



## อาเซียนกับการขจัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ: อุปสรรคจากโควิด - ๑๙\*

ลัทธิกา เนตรทัศน์\*\*

### บทนำ

ด้วยเจตนารมณ์ของการสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ที่มุ่งเน้นถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ภายใต้แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) จึงกำหนดเป้าหมายของการเป็นประชาคมที่มีความครอบคลุมและมุ่งส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตในระดับสูง โดยขจัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำเพื่อสร้างการเข้าถึงโอกาสอย่างเท่าเทียมสำหรับทุกคนในสังคม รวมทั้งส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนของสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ แรงงานข้ามชาติ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มบุคคลชายขอบ ตลอดจนขจัดข้อกักรงภายในประชาคมอันเกี่ยวกับการให้สวัสดิการ การคุ้มครองทางสังคม หลักสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคทางเพศ<sup>๑</sup> ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เป้าหมายที่ ๑ ว่าด้วยการขจัดความยากจนทุกรูปแบบในทุกพื้นที่ด้วยการดำเนินมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมถึงกลุ่มยากจนและกลุ่มเปราะบางของประเทศ และเป้าหมายที่ ๑๐ ว่าด้วยการลดความเหลื่อมล้ำภายในประเทศและระหว่างประเทศด้วยการใช้กฎหมายและนโยบายเพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมและลดความไม่เสมอภาคของบุคคล และความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศ<sup>๒</sup> จึงนำมาซึ่งการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศอยู่ในฐานะของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประสบปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำสูง ดังจะเห็นได้จากดัชนีชี้วัดความยากจนในหลายมิติ ประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๙ (The 2019 Global Multidimensional Poverty Index)<sup>๓</sup> พบว่า เมียนมาและกัมพูชา

\* บทความฉบับนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓

\*\* บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> ASEAN Socio-Cultural Blueprint 2025. (2016). Jakarta: ASEAN secretariat. Retrieved May 8, 2020

<sup>๒</sup> United Nations. (2020, May 9). *About the Sustainable Development Goals*. Retrieved from Sustainable Development Goals: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>๓</sup> จัดทำโดยโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแก้ไขความยากจนแห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (Oxford Poverty and Human Development Initiative) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme) พิจารณาจากตัวชี้วัดที่มีความหลากหลายยิ่งกว่าด้านการเงินหรือรายได้ โดยครอบคลุมด้านการศึกษา สุขภาพ และความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐาน รวมทั้งแสดงแง่มุมความยากลำบากและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความยากลำบาก ทั้งนี้ ได้ทำการประเมินเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามากกว่า ๑๐๐ ประเทศทั่วโลก โดยมีประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้รับการประเมินทั้งสิ้น ๗ ประเทศ



เป็นประเทศที่มีอัตราความยากจนสูงที่สุดในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีประชากรที่มีความยากจนมากกว่าร้อยละ ๓๕ ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่ประเทศไทยและอินโดนีเซียมีอัตราอยู่ที่ร้อยละ ๐.๘ และ ๐.๗ ตามลำดับ<sup>๔</sup> นอกจากนี้ ในด้านเศรษฐกิจ ประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีความแตกต่างกันอย่างเด่นชัด ดังจะเห็นได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว (Gross Domestic Products Per Capita: GDP Per Capita) โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรสูงที่สุดในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีมูลค่าอยู่ที่ ๖๔,๕๖๗ ดอลลาร์สหรัฐ ตามด้วยประเทศบรูไนที่มีมูลค่า GDP Per Capita อยู่ที่ ๓๐,๖๔๕ ดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่เมียนมามีมูลค่า GDP Per Capita อยู่ที่ ๑,๒๔๙ ดอลลาร์สหรัฐ<sup>๕</sup> ซึ่งความเหลื่อมล้ำภายในประเทศสมาชิกและความแตกต่างกันของฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกเป็นความท้าทายสำคัญยิ่งต่ออาเซียนที่จะลดช่องว่างดังกล่าวเพื่อพัฒนาสู่การเป็นภูมิภาคที่มีความเจริญรุ่งเรือง โดยประชากรทุกคนมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ตั้งเจตนารมณ์

