

## ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา

ประเวศ วะสี

บทความนี้เป็นบทความแรกใน ๑๐ บทความเรื่อง “ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ : ความท้าทายของสังคมไทย” จึงทำหน้าที่เสมือนบทนำ คือกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้ลงไปในรายละเอียดของความเหลื่อมล้ำในแต่ละมิติ อันเป็นหน้าที่ของบทความอีก ๙ บทความที่ตามมา และเพื่อให้เห็นภาพรวมและความสำคัญของความเหลื่อมล้ำเพื่อปลูกเร้าให้เกิดความตื่นตัว บทความนี้จะพยายามสะท้อนอารมณ์ความรู้สึกนึกคิดของผู้คนในสังคมไทยที่ทำงานในการพัฒนา โดยอาศัยประสบการณ์ของผู้เขียนกว่า ๔๐ ปี ที่ร่วมงานกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ท้องถิ่น นักพัฒนา องค์กรพัฒนาต่างๆ นักวิชาการ ข้าราชการบางส่วน และสื่อมวลชน มากกว่าการอ้างอิงทฤษฎีต่างๆ จึงไม่มีรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบท ที่กล่าวอ้างถึงบุคคลหรือชื่อหนังสืออยู่บ้างในเนื้อหา ผู้อ่านสามารถค้นหาแหล่งที่มาได้ง่ายๆ จากกูเกิล โดยที่ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ลึกซึ้งยากต่อการเข้าใจและแก้ไข ไม่สามารถก้าวข้ามได้หากปราศจากพลังทางปัญญาของสังคมโดยรวม ประวัติศาสตร์โลกแสดงให้เห็นว่า ความโกรธ ความเกลียด การใช้พลังกำลัง และความรุนแรง ไม่สามารถก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำได้ มัชฌิมาปฏิปทาเป็นทางสายปัญญา หรือทางแห่งความเป็นเหตุเป็นผล หวังว่าบทความทั้ง ๑๐ บทความ ในหนังสือ KPI YEARBOOK 2562 เล่มนี้ จะเป็นมัชฌิมาแห่งความเป็นเหตุเป็นผลในเรื่องความเหลื่อมล้ำเพื่อร่วมกับสังคมไทยในการขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อคลายความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำให้เป็นระเบียบวาระแห่งชาติ

## ๑.

### ความเหลื่อมล้ำ ปัญหาใหญ่ในโลกในปัจจุบัน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี เป็นการพัฒนากระแสหลักของโลกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ แม้มีทฤษฎีและข้อถกเถียงถึงข้อดีต่างๆ ของระบบการค้าเสรี แต่ผลที่ปรากฏอย่างชัดเจนคือความเหลื่อมล้ำที่ขยายมากขึ้นทั้งภายในประเทศเดียวกัน และระหว่างประเทศ

นักระบาดวิทยาชาวอังกฤษ ๒ คน คือ Wilkinson และ Pickett (The Spirit Level) ได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ๒๑ ประเทศ แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ กับปัญหาทางสุขภาพและสังคม เช่น อัตราตายในทารก อายุขัยของประชากร การตั้งครม.ในวัยรุ่น ปัญหาสุขภาพจิต ยาเสพติด อาชญากรรม และความรุนแรง พบความสัมพันธ์เกือบเป็นเส้นตรง คือประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงที่สุดในการศึกษานี้อันได้แก่ สหรัฐอเมริกาก็มีอัตราการเกิดอาชญากรรมสูงสุดด้วย ตรงข้ามกับประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีความเหลื่อมล้ำและอัตราการเกิดอาชญากรรมต่ำสุด ประเทศอื่นๆ ก็อยู่ระหว่างกลางของประเทศที่เป็นที่ต่ำสุดสองทางดังกล่าวข้างต้น โดยมีประเทศอังกฤษใกล้เคียงไปทางสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียใกล้เคียงมาทางประเทศญี่ปุ่น

Joseph Stiglitz นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลชาวอเมริกัน ในหนังสือของเขาชื่อ “The Price of Inequality : How Today’s Divided Society Endangers Our Future” ได้ให้ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา และเขาเป็นผู้สร้างวลีปรากฏการณ์ ๙๙ : ๑ โดยอธิบายว่าการพัฒนาเป็นประโยชน์ต่อคน ๑ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น แต่คนอื่นอีก ๙๙ เปอร์เซ็นต์ ไม่ได้รับหรือเสียประโยชน์ และได้ตั้งคำถามว่าก็ในเมื่ออเมริกาก็เป็นประชาธิปไตยแล้ว โดยแต่ละคนสามารถออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง (One man One vote) ทำไมคน ๙๙ เปอร์เซ็นต์ ไม่ออกเสียงเลือกตั้งให้ตนได้รับประโยชน์ เช่นเดียวกับที่ประเทศ

อังกฤษและอีกหลายประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว แต่กลับมีความเหลื่อมล้ำมากแสดงว่าระหว่างความเป็นประชาธิปไตยกับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ยังมีเหตุปัจจัยอื่นเข้ามาแทรกซ้อน

ประเทศไทยก็ขึ้นชื่อว่ามีค่าความเหลื่อมล้ำสูงมาก ยังถกเถียงกันอยู่ว่าสูงเป็นที่ ๑ หรือที่ ๓ ในโลก เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศไทยเป็นเมืองพุทธและพุทธศาสนาก็เป็นของดี แต่มีการฆ่ากันตายสูงกว่าในประเทศญี่ปุ่น สูงกว่าในยุโรป และสูงกว่าในสหรัฐอเมริกา ถ้าคำนึงถึงการวิจัยของ Wilkinson และ Pickett ดังกล่าวข้างต้นที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำกับปัญหาอาชญากรรมในสังคม สังคมไทยอาจต้องทบทวนความคิดว่าการสั่งสอนให้คนเป็นคนดีอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ แต่ต้องคำนึงถึงระบบและโครงสร้างที่เป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของผู้คนในสังคมอย่างสำคัญอีกด้วย ด้วยสามัญสำนึกก็เห็นได้ไม่ยากว่าความเป็นธรรมสำคัญอย่างยิ่งต่อการอยู่ร่วมกันด้วยดี ถ้ามีความเป็นธรรมผู้คนก็จะรักกันและรักส่วนรวม ตรงข้ามถ้าขาดความเป็นธรรมก็จะเกิดความวุ่นวายและผู้คนไม่รักษาความเป็นส่วนรวม

