

บทสังเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากจากฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมือง
 ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

A Synthesis of the Grassroot Economic Development based on the Capital
 of Urban Poor in Special Economic Zone to Reduce Inequality

สักรินทร์ แซ่ภู¹

Sakkarin Sapu¹

Received: 15/07/2022

Revised: 20/09/2022

Accepted: 12/12/2022

บทคัดย่อ

กรอบแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้ถูกสรุปจากการศึกษาโครงการสถานภาพทางความรู้ลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง ประเภทเมืองเศรษฐกิจพิเศษ (สักรินทร์ แซ่ภู, 2559, 2563) โดยประกอบไปด้วย 4 แนวคิดหลักคือการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค แนวคิดเสรีนิยมใหม่ และแนวคิดการพัฒนาเมืองชายแดนผสมผสานไปกับเมืองอุตสาหกรรมใหม่ โดยบทความฉบับนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปที่อาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่อกลุ่มคนจนเมืองมากยิ่งขึ้น เพราะกรอบแนวคิดของการพัฒนาอาจมุ่งเป้าไปที่การสร้างเศรษฐกิจระดับมหภาค ซึ่งกลุ่มคนจนเมืองอาจไม่สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย ในความเป็นจริงแล้วฐานทุนทางการพัฒนาประเทศมีหลากหลายฐานต้นทุน ทั้งนี้บทความฉบับนี้สามารถสรุปประเภทของฐานต้นทุนทั้ง 4 แบบคือ ทุนทางการเมือง ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคมวัฒนธรรม และทุนทางสิ่งแวดล้อม โดยเป็นส่วนของการสังเคราะห์จากบริบทที่แตกต่างของ 3 กรณีศึกษาคือ กลุ่มวิสาหกิจแปรรูปข้าวอินทรีย์ กลุ่มท่องเที่ยวชุมชน และกลุ่มเกษตรริมแม่น้ำโขง เพื่อศึกษาบริบทและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างทั้งในมิติของฐานต้นทุน อุปสรรคและข้อจำกัดเพื่อนำไปสู่การค้นหาข้อเสนอเชิงนโยบาย กลไก และโครงสร้างที่สอดคล้องมากยิ่งขึ้น

ผลของการศึกษาพบว่า การเริ่มต้นความคิดของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาผ่านฐานต้นทุนด้านเศรษฐกิจและการใช้ฐานต้นทุนทางการเมือง ผ่านการตัดสินใจจากอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ในทางกลับกันกลุ่มคนจนเมืองมักใช้ฐานต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและทุนสังคมวัฒนธรรมเป็นปัจจัยของการผลิต ซึ่งเมื่อแนวคิดการพัฒนาเชิงพื้นฐานของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มคนจนเมืองได้มีโอกาสใช้ฐานต้นทุนของตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาแล้ว จึงเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ท้ายที่สุดในรายงานฉบับนี้ได้สรุปแนวทางและข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับมหภาค กลไกทางกฎหมาย รวมไปถึงนโยบายด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการจัดการที่ดิน ด้านการจัดการทางสังคม องค์กร และการมีส่วนร่วม ด้านการวิจัยและพัฒนา เพื่อนำไปสู่โอกาสและสิทธิของคนจนเมืองต่อการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษต่อไป

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ คนจนเมือง เขตเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาเมือง เศรษฐกิจฐานราก

¹ คณะสถาปัตยกรรม ศิลปะและการออกแบบ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

School of Architecture, Art, and Design, King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang

ผู้นิพนธ์ประสานงาน อีเมล: sakkarin.sapu@gmail.com

Abstract

Special economic development framework in Thailand had been concluded in the research report, Reviewing knowledge situation about inequality for the urban poor: Special economic zone (SEZ) city (author 2016, 2018). That research explains that SEZ in Thailand based on four conceptual frameworks including infrastructure development, regional economic development, neo-liberalism, and new industry - border city. It, moreover, reveals that SEZ pays much more attention to macroeconomic development level, is not easily accessible to the Urban Poor. In fact, SEZ aims to reduce inequality through economic development and will increase economic growth and reducing the poor. Nevertheless, SEZ will affect the problems, especially in the issue of rights, opportunities, power, and prestige for the urban poor.

This study found that SEZ should not merely be based on economic and politic capitals, but also the other various development capitals can be allocated for SEZ, particularly on socio-culture and environmental capitals. There are the major capitals for the urban poor, relating to their productivity. To study the different context of the poor, this study based on three various contexts of communities including organic rice, community-based tourism, and informal agriculture (or riverbank agriculture).

In conclusion, the research result reveals that SEZ in Thailand focuses more economic and politic capital approaches than social-cultural and environmental capital approaches relating to the productivity for the urban poor. While the urban poor's capitals could not be part of development, it is possible that the poor would be ignored in the development processes of the SEZ. Finally, this study proposes a mechanism and policy recommendation. Including the macro level and legal mechanisms and economic, land management, social-organization-participatory, and research and development policies.

Keywords: Inequality, Urban Poor, Special Economic Zone, Urban Development, Grass root economy

1. บทนำ

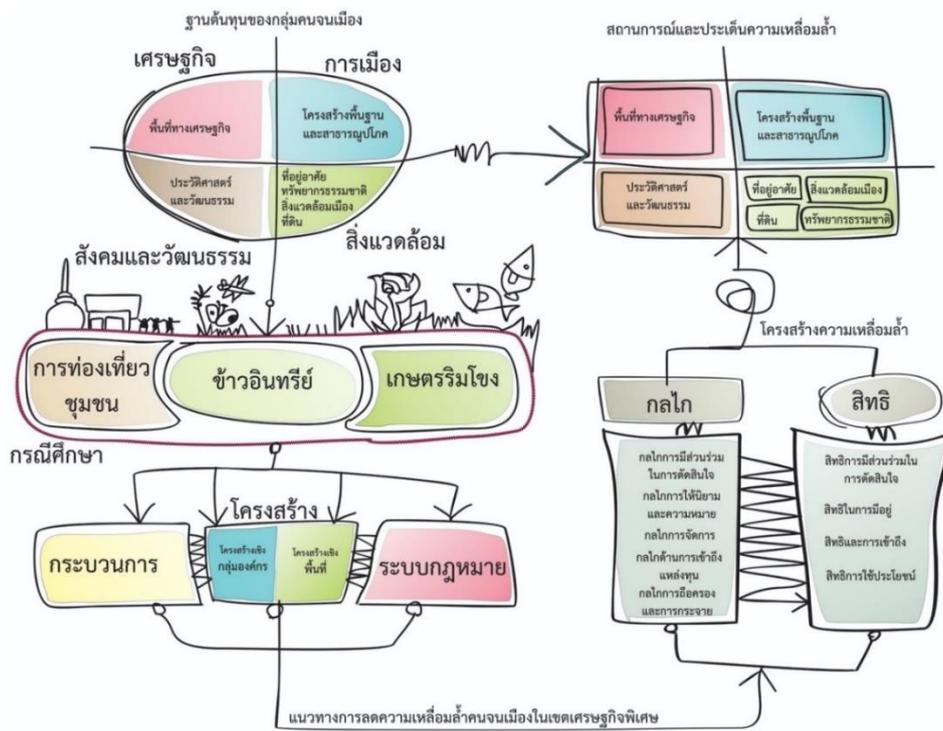
หากพิจารณาด้านพื้นที่เขตเศรษฐกิจของประเทศไทยพบว่า เป็นพื้นที่ชายแดนทั้งหมด 10 พื้นที่ ซึ่งโดยแบบแผนกิจกรรม วิถีชีวิต มีรูปแบบที่ก่อเกิดเส้นทางการค้าแต่อดีต รวมไปถึงเป็นพื้นที่ปะทะสังสรรค์ระหว่างคนต่างวัฒนธรรม ต่างความเชื่อ อันเกิดจากภูมิโนเวศที่เป็นชุมทางที่มีการตัดของเส้นทางการสัญจรในอดีต ทำให้พื้นที่ชายแดนที่มีฐานต้นทุนวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ รวมไปถึงระบบภูมิโนเวศและภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่หลากหลาย แต่กระนั้นก็ตามแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดูราวกลับว่าจะไม่ให้น้ำหนักความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวในการพัฒนามากนัก ในรายงานการศึกษาโครงการสถานภาพทางความรู้ลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง ประเภทเมืองเศรษฐกิจพิเศษ (สักรินทร์ แซ่ภู, 2559, 2563) ยังชี้ให้เห็นถึงมิติของความเหลื่อมล้ำผ่านพื้นที่ 4 แบบ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองคือ พื้นที่ทางอำนาจและการเมือง พื้นที่ทางเศรษฐกิจ พื้นที่สังคมวัฒนธรรม และพื้นที่สิ่งแวดล้อม ซึ่งการทำงานเชิงกลไกของความเหลื่อมล้ำผ่านพื้นที่ทั้ง 4 แบบนั้นมักเริ่มจากการขับเคลื่อนพื้นที่ทางอำนาจและการเมือง ไปสร้างพื้นที่หรือโอกาสทางเศรษฐกิจ และคล้ายกับว่าพื้นที่ซึ่งเสียประโยชน์ไปกลับกลายเป็นพื้นที่สิ่งแวดล้อม และพื้นที่ทางสังคมวัฒนธรรม และโดยพื้นฐานแล้วพื้นที่เหล่านั้นมักเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นฐานต้นทุนด้านวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรมของชุมชน รวมไปถึงกลุ่มคนจนเมือง

นอกเหนือไปจากกลไกความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเชิงพื้นที่ทั้ง 4 แบบแล้ว หากพิจารณาถึงกลไกการก่อเกิดความเหลื่อมล้ำในระดับกลุ่มคนจะพบว่า การก่อเกิดความเหลื่อมล้ำมักส่งผลต่อกลุ่มคนจนด้านสิทธิและโอกาส และด้านอำนาจ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่นำไปสู่การก่อให้เกิดคนจนเชิงรายได้ และคนจนด้านศักดิ์ศรี จากรายงานโครงการวิจัย ความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง (สุปรียา หวังพัชรพล, 2559) ได้สรุปกลุ่มคนจนเมืองไว้เป็น 4 กลุ่มที่มักได้รับผลจากการพัฒนาเมืองและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคือ กลุ่มคนจนเชิงรายได้ กลุ่มชุมชนดั้งเดิม กลุ่มคนชายขอบ และกลุ่มแรงงาน ซึ่งอาการความเหลื่อมล้ำมักไปปรากฏใน 7 ประเด็นของความเหลื่อมล้ำ คือ สิ่งแวดล้อม พื้นที่เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ทรัพยากรทางธรรมชาติ ที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม และที่ดิน (ดูความสัมพันธ์ของแต่ละประเด็นความเหลื่อมล้ำสัมพันธ์ไปกับ กลไก สิทธิ โครงสร้าง กระบวนการ และระบบกฎหมาย ผ่านฐานทุนใน 4 แบบ คือ ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคมวัฒนธรรม ทุนการเมือง และทุนสิ่งแวดล้อม (ในรูปที่ 1)

