

กระบวนการการยุติธรรมกับความยากจน: การบูรณาการและ สร้างเอกภาพ เพื่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการแก้ปัญหา

ปกรณ์ มณีปกรณ์*, ประ.ค.

“คนด้อยโอกาส” เป็นภาพปัญหาที่เชื่อมโยงแนบสนิทกับ “ความยากจน” ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ใช้ความพยายามแก้ไข และแสดงความมุ่งมั่นที่จะจัดปัญหาความยากจนให้หมดไป ทุ่มเทพวิทยากรมหาศาล แต่ผลลัพธ์ก็คือความยากจน และความด้อยโอกาสกลับทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และสวนทางกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมทางสังคม นอกจากนั้นภาพสะท้อนจากผู้กำหนดนโยบายของประเทศมักจะพิจารณาในลักษณะ “คนยากจนคือคนที่มีรายได้น้อย” ซึ่งก่อให้เกิดจุดกำเนิดของแนวคิดทางการพัฒนาที่จะสร้างความมั่งคั่งเพื่อให้ผลจากความมั่งคั่งไปลดอัตราคนมีรายได้น้อย แต่สภาพที่ปรากฏอันเป็นผลลัพธ์ของผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ ฉบับที่ ๑ - ๘ (พ.ศ. ๒๕๐๔ -

๒๕๔๔) กลับกลายเป็นว่าสร้างความมั่งคั่งให้กับคนที่มีสถานภาพทางสังคมที่ได้เปรียบและคนร่ำรวย โดยเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้เข้าถึงความมั่งคั่งได้มากกว่า นอกจากนั้นความยากจนยังเกี่ยวข้องกับโอกาสใกล้ชิดกับการพัฒนาชนบทของสังคมไทยอีกด้วย และยังสะท้อนภาพความรุนแรงของปัญหาความยากจนที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น และประชาชนที่อยู่ในขอบข่ายของความยากจนอาศัยอยู่ในชนบทประมาณ ๑ ใน ๕ ของประชากรทั้งประเทศ ภาพปัญหาความยากจนเด่นชัดจากผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในด้านการกระจายรายได้และความยากจนที่เพิ่มช่องว่างคนจนและคนรวย ที่พบว่าการกระจายรายได้และความยากจนเลวลงอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้นมา (Hutaserani & Jitsuchon, 1988, p. 17-18) ยัง

* พันตำรวจโท : รองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรตำบลแสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี ; อาจารย์พิเศษ
ภาควิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ผลให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) หยิบเอาปัญหาความยากจนมาเป็นประเด็นหลักของการพัฒนา โดยมีกลยุทธ์ คือ กำหนดพื้นที่เป้าหมายชี้วัดจาก ความยากจนหนาแน่นเป็นเกณฑ์ แต่ความยากจนกลับทวีมากขึ้น จนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) จึงได้เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหานี้เป็นกรณีพิเศษ และเพิ่มการพิจารณาไปถึงระดับครัวเรือนยากจน โดยตั้งเป้าหมายว่าเมื่อสิ้นสุดของแผนฯ ครัวเรือนยากจนจะลดลง ๒๐% และขยายไปถึงครัวเรือนชนบทต้องปรับปรุงแก้ไขสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ทั้งด้านสุขภาพ-อนามัย การศึกษา การมีงานทำ มีที่ดินทำกิน และการประกอบอาชีพต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๓๓, หน้า ๔๘ - ๔๙) ซึ่งมีข้อสังเกตคือ ไม่มีด้านกระบวนการยุติธรรมหรือสิทธิ-เสรีภาพพื้นฐาน และโครงการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติจะมีลักษณะของการสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ ในสถานภาพครอบครัวยากจน ซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาความยากจนของประเทศ นับแต่เกิดปรากฏการณ์ชัดเจนมาตลอด ๒๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๔) ในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ นั้น ได้เริ่มมีการพยายามหาคำตอบในการศึกษาหาสาเหตุของความยากจนเริ่มมีประเด็นความคิดและเกิดความขัดแย้งในเชิงทฤษฎี และพบประเด็นสำคัญคือ

๑. “ความยากจน” เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการพัฒนาชนบทของประเทศ

๒. “ความยากจน” เป็นปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการพัฒนาปัญหาสังคมและอาชญากรรมและมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องมากมาย

๓. “ความยากจน” เกี่ยวข้องกับสถานะด้วยโอกาส อันเป็นสถานภาพเชิงค้อยของสังคมที่เกี่ยวข้องกับครัวเรือนชนบทยากจน

๔. “ความยากจน” เกี่ยวข้องกับ สถานะด้านจิตใจในลักษณะของความรู้สึก“ค้อย ขาด-แคลน ขาดกลัว และขมขื่น”

ในภาพรวม “ความยากจน” จึงเป็นปรากฏการณ์ของความขาดแคลน (Deprivation) โดยขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพอย่างปกติสุข ขาดมรดกเงินตรา สำหรับใช้ดำรงชีพให้ทัดเทียมกับมาตรฐานทางสังคม ขาดแคลนโอกาสและปัจจัยเอื้ออำนวยต่าง ๆ อันมีผลต่อการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางสังคม ขาดแคลนสิทธิ-เสรีภาพ อันพึงได้ตามกำหนดแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่า สถานะค้อยโอกาส เป็นเพียงปัจจัยเดียวของสถานะความยากจนและ “ความยากจน” จะมีสาเหตุหลากหลายองค์ประกอบ ทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ กฎหมาย และผลการพัฒนาชนบทของประเทศ อย่างไรก็ตาม การศึกษาปัญหา “ความยากจน” ในสังคมไทยนี้ยังไม่มีข้อยุติ แต่น่าจะมีการระดมสมองถกแถลงครั้งใหญ่ เพื่อหาข้อยุติอย่างชัดเจนเสียที เพื่อให้เกิดการบูรณาการแนวความคิดเกี่ยวกับความยากจนที่จะได้สรุปภาพสะท้อนต่าง ๆ ในลักษณะสหวิทยาการและสหวิชาชีพ กล่าวคือ มองความยากจนด้วยหลากหลายองค์ความรู้

และหลากหลายความเห็นของแต่ละอาชีพ

ส่วนที่ ๑ : ว่าด้วยความยากจน

ความยากจนกับการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทของไทยมีจุดประสงค์หลักที่สำคัญคือ การที่รัฐทำหน้าที่ “การพัฒนา” ด้วยผลการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้า (Progressive) ไปสู่สภาพที่พึงปรารถนา (Desirable) คือ การให้ประชาชนในชนบทอยู่อย่างปรกติสุขและรอดพ้นจากความยากจน โดยผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“เขตชนบท” เริ่มอยู่ในความสนใจของทางราชการ นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบราชการ เรียกว่า มณฑลเทศาภิบาล (การปรับระบบราชการภูมิภาค) เป็นผลให้บริการส่วนกลางต้องควบคุมดูแลส่วนต่าง ๆ ของประเทศ (รวมทั้งชนบท) ในช่วงแรกไม่ปรากฏว่าจะพัฒนาชนบทในลักษณะใด ซึ่งสันนิษฐานได้ว่าชนบทยังมีความอุดมสมบูรณ์ “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” และไม่มี ความจำเป็นที่ส่วนกลางจะต้องเข้าไปดูแลแต่อย่างใด

ต่อมาในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ปรากฏร่างเค้าโครงเศรษฐกิจของประเทศคณะราษฎร ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การสะท้อนภาพของประชาชนในขณะที่กำลังตกที่นั่งลำบากด้วยชาวนา ๘๕% เป็นลูกหนี้จากการเอาที่ดินไปจำนองหรือประกันแก่เจ้าหนี้ ทางออกก็คือ การรวมแรงงานหรือที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตในรูปแบบสหกรณ์และรัฐบาลซื้อที่ดินกลับไปเป็นของรัฐ (ต่อมาเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวถูกระงับไป)

แต่ต่อมาพบว่ามีความผิดพลาดไว้ในโครงฯ นั้นเป็นจริง และประชาชนที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา กรรณสูตร, ๒๕๑๘, หน้า ๒๔๘) ต่อมาช่วง พ.ศ. ๒๔๘๕ และ พ.ศ. ๒๔๙๒ ได้พยายามมีการกำหนด “แผนบูรณะชนบท” แต่ล้มเหลวทั้ง ๒ ครั้ง ในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๒ และ ๒๕๐๓ ได้ปรับปรุงโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ และได้บรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) โดยมีแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในรูปการคมนาคมขนส่ง ถนนหนทาง เขื่อน ในเขตชนบท และมีการพัฒนาสาขาการเกษตรเพื่อเพิ่มผลิตผลทางการเกษตร ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) ยังคงยึดแนวทางพัฒนาหลักตามแผนที่ ๑ ขยายขอบเขตควบคุมรัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และเริ่มเห็นมาตรการสำคัญของการพัฒนาชนบท โดยมีการทำแผนพัฒนาภาคการเร่งรัดพัฒนาชนบทและการพัฒนาชนบทเฉพาะพื้นที่ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) ลักษณะมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย ทั้งราชการ เอกชน และต่างประเทศ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมากทางสังคม ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การวางแผนครอบครัว การขยายการมีงานทำ สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ริเริ่มวางพื้นฐานนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การผันเงินสู่ชนบทเพื่อแก้ปัญหาความยากจน และความเดือดร้อนของประชาชนในชนบท และ

การเพิ่มรายได้ด้วยการจ้างงานเพื่อป้องกันและย้ายถิ่นเข้าสู่เมือง วางรากฐานระบบประชาธิปไตยให้แก่ชาวชนบท มุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จัดให้มีสภาตำบล เป็นผู้บริหารโครงการซ่อมแซมสาธารณูปโภคต่าง ๆ ข้อสังเกตคือ ไม่มีการวางรากฐานด้านความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไปและความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ประเทศไทยเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงทำให้การพัฒนาทุกด้านล่าช้า รัฐบาลจึงมุ่งแนวทางหลักในการพัฒนา ๒ ทาง คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ และเร่งอนุรักษ์บูรณะและปรับปรุง การบริหารทรัพยากรของธรรมชาติ และเป็นผลให้มีนโยบายพัฒนาชนบทที่ชัดเจนและมีจุดหมายหลัก แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ สร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยยกฐานะเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร และคนยากจนให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น เร่งความเจริญทางเศรษฐกิจและทางสังคมไปสู่ชนบทมากขึ้น โดยมีโครงการรูปธรรม ๒ โครงการ คือ การพัฒนาระดับหมู่บ้าน (ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือ คชช.) เพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบทให้สามารถมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ และการสร้างงานในชนบท (ภายใต้คณะกรรมการสร้างงานในชนบท หรือ กสช.) เพื่อประชาชนในชนบทมีงานทำ มีรายได้เพิ่มขึ้น และป้องกันการอพยพเข้าเมืองของชาวชนบท) แผนพัฒนาฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) สภาพปัญหาสังคม

ต่าง ๆ นับแต่มีแผนพัฒนาดังแต่ฉบับที่ ๑-๔ ในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปี แม้ว่าเศรษฐกิจจะมีความรุดหน้า แต่ก็เผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ และการเงินจากต่างประเทศ ก่อให้เกิดปัญหามากมาย อาทิ ค่านิยมที่ใช้จ่ายเกินตัว การนิยมสินค้าต่างประเทศ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอ และความยากจนที่ทวีความรุนแรงและชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลจึงปรับแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยแบ่งเป็น พื้นที่การพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลักมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เร่งระดมการออม ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจควบคู่กับการมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อมุ่งการแก้ไขปัญหาคะแนนยากจนในชนบท โดยมีหลักสำคัญ คือ การกำหนดแผนพัฒนาชนบททั่วไป และแผนพัฒนาพื้นที่ยากจน (เรียกว่าเขตชนบทยากจน) เพื่อให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน พัฒนาระดับประชาชนให้พออยู่พอกิน เน้นการช่วยเหลือตนเองและแก้ไขปัญหาดตนเองให้มากที่สุด นับเป็นการเริ่มต้นแนวคิดที่สวนทางกับการพัฒนาเดิมที่มุ่งการสงเคราะห์ และการให้ตามที่สมควรจากรัฐในสายตาของรัฐ และเป็นครั้งแรกที่มีแผนงานหลักด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเชื่อมโยงความยากจนกับปัญหาอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม และได้กำหนดระบบการบริหารและองค์การพัฒนาชนบทขึ้นใหม่ (ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบลและหมู่บ้าน) ซึ่งมีลักษณะใกล้ชิดปัญหามากขึ้น แผนพัฒนาฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐-

๒๕๓๔) มีลักษณะต่อออกจาก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ และปรับระบบการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตขยายตัวสูงขึ้น เริ่มสนับสนุนบทบาทองค์กรประชาชนและประชาชน เพื่อแก้ปัญหาของตนเองและชุมชนเป็นรูปธรรมมากขึ้น และยกระดับการพัฒนาให้ตรงเป้าหมายมากขึ้น ด้วยการกำหนดหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับหนึ่ง สองและสาม และเพิ่มเป้าหมายด้านสังคม เพื่อให้ประชาชนชนบทเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต และสานต่อเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แต่ไม่ได้ปรากฏเป็นแผนงานหลักเช่น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จึงเป็นอุปสรรคตามเป้าหมายหลักที่จะจัดเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงพื้นฐานของการดำรงชีวิต แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) ได้ให้การพัฒนาชนบทเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากภาคชนบท การสนับสนุนการกระจายรายได้และการกระจายผลกำไรพัฒนาเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ และเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาตนเอง มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมกับชุมชนท้องถิ่น และลดความไม่เท่าเทียมของประชาชนในเขตเมืองและชนบท ตลอดจนการรักษาสมดุลของการพัฒนา กล่าวคือ ยังดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ และประสานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบทอย่างสมดุล แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสร้างความสมดุล

ระหว่างสังคมเมืองและชนบท และพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) มุ่งเน้นภาพสังคมไทยที่พึงประสงค์ เข้มแข็งและมีคุณภาพ ๓ ด้าน คือ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและเรียนรู้ และสังคมमानฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน และสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะสร้างความสมดุลระหว่างภาคเมืองและชนบท สร้างความเอื้ออาทรต่อกันเพื่อลดความแตกต่างของความได้เปรียบและความเสียเปรียบในทุกด้านของสังคมเมืองและชนบท ของประชาชนที่ร่ำรวยและที่ยากจน

จากภาพของการพัฒนาชนบทในรอบของแผนพัฒนาของชาติ ทั้ง ๘ ฉบับ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๔๔) จึงเป็นภาพสะท้อนของความมั่งคั่งของคนที่มีสถานภาพสังคมที่ได้เปรียบและคนร่ำรวยที่เข้าถึงความมั่งคั่งได้ง่ายกว่าคนยากจน และเห็นภาพของความยากจนที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับความด้อยโอกาส และผลการพัฒนาชนบท ที่ขาดการมองความยากจนด้วยเลนส์ของคนยากจนจริง ๆ และนับจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นต้นมา รัฐบาลพยายามปรับรูปแบบการพัฒนาชนบท โดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับ “ประชาชนที่ยากจน” และแม้ว่าจะมีความพยายาม เริ่มจากคนยากจน โดยการกำหนดและปรับการพัฒนาชนบทไปสู่ระดับหมู่บ้าน แต่ก็เป็นการกำหนดตามสายตาของรัฐหรือข้าราชการ ซึ่งการพัฒนาไม่ใช่เรื่องของการหยิบยื่นจากเบื้องบน แต่ต้องเป็นกระบวนการที่ชาวชนบทต้องคิดและเข้าใจปัญหาของตน และคิดค้นวิธีการแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงความสามารถ

ของคนสู่สิ่งที่ต้องการ อันเป็นกระบวนการที่เป็นความพยายามที่ปรากฏในแผนพัฒนาฉบับปัจจุบัน ซึ่งหน้าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องและมีคุณภาพ ซึ่งต้องอาศัยวิธีการและกระบวนการที่เหมาะสมอีกส่วนหนึ่งด้วย

นอกจากนั้น ในด้านของระบบราชการกับการพัฒนาชนบท จะพบว่าระบบราชการเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จ หรือการล้มเหลวของการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งจากการทบทวนสภาพปัญหาจะพบว่า กลไกของระบบราชการที่มีผลต่อความล้มเหลวต่อการพัฒนาชนบท ตั้งแต่เริ่มต้นพัฒนาชนบท ที่เริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่เป็นเรื่องของกลไกของรัฐ เข้าไปรับรองสิทธิในการทำการเกษตร และเริ่มมีการขยายขอบข่ายกว้างขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา ที่แยกการทำหน้าที่ระหว่างพลเรือนและทหารออกจากกัน ในระบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) กรมนา มีหน้าที่ในการรักษาการทำไร่นา ออกสิทธิที่นา เก็บค่านา คัดสินคดีเกี่ยวกับที่ดิน วัฏ กล้วย (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๕๐๒, หน้า ๘) และมีกฎหมายเป็นกรอบกำหนดความประพฤติ - ปฏิบัติระหว่างบุคคล (ตั้งแต่เจ้าฟ้า ขุนนาง จนถึงระดับไพร่พล) ผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้รูปแบบการปกครองเดิมสมัยสุโขทัยเสื่อมสลายไป เกิดความสัมพันธ์กับนายกับบ่าวเข้าแทนที่ จึงเป็นผลให้รัฐไทย "ไม่ได้สัมพันธ์กับชาวนาโดยตรง แต่สัมพันธ์โดยผ่านนาย (ข้าราชการ) อีกทอดหนึ่ง" ต่อมาสมัยรัชการที่ ๕ ทรงเลิกทาสและปฏิรูประบระบบราชการ โดยเน้นหลักการรวม

