

แนวความคิดใหม่ ในการพัฒนาชนบท*

จักรกฤษณ์ นรนิติศตฺถการ

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นที่ผู้เขียนได้เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาปลัดจังหวัด และนายอำเภอทั่วประเทศ ประจำปี 2522 ซึ่งกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีขึ้นระหว่างเดือนกันยายน 2522 แต่ได้ปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นจากข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาและวิทยากรในโครงการเดียวกัน ซึ่งแต่ละท่านต่างก็มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในท้องที่ลักษณะต่าง ๆ กันมาแล้วเป็นเวลานาน

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาที่ผู้เขียนได้นำเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาครั้งนั้นได้ให้ชื่อว่า “แนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจน” หรือการพัฒนาที่มีคนยากจนเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนา แนวความคิดนี้แรกที่เดียวเป็นผลสะท้อนมาจากการทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ท้องถิ่นท่ามกลางการบริหารงานของรัฐ”¹ ซึ่งผู้เขียนและคณะได้ทำการศึกษาที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนอย่างละเอียด การศึกษาครั้งนั้นได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหลายประการเกี่ยวกับแนวความคิดในการพัฒนาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

* บทความนี้ได้รับการคัดเลือกโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ให้เป็นบทความทางวิชาการดีเด่นประจำปี 2522 ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ กองบรรณาธิการวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ พิจารณาเห็นว่าบทความนี้ เป็นการพัฒนาแนวความคิดทางด้านการบริหาร และการพัฒนาชนบท จึงขออนุญาตลงพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างคนในเมือง ซึ่งมีโอกาสและศักยภาพในการแสวงหาความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ตนเองอยู่หลายประการ กับชาวชนบทซึ่งโดยวิถีชีวิตในบริเวณที่เกิดมานั้นเต็มไปด้วยความผืดเคืองในการทำเลี้ยงชีพอย่างไม่มีความสุข ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อพื้นฐานและต้นทุนในการดำเนินชีวิตของบุคคลแต่ละคนแตกต่างกันแล้ว การที่รัฐจะหวังให้ประชาชนแต่ละคนต่างช่วยตัวเองด้วยการใช้สิ่งที่มีอยู่นั้นให้เป็นประโยชน์เพื่อให้เกิดผลถึงขนาดที่จะช่วยยกฐานะของคนทั้งสองฝ่าย ให้เขยิบเข้ามาใกล้กันนั้นย่อมเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง ยิ่งการพัฒนาแบบเดิมดำเนินการไปนานเท่าใด คนในเมืองกับคนในชนบทก็จะมีฐานะแตกต่างกันมากขึ้นเท่านั้น และการพัฒนาแบบเดิมนั้นจะเป็นการส่งเสริมให้คนในชนบทต้องอพยพเข้ามาแออัดอยู่ในเมือง ที่รัฐบาลได้ใช้เงินพัฒนาให้มากกว่าและที่เปิดโอกาสให้เขาสามารถหางานทำหรือประกอบอาชีพได้ดีกว่า จนทำให้ขนาดความยุ่งยากและความรุนแรงของปัญหาต่างๆ ในเมืองใหญ่ต้องเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น นับว่าเป็นการสร้างสมและพอกพูนปัญหาให้มีขึ้นมากกระทบกระเทือนสภาพความเป็นอยู่ของสังคมทั้งในชนบทและในเมือง เป็นผลเสียหายต่อความเจริญและความก้าวหน้าของประเทศเป็นอย่างมาก

การเสนอแนวความคิดในบทความนี้จะประกอบด้วยการอธิบายถึงสาเหตุของความยากจนในชนบท หลักการ กลวิธี และวิธีการที่จะทำให้นโยบายความคิดใหม่ในการขจัดความยากจนนี้สามารถดำเนินการไปได้ตามลำดับ

ก. สาเหตุของความยากจน

ในการที่จะกำหนดแนวความคิดในการพัฒนาที่ถูกต้องนั้น ประการแรก จำเป็นที่จะต้องพิจารณาวิเคราะห์ว่าอะไรบางอย่างคือตัวปัญหาสำคัญ ๆ? สภาพและลักษณะของปัญหานั้นเป็นอย่างไร? สำหรับในกรณีความยากจนนี้ เท่าที่ได้พบเห็นจากการศึกษาและที่ได้รับการยืนยันว่ามีอยู่อย่างกว้างขวางในประเทศของเรา พอจะสรุปได้ว่า สาเหตุที่ทำให้คนในชนบทไทยส่วนใหญ่มีความยากจน มีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก คนชนบทจำต้องจนเพราะท้องที่ที่เขาเกิดมานั้นแห้งแล้ง โภคทรัพย์ผุ่คเคือง ห่างไกลความเจริญ โอกาสในการประกอบอาชีพที่นอกเหนือจากเกษตรมีน้อยมาก โอกาสในการที่จะสร้างตัวเองจากพื้นฐานที่มีอยู่เหล่านั้นแทบจะไม่มีหรือมีก็น้อยมาก ไม่สามารถเทียบเคียงกับคนในเมืองได้

ประการที่สอง ชาวชนบทต้องถูกซ้ำเติมด้วยจำนวนคนเกิดใหม่ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ หรือที่อพยพเข้าไปหาที่กินเพื่อประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เมื่อจำนวนคนที่ต้องใช้ที่กินมีมากขึ้น แต่ที่กินมีจำนวนเท่าเดิม ความเดือดร้อนซึ่งเกิดจากความไม่เพียงพอของรายได้หรือผลผลิตจากการประกอบอาชีพก็เกิดขึ้น แรงงานที่จะนำมาใช้ก็มีเกินความต้องการ ในขณะที่แต่ละครอบครัวจะต้องรับภาระเลี้ยงดูคนที่ทวีจำนวนมากขึ้น รายจ่ายก็ทวีจำนวนมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ฐานะความเป็นอยู่ก็จำต้องเลวลง

ประการที่สาม ชาวชนบทผลิตสินค้าได้ไม่แน่นอน เพราะต้องอาศัยธรรมชาติเป็นตัวกำหนด ปีหน้าฟ้าฝนมาตามจังหวะฤดูกาล และไม่ต้องถูกรบกวนไปด้วยภัยธรรมชาติอย่างอื่น เช่น ด้วงแมลงหรือน้ำท่วม ปีนั้นชาวชนบทก็จะได้ผลิตผลค่อนข้างเต็มที่ แต่ในค้ำนข้อเท็จจริงแล้วธรรมชาติมักจะให้โทษมากกว่าคุณ เพราะไม่เคยอำนวยความสะดวกให้อย่างที่กล่าวนั้นได้ทุกปี ยิ่งกว่านั้นบางครั้งหลาย ๆ ปีจึงจะอำนวยความสะดวกให้สักที เมื่อฝนฟ้าไม่มาตามกำหนดการผลิตก็ไม่ได้ผล ชาวชนบทก็ต้องมีความทุกข์ทรมานเพราะต้องสูญเสียสิ่งที่ลงทุนไป (ซึ่งไม่ค่อยมีอยู่แล้ว) และยังขาดอาหารและสิ่งใช้สอยที่จำเป็นในการดำรงชีวิต จึงทำให้ชาวชนบทต้องหันไปหาเจ้าหนี้เงินกู้หรือพ่อค้าที่จะให้ซื้อสินค้าเชื่อมาก่อน

ประการที่สี่ ชาวชนบทขาดเงินทุนที่จำเป็นสำหรับการผลิตให้ได้ผลสูงที่สุดตามหลักวิทยาศาสตร์ เพราะเขาเป็นคนจน รายได้ติดตามรายจ่ายประจำวันก็ไม่ค่อยทันอยู่แล้ว เมื่อไม่มีเงินทุน เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพก็ไม่สมบูรณ์ วัสดุการเกษตรที่ใช้ก็ไม่มี หรือไม่สมารถนำมาใช้ให้ถูกต้องครบถ้วนได้ ทำให้ผลผลิตที่สมควรจะได้สูงกว่านั้นไปไม่ได้

