



ทิศทางนโยบายรัฐเพื่อการลดความขัดแย้งทางสังคม Government Policy Directions for the Reduction of Social Conicts

วุฒิชัย เต็งพงศธร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Wuthichai Tengpongsthorn

Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University

18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540

E-mail : wuthichai_law@hotmail.com

บทคัดย่อ

ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ เป็นธรรมชาติและเกิดขึ้นเป็นปกติพร้อมกับการเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์ ความขัดแย้งมีทั้งเป็นสิ่งที่ เป็นคุณและเป็นโทษ เนื่องจาก ความขัดแย้งถือเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่กระตุ้นให้สังคมไม่เกิดความเฉื่อยชาและเกิดการพัฒนาคืบหน้าอยู่เสมอ แต่ความขัดแย้งดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ในระดับที่พอเหมาะพอสม ไม่สูงหรือไม่ต่ำจนเกินไป เมื่อพิจารณาถึงเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งจะพบว่าความขัดแย้งมีที่มาจากปัจจัยสำคัญในด้านต่าง ๆ 4 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติด้านผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ มิติด้านสถานะของคนในสังคม มิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และมิติด้านค่านิยม ความเชื่อ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมรัฐจำเป็นต้องกำหนดทิศทางนโยบายเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวทั้ง 4 มิติดังกล่าวให้ครบทุกมิติอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : ทิศทางนโยบายรัฐ ลดความขัดแย้งทางสังคม

Abstract

Conicts is the natural things and occur in natural with the emergence of human society. Conict is both good and harmful, because conict is one of the tools that motivate society to not become indolent and evolve over time, but on the other hand, this conict must be at a reasonable level. The factors that caused the conict were found in four different dimensions: Economic dimension, Status dimension, Power relations dimension and Values and Beliefs dimension. Therefore, to resolve this social conicts, the states shall to set the policy direction for solving problems in all dimensions effectively.

Keywords : Government Policy, Directions Reduction of Social Conicts

บทนำ

ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมทุกสังคมตั้งแต่สังคมขนาดเล็กจนถึงสังคมขนาดใหญ่ ตั้งแต่สังคมตะวันตกถึงสังคมตะวันออก ตั้งแต่สังคมในสมัยอดีตจนถึงสังคมปัจจุบัน เราไม่สามารถปฏิเสธได้เลยว่าไม่มีสังคมใดไม่มีความขัดแย้งและไม่เคยมีสังคมใดเลยที่ไม่เคยมีปัญหา

ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกนึกคิดภายในจิตใจของมนุษย์ เมื่อความรู้สึกนึกคิดดังกล่าวของคนกลุ่มมีความแตกต่างกับความรู้สึกนึกคิดของคนอื่น ๆ ในสังคม ย่อมเป็นสาเหตุสำคัญในการนำมาซึ่งความขัดแย้งได้หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความขัดแย้งเป็นเรื่องของความต้องการภายในจิตใจของมนุษย์ที่ต่างกัน และเมื่อความต้องการที่แตกต่างหรือแตกแยกดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองอาจเป็นที่มาของความขัดแย้งได้¹

เมื่อกล่าวถึงความขัดแย้งคนส่วนใหญ่ มักมีมุมมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่สร้างสรรค์ เป็นสิ่งนำไปสู่การทำลายร้าง การสร้างความเสียหาย ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามความขัดแย้งในระดับที่เหมาะสมอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในรูปแบบที่ดีขึ้นก็ได้ ตามแนวคิดของสำนักแนวคิดใหม่ (Contemporary View) มองว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ เป็นธรรมชาติและเกิดขึ้นเป็นปกติของสังคมพร้อมกับการเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์ ความขัดแย้งมีทั้งเป็นสิ่งที่ เป็นคุณและเป็นโทษ ดังนั้น ความขัดแย้งจึงไม่ใช่เป็นสิ่งที่น่ารังเกียจหรือแปลกประหลาดแต่ประการใด ความขัดแย้งเกิดขึ้นในระดับที่เหมาะสมถือเป็นแนวทางที่จะทำให้ผู้มีอำนาจภายในรัฐตระหนักและรับรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นเพื่อพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น²

สาเหตุของความขัดแย้ง

แม้ว่าความขัดแย้งในแง่มุมหนึ่งจะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาที่ดีตาม แต่ความขัดแย้งในรูปแบบดังกล่าวจะต้องมีลักษณะพอเหมาะพอสม การที่ความขัดแย้งในสังคมมีมากเกินไปจนเข้าสู่สถานการณ์ที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ ความขัดแย้งดังกล่าวอาจนำมาซึ่งผลเสียหายในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การค้าการลงทุน อย่างใหญ่หลวงและอาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างมหาศาลมากกว่าผลดีที่จะเกิดขึ้นกับสังคม

¹ เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์, ความขัดแย้ง: การบริหารเพื่อการสร้างสรรค์ (กรุงเทพฯ: เลิฟ แอนด์ เลิฟ เพรส จำกัด, 2540) 11.

² สัทธพงศ์ สัทธจิธร, การบริหารความขัดแย้ง (กรุงเทพฯ: จงเจริญการพิมพ์, 2535) 56.



มูลเหตุของความขัดแย้งมีที่มาจากเหตุปัจจัยประการใด เป็นสิ่งที่ชวนให้คิดและตั้งคำถามเป็นอย่างมาก หากเราสามารถทราบถึงเหตุแห่งความขัดแย้งที่แน่ชัด ก็จะสามารถแสวงหาแนวทางหรือทิศทางในการกำหนดนโยบายทางสังคมเพื่อสร้างมาตรการในการป้องกันความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากความขัดแย้งทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้

แม้ว่าสาเหตุของความขัดแย้งยังคงเป็นที่ถกเถียงอยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษามุมมองของนักวิชาการในด้านต่าง ๆ สามารถสรุปสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งออกเป็นมิติต่าง ๆ ได้ 4 มิติ ดังนี้

1. มิติด้านผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ มิติดังกล่าวได้อธิบายว่า สาเหตุสำคัญของปัญหาความขัดแย้งมีที่มาจาก การกระจายรายได้และผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคม การกระจายรายได้และผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจในปัจจุบัน มักถูกรวมศูนย์หรือผูกขาดไว้ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว ในขณะที่ผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของคนอีกกลุ่มหนึ่งกับถูกละเลยจากภาครัฐ³ สภาวะช่องว่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมเช่นนี้ หากมีความแตกต่างมากจนเกินไปย่อมเป็นชนวนสำคัญในการนำไปสู่ความไม่พอใจของคนในสังคมซึ่งมองว่า กลุ่มของตนตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบหรือเสียผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจได้