อำนาจ และมีพระบรมราชโองการจัดตั้งกระทรวง และในส่วนภูมิภาคก็มีการนำระบบเทศาภิบาลมาใช้ และใน พ.ศ. ๒๔๓๗ มีการทดลองเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นครั้งแรกยังผลให้ระบบราชการได้เข้าไปควบคุมวิถีชีวิตของประชาชนทุกด้านนับตั้งแต่นั้นมา ต่อมาประกาศใช้ พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๗ นับว่า "คณะกรรมการหมู่บ้าน" เป็นองค์กรแรกที่ระบบราชการได้ดึงเข้ามาเป็นองค์กรการพัฒนาชนบท และในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้เริ่มแผนการบูรณะชนบท แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมา พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้จัดตั้ง "คณะกรรมการบูรณะชนบท" และจัดตั้ง "สำนักงานพัฒนาการท้องถิ่น" แต่ได้ถูกยกเลิกโดยปัญหาด้านงบประมาณ ต่อมา พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการกลางพัฒนาท้องถิ่น" เพื่อรับผิดชอบโครงการพัฒนาท้องถิ่น นับเป็นความพยายามที่ระบบราชการจะเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาชนบท โดยกรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการ แต่ประสบปัญหาด้านอัตรากำลัง ต่อมา พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้มีโครงการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ โดยบรรจุในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ในปีต่อมาได้ยกฐานะเป็น "กรมการพัฒนาชุมชน" ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๕ และเพิ่มความมั่นคง และขยายการพัฒนาชนบท ได้มีการจัดตั้ง "หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.)" (ขึ้นกับ กรป. กลาง) พ.ศ. ๒๕๐๗ จัดตั้ง "คณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท" ต่อมาเป็นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หรือ รพช. ใน พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยทั้ง นพค. และ รพช. ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ลุ่มแหลม และพื้นที่ทุรกันดาร จึงเริ่มภารกิจที่ซับซ้อน

สถานการณ์การพัฒนาชนบทจึงมีลักษณะบริหารการพัฒนาจากบนลงล่าง โดยรัฐเน้นการสงเคราะห์ โดยขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ได้เกิดองค์กรเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทหลายกระทรวง มีความหลากหลายทั้งรูปแบบและการปฏิบัติ ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลขณะนั้นขาดนโยบายการพัฒนาชนบทที่ชัดเจน และทำให้มีการจัดตั้งหน่วยราชการและคณะกรรมการต่าง ๆ มากมาย และแต่ละหน่วยงานได้กำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายของตนเอง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน (ประธาน สุวรรณมงคล และสุรัช จันทรสุนทร, ๒๕๒๕, หน้า ๒๑) ต่อมามีความพยายามในการแก้ปัญหา จึงเริ่มมีการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ เรียกว่า “ระบบ กชช.” และมีศูนย์การพัฒนาชนบทแห่งชาติ จัดตั้งสถาบันประมวลผลข้อมูลเพื่อการศึกษาการพัฒนาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อเป็นคลังข้อมูลใช้ประโยชน์ในการวางแผน ควบคุมและประเมินผลการพัฒนาชนบท และควบคุมการจัดตั้ง “ระบบของ กชช.” (ระบบการสร้างงานในชนบท) แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังการจัดตั้งระบบ กชช. และ กชช. แล้วก็ยังประสบปัญหาด้านการวางแผนและการประสานงาน โดยเฉพาะโครงการพัฒนาชนบทของแต่ละกระทรวงที่เสนอมาไม่สอดคล้องกัน (ผดุง อารยะวิญญู, สุนทร โคตรบรรเทา และ มลิวัลย์ ธรรมแสง, ๒๕๒๘, หน้า ๖๑) และแม้ในกระทรวงเดียวกัน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยก็พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงาน

เร่งรัดพัฒนาชนบท ก็มีการขยายตัวและแข่งขันระหว่างกันและกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและการประสานการให้บริการแก่ประชาชน (ฤช เอื้อวงศ์, ๒๕๓๒, หน้า ๒๓) เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่ากลไกระบบราชการบางส่วนมีผลต่อปัจจัยอุปสรรคของการพัฒนาชนบท โดยสามารถสะท้อนภาพได้ดังนี้

๑) ปัญหาด้านโครงสร้างและกลไกระบบราชการ (ก่อนการปฏิรูประบบราชการ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕) มีการขยายตัวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงานของบุคคลและหน่วยงาน สภาพการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางทำให้เกิดความล่าช้า ด้านงบประมาณการจัดการต่าง ๆ ขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินไป ขาดการประสานการปฏิบัติในทุกระดับและทุกขั้นตอน

๒) ปัญหาเชิงนโยบายด้านการพัฒนาชนบท การขาดนโยบายการพัฒนาชนบทที่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้น ทำให้การวางแผนและวัตถุประสงค์ขาดความชัดเจนไปด้วย และประการสำคัญที่สุดคือขาดความชัดเจนในแนวทางการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และขาดการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน และชุมชนอย่างจริงจังในการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

๓) ปัญหาของการที่รัฐไม่สามารถกำหนดนิยาม “ความยากจน” ทำให้ไม่สามารถหาสาเหตุความยากจนที่แท้จริงได้ และแม้ว่าจะมุ่งมั่นพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาคความ

ยากจนแล้วก็ตาม แต่ไม่สามารถแก้ไขความยากจนได้ จนอาจกล่าวได้ว่า “รัฐ” ประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความยากจน อีกทั้งรัฐไม่เคยมีสายตาที่เปิดกว้าง ที่จะสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ในการมองปัญหาความยากจน ด้วยแว่นขยายของคนจนเอง เพื่อจักได้เห็นภาพรวมของความยากจน ในปรากฏการณ์ที่เป็นจริงของความขาดแคลนและสถานะด้อยโอกาส ขาดแคลนแม้แต่ปัจจัยที่ดำรงไว้ซึ่งศักดิ์สิทธิ์ ของตนเองในฐานะความเป็นมนุษย์ที่ควรได้รับตามกรอบของธรรมชาติและรัฐธรรมนูญ ที่รองรับ

๔) ปัญหาด้านการประเมินผล การปฏิบัติงานและการตอบสนองความต้องการ และความพึงพอใจของการบริหารประชาชนในเขตชนบท ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ส่วนของระบบราชการกับการพัฒนาชนบทนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องมีเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ที่จะแก้ไขปัญหาชนบทและปัญหาความยากจนอย่างจริงจัง ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่ดี ที่รัฐบาลปัจจุบันประกาศทำสงครามกับความยากจน ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาล ในส่วนการพัฒนาและวางแผนพัฒนา ต้องมีบทบาทอย่างจริงจัง ชัดเจนต่อปัญหาความยากจน และปัญหาต่อเนื่องอื่น ๆ ด้วยการสร้างระบบการจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ปัญหาความยากจนให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ทั้งระบบปรับปรุงภาคบริการในชนบทให้มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพสนองตอบความต้องการและความพึงพอใจ ตลอดจนสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วน

ร่วม และเชื่อมโยงการบริการในทุกมิติ ทั้งด้านสุขภาพ การศึกษา การหารายได้และการบริโภค ครัวเรือนและที่อยู่อาศัย ตลอดจนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ความยากจน ต้นตอของความด้อยโอกาสทางสังคม

พลังความยากจน ถือเป็นกระบวนการทางสังคมในศตวรรษที่ ๑๙ คนจนได้รวมตัวกัน และกดดันให้มีการจัดรัฐสวัสดิการขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก และเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาเรื่องความยากจน และคำนิยามของสังคมอังกฤษในขณะนั้นเห็นว่า “คนยากจนเป็นคนขี้เกียจ ไร้ และเป็นชนชั้นต่ำ” (Booth, 1887, p.63) บูธ ได้พยายามอธิบายให้เห็นว่า มีคนยากจนจำนวนมากที่ยขยัน ซื่อสัตย์ และชี้ให้เห็นว่า ความยากจนเป็นปัญหาของสังคมทั้งสังคม และรัฐควรหาคำตอบเพื่อการจัดการแก้ไข ปัญหาว่า ความยากจนคืออะไร? ใครคือคนยากจน? ความยากจนมีสาเหตุมาจากอะไร? คนจนมีอยู่จำนวนเท่าไร? และ อะไรคือตัวชี้วัดความยากจน? แม้จนปัจจุบัน ความยากจนยังมีสถานะเป็นความคิดเชิงปทัสสถาน (Normative Concept) แต่ในขณะเดียวกันปัญหาความยากจนจะถูกให้ความสนใจและควบคู่ไปกับนโยบายทางการเมืองเสมอ รูปธรรมที่ชัดเจน รัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของ ฯพณฯ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ก็ประกาศสงครามกับความยากจน เมื่อเป็นเช่นนี้ความยากจนจึงมักถูกละเลยที่จะศึกษาเพื่ออธิบายเชิงทฤษฎี แต่จะให้ความสำคัญที่การวัดและการสร้างสรรค์โครงการ

เพื่อแก้ไขความยากจน ความยากจนจึงไม่มีทฤษฎีหลัก หรือมีสถานะเป็นเจ้าไม่มีศาล เฉกเช่นกับปัญหาอาชญากรรมที่ต้องอาศัยหีบห่อทฤษฎีจากศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงต่าง ๆ มาอธิบาย และกลุ่มปัจจัยที่สามารถอธิบายความยากจนได้ระดับหนึ่ง จากการศึกษาเฉพาะกรณีต่าง ๆ ฉะนั้นจึงเห็นการอธิบายปรากฏการณ์ของความยากจนในลักษณะที่มีขอบข่ายที่หลากหลาย ซับซ้อน และอาจมีการอธิบายที่ขัดแย้งกัน ซึ่งอาจเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า ความยากจนเป็นปัญหาที่มีมิติเชื่อมโยงกับปัจจัยต่าง ๆ ในลักษณะหลากหลายมิติ (Multi-Dimensional Phenomena) ทั้งยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางค่านิยม (Value Based) เกี่ยวเนื่องกับสภาวะจิตใจ จนบางครั้งละเลยความเป็นจริงเชิงประจักษ์ (Empirical Data) ดังตัวอย่างเช่น การมองความยากจนด้วยพื้นฐานความสงสารและความเห็นอกเห็นใจ ฉะนั้น “ความหมายของความยากจน จึงต้องอาศัยสถานการณ์ ความเป็นจริงของแต่ละสังคมเป็นเกณฑ์พิจารณาไปด้วย” และยังขาดการบูรณาการความหมายของความยากจนในเชิงศาสตร์

ความหลากหลายของความหมายของความยากจน

๑. ความยากจนจากความไม่เพียงพอในภาวะยังชีพ (ความจำเป็นพื้นฐาน)

ความยากจน คือ ความไม่เพียงพอในปัจจัยที่ใช้ในการดำรงชีพ เช่น ปัจจัย ๔ (น้ำ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค) และ อื่น ๆ อันเป็นปัจจัยความจำเป็นตาม

สถานภาพ เช่น งานของบูธ (Booth) เห็นว่า คนยากจนก็คือ คนที่ขาดแคลน (Insufficient) ปัจจัยในการยังชีพ ได้แก่ ปัจจัย ๔ เชื้อเพลิง อันเป็นปัจจัยขั้นต่ำของมนุษย์ในสังคม ราวน์ทรี (Rawniree) เห็นว่า ความยากจน คือ สภาวะที่ขาดความพอเพียง ในสารอาหาร ภาวะโภชนาการ และปัจจัยการดำรงชีพที่จำเป็น (ปัจจัย ๔) และ สังคมควรมีมาตรฐาน ร่วมที่กำหนดเส้นความยากจน (Collective Standard for Poverty Line) โดยพิจารณาจากความจำเป็นของแต่ละสังคม ซึ่งอาจเรียกว่าวัดจากความจำเป็นพื้นฐาน เพราะสามารถจะสะท้อนความอดอยาก (Famine) ความแร้นแค้น (Starvation) ความหิว (Hungry) ซึ่งถือเป็นความขาดแคลนที่แท้จริง และเป็นความต้องการขั้นต่ำสุด (Real Insufficient & Minimum Needs)

๒. ความยากจนจากความขาดแคลน

ความยากจน คือ ความขาดแคลน (Deprivation) ระหว่างความเป็นอยู่จริง (Actual Needs of Living) กับมาตรฐานการดำรงชีพ (ครองชีพ) ทางสังคม (Social Standard of Living) ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบตนเองกับมาตรฐานการครองชีพของสังคมที่ตนเองอาศัยอยู่แล้ว เห็นว่า ตนเองมีมาตรฐานต่ำกว่ามาตรฐานสังคม โดยทั่วไป ทาวน์เซนด์ (Townsend) มีความเห็นว่า ในแต่ละสังคมความยากจนและการพัฒนาทางสังคมจะมีผลกระทบซึ่งกันและกัน และมีความรุนแรงไม่เท่ากัน โดยอาจวัดจากมาตรฐานการครองชีพของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมาเปรียบเทียบกัน และช่องว่าง (Gap) ระหว่างคนแต่ละ

กลุ่ม คือ ความไม่เสมอภาค (Inequality) และรัฐบาลควรนำไปกำหนดเป้าหมายในการจัดโครงการ-แผนงาน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนให้มากขึ้น

๓. ความยากจนจากความไม่เสมอภาค

ความยากจน คือ ความไม่เสมอภาค (Inequality) คือความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในด้านเศรษฐกิจได้แก่ ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ ความไม่เสมอภาคในการแข่งขัน-การลงทุนฯ ในด้านสังคม ได้แก่ ความไม่เสมอภาคในกิจกรรมกระบวนการทางสังคมต่าง ๆ ตั้งแต่ความไม่เสมอภาคทางอาชีพ การเลือกปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ความไม่เสมอภาคจากการอำนวยความสะดวก ความไม่เสมอภาคทางกฎหมาย ความไม่เสมอภาคในการรับบริการบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ในด้านการเมือง ความไม่เสมอภาคในสิทธิ - เสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งในภาพรวมความไม่เสมอภาคนี้ ได้สะท้อนถึงสภาพการณ์ของความด้อยโอกาส เช่น ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาจะส่งผลกระทบต่อสถานะความด้อยโอกาสในเรื่องอื่น ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองตามมา จากสภาพการณ์ที่เป็นจริงของความเหลื่อมล้ำทางสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม กลุ่มคนรวยมีจำนวนน้อย แต่มีรายได้และอำนาจการบริโภคสูง คนรวย ๒๐% มีรายได้ ๘๐% ของรายได้รวมทั้งประเทศ ผู้คนส่วนมากจึงเกิด

ความรู้สึกว่าตนเองมีรายได้ต่ำ (ทั้งที่ซื้อสัตย์และทำงานหนัก) ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบ และกลไกทางสังคมรูปธรรมของกรณีศึกษาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจแห่งสหรัฐอเมริกา (Council of Economic Advisors of U.S.A.) ที่ได้ให้ความหมายความยากจนว่าเป็น ความขาดแคลนปัจจัยที่จำเป็นต่อการบริโภค ได้แก่ ๑. อาหาร ๒. ที่อยู่อาศัย ๓. การขนส่ง - คมนาคม ๔. เสื้อผ้า ๕. การบริการทางการแพทย์ ๖. การศึกษา และอื่น ๆ และกำหนดเป็นเส้นความยากจน (Poverty Line)

๔. ความยากจนกับคุณภาพชีวิต

ความยากจน คือ ตัววัดฐานะการอยู่ดีกินดี (Well Being) และควมมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) โดยความยากจนเป็นระดับของ ความขาดแคลน ในความเป็นอยู่ที่ดี หรือมีคุณภาพชีวิตในระดับต่ำ โดยสามารถกำหนดหรือวัดได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นแนวความคิดของ แวนทราาก (Van Traag) โดยพิจารณาเฉพาะสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ ไม่รวมถึงการบริโภคที่ไม่จำเป็น (หรือสิ่งฟุ่มเฟือย) ซึ่งเป็นความเห็นเพิ่มเติมของ วัตต์ (Watts)

๕. ความยากจน และความเชื่อมโยงกับการกระทำผิดและอาชญากรรม

๕.๑ ทฤษฎีวิวัฒนาการย่อย (Sub cultural Theory)

พัฒนามาจาก แนวความคิดจากการวิเคราะห์สังคมอังกฤษและอเมริกา ที่มีความเห็น

ว่า คนยากจนเป็นพวกเซเพล ซึ่งก็จริง ไม่รับผิดชอบสังคม ชอบทำลาย กระทำผิดระเบียบของสังคม และเรียกว่า Social Disorder โดยมีวัฒนธรรมเฉพาะของตนที่เรียกว่า สังคมย่อย หรือวัฒนธรรมย่อย (Subsociety or Subculture) เป็นพวกบุคลิกเหลวไหลขาดความรับผิดชอบ (Flawed Characteristics) เป็นพวกแก๊ง (Gang) อีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า ความยากจน เป็นผลมาจากการถูกพอกพูน (Cultivated) องค์ประกอบที่มีลักษณะด้อย (Inferior) มาเป็นเวลานานจนมีสภาพด้อยทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเรียกว่าความยากจน และองค์ประกอบด้อยทางสังคม ได้แก่ ความด้อยทางสมอง การชอบดื่มสุรา เล่นการพนัน ซึ่งเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง ที่เรียกว่า อาชญากรรมไม่มีผู้เสียหาย หรือ Victimless Crime) ซึ่งล้วนมีผลมาจากการพอกพูนหล่อหลอมทางสังคมจากครอบครัว และความด้อยทางสัมพันธภาพกับผู้คนในสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการพิจารณาที่ปัจจัยภูมิหลังทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างไม่เป็นธรรม หรือแนวคิดด้านการรังเกียจคนผิวดำ (Non-White) ในสหรัฐอเมริกา โดยพยายามอธิบายว่าบุคคลเหล่านี้ เป็นคนกลุ่มน้อย มีชาติพันธุ์ต่ำด้อย มีความบกพร่องทางศีลธรรม มีความยากจน มีพฤติกรรมที่นำไปสู่อาชญากรรม ได้แก่ พวกด้อยปัญญา ซึ่งก็จริง พวกหัวขโมย ชอบดื่ม ชอบเตร็ดเตร่ เป็นที่รังเกียจของสังคม ต้องแก้ไขโดยกรอบของกฎหมาย มิใช่การจัดสวัสดิการทางสังคม แต่แนวคิดนี้ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีลักษณะมีความโน้มเอียงทางค่านิยม มีความกำกวม (Ambiguity) ขาดความชัดเจน

