



**พ.ศ. 2522**

**แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท**





ประกาศสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เรื่อง ผลการคัดเลือกบทความวิชาการดีเด่นประจำปี 2522

ตามที่สถาบันได้มีหนังสือเวียนเชิญชวนให้ข้าราชการของสถาบันส่งบทความวิชาการเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นบทความวิชาการดีเด่นประจำปี 2522 นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการดำเนินงานได้พิจารณาบทความวิชาการที่เสนอเพื่อการคัดเลือก จำนวน 15 บทความเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปรากฏว่ามีบทความวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นบทความวิชาการดีเด่นประจำปี 2522 เพียงบทความเดียว คือบทความในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เรื่อง “แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท” ของ ศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2523

ศาสตราจารย์ (ลงชื่อ) ไพจิตร เอื้อทวิกุล  
(ไพจิตร เอื้อทวิกุล)  
อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



## แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท

ศาสตราจารย์ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ<sup>1</sup>

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นที่ผู้เขียนได้เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วประเทศ ประจำปี 2522 ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีขึ้นระหว่างเดือนกันยายน 2522 แต่ได้ปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จากข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาและวิทยากรในโครงการเดียวกัน ซึ่งแต่ละท่านต่างก็มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในท้องที่ลักษณะต่างๆ กันมาแล้วเป็นเวลานาน

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาที่ผู้เขียนได้นำเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาครั้งนั้นได้ให้ชื่อว่า “แนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจน” หรือการพัฒนาที่มีคนยากจนเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนา แนวความคิดนี้แรกที่เดี๋ยวเป็นผลสะท้อนมาจากการทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ท้องถิ่นห่างไกลกับการบริหารงานของรัฐ”<sup>2</sup> ซึ่งผู้เขียนและคณะได้ทำการศึกษาที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนอย่างละเอียด การศึกษาครั้งนั้นได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหลายประการเกี่ยวกับแนวความคิดในการพัฒนาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างคนในเมือง ซึ่งมีโอกาสและศักยภาพในการแสวงหาความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ตนเองอยู่หลายประการ กับชาวชนบทซึ่งโดยวิถีชีวิตในบริเวณที่เกิดมานั้นเต็มไปด้วยความฝืดเคืองในการหาเลี้ยงชีพอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อพื้นฐานและต้นทุนในการดำเนินชีวิตของบุคคลแต่ละคนแตกต่างกันแล้ว การที่รัฐจะหวังให้ประชาชนแต่ละคนต่างช่วยตัวเองด้วยการใช้สิ่งที่มีอยู่นั้นให้เป็นประโยชน์ เพื่อให้เกิดผลถึงขนาดที่จะช่วยยกฐานะของคนทั้งสองฝ่าย ให้เขยิบเข้ามาใกล้กันนั้นย่อมเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง ยิ่งการพัฒนาแบบเดิมดำเนินการไปนานเท่าใด คนในเมืองกับคนในชนบทก็จะมีฐานะแตกต่างกันมากขึ้นเท่านั้น และการพัฒนาแบบเดิมนั้นจะเป็นการส่งเสริมให้คนในชนบทต้องอพยพเข้ามาแออัดอยู่ในเมือง ที่รัฐบาลได้ใช้เงินพัฒนาให้มากกว่าและที่เปิดโอกาสให้เขาสามารถหางานทำหรือประกอบอาชีพได้ดีกว่า จนทำให้ขนาดความยุ่งยากและความรุนแรงของปัญหาต่างๆ ในเมืองใหญ่ต้องเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น นับว่าเป็นการสร้างสมและพอกพูนปัญหาให้มีขึ้นมากกระทบกระเทือนสภาพความเป็นอยู่ของสังคมทั้งในชนบทและในเมือง เป็นผลเสียหายต่อความเจริญและความก้าวหน้าของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

การเสนอแนวความคิดใหม่บทความนี้จะประกอบด้วยการอธิบายถึงสาเหตุของความยากจนในชนบท หลักการ กลวิธี และวิธีการที่จะทำให้แนวความคิดใหม่ในการขจัดความยากจนนี้สามารถดำเนินการไปได้ตามลำดับ

### ก. สาเหตุของความยากจน

ในการที่จะกำหนดแนวความคิดในการพัฒนาที่ถูกต้องนั้น ประการแรกจำเป็นที่จะต้องพิจารณาวิเคราะห์ว่าอะไรบ้างคือตัวปัญหาสำคัญๆ? สภาพและลักษณะของปัญหานั้นเป็นอย่างไร? สำหรับในกรณีความยากจนนี้ เท่าที่ได้พบเห็นจากการศึกษาและที่ได้รับการยืนยันว่ามีอยู่อย่างกว้างขวางในประเทศของเรา พอจะสรุปได้ว่า สาเหตุที่ทำให้คนในชนบทไทยส่วนใหญ่มีความยากจน มีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** คนชนบทจำต้องจนเพราะท้องที่ที่เขาเกิดมานั้นแห้งแล้ง โภคทรัพย์ฝืดเคือง ห่างไกลความเจริญ โอกาสในการประกอบอาชีพที่นอกเหนือจากการเกษตรมีน้อยมาก โอกาสในการที่จะสร้างตัวเองจากพื้นฐานที่มีอยู่เหล่านั้นแทบจะไม่มีหรือมีก็น้อยมาก ไม่สามารถเทียบเคียงกับคนในเมืองได้

<sup>1</sup> คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>2</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ กับคณะ, *ท้องถิ่นห่างไกลกับการบริหารงานของรัฐ : กรณีแม่ฮ่องสอน* (กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522) โรเนียว.



**ประการที่สอง** ชาวชนบทต้องถูกซ้ำเติมด้วยจำนวนคนเกิดใหม่ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หรือที่อพยพเข้าไปหาที่ดินเพื่อประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เมื่อจำนวนคนที่ต้องใช้ที่ดินมีมากขึ้น แต่ที่ดินมีจำนวนเท่าเดิม ความเดือดร้อนซึ่งเกิดจากความไม่เพียงพอของรายได้หรือผลผลิตจากการประกอบอาชีพก็เกิดขึ้น แรงงานที่จะนำมาใช้ก็มีเกินความต้องการ ในขณะที่แต่ละครอบครัวจะต้องรับภาระเลี้ยงดูคนที่ทวีจำนวนมากขึ้น รายจ่ายก็ทวีจำนวนมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ฐานะความเป็นอยู่ก็จำต้องเลวลง

**ประการที่สาม** ชาวชนบทผลิตสินค้าได้ไม่แน่นอน เพราะต้องอาศัยธรรมชาติเป็นตัวกำหนด ปีไหนฟ้าฝนมาตามจังหวะฤดูกาล และไม่ต้องถูกรบกวนไปด้วยภัยธรรมชาติอย่างอื่น เช่น ด้วงแมลงหรือน้ำท่วม ปีนั้นชาวชนบทก็จะได้ผลิตผลค่อนข้างเต็มที่ แต่ในด้านข้อเท็จจริงแล้วธรรมชาติมักจะให้โทษมากกว่าคุณ เพราะไม่เคยอำนวยความสะดวกให้อย่างที่กล่าวนั้นได้ทุกปี ยิ่งกว่านั้นบางครั้งหลายๆ ปีจึงจะอำนวยความสะดวกให้สักที เมื่อฝนฟ้าไม่มาตามกำหนด การผลิตก็ไม่ได้ผล ชาวชนบทก็ต้องมีความทุกข์ทรมานเพราะต้องสูญเสียสิ่งที่ลงทุนไป (ซึ่งไม่ค่อยมีอยู่แล้ว) และยังขาดอาหารและสิ่งใช้สอยที่จำเป็นในการดำรงชีวิต จึงทำให้ชาวชนบทต้องหันไปหาเจ้าหนี้เงินกู้หรือพ่อค้าที่จะให้ซื้อสินค้าเชื่อมาก่อน

**ประการที่สี่** ชาวชนบทขาดเงินทุนที่จำเป็นสำหรับการผลิตให้ได้ผลสูงที่สุดตามหลักวิทยาศาสตร์ เพราะเขาเป็นคนจน รายได้ติดตามรายจ่ายประจำวันไม่ค่อยทันอยู่แล้ว เมื่อไม่มีเงินทุน เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพก็ไม่สมบูรณ์ วัสดุการเกษตรที่ใช้ก็ไม่มี หรือไม่สามารนำมาใช้ให้ถูกต้องครบถ้วนได้ ทำให้ผลผลิตที่สมควรจะได้สูงกว่านั้นเป็นไปได้ไม่ได้

**ประการที่ห้า** ชาวชนบทผลิตสินค้าแล้วไม่สามารถที่จะได้รับผลตอบแทนคุ้มค่า บางครั้งราคาของสิ่งที่ตนผลิตได้ถูกผู้อื่นกำหนดราคาให้ต่ำเกินไป ถูกเอารัดเอาเปรียบด้วยวิธีการต่างๆ นอกจากนี้หนทางที่ติดต่อกันระหว่างท้องที่ที่เกษตรกรทำการผลิตกับท้องที่ที่จะมีการซื้อขายห่างกัน จึงไม่สะดวกและเป็นการเพิ่มโทษให้ทั้งฝ่ายผลิตและฝ่ายผู้ซื้อ ฝ่ายผู้ซื้อซึ่งมีกำลังต่อรองดีกว่าสามารถที่ผลกำไรจะความไม่สะดวกนี้ให้เป็นค่าใช้จ่ายของเกษตรกรไปอีก

**ประการที่หก** โครงการของรัฐเข้าไม่ถึงชาวชนบท โครงการที่เข้าถึงชนบทก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหารากฐานของชาวชนบทได้ หรือเป็นโครงการที่ไม่ได้ช่วยชาวชนบทให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้อย่างแท้จริง โครงการหลายโครงการของรัฐบาลกลับกลายเป็นการซ้ำเติมให้ชาวชนบทต้องลำบากขึ้นไปอีกโดยเจ้าของโครงการนั้นอาจนึกไม่ถึง ทั้งนี้มีสาเหตุหลายประการที่ราชการได้ดำเนินการไปเช่นนั้น คือ

