

บทที่

4

การเปิดเสรีอาเซียน 2558 ในมิติของการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์
2012 ASEAN Free Trade Area in the dimension of the
Social Development and Human Security

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์

Kitipat Nontapattamadul

บทที่

4

การเปิดเสรีอาเซียน 2558 ในมิติของการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์¹2012 ASEAN Free Trade Area in the dimension of the
Social Development and Human Securityกิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์²

Kitipat Nontapattamadol

บทคัดย่อ

การเปิดเสรีอาเซียน 2558 ในมิติของการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน หรือ ASCC จะให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในภูมิภาคนี้ โดยการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมที่เน้นประชาชนเป็นพื้นฐาน และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียนมีสาระสำคัญ ที่มุ่งให้บรรลุผลสำเร็จหกประการ คือ (ก) การพัฒนามนุษย์ (ข) การคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม (ค) ความยุติธรรมทางสังคมและการเคารพสิทธิ (ง) การดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (จ) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน และ (ฉ) การลดช่องว่างของการพัฒนา แผนปฏิบัติการของ ASCC ให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์และการจัดความยากจน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรริเริ่มให้มีการจัดตั้งกลไก หรือแผนงานการทำงานด้านการพัฒนามนุษย์เพื่อจัดความยากจนกับสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาสังคมร่วมกัน ทั้งนี้ ปัญหาสังคมหลายประการมีจุดกำเนิด มีเส้นทางผ่านและมีปลายทาง วนเวียนอยู่ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน อาทิ ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาแรงงานข้ามชาติ และปัญหายาเสพติด ปัญหาเหล่า

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากเอกสารประกอบการประชุมเวทีวิชาการ “เปิดเสรีอาเซียน 2558 : สังคมไทยก้าวทันการเปลี่ยนแปลง” วันที่ 26 กันยายน 2554 ณ อิมแพ็ค เมืองทองธานี จ.นนทบุรี จัดโดย สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11 และ 12 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (paper presented at the Conference entitled “2015 ASEAN Free Trade Area: Thai Society Keeps Pace with Change” on 26th. September 2011, at the IMPACT Arena, Muang thong Thani, Nonthaburi Province, organized by Office of Promotion and Support for Academic Affairs 1-12, Department of Social and Welfare Development, Ministry of Social Development and Human Security)

² รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นี้ล้วนมีต้นตอมาจากความยากจน และความเปราะบางของมนุษย์ กระบวนการดำเนินงานด้านป้องกันและแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ตลอดจนการพัฒนาเด็ก การพัฒนาสตรี เป็นสิ่งที่สมาชิกอาเซียนได้ร่วมดำเนินการอยู่บ้างแล้ว ประเทศไทย น่าจะเป็นเจ้าภาพ ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบและกระบวนการที่ดำเนินงานอยู่แล้วทั้งในประเทศไทยและในกลุ่มเครือข่ายสมาชิกอาเซียน โดยพิจารณาฐานแนวคิดสามประการ ได้แก่ (ก) ประสิทธิภาพและการระดมทรัพยากร (ข) ผลกระทบและความสำเร็จ และ (ค) ความเป็นธรรม

ในระดับของการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พึงจัดการเพิ่มพูนสมรรถนะให้กับบุคลากร โดยพื้นฐานการทำงานที่สอดคล้องกับโอกาสของประชาคมอาเซียน พ.ศ. 2558 ได้แก่ การผลิต/พัฒนาบุคลากรให้มีวัฒนธรรมการทำงานที่เคารพสิทธิของประชาชนทุกชาติทุกภาษา (ประชาชนเป็นศูนย์กลาง) ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์อย่างขนานใหญ่ บุคลากรต้องเข้าถึงวัฒนธรรมที่ให้เกิดริตึกๆ ชาติพันธุ์ ทุกๆ ชาติภาษา เข้าใจในคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ฯลฯ พื้นฐานตรงนี้เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง

คำสำคัญ : การเปิดเสรีอาเซียน การพัฒนาสังคม ความมั่นคงของมนุษย์

Abstract

The 2012 ASEAN Free Trade Area in the dimension of social development and human security, ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) will give importance to lift the quality of life of people in the region. This can be achieved by cooperative activities that emphasized on people-centered and environmentally friendly. The ASCC envisages the success of the following six characteristic : 1) human development, 2) social welfare and protection, 3) social justice and rights, 4) ensuring environmental sustainability, 5) building ASEAN identity, and 6) narrowing the development gap. As the ASCC action plans emphasize on human development and poverty eradication, Thailand's Ministry of Social Development and Human Security should initiate in setting mechanism or action plans with other ASEAN members about human development in order to eliminate poverty, especially Thailand's neighboring countries that share various social problems. These countries are as the origins, the routes, and the destinations of the problems, such as human trafficking; alien workers, and illegal drug trafficking. These problems originate from poverty and human fragility. The implementation processes for preventing and problem-solving of these mutual problems, including children

and women development which have been conducted by the member countries. Thailand should be the host in building and strengthening the existing system and processes conducted in Thailand and other networking groups in ASEAN by considering the following three concepts: 1) capacity building in human resources; 2) effect and success ; 3) fairness.