ประการที่ห้า ชาวชนบทผลิตสินค้าแล้วไม่สามารถที่จะได้รับผลตอบแทนคุ้มค่า บางครั้งราคาของสิ่งที่ตนผลิตได้ถูกผู้อื่นกำหนดราคาให้ต่ำเกินไป ถูกเอารัดเอาเปรียบด้วยวิธีการต่าง ๆ นอกจากนั้นหนทางที่ติดต่อกันระหว่างท้องที่ที่เกษตรกรทำการผลิตกับท้องที่ที่จะมีการซื้อขายห่างกัน จึงไม่สะดวกและเป็นการเพิ่มโทษให้ทั้งฝ่ายผลิตและฝ่ายผู้ซื้อ ฝ่ายผู้ซื้อซึ่งมีกำลังต่อรองดีกว่าสามารถที่ผลกำไรจากความไม่สะดวกนี้ให้ค่าใช้จ่ายของเกษตรกรไปอีก

ประการที่หก โครงการของรัฐเข้าไม่ถึงชาวชนบท โครงการที่เข้าถึงชนบทก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหารากฐานของชาวชนบทได้ หรือเป็นโครงการที่ไม่ได้ช่วยชาวชนบทให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้อย่างแท้จริง โครงการหลายโครงการของรัฐบาลกลับกลายเป็นการซ้ำเติมให้ชาวชนบทต้องลำบากขึ้นไปอีกโดยเจ้าของโครงการนั้นอาจนึกไม่ถึงถึงมีสาเหตุหลายประการที่ราชการได้ดำเนินการไปเช่นนั้น คือ

(1) เพื่อความสะดวกแก่การทำงานของข้าราชการเอง โครงการที่รัฐบาลจัดขึ้นมักจะตกอยู่ในเมืองหรือในท้องถิ่นที่เข้าออกได้สะดวก ไม่อยู่ห่างไกลจากสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการและท้องที่ไม่ยากจนจนเกินเข็นเพราะราชการมีทรัพยากรจำกัดไม่สามารถที่จะจัดทำให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึงกันและอย่างเท่าเทียมกัน ราชการมักขาดอุปกรณ์ในการเดินทางไปให้ถึงถิ่นทุรกันดาร ขาดเบี้ยเลี้ยงในการเดินทางไปปฏิบัติงานซึ่งมักจะต้องเสียโทษแพงกว่าในกรณีทำงานในเมืองหรือในท้องถิ่นใกล้ ข้าราชการขาดความอดทนที่จะต้องทำงานกับท้องถิ่นและบุคคลซึ่งด้อยในศักยภาพของการพัฒนาที่จะต้องเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการทำงาน และอาจถูกติเตียนจากผู้บังคับบัญชาว่า ขาดไหวพริบและความสามารถ ที่ไปเลือกเอาท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นต้น

(2) มีโครงการพัฒนาของรัฐจำนวนไม่น้อย ซึ่งหน่วยงานในกรุงเทพฯ เป็นผู้ริเริ่มและกำหนด ไม่สามารถจะช่วยชาวชนบทที่ยากจนให้พ้นจากภาวะความยากจนได้ เพราะการพิจารณากำหนดโครงการของหน่วยงานส่วนกลางจะยึดตัวเองเป็นศูนย์กลาง ซึ่งงานทุกชั้นที่ส่วนกลางส่งไปให้ภูมิภาคจัดทำควรจะต้องมาสนองจุดมุ่งหมายของตนเอง

ให้สมบูรณ์ หรืออีกนัยหนึ่งไม่มีหน่วยงานส่วนกลางที่ไหนที่จะมองเห็นความเป็นอยู่ของประชาชนชาวชนบทแต่ละคนได้อย่างสมบูรณ์ ส่วนใหญ่มักจะมองเฉพาะงานบ้านที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น ขาดการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในการขจัดความยากจนอย่างเป็นขั้นตอน โครงการที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานหรือปัญหาหลักของประชาชนที่ยากจนมักไม่ค่อยมีหรือมีก็น้อยเกินไปหรือมาทีหลัง เช่น ถ้าไม่มีการแก้ที่อาชีพก็ไม่สามารถให้ชาวบ้านชนบทมีรายได้ใช้จ่ายซื้อของที่จำเป็นและยกฐานะความเป็นอยู่ของตนได้ หรือไม่แก้ปัญหาระบบการจัดหาแหล่งน้ำ เพื่อให้การเพาะปลูกมีความแน่นอนแล้ว การที่จะมีโครงการพัฒนาอย่างอื่น หรือจะส่งเสริมการผลิตให้ออกงามก็จะไม่สามารถเป็นไปได้ โครงการสอนหนังสือแก่เด็กชาวชนบทอาจกลายเป็นโครงการเลื่อนลอยได้ หากเด็กที่เล่าเรียนจบชั้นแล้วไม่มีหนังสืออ่าน ไม่มีงานทำ หรือไม่สามารถใช้ความรู้ที่เรียนนั้นช่วยฐานะของครอบครัวของตนให้ดีขึ้นได้

(3) โครงการพัฒนาของรัฐจำนวนไม่น้อยซึ่งรัฐจัดทำขึ้น และคิดว่าจะช่วยพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น กลับกลายเป็นการสร้างความวุ่นวายใจให้แก่ชาวชนบท เพราะแทนที่โครงการเหล่านั้นจะเป็นการพัฒนาให้ชาวชนบทมีรายได้สูงขึ้น เพื่อนำรายได้นั้นมาใช้จ่ายใช้สอยในสินค้าประจำวัน ซึ่งทุกวันนี้ต้องให้เงินทั้งสิ้น กลับกลายเป็นการสร้างรายจ่ายให้แก่ประชาชนซึ่งเบียดเบียนอยู่แล้ว เพราะสร้างให้เขาเกิดความต้องการสินค้าหรือบริการใหม่ๆ ให้เขาต้องเสียค่ารถเดินทางเข้าเมืองหรือเสียค่าใช้จ่ายในการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนที่ดี หรือส่งสมาชิกในครอบครัวเข้ามารักษาตัวในสถานพยาบาลแผนใหม่ ซึ่งย่อมต้องเสียค่าบริการมากขึ้นทั้งสิ้น

(4) โครงการพัฒนาของรัฐหลาย ๆ โครงการทำอย่างเสียมิได้ กล่าวคือ มีงบประมาณที่สนับสนุนการจัดทำให้แบบกระปิบกระปอย ส่วนใหญ่ก็ตกเป็นค่าใช้จ่ายในการทำงานของข้าราชการ ส่วนที่เหลือจึงตกเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ทำให้ดูเหมือนว่าเพียงแค่ให้ราชการมีการจัดทำงานเช่นนี้ขึ้นในหมู่บ้านนั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งไม่ให้ประโยชน์อย่างเพียงพอที่จะผลักดันให้ประชาชนพ้นจากภาวะอันขึ้นขมได้มานานหรือให้ทั่วถึงมากนัก

โครงการบางอย่างกว่าจะถึงหมู่บ้านยากจนก็อยู่ในอันดับท้ายสุด ทั้งที่หมู่บ้านเหล่านั้น มีความเดือดร้อนเป็นที่สุดและมีฐานะความเป็นอยู่ต่ำสุด และก็ไม่ได้หมายความว่าคนที่ยากจนจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษเสมอไป ข้าราชการผู้ปฏิบัติพยายามที่จะจ่ายเงินงบประมาณหรือกระทำการตามสั่งให้เสร็จสิ้นแล้วก็จากไป บางที่ข้าราชการเหล่านั้นก็ทราบดีว่าสิ่งที่ได้กระทำไปหาได้ยังประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ชาวบ้านไม่ หรือแม้จะทราบว่าถ้าจะให้ได้ประโยชน์อย่างจริงจัง ควรจะปฏิบัติอย่างไร? แค่นั้น? แต่เขาก็ไม่สามารถเรียกร้องให้หน่วยเหนือขึ้นไปจัดทำโครงการหรือจัดสรรงบประมาณเพื่อมาดำเนินการให้ถูกต้องตามเป้าหมายหรือพอเพียงได้