(1) เพื่อความสะดวกแก่การทำงานของข้าราชการเอง โครงการที่รัฐบาลจัดขึ้นมักจะตกอยู่ในเมืองหรือในท้องถิ่นที่เข้าออกได้สะดวก ไม่อยู่ห่างไกลจากสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการและท้องที่ไม่ยากจนเกินขั้น เพราะราชการมีทรัพยากรจำกัด ไม่สามารถที่จะจัดทำให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึงกันและอย่างเท่าเทียมกัน ราชการมักขาดอุปกรณ์ในการเดินทางไปให้ถึงถิ่นทุรกันดาร ขาดเบียดเบียนในการเดินทางไปปฏิบัติงานซึ่งมักจะต้องเสียส่วยแพงกว่าในกรณีทำงานในเมืองหรือในท้องถิ่นใกล้ ข้าราชการขาดความอดทนที่จะต้องทำงานกับท้องถิ่นและบุคคลซึ่งด้อยในศักยภาพของการพัฒนาที่จะต้องเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการทำงาน และอาจถูกติเตียนจากผู้บังคับบัญชาว่าขาดไหวพริบและความสามารถ ที่ไปเลือกเอาท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น

(2) มีโครงการพัฒนาของรัฐจำนวนไม่น้อย ซึ่งหน่วยงานในกรุงเทพฯ เป็นผู้ริเริ่มและกำหนด ไม่สามารถจะช่วยชาวชนบทที่ยากจนให้พ้นจากภาวะความยากจนได้ เพราะการพิจารณากำหนดโครงการของหน่วยงานส่วนกลางจะยึดตัวเองเป็นศูนย์กลาง ซึ่งงานทุกชิ้นที่ส่วนกลางส่งไปให้ภูมิภาคจัดทำโครงการจะต้องมาสนองจุดมุ่งหมายของตนเองให้สมบูรณ์ หรืออีกนัยหนึ่งไม่มีหน่วยงานส่วนกลางที่เห็นที่จะมองเห็นความเป็นอยู่ของประชาชนชาวชนบทแต่ละคนได้อย่างสมบูรณ์ ส่วนใหญ่มักจะมองเฉพาะงานด้านที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น ขาดการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในการขจัดความยากจนอย่างเป็นขั้นตอน โครงการที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานหรือปัญหาหลักของประชาชนที่ยากจนมักไม่ค่อยมีหรือมีก็น้อยเกินไปหรือมาทีหลัง เช่น ถ้าไม่มีการแก้ที่อาชีพก็ไม่สามารถให้ชาวบ้านชนบทมีรายได้ใช้จ่ายซื้อของที่จำเป็นและยกฐานะความเป็นอยู่ของตนได้ หรือถ้าไม่แก้ปัญหาเรื่องการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกมีความแน่นอนแล้ว การที่จะมีโครงการพัฒนาอย่างอื่นหรือจะส่งเสริมการผลิตให้ออกงามก็จะเป็นไปไม่ได้ โครงการสอนหนังสือแก่เด็กชาวชนบทอาจกลายเป็นโครงการเลื่อนลอยได้ หากเด็กที่เล่าเรียนจบชั้นแล้วไม่มีหนังสืออ่าน ไม่มีงานทำ หรือไม่สามารใช้ความรู้ที่เรียนนั้นช่วยฐานะของครอบครัวของตนให้ดีขึ้นได้



(3) โครงการพัฒนาของรัฐจำนวนไม่น้อยซึ่งรัฐจัดทำขึ้น และคิดว่าจะช่วยพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น กลับกลายเป็นการสร้างควมวุ่นวายใจให้แก่ชาวชนบท เพราะแทนที่โครงการเหล่านั้นจะเป็นการพัฒนาให้ชาวชนบทมีรายได้สูงขึ้น เพื่อนำรายได้นั้นมาจับจ่ายใช้สอยในสินค้าประจำวัน ซึ่งทุกวันนี้ต้องใช้เงินทั้งนั้น กลับกลายเป็นการสร้างรายจ่ายให้แก่ประชาชนซึ่งเบียดเบียนอยู่แล้ว เพราะสร้างให้เขาเกิดความต้องการสินค้าหรือบริการใหม่ๆ ให้เขาต้องเสียค่ารถเดินทางเข้าเมืองหรือเสียค่าใช้จ่ายในการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนที่ดี หรือส่งสมาชิกในครอบครัวเข้ามารักษาตัวในสถานพยาบาลแผนใหม่ ซึ่งย่อมต้องเสียค่าบริการมากขึ้นทั้งสิ้น

(4) โครงการพัฒนาของรัฐหลายๆ โครงการทำอย่างเสียมิได้ กล่าวคือ มีงบประมาณที่สนับสนุนการจัดทำให้แบบกะปริดกะปรอย ส่วนใหญ่ก็ตกเป็นค่าใช้จ่ายในการทำงานของข้าราชการ ส่วนที่เหลือจึงตกเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ทำให้ดูเหมือนว่าเพียงแต่ให้ราชการมีการจัดทำงานเช่นนี้ขึ้นในหมู่บ้านนั้นๆ เท่านั้น ซึ่งไม่ให้ประโยชน์อย่างเพียงพอที่จะผลักดันให้ประชาชนพ้นจากภาวะอันขึ้นขมได้นานหรือให้ทั่วถึงมากนัก โครงการบางอย่างกว่าจะถึงหมู่บ้านยากจนก็อยู่ในอันดับท้ายสุด<sup>3</sup> ทั้งที่หมู่บ้านเหล่านั้นมีความเดือดร้อนเป็นที่สุดและมีฐานะความเป็นอยู่ต่ำสุด และก็ไม่ได้หมายความว่าคนที่ยากจนจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษเสมอไป ข้าราชการผู้ปฏิบัติพยายามที่จะจ่ายเงินงบประมาณหรือกระทำการตามสั่งให้เสร็จสิ้นแล้วก็จากไป บางที่ข้าราชการเหล่านั้นก็ทราบดีว่าสิ่งที่ได้กระทำไปไม่ได้ยังประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ชาวบ้านไม่ หรือแม้จะทราบว่าจะทำให้ได้ประโยชน์อย่างจริงจังควรจะทำอย่างไรบ้าง? แต่เขาก็ไม่สามารถเรียกร้องให้หน่วยเหนือขึ้นไปจัดทำโครงการหรือจัดสรรงบประมาณเพื่อมาดำเนินการให้ถูกต้องตามเป้าหมายหรือพอเพียงได้

(5) การจัดทำโครงการพัฒนาของรัฐเกือบทั้งหมดยึดถือหลักความคุ้มประโยชน์ของเงินที่รัฐลงทุนไป ซึ่งบางครั้งก็นำไปปฏิบัติเข้าจริงๆ กลับกลายเป็นการมองเอาประโยชน์ให้แก่สังคมส่วนรวมหรือประชาชนในเมืองส่วนใหญ่ก่อน ส่วนคนที่ยากจนนั้นจำเป็นต้องเสียสละให้แก่รัฐ เพราะคนยากจนไม่สามารถที่จะตอบแทนประโยชน์ให้แก่รัฐได้เหมือนกับคนที่ร่ำรวยที่อยู่ในเมืองหลวงหรือในเมืองใหญ่ การสร้างถนนชั้นดีลงทุนมาก จะกระทำในท้องที่ที่มีการสัญจรไปมาจำนวนมาก การสร้างเขื่อนใหญ่จะสร้างเพื่อช่วยให้คนที่อยู่ในบริเวณใกล้แหล่งน้ำหรือที่ลุ่มใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิตส่วนรวมให้แก่ประเทศชาติก่อน ส่วนคนที่ยากจนนั้นรัฐปล่อยให้เขาจำเป็นต้องกระเสือกกระสนช่วยตัวเองต่อไป เพราะรัฐเห็นว่าไม่คุ้มที่จะไปลงทุนให้เปล่าๆ จึงดูเหมือนว่าคนยากจนเหล่านั้นอยากเกิดมาจนเองต่างหาก เป็นเรื่องที่ไม่ช่วยไม่ได้

(6) การที่รัฐทุ่มเทให้กับแหล่งที่เจริญแล้ว อาจจะเพราะทนต่อแรงกดดันเสียงร้องทุกข์ถึงความยากลำบาก หรือปัญหาที่ใกล้ตัวของผู้ทำการตัดสินใจใช้จ่ายเงิน และที่เห็นได้ง่ายในชีวิตประจำวันของเขาเท่านั้น หรือเป็นเพราะว่าหลักวิชาที่เล่าเรียนมาจากที่ต่างๆ เน้นให้ผู้จัดโครงการเห็นว่า ต้องทำเช่นนั้นก่อน หรือตนเองอยากทำเพราะงานนั้นแสดงถึงความรอบรู้ในวิชาการของตน หรือเพราะเหตุที่ว่าเงินทุนส่วนใหญ่นั้นจะต้องย้อนกลับมาสู่ตนหรือพรรคพวกของตน ดังนั้น ปริมาณเงินลงทุนที่กระทำในท้องที่ที่เจริญแล้วจึงมีมากกว่าท้องที่ที่ยังไม่เจริญ ซึ่งมีคนยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอย่างเทียบกันไม่ได้