บทความฉบับนี้ ได้กำหนดกรอบของการศึกษาโดยให้ให้นักในการพัฒนาต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองใน 3 ต้นทุนหลัก คือ การใช้ต้นทุนสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ การใช้ต้นทุนด้านวัฒนธรรมในการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว และการใช้ที่ดินและเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการในการพัฒนารูปแบบการจัดการพื้นที่เกษตรริมแม่น้ำโขง โดยวิธีการดังกล่าวเป็นสมมติฐานในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านมุมมองในทางบวกและต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองที่มีอยู่เดิม (Capital-Based Research Approach) บนฐานความคิดที่มองว่าในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความหลากหลายในรูปแบบของกิจกรรม วิถีการผลิต วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ของผู้คน ดังนั้น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงควรสามารถรองรับความหลากหลายดังกล่าวไปพร้อมกับการเปิดโอกาสให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบใหม่ ๆ ของกิจกรรม ทั้งนี้ ผลที่ได้จากการสังเคราะห์ในบทความฉบับนี้จะนำไปสู่การนำเสนอทางนโยบายที่ก่อให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนจนเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 สังเคราะห์ประเด็นเชิงนโยบาย อุปสรรคและศักยภาพด้านโครงสร้างและกลไกที่ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- 2.2 สังเคราะห์แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำผ่านกรณีศึกษา ในแต่ละโครงการย่อยจากแนวคิดการพัฒนาฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองเพื่อสร้างต้นแบบของการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ
- 2.3 การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมืองผ่านแนวคิดฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมือง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนในเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ



รูปที่ 1 กรอบการวิจัยชุดโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากจากฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ กรณีศึกษา เขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม

3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 ต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองกับประเด็นความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง

จากรายงานการศึกษาสภาพทางความรู้ลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง ประเภทเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ (สักรินทร์ แซ่กู, 2559, 2563) ได้เปิดเผยให้เห็นว่า วาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2555 อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความคิดที่แตกต่างอย่างมากในช่วงเวลาดังกล่าว ผลมาจากการวิพากษ์ทางสังคมอันเกิดจากเหตุการณ์วิกฤติการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย ซึ่งมองว่าปัญหาของความเหลื่อมล้ำก่อให้เกิดการก่อตัวของระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองและสังคม เป็นผลให้เกิดการเชื่อมโยงวาทกรรมระหว่าง “ความเหลื่อมล้ำ” กับ “การปฏิรูปประเทศ” เข้าหากันและเป็นประเด็นหลักของสังคมที่กำลังค้นหาคำตอบในช่วงเวลาดังกล่าว

ในรายงานฉบับดังกล่าวยังได้สรุป สมมุติฐานของความเหลื่อมล้ำผ่านฐานทุนและทรัพยากร 4 แบบ คือ ต้นทุนทางการเมือง ต้นทุนทางเศรษฐกิจ ต้นทุนทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้นทุนทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งมีมิติของความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองก็เกิดขึ้นจากฐานทรัพยากรเหล่านั้น อีกทั้งในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับมิติของการพัฒนาเมืองยังพบอีกว่า กลไกหรือการกดทับเชิงโครงสร้างที่ก่อให้เกิดมิติของความเหลื่อมล้ำต่อคนจนเมืองนั้น ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการดำเนินการหรือจากนโยบาย แต่เป็นผลโดยอ้อมที่เกิดจากการพัฒนาหรือแย่งชิงกันผ่านการวางแผนและการจัดการเชิงพื้นที่ (Spatial Planning and Management) ดังจะเห็นได้จากนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เราอาจจะไม่พบเจอการกีดกันหรือกดทับไปที่กลุ่มคนจนเมืองโดยตรง แต่มิติของความเหลื่อมล้ำมักไปปรากฏในมิติของการจัดการทรัพยากรและพื้นที่ รวมไปถึงการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้กับพื้นที่ต่อกลุ่มนักลงทุน ในขณะที่กลุ่มคนจนเมืองกลับดูไม่ได้รับผลเชิงบวกจากพื้นที่การพัฒนา สำหรับต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองที่มีน้อยกว่ากลุ่มนักลงทุนอยู่แล้วนั้นทำให้การไม่เปิดโอกาสทางโครงสร้างหรือมาตรการสนับสนุนที่ชัดเจนและเป็นรูปแบบก็สามารถก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้เช่นกัน

เมื่อนำบทสรุปดังกล่าวมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับงานสรุปเรื่อง ชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง (สุปรียา หวังพัชรพล, 2559) ที่มีการสรุปสถานการณ์และประเด็นความเหลื่อมล้ำที่ปรากฏแบ่งออกเป็น 7 ประเด็น คือ (1) พื้นที่ทางเศรษฐกิจ (2) โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (3) ที่อยู่อาศัย (4) ทรัพยากรธรรมชาติ (5) สิ่งแวดล้อมเมือง (6) ที่ดิน และ (7) ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม หลังจากนั้นเพื่อการสร้างความเข้าใจในการอธิบายความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง ในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ผู้ศึกษาได้เริ่มต้นจากการทำความเข้าใจสถานการณ์และประเด็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดการซ้อนทับลงบนพื้นที่ฐานทุนของกลุ่มคนจนเมืองในทั้ง 4 ฐานต้นทุนคือ ทุนทางการเมือง ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคมวัฒนธรรม และ ทุนทางสิ่งแวดล้อมพบว่า ทุนทางสิ่งแวดล้อมมีประเด็นการซ้อนทับของความเหลื่อมล้ำมากที่สุด 4 ประเด็น คือ ที่อยู่อาศัย ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเมือง ที่ดิน สำหรับฐานทุนทางการเมืองมีการเกิดสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเด็น โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค อันเกิดจากการขาดกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของทั้งกลุ่มคนจนเมืองและกลุ่ม ชุมชนดั้งเดิม ส่วนสองฐานต้นทุนสุดท้ายคือ ต้นทุนทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรม มีการเกิดขึ้นของ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านพื้นที่ทางเศรษฐกิจ และประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ตามลำดับ

3.2 โครงสร้างกตทับที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง

ในความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนจนเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้นจากกลไกหรือโครงสร้างบางอย่างที่ กตทับลงบนฐานต้นทุนพบว่า กลไกและสิทธิ เป็นหนึ่งในโครงสร้างที่สำคัญที่ก่อให้เกิดประเด็นของความเหลื่อมล้ำขึ้น สำหรับ แนวคิดวิพากษ์เชิงกลไก โดยการมองหน่วยของสังคมเป็นกลไก ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีสังคมวิทยาสมัยใหม่ โดยเฉพาะสำนัก คิดแบบ โครงสร้าง-หน้าที่ (Structuralism-Functionalism) (สรวงศรีรัตน์ จำเนียรพล, 2560) โดยแนวคิดดังกล่าวได้รับ อิทธิพลจากงานเขียนของ Talcott (1951) เรื่อง The Social System ที่ได้อธิบายไว้ว่า ระบบสังคมโดยใช้พื้นฐานแนวคิด เรื่องระบบการกระทำทางสังคม (social system of action) ซึ่งเขาเชื่อว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลที่ เกิดขึ้นภายในเงื่อนไขบางประการ นั้นหมายความว่า กลไกเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขและสิทธิของกลุ่มคนตามฐานคิดแบบ โครงสร้าง-หน้าที่ สำหรับเนื้อหาในหัวข้อนี้เป็นเนื้อหาที่ต้องการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่าง กลไกที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ คนจนเมืองโดยอาจทั้งที่กระทำจากกลไกโดยตรงไปสู่กลุ่มคนจนเมืองและกระทำผ่านการลดทอนสิทธิบางประการ อันจะ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในบริบทของเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างกลไกและสิทธิ โครงสร้างและกลไกมีความสัมพันธ์ไปสู่การก่อกำเนิดของสิทธิ โอกาส และการลดทอนสิทธิต่าง ๆ ที่อาจเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง ซึ่งในบทความฉบับนี้จะถูกอธิบายผ่าน บริบทของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ สำหรับกลไกที่สำคัญอันดับต้น ๆ ที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ คือ **กลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ** ทั้งในมิติของการวางแผนโครงสร้างพื้นฐาน การวางผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงพื้นที่ การ ตัดสินใจในการเลือกพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามข้อกำหนดและเงื่อนไขมีการ เปิดโอกาสให้รับฟังความคิดเห็น เช่น กลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ขาดการกำหนดเงื่อนไข ระยะเวลา ในการรับฟังความคิดเห็น กลุ่มคน การกระจายตัวของกลุ่มตัวแทน หรือแม้แต่จำนวนผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ดังนั้นจะ เห็นได้ว่ากลไกการมีส่วนร่วมของประเทศไทยมีจุดอ่อนอย่างมากเนื่องจากไม่ได้กำหนดเงื่อนไขอื่นใดเกี่ยวกับการเข้าร่วม และ การขาดกติกาในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนี้เองที่ก่อให้เกิดการไม่นิยามสิทธิในการมีส่วนร่วมนั้น ๆ ทั้งนี้จากแนวคิดการ วางแผนเชิงปฏิสัมพันธ์ (สกรินทร์ แซ่ภู, 2553) ได้นำเสนอกระบวนการวางแผนที่สร้างการมีส่วนร่วมที่มากกว่าการรับฟัง ความคิดเห็นซึ่งจัดเป็นเพียงแค่การสื่อสารหนึ่งในการวางแผน (Communicative Action Planning) โดยกระบวนการที่มาก ไปกว่านั้นคือ การสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน การวางแผนแบบปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน และการสร้างข้อสรุปที่เป็น ฉันทามติ

กลไกที่สองคือ **กลไกการให้นิยามและความหมาย** แม้ว่ากลไกดังกล่าวจะแลดูเป็นนามธรรมอย่างมาก แต่การขาดกลไกที่จำเป็นในการให้นิยามความหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหมายในเชิงคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรม คุณค่า ทางประวัติศาสตร์ คุณค่าทางสังคมประเพณี หรือกลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยทางวัฒนธรรม ทำให้เกิดการขาดสิทธิในการมี

อยู่หรือดำรงอยู่ เช่น การขาดกลไกการให้นิยามความหมายทางคุณค่าของย่านชุมชนเก่าและวัฒนธรรมพื้นถิ่นในมิติของกฎหมาย ทำให้การวางผังเมืองรวมไม่ได้ระบุพื้นที่วัฒนธรรมไว้เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม แม้ว่าสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบรางวัลย่านชุมชนเก่าที่เป็นต้นแบบไว้ก็ตาม