(5) การจัดทำโครงการพัฒนาของรัฐเกือบทั้งหมดยึดถือหลักความคุ้มค่า ประโยชน์ของเงินที่รัฐลงทุนไป ซึ่งบางครั้งพอนำไปปฏิบัติเข้าจริง ๆ กลับกลายเป็นการมองเอาประโยชน์ให้แก่สังคมส่วนรวมหรือประชาชนในเมืองส่วนใหญ่ก่อน ส่วนคนที่ยากจนนั้นจำต้องเสียสละให้แก่รัฐ เพราะคนยากจนไม่สามารถที่จะตอบแทนประโยชน์ให้แก่รัฐได้เหมือนกับคนที่ร่ำรวยที่อยู่ในเมืองหลวงหรือในเมืองใหญ่ การสร้างถนนชั้นดีลงทุนมาก จะกระทำในท้องที่ที่มีการสัญจรไปมาจำนวนมาก การสร้างเขื่อนใหญ่จะสร้างเพื่อช่วยให้คนที่อยู่ในบริเวณใกล้แหล่งน้ำหรือที่ลุ่มใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิตส่วนรวมให้แก่ประเทศชาติก่อน ส่วนคนที่ยากจนนั้นรัฐปล่อยให้เขาจำต้องกระเสือกกระสนช่วยตัวเองต่อไป เพราะรัฐเห็นว่าไม่คุ้มที่จะไปลงทุนให้เปล่า ๆ จึงดูเหมือนว่าคนยากจนเหล่านั้นไม่อยากเกิดมาจนเองต่างหาก เป็นเรื่องที่ช่วยไม่ได้

(6) การที่รัฐทุ่มเทให้กับแหล่งที่เจริญแล้ว อาจจะเพราะทนต่อแรงกดดันเสียงร้องทุกข์ถึงความยากลำบาก หรือปัญหาที่ใกล้ตัวของผู้ทำการตัดสินใจใช้จ่ายเงิน และที่เห็นได้ง่ายในชีวิตประจำวันของเขาเท่านั้น หรือเป็นเพราะว่าหลักสูตรที่เล่าเรียนมาจากที่ต่าง ๆ แนะนำให้ผู้จัดทำโครงการเห็นว่า ต้องทำเช่นนั้นก่อน หรือตนเองอยากทำเพราะงานนั้นแสดงถึงความรอบรู้ในวิชาการของตน หรือเพราะเหตุที่ว่าเงินทุนส่วนใหญ่ นั้นจะต้องย้อนกลับมาสู่ตนหรือพรรคพวกของตน ดังนั้น ปริมาณเงินลงทุนที่

กระทำในท้องถิ่นที่เจริญแล้วจึงมีมากกว่าท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญ ซึ่งมีคนยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอย่างเทียบกันไม่ได้

(7) โครงการพัฒนาที่หน่วยงานรัฐบาลกำหนดขึ้นมาจำนวนไม่น้อย เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์แต่เฉพาะในตำแหน่งงาน คือสามารถแสดงให้เป็นผลงานของตน ที่สามารถทำการประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของตน เพื่อให้ความดีความชอบแก่ตนหรือหน่วยงานของตนเฉพาะครั้งคราวเป็นระยะสั้น ๆ แต่ประโยชน์ที่เกิดแก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทนั้นมีใช้เป็น “ของจริง” หรือ “ของถาวร” เช่น การฝึกอบรมต่าง ๆ ซึ่งมักจะละลายจางหายไปหลังจากชาวชนบทจบหลักสูตรนั้นไปไม่กี่วัน เพราะเขาไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพหรือหางานทำได้ เขาต้องถูกปล่อยให้ประสบชะตากรรมในอนาคตนั่นเอง เพราะผู้ทำการอบรมให้ก็หมดหน้าที่ไปแล้ว บางครั้งการจัดโครงการฝึกอบรมของรัฐยังเรียกร้องให้ประชาชน ซึ่งมีเงินแทบจะไม่พอกิน อยู่แล้วต้องออกเงินสมทบกับทางราชการเสียอีก เพราะราชการมองแต่ว่าจะอบรมให้ประโยชน์แก่เขา เขาจึงต้องเสียสละบ้าง ในขณะที่ชาวบ้านที่ต้องถูกเข้ามอบรมรู้สึกว่าการนั้น ๆ ทำให้เสียเวลาไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เขาอย่างแท้จริง แต่ก็จำต้องร่วมมือกับทางราชการ บางครั้งก็ถูกจับเข้าอบรมแล้วอบรมอีกจนแทบไม่เป็นอันทำมาหาเลี้ยงครอบครัว

ดังนั้น จึงอาจเรียกได้ว่า โครงการเหล่านี้เป็นโครงการซ้ำเติมประชาชนที่ยากจนอยู่แล้วให้จมลงไปอีก บางครั้งประชาชนชาวชนบทต้องการจะได้สะพานสักแห่ง หรือฝายสักแห่ง หรือบ่อน้ำจืดหรือไฟฟ้าใช้ ทางราชการยังตั้งเงื่อนไขเอาเงินเอาเลือดกับปุ่อกว่า ประชาชนในหมู่บ้านนั้น ต้องหาเงินสมทบกับทางราชการอีกเท่านั้นเท่านั้น ในขณะที่คนกรุงเทพฯ หรือในเมืองอาจจะได้สิ่งเหล่านั้นมาโดยตนเองไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายสมทบด้วยเลย หรือบางครั้งไม่เคยมีการเรียกร้องให้รัฐช่วยจัดให้ แต่รัฐก็จัดทำให้ด้วยดี

ด้วยสาเหตุสำคัญดังได้กล่าวเหล่านี้ ทำให้ประชาชนชาวชนบทส่วนที่ยากจนที่สุดต้องถูกทอดทิ้งตลอดมาในขณะที่ประเทศก็ตั้งหน้าตั้งตาพัฒนาไปเรื่อย ๆ และชาวเมืองใหญ่ ๆ ก็รู้สึกว่าการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในยุคปัจจุบันดีกว่า

ในสมัยก่อนเป็นอันมาก การพัฒนาประเทศแบบที่แล้วมาจึงเสมือนการหยดน้ำลงบนพื้น จะเปียกเฉพาะจุดตรงกลางนั้นก่อน แล้วค่อยๆ ซึมออกไปทางด้านข้างๆ ไกลออกไปเรื่อยๆ แต่ก็ไปไม่ได้ไกล ส่วนที่อยู่ไกลออกไปจึงมักจะไม่มือน้ำไหลไปถึง ชาวชนบทส่วนที่ยากจนจะต้องทนทุกข์ทรมานช่วยตัวเองไปก่อน และคงจะเป็นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ นอกจากจะมีผู้ให้ความสนใจอย่างตรงจุดตรงเป้าหมาย หรือนอกจากประเทศจะได้ทับทวนแนวความคิด และกลยุทธ์ในการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เป็นจริงดังกล่าวนี้เสียใหม่เท่านั้น

บ. หลักการของแนวความคิดใหม่

เนื่องจากความไม่พอเพียงของแนวความคิดในการพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเสนอแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบจัดความยากจนขึ้นมาอีก “แนว” หรือ “มิติ” หนึ่ง แนวความคิดในการพัฒนาประเทศแบบจัดความยากจนนี้ อาศัยหลักการสำคัญอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลจะต้องมี บทบาทมากขึ้นในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ในด้านสังคม ปรัชญาในการปกครองจะต้องขยายออกไปในการให้สวัสดิการ บริการ และผลประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้ยากจนหรืออยู่ในภาวะที่ไม่สามารถช่วยตนเองให้พ้นจากวงจรของความยากจนได้ โดยถือว่าผู้ยากจนนั้นมีพื้นฐานไม่ดี ไม่เท่าเทียมกับคนฐานะดี ต้องใช้เวลาในการพัฒนาเพื่อดึงคนยากจนเหล่านี้ให้พ้นจากระดับภาวะต่ำกว่ามาตรฐานเป็นพิเศษ รัฐบาลจะใช้ปรัชญาการปกครองเดิมในการที่จะช่วยประชาชนทุกคนแบบเดียวกันโดยตลอดไม่ได้ รัฐบาลต้องค้ำพื้นฐานของผู้รับช่วย รัฐบาลควรจะให้คนจนได้รับมากกว่า แทนที่จะให้คนมีได้มากกว่า ดังเช่นแบบแผนของการปฏิบัติที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ เป็นต้นว่าให้สวัสดิการ บริการ หรือสิทธิพิเศษนี้เป็นการชั่วคราว เฉพาะเมื่อบุคคลนั้นยังอยู่ในขอบข่ายของคนที่ยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเองให้ดำรงชีพได้อย่างพอเพียง

