

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

1. สภาพของปัญหา

ปัญหาที่มีความสำคัญในระดับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยในปัจจุบัน คือ ปัญหาความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมอันเป็นผลมาจากพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า 100 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวม 7 ฉบับ การพัฒนาดังกล่าวที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและองค์กรหลักของการพัฒนารายได้ ระบบเสรีตะวันตกได้สร้างให้เกิดความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท สร้างปัญหาระหว่างคนชั้นกลางกับคนชั้นล่าง รวมทั้งสร้างความแตกต่างทั้งรายได้ ความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิต จนเรียกได้ว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดของไทยคือปัญหาช่องว่างทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประชาชนในประเทศ ในด้านแนวความคิดเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมก็เกิดความแตกต่างเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ คนจนเกษตรกร แรงงาน และคนระดับรากหญ้าเห็นว่าการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา คือการซ้ำเติมความเดือดร้อนของคนจนมาโดยตลอด ดังนั้น ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป คนจนมีสิทธิที่จะต่อต้านการกระทำต่าง ๆ ที่จะทำให้เขาถูกเอารัดเอาเปรียบอีกต่อไปและยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าปัจจุบันยังมีกฎหมายและระเบียบบางฉบับที่ขาดความชอบธรรม การแก้ปัญหาคือได้โครงสร้างเดิมและวิถีเดิมไม่บรรลุผลจึงต้องรวมตัวกันเรียกร้องกดดันให้มีการแก้ไข และข้อเรียกร้องอาจรุนแรงถึงขั้นการใช้สิทธิที่จะไม่เชื่อฟังรัฐ และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐได้

คนเหล่านี้ได้รับการชี้แนะและสรุปบทเรียนสะสมมาเป็นเวลานานจากนักวิชาการและนักพัฒนาเอกชนจนเกิดเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ขึ้น และได้สรุปบทเรียนว่าความจนมิได้เป็นผลผลิตของความไม่เสมอภาค หรือความไม่ซื่อสัตย์ และมีได้เป็นผลผลิตของบุญกรรม หากแต่เป็นผลผลิตของโครงสร้างอันไม่เป็นธรรมของระบบการพัฒนาที่ผิดพลาด ดังนั้น จึงต้องรวมตัวกันต่อสู้เรียกร้องความเสมอภาคและความเป็นธรรมจากรัฐ วิธีการที่ใช้ก็คือการชุมนุมเรียกร้องกดดันรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาให้แก่กลุ่มตน กระบวนการชุมนุมเรียกร้องนี้ได้ดำเนินการมาแล้วครั้งแล้วครั้งเล่า ในประวัติศาสตร์กลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องได้สะสมบทเรียนและขยายการจัดตั้ง รวมทั้งยกระดับการเรียกร้องขึ้นสู่ระดับการร่วมกำหนดนโยบายสำหรับกลุ่มตนด้วยการชุมนุมเรียกร้องมีปริมาณผู้ชุมนุมมากขึ้น เวลาชุมนุมยาวนานขึ้น เปิดเวทีปราศรัยกดดัน

รัฐบาลเพื่อขอให้มีการเจรจาอย่างเสมอเท่าเทียมกัน เปิดเผยข้อมูล และร่วมกันแก้ปัญหาของพวกตนเป็นอันดับแรก

การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวบางครั้งได้รับการตอบสนองจากภาครัฐเป็นอย่างดี และมีส่วนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้บ้าง แต่หากมีการกระทำที่รุนแรงเข้าแก้ปัญหาโดยวิธีการไม่ปกติ ก็ถือได้ว่าเป็นการทำลายระบบทำงานราชการปกติ รวมทั้ง ทำลายความเชื่อถือสถาบันทางกฎหมายและสังคมส่วนรวม และในกรณีที่มีการสลายผู้ชุมนุมดำเนินไปด้วยความรุนแรงก็ทำให้เกิดภาพพจน์ที่เสียหายของประเทศ บางกรณีได้ก่อให้เกิดการทำลายทรัพย์สินและละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นด้วย ทำให้สังคมขาดความสันติสุข และสมานฉันท์