ความเหลื่อมล้ำซ้อนทับอยู่กับการขาดความเป็นธรรมเกือบจะทั้งเนื้อทั้งตัว จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ที่ต้องทำความเข้าใจ และแก้ไขเพื่อลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรม เพื่อการอยู่ร่วมกันด้วยดี หรือเสริมสร้างสังคมสันติสุข

## ๒.

### ความเหลื่อมล้ำมีหลายมิติ

ความเหลื่อมล้ำที่พูดโดยทั่วๆ ไปหมายถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำอื่นๆ อีกหลายมิติ เช่น ความเหลื่อมล้ำเพราะกำเนิด ความเหลื่อมล้ำทางชาติพันธุ์ ความเหลื่อมล้ำทางผิวสี ความเหลื่อมล้ำทางเพศสภาพ ความเหลื่อมล้ำตามถิ่นที่อยู่อาศัย ความเหลื่อมล้ำเพราะอายุ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางโอกาส ความเหลื่อมล้ำในสิทธิ ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการของรัฐ ความเหลื่อมล้ำในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นต้น

ความเหลื่อมล้ำต่างๆ เหล่านี้ ทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางผิวสีปรากฏให้เห็นชัดเจนที่สุดในสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ตั้งประเทศมาจนบัดนี้ คนแอฟริกันอเมริกันยังเป็นผู้ด้อยโอกาสและมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าคนผิวขาวและเป็นส่วนสำคัญของปรากฏการณ์ ๙๙:๑ ที่กล่าวถึงในตอนที่แล้ว ความเหลื่อมล้ำแต่กำเนิด อย่างเป็นรูปธรรมก็คือระบบวรรณะในประเทศอินเดีย ที่คนบางพวกตั้งแต่เกิดมาก็ถูกจัดอยู่ในวรรณะนั้นวรรณะนี้หรือไม่มีวรรณะเลยคือเป็นพวกจัณฑาล แต่ในประเทศต่างๆ ถึงไม่มีระบบวรรณะที่เป็นรูปธรรม ถ้าเกิดเป็นลูกคนจนก็ด้อยโอกาสเกือบจะทุกทาง เป็นการเริ่มต้นชีวิตด้วยความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำทางสังคมยังมีอีกรูปแบบหนึ่ง นั่นคือโครงสร้างทางสังคมว่าเป็นสังคมทางตั้ง (Vertical society) หรือสังคมทางราบ (Horizontal society) สังคมทางตั้งหมายถึงสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจข้งบนกับผู้น้อยอำนาจข้งล่าง หรือสัมพันธภาพแบบบนลงล่าง (ที่อุปดาวน) ส่วนสังคมทางราบหมายถึงสังคมที่มีความเสมอภาคสามารถรวมตัวร่วมคิดร่วมทำเป็นประชาสังคมหรือ Civil Society โครงสร้างทางสังคมกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมและคุณภาพของสังคมอย่างสำคัญ ในสังคมทางตั้งจะมีความคิดเชิงอำนาจและสัมพันธภาพ แบบที่อุป

ดาวนั้ทั่วพื้นที่ทางสังคม เช่น พ่อแม่ที่อุปถัมภ์กับลูก ครูกับนักเรียน นายกับลูกน้องข้าราชการกับราษฎร พระสงฆ์กับแม่ชี และแม่แต่แพทย์กับคนไข้ ในสัมพันธ์ภาพทางดิ่งจะมีความบีบคั้นและมีการเรียนรู้น้อย เพราะผู้มีอำนาจก็ใช้อำนาจโดยไม่เรียนรู้ ผู้อยู่ใต้อำนาจก็ต้องทำตามคำสั่งของผู้มีอำนาจไม่มีโอกาสเรียนรู้ ในสังคมแบบนี้จะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนมากและมีปัญหาหรือสมรรถนะน้อย ประเทศอิตาลีเป็นตัวอย่งให้เห็นเป็นอย่างดีเพราะในประเทศเดียวกันใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ เดียวกัน แต่ตอนเหนือกับตอนใต้ของประเทศแตกต่างกันเกือบจะโดยสิ้นเชิง กล่าวคือตอนเหนือของประเทศ เช่น แลปเมืองมิลาน และเมืองทอเรน เศรษฐกิจดีการเมืองดี และศีลธรรมดี แต่ทางตอนใต้ของประเทศ เช่น แลวเกาะซิซิลี และเกาะซาดีเนีย ผู้คนยากจน การเมืองไม่ดี และศีลธรรมไม่ดี มีมาเฟียมาก และคำว่ามาเฟียก็มาจากตอนใต้ของอิตาลีนั่นเอง Robert Putnam จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดไปวิจัยว่าทำไมตอนเหนือกับตอนใต้ของประเทศอิตาลีจึงแตกต่างกันมาก เขาพบว่าโครงสร้างของสังคมแตกต่างกัน ตอนเหนือเป็นสังคมทางราบ ผู้คนมีความเสมอภาคและรวมตัวร่วมคิดร่วมทำในรูปต่างๆ เป็นประชาสังคม (Civil Society) แต่ตอนใต้เป็นสังคมทางดิ่ง เป็นเช่นนี้มานานนับด้วยศตวรรษ แม้บางเมืองในตอนใต้จะเคร่งศาสนา (ศาสนาแคธอลิก) แต่ศีลธรรมก็ไม่ดี การรักพระเจ้าแต่ถ้าไม่รักเพื่อนบ้านอย่างเท่าเทียมกันศีลธรรมก็ไม่ดี ข้อนี้เราอาจจะได้ข้อคิดสำหรับปัญหาที่ว่าเมืองไทยเป็นเมืองพุทธและพุทธศาสนาก็เป็นของดี แต่มีความเสื่อมเสียทางศีลธรรมมากเพราะสังคมไทยเป็นสังคมทางดิ่ง ดังจะได้กล่าวในตอนต่อไป Robert Putnam ได้เขียนผลของการวิจัยดังกล่าวของเค้าเป็นหนังสือชื่อ “Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy” โดยสรุปว่าสัมพันธ์ภาพทางราบด้วยความเสมอภาคแล้วรวมตัวร่วมคิดร่วมทำเป็นประชาสังคม คือหัวใจที่ทำให้ประชาธิปไตยมีคุณภาพและออกดอกออกผลเป็นความเจริญ

**ความไม่เสมอภาคในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** เป็นมิติลึกที่สุดของความเหลื่อมล้ำ การเคารพศักดิ์ศรีและศักยภาพแห่งความเป็นมนุษย์ของคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เป็นรากฐานของความเป็นธรรมและสิ่งดิ่งามต่างๆ ในสังคม เช่น ประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน ความ