2. มิติด้านสถานะของคนในสังคม มิติดังกล่าวมองว่า กลุ่มคนที่มีสถานะทางสังคมที่ดีกว่า กลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งในสังคมย่อมได้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมที่รัฐจัดสรรไว้ให้ที่ดีกว่ากลุ่มคนที่อยู่ในสถานะทางสังคมอีกสังคมหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นระบบบริการสาธารณะ ระบบสาธารณสุข รวมถึงตลอดถึงระบบด้านการศึกษา⁴ ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมักเห็นได้ชัดในกลุ่มคนที่อยู่ในสังคมเมืองกับกลุ่มคนที่อยู่ในสังคมชนบทห่างไกล ดังจะเห็นได้จากความเจริญรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานแห่งรัฐมักจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในเขตสังคมเมือง ในขณะที่ในสังคมชนบทมักประสบแต่ปัญหาการขาดแคลนไปเสียทุกอย่าง ขาดการเหลียวแลที่ดีในด้านระบบโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐ

3. มิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ มิติดังกล่าวถูกอธิบายว่า ความขัดแย้งในสังคมมีที่มาจากความไม่เป็นธรรมจากกลไกการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ โดยปกติแล้วในสังคมประชาธิปไตย รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่สำคัญคือการออกกฎหมาย กติกา รวมถึงตลอดถึง กระบวนการใช้อำนาจรัฐในสังคม แต่เมื่อใดก็ตามที่การออกกฎหมาย กติกา รวมถึงตลอดถึงกระบวนการใช้อำนาจรัฐถูกตั้งคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

³ ลิขิต ชีรวิน, “ความขัดแย้งและการแก้ปัญหา” (2553) 8:1 วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, 1-14.

⁴ สมชัย จิตสุชน, รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย : แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย (รายงานผลการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558) 2.

⁵ เพิ่งอ้าง 2.

กับหลักนิติธรรม (Rule of law) รัฐในฐานะผู้ออกกฎ กติกา มีหน้าที่สำคัญที่จะต้องสามารถอธิบาย ชี้แจง เหตุผลประกอบการตัดสินใจทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรม รวมถึงเปิดเผยข้อมูลสำคัญให้ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการดำเนินกระบวนการใช้อำนาจรัฐเข้าใจและยอมรับโดยปราศจากข้อสงสัยให้ได้

หากรัฐไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นผ่านระบบการให้เหตุผลประกอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างดีพอ อาจส่งผลให้ประชาชนในสังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัยด้านการใช้อำนาจของรัฐ พฤติการณ์ดังกล่าวนี้ อาจนำมาซึ่งการปฏิเสธในการเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมของรัฐ เกิดพฤติกรรมต่อต้านการใช้อำนาจรัฐ (Civil disobedience) รวมถึงลดการแสดงสัญลักษณ์ในเชิงไม่พอใจต่อการใช้อำนาจของรัฐในรูปแบบ การสร้างวัฒนธรรมรองของกลุ่ม (Subcultural)⁶ เช่น การชุมนุมประท้วง การทำลายทรัพย์สินของรัฐ การขัดขวางการดำเนินกิจการของรัฐบาล

4. มิติด้านค่านิยม ความเชื่อ มุมมองดังกล่าวถูกใช้คำจำกัดในประเด็นที่เกี่ยวกับความขัดแย้งที่ว่า กลุ่มคนที่มีค่านิยมหรือความเชื่อในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอย่างหนักแน่นจะถูกปลูกฝังโดยวัฒนธรรมของกลุ่มว่าสิ่งที่ตนเองเชื่อเป็นสิ่งที่ถูกต้อง⁷ และมักจะปฏิเสธกลุ่มบุคคลที่มีมุมมองที่แตกต่างจากกลุ่มคนตนว่าเป็นสิ่งที่ผิดและไม่สามารถยอมรับได้ เมื่อกลุ่มที่มีความเชื่อทั้งสองกลุ่มต้องอยู่ร่วมกันหรือเผชิญหน้ากัน ในสังคมอาจเป็นสาเหตุสำคัญในการนำไปสู่ความขัดแย้งได้

Edwin H. Sutherland เจ้าของความเชื่อดังกล่าวได้อธิบายว่า ระดับความเชื่อและความรุนแรง ดังกล่าวจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ได้แก่⁸

1. จำนวนครั้งในการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม (frequency) หมายถึง ความเชื่อ ค่านิยม ของสมาชิกภายในกลุ่มจะมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับความบ่อยหรือความถี่ในการเข้าร่วมกิจกรรม ของกลุ่ม สมาชิกที่เข้าร่วมในกิจกรรมของกลุ่มบ่อยครั้งจะมีค่านิยม ความเชื่อ ที่ฝังแน่นมากกว่าสมาชิกที่ พึ่งเข้าร่วมกลุ่มหรือมีกิจกรรมกับกลุ่มในจำนวนครั้งที่ไม่มากนัก

2. ระยะเวลาในการเป็นสมาชิกของกลุ่ม (duration) Sutherland ได้อธิบายว่า สมาชิกของกลุ่มที่มี ระยะเวลาในการเป็นสมาชิกที่ยาวนานจะมีความเชื่อ ค่านิยมต่อกลุ่มฝังแน่นกว่าสมาชิกที่มีระยะเวลาการ เป็นสมาชิกอันสั้น

3. สมาชิกของกลุ่มจะต้องกำหนดให้การเข้าร่วมกลุ่มหรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของกลุ่มเป็น ความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของตนในลำดับแรก ๆ (priority) และ

⁶ Thrasher, F.M., *The Gang* (Chicago: University of Chicago Press, 1927) 46.

⁷ Sutherland, Edwin H. and Cressey, Donald., *Principles of Criminology* (Md: AltaMira Press, 1992) 3-29.

⁸ เพิ่งอ้าง 3-29.