At the level of strategic administration, Ministry of Social Development and Human Security should consider to increase the personnel capability to be able to work in harmony with 2012 ASEAN Community, for example, to develop the personnel to have the working culture in respecting rights of people of different nations and languages (people-centered). Besides, there must be a massive paradigm shift. In addition, the personnel must have access to honor people from various ethnic groups, or languages, they should understand the value of cultural diversity, etc., which is considered the most important.

Key word : ASEAN Free Trade Area ; Social Development ; Human Security

ความนำ

พัฒนาการของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน กำลังก้าวมาสู่ความตื่นตัวครั้งใหญ่ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคมปี พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2003) สมาชิกอาเซียนสิบประเทศให้การรับรองความเห็นพ้องในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือ (Declaration of ASEAN Concord II) หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า Bali Concord II กำหนดให้มีประชาคมอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2563 (ASEAN Community by 2020) ประชาคมอาเซียนที่ต้องการให้บรรลุการบูรณาการเป็นหนึ่งเดียวของบรรดาสมาชิกประเทศสิบประเทศ ประกอบด้วยเสาหลักสามเสา ได้แก่ (ก) ประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน (ASEAN political-security community หรือ ASC) (ข) ประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN economic community หรือ AEC) และ (ค) ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN socio-cultural community หรือ ASCC) องค์ประกอบทั้งสามมีการร้อยรัดอย่างแนบแน่นและต่างหนุนเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่สันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่งคั่งร่วมกันอย่างยั่งยืนของภูมิภาคนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 ในวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) ที่เซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำสมาชิกอาเซียนยืนยันความเห็นพ้องลงนามในปฏิญญา

เซบู (Cebu Declaration on the Acceleration of An ASEAN Community by 2015)
ในการเร่งรัดการก่อตั้งประชาคมอาเซียนให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2558

แผนการจัดตั้งประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน

(Blueprint for the ASEAN socio-cultural community, 2009-2015)

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ที่ประชุมได้เห็นพ้องในการพัฒนาแผนการจัดตั้ง ASEAN socio-cultural community) ASCC โดยมีเป้าหมายหลักคือ การให้ความสำคัญกับประชาชนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centred) และการตอบสนองต่อการบรรลุความเป็นเอกภาพร่วมกันอย่างยั่งยืนในหมู่ประเทศสมาชิกและประชาชนของอาเซียน โดยสร้างอัตลักษณ์ร่วมกัน และสร้างสรรค์สังคมแห่งการแบ่งปันและเอื้ออาทรต่อกัน อันเป็นสังคมที่มีความปรองดองสมานฉันท์ ประชาชนได้รับการดูแลให้มีชีวิตความเป็นอยู่และมีสวัสดิการที่ดี

ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน หรือ ASCC จะให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในภูมิภาคนี้ โดยการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมที่เน้นประชาชนเป็นพื้นฐาน และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียนมีสาระสำคัญ ที่มุ่งให้บรรลุผลสำเร็จหกประการ คือ

- (ก) การพัฒนามนุษย์ (Human Development)
- (ข) การคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection)
- (ค) ความยุติธรรมทางสังคมและการเคารพสิทธิ (Social Justice and Rights)
- (ง) การดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Ensuring Environmental Sustainability)
- (จ) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building an ASEAN Identity) และ
- (ฉ) การลดช่องว่างของการพัฒนา (Narrowing the Development Gap)

เราจะเห็นว่า แผนการจัดตั้งประชาสังคมวัฒนธรรม หรือ Blueprint for the ASCC นี้เป็นบริบทที่สอดคล้องกับการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยตรง

ASEAN Community 2015		
ASEAN Security Community (ASC)	ASEAN Economic Community (AEC)	ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC)
กติกา คำนิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน (Rules-based community of shared norms and values)	ตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน (Single market and production base)	การพัฒนามนุษย์ (Human development)
เอกภาพ ความสงบสุข ความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกด้าน (Cohesive, peaceful, stable, resilient region with shared responsibility for comprehensive security)	สร้างเสริมขีดความสามารถแข่งขัน (Competitive economic region)	สวัสดิการสังคมและการคุ้มครองทางสังคม (Social welfare and protection)
มีพลวัตและมองไปยังโลกภายนอกที่มีการรวมตัวและพึ่งพิงซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น (Dynamic and outward-looking region in an increasingly integrated and interdependent world)	การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค (Equitable economic development)	สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social justice and rights)
	บูรณาการกับเศรษฐกิจโลก (Integration into global economy)	ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Ensuring environmental sustainability)
		การสร้างความยั่งยืนอาเซียน (Building an ASEAN identity)
		การลดช่องว่างทางการพัฒนา (Narrowing the development gap)