(7) โครงการพัฒนาที่หน่วยงานรัฐบาลกำหนดขึ้นมาจำนวนไม่น้อยเป็นโครงการที่ให้ประโยชน์แต่เฉพาะในด้านหน่วยงาน คือสามารถแสดงให้เห็นเป็นผลงานของตน ที่สามารถทำการประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของตน เพื่อให้ความดีความชอบแก่ตนหรือหน่วยงานของตนเฉพาะครั้งคราวเป็นระยะสั้นๆ แต่ประโยชน์ที่เกิดแก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทนั้นมิใช่เป็น “ของจริง” หรือ “ของถาวร” เช่น การฝึกอบรมต่างๆ ซึ่งมักจะละลายจางหายไปหลังจากชาวชนบทจบหลักสูตรนั้นไปไม่กี่วัน เพราะเขาไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพหรืองานทำได้ เขาต้องถูกปล่อยให้ประสบชะตากรรมในอนาคตอยู่คนเดียว เพราะผู้ทำการอบรมให้ก็หมดหน้าที่ไปแล้ว บางครั้งการจัดโครงการฝึกอบรมของรัฐยังเรียกร้องให้ประชาชนซึ่งมีเงินแทบจะไม่พอกินอยู่แล้วต้องออกเงินสมทบกับทางราชการเสียอีก เพราะราชการมองแต่ว่าจะอบรมให้ประโยชน์แก่เขา เขาจึงต้องเสียสละบ้าง ในขณะที่ชาวบ้านที่ต้องถูกเข้ามาอบรมรู้สึกว่าการนั้นๆ ทำให้เสียเวลาไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เขาอย่างแท้จริง แต่ก็จำเป็นต้องร่วมมือกับทางราชการ บางครั้งก็ถูกจับเข้าอบรมแล้วอบรมอีกจนแทบไม่เป็นอันทำมาหากินเลี้ยงครอบครัว

<sup>3</sup> เช่น สำนักงานผดุงครรภ์ ซึ่งในปัจจุบันราชการสามารถจัดตั้งได้ 1,714 แห่ง ในจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศที่มีอยู่มากกว่า 50,000 หมู่บ้าน



ดังนั้น จึงอาจเรียกได้ว่า โครงการเหล่านี้เป็นโครงการซ้ำเติมประชาชนที่ยากจนอยู่แล้วให้จมลงไปอีก บางครั้งประชาชนชาวชนบทต้องการจะได้สะพานสักแห่ง หรือฝายสักแห่ง หรือบ่อน้ำจืดหรือไฟฟ้าใช้ ทางราชการยังตั้งเงื่อนไขไว้เอาเงินเอาเลือดกับปู่ย่าว่า ประชาชนในหมู่บ้านนั้นต้องหาเงินสมทบกับทางราชการอีกเท่านั้นเท่านั้น ในขณะที่คนกรุงเทพฯ หรือในเมืองอาจจะได้สิ่งเหล่านั้นมาโดยตนเองไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายสมทบด้วยเลย หรือบางครั้งไม่เคยมีการเรียกร้องให้รัฐช่วยจัดให้ แต่รัฐก็จัดทำให้ด้วยดี

ด้วยสาเหตุสำคัญดังได้กล่าวเหล่านี้ ทำให้ประชาชนชาวชนบทส่วนที่ยากจนที่สุดต้องถูกทอดทิ้งตลอดมา ในขณะที่ประเทศก็ตั้งหน้าตั้งตาพัฒนาไปเรื่อยๆ และชาวเมืองใหญ่ๆ ก็รู้สึกว่าการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในยุคปัจจุบันดีกว่าในสมัยก่อนเป็นอันมาก การพัฒนาประเทศแบบที่แล้งมาจึงเสมือนการหยดน้ำลงบนพื้นจะเปียกเฉพาะจุดตรงกลางนั้นก่อน แล้วค่อยๆ ซึมออกไปทางด้านข้างๆ ไกลออกไปเรื่อยๆ แต่ก็ไปไม่ได้ไกล ส่วนที่อยู่ไกลออกไปจึงมักจะไม่มีน้ำไหลไปถึง ชาวชนบทส่วนที่ยากจนคงต้องทนทุกข์ทรมานช่วยตัวเองไปก่อน และคงจะเป็นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ นอกจากนี้จะมีผู้ให้ความสนใจอย่างตรงจุดตรงเป้าหมาย หรือนอกจากประเทศจะได้พบทวนแนวความคิดและกลยุทธ์ในการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงดังกล่าวนี้เสียใหม่เท่านั้น

## ข. หลักการของแนวความคิดใหม่

เนื่องจากความไม่พอเพียงของแนวความคิดในการพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบันที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเสนอแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจนขึ้นมาอีก “แนว” หรือ “มิติ” หนึ่ง แนวความคิดในการพัฒนาประเทศแบบขจัดความยากจนนี้อาศัยหลักการสำคัญอยู่หลายประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** รัฐบาลจะต้องมี บทบาทมากขึ้นในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ในด้านสังคม ปรัชญาในการปกครองจะต้องขยายออกไปในการให้สวัสดิการ บริการ และผลประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้ยากจนหรืออยู่ในภาวะที่ไม่สามารถช่วยตนเองให้พ้นจากวงจรของความยากจนได้ โดยถือว่าผู้ยากจนนั้นมีพื้นฐานไม่ดี ไม่เท่าเทียมกับคนฐานะดี ต้องใช้เวลาในการพัฒนาเพื่อดึงคนยากจนเหล่านี้ ให้พ้นจากระดับภาวะต่ำกว่ามาตรฐานเป็นพิเศษ รัฐจะใช้ปรัชญาการปกครองเดิมในการที่จะช่วยประชาชนทุกคนแบบเดียวกันโดยตลอดไม่ได้ รัฐจะต้องดูพื้นฐานของผู้รับด้วย รัฐควรจะให้คนจนได้รับมากกว่า แทนที่จะให้คนมีได้มากกว่า ดังเช่นแบบแผนของการปฏิบัติที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ เป็นต้นว่าให้สวัสดิการ บริการ หรือสิทธิพิเศษนี้เป็นการชั่วคราวเฉพาะเมื่อบุคคลนั้นยังอยู่ในขอบข่ายของคนที่ยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเองให้ดำรงชีพได้อย่างพอเพียง

ในด้านเศรษฐกิจ รัฐจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับตลาดมากขึ้นแม้เศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยมโดยบริสุทธิ์จะถือมาแต่ก่อนว่าไม่ใช่หน้าที่ที่รัฐสมควรจะเข้าไปแทรกแซงก็ตาม รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนความคิดเสียใหม่ เหตุที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงก็เพราะรัฐต้องการสร้างความเท่าเทียมกันในด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในชาติ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ชาวชนบทซึ่งเป็นเกษตรกรที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบสังคมส่วนรวมสามารถ “เกิดได้” หรือ “ลืมตาอ้าปากได้” นั่นคือการประกันหรือเพิ่มโอกาสให้ผู้ยากไร้เหล่านั้นมีรายได้ที่แน่นอนและเพิ่มขึ้น แนวนโยบายสำคัญในด้านนี้ก็คือ รัฐจะต้องมีบทบาทจากการมองอ้อมในด้านตลาด เป็น “การรุก” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เปลี่ยนจากสูตร “การผลิตไปหาการตลาด” ไปสู่ “การตลาดไปหาการผลิต”<sup>4</sup> คือรัฐจะต้องชวนชวยหรือเพิ่มความพยายามหรือจัดกระทำหน้าที่ในการหาตลาดให้แก่ผลิตผลการเกษตร ให้แก่เกษตรกรของชาติอย่างทั่วถึงมากกว่านี้ ซึ่งทั้งนี้อาจหมายถึงการแสวงหาตลาดหรือการพยากรณ์ล่วงหน้าและแนวโน้มของตลาดก่อนการผลิต หรือการจัดหาวิถีและมาตรการใหม่ๆ หรือตัดแปลงของเก่าให้มีประสิทธิภาพ เช่น มูลภัณฑ์กันชนหรือการประกันการผลิต หรือการประกันราคาสินค้าที่ผลิตว่าจะขายได้ในระยะเวลาและราคากำหนดที่แน่นอนและคุ้มค่ากับการลงทุนของเขา เป็นต้น

<sup>4</sup> ปัจจุบันการดำเนินการธุรกิจนั้น มีการแข่งขันสูง นโยบายในการหาตลาดจึงต้องเอาจริงเอาจังและรุกไปหาคนซื้อ แทนที่จะคอยคนซื้อมาติดต่อซื้อที่ละคนสองคน

**ประการที่สอง** เป้าหมายของแนวความคิดในการพัฒนานี้จะไม่ได้อยู่ที่ตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วเหมือนแต่ก่อน แต่จะอยู่ที่ “ตัวคนจน” เป็นหลัก<sup>5</sup> ไม่ว่ารัฐหรือข้าราชการหน่วยใดจะคิดทำอะไรขึ้นมา เป็นงานเป็นโครงการ จำเป็นที่เขาเหล่านั้นจะต้องนึกถึงก่อนอื่นว่าใครคือคนยากจน? โครงการที่ตนจะสร้างขึ้นมานั้นจะช่วยคนยากจนเหล่านั้นให้มีสภาพดีขึ้นได้อย่างไร? ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นก็จะต้องยึดถือเอาการพัฒนาคนยากจนเป็นหลัก มิใช่ว่าจะถือเอาผลผลิตที่จะเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากในสังคมเป็นหลัก หรือเอาความง่ายในการทำงานของตนเป็นหลัก

**ประการที่สาม** แนวความคิดในการพัฒนานี้จะต้องอาศัยการพัฒนาที่ยึดถือพื้นที่เป็นหลัก แทนที่จะยึดเอากระทรวง ทบวง กรม ในกรุงเทพฯ เป็นหลักอย่างที่แล้วๆ มา ซึ่งหมายความว่าในพื้นที่แต่ละพื้นที่ หรือจังหวัดแต่ละจังหวัด จำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายส่วนรวมและเฉพาะด้าน (ที่แตกออกมา)<sup>6</sup> ของแต่ละแห่ง และกำหนดกิจกรรมที่จะสนองเป้าหมายดังกล่าวตามลำดับขั้นตอนให้สอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์เป็นขั้นๆ

ในการนี้ราชการส่วนกลางจะต้องมีความเต็มใจที่จะแบ่งอำนาจในการจัดทำแผนและให้งบประมาณที่จะช่วยสนับสนุนแผน “พื้นที่” ดังกล่าวอย่างให้ดูคุณภาพแก่ภูมิภาคและท้องถิ่น

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่างก็จะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยมีการกำหนดไว้เสียให้ชัดเจน

