

วิธีสังคมไท

สรณิพนธ์ทางวิชาการ
เนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ ชุดที่ ๓

เศรษฐกิจ-เศรษฐศาสตร์ ทางเลือก

สุรี ประศาสน์เศรษฐ
ฉันทนา บรรพศิริโชติ
โชคชัย สุทธาเวช
ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

สันติสุข โสภณสิริ บรรณาธิการ

วิถีสังคมไท

สรณิพนธ์ทางวิชาการ
เนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ ชุดที่ ๓

เศรษฐกิจ - เศรษฐศาสตร์ ทางเลือก

ร้อยเปลวเทียนสว่างจ้า
ร้อยปัญญาสว่างไสว
สรณิพนธ์ "วิถีสังคมไท"
เนื่องในวาระปี ปรีดี พนมยงค์

บรรณาธิการปกโดม ปังจิวร ทยาทพ



PRIDI-PHOONSUK
ปรีดี - พนมยงค์

www.pridi-phoonsuk.org

ChangeFusion OPENBASE.in.th

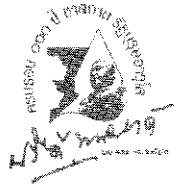


วิถีสังคมไทย

สรณิพนธ์ทางวิชาการ
เนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์
ชุดที่ ๓

เศรษฐกิจ - เศรษฐศาสตร์ ทางเลือก

สุธี ประศาสน์เศรษฐ
ฉันทนา บรรพศิริโชติ
โชคชัย สุทธาเวช
ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ



คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง ๑๐๐ ปี ชาตกาล

นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส

.....

จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสฉลองครบรอบ ๑๐๐ ปี ชาตกาล

นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส

(๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓)

และในวาระที่องค์การยูเนสโกบรรจุชื่อไว้ใน



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike BY NC SA 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่ผลงานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น



หนังสือชุดครบรอบ ๑๐๐ ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส

วิธีสังคมไท :

สรณิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์
ชุดที่ ๓

เศรษฐกิจ - เศรษฐศาสตร์ทางเลือก

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ ISBN 974-7834-04-9

พิมพ์ครั้งแรก : พฤษภาคม ๒๕๔๔

จำนวนพิมพ์ : ๓,๐๐๐ เล่ม

ผู้จัดพิมพ์ : คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง ๑๐๐ ปี ชาตกาล
นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ภาคเอกชน
E-mail : pridi@ffc.or.th - http : //www.pridi.or.th

ประธานกรรมการ : สุลักษณ์ ศิวรักษ์

กรรมการและเลขานุการ : พิกพ ธงไชย

ผู้จัดพิมพ์ร่วม : สถาบันปรีดี พนมยงค์

๖๕/๑ สุขุมวิท ๕๕ (ซอยทองหล่อ) เขตวัฒนา (ปณ. สันติสุข)

กรุงเทพฯ ๑๐๑๑๐ โทรศัพท์ ๓๘๑ - ๓๘๖๐ - ๑ โทรสาร ๓๘๑ - ๓๘๕๔

E-mail : pridi_institute@hotmail.com

ดำเนินการผลิต : โครงการจัดทำสื่อเผยแพร่เกียรติคุณ นายปรีดี พนมยงค์
รัฐบุรุษอาวุโส สำหรับเด็กและเยาวชน

ประธาน : พิกพ ธงไชย

บรรณาธิการ : สันติสุข โสภณสิริ

กองบรรณาธิการ : กานต์ ธงไชย สุดใจ พรหมเกิด

เอื้อเฟื้อภาพปกหน้า : ปางช้าง ทยาหทัย

ภาพประกอบในเล่ม : กลุ่มไท - ปางช้าง ทยาหทัย

ประสงค์ วรรณทอง

เส้นภาพ ป่าง

ปกหลัง : วิธีสังคมไท : สรณิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ
ปรีดี พนมยงค์ ฉบับพิมพ์ครั้งแรก ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓

แบบปกและรูปเล่ม : ปาจริย์ พุทธเจริญ

ดำเนินการผลิตร่วม : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก

๔๖๐ ซ. จรัสสินทวงศ์ ๖๗ เขตบางพลัด กรุงเทพฯ ๑๐๗๐๐

โทรศัพท์ ๘๘๑ - ๑๗๓๔ โทรสาร ๔๒๔ - ๖๒๘๐

E-mail : cpublish@ffc.or.th http : //www.ffc.or.th

พิมพ์ที่ : เรือนแก้วการพิมพ์ โทรศัพท์ ๔๑๑ - ๑๕๒๓

จัดจำหน่าย : บริษัทเคสிடไทย จำกัด โทรศัพท์ ๒๒๕ - ๕๕๓๖ - ๔๐

• ค ำ น ำ •

ในการประชุมครั้งหนึ่งของโครงการฉลองครบรอบ ๑๐๐ ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ภาคเอกชนนั้น ประธาน คืออาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้กล่าวถึงแนวทางของการจัดงานคราวนี้ว่า ไม่ควรเป็นเพียงเพื่อการยกย่องวีรกรรมของท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ในลักษณะของลัทธิ "ยกย่องวีรบุรุษ" ตามสมัยนิยม หากควรเป็นการพลิกฟื้นความคิดและอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาสาระของท่านกลับคืนมา พร้อมกันนั้นก็ให้คิดต่อไปจากที่อาจารย์ปรีดีคิดไว้และทำได้ โดยให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว การจัดงานฉลองฯ ครั้งนี้จึงจะมีมิติที่ลุ่มลึกและมีคุณค่า

พร้อมกันนั้นก็ควรจะยกย่องผู้ที่ได้ทำประโยชน์แก่ประเทศชาติและสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยท่านอื่นๆ ด้วย อาทิ พระยาพหลพลพยุหเสนา ห้วหน้าคณะราษฎร, อดีตรัฐมนตรีที่ยืนหยัดต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยจนถูกปองร้ายถึงแก่ชีวิตอย่างนายเตียง ศิริขันธ์ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายทองเปลว ชลภูมิ นายถวิล อุดล นายจำลอง ดาวเรือง รวมไปถึงอดีตเสรีไทยคนสำคัญบางท่านอย่าง มจ. ศุภสวัสดิ์ สวัสดิวัตน์ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นต้น

อาจารย์ปรีดีในทัศนะของคณะกรรมการจัดงานฉลองฯ ภาคเอกชนจึงเป็นสัญลักษณ์ของบุคคลท่านหนึ่งที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย และเป็นผู้ที่เสียสละเพื่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง เป็นสัญลักษณ์ที่ยังมีลมหายใจอยู่เสมอ แม้ท่านจะวายชนม์ไปนานแล้วก็ตาม

กิจกรรมหลักอย่างหนึ่งของงานฉลองฯ ก็คือ การนำหนังสือทั้งที่ท่านอาจารย์ปรีดีเป็นผู้เขียนเองและที่มีผู้เขียนเกี่ยวกับท่าน รวมทั้งงานวิเคราะห์

ความคิดและผลงานของท่าน มาตีพิมพ์เผยแพร่ให้กว้างขวางออกไป ในฐานะที่ท่านเป็นผู้นำคนแรกๆ ของขบวนการประชาธิปไตยในประเทศไทย การศึกษาความคิดของท่านย่อมยังคุณประโยชน์ให้แก่คนรุ่นเราบ้างไม่มากนัก

ทว่าในอีกด้านหนึ่ง ลักษณะของสังคมในสมัยอาจารย์ปรีดีกับสมัยเรามีความแตกต่างกัน ถ้าจะยึดเอาความคิดอาจารย์ปรีดีไปเสียทั้งหมด ย่อมไม่เกิดประโยชน์ได้มากนัก การนำเสนอทัศนะใหม่ๆ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยคิดต่อจากท่าน ด้วยการถือเอาท่านเป็นผู้วางทางที่สำคัญ ก็ย่อมช่วยให้การฉลองฯ ครั้งนี้เกิดประโยชน์กับสังคมไทยได้อย่างแท้จริง คณะกรรมการจัดงานฉลองฯ ภาคเอกชนจึงได้จัดให้มีโครงการรวบรวมบทความทางวิชาการแขนงต่างๆ โดยนักวิชาการผู้ทรงวิทยาความรู้ ซึ่งก็ได้กลายมาเป็นหนังสือ *วิถีสังคมไทย : สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์* โดยหนังสือเล่มนี้ได้เปิดตัวครั้งแรกใน "งานพิธีสดุดีเกียรติคุณ ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์" ซึ่งจัดขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ ๑๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๔๓ ณ ห้องประชุมรัฐสภา

การจัดพิมพ์หนังสือ *วิถีสังคมไทย* ครั้งแรกมี รศ. จรัญ โฆษณานันท์ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) เป็นบรรณาธิการ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล เมื่อหนังสือรวบรวมบทความเล่มนี้ (ซึ่งไม่ได้มีการวางจำหน่าย) ได้ถูกแจกจ่ายไปยังหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนหมดสิ้นไป ก็ได้มีเสียงเรียกร้องให้มีการพิมพ์เพิ่ม

ทางคณะผู้จัดทำ หนังสือชุดครบรอบ ๑๐๐ ปี นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส จึงได้จัดพิมพ์หนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการ *วิถีสังคมไทย* ขึ้นใหม่ และให้วางจำหน่ายทั่วไป เพื่อผู้ที่มีความสนใจในหนังสือเล่มนี้ จะสามารถหาซื้อเป็นเจ้าของได้ ทั้งได้แยกเล่มพิมพ์ตามหมวดหมู่เป็นเล่มย่อยๆ ดังนี้

ชุดที่ ๑ ภูมิปัญญา กระบวนทัศน์ใหม่ และจินตนาการใหม่

ชุดที่ ๒ ความคิดทางการเมืองการปกครอง

ชุดที่ ๓ เศรษฐกิจ-เศรษฐศาสตร์ทางเลือก

ชุดที่ ๔ ประชาสังคมและวัฒนธรรมชุมชน

ชุดที่ ๕ ประวัติศาสตร์สังคมการเมืองไทย

ชุดที่ ๖ กฎหมายและสิทธิมนุษยชน

ชุดที่ ๗ การศึกษาเพื่อความเป็นไท

ชุดที่ ๘ วิถีประชาธิปไตย

ทั้งนี้เพื่อให้สะดวกในการหยิบอ่าน และให้มีราคาถูกลง และเพื่อท่านผู้อ่านจะสามารถเลือกได้ตามหมวดหมู่ที่สนใจ

ในการจัดพิมพ์ใหม่ครั้งนี้ได้รับความร่วมมือในการปรับปรุงและเนื้อหาเพื่อบทความจากคณะผู้เขียนชุดเดิม และบทความที่จัดพิมพ์เพิ่มเรื่อง “ปฏิรูปการศึกษา : เพื่อความแข็งแกร่งของพลเมืองไทย” โดยคุณพิภพ ธงไชย ในชุดที่ ๗ การศึกษาเพื่อความเป็นไท รวมทั้งการปรับปรุงและเพิ่มเติมภาพประกอบโดยคุณปางช้าง หยานทัย และกลุ่มไท ซึ่งคณะผู้จัดทำขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

และในโอกาสพิเศษนี้ ทางโครงการ ฯ ได้จัดทำกล่องสวดยสำหรับท่านที่ประสงค์จะสะสมหนังสือชุดนี้ครบชุด (๘ เล่ม) เฉพาะ ๕๐๐ ท่านแรกเท่านั้น กรุณาสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมที่ โทร. ๘๘๑ - ๑๗๗๔

โครงการจัดทำสื่อเผยแพร่เกียรติคุณ

นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส สำหรับเด็กและเยาวชน

• สารบัญ •

เศรษฐกิจ - เศรษฐศาสตร์ทางเลือก

เค้าโครงการพัฒนาแบบพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ
ในระดับชาติ

สุธี ประศาสน์เศรษฐ.....๑

การพัฒนาและความขัดแย้ง :

บททดสอบความเข้มแข็งของประชาธิปไตย

ฉันทนา บรรพศิริโชติ.....๔๓

การปฏิรูปสหกรณ์ไทยสู่สหัสวรรษใหม่ “๒๐๐๐”

ไพศัย สุทธาเวช.....๑๔๓

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets)

ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคม

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ.....๑๙๗

เกี่ยวกับผู้เขียนบทความ.....๒๕๔

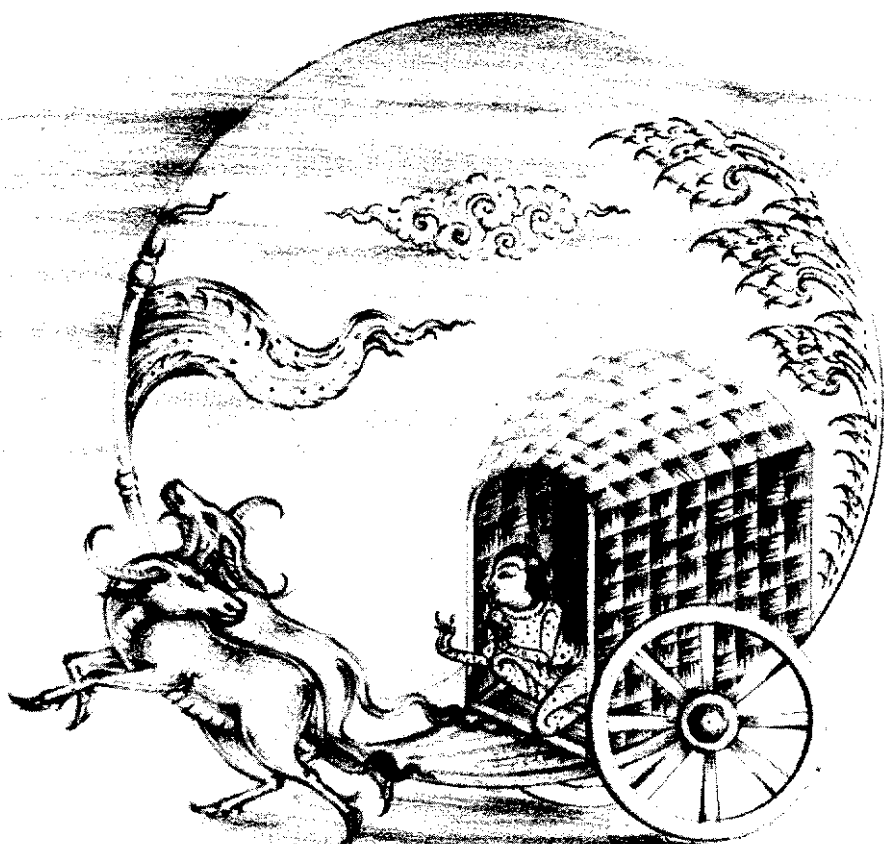
ภาคผนวก

เอกสารบริบูรณ์ในวรรณะปริทัศน์ พนมยงค์.....๒๕๕

ภาคผนวกพิเศษ.....๒๖๑

เค้าโครงการพัฒนาแบบพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ในระดับชาติ

สุธี ประศาสน์เศรษฐ



เค้าโครงการพัฒนาแบบพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ในระดับชาติ*

สุธี ประศาสน์เศรษฐ

“รัฐบาลจะต้องถือหลักว่า จะต้องจัดการกลไกกรรม อุตสาหกรรมทุกอย่าง ให้มีขึ้น ซึ่งในที่สุดประเทศไม่จำเป็นต้องอาศัยต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อ ป้องกันภัยอันตรายอันที่จะเกิดจากการปิดประตูการค้าได้ เมื่อเรามีสิ่งที่ต้อง การภายในประเทศครบถ้วนบริบูรณ์แล้ว แม้จะถูกปิดประตูการค้าก็ไม่เป็น การเดือดร้อนอันใด”

ปรีดี พนมยงค์

ความนำ

ในบทความนี้ เราจะวิเคราะห์ว่า รูปแบบการพัฒนาที่เป็นอยู่มีลักษณะ สำคัญประการใดบ้าง และได้ประเมินดูแล้วว่าระบบเดิมมีข้อบกพร่องหรือ จุดอ่อนประการใดบ้าง ในด้านต่อไปนี้ เช่น ในด้านโครงสร้าง กระบวนการ แนวโน้ม และระบบอุดมการณ์ หรือระบบคุณค่าที่เป็นหลักในยุทธศาสตร์

* บทความนี้เขียนขึ้นประมาณปี ๒๕๓๑ โปรดดู “หมายเหตุส่งท้าย หน้า ๖๘”

การพัฒนานั้นๆ หลังจากนั้นเราก็ได้เสนอจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม และแนวความคิดเกี่ยวกับ "การพัฒนาแบบพึ่งตนเอง" เพื่อเสนอเป็นระบบ คำนิยมแนวใหม่ของสังคม ที่จะใช้อ้างอิงในการกำหนดระบบการพัฒนา แบบพึ่งตนเอง หรือเพื่อเป็นแนวทางในการวางเค้าโครงของรูปแบบระบบ เศรษฐกิจ ในการเสนอเค้าโครงนี้ เราได้ "กระโดด" ข้ามพ้น "ความเป็นจริง" ไป "หนึ่งก้าว" เพื่อที่จะสลัดความคิดของตนเองให้หลุดพ้นจากกรง ขังของคำว่า "เป็นไปไม่ได้" ซึ่งเราก็ไม่ได้ปฏิเสธว่าไม่จริง และเป็นที่คาดหวังว่า จะได้มีการอภิปรายกันต่อไป โดยเฉพาะข้อดี ข้อเสียของเค้าโครง ที่เสนอนี้ หรือมีด้านใดบ้างที่อาจจะนำไปใช้ในการสังเคราะห์กับเค้าโครงที่มี ผู้อื่นเสนอ เพื่อประกอบเป็นรูปแบบการพัฒนาแบบพึ่งตนเองในทุกมิติของ สังคมไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้ว รูปแบบการพัฒนาใดๆ ก็ตามที่ประชาชน ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นดังเช่นรายงานชิ้นนี้ ก็จะไม่มีความหมายแต่อย่างใดในแง่การเคลื่อนไหวเพื่อการสร้างสรรค์สังคม หากแต่ยังเป็นเพียงการตีความของ "นักวิชาการ" ซึ่งอาจมีลักษณะไม่สอดคล้องกับศักยภาพแห่ง "ความเป็นไปได้" โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ได้ รายงานนี้ก็หวังที่จะเป็นเพียง "ข้อพิจารณาบางประการ" หรือเป็น "เค้าโครงเบื้องต้น" มากกว่าที่จะเป็นการเสนอ "รูปแบบสำเร็จรูป"

วิพากษ์ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดสู่ตลาดโลก

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมา นั้น ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อทาง อุดมการณ์บางประการ และแนวปฏิบัติตามฐานความเชื่อทางอุดมการณ์ นำไปสู่ปัญหาต่างๆ ซึ่งเราจะนำมาอภิปรายกันต่อไป ฐานความเชื่อทาง อุดมการณ์เช่นว่านั้น ก็มีอยู่ ๓ ประการ กล่าวคือ ลัทธิพัฒนานิยม ลัทธิบริโภคนิยม และลัทธิความมั่นคงแห่งชาติตามทัศนะของกลุ่มอำนาจนิยม

การปฏิบัติตามฐานความเชื่อทางอุดมการณ์ทั้งสามประการ ทั้งใน

แจ้งใจวางแผน หรือในแง่ผลลัพธ์ที่ไม่จงใจก็ตาม ก่อนผลกระทบที่สำคัญ ต่อแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมา ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมสืบต่อมา

การปฏิบัติตามความเชื่อทางอุดมการณ์ในประการแรก ก็ได้แก่ การปฏิบัติตามลัทธิพัฒนานิยม ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นอุดมการณ์หลักในการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ และเป็นหลักการพื้นฐานที่กำหนดพฤติกรรมการลงทุนของกลุ่มธุรกิจ ลักษณะสำคัญของการปฏิบัติตามแนวคิดพัฒนานิยม ก็ได้แก่

ก) การจัดระบบเศรษฐกิจแบบเปิดเชื่อมเข้าสู่ตลาดโลกโดยละเลยการพัฒนาตลาดภายใน หรือพยายามที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานและชนวนาชาวไร่ให้สูงขึ้นถึงระดับที่จะกลายเป็นตลาดภายในได้อย่างสำคัญ

ข) การเน้นที่ความจำเป็นทางเศรษฐกิจตลอดมา และแม้จะได้มีนโยบายเกี่ยวกับการกระจายรายได้หรือการปฏิรูปการถือครองทรัพย์สิน แต่ก็ไม่ได้ทุ่มเททรัพยากรเพื่อการนี้อย่างเพียงพอ

ค) ในกระบวนการพัฒนานั้น ได้เน้นที่การพึ่งพาความช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การให้ความสำคัญต่อการพึ่งพาทรัพยากรต่างประเทศมากกว่าการระดมทรัพยากรภายใน ในช่วงทศวรรษแรกของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ จะเน้นในด้านการพึ่งพาเงินช่วยเหลือ ต่อมาก็เน้นทางด้านเงินกู้ในช่วงหลังๆ

ง) การปฏิบัติตามแนวอุดมการณ์พัฒนานิยมนี้เน้นการส่งเสริมและการต้อนรับทุนต่างชาติ โดยเฉพาะบรรษัทข้ามชาติ และในการนี้ก็ได้ดำเนินการส่งเสริมอย่างหละหลวม ไม่ได้ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะช่วยในการถ่ายทอดเทคโนโลยี การจ้างงานโดยรวม หรือการนำเอาเงินทุนเข้ามา ฯลฯ อย่างจริงจัง

จ) นอกจากนี้ ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ยังได้กระทำไป

ตามแรงผลักดันของกลุ่มองค์การระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก หรือแม้กระทั่งองค์การให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น กองทุนเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเล (OECD) ของญี่ปุ่น เป็นต้น

๑) อีกลักษณะหนึ่ง ก็คือการจัดโครงสร้างแรงจูงใจทางด้านภาษีทางด้านสิทธิพิเศษต่างๆ ซึ่งมีความเอนเอียงไปในทางสนับสนุนทุนขนาดใหญ่ อันเป็นการละเลยทุนขนาดเล็ก และไม่ดำเนินการอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาชนบท

๒) อันดับสุดท้ายก็คือ การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยเกินไป ซึ่งทำให้ต้องใช้ทุนหนาแน่น (Capital Intensive) กระบวนการนี้นำไปสู่ปัญหาการรวมศูนย์ของทุนอย่างรวดเร็ว และปัญหาการว่างงาน

ส่วนทางด้านการปฏิบัติตามลัทธิบริโภคนิยมนั้นแล้ว ก็กล่าวได้ว่าเป็นอุดมการณ์ของกลุ่มชนชั้นกลางที่ได้รับผลพวงจากการพัฒนาในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา การขยายตัวและการแผ่กระจายในแง่การแข่งขันใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยมากเกินไปนั้น ในด้านหนึ่งก็เป็นเพราะเป็นไปตามระดับรายได้สูงขึ้นตามธรรมดา แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นเพราะการถูกรอบงำโดยสื่อและการโฆษณาต่างๆ ตลอดจนปัญหาการพึ่งพาวัฒนธรรมทางระบบค่านิยมหรือการลอกเลียนแบบวิถีชีวิตจากต่างประเทศ กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงที่อยู่ในสังคมเมือง สนใจที่จะลอกเลียนแบบวิถีชีวิตที่อาจจะเรียกได้ว่า เป็นวิถีชีวิตแบบบอริมหานคร เป็นต้นว่า บริโภคสินค้าที่มีลักษณะ "ฟุ่มเฟือย" ซึ่งมวลชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสินค้าเหล่านี้ได้ การปฏิบัติตามลัทธิบริโภคนิยมเป็นมูลเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการสนองความต้องการสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยสำหรับกลุ่มชนดังกล่าว นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า มีการขยายตัวของสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกินระดับซึ่งจำเป็น เป็นต้นว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วของศูนย์

การค้า และแหล่งบันเทิงเริงรมย์ ฯลฯ

ปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นพื้นฐานของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมาก็คือ การปฏิบัติตามลัทธิความมั่นคงแห่งชาติ อันนี้เป็นหลักในการควบคุมระบบสังคมการเมืองของรัฐ ซึ่งมีกลุ่มอำนาจนิยมเป็นแกนนำเราก็ทราบกันดีว่า ในบางช่วงเวลากลุ่มนี้ก็จะเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศโดยการกระทำการรัฐประหาร ในนามของความมั่นคงแห่งชาติ และในบางสถานการณ์ถ้าประชาชนมีพลังเข้มแข็งขึ้นมาบ้าง ก็จำยอมโอนอ่อนผ่อนตามให้ประชาชนมีระบบประชาธิปไตยในระดับสูงขึ้นไปในรูปใดรูปหนึ่ง เช่น ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ เป็นต้น กลุ่มอำนาจนิยม ผู้กุมอำนาจรัฐอย่างแท้จริง ขัดขวางความพยายามของสถาบันทางการเมืองฝ่ายพลเรือน และกลุ่มพลังประชาชนต่างๆ ที่จะแสดงบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของสังคม ดังจะเห็นได้ว่า มีกฎหมายอยู่บางฉบับซึ่งยังเป็นอุปสรรคในการที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีส่วนในการตัดสินใจหรือเสนอแนะนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในแนวที่เป็นอิสระจากการชี้นำจากองค์การระหว่างประเทศ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ความพยายามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มในการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ที่ยังเป็นพันธนาการร้อยรัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็มักถูกขัดขวางหรือแปรเจตนารมณ์ให้ผิดเพี้ยนไปจากเดิม จากการแปรญัตติของกลุ่มสนับสนุนกลุ่มอำนาจนิยมในรัฐสภา

นอกจากนี้ พฤติกรรมที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง ก็คือ ความพยายามที่จะสร้างภาพศัตรูแห่งชาติขึ้นมา เพื่อเป็นฐานรองรับการเคลื่อนไหวต่างๆ ในบางครั้งมีการปลุกระดมโจมตีกลุ่มพลังต่างๆ ที่มีลักษณะสร้างสรรค์ แต่ในทัศนะของกลุ่มอำนาจนิยมนั้นเห็นว่าเป็นการทำลายอำนาจของเขา เพราะฉะนั้นพฤติกรรมหลักของกลุ่มอำนาจนิยมก็คือการพยายามที่จะแยกสลายหรือพยายามที่จะจำกัดบทบาทของกลุ่มพลังประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มสหภาพแรงงาน ชาวนา ชาวไร่ กลุ่มนักศึกษาปัญญาชน กลุ่มสื่อมวลชน และขบวนการประชาชนอื่นๆ เช่น องค์การพัฒนาเอกชนเหล่านี้

เป็นต้น พฤติกรรมพื้นฐานของกลุ่มอำนาจนิยม ก็คือ ถ้าพวกเขาสามารถแยกสลายกลุ่มพลังเหล่านี้ได้ ก็จะไม่รื้อที่จะทำเช่นนั้น แต่ถ้าทำไม่ได้ ก็พยายามจำกัดบทบาทหรือควบคุมไว้ นอกจากนี้ เมื่อกลุ่มพลังทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่างๆ เมื่อพัฒนาขึ้นถึงระดับหนึ่ง ก็มีแนวโน้มที่จะถูกแทรกแซงโดยกลุ่มอำนาจนิยมเพื่อทำการแยกสลาย ดัดทอนลงไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอภิสิทธิ์ในสังคมไว้ต่อไป

การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา โดยอาศัยการปฏิบัติตามฐานความเชื่อทางอุดมการณ์ทั้งสามแนวนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อกระบวนการพัฒนาของประเทศดังนี้ คือ แนวพัฒนานิยม ซึ่งกำหนดพฤติกรรมการลงทุนของรัฐในลักษณะที่ฟุ่มเฟือย อีกทั้งการใช้จ่ายในลักษณะที่ฟุ่มเฟือยของเอกชน ซึ่งส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในกิจการที่พึ่งพาการนำเข้ามากเกินไป เหล่านี้ สร้างปัญหาต่างๆ คือ เป็นการทำให้เศรษฐกิจไทยเชื่อมโยงผูกพันเข้าสู่ตลาดโลกมากขึ้นทุกที มีการพึ่งพาทางโครงสร้างต่อปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถจะควบคุมได้มากขึ้นทุกที เป็นต้นว่า มีการพึ่งพาทางการค้ามากขึ้น พึ่งตลาดต่างประเทศมากขึ้น เมื่อผลกระทบจากปัญหาราคาโภคภัณฑ์ตกต่ำ ก็ทำให้เศรษฐกิจไทยถูกกระทบกระเทือนอย่างมาก

นอกจากนี้ มีการพึ่งพาทางการเงินจากแหล่งทุนต่างประเทศ มีการพอกพูนหนี้สินมากมายอย่างที่ไม่ทราบแล้ว มีการพึ่งพาทางเทคโนโลยีและเปิดทางให้บริษัทต่างชาติเข้ามาควบคุมธุรกิจที่สำคัญในประเทศไว้ในมือที่สำคัญที่สุดในการบวนการนี้ก็คือ การที่สังคมไทยจะต้องตกอยู่ภายใต้การพึ่งพาทางวัฒนธรรม อันเป็นการทำลายรากฐานศักยภาพในการพึ่งตนเองของสังคมไทยลงไปทุกที (สุธี ประศาสน์เศรษฐี ๒๕๒๖)

อีกประการหนึ่ง การพัฒนาตามแนวดังกล่าว ภายใต้การกำกับและการดำเนินการของกลุ่มอำนาจนิยมนี้ และกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ นี้ ทำให้เกิดการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท การกระจายรายได้เลวลงทุกที นอกจากนี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่า มีกลุ่มชนเพียงไม่กี่

กลุ่ม ก็ตระกูล ซึ่งได้แก่ กลุ่มทุนขนาดใหญ่ เป็นผู้ที่ได้รับผลพวงการพัฒนาไปอย่างเกินสัดส่วนพร้อมๆ กับชนชั้นกลางในเมือง แต่หากเราหันมาดูประชาชนผู้ทำการผลิต ผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนี้จะถูกเบียดขับออกไปอยู่ขอบริมของเส้นทางการพัฒนา เพราะพลังของกลุ่มถูกแยกสลายในนามของลัทธิความมั่นคงแห่งชาติ กลุ่มนี้ก็ขาดพลังในการต่อรองในการที่จะแบ่งปันผลพวงจากการพัฒนาที่เกิดขึ้นให้ได้อย่างเป็นธรรม ในสถานการณ์เช่นนี้เราจะเห็นได้ว่า กลุ่มทุนต่างๆ มักจะได้รับการสนับสนุนให้มีการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกันกับกฎแห่งการพัฒนาของระบบทุนนิยม

กล่าวโดยสรุป ก็คือ แนวการพัฒนาดังกล่าวนั้นก่อให้เกิดความไม่สมดุลในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ความไม่สมดุลในโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งแสดงออกมาในรูปของการที่เงินออมโดยรวมของประเทศไม่พอกับความต้องการในการลงทุนรวม (Resource Gap) วิกฤตการณ์ทางการคลังของรัฐ (Fiscal Crisis) นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางด้านการเงินระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาเรื่องดุลการค้าขาดดุล ส่วนด้านดุลการชำระเงิน ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขมิให้ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ ก็เป็นไปได้เพราะการสร้างหนี้สินเป็นจำนวนมากมหาศาลมาชดเชย

ประการที่สอง ก็คือ ความไม่สมดุลในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ การศึกษาหลายเรื่องโดยเฉพาะ เกริกเกียรติ (๒๕๒๕) ได้แสดงว่า การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่ในมือกลุ่มทุนขนาดยักษ์ ส่วนอำนาจทางการเมืองนั้นได้รวมศูนย์กันอยู่ในกลุ่มทุนใหญ่ และกลุ่มอำนาจนิยม และข้าราชการนักเทคนิค แต่ทว่าในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า กลุ่มทุนใหญ่ได้แผ่อิทธิพลเข้าไปสู่พรรคการเมืองอย่างมาก ทั้งๆ ที่พลังส่วนที่ก้าวหน้าในพรรคการเมืองก็พยายามต่อสู้อยู่ตลอดมา ส่วนกลุ่มอำนาจนิยมก็ได้ก่อบทบาทในการกดดันต่อขบวนการทางการเมืองอย่างมาก และกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันกลุ่มทุนใหญ่และกลุ่มอำนาจนิยมได้เป็นฝ่ายที่ยึดกุมอำนาจรัฐไว้อย่าง

เหนียวแน่น และแบ่งปันอำนาจกันตามสัดส่วนที่ยึดหยุ่นตามสถานการณ์ มากบ้างน้อยบ้าง โดยทั่วไป แม้กลุ่มทุนใหญ่จะมีบทบาทมากในสภาผู้แทนราษฎรโดยผลสมระบบพรรคการเมืองก็ตาม แต่กลุ่มอำนาจนิยมก็เป็นฝ่ายมีบทบาทในวุฒิสภา และเป็นฝ่ายกำหนดกฎเกณฑ์ และมักเป็นฝ่ายรุกทางการเมือง

ในแง่ประชาชนนั้นเล่า สถานการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นว่า ทั้งสองกลุ่มไม่ว่ากลุ่มอำนาจนิยมหรือกลุ่มพรรคการเมือง ยังไม่เคยมีความจริงจังกับประชาชน ทั้งสองกลุ่มต่างก็แย่งชิงกันเอาประชาชนเป็นฐานสนับสนุนทางการเมือง กลุ่มอำนาจนิยมก็ต้องการฐานมวลชน กลุ่มพรรคการเมืองก็ต้องการฐานมวลชนทำนองเดียวกัน แต่ไม่มีฝ่ายใดที่จะมีนโยบายพร้อมกับแผนปฏิบัติงานที่จะทำการพัฒนาประเทศโดยถือเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างจริงจัง

จุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม

ในการที่จะบรรลุผลถึงกระบวนการพัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งมุ่งหมายที่จะรับใช้ประชาชนส่วนใหญ่ที่จัดได้ว่ายากจนมาก หรือกลุ่มที่อยู่ในส่วนล่างของสังคม ทั้งในเมืองและชนบท กระบวนการพัฒนาดังกล่าวต้องมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างแท้จริง ซึ่งได้แก่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขั้นรากฐาน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อประกันว่า จุดมุ่งหมายหลักของสังคมและระบบคุณค่าทางวัฒนธรรม ที่มุ่งสู่ “การพัฒนามนุษย์” จะบรรลุผลได้ ก่อนที่จะอธิบายถึงมิติต่างๆ ของจุดมุ่งหมายทางสังคมใหม่ ก็ควรที่จะอธิบายความหมายของคำว่า “การพัฒนามนุษย์” (Human Development) เสียก่อน จากการนิยามความหมายของกลุ่มนักวิจัยโครงการ UNU GPID กล่าวว่า การพัฒนามนุษย์หมายถึง “การพัฒนามนุษย์ในทุกขั้นตอนของ

ชีวิต อันประกอบด้วยความสมานฉันท์ กลมกลืนกันระหว่างบุคคลต่างๆ สังคมและธรรมชาติ เพื่อประกันว่า ศักยภาพของมนุษย์จะแบ่งบานขึ้นโดยไม่ลดคุณค่า สร้างความสามานย์ หรือทำลายสังคมมนุษย์หรือธรรมชาติ" (Miles, 1985, p.11) นาย Carlos A. Mailmen ในการวิจัยโครงการเดียวกัน ได้อธิบายเพิ่มเติมในเรื่องการพัฒนาสังคมอันมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางไว้อีก สัมิติ ดังนี้คือ (Ibid, p.12 - 13)

๑. มิติด้านความเสมอภาคทางสังคม การพัฒนามนุษย์ดำเนินไปอย่างเท่าเทียมกันสำหรับสมาชิกทั้งหลายในสังคม

๒. มิติด้านความเสมอภาคทางภูมิภาคและระหว่างประเทศ สังคมโดยรวมเปิดทางให้มีการพัฒนามนุษย์ให้แก่สมาชิกของสังคมพร้อมๆ กับการเคารพต่อบูรณาการของสังคม กล่าวคือ ไม่มีการขูดรีดทางเศรษฐกิจหรือทางการเมือง และ/หรือการกดขี่ทางวัฒนธรรมซึ่งกีดกันสมาชิกของสังคมอื่นไม่ให้เกิดการพัฒนาที่ถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลาง

๓. มิติด้านของอนาคต การพัฒนามนุษย์ของคนในรุ่นปัจจุบันก็ไม่ควรดำเนินไปโดยการเบียดเบียน หรือทำลายการดำรงอยู่และการพัฒนาของคนรุ่นต่อไป ในอนาคต ซึ่งในแง่นี้ก็หมายถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และการให้ความเคารพต่อ (ไม่ใช่ยอมจำนนต่อ) ความสัมฤทธิ์ผลในประวัติศาสตร์และคุณค่าซึ่งช่วยให้เกิดเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของประชาชน

๔. มิติด้านการมีความสำนึกที่จับใจต่อปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาของชนรุ่นใหมในอนาคต ต้องไม่ทำให้คนในรุ่นปัจจุบันขาดโอกาสในการสร้างสังคมที่มีมนุษยธรรม การสร้างสังคมในอนาคตที่มีมนุษยธรรมเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการพัฒนาที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง แต่การกดขี่ประชาชนในนามของอนาคตอันห่างไกลย่อมไม่มีเหตุผลสมควรเช่นกัน ถ้าจะพิจารณาในแง่การพัฒนามนุษย์

มิติต่างๆ ที่เพิ่งกล่าวมานี้ และจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคมในด้านต่างๆ ดังจะอธิบายถึงข้างล่างนี้ จะต้องเป็นหัวใจของการวางรูปแบบการ

พัฒนาแนวใหม่ (Alternative Development Model) การจะบรรลุถึงการพัฒนาแนวทางใหม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายตามจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม ซึ่งจะต้องถือเป็นนโยบายชี้นำในการวางแผนเศรษฐกิจส่วนรวม จุดมุ่งหมายแนวใหม่ซึ่งมีรากฐานมาจากระบบคุณค่าใหม่ของสังคม ควรมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (ดัดแปลง จาก Itty, 1984 p.140-41)

๑. คุณภาพของชีวิต

- ก) สนองความจำเป็นพื้นฐานอย่างสัมฤทธิ์ผล
- ข) ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างมนุษย์
- ค) สังคมที่มีความสมบูรณ์ทางจิตใจและคุณธรรม

๒. การขจัดความยากจน

- ก) การมีอาหารที่เหมาะสมและเพียงพอเพื่อการดำรงชีวิตที่มีอนามัยสมบูรณ์
- ข) มีที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องสุขลักษณะ
- ค) มีบริการสาธารณสุขพื้นฐานเพียงพอ
- ง) มีการศึกษาทั่วไปอย่างกว้างขวาง
- จ) มีสิทธิที่จะได้รับการจ้างงานและประกอบอาชีพที่สมศักดิ์ศรี

๓. ความยุติธรรมในสังคม

- ก) สิทธิอันเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย
- ข) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารสนเทศและการศึกษาที่เท่าเทียมกัน
- ค) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม
- ง) การกระจายอำนาจการปกครองและการตัดสินใจ

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน

- ก) โอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในขบวนการ

ตัดสินใจ และติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบาย

ข) สิทธิในการจัดตั้งองค์กร และการรวมกลุ่มต่างๆ ภายใต้แนวนโยบายที่ประกาศไว้ เพื่อบรรลุถึงความก้าวหน้าของกลุ่ม องค์กร และสังคม

๕. การพึ่งตนเอง

ก) ส่งเสริมความเสมอภาคและการเคารพซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

ข) พัฒนาและส่งเสริมจิตใจแห่งการมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง

ค) ส่งเสริมการพึ่งตนเอง โดยการร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างชุมชน และการพึ่งตนเองร่วมกันระหว่างกลุ่มมิตรประเทศ (Collective Self-Reliance) โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างประเทศโลกที่สามด้วยกัน

๖. การปลดปล่อยมนุษย์และการแสวงหาอิสรภาพ

ก) การปลดปล่อยประชาชนจากการถูกครอบงำทางวัฒนธรรม

ข) การค้นหาวัฒนธรรมพื้นบ้านที่สร้างสรรค์ เพื่อส่งเสริมให้เป็นแบบอย่าง และสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ท้องถิ่น

ค) ปลดปล่อยสังคมและชุมชนจากการถูกครอบงำทางเศรษฐกิจ

ง) ลดระดับการเชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลก โดยการพิจารณาอย่างจำแนก (Selective Delinking)

๗. สร้างความสัมพันธ์ที่สมดุลและสันติระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ

ก) ในด้านสิ่งแวดล้อม

ข) ในด้านนิเวศวิทยา

ค) ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ถึงแม้เราจะมีจุดหมายแนวใหม่ของสังคม ดังได้กล่าวมานี้ เรา

ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการโดยอาศัยบรรทัดฐานเดิม ซึ่งกำหนดพฤติกรรมของรัฐและเอกชนอยู่ ดังนั้น กระบวนการวางแผนพัฒนาที่เป็นอยู่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในขั้นรากฐานที่เดียว เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่จะสนองตอบต่อจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคมนั้น จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิด (Reconceptualization) หรือทฤษฎีกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งทำได้ก็โดยการกำหนดนิยามใหม่ให้แก่แนวความคิดที่เป็นอยู่ และนำเอาองค์ประกอบใหม่เข้ามาพิจารณาในกระบวนการวางแผนแนวใหม่

การปรับเปลี่ยนแนวความคิดใหม่

ในการดำเนินการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง หรือการพัฒนาที่ค้ำประกันว่ามนุษย์ต้องเป็นศูนย์กลางของการพัฒนานั้น ย่อมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับแนวความคิดและหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรของสังคม ซึ่งหมายถึงการปรับระบบตรรกในการคำนวณการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เพื่อจะได้นำเอาความจำเป็นพื้นฐาน และความคาดหวังในชีวิตของประชาชนกลุ่มที่ยากจนและเสียเปรียบในสังคมมาพิจารณาด้วย การจะดำเนินไปเช่นนี้ได้จึงจำเป็นที่นักวางแผนฯ ตามแนวใหม่ต้องพิจารณาที่จะปรับเปลี่ยนสร้างแนวความคิดหรือทฤษฎีขึ้นมาใหม่ขึ้นมาอย่างจริงจัง กล่าวคือ แนวความคิดเดิมทางเศรษฐกิจและสังคมแทบทั้งหมดต้องมีการประเมินผลและกำหนดนิยามกันใหม่ โดยค้ำประกันถึงจุดมุ่งหมายใหม่ของสังคมดังกล่าวข้างต้น ภารกิจนี้เป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่และท้าทายต่อนักคิดและปัญญาชนและนักปฏิบัติ ในการเปลี่ยนแปลงสังคมที่สร้างสรรค์ เราจะต้องใช้ความพยายามอย่างมหาศาลในการดำเนินการด้านนี้

แต่อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เราจะนำเอาแนวความคิดหลักบางอย่างซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดความหมายเสียใหม่มากกว่าเสียก่อน แนวความคิดเหล่านี้ก็ได้แก่ คำว่า “การพัฒนา” และ “ประสิทธิภาพ” ความหมาย

ของคำว่าพัฒนาที่ใช้กันอยู่ มักแสดงนัยะถึงการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำ (Unequal Development) แต่ในความหมายของเรา เราจะต้องเข้าใจกระบวนการพัฒนาในลักษณะที่เป็นกระบวนการแปลงสภาพสังคม (Social Transformation) เพื่อบรรลุถึงจุดหมายแนวใหม่ของสังคม ดังได้กล่าวข้างต้น แนวความคิด "การพัฒนา" ตามแนวใหม่ ต้องเป็นกระบวนการพัฒนาที่ถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลางดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ แนวความคิด "การพัฒนา" ควรจะคำนึงถึงด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ การลดความยากจน การว่างงาน และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ประเด็นหลัง หมายถึงการส่งเสริมองค์การประชาชน และการเคลื่อนไหวของประชาชนที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาสังคมด้วย

แนวความคิด "ประสิทธิภาพ" ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงพลังอำนาจเชิงโครงสร้างที่อยู่เบื้องหลังด้วย ที่สำคัญกว่านี้ก็คือ ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงความคิดที่เรียกว่า "ความยุติธรรมในการแบ่งปัน" หรืออาจจะเรียกว่า "ประสิทธิภาพด้วยความยุติธรรม" แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพที่เป็นอยู่ มักเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายเจ้าของทุนเพราะละเลยด้านที่เกี่ยวกับการแบ่งปันที่เป็นธรรม ซึ่งพิจารณาได้จากเกณฑ์ในการร่วมมือกัน ในกระบวนการผลิตระหว่างแรงงานและทุนบ่อยครั้งที่เดียวที่ประสิทธิภาพของเอกชนไม่ได้พิจารณาถึงต้นทุนสังคม (Social Costs) เรามักจะเห็นว่า ขณะที่บริษัทเอกชนรายงานว่ามีประสิทธิภาพในระดับสูงเมื่อวัดจากบรรทัดฐานทางธุรกิจเอกชน แต่ขณะเดียวกัน บริษัทเดียวกันนี้ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมอย่างมาก เป็นต้นว่า อาจสร้างมลภาวะและทำลายสุขภาพคนงาน ซึ่งเพิ่มต้นทุนให้แก่สังคมที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประสิทธิภาพของทุนนั้นแสดงได้ชัดในการเพิ่มผลกำไร แต่ในแง่สังคมก็ไม่มีประสิทธิภาพในการสนองความจำเป็นพื้นฐานได้ ซึ่งเราจะต้องปรับแนวคิดด้านประสิทธิภาพกันขึ้นใหม่

นอกจากการปรับแนวความคิดที่จำเป็นสำหรับกระบวนการวางแผน

เราจำเป็นต้องนำเอาแนวความคิดใหม่ หรือองค์ประกอบใหม่เข้ามาแทน
 ดังเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปแล้วว่า กระบวนการวางแผนที่เป็นอยู่นั้น เป็นแบบ
 บนสู่ล่าง (Top-down Approach) โดยถือว่าผู้วางแผนเป็นผู้เชี่ยวชาญ ซึ่ง
 ทำการตัดสินใจแทนประชาชน และถือว่าประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วม
 ในกระบวนการวางแผนเลย

อย่างไรก็ตาม ตามแนวยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเองนั้น การ
 จะทำให้จุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคมบรรลุผลได้ จำเป็นที่ประชาชนต้อง
 ร่วมมืออย่างแข็งขันในกระบวนการวางแผน โดยอาศัยองค์การที่หลากหลาย
 ดังนั้นองค์ประกอบใหม่ที่สำคัญที่สุดในการวางแผนก็คือ หลักการว่าด้วย
 การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งต้องตั้งอยู่บนระบบประชาธิปไตยของ
 ประชาชน (People's Democracy) ซึ่งจะเป็นช่องทางที่มีผลเพื่อให้ประชาชน
 มีส่วนร่วมในการกำหนดจุดมุ่งหมายทางสังคม เพื่อไปสู่สังคมที่พึงปรารถนา
 ให้พวกเขา กำหนดความจำเป็นก่อนหลัง ประเมินผล และติดตามการ
 ปฏิบัติงานในระดับชาติขึ้น

นอกจากนี้ จำเป็นที่จะต้องใช้การวิจัยโดยการมีส่วนร่วม (Participatory Research) ซึ่งเป็นระเบียบวิธีการวิจัยแนวใหม่ที่เกิดขึ้นมาเพื่อ
 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทเต็มที่ในการร่วมกระบวนการพัฒนา วิธี
 การนี้จะมีบทบาทมากในช่วงแรกของการวางแผนซึ่งเป็นการเก็บข้อมูล
 เพื่อให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความต้องการและความคาดหวังอย่าง
 แท้จริง เพื่อจะนำมาบรรจุไว้ในแผน เป็นต้น การวิจัยโดยการมีส่วนร่วม
 ของประชาชนจะมีประโยชน์มากในทุกขั้นตอนของการวางแผน เป็นต้นว่า
 การตรวจสอบ ติดตาม และกำกับผลงานต่างๆ ของแผน ดังนั้น วิธีการนี้
 จึงเป็นเครื่องมือที่มีพลังสำหรับประชาชนในการที่จะบรรลุถึงการมีส่วน
 ร่วมอย่างเต็มที่ ในการจะกำหนดชะตากรรมของตนเอง ในประการสุดท้าย
 ถึงแม้ว่าการวางแผนแนวใหม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิค
 และวิชาการอย่างมาก แต่ความจริงการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมนั้น
 เป็นขบวนการทางการเมืองที่สำคัญ เพราะเป็นกระบวนการที่กระทบกระเทือน

ถึงอนาคตและความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งหมด ดังนั้นกระบวนการวางแผนฯ จะต้องได้รับการควบคุมจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่จะบรรลุผลดังกล่าว เป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ถึงแม้จะพอมิทางทำได้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนทางยุทธศาสตร์และยุทธวิธีเพื่อการเปลี่ยนผ่าน (Transition Strategies) ที่รอบคอบและนำมาปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เพื่อแปลงโครงสร้างทางการเมืองในปัจจุบันให้เปิดพื้นที่และโอกาสทางการเมืองให้มากขึ้น แก่องค์กรประชาชนและขบวนการต่างๆ ของประชาชน ที่จะปฏิบัติการอย่างมีผลในการบรรลุถึงจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม การดำเนินการไปสู่เป้าหมายนี้ มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางสถาบันที่เป็นอยู่ และนำโครงสร้างใหม่เข้ามาแทนที่ ซึ่งต้องจัดหากลไกทางสถาบันขึ้นใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสรี

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง มีวิธีการพิจารณาได้หลายอย่าง ทั้งในแง่การให้คำนิยาม ขอบเขต ซึ่งอาจจะเป็นการพิจารณาเชิงสัมพันธ์หรือเชิงสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในแง่ของระดับการพิจารณาที่แตกต่างกัน เราจึงขออธิบายถึงความหมายของการพัฒนาแบบพึ่งตนเองตามทรรศนะของเราก่อน ในการวิเคราะห์ของเรา ถือว่า การพึ่งตนเองเป็นแนวคิดเชิงสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องไม่เพียงแต่มิติด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงทั้งทางด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรมด้วย จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเชื่อมเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลกของเศรษฐกิจไทย ในกระบวนการการแบ่งงานทำระหว่างประเทศแบบใหม่นั้น จะเห็นว่าสมรรถนะของระบบเศรษฐกิจไทยที่จะพัฒนาแบบพึ่งตนเองเสื่อมทรุดลงไปทุกที ดังจะเห็นได้จากการพึ่งพาต่อต่างประเทศ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้นวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาแบบพึ่งตนเองก็คือ การลดระดับการพึ่งพาต่างประเทศลงมาถึงระดับที่เหลือเพียงเท่าที่

จำเป็น ทั้งนี้เพื่อยกระดับความสามารถในการพึ่งตนเองให้สูงขึ้น อีกทั้งมุ่งหวังที่จะได้รับอิสรภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ แนวความคิดในด้านการพึ่งตนเองนั้น เกี่ยวข้องกับ ปัจจัยต่างๆ ในหลายระดับ เราจึงแบ่งการพึ่งตนเองออกเป็นสามระดับ เพื่อความสะดวกในการพิจารณา กล่าวคือ

ก) ปัจเจกชนและระดับชุมชน

ข) ระดับภูมิภาค และ

ค) ระดับชาติและความเชื่อมโยงกับต่างประเทศ อันเป็นการเปิดช่องทางให้มีการพึ่งตนเองแบบร่วมมือระหว่างมิตรประเทศต่างๆ (Collective Self Reliance) อีกด้วย

ต่อไปนี้จะเจาะอธิบายถึงมิติต่างๆ ของแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง ทั้งในแง่ทั่วไปและในแง่ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบท ในแง่แรกนั้น เราจะเน้นถึงหลักการแห่งการที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการอย่างแข็งขันที่จะลดทอนระดับการพึ่งพาต่อระบบทุนนิยมโลกลงมา โดยนโยบายที่เลือกสรร (Selective Delinking) การวิเคราะห์ในแง่ต่อมา ก็คือ การเน้นถึงมิติด้านการพึ่งตนเองในระดับชุมชนในชนบท โดยพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทให้หลุดพ้นจากการครอบงำโดยฝ่ายแรกเสียก่อน

แนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเองในแง่ทั่วไป

แนวคิดในการพัฒนาแบบพึ่งตนเองนี้มีหลายมิติ ดังต่อไปนี้คือ

๑. มิติด้านวุฒิภาวะ

พื้นฐานของการพิจารณาในแง่นี้ ก็คือการนำเอาแนวคิดการพึ่งตนเองมาเปรียบเทียบกับวงจรชีวิตที่มีพัฒนาการสูงขึ้นเรื่อยๆ ตามขั้นตอนตามธรรมชาติ เช่น มนุษย์ก็เติบโตตามลำดับ ตั้งแต่เป็นทารก เป็นเด็ก

เป็นหนุ่ม เป็นสาว เป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพะ เป็นต้น ถ้าเราพิจารณาดูอย่างนี้ เราก็สามารถนำมาเทียบเคียงกับระบบเศรษฐกิจได้ ถ้าเราก็อยากได้ระบบเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งตนเองได้ ก็ย่อมต้องมีมิติคุณภาพะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป็นหลัก ดังนั้นเราจะเห็นว่า องค์การหรือระบบใดๆ ที่มีคุณภาพะ ก็ย่อมต้องมีความสามารถ หรือจะต้องมีกลไกที่สามารถสืบทอดตัวมันเองได้ (Reproductive Mechanism) โดยที่ไม่ต้องอาศัยปัจจัยจากภายนอก ในแง่ระบบเศรษฐกิจที่จะพึ่งตนเองได้ก็เช่นเดียวกัน จะต้องเป็นเศรษฐกิจที่มีการผลิตครบวงจร คือมีทั้งความสามารถผลิตสินค้าเพื่อการบริโภค (ภาคการผลิตสินค้ามวลชน) การผลิตสินค้าประเภทเครื่องจักรกล (ภาคการผลิตสินค้าทุน) ที่จะนำมาใช้ผลิตสินค้าแก่ผู้บริโภคอีกทอดหนึ่ง

นอกจากนี้ จะต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมที่เหมาะสม มีการเชื่อมโยงที่สืบเนื่องและสอดคล้องกันระหว่างอุตสาหกรรมชนบทกับอุตสาหกรรมในเมือง ความคิดในด้านความเชื่อมโยงระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม หรือการพัฒนาทั้งสองภาคให้ทัดเทียมกัน เป็นหลักสำคัญข้อหนึ่งของการวางแผนเศรษฐกิจของท่านปรีดี พนมยงค์ ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นแนวความคิดในการที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ โดยไม่ต้องห่วงพะวงว่าตลาดต่างประเทศจะมีการกีดกันการค้าหรือไม่ จากเค้าโครงแผนเศรษฐกิจไทยของท่าน ในหมวดที่ว่าด้วย รัฐบาลจัดให้มีการเศรษฐกิจชนิดใดบ้างในประเทศ ได้ระบุว่า "รัฐบาลจะต้องถือหลักว่าจะต้องจัดการกิจกรรมอุตสาหกรรมทุกอย่างให้มีขึ้น ซึ่งในที่สุดประเทศไม่จำเป็นที่จะต้องอาศัยต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อป้องกันภัยอันตรายอันที่จะเกิดจากการปิดประตูการค้าได้ เมื่อเรามีสิ่งที่ต้องการภายในประเทศครบถ้วนบริบูรณ์แล้ว แม้จะถูกปิดประตูการค้าก็ไม่เป็นการเดือดร้อนอันใด" (เดือน บุญนาท ๒๕๑๗ หน้า ๑๐๖ - ๑๐๗) เราจะเห็นได้ชัดว่า ท่านปรีดี พนมยงค์ ได้เป็นนักคิดของโลกที่สาม คนแรกๆ ที่เสนอแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองอย่างไม่ต้องสงสัย

นอกจากนี้ จะต้องมีการพัฒนาตลาดภายในไว้เป็นฐานรองรับการผลิตของประเทศ ต้องมีกลไกการถ่ายทอดเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและอุดมการณ์ของตนเองที่เป็นอิสระ โดยเฉพาะในการสร้างเอกลักษณ์ของตัวเอง นอกจากนี้ ต้องมีความสามารถที่จะติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศในลักษณะที่เท่าเทียมกันและรู้เท่าทัน เช่น ในการที่เราจะต้องพึ่งพาตลาดต่างประเทศ เราก็ต้องกระทำโดยรู้เท่าทันว่า เราจะพึ่งในสิ่งใด พึ่งเพื่ออะไร ด้วยเงื่อนไขใด และเป็นเวลานานเท่าใด ดังนั้น เราจึงขอย้ำว่า แนวคิดการพัฒนาแบบพึ่งตนเองมิใช่การปิดประเทศไม่ติดต่อกับต่างประเทศอย่างเด็ดขาด แต่เป็นเพียงการลดระดับความเชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลกลงมาในระดับที่เหมาะสม โดยการลดหรือตัดขาดในสิ่งที่เราเสียเปรียบมาก เป็นต้นว่าการผลิตเพื่อส่งออกบางชนิด ที่หากพิจารณาในแง่ผลกำไรของเอกชนแล้วมีกำไรมาก แต่หากพิจารณาในแง่ต้นทุนสังคมที่ต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติมากจนไม่คุ้มค่า ในลักษณะนี้ เราก็ต้องจำกัดปริมาณการผลิตลงในระยะเวลาอันเหมาะสม แต่ขณะเดียวกัน หากมีผลิตภัณฑ์ใดที่สามารถส่งออกได้อย่างคุ้มค่าตามเกณฑ์ใหม่ของสังคม ก็ย่อมมีการค้าขายแลกเปลี่ยนกับต่างประเทศต่อไป นั่นก็คือ เรายังเกี่ยวข้องกับตลาดต่างประเทศ หรืออาจจะพึ่งพาตลาดต่างประเทศในระดับหนึ่งอยู่ต่อไป แต่ประเด็นสำคัญก็คือ เราพึ่งอย่างไรเท่าทัน และเป็นไปตามเงื่อนไขที่เรากำหนดเองว่าจะดำเนินไปอย่างไร และเป็นเวลานานเท่าไร เป็นต้น

๒. มิติด้านการสร้างสรรค์

การพัฒนาแบบพึ่งตนเองรวมถึงความสามารถของสังคมที่จะส่งเสริมให้เกิดผลงานอันเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือนวัตกรรม และการพัฒนาการทางเทคโนโลยี เพื่อเป็นเครื่องมือในการผลิตที่ครบวงจรในตัวเอง นอกจากนี้ยังหมายถึงความสามารถในการที่จะดัดแปลง และต่อเติม หรือสังเคราะห์



ความคิด หรือเทคโนโลยีจากต่างประเทศอีกด้วย เพื่อเป็นการสร้างสรรค์ ที่จะสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ และที่สำคัญก็คือ การพยายาม ส่งเสริมภูมิปัญญาพื้นบ้าน ตลอดจนการรื้อฟื้นความสามารถทางเทคนิคของ ชาวบ้าน เพื่อนำมาสนับสนุนการพัฒนาแบบพึ่งตนเองในชนบท

๓. มิติด้านการปลดปล่อยสังคม

สังคมที่มีวุฒิภาวะหรือมีความสามารถในการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง นั้น ต้องสร้างบรรยากาศหรือกติกาในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์รวมแห่งสังคม ให้เป็นไปอย่างยุติธรรม และเสรี กลุ่มพลังต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคมควรได้รับการส่งเสริมให้มีการพัฒนาที่สมดุลพอสมควร เพื่อให้เกิดการคานอำนาจกัน โดยที่ไม่มี ฝ่ายใดช่วยโอกาสจากความเติบโตใหญ่ของตนกระทำการในลักษณะที่เอา เบียดเบียนฝ่ายที่ดีอยู่โอกาสกว่า เนื่องจากในระบบสังคมไทยนั้น มีความเหลื่อมล้ำกันอย่างมากระหว่างองค์ประกอบต่างๆ เช่น ระหว่างเมืองกับชนบท ระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงานกับกลุ่มทุน และระหว่างกลุ่มที่ยึดกุมอำนาจรัฐ กับกลุ่มประชาชนทั่วไป ดังนั้นจะเห็นได้ชัดว่า จำเป็นจะต้องลดทอน หรือจำกัดอำนาจครอบงำของกลุ่มที่ได้เบียดเบียนในสังคม โดยการส่งเสริม และสร้างสรรค์พลังตอบโต้ให้เกิดขึ้นในสังคม ในรูปของการพัฒนาองค์กร ประชาชน

นอกจากนี้ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ กลุ่มทุนข้ามชาติอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม จึงมีความ จำเป็นที่จะต้องรณรงค์ให้มีการปลดปล่อยจากการครอบงำทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมจากบรรษัทข้ามชาติ ซึ่งก็หมายถึง การรื้อฟื้นศักดิ์ศรีและ ความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมพื้นบ้าน และควรมีการส่งเสริมวัฒนธรรมและ ประเพณีพื้นบ้านที่มีลักษณะสร้างสรรค์และสอดคล้องกับความต้องการ ของสังคมในปัจจุบัน

๔. มิติด้านความเป็นไทและประชาธิปไตย

สังคมที่มีวุฒิภาวะและพึ่งตนเองได้นั้น ต้องมีอิสรภาพและประชาธิปไตย ซึ่งจำเป็นจะต้องสร้างรูปแบบทางสถาบันที่เหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดจุดมุ่งหมายหลักของสังคมและวิถีชีวิต ประชาชนต้องได้รับสิทธิเสรีภาพเต็มที่ในการรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรต่างๆ เพื่อสนองประโยชน์ของกลุ่มสมาชิกตามอุดมการณ์และแนวความคิดของตน ประเด็นสำคัญก็คือ การที่กลุ่มองค์กรประชาชนต่างๆ เหล่านี้จะสามารถประกอบกันขึ้นเป็นพลังที่จะสามารถปกป้องผลพวงที่ได้จากการผลิตของตนให้ได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้ ในแง่ระหว่างประเทศ การที่ประเทศจะเป็นไทได้ ก็ย่อมหมายถึงการมีนโยบายต่างประเทศที่เสรี และเข้าร่วมในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอย่างอิสระ โดยเฉพาะการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศฝ่ายใต้ด้วยกัน (South-South Cooperation) และการต่อต้านการครอบงำระบบโลกโดยกลุ่มประเทศอิมพerialอำนาจทั้งปวง

๕. มิติด้านการรื้อฟื้น เชิดชู และพัฒนาคุณค่าและศักดิ์ศรี จิตสำนึก ต่อสังคมและจริยธรรมของมนุษย์

เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นอยู่ มักเป็นไปในแนวทางที่ลดคุณค่า สร้างความแปลกแยกให้เกิดขึ้น จึงต้องหันมาช่วยกันสร้างสังคมที่เป็นธรรม เหลือมลัไม่มากนัก และมีชีวิตชีวาด้วยความเป็นมนุษย์ในระดับสูง ทั้งนี้เพื่อปูทางให้เกิดการพัฒนาแบบพึ่งตนเองได้ต่อไป การขูดรีดกันเองระหว่างคนกับคนต้องยกเลิกไปในที่สุด ด้วยการช่วยกันสร้างหรือดัดแปลงโครงสร้างทางสถาบันการเมือง สังคม และวัฒนธรรมขึ้นมาใหม่ เพื่อสนองจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม

๖. มิติด้านความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ

ทุกมิติที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับ

มนุษย์ด้วยกัน แต่ในมิตินี้จะเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่อยู่แวดล้อมตัวมนุษย์ว่าควรจะเป็นอย่างไร ในสังคมพึ่งตนเองแบบดั้งเดิม มนุษย์ได้เรียนรู้และปลูกฝังค่านิยมที่จะสัมพันธ์กับธรรมชาติอย่างสมดุลและสันติสุขแก่ลูกหลานสืบมา ท่านเหล่านั้นได้เข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงคุณค่าของความสมดุลทางนิเวศวิทยา สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ตลอดจนเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงคุณค่าของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เราจะเห็นได้ว่าในอดีตนั้น โลกทรรศน์เกี่ยวกับการดำรงชีวิตนั้น เป็นการพิจารณาแบบองค์รวม ไม่ใช่เป็นการคิดแบบแยกส่วนดังเช่นในปัจจุบัน แนวคิดนี้ยังคงมีคุณค่าและสมเหตุผลอยู่เสมอต่อไป ในการเคลื่อนไหวให้ได้มาซึ่งสังคมที่อุดมด้วยมนุษย์ธรรมกับธรรมชาติ (ดู ประเวศ วะสี, ๒๕๓๐ ตอนที่ ๕)

๗. มิติด้านอุดมการณ์

สังคมที่มีวุฒิภาวะและสามารถพึ่งตนเองได้ก็เช่นเดียวกับบุคคลที่มีวุฒิภาวะ ต้องมีความสามารถที่จะคิดอย่างอิสระได้ ต้องสามารถสร้างสรรค์อุดมการณ์ระบบความคิดความเชื่อขึ้นมาเองเพื่อเป็นแนวทางในการนำกิจกรรมต่างๆ เข้าสู่จุดมุ่งหมายหลักของสังคม เราจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเร่งด่วนเพื่อการนี้ เพราะระบบอุดมการณ์ที่เป็นอยู่และอุดมการณ์ครอบงำนั้น ส่วนใหญ่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนรูปแบบการพัฒนาแบบพึ่งพา ดังได้กล่าวมาแล้ว ระบบสังคมไทยได้ปฏิบัติตามฐานความเชื่อทางอุดมการณ์สามประการ อันได้แก่ ลัทธิพัฒนานิยม ลัทธิบริโภคนิยม และลัทธิความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งสามประการนี้ส่งผลให้ประเทศไทยเข้าร่วมอยู่ในการแบ่งงานทำระหว่างประเทศในระบบทุนนิยมโลก ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการทำลายสมรรถภาพและศักยภาพในการพึ่งตนเอง เราจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหาระบบอุดมการณ์ต่างๆ เพื่อนำมาสังเคราะห์หรือดัดแปลงให้สอดคล้องกับสภาพทางวัฒนธรรมของสังคมไทย เพื่อเป็นการต่อต้านการปฏิบัติตามอุดมการณ์หลักทั้งสามดังกล่าว

ในแง่นี้ เราก็น่าจะนำเอาแนวความคิดต่างๆ ที่ผู้นำทางปัญญาของไทยได้มีการเสนอไว้ เป็นต้นว่า แนวความคิดในการพึ่งตนเอง และการดำเนินระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่า "โซเซียลลิสม์ผสมลิเบรล" ของท่านปรีดี พนมยงค์ (ดู เดือน นวนาค ๒๕๑๗ หน้า ๑๐๖ - ๑๐๘, ๑๕๙) "ธรรมิกสังคมนิยม" ของท่านพุทธทาส (๒๕๒๙) "หลักพุทธธรรม" ที่เสนอโดยพระราชวรมนี (ประยุทธ์ ปยุตโต) (๒๕๒๖) "หลักสันติประชาธรรม" ของอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (๒๕๒๘) แนวความคิดของหมอบริจิด วะสี (๒๕๓๐) เกี่ยวกับ "พุทธเกษตรกรรม" หรือข้อคิดของอาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (๒๕๒๖ และ ๒๕๒๔) เกี่ยวกับพุทธทัศนะเพื่อการสร้างสังคมใหม่ เป็นต้น แนวอุดมการณ์ใหม่ที่อาจสังเคราะห์ขึ้นได้นั้น จะกลายเป็นอุดมการณ์ของเราเองที่จะตอบได้การรุกของอุดมการณ์ครอบงำดังกล่าวทั้งสามนั้นได้

การพึ่งตนเองจากแง่ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบท

นอกจากพิจารณาแนวคิดในการพึ่งตนเองในระดับชาติแล้ว เราก็อาจพิจารณาถึงแนวคิดในการพึ่งตนเองในระดับที่ลดหลั่นกันลงมา นั่นก็คือ พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบท ซึ่งถือว่าตัวเมืองอันเป็นศูนย์กลางนั้น แสดงบทบาทครอบงำทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ในการสัมพันธ์กับชนบทอันเป็นเขตรอบนอก ดังเช่นในประเทศโลกที่สามทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทที่เป็นอยู่ในประเทศไทยก็อาจจะกล่าวได้ว่า มีลักษณะที่มีความไม่เท่าเทียมกันเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองในทุกปริมณฑลเหล่านี้ ปรัชญาการนี้ เป็นพื้นฐานสำคัญของความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งฝ่ายเมืองสามารถสร้างการครอบงำอย่างเป็นระบบต่อชนบท อันถือเป็นเขตรอบนอกได้

เนื่องจากความเหลื่อมล้ำในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองระหว่างเมืองกับชนบท ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากร การค้า การลงทุน การเงิน ตลอดจนเทคโนโลยีในเขตชนบท ส่วนใหญ่แล้วจะถูกควบคุมโดย

กลุ่มนายทุนและเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเมือง ในอีกด้านหนึ่ง ข้าราชการในชนบทมักให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับกลุ่มชนชั้นนำในชนบท ดังนั้นพวกเขาจึงมักจะมีทรัพย์สินที่มั่งคั่งในแง่รายได้องค์กรประชาชนและกลุ่มผู้นำขององค์กรเหล่านั้น

การคงอยู่ที่ยาวนานของความสัมพันธ์ที่เหลื่อมล้ำนี้ มีแต่จะทำให้ประชาชนถูกลดบทบาททางการเมือง (Depoliticization) ถูกแยกสลายการรวมกลุ่ม (Demobilization) และทำให้ขาดพลังที่จะมาหยุดยั้งหรือชะลอการถ่ายเทหรือดูดซับรายได้ออกจากชนบทไปสู่เมืองให้ลดลงได้ จึงยิ่งทำให้เขตชนบทต้องพึ่งพาต่อเขตเมืองมากขึ้นทุกที ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวใหม่ที่จะแก้ไขความเหลื่อมล้ำนี้ได้ ก็ต้องดำเนินการให้สามารถพึ่งตนเองได้ หรือขจัดการพึ่งพาในปริมาณลดลงๆ ให้หมดไป

เนื่องจากแนวคิดในการพึ่งตนเองนี้ อาจมีความหมายทั้งในแง่ที่เป็นจุดหมายหมาย (Goals) และเป็นมรรควิธี (Means) ที่จะบรรลุจุดหมายนั้นได้ ในแง่จุดหมาย อาจถือได้ว่า การพึ่งพาตนเองเป็นความเชื่อหรือปรัชญาชีวิตที่ยึดมั่นในคุณธรรมแห่งการกระทำที่เป็นการใช้ความพยายามของตนเอง ที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามจุดหมายที่ได้ตั้งไว้ การจะบรรลุถึงการพึ่งตนเองนั้น มีปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่หลายด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การพึ่งพาทางเศรษฐกิจของเขตชนบทต่อเมืองนั้น ปรากฏอยู่ในลักษณะที่เขตเมืองมีอำนาจควบคุมและครอบงำเขตชนบทได้ในระดับสูงมาก ไม่ว่าในด้านการค้า การลงทุน การเงิน ด้านเทคโนโลยี หรือการให้เช่าที่ดิน ตลอดจนทางด้านวัฒนธรรมบริโภคนิยม การบรรลุถึงการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจในชนบทตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวใหม่นั้น จะต้องมีความหมายดังต่อไปนี้

๑. ต้องลดทอนการพึ่งพาทางเศรษฐกิจของเขตชนบทต่อเขตเมืองลงมา

๒. ต้องต่อต้านแนวโน้มที่ทรัพยากรของชนบทถูกถ่ายเทออกไปสู่เขตเมืองอย่างต่อเนื่อง

๓. ต้องสร้างเสถียรภาพให้แก่การจ้างงานและรายได้แก่ภาคชนบท

๔. ต้องดำเนินมาตรการให้บรรลุถึงการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่ โดยการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้นว่า ส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสานหรือเกษตรกรรมทางเลือก และการแปรรูปผลผลิตต่างๆ

๕. ต้องส่งเสริมองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งโดยกระบวนการปลูกจิตสำนึก และการระดมประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรชาวบ้าน นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องส่งเสริมค้นหาคุณค่าและวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อฟื้นฟูความมั่นใจแก่ตนเอง และฟื้นฟูศักยภาพในการพัฒนาด้วยความพยายามและองค์กรของตนเอง

เพื่อที่จะดำเนินการพัฒนาแบบพึ่งตนเองให้บรรลุผลดีขึ้น ก็มีความจำเป็นในอันดับแรกสุดที่จะต้องลดระดับการพึ่งพาของชนบทต่อเขตเมืองในระดับสูงเกินไปลงมา ถึงแม้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่ภาคชนบทจะตัดความสัมพันธ์กับภาคตัวเมืองโดยสิ้นเชิง แต่ก็มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะลดระดับการพึ่งพาลงมา อันถือเป็นอย่างก้าวที่สำคัญยิ่งในการทลายการพึ่งพาเชิงโครงสร้างอย่างได้ผลในช่วงเวลาต่อมา

จากความสัมพันธ์ที่เลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท ฝ่ายแรกก็สามารรถอาศัยกลไกรอบข้างต่างๆ เข้าดูดซับเอามูลค่าส่วนเกินจากการผลิตออกไปจากเขตชนบทได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เขตชนบทจึงขาดแคลนทรัพยากรอันจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างจริงจัง เป้าหมายในการต่อต้านการที่ทรัพยากรหรือรายได้ถูกดูดซับออกไปสู่เขตเมือง ก็มุ่งที่จะสงวนหรือรักษาสวนเกินทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ของภาคชนบทไว้ในชนบทให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งในการนี้ นโยบายส่วนรวมของรัฐก็ย่อมมีบทบาทสำคัญมากที่จะทำการกระจายรายได้ การปฏิรูปที่ดิน และการปฏิรูปโครงสร้างการตลาดสินค้าเกษตร ตลอดจนวางนโยบายด้านสื่อมวลชนและข่าวสารสารสนเทศที่สอดคล้องกับการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

การที่ภาคชนบทจะพึ่งตนเองได้ ก็ต้องขยายโครงการจ้างงานในชนบท ในปัจจุบัน แบบแผนการผลิตที่เป็นอยู่ในชนบท ซึ่งมุ่งทำการผลิต

เพื่อตลาด แทบทุกอย่างได้ก่อปัญหาให้แก่ชาวนาอย่างหนักหน่วง ทั้งในด้านหนี้สิน การว่างงาน ปัญหาสังคม เมื่อรูปแบบการผลิตเป็นไปเพื่อขายในตลาด ก็หมายความว่า วิถีชีวิตของชาวนาชาวไร่ก็ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจภายนอกที่พวกเขาไม่อาจควบคุมได้อีกต่อไป แนวโน้มระยะยาวของราคาพืชผลที่ตกต่ำลงเรื่อยๆ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวนาชาวไร่อย่างรุนแรง ทั้งนี้ ไม่นับรวมถึงปัญหาที่พืชผลถูกกดราคาเนื่องจากโครงสร้างการตลาดที่ผูกขาด ในอีกด้านหนึ่ง ต้นทุนของปัจจัยในการผลิตก็เพิ่มขึ้นตลอดเวลา เช่น ราคาน้ำมัน สารฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์ น้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากชาวนาได้ละทิ้งวิธีการผลิตที่ใช้ต้นทุนต่ำโดยการจัดหาปัจจัยในการผลิตเอง และหันไปทำการผลิตที่ต้องซื้อปัจจัยเหล่านั้นจากตลาด ทำให้ชาวนาชาวไร่ต้องตกเป็นหนี้อย่างท่วมท้น ซึ่งเป็นการประมาณการกันว่า เฉลี่ยแล้วชาวนาเป็นหนี้กันถึงหมู่บ้านละสองล้านบาท หรือรวมกันทั้งประเทศก็ประมาณหนึ่งแสนล้านบาท (ดู สุรเชษฐ เวชพิทักษ์ ๒๕๒๙)

หมอบริเวต วะสี (๒๕๓๐) ได้อธิบายปรากฏการณ์นี้โดยอาศัยหลักปฏิจลัมพูบาทแห่งทุกข์ สมุทัยของสังคัม และได้สรุปไว้ดังนี้ "การที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบทำกินเอง ใช้เอง พึ่งตนเองได้ ไปเป็นระบบซื้อขายทำให้เกิดกิเลสและความโลภ มีผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ล้มละลายทางเศรษฐกิจ พึ่งตนเองไม่ได้ ธรรมชาติแวดล้อมถูกทำลาย ชาวไร่ชาวนาเป็นหนี้สิน ประเทศกำลังพัฒนามีหนี้สินล้นพ้นตัว ประชาชนเหน็ดเหนื่อยมากขึ้น ทำงานให้หนี้กันไม่มีวันจบสิ้น ครอบครัว ชุมชน และวัฒนธรรมแตกสลาย สุขภาพจิตเสื่อมโทรมมากขึ้น ชีวิตที่เคยเป็นไท กลับกลายเป็นทาสของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่อย่างล้นเหลือ"

ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้ชาวนาชาวไร่หันมาใช้วิธีการผลิตตามแนวการพึ่งตนเอง ที่เป็นส่วนผสมระหว่างการผลิตเพื่อสนองความจำเป็นพื้นฐานหรือผลิตกินเองใช้เอง กับการผลิตเพื่อขายในตลาดหลังจากมีพอกินพอใช้แล้ว ข้อเสนอนี้เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับแนวความคิดที่เกิดขึ้นอย่างอิสระของชาวนาผู้มีประสบการณ์จากการเข้าร่วมในระบบการผลิตที่มุ่งขายใน

ตลาด ดังเช่น กรณีของผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม ซึ่งได้หันมาดำเนินการผลิตเพื่อพึ่งตนเอง และหันหลังให้กับการผลิตเพื่อตลาดแต่อย่างเดียว มหาอยู่สุนทรชัย ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของชาวนาที่ค้นพบแนวทางใหม่ด้วยตนเองจากการปฏิบัติ เขาประกาศว่า “ทุกวันนี้ถึงเวลาแล้วที่ชาวนาจะทำแต่นาอย่างเดียวไม่ได้ ราคาข้าวมีแต่จะตกต่ำลงไปทุกวัน เราต้องทำหลายอย่างผสมกัน ให้มีงานทำ มีรายได้ตลอดปี ถึงไม่ได้ขายเราก็กินได้กิน ไม่ต้องไปซื้อ ไม่ต้องลงทุนซื้อปุ๋ย ซื้อยา (ฆ่าแมลง) ให้เป็นหนี้เขา ใช้ของที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นเศษพืชหรือมูลสัตว์ให้เป็นประโยชน์ อย่าไปทิ้ง เสียตาย ทำไปทีละน้อยพึ่งตัวเองให้ได้” (อ้างใน ประเวศ วะสี ๒๕๓๐)

ชาวนาชาวไร่ต้องดำเนินการโดยวิธีการดังกล่าวเพื่อบรรลุถึงการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง คือเป็นการระดมทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ไม่ต้องซื้อจากตลาด หรือลดการซื้อจากตลาดให้เหลือเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ต้นทุนการผลิตก็ย่อมลดลงได้ ที่สำคัญก็คือวัตถุประสงค์หลักของการผลิตนั้นดำเนินไปเพื่อสนองความต้องการของครอบครัวก่อน การผลิตเพื่อขายในตลาดก็จะเป็นเป้าหมายรอง วิธีการนี้ก็จะเครื่องมือที่สำคัญในการขยายโอกาสในการจ้างงานในชนบท พร้อมทั้งช่วยให้มีรายได้อย่างมั่นคงไม่ว่าจะเป็นในรูปตัวเงินหรือผลผลิต ปัญหาสำคัญก็คือ จะจัดสรรผลระหว่างการผลิตเพื่อกินเองใช้เองและเพื่อขายกันอย่างไร ข้อนี้ก็ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพและวัฒนธรรมไม่เหมือนกันแน่นอน ชาวนาชาวไร่ที่เกี่ยวข้องนั้นต้องเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะดำเนินการอย่างไร

ในด้านทางวัฒนธรรม นอกเหนือจากการพิจารณาในแง่แบบวิถีชีวิตและระบบข่าวสารสนเทศแล้ว ยังรวมถึงทัศนะต่อการเคารพตนเอง และความมั่นใจในตัวเองของชาวชนบท โดยเฉพาะกลุ่มที่มีฐานะอยู่ล่างสุด (Marginalized Groups) การขาดความเชื่อมั่นและความภาคภูมิใจในถิ่นฐานและวัฒนธรรมพื้นบ้าน ทำให้พวกเขาต้องตกเป็นเหยื่อของการครอบงำทางวัฒนธรรมได้ง่าย ประชาชนที่ยากจนในชนบท มีจำนวนมากที่

ฝากความหวังในชีวิตไว้กับ "ดวงชะตา" และสิ่งอภินิหารต่างๆ เพื่อเป็นการ
ปลอบประโลมใจที่ประสบแต่ปัญหาความล้มเหลวทางเศรษฐกิจและสังคม
ฉะนั้น การที่ดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเองให้สัมฤทธิ์ผลนั้น
จำเป็นจะต้องปลดปล่อยพันธนาการทางจิตใจที่พวกเขาหนีไปพึ่งพาต่อ
อำนาจภายนอก ที่ไม่สามารถอธิบายได้ พวกเขาจะต้องขจัดโลกทรรศน์ที่
ปิดกั้นการตระหนักในศักยภาพของมนุษย์ว่าเป็นพลังเปลี่ยนแปลงสังคม
ที่สำคัญที่สุด องค์การประชาชนต่างๆ ต้องร่วมแรงร่วมใจกันรณรงค์เพื่อ
รื้อฟื้นพลังสร้างสรรค์เหล่านี้ โดยการสร้างกิจกรรมที่ให้ความมั่นใจแก่ชาว
ชนบทมากขึ้น

นอกจากนี้ ในยุคปัจจุบัน ประชาชนถูกรอบงำโดยระบบสื่อสาร
ยุคใหม่มากขึ้น และเนื้อหาที่มักเป็นไปในทางส่งเสริมลัทธิบริโภคนิยม ทำให้
มีการใช้จ่ายในปัจจุบันที่ไม่มีความจำเป็นโดยแท้จริงมากขึ้น ลัทธิบริโภ
คนิยมที่กำลังแผ่กระจายอย่างรวดเร็วไปสูชนบท ทำให้ประชาชนถูกชักจูงให้
หันมาลอกเลียนแบบการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยของเขตเมืองมากขึ้น

ไม่เพียงแต่แบบวิถีชีวิตในด้านบริโภค ในด้านการผลิตนั้นแล้ว ก็เป็น
ที่น่าห่วงว่า กระแสการโฆษณา อีกทั้งการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องของหน่วย
ราชการ ให้มีการใช้เทคโนโลยีการเกษตรแบบเคมี และการให้ปัจจัยการ
ผลิตที่ต้องซื้อจากตลาดมากขึ้นทุกที เพื่อผลิตพืชเฉพาะอย่างเพียงอย่าง
เดียว (Specialization) พร้อมทั้งละทิ้งรูปแบบการผลิตแบบพึ่งตนเอง อัน
เป็นการผลิตแบบผสมผสานอย่างรวดเร็ว ดังที่มีผู้วิจารณ์ว่า "ขณะนี้ เครื่อง
มือสื่อสารในรูปวิทยุ โทรทัศน์ วีดีโอ แพร่หลายมาก แต่สิ่งที่เสนอออกไป
นั้น ส่วนใหญ่เพื่อสนองตอบอุดมการณ์การกระตุ้นกิเลสและการค้าขายหา
กำไร สื่อจึงเป็นเครื่องมือเปลี่ยนอุดมการณ์จากพุทธเป็นอพุทธที่มีอิทธิพล
ยิ่ง ... สื่อจึงเป็นเครื่องทำลายความสมดุลทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่ง" (ประเวศ
ระสี ๒๕๓๐) เราจะเห็นได้ว่า ปัญหาการครอบงำโดยข้อมูลข่าวสารนั้น
เป็นไปเพื่อสนองประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจเป็นหลัก ดังนั้น ตามยุทธศาสตร์
การพัฒนาแนวใหม่ รัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญในการจัดการด้านข้อมูล

ข่าวสารให้รับใช้เป้าหมายเพื่อการพึ่งตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างในแง่
สาระที่เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มความรับรู้ต่างๆ แก่ประชาชน ชุมชนต่างๆ
ตลอดจนการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข่าวสารเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น
และความภาคภูมิใจในประเพณีและวัฒนธรรมที่สร้างสรรค์ของประชาชน
ในภูมิภาคต่างๆ และในทำนองเดียวกัน องค์การของประชาชนทั้งหลาย
ต้องแสดงบทบาทนำในการเรียกร้องลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ต้องการ
ส่วนรัฐก็จักต้องให้หลักประกันเสรีภาพในแง่ยิ่งยวดเพิ่มเติมที่ เพื่อให้กระบวนการ
ที่ปลดปล่อยการครอบงำทางวัฒนธรรมจากภายนอกดำเนินไปอย่าง
ราบรื่น

เค้าโครงของระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองระดับชาติ

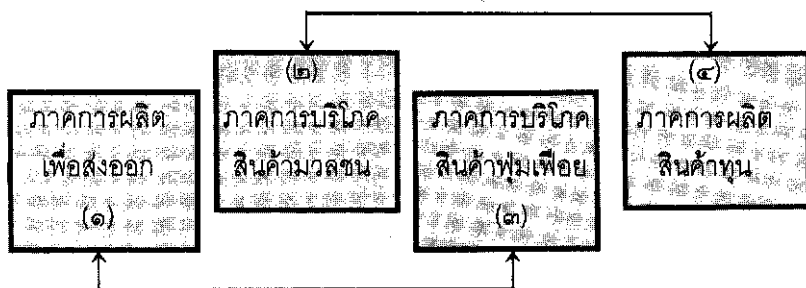
ก่อนที่จะเสนอเค้าโครงของระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองในระดับ
ชาติ ซึ่งจะเสนอมานำเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับการแสวงหาทางเลือกแก่สังคม
ไทยนั้น เราจะขอเสนอแบบจำลองทางเศรษฐกิจสองรูปแบบก่อน เพื่อเป็น
การปูพื้นฐานไปสู่การเข้าใจระบบอันเป็นทางเลือกใหม่ของเรา แบบจำลอง
ทางเศรษฐกิจสองรูปแบบนี้ อันหนึ่งแสดงถึงสภาพของระบบสังคมในเขต
ศูนย์กลาง (Central Social Formation) หรือกลุ่มประเทศพัฒนา และอีก
อันหนึ่งแสดงถึงสภาพของระบบสังคมในเขตรอบนอก (Peripheral Social
Formation) หรือกลุ่มประเทศโลกที่สาม ในการเสนอแบบจำลองทั้งสอง เรา
มิได้ตั้งใจจะสื่อว่า รูปแบบการพัฒนาที่จะเป็นไปนั้น จำเป็นจะต้องมีพัฒนา
การตามประวัติศาสตร์เชิงเส้นตรงแต่ประการใดเลย อย่างไรก็ตาม การ
เปรียบเทียบดังกล่าว ต้องการย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของความสัมพันธ์
อันเป็นตัวกำหนดเชิงภาวะวิสัย (objective determining relationship)
ในระบบสังคมทั้งสองรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้เราเข้าใจความจำเป็นทาง
ภาวะวิสัย ที่เราสามารถจะนำมาใช้ในการแปลงสภาพระบบสังคมที่เป็นอยู่
โดยการเสนอรูปแบบการพัฒนาใหม่

จากการวิเคราะห์ของ สะมีร์ อามิน (Samir Amin, 1974) เราสามารถบ่งชี้ได้ว่า “ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลัก” ในแบบจำลองระบบสังคมทั้งสองเป็นอย่างไร โดยการพิจารณาที่โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ กล่าวโดยทั่วไป เราอาจแบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็น ๔ ภาค ดังนี้คือ