อย่างไรดี ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ประชาคมโลกประสบกับภาวะการระบาดใหญ่ของโรคโควิด - ๑๙ (COVID - 19) ทำให้มีผู้ติดเชื้อ ๓,๘๖๒,๖๗๖ ราย และเสียชีวิต ๒๖๕, ๙๖๑ รายทั่วโลก<sup>๖</sup> โดยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีผู้ติดเชื้อ ๕๔,๒๖๒ ราย และเสียชีวิต ๑,๘๐๔ ราย<sup>๗</sup> ภาวะดังกล่าวไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของทุกคนเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลโดยตรงต่อภาพรวมของเศรษฐกิจโลก และส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอถึงผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด - ๑๙ ในภูมิภาคในฐานะของอุปสรรคสำคัญสำหรับอาเซียนในแง่ของการขจัดความยากจนและสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาคตามเป้าหมายของประชาคม

## อาเซียนกับการขจัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ: อุปสรรคจากโควิด - ๑๙

ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาเรื้อรังสำหรับประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผลกระทบทางสังคมจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียที่เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๗ และวิกฤตการเงินโลกเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗ - ๒๐๐๘ ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเผชิญกับอัตราความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจาก

<sup>๔</sup> Oxford Poverty & Human Development Initiative; United Nations Development Programme. (2019). *Global Multidimensional Poverty Index 2019*. New York: United Nations Development Programme. Retrieved from [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mpi\\_2019\\_publication.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mpi_2019_publication.pdf)

<sup>๕</sup> The ASEAN Secretariat. (2019). *ASEAN Key Figures 2019*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.

<sup>๖</sup> ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ (World Health Organization. (2020, May 10). *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. Retrieved May 10, 2020, from World Health Organization: <https://covid19.who.int/>)

<sup>๗</sup> ข้อมูล ณ วันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ (ASEAN Biodiaspora Virtual Center. (2020, May 8). *Risk Assessment for International Dissemination of COVID-19 to the ASEAN Region*. Retrieved May 10, 2020, from ASEAN: [https://asean.org/storage/2020/02/COVID-19\\_Report-of-ASEAN-BioDiaspora-Regional-Virtual-Center\\_8May2020.pdf](https://asean.org/storage/2020/02/COVID-19_Report-of-ASEAN-BioDiaspora-Regional-Virtual-Center_8May2020.pdf))



ความถดถอยและการชะลอตัวของ การเติบโตทางเศรษฐกิจ<sup>๘๘</sup> วาระดังกล่าวกลายเป็นประเด็นที่อาเซียน เล็งเห็นถึงความสำคัญจึงนำมาซึ่งการยกระดับความร่วมมือเพื่อจัดการกับผลกระทบดังกล่าว และสร้างความเข้มแข็งให้กับภูมิภาคและประเทศสมาชิก ในด้านการขจัดความยากจนและการสร้าง ความเท่าเทียมในสังคม ประเทศสมาชิกได้จัดทำบันทึกความเข้าใจระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับความร่วมมืออาเซียน ด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน (Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Rural Development and Poverty Eradication) และจัดตั้งกลไกความร่วมมือเพื่อดำเนินงาน อย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น โดยเป็นกลไก ๒ ระดับ ได้แก่ การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านการพัฒนา ชนบทและขจัดความยากจน (ASEAN Ministers Meeting on Rural Development and Poverty Eradication: AMRDPE) และการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านการพัฒนาชนบท และขจัดความยากจน (ASEAN Senior Officials Meeting on Rural Development and Poverty Eradication: SOMRDPE) ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดแผนงานความร่วมมือในการดำเนินงานเพื่อขจัด ความยากจน รวมทั้งออกแถลงการณ์หรือปฏิญญาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน ตลอดจนประสานงาน ติดตามผล และดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงานของประชาคม นอกจากนี้ ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน (ASEAN Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication 2016-2020)<sup>๘๙</sup> เพื่อเป็นกรอบ การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจกรรมที่ขับเคลื่อนโดยชุมชนและสนับสนุนการมีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างประชาชนด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดช่องว่างของการพัฒนาในภูมิภาค เช่น โครงการเยาวชน อาสาสมัครประจำหมู่บ้าน โครงการการแลกเปลี่ยนผู้นำหมู่บ้านในชนบท การแบ่งปันแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ จากกรณีตัวอย่างของประเทศไทยในโครงการบ้านมั่นคงและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก<sup>๙๐</sup>