(Imprecision) และไม่มีหลักฐานสนับสนุนอย่างเพียงพอ และคนยากจนก็มีใช้คนชั้นต่ำ และชนชั้นต่ำก็ไม่จำเป็นต้องจนเสมอไป ซึ่งจะส่งผลให้คนยากจนแต่ดี ถูกรังเกียจและได้รับความเสียหาย (Townsend, 1979, pp.65-68) ส่วนแฟรงกลิน เฟรเซอร์ (Franklin Frazier) ได้ศึกษาความยากจนของคนผิวดำในอเมริกา ซึ่งเขาพบว่า มีลักษณะสำคัญ ได้แก่ มีการศึกษาต่ำกว่าชาวผิวขาวโดยเฉลี่ย ชอบทำตัวผิดกฎหมาย รวมกลุ่มเป็นแก๊ง อาละวาด และชอบก่ออาชญากรรม มีความแตกแยกของครอบครัวในอัตราสูง หัวหน้าครอบครัวมักมีพฤติกรรมหายตัวไปจากครอบครัวในระยะเวลาสั้น ๆ ชอบย้ายที่อยู่บ่อย ๆ และก่อปัญหาแก่รัฐในการควบคุมดูแลด้านสวัสดิการ และมีปัญหาครอบครัวอย่างสม่ำเสมอ และก่อให้เกิดความยากจนอย่างถาวร โดยลูอิส (Lewis) ได้ศึกษาซ้ำและตอกย้ำความเห็นของ เฟรเซอร์ และเรียกว่าวัฒนธรรมชั้นต่ำ (Lower-Class Cultures) โดยระบุลักษณะของวัฒนธรรมชั้นต่ำ กล่าวคือ ปักจยทางสายเลือดมีความโง่ ภูมิปัญญาต่ำ มีค่านิยมแบบชุมชนแออัด มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนเชิงลบ (Negative Deviance) มีแนวโน้มการก่ออาชญากรรม เป็นอันธพาลท้องถิ่น มีความขาดแคลนและเล็งชิงแบบผิด ๆ ด้วยการเป็นโสเภณี หรือลักเล็กขโมยน้อย และอาจเรียกว่าเป็นวัฒนธรรมของคนยากจน (The Culture of Poverty) โดยสรุปว่า มีที่ตั้งของที่อยู่ในเขตสลัม (ชุมชนแออัด) สกปรก-คับแคบ อยู่ทั้งในเขตเมืองและชนบท ความสัมพันธ์เชิงลบระหว่างครอบครัวและมีความรุนแรง ไม่มีแบบแผนการ

ใช้จ่ายและการบริโภค มีระบบค่านิยมในด้านลบ และปฏิเสธปทัสฐานของสังคม ทำมาหากินยาก ลำคินและผูกพันกับชุมชนที่ตนอาศัย และในกลุ่มนักวิชาการกลุ่มนี้ได้สรุปความเชื่อมโยงระหว่างความยากจนกับการกระทำผิดหรืออาชญากรรม คือ ๑. พฤติกรรมที่สเปคัล ชอบรวมกลุ่มเป็นแก๊ง ชอบก่อการวิวาทและติดยาเสพติด ๒. มีความบกพร่องทางสุขภาพจิต ซึ่งมีผลมาจากการถูกกดขี่ทางสังคมเป็นเวลานาน ครอบครัวแตกแยกมีความรุนแรง ก้าวร้าว เป็นปกติ ๓. มีการศึกษาดำ ๔. สุขภาพอนามัยต่ำ อันเกิดจากการไม่สนใจรักษาสุขภาพ อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่ไม่ถูกสุขลักษณะ อาจสรุปได้ในเบื้องต้นว่า “ความยากจนเกิดจากความบกพร่องภายในของครอบครัวที่ยากจนเอง แต่กลับเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสังคม ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับปัญหาอาชญากรรม”

๕.๒ ทฤษฎีวิวัฒธรรมย่อยตามแนวทางสังเคราะห์ปัจจัย (Subcultural Theory : Synthetic Perspectives)

ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในลักษณะปัญหาเชิงซ้อน ที่ผสมผสานเอาตัวปัจจัยที่หลากหลาย มาเป็นองค์ประกอบ เช่น การปรับตัว ใน ๓ ลักษณะ คือ ปรับตัวให้ดีขึ้น (Adaptation) โดยการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ พยายามปรับตัวไปให้ถึงวัฒนธรรมตามเป้าหมายที่สังคมนั้น ๆ ยอมรับ (Retreatism) และปฏิเสธสังคมและทำตามใจชอบ (Rebellion) เพื่อให้หลุดพ้นวงจรความยากจนและอธิบายความยากจนว่าแม้จะมีลักษณะวัฒนธรรมย่อย แต่บาง

ครั้งวัฒนธรรมย่อยก็มีอยู่ในคนชั้นกลางด้วยกัน คนยากจนมีองค์ประกอบที่บกพร่องและเป็นพยาธิทางสังคมจริง แต่ก็สามารถปรับตัวได้ คนยากจนอยู่ภายใต้วัฒนธรรมย่อยจริง แต่ก็มีสาเหตุปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วยมิใช่เกิดจากความยากจนเพียงปัจจัยเดียว และนวัตกรรมต่าง ๆ สามารถช่วยให้หลุดพ้นจากความยากจนได้โดยมีแหล่งพลังของการเปลี่ยนแปลง คือ กระบวนการทางสังคมต่าง ๆ อาทิการเปลี่ยนแปลงทางสถานภาพทางสังคมอันเกิดจากการศึกษา การมีสถานะทางการเงินดีขึ้น การพัฒนาอาชีพ การฝึกอบรม เป็นต้น

๕.๓ ทฤษฎีวิวัฒธรรมย่อยในโครงสร้างนิยมหรือโครงสร้างองค์รวม (Subcultural Theory: Structural or Holistic Perspectives)

ตามแนวความคิดของกลุ่มโครงสร้างนิยมจะมองความยากจนในเชิงสถานการณ์ (Situation Causes) ที่มีผลกระทบต่อครอบครัวที่ต้องตกเป็นเหยื่อของสังคมในฐานะผู้ด้อยโอกาส โดยสถานการณ์จะกดดันความเป็นอยู่ของครอบครัว โดยมีองค์ประกอบจากโครงสร้างทางสังคม (Social Structure) ที่มีลักษณะพยาธิทางสังคม ไว้ระเบียบ โดยอิทธิพลของเป้าหมายทางวัฒนธรรมและปทัสฐานทางสังคม ได้แก่ จารีตประเพณี วิธีการดำรงชีวิต และค่านิยมกฎหมาย (Folkway, Mores and Law) ที่ล้วนมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในสังคม และความยากจนเป็นปัจจัยภายนอกไม่ใช่สาเหตุแห่งอาชญากรรมและความยากจน มิได้เป็นองค์ประกอบ

ภายในของมนุษย์ แต่ความยากจนเป็นผลสืบเนื่องจากความขาดแคลนที่จะเข้าสู่โครงสร้างสังคมในสถานภาพที่สูงขึ้น ในทางตรงกันข้าม สถานการณ์ด้านโครงสร้างมีอิทธิพลกับความยากจน และเป็นแรงกดดันจากภายนอกครอบครัวยังเป็นปัจจัยที่กำหนด (Imposed) หรือทำลาย (Exploited) ครอบครัวยังให้ตกอยู่ในภาวะไร้ระเบียบ เลวร้าย หดหู่ นั่นคือ ตกอยู่ในสถานภาพสังคมชั้นต่ำ ตามสถานภาพของโครงสร้างของสังคม ซึ่งเป็นผลรวมจาก โครงสร้างการแบ่งแยก (Discrimination Structure) ที่แบ่งแยกสถานภาพระหว่างคนจนและคนรวย และปฏิบัติต่อคนจนในฐานะคนชั้นต่ำ และค้อยโอกาส มีผลต่อเนื่องให้สังคมคนจน มีลักษณะพิเศษ มีความบกพร่องต่าง ๆ ผสมอยู่ เช่น “ความขาดแคลน” “ความบกพร่อง” “ความค้อยค่าต่าง ๆ” “ความขาดแคลน” ผสมผสานอยู่กับการดำรงชีวิต และโครงสร้างที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete) ซึ่งสังคมคนจนและค้อยโอกาสจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าทำให้เกิดความหักเห (Distortion) ออกไปจากสังคมมาตรฐานจนกลายเป็นพยาธิสภาพทางสังคมแก่สังคมองค์รวมในที่สุด (Pathology of Total Society)

๖. ความยากจน และความเชื่อมโยงกับโครงสร้างและหน้าที่ของสังคม

๖.๑ ทฤษฎีโครงสร้างนิยม (The Functionalistic Explanation)

ตามแนวความคิดนี้ สังคมจะประกอบด้วยโครงสร้างของชนชั้น คือชนชั้นปกครองและชนชั้นถูกปกครอง ซึ่งทั้ง ๒ ชนชั้น จะมี

ลักษณะแย้งซึ่งผลประโยชน์ระหว่างกัน และชนชั้นปกครองจะได้เปรียบ และใช้ความได้เปรียบแย้งซึ่งทรัพยากร ทำให้ชนชั้นถูกปกครองยากจนจึงทำให้ความยากจน จะไม่สลายไปจากสังคมโลก (Turner, 1974, p. 138) ส่วนแกนส์ (Gans) ได้อธิบายความยากจนโดยอาศัยโครงสร้างทางสังคม ซึ่งจะมีโครงสร้างของแบบแผนหน้าที่ต่าง ๆ มารวมกันแต่ละหน้าที่จะผูกพันกับการยอมรับ และกำหนดผลตอบแทนหรือการตอบโต้ทางสังคม และความยากจน คือ คนที่ประสบความล้มเหลว ในการเข้าไปครอบครองหน้าที่ที่สังคมยอมรับ ฉะนั้นจึงถูกผลักดันไปอยู่ในด้านตรงข้าม หรือด้านที่ผิดหน้าที่ของสังคม (Social Dysfunction) โดยมีสาเหตุที่มาจากโครงสร้างทางสังคมที่กดดันให้เป็นเช่นนั้น เช่น โครงสร้างทางการศึกษา การรักษาพยาบาล และหากจะต้องแก้ไขความยากจนก็ควรที่จะแก้ไขที่โครงสร้าง โดยขจัดปัจจัยในส่วนที่เป็นตัวผลักดัน และเปิดโอกาสให้คนจนได้มีโอกาสเข้าสู่ระบบโครงสร้างในด้านดีของสังคมในลักษณะของความสมานฉันท์และเอื้ออาทร

๖.๒ ทฤษฎีหน้าที่ (Functional Theory)

สาระสำคัญของทฤษฎีหน้าที่คือทุกสังคมย่อมมีหน้าที่เป็นหัวใจสำคัญ และเป็นหลักสำคัญที่จะทำหน้าที่ผูกพันร้อยรัดสังคมให้ทรงสภาพอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวไว้ได้หน้าที่ของสังคมดังกล่าวก็คือ อาชีพ ซึ่งมีลักษณะเป็นสาขาอาชีพที่มีโครงข่ายสอดคล้องประสานอย่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

หน้าที่หรืออาชีพใดที่ไม่มีความสำคัญหรือไม่สอดคล้องกัน ประสานเชื่อมโยงกับสังคมก็จะค่อย ๆ สลายไป ขณะเดียวกันหากหน้าที่ใดมีความสำคัญต่อสังคม หน้าที่นั้นก็จะได้รับการยกย่องให้อยู่ในสถานภาพ (Status) หรืออยู่ในตำแหน่ง (Position) ที่สังคมนั้นจะร่วมกันบำรุงรักษาไว้โดยที่ทุกคนรอบรู้ (ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมที่หน่วยเล็กที่สุด) ย่อมมีอาชีพและการทำงานเป็นหน่วยเล็กที่สุดของภาระหน้าที่ทางสังคม โดยที่สังคมจะมีสิ่งจูงใจเพื่อเป็นพลังผลักดันให้สมาชิกในสังคมปฏิบัติตามที่สิ่งจูงใจทางสังคมได้กำหนดไว้ เช่น เงินตรา เกียรติยศ การได้รับการยกย่อง และหน้าที่ต่าง ๆ จะมีความสำคัญไม่เท่ากัน ด้วยเหตุนี้สังคมจึงมีความไม่เท่าเทียมกันปรากฏอยู่บ้าง และความยากจนเป็นสภาวะการณ์ที่เป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของทุกสังคม ยกเว้น ไม่มีสังคมใดที่ปราศจากอาชญากรรม

๗. ความยากจนกับความเชื่อมโยงทางเศรษฐศาสตร์

มาร์ก (Marx) มีแนวคิดด้านการกระจายความมั่งคั่งของประเทศไปสู่ครัวเรือนและอาจเกิดความขัดแย้งได้ และเพื่อเกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้อย่างแท้จริง ต้องมีการเคลื่อนไหว (Movement) หรือการต่อสู้ หรือการต่อสู้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร โดยอาจมีกลไกการเจรจาต่อรอง ให้มีระเบียบ-กฎหมายที่เป็นธรรม (Wootton, 1962, p.4) หรือการพิจารณาความยากจนระดับครัวเรือนในแง่ความไม่เสมอภาคในการกระจายผลตอบแทนจากการผลิต (กำไร ค่าเช่า ค่าจ้าง)

หรือ เกี่ยวข้องกับการไม่เท่าเทียมในการกระจายผลผลิตแผ่นดิน (ที่ดิน ทุน แรงงาน) การแก้ปัญหาคความยากจนในมิติทางเศรษฐศาสตร์มักเริ่มที่การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการมีรายได้ขั้นต่ำตามหลักเหตุผล การกำหนดเส้นยากจนของประเทศ การเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้ครัวเรือน และค่าจ้างแรงงาน การกำหนดระดับความสามารถในการผลิต การเพิ่มทักษะในการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยความสามารถเชิงอาชีพ อายุ สุขภาพอนามัยร่างกาย แต่ละครอบครัว ในเชิงปัจเจกชนนั้นต้องมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาคความยากจนจากการลดความเอาเปรียบด้านแรงงาน และมีหลักประกันด้านกลไกเจรจาแบบไตรภาคี การมีระเบียบกฎหมายแรงงาน และศาลแรงงานที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม สามารถเป็นที่พึ่งสุดท้ายของข้อพิพาทด้านแรงงาน และลดความไม่เสมอภาค เพื่อลดความขาดแคลนโดยเฉพาะการบริโภคสิ่งจำเป็นและปัจจัยการหาเลี้ยงชีพ (รายได้) และปัจจัยการบริโภคที่จำเป็น (รายจ่าย) และพิจารณาว่าปัญหาคความยากจนมีมูลเหตุสำคัญจากระบบ และโครงสร้างสังคมมากกว่าปัจจัยด้านปัจเจกชน โดยคนจนมีความเสียเปรียบด้านโครงสร้าง โดยเฉพาะโครงสร้างด้านตลาดแรงงานและด้านชนชั้นทางสังคม และการถูกเอารัดเอาเปรียบ จนไม่สามารถลืมตาอ้าปากได้ อีกส่วนหนึ่งจะพิจารณาปัจจัยด้านโครงสร้างผสมผสานกับปัจจัยด้านครัวเรือน โดยพิจารณาประสิทธิภาพของแรงงาน ทุน เครื่องมืออุปกรณ์ นวัตกรรม และวิทยาการ

และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นการพิจารณาทั้งด้านปัจจัยทุนมนุษย์ และปัจจัยด้านโครงสร้าง ที่มีผลต่อคุณภาพแรงงาน และส่งผลกระทบต่อรายได้ของครัวเรือน ซึ่งหากมีรายได้เพิ่มขึ้นก็จะมีการเพิ่มการออมในระดับครัวเรือน ก่อให้เกิดการสะสมทุน เพิ่มรายได้และลด/ขจัดความยากจนลง

๘. ความยากจนกับทฤษฎีการพัฒนา

ทฤษฎีการพัฒนาเข้ามาเกี่ยวข้องกับความยากจนในสถานะกรอบทิศทางของการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาประเทศ โดยทฤษฎีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของประเทศไทยมี ๓ แนวทาง คือ

๘.๑ ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory)

ทฤษฎีการพึ่งพาพิจารณาความยากจนของประเทศ (ด้อยพัฒนา) เกิดขึ้นจากเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ประเทศที่พัฒนาแล้วสร้างขึ้น ได้แก่ โครงสร้างความสัมพันธ์แบบศูนย์กลาง (Centre) และบริวารรอบนอก (Peripheries) เป็นโครงสร้างที่มีความบกพร่อง ในการกระจายความมั่งคั่ง โดยศูนย์กลางจะมีอำนาจในการกำหนดปัจจัยที่มีคุณค่าทั้งหลาย และโครงสร้างบริวารรอบนอกมีลักษณะอ่อนแอ และเฉื่อยชาต่อการพัฒนาจึงเป็นโอกาสให้สังคมศูนย์กลางที่มีความก้าวหน้า ภาวะความด้อยพัฒนาหรือความยากจนนั้น จะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการอ่อนแอภายในของสังคมด้อยพัฒนา ความยากจนในชนบทเกิดจากความอคติที่มีต่อเมือง โดยเป็นสังคมบริวารที่คอยหล่อเลี้ยงความเจริญ

เติบโตให้แก่เมือง และตราบที่มีการพึ่งพาความยากจนของประชาชนรอบนอกก็จะไม่สิ้นสุด

๘.๒ ทฤษฎีความทันสมัย

(Modernization Theory)

ทฤษฎีความทันสมัยพิจารณาความยากจนและความมั่งคั่ง เป็นเสมือนขั้วที่ตรงข้ามกัน ความยากจนสามารถแก้ไขได้โดยเป้าหมายการพัฒนาไปสู่ความเจริญเติบโตและมั่งคั่ง และปัจจัยความมั่งคั่งจะเกิดจากการสร้างปัจจัยก้าวหน้าเป็นปัจจัยการประกอบการ (ทุน แรงงาน วิทยาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ และสังคม) จะสร้างสมดุลโดยอาศัยการแทรกแซงจากรัฐบาลตามความเหมาะสม ด้วยการพยายามให้คนยากจนมีโอกาสเป็นเจ้าของทุน รวมถึงการปรับวัฒนธรรมความยากจนให้เป็นวัฒนธรรมแห่งความมั่งคั่ง (วัฒนธรรมความยากจน อาทิ ความเฉื่อย ความเกียจคร้าน หนักไม่เอาเบาไม่สู้) การพัฒนาที่ต้องอาศัยทุน แรงงาน วิทยาการ เทคโนโลยี จะเกิดขึ้นพร้อมกันไม่ได้ จำเป็นต้องสร้างศูนย์กลางความเจริญ เมื่อระยะเวลาผ่านไป ความไม่เสมอภาคเหล่านี้จะหมดไป เนื่องจากเกิดสภาวะการกระจายความเจริญไปสู่สังคมรอบนอก (Trickle Down Effect)

๘.๓ ทฤษฎีความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

(The Basic Needs Theory)

ทฤษฎีความจำเป็นขั้นพื้นฐาน มองความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา มิได้เกิดจากการขี้เกียจ แต่เกิดจากการทำงานหนักแต่ได้ผลผลิตไม่เพียงพอกับความจำเป็นของร่างกาย แนวทางการพัฒนาควรมุ่งเน้นที่ การส่งเสริมโอกาสขยายรายได้สำหรับผู้ยากจน การบริการ