2. ความเป็นมาของปัญหา

ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีกลุ่มผลประโยชน์ของคนยากคนจนเรียกร้องสิทธิโดยการชุมนุมประท้วงกดดันให้รัฐแก้ไขปัญหาของตนเองนี้ มีสาเหตุมาจากความผิดพลาดของระบบทุนนิยมที่สะสมมาเป็นเวลานาน เริ่มขึ้นเมื่อไทยถูกบังคับให้ทำสัญญาเบาว์ริงเปิดประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2398 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นตั้งสังคมไทยออกจากสังคมชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมประเพณี และความเป็นท้องถิ่นดั้งเดิมเข้าสู่กระแสโลก และเป็นการผลัดกระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองให้แปรเปลี่ยนเป็นเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ในช่วงการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปรับตัวของภาครัฐและภาคประชาชนดำเนินไปในแบบรวมศูนย์อำนาจที่พระมหากษัตริย์ สมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 ได้จัดระบบราชการให้ทันสมัย เพื่อพัฒนาไปตามกระแสตะวันตก การปรับตัวของเศรษฐกิจสังคม และการเมือง เป็นไปโดยราบรื่นในทิศทางดังกล่าว

เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 โครงการสร้างพัฒนาประเทศยังคงเป็นไปตามแนวเดิม คือ อาศัยราชการ และระบบทุนนิยมเสรี แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง แต่การพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้มีส่วนสร้างรากฐานชาตินิยม และวางพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมให้สูงขึ้นในระดับหนึ่ง

สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นสู่อำนาจได้นำแนวการพัฒนาตามแบบสหรัฐอเมริกามาใช้เต็มรูปแบบ พร้อมสร้างกลไกการพัฒนาเพื่อเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้สู่ระดับสูงสุด แผนพัฒนาทั้ง 7 ฉบับที่เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศได้มุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

(1) แผนฉบับพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) เป็นแผนที่มีลักษณะแบบโครงการของรัฐ วัตถุประสงค์หลักคือ การกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาคธุรกิจ รัฐเป็นผู้วางรากฐานในการสร้างโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เช่น คมนาคมขนส่ง พลังงาน ส่วนแผนฯ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เป็นการสืบต่อเนื่องจากแผนฯ 1 โดยมีการวางแผนพัฒนากำลังคนและการพัฒนาชนบทเป็นหลัก

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) เริ่มมีการปรับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบ้างเล็กน้อย การขยายตัวทางเศรษฐกิจยังคงมีความสำคัญอันดับสูงต่อไป และนักวางแผนแนวใหม่เริ่มมองเห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างชนบทกับเมือง ในช่วงนี้มีการพูดถึงคนยากจนในชนบทและการกระจายรายได้ รวมถึงการบริการทางสังคมมากขึ้น แผนฯ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เกิดขึ้นจากการยอมรับว่าทั้ง 3 แผนที่ผ่านมามีความล้มเหลวทางด้านการพัฒนาสังคม ดังนั้น จึงได้มีการเน้นหนักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อม ๆ กับมีนโยบายปรับโครงสร้างอันเนื่องมาจากการได้รับผลกระทบจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจ

แผนฯ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นการต่อเนื่องจากแผนฯ 4 นั่นคือ ได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการปรับตัวทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางการคลัง และการแก้ไขปัญหาความยากจน ในแผนฯ นี้ ปรัชญาความเจริญเติบโตยังปรากฏให้เห็นชัด การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขยายตัวทางสังคม นโยบายพัฒนาเมืองและการเร่งรัดพัฒนาชนบท

(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นการแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากมายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องดุลการชำระเงิน ปัญหาทางสังคม ปัญหาหนี้สินต่างประเทศ เป้าหมายหลักยังคงเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในส่วนแผนฯ 6 นี้ มีแนวโน้มปรากฏชัดเจนขึ้นว่าประเทศไทยกำลังจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICS) ที่สำคัญของโลกตามแบบฉบับประเทศ NICS แห่งเอเชียตะวันออก แผนฯ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เป็นแผนที่นำ

ประเทศเข้าสู่ความเป็น NICS เต็มที่ และได้นำเอามิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้ามาผูกไว้ด้วย นั่นคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจควรจะเกิดขึ้นพร้อมกับการกระจายรายได้ และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตรวมทั้งมีการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมด้วย