นอกจากนี้ ด้วยตระหนักถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนกลุ่มเปราะบาง และกลุ่มด้อยโอกาส โดยเฉพาะเด็ก ผู้หญิง ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงชุมชนท้องถิ่น ภายในภูมิภาค และเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการครองชีพของกลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงนำไปสู่การจัดประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสวัสดิการและการพัฒนา (ASEAN Ministerial Meeting on Social Welfare and Development: AMMSWD) และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสวัสดิการสังคม และการพัฒนา (Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development) ซึ่งเป็นกลไก เพื่อส่งเสริมสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง รวมถึงสร้างความมั่นคงทางสังคมให้กับ กลุ่มเปราะบางและกลุ่มด้อยโอกาสเพื่อให้แต่ละกลุ่มสามารถพึ่งพาตนเองและสามารถเป็นทรัพยากรสำคัญ ของประเทศและภูมิภาคต่อไป และได้จัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรี และสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion of the Rights of Women and Children:

<sup>๘๘</sup> Rasiyah, R., Cheong, K.-C., & Doner, R. (2004). Southeast Asia and the Asian and Global Financial Crises. *Journal of Contemporary Asia*, 44(4), 572-580.

<sup>๘๙</sup> ดูได้ที่ <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/10/06-ASEAN-Framework-Action-Plan-Rural-Development.pdf>

<sup>๙๐</sup> ASEAN Secretariat. (n.d.). *ASEAN Ministers Meeting on Rural Development and Poverty Eradication (AMRDPE)*. Retrieved May 11, 2020, from ASEAN: <https://asean.org/asean-socio-cultural/asean-ministers-meeting-on-rural-development-and-poverty-eradication-amrdpe/>



ACWC) ขึ้นเป็นกลไกพิเศษเพื่อคุ้มครองกลุ่มดังกล่าว โดยมีบทบาทในการให้คำปรึกษาด้านสิทธิสตรีและเด็ก ตลอดจนส่งเสริมการดำเนินการตามกลไกระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกลไกที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรีและเด็ก และได้มีการจัดทำแผนการดำเนินงานว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (The ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC) Work Plan 2016 – 2020)<sup>๑๑</sup> โดยมุ่งส่งเสริมโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวกับการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในด้านการเมืองและการกำหนดนโยบาย ต่อด้านการค้าสตรีและเด็ก ส่งเสริมสิทธิเด็กในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ส่งเสริมความเสมอภาคในการศึกษา และส่งเสริมสิทธิด้านเศรษฐกิจของสตรี