บทความในรายงานประจำปีของสถาบันพระปกเกล้า อยู่ระหว่างการตีพิมพ์

ยุติธรรม แต่มายุคที่ต่าง ๆ ระบบและโครงสร้างในสังคมทำให้คนในสังคมเป็นส่วนใหญ่ขาดจริยธรรมพื้นฐานของการเคารพศักดิ์ศรีและศักยภาพแห่งความเป็นมนุษย์ ของคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ไม่เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรมและความยากลำบากทั้งหลายตามมา ซึ่งถ้ามีการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันอยู่ในหัวใจอย่างแท้จริงแล้ว พฤติกรรมของผู้คนและองค์กรต่างๆ ในสังคมจะไม่เกิดอย่างทุกวันนี้ เช่น การพัฒนาอย่างหลอมน้ำ การทอดทิ้งกัน การขายสินค้าที่เป็นพิษเป็นภัยต่อสุขภาพ การค้ากำไรเกินควร รายใหญ่เอาเปรียบรายย่อย การโฆษณาที่ไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ฯลฯ

การขาดการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นคนของเพื่อนมนุษย์ ในเบื้องลึกของจิตใจที่มีอยู่ทุกหนทุกแห่งจนดูเหมือนเป็นธรรมชาติที่ติดตัวมาแต่กำเนิด แท้จริงแล้วเกิดจากการปรุงแต่ง (constructed) ทางสังคม เพราะเด็กเล็กต่างผิวพรรณต่างฐานะที่เล่นด้วยกันไม่มีความรู้สึกแปลกแยกจากกันเลย แต่พอโตขึ้นสภาพต่างๆ ทางสังคมหล่อหลอมให้เบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริงตามธรรมชาติ ระบบการศึกษาที่เคารพแต่ความรู้ในตำราเป็นโครงสร้างใหญ่ที่หล่อหลอมการขาดจิตสำนึกที่เคารพศักดิ์ศรีและศักยภาพของชาวบ้าน ที่จริงความรู้ทั้งความรู้ในตำราและความรู้ในตัวคน ความรู้ในตัวคนเกิดมาจากการทำงานและประสบการณ์ชีวิต ทุกคนมีความรู้ในตัวเป็นความรู้ที่ฝังแน่นและมีประโยชน์ เช่น แม่มีความรู้ในการเลี้ยงดูลูก ชาวไร่ชาวนามีความรู้ในการทำไร่นา คนขายก๋วยเตี๋ยวมีความรู้ในการทำก๋วยเตี๋ยว ถ้าเคารพความรู้ในตัวคนคนทุกคนจะมีเกียรติ แต่ถ้าเคารพแต่ความรู้ในตำรา คนส่วนน้อยเท่านั้นที่มีเกียรติ คนส่วนใหญ่จะไม่มีเกียรติ ดังที่ลูกชาวบ้านเมื่อเข้าโรงเรียนนานเข้าจะรู้สึกว่าสถาบันการศึกษามีเกียรติ พ่อแม่และชาวบ้านไม่มีเกียรติและน่าละอาย ระบบการศึกษาแบบนี้ซึ่งเป็นโรงงานใหญ่ที่บ่มเพาะการเสียจริยธรรมพื้นฐานแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะของคนเล็กคนน้อยคนยากคนจน เป็นพื้นฐานให้เกิดการพัฒนาอย่างหลอมน้ำ โดยสังคมมีค้อยตระหนักรู้ถึงเหตุปัจจัยเบื้องลึกของความหลอมน้ำเช่นนี้

เผยแพร่ในวงจำกัด

บทความในรายงานประจำปีของสถาบันพระปกเกล้า อยู่ระหว่างการตีพิมพ์

แต่ถ้าเข้าใจ เป็นเรื่องที่แก้ไขได้ ดังที่มีบางโรงเรียนจัดให้นักเรียนเรียนรู้จากชาวบ้าน เช่น แม่ค้าขายของชำ ช่างผสมปูน ช่างเสริมสวย คนเหล่านี้ไม่เคยมีเกียรติในสังคมไทย แต่เมื่อนักเรียนมาเรียนด้วยเค้าก็ภูมิใจในตนเองว่าเขาก็เป็นครูได้ หรืออย่างการที่มีนักศึกษาแยกย้ายกันไปอยู่บ้านชาวบ้านในชนบทที่อยู่ห่างไกล ชาวบ้านมีจิตใจรักเด็กอยู่แล้ว หากบหาเขียดให้กินตามประสาปรากฏว่านักศึกษาเหล่านี้รักชาวบ้านหมดทุกคน เรียกเขาเป็นพ่อเป็นแม่ เป็นปู่ย่าตายายลุงป้าหน้าอา แสดงว่าแท้จริงแล้วมนุษย์มีเมล็ดพันธุ์แห่งความดีอยู่ในหัวใจ ซึ่งในทางวิทยาศาสตร์ก็พบว่ามีส่วนของสมองที่ทำหน้าที่รับรู้อารมณ์ความรู้สึกของคนอื่นและเกิดความเห็นใจ (Empathy) และต้องการทำตัวให้เป็นประโยชน์ (Altruism) ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะจัดสิ่งแวดล้อมทางสังคมให้ส่งเสริมจิตสำนึกแห่งการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ อันเป็นพลังเบื้องต้นของความเสมอภาค ซึ่งจะกล่าวเพิ่มเติมในตอนที่ ๕ อันว่าด้วยแนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำ

### ๓.

#### พื้นฐานของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยก่อนการพัฒนาศูนย์ใหม่

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยดำรงอยู่ก่อนการพัฒนาศูนย์ใหม่ ซึ่งเปรียบเสมือนเมล็ดพันธุ์แห่งความเหลื่อมล้ำที่รอคอยอยู่ เมื่อได้รับการรดน้ำใส่ปุ๋ยย่อมงอกออกมาและเติบโตเป็นพันธุ์ไม้แห่งความเหลื่อมล้ำขนาดใหญ่

