3) เพื่อให้หน่วยงานของ รัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการในรายละเอียด และ 4) เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการงบประมาณใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณ โดยมี เป้าหมายที่มุ่งเน้นการปรับตัวต่อผลกระทบ การลดก๊าซเรือนกระจก และการสร้างขีดความสามารถและ ขับเคลื่อนการดำเนินงาน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558) ซึ่งในขณะนี้

แผนดังกล่าวก็เริ่มใช้เป็นกรอบสำหรับหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องประสานความร่วมมือในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและการผลิต สำหรับภาคอุตสาหกรรมและการผลิตเป็นหนึ่งในสาเหตุของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งทางตรงและทางอ้อม ในปัจจุบันจึงเริ่มมีการวางนโยบายพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้แก่ การพัฒนาอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco Industrial Development: EID) โดยริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ร่วมมือกันระหว่างนิคมแห่งประเทศไทย และสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของเยอรมัน (GTZ) โดยดำเนินการ 4 ด้าน คือ ด้าน Policy Support ด้าน Criteria Development ด้าน Capacity Building และด้าน New Eco Industrial Estate ดำเนินการนำร่องในพื้นที่นิคมฯ 5 แห่ง ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมบางปู นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด และนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร ซึ่งในปัจจุบันทางการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ทบทวนและกำหนดคุณลักษณะและเกณฑ์ตัวชี้วัดของการเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยแบ่งออกเป็น 5 มิติ ได้แก่ 1) มิติกายภาพ 2) มิติเศรษฐกิจ 3) มิติสิ่งแวดล้อม 4) มิติสังคม และ 5) มิติการบริหารจัดการ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2555) ซึ่งต่อมาการนิคมอุตสาหกรรมได้ออกประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 4/2558 เรื่องนโยบายการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ เพื่อเป็นกรอบทิศทางการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่น่าติดตามการปฏิบัติต่อไปในอนาคตว่าผลการดำเนินงานจะบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด เนื่องจากที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ที่ริเริ่มนโยบายการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมนำร่อง 5 แห่ง ยังพบปัญหามลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อชุมชนโดยรอบมากมายดังที่ได้ทบทวนงานวิจัยในหัวข้ออื่นๆ ที่ผ่านมา เช่น ด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ด้านทรัพยากร และด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและชุมชนโดยรอบพื้นที่อุตสาหกรรมที่พบจากการทบทวน เป็นงานวิจัยของคณิน หุตานุวัตร อมร กฤษณพันธ์ วันเพ็ญ เจริญตระกูลปิติ ญัฏฐภิชฐ นบนอบ และ Le Thi Thu Huong (2558) ที่ได้ทำการศึกษาชุมชนบึงบัวที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยดั้งเดิมแถบชานเมืองกรุงเทพมหานครในเขตลาดกระบัง โดยพื้นที่ชุมชนได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่ที่สำคัญ คือ การก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง และการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ รวมถึงการเกิดความหลากหลายของผู้อยู่อาศัย ทั้งในส่วนผู้อยู่อาศัยดั้งเดิม กลุ่มแรงงานย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ใหม่ และกลุ่มครัวเรือนที่ย้ายมาจากพื้นที่เวนคืนก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ขณะเดียวกันชุมชนบึงบอวยังเป็นชุมชนที่มีความเปราะบางในการรับมือกับปัญหาภัยพิบัติ ดังเช่นการประสบปัญหาหนักในช่วงเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554-2555 ผู้วิจัยระบุสาเหตุของการพัฒนาและการกลายเป็นเมือง (Urbanization) ที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลให้เกิดการปฏิบัติต่อคนเมืองบางกลุ่มให้กลายเป็นคนชายขอบ (Marginalization) ส่งผลให้พื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงในการเปิดรับภัยต่างๆ ได้มาก ชุมชนเกิดความยากจน ขาดกำลังในการป้องกันตนเอง และไม่มีปากเสียงในการเรียกร้องสิทธิในการได้รับการป้องกัน ช่วยเหลือ หรือฟื้นฟูเมื่อประสบภัยพิบัติ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของชุมชนบึงบัวมีความหลากหลาย ทั้งในด้านการเสื่อมลงของระบบนิเวศริมคลอง ปัญหาการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่คลอง ปัญหาการเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบประปา ระบบคมนาคม เป็นต้น ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระหว่างชุมชนบึงบัวและพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง เห็นได้ชัดเจนในกรณีเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ.2554-2555 เมื่อทางนิคมอุตสาหกรรมมีมาตรการป้องกันน้ำท่วมโดยการสร้างกำแพงกันน้ำเพิ่มเติมบนแนวคันกันน้ำเดิมให้สูงขึ้นก่อให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนโดยรอบ แต่ที่น่าสนใจ คือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ใช่ประเด็นเรื่องน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการเข้าถึงทางสัญจรหลักมากกว่า เนื่องจากแนวคันกันน้ำของนิคม

อุตสาหกรรมลาดกระบ้งในยามปกติจะเป็นทางสัญจรของชุมชนที่อยู่ริมคลองบึงบัว นอกจากนี้ผลกระทบจากอุทกภัยยังสร้างความกังวลให้กับชุมชนในเรื่องการปนเปื้อนสารเคมีอันตรายในภะวะน้ำท่วมอีกด้วย ซึ่งเรียกว่าความเสี่ยงในรูปแบบของการผสมผสานระหว่างภัยจากธรรมชาติและภัยจากเทคโนโลยี (Na-tech risk) ชุมชนจึงมีโอกาสในการได้รับผลกระทบจากสภะวะน้ำท่วมและการแพร่กระจายของสารเคมีอันตรายในเวลาเดียวกัน ปรกรณ์ เลิศเสถียรชัย (2554) ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับภัยพิบัติในปัจจุบันเกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือน้ำมือของมนุษย์กันแน่ เนื่องจากมนุษย์มีส่วนในการสร้างความเสี่ยงต่อภัยพิบัติมากขึ้นเรื่อยๆ จากเดิมที่มีเพียงภัยธรรมชาติคุกคามมนุษย์ในฐานะผู้กระทำการ แต่เมื่อความก้าวหน้าได้สร้างโลกที่มีความเชื่อมโยงองค์ประกอบต่างๆ ให้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างและเทคโนโลยีของมนุษย์เข้าไปสัมพันธ์กับระบบธรรมชาติมากยิ่งขึ้น ย่อมทำให้สภาพการณ์ของภัยพิบัติเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังที่นักสังคมวิทยา แอนโธนี กิดเดนส์ เรียกความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในโลกยุคปัจจุบันว่า “ความเสี่ยงประกอบสร้าง” ซึ่งมีต้นเหตุมาจากมนุษย์นั่นเอง และแม้ในยามที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติขึ้นการเข้าไปจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพของมนุษย์ก็ยิ่งทำให้ปัญหาเลวร้ายลงไปอีกเช่นกัน สิ่งที่ผู้เขียนชี้ให้เห็นความสำคัญ คือ ความเป็นธรรมในการกระจายความเสี่ยงจากภัยพิบัติต่างๆ เพราะถ้าสังคมไร้ซึ่งความเป็นธรรมเมื่อใด การกระจายความเสี่ยงก็คือการผลักภาระการรับมือจากภัยพิบัติไปสู่ผู้อื่นในสังคมแทน ผู้เขียนยกตัวอย่างจากกรณีหาอุทกภัยปี พ.ศ.2554-2555 ที่ไม่จำเป็นต้องกล่าวโทษใครแต่ควรกล่าวโทษทุกภาคส่วนด้วยที่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอย่างเลี่ยงไม่พ้น โดยสะท้อนให้เห็นปัญหาภัยพิบัติครั้งนั้นเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย แนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา และความไม่เป็นธรรมที่สะสมมายาวนาน ผู้เขียนสรุปไว้ว่าต้นตอปัญหาที่แท้จริงเกิดจากการพัฒนาที่มุ่งเอาประโยชน์จากธรรมชาติ และการจัดการความเป็นธรรมทางสังคมที่มุ่งเอาประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง การริเริ่มหาแนวทางแก้ไข คือ การพัฒนาที่ลดการใช้สังคมมนุษย์เป็นศูนย์กลาง แทนที่ด้วยการเสริมความสัมพันธ์กับธรรมชาติอย่างสมดุล

4.4.11.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ และผลกระทบที่มีต่อพื้นที่พัฒนาเมือง
- การศึกษาการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และค้นหาเครื่องมือกลไกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอย่างเป็นระบบ
- การศึกษาและกำหนดแนวทางการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศให้ไปสู่การเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ

4.4.12 ประเด็นด้านกฎหมายและนโยบาย

4.4.12.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการกำหนดกฎหมายของรัฐตั้งแต่เริ่มเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เป็นกระแหลักของประเทศ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) ชี้ให้เห็นว่าจากเดิมที่รัฐมีการแทรกแซงอำนาจอื่นๆ ในสังคมน้อยมาก จนกระทั่งมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ใช้การพัฒนา

เศรษฐกิจเป็นยุทธศาสตร์ในการขยายอำนาจไปสู่พื้นที่ชนบท รัฐจึงเริ่มออกกฎหมายที่เข้าไปผูกขาดอำนาจการจัดการการผลิตและการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ด้วยหลักการจัดการและควบคุมโดยรัฐและเอกชน (State Control และ Private Control) เช่น การออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นต้น การส่งเสริมการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังมุ่งเน้นการแข่งขันในตลาดโลกมากขึ้น ส่งผลให้หลายทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มทุน กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มชนชั้นกลางในหลากหลายระดับจึงเข้ามามีส่วนร่วมในวงการเมืองทุกระดับ เพื่อลดอุปสรรคจากระบบราชการและหาโอกาสสร้างประโยชน์ต่อกลุ่มตนเอง ในระยะดังกล่าวรัฐมุ่งเน้นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม ผ่านแนวคิดหลัก 2 แนวคิด ได้แก่ การอนุรักษ์ธรรมชาติ และการส่งเสริมธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งแนวคิดทั้งสองเป็นหลักการเบื้องหลังของการออกกฎหมายต่างๆ ที่ขัดแย้งกับวิถีชีวิตและกฎเกณฑ์ตามประเพณีของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ตัวอย่างกรณีการประกาศเขตอนุรักษ์ป่าสงวน ที่รัฐมองว่าคนเป็นศัตรูของป่าจึงต้องแยกคนออกจากป่า ห้ามไม่ให้ชาวบ้านอยู่อาศัยหรือทำมาหากินในผืนป่าอนุรักษ์ ทั้งที่ชาวบ้านอยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนที่จะมีกฎหมายกำหนด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวขัดแย้งกับวิถีชีวิตที่ดำรงชีพของชุมชนที่มีประเพณีการบุกเบิกที่ดินทำกินของชาวบ้าน แต่ขณะที่รัฐอ้างนโยบายและกฎหมายคุ้มครองป่าโดยใช้มาตรการบังคับให้ชาวบ้านออกจากป่า รัฐกลับมีนโยบายส่งเสริมธุรกิจเอกชนให้เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากป่าแทน เช่น การทำสวนป่าไม้โตเร็ว การสร้างแหล่งท่องเที่ยว สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนดั้งเดิม ปัญหาการขัดแย้งของกฎหมายกับประเพณีท้องถิ่นเช่นนี้เกิดกับการจัดการทรัพยากรที่ดินเช่นเดียวกัน เช่นในกรณีโครงการที่รัฐเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการถือครองที่ดินโดยระบบโฉนดที่ให้ความสำคัญต่อระบบกรรมสิทธิ์เอกชน กับการถือครองที่ดินของชาวบ้านที่ให้ความสำคัญกับสิทธิการใช้และการถือครองที่ดินแบบสืบทอด การเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินมาสู่ระบบโฉนดจึงสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ระหว่างชาวบ้านในชุมชน และแม้แต่ภายในครอบครัวของเครือญาติด้วยกันเอง ผลที่ตามมาคือชาวบ้านที่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินขนาดเล็กมีโอกาสถูกบีบให้ขายที่ดินง่ายมากขึ้นต่อกลุ่มทุน เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคการท่องเที่ยว เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายจากรัฐที่ผ่านมา ได้สร้างความเหลื่อมล้ำให้กับกลุ่มคนท้องถิ่นและกลุ่มคนที่มีอำนาจต่อรองต่ำมาตลอดระยะเวลาที่รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตอบสนองกลุ่มทุนเป็นหลัก

ประเด็นสำคัญอีกเรื่องที่พบมากจากการทบทวนงานวิจัยและการศึกษาเกี่ยวกับการออกนโยบายหรือกฎหมายของรัฐ คือ การที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจากภาครัฐที่จะลงมาดำเนินการในพื้นที่ชุมชน โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อชุมชนเป็นจำนวนมาก รวมถึงการสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ ถ้าการกำหนดนโยบายของรัฐตั้งอยู่บนความสมดุลของเศรษฐกิจในภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลทั้งหมดอย่างโปร่งใส และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ย่อมสร้างโอกาสในการได้รับประโยชน์ และยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับทุกภาคส่วนได้ แต่ในปัจจุบันพบว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมในหลายพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ (Eastern Seaboard Development Program) โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคใต้ หรือ (Southern Seaboard Development Program) โครงการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และพื้นที่อุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น มุ่งเน้นการพัฒนาอยู่เฉพาะในภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเท่านั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ที่รัฐส่งเสริมไม่ได้มาจากฐานสภาพปัญหา ฐานทรัพยากรในพื้นที่ ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง จึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนมาโดยตลอดในระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา (เดชรัตน์ สุขกำเนิด

ศุภกิจ นันทะวรการ และวิภา ชื่นชิต, 2550; เดชรัต สุขกำเนิด และเกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์, 2552; ฉวีวรรณ สายบัว, 2554; ปกรณ์ พึ่งเนตร, ม.ป.ป.)

นอกจากนี้งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทั้งในส่วนมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และมลพิษด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมการผลิตในพื้นที่ต่างๆ ทั้งในส่วนที่มีการละเลยในความรับผิดชอบต่อชุมชนและสภาพแวดล้อม และการขยายตัวจนเกินความสามารถในการรองรับของพื้นที่ ในการวิจัยมุ่งค้นหามาตรการทางกฎหมายในวิธีการต่างๆ เพื่อใช้ในการควบคุมการรักษาสิ่งแวดล้อมและป้องกันปัญหาการปล่อยมลพิษออกสู่สาธารณะ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางน้ำของโรงงานอุตสาหกรรม พบว่ามีการดำเนินการวิจัยหลากหลายทั้งในส่วนที่เป็นการห้ามปรามและการลงโทษ ส่งผลให้เกิดแนวทางในการเลือกใช้กฎหมายให้มีศักยภาพในการควบคุมมากขึ้น ไม่เกิดการปล่อยปะละเลย และส่งผลเสียต่อสภาพแวดล้อมเมือง ชุมชน และธรรมชาติ โดยที่ผ่านมามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 รวมถึงกฎหมายฉบับรองที่ออกตามความพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งมีการกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ต้นทางจนถึงจุดปลายทางของกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาความขัดแย้งระหว่างนโยบายการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมของรัฐกับการควบคุมมลพิษทางน้ำของโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายและความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาการขาดกฎหมายลำดับรอง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (รัชทยา ด้านประสพสุข 2548; สุมลรัตน์ นาคพานิช, 2548; บุญธิดา เปล่งแสง, 2551; สุวิชา สุภามา และยรรยงค์ อินทร์ม่วง, 2551)

สำหรับการใช้มาตรการการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากโรงงานแพร่กระจายมลพิษ ที่ส่งผลให้ชุมชนและท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถใช้ทรัพยากรที่ปนเปื้อนในการดำรงชีพได้ พบว่ามีข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้ในการพิพาทภาคีที่เกี่ยวข้องกับการได้รับผลกระทบจากมลพิษ เนื่องจากผลกระทบที่เกิดจากสาเหตุของมลพิษในบางลักษณะอาจไม่ปรากฏผลขึ้นทันทีทันใด ส่งผลให้การพิจารณาคดีเกิดความยุ่งยากไม่สามารถหาหลักฐานที่ชัดเจน และด้วยการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนมีอยู่มากมายแต่การจัดกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติต่างๆ จึงขาดความสะดวกและเป็นธรรมในการพิจารณาคดี (สุดาร์ตน์ จันทรเจริญ, 2547; มณิสรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2553) นอกจากนี้การใช้มาตรการทางระบบภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ โดยหาแนวทางการปรับโครงสร้างภาษีที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้สำหรับภาคอุตสาหกรรมที่เป็นผู้ก่อมลพิษต่อสังคม ถือเป็นมาตรการทางการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้รัฐมีเครื่องมือในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมาใช้ร่วมกับมาตรการเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุม แนวคิดเกี่ยวกับระบบภาษีดังกล่าวมีความเป็นมาว่า 10 ปีแล้ว และได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม และเสนอต่อสภานิติบัญญัติ (สนช.) ไปแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluters Pay Principle: PPP) สิ่งสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ การจัดการกองทุนที่ไม่ได้ให้หน่วยงานราชการหน่วยเดียวควบคุมเหมือนกับกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่สนับสนุนให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดูแลกองทุน เพื่อใช้ในการปรับปรุงและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเครื่องมือทางการคลังดังกล่าวได้ถูกใช้ในหลายประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น จีน อินเดีย เวียดนาม เป็นต้น จึงต้องขึ้นอยู่กับทางรัฐบาลว่าจะผลักดันกฎหมายดังกล่าวออกมาใช้ได้เมื่อใด (พนิดา สันเทพ, 2542; ยุวดี คาคาการณ์ไกล, 2553; มิ่งสรรพ ขาวสอาด, 2557) นอกจากนี้ยังพบการศึกษาการใช้มาตรการควบคุมภาวะ

มลพิษที่เกิดจากวัตถุดิบที่มีความเสี่ยงต่อการก่อมลพิษ เช่น การใช้ถ่านหินในการผลิตไฟฟ้า โดยสะท้อนให้เห็นว่ารัฐควรเร่งดำเนินการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ต้องเรียกเก็บจากผู้ปล่อยมลพิษ เพื่อเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้ประกอบการต้องปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดมลพิษและค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับการใช้มาตรการทางการคลังมาแก้ไขปัญหามลพิษ (คณิศร ทองอยู่คง, 2550) สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศ พบการใช้กฎหมายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด แต่ก็ยังมีข้อจำกัดจากกฎหมายที่มีใช้ในประเทศไทยที่มีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นพื้นฐาน ซึ่งจำเป็นจะต้องหามาตรการใหม่ๆ มาควบคุมและกระตุ้นให้ผู้ประกอบการใส่ใจและระวังป้องกันการเกิดมลพิษเพิ่มมากขึ้น เช่น การนำผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเข้ามาพิจารณาในการประเมินเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment: SEA) ก่อนออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ การเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษทางอากาศ รวมถึงการใช้มาตรการทางสังคม โดยกำหนดให้มีการควบคุมตนเองของผู้ประกอบการด้วยการจัดทำทะเบียนการปลดปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม (Pollutant Release and Transfer Registers: PTRs) (จิรสิริ ชมกรด, 2552) นอกจากนี้พบปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษทางดินจากภาคอุตสาหกรรมเช่นกัน โดยที่ผ่านมามีข้อจำกัดของขอบเขตกฎหมายและการขาดสภาพบังคับของกฎหมาย เช่น การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในดินยังไม่ครอบคลุมถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในส่วนที่มีการก่อมลพิษ การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ครอบคลุมเพียงพื้นที่เกษตรกรรม ยังไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม จำเป็นจะต้องเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่ชุมชน และมาตรการการควบคุมการใช้สารพิษในพื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อป้องกันการปนเปื้อนลงสู่ดิน (วราภรณ์ จานโอ, 2554)

ในระยะกว่า 20 ปีที่ผ่านมาเกิดพัฒนาการของนโยบายที่สำคัญที่ช่วยปกป้องสิทธิของชุมชนจากผลกระทบของภาคอุตสาหกรรมหรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่างๆ เพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่ในช่วงที่รัฐใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ ในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 การควบคุมและจัดการบริหารทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นลักษณะปิดที่รัฐผูกขาดการดูแลแทบทั้งสิ้น จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 นโยบายมีลักษณะเปิดโอกาสให้การรองรับสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก แม้จะยังไม่มีการดำเนินการที่ชัดเจน และก็ได้มีการตอบสนองจากภาครัฐเพิ่มมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2550-2554 โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 มาตรา 67 ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิชุมชนในด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาการดำรงชีวิตของประชาชนให้มีความปกติสุขในสภาพแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต และที่สำคัญในวรรค 2 ได้ระบุว่าหากมีการดำเนินการตามโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โครงการเหล่านั้นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ 4 ประการก่อนเริ่มดำเนินการ คือ 1) ต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) 2) ต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) ซึ่งกระบวนการ HIA นี้ได้รับการบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 11 และมาตรา 25 (5) ด้วยเช่นกัน 3) ต้องจัดให้มีการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 4) ต้องจัดให้มีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพซึ่งเป็นคนกลางร่วมให้ความเห็นประกอบ กระบวนการตามกฎหมายทั้งหมดดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อการปกป้องสิทธิชุมชน สร้างการเรียนรู้ข้อมูลจากข้อเท็จจริง สร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชอบธรรมสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ส่งเสริมความเสมอภาคและการพัฒนาที่ยั่งยืน

(ปรียาพร พรหมพิทักษ์, 2558; สัญชัย สุนทิพันธ์วิหาร, 2558) แต่ในทางปฏิบัติประเภทของการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมีอยู่หลายระดับที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือรักษาสีทึบของประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของตนเอง ได้แก่ 1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) เป็นการประเมินเบื้องต้นถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาที่เสนอ โดยใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่มีอยู่หรือหาได้ทันที เพื่อเป็นการศึกษาว่าต้องดำเนินการจัดทำรายงาน EIA ต่อไปหรือไม่ 2) การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ หรือ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) คือ กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ซึ่งเป็นรายงานส่วนหนึ่งของ EIA 3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ (Environmental Impact Assessment: EIA) คือ การใช้หลักวิชาการประเมินผลกระทบทั้งทางบวกและลบจากการดำเนินโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกมิติ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขภาพและวิถีชีวิต เพื่อหาแนวทางป้องกันให้ผลกระทบเกิดน้อยที่สุด และ 4) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) คือ กระบวนการกำหนดทางเลือกการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีหลักเกณฑ์และแบบแผนต่อการสร้างความเข้าใจในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติในระดับมหภาค เนื้อหาของ SEA เป็นการสร้างขอบเขตการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA Scoping) ให้ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อให้การดำเนินการ EIA เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สามารถนำผลที่ได้ไปตัดสินใจโครงการได้ว่าควรสร้างหรือไม่ควรสร้าง ถ้าต้องสร้างจะมีกระบวนการพัฒนายังยั้งยืนอย่างไร ที่สำคัญ SEA เปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มจนถึงการตัดสินใจโครงการ (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, 2557) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการดำเนินการหลายประการ ถ้าย้อนพิจารณาจากจุดเริ่มของการทำรายงาน EIA หรือ HIA คือ มาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดให้มีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เป็นกลางอย่างแท้จริงร่วมให้ความเห็นประกอบเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แต่ที่ผ่านมารัฐบาลก็ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพออกมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของชุมชนได้เลย การที่ภาคประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อต้องการให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือนุมัติโครงการภายใต้มาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 เปลี่ยนจากกระทรวงอุตสาหกรรมมาอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการองค์การอิสระดังกล่าวที่มีภาพของความเป็นกลางมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาคำคัญของกระบวนการจัดทำรายงาน EIA และ HIA ที่ผ่านมา คือ การขาดความน่าเชื่อถือ รายงาน EIA และ HIA ส่วนใหญ่ที่จัดทำขึ้นไม่ได้มีเป้าหมายที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมให้ส่วนรวม แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือของการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม บางกรณีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบของโครงการไม่ครอบคลุมพื้นที่และผู้ได้รับผลกระทบที่แท้จริง ส่งผลให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการ (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, 2557) บางกรณีมีการจัดทำรายงาน EIA และ HIA เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่หลังจากได้รับใบอนุญาตดำเนินโครงการ ผู้ประกอบการกลับไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาอนุญาต ก่อให้เกิดมลพิษที่เป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตและสุขภาพของชุมชน (อำพล จินดาวัฒนะ, 2553) หรือในบางกรณีการดำเนินการไม่ครบถ้วน เช่น โรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงาน HIA และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลับพบว่ากระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการดำเนินการที่หละหลวมปล่อยให้มีการอนุญาตจัดตั้งโรงงานได้โดยไม่มีกระบวนการดังกล่าวเลย จึงนำไปสู่การฟ้องร้องและศาลปกครอง