ในขณะที่ส่วนกลางจะต้องกำหนดนโยบาย กลวิธี แผนงาน และโครงการหลักในแง่ของประชาชาติ (national interests) ส่วนพื้นที่ซึ่งในขณะนี้ได้แก่ จังหวัด ก็จะมีมุมมองเฉพาะพื้นที่ (community interests) และมีสมรรถภาพและกลวิธีในการที่จะสามารถกระทำการนั้นให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีขั้นตอน คือ ควรจะทำอะไรก่อนอะไรหลัง? อะไรควรจะเชื่อมโยงกัน? และควรจัดสรรทรัพยากรเท่าใดจึงจะเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาของพื้นที่นั้นๆ ให้ลุล่วงไปโดยตลอด หรืออีกนัยหนึ่งหมายความว่า การวางแผนพัฒนาแบบล่างไปหาบน (bottom-up development planning) นั้น จะต้องมีการกำหนดอย่างแท้จริงที่จะให้เกิดดุลยภาพการพัฒนาแบบจากบนลงมาล่าง (top down development planning) ซึ่งที่แล้วมาก่อนให้เกิดการทำงานในระดับพื้นที่หรือจังหวัดแบบคนละที่ แบบที่ใครที่มัน ใครมีเอวก็สาวเอาไปก่อน งานที่ควรจะทำก่อนก็มาทำทีหลัง งานที่ควรทำทีหลังก็ทำก่อน งานที่ควรจะทำนำเอาเงินมารวมกันแล้วกระทำให้เป็นปึกแผ่นเป็นขั้นเป็นอันเสียทีเดียวก็กลายเป็นเบี้ยหวัดแตก ทำให้แต่ละโครงการหาประโยชน์อันแน่นอนคงทนไม่ได้

**ประการที่สี่** แนวความคิดใหม่ในการพัฒนานี้ต้องมุ่งที่จะสถาปนาเพื่อนร่วมใจในการพัฒนา (partnership in development) ให้ได้อย่างกว้างขวางและอย่างเอาจริงเอาจัง ซึ่งหมายความว่า การที่ทางราชการจะต้องเพิ่มความพยายามหาโอกาสและค้นคิดวิธีการที่จะชักจูงโน้มน้าวให้ส่วนเอกชนที่มีฐานะความเป็นอยู่มั่นคง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาชีพ และสมาคมต่างๆ ที่มีอยู่อย่างมากมายนั้นให้มาร่วมกันทำงานที่มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ

เหตุผลสำคัญในการที่ทางราชการจะต้องแสวงหาเพื่อนร่วมใจในการพัฒนาก็เพราะการพัฒนาประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความผาสุกให้แก่สังคมและประชาชนทุกคน ถ้าพึ่งแต่รัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวซึ่งมีทรัพยากรจำกัดและยังด้อยพัฒนาในการเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเช่นประเทศไทย ย่อมไม่ได้ รัฐจะต้องอาศัยทรัพยากรของฝ่ายเอกชนด้วย และวิธีการที่รัฐจะต้องกระทำก็คือการปูพื้นฐาน ซึ่งแนวทางและกำหนดแผนการที่เอกชนจะเข้ามาร่วมเป็นผู้คิดอ่านในการสร้างสรรค์สังคมอย่างเต็มภาคภูมิ ในปัจจุบันฝ่ายเอกชนกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างฝ่ายต่างมีข้อจริงเกี่ยวซึ่งกันและกัน หรือคิดว่าต่างคนต่างมีหน้าที่ในสังคมแยกกัน ซึ่งทัศนคติดังกล่าวนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเสีย สมาคมต่างๆ ก็มีอยู่แล้วเป็นอันมาก ทุกวันนี้ต่างก็พยายามจะบำเพ็ญประโยชน์ แต่เขาทำกันคนละเป้าหมาย ไม่เป็นกลุ่มก้อน และการดำเนินงานนั้นก็อาจมีผลเสียเกิดขึ้นแก่ชนบทโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เป็นต้นว่า การที่ตั้งมูลนิธิในกรุงเทพฯ และมอบหมายให้ท้องถิ่นรับบริจาคเงินไป

<sup>5</sup> แม้ว่าจะมีผู้ให้ความเห็นในการแก้ปัญหาความยากจนอยู่มีชื่อน้อย แต่ผู้เขียนก็ยังไม่พอใจและเห็นว่า มีความคิดที่ยังไม่ตรงกันทีเดียว โปรดอ่าน Paul Streeten, “The Distinctive Features of A Basic Needs Approach to Development”, *International Development Review*, Vol.3, 1977, pp. 8-16; “Crucial Turn in Nation’s Development Strategies”, *Bangkok Post*, July 18, 1977 or “The Peter Sheer Column : Thailand must embark on a new course for development”, *Bangkok Post*, January 30, 1979.

<sup>6</sup> ในรูปที่สมบูรณ์แล้ว แต่ละพื้นที่ควรจะกำหนด scenario หรือรูปแบบของชุมชนในอนาคต เมื่อการพัฒนาสามารถกระทำให้สมบูรณ์แบบ ไว้เป็นสิ่งที่ยึดถือ และเพื่อผู้รับผิดชอบในการพัฒนาจะสามารถแก้ไขและมองออกอย่างถ่องแท้



เข้ากองทุน มีผลเท่ากับเป็นการสูบเอาเงินที่อัดคัตอยู่แล้วในท้องถิ่นมาให้คนกรุงเทพฯ ใช้ แทนที่จะให้ท้องถิ่นนั้นเองใช้ ทรัพยากรอันจำกัดช่วยเหลือคนของเขาเองก่อนอื่น เป็นต้น

**ประการที่ห้า** หลักการประการสุดท้ายของแนวความคิดในการพัฒนาแนวใหม่ ได้แก่ **การปรับทัศนคติของข้าราชการ** ในทุกระดับชั้น นับแต่เราเริ่มพัฒนากันมา เราก็จำเป็นต้องกล่าวถึงการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเสียใหม่ เพราะเป้าหมายของประเทศแบบเก่ากับแบบสมัยใหม่ไม่เหมือนกัน ประเทศต้องการการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่พยายามรักษาสภาพเดิม ดังนั้นการปรับแนวความคิดของผู้ที่บำเพ็ญเป็นกลไกในการพัฒนาให้เข้ากับแนวความคิดในการพัฒนาย่อมเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่พ้น เสมือนหนึ่งธุรกิจที่นำผลิตภัณฑ์รุ่นใหม่ออกตลาดก็จำเป็นต้องเรียกเจ้าหน้าที่ฝ่ายขาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายโฆษณา หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิศวกรรม เข้ามาทำการค้นคว้าวิจัยวิธีการที่จะแสดงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ใหม่นี้ให้ถูกต้อง จึงจะไปจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องกระทำกันอย่างจริงจัง ค้นหาวิธีการที่มีประสิทธิผลและแยบยลในการที่จะทำให้ข้าราชการยอมรับความคิดใหม่เข้าไปแทนที่ของเดิม การสงวนอำนาจ และการแสวงหาอำนาจโดยข้าราชการชั้นสูงส่วนกลาง นับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาชนบท การพัฒนาแบบขจัดความยากจนจะต้องใจกว้าง เปิดโอกาสให้ภูมิภาคและท้องถิ่นสามารถกำหนดเป้าหมายของตนเองอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน มิใช่เป็นการพิจารณาเฉพาะเป้าหมายของกระทรวง ทบวงกรม เพียงมิติเดียว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ในส่วนท้องถิ่นมีโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาของตนเองด้วย จะต้องไม่เป็นอย่างที่แล้วๆ มา ซึ่งเป็นทำนอง “ผู้รู้ปัญหาประสบปัญหา” แต่ไม่มีโอกาสและกำลังที่จะแก้ไขได้ ส่วนผู้ที่กำลังจะแก้ไขได้กลับเป็น “ผู้ไม่รู้ปัญหาไม่ประสบปัญหา” ทุกวันนี้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเขารู้ปัญหาอยู่แล้ว เพราะประชาชนมาร้องทุกข์เขาอยู่ทุกวัน หรือเขาเองประสบเหตุการณ์ยากจนอยู่ทุกวัน แต่ไม่มีกำลังคน กำลังเงิน หรือกำลังเครื่องมือที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ ต้องคอยทำตาม “คำสั่งจากเบื้องบน” เท่านั้น หรือในกรณีที่เบื้องบนเปิดโอกาสให้บ้างก็เปิดให้บ้างเพียงเล็กน้อย และยังกระจัดกระจายกันด้วย

ระเบียบราชการพลเรือนก็ไม่ควรมุ่งเฉพาะที่จะให้ข้าราชการในกรุงได้เลื่อนไปสู่ระดับสูง เพราะเหตุผลที่ถือกฎเกณฑ์ว่า ข้าราชการนั้นมีผู้อยู่ได้สังกัดเป็นจำนวนมาก หรือมีปริมาณงานมากเพราะอนุญาตให้เขารวมเอางานของทุกคนในสังกัดทั้งในกรุงและส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกันอย่างเดียว แต่ควรจะต้องให้มีข้าราชการที่มียศชั้นในระดับสูงในส่วนกลาง แต่ไปเพิ่มให้มากในส่วนภูมิภาคโดยจำกัดอัตราส่วนไว้ ซึ่งอาจจะมีผลบังคับให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น และข้าราชการที่มีชั้นยศคุณวุฒิ และความสามารถสูงนั้นจะได้ไปช่วยกันทำงานในระดับพื้นที่อย่างกว้างขวางและแข็งขัน