(4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ปรากฏชัดว่าความล้มเหลวของแผนฯ ทั้ง 7 ฉบับ ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ทางการเมืองมากมาย จึงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน รวมทั้งปรับแผนเข้าสู่ความสมดุลด้านสังคมชุมชน อันเป็นการปรับแนวทางการพัฒนาครั้งใหญ่ของการพัฒนา และในระยะเดียวกันก็ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ออกมาขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างมากมายอีกด้วย

3. ผลแห่งการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 7 ฉบับ

กล่าวโดยสรุปผลแห่งการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วง 36 ปีที่ผ่านมา ปรากฏผลทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ด้านการเมือง

ในทางการเมืองปรากฏชัดว่ามีความแตกต่างทางชนชั้น คนส่วนน้อยมีรายได้สูง ในขณะที่คนยากคนจนในชนบทมีจำนวนมากแต่รายได้ต่ำ ในทางการเมืองมีประเด็นที่หยิบยกมาพูดเสมอเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ผู้ที่ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จไม่ฟังเสียงประชาชน อำนาจต่อรองของประชาชนมีน้อยไม่สามารถผลักดันนโยบายได้ จึงก่อให้เกิดแรงกดดันจากประชาชนระดับล่างที่จะเรียกร้องให้เกิดอำนาจของประชาชนผู้ยากไร้ (empowerment)

3.2 ด้านสังคม

การพัฒนาด้านสังคมเกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมมากมายเช่น ปัญหายาเสพติด ทารุณเด็ก และขูดรีดแรงงาน โสเภณีเด็ก ค้าประเวณี อาชญากรรมในเด็ก ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง สิทธิสตรี และสิ่งแวดล้อม ปัญหาอย่างนี้ได้มีผู้เรียกร้องให้มุ่งแก้สังคมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)

3.3 ด้านสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาที่ผ่านมาได้ทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะแผนพัฒนามิได้ให้ความสนใจแก่สิ่งแวดล้อม แต่ยังคงพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ถูกทำลายเกิดปัญหาหามลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง กากของเสีย แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ น้ำ ที่ดิน ประมงชายฝั่ง ทะเลถูกทำลายอย่างมาก การทำลายระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ดินน้ำ ลำธาร ได้กลายมาเป็นปัญหาใหม่ในปัจจุบัน

4. กำเนิดของปัญหาการเรียกร้องชุมนุมและกลุ่มผลประโยชน์

ในระหว่างที่การพัฒนาแบบไม่สมดุลโดยอาศัยระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีดำเนินไปอยู่นี้ ปรากฏว่านักวิชาการที่มีความกังวลผลกระทบของการพัฒนา และนักพัฒนาเอกชน (NGO) ได้ออกไปปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนในระดับล่างมากขึ้น แม้แต่มหาวิทยาลัยก็ได้ส่งบัณฑิตอาสาออกไปช่วยพัฒนาชนบทและสังคม ทำให้ความรู้ความเข้าใจของประชาชนระดับรากหญ้าต่อปัญหาความไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาคนี้ ได้รับการสังเคราะห์และขยายผลไปสู่ประชาชนระดับรากหญ้า (grassroots) มากขึ้น

ประชาชนเหล่านี้เริ่มรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์เรียกร้องสิทธิในการดูแลตัวเองมากขึ้น นักวิชาการ ประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนได้ร่วมกันปฏิบัติงาน สังเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางแก้ปัญหา นำเสนอต่อภาครัฐเป็นระยะ ๆ หากไม่ได้ผลก็จะมีการชุมนุมประท้วงกดดันให้ได้รับการแก้ไขโดยไม่ชักช้า สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การปฏิรูปการปกครองของไทยได้รับการผลักดันมาจากการรวมตัวกันทำงานของกลุ่มบุคคลหลายฝ่ายดังกล่าว

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา สิทธิเสรีภาพของประชาชนมีมากขึ้น จึงเกิดองค์กรประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์มากมาย การเรียกร้องด้วยวิธีการชุมนุมจึงเป็นเครื่องมือของผู้ด้อยโอกาสในการเรียกร้องความเป็นธรรมและความเสมอภาคให้กับตนเอง