กลางได้พิพากษาในคดีอุทธรณ์คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวระงับการดำเนินการก่อสร้างโรงงานหลายแห่ง กระทั่งต่อความเชื่อมั่นของการลงทุนจากในและนอกประเทศ ซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องหาจุดสมดุลระหว่างการพัฒนาและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน (อนุรักษ์ นิยมเวช, 2553) เช่นเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ที่ดำเนินการก่อสร้างโดยขาดกระบวนการจัดทำรายงาน EIA (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, 2557) หรือโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี ที่ขาดกระบวนการจัดทำรายงาน HIA (บำเพ็ญ ไชยรักษ์, 2554) ซึ่งทุกปัญหาสะท้อนถึงการขาดความเข้มงวดของกระบวนการและรัฐไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการอย่างจริงจัง จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงเริ่มมีกระบวนการค้นหาทางออกหรือแนวทางแก้ไขประสิทธิภาพในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยมีการศึกษาและริเริ่มจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในระดับชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) ซึ่งเป็นการประเมินอย่างมีส่วนร่วมโดยให้คนในชุมชนเป็นผู้ทำข้อมูลด้วยตนเอง เพื่อเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกที่สอดคล้องความเป็นจริงของชุมชน และช่วยแสดงให้เห็นศักยภาพของพื้นที่และเป้าหมายการพัฒนาในระดับพื้นที่ภายใต้ศักยภาพที่มีอยู่ เจตนารมณ์ของการดำเนินการ คือ การสร้างการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อตนเองในอนาคต ทั้งทางบวกและทางลบต่อสุขภาพของชุมชนตนเอง เพื่อสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่เป็นผลดีต่อคนในชุมชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวกระบวนการดังกล่าวถือเป็นการจัดทำรายงาน HIA รูปแบบหนึ่งตามประกาศของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ หรือในกรณีที่ชุมชนต้องการจัดทำรายงาน EIA โดยชุมชนเองจะต้องปรึกษารื้อกับผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการ เพื่อให้คำปรึกษาวิชาการประกอบด้วย แม้ในปัจจุบันรายงาน EIA โดยชุมชนยังไม่เป็นที่ยอมรับและไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิด้วยกฎหมาย แต่ก็มีประโยชน์สามารถนำมาเทียบเคียงกับรายงาน EIA ของเจ้าของโครงการ หรือใช้เป็นหลักฐานในการโต้แย้งหรือพยานหลักฐานสำหรับคดีในชั้นศาลได้เช่นกัน (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, 2557; สมพร เพ็งคำ, 2558) ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเริ่มมีการผลักดันเครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกประเภท ที่ได้รับการยอมรับในภาคส่วนต่างๆ บ้างแล้วในประเทศไทย คือ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ช่วยเติมเต็มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการจนเกิดความรู้ความเข้าใจให้สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจจากทุกฝ่ายให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในระดับนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554; สมนึก จงมีวสิน, 2558)

ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 ได้กำหนดหัวข้อการปฏิรูปไว้ 11 หัวข้อ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่กำลังเกิดวิกฤตและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้งระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์ สิทธิและสุขภาวะของชุมชน ซึ่งแต่ละปัญหามีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นในทุกภูมิภาค สภาปฏิรูปได้จัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ขึ้น และมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นอีก 7 คณะ เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางปฏิรูปในหัวข้อที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปาริชาติ ศิวัชรักษ์ (2558) ได้จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็น 2 แนวทาง คือ 1) แนวทางที่เน้นการปรับปรุงเพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐาน เพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมกำกับมาตรฐานนิติบุคคลผู้จัดทำรายงาน EIA/EHIA และเพิ่มประสิทธิภาพแก่องค์กรหลักของระบบ EIA/EHIA และ 2) แนวทางที่เน้นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจเพื่อออกแบบการทำงานของระบบที่ชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนได้ระบุประเด็นสำคัญที่เป็นหัวใจที่มีผลต่อข้อเสนอปฏิรูปแต่ละแนวทางไว้ 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระทางวิชาการของนิติบุคคลผู้จัดทำรายงาน EIA/EHIA 2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลักของระบบ EIA/EHIA 3) กระบวนการพิจารณารายงาน EIA/EHIA ที่มีมาตรฐานและมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย และ 4) การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการลดและตรวจสอบ

ผลกระทบ นอกจากนี้ข้อเสนอแนะยังมุ่งเน้นให้นำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) มาใช้ให้เป็นรูปธรรมในการกำหนดนโยบาย แผน และโครงการพัฒนาพื้นที่

ประเด็นกฎหมายอีกด้านที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ กฎหมายทางด้านผังเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงการคมนาคมและขนส่ง โครงการกิจการสาธารณูปโภค และพื้นที่โล่ง โดยทั่วไปการที่มีกฎหมายผังเมืองใช้บังคับในพื้นที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยส่งเสริมหรือควบคุมการพัฒนา การขาดกฎหมายผังเมืองจะนำไปสู่ปัญหาของเมืองในทุกๆ ด้าน ประเด็นสำคัญของกฎหมายผังเมืองที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาที่ไม่ได้รับการควบคุมในช่วงเวลาที่ผ่านมา ธงชัย โจนนกันท์ (2558) สะท้อนปัญหากระบวนการทางผังเมืองที่ล่าช้าเป็นผลให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุน กลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงกลุ่มอุตสาหกรรม โดยวิธีที่นิยมมากที่สุด คือ การเลื่อนหรือชะลอการบังคับใช้ผังเมืองรวม ควบคู่กับการแทรกแซงเพื่อให้ผังเมืองรวมเดิมหมดอายุเพื่อจะได้ใช้ช่วงเวลาที่ไม่มีผังเมืองรวมบังคับใช้ในพื้นที่ เร่งขออนุญาตก่อสร้างโครงการโรงงานอุตสาหกรรมของตนเอง ตัวอย่างผลกระทบจากการพัฒนาในระยะที่ผังเมืองรวมหมดอายุในการบังคับใช้ พบในการศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับใช้กฎหมายของผังเมืองรวมเมือง (สุดารัตน์ อุทธารัตน์, 2555) เนื่องจากที่ผ่านมาการขาดอายุบังคับใช้กฎหมายผังเมืองส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ได้รับการควบคุม จึงเป็นโอกาสที่การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมอาจเกิดขึ้นได้ในบริเวณที่ไม่ต้องการให้เกิดการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเกิดความเหลื่อมล้ำด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างภาคอุตสาหกรรมและชุมชน รัฐหรือหน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมืองได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การแก้ไขจำเป็นต้องสร้างความตระหนักเกี่ยวกับผังเมืองแก่ประชาชนและทุกภาคส่วนให้เห็นความสำคัญ ปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองกระจายอำนาจการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุดารัตน์ อุทธารัตน์, 2556; ธงชัย โจนนกันท์, 2558) แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2558 ที่ผ่านมามีพระราชบัญญัติการผังเมืองได้มีการแก้ไข โดยประกาศออกมาเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 มีการแก้กฎหมายจากเดิมที่ผังเมืองรวมมีกำหนดอายุ 5 ปี และสามารถต่ออายุได้ 2 ครั้งๆ ละ 1 ปี และในระหว่างเวลาที่ผังเมืองรวมยังไม่หมดอายุต้องมีขั้นตอนการประเมินและปรับปรุงผังเมืองรวม เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันให้แล้วเสร็จเพื่อเตรียมใช้ประกาศบังคับใช้ต่อเนื่องผังเมืองรวมเดิมจะหมดอายุลงอย่างถาวร โดยปรับเปลี่ยนมาเป็นให้ยังคงมีการประเมินและปรับปรุงอยู่เช่นเดิมในทุกๆ ระยะเวลา 5 ปี แต่ในระหว่างที่ดำเนินการนั้นไม่มีการกำหนดอายุผังเมืองรวมเดิม สามารถใช้บังคับได้อย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีผังปรับปรุงแล้วเสร็จมาบังคับใช้แทน เพื่อเป็นการช่วยลดปัญหาดังกล่าวได้ในอนาคต (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2558) การฉวยโอกาสพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ยังมีสิ่งสำคัญที่ควรตระหนัก คือ ถ้าเมื่อใดภาคอุตสาหกรรมที่อยู่ในเมืองเกิดการขาดทุนและเสื่อมลงจนต้องเลิกกิจการ ย่อมส่งผลต่อการล่มสลายของเมืองที่พัฒนามาควบคู่กันได้เช่นเดียวกัน ซึ่งในส่วนนี้ผู้เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยยังขาดความตระหนักรู้ปัญหาเช่นนี้อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นมาแล้วที่เมือง Detroit ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น (ธงชัย โจนนกันท์, 2558)

ช่วงเวลาที่ผ่านมามีการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศส่วนใหญ่ มักไม่ได้ใช้เหตุผลหรือหลักวิชาการตามทฤษฎีที่ตั้งอุตสาหกรรม (Theory of Industrial Location) ทฤษฎีกลุ่มอุตสาหกรรม (Theory of Industrial Cluster) และการกำหนดแนวกันชนอุตสาหกรรม (Industrial Buffer Zoning) แต่เป็นไปตามการแทรกแซงของการเมืองหรือความต้องการของภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการให้มีพื้นที่อุตสาหกรรมมากที่สุดในหลายจังหวัด (ธงชัย โจนนกันท์, 2558) ในประเด็นพื้นที่กันชน หรือ Buffer Zone ที่เป็นมาตรการลดความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างพื้นที่ชุมชนและพื้นที่อุตสาหกรรม แนวคิด

ดังกล่าวนี้เคยนำมาปฏิบัติใช้บ้างแล้วในช่วงปี พ.ศ.2534 และปี พ.ศ.2539 ในผังเมืองรวมมาบตาพุด และในพื้นที่จังหวัดระยอง แต่ที่ผ่านมายังไม่มีกำหนดให้มีความชัดเจน (สมหมาย เอี่ยมมงคลสกุล, 2554) กระทั่งการศึกษาโดยคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการใช้ผังเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง ที่เสนอต่อ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้สรุปว่า แนวทางการจัดการควรประกอบด้วยกำหนด ระยะแนวป้องกัน (Protection Strip) 6 ระดับตั้งแต่ 0-50 เมตร และระยะแนวกันชน (Buffer) 6 ระดับตั้งแต่ 0-2,000 เมตร ตามความรุนแรงของประเภทของสารเคมีและประเภทอุตสาหกรรม โครงการ หรือกิจกรรมที่จะเป็นอันตรายต่อมนุษย์ (สำหรับในกรณีต่างประเทศไม่ได้มีการกำหนดขนาดและระยะที่ตายตัว แต่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมแต่ละพื้นที่ ประเภท ขนาด และความเสี่ยงของอุตสาหกรรม) พร้อมทั้งมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะขัดแย้งกับการป้องกันอันตรายจากผลกระทบของอุตสาหกรรมในระยะแนวกันชน รวมถึงเสนอแนะมาตรการการกวดขันและโยกย้ายชุมชน (คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2553) แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงพบปัญหาในกรณีของการกวดขันและการโยกย้ายชุมชนที่ยังไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายและหน่วยงานรับผิดชอบที่หลากหลายฝ่าย (วีรพงษ์ บุญญานุสนธิ์, 2554)

กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ประกาศใช้บังคับและควบคุมพื้นที่วางผังต่างๆ ถือเป็นกฎหมายที่มีการรื้อรอนสิทธิของประชาชน ดังนั้นกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 จึงได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การรับทราบข้อมูลของโครงการวางและจัดทำผังเมืองรวม การแสดงความคิดเห็นผ่านการประชุมประชาชน และการยื่นคำร้องในช่วงที่ผังปิดประกาศต่อสาธารณะเป็นเวลา 90 วัน แต่อย่างไรก็ตามยังพบข้อร้องเรียนต่างๆ ที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูล และขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้ทำการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (หรือที่นิยมเรียกกันทั่วไปว่า “ผังเมืองรวมมาบตาพุด”) พ.ศ.2546 แก้ไข พ.ศ.2548 และ พ.ศ.2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ากระบวนการวางผังเมืองรวมในพื้นที่มาบตาพุด ที่รัฐกำหนดนโยบายการพัฒนาให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนเข้าร่วมดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมมากน้อยเพียงใด ซึ่งพบว่า แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม แต่ก็ยังเป็นเพียงบางขั้นตอนเท่านั้น ไม่มีการระดมการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการตัดสินใจด้านการผังเมือง เช่น การรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจด้านการผังเมืองอย่างครบถ้วน การที่กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มีการกำหนดการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมือง และไม่มีการกำหนดให้หน่วยงานต้องช่วยเหลือทางเทคนิคและความรู้เกี่ยวกับผังเมืองแก่ประชาชน เป็นต้น แนวทางแก้ไขจำเป็นต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่างๆ เพิ่มขึ้น ตั้งแต่การร่วมรับทราบข้อมูลทั้งหมด ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมตรวจสอบในกระบวนการผังเมืองทุกระดับ และควรเพิ่มสัดส่วนของภาคประชาชนในพื้นที่ใน “คณะกรรมการวางและจัดทำผังเมืองรวม” ให้มากขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคม ให้ตระหนักและเรียนรู้เกี่ยวกับการผังเมืองให้มากขึ้นเช่นเดียวกัน (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, ม.ป.ป.)

4.4.12.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านกฎหมายและนโยบายมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อแสวงหากฎหมายที่ช่วยกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาและกฎหมายที่มีลักษณะควบคุมอันเป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อนำไปสู่การศึกษาที่เป็นการพัฒนาเสริมสร้างองค์ความรู้กฎหมายเกี่ยวกับชุมชน
- เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมต่อการควบคุม ป้องกัน และลงโทษ เมื่อเกิดการสร้างมลพิษขึ้นในสภาพแวดล้อมธรรมชาติและชุมชน เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน
- เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย อุปสรรคในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมาย เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ
- เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่ล้าสมัย หรือไม่ครอบคลุมสถานการณ์การควบคุม ป้องกัน และลงโทษ กรณีการก่อมลพิษโดยภาคอุตสาหกรรมต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติและชุมชน
- เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการนำไปใช้บังคับอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ
- เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการมลพิษในท้องถิ่น
- การศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน
- การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองและอุปสรรคจากการบังคับใช้ผังเมืองในการควบคุมการพัฒนาเมือง

4.4.13 ประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการ

4.4.13.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ทำให้เห็นถึงพลวัตรของอำนาจในสังคม ทั้งในส่วนโครงสร้างอำนาจของรัฐ อำนาจของกลุ่มทุน และอำนาจของประชาชน ที่สามารถเกิดขึ้นได้ทุกแห่งหน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) จำแนกความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจไว้ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) อำนาจในฐานะที่เป็นทรัพยากร จึงนำมายึดถือในตัวตนมนุษย์หรือสังคมได้ ก่อให้เกิดความสามารถในเชิงการบังคับได้ แม็กซ์ เวเบอร์ จำแนกอำนาจลักษณะดังกล่าวนี้ออกเป็น 2 รูปแบบ รูปแบบแรก คือ อำนาจที่ชอบธรรม (Authority) ที่สังคมให้การยอมรับ แบ่งเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ อำนาจบังคับตามกฎหมาย (Legal Domination) อำนาจบังคับตามประเพณี (Traditional Domination) และอำนาจบังคับตามบารมี (Charismatic Domination) รูปแบบที่สอง คือ อำนาจที่ใช้กำลังบังคับ (Coercive Power) ซึ่งขาดความชอบธรรมทางสังคม ใช้ความกลัวเป็นตัวบังคับ 2) อำนาจในฐานะความสัมพันธ์ทางสังคม ก่อให้เกิดชนชั้นทางสังคม (Social Class) ซึ่งมีนัยด้านการครอบงำ บังคับ ต่อรอง แ่่งชิง เป็นต้น เช่นชนชั้นนายทุนกับชนชั้นแรงงาน มีแนวโน้มของการเกิดความเหลื่อมล้ำมาก

ขึ้นภายใต้ระบบทุนนิยมเสรี และในอีกด้านหนึ่งจะเกิदनัยด้านการสร้างความร่วมมือ ความสอดคล้อง ความสร้างสรรค์ และความเสมอภาค ดังเช่นกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ยิ่งทำให้อำนาจดังกล่าวขยายออกไปอย่างกว้างขวางและเท่าเทียม และ 3) อำนาจในฐานะความจริงและความรู้ เช่น การสร้างวาทกรรมที่สังคมยุคหนึ่งสร้างขึ้น เพื่อสร้างอำนาจให้เกิดผลตามที่ต้องการ และอำนาจสามารถสอดแทรกได้ในทุกระดับของสังคม ทุกคนสามารถสร้างสรรค์อำนาจที่เหมาะสมกับบริบทและเงื่อนไขต่างๆ ไม่มีการผูกขาดอำนาจไว้ที่เดียว เช่น อำนาจชุมชน อำนาจท้องถิ่น อำนาจของกลุ่มคนจน เป็นต้น ซึ่งอำนาจในฐานะความจริงและความรู้นี้จะพบเห็นได้มากขึ้นในสังคมปัจจุบัน และเป็นส่วนสำคัญอย่างมากที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนาอำนาจชุมชนมาใช้ในเชิงสร้างสรรค์ เช่น การมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจชุมชนในการบริหารจัดการปัญหาสาธารณะหรือของชุมชน หรือแม้แต่การต่อรองกับอำนาจที่อยู่สูงกว่า เป็นต้น

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2556) แสดงให้เห็นโครงสร้างอำนาจที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลไทยมาโดยตลอด โดยเฉพาะการกระจุกตัวของอำนาจในเมืองหลวงหรือกรุงเทพมหานคร แม้จะมีพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2542 แต่ผู้ที่มีอำนาจน้อยยังมีอุปสรรคต่อการเข้าถึงระบบตุลาการ ระบบราชการ และระบบอำนาจส่วนกลางส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่มีทรัพย์สินหรือเงินที่ใช้สำหรับการจ่ายเพื่อการเข้าถึงที่สะดวกมากขึ้น ตลอดหลายช่วงทศวรรษที่ผ่านมาปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เริ่มแสดงให้เห็นพลังของมวลชนโดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นล่าง ที่ตระหนักในอำนาจและสิทธิความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ในประเด็นของความเหลื่อมล้ำเป็นที่ชัดเจนว่ามีปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความมั่งคั่งสูง จนรัฐบาลยอมรับว่ามีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นจริงและต้องเร่งแก้ไขปัญหานี้ หนึ่งใน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ต้องส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพื่อขับเคลื่อนแก้ไขความไม่เป็นธรรมจากโครงสร้างอำนาจเดิมที่เป็นการรวมศูนย์

สำหรับตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นพบได้ในงานเขียนของ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน (2557) ที่ระบุสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเมืองผ่านโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นไว้ 2 ประการ คือ เกิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในกลุ่มชนชั้นนำของท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในพื้นที่จังหวัดหนึ่งที่เริ่มเห็นปรากฏการณ์ที่เกิด “โครงสร้างอำนาจแบบข้าวเด่นข้าวเดียว” ซึ่งหมายถึงการที่เครือข่ายชนชั้นนำกลุ่มหนึ่งในจังหวัด สามารถยึดกุมพื้นที่ทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดได้ทั้งหมด และก่อให้เกิดความมั่งคั่งที่กระจุกตัวอยู่ในตระกูลของชนชั้นนำดังกล่าวอย่างชัดเจน ประเด็นที่ผู้วิจัยตั้งคำถาม 2 ข้อกับปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้และต้องการหาคำตอบ คือ 1) โครงสร้างอำนาจข้าวเดียวก่อรูปขึ้นมาได้อย่างไร โครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดการสะสมทุนของกลุ่มตระกูลชนชั้นนำในจังหวัดอย่างไร และ 2) เมื่อเผชิญกับวิกฤตการขาดผู้นำของกลุ่มตระกูลชนชั้นนำในจังหวัด เครือข่ายโครงสร้างอำนาจดังกล่าวจะปรับตัวและผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจข้าวเดียวในจังหวัดได้อย่างไรต่อไป ซึ่งคำถามข้อแรกพบว่าปัจจัยสำคัญเกิดจากระบบอุปถัมภ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเข้าถึงโอกาสในการสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ ในส่วนการผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจข้าวเดียวเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขาดผู้นำ พบว่า เกิดการปรับตัวจากการใช้อำนาจและอิทธิพลในการสะสมความมั่งคั่งและอำนาจทางการเมือง มาสู่การใช้อำนาจและการใช้สายสัมพันธ์ที่เป็นทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนจากการสะสมทุนจากฐานนายทุนเจ้าพ่อท้องถิ่นมาสู่การสะสมทุนที่มีความชอบธรรมจากฐานทางกฎหมาย โดยให้ความสำคัญกับการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น ให้ความสำคัญกับการทำงานการเมืองที่ใช้ฐานจากกิจกรรมทางประเพณีและวัฒนธรรมในท้องถิ่น และการตั้งพรรคการเมืองเป็นของกลุ่มตนเอง ซึ่งทำให้สามารถรักษาโครงสร้างอำนาจและการสะสมความมั่งคั่งของกลุ่มตนเองไว้ได้ต่อไป ผู้วิจัยได้สรุปให้เห็นถึง

ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวที่เกิดจากการรวมศูนย์ของโครงสร้างอำนาจ การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริงจะใช้กระบวนการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวคงไม่พอ จำเป็นต้องกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ประชาชนอีกชั้นหนึ่งด้วย เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองจากประชาชนมาที่โครงสร้างอำนาจรัฐในท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งองค์กรประชาสังคมท้องถิ่น การพัฒนาประชาธิปไตยของการปกครองท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในท้องถิ่นตั้งแต่ระดับผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นบทบาทหนึ่งของท้องถิ่นในการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม กัลยา เทียนวงศ์ อภิเศก ปิ่นสุวรรณ ดาริน คงสัจวิวัฒน์ และวิฑูร นิธิอุบล (2556) ได้ทำการศึกษาการกระจายตัวของภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย พบว่าภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และในภาคตะวันออกอยู่เช่นเดิม เนื่องจากรัฐไม่สามารถจูงใจให้นักลงทุนอุตสาหกรรมกระจายฐานการผลิตไปสู่ภูมิภาคอื่นๆ ได้ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่อหลายท้องถิ่น ที่ขาดการจ้างงาน ในขณะที่พื้นที่ๆ มีความหนาแน่นของภาคอุตสาหกรรมก็เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ซึ่งกลายมาเป็นภาระของท้องถิ่นทั้งสิ้น ในด้านการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมในท้องถิ่น แม้รัฐได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 แต่ด้วยการขาดศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเกิดจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างระเบียบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณและความพร้อมของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ดังนั้นรัฐจึงต้องมีนโยบายการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนแรก และเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นให้มีความพร้อมในทุกด้าน เช่นเดียวกับการจัดการและแก้ไขปัญหาจากภาคอุตสาหกรรม การทบทวนผลงานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจที่ขอบธรรม และมีความรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมและการผลิต ทั้งในด้านความพร้อมของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในจังหวัดราชบุรี (สมเกียรติ ยุติธรรม, 2541) การเฝ้าระวังมลพิษอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมในอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี (ณรงค์ศักดิ์ พิทักษ์ตันสกุล, 2545) การจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายที่ได้รับการกระจายอำนาจมาให้ส่วนท้องถิ่นจัดการในพื้นที่ตนเอง (กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์, 2553; วรรณิ พงศ์ถาวร, 2553) สิ่งค้นพบในการวิจัยส่วนใหญ่ พบว่า สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและมีบทบาทในการเฝ้าระวังมลพิษอุตสาหกรรมในพื้นที่ตนเอง แต่อย่างไรก็ตามพบว่าปัญหาและอุปสรรคของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ คือ ความพร้อมของบุคลากร เครื่องมือ และเทคโนโลยีในการตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ ความเชี่ยวชาญในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ากฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้กำหนดขอบเขตของเสียอันตรายหรือมูลฝอยอันตรายที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยชัดเจน และยังมีความทับซ้อนในเรื่องของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายเช่นกัน ซึ่งหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายยังคงไม่มีการออกกฎกระทรวงเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการในทางปฏิบัติต่อการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่ได้ รวมถึงการขาดข้อมูลข่าวสารด้านมลพิษอุตสาหกรรม จำเป็นต้องสนับสนุนองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางด้านการป้องกันและเฝ้าระวังมลพิษอุตสาหกรรม และผลักดันการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม ถ่ายโอนพร้อมทั้งเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมต่อภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่เมืองและชุมชนด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมืองเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ก็เป็นบทบาทและหน้าที่ตามโครงสร้างอำนาจที่ต้องดำเนินการเพื่อความเหมาะสมของประชากรในพื้นที่ แต่การดำเนินการดังกล่าวยังพบอุปสรรคและข้อจำกัด ดังที่ สุรีย์ บุญญานุพงศ์ และ อากร บัวคล้าย (2544) ได้ทำการวิจัยด้านสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง พบว่า เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงขาดความพร้อมที่จะปฏิบัติการกิจด้านการผังเมืองด้วยตนเอง เนื่องจากขาดศักยภาพทางด้านบุคลากร เทคโนโลยี องค์ความรู้ และเทคนิควิชาการในลักษณะสหวิทยาการ แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาศักยภาพและความพร้อมขององค์กรที่รับผิดชอบในทางปฏิบัติการกิจด้านการผังเมืองเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการวางผังเมืองได้ สิ่งสำคัญที่ต้องเร่งปรับปรุง คือ การกำหนดนโยบายด้านการผังเมืองที่ชัดเจนของรัฐ และการใช้ผังเมืองเป็นกลไกหลักในการพัฒนาอย่างแท้จริง สอดคล้องกับ ฉวีวรรณ เฒ่าไพบูลย์ (2555) และพงษ์นคร ยางงาม และพีรตน์ หมั่นภักดี (2555) ที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการสร้างชุมชนและเมือง จำเป็นต้องเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการทำงานวางแผนร่วมกับรัฐและท้องถิ่น แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย พบว่า รูปแบบและโครงสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองและชุมชนส่วนใหญ่ เป็นการเคลื่อนไหวระยะสั้นในรูปแบบของการเรียกร้องต่อผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหา ยังไม่สามารถขับเคลื่อนให้เป็นการเคลื่อนไหวระยะยาวในรูปแบบของการทำงานเป็นเครือข่ายที่ผสมผสานการทำงานระหว่างกลุ่มภาคีที่ต้องการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาในระยะยาว ต้องสร้างโครงสร้างของความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน ปัญหาที่ยังพบเพิ่มเติม คือ อุปสรรคของการสื่อสารข้อมูลข่าวสารที่ไม่ทั่วถึงระหว่างรัฐหรือท้องถิ่น กับภาคประชาชน ทั้งในแง่ของสาระสำคัญของข้อมูลและช่วงเวลาในการสื่อสารที่ไม่ตรงกัน จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือหรือสถานการณ์จำลองที่สามารถสื่อสารให้ภาคประชาชนเข้าใจได้ง่ายและเป็นการสร้างโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะปัญหามลภาวะและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมจากมลพิษของภาคอุตสาหกรรม และปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชน ภาครัฐ และผู้ประกอบการ จากการที่สร้างโอกาสการเจรจาผ่านกระบวนการแก้ปัญหาอย่างมีส่วนร่วม ส่งผลให้เกิดความเชื่อใจและความสัมพันธ์ที่ดี อันเป็นหัวใจสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