การที่ข้าราชการที่ทำการพัฒนาไม่จำกัดตัวเองอยู่ในสิ่งที่เป็นพิธีการ (formality) ก็เป็นทัศนคติใหม่อีกประการหนึ่ง ในการพัฒนาตามแนวความคิดในการพัฒนาชนบทใหม่แบบขจัดความยากจน ในวงราชการไทยมักจะปรากฏว่า พิธีการที่กำหนดแล้วล้าสมัย เยิ่นเย้อ และแก้ปัญหาไม่ทันเหตุการณ์มีอยู่มากมาย และทั้งๆ ที่ผู้บริหารงานหรือปฏิบัติงานในด้านนั้นทราบเป็นอย่างดีว่าไม่เหมาะสมอย่างใด แต่เขาเหล่านั้นก็ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงเสียให้ได้อย่างทันเวลา กลับต้องปล่อยให้ เป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานเพื่อความเจริญของประเทศเป็นลิบๆ ปีก็มี ตัวอย่างเช่น ระบบการให้การศึกษาในโรงเรียนก็ดี ระบบการจัดสถานพยาบาลในชนบทก็ดี หรือระบบการส่งเสริมการเกษตรหรืออาชีพโดยทั่วไปก็ดีที่อยู่ในชนบทนั้น เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในชนบทหรือในจังหวัดในอำเภอก็ซาบซึ้งดีว่า ในอดีตมีส่วนที่นับว่าได้เสียเปล่าไปเป็นอันมาก และเป็นเวลานานเต็มที บางหน่วยเพิ่งจะมีการตื่นตัวแก้ไขบ้าง แต่ก็ภายหลังจากที่คนชนบทต้องเป็นเหยื่อของระบบหรือการทดลองนั้นๆ นับเป็นเวลาหลายชั่วคนมาแล้ว

เนื่องจากการคิดริเริ่มงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาเกือบทั้งหมดมาจากข้าราชการส่วนกลาง และมีการจำกัดบทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น โครงการต่างๆ จึงไม่สามารถที่จะเข้าถึงประชาชนผู้ยากจนที่อยู่กันบึงได้ เพราะหน่วยงานส่วนกลางนั้นกลัวความล้มเหลวจะเกิดขึ้นแก่หน่วยของตน ในทำนองหัวหน้าแผนกกลัวผู้อำนวยการว่าตนทำงานได้ผลไม่ทันใจ ผู้อำนวยการกลัวอธิบดีว่าทำงานไม่เป็นหรือทำงานช้า อธิบดีกลัวรัฐมนตรีว่าตัวเองไม่มีความสามารถไม่มีผลงาน (ที่แสดงให้เห็นได้ยาก) และรัฐมนตรีกลัวสมาชิกสภาผู้แทนหรือสื่อมวลชนว่างานในด้านนั้นมีสถิติแสดงตัวเลขของการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก จึงสนใจทำแต่งานที่ผู้ที่สำคัญตนพึงเล็งเท่านั้น

การหาวิธีการใหม่ๆ เสริมวิธีเก่าขึ้นมาจะเป็นการช่วยซ่อมแซมช่องว่างที่ราชการตามรูปแบบเข้าไม่ถึง เป็นต้นว่า ถ้าจะมีการขยายสำนักงานผดุงครรภ์ให้ไปถึงทุกหมู่บ้านจะกินเวลามากกว่าร้อยปี ซึ่งหมายความว่าคนที่อยู่ในหมู่บ้านยากจน อาจจะต้องเสี่ยงต่อการตายไปอีกหนึ่งหรือสองชั่วคน บริการเช่นนี้จึงจะไปถึงตัวเขา ดังนั้น นักพัฒนาจึงควรถามตัวเองว่า เราจะใจจัดปล่อยให้คนเหล่านั้นจำต้องทนทุกข์ทรมานไปนานถึงเช่นนั้นอีกหรือ? และในขณะที่เพื่อนร่วมชาติที่อยู่ในเมืองได้



รับบริการจากรัฐไปถึงระดับไหนต่อไหนกันแล้ว ดังนั้น การที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้คิดอ่านหาวิธีการเสริมขึ้นมา เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่ได้ จึงเป็นส่วนจำเป็น ปัญหาที่จะมีผู้แย้งว่า ถ้าผู้ริเริ่มนั้น มีความรู้ความสามารถจำกัดจะไม่ทำให้งานนั้นยิ่งปั่นป่วนยิ่งขึ้นหรือ ข้อที่แก้ไขได้นั้นก็คือว่า การเขียนฐานะของข้าราชการส่วนภูมิภาคให้สูงขึ้น และการคัดเลือกตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถไปประจำหน้าที่ในระดับจังหวัดและอำเภอ ควรกระทำอย่างพิถีพิถันและมีประสิทธิภาพ

### ค. กลวิธีในการพัฒนา

เมื่อได้กล่าวถึงหลักการสำคัญซึ่งแนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทแบบ “จัดความยากจน” จำเป็นต้องยึดแล้ว การที่จะกระทำในสิ่งเหล่านั้นให้ลุล่วงไปได้ดีประการต่อไปจะต้องขึ้นอยู่กับกลวิธี (strategies) ในการที่จะปฏิบัติการให้ได้ผลอย่างที่เราคาดคิดไว้ ในที่นี้จะได้นำเสนอกลวิธีในการพัฒนาซึ่งอย่างน้อยจะเป็นจุดเริ่มในการจัดทำแผนพัฒนา แผนงานหรือโครงการได้ รวม 4 ด้านด้วยกัน คือ (1) ด้านการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต (2) ด้านการดึงเอาทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้มากขึ้น (3) ด้านการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อเนื่องกันระหว่างคนในเมืองกับคนชนบท และ (4) ด้านการแก้ไขตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท (ที่ยากจน)

กลวิธีทั้ง 4 ด้านนี้ ถือว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแนวความคิดนี้ ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาขึ้นมาใช้ เพื่อแปลงแนวความคิดที่มีลักษณะกว้างให้เป็นเรื่องจำเพาะเจาะจง สามารถขึ้นนำการปฏิบัติได้ และควรจะได้นำไปพัฒนาเป็นแผนงานและโครงการเข้ารับ ดังได้แสดงเป็นตัวอย่างในตารางท้ายคำอธิบายนี้ด้วยแล้ว และกลวิธีทั้ง 4 นี้ควรจะต้องพิจารณาไปพร้อมๆ กัน และพยายามให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันให้มากที่สุดด้วย

1. **มาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต (minimum standard of living)** มาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต หมายความว่าระดับของความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ที่รัฐจะกำหนดขึ้นมาเป็นเป้าหมายในการพัฒนา และดำเนินการให้บรรลุถึงภายในเวลาที่กำหนดไว้ในช่วงหนึ่งๆ ครอบคลุมได้มีฐานะความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับดังกล่าวเป็น “เป้าหมาย” ที่จะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือตามแนวความคิดในการพัฒนาแบบจัดความยากจน ส่วนครอบคลุมได้ที่มีความเป็นอยู่ในระดับสูงกว่านี้ จะยังไม่อยู่ในแผนการพัฒนาส่วนนี้ จนกว่ารัฐบาลจะได้พิจารณายกระดับมาตรฐานขั้นต่ำขึ้นมาถึงในระยะเวลาถัดไป

การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต อาศัยสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชนบททุกวันนี้ โดยให้ผู้ที่รอบรู้มีประสบการณ์ในเรื่องชนบทให้ความคิดเห็นว่า ลักษณะความเป็นอยู่ชนิดใดระดับใด คือระดับความพอใจของสังคมที่ไม่ต้องการเห็นครอบครัวของชาวชนบทไทยอยู่ต่ำกว่านั้น หรือลำบากลำบากอย่างนั้น? มาตรฐานขั้นต่ำประกอบด้วยหลักเกณฑ์หลายด้าน ทั้งในแง่สภาพ (conditions) และในแง่ที่สามารถคำนวณออกมาได้เป็นตัวเลขประกอบกัน จนกระทั่งบัดนี้เราสามารถจะกำหนดสิ่งที่สมควรกำหนดออกเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิตได้ 4 มิติด้วยกันคือ (1) สิ่งที่เป็นแก่การดำรงชีพระดับพื้นฐาน (2) อาชีพและรายได้ (3) การมีความรู้และทักษะในการครองชีพ และ (4) สภาพการอนามัยส่วนบุคคลและสิ่งที่อยู่อาศัย ส่วนตัวเลขเชิงปริมาณได้แก่รายได้สุทธิต่อครอบครัวต่อไป

(1) สิ่งที่เป็นแก่การดำรงชีพระดับพื้นฐาน ได้แก่ เสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม เสื้อผ้าเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้ชุ่มห่มในชีวิตประจำวัน ควรมีพอแก่การป้องกันการจาดแดดและป้องกันสุขภาพอนามัย เช่น ในฤดูหนาวบุคคลที่อยู่ในแถบอากาศหนาวก็ควรจะมีไว้เพื่อมิให้ตนต้องทนทุกข์ทรมาน หนาวเหน็บหรือเป็นหวัด ปอดบวม ซึ่งอาจถึงแก่ชีวิตได้ ทั้งนี้อาจรวมถึงหมอนมุ้งเพื่อป้องกันโรคมะเร็ง หรือความรำคาญจากตัวแมลงอื่นๆ และผ้าอนามัยของสตรีด้วย สบู่ ยาสีฟัน และแปรงสีฟัน ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ใช้ป้องกันความสกปรกโสภณของบุคคล ทั้งยังเป็นป้องกันของโรค หรือเป็นที่รังเกียจของสังคม รวมทั้งความสามารถในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมพอเพียง

(2) อาชีพและรายได้ นับว่าแต่จะเป็นสิ่งที่มนุษย์จะต้องมีกันทั่วทุกครอบครัวหรือทุกตัวคนมากขึ้น ทั้งนี้ไม่ใช่เพียงแต่อาชีพช่วยสร้างผลผลิตให้แก่สังคมเท่านั้น อาชีพยังมีความสำคัญในการนำมาซึ่งรายได้ที่จำเป็นในการครองชีพ และการลงทุนประกอบอาชีพ สังคมสมัยใหม่ได้ผลิตอุปกรณ์เพื่อการครองชีพที่จะทำให้คนมีความสุขสบายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยเหลืออนามัยส่วนตัวและลดภาวะจิตเครียดในการที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ด้วย