5. ความสำคัญของปัญหา

พัฒนาการขององค์กรประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเป้าหมายแน่นอน ใช้วิธีการกดดันเรียกร้อง และมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นระบบและมีการสร้างเครือข่ายอย่างกว้างขวางเช่นนี้ ทำให้การชุมนุมเรียกร้องแต่ละครั้งมีผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมากและแต่ละครั้งใช้เวลานาน ข้ออ้างที่ใช้ในการชุมนุมเรียกร้องเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนโดยยึดหลักกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่ล้ำสมัยทั้งสิ้น เมื่อถูกกดดันที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลก็มักจะใช้วิธีการรีบเจรจาและกำหนดมาตรการออกมาผ่อนคลายนโยบายให้ยุติชั่วคราวไปก่อน อันก่อให้เกิดนโยบายที่ไม่รอบคอบ ไม่สามารถปฏิบัติได้ในภายหลัง บางกรณีก็ใช้ความรุนแรงสลายการชุมนุมอันเป็นการทำลายภาพพจน์และเกิดสภาพไร้ระเบียบทางสังคม

ในอีกด้านหนึ่งปรากฏว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้สิทธิเสรีภาพมากขึ้น ซึ่งผลที่จะตามมา คือ นับจากนี้ไป การชุมนุมจะมีมากขึ้น รวมทั้งเครือข่ายการชุมนุมจะขยายออกไปหลายกลุ่มในประเทศ และบางกรณีเชื่อมโยงกลุ่มผลประโยชน์นอกประเทศด้วย

ปัญหาของกลุ่มกดดันหรือกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ นับวันจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาในแง่ของกระบวนการ และปัญหาที่ก่อให้เกิดข้อเรียกร้อง กำเนิดของกลุ่มผู้ชุมนุม วิธีการสลายการชุมนุม รวมทั้งนโยบายที่เป็นผลมาจากการชุมนุมได้ก่อให้เกิดปัญหาในการแก้ไขมากมาย มีการชุมนุมทวงสัญญาครั้งแล้วครั้งเล่า ทำให้ชาติขาดความสงบ สันติ ปัญหาเหล่านี้นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น และเป็นการชี้วัดประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลด้วย

ในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดิน การแก้ปัญหาเหล่านี้ ยังขาดองค์การดูแล โดยเฉพาะ หลายครั้งแก้ไขด้วยวิธีการรุนแรง จนกลายเป็นปัญหาความระส่ำระสายทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันปัญหาวิกฤตคนจน และการชุมนุมเรียกร้องได้กลายเป็นปัญหาระดับชาติและระดับสากลไปแล้ว ความสลับซับซ้อนของปัญหาและระบบการแก้ไขปัญหา จึงมีความสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งมีความสนใจมากขึ้นด้วย

6. การชุมนุมเรียกร้องกรณีสมัชชาคนจน

ผลกระทบที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการของรัฐ หรือจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประเด็นที่ประชาชนเรียกร้องขอความเป็นธรรมและขอความช่วยเหลือมากที่สุด การชุมนุมเรียกร้องจะรวมตัวในระดับพื้นที่คือ อำเภอและจังหวัดก่อน เมื่อไม่ได้ผลราษฎรจะเดินทางมาร้องเรียนที่ทำเนียบรัฐบาล โดยแสดงความจำนงต้องการขอพบนายกรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณาช่วยเหลือ ในแต่ละปีจะมีราษฎรเดินทางมาชุมนุมร้องเรียนที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเป็นจำนวนมาก บางกลุ่มเดินทางเพื่อยื่นหนังสือข้อเรียกร้องแล้วเดินทางกลับไป แต่บางกลุ่มพักค้างคืนเพื่อรอฟังผลการพิจารณาหน้าทำเนียบรัฐบาลด้วย

“สมัชชาคนจน” เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มาชุมนุมเรียกร้องบ่อยครั้ง และแต่ละครั้งที่มาชุมนุมจะมีประชาชนจำนวนมากและใช้เวลานาน คือ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มีนาคม - 23

เมษายน 2539 มีราษฎรมาชุมนุมจำนวนมาก 3,000 คน ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม - 7 พฤศจิกายน 2539 มีราษฎรมาชุมนุมจำนวน 300 คน และครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 24 มกราคม - 2 พฤษภาคม 2540 มีราษฎรมาชุมนุมจำนวนประมาณ 20,000 คน ในการชุมนุมทั้ง 3 ครั้งกลุ่มที่ปรึกษาของสมาชิกคนจนได้รวบรวมประเด็นปัญหาเพื่อเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลนับกว่า 100 ประเด็นปัญหา ซึ่งประกอบด้วย ปัญหาป่าไม้และที่ดิน ปัญหาผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ปัญหาผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อม และปัญหาข้อเสนอเกษตรกรรมทางเลือก