นอกจากนี้ในประเด็นโครงสร้างอำนาจของประชาชน พบว่า ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา การเมืองภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองมีความเข้มแข็งขึ้นจากอดีต มีการรวมกลุ่มกันเหนียวแน่นเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองของภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนพลเมือง พัฒนาไปสู่ความชอบธรรมแก่สังคมโดยรวม การพัฒนาดังกล่าวประกอบด้วย 6 ประการ ได้แก่ การพัฒนาทางด้านองค์กร การพัฒนาทางด้านความไว้วางใจ การพัฒนาทางด้านผู้นำ การพัฒนาทางด้านการเชื่อมโยงเครือข่าย การพัฒนาทางด้านการเกณฑ์หรือการระดม และการพัฒนาทางด้านการสื่อสารและการทำให้เป็นข่าวหรือประเด็นสาธารณะ (ณรงค์ บุญสวขวิญ, 2551) ตัวอย่างของการรวมกลุ่มและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้อำนาจในการต่อรองในการพัฒนาอุตสาหกรรมและชุมชน ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการได้อย่างมีเหตุมีผล พบได้จากการสร้าง “ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม” ที่เป็นต้นแบบธรรมนูญชุมชนที่ต้องการรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชุมชนร่วมไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เหมาะสม สมนึก จงมีวสิน (2559) อธิบายถึงที่มาของการเกิดธรรมนูญดังกล่าวจากการที่ภาคอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เช่น มีแผนในการขยายโครงการท่าเรือแหลมฉบังเฟสที่ 3 และการขยายท่าเทียบเรือน้ำลึกของ

บริษัทสยามเคอร์เฟสที่ 4 เป็นต้น ทำให้ภาคประชาชนเห็นว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภาพแวดล้อม วิถีชีวิต และสุขภาพของชุมชน จึงได้ร่วมกันทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพระดับชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) เพื่อเรียนรู้ตนเองและรับรู้ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อพื้นที่ชุมชน และได้ยื่นเอกสารดังกล่าวต่อหน่วยงานราชการต่างๆ บริษัทเจ้าของโครงการ และบริษัทที่ปรึกษาโครงการที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการชะลอตัวของโครงการ และนำมาสู่การพูดคุยและจัดทำธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมร่วมกัน เพื่อเน้นมิติการบริหารจัดการ 10 เรื่อง ได้แก่ การบริหารจัดการมรดกในชุมชน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การจัดการมลพิษ การสร้างพื้นที่ภาคการเมืองภาคพลเมือง การรักษาอัตลักษณ์ของพื้นที่ การสร้างความรู้ต่อเนื่อง และการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของชุมชน ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมโดยความร่วมมือของทุกฝ่ายทั้งภาคท้องถิ่น ภาคอุตสาหกรรม และภาคชุมชน ใช้อย่างเป็นทางการในกลางปี พ.ศ.2556 ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดความร่วมมือและการพูดคุยในการแก้ไขปัญหาระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอย่างเป็นระบบ และสานต่อการพัฒนาชุมชนไปสู่สภาพที่ดีขึ้น เช่น การเกิดขึ้นของกองทุนสวัสดิการชุมชนบ้านอ่าวอุดมเพื่อช่วยเหลือประชาชนกรณีเจ็บป่วยและเสียชีวิต การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีความปลอดภัยสูงขึ้น การเกิดขึ้นของคณะกรรมการภาคประชาชนในการกำกับดูแลท่าเทียบเรือต่างๆ และการรักษาสีงแวดล้อม เป็นต้น

4.4.13.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ของการเกิดขึ้นของโครงสร้างอำนาจในประเทศไทย ทั้งในส่วนในเมืองศูนย์กลางและในท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ในลักษณะต่างๆ ที่สามารถให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลในโครงสร้างอำนาจสามารถรักษาอำนาจไว้ได้อย่างต่อเนื่อง
- เพื่อศึกษาระดับบทบาทของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเฝ้าระวังมลพิษอุตสาหกรรม
- ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ กับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเฝ้าระวังมลพิษอุตสาหกรรม รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรค ของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเฝ้าระวังมลพิษอุตสาหกรรม ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตอุตสาหกรรมตั้งอยู่
- ศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สร้างอำนาจในการต่อรองร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างแท้จริง
- ศึกษากระบวนการและขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางผังเมือง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เพื่อศึกษาระดับบทบาทของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจทางด้านการผังเมือง การบังคับใช้กฎหมายผังเมือง และศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง

4.4.14 ประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรม

4.4.14.1 ภาพรวมของรายงานการวิจัย

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสนใจต่อความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมในระดับประเทศ เป็นการวิจัยที่มองกลไกของกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในมุมที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้าถึง อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ (2550) ศึกษาปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ พบว่า เนื่องจากสังคมไทยในปัจจุบันเป็นระบบสังคมอุปถัมภ์ (Spoils System) ที่ให้สิทธิและยกย่องคนที่ร่ำรวย คนที่มีอำนาจและอิทธิพลมากกว่าคนดี รวมถึงสังคมไทยเป็นสังคมที่ประนีประนอม การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่อาจปฏิบัติต่อผู้คนทุกคนได้ในลักษณะที่เสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย จึงส่งผลให้ผู้ที่มีเงินและอำนาจสามารถแสวงหาโอกาสและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้มากกว่าคนยากจน จึงมักพบเห็นกรณีที่เกิดคดีความขึ้นมาผู้รักษากฎหมายยอมเกรงกลัวและให้ประโยชน์ต่อผู้มีสิทธิเหนือกว่าผู้อื่นด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม แต่ถ้าเป็นกรณีเดียวกันที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านที่เป็นคนธรรมดาจะได้รับการปฏิบัติในทางตรงกันข้าม ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ นอกจากสร้างความเหลื่อมล้ำแล้วยังส่งผลให้คนส่วนใหญ่เกรงกลัวกฎหมายน้อยลง เนื่องจากไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้เต็มประสิทธิภาพและเสมอภาค จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย (2556) แสดงให้เห็นสภาพความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของไทยที่ปรากฏ โดยมีลักษณะดังนี้ 1) กฎหมายไม่ยอมรับสภาพความไม่เท่าเทียมกันของผู้คนก่อนถึงมือกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักถูกออกแบบมาให้คู่กรณีทุกฝ่ายมีพื้นฐานหรือฐานะที่เท่าเทียมกัน แต่ในสภาพสังคมที่เป็นจริงมีความเหลื่อมล้ำและความหลากหลายทางฐานะและสถานะสูง เช่น เพศ วัย รายได้ สถานะทางสังคม เป็นต้น ทุกคนจึงไม่เสมอภาคและไม่เท่าเทียมตามสมมติฐานของระบบคิดของกฎหมายในปัจจุบัน ชุดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้ใช้ได้จริงเพียงคู่กรณีที่มีคุณลักษณะสมน้ำสมเนื้อกันเท่านั้น แต่ไม่สามารถนำพาความยุติธรรมมาสู่คู่กรณีส่วนใหญ่ที่เหลือที่มีคุณลักษณะที่แตกต่างกันไปสู่ความเสมอภาคและเท่าเทียมได้อย่างแท้จริง 2) กระบวนการจำแนกประเภทอาชญากรรมไว้สำหรับคนยากจน เป็นความเหลื่อมล้ำที่สังคมจำแนกประเภทอาชญากรรมผ่านชนชั้นทางสังคม โดยจัดจำแนกอาชญากรรมพื้นฐาน เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ข่มขืน ทำร้ายร่างกาย หรือการฆ่า ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่ประสงค์ต่อทรัพย์หรือชีวิตร่างกาย ผูกโยงไว้กับกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาส จนเกิดความเชื่อที่ผิดว่า “ความยากจนเป็นบ่อเกิดของการก่ออาชญากรรม” และถูกสร้างภาพให้เป็นสิ่งเลวร้ายและน่ากลัว ในทางกลับกันอาชญากรรมที่กระทำโดยคนชนชั้นสูง เจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมือง เช่น การปั่นหุ้น โกงภาษี คอร์รัปชัน เป็นต้น กลับมีภาพลักษณ์ที่มีความเลวร้ายและน่ากลัวน้อยกว่า ทั้งๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า และส่งผลกระทบร้ายลึกในวงกว้างต่อประเทศชาติ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ประจักษ์ชัดถึงปัญหาและไม่ตระหนักต่อภัยอันตรายที่น่ากลัวนี้ เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถรับมือกับอาชญากรรมประเภทหลังนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายแพง แม้ว่าการอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมเป็นบริการพื้นฐานที่รัฐต้องจัดหาให้ประชาชนเช่นเดียวกับการบริการด้านสาธารณสุขหรือการบริการด้านการศึกษา แต่กลับพบว่าการบริการด้านกระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าบริการด้านอื่นๆ เนื่องจากตั้งอยู่บนฐานคติ “ผู้ให้บริการเป็นผู้จ่ายค่าบริการ” แทนฐานคติที่ว่า “รัฐบริการและรัฐสวัสดิการ” กระบวนการยุติธรรมไม่มีการออกแบบทางเลือกไว้สำหรับคดีความที่มีประเภทความผิดที่แตกต่างกัน ยังคงใช้กระบวนการยุติธรรมแบบเดียวในการตัดสินคดี การดำเนินคดีบางครั้งใช้เวลายาวนานจนก่อให้เกิดต้นทุนสูงเกินจริง ในบางกรณีปรากฏว่าพยานบุคคลล้มหายตายจากไปในระหว่างการพิจารณาคดี รวมถึงสถิติการกระทำผิดซ้ำจัดเป็นผลผลิตที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดของกระบวนการยุติธรรม และการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการจัดการ

กับคดีแพ่งบางประเภท และ 4) เกิดปรากฏการณ์ “กระบวนการยุติธรรมสองมาตรฐาน” โดยเฉพาะหลังช่วงวิกฤติการเมืองประเทศไทยปี พ.ศ.2553 เมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งต่างๆ ถูกส่งเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม สังคมบางส่วนพบว่า กฎหมายสร้างความเป็นธรรม องค์การอิสระและกระบวนการยุติธรรมถูกแทรกแซง ส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่เชื่อมั่นในระบบยุติธรรม มีความต้องการประชาธิปไตยที่แท้จริง และเกิดสองมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเกิดการเปรียบเทียบกรณีของคดีความต่างๆ หรือการถูกทำให้เชื่อว่าเป็นเช่นนั้น ลักษณะสภาพทั้ง 4 ประการดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับงานเขียนของ เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล (2554) ที่พบว่าคนยากจนหรือคนด้อยโอกาสมีความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมเช่นกัน เนื่องจากประเด็นขาดการเข้าถึงข้อมูล การรับรู้กฎหมาย และการรับรู้สิทธิ ทำให้เสียเปรียบในกระบวนการต่อสู้คดี ประเด็นความเป็นเหยื่อจากกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าก่อให้เกิดการเสียต้นทุนและเวลา และประเด็นการถูกเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นที่มาของคำว่า “สองมาตรฐาน” เช่นเดียวกัน การเข้าไม่ถึงความยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรมของคนยากจน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2556) ได้วิเคราะห์ว่าเกิดจาก 1) คุณลักษณะเฉพาะของกระบวนการยุติธรรมไม่เปิดรับผู้รับบริการที่มีคุณลักษณะเฉพาะแบบคนยากจน 2) การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใช้ “นิติวิธี” และ “ภาษากฎหมาย” ผ่าน “คนกลางที่รู้กฎหมาย” 3) ช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมถูกผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐ ไม่กระจายตัวสู่ชุมชน ส่งผลให้ผู้มีรายได้น้อยหรือผู้อาศัยในชนบทไม่มีความสะดวกในการเข้ารับบริการกระบวนการยุติธรรมของไทย อย่างไรก็ตามในพื้นที่ชุมชนชนบทเมื่อมีความขัดแย้งในกลุ่มหรือมีปัญหาในชุมชน ชาวชุมชนจะร่วมกันสร้างกติกาสังคม เมื่อพิจารณาวิถีทางของกระบวนการทศน์ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice Approach) พบว่าชาวบ้านสร้างกติกาสังคมโดยการยกปัญหามาพูดคุยและร่วมกันหาทางแก้ไขป้องกัน แล้วจึงระดมสมองคิดสร้างกติกาสังคมขึ้นมา เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาดังกล่าว วิธีนี้กระทำโดยผ่านหลักประชาธิปไตย ความเสมอภาค การทำงานร่วมกัน และการอยู่ร่วมกัน อย่างบูรณาการ ซึ่งกลายเป็นหลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมชุมชน (อังคณา บุญสิทธิ์, 2549; จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2549)

ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของผู้คนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม พบเห็นได้จากกรณีที่เกิดการฟ้องร้องกันในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม และมลพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งของรัฐและภาคเอกชน จากการทบทวนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นพบถึงความสอดคล้องกับสภาพลักษณะของความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังตัวอย่างเช่น การอยู่ในกระบวนการยุติธรรมอย่างยาวนานของกรณีของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ที่ใช้เวลามากกว่า 10 ปี ที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้มีการจ่ายค่าเสียหาย (บำเพ็ญ ไชยรักษ์, 2558) คดีผู้ป่วยที่อาศัยอยู่รอบเหมืองและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ 131 รายร่วมกันยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในกรณีกระทำการละเมิดละเลยการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม จนก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามด้วยระยะเวลาที่ยาวนาน กับจำนวนเงินชดเชยที่ไม่อาจเทียบได้กับผลเสียที่เกิดขึ้นต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ อาชีพทางการเกษตรที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจำนวนมากของประชาชน และมีผู้ร้องบางส่วนเสียชีวิตในระหว่างกระบวนการยุติธรรม ธนพล เพ็ญรัตน์ (อ้วนใน บำเพ็ญ ไชยรักษ์, 2558) นักวิชาการด้านการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นต่อกรณีบทเรียนจากคำพิพากษาศาลฎีกาโรงไฟฟ้าแม่เมาะว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่มีอยู่ไม่สามารถปกป้องประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะการใช้ค่ามาตรฐานสำหรับการอ้างอิงเพื่อช่วยป้องกันความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดการปล่อยสารพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในพื้นที่แม่เมาะไว้ไม่เกิน 1,300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ขณะในบริเวณอื่นๆ กำหนดไว้ไม่เกิน 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร หมายความว่าถ้ามีการปล่อยสารพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์มากกว่า 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่น้อยกว่า 1,300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ก็ไม่ผิดกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงก็ไม่ได้

หมายความว่าปลอดภัยจริงๆ ถ้าได้รับสารดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นเลขค่ามาตรฐานจึงไม่อาจเชื่อมั่นได้ว่าเป็นการป้องกันความปลอดภัยให้แก่ประชาชน ทั้งๆ ที่ในบางประเทศมีค่ามาตรฐานดังกล่าวต่ำกว่าประเทศไทยถึง 4 เท่า และประเด็นที่สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบอีกประเด็น คือ ระบบยุติธรรมของประเทศไทยพิจารณาผลกระทบจากมลพิษด้วย “อาการเจ็บป่วย” หมายความว่า ต้องเกิดอาการเจ็บป่วยที่ยืนยันได้จริงหรือเสียชีวิตจากโรคนั้นจริงๆ ต่างจากในต่างประเทศที่เพียงผู้ก่อให้เกิดมลพิษได้ก่อมลพิษอันนำมาสู่ “ความเสี่ยง” ต่อการเป็นโรคร้ายต่างๆ โดยตรวจสอบจากค่าความเสี่ยง (Excess Risk) หรือดัชนีความอันตราย (Hazard Index) ที่มีการตั้งค่าไว้ต่ำมาก ถ้าเกินค่ามาตรฐานดังกล่าวก็ต้องรับผิดชอบต่อมลพิษอันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนโดยรอบแล้ว เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบบริเวณที่เกิดมลพิษถือว่ามีความเสี่ยงเท่าๆ กัน บางกรณีอาจเกิดความเจ็บป่วยทันที แต่ในบางกรณีอาจเกิดการเจ็บป่วยสะสมขึ้นภายหลัง หรือแม้แต่การไม่เกิดอาการเจ็บป่วยจากมลพิษโดยตรง แต่มลพิษทำให้ร่างกายอ่อนแอส่งผลให้เจ็บป่วยด้วยโรคอื่นๆ แทน สำหรับกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะแม้การฟ้องร้องที่ผ่านมามีผู้ฟ้องร้องเพียง 131 ราย แต่ในความเป็นจริงผู้ได้รับผลกระทบที่เหลือในชุมชนก็ควรต้องได้รับการปกป้องด้วยแม้ไม่ได้เป็นผู้ยื่นฟ้องร้อง เพราะถือว่าคนเหล่านั้นได้รับความเสี่ยงจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะด้วยเช่นเดียวกัน ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการยุติธรรมยังพบเห็นได้จากกรณีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้เช่นกัน จากการที่กลุ่มชาวบ้านคลิตี้ล่างยื่นฟ้องต่อกรมควบคุมมลพิษและผู้ประกอบการโรงแต่งแร่ตะกั่ว และใช้เวลาเกิน 10 ปี ถึงมีคำพิพากษาให้กรมควบคุมมลพิษและผู้ประกอบการโรงแต่งแร่ตะกั่วต้องทำการแก้ไขปัญหามลพิษและฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้มีความสะอาดสำหรับการใช้สอยของชุมชน และจ่ายค่าเสียหายแก่กลุ่มชาวบ้าน (ไทยพับลิก้า, 2556; โปสเตอร์ยุค, 2559) ธารา บัวคำศรี (2540) สะท้อนปัญหาของกระบวนการยุติธรรมที่มีต่อแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการทำงานและได้รับสารพิษจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูนไว้ในประเด็นของการใช้ค่ามาตรฐานของสารพิษเช่นเดียวกันว่า แม้บางครั้งโรงงานจะไม่ได้ปล่อยสารพิษเกินค่ามาตรฐานแต่การได้รับสารพิษสะสมจากการทำงานเป็นระยะเวลานาน ย่อมมีโอกาสมากขึ้นที่แรงงานที่ได้รับสารพิษเกิดอาการเจ็บป่วยที่มีผลจากการสะสมสารพิษในร่างกาย แม้ร่างกายจะไม่แสดงอาการป่วยจากสารพิษดังกล่าวโดยตรง แต่ก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดโรคร้ายอื่นๆ ได้เช่นกัน และด้วยการใช้อำนาจของโรคเป็นตัวตัดสินพิจารณาความ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับแรงงานที่ร่างกายเกิดปัญหาสุขภาพแต่ไม่แสดงออกตรงกับโรคที่เกิดจากสารพิษดังกล่าว ทำให้มักเสียเปรียบในด้านการพิสูจน์หลักฐานของการเจ็บป่วยจากสารพิษเหล่านั้นและลงเอยด้วยการที่ศาลพิจารณายกฟ้อง

ในการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ (2550) เสนอแนะให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยควรสร้างทางเลือกให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่จะช่วยลดช่องว่างของฐานะทางเศรษฐกิจของคู่กรณีได้ เนื่องจากกระบวนการนี้สามารถสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น ผู้กระทำผิด เหยื่ออาชญากรรม และชุมชน เพื่อเยียวยาผู้เสียหายภายใต้ความสำนึกผิดของผู้กระทำผิด และการมีส่วนร่วมของคนในสังคมชุมชน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2556) เสนอแนะแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) ข้อเสนอเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางกฎหมาย ที่ต้องปรับแนวคิดการบัญญัติกฎหมายให้มีพื้นที่สำหรับคนชายขอบและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กำหนดนโยบายอาญาและบริหารงานด้านยุติธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง ปรับปรุงระบบการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและมาตรฐานการครองชีพของคนยากจน ให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแก่ประชาชน และพัฒนาศักยภาพองค์กรระดับชุมชนเพื่อช่วยเหลือคนยากจนในกระบวนการยุติธรรม และ 2) ข้อเสนอแนวนโยบายเชิงแก้ไขปัญหาการสร้างพลังและโอกาสในการเข้าถึงระบบยุติธรรม โดยเปลี่ยนระบบยุติธรรม

กระแสหลักที่เป็นระบบปิดที่ปรับตัวได้ช้าในสังคมปัจจุบัน ไปสู่ระบบยุติธรรมระบบเปิดที่เป็นทางเลือกให้ชุมชนสามารถดูแลสมาชิกที่ยากจนและด้อยโอกาสได้ เช่น แนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) และ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) รวมถึงปรับลดทอนเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงระบบยุติธรรมของคนยากจนและด้อยโอกาส เสริมความสามารถในการต่อสู้คดีแก่คนยากจนและด้อยโอกาส รวมถึงการใช้พหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism) หรือการมีกฎหมายทางเลือก เพื่อสร้างพลังและโอกาสในการเข้าถึงระบบยุติธรรม และการใช้กระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) กับสถานการณ์พิเศษ เพื่อก้าวข้ามรอยต่อของสังคมในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ หรือการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองครั้งใหญ่ เป็นต้น จากข้อเสนอแนะที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการเสริมพลังและโอกาสให้แก่คนยากจนและคนด้อยโอกาสเป็นหลัก มิใช่การลดทอนสิทธิหรือฐานะของคนร่ำรวย เพื่อต้องการให้เกิดความเท่าเทียมในกระบวนการยุติธรรมโดยคู่กรณีสามารถต่อสู้คดีได้อย่างสมน้ำสมเนื้อต่อหน้าคนกลางตามระบบกล่าวหาของไทย สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจนของ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (อ๋างใน เกรียงไกร พรพิพัฒนกุล, 2554) ที่สนับสนุนให้เกิดการขยายโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับคนยากจน ผู้ไม่รู้กฎหมาย และผู้ด้อยโอกาส การเสริมสร้างความเสมอภาค เพื่อช่วยเหลือในกระบวนการที่ต้องอาศัยความรู้และเทคนิคทางกฎหมาย การพัฒนาระบบทัศนคติเกี่ยวกับคนจนในทุกมิติของกระบวนการยุติธรรม และการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

4.4.14.2 ภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัย

โดยภาพรวมของวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อศึกษาวัฒนธรรมการระงับข้อพิพาทในท้องถิ่น รวมถึงบริบทสังคมที่ทำให้วัฒนธรรมการระงับข้อพิพาทในท้องถิ่นยังคงดำรงอยู่
- เพื่อศึกษาแนวคิดกระบวนการยุติธรรมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ว่ามีประสิทธิภาพและปัญหาข้อจำกัดใดบ้างในการดำเนินการ
- เพื่อศึกษาระบบและรูปแบบกระบวนการยุติธรรมที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมกับคติความอาญาทั่วไปในสังคมไทย
- เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในชุมชนเมืองและชุมชนชนบท

4.5 สรุปผลการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม

กระบวนการวิจัยได้กำหนดให้มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับเครือข่ายนักวิชาการ ท้องถิ่น และชุมชนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ตรวจสอบผลการรวบรวมงานวิจัยและข้อสรุปประเด็นความเหลื่อมล้ำ ข้อเสนอแนะในการค้นหาคำถามการวิจัยเพื่อเติมเต็มช่องว่างของงานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมในอนาคต รวมถึงการแนะนำนักวิจัยที่สนใจเข้าร่วมสร้างโจทย์การวิจัยสำหรับการวิจัยในระยะต่อไป มีกลุ่มเครือข่ายด้านเมืองอุตสาหกรรมเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้ เครือข่ายประชาชนจังหวัดระยอง, เครือข่ายเพื่อตะวันออก (พื้นที่จังหวัดชลบุรี), ตัวแทนชุมชนจังหวัดปราจีนบุรี, ตัวแทนชุมชนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และตัวแทนชุมชนจังหวัดสมุทรสงคราม โดยสาระสำคัญของการประชุมเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม มีรายละเอียดดังนี้

4.5.1 ข้อมูลพื้นที่ในอดีตก่อนการตั้งนิคมอุตสาหกรรม และ ภายหลังการตั้งนิคมอุตสาหกรรม

การสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) เกี่ยวกับประเด็นก่อนการตั้งนิคมอุตสาหกรรม พบว่าบริบททั้ง 5 พื้นที่มีลักษณะช่วงก่อนการเข้ามาของอุตสาหกรรมใกล้เคียงกัน คือ แต่เดิมเป็น *เมืองเกษตรกรรม* โดยใช้พื้นที่ส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม (ทำนา ทำไร่ ทำสวน สวนผลไม้ ประมง) วิถีชีวิตมีความสัมพันธ์กับบริบทผู้คนและพื้นที่ที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ (วิถีชีวิตน้ำจืด – น้ำเค็มที่อยู่ร่วมกัน) การแลกเปลี่ยนสิ่งของโดยไม่ผ่านระบบเงินตรา และส่วนใหญ่คนชุมชนดั้งเดิมมีที่ดินใช้สอยเป็นของตนเอง

ภายหลังการตั้งนิคมอุตสาหกรรม ทั้งสี่พื้นที่มองว่า การปรากฏของพื้นที่อุตสาหกรรมสร้างกระแสการเปลี่ยนแปลงต่อมิติวิถีชีวิต เศรษฐกิจ และสังคม แต่ระดับมากน้อยแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ดังนี้