(3) การมีความรู้และทักษะในการครองชีพ ประชาชนชนบทก็เช่นเดียวกับคนทั่วไป ต้องการความรู้และทักษะในการครองเรือน ในการสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัย การดำรงชีวิตตามคำแนะนำของผู้อื่น ในการประกอบอาชีพ ในการสังคม และในการรักษาอนามัยของตนเองและเพื่อนบ้านตามสภาพความก้าวหน้าของสังคมและวิทยาการ หรือเพิ่มเติมสมรรถภาพในการติดต่อกับผู้อื่นหรือทางราชการ และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการเมืองของฝ่ายรัฐบาลเอง



(4) สุขภาพอนามัยส่วนบุคคลและที่พักอาศัย ทุกข์ทรมานที่ชาวชนบทได้รับในปัจจุบันอันเกิดจากโรคภัยไข้เจ็บ และจากการประสบกับอุบัติเหตุ หรือสัตว์ร้ายในชนบทยังมีอยู่อีกมากมาย และด้วยความยากจนอย่างหนึ่ง ด้วยความห่างไกล จากบริการทางการแพทย์อย่างหนึ่ง และด้วยความไม่รู้ ไม่มีความเข้าใจวิธีการป้องกันและการรักษาอนามัยของตนและคนใน ครอบครัวอย่างถูกต้องอีกอย่างหนึ่ง ทำให้ชาวชนบทจำนวนไม่น้อยต้องตกอยู่ในภาวะทุกข์ทรมานอยู่ในขณะนี้

เพื่อให้เหมาะสมกับการที่เราถือว่าชาวชนบทเป็นคนส่วนหนึ่งของสังคมสมัยใหม่ที่เรากำลังมุ่งหน้าพัฒนา การที่ สังคมส่วนรวมจะเอื้อมมือเข้าไปช่วยเหลือ ช่วยแนะนำ และช่วยเพิ่มความสามารถของเขาเพื่อให้เขาสามารถป้องกันอันตราย ต่างๆ ในด้านนี้ได้ จะเท่ากับเป็นการช่วยเหลือให้เขามีพลานามัยสมบูรณ์ มีจิตใจดี มีความคิดอ่านดี สามารถประกอบอาชีพ และมีส่วนร่วมงานกับสังคมได้ดี และมีความสุขในครอบครัวของตน มีความพอใจและภูมิใจที่ตนเป็นส่วนหนึ่งในสังคมนั้นๆ

2. **ทรัพยากรในท้องถิ่น** การนำเอาทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาแบบขจัดความยากจน เกิดขึ้นจากความจำเป็นและความเชื่อมั่นอยู่สองประการ ประการแรก การพัฒนาชนบทที่จะหวังหรืออาศัยเพียงงบประมาณ แผ่นดินนั้น ไม่มีทางลุล่วงสำเร็จไปไกลเท่าใดนัก และประการที่สอง ในท้องถิ่นนั้นยังมีโอกาสในการที่จะนำเอาสิ่งที่ท้องถิ่นมี อยู่แต่ไม่ได้นำมาใช้มาทำให้เกิดประโยชน์ขึ้น ทั้งนี้เพราะจากการประเมินอดีตที่แลมาแล้ว สิ่งเหล่านี้มักได้รับการเอาใจใส่เล็กน้อยมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากการที่ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นมีความสามารถจำกัดในการที่จะกระทำสิ่งๆ ใหญ่ๆ หรือนอกเหนืออำนาจ โดยปราศจากการสนับสนุนจากแหล่ง แต่อีกส่วนหนึ่งก็อาจจะเกิดจากการที่ถูกปิดกั้นโอกาสในการที่จะใช้ความคิดริเริ่ม เพราะคิดไปก็เปล่าประโยชน์ ไม่ได้ได้รับความเอาใจใส่หรือความเห็นอกเห็นใจจากผู้ที่จะสนับสนุนเขา ส่วนผู้ที่อยู่ภายนอก ก็เข้าไปไม่ถึงหรือไม่พร้อมที่จะสนับสนุนเขาอย่างมีระเบียบแบบแผนและอย่างเป็นขั้นตอน อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรที่จะหาได้ จากท้องถิ่นย่อมจะมีความไม่เหมือนกันและมีปริมาณไม่เท่ากัน

หากนักพัฒนามีความหวังจากทรัพยากรในท้องถิ่นแล้ว หน้าที่ที่สำคัญก็คือ การที่รัฐบาลจะต้องกำหนดแนวทาง และวิธีการในการที่จะดำเนินการในด้านนี้ให้สามารถไปได้ตลอดรอดฝั่ง โดยกำหนดเป็นกระบวนการทำงานที่แน่ชัดและโดย อาศัยความร่วมมือกันระหว่างหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายที่ปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นซึ่งได้รับทราบปัญหา เพราะได้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน กับฝ่ายที่อยู่หน่วยงานภายนอก ซึ่งอาจจะมองเห็นประโยชน์ของทรัพยากรบางอย่างได้โดยที่ฝ่ายข้างในมองไม่เห็น และฝ่าย ภายนอกต้องพร้อมที่จะทำงานร่วมและสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวเหล่านั้นไม่ให้ไม่ได้แต่เพียงความคิด แต่ให้มีการปฏิบัติให้ ได้ผลด้วย

ทรัพยากรในท้องถิ่นเท่าที่มีผู้นำมาใช้แล้วได้แก่ การพัฒนาที่ลุ่มน้ำตื้นขึ้นให้เป็นบ่อเลี้ยงปลาขนาดใหญ่ การปลูก พืชบางอย่างที่เหมาะสมคล้อยจองกับสภาพของพื้นที่ การพัฒนาวัตถุโบราณ การฟื้นฟูประเพณีและสภาพธรรมชาติเพื่อเป็น สิ่งดึงดูดเงินจากภายนอกด้วยวิธีการท่องเที่ยว การถือเอาที่ตั้งของจังหวัดเป็นจุดในการพัฒนาอำเภอและตำบลของตน และ การเอาความร่วมมือของประชาชนเองเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมเพื่อส่วนรวมของเขาเอง ดูเหมือนว่าความสำเร็จในการนำเอาทรัพยากร ท้องถิ่นมาใช้นั้นอยู่ที่ “แ่งมุม” ที่นักพัฒนาจะสามารถคิดค้นออกมาได้เป็นสำคัญ

ทรัพยากรท้องถิ่นเท่าที่ที่ประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเมื่อคราวสัมมนาในปี 2522 นี้ ได้แก่

- (1) พลังกลุ่ม คือ ความเห็นที่ว่า ชาวชนบทจะสามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนเองและชุมชนอื่นๆ อย่างเป็นปึกแผ่น
- (2) ทรัพยากรในดินสินในน้ำ ซึ่งได้แก่ แร่ธาตุ ป่าไม้ แหล่งน้ำ สิ่งมหัศจรรย์ หรือภูมิประเทศอันสวยงาม ทรัพยากรที่ ส่วนรวมที่สงวนไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ แสงแดด ที่ดินลูกรัง หรือหินมีค่าหลายๆ ชนิด
- (3) โบราณวัตถุและขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานก่อนชีวิตของคนช่วงนี้ และได้ สืบเนื่องต่อกันมาอย่างขาดการเอาใจใส่ ปัจจุบันสิ่งเหล่านี้ได้รับความสนใจของคนโดยทั่วๆ ไป ดังนั้น เจ้าของถิ่นย่อมถือ โอกาสนี้ค้นหาวิธีการที่จะชักจูงคนเข้าไปเที่ยวเข้าไปใช้เงินในท้องถิ่น หรือนำเอาสิ่งเหล่านี้มาหารายได้จากภายนอก<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ขณะนี้จังหวัดหลายจังหวัดมีความตื่นตัวและความสำเร็จในการสร้างความหมายในด้านเศรษฐกิจและจิตวิทยา ขึ้นในจังหวัดของตนแล้ว แต่ส่วนที่ขาดและต้องพัฒนาต่อไปก็คือ การสร้างโครงการให้ไปถึง “คนจน” ตามเป้าหมาย (ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มี) ให้ได้





(4) ลักษณะพิเศษของประชาชนพื้นบ้านพื้นเมืองนั่นเอง ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องของเผ่าพันธุ์ ความถนัด ความสามารถในการประดิษฐ์ต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นศักยภาพของการพัฒนาได้เป็นอย่างดี ถ้าผู้พัฒนานั้นรู้จักใช้ให้เป็นประโยชน์ เช่น ชาวเขา ชาวไทยใหญ่ ชาวภูไท ชาวมอญ เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ระหว่างชาวเมืองกับชาวชนบท คนในเมืองกับคนชนบทเป็นองค์ประกอบของชาติ เป็นเพื่อนร่วมชาติ และมีเป็นจำนวนมากไม่น้อยที่เขาเหล่านั้นมีเชื้อสายเป็นเครือญาติกัน แต่อย่างไรก็ตาม ฐานะความเป็นอยู่ของชาวเมืองและชาวชนบทนั้นแตกต่างกัน ชาวเมืองประกอบอาชีพอยู่หลายประเภท เช่น ค้าขาย รับราชการ รับจ้าง และเป็นเจ้าของกิจการหลายร้อยชนิด ส่วนคนชนบทนั้นอาชีพหลักอยู่ที่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม ส่วนอาชีพอย่างอื่น เช่น รับจ้าง รับราชการ และค้าขายก็มีบ้าง แต่มีขอบเขตและปริมาณจำกัด คนในเมืองและคนชนบทจึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน เช่น คนในชนบทเป็นผู้ผลิตอาหารเลี้ยงคนในเมือง ส่วนคนในเมืองก็จัดหาเครื่องนุ่งห่มและเครื่องอุปโภคบริโภคนานาชนิดไปขายแก่ชาวชนบท คนในชนบทหาวัตถุดิบให้แก่การอุตสาหกรรม และเมื่อคนในเมืองขาดกำลังคนที่จะช่วยประกอบการ คนในชนบทก็เข้าไปเป็นแรงงานทำให้นั้นสำเร็จ ส่วนคนในเมืองนั้นก็ผลิตเครื่องทุนแรง เครื่องมือและปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนให้การผลิตมีประสิทธิภาพแก่คนชนบท