๑. ภาคการผลิตสินค้าทุน (Capital Goods Sector)
๒. ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน (Mass Consumption Sector)
๓. ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย (Luxury Goods Sector)
๔. ภาคการผลิตเพื่อส่งออก (Exports Sector)

การจัดแบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็น ๔ ภาคนี้ อาจพิจารณาได้เป็นสองแง่ กล่าวคือ ในแง่ การผลิต และในแง่ การกระจายประชากรที่ทำงานอยู่ในทั้ง ๔ ภาค ซึ่งแสดงได้ดังนี้

ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลักของเขตศูนย์กลาง



ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลักของเขตรอบนอก

ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลักในระบบสังคมที่มีการพัฒนาด้วยตนเอง (Auto-centric) หรือแบบเขตศูนย์กลาง ก็คือ "ความสัมพันธ์ที่เชื่อมภาคที่ ๒ (ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน) เข้ากับภาคที่ ๔ (ภาคการผลิตสินค้าทุน (ที่ทำการผลิตเครื่องจักรกลให้แก่ภาคที่ ๒))" ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลักนี้ เป็นลักษณะทั่วไปของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แห่งระบบทุนนิยม ซึ่งเกิดขึ้นในเขตศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลก (ในยุโรป หรืออเมริกาเหนือ และญี่ปุ่น" (Ibid, p.10) ในแบบวิถีการผลิตแบบทุนนิยมโดยแท้ นั้น มีความสัมพันธ์เชิงภาวะวิสัยระหว่าง อัตรามูลค่างานส่วนเกิน (Rate of Surplus Value) กับ ระดับการพัฒนาการของพลังการผลิต "อัตรามูลค่างานส่วนเกิน" เป็นตัวกำหนดหลักของลักษณะการกระจายรายได้ไปสู่ชนชั้นต่างๆ ทางสังคม (การกระจายรายได้ระหว่างค่าจ้างและมูลค่างานส่วนเกินซึ่งปรากฏในรูปผลกำไร) ดังนั้นอัตรามูลค่างานส่วนเกินนี้ก็เป็นตัวกำหนดอุปสงค์ด้วย (ค่าจ้างเป็นบ่อเกิดแห่งอุปสงค์ต่อสินค้ามวลชน) และผลกำไรที่ได้จากการนี้ กลุ่มทุนก็จะเก็บไว้เพื่อการลงทุนต่อไปบางส่วนหรือทั้งหมด ระดับการพัฒนาพลังการผลิตของสังคมแสดงตนให้ปรากฏในการแบ่งงานในสังคม (Social Division of Labour) กล่าวคือ การแบ่งกำลังแรงงานตามสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างภาคการผลิตที่ ๒ กับภาคการผลิตที่ ๔ หรือภาคการผลิตที่ ๒ และที่ ๑ ในแบบจำลองการผลิตซ้ำของมาร์กซ์" (Ibid)

ส่วนความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลักในระบบสังคมเขตรอบนอก ก็คือความสัมพันธ์ที่เชื่อมภาคการผลิตที่ ๑ เข้ากับภาคการผลิตที่ ๓ ดังแสดงให้ดูในภาพแล้ว รูปแบบการสะสมทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบเขตรอบนอก เริ่มขึ้นจากแรงกระตุ้นจากเขตศูนย์กลาง ที่เข้ามาสร้างภาคการผลิตเพื่อส่งออก เพื่อสนองความต้องการทางวัตถุดิบแก่การผลิตทางอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในเขตศูนย์กลาง ภาระหน้าที่ซึ่งได้มีการยึดเหนี่ยวให้ไว้ มีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรค์ปั้นแต่งตลาด ตลอดจนดุลกำลังทางสังคม (Balances of Social Forces)

ในเขตรอบนอก

เนื่องจากการก่อตั้งภาคการผลิตเพื่อส่งออกในเขตรอบนอกเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเขตศูนย์กลางตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ ๑๙ ภาคการผลิตนี้ ก็ย่อมต้องถูกทำให้ “สามารถกอบผลกำไร” ให้แก่ทุนต่างชาติได้ ซึ่งก็หมายถึงการกดค่าจ้างลงมาเพื่อลดค่าใช้จ่ายต่างๆ อันประกอบเป็น **ทุนคงที่ (Fixed Capital)** หรือค่าวัตถุดิบ และ **ทุนแปรผัน (Variable Capital)** หรือสินค้าประเภทอาหาร ให้ต่ำลงมาเท่าที่จะทำได้ ด้วยเหตุดังกล่าว อัตราค่าจ้างในภาคการผลิตเพื่อส่งออกจึงต้องถูกกดลงมาให้ต่ำที่สุดเท่าที่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจะอำนวยให้ และย่อมเป็นการแน่นอนว่า **ตลาดภายใน** ซึ่งขึ้นอยู่กับภาคการผลิตส่งออกในลักษณะดังกล่าว ย่อมต้องมีขอบเขตจำกัด และถูกบิดเบือนไปจากสภาวะที่ควรจะเป็นอย่างมาก

ในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนาของพลังการผลิตในเขตรอบนอก มีลักษณะที่ขาดวินและกระจัดกระจาย โดยได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีมาเพียงบางขั้นตอน อีกทั้งยังถูกควบคุมโดยกลุ่มทุนจากเขตศูนย์กลาง กล่าวโดยรวม ในระบบสังคมโลกที่สาม กระบวนการนี้เป็นรากฐานของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ ขาดการเชื่อมประสานกัน (disarticulated) ในสภาพการณ์เช่นนี้ ก็ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่า ความเชื่อมโยงหลัก ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางภาวะวิสัยระหว่างอัตราค่าจ้างกับระดับการพัฒนาของพลังการผลิต และเป็นลักษณะสำคัญของระบบสังคมเขตศูนย์กลาง ต้องสูญสลายไปโดยสิ้นเชิง

ขณะที่ตลาดภายในขยายขึ้นมาพร้อมๆ กับการเติบโตของภาคการผลิตเพื่อส่งออก ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยก็จะปรากฏตัวขึ้นมา แต่ตลาดภายในที่เกิดขึ้นในระบบสังคมเขตรอบนอกนั้น แตกต่างไปจากตลาดภายในที่เกิดขึ้นในเขตศูนย์กลาง กล่าวคือ ตลาดภายในของเขตรอบนอกที่เกิดขึ้นและเติบโตต่อไปนั้น มีความเอนเอียงไปในทางที่ทำให้ตลาดสินค้ามวลชนไม่สามารถขยายตัวขึ้นได้ แท้ที่จริง การณ์เป็นเช่นนี้ก็เพราะมีการ

ให้ค่าแรงคนงานต่ำ อีกทั้งโครงสร้างตลาดก็ยังครอบงำขวนขวายไว้อยู่ ผลรวมที่เกิดขึ้นก็คือตลาดภายใน (ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน) ถูกสกัดกั้นและบีบคั้นมิให้เติบโตขึ้น

นอกจากนี้ วิธีการต่างๆ ที่ชนชั้นนำไปใช้ในการทำให้ค่าตอบแทนแก่คนงานตกต่ำก็ช่างสอดคล้องกันกับการที่ชนชั้นกลางประเภทต่างๆ ในสังคม ค่อยๆ เข้มแข็งและเติบโตใหญ่ขึ้นมา ชนชั้นนี้ทำหน้าที่เสมือนเป็นสายพานเชื่อม (ชนชั้นนำในเขตศูนย์กลางกับชนชั้นนำในเขตรอบนอก) กลุ่มที่ประกอบเป็นชนชั้นนี้ก็ได้แก่ เจ้าของโรงงานขนาดมิดีมาในบางพื้นที่ พวกชาวนารวยในที่ต่างๆ พวกนายทุนนายหน้าการค้า และพวกข้าราชการ เป็นต้น ดังนั้นตลาดภายในก็จำต้องอาศัยพึ่งพิงอุปสงค์ต่อสินค้าฟุ่มเฟือยของชนชั้นนี้เสียเป็นด้านหลัก (Ibid, p. 14)

แม้ระบบสังคมเขตรอบนอกได้มีการพัฒนาต่อไปอีก โดยเฉพาะในช่วงที่มีการผนวกเข้าสู่การแบ่งงานทำระหว่างประเทศแบบใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็มิได้หมายความว่า ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลักต้องมีอันสูญสลายไป ตรงกันข้าม รูปแบบการสะสมทุนและการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น ยังคงลักษณะที่มีการเชื่อมโยงต่อกันระหว่างภาคการผลิตเพื่อส่งออกกับภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย (ภาคที่ ๑ กับภาคที่ ๓)

ต่อกรณีนี้ นายสมิรี อามิน ได้ให้ความเห็นไว้อย่างมีเหตุผลไว้ดังนี้ "การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า จะเป็นการเริ่มต้นที่ตอนปลายของกระบวนการผลิต กล่าวคือ เป็นการผลิตสินค้าที่อยู่ในขั้นตอนการผลิตที่สูงและก้าวหน้าของเขตศูนย์กลาง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการผลิตสินค้าบริโภคคงทน (Consumer Durables) การผลิตสินค้าเหล่านี้ต้องใช้ทุนอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นการใช้ทรัพยากรที่หายาก (แรงงานที่มีฝีมือ ฯลฯ) การดำเนินนโยบายนี้ ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรบิดเบือนไปในทางเพิ่มการผลิตสินค้าดังกล่าว อันจะยังความเสียหายเปรียบแก่การผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคของมวลชน (ภาคที่ ๒)" (Ibid)

ในสภาวะการณ์นี้ ภาคการบริโภคสินค้ามวลชนก็ย่อมถูกทำให้พิกัด พิกัดไปอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ การที่ค่าจ้างของคนงานและราคาพืชผล ของชาวนาชาวไร่อยู่ในระดับต่ำนั้น ทำให้อุปสงค์ต่อสินค้าในภาคนี้พลอย ตกต่ำไปด้วย จนไม่เป็นการเพียงพอที่จะดึงดูดการลงทุนให้เกิดขึ้นได้ ฉะนั้น การเติบโตของภาคนี้จึงเป็นไปได้ยากเต็มที่

กล่าวโดยสรุป "ยุทธศาสตร์การพัฒนาใดๆ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ การแสวงหาผลกำไร โดยที่โครงสร้างการกระจายรายได้ โครงสร้างราคา และอุปสงค์เป็นไปตามสภาพดังกล่าวข้างต้น ก็จำเป็นต้องเกิดการพัฒนา ที่บิดเบือนอย่างเป็นระบบประเภทนี้ขึ้น อุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยกระบวนการ ดังกล่าวจำนวนไม่กี่ประเภทนี้ คงไม่มีโอกาสที่จะทำให้เกิดการพัฒนา ขึ้นเป็นเมืองหลัก ที่จะกลายเป็นขั้วแห่งการเติบโต แต่กลับจะทำให้ความ ไม่เสมอภาคในระบบสังคมเพิ่มขึ้น และเป็นเหตุให้ประชาชนส่วนใหญ่ยาก จนลง... และขณะเดียวกันก็เปิดทางให้มีการผนวกเอาประชาชนส่วนน้อย (ผู้มั่งคั่ง) เข้ากับระบบโลกมากขึ้นไปอีก" (Ibid, p.15)

ต่อไปนี้จะเป็นการพิจารณาถึงโครงสร้างเศรษฐกิจในระบบสังคม ไทยโดยอาศัยการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น เราจะเห็นได้จากการวิจารณ์ แบบจำลองการพัฒนาแบบผนวกกับทุนข้ามชาติในการอภิปรายข้างต้นว่า ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลัก ซึ่งเชื่อมภาคการผลิตเพื่อส่งออกเข้ากับภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยนั้น ยังคงทำหน้าที่ต่อไปอย่างทรงพลัง แม้ว่าโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางปริมาณไป อย่างมากมายในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงมีความ จำเป็นเชิงทฤษฎีที่จะต้องสร้างแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งตั้ง อยู่บนจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม (Social Goals) เพื่อเสนอเป็นทางเลือกใหม่ เป็นการแน่นอนว่า แบบจำลองที่จะเป็นทางเลือกใหม่นี้ต้องมี ลักษณะที่แตกต่างขึ้นรากฐานจากแบบจำลองเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ หรือ แม้แต่แบบจำลองระบบเศรษฐกิจของเขตศูนย์กลางก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่เกณฑ์การตัดสินใจที่อาศัยหลักการของระบบทุนนิยมล้วนๆ ซึ่ง

จะต้องมีการแปรเปลี่ยนให้สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนาที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง

อย่างไรก็ตาม ในแบบจำลองที่จะเสนอขึ้นใหม่นี้ ก็ยังคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างบางประการในแบบจำลองของเขตศูนย์กลางไว้ โดยแปลงสภาพให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและค่านิยมอันเป็นทางเลือกใหม่ของสังคม จุดมุ่งหมายและค่านิยมใหม่นี้ ก็ได้แก่ การพัฒนาที่มีเข็มมุ่งในการรับใช้ประชาชนส่วนข้างมาก โดยอาศัยวิธีการที่ถือเอาตัวมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Human-centered Approach) แทนที่จะเป็นการมุ่งแต่ด้านความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นหลัก นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาตลาดภายใน เพื่อเป็นฐานในการวางนโยบายลดระดับการเชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลก เพื่อสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวใหม่ ฯลฯ สิ่งสำคัญที่จำเป็นที่จะต้องสร้างขึ้นใหม่ก็คือ ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างอัตราผลตอบแทนของผู้ใช้แรงงานและชาวนาข้าวไว้กับระดับการพัฒนาของพลังการผลิต เพื่อให้ผลตอบแทนเหล่านั้น (ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างหรือราคาพืชผล) มีสถานะที่เป็นทั้ง **ต้นทุนและรายได้** ซึ่งเป็นปอเกิดแห่งอุปสงค์ กระบวนการนี้นั้นแหละที่เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาของ **ตลาดภายใน**

ในการอภิปรายต่อไปนี้ เราจะวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงในแต่ละภาคเศรษฐกิจหลัก และพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่จะดำเนินนโยบายและมาตรการในการเปลี่ยนสภาพของภาคเศรษฐกิจเหล่านั้นให้สามารถรับใช้จุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม เราจะอธิบายถึงประเด็นเหล่านี้ทีละหัวข้อดังต่อไปนี้

ภาคการผลิตเพื่อส่งออก

ภาคการผลิตเพื่อส่งออก (Export Sector) ของไทยแต่ดั้งเดิมมามีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับภาคเศรษฐกิจเดียวกันนี้ในประเทศอาณานิคมแต่อดีต สภาพนี้เกิดขึ้นในช่วงที่เรียกกันว่าการแบ่งงานทำระหว่าง

ประเทศแบบอาณานิคม (Colonial International Division of Laour) รูปแบบการผลิตและการค้าเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าดำรงอยู่นานจนจบจนถึงประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เพราะส่วนใหญ่แล้วการส่งออกก็ยังคงประกอบด้วยสินค้าขั้นปฐม (Primary Products) ซึ่งมีระดับการแปรรูปต่ำ ส่วนการนำเข้าก็เป็นสินค้าอุตสาหกรรมสำเร็จรูป (Finished Industrial Products) แทบทั้งสิ้น ในช่วงเวลาอันยาวนานดังกล่าว ข้าว ดีบุก ไม้สัก ยางพารา และพริกไทย เป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย สินค้าออกเหล่านี้เป็นตัวทำเงินตราต่างประเทศให้แก่ประเทศ อันเป็นเงินที่สามารถนำมาชำระการนำเข้า "สินค้าประเภทฟุ่มเฟือย" ซึ่งชนชั้นนายในสังคมเท่านั้นที่เป็นผู้ที่สามารถบริโภคได้ ดังนั้น "ภาคการผลิตเพื่อส่งออก" จึงเติบโตขึ้นมาพร้อมๆ กันกับการขยายตัวของ ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย

แต่อย่างไรก็ตาม จากประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีนโยบายอย่างแข็งขันในการที่จะกระจายการผลิต (Diversification) โดยได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากกลุ่มโครงสร้างอำนาจข้ามชาติ (Trans-national Power Structure) เช่น ธนาคารโลก ฯลฯ นโยบายนี้ได้ช่วยให้ประเทศไทยสามารถผลิตสินค้าออกใหม่ได้อีกหลายอย่าง จนกลายเป็นตัวทำเงินตราต่างประเทศที่สำคัญ นอกเหนือไปจากกลุ่มสินค้านี้ดั้งเดิมที่กล่าวถึงแล้ว สินค้าออกใหม่เหล่านี้ก็ได้แก่ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอกระเจา ปอแก้ว และน้ำตาล

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยได้มีการผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลกมากขึ้น โดยอยู่ในวงจรการแบ่งงานทำระหว่างประเทศแบบใหม่ (New International Division of Labour) ก็ได้มีการโอนย้ายแหล่งที่ตั้งทางอุตสาหกรรม (Relocation) มาสู่ประเทศไทยจากประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรปตะวันตกมากขึ้น โดยมีกลุ่มโครงสร้างอำนาจข้ามชาติให้การส่งเสริมและสนับสนุนกันอย่างต่อเนื่อง และประเทศไทยก็ได้ให้การร่วมมืออย่างแข็งขัน ในกระบวนการอันนี้ ประเทศไทยก็สามารถทำการแปรรูปสินค้าออกดั้งเดิมดังกล่าวเพื่อขยายส่วนที่เป็นมูลค่าเพิ่ม (Value-added)

ของประเทศให้มากขึ้นก่อนที่จะส่งออก สิ่งที่สำคัญเป็นพิเศษก็คือ กระบวนการแบ่งงานทำระหว่างประเทศแบบใหม่ได้ทำให้อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import-substituting Industries) เติบโตขึ้นมากในประเทศไทย เมื่อขึ้นตอนการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าผ่านไปได้ระยะหนึ่ง ก็ได้เกิดการผลิตสินค้าทดแทนอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกขึ้นมา โดยเฉพาะในช่วงประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา สินค้าส่งออกเหล่านี้ก็ได้แก่ สิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป อาหารกระป๋อง แฉ่งวงจรีเลคโทรนิคส์ อิฐยูนี อาหารสัตว์ และผลิตภัณฑ์ทดแทนอุตสาหกรรมทั่วไป อย่างไรก็ดี ในช่วงประมาณห้าหกปีที่ผ่านมานั้น คงมีแต่สิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูป และแฉ่งวงจรีเลคโทรนิคส์เท่านั้นที่อยู่ในบัญชีผลิตภัณฑ์ส่งออก ๑๐ ชนิด ที่มีมูลค่าสูงสุด (ประศาสน์ ตั้งมติธรรม และนริศ ไชยสูตร ๒๕๒๙, หน้า ๔ - ๔๙ และ ๔ - ๕๐)

อาจกล่าวโดยทั่วๆ ไปได้ว่า สินค้าส่งออกของไทยส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นสินค้าขั้นปฐมหรือสินค้าทดแทนอุตสาหกรรม ต่างก็ต้องพึ่งพาตลาดต่างประเทศอย่างสูง และประเทศไทยก็ไม่มีอำนาจควบคุมหรืออำนาจต่อรองที่เข้มแข็งพอเลย นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์บางชนิด เช่น แฉ่งวงจรีเลคโทรนิคส์ ชิ้นส่วนเครื่องอิเล็กทรอนิกส์และไฟฟ้า เป็นการผลิตที่พึ่งพาการนำเข้าอย่างมาก เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่ถูกโอนย้ายมาจากประเทศในเขตศูนย์กลาง โดยมีวัตถุประสงค์อันเปิดเผยว่า ต้องการหันมาแสวงประโยชน์จากแรงงานที่มีค่าจ้างระดับต่ำมาก ส่วนประเทศเจ้าบ้านก็ถือว่าเป็นฐานสำคัญในการส่งออก และเป็นที่นำขึ้นที่รัฐบาลของประเทศในเขตรอบนอกจำนวนมาก รวมทั้งประเทศไทยด้วย มีความภูมิใจที่อุตสาหกรรมเหล่านี้ขยายตัวอย่างมาก จนถือเป็น อุตสาหกรรมของชาติ ที่สำคัญ ทั้งๆ ที่อุตสาหกรรมเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของบรรษัทข้ามชาติแทบทั้งสิ้น

การที่ประเทศเหล่านี้ทำการกีดกันทางการค้าอย่างรุนแรงเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังให้เงินอุดหนุนสินค้าออกเกษตร ซึ่งต่างก็เป็นการทำลายโอกาสและช่องทางในการส่งออกของไทยทั้งสิ้น จะเป็นประจักษ์พยานยืนยัน

และฟ้องว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาแบบมุ่งเปิดสู่ตลาดโลก หรือผนวกกับทุนข้ามชาตินั้น ประสบความสำเร็จเพียงใด สภาวะรูปธรรมข้อนี้ย่อมชี้ว่า เรามีความจำเป็นเชิงภาวะวิสัย ที่ต้องเร่งค้นหารูปแบบการพัฒนาอื่นๆ เพื่อนำมาเป็นทางเลือกใหม่แก่สังคมไทย รูปแบบที่น่าจะนำมาพิจารณากันก็ได้แก่ แบบจำลองการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง หรือแบบที่สามารถสร้างกำลังขับเคลื่อนด้วยตนเอง

ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย กับภาคการบริโภคสินค้ามวลชน

ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยเกิดขึ้นมานานแล้ว แม้กระทั่งก่อนที่ระบบเศรษฐกิจไทยจะผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลกเสียอีก ชนชั้นนำของสังคมไทยในอดีตสนองความต้องการในการบริโภคได้โดยการจัดตั้งระบบการเกณฑ์แรงงาน หรือการเก็บภาษีอากรทั้งในรูปสิ่งของหรือเงินตรา นอกจากนี้ อุปสงค์ต่อสินค้าฟุ่มเฟือยก็ได้รับการสนองตอบโดยการส่งสินค้าพื้นเมืองประเภทดั้งเดิมออกไปขายต่างประเทศ ซึ่งในขณะนั้นมักตกอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของ กรมพระคลังสินค้า เมื่อมีการผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลกตั้งแต่กลางศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา การบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยของชนชั้นนำ ก็ได้รับการเสริมพลังเพิ่มขึ้นอย่างถาวร โดยการที่ภาคการส่งออกขยายตัวขึ้นสืบมา

ในแง่การบริโภคสินค้ามวลชนนั้นเล่า ก็อาจกล่าวได้ว่า ภายในกรอบแห่งดุลกำลังทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เหลื่อมล้ำอย่างลิบลับนั้น เป็นการแน่นอนว่า ผลตอบแทนแก่แรงงานและชาวนาชาวไร่ นั้นย่อมอยู่ในระดับต่ำอย่างมาก ภาคการบริโภคสินค้ามวลชนก็ไมอาจเติบโตใหญ่ขึ้นมาได้ เพราะกำลังซื้อของตลาดส่วนนี้อยู่ในภาวะตกต่ำเช่นเดียวกัน แต่ตรงกันข้าม ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยกลับเติบโตอย่างมาก (Pra-sartset, 1975, Ch.2)

ในตอนต่อไปนี้ เราจะอธิบายถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงในภาค

การบริโภคนสินค้าฟุ่มเฟือย โดยคำนึงถึงการแปลงสภาพ (transformation) ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน อันเนื่องมาจากการที่ระบบเศรษฐกิจไทยได้ผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลก อย่างไรก็ตาม ณ จุดนี้ เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจให้กระจ่างว่า แนวคิด (Concept) ที่เราเรียกว่า "การบริโภคนสินค้าฟุ่มเฟือย" นั้นหมายถึงอะไร ? เพราะจะช่วยให้เราเข้าใจ แนวคิดที่เรียกว่า "การบริโภคนสินค้ามวลชน" ที่เราจะกล่าวถึงในตอนต่อไปได้ชัดเจนขึ้น เราจะพิจารณาแนวคิดนี้ทั้งในมิติเปรียบเทียบ และในแง่จุลภาคและมหภาค

ในแง่จุลภาค สำหรับผลิตภัณฑ์หรือกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่เราจะเรียกว่าเป็น "สินค้าฟุ่มเฟือย" นั้น เราจะพิจารณาว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่สามารถซื้อสินค้านั้นด้วยรายได้ที่หาได้ กับครัวเรือนที่ไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ ว่าเป็นอย่างไร ? ถ้าสัดส่วนดังกล่าวของผลิตภัณฑ์ใดมีระดับต่ำมากเท่าใด ก็อาจกล่าวได้ว่า ผลิตภัณฑ์นั้นมีลักษณะ "ฟุ่มเฟือย" มากเท่านั้น สัดส่วนนี้ย่อมแปรผันไปตามระดับ ความจำเป็น ของผลิตภัณฑ์ และระดับของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ระดับพัฒนาการของพลังการผลิตของสังคมก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดค่าของสัดส่วนนี้ อาศัยการนิยามดังกล่าว เราจะเห็นได้ว่า ผลิตภัณฑ์บางชนิดในสังคมหนึ่ง ที่อาจถือกันว่าเป็นส่วนประกอบของ ภาคการบริโภคนสินค้าฟุ่มเฟือย อาจเป็นเพียงส่วนประกอบของภาคการ บริโภคนสินค้ามวลชน ในอีกสังคมหนึ่ง เช่น ตู้เย็นหรือรถยนต์ เป็นต้น

เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณากว้างๆ เราอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผลิตภัณฑ์ใดที่ครัวเรือนไม่เกินหนึ่งในสามจากครัวเรือนทั้งหมด สามารถซื้อมาใช้สอยได้ เป็นสินค้าประเภทที่ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของ ภาคการบริโภคนสินค้าฟุ่มเฟือย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ กลุ่มผลิตภัณฑ์ที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงกว่าหนึ่งในสาม ถือว่าเป็น สินค้ามวลชน นอกจากนี้ กลุ่มผลิตภัณฑ์ที่สอง ความจำเป็นพื้นฐาน ของประชาชนทั่วไป ค่าของสัดส่วนนี้ ก็จะอยู่ในระดับสูงมาก เช่น อย่างต่ำสุดก็ต้องมีค่าไม่น้อยกว่า

สามในสี่

การที่ระบบเศรษฐกิจไทยผนวกเข้าอยู่ในระบบการแบ่งงานทำระหว่างประเทศแบบใหม่ ตั้งแต่ราว พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นมา เป็นการเสริมพลังให้แก่ **ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลัก** ที่ดำรงอยู่ในระบบสังคมเขตรอบนอก กล่าวคือ เป็นการเชื่อมภาคการผลิตเพื่อส่งออกเข้ากับภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้จากการที่การส่งออกสินค้าขั้นปฐมที่ขยายตัวต่อไปอีก ตามนโยบายการกระจายการผลิตในภาคเกษตรกรรม (Agricultural Diversification) และการขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import-substituting Industrialization) ตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ การเติบโตของอุตสาหกรรมนี้ โดยพื้นฐานเป็นเพียงการประกอบชิ้นส่วนและอุปกรณ์ต่างๆ ของสินค้าคงทน (Consumer Durables) ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีการนำเข้ามาในลักษณะผลิตภัณฑ์หัตถอุตสาหกรรมสำเร็จรูป อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อหาสาระแล้ว อุตสาหกรรมนี้เป็นเพียงการนำเข้าที่แอบแฝง ฉะนั้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าอย่างรวดเร็วในประเทศไทย จึงส่งผลให้ปัญหาดุลการค้าและหนี้สินต่างประเทศเลวร้ายลง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวม และโดยเนื้อหาสาระของมันก็อาจกล่าวได้ว่า อุตสาหกรรมการผลิตทดแทนการนำเข้าอยู่ในขอบข่ายของ **ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย** ประสบการณ์จากการพัฒนาในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา มีลักษณะที่สำคัญคือ ความไม่สมดุลในพลังทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างชนชั้นต่างๆ ในสังคมไทย เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และความขัดแย้งในสังคมก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว กระบวนการพัฒนาดังกล่าว ทำให้การรวมศูนย์ของรายได้และทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น โดยตกอยู่ในมือกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนมวลชนนั้นกลับถูกผลักไสออกไปอยู่ที่ขอบริมของเส้นทางการพัฒนา (Marginalization) ผลพวงที่ติดตามมาจากการบวนการดังกล่าวก็คือ ชนชั้นกลางในเมืองก็มีการขยายตัว

ขึ้นมาอย่างรวดเร็ว จัดเป็นการเพิ่มเติมจำนวนสมาชิกในครอบครัวที่เป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ บุคลากรของกลุ่มทุนและชนชั้นนำส่วนอื่น กลุ่มชนเหล่านั้นนั้นแหละที่อาจกล่าวได้ว่า เป็น **อภิสัทธาชนรุ่นใหม่** เป็นกลุ่มชนที่ลอกเลียนวิถีชีวิตแบบข้ามชาติ ตลอดจนเป็นตัวสื่อในการโอนย้ายรสนิยม (Taste Transfer) จากประเทศพัฒนา ซึ่งในระยะยาวก็จะทำให้เกิดสภาพการพึ่งพาทางวัฒนธรรมต่อต่างชาติอย่างแน่นอน

แต่ที่จริง การเติบโตอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ขึ้นอยู่กับอุปสงค์ต่อสินค้าบริโภคคงทนของกลุ่มอภิสัทธาชนดังกล่าว และการที่สินค้าประเภทนี้ เป็นสินค้าที่ประกอบขึ้นด้วยชิ้นส่วนและองค์ประกอบอื่นๆ ที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศอย่างสูง ทำให้อุตสาหกรรมนี้ต้องพึ่งพาต่างประเทศเป็นอย่างมาก การเติบโตของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านี้ จึงบังชี้ถึงการเติบโตของ **ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย** อย่างประจักษ์ชัดอีกประการหนึ่ง กระบวนการผลักดันมวลชนไปสู่ริมเส้นทางการพัฒนา (Marginalization Process) และกระบวนการการปิดกั้นบทบาททางการเมืองของมวลชน (Political Exclusion) ก่อผลกระทบที่สำคัญซึ่งทำให้ประชาชนส่วนข้างมากอันได้แก่ ชาวนา ชาวไร่ และผู้ใช้แรงงานไม่มีช่องทางในกระบวนการทางเศรษฐกิจการเมือง ที่จะเรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์จากกระบวนการผลิต ผลตอบแทนจากการใช้แรงงานและลงทุนทำการผลิตของชาวนาชาวไร่จึงอยู่ในระดับต่ำ จนอำนาจซื้อของพวกเขาไม่สูงพอที่จะอยู่ในระดับเดียวกันกับรายได้ของ **อภิสัทธาชนรุ่นใหม่**

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้าบางตัว เช่น สิ่งทอ เครื่องหนัง เครื่องไฟฟ้า เครื่องใช้พลาสติก และเครื่องใช้ในบ้านเรือนระดับทั่วๆ ไป ก็กล่าวได้ว่า ประชาชนทั่วๆ ไปได้มีโอกาสซื้อสินค้าเหล่านั้นมากขึ้นทุกที ทำให้เรากล่าวได้ว่า สำหรับสินค้าบางตัว สัดส่วนของครัวเรือนที่สามารถซื้อสินค้านั้นได้ ต่อครัวเรือนที่ไม่สามารถซื้อได้ ค่อยๆ มีค่าสูงขึ้นตามลำดับ ถ้านักแนวโน้มนี้สามารถ

ดำเนินต่อไป ก็กล่าวได้ว่า ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย จะค่อยๆ หดตัวลง โดยที่ ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน ค่อยๆ เติบโตขึ้นแทนที่ และตลาดภายใน ก็ย่อมจะเติบโตขึ้นมาได้จนสามารถที่จะเป็นฐานรองรับนโยบายการลดระดับความเชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลก การที่จะบรรลุผลดังกล่าวได้นั้น จำเป็นจะต้องขจัดเงื่อนไขสำคัญสองประการที่รื้อยรัถระบบสังคมไทยอยู่ให้หมดไป อันได้แก่ การปรับนโยบายการพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่จะสามารถทำลายกระบวนการผลิตใสมวลชนไปสู่ริมเส้นทางการพัฒนา และการยกเลิกการปิดกั้นบทบาททางการเมืองของมวลชน

อย่างไรก็ตาม การเสนอให้ส่งเสริม ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน ดังได้กล่าวมาข้างต้น ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ไม่ประมาทแต่อย่างใด มิฉะนั้นแล้วก็จะตกอยู่ในกับดักของลัทธิบริโภคนิยม ซึ่งเท่ากับรูปแบบการพัฒนาแนวใหม่ที่เราเสนอนั้นก็จะเป็นการย้ายอยู่กับที่ กล่าวคือเป็นพัฒนาที่ยังหนีไม่พ้นลัทธิบริโภคนิยมอยู่ดี ดังนั้น แนวคิดที่เรียกว่า "การบริโภคสินค้ามวลชน" ควรจะมีการพิจารณาอย่างสัมพัทธ์ โดยการเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาของพลังการผลิต (Productive Forces) ในสังคม ดังนั้น ในระยะเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบการพัฒนาที่เป็นอยู่ไปสู่รูปแบบการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง การส่งเสริม ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน ควรเริ่มต้นด้วยการสร้างสมรรถนะในการผลิตและการจัดองค์ประกอบของสังคม เพื่อสนองความจำเป็นพื้นฐานของมวลชนเสียก่อน และพร้อมๆ กันนี้ก็ทำการปรับและดัดแปลง ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย ให้เหมาะสม ตลอดจนทำการปฏิรูปโครงสร้างการเป็นเจ้าของ และการควบคุมของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ เมื่อสังคมโดยรวมได้มีการพัฒนาพลังการผลิตเพิ่มขึ้น ก็ย่อมเป็นการเหมาะสมที่ ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน จะได้รับการยกระดับขึ้นมาได้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกันกับระดับการพัฒนาของพลังการผลิต และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองในสังคม กล่าวโดยสรุป เราต้องกำหนดความหมายใหม่และดำเนินการอย่างเหมาะสมต่อแนวคิดที่เรียกว่า ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน เพื่อ

ไม่ต้องตกอยู่ในกับดักแห่งลัทธิบริโภคนิยม

ภาคการผลิตสินค้าทุน

ภาคการผลิตสินค้าทุนนี้เป็นภาคเศรษฐกิจขั้นรากฐานในโครงสร้างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เพราะเป็นภาคที่เสนอปัจจัยการผลิตในรูปเครื่องจักรกล โรงงาน เครื่องมือกล ฯลฯ ให้แก่ภาคเศรษฐกิจอื่น ดังนั้นระบบสังคมใดๆ ก็ตามที่จะสามารถพัฒนาแบบพึ่งตนเองได้ ก็ต้องสร้างภาคการผลิตสินค้าทุนขนาดใหญ่ขึ้นมาได้เอง เพื่อจัดหาสินค้าที่ใช้ในการผลิตสินค้าอื่นๆ หรือที่เรียกกันว่า สินค้าทุน ด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ก่อนที่จะจัดหาจากต่างประเทศ และในทำนองเดียวกัน การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อรองรับพัฒนาการของภาคการผลิตสินค้าทุน ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องกันด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การเติบโตของ ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยในรูปอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าทุน จากต่างประเทศแทบทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เอง โครงสร้างอุตสาหกรรมที่ก่อรูปขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยโดยการรวมทุนระหว่างทุนข้ามชาติและกลุ่มทุนท้องถิ่น จึงมีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจส่วนอื่นอย่างจำกัด

นอกจากนี้ การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งพึ่งพาต่างประเทศเป็นหลัก และทำให้ระบบสังคมไทยถูกผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลกอย่างหนาแน่นยิ่งขึ้น กลับยังทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะที่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ ถูกบิดเบือนไปจากที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเลือกสาขาการผลิต (Branches of Production) ซึ่งควรมีองค์ประกอบที่เป็นทั้งการผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคและการผลิตสินค้าทุน แต่จากการที่ระบบเศรษฐกิจไทยยอมรับการแบ่งงานทำระหว่างประเทศแบบใหม่ หรือการผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลกมากขึ้น จึงต้องตกอยู่ในสภาพที่ต้องทำการผลิตเฉพาะอย่าง ในกิจการด้านอุตสาหกรรมเบา หรือ

เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม และมีศักยภาพในการพัฒนาอย่างจำกัด กระบวนการอันนี้เองที่เป็นตัวการสำคัญในการผลักดันให้กลไกซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวทวีคูณได้ (Multiplier Mechanism) และพลังทางสังคมอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน ถูกโอนย้ายไปสู่ระบบสังคมศูนย์กลาง ดังนั้น โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย หรือของประเทศโลกที่สามอื่นๆ ซึ่งต่างก็ขาดกลไกทวีคูณได้และพลังทางสังคมดังกล่าว จึงมีลักษณะที่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ ขาดการเชื่อมประสานกัน ดังที่นายสมิ์ อามิน กล่าวไว้ หรือมีลักษณะที่โครงสร้างภายในแตกเป็นเสี่ยง ตามคำอธิบายของ นายคาปอราโซ และแซร์ (Amin, 1974 และ Caporaso and Sare, 1981) ในกรณีดังกล่าว กลไกทางเศรษฐกิจที่สำคัญต่อไปนี้ ก็ถูกโอนย้ายออกไปจากประเทศไทย คือ ตัวทวีคูณได้ ผลเชื่อมโยงไปข้างหน้า และผลเชื่อมโยงไปข้างหลัง ตลอดจนผลเชื่อมโยงจากอุปสงค์สุดท้ายเมื่อเป็นเช่นนี้ผลกระทบซึ่งกันและกันระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจโดยรวม จึงมีขอบเขตจำกัด และทำให้ระบบเศรษฐกิจนั้นต้องพึ่งพาต่างประเทศในกิจกรรมที่ขาดหายไป เช่น สิ้นค้าทุน เป็นต้น

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยขาดพัฒนาการด้านการผลิตสินค้าทุน กระบวนการผลิตซ้ำ (Reproduction) ของระบบสังคมไทย ก็ย่อมดำเนินไปโดยปราศจากพลังที่เป็นพลวัตในตัวเอง และกลับต้องพึ่งพาต่อพลังภายนอกในการที่จะเติบโตต่อไป โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมก็ย่อมไม่สามารถดำเนินไปได้เอง และการเสนอยุทธศาสตร์แนวใหม่เพื่อการพัฒนาประเทศแบบพึ่งตนเอง ย่อมต้องประสบความล้มเหลวอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ด้วยเหตุดังกล่าวนี เราจึงจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการวางแผนในอันที่จะสร้างภาคการผลิตสินค้าทุน ขึ้นมา ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของสังคมชุดใหม่ และทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย ประกอบขึ้นด้วยภาคเศรษฐกิจต่างๆ ที่มีการเชื่อมประสานกันในระดับสูง และดำเนินไปได้ด้วยพลังของตัวเองเป็นด้านหลัก

กลยุทธ์สำคัญในการวางแผนสร้าง ภาคการผลิตสินค้าทุน ขึ้น

อยู่กับการปรับโครงสร้าง ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ย่อมต้องการอุปทานสินค้าทุนในลักษณะที่สอดคล้องกัน และเมื่ออุตสาหกรรมเหล่านี้ผลิตขึ้นมาเพื่อสนองต่อกลุ่มชนที่มีอภิสิทธิ์ในการบริโภค “สินค้าฟุ่มเฟือย” และสามารถลอกเลียนรสนิยมการบริโภคจากสังคมที่พัฒนาแล้ว สินค้าทุนหรือเครื่องจักรอุปกรณ์ทั้งหลายที่ใช้ในการผลิตสินค้านี้ดังกล่าว ย่อมต้องมีลักษณะที่ทันสมัย และใช้ทุนหนาแน่น (Capital Intensive) เกินระดับที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย

ตรงกันข้าม หากเราได้ทำการปรับโครงสร้างอุปสงค์ใน ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย ให้ลดลงมาถึงระดับที่พอเหมาะ และยกระดับการพัฒนาของ ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน ให้สูงขึ้นมา ซึ่งก็หมายถึงมีการวางแผนการผลิตให้สนองตอบต่อจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคมแล้ว ลักษณะสินค้าทุนที่ต้องการเพื่อการผลิตสินค้าสนองความต้องการรวมของสังคม ย่อมต้องแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสภาพในปัจจุบัน และเป็นการแน่นอนว่า การพัฒนา ภาคการผลิตสินค้าทุน คงไม่ประสบอุปสรรคทางเทคโนโลยีและเงินทุนในระดับสูงดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

หากดำเนินการดังกล่าวได้สำเร็จ โครงสร้างอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นใหม่ย่อมมีโอกาสมากขึ้น ที่จะช่วยประสานอุตสาหกรรมในเขตเมืองเข้ากับอุตสาหกรรมในเขตชนบท อีกทั้งเชื่อมโยงอุตสาหกรรมหนักเข้ากับอุตสาหกรรมเบาได้อย่างสะดวกขึ้น

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่แผนการดำเนินงานข้างต้น กำลังการผลิตที่ใช้อยู่ในการผลิตสินค้าบริโภคคงทนบางชนิด จำเป็นจะต้องลดทอนลงหรือในบางกรณีก็ย่อมต้องมีการยกเลิกไปในที่สุด หากเป็นสินค้าที่มีลักษณะฟุ่มเฟือยเกินไป ทั้งนี้เพื่อนำเอาทรัพยากรส่วนนี้ไปใช้ผลิตสินค้าทุน ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างอุตสาหกรรมใหม่ที่ได้ปรับเปลี่ยนมาแล้ว พร้อมๆ กันนี้ ก็จำเป็นต้องรณรงค์ให้มีการปรับทิศทางและแบบแผนการบริโภคให้เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ โดยกระบวนการปลูกจิตสำนึกด้วยความร่วมมือจากกลุ่มองค์กรประชาชนต่างๆ ในการนี้ ต้องเผยแพร่



ค่านิยมใหม่โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการบริโภค โดยให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการริเริ่ม สร้างสรรค์แนวความคิด และการดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย กลไกรู้ก็ต้องมีบทบาทสำคัญในการรณรงค์ดังกล่าวด้วย

แกนหลักของการรณรงค์นี้ก็คือ การปรับทิศทางและแนวนโยบายของระบบสื่อสารมวลชน เพราะระบบและกฎเกณฑ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้สื่อสารมวลชนส่งเสริมและสนับสนุนวิถีชีวิตและค่านิยมที่เผยแพร่โดยกลุ่มทุนข้ามชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การรณรงค์เกี่ยวกับค่านิยมใหม่นี้เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับอีกมิติหนึ่งที่สำคัญของแนวความคิดแบบพึ่งตนเอง ซึ่งก็คือ การปลดปล่อยจากการครอบงำทางวัฒนธรรม (ดู Vadhapanuti, 1986)

ประเด็นสำคัญอีกอย่างก็คือ การพัฒนาภาคผลิตสินค้าทุน ต้องวางรากฐานอยู่บนนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ ต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนระบบเทคโนโลยีที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการพัฒนาความสามารถที่จะทำให้ จุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม บรรลุได้ ที่สำคัญก็คือ รัฐต้องส่งเสริมการประดิษฐ์คิดค้น ทั้งโดยการระดมภูมิปัญญาชาวบ้านและนักวิจัยในสาขาต่างๆ เพื่อปรับปรุง ดัดแปลง และพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นใหม่เพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาโดยรวม

ถ้ากระทำดังดังกล่าว ระบบเศรษฐกิจไทยก็จะมีโครงสร้างอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานเพื่อสนองจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคมได้ การขยายภาคการผลิตสินค้าทุนก็ย่อมจะได้รับการส่งเสริมอุปสรรคในการพัฒนาการผลิตสินค้าทุน ซึ่งจะมียอดประกอบแตกต่างกันไปจากปัจจุบัน ก็จะไม่ใช้สิ่งที่ยากเกินกว่าจะแก้ไขอีกต่อไป

ในสภาพปัจจุบัน นักเศรษฐศาสตร์ได้ย้ำอยู่เสมอว่า เป็นการยากที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าทุนขึ้นเองเพราะตลาดสินค้ามีขนาดจำกัดทำให้ขนาดการผลิตเล็ก ไม่สอดคล้องกับขนาดการผลิตที่เหมาะสม (Optimum Plant Size) ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูงเกินไป แต่

แนวความคิดเช่นนี้เป็นการพิจารณาปัญหาในเชิงสถิติ กล่าวคือ พิจารณาบนพื้นฐานของการผลิตสนอง **ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย** ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบการกระจายรายได้ที่เป็นอยู่ หรือพิจารณาว่าโครงสร้างตลาดและลักษณะสินค้าไม่เปลี่ยนแปลง หากเราพิจารณาในแง่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นตามรูปแบบการพัฒนาพึ่งตนเอง เมื่อโครงสร้างของอุปสงค์เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ลดระดับ "ความฟุ่มเฟือย" ลงไป อีกทั้งการกระจายรายได้ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวใหม่ ก็ย่อมจะช่วยให้การผลิตสินค้าเพื่อสนองความต้องการของ **ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน** ขยายตัวมากขึ้น ภาคอุตสาหกรรมก็ย่อมมีการปรับโครงสร้างเพื่อสนองตลาดดังกล่าว และลดทอนการผลิตสินค้าสนอง **ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย** ลงไป ดังนั้น ความต้องการสินค้าทุนที่มีระดับเทคโนโลยีซึ่งไม่สูงกว่าเดิมก็ย่อมเพิ่มขึ้นมาก และโอกาสในการพัฒนา **ภาคการผลิตสินค้าทุน** ก็ย่อมมีมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป เราได้อภิปรายข้างต้นถึงปัญหาพื้นฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ ซึ่งก็เป็นลักษณะทั่วไปของสังคมเขตรอบนอก ลักษณะดังกล่าวแสดงออกมาในรูปของ **ความสัมพันธ์อันเป็นตัวกำหนดหลัก** ซึ่งเชื่อม **ภาคการผลิตเพื่อส่งออก** กับ **ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย** เข้าด้วยกัน และในระบบสังคมเขตรอบนอกนี้ ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน และ ภาคการผลิตสินค้าทุน ไม่สามารถเติบโตขึ้นได้อย่างมั่นคง ในช่วงต่อมา เราได้เสนอว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องปรับโครงสร้างภาคการผลิตเพื่อส่งออก และลดทอนภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยลงให้เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ เพื่อเป็นการปูทางให้มีการพัฒนาภาคการผลิตสินค้าทุนและภาคการบริโภคสินค้ามวลชน การดำเนินตามแนวทางนี้ย่อมส่งผลเกื้อกูลต่อการเติบโตของตลาดภายในซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการลดระดับการเชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลกอย่างเลือกสรร (Selective Delinking) และพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเอง เราจะอภิปรายเรื่องนี้ในหัวข้อต่อไป

การพัฒนาตลาดภายในเพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจหลัก ในการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

เนื่องจากรูปแบบการสะสมทุนแบบผนวกกับทุนข้ามชาติ (Trans-nationalized model) ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพาตลาด เทคโนโลยี และการเงินจากภายนอก เราจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจไทยขึ้นใหม่ เพื่อทำการลดระดับการพึ่งพาต่อภายนอกในด้านต่างๆ ดังกล่าว การดำเนินในแนวนี้นี้ จัดเป็นมาตรการอันสำคัญยิ่งที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่ทิศทางการพัฒนาอันเป็นทางเลือกใหม่ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลาง และเป็นการพัฒนามานานพื้นฐานแห่งการพึ่งพาตนเอง การดำเนินนโยบายตามทิศทางใหม่นี้จะสัมฤทธิ์ผลได้ตามเป้าหมาย ก็ต้องหาทางเลือกใหม่ที่จะนำมาทดแทนตลาดภายนอกให้ได้ในระดับสำคัญ ซึ่งก็คือการพัฒนาตลาดภายในให้เติบโตขึ้นนั่นเอง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นฐานรองรับกระบวนการสะสมทุนที่จะสามารถดำเนินไปได้ด้วยตัวเองในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การเสนอให้มีการขยายตลาดภายในนี้ต้องดำเนินการไปโดยกระทำพร้อมๆ กันกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในการจัดสรรทรัพยากรขึ้นใหม่เพื่อทำการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองออกไปอย่างกว้างขวาง ปัญหาสำคัญที่เราต้องคำนึงไว้ก็คือ การขยายตลาดภายในจะไม่สามารถส่งเสริมการพัฒนาแบบพึ่งตนเองได้ หากมิได้เกิดขึ้นโดยการปรับโครงสร้างและการกระจายอำนาจดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเรื่องนี้ในแง่ประวัติศาสตร์ จะเห็นว่า การเติบโตขึ้นของตลาดภายในอันกว้างใหญ่ มิใช่จะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจมากนัก หากแต่เป็นเรื่องทางสังคมและการเมืองมากที่สุด ประเด็นสำคัญก็คือ ปัญหาการกระจายอำนาจระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ทางสังคม ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการกระจายรายได้และทรัพยากรในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง และเป็นเพราะการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชนต่างๆ นี้เอง ที่ส่งผลให้เกิดตลาดภายใน

ที่มีขนาดจำเพาะอย่างหนึ่งขึ้นมา และขนาดของตลาดจะกว้างใหญ่เท่าใด อีกประการหนึ่ง สังคมที่อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองรวมศูนย์ ก็มักจะมีภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยที่เติบโตใหญ่ แทนที่จะเป็นการขยายภาคการบริโภคสินค้ามวลชน ในสังคมแบบนี้ การอุบัติขึ้นของระบบเศรษฐกิจที่มีค่าจ้างสูง ซึ่งหมายถึงการเติบโตของตลาดภายใน จะถูกปิดกั้นโดยกระบวนการผลักประชาชนออกไปยังขอบริมห่วงการพัฒนา (Marginalization) และการกีดกันมิให้กลุ่มชนที่เสียเปรียบในสังคมได้มีโอกาสพัฒนาทางการเมือง (Political Exclusion)

เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ของสังคมทุนนิยมศูนย์กลาง เรา จะเห็นได้ว่า พัฒนาการของตลาดภายใน เริ่มต้นเติบโตจากการผลิตสินค้าสนองความจำเป็นพื้นฐานมาก่อน เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย กล่าวคือ แรกเริ่มก็ได้มีการพัฒนาหลังการผลิตในภาคเกษตรกรรม จนสามารถผลิตอาหารได้มากขึ้น ในช่วงต่อมาก็ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ทำให้การทอผ้าเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากนั้นก็ติดตามมาด้วยการขยายตัวของการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือการขยายเขตตัวเมือง อุตสาหกรรมทั้งสามสาขานี้ได้พัฒนาขึ้นเป็นเวลานาน ก่อนที่การผลิตสินค้าคงทน (Durable goods) อันเป็นรากฐานในการเติบโตของภาคการบริโภคมวลชน จะได้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน

เมื่อหันมาพิจารณากรณีไทย ดังได้กล่าวมาแล้ว กระบวนการที่เรียกกันว่า "การพัฒนาอุตสาหกรรม" ในประเทศไทยนั้น เริ่มจากปลายอีกข้างหนึ่งของกระบวนการทั้งหมด โดยได้กระโดดข้ามสาขาการผลิตในขั้นแรกๆ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อผลิตสนองความจำเป็นพื้นฐานและเป็นการวางรากฐานให้แก่การเติบโตของ ภาคการบริโภคสินค้ามวลชน จึงเป็นที่น่าสนใจว่ารูปแบบทางประวัติศาสตร์นี้ จะมีทางเป็นไปได้เพียงใดในสังคมเขตรอบนอกอย่างประเทศไทย ที่จะเสนอยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง โดยอาศัยการพัฒนาตลาดภายในเป็นแกนหลัก

เราได้วิเคราะห์ถึง ภาคการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย และ ภาคการ

บริโภคนสินค้ามวลชน ซึ่งยังมีขนาดจำกัดอยู่มาก และได้เสนอว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนในการที่จะลดทอนขนาดของภาคแรก เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคหลังขยายตัวมากขึ้น เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันก็ย้าให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องขยาย ภาคการบริโภคนสินค้ามวลชน โดยการส่งเสริมสาขาการผลิตที่จะสนองความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ขึ้นเป็นอันดับแรก การยกระดับการพัฒนาของภาคการบริโภคนสินค้ามวลชนให้สูงขึ้นในโอกาสต่อมา โดยการผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคแบบคงทนและสินค้าในรูปแบบที่ทันสมัยนั้น จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อสังคมได้พัฒนาไปอีกขั้นหนึ่ง ซึ่งพลังการผลิตของสังคมได้ยกระดับสูงขึ้นในลักษณะที่สอดคล้องกันกับความต้องการรวมของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ในปัจจุบัน ชาวนาชาวไร่และผู้ใช้แรงงาน ซึ่งประกอบเป็นพลังการผลิตพื้นฐานของสังคม ได้ถูกกีดกันมิให้มีบทบาททางการเมืองอย่างแท้จริง จึงไม่สามารถจัดองค์กรของตนให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นตัวแทนผลประโยชน์อย่างแท้จริงแก่พวกเขาได้ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มธุรกิจใหญ่ หรือกลุ่มพ่อค้าคนกลาง และเจ้าที่ดิน มวลชนเหล่านี้จึงขาดอำนาจต่อรองที่จะต่อสู้เพื่อเรียกร้องผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมจากการใช้แรงงานในกระบวนการผลิต ดังนั้น ราคาพืชผลและค่าจ้างจึงอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งหมายถึงอำนาจซื้อของประชาชนโดยทั่วไปไม่สูงพอที่จะเป็นฐานรองรับการขยายตัวของภาคการบริโภคนสินค้ามวลชน ได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

ถ้าหากดุลกำลัง (Balance of Forces) ในสังคมตกอยู่กับฝ่ายที่สนับสนุนการยกฐานะความเป็นอยู่ของมวลชน ก็ย่อมจะมีช่องทางทางการเมืองที่จะทำการรณรงค์โดยองค์กรมวลชนต่างๆ ซึ่งจะต้องจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงรูปแบบ กลไก และทิศทางการต่อสู้ให้เป็นขบวนการต่อสู้ที่สอดคล้องกันอย่างมีพลัง (ดู Dilokvidharatana, 1986 และ Wan-Gaeo, 1986)

ในการรณรงค์ดังกล่าว มวลชนต้องทำการต่อสู้ทั้งสองด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งคือการทำกรปฏิรูปเกษตรกรรม (Agrarian Reform) ในเขตชนบท เพื่อปลดปล่อยจากพันธะแบบกึ่งศักดินาที่ร้อยรัดพวกเขาอยู่ ส่วน

อีกด้านหนึ่งก็คือ การรณรงค์ในเขตเมืองเพื่อเรียกร้องค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงานให้ดีขึ้น และในการเคลื่อนไหวดังกล่าวนั้น องค์กรรมวลชนหลายรูปแบบย่อมต้องมีบทบาทสำคัญที่จะประสานงานในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นไปตามความสามารถเฉพาะของแต่ละองค์กร

ในด้านการปฏิรูปเกษตรกรรมและขบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องเนืองกันเป็นเรื่องสำคัญทีเดียว ที่แผนงานต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองต้องมีแกนหลักอยู่ที่การปลูกจิตสำนึก ความร่วมมือร่วมใจ กระทำการกันอย่างเข้มแข็ง และการจัดตั้งองค์กรของประชาชนอย่างแข็งขัน การปฏิรูปเกษตรกรรมประกอบด้วยการปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ ตลอดจนสถาบันต่างๆ ที่จะให้การสนับสนุนต่อชาวนาชาวไร่และแรงงานรับจ้างในชนบท การจะทำการปฏิรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลนั้น ปัจจัยสนับสนุนต่างๆ เช่น การชลประทาน บริการสินเชื่อ ปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการผลิต ความช่วยเหลือทางวิชาการและข่าวสารข้อมูล ฯลฯ ต้องจัดหาให้แก่เกษตรกรอย่างเพียงพอ โดยผ่านองค์กรชาวบ้านในชนบท ซึ่งต้องมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน นอกจากนี้ เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์จากการผลิตของชาวนาชาวไร่ ก็จำเป็นที่จะต้องปฏิรูปโครงสร้างตลาดพืชผลเกษตร ทั้งนี้ เพื่อลดทอนอำนาจในลักษณะผูกขาดของพ่อค้าคนกลางในท้องถิ่น (ดู สถาบันวิจัยสังคม, ๒๕๒๗) ดังนั้นเราจะเห็นได้ชัดว่า ข้อเสนอให้รัฐทำการปฏิรูปที่ดินจะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อได้มีการกระทำตามแนวทางที่เพ่งกล่าวถึงมานี้

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินมิได้ครอบคลุมแต่เพียงการกระจายที่ดินเท่านั้น หากแต่จะต้องมีการกระจายอำนาจควบคู่กันไปด้วย การยกระดับความเป็นอยู่ของชาวชนบทผู้ยากไร้ให้ดีขึ้นพร้อมทั้งศักยภาพในการพัฒนาตนเองในระยะยาวนั้น จะปราศจากความหมายโดยสิ้นเชิงหากอำนาจทางการเมืองในการตัดสินใจต่างๆ ที่กระทบต่อชีวิตของพวกเขา มิได้ก่อรูปขึ้นเป็นอำนาจแห่งประชาชน (People's Power) อย่างแท้จริง (ดู Dorner, 1972) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะพัฒนาและ

ส่งเสริมองค์กรมวลชน เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเอง และ
แก้ไขปัญหาของตนเอง กล่าวคือ สามารถที่จะสร้างกลไกทางเศรษฐกิจ
และการเมืองขึ้นมาปกป้องส่วนแบ่งหรือผลพวงจากกระบวนการผลิตที่
ควรจะได้รับอย่างเป็นธรรมกับทุกฝ่ายได้ การปลุกจิตสำนึกและการระดม
ประชาชนให้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันทางเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งเป็น
การสืบทอดภารกิจในการต่อสู้ให้ได้รับความเป็นธรรมทางสังคมและ
เสรีภาพ หากกระบวนการเช่นนี้ไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ ความพยายาม
ของประชาชนในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของตนก็ย่อมจะไร้ผล การ
ปฏิรูปเกษตรกรรมก็ย่อมไร้ความหมาย และเป็นเพียงนโยบายที่ว่างเปล่า
เท่านั้นเอง

นอกจากนี้ องค์กรมวลชนต่างๆ ต้องทำการรณรงค์เพื่อให้รัฐเพิ่ม
มาตรการมาเสริมความแข็งแกร่งให้แก่การมีส่วนร่วมของประชาชน ใน
กระบวนการทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอีกทอดหนึ่ง

การวางแผนพัฒนาชนบทเพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายแนวใหม่
ของสังคมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาตลาดภายใน เพราะ
ต้องทำการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมและเป็นธรรมเพื่อส่งเสริมการ
ผลิตสินค้าเกษตร การอุตสาหกรรมในชนบท ซึ่งในด้านหลักจะเป็นการ
สนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่
อาศัย การรักษาสุขภาพอนามัย และการศึกษา การจัดสรรทรัพยากร
ในแนวใหม่เพื่อสนองจุดมุ่งหมายหลักของสังคมนี้ จำเป็นจะต้องใช้เกณฑ์
ในการพิจารณาที่แตกต่างจากเดิม และย่อมเป็นที่ประจักษ์ได้ว่า เราจะ
ต้องให้ความสำคัญต่อการสนองความจำเป็นของมนุษย์มากกว่าการมุ่ง
ส่งเสริมแต่ประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งเป็นไปตามกรอบแนวความคิด
ดั้งเดิม

เมื่อพิจารณาถึงการผลิตในภาคเกษตรกรรมตามรูปแบบที่เป็นอยู่
จะเห็นว่ามีการพึ่งพาต่างประเทศเป็นหลัก จึงต้องขึ้นต่อการเปลี่ยนแปลง
ในด้านอุปสงค์จากต่างประเทศอย่างเต็มที่ อีกทั้งบางผลิตภัณฑ์ยังต้อง

สูญเสียต้นทุนสังคมสูงมาก เนื่องจากการผลิตสินค้าดังกล่าวก่อให้เกิดการทำลายป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร คุณภาพของพื้นดิน ซึ่งหากจะทำการฟื้นฟูให้อยู่ในสภาพเดิม ก็ย่อมต้องเสียงบประมาณของรัฐจำนวนมหาศาลทีเดียว กรณีเหล่านี้ก็ได้แก่ ที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกมันสำปะหลัง อ้อย และสับปะรด (ระยะต่อมาได้แก่การทำนาุ้ง) เป็นต้น เป็นที่น่าห่วงว่ายิ่งประเทศไทยทำการผลิตพืชไร่เหล่านี้ส่งออกได้มากเท่าไร ทรัพยากรธรรมชาติของสังคมเหล่านี้ก็ย่อมจะถูกทำลายลงไปมากเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยได้ผนวกเข้าอยู่ในระบบทุนนิยมโลกมากขึ้น พร้อมกับกับการขยายตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าก็มีการกระจายการผลิตสินค้าเกษตร (Agricultural Diversification) ทำให้มีการผลิตสินค้าประเภทที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รูปแบบการผลิตเพื่อการพึ่งตนเองตามธรรมชาติก็ถูกแทนที่โดยการผลิตเพื่อส่งออก และทรัพยากรธรรมชาติก็ค่อยๆ ถูกทำลายลงไปในนามของ "ความทันสมัยและประสิทธิภาพ" และสิ่งสำคัญก็คือ ฐานทางเศรษฐกิจตามธรรมชาติที่เคยได้ช่วยสนับสนุนการยังชีพแบบพึ่งตนเองของชาวชนบทในอดีตก็ต้องถูกทำลายลงไปอย่างสิ้นเชิง ในหลายพื้นที่ซึ่งย่อมเป็นอุปสรรคในระดับหนึ่งต่อการพัฒนาแบบพึ่งตนเองในอนาคต

การผลิตด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มผลผลิตสำหรับขายสู่ตลาด โดยการใช้เมล็ดพันธุ์ใหม่ ปุ๋ยเคมี สารฆ่าแมลง และสารปราบวัชพืช เป็นต้น หมายความว่า ชาวนาชาวไร่ต้องถูกผนวกเข้าอยู่ในความสัมพันธ์ทางตลาดซึ่งพวกเขาไม่มีอำนาจควบคุมมากขึ้นทุกที การตกอยู่ในสภาพดังกล่าวโดยปราศจากองค์กรที่เข้มแข็งที่จะช่วยในการต่อรองกับกลุ่มพ่อค้าคนกลาง ทำให้ชาวนาชาวไร่จำเป็นต้องซื้อปัจจัยที่ใช้ในการผลิตดังกล่าวในราคาสูง และขณะเดียวกันก็ต้องขายพืชผลในราคาตกต่ำ เพราะพ่อค้าคนกลางมีอำนาจผูกขาดค่อนข้างมาก และจากการที่ราคาพืชผลในตลาดโลกตกต่ำด้วย ในสภาวะปัจจุบัน เมื่อชาวนาชาวไร่ได้

ละทิ้งวิธีการผลิตที่ใช้ต้นทุนต่ำซึ่งได้เคยทำมาในอดีต อันได้แก่ การพยายามจัดหาปัจจัยต่างๆ ที่จะใช้ในการผลิตด้วยตนเอง หรือปฏิเสธการซื้อจากตลาด (Decommoditization) และได้หันมาพึ่งตลาดแทบทุกประการ ทั้งในแง่การจัดหาปัจจัยการผลิต และการใช้ประโยชน์จากผลผลิต การกระทำดังกล่าว ซึ่งมักดำเนินไปเพื่อความทันสมัยในด้านเทคโนโลยี ทำให้ชาวนาชาวไร่ต้องใช้จ่ายเงินในการจัดหาปัจจัยการผลิต และในด้านการผลิตก็ได้ละทิ้งการผลิตแบบผสมผสานที่จะมีส่วนช่วยลดค่าใช้จ่ายของครอบครัว เมื่อผลจากการผลิตปรากฏว่า ต้นทุนการผลิตที่เป็นตัวเงินสูงเกินไป จนในบางฤดูการผลิตไม่คุ้มกับรายได้จากการขายพืชผลเพราะราคาตกต่ำ จึงส่งผลให้ชาวนาชาวไร่ตกเป็นหนี้สินกันอย่างท่วมท้น ในหลายพื้นที่ ปรากฏการณ์นี้แสดงถึงการแทรกซึมของความสัมพันธ์การผลิตแบบทุนนิยมที่แผ่กระจายไปในชนบทอย่างกว้างขวาง และได้ก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างหนักหน่วงต่อชาวชนบท

เป็นที่น่าสนใจว่า ในบางพื้นที่ที่ความสัมพันธ์การผลิตแบบทุนนิยมเป็นไปอย่างเข้มข้น ชาวนาชาวไร่ได้มีปฏิกิริยาตอบโต้จากประสบการณ์ของตนเอง ในลักษณะที่จะถอนตัวออกจากระบบตลาด ทั้งนี้ก็เพราะพวกเขาได้สรุปบทเรียนแล้วว่า ยิ่งทำการผลิตมากขึ้นคราใด เช่น ทำนาสองครั้ง หรือสามครั้ง ก็ยิ่งต้องใช้จ่ายเงินทุนมากเท่านั้น และผลที่ได้ก็คือ ยิ่งตกเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นอีกทุกครั้งไป นี่เป็นบทเรียนที่ค้นพบด้วยตนเองจากประสบการณ์ของชาวนาชาวไร่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิเสธความสัมพันธ์การผลิตแบบทุนนิยมในระดับหนึ่ง หรือเป็นการแสวงหาทางออกใหม่ให้กับตนเองตามแนวทางการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง ซึ่งยังอยู่ในขั้นแรกเริ่มทดลองในแง่แนวคิดและการปฏิบัติ (ดู วิบูลย์ เข็มเฉลิม, ๒๕๒๙) สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพิจารณาในการวางแผนพัฒนาสำหรับภาคชนบท โดยคำนึงถึงโอกาสและความเป็นไปได้ในการลดระดับการเชื่อมโยงกับตลาดอย่างเลือกสรร (Selective Delinking) และการปรับทิศทางใหม่ในการผลิตสินค้าเกษตร

แม้ว่าการผลิตเฉพาะพืชบางชนิดยังคงดำเนินต่อไปในบางพื้นที่ เนื่องจากความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงได้ยาก องค์การของเกษตรกรก็ควรมีบทบาทที่จะตัดสินใจด้วยตนเองว่า จะดำเนินตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเองอย่างไรที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ความพยายามในการจัดหาปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการผลิต โดยการร่วมมือกันในกลุ่มชนแทนที่จะมุ่งซื้อจากตลาดดังแต่ก่อน เป็นต้นว่า การทำปุ๋ยหมัก การรื้อฟื้นธรรมเนียมการลงแขกในการทำนาทำไร่ นอกจากนี้ในด้านการผลิต ก็มิได้มุ่งแต่ผลิตเพื่อขายในตลาดแต่อย่างเดียว แต่อาจทำการผลิตเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานของตัวเองก่อน เช่น หากพื้นที่ใดเหมาะสมที่จะทำการปลูกข้าว ก็ควรทำการปลูกข้าวเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าครอบครัวจะมีข้าวพอเพียงบริโภคตลอดปีก่อน แล้วจึงทำการผลิตเพื่อขายในตลาดสำหรับหารายได้เพิ่มเติม หรือหากบางพื้นที่ไม่เหมาะสมที่จะทำการปลูกข้าว ก็ควรทำการเพาะปลูกแบบผสมผสาน เพื่อเป็นการจัดหาปัจจัยเพื่อการยังชีพด้วยตนเองให้ได้ส่วนหนึ่ง แทนที่จะมุ่งแต่จะซื้อจากตลาดดังเช่นแต่ก่อน

หากการผลิตในภาคเกษตรได้ปรับทิศทางมาสู่การผลิตที่เป็นส่วนผสมระหว่างการผลิตเพื่อสนองความต้องการของตนเองก่อน ก็ย่อมช่วยให้ชาวนาชาวไร่มีความเป็นอิสระได้ในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากสามารถที่จะลดระดับการพึ่งพาต่อตลาดได้พอสมควร ซึ่งหมายถึงการที่พวกเขาสามารถลดการใช้เงินลงได้ระดับหนึ่ง และลดภาระหนี้สินลงได้เรื่อยในอีกด้านหนึ่ง ในการที่ชาวนาชาวไร่จะทำการผลิตเพื่อตลาดนั้น ก็เป็น การตัดสินใจที่ค่อนข้างอิสระมากกว่าเดิมว่า พวกเขาจะเลือกผลิตสินค้าใด และในการขายพืชผลที่ผลิตได้ ก็ย่อมมีช่องทางในการต่อรองกับพ่อค้าคนกลางมากขึ้นกว่าก่อน เพราะการรวมกลุ่มกันขายโดยผ่านทางองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้น^๑ ถ้ากระบวนการนี้ดำเนินไปได้ในระดับสูง ก็เป็นที่มั่นใจ

๑ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจในชนบท เราได้เสนอคำขวัญไว้ว่า

ได้ว่า การผลิตในภาคเกษตรได้ปรับทิศทางไปสู่การผลิตเพื่อพึ่งตนเองได้ ในระดับสำคัญ สภาพความยากจนในชนบทก็มีแนวโน้มที่จะลดลงได้ตามลำดับ เมื่อฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนในภาคชนบทดีขึ้น โอกาสที่ตลาดภายในจะขยายตัวก็ย่อมมีมากขึ้นเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป การพยายามที่จะต่อสู้กับกระบวนการขยายความยากจน อันเนื่องมาจากการที่ระบบทุนนิยมขยายเข้าครอบงำชนบท จำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างและทิศทางในภาคเกษตรให้สามารถสนองจุดมุ่งหมายหลักของสังคมในด้านการพึ่งตนเองให้ได้ การจะดำเนินการให้บรรลุผลดังกล่าวได้ ก็ต้องหันกลับไปทำการผลิตเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานของครอบครัวก่อนที่จะผลิตเพื่อตลาด อันถือได้ว่าเป็นมาตรการตอบโต้ต่อผลร้ายที่เกิดจากการแทรกซึมของความสัมพันธ์การผลิตแบบทุนนิยมในชนบท ต่อมาในการผลิตเพื่อขายในตลาด องค์การเกษตรกรต้องมิบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการต่อรองกับกลุ่มพ่อค้าคนกลาง ตลอดจนเป็นป้อมปราการสำคัญที่จะสกัดกั้นการเข้ามาของลัทธิบริโภคนิยมอีกด้วย องค์การเกษตรกรที่เข้มแข็งจะช่วยให้ตลาดภายในพัฒนาขึ้นได้อย่างมั่นคง

เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองดังได้กล่าวมาแล้ว การเปิดทางให้กลุ่มองค์กรประชาชนมีโอกาสพัฒนาขึ้นมา ย่อมเป็นการสร้างดุลอำนาจ

๑ (ต่อ) ผลิดิน ผลิตขาย แข่งขันได้ด้วยองค์กร ไม่พุ่มเฟิยและวางแผน กล่าวคือ ในอันดับแรกก็ต้องพยายามทำการผลิตสนองความต้องการพื้นฐานของตนเองก่อน แล้วจึงพิจารณาผลิตเพื่อขายสู่ตลาดตามความได้เปรียบของแต่ละชุมชน และในการนี้ต้องสามารถแข่งขันได้ในตลาดกับภายนอกด้วย คือในตลาดระดับเมืองขึ้นไป ที่สำคัญก็คือ ความสามารถในการแข่งขันนี้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างชุมชนในชนบทด้วยกัน โดยผ่านการประสานงานขององค์กรชาวบ้านในรูปแบบต่างๆ และเพื่อเป็นการประกันว่า ชาวนาชาวไร่จะมีเงินออมไว้เป็นหลักประกันในครอบครัว และเพื่อการลงทุนต่อไป องค์การประชาชน และผู้นำ ตลอดจนสมาชิกทั้งหลายต้องทำการณรงค์ให้มีการประหยัด งดขาดจากการสุ่มหลงในลัทธิบริโภคนิยม ซึ่งนโยบายระดับชาติต้องดำเนินการให้สอดคล้องกันไปด้วย (ดู สถาบัน ทท., ๒๕๓๐)

ในสังคมให้เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นไปได้ก็โดยรัฐต้องให้หลักประกันทางสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และพัฒนาทางการเมืองแก่กลุ่มองค์กรประชาชนต่างๆ เพื่อจะได้มีโอกาสพัฒนาขึ้นเป็นพลังตอบโต้ต่ออำนาจเศรษฐกิจของกลุ่มทุนขนาดใหญ่และทุนท้องถิ่น และสามารถที่จะปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ และประสานงานระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่จะร่วมกันเสริมสร้างรูปแบบและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเองได้อย่างเป็นขบวนการที่กว้างใหญ่ ในบรรดาองค์กรประชาชนทั้งหลายที่จะมีบทบาทสำคัญและควรส่งเสริมให้พัฒนาขึ้นมาอย่างเข้มแข็ง ก็ได้แก่ องค์กรในรูปแบบต่างๆ ของผู้ใช้แรงงาน ชาวนาชาวไร่ สื่อมวลชน นักศึกษาปัญญาชน หน่วยงานพัฒนาเอกชน และกลุ่มพลังอิสระอื่นๆ

การปฏิรูปกระบวนการสะสมทุน

เนื่องจากในกระบวนการพัฒนาแบบทุนนิยมนั้น มีพลังเชิงโครงสร้างที่จะทำให้เกิดความไม่สมดุลในการกระจายรายได้และอำนาจ หรือการรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองอยู่เสมอ จึงจำเป็นที่จะต้องยับยั้งแนวโน้มแห่งการพัฒนาดังกล่าว นอกจากนี้ ก็ยังจำเป็นต้องทำการปฏิรูปกระบวนการสะสมทุน เพื่อเป็นการสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่แก่รัฐ เพื่อดำเนินมาตรการต่างๆ ให้สัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายแนวโน้มที่ได้เสนอไว้

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ระบบสังคมไทยดำเนินอยู่ภายใต้อิทธิพลของวิธีการผลิตแบบทุนนิยมเป็นด้านหลัก กระบวนการสะสมทุนที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุให้เกิดรูปแบบการพัฒนาที่ไม่สมดุลขึ้นมาอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง หากเราปล่อยให้กลไกดังกล่าวทำหน้าที่ของมันไปอย่างเต็มกำลังโดยปราศจากพลังต่อต้านใดๆ ดังนั้นทั้งรัฐและกลุ่มพลังประชาชนต่างๆ ต้องร่วมกันแก้ไขแนวโน้มที่ไม่พึงปรารถนานี้

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นผลที่เนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและบรรษัท รัฐไทยได้ยึดมั่นในระบบวิสาหกิจ



เสรีโดยแทบไม่มีข้อสงวนแต่อย่างใด ทำให้บริษัทได้รับเสรีภาพเต็มที่ ในการขยายการสะสมทุนจนเติบโตใหญ่ขึ้นเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ขึ้นมาใน หลายภาคเศรษฐกิจ การเติบโตของบริษัทได้ดำเนินไปโดยไม่คำนึงถึงผล ประโยชน์และสวัสดิภาพของประชาชน ในแง่ประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็น ผู้บริโภค ผู้ใช้แรงงาน หรือชาวนาชาวไร่ ก็ขาดการจัดตั้งที่เข้มแข็งพอ ที่จะประกอบกันขึ้นเป็นพลังตอบโต้ต่อการรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ ของทุน ในปัจจุบัน รัฐมักพิจารณาว่า ความพยายามของประชาชน ที่จะ รวมตัวขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์อันชอบธรรมนั้น เป็นการบ่อนทำลายความ มั่นคง หรือสร้างความแตกแยกแ่กชนในชาติ รัฐไทยจึงวางมาตรการและ สอดส่องดูแลอย่างเข้มงวดต่อองค์กรประชาชนต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มสหภาพ แรงงานและกลุ่มเกษตรกร กลุ่มนักศึกษา และองค์การพัฒนาเอกชน กล่าว โดยสรุปก็คือว่า ฝ่ายประชาชนยังขาดโอกาสอย่างมากที่จะจัดตั้งองค์กร อันเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของตน เพื่อต่อต้านอำนาจครอบงำของกลุ่ม ทุนใหญ่ได้

เมื่อคำนึงถึงสถานการณ์ดังกล่าว ยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวใหม่ ที่ไม่คำนึงถึงว่า กระบวนการสะสมทุนจะดำเนินไปอย่างไร ก็ย่อมเป็น ยุทธศาสตร์ที่จะช้ารอยเดิมอยู่ดี กล่าวคือ หากปล่อยให้กระบวนการสะสม ทุนดำเนินไปตามตรรกของมันเป็นอย่างเสรี โดยไม่มีมาตรการใดๆ มาขวาง กัน กระบวนการนี้ก็ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม หรือการพัฒนาแบบไม่สมดุล (Unequal Development) อยู่เสมอ และ มาตรการในการกระจายรายได้และทรัพย์สิน หรือแนวนโยบายอื่นๆ ที่ จะสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจจะไม่มีทางสัมฤทธิ์ผลได้ ฉะนั้น ตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเอง รัฐและองค์กรประชาชนก็ต้องแสดง บทบาทสำคัญในการตรวจสอบและยับยั้งการสะสมทุนที่ไม่หยุดหย่อนของ กลุ่มบริษัทเอกชน และวางมาตรการสะกัดกันไว้มิให้เติบโตเลขนานที่ จะก่อผลเสียหายต่อสังคมได้

ตามรูปแบบการพัฒนาแนวใหม่ รัฐก็ต้องกำหนดขนาดสูงสุดของ

ธุรกิจเอกชนมิให้มีขนาดใหญ่เกินไป เพราะบรรษัทขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะผูกขาดอยู่เสมอ อันจะเป็นผลเสียต่อประชาชนผู้บริโภค ธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้ก็ได้แก่ ธนาคารและบรรษัทการเงินขนาดใหญ่ กิจการกลั่นน้ำมัน อุตสาหกรรมการผลิตโรงถลุงแร่ และบริษัทการค้าสารพัดขนาดใหญ่ทั้งหลาย เป็นต้น กิจการขนาดใหญ่เหล่านี้จะต้องมีรัฐหรือองค์กรประชาชนประเภทต่างๆ เข้าถือหุ้นส่วนข้างมากไว้อย่างแน่นหนา เพื่อตัวแทนของรัฐและองค์กรประชาชนจะได้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับการรับใช้จุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคมได้

ในบางกรณี หากจำเป็นต้องให้ขนาดธุรกิจใหญ่เพื่อผลในด้านการป้องกันการแข่งขันจากต่างประเทศ หรือเหตุผลเชิงโครงสร้างที่ต้องการการผลิตขนาดใหญ่ในการลดต้นทุนต่อหน่วย ก็อาจยินยอมให้กิจการนั้นเติบโตได้ โดยมีเงื่อนไขที่จะต้องให้รัฐหรือองค์กรประชาชนเข้าร่วมถือหุ้นข้างมาก ซึ่งควรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐ เพื่อประกันว่า รัฐหรือองค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้องจะสามารถควบคุมนโยบายและการปฏิบัติของบริษัทนั้นได้

ประเด็นสำคัญมิใช่การจำกัดขนาดของวิสาหกิจล้วนๆ แต่เป็นเรื่องของการจัดการด้านการเป็นเจ้าของและการควบคุมกิจการมากกว่า ในแง่นี้ รัฐหรือองค์กรประชาชนต้องร่วมกันสร้างกลไกทางสถาบันเพื่อที่จะให้ความมั่นใจว่า การเติบโตอย่างต่อเนื่องของธุรกิจเอกชน จะต้องถูกแปรสภาพเป็นบรรษัทที่รัฐและสาธารณชน หรือองค์กรประชาชนเป็นฝ่ายถือหุ้นข้างมาก อันจัดเป็นรูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐกับองค์กรประชาชน ทั้งนี้ เพื่อประกันว่า การดำเนินมาตรการต่างๆ ของบริษัทเหล่านั้นเป็นไปเพื่อสนองจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคมด้วย แทนที่จะสนองแต่ผลประโยชน์ส่วนเอกชนของบริษัท

ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวใหม่นี้ ธุรกิจเอกชนก็ยังคงได้รับเสรีภาพในการทำธุรกิจ หากแต่เสรีภาพนี้จะหมายถึงเสรีภาพในการประกอบธุรกิจใดๆ ตราบเท่าที่ผลประโยชน์ของสาธารณชนไม่ถูกกระทบกระเทือน

หรือได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับการทำธุรกิจของเอกชนนั้น มิได้นำเอาผลประโยชน์ของประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย บริษัทเอกชนได้รับสิทธิในการสะสมทุนอย่างไม่จำกัด จนละเลยผลประโยชน์ของสังคม หากปล่อยให้บริษัทเอกชนเหล่านี้ดำเนินธุรกิจไปโดยไม่มีเงื่อนไข บริษัทฯ ก็จะไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางการค้าที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

เราได้ทราบดีแล้วว่า ในระดับระหว่างประเทศนั้น ปัจจุบัน บริษัทข้ามชาติก็ได้เป็นพลังสำคัญที่สุดในการครอบงำระบบทุนนิยมโลกอยู่ แนวโน้มแห่งการรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจในลักษณะเช่นนี้ ไม่ควรจะปล่อยให้เป็นอย่างไม่จำกัดในการดำเนินตามเส้นทางการพัฒนาแนวใหม่ หรือโดยเฉพาะในแนวการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

อย่างไรก็ตาม ธุรกิจขนาดเล็กกว่าหรือขนาดกลางและขนาดเล็ก ก็จะได้รับสิทธิเสรีภาพในการทำธุรกิจกันไปตามปกติดังเช่นในปัจจุบัน เพราะกลุ่มนี้มีการแข่งขันกันในระดับสูง และไม่มีอำนาจผูกขาดดังเช่นบริษัทขนาดใหญ่ การแข่งอย่างสูงในธุรกิจย่อมเป็นหลักประกันว่า ผลประโยชน์ของสาธารณชนจะได้รับการดูแลอย่างเพียงพอ ตรงกันข้าม ธุรกิจขนาดใหญ่ หากดำเนินไปตามปกติ ก็จะก่อพฤติกรรมผูกขาดได้มาก และมักขูดรีดต่อธุรกิจในระดับที่เล็กกว่า ตลอดจนคนงานและผู้บริโภคอีกด้วย

ในปัจจุบัน การที่บริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้ ได้นำหุ้นไปขายในตลาดหลักทรัพย์และจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนนั้น ไม่ได้มีความหมายว่าบริษัทนั้นจะตกอยู่ในอำนาจควบคุมของสาธารณชนแต่ประการใด เพราะหุ้นที่เอกชนขายย่อยซื้อมานั้นกระจายออกไปอย่างกว้างขวางมากจนไม่สามารถที่จะมีผลต่อการเข้าควบคุมนโยบายของบริษัทแต่ประการใด ตรงกันข้าม แม้กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มจะมีหุ้นข้างน้อย แต่ก็มักรวบรวมจำนวนหุ้นได้กันอย่างเป็นปึกแผ่น ฉะนั้น หากพวกเขาสามารถรวมกันโดยมีหุ้นราวร้อยละ ๓๐ หรือมากกว่า (แล้วแต่ขนาดของกิจการ) ก็ย่อมจะเข้ายึดกุมการบริหารได้

จุดอ่อนด้านนี้ก็สามารถแก้ไขได้โดยการที่รัฐหรือองค์กรประชาชนเข้าไปถือหุ้นโดยกระบวนการทางธุรกิจตามปกติส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งก็โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ถือหุ้นรายย่อย ซึ่งจะผนึกกำลังกันเป็นคณะผู้ถือหุ้นข้างมากร่วมกับส่วนที่เป็นของรัฐหรือองค์กรประชาชน การจัดการในกรณีหลังนี้ ถือได้ว่าเป็นภารกิจที่จะสามารถระดมทุนจากประชาชน ซึ่งจะมอบอาณัติให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรประชาชนเข้าไปควบคุมและดูแลนโยบายแทน ในกรณีนี้ รัฐควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสภาของผู้ถือหุ้นรายย่อย ซึ่งอาจประกอบด้วยผู้ถือหุ้นรายย่อยทั่วไป ธุรกิจขนาดเล็ก องค์กรภาคประชาชนในรูปแบบต่างๆ เพื่อที่จะจัดวางนโยบายของบริษัทนั้นๆ ให้สามารถรับใช้จุดมุ่งหมายตามแนวทางใหม่ของสังคมได้ อีกประการหนึ่ง รัฐอาจจัดตั้งบริษัทในรูปกิจการแบบ Holding Companies หรือกองทุนเพื่อการลงทุนต่างๆ ได้ และเปิดให้ประชาชนทั่วไป เจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก ตลอดจนกลุ่มองค์กรประชาชนอื่นๆ และรัฐวิสาหกิจเข้ามาถือหุ้นได้เช่นเดียวกัน แต่ผู้ถือหุ้นต่างๆ ควรจะมอบอำนาจในการออกเสียงให้แก่หน่วยงานกลางที่จะใช้อำนาจทางธุรกิจตามกฎหมายนั้นไปควบคุมธุรกิจขนาดใหญ่อีกทอดหนึ่ง ถ้าเราสามารถดำเนินการได้ดังกล่าวนี้อันตรายการระดมเงินทุนที่จะใช้ในการเข้าถือหุ้นข้างมากในบริษัทขนาดใหญ่ เพื่อแปลงสภาพให้เป็นบริษัทในกำกับของรัฐและองค์กรประชาชน ก็คงไม่ใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ปัญหาการโอนธุรกิจเอกชนเป็นของรัฐ (Nationalization) จะไม่จำเป็นต้องกระทำโดยรัฐแต่ฝ่ายเดียว หากแต่เป็นการแปลงสภาพธุรกิจเอกชนให้เป็นของสังคม (Socialization) โดยรัฐและองค์กรประชาชนกระทำด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ยังมีเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนการที่รัฐและองค์กรประชาชนควรเข้ามาถือหุ้นข้างมากเพื่อควบคุมธุรกิจขนาดใหญ่ กล่าวคือ การที่รัฐมีภาระหน้าที่ต่อสังคมมาก ในขณะที่รัฐได้ดำเนินการมาตรการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ภาคธุรกิจเอกชนเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากการนี้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ รวมทั้งรัฐด้วย

เราทราบกันดีว่า บุคลากรของรัฐดำเนินภารกิจทางราชการอยู่ได้ก็โดยอาศัยการเก็บภาษีจากประชาชนและธุรกิจ และทำหน้าที่หลักในการให้การคุ้มครองต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเอกชน ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ที่เอกชนไม่สนใจลงทุน กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ซึ่งรัฐจัดหามาโดยการเก็บภาษี การกู้ยืมทั้งภายในและต่างประเทศ ตลอดจนการรับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น

ในรูปแบบการพัฒนาที่เป็นอยู่หรือแบบที่เชื่อมเข้าสู่ตลาดโลกมากเกินไปนั้น รัฐได้พึ่งพาแหล่งเงินทุนต่างประเทศอย่างมาก เพื่อดำเนินตามโครงการพัฒนาต่างๆ และจากแนวการพัฒนาที่ผ่านมาในรอบ ๓๐ ปี ที่ผ่านมานั้น ได้ส่งผลให้กลุ่มธุรกิจได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ก็มีการเติบโตของชนชั้นกลางในเมืองซึ่งเป็นบุคลากรของกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ ส่วนผู้ใช้แรงงาน ชาวนาชาวไร่ และกลุ่มประชาชนทั่วไปไม่ได้รับส่วนแบ่งที่เหมาะสมจากกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ในที่นี้เราต้องการจะย้ำว่า เมื่อเทียบกับบรรษัท ภาครัฐบาลไม่ได้รับส่วนแบ่งจากผลพวงในการพัฒนาดังกล่าวในสัดส่วนที่เหมาะสม ดังจะเห็นได้ว่า การที่รัฐต้องแบกรับภาระการทำงานประมาณขาดดุลมาอย่างเรื้อรัง จนกล่าวได้ว่า ต้องประสบกับสภาพที่เรียกกันว่า "วิกฤตการณ์การคลังของรัฐ" อีกทั้งภาระหนี้สาธารณะก็เพิ่มขึ้นตลอดเวลา (Prasartset, 1985)

ตามแนวนโยบายของการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง รัฐจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และลดภาระการพึ่งพาทรัพยากรการเงินจากต่างประเทศลงเท่าที่จำเป็น ซึ่งด้านหนึ่งก็ต้องดำเนินการโดยการปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากรเพื่อการกระจายรายได้ และการขยายฐานภาษีให้มากขึ้น และในอีกด้านหนึ่งก็ต้องทำการปรับโครงสร้างการถือครองและควบคุมทรัพย์สิน โดยเฉพาะการถือครองและการเป็นเจ้าของในธุรกิจ

ขนาดใหญ่ของรัฐ ด้วยการระดมความร่วมมือจากองค์กรประชาชน จะต้องเข้าถือหุ้นส่วนข้างมาก เพื่อเข้าควบคุมนโยบายและการดำเนินงานในธุรกิจขนาดใหญ่ให้สนองประโยชน์ต่อสังคมได้หลายประการด้วยกัน คือ

ก) ปรับแนวทางการดำเนินงานให้สนองตอบต่อจุดมุ่งหมายแนวใหม่ของสังคม เพราะการบรรลุถึงจุดมุ่งหมายต่างๆ ที่กล่าวมานั้น ต้องอาศัยเกณฑ์การทำงานที่แตกต่างไปจากเดิม

ข) รัฐจะได้เข้าควบคุมการจัดสรรรายได้ของกิจการ เพื่อเป็นรายได้เสริมจากการเก็บภาษีอากร ซึ่งจะเป็นฐานเศรษฐกิจแก่รัฐอีกทางหนึ่ง

ค) เป็นการแบ่งปันผลตอบแทนให้แก่ผู้ถือหุ้นรายย่อยให้เป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งปรกติกลุ่มผู้บริหารมักจะนำไปขยายกิจการมากเกินไป

ง) ทำการบริหารโดยการเปิดทางให้ประชาชน จะในฐานะผู้มีเงินออมหรือโดยองค์กรประชาชน และธุรกิจรายย่อย ได้มีส่วนร่วมกันโดยผ่านสภาผู้ถือหุ้นรายย่อย ซึ่งจะทำหน้าที่เสนอความเห็นและนโยบายต่างๆ ต่อคณะผู้บริหารซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐและตัวแทนองค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้อง

การจัดการดังกล่าวนี้ จะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดถึงความเป็นไปได้อย่างลึกซึ้งในโอกาสต่อไป แต่ก็กล่าวได้ว่า เป็นการระดมพลังทางเศรษฐกิจของชนชั้นกลาง กลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก องค์กรประชาชน และปัจเจกชนทั่วไปเพื่อสร้างเป็นพลังในการควบคุมกลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยยึดแนวทางประชาธิปไตยประชาชนมาใช้ในการแก้ปัญหการรวบอำนาจทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นพลังตอบโต้ไม่ให้กระบวนการสะสมทุนพอกพูนตัวมันเอง เติบโตขึ้นเป็นระบบทุนผูกขาด เราจึงกล่าวได้ว่า รูปแบบการพัฒนาใหม่ที่เสนอนี้ ยังคงมีองค์ประกอบที่ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์ตามระบบทุนนิยมแข่งขัน (Competitive Capitalism) แต่เนื่องจากลักษณะพิเศษของการพัฒนาสังคมไทย ที่ไม่เปิดทางให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องให้รัฐและองค์กรประชาชนเข้าทำหน้าที่สกัดกั้นการเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง

โดยการตั้งเขตแดนขึ้นสูงสุดไว้ และหากเกินจุดนี้ กิจการนั้นๆ ก็ย่อมถูก
แปลงสภาพเป็นหน่วยธุรกิจที่มีรัฐบาลและองค์กรประชาชนถือหุ้นข้างมาก
และเป็นฝ่ายควบคุมการบริหาร ส่วนพนักงานทั้งหลายในกิจการที่ถูก
แปลงสภาพนั้นก็ยังคงทำงานของตนต่อไปตามปกติอยู่ได้ โดยไม่ถูกระทบ
กระเทือน แต่ในสถานการณ์ใหม่นี้ พวกเขาจะต้องดำเนินการบนพื้นฐาน
ของกฎเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรใหม่ และอาศัยแนวความคิดใหม่ใน
การประเมินผลงาน แต่โดยรวมๆ ก็กล่าวได้ว่า พวกเขาจะมีพฤติกรรม
ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และคำนึงถึงผลกระทบ
ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งจะดำเนินไปได้ดีเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับ
กับจิตสำนึกของผู้บริหารและแรงกดดันทางเศรษฐกิจการเมืองที่พวกเขา
เผชิญอยู่

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ บทวิเคราะห์ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์
การเมืองว่าด้วยชาวนายุคใหม่ (กรุงเทพฯ : โครงการหนังสือเล่ม สถาบันวิจัย
สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๐)
- เกริก พิพัฒน์เสรีธรรม วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ใน
ประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕)
- เดียน บุญนาค, ทานปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, กรุงเทพฯ,
สำนักพิมพ์สามัคคีธรรม ๒๕๑๗
- ป๋วย อึ๊งภากรณ์, สันติประชาธรรม (กรุงเทพฯ มูลนิธิโกลดสัมทอง พิมพ์ครั้งที่ ๓
พ.ศ. ๒๕๒๘)
- ประเวศ วะสี "พุทธเกษตรกรรมกับสานติสุขของสังคมไทย" มติชนสุดสัปดาห์ (๒๔
เมษายน ถึง ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๐)
- ประศาสน์ ตั้งมติธรรม และ นริศ ไชยสุด "ทิศทางการค้า การไหลของเงินทุน และนโยบาย
สำคัญต่อนโยบายด้านดุลการชำระเงินของประเทศไทย" บทความเสนอ ณ
การสัมมนาวิชาการ ๒๕๒๙ เรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๑๓ - ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙)
- พระราชวรานี, พุทธธรรม กฎธรรมชาติ และคุณค่าสำหรับชีวิต ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๕
(กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์สุภาพใจ ๒๕๒๖)
- วิบูลย์ เข็มเฉลิม, สายพานชีวิต (กรุงเทพฯ, มูลนิธิโกลดสัมทอง, ๒๕๒๙)
- ศิริ ผาสุก, กลุ่มเกษตรกรกับการพัฒนาชนบท (กรณีกลุ่มเกษตรกรจังหวัดสุรินทร์)
โครงการทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒๕๒๔
- ส. ศิวรักษ์ อนาคตและอุดมคติสำหรับไทย (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์เคสิดไทย ๒๕๒๔)
- _____, พุทธทัศนะเพื่อการสร้างสรรค์สังคมใหม่ (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์เทียนวรรณ
๒๕๒๖)



สถาบัน ว.ท.-สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย รายงานการวิจัย "เรื่องการพัฒนาตนเองทางเศรษฐกิจในชนบท : การกำหนดรูปแบบขั้นต้น" (มิถุนายน ๒๕๓๐)

สุธี ประศาสน์เศรษฐ "เศรษฐกิจไทยกับการพัฒนาแบบพึ่งพา" วารสาร เศรษฐศาสตร์
ธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๙

สุรเชษฐ เวชชพิทักษ์, "ปัญหาชาวบ้านกับบทบาท อพช." ชุมชนพัฒนา (ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔ ๒๕๒๙)

Samir Amin (1974) "Accumulation and Development : a theoretical theoretical model," *Review of African Political Economy*, No 1.