อย่างไรก็ดี แม้อาเซียนจะมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัดจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในภูมิภาคของปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ที่เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัวจากปี ค.ศ. ๒๐๐๘ (๑.๖ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ) และเพิ่มขึ้นเกือบ ๕ เท่าตัวจากปี ค.ศ. ๒๐๐๐ (๐.๖ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในขณะเดียวกัน มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในภูมิภาคต่อหัว (Gross Domestic Products Per Capita: GDP Per Capita) ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ มีมูลค่าอยู่ที่ ๔,๖๐๑.๓ ดอลลาร์สหรัฐ<sup>๑๒</sup> รวมถึงสัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า ๑.๒๕ ดอลลาร์สหรัฐลดลงจากอัตราส่วนหนึ่งในสองคนเป็นหนึ่งในแปดคน<sup>๑๓</sup> แต่ความยากจนและความเหลื่อมล้ำภายในและระหว่างประเทศสมาชิกยังคงเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มขยายตัวและท้าทายการจัดการของอาเซียนมากยิ่งขึ้น จากดัชนีชี้วัดความยากจนในหลากหลายมิติ ประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๙ พบว่า เมียนมาเป็นประเทศที่มีอัตราความยากจนสูงที่สุดในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีประชากรที่มีความยากจนร้อยละ ๓๘.๓ และมีประชากรกลุ่มเปราะบางที่มีความยากจนร้อยละ ๒๑.๙ ของประชากรทั้งหมดในประเทศ ในส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนของประเทศ (National poverty line) มีอัตราอยู่ที่ร้อยละ ๓๒.๑ ประเทศกัมพูชาและลาวเป็นประเทศที่มีอัตราความยากจนในหลายมิติร้อยละ ๓๗.๒ และ ๒๓.๑ ทั้งยังเป็นประเทศที่มีประชากรกลุ่มเปราะบางมากกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งหมดของประเทศอีกด้วย ในขณะที่ประเทศไทยและอินโดนีเซียมีอัตราความยากจนอยู่ที่ร้อยละ ๐.๘ และ ๐.๗ ตามลำดับ นอกจากนี้ ประชากรที่มีความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา<sup>๑๔</sup> ในอาเซียนยังประสบกับการขาดสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งประชากรในประเทศเมียนมา ฟิลิปปินส์ กัมพูชา อินโดนีเซีย และเวียดนามมีภาวะขาดแคลนมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าร้อยละ ๔๐<sup>๑๕</sup> ในส่วนของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ประเทศสมาชิกอาเซียนมีรายได้ทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัด โดยมีประเทศสมาชิกอาเซียน ๖ ประเทศอยู่ในฐานะของประเทศที่มีรายได้

<sup>๑๑</sup> ดูได้ที่ <https://asean.org/storage/2019/01/37.-December-2018-The-ASEAN-Commission-on-the-Promotion-and-Protection-of-the-Rights-of-Women-and-Children-ACWC-Work-Plan-2016-2020.pdf>

<sup>๑๒</sup> อ้างแล้ว เซึ่งรรถที่ ๕.

<sup>๑๓</sup> อ้างแล้ว เซึ่งรรถที่ ๑.

<sup>๑๔</sup> หมายถึง ประเทศกัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว เมียนมา ไทย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม ตามการประเมินความยากจนในหลายมิติของโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแก้ไขความยากจนแห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (Oxford Poverty and Human Development Initiative) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme)

<sup>๑๕</sup> อ้างแล้ว เซึ่งรรถที่ ๔.