อย่างไรก็ตาม แบบแผนการติดต่อสัมพันธ์กันดังกล่าวอย่างเสรีเท่าที่ผ่านมา ประกอบกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ขาดดุลระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้คนชนบทมีความยากลำบากในการประกอบอาชีพ และการปรับตัวให้เข้ากับภาวะการครองชีพของสังคมสมัยใหม่ ทำให้คนชนบทมีความเสียเปรียบไล่ไม่ทันชาวเมือง ดังนั้น เมื่อมีการติดต่อกันแบบเสรีอย่างนั้นนานๆ เข้ากลับทำให้คนชนบทยังอยู่ในฐานะเสียเปรียบไล่ไม่ทันมากขึ้น ซึ่งนับเป็นบ่อเกิดของความยากจนอย่างมากมายขึ้นในชนบทอีกประการหนึ่ง

แนวความคิดในการขจัดความยากจนจึงจำเป็นต้องยกประเด็นเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาว่า มีแบบแผนการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างไรที่ทำให้เป็นผลลบต่อชาวชนบท และมีส่วนทำให้คนชนบทต้องชอกช้ำยิ่งขึ้นไปอีกจากรวมชาติและสภาวะแวดล้อมซึ่งเสียเปรียบกันอยู่แล้ว? จากประสบการณ์ของผู้ที่อยู่ในชนบทได้มีการระบุมุมความสัมพันธ์ที่ควรได้รับการพิจารณาอยู่ 4 ด้าน คือ (1) ด้านการลงทุนและการจ้างแรงงาน (2) ด้านหนี้สิน (3) ด้านการค้าขาย และ (4) ด้านการสร้างความสำเร็จในการทำงานและการครองชีพร่วมกัน

(1) ในด้านการลงทุนและการจ้างแรงงาน ในปัจจุบันเนื่องจากช่องทางที่จะประกอบอาชีพและหารายได้เป็นอย่างดีนั้นยังมีมากในเมือง แต่ไม่ค่อยมีมากนักในชนบท สภาพเช่นนี้ทำให้คนในเมืองมีเงินมากสำหรับการลงทุน ส่วนคนในชนบทนั้นกลับหาเลี้ยงชีพไม่พอ เหลือแต่แรงงานซึ่งส่วนใหญ่ถูกดูดแต่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นโอกาสที่จะเอาคนทั้งสองพวกนี้มาเชื่อมโยงกันให้เป็นประโยชน์ในการผลิต กล่าวคือ เอาเงินของคนในเมืองเป็นทุนสำหรับก่อสร้างกิจการใหม่และเอาแรงงานของชาวชนบทที่ว่างงานนั้นมาเป็นแรงงานการผลิต ประเทศโดยรวมน่าจะได้ประโยชน์ และทั้งคนในเมืองกับคนในชนบทก็ได้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ การที่จะประสานประโยชน์ให้เข้าด้วยกันจึงจำเป็นต้องมีตัวกลางซึ่งได้แก่รัฐบาล ที่จะเปิดโอกาสให้เกิดกิจกรรมร่วมกันขึ้นมาหรือกำหนดกติกาให้การร่วมทำงานนั้น เป็นไปในด้านการส่งเสริมและยังประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทำให้สังคมไม่เสียเปล่า<sup>8</sup>

(2) ในด้านหนี้สิน ดังกาลเวลาที่ได้ผ่านมาภายใต้การดำเนินการของรัฐบาลที่ปล่อยให้แต่ละคนมีอิสระในการหาเลี้ยงชีพโดยลำพังความสามารถ ได้สร้างปรากฏการณ์ว่า ชาวชนบทจำนวนมากไม่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้ เพราะโอกาสในการประกอบอาชีพการเกษตรให้ได้มีน้อยลงตามลำดับ ชาวชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ต้องปลูกพืชโดยอาศัยความไม่แน่นอนของธรรมชาติ ทำให้เกษตรกรชนบทเป็นหนี้สินแก่ผู้ที่มีเงินให้กู้ ซึ่งได้แก่คนที่ไปจากเมืองนั่นเอง การกู้หนี้ยืมสินอาจมีในรูปเงิน ในรูปจำนองที่ดินหรือทรัพย์สิน หรือในรูปของการ “ตกเชียว” เมื่อความไม่แน่นอนก่อให้เกิดความเสียหายติดต่อกับสองสามครั้ง โอกาสในการที่ชาวชนบทจะใช้หนี้ให้แก่ชาวเมืองหมดไป กลายเป็นคนมีหนี้สินล้นพ้นตัว สูญเสียทรัพย์สินและที่ดินที่จะประกอบอาชีพต่อไป นอกจากนี้ยังปรากฏว่า การที่ชาวชนบทซึ่งมีฐานะความเป็นอยู่ไม่มั่นคงเช่นนี้จะไปกู้หนี้ยืมสินผู้ที่มีเงิน ผู้ที่มีเงินจำเป็นต้องประกันความเสี่ยงของตน โดยการเรียกเอาดอกเบี้ยแพงพอที่จะคุ้มกับการเสี่ยงภัยนั้น ยิ่งทำให้ชาวชนบทต้องแบกภาระในด้านดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีกหลายเท่า จนปรากฏทุกวันนี้ว่า ชาวชนบทที่มีหนี้สินมีจำนวนมากขึ้นและมากขึ้น และรัฐไม่สามารถจะช่วยเหลือเขาได้มากนัก

<sup>8</sup> ตัวอย่างที่นับว่าสอดคล้องกับแนวความคิดเป็นอย่างดีก็ได้แก่ การดำเนินงานของสหภาพแรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าของจังหวัดอุดรธานี





ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปช่วยให้คนชนบทพ้นจากภาวะล้มละลาย โดยการที่จะพยายามเพิ่มโอกาสที่จะให้คนในชนบทสามารถล้างหนี้สินได้ ทั้งนี้ด้วยวิธีการทางานที่มีรายได้หรือโดยวิธีลดภาระหนี้สินจากแหล่งที่คิดดอกเบี้ยแพงไปยังแหล่งที่คิดดอกเบี้ยต่ำเท่าที่จะสามารถทำได้ ทั้งนี้โดยอาศัยความร่วมมือของชาวเมืองและโดยวิธีการที่แยบยลที่จะต้องคิดอ่านกันต่อไป

(3) ในด้านการค้าขาย เนื่องจากชาวชนบทกับชาวเมืองมีการติดต่อซื้อขายกันเป็นประจำ ซึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยกันในด้านธุรกิจการค้า แต่เนื่องจากชาวชนบทมีฐานะไม่ดี ดังนั้น กำลังต่อรองในด้านซื้อขายสินค้าจึงเสียเปรียบอยู่เสมอ ซึ่งนับเป็นภาระกดดันให้ฐานะของชาวชนบทต้องตกต่ำลงไปอีก เนื่องจากประเด็นปัญหาเป็นปัญหาที่มีขนาดใหญ่โต ดังนั้นรัฐจึงควรที่จะเข้าไปช่วยจัดระเบียบธุรกิจให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือของชาวเมืองเช่นกัน ในภาวะปัจจุบันชาวชนบทกล่าวว่า ตนถูกกดราคาของที่นำมาขาย เพราะขาดคุณภาพ และเป็นสินค้าเสียยง่ายที่ไม่สามารถจะรอคนซื้อในเวลาที่เราขายได้ ในทางกลับกันเมื่อชาวเมืองนำสินค้าอุตสาหกรรมมาขายและชาวชนบทไปซื้อ สิ่งของดังกล่าวนั้นก็มักมีราคาแพงขึ้นเรื่อยๆ และชาวชนบทมักจะต้องซื้อด้วยเงินเชื่อหรือผ่อนส่ง ทำให้ต้องแบกภาระที่จะต้องจ่ายเงินออกไปมากขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขภาวะการต้องใช้เงินมากขึ้นเพื่อซื้อของจากชาวเมือง รัฐจะต้องช่วยหาตลาดให้แก่ชาวชนบทหรือให้ความมั่นใจในราคาผลผลิตที่ไม่ต่ำเกินไปแก่เกษตรกรชาวชนบทด้วย เพื่อเขาจะได้ตั้งหน้าทำการผลิตอย่างเต็มกำลัง โดยไม่ต้องห่วงใยว่าจะเกิดการสูญเปล่าดังที่แล้วมา

(4) ในด้านการสร้างความเข้าใจในการทำงานและการครองชีวิตอยู่ร่วมกันในชาติ เพื่อให้การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาวเมืองกับชาวชนบทดีขึ้นถึงจุดที่จะเป็นเพื่อนร่วมใจในการพัฒนาให้ได้อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจำเป็นต้องมีจุดมุ่งหมายในการที่จะลดการขัดแย้ง และการเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน ควรเพิ่มความรู้สึกสำนึกในความร่วมรับผิดชอบที่คนร่ำรวยควรมีต่อคนยากจนให้มากขึ้น

ขณะนี้ชาวชนบทบางส่วนถูกคนในเมืองหลอกเอาไปเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย หรือจ้างงานแบบบังคับขู่เข็ญ หรือให้เป็นเครื่องมือในการบุกป่าสว่น ในขณะที่เดียวกันคนในเมืองที่เป็นนายจ้างก็มักเบียดเบียนและประคบความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ เพราะชาวชนบทที่เป็นลูกจ้างละทิ้งงานไปเฉยๆ ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีขึ้นทั้งสองฝ่าย ซึ่งหลายๆ ครั้งก็เกิดจากความไม่เข้าใจถึงระบบและความจำเป็นของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเพราะความไม่เชื่อใจของอีกฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างมีมาตรการที่จะแก้เผ็ดซึ่งกันและกัน จึงเป็นการสมควรที่รัฐจะได้ยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณาและกำหนดกลวิธีและแผนงานที่จะสร้างความสมานสามัคคีกันอันจะเป็นผลดีแก่การทำงานในเรื่องนั้นๆ ด้วย