มรว.อकिन รัชพัฒน์ ทำวิทยานิพนธ์ปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยคอร์เนลล์ประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่อง “โครงสร้างของสังคมไทยสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์” แสดงให้เห็นสัมพันธภาพทางดิ่งระหว่าง นายกับไพร่ นายคือเจ้ากับขุนนาง ราษฎรนอกนั้นเป็นไพร่ ซึ่งมี ๒ ประเภท คือไพร่สมกับไพร่หลวง ไปร่สม คือ ไปร่ที่มีมูลนายสังกัด ไปร่หลวง คือ เป็นไพร่ของหลวงหรือของรัฐบาล ไม่มีเสรีชนสมัยก่อนเลิกทาส ในสมัย ร.๕ คนชั้นล่างยังมีที่เป็นทาส ซึ่งเป็นเสมือนสินค้าที่มีเจ้าของและค้าขายได้ สัมพันธภาพที่ไม่เสมอภาคคงดำเนินมาช้านาน อย่างน้อยก็ตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาแล้ว

วรรณกรรมที่มีฉากหลังสังคมยุคโบราณ แสดงให้เห็นสัมพันธภาพแห่งความไม่เสมอภาคระหว่าง นาย ไปร่ ทาส แม้ในเรื่องหลังสุดคือ “บุพเพสันนิวาส” ก็เช่นเดียวกัน สัมพันธภาพทางดิ่งที่ดำรงอยู่ช้านานในประวัติศาสตร์คงทำให้เกิดความซาซิม จนไม่มีใครคิดถึงปัญหาของความเหลื่อมล้ำและการขาดความเป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำและการขาดความเป็นธรรมเลยต้องอยู่ในสังคมไทยเป็นธรรมดาหรือเป็นอัตโนมิติ

ระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งสถาปนาขึ้นในครั้งรัชกาลที่ ๕ ตามความจำเป็นในการเร่งรีบพัฒนาศูนย์ใหม่ และป้องกันมหาอำนาจตะวันตกที่พยายามเฉือนแผ่นดินไทยตามชายแดนเข้ามา เป็นระบบเจ้าขุนมูลนายที่สนองอำนาจข้างบนมากกว่าที่จะเข้าใจสังคมข้างล่างและเป็นปัจจัยแห่งการลดความเหลื่อมล้ำ

ระบบราชการที่ประเทศไทย แต่โบราณมาก็ไม่มีความโดดเด่นในการผดุงความยุติธรรมให้แก่ราษฎร มีแต่ตรงข้าม ดังคำกลอนโบราณที่ว่า “ใครเอาข้าวปลา มา ทานสุภาก็ว่าดี” หรือถ้าเผชิญมีข้อยกเว้นมีขุนนางที่อุทิศตัวเพื่อความเป็นธรรมก็จะเป็นที่เลื่องลือในประวัติศาสตร์ เช่น ตีเหรินเจียในสมัยราชวงศ์ถัง หรือเปาบุ้นจิ้นในสมัยราชวงศ์ซ่ง การที่ท่านทั้งสองนี้ชื่อเสียงโดดเด่นแสดงว่าเป็นของหายาก ในประเทศไทยไม่ปรากฏชื่อขุนนางที่โดดเด่นและในเรื่องความเป็นธรรมขนาดนั้น แต่เสียงร้องหรือตรงข้ามนั้นมีมาก เช่น เมื่อมีการวางแผนตัดถนนก็มีการซ่อนข้อมูลจากราษฎรเจ้าของที่ดิน เพื่อคนที่มียุทธพลที่เข้าถึงข้อมูลจะได้ไปตักซื้อราคาที่ดินด้วยราคาถูกลงมาแก่งำไร อย่างนี้เป็นตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ

เมื่อประเทศไทยเป็นรัฐราชการ ที่พยายามจะเอาทุกสิ่งทุกอย่างที่เคยเป็นหน้าที่ของชุมชนมาเป็นทางการหรือของทางราชการก็เกิดระบบทางดิ่ง เช่น ความยุติธรรมที่เป็นทางการประกอบด้วย “ตำรวจจับ - อัยการส่งฟ้อง - ศาลตัดสิน” เมื่อรวมศูนย์เข้ามาอย่างนี้ก็เกิดปัญหาความยุติธรรมที่ล่าช้าคดีต่างๆ ใช้เวลาเป็นปีๆ หรือ 10 ปี จนเกิดคำพูดที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม” ในระบบเช่นนี้คนยากคนจน ไม่มีเวลา ไม่มีเงิน ไม่มีความรู้ ที่จะไปต่อสู้คดีจึงเกิดความเหลื่อมล้ำทางความยุติธรรม ประชาชนเมื่อเจ็บป่วยยังไปโรงพยาบาลได้ แต่เมื่อเจ็บใจเพราะไม่ได้รับความยุติธรรมไม่รู้จะไปปรึกษาที่ไหน แต่สะสมไว้เป็นความร้อนหรือเชื้อเพลิงทางสังคม

เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นระหว่างความยุติธรรมที่เป็นทางการ หรือความยุติธรรมทางดิ่งดังกล่าวข้างต้น กับสิ่งที่เรียกว่า “ความยุติธรรมชุมชน” ระบบที่เป็นทางการคือการใช้อำนาจ (ตามกฎหมาย) - ตำรวจจับ - อัยการส่งฟ้อง - ศาลตัดสิน แต่ความเป็นชุมชน คือ การรวมตัวร่วมคิดร่วมทำ หรือการปรึกษาหารือกัน ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ครู พระ ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน รวมทั้งตำรวจด้วย เมื่อชุมชนร่วมกันปรึกษาหารือเช่นนี้ จึงมีความรอบด้าน นุ่มนวล และเป็นธรรมมากกว่าความยุติธรรมทางดิ่ง ที่น่าสนใจคือ ตำรวจคนเดียวกันถ้าอยู่ในโครงสร้างทางดิ่งชาวบ้าน

เผยแพร่ในวงจำกัด

บทความในรายงานประจำปีของสถาบันพระปกเกล้า อยู่ระหว่างการตีพิมพ์

จะเกลียดตำรวจ แต่เมื่ออยู่ในโครงสร้างทำร้าย คือ ร่วมในกระบวนการความยุติธรรมชุมชน ชาวบ้านจะรักตำรวจ แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างมีผลต่อพฤติกรรม และความรู้สึกนึกคิดของผู้คน ไม่ใช่เรื่องของกรรมส่วนบุคคลใดๆ

ฉะนั้น ในเมื่อโครงสร้างในสังคมไทยเป็นโครงสร้างอำนาจทางดิ่ง ทั้งๆ ที่เป็นเมืองพุทธ แต่มีความเสื่อมเสียทางศีลธรรม มีความไม่เป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำสูง คนไม่มีอำนาจเกลียดคนมีอำนาจ เช่น ชาวบ้านเกลียดตำรวจ ถ้าจะเข้าใจความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาควรทำความเข้าใจพื้นฐานของความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่แล้วในสังคมไทยก่อนการพัฒนา ซึ่งถ้าไม่ตั้งใจเป็นพิเศษที่จะลดความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาที่ใส่เข้าไปบนพื้นฐานความเหลื่อมล้ำจักมีผลขยายความเหลื่อมล้ำให้บานปลายยิ่งขึ้นเป็นการแน่นอน

## ๔.

### การพัฒนาสมัยใหม่กับความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

การพัฒนาสมัยใหม่หรือตามแนวทางตะวันตกเริ่มขึ้นอย่างช้าๆ ในสมัย ร.๔ และมากขึ้นในสมัย ร.๕ เมื่อมีการจ้างฝรั่งเข้ามาเป็นที่ปรึกษา และส่งพระราชวงศ์และข้าราชการไปศึกษาในยุโรป เพื่อมาพัฒนาบ้านเมือง หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลงในปี ๒๔๘๘ มีการส่งคนไทยไปศึกษาและอบรมในประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างเข้มข้น และอเมริกาก็ส่งที่ปรึกษาเข้ามาช่วยพัฒนาประเทศไทยในด้านต่างๆ ด้วยเหตุปัจจัยเช่นนี้ และกระแสความนิยมการพัฒนาสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นทั่วโลกการพัฒนาสมัยใหม่หรือตามแนวทางตะวันตกจึงเป็นเรื่องหนีไม่พ้น และอาจนับว่าเกิดขึ้นอย่างเข้มข้น นับตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๐ หลังจากจอมพลสฤษดิ์ขึ้นมามีอำนาจ และมีการตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจขึ้น ตามคำแนะนำและสนับสนุนของรัฐบาลอเมริกัน

การพัฒนาสมัยใหม่ดังกล่าวประกอบด้วย

- (๑) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การคมนาคม การสื่อสาร ในนามของการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.)
- (๒) การขยายบริการภาครัฐ เช่น การศึกษา ระบบบริการสุขภาพ
- (๓) การพัฒนาเศรษฐกิจ เกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
- (๔) และโดยการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น ใช้กลไกภาครัฐเป็นหลัก จึงมีการขยายกำลังในระบบราชการ ดังที่มีการเพิ่มจำนวนกรมขึ้นเป็นจำนวนมาก

การพัฒนาสมัยใหม่ทำให้เกิดความทันสมัยขึ้นมากมาย เช่น สิ่งก่อสร้าง และความสะดวกสบาย แต่สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นผลของการพัฒนาตามกระแสหลัก หรืออารยธรรมตะวันตก ดังที่เกิดขึ้นทั่วไปในโลก คือ **การเสียสมดุล** อะไรที่ไม่สมดุลก็ไม่ยั่งยืน อีกชื่อหนึ่งของการพัฒนาที่เสียสมดุล คือ การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน อันเป็นปัญหาใหญ่ของโลกอยู่ในปัจจุบัน

### ความเหลื่อมล้ำ ย่อมซ้อนทับอยู่กับการเสียสมดุล

การเสียสมดุลมีหลายมิติ ทั้งการเสียสมดุลทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางสิ่งแวดล้อม และในตัวมนุษย์เอง ในแง่ความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากการพัฒนาที่ปรากฏคือ

- (๑) **ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ** แม้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีอยู่ก่อนแล้วระหว่างคนข้างบนกับคนข้างล่าง การพัฒนาสมัยใหม่ได้ขยายความเหลื่อมล้ำให้กว้างมากขึ้นอย่างสุดๆ ระหว่างคนที่จนที่สุดที่ไม่มีทรัพย์สินแต่มีหนี้สิน กับคนที่รวยสุดๆ จนเป็นมหาเศรษฐีระดับโลกที่ติดในรายการของนิตยสารฟอร์บว่าเป็นคนไทยที่มีทรัพย์สินกว่า ๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ (๓๒,๐๐๐ ล้านบาท) ขึ้นไป ซึ่งในจำนวนนี้มีหลายคนที่มีทรัพย์สินหลายแสนล้านบาท ในครั้งโบราณไม่มีความเหลื่อมล้ำมากขนาดนี้ ความเหลื่อมล้ำสุดๆ เช่นนี้ ทำให้ถกเถียงกันว่าสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำเป็นที่ ๑ หรือ ที่ ๓ ในโลก ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำอื่นๆ และปัญหาทางสุขภาพ สังคม และการเมือง ตามมาอย่างแก้ไม่ตก
- (๒) **ความเหลื่อมล้ำในศักดิ์ศรีความเป็นคน** มนุษย์ควรมีสักดิ์ศรีในตัวเองอย่างเท่าเทียมกัน แต่สังคมไทยนับถือคนรวย ดูถูกหรือเกลียดคนจน มีคำพูดว่า “แม้แต่สุนัขก็เกลียดคนจน” จากการสังเกตว่าสุนัขชอบไล่เห่าคนจน เพราะเสื้อผ้าไม่สวย และมีกลิ่นเหม็น ต่างจากคนรวย คนจนจะไปติดต่อขอรับบริการจากภาครัฐ มักไม่ได้รับการต้อนรับที่ดีด้วยสายตา วาจา และท่าที ในสมัยย้อนหลังไปไม่นาน ถ้าใครสังเกตภาษาหนังสือให้ตี มีการเรียกคนจนว่า “คนเลว” มีภาษิตบางอย่างที่สะท้อนให้เห็นการดูถูกคนจน เช่น “รักดีหามจั่ว รักชั่วหามเส้า” “ขอให้ได้เป็นเจ้าของคนนายคน” “ขอให้ได้นั่งกินนอนกิน”
- (๓) **ความเหลื่อมล้ำในทางสังคม** สังคมไทยเป็นสังคมทางตั้ง (Vertical society) ดังที่กล่าวแล้วตอนต้น คนไม่มีอำนาจข้างล่างไม่มีเกียรติ ไม่มีศักดิ์ศรี ไม่มีสิทธิ์ ไม่มีเสียง เมื่อช่องว่างทางเศรษฐกิจถ่างออกมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำทางสังคมยิ่งมากขึ้น โสเภณีกรรมที่เพิ่มมากขึ้นในรูปแบบต่างๆ ซึ่งรวมทั้ง บาร์ ไนต์คลับ อาบอบนวด จนประเทศไทยได้ชื่อว่า เป็นนครแห่งโสเภณี

ที่ต่างชาตินิยมมาทำสัปดาห์กับหญิงไทย เป็นโศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นจากความไม่เสมอภาค ที่คนพวกหนึ่งที่มีอำนาจซื้อมากกว่าทำกับคนยากคนจน จนต้องขายชีวิตร่างกายของตนเอง