ปานกลางระดับต่ำ (Lower – Middle Income) โดยมีรายได้ต่อหัวประชากร (GDP per capita) อยู่ระหว่าง ๑,๐๒๖ – ๓,๙๙๕ ดอลลาร์สหรัฐ<sup>๑๖</sup> ในขณะที่ประเทศมาเลเซียและไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง (Upper – Middle Income) และประเทศสิงคโปร์และบรูไนเป็นประเทศที่มีรายได้สูง โดยมีรายได้ประชากรต่อหัวมากกว่า ๑๒,๓๗๖ ดอลลาร์สหรัฐ<sup>๑๗</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ อาเซียนยังต้องเผชิญกับภาวะการระบาดใหญ่ของไวรัสโควิด - ๑๙ ซึ่งสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นตลาดสินค้า บริการ และการลงทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว<sup>๑๘</sup> โดยการคาดการณ์ของธนาคารโลกประเมินว่าเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศสมาชิกอาเซียนจะหดตัวลงในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ในสถานการณ์เลวร้ายที่สุด (lower-case) ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยอาจเป็นประเทศที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ติดลบ โดยประเทศไทยอาจติดลบสูงถึงร้อยละ ๕ ซึ่งสูงที่สุดในประเทศสมาชิกอาเซียน<sup>๑๙</sup> อย่างไรก็ตาม การระบาดของโควิด - ๑๙ ไม่เพียงแต่จะส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อภาวะความยากจนและความเหลื่อมล้ำในอาเซียน โดยผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการระบาดของโควิด - ๑๙ ทำให้แรงงานในระบบบางส่วนต้องหยุดงานหรือถูกเลิกจ้าง ดังจะเห็นได้จากกรณีที่แรงงานในประเทศฟิลิปปินส์ได้ออกมาเรียกร้องถึงมาตรการเยียวยาและความช่วยเหลือกรณีถูกให้หยุดงานและต้องสูญเสียรายได้<sup>๒๐</sup> ในขณะเดียวกัน แรงงานนอกระบบจำนวนมากที่ไม่มีความมั่นคงทางการเงินต้องสูญเสียรายได้ อันเนื่องมาจากการใช้มาตรการปิดเมือง (lockdown) แต่ยังคงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ทั้งตนเองและครอบครัว เช่น ผู้ที่ประกอบอาชีพขับรถโดยสารรับจ้างและผู้ขายสลากกินแบ่งในเวียดนามที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการของภาครัฐ ซึ่งทำให้ขาดรายได้และประสบปัญหาค่าครองชีพในช่วงการระบาดของโควิด - ๑๙<sup>๒๑</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ประชากรที่มีความยากจนอย่างรุนแรง (extreme poverty) ก็ยังคงตกอยู่ในสภาพแร้นแค้นโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือเยียวยาอย่างทั่วถึง ทั้งในแง่ของการเข้าถึงอาหารหรือสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตช่วงการระบาดของโควิด - ๑๙ รวมถึงสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย เช่น ประชากรกลุ่มเปราะบางในประเทศไทยที่พักอาศัยอยู่บริเวณสถานีรถไฟหัวลำโพง ซึ่งไม่เพียงแต่จะขาดแคลนอาหารและน้ำดื่มในการดำรงชีวิต แต่ยังคงขาดแคลนอุปกรณ์ในการป้องกันโรคและการเข้าถึง

<sup>๑๖</sup> ได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม

<sup>๑๗</sup> World Bank. (2020). *World Bank Country and Lending Groups*. Retrieved May 13, 2020, from World Bank: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

<sup>๑๘</sup> ASEAN Secretariat. (2020). *Economic Impact of COVID-19. ASEAN Policy Brief*, 1-17. Retrieved May 15, 2020, from [https://asean.org/storage/2020/04/ASEAN-Policy-Brief-April-2020\\_FINAL.pdf](https://asean.org/storage/2020/04/ASEAN-Policy-Brief-April-2020_FINAL.pdf)

<sup>๑๙</sup> World Bank. (2020). *East Asia and Pacific in the Time of COVID-19*. Washington: World Bank.

<sup>๒๐</sup> Santos , A. P. (2020, April 14). *Poverty punished as Philippines gets tough in virus pandemic*. Retrieved May 14, 2020, from Aljazeera: <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/poverty-punished-philippines-tough-virus-pandemic-200413063921536.html>

<sup>๒๑</sup> UCA News reporter. (2020, April 2). *Covid-19 lockdown shows no mercy to Vietnam's poor*. Retrieved May 18, 2020, from UCA NEWS: <https://www.ucanews.com/news/covid-19-lockdown-shows-no-mercy-to-vietnams-poor/87607>