Buddhadasa Bhikkhu (1986) *Dhammic Socialism* (trans.&ed. by Donald K. Swearer) (Bangkok, Thai Inter-Religious Commission for Development

Peter Dorner (1972) *Land Reform and Economic Development* (Penguin Books)

C.I. Itty, ed. (1984) *Searching for Asian Paradigms, Contribution of Youth to the Promotion of Social Goals and Cultural Values in the Development Process*, (Bangkok, Asian Cultural Forum on Development)

Lae Dilokvidhayaratana (1986) "Tripartism : the Labour Control Strategy and Alternatives for Labour Movement in Thailand", Paper submitted to the UNU Southeast Asian Perspective Project Meeting, Prince of Songkhla University, Haadyai)

Ian Miles (1985), *Social Indicators for Human Development*, United Nations University .

Prischa Piamphongsant (1986), "Alternative Planning Vision and Structural Changes in Rural Thailand", Paper submitted to the UNU Southeast Asian Perspective Project Meeting, Prince of Songkhla University, Haadyai, October, 1986.

Suthy Prasartset (1975) , *A Study of Production and Trade of Thailand*,
Unpublished Ph.D. Thesis, The University of Sydney.

_____ (1985) , "The Crisis of the Transnationalised Model of Accumulation :
the Thai case," Paper submitted to the UNU Southeast Asian Per-
spectives Project Meeting, Penang, Malaysia, October, 1985.

Prasart Tungmatitham and Naris Chayasutr (1986) "Direction of Trade, the
Flow of Funds and The Implication for the Balanec of Payments of
Thailand," Paper submitted to the Symposium IX on The Direction of
the Thai Economy in the Next Decade., Faculty of Economics, Thammasat
University, February 1314, 1986. (In Thai)

Chayan Vadhanaputi : "Cultural Cependence : Problems and Prospect for
Alternatives." Paper submitted to the UNU Southeast Asian Perspective
Project Meeting, Prince of Songkhla University, Haadyai, October, 1986

Surichai Wun-Gaeo : "NGOs and the Search for Alternatives." Paper submitted to
the UNU Southeast Asian Perspective Project Meeting, Prince of
Songkhla University, Haadyai, October, 1986.

หมายเหตุส่งท้าย

เนื่องจากบทความนี้ เขียนขึ้นประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๑ จึงคงเป็นที่น่าประหลาดใจว่า ทำไมจึงนำเอาบทความที่เขียนขึ้นเป็นเวลากว่าทศวรรษ มาตีพิมพ์เป็นครั้งแรก ในโอกาสนี้ ก็คงเป็นคำถามที่ต้องการคำอธิบายมากอยู่

ประการแรก ที่ต้องกล่าวถึงก็คือบริบทของบทความนี้เกิดขึ้นในช่วงที่โครงการ "ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย" ยังดำเนินอยู่ โดยมีอาจารย์สุภา ศิริมานนท์ ผู้ส่งฉบับ และอาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ก็ได้มีการดำริกันในบรรดากรรมการของโครงการว่า ทางโครงการน่าจะทำการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการในด้านที่เกี่ยวกับแนวความคิดและหลักปรัชญาของท่านปรีดี พนมยงค์ ผู้เขียนก็ได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองในระดับชาติ ซึ่งเป็นหนึ่งในอีกหลายหัวข้อที่ได้มีการศึกษากัน ดังนั้นในโอกาสนี้ ก็เป็นการเหมาะที่จะเสนอแง่มุมที่เกี่ยวกับมิติหนึ่งที่สำคัญทางด้านความคิดของท่านปรีดี พนมยงค์ โดยเฉพาะในด้านนโยบายเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง ซึ่งกล่าวได้ว่า ท่านเป็นบุคคลแรกๆ ในบรรดาผู้นำโลกที่สามในยุคนั้น ที่ได้เสนอแนวความคิดการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

ประการที่สอง ข้อเขียนนี้เกิดขึ้นในช่วงที่สังคมไทยกำลังอยู่ในช่วงปลายของภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ (ราวปี ๒๕๒๔ ถึง ปี ๒๕๒๘) ดังที่ทราบกันดี ในช่วงเวลาดังกล่าว ราคาพืชสดต่ำเป็นประวัติการณ์ การผลิต การส่งออก อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการจ้างงาน ล้วนตกต่ำตามกัน เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน และมีการลดค่าเงินบาทวรั้อยลงลิบหล่นในปี ๒๕๒๗

ภาวะวิกฤติการณ์เศรษฐกิจดังกล่าว ได้เสนอคำถามมากมายต่อ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทย ที่มุ่งผลิตเพื่อส่งออก และพุ่มน้ำหนักไว้ที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ อันเป็นการละเลยภาคเกษตรกรรม ขณะที่ชนชั้นนำและกระแสหลักในสังคมไทยยังไม่ได้เสนอแนวคิดใดออกมาอย่างเป็นรูปธรรม ก็ได้มีการคิดค้นและทดลองแสวงหาทางเลือกกันทั้งจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง อันได้แก่ ชาวนาชาวไร่ และกลุ่มนักคิด ปัญญาชน ในช่วงนั้นมีการเสนอแนวความคิดและแนวทางต่างๆ ไว้ อาทิเช่น แนวทางชุมชน แนวคิดที่ว่าหมู่บ้านคือคำตอบการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง กระแสเศรษฐศาสตร์แนวพุทธ ฯลฯ

ปรากฏการณ์ที่สำคัญที่ได้แบ่งบานขึ้นในช่วงนี้ ก็คือ กระบวนการเรียนรู้และการสร้างนวัตกรรมขึ้นเองโดยการปฏิบัติที่เป็นจริงของชาวนาชาวไร่ ซึ่งบางกลุ่มก็ได้ทดลองมาหลายปีแล้ว บางกลุ่มก็เริ่มอย่างจริงจังเมื่อประสบปัญหาวิกฤติรุนแรง บุคคลเหล่านี้ได้สัมผัสความย่อยยับอันจบจากการถล่มทลายเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเงินตรา หรือดำเนินตามกระแสทุนนิยมอย่างไม่ยั้งคิด เช่น ทำตามนโยบายขยายการผลิตภาคเกษตรกรรมแผนใหม่ ซึ่งมุ่งส่งเสริมให้มีการปลูกข้าวกันปีละหลายครั้ง ชาวนาชาวไร่ผู้ทรงภูมิปัญญาได้พบว่า ยิ่งทำนามากครั้งในหนึ่งปี ปริมาณหนี้สินนับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า "ทำนานปี มีแต่หนี้กับขัง ทำนาปรัง มีแต่ขังกับหนี้" เป็นอาทิ วิกฤติเศรษฐกิจเข้ามาซ้ำเติมภาวะหนี้สินเป็นทบทวี จึงมีผู้ตัดสินใจเลิกการผลิตพืชเชิงเดี่ยวที่เรียกว่า Mono-cropping แล้วหันมาทำการผลิตแบบชุมชนพึ่งตนเอง ทำการผลิตอย่างหลากหลาย ปลูกพืชหลายชนิด ตลอดจนสมุนไพร ผักสวนครัว และการเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งพยายามทำการเพาะปลูกโดยใช้ปุ๋ยธรรมชาติ ทั้งเพื่อลดต้นทุนการผลิต และรักษาสีงามแวดล้อมของชุมชน และจัดหาสรรพสิ่งมาบริโภคเองในครัวเรือน ต่อเมื่อผลิตได้เหลือแล้วจึงนำไปขายในตลาด เมื่อผ่านไประยะหนึ่ง ก็นับว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือภาวะหนี้สินค่อยๆ ลดลง อีกทั้งสุขภาพก็ดีขึ้นทั้งกาย ใจ

ดังที่ทราบกันดี ชาวนาชาวไร่ที่มีบทบาทสำคัญในการบุกเบิกการ

ทำเกษตรกรรมแบบพึ่งตนเองนี้ก็ได้อีก ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม ลุงชาติ มระแสง มหาอยู่ สุนทรชัย ฯลฯ ซึ่งเราอาจกล่าวได้ว่า พวกเขาค้นพบ การทำเกษตรกรรมทางเลือกใหม่นี้ด้วยตนเองจากประสบการณ์อันสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติที่เป็นจริง ด้วยพลังวิริยภาพและภูมิปัญญาชาวบ้าน ผลพวงเหล่านี้ก็ได้รับการเผยแพร่ต่อไป จนในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจใหญ่ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ก็ยังได้รับการยอมรับกันในระดับสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสเยี่ยมชมการทำเกษตรกรรมแบบพึ่งตนหลายแห่งก็ขอตั้งข้อสังเกต ณ ที่นี้ว่า แม้แนวทางนี้จะ เป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่ว่ามีลักษณะจำเพาะ และ ยากจะทำการทั่วไปในขอบเขตทั่วชนบทไทย เราพอยอมรับได้ว่า หน ทางนี้เป็นแต่เพียงหนทางหนึ่งที่มีศักยภาพสูงในพื้นที่ที่มีเงื่อนไขต่อไปนี้รองรับด้วย กล่าวคือ เงื่อนไขเจ้าที่ดินน้อย เงื่อนไขเงินทุน เงื่อนไขอุดม การณ์ เงื่อนไขการผลิตซ้ำ ซึ่งจะขยายความไว้พอสังเขป ดังนี้คือ

ก) เกษตรกรต้องมีที่ดินของตนเอง หรืออาจเช่าระยะยาว ซึ่งอาจ กล่าวได้ว่า เป็น "เงื่อนไขเจ้าที่ดินน้อย"

ข) พื้นที่นั้นเมื่อขุดบ่อในระดับลึกพอเหมาะแล้ว ต้องมีน้ำอย่างพอ เพียงตลอดปี หรือได้รับการน้ำได้ ("เงื่อนไขทุนสังคม") พื้นที่ใดขาดน้ำ มาก ก็ยากจะดำเนินการต่อไป หรือทำได้ก็ด้วยต้นทุนที่สูง

ค) มีเงินทุนหมุนเวียนระยะหนึ่ง มีเงินสะสม มีกลุ่มองค์กรพัฒนา เอกชนสนับสนุน หรือมีลูกหลานส่งเงินมาสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายกว่าจะได้ รับผลพวงจากการผลิต ข้อนี้ คือ "เงื่อนไขเงินทุน"

ง) ต้องเป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินชีวิตมีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย สอดคล้องกับการนำวิธีการผลิตใหม่มาใช้ เป็นผู้มีความวิริยะ อดทน สูง เนื่องจากต้องดำรงชีวิตที่สมถะ เรียบง่าย ไม่หวาดหวั่นต่อการยุ่ยตัวของลัทธิบริโภคนิยมและวิถีชีวิตคนเมือง ข้อนี้อาจเรียกว่าเป็น "เงื่อนไขอุดมการณ์"

จ) มีผู้สืบต่อภารกิจนี้ กล่าวคือต้องสามารถจูงให้ผู้อื่นหันมาดำเนินใน

หนทางนี้มากขึ้น หรืออย่างน้อยก็ต้องมีลูกหลานที่เต็มใจจะสืบสานภารกิจนี้
ข้อนี้เรียกว่า "เงื่อนไขการผลิตซ้ำ" การจะรณรงค์ให้มีการขยายระบบ
เกษตรกรรมพึ่งตนเอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินมาตรการและแรง
จูงใจต่างๆ ให้สามารถสนองเงื่อนไขทั้งสี่ประการดังกล่าว ซึ่งมีขอบเขต
ครอบคลุมถึงการปฏิรูประบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การปรับโครงสร้าง
และทิศทางการพัฒนาการเกษตรของรัฐโดยรวม ฯลฯ หากไม่แล้ว ภาย
ในเวลาอันไม่นาน เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวในอนาคตข้างหน้า ผู้คนในสังคมเราก็คง
ลืมเลือนกระบวนการอันสำคัญนี้กันไปอย่างน่าเสียดาย

ประการที่สาม สถานการณ์ที่พลิกผันรวดเร็ว และ "พฤติกรรมตาม
กระแส" ของสังคมไทยยอมรับว่าเป็นกระแสที่ไม่อาจทัดทานได้ กล่าวคือ
ในขณะที่เราอยู่ในกระบวนการค้นหาทางเลือกใหม่ในแง่การพัฒนาแบบ
พึ่งตนเอง ทั้งในระดับชุมชนและระดับชาตินั้นอยู่ รูปแบบการพัฒนากระแส
หลักซึ่งได้นำสังคมไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเพียงไม่กี่
ปีเพิ่งผ่านไป ก็ได้รับการค้าจุนและขยายผลในวงกว้าง โดยการที่รัฐไทย
ภายใต้การครอบงำของชนชั้นนำได้เร่งสนับสนุนกระแสพัฒนานิยมอย่าง
แข็งขันต่อไป โดยเฉพาะจากประมาณปี ๒๕๓๐ เป็นต้นมา โดยการประกาศ
นำประเทศเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือที่เรียกกันว่า "กระแส
นิคส์" ทั้งกลไกรัฐบาลและกลุ่มทุนไทยกับทุนข้ามชาติ ต่างก็ประโคมใน
สื่อต่างๆ กันอย่างเอิกเกริกว่า ประเทศไทยจะเป็น "เสือตัวที่ห้าแห่งเอเชีย"
ในอีกไม่ช้า ด้วยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีตามแนวทางลัทธิเสรี
นิยมใหม่ (Neoliberalism) ซึ่งตามมาพร้อมกับช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรือง นับ
แต่ทุนข้ามชาติญี่ปุ่น โดยโยกย้ายฐานการผลิตมาสู่ประเทศไทย ราวปี
๒๕๒๙ เป็นต้นมา ได้ทำให้งานเขียนต่างๆ ตามแนวความคิดด้านการพัฒนา
แบบพึ่งตนเองกลายเป็นสิ่งประหลาด หรือทราบดีเกินความคิดที่ "หลงยุค"
ห้องประชุมในสถาบันการศึกษาต่างๆ ซึ่งราวสองสามปีก่อนหน้านั้นครา
คร่ำด้วยผู้คนที่สนใจใคร่รู้ในหนทางการพัฒนาแบบพึ่งตนเองในทุกระดับ

กลับมีแต่รายการสัมมนาที่เต็มไปด้วยเรื่องราวที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ กลยุทธ์การส่งออก และความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ การพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน ฯลฯ

เมื่อกระแสเงินสดพุ่งแรง แนวความคิดเรื่องการพึ่งตนเอง ทั้งระดับชาติและระดับชุมชนก็เลื่อนหายไป กลายเป็นเรื่องล้าสมัย เป็นเรื่องน่าขันเป็นที่หัวเราะขบขันในวงสนทนาของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์และสำนักวิจัยกระแสหลักทั้งหลาย แม้แต่ในกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมือง ทฤษฎีพึ่งพาก็ตกเวทีไป เช่นเดียวกับเพราะความเป็นจริงที่ปรากฏตรงหน้า มีแต่การเติบโตทางเศรษฐกิจ (ไม่ว่ามันจะโตเพราะการย้ายฐานการผลิตของทุนข้ามชาติมาไทย หรือไม่วิพากษ์กัน)

มีหน้าซ้ำ กลุ่มนักวางแผนกลับเสนอที่จะเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยทุ่มน้ำหนักอยู่ที่ภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการส่งออก กับภาคบริการ โดยมีเป้าหมายที่จะลดสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมลงอย่างรวดเร็ว การวางแผนเศรษฐกิจก็ยังเน้นแต่มีมติการเติบโตทางเศรษฐกิจ จนบรรดานักวิชาการและนักพัฒนาเอกชนต้องลงชื่อกันคัดค้านสภาพพัฒนาฯ ให้บรรจุเป้าหมายความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจไว้ในแผนเศรษฐกิจด้วย ที่น่าสังเกตก็คือ ในช่วงนั้น ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็คือบุคคลที่เป็นแกนนำในกลุ่มทุนการเงินอีกด้วย

กระแสเงินสดได้กลบกระแสแรงกดดันให้นิยมสินค้าไทยเสียสิ้นเช่นกัน กล่าวคือในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจก่อนหน้านั้น ได้กระตุ้นให้ชนชั้นนำส่วนหนึ่งตั้งชมรมนิยมไทย มีการรณรงค์ส่งเสริมการใช้สินค้าไทย (แท้ที่จริงเป็นสินค้าของบริษัทข้ามชาติที่ผลิตในประเทศไทยต่างหาก) กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งก็เงียบหายไปในเวลาอันรวดเร็ว แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในช่วงแห่งภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งนั้น ไม่ถึงกับมีกลุ่มบางกลุ่มออกมาประกาศเป็นขบวนการกู้ชาติ หรือเปรียบเทียบว่าเป็นการเสียกรุงครั้งที่สอง กลุ่ม "นายทุนชาติ" ก็ไม่ได้ออกมาแสดงบทบาทคัดค้านนโยบายยอมสยบต่อ "ไอเอ็มเอฟ" ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะความเสียหายทางเศรษฐกิจใน

ช่วงก่อนนั้น มิได้ขยายขอบเขตมาเป็นวิกฤตการณ์ของทั้งระบบเศรษฐกิจและสังคม

ตรงข้ามกัน วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจากปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้ให้บทเรียนแก่กลุ่มทุนไทยให้เข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ถึงอิทธิพลครอบงำของกลุ่มทุนข้ามชาติว่ารุนแรงเพียงใด เป็นการยืนยันแนวทางการวิเคราะห์ของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจครอบงำนี้นานกว่าสองทศวรรษแล้ว (ดูวิทยากรและคณะ ๒๕๒๒) โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มทุนข้ามชาติโดยไม่คำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเทคโนโลยีต่างกัน ก็เท่ากับเป็นการเปิดทางให้กลุ่มทุนข้ามชาติเข้าม้ายึดหรือครอบงำกิจการของกลุ่มทุนในชาติได้อย่างง่ายดาย และกลุ่ม "นายทุนชาติ" ก็จะต้องกลายสภาพเป็นลูกจ้างของทุนข้ามชาติ (Sunkel, 1973) แนวทฤษฎีแนวนี้ ไม่เป็นที่เผยแพร่กว้างขวางในประเทศไทย เพราะไม่มีฐานทางสังคม (social base) รองรับ กล่าวคือ ในช่วงเวลาดังกล่าว เราไม่มีชนชั้นที่อาจเรียกได้ว่าเป็น "นายทุนชาติ" มีแต่ "นายทุนอุตสาหกรรมนายหน้า" (Comprador industrialists) เพราะเขาร่วมมือในฐานะหุ้นส่วนกับกลุ่มทุนต่างชาติซึ่งดำรงฐานะครอบงำระบบเศรษฐกิจไทย

เมื่อคำนึงถึงบทเรียนเกี่ยวกับการคิดค้นเสนอทางเลือกใหม่ในการพัฒนาที่ถูกกระแสคิดส์กลบหายไปในเวลาอันรวดเร็วมาแล้ว ประกอบกับพฤติกรรมการทำตามกระแส ที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในสังคมไทย เพราะวัฒนธรรมเชิงวิพากษ์ไม่มีที่ยืนอันสถาพรในสังคมไทย จึงทำให้อุดตังข้อสังเกตไม่ได้ว่า ในอนาคตอันไม่ยาวไกลข้างหน้า จะเกิดกระแสพลิกกลับอีกครั้ง กล่าวคือ เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้นมาอย่างมั่นคง บรรดานักคิดต่างๆ และสถาบันการศึกษาต่างๆ ก็คงจะล้มเลิกการค้นคว้ากันไปในแนวทางนี้อีก ซึ่งย่อมหมายความว่า สถาบันต่างๆ ก็หันกลับไปค้นคว้าวิจัยกันตามแนวกระแสหลักตามเดิม เพราะมีเงินทุนมากมายรออยู่ แม้ว่าจะมีจะหันมาศึกษาวิจัย "ตามกระแส" ในหัวข้อที่พวกเขาเคยหัวเราะเยาะหยันกันมา



แล้วก็ตาม

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า กระแสความสนใจเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบชุมชนพึ่งตนเองนั้น ดำเนินไปในท่ามกลางกระแสพัฒนานิยมและลัทธิบริโภคนิยม ไม่ได้เป็นกระแสที่สอดคล้องกันทั้งระบบสังคม หรืออาจเป็นเพราะชนชั้นนำเสนอเพียงเพื่อให้ส่วนที่เป็นชนบทยากจนปฏิบัติกันไปภาคส่วนอื่นในสังคมก็ยังคงเป็นไปตามกระแสหลักอย่างเดิม โดยไม่รับการวิพากษ์ว่าได้เผาผลาญทรัพยากรสำคัญของชาติไปมากน้อยเพียงใด ที่กล่าวเช่นนี้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่า การสร้างลัทธิระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองอันแท้จริงนั้น ต้องดำเนินไปแบบองค์รวม ทั้งในแง่ระดับชุมชน ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงมิติทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรม นอกเหนือจากมิติทางเศรษฐกิจอีกด้วย ทุกมิติต้องดำเนินการให้สอดคล้องกัน ไม่ใช่ในระดับชุมชนมีการรณรงค์และเผยแพร่กันในการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง และมีชีวิตที่เรียบง่าย ไม่ฟุ้งเฟ้อ แต่ทว่ารัฐไทยปล่อยให้สื่อต่างๆ ระดมกันโฆษณา ชักจูงให้ประชาชนหลงใหลในแบบวิถีชีวิตที่เป็นปฏิปักษ์กับความพยายามในการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง มีการตอกย้ำสนับสนุนลัทธิบริโภคนิยมกันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการที่กลุ่มชนชั้นนำในภาคเมืองต่างก็ยังคงแสดงพฤติกรรมในทำนองลุ่มหลงในวิถีชีวิตแบบอภิमानครกันอยู่ต่อไป เนื่องจากความไม่สอดคล้องในทิศทางการพัฒนาของแนวคิดพึ่งตนเองนี้ ทำให้ผู้เขียนอดเป็นห่วงไม่ได้

แม้ขณะนั้นได้มีการนำเอาแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพามาวิเคราะห์สังคมไทย ก็ได้รับความสนใจเพียงระยะสั้น แนวคิดนี้เป็นการปรับปรุงทฤษฎีพึ่งพาเดิมให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงในยุคทุนข้ามชาติ กล่าวคือ ได้เสนอว่า การพัฒนาที่เกิดขึ้นได้ในประเทศโลกที่สามนั้น แท้จริงถูกกำหนดโดยกระบวนการสะสมทุนในประเทศกลุ่มทุนนิยมศูนย์กลาง (Center) ซึ่งจำเป็นต้องสร้าง ทุนรองหรือทุนพึ่งพา (Dependent Capital) มารองรับการขยายตัวของทุนที่ขยายออกไปในระดับโลก (Prasatset, 1984 ; สุธิ ๒๕๒๙) จึงจำเป็นต้องเปิดทางให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับ

หนึ่ง และการผูกพันกำลังคนเพื่อขยายกำลังการผลิตไว้รองรับการขยายตัวของ **ทุนหลัก** (Dominant Capital เช่น ญี่ปุ่น) การพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นเงื่อนไขที่ทุนข้ามชาติเปิดทางให้ในระดับหนึ่งเท่านั้น การพัฒนาจะไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน หากประเทศไทยยังไม่ได้ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีพลวัตในตนเอง และมีกระบวนการผลิตครบวงจรมากกว่าเดิม

จากบทเรียนของวิกฤติเศรษฐกิจ ปี ๒๕๔๐ ที่ผ่านมาก็ให้เห็นว่าการวิเคราะห์ในกลุ่มแนวคิดการพัฒนาแบบพึ่งพานั้น ก็เคยจุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือการที่คำนึงถึงแต่ภาคการผลิตแท้จริง ไม่ได้คำนึงถึงอิทธิพลของทุนการเงินที่แฝงจรร และอิทธิพลของมันไปครอบงำทั้งทุนการผลิตและทุนการค้า ที่สำคัญคือ การที่ทุนการเงินสลับตัวออกมาเป็นอิสระจากวงจรทุนการผลิตโดยการขยายตัวเองได้โดยไม่ผ่านกระบวนการผลิตหรือการค้า ซึ่งกระทำได้โดยการนำเงินทุนไปลงทุนในการเก็งกำไรประเภทต่างๆ โดยเฉพาะการค้ำหุ้นและเงินตราต่างประเทศ^๒ เพื่อผลตอบแทนระยะสั้นในเวลาอันรวดเร็ว ส่งผลให้ทุนการเงินมีรอบการหมุนเวียนได้ในอัตราเร่ง ซึ่งเป็นไปได้ก็โดยอานิสงส์ของการปฏิวัติเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม การเคลื่อนย้ายของทุนระยะสั้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบอย่างยับเยินให้แก่เศรษฐกิจไทยมาแล้วนั้น เป็นบทเรียนอันสำคัญยิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาในการวางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง โดยเฉพาะประเด็นการหามาตรการควบคุมทุนระยะสั้นดังกล่าว ซึ่งอาศัยความร่วมมือกันหลายประเทศ หากไม่แล้ววิกฤตการณ์เศรษฐกิจอย่างรุนแรงจะต้องเกิดขึ้นอีกอย่างแน่นอน โดยเฉพาะในวาระที่เศรษฐกิจไทยแข็งแรงพอในอนาคต เพราะมันเป็นแหล่งกำไรมหาศาลที่กลุ่มทุนการเงินข้ามชาติ

๒ ในหนึ่งวันทำการ การค้าเงินตราต่างประเทศทั่วโลกมียอดสูงถึงประมาณวันละ ๒ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งกว่าร้อยละ ๙๕ เป็นการซื้อขายเพื่อเก็งกำไร ไม่เกี่ยวกับการค้า การลงทุนในภาคเศรษฐกิจแท้จริง

สามารถจะทำได้ในเวลาอันรวดเร็ว วิฤตการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในหลายประเทศลาตินอเมริกาเป็นบทเรียนที่เราจะต้องให้ความสำคัญยิ่งยวด เราคงจำกันได้ดีว่า ก่อนประสพภาวะวิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเพียงปีเศษ กลไกรัฐ โดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทย แทนที่จะศึกษาบทเรียนต่างๆ จากลาตินอเมริกาให้ต้องแท้ ได้ออกมาปรามและคัดค้านความเห็นของนักวิเคราะห์การเงินในสถาบันเอกชนแห่งหนึ่งซึ่งเสนอบทวิเคราะห์ว่า "มีโอกาสมากที่ประเทศไทยจะประสบวิฤตตัวอย่างรุนแรงดังที่เกิดขึ้นในประเทศเม็กซิโก" ทำให้พฤติกรรมการลงทุนล้นเกินดำเนินต่อไปอย่างสุ่มเสี่ยง เมื่อสัญญาณเตือนภัยถูกปิดกั้น ถูกทำให้ไขว้เขว ให้ดูเป็นแนวคิดที่ไร้สาระ ผลร้ายที่ตามมาย่อมมีความหายนะของบ้านเมืองเป็นเดิมพัน

ประการที่สี่ ผู้เขียนคิดว่า บางประเด็นที่ได้เสนอไว้ในบทความนี้ น่าจะยังมีประโยชน์ต่อการแสวงหาทางเลือกใหม่อยู่บ้าง แม้บางประเด็นที่อาจถือได้ว่าเป็นการเสนอที่อาจเรียกว่าได้ว่า "เพ้อฝัน" ก็ตาม

ประเด็นสำคัญที่ต้องย้ำ ณ ที่นี้ก็คือ แม้จะผ่านกระบวนการพัฒนามากกว่าทศวรรษ ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีโครงสร้างในด้านหลักแบบทุนนิยมรอบข้างดั้งเดิม คือ มุ่งให้ความสำคัญต่อภาคการผลิตเพื่อการส่งออกและละเลยกระบวนการใน "การสร้างตลาดภายใน" และพัฒนาภาคการผลิตสินค้าทุนอย่างจริงจัง ในปัจจุบัน ภาคการส่งออกยังถูกกำหนดเป็นกลไกหลักในการผลักดันให้เศรษฐกิจไทยหลุดพ้นจากภาวะวิฤตติดอยู่ต่อไป แทนที่จะหันมากระตุ้นภาคการผลิตเพื่อตลาดภายในควบคู่กันไป

เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจอาจฟันธงได้ว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนา ในสาระสำคัญ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากกระแสหลัก กล่าวคือ ลัทธิพัฒนานิยมที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจพึ่งพาการส่งออก พึ่งพาเงินทุน และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ฯลฯ ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ลัทธิบริโภคนิยมก็มีได้ล้นน้อยถอยลง หากแต่ได้

พุ่งสูงสุดในช่วงเศรษฐกิจบูม แต่สำหรับชนชั้นนำ แม้หลังวิกฤติปี ๒๕๔๐ พฤติกรรมการบริโภคฟุ่มเฟือยก็ได้เปลี่ยนแปลงในระดับที่สำคัญเลย แน่นนอนลัทธิความมั่นคงแห่งชาติหรือระบบทหารนิยมได้ลดความสำคัญลง ไป แต่ทว่าพฤติกรรมของกลไกรัฐส่วนที่เป็นพลเรือนยังแสดงบทบาทไม่ต่างจากยุคทหารการเมืองครองอำนาจ ระบบราชการไทยตามธาตุแท้ยังคงรูปแบบบอมบาคยาธิปไตยอยู่อย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะพฤติกรรมที่แสดงต่อภาคประชาชน แม้ระบบนี้จะถูกลดทอนบทบาทให้หันมารับใช้กลุ่มทุนมากขึ้น ตามแรงผลักดันของระบบการเมืองที่เปิดกว้างขึ้น พรรคการเมืองในการอุปถัมภ์ของกลุ่มธุรกิจ กับกลุ่มข้าราชการชั้นนำต่างก็แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอย่างเหนียวแน่น ข้อเรียกร้องความทุกข์ยากของมวลชนถูกละเลย แม้แต่ข้อเรียกร้องของสมาชิกคนจน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มหนึ่งในประชาสังคมซึ่งมีพลังสูงก็ยังถูกเพิกเฉยเสียเป็นส่วนใหญ่ ที่สำคัญ รัฐบาลนี้* ได้ล้มมติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลก่อนที่สนองต่อประชาชนผู้ได้รับความสูญเสียจากโครงการของรัฐ ฯลฯ กล่าวโดยสรุปนโยบายรัฐไทยหลังประสพภาวะวิกฤติถูกครอบงำโดยแนวคิดตามลัทธิเสรีนิยมใหม่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนการเงิน ซึ่งมุ่งแต่แก้ไขปัญหาได้แก่ สถาบันการเงิน โดยสร้างหนี้สินสาธารณะจำนวนมหาศาลไว้เป็นภาระแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร อีกทั้งละเลยภาคเกษตรกรรมและธุรกิจขนาดย่อม

อีกประเด็น ก็คือ ในการแสวงหาทางเลือกใหม่แก่สังคม เราจำเป็นต้องเปิดทางให้ประชาชนร่วมกันเสนอจุดมุ่งหมายสูงสุดของสังคมด้วยระบบค่านิยมใหม่ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายดังกล่าว เช่น แนวคิดด้านความเป็นธรรม ด้านความเสมอภาค ด้านสิทธิเสรีภาพต่างๆ ด้านความสมดุลของระบบนิเวศพร้อมกันนี้เรายังต้องเสนอแนวคิดใหม่ (reconceptualisation) โดย

* พ.ศ. ๒๕๔๓ (ยุคนายชวน หลีกภัย)

สลับแนวความคิดเก่า ซึ่งไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายสูงสุดของสังคมที่เสนอกันใหม่ แนวความคิดต่างๆ เกี่ยวกับวิธีมองปัญหาเศรษฐกิจบนพื้นฐานของลัทธิเสรีนิยมใหม่ ต้องได้รับการปรับเปลี่ยน หรือยกเครื่องขนาดใหญ่ถึงระดับที่เรียกว่าเป็นการเปลี่ยนกระบวนทรรศน์ก็ว่าได้

ประเด็นการวางแผนโดยมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นข้อเสนอที่เรียกได้ว่าแทบเป็นการเพ้อฝันในเวลานั้นทีเดียว แต่ต่อมาทางสภาพัฒนาฯ ซึ่งดำเนินตามรอยธนาคารโลกที่ปรับเปลี่ยนนโยบายหันมายอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับหนึ่ง โดยการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๘ ก็ได้มีการเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาสังคมส่วนต่างๆ ได้เข้าไป "มีส่วนร่วม" แต่โดยมากเป็นการจัดฉาก โดยการเชิญไปร่วมในแนวทางที่ฝ่ายราชการกำหนดเนื้อหาและแนวทางไว้แล้ว ดังนั้น ในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๙ ที่จะดำเนินต่อไป ทางฝ่ายคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) จะไม่เข้าร่วมอีก แต่จะทำแผนฯ พัฒนาของภาคประชาชนขึ้นเอง เพื่อเปิดทางให้ความใฝ่ฝันและแนวความคิดต่อการพัฒนาในภาคประชาชนได้เบ่งบานเต็มรูปโดยไม่ต้องประนีประนอมแนวความคิดและกระบวนการกับร่างแผนฯ ของฝ่ายรัฐ

พื้นฐานในการวางแผนเศรษฐกิจโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ไม่สามารถอาศัยกระบวนการวิจัยและค้นคว้าในแบบกระแสหลัก จำเป็นที่จะต้องใช้หลักการวิจัยแบบมีส่วนร่วมแทน สถาบันวิจัยในกระแสหลักต่างๆ ก็หันมาสนใจกับปัญหาการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง ทั้งๆ ที่เพียงไม่กี่ปีที่ผ่านมา คณะวิจัยระดับหัวกะทิของสถาบันเหล่านี้ ต่างก็เสนออย่างไม่ลังเลถึงความจำเป็นที่เศรษฐกิจไทยต้องเป็นไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ ปัจจุบันก็เป็นที่น่ายินดีที่นักวิชาการเหล่านี้หันมาสนใจด้านการพัฒนาแบบพึ่งตนเองของชุมชน แต่พวกเขายังไม่ได้ห่อหุ้มจิตใจมากนักมากพอที่จะเข้าใจปัญหาของชาวบ้าน ซึ่งมีหลักตรรกอีกชุดหนึ่ง ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวนีโอคลาสสิกทีเดียว พวกเขาจะต้อง "ละเรียน" (unlearn) แนวคิดหลายอย่างที่จะสมมาจนเป็นระบบตรรกที่เคยชิน และทำตัวใหม่เป็น "ถั่วย

น้ำชา" ที่ว่างมากๆ เพื่อที่จะเรียนรู้จากชาวบ้าน และสลดคราบ "ผู้เชียวชาญ" ผู้รู้ (เกือบ) ทุกอย่างออกไป และเปลี่ยนเป้าหมายของการวิจัยจากการทำรายงานเป็นเงินหลายสิบล้านให้แก่สถาบันที่ว่าจ้าง ไม่ว่าจากหน่วยงานราชการ องค์กรธุรกิจ หรือองค์กรอื่นๆ แล้วหันมาค้นคว้า โดยมีเป้าหมายที่จะเสนอผลการวิจัย ที่ได้จากกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันกับประชาชน ให้แก่ภาคประชาชน และนี่ก็คือ กระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วมอันแท้จริง

ประเด็น "การปฏิรูปกระบวนการสะสมทุน" หรือจะเรียกโดยย่อว่า "การปฏิรูปทุน" เป็นเรื่องที่สุดเหมือนว่า จะไม่น่าเป็นไปได้ในยุคโลกาภิวัตน์ การต่อสู้ในระดับประเทศ ดูจะไม่พอเพียงในการสกัดกั้นอำนาจครอบงำของกลุ่มทุน ซึ่งเป็นผลสะท้อนมาจากการพัฒนาการทางเมืองของสังคมในประเทศพัฒนา ขบวนการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมได้บรรลุผลในการออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด พร้อมทั้งมีกลไกรัฐที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด มีสถาบันตุลาการที่ทรงพลัง สามารถสั่งห้ามการรวมกิจการ (Merger) ของบริษัทที่เข้าลักษณะผูกขาด ซึ่งอาจทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ สามารถสั่งให้กิจการที่ขยายตัวมากเกินไปจนเข้าข่ายพฤติกรรมผูกขาด ให้แยกออกเป็นสองกิจการหรือมากกว่า และบ่อยครั้งก็มีการสั่งปรับบริษัทที่ได้กำไรเกินควรเป็นจำนวนมหาศาล

ตรงกันข้ามในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย แม้จะมีกฎหมายเป็นตัวอักษรที่มีเนื้อหาเคร่งครัด แต่ปัญหาใหญ่ก็ยังอยู่ที่การปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นผล ประชาชนได้ต่อสู้กับรัฐมาเป็นเวลายาวนานหลายศตวรรษ นับแต่ช่วงเป็นรัฐก่อนทุนนิยม ในกลุ่มประเทศพัฒนานี้ได้สถาปนาระบอบปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งรัฐและกลไกรัฐต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้ในระดับสำคัญ แม้ไม่ทั้งหมด แต่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การต่อสู้เพื่อสิทธิทางการเมืองและให้รัฐเคารพในสิทธิมนุษยชน และสิทธิชุมชน ฯลฯ ยังดำเนินต่อไป แต่ในภาวะปัจจุบันโดยเฉพาะหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นในปี ๒๕๓๓ เป็นต้นมา ประชาชนในทั้งสองกลุ่ม

ประเทศก็ถูกรุกอย่างหนักจากลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งมุ่งดับบทบาทของรัฐที่มีต่อสังคม โดยลดทอนโครงการด้านสังคมของรัฐลงอย่างต่อเนื่อง ทูมนำนานโยบายเศรษฐกิจอยู่ที่การควบคุมเงินเฟ้อ พร้อมๆ กับละทิ้งเป้าหมายการจ้างงานสูงสุด ส่งผลให้ระบบรัฐสวัสดิการทั้งหลายลงในที่สุด เปิดทางให้บรรษัทขนาดยักษ์ ซึ่งแทบทั้งหมดเป็นกลุ่มทุนข้ามชาติ อย่างไรก็ดีตาม ในท่ามกลางกระแสการครอบงำของกลุ่มทุนข้ามชาติ ก็มีกระแสตอบโต้ด้วยเช่นกัน แม้จะเป็นกระแสที่เติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ในปัจจุบัน คุลอำนาจในประเทศต่างๆ กำลังไหลไปอยู่ในมือของกลุ่มทุน การต่อสู้ของภาคประชาชนที่มุ่งเป้าต่อสู้เพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพียงอย่างเดียว นั้น ไม่เพียงพอแล้ว จำเป็นที่จะต้องต่อสู้เพื่อสกัดกั้นและลดทอนการรวมศูนย์อำนาจของกลุ่มทุนพร้อมๆ กันไปด้วย ในบางประเทศได้มีการรณรงค์ต่อต้านการขยายอำนาจและอิทธิพลของบรรษัทข้ามชาติ ซึ่งเปรียบเสมือนการใช้อำนาจปกครองโดยกลุ่มบรรษัท (corporate rule) และต่อต้าน "อาชญากรรมต่างๆ" ที่กระทำโดยกลุ่มบรรษัทต่อภาคประชาชน ได้มีการเสนอคำขวัญ ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาใหม่ว่า "ประชาชนต้องมาก่อนกำไร" "People before Profit" กระแสนี้บวันจะเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ประเด็นการปฏิรูปทุนกำลังกลายเป็นประเด็นการเคลื่อนไหวระดับสากล

นอกจากนี้ ประเด็นความสัมพันธ์อันเลื่อมล้ำระหว่างภาคเมืองกับชนบทจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ทั้งในส่วนที่เป็นการปรับแนวความคิดหลัก การกำหนดแผนงาน และการจัดงบประมาณ ตลอดจนกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังแก่ท้องถิ่น ตลอดจนให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ก็หวังว่าในการปฏิบัติตามกฎหมายจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว เพื่อมุ่งแก้ความเลื่อมล้ำระหว่างภาคเมืองกับชนบท ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดให้มีเสรีภาพอย่างกว้างขวางในการ

ก่อตั้งกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน โดยเฉพาะองค์กรชาวบ้าน องค์กรมวลชนอื่นๆ องค์กรพัฒนาเอกชน และ องค์กรเคลื่อนไหวเพื่อสังคมทุกประเภท

อ้างอิง

วิทยากร เชียงกุล, สุธี ประศาสน์เศรษฐ, สุชาย ตวีรัตน์ (๒๕๒๒) บริษัทลงทุนข้าม
ชาติ ช่วยเหลือหรือช่วยเกื้อ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์สวนหลวง)

Prasartset, Suthy (1984) The Internationalisation of Capital and the Transnational
Corporate Integration of the Periphery in to the World Capitalist
System. A Report Submitted to the Institute of Social Studies, The
Hague, The Netherlands (1984).

Sunkel, Osvaldo (1973) "Transnational Capitalism and National Disintegration
in Latin America", *Social and Economic Studies*, Vol. 22 (March,
1973)

การพัฒนาและความขัดแย้ง :
บททดสอบความเข้มแข็งของประชาธิปไตย

ฉันทนา บรรพศิริโชติ



การพัฒนาและความขัดแย้ง : บททดสอบความเข้มแข็งของประชาธิปไตย

ฉันทนา บรรพศิริโชติ

สังคมไทยอย่างเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ด้วยความโกลาหล นอกจากจะเป็นเพราะปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ชาติไทยแล้ว การเมืองก็อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นเกือบจะทุกระดับภายในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นผลของการต่อสู้ระหว่างการเมืองของชนชั้นนำกับการเมืองของประชาชนนั้น ได้เปิดประตูไปสู่การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ มากมาย อาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยอยู่ในช่วงของการถูกตรวจสอบ มีทั้งฝ่ายที่เชื่อมั่นและไม่เชื่อมั่นในการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญใหม่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ว่าจะสามารถแก้ไขวงจรอุบาทว์ทางการเมืองได้

ในขณะเดียวกันปัญหาที่คุกรุ่นอยู่ภายในสังคม ตลอดช่วงเวลาที่ประเทศได้พัฒนาไปสู่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการเป็นสังคมสมัยใหม่ ก็ได้เปิดเผยตัวมากขึ้น จนกลายเป็นความระส่ำระสาย อาการของปัญหาแสดงออกจากการอุบัติการณ์ของความขัดแย้งในรูปของการประท้วง เรียกร้อง และกดดันรัฐบาล รวมทั้งผลกระทบของการพัฒนาที่เป็นต้น

ทุนทางสังคมและความเสี่ยงภัยที่เกิดจากการจัดการความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอย่างไม่เหมาะสม นอกจากนั้นยังมีการรณรงค์เคลื่อนไหวเพื่อตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมซึ่งกันและกันของฝ่ายต่างๆ ความขัดแย้งเรื่องการพัฒนาได้ปรากฏตัวออกมาเด่นชัดมากขึ้นกว่าในอดีต สังคมไทยอยู่ระหว่างรอยต่อของการเปิดไปสู่พลังของผลประโยชน์และความคิดเห็นที่แตกต่างกับการรวมขอมในวิถีของประชาธิปไตย ภายใต้แรงกดดันจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ

การรับรู้ปฏิบัติการของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของคนในสังคมแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่คิดว่า ความขัดแย้งก่อให้เกิดความวุ่นวายและนำไปสู่ความด้อยประสิทธิภาพของ "การพัฒนา" และอีกฝ่ายที่มองเห็นว่า ความขัดแย้งนำไปสู่ทางออกของการจัดการสังคมใหม่ ทักษะสองขั้วนี้เกือบจะเป็นตัวแทนการต่อสู้ระหว่างฝ่ายพัฒนานิยมและฝ่ายท้าทายทางเลือก* ปัจจุบัน ฝ่ายพัฒนานิยมที่เป็นความคิดกระแสหลักถือไฟเหนือกว่า ฝ่ายท้าทายที่คัดค้านโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จึงถูกตีป้ายว่าเป็นพวกขัดขวางความเจริญ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ไม่รู้จักการเสียสละเพื่อส่วนรวม "การพัฒนาเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ" เป็นข้ออ้างที่มีพลัง วิวาทะข้างต้นคงไม่ใช่เรื่องแปลก เพราะในสังคมไทยที่ผ่านมาการพัฒนารวมศูนย์มาเป็นเวลาช้านาน ผู้ให้ความหมายแก่การพัฒนาจึงถูกผูกขาดตามไปด้วย

โจทย์สำคัญสำหรับสังคมไทยปัจจุบันคือ ทำอย่างไรจะสามารถอยู่ร่วมกันท่ามกลางความคิดเห็นที่หลากหลายและผลประโยชน์ที่แตกต่างได้ โดยไม่จำเป็นต้องประหัตประหาร หรือมีทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์

๑ ฝ่ายพัฒนานิยม คือฝ่ายที่สนับสนุนโครงการพัฒนาประเภทต่างๆ ที่นำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว อาทิ โครงการเกี่ยวกับพลังงาน แหล่งน้ำขนาดใหญ่เพื่อการเกษตรแผนใหม่ นิคมอุตสาหกรรม รวมไปถึงการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการค้าและการส่งออก ขณะที่ฝ่ายท้าทายทางเลือก มักจะประกอบด้วยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่เหล่านั้น และสาธารณชนองค์กรต่างๆ ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและการพัฒนาที่ยั่งยืน

ต่อกันเสมอไป ผู้คนควรมีทัศนะที่เปิดกว้างต่อปัญหาความขัดแย้ง และควรเข้าใจว่า การประสบความสำเร็จในการพัฒนาไม่ได้หมายความว่า จะไม่เกิดความขัดแย้งขึ้นเลย แต่ความขัดแย้งควรจะได้รับดูแลอย่างเหมาะสม คำถามเช่นนี้เป็นเรื่องหนักสำหรับสังคมที่กำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่การมีระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ขณะที่ความเชื่อมั่นในประชาธิปไตยยังเป็นปัญหาอยู่นั้น ผู้คนย่อมไม่ต้องการตัวแปรอื่นที่จะทำให้ความเชื่อมั่นของระบบ แต่การขยายตัวของความขัดแย้งในสังคมไทยก่อให้เกิดความหวาดระแวงและตั้งข้อสงสัยว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่ถูกควบคุม อาจจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของชาติ ทัศนะเช่นนี้ปรากฏเด่นชัดในการต่อสู้ของกลุ่มต่างๆ ในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประวัติศาสตร์ และนำไปสู่การตรวจสอบกันเอง จนดูเหมือนว่า ประชาธิปไตยอาจจะไม่สามารถแก้ปัญหความขัดแย้งที่เกิดมาจากความหลากหลายของคนในสังคมได้ เพราะเป็นประชาธิปไตยแบบหวาดระแวง

บทความนี้มุ่งหวังที่จะชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาของความขัดแย้งที่ปรากฏตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ในสังคมปัจจุบัน โดยตั้งข้อสังเกตว่า ความขัดแย้งจำนวนมากกระหว่างรัฐกับประชาชนแท้ที่จริงเป็นปัญหาที่ถูกโยกกับการพัฒนาประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั่นเอง คงไม่มียุคไหนในสังคมไทยที่จะพบเห็นปัญหาความขัดแย้งได้ชัดเจนและมากมายเท่ากับช่วงเวลาที่มีแรงขับเคลื่อนของความต้องการเป็นเสือด้าวที่ห้าแห่งเอเชีย แม้ว่าผืนนั้นสลายไปแล้วหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจกลางปี ๒๕๔๐ แต่ซากปรักหักพังของการพัฒนายังหลงเหลืออยู่ในรูปของความบาดหมางในสังคม และปัญหาพื้นฐานที่ไม่ได้รับการแก้ไข ฉะนั้น คงจะไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งได้เลยถ้าไม่มีการพิจารณาปัญหาที่อยู่ในเนื้อแท้ของการพัฒนานอกจากนั้นแล้วยังมีความเชื่อมั่นว่า ความขัดแย้งในอนาคตจะเป็นเรื่องที่ต้องเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบที่สะท้อนความคิดเห็นได้กว้างขวางมากที่สุดคงจะเป็นทางเลือกที่หลีกเลี่ยงไม่ได้แม้จะมีจุดอ่อนในตัวเอง อย่างไรก็ตาม หาก

มองการแก้ปัญหาในระยะยาวก็คงจะต้องมุ่งไปที่การจัดเงื่อนไขที่เป็นความขัดแย้งภายในโครงสร้าง (built-in conflict) ให้ได้ นั่นคือการมุ่งสู่สังคมมีคุณภาพ พลเมืองมีความรับผิดชอบ และรัฐที่เปิดกว้าง

การศึกษาความขัดแย้งในสังคมไทย

ประเทศไทยได้ผ่านการต่อสู้เพื่อแย่งชิงความเป็นใหญ่ทางอุดมการณ์มาแล้วในยุคสงครามเย็น คนไทยจับอาวุธต่อสู้กันด้วยเหตุผลเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง สังคมในเวลานั้นตกอยู่ในภาวะวิกฤติด้วยความขัดแย้งอันเกิดจากแรงผลักดันสองด้าน ระหว่างความต้องการการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ความขัดแย้งถูกสะท้อนว่า เป็นการต่อสู้ระหว่างผู้ปกครองหรือชนชั้นนำทางการเมืองที่ผนวกเข้ากับกลุ่มนายทุนและจักรวรรดินิยมกับประชาชนผู้ถูกปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยชาวไร่ชาวนาและกรรมาชีพ มีการประเมินว่า ในช่วงสงครามเย็น ประเทศไทยมีแนวโน้มของการเกิดสงครามกลางเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองที่มีอยู่ยืดเยื้อนั้นเป็นผลเนื่องจากปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง โดยที่การเมืองไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหานั้นได้ (Turton et al., 1978 : 2) แนวความคิดเรื่องชนชั้นมีอิทธิพลอย่างมากต่อการอธิบายความขัดแย้งในสังคมไทยในเวลานั้น ปัญหาการเมืองถูกวิเคราะห์ว่า มีรากมาจากความขัดแย้งทางชนชั้นที่เป็นต้นเหตุของปัญหาการเอารัดเอาเปรียบ กดขี่ และขูดรีดผู้เสียเปรียบในสังคม (ดูตัวอย่าง Bell 1978) ในยุคสงครามเย็น ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมเป็นความรุนแรงที่คุกรุ่นอยู่ในโครงสร้างซึ่งถูกกดไว้ด้วยการเมืองที่ไม่เปิดกว้าง^๒ การแก้ปัญหาความขัดแย้งทาง

๒ ตัวอย่างการวิเคราะห์ปัญหาและการต่อสู้ทางการเมืองในช่วงสงครามเย็น เช่น Sanchai Buntringswat, *Thailand : The Dual Threats to Stability in a Study of Communist Insurgency and Problems of Political Development*. Bangkok : Borpit Co, Ltd., มปป.

โครงสร้างเป็นเรื่องของการใช้อำนาจและกำลังบังคับ^๓ อันเป็นลักษณะของความสัมพันธ์การเมืองแบบอำนาจนิยม การใช้อำนาจและกำลังบังคับถือว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งขั้นต่ำสุด เนื่องจากเป็นการตัดสินใจปัญหาโดยใช้ความรุนแรงที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การขยายตัวของความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น

หลังจากที่ปัญหาความตึงเครียดในภูมิภาคอันเนื่องมาจากสงครามเย็นได้อ่อนตัวลงบ้างแล้ว และด้วยนโยบายเปิดกว้างทางการเมืองทำให้ปัญหาความขัดแย้งคลี่คลายไปได้ สังคมไทยได้ฝ่าข้ามวิกฤติของสงครามกลางเมืองมาได้ด้วยการเผชิญหน้ากับความจริง นั่นคือ การยอมรับความแตกต่างทางความคิด ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทเรียนที่สำคัญของการแก้ไขความขัดแย้ง

แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า นโยบายที่ถูกใช้เป็นทางออกของการใช้กำลังเข้าแก้ไขความขัดแย้ง (เช่น นโยบาย ๖๖/๒๓) ได้เนรมิตการเมืองใหม่ที่แก้ไขความขัดแย้งได้ทันที อันที่จริงสังคมได้ผ่านสถานการณ์และการสังสมประสบการณ์ของการต่อสู้ทางการเมืองมาหลายครั้ง ตั้งแต่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และ ๑๗-๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ แต่ละครั้งนำไปสู่การตั้งคำถามกับระบบการเมืองที่เป็นอยู่ และสร้างความตื่นตัวให้กับประชาชนที่ค่อยๆ ขยายวงออกไปกว้างขวางมากขึ้นเรื่อยๆ จนนำไปสู่การผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงกติกาทางการเมืองกันใหม่ ดังที่เป็นอยู่ในช่วงปัจจุบัน ดูเหมือนว่าสังคมไทยต่างมองเห็นทางออกสำหรับความขัดแย้งทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกัน คือ การพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคงทั้งเชิงสถาบันและเชิงวัฒนธรรม ทั้งในวิถีคิดและวิถีปฏิบัติของพลเมือง

ความสนใจเรื่องความขัดแย้งในสังคมไทยในระยะแรกๆ ได้เติบโต

๓ ดูตัวอย่างการวิเคราะห์เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองได้จาก รัฐศาสตร์สาร (ความรุนแรงทางสังคมไทย "รำลึก ๒๐ ปี ๖ ตุลา") ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (๒๕๓๙)

มาพร้อมๆ กับแนวคิดเรื่องสันติวิธี นับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๒๐ มีการเผยแพร่แนวความคิดสันติวิธีโดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานทางด้านสิทธิมนุษยชน เช่น กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคมและมูลนิธิโกลด์คัมทอง ความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาจึงผูกโยงกับปัญหาเรื่องอำนาจและการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม (เย็น ชาร์ป ๒๕๒๙) แนวทางสันติวิธีหรือปฏิบัติการใช้ความรุนแรงถูกนำเสนอในฐานะวิธีการต่อสู้กับอำนาจเผด็จการและอำนาจที่ไม่ชอบธรรมทั้งหลาย (ไพศาล วงศ์วรวิสิทธิ์ ๒๕๓๓)

การเริ่มต้นประเด็นเรื่องความขัดแย้งในสังคมไทยยังได้รับอิทธิพลจากการศึกษาเกี่ยวกับสันติภาพ งานในระยะแรกๆ ที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง เป็นการกล่าวถึงสันติวิธีในช่วงที่การเมืองยังเป็นประชาธิปไตยไม่เต็มใบ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ผู้บุกเบิกการศึกษาเรื่องสันติภาพและสันติวิธีในสังคมไทย เชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งและความรุนแรง และได้ทำให้ความรุนแรงทางโครงสร้างที่คุกรุ่นอยู่เป็นที่เข้าใจเพิ่มมากขึ้น งานของชัยวัฒน์ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักวิชาการด้านสันติภาพ เช่น Glenn D. Paige Gene Sharp และ คานธี ได้เปิดประเด็นเรื่องวัฒนธรรมความรุนแรงในสังคมไทย ที่มักถูกมองข้าม (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ๒๕๓๓, ๒๕๓๙) ความรุนแรงทางโครงสร้างและทางวัฒนธรรมเป็นเงื่อนไขภายในสังคมที่เป็นรากของความขัดแย้งที่แฝงตัวอยู่ (Latent conflict)

ดังที่เห็นแล้วว่า ยุคหลังสงครามเย็น ความขัดแย้งในสังคมไทยได้เคลื่อนตัวออกจากประเด็นของการปฏิวัติและการทำสงครามแย่งชิงอำนาจทางการเมืองมาสู่ปัญหาใหม่ภายใต้บริบทของการเร่งรัดพัฒนา การล่มสลายของกลุ่มประเทศสังคมนิยมยุโรปตะวันออก และการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่เศรษฐกิจในระบบตลาดเสรีของจีน สหภาพโซเวียตเดิม และประเทศในอินโดจีน ทำให้ความหวาดวิตกเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศอันเนื่องมาจากการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์นั้นหมดไป ปัญหาความ



ขัดแย้งทางอุดมการณ์เริ่มมีความสำคัญน้อยลง แต่ทว่าความตึงเครียดในสังคมได้พัฒนามาสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันเป็นผลพวงของการแข่งขันทรัพยากรและปัญหาการจัดการกับผลกระทบของการเร่งรัดพัฒนา

มีคำพูดล้อเล่นแต่มีความหมายจริงจังว่า อัตราการสูญเสียทรัพยากรที่เกิดจากสงครามภายในประเทศกัมพูชาที่ดำเนินมายาวนานนั้นอาจจะไม่เท่ากับความสูญเสียอันเนื่องมาจากการเปิดประเทศไปสู่การพัฒนาสมัยใหม่เพียงไม่กี่ปี การลดลงอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่าอันเนื่องจากสัมปทานและการลักลอบตัดไม้จำนวนมหาศาล และการเกิดขึ้นของทาสยุคใหม่ในกระบวนการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติเป็นสถานการณ์ของความขัดแย้งที่แฝงอยู่ ในทำนองเดียวกันสำหรับกรณีของประเทศไทย การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากสงครามต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ยังไม่เท่ากับสงครามแย่งชิงทรัพยากรที่ทำให้คนจำนวนมากต้องอพยพออกจากที่ทำมาหากินดั้งเดิม รวมทั้งภัยและอุบัติเหตุอันเนื่องมาจาก "ความเจริญ" ทางวัตถุและอุตสาหกรรม ทั้งหมดนั้นทำให้เกิดการระส่ำระสายทางสังคม

ความขัดแย้งได้เปลี่ยนรูปแบบ ความหมาย และบริบทของมันไปแล้วในช่วงหลังสงครามเย็น มาสู่ช่วงที่เราเรียกกันว่ายุคเร่งรัดพัฒนา ในราวต้นทศวรรษ ๒๕๓๐ ความขัดแย้ง เป็นหัวข้อของการศึกษาวิจัยในตัวเอง โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัญหาการเมืองและการต่อสู้ทางการเมืองเหมือนที่ผ่านมา Wallensteen (1988a) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญการศึกษาสันติภาพคนหนึ่ง ได้เปิดประเด็นความขัดแย้งอันเนื่องมาจากปัญหาความขาดแคลน เขาชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจอาหาร (food economy) มีองค์ประกอบภายในตัวเองที่ก่อให้เกิดความตึงเครียดได้หลายด้าน อาหารอาจมีสถานภาพเป็นอาวุธประเภทหนึ่งที่มีมนุษยชาติใช้เป็นเครื่องมือในการให้รางวัล หรือแม้แต่การลงโทษกันเอง เช่น มาตรการบอยคอตหรือการให้สิทธิพิเศษเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขบางอย่าง ประเด็น

เรื่องอาหารอาจไม่เป็นปัญหามากนักหากมีทรัพยากรเหลือเฟือ แต่จะนำไปสู่ความตึงเครียดได้หากเกิดความขาดแคลน รูปธรรมของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่ของอาหาร ได้แก่ ความต้องการของมนุษย์กับความยั่งยืนของธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรที่ดินเพื่อการผลิตอาหารกับเพื่อวัตถุประสงค์อื่น การยังชีพกับระบบตลาด เจ้าของที่ดินกับเกษตรกรไร้ที่ทำกิน เกษตรกรขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก พ่อค้าคนกลางกับผู้บริโภค เป็นต้น

กระแสการมองปัญหาสังคมจากแง่มุมของความขัดแย้งดังกล่าว ได้มีอิทธิพลต่อการวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาในประเทศไทย การศึกษาเรื่อง อาหาร การพัฒนา และความขัดแย้ง ที่นำโดย Wallenstein ใช้ประเทศไทยและฟิลิปปินส์เป็นกรณีศึกษา ด้วยเหตุผลที่ว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเติบโตอย่างมาก และคาดว่าจะเกิดความตึงเครียดเพิ่มมากขึ้นจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศ การสำรวจประเด็นความขัดแย้งในกระบวนการพัฒนาของประเทศไทยนั้น อาศัยกรณีปัญหาเรื่องข้าวที่ทำให้เกิดการประท้วงของชาวนาครั้งใหญ่ครั้งหนึ่งในปี ๒๕๒๘ ปัญหาของชาวนาสะท้อนให้เห็นความไปด้วยกันไม่ได้ของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตข้าวในประเด็นต่างๆ เช่น การถือครองที่ดิน การกำหนดราคาข้าว นโยบายการส่งออก รวมไปถึงผู้บริโภคข้าวในเมืองด้วย ความขัดแย้งยุติลงได้ด้วยการที่รัฐบาลแสดงท่าทีห่วงใยในปัญหาราคาข้าวตกต่ำและรับจะแก้ไขให้ ทำให้ชาวนาเลิกการประท้วง ปัญหาได้ยุติลงชั่วคราว แต่ความขัดแย้งยังไม่ได้รับการแก้ไข ในเวลานั้นการแก้ปัญหาความขัดแย้งออกมาในรูปของการกลบเกลื่อนปัญหา การยุติปัญหาโดยไม่มีการแก้ไข เป็นเพียงวิธีการซื้อเวลาไปเรื่อยๆ (Chulacheeb Chinwanno 1988, 54)

แนวโน้มของความขัดแย้งในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิกแสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาตามแนวทางของการเร่งรัดการเจริญเติบโต มีการศึกษาความขัดแย้งทางทรัพยากรที่แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากร



กับบทบาทของรัฐในการอำนวยความสะดวก หรือในทางตรงกันข้าม ป้องกันไม่ให้มีการเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มต่างๆ และนัยสำคัญของความขัดแย้งที่มีต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนและการอุปถัมภ์ทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังอาจเห็นความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อการระดมทุนการสกัดและกระจายทรัพยากร รวมไปถึงผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจกับการใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นที่มาของความขัดแย้งในปัจจุบัน รากฐานของปัญหาทางทรัพยากรที่สำคัญสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศมีฐานทางเศรษฐกิจอยู่ที่การขายทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งที่ปรากฏอยู่ภายใน เป็นผลจากความสัมพันธ์ในเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะบทบาทของบริษัทข้ามชาติในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย (Lim and Valencia 1990, 4)

มีการวิเคราะห์อย่างสืบเนื่องตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๒๕๓๐ ว่า ปัญหาความขัดแย้งทางทรัพยากรแท้จริงแล้วฝังรากอยู่ในยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาของเรานั้นเอง และปัญหายิ่งเห็นชัดเจนมากขึ้นในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในการสัมมนาที่จัดโดยโครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ครั้งหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความต้องการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างรวดเร็วก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถจัดการได้ อาทิ ความขัดแย้งเรื่องนาเกลือ-นาข้าว ประมงชายฝั่ง-นากุ้ง สนามกอล์ฟ-การชลประทานเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การขยายตัวของเมือง - ปัญหามลภาวะ (โครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนา ๒๕๓๓) หลังจากปัญหาเกิดขึ้นหลายๆ แห่งแล้ว ทิศทางของการวิเคราะห์ออกมาว่า รัฐเป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชนที่สำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมีการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่

การตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนาและความขัดแย้งถูกนำมาขยายความต่อๆ มา และมีการศึกษาเจาะลึกเป็นเรื่องๆ ได้มีการตีพิมพ์เอกสารที่สะท้อนปัญหาความขัดแย้งจากโครงการพัฒนาออกมาอย่าง

สืบเนื่อง อาทิ การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี ซึ่งรวบรวมกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคเหนือ ตัวอย่างเช่น เชื้อนแกงเสือเต้น ปัญหาชาวเขา (อุทัยวรรณ กาญจนกามล ๒๕๓๗) บทเรียนจากโรงไฟฟ้าขยะ - ลิกไนต์ (คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อท้องถิ่น ๒๕๓๙) ลำพูนได้เจาอุตสาหกรรม (ธรา บัวคำศรี ๒๕๔๐) เป็นต้น

กรณีความขัดแย้งที่ส่งผลสะท้อนและสร้างความสนใจทางวิชาการและปฏิบัติการสันติวิธีคือกรณีปัญหาโครงการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกร (คจก.) ที่มีการใช้ความรุนแรงในการบังคับใช้นโยบายเรื่องย้ายคนออกจากป่า (มงคล ด้านวานินทร์ ๒๕๓๕) แนวโน้มการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นอีกในกรณีการประท้วงเขื่อนปากมูล นอกจากนั้นแล้ว ความรุนแรงยังแทรกตัวอยู่ในกรณีปัญหาความขัดแย้งอื่นๆ เช่น การลอบสังหารผู้นำ การประท้วงกรณีการต่อต้านโรงโม่หินจังหวัดเลย และกรณีต่อต้านโรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรม (กรณีเจนโก้) การศึกษาความขัดแย้งเริ่มเกิดขึ้นอย่างจริงจัง และสังคมให้ความสนใจแสวงหาทางออก เริ่มตั้งแต่มีการศึกษาขบวนการชาวบ้านในการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในกรณีที่ขัดแย้งกับรัฐ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง ๒๕๓๙) การเริ่มให้ความสนใจกับกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในโครงการขนาดใหญ่ (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา ๒๕๓๙ ก, ๒๕๓๙ ข) หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เรียกกันว่า ประชาพิจารณ์ (แก้วสรร อดิโพธิ์ ๒๕๓๖) เป็นต้น

มหาวิทยาลัยให้ความสนใจต่อพัฒนาการของสังคมในการเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับความขัดแย้ง นอกเหนือจาก "ศูนย์ข้อมูลสันติภาพ" ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว ยังมี "โครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย" จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในช่วงปี ๒๕๓๙ - ๔๐ และ "สถาบันสันติศึกษา" มหาวิทยาลัยขอนแก่น การตอบสนองนี้เกิดขึ้นแม้แต่ในหน่วยงานของรัฐด้านการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยสถาบันดำรงราชานุภาพให้ความสนใจในการศึกษาปัญหาความขัดแย้งในโครงการขนาดใหญ่

โดยมุ่งประเด็นไปที่ปัญหาการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน (สถาบันดำรงราชานุภาพ ๒๕๓๙) เช่นเดียวกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ต้องเกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่และการพัฒนาเทคโนโลยีที่อาจมีผลกระทบต่อสังคม ก็พัฒนาแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๙ ก, ๒๕๓๙ ข)

แม้ว่าสังคมไทยจะเปิดกว้างมากขึ้นในทางการเมือง ประชาชนมีประสบการณ์ในการต่อสู้และมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ต้องคำนึงตลอดเวลว่า ความขัดแย้งมีเพิ่มมากขึ้นและมีความซับซ้อนมากขึ้นทุกทีเช่นกัน ส่วนหนึ่งก็เพราะว่า ความขัดแย้งได้พัฒนาหรือขยายตัวไปพร้อมยุทธศาสตร์การเร่งรัดความเจริญเติบโต ประเด็นสำคัญคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในขณะที่โครงสร้างอำนาจนิยมยังไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งในหมู่ประชาชนเองและสถาบันทางการเมืองหลักๆ แนวโน้มการเผชิญหน้าและการแก้ปัญหการเข้ากันไม่ได้จึงเป็นเรื่องการใช้อำนาจ ความสามารถในการที่จะจัดการกับปัญหาความเข้ากันไม่ได้ที่เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนาในหลายๆ กรณีจึงมีไม่มากนัก

การประเมินสถานการณ์ผ่านกรณีศึกษาในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีเงื่อนไขที่ทำให้ความขัดแย้งแฝงตัวอยู่ เช่น ปัญหาเรื่องการสูญเสียที่ดิน การโยกย้ายชุมชนจากถิ่นที่อยู่ตามประเพณี ไปจนกระทั่งปัญหาอำนาจนิยมในระบบราชการ นอกจากนั้นแล้ว การพัฒนาโลกเพื่อแก้ไขหรือจัดการกับปัญหายังอยู่ในระยะตั้งต้น สังคมไทยต้องการการปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้ความหลากหลาย

แม้ว่าจะเคยมีวิธีการแก้ไขปัญหความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือในระดับชุมชน แต่เมื่อสังคมใหญ่โตขึ้น และอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป มีการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกันมากขึ้น วิธีการที่เคยใช้อาจจะเริ่มไม่ได้ผลและไม่เหมาะสม ดังเช่นที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ เคยให้ความเห็นไว้ว่า สังคมไทยมักหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าเพื่อแก้ปัญหา

ความขัดแย้ง และมักใช้วิธีทางอ้อม เช่น การใช้วิธีการควบคุมทางสังคม โดยผ่านการนิเทศ กล่าวร้าย หรือใช้อำนาจอื่น เช่น การพึ่งนาย การพึ่งรัฐ ปัจจุบันการพึ่งรัฐอาจเริ่มเป็นปัญหามากขึ้นเนื่องจากประเทศไทยไม่มีประสบการณ์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และในกรณีที่รัฐต้องเกี่ยวข้องด้วยก็จะออกมาในทางการใช้อำนาจ เช่น ผ่านทางสื่อและการปกครอง (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๔๑, ๗ - ๑๐) สำหรับ มาร์ค ตามไท ก็เชื่อว่า แม้สังคมไทยในอดีตเคยมีการใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหา เช่น การพยายามพูดจา ตกลงกัน แต่ก็ยังเป็นเพียงวิธีการชั่วคราวที่หากใช้ไม่ได้ผลแล้วก็จะหันไปหาวิธีการใช้ความรุนแรง สังคมไทยไม่ใช่สังคมที่ใช้ความรุนแรงแต่ก็พร้อมที่จะใช้ความรุนแรงได้ ทางออกสำหรับสังคมไทยปัจจุบันไม่ควรจะเป็นแบบเดิมที่เปิดโอกาสให้คิดถึงการใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหา แต่สันติวิธีควรจะเป็นทางเลือกเดียวเท่านั้น แม้ว่าในขั้นนี้ จะยังไม่มียุทธวิธีที่ชัดเจนและยังอาจจะมีความเข้าใจไม่ถูกต้องเกี่ยวกับสันติวิธีก็เป็นเรื่องที่ต้องพัฒนาต่อไป (มาร์ค ตามไท ๒๕๔๐ ก)

สังคมไทยไม่ได้ต่างไปจากสังคมประชาธิปไตยในที่อื่นๆ ที่อาจจะประสบปัญหาในตัวเอง ชื่อนำเป็นห่วงสำหรับสังคมสมัยใหม่ที่อาจเคลื่อนตัวเข้าสู่ภาวะวิกฤติประการหนึ่งก็คือ การขยายตัวของเสรีภาพส่วนบุคคล กับอิทธิพลของตลาด (market rationality) ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องมีความรับผิดชอบทางสังคมและการมีภาระร่วมกันของพลเมืองถูกลดความสำคัญลงไป นอกจากนั้นแล้ว การเป็นปฏิปักษ์ต่อกันของกลุ่มที่สนับสนุนแนวความคิดที่ต่างกัน ผลประโยชน์ต่างกัน ทำให้เกิดความตึงเครียดอันนำไปสู่ความบาดหมาง การปะชดปะช้น และความเกลียดชังระหว่างกัน ภาวะเช่นนี้เป็นตัวทำลายมาตรฐานของความเป็นอารยะ (Dukes 1996, 3) ความน่าห่วงใยอีกประการหนึ่งของสังคมปัจจุบันถึงแม้ว่าจะหาวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ก็คือ การไม่มีความมั่นใจว่ารัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ ที่สำคัญคือ ประชาชนยังไม่เชื่อมั่นในกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ขณะเดียวกันก็ยังไม่เคยชินกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรง ที่แสดงออกโดยกลุ่มผลประโยชน์และการเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ

ในสภาวะที่สังคมไทยกำลังจะเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นนั้นไม่ได้หมายความว่า การแก้ปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งจะทำให้โดยอัตโนมัติ สังคมอาจจะยังมีความวิกฤติของการปกครอง (crisis of governance) ที่รัฐอ่อนแอ ขณะเดียวกันพลเมืองมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมไม่เพียงพอ แม้ว่านักวิชาการจะสามารถแสวงหาวิธีการที่มีการทดลองใช้ในที่อื่นเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง ก็ไม่ได้หมายความว่าจะสามารถลดปัญหาได้ ทั้งนี้เพราะยังมีเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจอีกมากเกี่ยวกับธรรมชาติของความขัดแย้งและความสอดคล้องเหมาะสมของวิธีการแก้ไขความขัดแย้งเหล่านั้น

การพัฒนาและความขัดแย้ง

ไม่มีการพัฒนาใดที่ไม่มีศรบนน้ำตา เป็นคำกล่าวที่มักมีคนอ้างกันอยู่เสมอ พังดูแล้วจะมีความหมายที่เป็นการแก้ตัวมากกว่า เนื่องจากผู้อ้างต้องการยืนยันในเหตุผลแห่งการพัฒนาสมัยใหม่ ทำให้เห็นว่า การพัฒนาเป็นสิ่งที่ต้องแลกมาด้วยบางสิ่งบางอย่าง คำกล่าวข้างต้นอาจจะน่าเชื่อถืออยู่บ้างเมื่อมองการพัฒนาในฐานะเป็นกระบวนการสร้างชาติในยุคปลดแอกประเทศอาณานิคม หรือการฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม เหตุผลแห่งการสร้างชาติทำให้รัฐอ้างอำนาจรวมศูนย์สูงสุด และมุ่งกำจัดความแตกต่าง ภาวะเช่นนั้นนำไปสู่ปรากฏการณ์ของการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ และการกดขี่กลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่แตกต่าง อุดมการณ์ชาตินิยมในยุคหนึ่งของสังคมไทยก็มีผลต่อการกดดันคนเชื้อชาติจีนมาแล้ว แม้ว่าจะไม่ได้นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงเหมือนที่อื่น การพัฒนาตามความหมายของการสร้างชาติจึงเป็นความรุนแรงในตัวเอง เพราะอาจสร้างความเจ็บปวดให้บางกลุ่ม

สังคมไทยไม่เคยผ่านประสบการณ์การก่ออิสรภาพเพื่อปลดปล่อยตัวเองจากการเป็นประเทศได้อาณานิคมเหมือนประเทศโลกที่สามจำนวนมาก การพัฒนาในฐานะเป็นการสร้างชาติจึงไม่ได้อยู่ในความคิดคำนึงของผู้คนทั่วไป ยกเว้นผู้นำประเทศในบางยุค ฉะนั้นตามความเข้าใจของคนทั่วไปแล้ว การพัฒนาและความขัดแย้งถ้าไม่เกี่ยวข้องกันเลยก็น่าจะมีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้าม คือถ้ามีการพัฒนาที่นำไปสู่ชีวิตที่ดีกว่าของคนในสังคม ก็ไม่น่าที่จะกลายเป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทที่มีความรุนแรงปนอยู่ด้วย แต่ปรากฏการณ์ของความขัดแย้งสาธารณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันดูเหมือนจะอยู่ตรงใจกลางของปัญหาการพัฒนา สะท้อนให้เห็นความไม่ลงรอยกันระหว่างรัฐกับประชาชน ในเรื่องที่ผ่านมาแต่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และความมั่นคงในชีวิตของประชาชน

มีการวิเคราะห์กันอย่างกว้างขวางถึงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับความขัดแย้งทางการเมือง แม้จะยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันทีเดียวนัก นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียง เช่น Huntington^๔ ให้ข้อสังเกตว่า เมื่อประเทศยากจนผ่านเข้าสู่ประสบการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และเศรษฐกิจอยู่ในขั้นขยายตัวนั้น ความไม่ลงรอยกันทางการเมืองเกิดเพิ่มขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าไม่มีการพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมเพียงพอ ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ความไม่สงบทางการเมืองอาจจะมาจากปัญหาความบั่นป่วน

๔ Goor, Rupesinghe และ Sciarone 1996 สะท้อนความเห็นของ Huntington จากงานหลายชิ้น S.P. Huntington *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT : Yale University Press, 1968) ; *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK : University of Oklahoma Press, 1991) ; "The Clash of Civilization ? ", *Foreign Affairs*, vol. 72, no 3, Summer 1993, pp. 22-29 ; "If not Civilizations, What ? Paradigms of the Post-Cold War World" *Foreign Affairs*, vol. 72, no 5, November/Decembre 1993, pp.186 - 94.