พื้นที่ระยอง

การตั้งนิคมอุตสาหกรรม ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อพื้นที่ คือ “การเวนคืนที่ดิน” เนื่องจากเกี่ยวพันทั้งนายหน้า เจ้าหน้าที่รัฐ และนายทุน ที่เริ่มปรากฏตั้งแต่ช่วงโครงการโรงปู้แห่งชาติ และส่งผลต่อมาทำให้คนในพื้นที่เริ่มแบ่งขายที่ดิน ที่ดินเกิดการเปลี่ยนมือไปสู่นายทุนทำให้เกิดการย้ายถิ่น การเกิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านมลพิษที่สะสมปัญหามานานหลายปี กระทบต่อสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง และกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม

พื้นที่ชลบุรี

พื้นที่จังหวัดชลบุรีในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้รับผลกระทบจากแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่และสภาพแวดล้อมเป็นอย่างมาก มีโครงการขนาดใหญ่เกิดขึ้นจำนวนมากทั้งท่าเรือน้ำลึก โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยเฉพาะท่าเรือน้ำลึกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำที่ทำให้สภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตชายฝั่งอย่างสิ้นเชิง ทั้งปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง และปัญหาการทำประมงชายฝั่ง รวมถึงปัญหามลพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่กระทบต่อสุขภาพของประชาชนและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

พื้นที่พระนครศรีอยุธยา

การเข้ามาของอุตสาหกรรม ส่งผลทำให้พื้นที่สีเขียวหายไป เส้นทางคลองที่ลดน้อยลง การขายทรัพย์สินที่ดินแก่กลุ่มนายทุน ส่งผลทำให้ชาวบ้านต้องเช่าที่นาเพื่อทำนา บางส่วนต้องอพยพออกจากพื้นที่เพื่อไปประกอบอาชีพอื่น หรือไม่ก็กลายเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม เกิดปัญหามลพิษทางอากาศและทางน้ำในบริเวณโดยรอบพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ส่งผลต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรน้ำที่ยังคงต้องใช้ในระบบเกษตรกรรมที่เป็นอาชีพหลักของชุมชนที่ราบภาคกลาง

พื้นที่ปราชินบุรี – ตัวแทนจากพื้นที่กบินทร์บุรี กล่าวถึง การเปลี่ยนแปลงภายหลังการตั้งโรงงานที่เริ่มขึ้นช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้พื้นที่สีเขียวลดน้อยลง นายทุนเริ่มกว้านซื้อที่ดินเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของโรงงานในเขตพื้นที่มากขึ้น แรงงานอุตสาหกรรมภายนอกที่เข้ามามากขึ้น (แรงงานเพื่อนบ้านลาว กัมพูชา เมียนมาร์) เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม มีการก่อสร้างที่พักและหอพัก เริ่มมีความแออัดมากขึ้นรुक ล้ำเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรม และปัญหาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเตรียมไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรในพื้นที่และประชากรแฝงที่เพิ่มขึ้น

พื้นที่สมุทรสงคราม – แม้ว่าในพื้นที่ไม่มีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน แต่พื้นที่อุตสาหกรรมมีลักษณะกระจายตัวในพื้นที่ โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้น ได้แก่ โรงงานแปรรูปขยะ ห้องเย็น โรงงานที่เกี่ยวข้องกับท่าเรือและถ่านหิน ตัวแทนจากพื้นที่สมุทรสงคราม มองว่า ส่งผลต่อหลายประเด็น ได้แก่ การจัดการทรัพยากรน้ำ จำนวนคูคลองที่ลดน้อยลง การเข้ามามีบทบาทของกลุ่มทุน ดังเช่น การเข้ามา

ซื้อที่ดินนาเกลือที่เป็นอาชีพของคนพื้นที่และปล่อยสัญญาเช่านาเกลือแก่คนพื้นที่ วิฤตสภาพแวดล้อม
สิ่งมีชีวิต (หิ่งห้อย) และสัตว์น้ำลดน้อยจำนวนลง เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว เป็นต้น

4.5.2 ผลกระทบที่สำคัญ

จากการสัมภาษณ์ส่วนแรกตัวแทนจากทั้งสี่พื้นที่ กล่าวถึงผลกระทบที่สำคัญแก่ 4 ส่วน คือ
1) การเวนคืนที่ดิน 2) แรงงานต่างถิ่น 3) ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และ 4) ระบบกฎหมาย มีสาระสำคัญดังนี้

1) การเวนคืนที่ดิน

กรณีในพื้นที่ระยองได้สร้างผลกระทบโดยตรงต่อคนในพื้นที่จากการเวนคืน
ที่ดินเพื่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและสนามบินอู่ตะเภา และจากการดำเนินโครงการดังกล่าวนำไปสู่การ
ขยายวงของพื้นที่อุตสาหกรรม การสร้างท่าเรือ รวมถึงบทบาทของผู้กำหนดนโยบายที่ถูกละเลยเอื้อประโยชน์
ต่อกลุ่มทุนอุตสาหกรรม ดังกรณี การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่เอื้อประโยชน์ต่อโรงงานอุตสาหกรรม
(การสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม) กรณีข้างต้นทำให้ประชาชนมองว่าตนเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทั้ง
จาก 1) เงินค่าเวนคืนที่ไม่เป็นธรรม 2) การสูญเสียการประกอบอาชีพที่มีแต่เดิม 3) ความคับแค้นใจ จากการไม่
มีสิทธิร่วมตัดสินใจในโครงการ การเข้าถึงทรัพยากร ดังเช่น การเข้าถึงทรัพยากรน้ำในอ่างเก็บน้ำเป็นสิ่งที่เข้าถึง
การใช้งานได้ยาก เป็นต้น และบทบาทชาวต่างชาติ (ทั้งนายทุนและแรงงาน) ในกรณีจังหวัดชลบุรีมีความ
แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีโครงการขยายท่าเรือแหลมฉบังเฟส 3 แม้ไม่มีการเวนคืนที่ดิน แต่เป็นการถมทะเล
เพิ่มเติม 4,125 ไร่ ซึ่งการก่อสร้างในพื้นที่ทะเลประชาชนแทบจะไม่มีโอกาสดำเนินการได้แต่รัฐสามารถทำได้
และการกระทำได้กล่าว ยิ่งสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมให้แก่สภาพชายฝั่งและท้องทะเลบริเวณแหลมฉบัง และ
กระทบอาชีพประมงชายฝั่งของชุมชนดั้งเดิมจนแทบไม่สามารถทำมาหากินได้อีก เนื่องจากสัตว์น้ำจะลดน้อยลง
และที่มียังมักปนเปื้อนสารพิษ

2) แรงงานต่างถิ่น

ประเด็นร่วมกันของทั้ง 5 พื้นที่ที่มองว่า แรงงานย้ายถิ่น (ทั้งคนไทยและ
ชาวต่างชาติ) แรงงานข้ามชาติ (แรงงานเพื่อนบ้านและแรงงานต่างประเทศ) และแรงงานแฝง (แรงงานที่เข้ามา
ทำงานแบบผิดกฎหมาย) เป็นผลพวงจากการเป็นเมืองอุตสาหกรรมและส่งผลกระทบต่อคนในพื้นที่ เนื่องจาก

- มีสัดส่วนมากกว่าแรงงานท้องถิ่น ดังกรณี ระยอง ที่กล่าวว่า สัดส่วน
ของแรงงานภายนอกต่อแรงงานท้องถิ่นอยู่ที่ประมาณ 200,000 คน
ต่อ 60,000 คน
- มุมมองคนในพื้นที่ที่มองว่าเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ จากเรื่องการแย่ง
อาชีพคนในพื้นที่ ปัญหาการเข้าถึงทรัพยากร อุตสาหกรรมที่มักรับ
แรงงานประเภทดังกล่าวมากกว่าคนท้องถิ่น รวมถึงการบีบบังคับหรือ
ปิดกั้นบุคลากรที่ไม่ใช่เครือข่าย หรือกลุ่มเดียวกับตน
- ระบบปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากรไม่เพียงพอ เนื่องจากรัฐมี
งบประมาณหรือสวัสดิการที่สนับสนุนตามจำนวนประชากรที่อยู่ใน
ทะเบียนราษฎร เมื่อแรงงานภายนอกเข้ามาในพื้นที่ส่งผลต่อการเข้าถึง
ระบบโครงสร้างพื้นฐาน (การศึกษาของบุตรหลานในโรงเรียน ค่า
รักษาพยาบาล) ศักยภาพไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรในพื้นที่จริง
- ศักยภาพของแรงงานข้ามชาติที่มีความอดทนและเรียนรู้วัฒนธรรมภูมิ
ปัญญาท้องถิ่น และนำไปประยุกต์ใช้ทำให้เริ่มสร้างโอกาสได้มากขึ้น
ส่งผลต่อการแย่งพื้นที่ตลาดแรงงาน

แรงงานต่างถิ่น คือ

นอกจากนี้มีการกล่าวถึงประเด็นอื่นๆ จากการเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่อง

- สิทธิพิเศษ – กล่าวถึงการเข้าพื้นที่ของประเทศจีนในการใช้พื้นที่ในการเพาะปลูกสินค้าเพื่อส่งออกไปต่างประเทศ โดยใช้การนำเข้าแรงงานจีนเข้ามาทำงานในพื้นที่
- ความรับผิดชอบขององค์กรอุตสาหกรรมกับแรงงานของตนเอง – การกล่าวถึงความเสียหายจากเหตุการณ์โรงงานระเบิดที่มีการสูญหายของแรงงาน (แรงงานข้ามชาติ) ที่ข้อมูลที่น่าเสนอไม่สัมพันธ์กับข้อมูลที่ชาวบ้านท้องถิ่นรับรู้รับทราบ
- ประเด็นข้อตกลง ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตคนในพื้นที่ ได้แก่ BOI, มาตรา 44, การยกเลิก EIA & EHIA, การยกเลิกผังเมือง, Super Cluster, โครงการขยายพื้นที่อุตสาหกรรม (กรณีพื้นที่ระยองและพื้นที่ชลบุรี)

3) ระบบโครงสร้างพื้นฐาน

เครือข่ายประชาชนมองว่า ระบบโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนหนึ่งที่สร้างความเหลื่อมล้ำในพื้นที่เนื่องจาก

- ความไม่เพียงพอของศักยภาพในการรองรับ (โรงเรียน โรงพยาบาล) ต่อสัดส่วนประชากรในพื้นที่จริง ดังเช่น จำนวนครูที่มีเท่าเดิมแต่ต้องดูแลเด็กนักเรียนในท้องที่และบุตรหลานของแรงงานที่เข้ามาในพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น
- ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและการอยู่อาศัยเปลี่ยนมือ หรือได้รับผลกระทบจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ เช่น กรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมสร้างมลพิษต่อดิน น้ำ และอากาศ ทำให้กระทบต่อกระบวนการผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ภาคกลาง ภาคตะวันออก เป็นต้น
- การเข้าถึงแหล่งงาน เนื่องจากมีการกีดกันหรือไม่สามารถเข้าถึงตำแหน่งงานในระดับสูง
- การพัฒนาแบบ “ก้าวกระโดด” ทำให้ชาวบ้านตามไม่ทันกับสิ่งที่เกิดขึ้น ส่งผลต่อ 1) ระบบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อคนจน และ 2) ระบบที่ไม่ตอบโจทย์ (ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างวิถีชีวิตของชาวบ้าน) ดังเช่น ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อพ่อค้ารายย่อย เป็นต้น

4) ระบบกฎหมาย

เครือข่ายประชาชนมองว่า กฎหมายเป็นส่วนหนึ่งที่สร้างความเหลื่อมล้ำในพื้นที่เนื่องจาก

- ประชาชนไม่รู้ ไม่เข้าใจตัวบทกฎหมาย ไม่ได้ศึกษาเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้มาก่อน
- การทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่เกิดขึ้นในวงเฉพาะ (มักเกี่ยวข้องกับภาครัฐ นักลงทุน เจ้าของที่ดิน)

- กระบวนการจัดทำ EIA และ EHIA อันเป็นขั้นตอนสำคัญในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมามักเป็นขั้นตอนที่ขาดความน่าเชื่อถือและมักไม่มีการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง
- การยื่นหนังสือต่อประเด็นปัญหาหรือผลกระทบของชาวบ้านต่อภาครัฐหรือภาคเอกชนมักถูกเพิกเฉย ไม่ก่อให้เกิดการพิจารณา พุดคุย หรือ ทบทวนสถานการณ์ เพื่อสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม
- การตอบโต้จากรัฐมักใช้ร่วมกับ “กลยุทธ์” เพื่อลดทอนการเคลื่อนไหวของชุมชน เพื่อเป็นการลดความร้อนแรงปัญหามากกว่าการมุ่งแก้ไข ปัญหาที่ชุมชนกำลังประสบอย่างแท้จริง

4.5.3 ความเหลื่อมล้ำที่เครือข่ายประชาชนมองว่าแก้ไขได้ยาก

เครือข่ายประชาชนมองว่าความเหลื่อมล้ำที่หาทางออกไม่เจอหรือแก้ไขได้ยาก คือ “ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากโครงสร้างอำนาจ” ที่มักเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐหรือผู้ที่มีอิทธิพลในพื้นที่ เพราะเกี่ยวโยงกับประเด็น

- กฎหมาย ดังเช่น มาตรา 44 การละเลยต้งบทกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล
- นโยบายและโครงการพัฒนา ดังเช่น นโยบายและโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับ BOI, การยกเลิก EIA & EHIA, การยกเลิกผังเมือง, Super Cluster, โครงการขยายพื้นที่อุตสาหกรรม และโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ
- การรวมศูนย์ที่นำมาสู่การสร้างความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจและผลประโยชน์ที่มาจากระบบทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ นำไปสู่การสร้างอุปสรรค ได้แก่ การแบ่งขั้ว การไม่รับฟังเหตุผล การละเลยข้อเรียกร้อง มองประชาชนผู้เห็นต่างเป็นตัวขัดขวางการพัฒนา อันเป็นการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของรัฐ

นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำจากประเด็นอื่นๆ ที่ทั้ง 5 พื้นที่มองว่ามีความสำคัญ ได้แก่

- ความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การขาดข้อมูลและความรู้ ส่งผลทำให้ประชาชนไม่รู้ ไม่มีความรู้ และไม่สามารถตัดสินใจกับโครงการหรือสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง
- ประชาชนไม่สามารถรวมพลังกันเพื่อเรียกร้องเคลื่อนไหวได้ ขาดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่สร้างอำนาจการต่อรอง
- ประชาชนขาดการอบรม การเรียนรู้ หรือองค์ความรู้ต่อกฎหมายในบริบทพื้นที่ ดังกรณี พื้นที่สมุทรสงครามที่เจ้าหน้าที่รัฐอนุญาตให้กลุ่มทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งขัดกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar

Convention on Wetlands) นำไปสู่การเรียกร้องของชาวบ้านในภายหลัง

- ประเด็นผังเมือง ผลกระทบและประเด็นปัญหาจากการถูกกำหนดนโยบายการพัฒนาแบบ top – down และการขาดองค์ความรู้ของพื้นที่ รวมถึง ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของพื้นที่ของตนเอง (การตัดสินใจที่มองชาวบ้านเป็นเพียง “ส่วนประกอบ”)
- มิติมหาวิทยาลัยและจรรยาบรรณของนักวิจัย ชาวบ้านมีความคาดหวังต่องานวิจัยที่จัดทำโดยมหาวิทยาลัยว่าเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาหรือเป็นแนวทางเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ แต่ชาวบ้านได้มีการตั้งคำถามหรือพูดสะท้อนว่า ภายหลังจากการสัมภาษณ์ชาวบ้านจนได้ข้อสรุปจนได้ผลงานวิจัยเกิดขึ้นแล้ว ผลงานวิจัยกลับไม่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างผลสะท้อนแก่สังคม หรือกลับเงียบหาย ไม่มีการตอบรับ ผู้ชาวบ้านหรือสาธารณะ

4.5.4 ความเหลื่อมล้ำที่เครือข่ายประชาชนมองว่ามีศักยภาพในการแก้ไข

เครือข่ายประชาชนทั้ง พื้นที่ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการจัดการกับความเหลื่อมล้ำ ดังนี้

- การเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการ การกระจายอำนาจให้ประชาชนมีบทบาทร่วม (เป็นสิ่งที่เครือข่ายประชาชนเห็นความสำคัญที่สุด) เพราะเป็นการสนับสนุนการกระจายการพัฒนาให้เกิดขึ้น โดยเครือข่ายจากพื้นที่สมุทรสงครามกล่าวว่า เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาก็ทำได้จริง (จากกรณีแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยและปัญหาที่ดิน) ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายระดับประเทศ องค์กรที่สนับสนุน และองค์กรการตรวจสอบ เพื่อยกระดับให้ประชาชนในพื้นที่เป็นเจ้าของร่วม ในประเด็นที่มีการดำเนินการที่เกิดขึ้น
- บทบาทของประชาชน ต้องมีฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขปัญหา (การเชื่อมโยง และเคลื่อนไหว) เพื่อสนับสนุนแนวทางต่อการแก้ไขปัญหา และสนับสนุนพลังประชาชนที่เข้มแข็ง
- การศึกษาประเด็นที่ถูกดำเนินการในพื้นที่ของตน
- การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลได้จากสำนักงานข้อมูลข่าวสาร หรือ ศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น
- พลังชาวบ้านกับบทบาทในพื้นที่ ชุมชนระยองได้ยกตัวอย่าง การเรียกร้องของชาวบ้านจนนำไปสู่การประกาศเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่สำหรับพื้นที่จังหวัดชลบุรีได้จัดทำให้มีธรรมนูญชุมชนที่เป็นการจัดทำ MOU ร่วมกันระหว่างชุมชน ภาคเอกชน และภาคท้องถิ่น เพื่อสร้างบรรทัดฐานการพัฒนาาร่วมกันที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนดั้งเดิม

- การมีส่วนร่วมและบทบาทของนักวิชาการและนักกฎหมายภาคประชาชน
- การผลักดันให้ประเด็นผลกระทบกลายเป็นประเด็นสาธารณะ ดังกรณีการผลักดันผลกระทบมลพิษของพื้นที่ระยองเป็นคดีสาธารณะและให้ประชาชนมีการร่วมลงชื่อในการฟ้องร้อง หรือกรณีการขยายท่าเรือแหลมฉบังเฟส 3 ที่เครือข่ายเพื่อนตะวันออกยื่นหนังสือชี้แจงถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ยับยั้งโครงการพัฒนาดังกล่าว
- ประสบการณ์ของชาวบ้านต่อการผลักดันผลกระทบในพื้นที่ไปสู่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า ส่วนใหญ่มักไม่มีการตอบรับอย่างไ้ตามก็ยังมีองค์กรที่เข้ามาติดตามประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการร้องเรียน คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กสม.)
- การบรรจุกฎหมายสิทธิ และสิทธิชุมชน รวมถึงการผลักดันกฎหมายสิทธิ และสิทธิชุมชน ไปสู่รัฐธรรมนูญ

บทที่ 5

บทสรุปและประเด็นช่องว่างของการวิจัย

5.1 สถานการณ์เมืองอุตสาหกรรมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากผลการศึกษาการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยตั้งแต่สมัยอดีตที่เป็นเพียงการผลิตเพื่อใช้ในครัวเรือนและชุมชน มีการขยายตัวของการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจระดับประเทศในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา มูลเหตุหลักที่มีผลต่อกระบวนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศไทย คือ การเริ่มนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมาใช้ปฏิบัติตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเป็นการสนับสนุนหลักการพัฒนาเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมจากประเทศสหรัฐอเมริกา ผ่านทางคณะกรรมการของธนาคารโลก (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2528) ส่งผลให้เกิดการลงทุนของกลุ่มทุนจากต่างประเทศได้สะดวกมากขึ้น และมีความผูกพันด้านอุดมการณ์และเปิดการค้ากับโลกเสรีมากขึ้น และหันมาส่งเสริมการลงทุนของเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการสะสมทุน เพื่อแทนที่การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมของรัฐ โดยให้รัฐปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้สนับสนุนแทน มุ่งเน้นการใช้ทุนของรัฐในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการลงทุนของภาคเอกชน เช่น การจัดการระบบพลังงานไฟฟ้า ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น (วิพรธร สาสีผล, 2555) นอกจากนี้คณะกรรมการของธนาคารโลกยังเสนอแนะให้รัฐไทยสนับสนุนกิจกรรมหัตถอุตสาหกรรม (Manufacturing Industry) เพิ่มขึ้น เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการผลิตมีแนวโน้มการเติบโตที่ต่อเนื่อง และถ้ารัฐสนับสนุนมาตรการจูงใจที่เหมาะสมจะดึงดูดให้กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในการผลิตที่ใช้เครื่องจักรกลเบา เช่น การทอผ้า การประกอบสินค้า ก่อให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้ของเทคนิคการผลิตสมัยใหม่ให้แก่ลงทุนชาวไทย (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2528) จนนำมาสู่การผลักดันให้รัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2503 และการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2505 ตามลำดับ

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) เน้นการเติบโตของระบบเศรษฐกิจและส่งเสริมการพัฒนาต่างๆ ที่มุ่งสู่ความเป็นเสรีนิยมอย่างชัดเจน โดยรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมการบริการและโครงสร้างพื้นฐานแก่เอกชน (วิพรธร สาสีผล, 2555) ส่งผลให้เงินทุนส่วนใหญ่ถูกใช้ไปเพื่อการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลทำการยุบรัฐวิสาหกิจจำนวน 150 แห่ง และขายรัฐวิสาหกิจบางส่วนให้แก่ภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุน ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ที่ยังคงสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา ในช่วงเวลาที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 กำลังจะผ่านพ้นในช่วงปี พ.ศ. 2514 คณะกรรมการธนาคารโลกได้เข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย และได้เสนอรายงาน EAP-28 ในเดือนมกราคม พ.ศ.2515 มีสาระสำคัญ คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความก้าวหน้า แต่การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากการพัฒนารวมศูนย์อยู่เพียงพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก่อให้เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างภูมิภาคและความไม่เท่าเทียมของการพัฒนา จึงมีข้อเสนอแนะที่จำเป็นให้รัฐควรถูกกำหนดนโยบายแก่ภาคอุตสาหกรรมให้มีการผลิตเพื่อการส่งออก ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-

2524) ภาครัฐมีนโยบายและมาตรการสนับสนุนภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น และส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก มาตรการแรงจูงใจสำคัญของรัฐต่อภาคเอกชนผู้ลงทุน คือ การลดค่าแรงงานให้ต่ำมาก และไม่สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นสหภาพแรงงาน (วิพรรณ สาสีผล. 2555) ในช่วงเวลานี้จะพบว่าภาคอุตสาหกรรมจะมีการขยายตัวอยู่โดยรอบพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก และมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามในการจัดกลุ่มอุตสาหกรรมให้มีที่ตั้งอยู่รวมกัน คือ นิคมอุตสาหกรรมบางชันทางด้านทิศตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ.2515 และมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมต่อเนื่องกันมาตามลำดับ เช่น นิคมอุตสาหกรรมบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ในปี พ.ศ.2520 นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง จังหวัดกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ.2521 เป็นต้น แม้ก่อนหน้านี้ในช่วงปี พ.ศ.2510-2514 พื้นที่อุตสาหกรรมในส่วนอื่นของประเทศจะก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว เช่น ลุ่มน้ำแม่กลองเริ่มประสบปัญหาน้ำเน่าเสียจากโรงงานน้ำตาล ก่อปัญหามลพิษต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรง แต่ประเด็นสำคัญจากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งแรก ในปี พ.ศ.2515 กลับพบว่าไม่มีการจัดเตรียมระบบบำบัดน้ำเสียรวมไว้สำหรับจัดการน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่นิคมฯ สะท้อนภาพความเข้าใจในหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมในยุคนี้ได้เป็นอย่างดี และปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาคอุตสาหกรรมก็มักจะได้รับการแก้ไขล่าช้ามาก ถึงแม้ในปี พ.ศ.2518 จะมีการตราพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ก็ตาม (ธงชัย โรจนกันน์. 2558) ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เริ่มกระจายภาคอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง โดยก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ.2525 แต่ในช่วงเวลานี้เกิดภาวะถดถอยของเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของไทยต้องประสบปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระหนี้รัฐบาลในยุคนี้นี้ต้องกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans: SALs) ทำให้เป้าหมายการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ เน้นที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และส่งผลให้โครงการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกต้องชะลอการลงทุนลงเช่นกัน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) เศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัว ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยเริ่มปรับตัวดีขึ้น และผลต่อเนื่องจากการลดค่าเงินบาทในปี พ.ศ.2527 ทำให้สินค้ามีราคาลดลง และภาคการส่งออกขยายตัวขึ้นตามลำดับ ประกอบกับเป็นช่วงที่กลุ่มทุนต่างประเทศต้องการย้ายฐานการผลิตมายังประเทศไทย เนื่องจากค่าแรงภายในประเทศเหล่านั้นมีการปรับตัวสูงขึ้นส่งผลให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ภาคอุตสาหกรรมจึงมีการขยายตัวและกระจายสู่ภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น เช่น การตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยองในปี พ.ศ.2531 รองรับอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องกับก๊าซธรรมชาติและปิโตรเคมี และใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ทดแทนแรงงานมากขึ้น การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคต่างๆ เช่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดระยอง จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดชลบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดสระบุรี เป็นต้น เป็นนโยบายหลักของรัฐที่ต้องการเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและกระจายรายได้ เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเมืองกรุงเทพมหานครและภูมิภาคที่เริ่มมีมากขึ้น การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคได้ดำเนินการต่อเนื่องมาสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2536-2539) เปิดพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจใหม่ เช่น ภาคกลางตอนบนและชายฝั่งทะเลภาคใต้ ประเด็นสำคัญที่ปรากฏควบคู่มา กับนโยบายการส่งเสริมการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของรัฐ ที่มุ่งเน้นให้เป็นกลไกการผลักดันระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญเติบโตตลอดช่วงกว่า 30 ปีที่ผ่านมา พบว่าเกิดปัญหาหลัก 2 ประการ ประการแรก คือ การเริ่มขยายภาคอุตสาหกรรมออกจากพื้นที่กรุงเทพมหานคร