สาธารณะสำหรับผู้ยากจน ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในระดับครัวเรือนให้เพียงพอ สร้างการมีส่วนร่วมและการพึ่งตนเอง แต่มีผู้มองต่างมุมว่า คนยากจน คือผู้ด้อยในความรู้ความสามารถ ไม่มีความรู้เพียงพอด้านสุขภาพ และโภชนาการ ไม่มีงานที่ดี มีครอบครัวยากจนขาดการพึ่งพาตนเอง (Hick, 1984, p.19) ขณะที่แซนด์บรูค (Sandbrook) เห็นว่าสาเหตุแห่งความยากจนไม่ได้ขึ้นกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม แต่ขึ้นกับโครงสร้างของอำนาจที่ประกอบมาจากหลายปัจจัย ซึ่งควรจัดระเบียบโครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจเสียใหม่ เพื่อให้เกิดคุณภาพในการจัดสรรทรัพยากร

๕. ความยากจนตามทัศนะของนักวิชาการต่างประเทศ

๕.๑ ทาวน์เสนด์ (Townsend, 1979, p.171) มีความเห็นว่าสาเหตุของความยากจนมาจากปัจจัยความขาดแคลนระหว่างครัวเรือนความยากจนกับครัวเรือนที่มั่งคั่ง ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ๑. ปัจจัยด้านรายได้และรายจ่าย (Earning & Living) ๒. ปัจจัยด้านอาชีพการงาน (Occupation & Work) ๓. ปัจจัยด้านประชากร (Population) ๔. ปัจจัยด้านชั้นภูมิของสังคม (Social Stratification) ๕. ปัจจัยด้านนโยบายและโครงการสวัสดิการ (Policy & Welfare) และการบริการสาธารณะ (Public Service) และ ๖. ปัจจัยอาหารและสุขภาพอนามัย (Foods & Health)

๕.๒ กิลเดอร์ (Gilder, 1981, p.12) มีความเห็นว่า รัฐบาลไม่สามารถแจกแจงได้ว่าใครคือคนจน? และความยากจนเหล่านั้นเกิดจาก

สาเหตุใด? ทำให้รัฐดำเนินโครงการแบบฉาบฉวย คือ เก็บภาษีคนรวยมาเป็นจำนวนมาก แล้วนำภาษีนั้นไปทำลายแรงจูงใจในการทำงานของคนจน ทำให้เกิดผลด้านลบทั้ง ๒ ทางพร้อมกัน (Double Negative) และสาเหตุของความยากจนที่สำคัญ ก็คือ การรอกอยการพึ่งพา (Blight of Dependency) ซึ่งมาจากเหตุแห่งความขาดแคลนของครัวเรือน และบางส่วนมาจากการสงเคราะห์ที่ผิดพลาดของรัฐ

๕.๓ แฮกนาร์ (Hagenaar, 1986, P.96) มีความเห็นว่าสาเหตุของความยากจน คือ ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลกระทบ ๓ ด้าน คือ ทำให้เปลี่ยนค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพโดยตรง เช่น การเพิ่มรายได้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในรูปตัวเงิน หรือไม่ใช่ตัวเงิน เช่น สวัสดิการ และปัจจัยที่มีผลกระทบโดยอ้อมต่อการครองชีพหรือรายได้ โดยมีชุดตัวแปรที่ศึกษาความยากจน คือ รายได้ต่อครัวเรือน ระดับการพัฒนาและความเป็นเมือง ภาวะขึ้นลงของเศรษฐกิจ รายได้ประชาชาติ การเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของฐานะการเงินของครัวเรือนและของประเทศ อัตราการเกิด ขนาดครัวเรือน ภาวะการจ้างงาน เพศ ระดับการศึกษา อายุประชากร และอัตราการเจ็บป่วย

๕.๔ วิก จอร์จ (George, 1988, p.179) มีความเห็นว่า ปัญหาของความยากจนเกี่ยวข้องกับปัจจัยสำคัญ ๒ ปัจจัย คือ ปัจจัยภายในของประเทศที่เกี่ยวเนื่องกับความยากจน เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม และพฤติกรรมทางสังคม เช่น ค่านิยม ความเชื่อ

ปัจจัยด้านประชากร เช่น การขยายตัวของประชากร ปัจจัยด้านการศึกษาสุขภาพอนามัย ปัจจัยด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งทุกปัจจัยมีผลกระทบซึ่งกันและกันและต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน และปัจจัยภายนอก เช่น โครงสร้างการพึ่งพานานาประเทศ ระบบการค้าระหว่างประเทศ ระบบความช่วยเหลือจากต่างประเทศหนี้สิน ซึ่งสามารถอธิบายได้ทั้งระดับบุคคลและระดับประเทศ

๕.๕ ชิลเลอร์ (Schiller, 1964, p.3)

สาเหตุความยากจนระดับครัวเรือน อาจเกิดจาก ๓ สาเหตุ คือ ๑. ความบกพร่องของครัวเรือนเอง เช่น ขาดแรงบันดาลใจในการทำงาน (Aspiration) หรือแรงจูงใจ (Motivation) ขาดความสามารถในการประกอบกิจการงาน (Disability to work) ซึ่งมักมาจากคุณสมบัติเฉพาะที่เป็นโทษ อาทิ การศึกษาน้อย ขาดทักษะ ครอบครัวยมีปัญหา (อาทิ สุขอนามัย ดิดพ่น ทะเลาะวิวาท) ๒. การขาดโอกาส ในการพัฒนาตนเอง ขาดโอกาสด้านการศึกษาและโอกาสในการได้งานที่ดี และ ๓. ความบกพร่องในโครงการของรัฐบาล

๕.๖ ราวน์ทรี (Rowntree, 1901, p.35) อธิบายถึง สาเหตุความยากจนไว้ ๓ ประการ คือ

๑. สาเหตุปฐมภูมิ (Primary or Immediate Causes) ซึ่งเกี่ยวข้องกับสาเหตุในการเลี้ยงชีพและครอบครัวยที่ไม่พอเพียง เช่น ผู้หาเลี้ยงมีน้อยผู้บริโภคมียากหัวหน้าครอบครัวตาย หรือหายไปจากครอบครัว หัวหน้าครอบครัวไร้สมรรถภาพ หรือตกงาน หรือขนาดครอบครัวใหญ่เกินไป

๒. สาเหตุทุติยภูมิ (Secondary or Intermediate Causes) ได้แก่ สาเหตุทางพฤติกรรมทางสังคมวัฒนธรรม ที่ทำให้ครอบครัวยมีรายได้น้อยไม่เพียงพอ เช่น ดื่มสุรา เล่นการพนัน เสเพล ใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย ขาดความระมัดระวังในการบริโภคและใช้จ่าย (รายได้น้อยรายจ่ายสูง) เจ็บป่วยภาวะอนามัยไม่ดี และ

๓. สาเหตุตติยภูมิ (Tertiary or Ultimate Causes) สาเหตุที่นอกเหนือการควบคุม ได้แก่ ภัยพิบัติต่าง ๆ อุบัติภัยต่าง ๆ ป่วยหนัก ตายกะทันหัน ซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นปัจจัยรับ เป็นการให้ทรัพยากรไม่เหมาะสมกับปัจจัยภายในครัวเรือนและปัจจัยภายนอกครัวเรือนตามลำดับ

๑๐. ความยากจนในชนบทไทย

การศึกษาเรื่องความยากจนในชนบทไทย ส่วนมากจะมีการศึกษาในมิติทางสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยเริ่มต้นมุ่งศึกษาเพื่อการวางแผนและประเมินผลนโยบายพัฒนาชนบทไทย มิได้มุ่งศึกษาสาเหตุของความยากจนโดยตรง และสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ๒ แนวทาง คือ การศึกษาสาเหตุของความยากจนในชนบท และการศึกษาด้านการวัดความยากจนคือ

๑๐.๑ แนวทางการศึกษาสาเหตุความยากจนในชนบท ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ๓ กลุ่ม คือ

๑. กลุ่มภูมิหลังของครัวเรือน ได้แก่ การมีขนาดครัวเรือนที่ไม่เหมาะสมคือมีจำนวนมากเกินไป (กรรมกร อักษรกุล,

๒๕๑๕, หน้า ๑๐๓; อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์และคณะ, ๒๕๒๓, หน้า ๓๕-๓๖) ลักษณะที่อยู่อาศัยใช้วัสดุง่าย ๆ ไม่คงทน และวัสดุที่ใช้บ่งบอกถึงฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม (กรรณิการ์ อักษรกุล, ๒๕๑๕, หน้า ๑๐๑-๑๐๒) และมีการย้ายถิ่นสูง (วรวิมล ชัยรัตน์, ๒๕๒๕, หน้า ๕๘) มีอัตราความชุกชุมของโรคภัยสูงและอัตราการวางแผนครอบครัวต่ำ (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, ๒๕๒๕, หน้า ๓๖) มีการดำรงชีพในลักษณะที่ต่ำกว่าเกณฑ์บรรทัดฐานทางสังคม และมีอัตราการป่วย อัตราตาย การใช้ส้วมน้ำดื่มต่ำ (ชนตร นรภูมิพิทักษ์, ๒๕๒๕, หน้า ๑) มีการศึกษาดำรงชีพต่ำกว่าเกณฑ์ และเมื่อมีการศึกษาสูงขึ้น อัตราความยากจนจะลดลง มีระยะเวลาอยู่ในระบบการศึกษาน้อย ทั้งในและนอกระบบการศึกษา (กรรณิการ์ อักษรกุล, ๒๕๑๕, หน้า ๕๑) และหัวหน้าครอบครัวมักมีการศึกษาดำ (เมธี ครองแก้ว และคณะ, ๒๕๒๘, หน้า ๓๘)

๒. กลุ่มด้านการหารายได้และการบริโภคของครัวเรือน ได้แก่ ครัวเรือนยากจนในชนบทมีความเหลื่อมล้ำกันในด้านรายได้ มีลักษณะรายได้น้อย แต่ค่าใช้จ่ายมาก ไม่สมดุล และเป็นสาเหตุของความยากจน (อุดม เกิดพิบูลย์, ๒๕๑๕, หน้า ๑-๑๕) และปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความยากจน คือ คนยากจนไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ยต่ำ และมักไม่ค่อยเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ มีการปลูกพืชครั้งเดียว ขนาดที่ดินเพาะปลูกน้อย ผลผลิตต่อหน่วยต่ำ (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, ๒๕๒๕, หน้า ๒๒๑-๒๔๕) และขาดความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เพาะปลูก ดิน-น้ำ การถือครองที่ดิน

ในอัตราต่ำ ประสิทธิภาพผลผลิตต่ำ ราคาสินค้าผลผลิตต่ำ มีหนี้สินพอกพูน ไม่ค่อยได้รับการบริการจากรัฐในด้านต่าง ๆ และสาเหตุยากจนมาจากความด้อยประสิทธิภาพในการผลิต การดำเนินงานและการใช้ชีวิตไม่มีประสิทธิภาพ (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๒๗, หน้า ๒-๑๐) และ

๓. ปัจจัยภายนอกครัวเรือน ได้แก่ ความด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การคมนาคม การสื่อสาร การบริการสาธารณสุข การบริการทางการศึกษา น้ำอุปโภคบริโภค และมีความชัดเจน คือ การขาดแคลนน้ำ และความด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการหลักของรัฐ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, ๒๕๒๓, หน้า ๓๔-๓๖) นอกจากนั้นยังเป็นเรื่องของความขาดแคลนที่ดินทำกิน น้ำ ความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ โอกาสการสร้างครอบครัวไม่เท่าเทียมกัน มีรายได้ต่ำ และมีหนี้สินพอกพูน (สมคิด อุณหวัณ, ๒๕๒๖, หน้า ๑-๓)

๑๐.๒ การศึกษาด้านการวัดความยากจน

เป็นการศึกษาที่มุ่งไปที่ความพยายามสร้างเส้นแบ่งชี้ความยากจน (Poverty Line) ที่เหมาะสม โดยส่วนมากมีพื้นฐานจากแนวคิดทางสาขาเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ความพยายามกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ เพื่อคำนวณหาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค เป็นตัวปรับราคาค่าอาหาร และสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ในเขต กทม. ๒๗-๘๘ บาท/วัน ภาคใต้ ๒๕.๔๘ บาท/วัน ภาคกลางและภาคตะวันออก ๒๔.๖๕ บาท/วัน

และสามารถใช้เป็นเกณฑ์กำหนดระดับการวัดความยากจน (ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และคณะ, ๒๕๑๘, หน้า ๒-๔๕) ต่อจากนั้นได้มีการหาพยายามที่จะหาระดับความยากจนโดยวิธีการหาแถบความยากจน (Poverty Band) เพื่อที่จะแทนที่ระดับความยากจนที่มีดัชนีเพียงระดับเดียวเพื่อสามารถจะวัดระดับรายได้ขั้นต่ำ รายได้ที่เป็นต่อความอยู่รอด และจุดเสมอตัวของการบริโภค (Break Event) ในแต่ละระดับ (เมธี กรองแก้ว, ๒๕๑๘, หน้า ๔๖-๖๐) ต่อมาได้มีการศึกษาวัดความยากจน พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๓ มีครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นระดับความยากจนเป็นสัดส่วนถึง ๖๗% (เมธี กรองแก้ว, ๒๕๒๖, หน้า ๕๑-๕๒) ซึ่งพอสรุปการวัดความยากจนจะผสมผสานทั้งเส้นความยากจน (Poverty Line) แถบความยากจน (Poverty Band) ดัชนีการดำรงชีพ (Standard of Living Index)

ต่อมาได้มีการศึกษาความยากจนค่อนข้างครอบคลุมปัจจัยด้านต่าง ๆ โดยพิจารณาตั้งแต่ลักษณะความยากจนของครัวเรือน ที่อธิบายสภาวะความยากจน ภูมิหลังครัวเรือนที่อธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความยากจนทั้งด้านประชากร การศึกษา การสาธารณสุข ปัจจัยด้านที่มาของรายได้และพฤติกรรมของการบริโภคในครัวเรือนที่มีอิทธิพลต่อการเพิ่ม-ลดรายได้ของครัวเรือน และปัจจัยนอกครัวเรือน ที่มีอิทธิพลนอกเหนือการควบคุมของครัวเรือน ซึ่งผลการศึกษามีความสอดคล้องและสอดคล้องประสานเป็นส่วนใหญ่กับการศึกษาที่มีอยู่แล้ว แต่ได้มีลักษณะของการบูรณาการขอบข่าย-จัด

ระเบียบการศึกษาเรื่องความยากจนให้ชัดเจนขึ้น (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๓๘)

อย่างไรก็ตามจากการบูรณาการการศึกษาเกี่ยวกับความยากจนในขอบข่ายต่าง ๆ ที่หลากหลายสาขาวิชา แต่พบเอกภาพของ “ความยากจน” อย่างสอดคล้องกันก็คือ

๑. “ความยากจน” ยังมีสถานะที่เป็นปัญหาสังคมที่รุนแรงและเชื่อมโยงกับปัญหาสังคมอื่น ๆ และพัฒนาเป็นประเด็นทางการเมือง เป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลต้องแสดงความจำนงที่จะแก้ไขปัญหา พร้อมทุ่มเททรัพยากรสำหรับการแก้ปัญหาความยากจน

๒. “ความยากจน” เชื่อมโยงกับ “ความด้อยโอกาส” ในทุกมิติ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางพัฒนาที่รัฐปฏิบัติในลักษณะการสงเคราะห์ในสถานภาพครอบครัวยากจน

๓. “ความยากจน” เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาชนบทของประเทศไทย

๔. “ความยากจน” เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมืองและการพัฒนา ปัญหาสังคมและอาชญากรรม และมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลากหลาย มีศาสตร์ที่อธิบายความยากจนหลายศาสตร์ แต่ไม่มีศาสตร์ที่ว่าด้วยความยากจน เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าไม่มีศาล คล้ายคลึงกับสถานภาพของปัญหา “อาชญากรรม”

๕. “ความยากจน” เกี่ยวข้องกับความรู้สึก “ด้อย” ในสภาวะด้านจิตใจ มีลักษณะของ “ความขลาดกลัว” “ขอมจ้านน” และ “ขาดแคลน”

๖. “ความยากจน” เป็นปรากฏการณ์ของความขาดแคลน โดยขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน

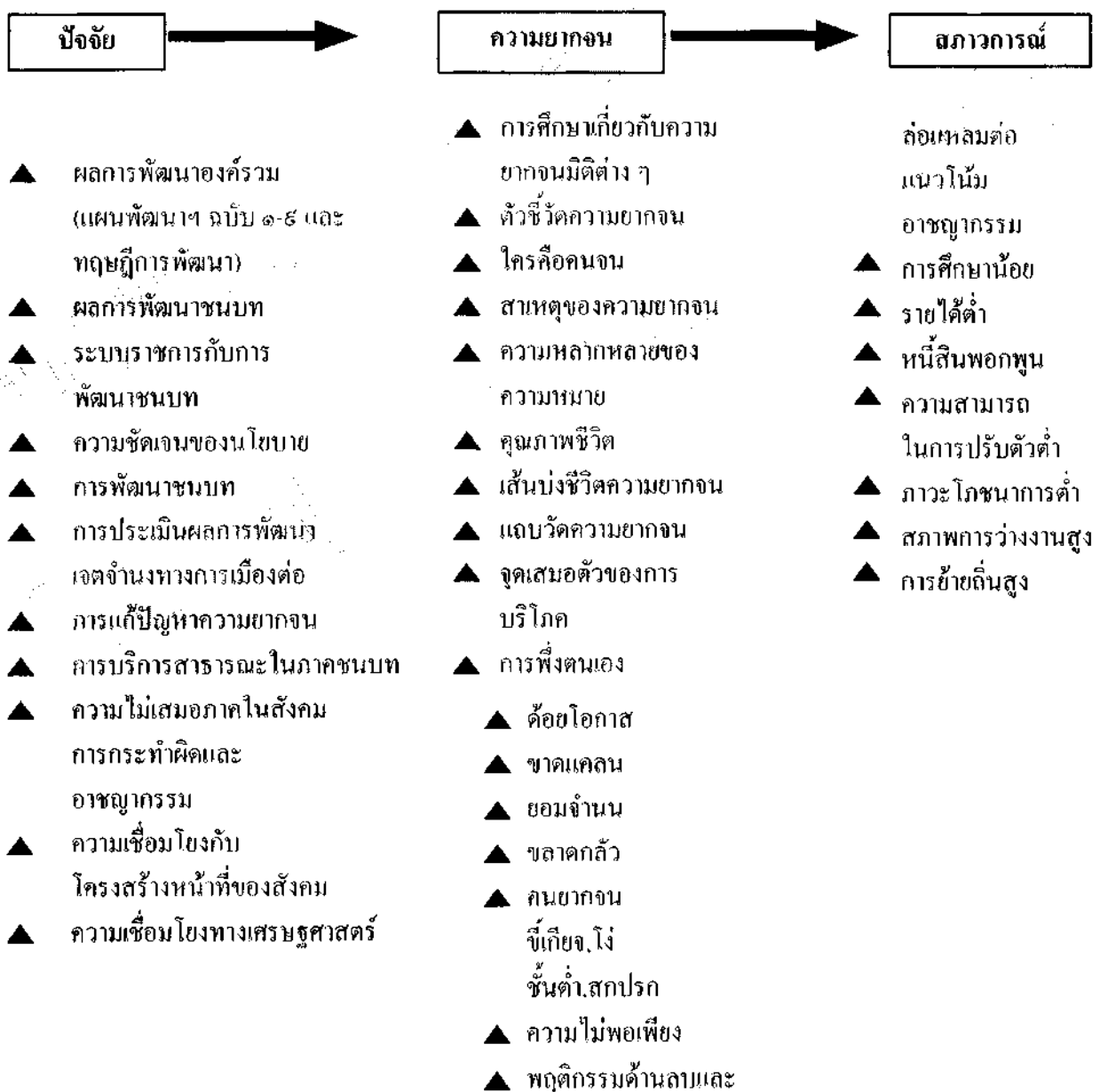
ในการดำรงชีพ ขาดแคลนเงินตรา สำหรับใช้ในการดำรงชีพให้ทัดเทียมกับมาตรฐานทางสังคม ขาดแคลนโอกาสและปัจจัยเอื้ออำนวย ที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางสังคม ขาดแคลนสิทธิ-เสรีภาพ อันพึงได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ และ กฎหมายบ้านเมือง

ซึ่งสามารถอธิบายเป็นแผนภาพได้ดังนี้

ส่วนที่ ๒ : ว่าด้วยกระบวนการยุติธรรม และปัญหาอาชญากรรม

กระบวนการยุติธรรมประกอบด้วย ปัจจัยเหตุ (Input) ได้แก่ การกระทำผิดกฎหมาย และอาชญากรรม กระบวนการดำเนินงาน

แผนภาพ

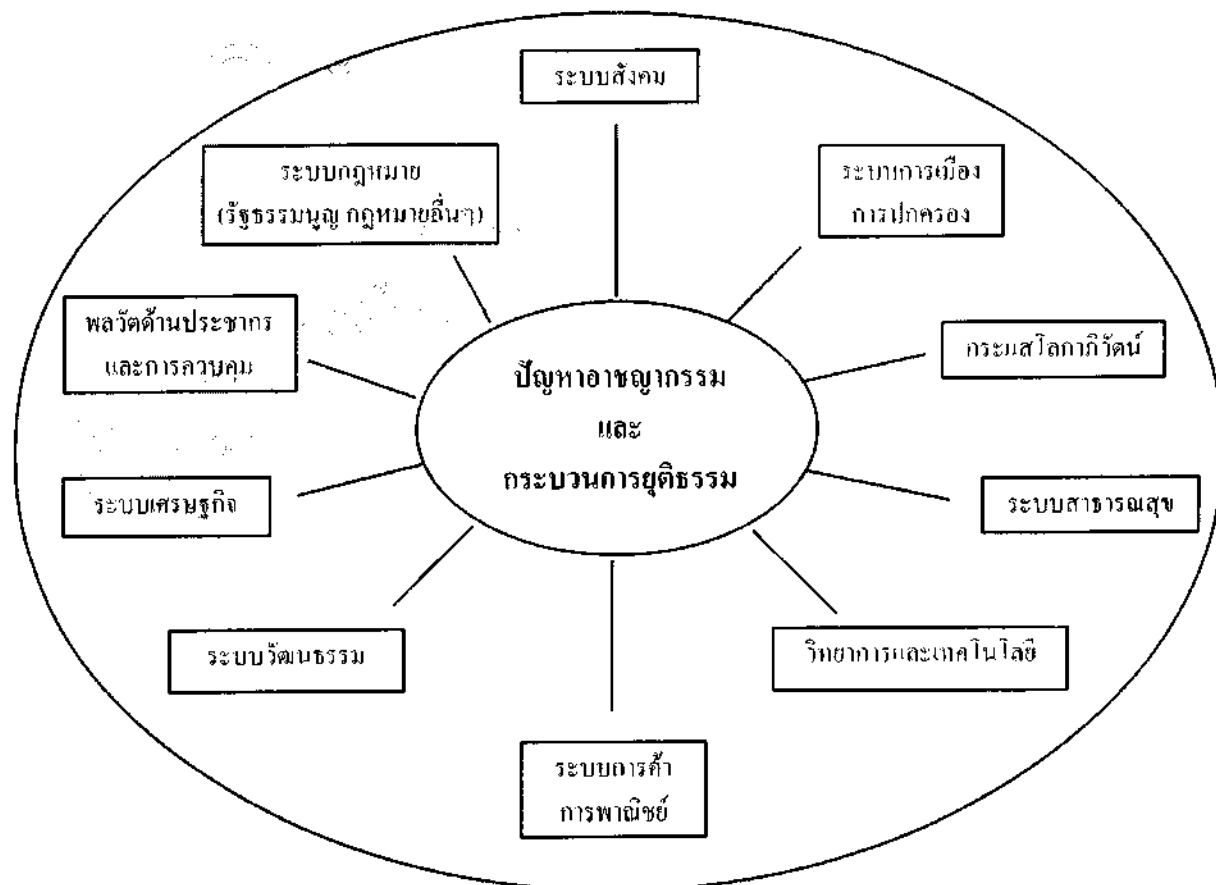


(process) ซึ่งประกอบด้วย การทำงานของ ตำรวจ ทนายความ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และราชทัณฑ์ ตลอดจนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และผลที่ออกมา (Output) ได้แก่ การลดอาชญากรรมในสังคม กระบวนการยุติธรรม เป็นระบบงานที่มีความสำคัญสืบเนื่องต่อกัน ประจวบเหมาะ หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการปฏิบัติการ ขึ้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นจะกระทบส่งผลต่อ กระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ด้วย

ปัญหาอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม จึงมีลักษณะเป็นระบบหนึ่งในหลาย ๆ

ระบบที่ประกอบกันเป็นโครงสร้างของสังคมไทย และระบบเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมตามกระแสตามการพัฒนากระแสโลกไร้พรมแดน และระบบเหล่านี้มีลักษณะปฏิบัติสัมพันธ์ต่อกันและกัน ดังแผนภาพ

ระบบสังคมจะเกิดการกระทำระหว่างกันเป็นจำนวนมากในบริบทของสังคม (ไม่สามารถกระทำได้ในสุญญากาศ) โดยมีผู้กระทำตามสถานภาพและพฤติกรรมที่คาดไว้ เป็นการกระทำที่รับรู้ระหว่างกันในสังคม ด้วยการแสดงบทบาทตามสังคมกำหนดและคาดหวัง อาทิ ตำรวจจับผู้ร้าย อัยการสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้อง ศาล



พิจารณาพิพากษาคดี ราชทัณฑ์เอาตัวไปควบคุมคุมประพฤติสืบเสาะสอดส่องเพื่อฟื้นฟูแก้ไข ผู้ร้าย/ผู้กระทำผิดต้องรับโทษทัณฑ์ทดแทนความผิด ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นแบบแผนที่มีมั่นคงและระบบสังคมเป็นระบบใหญ่ มีหลายสถาบันทางสังคมผสมผสานกันอยู่ กระบวนการยุติธรรมจึงได้ชื่อว่าเป็นระบบย่อยในระบบสังคมใหญ่ ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์จึงเป็นระบบย่อยในระบบใหญ่ของกระบวนการยุติธรรม และระบบสังคมต้องทำหน้าที่หลัก ๔ ประการ คือ ๑. การปรับตัว (Adaptation) เพื่อรักษาดุลยภาพในการกระทำระหว่างกันและกัน ๒. การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment) ในการระดมทรัพยากรของระบบมาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ๓. การบูรณาการรวมหน่วย (Integration) ด้วยการประสานงานและ

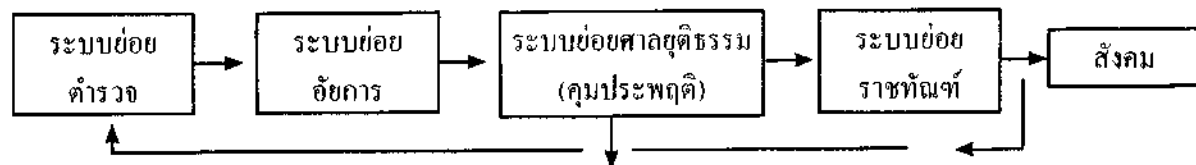
บำรุงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย/ ส่วนต่าง ๆ ภายในระบบ เพื่อให้เกิดการพึ่งพาและสอดคล้องประสานระหว่างระบบย่อย และ ๔. การรักษามาตรฐานและการแก้ความตึงเครียด ซึ่งในการกระทำระหว่างกันนั้นต้องดำรงความสามารถเพื่อรักษาความเป็นมาตรฐานของระบบสังคมใหญ่ควบคู่กับการจัดการกับความตึงเครียด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความตึงเครียดและแรงกดดันภายในสังคม เช่น กระแสโลกไร้พรมแดน ได้สร้างความตึงเครียดให้กับกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ (ทุกระบบย่อย) ที่จะร่วมกันดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อลดความตึงเครียด และทำให้กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบย่อยขับเคลื่อนไปอย่างสมดุล และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของนานาชาติประเทศ

ภาพแสดงกระบวนการยุติธรรมและระบบย่อย

กระแสโลกไร้พรมแดน

(สิทธิมนุษยชน ธรรมภิบาล หลักประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม)

ระบบเศรษฐกิจของประเทศ



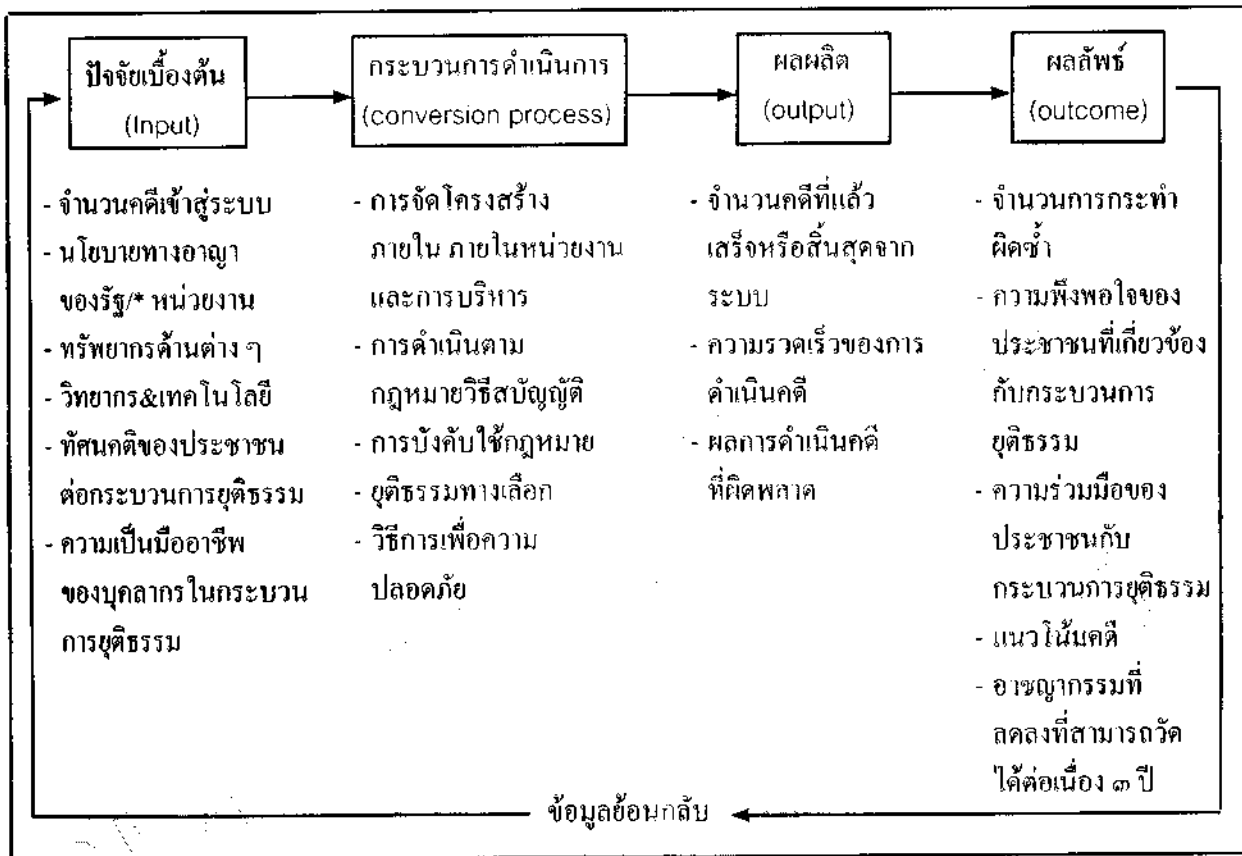
ระบบสังคม-การเมืองของประเทศ

ประชาชน-ชุมชน

นโยบายของรัฐ

องค์กรเอกชน

ภาพแสดงการกระทำของกระบวนการยุติธรรม



กระบวนการยุติธรรมไทยได้เผชิญปัญหาที่สำคัญคือความไม่เป็นระบบของระบบการบริหารงานยุติธรรม ส่งผลให้ระบบย่อยกระบวนการยุติธรรมขาดทิศทาง ซ้ำซ้อน ขาดความโปร่งใสยากต่อการตรวจสอบ ปรากฏความผิดพลาดสู่สายตาสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง และยังปรากฏสภาวะการแข่งขันกันเองในการสร้างอาณาจักรแห่งอำนาจของระบบย่อยของตนเอง ซึ่งล้วนนำไปสู่ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมองค์กรรวม เช่น การล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบ การแก้ปัญหาที่

เกิดขึ้นกระทำได้ยากเนื่องจากสาเหตุหลักหรือหน่วยงาน หรือบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับพยายามมุ่งแก้ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น หรือความพยายามที่จะให้หน่วยงานของตนเข้ามาเป็นหลักในการแก้ปัญหา ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วปัญหาของกระบวนการยุติธรรมมีลักษณะเป็นระบบและเป็นองค์รวมของโครงสร้างที่ต้องอาศัยความเข้าใจ ความเชื่อมโยงของโครงสร้างและระบบงานยุติธรรมทุกระบบย่อย การแก้ปัญหาในมุมมองที่แยกส่วน ล้วนแต่จะทำให้เกิดสภาพยิ่งแก้ยิ่งยุ่งหรือยิ่งแก้ปัญหามากขึ้นและเป็นปรากฏการณ์รูปธรรมในปัจจุบัน

นอกจากนั้นความอ่อนแอและอ่อนล้าของกระบวนการยุติธรรมองค์รวมที่ทำหน้าที่หลักของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันหรือจัดการกับปัญหาอาชญากรรม (และการกระทำผิดต่าง ๆ ที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั้งทางแพ่ง อาญา ปกครอง ทรัพย์สินทางปัญญา และสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับความอ่อนแอของระบบกฎหมายและหลักนิติธรรมที่มีภาพเป็นหลักการพื้นฐานของทั้งกฎหมายและหลักนิติธรรม ที่มีภาพเป็นหลักการพื้นฐานของทั้งทางกฎหมายและการปกครองที่นำไปสู่หลักธรรมาภิบาล หรือไปสู่สังคมที่ยุติธรรม และจากสภาพปัญหาที่ปรากฏกระบวนการยุติธรรมมีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุง “ระบบ” และ “โครงสร้าง” ให้สามารถปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ อาทิ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กระแสโลกไร้พรมแดน ความเจริญด้านวิทยาการและเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งนำมาสู่การแพร่ขยายของการกระทำผิดและอาชญากรรมลักษณะต่าง ๆ ข้ามพรมแดน หรือเป็นองค์กรอาชญากรรม ความผิดที่ทวีความซับซ้อนของความจริงทางวิทยาการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ

ในด้านสภาพปัญหาอาชญากรรมนั้น จากสารบบสำนวนคดีแดงของศาลยุติธรรมช่วง พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๑ พบว่า ลักษณะทั่วไปของคดีเป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน (๒๒.๒%) คดีความผิดต่อชีวิตและร่างกาย (๒๐.๕%) ความผิดเกี่ยวกับคดีอาชญากรรม (๑๕.๒%) คดีเกี่ยวกับเพศ (๑๔.๐%) นอกนั้นเป็นคดีประเภทอื่น ๆ และส่วนมากกระทำผิดเพียงคนเดียว (๘๕.๒%) และไม่ได้รับ

การประกันตัว (๖๐.๕%) ลักษณะของผู้กระทำผิด (จำเลย) ส่วนมากมีอายุช่วง ๒๐-๓๕ ปี (๖๖.๕%) เป็นเพศชาย (๘๕.๔%) เดิมมีอาชีพรับจ้าง/กรรมกร (๖๒.๒%) นอกจากนี้ในส่วนแนวโน้มคดีอาญาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการนำข้อมูลย้อนหลัง ๑๐ ปีมาวิเคราะห์ พบว่า คดีความผิดทุกประเภทมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ลักษณะคดีอาญาจะมีความรุนแรงมากขึ้นทั้งรูปแบบและวิธีการ มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยชนสพคดีจะมีการนำวิทยาการเทคโนโลยีมาใช้มากขึ้นและมีโอกาสสูงกว่า การปราบปรามอย่างหนักของรัฐบาลจะนำไปสู่การกลับมาของอาชญากรรมที่รุนแรงที่สุดคือ เฮโรอีน ส่วนคดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน จะมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งรูปแบบที่แนบเนียนมากขึ้น ขาดต่อการสังเกต มีวิธีการที่แยบยล มีการวางแผน มีการวิเคราะห์ข้อมูลก่อนลงมือปฏิบัติการ และวางแผนการหลบหนีจากเจ้าหน้าที่ ในการกระทำความผิดต่อชีวิตและร่างกายจะมีลักษณะความรุนแรงและไร้ศีลธรรมมากขึ้น การรับจ้างฆ่า การรับจ้างทำร้ายร่างกายจะมากขึ้น และอาจอาศัยวิทยาการและเทคโนโลยีในการกลบเกลื่อนการกระทำผิด (เกมลทธิภัย คดีการและคณะ, ๒๕๔๔, หน้า ๑๘๕-๑๘๖) และมีข้อสังเกตด้านปัญหาอาชญากรรมก็คือมีแนวโน้มด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมเกี่ยวกับ E-Commerce และอาชญากรรมรูปแบบใหม่ ๆ ที่กระบวนการยุติธรรมในส่วนราชการเอง ต้องมีการปรับตัวเพื่อตั้งรับปัญหา การบันทึกข้อมูลตัวเลขที่เกี่ยวข้องยังขาดความชัดเจนและ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อยู่ระหว่างการยกร่าง เพื่อใช้บังคับกับปัญหาอาชญากรรมในอนาคต และทุกฝ่ายมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า อาชญากรรมเหล่านี้จะมีแนวโน้มสูงขึ้น และเป็นภาระหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมองค์รวมที่ต้องพัฒนาให้เท่าทันรูปแบบแนวโน้มอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป

ลักษณะและแนวโน้มของผู้กระทำความผิดในคดีอาญาใน ๕-๑๐ ปีหน้า (กมลทิพย์ คติการ และคณะ, ๒๕๔๔, หน้า ๑๕๑-๑๕๓) จะมีลักษณะของกลุ่มวัยรุ่น และกลุ่มอาชีพรับจ้าง กลุ่มผู้ว่างงานหรือประกอบอาชีพไม่เป็นกิจจะลักษณะ ไม่ค่อยได้รับการศึกษา มีสภาพแวดล้อมและสภาพครอบครัวที่มีฐานะยากจน หาเช้ากินค่ำ จนถึงฐานะปานกลาง อาศัยอยู่ในเมืองมากกว่าในชนบท เนื่องจากสภาพในเมืองเอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิดเพื่อยังชีพ นอกจากนั้นประชาชนที่อาศัยในเขตเมืองมีการนับเอาความเจริญทางวัฒนธรรมที่รับจากอารยธรรมตะวันตก หรืออิทธิพลของกระแสโลกไร้พรมแดน มีลักษณะการดำรงชีพแบบตัวใครตัวมัน นับถือตนเองเป็นใหญ่ เห็นแก่ตนเอง นับถือเงินเป็นพระเจ้าใช้ชีวิตต่างคนต่างอยู่ ขาดความรู้สึกร่วมเอื้ออาทรต่อกัน ภาวะความเป็นอยู่ในเมืองอาจก่อให้เกิดความเครียด มีความกดดันสูง อาจกระทำความผิดได้ง่าย

ในลักษณะและแนวโน้มของผู้กระทำความผิดคืออาชญากรรมในอนาคต จะมีความสอดคล้องกับคุณลักษณะของคนยากจน ดังปรากฏในส่วนของความยากจน ซึ่งชี้ให้เห็นภาพสะท้อนของความชัดเจนที่เชื่อมโยงปัญหาระหว่างความ

ยากจนกับปัญหาอาชญากรรม นอกเหนือจากลักษณะที่เด่นชัดในเรื่องของโครงสร้างหน้าที่วัฒนธรรมย่อย ที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนของความยากจน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความยากจน และปัญหาอาชญากรรม ล้วนเป็นปรากฏการณ์ของสังคมในส่วน of ปัญหาอาชญากรรม ระบบสังคมองค์รวมได้กำหนดให้มี “กระบวนการยุติธรรม” ขึ้นมารับผิดชอบจัดการกับปัญหาควบคู่กับอำนาจความยุติธรรม เพื่อการป้องกันปัญหาในเบื้องต้นอีกส่วนหนึ่งด้วย และในสภาพสังคมของความเป็นจริง พบว่า ทุกครั้งที่ปัญหาอาชญากรรมได้รับการจัดการ จะเป็นการขยายรอยร้าวให้กว้างเพิ่มขึ้น จากความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีและขยายไปสู่สังคม หากสถานการณ์เหล่านั้นรุนแรงและเป็นที่สนใจของสังคม และปรากฏการณ์ที่เป็นจริงอีกส่วนหนึ่งก็คือ อาชญากรหรือผู้กระทำความผิดกว่าร้อยละ ๕๐ เป็นคนยากจน มีสถานภาพทางสังคมที่มีลักษณะด้อยโอกาส มีความขาดแคลน มีคุณภาพชีวิตต่ำ จนกล่าวกันโดยทั่วไปว่า คนจนเท่านั้นที่ถูกทำโทษ และรับโทษในเรือนจำหรือทัณฑสถาน จึงเกิดลักษณะสังคมทวิภาคระหว่างคนรวยกับคนจน เกิดความแตกแยกร้าวฉานของความรวย ความได้เปรียบ ความมีโอกาสด้านความยากจน ความเสียเปรียบกับความด้อยโอกาส ที่มีสภาพการณ์ที่รุนแรงขึ้นทุกขณะ และเกิดความแตกต่างอย่างสุดขั้ว ความจำเป็นพื้นฐานที่น่าจะเหมือนกันด้วยความเป็นมนุษย์เหมือนกัน วิธีการดำรงชีวิต วิธีคิดของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไปและยากที่จะนิยามที่ชัดเจนระหว่างความดีงามและความเลวร้าย และเกิดสภาพคดีความล้นศาล คนจนล้นคุก

ในส่วนของการจัดการต่อปัญหาอาชญากรรม กระบวนการยุติธรรม ขาดการมองสังคมอย่างเป็นระบบและองค์รวม และแยกความยุติธรรมโดยกระบวนการยุติธรรมออกจากสังคมและความเป็นจริงทางสังคม และมองว่าการจัดการกับอาชญากรรมเป็นเรื่องของกฎหมาย เป็นเรื่องของรัฐ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างระบบยุติธรรมกับความจริงทางสังคม กลไกของกระบวนการยุติธรรม สร้างระบบที่ยากต่อการเข้าถึง อีกทั้งยังยึดโยงกับความสลับซับซ้อนของระบบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่กีดกันประชาชนที่จะเข้าถึงหรือใกล้ชิดกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งที่เกี่ยวข้อกับสิทธิเสรีภาพของตัวของเขาเอง และผูกขาดความยุติธรรมโดยให้ความสำคัญต่อแบบแผนและพิธีการมากกว่าความจริง มีวิธีการจัดการที่เป็นทางการและรัฐต้องเข้าไปเป็นคู่กรณีกับผู้กระทำผิด อันสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่าอาชญากรรมเป็นความผิดต่อรัฐและรัฐต้องเข้ามาจัดการ ทั้งที่ส่วนมากของลักษณะความผิดระหว่างบุคคลซึ่งน่าจะเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิด-คู่กรณี-ชุมชน สามารถจัดการสำนึกผิดไกล่เกลี่ยระหว่างกัน โดยกำหนดระดับของการกระทำผิดร่วมกัน ซึ่งจะมีลักษณะของความสมดุลตามธรรมชาติที่รัฐไม่จำเป็นต้องยุ่งเกี่ยวเสียทุกเรื่อง ซึ่งจะทำให้คุณค่าทางสังคมมีคุณค่าน้อยลง เนื่องจากไม่สามารถเกี่ยวข้องกับกันและกันได้ และเมื่อกระบวนการยุติธรรมจัดการแล้ว แม้ว่าหากพบความผิดพลาดดังปรากฏ บุคคลที่ถูกกล่าวหาที่จะแบกรับตราบาปและรอยต่างของชีวิตจากสังคม จนเกิดความรู้สึกแปลกแยก

ซึมเซา เหงา เศร้า จนหมดกำลังใจที่จะกระทำสิ่งดี ๆ ต่อสังคม โดยเกิดความรู้สึกว่าเขาได้ชดใช้และทดแทนความผิดไปแล้ว นอกจากนั้นเป็นการตัดหนทางที่จะสร้างการมีส่วนร่วมกับสังคมในการร่วมมือจัดการกับปัญหาอาชญากรรมอีกด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้รับความสนใจจากนักวิชาการจำนวนมาก และได้มีข้อเสนอแนวทางที่เรียกว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือการย้อนกลับไปสู่ความสงบในสังคมดั้งเดิมที่มีความร่วมมือร่วมใจกันป้องกันอาชญากรรมจากภูมิปัญญาของกลุ่มหรือชุมชนของตน เรียกว่าเป็นการป้องกันอาชญากรรมตามวิถีชาวบ้าน ในลักษณะของความสามัคคีของชุมชนท้องถิ่น โดยเริ่มต้นจากการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน เช่น ในอดีตศาลที่สังคมไทยมีตำรวบ้าน หรือตำรวประชาชนที่ผนึกกำลังกันด้วยความเข้มแข็ง คิดหาวิธี/กลไกในการป้องกันชุมชนของตนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม และต่างคนต่างช่วยเหลือกันและกันเพื่อสร้างความสงบร่มเย็นในชุมชน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะสังคมคนยากจน ที่ไม่เคยได้รับโอกาสใด ๆ และไม่ได้รับการพัฒนาที่ควรจะได้

ส่วนที่ ๓ : ว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมกับความยากจน

ความยากจนเป็นภาพสะท้อนที่ใกล้ชิดถูกยึดโยงกับปัญหาอาชญากรรมในสถานะ “ผู้กระทำผิด” “ผู้ก่ออาชญากรรม” หรืออีกในหนึ่งก็คือ “โจร” และสภาพความเป็นจริงทางสังคมก็คือ “คนจนกระทำผิดมีโอกาสดิดถูกสูง” อาชญากรรมและความยากจนเสมือนเหรียญ

สองด้าน ในสังคมเกือบทุกด้านไม่มีสังคมใดปราศจากความยากจน และเช่นกันไม่มีสังคมใดที่ปราศจากอาชญากรรม และอาจเป็นเคราะห์ของคนจนที่ “คนจนถูกมองด้วยแว่นโง่ และโง่ถูกมองด้วยแว่นความยากจน” และสังคมไทยก็เช่นกัน คนยากจนจึงมีความใกล้ชิดกับกระบวนการยุติธรรมมากกว่าคนกลุ่มใด ๆ แต่กระบวนการยุติธรรมที่ผ่านมาดูเหมือนจะไม่เฉลียวใจ และไม่เคยตั้งคำถามว่า ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น จึงทำการยุติธรรมโดยผู้กำหนดนโยบาย จึงพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับคนจนอย่างผิวเผิน อีกทั้งยังเป็นโอกาสที่จะเติมความสมบูรณ์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ให้กับกระบวนการยุติธรรมด้วยซ้ำไปที่ทำให้ผู้รับโทษจากอาชญากรรมนั้น ๆ ในทางกลับกันสถานการณ์ปัญหาและข้อมูลที่ปรากฏในกระบวนการยุติธรรมนั้น น่าจะตระหนักและหาคำตอบที่น่าสนใจเช่น

ทำไมคนจนถึงเป็นโง่?

มีสาเหตุอะไรที่คนต้องเป็นโง่?

คนจนเท่านั้นหรือที่เป็นโง่?

ทำไมปรากฏการณ์ “ความยากจน” จึงเกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรม?

ทำไม “คนจน” ส่วนใหญ่จึงไม่ก่ออาชญากรรม?

คนจนที่รับโทษในเรือนจำ-ทัณฑสถานทั่วประเทศนั้น ทำความผิดจริงหรือไม่?

ทำไมคนรวยทำความผิดจึงไม่ติดคุก?

คนรวยไม่เคยกระทำความผิดหรือ?

ฯลฯ

คนจนหรือชนชั้นล่างหรือคนด้อยโอกาสของสังคมไทยมีมากกว่าร้อยละ ๗๐ หรือประมาณ ๔๓ ล้านคน และในจำนวนนี้มีคนจนถาวรต่อเนื่องประมาณ ๑๒.๒ ล้านคน (งามพิศ สัตย์สงวน, ๒๕๕๔, หน้า ๔) และจากสภาพการณ์ที่เป็นจริงแล้วคนจนต้องเผชิญต่อความเหลื่อมล้ำ ไม่เสมอภาค และได้รับความไม่ยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแออัด ขาดการวางผังที่ดี ขาดระบบการจัดเก็บขยะทำให้สกปรก ฝนตกน้ำท่วมขัง ขาดและแมลงชุกชุม คุณภาพชีวิตต่ำ ส่วนมากมีอาชีพรับจ้างแรงงานต่าง ๆ และรวมถึงมอเตอร์ไซด์รับจ้าง หาเช้ากินค่ำ ขาดเงินออม (ไม่มีจะออม) ขนาดของครอบครัวมากกว่า ๕ คน โดยเฉลี่ยมีรายได้ไม่พอจ่าย ทะเลาะกันระหว่างครอบครัวเสมอ ไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษา สภาพะทางด้านเศรษฐกิจมีรายได้ต่ำ มีภาวะการว่างงานสูงหรือการเลือกงาน มีการกู้เงินนอกระบบหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง ส่วนมากเป็นชาวชนบทและมีความผูกพันกับท้องถิ่น ถ้ามีงานบุญ งานแต่ง งานศพจะกลับบ้าน สลัมที่อยู่อาศัยเป็นเสมือนแหล่งพักพิงชั่วคราวแบบถาวรต่อเนื่อง การบริการด้านสาธารณสุขยังขาดความทั่วถึง ชอบเล่นการพนันทุกประเภท ความว่องไว เป็นค่านิยมที่สำคัญของคนยากจนที่อาศัยในสลัม (งามพิศ สัตย์สงวน, ๒๕๕๔ หน้า ๕) นอกจากนั้นต้องดำรงและหน้าด้าน ลักษณะของคนจนจึงมีอยู่อย่างเร้นแค้น หาเช้ากินค่ำ ไร้อนาคต มีคุณภาพชีวิตต่ำมาก ไม่มีโอกาสที่ชีวิตจะก้าวหน้าและอยู่ในวัฏจักรแห่งความชั่วร้าย

คือ โง่-จน-เจ็บ และส่งทอดจากบรรพบุรุษจนถึงลูกหลาน-เหลน ไม่ได้รับความยุติธรรมและมีชีวิตอยู่อย่างไร้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ลักษณะแนวโน้มนของผู้กระทำผิดคดี

อาญาใน ๕-๑๐ ปี ข้างหน้าที่มีลักษณะอาชีพรับจ้าง ว่างงาน การศึกษาค่ำ สภาพแวดล้อมและสภาพครอบครัวมีฐานะยากจนหาเช้ากินค่ำ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

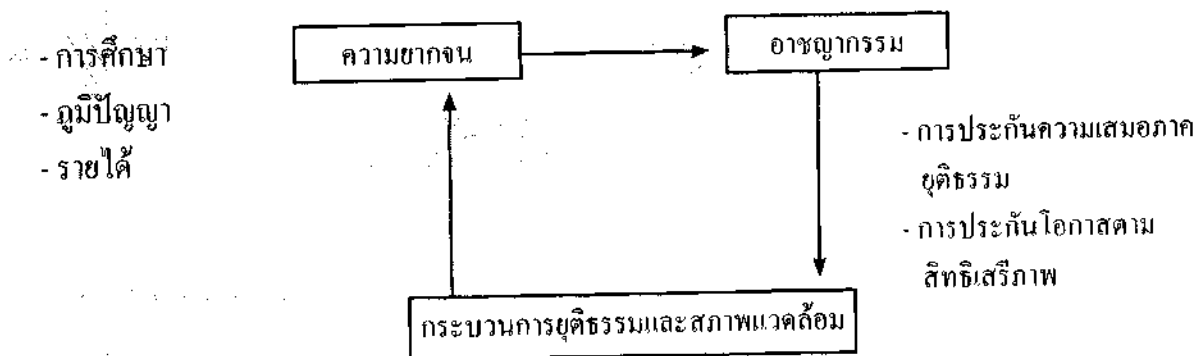
ความยากจน	อาชญากรรม/การกระทำผิด
<p>๑. การมีเจตจำนงทางการเมืองจะก่อให้เกิดความชัดเจนมุ่งมั่นที่จะจัดการปัญหา</p> <p>๒. อธิบายปรากฏการณ์, สาเหตุ ได้หลายศาสตร์ หลายสาขาวิชา แต่ไม่มีศาสตร์ของตนเองในการอธิบายจึงมีสภาพเหมือนเจ้าไม่มีศาล</p> <p>๓. เกี่ยวข้องกับระบบราชการที่มีลักษณะของความไม่ต่อเนื่องในการจัดการปัญหาสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม</p> <p>๔. ปรากฏการณ์ของปัญหามีความเชื่อมโยงกับปัญหาสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะเด็กเยาวชนอาชญากรรม</p> <p>๕. มีลักษณะของความค้อยโอกาส ในมิติต่าง ๆ อาทิ ด้านการศึกษา สาธารณสุข การเข้าถึงการบริการสาธารณะจากภาครัฐ</p> <p>๖. มีลักษณะของความขาดแคลน ซึ่งบางส่วนเกิดจากความไม่เป็นธรรมของการเข้าถึงการบริการด้านกฎหมายของรัฐ</p> <p>๗. เกิดจากการพัฒนาองค์กรรวม ตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ถึง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - พ.ศ. ๒๕๔๔)</p> <p>๘. มีข้อจำกัดด้านการเข้าถึงการบริการสาธารณสุข</p>	<p>๑. การมีเจตจำนงทางการเมืองจะก่อให้เกิดความชัดเจนมุ่งมั่นที่จะจัดการปัญหา</p> <p>๒. อธิบายปรากฏการณ์ สาเหตุ ได้หลายศาสตร์ หลายสาขาวิชาแต่ไม่มีศาสตร์ของตนเองในการอธิบายจึงมีสภาพเหมือนเจ้าไม่มีศาล</p> <p>๓. เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมที่มีการปฏิบัติงานที่มีลักษณะต่อเนื่องเกี่ยวโยงกัน เป็นลูกโซ่ และมีผลกระทบซึ่งกันและกัน และมีกระบวนการยุติธรรมรับผิดชอบร่วมกัน</p> <p>๔. ปรากฏการณ์ของปัญหามีความเชื่อมโยงกับปัญหาสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะเด็กเยาวชนอื่น ๆ</p> <p>๕. มีลักษณะเกี่ยวข้องกับความค้อยโอกาสด้านสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและความค้อยโอกาสทางด้านกฎหมายและโอกาสในการประกันตัวอื่น ๆ</p> <p>๖. มีลักษณะขาดแคลนกลไกของการเข้าถึงและความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่</p> <p>๗. เกิดจากผลการพัฒนาองค์กรรวม ตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ถึง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - พ.ศ. ๒๕๔๔) และขาดแผนกระบวนการยุติธรรมที่จะเชื่อมโยงถึงอาชญากรรมและความยากจน</p>

ความยากจน	อาชญากรรม/การกระทำผิด
<p>๕. มีความเชื่อมโยงโครงสร้างทางสังคม หน้าที่และการกระทำระหว่างกัน ทั้งใน ลักษณะองค์รวมและแยกส่วน</p> <p>๑๐. คุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพ</p> <p>๑๑. มีข้อจำกัดในการพึ่งตนเอง</p> <p>๑๒. มีความหลากหลายของการนิยาม ความหมายของความยากจน และการนิยาม ว่าใครคือคนจน? (ผู้มีรายได้น้อย การศึกษาต่ำ อาชีพรับจ้าง หาเช้ากินค่ำ?)</p> <p>๑๓. ลักษณะเชิงพฤติกรรมเป็นไปในเชิงลบ ตามสายตาของสังคม</p> <p>๑๔. มีความสามารถในการปรับตัวต่ำ</p>	<p>๘. มีข้อจำกัดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม</p> <p>๙. มีความเชื่อมโยงโครงสร้างทางสังคม หน้าที่และการกระทำระหว่างกันทั้งใน ลักษณะองค์รวมและแยกส่วน</p> <p>๑๐. เริ่มการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ต้องขัง/ผู้ต้อง กักขังตามมาตรฐานขององค์การสห- ประชาชาติ</p> <p>๑๑. ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เนื่องจาก กระบวนการยุติธรรมไม่เปิดโอกาสในการ มีส่วนร่วมทำให้ต้องอาศัยพึ่งพารัฐ (กระบวนการยุติธรรม) แต่เพียงด้านเดียว</p> <p>๑๒. มีความหลากหลายของการนิยาม ความหมายของอาชญากรรม และการนิยาม ว่าใครคืออาชญากร? (ผู้กระทำความผิดกฎหมาย อาญา และผู้กระทำความผิดกฎหมายอื่น ๆ)</p> <p>๑๓. ลักษณะเชิงพฤติกรรมเป็นไปในทางลบ ตามสายตาของสังคม</p> <p>๑๔. มีความสามารถในการปรับตัวปานกลาง- สูง เพื่อหลบหลีกความผิด</p>

การที่กระบวนการยุติธรรมจะขยายขอบข่ายของการเข้าถึงคนยากจนหรือความยากจน เป็นเรื่องที่เป็นมงคลและเป็นการสมควรเหมาะสมอย่างยิ่ง แต่การนำปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อนทั้งสองปรากฏการณ์ คือ ความยากจนกับอาชญากรรมจึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรอบคอบ และมีความเข้าใจต่อปัญหา และปรากฏการณ์อย่างต้องแท้ เนื่องจากปัญหาความยากจน และปัญหาอาชญากรรมต่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างกัน และกัน โดยเฉพาะปัจจัยเชื่อมโยงสัมพันธ์คือการศึกษ ภูมิปัญญาและรายได้ และเกิดสภาพ-

การณ์ทางสังคมที่เรียกว่า ความด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งต้องเริ่มต้นจาก การประกันโอกาสให้แก่คนยากจนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การประกันความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ หรือการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นพื้นฐานการพัฒนากระบวนการยุติธรรมสำหรับคนยากจน หรือการมีระบบการชดเชยค่าเสียหายในทางคดี โดยรัฐเข้ามามีบทบาทและมีมาตรการสำหรับคนยากจนโดยเฉพาะ หรือการเปิดโอกาสให้ชุมชน ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่เริ่มต้นตั้งแต่แผนภาพ

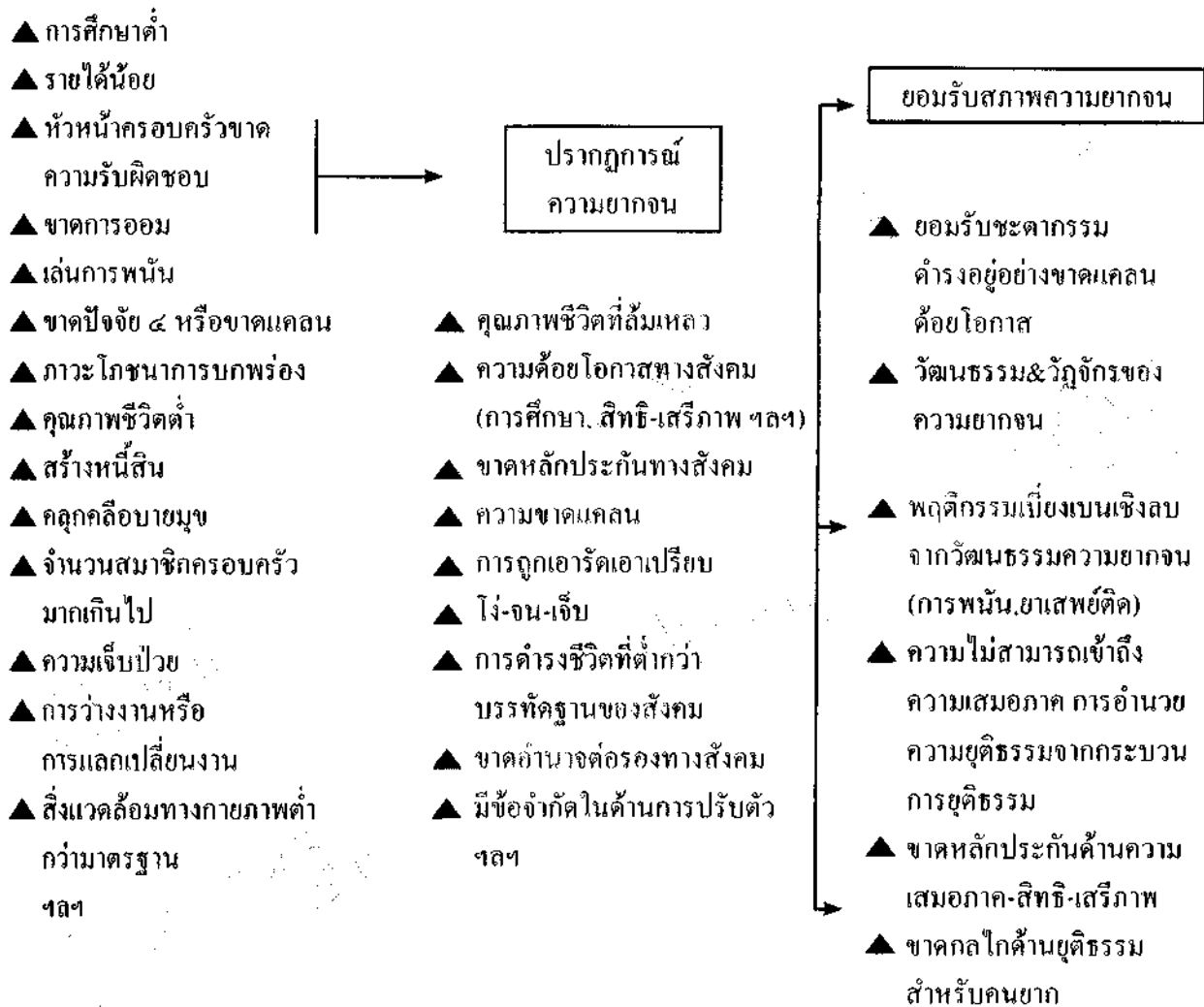
ปรากฏการณ์ทางสังคม



- กลไกการอำนวยความสะดวกสำหรับคนยากจน
- กองทุนยุติธรรมเพื่อความยากจน
- กองทุนการชดเชยค่าเสียหาย
- การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

ความยากจนและอาชญากรรม

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างความยากจนและปัญหาอาชญากรรม



สภาวะทางสังคมจะเห็นได้ว่า คนยากจนขาดแคลนความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามบรรทัดฐานของสังคม โดยปัจจัยพื้นฐานที่สังคมไทยได้กำหนดเป็นเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานที่ประชาชนไทยทุกคนควรพึงมีเพื่อหลีกเลี่ยงสภาวะของความยากจน หรือหลีกเลี่ยงจากความขาดแคลน ๕ ประการ คือ

๑. ประชาชนในครัวเรือนต้องได้รับโภชนาการที่ถูกสุขลักษณะ และพอเพียงกับความจำเป็นของร่างกาย (รวมถึงการได้ดื่มน้ำสะอาด อาหารมีคุณภาพ) ซึ่งรายได้ที่ได้รับเมื่อเทียบกับจำนวนคนในภักชีในชีวิตครัวเรือนย่อมเกิดความขาดแคลน

๒. ประชาชนในครัวเรือนต้องมีที่อยู่อาศัย และมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมถึงความจำเป็นพื้นฐานที่ต้องมีรายได้เพียงพอต่อการเช่าพัก มิได้เป็นมนุษย์อาศัยกล่อกกระดาษหรือมนุษย์รูดตามท่อขนาดใหญ่ และต้องมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ด้วยวัสดุประกอบเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรฐาน ปราศจากแมลง ยุง หรือมีการกำจัดขยะตามสุขลักษณะ

๓. ประชาชนในครัวเรือนที่มีวัยทำงานต้องมีงานทำ มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และอยู่ในสภาวะแวดล้อมของการทำงานที่เหมาะสม ต้องเป็นงานสุจริต และมีสภาพแวดล้อมของการทำงานที่ได้มาตรฐาน แต่สภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ คนจนส่วนมากประกอบอาชีพที่ล่อแหลมเกี่ยวข้องกับอบายมุข อาทิ การพนันหรือยาเสพติด ซึ่งอาจเริ่มจากการเสพติด และขาดความเอาใจใส่ต่อการแก้ไขเยียวยา หรือประกอบอาชีพง่าย ๆ ในสลัมที่

อาจกระทบต่อความมีระเบียบร้อยของสังคม อาทิ ใช้พื้นที่สาธารณะในการประกอบอาชีพ

๔. ประชาชนในครัวเรือนมีสิทธิได้รับบริการเชิงสาธารณะจากสังคมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและการประกอบอาชีพ คนยากจนมีข้อจำกัดด้านโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่สำคัญ ได้แก่ การสาธารณสุข-สุขภาพ-อนามัย และการศึกษา ด้วยข้อจำกัดของกฎ-ระเบียบและกฎหมายบ้านเมือง เช่น ไม่มีทะเบียนราษฎร์ เป็นผลให้เกิดความขาดแคลนที่จะเข้าถึงแหล่งสุขอนามัยที่จะดูแลสุขภาพร่างกายของตนเอง ขาดการศึกษา และแม้ว่าจะมีเอกชนดำเนินการโครงการครูข้างถนน ก็ยากที่นำความรู้ที่มีมาเป็นหลักฐาน-หลักประกันการทำงานเนื่องจากขาดเอกสารรับรองการศึกษา ทำให้เกิดการความยุ่งยากและเกิดค่านิยมที่ไม่ชอบการศึกษา และไม่เห็นความจำเป็น ทำให้การประกอบอาชีพไม่เอื้ออำนวยต่อการปรับตัว ปรับสถานภาพและเก็บออม

๕. ประชาชนในครัวเรือนต้องมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตามสภาพความเป็นจริง มีข้อจำกัดของการเข้าถึงบริการด้านการอำนวยความสะดวกและโดยวัฒนธรรมความเป็นอยู่ในเขตสลัมเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองเข้าถึงยาก เนื่องจากมีวัฒนธรรมเชิงลบและขาดการยอมรับเจ้าหน้าที่บ้านเมือง นอกจากนั้นในทางตรงข้ามในพื้นที่บางพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองสามารถเข้าถึงก็มักเกิดเหตุทะเลาะวิวาทเป็นนิจสิน จนเกิดความอ่อนล้า ระอา และความเบื่อหน่ายของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง โดยเฉพาะกระบวนการ

ยุติธรรม ที่กลไกค่านิยมเป็นหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมป้องกันภายในชุมชนเอง ในส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ก็มีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะปัจเจกชน หรือส่วนบุคคลในลักษณะนกด่อ คนส่งสาร หรือสายสืบ เฉพาะบุคคลเท่านั้น และมีส่วนช่วยเหลือส่งเสริมนอกบทบาท จนเกิดอิทธิพลเชิงลบของสมาชิกชุมชนด้วยกันเองในลักษณะเด็กนายน เด็กเส้น และใช้เงื่อนไขเหล่านี้กระทำความผิดกฎหมายเสียเอง เช่น คุมบ่อนการพนันย่อย ๆ คุมวินมอเตอรืไซค์รับจ้าง คุมการขายบริการทางเพศ เป็นต้น

๖. ประชาชนในครัวเรือนต้องมีการผลิตหรือจัดหาอาหารที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ความสภาพความเป็นจริงยังประสบภาวะความขาดแคลนโดยเฉพาะโภชนาการในวัยเด็กทำให้เด็ก-เยาวชนที่เติบโต ขาดความสมบูรณ์แข็งแรง สุขภาพอนามัย และส่งผลถึงภูมิปัญญาและความเจ็บป่วย และเป็นที่มาของผลการศึกษาที่สอดคล้องตรงกัน คือ วัฏจักรของความยากจน คือ ไร้ - จน - เจ็บ

๗. ประชาชนในครัวเรือนต้องสามารถควบคุมช่วงเวลา และจำนวนของการมีบุตรได้ตามต้องการและเหมาะสม จากสภาพข้อเท็จจริงที่พบว่า เกิดภาวะการลักลอบทำแท้งเมื่อไม่ต้องการบุตร และมีจำนวนบุตรที่มากเกินไป ความเหมาะสม จึงประสบสภาพรายได้ต่ำ แต่การบริโภค (รายจ่าย) สูง เนื่องจากจำนวนสมาชิกของครัวเรือนมีจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่น ๆ ตามมา อาทิ ขาดแคลนอาหารที่

เพียงพอและมีคุณภาพ ขาดโอกาสที่จะส่งบุตรเข้ารับการศึกษ และส่งผลกระทบต่อข้อจำกัดของการประกอบอาชีพ

๘. ทุกครัวเรือนต้องมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ และ กำหนดวิถีชีวิตของตนเอง ผลต่อเนื่องจากการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในข้อ ๑-๗ ข้างต้น ล้วนเป็นข้อจำกัดของผลสำเร็จในข้อ ๘ ในสภาพความเป็นจริงครัวเรือนกว่าร้อยละ ๕๐ จึงไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ และไม่สามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ แต่ก็มีผลการวิจัยปรากฏบางส่วนสามารถกำหนดวิถีชีวิตตนเองในด้านลบ เช่น ก่ออาชญากรรม มีรายได้จากการดำรงชีพด้วยการลักเล็กขโมยน้อย ล้วงกระเป๋า รับจ้างขายยาเสพติด แต่สุดท้ายก็ประสบความล้มเหลว

๙. ประชาชนทุกครัวเรือนต้องมีการพัฒนาจิตใจให้ดีขึ้น ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพในการพัฒนาจิตใจนี้ อาจเป็นวิสัยทัศน์หรือสิ่งที่อยากเห็นในอนาคต เนื่องจากข้อจำกัดที่นับเนื่องจากข้อ ๑-๘ ดังกล่าวข้างต้น ยากที่จะเกิดขึ้นใน ๑-๓ ปีนี้

จากการกำหนดความจำเป็นพื้นฐานทั้ง ๘ ประการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจนแล้ว จำนวน ๓๒ ตัวชี้วัด อาทิ รายได้ครัวเรือนต่อปี จำนวนครั้งที่ป่วย/ปี การมีน้ำสะอาดบริโภค ภาวะโภชนาการบกพร่อง การมีอาปรจำบ้าน ล้วนที่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น ซึ่งอาจวัดระดับคุณภาพของชีวิตของคนจน คือ มีมาตรฐานคุณภาพชีวิตในเกณฑ์ต่ำ คือ มีความ

ขาดแคลนสูง ปานกลาง หรือน้อย และจะมีจุดแบ่งแยก (Cut off Point) ตรงจุดใดในแต่ละระดับชั้นของความยากจน เช่น วัดรายได้ ๒๐,๐๐๐ บาทต่อปี วัดจากการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น แต่ละระดับจะวัดในมิติใด มีขอบเขตเชิงคุณภาพและปริมาณ ในระดับใด ซึ่งเป็นเรื่องยาก และมีความสลับซับซ้อนสูง เช่น วัดจากมาตรฐานการยังชีพ วัดจากการจัดการภาวะวิกฤตของชีวิต? (ป่วยกะทันหัน) เครื่องนุ่งห่มจะวัด? (อัตราเสื้อผ้าเฉลี่ยจำนวนชุด/คน หรือวัดตามจำนวนประเภทที่มี เช่น ไส้กรอง ผ้าขาวม้า) หรือจะวัดจากที่อยู่ (ลักษณะของบ้าน? จำนวนห้อง? ความเสื่อมโทรมของอาคาร?) ฉะนั้นต้องมีจุดแบ่งแยก (Cut off Point) ที่มีเหตุผล มีความชัดเจน และยอมรับร่วมกันได้ ซึ่งอาจจะวัดจากปัจจัยเชื่อมโยงใหญ่ ๆ เช่น ดุลรายได้ รายจ่ายต่อการบริโภคระดับ ความขาดแคลนในปัจจัยพื้นฐาน และระดับคุณภาพชีวิต ซึ่งจะต้องมีสาขาวิชาหรือศาสตร์มาเกี่ยวข้องมากมายทั้ง สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ กฎหมาย สังคมสงเคราะห์ การบริหารภาครัฐ โภชนาวิทยา ประชากรศาสตร์ ฯลฯ

ในด้านกระบวนการยุติธรรมก็เช่นกัน การจะมีกระบวนการยุติธรรมสำหรับคนจนหรือคนด้อยโอกาสได้ กระบวนการยุติธรรมเองก็ต้องมีข้อยุติของนิยาม “ความยากจน” “ความด้อยโอกาส” และ “คนจน” เสียก่อน กระบวนการยุติธรรมจึงสามารถกำหนดกลไกอันเป็นหลักประกัน สำหรับคนยากจนเหล่านั้น ซึ่งขณะนี้กระบวนการยุติธรรมได้เห็นปรากฏการณ์ที่เป็นจริง คือ มีคนยากจนจริงในสังคมไทย ถึง

ร้อยละ ๓๐ (ประมาณ ๔๓ ล้านคน) ในจำนวนนี้มีคนจน จนต่อนื่องถาวรประมาณ ๑๒.๒ ล้านคน (งานพิศ สัตย์สวณ, ๒๕๕๔, หน้า ๔) คนจนเหล่านั้นเผชิญกับความเหลื่อมล้ำไม่เสมอภาคจริง ไม่ได้ได้รับความยุติธรรมจากสังคมจริง มีสภาพโง่ - จน - เจ็บจริง คนเหล่านั้นด้อยโอกาสจริง มีความขาดแคลนจริง และคนเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในระบบกระบวนการยุติธรรม และปรากฏรูปธรรมชัดเจนว่า คนจนอยู่ในเรือนจำ-ทัณฑสถาน หรือคุก หรือถูกกักขังแทนค่าปรับตามโรงพัก (สถานีตำรวจ) จริงถึงร้อยละ ๕๐ กระบวนการยุติธรรมต้องเผชิญปัญหา “คน (จน) ล้นคุก” จริง กระบวนการยุติธรรมต้องกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้นจริง