4. สมาชิกของกลุ่มต้องมีความรู้ดีกว่ากลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกอยู่มีความสำคัญกับชีวิตของคน (intensity) ไม่ใช่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มเพราะการจัดตั้ง การได้รับการว่าจ้างมาหรือทำไปเพื่อความสนุกสนาน

ตามแนวคิดของ Sutherland หากสมาชิกของกลุ่มที่มีค่านิยม ความเชื่อ อันประกอบไปด้วยองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ อย่างหนักแน่นมาเผชิญหน้ากันจะเป็นสาเหตุสำคัญในการนำไปสู่ความขัดแย้งและความขัดแย้งดังกล่าวจะเป็นความขัดแย้งที่มีแนวโน้มนำไปสู่การก่อความรุนแรงที่ค่อนข้างสูง

ทิศทางนโยบายรัฐเพื่อการลดความขัดแย้งทางสังคม

ตามแนวทางพุทธศาสนา แนวทางสำคัญสำหรับใช้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดไว้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เรียกว่า “อริยสัจ 4” ซึ่งหมายความถึง แนวทางในการนำไปสู่การดับทุกข์หรือการพ้นทุกข์ 4 ประการ ซึ่งประกอบไปด้วย⁹

1. การทราบว่าตนเองกำลังมีทุกข์ (ทุกข์)
2. การแสวงหาเหตุที่ทำให้เกิดความทุกข์ (สมุทัย)
3. การแสวงหาแนวทางอันนำไปสู่การดับทุกข์ (นิโรธ) และ
4. การปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การดับทุกข์ (มรรค)

เมื่อเปรียบเทียบความขัดแย้งในสังคมเป็นความทุกข์ในทางพุทธศาสนาที่จะต้องหาแนวทางในการดับทุกข์ก็จะได้ว่า จากการศึกษาในหัวข้อที่ผ่านมา เราได้ทราบแล้วว่า ความขัดแย้งในสังคมคืออะไรและเหตุปัจจัยในการเกิดความขัดแย้งในสังคมประกอบไปด้วยสาเหตุอะไรบ้าง ในหัวข้อนี้ ซึ่งเป็นหัวข้อสำคัญของบทความฉบับนี้ จะกล่าวถึงแนวทางหรือทิศทางนโยบายของรัฐในการนำไปสู่การระงับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นซึ่งตรงกับหลักในทางพุทธศาสนา คือ นิโรธ อันหมายถึง การแสวงหาแนวทางอันนำไปสู่การดับทุกข์

เมื่อพิจารณาเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งตามหัวข้อข้างต้นจะพบว่าความขัดแย้งมีที่มาจากปัจจัยสำคัญในด้านต่าง ๆ 4 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติด้านผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ มิติด้านสถานะของคนในสังคม มิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และมิติด้านค่านิยม ความเชื่อ

ดังนั้น การสร้างทิศทางนโยบายรัฐเพื่อการลดความขัดแย้งทางสังคมที่ยั่งยืน รัฐจะต้องแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหารวมตลอดถึงหรือออกมาตรการทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรมเพื่อไม่ให้มีมิติต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นในระดับที่น้อยที่สุดเพื่อลดระดับในการนำไปสู่การสร้างเสริมความรุนแรงที่อาจเกิดผลเสียต่อรัฐในด้านต่าง ๆ มากกว่าผลดี

⁹ เพิ่งอ้าง 3-29.

ประกาศที่ 1 ทิศทางนโยบายรัฐเพื่อแก้ปัญหาในมิติด้านผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ

แม้ว่าในปัจจุบันความขัดแย้งจะไม่ได้ถูกหยิบยกและถูกอธิบายด้วยเหตุผลด้านผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจแต่เพียงมิติเดียว มีผลการศึกษจำนวนหนึ่งได้ระบุว่า ในบางประเทศที่มีกระบวนการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เลวร้ายกลับไม่พบเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่มีความขัดแย้งของกลุ่มคนที่รุนแรงในทำนองกลับกันในประเทศที่มีความกินคือยุติมีระบบพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องกลับพบว่ามีเกิดความขัดแย้งของคนในสังคมในระดับที่สูงมาก¹⁰

เมื่อค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดค่าความเหลื่อมล้ำในมิติเศรษฐกิจระหว่างคนรวยและคนจนที่ได้รับการยอมรับในเชิงสากลมากที่สุดพบว่า ประเทศไทยในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาพบว่า ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยและคนจนในสังคมไทยถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิในรูปอัตราส่วน (Gini ratio) ในระหว่างปี พ.ศ. 2541 – 2561 มีค่าอยู่ระหว่าง 0.45 – 0.35 นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยและคนจนในสังคมไทยยังคงมีแนวโน้มที่ลดลงต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัด ดังที่ปรากฏในแผนภาพที่ 1



ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) เป็นวิธีวัดการกระจายของข้อมูลทางสถิติอย่างหนึ่งที่ใช้เป็นตัวบ่งชี้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคม โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิจะถูกกำหนดให้มีอัตราส่วน (Gini ratio) ซึ่งมีค่าระหว่าง 0 และ 1 ซึ่งหากค่าสัมประสิทธิ์จีนิมีค่าเข้าใกล้ 0 มากเท่าไร หมายถึง สังคมมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในอัตราที่ต่ำ และในกรณีที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนิมีค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร หมายความว่า ความเหลื่อมล้ำในเชิงเศรษฐกิจในสังคมอยู่ในอัตราที่สูง

¹⁰ Nelson, Joan M., *Poverty, Inequality, and Conflict in Developing Countries* (New York: Rockefeller Brothers Fund, 1998) 25.



แม้ว่าในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยและคนจนของประเทศไทย ยังคงมีแนวโน้มที่ลดลงต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัด แต่ความขัดแย้งในสังคมไทยยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง โดยในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยยังคงประสบปัญหาความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงอยู่บ่อยครั้งและความรุนแรงดังกล่าวยังคงไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงเลย ตั้งแต่เหตุการณ์ประท้วงขับไล่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2549 การชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย พ.ศ. 2551 จนกระทั่งการชุมนุมของกลุ่มราษฎรตามสถานที่ต่าง ๆ ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยและคนจนอาจไม่ใช่สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งในสังคมตามแนวคิดของ Nelson¹¹

สิ่งที่เป็นการถามประการต่อมาก็คือ ถ้าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยและคนจนไม่ใช่สาเหตุหลักของปัญหาความขัดแย้ง แล้วปัจจัยในมิติเชิงเศรษฐกิจอะไรที่เป็นสาเหตุสำคัญของการนำไปสู่การสร้างความขัดแย้งในสังคม

ในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยและคนจนไม่น่าจะเป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่ความขัดแย้ง แต่อาจจะเป็นมิติด้านการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระจายผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจจากนโยบายของรัฐ (Distributive Justice) มากกว่าที่เป็นชนวนสำคัญในการนำไปสู่การสร้างความขัดแย้งในสังคม

สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากสังคมที่พึ่งพาระบบการเกษตรเป็นหลักมาเป็นสังคมที่เน้นการพัฒนาเป็นสังคมอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม โดยขาดมาตรการทางกฎหมายในด้านการกระจายผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ (Distributive Justice) ที่เป็นธรรมระหว่างนายทุนกับผู้ใช้แรงงาน ตรงจุดนี้ต่างหากที่ผู้เขียนมองว่าน่าจะเป็นสาเหตุหลักของปัญหาความขัดแย้ง¹²

ดังที่จะได้เห็นจากการชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่าง ๆ ประเด็นสำคัญที่มักถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ในการสร้างความชอบธรรมในการชุมนุมก็คือ การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระจายผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจจากภาครัฐที่ทั่วถึง กล่าวคือ ความร่ำรวยในเชิงเศรษฐกิจมักถูกผูกขาดกับกลุ่มทุนใดกลุ่มหนึ่งเป็นหลัก ในขณะที่กลุ่มผู้ใช้แรงงานไม่สามารถล้มตาอำนาจหรือมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมได้ แม้ว่าจะทำงานหนักเพียงใดก็ตาม สถานะของผู้ใช้แรงงานกลับมีสถานะเพียงแค่เพื่อเลี้ยงปากท้องเพื่อให้มีชีวิตรอด

¹¹ เพิ่งอ้าง 25.

¹² Durkheim, E., *The Division of Labour in Society* (New York: Free Press 1964) 39.



ไปวัน ๆ เท่านั้น การกระจายตัวของผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมเหล่านี้เป็นชนวนสำคัญในการนำไปสู่เชื้อไฟในการสร้างความขัดแย้งให้กับคนในสังคม

ดังนั้น ทิศทางนโยบายของรัฐที่จะนำมาใช้ในการลดความขัดแย้ง ผู้เขียนเห็นว่า รัฐจึงมีความจำเป็นต้อง

1. กำหนดทิศทางนโยบายรัฐเพื่อแก้ปัญหาในมิติด้านผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจโดยเน้นไปที่การออกแบบนโยบายทางสังคมที่เน้นการกระจายผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจที่เป็นธรรมด้วยการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของตนเองมากขึ้น จัดให้มีการกระจายงบประมาณจากส่วนกลางเข้าสู่ท้องถิ่นตามโครงสร้างพื้นฐานประชากรในแต่ละพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งทำหน้าที่ในการบริหารจัดการงบประมาณดังกล่าวนำไปพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อให้ประชากรในท้องถิ่นรู้สึกว่ามีส่วนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเป็นการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจจากส่วนกลางเข้าไปสู่พื้นที่ต่างๆตามภาคส่วนของประเทศ ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะเป็นแนวทางในการลดความหวาดระแวงในด้านการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างคนในสังคมเมืองและคนในสังคมชนบทได้ในระดับหนึ่ง

2. นำเอานโยบายต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างความไม่เป็นธรรมในเชิงเศรษฐกิจมาใช้ เช่น การนำเอารูปแบบการเพิ่มอัตราภาษีแบบก้าวหน้ามาใช้ให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงและในกลุ่มสินค้าที่ไม่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เช่น สินค้าฟุ่มเฟือย สินค้าประเภทสุราและบุหรี่ สินค้านำเข้าจากต่างประเทศราคาแพง ฯลฯ เน้นการเก็บภาษีในกลุ่มที่ดินและมรดกให้เป็นรูปธรรมและมีอัตราที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นกลไกในการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างคนในสังคม งดการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของคนในสังคมในทุกประเภทซึ่งสินค้านี้กล่าวเหล่านี้ นอกจากรัฐจะไม่ควรจัดเก็บภาษีจากสินค้านี้แล้ว รัฐจะต้องแสวงหาแนวทางในการเพิ่มเงินอุดหนุนเพื่อให้สินค้านี้มีราคาถูกลงเพื่อให้ประชาชนในทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงสินค้านี้ได้อีกด้วย

3. รัฐต้องออกนโยบายสังคมโดยเน้นเอื้อประโยชน์และคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอในมิติเชิงเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มคนยากจน กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ที่ไม่มียาได้ ซึ่งเป็นคนกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ในสังคม ให้กลุ่มคนดังกล่าวสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสม นโยบายทางสังคมต้องสนับสนุนให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขด้วยการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำของ กลุ่มผู้ใช้แรงงานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สร้างมาตรการด้านแรงงานที่เข้มแข็งไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบด้านแรงงาน วางแนวทางให้ลูกจ้างสามารถเข้าใจและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานได้โดยง่าย



ประกาศที่ 2 ทิศทางนโยบายรัฐเพื่อแก้ปัญหาในมิติด้านสถานะของคนในสังคม

ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านสถานะของคนในสังคม ถือเป็นอีกเหตุผลหนึ่งซึ่งมีการกล่าวกันว่าเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม¹³ ความขัดแย้งด้านมิติความเหลื่อมล้ำทางสังคมดังกล่าวนี้ ไม่น่าจะใช้ความแตกต่างด้านสถานะทางเศรษฐกิจและการใช้ชีวิตทางสังคมระหว่างชนชั้นสูงและชนชั้นล่างอย่างที่เราเข้าใจกัน เนื่องจากความแตกต่างระหว่างชนชั้นสูงและชนชั้นล่างในเชิงเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นทั่วไปในสังคมทุกสังคม แม้กระทั่งในประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม ความแตกต่างระหว่างชนชั้นก็ยังคงเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นทั่วไป และในทำนองเดียวกัน แม้ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือมีช่องว่างระหว่างชนชั้นระหว่างคนในสังคมไม่สูงก็ปรากฏให้เห็นความขัดแย้งทางสังคมให้เห็นอยู่เป็นประจำ¹⁴ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนแรก

ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านสถานะของคนในสังคมที่เป็นสาเหตุสำคัญในการนำไปสู่ความขัดแย้งจึงไม่น่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำในเชิงเศรษฐกิจหรือความแตกต่างระหว่างชนชั้นในสังคม แต่อาจเป็นประเด็นในเรื่องของความไม่เป็นธรรมในด้านการเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข ระบบบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ที่มีคุณภาพ ซึ่งความเหลื่อมล้ำดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดเฉพาะแต่ในสังคมเมืองและสังคมชนบทเท่านั้น แม้แต่ในสังคมเมืองเองกลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมของรัฐดังกล่าวมักถูกผูกขาดแต่เฉพาะคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ส่วนคนอีกกลุ่มซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ในสังคมกลับไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานดังกล่าวได้

จากข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ทำการศึกษาคู่มือการระบบกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางแห่งประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2562 พบว่า ระบบขนส่งระบบรางสาธารณะทั้ง 3 ประเภทที่มีใช้ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ประเภทรถไฟฟ้า BTS, รถไฟฟ้า MRT และรถไฟฟ้า AIRPORTLINK มีอัตราค่าโดยสารเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจซื้อของประชากรโดยดูจากค่าครองชีพ (Purchasing Power Parity) สูงติดอัตราโลก โดยอัตราค่าโดยสารเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพและอำนาจซื้อของประชากรในสังคมมีอัตราที่สูงกว่าค่าโดยสารระบบรางสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นเกือบเท่าตัว¹⁵

¹³ ลิขิต ชีรวิน, “ความขัดแย้งและการแก้ปัญหา” (2553) 8:1 วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, 1-14.

¹⁴ Nelson, Joan M., *Poverty, Inequality, and Conflict in Developing Countries* (New York: Rockefeller Brothers Fund, 1998) 25.

¹⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *โครงการระบบกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางแห่งประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562) 2-10.



ผลการศึกษาดังกล่าวยังพบอีกว่า ในปัจจุบันประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางระบบขนส่งสาธารณะดังกล่าวประมาณ 10% ของรายได้ที่ได้รับในแต่ละวันต่อจำนวนการเดินทางไปทำงาน 1 เที่ยว (หรือประมาณ 20% ของรายได้ที่ได้รับในแต่ละวันต่อจำนวนการเดินทางไปทำงาน 1 วัน) ซึ่งถือว่าสูงมาก ในขณะที่ความสามารถในการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางด้วยระบบสาธารณะของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครกลับพบว่าสามารถรองรับค่าใช้จ่ายได้เพียง 5% ของรายได้ที่ได้รับในแต่ละวันต่อจำนวนการเดินทางไปทำงาน 1 เที่ยว หรือ 10% ของรายได้ที่ได้รับในแต่ละวันต่อจำนวนการเดินทางไปทำงาน 1 วันเท่านั้น โดยประชาชนส่วนใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครยังคงไม่มียานพาหนะเป็นของตัวเองและยังมีความจำเป็นต้องพึ่งพาขนส่งสาธารณะในการเดินทาง¹⁶

ในขณะที่ระบบบริการสาธารณสุขในประเทศไทยก็ยังคงมีประเด็นคำถามถึงความเหลื่อมล้ำในด้านการเข้าถึงบริการเช่นเดียวกัน แม้ว่าในปัจจุบันระบบสาธารณสุขของประเทศไทยจะถูกพัฒนาขึ้นอย่างมากจนประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ แต่อย่างไรก็ตามประเด็นในเรื่องของคุณภาพของกระบวนการรักษารวมตลอดถึงการได้รับบริการยังคงเป็นที่ถกเถียงกันเป็นอย่างมาก¹⁷

โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบบริการสาธารณสุขของกลุ่มผู้ใช้แรงงานภายใต้ระบบประกันสังคมที่ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ ยังคงถูกตั้งคำถามอยู่ตลอดเวลาว่ายังไม่ได้รับสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขที่ดีเท่าที่ควร¹⁸

นอกจากนี้ระบบบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทห่างไกลยังคงมีความไม่เสมอภาคกัน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าในพื้นที่ห่างไกลหรือแม้กระทั่งในเขตเมืองในหลาย ๆ พื้นที่เอง บุคลากรทางการแพทย์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการรักษา ยังคงไม่เพียงพอต่อการรักษาคณะแพทยศาสตร์ขนาดใหญ่อันเป็นศูนย์กลางของบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญมีเครื่องมือ เครื่องมือในการรักษาที่ทันสมัยมักตั้งอยู่ในเขตเมืองหลวง ในขณะที่พื้นที่ห่างไกลมักเต็มไปด้วยความขาดแคลน ขาดการดูแลเอาใจใส่จากภาครัฐ¹⁹ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ถูกตั้งประเด็นคำถามถึงความไม่เท่าเทียมกันและความเหลื่อมล้ำของระบบสาธารณสุข อันเป็นที่มาสำคัญในการนำไปสู่ความขัดแย้ง

ในส่วนระบบโครงสร้างด้านการศึกษา นั้น แม้ว่าจะมีงานวิจัยจำนวนหนึ่งรองรับว่า ระบบโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมด้านการศึกษาของไทยในปัจจุบันจะมีสถานศึกษาที่ดี มีคุณภาพในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามสถานศึกษาดังกล่าวนั้นมักถูกจำกัดให้อยู่แต่เฉพาะในเมืองหลวง จากการศึกษาพบว่า อัตราการแข่งขัน

¹⁶ เพิ่งอ้าง 2-10.

¹⁷ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ, *โครงการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบประกันสุขภาพ* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2556) 1-30.

¹⁸ เพิ่งอ้าง 1-30.

¹⁹ เพิ่งอ้าง 1-30.