ในด้านเศรษฐกิจ รัฐจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับภาคการผลิตมากขึ้น แม้เศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยมโดยบริสุทธิ์จะถือมาแต่เก่าก่อนว่า ไม่ใช่หน้าที่ที่รัฐสมควรจะเข้าไปแทรกแซงก็ตาม รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนความคิดเสียใหม่ เหตุที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงก็เพราะรัฐต้องการสร้างความเท่าเทียมกันในด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในชาติ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ชาวนาบทซึ่งเป็นเกษตรกรที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบสังคมส่วนรวม สามารถ “เกิดได้” หรือ “ลืมตาอ้าปากได้” นั่นคือการประกันหรือเพิ่มโอกาสให้ผู้ยากไร้เหล่านั้นมีรายได้ที่แน่นอนและเพิ่มขึ้น แนวนโยบายสำคัญในด้านนี้ก็คือ รัฐจะต้องมีบทบาทจากการงอมืองอเท้าในด้านตลาด เป็น “การรุก” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เปลี่ยนจากสูตร “การผลิตไปหาการตลาด” ไปสู่ “การตลาดไปหาการผลิต” คือรัฐจะต้องชวนขายหรือเพิ่มความพยายามหรือจัดกระทำหน้าที่ในการหาตลาดให้แก่ผลิตผลการเกษตร ให้แก่เกษตรกรของชาติอย่างทั่วถึงมากกว่านี้ ซึ่งทั้งนี้อาจหมายถึง การแสวงหาตลาดหรือการพยากรณ์ล่วงหน้าและแนวโน้มของตลาดก่อนการผลิต หรือการจัดหากลวิธีและมาตรการใหม่ ๆ หรือคัดแปลงของเก่าให้มีประสิทธิภาพ เช่น มูลภัณฑ์กักกันชนหรือการประกันการผลิต หรือการประกันราคาสินค้าที่ผลิตว่าจะขายได้ในระยะเวลาและราคากำหนดที่แน่นอนและคุ้มค่ากับการลงทุนของเขา เป็นต้น

ประการที่สอง เป้าหมายของแนวความคิดในการพัฒนานี้จะไม่ได้อยู่ที่ตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วเหมือนแต่ก่อน แต่จะอยู่ที่ “ตัวคนจน” เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือข้าราชการหน่วยใดจะคิดทำอะไรขึ้นมา เป็นงานเป็นโครงการ จำเป็นที่เขาเหล่านั้นจะต้องนึกถึงก่อนอื่นว่าใครคือคนยากจน? โครงการที่ตนจะสร้างขึ้นมานั้นจะช่วยคนยากจนเหล่านั้นให้มีสภาพดีขึ้นได้อย่างไร? ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นก็จะต้องยึดถือเอาการพัฒนาฐานะคนยากจนเป็นหลัก มิใช่ว่าจะถือเอาผลผลิตที่จะเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากในสังคมเป็นหลัก หรือเอาความง่ายในการทำงานของตนเป็นหลัก

ประการที่สาม แนวความคิดในการพัฒนานี้จะต้องอาศัย การพัฒนาที่ยึดถือพื้นที่เป็นหลัก แทนที่จะยึดเอากระทรวง ทบวง กรม ในกรุงเทพฯ เป็นหลักอย่างที่แล้วๆ

มา ซึ่งหมายความว่าในพื้นที่แต่ละพื้นที่ หรือจังหวัดแต่ละจังหวัด จำเป็นจะต้องกำหนด เป้าหมายส่วนรวมและเฉพาะด้าน (ที่แตกออกมา)⁵ ของแต่ละแห่ง และกำหนดกิจกรรม ที่จะสนองเป้าหมายดังกล่าวตามลำดับขั้นตอนให้สอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ เป็นขั้น ๆ

ในการนี้ราชการส่วนกลางจะต้องมีความเต็มใจที่จะแบ่งอำนาจในการจัดทำ แผนและให้งบประมาณที่จะช่วยสนับสนุนแผน "พื้นที่" ดังกล่าวอย่างได้คุณภาพแก่ภูมิภาค และท้องถิ่น

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่างก็จะมีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบโดยมีการกำหนดไว้เสียให้ชัดเจน

ในขณะที่ส่วนกลางจะต้องกำหนดนโยบาย กลวิธี แผนงาน และโครงการ หลักในแง่มุมมองของประเทศชาติ (national interests) ส่วนพื้นที่ซึ่งในขณะนี้ได้แก่ จังหวัด ก็จะมีมุมมองเฉพาะพื้นที่ (community interests) และมีสมรรถภาพและกลวิธีในการ ที่จะสามารถกระทำการนั้นให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีขั้นตอน คือ ควรจะทำอะไรก่อนอะไร หลัง? อะไรควรจะทำเชื่อมโยงกัน? และควรจัดสรรทรัพยากรเท่าใดจึงจะเพียงพอที่จะ แก้ไขปัญหาของพื้นที่นั้น ๆ ให้ลุกล่วงไปโดยตลอด หรืออีกนัยหนึ่งหมายความว่า การวางแผน พัฒนาแบบล่างไปหาบน (bottom-up development planning) นั้น จะต้องมีน้ำหนักอย่าง แท้จริงที่จะให้เกิดขึ้นกับการพัฒนาแบบจากบนลงมาล่าง (top down development planning) ซึ่งที่แล้วมาก่อนให้เกิดการทำงานในระดับพื้นที่หรือจังหวัดแบบคนละที่ แบบที่ใครที่มัน ใครมือยาวก็สาวเอาไปก่อน งานที่ควรจะทำก่อนก็มาทำทีหลัง งานที่ควรทำทีหลังก็ทำก่อน งานที่ควรจะนำเอาเงินมารวมกันแล้วกระทำให้เป็นปึกแผ่น เป็นขั้นเป็นอันเสียทีเดียว ก็กลายเป็นเบี้ยหัวแตก ทำให้แต่ละโครงการหาประโยชน์อันแน่นอนคงทนไม่ได้

ประการที่สี่ แนวความคิดใหม่ในการพัฒนานี้ต้องมุ่งที่จะ สถาปนาเพื่อน ร่วมใจในการพัฒนา (partnership in development) ให้ได้อย่างกว้างขวางและอย่างเอา จริงจัง ซึ่งหมายความว่า การที่ทางราชการจะต้องเพิ่มความพยายาม หาโอกาสและค้นคิด

วิธีการที่จะชักจูงโน้มน้าวให้ส่วนเอกชนที่มีฐานะความเป็นอยู่มั่นคง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาชีพ และสมาคมต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างมากมายนั้นให้มาร่วมกันทำงานที่มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นปีกแผ่น

เหตุผลสำคัญในการที่ทางราชการจะต้องแสวงหาเพื่อนร่วมใจในการพัฒนา ก็เพราะการพัฒนาประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความผาสุกให้แก่สังคมและประชาชนทุกคน ถ้าพึ่งแต่รัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวซึ่งมีทรัพยากรจำกัดและยังต้องพัฒนาในการเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเช่นประเทศไทย ย่อมไม่ได้ รัฐบาลจะต้องอาศัยทรัพยากรของฝ่ายเอกชนด้วย และวิธีการที่รัฐบาลจะต้องกระทำก็คือการปูพื้นฐาน ซึ่งแนวทางและกำหนดแผนการที่เอกชนจะเข้าร่วมเป็นผู้คิดอ่านในการสร้างสรรค์สังคมอย่างเต็มภาคภูมิ ในปัจจุบันฝ่ายเอกชนกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างฝ่ายต่างมีข้อรังเกียจซึ่งกันและกัน หรือคิดว่าต่างคนต่างมีหน้าที่ในสังคมแยกกัน ซึ่งทัศนคติดังกล่าวนี้นี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเสีย สมาคมต่าง ๆ ก็มีอยู่แล้วเป็นอันมาก ทุกวันนี้ต่างก็พยายามจะบำเพ็ญประโยชน์ แต่เขาทำกันคนละเป้าหมาย ไม่เป็นกลุ่มก้อน และการดำเนินงานนั้นก็อาจจะเกิดผลเสียเกิดขึ้นแก่ชนบทโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เป็นต้นว่า การที่ตั้งมูลนิธิในกรุงเทพฯ และมอบหมายให้ท้องถิ่นรับบริจาคเงินไปเข้ากองทุน มีผลเท่ากับเป็นการสูบเอาเงินที่อัดักต้อยอยู่แล้วในท้องถิ่นมาให้คนกรุงเทพฯ ใช้ แทนที่จะให้ท้องถิ่นนั้นเองใช้ทรัพยากรอันจำกัดที่ช่วยเหลือคนของเขาเองก่อนอื่น เป็นต้น