และปริมาณลดลงไปสู่อุณหภูมิภาคตั้งแต่ พ.ศ.2508 ไม่ได้มีการจัดเตรียมความพร้อมและระบบโครงสร้างพื้นฐานไว้รองรับภาคอุตสาหกรรม เช่น น้ำประปา การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะ เป็นต้น และประการที่สอง คือ การระดมทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่ธาตุมาใช้เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาคอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษในด้านต่างๆ เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย เสียงรบกวน กากของเสียและสารอันตราย ขยะฝังทะเลเสื่อมโทรม เป็นต้น (รวิพรรณ สาสีผล. 2555, ธงชัย โรจนกนันท์. 2558) ก่อให้เกิดเรื่องราวร้องเรียนหรือฟ้องร้องจากประชาชนต่อโรงงานอุตสาหกรรมในหลายพื้นที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สะท้อนภาพการบริหารและการจัดการภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่แตกต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างชัดเจน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาประเทศแบบบูรณาการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยไม่มองการพัฒนาแบบแยกส่วนหรือตามรายสาขาเศรษฐกิจ และให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นศูนย์กลางหลักในการพัฒนา โดยส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา และให้ความสำคัญต่อการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อให้เป็นการพัฒนาที่มีความยั่งยืนและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา ในช่วงเวลานี้หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำรวมทั้งประเทศไทย ทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง การส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงมีการปรับตัวโดยการสร้างความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมมากขึ้น มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการผลิตรองรับการส่งออกและระบบการค้าเสรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบบูรณาการโดยมีคนเป็นศูนย์กลางเช่นเดิม และที่สำคัญมีการอัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การปรับตัวของประเทศให้รอดพ้นวิกฤตทางเศรษฐกิจ มุ่งปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง เกิดความสมดุลในการพัฒนาและความยั่งยืน การเกิดขึ้นของพื้นที่อุตสาหกรรมในช่วงนี้มีการกระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ไม่มากนักเนื่องจากเป็นช่วงที่เริ่มฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษ ทิศทางการพัฒนาลักษณะดังกล่าวยังคงใช้ต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) โดยให้ความสำคัญกับคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ยังคงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลต่อโอกาสและสร้างข้อจำกัดให้กับประเทศไทย โดยภาคอุตสาหกรรมต้องสร้างการผลิตที่เพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการโดยส่งเสริมให้เกิดการสร้างสรรคนวัตกรรมใหม่ ลดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการฟื้นตัวของสภาพเศรษฐกิจและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่รองรับการผลิต ทำให้เกิดนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจำนวนมากในพื้นที่อุตสาหกรรมเดิมในภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ของประเทศ เช่น จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดปัตตานี เป็นต้น

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ในปัจจุบันยังคงใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นฐานการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สร้างภูมิคุ้มกันให้กับสังคมและพัฒนาคนให้มีคุณภาพเพื่อเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ในระยะที่มีกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รวดเร็วและซับซ้อนขึ้น รองรับการพัฒนาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC : Asean Economic Community) ภาคอุตสาหกรรมปรับตัวมาสู่อุตสาหกรรมสีเขียวที่มุ่งเน้นการผลิตที่ยั่งยืนเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นโยบายสำคัญที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 คือ นโยบายการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง

ประเทศไทย ที่ต้องการยกระดับนิคมอุตสาหกรรมไปสู่เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco Industrial Estate & Networks) รูปแบบการพัฒนาอุตสาหกรรมบนความยั่งยืนและสมดุลของเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความสอดคล้องของกฎหมายและเทคโนโลยี ด้วยการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างคุ้มค่า ลดการปล่อยของเสียให้เหลือน้อยที่สุด ได้รับการยอมรับจากสังคมโดยรอบ สร้างการมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้พัฒนานิคมอุตสาหกรรม หน่วยงานรัฐ ท้องถิ่น และชุมชน โดยมีเป้าหมายให้เกิดขึ้นภายในปี พ.ศ.2562 (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2555) โดยมีพื้นที่นำร่อง 5 แห่ง ได้แก่

- นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ทำการศึกษาในกรณีที่เป็น Eco Forum, Eco Plant/ Eco Industry, Eco Industrial Estate และ Networking
- นิคมอุตสาหกรรมบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ส่งเสริมให้ใช้เครื่องมือจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น Cleaner Technology, Green Productivity, EMS/ ISO 14001 และ PREMA เป็นต้น
- นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ส่งเสริมการจัดการของเสียครบวงจร โดยเน้นการเพิ่มคุณค่าและการแลกเปลี่ยนของเสีย/ ของเหลือใช้ (Waste Management Center)/ Eco Center
- นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด จังหวัดระยอง ส่งเสริมการจัดการน้ำครบวงจร (Water Management)
- นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร จังหวัดชลบุรี ส่งเสริมด้านศูนย์บริการแรงงาน ครอบคลุมการจัดฝึกอบรมสร้างเครือข่ายงานบริการผู้ประกอบการและประชาชน (Job Service Center)

ในปัจจุบันการพัฒนาอุตสาหกรรมยังคงเป็นนโยบายหลักของการพัฒนาประเทศ

5.2 ผลกระทบจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐ

การมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศโดยใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นหลักในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจตลอดช่วงระยะที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ส่งผลให้ประเทศมีความก้าวหน้าในการพัฒนาและการแข่งขันกับประชาคมโลกได้ แต่อีกด้านหนึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่ไม่สมดุล (Unbalanced Growth) เนื่องจากการใช้ภาคอุตสาหกรรมและเขตเมืองเป็นภาคเศรษฐกิจนำ โดยให้ภาคเกษตรกรรมและชนบทอยู่ในระดับรอง ทำให้ต้องแบกรับภาระด้านต้นทุน แรงงาน และอาหารเพื่อการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและเมือง รวิพรรณ สาสัณ (2555) ได้สรุปผลการพัฒนาของประเทศไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ไว้ดังนี้

1. ความยากจนและช่องว่างในการกระจายรายได้ จากนโยบายของรัฐที่ควบคุมราคาสินค้าเกษตรไว้ต่ำ เพื่อเป็นการลดต้นทุนให้แก่ภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้สินค้าเกษตรเป็นวัตถุดิบ และราคาสินค้าเกษตรที่ต่ำส่งผลต่อราคาอาหารของแรงงานที่ไม่สูงมากนัก ไม่ก่อให้เกิดการเรียกร้องค่าจ้างแรงงานที่จะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นด้วย การพัฒนาเขตเมืองและภาคอุตสาหกรรมยังมองชาวชนบทเป็นเพียงแรงงานที่ต้องเคลื่อนย้ายไปตามการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการดึงดูดด้วยแรงงานออกจากพื้นที่ชนบท ทำให้ไม่สามารถเลือกการทำอาชีพเกษตรกรรมที่สร้างรายได้ที่คุ้มค่าในพื้นที่ชนบทได้

จากผลของราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ส่งผลให้สภาวะความยากจนในหมู่บ้านชนบทยังคงมีอัตราเพิ่มขึ้น

2. **มลภาวะของสิ่งแวดล้อม** เป็นปัญหาสำคัญของภาคอุตสาหกรรมมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มมีการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายการผลิตไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหามลพิษตามที่เป็นข่าวตามสื่อมากมาย เช่น พื้นที่จังหวัดลำพูน จังหวัดระยอง จังหวัดชลบุรี จังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น การเพิ่มขึ้นของภาคอุตสาหกรรมที่ผลิตกากสารพิษ เช่น อุตสาหกรรมโลหะ อุตสาหกรรมซ่อมบำรุงอุปกรณ์ขนส่ง อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเคมี และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เป็นต้น นำมาซึ่งปัญหามลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ทางดิน และทรัพยากรธรรมชาติมีความเสื่อมโทรม เช่น ป่าไม้ ชายฝั่งทะเล เป็นต้น กระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น และเป็นปัญหาวิกฤตของประเทศที่ยังต้องมีมาตรการแก้ไขอย่างเร่งด่วนต่อไป
3. **การย้ายถิ่นของคนในท้องถิ่นต่างๆ** จากปัญหาการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ท่าเรือ เป็นต้น ส่งผลให้ชาวชนบทในเกือบทุกภูมิภาคต้องละทิ้งถิ่นฐานเดิมไปทำงานและอยู่อาศัยในพื้นที่ต่างๆ เกิดปัญหาการล่มสลายของสถาบันครอบครัวที่ต้องแตกแยกกันไปประกอบอาชีพในสถานที่ต่างถิ่น การย้ายถิ่นฐานไม่เกิดเฉพาะคนชนบทสำหรับผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมเองก็จำเป็นต้องย้ายถิ่นฐานไปตามแหล่งทรัพยากรและการคมนาคมขนส่ง ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสภาพแวดล้อมท้องถิ่น จากวัฒนธรรมท้องถิ่นเริ่มปรับกลายเป็นวัฒนธรรมเมือง เช่น การเกิดขึ้นของหมู่บ้านจัดสรร แหล่งพาณิชยกรรมและบริการ เพื่อดึงดูดแรงงานที่เคลื่อนย้ายตามแหล่งงานเช่นกัน
4. **การแย่งชิงทรัพยากร** การพัฒนาอุตสาหกรรมจำเป็นต้องใช้ต้นทุนและวัตถุดิบในการผลิต ทรัพยากรสำคัญ ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ เป็นต้น ซึ่งปรากฏให้เห็นจากการเก็งกำไรเพื่อการกว้านซื้อที่ดินของนายทุน โดยการเก็งกำไรที่ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ประกอบกับการที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ จนชาวชนบทต้องตัดสินใจขายที่ดินเนื่องจากมีราคาที่สูง อันเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ชาวชนบทเสียต้นทุนที่ดินสำหรับประกอบอาชีพ ในทางกลับกันยังปรากฏการยึดคืนพื้นที่ดินจากชาวชนบท โดยรัฐมักกล่าวหาว่าเป็นการบุกรุก ป่าอนุรักษ์ของรัฐ ทั้งที่ชาวชนบทเคยใช้ประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้นมาหลายชั่วอายุคน อันเป็นผลให้เกิดการย้ายถิ่นฐานและชาวชนบทต้องเสียต้นทุนในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้เรายังเห็นการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะแหล่งน้ำซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรม และการอุปโภคบริโภคในภาคเกษตรกรรม ดังที่เห็นเป็นความขัดแย้งมากมายในหลายแห่งของประเทศ เช่น ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ เป็นต้น
5. **การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคม** การพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีที่เกิดขึ้นภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เดิมของสังคมไทยที่เป็นความสัมพันธ์แบบครอบครัวที่มีความเสมอภาค ไปสู่ความสัมพันธ์แบบชนชั้นที่แบ่งจากความมั่งคั่งและอำนาจ ก่อให้เกิดการพึ่งพาอุปถัมภ์และกลุ่มผลประโยชน์มากมายในสังคม

6. **วิกฤตทางวัฒนธรรม** การให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางวัตถุหรือความมั่งคั่ง ส่งผลให้สังคมปรับเปลี่ยนวิธีคิดจากวิถีพุทธ ที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่กลมกลืนกับสภาพธรรมชาติก่อเกิดภูมิปัญญาของสังคม มาเป็นวิธีคิดที่เป็นปัจเจกมากขึ้นและวางอยู่บนผลประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้ง ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ ตามมามากมาย เช่น การทุจริต การใช้อำนาจในทางที่ผิด การก่อความรุนแรง การไม่คำนึงถึงผู้อื่น เป็นต้น

5.3 ความสัมพันธ์ของงานวิจัยกับสถานการณ์เมืองอุตสาหกรรม

การเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างช่วงเวลาของการดำเนินงานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมกับช่วงเวลาของการพัฒนาเขตเมืองและภาคอุตสาหกรรมในประเทศทำให้พบความสัมพันธ์ของประเด็นเนื้อหาการวิจัยที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างชัดเจนภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา สามารถอธิบายการเปรียบเทียบช่วงเวลาของภาพรวมงานวิจัยตามกลุ่มประเด็นของการวิจัย ได้ดังนี้

1. **ภาพรวมของงานวิจัยด้านการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม** แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ประกาศใช้ในช่วงปี พ.ศ.2504-2509 ซึ่งเป็นการริเริ่มให้ภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทสำคัญเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศตามแบบทุนนิยมเสรี ซึ่งในช่วงแรกเป็นการสนับสนุนการลงทุนโดยภาครัฐ การจัดเตรียมระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม จะพบว่ามีการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม การหาศักยภาพของพื้นที่สำหรับภาคอุตสาหกรรม การวางแผนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ภูมิภาคต่างๆ เป็นต้น โดยมีการกระจายตัวของงานวิจัยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2516-2545 เพียงปีแรกหลังจากที่มีการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางชัน ในปี พ.ศ.2515
2. **ภาพรวมของงานวิจัยด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม** จากการส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมตลอดระยะเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ภาคอุตสาหกรรมหลายแห่งได้สร้างปัญหามลพิษและการแย่งชิงทรัพยากรภายในพื้นที่ท้องถิ่น ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยจะพบข่าวสารต่างๆ และการร้องเรียนจากภาคประชาสังคมมากมายในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ในสถานการณ์ด้านการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสถานการณ์มลพิษต่างๆ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง ที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม นโยบายด้านการจัดการมลพิษกับการพัฒนาอุตสาหกรรม การควบคุมและจัดการมลพิษ เป็นต้น โดยมีการกระจายตัวของงานวิจัยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2528-2557 โดยเป็นงานวิจัยที่มีอย่างต่อเนื่องและกระจายการศึกษาไปทั่วภูมิภาค แต่จะกระจุกตัวอยู่มากที่ภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศ และเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเคมีและสารเคมี
3. **ภาพรวมของงานวิจัยด้านสิทธิและความไม่เป็นธรรม** การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงที่ผ่านมาถือได้ว่าภาคอุตสาหกรรมได้รับสนับสนุนจากภาครัฐไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ที่อำนวยความสะดวกในการผลิตในด้านต่างๆ เช่น ด้านภาษี ด้านวัตถุดิบ ด้านการควบคุม

ราคาวัตถุดิบ ด้านการจัดการทรัพยากร และด้านการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น นโยบายมุ่งให้ความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเขตเมืองและภาคอุตสาหกรรมดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อสิทธิและความเหลื่อมล้ำแก่ประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมที่ต้องเผชิญกับราคาผลผลิตที่ตกต่ำ ปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนโครงสร้างสังคมไปสู่แรงงานภาคอุตสาหกรรม งานวิจัยที่ว่าด้วยเรื่องสิทธิและความไม่เป็นธรรมในสังคมที่เกิดจากการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่เริ่มปรากฏขึ้นในช่วงที่ประเด็นสิทธิของประชากรมีความชัดเจนมากขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 พ.ศ.2540 ที่มีการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีแนวนโยบายที่ชัดเจนขึ้นจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 พ.ศ.2550 มาตรา 67 ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขในสภาพแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต โดยมีการกระจายตัวของงานวิจัยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2539-2557 เป็นการวิจัยที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตชุมชน ผลกระทบด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน การจัดการสิทธิชุมชน เป็นต้น

4. ภาพรวมของงานวิจัยด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางการดำเนินการพัฒนาประเทศที่ได้รับการสนับสนุนอย่างชัดเจนตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นรากฐานการพัฒนาประเทศ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างมากในการดำเนินการพัฒนาทั้งในส่วน of ภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อสร้างความร่วมมือและความเข้าใจในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่สะสมมาจากการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องมลพิษและสิ่งแวดล้อม ปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหาสังคม เป็นต้น โดยมีการกระจายตัวของงานวิจัย ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2539-2557 เป็นการวิจัยที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Impact Assessment: EIA / Environmental Health Impact Assessment: EHIA) และการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เป็นต้น

5. ภาพรวมของงานวิจัยด้านการกำหนดมาตรการและข้อกฎหมาย บทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่และดูแลความเรียบร้อยในพื้นที่ คือ การกำหนดมาตรการหรือกฎหมายสำหรับการควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จากผลกระทบของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมาส่งผลต่อการสร้างปัญหาใหม่ๆ ให้กับชุมชน ท้องถิ่น และสังคม การใช้มาตรการหรือกฎหมายเดิมอาจไม่สามารถควบคุมหรือจัดการปัญหาดังกล่าวให้บรรเทาลงได้ การหาแนวทางกำหนดมาตรการและกฎหมายที่มาจากความร่วมมือของทุกฝ่ายจึงเป็นช่องทางออกในการแก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ส่วนท้องถิ่น มีผลให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดมาตรการหรือข้อกำหนดไว้ควบคุมความเรียบร้อยภายใน

พื้นที่ของท้องถิ่นได้ มีการกระจายตัวของงานวิจัยที่เกี่ยวกับการหามาตรการและกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคาความเหลื่อมล้ำต่างๆ ภายในเมืองอุตสาหกรรม ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2537-2557 เป็นการวิจัยที่เกี่ยวกับการศึกษาแนวทางใช้นโยบาย กฎหมาย มาตรการ เช่น มาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ มาตรการทางด้านภาษี การควบคุมการปล่อยมลพิษ มาตรการทางกฎหมายในการเรียกร้องค่าเสียหาย การสร้างกฎหมายควบคุมมลพิษโดยชุมชน มาตรการทางด้านกฎหมายผังเมืองในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความขัดแย้ง และปัญหาของมาตรการและกฎหมายที่มีในปัจจุบัน เป็นต้น

6. ภาพรวมของงานวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ ประเด็นด้านการวิจัยเกี่ยวกับการรับมือของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย ในปัจจุบันยังมีค่อนข้างน้อย ความตื่นตัวของประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ เห็นได้ชัดเจนภายหลังการเกิดภัยพิบัติมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ที่พื้นที่เมืองและพื้นที่อุตสาหกรรมต่างๆ ประสบปัญหาอุทกภัยจนก่อให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก งานวิจัยในด้านนี้จำเป็นต้องเร่งดำเนินการศึกษาเพื่อใช้องค์ความรู้ในการวางแผน หรือกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การเปลี่ยนแปลงของเมือง ความเปราะบางของประชากรในเขตเมือง และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น เพื่อให้ผลที่ได้รองรับการรับมือของเมืองลักษณะต่างๆ ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและป้องกันการเกิดภัยพิบัติที่เหมาะสมและยั่งยืนต่อไป

นอกจากนี้ยังพบเห็นกลุ่มคนจนเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาจากประเด็นงานวิจัยต่างๆ โดยสามารถสรุปกลุ่มคนจนเมืองที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์เมืองอุตสาหกรรม ได้แก่

1. กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม สามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ แรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ที่มีความเหลื่อมล้ำในด้านสิทธิ กฎหมาย สวัสดิการ และรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันของแรงงานทั้ง 2 ระบบ และความเหลื่อมล้ำจะยิ่งเพิ่มทวีถ้าแรงงานดังกล่าวเป็นแรงงานข้ามชาติ
2. กลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้มีรายได้ไม่แน่นอนที่อยู่อาศัยและตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ดั้งเดิม ก่อนที่ภาคอุตสาหกรรมจะเข้ามาพัฒนาในพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพกายภาพของพื้นที่ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ระบบเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมทางสังคม นอกจากการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนในพื้นที่โดยตรงดังกล่าว เมื่อเกิดการฟ้องร้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและกฎหมาย มักพบความเหลื่อมล้ำในด้านสิทธิและอำนาจของกลุ่มคนจนเมืองในกระบวนการพิจารณาคดีเช่นกัน
3. กลุ่มผู้อพยพเข้าสู่เมืองหรือแหล่งงานอุตสาหกรรม เป็นกลุ่มคนจนที่ถูกผลักออกจากภาคเกษตรกรรมที่เคยเป็นภาคการผลิตสำคัญของประเทศ เมื่อนโยบายของรัฐส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ราคาผลผลิตทางการเกษตรไม่สามารถสร้างกำไรได้เท่าภาคอุตสาหกรรม และการพัฒนาต่างๆ มุ่งเน้นให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นกิจกรรมในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้กลุ่มคนในภาค

เกษตรกรรมละทิ้งฐานการผลิตเดิม และเปลี่ยนตนเองเป็นผู้อพยพเข้าสู่เมืองหรือภาคอุตสาหกรรม เพื่อเป็นแรงงานในและนอกระบบ เมื่อจำนวนผู้อพยพมีจำนวนมากกว่าการรองรับด้านที่อยู่อาศัยและโครงสร้างพื้นฐานของเมือง จึงมีส่วนทำให้ผู้อพยพบุกรุกพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ว่างภายในเมืองเพื่อตั้งถิ่นฐาน และก่อให้เกิดพื้นที่ชุมชนแออัดที่ขาดแคลนระบบโครงสร้างพื้นฐานและสุขลักษณะที่ดี

5.4 ประเด็นช่องว่างของการวิจัยเพื่อการวิจัยในอนาคต

จากการทบทวนและศึกษางานวิจัยและองค์ความรู้ย้อนหลังตั้งแต่เริ่มมีการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมสมัยในประเทศไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ถึงปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) โดยรวบรวมจากหน่วยงานที่ให้ทุนสนับสนุนหลัก ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.) รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) กระทรวงอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น รวมถึงการรวบรวมและทบทวนผลงานวิจัยด้านความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศไทยในรูปแบบต่างๆ เช่น บทความวิชาการ รายงานการศึกษา และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จากนักวิชาการ เครือข่ายภาคเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรต่างๆ และสถาบันการศึกษา เป็นต้น รวมถึงผลข้อเสนอแนะจากการประชุมร่วมกับพื้นที่อุตสาหกรรมในภูมิภาคต่างๆ พบว่า ช่องว่างองค์ความรู้ที่มีการดำเนินงานวิจัยค่อนข้างน้อยและเป็นประเด็นความเหลื่อมล้ำที่ควรให้ความสำคัญในเมืองอุตสาหกรรม แยกตามการรวบรวมผลงานวิจัยใน 5 ประเด็นหลักที่แบ่งออกเป็น 14 ประเด็นย่อย ดังที่ปรากฏอยู่ในบทที่ 4 มีดังนี้

1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

1.1) ประเด็นด้านเศรษฐกิจและการลงทุน

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านเศรษฐกิจและการลงทุน พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการลงทุน ด้านการเพิ่มศักยภาพของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- การวิจัยที่มุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการเข้ามาช่วยค้นหาแนวทางการแก้ไขและการส่งเสริมเศรษฐกิจและโอกาสในการลงทุนภาคอุตสาหกรรมที่เป็นธรรม
- การใช้องค์ความรู้และภูมิปัญญาในท้องถิ่น เพื่อกำหนดรูปแบบเศรษฐกิจการลงทุนที่เหมาะสมกับสภาพบริบทในพื้นที่ต่างๆ ให้สามารถเข้าถึงโอกาสการพัฒนาและการลงทุนภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กให้มีมาตรฐานและการสร้างนวัตกรรม ให้สามารถดำรงอยู่และปรับตัวกับสภาพการแข่งขันและกระแสการเปลี่ยนไปของระบบเศรษฐกิจหลักได้อย่างยั่งยืน

- การสร้างภาคีเครือข่ายในการสร้างความช่วยเหลือ สร้างกระบวนการทำงานร่วมกัน เพื่อไปสู่ความเจริญและความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจของสังคมส่วนรวม
- ควรมีการศึกษาการกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนระยะต่างๆ และการนำไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อการปรับปรุงและเพิ่มสมรรถนะภาคอุตสาหกรรม ให้สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจและการลงทุนที่ยั่งยืน

1.2) ประเด็นด้านรายได้และการคลัง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านรายได้และการคลัง พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านรายได้และการคลัง และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- การประเมินผลกระทบจากความแตกต่างของรายได้ในประชากรกลุ่มต่างๆ ที่ส่งต่อการเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันจะนำไปสู่ปัญหาด้านอื่นๆ
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้องในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และค้นหาแนวทางแก้ไขที่เป็นรูปธรรม
- การวิจัยที่ศึกษาถึงการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำ และปัญหาการจัดการมลพิษและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม
- การศึกษารายการค่าลดหย่อนต่างๆ และหลักการปฏิบัติที่มีความเหมาะสม เพื่อป้องกันระบบภาษีที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้สูง
- การศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการด้านอื่นๆ เพิ่มเติมจากระบบภาษี เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ระบบเงินอุดหนุน ระบบเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การลดภาษีผู้ประกอบการที่สามารถลดมลพิษได้ดีกว่ามาตรฐาน เป็นต้น

1.3) ประเด็นด้านการถือครองที่ดิน

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการถือครองที่ดิน พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านการถือครองที่ดิน และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- ศึกษาวิธีการการปฏิรูประบบข้อมูลที่ดินที่สร้างความเป็นธรรม สามารถตรวจสอบการถือครองที่ดินได้โดยสาธารณะ และเข้าถึงข้อมูลได้จากทุกภาคส่วน
- ศึกษาความเป็นไปได้ในการจำกัดจำนวนการถือครองที่ดินที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการใช้งานที่ดินเต็มประสิทธิภาพ ลดปัญหาการถือครองเพื่อการเก็งกำไร
- การกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่พิจารณาศักยภาพของพื้นที่ และระบุการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- ยกระดับความสำคัญของงานวางและจัดทำผังเมืองให้มีความสำคัญในการชี้นำการพัฒนาเมืองและสภาพแวดล้อมทางกายภาพอย่างแท้จริง สามารถควบคุมและส่งเสริมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง ในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการถือครองที่ดิน และค้นหาแนวทางแก้ไขที่เป็นรูปธรรม ให้ที่ดินเป็นทุนสำหรับการพัฒนาและการใช้ประโยชน์กับทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม
- การศึกษาแนวทางการใช้โฉนดชุมชนและธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่ดินทำกินอย่างยั่งยืนแก่ชุมชน โดยให้สิทธิชุมชนมีความสำคัญต่อการใช้ประโยชน์และเกิดการจัดการและดูแลรักษาที่ดินและทรัพยากรอย่างยั่งยืน