เพื่อให้ได้รับโอกาสในการเข้าศึกษาในสถานศึกษาเหล่านั้นมีอัตราการแข่งขันที่ค่อนข้างสูง²⁰ ในขณะที่สถานศึกษาทั่วไปของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานศึกษาในเขตชนบทหรือพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากตัวเมืองมักมีคุณภาพที่ต่ำ ขาดการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมจากส่วนกลาง²¹ สถานะดังกล่าวนี้นำไปสู่การแข่งขันและแย่งพื้นที่ในการเข้าศึกษาในสถานศึกษาที่มีคุณภาพที่ดี อันนำไปสู่ราคาที่ต้องจ่ายเพื่อให้ได้รับบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ดีจากรัฐ

เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง ผู้เขียนเห็นว่า รัฐจึงมีความจำเป็นต้อง

กำหนดทิศทางนโยบายรัฐให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของตนเองมากขึ้น ด้วยการออกแบบนโยบายจัดให้มีการกระจายงบประมาณจากส่วนกลางเข้าสู่ท้องถิ่นตามโครงสร้างพื้นฐานประชากรในแต่ละพื้นที่ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นและสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน

นโยบายของรัฐที่เน้นการรวมศูนย์โดยกองงบประมาณและความเจริญไว้ที่ส่วนกลางเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตของประชาชนถูกกองไว้แต่ในเมืองหลวงหรือหัวเมืองสำคัญ ส่งผลให้เกิดการอพยพของประชากรจากพื้นที่ชนบทเข้าสู่เมืองจนกระทั่งนำไปสู่ความแออัด อันเป็นบ่อเกิดของปัญหาต่าง ๆ ตามมาไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสังคม ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหามลพิษ ฯลฯ

นอกจากนี้รัฐควรกำหนดนโยบายด้วยผลัดดันให้โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมด้านระบบการศึกษาระบบสาธารณสุข ระบบบริการสาธารณะขนาดใหญ่กระจายไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ด้วยการลดงบประมาณการก่อสร้างและดำเนินการโครงการดังกล่าวจากส่วนกลางลงและเพิ่มงบประมาณดังกล่าวเหล่านี้ในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าวิธีการดังกล่าวจะนำไปสู่การลดปัญหาความไม่เป็นธรรมในด้านการเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมของรัฐ อันเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

²⁰ ศุภณัฐศศิวิวัฒน์, การขยายผลโรงเรียนคุณภาพดีในประเทศไทย : บทสำรวจและข้อเสนอเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2561) 4-25.

²¹ เพิ่งอ้าง 4-25

ประกาศที่ 3 ทิศทางนโยบายรัฐเพื่อแก้ปัญหาในมิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า สาเหตุสำคัญในการชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยมีสาเหตุสำคัญหลักมาจากความไม่พอใจในการใช้อำนาจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ด้าน ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เหตุการณ์ประท้วงการต่อต้านการเดินทางกลับประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร หรือ เหตุการณ์ 6 ตุลา 2519 เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 เหตุการณ์การชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ พ.ศ. 2553 รวมตลอดถึงเหตุการณ์ประท้วงรัฐบาลของกลุ่มคณะราษฎร พ.ศ. 2563 ล้วนมีสาเหตุมาจากความไม่พอใจ การขาดความเชื่อมั่นในด้านการใช้อำนาจของภาครัฐ²² โดยสาเหตุสำคัญที่เป็นปัจจัยสนับสนุนความชอบธรรมของการชุมนุมประท้วงในทุกยุคทุกสมัยก็คือ การขาดความชอบธรรมของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ได้แก่ การบริหารเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาล ปัญหาความยากจน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงราชการ ฯลฯ สภาวะดังกล่าวนี้หากเกิดขึ้นในระดับที่รุนแรง อาจนำไปสู่การสร้างฉันทามติในกลุ่มประชาชนในลักษณะที่เห็นตรงกันว่า ไม่สามารถที่จะรับกับสภาวะดังกล่าวได้ อีกต่อไปแล้ว จึงเกิดเป็นการรวมกลุ่มกันขึ้นมาเพื่อต่อต้านและแสดงถึงการไม่ยอมรับในอำนาจรัฐ ตั้งแต่ระดับไม่รุนแรงจนไปสู่ในระดับที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ซึ่งเรียกว่า สภาวะสังคมไร้ระเบียบ²³ (Anomi)

ในสมัยอดีตเรามีความเชื่อที่ว่า สิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตของมนุษย์คือปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร น้ำ ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย แต่เมื่อมนุษย์มีความเจริญทางสังคมมากขึ้นในระดับที่ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ใช่สิ่งจำเป็นอีกต่อไป ความต้องการของมนุษย์จึงมีเพิ่มมากขึ้น ในที่นี้ผู้เขียนขอเรียกว่าเป็นปัจจัยที่ 5 ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ก็คือ “ความยุติธรรม”

จากคำกล่าวที่ว่า “ที่ใดมีความยุติธรรม ที่นั่นมีสันติภาพ” ยังคงเป็นคำกล่าวที่ใช้ได้ในทุกยุค ทุกสมัย ในสังคมที่มีความยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ประชาชนเคารพกฎหมาย เนื่องจาก ศรัทธาในตัวบทกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในสังคม สังคมก็จะมีความสุข ความขัดแย้งก็จะไม่เกิด²⁴ ในทำนองกลับกัน หากในสังคมที่ระบบกฎหมายแย่ ระบบกระบวนการยุติธรรมรวมตลอดถึงองค์กรอิสระถูกรบงการโดยผู้มีอำนาจจากรัฐ อยู่ตลอดเวลา คนในสังคมก็จะขาดศรัทธา ขาดความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐ ความศรัทธาและความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมจากรัฐถือเป็นสิ่งสำคัญ หากประชาชนขาดความเชื่อมั่นและขาดศรัทธาในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในระดับที่สูงย่อมนำไปสู่การปฏิเสธการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในระบบและ

²² Zachary Abuza, *The Ongoing Insurgency in Southern Thailand: Trends in Violence, Counterinsurgency Operations, and the Impact of National Politics* (Washington DC: National Defense University Press, 2011) 11,

²³ Durkheim, E., *The Division of Labour in Society* (New York: Free Press 1964) 39.

²⁴ พระนราศักดิ์ธรรมโมและคณะ, “สันติภาพบนทางสามแพร่ง” (2562) 6:2 วารสารบัณฑิตศึกษาหาจุฬาลงกรณ์ 56, 56-68.