ทางการพัฒนาที่สร้างให้เกิดความต้องการใหม่ๆ มากขึ้น หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมเมือง ที่สร้างให้ผู้คนมีความคาดหวังสูง และมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการพัฒนา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงอาจจะคาดการณ์ได้ว่า ในช่วงที่มีการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเมืองอาจไม่มั่นคง และเมื่อต้องเผชิญกับความต้องการพัฒนาประชาธิปไตยของกลุ่มก้าวหน้าในสังคม ที่เริ่มก่อตัวขึ้นก็ยิ่งเสี่ยงต่อความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้นตามไปด้วย การเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังที่มักเข้าใจกันว่า เป็นปัจจัยที่สร้างเสถียรภาพนั้น กลับกลายเป็นปัจจัยที่มีส่วนสร้างความขัดแย้งได้ ฉะนั้นการพัฒนาถ้าไม่สามารถจัดการให้ได้ก็อาจเป็นดาบสองคม ทั้งนี้อาจต้องยอมรับว่า การพัฒนาบางครั้งนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมมากขึ้น มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันก็อาจจะพบว่า การพัฒนามาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้นก็อาจนำไปสู่ความต้องการพื้นที่ทางการเมืองของคนที่มีฐานะดีขึ้นจำนวนมากด้วย

อีกทัศนะหนึ่งที่มีความเห็นแตกต่าง คือทัศนะที่เชื่อว่า ความยากจนและการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับต่ำ มีส่วนเพิ่มปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองด้วยเช่นกัน มีการศึกษาที่แสดงถึงประเด็นการผนวกเศรษฐกิจของประเทศเข้ากับระบบตลาดโลก รัฐบาลที่ไม่สามารถเปิดรับความต้องการจากกลุ่มต่างๆ ได้ เพราะมีปัญหาการพึ่งพารายได้จากการส่งออกที่มีภาวะไม่แน่นอน ก็มีแนวโน้มของการเกิดรัฐประหารหรือทำให้เกิดการก่อตัวของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม หากไม่สามารถหามาตรการการแบ่งสรรและกระจายทรัพยากรที่จำเป็นตามที่คาดหวังได้ (Goor, Rupensinghe, Sciarone, 1996 : 24)

สำหรับสังคมไทยเราอาจไม่จำเป็นต้องหาข้อสรุปที่ชัดเจนว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจหรือความยากจนกันแน่ที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ทั้งนี้เพราะประเทศเราเองเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่า ทั้งการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาความยากจน

อาจจะเกิดขึ้นได้ภายในสังคมเดียวกัน และทั้งสองปัจจัยต่างนำไปสู่ความขัดแย้งและความไม่มั่นคงทางการเมืองได้ง่าย เนื่องจากการพัฒนาไม่สมดุล ทำให้เงื่อนไขของการเกิดความขัดแย้งเพิ่มเป็นสองเท่าตัว

นักวิชาการไทยในวงการศึกษารื่องสันติภาพ เช่น ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ได้ตั้งข้อสังเกตในทำนองเดียวกันว่า การเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสมัยใหม่อาจสร้างความตึงเครียดระหว่างกลุ่มในสังคมได้ ทั้งนี้เป็นไปได้ที่ว่า สังคมอาจมีปฏิกิริยาต่อการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน มีทั้งที่เร่งรัด ต่อต้าน ปรับเปลี่ยน และข้ามพ้นภาวะสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเร่งให้สังคมไปสู่ภาวะสมัยใหม่อย่างไม่มีลิมลุ่มลิมดา จะส่งผลให้เกิดความคับข้องทางสังคมได้ไม่ยากนัก (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, ๒๕๓๙ : ๕๗ - ๕๙) และทำนองเดียวกัน การพัฒนาที่มุ่งสู่การเป็นสังคมสมัยใหม่ในหลายกรณีที่เป็นการลอกเลียนแบบย่อมก่อให้เกิดความแปลกแยก และเมื่อภาวะทันสมัยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีที่บูชาลัทธิบริโภคนิยม ย่อมส่งผลให้การบริโภคกลายเป็นเรื่องเหลวไหล แต่เรื่องเหลวไหลนี้กลับมีพลังมากเกินไปสำหรับสังคมที่มีช่องว่างทางเศรษฐกิจมากๆ และมีข้อจำกัดทางทรัพยากร

คำถามสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ทำไมการพัฒนาจึงก่อให้เกิดผลในทางตรงกันข้าม แทนที่จะสร้างความสมานฉันท์ในสังคม ในทางกลับกันดูเหมือนว่า ยิ่งพัฒนาไปยิ่งมีปัญหาความขัดแย้งมากขึ้น มาถึงจุดนี้อาจจะมีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปหยาบๆ ข้างต้น เพราะยังอาจมีความเชื่อที่ว่าเมื่อถึงที่สุดแล้ว การพัฒนาจะนำไปสู่สันติภาพ และภาวะสมัยใหม่ก็เป็นหัวใจของการพัฒนาการเมือง คำถามดังกล่าวนำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับความซับซ้อนของปัญหาการพัฒนาและความขัดแย้งในบางประการ

ประการแรก การวิเคราะห์การพัฒนาด้วยจิตสำนึกทางการเมือง ทำให้ไม่อาจมองข้ามประเด็นสำคัญสามประการไปได้คือ คุณค่าหรืออุดม

การณ์ ผลประโยชน์ และอำนาจ (David Goldsworthy 2530) และด้วยเหตุนี้ เมื่อพูดถึงการเมืองเรื่องการพัฒนาเมื่อไรก็คงไม่พ้นปัญหาความขัดแย้งที่เข้าไปพาดพิงกับประเด็นหลักในการวิเคราะห์การเมืองทั้งสามส่วนด้วย การพัฒนาไม่ได้เกิดขึ้นในสูญญากาศ แต่อยู่ในบริบททางสังคม และการเมืองที่มีการเลือกและกำหนดทิศทางความเป็นไปของชีวิตผู้คนในสังคมสุดแล้วแต่ว่า ใครจะสามารถแย่งชิงการเป็นผู้กำหนด หรือมีอิทธิพลอื่นใดทำให้เกิดการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายไปเช่นนั้น ผลของการพัฒนาจะตกอยู่กับใคร และใครเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนทางสังคม ล้วนแต่เป็นเรื่องของการแข่งขันและแย่งชิงทั้งนั้น

ประการที่สอง ความแตกต่างในเป้าหมายและวิธีการพัฒนานั้น ไม่ได้เป็นปัญหาในตัวเอง สังคมที่เปิดกว้างย่อมจะต้องเผชิญกับความหลากหลาย และจะต้องมีวิธีการที่จัดการกับความแตกต่างได้ แต่ความแตกต่างจะเกิดเป็นปัญหาที่ต่อเมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ต้องการให้มีการคิดที่แตกต่างออกไป โดยต้องการเป็นฝ่ายที่ตัดสินใจและจัดการแต่เพียงลำพัง ทศนะท่านองนี้ ถ้าอยู่ในระดับรุนแรงก็อาจจะนำไปสู่พฤติกรรมความขัดแย้งที่มุ่งทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม กลายเป็นการแสดงออกถึงความแตกต่างที่ไม่สร้างสรรค์ และมีแนวโน้มของการใช้อำนาจที่เป็นความรุนแรงเข้าแก้ไขปัญหานั้นมากกว่าสันติวิธี ฉะนั้นการที่กักท้อเอาว่า การพัฒนาของชาติมีแนวทางเดียว และเป็นแนวทางที่กำหนดโดยผู้มีอำนาจในบ้านเมือง เท่ากับเป็นการสร้างความกดดันให้กับสังคมโดยอ้อม ความคิดเช่นนี้กระทบกับคนจำนวนมากที่ไม่ได้มุ่งหวังการพัฒนาแบบเดียวกัน และเมื่อการเมืองเปิดกว้างมากขึ้น การแสดงความเห็นและจุดยืนที่แตกต่างก็จริงจึงมากขึ้น ความคับข้องใจที่เคยถูกกดไว้ได้ถูกเปิดเผยมากขึ้น

ประการที่สาม แม้ว่าคนจำนวนหนึ่งอาจจะไม่ได้มีความคิดเป็น

อิสระ และพอใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาแบบที่เป็นอยู่ แต่เมื่อใดที่คนเริ่มรู้สึกว่าการสูญเสียเสรีภาพทางการเมืองไม่อาจทดแทนได้ด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อใดที่การพัฒนาไม่ได้ส่งผลประโยชน์แก่คนทั่วไปแล้ว เมื่อนั้นความชอบธรรมของการพัฒนาและระบบการเมืองที่เป็นอยู่ก็จะถูกตั้งข้อสงสัยมากขึ้นเรื่อยๆ และนำไปสู่การแสดงตัวของความขัดแย้ง ฉะนั้นเราจึงไม่อาจมองข้ามเนื้อหาของการพัฒนาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้หากจะเข้าใจปัญหาความขัดแย้ง บางครั้งธรรมชาติของการพัฒนาอาจทำให้คนไม่รู้สึกถูกปิดกั้น จนกระทั่งเมื่อคนจำนวนมากขึ้นถูกขับให้ออกไปเป็นกลุ่มคนชายขอบ ซึ่งได้รับความกดดันอันเนื่องมาจากขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และความรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันในสังคมเป็นความรู้สึกของความรุนแรงทางโครงสร้าง และนำไปสู่การปรากฏตัวของความขัดแย้งในที่สุด

เมื่อการพัฒนาเป็นเครื่องกำหนดชะตาชีวิตและความเป็นไปของคนในสังคมไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม มันจึงเป็นเรื่องที่อ่อนไหวต่อการเกิดความขัดแย้งได้ตลอดเวลา

ประการที่สี่ ความขัดแย้งเป็นสภาวะของการไปด้วยกันไม่ได้ แต่ละฝ่ายแสดงพฤติกรรมแข่งขันเพื่อเอาชนะกันด้วยการพยายามระดมทรัพยากรทางอำนาจมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้อีกฝ่ายหมดความสามารถที่จะบรรลุเป้าหมายที่เป็นปฏิกิริยาต่อฝ่ายตน ความขัดแย้งจำนวนมากยังหมายรวมถึงการกดขี่และทุจริตผลประโยชน์จากฝ่ายตรงข้าม สภาวะดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความต้องการครอบครองทรัพยากรที่มีอยู่จำนวนจำกัดนั้นภายในเวลาเดียวกัน นอกจากนั้นแล้วความขัดแย้งที่เป็นปัญหาใหญ่ยังมีพื้นฐานจากการกระทบกระทั่งศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และความเป็นเอกลักษณ์ของเผ่าพันธุ์ของตน การศึกษากรณีความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ (protracted conflict) สะท้อนให้เห็นว่า บ่อเกิดของความขัดแย้งนอกจากจะมาจากพื้นฐานของสังคมและ

ชุมชนที่มีองค์ประกอบของสมาชิกที่หลากหลายแล้ว ภายในโครงสร้างของความหลากหลายนั้นมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่มาก และกลไกของรัฐและสังคมไม่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานได้อย่างเสมอภาคกัน ส่งผลกระทบกระเทือนถึงปัญหาพื้นฐาน อันได้แก่ ความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ และการได้รับการยอมรับนับถืออย่างมีศักดิ์ศรี โดยมากแล้วกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองน้อยกว่าก็จะอยู่ในภาวะที่ล่อแหลมต่อการถูกกดขี่ ความขัดแย้งใดถ้ากระทบกระเทือนถึงปัญหาพื้นฐานของมนุษย์ก็จะมีแนวโน้มยืดเยื้อเพราะไม่สามารถหาจุดที่จะประนีประนอมหรือหาสิ่งทดแทนได้ง่าย (trade-off)*

ความต้องการพื้นฐานของผู้คนเป็นเรื่องสำคัญที่อาจจะเป็นเครื่องชี้ได้ว่า สังคมมีความมั่นคงเพียงพอหรือไม่ และมีเงื่อนไขที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งแฝงอยู่ภายในเพื่อรอการปะทุขึ้นมา เมื่อใดที่การพัฒนา มีลักษณะไม่สมดุล โอกาสที่ผลของการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันจะสั่งสมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นเงื่อนไขความขัดแย้งภายในสังคมเอง ก็เป็นไปได้มาก

การศึกษาเรื่องความมั่นคงในสังคมไทยในระยะหลังชี้ให้เห็นว่า นัยความหมายของความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วอย่างน้อยๆ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (๒๕๓๕) ศึกษากรณีปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าจากมุมมองของความขัดแย้ง

* ความเข้าใจเพิ่มเติมเกี่ยวกับความขัดแย้งอาจดูจากงานอื่นของผู้เขียน จันทนา บรรพศิริโชติ, "ความขัดแย้งในสังคมไทย : ช่องว่างของการรับรู้และความเข้าใจ" โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๒ และการศึกษาของคนอื่นๆ ที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงที่สำคัญ คือ Peter Wallensteen, "Understanding Conflict Resolution : A Framework". pp. 119 - 143, In Peter Wallensteen, Editor, *Peace Research : Achievements and Challenges*. Boulder & London : Westview Press, 1988, Paul Wehr, *Conflict Regulation*. Foreworded by Kenneth E. Boulding. Westview Special Studies in Peace, *Conflict and Conflict Resolution*. Colorado : Westview Press, 1979 และ Edward E. Azar, *The Management of Protracted Social Conflict : Theory and Cases*. Hamshire : Dartmouth, 1990.

ที่ส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศ การศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตที่สำคัญไว้ในตอนสรุปว่า "ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเข้าสู่สถานการณ์ที่ล่อแหลมต่อการไร้ความมั่นคง ซึ่งมีลักษณะหยั่งรากลึกยิ่งกว่าที่เคยมีมาก่อน เพราะเมื่อรากฐานทางสิ่งแวดล้อมเริ่มถูกทำลายลง เศรษฐกิจส่วนของเกษตรกรผู้ยากไร้ก็จะค่อยๆ ตกต่ำลง ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมก็จะค่อยๆ แตกสลาย และโครงสร้างทางการเมืองก็จะไม่มีความมั่นคง ...ในปัจจุบัน รูปธรรมของการได้เปรียบ-เสียเปรียบระหว่างภาคเศรษฐกิจของธุรกิจเอกชนกับภาคเศรษฐกิจของประชาชนเริ่มชัดเจนขึ้นแล้วภายใต้ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม การรุกคืบของการเข้าไปถือครองที่ดินขนาดใหญ่เพื่อทำสถานที่ท่องเที่ยว พักผ่อน หรือทำสนามกอล์ฟซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในสมัยก่อน" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, ๒๕๓๕ : ๙๐-๙๑)

การศึกษาเรื่องการพัฒนากับความขัดแย้งจึงเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นและอาจจะเป็นหัวใจหลักของความเข้าใจที่มาของความขัดแย้งในปัจจุบันได้ดีที่สุด คำถามที่สำคัญไม่ใช่เรื่องการพัฒนาหรือไม่พัฒนา แต่คือ การพัฒนาอย่างไรที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคในสังคม ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม หัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่การลดเงื่อนไขของความขัดแย้งทางโครงสร้างลง ขณะเดียวกันก็สร้างกลไกในการแก้ไขความขัดแย้งก็คือ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในกระบวนการพัฒนา

เนื้อแท้การพัฒนาแบบไทย

เกือบ ๔๐ ปีมาแล้วที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การพัฒนาด้วยการวางแผน (planned development) เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔) จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะกลางของแผนฉบับที่ ๘ (๒๕๔๐-๔๔) ในยุคแรกๆ ปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามเย็นที่การพัฒนา

ถูกทำให้เป็นอุดมการณ์ที่แผ่ขยายจากประเทศทุนนิยมตะวันตกมายังประเทศโลกที่สาม ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในเป้าหมายของการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจในเรื่องการพัฒนา โดยอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องชี้นำ การพัฒนาจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของรัฐในการต่อสู้กับอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะเวลาดังกล่าว มาอย่างมากมาย ดังที่มักมีการกล่าวอ้างถึงเสมอ

ดังที่ประเทศไทยเริ่มต้นการพัฒนาแบบสมัยใหม่ภายใต้บรรยากาศการเมืองแบบเผด็จการโดยทหาร ช่วยเสริมให้ลักษณะรัฐรวมศูนย์ที่มีมาอยู่ก่อนแล้ว^๖ มีอำนาจครอบคลุมทั้งทางการปกครองและการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือโครงสร้างการบริหารงานพัฒนาสมทบ โครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์พอดี แม้ว่าการเมืองไทยจะผ่านร้อนผ่านหนาวจากเผด็จการทหารสู่ประชาธิปไตยครึ่งใบ จนถึงปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญร่างขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ทว่าโครงสร้างการบริหารจัดการพัฒนายังอยู่ในมือของข้าราชการวิชาการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ร่องรอยของการพัฒนาแบบเผด็จการอย่างอ่อนๆ ยังคงอยู่ แม้ว่าการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้ปรับเปลี่ยนวิธีการและเป้าหมายจากการเน้นการเติบโตอย่างเดียวนำสู่การพัฒนาคน โดยการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้มากขึ้นในช่วงแผนสุดท้าย แต่แผนพัฒนาฯ ไม่ได้มีนัยสำคัญมากนักในปัจจุบัน เมื่อการพัฒนาผ่านมาถึงยุคที่ถูกกำหนดโดยตลาดเสรีที่กลายเป็นเครื่องมือทางอุดมการณ์ใหม่แห่งยุคโลกาภิวัตน์

การพัฒนาในประเทศไทยมีความชัดเจนเมื่อปรากฏนโยบาย

๖ การวิเคราะห์รัฐรวมศูนย์อย่างละเอียดได้จาก สุชาย ศรีรัตน์, "โลกาภิวัตน์กับปัญหา รัฐรวมศูนย์", ใน *การจัดการปกครอง, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการในวาระครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๒*, หน้า ๓-๑ ถึง ๓-๒๔

เศรษฐกิจออกมาใช้ในช่วงสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก่อนหน้านั้น *เค้าโครงการเศรษฐกิจ* ของปรีดี พนมยงค์ ที่ร่างขึ้นในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาของประเทศที่ชัดเจนแม้ว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำส่วนใหญ่ แนวคิดดังกล่าวจึงยังไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ^๗ ในช่วงเวลาต่อมา สมัยจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม (พ.ศ. ๒๔๙๐) รัฐเริ่มเป็นผู้ลงทุนในกิจการบางอย่าง หน่วยงานทหารมีกิจการภายใต้การดูแลจำนวนมากทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการทหาร ยุคนั้นแม้แนวทางการพัฒนาจะไม่เป็นระบบระเบียบ รัฐก็มีบทบาทมาก และยังมีบรรยากาศของการสร้างสรรค์ความเป็นไทย (Thai-ification) ถือว่าเป็นช่วงเวลาแห่งอุดมการณ์ชาตินิยม (Hewison, 1989 : 37) การพัฒนาสมัยใหม่ที่เริ่มต้นในสมัยจอมพล สฤษดิ์ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ได้เปิดให้ภาคเอกชนแสดงบทบาทในเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยมอย่างเต็มที่ ด้วยนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ขณะเดียวกันการพึ่งพาต่างประเทศกลายเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการพัฒนา ทั้งในลักษณะของการลงทุน ความช่วยเหลือทางวิชาการ และเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า ยุคของจอมพล สฤษดิ์ จึงมักถูกวิจารณ์ว่า เป็นทุนนิยมพึ่งพา เมื่อการพัฒนาผ่านเลยมาถึงยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ การขยายตัวของทุนนิยมเสรีทำให้ภาพพจน์ของการพึ่งพากลายเป็นเรื่องไม่สำคัญ แต่ในทางปฏิบัติการเติบโตของเศรษฐกิจยังต้องพึ่งเงินลงทุนจากต่างประเทศ ดูเหมือนว่าคนไทยจะไม่รู้จักนโยบายเศรษฐกิจอื่นใดที่แถลงโดยรัฐบาลสมัยต่างๆ นอกจากการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ การสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนเป็นประเด็นตัดสินใจว่าเศรษฐกิจจะยั่งยืนได้หรือไม่ แม้ว่า

๗ โปรดดูรายละเอียดได้ใน *รวมข้อเขียนของปรีดี พนมยงค์* : ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย, กรุงเทพฯ : โครงการ "ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย" และ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖, หน้า ๑๖๗ - ๓๑๑, ตีพิมพ์อีกครั้งใน *เค้าโครงการเศรษฐกิจ* ของหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) หนังสือชุด "ครบรอบ ๑๐๐ ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส"

ประเทศจะประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของเงินทุนโดยเสรี นโยบายทางเศรษฐกิจหลักก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง

ตั้งแต่เริ่มต้นการพัฒนาสมัยใหม่ด้วยการวางแผน ประเทศไทยมีทิศทางการพัฒนาแบบเดียวคือการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมตามแบบทุนนิยม แต่ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีการกล่าวถึงกันมาโดยลำดับ ได้แก่ การเน้นการลงทุนโดยภาครัฐ การส่งเสริมการลงทุนในประเทศด้วยการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า การดึงดูดเงินตราต่างประเทศด้วยการส่งออก และการเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ (foreign direct investment) ไปจนกระทั่งการเปิดตลาดเสรีทางการค้าที่ขยายตัวต่อไปยังการเงินและการลงทุน โดยการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกในปัจจุบัน

เพื่อเร่งรัดการเติบโตของเศรษฐกิจ ประเทศไทยเลือกใช้การพัฒนาแบบไม่สมดุล (ดู กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ๒๕๓๕ ; Bello, Cunningham and Li, 1998) คือให้ลำดับความสำคัญแก่ภาคอุตสาหกรรม และกำหนดศูนย์กลางความเจริญเป็นเป้าหมาย โดยหวังว่าจะส่งผลกระทบต่อน้อยที่ยากจนต่อไป (trickling down effect) แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้ต่างออก เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น^๔ นโยบายเพื่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคจึงเกิดตามมา ขณะเดียวกันก็มีการให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องคุณภาพชีวิตมากขึ้นด้วย มีการจัดทำตัวชี้วัดความต้องการพื้นฐานเพื่อกำหนดงบประมาณให้สอดคล้องกับปัญหาของพื้นที่ อย่างไรก็ตาม วิกฤติของนโยบายสังคมไม่สามารถเทียบ

๔ เมธี ครองแก้ว วิเคราะห์ความยากจนอย่างสืบเนื่อง ได้ให้ข้อสังเกตว่า ช่องว่างรายได้แคบลงช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ แต่เพียงช่วงระยะสั้นและกลับต่างออกไปอีก โปรดดูเพิ่มเติม Social Development in Thailand : A National Report, "Chapter 2 : Poverty and Income Distribution", the Special Session of the General Assembly on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development, Geneva, 26 - 30 June 2000. นอกจากนี้ยังเชื่อกันว่า ถ้าปล่อยให้เงินไปตามกลไกตลาด เศรษฐกิจต้องมีระดับการเจริญเติบโตให้ได้อย่างต่อเนื่องพอสมควร กว่าจะสามารถลดช่องว่างของรายได้สำเร็จ

เคียงได้กับความเร่งร้อนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากยังคงพบความชะงักงันของการปฏิรูปที่ดิน การประกันสังคม ค่าจ้างแรงงาน ปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน และความเชื่องช้าเรื่องการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งความล่าช้าของระบบภาษีเพื่อการกระจายรายได้ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงการขาดการส่งเสริมองค์กรสำหรับผู้ใช้แรงงานและเกษตรกร^๙

เกือบ ๔๐ ปีของการพัฒนาสมัยใหม่ ประเทศไทยถูกมองว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าวัดกันด้วยการเปลี่ยนแปลงระดับรายได้ต่อหัวและตัวชี้วัดทางประชากร รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ๒๕๔๒ จัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกสำหรับประเทศไทยโดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP) ชี้ว่า ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างมากในเรื่องการพัฒนาคนเมื่อประเมินจากการขยายบริการพื้นฐานทางสาธารณสุขและการศึกษา และการลดลงของความยากจนเชิงรายได้

ความสำเร็จดังกล่าวแลออกมาด้วยอะไร ? คนจำนวนมากนึกถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ต่างรู้สึกได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องอ้างตัวเลขการวิจัยที่มีผู้ทำไว้หลายชิ้นแล้ว ทำนองเดียวกัน รายงานของ UNDP ฉบับดังกล่าวได้ทั้งท้ายประเด็นที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าความสำเร็จว่า “.....การพัฒนาดังกล่าวมีต้นทุนสูง และได้ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ซึ่งรายงานฉบับนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษสามประเด็น คือ

๑) การพัฒนาที่ไม่สมดุล ความไม่เท่าเทียม และความลำเอียงระหว่างหญิง - ชาย และความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณูปโภคต่างๆ

๒) ความแตกแยกเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางสังคม การ

^๙ เกี่ยวกับผลกระทบการพัฒนาแบบไทยที่เชื่อมโยงมาถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ดู Walden Bello, Shea Cunningham and Li Kheng Poh, *A Siamese Tragedy : Development & Disintegration in Modern Thailand*, London : Zed Books, 1998.

กีดกร่อนของต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรม

๓) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม^{๑๐}

การที่ความสำเร็จของการพัฒนาทางวัตถุมีต้นทุนสูงนั้นไม่ได้มีสาเหตุมาจากไหน ในประการแรก การใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลเป็นเหตุในตัวเองอยู่แล้ว ประการที่สอง ด้วยเหตุดังกล่าว กระบวนการพัฒนาในตัวเองจึงเป็นกระบวนการซ้อนทับหลายชั้น ชั้นแรกเป็นกระบวนการปิดล้อมการพัฒนา ชั้นที่สองเป็นกระบวนการเบียดขับและคนตกขอบ และชั้นที่สามเป็นกระบวนการตกเป็นเหยื่อการพัฒนา

การปิดล้อมการพัฒนา การพัฒนาแบบที่เป็นอยู่นี้เป็นที่ยึดเยียดประเภทหนึ่ง เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบๆ ตัวบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีทางเลือกมากนัก ยกเว้นตลสมบัติ (๒๕๓๙) ศึกษาชุมชนท่าเกวียนเพื่อให้ความกระจ่างว่า ในสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด การพัฒนาโดยรัฐเป็นการวิตรอนอำนาจของชุมชนในหลายด้าน ที่สำคัญคือ วัฒนธรรมท้องถิ่น ทรัพยากร และสิทธิในการจัดการ ตัวอย่างโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในปัจจุบันที่ผู้ได้รับผลกระทบมองว่าเป็นการยึดเยียดนี้ ส่วนใหญ่มาจากวาทกรรม "การพัฒนาแห่งชาติ" ที่รัฐสร้างขึ้น ซึ่งเป็นเมฆหมอกปิดบังนัยสำคัญของท้องถิ่น (ดู Philip Hirsch, 1988 : 68) การพัฒนาเกิดขึ้นโดยไม่หลงเหลือความหมายที่ควรจะเป็น คือการปลดปล่อยมนุษย์จากพันธนาการของความขัดสน (deprivation) และทำให้มนุษย์มีอิสรภาพจากพันธนาการทั้งปวง (พระธรรมปิฎก ๒๕๓๙ : ๑๙๓)

กระบวนการเบียดขับ (exclusion) และการตกขอบ (margina-

lization) การเลือกให้ความสำคัญต่อเป้าหมายหนึ่งใดในการพัฒนามีผล ชิดกันคนจำนวนหนึ่งออกไปไม่ให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา โดยเฉพาะ การเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิในการรับการดูแลจากรัฐ กลุ่มคนด้อยโอกาส จึงเกิดขึ้น กลุ่มคนด้อยโอกาสเหล่านั้นนอกจากจะเข้าไม่ถึงกระบวนการ ตัดสินใจแล้วยังง่ายต่อการถูกมองว่าเป็น "คนอื่น" (สุริชัย หวันแก้ว, ๒๕๔๑) ในระบบตลาดเสรีได้ให้โอกาสและขณะเดียวกันเลือกสรรคนที่ดีที่สุดให้อยู่ ในเวทีของการแข่งขัน ขณะเดียวกันก็ละทิ้ง "คนอื่น" เช่น ชนกลุ่มน้อย และคนยากจนที่เสียงไม่ดัง รวมทั้งผู้หญิงและเด็กผู้แบกรับภาระการเป็น แรงงานราคาถูกเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ^{๑๑}

การตกเป็นเหยื่อการพัฒนา (victimization) ความไม่มั่นคงอย่าง หนึ่งเกิดขึ้นในกระบวนการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เหลวไหล คือความหวั่นไหวว่า เมื่อไรจะถูกเลือกให้เป็นผู้เสียสละเพื่อชาติ โดยการ โยกย้ายที่ทำกิน เปลี่ยนอาชีพ โดนเดียดจากเครือญาติ และถูกกดดัน ด้วยความรู้สึกลัวว่าสังคมไม่ยุติธรรม ในอีกหลายกรณี อุบัติภัยจากเทคโนโลยี มลภาวะร้ายแรงจากอุตสาหกรรม และภัยธรรมชาติที่เกิดจากน้ำมือ มนุษย์ อาจเปลี่ยนแปลงชีวิตผู้คนจากหน้ามือเป็นหลังมือชั่วข้ามคืน เหยื่อ การพัฒนาเกิดขึ้นได้ทุกวันและกับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นหรือจน ในสังคมที่เต็มไปด้วย ความเสี่ยงที่ปราศจากหลักประกัน แต่ผู้ที่ตกที่นั่งลำบากมากกว่า คือคนด้อยโอกาส เนื่องจากความสามารถเลือกมีชีวิตที่ปลอดภัยมีน้อย กว่า (Chantana Banpasirichote, 1977)

กระบวนการที่เกิดขึ้นทับซ้อนดังกล่าวจะเป็นปัญหามากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของเป้าหมายการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และขึ้นอยู่กับความสามารถของสังคมในการตระหนักรู้ในปัญหานั้น

๑๑ ดูเพิ่มเติม สังคมศาสตร์ ฉบับสังคมศาสตร์กับการศึกษาคนชายขอบ, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๔๑)

ความขัดแย้งในการพัฒนาเป็นผลมาจากผู้ตกเป็นเหยื่อในกระบวนการที่ทับซ้อนกันของการพัฒนานั้น ต้องการพลิกผันสถานการณ์จากการเป็นผู้รับผลกระทบมาเป็นผู้กำหนดการพัฒนาเสียเอง ปฏิภานของสังคมต่อปัญหาข้างต้นมีทั้งจากกลุ่มผู้ที่ต้องการหลุดพ้นจากการเป็นผู้แบกรับภาระ กลุ่มที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่เป็นธรรมมากกว่านี้ และกลุ่มที่ต้องการเพียงผลกระทบให้พ้นตัว (not in my backyard syndrome) ความขัดแย้งในการพัฒนาจึงเกิดได้จากแรงผลักดันที่มาจากหลายแนวรบมาก

อุปติการความขัดแย้งในการพัฒนาปัจจุบัน

การศึกษาที่เปิดโปงให้เห็นปัญหาเบื้องหลังของตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่พุ่งขึ้นสูงสุดสูงสุดนับตั้งแต่รัฐบาลชาติชายในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมา คือการศึกษาการเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจนโดยประภาส ปิ่นตบแต่ง (๒๕๔๑) ที่ได้รวบรวมกรณีการประท้วงที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจเพื่อสะท้อนให้เห็นที่มาของการประท้วงที่เป็นอาการของปัญหาความไม่สมประกอบของการพัฒนาประเทศ ประภาสได้แบ่งการประท้วงออกเป็นยุค และพบว่า การแสดงความไม่พอใจของประชาชนด้วยการประท้วงขยายตัวมากขึ้นในช่วงการเมืองเปิด คือหลังยุคเปรม แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบก่อนหน้านี้ไม่มีการประท้วงเลย เพียงแต่เนื้อหาของ การประท้วงส่วนใหญ่เป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ประเด็นเรื่องการพัฒนาปรากฏมากขึ้นเมื่อมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลังยุคนายกรัฐมนตรีเปรม การเคลื่อนไหวของประชาชนที่บางครั้งแสดงออกมาด้วยการประท้วงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองในระยะต่อๆ มา แม้ว่าจะไม่สามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างถอนรากถอนโคนก็ตาม เท่าที่ผ่านมาในอดีตเมื่อความขัดแย้งปะทุขึ้นมาและเกิดการตระหนกในปัญหาความขัดแย้งนั้นโดยทั่วกัน ก็จะเป็นหนทางนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในที่สุด ผู้ที่ทำการ

ประท้วงในฐานะที่เป็นผู้ทำทนายอำนาจและความชอบธรรมของผู้นำ อาจไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหให้กับตัวเองในเวลานั้น แต่ผลกระทบที่เป็นการเรียนรู้ทำให้ปัญหาได้รับการยกระดับไปสู่ประเด็นทางการเมืองและนโยบายที่ต้องได้รับการเอาใจใส่ และประสบการณ์นี้ส่งผลต่อมาทำให้สังคมเริ่มมีความมั่นใจมากขึ้นที่จะคิดเห็นแตกต่างได้ โดยไม่ถูกประหัตประหาร แม้ว่าในชั้นปัจจุบันจะยังไม่มียุทธวิธีการบริหารความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพทำให้คนไม่มั่นใจในการแสดงออกซึ่งความเห็นที่แตกต่างก็ตาม

การรวบรวมข้อมูลการประท้วง ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๓, ๒๕๓๗ และ ๒๕๓๘ รวบรวมโดยประภาส ปันตบแต่ง ซึ่งให้เห็นว่า ปัญหาการพัฒนาได้เคลื่อนตัวมาสู่ประเด็นทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ก่อนหน้านี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (๒๕๓๙) ได้ชี้ให้เห็นถึงอาการของปัญหาในช่วงที่สังคมอยู่ภายใต้อิทธิพลของเผด็จการทหาร (พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๑๙) ช่วงนั้นขบวนการแรงงานจะเป็นกลุ่มเรียกร้องที่ชัดเจนมากที่สุด จากนั้นในปี ๒๕๓๓ การประท้วงที่เกี่ยวกับปัญหาที่ดิน น้ำ และป่าไม้จึงมีมากขึ้น จากจำนวนการประท้วงทั้งหมด พบว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ร้อยละ ๓๔ สัดส่วนของปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในการประท้วงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๗ และ ๔๔ ในปี ๒๕๓๗ และ ๒๕๓๘ ตามลำดับ และถ้านับรวมการประท้วงทั้งหมดก็จะพบว่าในปีหนึ่งมีการประท้วงไม่ต่ำกว่า ๗๐๐ ครั้ง นั้นหมายความว่าในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา เกิดการประท้วงที่โตขึ้นหนึ่งในประเทศไทยอย่างน้อยวันละสองครั้ง (ประภาส ปันตบแต่ง, ๒๕๔๑ : ๓๐, ๓๙)

รูปธรรมของปัญหาความขัดแย้งที่รวบรวมไว้ในการศึกษาของประภาส เป็นเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประกาศพื้นที่อุทยานซ้อนทับกับที่ดินทำกินของชาวบ้าน นอกจากนั้นยังเป็นกรณีของการต่อต้านโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่คาดว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อครอบครัวและชุมชนของเกษตรกรจำนวน

หนึ่ง การเรียกร้องค่าชดเชย การบุกรุกที่ดินสาธารณะ ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม ไปจนกระทั่งเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ไปด้วยกันไม่ได้ระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

ข้อมูลของรัฐบาลปัจจุบันชี้ให้เห็นว่า ภายหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ จำนวนการประท้วงมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ประกาศ ปินตบแต่ง ได้รวบรวมเอาไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗-๓๘ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ประเทศตกอยู่ในฐานะล้มละลายทางเศรษฐกิจ การประท้วงเพิ่มสูงขึ้นถึง ๘๑๕ ครั้ง และการประท้วงยังคงเกิดขึ้นสม่ำเสมอ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และ ๒๕๔๒ ด้วยจำนวนปีละ ๗๐๙ และ ๗๔๑ ครั้ง ตามลำดับ การชุมนุมประท้วงตามรายงานของรัฐบาลไม่ได้เป็นประเด็นปัญหาเล็กๆ น้อยๆ หรือเป็นเพียงการเรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะหน้าอย่างเดียว แต่จำนวนมากเป็นประเด็นทางนโยบายที่ต้องการการตัดสินใจในระดับทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับโครงสร้าง ในรายงานของรัฐบาลอ้างถึงปัญหานี้สิบเลขตรกร ราคาผลผลิต ผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่ต่อคนยากจน การต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปัญหานโยบายประมงที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เป็นต้น (ไทยโพสต์, ๒๕๔๓ : ๒)

แม้ว่าความสนใจปัญหาความขัดแย้งจะพุ่งตรงไปที่การชุมนุมประท้วงเพราะเป็นรูปธรรมที่มองเห็นได้ แต่ความขัดแย้งจำนวนมากไม่ได้ปรากฏตัวเสมอไป ทั้งนี้เพราะการปรากฏตัวของความขัดแย้งต้องมีการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมขัดแย้งหรือต่อสู้กันของทั้งสองฝ่าย ซึ่งมักจะเริ่มจากการทำทลายอำนาจและความชอบธรรมโดยฝ่ายที่เสียเปรียบ ความขัดแย้งที่ไม่มีการแสดงออกจึงถูกซ่อนอยู่ภายใต้โครงสร้างสังคมที่มีความรุนแรง รอคอยแต่เพียงวันที่จะปะทุและเปิดเผยตัวออกมา ลักษณะเช่นนี้เป็นความขัดแย้งแฝงตัวหรือความขัดแย้งเงียบ (latent conflict)

มีการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนในภาคตะวันออกที่ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า สังคมไทยเต็มไปด้วยความขัดแย้งเงียบ ดัง

ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมชายฝั่งตะวันออก ดูเหมือนจะประสบความสำเร็จตรงที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งมากมายนัก มีการต่อต้านของชุมชนประมงแหลมฉบังที่ไม่ต้องการย้ายออกจากพื้นที่ที่ถูกเวนคืนเพื่อการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก แต่ก็ไม่ได้พัฒนาไปเป็นความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ เรื่องยุติลงได้ แต่ปัญหาได้รับการแก้ไขหรือไม่ในสายตาของผู้ได้รับผลกระทบนั้นไม่มีใครทราบได้ นอกจากจะเห็นได้ว่า ชาวประมงจำนวนหนึ่งถูกผนวกเข้าไปเป็นคนงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ อีกจำนวนหนึ่งย้ายที่ทำกินไปที่อื่น และอีกมากที่ปักหลักต่อสู้โดยไม่ยอมย้ายไปอยู่ที่ใหม่

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกทำให้คนได้รับ “ผลประโยชน์” ทางใดทางหนึ่ง แต่ก็แฝงไปด้วยเงื่อนไขของความขัดแย้ง ตั้งแต่การถูกรุกคืบของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในที่ตั้งที่ดีที่สุดของภาคตะวันออก และการถอยร่นของชาวประมงขนาดเล็กและเกษตรกรรายย่อย โดยการเปลี่ยนอาชีพ และการแตกกระจายไปประกอบอาชีพที่อื่น นอกจากนั้น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเลยังหลากหลายแต่ไปด้วยกันไม่ค่อยได้ จนเกิดการแข่งขันกัน อาทิ ระหว่างกิจกรรมการท่องเที่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงชายฝั่งกับอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว การกระทบกระทั่งกันระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมกับพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีปัญหามลภาวะอุตสาหกรรมเป็นเชื้อไฟ (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, ๒๕๔๑)

หลังจากที่โครงการได้พัฒนามาไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี ความขัดแย้งที่แฝงเร้นค่อยๆ เปิดเผยต่อสาธารณะมากขึ้น ทั้งนี้เพราะความรุนแรงของปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรและผลกระทบจากการพัฒนาเพิ่มขึ้นเกินขอบเขตความอดทน และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาเรื่องอากาศเป็นพิษจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด การหาที่ตั้งโรงงานกำจัดขยะอุตสาหกรรมที่ระยอง กรณีพิพาทเรื่องการบุกรุกที่ดินบนเกาะสีชัง และที่อื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัญหาความขัดแย้งนั้น จำนวน

หนึ่งไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นเพราะเป็นเรื่องของการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือกฎหมาย และถ้าสามารถบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้ก็สามารถยุติความขัดแย้งได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายกรณีที่เป็นผลมาจากการไม่มีบรรทัดฐานที่จะตัดสินปัญหาที่เกิดขึ้น กับทั้งยังไม่มีวิธีการเผชิญหน้ากับปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันปัญหาใหม่ก็กำลังจะเกิดมากขึ้นเรื่อยๆ ในวิกฤตสิ่งแวดล้อม นั่นคือ ภาวะการผลัดภาระให้พ้นตัว นับตั้งแต่ส่วนราชการ ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ชุมชน และพลเมืองทั่วไป ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่รวมเรียกว่า วิกฤตของการจัดการปกครองที่รัฐอ่อนแอและประชาชนขาดความรับผิดชอบร่วมกัน เป็นผลพวงที่ตกทอดมาจากการที่สังคมอยู่ภายใต้รัฐรวมศูนย์เป็นเวลานานเกินไป

แม้ว่ารัฐจะเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา และกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในกระบวนการพัฒนาจำนวนมากเป็นปัญหาระหว่างรัฐกับราษฎร แต่เมื่ออิทธิพลของตลาดมีมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ แนวโน้มการขยายตัวของคู่ขัดแย้งก็มีมากขึ้นตามไปด้วย ภาคธุรกิจเอกชนได้เริ่มเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค กรณีความขัดแย้ง เช่น โรงงานจำกัดขยะอุตสาหกรรมที่จังหวัดระยอง (เจนนิก) กรณีเรื่องเรือปลากะตักปั่นไฟ โรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หรือกรณีขานาข้าวกับชาวนากุ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ครอบคลุมประเทศไทย ประชาชนมีแนวโน้มเคลื่อนย้ายมากขึ้น และชุมชนก็จะมีหลากหลายมากยิ่งขึ้น ในสภาพเช่นนี้คาดหมายได้ว่า กระแสของการฟื้นฟูอัตลักษณ์รวมทั้งชาติพันธุ์นิยม (ethnocentrism) ก็จะเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการยึดหลักมาตรฐานโลกบางอย่าง เช่น ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เราอาจจะได้ประสบกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนและระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์มากยิ่งขึ้น กรณีปัญหาการแย่งน้ำระหว่างชาวเขากับชาวพื้นราบที่จอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ก็เป็นตัวอย่งที่ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรขยายตัวไปสู่เรื่องชาติพันธุ์ได้อย่างง่ายดาย กรณีปัญหา

ยาเสพติดที่ชาวเขาถูกมองอย่างมีอคติ ปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าว และผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังจะขยายตัวมากขึ้นในอนาคต อันใกล้ ฉะนั้นในท้ายที่สุด รัฐที่เป็นคู่ขัดแย้งหลักในปัจจุบันก็จะกลายเป็น คนกลางที่ควบคุมกติกาและจัดการความขัดแย้ง ฉะนั้นศักยภาพ ความเป็น อิสระของรัฐ และทัศนะที่เปิดกว้างต่อปัญหาความขัดแย้ง จะเป็นส่วนสำคัญ สำหรับการแก้ไขความขัดแย้ง

มูลเหตุความขัดแย้ง

จะเห็นว่าความขัดแย้งจำนวนมากถูกมองว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ รัฐบาลหลายสมัยก็มักจะแสดงออกซึ่งความเข้าใจเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็น เพราะไม่ต้องการให้ความชอบธรรมกับบรรดากลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่ม ผู้ประท้วงทั้งหลาย ดังนั้นจึงเป็นการง่ายที่จะปิดให้เรื่องของการเรียกร้อง มีภาพของผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มทำให้สาธารณชนเบื่อนายการประท้วง แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่ต้องการแก้ไขปัญหามากไปกว่าการพิจารณา จัดสรรผลประโยชน์ให้กลุ่มที่เรียกร้อง และทางเลือกสำหรับการแก้ปัญหา ก็มีไม่มากนัก เพียงแค่หาจุดที่พอจะตกลงกันได้เท่านั้น ตัวอย่างเช่น ถ้า รัฐบาลเข้าใจว่า การเรียกร้องค่าชดเชยจากผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่เป็น เรื่องของผลประโยชน์ ค่าตอบก็มีให้เลือกระหว่างจ่าย ไม่จ่าย หรือ จ่ายเท่าไร มากกว่าที่จะลงลึกไปถึงสภาพปัญหาของผู้ได้รับผลกระทบ โดยรวม และอันที่จริงแล้ว หากความขัดแย้งจำกัดขอบเขตอยู่ที่เรื่องผล ประโยชน์ การแก้ไขก็คงจะไม่หนักหนาเพราะต่างฝ่ายต่างมีเป้าหมายเดียวกัน สามารถที่จะเจรจากันได้ไม่ว่าจะด้วยวิธีต่อรองหรือไกล่เกลี่ย การต่อ รองเรื่องผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดคือ เรื่องราคารวมผลผลิต ค่าจ้างแรงงาน หรือ แม้แต่เรื่องค่าชดเชยผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่บางกรณี

การเรียกร้องที่มีฐานของผลประโยชน์เช่นนี้ อันที่จริงเป็นส่วนหนึ่ง ของกระบวนการนโยบายที่อาศัยการกดดันเพื่อแสดงออกถึงประเด็น ปัญหาที่ต้องการการตอบสนอง ยกเว้นจะมีการขัดขวางจากกลุ่มอื่น หรือ

แม้แต่รัฐบาลเองก็จะกลายเป็นความขัดแย้ง ขณะเดียวกันความขัดแย้งที่เบื้องหน้าดูว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ แต่เบื้องหลังกลับกลายเป็นเรื่องที่ต้องตอบคำถามลึกซึ้งมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อไม่มีบรรทัดฐานว่าใครจะมีสิทธิ์เรียกร้องอะไรหรือไม่ ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน ในทางปฏิบัติอาจจะต้องแก้ไขเรื่องอื่นๆ ที่เหนือกว่า โดยเฉพาะเรื่องการสูญเสียศักยภาพที่จะพัฒนาตัวเองในฐานะพลเมืองเต็มขั้น

เมื่อประเมินตัวอย่างกรณีปัญหาความขัดแย้งในช่วงสาม-สี่ปีที่ผ่านมา จะพบว่า ที่มาของความขัดแย้งมีความซับซ้อนมากกว่าเรื่องผลประโยชน์ขัดกันระหว่างกลุ่ม มีกรณีขัดแย้งที่มีการถกเถียงในระดับชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความซับซ้อนของประเด็นความขัดแย้งอยู่หลายกรณี เช่น เชื้อนปากมุล เชื้อนแก่งเสือเต้น เชื้อนราษีไศล โครงการกำจัดขยะอุตสาหกรรม (เจนโก้) โครงการวางท่อก๊าซพม่า-ไทย โรงไฟฟ้าหินกวดและบ่อนอก โรงกำจัดน้ำเสียสมุทรปราการ กรณีปัญหาเรือปลากะตักปั่นไฟ และกรณีแย่งน้ำระหว่างชาวเขากับชาวพื้นราบที่อำเภอจอมทอง เป็นต้น เมื่อรวบรวมกรณีปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นแล้ว แทบไม่น่าเชื่อว่า ในระยะเวลาไม่กี่ปี สังคมไทยมีเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขได้มากมาย และบางกรณีมีการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาทั้งโดยจงใจและไม่จงใจ

ปัญหาต่างๆ ที่ไม่ได้รับการคลี่คลายข้างต้นแม้จะมีความแตกต่างกันในคู่ขัดแย้งและประเด็นปัญหา แต่หากพิจารณาลักษณะพื้นฐานของปัญหาที่เกิดขึ้นจะเห็นว่า มีลักษณะร่วมกันหลายประการที่สะท้อนให้เห็นมูลเหตุแห่งความขัดแย้งในการพัฒนาในสังคมไทย

ในขณะที่มีกรณีขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเองอยู่มากมายนั้น ประเด็นที่ขัดแย้งส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้ายๆ กัน เนื่องจากสังคมเรามีปัญหาเดิมๆ ที่เกิดขึ้นซ้ำซ้อน เพียงแต่ต่างกรรม ต่างวาระ ต่างคู่ขัดแย้งกัน ประเด็นที่มีความขัดแย้งกันส่วนใหญ่ อาทิ ประเด็นเรื่องค่าชดเชยผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ ที่ตั้งโครงการกำจัดขยะและกากอุตสาหกรรม การเคลื่อนย้ายชุมชน

ออกจากป่า การแย่งชิงทรัพยากร สิทธิการครอบครองและการใช้ประโยชน์
พื้นที่ป่า ผลกระทบอุตสาหกรรม และปัญหาใหม่ที่กำลังจะมีแนวโน้มขยาย
ตัวในอนาคต คือ ประเด็นเชื้อชาติและกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น กรณีชาวเขา
และแรงงานต่างด้าว

นอกจากนั้นยังมีข้อน่าสังเกตที่สำคัญอีกที่ว่า ภูมิทัศน์ความ
ขัดแย้งแต่ละครั้งไม่ได้มีประเด็นขัดแย้งเกิดขึ้นเพียงประเด็นเดียว แต่
มักจะประกอบไปด้วยปัญหาหลายเรื่อง ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นเพราะ
ลักษณะของการพัฒนาเองที่เกี่ยวข้องพาดพิงทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และ
สังคมแล้ว ยังเป็นผลมาจากปัญหาพื้นฐานของสังคมไทยในเรื่องความ
ไม่เสมอภาค ความขัดแย้งในบางกรณีเป็นผลมาจากการรวมพลังกันต่อ
สู้กับอำนาจรัฐ^{๑๒} ปัญหาเดียวกันนั้นจึงได้รับการตีความและเสนอต่อ
สาธารณะเป็นประเด็นขัดแย้งหลายระดับ คือ **ระดับพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง
กับชีวิตความเป็นอยู่ และระดับนโยบาย และแนวทางการพัฒนา**
ดังเช่น ความขัดแย้งเรื่องเขื่อนไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะเรื่องค่าชดเชยอย่าง
เดียว ยังมีประเด็นเรื่องความคุ้มค่าของเขื่อนจากมุมมองของการพัฒนา
ที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการตั้งคำถามต่อการประเมินต้นทุนผลตอบแทน และ
ขอบเขตของการพิจารณาเรื่องผลกระทบด้วย รัฐบาลส่วนใหญ่ไม่ได้ให้
ความสนใจต่อประเด็นนโยบายและแนวทางการพัฒนา แต่ลดคุณค่าของ
ประเด็นขัดแย้งเป็นเพียงเรื่องผลประโยชน์

๑๒ การฉกฉวยกำลังเพื่อต่อสู้กับอำนาจรัฐจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่พบในกรณีความขัดแย้ง
จำนวนมาก โดยเฉพาะ ถ้าเป็นคนในชนบท เหตุผลที่สำคัญอยู่ที่การเสริมสร้างอำนาจให้กับตัว
เองให้อยู่ในฐานะที่จะเจรจาต่อรองกับรัฐได้ การฉกฉวยกำลังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับ
ประเด็นปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของพวกเขา และเนื่องจากคนชนบทที่ไม่ได้รวมตัวกันจะ
เป็นกลุ่มคนที่ไม่มียานพาหนะเพียงพอส่งไปทั่วประเทศไทย การฉกฉวยกำลังนำไปสู่การเชื่อมโยงองค์กรอื่นๆ
ในสังคมด้วย เช่นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นประเด็นปัญหาที่ขัดแย้งจึงเป็นผล
รวมของความต้องการของหลายกลุ่ม การแสดงออกถึงประเด็นความขัดแย้งจึงมีหลายระดับ ซึ่ง
ล้วนมุ่งแก้ปัญหาเดียวกันคือการแก้ไขทั้งระบบ (ดูเพิ่มเติม ฉันทนา บรรพศิริโชติ และอุษณีย์
ศิริสุนทรไพฑูริย์ "รายงานการประเมินผล ศูนย์ฝึกอบรมสิ่งแวดล้อม กลุ่มเพื่อนประชาชน"
เสนอต่อมูลนิธิ Heinrich Boll, ๒๕๔๐)

ดังตัวอย่างกรณีเขื่อนปากมูล ความขัดแย้งเริ่มต้นตั้งแต่ประเด็นต่อต้านการสร้างเขื่อนด้วยเหตุผลที่ว่า จะไม่คุ้มค่า เพราะผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนและระบบนิเวศมีมากเกินไป นอกจากนั้นแล้วแม่น้ำมูลเป็นชีวิตของชุมชนที่อยู่ตามสายน้ำ การเปลี่ยนแปลงใดๆ มีผลกระทบทางจิตใจด้วย การต่อต้านดำเนินเรื่อยมาโดยกลุ่มคนที่ต่อต้านเปลี่ยนแปลงไปในเวลาเกือบ ๑๐ ปี ถึงกระนั้น การต่อต้านไม่สามารถหยุดยั้งการก่อสร้างเขื่อนได้ ประเด็นการต่อสู้จึงขยายตัวออกไปสู่การจัดการกับผลกระทบโดยมีเรื่องค่าชดเชยเป็นประเด็นสูง กรณียากมูลเป็นกรณีตัวอย่างที่ถูกเรียกร้องให้มีการให้ความหมายของผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนกันใหม่ ทางกรไฟฟ้าฝ่ายผลิตผู้เป็นเจ้าของโครงการให้เหตุผลว่า เขื่อนปากมูลใช้เทคโนโลยีใหม่และไม่ใช้เขื่อนเก็บกักน้ำโดยที่เข้าใจกันทั่วไป ด้วยเหตุนี้การวางกรอบเรื่องการจัดการผลกระทบจึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากเขื่อนอื่นๆ คือ ไม่ได้มีการอพยพราษฎรออกไปทั้งหมด ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ชาวบ้านจำนวนหนึ่งต้องอยู่ภายใต้สภาพทางกายภาพที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้นยังมีแง่มุมของผลกระทบอีกหลายเรื่องที่เจ้าของโครงการไม่ยอมรับว่าเป็นผลกระทบ อาทิ การใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะ การที่ชาวบ้านสูญเสียรายได้เพราะไม่สามารถประกอบอาชีพระหว่างที่มีการสร้างเขื่อน และความไม่ชัดเจนในบางเรื่อง เช่น ผลกระทบทางสาธารณสุขอันเนื่องมาจากโรคพยาธิ และการฟื้นฟูทรัพยากรประมง

เขื่อนปากมูลได้รับความสนใจจากสังคมพอสมควร ทั้งนี้ก็ด้วยวิธีการระดมพลังมวลชนของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุน จนสามารถผลักดันให้ประเด็นคับข้องใจของชาวบ้านเป็นประเด็นสาธารณะ การตอบโต้กันระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานเจ้าของโครงการมีความเข้มข้น เนื่องจากมีเดิมพันอยู่ที่อนาคตของการสร้างหรือไม่สร้างเขื่อนในที่อื่นๆ อีก

ความขัดแย้งที่ดำเนินมาเป็นเวลาหลายปียังผลให้เกิดความบาดหมางระหว่างประชาชนในท้องถิ่นที่ด้วยกันเอง ระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับ

ฝ่ายคัดค้าน แม้ในปัจจุบันการติดตามปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนยังคงดำเนินต่อไป โดยไม่มีความชัดเจนในความร่วมมือระหว่างกันของหน่วยงานราชการ เจ้าของโครงการ และชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ ขณะเดียวกันคนในสังคมก็เริ่มแสวงหาจุดยืนของตนเองว่า จะสนับสนุนหรือคัดค้านการสร้างเขื่อนโดยทั่วไป การแยกแยะทางความคิด เริ่มเกิดขึ้นระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรกับการพัฒนา ดังที่มีคำเรียกที่แสดงถึงการแยกประเภทคน อาทิ พวกอนุรักษ์ พวกเอ็นจีโอ พวก กฟผ. พวก ปตท. เป็นต้น ยังผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันมากขึ้น

ความขัดแย้งกรณีเขื่อนปากมูลถือว่ายังไม่ได้รับการแก้ไข แม้ดูเหมือนว่าการต่อสู้จะยุติ เนื่องจากเจ้าของโครงการลดพฤติกรรมความขัดแย้งลงภายหลังที่สามารถสร้างเขื่อนได้สำเร็จ แต่การร้องเรียนยังคงมีอยู่อย่างสืบเนื่อง เท่ากับเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า มาตรการต่างๆ ยังไม่ได้ให้ความกระจ่างแจ้งในประเด็นที่ขัดแย้งกัน ที่ลำคณกรณีนี้กลับไม่ได้เป็นตัวอย่งของการเรียนรู้เรื่องการแก้ไขความขัดแย้งเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่า มีปัญหาในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นกับกรณีอื่นๆ ในช่วงเวลาต่อมา ที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการมีทัศนะทางลบต่อการประทุงฝ่ายรัฐจึงไม่ได้หยิบยกปัญหามาพิจารณาอย่างจริงจัง และอีกส่วนหนึ่งเป็นความต้องการยืนยันอำนาจรัฐในฐานะเป็นผู้กำหนดการพัฒนา นอกจากนั้นแล้วยังอาจเป็นปัญหาในส่วนของ การขาดกลไกตัดสินใจในทางนโยบายที่ดี

ปัญหาเบื้องหลังความขัดแย้งในการพัฒนา

ความซับซ้อนของประเด็นความขัดแย้งที่อาจพบได้ในแต่ละกรณี เมื่อวิเคราะห์ลงไปแล้วจะเห็นว่า มาจากปัญหารวมที่เกิดขึ้นภายในเนื้อของการพัฒนาของประเทศเอง ปัญหาเหล่านั้นถอดมาจากการแสดงออกซึ่งความขัดแย้งในหลายระดับที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา อำนาจ

ความรู้ และวิธีการแทรกแซงปัญหาขัดแย้ง

๑. เป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นเวลานานมาแล้วที่คนไทยไม่เคยมีความมั่นใจในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับการพัฒนา การแสดงการไม่เห็นด้วยอย่างมากก็เป็นเพียงการเฉยเมยต่อการทำงานพัฒนาของภาครัฐ ภายหลังจากที่ผลกระทบของการพัฒนาสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะเดียวกันทางเลือกสำหรับคนจำนวนมากก็ลดน้อยลง ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่นำประเทศไปสู่การเป็นสังคมอุตสาหกรรมใหม่แบบก้าวกระโดดนั้นจึงถูกตั้งคำถามมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะนั้นอาจจะไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนาสำหรับทุกคน การต่อต้านและการสนับสนุนโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทยระยะไม่กี่ปีมานี้เป็นการตอกย้ำให้เห็นว่า แต่ละฝ่ายต้องการเป็นผู้กำหนดการพัฒนา กระแสของการเสนอเรื่องสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนในฐานะองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนา ทำทนายการพัฒนากระแสหลักที่ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจเสรีนิยม ความขัดแย้งและการต่อสู้จึงไม่ได้เกิดขึ้นเพียงครั้งหรือสองครั้ง แต่เกิดขึ้นแทบทุกครั้งที่มีการลงทุนและใช้งบประมาณขนาดใหญ่ เมื่อเป้าหมายของการพัฒนาอยู่บนจุดยืนที่ต่างกัน การประนีประนอมก็เกิดขึ้นยาก เนื่องจากการพัฒนากระแสหลักมีรากฝังลึกอยู่ในระบบราชการไทย การท้าทายความคิด การพัฒนาที่แตกต่างทำได้อย่างมากก็เพียงการตรวจสอบความประมาทเลินเล่อของนโยบายบางเรื่องเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงทิศทางของการพัฒนากระแสหลักอาจเป็นจริงได้ ถ้าการเมืองสามารถสะท้อนเสียงของประชาชนได้อย่างจริงจัง หรือมิฉะนั้นก็เมื่อประชาชนมีทางเลือกทางการเมืองมากขึ้น และเสียงของประชาชนเป็นเสียงของการกำหนดนโยบายด้วยในตัวเอง ความขัดแย้งในจุดยืนการพัฒนานี้จะถูกผันให้มาอยู่ในกระบวนการทางการเมืองปกติที่ใช้เป็นที่ตัดสินนโยบายหลักของประเทศ

ความขัดแย้งในระดับนโยบายนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะคู่ขัดแย้ง

ระหว่างรัฐกับประชาชนเท่านั้น แม้แต่นโยบายเรื่องเดียวกันของรัฐ เช่น ป่าไม้ ก็ไม่มีความคงเส้นคงวา มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของนโยบาย จากความมั่นคงทางทหารมาสู่การบุกเบิกพื้นที่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และท้ายที่สุดมาสู่การอนุรักษ์พื้นที่ป่า ทำให้ชีวิตของชาวบ้านที่ต้องพึ่งพาธรรมชาติแขวนอยู่บนเส้นลวดของความเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมาย นอกจากนั้นแล้ว ยังมีปัญหาการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจกำหนดนโยบายที่ขัดแย้งกันเองบนฐานของผลประโยชน์ที่แตกต่าง ดังที่เกิดขึ้นชัดเจนในกรณีเขื่อนราษีไศลและเรือปลากะตักปั่นไฟ ความขัดแย้งกันเองของนโยบายรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นทั้งเหตุแห่งความขัดแย้งและเงื่อนไขที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งได้บนฐานการตัดสินใจของรัฐอย่างเดียว

๒. อำนาจและความยุติธรรมในสังคม ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนหลายกรณีมีประเด็นขัดแย้งที่ซ่อนเร้นอยู่ แม้ว่าเบื้องหน้าจะเป็นการต่อรองในปัญหาอุปสรรค เช่น ผลกระทบของโครงการต่อชีวิตความเป็นอยู่ หรือผลประโยชน์ที่ขัดกัน แต่เบื้องหลังเป็นการคะคานกันทางอำนาจ รัฐรวมศูนย์ เช่นรัฐไทย รวมทั้งประชาชนภายใต้การดูแลของรัฐด้วยนั้น ไม่คุ้นเคยกับการถูกท้าทาย และการเป็นผู้ท้าทายอำนาจ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าเป็นลักษณะเด่นของสังคมไทยในอดีต แต่การเปลี่ยนแปลงในภาคประชาชนได้ก้าวหน้าไปก่อน ประชาชนได้ปลดปล่อยพันธนาการในฐานะเป็นผู้เชื่อฟังเจ้านายไปที่ละเล็กละน้อยท่ามกลางกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในเหตุการณ์สำคัญๆ สองสามครั้งที่ผ่านมา^{๑๓} แต่รัฐไทยอันรวมถึ๊งนักการเมืองที่หมุ่นเวียนกัน

๑๓ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ตอบคำถามข้อสงสัยต่อการกล้าเผชิญหน้ากับรัฐของประชาชนในการประท้วงต่อต้านโครงการก่อสร้างเขื่อนโปร่งขุนเพชรว่า เป็นผลมาจากการขยายตัวของประชาสังคม ที่ให้การสนับสนุนขบวนการชาวบ้าน ประจวบกับการที่สังคมเองเริ่มหมดศรัทธากับโครงการของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา (Pasuk Pongpaichit "Civilizing the State : State, Civil Society and Politics in Thailand", The Wertheim Lecture, 1999, Amsterdam : Center for Asian Studies Amsterdam, p.3

มาใช้อำนาจรัฐ และส่วนราชการที่เป็นแขนขาของนักการเมืองที่อยู่ในอำนาจนั้นเปลี่ยนแปลงไปไม่ทันกับประชาชน การสูญเสียอำนาจ เช่น การเป็นผู้กำหนดการพัฒนา เป็นผู้จัดการทรัพยากรป่าไม้ น้ำ และที่ดินนั้น ไม่ใช่เรื่องที่จะเคยชินได้ง่ายๆ อำนาจนิยมน่าจะยังคงมีอยู่จริงในระบบราชการไทย การถูกตั้งคำถามจากผู้ประท้วงเท่ากับเป็นการล่อล้าเข้ามา ก้าวถอยอำนาจหน้าที่ (authority) ด้วยเหตุนี้การเจรจาต่อรองจำนวนมากจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่เกิดขึ้นแล้วแต่เริ่มต้นด้วยการทำลายอำนาจรัฐ และปัญหาจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถแก้ไขได้ก็เพราะท่าทีที่ประชาชนมีต่ออำนาจรัฐ และท่าทีของรัฐต่อการใช้อำนาจกับประชาชนนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย

ประเด็นขัดแย้งที่ซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังปัญหารูปธรรมอีกประการหนึ่งคือ ความรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมในสังคมมีมากขึ้นในหมู่นักงาน ข้าราชการคนนั้นนำไปสู่ความเข้าใจที่ว่า ทำไมบางครั้งการเรียกร้องค่าชดเชย ผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ดูเหมือนจะไม่มีที่สิ้นสุด ภาวะความคับข้องใจไม่ได้อยู่ที่ว่าตนเองสูญเสียเท่าใด แต่อยู่ที่การเปรียบเทียบกับผู้อื่นด้วย สังคมเปลี่ยนแปลงไปมากอันเป็นผลมาจากการพัฒนาไปสู่ภาวะสมัยใหม่ ผู้ที่สามารถจะชื่นชมและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้นั้น ไม่ใช่ผู้เสียสละที่ยากไร้เหล่านั้น และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมเป็นภาพที่หลอกหลอนคนยากไร้อยู่ตลอดเวลา ความรู้สึกถึงความไม่ยุติธรรมในสังคมเป็นรอยแยกลึกๆ อยู่ภายใน ส่งผลให้การแก้ปัญหารูปธรรมเป็นเรื่องยากขึ้น

๓. การเมืองของความรู้ การแก้ไขความขัดแย้งในมุมมองแบบคานธีคือการแสวงหาความจริง ซึ่งต้องอาศัยสองอย่างคือ ศรัทธาหรือศีล

ธรรม และความรู้ (science)^{๑๔} ความขัดแย้งในสังคมไทยสะท้อนปัญหาเกี่ยวกับความจริงได้อย่างดี ในหลายกรณีเป็นการโต้เถียงกันว่า "ใครถูก" ความขัดแย้งที่เป็นเรื่องผลกระทบจากการพัฒนามีปัญหาเรื่องความรู้มากที่สุด ตั้งแต่ความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเรื่องทางเทคนิคขั้นสูง เช่น โอกาสเกิดแผ่นดินไหวในบริเวณที่มีแผนการสร้างเขื่อน การคำนวณมูลค่าของป่า ความน่าเชื่อถือของเทคโนโลยีเตาเผาขยะ การฝังกลบกากอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้าพลังถ่านหิน การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนา ไปจนกระทั่งความรู้พื้นบ้านที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงเรื่องดินเค็ม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง การเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำในแม่น้ำ หรือการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน เป็นต้น ปัญหาที่ว่า ความรู้ของใครถูกต้องนั้นนำไปสู่การไม่สามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้

สังคมไทยมีจุดอ่อนในเรื่องความรู้เกี่ยวกับตัวเองและสภาพแวดล้อม การลงทุนเพื่อความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากร และระบบนิเวศในสังคมยังน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับอารยประเทศ ความไม่รู้ปรากฏออกมาทุกครั้งที่มีอุบัติเหตุของความขัดแย้ง ช่องว่างของความรู้เป็นปัญหามากขึ้นเมื่อต้องการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยการขุดรื้อทรัพยากรอย่างมากมาย

แม้จะมีการประเมินว่า สังคมไทยลงทุนน้อยเมื่อพูดถึงเรื่องความรู้ แต่ก็เป็นเรื่องแปลกที่กลับมีการหาทำไรจากการสร้างความรู้กันอย่างกว้างขวาง ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวด้วยโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ สิ่งที่เติบโตไปด้วยคือ "อุตสาหกรรมวิจัย" เพื่อประเมินความเป็นไปได้และศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาเหล่า

๑๔ Glenn D. Paige, "Ghandi's contribution to global nonviolent awakening", *To Nonviolent Political Science : Four Seasons of Violence*, Honolulu : Center for Global Nonviolence Planning Project, Matsunaga Institute for Peace, University of Hawaii, 1993, pp. 133 - 155.

นั่น เมื่อความรู้เป็นอุตสาหกรรมเมื่อไร การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเป็น
หนทางไปสู่การแก้ไขความขัดแย้งดังที่ควรจะเป็นนั้นถูกทำให้เบี่ยงเบน
ไปได้ เนื่องจากการแสวงหาความรู้ไม่ได้ถูกกำกับด้วยหลักศีลธรรมเป็น
พื้นฐาน รายงานศึกษาลักษณะหมักไม่ได้รับการเปิดเผยเท่าที่ควร นอก
จากนั้นแล้ว จำนวนมากไม่ได้ตอบคำถามให้กับผู้ได้รับผลกระทบนั้นได้
รับความกระจ่างชัดในข้อเท็จจริง ที่แย่ที่สุดคือ มักสวนทางกับความรู้
ความเข้าใจของชาวบ้านที่คุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมของชุมชนตนเองมา
นาน อย่างน้อยผู้ประท้วงที่ท้าทายความถูกต้องของการศึกษาลักษณะ
มีความเชื่อว่า โครงสร้างการตรวจสอบ การศึกษาลักษณะเท่าที่มีอยู่
เปิดโอกาสให้หน่วยงานเจ้าของโครงการมีโอกาสเล่นแร่แปรธาตุผลการ
ศึกษาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการได้

ปัญหาสำคัญในความขัดแย้งเรื่องความรู้คือการปะทะกันของ
ความรู้สองระบบ คือ ความรู้ชาวบ้านกับความรู้ของนักวิชาการ การปะทะ
กันนี้ไม่ได้เป็นปัญหาของ “ความเป็นวิทยาศาสตร์ของความรู้” มากเท่า
กับปัญหา “แหล่งที่มาของความรู้” ทั้งนี้เพราะความรู้พื้นบ้านมีความเป็น
วิทยาศาสตร์ได้มากเพียงพอ เนื่องจากการสังสมมาจากการสังเกต
และทดลองในชีวิตจริงมาเป็นเวลานาน^{๑๕} ความรู้ของชาวบ้านเกี่ยวกับ
ระบบนิเวศของตนเองจึงเป็นสิ่งที่มองข้ามไม่ได้ แต่ทว่าชาวบ้านทั่วไป
ไม่มีอำนาจ สิ่งที่พวกเขาพยายามจะเสนอจึงไม่ได้รับการยอมรับ ความ
ชอบธรรมของความรู้ถูกกำหนดให้ผูกติดกับแหล่งที่มาของความรู้
มากกว่าเนื้อหา ที่สำคัญคือการตระหนักว่า ความรู้ทั้งสองระบบนั้นมี
ช่องว่างเสมอ การแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยการผสมผสานความรู้หลาย
ระบบจะสามารถสร้างความเข้าใจให้เกิดร่วมกันได้ ปัญหาการปะทะกัน

๑๕ มีการตระหนักถึงปัญหาความรู้สองระบบมาบ้างแล้ว โปรดดูบางส่วนจาก Chantana Banpasirichote, “Dismantling the Divide between Traditional and Modern Knowledge : The Role of Civil Society in Revitalization of Traditional Practices” a paper presented at the 7th International Conference on Thai Studies, Amsterdam, 4 - 8 July 1999.

ของความรู้นี้ เกิดขึ้นในความขัดแย้งหลายเรื่อง เช่น กรณีเชื่อนแก่งเสือเต้น เชื่อนปากมูล เชื่อนราษีไศล และกรณีเรือปลากะตักบ้านไฟ เป็นต้น

ความขัดแย้งในความรู้ยังเป็นปัญหามากขึ้นเมื่อสาธารณชนยังเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นส่วนช่วยให้เกิดความเข้าใจร่วมกันได้ ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ การเปิดเผยข้อมูลและการศึกษาผลกระทบมักเกิดตามหลังการประท้วง ซึ่งเป็นช่วงที่ความไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นแล้ว การให้ข้อมูลภายหลังจากที่เกิดความไม่ไว้วางใจแล้วจึงไม่ช่วยแก้ไข ยกเว้นจะให้มีการเริ่มต้นการแสวงหาและตรวจสอบข้อเท็จจริงกันใหม่

๔. การเมืองของการแก้ไขความขัดแย้ง : วิธีการเป็นสิ่งกำหนด

เป้าหมาย การแทรกแซงเพื่อจัดการกับปัญหาจำนวนมากทำให้เกิดการขยายตัวของความขัดแย้งออกไป เพราะได้สร้างให้เกิดกลุ่มขัดแย้งเพิ่มขึ้น ประเด็นของความขัดแย้งขยายตัวออกไปและซับซ้อน ทั้งนี้เพราะผู้เกี่ยวข้องขาดการตระหนักรู้ว่า วิธีการที่ใช้ในการแก้ปัญหาก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ซึ่งจะนำไปสู่ความซับซ้อนของปัญหาโดยไม่จำเป็น

ฉะนั้น ประเด็นพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังกรณีขัดแย้งส่วนใหญ่ แท้จริงเป็นปัญหาความเชื่อในวิธีการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันด้วย จากสถานการณ์ที่ผ่านมา คู่ขัดแย้งต่างอาศัยวิธีการของตนเองเพื่อให้อยู่ในฐานะเหนือกว่าในการสร้างความชอบธรรมให้กับเป้าหมายของตน การปล่อยให้แต่ละฝ่ายใช้เวลาตอบโต้กันมากเกินไปโดยไม่มีการควบคุมประเด็นความขัดแย้งให้จำกัดเฉพาะในขอบเขตที่เป็นปัญหาจริงนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการแก้ปัญหาโดยรวม

แต่ทว่าอาจเป็นเคราะห์กรรมของสังคมไทยก็ได้ เมื่อในช่วงเวลาที่ผ่านมา วิธีการแก้ไขความขัดแย้งสาธารณะไม่มีความชัดเจน เนื่องจากไม่มีบรรทัดฐานและการพัฒนาเชิงสถาบัน รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อบริหารความขัดแย้งนั้น การเจรจาต่อรองในด้านแรกคือ

เรื่องการหาวิธีแก้ปัญหาที่ยอมรับร่วมกันได้ และเท่าที่ผ่านมา การตกลงเรื่องวิธีการหาข้อยุตินั้นเป็นปัญหามากพอๆ กับประเด็นที่ขัดแย้งกันอยู่ และหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สามารถยอมรับในวิธีการแก้ปัญหาาร่วมกันได้ ข้อยุติที่จะออกมาจากวิธีการนั้นก็จะต้องสูญเสียความชอบธรรมไปทันที

ปัจจุบันมีความก้าวหน้าเรื่องกฎระเบียบอยู่บ้าง อาทิ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการจัดประชาพิจารณ์ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักนายกฯ แต่เกือบทั้งหมดมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้ตามหลักการ และปัญหาการผสมผสานมาตรการต่างๆ ให้เป็นขั้นตอนที่ชัดเจน เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น และโดยปกติหน่วยงานรัฐเป็นผู้ดูแลเรื่องการบังคับใช้ ตัวอย่างการใช้กลไกประชาพิจารณ์ก็ยังไม่เป็นไปตามหลักการ ที่ควรจะเป็น ส่วนใหญ่จัดให้มีขึ้นหลังจากที่โครงการอนุมัติแล้ว นอกจากนั้นการเจรจาไกล่เกลี่ยก็ยังไม่เคยใช้อย่างเต็มรูปแบบ ในกรณีพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้น การจัดตั้งกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาก็เป็นวิธีการที่ชอบใช้กันมาก แต่เริ่มจะไม่ได้ผลเพราะคนขาดความเชื่อมั่น เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการซื้อเวลามากกว่า ในขั้นปัจจุบัน ทางออกของความขัดแย้งขึ้นอยู่กับ การต่อสู้กันเองของคู่ขัดแย้ง จนกว่าจะมีผู้ชนะด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง

ความก้าวหน้าที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง คือการผลักดันของสภาความมั่นคงแห่งชาติให้สันติวิธีเป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติ รูปธรรมที่ชัดเจน คือ "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๖) " ฉบับใหม่ นโยบายนี้ถือว่าเป็นความก้าวหน้าก็จริง แต่จะสามารถฝ่าข้ามให้พ้นทศณะเดิมๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ เกี่ยวกับความมั่นคงไปได้หรือไม่ เป็นสิ่งที่ควรติดตามอย่างยิ่ง

ปัญหาของวิธีการแก้ไขความขัดแย้งคือการแตกขั้วความคิดระหว่างการใช้อำนาจ (บังคับ) กับการมีส่วนร่วม การใช้อำนาจแก้ไขปัญหาคือ การสั่งการ การใช้กำลังทั้งที่เปิดเผยและปิดบัง รวมไปถึงการใช้กฎหมายที่อาจไม่เป็นธรรมสำหรับอีกฝ่ายหนึ่ง (ฉันทนา บรรพศิริโชติ ๒๕๓๗) ในระดับที่

ซับซ้อนมากขึ้นอาจรวมถึงการใช้ทรัพยากรทางอำนาจอื่นๆ เช่น เงินหรือตำแหน่ง เพื่อสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบาย คนไทยจำนวนมากโดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในโครงสร้างของอำนาจรัฐยังลังเลใจที่จะให้ความสนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าเงื่อนไขทางการเมืองจะเปิดมากแล้วก็ตาม จะเห็นว่าการชุมนุมประท้วงยังถูกมองด้วยความเข้าใจผิดว่าเป็นการใช้ความรุนแรง^{๑๖} ขณะเดียวกันการปราบปรามด้วยกำลัง รวมทั้งการลอบสังหารก็ยังคงมีอยู่ (นฤมล ทัพบงพล และคนอื่น ๒๕๓๙)

การมีส่วนร่วมเป็นการยืนยันอำนาจที่ไม่ได้มาจากการบังคับ แต่มาจากการยินยอมและให้การสนับสนุนผู้ใช้อำนาจ ถือเป็นอำนาจที่มั่นคงมากกว่า แต่ประเด็นที่ยังอาจเป็นที่ข้อใจคือ ปัญหาในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วม ได้แก่ รูปแบบ ขั้นตอน และประสิทธิภาพเรื่องเวลา ข้ออ้างเรื่องเวลาถูกใช้เป็นประเด็นตอรองให้คู่ขัดแย้งหาข้อยุติร่วมกันให้ได้ มิฉะนั้นจะเกิดความเสียหาย เช่น กรณีขัดแย้งเรื่องการวางท่อก๊าซจากแหล่งยาดานา ที่เจ้าของโครงการอ้างว่าไม่สามารถให้เวลาสำหรับการหาข้อยุติเรื่องการศึกษาผลกระทบได้อีก เพราะหากโครงการไม่สามารถดำเนินงานตามกำหนดได้จะถูกปรับเป็นจำนวนเงินมหาศาล การตั้งประเด็นเช่นนี้ทำให้สาธารณชนไขว้เขวกับคำว่าประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม การโต้เถียงในลักษณะนี้แท้จริงแล้วเป็นการเข้าใจความหมายของประสิทธิภาพของการพัฒนาแบบคับแคบ ทั้งนี้เพราะในงานพัฒนาไม่อาจวัดประสิทธิภาพด้วยต้นทุน กำไร แต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังคงคำนึงถึงความพอใจสูงสุดของประชาชนด้วย นอกจากนั้นแล้ว การมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นหลังจากที่มีการดำเนินโครงการแล้ว ยังเป็นปัญหาในเรื่องหลักการของการมีส่วนร่วม ฉะนั้นความเสื่อมศรัทธาต่อการมีส่วนร่วม

๑๖ สันติวิธีมีหลากหลาย และการชุมนุมโดยสงบเป็นเพียงหนึ่งวิธี หนังสือที่รวบรวมหลักการและวิธีการเอาไว้ได้ดีมากเล่มหนึ่งคือ ไพศาล วงศ์วรวิสิทธิ์, ผู้เรียบเรียง, *สร้างสันติด้วยมือเรา-คู่มือสันติวิธีสำหรับนักปฏิบัติการไว้ความรุนแรง*, กรุงเทพฯ : กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, ๒๕๓๓

ร่วมยอมเกิดขึ้นได้จากวิธีการดำเนินการที่ไม่ถูกหลักการ

วิธีการเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการแก้ปัญหาความขัดแย้งตามมุมมองของสันติวิธี แม้คู่พิพาทต้องการยุติความขัดแย้ง แต่ถ้ายังเคยชินกับการใช้อำนาจตัดสินอย่างรวบรัดก็ไม่อาจบรรลุเป้าหมายการแก้ไขความขัดแย้งอย่างยั่งยืนได้ ผลลัพธ์ที่ได้อาจเป็นเพียงการยุติความขัดแย้งชั่วคราวดังที่เกิดขึ้นมาแล้วเกือบทุกกรณีพิพาทที่ผ่านมา นอกจากนั้นยังฝากไว้ด้วยความไม่เชื่อมั่นต่อวิธีการและมาตรการที่ใช้ ซึ่งจะนำไปสู่การถดถอยมากกว่าก้าวหน้าไปสู่การจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสม

บทสรุป :

โอกาสของประชาธิปไตยในการแก้ไขความขัดแย้ง

ความขัดแย้งในสังคมไทยได้ขยายตัวตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และเปิดเผยตัวต่อสาธารณะตามการพัฒนาทางการเมือง การแก้ไขความขัดแย้งน่าจะขึ้นอยู่กับสังคมส่วนใหญ่ว่ามีความตระหนักรู้และเข้าใจปัญหามากน้อยแค่ไหน และวางตัวต่อปัญหาความขัดแย้งอย่างไร

เมื่อพิจารณาอาการและที่มาของปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบันก็อาจประเมินได้ว่า การที่สังคมเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ขณะเดียวกันประชาสังคมก็ขยายตัวตามไปด้วยนั้น ทำให้ความขัดแย้งที่อาจจะเคยแฝงอยู่ภายในสังคมได้เปิดเผยตัวมากขึ้น โดยมีปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและผลกระทบจากโลกาภิวัตน์เป็นเครื่องกระตุ้น แต่การแก้ไขความขัดแย้งอาจต้องการอะไรมากกว่าการเป็นประชาธิปไตยในระบบเลือกตั้งอย่างเดียว สิ่งสำคัญกว่านั้นคือ ทุกคนต้องการสังคมและการเมืองที่มีคุณภาพ สังคมเราต้องการสมาชิกและผู้นำที่มีทัศนคติสอดคล้องกับสันติวิธี และการธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในสังคม

เนื่องจากความขัดแย้งเป็นธรรมชาติของสังคมทั่วไป เราไม่อาจจะมุ่งหวังให้สังคมปลอดจากความขัดแย้งได้ โดยเฉพาะเมื่อสังคมนั้นต้องเผชิญกับปัญหาการพัฒนาใหม่ๆ ฉะนั้น เป้าหมายจึงไม่ได้มุ่งสู่สังคมที่

ปราศจากความขัดแย้ง แต่สังคมจะต้องมีศักยภาพที่ค้นหาธรรมชาติอีกด้านหนึ่งของตัวเอง อันได้แก่ ความร่วมมือ ความเอื้ออาทร และมนุษยธรรม เพื่อป้องกันหรือลดเงื่อนไขความขัดแย้งลง และฝ่าข้ามปัญหาความขัดแย้งนั้นไปได้อย่างสันติ

ปัญหาของสังคมไทยไม่ได้อยู่ที่ประเด็นรูปธรรมของความขัดแย้ง เช่น เรื่องเขื่อน โรงไฟฟ้า ที่ดิน หรือขยะเท่านั้น เพราะปัญหาเหล่านี้แม้จะเป็นเรื่องพื้นฐานที่เกิดขึ้นทั่วไปภายใต้กระบวนการพัฒนาสมัยใหม่ ถ้ามีระบบการเมืองและสังคมที่ดีก็คาดว่าจะสามารถผลักดันให้เกิดช่องทางการตัดสินใจที่ บริสุทธิ์ ยุติธรรมเป็นที่ยอมรับได้ของฝ่ายต่างๆ และสังคมก็จะเรียนรู้จากการเลือกและยอมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการเป็นสังคมสมัยใหม่ได้เอง การพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้สังคมก้าวหน้า และมีศักยภาพในการแก้ไขความขัดแย้ง การศึกษาของ Diamond ยืนยันว่า การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยได้เสมอไป แต่จะต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงในตัวแปรสำคัญๆ ก่อน จึงจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ตัวแปรที่สำคัญ ได้แก่

- ๑) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมือง
- ๒) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของชนชั้น
- ๓) การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และ
- ๔) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม (Diamond, 1992 : 126)

สิ่งสำคัญยิ่งกว่าคือปัญหาเบื้องหลังความขัดแย้ง นั่นคือ ปัญหาเกี่ยวกับ การใช้อำนาจ ความรู้กับความจริง ความคิดและอุดมการณ์การพัฒนา และการแทรกแซงทางการเมือง ดังนั้น การลดทอนการแก้ไขความขัดแย้งให้เหลือเพียงแค่การจัดการหรือการแสวงหาเทคนิควิธี เช่น การเจรจาต่อรอง หรือการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ประสบการณ์ที่ผ่านมาของการพยายามใช้วิธีการต่างๆ เท่าที่มีอยู่ก็พบว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าไร เพราะมีปัญหาตั้งแต่การสร้างข้อผูกพันให้มีการตกลงหามาตรการแก้ปัญหาร่วมกัน ครั้นเมื่อมีการใช้มาตรการอัน

ใดอันหนึ่งร่วมกัน ก็มีปัญหาการปฏิบัติตามหลักการอย่างเคร่งครัด มีการใช้อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดแทรกแซง สร้างความไม่น่าเชื่อถือและหมดหวังต่อสันติวิธี ห้ายี่สิบแล้วเราพบว่า การไม่สามารถใช้มาตรการแก้ไขความขัดแย้งใดได้เป็นปัญหาที่เรียกโดยรวมว่า วิกฤติของสังคมและการจัดการปกครอง (crisis of governance) ซึ่งเป็นภาวะที่สังคมแก้ไขปัญหาให้ตัวเองไม่ได้ กลไกต่างๆ ใช้ไม่ได้ผล คนขาดความรับผิดชอบร่วมกัน ศีลธรรมตกต่ำ และการไม่ไว้วางใจกันมีมากเกินไป

ส่วนนี้ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมยังไม่ลงตัว รัฐไทยเป็นรัฐรวมศูนย์ก็จริง แต่ไม่ได้เป็นรัฐที่เข้มแข็ง หากพิจารณาความเข้มแข็งของรัฐตามแนวทางที่ควรจะเป็น รัฐที่เข้มแข็งคือรัฐที่มีศักยภาพในการผลักดันนโยบายที่ดี ไม่ใช่รัฐที่มีอำนาจควบคุมประชาชน อย่างที่อาจจะเข้าใจกันง่ายๆ โดยทั่วไป ศักยภาพของรัฐที่เข้มแข็งอยู่บนฐานของอำนาจสามด้าน คือ อำนาจในการเข้าถึงประชาชนและสังคม หรือการสร้าง ความชอบธรรมบนฐานของการมีส่วนร่วม อำนาจในการระดมทรัพยากร เช่น การเก็บภาษีและการกระจายในรูปแบบของสวัสดิการ และ อำนาจในการต่อรอง กับกลุ่มอำนาจอื่นในสังคม หรืออีกนัยหนึ่งคือการระดมและประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มในสังคม ข้อสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามในเรื่องศักยภาพคือ รัฐต้องรักษาความเป็นอิสระเอาไว้ ไม่เอนเอียงไปทางกลุ่มผลประโยชน์ใด โดยเฉพาะกลุ่มทุน มิฉะนั้นก็จะไม่สามารถสร้างนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะได้จริง นอกจากนั้น ยังต้องคำนึงด้วยว่า ความเข้มแข็งของรัฐไม่ได้มาจากความอ่อนแอของสังคม ในทางตรงข้ามรัฐจะเข้มแข็งได้ต้องการสังคมที่เข้มแข็งด้วย (Weiss and Hobson, 1995 : 4 - 5) ความเข้าใจนี้แตกต่างจากความหมายของรัฐพัฒนา (developmental state) ที่ต้องการรัฐที่เป็นเผด็จการเหนือสังคมที่อ่อนแอ เพื่อให้อำนาจกำหนดนโยบายได้อย่างที่ต้องการ

การแก้ไขความขัดแย้งจึงควรมีนัยของการปรับเปลี่ยนตัวเอง (transform) เพื่อฝ่าข้ามวิกฤติของการจัดการปกครองไปสู่สังคมใหม่

ในประการแรก สังคมจะต้องมีการปรับเปลี่ยนตัวเองเรื่องอำนาจ

ประการที่สอง จะต้องมีการปรับเปลี่ยนตัวเองเรื่องการอยู่ร่วมกัน จะต้องมีที่สำหรับผู้ที่มีความเห็นแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ด้วย โดยจะต้องมีวิถีที่จะเผชิญหน้ากับความจริงในสังคม

ประการที่สาม จะต้องสร้างความรับผิดชอบของรัฐและพลเมือง ร่วมกันต่อปัญหาสาธารณะ

ความจำเป็นของการปรับเปลี่ยนตัวเองต้องการ **รัฐที่เข้มแข็ง และ สังคมที่เข้มแข็งในเวลาเดียวกัน** ปัญหาทั้งหมดจึงมุ่งสู่ทิศทางการปฏิรูปการเมืองและสังคมที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน หากจะลองประเมินความก้าวหน้าของสถานการณ์การปฏิรูปกันตามเนื้อผ้า ก็พบว่า ส่วนประชาสังคมได้พัฒนาไปมาก ส่วนของราชการมีการต่อต้านตามสมควร โดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจ ส่วนนักรบการเมืองยังอยู่ในฝ่ายที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะจะกระทบกระเทือนต่อวิถีการเล่นการเมืองแบบเดิม ทั้งสอง-สามฝ่ายมีการต่อสู้กันอยู่ในที่ตลอดเวลา แม้แต่รัฐธรรมนูญที่มาจากความร่วมมือในวงกว้างนี้เอง ก็เป็นผลมาจากการประนีประนอมและการต่อสู้กันระหว่างการเมืองแบบเก่า (การเมืองชนชั้นนำ) และการเมืองแบบใหม่ (การเมืองประชาชน) ถึงเวลานี้ก็ยังบอกไม่ได้ว่าฝ่ายใดได้เปรียบและเสียเปรียบ เพราะต่างก็รุกและรับกันตลอดเวลาที่มีการจัดตั้งองค์กรสำคัญๆ ทางการเมือง หรือการร่างกฎหมายใหม่ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พรบ. จัดสรรคลื่นวิทยุ เป็นต้น

คำถามที่สำคัญคือ ประชาชนและสังคมจะสามารถผลักดันให้มีการปฏิรูปที่แท้จริงได้มากน้อยแค่ไหน ? สังคมประชาธิปไตยจะช่วยเหลืออะไรได้บ้าง ? ขณะนี้เราไม่ได้พูดถึงการเป็นประชาธิปไตยหรือไม่อีกต่อไป หากแต่ต้องพูดถึงว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างไร ประสพการณ์การต่อสู้ในกระบวนการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยสะท้อนให้เห็นความตึงเครียดระหว่างประชาธิปไตยแบบตัวแทนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ชัยอนันต์ สมุทวณิช ตั้งข้อสังเกตที่ไม่ควรมองข้าม คือ การไปด้วยกันไม่ได้ระหว่างเศรษฐกิจเสรีนิยมกับประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการแข่งขันกับความเสมอภาค ด้วยเหตุนี้จึงสร้างความกดดันที่ไม่มีทิศทาง

ออก เขากล่าวว่า "ทำไมคนบางกลุ่ม (โดยเฉพาะคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส) จึงเป็นฝ่ายแพ้ตลอดกาล ? ทำไมปัญหาของประชาชนบางกลุ่มจึงแก้ไม่ได้สักที ? ทั้งๆ ที่เวลาผ่านไปเนิ่นนานหลายปี และมีการเรียกร้องประท้วงหลายครั้งหลายหนจนกลายเป็นการประท้วงถาวร หรือตามฤดูกาลไปแล้ว" ทางออกของปัญหาดังกล่าวคือ ต้องทำให้การเมืองหลากหลายมากขึ้นแทนที่จะขึ้นอยู่กับกระบวนการรัฐสภาแบบเดียว (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๒๕๔๒)

ทำนองเดียวกัน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เชื่อว่า ประเทศไทยก้าวมาถึงยุคที่ต้องการ "การเมืองท้องถิ่น" มากขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๔๒) ทั้งนี้เพราะพลเมืองต้องมีความรับผิดชอบ และรัฐเองมีข้อจำกัดมากมาย นักวิชาการสายประชานิยม (populist) มองเห็นข้อจำกัดของการเมืองแบบมีส่วนร่วมทางตรงที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของกระบวนการชาวบ้านอยู่บ้าง และเชื่อว่าทิศทางการเคลื่อนไหวของชาวบ้านผู้เดือดร้อนคือการสื่อสารกับสาธารณะให้มากขึ้น การเมืองของคนจนอาจจะต้องมาถึงจุดเปลี่ยน (นิธิเอียวศรีวงศ์, ๒๕๔๓) แต่ทว่ากระแสส่วนใหญ่ของคนจนยังคงต้องการสร้างอำนาจต่อรองด้วยการกดดันรัฐ ด้วยเชื่อว่ายังไม่มีพื้นที่ทางการเมืองที่แท้จริงสำหรับคนจน (สุริยะใส กตะศิลา, ๒๕๔๓)

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ไม่ควรมองข้ามไปคือการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ด้วยเหตุที่ว่า ความหลากหลายของกระบวนการทางการเมืองน่าจะสะท้อนให้เห็นได้แน่นอนที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดูเหมือนจะเป็นโอกาสที่ดี แม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเพียงกลเกมส์ของการเมือง และหาความหมายในเชิงพัฒนาทางการเมืองไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อมองจากแง่มุมของการเมืองของการเลือกตั้ง แต่การแก้ไขความขัดแย้งไม่ต้องการความมั่นใจเรื่องการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้ถ้าภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ ส่วนสำคัญของรัฐธรรมนูญที่พอจะเป็นความหวังได้ก็ยังมีอยู่ คือการจัดให้มีเงื่อนไขที่ประชาชนจะได้พื้นที่ทางการเมือง และช่องทางการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะเปิดกว้างมากขึ้น รวมทั้งการสร้างหลักประกัน

ให้ประชาชนมีความมั่นใจในการแสดงความคิดเห็นและจุดยืนที่แตกต่างที่สำคัญคือ การสร้างบรรทัดฐานใหม่ทางการเมืองน่าจะช่วยแก้ไขไม่ให้เกิดเสียงของคนส่วนน้อยที่แบกรับภาระจากผลกระทบของการพัฒนาถูกมองข้ามไป ทำนองเดียวกันอุดมการณ์การพัฒนาเพื่อประโยชน์แห่งชาติ ก็อาจถูกทำลายจากชุมชนและท้องถิ่นได้โดยชอบธรรม โดยรวมแล้ว การปฏิรูปการเมืองน่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขทางอำนาจของสังคม ขณะเดียวกันก็เรียกร้องหน้าที่และความรับผิดชอบจากพลเมืองด้วย

สิ่งที่น่าคิดที่นอกเหนือไปจากการปรับเปลี่ยนอำนาจในสังคมคือการฝ่าข้ามการเป็นมิตรการเป็นศัตรู ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ เปิดแนวคิดใหม่ทางการเมืองเพื่อให้สังคมหลุดพ้นจากวังวนของการเป็นฝักฝ่าย ชัยวัฒน์เสนอ "อภยวิถี" ที่เป็น "การสร้างสังคมการเมืองให้ผู้คนที่แตกต่างกันขัดแย้งและเป็นสมาชิกของชุมชนแห่งความทรงจำที่ต่างกัน อยู่ต่อไปด้วยกันได้ด้วยดี..." (๒๕๔๒ : ๔๘) ประเด็นสำคัญคือ สังคมต้องเผชิญความจริงแล้วให้อภัย จึงจะสามารถปรับเปลี่ยนการเมืองของการหักล้างกันได้

สิ่งสุดท้ายคือหลักการสำคัญที่ควรมีอยู่ในการเมืองทุกระดับ ดังคำกล่าวที่เป็นสัจธรรมของอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ความว่า

วิถีสันติ.....