2) ความเหลื่อมล้ำทางสังคม

2.1) ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบชุมชนที่สามารถดูแลตนเองให้มีการพัฒนาที่เหมาะสมในพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนในการทำมาหาเลี้ยงชีพในพื้นที่ โดยลดการพึ่งพาหรือการย้ายถิ่นสู่ระบบอุตสาหกรรมการผลิต
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง ในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และกำหนดความต้องการพัฒนาชุมชนที่สามารถรักษาสันติธรรมนิยมประเพณี วิถีชีวิต หรือปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมอันสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก

- กระจายโอกาสการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่รัฐสามารถจัดสรรให้กับประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ อย่างเท่าเทียม เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตให้ทัดเทียมกับชุมชนเมืองที่มีการพัฒนา
- การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน การจัดสรรสภาพแวดล้อมสำหรับการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และการปฏิรูประบบที่ดินอย่างเป็นธรรม ให้ที่ดินกลายเป็นทุนสำหรับการประกอบอาชีพ และสามารถนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ปล่อยให้เป็นการเก็งกำไรและเป็นที่รกร้าง เพื่อสร้างโอกาสการทำมาหากิน ช่วยลดความเหลื่อมล้ำและปัญหาสังคม
- กระบวนการเปลี่ยนแปลงของเมืองและสังคมควรได้รับการผลักดันเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) เพื่อค้นหาความร่วมมือและแนวนโยบายที่เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ในการสร้างเมืองและสังคมให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน

2.2) ประเด็นด้านความเสมอภาคของบุคคล

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการความเสมอภาคของบุคคล พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านความเสมอภาคของบุคคล และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- กระบวนการกระจายอำนาจที่แท้จริงของภาครัฐลงสู่ชุมชน ควรได้รับการส่งเสริมให้เหมาะสม เนื่องจากเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นได้ ชุมชนสามารถจัดการและเสนอแผนการพัฒนาตนเองบนหลักพึ่งพาตนเอง
- กระบวนการวิจัยในด้านการวางแผนและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นการแก้ไขปัญหาความเสมอภาคด้านความเสมอภาคของบุคคลยังคงค่อนข้างน้อย ควรสนับสนุนการวิจัยที่มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้องในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านการความเสมอภาคของบุคคล เพื่อร่วมกันจัดทำแผนการแก้ไขเสนอต่อรัฐอย่างเป็นรูปธรรม
- การสร้างความชัดเจนของมุมมองต่อสิทธิชุมชนที่ยังลักลั่นอยู่ในปัจจุบันระหว่างรัฐและชุมชน เพื่อผลักดันให้สิทธิชุมชนเป็นเครื่องมือในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชน
- การจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแค่สิทธิพื้นฐาน การพัฒนาสวัสดิการสังคมไปสู่ความช่วยเหลือที่เพิ่มขึ้น จะช่วยตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้ใช้ได้ครอบคลุมการดำรงชีวิตมากขึ้น

2.3) ประเด็นด้านแรงงาน

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านแรงงาน พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านแรงงาน และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- การศึกษาความครอบคลุมของสวัสดิการพื้นฐาน และการประกันสุขภาพพื้นฐานสำหรับแรงงานที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและป้องกันความเสี่ยงจากการทำงาน
- การศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายด้านความเป็นธรรมแก่แรงงานข้ามชาติให้ได้รับการดูแลด้านสวัสดิการสังคม รวมถึงสิทธิมนุษยชนที่ไม่แตกต่างกับแรงงานไทย
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้องในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านแรงงาน ทั้งในส่วนที่เป็นแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมทางเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคม สิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของชาติ และความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น
- การศึกษากลไกการจัดหางานและการจ้างงานแรงงานข้ามชาตินอกประเทศ และแนวทางที่กลไกดังกล่าวจะสามารถคุ้มครองแรงงานต่างชาติได้
- สร้างกระบวนการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน เพื่อยกระดับผลิตภาพของแรงงานให้มีประสิทธิภาพต่อองค์กร เพื่อสร้างเป็นจุดแข็งให้กับแรงงานและเป็นผลดีต่อองค์กร
- การศึกษากระบวนการในการปรับเปลี่ยนบริบททางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของภาคส่วนอื่นๆ และกลุ่มแรงงานลักษณะต่างๆ

3) ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ

3.1) ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐ

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านโครงสร้างและบริการพื้นฐาน พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านโครงสร้างและบริการพื้นฐาน และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- การศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการพื้นฐาน ในมิติที่สร้างความเชื่อมโยงต่อการพัฒนาเมืองในภาพรวม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน และการพัฒนากายภาพของพื้นที่ที่ให้ประโยชน์ต่อสังคม

- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง ในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านโครงสร้างและบริการ พื้นฐาน ทั้งในส่วนที่เป็นผู้ใช้บริการ ผู้ประกอบการ และผู้ควบคุม เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างและบริการพื้นฐานสามารถตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นธรรม
- การศึกษาด้านผังเมืองและการจัดการโครงสร้างและบริการพื้นฐานที่มีความสอดคล้อง ส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีศักยภาพ รองรับกับระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ภายในเมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน
- การศึกษาด้านผังเมืองและการจัดการระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการรองรับประชากรแฝงหรือแรงงานในพื้นที่ สร้างระบบการตรวจสอบและรองรับประชากรแฝงและแรงงานในพื้นที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณในการเตรียมระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้อย่างพอเพียง

3.2) ประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- ควรมีการประเมินความร้ายแรงของสารเคมีที่ใช้อยู่ภายในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมในกรณีที่เกิดการรั่วซึมหรืออุบัติเหตุ เพื่อการวางแผนเตรียมการด้านอพยพและป้องกันภัยต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยโดยรอบ
- ควรมีการศึกษาค้นคว้าความต้องการด้านสาธารณสุขในเมืองอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการให้บริการด้านสาธารณสุขที่พอเพียงและเหมาะสมกับบริบทเมืองอุตสาหกรรมนั้นๆ
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง ในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการบริการสาธารณสุข รวมถึงการติดตามและเฝ้าระวังอุบัติภัยต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม
- การศึกษาระบบการจ่ายค่าชดเชยจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษต่อประชากรที่อาศัยอยู่โดยรอบ ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่าการเจ็บป่วยเกิดจากผลของมลพิษที่มาจากอุตสาหกรรม
- ส่งเสริมการตรวจสุขภาพอย่างต่อเนื่องและสร้างวินัยการดูแลตนเอง และคนรอบข้างให้แก่ประชากร เพื่อการดูแลรักษาและบรรเทาอาการป่วยไข้เบื้องต้นได้ทันท่วงที

- การศึกษากระบวนการและกลไกเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุข ให้แก่แรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติในลักษณะต่างๆ ทั้งในแง่ การให้บริการ การสร้างเครือข่ายความช่วยเหลือในกลุ่มแรงงาน และ ด้านกฎหมายที่ครอบคลุม

4) ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม

4.1) ประเด็นด้านทรัพยากร

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านทรัพยากร พบว่ายังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านทรัพยากรและเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- ควรมีการประเมินความต้องการการใช้ทรัพยากรด้านต่างๆ เช่น แร่ น้ำ ป่า ทะเลและชายฝั่ง และพลังงาน เป็นต้น เพื่อเตรียมความพร้อมให้มีความพอเพียงในการใช้ทรัพยากรในอนาคต
- ควรให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำในระดับ Micro เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการพัฒนาระบบการจัดการน้ำของประเทศมุ่งแต่การทำโครงการระดับ Macro ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้เวลานาน และกระทบต่อพื้นที่เป็นวงกว้าง การใช้ระบบการจัดการน้ำในพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจะช่วยสร้างแหล่งกักเก็บน้ำได้รวดเร็ว และได้พื้นที่มากกว่า
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง ในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านทรัพยากร เพื่อให้เกิดการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรที่เป็นธรรม
- ส่งเสริมและรณรงค์เรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและประหยัด รวมถึงการหมุนเวียนทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ซ้ำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาการสิ้นเปลืองทรัพยากร
- การปรับเปลี่ยนพื้นฐานแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ ส่งเสริมการกระจายอำนาจในการดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ลงสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สนองต่อการใช้อย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับบริบท

4.2) ประเด็นด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม พบว่า ยังคงมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านมลพิษสิ่งแวดล้อมและเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- ควรมีการเปรียบเทียบปริมาณน้ำเสียที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ เพื่อทราบปริมาณที่แต่ละโรงงานควรมาตรการในการรับผิดชอบที่แตกต่างกัน เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำเสียที่โรงงานเป็นผู้ผลิต
- ควรศึกษามาตรการในการกำหนดวิธี "การจ่าย" ของผู้ประกอบการในการลงทุนเพื่อแก้ปัญหาการปล่อยน้ำเสียของตนเอง เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่ทางน้ำสาธารณะ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้องในการสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการบูรณาการความคิดและแนวทางการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเพื่อสร้างความช่วยเหลือและความร่วมมือกันในการกำหนดมาตรการติดตาม เฝ้าระวัง และการแก้ไขปัญหามลพิษในชุมชนและสังคม
- การส่งเสริมและรณรงค์เรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและประหยัด รวมถึงการหมุนเวียนทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ซ้ำโดยการบำบัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาการสิ้นเปลืองทรัพยากร

4.3) ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ พบว่ามีการวิจัยและทำการศึกษาค่อนข้างน้อยมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนให้ทำงานวิจัยเนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศย่อมส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมการผลิตในหลายด้าน ทั้งในแง่ของวัตถุดิบ ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมการผลิตในสภาพภูมิอากาศที่แปรเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อฐานของภาคอุตสาหกรรมการผลิต เช่น วัตถุดิบถูกทำลาย ความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติในด้านที่ตั้งของภาคอุตสาหกรรมและเมืองอุตสาหกรรม การเตรียมรับมือภัยพิบัติของภาคอุตสาหกรรมการผลิตและชุมชนโดยรอบ เป็นต้น ช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคตเพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- กระบวนการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในเมืองอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศธรรมชาติ และวิถีชีวิตของประชากรโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองอุตสาหกรรม
- ศึกษาความเปราะบางของคนเมืองภายในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม การเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการเกิดขึ้นของภัยพิบัติ
- ศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศต่อปัจจัยการดำรงอยู่ของเมืองอุตสาหกรรม

5) ความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

5.1) ประเด็นด้านกฎหมายและนโยบาย

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านกฎหมายและนโยบาย พบว่า ยังมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านกฎหมายและนโยบายและเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- ควรมีการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา โดยศึกษาถึงความชัดเจนของข้อกำหนดและการบังคับใช้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบความเข้มงวดของการควบคุมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- การส่งเสริมการรู้กฎหมายและสิทธิให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน เพื่อช่วยให้มีความเข้าใจในการระดมระดมทุนในการจัดการมลพิษ และช่วยในการเฝ้าระวังและการตรวจสอบร่วมกันให้การป้องกันและควบคุมมลพิษ
- การสร้างการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน เพื่อประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ให้กฎหมายมีความทันสมัย และสามารถบังคับใช้ได้ตามบริบทที่มีความแตกต่างกัน
- การศึกษาการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมและชัดเจน โดยมีต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากความเสียหายที่ได้รับจากมลพิษมีลักษณะแตกต่างจากความเสียหายอื่นทั่วไป
- การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้ให้มีความทันสมัย เพื่อสามารถใช้เป็นเครื่องมือชี้้นำการพัฒนาและป้องกันความขัดแย้งของการพัฒนาภายในพื้นที่เมืองและชนบท
- การศึกษาแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) อย่างมีส่วนร่วมในระดับชุมชน
- การศึกษาการประยุกต์ใช้แนวกันชน (Buffer Zone) ระหว่างพื้นที่ชุมชนและพื้นที่อุตสาหกรรมให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติจริง โดยส่งเสริมการบูรณาการเครื่องมือและมาตรการต่างๆ ของรัฐ เช่น มาตรการด้านการคลัง และแรงจูงใจอื่นๆ เป็นต้น ร่วมกับมาตรการทางด้านผังเมือง

5.2) ประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการ

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการ พบว่า ยังมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับ

งานวิจัยในประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการและเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- สนับสนุนให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเสริมความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่และกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลข่าวสารด้านมลพิษอุตสาหกรรมแก่เจ้าหน้าที่และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการติดตามตรวจสอบด้านมลพิษอุตสาหกรรมเป็นระยะ เพื่อเป็นการป้องกันผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งระยะสั้น และ ระยะยาว
- สนับสนุนให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสริมความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมือง และขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองแก่เจ้าหน้าที่และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การสร้างการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจและการจัดการ เพื่อประโยชน์ต่อการปกครองที่เป็นธรรม โดยสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้ลงถึงภาคประชาชนโดยแท้จริง

5.3) ประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรม

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรมพบว่า ยังมีช่องว่างของการวิจัยที่สามารถสร้างโจทย์วิจัยในอนาคต เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยในประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรมและเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- ควรมีการศึกษาการลดทอนเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงระบบยุติธรรมของคนยากจน ขยายโอกาสให้เกิดความเท่าเทียมและทั่วถึงในระดับชุมชน
- พิจารณาการเพิ่มเติมต่อให้กับคนยากจนในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เป็นการแสดงออกถึงพัฒนาการทางสังคมที่ยกระดับสิทธิมนุษยชนและคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
- ควรมีการกำหนดนโยบายการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมที่กระจายการดำเนินงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดภาระการดำเนินงานที่ซับซ้อน
- การสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของคนยากจน และคนด้อยโอกาส เพื่อช่วยสร้างโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม
- การสร้างการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรม เพื่อประโยชน์ต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม

- ควรสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมชุมชนให้เป็นกลไกช่วยเหลือ เยียวยาเบื้องต้นแก่ผู้เสียหาย

จากผลของการทบทวนและศึกษาในประเด็นของวัตถุประสงค์ของงานวิจัยและงานศึกษาอื่นๆ พบว่างานที่ได้ศึกษาส่วนใหญ่ มุ่งเน้นการเสนอแนะแนวทางและการจัดการ และการศึกษาสถานการณ์จะมีจำนวนมากที่สุด ในส่วนของวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่พบจำนวนไม่มาก ได้แก่ การประเมิน และการวางแผน ส่วนวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่พบจำนวนน้อยที่สุด ได้แก่ การวิจัยที่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการศึกษา

5.5 ข้อเสนอโครงการร่วมกับนักวิจัยที่สนใจบนฐานผลการสังเคราะห์องค์ความรู้

จากช่องว่างของการศึกษาองค์ความรู้ทางด้านความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม ทำให้ทราบว่าประเด็นที่ยังคงมีผลกระทบต่อสังคมและยังขาดการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ในความหลากหลายของประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม กระบวนการในระยะต่อไปของการวิจัย คือ การสร้างโจทย์วิจัยจากนักวิจัยที่มีความสนใจในประเด็นที่ยังคงเป็นช่องว่าง ซึ่งประเด็นที่สามารถพัฒนาเป็นข้อเสนอโครงการวิจัยมีความสอดคล้องกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ ประเด็นด้านมาตรการและข้อกฎหมาย ประเด็นด้านรายได้และการคลัง ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจ ประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นด้านแรงงาน ประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข และประเด็นด้านโครงสร้างและการบริการพื้นฐาน ดังนี้

5.5.1 การศึกษาความเปราะบางของชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสาน

ประเด็นช่องว่างงานวิจัย: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ

จากปัญหาความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศอันนำมาซึ่งปรากฏการณ์สุดขั้วทางธรรมชาติ หลากหลายรูปแบบ บางรูปแบบมีลักษณะในทำนองเดียวกับภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย แผ่นดินถล่ม เป็นต้น หากแต่ภัยธรรมชาติเหล่านี้ สามารถส่งผลกระทบต่อพื้นที่อุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นโรงงาน นิคมอุตสาหกรรม คลังสินค้า เป็นต้น ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่มีการเก็บและใช้สารเคมีในปริมาณมากและหลากหลายชนิด เมื่อพื้นที่เหล่านี้ประสบกับปรากฏการณ์รุนแรงทางธรรมชาติผลกระทบที่ตามมาที่เป็นไปได้ อย่างหนึ่งคือการรั่วไหลของสารเคมีเหล่านี้ จนกลายเป็นภัยทางเทคโนโลยีอีกต่อหนึ่ง ซึ่งความเสี่ยงของการเกิดปรากฏการณ์ที่เชิงรุกโชนี้มีความสอดคล้องกับลักษณะของความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติและภัยทางเทคโนโลยี หรือที่เรียกว่า ‘na-tech risk’ (Krausmann et al., 2011) ในขณะเดียวกันพื้นที่รอบๆพื้นที่อุตสาหกรรมเหล่านี้ ส่วนหนึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนที่ตกอยู่ในกระบวนการของการกลายเป็นชายขอบที่นำไปสู่ความยากจนในหลายๆ มิติ อย่างเช่น ในกรณีของชุมชนบึงบัวในเขตลาดกระบัง (Hutanuwatr et al., 2015) ที่จะเป็นชุมชนหน้าด่านในการรับความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติและภัยทางเทคโนโลยี (na-tech risk) หากแต่การศึกษาความเปราะบางของชุมชนชายขอบต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานดังกล่าวในบริบทของประเทศไทยยังมีไม่มากนัก ดังนั้นข้อเสนอหัวข้องานวิจัยชิ้นนี้ จึงมีเป้าหมายเพื่อทำการวิเคราะห์ความเปราะบางของชุมชนชายขอบ โดยรอบนิคมอุตสาหกรรมต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติและภัยทางเทคโนโลยี โดยอาศัยชุมชนบึงบัว เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีศึกษาของข้อเสนอโครงการวิจัยนี้

5.5.2 การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำข้อเสนอการกำหนดระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก

ประเด็นช่องว่างงานวิจัย: กฎหมายและนโยบาย รายได้และการคลัง

จากการส่งเสริมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) กำหนดให้พื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง ส่งผลให้คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (กพอ.) มอบหมายให้กรมการผังเมือง (ชื่อเดิมในขณะนั้น และได้ยุบรวมกับกรมโยธาธิการแล้วเปลี่ยนชื่อเป็น กรมโยธาธิการและผังเมือง ในปี พ.ศ.2545) เริ่มดำเนินการวางผังเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 โดยใช้ชื่อว่า “ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง” แต่เป็นที่เข้าใจในชื่อว่า “ผังเมืองรวมมาบตาพุด” มากกว่า ในปัจจุบันมีการประกาศกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมในพื้นที่มาบตาพุดมาแล้วจำนวน 3 ฉบับ ฉบับล่าสุด คือ กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ.2546 ซึ่งปัจจุบันหมดอายุไปแล้วและกำลังอยู่ในขั้นตอนการปรับปรุงผัง ประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่วางผังในปัจจุบัน พบว่า ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ได้เพิ่มขึ้นจากผังฉบับแรกในปี พ.ศ.2531 เป็นจำนวน 22,197 ไร่ ส่วนที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ลดลงจำนวน 40,420 ไร่ เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและความขัดแย้งของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระหว่างพื้นที่ชุมชนเดิมและพื้นที่อุตสาหกรรม ประเด็นสำคัญคือในประเทศไทยยังมีการกำหนดพื้นที่กันชนระหว่างชุมชนและอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับการประเมินผลผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยองโดยเทศบาลเมืองมาบตาพุด พบว่า พื้นที่สีเขียวและแนวกันชนในนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดมีจำนวนไม่มากนัก โดยเฉลี่ยแล้วพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมต่างๆ และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดมีพื้นที่ดังกล่าวไม่เกินร้อยละ 10 ของพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมและท่าเรืออุตสาหกรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมต่อชุมชนในพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุด คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการใช้ผังเมืองเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อศึกษากำหนดพื้นที่กันชนที่ชัดเจนระหว่างชุมชนและอุตสาหกรรมสามารถป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนได้ในระยะยาว ซึ่งผลการศึกษาได้เสนอแนะให้มีการจัดทำระยะแนวป้องกัน (Protection Strip) ระยะ 0- 50 เมตร จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม ในพื้นที่แนวเขตของอุตสาหกรรมด้านที่ต่อเนื่องกับชุมชน โดยการจัดทำแนวปลูกต้นไม้ป้องกัน 3 ชั้นเรือนยอดหรือมาตรการอื่นที่มีคุณภาพเทียบเท่าหรือสูงกว่า และการจัดทำระยะแนวกันชน (Buffer) ระยะ 0-2,000 เมตร จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม 6 ระดับ พร้อมทั้งมีข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะขัดแย้งต่อการป้องกันอันตรายจากผลกระทบจากอุตสาหกรรม เช่น การอยู่อาศัยที่มีความหนาแน่น การประกอบพาณิชยกรรมขนาดใหญ่ และสาธารณูปการพื้นฐาน เป็นต้น พร้อมทั้งกำหนดการชดเชยไว้สำหรับการลดทอนสิทธิจากข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตแนวกันชน ได้แก่ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น มาตรการทางภาษี การออกพันธบัตร การจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชย เป็นต้น สำหรับในกรณีที่ไม่สามารถสร้างแนวกันชนได้ อาจพิจารณาการย้ายชุมชนออกจากพื้นที่ ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนและปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย โดยใช้แนวทางการย้ายชุมชนของธนาคารโลกเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ (คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการใช้ผังเมืองเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง, 2553) จากข้อเสนอเรื่องการจัดการปัญหา ระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนดังกล่าว ยังพบความไม่ชัดเจนในการนำข้อเสนอไปสู่การปฏิบัติ 3

ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ส่วนของการชดเชยที่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ควรใช้มาตรการทางภาษีรูปแบบใด หรือมีเครื่องมืออื่นนอกเหนือจากเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือไม่ที่เหมาะสมต่อการชดเชยแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และกระบวนการชดเชยต้องเกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐอย่างไรให้เกิดมาตรการ หรือกฎหมายบังคับใช้ที่เป็นรูปธรรม 2) กระบวนการเวนคืนหรือโยกย้ายชุมชนควรเป็นภาระหน้าที่ของรัฐหรือ ภาคเอกชนที่ลงทุนในพื้นที่อุตสาหกรรม และกระบวนการชดเชยจากการเวนคืนมีความเป็นธรรมมากน้อย เพียงใด 3) การนำข้อเสนอการกำหนดระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนไปสู่การกำหนดในกฎหมายผัง เมืองระดับต่างๆ ว่ามีอุปสรรคหรือขั้นตอนการปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมอย่างไร

5.5.3 กระบวนการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) เพื่อความยั่งยืนในระดับภูมิภาค กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก

ประเด็นข้อถกเถียงงานวิจัย: กฎหมายและนโยบาย การมีส่วนร่วมของประชาชน โครงสร้างอำนาจ และการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

จากการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกที่ผ่านมาในอดีตเป็นการพัฒนาที่ไร้ทิศทาง และไม่สร้างความยั่งยืนให้กับชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาการจราจรและความหนาแน่นของเมือง และปัญหาที่สำคัญที่สร้างผลกระทบในวงกว้าง คือ ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปสู่การพัฒนาโครงการก่อสร้างต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวข้องกับกำหนดให้จัดทำรายการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 เพื่อมุ่งหวังให้โครงการต่างๆ ไม่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมและเป็นที่ยอมรับของสังคม และในปัจจุบันได้มีการเพิ่มเติมระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย (Environmental and Health Impact Assessment : EHIA) เพื่อให้ความสำคัญต่อการศึกษาผลกระทบทางสุขภาพเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมระหว่างดำเนินโครงการก่อสร้างและภายหลังการก่อสร้างโครงการก็เพิ่มมากขึ้นและกระทบกับสุขอนามัยชุมชนในภาพรวมอย่างรุนแรง เนื่องจากกระบวนการ EIA และ EHIA แม้จะมีมาตรการและการแก้ไขผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เป็นเพียงการศึกษาและการคาดคะเนผลกระทบในระยะสั้น ไม่มีกระบวนการแก้ไขผลกระทบแบบสะสมหรือระยะยาว ส่งผลให้ปัญหามลพิษ สิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยชุมชนมีแนวโน้มเกิดปัญหารุนแรงมากขึ้นในอนาคต ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยทั้ง 2 กรณียังพบอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ แบ่งเป็น 1) อุปสรรคในเชิงโครงสร้างหน่วยงาน เช่น ปัญหาปริมาณภาระงานไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการไม่เพียงพอหรือไม่สอดคล้องกับจำนวนรายงานและสาระสำคัญที่ต้องพิจารณา องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไม่มีความคล่องตัวในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อชุมชนได้ เป็นต้น และ 2) อุปสรรคเชิงกระบวนการ เช่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการ ไม่มีฐานข้อมูลเพียงพอในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาที่ดำเนินการประเมินฯ มีความสัมพันธ์ในเชิงผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง ส่งผลต่ออิสระในการทำงานและคุณภาพของรายงานของผู้รับจ้าง กระบวนการพิจารณาล่าช้าและหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาและให้ความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน กรรมการอิสระฯ มีความเห็นไม่สอดคล้องกับบทบาทตนเอง ไม่มีการกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตสำหรับโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA ซึ่งต้องดำเนินการจัดการรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกครั้ง และไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในกระบวนการ

ติดตามและตรวจสอบ เป็นต้น (สุทธิดา ฝากคำ, 2556) ดังนั้นกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Impact Assessment : SEA) จึงเป็นเครื่องมือที่สามารถรองรับและสนับสนุนการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกันของทุกภาคส่วน โดยสามารถพิจารณาโครงการพัฒนาได้ตั้งแต่ระดับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ และระดับปฏิบัติการ SEA เป็นเครื่องมือสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย สามารถมองเห็นภาพรวมของผลกระทบในทุกด้าน ได้แก่ ผลกระทบทางตรง (Direct Impact) ผลกระทบทางอ้อม (Indirect Impact) ผลกระทบสะสม (Cumulative Impact) และผลกระทบเสริมกัน (Synergistic Impact) อย่างเป็นระบบ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556) ซึ่งกระบวนการ EIA และ EHIA เป็นการวิเคราะห์และประเมินในระดับโครงการเท่านั้น ดังนั้นการวิจัยเพื่อส่งเสริมความรู้และความเข้าใจ รวมถึงการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำ SEA ในระดับชุมชน ใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์และประเมินศักยภาพ รองรับการพัฒนา นโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการต่างๆ โดยไม่ละทิ้งมุมมองด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ภายในชุมชน ในท้ายที่สุดนำไปสู่การสร้างการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ภายในชุมชนอย่างแท้จริง และส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ที่มาจากความคิดเห็นของชุมชนและศักยภาพที่แท้จริงของพื้นที่ สร้างความยั่งยืนทั้งในระดับชุมชนและภูมิภาคได้เมื่อมีการร่วมกันทำ SEA แบบบูรณาการจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ศึกษาของชุมชน (สมนึก จงมีวสิน, 2558)

5.5.4 ชุมชนวิจัยเรื่องแรงงานในพื้นที่อุตสาหกรรมกึ่งเมืองกึ่งชนบท

ประเด็นข้อข้องงานวิจัย: แรงงาน การบริการสาธารณสุข โครงสร้างและการบริการพื้นฐาน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ

ภายใต้กระแสการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วโดยมีแรงขับเคลื่อนจากภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นหลักสำคัญ และยังได้รับการกระตุ้นและสนับสนุนจากนโยบายและแผนงานต่างๆ ของทางภาครัฐ อาทิ มาตรการทางภาษี การนำเข้าเครื่องจักรกล การขยายพื้นที่การลงทุนและการจ้างงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งรวมไปถึงผู้ประกอบการต้องปรับตัวให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายและแผนงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรมยังคงจำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมาก แม้ว่าจะมีนโยบายสนับสนุนการใช้เครื่องจักรเข้ามาทดแทนแรงงานมนุษย์แล้วก็ตาม ในอุตสาหกรรมประมงและที่เกี่ยวข้องเป็นหนึ่งในหลายๆ ประเภทอุตสาหกรรมที่มีการจ้างแรงงานจำนวนมาก ส่งผลให้ไม่เพียงแต่แรงงานไทยได้เข้ามาในระบบอุตสาหกรรมเท่านั้น ยังพบว่ามีแรงงานภายนอกประเทศเข้ามาอย่างมากเช่นกัน และยังมีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานไทย แบ่งชุมชนวิจัยออกได้ ดังนี้

5.5.4.1 การเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร

จากที่ได้กล่าวข้างต้น กอรปกับการสำรวจเบื้องต้นพบว่า ยังคงมีแรงงานจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทัดเทียมและเป็นธรรม ทั้งกรณีแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว อีกทั้งพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทซึ่งมีความซับซ้อนทั้งในมิติทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ จึงเป็นที่มาหลักของการศึกษาวิจัย “การเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร” ซึ่งจะมิวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อศึกษาหาข้อจำกัดและศักยภาพในการพัฒนาระบบและการบริการสุขภาพของแรงงานในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทนั่นเอง

5.5.4.2 แรงงานและการบริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร
กรณีศึกษา ปริมาณพลของกรุงเทพฯ

จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่า พื้นที่เสี่ยงในการเกิดพิบัติภัยธรรมชาติมักจะสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเป็นหลัก หรือเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บกากของเสีย อุตสาหกรรมหรือสารอันตรายทางอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถพบรายงาน สถานการณ์พิบัติภัยอุตสาหกรรมในพื้นที่โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและเขตปริมาณพลที่มีพื้นที่อุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่จำนวนมาก

แต่อย่างไรก็ดี ทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ของการบริหารจัดการพิบัติภัย อุตสาหกรรมในปัจจุบันยังไม่ชัดเจน ซึ่งขึ้นอยู่กับความหลากหลายของบริบท รูปแบบของการบริหารจัดการ และรูปแบบของการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนพื้นที่ที่มีความหลากหลายทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนโครงสร้างประชากรและแรงงาน จึงเป็นที่มาหลักของการศึกษาวิจัย “แรงงานและการรับรู้ในการ บริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา ปริมาณพลของกรุงเทพฯ”

5.5.4.3 การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของแรงงานในพื้นที่กรุงเทพมหานคร
กรณีศึกษา ปริมาณพลของ กรุงเทพฯ

จากที่ได้กล่าวข้างต้น ยังคงมีแรงงานจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้อย่างทัดเทียมและเป็นธรรม ทั้งกรณีแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว และยังเป็นพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งมีความซับซ้อนทั้งในมิติทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและซ้อนทับกันหลายๆ หน่วยงาน จึงเป็นที่มาหลักของการศึกษาวิจัย “การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของแรงงานในพื้นที่กรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา ปริมาณพลของกรุงเทพฯ”

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2543). การพัฒนาประเทศไทยจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1-8: บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์. *วิถีใหม่แห่งการพัฒนา: วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2558). *พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/01/2555/132_86a_080958.pdf
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2558). คู่มือการจัดการกากอุตสาหกรรม. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://iei.or.th/media/file/คู่มือการจัดการกากอุตสาหกรรม.pdf>
- กรมสรรพากร. (2552). ภาษีสิ่งแวดล้อม [ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์]. *สรรพากรสารสิน*, 10(10) สืบค้นจาก http://www.sanpakornsarn.com/page_article_detail.php?alD=264
- กรมอนามัย. (2558). *แนวทางการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยง กรณีเหมืองแร่ทองคำ* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กรมอนามัย. (2559). *คู่มือการเฝ้าระวังด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม กรณีเหมืองแร่โพแทช*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- กรรณจรียา สุขรุ่ง. (2554). สังคมสวัสดิการ – ใครจะร่วมกำหนดทิศทาง. ใน คณะทำงานกลุ่มแกนขับเคลื่อนเครือข่ายชมช่องว่างทางสังคม (บรรณาธิการ), *เหมือนอยู่คนละโลก*. (น. 122-153). ม.ป.ท.
- กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์. (2553). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กรองกาญจน์ การเนตร และสุรางค์ จำเนียรพล. (2557). *วาทกรรมของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการคัดค้านโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือ อำเภอดำรงท่าเรือ จังหวัดนครศรีธรรมราช*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- กระทรวงแรงงาน. (2554). *แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-2559* (รายงานฉบับสมบูรณ์). [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page/11535>
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2545). 6 ทศวรรษพลวัตแห่งการพัฒนา. 1 *ตำนานแห่งการสร้างเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ: บิ๊กเบียร์ พับลิชชิง.
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2554). *แผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ.2555-2574*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม.
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2559, กุมภาพันธ์ 7). *ประวัติกระทรวงอุตสาหกรรม*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.industry.go.th>
- กัลยา เทียนวงศ์ อภิเศก ปันสุวรรณ ดาริน คงสัจวิวัฒน์ และวิฑูร นิลอุบล. (2556). *การพัฒนาอุตสาหกรรมและภูมิภาคภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2555). *ข้อกำหนดคุณลักษณะและเกณฑ์ตัวชี้วัดการเป็น “เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ”*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.ieat.go.th/eco/upload/a41b3yl2axienn9vmenuindoc_PublicManualNov2012.pdf

- กิติมาภรณ์ จิตราทร (2554). ชุมชน สิทธิ และสุขภาวะ. ใน คณะทำงานกลุ่มแกนขับเคลื่อนเครือข่ายลม
ช่องว่างทางสังคม (บรรณาธิการ), *เหมือนอยู่คนละโลก*. (น. 154-175). ม.ป.ท.
- กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (2558). โซ่ตรวนกลางทะเล การละเมิดสิทธิมนุษยชนในอุตสาหกรรมปลาทู
น้ำโลก. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก
<http://www.greenpeace.org/seasia/th/press/reports/supply-chained/>
- กฤษ เพิ่มทันจิตต์. (2528). *ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- กฤติกา เลิศสวัสดิ์. (2554). ทรัพยากรธรรมชาติ: เงิน ชีวิต และสุขภาวะ. ใน คณะทำงานกลุ่มแกนขับเคลื่อน
เครือข่ายลมช่องว่างทางสังคม (บรรณาธิการ), *เหมือนอยู่คนละโลก ปฐมบทสู่สถานการณ์ความไม่เป็น
ธรรม*. (น. 176-199). [ม.ป.ท.]
- กุลวิวัฒน์ เภาคำ. (2554). *พลวัตและผลกระทบจากการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน
กรณีศึกษานิคมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูนและพื้นที่โดยรอบ พ.ศ. 2526-2553*. (การค้นคว้าแบบ
อิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่).
- เกษณี ศิริแสง. (2542). *ปัญหาการพัฒนาเมืองระยองในบริบทของการพัฒนาอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ:
ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล. (2554). ระบบยุติธรรมที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ. ใน คณะทำงานกลุ่มแกน
ขับเคลื่อนเครือข่ายลมช่องว่างทางสังคม (บรรณาธิการ), *เหมือนอยู่คนละโลก*. (น. 232-253). ม.ป.ท.
- เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์ และอุบลวรรณ กระปุกทอง. (2556). เมื่อ (เหมือน) ทองคำที่วังสะพุงเป็นพิษ.
[เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.greenworld.or.th/greenworld/local/2064>
- ขวัญชีวิต บัวแดง. (2551). สุขภาพของแรงงานข้ามชาติกับการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐ. *วารสาร
สังคมศาสตร์*. 20(1), 145-172.
- เขมวไล ชีรสุวรรณจกร. (2557). *เรารักหนองแวน*. กรุงเทพฯ: แพลนพรีนซ์ตั้ง.
- คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2553).
ข้อเสนอเรื่อง “การจัดการปัญหาระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนในพื้นที่มาบตาพุด และ
การเผยแพร่ข้อมูลผลการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมือง”. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*.
กรุงเทพฯ: บริษัท หจก.บางกอกบล็อก.
- คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2559). ประวัติ BOI. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก
<http://www.boi.go.th/clean/index.php?page=history>
- คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย. (2555). *เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการเรื่องการคุ้มครองแรงงาน
ต่างด้าว: สิทธิในค่าตอบแทนการทำงาน*. ม.ป.ท.
- คณิน หุตานุวัตร อมร กฤษณพันธ์ วันเพ็ญ เจริญตระกูลปิติ ญัฐกฤษฐ นบนอบ และ Le Thi Thu Huong.
(2558). ชุมชนบึงบัว เขตลาดกระบังการพัฒนา การกลายเป็นเมือง ความยากจน และความ
เปราะบาง. ใน โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ,
กรณีศึกษา: งานวิจัยในประเทศไทยด้านการรับมือของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.
(น.6-1 – 6-37). กรุงเทพฯ: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- คณิสุข ทองอยู่คง. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและการควบคุมภาวะมลพิษจากการใช้ถ่าน
หินในการผลิตไฟฟ้า*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

- เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทย. (2557). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.tei.or.th/tai/2014-Book-EIA.pdf>
- จรรยา สุขมิ่ง. (2548). *การจัดสรรงบประมาณกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในรายได้*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).
- จิตคุปต์ ละอองปลิว. (2554). *การตอบสนองของเกษตรกรผู้ใช้น้ำในบริบทของการเปลี่ยนแปลงเป็นเมืองอุตสาหกรรม: กรณีศึกษาอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่).
- จิรสิริ ชมกรด. (2552). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี: ศึกษากรณีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- จิรวิมล ศศิธรเดช. (2541). *การมีส่วนร่วมของเจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชนในการแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรปราการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยมหิดล).
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2549). *วิจัยยุทธศาสตร์ชุมชน : การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2556). *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม. ใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ), ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย (น.345-393). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.
- ใจศรารักษ์ หิรัญพฤกษ์ และนิธยาบุญทวี. (2534). *ปัญหาสังคมกรณีในสังคมอุตสาหกรรม: ศึกษากรณีการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ฉวีวรรณ เต็มไพบูลย์. (2555). *การกระจายอำนาจในการวางผังเมืองรวมและรูปแบบการพัฒนาเมือง เพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ฉวีวรรณ เต็มไพบูลย์. (2555). *กระบวนการทัศน์ใหม่ของการสร้างชุมชนและเมืองโดยภาคประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ฉวีวรรณ สายบัว. (2554). *การกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสาธารณประโยชน์: กรณีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉัตร สารเรือน และนิธรา กิจธีระวุฒิจิ. (2558). *การเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวก่อนก้าวสู่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ชายแดนไทย-เมียนมาร์ จังหวัดตาก*. *วารสารพยาบาลและสาธารณสุข*. 29(3), 123-136.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. (2557). *โครงสร้างอำนาจและการสะสมทุนในจังหวัดแห่งหนึ่ง. ใน ผาสก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), สู่สังคมไทยเสมอหน้า. (น. 233-263). กรุงเทพฯ: มติชน*.
- ชูศักดิ์ สุทธิสา. (2556). *กระบวนการเข้าสู่การจ้างงานของแรงงานข้ามชาติลาวในภาคอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ไชยา เกษรรัตน์ ชาลี ไตรจันทร์ อิศรัญ รินไธสง และอาคม ใจแก้ว. (2557). *ความไม่สมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะของรัฐกับประชาชนอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน: ข้อมูลเชิงคุณภาพจากโครงการถมที่ดินในทะเลและการก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล พื้นที่ตำบลสะกอม อำเภोजะนง จังหวัดสงขลา*. *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*. 7(1). 33-39.

- ฐานเศรษฐกิจ. (2559). บมรเปียงเศรษฐกิจตะวันออก แผนด้านการลงทุนปีไทยแลนด์ 4.0. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.thansettakij.com/2016/07/08/68142>
- ฐาปณี มหาวรรศิลป์. (2543). *ภาษีสรรพสามิต : เครื่องมือนโยบายเพื่อแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- ทิมมพร รอดขันเมือง. (2557). *ขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองด้านสิ่งแวดล้อม: บ้านกรูด*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ณัฐพร โตประยูร. (2548). *การป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ กรณีศึกษาลุ่มน้ำท่าจีน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).
- ณภัทร จาตุศรีพิทักษ์. (2558, ธันวาคม 22). เจาะปัญหาความเหลื่อมล้ำ. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2015/12/settakid-16>
- ณรงค์ บุญสวัญชัย. (2551). พัฒนาการการเมืองภาคประชาชน : บทสังเคราะห์และข้อสังเกตปรากฏการณ์ในสังคมการเมืองไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 6(2), 1-33.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). *บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณรงค์ศักดิ์ พิทักษ์ตันสกุล. (2545). *บทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการเฝ้าระวังมลพิษอุตสาหกรรม กรณีศึกษา เขตอุตสาหกรรมในอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยมหิดล).
- ณัฐกฤช อัสนี และนวนลน้อย ตรีรัตน์. (2553). ปัญหาผลกระทบภายนอกกับกระบวนการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าในประเทศไทย. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.mtp.rmutt.ac.th/wp-content/uploads/2010/12/ปัญหาผลกระทบภายนอก1.pdf>
- ณัฐรัตน์ รัตนวิบูลย์สม. (2554). *มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).
- ดวงมณี เลาวกุล. (2557). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), *สู่สังคมไทยเสมอหน้า*. (น. 36-59). กรุงเทพฯ: มติชน.
- ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ (2557). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและโครงสร้างค่าจ้าง. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), *สู่สังคมไทยเสมอหน้า*. (น. 90-107). กรุงเทพฯ: มติชน.
- เดชา สังขวรรณ และรุ่งนภา เทพภาพ. (2553). ปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด : องค์ความรู้และกระบวนการขับเคลื่อน เปรียบเทียบประเทศไทยและประเทศเกาหลี. *วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา*. 15(1), 39-55.
- เดชรัต สุขกำเนิด. (2559). สิทธิชุมชน: สิ่งที่หายไปในร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชานิยม. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2016/02/63812>
- เดชรัต สุขกำเนิด และเกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์. (2552). *แผนพัฒนาภาคใต้ภายใต้เงาอุตสาหกรรม*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.

- เดชรัตน์ สุขกำเนิด ศุภกิจ นันทะวรการ และวิภา ชื่นจิต. (2550). มลพิษ..สุขภาพ..และอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.mtp.mutt.ac.th/wp-content/uploads/2011/05/58-มลพิษ..สุขภาพ..และอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด.pdf>
- ตะวัน พงศ์แพทย์. (2553). คน/น้ำ/อุตสาหกรรม กับจุดสมดุลที่กำลังตามหาในมาบตาพุด. ใน สมพร เพ็งคำ (บรรณาธิการ), *ฟ้าหลังพายุฝน ชีวิตคนมาบตาพุดไปต่ออย่างไร*. (น.28-33). กรุงเทพฯ: แพลนพรีนติ้ง.
- ถวัลย์ศักดิ์ สมรรถบุตร. (2559). เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1468669631
- ทิพวรรณ พุ่มมณี. (2532). *ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการย้ายถิ่นของประชากรในจังหวัดสมุทรปราการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์).
- ไทยพับลิกา. (2556). 15 ปีที่รอคอย “ชาวคลิตี้ล่าง” ชนะคดีกรมควบคุมมลพิษ – คณะทำงานออกแถลงการณ์จี้คพ.เร่งทำให้ปลอดภัยตลอดกาล. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2013/01/clity-won-the-case/>
- ธงชัย โจนกนันท์. (2558). การสังเคราะห์ทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศในมุมมองเชิงทฤษฎี และการศึกษาความเสียหายด้านเศรษฐกิจต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อประยุกต์สำหรับงานสถาปัตยกรรมผังเมือง. ใน โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, *กรณีศึกษา: งานวิจัยในประเทศไทยด้านการรับมือของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ*. (น.8-1 – 8-24). กรุงเทพฯ: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- ธงชัย โจนกนันท์. (2558). *ผังเมืองและการจัดกลุ่มอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง.
- ธนพรรณ สุนทร. (2538). *การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคม ของการเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม : กรณีศึกษา อำเภอลองหลวง อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).
- ธนพล เพ็ญรัตน์ และคณะ. (2556). อนาคตแม่เหล็ก: ปกป้องข้าว พืชกินดิน สู้ภัยแคดเมียม. ใน ธนพล เพ็ญรัตน์ และคณะ (กองบรรณาธิการ), *คู่มือนำชมนิทรรศการและเสวนาประเทศไทยเปลี่ยนพิษ*. (น. 37-46). นนทบุรี: สหพัฒนพิบูล.
- ธนพล สราญจิตร. (2557). ปัญหาความยากจนในสังคมไทย. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสต์เทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 5(2), 12-21.
- ธณินท์ เสนานิมิตร และบงกชมาศ เอกเอี่ยม. (2557). การจัดการและการสร้างเครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อช่วยเหลือทางด้านสิทธิแก่แรงงานข้ามชาติพม่า กรณีศึกษามูลนิธิมนุษยชนและการพัฒนาสาขาจังหวัดเชียงใหม่. *เอกสารการประชุมวิชาการการพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4*. 641-649.
- ธเรศ ศรีสถิตย์ และทิพย์วรรณ แซ่มา. (2542). *การจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำเพื่อการรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม ในเขตอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. (2537). *การสำรวจปัญหาและความต้องการของผู้อยู่อาศัยในเมืองอุตสาหกรรมใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเมืองใหม่บางพลี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ).
- ธัญญาภรณ์ สุรภักดี. (2553). เปลี่ยนไป “เลย” ชะตากรรมของเมืองเลยภายหลังจากการเข้ามาของเหมืองทองคำ. กรุงเทพฯ: แพลนพรีนติ้ง.
- ธรา บัวคำศรี. (2540). *ลำพูนใต้เงาอุตสาหกรรม บันทึกความเปลี่ยนแปลงแห่งชีวิตผู้คนและผลกระทบด้านต่างๆ หลังนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือถ่อกำเนิดที่ลำพูน*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.

- นงนุช นัยยุติ. (2540). การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- นพดล เจียมสวัสดิ์ และคณะ. (2554). การพัฒนากลไกเพื่อการบริหารจัดการคลังเตอร้อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในระบบเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นฤมล เติรียมพงศ์พันธ์. (2540). ทศนคติของพนักงานต่อปัญหามลพิษทางน้ำในโรงงานอุตสาหกรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์).
- นฤมล นิราทร. (2557). รายงานนอกระบบ การคุ้มครองทางสังคมและนัยต่อการพัฒนา. เอกสารประกอบการสัมมนา “อภิวิวัฒน์การเรียนรู้ สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย”. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน.
- นะจ่า ไ้ววากญจนนาถ. (2549). การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการมลพิษทางน้ำบริเวณลุ่มน้ำบางปะกง. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์).
- นันทวรรณ วิจิตรวาทการ และคณะ. (2553). การศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2542). การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยกับแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2554). โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นิศาชล หังสนันส์. (2546). ชุมชนกับผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา).
- บรรพต แก้วสว่าง. (2554). ต้นทางสุขภาพ: สิ่งแวดล้อม. ใน คณะทำงานกลุ่มแกนขับเคลื่อนเครือข่ายสมชองว่างทางสังคม (บรรณาธิการ), เหมือนอยู่คนละโลก ปฐมบทสู่สถานการณ์ความไม่เป็นธรรม. (น. 254-276). [ม.ป.ท.]
- บุญกิจ ว่องไวกิจไพศาล. (2551). เศรษฐศาสตร์ภูมิภาค. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บุญชู ฌ ป้อมเพชร. (2555). สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไทย. วารสารนิติสังคมศาสตร์. 5(2), 77-92.
- บุญเชิด หนูอ้อม. (2542). ทศนคติ และสภาพเศรษฐกิจ-สังคม ของชุมชนที่ถูกเวนคืนที่ดิน : กรณีศึกษา ชุมชนบ้านแหลมฉะบั้ง จังหวัดชลบุรี. การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 37. 291-294.
- บุญธิดา เปล่งแสง. (2551). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- บำเพ็ญ ไชยรักษ์. (2554). ต่างดวงตาคุณค่าก็แตกต่าง บทเรียนจากกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- บำเพ็ญ ไชยรักษ์. (2558). 23 ปี มลพิษที่แม่เกาะ: ความยุติธรรมที่มีอายุยุติความตาย. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.thaiclimatjustice.org/knowledge/view/121>
- ปกรณ พิงเณตร. (ม.ป.ป.). เซาท์เทิร์น ซีบอร์ด..ความขัดแย้งระลอกใหม่กำลังก่อตัว. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.tuhpp.net/?p=2941>

- ปกรณ เลิศเสถียรชัย. (2554). ภัยพิบัติ ความเสี่ยง และความเป็นธรรม: โจทย์แห่งการทบทวนตนเองเพื่อความอยู่รอด. ใน คณะทำงานกลุ่มแกนขับเคลื่อนเครือข่ายสมชองว่างทางสังคม (บรรณาธิการ), *เหมือนอยู่คนละโลก ปฐมบทสู่สถานการณ์ความไม่เป็นธรรม*. (น. 308-327). [ม.ป.ท.]
- ปิ่นณ อนันอภิบุตร. (2555). *การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปาริชาติ ศิวัณรักษ์. (2558). ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปาริชาติ อ่อนทิมาวงศ์. (2545). กระบวนการเป็นเมืองในชนบท: ข้อคิดเห็นบางประการสำหรับประเทศไทย. *วารสารศิลปศาสตร์*. 2(2), 24-31.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2559). “บิกตู” จุดพลุทุน 1.5 ล้านล้าน เขตเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1467265150
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2559). เปิดร่าง พ.ร.บ. EEC อำนาจเบ็ดเสร็จตั้งโรงงานย่นกรรมสิทธิ์ที่ดิน. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1470716399
- ประชาไท. (2559). กสม.ติงรัฐทบทวนเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หวั่นประชาชนถูกแย่งยึดทรัพยากร. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2016/07/67146>
- ประภาส ปันตบแต่ง, ศยามล ไกยูรวงศ์ และกฤษฎา บุญชัย. (2546). นโยบายการพัฒนาของรัฐกับการละเมิดสิทธิชุมชนชนบท. ใน เสน่ห์ จามริก (บรรณาธิการ), *สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ประเวศ วะสี. (2544). นโยบายเพื่อคนจน: ลำงโครงสร้าง 10 ประการที่ประหารคนจน. ใน อรศรี งามวิทยาพงศ์ (บรรณาธิการ), *ความจริงของความจน*. (น.18-24). กรุงเทพฯ: คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีสา สมภมิตร. (2546). *การจัดการความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา ชุมชนแหลมฉะบั้ง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดชัยภูมิ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา).
- ปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545). *สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาชนบท*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรียาพร พรหมพิทักษ์. (2558). การมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม. ใน ปรียาพร พรหมพิทักษ์ สุมาลี ประทุมรัตน์ และเอกราช ขำมะโน (บรรณาธิการ), *เหลียวหลัง แลหน้า HIA/EHIA ในประเทศไทย*. (น. 54-63). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนา.
- ปองปรีดา โยธา. (2542). ความคิดเห็นของประชาชนต่อมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ จากการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ : กรณีศึกษาประชาชนตำบลสบป่าด อำเภอมะเมาะ จังหวัดลำปาง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่).
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2556). ภาพรวมความเหลื่อมล้ำกับความขัดแย้ง. ใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ), *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย*. (น.15-39). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). ความมั่งคั่ง อำนาจ ความไม่เท่าเทียม. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), *สู่สังคมไทยเสมอหน้า*. (น. 12-35). กรุงเทพฯ: มติชน.