หันไปใช้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในระบบแทน ซึ่งแนวทางดังกล่าวถือเป็นแนวทางที่เป็นอันตรายต่อระบบการบริหารจัดการของภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก หากประชาชนในสังคมส่วนใหญ่ปฏิเสธการเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐ อาจนำไปสู่การสร้างความขัดแย้งในระดับที่ควบคุมไม่ได้ ซึ่งอาจเป็นชนวนสำคัญอันนำไปสู่การเป็นรัฐที่ล้มเหลว (Failure state)

สาเหตุของความขัดแย้งในมิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจถือเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดในการนำไปสู่ความขัดแย้งและการสร้างความรุนแรงในสังคมเมื่อเปรียบเทียบกับมิติในด้านอื่น ๆ ซึ่งเปรียบเทียบเหมือนเชื้อไฟในการสนับสนุนมิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจให้มีความรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อศึกษาจากเหตุการณ์ความไม่สงบที่มีความรุนแรงในระดับที่รัฐควบคุมไม่ได้ในประเทศต่าง ๆ เช่น มีการประท้วงรัฐบาลอย่างรุนแรง การเผาทำลาย การทุบกระจกเข้าไปแย่งชิงสิ่งของในห้างสรรพสินค้า รวมตลอดถึงการทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ จะพบว่ามิใช่สาเหตุสำคัญ มาจากในมิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจแทบทั้งสิ้น ส่วนมิติในด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านสังคม มิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านความเชื่อ ค่านิยม ล้วนมีสถานะเป็นเสมือนเชื้อไฟที่ทำให้เหตุการณ์ความขัดแย้งมีการทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเท่านั้น²⁵ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงของชาวไทยตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาล้วนมีสาเหตุมาความไม่เชื่อใจในการบริหารงานของรัฐบาล การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงานของรัฐบาล การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีประเด็นในมิติด้านความไม่เท่าเทียมกันในมิติอื่น ๆ ทางสังคม เช่น มิติด้านสังคม มิติด้านเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสนับสนุน

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ควรเป็นรูปธรรม ผู้เขียนเห็นว่า

1. รัฐควรกำหนดนโยบายให้การเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐในทุกภาคส่วนเป็นวาระสำคัญ การดำเนินกิจการของภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้ในทุกมิติ ข้อมูลของทางราชการที่ไม่ใช่เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความลับหรือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลดังกล่าวนี้ได้โดยง่าย นอกจากนี้กระบวนการตัดสินใจใด ๆ ในการดำเนินกิจการภาครัฐรัฐจะต้องกำหนดนโยบายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงผล อ้างอิงพยานหลักฐานในการประกอบดุลยพินิจในการตัดสินใจทุกกระบวนการเพื่อเพิ่มระบบการตรวจสอบที่เข้าแจ้งให้กับภาคประชาชน และลดความมั่วสับสนจากการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการของภาครัฐซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการนำไปสู่ความขัดแย้ง

2. รัฐจะต้องกำหนดนโยบายทางสังคมให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยเสรี และเห็นว่าการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยสุจริตเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ การห้ามมิให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นจะกระทำไม่ได้ไม่ว่ากรณีใด รวมตลอดถึงการให้ความสำคัญกับนโยบายทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับสื่อ โดยสื่อทุกชนิดต้องสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซง

²⁵ Nelson, Joan M., *Poverty, Inequality, and Conflict in Developing Countries* (New York: Rockefeller Brothers Fund, 1998) 25.

3. การดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการใช้อำนาจโดยไม่ชอบต้องกระทำอย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง ให้เห็นเป็นตัวอย่าง ในปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญจำนวนมากที่คอยตรวจสอบและทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในวงราชการไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่กลับพบว่า การดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยยังคงเป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ที่มีบทบาททางการเมือง ผู้ทรงอิทธิพล ผู้ที่มีอำนาจภายในประเทศ หลาย ๆ กรณีที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตไม่สามารถตอบคำถามสังคมได้ หลายคำถามยังคงเป็นที่สงสัย หากตอบไม่ได้ จนเป็นที่มาของการสร้างความขัดแย้งในสังคมในสังคมระดับที่บานปลาย

ประการที่ 4 ทิศทางนโยบายรัฐเพื่อแก้ปัญหาในมิติด้านค่านิยม ความเชื่อ

เมื่อพิจารณาถึงมิติต่าง ๆ ทั้ง 4 ด้านจะพบว่า การออกแบบทิศทางนโยบายรัฐเพื่อการลดความขัดแย้งทางสังคมในมิติที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคมและเมื่อคนมาอยู่รวมกันเป็นสังคมย่อมมีความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของกลุ่ม แตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ ในส่วนของสังคมไทยนั้น เราไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าเป็นสังคมที่มีความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนา เผ่าพันธุ์ ภาษา วัฒนธรรมและประเพณี รวมตลอดถึงความเชื่อที่ถูกปลูกฝังตั้งแต่อดีตจากรุ่นสู่รุ่น

ความแตกต่างด้านค่านิยม ความเชื่อ และวัฒนธรรมดังกล่าวนี้ หากนำไปสู่ความขัดแย้งก็ถือเป็นสิ่งตามธรรมชาติที่ย่อมเกิดขึ้นได้ในสังคม ผู้เขียนจึงเห็นว่า

1. รัฐไม่ควรกำหนดทิศทางนโยบายทางสังคมออกมาเพื่อมารองรับกับแนวความคิด ความเชื่อ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของรัฐแต่เพียงแนวทางเดียว เนื่องจากการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้จะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี

2. รัฐต้องยอมรับความแตกต่างและความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นจากความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากค่านิยม ความเชื่อของคนในสังคม รัฐต้องออกนโยบายทางสังคมในลักษณะไม่เป็นการผูกขาด ความเชื่อรวมตลอดถึงค่านิยมใด ค่านิยมหนึ่ง และยอมรับความแตกต่างทางสังคมดังกล่าวให้มีสถานะทางกฎหมาย มีตัวตนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การใช้นโยบายทางทหารเพื่อให้กลุ่มที่ค่อนมีความแตกต่างดังกล่าวมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำเป็นอย่างยิ่ง รัฐต้องใช้นโยบายประนีประนอม ยอมรับความแตกต่างอย่างจริงจังและจริงใจ รวมตลอดถึงนำข้อเสนอของกลุ่มที่เห็นต่างมาทำการศึกษาและแก้ไข



ในการจัดทำโครงการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนหรือชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและมีความคิด ความเชื่อ ในด้านกระบวนการพัฒนาที่เห็นแตกต่างจากรัฐ รัฐต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์และยอมรับในเสียงสะท้อนของกลุ่มที่เห็นต่างจากรัฐอย่างจริงจังและไม่มีเงื่อนไข