ประการที่ห้า หลักการประการสุดท้ายของแนวความคิดในการพัฒนาแนวใหม่ ได้แก่ การปรับทัศนคติของข้าราชการในทุกระดับชั้น นับแต่เราเริ่มพัฒนากันมา เราก็จำเป็นต้องกล่าวถึงการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเสียใหม่ เพราะเป้าหมายของประเทศแบบเก่ากับแบบสมัยใหม่ไม่เหมือนกัน ประเทศต้องการการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่พยายามรักษาสภาพเดิม ดังนั้น การปรับแนวความคิดของผู้ที่จะบำเพ็ญเป็นกลไกในการพัฒนาให้เข้ากับแนวความคิดในการพัฒนาย่อมเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่พ้น เสมือนหนึ่งธุรกิจที่นำผลิตภัณฑ์รุ่นใหม่ออกตลาดก็จำเป็นที่จะต้องเรียกเจ้าหน้าที่ฝ่ายขาย เจ้าหน้าที่ฝ่าย

โฆษณา หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิศวกรรม เข้ามาทำการค้นคว้าวิจัยวิธีการที่จะแสดงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ใหม่ให้ถูกต้อง จึงจะไปจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องกระทำกันอย่างจริงจัง คำนึงมาตรการที่มีประสิทธิผลและแยบยลในการที่จะทำให้ข้าราชการยอมรับความคิดใหม่เข้าไปแทนที่ของเดิม การสงวนอำนาจ และการแสวงหอำนาจโดยข้าราชการชั้นสูงส่วนกลาง นับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาชนบท การพัฒนาแบบขจัดความยากจนจะต้องใจกว้าง เปิดโอกาสให้ภูมิภาคและท้องถิ่นสามารถกำหนดเป้าหมายของตนอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน มิใช่เป็นการพิจารณาเฉพาะเป้าหมายของกระทรวง ทบวง กรม เพียงมิติเดียว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ในส่วนท้องถิ่นมีโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาของตนเองด้วยจะต้องไม่เป็นอย่างที่แล้ว ๆ มา ซึ่งเป็นทำนอง “ผู้รู้ปัญหาประสบปัญหา” แต่ไม่มีโอกาสและกำลังที่จะแก้ไขได้ ส่วนผู้ที่มีการกำลังจะแก้ไขได้กลับเป็น “ผู้ไม่รู้ปัญหาไม่ประสบปัญหา” ทุกวันนี้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเขารู้ปัญหาอยู่แล้วเพราะประชาชนมาร้องทุกข์เขาอยู่ทุกวัน หรือเขาเองประสบเหตุการณ์ยากจนอยู่ทุกวันแต่ไม่มีกำลังคน กำลังเงิน หรือกำลังเครื่องมือที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้ ต้องคอยทำตาม “คำสั่งจากเบื้องบน” เท่านั้น หรือในกรณีที่เบื้องบนเปิดโอกาสให้บ้างก็เปิดให้บ้างเพียงเล็กน้อย และยังกระจุกกระจายกันด้วย

ระเบียบราชการพลเรือนก็ไม่ควรมุ่งเฉพาะที่จะให้ข้าราชการในกรุงได้เลื่อนไปสู่ระดับสูง เพราะเหตุผลที่ถือกฎเกณฑ์ว่า ข้าราชการนั้นมีผู้อยู่ได้สังกัดเป็นจำนวนมาก หรือมีปริมาณงานมากเพราะอนุญาตให้เขารวมเอางานของทุกคนในสังกัดทั้งในกรุงและส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกันอย่างเดียว แต่ควรจะต้องให้มีข้าราชการที่มียศชั้นในระดับสูงในส่วนกลาง แต่ไปเพิ่มให้มากในส่วนภูมิภาคโดยจำกัดอัตราส่วนไว้ ซึ่งอาจจะมีผลบังคับให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น และข้าราชการที่มีชั้นยศคุณวุฒิ และความสามารถสูงนั้นจะได้ไปช่วยกันทำงานในระดับพื้นที่อย่างกว้างขวางและแข็งขัน

การที่ข้าราชการที่ทำการพัฒนาไม่จำกัดตัวเองอยู่ในสิ่งที่เป็นพิธีการ(formality) ก็เป็นทัศนคติใหม่อีกประการหนึ่ง ในการพัฒนาตามแนวความคิดในการพัฒนาชนบท ใหม่แบบขจัดความยากจน ในวงราชการไทยมักจะปรากฏว่า พิธีการที่กำหนดแล้วล้าสมัย เยิ่นเย้อ และแก้ปัญหามิทันเหตุการณ์มีอยู่มากมาย และทั้ง ๆ ที่ผู้บริหารงานหรือปฏิบัติงาน ในตำแหน่งนั้นทราบเป็นอย่างดีว่าไม่เหมาะสมอย่างไร แต่เขาเหล่านั้นก็ไม่สามารถแก้ไข ปรับปรุงเสียให้ได้อย่างทันเวลา กลับต้องปล่อยให้เป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานเพื่อ ความเจริญของประเทศเป็นสิบ ๆ ปีก็มี ตัวอย่างเช่น ระบบการให้การศึกษาในโรงเรียน กิตติ ระบบการจัดสถานพยาบาลในชนบทกิตติ หรือระบบการส่งเสริมการเกษตรหรืออาชีพ โดยทั่วไปกิตติที่อยู่ในชนบทนั้น เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในชนบทหรือในจังหวัดในอำเภอก็ซาบซึ้ง ดีว่า ในอดีตมีส่วนที่นับว่าได้เสียเปล่าไปเป็นอันมาก และเป็นเวลานานเต็มที บางหน่วย เพิ่งจะมีการตื่นตัวแก้ไขบ้าง แต่ก็ภายหลังจากที่คนชนบทต้องเป็นเหยื่อของระบบหรือ การทดลองนั้น ๆ นับเป็นเวลาหลายชั่วคนมาแล้ว

เนื่องจากการคิดริเริ่มงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกือบทั้งหมดมาจาก ข้าราชการส่วนกลาง และมีการจำกัดบทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก ทั้ง ทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น โครงการต่าง ๆ จึงไม่สามารถที่จะเข้าถึงประชาชนผู้ยากจนที่ อยู่กันบึงได้ เพราะหน่วยงานส่วนกลางนั้นกลัวความล้มเหลวจะเกิดขึ้นแก่หน่วยของตน ในทำนองหัวหน้าแผนกกลัวผู้อำนวยการว่าตนทำงานได้ผลไม่ทันใจ ผู้อำนวยการกลัว อธิบดีว่าทำงานไม่เป็นหรือทำงานช้า อธิบดีกลัวรัฐมนตรีว่าตัวเองไม่มีความสามารถไม่มี ผลงาน (ที่แสดงให้เห็นได้ยาก) และรัฐมนตรีกลัวสมาชิกสภาผู้แทนหรือสื่อมวลชนว่า งาน ในตำแหน่งนั้นมีสถิติแสดงตัวเลขของการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก จึงสนใจทำแต่งงานที่ผู้ที่สำคัญ กว่าตนเพิ่งเล็งเท่านั้น

การหาวิธีการใหม่ ๆ เสริมวิธีเก่าขึ้นมาจะเป็นการช่วยซ่อมแซมช่องว่างที่ ราชการตามรูปแบบเข้าไม่ถึง เป็นต้นว่า ถ้าจะมีการขยายสำนักงานโครงการให้ไปถึงทุก หมู่บ้านจะกินเวลามากกว่าร้อยปี ซึ่งหมายความว่าคนที่อยู่ในหมู่บ้านยากจนอาจจะต้อง

เสี่ยงต่อการตายไปอีกหนึ่งหรือสองชั่วคน บริการเช่นนี้จึงจะไปถึงตัวเขา ดังนั้น นักพัฒนาจึงควรถามตัวเองว่า เราจะใจจืดปล่อยให้คนเหล่านั้นนี้จำต้องทนทุกข์ทรมานไปนานถึงเช่นนี้อีกหรือ? และในขณะที่เพื่อนร่วมชาติที่อยู่ในเมืองได้รับบริการจากรัฐไปถึงระดับไหน ต่อไหนกันแล้ว ดังนั้น การที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้ศึกษานหาวิธีการเสริมขึ้นมา เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่ได้จึงเป็นส่วนจำเป็น ปัญหาที่จะมีผู้แย้งว่า ถ้าผู้ที่มีเริ่มนั้นมีความรู้ความสามารถจำกัดจะไม่ทำงานนั้น ยิ่งปั่นป่วนยิ่งขึ้นหรือ ข้อที่แก้ไขได้นั้นก็คือว่า การเขียนฐานะของข้าราชการส่วนภูมิภาคให้สูงขึ้น และการคัดเลือกตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถไปประจำหน้าที่ในระดับจังหวัดและอำเภอ ควรกระทำอย่างพิถีพิถันและมีประสิทธิภาพ