ระบบรักษาพยาบาลอีกด้วย<sup>๒๒</sup> และเห็นได้จากกรณีการเสียชีวิตของประชากรในอินโดนีเซียอันเนื่องมาจากความเครียดและการขาดแคลนอาหาร<sup>๒๓</sup> สภาพการณ์ดังกล่าวตอกย้ำถึงภาวะความยากจนและความเหลื่อมล้ำภายในประเทศที่มีอยู่อย่างชัดเจนและอาจขยายตัวยิ่งขึ้นตามที่ธนาคารโลกได้คาดการณ์ไว้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกจะมีประชากรที่มีความยากจนเพิ่มขึ้น ๔.๕ ล้านคนจากวิกฤตการระบาดของโควิด - ๑๙ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่เพิ่มขึ้นสูงเป็นอันดับ ๓ ของโลก<sup>๒๔</sup> โดยเฉพาะอินโดนีเซียมีการคาดการณ์ว่าประชากรที่มีความยากจนจะเพิ่มขึ้นมากกว่า ๑ ล้านคนจากผลกระทบของการระบาดของโควิด - ๑๙<sup>๒๕</sup> ในกรณีของประเทศไทยจะไม่มีกรณีการลดลงของประชากรที่มีความยากจนและภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๒ จะมีจำนวนมากกว่าปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ในขณะที่ประเทศเวียดนามอาจเผชิญกับการขยายตัวของความยากจนเพียงระยะสั้นก่อนที่จะกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้ง<sup>๒๖</sup>

อย่างไรก็ดี แม้หลายประเทศในอาเซียนจะสามารถจัดการความเหลื่อมล้ำภายในประเทศได้ดีดังจะเห็นได้จากรายงานการลดความเหลื่อมล้ำประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๘ (The Commitment to Reducing Inequality Index 2018) ซึ่งพบว่า ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีพัฒนาการและความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างยิ่ง โดยมีการปรับค่าแรงขั้นต่ำ การเพิ่มงบประมาณด้านสาธารณสุข และจัดทำสวัสดิการแห่งรัฐให้กับประชาชน ในขณะที่ประเทศไทยและมาเลเซียเป็นประเทศที่มีการจัดการในเรื่องดังกล่าวได้ดีที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด และอยู่ในอันดับ ๖ และ ๗ ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก<sup>๒๗</sup> นอกจากนี้ จำนวนประชากรที่อยู่ในภาวะยากจนอย่างรุนแรงในภูมิภาค

<sup>๒๒</sup> สมิตานัน หงสสตาร์ และภานุมาศ สวงวนวงษ์. (๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓). *ไวรัสโคโรนา : "คนไร้บ้าน" จะทำอย่างไรเมื่อรัฐแนะนำให้ "อยู่บ้าน" เพื่อหนีโควิด-19*. สืบค้นเมื่อ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓ จาก บีบีซี ไทย: <https://www.bbc.com/thai/thailand-52044469>

<sup>๒๓</sup> Nurbaiti, A. (2020, April 18). *Hunger hits as many Indonesians struggle during COVID-19 pandemic*. Retrieved May 18, 2020, from Nation Thailand: [https://www.nationthailand.com/news/30386529?utm\\_source=bottom\\_relate&utm\\_medium=internal\\_referral](https://www.nationthailand.com/news/30386529?utm_source=bottom_relate&utm_medium=internal_referral)

<sup>๒๔</sup> World Bank. (2020). *Poverty: Overview*. Retrieved May 14, 2020, from World Bank: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#1>

<sup>๒๕</sup> ตามการคาดการณ์ ภูมิภาคที่จะมีคนจนเพิ่มมากที่สุดคือ แอฟริกา โดยเพิ่มขึ้น ๒๒.๖ ล้านคน (Mahler, D. G., Lakner, C., Aguilar, A. R., & Wu, H. (2020, April 20). *The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit*. Retrieved May 15, 2020, from Blogs World Bank: <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>)

<sup>๒๖</sup> Pennington, J. (2020, April 7). *Will COVID-19 erase ASEAN's progress on poverty in recent years?* Retrieved May 15, 2020, from ASEAN Today: <https://www.aseantoday.com/2020/04/will-covid-19-erase-aseans-progress-on-poverty-in-recent-years/>

<sup>๒๗</sup> Oxfam International, & Development Finance Institutions. (2018). *The Commitment to Reducing Inequality Index 2018*. Nairobi: Oxfam International. Retrieved May 14, 2020, from <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620553/rr-commitment-reducing-inequality-index-2018-091018-en.pdf>