- (๔) **ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา** ระบบการศึกษาสมัยใหม่ที่รัฐจัด เป็นการศึกษาแบบแยกส่วน แยกส่วนจากชีวิตและสังคม มาเอาวิชาเป็นตัวตั้ง ทำให้ลูกชาวบ้านกลายเป็นคนที่ทำงานไม่เป็น ทำให้ชุมชนอ่อนแอ ชาวบ้านต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของลูกมากขึ้น จนผู้นำชุมชนและปราชญ์ชาวบ้านพูดว่า เป็นการศึกษาที่ปล้นชาวบ้าน ทำให้ยากจนลง การศึกษาที่เป็นแห่งโซ่โลจากประถมไปมัธยมไปอุดม เป็นการทำให้สังคมข้างล่างอ่อนแอ และการศึกษาที่เน้นการท่องวิชาที่ไม่ทำให้สังคมข้างบนเข้มแข็งจริง นอกจากนั้นถ้าคิดถึงว่าระบบการสอบคัดเลือกเข้าเรียนมหาวิทยาลัย ลูกคนจนจะเสียเปรียบลูกคนที่มีฐานะดีกว่า และงบประมาณที่รัฐสนับสนุนมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ มาจากภาษีทางอ้อมที่ราษฎรทั้งหมดเป็นผู้จ่าย ก็จะทำให้เห็นความไม่เป็นธรรมประดุจเอาเงินคนจนไปสนับสนุนคนรวย

**ประเด็นการจัดสรร**

**ทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม** ยังมีอีกมาก ซึ่งควรได้รับการศึกษาวิจัยโดยละเอียดและแก้ไข

- (๕) **ความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพ** อัตราตายในทารกของชาวชนบทสูงกว่าของคนในเมือง การตายจากอุบัติเหตุต่างๆ จะเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนและคนรวย เมื่อก่อนจะมีหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คนจนยากที่จะเข้าถึงบริการสุขภาพของรัฐ หรือถึงต้องขายไร่ขายนาหมดเนื้อหมดตัวเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อรับบริการ ย้อนหลังไปประมาณ ๕๐ ปี เมื่อสาขาโลหิตวิทยา คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล ทำการศึกษาสำรวจทางโลหิตในประชากรพบความสัมพันธ์เกือบเป็นเส้นตรงระหว่างโลหิตจางกับความยากจน นั่นคือในหมู่นักศึกษาแพทย์ไม่พบใครมีโลหิตจางเลยเพราะมาจากกลุ่มประชากรที่ไม่ยากจน ในหมู่นักศึกษาพยาบาลพบว่าร้อยละ ๑๑ มีโลหิตจาง ในหมู่ประชาชนที่นครชัยศรีและอยุธยาร้อยละ ๔๐ มีโลหิตจาง และในชาวบ้านชนบทที่พิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งในสมัยนั้นก้นดรามาก กว่าร้อยละ ๙๐ ของประชาชนมีโลหิตจาง ความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพซึ่งน่าจะลดลงด้วยความพยายามปฏิรูประบบสุขภาพ ยังคงเป็นประเด็นที่ควรศึกษาวิจัยโดยละเอียด

- (๖) **ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรมที่เป็นทางการ** ระบบความยุติธรรมทางการที่เป็นทางดิ่ง คือ ตำรวจจับ - อัยการส่งฟ้อง - ศาลตัดสิน เป็นระบบที่คนจนซึ่งไม่มีศักดิ์ศรี ไม่มีสถานะทางสังคม ไม่มีอำนาจ ไม่มีเงิน ไม่มีเวลา รวมเรียกว่าไม่มีพลังที่จะไปสู่คดี จึงเกิดปรากฏการณ์ที่ว่าคนจนเข้าไม่ถึงความยุติธรรม หรือไม่ได้รับความยุติธรรม ดังที่มีชาวบ้านถูกดำเนินคดี และบางคนติดคุกด้วยข้อหาบุกรุกที่ดินของตนเอง เพราะคนที่มีอำนาจเหนือกว่าไปได้โดนตามด้วยวิธีใดก็ได้แล้วแต่ เพื่อแสดงว่าเขาเป็นเจ้าของที่ดิน หรือชาวบ้านถูกขับไล่ออกจากบ้านที่เคยอยู่เพราะรัฐออกกฎหมายว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นของรัฐ เป็นต้น
- (๗) **ความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงชาย** สังคมไทยยังมีทัศนคติเรื่องชายเป็นใหญ่ที่ตกทอดมา โดยได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมจีนและอินเดียด้วย ทัศนคติที่ฝังลึกจะออกไปเป็นค่านิยมและพฤติกรรมต่างๆ ในสังคมที่กระหน่ำศักดิ์ศรีและสิทธิของสตรีเพศ และเพศสภาพอื่น

การพัฒนาที่เหลื่อมล้ำดังกล่าวข้างต้น กล่าวน่าเพียงแค่คร่าวๆ เท่านั้น สมควรได้รับการศึกษาและพิจารณาโดยละเอียดกว่านี้ เพราะความเหลื่อมล้ำหรือการขาดความเป็นธรรมแห่งการอยู่ร่วมกัน เป็นปัจจัยพื้นฐานให้เราไม่สามารถสร้างสรรค์สังคมสันติสุขได้

สาเหตุของการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำก็คือ การที่ประเทศไทยเร่งรีบพัฒนา และพัฒนาแบบแยกส่วน ไม่ใช่การพัฒนาอย่างสมดุล โดยใช้กลไกซึ่งเป็นระบบอำนาจรัฐรวมศูนย์ที่ไม่มีสมรรถนะในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ตัวอย่างที่เด่นชัดและมีผลร้ายแรงอย่างยิ่งก็คือ การที่รัฐไปเปลี่ยนวิถีเกษตรกรรมของเกษตรกรจากการเกษตรสมดุล มาเป็นเกษตรเชิงเดี่ยว หรือ cash crop คือจากการที่เกษตรกรปลูกพืชผสมผสานหลายอย่าง เช่น ปลูกข้าว ปลูกผัก ผลไม้ สมุนไพร เลี้ยงปลา เลี้ยงหมู เลี้ยงไก่ แบบที่เรียกว่า “ทำทุกอย่างที่กิน กินทุกอย่างที่ทำ” ทำให้มีกินมีใช้และธรรมชาติได้สมดุล มาเป็นปลูกอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างเดียว เช่น ปลูกข้าวอย่างเดียว ปลูกมันสำปะหลังอย่างเดียว ปลูกอ้อยอย่างเดียว ปลูกปออย่างเดียว ทำให้เกิดเสียสมดุลทั้งทางสิ่งแวดล้อม โดยสูญเสียความเป็นป่าไป