สมมุติฐานถัดไปในการสร้างโครงสร้างกีดทับที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคือ **กลไกด้านการบริหารและจัดการ** ในระดับการลงทุนภาพใหญ่ ตามทฤษฎี แนวคิด และกลไกการปฏิบัติแล้ว ประเทศไทยได้ออกกฎหมายตามพระราชบัญญัติ การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การสร้างการบริหารและจัดการพื้นที่ร่วมกันของเอกชนและภาครัฐ แต่กระนั้นก็ตามกลไกดังกล่าวยังเป็นกลไกที่ไม่เอื้อให้เกิดการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่กลุ่มคนจนเมืองหรือวิสาหกิจระดับชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้ ต่อมาจึงได้เกิดแนวคิด Public-Private-Community Partnership (PPCP) เพื่อสร้างโอกาสให้กับกลุ่มคนเล็ก ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับเอกชนและภาครัฐได้ โดยเกิดกรณีตัวอย่างของการจัดการดังกล่าวขึ้นในการจัดการน้ำในเมืองมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ (Inocencio and David, 2001) และการจัดการขยะ ในประเทศบังคลาเทศ (Sinha, 2010) อีกทั้ง Francey and Weitz (2003) ยังได้นำเสนอการศึกษา 20 กรณีศึกษาในการสร้างกลไกการจัดการเรื่องน้ำใช้ น้ำเสีย และขยะของประเทศในเอเชีย พบว่า กลไกในรูปแบบ PPCP ทำให้เกิดกลไกที่สร้างการเข้าถึงการจัดการและบริการโครงสร้างพื้นฐานให้กับกลุ่มคนจนเมืองอย่างมาก เมื่อพิจารณารูปแบบของกลไกการบริหารจัดการจะพบว่ามิอทธิพลอย่างมากต่อการสร้างสิทธิในการเข้าถึง ซึ่งการขาดกลไกการบริหารจัดการทำให้กลุ่มคนจนเมืองถูกจำกัดสิทธิการเข้าถึงในหลายประการ เช่น การเข้าถึงบริการสาธารณสุขหรือโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การเข้าถึงมาตรการภาษีและมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ

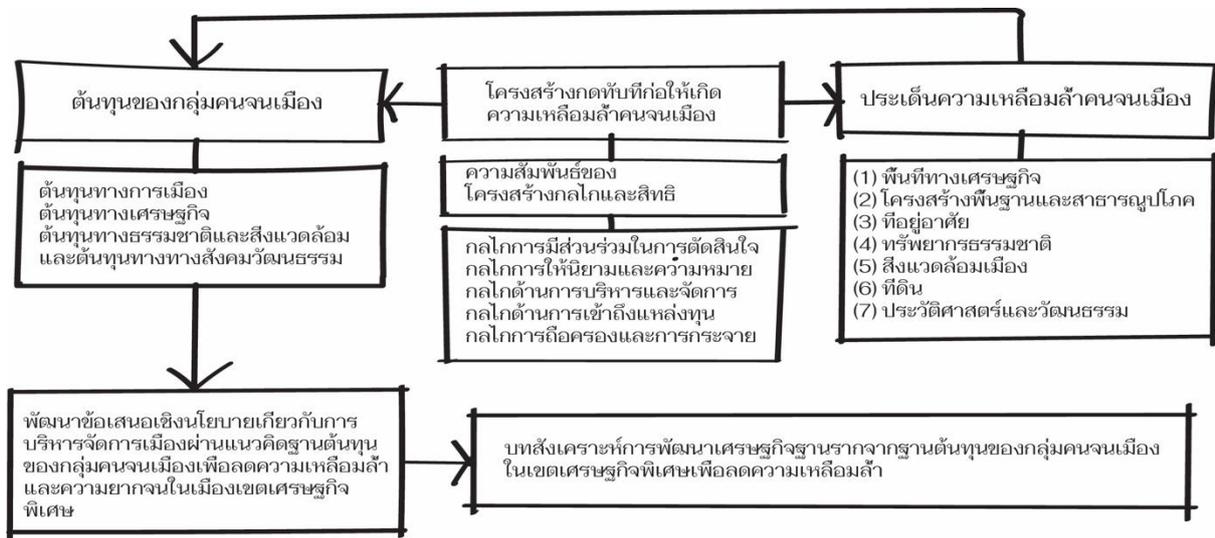
กลไกถัดไปที่ถูกกล่าวถึงคือ **กลไกด้านการเข้าถึงแหล่งทุน** ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างมากในการสร้างและขยายฐานทุนของกลุ่มคนจนเมืองหรือวิสาหกิจชุมชน คือ การสร้างหรือระดมทุนจากกลุ่มคนจนเมืองในการบริหารจัดการตนเองในหลากหลายมิติที่ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการสร้างฐานทุนและการสร้างกลไกการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องไปกับความต้องการ พฤติกรรมกลุ่ม และวัตถุประสงค์ของผู้ใช้กองทุน แต่กระนั้นก็ตามรูปแบบดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดเมื่อต้องการขยายฐานต้นทุนดังกล่าวขึ้นไปสู่การสร้างวิสาหกิจชุมชนที่ก่อให้เกิดความสามารถทางการแข่งขันในระบบตลาดโลกได้ ความไม่สมบูรณ์หรือช่องว่างทางกลไกดังกล่าวทำให้เกิดการจำกัดสิทธิของกลุ่มคนชายขอบและกลุ่มคนจนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และสิทธิการเข้าถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจทางภาษี ในบริบทของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งการขาดสิทธิบางประการเหล่านี้แม้ว่าไม่ใช่โครงสร้างที่กีดทับให้เกิดมิติของความเหลื่อมล้ำโดยตรง แต่กระนั้นก็ตามการไม่สร้างโอกาสในการแข่งขันที่เท่าเทียมกันก็เป็นอีกบทสรุปหนึ่งของการสร้างความเหลื่อมล้ำทางอ้อม (สุปรียา หวังพัชรพล, 2559)

กลไกสุดท้ายคือ **กลไกการถือครองและการกระจาย** โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านฐานทรัพยากรที่ดิน กลไกดังกล่าวมีการนำเสนออย่างมากในเวทีของการปฏิรูปประเทศไทย ทั้งรายงานเรื่อง “ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย” ของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2552) และ “แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ของคณะกรรมการปฏิรูป (2554) โดยกลไกการกระจายการถือครองดังกล่าวมีความพยายามในการนำเสนอแนวคิดต่อสาธารณะที่สำคัญคือ กลไกของภาษีที่ดินเชิงก้าวหน้า ภาษีมรดก หรือแม้แต่แนวคิดในการบริหารที่ดินผ่านระบบธนาคารที่ดิน แต่กระนั้นก็ตามดูราวกับว่าความก้าวหน้าในทางปฏิบัติยังไม่สามารถสร้างรูปธรรมของกลไกดังกล่าวได้ ดังนั้นกลไกที่กีดทับในประเด็นของการถือครองและการกระจาย (ที่ดิน) ก่อให้เกิดการขาดสิทธิบางประการ เช่น สิทธิการเข้าถึงแหล่งเงินทุน มาตรการภาษีที่จูงใจ และรวมไปถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่อีกด้วย

3.2.2 โครงสร้างกีดทับที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่ซ้อนทับบนฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมือง เมื่อพิจารณาถึงการเชื่อมโยงประเด็นต้นทุนทางสังคมที่ถูกซ้อนทับด้วยประเด็นความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง มาถึงเนื้อหาในส่วนนี้จะทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมถึงมิติด้านกลไกและสิทธิที่กีดทับที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กลไกที่มี

ความเป็นไปได้ในการสร้างความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษคือ กลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เนื่องจากช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2560 เป็นขั้นตอนของการวางแผนการพัฒนาพื้นที่ และการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานตลอดจน การค้นหาที่ดินในการพัฒนาพื้นที่ ดังนั้นกลไกที่แสดงบทบาทมากที่สุดคือ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาจมีได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเฉพาะกลุ่มคนจนเมืองแต่เพียงเท่านั้น โดยกลไกดังกล่าวก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทุกประเด็นคือ โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค พื้นที่ทางเศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ที่อยู่อาศัย ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเมือง ที่ดิน

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยให้เห็นถึงชุดความสัมพันธ์ของประเด็นความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง ที่เชื่อมโยงไปสู่โครงสร้างกีดทับที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ (ผ่านโครงสร้างกลไกและสิทธิ) และต้นทุนของกลุ่มคนจนเมือง (4 รูปแบบของฐานทุน คือ ต้นทุนทางการเมือง เศรษฐกิจ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้นทุนทางสังคมวัฒนธรรม) จากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมืองผ่านแนวคิดฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองในเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ และนำไปสู่บทสังเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากต่อไป (ดูรายละเอียดรูปที่ 2)



รูปที่ 2 กรอบแนวคิดและตัวแปรในการวิจัย

4. วิธีการวิจัย เครื่องมือวิจัย และระเบียบวิธีวิจัย

4.1 ขอบเขตของการศึกษา พื้นที่ศึกษาหลักของชุดวิจัย คือ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนมและพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดนครพนม โดยมีการแบ่งกรณีย่อยของการศึกษาออกเป็น 3 โครงการย่อย คือ

- 1) พื้นที่ศึกษาของโครงการย่อยที่ 1 ประเด็นเกษตรอินทรีย์: ตำบลบ้านผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
- 2) พื้นที่ศึกษาของโครงการย่อยที่ 2 ประเด็นเกษตรริมแม่น้ำโขง: อำเภอท่าอุเทน จังหวัดท่าอุเทน
- 3) พื้นที่ศึกษาของโครงการย่อยที่ 3 ประเด็นการท่องเที่ยวโดยชุมชน: อำเภอท่าอุเทน จังหวัดท่าอุเทน

4.2 เป้าหมายของการศึกษา กลุ่มเป้าหมายของชุดโครงการ กลุ่มเป้าหมายของการศึกษาแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มหลัก ซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกเชิงกลุ่ม (Focus Group) คือ (1) กลุ่มเครือข่ายและองค์กรชุมชนคนจนเมือง เช่น เครือข่ายบ้านมั่นคง สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น (2) กลุ่มหน่วยงานและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเขตการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ (3) กลุ่มนักวิชาการ โดยในแต่ละโครงการย่อยมีรายละเอียดในตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

โครงการวิจัยย่อย	พื้นที่	การออกแบบกลุ่มตัวอย่าง
โครงการย่อยที่ 1 ประเด็นเกษตรอินทรีย์	อำเภอเมืองนครพนม	ตัวแทนตำบลต้นผึ้ง จำนวน 32 คน
โครงการย่อยที่ 2 ประเด็นเกษตรริมแม่น้ำโขง	อำเภอท่าอุเทน	(1) นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหรือผู้แทน จำนวน 9 คน พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ ตำบลโนนตาล ตำบลเวินพระบาท ตำบลรามราช พื้นที่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ ตำบลไชยบุรี ตำบลท่าอุเทน ตำบลพะทาย ตำบลพนอม ตำบลท่าจำปา ตำบลหนองเทา (2) เครือข่าย องค์กรคนจนเมือง และประชาชนจากทั้งหมด 9 ตำบล รวมเป็น 35 คน รวมเป็นจำนวน 44 คน
โครงการย่อยที่ 3 ประเด็นการท่องเที่ยว โดยชุมชน	อำเภอท่าอุเทน	พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ ตัวแทนตำบลโนนตาล (จำนวน 5 คน) ตัวแทนตำบลเวินพระบาท (จำนวน 2 คน) ตัวแทนตำบลรามราช (จำนวน 4 คน) พื้นที่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ ตัวแทนตำบลไชยบุรี (จำนวน 4 คน) ตัวแทนตำบลท่าอุเทน (จำนวน 5 คน) ตัวแทนตำบลพะทาย (จำนวน 4 คน) ตัวแทนตำบลพนอม (จำนวน 4 คน) ตัวแทนตำบลท่าจำปา (จำนวน 4 คน) ตัวแทนตำบลหนองเทา (จำนวน 4 คน) รวมเป็นจำนวน 36 คน
รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่าง		จำนวน 116 คน

4.3 วิธีการดำเนินโครงการ

1) การวิจัยนี้มีระยะเวลา 12 เดือน แบ่งออกเป็นสองระยะ ระยะแรก เดือนที่ 1 - เดือนที่ 6 เป็นการลงพื้นที่เพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมแลกเปลี่ยน และหารือร่วมกับโครงการย่อยทั้งสามโครงการ เพื่อค้นหาอุปสรรคและศักยภาพเชิงโครงสร้างและกลไกทั้งในระดับมหภาคและอนุภาคที่เป็นผลต่อการก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และศักยภาพและต้นทุนของคนจนเมืองในด้านสิ่งแวดล้อม ด้านวัฒนธรรม และด้านที่ดิน สามารถสร้างกรอบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบพอเพียง

2) ระยะที่สองเดือนที่ 6 - เดือนที่ 12 เป็นการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมืองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนจากการสังเคราะห์จากงานวิจัยย่อยทั้งสามโครงการ การจัดเวลาแลกเปลี่ยนทางนโยบายเพื่อสร้างการเรียนรู้ร่วมกันในเวทีสาธารณะ และนำไปสู่ข้อเสนอในทางบวกต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในพื้นที่

4.4 วิธีการวิเคราะห์

ในการออกแบบเครื่องมือในการวิจัย ผู้วิจัยศึกษาการใช้เครื่องมือในการวิจัยเชิงคุณภาพตามหลักจริยธรรมของงานวิจัย โดยใช้เครื่องมือและระเบียบวิธีการที่หลากหลายเช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้เทคนิคทางมานุษยวิทยา (Ethnographic Study) เช่น การสร้าง Mind map การสรุป Time line การใช้ประวัติศาสตร์ครัวเรือน รวมไปถึงการใช้เทคนิควิธีแบบ Two-minute talk โดยออกแบบให้ผู้ให้ข้อมูลทำการสรุปความคิดก่อนในสิทธิ์ในการนำเสนอคนละ 2 นาที เพื่อสรุปประเด็นหลักและเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลมีโอกาสเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ในระดับของการวิเคราะห์ยังมีหลากหลายระดับ เช่น ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน ระดับเครือข่าย และระดับเมือง เพื่อเป็นการตรวจสอบย้อนกลับความถูกต้องของข้อมูล

5. ผลการวิจัยหรือการศึกษา

5.1 กลไกและสิทธิที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในแต่ละกรณีศึกษา

1) กลไกและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในประเด็นของกลไกและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในแต่ละกรณีศึกษามีความแตกต่างกันออกไป แต่พบว่าในประเด็นร่วมกันในทั้ง

3 กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจากกลไกและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค และพื้นที่ทางเศรษฐกิจ โดยพบว่า การวางแผนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นดังกล่าวไม่มากนัก เนื่องจากภาวะวิเศษในระดับของการวางแผนดังกล่าวเป็นการวิเคราะห์ในระดับทางวิชาการและอาศัยผู้เชี่ยวชาญเป็นสำคัญ หรือในทางการวางแผนเป็นการวางแผนที่อาศัยข้อมูลทางสถิติและวิทยาศาสตร์เป็นสำคัญ ดังนั้นการตัดสินใจจึงเป็นไปโดยที่ผู้คนตัวเล็กตัวน้อย หรือกลุ่มคนจนเมือง ทั้งสามกลุ่มคือ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแปรรูปข้าว กลุ่มท่องเที่ยวชุมชน และกลุ่มเกษตรกรริมแม่น้ำโขง ยังมีบทบาทในการตัดสินใจในภาพใหญ่ของการพัฒนาพื้นที่ทั้งการจัดการโครงสร้างพื้นฐานและการคัดกรองกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ไม่มากนัก

สำหรับในอีกหนึ่งประเด็นที่เกิดขึ้นจากการซ้อนทับของโครงสร้างและกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ซึ่งจากการวิเคราะห์ภาพใหญ่ของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยพบว่า การตัดสินใจในการพัฒนาผ่านฐานต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมจากพื้นที่ถูกหยาบยกขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษน้อยมาก ในความเป็นจริงแล้ว มิติประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ที่เป็นหนึ่งในฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมือง อาจไม่ได้จำกัดความหมายในมิติของประวัติศาสตร์แบบกระแสหลักที่มองแต่ภาพชนชาติ ชาติพันธุ์ ความเป็นรัฐชาติแต่เพียงอย่างเดียว แต่หนึ่งในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ร่วมของการพัฒนาพื้นที่ ความทรงจำของผู้คน การสร้างความหมายใหม่อันเกิดจากพัฒนาใหม่ ๆ ที่มีคุณค่า ก็สามารถนิยามเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่แสดงออกถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ รวมไปถึงการตีความและให้ความหมายใหม่ให้กับพื้นที่ได้เช่นกัน ดังนั้นแล้วการสร้างกลไกในการตัดสินใจร่วมกันในการสร้างพื้นที่สาธารณะหรือการวางแผนพัฒนาต่าง ๆ ควรมีโอกาสที่เชื่อมโยงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกลุ่มวัฒนธรรมย่อย วัฒนธรรมท้องถิ่น หรือกลุ่มคุณค่าต่าง ๆ ของพื้นที่ เช่นในกรณีนี้คือ กลุ่มที่สร้างคุณค่าด้านอาหาร ซึ่งเป็นอีกชุดความสัมพันธ์ของพื้นที่ที่สำคัญ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบนฐานต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมของกลุ่มคนจนเมืองทั้ง 3 กลุ่มกรณีศึกษา ยังมีอุปสรรคในการเข้าถึง การร่วมตัดสินใจ และวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง สภาพการณ์ในปัจจุบันการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองที่เกิดขึ้น (ดูตารางที่ 2) ยกตัวอย่างเช่น การปรับปรุงพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำโขงให้ตอบสนองกิจกรรมนันทนาการและการออกกำลังกายเพื่อสร้างสรรคสิ่งแวดล้อมเมืองใหม่ขึ้นนั้น ได้เกิดความซ้อนทับลงบนพื้นที่เกษตรอย่างไม่เป็นทางการหรือเกษตรกรรมริมแม่น้ำโขง ประกอบกับการขาดกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในที่ดินสาธารณะทำให้กลุ่มเกษตรกรอย่างไม่เป็นทางการกลุ่มนี้หลุดจากกลไกการตัดสินใจและนำไปสู่การขาดสิทธิในการมีส่วนร่วมในประเด็นดังกล่าว นอกเหนือไปจากนี้มิติในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเชิงพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนจนเมือง และเป็นประเด็นสำคัญในช่วงของการวางแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่เนื่องจากฐานทุนทรัพยากรธรรมชาติเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญในการพัฒนาในการเดินทางเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ตารางที่ 2 อุปสรรคทางกลไกและสิทธิที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในแต่ละกรณีศึกษา

	ประเด็นความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองที่ซ้อนทับบนต้นทุนของกลุ่มคนจนเมือง						
	ทุนทางการเมือง	ทุนทางเศรษฐกิจ	ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม	ทุนทางสิ่งแวดล้อม			
	โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค	พื้นที่ทางเศรษฐกิจ	ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม	ที่อยู่อาศัย	ทรัพยากรธรรมชาติ	สิ่งแวดล้อมเมือง	ที่ดิน
กลไก							
กลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	1 2 3	1 2 3	1 3	1		1 2 3	1 3
กลไกการให้นิยามและความหมาย		1 2 3	1 3	2	1 2 3	1 3	3
กลไกการบริหารจัดการ	1 3	1 2 3	2	1	1 2 3	1 2 3	1 3
กลไกด้านการเข้าถึงแหล่งทุน		1 2 3	2	1 2			1 3
กลไกการถือครองและการกระจาย							1 3
สิทธิ							
สิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	1 2 3	1 2 3	2 3			2 3	3
สิทธิในการมีอยู่		1 2 3	1 3	2	1 2 3	1 3	3
สิทธิการเข้าถึง		1					
สิทธิการใช้ประโยชน์	1 3				1 2 3		3
อุปสรรคทางกลไกและสิทธิที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองบนฐานทุนที่แตกต่างในแต่ละกรณีศึกษา							
1	โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 1						
2	โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 2						
3	โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 3						
	ไม่พบข้อมูลในประเด็นดังกล่าวในแต่ละโครงการวิจัย						

2) กลไกและสิทธิการให้นิยามและความหมาย เป็นกลไกและโครงสร้างที่ก่อให้เกิดการให้นิยามและความหมายของประเด็นหรือรับรองสิทธิในการมีอยู่หรือดำรงอยู่ของกลุ่มคนต่าง ๆ โดยกลไกดังกล่าว (ที่ถูกให้ความหมายไว้ในหัวข้อ 3.2.1) อธิบายผ่านการให้นิยามความหมายในทางกฎหมาย รวมไปถึงการให้การรองรับในทางองค์กร หรือกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชน หรือกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น ในหัวข้อของกลไกและสิทธิในการนิยามและความหมายในส่วนของงานวิจัยฉบับนี้จะอธิบายถึงมิติโครงสร้างทางกฎหมายเป็นสำคัญ

หากพิจารณาถึงกลไกและโครงสร้างที่ก่อให้เกิดการให้นิยามและความหมายที่เกิดการกีดทับหรือเป็นอุปสรรคต่อฐานต้นทุนของกลุ่มคนจนเมืองซึ่งเป็นประเด็นร่วมในทั้ง 3 กรณีคือ ฐานต้นทุนเศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในแนวคิดของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ได้ถูกขับเคลื่อนผ่านการจัดการที่ดินจากพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่นำมาถอนสภาพเป็นพื้นที่พัฒนาพิเศษ ดังนั้นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นพื้นที่ซ้อนทับระหว่างพื้นที่ทางทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ของพื้นที่ อีกทั้งในช่องว่างของการกีดทับนั้น ๆ ยังมีฐานทุนของกลุ่มคนจนเมืองทั้ง 3 กรณีศึกษา

ในกรณีของการศึกษาด้านเกษตรกรรมแม่น้ำโขงเป็นอีกตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากการขาดการให้นิยามความหมายของการจัดการในพื้นที่สาธารณะที่หลากหลายเพราะหากมองในมิติของกฎหมายแล้วอาจมีความชัดเจนในแง่ของสิทธิทางกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับประวัติศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ การเวนคืนพื้นที่หรือการเจรจาขอพื้นที่ริมน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง อาจทำให้เกิดชุดข้อมูลที่ต้องนำมาวิเคราะห์มากกว่ากรอบความคิดทางนิติศาสตร์

เนื่องจากพื้นที่ริมตลิ่งแม่น้ำโขงไม่ได้ถูกให้นิยามความหมายที่สัมพันธ์กับกิจกรรมและวิถีชีวิตของชุมชนมาตั้งแต่ต้น กลไกและสิทธิจึงไม่ได้เอื้อให้ส่งเสริมกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ริมตลิ่งแม่น้ำโขง การเข้าถึงพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงเกษตรกรรมตามวิถี

เกษตรกรรมริมโขงจึงเป็นการเข้าใช้งานที่ผิดกฎหมาย แต่ในสถานการณ์การเข้าใช้สอยพื้นที่ที่พบเป็นการประณีประนอมในเชิงข้อกฎหมายเนื่องจาก การออกข้อกำหนดหรือข้อมูลกฎหมายนั้นเกิดขึ้นหลังวิถีเกษตรกรรมริมโขง ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มคนจนเมืองในพื้นที่ริมตลิ่งแม่น้ำโขง เป็นการกระทำทางอ้อมจากนโยบายการพัฒนาและข้อกฎหมาย ผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสในกระบวนการมีส่วนร่วมหรือการตัดสินใจต่อการพัฒนาพื้นที่ริมตลิ่งโขงอันเนื่องมาจากการไม่มีตัวตนต่อนิยามความหมาย จึงไม่มีสิทธิในการออกข้อคิดเห็น

สำหรับการกลไกการให้ความหมายของพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เป็นกลไกที่ให้ความหมายของมิติต้นทุนทางเศรษฐกิจของชุมชนและต้นทุนทางทรัพยากรของชุมชนน้อยมาก หากกล่าวถึงระบบเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการของชุมชนในการใช้พื้นที่สาธารณะ เช่น ป่า หรือแม่น้ำ จัดเป็นฐานต้นทุนที่สำคัญของชุมชนในการดำรงอยู่ของคนตัวเล็กตัวน้อย แต่การให้นิยามความเป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษในการสร้างความหมายของการพัฒนากลับพบว่า แนวคิดในการพัฒนากลับให้ความสำคัญกับรูปแบบของเศรษฐกิจที่ไม่ได้เป็นฐานของการผลิตจากต้นทุนที่มีของชุมชน เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในกรณีของกลุ่มท่องเที่ยวชุมชนซึ่งต้องอาศัยฐานต้นทุนประวัติศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานต้นทุน และกลุ่มเกษตรอินทรีย์ซึ่งฐานการผลิตที่สำคัญสัมพันธ์กับฐานต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติ เพราะหากต้นทุนเหล่านี้ไม่มีการควบคุมสภาพนิเวศให้มีความเป็นอินทรีย์ กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ก็จะได้ผลผลิตที่ไม่สามารถยืนยันความเป็นอินทรีย์ได้

3) กลไกการบริหารจัดการและสิทธิในการเข้าถึง เมื่อพิจารณาจากแบบแผนที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองอันเกิดจากกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกลไกการให้นิยามและความหมายพบว่า แบบแผนที่เกิดขึ้นดูราวกับว่าเป็นผลมาสู่การบริหารจัดการและสิทธิในการเข้าถึง เพราะหากกลุ่มคนจนเมืองขาดการเข้าถึงกลไกในสองระบบแรกแล้วก็เป็นผลทำให้กลไกการบริหารจัดการและสิทธิในการเข้าถึง ก็เป็นเรื่องยากสำหรับกลุ่มคนจนเมือง

สำหรับประเด็นทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำจากกลไกการบริหารจัดการและสิทธิในการเข้าถึงที่เกิดขึ้น ในทั้ง 3 กรณีศึกษาจะเกิดขึ้นกับฐานต้นทุนด้านพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเมือง และโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค อันเนื่องมาจากการวางแผนพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีเนื้อหาในการจัดการด้านดังกล่าวที่กล่าวมาแล้วเป็นประเด็นสำคัญ

หากกล่าวถึงกลไกการบริหารจัดการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งแสดงออกผ่านรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกลไกภาครัฐและหน่วยงานที่สำคัญ แม้ว่ากลุ่มชุมชนจะมีกลไกที่เชื่อมโยงกันในทางราบ เช่น เครือข่ายก็ตาม แต่รูปแบบและอำนาจในการตัดสินใจด้านการบริหารจัดการส่วนมากยังคงยึดติดกับโครงสร้างกรรมการอย่างเป็นทางการ ซึ่งในรูปแบบของการสร้างความร่วมมือในรูปแบบใหม่ เช่น การสร้างองค์กรการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นในทางราบในรูปแบบของสภาองค์กรชุมชน หรือการสร้างรูปแบบของความร่วมมือในรูปแบบภาคีความร่วมมือในการพัฒนา (Public-Private-Community Partnership: PPCP) อาจสร้างความสอดคล้องกับบริบทของกลุ่มคนในปัจจุบัน ดังนั้น ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษหากเปิดโอกาสให้เกิดรูปแบบของการบริหารจัดการร่วมกันแบบใหม่ ๆ อาจเป็นโอกาสในการสร้างรูปแบบพิเศษในการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษารูปแบบการกลไกการบริหารจัดการและการเข้าถึงของชุมชน คนตัวเล็กตัวน้อย กลุ่มคนจนเมืองโดยสร้างกลไกร่วมกันเป็นแนวทางที่ทุกเวทีมีความคิดเห็นร่วมกันว่าเป็นแนวทางที่ดีสำหรับการจัดการในพื้นที่ ทั้งนี้อาจมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น กลไกคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบาย กลไกสภาองค์กรชุมชน หรือรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการ เช่น กลไกทางบรรทัดฐานทางสังคมและรูปแบบเชิงประเพณี ความเชื่อ

4) กลไกและสิทธิด้านการเข้าถึงแหล่งทุน เป็นอีกหนึ่งกลไกที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งในระดับของการขับเคลื่อนโครงการภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับประเด็นของกลไกการเข้าถึงแหล่งทุนที่เกิดขึ้นทำให้กลุ่มกรณีศึกษาในงานวิจัยทั้ง 3 กลุ่มเกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงจากมาตรการส่งเสริมพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากเงื่อนไขของการส่งเสริมดังกล่าวไม่เอื้อให้กลุ่มคนจนเมืองทั้ง 3 กลุ่มสามารถเข้าถึงหรือได้เปรียบจากเงื่อนไขการพัฒนาเหล่านั้นที่สามารถต่อยอดการลงทุนของชุมชนท้องถิ่นได้

สำหรับการศึกษาการท่องเที่ยวโดยชุมชน (โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 3) พบว่า กลไกการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของพื้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเป็นอีกหนึ่งอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เพราะการขาดกลไกที่สนับสนุนส่งเสริมพื้นที่เหล่านี้ทำให้เกิดความยากลำบากในการอนุรักษ์หรือปรับเปลี่ยนพื้นที่เหล่านั้นไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากหรือก้าวสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วมีกลุ่มนักวิชาการที่สนใจในการขับเคลื่อนธุรกิจนี่ยานชุมชนเก่า เช่น สยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในมิติของการท่องเที่ยวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีการออกมาตรการส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยวโดยมีเงื่อนไขในการลดหย่อนภาษีแก่กิจการด้านการท่องเที่ยว แต่กระนั้นก็ตามเงื่อนไขที่ถูกกำหนดในมาตรการส่งเสริมการลงทุนมีข้อจำกัดมากมายโดยเฉพาะเรื่องเงินทุน ซึ่งหากจะลงทุนในธุรกิจประเภท กิจกรรมที่สนับสนุนการท่องเที่ยว หรือ กิจการศูนย์แสดงศิลปวัฒนธรรมหรือศูนย์ศิลปหัตถกรรม ต้องมีเงินลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ไม่น้อยกว่า 30 ล้านบาท จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญของการคัดสรรผู้ลงทุนให้เป็นเพียงผู้มีรายได้สูง ซึ่งไม่เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนท้องถิ่น หรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ ที่มีความรู้ ความสามารถ ไม่สามารถมีสิทธิในการบริหารจัดการต้นทุนทางวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวของตนได้ ทำได้เพียงการเป็นลูกจ้างหรือแรงงาน เท่านั้น

หากวิเคราะห์จากกรณีศึกษาที่ 1 ผ่านฐานต้นทุนด้านทรัพยากรในกรณีศึกษากลุ่มวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์พบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากกลไกการเข้าถึงแหล่งทุนนั้นเกิดขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อม ในทางตรงหากพิจารณาถึงมาตรการส่งเสริมกิจการด้านเกษตรกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านเครื่องจักรกลทางการเกษตรในธุรกิจขนาดใหญ่เป็นสำคัญ ในขณะที่กลุ่มเกษตรอินทรีย์กลับไม่ได้การสนับสนุนจากมาตรการดังกล่าว นอกเหนือไปจากนี้ในพื้นที่เกษตรอินทรีย์ยังมีพื้นที่บางส่วนที่มีความไม่มั่นคงด้านสิทธิครอบครอง ทำให้การนำเอาสิทธิครอบครองไปเป็นหลักค้ำประกันเพื่อนำเงินมาลงทุนยังเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้

5) กลไกการถือครองและการกระจาย และสิทธิการใช้ประโยชน์ การกระจายและการถือครองสิทธิเป็นประเด็นหลักของการสร้างความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดในสังคม กลไกหลักของการกระจายที่ดินยังเป็นประเด็นหลักหากกล่าวถึงในประเด็นของการสร้างความเหลื่อมล้ำให้กับกลุ่มคนจนเมือง ความแตกต่างของการครอบครองที่ดินแบบไม่มีกลไกควบคุมถ่วงดุล และกระจายการถือครองเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่เกิดความเหลื่อมล้ำ สำหรับในกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในกลไกดังกล่าวดูเหมือนกับว่าไม่ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ในกรณีของพื้นที่ที่มีนโยบายของการพัฒนาที่สำคัญการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน จะถูกเร่งให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีแรงกดดันเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในขณะที่นโยบายเชิงพื้นที่ยังไม่ชัดเจน การใช้พื้นที่ก็ยังมีความอะลุ่มอล่วยระหว่างกันและกันทั้งระหว่างรัฐกับชุมชนในบางส่วน หรือระหว่างเอกชนกับชุมชนเองก็ตาม แต่การดำเนินนโยบายขนาดใหญ่ที่ส่งผลต่อการใช้ที่ดิน เช่น การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นอีกหนึ่งตัวเร่งให้เกิดการแย่งชิงของที่ดิน

สำหรับรายงานศึกษาในประเด็นของเกษตรกรรมแม่น้ำโขงมีข้อค้นพบเกี่ยวกับกลไกการกระจายสิทธิในการใช้พื้นที่ ทั้งนี้สิทธิขั้นแรกเป็นสิทธิของกลุ่มที่อยู่อาศัยริมแม่น้ำที่สัมพันธ์กับพื้นที่โฉนดของพื้นที่อยู่อาศัยแปลงนั้น ๆ แต่กระนั้นก็ตามสิทธิในการใช้สอยพื้นที่แม้ว่าในรูปแบบของกฎหมายจะจัดเป็นพื้นที่สาธารณะ กลไกการจัดการเชิงพื้นที่ยังเป็นมิติของวัฒนธรรมชุมชนในการเจรจาต่อรอง และยังไม่มีการถือสิทธิ์ใหม่อย่างเป็นทางการในการจัดการดังกล่าว รูปแบบที่คาดว่าจะมีความเหมาะสมในการจัดการพื้นที่คือ การจัดการผ่านระบบธนาคารที่ดินตามแนวทางของ ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน

สำหรับกรณีศึกษาของกลุ่มวิสาหกิจการแปรรูปเกษตรข้าวอินทรีย์ ในแง่ของการผลิตแม้ว่าอาจไม่ได้ผลกระทบโดยตรงอันเกิดจากการกระจายของที่ดินและสิทธิการครอบครองที่ดินโดยตรงก็ตาม แต่เนื่องจากพื้นที่หลาย ๆ พื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชายขอบของประเทศเช่นเมืองชายแดน สิทธิเชิงซ้อนที่มีการซ้อนทับระหว่างสิทธิทางประเพณี วัฒนธรรม หรือแม้แต่บรรทัดฐานทางสังคมก็เป็นอีกหลายสิ่งที่มีมากกว่าการครอบครองในแบบนิติรัฐ หรือการใช้กระบวนการทางกฎหมายในการตัดสินแต่เพียงอย่างเดียว ในกลุ่มวิสาหกิจแปรรูปเกษตรเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความซ้อนทับของการครอบครองที่ดินที่หลากหลายเช่นกัน เช่น รูปแบบของ สค. นส. สปก. เป็นต้น เมื่อทุกครั้งของการมีข้าว

ทางการพัฒนา พื้นที่เหล่านี้จะกลายเป็นพื้นที่อ่อนไหวที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคงของการครอบครองที่ดินทันที ดังนั้นหากมีความเป็นไปได้ในทางกลไกการกระจายที่ดิน ควรมีแผนการจัดการที่ชัดเจนและมีกลไกร่วมในการวางแผนเรื่องดังกล่าว

5.2 กลุ่มคนจนเมืองที่ได้รับความเหลื่อมล้ำเชิงกลไกและสิทธิในแต่ละกรณีศึกษา

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการสังเคราะห์จากโครงการวิจัยย่อยทั้ง 3 โครงการ ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงเจาะลึกจากกลุ่มผู้คนในพื้นที่พบว่า เกิดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองใน 4 กลุ่มคือ คนจนเชิงรายได้ คนชายขอบ ชุมชนดั้งเดิม แรงงานในแต่ละบริบทของการศึกษาจะมีแบบแผนโดยมีรายละเอียด (ดูตารางที่ 3) ดังนี้

5.2.1 โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 1: กลุ่มวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแปรรูปข้าวหอมมะลิอินทรีย์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตำบลบ้านผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เป็นกลุ่มคนจนเมืองที่ได้รับผลกระทบเชิงโครงสร้างที่กดทับมากที่สุดคือ กลไกและสิทธิด้านการเข้าถึงแหล่งทุนโดยมีผลกระทบไปยังกลุ่มคนชายขอบ (ในบริบทนี้คือ กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์) กลุ่มคนจนเชิงรายได้ (ในบริบทนี้คือ กลุ่มคนเกษตรกรยากจน) และกลุ่มชุมชนดั้งเดิม (ที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่มาแต่เดิม)

สำหรับโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำรองลงมาคือ กลไกและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ พบว่าในการศึกษารูปแบบวิสาหกิจชุมชนมีกลุ่มที่ได้รับผลจากอุปสรรคของโครงสร้างดังกล่าวคือ กลุ่มคนชายขอบและกลุ่มคนจนเชิงรายได้ เนื่องมาจากการกำหนดกลไกและสิทธิในการมีส่วนร่วมเป็นการกระจายตัวแทนที่เข้าร่วมผ่านโครงสร้างการปกครอง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน หรือตัวแทนทางการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือตัวแทนภาครัฐ ทำให้บทบาทในการมีส่วนร่วมโดยตรงของกลุ่มคนจนเมืองยังเป็นอุปสรรคอยู่ ทั้งนี้หากนำแนวคิดและเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาพิจารณาจะพบว่า เป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญในการสร้างพื้นที่ซึ่งสามารถคัดเลือกตัวแทนที่หลากหลายและครอบคลุมกลุ่มคนที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนจนเมือง

ในส่วนท้ายที่สุดในการศึกษาร่วมวิจัยย่อยที่ 1 นี้ยังมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างของการบริหารจัดการพื้นที่เศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมากกับการส่งเสริมกิจการ 13 กิจการเมื่อพิจารณาในเงื่อนไขแล้วพบว่า กิจการที่สนับสนุนจำเป็นต้องมีทุนจดทะเบียนและเทคโนโลยีในการผลิตมาก ซึ่งดูแล้วมีความขัดแย้งอย่างมากต่อแนวคิดการเกษตรแบบอินทรีย์ที่เน้นพึ่งพาตนเอง อีกทั้งการขาดกลไกในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ร่วมกันอาจมีความเป็นไปได้ว่า กิจการที่ภาครัฐให้การสนับสนุนอาจก่อให้เกิดผลเชิงลบแก่กิจกรรมการเกษตรอินทรีย์ซึ่งมีความสามารถในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน หากวิเคราะห์ถึงแนวนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญด้านประเทศไทย 4.0 แล้ว ฐานต้นทุนด้านเกษตรอินทรีย์ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สามารถสร้างเป็น “เศรษฐกิจฐานรากอย่างสร้างสรรค์” ได้

5.2.2 โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 2: กลุ่มเกษตรกรริมแม่น้ำ อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ได้ทำการศึกษากลุ่มของคนจนเมืองที่ถูกโครงสร้างกดทับให้เกิดความเหลื่อมล้ำพบว่า กลุ่มคนชายขอบ ซึ่งในบริบทของการศึกษาในส่วนนี้คือ กลุ่มเกษตรกรในฐานเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการหรือเกษตรกรริมแม่น้ำโขง ซึ่งกลไกที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับกลุ่มอื่น ๆ ในชุมชนในการใช้พื้นที่ริมแม่น้ำโขง และภายในกลุ่มเกษตรกรริมแม่น้ำโขงด้วยตนเอง ในผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า กลไกอันดับแรกที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำคือ กลไกการให้ความหมายและนิยามความหมายของเกษตรกรริมแม่น้ำโขง หากพิจารณาเงื่อนไขของกลไกทางกฎหมายในปัจจุบันจะทำให้สิทธิและการดำรงอยู่ของพื้นที่เกษตรกรริมแม่น้ำโขงไม่สามารถทำได้ แต่หากคำนึงถึงกรอบวัฒนธรรมชุมชน วิธีการผลิต การสร้างโอกาสของกลุ่มคนชายขอบทางอาชีพ และการใช้พื้นที่อย่างเกิดประโยชน์สูงสุดจะพบว่า เกษตรกรริมแม่น้ำโขง มีคุณค่าในเชิงภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เป็นอัตลักษณ์ของแม่น้ำโขงมาช้านานแล้ว

จากการขาดการให้นิยามและความหมายรวมไปถึงสิทธิการมีตัวตนของกิจกรรมดังกล่าวทำให้เกิดผลต่อเนื่องไปสู่อุปสรรคทางกลไกในมิติอื่น ๆ เช่น กลไกการเข้าถึง กลไกการกระจายการครอบครอง และกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งไปส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนชายขอบและกลุ่มคนจนรายได้ในบางส่วนของพื้นที่ศึกษา ทั้งนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดจากการซ้อนทับในฐานสิ่งแวดล้อมด้านที่ดินเป็นสำคัญ

5.2.3 โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 3: กลุ่มการจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชนและกลุ่มคนจนเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ได้ศึกษาแล้วพบว่า มิติของความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในกลุ่มคนหลากหลาย สำหรับกลุ่มแรกคือ กลุ่มชุมชนดั้งเดิม ซึ่งในกรณีนี้กลุ่มชุมชนดั้งเดิมไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงในเขตพื้นที่ตำบลหรือเขตรัฐของประเทศไทย แต่ยังหมายรวมถึงกลุ่มชุมชนดั้งเดิมที่อยู่ในประเทศลาวอีกด้วย ในผลการศึกษาดังกล่าวได้ อธิบายถึงมิติประวัติศาสตร์ที่มีการแบ่งพื้นที่ซึ่งกระทบต่อกลุ่มดั้งเดิมในการข้ามแดน แต่กระนั้นก็ตามจุดอ่อนปรนของการค้าชายแดนก็ยังเป็นจุดหนึ่งในการเอื้ออำนวยให้เกิดการเชื่อมโยงทางกิจกรรมระหว่างกลุ่มโครงสร้างเครือข่ายในทั้งสองฝั่งโขง สำหรับกลไกการมีส่วนร่วม การสร้างนิยามความหมายในทางกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิและสถานภาพบางประการ หรือกลไกในการบริหารจัดการทั้งเชิงพื้นที่และองค์กร รวมไปถึงกลไกการเข้าถึงแหล่งทุนและสิทธิในการใช้ประโยชน์ ยังเป็นอุปสรรคบางประการที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้มิติที่ซับซ้อนในประเด็นด้านความมั่นคงยังเป็นอีกส่วนหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญในพื้นที่