การพิจารณาการเตรียมความพร้อมของสังคมไทยต่อการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการผลักดันประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในสถานการณ์ที่เป็นอยู่จริงของอาเซียน ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ไมเคิล คัดดี และคณะ (Cuddy, et al., 2006) เรียบเรียงรายงานให้กับแผนงานสหภาพยุโรปเพื่ออาเซียน (European Union's Programme for ASEAN) เรื่องการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับระบบความคุ้มครองทางสังคมในอาเซียน (Strengthening social protection systems in ASEAN) ผู้เรียบเรียงรายงานได้จำแนกระดับขั้นการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียนสิบประเทศโดยพิจารณาจากระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและตัวชี้วัดด้านสังคมเศรษฐกิจ อาทิ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อรายหัว (per capita GDP) และอุบัติการณ์ของความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) รายงานของแผนงานสหภาพยุโรปเพื่ออาเซียนจำแนกประเทศอาเซียนออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ ได้แก่ (ก) กลุ่มประเทศเปลี่ยนผ่าน (transition countries) (ข) กลุ่มประเทศที่เริ่มประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ (emerging countries) และ (ค) กลุ่มประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า (advanced economic countries)

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกลุ่มที่ยังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านจากลัทธิเศรษฐกิจสังคมนิยมไปสู่ระบบตลาดเสรี ได้แก่ ประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สหภาพพม่า และเวียดนาม ประเทศเหล่านี้มีการให้หลักประกันความมั่นคงทางสังคมกับประชาชนไม่มากนัก ทว่า กำลังพัฒนาระบบใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับทิศทางของเศรษฐกิจที่มีเสริมมากขึ้น

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มประเทศที่ถือว่ามีประสิทธิภาพความสำเร็จทางเศรษฐกิจ และมีการกระจายผลพวงการเจริญเติบโตในเชิงสัมพัทธ์ในช่วงแรก ๆ ของทศวรรษที่ 1990 ประเทศในกลุ่มที่สอง ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และไทย ประเทศในกลุ่มที่สองนี้มีประวัติความสำเร็จในการขยายบริการด้านการดูแลสุขภาพและการศึกษาไปสู่กลุ่มประชากรส่วนต่างๆ ได้ค่อนข้างดี ควบคู่ไปกับมีนโยบายที่นิยมการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้มักมีช่องว่างระหว่างคนร่ำรวยและคนยากจนที่กว้างมาก ถือว่ามากที่สุดกว่ากลุ่มประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้

กลุ่มที่สาม เป็นกลุ่มที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม มาเลเซียและสิงคโปร์ ประเทศกลุ่มนี้มีการสร้างนโยบายการพัฒนาที่กำหนดขึ้นมาจากทั้งภาครัฐและเอกชน ที่เข้ามามีส่วนร่วมการพัฒนาในหลากหลายสาขา ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านการพัฒนาสังคมเป็นอย่างมาก มีระบบธรรมาภิบาล (good governance) ที่นำมาปฏิบัติในชีวิตประจำวันของประชาชน มีระดับการคุ้มครองทางสังคมที่สูง ซึ่งนำไปสู่การสร้างกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพสูง มีการขยายตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ และมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2 ระดับขั้นการพัฒนาของสมาชิกอาเซียน

กลุ่มที่ 1 กลุ่มเปลี่ยนผ่าน (Transition Countries)	กลุ่มที่ 2 กลุ่มเริ่มประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ (Emerging Countries)	กลุ่มที่ 3 กลุ่มก้าวหน้า (Advanced Economic Countries)
กัมพูชา	อินโดนีเซีย	บรูไนดารุสซาลาม
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	ฟิลิปปินส์	มาเลเซีย
สหภาพพม่า	ไทย	สิงคโปร์
เวียดนาม		

(Source: data from Michael Cuddy, et al., 2006)