การชุมนุมดังกล่าวเกิดขึ้นต่อเนื่องใน 2 รัฐบาล คือ ครั้งแรกและครั้งที่ 2 ในสมัยของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และครั้งที่ 3 ในสมัยของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งทั้ง 2 รัฐบาลได้แสดงความจริงใจและตั้งใจในการแก้ไขปัญหาด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงทั้งจากฝ่ายนักการเมือง และข้าราชการประจำร่วมกันประชุมปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันกับตัวแทนสมาชิกคนจนและการเจรจาเป็นเวทีเปิดให้โอกาสแก่ประชาชนเจ้าของปัญหาได้รับฟังอย่างกว้างขวางในจำนวนที่มากกว่าตัวแทนของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นการกดดันในการเจรจาในทางอ้อมอีกส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการเจรจาของแต่ละกลุ่มปัญหาเมื่อได้ข้อยุติก็รับนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาอย่างเร่งด่วนโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองความเห็นจากส่วนราชการแต่อย่างใด และได้ข้อสรุปเป็นมติคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาและปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

แม้การเจรจาดำเนินการกับรัฐบาลทั้งสองดังกล่าวข้างต้น จะได้ข้อสรุปในแนวทางแก้ปัญหาและกลายมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีเพื่อนำไปเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาดังกล่าวก็ตาม แต่ผลการแก้ปัญหาก็ไม่อาจยุติได้ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา อันเป็นผลทำให้สมาชิกคนจนต้องกลับมาชุมนุมเรียกร้องทวงสัญญาในครั้งต่อมา รวมทั้งได้เพิ่มปัญหาข้อเรียกร้องขึ้นอีกเป็น 123¹ ปัญหา มีประชาชนมาชุมนุมเพิ่มขึ้นถึง 20,000 คน ในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

ในการแก้ปัญหาของรัฐบาลทั้งสองโดยภาพรวมมีการมอบหมายให้บุคคลระดับสูงมารับผิดชอบกำกับงานให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้จากการเจรจาตกลง และมอบหมายให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเป็นประธานกรรมการในการแก้ปัญหาแต่ละกลุ่มปัญหา แสดง

¹ สมาชิกคนจน, "สรุปการแก้ปัญหาสมาชิกคนจน จำแนกตามกลุ่มปัญหา 7 กลุ่ม" ใน เสียงประชาชน ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, 2540.

ให้เห็นถึงความตั้งใจในการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง แต่ท้ายที่สุด การแก้ปัญหของประชาชนก็ยังไม่สามารถเป็นไปตามข้อตกลงได้ อันเป็นเหตุให้เกิดเงื่อนไขเพื่อการชุมนุมในระยะต่อมา ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าเหตุใดรัฐบาลจึงไม่สามารถแก้ปัญหของสมัชชาคนจนได้

โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวขององค์กรประชาชนในการชุมนุมเรียกร้องเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหของตนเองอย่างเป็นระบบและครบวงจร ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของสมัชชาคนจนในการผลักดันให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะกับภาครัฐ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานกับข้าราชการ ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นตามกลุ่มปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จะเกิดประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้ทราบถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของนโยบายที่เกิดขึ้นในลักษณะเช่นนี้ นอกจากนี้ ผู้ศึกษามั่นใจว่าการศึกษาเรื่องนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการร่วมมือกันทำงานระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน อันเป็นหัวใจสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รวมทั้งจะเป็นแนวทางให้มีการนำบทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชุมชนและองค์กรของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไปใช้ปฏิบัติให้เป็นจริงและมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานโยบายของรัฐกับการแก้ไขปัญหากลุ่มผลประโยชน์ : ศึกษากรณีสมัชชาคนจน มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ศึกษาประเด็นปัญหาและข้อเรียกร้องในการชุมนุมของกลุ่มสมัชชาคนจนโดยศึกษาการก่อตัว และการพัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเกษตร คือ สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สทย.อ.) ซึ่งเริ่มต้นจากการเรียกร้องให้แก้ปัญหเกษตรกรในระดับกลุ่มปัญหาเดียว จนกลายมาเป็นกลุ่มสมัชชาคนจนซึ่งเรียกร้องให้แก้ปัญหหลายกลุ่มปัญหา รวมทั้งยกระดับข้อเรียกร้องไปสู่การแก้ปัญหาระดับนโยบายของชาติ การศึกษาจะมุ่งเน้นกระบวนการสร้างความเข้มแข็งขององค์กร

2. ศึกษาวิธีการและกระบวนการแก้ไขปัญหการชุมนุมของรัฐบาล กรณีสมัชชาคนจนซึ่งกระทำโดยการเปิดโอกาสให้สมัชชาคนจนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ จะศึกษากระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับสมัชชาคนจน และการแปรข้อเรียกร้องของการชุมนุมกดดันให้เป็นนโยบายของรัฐบาลสำหรับสมัชชาคนจน รวมทั้งการกำหนดองค์กรในการบริหารและกำกับนโยบายเหล่านั้นด้วย

3. เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของสมาชิกคนจนในประเด็นการกำหนดนโยบาย และสาระของนโยบายโดยเน้นจุดเด่นและจุดด้อยของนโยบายดังกล่าว

4. ศึกษาผลการนำนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสมาชิกคนจนไปใช้ปฏิบัติในระยะเวลาที่ผ่านมาว่าสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้หรือไม่

5. ศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการชุมนุมของกลุ่มสมาชิกคนจนกรณีอื่น ๆ

สมมุติฐาน

เพื่อให้การศึกษารวบรวมข้อมูลประสัจดังกล่าว ศึกษาจึงได้กำหนดสมมุติฐาน ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาลในอดีตกำหนดโดยคนกลุ่มน้อยในภาคสังคมและเศรษฐกิจสมัยใหม่ภายใต้ระบบตลาดอันเป็นผลทำให้ประชาชนในภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมในชนบทเดือดร้อนและได้รับความไม่เป็นธรรม เมื่อประเทศมีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยมากขึ้น กลุ่มผลประโยชน์มีสิทธิมีเสียงในการดูแลผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น การเรียกร้องในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อกลุ่มของตนเองจึงมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และประสบผลสำเร็จในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายระดับหนึ่ง

2. นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสมาชิกคนจนมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนเฉพาะกรณี ไม่มองปัญหาทั้งระบบ ขาดความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้

3. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า มุ่งให้ผู้ชุมนุมสลายตัวจึงขาดองค์การที่รับผิดชอบอย่างถาวร กับทั้งระบบการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

หลังจากการศึกษาและวิจัยเรื่อง นโยบายของรัฐบาลกับการแก้ไขปัญหา กลุ่มผลประโยชน์ : ศึกษากรณีสมาชิกคนจนดังกล่าวแล้ว จะทำให้ได้รับประโยชน์จากการศึกษา ดังนี้

1. ในทางวิชาการ จะทำให้ได้รับทราบถึงแนวคิด และการปฏิบัติงานของกลุ่มผลประโยชน์ภาคการเกษตรและคนยากคนจนว่า สามารถพัฒนาจากองค์กรระดับกลุ่มย่อยไปสู่

องค์กรระดับชาติและมีเครือข่ายที่สมบูรณ์ได้อย่างไร ปัจจัยที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวเกิดความเข้มแข็ง และผลักดันนโยบายได้สำเร็จคืออะไร

2. ในเชิงนโยบาย ทำให้ได้รับทราบว่ามีนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์เข้าไปมีส่วนร่วมในการเรียกร้องและกดดันให้เกิดขึ้นนั้น จะมีความแตกต่างจากนโยบายที่กำหนดในสถานการณ์ปกติอย่างไร โดยพิจารณาในแง่ความชอบธรรมระหว่างกลุ่มที่กดดัน กับกลุ่มประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มาชุมนุมเรียกร้อง และในกรณีที่จำเป็นต้องกำหนดนโยบายภายใต้สภาวะกดดันดังกล่าว รัฐบาลจะต้องเตรียมความพร้อมอย่างไรเพื่อให้ได้นโยบายที่สมบูรณ์และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