จุดหมายปลายทางคือสิทธิเสรีภาพของประชาชนทางการเมือง
ซึ่งเราเรียกว่าประชาธิปไตย คือ ธรรมเป็นอำนาจ ไม่ใช่อำนาจเป็นธรรม

(จาก สันติประชาธรรม) ...^{๑๗}

๑๗ คัดมาจากคำกล่าวของป๋วย อึ๊งภากรณ์ ใน สมบัติ จันทวงศ์ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์, บรรณาธิการ, อยู่เมืองไทย - รวมบทความทางสังคมการเมืองเพื่อเป็นเกียรติแด่ ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ในโอกาสอายุครบ ๖๐ ปี, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๐

เอกสารอ้างอิง

กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ๒๕๓๕. "บทที่ ๖ : การพัฒนาประเทศไทย จากแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ - ๗ บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์" ใน จตุรงค์ บุญยะรัตนสุนทร, บรรณาธิการ, *วิธีวิทยาศาสตร์สังคมไทย วิธีใหม่แห่งการพัฒนา*, กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการพัฒนาเอกชนไทย

แก้วสรร อติโพธิ, ๒๕๓๖ *การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม*, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา

คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อท้องถิ่น, ๒๕๓๙, *บทเรียนจากโรงไฟฟ้า - ลึกในตอ*
อ. หางดง จ. เชียงใหม่, เชียงใหม่ : คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อท้องถิ่น, คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อ. หางดง จ. เชียงใหม่

โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, ๒๕๔๑ "ปัญหาและทางออกต่อการขูดเย็ดผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาของรัฐ—กรณีศึกษาโครงการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ" เอกสารประกอบการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น เรื่อง *การขูดเย็ดผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาของรัฐ* ณ ห้องประชุมอาคารประชาธิปไตย—ราไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๖ มิ.ย. ๒๕๔๑

โครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔, *การใช้ทรัพยากรกับความขัดแย้งทางสังคม : พลวัตของการเป็นนิคมกับทางเลือกการพัฒนา*, ทางเลือกการพัฒนา ปีที่ ๙ ฉบับพิเศษ/๒๕๓๔

จอห์น แมคคอนเนล, เขียน, พระไพศาล วิสาโล, บรรณาธิการแปล, ๒๕๓๙, *ศาสตร์และศิลป์แห่งการระงับความขัดแย้ง : คู่มือสำหรับชาวพุทธผู้ไม่สันติ*, กรุงเทพฯ : เสริมสิกขาลัย

ชันทนา บรรพศิริโชติ, ๒๕๔๑ ก. "สรุปการสัมภาษณ์เรื่อง การแก้ไขผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ : กรณีโครงการราชันยิเลส", จัดโดยโครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม ร่วมกับศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุม ๑๒ อาคารเกษมอุทยานิน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ฉันทนา บรรพศิริโชติ, ๒๕๔๑ ข “ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออก : การสำรวจองค์ความรู้” รายงานการวิจัยย่อยประกอบโครงการวิจัย ชุมชนกับการจัดการทรัพยากร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

_____, ๒๕๔๑ ค “ความขัดแย้งในสังคมไทย : ช่องว่างของการรับรู้และความเข้าใจ” โครงการผลิตตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

_____, ๒๕๓๙, “สรุปการเสวนาเรื่อง ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรกับการแก้ไขปัญหา”, จัดโดยสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ อาคารประชาธิปภิบาลไพพรรณี วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๙

_____, ๒๕๓๙, “กฎหมายกับการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย : อุปสรรคหรือเกื้อหนุน?”, สรุปการเสวนาเรื่อง อุปสรรคของกฎหมายต่อการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย, จัดโดยโครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทยร่วมกับศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมเกษมอุทยานิน ตึก ๓ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๓๙

ฉันทนา บรรพศิริโชติ และอุษณีย์ ศิริสุทนต์ไพบุลย์, ๒๕๔๐ “รายงานการประเมินผล ศูนย์ฝึกอบรมสิ่งแวดล้อม กลุ่มเพื่อนประชาชน” เลขอต่อมูลนิธิ Heinrich Böll

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, ๒๕๔๒, “อภัยวิถี : มิตร/ศัตรู และการเมืองแห่งการให้อภัย” ปาฐกถาเพื่อสันติภาพ เนื่องในงานวันสันติภาพไทยประจำปี ๒๕๔๒, จัดโดยโครงการฉลอง ๑๐๐ ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส (ภาคเอกชน) และสถาบันปรีดี พนมยงค์, ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒

_____, ๒๕๔๑, “กระบวนการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี : ศึกษากกรณีเชียนแก่น เสือเต็น” ใน สันติวิธีกับความมั่นคงของชาติ, เอกสารประกอบการสัมมนา กระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยกับรัฐธรรมนูญใหม่ จัดโดยสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มูลนิธิเอเชีย (Asian Foundation) , ศูนย์ปรัชญาสถาบันนโยบายสาธารณะ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๒๔ - ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, หน้า ๓๓-๓๖



ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, ๒๕๓๓, หัวท้ายทางเลือก : ความรุนแรงและการไม่ใช้ความรุนแรง,
กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกลดคิมทอง

_____, ๒๕๓๙, สันติวิทยุวิถีวัฒนธรรม, กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกลดคิมทอง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๒๕๔๒, "อนาคตของประชาธิปไตยและหลักรัฐธรรมนูญในประเทศไทย", ผู้จัดการรายวัน, ๓ มกราคม ๒๕๔๒

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, ๒๕๓๕, สิ่งแวดล้อมกับความ
มั่นคง ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษา
ความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประภาส ปิ่นตบแต่ง, ๒๕๔๑, การเมืองบนห้องถนน - ๙๙ วันสมัชชาคนจนและ
ประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย, โครงการหนังสือเล่ม
อันดับที่ ๑๔, กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก

_____, ๒๕๓๙, "ขบวนการประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมในประชาธิปไตยแบบรากหญ้า"
เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ๒๕๐๐ ปี ประชาธิปไตยกับขบวนการ
ประชาชน จัดโดยอาสาสมัครความคิดเพื่อจรรโลงประชาธิปไตย คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเกริก

ปรีดี พนมยงค์, ๒๕๒๖, "หมวดที่สาม คำโครงการเศรษฐกิจ", ใน รวมข้อเขียนของปรีดี
พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรม
ศาสตร์ และ โครงการ "ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย", หน้า ๑๖๗-๓๒๐

ทางเลือกการพัฒนา, ฉบับ รายงานคุณภาพการพัฒนา : สถานะ แนวโน้ม และทางเลือก
ของประชาชนไทย, ปีที่๗ ฉบับพิเศษ (มกราคม - ธันวาคม, ๒๕๓๒)

ไทยโพสต์ "๒ ปีรัฐบาล ชวนเชื่อ มีобенคนจนผุด ๑,๕๐๐ ครั้ง" ๓ มกราคม ๒๕๔๓
หน้า ๒

ธารา บัวคำศรี, ๒๕๔๐, ลำพูนใต้เงาอุตสาหกรรม, นนทบุรี : คณะกรรมการรณรงค์ป้องกัน
ภัยจากสารพิษเคมี

นฤมล ทับจุมพล ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล "การเคลื่อนไหว
ของขบวนการประชาชนในชนบทกับการปราบปรามของรัฐ (ช่วงหลังเหตุการณ์

๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ - ปัจจุบัน) " รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (๒๕๓๙)
หน้า ๖๘ - ๙๐

นิธิ เอียวศรีวงศ์, ๒๕๔๓, "การเมืองของคนจน", หน้า ๔๗ - ๕๓, ๒ ทศวรรษ ครบ. บน
เส้นทางการเมืองภาคประชาชน, หนังสือประกอบการงานครบรอบ ๒๐ ปี คณะ
กรรมการองคค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.), กรุงเทพฯ : คณะกรรมการองคค์เพื่อ
ประชาธิปไตย.

_____, ๒๕๔๑, "การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยอาศัยคนกลาง ทิศทางความเป็นไปได้ในสังคม
ไทย", ใน สันติวิธีกับความมั่นคงของชาติ, เอกสารประกอบการสัมมนา กระบวน
การแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยกับรัฐธรรมนูญใหม่ จัดโดยสำนักงาน
สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มูลนิธิ
เอเชีย (Asian Foundation), ศูนย์ปรัชญากับนโยบายสาธารณะ คณะอักษรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๒๔ - ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ ณ ตึกสันติไมตรี
ทำเนียบรัฐบาล, หน้า ๗-๑๑

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, ๒๕๓๙, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ,
เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ไตรวิณ

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), ๒๕๓๙, การพัฒนาที่ยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ :
มูลนิธิพุทธธรรม

ไพศาล วงศ์วรวิสิทธิ์, เรียบเรียง, ๒๕๓๓, สร้างสันติด้วยมือเรา : คู่มือสันติวิธีสำหรับ
นักปฏิบัติการไว้ความรุนแรง, กรุงเทพฯ : เสริมศึกษา

มงคล ด้านธานินทร์, ๒๕๓๕, ป่าชุมชนอีสานกับคจก, กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่น
พัฒนา

มารค ตามไท, ๒๕๔๑ ก, "การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี", ใน สันติวิธีกับความมั่นคง
ของชาติ, เอกสารประกอบการสัมมนา กระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งใน
สังคมไทยกับรัฐธรรมนูญใหม่ จัดโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, สถาบัน
สันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มูลนิธิเอเชีย (Asian Foundation), ศูนย์
ปรัชญากับนโยบายสาธารณะ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วันที่ ๒๔ - ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, หน้า ๑ - ๖

นารด ตามไท, ๒๕๔๑ ข, "ประชาธิปไตยกับความมั่นคงของชาติ", ใน *สันติวิธีกับความมั่นคงของชาติ*, หน้า ๔๑-๔๔

ยศ ลั่นตสมบัติ, ๒๕๓๙, *ท่าเกวียน : บทวิเคราะห์เบื้องต้นว่าด้วยการปรับตัวของชุมชนชาวนาไทยท่ามกลางการปิดล้อมของวัฒนธรรมอุตสาหกรรม, กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ*

ยีน ชาร์ป, เชียน, ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และคมสัน หุตะแพทย์, แปล, *ไพศาล วงศ์วรวิสิทธิ์, บรรณาธิการแปล, ๒๕๒๙, อำนาจและยุทธวิธีไร้ความรุนแรง, กรุงเทพฯ : โครงการหนังสือศาสนาและสันติวิธี มูลนิธิโกลดคิมทอง*

วงศา คงดี และสุวิทย์ เลหาศิริวงศ์, ๒๕๓๙, *การสังเคราะห์ประสบการณ์และงานเอกสารการวิจัย การจัดการความขัดแย้งในประเทศไทย, ขอนแก่น : สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น*

สถาบันดำรงราชานุภาพ กองแผนพัฒนาจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๙, *รายงานการศึกษาเรื่อง การป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวกับนโยบายรัฐและกิจกรรมของรัฐบาลกับชุมชนเล่มที่ ๒, เอกสารวิชาการ สตร. ๐๖/๒๕๓๙*

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มปป. *คู่มือการแก้ไขปัญหความขัดแย้ง*

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ๒๕๓๙, *คู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา*

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ๒๕๓๙, *แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม, กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา*

สังคมศาสตร์, ฉบับสังคมศาสตร์กับการศึกษาคนชายขอบ, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๔๑)

สรุปย่อรายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ๒๕๔๒, กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), ๒๕๔๒

เสน่ห์ จามริก, ๒๕๔๒, สิทธิมนุษยชน เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด, หนังสือได้รับรางวัล TTF Award, กรุงเทพฯ : มูลนิธิโดยต่างประเทศไทย มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และ โครงการจัดตั้งสำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยมหิดล

สุชาย ตริรัตน์, ๒๕๔๒, "โลกาภิวัตน์กับปัญหารัฐธรรมนูญ" หน้า ๓ - ๑ ถึง ๓ - ๒๙ ใน การจัดการปกครอง, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการในวาระครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุริชัย หวันแก้ว, ๒๕๔๑, "ปัญหาทัศนวิสัยของสังคมท่ามกลางวิกฤติ : คนชายขอบกับนโยบายสังคมวิทยาการสื่อสาร" วารสารนิเทศศาสตร์, (ตุลาคม - ธันวาคม ๒๕๔๑) : ๗๙ - ๘๘

สุริยะใส กตะศิลา, ๒๕๔๓, "ร่วมนิยามการเมืองใหม่ การเมืองภาคประชาชน", หน้า ๙๑ - ๑๐๑, ๒ ทศวรรษ ครป. บนเส้นทางการเมืองภาคประชาชน, หนังสือประกอบการครบรอบ ๒๐ ปี คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.), กรุงเทพฯ : คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๔๒, "การเมืองแบบใหม่ : การเมืองพึ่งตนเอง (๑)", ผู้จัดการรายวัน, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๒

อุทัยวรรณ กาญจนามล, ๒๕๓๗, การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี, จัดพิมพ์เผยแพร่โดยคณะกรรมการอนุรักษ์แม่ปิงและสิ่งแวดล้อม (ค.อ.ป.ส.), คณะกรรมการรณรงค์เพื่อส่งเสริมอำนาจท้องถิ่น (ค.ร.ท.) และสภาเวียงพิงค์

Azar, Edward E., 1990, *The Management of Protracted Social Conflict : Theory and Cases*, Hamshire : Dartmouth

Bell, Peter F., 1978, " 'Cycles' of Class Struggle in Thailand", in *Thailand : Roots of Conflict*, Andrew Turton, Jonathan Fast and Malcolm Caldwell, editors. Nottingham : Spokeman, pp. 51 - 79

Bello, Walden ; Cunningham Shea and Li Kheng Poh, 1998, *A Siamese Tragedy : Development & Disintegration in Modern Thailand*, London : Zed Books



- Chantana Banpasirichote, 1999, "Dismantling the Divide between Traditional and Modern Knowledge : The Role of Civil Society in Revitalization of Traditional Practices" a paper presented at the 7th International Conference on Thai Studies, Amsterdam, 4 - 8 July 1999
- _____, 1997, "The Conclusions", pp. 458 - 465. In Vinod Raina, Aditi Chowdhury and Sumit Chowdhury, Editors, *The Dispossessed : Victims of Development in Asia*. Hong Kong : Asian Regional Exchange for New Alternatives (ARENA) Press, 1977
- Chulacheep Chinwanno, 1988. "Rice, Farmers and Politics of Conflict in Thailand" In Peter Wallensteen, Editor, *Food, Development and Conflict : Thailand and the Philippines*, Uppsala, Sweden : Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University Press, 1988, pp.19 - 56
- Diamond, Larry, 1992, "Economic Development and Democracy Reconsidered", pp. 93 - 139. In Larry Diamond and Gary Marks, Editors. *Reexamining Democracy*. London : Sage Publications
- Dukes, E. Franklin, 1996, *Resolving Public Conflicts : Transforming Community and Governance*. Manchester and New York : Manchester University Press
- Goldworthy, David, เจียน, ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล, แปล. ๒๕๓๐. *มองการพัฒนาอย่างวิเคราะหฺ์*, กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Goor, Van de, Rupesinghe, Kumar; Sciarone, Paul. 1966, *Between Development and Destruction : An Enquirey into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*. London : Macmillan Press, Ltd.,
- Hewison, Kevin, 1989, *Power and Politics in Thailand*, Manila : Journal of Contemporary Asia Publisher
- Hirsch, Philip, 1998, "Dams, resources and the politics of environment in mainland

- Southeast Asia" pp. 55 - 70. In Philip Hirsch and Carol Warren, Editors, *The Politics of Environment in Southeast Asia : Resources and Resistance*, London : Routledge, 1998
- Lim Teck Ghee and Valencia, Mark J., 1990, *Conflict over Natural Resources in South - east Asia and the Pacific*. Tokyo : The United Nations University Press
- Naruemon Thabchumpon, 1997, "Thailand". In Vinod Raina, Aditi Chowdhury and Sumit Chowdhury, editors, *The Dispossessed : Victims of Development in Asia*. Hong Kong : Asian Regional Exchange for New Alternatives (ARENA) Press
- Pasuk Pongpaichit, Sungsidh Piriyarangsanan and Nualnoi Treerat, 1995, "Patterns and processes of social exclusion in Thailand" pp.147 - 160, In Gerry Rodgers, Charles Gore and Jose' B. Figueiredo, editors, *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, responses*, Bangkok : International Institute for Labour Studies and United Nations Development Programme
- Social Development in Thailand : A National Report*, 2000, the Special Session of the General Assembly on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development, Geneva, 26 - 30 June 2000
- Turton, Andrew, Fast, Jonathan and Caldwell, Malcolm, editors, 1978, *Thailand : Roots of Conflict*. Nottingham : Spokeman
- Wallenstein, Paul, editor, 1988a, *Food, Development and Conflict : Thailand and the Philippines*, Uppsala, Sweden : Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University Press
- , 1988b. "Understanding Conflict Resolution : A Framework". In Peter Wallenstein, Editor, *Peace Research : Achievements and Challenges*. Boulder & London : Westview Pres, pp .119 - 143
- Wehr, Paul. 1979, *Conflict Regulation*. Forwarded by Kenneth E. Boulding.



การพัฒนาและความขัดแย้ง ฯ

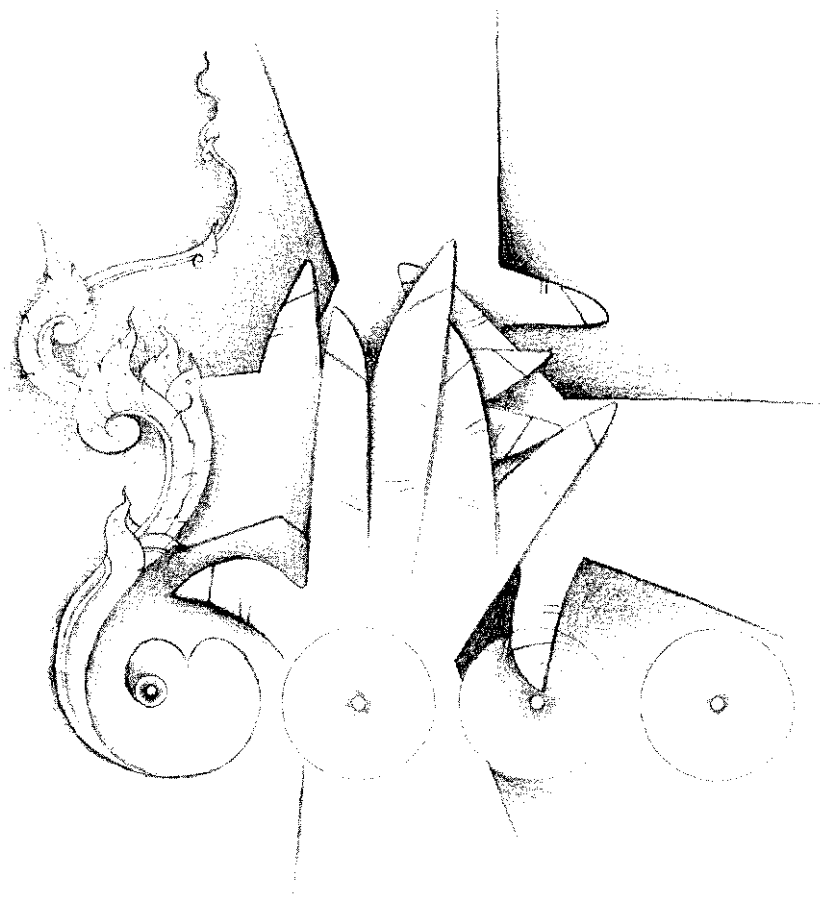
Westview Special Studies in Peace, Conflict and Conflict Resolution.
Colorado : Westview Press

Weiss, Linda, Hobson, John M., 1995, *State and Economic Development :
A Comparative Historical Analysis*. Oxford : Polity Press

United Nations Development Programme (UNDP), 1999, *Human Development
Report of Thailand 1999*, Bangkok : UNDP

การปฏิรูปสหกรณ์ไทยสู่สหัสวรรษใหม่ “๒๐๐๐”

โชคชัย สุทธาเวช



การปฏิรูปสหกรณ์ไทยสู่สหกรณ์ใหม่ “๒๐๐๐” *

โชคชัย สุทธาเวศ

“สหกรณ์จะมีอาณาเขตเท่าใดและจะมีสมาชิกสักเท่าใดนั้นก็แล้วแต่สมาชิกของสหกรณ์ประการหนึ่ง เช่น สหกรณ์อุตสาหกรรมย่อมมีสมาชิกที่เป็นคนงานของอุตสาหกรรมนั้นตามแต่อุตสาหกรรมจะใหญ่น้อยปานใด และสหกรณ์ในทางกลสิกรรมก็สุดแท้แต่ความเหมาะสมแห่งการที่จะแบ่งเขตที่ดินที่จะประกอบกลสิกรรมว่าจะควรเพียงใด และจะต้องใช้คนงานเท่าใดจึงจะควบคุมและใช้วิชาเทคนิคได้โดยสะดวก”

* บทความเขียนขึ้นในโอกาสร่วมเฉลิมฉลอง ๑๐๐ ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ในฐานะที่นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนักบุกเบิกคนที่สองที่ไม่ฝันและพยายามผลักดันให้สหกรณ์ไทยเป็นรากฐานสำคัญของกลไกทางเศรษฐกิจและส่งผลต่อการอภิวัฒน์สังคมไทยตามเจตนารมณ์แห่งหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎร (หลังจากที่พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ และหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ เป็นนักบุกเบิกสหกรณ์รุ่นแรกก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕) และผู้เขียนได้ปรับปรุงเล็กน้อยจากบทความที่เคยลงพิมพ์ในหนังสือ วิถีสังคมไท (ตีพิมพ์ครั้งแรก - พฤษภาคม ๒๕๔๓) - จรัญ โฆษณานันท์ บรรณาธิการ พร้อมทั้งใช้เป็นเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “การปฏิรูปสหกรณ์ไทยกับอนาคตเศรษฐกิจของชาติ” จัดโดยคณะกรรมการฝ่ายวิชาการโครงการฉลอง ๑๐๐ ปี ชาตกาล นายปรีดีพนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ร่วมกับสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ณ ห้อง LT คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(ส่วนหนึ่งในความไม่ฝันว่าด้วยสหกรณ์ของปรีดี พนมยงค์ ในเค้าโครง
การเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๔๗๖)

๑. บทนำ

บทความชิ้นนี้ผู้เขียนตั้งใจที่จะสำรวจ ประเมิน และนำเสนอถึง
ทิศทางเพื่อการปฏิรูปสหกรณ์ไทยในอนาคต การดำเนินการเช่นนี้ผู้เขียน
จะศึกษาถึงสถานภาพของสหกรณ์ไทยและนำเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ
ประเด็นต่อไปก็คือ ทฤษฎีว่าด้วยสหกรณ์ พัฒนาการของสหกรณ์ไทยภาย
ใต้ขบวนการสหกรณ์สากลและรัฐบาลไทย สหกรณ์ไทยภายใต้พระราช
บัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๔๔๒ และสังคมไทยกับการปฏิรูปสหกรณ์ไทยสู่
สหัสวรรษ ๒๐๐๐ เนื้อหาของบทความจะแสดงนัยของการพิสูจน์สมมติ
ฐานในอนาคตสี่ข้อ ซึ่งสะท้อนจากทฤษฎีและปัญหาที่สหกรณ์จะเผชิญ
ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป สมมติฐานดังกล่าวคือ

๑. ทางเลือกในการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เคย
เน้นหนักที่การตามกระแสโลกาภิวัตน์ การส่งออก และการแข่งขันระหว่าง
ประเทศ มาเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจพึ่งตนเองมากขึ้นได้เป็นโอกาสงาม
ของระบบเศรษฐกิจที่มีสหกรณ์เป็นกลไกพื้นฐานอันสำคัญ โดยที่องค์การ
สหกรณ์จำเป็นต้องสร้างระบบเพื่อการป้องกันตัว การเติบโต และการอยู่รอด
ท่ามกลางสายธารแห่งธุรกิจทุนนิยมเสรีด้วย

๒. สหกรณ์ซึ่งเป็นทั้งสถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันทางสังคม
ควบคู่กันนั้น จะดำรงอยู่ภายใต้ทุนนิยมโลกาภิวัตน์อย่างแข็งแกร่งมากน้อย
เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับพลังสร้างสรรค์ภายในขบวนการสหกรณ์นั้นๆ รวม
กับพลังภายนอกทั้งภายในประเทศและนอกประเทศที่จะขับเคลื่อนกับชุด
ของมาตรการ และกลไกต่างๆ แห่งรัฐที่อาศัยกรอบแห่งระเบียบการดำเนินการ
การจัดการเศรษฐกิจสากลกับกฎหมายไทยเป็นเครื่องมือสำคัญ

๓. โอกาสของการเติบโตของสหกรณ์ไทยคือการสร้างสหกรณ์ให้มี
พลังการเคลื่อนไหวทางสังคม มีอำนาจการต่อรองทางการเมืองที่เป็นอิสระ



เพิ่มเติมขึ้นจากการมีพลังประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจแม้จะยังอ่อนแออยู่ แต่ก็สามารถสร้างขึ้นได้โดยการนำของสหกรณ์ส่วนที่เข้มแข็งและการสร้างความร่วมมือกับขบวนการทางสังคมอื่นๆ

๔. ความก้าวหน้าในการปฏิรูปสหกรณ์ไทยขึ้นอยู่กับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประเทศและอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงนั้นต่อสถานการณ์ในอนาคตของสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขสำคัญๆ ทางด้าน

- ๑) การเมือง - การบริหาร - กฎหมาย
- ๒) เศรษฐกิจ
- ๓) สังคมและวัฒนธรรม
- ๔) ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ๕) ขบวนการสหกรณ์สากล

ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานค่อนข้างจำกัดการเติบโตของสหกรณ์ในเวทีกระแสนานโลกาภิวัตน์ แต่ในขณะเดียวกันกลับค่อนข้างเปิดต่อการเจริญเติบโตของสหกรณ์ไทยในทุนนิยมท้องถิ่นและเศรษฐกิจชุมชนของประเทศ ซึ่งการปฏิรูปสหกรณ์จักสำเร็จขึ้นได้ก็เมื่อหลักการสากลของขบวนการสหกรณ์ยังเป็นหลักหมายที่สหกรณ์ยึดถือ และสาระสำคัญที่ประกอบกันขึ้นในเงื่อนไขพื้นฐานเหล่านั้น เช่น โครงสร้าง ระบบงาน กฎเกณฑ์ และกลไกต่างๆ ได้รับการปรับเปลี่ยนพร้อมกันไปด้วย

๒. ทฤษฎีสหกรณ์ : ความหวังจากองค์ความรู้ต่อการปฏิรูปสหกรณ์

องค์ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์อาจแบ่งได้เป็น ๔ มิติ คือ

๒.๑ องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะกลไกสังเคราะห์ของทุนนิยมและสังคมนิยม

๒.๒ องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะพลังประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ

๒.๓ องค์ความรู้ว่าด้วยขบวนการสหกรณ์ในฐานะขบวนการทางสังคม

๒.๔ องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะองค์การธุรกิจประเภทหนึ่ง

๒.๑ ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ในฐานะกลไกสังเคราะห์ของทุนนิยมและสังคมนิยม

ระบบเศรษฐกิจย่อมเป็นระบบย่อยหนึ่งของระบบสังคมทั้งหมด (Talcott Parsons) การแบ่งพัฒนาการยุคของระบบสังคมที่เป็นที่ถกเถียงกันอย่างยาวนานที่สุดในระยะกว่าหนึ่งศตวรรษของมนุษยชาติที่ผ่านมาเห็นจะได้แก่การแบ่งสังคมออกเป็นห้ายุคโดย คาร์ล มาร์กซ คือสังคมจะพัฒนาการไปตามลำดับ

จากสังคมชุมชนบุพกาล → สังคมทาส → สังคมศักดินา → สังคมทุนนิยม → สังคมสังคมนิยม → สังคมคอมมิวนิสต์

การแบ่งเช่นนี้ยังได้รับการเห็นด้วยจากนักมาร์กซิสต์และโซเชี่ยลลิสต์บางสาย แต่ก็เกิดการกังขามากขึ้นจากนักคิดในสำนักอื่นๆ และได้รับการปฏิเสธเด็ดขาดจากสำนักคิดทุนนิยม โดยแต่ละฝ่ายก็ตีความข้อเท็จจริงและความจริงที่เกิดแตกต่างกันไปตามอุดมการณ์ที่ตนยึดถือ

ภายใต้ระบบสังคมต่างๆ ในสมัยหลังๆ กระแสแนวคิดระบบเศรษฐกิจที่มีการใช้กันหลักๆ จะมีสามระบบ คือ เศรษฐกิจทุนนิยม เศรษฐกิจสังคมนิยม เศรษฐกิจคอมมิวนิสต์ (ซึ่งมาร์กซ์ถือว่า เป็นสังคมที่สังเคราะห์ได้จากสังคมทุนนิยมและสังคมสังคมนิยม) และหากจะมีระบบที่สี่ก็จะเป็นการประสมประสานทั้งสามระบบในระดับที่ถี่ที่แตกต่างกันไป

หากจะเปรียบเทียบระบบสังคมทั้งสามประเภท โดยพิจารณาจากทรัพยากร ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม และบุคลิกลักษณะส่วนบุคคลแล้ว เราจะเห็นความแตกต่างของสามระบบสังคมหลักในสามประเด็นดังกล่าวตามตารางเปรียบเทียบสามสังคม : สังคมทุนนิยม สังคมสังคมนิยม และสังคมคอมมิวนิสต์ (หน้าถัดไป)

ตารางเปรียบเทียบ

สังคมทุนนิยม สังคมสังคมนิยม และสังคมคอมมิวนิสต์

ประเด็นความแตกต่าง	สังคมทุนนิยม	สังคมสังคมนิยม	สังคมคอมมิวนิสต์
ทรัพยากร (Resource)	- ตัวคนและสิ่งที่มีใช้ตัวคนล้วนถือว่าเป็นสินค้า ผู้เป็นเจ้าของสามารถซื้อขายได้ ในสังคมที่เป็นทุนนิยมเต็มที่ ทุกสิ่งทุกอย่างสามารถซื้อขายได้หมด - ในบางกรณีก็อาจมีการหาทางลดการถือว่ามีทุกอย่างเป็นสินค้าที่จะซื้อขายได้ เช่น การให้บริการสาธารณสุข การให้บริการการศึกษาที่ไม่ถือเป็นการซื้อขายสินค้า	- มีกระบวนการลดทอนการถือว่ามีทุกอย่างทุกอย่าง เป็นสินค้าที่จะซื้อขายได้	- ลดกรรมสิทธิ์ทรัพยากรส่วนบุคคลทั้งหมดที่จะเป็นทรัพยากรการผลิตได้ ไม่ว่าจะสร้างขึ้นมาได้ หรือได้มาโดยธรรมชาติก็ตาม การสะสมทุนของบุคคลและซื้อขายสิ่งของแสวงหากำไรไม่ได้ - กำลังและทรัพยากรเป็นของส่วนรวม ในกระบวนการทำงานจะใช้การจ้างงานกับแรงงานไม่ได้ และห้ามการจ้างงานโดยระบบจูงใจด้วยเงิน เช่น การกดค่าจ้าง การทำสำรองกองทัพ แรงงาน

ประเด็นความแตกต่าง	สังคมทุนนิยม	สังคมสังคมนิยม	สังคมคอมมิวนิสต์
ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล (Relationship)	- ยึดการแข่งขัน - มีการกดขี่ขูดรีด	- ยึดความร่วมมือ - แลกเปลี่ยนอาศัยประโยชน์กันและกัน / ความเป็นอิสระของบุคคล	- ยึดการวางแผนและควบคุมส่วนกลางโดยผู้ผลิตโดยตรง - คนมีจุดหมายในตนเอง ความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของใคร
ลักษณะบุคคล (Personal Characteristic)	- ความเป็นส่วนตัว - เน้นความชำนาญเฉพาะด้าน - การสร้างสรรค์ความรู้ทางธรรมชาติและชีวิตทัศน์ในทางรับใช้ทุนนิยม (การครอบงำทางชนชั้นและการสะสมทุน)	- ความเป็นชุมชนนิยม - การพัฒนาอย่างรอบด้าน - การสร้างสรรค์ความรู้ทางธรรมชาติและชีวิตทัศน์ในทางรับใช้สังคมส่วนรวมและไม่เป็นไปในทางการค้า	- เอกลักษณะบุคคลผสมกลมกลืนกับกิจกรรมร่วม - ปราศจากบรรยากาตที่สุดโต่ง แต่สร้างคุณสมบัติสมบูรณ์ในชีวิตที่สมดุลย์รอบด้าน - การสร้างสรรค์ความรู้ทางธรรมชาติและชีวิตทัศน์มีลักษณะรอบด้านในทางเป็นกิจกรรมและประโยชน์ร่วม

ที่มา : Hans Breitenbach et al (1990) Feature of a Viable Socialism, p. 131

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่นิยมลัทธิเศรษฐกิจแบบใด กลไกสหกรณ์นั้นได้รับการยอมรับว่า เป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่สำคัญกลไกหนึ่งเสมอ เช่น ปรีดี พนมยงค์ (ในระยะหลังๆ) และเลนิน เห็นว่าสหกรณ์ที่เหมาะสมควรเป็นสหกรณ์สังคมนิยม ซึ่งวิจิตวงศ์ ณ บ่อมเพชร ให้ความหมายหนึ่งของสหกรณ์สังคมนิยมว่า คือสหกรณ์เอกชนประสงค์ (จักรทิพย์, ๒๕๓๐ : ๑๙ - ๒๑ และวิจิตวงศ์ ณ บ่อมเพชร, ๒๕๓๖ : ๑๕ - ๒๓) สด ภูมระโรหิต นักคิดลัทธิสหกรณ์กลับเห็นว่า สหกรณ์มิใช่สังคมนิยมและไม่รับใช้ทุนนิยมแต่เดินสายกลาง (สด, ๒๕๑๗) เช่นเดียวกับ นพ. อโนมะศิริ (๒๕๒๗) ที่เห็นว่า สหกรณ์เป็นลัทธิสายกลางและมีนิสัยสมณะ ในขณะที่ชาร์ลส จิด (๒๓๙๐ - ๒๔๗๕) นักปรัชญาสหกรณ์ของฝรั่งเศสเห็นว่า สหกรณ์นั้นมิได้อยู่ข้างชนชั้นกรรมาชีพ แต่สหกรณ์ยืนอยู่ข้างผู้บริโภคมากกว่าพร้อมๆ กับการปฏิเสธหลักการที่ว่าสหกรณ์มีขึ้นเพื่อคนจนมิใช่เพื่อคนรวยฉะนั้น เมื่อยึดผู้บริโภคเป็นใหญ่แล้ว นักสหกรณ์จึงต้องต่อสู้ทั้งกับเผด็จการฝ่ายทุนและเผด็จการฝ่ายกรรมาชีพ นอกจากนี้เขายังเห็นอีกว่า ผู้ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์มากขึ้นๆ คือคนชั้นกลาง* แนวคิดต่างๆ เหล่านี้ น่าสนใจมากเราน่าจะถกเถียงทางทฤษฎีสหกรณ์กันอย่างหนักๆ กันสักครั้ง

สำหรับผู้เขียนเองเห็นว่าสหกรณ์จะเป็นกลไกทั้งในเชิงสังคมนิยมและทุนนิยม เพราะสหกรณ์จะต้องรับใช้ให้ได้ทั้งต่อสมาชิกที่มีทุนอย่างจำกัดในสหกรณ์ (ค่อนมาทางสังคมนิยม) และประชาชนผู้บริโภคทั่วไปด้วย (ค่อนมาทางทุนนิยมการตลาด) ไปพร้อมๆ กัน ซึ่งเป็นการเดินสายกลางเช่นเดียวกับที่สด ภูมระโรหิต และนพ. อโนมะศิริ เสนอ หากสหกรณ์เริ่มต้นโดยการรับใช้สมาชิกของตน แต่ในระยะพัฒนาการต่อมาจะต้องรับใช้ชุมชนของตนและสาธารณะด้วย สหกรณ์ที่จะประสบความสำเร็จในระยะยาว คือสหกรณ์ที่มีความสามารถจัดการตอบสนองได้ทั้งสมาชิกตน

๑ โปรดดู Charles Gide "Is Co - operation Proletarian?" Review of International Co - operation, Vol. 88 No. 1, pp. 47 - 48.

และผู้บริโภคทั่วไป นอกจากนี้หากใช้หลักคิดวิภาษวิธีของ Friedrich Hegels แล้ว สหกรณ์ก็คือบทสังเคราะห์ (Synthesis) บทหนึ่งในเชิงกลไกหรือเครื่องมือของรูปแบบเศรษฐกิจทุนนิยม (อันเป็นเสมือนบทเสนอ = Thesis) และสังคมนิยม (อันเป็นเสมือนบทแย้ง = Antithesis) โดยพิจารณาจากทั้งวิธีการจัดการรูปแบบเศรษฐกิจที่ความเป็นส่วนรวมมาจากส่วนย่อย ผู้ที่ยอมจำกัดสิทธิ์และลดส่วนเกินของตนด้วยการเดินสายกลางระหว่างคุณภาพทางเศรษฐกิจกับสังคม และความเป็นส่วนตัวกับส่วนรวม เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่บุคคลที่มาร่วมกันทำสหกรณ์ ซึ่งก็คือสมาชิกสหกรณ์กับประชาชนหรือผู้บริโภคได้ประโยชน์ไปด้วยกันทั้งคู่

นอกเหนือจากลัทธิเศรษฐกิจที่กำหนดความสำคัญและบทบาทของสหกรณ์แล้ว ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกที่กำหนดความเป็นไปของสหกรณ์ คือ ระดับการพัฒนาประเทศก็เป็นตัวกำหนดความสำคัญและบทบาทของสหกรณ์ ในระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย ประเทศที่กำลังพัฒนา รัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่สหกรณ์ค่อนข้างมาก (Koch, 1985) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการชี้ชัดว่า ในประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศใดให้ความสำคัญแก่สหกรณ์มากน้อยกว่ากัน ดังที่เราจะเห็นได้ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศก็อาศัยพลังของสหกรณ์เป็นพลังเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคประชาชน เช่น ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียน อิสราเอล เยอรมนี และญี่ปุ่น และประเทศที่กำลังพัฒนาให้ความสำคัญแก่การพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่า มีรัฐบาลหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ให้เป็นเสมือนหนึ่งองค์กรแขนงของรัฐ (Para - statal Organism) หรือองค์การกึ่งหน่วยงานรัฐบาล (Semi - Governmental Organization) หรือสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์และควบคุม (State - sponsored and State - controlled Cooperative) สหกรณ์ดังกล่าวนี้ มีต้นกำเนิดมาจากยูคอาณานิคม โดยเฉพาะอาณานิคมของอังกฤษที่ปกครองอินเดีย และได้พัฒนาสหกรณ์ขึ้นที่นั่นเรียกว่า British - Indian Pattern of Cooperative



รูปแบบเช่นนี้ขยายตัวไปในหลายประเทศ เช่น แอฟริกา อเมริกากลาง และเอเชีย ดังที่ได้กล่าวข้างแล้วในตอนต้น (ฮานส์ - เอ็ช. มังก์เนอร์, ๒๕๒๕ : ๑ - ๓)

ประเทศที่ยึดถือสหกรณ์เป็นแกนขาของรัฐจะออกกฎหมายเฉพาะ ที่ให้อำนาจรัฐขึ้นำการจัดตั้ง การกำกับดูแล การดำเนินงาน การขยาย ธุรกิจ รวมทั้งการยุบเลิกสหกรณ์ ก็จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือผูกขาด อำนาจรัฐต่อความเป็นความตายของสหกรณ์ได้ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือ สำคัญถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของหลักการสากลของของสหกรณ์ ว่าจะเป็นเช่นไรในแต่ละสังคม

สถานภาพของสหกรณ์ในระบบเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดนี้ยังโยงไป ถึงการมีสหกรณ์ในฐานะกลไกหนึ่งเพื่อเป็นฐานของเศรษฐกิจพอเพียง ด้วย อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจพอเพียงย่อมมีหลายกิ่งก้านสาขา และ สำหรับเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของเราก็นั้น คุณค่าของกลไกสหกรณ์เพราะการไม่นำประเทศไปหมกมุ่นอยู่กับการ แข่งขัน - การส่งออกเพียงอย่างเดียว แต่หาทางสร้างความร่วมมือและ การตอบสนองความต้องการของสมาชิกในชุมชนและท้องถิ่นซึ่งสหกรณ์ ทำหน้าที่นี้ได้ดี (ดูเพิ่มเติมใน วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร และจักรทิพย์ นาถสุภา, ๒๕๔๓)

๒.๒ ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ในฐานะองค์การธุรกิจที่เป็น พลังประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจของสมาชิก ชุมชน และ ประชาชน

แนวคิดในเรื่องดังกล่าวนี้สามารถมองได้ว่า ในการดำเนินการ เศรษฐกิจ รัฐจะใช้กลไกเศรษฐกิจในหลายรูปแบบ ดังต่อไปนี้

๑. รัฐวิสาหกิจ

๒. ธุรกิจชุมชน แบ่งเป็น

๒.๑ ธุรกิจชุมชนในรูปสหกรณ์

๒.๒ ธุรกิจชุมชนในรูปแบบที่มีไฮสทอร์ม

๓. ธุรกิจเอกชน

๓.๑ ห้างหุ้นส่วนจำกัด

๓.๒ บริษัทจำกัด

๓.๓ บริษัทมหาชนจำกัด

๔. กลไกอื่นๆ

ในประเภทกลไกทางเศรษฐกิจเหล่านี้ปรากฏว่า กิจกรรมทุกประเภทมีความเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ^๒ มากน้อยไม่เท่ากัน โดยหลักแล้วสามารถแบ่งลักษณะประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมเป็นสองรูปแบบคือ ทางตรงและทางอ้อม ประชาธิปไตยทางตรงมักจะดำเนินการโดยตัวบุคคลเพื่อนำเสนอความคิดเห็นต่อผู้มีอำนาจโดยตรง ส่วนประชาธิปไตยทางอ้อมจะดำเนินการผ่านองค์กรโดยเฉพาะจากแหล่งที่บุคคลนั้นๆ สังกัดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจนั้นประชาชนย่อมเป็นผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต และได้รับการจัดสรรส่วนแบ่งในมูลค่าเพิ่มที่สร้างขึ้นอย่างเป็นธรรม (วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, ๒๕๓๖ : ๒๕ - ๓๐) รัฐวิสาหกิจในระบบประชาธิปไตยซึ่งมีการบริหารโดยรัฐบาลที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชน และการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของนั้น มุ่งให้เกิดลักษณะที่เป็นธรรมในการกระจายจ่ายแจกสินค้าและบริการแก่ประชาชน เราจึงถือได้ว่า รัฐวิสาหกิจมีความเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจในทางนามธรรมมากกว่ารูปธรรม ธุรกิจชุมชนที่อาศัยรูปแบบสหกรณ์เป็นหน่วยผลิตทางเศรษฐกิจนั้น จะมีความเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจในทางรูปธรรมสูง เพราะก่อตั้งขึ้นโดยสมาชิก ดำเนินการโดยสมาชิก และเพื่อสมาชิก สมาชิกแต่ละคนมีหนึ่งเสียงไม่ว่าจะมีหุ้นอยู่จำนวนเท่าใดก็ตาม ส่วนธุรกิจชุมชน

๒ ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจในที่นี้มีความหมายครอบคลุมถึงเรื่องประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ
อุตสาหกรรมเกษตร - อุตสาหกรรมบริการและธุรกิจ



ที่มีได้ดำเนินการในรูปสหกรณ์ก็อาจมีความเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ หากดำเนินการโดยยึดหลักประชาธิปไตยของสมาชิก

สำหรับธุรกิจเอกชนนั้นอำนาจสูงสุดอยู่ที่ความเป็นเจ้าของหุ้นซึ่งยึดถือตามความมาก - น้อยของหุ้นที่ดี และออกเสียงแทนกันได้ เราจึงไม่ถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจระหว่างผู้ถือหุ้น แต่ความเป็นประชาธิปไตยในธุรกิจ - อุตสาหกรรมเอกชนมักจะแสดงออกในรูปประชาธิปไตยในการทำงานในหลายระดับ ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ การปรึกษาหารือ การเจรจาต่อรอง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของคณงานในการบริหาร (Co - determination) และดำเนินกิจการด้วยคณงานเอง (Self - management) ในที่สุด ซึ่งมักขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของลูกจ้างและองค์การของลูกจ้าง เช่น สหภาพแรงงาน วัฒนธรรมการทำงาน และระบบกฎหมายที่ให้การรองรับ

ความแตกต่างในประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวมานั้น สหกรณ์นับว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูง ซึ่งสรุปประเด็นสำคัญที่สหกรณ์จัดเป็นกลไกเศรษฐกิจที่มีความเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจแตกต่างจากองค์การธุรกิจประเภทอื่นๆ อีกครั้ง มีดังต่อไปนี้

๑. เปิดรับสมาชิกโดยความยินยอมพร้อมใจ

๒. ดำเนินกิจกรรมโดยสมาชิกยึดหลักประชาธิปไตยในการตัดสินใจธุรกิจ

๓. สมาชิกมอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินงานประจำให้แก่คณะกรรมการบริหารสหกรณ์ อันเป็นประชาธิปไตยทางอ้อมที่สมาชิกมอบอำนาจการจัดการธุรกิจสหกรณ์ให้แก่ผู้นำหรือคณะผู้บริหารที่ที่ประชุมสมาชิกเลือกตั้งขึ้น

๔. แจกจ่ายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม

ส่วนกลไกอื่นๆ ที่อาจแสดงนัยประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสังคมจะกำหนดมาตรการหรือกลไกอะไรออกมา เช่น สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา ๘๙) ก็

อาจมีฐานประชาธิปไตยของประชาชนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้ หากว่าสภาพนี้มีฐานประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมในทางอ้อมของประชาชน เช่น การให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจของตนในสภาแห่งนี้ ซึ่งสมควรต่างไปจากผู้แทนประชาธิปไตยทางการเมืองอันได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายที่แทบจะไม่มีทัศนะประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจเอาเสียเลย

๒.๓ องค์ความรู้ว่าด้วยขบวนการสหกรณ์ในฐานะขบวนการทางสังคม

องค์ความรู้ที่ว่าด้วยขบวนการสหกรณ์เป็นขบวนการทางสังคมหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ยังไม่กระจ่างนัก ผู้เขียนเห็นว่า ขบวนการสหกรณ์อาจเป็นขบวนการทางสังคมหากว่ามีคุณลักษณะต่อไปนี้^๓

๑. มีระบบสมาชิกโดยสมัครใจคู่กับการมีปัญหากับพวกชอบขี่ตัวฟรี (Free Riders)
๒. สมาชิกออกค่าใช้จ่ายให้แก่ส่วนรวมเพื่อองค์การและการเคลื่อนไหว
๓. มีการแสดงออกแบบรวมหมู่ (Collective Action) เพื่อการระดมพลัง (Mobilization) เคลื่อนไหวได้ตอบฝ่ายตรงข้ามและผู้มีอำนาจรัฐ
๔. มีการแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมแก่สมาชิก
๕. มีการสร้างความเป็นสากลกับขบวนการทางสังคมอื่นๆ ในระบอบนานาชาติ
๖. มีการดำเนินการที่มีลักษณะจัดตั้ง - เคลื่อนไหว - งานเชิงสถาบัน สลับกันไป

๓ ลักษณะเหล่านี้ ผู้เขียนสรุปขึ้นเองจากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับขบวนการทางสังคมบางขบวนการ เช่น ขบวนการแรงงาน ขบวนการองค์การพัฒนาเอกชน ขบวนการสหกรณ์ รวมทั้งจากการศึกษาเอกสาร และการสังเคราะห์ขึ้นเอง ซึ่งอาจจะตรงกับที่นักวิชาการท่านใดเสนอไว้แล้วหรือไม่ก็ได้

๗. มีการผลิตอุตสาหกรรมใช้ในขบวนการ
๘. มีการสร้างอิทธิพลทางการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองและรัฐมีนโยบายเพื่อประโยชน์ของขบวนการ
๙. มีการเคลื่อนไหวในประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของสังคมสลับกับผลประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์
๑๐. มีการเติบโต - ตกต่ำไปตามปฏิสัมพันธ์กับสภาวะการณ์ของสังคม

หากเอาเครื่องชี้วัดทั้ง ๑๐ ประการเหล่านี้มาจับขบวนการสหกรณ์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ขบวนการสหกรณ์ยังไม่เป็นขบวนการทางสังคม อย่างน้อยยังไม่ปรากฏความเด่นชัดในเครื่องชี้วัดข้อ ๓,๖,๗,๘,๙ นอกจากนี้ การที่ขบวนการสหกรณ์มีฐานภาระกิจทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นการทำหน้าที่ขบวนการทางสังคมจึงไม่เต็มที่ตั้งเช่นขบวนการทางสังคมอื่นๆ เช่น ขบวนการแรงงาน ขบวนการพรรคการเมือง ขบวนการองค์การพัฒนาเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม ระดับความก้าวหน้าของการกลายเป็นขบวนการทางสังคมของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย น่าจะไปได้เร็วกว่าขบวนการคุ้มครองบริโภคในประเทศไทย ซึ่งก็ยังมิใช่ขบวนการทางสังคมที่เด่นชัดเช่นกัน

๒.๔ องค์ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ในฐานะองค์การธุรกิจประเภทหนึ่ง

ความรู้ประเภทนี้จับประเด็นหลักของสหกรณ์ในฐานะองค์การธุรกิจเพื่อสมาชิก คือเห็นว่าสหกรณ์ก็เป็นเช่นเดียวกับบริษัทธุรกิจต่างๆ ที่ต้องมีการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการในด้านต่างๆ และต้องมีกำไรให้แก่สมาชิก แต่ก็ให้สหกรณ์คำนึงถึงสังคมควบคู่กับความสำเร็จทางเศรษฐกิจด้วย ความสำเร็จของสหกรณ์จึงเป็นเรื่องของความสามารถในการจัดการธุรกิจ การมีส่วนร่วมของสมาชิกกับคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ การจัดการสถานการณ์ที่สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมขององค์การ

เช่น การแข่งขันระหว่างสหกรณ์กับธุรกิจอื่นๆ ความสัมพันธ์ของสหกรณ์กับองค์การคุ้มครองผู้บริโภค ความสัมพันธ์กับชุมชน และกับหน่วยงานราชการที่กำกับสหกรณ์ เป็นต้น แต่กระนั้นองค์การแบบสหกรณ์ก็มีความแตกต่างจากองค์การประเภทอื่นใน ๔ ลักษณะ ต่อไปนี้ (Duelfer ใน Koch, 1875 : 8)

๑. เป็นการรวมกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์อย่างน้อยประการหนึ่งร่วมกัน (กลุ่มสหกรณ์)

๒. สมาชิกของกลุ่มสหกรณ์ต้องการบรรลุวัตถุประสงค์โดยการร่วมกันกระทำการและสนับสนุนพึ่งพาอาศัยกันและกันเพื่อปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจ (การพึ่งตนเองโดยใช้แบบแผนการทำงานของกลุ่ม)

๓. การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมาย (ธุรกิจสหกรณ์)

๔. การดำเนินการเป็นไปตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยฐานของสมาชิก (ส่งเสริมสัมพันธภาพ, ส่งเสริมการทำงาน)

ในทางสากลการดำเนินงานขององค์การสหกรณ์ทั่วโลกจะอยู่ภายใต้ขบวนการสหกรณ์สากล หรือปัจจุบันมีองค์การสัมพันธภาพสหกรณ์นานาชาติ (International Cooperative Alliance = ICA) ทำหน้าที่นี้ ICA ซึ่งเพิ่งฉลองครบรอบ ๑๐๐ ปี ไปเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ เกิดขึ้นจากการริเริ่มของสหกรณ์ร็อกเดลเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวหลักในการรักษาหลักการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ในประเทศต่างๆ และมีบทบาทเป็นที่พึ่งของขบวนการสหกรณ์ประเทศสมาชิกในด้านความรู้และข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสหกรณ์ บทบาทสำคัญที่สุดคือการกำหนดหลักการสหกรณ์ซึ่งพัฒนามาจากหลักการ ๗ ข้อ ของผู้บุกเบิกแห่งร็อกเดลอันเป็นสหกรณ์แห่งแรกของโลกที่ประยุกต์ใช้แนวคิดสหกรณ์ของโรเบิร์ต โอเวน (ประพันธ์เสวนันท์ ๒๕๔๑ : ๑๕ - ๑๖)

ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๓๘) หลักการสากลของสหกรณ์ที่ ICA กำหนดมี ๗ ข้อ คือ

๑. การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง :

"สหกรณ์เป็นองค์การแห่งความสมัครใจ เปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปที่สามารถเข้ามาใช้บริการจากสหกรณ์นั้นๆ ได้ และที่เต็มใจจะรับผิดชอบในฐานะเป็นสมาชิก โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ สถานภาพทางสังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา"

๒. การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย :

"สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่มีการควบคุมโดยสมาชิก ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดและตัดสินใจเรื่องนโยบาย ชายและหญิงใดที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกจะต้องรับผิดชอบต่อสมาชิก ในสหกรณ์ชั้นปฐม สมาชิกมีสิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกัน (สมาชิกหนึ่งคนหนึ่งเสียง) และสำหรับสหกรณ์ในระดับอื่นๆ ย่อมจะดำเนินการตามแนวทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน"

๓. การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจโดยสมาชิก :

"ในฐานะที่เงินทุนย่อมเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ สมาชิกจึงย่อมมีส่วนร่วมกันอย่างเสมอภาคกัน และโดยการควบคุมอย่างเป็นประชาธิปไตยต่อเงินทุนของสหกรณ์ และโดยปกติสมาชิกจะได้รับผลตอบแทน (ถ้ามี) ในอัตราที่จำกัดจากเงินลงทุน (หุ้น) ตามเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิก สมาชิกสามารถจัดสรรเงินส่วนเกินของสหกรณ์เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกอย่างดังนี้คือ : เพื่อการพัฒนาสหกรณ์โดยอาจจัดตั้งเป็นเงินทุนสำรองขึ้น ซึ่งอย่างน้อยที่สุดของเงินทุนสำรองนี้พึงจะกันไว้ส่วนหนึ่งที่มีให้นำมาแบ่งปันกัน และเพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ที่มวลสมาชิกเห็นชอบ"

๔. การพึ่งตนเองและความเป็นอิสระ :

"สหกรณ์เป็นองค์การที่พึ่งพาตนเองและช่วยเหลือตนเองโดยมี

การควบคุมจากมวลสมาชิก เมื่อใดที่สหกรณ์จะต้องมีข้อผูกพันกับองค์การอื่นใดซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐบาลด้วย หรือจะต้องแสวงหาเงินทุนเพิ่มจากแหล่งทุนภายนอกสหกรณ์ สหกรณ์จะต้องกระทำการดังกล่าวในสถานภาพที่มั่นใจได้ว่า มวลสมาชิกจะยังคงดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย และสหกรณ์ยังคงดำรงความเป็นอิสระ"

๕. การให้การศึกษา ฝึกอบรม และข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก :

"สหกรณ์พึงให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่สมาชิก ผู้แทนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้จัดการและพนักงาน เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้สามารถเกื้อหนุนการพัฒนาสหกรณ์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสหกรณ์พึงให้ข่าวสารแก่สาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนและบรรดาผู้นำทางความคิดทั้งหลายในเรื่องคุณลักษณะและคุณประโยชน์ของสหกรณ์"

๖. การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ :

"สหกรณ์จะสามารถให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์ได้ โดยร่วมมือกันผ่านโครงสร้างการทำงานในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ"

๗. การเอื้ออาทรต่อชุมชน :

"สหกรณ์พึงดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามนโยบายที่มวลสมาชิกเห็นชอบ"

หลักการสากลเหล่านี้ปรับปรุงขึ้นจากหลักการเดิมเมื่อกว่า ๑๕๐ ปีมาแล้วเพื่อให้เป็นทั้งหลักการที่ต้องรักษาไว้และต้องสร้างสรรค์ขึ้นเพิ่มเติมเพื่อความอยู่รอดและเติบโตของขบวนการสหกรณ์ทั่วโลก หลักการ

ทุกข้อนับว่าทำลายต่อวัฒนธรรมของคนไทยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีหลักการที่ยึดสมาชิกเป็นใหญ่ซึ่งองค์การสหกรณ์ไทยโดยส่วนใหญ่มีปัญหาจุดอ่อนในการปฏิบัติตามหลักการข้อนี้มาก

นอกเหนือจากความรู้ในเรื่องหลักการสากลในการกำหนดแบบแผนเชิงพฤติกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์แล้ว เราควรทำความเข้าใจในการแบ่งประเภทสหกรณ์ด้วย ความรู้ในส่วนนี้จะทำให้เข้าใจถึงขอบเขตการปฏิบัติงานเฉพาะด้านของสหกรณ์ด้วย ซึ่งการแบ่งประเภทสหกรณ์อาจแบ่งได้โดยยึดเกณฑ์ ๖ ประการ (ดูเพิ่มเติมใน ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธรา อ่างโน ประพันธ์ เศวตนันท์ ๒๕๓๙ : ๒๖ - ๒๙) ดังต่อไปนี้

๑. เกณฑ์ผลประโยชน์ของสมาชิก สหกรณ์ตามหลักเกณฑ์นี้ ได้แก่ สหกรณ์ผู้ผลิต (เช่น สหกรณ์การผลิต สหกรณ์การขาย สหกรณ์การจัดซื้อสินค้า) และสหกรณ์ผู้บริโภค (เช่น สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์บริการผู้บริโภค)

๒. เกณฑ์ความรับผิดชอบของสมาชิก สหกรณ์ตามหลักเกณฑ์นี้ได้แก่ สหกรณ์จำกัด และสหกรณ์ไม่จำกัดความรับผิดชอบในหนี้สินที่สมาชิกต้องเกี่ยวข้อง

๓. เกณฑ์การแบ่งกำไรของสหกรณ์ สหกรณ์ตามหลักเกณฑ์นี้ ได้แก่ สหกรณ์ที่แบ่งกำไรให้สมาชิก (ส่วนใหญ่เป็นแบบนี้) กับที่ไม่แบ่งกำไรให้สมาชิก แต่ขายของถูกและเก็บเงินไว้ขยายงาน (เช่น สหกรณ์แบบไร้ไฟเซินของเยอรมนี สหกรณ์ร้านค้า เช่น สหกรณ์พระนครของไทยที่กำลังดำเนินแนวทางนี้)

๔. เกณฑ์กำหนดชั้นของสหกรณ์ สหกรณ์ตามหลักเกณฑ์นี้ ได้แก่ สหกรณ์ขั้นต้นหรือท้องถิ่น (เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์) สหกรณ์ขั้นสูง (เช่น สหพันธ์สหกรณ์ ชุมชุมสหกรณ์) และสหกรณ์ผสม (เช่น สหกรณ์ประมงกลางจำกัด)

๕. เกณฑ์ความมุ่งหมายทางธุรกิจของสหกรณ์ สหกรณ์ตามหลักเกณฑ์นี้ ได้แก่ สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์เดียวหรือสหกรณ์เอกประสงค์

และสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลายอย่างหรือสหกรณ์นอกประเภทประสงค์

๖. เกณฑ์ประเภทบริการธุรกิจของสหกรณ์ สหกรณ์ตามหลักเกณฑ์นี้จะแบ่งตามประเภทธุรกิจที่ให้บริการ เช่น สหกรณ์เครดิต สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ของคนงาน และร้านสหกรณ์

การแบ่งประเภทองค์การสหกรณ์จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์จากการแบ่ง และในกฎหมายไทยจะแบ่งตามแนวประเภทบริการธุรกิจ ซึ่งค่อนข้างไม่ยืดหยุ่นและทำให้ต้องเอาสหกรณ์ที่ควรสังกัดประเภทอื่นๆ นอกเหนือ ๖ ประเภทนั้นไปเข้าข่ายสหกรณ์ประเภทใดประเภทหนึ่งใน ๖ ประเภทนั้น ในอนาคตเมื่อขอบข่ายการสหกรณ์มีความเข้มแข็งมากขึ้น ย่อมมีความเป็นไปได้สูงที่ประเภทและรูปแบบสหกรณ์จะมีความหลากหลายมากขึ้น และสามารถดำเนินการในเชิงอเนกประสงค์เพื่อตอบสนองความหลากหลายของสมาชิกและการเข้าไปรับทำงานบริการสังคมที่รัฐปฏิเสธจะดำเนินการต่อ เช่น ในกรณีงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐเคยรับผิดชอบ^๔

ในการพิจารณาความสำเร็จขององค์การสหกรณ์เราสามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ต่อไปนี้คือ (Mueller ใน Koch, 1985 : 9 - 10)

๑. การมีบรรยากาศอย่างกว้างขวางของประชาชนในการลดละความเป็นส่วนตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคมลง (socio - economic deprivation) เป็นแรงส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์

๒. การมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเบื้องต้นและการสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ ต่อความพร้อมของสหกรณ์ (cooperative readiness)

๓. การมีพัฒนาการในแนวความคิดที่มีประสิทธิภาพและเป็นจริงที่

๔ โปรดดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวศ "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับข้อเสนอให้ธุรกิจสหกรณ์เป็นทางเลือก" เอกสารประกอบการสัมมนาหัวข้อ "สังคมไทยภายใต้กระแสการแปรรูป" จัดโดยศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ตีพิมพ์ในวารสาร เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ๑๓ ฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หน้า ๒๐๒ - ๒๑๔

จะโต้ตอบกับพลังตรงข้าม เช่น ความจงใจทางเศรษฐกิจของทุน ความจงใจทางการเมืองของรัฐ และความอ่อนแอของมนุษย์ เช่น ความเห็นแก่ตัว การขาดวินัย

๔. การมีจิตวิญญาณแห่งสหกรณ์ของสมาชิก

๕. การมีผู้สนับสนุนภายนอกที่ไม่เห็นแก่ตัวและอุทิศตนที่ช่วยสร้างแรงจูงใจ

๖. การปฏิบัติตามแนวความคิดอย่างได้ผล โดยอาศัยกระบวนการสร้างสรรค์ทางสังคม เศรษฐกิจ และองค์การที่สามารถนำไปใช้ได้

๗. การสร้างสรรค์งานประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนและกระจายแนวความคิดสหกรณ์

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นสะท้อนการเชื่อมโยงระดับกว้างระหว่าง การวัดความสำเร็จของสหกรณ์ในทางที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจแห่งชาติและสหกรณ์ในฐานะองค์การที่ขึ้นอยู่กับสมาชิกและสภาพแวดล้อม ในสังคมไทยเรายังไม่มีการจัดทำเกณฑ์การวัดความสำเร็จของสหกรณ์ในฐานะองค์การธุรกิจภาคประชาชนอย่างเป็นระบบและรอบด้าน ที่เชื่อมโยงทั้งระดับมหภาคและจุลภาค หากจะมีอยู่บ้างคือหลักเกณฑ์สหกรณ์ดีเด่นประจำปีของกรมส่งเสริมสหกรณ์อันเป็นหลักเกณฑ์ระดับจุลภาค ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจหากว่าเราสามารถทำให้สหกรณ์ต่างๆ สร้างตัวชีวิตและดัชนีวัดความสำเร็จขององค์การสหกรณ์ของตนขึ้นมาได้เอง ประโยชน์ที่จะได้จากการสร้างตัวชีวิตและดัชนีสำหรับวัดความสำเร็จของสหกรณ์ คือการพัฒนาและปฏิรูปองค์การสหกรณ์โดยสหกรณ์นั้นๆ นั่นเอง

ในบรรดาองค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ทั้ง ๔ มิติ ที่นำเสนอมานั้น เราจะเห็นได้ว่า องค์ความรู้ที่ใช้อธิบายในระดับมหภาคคือองค์ความรู้ที่ว่าด้วย ขบวนการสหกรณ์ในฐานะกลไกสังเคราะห์ของทุนนิยมและสังคมนิยม องค์ความรู้ว่าด้วยขบวนการสหกรณ์ในฐานะพลังประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ และองค์ความรู้ว่าด้วยขบวนการสหกรณ์ในฐานะขบวนการทางสังคม ส่วนการอธิบายในระดับจุลภาคคือองค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ใน

ฐานะองค์การธุรกิจประเภทหนึ่ง การอธิบายสหกรณ์ไทยที่นักวิชาการในประเทศใช้กันมากคือในระดับจุลภาค ส่วนการอธิบายด้วยองค์ความรู้ในระดับมหาดคยังมีน้อย หากเราได้พัฒนาคำอธิบายทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน น่าจะช่วยให้เห็นบทบาทและอนาคตของสหกรณ์ไทยได้ดีขึ้น

ผู้เขียนได้พยายามใช้องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ทั้ง ๔ มิติ ทำความเข้าใจความเป็นมาและที่จะไปของสหกรณ์ และการนำเสนอถึงการปฏิรูปสหกรณ์ไทยในอนาคตดังกล่าวต่อไป

๓. พัฒนาการของสหกรณ์ไทยภายใต้รัฐราชการไทย

ในทางสากลของขบวนการสหกรณ์นั้น ยอมรับกันว่า ระบบสหกรณ์เกิดขึ้นจากการคิดของโรเบิร์ต โอเวน ซึ่งยอมรับกันว่าเป็นบิดาของการสหกรณ์ แนวคิดหลักของโอเวนคือการให้คุณค่าแก่ความร่วมมือระหว่างบุคคลในชุมชน และปฏิเสธการแข่งขันที่นำไปสู่ความไม่สามัคคีในสังคมการทำงาน

ดังได้กล่าวในทางทฤษฎีส่วนหนึ่งมาแล้วว่า สหกรณ์เป็นธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษกว่าธุรกิจอื่นๆ เช่น มีความเป็นเจ้าของโดยสมาชิก ยึดหลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน และทำธุรกิจโดยการรักษาสมดุลแห่งความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก เป็นต้น ในการดำเนินกิจการนั้น แม้ว่าสหกรณ์จะมีเป้าหมายไปเพื่อสมาชิกก็ตาม แต่กระบวนการและผลการประกอบการย่อมมีอิทธิพลต่อชุมชนและสังคมโดยทั่วไปด้วย รูปลักษณะดังกล่าวเช่นนี้จึงทำให้สหกรณ์เป็นประเภทการประกอบการธุรกิจที่รัฐบาลแทบทุกประเทศให้ความสำคัญในระดับหนึ่งในฐานะที่เป็นหน่วยทางเศรษฐกิจภาคประชาชน อันเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในทางสากล สหกรณ์ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่า เป็นองค์การที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบทุนนิยมและสังคมนิยมไปพร้อมๆ กัน อย่างไรก็ตาม นายทุนมักจะ

ไม่นิยมชมชอบสหกรณ์ เพราะสหกรณ์จำกัดการถือหุ้นไม่ให้มีบุคคลใดถือหุ้นมากเป็นพิเศษ (ในกฎหมายไทยแต่ละคนมีหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของมูลค่าหุ้นทั้งหมด) และสหกรณ์ก็มีลักษณะประชาธิปไตยในการดำเนินงาน ซึ่งผิดกับธุรกิจเอกชนที่ผู้บริหารตัดสินใจเองได้สูง แต่ฝ่ายแรงงานเองก็มีกระแสสหกรณ์ว่าทำให้การต่อสู้ทางชนชั้นของกรรมมาชีพอ่อนแอลงไป เพราะการที่ฝ่ายแรงงานเป็นเจ้าของทุนในสหกรณ์ สำหรับรัฐในระบอบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก็มักจะจำกัดบทบาทธุรกิจสหกรณ์ให้แคบ เพราะเกรงว่าสหกรณ์จะล้มเหลว

ในประเทศไทย พัฒนาการของสหกรณ์ไทยมีดังนี้

สหกรณ์ในประเทศไทยเป็นสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์และควบคุม (State-sponsored and State-controlled Cooperative) และถือกำเนิดมาจากรัฐ ด้วยการเอาตัวอย่างสหกรณ์การเกษตรในประเทศอินเดียตามรูปแบบสหกรณ์ "อังกฤช - อินเดีย" ที่พัฒนาขึ้นในสมัยยุคอาณานิคม สหกรณ์แบบนี้แตกต่างจากสหกรณ์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะประเทศอาณานิคมต้องการควบคุมเศรษฐกิจภายในประเทศของประชาชน จึงใช้วิธีการให้หน่วยงานของรัฐจัดตั้ง แต่ในประเทศพัฒนาแล้วเช่นในยุโรปนั้น สหกรณ์จะเกิดขึ้นเองโดยการกำหนดของกลุ่มประชาชน ในรัชกาลที่ ๖ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๒๔๕๘ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตามคำแนะนำของเซอร์ เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งเมืองมัทราส ประเทศอินเดีย ได้รับการขอร้องจากทางประเทศไทยให้มาสำรวจเพื่อแก้ปัญหาความรับผิดชอบในหนี้สินของเกษตรกร หลังจากนั้นผู้สำรวจจึงใช้วิธีการเดียวกับที่ดำเนินการในประเทศอินเดียคือ แนะนำให้ประเทศไทยแก้ปัญหานี้สินเกษตรกรโดยจัดตั้งสมาคมสหกรณ์ (cooperative society)* กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์

๕ ดูเพิ่มเติมความเป็นมาของสหกรณ์ไทยใน พระประกาศสหกรณ์ "ประสพการณ์ของข้าพเจ้าเกี่ยวกับการจัดการสหกรณ์ในประเทศไทย" ในหนังสือ ๕๐ ปี ของสหกรณ์ในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๑๐) และบทบาทของรัฐกับการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศกำลังพัฒนาใน Echarde Koch (1985) Officialisation of cooperatives in developing countries, Genesis, causes, problems หน้า ๒๑ - ๖๔

อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ จึงได้รับมอบหมายให้เป็นผู้หาทางพัฒนาระบบนี้ในประเทศไทย และต่อมาท่านได้นำรูปแบบสหกรณ์เครดิต (หาทุน) แบบโรฟไฟเฟเชน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศของเยอรมนีมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยตั้งสหกรณ์หาทุนคือ สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ที่จังหวัดพิษณุโลก มีจุดประสงค์เพื่อระดมทุนแก้ปัญหาเกษตรที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้มากู้เงินไปแก้ปัญหาการประกอบอาชีพของตน สหกรณ์แห่งแรกนี้จดทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๙ (วันนี้ของทุกปีในภายหลังรัฐบาลโดยการเสนอของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ประกาศเป็นวันสหกรณ์แห่งชาติ) และในการจดทะเบียนสหกรณ์ให้อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๕๙

การนำสหกรณ์ประเภทหาทุน หรือแบบเครดิตมาใช้ก่อนประเภทอื่นๆ นั้นมีความมุ่งหมาย ๒ ประการ คือ เพื่อช่วยให้ผู้อพยพจากภาคใต้ที่ไปอยู่จังหวัดพิษณุโลกเพื่อทำการเพาะปลูกสามารถตั้งตัวได้ และเพื่อจูงใจให้ประชาชนจังหวัดอื่นๆ ที่มีคนหนาแน่นไปทำการหักร้างถางพงเพื่อใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ (พสุ สัตถาภรณ์, ๒๕๓๓ : ๑๐๒ - ๑๐๓) อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ไทยไม่ได้เติบโตอย่างรวดเร็วนัก ในช่วง ๑๒ ปี นับจาก พ.ศ. ๒๔๕๗ จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งเป็นปีที่มี พ.ร.บ. สหกรณ์ฉบับแรกนั้น มีสหกรณ์เกิดขึ้นเพียง ๘๑ แห่ง แต่สหกรณ์ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ตามแนวทางของคณะกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี) ที่เน้นการขยายสหกรณ์ประเภทเครดิตและกิจการสหกรณ์ที่เกี่ยวกับชาวนา โดยทำตามแนวทางเดิมของรัฐบาลชุดก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งเป็นการปรับลดความเข้มข้นของแนวทางของนายปรีดี พนมยงค์ ที่เสนอให้ทำเป็นโครงการแห่งชาติขยายสหกรณ์อย่างกว้างขวาง^๖ นอกจากนี้ต่อมาการจัดตั้งธนาคารเพื่อการ

๖ โปรดดูรายงานการประชุมกรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจ, หลวงประดิษฐมนูธรรม ฉบับพิมพ์ใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๒ เค้าโครงการเศรษฐกิจ หน้า ๑๐๓ - ๑๒๕

สหกรณ์ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๙๐ และตั้งกระทรวงสหกรณ์ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ช่วยทำให้สหกรณ์มีเงินทุนและได้รับการสนับสนุนมากขึ้น แต่ธนาคารสหกรณ์ก็ถูกยกเลิกและตั้งเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์แทนเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งธนาคารใหม่นี้กลับดำเนินงานที่ไม่ได้ให้ความสนใจในขบวนการสหกรณ์ ในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๔๙๗ สหกรณ์ไทยมีการเติบโตมาก มีสหกรณ์ถึง ๒๒ ประเภท^๗ จำนวน ๑๐,๓๓๘ แห่ง ทั่วประเทศ ซึ่งมีปัญหาเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ดูแลไม่ทั่วถึง (ประพันธ์ เศวตนันท์, ๒๕๔๑ : ๘๙ - ๙๒)

สหกรณ์ไทยดูเหมือนจะอ่อนตัวลงไปเมื่อรัฐบาลได้ตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เพราะดำเนินการที่เน้นกลุ่มลูกค้ามากกว่าการให้ความสำคัญต่อองค์การสหกรณ์ หลังพ.ศ. ๒๔๙๗ สหกรณ์ไทยเติบโตเข้ากระทรวงสหกรณ์ถูกยุบไปรวมกับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๖ และนับจาก พ.ศ. ๒๕๑๑ รัฐบาลโดยคำแนะนำของคณะผู้เชี่ยวชาญจากศูนย์อบรมการสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Cooperative Training Center) สหรัฐอเมริกาเสนอให้มีการปรับระบบสหกรณ์ใหม่ให้มีแดนธุรกิจกว้างขวางขึ้น และเพิ่มขนาดธุรกิจ มีการควบสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กเป็นขนาดใหญ่ระดับอำเภอ ทำให้จำนวนสหกรณ์ลดน้อยลง รัฐบาลเข้ามาทำการเปลี่ยนแปลงสหกรณ์ตามนโยบายใหม่ซึ่งมีผลให้สหกรณ์สูญเสียความเป็นอิสระ พ.ศ. ๒๕๑๕ งานสหกรณ์เล็กกลายโดยกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติถูกยุบ และงานสหกรณ์ที่กระจายอยู่ในหลายกรมต่างๆ ถูกรวมอยู่ในสองเดียวคือ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

๗ สหกรณ์ ๒๒ ประเภท ในขณะนั้น คือ หาดูนา เชื้อที่ดิน นิคมกสิกรรม นิคมเกลือ หาดูนา บำรุงที่ดิน บำรุงที่ดิน ร้านสหกรณ์ ขายข้าวและพืชผล ขายน้ำตาลโคโคด ขายเกลือ ร้านกลาง อุตสาหกรรม ผู้เดินรถ การประมง ธนาคารสหกรณ์จังหวัด ชุมชุมสหกรณ์ การไฟฟ้า บำรุงและค้าสัตว์ หาดูนาและขายเกลือ ผู้เช่าที่ดิน ขายพืชผลและผลิตภัณฑ์ และอสมทรัพย์ นอกจากนี้ ความหลากหลายของสหกรณ์โปรดดูเพิ่มจากบทความ "สหกรณ์ชาวดิน" ในสด ฐรมะโรหิต (๒๕๑๗) สหกรณ์ทางรอดเดียวของไทย (รวมบทความว่าด้วยสหกรณ์ของสด ฐรมะโรหิต) ในหนังสืออนุสรณ์รับพระราชทานเพลิงศพ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๒๑ หน้า ๙๑ - ๑๐๓

สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๑๕ (ประพันธ์ เศวตนันท์, ๒๕๔๑ : ๙๒ - ๙๕)

พัฒนาการสหกรณ์ไทยมีลักษณะขึ้นๆ ลงๆ และความก้าวหน้าของสหกรณ์จะเป็นไปในทางปริมาณมากกว่าในทางคุณภาพ ในปัจจุบันสหกรณ์ในประเทศไทยแบ่งตามกฎหมาย พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้เป็น ๖ ประเภท คือ สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์บริการ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม และสหกรณ์การประมง แสดงว่าสามแบบแรกเป็นสหกรณ์ที่มีใช้การเกษตร และสามแบบหลังเป็นสหกรณ์ประเภทการเกษตร นอกจากนี้เราอาจแบ่งสหกรณ์เป็นแบบเอกประสงค์คือ ทำธุรกิจเรื่องใดเรื่องเดียว หรืออเนกประสงค์ซึ่งทำธุรกิจหลายๆ กิจกรรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และข้อบังคับของสหกรณ์ (พลู สัตถาภรณ์, ๒๕๓๓ หน้า ๑๙๔) รวมทั้งตามกรอบที่กฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์และการประกอบธุรกิจจะอนุญาต ในบรรดาสหกรณ์ทั้งหมดนั้น สหกรณ์ที่มีจำนวนมากที่สุดคือสหกรณ์ประเภทหาทุน ซึ่งปัจจุบันคือสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน สหกรณ์ที่ได้รับการยอมรับในแวดวงสหกรณ์ไทยในปัจจุบันว่าประสบความสำเร็จมากที่สุดคือสหกรณ์ออมทรัพย์ รองลงมาคือสหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์บริการ สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคม ตามลำดับ^๔

หากเราพิจารณาขบวนการสหกรณ์ในสังคมไทยในฐานะขบวนการทางสังคมดังที่กล่าวแล้วอีกครั้ง สหกรณ์ยังขาดการบริการสังคมในวงกว้างได้รับความสนใจจากสมาชิกโดยอ้อม^๕ ค่อนข้างน้อย และการสร้างอิทธิพลทางการเมืองให้มีผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมด้วยนั้น ขบวนการสหกรณ์

^๔ ข้อมูลจากสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและกรมส่งเสริมสหกรณ์

^๕ สมาชิกโดยอ้อมคือผู้ที่เห็นอกเห็นใจ ร่วมเคลื่อนไหว และรับผลประโยชน์ในบางโอกาส จึงเป็นผู้ที่มีสถานภาพก้ำกึ่งระหว่างบรรดาผู้เที่ยวเฉย ชอบขี่ตัวฟรี (Free Riders) กับผู้ที่ประพฤติตนแบบนักฉวยโอกาส (Opportunist) ซึ่งต่างจากสมาชิกโดยตรง คือสมาชิกที่ผูกพันโดยการสมัครอยู่อย่างเป็นทางการและจ่ายค่าบำรุงเป็นประจำ

ไทยยังห่างจากความสามารถดังกล่าวอยู่มาก นอกจากนี้สังคมไทยก็มีวัฒนธรรมการเชื่อและเกรงใจผู้นำที่เป็นอุปสรรคต่อการแสดงออกของสมาชิก ในการตรวจสอบผู้นำสหกรณ์ (อคิน ระพีพัฒน์, ๒๕๒๓) และยอมเป็นอุปสรรคต่อการระดมพลของสมาชิกสหกรณ์ด้วย เพราะว่าวัฒนธรรมดังกล่าวคือการปล่อยให้ความเป็นความตายขององค์การสหกรณ์เป็นเรื่องของผู้นำมากกว่าเป็นเรื่องของสมาชิก อนาคตของสหกรณ์ที่จะเป็นขบวนการทางสังคมไม่ว่าจะเป็นขบวนการทางสังคมแบบเก่าหรือแบบใหม่ก็ตาม จึงเป็นเรื่องฉุกเฉินักเอาการว่าขบวนการสหกรณ์จะทำได้เพียงใด

ขบวนการสหกรณ์ไทยที่ผ่านมาจึงยังไม่ดำรงอยู่และแสดงพลังในฐานะของขบวนการทางสังคมได้ หากจะมีอยู่บ้างก็จำกัดและอาจจะเกิดขึ้นได้ เมื่อมีการร่วมมือกับขบวนการทางสังคมอื่นๆ เช่น ขบวนการแรงงาน (ไม่โดยตรงก็โดยสมทบ) ดังตัวอย่างการดำเนินการของขบวนการสหกรณ์ ออมทรัพย์ที่มีฐานจากขบวนการสหภาพแรงงานแฝงอยู่ในการผลักดันให้มีการกำหนดข้อความเป็นประโยชน์แก่สหกรณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๐ และการเคลื่อนไหวให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยไปสู่ระบบสหกรณ์ที่ดำเนินการร่วมกันระหว่าง ชุมชุมสหกรณ์นมไทย - เดนมาร์ก และสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย นับจากปลายปี ๒๕๔๑ - ปัจจุบัน และอาจเกิดขึ้นจากการร่วมมือการกับขบวนการองค์การพัฒนาเอกชนที่สนับสนุนระบบสหกรณ์

อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ไทยยังได้รับการประเมินจากนักสหกรณ์หลายๆ ท่านว่าไปได้ดีกว่าหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยกเว้นสหกรณ์ในประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ไทยยังไม่สามารถเทียบได้กับสหกรณ์ในประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว เช่น ในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ยุโรป ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นเรื่องน่าจะหาความสัมพันธ์เสียจริงว่า ทำไมประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าทั้งหลายจึงสามารถจัดการทั้งระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์และทุนนิยมภายในประเทศได้ประสบความสำเร็จ

๔. สหกรณ์ไทยภายใต้กฎหมายสหกรณ์

๔.๑ สหกรณ์ไทยและกฎหมาย

การที่สหกรณ์ไทยพัฒนาภายใต้รัฐอุปถัมภ์โดยอาศัยกฎหมายและเงินทุนกู้ยืมจากรัฐเป็นเครื่องมือนั้น พัฒนาการของสหกรณ์ประเภทต่างๆ โดยการส่งเสริมของรัฐ บางช่วงก็ไปได้เร็ว บางช่วงก็หยุดชะงัก การดำเนินการส่งเสริมและจัดตั้งสหกรณ์จะดำเนินการโดยส่วนงานราชการ มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์โดยตรงซึ่งที่ผ่านมามีทั้งสิ้น ๓ ฉบับ คือ พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๔๗๑ แล้วทดแทนด้วย พ.ร.บ. สหกรณ์ ๒๕๑๑ จนกระทั่งปัจจุบันทดแทนด้วย พ.ร.บ. สหกรณ์ ๒๕๔๒ มาตราต่างๆ ในกฎหมายฉบับปัจจุบันจะเปิดโอกาสให้แก่สหกรณ์ดังนี้

๑. การมีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ดูแลด้านนโยบายและแผนพัฒนาสหกรณ์ และแนวทางการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ (มาตรา ๙ - ๑๔)

๒. การมีกองทุนพัฒนาสหกรณ์และดำเนินการตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ (๒๗ - ๓๒)

๓. กำหนดหน้าที่ของสหกรณ์ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๔๖)

๓.๑ ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ของสมาชิก

๓.๒ ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว

๓.๓ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

๓.๔ ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศ หรือบุคคลอื่นใด

๓.๕ รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิก

หรือสหกรณ์อื่นได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

๓.๖ ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

๓.๗ จัดให้ได้มา ซื้อ ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำนำขาย ด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

๓.๘ ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

๓.๙ ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

๔. ให้โอกาสการจัดตั้งสหกรณ์ (มาตรา ๓๓ - ๔๒) การควบ (มาตรา ๙๐ - ๙๕) การแยก (มาตรา ๔๖ - ๑๐๐)

๕. ให้โอกาสการจัดตั้งชุมนุมตามภูมิภาคหรือระดับประเทศสำหรับสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรม หรือ บริการอย่างเดียวกัน (มาตรา ๑๐๑ - ๑๐๗) ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

๖. การให้มีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร มีวัตถุประสงค์ ๑๐ ประการ คือ

๖.๑ ส่งเสริมและเผยแพร่กิจการสหกรณ์ ตลอดจนทำการวิจัยและรวบรวมสถิติเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์

๖.๒ แนะนำช่วยเหลือทางวิชาการแก่สหกรณ์ และอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานระหว่างสหกรณ์กับส่วนราชการหรือบุคคลอื่น

๖.๓ ให้การศึกษาฝึกอบรมวิชาการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์

๖.๔ ส่งเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างสหกรณ์ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ หรือสันนิบาตสหกรณ์ของต่างประเทศ หรือองค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกัน

๖.๕ ชื่อ จัดหา จำหน่าย ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง หรือ ทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

๖.๖ ส่งเสริมธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม หรือบริการของสหกรณ์

๖.๗ สนับสนุนและช่วยเหลือสหกรณ์เพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

๖.๘ เป็นตัวแทนของสหกรณ์ เพื่อรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการสนับสนุนของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือภาคเอกชนอื่น

๖.๙ ร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บรรดาสหกรณ์อย่างแท้จริง

๖.๑๐ ดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมาย

๗. การให้โอกาสกลุ่มเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมรวมตัวกันในลักษณะเบื้องต้น ก่อนจะแปรเปลี่ยนไปเป็นสหกรณ์หากเกิดความพร้อมขึ้นแล้ว

สาระตามกฎหมายสหกรณ์ฉบับปัจจุบันข้างต้น แม้ว่าจะได้พัฒนา มากกว่าฉบับก่อนๆ แต่ก็ยังสะท้อนให้เห็นรูปธรรมของสหกรณ์ในประเทศไทยตามแนวคิดที่ว่า สหกรณ์ไทยสอดคล้องกับสหกรณ์ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่รัฐเป็นผู้อุปถัมภ์และควบคุมสหกรณ์ แสดงว่ารัฐเลือกจะดำเนินการตามหลักการสากลในเพียงบางข้อเท่านั้น เช่น ต้องการให้สมาชิกสหกรณ์มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกิจกรรมของสหกรณ์ร่วมกับผู้นำสหกรณ์ แต่แทนที่จะพัฒนาสหกรณ์ให้พึ่งตนเองและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ก็กลับกลายเป็นการพัฒนาสหกรณ์ให้กลายเป็นการพึ่งพารัฐ และมีภาพลักษณ์การดำเนินงานแบบ "ราชการสหกรณ์" ^{๑๐}

๑๐ โปรดดูเพิ่มเติมใน ไพญลย์ แก้วเพทาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง มิติใหม่ของขบวนการสหกรณ์ไทย" ในรายงานฉบับครบรอบ ๒๕ ปี ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย หน้า ๕๗ - ๖๗

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจรัฐผูกขาดการจัดตั้งและจัดการสหกรณ์ต่อไป ดังภารกิจการจัดทะเบียนสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ (ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และโครงสร้างอำนาจที่ไม่สมดุลของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติที่มีปลัดกระทรวงเป็นประธาน อธิบดีกรมต่างๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการ และมีจำนวน ๑๓ ท่าน รวมทั้งนักวิชาการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีกห้าคน ในขณะที่ฝ่ายสหกรณ์คือ ผู้นำชุมนุมสหกรณ์ ๖ แห่ง และสันนิบาตสหกรณ์ ๑ แห่ง และกลุ่มเกษตรกรกรกลางอีกหนึ่งที่นั่ง รวม ๘ ที่นั่ง และปรากฏในหลายๆ มาตราที่กำหนดนโยบายและตัดสินใจต่ออนาคตธุรกิจของสหกรณ์ยังเป็นอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้^{๑๑} จึงดูเหมือนว่า ประชาชน (สมาชิกสหกรณ์) ในยุคประชาธิปไตยสมัยใหม่ยังดูแสดงตนเองไม่ได้ต่อไป ซึ่งน่าจะว่า รัฐตีความมาตรา ๘๕ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดว่า “รัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์” นั้นอย่างไร และทำไมรัฐยังคงอิงแอบกับบทบาทแบบเก่าอยู่ต่อไป ? !

พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้อำนาจสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ไว้ที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ และมีมากกว่าสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเพราะว่าถูกจำกัดบทบาทให้แคบมาก โดยเฉพาะการจำกัดให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่มีหน้าที่ทางนโยบายของสหกรณ์ทั้งหมด โดยหน้าที่นี้เป็นของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แต่สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเน้นภารกิจในการประสานงาน งานวิชาการ และเทคนิค ทั้งๆ ที่สันนิบาตสหกรณ์น่าจะเป็นศูนย์อำนาจที่แท้จริงของขบวนการสหกรณ์ซึ่งต้องการแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่นี้ได้^{๑๒} และเมื่อพิจารณาในแง่การดำเนินธุรกิจ

๑๑ ความไม่สมดุลในอำนาจเช่นนี้ ผู้นำและผู้บริหารสหกรณ์ระดับชาติหลายแห่งเป็นผู้ชี้แนะต่อผู้เขียน และประสงค์ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจดังกล่าวใหม่ให้อำนาจมาอยู่ที่สหกรณ์มากขึ้น
๑๒ โปรดดูเพิ่มเติมใน อัศนีัย รัตนมาลัย “ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการตามนโยบายของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” (๒๕๔๐) (รายงานเสนอสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย)

การจัดตั้ง การควบกิจการ และการแยกสหกรณ์ก็ยังคงเป็นไปตามกรอบที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด และการกำเนิดของสหกรณ์ก็เป็นอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ (ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ที่จะอนุญาตออกทะเบียนให้จัดตั้งได้ นอกจากนี้ กฎหมายให้การสนับสนุนและโอกาสเป็นพิเศษแก่อาชีพเกษตรกรที่จะรวมตัวในรูปกลุ่มก่อนการกลายเป็นสหกรณ์ แต่ไม่ได้เปิดโอกาสเช่นนี้แก่กลุ่มประชาชนอาชีพอื่นๆ ฉะนั้นโอกาสในการเจริญเติบโตของสหกรณ์ไทยที่หลากหลายในอนาคตจึงผูกติดอยู่กับกฎหมายฉบับนี้อย่างสูง และไม่ง่ายเลยที่จะแสวงหาอิสรภาพ (Autonomy) ในการทำธุรกรรมเพื่อสมาชิกและสังคมตามหลักการข้อหนึ่งใน ๗ ประการ ของหลักการสากลขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Cooperative Alliance) กล่าวโดยสรุปแล้วสหกรณ์ไทยยังไปไม่ได้ไกลกับหลักการสากลด้วยเหตุจากการอุปถัมภ์และกำกับที่มากเกินไปจากรัฐ

๔.๒ สถานภาพของสหกรณ์ต่างๆ ในประเทศไทย^{๑๓}

๔.๒.๑ สหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินของสมาชิกที่มีอาชีพหรืออยู่ในสถานที่ทำงานและชุมชนเดียวกัน เพื่อให้บุคคลรู้จักออมทรัพย์ ให้กู้ยืมเมื่อจำเป็น สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งแรกในประเทศไทยคือสหกรณ์ข้าราชการสหกรณ์ จำกัด จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ จัดตั้งโดยข้าราชการของกรมสหกรณ์ (เดิม) และพนักงานในธนาคารเพื่อการสหกรณ์ (เดิม) ต่อมาได้ขยายไปในกลุ่มครู ข้าราชการอื่นๆ และลูกจ้างเอกชน (กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๔๐ : ๕๑ - ๕๒) ปัจจุบันมี ๑,๒๒๗ แห่ง

๑๓ ข้อมูลส่วนหนึ่งได้จากหนังสือ การสหกรณ์ในประเทศไทย (๒๕๔๐) กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์

สหกรณ์ออมทรัพย์ในภาคราชการมีมากที่สุด รองลงมาเป็นภาคเอกชน ในภาครัฐวิสาหกิจมีเป็นอันดับสามจากท้าย แต่หากพิจารณาในเชิงสถานประกอบการแล้ว สหกรณ์ในรัฐวิสาหกิจจะมีสมาชิกสูงสุดและกำไรสูงสุดด้วย ในขณะที่ภาคเอกชนยังไม่มีระดับจำนวนสมาชิกและกำไรติด ๑๐ อันดับแรก ความสำเร็จของสหกรณ์ไทยซึ่งยอมยกให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ว่าเป็นอันดับหนึ่งนั้น มีสิ่งยืนยันว่า ท่ามกลางเศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ สหกรณ์ออมทรัพย์กลับมีเงินต้นหรือสภาพคล่องสูงเกินไปจนหลาย ๆ สหกรณ์ต้องจำกัดการเพิ่มทุน ลดอัตราเงินปันผล ให้สหกรณ์อื่นๆ กู้ ลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก เพื่อช่วยให้สภาพคล่องเกินลดลง ทั้งนี้เป็นไปได้ว่า เมื่อสถาบันการเงินหลายแห่งล้มและสมาชิกได้ประโยชน์จากดอกเบี้ยธนาคารต่ำกว่า จึงให้ความมั่นคงแก่ตนเองโดยลงทุนและฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์กันมากขึ้น^{๑๔}

๔.๒.๒ สหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้าเป็นสหกรณ์ของผู้บริโภคร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อจัดหาและจำหน่ายเครื่องอุปโภคและบริโภคจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป สหกรณ์ร้านค้าแห่งแรกจัดตั้งใน พ.ศ. ๒๔๘๐ ในหมู่บ้านชาวชนบท อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปัจจุบันมีสหกรณ์เช่นนี้ทุกจังหวัด

๔.๒.๓ สหกรณ์บริการ

สหกรณ์บริการจัดตั้งขึ้นโดยประชาชนที่ต้องการบริการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง สหกรณ์บริการแห่งแรกคือ สหกรณ์ผู้ทำร่มบ่อสร้าง จำกัด จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔ ในปัจจุบัน เช่น สหกรณ์บริการไฟฟ้าหนองแขม

๑๔ โปรดดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวช (๒๕๔๒) สหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการธุรกิจในประเทศไทย : สถานภาพในปัจจุบันและทิศทางในอนาคตสุดศด. ที่ ๒๑ (รายงานวิจัย) สนับสนุนโดยศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ

สหกรณ์เคหะสถาน สหกรณ์เท็กซีลร่วมมิตร กทม. เป็นต้น

๔.๒.๔ สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร เป็นสหกรณ์ที่มีอาชีพทางการเกษตรรวมตัวกัน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาด้านการประกอบอาชีพการเกษตร สหกรณ์การเกษตร แห่งแรกคือ สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๙ ซึ่ง จัดตั้งขึ้นในรูปสหกรณ์หาทุนก่อนนั่นเอง

สหกรณ์ที่จัดอยู่ในสหกรณ์การเกษตร (ที่กำหนดในกฎกระทรวง) ก็จะได้แก่ สหกรณ์หาทุน สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ขายผลผลิต และสหกรณ์ บำรุงที่ดิน

๔.๒.๕ สหกรณ์ประมง

สหกรณ์ประมงจัดตั้งในหมู่ชาวประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม เพื่อช่วยเหลือกันทางวิชาการ จัดหาวัสดุอุปกรณ์การประมง จัดจำหน่ายสินค้า ประมงและช่วยด้านเงินทุน

สหกรณ์ประมงแห่งแรกคือ สหกรณ์ประมงพิษณุโลก จำกัด ตั้งขึ้นที่ อำเภอพรหมพิमान จังหวัดพิษณุโลก

๔.๒.๖ สหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคมทำหน้าที่จัดหาหรือจัดสรรที่ดิน การให้เช่าและเช่าซื้อ ที่ดิน การปรับปรุงที่ดิน การสร้างปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก และปัจจัยที่จำเป็นแก่การประกอบอาชีพ รวมทั้งการให้บริการสาธารณูปโภค แก่สมาชิก

สหกรณ์นิคมแห่งแรกคือ สหกรณ์นิคมอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘

ในปัจจุบันสหกรณ์แต่ละประเภทมีจำนวนและสมาชิกดังต่อไปนี้

ตารางแสดงจำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิกแต่ละประเภท

สหกรณ์	พ.ศ. ๒๕๕๐		พ.ศ. ๒๕๕๑		พ.ศ. ๒๕๕๒	
	จำนวนสหกรณ์ (%)		จำนวนสมาชิก (%)		จำนวนสหกรณ์ (%)	
	จำนวนสมาชิก (%)		จำนวนสหกรณ์ (%)		จำนวนสมาชิก (%)	
สหกรณ์ทั่วประเทศ	๕,๑๗๙	๗,๓๕๕,๖๘๕	๕,๓๖๗	๗,๖๒๓,๖๐๐	๕,๕๕๙	๗,๘๓๕,๘๑๑
	(๑๐๐.๐๐)	(๑๐๐.๐๐)	(๑๐๐.๐๐)	(๑๐๐.๐๐)	(๑๐๐.๐๐)	(๑๐๐.๐๐)
สหกรณ์	๓,๒๖๐	๔,๔๘๑,๗๓๙	๓,๓๙๘	๔,๖๕๙,๓๗๓	๓,๕๑๙	๔,๘๗๗,๒๔๐
ภาคการเกษตร	(๖๒.๙๕)	(๖๐.๙๓)	(๖๓.๓๑)	(๖๑.๑๒)	(๖๓.๔๒)	(๖๑.๔๘)
- สหกรณ์	๓,๐๗๗	๔,๓๓๘,๐๙๕	๓,๒๒๖	๔,๕๐๗,๐๘๒	๓,๓๔๔	๔,๖๕๙,๐๗๐
การเกษตร	(๕๙.๘๐)	(๕๘.๙๘)	(๖๐.๑๐)	(๕๙.๑๒)	(๖๐.๒๖)	(๕๙.๔๖)
- สหกรณ์ประมง	๖๔	๑๐,๗๒๒	๗๒	๑๒,๒๑๕	๗๕	๑๓,๐๖๑
	(๑.๒๓)	(๐.๑๕)	(๑.๓๔)	(๐.๑๖)	(๑.๓๕)	(๐.๑๗)
- สหกรณ์นิคม	๘๙	๑๓๒,๙๑๙	๑๐๐	๑๔๐,๐๗๖	๑๐๐	๑๔๕,๑๐๙
	(๑.๙๑)	(๑.๘๑)	(๑.๘๖)	(๑.๘๔)	(๑.๘๐)	(๑.๘๕)
สหกรณ์นอก	๑,๙๑๙	๒,๘๗๓,๙๔๙	๑,๙๖๙	๒,๙๖๔,๒๒๗	๒,๐๓๐	๓,๐๗๘,๕๗๑
ภาคการเกษตร	(๓๗.๐๕)	(๓๙.๐๗)	(๓๖.๖๙)	(๓๘.๘๘)	(๓๖.๕๘)	(๓๘.๕๒)
- สหกรณ์ออมทรัพย์	๑,๑๙๙	๑,๙๘๘,๒๗๒	๑,๒๔๔	๒,๐๖๗,๐๒๒	๑,๒๘๓	๒,๐๘๖,๔๒๕
	(๒๓.๑๕)	(๒๗.๐๓)	(๒๓.๑๘)	(๒๖.๗๒)	(๒๓.๔๕)	(๒๖.๖๓)
- สหกรณ์ร้านค้า	๓๗๑	๗๖๙,๘๔๕	๓๖๙	๗๘๐,๓๗๓	๓๖๙	๗๙๙,๔๔๕
	(๗.๑๖)	(๑๐.๔๖)	(๖.๘๗)	(๑๐.๒๕)	(๖.๑๑)	(๑๐.๒๐)
- สหกรณ์บริการ	๓๔๙	๑๑๕,๘๓๒	๓๕๖	๑๑๕,๘๓๒	๓๗๘	๑๓๒,๗๐๑
	(๖.๗๔)	(๑.๕๗)	(๖.๖๓)	(๑.๕๒)	(๖.๘๑)	(๑.๖๙)

ที่มา : ฝ่ายประมวลผลข้อมูล กองแผนงาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ (๒๕๕๒)

จะเห็นได้ว่า สหกรณ์ภาคการเกษตรมีมากที่สุดกว่าร้อยละ ๖๐ ในขณะที่นอกภาคเกษตรมีน้อยกว่าโดยมีไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ในระยะ ๓ ปีที่ผ่านมาระดับสัดส่วนของทั้งสองภาคไม่ผันแปรไปจากสัดส่วนนี้มากนัก ในปัจจุบันนี้ (พ.ศ. ๒๕๔๒) สหกรณ์ที่มีจำนวนมากที่สุดก็ได้แก่สหกรณ์การเกษตร รองลงมาคือ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์บริการ สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์นิคม และสหกรณ์ประมง ตามลำดับ ส่วนจำนวนสมาชิกนั้น สหกรณ์การเกษตรมากที่สุด รองลงมาคือ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์นิคม สหกรณ์บริการ และสหกรณ์ประมง ตามลำดับ นอกเหนือจากนี้แล้ว สหกรณ์ไทยรวมตัวในระดับอื่นๆ อีก เช่น ชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด ปัจจุบันมีชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ ๑๕ แห่ง ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด ๗๙ แห่ง โดยมีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของสหกรณ์ทั้งหมด

หากจะประเมินพลังของขบวนการสหกรณ์ไทยแล้ว โดยส่วนใหญ่ สหกรณ์ยังแยกกันอยู่เฉพาะประเภทไม่เป็นปึกแผ่นโดยรวม จำนวนสมาชิกที่เป็นตัวคนของขบวนการสหกรณ์จะมีมากที่สุดในสหกรณ์การเกษตร แต่พลังทุนจะมีมากที่สุดในสหกรณ์ออมทรัพย์ แต่อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในอนาคตคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่สหกรณ์จะดำเนินกิจการในหลากหลายธุรกิจรวมเปลี่ยนจากสหกรณ์เอกประสงค์เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ พลังของขบวนการสหกรณ์จึงย่อมจะประสานกันมากขึ้น

ในแง่ความสำเร็จขององค์การสหกรณ์ไทยนั้น ในฐานะที่ราชการเป็นผู้ควบคุมและกำกับสหกรณ์ ซึ่งเมื่อประเมินดูแล้วปรากฏว่า หน่วยงานราชการ คือกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งดูแลด้านนี้โดยตรง ประสบกับปัญหาความไม่สำเร็จในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติหลายประการ (วัลลภ ลำพาย, ๒๕๔๐) ซึ่งปัญหาเหล่านั้นจะเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง สมรรถนะของบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (ประเภท

โครงสร้างหน่วยงาน และความสามารถของหน่วยงานในการระดมทรัพยากร) และตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (การรับรู้ ความเห็นพ้อง ความผูกพัน ค่านิยม ความตั้งใจนำนโยบายไปปฏิบัติ) การจัดตั้งและครอบงำระบบสหกรณ์ สังกัดศูนย์กลางอำนาจของราชการจึงเป็นปัญหาที่ถูกจัดไว้ในลำดับสำคัญที่เป็นอุปสรรคการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนด้วย (พิทยา ว่องกุล, ๒๕๔๒) โดยเหตุนี้สหกรณ์ในประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จจึงมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสหกรณ์ที่มีอยู่ จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น ตัวอย่างสหกรณ์ที่จัดว่าประสบความสำเร็จ เช่น สหกรณ์การเกษตรเมืองจันทบุรี จ. จันทบุรี สหกรณ์การเกษตรย่านตาขาว จ. ตรัง สหกรณ์นิคมปลายพญา จ. กระบี่ สหกรณ์บริการ Co - op จ. สุราษฎร์ธานี สหกรณ์โคมนหนองโพธิ์ จ. ราชบุรี สหกรณ์ประมงแม่กลอง จ. สมุทรสาคร สหกรณ์ออมทรัพย์สมาคมพนักงานไฟฟ้านครหลวง สหกรณ์ออมทรัพย์การไฟฟ้าฝ่ายผลิต สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย สหกรณ์ออมทรัพย์สหภาพแรงงานไทยเรยอน จ. อ่างทอง เครดิตยูเนียนศูนย์กลางเทวา จ. กรุงเทพฯ สหกรณ์ร้านค้า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สหกรณ์เท็กชีรวมมิตรกรุงเทพ เป็นต้น^{๑๕} งานการศึกษาทั้งความสำเร็จและลักษณะพิเศษทั้งของสหกรณ์เหล่านี้หรืออื่นๆ อีก เพื่อสร้างมาตรฐานและดัชนีชี้วัดความสำเร็จ หรือตัวแบบการจัดการสหกรณ์ที่พึงประสงค์จึงน่าจะมีขึ้นในอนาคต

๕. สังคมไทยกับการปฏิรูปสหกรณ์สู่สหัสวรรษ ๒๐๐๐

ผู้วิจัยจะแบ่งการวิเคราะห์เป็นสองระดับคือ การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยโดยทั่วไปและโอกาสการปฏิรูปสหกรณ์ไทยไปพร้อมๆ กัน ซึ่ง

๑๕ สัมภาษณ์ผู้อำนวยการ กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กรมส่งเสริมสหกรณ์ วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๒ และบรรณาธิการ นสพ. เกษียณเชือก วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๒ และข้อมูลจาก นสพ. เกษียณเชือก วันที่ ๑๑ - ๑๗ พ.ย. ๒๕๔๑ หน้า ๑๒

หากพิจารณาอย่างคาดการณ์สังคมไทยในศตวรรษหน้า สังคมไทยย่อมจะดำรงอยู่ท่ามกลางการปรับเปลี่ยนจากผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์กับการสร้างสรรค์ความเป็นตัวของตัวเองภายในประเทศ การดำรงอยู่ท่ามกลางสองกระแสดังกล่าว ทำให้สังคมไทยจะมีลักษณะต่อไปอย่างไรนั้น ผู้วิจัยขอเสนอการวิเคราะห์ในเชิงมหภาคจาก ๕ ปัจจัยหลัก คือ

๑) โครงสร้างอำนาจในสังคม (การเมือง - การบริหาร - กฎหมาย)

๒) เศรษฐกิจ

๓) สังคมและวัฒนธรรม

๔) ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ

๕) ขบวนการสหกรณ์สากล

ซึ่งจะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสังคมไทยกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และที่จะมีผลกระทบต่อสถานการณ์และทิศทางการปฏิรูปสหกรณ์ไทยดังต่อไปนี้

๕.๑ โครงสร้างอำนาจในสังคม (การเมือง - การบริหาร - กฎหมาย) กับสหกรณ์

๑. สังคมไทยในอนาคตจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งในระบอบรัฐสภาและนอก รัฐสภา สถาบันทางการเมืองในระบบ เช่น รัฐสภาและพรรคการเมือง และขบวนการประชาธิปไตยน่าจะให้ความสำคัญต่อประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ย่อมเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของพลังประชาชนเบื้องล่างและกระแสสากลมากกว่าจากผู้มีอำนาจรัฐ โอกาสเช่นนี้ พลังประชาธิปไตยของขบวนการสหกรณ์ย่อมเป็นพลังอำนาจหนึ่งที่น่าจะสามารถสร้างอำนาจการต่อรองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังอำนาจของขบวนการสหกรณ์ในเขตเมืองและที่ใกล้ชิดสถานะทันสมัย เช่น ขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์ ขบวนการสหกรณ์บริการ ขบวนการสหกรณ์ร้านค้า แต่ทั้งนี้แม้ว่าโดยหลักการแรกเริ่มของสหกรณ์จะต้องการให้สหกรณ์มีความเป็นกลางทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ในยุคสมัยปัจจุบันและ

ในอนาคตสหกรณ์คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะสร้างอิทธิพลทางการเมือง การสร้างอิทธิพลทางการเมืองนั้น อาจมิได้ทั้งการสนับสนุนพรรคการเมือง หรือนักการเมืองที่สนับสนุนสหกรณ์ หรือสร้างอิทธิพลทางการเมืองแบบทั่วไป คือ ไม่สนใจสนับสนุนพรรคการเมืองหรือบุคคลแต่สนใจสร้างอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย และโครงการต่างๆ ให้รัฐสนับสนุนสหกรณ์ โดยอาศัยข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๕ ที่ว่า "รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์" นั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแนวทางสร้างอิทธิพลแบบหลังน่าจะได้รับการนำมาใช้จากขบวนการสหกรณ์มากกว่าแบบแรก ซึ่งก็จะเป็นโอกาสให้สหกรณ์ได้รับการยอมรับและพัฒนาอย่างกว้างขวาง แต่อาจจะไม่กว้างขวางและรวดเร็วพอที่สหกรณ์ส่วนใหญ่จะสามารถพัฒนาไปในทางที่เป็นอิสระจากการอุปถัมภ์จากรัฐ ยกเว้นสหกรณ์ที่สมาชิกค่อนข้างมีความรู้และกำลังเงิน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์จะอยู่ในสถานภาพที่ได้เปรียบกว่าสหกรณ์ประเภทอื่นๆ ซึ่งสหกรณ์ประเภทนี้มีศักยภาพในการเป็นผู้นำของขบวนการสหกรณ์ไทยในปัจจุบันได้

๒. ในเชิงพฤติกรรมการบริหารงานราชการของรัฐแบบเดิมๆ จะใช้ไม่ได้ในยุคสมัยใหม่และย่อมถูกปฏิเสธจากพลังของขบวนการสหกรณ์ พลังชุมชน และพลังของขบวนการประชาชนต่างๆ ฉะนั้นอย่างน้อยในระยะ ๕ - ๑๐ ปีแรกของสหัสวรรษ ๒๐๐๐ ซึ่งเป็นช่วงที่กลไกรัฐยังปรับตัวกับสังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ไม่ลงตัวนักนั้น เราจะเห็นภาพของการที่ขบวนการสหกรณ์ดิ้นรนให้ออกจากการครอบงำของกลไกรัฐจะเกิดมากขึ้น ซึ่งปัจจัยสอดแทรกที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าของขบวนการสหกรณ์ให้เป็นองค์การรับใช้สมาชิกและชุมชน และมีความเป็นอิสระจากการผูกขาดอนาคตโดยรัฐแบบราชการยุคเดิมนั้นจะได้แก่

(๑) ความสำเร็จในการกระจายอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ชุมชน และองค์การของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ที่จะเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐส่วนกลางที่

กำลังลดบทบาทลงไป การดำเนินการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (มาตรา ๒๘๒ - ๒๙๐) และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง จึงเป็นแนวทางและกลไกทางการบริหารที่จะเชื่อมโยงให้ส่งผลต่อการเฟื่องฟูหรือซบเซาของขบวนการสหกรณ์ในท้องถิ่นและชุมชนต่าง ๆ

(๒) การกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาพรรคการเมืองได้ให้ความสำคัญกับสหกรณ์น้อยมาก หากสนใจมักจะสนใจในระดับระเบียบในระดับรองจากกฎหมายและการกำกับกับปฏิบัติของหน่วยงานราชการเสียมากกว่า ในอนาคตมีแนวโน้มว่า พรรคการเมืองจะให้ความสำคัญแก่ขบวนการสหกรณ์มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ขบวนการสหกรณ์อ้อมทรัพย์ได้เริ่มแสดงอิทธิพลทางการเมืองด้วยการรวมตัวกันในกลุ่มสมาชิกเสนอให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบรรจุสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อขบวนการสหกรณ์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก้าวต่อไปพรรคการเมืองคงจะบรรจุนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาสหกรณ์หรือส่งเสริมบทบาทสหกรณ์ในเวทีเศรษฐกิจไทยมากกว่าที่ผ่านมา มา และ

(๓) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้ขบวนการสหกรณ์ช่วยเหลือกันและกันมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นการแบ่งเบาภาระของทางราชการในการแก้ปัญหาสหกรณ์

๓. การปฏิรูปในทางอำนาจที่สำคัญคือการกลับไปหาความเป็นตัวของตัวเองและความเป็นอิสระของสหกรณ์ ซึ่งในทางโครงสร้างการบริหารที่จะทำให้อสหกรณ์บรรลุสิ่งนี้ คือ การทำให้สหกรณ์ส่งเสริมและช่วยเหลือกันเองให้มาก ผู้เขียนเห็นว่า บทบาทการจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ไม่ควรผูกขาดโดยรัฐอีกต่อไป แต่ควรให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์การกลางของสหกรณ์ทำหน้าที่นี้แทน ภายในระยะ ๕ - ๑๐ ปี ข้างหน้า การโอนงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจึงควรเป็นวาระแห่งชาติอีกวาระหนึ่ง โดยภารกิจที่ควบคู่กับการส่งเสริม คือ

- งานด้านประเมินผลและกำกับมาตรฐาน การดำเนินการของสหกรณ์นั้นก็ให้เป็นอำนาจของสันนิบาตสหกรณ์ด้วย ซึ่งสันนิบาตสหกรณ์ฯ จะต้องได้รับการให้อำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

- ในทางที่ควบคู่กันคือ การจัดการความสัมพันธ์แบบใหม่ ที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจักพึงมีต่อสหกรณ์ ซึ่งหน่วยงานที่สำคัญได้แก่ สำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตรกร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ความสัมพันธ์แบบใหม่ เช่น การที่สันนิบาตสหกรณ์จะเป็นทั้งหุ้นส่วน ผู้ร่วมบริหาร และผู้รับบริการจากสำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตรกร การที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่ตรวจบัญชีสหกรณ์ต่อไป แต่ควรย้ายไปสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลัง การที่สหกรณ์ต่างๆ เป็นเจ้าของธนาคารสหกรณ์ และธนาคารสหกรณ์เข้าไปเป็นหุ้นส่วนใหญ่ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เหล่านี้เป็นต้น

๔. ประเด็นกฎหมายถือเป็นกลไกสำคัญของการบริหารบ้านเมือง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า "รัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์" (มาตรา ๘๕) และในปัจจุบัน พรบ. สหกรณ์ ๒๕๔๒ ได้วางแนวทางให้สหกรณ์ไทยพัฒนาจากเดิมพอสมควร แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่ประสบจาก พรบ. ฉบับนี้คือ การที่โครงสร้างอำนาจของขบวนการสหกรณ์ไม่ได้ดูลึกกับโครงสร้างอำนาจรัฐ การจัดระบบสหกรณ์ไทยตาม พรบ. จึงยังคงรูปแบบสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์ไว้ต่อไป ซึ่งเรื่องนี้หากพิจารณาเปรียบเทียบร่วมกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐต้องการปลดปล่อยรัฐวิสาหกิจให้ทุนเอกชนเข้ารับหน้าที่แทน แต่รัฐกลับยังคงไม่ปลดปล่อยสหกรณ์ออกไป ผู้เขียนเห็นว่า จุดนี้เป็นความไม่สอดคล้องกันแห่งนโยบายรัฐ โดยที่รัฐวิสาหกิจนั้นนักการเมืองเข้าไปกระทำการตัดขาดจากการดูแลของรัฐอย่างรุนแรงตามอิทธิพลจากภายนอกประเทศ แต่ในกรณีสหกรณ์ นักการเมืองกลับมีบทบาทต่ออนาคตสหกรณ์น้อยและ

ปล่อยให้ข้าราชการประจำในระดับสูงมีอิทธิพลต่อสหกรณ์ต่อไป นอกจากนี้ สันนิบาตสหกรณ์ซึ่งเป็นองค์การกลางของสมาชิกสหกรณ์ทั้งหมดก็ถูกกรอบแห่งกฎหมายใหม่จำกัดให้หมดอิทธิพลในทางนโยบายแห่งชาติ เพราะอำนาจนี้ไปตกเป็นของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเสียแทน ฉะนั้นโอกาสการเติบโตของสหกรณ์ในอนาคตจึงย่อมเป็นเรื่อง การพัฒนากฎหมายสหกรณ์และที่เกี่ยวข้องให้สามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความแข็งแกร่งของสหกรณ์ การสร้างอิทธิพลและการเคลื่อนไหวของขบวนการสหกรณ์ที่เป็นอิสระมากขึ้น และเพื่อต่อรองกับบทบาทของทางกลไกราชการว่า รัฐจะกำหนดและกำกับดูแลสหกรณ์ในแนวทาง ระดับ และลักษณะวิธีใด ซึ่ง **น่าสนใจมากกว่าในอนาคต รัฐจะก้าวลงจากเวทีผู้อุปถัมภ์ที่ยิ่งใหญ่อย่างไรที่เศรษฐกิจภาคประชาชนแบบสหกรณ์จึงเข้มแข็งมากขึ้น และรัฐเองก็ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน**

๕.๒ เศรษฐกิจกับสหกรณ์

๑. การจัดระเบียบโลกใหม่ทางเศรษฐกิจและการค้าที่เน้นอุดมการณ์เสรีนิยม การมีองค์การแห่งโลก เช่น World Trade Organization เป็นศูนย์กลางผลักดันการเปลี่ยนแปลงและการออกกฎเกณฑ์เพื่อสร้างมาตรฐานร่วมกำกับควบคุมการปฏิบัติ และการรวมกลุ่มทางการค้าในระดับภูมิภาคที่เป็นการทำงานร่วมกัน (State - Business Corporation) นั้น ย่อมส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกอยู่ต้องปฏิบัติตามไปในทางที่ให้ความสำคัญแก่ระบบทุนนิยมที่ทุนเอกชนเป็นใหญ่มากกว่าระบบทุนนิยมที่สหกรณ์เป็นใหญ่หรือมีบทบาทสำคัญ โอกาสที่จะลดความรุนแรงของการสนับสนุนการค้าเพียงด้านเดียวอาจจะมีอยู่บ้างก็คือ การกระตุ้นให้องค์การที่สนใจในความสมดุลระหว่างการค้าและการพัฒนา (เช่น UNCTAD) ได้ทำบทบาทเชิงถ่วงดุลนั้น รวมทั้งการผลักดันให้องค์การด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และนานาชาติ ได้ตรวจสอบการทำงาน

ขององค์การโลกทางธุรกิจการค้าให้ยอมรับการพัฒนาแบบควบคู่ให้มากขึ้น

กระแสเศรษฐกิจโลกที่เน้นการแข่งขันทำให้สหกรณ์ต่างๆ ซึ่งไม่ถูกกับระบบแข่งขันโดยเสรีมากนักตกอยู่ในสถานะสามสถานะ คือ

๑) การล้มเลิกสหกรณ์เพราะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ท่ามกลางธุรกิจสมัยใหม่

๒) การสูญเสียสถานภาพของความเป็นสหกรณ์บริสุทธิ์จากที่เคยอยู่ได้ด้วยสมาชิกมาเป็นการพึ่งพาทุนภายนอกระบบสมาชิกมากขึ้น เช่น นักลงทุนเอกชน และหากธุรกิจเอกชนเป็นเจ้าของหรือเป็นใหญ่มากขึ้นก็จะปรับตัวเข้าหาระบบธุรกิจสมัยใหม่ที่เน้นการทำธุรกิจด้วยแรงจูงใจทางผลกำไรสูงสุด

๓) การดำรงอยู่ต่อไปได้ตามหลักการของสหกรณ์สากล ผู้วิจัยเชื่อว่า สถานการณ์ของสหกรณ์ประเภทแรกและสองจะเกิดขึ้นในประเทศที่ระบบเสรีนิยมและทุนเอกชนกำลังมาแรง สถานการณ์สหกรณ์ประเภทสามนั้น จะเป็นสถานการณ์ที่ประเทศนั้นไม่ถึงกับนิยมทุนเอกชนมากนักหรือหากนิยมทุนเอกชนแต่ก็ยังมีนโยบายให้ความสำคัญแก่ระบบสหกรณ์อยู่พอสมควร ในอนาคต สหกรณ์จึงตกอยู่ในกระแสการรับเอาแนวบรรษัทหรือการจัดการธุรกิจเอกชนมาเป็นตัวแบบในการทำธุรกิจมากขึ้น ซึ่งได้มีผู้ให้ข้อคิดที่สหกรณ์พึงระมัดระวังดังต่อไปนี้ (Muenkner, 1998)

๑. การทำให้สหกรณ์มีการดำเนินงานเชิงพาณิชย์มากขึ้นนั้นจะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง หากว่าคณะกรรมการบริหารสหกรณ์มุ่งที่จะทำกำไรเข้าสหกรณ์โดยอ้างว่าสหกรณ์จะไม่มีอนาคตหากไม่เร่งทำกำไรนั้น ในที่สุดแล้ว สหกรณ์อาจสูญเสียการควบคุมโดยสมาชิกและสหกรณ์ก็อาจถูกเข้าซื้อกิจการโดยบริษัทเอกชนไป กรณีเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ในบางสหกรณ์เดิมนั้นคณะกรรมการบริหารสหกรณ์จะต้องเป็นสมาชิกเท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อสหกรณ์เปิดบริการให้แก่ผู้ที่เป็นลูกค้าอื่นๆ ที่ไม่เป็นสมาชิกก็ได้ และยินยอมให้เขามานั่งเป็นกรรมการบริหาร

หรือร่วมลงทุน แต่เป้าหมายหลักกลายเป็นความสำเร็จทางเศรษฐกิจเพื่อ
เอาใจนักลงทุนจากภายนอก

๒. ในทางเลือกเพื่อการเติบโตของสหกรณ์โดยเป็นการเติบโต
ที่ร่วมกับพันธมิตร รวมกิจการ และร่วมทุนตามแนวทางบรรษัทธุรกิจ จะ
ดำเนินไปโดยพยายามรักษาโครงสร้างที่ใกล้ชิดในแนวดิ่งกับสมาชิกและ
ชุมชนไว้ แต่การเติบโตแบบเปิดกว้างเช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งการรวมกลุ่มต่างๆ
ที่หลากหลาย ที่ไม่สามารถสร้างข้อตกลงร่วมและควบคุมโดยคณะกรรมการ
สหกรณ์ได้

๓. เกล็ดลักษณะของสหกรณ์ประการหนึ่งคือ การให้ผู้ใช่ประโยชน์
เป็นเจ้าของร่วม (co - owners) แต่นานๆ ไป หลักการนี้ถูกกลืนเลเยพร้อมๆ
กับการขยายธุรกิจไปสู่กลุ่มที่มีได้เป็นสมาชิกโดยการแปรรูปกิจการและ
ขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เพื่อเปิดให้มีการลงทุนจากนักลงทุนภายนอก
บางกรณีก็ไปเชิญชวนนักลงทุนมาตั้งเป็นสมาชิกประเภท "สมาชิกผู้ลงทุน"
และเป็นกรรมการบริหาร

๔. การลดน้อยลงในการมีส่วนร่วมของสมาชิก การลดลงใน
เรื่องนี้ มีได้ทั้งการลดลงในการร่วมตัดสินใจ การสร้างทุน การใช้ระบบ การ
สนับสนุนกันในเชิงข้อมูล ในทางสังคม และประชาธิปไตย ซึ่งจะเห็นได้
จากการที่สมาชิกมีจิตสำนึกในสหกรณ์ต่ำ เพราะไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ
และไม่รับผิดชอบต่ออนาคตของสหกรณ์

สำหรับในประเทศไทยนั้นโดยรัฐธรรมนูญและพฤติกรรมการพัฒนา
เศรษฐกิจแล้วก็ได้นั้นเสรีนิยมเต็มที่ แต่ก็มิใช่ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่
ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา ๘๕)

โอกาสความมั่นคงของสหกรณ์ในกระแสธุรกิจทุนนิยมเสรีใหม่จึง
ขึ้นอยู่กับการณ์รัฐจะตีความอย่างไร และปฏิบัติตามที่เขียนไว้ในแนวนโยบาย
แห่งรัฐในมาตรานี้มานาน้อยแค่ไหน ซึ่งก็ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือและ
สร้างอำนาจการต่อรองของพลังประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญ

๒. การจัดตั้งธนาคารสหกรณ์เป็นเรื่องสำคัญในการปฏิรูปสหกรณ์ไทย ธนาคารสหกรณ์ที่มีการพูดถึงกันมานานในระยะหลังๆ ซึ่งจริงๆ แล้วประเทศเราเคยมีธนาคารสหกรณ์มาก่อนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่ยุบเลิกไปเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ การจัดตั้งธนาคารสหกรณ์จะมีพื้นฐานมาจากสหกรณ์ต่างๆ โดยอาศัยทุนของสหกรณ์ต่างๆ นั้น และจะสามารถเป็นแหล่งทุนเพื่อการดำเนินธุรกิจ การกู้ยืมของสหกรณ์ การช่วยรักษาสภาพคล่องทางการเงินของสหกรณ์ต่างๆ และในทางมหภาคยังเป็นแหล่งสร้างเงินสำรองของภาคประชาชนที่แตกต่างจากธนาคารเอกชนอื่นๆ ธนาคารสหกรณ์จึงแตกต่างจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ดำเนินธุรกิจ โดยสหกรณ์มิได้เป็นเจ้าของและโดยมวลสหกรณ์เอง^{๑๖}

๓. ในอนาคตความอยู่รอดของธุรกิจอาศัยคุณภาพของงาน องค์การสหกรณ์ก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นต่อกฎเกณฑ์ข้อนี้ เทคนิควิธีการหลากหลายประการในการปรับปรุงและพัฒนาองค์การก็ควรที่สหกรณ์จักพึงศึกษาสังเคราะห์หรือประยุกต์ใช้ตามที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบมาตรฐานในการวัดความสำเร็จของสหกรณ์ขึ้นและใช้เป็นตัวแบบและในการขยายผล ภายใต้ระบบมาตรฐานดังกล่าวนี้อาจปรับใช้อย่างวิพากษ์ต่อระบบและเทคนิคต่างๆ ของการรักษามาตรฐานคุณภาพ การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงองค์การ เช่น มาตรฐานอุตสาหกรรมสากล (ISO) การควบคุมคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (TQM) องค์การแห่งการเรียนรู้ (Organization Learning) กระบวนการ Re - engineering การสร้างมาตรฐานเชิงเปรียบเทียบ (Benchmarking) เป็นต้น และอาศัยการวิจัยสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จของสหกรณ์ไทยขึ้นมาเองด้วย แต่ที่สำคัญกว่าคือ จะทำอย่างไรให้สหกรณ์ต่างๆ สามารถ

๑๖ โปรดดูเพิ่มเติมแนวทางการจัดตั้งธนาคารสหกรณ์จาก สด กรมะโรหิต "ธนาคารสหกรณ์" ใน *สหกรณ์ทางรอดเดียวของไทย* (๒๕๑๗) รวมบทความว่าด้วยสหกรณ์ของสด กรมะโรหิต) ในหนังสืออนุสรณ์รับพระราชทานเพลิงศพ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๒๑, หน้า ๕๐ - ๕๐. และรายงานการศึกษาเรื่อง ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ในประเทศไทย (๒๕๔๐) กรุงเทพมหานคร : บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สร้างเครื่องชี้และดัชนีชี้วัดความสำเร็จขององค์การสหกรณ์ของตนขึ้นมาได้เอง ประโยชน์ที่จะได้จากการสร้างตัวชี้วัดและดัชนีสำหรับวัดความสำเร็จของสหกรณ์คือการมีเครื่องมือเพื่อใช้วัดการพัฒนาและปฏิรูปองค์การอย่างต่อเนื่องของสหกรณ์และโดยสหกรณ์นั้นๆ นั่นเอง

การทำวิจัยสร้างตัวชี้วัดและดัชนีวัดความสำเร็จขององค์การสหกรณ์ต้องการองค์ความรู้สำคัญสองด้านคือ ประการแรกวิธีวิทยาว่าด้วยการสร้างเครื่องชี้วัด (Indicator) และดัชนีชี้วัด (Index) ประการที่สองคือองค์ความรู้ว่าด้วยการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การซึ่งในกรณีสหกรณ์สามารถพัฒนาหลักเกณฑ์ที่มีอยู่แล้ว เช่น หลักการสากลของ ICA หลักเกณฑ์เชิงมหภาคที่ Mueller (1985) นำเสนอไว้ต่อไป และสามารถปรับปรุงอย่างวิพากษ์จากหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จัดประเมินผลงานของสหกรณ์เพื่อหาสหกรณ์ดีเด่นประจำปี ซึ่งได้ตัดสินสหกรณ์ดีเด่นจากหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- ๑) ความคิดริเริ่ม
- ๒) ความสามารถในการบริหารและจัดการสถาบัน
- ๓) บทบาทและการมีส่วนร่วมของสมาชิกต่อสถาบัน
- ๔) ความมั่นคงและฐานะทางเศรษฐกิจของสถาบัน และ
- ๕) การทำกิจกรรมด้านสาธารณประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔. พลังทุนข้ามชาติที่มีบทบาทเหนือทุนชาติจะทำให้ความอยู่รอดของธุรกิจใดๆ ขึ้นอยู่กับกติกาที่ทุนข้ามชาติกำหนดหรือเป็นต่อ ในกรณีทุนสหกรณ์จัดเป็นทุนชาติฝ่ายพลังรวมหมู่ (Collective Capital) ของภาคประชาชนรายย่อยๆ โดยทั่วไปโอกาสที่ทุนข้ามชาติและทุนชาติจะเข้ามาทำลายดยุสมัยมีความเป็นไปได้สูงเนื่องจากระบบสหกรณ์ไทยยังไม่มีศักยภาพที่จะท้าทายทุนใหญ่ๆ ได้ แต่หากทุนสหกรณ์มีการรวมตัวสร้างเครือข่ายกันก็จะเป็นอุปสรรคไม่ให้ทุนระบบทุนโลกาภิวัตน์กลืนได้ง่าย การดำรงอยู่อย่างได้ค้ำยันกระแสนทุนโลกาภิวัตน์จึงต้องอาศัย

ความเข้มแข็งของบุคลากรของสหกรณ์ทั้งคณะกรรมการ สมาชิก และเจ้าหน้าที่ ในการยึดหลักการสากลของขบวนการสหกรณ์ไว้ให้มั่นคง

๕. วิกฤตเศรษฐกิจไทยในระยะเวลาสองปีที่ผ่านมาได้กระทำต่อเศรษฐกิจภาคเอกชนมากกว่าภาคชุมชน ดังจะเห็นได้ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์แทบทั้งหมดมีเงินเข้ามามากจนเกิดภาวะเงินล้นเกินแต่ไม่สามารถนำเงินไปทำการลงทุนอื่นๆ นอกเหนือการลงทุนกับสถาบันการเงินในรูปเงินฝาก การฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยที่กำลังมีแนวโน้มดีขึ้นนั้นย่อมเป็นการดีขึ้นของธุรกิจเอกชน อาจจะเป็นการดีแต่อาจจะอยู่ในภาวะขยายตัวช้า ยกเว้นว่ากระแสประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจของชุมชนสามารถพัฒนาตัวขึ้นมาเป็นทางเลือกสำหรับผู้ผลิตและผู้บริโภคส่วนหนึ่ง

๖. ในโอกาสที่สังคมกลับมาให้คุณค่าแก่สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กมากขึ้นนั้น ย่อมเป็นโอกาสอันดีแก่ธุรกิจสหกรณ์เช่นกัน ทั้งนี้เพราะสหกรณ์โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นสถานประกอบการในระดับนี้แทบทั้งสิ้นเพียงแต่ดำเนินการโดยการร่วมทุนของบุคคลต่างๆ ที่จะถือหุ้นในธุรกิจได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของหุ้นทั้งหมด แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่ารัฐบาลได้มีนโยบายและออกมาตรการหลายอย่าง ทั้งทางด้านการเงิน การลงทุน การให้คำปรึกษา การบริการในเรื่องอื่นๆ และการขยายโอกาสทางธุรกิจต่างๆ เน้นความสำคัญแก่สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กในลักษณะทุนเอกชนเป็นหลัก แต่มิได้ให้ความสำคัญแก่ทุนแบบสหกรณ์ โอกาสการขยายตัวของธุรกิจสหกรณ์จึงน่าจะขึ้นอยู่กับทำให้รัฐบาลจัดธุรกิจสหกรณ์ไว้ในกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนพร้อมกันไปด้วย

๗. ในการสร้างธุรกิจสหกรณ์ในกระแสเศรษฐกิจทุนนิยมโลกาภิวัตน์ การเรียนรู้ตัวแบบพิเศษเป็นเรื่องที่สมควรกระทำ การปฏิรูปสหกรณ์ย่อมสามารถอาศัยการศึกษาตัวแบบสหกรณ์ที่ดีจากหลากหลายสังคม เช่น ตัวแบบสหกรณ์มอนดราگون (Mondragon Cooperative Complex) ในแคว้น Basque ทางตอนเหนือของประเทศสเปนเป็นตัวแบบหนึ่งที่น่าสนใจ

มากกว่า : ทำไมสหกรณ์จึงมีความเป็นประชาธิปไตยของคนทำงานสูงและคนทำงานเป็นเจ้าของทุนที่เข้มแข็ง (Workers Democracy and Ownership) ได้อย่างไร ทำไมสหภาพแรงงานและสหกรณ์จึงไปด้วยกันได้ (ซึ่งท้าทายต่อแนวคิดที่ชาร์ล จิต เห็นว่า สหกรณ์รับใช้ผู้บริโภคมากกว่าชนชั้นกรรมาชีพ) ทำไมสหกรณ์จึงสามารถสะสมทุนมหาศาลได้อย่างรวดเร็ว ทำไมสหกรณ์จึงขยายตัวและสามารถสร้างงานเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย และทำอย่างไร สหกรณ์จึงช่วยเหลือกันได้เป็นอย่างดี เป็นต้น (ดูเพิ่มเติมใน Barker, 1997 และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ๒๕๔๒) ในสังคมไทยเองก็มีสหกรณ์ที่ประสบความสำเร็จดังที่ยกตัวอย่างมาแล้วนั้น การศึกษาสหกรณ์เหล่านี้จึงควรกระทำในเชิงเปรียบเทียบเพื่อการแสวงหาปัจจัยร่วมและปัจจัยแตกต่างในการประยุกต์ใช้

๕.๓ สังคม และวัฒนธรรม กับสหกรณ์

๑. สังคมที่พลังอำนาจภายนอกมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมนั้น ความสามารถจะปรับตัวให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองย่อมขึ้นอยู่กับการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์มากกว่าการควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ สังคมไทยก็เช่นเดียวกัน กำลังอยู่ระหว่างการแสวงหาทางรอดด้วยการปรับตัวอย่างเหมาะสม การทบทวนถึงการใช้รูปแบบเศรษฐกิจพอเพียงและเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง ย่อมเป็นการปรับตัวและรักษาตัวภายในสังคมด้วย แต่อย่างไรก็ตาม วิถีทางเศรษฐกิจย่อมไม่เพียงพอหากมิได้กำกับด้วยวิถีวัฒนธรรมที่เป็นพื้นฐาน

๒. สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดกว้างมากจนเกินไปจึงยอมรับเอาวัฒนธรรมตะวันตกอย่างไม่เลือกสรร ขาดการกลั่นกรองและรอบคอบหรือวิพากษ์อย่างเข้มข้นต่อการนำมาปฏิบัติตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลัทธิบริโภคนิยม วัฒนธรรมเสรีนิยม ได้เข้ามามากจนกำลังสูญเสียเอกลักษณ์ท้องถิ่นที่ยึดถือการอยู่ร่วมกันแบบพออยู่พอกินและการเคารพชุมชน วัฒนธรรมเช่นนี้มีผลต่อพฤติกรรมการดำรงชีวิตที่ผิดโง่ง ไม่เป็นการส่งเสริม

ลัทธิสหกรณ์ที่เน้นการบริโภคอย่างสายกลางคือให้เกิดความพอเพียงของสมาชิกและการรับใช้ชุมชน สหกรณ์ที่รักษาดนอยู่รอดจากลัทธิบริโภคนิยมได้จำเป็นต้องยึดหลักการสากลของขบวนการสหกรณ์ไว้อย่างมั่นคง

๓. วัฒนธรรมไทยใหม่ที่สังคมไทยพึงเพียรพยายามปฏิรูปขึ้นจากที่ผู้คนในสังคมเราเฝ้านั้น เห็นจะได้แก่วัฒนธรรมที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) วัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

๒) วัฒนธรรมการใช้วิถีชีวิตการเป็นอยู่ที่เป็นทางสายกลางตามหลักพระพุทธศาสนา และ

๓) วัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันทั้งภายในประเทศและกับนานาชาติอย่างสันติ วัฒนธรรมเหล่านี้ล้วนเป็นวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับหลัก ๗ ประการ ที่ขบวนการสหกรณ์สากลสนับสนุน ฉะนั้นเมื่อมองในส่วนของวัฒนธรรมแล้วจะเห็นได้ว่า แม้สังคมไทยจะรับเอาวัฒนธรรมไม่ค่อยเลือกสรรคั่นแล้ว แต่เราก็ยังมีทางเลือกการปฏิรูปทางวัฒนธรรมที่สังคมให้ความสนใจที่จะร่วมกันสร้างขึ้น ซึ่งน่าจะสามารถถ่วงดุลหรือได้ตอบกับวัฒนธรรมที่ไม่เป็นระบบความคิดที่ดีของสังคมได้

๔. พลังประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจในสังคมไทย ดูเหมือนว่าจะยังไม่สามารถพัฒนาความแข็งแกร่งขึ้นมาได้โดยเร็ว ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ วัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยยังไม่ฝังตัวอยู่ในวิถีชีวิตการทำงานของผู้คน ขบวนการสหกรณ์เองก็มีปัญหา การที่สมาชิกมักจะตรวจสอบการทำงานคณะกรรมการบริหารได้ไม่เต็มที่ ทั้งๆ ที่ประชาธิปไตยโดยสมาชิกถือเป็นหัวใจของการดำเนินงานสหกรณ์ ฉะนั้นความสำเร็จของพลังประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจของมวลสมาชิกสหกรณ์คงขึ้นอยู่กับ การส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยในการทำงานให้เข้มแข็งขึ้น สมาชิกที่เข้มแข็งย่อมต้องการบุคคลที่มีฐานทางความรู้และสถานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง เราจึงควรเล็งคิกรอบวัฒนธรรมที่ว่า สหกรณ์เป็นธุรกิจของคนจนๆ กันเสียที แต่สหกรณ์สามารถเป็นของคนทุกคนขึ้นไม่ว่ารวยหรือจน โดยอยู่ร่วมกันได้ภายใต้หลักการร่วมของสหกรณ์

๕.๕ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับองค์การ สหกรณ์

๑. สังคมไทยย่อมปรับตัวรับกับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว แม้จะมีการค้นคิดเป็นของตนเองได้มากขึ้น แต่สังคมไทยยังต้องพึ่งพาความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าของโลกโดยส่วนใหญ่ ส่วนที่จะรับความก้าวหน้าในเรื่องนี้ย่อมเป็นหน่วยงานภาคเอกชนที่มีการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงสูง และหน่วยงานราชการอิสระต่างๆ สำหรับองค์การสหกรณ์แล้วโอกาสการพัฒนางานด้านนี้ยังเป็นไปได้น้อย เนื่องจากข้อจำกัดด้านเงินทุนและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้และปรัชญาของสหกรณ์

โอกาสที่องค์การสหกรณ์จะนำและสร้างความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้กับสหกรณ์นั้น จึงเป็นโอกาสของการใช้ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับเพื่อการพึ่งตนเองค่อนข้างมาก เทคโนโลยีจึงเป็นเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของธุรกิจที่มีการแข่งขันน้อย การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของสหกรณ์จึงขึ้นอยู่กับการมีหน่วยงานหรือส่วนงานที่กลั่นกรอง และสร้างนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสำหรับสหกรณ์ การมีศูนย์หรือสถาบันการค้นคว้าวิจัยในเรื่องนี้ของสหกรณ์เป็นการเฉพาะ จึงเป็นความหวังของความก้าวหน้าของสหกรณ์ในระดับหนึ่ง

๒. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกำลังกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของทุกองค์การ ที่จะรองรับการก้าวไปข้างหน้า และการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ๆ องค์การสหกรณ์ก็เช่นเดียวกัน จำเป็นต้องปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเร่งด่วน เพื่อให้สามารถบริการสมาชิกและสาธารณชน และการก้าวไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูลในขบวนการธุรกิจสหกรณ์และขบวนการทางสังคมทั้งภายในและระหว่างประเทศ

๕.๕ ขบวนการสหกรณ์สากลกับขบวนการสหกรณ์ไทย

๑. ความสัมพันธ์กับสังคมอื่นๆ ในภูมิภาคหรือในโลกที่เพิ่มและใกล้ชิดกันมากขึ้น ย่อมส่งผลให้สังคมไทยรับเอาวิถีปฏิบัติของสังคมอื่นมาใช้ ในขณะเดียวกันก็ย่อมมีสังคมอื่นที่อ่อนแอกว่ารับเอาวิถีปฏิบัติของสังคมไทยไปใช้ นอกจากนี้ ยังมีเวทีที่ทุกส่วนเข้ามาร่วมกันสร้างสรรค์กฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันอีกด้วย การสร้างกฎเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเป็นพันธสัญญาให้ทุกฝ่ายปฏิบัติต่อกัน โอกาสของขบวนการสหกรณ์จึงขึ้นอยู่กับเวทีขบวนการสหกรณ์สากลที่จะสร้างกฎเกณฑ์ร่วมกัน และทำให้ภาครัฐและเอกชนยอมรับการดำรงอยู่ของขบวนการสหกรณ์

๒. องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Cooperative Alliance = ICA) ซึ่งเกิดขึ้นจากการริเริ่มของสหกรณ์รอตเตอร์ดัม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ มีบทบาทในทางสากลและเป็นพี่เลี้ยงของขบวนการสหกรณ์ประเทศสมาชิกอย่างมาก บทบาทสำคัญคือการกำหนดหลักการสหกรณ์ ซึ่งปัจจุบันมี ๗ ข้อ ดังที่กล่าวแล้ว ในอนาคต หลักการสหกรณ์ย่อมมีการยืนยันในบางข้อต่อไป แต่คงมีการตัดทอนและเพิ่มเติมใหม่อีกบางข้อ สหกรณ์ไทยย่อมอาศัยหลักการพื้นฐานเหล่านี้มาวางแผนทางการปฏิรูปตนเองได้มาก และย่อมจะได้รับการสนับสนุนจากขบวนการหรือองค์การกลางสากลในด้านนี้ ทั้งนี้เพราะพลังภายในสังคมย่อมถูกรอบแห่กฎหมายรัดรั้งไว้ จนพัฒนาการสหกรณ์ไทยแปลกแยกกว่าที่จะมีลักษณะ “เป็นสหกรณ์ไทยที่ได้มาตรฐานสากล” ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์การกลางของสหกรณ์ไทยที่จะเชื่อมโยงกับ ICA ในฐานะขบวนการสากลของสหกรณ์เพื่อกลั่นกรองให้มาตรฐานคุณภาพมีลักษณะเฉพาะขององค์การแบบสหกรณ์

๓. ขบวนการสหกรณ์สากลย่อมเชื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์ไทย การรับความช่วยเหลือจากองค์การเช่นนี้ควรมีเป้าหมายการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทยที่ช่วยตนเองได้ และเข้าไปมีโอกาสเป็นกำลังสำคัญของการช่วยเหลือประเทศอื่นๆ ที่งานสหกรณ์ยังอ่อนแอ

๖. สรุป

สหกรณ์เป็นกลไกสำคัญของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือสังคมนิยมก็ให้ความสำคัญแก่สหกรณ์ สหกรณ์ยังเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจที่มีความเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจสูง และสหกรณ์ยังมีข้อจำกัดในการเป็นขบวนการทางสังคมซึ่งยอมใช้เวลาในการปรับตัว แต่ในฐานะองค์การธุรกิจประเภทหนึ่ง สหกรณ์เป็นองค์การที่สมาชิกเป็นเจ้าของ ดำเนินการโดยเจ้าของ แต่สิ่งที่ทำทลายสหกรณ์ในที่สุดก็คือธุรกิจของสหกรณ์ในระยะยาวนั้นมีเพื่อทั้งสมาชิกและสังคม มิใช่เพื่อสมาชิกเท่านั้น

ประวัติศาสตร์พัฒนาการของสหกรณ์ไทยแสดงให้เห็นว่า สหกรณ์ไทยมีฐานะทางประวัติศาสตร์ของการจัดตั้ง อุปถัมภ์ และควบคุมโดยรัฐ การดำเนินงานจึงไม่สอดคล้องกับหลักการสากลซึ่งมากที่สุดคือ ข้อที่ว่า สหกรณ์เป็นองค์การอิสระและพึ่งตนเอง สหกรณ์ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขและหาทางปฏิรูปต่อไปเพื่อความอยู่รอดและเติบโต ผู้เขียนได้เสนอทางเลือกของการปฏิรูปโดยได้ตอบกับปัจจัยหลัก ๕ ประการ ปัจจัยเหล่านี้มีทั้งที่กระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์และที่เป็นกระแสภายในประเทศ ดังที่ได้นำเสนอเพื่อตอบสนองมติฐานทั้ง ๔ ประการ ที่ตั้งไว้ แต่ก็เชื่อว่า ยังมีมุมมองและทางเลือกอื่นๆ ที่จะเป็ประโยชน์ที่บุคคลท่านอื่นๆ ได้เสนอไว้ ซึ่งเราควรสร้างโอกาสร่วมกันในการอภิวัฒน์สหกรณ์ยุคใหม่อย่างจริงๆ จังๆ กันโดยเร็ว

บรรณานุกรม

กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ (๒๕๔๐) การสหกรณ์ในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมสหกรณ์

จิตติพิทย์ นาดสุภา (๒๕๓๐) ความคิดสหกรณ์ของปรีดี พนมยงค์, สนพ.อักษรสาส์น สถาบันปรีดี พนมยงค์ และกองทุนประดิษฐ์มนูธรรม

โชคชัย สุทธาเวศ "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับข้อเสนอให้ธุรกิจสหกรณ์เป็นทางเลือก" เอกสารประกอบการสัมมนาหัวข้อ "สังคมไทยภายใต้กระแสการแปรรูป" จัดโดย ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

โชคชัย สุทธาเวศ (๒๕๔๒) สหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการธุรกิจในประเทศไทย : สถานภาพในปัจจุบันและทิศทางในอนาคตสุด. ที่ ๒๑ (รายงานวิจัย) สนับสนุนโดยศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ

ณรงค์ เพชรประเสริฐ "การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธุรกิจชุมชน" ใน "๑๙๙๙ จุดเปลี่ยนแปลงแห่งยุคสมัย" (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ - บรรณาธิการ) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ ๘ หน้า ๑๖๓ - ๑๗๒

นพ. อโนมะสิริ (๒๕๒๗) สหกรณ์มีประโยชน์อย่างไร, กรุงเทพมหานคร : อักษรสาส์น

พระประกาศสหกรณ์ "ประสบการณ์ของข้าพเจ้าเกี่ยวกับการจัดการสหกรณ์ในประเทศไทย" ในหนังสือ ๕๐ ปี ของสหกรณ์ในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๑๐)

พิทยา ว่องกุล "การจัดตั้งและครอบงำระบบสหกรณ์สังกัดศูนย์กลางอำนาจของราชการ" ใน วิถีทรรศน์ ชุต โลกาวีวัฒน์ ๑๐ "รับวิกฤตเศรษฐกิจโลกปี ๒๐๐๐ เศรษฐกิจยั่งยืน" กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ หน้า ๑๙๔ - ๒๑๓

ไพบุลย์ แก้วเพทาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง มิติใหม่ของขบวนการสหกรณ์ไทย" ใน รายงานฉบับครบรอบ ๒๕ ปี ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย, หน้า ๕๗ - ๖๗

ประพันธ์ เสวदनันท์ (๒๕๔๑) เศรษฐศาสตร์สหกรณ์, กรุงเทพมหานคร : สนพ. แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร (๒๕๓๖) แนวความคิดทางเศรษฐกิจของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์, บทปาฐกถา ไสว สุทธิพิทักษ์ ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร และฉัตรทิพย์ นาถสุภา (๒๕๔๓) "วิพากษ์เศรษฐกิจทุนนิยม คืนสู่ชุมชน" วิถีวรรณคดี ๒๕๔๓ ฉบับที่ ๑๔, กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พรินต์แอนด์พับลิชชิงจำกัด (มหาชน)

สด ฐรมะโรหิต (๒๕๑๗) สหกรณ์ทางรอดเดียวของไทย (รวมบทความว่าด้วยสหกรณ์ของสด ฐรมะโรหิต จำนวน ๑๙ ชิ้น) ในหนังสืออนุสรณ์รับพระราชทานเพลิงศพ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๑๑, กรุงเทพมหานคร : สนพ. ไทยเกษม

ศิริชัย สาครรัตนกุล และคณะ (๒๕๔๐) รายงานการศึกษา เรื่อง ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

หลวงประดิษฐมนูธรรม (๒๔๗๖) เค้าวโครงการเศรษฐกิจ (ฉบับพิมพ์ใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๒) โครงการฉลอง ๑๐๐ ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส, กรุงเทพมหานคร : สนพ. มูลนิธิเด็ก

ถังนัย รัตนมาลัย "ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติการตามนโยบายของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย" (๒๕๔๐) (รายงานเสนอสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย)

อดิน ระพีพัฒน์ (๒๕๒๓) ปัญหาการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

อานส์ - เอช. มั่งนอร์ (๒๕๒๕) คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สิบเรื่อง (แปลโดย เฉิญ บำรุงวงศ์), กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท.

Barker, Joel A. "The Mondragon Model. A New Pathway for the Twenty - First Century" in Frances Hesselbein et al (editors) (1997) *The Organization of the Future*. The Drucker Foundation. San Francisco : Jossey - Bass, pp.109 - 117.

Breitenbach, Hans et al (1990) *Feature of a Viable Socialism*. New York :



การปฏิรูปสหกรณ์ไทย ฯ

Harvester/Wheatsheaf. Gide, Charles "Is Co - operation Proletarian?"
Review of International Co - operation, Vol. 88 No. 1, pp. 47 - 48.

Muenkner, Hans - H "The Role of Co - operative in the 21st Century, Co - operatives
Key Issues Conference ช้างใน Javier Caceres "Globalization & Restruc-
turing of Canadian Wheat

Industry", Review of International Co - operation, Vol. 91, No. 1/1998, pp. 33 - 34.

Koch, Eckard (1985) *Officialisation of cooperatives in developing countries.*
Genesis, causes,

problems. Bonn : Friedrich Ebert Stiftung.

สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้อำนวยการ กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กรมส่งเสริม
สหกรณ์ วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๒ และ

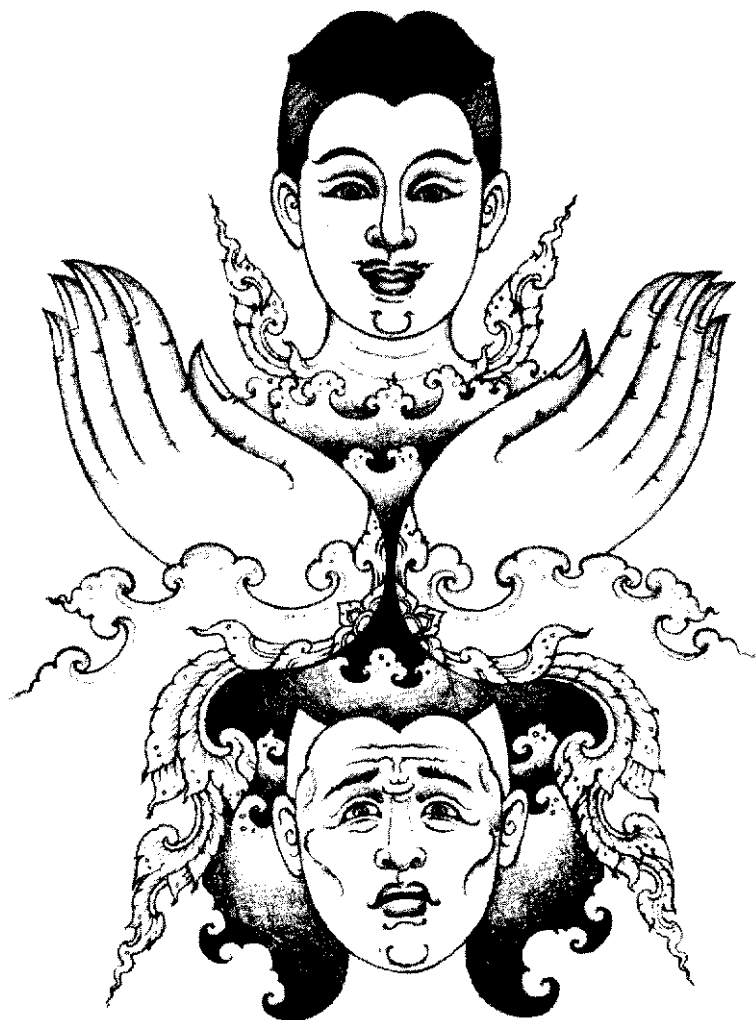
บรรณาธิการ นสพ. เกลียวเชือก วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๒ และข้อมูล
จาก นสพ. เกลียวเชือก วันที่ ๑๑ - ๑๗ พ.ย. ๒๕๔๑ หน้า ๑๒

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

(Social Safety Nets)

ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคม

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ



ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

(Social Safety Nets)

ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคม

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

๑. สภาพของปัญหาที่นำไปสู่การวิจัย

ในช่วงที่ประเทศไทยต้องประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย ทุกกลุ่มคนและชนชั้นต่างได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงมากขึ้นแตกต่างกันไป แต่กล่าวได้ว่า คนจนและคนด้อยโอกาสต่างได้รับความทุกข์ยากซ้ำเติม และในภาวะเช่นนี้เองที่โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets = SSN) เป็นที่กล่าวถึงกันมาก และในสายตาของต่างประเทศก็เห็นว่า ประเทศไทยมีระบบโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่อ่อนแอ ไม่สามารถบรรเทาภาวะเดือดร้อนของประชาชนยามวิกฤติ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่า การคุ้มครองป้องกันทางสังคม (Social Protection) ในประเทศไทยมีอย่างจำกัด โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมยังอยู่ในวงแคบ ส่วนใหญ่ยังเป็นการช่วยเหลือกันโดยส่วนตัวในครอบครัว (ILO, 1998 : 45)

ธนาคารโลกก็ได้รายงานเกี่ยวกับโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมในประเทศไทยว่ายังไม่พอเพียง ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่จัดสรรเพื่อ

กรณีนี้มีเพียงประมาณร้อยละ ๑.๖ ของงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐเท่านั้น (WB, 1997 : 114) *Far Eastern Economic Review* ฉบับวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ก็ได้รายงานว่า ประเทศไทยไม่มีระบบโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

ในรูปธรรมแห่งความเป็นจริงที่กำลังเห็นกันอยู่ก็คือ คนว่างงานมากขึ้น ความยากจนเพิ่มขึ้น เด็กออกจากโรงเรียนก่อนวัยอันสมควรสูงขึ้น ปัญหาทางสังคมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ดู *คนจนไทยในภาวะวิกฤติ เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน)* ฉบับที่ ๗, ตุลาคม ๒๕๔๑)

จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงนำไปสู่ประเด็นคำถามหลักๆ ๒ คำถามคือ **คำถามแรก** อะไรคือ "โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม" ? **คำถามที่สอง** โครงข่ายความปลอดภัยในสังคมไทยไม่พอเพียงจริงหรือไม่ อย่างไร ? ถ้าจะให้พอเพียงจะต้องมีโครงข่ายอะไร อย่างไร และเพียงพอ ?

ในงานวิจัยนี้มุ่งจะตอบคำถามข้อแรกให้เป็นที่เข้าใจอย่างชัดเจนและตรงกันเสียก่อน จากนั้นจึงจะนำไปสู่การศึกษาวิจัยเพื่อตอบคำถามที่สองต่อไป เหตุที่ต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนเสียก่อนก็เนื่องจากว่า ในอันที่จะกล่าวว่า ระบบโครงข่ายความปลอดภัยไม่พอเพียงนั้น แท้จริงคืออะไร ? ด้านไหนไม่พอเพียง ? สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องมีข้อมูลเชิงประจักษ์ ถ้ายังสับสน หรือยังไม่รู้แน่ชัดว่าอะไรคือ Social Safety Nets แล้ว จะไปศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ Social Safety Nets ได้อย่างไร อุปมาเหมือนว่า ให้เราไปหาแร่ยูเรเนียม ถ้าไม่รู้ว่ายูเรเนียมมีลักษณะอย่างไร มีคุณสมบัติอย่างไร แล้วจะไปหาแร่ยูเรเนียมได้อย่างไร แม้จะได้แร่บางอย่างมา ถ้าไม่รู้ลักษณะ ไม่รู้คุณสมบัติ จะแน่ใจได้อย่างไรว่าเป็นยูเรเนียม

ดังนั้น การทำความเข้าใจเรื่องความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และบทบาทความสำคัญของ Social Safety Nets จึงมีความจำเป็นยิ่ง ก่อนที่จะได้มีการศึกษา Social Safety Nets ในด้านต่างๆ ต่อไป รายงานชิ้นนี้เป็น การนำเสนอภาพรวมของ Social Safety Nets ส่วนภาพย่อยอีก ๔ ด้าน ของ Social Safety Nets จะมีรายงานการศึกษาอีก ๔ ชิ้น เพื่อ



ขยายภาพของ Social Safety Nets ในประเทศไทย

๒. ความหมายและแนวคิด

๒.๑ มนุษย์ในฐานะเป็นทรัพยากรของสังคม

ในทางเศรษฐศาสตร์ ปัจจัยการผลิตหลักมีอยู่ ๓ ปัจจัย คือ ที่ดิน ทุน และแรงงาน จินตภาพในตามปัจจัยนี้ คือสิ่งที่เป็นเสมือนองค์ประกอบของการผลิต เป็นเสมือนวัตถุดิบและสินค้า ที่ดินและทุนนั้นองค์ประกอบของมันก็คือ "วัตถุดิบ" แต่เป็นวัตถุดิบที่เป็นสินค้าซื้อขายกันได้ในระบบเศรษฐกิจตลาด

แต่ที่น่าสนใจว่านั่นก็คือ กระบวนการเรียน การรับรู้ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้ก่อให้เกิดจินตภาพว่า "แรงงาน" คือวัตถุดิบปัจจัยทางการผลิตที่ซื้อขายกันได้เช่นเดียวกับวัตถุดิบปัจจัยอื่นๆ ทั้งๆ ที่จริงแล้ว "แรงงาน" มีลักษณะที่แตกต่างจากปัจจัยการผลิตทั้งสองอย่างที่กล่าวมา เพราะแรงงานไม่ใช่วัตถุดิบ แต่เป็นพลังงานที่ถูกผลิตออกมาจากร่างกายของมนุษย์ นั่นคือสิ่งที่แฝงฝังอยู่ในกระบวนการชีวิตเคมีในร่างกายของมนุษย์ไม่อาจแยกออกจากร่างกายของมนุษย์ได้ อุปมาดังแสงอาทิตย์ที่ไม่อาจแยกออกจากดวงอาทิตย์

แม้ว่าในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมจะพิจารณา "แรงงาน" เป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่สามารถซื้อขายกันได้ แต่ทุกครั้งที่มีการซื้อขายมันได้ดูดดึงเอาองค์พหุแห่งจิตใจและร่างกายของมนุษย์เข้าไปอยู่ในกระบวนการซื้อขายด้วย

ในขณะที่การซื้อขายสินค้าอย่างอื่น ผู้ขายสินค้าสามารถแบ่งสินค้าขายออกไปอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้แก่ผู้ซื้อ โดยที่กรรมสิทธิในสินค้านั้นตกเป็นของผู้ซื้ออย่างสมบูรณ์ และจะจัดการอย่างไรกับสินค้าที่ซื้อไปนั้นก็ได้ทั้งสิ้น "แรงงาน" ที่ถูกพิจารณาเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง ก็ถูกทำให้มีสภาพคล้ายๆ กับการซื้อขายสินค้าชนิดอื่นๆ เมื่อผู้ขายแรงงานหรือลูกจ้างได้ขายแรงงานให้แก่ผู้ซื้อหรือนายจ้างไปแล้ว ก็ดูเหมือนว่า กรรมสิทธิ์ของ

แรงงานในชั่วโมงการทำงานได้ตกไปเป็นของนายจ้างทั้งหมด อัดัม สมิธ ยังได้กล่าวไว้ในหนังสือ *The Wealth of Nation* (vol. 1) อันอมตะของเขาว่า ความมั่งคั่งหรือความยากจนของบุคคลขึ้นอยู่กับปริมาณแรงงานที่เขาสามารถควบคุมได้ หรือซื้อหาเอาได้ (Meek, 1973 : 67) และอัดัม สมิธ นี้แหละที่กล่าวว่า มูลค่าของสินค้าก็คือมูลค่าของปริมาณแรงงานที่ถูกใช้ไปเพื่อผลิตสินค้านั้นๆ (ที่เดียวกัน) นายจ้างจึงมีแนวโน้มที่จะใช้แรงงานนั้นตามอำเภอใจเหมือนวัตถุดิบปัจจัยอื่นๆ (Marx, 1977 : vol. 1 : 283) เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้แก่กิจการของตน นี่เป็นความจริงที่นักเศรษฐศาสตร์การเมืองผู้ยิ่งใหญ่กล่าว

เนื่องจาก "แรงงาน" เป็นปัจจัยการผลิตที่แตกต่างจากปัจจัยการผลิตอื่นๆ ที่ไม่อาจแยกออกอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากชีวิตและร่างกายของมนุษย์ได้ เพราะมันคือพลังชีวิต มันคือปัจจัยที่ดำรงความมีชีวิตของมนุษย์ หากพลังแรงงานหมดไปจากร่างกายมนุษย์ มนุษย์ก็ไม่อาจมีชีวิตอยู่ได้ ดังนั้น "การใช้แรงงาน" จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตและร่างกายมนุษย์ "แรงงาน" จึงไม่ใช่ปัจจัยการผลิตที่จะนำมาใช้ตามอำเภอใจของผู้ทำการผลิต เพราะการกระทำเช่นนั้นมันคือการทำลายสภาพความเป็นมนุษย์ และมนุษย์นี้แหละคือองค์ประกอบของสังคม ไม่มีมนุษย์ก็ย่อมไม่มีสังคม ทรัพยากรมนุษย์ อันได้แก่ พลังแรงงานจากสมอง พลังแรงงานจากร่างกายที่ถูกหล่อหลอมด้วยองค์ความรู้ ทักษะ และมีมือคือสิ่งที่สูงค่าที่สุดของสังคมมนุษย์ จึงเป็นหน้าที่ของสังคมหนึ่งๆ ที่ต้องดูแลรักษาให้ทรัพยากรมนุษย์ทรงคุณค่าอันยิ่งใหญ่ต่อสังคมตลอดไป การดูแลนี้เราเรียกว่า การให้สวัสดิการสังคม (social welfare) และขณะนี้กำลังมีศัพท์ใหม่คือ Social Safety Nets ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ

๒.๒ ความหมายของคำว่า "สวัสดิการสังคม"

Social Safety Nets เป็นคำใหม่ที่เพิ่งนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย



ในสังคมไทยช่วงประสพภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในภาษาไทยยังใช้คำนี้แตกต่างกันไปตามความพอใจของผู้ใช้ เช่นใช้ว่า โครงการช่วยความปลอดภัยทางสังคม ตาข่ายนิรภัย และการคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น ซึ่งมีความหมายรวมๆ ว่าหมายถึงระบบการคุ้มครองป้องกันมิให้คนในสังคมประสพภาวะความทุกข์ยากลำบากมากเกินไป

Social Safety Nets พัฒนามาจากแนวคิด social security และ social welfare แต่โดยประเพณีของนโยบายและโครงการดังกล่าวมักจะครอบคลุมเฉพาะผู้มีรายได้ประจำ และเน้นไปที่โครงการที่รัฐเป็นผู้จัดการ แม้จะมีนักวิชาการบางคนเห็นว่า นโยบายสวัสดิการสังคมควรแตกต่างจากความมั่นคงทางสังคม กล่าวคือ นโยบายสวัสดิการสังคมควรจะเป็นนโยบายสูงสุดและมีขอบเขตกว้างกว่าความมั่นคงทางสังคม ครอบคลุมทั้งด้านบริการสังคม (social service) สังคมสงเคราะห์ (social assistance) และประกันสังคม (social insurance) แต่ใน กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ประจำหรือเป็นผู้ดำรงชีพด้วยค่าจ้างเงินเดือน (wage earners) ก็มักจะเห็นว่า สวัสดิการสังคมก็คือความมั่นคงทางสังคม และในโครงการความมั่นคงทางสังคมนั้น ในรูปธรรมก็คือการประกันสังคมด้านต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ส่วน Social Safety Nets ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคม

ดังนั้น การที่จะเข้าใจแนวคิดเรื่อง Social Safety Nets จึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจต่อความหมายของคำว่า สวัสดิการสังคม และความมั่นคงทางสังคม เสียก่อน

คำว่า “สวัสดิการสังคม” มีผู้ให้ความหมายและขอบเขตแตกต่างกันไปตามแนวคิดและปรัชญาของแต่ละบุคคล ซึ่งการทำความเข้าใจความหมาย แนวคิด และปรัชญาของคำนี้ จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเกี่ยวข้อง ๓ ประเด็น คือ

(๑) ต้องพิจารณาอ้างอิงจากศัพท์ภาษาอังกฤษ เนื่องจากรากฐานความเป็นมาของการบัญญัติศัพท์มาจากคำและความหมายที่รับมาจาก

ต่างประเทศ

(๒) การพิจารณาต้องคำนึงถึงช่วงระยะเวลาที่มีความแตกต่างกัน ด้วย เนื่องจากความคลี่คลายเปลี่ยนแปลงไปของสังคมในแต่ละช่วงเวลา จะมีผลทำให้ความหมาย ขอบเขตของคำมีความแตกต่างกัน

(๓) การพิจารณาต้องพิจารณาร่วมกับศัพท์หรือชุดคำที่เกี่ยวข้องที่มีความหมายใกล้เคียงหรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้สามารถเข้าใจความหมาย ได้ชัดเจนขึ้น

Encyclopedia Britanica ได้ให้ความหมายคำว่า "สวัสดิการสังคม" หมายถึง "การปฏิบัติจัดทำทั้งหลาย ไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชนให้มี มาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกัน ได้ต่อไป"

Encyclopedia Americana ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคม ว่า "ส่วนมากหมายถึงสถาบันและบริการต่างๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายหลัก เพื่อที่จะรับรองไว้และส่งเสริมความอยู่ดีของประชาชนในด้านร่างกาย สังคม สติปัญญา หรืออารมณ์"

กล่าวโดยสรุป สวัสดิการสังคม จึงมีความหมายกว้างในฐานะ บริการหรือโครงการที่ทั้งภาคราชการและภาคเอกชนจัดขึ้นเพื่อส่งเสริม สภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยไม่จำแนกฐานะและ ชนชั้น บริการสวัสดิการสังคมอาจแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะ กว้างๆ คือ

(๑) สวัสดิการสังคมที่มุ่งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน หรือนำบำบัด รักษา ทดแทนฟื้นฟู (Remedial, Supplemental, Substitute or Rehabilitative Social Welfare) เช่น แก้ไขฟื้นฟูเด็กที่กระทำความผิดใน สถานพินิจ รับเด็กเข้าสถานสงเคราะห์ จัดหาครอบครัวอุปการะ ปรับปรุง สภาพด้านกายภาพในชุมชนแออัด เป็นต้น

(๒) สวัสดิการสังคมที่มุ่งป้องกันปัญหา (preventive social welfare)

เช่น การฝึกอาชีพเยาวชน บริการสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น

(๓) สวัสดิการสังคมที่มุ่งพัฒนาศักยภาพความคิด จิตใจ ทักษะ ประชาชน (developmental social welfare) เช่น การฝึกอบรมและพัฒนา ความเป็นผู้นำ การพิทักษ์สิทธิพื้นฐานของประชาชน การพัฒนาชุมชน เป็นต้น (ดู จิราลักษ์ณ์, ๒๕๓๕ : ๕๔ - ๕๖)

ประเทศเยอรมันได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่ได้จัดสวัสดิการสังคม อย่างเป็นระบบและทันสมัย "สวัสดิการสังคม" (social welfare) ที่ใช้กัน อยู่ในเยอรมันมีความหมายครอบคลุมถึงการช่วยเหลือและแก้ไขกำลัง แรงงานที่ว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ขรา หรือช่วยเหลือคนสูญเสีย โอกาส สูญเสียศักยภาพในการเลี้ยงชีพให้สามารถฟื้นฟูศักยภาพ และมี โอกาสเป็นแรงงานที่ทำการผลิตได้ (productive labour force) ต่อไป รวม ไปถึงบริการการศึกษา ดูแลสุขภาพ และที่อยู่อาศัย (Neuhaus, 1979 : 10)

ความหมายของคำว่า "สวัสดิการสังคม" คล้ายๆ กับความหมาย ของคำว่า "ความมั่นคงทางสังคม" (social security) ต่างกันตรงที่ว่า ถ้าเป็นนโยบายจะเรียกว่า "นโยบายสวัสดิการสังคม" (social welfare policy) แต่ถ้าเป็นระบบและการจัดการกลับไปใช้คำว่า "ระบบความ มั่นคงทางสังคม" (social security system) ซึ่ง Neuhaus ให้ความหมาย ระบบความมั่นคงทางสังคมว่า เป็นระบบที่ช่วยเหลือให้สมาชิกของประชา สังคมที่ไม่มีศักยภาพพอที่จะเลี้ยงชีพตนเองได้ ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือตลอด ชีวิต ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี ด้วยการพยุฐานะ รายได้ พัฒนาศักยภาพ และสร้างโอกาสให้มั่งงานทำ (เล่มเดียวกัน : ๑๓๖) อย่างไรก็ตาม ในเยอรมันนั้นได้ใช้คำว่า social welfare ก่อนคำว่า social security ซึ่งเพิ่งจะนำมาใช้ทีหลัง หลังจากทีสหรัฐอเมริกาได้มีรัฐธรรมนูญ ความมั่นคงทางสังคม ๑๙๓๕

แต่การที่จะทำให้ระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นจริงขึ้นมา รัฐบาล จะต้องมึวิธีการจัดหารายได้และงบประมาณขึ้นมา เพื่อให้ดำเนินงานให้ บรรลุวัตถุประสงค์ งบประมาณของรัฐที่ใช้เพื่อความมั่นคงทางสังคมกลับ

ไปเรียกว่า "งบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคม" (social welfare budget)