ในช่วงที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจการเงิน ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีระดับ GDP รายหัวลดลง โดยอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และไทยได้รับผลกระทบหนักที่สุด ซึ่งประเทศไทยและอินโดนีเซียนั้นประสบกับการถดถอยอย่างมาก ระดับ GDP รายบุคคลลดลงตลอดปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2541 สองปีซ้อน ต่อมาในอีกสองปี คือ พ.ศ.2542 และ พ.ศ.2543 ประเทศอาเซียนส่วนใหญ่จึงค่อยๆ พ้นตัว อย่างไรก็ตาม สภาวะเศรษฐกิจโลกที่ซบเซา ในปี พ.ศ.2544 ทำให้ระดับ GDP และ GDP รายบุคคล หดตัวอีกครั้ง อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของสมาชิกอาเซียนพากันติดลบกันเป็นส่วนใหญ่ โดยในประเทศฟิลิปปินส์ติดลบร้อยละ 0.6 บรูไนดารุสซาลาม ติดลบ ร้อยละ 1.0 มาเลเซียติดลบ ร้อยละ 1.9 และสิงคโปร์ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ติดลบถึงร้อยละ 5.1 เปอร์เซนต์ อย่างไรก็ตาม ประเทศเวียดนามกลับมีระบบเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง โดยเติบโตสวนทางกับประเทศอื่น ๆ GDP รายบุคคล ของเวียดนามเพิ่มจากร้อยละ 5.3 ในปี พ.ศ. 2543 เป็นร้อยละ 5.4 ในปี พ.ศ.2544 (ASEAN secretariat, 2004 cited in Cuddy, 2006) จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมที่เพิ่มมากขึ้น และเกิดกลุ่มประชาชนที่เปราะบาง (vulnerable) และยากจนเพิ่มมากขึ้น กลายเป็นปัญหาที่รุนแรงของประเทศส่วนใหญ่ภูมิภาคนี้ในบรรดาคนยากจน 100 คน 58 คนเป็นคนยากจนที่อยู่ในเวียดนาม และประมาณ 45 คนอยู่ใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และฟิลิปปินส์ คนยากจนในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่เป็นคนว่างงานที่อาศัยอยู่ในเมือง แรงงานรับจ้างที่ไม่มีที่ดินทำกิน เกษตรกรขนาดเล็ก ชาวประมง และผู้มีรายได้น้อยที่ดินรนเพื่อการอยู่อาศัยในชนบท ดังนั้น การสร้างงานจึงเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ

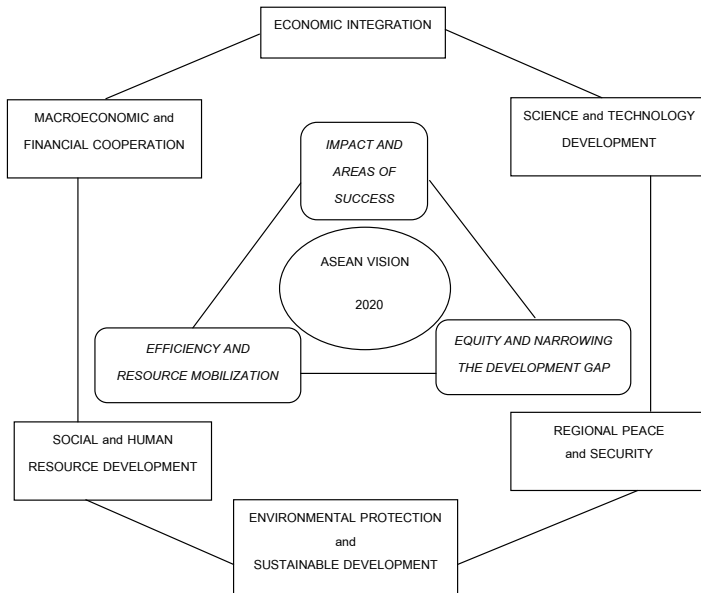
การวิเคราะห์ว่าผลกระทบจากการเปิดเสรีอาเซียน จะนำมาสู่การแก้ไขปัญหาคความยากจน หรือมาซ้ำเติมให้ปัญหาหนักหนาสาครยิ่งขึ้น จะช่วยให้ประเทศไทยเตรียมความพร้อมสำหรับการก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่กำลังจะมาถึง

การประเมินความก้าวหน้าของประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน

การประเมินความก้าวหน้าของประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียนมีความสำคัญ ฮาบีโต อัลดาบา และเทมโปโล (Habito,C.F., Aldaba,F.T., and Templo,O.M., 2004) ได้ศึกษาวิจัยประเมินความก้าวหน้าของการนำแผนปฏิบัติการสานอไปสู่

การดำเนินการ ทั้งนี้ แผนปฏิบัติการฮานอยเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการลงนามปฏิญญาเซบูในปีค.ศ.2007 ทว่ากรอบแนวคิดที่คณะผู้ศึกษาวิจัยนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดที่น่าสนใจ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ทั้งในภาพรวมของภูมิภาคและสำหรับการเตรียมความพร้อมของประเทศไทย