กว่า ๑๐๐ ล้านไร่ ดินขาดปุ๋ย แมลงเพิ่มจำนวนทำลายพืชผล และการเสียสมดุลทางเศรษฐกิจของเกษตรกร จากระบบเศรษฐกิจพึ่งตนเองมาเป็นระบบเศรษฐกิจพึ่งการตลาด ที่เกษตรกรขาดทุน เพราะต้องซื้อทุกอย่าง เช่น เครื่องอุปโภคบริโภค เชื้อเพลิง ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และอะไรที่ซื้อจะแพง แต่อะไรที่ขายจะถูกลง เพราะถูกกดราคา การที่ไปสู่วางจรขายถูกซื้อแพง ทำให้เกษตรกรขาดทุนเป็นหนี้เป็นสิน ต้องขายไร่ ขายนา ขายวัว ขายควาย และแม้กระทั่งลูกสาว ไปเป็นโสเภณีในเมือง เกษตรกรก็ต้องอพยพไปขายแรงงานในเมืองหรือต่างประเทศ การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรไปเป็นผู้ใช้แรงงานในเมือง ซึ่งได้ค่าจ้างไม่มาก และมีปัญหาค่าแรงขั้นต่ำที่แก้ไม่ได้ตลอดมา ทำให้เกิดชุมชนคนจน หรือสลัมในเมือง สภาพบ้านแตก และความยากจน เชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอื่นๆ เช่น ยาเสพติด โรคเอดส์ อาชญากรรม คุณภาพเด็กเยาวชน และครอบครัว

โดยสรุป ช่วงแรกของการพัฒนาสมัยใหม่ คือ การเปลี่ยนทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการครองชีพของประชาชนทั่วไป ไปเป็นเงินของคนส่วนน้อยซึ่งร่ำรวยขึ้นอย่างมหาศาล ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวย ถ่างกว้างออกอย่างสุดๆ จนประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงเป็นที่ ๑ หรือที่ ๓ ในโลก และมีปัญหาต่างๆ ตามมาเป็นลูกโซ่ ซึ่งกล่าวพอเป็นสังเขปข้างต้น

เรื่องการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนยากต่อความเข้าใจและแก้ไข แม้แต่ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่มีวุฒิสภาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เมื่อพัฒนาตามแนวทางเสรีนิยมไปเรื่อยๆ ก็ปรากฏว่าเกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นอย่างสุดๆ เพราะแนวทางเสรีนิยมซึ่งเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งดูก็เป็นเรื่องที่ดีโดยเฉพาะเมื่อเริ่มต้น แต่พอนานไปกลุ่มคนที่เก่งกว่าก็ได้เปรียบ และเกิดความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า ๘๘ : ๑ ในสหรัฐอเมริกา ที่การพัฒนาเป็นประโยชน์ต่อคนรวย ๑ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น โดยคนอีก ๘๘ เปอร์เซ็นต์ ไม่ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ สำหรับประเทศไทยจึงเป็นเรื่องหนีไม่พ้นที่เมื่อพัฒนาไปตามกระแสหลักโดยไม่ได้มีจิตสำนึก และความตั้งใจที่จะป้องกันความเหลื่อมล้ำ ที่ จะเกิดการพัฒนาย่างเหลื่อมล้ำขึ้นมาอย่างที่เกิดขึ้น

## ๕.

### การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ระเบียบวาระแห่งชาติ

การพัฒนาเพื่อสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำ ควรเป็นระเบียบวาระแห่งชาติ ใน การนี้อาจทำตามแนวทางใหญ่ๆ ๓ ประการคือ

- (๑) สร้างความเข้าใจและจิตสำนึกแห่งความเป็นธรรมในสังคม
- (๒) ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจเพื่อความเป็นธรรม
- (๓) การปฏิบัติและการโดยใช่หลัก ใครมีน้อยรัฐและสังคมพึงให้มาก

โดยขยายความพอเป็นสังเขปดังนี้

#### (๑) สร้างความเข้าใจและจิตสำนึกแห่งความเป็นธรรมในสังคม

การเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เป็นพลังเบื้องต้น ทางจิตสำนึกเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ทุกมหาวิทยาลัยควรมีนโยบายในการศึกษาวิจัย เรื่องความเป็นธรรมทางสังคมทุกแห่งทุกมุม และสื่อสารให้สังคมเข้าใจจนเกิดจิตสำนึกแห่งความเป็น ธรรม นักศึกษาทุกหลักสูตรในมหาวิทยาลัยควรศึกษาเรื่องการสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อม ล้ำ จนเข้าใจแจ่มแจ้งและเกิดจิตสำนึกแห่งความเป็นธรรม ถ้ารัฐบาลมีนโยบายให้ทุกมหาวิทยาลัย ทำเช่นนี้ ภายในระยะเวลาประมาณ ๑๐ ปี น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงจิตสำนึกของสังคมสู่ความเป็น ธรรมได้มากพอถึงขนาดก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นธรรม

#### (๒) ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจเพื่อความเป็นธรรม

สังคมไทยเป็นสังคมทางดิ่งซึ่งเป็นสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจ และมีระบบราชการที่รวมศูนย์ อำนาจ โครงสร้างอำนาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำ จึงควรมีการ ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดยการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรในพื้นที่

จัดการกันเองแบบมีส่วนร่วม และส่งเสริมการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำในทุกพื้นที่ทุกองค์กร และในการทำงานทุกประเด็น เพื่อสร้างสัมพันธ์ภาพทางราบหรือประชาสังคม (Civil society) ต้องปฏิรูประบบราชการจากการเป็นองค์กรเชิงอำนาจ เป็นองค์กรทางปัญญาที่สามารถสนับสนุนภาคส่วนต่างๆ ในสังคม รวมทั้งภาคประชาชน เชนนโยบาย เชนวิชาการ และการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำ

การปฏิรูปดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงประเทศจากโครงสร้างอำนาจ ซึ่งเป็นการปิดพลังทางสังคมและพลังทางปัญญา ให้เป็นประเทศที่เปิดพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางปัญญาอย่างกว้างขวาง ประเทศที่ปิดพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางปัญญาไม่สามารถอำนวยให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมได้ การเป็นประเทศที่เปิดพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางปัญญาอย่างกว้างขวาง จึงจะสามารถพัฒนาความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำได้