ค. กลวิธีในการพัฒนา

เมื่อได้กล่าวถึงหลักการสำคัญซึ่งแนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทแบบ “ขจัดความยากจน” จำเป็นต้องยึดแล้ว การที่จะกระทำในสิ่งเหล่านั้นนี้ให้ลุล่วงไปได้ดี ประการต่อไปจะต้องขึ้นอยู่กับกลวิธี (strategies) ในการที่จะปฏิบัติการให้ได้ผลอย่างที คาคติที่ดีไว้ ในที่นี้จะได้เสนอกลวิธีในการพัฒนา ซึ่งอย่างน้อยจะเป็นจุดเริ่มในการจัดทำ แผนพัฒนา แผนงานหรือโครงการได้รวม 4 ด้านด้วยกัน คือ (1) ด้านการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต (2) ด้านการตั้งเอาทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้มากขึ้น (3) ด้านการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อเนื่องกันระหว่างคนในเมืองกับคนชนบท และ (4) ด้านการแก้ไขตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท (ที่ยากจน)

กลวิธีทั้ง 4 ด้านนี้ ถือว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแนวความคิดนี้ ซึ่งจำเป็นจะต้องพัฒนาขึ้นมาใช้ เพื่อแปลงแนวความคิดที่มีลักษณะกว้างให้เป็นเรื่อง จำเพาะเจาะจง สามารถชักนำการปฏิบัติได้ และควรจะได้นำไปพัฒนาเป็นแผนงานและ โครงการเข้ารับ ดังได้แสดงเป็นตัวอย่างในตารางท้ายคำอธิบายนี้ด้วยแล้ว และกลวิธีทั้ง 4

นี้ควรจะต้องพิจารณาไปพร้อม ๆ กัน และพยายามให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันให้มากที่สุดด้วย

1. **มาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต (minimum standard of living)** มาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต หมายความว่าระดับของความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ที่รัฐจะกำหนดขึ้นมาเป็นเป้าหมายในการพัฒนา และดำเนินงานให้บรรลุถึง ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในช่วงหนึ่ง ๆ ครอบครัวยุคใหม่ฐานะความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับดังกล่าวเป็น “เป้าหมาย” ที่ จะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือตามแนวความคิดในการพัฒนาแบบจัดความยากจน ส่วนครอบครัวใดที่มีความเป็นอยู่ในระดับสูงกว่านี้ จะยังไม่อยู่ในแผนการพัฒนานี้ จนกว่ารัฐบาลจะได้พิจารณาระดับมาตรฐานขั้นต่ำขึ้นมาถึงในระลอกต่อไป

การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต อาศัยสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชนบททุกวันนี้ โดยให้ผู้ที่รอบรู้มีประสบการณ์ในเรื่องชนบทให้ความคิดเห็นว่า ลักษณะความเป็นอยู่ชนิดใดระดับใด คือระดับความพอใจของสังคมที่ไม่ต้องการเห็นครอบครัวของชาวชนบทไทยอยู่ต่ำกว่านั้น หรือลำบากหลังลงอย่างนั้น ? มาตรฐานขั้นต่ำประกอบด้วยหลักเกณฑ์หลายด้านทั้งในแง่สภาพ (conditions) และในแง่ที่สามารถคำนวณออกมาได้เป็นตัวเลขประกอบกัน จนกระทั่งบัดนี้เราสามารถจะกำหนดสิ่งที่สมควรกำหนดออกเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิตได้ 4 มิติด้วยกันคือ (1) สิ่งที่เป็นแก่การดำรงชีพระดับพื้นฐาน (2) อาชีพและรายได้ (3) การมีความรู้และทักษะในการครองชีพ และ (4) สภาพการอนามัยส่วนบุคคลและสิ่งที่อยู่อาศัย ส่วนตัวเลขเชิงปริมาณได้แก่รายได้สุทธิต่อครอบครัวต่อปี

(1) สิ่งที่เป็นแก่การดำรงชีพระดับพื้นฐาน ได้แก่ เสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม เสื้อผ้าเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้ทุกวันในชีวิตประจำวัน ควรมีพอแก่การป้องกันการอุจาดกันแดดและป้องกันสุขภาพอนามัย เช่น ในฤดูหนาวบุคคลที่อยู่ในแถบอากาศหนาวก็ควรจะได้มีไว้เพื่อมิให้ตนต้องทนทุกข์ทรมาน หนาวเหน็บหรือเป็นหวัด ปวดบวม ซึ่งอาจถึงแก่ชีวิตได้ ทั้งนี้อาจรวมถึงหมอนมุ้งเพื่อป้องกันโรคมาลาเรีย หรือความรำคาญ

จากตัวแมลงอื่น ๆ และฝัอนามัยของสตรีด้วย สบู่ ยาสีฟัน และแปรงสีฟัน ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ใช้ป้องกันความสกปรกโสภณของบุคคล ทั้งยังเป็นบ่อเกิดของโรคหรือเป็นที่รังเกียจของสังคม รวมทั้งความสามารถในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมพอเพียง

(2) อาชีพและรายได้ นับวันแต่ละจะเป็นสิ่งที่มนุษย์จะต้องมีกันทั่วทุกครอบครัวหรือทุกตัวคนมากขึ้น ทั้งนี้ไม่ใช่เพียงแต่อาชีพช่วยสร้างผลผลิตให้แก่สังคมเท่านั้น อาชีพยังมีความสำคัญในการนำมาซึ่งรายได้ที่จำเป็นในการครองชีพ และการลงทุนประกอบอาชีพ สังคมสมัยใหม่ได้ผลิตอุปกรณ์เพื่อการครองชีพที่จะทำให้คนมีความสุขสบายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยเหลืออนามัยส่วนตัวและลดภาวะจิตเครียดในการที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ด้วย

(3) การมีความรู้และทักษะในการครองชีพ ประชาชนชนบทก็เช่นเดียวกับคนทั่วไป ต้องการความรู้และทักษะในการครองเรือน ในการสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัย การดำรงชีวิตตามคำแนะนำของผู้อื่น ในการประกอบอาชีพ ในการสังคม และในการรักษอนามัยของตนเองและเพื่อนบ้านตามสภาพความก้าวหน้าของสังคมและวิทยาการ หรือเพิ่มเติมสมรรถภาพในการติดต่อกับผู้อื่นหรือทางราชการ และเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการเมืองของฝ่ายรัฐบาลเอง

(4) สุขภาพอนามัยส่วนบุคคลและที่พักอาศัย ทุกข์ทรมานที่ชาวชนบทได้รับในปัจจุบันอันเกิดจากโรคภัยไข้เจ็บ และจากการประสบกับอุบัติเหตุ หรือสัตว์ร้ายในชนบทยังมีอยู่อีกมากมาย และด้วยความยากจนอย่างหนึ่ง ด้วยความห่างไกลจากบริการทางการแพทย์อย่างหนึ่ง และด้วยความไม่รู้ไม่มีความเข้าใจวิธีการป้องกันและการรักษาอนามัยของตนและคนในครอบครัวอย่างถูกต้องอีกอย่างหนึ่ง ทำให้ชาวชนบทจำนวนไม่น้อยต้องตกอยู่ในภาวะทุกข์ทรมานอยู่ในขณะนี้

เพื่อให้เหมาะสมกับการที่เราถือว่าชาวชนบทเป็นคนส่วนหนึ่งของสังคมสมัยใหม่ที่เรากำลังมุ่งหน้าพัฒนา การที่สังคมส่วนรวมจะเอื้อมมือเข้าไปช่วยเหลือ ช่วย

แนะนำ และช่วยเพิ่มความสามารถของเขา เพื่อให้เขาสามารถป้องกันอันตรายต่าง ๆ ในตำนานนี้ได้ จะเท่ากับเป็นการช่วยเหลือให้เขามีพลามัยสมบูรณ์ มีจิตใจดี มีความคิดอ่านดี สามารถประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมงานกับสังคมได้ดี และมีความสุขในครอบครัวของตน มีความพอใจและภูมิใจที่ตนเป็นส่วนหนึ่งในสังคมนั้น ๆ

2. ทรัพยากรในท้องถิ่น การนำเอาทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาแบบขจัดความยากจน เกิดขึ้นจากความจำเป็นและความเชื่อมั่นอยู่สองประการ ประการแรก การพัฒนาชนบทที่จะหวังหรืออาศัยเพียงงบประมาณแผ่นดินนั้น ไม่มีทางลุล่วงสำเร็จไปไกลเท่าใดนัก และประการที่สอง ในท้องถิ่นนั้นยังมีโอกาสในการที่จะนำเอาสิ่งที่ท้องถิ่นมีอยู่ แต่ไม่ได้นำมาใช้มาทำให้เกิดประโยชน์ขึ้น ทั้งนี้ เพราะจากการประเมินอดีตที่แล้มาแล้ว สิ่งเหล่านั้นมักได้รับการเอาใจใส่ให้น้อยมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากการที่ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นมีความสามารถจำกัดในการที่จะกระทำการที่ใหญ่ ๆ หรือนอกเหนืออำนาจโดยปราศจากการสนับสนุนจากแนวหลัง แต่อีกส่วนหนึ่งก็อาจจะเกิดจากการที่ถูกปิดกั้นโอกาสในการที่จะใช้ความคิดริเริ่ม เพราะคิดไปทีละประโยชน์ ไม่ได้ได้รับความเอาใจใส่หรือความเห็นอกเห็นใจจากผู้ที่จะสนับสนุนเขา ส่วนผู้ที่อยู่ภายนอกก็เข้าไม่ถึงหรือไม่พร้อมที่จะสนับสนุนเขาอย่างมีระเบียบแบบแผนและอย่างเป็นขั้นตอน อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรที่จะหาได้จากท้องถิ่นย่อมจะมีความไม่เหมือนกันและมีปริมาณไม่เท่ากัน

หากนักพัฒนามีความหวังจากทรัพยากรในท้องถิ่นแล้ว หน้าที่ที่สำคัญก็คือ การที่รัฐบาลจะต้องกำหนดแนวทางและวิธีการในการที่จะดำเนินการในตำนานนี้ให้สามารถไปได้ตลอดรอดฝั่ง โดยกำหนดเป็นกระบวนการทำงานที่แน่ชัดและโดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายที่ปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นซึ่งได้ทราบปัญหา เพราะได้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน กับฝ่ายที่อยู่หน่วยงานภายนอก ซึ่งอาจจะมองเห็นประโยชน์ของทรัพยากรบางอย่างได้โดยที่ฝ่ายข้างในมองไม่เห็น และฝ่ายภายนอกต้องพร้อมที่จะทำงาน

ร่วมและสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวเหล่านั้นไม่ให้เป็นที่ได้แต่เพียงความคิด แต่ให้มีการปฏิบัติให้ ได้ผลด้วย

ทรัพยากรในท้องถิ่นเท่าที่มีผู้นำมาใช้แล้วได้แก่ การพัฒนาที่ลุ่มน้ำขึ้น ให้เป็นบ่อเลี้ยงปลาขนาดใหญ่ การปลูกพืชบางอย่างที่เหมาะสมคล้องจองกับสภาพของพื้นที่ การพัฒนาวัตถุโบราณ การฟื้นฟูประเพณีและสภาพธรรมชาติเพื่อเป็นสิ่งดึงดูดเงินจากภายนอกด้วยวิธีการท่องเที่ยว การถือเอาที่ตั้งของจังหวัดเป็นจุดในการพัฒนาอำเภอและตำบลของตน และการเอาความร่วมมือของประชาชนเองเป็นผู้ดำเนินกิจกรรม เพื่อส่วนรวมของเขาเอง ดูเหมือนว่าความสำเร็จในการนำเอาทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ นั้น อยู่ที่ “แง่มุม” ที่นักพัฒนาจะสามารถคิดค้นออกมาได้เป็นสำคัญ

ทรัพยากรท้องถิ่นเท่าที่ที่ประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอหยิบยกขึ้นมา พิจารณาเมื่อคราวสัมมนาในปี 2522 นี้ได้แก่

(1) พลังกลุ่ม คือ ความเห็นที่ว่า ชาวชนบทจะสามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนเองและชุมชนอีกหลาย ๆ อย่างได้ หากสามารถที่จะรวมกลุ่มของตนเองให้ได้อย่างเป็นปึกแผ่น

(2) ทรัพยากรในดินสึนในน้ำ ซึ่งได้แก่ แร่ธาตุ ป่าไม้ แหล่งน้ำ สิ่งหัตถ์จรรย หรือภูมิประเทศอันสวยงาม ทรัพยากรส่วนรวมที่สงวนไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ แสงแดด ที่ดินลูกรัง หรือหินมีค่าหลาย ๆ ชนิด

(3) โบราณวัตถุและขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานก่อนชีวิตของคนช่วงนี้ และได้สืบเนื่องต่อกันมาอย่างขาดการเอาใจใส่ ปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้ได้รับความสนใจของคนโดยทั่วไป ดังนั้น เจ้าของถิ่นย่อมถือโอกาสนี้ค้นหาวิธีการที่จะชักจูงคนเข้าไปเที่ยวเข้าไปใช้เงินในท้องถิ่น หรือนำเอาสิ่งเหล่านั้นมาหารายได้จากภายนอก⁶

(4) ลักษณะพิเศษของประชาชนพื้นบ้านพื้นเมืองนั่นเอง ซึ่งอาจจะเป็น เรื่องของเผ่าพันธุ์ ความถนัด ความสามารถในการประดิษฐ์ต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นศักยภาพ

ของการพัฒนาได้เป็นอย่างดี ถ้าผู้พัฒนานั้นรู้จักใช้ให้เป็นประโยชน์ เช่น ชาวเขา
ชาวไทยใหญ่ ชาวภูไท ชาวมอญ เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ระหว่างชาวเมืองกับชาวชนบท คนในเมืองกับคนชนบท
เป็นองค์ประกอบของชาติ เป็นเพื่อนร่วมชาติ และมีเป็นจำนวนมากไม่น้อยที่เขาเหล่านั้น
มีเชื้อสายเป็นเครือญาติกัน แต่อย่างไรก็ตาม สถานะความเป็นอยู่ของชาวเมืองและชาว
ชนบทนั้นแตกต่างกัน ชาวเมืองประกอบอาชีพอยู่หลายประเภท เช่น ค้าขาย รับราชการ
รับจ้าง และเป็นเจ้าของกิจการหลายร้อยชนิด ส่วนคนชนบทนั้นอาชีพหลักอยู่ที่การ
ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ส่วนอาชีพอย่างอื่น เช่น รับจ้าง รับราชการ และค้าขาย
ก็พอมิบ้าง แต่มีขอบเขตและปริมาณจำกัด คนในเมืองและคนชนบทจึงจำเป็นต้องพึ่งพา
อาศัยกัน เช่น คนในชนบทเป็นผู้ผลิตอาหารเลี้ยงคนในเมือง ส่วนคนในเมืองก็จัดหา
เครื่องนุ่งห่มและเครื่องอุปโภคบริโภคไปขายแก่ชาวชนบท คนในชนบทหาวัตถุดิบให้
แก่การอุตสาหกรรม และเมื่อคนในเมืองขาดกำลังคนที่ช่วยประกอบการ คนในชนบท
ก็เข้าไปเป็นแรงงานทำให้งานนั้นสำเร็จ ส่วนคนในเมืองนั้นก็ผลิตเครื่องทุนแรง เครื่อง
มือและปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนให้การผลิตมีประสิทธิภาพแก่คนชนบท

อย่างไรก็ตาม แบบแผนการติดต่อสัมพันธ์กันดังกล่าวอย่างเสรีเท่าที่ผ่านมา
ประกอบกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ขาดดุลระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้คน
ชนบทมีความยากลำบากในการประกอบอาชีพ และการปรับตัวให้เข้ากับภาวะการครองชีพ
ของสังคมสมัยใหม่ ทำให้คนชนบทมีความเสียเปรียบได้ไม่ทันชาวเมือง ดังนั้น เมื่อมีการ
ติดต่อกันแบบเสรีอย่างนั้นนาน ๆ เข้า กลับทำให้คนชนบทยิ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบได้กัน
ไม่ทันมากขึ้น ซึ่งนับเป็นบ่อเกิดของความยากจนอย่างมากมายขึ้นในชนบทอีกประการหนึ่ง