จากนี้จึงเห็นได้ว่า ในประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นเจ้าตำรับของนโยบายสวัสดิการสังคมและระบบความมั่นคงทางสังคมนั้น ได้ใช้คำสองคำนี้คละเคล้ากันไปในความหมายที่เกือบจะไม่ต่างกัน นั่นคือ ถ้าเป็นต้นนโยบายตัวงบประมาณ ก็จะใช้คำว่า social welfare หรือสวัสดิการสังคม แต่ถ้าเป็นระบบและการจัดการที่จะทำให้บรรลุนโยบายสวัสดิการสังคม ก็จะเรียกว่า social security หรือระบบความมั่นคงทางสังคม และโดยทั่วไปโครงการความมั่นคงทางสังคมจะประกอบด้วยประกันสังคม (social insurance) ประเภทต่างๆ

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาในด้านสวัสดิการสังคมที่เน้นเฉพาะการช่วยเหลือคนจน คนยากไร้ คนขอทาน พบว่า อังกฤษได้ริเริ่มมาก่อน กล่าวคือ ช่วงประมาณ ๑๕๙๘ - ๑๖๐๑ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติและประกาศใช้พระราชบัญญัติ Elizabethian Poor Law (ดู ณรงค์ ๒๕๓๘ : หัวข้อ ๒.๒ ; จตุรงค์, ๒๕๔๒ : ๑ และ Friedlander, 1967 : 16 - 17)

๒.๓ แนวคิดด้าน SOCIAL WELFARE

ในระบบเศรษฐกิจตลาด นโยบายสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแบบแผนการใช้ชีวิตของประชาชน จากสังคมครอบครัวและเครือญาติมาเป็นสังคมของการทำงาน (work society) สถานที่ทำงานและโรงงานกลายเป็นศูนย์กลางของวิถีชีวิตประจำวัน ไม่ใช่ชุมชนและหมู่บ้านเกษตรกรรมเหมือนสมัยก่อน สังคมอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของเมือง ความแออัดของประชากรในเมือง ความห่างเหินแปลกแยกของสมาชิกครอบครัว ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างลูกจ้าง การว่างงาน การถูกปลดออกจากการอุปถัมภ์และโรคภัยจากการทำงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลผลิต และเป็นปัญหาคุณภาพชีวิตและการดำรงชีพของกำลังแรงงาน และเนื่องจากรัฐสมัยใหม่มีแนวคิดว่า กำลังแรงงานเป็นปัจจัย

การผลิตหลักของชาติ จึงจำเป็นที่ "รัฐ" จะต้องดูแลแก้ไขให้กำลังแรงงานเหล่านี้มีศักยภาพในทางการผลิตและมีโครงการที่จะสร้างผลผลิตให้แก่สังคมได้ หรือถ้ากำลังแรงงานนี้ไม่สามารถที่จะทำงานได้ตลอดชีวิต รัฐก็จำเป็นที่จะต้องดูแลให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ให้เป็นปัญหาต่อสังคม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมโดยส่วนรวม รัฐจึงจำเป็นต้องจัดระบบการให้บริการและการดูแลปัญหาดังกล่าวของกำลังแรงงานในประเทศ

ในเยอรมันเรียกนโยบายการแก้ไขปัญหานี้ว่า "นโยบายสวัสดิการสังคม" (social welfare policy) (Neuhaus, 1979 : 10) ซึ่งปรากฏอยู่ใน Social Policy Laws of the Federal Republic (เล่มเดียวกัน : ๑๑ - ๑๔) หรือกฎหมายว่าด้วยนโยบายสวัสดิการสังคมแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมัน ซึ่งครอบคลุมด้าน

- การศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งรัฐบาลได้จัดงบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรมนักเรียน นักศึกษาเพื่อให้เป็นกำลังแรงงานที่มีประสิทธิภาพ และรวมไปถึงการศึกษาและการฝึกอบรมกำลังแรงงานที่กำลังทำงานอยู่ในสาขาการผลิตต่างๆ ด้วย

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

- การคุ้มครองแรงงานและสุขภาพอนามัย โดยการมีกฎหมายบังคับมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างงาน เพื่อให้กำลังแรงงานมีความปลอดภัยในที่ทำงาน คุ้มครองมิให้มีการกดขี่เด็กและสตรี คุ้มครองแรงงานที่ทำงานในครัวเรือน รวมถึงคุ้มครองอาชีพพิเศษบางอาชีพ (เช่นหญิงบริการ)

- การประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมการประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ ชราภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต ทูพพลภาพ และการว่างงาน ทั้งหมดนี้รวมกันเรียกว่า "ความมั่นคงทางสังคม"

เยอรมันได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่ได้จัดให้มีการประกันสังคม โดยเริ่มจากการประกันสุขภาพ โดยในปี ๑๘๘๓ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการประกันสุขภาพ (Health Insurance Act) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นการบุกเบิกนโยบายสวัสดิการสังคมโดยรัฐอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก

แต่แนวคิดในการออกพระราชบัญญัตินี้กลับไม่ใช่แนวคิดที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือคนงาน แต่เป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างกลไกและเครื่องมือสะกดกันมิให้คนงานไปร่วมกับขบวนการสังคมนิยมที่กำลังแพร่หลายอยู่ในยุโรปขณะนั้น บิสมาร์ค (Bismark) นายกรัฐมนตรีแห่งเยอรมัน ต้องการให้คนงานมีความจงรักภักดี จึงหยิบยื่นสวัสดิการสังคมในรูปของการประกันสุขภาพ โดยให้คนงานจ่ายสมทบ ๒/๓ นายจ้าง ๑/๓

ก่อนหน้านี้ คือปี ๑๘๗๘ บิสมาร์คได้ออกกฎหมายห้ามจัดตั้งพรรคสังคมนิยม เรียกว่า Socialist Law เนื่องจากเกรงว่าพรรคสังคมนิยมจะขยายตัวเติบโตจนคุกคามอำนาจรัฐของตนได้ เพราะปรากฏว่า ในปี ๑๘๗๕ ขบวนการแรงงานสังคมนิยมใหญ่สองขบวนการได้รวมตัวกันและจัดตั้งพรรค "คนงานสังคมนิยมแห่งเยอรมนี" (Socialist Workers' Party of Germany) การหยิบยื่นโครงการประกันสุขภาพให้ในปี ๑๘๘๓ และตามด้วยการประกันอุบัติเหตุในปี ๑๘๘๔ จึงมีเป้าหมายเพื่อช่วงชิงความจงรักภักดีจากคนงาน และเพื่อแยกสลายขบวนการสังคมนิยม (ดู Nauhaus, 1979 : 19)

ในช่วงที่บิสมาร์คริเริ่มโครงการประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุ สิ่งเหล่านี้ถือกันว่าเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดนาให้ หรือกำหนดให้มีขึ้น การประกันเหล่านี้ เมื่อครอบคลุมหลายๆ ด้าน ก็เรียกว่า "การประกันสังคม" (social insurance) คำว่า "ประกันสังคม" และ "สวัสดิการสังคม" จึงมาก่อนคำว่า "ความมั่นคงทางสังคม" (social security)

สวัสดิการสังคมในเยอรมัน หากจะจัดเป็นกลุ่มสวัสดิการ อาจจำแนกได้เป็นสามกลุ่ม คือ

(๑) บริการสังคม (social services) ได้แก่ การบริการการศึกษา สาธารณสุข และที่อยู่อาศัย และส่งเสริมช่วยเหลือเยาวชน

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

(๓) ประกันสังคม (social insurance) ซึ่งเริ่มจากการประกันสุขภาพ เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๘๓ และพัฒนามาตามลำดับ ขยายไปสู่การประกันด้านอื่นๆ คือ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ การตาย และการว่างงาน

แนวคิดเรื่องประกันสังคมและความมั่นคงทางสังคมได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย แนวคิดและปรัชญาเบื้องหลังการประกันสังคมและความมั่นคงทางสังคมที่พัฒนาขึ้นมาจากประเทศเยอรมัน และต่อมาในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น พอจะสังเคราะห์ออกมาได้เป็นสองด้านคือ แนวคิดที่ถูกกำหนดมาจากสภาพแวดล้อม และแนวคิดที่ถูกกำหนดมาจากความจำเป็นของการดำรงชีพ

การกำหนดจากสภาพแวดล้อม

เยอรมันยุคบิสมาร์คเป็นยุคที่ขบวนการแรงงานกำลังพัฒนาเติบโต และมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่า ขบวนการแรงงานกำลังพัฒนาไปสู่ความเป็นสังคมนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ ลัทธิสังคมนิยมย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อระบบทุนนิยมที่กำลังเติบโตในเยอรมัน บิสมาร์คจึงใช้แนวคิด Corporatism ของ Hegel ที่เสนอให้องค์ภาพต่างๆ ในสังคมเยอรมันมีความกลมเกลียวกัน (harmonization) ลดความเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ร่วมมือและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันเพื่อพัฒนาเยอรมันให้ยิ่งใหญ่ (ดู คักดีศรี, ๒๕๓๕ : ๖๔ - ๖๕) สภาพสังคมเยอรมันขณะนั้นเข้าสู่ขบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรม คนชนบทอพยพสู่เมือง กลายเป็นแรงงานรับจ้างที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ

อาชีพการงานไม่มั่นคง ถูกปลด ถูกเลิกจ้าง สวัสดิการแรงงานต่ำ ทำให้ลูกจ้างมีการรวมตัวกันแพร่หลาย แต่ละกลุ่มแต่ละพวกมีความขัดแย้งกันเชิงผลประโยชน์ Hegel จึงได้พัฒนาทฤษฎี Corporatism ขึ้น เพื่อลดความขัดแย้งในสังคม แต่ในการบริหารความขัดแย้งดังกล่าว รัฐจะต้องเป็นผู้นำในการสานผลประโยชน์ บิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีเยอรมันขณะนั้น จึงได้เสนอโครงการประกันสังคมขึ้นมาเพื่อดึงให้คนงานภักดีต่อรัฐบาล

กำหนดจากความจำเป็นของการดำรงชีพ กล่าวคือ

(๑) การตายก่อนวัยอันสมควรของหัวหน้าครอบครัวทำให้ครอบครัวมีปัญหา

(๒) การชราภาพทำให้หมดรายได้ ทั้งๆ ที่ยังต้องการรายได้เลี้ยงชีพ

(๓) การว่างงานทำให้ขาดรายได้ ทำให้เกิดการสูญเสียทางสังคมและเป็นบ่อเกิดของอาชญากรรม

(๔) อุบัติเหตุและโรคภัยกระทบต่อความสามารถในการหารายได้ และผลิตผลของสังคม

(๕) อัตราค่าจ้างต่ำเกินไปไม่พอเลี้ยงครอบครัว

(๖) การประสมภยสาธารณะต่างๆ ทำให้ครอบครัวช่วยเหลือกันเองไม่ได้

ปัญหาเหล่านี้ หากไม่บรรเทาแก้ไขก็จะสะสมและกลายเป็นปัญหามหาชนขนาดใหญ่ของสังคม และสร้างข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจจะไปสู่ความไม่สงบทางการเมืองได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาวะที่ลัทธิสองอุดมการณ์แข่งขันกันอยู่ ผู้ประสบปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะหันไปสู่วิถีทางสังคมนิยมมากขึ้น เพราะแนวคิดและทฤษฎีของฝ่ายสังคมนิยมให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ความเท่าเทียม และการครอบครองปัจจัยการผลิตของฝ่ายแรงงาน สร้างรัฐกรรมาชีพโดยฝ่ายแรงงาน

จากปัจจัยสองด้านดังกล่าว แนวคิดในการใช้การประกันสังคมหรือความมั่นคงทางสังคมเพื่อสกัดกัน "ลัทธิสังคมนิยม" และ/หรือเพื่อบรรเทาปัญหาทางสังคมจึงได้รับการยอมรับทั่วไป ผลตามมามีอีกประการหนึ่งคือ

ระบบประกันสังคมเป็นระบบที่ช่วยพยุงกำลังซื้อของสังคมทุนนิยม ทำให้ effective demand ไม่ลดลงเร็วเกินไป ทำให้สามารถฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้เร็วขึ้น

แนวคิด social security ในสหรัฐอเมริกา ในทศวรรษที่ ๑๙๓๐s คือแนวคิดในการบรรเทาปัญหาสังคมและเพิ่มกำลังซื้อ หรือ effective demand ในตลาด ตามนโยบาย New Deals ซึ่งตามนโยบายนี้ มีโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ หลายโครงการ รัฐบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) ก็ได้ออกมาภายใต้นโยบายนี้ และเหตุที่ต้องเพิ่มกำลังซื้อก็เพราะว่า นับแต่ปี ๑๙๒๙ สหรัฐอเมริกาประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (great depression) สถิติการเงินและตลาดหุ้นล่มสลาย ธุรกิจล้มจม คนว่างงาน ปัญหาสังคมรุนแรง โครงการความมั่นคงทางสังคมช่วยให้คนพอจะดำรงชีพต่อไปได้ ทำงานต่อไปได้ มีรายได้ช่วยพยุงกำลังซื้อในตลาด (ดู กรมประชาสงเคราะห์, ๒๕๒๒ : ๘ - ๑๕)

ในแนวคิดของลัทธิสังคมนิยม สวัสดิการสังคมเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนทุกคน เนื่องจากถือว่า ในรัฐสังคมนิยมนั้น ปัจจัยการผลิตเป็นของส่วนรวม เป็นของชนชั้นแรงงานโดยส่วนรวม ผลตอบแทนจากการผลิตจึงต้องเป็นของชนชั้นแรงงาน เพราะฉะนั้น ประชาชนผู้เป็นกำลังแรงงานจึงมีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะได้ผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิตต่างๆ อย่างชอบธรรม โดยถือว่าได้มาเพราะว่ามันเป็นการผลิตของผู้ใช้แรงงานเอง แต่ในทางปฏิบัติ การแจกจ่ายหรือการกระจายผลผลิต ประชาชนหรือกำลังแรงงานได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งโดยทั่วไปการแจกจ่ายนี้ เน้นการกระจายจ่ายปันตามการวางแผนจากส่วนกลาง (Central Planning) ไม่ใช่แจกจ่ายไปตามภาวะกลไกราคาตามกระบวนการในระบบเศรษฐกิจตลาดหรือเศรษฐกิจทุนนิยม

แนวคิดสวัสดิการสังคมที่น่าสนใจอีกแบบหนึ่งก็คือ แนวคิดของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ที่มีสวีเดน เดนมาร์ก และฟินแลนด์ เพราะประเทศเหล่านี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่าเป็น "รัฐสวัสดิการ" ที่สมบูรณ์ที่สุด และ

ครั้งหนึ่งเคยได้ชื่อว่า เป็นกลุ่มประเทศที่ชีวิตพลเมืองมีความมั่งคั่ง มั่นคง และมีสิทธิเสรีภาพสูงสุด

แนวคิดของกลุ่ม "รัฐสวัสดิการสแกนดิเนเวีย" คือ รัฐจะต้องส่งเสริมบริการประชาชนในทุกกลุ่มคนและชนชั้น ในทุกๆ ด้าน ทั้งรายได้ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งอำนวยความสะดวก สิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้เพื่อประชาชนทุกคนที่มีความกินดีอยู่ดี มีคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคมที่ไม่แตกต่างกัน

แนวคิดการสร้างสวัสดิการสังคมของกลุ่มสแกนดิเนเวียเป็นแนวคิดที่จะลดความแตกต่างทางชนชั้นอย่างสันติ ผ่านขบวนการเคลื่อนไหวแรงงาน สหกรณ์ กลุ่มศาสนา และกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้สังคมมีการจัดสรรปันส่วนปัจจัยการผลิตและผลประโยชน์อื่นๆ ทางสังคมอย่างยุติธรรมและเสมอภาค โดยการสถาปนา "รัฐสวัสดิการ" (Welfare State) ขึ้นมาจัดการให้บรรลุดมการณ์และวัตถุประสงค์ดังกล่าว แนวคิดดังกล่าวนี้ในสวีเดนเรียกกันว่า "การปฏิบัติทางชนชั้นอย่างสันติ" (International Centre of the Swedish Labour Movement) (AIC : 1981) และด้วยเหตุนี้จึงทำให้ขบวนการแรงงานหรือ Labour movement ในประเทศสแกนดิเนเวียเข้มแข็งมาก มีอิทธิพลสูงมาก ทั้งด้านการเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมือง

ในประเทศสวีเดน พรรคสังคมประชาธิปไตย (The Social Democrat Party) คือพรรคที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของขบวนการแรงงาน และเคยเป็นรัฐบาลยาวนานติดต่อกันเกือบ ๔๐ ปี นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พรรคสังคมประชาธิปไตยภายใต้การสนับสนุนของขบวนการแรงงานนี้เองที่ได้สถาปนา "รัฐสวัสดิการสมบูรณแบบ" ขึ้นมาในสวีเดน

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

องค์ความรู้ของคำว่า "สวัสดิการสังคม" ในสังคมไทยก็ยังคงดูสับสน ขั้บซ้อน ไม่แน่นอน หลากความหมายหลายความคิด นำไปสู่แนวปฏิบัติที่สับสน คำที่นำมาใช้กันและมีความหมายคล้ายคลึงกัน เช่น สวัสดิการ

สังคม (social welfare) บริการสังคม (social services) หรือบริการสาธารณะ (public services) การสังคมสงเคราะห์ (social works) ประชาสงเคราะห์ (public welfare) คำว่าประชาสงเคราะห์มักจะใช้คำอีกคำหนึ่งคือ public assistance) ประกันสังคม (social insurance) และความมั่นคงทางสังคม (social security) คำเหล่านี้ใช้กันอย่างสับสนปนเป หาผู้ที่เข้าใจความหมายจริงๆ ได้ยาก และไม่ค่อยมีใครสันหัดจัดเจนที่จะบอกว่า งานประเภทใดควรจะใช้คำไหน หรือคำไหนหมายถึงงานประเภทใด แม้แต่กรมประชาสงเคราะห์ก็ยังคงให้ความหมายของ social welfare ว่า คือ การสังคมสงเคราะห์ (กรมประชาสงเคราะห์, ๒๕๒๒ : ๒)

แต่โดยสามัญสำนึกของคนทั่วไป ถ้าพูดถึงสวัสดิการสังคมก็มักจะหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลจะจัดบริการให้ฟรีแก่ประชาชน ซึ่งมีความหมายไปทางการประชาสงเคราะห์ หรือการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสเป็นสำคัญ

ในปี ๒๕๓๖ ได้มีความพยายามยกร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม (Social Welfare Act) ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า

“ระบบจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคม อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตหรือปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ตามปกติ ทั้งนี้โดยที่บริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน”

ความหมายนี้กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติที่ได้พิจารณาว่า จำเป็นต้องมีการขยายวัตถุประสงค์และเนื้อหาของการสังคมสงเคราะห์ (social works) ให้มีขอบเขตกว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น แผนงานการสังคมสงเคราะห์จึงถูกขยายเป็น “แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ” (คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, ๒๕๓๔ : ๑)

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

ระบบสวัสดิการสมัยใหม่ในประเทศไทยเริ่มขึ้นในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ ที่ต้องการปฏิรูปการปกครองและสังคมให้ทันสมัย ให้สอดคล้องกับการแพร่ขยายอิทธิพลจากประเทศตะวันตก โดยการปฏิรูประบบราชการ และพัฒนาศักยภาพของประชากร โดยการให้การศึกษาและบริการด้านสาธารณสุข ทางด้านการสังคมสงเคราะห์ได้มีการจัดตั้งองค์กรสังคมสงเคราะห์ขึ้นมาเป็นแห่งแรกในประเทศสยามชื่อว่า สภาอุณาโลมแดง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๖ เพื่อช่วยเหลือรักษาพยาบาลทหารที่บาดเจ็บจากการทำสงครามกับฝรั่งเศสกรณีพิพาทดินแดนอินโดจีน ต่อมาสภาอุณาโลมแดงได้พัฒนามาเป็น “สภาประชาชาติไทย”

แต่แนวคิดด้านสวัสดิการสังคมมีลักษณะครอบคลุมทุกกลุ่มคน และชนชั้นเริ่มขึ้นในยุคเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร มีหลักการว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง” (ไสว, ๒๕๓๖ : ๑๙๕ - ๒๑๐) โครงการสวัสดิการสังคมของคณะราษฎรมีขอบเขตและโครงการคล้ายๆ กับระบบสวัสดิการสังคมในกลุ่มประเทศสังคมนิยม ซึ่งรัฐจะเป็นผู้จัดบริการให้ทั้งหมด โดยที่ผู้รับประโยชน์ไม่ต้องออกเงินสมทบ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดและหลักการของคณะราษฎรไม่ได้ถูกนำมาใช้ เพราะผู้มีอำนาจในยุคนั้นหลายๆ คน คัดค้าน ด้วยเห็นว่า มีแนวคิดและหลักการที่มีเนื้อหาเป็น “ระบบสังคมนิยม”

หลังจากนั้นเป็นต้นมา แนวคิดสวัสดิการในสังคมไทยก็แคลงและดำเนินการหนักไปทางด้านประชาสงเคราะห์ (public assistance) แก่

บุคคลด้อยโอกาส ซึ่งจะต้องมีการทดสอบ (means test) ว่าด้อยโอกาสจริงจึงจะได้รับการสงเคราะห์

ในช่วงที่ประเทศไทยได้กลายเป็นสมรภูมิของสงครามเย็น นโยบายประชาสงเคราะห์ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างความมั่นคงทางการเมืองด้วย กล่าวคือ เป็นเครื่องมือแยกชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวเขาเผ่าต่างๆ ออกจากการร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์ จัดตั้งถิ่นฐานใหม่ภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์และหน่วยงานความมั่นคงอื่นๆ

ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการสงเคราะห์มี ๑๗ ประเภท คือ

- (๑) เด็กและเยาวชนที่มีปัญหาขาดที่พึ่ง
- (๒) สตรีที่มีปัญหา เช่น โสเภณีถูกหลอกลวง
- (๓) ครอบครัวที่แตกแยก พึ่งตนเองไม่ได้
- (๔) คนชราไร้ญาติมิตร
- (๕) คนพิการ
- (๖) ผู้เจ็บป่วยที่ขาดความช่วยเหลือ
- (๗) ผู้ประสบสาธารณภัย
- (๘) ผู้พ้นโทษที่ไร้ที่พึ่ง
- (๙) ผู้มีปัญหาทางจิตใจที่คิดฆ่าตัวตาย
- (๑๐) ผู้เสพยาเสพติด
- (๑๑) ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย
- (๑๒) ชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเขา
- (๑๓) ผู้อพยพจากประเทศอื่น
- (๑๔) ผู้ป่วยโรคจิตที่มีอาการทุเลาแล้ว
- (๑๕) ผู้เสียชีวิตที่ไร้ญาติขาดมิตร
- (๑๖) คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากอยู่ในต่างประเทศ
- (๑๗) ผู้ประสบเคราะห์กรรมอื่นๆ ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ

(กรมประชาสงเคราะห์, ๒๕๓๐ : ๓๔ - ๓๙)

นโยบายสวัสดิการสังคมของไทย หรือที่แท้คือ "นโยบายการประชา

สงเคราะห์" ที่เน้นการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส ได้ยึดถือกันมา ยาวนาน โดยมีได้ขยายให้ครอบคลุมกว้างขวางตามลักษณะของปัญหาที่ พัฒนาขึ้นมาตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จนกระทั่ง ถึงปี ๒๕๓๔ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคม และได้มีการทบทวนนโยบายด้านสวัสดิการสังคมกันใหม่ โดยยอมรับว่า การดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่ผ่านมานั้นเน้นด้านประชา สงเคราะห์ (public assistance) ยังไม่ครอบคลุมสวัสดิการสังคมด้าน อื่นๆ ทั้งๆ ที่มีอยู่แล้ว (เช่นการสาธารณสุขและการศึกษา) และที่กำลัง พัฒนาขึ้นมา (คือการประกันสังคม) จึงได้มีการขยายความหมายและขอบ ข่ายงานออกไปให้ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้น เป็นนโยบายสวัสดิการ สังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ การปรับเปลี่ยนนี้เป็นไปตามแนว กุดตันของสถานการณ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและ สังคม (ดู คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, ๒๕๓๔)

การเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้างดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาชุมชน เมืองและปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัวที่เคยเป็น ครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยว โครงสร้างอาชีพเปลี่ยนจากเกษตร กรรมมาเป็นอุตสาหกรรมและการค้า สถานภาพทางอาชีพเปลี่ยนจาก ประกอบอาชีพของตนเอง (self employed) มาเป็นลูกจ้าง (employees) ความแปลกแยกของสภาวะทางครอบครัวและทางการทำงานเกิดขึ้นทั่วไป เนื่องจากกำลังแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตได้ทันกับ การเปลี่ยนแปลง และการที่การพัฒนาเศรษฐกิจเน้นภาคเมืองและภาค อุตสาหกรรม เน้นความเติบโตของภาคธุรกิจ ซึ่งก่อให้เกิดความแตกต่าง ทางรายได้ ช่องว่างของรายได้ขยายกว้างขึ้นเรื่อยๆ ความยากจนยุคใหม่ จึงมีทั้งระดับความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) และความยากจน สัมพัทธ์ (relative poverty) คือเกิดมีกลุ่มคนที่มีความรู้สึกว่าฐานะตน ต่ำด้อยด้อยโอกาส เพราะมองเห็นคนอีกกลุ่มหนึ่งมั่งคั่ง ร่ำรวยขึ้นเรื่อยๆ ช่องว่างที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งช่องว่างทางวัตถุปัจจัยที่แตกต่างกันมาก และ

ช่องว่างทางความรู้สึกที่ว่า เหตุใดคนกลุ่มหนึ่งจึงกอบโกยเอาความมั่งคั่ง ร่ำรวยไปไว้ในมือของตนได้มากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ช่องว่างเหล่านี้จะนำไปสู่ปัญหาความไม่สงบทางสังคมและการเมืองได้ง่าย (เล่มเดียวกัน : ๑ - ๑๕)

ปัญหาเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลแก้ไข ป้องกัน และพัฒนาเพื่อให้กำลังแรงงานหรือทรัพยากรของสังคมไทยมีศักยภาพทางการผลิต มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีสภาพทางสังคมที่สมศักดิ์ศรี ลดช่องว่างและความแตกต่างที่เกิดจากความคับข้องจิตใจและความยากไร้ทางวัตถุ

ภารกิจหลักของงานด้านสวัสดิการสังคมอยู่ที่กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ซึ่งพิจารณาจากหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงนี้ แล้ว ภารกิจครอบคลุมด้านประชาสงเคราะห์ การประกันสังคม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดหางาน การคุ้มครองแรงงาน และการแรงงานสัมพันธ์ ไม่อาจครอบคลุมด้านบริการสังคม (social services) โดยเฉพาะ ด้านการศึกษาและสาธารณสุข แต่งานสวัสดิการสังคมนั้นจะต้องครอบคลุมทั้งสามด้านคือ การประกันสังคม การประชาสงเคราะห์ และการบริการสังคม

ดังนั้น นโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งต้องเป็นนโยบายที่ประสานงานสามด้านนี้ และต้องกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานสามด้านนี้ ดำเนินงานอย่างประสานสอดคล้องกัน ภายใต้นโยบายและแผนงานสวัสดิการแห่งชาติ หน่วยงานที่จะต้องดำเนินงานสวัสดิการสังคมจึงมิใช่มีเพียงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่เพียงกระทรวงเดียว

๒.๕ ความหมายและแนวคิดของ Social Safety Nets

ในการประชุมที่กรุงมนิลา เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม - ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ILO ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม" (Social Safety Nets) หรือ "การคุ้มครองทางสังคม" (Social

Protection) ว่าหมายถึง

“เครื่องมือต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม ตามกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ไร้แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมีใช่เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วมทางสังคม และการกระจายรายได้อีกด้วย” (ICFTU APRO, 2542 : 6)

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

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

(๑) บริการสังคม (social services) เช่น การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน (ดู จีรลักษณ์,

๒๕๓๕ : ๔๕) ดังนั้น การบริการสังคมอาจจำแนกเป็นสามประเภท คือ

- บริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข
- บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ

- บริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น บริการของตำรวจ ข่าวสารเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน บริการของทหารในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

(๒) **สังคมสงเคราะห์** (social assistance) หรือถ้าเป็นการจัดการโดยรัฐก็จะเรียก "การประชาสงเคราะห์" (public assistance) สังคมสงเคราะห์โดยรวมหมายถึงการบริการช่วยเหลือประชาชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนและอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ผู้ให้ความช่วยเหลือมีทั้งภาครัฐและเอกชน หลักการให้ความช่วยเหลือนี้ มักจะมีการทดสอบหรือตรวจสอบให้แน่ชัดเสียก่อนว่า ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นผู้เดือดร้อนจริงๆ เช่น คนที่ต้องประสบภัยไฟไหม้ น้ำท่วม พายุถล่ม เห็นได้ชัดว่าเดือดร้อนจริง เป็นต้น ในประเทศไทยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติได้ให้ความหมายของการสังคมสงเคราะห์ว่าหมายถึงศาสตร์และศิลป์ในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาบุคคล กลุ่ม ชุมชน ทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองและสังคมได้ (ดู คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, ๒๕๓๕ : ๑)

(๓) **ประกันสังคม** (social insurance) หรือ "โครงการความมั่นคงทางสังคม" (social security schemes) เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้เป็นประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบ (contribution) เข้ากองทุนกลาง และได้รับประโยชน์ทดแทน (benefits) เมื่อประสบปัญหาในการเลี้ยงชีพ ปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร

สุขภาพ เสี่ยงชีวิต ประสบอุบัติเหตุและโรคภัยจากการทำงาน ขาดสภาพ่างงาน และการมีบุตรที่ยังเลี้ยงตนเองไม่ได้

ในการประชุมที่กรุงมนิลา เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม - ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ILO ได้ให้คำจำกัดความการประกันสังคมว่าหมายถึง

"การคุ้มครองซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้นๆ ด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ของรัฐ เพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากการขาดรายได้หรือการมีรายได้ลดลงเพราะความเจ็บป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บในการทำงาน พุพพลภาพ ขราภาพ มรณภาพ ตลอดจนการจัดให้มีบริการรักษาพยาบาล และการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรด้วย" (ICFTU - APRO, 2542 : 6)

(๔) โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยเอกชน เช่น โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทเอกชน การทำงานสาธารณกุศลของมูลนิธิเอกชน กิจกรรมช่วยเหลือ และพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non - Governmental Organizations = NGOs) และรวมไปถึงการช่วยเหลือกันเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายของครอบครัวและญาติมิตร เรียกรวมๆ กันว่า informal safety nets

ตามที่กล่าวมานี้ Social Safety Nets ดูเหมือนจะมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า social welfare หรือ social security แล้วเหตุใดจึงต้องมีการกำหนดนิยาม ความหมาย และแนวคิด Social Safety Nets กันอีก คงจะเป็นเรื่องของ การต่อสู้เพื่อครองความเป็นเจ้าทางความคิดและอุดมการณ์ (ideological hegemony) ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้สถาบันระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกและ IMF ต้องคิดคำว่า Social Safety Nets มาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับ **ลัทธิเสรีนิยมใหม่** (new liberalism) ที่ยึดหลักการการเปิดเสรี (liberalization) การยกเลิกกฎระเบียบการควบคุมโดยรัฐ (deregulation) และการแปรรูปให้เป็นเอกชน (privatization) สามประการนี้รู้จักกันในนามของ **มติวอชิงตัน** (Washington consensus) ซึ่งกลุ่มประเทศ G7 (สหรัฐอเมริกา คานาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส

เยอรมัน อิตาลี และญี่ปุ่น) ได้กระตุ้นให้ประเทศด้อยพัฒนาต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม ผ่านกลไกสถาบันระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก (ดู Stiglitz, 1998)

หลักการสามประการนี้มีลักษณะตรงกันข้ามกับระบบเศรษฐกิจวางแผนจากส่วนกลางของอดีตกลุ่มประเทศสังคมนิยม และแตกต่างกันมากกับระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ใช้ระบบสวัสดิการ (Welfare States) เช่น กลุ่มสแกนดิเนเวีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

ในกลุ่มประเทศอดีตสังคมนิยม เช่น โปแลนด์ ฮังการี เช็ก และสโลวัก รัฐจะประกันการมีงานทำและบริการสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่างๆ ให้แก่ประชาชนทุกคนฟรี หรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ตั้งแต่ด้านที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพ การศึกษา และการพักผ่อนหย่อนใจ รวมไปถึงอาหารและเครื่องนุ่งห่ม (ดู Orłowski, 1995) สิ่งเหล่านี้เป็นสวัสดิการที่รัฐสังคมนิยมจะต้องจัดหาให้ประชาชนตามหลักการที่ว่า "แต่ละคนตามความจำเป็น" ซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่รัฐสังคมนิยมทั้งหลายต้องการให้มี

ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบสวัสดิการภายใต้กลไกเศรษฐกิจตลาดมีลักษณะคล้ายๆ กัน แต่ระดับสวัสดิการที่รัฐต้องจัดหาให้มีความครอบคลุมด้านต่างๆ น้อยกว่า เช่น กรณีของนิวซีแลนด์ นโยบายทางสังคมของปี ๑๙๙๒ ระบุว่า ประชาชนทุกกลุ่มคนและชนชั้นจะได้รับสวัสดิการจากรัฐด้านการดูแลสุขภาพระดับพื้นฐาน ได้รับการบริการด้านที่อยู่อาศัยราคาถูก บริการด้านการศึกษาฟรีหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ประชาชนผู้ยากจนและด้อยโอกาสจะได้รับการดูแลให้พอมีรายได้และปัจจัยยังชีพเลี้ยงตนเองได้ (ดู Boston, 1993) ในประเทศอื่นๆ ที่มีสวัสดิการสังคมสูงก็เช่นเดียวกัน รัฐได้จัดหาสิ่งเหล่านี้บริการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง งบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในประเทศเหล่านี้จึงค่อนข้างสูง เช่น เมื่อปี ๑๙๙๕ ในประเทศสวีเดน ร้อยละ ๒๑.๒ ของ GDP เนเธอร์แลนด์ ๒๙.๖ เยอรมัน ๒๗.๑ อังกฤษ ๑๕.๖ คานาดา ๑๕.๔ เทียบกับสหรัฐอเมริกา ๑๔.๕ (Ban, 1990 : 43)

ในระยะหลังๆ ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐสูงมากเกินไป นำไปสู่ภาวะการคลังขาดดุลเรื้อรัง จึงหันมาใช้นโยบายประหยัด ตัดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม และหันไปใช้นโยบายให้ภาคเอกชนรับผิดชอบมากขึ้น เช่น การลดภาษีเพื่อให้ครัวเรือนมีเงินออมมากขึ้น เพื่อที่จะได้ใช้เงินออมนั้นสร้างสวัสดิการให้ครัวเรือน ในการจัดสวัสดิการสังคมก็พยายามลดความครอบคลุมจากเดิมที่จัดให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้น มาสู่กลุ่มเป้าหมาย (targeting groups) ที่ได้รับการสำรวจทดสอบ (means test) แล้วว่า เป็นกลุ่มคนที่ควรได้รับการช่วยเหลือ ป้องกันมิให้ประสบภาวะทุกข์ยากลำบากจนไม่อาจมีชีวิตอยู่ได้ และอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา ซึ่ง Boston กล่าวว่า นี่เป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นมาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาสตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ (Boston, 1993 : บทสรุป)

ภายใต้ลักษณะดังกล่าว สวัสดิการสังคมเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นก็ได้กลายมาเป็นสวัสดิการขั้นต่ำสำหรับคนยากจน ที่เรียกว่า Social Safety Nets ซึ่ง Boston กล่าวว่า นโยบายการเปลี่ยนแปลง social welfare มาเป็น Social Safety Nets ในนิวซีแลนด์ ได้มีการให้ประชาชนที่เคยพึ่งพาสวัสดิการจากรัฐต้องหันไปพึ่งบริการช่วยเหลือด้านอาหาร และเสื้อผ้าจากโบสถ์และองค์กรการกุศลมากขึ้น นี่ก็เป็นหลักการของพวกเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการให้ภาคประชาชนและเอกชนรับผิดชอบกันเองมากขึ้น จึงสรุปได้ว่า Social Safety Nets ก็คือ สวัสดิการสังคมขั้นต่ำที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคนยากจนคนด้อยโอกาสที่รัฐได้สำรวจทดสอบแล้วว่าเป็นกลุ่มคนที่รัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในยุคที่เน้นความเป็นมนุษย์และความเสมอภาคผนวกกับการต่อต้านลัทธิสังคมนิยม สวัสดิการสังคมของหลายๆ ประเทศมุ่งที่จะให้ประชาชนทุกกลุ่มคนและชนชั้นอยู่ดีมีสุข (social welfare for well-being) แต่ในยุคที่เน้นเศรษฐกิจตลาดตามแนวลัทธิเสรีนิยมใหม่

(new liberalism) สวัสดิการสังคมเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำสำหรับกลุ่มคนจน คนด้อยโอกาสที่ช่วยเหลือตัวเองให้อยู่รอดไม่ได้ สวัสดิการสังคมแบบนี้เรียกว่า Social Safety Nets (Social Safety Nets for survival) หรือที่ Atkinson เรียกว่า “การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทางสังคม” (Atkinson, 1992 : บทสรุป)

มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับป้องกันทางสังคมหรือสวัสดิการขั้นต่ำเป็นระดับขั้นต่ำของแต่ละสังคม (social minimum) มีนัยสำคัญอยู่สามประการ

ประการแรก ขั้นต่ำทางสังคมในสังคมหนึ่งอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าในสังคมอื่นๆ ก็ได้ เช่น ขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกาต่ำกว่าขั้นต่ำของเยอรมัน แต่สูงกว่าขั้นต่ำของเม็กซิโก เป็นต้น

ประการที่สอง คำว่าขั้นต่ำ หมายถึงมูลค่าของสวัสดิการแต่ละประเภท ไม่ได้หมายถึงประเภทของสวัสดิการ กล่าวคือ แม้ประเภทของสวัสดิการจะมีครบถ้วน คือทั้งด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ แต่ในแต่ละประเภทจะจัดสรรให้ในระดับขั้นต่ำของสังคมนั้นๆ

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

คำว่าสวัสดิการขั้นต่ำ นำไปสู่ข้อถกเถียงและคัดค้านในสองด้าน ด้านหนึ่งเห็นว่า การกำหนดสวัสดิการขั้นต่ำไม่เป็นไปตามกลไกตลาด ไม่เป็นไปตามความสามารถของคนและงบประมาณของรัฐ เหตุผลนี้ก็คล้ายๆ

กับข้อคัดค้านการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ อีกด้านหนึ่งกลับเห็นว่า การจัดสวัสดิการให้เพียงขั้นต่ำไม่เพียงพอต่อความจำเป็นของคนในสังคม (สรุปข้อคิดเห็นจากการสัมมนา Social Safety nets ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ณ โรงแรมเอเชีย)

อย่างไรก็ตาม กล่าวสำหรับสังคมไทย ธนาคารโลกเห็นว่า การจัด Social Safety Nets โดยรัฐบาลนั้น มีมูลค่าต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียง ขณะที่ Social Safety Nets ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงมีมูลค่าต่ำกว่าประเทศแถบยุโรปและอเมริกามาก (Jimenez, เล่มเดียวกัน) หรืออีกนัยหนึ่ง แม้เราจะมีประเภทของสวัสดิการครบทุกประเภท แต่มูลค่าของสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้มีมูลค่าต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ทั้งยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายต่างๆ อีกด้วย

แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมขั้นต่ำเพื่อคนจนคนด้อยโอกาสเห็นได้ชัดเจนจากบทวิเคราะห์ของธนาคารโลกที่กล่าวว่า ประเทศที่มีระบบ Social Safety Nets ก่อนที่จะเกิดภาวะเศรษฐกิจจะสามารถปกป้องคนจนในยามวิกฤติได้ดีกว่า และจะสามารถหลีกเลี่ยงการพุ่มค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนจนที่สูงเกินไป อันเนื่องจากไม่เคยมีระบบ Social Safety Nets มาก่อน (Ferreira, et.al., 1999 : 3) ในรายงานของธนาคารโลกเรื่อง Poverty Reduction and The World Bank ก็บอกว่า Social Safety Nets ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือคนจนที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจหรือตกอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ (World Bank, 1997 : 20) บทวิเคราะห์เหล่านี้ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า จุดประสงค์ของ Social Safety Nets คือการช่วยเหลือคนจนให้อยู่รอดในภาวะที่ต้องสูญเสียรายได้ (หน้า ๑๐) และสรุปไว้ชัดเจนว่า Social Safety Nets เป็นกลไกพื้นฐานประการหนึ่งของยุทธศาสตร์การลดความยากจน อีกสองปัจจัยคือ ความเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์

แม้ว่าธนาคารโลกจะสนับสนุนให้รัฐจัดบริการ Social Safety Nets เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของคนจน แต่ได้ย้ำเตือนว่า อย่าให้ระบบ

Social Safety Nets ไปสร้างแรงจูงใจในทางลบ นั่นคือ ไปส่งเสริมให้คนไม่
อยากทำงานทั้งๆ ที่มันทำให้ทำ เพราะการไม่ทำงาน ไม่มีรายได้ของตัวเอง
สามารถที่จะขอความช่วยเหลือจากระบบ Social Safety Nets ได้ และ
สบายกว่า ดังนั้นการจัดบริการ Social Safety Nets โดยรัฐจึงถูกกำหนด
ให้อยู่ในระดับที่พอทำให้ชีวิตอยู่รอดเท่านั้น

Social Safety Nets โดยรัฐที่สำคัญยิ่งตามข้อเสนอของธนาคาร
โลกก็คือ โครงการสร้างงานภาครัฐ เช่น การก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานของ
ระบบเศรษฐกิจ (infrastructure) ซึ่งเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ก็เป็นไป
ตามทฤษฎีของเคนส์ (Keynes) ที่เห็นว่า ในภาวะเศรษฐกิจหดตัว การ
ลงทุนภาคเอกชน (I) ตกต่ำ การว่างงานจะสูง รายได้ของประชาชนจะ
ลดลง การบริโภค (C) จะลดลง ตลาดสินค้าก็จะหดตัวลง และวกกลับ
ไปทำให้การลงทุนลดลง การว่างงานเพิ่มขึ้นไปอีก ดังนั้น การแก้ปัญหา
ก็คือ ภาครัฐบาล (G) จะต้องทุ่มการลงทุนหรือการใช้จ่ายลงไปในระบบ
เศรษฐกิจ โครงสร้างปัจจัยพื้นฐานเป็นกรณีของการลงทุนขนาดใหญ่ของ
รัฐ ถัดขีดเงินลงทุนลงไปในระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการจ้างงานขนาด
ใหญ่ ก่อให้เกิดการใช้ปัจจัยการผลิตและสินค้าต่างๆ กระตุ้นให้เกิดการ
ผลิตและการค้าต่อเนื่อง (linkages) ถือว่าเป็นมาตรการกระตุ้นการ
จ้างงานและกระตุ้นความเติบโตทางเศรษฐกิจ

แม้ธนาคารโลกจะเสนอว่า โครงการสร้างงานของรัฐในภาวะเศรษฐกิจ
ถดถอยเป็นโครงการที่จะช่วยลดภาวะการว่างงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
แต่ในรายงานนี้ก็ได้อ้างให้เห็นถึงปรัชญาของพวกเสรีนิยมใหม่ที่ยึดมั่น
ในกลไกตลาดทุนนิยม คือเชื่อว่า ท่ามกลางภาวะการว่างงาน "คนงาน"
ควรจะยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าปกติ หรืออาจจะต่ำกว่าระดับมาตรฐาน
การครองชีพที่จำเป็น รายงานชิ้นนี้จึงเสนอว่า โครงการสร้างงานที่วางแผน
ไว้อย่างดีจะสามารถปกป้องคนงาน (หรือประชาชน) ที่ยากจนที่สุด
(poorest workers) ได้ ถ้าคนงานเหล่านั้นยินดีที่จะยอมรับค่าจ้างที่
ต่ำกว่าปกติ บทวิเคราะห์นี้จึงได้เน้นว่า ความสำเร็จของโครงการสร้าง

งานโดยรัฐขึ้นอยู่กับกำหนัดค่าจ้างให้ต่ำกว่าปกติ (relative low wage rate) ซึ่งเป็นการแสดงนัยว่า โครงการเช่นนี้กำหนดขึ้นเพื่อให้คนจน คนไม่มีรายได้จริงๆ เท่านั้นสมควรเข้าทำงาน อัตราค่าจ้างแท้จริง (real wage) ในโครงการสร้างงานไม่ควรเกินร้อยละ ๙๐ ของอัตราค่าจ้างแท้จริงยามเศรษฐกิจปกติ (หน้า ๑๒) อย่างไรก็ตามธนาคารโลกก็ยังเห็นว่า โครงการประกันการมีงานทำ (Employment Guarantee Scheme) ยังคงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะการที่จะปล่อยให้คนว่างงาน แม้ชั่วคราว ไม่มีรายได้เลี้ยงชีพนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้เกิดปัญหาสังคมด้านอื่นๆ แล้ว มันยังทำให้กำลังซื้อของสังคมลดลง ถ่วงรั้งการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

สำหรับผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานหรือผู้ที่ทำงานไม่ได้ จำเป็นต้องมี Social Safety Nets โครงการอื่นๆ รองรับ โครงการประเภทนี้เป็นโครงการให้เปล่าโดยจำกัดกลุ่ม (targeted transfers) หมายความว่า จะจัดให้เฉพาะกลุ่มที่ได้ทดสอบและคัดเลือกแล้วว่า เป็นกลุ่มที่จะต้องให้ความช่วยเหลือ เพราะเป็นกลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ทำงานไม่ได้ เช่น โครงการอาหารเพื่อการศึกษา (Food for Educational Program) ในบังกลาเทศ เป็นโครงการที่จัดหาข้าวสารฟรีให้แก่ครอบครัวยากจนที่มีลูกศึกษาอยู่ในสถานศึกษา โครงการจัดหาทุนการศึกษาให้แก่นักเรียนจากครอบครัวยากจน เป็นต้น โครงการเหล่านี้มีจุดประสงค์ยังมิให้เด็กต้องออกจากสถานการศึกษา อันเนื่องจากพ่อแม่ยากจน ว่างงาน ไม่มีรายได้

นอกจาก Social Safety Nets เพื่อช่วยแก้ปัญหาเด็กออกจากสถานศึกษาแล้ว โครงการช่วยเหลือสตรีมีครรภ์ ช่วยเหลือคนชราให้มีรายได้เลี้ยงชีพก็เป็นสิ่งจำเป็น เพราะคนเหล่านี้เป็นบุคคลที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ต้องกินต้องใช้เพื่อการยังชีพ ซึ่งถ้าเคยเป็นผู้ที่มีรายได้ประจำ Social Safety Nets ที่จะช่วยพยุงชีวิต ก็คือ โครงการประกันสังคมประเภทการคลอดหรือการมีบุตร (maternity insurance) ที่ครอบคลุมระยะเวลาก่อนคลอดด้วย และการประกันชราภาพ (old-age insurance) แต่ถ้าไม่ใช่ผู้มีรายได้ประจำและไม่อยู่ในโครงการประกันสังคม ก็ต้องอาศัยเงินช่วยเหลือ

จากรัฐตามโครงการประชาสงเคราะห์ (public assistance)

Social Safety Nets ภายใต้บริบทดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนว่า เป็นการจัจัดสวัสดิการขั้นต่ำ ให้แก่กลุ่มคนเป่าหมายหรือกลุ่มคนยากคนจน คนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และสวัสดิการนั้นครอบคลุมสามด้านหลักๆ คือ บริการสังคม เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล (medical care) การประชาสงเคราะห์หรือสังคมสงเคราะห์ คือ การช่วยเหลือให้เปล่าแก่ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และการประกันสังคม ซึ่งผู้เอาประโยชน์จะต้องมีส่วนออกค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นด้วย

นอกจากที่กล่าวแล้ว โครงการ Social Safety Nets ที่จัดโดยรัฐควรจะขยายขอบเขตให้มากกว่าสามด้านที่กล่าวมา ในการช่วยเหลือคนยากคนจนและการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากภาวะถดถอย โครงการที่ธนาคารมักจะแนะนำก็คือ โครงการสินเชื่อจุลกิจ (micro-credit) ดอกเบี้ยต่ำ โครงการนี้เป็นการจัดหาเงินกู้และปล่อยเงินกู้จำนวนน้อยๆ ดอกเบี้ยต่ำๆ ให้แก่ครอบครัวยากจนหรือชุมชนยากจน เพื่อให้นำไปลงทุนทำการผลิต เพื่อให้เกิดการใช้แรงงานตัวเอง (self-employed) และเกิดการผลิตรายการค้าขนาดเล็กขนาดย่อมในชุมชน เป็นการกระตุ้นให้เกิดการสร้างงานและการผลิตในหมู่ประชาชนโดยไม่ต้องรอการลงทุนของภาคเอกชน (บริษัท) และภาครัฐ ในบางกรณีการให้เปล่า (grants) แก่กลุ่มครัวเรือนหรือชุมชนที่สามารถสร้างงานและการผลิตได้อาจเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าวิเคราะห์ได้ว่า เงินให้เปล่า นั้น กลุ่มครัวเรือนหรือชุมชนยากจนสามารถจะนำไปใช้ให้เกิดดอกออกผลและนำมาลงทุนหมุนเวียนต่อไปได้ และการให้ลักษณะนี้มีประโยชน์มากกว่าการให้เงินไปใช้ (cash transfers) เพื่อการใช้จ่ายบริโภค โครงการสินเชื่อจุลกิจที่ถือกันว่าประสบความสำเร็จในการช่วยครอบครัวยากจนคือ โครงการธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ในบังคลาเทศ (ดู Khandker, 1998) โครงการนี้ดำเนินการโดยเอกชน แต่ประสบความสำเร็จยิ่งกว่าโครงการที่ดำเนินการโดยรัฐ

ดังนั้น Social Safety Nets จึงไม่จำกัด อยู่เฉพาะโครงการที่จัด

โดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงโครงการที่มุ่งช่วยเหลือคนยากจน คนด้อยโอกาสที่จัดโดยภาคเอกชนด้วย โดยเฉพาะโครงการสินเชื่อขนาดจิ๋วหรือสินเชื่อจุลกิจ ที่ดำเนินงานอยู่ในกลุ่มอดีตประเทศสังคมนิยม มักจะเป็นการดำเนินงานของเครือข่าย NGOs ควบคู่ไปกับองค์กรอิสระของรัฐบาล (autonomous governmental organization) แหล่งเงินทุน ได้แก่ ธนาคารโลก USAID (United State Agency for International Development) และเงินจากรัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น จากฟินแลนด์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และออสเตรเลีย เป็นต้น องค์กรแหล่งเงินทุนเหล่านี้จะให้เงินผ่านองค์กร NGOs ใหญ่ๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น World Vision, CARE ควบคู่ไปกับการให้เงินผ่านองค์กรอิสระของรัฐบาล (Doyle, 1998 : A 8 - A 20)

ในสหรัฐอเมริกา สิ่งที่เรียกว่า Hidden Safety Nets หรือ "โครงข่ายความปลอดภัยที่ซ่อนเร้น" ดำเนินงานเคียงคู่ไปกับการดำเนินงานด้าน Social Safety Nets ของรัฐ Hidden Safety Nets ดำเนินงานโดยโบสถ์ต่างๆ ซึ่ง Ram Cnaan จากมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย (University of Pennsylvania) พบว่า ในยุคของลัทธิเสรีนิยมใหม่ของสหรัฐอเมริกา การดำเนินงานด้านบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของโบสถ์ต่างๆ กลับมีมากกว่ายุคก่อนๆ แต่เขาก็ให้ความเห็นว่า แม้โบสถ์เหล่านี้จะทำงานด้านนี้อย่างเต็มที่ที่ไม่อาจเต็มเต็มส่วนที่ขาดหายไปอันเกิดจากความบกพร่องของรัฐได้ จะเป็นได้ก็เพียงส่วนประกอบประการหนึ่งของระบบ Social Safety Nets เท่านั้น (ดู Cnaan, 1999)

ในยุโรป ระบบสวัสดิการสังคมเพื่อความกินดีอยู่ดี (well-being) ของประชาชนกำลังถูกทดลองมาตามลำดับ ตามแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่ ในอังกฤษ ยุคพรรค conservative มีอำนาจ ได้ลดสวัสดิการสังคมลงไปมาก โดยการนำเอาระบบตรวจสอบรายได้ (income tested) มาใช้เพื่อกำหนดว่าคนกลุ่มใดบ้างที่ควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้น ในปี ๑๙๘๗ จึงพบว่า จากจำนวนประชาชน ๕.๕ ล้านคน ที่เคยได้รับ



ความช่วยเหลือหรือมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือได้ลดลงเหลือเพียง ๔.๔ ล้านคน เท่านั้น (Department of Social Security Statistic, 1991 : table H 5.01) และภายใต้การรวมตัวกันเป็นสหภาพยุโรป (European Union) รัฐบาลของแต่ละประเทศถูกกดดันให้ลดโครงการช่วยเหลือประชาชน ในลักษณะสังคมสงเคราะห์ (social assistance) ให้อยู่ในระดับเดียวกัน หากมีระดับที่เหลื่อมล้ำกัน ประชาชนจากประเทศที่รัฐบาลช่วยเหลือน้อย จะอพยพไปสู่ประเทศที่รัฐบาลช่วยเหลือมากกว่า เพราะภายในสหภาพ ยุโรป ประชาชนสามารถเคลื่อนย้ายอพยพได้อย่างเสรี ภายใต้สถานการณ์ เช่นนี้ ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศในสหภาพยุโรปจะถูกลดลงอยู่ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทางสังคมเท่านั้น หรือเรียกตามภาษาของธนาคารโลกก็คือ Social Safety Nets นั่นเอง ซึ่งก็หมายความว่า ไม่ใช่ทุกคนที่จะอยู่ในข่ายของการที่จะได้รับความช่วยเหลือ

๓. ทฤษฎีเกี่ยวกับ Social Safety Nets และ บทบาทความสำคัญของ Social Safety Nets ต่อสังคม

ในทฤษฎีของ Amartya Sen สินค้าหรือผลิตภัณฑ์มิได้สร้างความสมหวังด้วยตัวมันเอง แต่กระบวนการและกิจกรรมที่ทำให้ได้มันมาต่างหาก ที่ก่อให้เกิดความพอใจ หรือความสมหวัง ตามนัยนี้ ความพอใจหรือความสมหวังที่ Sen เรียกว่า “Welfare” หมายถึง การได้บรรลุโอกาสอย่างแท้จริง (actual opportunities) หรือการมีศักยภาพหรือความสามารถ (capabilities) ตามทฤษฎีนี้ สินค้าหรือผลิตภัณฑ์จึงเป็นตัวสร้างโอกาสของปัจเจกบุคคลที่จะทำให้ปัจเจกบุคคลนั้นบรรลุความสมหวังหรือความพอใจได้ (Royal Swedish Academy of Sciences in Memory of Alfred Nobel, 1998) ดังนั้น จึงมีนัยว่า รายได้ของปัจเจกบุคคลจะเป็นปัจจัยสร้างโอกาสให้แก่คนๆ นั้น

อย่างไรก็ตาม การที่ปัจเจกบุคคลนั้นจะเข้าถึงโอกาสนั้นได้มากน้อย

แค่นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยประกอบอื่นๆ ด้วย เช่น สุขภาพของคนๆ นั้น เป็นต้น หมายความว่า แม้จะบรรลुโอกาสแต่สุขภาพไม่อำนวยก็ไม่อาจใช้ประโยชน์จากโอกาสนั้นได้ Sen จึงเน้นว่า การสร้างโอกาสให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้นเป็นสิ่งจำเป็น และควรจะให้ทุกคนมีโอกาส (actual opportunities) เท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด สังคมจึงควรจัดสรรทรัพยากรหรือความมั่งคั่งของสังคมให้แก่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นต้องใช้มัน เพื่อให้พวกเขาได้เข้าถึงโอกาสและได้แสดงความสามารถในสังคม (เล่มเดียวกัน)

ดังนั้นการจัด Social Safety Nets จึงหมายถึงการทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายผลิตภัณท์และทรัพยากรของสังคมไปสู่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นต้องใช้มัน เพื่อให้ทรัพยากรนั้นเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่กิจกรรมต่างๆ ทางการผลิตและทางสังคม และกิจกรรมเหล่านี้จะก่อให้เกิดโอกาสหรือช่องทางต่างๆ อันจะนำพวกเขาไปสู่ความสมหวังในที่สุด

หากจะอธิบายในเชิงรูปธรรม Social Safety Nets หรือสวัสดิการสังคมขั้นต่ำที่จะต้องจัดสรรให้แก่คนจน เพื่อจะทำให้พวกเขาพอมีรายได้มีงานทำ ดำรงชีวิตรอดต่อไปได้ และการมีชีวิตอยู่ได้ย่อมสร้างโอกาสให้พวกเขาดิ้นรนต่อสู้ต่อไปเพื่อให้บรรลุสิ่งที่พวกเขาต้องการ กระบวนการดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้บรรลุความสมหวังของแต่ละปัจเจกบุคคล หากดำเนินไปบนวิถีทางที่เหมาะสมสมควร นอกจากจะลดปัญหาทางสังคมแล้ว ยังจะทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้นด้วย หรือกล่าวตามทัศนะของ Sen ก็จะทำให้สวัสดิการ (หรือความพอใจ) โดยรวมของสังคมดีขึ้น

ในทางกลับกัน หากสังคมใดไม่มีระบบ Social Safety Nets ก็จะเป็นการทำลายโอกาสของคนและของสังคมโดยส่วนรวม ตัวอย่างเช่น นักเรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันเพราะครอบครัวไม่มีรายได้พอจะส่งเสีย โอกาสและความหวังต่างๆ ของนักเรียนนั้นจะถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง คนตกงานที่ไม่มีรายได้ โอกาสและความหวังของเขาก็สูญหายไป Social Safety Nets จึงเป็นเหมือนท่อนไม้ลอยน้ำท่อนหนึ่งที่ช่วยให้คนใกล้จมน้ำตายได้เกาะขึ้นฝั่ง มีชีวิตรอด และมีโอกาสต่อสู้ดิ้นรน

เพื่อชีวิตต่อไป

ธนาคารโลกเห็นว่า ในภาวะวิกฤติ การลดค่าใช้จ่ายรัฐบาลและลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นสิ่งจำเป็น เพราะต้องการให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพเติบโตต่อไป และลดภาวะความยากจนในที่สุด ดังนั้น การลดอุปสงค์รวม (aggregate demand) ลงชั่วคราวเป็นสิ่งที่จะต้องทำ แต่ธนาคารโลกกลับยอมรับว่า การลดค่าเงินและนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงกลับส่งผลรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะนำไปสู่ภาวะล้มละลายของธนาคารและบริษัทต่างๆ และทำให้เกิดการหดตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง นำไปสู่ปัญหาการว่างงานและความยากจน (Ferreira et. al., 1999 : 15)

แต่ธนาคารโลกก็ได้อธิบายชัดเจนว่า เหตุใดการลดอุปสงค์รวมและการลดค่าเงินในเอเชียตะวันออกเฉียงก่อให้เกิดผลเช่นนี้ สาเหตุก็เพราะว่าการเติบโตของเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงในไทย เกาหลี และอินโดนีเซียต้องพึ่งเงินทุนไหลเข้าและการกู้ยืมจากต่างประเทศโดยภาคเอกชนมากเกินไป การลดค่าเงินที่นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและหนี้ต่างประเทศล้นพ้นตัว มูลค่าหนี้สูงกว่าจำนวนเงินสำรองระหว่างประเทศ ทำให้เกิดความไม่มั่นใจต่อระบบเศรษฐกิจ เงินทุนจากประเทศจึงไม่ไหลเข้า ต่างประเทศถอนทุนจากตลาดหุ้น เจ้าหนี้ต่างประเทศทวงหนี้ระยะสั้น ลูกหนี้ในประเทศไม่มีรายได้พอชำระหนี้ การลงทุนภาคเอกชนหดตัวอย่างรวดเร็ว ธุรกิจล้มละลาย การว่างงานเพิ่มสูง เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้อุปสงค์รวมลดลงอย่างฮวบฮาบอยู่แล้ว เมื่อ IMF และรัฐบาลตัดค่าใช้จ่าย (G) เพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นการซ้ำเติมระบบเศรษฐกิจให้เกิดภาวะล้มละลายและการว่างงานรุนแรงขึ้น จึงเห็นได้ว่า การลดอุปสงค์รวมเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากมีขนาดมากเกินไป รุนแรงเกินไป ผลเสียก็จะมากกว่าผลได้ นี่คือบทเรียนความผิดพลาดของ IMF และรัฐบาลไทย

แม้ว่าธนาคารโลกเสนอให้ลดอุปสงค์รวมเพื่อรักษาเสถียรภาพ

ทางเศรษฐกิจ แต่ก็เห็นว่าไม่ควรตัดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เพราะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนจนและจำเป็นต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ (human capital) โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาระดับประถมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้านการศึกษาที่ไม่เกี่ยวกับค่าจ้างและเงินเดือน ไม่ควรจะถูกตัด ทั้งนี้เพื่อยับยั้งมิให้เด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจนต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน ทางด้านสาธารณสุข ค่าใช้จ่ายในการป้องกันโรคระบาด วัคซีนป้องกันโรค และค่าใช้จ่ายเพื่อการสาธารณสุขต่างๆ ไม่ควรจะถูกตัด นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายทางด้านการลงทุนเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในชนบท ค่าใช้จ่ายเพื่อสุขภาพลักษณะของคนเมือง และการลงทุนด้านสินเชื่อขนาดเล็กหรือสินเชื่อจุลกิจ (micro credit) ไม่ควรจะถูกตัดเช่นกัน เพราะค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นโครงการใช้จ่ายเพื่อคนจน คนด้อยโอกาส เป็นการสร้าง Social Safety Nets ป้องกันปัญหาสังคม สร้างโอกาสให้แก่คนจน และพยุangkำลังซื้อของสังคมไว้มิให้ตกต่ำเร็วเกินไป

จึงเห็นได้ว่า ธนาคารโลกให้ความสำคัญกับ Social Safety Nets ในฐานะที่เป็นกลไกช่วยคนจนคนด้อยโอกาสให้มีชีวิตรอดอยู่ได้ท่ามกลางภาวะวิกฤติ เพื่อจะได้มีโอกาสสร้างชีวิตของตนเอง และเป็นทรัพยากรมนุษย์ของระบบเศรษฐกิจสังคมต่อไป และเห็นว่า การจะดำเนินงานด้าน Social Safety Nets ให้สำเร็จด้วยดีนั้น รัฐควรจะต้องร่วมมือกับ NGOs และกลุ่มประชาสังคมต่างๆ (ซึ่งในที่นี้หมายถึงชุมชนต่างๆ) ดังนั้น Social Safety Nets ในบริบทของธนาคารโลกจึงไม่จำกัดอยู่เฉพาะกิจกรรมที่จัดโดยรัฐบาล แต่ยังหมายรวมถึงกิจกรรมช่วยเหลือคนจนที่ดำเนินงานโดย NGOs และกลุ่มเอกชนอื่นๆ ด้วย

กล่าวโดยสรุป Social Safety Nets ในบริบทของลัทธิเสรีนิยมใหม่ คือกลไกในการสร้างโอกาสให้แก่คนจนคนด้อยโอกาสเพื่อให้มีชีวิตรอดอยู่ได้ เพื่อดำรงความเป็นทรัพยากรของมนุษย์ของสังคม สร้างประโยชน์ให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมต่อไป การไม่มี Social Safety Nets เป็น



การทำลายโอกาสของปัจเจกบุคคลและโอกาสของสังคม ในอันที่จะทำให้สังคมบรรลุความหวังและความพอใจอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) จะมีการรอบความคิดว่า พลเมืองทุกคน โดยไม่จำแนกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จะต้องสามารถรู้สึกด้วยความคิดและจิตวิญญาณว่า มีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของประชาคมและชุมชน (Royal Commission on Social Security, 1972 : 65) มันจึงเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social basic Right) ที่พลเมืองทุกคนจะต้องได้รับสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย สำหรับบุคคลและหรือครอบครัวที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่คนเหล่านี้ในระดับที่ไม่แตกต่างจากผู้มีรายได้ปกติมากเกินไป

หลักการนี้ขัดกับหลักการของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดบทบาทของรัฐและเน้นให้ครัวเรือนช่วยเหลือตนเอง (self-reliance) ระบบสวัสดิการสังคมจึงถูกลดระดับ ขอบเขต และความครอบคลุมจากระบบที่จัดหาให้แก่ทุกคนมาสู่ระดับจัดหาให้แก่เฉพาะคนบางกลุ่มที่ด้อยโอกาสและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ โดยการตรวจสอบ (means test) ระดับรายได้ของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ ระดับสวัสดิการจึงเหลือเพียง Modest Safety Nets หรือ "สวัสดิการขั้นต่ำที่พอทำให้มีชีวิตอยู่รอดได้" สภาพการณ์เช่นนี้ แม้ในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันก็มีผู้กล่าวว่า "ยุคแห่งการประกันสังคมที่เรารู้จักกันมาตั้งแต่ ๑๙๓๐s นั้น ได้สิ้นสุดลงแล้ว พวกเราขณะนี้เปรียบเสมือนนกที่ต้องสร้างรังเพื่อพักไข่ของตนเอง" (Etzioni, 1996 : 5) ทั้งนี้ลัทธิเสรีนิยมใหม่สนับสนุนให้ลดบทบาทรัฐบาลและให้ประชาชนออกจากระบบประกันสังคม และสร้างระบบออมของครัวเรือนเพื่อช่วยเหลือตนเองหรือให้องค์กรประชาชนรับผิดชอบกันเอง

ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังของลัทธิเสรีนิยมใหม่ก็คือ กลไกตลาดเสรี หมายความว่า การจัดสรรทรัพยากรและรายได้ในสังคมจะต้องเคลื่อนไหลไปตามกลไกอุปสงค์อุปทาน การไปสร้างระบบแทรกแซงให้กลไกอุปสงค์อุปทานผิดเพี้ยนถือว่าเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง เช่น ในยามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

คนว่างงานมาก อุปสงค์แรงงานมีน้อย ค่าจ้างก็ควรจะต่ำ คนว่างงานจึงควรยินดีทำงานด้วยอัตราค่าจ้างต่ำ หากคนงานนั้นอยู่ในโครงการประกันการว่างงาน ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประกันการว่างงานก็ควรจะต้องต่ำกว่าอัตราค่าจ้างอย่างมีนัยสำคัญ เพราะถ้าไม่ต่างกันมากก็จะทำให้คนว่างงานคอยรับแต่ผลประโยชน์จากโครงการประกันโดยไม่ยอมทำงาน และถ้ารัฐจัดโครงการสร้างงาน โครงการนั้นก็ควรจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าปกติ เพื่อให้สามารถจ้างแรงงานได้มาก และถ้าโครงการสร้างงานของรัฐจ่ายค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างปกติ ก็จะเกิดผล ๒ ประการ

ประการแรก แรงงานอื่นๆ ที่มีงานทำอยู่แล้วอาจจะย้ายเข้ามาทำในโครงการสร้างงานด้วย ทำให้คนที่ว่างงานจริงๆ ไม่ได้ตำแหน่งงาน

ประการที่สอง ถ้าค่าจ้างในโครงการเท่ากับค่าจ้างปกติ คนที่เข้ามาทำงานในโครงการก็จะไม่ดิ้นรนหางานอื่นๆ ในภาคเอกชนที่มีค่าจ้างดีกว่า ดังนั้น โครงการสร้างงานในภาวะวิกฤติจึงเป็นเพียงระบบ Social Safety Nets ที่ช่วยบรรเทาการว่างงาน และสร้างโอกาสให้คนงานได้มีช่องทางในอันที่จะไปทำงานในภาคเอกชนที่ค่าจ้างดีกว่า นี่คือนโยบายของพวกเขรีนิยมใหม่ที่คิดถึงกลไกตลาดเป็นหลัก และความจำเป็นของคนเป็นรอง

สำหรับ “ทฤษฎีสิทธิพื้นฐานทางสังคม” (Social basic Right) ตามที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศสังคมนิยมและรัฐสวัสดิการที่ว่า พลเมืองทุกคนมีความเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในประชาคมและทรัพยากรของประชาคม จึงมีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะได้ส่วนแบ่งอย่างเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกัน (ดู Neuhaus, 1979 : 13 - 14) ซึ่งขัดกับหลักของลัทธิเสรีนิยมใหม่ จึงถูกปฏิเสธและถูกยกเลิก ลัทธิเสรีนิยมใหม่ไม่มีจุดประสงค์ที่จะลดความแตกต่างทางชนชั้น แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสังคมและความสูญเปล่าของทรัพยากรมนุษย์

ความจริงในกรอบความคิดที่ว่า ช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสเพื่อ

ป้องกันปัญหาทางสังคมนี้ หลักทางศาสนาของทุกศาสนามักจะมีกำหนดไว้ แต่ใช้กรอบความคิดของการทำบุญหรือทำตามความเชื่อทางศาสนา ไม่ได้ทำไปตามเหตุผลของทางโลก เช่น ในหลักของพุทธศาสนา ทรัพย์ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของมนุษย์ก็คือ “อริยทรัพย์” อันหมายถึง ทรัพย์ของผู้เจริญด้วยธรรม และสติปัญญา ประกอบด้วย

- (๑) การเชื่อในสิ่งที่ควรเชื่อ
- (๒) รักษากายวาจาให้เรียบร้อย
- (๓) มีความละเอียดรอบาปทุกชนิด
- (๔) มีความตื่นกลัวต่อความชั่วทั้งหลาย
- (๕) ศึกษาหาความรู้ให้มาก
- (๖) สละแบ่งปันสิ่งของแก่คนที่ควรได้รับการแบ่งปัน (จาคะ)
- (๗) รอบรู้ในสิ่งที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์

“จาคะ” แปลว่า การแบ่งปันให้แก่บุคคลที่ควรได้รับการแบ่งปัน และบุคคลในสังคมที่ควรได้รับการแบ่งปันเป็นอย่างยิ่งก็คือ คนจน คนด้อยโอกาสนั่นเอง เพราะถ้าหากคนเหล่านี้ไม่ได้รับการแบ่งปัน ส่วนหนึ่งของพวกเขาก็อาจจะดำรงชีวิตอยู่ไม่ได้ หรือถ้าต้องการดิ้นรนต่อสู้เพื่อมีชีวิตรอดก็อาจสร้างพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือพฤติกรรมผิดๆ เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนต่อผู้อื่นและสังคมโดยรวม ดังนั้น ในหลักทางพุทธ บุคคลที่จะได้รับการยกย่องว่า เป็น “เศรษฐี” หรือผู้รู้จักสะสมทรัพย์ และรู้จักใช้ทรัพย์ให้สอดคล้องกับทางธรรม จะต้องมี “ฆราวาสธรรม” อันประกอบด้วย สัจจะ คือข้อสัตย์สุจริต ทมะ คือ การรู้จักข่มใจ จาคะ คือการสละแบ่งปัน และ ขันติ คือความอดทน ดังนั้น “เศรษฐี” ตามคตินิยมในทางพุทธจึงมักจะมี “โรงทาน” เพื่อนำเอาโภคทรัพย์ที่ตนหามาได้โดยสุจริตตามหลักของ “หัวใจเศรษฐี” มาแจกจ่ายให้แก่คนยากคนจน คนด้อยโอกาส เพื่อสั่งสมบุญบารมีให้มีความเป็นเศรษฐียิ่งขึ้นไป ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า หัวใจเศรษฐีประกอบด้วย

- (๑) การถึงพร้อมด้วยความหมั่นเพียรพยายามในการประกอบ

หน้าที่การงาน เพื่อให้ได้โภคทรัพย์มา

(๒) เมื่อได้มาแล้วก็ต้องรู้จักดูแลรักษาให้โภคทรัพย์นั้นคงอยู่และงอกเงย ไม่สุ่ยสุร้าย ไม่ใช้จ่ายไปในทางที่ไม่เกิดประโยชน์

(๓) มีมิตรสหายเพื่อนฝูงและบริวารที่เป็นคนดี ไม่ปกอลอก ปลิ้นปล้อน ผลาญทรัพย์สินโภคทรัพย์ให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ และ

(๔) อาชีพการงานที่ทำนั้นจะต้องสุจริต ไม่ผิดศีลธรรม

ผู้ที่มีทรัพย์สินโภคทรัพย์มากมายโดยการสร้างและสะสมขึ้นมาตามหลักการดังกล่าวเท่านั้น ถึงจะเรียกได้ว่า เป็น "เศรษฐี" ตามคตินิยมทางพุทธ แต่กระนั้นก็จะยังไม่เป็นเศรษฐีโดยสมบูรณ์ถ้าไม่มีโรงงานเพื่อการบำเพ็ญบุญบารมี

ดังที่กล่าวมา ไม่ว่าจะโดยทฤษฎีทางโลกและทางศาสนาก็ล้วนเห็น ว่า เพื่อความสงบและสันติของสังคมจำเป็นจะต้องจัดสรรแบ่งปันรายได้ และทรัพยากรให้แก่คนยากคนจน คนด้อยโอกาส ทั้งเพื่อการบำเพ็ญตามคตินิยมทางศาสนาและเพื่อดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณค่าและสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมตามคตินิยมของทางโลก

อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาเชิงทฤษฎีให้ต้องขบคิดกันต่อไปว่า ใครคือคนจนและคนด้อยโอกาส เพราะต่างสังคมก็ต่างความคิด ตัวอย่างเช่น ในสังคมไทยกำหนดเอาเส้นความยากจน (poverty line) เป็นตัวกำหนดความจน หมายความว่า ถ้าใครมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (เช่นต่ำกว่า ๙๑๑ บาท/เดือน) ถือว่า เป็นผู้ยากจน เกณฑ์ดังว่ันี้เรียกว่า ความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) (ดู NESDB, Jan 1999 : 4) แต่ในกลุ่มประเทศยุโรปหรือสหภาพยุโรป (European Union) กลับใช้ความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) กล่าวคือ ผู้ยากจนหมายถึงผู้มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้เฉลี่ยของประชากรในประเทศ (ดู Atkinson, 1992 : หัวข้อที่ ๒) และถ้าหากประเทศไทยจะใช้คำจำกัดความคนยากจน โดยใช้หลักความยากจนสัมพัทธ์หรือความยากจนเปรียบเทียบแล้ว บางทีอาจจะพบว่าครึ่งหนึ่งของประชากรเป็นคนยากจน

นอกจากนี้ การกำหนด "target group" ไว้แคบ ไม่ครอบคลุม ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันว่า แนวคิด Social Safety Nets ของธนาคารโลกไม่สามารถช่วยเหลือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือที่มีหลากหลายกลุ่มได้ ดังนั้น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) จึงได้พยายามขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปให้ครอบคลุมผู้อ่อนแอและผู้ที่มีความเสี่ยงในสังคม (เสี่ยงภัยการเมือง เสี่ยงภัยเศรษฐกิจ เสี่ยงภัยสังคม) เรียกรวมๆ กันว่า กลุ่มที่อยู่ภายใต้ความเสี่ยง (vulnerable groups) ประกอบด้วย เด็ก คนชรา หญิงหม้าย หญิงอาชีพพิเศษ คนพิการ ชนกลุ่มน้อย แรงงานอพยพ ผู้ลี้ภัยทางการเมือง แรงงานในกิจการนอกระบบ คนป่วยโรคเอดส์ และคนจนคนด้อยโอกาสอื่นๆ (Kellers, 1999 : 4 - 5 อันล้ำเนา)

ดังนั้น ในระดับแนวคิดและทฤษฎี กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ควรได้รับการจัดสรร Social Safety Nets ก็ยังมีปัญหาว่า ควรจะครอบคลุมกลุ่มคนใดบ้าง เพราะเหตุใด หลักเกณฑ์ในการกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายควรจะกำหนดขึ้นมาอย่างไร และจะให้ใครกำหนด เหล่านี้เป็นต้น

๔. Social Safety Nets ในประเทศไทย

สวัสดิการสังคมในสังคมไทยโดยความเป็นจริงเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำและครอบคลุมไม่ถึงถึงทุกกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือ สวัสดิการสังคมตามแนว Social Right ได้มีการดำริในยุคคณะราษฎร แต่มิได้นำมาใช้แต่อย่างใด สวัสดิการสังคมขั้นต่ำที่มีอยู่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็คือ บริการการศึกษา สาธารณสุข และการประสาธตราสาร ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้ ทำให้ระบบสวัสดิการภายใต้การจัดการของรัฐสามด้าน แต่ก็ยังเป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ครอบคลุมไม่ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ยังมีคนจนจำนวนมากที่ไม่สามารถส่งให้ลูกเรียนหนังสือได้ ที่ผ่านมามีคนส่วนใหญ่ของ

ประเทศจึงจบการศึกษาเพียงขั้นประถมต้นและประถมปลาย ประชาชนที่ไม่มีรายได้ประจำไม่ได้ประโยชน์จากโครงการประกันสังคม เป็นต้น ในโครงการประกันสังคมเอง ถึง ณ วันนี้ ก็ยังไม่มีโครงการประกันการว่างงานหรือประกันการมีงานทำ

โดยทั่วไปคนยากคนจนในสังคมด้นรนต์ต่อสู้ชีวิตด้วยตนเองหรือพึ่งพาญาติพี่น้อง รวมไปถึงการพึ่งวัด โดยเฉพาะเด็กผู้ชายของครอบครัวยากจนได้พึ่งพาวัดเป็นที่อยู่อาศัย เป็นที่พักพิง ยังชีพ และศึกษาเล่าเรียน ดังนั้น โครงข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นกลไก Social Safety Nets โดยธรรมชาติมายาวนาน และได้ช่วยเหลือครอบครัวยากจนจำนวนมากให้มีโอกาสในชีวิต

สวัสดิการโดยรัฐแม้จะเป็นสวัสดิการขั้นต่ำ แต่ในสังคมไทยก็เรียกว่า “สวัสดิการ” ไม่ได้เรียกว่า “Social Safety Nets” แต่นับตั้งแต่ประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ อยู่ภายใต้การควบคุมของ IMF และพึ่งพาเงินกู้เพื่อช่วยเหลือทางสังคมจากธนาคารโลก คำว่า “Social Safety Nets” ได้มีการพูดกันมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ ก็เพราะ ธนาคารโลก ILO และ IMF ต้องการให้ไทยจัด Social Safety Nets อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรเทาภาวะวิกฤติทางสังคม

ในความเป็นจริงได้มีความพยายามจัดระบบสวัสดิการสังคมให้รอบด้านและครอบคลุมทุกประเภท แต่ก็ยังไม่ปรากฏประสิทธิผลชัดเจน กล่าวคือ ในปี ๒๕๓๔ ได้มีการวางแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ในแผนนี้ครอบคลุมการช่วยเหลือบริการการบริหาร จัดการงานสวัสดิการสังคม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชน และเพื่อรองรับแผนงานดังกล่าว ได้มีการร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม แต่ขณะนี้ยังไม่ผ่านมติของรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัตินี้กลุ่มคนที่จะได้รับสวัสดิการคือผู้ด้อยโอกาสและผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น ครอบครัวยากจน สตรีมีครรภ์ สตรี

อาชีพบริการ เด็กและเยาวชน ผู้ยากไร้ ผู้ชรา และผู้ประสบภัยธรรมชาติ การให้บริการคนเหล่านี้ต้องผ่านการทดสอบ (means test) ว่า ควรได้รับการช่วยเหลือจริง เช่น ในมาตรา ๒๖ ที่บอกว่า ให้ครัวเรือนซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพได้รับสวัสดิการสังคมที่จำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และการให้สวัสดิการตามมาตรา นี้ครอบคลุมการศึกษา ทุนประกอบอาชีพ เครื่องอุปโภคบริโภค ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมสงเคราะห์

กล่าวโดยสรุป สวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส เป็นสวัสดิการขั้นต่ำเฉพาะกลุ่ม ซึ่งก็คือนิยามของคำว่า Social Safety Nets นั้นเอง แต่กระนั้นก็ตาม ก็ยังมีปัญหาว่า จะสามารถครอบคลุมคนจนคนด้อยโอกาสทุกกลุ่มได้อย่างไร ? ยิ่งกว่านั้น เมื่อเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว สวัสดิการขั้นต่ำของสังคมในประเทศไทยก็ยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากันมาก

ความจริงยังมีสวัสดิการสังคมอื่นๆ ในประเทศไทยที่มีลักษณะครอบคลุมทั่วถึงโดยไม่จำกัดกลุ่มคนและไม่ต้องทดสอบรายได้ (income test) นั่นคือ การบริการการศึกษาภาคบังคับ และการบริการสาธารณสุขด้านการป้องกันโรคและดูแลสุขภาพอนามัย ซึ่งถือเป็นบริการสังคม (social services) ที่ให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้น

กล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมประเภทบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์มีมานานในสังคมไทย ส่วนการประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการระบบใหม่ที่เพิ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นสวัสดิการขั้นต่ำ (ตามนัยของธนาคารโลกที่กล่าวแล้วในหัวข้อ ๒.๕) ดำเนินงานทั้งโดยรัฐและเอกชน จัดได้ว่าเป็น Social Safety Nets ตามความหมายของธนาคารโลก (รายละเอียดของสวัสดิการด้านต่างๆ ดังกล่าว ได้แยกรายงานการศึกษาออกไปอีก ๔ รายงานการศึกษา เพื่อให้ครอบคลุม Social Safety Nets ทั้ง ๔ ประเภท ตามความหมายของธนาคารโลก)

หากจะพิจารณาสถานภาพของ Social Safety Nets ในประเทศไทย อาจจะพิจารณาได้ในสองระดับคือ ระดับเป้าหมายและนโยบาย และระดับ โครงการและประสิทธิภาพ

(๑) ระดับเป้าหมายและนโยบาย

ในระดับนโยบายแห่งชาติอาจจะพอสรุปได้ว่า รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ย่อมมีนโยบายที่จะส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ดีขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำหน้าที่ด้านการสงเคราะห์และ แก้ปัญหาทางสังคมก็ย่อมมีนโยบายเช่นนี้เหมือนกัน จากนโยบายดังกล่าว อาจกำหนดเป้าหมายเพื่อวัดการสัมฤทธิ์ผลในสามด้าน คือ

๑.๑) ด้านการแก้ไขความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษา กลุ่มบุคคล ในเป้าหมายคือบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น ประชาชนในชุมชนแออัด เด็กเร่ร่อนจรจัด คนพิการ คนอนาถา คนชราไร้ที่พึ่ง เป็นต้น สวัสดิการ สังคมด้านนี้ส่วนใหญ่คือสังคมสงเคราะห์ (social assistance) เพื่อให้คน เหล่านี้มีชีวิตอยู่ในสังคมได้เยี่ยงมนุษย์ และสามารถที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้ มีศักยภาพที่จะทำประโยชน์ให้แก่ตนเองและสังคมได้ต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมส่วนนี้ในสังคมไทยมีมานาน เป็น ที่รับรู้กันทั่วไป ในด้านองค์ความรู้นั้นก็มีการสอนกันในระดับอุดมศึกษา และมีงานวิจัยหลากหลายที่เกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาส เกี่ยวกับชุมชนแออัด เกี่ยวกับคนชรา เกี่ยวกับผู้หญิงอาชีพพิเศษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของสัมฤทธิ์ผลแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ศักยภาพ ของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสยังทำได้ในขอบเขตจำกัด ยังมีประชาชนผู้ด้อยโอกาสอีกมากมายที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ ตัวอย่าง เช่น การสงเคราะห์คนชราโดยการช่วยเหลือเงิน ๒๐๐ บาท/เดือน ครอบครัว คนแก่เพียง ๓๘๐,๐๐๐ คน ในขอบเขตทั่วประเทศเท่านั้น นี่ก็เป็น ปัญหาโดยปกติของประเทศด้อยพัฒนาที่รัฐจะขาดทั้งงบประมาณและ กำลังคน รวมไปถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานด้วย แต่ยังคงคืออยู่

บ้างที่ปัจจุบันนี้องค์กร NGOs ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส แม้ว่า NGOs จะมีบทบาทที่เป็นจริงมากขึ้นตามลำดับ แต่ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลเกี่ยวกับ NGOs ในเมืองไทยยังมีน้อย เป็นประเด็นที่น่าวิเคราะห์ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

๑.๒) ด้านป้องกันปัญหา เช่น ป้องกันเยาวชนไม่ให้เยาวชนกลายเป็นบุคคลไร้อาชีพ ประพฤติตนเสื่อมเสีย โดยการฝึกอาชีพพัฒนาความรู้ป้องกันไม่ให้ประชาชนเจ็บไข้ได้ป่วย ซึ่งบันทึกศักยภาพของการผลิต โดยการสร้างและบริการสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อป้องกันโรคระบาด และดูแลรักษาให้สุขภาพสมบูรณ์

กล่าวสำหรับการพัฒนาความรู้ ปัจจุบันนี้นับได้ว่าขยายตัวไปมาก โดยที่รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะให้เยาวชนจบการศึกษา ม.๓ หรือมีการศึกษาภาคบังคับ ๙ ปี และเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้ศึกษาในระดับนี้ จึงมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษาให้ผู้ด้อยโอกาสไม่มีทุนเล่าเรียนสามารถกู้ยืมเงินเป็นทุนเล่าเรียนได้ และสำหรับผู้ที่ต้องเรียนในโรงเรียนของเอกชน ก็มีโครงการอุปถัมภ์การศึกษา คือนักเรียนที่ได้รับอุปถัมภ์สามารถเบิกเงินสนับสนุนการศึกษาจากรัฐได้ เป็นต้น

ในระดับการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อการพัฒนาความรู้พื้นฐาน การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ก็ได้ขยายโครงการกว้างขวางออกไปมาก ทั้งในชนบทและโรงงาน เปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการพัฒนาความรู้ สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ การจัดการเรียนระบบทางไกลผ่านสื่อดาวเทียมและโทรทัศน์นับเป็นมิติใหม่ของการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งกำลังพัฒนาไปสู่ระบบการศึกษาตลอดชีพ

อย่างไรก็ตาม ทางด้านการพัฒนาอาชีพและมีมือแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ยังต้องการการพัฒนาและการส่งเสริมจากรัฐอีกมาก จะเห็นได้ว่า แรงงานการผลิตส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขณะที่หน่วยการผลิตต่างๆ ในปัจจุบันต้องการแรงงานฝีมือ เพราะสถานการณ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจและการค้ายุคนี้ต้องการสินค้าที่มีคุณภาพสูง ใช้เทคโนโลยีสูง

ในปัจจุบันหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะและมีมือ
ยังมีน้อย แท้ที่มีอยู่ก็ดำเนินงานในขอบเขตที่แคบ แม้ว่ารัฐบาลจะมีย
บายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่ในทางรูปธรรมยังไม่ชัดเจน หาก
จะดำเนินการด้านพัฒนาทักษะและมีมือในลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของ
โครงการสวัสดิการสังคม รัฐก็จะต้องจัดระบบและลงทุนลงแรงอีกมาก เพื่อ
ให้เกิดสถาบันพัฒนาฝีมือด้านต่างๆ ขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้ใช้
บริการฟรีหรือบริการราคาถูก เหมือนกรณีที่ได้ดำเนินการอยู่ในด้านการ
พัฒนาความรู้พื้นฐาน