ได้ลดลงจาก ๑๓๘ ล้านคน ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เหลือเพียง ๔๔ ล้านคนในปี ค.ศ. ๒๐๑๕<sup>๒๘</sup> ซึ่งเป็นผลจากความพยายามของประเทศสมาชิกในการจัดการปัญหาด้วยนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการขจัดความยากจนและสร้างความเท่าเทียมในสังคม<sup>๒๙</sup> รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กลไกของประชาคมสังคมและวัฒนธรรม อาทิ การแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ แนวนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการปัญหาของแต่ละประเทศเพื่อประสานการทำงานและบูรณาการองค์ความรู้ผ่านการประชุมระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน และส่งเสริมการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน ค.ศ. ๒๐๑๖ – ๒๐๒๐ (ASEAN Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication 2016-2020) รวมถึงแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ตลอดจนส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมของกลุ่มเปราะบางและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในภูมิภาค โดยเฉพาะสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ แรงงานโยกย้ายถิ่นฐานผ่านการประชุมรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสวัสดิการและการพัฒนา อย่างไรก็ตาม วิกฤตการระบาดของโควิด - ๑๙ ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้พัฒนาการของอาเซียนในด้านดังกล่าวต้องชะงักหรือหยุดชะงักลง อีกทั้งยังมีผลให้ปัญหาความยากจนขยายตัวยิ่งขึ้น ทั้งในแง่จำนวนคนและภาวะขาดแคลน<sup>๓๐</sup> ซึ่งเป็นความท้าทายสำคัญและยากยิ่งที่อาเซียนต้องเผชิญ ทั้งนี้ การยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นเพื่อร่วมกันขจัดความยากจนและสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจสังคมอย่างครอบคลุมในทุกระดับ ตลอดจนการพัฒนาโลกและบูรณาการความร่วมมือแบบข้ามสาขาเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดการกับปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีรากเหง้าที่ทับซ้อนกันในหลายมิติอย่างปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

## บทสรุป

วิกฤตการระบาดของไวรัสโควิด - ๑๙ ปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่ออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ แต่ในขณะเดียวกันได้ส่งผลอย่างต่อเนื่องเชื่อมโยงไปถึงปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำภายในประเทศ แม้ช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศสมาชิกอาเซียนจะสามารถลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำลงได้ และมีผลให้ภาพรวมความยากจนและความเหลื่อมล้ำในภูมิภาคมีแนวโน้มที่ดีขึ้นด้วยการใช้นโยบายในระดับชาติและกลไกภายใต้สถาบันของอาเซียน อันสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามและพัฒนาการในการจัดการปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ภูมิภาคอาเซียนต้องเผชิญกับอุปสรรคจากการระบาดของไวรัสโควิด - ๑๙ ทำให้ประชากรที่มีความยากจนเพิ่มจำนวนและมีภาวะขาดแคลนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นความท้าทายต่ออาเซียนและประเทศสมาชิกที่จะต้องแสวงหากลไกในการสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้กับกลุ่มบุคคลดังกล่าว รวมถึงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งด้านทรัพยากรมนุษย์ในทุกระดับเพื่อพัฒนาให้ภูมิภาคมีการเติบโตและรุ่งเรือง

<sup>๒๘</sup> มองปัญหาของความเหลื่อมล้ำในอาเซียน ในสายตาชาวโลกเป็นอย่างไร. (๒ ธันวาคม ๒๕๖๒). สืบค้นเมื่อ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓ จาก ASEAN Community: <http://stakeholderalliance.org/มองปัญหาของความเหลื่อมล้ำ/>

<sup>๒๙</sup> อาทิ นโยบายปฏิรูปการศึกษาของเวียดนาม นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศสิงคโปร์ นโยบายให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย (Pantawid Familyang Pilipino Program) ของประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น

<sup>๓๐</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๒.



**LAW for ASEAN**  
by the Office of the Council of State of Thailand



อย่างครอบคลุมและยั่งยืน เพราะการจัดความยากจนและการลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศสมาชิกมีความสำคัญในฐานะเป้าหมายของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน อีกทั้งยังเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SGD) ของประชาคมโลกอีกด้วย