- เผด็จศึก จารยะพันธุ์. (2558). ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เผ่าไทย วงศ์เหลา. (2554). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของครัวเรือน จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.2552. วารสารศรีวันชัยวิจัย. 1(1), 76-89.
- พงศ์เทพ วิวรรณเดช. (2553). คู่มือการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากโครงการเหมืองแร่. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www3.med.cmu.ac.th/etc/smog/modules/article/upload/attach_file/n2_24032553_03.pdf
- พงศ์เสวก เอนกจำนงค์พร และนภาพร ศิริบันเทิงศิลป์. (2555). สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. วารสารนักบริหาร. 32(1), 183-189.
- พงษ์นคร ยางงาม และพีรณีย์ หมั่นภักดี. (2555). การส่งเสริมกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก www2.diw.go.th/ppp/data/pdf/journal1.pdf
- พนิดา สันเทพ. (2542). มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ ศึกษาจากกฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).
- พอพล อูยานนท์. (2557). การให้บริการและความต้องการบริการสาธารณสุขในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พันธกานต์ ตงฉิน. (2553). ผังเมือง: ความหวังและความสัมพันธ์บนผืนดินระบายนี. ใน สมพร เพ็งคำ (บรรณาธิการ), *ฟ้าหลังพายุฝน ชีวิตคนมาบตาพุดไปต่ออย่างไร*. (น.18-26). กรุงเทพฯ: แพลนพรีนติ้ง.
- พิชญ รัชฎาวงศ์. (2558). ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการขยะ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พิริยะ ผลพิรุฬห์ และปิงปอนด์ รักอำนวยกิจ. (2556). *ทุนมนุษย์กับผลิตภาพแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พิสมัย พึ่งวิกรัย. (2538). การเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนชนบทในภาคกลางอันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- พีระเดช จิตต์คันธา. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหามลพิษอากาศในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด กรณีศึกษาเฉพาะ: ชุมชนมาบตาพุด. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).
- พูนสุข ชันธโรจน์. (2554). ระบบชำนาญการกับชีวิตองค์กรสมัยใหม่: กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าถ่านหิน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และวลัยพร मुखสุวรรณ. (2546). รายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- เพ็ญรพี ฝูงกลิ่น. (2542). การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ: กรณีศึกษา ตำบลสบป่าด อำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยมหิดล).
- แพร่พรรณ เหมวรรณ และคณะ. (2554). *โลกาภิวัตน์และความเหลื่อมล้ำของภูมิภาคในบริบทของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- โพสต์ทูเดย์. (2559). ปิดฉากคดีคดีศาลฎีกาส่งบริษัทตะกั่วชดใช้เงินกว่า20ล้านบาท. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.posttoday.com/social/env/443033>

- ไพฑูริย์ สีนลารัตน์. (2556). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านการศึกษา. ใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ), *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย* (น.151-190). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แพรดาร์ มาเหล้ม พิรพงษ์ สุนทรเดชะ สีนาก ชาญณรงค์ และอ่อนจันทร์ โคตรพงษ์. (2547). *โครงการวิจัยเพื่อศึกษาผลกระทบจากการปนเปื้อนของสารอินทรีย์ระเหยในน้ำใต้ดินบริเวณนิคมอุตสาหกรรมลำพูน*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.
- ภาวิน ศิริประภาณุกุล. (2555). *ระบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: เป้นไท.
- ภิรมย์ ศรีธาด. (2546). *ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมทางอากาศและน้ำเสียจากโรงงานในเขตอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง. (ปัญหาพิเศษปริญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา)*
- มณิสรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2553). *การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม*. (วิทยานิพนธ์ปริญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- มธุรส รุจิวัฒน์. (2550). *การศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยคนงานของประชากรในชุมชนอุตสาหกรรมที่ได้รับสารระเหย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.
- มหาวิทยาลัยรังสิต. (2558). *โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิชุมชนและผลกระทบโครงการพัฒนาภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- มัทยา บุตรงาม. (2555). *ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและความเหลื่อมล้ำทางรายได้*. (วิทยานิพนธ์ปริญามหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- มัทยา ศรีพนา. (2558). *ปัญหาแรงงานประมงและการประมงที่ผิดกฎหมาย: ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงไทย*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://library.senate.go.th/e-library/web/main_list.jsp?SearchType=
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด. (2557). *ภาษีสิ่งแวดล้อมคืนความสุขให้คนจน*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/598466>
- ยุวดี คาดการณ์ไกล. (2553). *Q & A ภาษีสิ่งแวดล้อม แนวคิด หลักการ และกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- รวีพรรณ สาสีผล. (2555). *ประวัติของเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ 2475*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- รอยล จิตรดอน. (2556). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านทรัพยากรน้ำ. ใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ), *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย* (น.89-128). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รังสรรค์ ปิติปัญญา. (2540). *การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับ “ผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อการทำธุรกิจชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- รัชทยา ด้านประสพสุข. (2548). *สภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อยับยั้งผู้ก่อมลพิษทางน้ำ*. (วิทยานิพนธ์ปริญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- รัตติยา จงดี. (2543). *การวางแผนการใช้ที่ดินชนเมืองนครราชสีมาเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญามหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2524). *พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

- ฤทัยชนก จรุงจิตร์. (ม.ป.ป.). ความเชื่อมโยงของประเด็นสิ่งแวดล้อมในมิติของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก www.dtn.go.th/files/newissues/ClimateliIssue-V2.pdf
- ลดาวัลย์ คำภา. (2555). ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช*. 6(2), 1-27.
- เลิศชาย ศิริชัย. (2554). การแย่งชิงทรัพยากรในบริบทโลกาภิวัตน์ สถานการณ์ของการไร้ค่าอธิบายและทางออก. นครศรีธรรมราช: โรงพิมพ์กรีนโซน.
- วงศ์พันธ์ ลิ้มปเสนีย์. (2558). ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการคุณภาพอากาศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรภรณ์ จานโอ. (2554). ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางดินจากภาคอุตสาหกรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- วรภรณ์ ทนงค์ศักดิ์. (2547). การประเมินภาระมลพิษในลุ่มน้ำแม่กลอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์).
- วรลักษณ์ คงอ้วน. (2547). ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์. (2557). ความยากจนคืออะไร? [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://wannaphong.blogspot.com/2014/04/blog-post.html>
- วรรณิ พงศ์นิถาร. (2553). การวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่ กรณีศึกษา อำเภอกำแพงแสน จังหวัดสุพรรณบุรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อติวานิชพงศ์. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วสวัตต์ สุตินฤพนธ์. (2558). จากชนบทสู่เมือง : ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อและผลกระทบจากการย้ายถิ่น. *วารสารเกษมบัณฑิต*. 16(1), 88-101.
- วัชรพล ว่องนิยมนเกษตร. (2557). การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 12(2), 31-51.
- วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ. (2542). โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิชัย โชควิวัฒน์. (2556). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านสาธารณสุข. ใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ), *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย* (น.191-219). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิสาข์ สุพรรณไพบูลย์ และคณะ. (2556). เหมืองแร่ทองคำ จังหวัดพิจิตร. ใน ธนพล เพ็ญรัตน์ และคณะ (กองบรรณาธิการ), *คู่มือนำชมนิทรรศการและเสวนาประเทศไทยเป็นพิษ*. (น. 48-54). นนทบุรี: สหพัฒนาไพศาล.
- วีรติ ทะพิงค์แก. (2554). ครอบครัว – จุดเริ่มของชีวิตที่เท่าเทียม. ใน คณะทำงานกลุ่มแกนขับเคลื่อนเครือข่ายสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ (บรรณาธิการ), *เหมือนอยู่คนละโลก ปฐมบทสู่สถานการณ์ความไม่เป็นธรรม*. (น. 16-42). ม.ป.ท.

วีรพงษ์ บุญญานสนธิ์. (2554). กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารจะช่วยกำหนดแนวกั้นชนอย่างไร เป็นรูปธรรมทั่วประเทศได้อย่างไร. ใน วรพรรณ ชายไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), *เวทีวิชาการเพื่อมาบตาพุด: ทิศทางผังเมืองรวมมาบตาพุดและพื้นที่กั้นชน*. (น. 45-57). กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.

วุฒิ หวังวัชรกุล. (2531). มลพิษทางน้ำในประเทศไทย: ปัจจุบันและอนาคต. *การประชุมวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 26: รายงานผลการวิจัยสาขาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม*. 23-30.

ศ.ศิลาแลง. (2553). การพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน. *ยุทธโศภ*. 118(3). 65-69.

ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์. (2543). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณี มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

ศุภกิจ นันทะวรการ ธัญญาภรณ์ สุรภักดี และยวิษฐา พิทักษ์วัชร. (2555). *อุดรรัฐ..โรงไฟฟ้าชีวมวล*. นนทบุรี: คุณาไทย.

สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์. (2554). มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาพิษในพื้นที่มาบตาพุด. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.mtp.mutt.ac.th/wp-content/uploads/2011/05/59-กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาพิษในพื้นที่มาบตาพุด.pdf>

สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์. (2559). สิทธิชุมชนที่หายไปจากร่างรัฐธรรมนูญ: จุดสุดยอดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล คสช.. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2016/02/64084>

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2551). *ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ.2546-2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการบ้านมั่นคง.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2546). *สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.tdri.or.th/poverty/report1.htm>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2555). *โครงการศึกษาผลกระทบของการดำเนินนโยบายรายได้ค่าแรงไม่น้อยกว่า 300 บาทต่อวัน และเงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาทที่มีผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2555). *โครงการสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติทางสังคมรายไตรมาส: การศึกษาคุณภาพชีวิตแรงงานไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ. (2554). *กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมของไทย*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://intelligence.masci.or.th/upload_images/file/Environment%20Laws.pdf

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. (2556). *สังคมไทยยังอ่วม มลพิษอุตสาหกรรม*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.thaihealthreport.com/event2556-005>

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2550). *แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). *รายงานการรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มประชาชนชายขอบ เรื่อง วาระการพัฒนาหลังปี พ.ศ.2558*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (ม.ป.ป.). *ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ.2546 แก้ไข พ.ศ.2548 และ พ.ศ.2549*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.tei.or.th/publications/2010-download/06-5-environmentgovernancemaptapud.pdf>

- สมเกียรติ ยุติธรรม. (2541). *ความพร้อมของคณะกรรมการการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำ: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดราชบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยมหิดล).
- สมชัย จิตสุชน. (2545). ความยากจนคืออะไร และวัดได้อย่างไร. *รายงานที่ตีพิมพ์*. ฉ.32, 3-16.
- สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์. (2556). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมชัย จิตสุชน จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ นิพนธ์ พัวพงศกร และเศก เมธาสรรค์. (2556). ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. ใน มิ่งสรรพ ขาวสอาด และณัฐฐาภรณ์ เสียมจรุสกุล (บรรณาธิการ), *ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา*. (น. 111-119). เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมชัย จิตสุชน และณณริฎ พิศลยบุตร. (2556). โฉมหน้าและแนวทางสู่โมเดลใหม่ในการพัฒนาประเทศ. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/11/paper_1_YE2013.pdf
- สมชาย ศรีสันต์. (2552). *ความจนในยุคทุนนิยมโลกาภิวัตน์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- สมนึก จงมีวสิน. (2558). วิวัฒนาการการผูกขาดการตัดสินใจ กรณีศึกษา: ชลบุรีหลังแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก. *เหลียวหลัง แลหน้า: HIA/EHIA ในประเทศไทย*. 122-142.
- สมนึก จงมีวสิน. (2559). *ถอดบทเรียน: ชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://envngos.com/www/?wpfb_dl=4
- สมบุรณ์ ขจรเดชศักดิ์ ทวีพร เนียมมาลัย และสุพิศ ลุ่มบุตร. (2545). *สถานการณ์ของเสียและมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในลุ่มน้ำเพชรบุรี กรณีศึกษา: โรงงานอุตสาหกรรมริมฝั่งแม่น้ำเพชรบุรี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ.
- สมสุข บุญยะปัญญา. (2556). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่อยู่อาศัย. ใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ), *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย* (น.129-149). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมหมาย เอี่ยมมงคลสกุล. (2554). ความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง และความเห็นของคณะกรรมการผังเมือง ต่อการจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน. ใน วรพรรณ ข่ายไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), *เวทีวิชาการเพื่อมาบตาพุด: ทิศทางผังเมืองรวมมาบตาพุดและพื้นที่กันชน*. (น. 21-44). กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- สวริย์ บุญยมนานท์. (2553). *การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2554). *ความเหลื่อมล้ำ ฉบับพกพา*. กรุงเทพฯ: เป้นไท พับลิชชิ่ง.
- สุดารัตน์ จันทร์เจริญ. (2547). *มาตรการทางกฎหมายในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).
- สัญญา สุติพันธ์วิหิต. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน ปรียาพร พรหมพิทักษ์ สุมาลี ประทุมรัตน์ และเอกราช ขำมะโน (บรรณาธิการ), *เหลียวหลัง แลหน้า HIA/EHIA ในประเทศไทย*. (น. 90-108). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนา.
- สุจิตต์ คุณธนกุลวงศ์. (2558). *ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- สุดารัตน์ อุทธารัตน์. (2556). *โครงการการศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุทธิเกตุ หัตถพิทักษ์กุล. (2559). 50 ปี ปีโอไอ พัฒนาการของการส่งเสริมการลงทุน จากราชดำเนินสู่ภาวดีรังสิต. *วารสารส่งเสริมการลงทุน*. 27(1), 13-19.
- สุนทรี ธาราธิคุณ. (2542). *การมีส่วนร่วมและความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่นเหม็น ในเขตเทศบาลตำบลมาบตาพุด จังหวัดระยอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- สุนิสา ธรรมรงค์. (2540). *แผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับการขยายตัวจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ชุมชนเทศบาลตำบลแก่งคอย จังหวัดสระบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- สุพจน์ เค่นดวง. (2553). ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพและตัวกำหนดสุขภาพเชิงสังคม. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://hsmi.psu.ac.th/upload/forum/doc4ef00a1625d53.pdf>
- สุพัตรา แต่งเอี่ยม. (2544). *การเปรียบเทียบการกระจายรายได้และภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตรไทยในระหว่างปีเพาะปลูก 2538/39 และปี 2541/42*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์).
- สมลรัตน์ นาคพานิช. (2548). *กฎหมายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากชุมชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- สุรเดช ตระกูลศรี. (2541). *การวิเคราะห์การกระจายรายได้และภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์).
- สุรพล โป๊ะบุญขึ้น. (2546). *การศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพประชาชนจากมลพิษบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สุรินทร์ สุทธิธำมภ์. (2543). *การสำรวจสุขภาพจิตของผู้ใช้แรงงานในชุมชนอุตสาหกรรมภาคตะวันออก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สุรีย์ บุญยานุพงศ์ และอากร บัวคล้าย. (2544). *สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมือง*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุพร ผาสุก. (2558). *พฤติกรรมการย้ายถิ่นของแรงงานในประเทศไทย: การย้ายถิ่นของแรงงานมีผลกระทบต่อการแตกต่างของค่าจ้างในภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมหรือไม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุวิชา สุภามา และยรรยงค์ อินทร์ม่วง. (2551). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *บทปริทัศน์*. 64(2), 87-105.
- เสนห์ จามริก. (2545). *โครงการ “สิทธิชุมชนศึกษา” (Community Rights Study)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เสนห์ จามริก. (2551). *บทสังเคราะห์โครงการสิทธิชุมชนศึกษา 2546-2549*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.sanehchamarik.in.th/attachments/026_190810.pdf
- เสาวภักดิ์ สกลโรจน์วิลาส. (2546). *การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมาตรการการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีมลพิษทางน้ำ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). *แนวทางบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน*. ม.ป.ท.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=develop_issue
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. (2558). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556. กรุงเทพฯ: บริษัท บี.ซี.เพรส (บุญชิน) จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. การตรวจสอบและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว. [เว็บไซต์] สืบค้นจาก <http://www.nhrc.or.th/News/Information-News/การตรวจสอบและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว.aspx>
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558). สิทธิชุมชนและผลกระทบโครงการพัฒนาภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2554). คนกับเหมือง: อนาคตเมืองเลย. กรุงเทพฯ: แพลนพรีนติ้ง.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA). [เว็บไซต์] สืบค้นจาก <http://www.onep.go.th/eia/images/7handbook/SEA.pdf>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2558-2593. [เว็บไซต์] สืบค้นจาก http://www.deqp.go.th/media/36631/แผนแม่-บท_2558_2593.pdf
- สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ, กระทรวงสาธารณสุข (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์ ทิศทางแรงงานนอกระบบ: การวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปีพ.ศ. 2548-2554. กรุงเทพฯ: เดอะ กราฟิโก ซิสเต็มส์.
- สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ. (2557). ตะกั่วในลำห้วยคลิตี้: คดีตัวอย่างการเยียวยาชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2014/thai2014_20.pdf
- โสภณ เดชรัตน์, ปรัชญเกียรติ ว่าโระ และรวริน เพ็ชรสลักแก้ว. (2556). เจาะแผนพัฒนาภาคใต้. พิมพ์ครั้งที่ 2. สงขลา: กลุ่มศึกษาและติดตามแผนพัฒนาภาคใต้.
- โสภณ ชมชาญ. (2556). ความเหลื่อมล้ำและความไม่ธรรมดานที่ดินและป่าไม้. ใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ), ความเหลื่อมล้ำและความไม่ธรรมดานในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย (น.41-88). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โสวัตร ธิ์กลาง. (2554). โครงการวิจัยชุมชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ไสว บุญมา. (2557, กุมภาพันธ์ 7). ความเหลื่อมล้ำในเมืองไทยกับในอเมริกา. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/561249>
- อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา. (2547). แร่ตะกั่วที่ห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://library1.nida.ac.th/nidapp_by_lib/Lnidapp-2547-01.pdf
- อนรรักษ์ นิยมเวช. (2553, 19 กุมภาพันธ์). แนวทางแก้ไขปัญหามาตรา 67 วรรค 2. โพสต์ทูเดย์.

- อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์, จรัมพร โห้ถ่ายยอง และกัญญา อภิพรชัยสกุล. (2554). ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติใน 11 จังหวัดสำคัญในประเทศไทย ปี พ.ศ.2553. ใน สุรีย์พร พันพื้ง และมาลี สันถาวรณ (บรรณาธิการ), *ประชากรและสังคม 2554 จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย* (น.137-157). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อภิชาติ โพธิ์พร้อม และคณะ. (2550). *ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2558). *ปริทัศน์สถานภาพความรู้เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อภิศักดิ์ ไผ่ทาคำ. (2546). มหานครกรุงเทพฯ: วิพากษ์ทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติของการพัฒนาเมือง. *วารสารศูนย์บริการวิชาการ*. 11(3), 42-47.
- อรนุช ฤทธิ์จิตเพียร. (2540). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม : กรณีศึกษา มลพิษจากโรงงานปูนซีเมนต์ อ.แจ้ห่ม จ.ลำปาง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่).
- อรรถ ชวาลภาฤทธิ์. (2558). *ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อรพินท์ วีระวุฒิ. (2537). *นโยบายภาษีมลพิษกับการพัฒนาอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- อรรณพ จันทระปะทิว. (2540). *การวางแผนการใช้ที่ดินชุมชนเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม อำเภอ บางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- อังคณา บุญสิทธิ์. (2549). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับวัฒนธรรมการระงับข้อพิพาทในท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อัญจิรา อัครนนท์. (2556). *นอกสายตา ความตาย ความเจ็บป่วย ความพิการ และสิทธิของคนทำงานที่ถูกมองข้าม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม.
- อัมพร จิรัฐติกร. (2556). *การเมืองเรื่องพื้นที่สาธารณะของแรงงานอพยพชาวไทใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). *วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2551). “ผมไม่มีคำตอบ” 60 ปี ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ กับ 20 ปี ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ด้านสิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. เชียงใหม่: พงษ์สวัสดิ์การพิมพ์.
- อารยะ ปรีชาเมตตา. (2554). *การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในระดับจังหวัดและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อารี สุทธิบุญ. (2540). *การศึกษาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. (2550). *โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. (2558). ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อิสราภาพ คงมีทรัพย์. (2541). บทบาทของอาสาสมัครพิทักษ์เจ้าพระยาในการแก้ไขปัญหาลพิษทางน้ำ: กรณีศึกษาจังหวัดอ่างทอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยมหิดล).

อีเลน เพียร์สัน. (2549). งานท้าทายที่ลุ่มแม่น้ำโขง การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง เล่ม 1. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2528). ทฤษฎีการพึ่งพิงกับสังคมเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุดม บุญเรือง. (2546). ปัญหาในการนำนโยบายเวนคืนที่ดินไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีหมู่บ้านแหลมฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี. (ปัญหาพิเศษปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา).

อุทัย ปริญญาสุทธินันท์ สารินทร์ เบญจเด็มอะหลี เทพรัตน์ จันทพันธ์ และอภิศักดิ์ ธีระวิสิทธิ์. (2555). การผลิตซ้ำโครงการขนาดใหญ่ของรัฐและความบอบช้ำของชุมชน: กรณีโครงการทำเรื่อน้ำลึกลงสงขลาแห่งที่ 2 อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และโครงการทำเรื่อน้ำลึกปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล. วารสารวิจัย มข. 2(1), 1-32.

อำพล จินดาวัฒน์. (2553). เอช ไอ เอ. หนุนหรืออุดการพัฒนา. กรุงเทพฯ: คุณาไทย.

Baker, J. and Schuler, N.. (2004). Analysing Urban Poverty: A Summary of Methods and Approaches. [Web Site]. Retrieved from <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3399>

Dreger, C., Lopez-Bazo, E., Ramos, R., Royuela, V. and Surinach, J.. (2015). Wage and Income Inequality in the European Union. [Web Site]. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/studies>

McGee, G.T. (1996). On the Utility of Dualism: the Informal Sector and Mega-Urbanization in Developing Countries. *Regional Development Dialogue*. 17, 1-15.

Ramos, R. and Royuela, V. (2014). Income Inequality in Europe. Analysis of Recent Trends at the Regional Level. [Web Site]. Retrieved from http://www.ub.edu/irea/working_papers/2014/201425.pdf

UNICEF. (2016). *The State of the World's Children 2016: A Fair chance for Every Child*. New York: UNICEF.

World Health Organization. (2007). *Everybody's Business: Strengthening Health Systems to Improve Health Outcomes*. World Health Organization.

ภาคผนวก ก

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล(ภาษาไทย)...ปนายุ ไชยรัตนานนท์

(ภาษาอังกฤษ) Panayu Chairatananonda

เพศ...ชาย วันเดือนปีเกิด...18 ธันวาคม 2517

ตำแหน่งปัจจุบัน

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรการวางแผนภาคและเมืองมหาดบัณฑิต

ภาควิชาสถาปัตยกรรมและการวางแผน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬ.

สถานที่ติดต่อ (ที่ทำงาน) คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

เลขที่ 1 ถนนฉลองกรุง เขตลาดกระบัง กรุงเทพฯ 10520

โทรศัพท์/โทรสาร...023298384/ 023298383

E-mail – address...ridermai@hotmail.com

ที่อยู่ (ที่บ้าน)...12/697 หมู่บ้านนารมย์ ถนนฉลองกรุง แขวงทับยาว เขตลาดกระบัง กรุงเทพฯ 10520

โทรศัพท์/โทรสาร -

ประวัติการศึกษา (ปริญญาตรี – เอก ; สาขา และสถาบัน)

2553 Doctor of Philosophy (Architectural Heritage Management and Tourism),

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

2546 การวางแผนภาคและเมืองมหาดบัณฑิต (การวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม),

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

2541 สถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต (สถาปัตยกรรม),

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

ผลงานวิจัย

1. ผลงานวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารระดับชาติและนานาชาติ

- ปนายุ ไชยรัตนานนท์, สักรินทร์ แซ่ภู่ และณัฐภูมิ อัสวโกวิทวงศ์. 2555. การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงระบบดูแลสุขภาพ: การประเมินผลจากโครงการที่ดำเนินการโดยชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง. หน้า 122-134. เอกสารการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมือง ประจำปี 2555 “Healthy City: เมืองสุขภาวะ”. พิมพ์ครั้งที่ 1. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ. จำนวนหน้า 13 หน้า
- ปนายุ ไชยรัตนานนท์. 2556. กระบวนการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดกรณีศึกษา ชุมชนพุทธมณฑลสาย 2 (สี่แยกทศกัณฐ์). หน้า 110-122. วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬ. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ. จำนวนหน้า 13 หน้า

2. ผลงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

- โครงการจัดทำผังแม่บทเชิงกายภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังร่วมกับ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, 2555

- โครงการการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเพณีอันชุมชนเก่า ร่วมกับ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555-2556
 - โครงการจัดทำผังแม่บท (Master Plan) ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ร่วมกับ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน, 2556
 - โครงการศึกษาความเหมาะสมของสถานที่ตั้งสำนักงาน กสทช. แห่งใหม่ และแนวคิดการออกแบบเบื้องต้น ร่วมกับ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และสำนักงานคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, 2556
3. ผลงานอื่นๆ เช่น ตำรา บทความ สิทธิบัตร ฯลฯ
-
4. รางวัลผลงานวิจัยที่เคยได้รับ
-
5. สาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ (สามารถตอบได้มากกว่า 1 สาขา)
- การวางผังเมือง
 - การวางผังภูมิทัศน์เมืองและชนบท
 - การอนุรักษ์ทางด้านพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม
6. ภาระงานในปัจจุบัน
- 6.1 กรรมการหลักสูตรการวางแผนภาคและเมืองมหาดบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล.
 - 6.2 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรการวางแผนภาคและเมืองมหาดบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล.