

1. บทนำ

1.1 ปัญหาและความสำคัญของการศึกษา

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ ที่มีความสัมพันธ์กับสังคม และการเมืองของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง การที่สังคมมีปัญหาความยากจนมากขึ้นเพียงใด ย่อมส่งผลต่อความแตกต่างของความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากขึ้นเท่านั้น ในที่สุดอาจส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศได้ ในทศวรรษที่ผ่านมา แม้ความเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นของประเทศได้ส่งผลให้ระดับความยากจนของประเทศได้ลดลงจากเดิมบ้าง แต่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจซึ่งเริ่มเมื่อ ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจต่อคนในประเทศโดยรวม กลุ่มคนยากจนในเมืองและชนบทต่างก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน จำนวนคนจนที่มีอยู่ในประเทศได้เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น ดังจำนวนประชากรยากจนในปี พ.ศ. 2544 มีจำนวนถึง 8.6 ล้านคน หรือร้อยละ 13.6 ของประชากรทั้งประเทศ ระดับรายได้เฉลี่ยของคนยากจนทั่วประเทศเฉลี่ยเดือนละ 967 บาท หรือเฉลี่ยวันละ 32 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545)

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป คนยากจน คือ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้ที่กำหนดไว้ในระดับหนึ่ง (อภิชัย พันธเสน 2540) บ้างก็ให้ความหมายเพิ่มเติมว่าคนยากจนนอกจากจะมีรายได้ต่ำแล้ว ยังสังเกตได้จาก 5 ลักษณะสำคัญคือ ความอึดขัดขาดสนทางเศรษฐกิจ (Economic Insufficiency) ความไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจ (Economic Inequity) ความขาดแคลน (Deprivation) หรือความขาดแคลนจากสภาพที่เคยเพียงพออยู่ก่อนแล้ว ความต้องพึ่งพา (Dependency) ถ้าอยู่โดยไม่พึ่งพารัฐแล้วจะอยู่ต่อไปไม่ได้ และความเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคม (Dis-economics) หรือความยากจน จนก่อให้เกิดปัญหาสังคม ส่วนอัมมาร สยามวิธราลา (2540) มองว่า คนจน คือ ผู้มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะซื้อหาอาหารที่ให้คุณค่าทางอาหารอย่างเพียงพอตามหลักโภชนาการ นักประวัติศาสตร์ เช่น นิธิ เอียวศรีวงศ์ กล่าวถึงผู้ยากจนว่า คือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของทรัพยากรสำคัญที่ใช้ในการผลิต ทรัพยากรดังกล่าวได้รวมความถึงเส้นสายและเครือข่าย ตลอดจนข้อมูลข่าวสารที่จะช่วยให้ผู้ที่ครอบครองทรัพยากรมีความได้เปรียบบุคคลอื่นในการผลิตหรือการแสวงหารายได้ ทั้งโดยชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความยากจนในความหมายที่กว้างกว่าประเด็นทางเศรษฐกิจ จะมองว่า ความยากจน คือสภาวะของความขาดแคลนในสิ่งที่จำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (basic needs) ซึ่งมีนัยความหมายกว้างกว่าความจำเป็นพื้นฐานหลักหรือปัจจัยสี่ของการดำรงชีวิต อภิชัย พันธเสน (2540) ได้แบ่งกลุ่มคนยากจนของไทยว่าอยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มล่าง ซึ่งประกอบด้วยเกษตรกรรายย่อย เกษตรกรไม่มีที่นาของตนเอง แรงงานรับจ้างในชนบท และกรรมกรไร้ฝีมือในเมือง ซึ่งคล้ายกับการจัดกลุ่มคนจน 3 ประเภท คือ คนจนในชนบท คนจนที่ใช้แรงงาน และคนจนในเมือง (กนกศักดิ์ แก้วเทพ 2541)

นักเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาเรื่องความยากจน มักเสนอแนะให้รัฐบาลช่วยเหลือคนยากจน ด้วยการให้มาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดเก็บภาษีมรดก การจำกัดการถือครองที่ดิน และการช่วยเหลือคนยากจนด้วยการจัดการประกันสุขภาพ ให้มีการประกันการว่างงาน ประกันความชราภาพ และอื่น ๆ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลแทบทุกรัฐบาล รวมถึงรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับความยากจนของคนในประเทศ แต่ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าความยากจนเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก มีความซับซ้อน และมีหลายมิติ ในการแก้ปัญหาความยากจนที่แท้จริงและให้ผลระยะยาว จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างมากกว่าการแก้ปัญหาแบบสังคมสงเคราะห์ ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับความยากจน อาจเกิดขึ้นได้ในโครงสร้างการจัดการด้านต่างๆ เช่น โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และโครงสร้างในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เห็นได้จากภาครัฐจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นป่าไม้ ที่ดิน และน้ำ โดยให้อำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแลและจัดการแก่หน่วยงานในระบบราชการ และราชการก็ได้มีการ

บัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการ อีกทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบก็มีลักษณะการทำงานที่แยกส่วน ขาดการประสานงาน ทำให้มีการละเลยชุมชนท้องถิ่น ชุมชนจึงมีความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ ขาดแคลน ตลอดจนมีปัญหาขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐที่อ้างความเป็นเจ้าของทรัพยากรอยู่เสมอ เช่นการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวน อุทยาน และเขตอนุรักษ์ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาครัฐได้ให้สิทธิสัมปทานต่าง ๆ แก่เอกชน เหล่านี้ได้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม พิจารณาได้จากการที่รัฐใช้อำนาจตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ กับสิ่งแวดล้อม รัฐมักจะพิจารณาว่าทรัพยากรสิ่งแวดล้อมมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจ หรือ เป็นทุนทางเศรษฐกิจ รัฐจึงใช้ทรัพยากรในการตอบสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ กฎหมายจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม และจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ส่วนประชาชนได้ถูกกีดกัน ไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ในส่วนของประชาชน ทรัพยากร มีสถานะเป็นทุนทางสังคม ที่หมายถึงทรัพยากรที่เกื้อหนุนการมีชีวิตอยู่อย่างสันติสุข การใช้ทรัพยากรจึงเป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่ค้ำึงถึงผลกระทบที่มีต่อคนในชุมชน และการมีทรัพยากรไว้ใช้อย่างยั่งยืน

โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่การพัฒนาที่ใช้หลักความไม่สมดุล โดยการให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมและการบริการมากกว่าภาคเกษตรกรรม มีการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม คนยากจนต้องเสียภาษีทางอ้อมจากสินค้าและบริการในอัตราที่เท่ากับผู้ที่มียาได้สูงกว่า ส่วนภาษีทางตรง ที่ควรจัดเก็บจากผู้ที่มีฐานะดี ก็มิได้มีการจัดเก็บ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือและกลไกที่สมควรพิจารณาให้มีการปรับให้เอื้อกับกลุ่มคนยากจนได้ มีโอกาสก้าวพ้นจากภาวะความยากจน ซึ่งปัจจุบันข้อกฎหมายต่างๆ มักเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนมากกว่า

ประเวศ วะสี (2545) ชี้ว่าประเทศยากจนเกือบทุกประเทศในโลกต่างใช้ความพยายามในการแก้ปัญหาความยากจนแต่ส่วนใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จ และในการแก้ปัญหาของประเทศไทยนั้น ควรกำหนดยุทธศาสตร์บูรณาการ 8 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ชุมชนเข้มแข็งและเศรษฐกิจพอเพียง 2) สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร 3) คืบลิทธิและความสามารถในการทำมาหากินของชุมชน 4) เชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนกับเศรษฐกิจมหภาคให้เกื้อกูลกัน 5) ประสานการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อพลิกฟื้นประเทศ 6) อุดมศึกษากับการวิจัยที่เอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง 7) ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารชุมชน และ 8) การปฏิรูปกฎหมายเพื่อคนจน ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ทั้งแปดด้านต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างบูรณาการ ซึ่งจะส่งเสริมความสามารถของชุมชนและระบบที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อคนจนนับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง และจะต้องดำเนินการปฏิรูปอย่างจริงจังให้มีผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ไม่เอื้อประโยชน์กับคนจน กฎหมายบางส่วนของรัฐไทยยังมีอคติต่อคนจน กฎหมายที่ทำให้คนยากจนยิ่งจนและทำให้คนยากจนยากที่จะหลุดพ้นสภาพจากความยากจน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาองค์ความรู้ด้านกฎหมาย และสำรวจว่ามีกฎหมายและนโยบายการพัฒนาใดบ้างที่มีอคติและไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจน หากได้ทราบถึงอุปสรรคและข้อจำกัดด้านกฎหมายต่าง ๆ แล้ว จะนำไปสู่ข้อเสนอการแก้ไขกฎหมายและการบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อแก้ปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้าง และสมควรศึกษาเรียนรู้ประสบการณ์การใช้กฎหมายและมาตรการต่างๆ ในการแก้ปัญหาความยากจนจากต่างประเทศเพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