๑.๓) ด้านพัฒนาศักยภาพ ความคิด และจิตใจ สวัสดิการสังคม
ด้านนี้เน้นหนักไปที่ "ตัวคนและชุมชน" คือ การพัฒนาให้คนมีศักยภาพ
ที่จะคิด ที่จะพัฒนา มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อส่วนรวม เคารพต่อสิทธิและ
พิทักษ์สิทธิมนุษยชน เป็นการพัฒนาให้คนมีอารยธรรม

ดูเหมือนว่าความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของสวัสดิการสังคม ใน
แง่นี้จะน้อยกว่าด้านอื่นๆ ในทางราชการมีการวิเคราะห์ วิจัย และวิจารณ์
กันมากเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบ
กระเทือนต่อรากฐานทางวัฒนธรรมและจริยธรรม แต่การพัฒนาศักยภาพ
ทางวัฒนธรรม ทางจิตใจ ดูจะถูกละเลยกันไป และให้ความสนใจต่อ
โครงการสวัสดิการสังคมเชิงวัตถุเสียเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม ในช่วงไม่กี่ปีมานี้องค์กร NGOs หลายๆ องค์กรได้หัน
มาสนใจการพัฒนาทางวัฒนธรรม อนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น พัฒนาศักยภาพ
ของชุมชนกันมาก และกดดันให้หน่วยงานของรัฐต้องหันมาสนใจงานด้าน
นี้มากขึ้น ผู้พัฒนาองค์ความรู้และความคิดที่โดดเด่นเกี่ยวกับศักยภาพ
ของชุมชนในทศวรรษนี้ เห็นจะได้แก่ นายแพทย์ประเวศ วะสี ซึ่งเป็นผู้ที่
ได้เผยแพร่แนวคิดและทฤษฎีศักยภาพของชุมชนอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เรื่อง
ความสุขถ้วนหน้า (๒๕๓๐) ถึงสังคมสมานภาพและวิชา (๒๕๓๖)

(๒) ระดับโครงการและประสิทธิผล

๒.๑) โครงการสงเคราะห์ประชาชน ถ้าเป็นภาครัฐก็คือโครงการ



ของกรมประชาสงเคราะห์เป็นสำคัญ และเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนว่า เป็นผู้ที่มีบทบาทด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โครงการประเภทนี้มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมดังกล่าวมาแล้ว ถ้าเป็นภาคเอกชน ก็คืองานสงเคราะห์ชุมชนของ NGOs ต่างๆ

๒.๒) โครงการประกันสังคม ซึ่งได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ พรบ.ประกันสังคม ๒๕๓๓ การประกันมี ๗ ประเภท คือ

(๑) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

(๒) คลอดบุตร

(๓) ทูพพลภาพ

(๔) ตาย

(๕) สงเคราะห์บุตร

(๖) ชราภาพ และ

(๗) ว่างงาน

แต่ดำเนินการไปแล้วมี ๖ ประเภท คือ จาก ๑ - ๖ อีกหนึ่งประเภทคือ ๗ ยังไม่มีการดำเนินการ

การดำเนินงานในช่วงแรกๆ แม้จะมีปัญหาหลายๆ ประการ โดยเฉพาะปัญหาการจัดการและการขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หลังจากที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงแล้ว ก็ปรากฏว่า การดำเนินงานเป็นไปได้ดี ได้รับความร่วมมือทั้งจากนายจ้าง ลูกจ้าง และสถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชน สำนักงานประกันสังคมเองก็ได้มีการเรียนรู้และมีประสบการณ์มากขึ้น ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ลูกจ้างและรัฐบาล รวมไปถึงนายจ้างก็ชัดเจนมากขึ้น นั่นคือ ลูกจ้างมีหลักประกันในชีวิตดีขึ้น รัฐบาลก็สามารถระดมเงินออมในลักษณะ forced saving ได้มากขึ้นในทางภาษีเมืองก็ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนมากขึ้น ส่วนนายจ้างก็ถือได้ว่าได้ประโยชน์ เพราะรัฐบาลออกเงินสมทบส่วนหนึ่ง ลูกจ้างก็ต้องออกเงินสมทบด้วยอีกส่วนหนึ่ง นายจ้างจึงไม่ถูกกดดันให้รับภาระสวัสดิการลูกจ้าง

แต่เพียงฝ่ายเดียว

การประกันสังคมนับได้ว่าเป็นก้าวใหญ่ๆ ของพัฒนาการด้านสวัสดิการสังคมขั้นต่ำหรือ Social Safety Nets ในประเทศไทย ที่ก่อให้เกิดส่วนร่วมในโครงการ ทั้งจากลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล เป็นพื้นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมอุตสาหกรรมที่จำนวนลูกจ้างจะต้องเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากระบบการผลิตได้พัฒนาสู่ความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อยๆ

อย่างไรก็ตาม การประกันสังคมยังมีปัญหาอีกหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาในอันที่จะดำเนินการให้มีการประกันครบทั้ง ๗ ประเภท และให้ครอบคลุมผู้ประกันตนกว้างขวางที่สุด ไม่เฉพาะในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ๑๐ คน ขึ้นไปเท่านั้น แต่ได้มีการเสนอให้ครอบคลุมลูกจ้างทุกระดับ รวมถึงผู้ทำงานอิสระอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันการว่างงาน ซึ่งข้อมูลความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นเหล่านั้นนับว่ายังมีไม่เพียงพอ จึงยังไม่อาจชี้ชัดถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ทางรัฐบาลเองก็ยังคงเล็ดตัดสินใจไม่ได้ แม้จะมีการเลื่อนโครงการมาครั้งหนึ่งแล้วและเลื่อนต่อไปอีก ก็ยังไม่แน่ว่า เมื่อกำหนดเวลามาถึงจะมีการดำเนินการให้เป็นจริงได้หรือไม่

นอกจากกองทุนประกันสังคมตาม พรบ. ประกันสังคม ๒๕๓๓ แล้ว ยังมีกองทุนเงินทดแทน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ กองทุนเงินทดแทนนี้ตามกฎหมายแล้วเป็นส่วนหนึ่งของโครงการประกันสังคม เพราะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บไข้ได้ป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ดังนั้น ตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ เป็นต้นมา จึงได้กำหนดให้กองทุนเงินทดแทน สังกัดสำนักงานประกันสังคม และบังคับใช้กองทุนเงินทดแทนกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คน ขึ้นไปทั่วราชอาณาจักร ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ กิจการโรงเรียนราษฎร์ กิจการเพาะปลูกหรือประมง

กองทุนเงินทดแทนมีความเติบโตมาตามลำดับ และนับได้ว่า เป็น

โครงการสวัสดิการสังคมที่ให้บริการแก่ลูกจ้างจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แม้ว่านายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนแต่เพียงฝ่ายเดียว

การมีกองทุนเงินทดแทน แม้จะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ได้รับอันตราย และเจ็บไข้ได้ป่วยจากการทำงาน แต่หลักประกันที่ดีกว่า คือ การสร้างมาตรการป้องกันการประสบอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงาน การป้องกันน่าจะมีต้นทุนน้อยกว่า และมีผลให้ลูกจ้างได้รับความปลอดภัยมากกว่า มีหลักประกันทางสุขภาพสูงกว่า โครงการเพื่อสวัสดิการและสวัสดิภาพของลูกจ้างในด้านนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง

๒.๓) โครงการบริการทางสังคม การบริการสังคมประกอบด้วย การศึกษา การเคหะ การมีงานทำ และการบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน โครงการบางส่วนอาจจะคาบเกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชน เช่น การบริการให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา และคนพิการ เป็นต้น

ด้านการศึกษาในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำลังเร่งรัดบริการการศึกษาทุกระดับ ทั้งการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียนเพื่อพัฒนาความรู้พื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกระดับให้มากขึ้น ส่วนด้านการสาธารณสุข โครงการต่างๆ เป็นของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งด้านหลักคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข เช่น โครงการสร้างโรงพยาบาลสาธารณสุข ขนาด ๑๐ - ๑๕๐ เตียง ให้ครบทุกอำเภอ และระดับต่ำกว่าอำเภอมีโครงการสร้างสถานอนามัยให้ครบทุกตำบล โดยในสถานอนามัยจะมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับต่ำกว่าปริญญาตรีให้บริการเกี่ยวกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพ จากรายงานของกระทรวงสาธารณสุข โครงการนี้ใกล้บรรลุเป้าหมายแล้ว คือ มีโรงพยาบาลในทุกจังหวัด และร้อยละ ๙๓ ของอำเภอต่างๆ ทั่วประเทศ ก็มีโรงพยาบาลชุมชนแล้ว ส่วนสถานอนามัยนั้นก็มีแล้วทุกตำบล

สำหรับประชากรที่ด้อยโอกาส ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ ได้กำหนดว่า สำหรับ

ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่า ๒,๐๐๐ บาท/เดือน และคนโสดที่มีรายได้น้อยกว่า ๑,๕๐๐ บาท/เดือน ให้มีสิทธิในการรักษาพยาบาลฟรี

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของสวัสดิการสังคมด้านนี้ก็คือ จำนวนแพทย์และพยาบาลไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท เช่น ในเขตเมืองของต่างจังหวัด มีอัตราส่วนแพทย์ ๑ คน ต่อประชากร ๖,๒๓๗ คน ถ้าในชนบทห่างไกล แพทย์ ๑ คน ต่อประชากร ๑๐,๐๐๐ กว่าคน ในขณะที่กรุงเทพฯ แพทย์ ๑ คน ต่อประชากร ๗๒๐ คน เป็นต้น (สถิติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๔ : ๑๙๑) นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหาลูกหลานจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน ยิ่งทำให้ภาครัฐขาดแคลนแพทย์และพยาบาลที่จะบริการประชาชนในชนบท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย

ทางออกประการหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้ก็คือ การสร้างแรงจูงใจให้โรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมโครงการสวัสดิการสังคมของรัฐ ดังที่เป็นอยู่ในโครงการประกันสังคม ซึ่งยังต้องการค้นคว้าและศึกษาต่อไป งานวิจัยในประเด็นนี้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อนโยบาย มาตรการ และโครงการด้านนี้

การบริการสังคมด้านอื่นๆ คือ การเคหะสงเคราะห์ มีหน่วยงานหลักอยู่สองหน่วยงานที่ทำหน้าที่เด่นชัด คือ การเคหะแห่งชาติและธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติมีภารกิจด้านการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ด้วยการสร้างบ้านหรืออาคารชุดราคาถูกขายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้จัดบริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย บริการประชาชนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แม้ว่าทั้งสองหน่วยงานจะดำเนินงานในด้านนี้อย่างเต็มที่ แต่ยังมีผู้ด้อยโอกาสอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถได้รับบริการ เนื่องจากว่า การบริการด้านนี้ยังต้องอาศัยความสามารถในการหารายได้ของผู้รับบริการ ถ้าผู้รับบริการมีความสามารถน้อยหรือไม่สามารถรับผิดชอบต่อการหนี้สิน ก็ไม่สามารถได้รับบริการ อีกด้านหนึ่ง สองหน่วยงานต้องคำนึงถึงต้นทุนและกำไร ไม่สามารถให้บริการในลักษณะที่จะทำให้หน่วยงาน

ขาดทุน จึงไม่อาจจะบริการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสที่มีความจำเป็นเรื่องที่อยู่อาศัยแต่มีรายได้ไม่พอ

ส่วนทางด้านการบริการจัดหางาน หน่วยงานที่ให้บริการด้านนี้คือ กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หน่วยงานนี้พยายามเป็นสื่อกลางที่จะจัดให้ผู้ต้องการงานทำและผู้ที่ต้องการแรงงานได้พบกัน โดยการจัดงานวันนัดพบแรงงานในหลายๆ แห่ง ปีละหลายครั้ง รวมทั้งการบริการข่าวสารข้อมูลตลาดแรงงานให้ผู้ที่ต้องการหางานได้ทราบ ทั้งงานในประเทศและต่างประเทศ ปัญหาของการจัดหางานก็คือ ยังขาดแคลนข้อมูลทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน งานการสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานจึงเป็นสิ่งเร่งด่วน ความเป็นจริงก็คือว่า นอกจากวันนัดพบแรงงานแล้ว ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแทบจะไม่ได้ติดต่อขอรับบริการจากกรมจัดหางานเลย สำนักงานจัดหางานของเอกชนจึงยังคงมีบทบาทเป็นด้านหลักในเรื่องนี้ ทั้งนี้ ที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่บ่อยๆ ว่า สำนักงานจัดหางานของเอกชนบางแห่งมีการส่อลวงและเอาเปรียบแรงงาน

อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในด้านการส่งคนงานไปทำงานในตลาดต่างประเทศ เพราะทางกระทรวงแรงงานฯ ได้มีความพยายามที่จะติดต่อกับรัฐบาลที่ต้องการแรงงานไทย และได้มีการเจรจาระดับรัฐบาลเกี่ยวกับการจ้างแรงงานไทย ทำให้ลดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานลงไปได้บ้าง บริษัทนายหน้าจัดหางานก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อตกลงมากขึ้น ต่างประเทศก็พอใจที่จะติดต่อผ่านทางรัฐบาลมากขึ้น แทนที่จะติดต่อผ่านบริษัทนายหน้าทั้งหมดเหมือนยุคก่อนๆ แต่โดยรวมแล้วปัญหาต่างๆ ที่ยังแก้ไขไม่ได้ยังมีอีกมาก

กล่าวโดยสรุป ความรู้ความเข้าใจในด้านสวัสดิการสังคมขั้นต่ำ หรือ Social Safety Nets ในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป กรอบความคิด (paradigm) และนโยบายด้านนี้ขยายกว้างขึ้น ไม่ได้คิดแค่ว่า เหมือนยุคก่อนๆ ว่า สวัสดิการสังคมคือการช่วยเหลือประชาชน หรือสงเคราะห์ประชาชนผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น แต่รวมถึงประกันสังคมและ

บริการสังคมด้วย และทั้งสามด้านนี้ก็มิใช่โครงการและการปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว แต่ความรู้ความเข้าใจในบางด้าน รวมทั้งประสิทธิภาพของการทำงาน และความครอบคลุมยังคงต้องมีการศึกษา ค้นคว้า และพัฒนากันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานทั้งสามด้านนี้ ภาคเอกชนก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดการอยู่ด้วยจำนวนมาก เครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมก็เป็นจักรกลอีกตัวหนึ่งในการบริการสวัสดิการขั้นต่ำหรือ Social Safety Nets ในสังคมไทย และเป็นส่วนที่ยังขาดการศึกษาวิจัยทั้งระดับลึกและระดับกว้างอีกมาก

ความจริงงานศึกษาวิจัยทางด้านการศึกษา สาธารณสุข สังคม สงเคราะห์ และประกัน สังคม รวมไปถึงการช่วยเหลือกันเองของประชาชนก็มีมากมายหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่การศึกษาวิจัยเหล่านี้เป็นการศึกษาแบบแยกส่วน ไม่มีการศึกษาที่จะเชื่อมต่อ ถักทอ ให้งานเหล่านี้ เป็นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมหรือไม่มีการทำให้องค์ประกอบเหล่านี้เชื่อมต่อกันเป็น "เรือนร่าง" เดียวกัน

ดังนั้น ในการศึกษาของคณะวิจัยเรื่องแนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม คือ การบูรณาการให้องค์ความรู้ด้านต่างๆ เหล่านี้เชื่อมต่อประสานกันเป็นโครงข่าย หรือให้เป็นร่างเดียวกัน การบูรณาการนี้อุปมาเหมือนกับการสร้างมนุษย์ให้มีชีวิตอยู่ได้และทำงานเลี้ยงชีพได้ สร้างผลผลิตให้แก่สังคมได้

ในการสร้างมนุษย์นี้ ใช้การศึกษาสร้างศีรษะและมันสมอง ใช้การสาธารณสุขสร้างร่างกายและอวัยวะ เมื่อเป็นมนุษย์ มีชีวิตและทำงานได้แล้ว ก็ใช้การประกันสังคมทำให้มนุษย์นี้มีชีวิตอย่างมั่นคงปลอดภัย แต่ถ้ามนุษย์นี้สร้างขึ้นมาแล้วโชคร้ายกลายเป็นคนด้อยโอกาส ประสบปัญหาชีวิตช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ก็ใช้การสังคมสงเคราะห์เข้าไปโอบอุ้มดูแล

การบูรณาการถักทอขององค์ประกอบต่างๆ ให้เป็นโครงข่ายหรือเป็น

เรือนร่างเดียวกันจึงต้องยึดหลักการให้ “คน” เป็นศูนย์กลาง องค์ประกอบที่จัดนามาก็เพื่อนำมาสร้างสรรคประกอบให้เป็น “คน” ที่สมบูรณ์ มีคุณภาพและประสิทธิภาพ คนที่สมบูรณ์จึงต้องเป็นคนที่มิตติปัญญา พละนาถัย สมบูรณ์ จิตใจดีงาม การศึกษา การสาธารณสุข การประกันสังคม และการสังคมสงเคราะห์ คือองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง จึงต้องทำให้แต่ละส่วนมีคุณภาพและประสิทธิภาพ เมื่อนำมาเชื่อมต้อเป็นเรือนร่างเดียวกันแล้วก็จะทำให้ได้ “คนที่สมบูรณ์”

“คนที่สมบูรณ์ย่อมไม่ใช่คนหัวโต แต่ตัวลึบ หรือหัวเล็กสมองลึบ แต่ตัวใหญ่ หรือมีแต่ความพิกลพิการ มีแต่ความด้อยโอกาส” เพราะคนประเภทนี้ย่อมไม่อาจมีชีวิตอยู่เพื่อช่วยเหลือตนเองและสังคมได้

๕. สรุป

จากการสำรวจสถานการณ์ขององค์ความรู้ Social Safety Nets พบว่า แท้จริง Social Safety Nets ก็คือ การจัดสวัสดิการสังคมขั้นต่ำให้แก่กลุ่มเป้าหมายในสังคม เพื่อช่วยเหลือป้องกันมิให้คนกลุ่มนี้ประสบภาวะทุกข์ยากลำบากเกินไป จนนำไปสู่การก่อปัญหาสังคมอื่นๆ

ที่ต้องใช้ Social Safety Nets แทนคำว่าสวัสดิการสังคมขั้นต่ำ ก็คงเป็นเพราะว่า ประการแรก ต้องการสร้างภาษาและความหมายให้เป็นเอกลักษณ์ของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของ “รัฐสวัสดิการ” ที่มีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างหลากหลายทั่วถึงทุกกลุ่มคนและชนชั้น ด้วยมูลค่าที่สูง (ร้อยละ ๑๕ - ๓๐ ของ GDP) และเป็นการจัดการโดยรัฐ ขณะที่ลัทธิเสรีนิยมใหม่ต้องการลดบทบาทของรัฐ ลดภาระของงบประมาณ จึงต้องการจัดสวัสดิการสังคมให้เฉพาะกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น และจัดให้ด้วยมูลค่า “ขั้นต่ำ” ไม่เป็นภาระต่องบประมาณมากนัก ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ครัวเรือนและเครือข่ายทางสังคมจัดสวัสดิการกันเองตามแนวทางของการทำให้เป็นเอกชน (privatization)

ปัญหาในทางแนวคิดและทฤษฎีอยู่ที่ว่า การลดสวัสดิการโดยรัฐ แล้วผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมนั้น จะมีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน ประสิทธิภาพของสวัสดิการสังคมจะเกิดขึ้นได้ทั่วถึงหรือไม่ ? นี่เป็นคำถามหลัก เนื่องจากเอกชนในสังคมที่เป็นทุนนิยม ย่อมเน้นผลประโยชน์ส่วนตน ธุรกิจก็เน้นกำไร แม้จะมีองค์กรกุศลต่างๆ องค์กรกุศลก็ต้องมีงบประมาณ การรับบริจาคจากสังคมจะเพียงพอต่อการจัดสวัสดิการสังคมหรือไม่ เครือข่ายชุมชนจะสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็งพอที่จะเกื้อกูลสวัสดิการของสมาชิกได้พอเพียงหรือไม่ เปล่า หากสถาบันการศึกษา การแพทย์ และการสาธารณสุขส่วนใหญ่ ดำเนินงานโดยเอกชนตามลัทธิเสรีนิยมใหม่ สถานประกอบการประเภทนี้ของเอกชนจะเกื้อกูลต่อการจัดสวัสดิการสังคมให้พอเพียงได้หรือไม่

เพราะฉะนั้น ในการรับเอากรอบความคิด Social Safety Nets และลัทธิเสรีนิยมใหม่เข้ามาใช้ในสังคมไทย จำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ พิจารณาถึงผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม และธรรมชาติของระบบเศรษฐกิจ ขณะนี้ความคิดสองแนวทางกำลังเกิดขึ้นในระบบการจัดสวัสดิการสังคม แนวทางหนึ่ง คือการจัดทรัพยากรเพื่อสวัสดิการสังคมโดยอำนาจรัฐ หรือรัฐเป็นผู้กำหนดว่า จะจัดให้ใคร อย่างไร และจำนวนเท่าไร อีกแนวทางหนึ่งให้เป็นเรื่องของความสามารถของแต่ละคนในการแสวงหาสวัสดิการจากระบบตลาด หรือใช้อำนาจซื้อซื้อหาสวัสดิการจากตลาด รัฐเข้าไปจัดสวัสดิการให้เท่าที่จำเป็น และจัดให้สำหรับคนบางกลุ่มเท่านั้น

บนสองแนวทางนี้จะมีทางเลือกทางที่สามหรือไม่ ? ถ้ามีคืออะไร ? อย่างไร ? และเท่าไร ? ใครเป็นผู้กำหนด ? ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็เพื่อสรุปเป็นคำถามว่า

(๑) งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการเสนอองค์ความรู้เรื่อง Social Safety Nets เพื่อให้เข้าใจตรงกันว่า ที่ธนาคารโลก IMF และ ADB มักจะพูดถึง Social Safety Nets นั้น เขามีหมายถึงอะไร ? เขามีแนวคิดเรื่องนี้อย่างไร ? มันมี

ความสำคัญต่อเศรษฐกิจสังคมอย่างไร ? (ในทัศนะของเขา)

(๒) มาช่วยกันค้นหาว่า สิ่งที่เราได้รับรู้และเข้าใจแล้วนี้ เราเห็นด้วยหรือไม่ ? มันดีหรือไม่ดีอย่างไร ? ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ? ถ้าเราจะนำมาใช้ในประเทศไทย เราจะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรให้สอดคล้อง เหมาะสมกับสังคมไทย

(๓) ในการที่จะปรับปรุงแก้ไขนั้น เราต้องคำนึงถึงข้อมูลและข้อเท็จจริงอะไรบ้างเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย

การค้นหาเหตุผลและข้อเท็จจริงเพื่อตอบคำถามในสามข้อนี้ คือภารกิจของงานวิจัยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมประชาสัมพันธ์, ๒๕๓๐, แผนประชาสัมพันธ์แม่บท (๒๕๒๙ - ๒๕๓๔), โรงพิมพ์ ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีภาคกลาง

_____, ๒๕๒๒, ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม เอกสารลำดับที่ ๓๔ เล่มที่ ๑/๒๕๑๔ โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, ๒๕๓๔, แผนพัฒนาสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ, เอกสารทางวิชาการ ลำดับที่ ๒๕๗ เล่มที่ ๑๘/ ๒๕๓๔

จิราลักษณ์ จงสถิตย์มั่น, ๒๕๓๕, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ (คำบรรยาย), คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ๒๕๔๑, เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ ๗ คนจนไทยในภาวะวิกฤติ, กรุงเทพฯ : เอดิชั่นเพรสโปรดักส์ จำกัด

_____, ๒๕๓๘, “ทรัพยากรมนุษย์กับสวัสดิการสังคม” ใน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย ตอนที่ ๖, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คัดคิดรี บริบาลบรรพตเขตต์, ๒๕๓๕, ระบบความมั่นคงทางสังคม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถิตสารานันท์ พ.ศ. ๒๕๓๔

สมาลี ปิตยานนท์, “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการศึกษาและการฝึกอบรม” ใน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย ตอนที่ ๓, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ไสว พรหมณี, ๒๕๓๖, สาส์นจากอธิบดีถึงเพื่อนข้าราชการและเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ ใน นิตยสารกรมประชาสงเคราะห์, กันยายน - ตุลาคม

ภาษาอังกฤษ

ICFTU - APRO, ๒๕๔๒, การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิก เพื่อพรุ่งนี้ที่ดี



กว่านี้ : แดงการณและข้อเสนอนะ, กรุงเทพฯ : สภาแรงงานแห่งประเทศไทย

AIC. 1981. *The Swedish Labour Movement*. Stockholm : Torlindmark.

Atkinson, T. 1992. *Toward a European Social Safety Net ?*. *Fiscal Studies*, Vol. 13 No. 2 Aug : 41 - 53.

Ban, N. 1990. *Economic Theory and the Welfare State : a Survey and Reinterpretation*. *Discussion Paper*. London : London School of Economics.

Boston, J. 1993. *Reshaping Social Policy in New Zealand*. *Fiscal Policies*, Vol. 14 No. 3 Aug : 64 - 85.

Canaan, R. 1999. *Our Hidden Safety Net*. *Brookings Review*, Vol. 17 No. 2 : 50 - 53.

Doyle, K. 1998. *Microfinance in the Wake of Conflict : Challenges and Opportunities*. Maryland : USAID.

Etzioni, A. 1996. *Post - Election Safety Nets. Challenge*, Vol. 39 No. 6 : 4 - 7.

Far Eastern Economic Review. October 8, 1998.

Ferreira, F., Prenzushi, G. and Ravallion, M. 1999. *Protecting the Poor from Macroeconomic Shock : an Agenda for Action in a Crisis and Beyond*. Washington DC : World Bank.

ILO. 1998. *The Social Impact of the Asian Financial crisis*. Technical Report for Discussion at the High - Level Tripartite Meeting on social Responses to the Financial Crisis in East and South - East Asian Countries. Bangkok. 22 - 24 April 1998.

Jimenez, Emmanuel. 1999. *Issues in Modernizing Social Safety Nets*. Presented to Manila Social Forum, The New Social Agenda for Central, East & Southeast Asia. Organized by World Bank. 9 - 12 November 1999.

- Kelles, Anita. 1999. *Social Inclusion of Vulnerable Groups. A Background Paper for the ADB/World Bank Social Forum 9 - 12 November 1999*. Manila
- Khandker, S.R. 1998. *Fighting Poverty with Microcredit : Experience in Bangladesh*. Washington DC : World Bank.
- Marx, K. (Ben Fowkes trans.). 1977. *Capital vol. 1* New York : Vintage Books.
- Meek, R. L. 1973. *Studies in the Labour Theory of Value*. London : Lawrence & Wishart.
- NESDB. Jan 1999.
- Neuhaus, R. 1979. *Social Security*. Germany : Fes Brunswick.
- Orlowski, L. T. 1995. *Social Safety Nets in Central Europe : Preparation for Accession to the European Union ?*. *Comparative Economic Studies*, Vol. 37. No. 2 : 29 - 48.
- Royal Commission on Social Security (1972) .
- Royal Commission on Social Security. 1972. *Report on Social Security in New Zealand*. Wellington : Government Report.
- Royal Swedish Academic of Sciences. 1998. *Press Release : the Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory Of Alfred Nobel 1998*. Retrieved September 20, 1999 from the World Wide Web : [http : //www.nobel.se/announcement -98/economics 98.html](http://www.nobel.se/announcement-98/economics 98.html).
- Stiglitz, J. E. 1998. *Toward a New Paradigm for Development : Strategies, Policies and Processes*. Oct 19. Geneva.
- The World Bank. 1997. *Poverty Reduction and The World Bank : Progress in Fiscal 1996 and 1997*. Washington D.C.
- Vatikiotis, M. 1998. *No Safety Net*. *Far Eastern Economic Review*, Oct 8. : 10 - 16.

• เกี่ยวกับผู้เขียนบทความ •

๑. รองศาสตราจารย์ ดร. สุธี ประศาสน์เศรษฐ
คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒. รองศาสตราจารย์ ดร. จันทนา บรรพศิริโชติ
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓. อาจารย์ ดร. โชคชัย สุทธาเวช
มหาวิทยาลัยเอเซียอาคเนย์

๔. รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ
คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

● ภาคผนวก ●

เอกสารบริบูรณ์
ในวรรณคดี ปรีดี พนมยงค์

เอกราชบริบูรณ์ ในทรรณะ ปรีดี พนมยงค์*

เอกราช...! เอกราช...! เอกราช...!

อดีตกาลคำนี้ทำให้นึกย้อนไปถึงประเทศเพื่อนบ้านเราในบริบทของ ยุคจักรวรรดินิยม พม่าในอาณานิคมของอังกฤษ ลาวในอาณานิคมของ ฝรั่งเศส และทำให้สยามประเทศมองตัวเองอย่างทะนงว่ามีเคยสูญเสีย เอกราชให้แก่ผู้ใด

มากยิ่งขึ้นกว่าการถูกยึดหรือจำกัดบริเวณทางกายภาพ คือการครอบ ครองทางความคิด... คือทรรณะหนึ่งของคนบางกลุ่มที่มองประวัติศาสตร์ ด้วยความรู้สึกขัดแย้ง และมองที่ปัจจุบันอย่างหัวนวดก

ในวาระครบรอบ ๑๐๐ ปีชาตกาลของรัฐบุรุษอาวุโสของชาติ บุคคลสำคัญของโลก ปรีดี พนมยงค์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ จัดสัมมนาเรื่อง “เมืองไทยในความไม่ฝันของปรีดี พนม ยงค์”

นำเสนอบทความวิชาการ ดร. สุธาสัย ยิ้มประเสริฐ จากคณะอักษร

* จาก มติชนรายวัน ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓

ศาสตราจารย์ฟาลงกรณมหา
วิทยาลัย ในหัวข้อ “เอกราช
ในอุดมคติของปรีดี พนม
ยงค์”...!

เมื่อสยามประเทศลง
นามในสนธิสัญญาเบาว์ริง
กับอังกฤษในปี ๒๓๙๘ จำ
ต้องยินยอมให้อังกฤษมีสิทธิ
สภาพนอกอาณาเขต คือ
เมื่อชาวอังกฤษและคนใน
บังคับของอังกฤษกระทำ
ความผิดในราชอาณาจักร
สยามแล้ว มิต้องขึ้นศาล



สยาม แต่พิจารณาคดีในศาลกงสุลที่อังกฤษจัดตั้งขึ้นเอง นอกจากนี้ ยัง
ต้องยกเลิกภาษีทุกชนิดแก่สินค้าอังกฤษ นอกจากภาษีสินค้าเข้าซึ่งเก็บ
ได้ไม่เกินร้อยละ ๓

ความได้เปรียบเหนือรัฐไทยในลักษณะเช่นนี้ ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ
ให้ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายเอาเป็นต้นแบบ ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส สหรัฐ
อเมริกา โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ ปรัสเซีย ออสเตรีย - ฮังการี รวมทั้ง
ญี่ปุ่น

และในขณะที่ญี่ปุ่น ซึ่งในอีกด้านหนึ่งก็ถูกเอารัดเอาเปรียบจาก
มหาอำนาจตะวันตก ดำเนินการปลดแอกตัวเองด้วยการปรับปรุงระบบ
กฎหมายให้เป็นแบบตะวันตก เพื่อยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและ
เงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ

รัฐสยาม ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กลับให้การเจรจากับแต่
ประเทศตะวันตกอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในทรวงของชนชั้นน่านนั้น การมี

มีประมวลกฎหมายแบบตะวันตกนั้นไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วน เพราะสยาม
“ไม่มีปัญหาเอกราช”

การที่พระมหากษัตริย์ยังทรงครองราชย์และรักษาพระราชอำนาจ
สูงสุดไว้ได้อย่างต่อเนื่องหมายถึง “สยามมีเอกราชอยู่เสมอ”...!

ตรงกันข้าม ในทศวรรษของปัญญาชนรุ่นใหม่ที่มีพื้นฐานจากสามัญ
ชนและข้าราชการระดับล่าง จึงต่อมากลายเป็น “กลุ่มผู้เปลี่ยนแปลง
การปกครอง” พวกเขามองถึง “ปัญหาเอกราชของสยาม” ๓ ประการ คือ
เอกราชทางการศาล ทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง อันบังเกิดขึ้นจาก
สิทธิสภาพนอกอาณาเขตและสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกับประเทศมหาอำนาจ
ความไม่เสมอภาคเหล่านี้คือ “เอกราชไม่บริบูรณ์”

“เอกราชบริบูรณ์”....!

ผู้บัญญัติศัพท์นี้คือ อ. ปรีดี พนมยงค์....!

“...สนธิสัญญากับนานาประเทศ ซึ่งได้ผูกมัดมิให้ชาติของเราสร้าง
ความเจริญขึ้นได้ตามใจเรามานานนักหนานั้น ได้เป็นผลสำเร็จลงด้วย
ความมีไมตรีจิตต่อนดีของนานาชาติ เราได้เอกราชทางศาล สามารถที่จะ
ตัดสินอรรถคดีได้โดยมิต้องให้นานาชาติเข้ามาเกี่ยวข้องแทรกแซง เรา
สามารถที่จะขึ้นพิทักษ์อธิปไตยเข้าได้ตามควรแก่ความพอใจของเราเอง เรา
สามารถที่จะออกกฎหมายทุกชนิดเพื่อให้พี่น้องชาวไทยมีอาชีพสมกับที่เป็น
ชาติเอกราชนั้นได้ และในที่สุด เราก็ได้ฉลองสนธิสัญญาของเราด้วยความ
ภาคภูมิใจ”

เป็นสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี พล.ต. หลวงพิบูลสงคราม ใน
วโรกาสประกาศ “วันชาติไทย” ๒๔ มิถุนายน ๒๔๘๒ พร้อมกันนั้นก็
ติดตามมาด้วยการสร้าง “อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย” ในปีเดียวกัน

“เอกราช” ดังที่กล่าวข้างต้นทั้งหมด มิใช่ความบังเอิญหรือสยบหู

ด้วยถ้อยคำ เป็นการให้ความหมายที่แตกต่างต่อปัญหาเอกราช ระหว่าง "ผู้นำในระบอบเก่า" และ "กลุ่มผู้นำคณะราษฎร" ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลง "วันชาติ" และ "อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย" ก็คือการเฉลิมฉลองเอกราชและปลดแอกจากสนธิสัญญาเบาว์ริงและบรรดาข้อตกลงทั้งหลายกับบรรดามหาอำนาจอันไม่เป็นธรรมต่อประเทศไทย

ย้อนไปหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ "เอกราช" เป็นข้อแรกในหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎร ซึ่งร่างโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์

"จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลายให้มั่นคง เช่น

เอกราชในทางการเมือง หมายความว่า รัฐบาลของเราจะต้องสามารถจัดการบ้านเมืองภายในได้ตามอำเภอใจ ให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองของตน ในดินแดนต่างประเทศ เป็นต้น

เอกราชในการศาล หมายความว่า จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปตามกฎหมายบ้านเมือง โดยปราศจากอำนาจใดๆ มาบังคับ

เอกราชในทางเศรษฐกิจ หมายถึงว่า ให้พวกเราทำมาหากินได้โดยเต็มที่ เพื่อความเจริญแก่ตนและประเทศของเรา"

ตามมาด้วยการปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัยและแก้ไขสัญญาระหว่างประเทศอันอยู่ติรธรรมทั้งหลาย...

สรุปคือ เอกราชในความใฝ่ฝันของ ปรีดี พนมยงค์ เป็นความใฝ่ฝันร่วมกับผู้นำยุคใหม่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ที่ต้องการให้สยามประเทศมี "เอกราชบริบูรณ์" ซึ่งไม่มีอำนาจอื่นใดมาทับซ้อนได้ ซึ่งก็คือการมี "อธิปไตยสมบูรณ์" บนแผ่นดินสยาม...

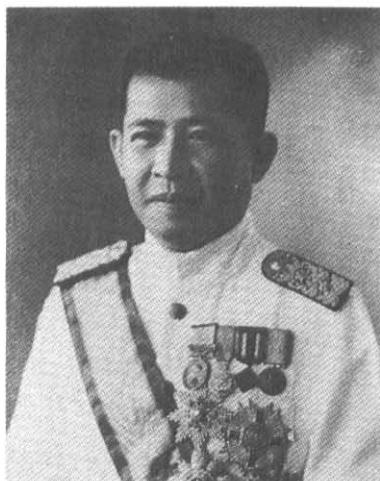
มากยิ่งขึ้นกว่าการถูกยึดหรือจำกัดบริเวณทางกายภาพ คือการครอบครองทางความคิด คือ ทรรศนะหนึ่งของคนบางกลุ่มที่มองประวัติศาสตร์ด้วยความรู้สึกขัดแย้ง และมองที่ปัจจุบันอย่างหวั่นวิตก



ภาคผนวก

เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่ถูกจูโจมจากกระแสนะวันตก ธนาคาร
โลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย
องค์กรเหล่านี้ที่เข้ามาเพื่อการปล่อยกู้และให้เงินช่วยเหลือ พร้อม
เงินช่วยเหลือมากมายต่อประเทศไทยในปัจจุบัน ถูกมองด้วยทรรศนะเช่นนี้

ภาคผนวก
(พิเศษ)



รัฐบาลอาวุโส ปรีดี พนมยงค์
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ระหว่าง พ.ศ.๒๔๘๔-๒๔๘๘)

สถาบันพระมหากษัตริย์ กับรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์

ท่านนายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่านอธิการบดี ท่านที่เคารพ
ทุกๆ ท่าน ในการกล่าวเรื่อง คุณูปการของท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ที่มีต่อ
สังคมไทย ควรเริ่มต้นด้วยสังขธรรม สังขธรรมประการหนึ่งคือ ความเป็นจริงที่ว่า
สรรพสิ่งทั้งหลายล้วนเปลี่ยนแปลง สรรพสิ่งทั้งหลายเป็นอนิจจัง นั่นคือ ทุกสิ่ง
ทุกอย่างล้วนเปลี่ยนแปลงทั้งสิ้น ตั้งแต่จักรวาลไปจนถึงอะตอม ท่ามกลางกระแส
ของความเปลี่ยนแปลง ถ้ามีระบบใดระบบหนึ่งที่ปรับตัวไม่ได้ ระบบนั้นย่อมเกิด
วิกฤตและเสื่อมสลายไป นี่เป็นความจริงที่เกิดขึ้นกับระบบทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็น
ระบบชีวิตตั้งแต่จุลินทรีย์ไปจนถึงไดโนเสาร์ องค์กร สถาบัน บริษัท ตลอดจน
ไปจนถึงอารยธรรมต่างๆ เช่น อารยธรรมเมโสโปเตเมีย กรีก และโรมัน เป็นต้น
อารยธรรมเหล่านี้ล้วนเสื่อมสลายไปเพราะปรับตัวไม่ได้ท่ามกลางกระแสความ
เปลี่ยนแปลง ต้นเคาของการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของโลกในปัจจุบันเกิดขึ้นเมื่อ
๓๐๐ ปีก่อน เริ่มต้นด้วยการปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์ อันนำไปสู่การปฏิวัติทาง
อุตสาหกรรม ซึ่งนำไปสู่อำนาจ และการแผ่ขยายอำนาจของมหาอำนาจตะวันตก
ไปทั่วโลก อันก่อให้เกิดกระแสของการเปลี่ยนแปลงที่เชียวกรากไปทั่วโลก กระทบ
ประเทศน้อยใหญ่ทุกประเทศทั่วไป การที่ประเทศต่างๆ จะปรับตัวต่อกระแสการ
เปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของโลก เป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะการที่จะปรับวิธีคิด
และปรับโครงสร้าง ไม่ว่าสังคมใดสังคมหนึ่ง เป็นเรื่องที่ยากมาก ประเทศต่างๆ
จึงประสบภัยพิบัติด้านอื่นๆ เช่น ความขัดแย้ง สงคราม ความผันผวนรุนแรง
ในสังคม วิกฤตการณ์วัฒนธรรม หรือวิกฤตการณ์ในรากเหง้าของตนเอง

พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๔ และโดยเฉพาะรัชกาลที่ ๕ ทรงพยายามปรับ
ประเทศไทยให้มีความเป็นสมัยใหม่ กระแสความเปลี่ยนแปลงของความเป็นสมัย
ใหม่ของประเทศไทยและของโลกก่อให้เกิดความเครียดเชิงโครงสร้างในสังคมไทย
เพราะโครงสร้างทางสังคมปรับตัวไม่ได้ง่ายๆ ความเครียดเชิงโครงสร้างนำไปสู่

จากคำกล่าวเปิดงานปรีดี พนมยงค์ หน้าตึกโดม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๑๐
พฤษภาคม ๒๕๔๐ โดย ศน.ประเวศ วะสี

ความรุนแรงได้ ดังที่มีความพยายามที่จะก่อการปฏิวัติรัฐประหารที่เรียกว่า กบฏ
ในรัชกาลที่ ๖

ในสมัยรัชกาลที่ ๗ เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ที่เรียกว่า The Great Depression of ๑๙๓๐ เป็นกระแสใหญ่อีกกระแสหนึ่งที่เพิ่มความเครียดให้สังคมไทย ความเครียดเพราะกระแสความเปลี่ยนแปลงจะผลิตปัญหารุนแรงต่างๆ เข้าใส่รัฐบาลที่รวมศูนย์อำนาจ ถ้าโครงสร้างอำนาจยังรวมศูนย์ ไม่ว่ารัฐบาลนั้นจะเป็นพระมหากษัตริย์ หรือทหาร หรือพลเรือน ดังที่เราเห็นอุบัติเหตุเภทภัยที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลต่างๆ เรื่อยมา การเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยสันติวิธีเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ ย้ายบทบาทจากจุดศูนย์รวมทางการเมือง อันเป็นจุดที่ล่อแหลมกลายเป็นศูนย์รวมทางจิตวิญญาณ ซึ่งพ้นอันตรายจากความเครียด และการเป็นเป้าหมายการเมือง ทำให้เกิดความมั่นคงในสถาบันพระมหากษัตริย์สืบมา

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์มีความปลอดภัยและมั่นคงยิ่งขึ้น ถ้าศึกษาความคิด บทบาท และพฤติกรรมของอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นมันสมองของคณะราษฎร ทั้งในระหว่างการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และหลังจากนั้น จะเห็นว่าอาจารย์ปรีดี คือผู้พยายามพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ นี่จะเป็นการตรงข้ามกับความพยายามสร้างภาพให้สังคมไทยเข้าใจไปว่าอาจารย์ปรีดีเป็นปฏิปักษ์กับสถาบันพระมหากษัตริย์ ท่านผู้มีเกียรติครับ ประสพการณ์ตรงอาจจะหลอกเราได้ เช่น ประสพการณ์โดยตรงกับพื้นผิวโลกจะทำให้เราคิดว่าโลกแบนเพราะเราเห็นอยู่ทุกวี่ทุกวัน เราจะสรุปว่ามันแบน แต่การประมวลความรู้โดยอาศัยหลักฐานต่างๆ สามารถสรุปได้ว่าโลกกลม จากประสพการณ์ตรงจะคิดว่าดวงอาทิตย์โคจรรอบโลกเพราะเราเห็นดวงอาทิตย์ขึ้นทางทิศตะวันออกทุกเช้าและตกทางทิศตะวันตกอยู่ทุกเย็น มนุษย์จะเชื่อเช่นนั้นว่าดวงอาทิตย์โคจรรอบโลก แต่การประมวลความรู้โดยหลักฐานต่างๆ สามารถสรุปได้ว่า โลกหมุนรอบดวงอาทิตย์ ฉะนั้นประสพการณ์ตรงอาจทำให้เราเข้าใจผิดได้ แต่การประมวลความรู้โดยหลักฐานต่างๆ ทำให้เรารู้ความจริง

เรื่องท่านอาจารย์ปรีดี เช่นกัน ได้มีผู้สนใจสร้างภาพว่าท่านเป็นปฏิปักษ์กับสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่การประมวลความรู้โดยหลักฐานต่างๆ จะพบความจริง ซึ่งตรงกันข้ามคือ ท่านเป็นผู้ที่พยายามที่จะพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ทั้งในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงที่ท่านมีอำนาจทางการเมืองและในช่วงที่ท่านไม่มีอำนาจแล้ว จนวาระสุดท้ายในชีวิตของท่าน ถ้าวิญญูชนใช้การประมวลความรู้โดยหลักฐานจะพบความจริงตามนี้ ความจริงที่ตรงข้ามกับการเล่าลือประดู่เรื่องดวงอาทิตย์โคจรรอบโลก หรือโลกโคจรรอบดวงอาทิตย์

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ ความจริงเป็นเรื่องสำคัญ ความจริง ความรัก ความสมานฉันท์ เป็นเรื่องที่ไม่ไปด้วยกันได้ ความไม่จริงก่อให้เกิดความเกลียดชังความเป็นปฏิปักษ์ และความแตกร้าง ประเทศไทยมีความแตกแยกกันมากเป็นสังคมทอนกำลัง จนไม่มีกำลังที่จะเผชิญวิกฤตการณ์ต่างๆ มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความรู้ ความรักและความสามัคคี ตามพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ถ้าคิดว่าท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เป็นปฏิปักษ์ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว จะมองไม่เห็นความดีของอาจารย์ปรีดี ซึ่งมีเป็นเอกประการ ถ้ารู้ความจริงว่าอาจารย์ปรีดีเป็นผู้พยายามพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ จะเห็นคุณูปการอันยิ่งใหญ่ต่อสังคมไทยของท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์

อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองแห่งนี้ โดยมุ่งที่จะสร้างคนที่มีการศึกษาจำนวนมากขึ้นมามีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย อาจารย์ปรีดีวางระบบการคลังของประเทศเมื่อเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจารย์ปรีดีพยายามวางความสัมพันธ์ที่ถูกต้องระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศเมื่อเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการแก้ไขสนธิสัญญาสิทธินอกอาณาเขตที่ไทยเสียเปรียบต่างประเทศและเสียศักดิ์ศรี หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่ถึง ๑๐ ปี เกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ญี่ปุ่นบุกไทย ยกทัพเข้ามาประเทศไทย และบังคับให้ประเทศไทยประกาศสงครามกับสัมพันธมิตร อาจารย์ปรีดีในขณะดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้ก่อตั้งขบวนการเสรีไทยเพื่อต่อต้านญี่ปุ่น เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามพันธมิตรถือว่าประเทศไทยแพ้สงครามด้วย อาจารย์ปรีดีใน

ฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และหัวหน้าขบวนการเสรีไทย ได้จึงประกาศ
สันติภาพเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๔๘๔ โดยถือว่าการประกาศสงครามเป็นโมฆะ
ประเทศไทยไม่มีการณีสงครามกับสัมพันธมิตร และดำเนินการเจรจากับฝ่าย
สัมพันธมิตรให้รับรองอิสรภาพของประเทศไทย

การประกาศสันติภาพของอาจารย์ปรีดีเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๔๘๔
เท่ากับเป็นการกู้อิสรภาพของประเทศไทย จากการตกเป็นเมืองขึ้นของสัมพันธมิตร
จากอุปการะในการรักษากันเมืองไว้เมื่อพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ได้ทรงตอบแทนคุณงามความดีของ
ท่านอาจารย์ปรีดี ด้วยการทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาให้ดำรงตำแหน่ง
รัฐบุรุษอาวุโส เป็นคนแรกและคนเดียวของประเทศไทย

ท่านรัฐบุรุษอาวุโสเป็นตัวอย่างของสามัญชนคนไทยที่มีความรักชาติบ้าน
เมืองอย่างแรงกล้า พยายามเรียนรู้จนเกิดปัญญา ใช้ปัญญาทำงานเพื่อประเทศ
ชาติ ดำรงตนอยู่ในความสุจริต ถูกต้อง มีความกล้าหาญ เป็นกำลังสำคัญใน
การก่อให้เกิดประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พิทักษ์สถาบัน
พระมหากษัตริย์ เชิดชู และพยายามพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ดำรงตำแหน่ง
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หัวหน้าขบวนการเสรีไทย นายกรัฐมนตรี เป็น
ผู้รักษากันเมืองไว้ในยามคับขัน ไม่ให้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศอื่น นับว่า
อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เป็นคนดีศรีสยามโดยแท้

การที่มีคนไทยคนหนึ่งเป็นคนดีถึงขนาดนี้ เป็นเรื่องหาได้ยาก ควรที่สังคม
ไทยโดยเฉพาะอนุชนคนรุ่นหลังจะได้รู้ความจริง มีความภูมิใจในความดีของ
เพื่อนร่วมชาติที่ทรงคุณงามความดีอันสูงยิ่งเช่นนี้ และเกิดความบันดาลใจที่จะ
ทำความดีเพื่อชาติบ้านเมือง

ท่านรัฐบุรุษอาวุโสเกิดเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๔๓ หรือตรงกับ
ค.ศ.๑๙๐๐ ในปี ค.ศ.๒๐๐๐ หรือปี พ.ศ.๒๕๔๓ ปีข้างหน้าท่านจะมีชาติกาลครบ
๑ รอบศตวรรษ ในโอกาสเช่นนี้ ประเทศไทยควรจะทำอะไรอันเป็นสัญลักษณ์
เพื่อให้สังคมไทยระลึกถึงคุณูปการอันยิ่งใหญ่ที่ท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์
รัฐบุรุษอาวุโสมีต่อสังคมไทย เพื่อก่อให้เกิดกำลังใจในชาติบ้านเมืองในการที่จะก้าว
เดินต่อไปข้างหน้า รัฐบาลควรเป็นเจ้าภาพจัดงานโดยจะเรียกว่า "งานฉลอง

๑ ศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลอาวุโสของไทย" หรือ "๑ ศตวรรษ ปรีดี คนดีศรีสยาม" หรือชื่ออื่นในทำนองนี้ก็ตาม ประกอบกับการสร้างสื่อในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้รู้จักคนไทยที่ประกอบคุณงามความดีแก่แผ่นดินเกิด นอกจากนั้นรัฐบาลควรจะดำเนินการเสนอให้ UNESCO ประกาศให้อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลอาวุโสของไทยเป็นบุคคลสำคัญของโลก เพื่อโลกจะได้รับรู้การมีบุคคลสำคัญระดับโลกของประเทศไทย

ท่านผู้มีเกียรติครับ ถ้ารัฐบาลได้ทำตามนี้จะเกิดความเป็นมงคล มงคลกับรัฐบาลเอง และมงคลกับสังคมไทย คนไทยนั้นถือเรื่องมงคล มงคลเกิดจากความจริง ความงาม ความถูกต้อง การมีความกตัญญูต่อกับคนที่มีความดีคุณงามความดีที่มีความกตัญญูต่อกับคนที่ควรกตัญญูต่อกับคนที่ ย่อมเป็นสังคมที่มีความเป็นมงคลอยู่ในตัว ในปี พ.ศ.๒๕๔๓ นี้ หรือ ค.ศ.๒๐๐๐ จะเป็นปีแห่งชาตกาลครบรอบศตวรรษของคนไทยผู้ทรงคุณวิเศษอีกท่านหนึ่ง คือ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี การประกาศเกียรติคุณของคนไทยผู้ทรงคุณงามความดีสูงสุดมากกว่า ๑ คน ไม่ใช่ข้อเสียหยาอะไร ตรงข้าม กลับจะเป็นไปในทางที่เป็นคุณยิ่งขึ้น เรายังมีคนไทยที่ทรงคุณงามความดีสูงจำนวนมากคนเท่าใดที่จะให้โลกได้รับรู้ ยังเป็นการดีเท่านั้น

ท่านผู้มีเกียรติครับ สังคมไทยควรจะล่วงพ้นการคิดอย่างชาดุมิถิภาวะ หรือคิดอย่างเด็กๆ ว่า ถ้ารักคนนี้ต้องไม่รักคนโน้น การคิดแบบแยกข้าง แยกพวก ได้ทำลายสังคมไทยมาากเกินแล้ว ควรจะปรับเปลี่ยนวิธีคิดมาเป็นการคิดแบบเชื่อมโยงเป็นบูรณาการ

ท่านที่เคารพครับ สังคมไทยตอนกำลังกันเองมามาก จนสังคมอ่อนแอ ถึงเวลาที่เราจะสร้างความรักความสามัคคี ความเป็นมงคล ให้เกิดขึ้นในชาติบ้านเมือง เพื่อสังคมไทยจะได้มีกำลังของแผ่นดินหรือภูมิพละในการดำเนินไปข้างหน้า สามารถเอาชนะอุปสรรคอันยากลำบากนานาประการ สามารถสร้างสันติภาพและสันติสุขให้เกิดขึ้นในแผ่นดินของเราให้จงได้ อันเป็นสิ่งปรารถนาสูงสุดของท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลอาวุโส ขอขอบพระคุณครับ

ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

เรื่อง การเสนอชื่อศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลสำคัญ
บรรจุไว้ในปฏิทินของยูเนสโก

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ ในการเสนอชื่อ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ไปยังองค์การยูเนสโก เพื่อขอให้องค์การยูเนสโกบรรจุชื่อไว้ในปฏิทินการเฉลิมฉลองบุคคลสำคัญและเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ (Anniversaries of great personalities and historic events) เนื่องในโอกาสครบรอบ ๑๐๐ ปีแห่งชาตกาล และให้ความเห็นชอบโครงการเฉลิมฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทั้งนี้ เนื่องจากในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จะเป็นวาระครบรอบชาตกาล ๑๐๐ ปี ของศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ อดีตผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ผู้ซึ่งประกอบคุณงามความดีอันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา ส่งเสริมและปลูกฝังจิตสำนึกในด้านการศึกษา สันติภาพ ตลอดจนประชาธิปไตยแก่ชาวไทยและชาวโลก และเป็นผู้ที่ได้สร้างคุณูปการอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติ และราษฎรไทย โดยได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต กล้าหาญ เสียสละ ในตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัฐบุรุษอาวุโส นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และเลขาธิการคนแรกของสภาผู้แทนราษฎรสยาม อันจะเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เยาวชนของชาติที่จะทำนุบำรุงบ้านเมืองต่อไป

ประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๓๖๑/๒๕๔๐

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์

ตามที่ในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จะเป็นวาระครบรอบ ๑๐๐ ปี ชาตกาลของศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณูปการอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติและราษฎรไทย เพื่อให้การจัดงานฉลองในวาระดังกล่าวดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งบุคคลรายนามต่อไปนี้เป็นกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ คือ

คณะกรรมการที่ปรึกษา

- | | |
|--------------------------------------|------------------------------|
| ๑. พระธรรมโกศาจารย์ (ปัญญานันทภิกขุ) | ๑๒. นายประเวศ วะสี |
| ๒. พระธรรมปิฎก (ประยุทธิ์ ปยุตโต) | ๑๓. นายพนัส สิมะเสถียร |
| ๓. ประธานรัฐสภา | ๑๔. นายมารุต บุญนา |
| ๔. ประธานศาลฎีกา | ๑๕. นายระพี สาคริก |
| ๕. ท่านผู้หญิงพูนศุข พนมยงค์ | ๑๖. นายสถาพร กวิตานนท์ |
| ๖. นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล | ๑๗. นายสุธี สิงห์เสนห์ |
| ๗. นายฉัตรทิพย์ นาถสุภา | ๑๘. นายเสน่ห์ จามริก |
| ๘. นายชวน หลีกภัย | ๑๙. นายเสม พริ้งพวงแก้ว |
| ๙. ม.ร.ว.เทพ เทวกุล | ๒๐. นายเสริมศักดิ์ ภารุณ |
| ๑๐. นายนิคม จันทรวิทุร | ๒๑. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ |
| ๑๑. นายประมวล สภาวสุ | ๒๒. นายอุทัย พิมพ์ใจชน |

คณะกรรมการอำนวยการ

- | | |
|--|--|
| ๑. นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| รองประธานกรรมการ | |
| ๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ | ๕. ประธานมูลนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป |
| ๓. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย | ๖. ประธานชมรม ต.ม.อ.ก.สัมพันธ์ |
| ๔. นายสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ | |
| กรรมการ | |
| ๗. ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร | ๑๐. ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ |
| ๘. ผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี | ๑๑. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย |
| ๙. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา | ๑๒. ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข |

๑๓. ผู้แทนสำนักงานประมาณ
๑๔. ผู้แทนกรมธนารักษ์
๑๕. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย
๑๖. ผู้แทนการสื่อสารแห่งประเทศไทย
๑๗. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทน
๑๘. ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาหรือผู้แทน
๑๙. ผู้แทนสำนักจุฬาราชมนตรี
๒๐. ผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย
๒๑. ผู้แทนมูลนิธิปรีดี พนมยงค์
๒๒. ผู้แทนมูลนิธิป๋วย อึ๊งภากรณ์
๒๓. ผู้แทนมูลนิธิโกลด์ คิมทอง
๒๔. ผู้แทนมูลนิธิซูวีย โอวาทวงษ์
๒๕. ผู้แทนมูลนิธิดวงประทีป
๒๖. ผู้แทนมูลนิธิเด็ก
๒๗. ผู้แทนมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม
๒๘. ผู้แทนมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์
๒๙. ผู้แทนมูลนิธิบูรณะชนบท
๓๐. ผู้แทนสถาบันสันติประชาธรรม
๓๑. ผู้แทนสมาคมธรรมศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์
๕๐. อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๕๑. นายพนม เี่ยมมประยูร
๕๒. นายพิภพ ธงไชย
๓๒. ผู้แทนสมาคมลัทธิเสรีภาพแห่งประเทศไทย
๓๓. ผู้แทนสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
๓๔. ผู้แทนคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย
๓๕. ผู้แทนองค์กรเครือข่ายเดือนตุลา
๓๖. ผู้แทนสมัชชาคนจน
๓๗. เลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย
๓๘. นายกองค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๓๙. ประธานสภานักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๔๐. นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ
๔๑. นายจาตุรนต์ ฉายแสง
๔๒. นายปรีชา สุววรรณ์
๔๓. นายพินิจ จารุสมบัติ
๔๔. นายพีรพันธ์ พาลสุข
๔๕. นายโกศล พลกุล
๔๖. นายสมคิด สืบตระกูล
๔๗. นายอดิสร เพียงเกษ
๔๘. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
๔๙. นายอารีเพ็ญ อุตรสินธุ์
- กรรมการและเลขานุการ
- กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการดำเนินงาน

๑. นายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๒. ประธานมูลนิธิเสรีไทยโกเศศ-นาคะประทีป
๓. อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๔. ประธานชมรม ต.ม.อ.ก. สัมพันธ์
๕. นางสาวศิริ สุวรรณสถิตย์
๖. ประธานอนุกรรมการฝ่ายศึกษาและประมวลผลงานของ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์
๗. ประธานอนุกรรมการฝ่ายดำเนินการเสนอชื่อ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ต่อองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ
- ประธานอนุกรรมการดำเนินงานภาครัฐ
- ประธานอนุกรรมการดำเนินงานภาคเอกชน
- กรรมการ
- ประธานอนุกรรมการฝ่ายจัดทำของที่ระลึกดวงตราไปรษณียากรและเหรียญกษาปณ์
- ประธานอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ
- ประธานอนุกรรมการฝ่ายการเงินและจัดหาทุน
- ประธานอนุกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์
- ประธานอนุกรรมการฝ่ายศิลปวัฒนธรรม
- ประธานอนุกรรมการฝ่ายนิทรรศการ
- ประธานอนุกรรมการฝ่ายจัดทำหนังสือที่ระลึก

๑๕. ประธานอนุกรรมการฝ่ายจัดทำสื่อเผยแพร่เกียรติคุณ รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ สำหรับเด็กและเยาวชน	๒๑. ประธานอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการสำนักวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง
๑๖. ประธานอนุกรรมการฝ่ายพิธีกรรมทางศาสนา	๒๒. ประธานอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์
๑๗. ประธานอนุกรรมการฝ่ายจัดประกวดภาพยนตร์ รางวัลพระเจ้าช้างเผือก	๒๓. ประธานอนุกรรมการฝ่ายประสานงาน
๑๘. ประธานอนุกรรมการฝ่ายรางวัลปรีดี พนมยงค์ สำหรับบุคคลผู้มีผลงานดีเด่นทางด้านประชาธิปไตยและสันติภาพ	๒๔. นางซุสึพร เกษโกวิท
๑๙. ประธานอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการอนุสรณ์สถาน ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์	๒๕. นางดุษฎิ บุญทัศน์กุล
๒๐. ประธานอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการอนุสรณ์สถาน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	๒๖. นายประณิต ภูมิถาวร
๒๑. นายพนม เอี่ยมประยูร	๒๗. นายวิษณุ วรัญญู
๒๒. นายพิภพ อังไชย	๒๘. นางวาณี สายประดิษฐ์
๒๓. นางสาววรรณิ์ สำนัญเวชย์	๒๙. นายสันต์ หัตถิรัตน์
๒๔. นายกมล กมลตระกูล	๓๐. นายสุรพล นิติไกรพจน์
	๓๑. นายเทว ไชจิรากร
	กรรมการและเลขานุการ
	คณะกรรมการดำเนินงานภาครัฐ
	กรรมการและเลขานุการ
	คณะกรรมการดำเนินงานภาคเอกชน
	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
	คณะกรรมการดำเนินงานภาครัฐ
	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
	คณะกรรมการดำเนินงานภาคเอกชน

คณะอนุกรรมการดำเนินงาน

๑. อนุกรรมการฝ่ายศึกษา วิจัยและประมวลผลงานของศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์
ผู้อำนวยการสถาบันปรีดี พนมยงค์ ประธานอนุกรรมการ
๒. อนุกรรมการฝ่ายดำเนินการเสนอชื่อ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ต่อองค์การศึกษาศาสนาธรรมและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ
นายวิเชียร วัฒนคุณ ประธานอนุกรรมการ
๓. อนุกรรมการฝ่ายจัดทำของที่ระลึก ดวงตราโปรณียากรและเหรียญกษาปณ์
อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประธานอนุกรรมการ
๔. อนุกรรมการฝ่ายวิชาการ
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประธานอนุกรรมการ
๕. อนุกรรมการฝ่ายการเงินและจัดหาทุน
นางสาววารี หะวานนท์ ประธานอนุกรรมการ
๖. อนุกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์
นายมานิจ สุขสมจิตร ประธานอนุกรรมการ
๗. อนุกรรมการฝ่ายศิลปวัฒนธรรม
นายศักดิ์ชัย บำรุงพงศ์ ประธานอนุกรรมการ

๘. อนุกรรมการฝ่ายนิทรรศการ
นายชาณุวิทย์ เกษตรศิริ ประธานอนุกรรมการ
๙. อนุกรรมการฝ่ายจัดทำหนังสือที่ระลึก
นายสัมพันธ์ พึ่งประดิษฐ์ ประธานอนุกรรมการ
๑๐. อนุกรรมการฝ่ายจัดทำสื่อเผยแพร่เกียรติคุณรัฐบุรุษอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์
สำหรับเด็กและเยาวชน
ผู้แทนมูลนิธิเด็ก ประธานอนุกรรมการ
๑๑. ประธานอนุกรรมการฝ่ายพิธีกรรมทางศาสนา
นายสันติสุข โสภณสิริ ประธานอนุกรรมการ
๑๒. ประธานอนุกรรมการฝ่ายจัดการประกวดภาพยนตร์รางวัลพระเจ้าช้างเผือก
นายโตม สุขวงศ์ ประธานอนุกรรมการ
๑๓. ประธานอนุกรรมการฝ่ายรางวัลปรีดี พนมยงค์ สำหรับบุคคลผู้มีผลงานดีเด่นทางด้านประชาธิปไตย
และสันติภาพ
นายเสม พริ้งพวงแก้ว ประธานอนุกรรมการ
๑๔. อนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการอนุสรณสถาน ๑๐๐ ปี
รัฐบุรุษอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์
นายพิภพ ธงไชย ประธานอนุกรรมการ
๑๕. อนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการอนุสรณสถาน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
นายสุภัทร สุนธวัธ ประธานอนุกรรมการ
๑๖. อนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการสำนักวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง
นายกิตติศักดิ์ ปภักดี ประธานอนุกรรมการ
๑๗. อนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์
นายสุริชัย หวันแก้ว ประธานอนุกรรมการ
๑๘. อนุกรรมการฝ่ายประสานงาน
นายพนม เอี่ยมประยูร ประธานอนุกรรมการ

ให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และในการนี้ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพิ่มเติมเพื่อดำเนินการใดๆได้ตามที่เห็นสมควร

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๐



(พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)
นายกรัฐมนตรี

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๑๔๕/๒๕๔๑

เรื่อง แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมในคณะกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส
นายปรีดี พนมยงค์ และคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ

ตามที่ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จะเป็นวาระครบรอบ ๑๐๐ ปี ชาตกาลของรัฐบุรุษอาวุโส
นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณูปการอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติและราษฎรไทย และได้มี
คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๖๑/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดงาน
ฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ไปแล้วนั้น

เพื่อให้การจัดงานฉลองในวาระดังกล่าว ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุดุจดุประสงค์
ที่ตั้งไว้ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑. ให้ปรับปรุงชื่อคณะกรรมการฯ เป็นคณะกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส
นายปรีดี พนมยงค์

๒. ให้แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมในคณะกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส
นายปรีดี พนมยงค์ และคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ดังนี้

คณะกรรมการที่ปรึกษา

นายอดุล วิเชียรเจริญ

คณะกรรมการอำนวยการ

นายมนูญิต เศรษฐบุตร

รองประธานกรรมการอำนวยการ

คณะกรรมการดำเนินงาน

๑. นายมนูญิต เศรษฐบุตร

รองประธานกรรมการดำเนินงานภาครัฐ

กรรมการ

๒. นางจรรยา วัฒนันท์

๗. นายครุฑ ชิต ตัมพานุวัตร

๓. นายจริยวัฒน์ สันตะบุตร

๘. นายภูวดล ทรงประเสริฐ

๔. นายโชคชัย สุทธาเวศ

๙. นางสุทธาสินี วัชรบูรณ์

๕. นายสมเกียรติ อภิญาชน

๑๐. นายอนันต์ วิริยะพินิจ

๖. นายบัณฑิต ล่ำซำ

• • • • •

๑. ผู้อำนวยการสถาบันปรีดี พนมยงค์ ประธานอนุกรรมการ

ประธานอนุกรรมการ

๑๐. นายสะอาด พิมพ์สวัสดิ์
๑๑. นายระวี ฤกษ์จำนง
๑๒. นายสงัด ศรีวนิก
๑๓. นายศุภปรีดา พนมยงค์
๑๔. นายฉัตรทิพย์ นาถสุภา
๑๕. นายชาณุวิทย์ เกษตรศิริ
๑๖. นายชัยวัฒน์ สถาอานันท์

อนุกรรมการและเลขานุการ

ประธานอนุกรรมการ

๓. ผู้อำนวยการกองการสังคม
กรมองค์การระหว่างประเทศ
กระทรวงการต่างประเทศ
๔. ประธานชมรม ต.ม.ช.ก. สัมพันธ์
๕. ผู้แทนสมาคมธรรมศาสตร์
ในพระบรมราชูปถัมภ์
๑๐. นายพนม เอี่ยมประยูร

อนุกรรมการและเลขานุการ

อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๓. คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดทำของที่ระลึก ดวงตราไปรษณียากรและเหรียญกษาปณ์

๑. อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๒. นางยุพิน โกศลวิทย์

๔. นายหริรักษ์ สุตะบุตร

๓. นายภัทรพงศ์ ศรีเกียรติ

๕. นายอัคนี อรัณยานนท์

๖. นายคณิต พิษณิษฐ์

อนุกรรมการและเลขานุการ

๗. นางสมศรี กัณทพงศ์

อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๔. คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ

๑. รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๒. นายเจริญ ไชยณานันท์

๖. นายพนม เอี่ยมประยูร

๓. นายชัยวัฒน์ บุญนาค

๗. นางวาณี สายประดิษฐ์

๔. นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

๘. นายสมคิด เลิศไพฑูรย์

๕. นางสาวนวลฉวี สุธรรมวงศ์

๙. นายสันติสุข โสภณสิริ

๑๐. นางสุภาพ ดวงใส

อนุกรรมการและเลขานุการ

๑๑. นางชนันดา ธัญะวุฒิ

อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๕. คณะอนุกรรมการฝ่ายการเงินและจัดหาทุน

อนุกรรมการที่ปรึกษา

๑. นายกสมาคมธรรมศาสตร์

๔. นายพนัส สิมะเสถียร

๒. นายดำรงศักดิ์ ฤกษ์มระ

๕. นายสุธี สิงห์เสนห์

๓. นายประมวล สภาวสุ

๖. คุณวารี หะวานนท์

ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๗. นางจารุพร ไวยนันท์

๑๔. นายสงคราม ชัยประวัติดำรงค์

๘. นายชัชวาลย์ ศรีศรี

๑๕. นายสม จาตุศรีพิทักษ์

๙. นายทองมา หงส์ตารมภ์

๑๖. นายสมชาย สกอลสุรัตน์

๑๐. นายนิศ ชัยสูตร

๑๗. นายสุขสันต์ จิรจริยาเวช

๑๑. นางสาวประนอม ไชวินิพัฒน์

๑๘. นายอุทัย ยัศพัทพัฒนากุล

๑๒. นายวิเชียร กลิ่นสุคนธ์

๑๙. ผู้อำนวยการกองคลัง

๑๓. นายวีระ มานะคงศรีชีพ

๒๐. หัวหน้างานการเงิน

๒๑. นางสาววรรณิ์ สำราญเวทย์

อนุกรรมการและเลขานุการ

๖. คณะอนุกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์

๑. นายมานิจ สุขสมจิตร

ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๒. นายกมล ฉายาวัฒน์
๓. นายบำรุง สุขพรรณ
๔. นางสาววิภา สุขกิจ
๕. นายสมหมาย ปาริจัตต์
๖. นายกำแหง ภริตานนท์
๗. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษ์
๘. นางพานิต พุนศิริวงษ์
๙. นายวิทยา ดันทสุทธิ์
๑๐. นายสุวัฒน์ ทองธนากุล
๑๑. นาย ตุลย์ ศิริกุลพิพัฒน์
๑๒. นายสมชาย กรสวนสมบัติ
๑๓. นายคำฤทธิ์ วิริยะกุล
๑๔. นายชวรงค์ ลิ้มปัทมปาณี
๒๕. นางนุตรายาตี โกศลศักดิ์

๑๕. นางวรัณรินทร์ วาณิชชา
๑๖. นายสมเจตน์ ขวนชาติ
๑๗. นายคณิต พิชวณิชย์
๑๘. นายบุญญ พุฒทอง
๑๙. นายคณิต พันธวัชรราชเดช
๒๐. นายปราโมช สัมชุกร
๒๑. นายสมภพ ศรีสมวงศ์
๒๒. นางกรรณิการ์ วิริยะกุล
๒๓. นายทวีสิน สถิตย์รัตนชีวิน
๒๔. นายสมณา นทีไวยยะ
๒๕. นายธวัชชัย ไพรินทราภา
๒๖. นางอุบล แป๊ะอัมล่อง
๒๗. นางสาวสุภาณี แก้วมณี

อนุกรรมการและเลขานุการ

๗. คณะอนุกรรมการฝ่ายศิลปวัฒนธรรม

๑. นายศักดิ์ชัย บำรุงพงศ์

ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๒. นายชูชาติ หมั่นอินกุล
๓. นายทวีศักดิ์ ไชเมือง
๔. นายนิวัติ กองเพียร
๕. นายสินธุ์สวัสดิ์ ยอดบางเตย

๕. นายสุพจน์ แจ่มเร็ว
 ๖. นางอุษฎ์ บุญทัศน์กุล
 ๗. นายอำนาจ เย็นสบาย
- อนุกรรมการและเลขานุการ

๘. คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดทำหนังสือที่ระลึก

๑. นายสัมพันธ์ พึ่งประดิษฐ์

ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๒. นายระวี ฤกษ์จำนง
๓. นายกมล กมลตระกูล
๔. นายคณิต พิชวณิชย์
๕. นายพิรุณ ฉัตรวานิชกุล
๙. นายสุภรณ์ พรหมพันธุ์ม
๑๐. นายสมชาย หอมละออ

๖. นายวันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์
๗. นายสมจิตต์ อินสิงห์
๘. นายสันติสุข โสภณศิริ

อนุกรรมการและเลขานุการ

อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๙. คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดทำสื่อเผยแพร่เกียรติคุณ นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส สำหรับ
เด็กและเยาวชน

๑. นายพิภพ ธงไชย ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๒. นายกมล กมลตระกูล ๗. นายธีรพัฒน์ ย์ศวส่งสิทธิ
๓. นางกาญจนา กาญจนสุด ๘. นางปฎิญา ศรีธัญรัตน์
๔. นายจรัล ดิษฐาอภิชัย ๙. นายพิรุณ ฉัตรวณิชกุล
๕. นายชาณุวิทย์ เกษตรศิริ ๑๐. นายรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์
๖. นางตฤณี บุญทัศน์กุล

๑๐. นายสมบัติ บุญงามอนงค์ อนุกรรมการและเลขานุการ

๑๐. คณะอนุกรรมการฝ่ายพิธีกรรมทางศาสนา

๑. พระไพศาล วิสาโล อนุกรรมการที่ปรึกษา
๒. นายสันติสุข โสภณศิริ ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๓. นางสาวฐิติมา คุณศิริานนท์ ๗. นายนิพนธ์ แจ่มดวง
๔. นายชารัง ปัทมภาส ๘. นายารพงศ์ เวชมาลินนท์
๕. นางสาวนงลักษณ์ ตรงศิลป์ ๙. นายสมเกียรติ มีธรรม
๖. นางสาวนารี แซ่ตั้ง ๑๐. นางสาวสิริวรรณ นิจเจริญ
๑๐. นายสุรสม กฤษณะฐาปะ อนุกรรมการและเลขานุการ

๑๐. คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดการประกวดภาพยนตร์รางวัลพระเจ้าช้างเผือก

๑. นายโดม สุขวงศ์ ประธานอนุกรรมการ
๒. นายอดิศักดิ์ เชื้อกัณฑ์ รองประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๓. นางณิชา จริยะเศรษฐการ ๕. นายสินธุ์สวัสดิ์ ยอดบางเตย
๔. นายภาณุ อารี
๖. นางสาวชลิตา เอื้อบำรุงจิต อนุกรรมการและเลขานุการ
๗. นางสาววิมลรัตน์ อรุณโรจน์สุริยะ อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๑๒. คณะอนุกรรมการฝ่ายรางวัลปรีดี พนมยงค์ สำหรับบุคคลผู้มีผลงานดีเด่นทางด้านประชาธิปไตย และสันติภาพ

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| ๑. นายเสม พริ้งพวงแก้ว | ประธานอนุกรรมการ |
| อนุกรรมการ | |
| ๒. นายโคทม อารียา | ๕. นายมาร์ค ตามไท |
| ๓. นายเดช พุ่มคชา | ๖. นายวิชณุ วารัญญ |
| ๔. นางธีรนาถ กาญจนอักษร | |
| ๗. นายพิภพ ธงไชย | อนุกรรมการและเลขานุการ |

๑๓. คณะอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการอนุสรณ์สถาน ๑๐๐ ปี นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายพิภพ ธงไชย | ประธานอนุกรรมการ |
| อนุกรรมการ | |
| ๒. นางคชฎี บุญทัศน์กุล | ๔. นายประเดิมชัย บุญช่วยเหลือ |
| ๓. นายสมศักดิ์ สิบตระกูล | ๕. นายชาญวิทย์ อร่ามฤทธิ์ |
| ๖. นายอนันต์ วิริยะพินิจ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๗. นายก่อพงษ์ คือนสกุล | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

๑๔. คณะอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการอนุสรณ์สถาน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- | | |
|---------------------------------|-------------------------|
| อนุกรรมการที่ปรึกษา | |
| ๑. นายวิเชียร กลิ่นสุคนธ์ | ๓. นายพระนาย สุวรรณรัฐ |
| ๒. นายทิวา เงินยวง | ๔. นายเจลิยา จรัสศรี |
| ๕. นายสุภัทร สุคนธวัต | ประธานอนุกรรมการ |
| ๖. นายปัญญา น้ำเพชร | รองประธานอนุกรรมการ |
| อนุกรรมการ | |
| ๗. นายกฤษดา ณ ป้อมเพชร | ๑๒. นายจรัส ดิษฐาอภิชัย |
| ๘. พันเอก (พ) ชัยนิต อัมพุนันท์ | ๑๓. นางสาวนัยนา สุภาพัง |
| ๙. นาย योगยศ เล็กกลาง | ๑๔. นายสันติ จิยะพันธ์ |
| ๑๐. นายนินเวศ พันธุ์เจริญวรกุล | ๑๕. นางสาวดวงใจ สุภาพัง |
| ๑๑. นายสมยศ พดุงษาเกษมสุข | |
| ๑๖. นางสาวชลลดา บุญเกษม | อนุกรรมการและเลขานุการ |

๑๕ คณะอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการสำนักวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง

๑. นายกิตติศักดิ์ ปกติ ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

- | | |
|---|--------------------------|
| ๒. นายอภิชัย พันธเสน | ๖. นายธีรยุทธ บุญมี |
| ๓. นายเกษียร เตชะพีระ | ๗. นายพนม เอี่ยมประยูร |
| ๔. นายชัยวัฒน์ สภาอานันท์ | ๘. นายวรพจน์ วิศรุตทิชฌ์ |
| ๕. นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ | ๙. นายประชา หุตานุวัตร |
| ๑๐. ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดปรีดี พนมยงค์ | อนุกรรมการและเลขานุการ |

๑๖ คณะอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

๑. นายสุริชัย หวันแก้ว ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

- | | |
|------------------------|----------------------------|
| ๒. นายไชยนต์ รัชชกุล | ๕. นางสาวพรเพ็ญ อันตระกูล |
| ๓. นายเดช พุ่มคชา | ๖. นายวิทยา สุจริตชนารักษ์ |
| ๔. นายบัณฑิต อ่อนดำ | |
| ๗. นางวิระดา สมสวัสดิ์ | อนุกรรมการและเลขานุการ |

๑๗ คณะอนุกรรมการฝ่ายประสานงาน

๑. นายพนม เอี่ยมประยูร ประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------|
| ๒. ประธานชมรม ต.ม.ธ.ก. สัมพันธ์ | ๔. นายสมเกียรติ วรปัญญาอนันท์ |
| ๓. นายพิภพ ธงไชย | ๕. นายสินธุ์สวัสดิ์ ยอดบางเตย |
| ๖. นางสาววรรณิ์ สาราญเวทย์ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๗. นางวิภา เกตสระ | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๘. นางสาววรรณวิภา แสงสารพันธ์ | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี ชาตกาล
รัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ให้แต่ละฝ่าย

๑. จัดทำแผนงานและรายละเอียดของงานที่จะจัดทำ โดยจะต้องอยู่ในขอบเขตของ
รายละเอียดของงานตามที่เสนอไว้ในโครงการ โดยเน้นว่าต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ
ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์
๒. ระบุว่าเป็นแผนงานของฝ่ายใดและจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของแผนงานแต่ละเรื่อง
๓. จัดทำงบประมาณทั้งด้านรายรับและรายจ่าย รวมทั้งระบุแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่ายใน
การดำเนินการตามแผนงาน
๔. จัดทำตารางเวลาในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน
๕. เสนอแผนงานที่ได้จัดทำขึ้น ต่อคณะกรรมการดำเนินงานเพื่อพิจารณานำเสนอให้คณะ
กรรมการอำนวยการอนุมัติและให้ความสนับสนุน และ
๖. ดำเนินการตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติให้เสร็จเรียบร้อยตามเวลาที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

(นายชวน หลีกภัย)

นายกรัฐมนตรี

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๔๗/๒๕๔๒

เรื่อง แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมในคณะกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี

รัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์

ตามที่ในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๓ จะเป็นวันครบรอบ ๑๐๐ ปี ชาตกาลของศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้มีคุณูปการอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติและราษฎรไทย และได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๖๑/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๔๔/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมในคณะกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์ และคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ ไปแล้วนั้น

เพื่อให้การจัดงานฉลองในวาระดังกล่าว ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งบุคคลดังมีรายนามต่อไปนี้ เป็นกรรมการเพิ่มเติมในคณะกรรมการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี รัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์ ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการดำเนินงาน

รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร ท่าพระจันทร์

กรรมการ

คณะอนุกรรมการ

๑. คณะอนุกรรมการฝ่ายนิทรรศการ

๑. นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ

ประธานอนุกรรมการ

๒. นายสมชัย ศรีสุทธิยากร

รองประธานอนุกรรมการ

อนุกรรมการ

๓. นางสาวนวลฉวี สุธรรมวงศ์

๕. นางสาวสุวดี เมฆา

๔. นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

๖. ประธานชมรมนักศึกษาเรียนดีจากชนบท

๗. นางวนิดา จันทนทัศน์

อนุกรรมการและเลขานุการ

๘. นางสาวดาวเรือง แนวทอง

อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๒. คณะอนุกรรมการฝ่ายศิลปวัฒนธรรม

อนุกรรมการ

๑. นายสมชาย วัชรสมบัติ

๒. นายสาโรช เลือกสำลี

๓. คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดทำหนังสือที่ระลึก

นางสาวสุรัสวดี หุ่นพยนต์

อนุกรรมการ

๔. คณะอนุกรรมการฝ่ายพิธีกรรมทางศาสนา

อนุกรรมการ

๑. นายศิริลักษณ์ บัณฑิตบำรุงกิจ

๓. นายจเร พันธุ์เปรื่อง

๒. นายคัมภีร์ ดิษฐภรณ์

๔. นายศุภพงศ์ ชจรทิพย์

๕. คณะอนุกรรมการฝ่ายดำเนินการโครงการอนุสรณ์สถานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑. นายสมศักดิ์ สืบตระกูล

ที่ปรึกษา

๒. นายนิเวศ พันธุ์เจริญวรกุล

รองประธานอนุกรรมการ

๓. นายบุญลพ ทานาค

อนุกรรมการ

๖. คณะอนุกรรมการฝ่ายดำเนินงานโครงการสำนักวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง

นายจรัส ดิษฐากิชัย

อนุกรรมการ

๗. คณะอนุกรรมการฝ่ายประสานงาน

นายไชคชัย สุทธาเวช

อนุกรรมการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒



(นายชวน หลีกภัย)

นายกรัฐมนตรี

ประกาศ อานันทมหิตล

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิตล มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้เคยรับหน้าที่บริหาร
ราชการแผ่นดินในตำแหน่งสำคัญๆ มาแล้วหลายตำแหน่ง จนในที่สุดได้รับความ
เห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
และปรากฏว่า ตลอดเวลาที่นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ ได้ปฏิบัติ
หน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระ
มหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ ทั้งได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ในความปรีชา
สามารถบำเพ็ญคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเป็นอันมากประการ

จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ยกย่องนายปรีดี พนมยงค์ ไว้ในฐานะ
รัฐบุรุษอาวุโส และให้มีหน้าที่ปรึกษากิจราชการแผ่นดิน เพื่อความวัฒนาถาวร
ของชาติสืบไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๘๘

เป็นปีที่ ๑๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช

นายกรัฐมนตรี

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๒ ตอน ๗๐ วันที่ ๑๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๘๘)



23 พฤศจิกายน 2542

เรื่อง องค์การยูเนสโกประกาศให้สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลสำคัญของโลก
เรียน ประธานคณะกรรมการฝ่ายดำเนินการเสนอชื่อศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ต่อองค์การยูเนสโก (ดร.วิเชียร วัฒนคุณ)
อ้างถึง หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ ทม 0701/4392 ลงวันที่ 24 กันยายน 2542

ตามหนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่อ้างถึงแจ้งมติของคณะกรรมการฝ่ายดำเนินการเสนอชื่อศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ต่อองค์การยูเนสโก มอบหมายให้ ดร. วิเชียร วัฒนคุณ ประธานอนุกรรมการฯ และ ดร.ประณีต ภูมิถาวร อนุกรรมการและเลขานุการ เดินทางไปร่วมสังเกตการณ์และติดตามการประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 157 ขององค์การยูเนสโก ระหว่างวันที่ 5 - 22 ตุลาคม 2542 ความแจ้งอยู่แล้วนั้น

กระทรวงการต่างประเทศได้รับรายงานจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีสว่า เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2542 ที่ประชุมคณะกรรมการธิการ (Commission) 1 ของการประชุมสมัชชาสามัญ (General Conference) ขององค์การยูเนสโก ได้พิจารณารับรองการเสนอให้สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส เป็นบุคคลสำคัญของโลก ตามการเสนอของคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) และ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2542 ในที่ประชุมสมัชชาสามัญ (General Conference) ครั้งที่ 30 ขององค์การยูเนสโก ได้มีมติประกาศให้สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีและศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส เป็นบุคคลสำคัญของโลกอย่างเป็นทางการแล้ว และจะมีการจัดพิมพ์การเฉลิมฉลองบุคคลและเหตุการณ์สำคัญเป็นรูปเล่มเพื่อแจกจ่ายประเทศสมาชิกขององค์การยูเนสโกต่อไปโดยองค์การยูเนสโกจะเข้าร่วมเฉลิมฉลองด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายชูชัย เกษมसानติ)

รองปลัดกระทรวงฯ ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

กรมองค์การระหว่างประเทศ

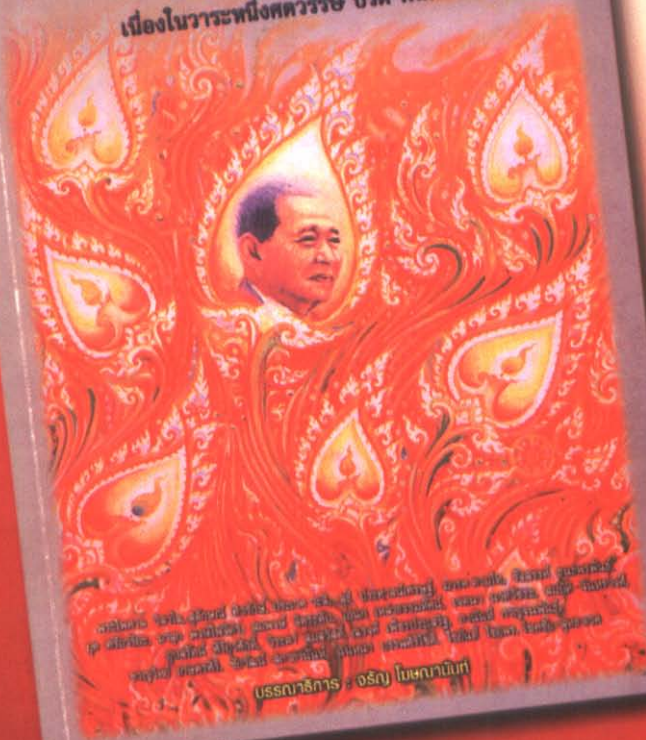
กองการสังคม

โทร. 643-5065, 643-5066

โทรสาร 643-5064



สรณิปพนธ์ทางวิชาการ
เมืองในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์

[illegible]

ISBN 974-7834-04-9



9 789747 834048

ราคา ๑๗๐ บาท