3. ในด้านการบริหารงาน เพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามนโยบายที่เกิดขึ้นจากสภาวะกดดันและการชุมนุมเรียกร้อง นั้น ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะต้องมีกลไกหรือปรับปรุงกลไกที่มีอยู่หรือไม่ อย่างไร ที่จะทำให้ไม่สูญเสียความชอบธรรม

4. การศึกษาครั้งนี้ จะทำให้ได้รับทราบทิศทางการสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง และเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และพร้อมที่จะประสานงานกับภาครัฐเพื่อให้เกิดการบริหารและการจัดการที่ดีที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

ขอบเขตการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

1. ศึกษาเฉพาะกรณีการชุมนุมเรียกร้องเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ระหว่างปี พ.ศ. 2539 - 2540 รวม 2 ปี อันเป็นการบริหารงานของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา และ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพราะช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการทำความตกลง และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบข้อตกลงเหล่านั้น รวม 7 กลุ่มปัญหา ซึ่งครอบคลุมประเด็นข้อเรียกร้องของสมาชิกคนจนทั้งหมด

2. ศึกษาและวิเคราะห์เฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินและป่าไม้เท่านั้น เพราะปัญหาที่ดินและป่าไม้ของกลุ่มสมาชิกคนจนมีจำนวนถึง 87 กรณี จากข้อเรียกร้องทั้งหมด 123 กรณี

ระเบียบวิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ จะใช้ระเบียบวิธีการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (document research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลความเป็นมา กระบวนการเรียกร้อง และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นข้อเรียกร้อง ทั้ง 123 กรณี จากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ รวมไปถึงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ข่าวสารของสื่อมวลชน และเอกสารวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชน โดยสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

2. การศึกษาเชิงปฏิบัติจริง เนื่องจากผู้ศึกษาปฏิบัติหน้าที่อยู่ฝ่ายประสานมวลชน ศูนย์บริการประชาชน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงมีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานจริงระหว่างทำการศึกษานี้ด้วย

3. การศึกษาเชิงคุณภาพ (quality study) โดยใช้วิธีประมวลข้อเท็จจริงและวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเท็จจริงเหล่านั้นเป็นเชิงพรรณนา เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ขั้นตอนต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสมัชชาคนจนกับภาครัฐ จนถึงขั้นตอนการนำไปปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งวิเคราะห์แนวทางในการแก้ปัญหาทั้งระยะสั้น และระยะยาวด้วย

การนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ

เสนอความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐานของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา ขอบเขตการศึกษา ระเบียบและวิธีการศึกษา และการนำเสนอ เพื่อให้ได้รับทราบถึงจุดมุ่งหมายและกระบวนการของการศึกษาโดยภาพรวม

บทที่ 2 กรอบแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นำเสนอแนวคิดเรื่องทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนในการผลักดันและกำหนดนโยบายของรัฐ และวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

บทที่ 3 การมีส่วนร่วมของสมาชิกคนจนในการกำหนดนโยบายของรัฐ

อธิบายถึงกำเนิด พัฒนาการ และการจัดองค์กรของสมาชิกคนจน ตลอดจนการสร้างเครือข่ายว่ามีกระบวนการอย่างไรจึงทำให้องค์กรมีความเข้มแข็ง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐจนได้รับการยอมรับจากภาครัฐ นอกจากนี้ ยังเข้ามามีบทบาทในการกำกับติดตามเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

บทที่ 4 บทวิเคราะห์นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสมาชิกคนจน (กรณีป่าไม้ และที่ดิน)

ในบทนี้จะวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลที่นำไปใช้ในการแก้ปัญหาของสมาชิกคนจน โดยพิจารณาในกรอบของ

- (1) กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐต่อปัญหาสมาชิกคนจน กรณีป่าไม้และที่ดิน โดยใช้ข้อมูลหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ และการบริหารงานของรัฐบาล เป็นกรอบในการวิเคราะห์
- (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ระบบคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้แทนสมาชิกคนจนกับรัฐบาล และ
- (3) วิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานว่านโยบายใดที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และนโยบายใดที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพราะเหตุใด

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษาทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เอกสาร และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว โดยจะได้เสนอข้อคิดเห็นสำหรับการแก้ไขปัญหาดังต่อไป