สำหรับกลุ่มที่สองที่ถูกข้อจำกัดทางโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำคือ กลุ่มคนชายขอบ ซึ่งในส่วนของบริบทของการศึกษาด้านการท่องเที่ยวชุมชนคือ กลุ่มชาติพันธุ์ แม้ว่าในปัจจุบันกลุ่มดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับมากขึ้น การให้บทบาทในการมีส่วนร่วม หรือการเป็นกลุ่มตัวแทนในกลไกของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารจัดการ การให้นิยามความหมายและสิทธิในการดำรงอยู่ ยังคงเป็นอุปสรรคที่ยังคงมีอยู่ เนื่องจากกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโครงสร้างท้องถิ่นและชุมชนไม่ได้ให้สิทธิทางชาติพันธุ์ แต่ให้สิทธิทางโครงสร้างการเมืองการปกครอง สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอท่าอุเทน ในรายงานฉบับดังกล่าวได้สะท้อนมิติเชิงพื้นที่ไว้ เช่น ตำบลประทายและหนองเทา มีกลุ่มคนไทโส้ ตำบลพนอมมีกลุ่มหลากหลาย เช่น ไทลาว ผู้ไท และผู้ไททรงดำ ตำบลท่าจำปาและตำบลโนนตาล มีความหลากหลายของกลุ่มไทญ้อและไทโส้ ตำบลท่าอุเทนมีกลุ่มคนไทญ้อและกลุ่มคนไทยเชื้อสายเวียดนาม ตำบลเวินพระบาทมีกลุ่มกะเลิง หากวิเคราะห์เชื่อมโยงกลุ่มความหลากหลายเชิงชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอท่าอุเทนกับกลไกทางกฎหมายที่สอดคล้องกับประเด็นทางชาติพันธุ์ พบว่า ในมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. สภามณฑล พ.ศ. 2551 ได้กำหนดภารกิจของสภาฯ ไว้ในข้อแรกคือ “ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ” ซึ่งเป็นโอกาสอย่างมากในการขับเคลื่อนประเด็นและกลุ่มคนดังกล่าวผ่านกลไกของสภามณฑลในฐานะที่เป็นกลไกคู่ขนานกับกลไกทางการเมือง

ตารางที่ 3 กลุ่มคนจนเมืองที่ถูกกีดกันด้วยโครงสร้างความเหลื่อมล้ำในแต่ละกรณีศึกษา

กลุ่มคนจนเมือง	คนจนเชิงรายได้	คนชายขอบ	ชุมชนดั้งเดิม	แรงงาน
กลไก				
กลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	1 2 3	1 2 3		2
กลไกการให้นิยามและความหมาย		2 3	2	
กลไกการบริหารจัดการ		1 2	2	
กลไกด้านการเข้าถึงแหล่งทุน	1	1	1 2	
กลไกการถือครองและการกระจาย		3		
สิทธิ				
สิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	1 2 3	1 2 3	2	2
สิทธิในการมีอยู่		2 3	2	
สิทธิการเข้าถึง	1	1	1 2	
สิทธิการใช้ประโยชน์		3		
การเชื่อมโยงประเด็นต้นทุนทางสังคมกับกลไกและสิทธิความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในกรณีศึกษา				
1	โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 1			
2	โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 2			
3	โครงการร่วมวิจัยย่อยที่ 3			
	ไม่พบข้อมูลในประเด็นดังกล่าวในแต่ละโครงการวิจัย			

5.3 กลไกทางกฎหมายกับการลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง

ในการทบทวนโครงสร้างและกลไกของกฎหมายซึ่งเป็นหนึ่งในสาระที่สำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองผ่านโครงสร้างกฎหมาย โดยผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนกรอบของกฎหมายใน 7 ฉบับได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. ชุมชนแออัด ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ร่าง พ.ร.บ. สถาบันการเงินชุมชน ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ร.บ. สภากองครชุมชน พ.ศ. 2551 พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ร.บ.การผังเมือง 62 ทั้งนี้สาระและเนื้อหาในแต่ละฉบับมีความเกี่ยวข้องและเป็นโอกาสในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองในกลไกและสิทธิที่แตกต่างกัน

6. การอภิปรายผล สรุป และข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้างและกลไก

จากการศึกษา ได้อธิบายรายละเอียดของกลไกที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเหลื่อมล้ำในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีกลไกหลัก 5 กลไกที่สามารถสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นต่อกลุ่มคนจนเมืองคือ กลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กลไกการให้นิยามและความหมาย กลไกการบริหารจัดการกลไกด้านการเข้าถึงแหล่งทุน กลไกการถือครองและการกระจาย ซึ่ง 5 กลไกเหล่านี้ก็ไปทำงานผ่านการสร้างสิทธิใน 4 เรื่องคือ สิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สิทธิในการมีอยู่ สิทธิการเข้าถึง สิทธิการใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ หากพิจารณาในเชิงโครงสร้างและกลไก ในงานวิจัยฉบับนี้อาจเป็นข้อเสนอแนะส่วนหนึ่งที่เกิดจากชุมชนและท้องถิ่นเป็นสำคัญ (Radical Approach) แต่กระนั้นก็ตามความคิดเห็นดังกล่าวก็เป็นหนึ่งในเสียงสะท้อนจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1.1 โครงสร้างและกลไก

1) กลไกและโครงสร้างองค์กรและการบริหารจัดการ ในระดับของกลไกและโครงสร้างที่ถูกกล่าวถึงในเนื้อหาส่วนนี้จะเป็นระดับของโครงสร้างตั้งแต่ระดับชาติ ภูมิภาค อนุภูมิภาค จังหวัด โดยแบ่งกลไกออกเป็น 3 ส่วนคือ กลไกอย่างเป็นทางการ กลไกแบบเครือข่ายและองค์กรชุมชน และกลไกความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนของการพัฒนาหรือ PPP หรือ PCPC

รูปแบบของกลไกและโครงสร้างในระดับชาติควรเปิดโอกาสให้กลุ่มตัวแทนชุมชน ท้องถิ่น สภากองครชุมชน และภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการในระดับของการตัดสินใจ การให้นิยามความหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการร่างข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการ และการประเมินผลโครงสร้าง ทั้งนี้สัดส่วนที่เกิดขึ้นควรมีสัดส่วนของภาคส่วนดังกล่าวไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการ เพื่อสร้างดุลยภาพของอำนาจในการตัดสินใจร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบที่ถูกรับรองในกลไกดังกล่าวในระดับชาติส่วนใหญ่เป็นกลไกอย่างเป็นทางการในรูปแบบของคณะกรรมการความร่วมมือหลายฝ่ายที่มีความเป็นทางการค่อนข้างมาก (Formal Mechanism)

สำหรับกลไกและโครงสร้างระดับชาติ ภูมิภาค และอนุภูมิภาค ที่ควรถูกออกแบบให้มีกลไกในรูปแบบของโครงสร้างและกลไกในแนวราบ เช่น สภากองครชุมชน เครือข่าย และภาคประชาสังคม มีในบางส่วนทั้งนี้เป็นไปตามธรรมชาติของการทำงานในแต่ละประเด็น ซึ่งในบางประเด็นของความเหลื่อมล้ำมีกลไกทางราบที่เชื่อมโยงทำงานด้านข้อมูลและการหาทางแก้ไขร่วมกันมาอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นจึงควรสร้างพื้นที่เชื่อมต่อกับโครงสร้างเหล่านั้นเข้ากับโครงสร้างอย่างเป็นทางการดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ที่อยู่อาศัย ทรัพยากรทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเมือง และที่ดิน เป็นประเด็นความเหลื่อมล้ำที่มีเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม ทำงานอยู่ก่อนแล้วดังนั้นการเชื่อมโยงกลไกเหล่านี้เข้ากับกลไกอย่างเป็นทางการที่จะถูกออกแบบขึ้นจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงกลไกที่ทำให้การทำงานประสานกันมากขึ้น ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทเชื่อมโยงองค์กรเหล่านี้ที่สำคัญคือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สำหรับโครงสร้างและกลไกในระดับจังหวัดพบว่า ควรมีการออกแบบโครงสร้างที่หลากหลาย เช่น โครงสร้างและกลไกอย่างเป็นทางการในรูปแบบของคณะกรรมการความร่วมมือหลายฝ่าย โครงสร้างและกลไกในแนวราบ เช่น สภา

องค์กรชุมชน เครือข่าย และภาคประชาสังคม และโครงสร้างและกลไกแบบภาคีความร่วมมือ เช่น PPP หรือ PPCP ซึ่งในความเป็นจริงคือ โครงสร้างตามแนวคิดประชารัฐของรัฐบาล แต่ควรเพิ่มสัดส่วนขององค์กรภาคประชาชน หรือกลุ่มผู้เดือดร้อนจากการพัฒนา การพัฒนากลไกและโครงสร้างในระดับจังหวัด เป็นการเชื่อมโยงกลไกจากระดับมหภาคที่ใหญ่กว่า เพื่อให้เกิดทางเลือกของการปฏิบัติการในพื้นที่ที่หลากหลายรูปแบบมากขึ้น

2) กลไกและโครงสร้างด้านกฎหมาย ข้อเสนอด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการศึกษาในครั้งนี้มาจากข้อเสนอภาคประชาชนในการแก้ไขและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นอันเกิดจากกฎหมายในบางประเด็น ดังนั้นข้อเสนอในชุดการศึกษานี้เป็นเพียงกรอบความต้องการในการปรับปรุงรายละเอียดของกฎหมายในหลายฉบับที่เกี่ยวข้องรวมถึงการนำร่างพระราชบัญญัติในหลายร่างมากล่าวถึง โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามกรอบของการศึกษาในครั้งนี้ประกอบด้วย พ.ร.บ. สถาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2562 รวมไปถึงร่าง พ.ร.บ. ชุมชนแออัด ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ร่าง พ.ร.บ. สถาบันการเงินชุมชน ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน โดยกฎหมายทั้ง 7 ฉบับนี้ได้จากการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญ นักพัฒนาอิสระ รวมไปถึงชุมชนที่เกี่ยวข้อง โดยในแต่ละกฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับกลไกที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเด็นตาม ตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้างและกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมืองด้านกฎหมาย