### (๓) การปฏิบัติและการโดยใช้หลักใครมีน้อย รัฐและสังคมพึงให้มาก

นี่ก็เป็นหลักที่ตรงไปตรงมาว่า ถ้าจะลดความเหลื่อมล้ำใครมีน้อยก็ต้องเพิ่มให้มากขึ้น หรือสูงขึ้นทุกๆ ด้านทั้งศักดิ์ศรี สิทธิ ความรู้ ความสามารถ เครื่องมือต่างๆ รวมทั้งเครื่องมือเชิงสถาบัน โอกาส ทรัพยากร การเข้า ถึงความยุติธรรม และบริการของรัฐอื่นๆ เป็นต้น

ทั้ง ๓ ประการที่กล่าวมาคือ จิตสำนึก โครงสร้าง และการปฏิบัติ เป็นการกล่าวโดยหัวข้อหรือหลักการเท่านั้น เชื่อว่าบทความอีก ๙ บท ในหนังสือชุดนี้ คงจะมีรายละเอียดที่ครอบคลุมหัวข้อทั้ง ๓ ทั้งหมดและมากกว่า

การพัฒนาเพื่อความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำจะเชื่อมโยงทุกมิติ ทั้งทางกาย ทางจิต ทางสังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวม (Holistic) เป็นการพัฒนาทั้งหมด (Holistic development) ไม่ใช่การพัฒนาอย่างแยกส่วน เช่น การพัฒนาแต่เศรษฐกิจ หรือแม้พัฒนาประชาธิปไตยก็เป็นประชาธิปไตยแบบแยกส่วน เช่น เป็นประชาธิปไตยแต่ทางการเมือง (Political democracy) เท่านั้น แต่ขาดประชาธิปไตยทางจิตวิญญาณ (Spiritual democracy)

ประชาธิปไตยทางสังคม (Social democracy) และประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (Economic democracy) จึงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างสุดๆ ขึ้น อย่างในสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากการพัฒนาเพื่อความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำเป็นการพัฒนาทั้งหมด ฉะนั้นไม่ว่าจะจับมิติใดขึ้นมาพิจารณาก็จะเห็นความเป็นองค์รวม เช่น ในเรื่องประชาธิปไตยจะเห็นครบทาง ๔ มิติ คือ

- **ประชาธิปไตยทางจิตวิญญาณ** (Spiritual democracy) อันได้แก่การเคารพศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ของคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นจิตสำนึกเบื้องต้นที่เป็นพลังพื้นฐานให้แก่สิ่งดีงามทั้งปวง เช่น ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรม
- **ประชาธิปไตยทางสังคม** (Social democracy) ได้แก่ การเปิดพื้นที่ทางสังคม พื้นที่ทางปัญญาอย่างกว้างขวาง ให้มีการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำในประเด็นสาธารณะเต็มแผ่นดิน
- **ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ** (Economic democracy) ประชาชนต้องสามารถกำหนดระบบและรูปแบบทางเศรษฐกิจที่ประชาชนมีความพอใจ มีภูมิคุ้มกัน มีทางเลือก ไม่ใช่เขาตกเป็นผู้ถูกระทำอย่างไม่มีทางเลือก แบบในระบบตลาดเสรีในปัจจุบัน ที่เสรีเฉพาะคนส่วนน้อย แต่ไม่เสรีสำหรับคนส่วนใหญ่ จนเกิดปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำสุดๆ
- **ประชาธิปไตยทางการเมือง** (Political democracy) แบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง

ข้างต้นแสดงให้เห็นภาพว่า ทำไมประชาธิปไตยทางการเมืองอย่างเดียวแบบแยกส่วน จึงแก้ปัญหาความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำไม่ได้ มีความต้องการประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือประชาธิปไตยองค์รวม เรื่องอื่นๆ ก็เช่นเดียวกัน ถ้านำการพัฒนาเพื่อสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำเป็นตัวตั้ง จะนำไปสู่การพัฒนาแบบองค์รวม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ การศึกษา ความยุติธรรม หรืออะไรอื่น การคิดและทำแบบแยกส่วนจะนำไปสู่การเสียสมดุลและสภาวะวิกฤตเสมอ

เพราะฉะนั้นการพัฒนาเพื่อสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะเป็นการพัฒนาองค์รวมทั้งหมด และมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม จึงควรเป็นระเบียบวาระแห่งชาติที่คนไทยทุกภาคส่วนร่วมกันขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จ

บทความในรายงานประจำปีของสถาบันพระปกเกล้า อยู่ระหว่างการตีพิมพ์

ในปัจจุบันมีองค์กรต่างๆ ที่ทำงานเพื่อความเป็นธรรมที่มีกำลังมากขึ้น องค์กรเหล่านี้ควรรวมตัวกัน เริ่มต้นการขับเคลื่อนให้การพัฒนาเพื่อความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำเป็นระเบียบวาระแห่งชาติ โดยมีทุกภาคส่วนในสังคมเข้าร่วม ซึ่งรวมทั้งผู้นำชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ มหาวิทยาลัย สื่อมวลชน พรรคการเมืองทุกพรรค ให้เท่ากับหรือยิ่งกว่าการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยการเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับในระหว่างปี ๒๕๓๗-๔๐ โดยต้องทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง

หากทุกภาคส่วนของสังคมนวมตัวกันขับเคลื่อน **“การก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำเพื่อสร้างความเป็นธรรมแห่งการอยู่ร่วมกันในสังคมไทย”** จะเกิดการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน (Transformation) ขึ้นในประเทศไทย โดยจะเกิดการก้าวข้ามการแบ่งแยกทุกประเภท เพื่อรวมพลัง ทั้งพลังทางจิตใจ พลังทางสังคม พลังทางปัญญา และพลังทางการจัดการ เพื่อสร้างสังคมแห่งการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ประเทศไทยจะไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป พลังอันมหาศาลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการสร้างความเป็นธรรม จะทำให้สังคมไทยมีศักยภาพสูงยิ่ง ซึ่งนอกจากจะร่วมสร้างประเทศไทยให้เป็นประเทศที่น่าอยู่ที่สุดแล้ว ยังจะทำให้คนไทยสามารถไปช่วยเยียวยาโลก (Heal the world) ที่กำลังป่วยหนักได้ด้วย นั่นคือประเทศไทยในยุคศรัอารยะ