เนื่องจากกลุ่มคนยากจนมีหลายกลุ่มทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม หรือคนยากจนในเมืองและชนบท ในการศึกษาครั้งนี้จะได้กำหนดขอบเขตการศึกษาที่เน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่คนยากจนในภาคการเกษตร โดยศึกษาคนยากจนใน 3 กลุ่มอาชีพ คือชาวนา ชาวประมง และชาวสวนยางพารา ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพหลักของคนในชนบทและส่วนมากยังเป็นผู้ด้อยโอกาส นอกจากนี้ยังมีการศึกษาเบื้องต้นถึงข้อกฎหมายและนโยบายการพัฒนาทางการเกษตรของประเทศที่มีฐานการผลิตทางการเกษตรใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย และได้เห็น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศหนึ่งของโลกที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนภายในประเทศโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้อย่างล้นติ (Kawagoe 1998) ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบศักดินา (Feudalism) ที่มีคนชั้นสูงกลุ่มน้อยเป็นผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำ ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างยากจนทั้งในเมืองและชนบท อีกทั้งประเทศก็ถูกกระแสดูดกันทั้งจากประเทศตะวันตกที่ชนะสงครามและประชาชนที่ยากจนจำนวนมากในประเทศ (Shimoji 1998) ปัจจัยดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมายอย่างขนานใหญ่ มีการออกกฎหมายใหม่ เช่น Agricultural Land Law 1952 และ Agricultural Basic Law 1961 เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตทางด้านเกษตรกรรม มีการจัดสรรที่ดินการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศใหม่ ทำให้เกิดการกระตุ้นการผลิต ญี่ปุ่นยังมีการดำเนินการด้านต่าง ๆ มีความพยายามแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนอย่างต่อเนื่อง และค่อนข้างประสบความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนของประเทศ

มาเลเซีย เป็นประเทศหนึ่งที่รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียและในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2539-2543 ที่ผ่านมาได้อย่างเหนือความคาดหมาย ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีการใช้นโยบายการพัฒนายั่งยืน บนพื้นฐานของหลักความสมดุล (Balanced Approach) ขององค์ประกอบทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เช่น นโยบายการเกษตรแห่งชาติ (The National Agricultural Policy 1992-2010) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาภาคการเกษตรให้ก้าวสู่ความเป็นหนึ่ง ให้มีความทันสมัย มีการค้า มีการพัฒนาที่ยั่งยืน มาเลเซียได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนโยบายการพัฒนาประเทศ และมีความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีส่วนทำให้ประเทศมาเลเซียสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนขึ้นมาได้ในระดับที่น่าพอใจ

การศึกษาอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนในไทยและต่างประเทศ จะทำให้ทราบองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปสู่การขยายผลเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้างได้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อรวบรวมและศึกษาข้อกฎหมายและนโยบายการพัฒนา ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย
2. เพื่อรวบรวมและศึกษาเบื้องต้นถึงแนวคิด นโยบายการพัฒนา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนของต่างประเทศ
3. เพื่อประมวลข้อสังเกตและประเด็นข้อควรแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคเกษตรของไทยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายการพัฒนา

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ มีขอบเขตด้าน กลุ่มเป้าหมายและเนื้อหา ดังนี้

1. เก็บรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษาวิจัยและศึกษากฎหมาย และนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวกับความยากจนของคนจนในภาคเกษตรกรรม 3 กลุ่มอาชีพ ได้แก่ ชาวนา ชาวประมงขนาดเล็ก และชาวสวนยางพารา รายย่อย เพื่อประมวลปัญหาความยากจนของคนจนในภาคเกษตรของประเทศ

2. ทบทวน สังเคราะห์ และวิเคราะห์ ข้อมูลที่รวบรวมได้ เพื่อเสนอแนะประเด็นข้อกฎหมายและนโยบายการพัฒนาในส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจน

3. รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นของข้อกฎหมายและนโยบายการพัฒนาเกี่ยวกับภาคเกษตรกรรมและการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย และไต้หวัน

1.4 ขั้นตอนการศึกษา

ในระยะเวลาของการศึกษา 6 เดือน ประกอบด้วยกิจกรรมและขั้นตอนการศึกษาสำคัญดังนี้

1. เข้าร่วมประชุมท้องถิ่น รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการกำหนดแนวทางการศึกษา สาเหตุและปัญหาความยากจนของ 3 กลุ่มอาชีพในกลุ่มพื้นที่ตัวอย่าง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดประเด็นการวิจัย

2. ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากห้องสมุดและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ในภาคใต้ และกรุงเทพฯ

3. จัดระเบียบข้อมูลเพื่อจำแนกและจัดหมวดหมู่ของเนื้อหา สังเคราะห์ และวิเคราะห์ข้อมูล

4. เขียนรายงานการศึกษาวิจัยเอกสารของการศึกษา

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

รายงานการวิจัยเอกสารนี้ เป็นการประมวล จัดระเบียบและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทยในภาคเกษตรกรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดทางแก้ความยากจนของคนไทย เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อคนจน การแก้ไขกฎหมาย ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดและขจัดปัญหาความยากจนในประเทศ

1.6 แหล่งข้อมูล

เอกสารรายงานการวิจัย รายงานการสัมมนาทางวิชาการ บทความ ตำราวิชาการ และ Internet