นอกจากนั้นในระดับชาติ ปัญหาความยากจนเป็นประเด็นทางการเมืองที่ถูกกำหนดเป็นปัญหาสำคัญที่ล้วนมีความพยายามแก้ไขบรรเทาปัญหา รัฐบาลทุกยุคสมัยต่างมีความพยายามที่จะแก้ไขความยากจนด้วยความมุ่งมั่นที่จะสร้างความมั่นคง สร้างรายได้และกระจายรายได้ เนื่องจากความยากจนของคนจนกระจายอยู่ในชนบทเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาถึง ๘ ฉบับ เป็นระยะเวลาถึง ๔๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๔๔) ความยากจนกลับกลายมาเป็นปัญหาหลักที่รุนแรงขึ้น มีจำนวนมากถึง ๔๓ ล้านคน และมีความจนต่อนื่องถาวรถึง ๑๒.๒ ล้านคน จนแม้รัฐบาลปัจจุบัน (พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร) ประกาศเจตนารมณ์ชัดเจนที่เป็นปัญหาหลักที่ประกาศสงครามกับ

ความยากจนกันเลยทีเดียว แต่ในสภาพความเป็นจริงได้สะท้อนภาพปัญหาความยากจนว่าเป็นปัญหาเชิงซ้อน ที่ขาดความเข้าใจและขาดการพัฒนาองค์ความรู้ ขาดการบูรณาการองค์ความรู้ที่ใช้ในการมองปัญหาความยากจน อาจกล่าวได้ว่า ผู้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน มักพิจารณาปัญหาความยากจนอย่างผิวเผิน อาศัยองค์ความรู้ที่ถนัดจากต่างประเทศและในประเทศอย่างฉาบฉวย และมักทุ่มเทแนวทางแก้ไขปัญหาไปในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ เพื่อสร้างเป้าหมายให้เกิดความมั่งคั่งแก่คนรวย หรือคนที่สภาพทางสังคมสูง ทำให้คนรวยได้เข้าถึงความมั่งคั่งแทนที่จะเป็นคนจน ในทางสังคมจึงเกิดภาพสะท้อนที่รุนแรงทางความรู้สึกคือ คนยากจนคือคนที่มีรายได้ต่ำ ขี้เกียจ ขาดแคลนโอกาส และคนรวยคือคนที่ไม่ยากจน

ฉะนั้นจึงต้องมีการทบทวน มีการถกแถลงอย่างจริงจังต่อการสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ของ “ความยากจน” ที่มีองค์ความรู้ของความพยายามศึกษาเพื่ออธิบายความยากจนที่กระจัดกระจายหลากหลายสาขา ให้มีเอกภาพในการบูรณาการและสร้างความเข้าใจ “ความยากจน” ร่วมกัน และมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และมีความเหมาะสมของช่วงเวลาที่จะร่วมกันระดมสมองด้วยแว่นขยายของคนยากจนเอง ด้วยการเปิดโอกาสให้นักวิชาการทุกสาขา ประชาชนทุกอาชีพ ทุกวงการที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความยากจน อาทิ กระบวนการยุติธรรม วงการการศึกษา สาธารณสุข นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ นักการ

เมือง องค์กรเอกชน ชุมชน ชาวต่างชาติที่สัมผัสคนยากจน ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่ยากจน ได้ตอบคำถามเกี่ยวกับความยากจนที่สำคัญ คือ

๑. ปรากฏการณ์และสาเหตุความยากจน

๒. ทฤษฎีและแนวความคิด ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจน ทั้งด้านความคล้ายคลึงและความแตกต่าง ความขัดแย้งทางแนวคิดของศาสตร์ต่าง ๆ

๓. การนิยาม “ความยากจน” และ “ตัวชี้วัดความยากจน” ที่เหมาะสมของสังคมไทย

๔. การพิจารณา “ความยากจน” ในมิติที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับปัจจัยต่าง ๆ อาทิ การพัฒนาชนบท ระบบราชการกลไก/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดการ

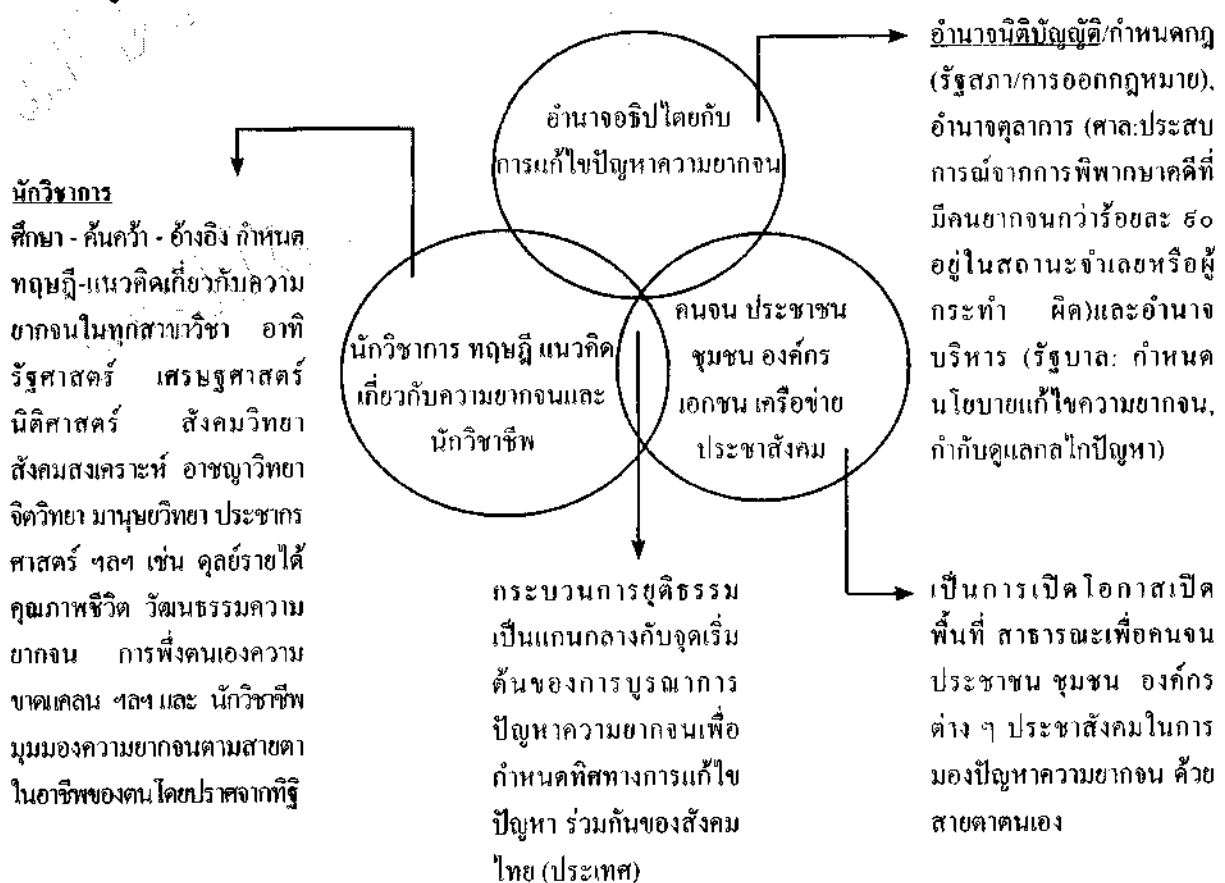
๕. การกำหนดคุณภาพชีวิตและความจำเป็นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อบูรณาการสู่การกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนงานของชาติ

ซึ่งการจะมองภาระสำหรับกระบวนการยุติธรรมที่จะกำหนดนโยบาย มาตรการสำหรับคนยากจนหรือด้อยโอกาสเป็นเรื่องที่ดี หากแต่จะครอบคลุมเพียงมิติเดียว คือการประกันความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ ด้านการอำนวยความสะดวกภายใต้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ เท่านั้น ซึ่งจะกระทำรูปธรรมได้เพียง การสร้างกลไกการอำนวยความสะดวกสำหรับคนยากจน การจัดตั้งกองทุนยุติธรรมเพื่อคนยากจน กองทุนชดเชยค่าเสียหายทางคดีอาญาที่มีขอบข่าย

เพิ่มเติมไปสู่คนค้อยโอกาสการพยายามผลักดัน
ทิศทางการบูรณาการยุติธรรมสู่หลักการแห่งการ
สมานฉันท์และเอื้ออาทร ซึ่งเป็นปลายเหตุ
เนื่องจากปัญหาความยากจนเป็นปัญหาของ
สังคมทั้งระบบ แต่กระบวนการยุติธรรมเป็น
เพียงระบบย่อยของระบบสังคม และคนจนที่
เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมนั้น เป็นเพียงคนจน
เพียงส่วนเดียวเท่านั้น และแม้ว่ากระบวนการ
ยุติธรรมจะตระหนักในความสำคัญของคน
ยากจน คนค้อยโอกาสเพียงใดก็ตาม คนยากจน
เหล่านี้ก็ต้องย้อนกลับสู่ระบบสังคมใหญ่เช่นเดิม
ฉะนั้นความพยายามและเจตนารมณ์ที่ดีงามของ
กระบวนการยุติธรรมก็จะเป็นการลงทุนที่เกือบ

จะสูญเปล่า ซึ่งหมายถึงภาวียาการของประชาชน
ไทย ซึ่งไม่คุ้มค่าของความทุ่มเท ฉะนั้นจึงควร
เป็นภาระหน้าที่ร่วมกันของทุกฝ่าย ทั้งรัฐบาล
ประชาชน ชุมชน องค์กรเอกชนต่าง ๆ ประชาคม
ต่าง ๆ ทุกภาคส่วน ตลอดจนนักวิชาการทุก
สาขาวิชา เนื่องจากความยากจนควรมีมุมมองที่
หลากหลายสาขาวิชา (ศาสตร์) แนวคิด ทฤษฎี
ต่างๆ เพื่อแสวงหาจุดร่วม เอกภาพ หรือบูรณาการ
มองปัญหาความยากจนร่วมกันทุกวิชาชีพโดย
ปราศจากทิฐิวิชาชีพ กำหนดแนวทางแก้ไข
ปัญหาร่วมกันและเปิดโอกาสให้ “คนยากจน”
ทั้งหลายได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแก้ไข
ปัญหาของเขาด้วยตัวของเขาเอง

**แผนภาพการบูรณาการ เอกภาพของการทบทวนปัญหาความยากจนเพื่อกำหนดนโยบายในการ
แก้ไขปัญหานานาทัศนาาร่วมกัน**



จากแผนภาพแนวคิดเชิงบูรณาการ
เอกภาพของการทบทวนปัญหาความยากจน จะ
เป็นการผสมผสานการมองความยากจนด้วย
สายตาที่หลากหลาย ทั้งจากผู้เกี่ยวข้องกับ
อำนาจธิปไตยของชาติทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่าย
บริหาร และฝ่ายตุลาการ จากสายตาของ
นักวิชาการหลากหลาย และประการสำคัญคือ
จากสายตาด้วยแว่นขยายของคนจนเอง โดย
กระบวนการยุติธรรมทำหน้าที่เป็นองค์กรกลาง
ของจุดเริ่มต้นการบูรณาการปัญหาความยากจน
ร่วมกัน ด้วยสาเหตุหลัก ก็คือ กระบวนการ
ยุติธรรมเป็นองค์กรหลักของการอำนวยความ
ยุติธรรม สร้างความเสมอภาค และสร้างความ
ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
และสาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือภาพสะท้อนที่
สำคัญคือ “คนจนล้นคุก” จึงเป็นโอกาสสำคัญ
ของการมีกิจกรรมที่เป็นคุณูปการต่อสังคมไทย
ที่จะได้คำตอบที่สำคัญร่วมกันในหลายคำตอบ
ได้แก่

ทำไมคนจนจึงยากจน?

คนจนเป็นโจรจริงหรือ? และสาเหตุใด
ที่คนจนเป็นโจร?

ถ้าคนจนเป็นโจรจริง ทำไมคนส่วนใหญ่
จึงไม่เป็นโจร?

ทำไมปรากฏการณ์ “ความยากจน” จึง
ถูกมองเชื่อมโยงกับปัญหาอาชญากรรม?

ทำไมคนรวยเพียงน้อยนิดทำผิดจึงไม่

ติดคุก?

ทำไมคนจนจึงขาดแคลนและด้อย
โอกาส?

ใครคือ “คนยากจน”? และใครคือ
“อาชญากร”?

ถึงเวลาแล้วที่จะได้คำตอบเหล่านี้อย่าง
บูรณาการร่วมกัน และเกิดเอกภาพของการมอง
ปัญหาร่วมกันทุกฝ่ายพร้อมกัน และเมื่อมีความ
เป็นเอกภาพของปัญหา การกำหนดทิศทาง หรือ
แนวทางแก้ไขก็จะเกิดทิศทางที่ชัดเจน สามารถ
กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด
และเชิงลึก และเมื่อนั้นเจตจำนงของรัฐบาลที่
ผ่านมาได้ประกาศสงครามกับความยากจนนั้น
รัฐบาลก็จะบรรลุเป้าหมายด้วยการมีชัยชนะ
เหนือความยากจน ประชาชนส่วนใหญ่ของ
ประเทศก็จะมีเพียงพอในปัจจัยพื้นฐานที่
จำเป็นต่อความดำรงชีพตามมาตรฐานและ
บรรทัดฐานของสังคม และกระบวนการ
ยุติธรรมก็จะไม่ได้มีไว้สำหรับคนจนเท่านั้น แต่
จะมีไว้เพื่ออำนวยความยุติธรรม และรักษาความ
ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนใน
สังคม ด้วยความเสมอภาค ด้วยความเคารพใน
สิทธิ-เสรีภาพของประชาชนทุกชนชั้น และ
ขยายโอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสด้วยความเป็นธรรม
และทั่วถึง อันบรรลุถึงผลลัพธ์สุดท้ายของ
ภารกิจหลักของกระบวนการยุติธรรม เพื่อความ
สุขสงบ ร่มเย็นของสังคมไทย

บรรณานุกรม

- กมลทิพย์ คติการและคณะ , ทิศทางการพัฒนาระบบงานยุติธรรมและการป้องกันปัญหา
อาชญากรรม. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม , ๒๕๔๔
- กฤษฎา เอื้อวงศ์. (๒๕๓๑). การขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท.
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (๒๕๔๕). การปรับกระบวนการทบทวนการยุติธรรมไทยจากการแก้แค้น
ทดแทนสู่การสมานฉันท์. ใน ศิริรัตน์ แอดสกูล (บรรณาธิการ), รวมบทความสังคมวิทยา
และมานุษยวิทยา. กรุงเทพฯ : ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และจิตติยา กรรณสูตร. (๒๕๑๕). การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ :
ไทยวัฒนาพานิช.
- โมลิต ปิ่นเปี่ยมรัตน์. (๒๕๒๔) ความยากจนในชนบทอีสาน : สาเหตุและความหนาแน่นของปัญหา,
พัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๑ (เมษายน) ๒๕๒๔
- _____. (๒๕๒๕). การติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบทยากจนโดยระบบดัชนี
การพัฒนาหมู่บ้าน. กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ. (๒๕๐๒). ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ.
พระนคร: โรงพิมพ์มหาดไทย.
- ธเนศ นรภูมิพิทักษ์. (๒๕๒๔). ปัญหาความยากจนในการวางแผนพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ :
สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปกรณ ปรีชากรณ. (๒๕๒๘). ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา. ใน อุทัย เลาหิเชียร
(บรรณาธิการ), การบริหารการพัฒนา. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; มูลนิธิเอเชีย.
- ปธาน สุวรรณมงคล และสุรัช จันทรสุนทร. (๒๕๒๕). นโยบายพัฒนาชนบทกับระบบ
ราชการไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ผดุง อารยะวิญญู, สุนทร โคตรบรรเทา และมลิวัลย์ ธรรมแสง. (๒๕๒๘). รายงานการวิจัยเรื่อง
ปัญหาในการบริหารการพัฒนาชนบทของรัฐบาล. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือน.
- เมธี ครองแก้ว. (๒๕๑๘) การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย , วารสารธรรมศาสตร์, ๕
(มิ.ย.-ก.ย.)

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สำนักวิจัย. (๒๕๒๕). *ปัจจัยที่มีผลต่อความยากจนในชนบทไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ. (๒๕๒๗). *ทำเนียบรายชื่อหมู่บ้านเป้าหมายตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน (๒๕๒๕-๒๕๒๘)*. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.
สุภาวดี กอดำรงค์. (๒๕๒๓). *การวิเคราะห์แนวโน้มของความยากจนในเมืองและชนบทระหว่างปี ๒๕๑๑/๑๒ และ ๒๕๑๘/๑๙*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- Atkinson, A.B. (1989). *Poverty and Social Security*. New York : Harvester Wheatsheaf.
- George, V. (1988). *Wealth, poverty and starvation: A world perspective*. England: Wheatsheaf Bush.
- Gilder, G.F. (1981). *Wealth and poverty*. New York : Basic Books.
- Hagenaars, A. J.M. (1986). *The perception of poverty*. Amsterdam : North-Holland.
- Hutaserani, s. & Jitsuchon, s. (1988). *Thailand's income distribution and poverty profile and their current situations*. Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation.
- Kanbur, R. (1990). *Poverty and the social dimensions of structural adjustment in Cote d'Ivoire*. Washington, D.C.: World Bank.
- Labbens, J. (1966). *Reflections on the Concept of a Culture of Poverty*. Paris : International Committee on Poverty Research.
- Lipton, M. (1976). *Why Poor People Stay Poor : Urban Bias in World Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. (1988). *The poor and the poorest : some interim findings*. Washington, D.C.: World Bank.
- Moore, W. (1963). *Social change*. New York: Prentice - Hall.
- Perlman, R. (1976). *The Economics of poverty*. New York: McGraw-Hill.
- Rein, M. (1974). *The concept of poverty*. London: Heinemann.
- Sandbrook, R. (1982). *The politics of basic needs: Urban aspects of assaulting poverty in Africa*. London: Heinemann.
- Schiller, B.R. (1964). *The economics of poverty and discrimination*. Engle Wood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Winter, J.A. (1971). *The poor : Culture of poverty, or poverty of culture*. Grand Rapids, Wootton, Barbara, 1971