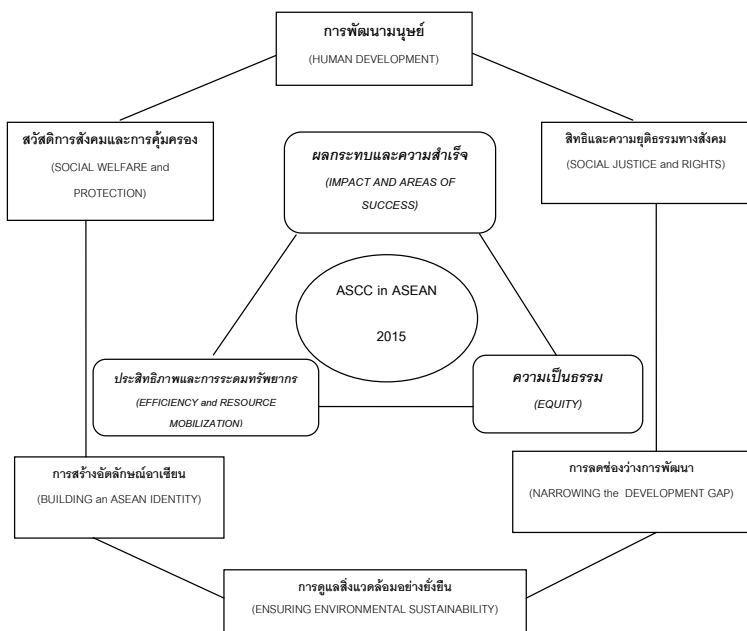
คณะผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดในการประเมิน โดยมียอดประกอบหลักในการบูรณาการหกองค์ประกอบ และใช้หลักเกณฑ์เรื่องประสิทธิผล (effectiveness) ประสิทธิภาพ (efficiency) และความเป็นธรรมเป็นฐานสำหรับวิเคราะห์องค์ประกอบหกประการ ได้แก่ (1) การบูรณาการทางเศรษฐกิจ (Economic integration) (2) ความร่วมมือด้านการเงินและเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic and financial cooperation) (3) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and technology development) (4) การพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ (Social and human resource development) (5) การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Environmental protection and sustainable development) และ (6) สันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค (Regional peace and security) ดังแสดงในแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการประเมินความก้าวหน้าของแผนปฏิบัติการฮานอย

(Source : Habito, Aldaba, & Templo, 2004)

สำหรับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์ประกอบหกประการของประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน ได้แก่ (ก) การพัฒนามนุษย์ (Human Development) (ข) การคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection) (ค) ความยุติธรรมทางสังคมและการเคารพสิทธิ (Social Justice and Rights) (ง) การดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Ensuring Environmental Sustainability) (จ) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building an ASEAN Identity) และ (ฉ) การลดช่องว่างของการพัฒนา (Narrowing the Development Gap) ทั้งนี้ พิจารณาได้จากแผนภาพที่ 2 แสดงกรอบแนวคิดการประเมินประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการประเมินประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC)

(Source: Modified from Habito, Aldaba, & Templo, 2004)

การพัฒนามนุษย์

แผนปฏิบัติการของ ASCC ให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์และการจัดความยากจน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรริเริ่มให้มีการจัดตั้งกลไก หรือแผนงานการทำงานด้านการพัฒนามนุษย์เพื่อจัดความยากจนกับสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาสังคมร่วมกัน ทั้งนี้ ปัญหา

สังคมหลายประการมีจุดกำเนิด มีเส้นทางผ่านและมีปลายทาง วนเวียนอยู่ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน อาทิ ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาแรงงานข้ามชาติ และปัญหา ยาเสพติด ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีต้นตอมาจากความยากจน และความเปราะบางของมนุษย์ (ณัฐพล ลิปพันธี, 2554)

อันที่จริง กระบวนการดำเนินงานด้านป้องกันและแก้ไขปัญหาเหล่านี้ตลอดจน การพัฒนาเด็ก การพัฒนาสตรี เป็นสิ่งที่สมาชิกอาเซียนได้ร่วมดำเนินการอยู่บ้างแล้ว ประเทศไทย น่าจะเป็นเจ้าภาพ ในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง (Strengthening the system and process) ให้กับระบบและกระบวนการที่ดำเนินงานอยู่แล้ว ทั้งในประเทศไทยและในกลุ่มเครือข่ายสมาชิกอาเซียน โดยพิจารณาฐานแนวคิดสาม ประการ ได้แก่ (ก) ประสิทธิภาพและการระดมทรัพยากร (Efficiency and resource mobilization) (ข) ผลกระทบและความสำเร็จ (Impact and areas of success) และ (ค) ความเป็นธรรม (Equity)

ในระดับของการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พึงจัดการเพิ่มพูนสมรรถนะ (Capacity buildings) ให้กับบุคลากร โดยพื้นฐานการทำงานที่สอดคล้องกับโอกาสของประชาคมอาเซียน พ.ศ.2558 ได้แก่ การผลิต/พัฒนาบุคลากรให้มีวัฒนธรรมการทำงานที่เคารพสิทธิของประชาชนทุกชาติทุกภาษา (ประชาชนเป็นศูนย์กลาง) ดังที่ สุวิทย์ เมษินทรีย์ (2553) เรียกว่า ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์อย่างขนานใหญ่ บุคลากรต้องเข้าถึงวัฒนธรรม ที่ให้เกียรติทุก ๆ ชาติพันธุ์ ทุก ๆ ชาติภาษา (Cosmo Culture) เข้าใจในคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ฯลฯ พื้นฐานตรงนี้เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง

หากวิเคราะห์จุดเด่น/จุดแข็งของประเทศไทยต่อการสร้างโอกาสในวาระเปิดเสรีอาเซียน 2558 นี้ ในด้านภูมิศาสตร์ ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีพรมแดนติดประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นมากที่สุด ทำให้การเดินทางเข้าออกสะดวกที่สุดในด้านวัฒนธรรมการต้อนรับความมีมิตรภาพ และการมีวิถีชีวิตที่ค่อนข้างสงบ มีแบบแผนของการบริโภคการดำเนินชีวิตประจำวันที่หลากหลาย ซึ่งทำให้ผู้คนที่มาจากประเทศอื่น มีการปรับตัวในการเลือกดำเนินชีวิตที่เหมาะสมกับตนได้ง่าย ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ ล้วนเสริมคุณลักษณะของ Cosmo culture ที่สังคมไทยและบุคลากรนำไปสร้างพื้นฐานของการทำงานได้ดี

สวัสดิการสังคมและการคุ้มครองทางสังคม

ทีมวิจัยของประชาคมยุโรป (EU) ที่ศึกษาเรื่องการสร้างเสริมความคุ้มครองทางสังคมในอาเซียน (Cuddy, et al., 2006) สรุปการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางด้านสังคมที่สมาชิกประเทศของอาเซียนกำลังเผชิญอยู่มีดังต่อไปนี้ (ก) ตลาดแรงงานของอาเซียนขาดสมดุล (ข) การเคลื่อนย้ายของแรงงานและปัญหาที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง (ค) กลุ่มประชาชนชายขอบและประชาชนที่เปราะบาง และ (ง) ความยากจนและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ทีมวิจัยชุดนี้ยังวิเคราะห์ต่อเนื่องไปอีกว่าประเด็นปัญหาหลักสี่ประการข้างต้นวิวัฒนาการไปเป็นความยุ่งยากสลับซับซ้อนของปัญหามากยิ่งขึ้น เนื่องจาก (ก) ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหา ซึ่งเชื่อมโยงกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละสมาชิกประเทศ (ข) ความกดดันระหว่างการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายระหว่างนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายสังคม (ค) โครงสร้างของสถาบันที่มีเป็นอุปสรรคข้อจำกัดต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก

ยิ่งไปกว่านั้น สภาพปัญหาด้านสังคมของสมาชิกอาเซียนยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจาก (ก) หายนะทางเศรษฐกิจการเงินในช่วงปลายทศวรรษ 1990 - กรณีวิกฤตต้มยำกุ้ง ปี พ.ศ.2540 และ (ข) หายนะทางธรรมชาติ คือ สึนามิ ในปี พ.ศ.2547

สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและภาวะด้อยโอกาสทางสังคม

ทีมวิจัยของสหภาพยุโรป สรุปสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับภาวะด้อยโอกาสทางสังคมของอาเซียน ดังต่อไปนี้

(ก) ประชาชนมากกว่าร้อยละ 60 ในอาเซียน อาศัยอยู่ในเขตชนบท

(ข) ความยากจน ส่วนใหญ่เป็นความยากจนในเขตชนบท และมีแนวโน้มที่ความยากจนในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้น ผู้หญิงมีภาวะความเปราะบาง (vulnerable) มากกว่าผู้ชาย และผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะเสี่ยง (risk) มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

(ค) การพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียนส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมทางรายได้ (income disparity) ที่มีช่องว่างห่างออกจากกันยิ่งขึ้น มีช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทมากขึ้น ช่องว่างระหว่างแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ตลอดจนช่องว่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

(ง) แรงงานที่รับเงินเดือนและค่าจ้าง ตลอดจนแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้ค่าจ้าง มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทว่าการจ้างงานเติบโตน้อยกว่าการเติบโตของกำลังแรงงาน

(จ) การจัดบริการพื้นฐานด้านความคุ้มครองทางสังคมเพื่อคนยากจน กลุ่มนี้ แม้ไม่ได้เป็นกำลังการผลิตโดยตรง ทว่ามักจะมีผลกระทบเชิงเศรษฐกิจในด้านบวก ต่อเป้าหมายการพัฒนาของประเทศประเทศสมาชิกที่ให้ความใส่ใจต่อคนกลุ่มนี้

(ฉ) การจัดบริการพื้นฐานเพื่อคุ้มครองทางสังคม ไม่จำเป็นต้องเลือกแลก (Trade-off) ระหว่างการคุ้มครองทางสังคมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะว่า การลดความเสี่ยงและลดภาวะเปราะบางของประชาชน มักมีผลเป็นการตอบสนอง ต่อการเพิ่มการลงทุนและเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจเสมอ การคุ้มครองทางสังคม จึงมีความสัมพันธ์ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจไปในทางบวกอย่างมากที่สุด (maximize positive associations) ไม่ต้องเลือกเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างที่เคย เข้าใจผิดกันมานาน