**4. ช่องว่างระหว่างคนในเมืองกับคนชนบท** ประเด็นสำคัญที่นักพัฒนาทั้งหลายสนใจอยู่ในปัจจุบันนี้ อยู่ตรงที่จะลดช่องว่างของฐานะความเป็นอยู่ของคนในชาติให้น้อยลง โดยเฉพาะในประเด็นที่เห็นกันอย่างชัดเจนว่า คนในชนบทนี้ อยู่ในสภาพที่น่าเวทนาและไม่ได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ ซึ่งประเทศชาติได้ลงทุนจัดทำมาหลายสิบปีแล้ว ดังนั้น จุดที่จะได้รับการพิจารณาโดยตรงเป็นมิตที่สุดท้าย ก็ได้แก่ การพิจารณาว่า อะไรเป็นปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนบทกับในเมืองได้? แล้วหาวิธีแก้ไขในสิ่งเหล่านั้น ปัจจัยที่สำคัญดังกล่าวได้แก่ (1) อัตราการเกิดของประชากร (2) โอกาสในการแสวงหารายได้ (3) การลงทุนของรัฐและ (4) สวัสดิการและสิทธิพิเศษ

(1) อัตราการเกิดของประชากร ประชากรได้เกิดเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในเมืองและในชนบท แต่ผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ไม่เหมือนกัน<sup>9</sup> ทั้งนี้เพราะคนในเมืองมีโอกาสที่จะหางานทำได้หลายชนิดได้ถนัดหน้ากันทุกคนที่สามารถทำงานได้ และมีรายได้ดี ส่วนคนในชนบทนั้นมีที่ดินเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการผลิต และที่ดินที่จะทำการผลิตให้มีรายได้สูงกว่ารายจ่าย (ที่มักจะขยับสูงขึ้นเรื่อยๆ) นั้น มีจำนวนจำกัด เมื่อสมาชิกในครอบครัวมีมากขึ้น คนในเมืองก็สามารถขยับขยายไปอยู่ในตึกแถวที่สร้างใหม่ ทำการค้าขาย ณ ที่นั่นหรือประกอบอาชีพ ณ ละแวกอื่นได้อย่างไม่มีวันจบสิ้น ส่วนคนในชนบทก็จำต้องแบ่งที่ดินที่มีอยู่เดิมนั้นจนเหลือที่ดินคนละน้อย หรือมีเงินนั้นก็ใช้วิธีการรวมกันและเอารายได้หรือผลผลิตมาแบ่งกัน หรือไม่ก็ต้องมุ่งหน้าไปจับจองหาที่ดินผืนใหม่ที่ไม่มีเจ้าของ โอกาสจะซื้อที่ดินเพิ่มขึ้นเพื่อมาประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมมากขึ้นมีไม่มากนัก เพราะฐานะทางการเงินของชาวชนบทไม่ดี ดังนั้น คนชนบทจึงมีความจำเป็นต้องบุกกรุกป่าอันเป็นของสงวนของ

<sup>9</sup> cf. Donald O. Cowgill, "Some Demographic and Gerontological Aspects of Social Development", a paper presented at the Seminar on Social Development : A Synthesis of East-Western Experience, Chiangmai, July 24 - 29, 1979.



ทางราชการโดยพลการ เพื่อที่จะยังชีพของตนให้อยู่ได้ต่อไป ซึ่งก็เป็นปัญหาให้แก่ทางราชการที่จะต้องป้องกันรักษาสาธารณ-สมบัติดังกล่าวนี้ไว้

ดังนั้น เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนในการหาที่ดินประกอบอาชีพ จำเป็นที่ต้องหาทางลดจำนวนประชากรในชนบทหรือชะลอการเกิดให้ช้าลงซึ่งจะสามารถช่วยพยุงฐานะความเป็นอยู่ของแต่ละครอบครัว เพื่อจะได้ไม่ต้องรับภาระในการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวให้มากนักด้วย

(2) โอกาสในการแสวงหารายได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการชะลอการเพิ่มขึ้นของประชาชนพลเมืองแม้จะมีความจำเป็นอย่างมากก็ยังไม่สามารถเพียงพอที่จะช่วยเหลือคนยากจนให้ลืมตาอ้าปากได้ ดังนั้น จุดมุ่งหมายประการที่สองก็ได้แก่การที่รัฐจะต้องหาโอกาสในการแสวงหารายได้ให้แก่ชนบทอย่างเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องพยายามหากวิธีหลายๆ วิธี ซึ่งหมายถึงการสร้างงานสาธารณะ การจัดตั้งอุตสาหกรรมท้องถิ่น และการเคลื่อนย้ายประชาชนระหว่างชนบทกับชนบท และชนบทกับเมือง เพื่อให้คนกับกิจกรรมได้สัดส่วนกัน และตั้งอยู่ในทำเลที่ดีที่สุดในแง่ของเศรษฐกิจและสังคม

(3) การลงทุนของรัฐ เท่าที่กล่าวมาได้ปรากฏว่า รัฐบาลใช้เงินงบประมาณของประเทศในกิจกรรมที่อยู่ในเมืองมากกว่าในชนบท ทั้งๆ ที่คนชนบทรวมกันมีจำนวนมากกว่าคนในเมืองเป็นสี่เท่า ทั้งนี้เพราะระดับราคาผลผลิตในเมืองสูงกว่ามาก เมื่ออัตราส่วนในการช่วยส่งเสริมความเป็นอยู่ของรัฐเป็นเช่นนี้แล้ว ย่อมจำเป็นอยู่เองที่จะทำให้ช่องว่างแคบลงไม่ได้ ช้ำยังจะช่วยให้ข้อแตกต่างระหว่างคนสองพวกห่างกันไปเร็วขึ้นทุกที จุดมุ่งแก้ไขประเด็นที่สามก็คือ การที่รัฐจะกำหนดวิธีการใช้เงินงบประมาณของรัฐเพื่อการพัฒนาให้เป็นประโยชน์แก่ชาวชนบทไปในแนวนอนนี้ให้มากขึ้น รัฐจะต้องกำหนดวิธีการพัฒนาชนบทแบบสืบเนื่องจากงานปูพื้นฐานที่จะช่วยยกระดับฐานะชาวชนบทเป็นลำดับขั้นตอน การรักษาสัตว์ส่วนมิให้รายจ่ายประจำสูงชันด้วยการเน้นการใช้เงินให้ลงไปชนบทให้มาก ไม่ใช่เปิดโอกาสให้คนในเมืองไปดูดเงินในชนบทกลับมาทันทีอีก ด้วยการเข้าไปรับจ้างทำหรือขายวัสดุนอกท้องถิ่นให้ชาวชนบท และการให้อิสระภาพมากขึ้นแก่ท้องถิ่น ในการที่จะใช้เงินพัฒนาของรัฐด้วยตัวของตัวเองโดยไม่ผ่านนายหน้า

(4) สวัสดิการและสิทธิพิเศษ บริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในชนบทนั้นควรเป็นอีกแบบหนึ่งจากบริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในเมือง แต่ควรจะให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการพัฒนาประเทศ ขณะนี้ บริการชั้นยอดเยี่ยมและนานาชนิด ทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจที่จะช่วยส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นหรือรุ่งเรืองขึ้นมีอยู่เป็นจำนวนมากภายในเมืองหลวงและในเมืองใหญ่มากกว่าเมืองเล็ก และในเมืองมากกว่าชนบท ยิ่งอยู่ไกลเท่าใดบริการก็จะด้อยคุณภาพ ปริมาณ และความหมายลงเท่านั้น บริการบางอย่างเป็นสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพของชาวชนบท เช่น ไฟฟ้า ประปา หรือการรักษาพยาบาล แต่คนชนบทต้องเสียเงินซึ่งตนไม่ค่อยมีอยู่แล้วซื้อบริการของรัฐในราคาที่แพงเท่าๆ กับคนในเมือง แต่มีความยากลำบากและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการเข้าถึงบริการของรัฐมากกว่า ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของรัฐขาดแนวความคิดในการที่จะช่วยเหลือคนยากจนอย่างจริงจัง ดังนั้น ถ้าจะลดช่องว่างกันแล้ว หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยจำเป็นจะต้องพิจารณาบทบาทนโยบายและแผนงานของหน่วยงานของตนเสียใหม่ โดยถือเสียว่าคนยังอยู่ในภาวะไม่สมประกอบ (handicap) จำเป็นจะต้องจัดสวัสดิการหรือสิทธิให้เป็นพิเศษจนกว่าจะพ้นภาวะนั้น

ตัวอย่างแสดงถึงลักษณะของปัญหา จุดมุ่งหมายในการพัฒนา แผนนโยบาย และมาตรการสำคัญที่ควรใช้ในการพัฒนาเฉพาะส่วนและที่จำเป็นจะต้องทำให้สอดคล้องกันในทุกเรื่องที่กำลังกล่าวมา ภายใต้แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทแบบจัดความยากจน ได้ถ่ายทอดออกมาเป็นตารางที่ 1 - 4 นี้แล้ว ซึ่งเป็นที่คาดหวังว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นแก่รัฐบาลในการที่จะได้หยิบยกไปปรับปรุงให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และแตกทอนออกมาเป็นแผนงานและโครงการที่แน่นอนต่อไป และย่อมไม่เป็นการแปลกประหลาดเลยที่เราจะพบว่า ในขณะที่เรายังเดาไม่ถูกว่า มาตรฐาน (standard) หรือกฎเกณฑ์ (conditions) อันเหมาะสมที่จะแสดงเป็นเครื่องชี้ระดับการครองชีพ (poverty line) ในเรื่องต่างๆ ควรจะมีให้แน่ชัดตรงจุดไหน? เพราะสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีแนวความคิดเกิดขึ้นก่อน จึงจะถึงขั้นตอนของการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ขึ้นมาให้รับกัน

อีกประการหนึ่งที่จะได้รับการเน้นก็คือว่า กลวิธีเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับหลักการ 5 ประการที่กล่าวมาด้วย เช่น เน้นหนักที่คนยากจนและยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา เป็นต้น