การปฏิเสธแนวความเห็นที่แตกต่างไม่ว่ากรณีใด ๆ รัฐจะต้องกระทำด้วยการแสดงเหตุผลที่ แจ่มชัด โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีหลักฐานทางวิชาการ ข้อมูลทางสถิติที่น่าเชื่อถือมารองรับและปฏิบัติตามหลักสากล ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเชื่อว่าจะเป็นการลดความหวาดระแวงในระหว่างรัฐ รวมตลอดถึงกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความคิด ความเห็นที่แตกต่าง เพื่อนำไปสู่สังคมที่ลดความรุนแรงอันจะเกิดขึ้นจากความขัดแย้งในอนาคต

บทสรุป

ผู้เขียนเห็นว่าทิศทางนโยบายรัฐเพื่อการลดความขัดแย้งทางสังคม จะต้องเป็นไปในแนวทางดังนี้

1. ออกนโยบายสังคมโดยเน้นไปที่การออกแบบนโยบายทางสังคมให้มีการกระจายผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจที่เป็นธรรมด้วยการกำหนดทิศทางนโยบายรัฐให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของตนเองมากขึ้น รัฐต้องออกนโยบายกระจายงบประมาณจากส่วนกลางเข้าสู่ท้องถิ่นตามโครงสร้างพื้นฐานประชากรในแต่ละพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งทำหน้าที่ในการบริหารจัดการงบประมาณดังกล่าวด้วยตัวเอง

2. ออกนโยบายทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างความไม่เป็นธรรมในเชิงเศรษฐกิจ เช่น การนำเอารูปแบบการเพิ่มอัตราภาษีแบบก้าวหน้ามาใช้ให้มากขึ้น เน้นการเก็บภาษีในกลุ่มที่ดินและมรดกให้เป็นรูปธรรมและมีอัตราที่เหมาะสม เพิ่มเงินอุดหนุนสินค้าที่ประชาชนส่วนใหญ่ใช้ในการอุปโภคบริโภคให้ มีราคาถูกลงเพื่อให้ประชาชนในทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงสินค้าดังกล่าวได้ พิจารณาเพิ่มอัตราภาษีแบบก้าวหน้าสำหรับสินค้าที่ไม่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต

3. ออกนโยบายสังคมโดยเน้นเอื้อประโยชน์และคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอในมิติเชิงเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มคนยากจน กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ที่ไม่มียารักษา เพื่อให้กลุ่มคนดังกล่าวสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสม นโยบายทางสังคมต้องสนับสนุนให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขด้วยการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำของกลุ่มผู้ใช้แรงงานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สร้างมาตรฐานด้านแรงงานที่เข้มแข็งไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบด้านแรงงาน วางแนวทางให้ลูกจ้างสามารถเข้าใจและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานได้โดยง่าย

4. ออกนโยบายทางสังคมด้วยผลักดันให้โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมด้านระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข ระบบบริการสาธารณะขนาดใหญ่กระจายไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศมากขึ้น ด้วยการลดงบประมาณการก่อสร้างและดำเนินการโครงการดังกล่าวจากส่วนกลางและเพิ่มงบประมาณดังกล่าวเหล่านี้ในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ

5. ออกนโยบายสังคมที่เน้นการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐในทุกภาคส่วนเพื่อให้เป็นวาระสำคัญ การดำเนินกิจการของภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้ในทุกมิติ ข้อมูลของทางราชการที่ไม่ใช่เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความลับหรือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลดังกล่าวนี้ได้โดยง่าย

6. ออกนโยบายทางสังคมให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยเสรี และเห็นว่าการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยสุจริตเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ การห้ามมิให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นจะกระทำไม่ได้ไม่ว่ากรณีใด

7. ออกนโยบายทางสังคมให้การดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการใช้อำนาจโดยไม่ชอบต้องกระทำอย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง ให้เห็นเป็นตัวอย่าง และต้องมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหา

8. รัฐไม่ควรออกนโยบายสังคมหรือมาตรการใดเพื่อมารองรับให้ประชาชนต้องมีแนวความคิดความเชื่อ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของรัฐ รัฐต้องมีนโยบายในการยอมรับความแตกต่างและความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากค่านิยม ความเชื่อของคนในสังคมที่มีเหตุผล

แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางนโยบายรัฐเพื่อการลดความขัดแย้งทางสังคมที่ดีที่สุดก็คือ “ความจริงจังและจริงใจของรัฐบาล” ซึ่งหากรัฐขาดความจริงจังและจริงใจในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว การดำเนินทิศทางนโยบายรัฐก็ไม่สามารถออกแบบสังคมสมานฉันท์และลดความขัดแย้งทางสังคมได้ สุดท้ายความขัดแย้งทางสังคมก็จะกลายเป็นสิ่งที่คนในสังคมต้องทำใจยอมรับและอยู่กับความขัดแย้งดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เฉกเช่นเดียวกับการดำเนินชีวิตในปกติประจำวันเท่านั้นเอง



บรรณานุกรม

พระนราศักดิ์วรัญญูโมและคณะ, “สันติภาพบนทางสามแพร่ง” (2562) 6:2 วารสารบัณฑิตศึกษามหาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ, โครงการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบประกันสุขภาพ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2556).

ลิขิต ชีรวิน, “ความขัดแย้งและการแก้ปัญหา” (2553) 8:1 วารสารสถาบันพระปกเกล้า.

สุกัญญา ศศิวิวัฒน์, การขยายผลโรงเรียนคุณภาพดีในประเทศไทย : บทสำรวจและข้อเสนอเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2561).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการระบบกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562).

สมชัย จิตสุชน, รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย : แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย (รายงานผลการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558).

สิทธิพงศ์ สิทธิจร, การบริหารความขัดแย้ง (กรุงเทพฯ: จงเจริญการพิมพ์, 2535).

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, ความขัดแย้ง: การบริหารเพื่อสร้างสรรค์ (กรุงเทพฯ: เลิฟ แอนด์ เลิฟ เพรส จำกัด, 2540).

Durkheim, E., *The Division of Labour in Society* (New York: Free Press 1964).

Nelson, Joan M., *Poverty, Inequality, and Conict in Developing Countries* (New York: Rockefeller Brothers Fund, 1998).

Sutherland, Edwin H. and Cressey, Donald., *Principles of Criminology* (Md: AltaMira Press, 1992).
Thrasher, F.M., *The Gang* (Chicago: University of Chicago Press, 1927).

Zachary Abuza, *The Ongoing Insurgency in Southern Thailand: Trends in Violence, Counterinsurgency Operations, and the Impact of National Politics* (Washington DC: National Defense University Press, 2011).