(ช) ระบบคุ้มครองทางสังคมแบบดั้งเดิมนั้น ไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับ อุปสงค์ของเศรษฐกิจระบบตลาดเสรีในขณะเดียวกัน เครือข่ายครอบครัวและชุมชน ที่ค่อย ๆ เสื่อมถอย มีผลทำลายพื้นฐานของโครงข่ายความปลอดภัยตามธรรมชาติ เหล่านี้

ทบทวนของสหภาพยุโรปมีข้อเสนอแนะต่อ ASEAN ดังนี้

(1) ให้มีการจัดตั้ง ASEAN Social Protection Action Group ซึ่งมีผู้แทนจาก กระทรวงการคุ้มครองทางสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะทำงาน (Working group) สำหรับการคุ้มครองทางสังคมแต่ละสาขา

(2) ให้มีการจัดประชุมต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ในกลุ่มประเทศสมาชิกเพื่อ พิจารณาการคุ้มครองทางสังคมที่แตกต่างกัน

(3) จัดให้มีการตกลงเรื่องนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคมร่วมกัน

(4) จัดตั้งฐานข้อมูลที่ใช้ร่วมกัน โดยเป็นฐานข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นทางสังคม และมาตรการด้านการคุ้มครองทางสังคมที่แต่ละประเทศกำลังดำเนินการ โดย (ก) จัดตั้งให้มีการกำหนดมาตรฐานเริ่มต้น (initial baseline) และนโยบาย ที่สมาชิก อาเซียนแต่ละประเทศสามารถนำมาใช้เปรียบเทียบ (benchmark) กับสถานการณ์ ของแต่ละประเทศได้ (ข) ปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยอย่างสม่ำเสมอ

(5) จัดให้มีหน่วยวิจัย ที่นำไปสู่การเสนอแนะ การสนับสนุนและการส่งเสริมความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในภูมิภาค

(6) สร้างเสริมความเข้มแข็ง (Strengthen) ของเครือข่ายข้อมูลข่าวสารและความรู้ให้ไหลลื่นผ่านเว็บไซต์การคุ้มครองทางสังคมของอาเซียน รวมทั้งเชื่อมโยงไปถึงเว็บไซต์ของประเทศต่าง ๆ

(7) จัดให้มีแนวทางความร่วมมือในการสร้างความตระหนักทางการเมืองและการรักษาพันธะระหว่างสมาชิกอาเซียน

(8) บูรณาการพลังความทุ่มเทของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และชุมชน โดยกำหนดเป้าหมายในการคุ้มครองทางสังคมร่วมกัน

(9) ให้รัฐบาลของสมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีพันธะผูกพันที่จะจัดตั้งฐานเริ่มต้นในด้านวัตถุประสงค์ มาตรการ และมาตรฐานในการคุ้มครองทางสังคมแต่ละด้าน

(10) จัดตั้งโครงการทดลอง (Pilot project) ระหว่างประเทศ โดยใช้มาตรการที่มาจากการตกลงร่วมกัน อาจใช้เวลาดำเนินการประมาณ 3 ปี โดยการสนับสนุนการเงินงบประมาณกองทุนหรือองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อ (ก) เปรียบเทียบผลสำเร็จที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ดำเนินการ (ข) เรียนรู้อุปสรรคที่ไม่อาจบรรลุมาตรฐานดังกล่าว (ค) แสวงหาการปฏิบัติที่ดี (Best practice) ในนโยบายที่ริเริ่มและพยายามผลักดันให้มีการขับเคลื่อนการปฏิบัติที่ดีไปสู่สมาชิกอาเซียน (ง) จัดการประชุมอย่างสม่ำเสมอเพื่ออภิปรายและวางแผนความก้าวหน้า โดยใช้กรณีศึกษาจากประเทศต่าง ๆ เพื่อสร้างความก้าวหน้าและกำหนดแผนการในอนาคต

(11) กำหนดให้มีมาตรการเชิงนโยบายและกฎหมายจำนวนหนึ่งที่สามารถนำไปดำเนินการได้ในสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ ตัวอย่างเช่น การดำเนินการด้านสิทธิของแรงงานอพยพในอุตสาหกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรมบริการท่องเที่ยว เป็นต้น

(12) เตรียมการให้มีแผนปฏิบัติการด้านมาตรการการคุ้มครองทางสังคมในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ

(13) ริเริ่มให้มีการดำเนินการด้านการสร้างสมรรถภาพ (capacity building) ให้กับผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ (stakeholders) ในระดับภูมิภาค ตัวอย่างเช่น (ก) การเสนอโครงการทดลองด้านการคุ้มครองเด็ก การฝึกอบรมผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) ผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาเด็กและดูแลเด็กเล็ก (Early Childhood Care and Development) หรือผู้ที่ทำงานกับเด็กที่จำเป็นต้องมีการคุ้มครองเป็นพิเศษ