โครงสร้างและกลไก	ฐานทุน		กฎหมายที่เกี่ยวข้อง								
			1	2	3	4	5	6	7		
กลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	ทุนทางการเมือง	โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค		x					x	x	
	ทุนทางเศรษฐกิจ	พื้นที่ทางเศรษฐกิจ			x	x			x	x	
	ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม	ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม		x				x			
	ทุนทางสิ่งแวดล้อม	ที่อยู่อาศัย		x	x	x	x	x	x	x	x
		ทรัพยากรธรรมชาติ			x		x	x			x
		สิ่งแวดล้อมเมือง							x	x	x
		ที่ดิน		x	x		x	x			x
กลไกการให้นิยามและความหมาย	ทุนทางการเมือง	โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค									
	ทุนทางเศรษฐกิจ	พื้นที่ทางเศรษฐกิจ	x	x	x	x	x	x	x		
	ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม	ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม	x	x	x	x	x			x	
	ทุนทางสิ่งแวดล้อม	ที่อยู่อาศัย		x	x	x	x	x			x
		ทรัพยากรธรรมชาติ			x	x	x	x			x
		สิ่งแวดล้อมเมือง		x	x	x			x		x
		ที่ดิน		x	x	x	x	x			x
กลไกการบริหารจัดการ	ทุนทางการเมือง	โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค		x				x	x	x	
	ทุนทางเศรษฐกิจ	พื้นที่ทางเศรษฐกิจ	x	x	x	x	x	x	x	x	
	ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม	ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม		x	x			x	x	x	
	ทุนทางสิ่งแวดล้อม	ที่อยู่อาศัย		x	x	x	x	x	x	x	x
		ทรัพยากรธรรมชาติ			x		x	x			x
		สิ่งแวดล้อมเมือง			x				x	x	x
		ที่ดิน		x	x	x	x	x			x
กลไกด้านการเข้าถึงแหล่งทุน	ทุนทางการเมือง	โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค						x	x		

โครงสร้างและกลไก	ฐานทุน		กฎหมายที่เกี่ยวข้อง						
			1	2	3	4	5	6	7
โครงสร้างและกลไก	ทุนทางเศรษฐกิจ	พื้นที่ทางเศรษฐกิจ			X	X	X	X	
	ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม	ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม			X		X		
	ทุนทางสิ่งแวดล้อม	ที่อยู่อาศัย		X		X	X	X	X
		ทรัพยากรธรรมชาติ							
สิ่งแวดล้อมเมือง									
	ที่ดิน			X	X	X			
กลไกการถือครองและการกระจาย	ทุนทางการเมือง	โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค							
	ทุนทางเศรษฐกิจ	พื้นที่ทางเศรษฐกิจ							
	ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม	ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม							
	ทุนทางสิ่งแวดล้อม	ที่อยู่อาศัย							
		ทรัพยากรธรรมชาติ							
		สิ่งแวดล้อมเมือง							
	ที่ดิน	X	X	X	X	X	X	X	
1 ร่าง พ.ร.บ. ชุมชนแออัด	5 พ.ร.บ. สภาก่อตั้งชุมชน พ.ศ. 2551								
2 ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน	6 พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556								
3 ร่าง พ.ร.บ. สถาบันการเงินชุมชน	7 พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2562								
4 ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน	ไม่พบข้อมูลในประเด็นดังกล่าวในแต่ละโครงการวิจัย								

6.1.2 โครงสร้างและกลไกในระดับท้องถิ่น กลไกในระดับท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งกลไกที่สำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนจนเมืองได้ทั้งนี้รูปแบบเชิงกลไกควรออกแบบให้เกิดความหลากหลายและสอดคล้องกับกลไกที่ถูกออกแบบไว้ โดยควรมีโครงสร้างในหลายมิติ ดังนี้

- 1) โครงสร้างอย่างเป็นทางการ เช่น คณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายที่มีสัดส่วนของภาคประชาชน กลุ่มตัวแทนชุมชน และนักวิชาการ เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งเพื่อสร้างการถ่วงดุลทางอำนาจในการตัดสินใจ หรือ
- 2) โครงสร้างและกลไกในแนวราบ เช่น สภาก่อตั้งชุมชน เครือข่าย กลุ่มเยาวชน กลุ่มเชิงประเด็น กลุ่มตัวแทนเชิงพื้นที่ และภาคประชาสังคม
- 3) โครงสร้างและกลไกแบบภาคีความร่วมมือ เช่น ภาคีความร่วมมือรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) หรือภาคีความร่วมมือรัฐ เอกชน และชุมชน (Public-Private-Community Partnership: PPCP) เพื่อสร้างรูปแบบของหุ้นส่วนทางการพัฒนาที่หลากหลาย

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของคนจนเมืองในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ในรายงานฉบับนี้เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ท้องถิ่น นักพัฒนาและนักวิชาการทั้งนี้ข้อเสนอที่ได้จึงเป็นข้อเสนอจากภาคประชาชนและประชาสังคมเป็นสำคัญ โดยการวิเคราะห์เพื่อสร้างกรอบเชิงนโยบายได้ใช้แนวคิดฐานทุนทั้ง 4 แบบของกลุ่มคนจนเมืองนำมากำหนดนโยบายที่พัฒนาไปสู่ความเป็นพื้นที่พิเศษในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผ่าน 4 นโยบายที่สำคัญคือ

6.2.1 นโยบายด้านเศรษฐกิจ มีนโยบายดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่เพิ่มเติมกิจการส่งเสริมให้กับชุมชนและท้องถิ่น เช่น ด้านการท่องเที่ยวชุมชน และด้านเกษตรอินทรีย์ ซึ่งเป็นอัตลักษณ์และมีฐานต้นทุนการพัฒนาแต่เดิมในพื้นที่

2) กำหนดพื้นที่เขตอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นให้เป็นพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษ ที่มีมาตรการส่งเสริมทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาวิจัย การค้นหาวัฒนธรรมที่เหมาะสม เช่น การใช้เทคโนโลยี ดิจิทัล การจัดตั้งกองทุนวัฒนธรรมเพื่อการอนุรักษ์ ทั้งนี้รูปแบบของกองทุนควรเป็นรูปแบบของกองทุนท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา โดยเงินกองทุนควรเป็นรูปแบบของการให้เปล่าของรัฐบาลในระยะแรกและเปลี่ยนแปลงไปสัมพันธ์กับผลกำไรที่ภาครัฐได้รับจากการพัฒนาพื้นที่เข้าสู่กองทุนโดยตรง โดยกำหนดเป็นกรอบของกฎหมายที่ชัดเจน

3) กำหนดมาตรการการส่งเสริมการลงทุนภาคประชาชนหรือการลงทุนรายย่อยเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ควรมีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์สำหรับการพัฒนา ศูนย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อพัฒนาธุรกิจ รวมไปถึงการสร้างพื้นที่สำหรับกลุ่มธุรกิจรุ่นใหม่

6.2.2 นโยบายด้านการจัดการที่ดิน มีนโยบายดังนี้

1) กำหนดให้มีกลไกการจัดการที่ดินผ่านรูปแบบของธนาคารที่ดิน และเร่งดำเนินการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นนโยบายในการจัดการด้านที่ดินและหาทางออกร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่น รวมไปถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่

2) กำหนดแนวนโยบายด้านการกระจายที่ดิน โดยใช้กลไกทางกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการ โดยเฉพาะพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น การใช้กฎหมายกำหนดขนาดของแปลงที่ดินที่สามารถครอบครองได้ในแต่ละพื้นที่เพื่อป้องกันการซื้อที่ดินขนาดใหญ่ของเอกชน กฎหมายภาษีเชิงก้าวหน้าของที่ดิน และภาษีมรดกเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดของการครอบครองที่ดิน

3) กำหนดการวางแผนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีส่วนร่วมระหว่างกลไกภาครัฐ ภาคประชาชน และเอกชน ทั้งนี้ควรมีการวางแผนการจัดการร่วมกันเพื่อลดความขัดแย้งของการแย่งชิงเรื่องที่ดิน

6.2.3 นโยบายด้านการจัดการทางสังคม องค์กร และการมีส่วนร่วม มีนโยบายดังนี้

1) กำหนดนโยบายในการออกแบบกลไกการบริหารจัดการในรูปแบบองค์กรหรือการบริหารจัดการในหลากหลายรูปแบบ เช่น กลไกคณะกรรมการความร่วมมือหลายฝ่าย กลไกเครือข่ายองค์กรชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชน สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชน

2) กำหนดนโยบายในการเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม เครือข่ายต่าง ๆ กลุ่มความสนใจร่วม มีโอกาสในการเข้าร่วมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การปรึกษาหารือ การทำงานร่วมกันหรือวางแผนร่วมกัน รวมไปถึงการสร้างฉันทามติ

6.2.4 นโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา มีแนวนโยบายดังนี้ ส่งเสริมนโยบายการวิจัยและพัฒนาที่หลากหลายให้กับชุมชนท้องถิ่น เช่น การสร้างมูลค่าเพิ่มทางการเกษตร อุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี รวมไปถึงมิติของความเข้าใจในพื้นที่ เช่น ด้านสังคม ประเพณี และประวัติศาสตร์ เป็นต้น

7. กิตติกรรมประกาศ

บทความฉบับนี้เป็นโครงการวิจัยที่ได้งบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2560

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). (2554). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*.

กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป.

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. (2552). *ข้อเสนอแนวทางและมาตรการ การกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย*.

เข้าถึงได้จาก: <https://www.landactionthai.org>.

- สักรินทร์ แซ่ภู. (2553). แนวคิดการวางแผนเชิงปฏิสัมพันธ์สำหรับการพัฒนาชุมชนกรณีศึกษา: ชุมชนคนจนเมือง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองดุสิตบัณฑิต การวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม, สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง).
- สักรินทร์ แซ่ภู. (2559). สถานภาพทางความรู้ลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง ประเภทเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สักรินทร์ แซ่ภู. (2563). สถานภาพทางความรู้ลดความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง ประเภทเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**. 37(3), 1-53.
- สุปรียา หวังพัชรพล. (2559). **ชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. (2560). จาก ‘กลไกของสังคม’ ถึง ‘โลกสมมติ’: จินตนาการสังคมวิทยาของ ศาสตราจารย์พัทธา สายหู่. **วารสารวิจัยสังคม**. 40(1), 227-241.
- Francey, R. and Weitz, A. (2003). Public-Private-Community Partnership in infrastructure for the poor. **Journal of International Development**. 15(8), 1083-1098.
- Inocencio, A. B. and David, C. C. (2001). Public-Private-Community Partnerships in Management and Delivery of Water to Urban Poor: The Case of Metro Manila. **Discussion Papers DP**. 2001-18. Philippine Institute for Development Studies.
- Sinha, M. (2010). Public-Private-Community partnership for the 3Rs promotion in Bangladesh. in **Paper presented at the Second Meeting of the Regional 3R Forum in Asia**. Kuala Lumpur, Malaysia.
- Talcott, P. (1951). **The Social System**. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.