(Children in Need of Special Protection) ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่เหมาะสมที่สุดที่จะเริ่มโครงการความร่วมมือระหว่างสมาชิกอาเซียน และ (ข) ให้มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการถ่ายทอดความรู้และการไหลลื่นของข้อมูลข่าวสาร

ข้อเสนอทั้งสิบสามประการ ดังกล่าวนี้นี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พึงนำไปพิจารณาดำเนินการได้โดยเป็นผู้ริเริ่มในการประสานงานกับสมาชิกอาเซียนอื่นๆ อันที่จริง ไทยเป็นผู้นำแถวหน้า เป็นผู้ริเริ่มให้มีการประชุมจัดตั้งสมาคม ASEAN มาตั้งแต่ พ.ศ.2510 ในวาระของการตื่นตัว ASEAN 2015 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะองค์กรหลักในไทยที่ทำหน้าที่ด้านสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองทางสังคม น่าจะมีบทบาทเป็นผู้นำอย่างสำคัญและอย่างสง่างามในกิจกรรมที่อยู่ในกรอบข้อเสนอข้างต้น

สรุปและเสนอแนะ

การเปิดเสรีอาเซียนหรือประชาคมอาเซียน 2558 น่าจะให้โอกาสกับประเทศไทยอย่างมาก ในเวทีวิชาการที่กล่าวถึง ประชาคมอาเซียน หลายๆ เวทีในขณะนี้ต่างเห็นพ้องกันว่า ถ้าขาดการเตรียมความพร้อมที่ดี โอกาสของไทยก็จะลดน้อยถอยลง ไทยมีจุดแข็งหลายประการที่จะช่วยส่งเสริมให้คนไทยได้รับประโยชน์ และในด้านของประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน หรือ ASCC กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีความโดดเด่นหลายประการ ที่สามารถก้าวไปเป็นผู้นำแถวหน้าของการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียนในที่สุด

บรรณานุกรม

- กิตติพัฒน์ นนทปัทมทะลุย์. 2555. นโยบายสังคมเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมทะลุย์. 2553. ระเบียบรัฐสวัสดิการเปรียบเทียบในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (เอกสารคำสอนวิชา สด.632 นโยบายสวัสดิการสังคมเปรียบเทียบ ภาค 2/2553 หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- ณัฐพล ลิปพันศ์. 2554. อำนาจและระบบในการขับเคลื่อนกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ไทย-ลาว. บันทึกความเข้าใจ การประชุมทางวิชาการ

- ประจำปี 2554 เรื่อง อนาคตประเทศไทย 2563 วันที่ 18-19 สิงหาคม พ.ศ. 2554 โรงแรมแมนดาริน กรุงเทพมหานคร.
- ลักษณจันทร์ เลหาพันธุ์. 2553. **บทบาทประเทศไทยในการร่วมสร้างประชาคมอาเซียน**. เอกสารการบรรยาย วันที่ 15 ธันวาคม 2553.
- สุริยา จินดาวงษ์. 2554. **ประชาคมอาเซียน ค.ศ. 2015 โอกาสและความท้าทายของไทย**. เอกสารการบรรยาย วันที่ 23 มีนาคม 2554.
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. 2553. **Community connectivity civil service : การเตรียมความพร้อมข้าราชการไทยสู่ประชาคมอาเซียน ผ่านมุมมองนักกลยุทธ์ภาครัฐ**. เอกสารประกอบการบรรยายการประชุมระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เรื่อง “วิวัฒนาการระบบข้าราชการสู่ประชาคมอาเซียน” วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2553.
- ASEAN Secretariat. **The ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Plan of Action**. <http://www.asean.org/16832.html> 16 กันยายน 2012.
- Cuddy, M.; Suharto, E.; Thamrin, and J.; Moran, E. 2006. **Strengthening social protection systems in ASEAN**. Final Report for The European Union’s Programme for ASEAN.
- Cuyvers, L., and Tummers, R. 2007. **The road to an ASEAN Community : How far still to go?** CAS Discussion paper No. 57. Centre for ASEAN Studies and Centre for International Management and Development Antwerp.
- Habito, C.F., Aldaba, F.T., and Templo, O.M. 2004. **An assessment study on the progress of ASEAN regional integration : The Ha Noi Plan of Action toward ASEAN Vision 2020**. Final Report REPSF Project 03/006b.
- Huong, L.T., “Many faces and one identity? ASEAN in the case of human rights regime.” **Asia-Pacific Journal of Social Sciences Special Issue No 1** (December 2010) : 56-70.
- ILO. 2007. **Labour and social trends in ASEAN 2007 : Integration, challenges and opportunities**. Bangkok Thailand : International Labour Office.
- Suharto, E. “Social protection systems in ASEAN : Social policy in a comparative analysis.” Paper presented at The 15 th Symposium of the International Consortium for Social Development, The Hong Kong Polytechnic University, Hong Kong 16-20 July 2007.