แนวความคิดในการขจัดความยากจนจึงจำเป็นต้องยกประเด็นเรื่องดังกล่าว
มาพิจารณาว่า มีแบบแผนการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างไรที่ทำให้เป็นผลลบต่อชาวชนบท
และมีส่วนทำให้คนชนบทต้องชอกช้ำยิ่งขึ้นไปอีกจากธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมซึ่งเสีย
เปรียบกันอยู่แล้ว? จากประสบการณ์ของผู้ที่อยู่ในชนบทได้มีการระบุนโยบายความสัมพันธ์ที่ควร

ได้รับการพิจารณาอยู่ 4 ด้าน คือ (1) ด้านการลงทุนและการจ้างแรงงาน (2) ด้านหนี้สิน (3) ด้านการค้าขายและ (4) ด้านการสร้างความเข้าใจในการทำงานและการครองชีพร่วมกัน

(1) ในด้านการลงทุนและการจ้างแรงงาน ในปัจจุบันเนื่องจากช่องทางที่จะประกอบอาชีพและหารายได้เป็นอย่างคึกคักมีมากในเมือง แต่ไม่ค่อยมีมากนักในชนบท สภาพเช่นนี้ทำให้คนในเมืองมีเงินมากสำหรับการลงทุน ส่วนคนในชนบทนั้นก็ลำบากเลี้ยงชีพไม่พอ เหลือแต่แรงงานซึ่งส่วนใหญ่ถนัดแต่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้น โอกาสที่จะเอาคนทั้งสองพวกนี้มาเชื่อมโยงกันให้เป็นประโยชน์ในการผลิต กล่าวคือ เอาเงินของคนในเมืองเป็นทุนสำหรับก่อสร้างกิจกรรมใหม่และเอาแรงงานของชาวชนบทที่ว่างงานนั้นมาเป็นแรงงานการผลิต ประเทศไทยส่วนรวมน่าจะได้ประโยชน์ และทั้งคนในเมืองกับคนในชนบทก็ได้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ การที่จะประสานประโยชน์ให้เข้าด้วยกันจึงจำเป็นจะต้องมีตัวกลางซึ่งได้แก่รัฐบาล ที่จะเปิดโอกาสให้เกิดกิจกรรมร่วมกันขึ้นมาหรือกำหนดกติกาให้การร่วมทำงานนั้น เป็นไปในด้านการส่งเสริมและยังประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทำให้สังคมไม่เสียเปล่า

(2) ในด้านหนี้สิน ดังกาลเวลาที่ได้ผ่านมาภายใต้การดำเนินการของรัฐบาล ที่ปล่อยให้แต่ละคนมีอิสระในการหาเลี้ยงชีพโดยลำพังความสามารถ ได้สร้างปรากฏการณ์ว่า ชาวชนบทจำนวนไม่น้อยไม่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้ เพราะโอกาสในการประกอบอาชีพการเกษตรให้ได้คมีน้อยลงตามลำดับชาวชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ต้องปลุกพืชโดยอาศัยความไม่แน่นอนของธรรมชาติ ทำให้เกษตรกรชนบทเป็นหนี้เป็นสินแก่ผู้ที่มีเงินให้กู้ ซึ่งได้แก่คนที่ไปจากเมืองนั่นเอง การกู้หนี้ยืมสินอาจะมีในรูปเงิน ในรูปจำนองที่ดินหรือทรัพย์สิน หรือในรูปของการ “ตกเขี้ยว” เมื่อความไม่แน่นอนก่อให้เกิดความเสียหายติดต่อกันสองสามครั้ง โอกาสในการที่ชาวชนบทจะใช้หนี้ให้แก่ชาวเมืองหมดไป กลายเป็นคนมีหนี้สินพันตัว สูญเสียทรัพย์สินและที่ดินที่จะประกอบอาชีพต่อไป นอกจากนี้ยังปรากฏว่า การที่ชาวชนบทซึ่งมีฐานะความเป็นอยู่ไม่มั่นคงเช่นนี้จะไปกู้หนี้ยืมสินผู้ที่มีเงิน ผู้ที่มีเงินจำเป็นต้องประกันความเสี่ยงของตน โดยการเรียกเอา

คอกเบี้ยแพงพอที่จะคุ้มกับการเสี่ยงภัยนั้น ยิ่งทำให้ชาวชนบทต้องแบกภาระในค้ำคอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีกหลายเท่า จนปรากฏทุกวันนี้ว่า ชาวชนบทที่มีหนี้สินมีจำนวนมากขึ้น และมากขึ้นและรัฐไม่สามารถจะช่วยเหลือเขาได้มากนัก

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปช่วยให้ชนบทพ้นจากภาวะล้มละลาย โดยการที่จะพยายามเพิ่มโอกาสที่จะให้ชนบทสามารถล้างหนี้สินได้ ทั้งนี้ด้วยวิธีการทางานที่มีรายได้ให้หรือโดยวิธีลดภาระหนี้สินจากแหล่งที่คิดคอกเบี้ยแพงไปยังแหล่งที่คิดคอกเบี้ยต่ำเท่าที่จะสามารถทำได้ ทั้งนี้โดยอาศัยความร่วมมือของชาวเมืองและโดยวิธีการที่แยบยลที่จะต้องคิดอ่านกันต่อไป

(3) ในค้ำคานการค้าขาย เนื่องจากชาวชนบทกับชาวเมืองมีการติดต่อซื้อขายกันเป็นประจำ ซึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยกันในด้านธุรกิจการค้า แต่เนื่องจากชาวชนบทมีฐานะไม่ดี ดังนั้น กำลังต่อรองในค้ำคานซื้อขายสินค้าจึงเสียเปรียบอยู่เสมอ ซึ่งนับเป็นภาระกดดันให้ฐานะของชาวชนบทต้องตกต่ำลงไปอีก เนื่องจากประเด็นปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีขนาดใหญ่โต ดังนั้น รัฐจึงควรที่จะเข้าไปช่วยจัดระเบียบธุรกิจให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือของชาวเมืองเช่นกัน ในภาวะปัจจุบันชาวชนบทกล่าวว่า คนถูกกดราคาของที่นำมาขาย เพราะขาดคุณภาพ และเป็นสินค้าเสียง่ายที่ไม่สามารถจะรอกันซื้อในเวลาที่เราขายได้ ในทางกลับกันเมื่อชาวเมืองนำสินค้าอุตสาหกรรมมาขายและชาวชนบทไปซื้อ สิ่งของดังกล่าวนั้นก็มักมีราคาแพงขึ้นเรื่อย ๆ และชาวชนบทมักจะต้องซื้อด้วยเงินเชื่อหรือผ่อนส่ง ทำให้ต้องแบกภาระที่จะต้องจ่ายเงินออกไปมากขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขภาวะการต้องจ่ายเงินมากขึ้นเพื่อซื้อของจากชาวเมือง รัฐจะต้องช่วยหาตลาดให้แก่ชาวชนบทหรือให้ความมั่นใจในราคาผลผลิตที่ไม่ต่ำเกินไปแก่เกษตรกรชาวชนบทด้วย เพื่อเขาจะได้ตั้งหน้าทำการผลิตอย่างเต็มกำลัง โดยไม่ต้องห่วงใยว่าจะเกิดการสูญเปล่าดังที่แล้มาแล้ว

(4) ในค้ำคานการสร้างควมเข้าใจในการทำงานและการครองชีวิตอยู่ร่วมกันในชาติ เพื่อให้การสร้างควมสัมพันธ์ระหว่างชาวเมืองกับชาวชนบทดีขึ้นถึงจุดที่จะเป็น

เพื่อนร่วมใจในการพัฒนาให้ได้อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจำเป็นจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการที่จะลดการขัดแย้ง และการเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน ควรเพิ่มความรู้สึกสำนึกในความร่วมรับผิดชอบที่คนร่ำรวยควรมีต่อกันยากจนให้มากขึ้น

ขณะนี้ชาวนบทยบางส่วนถูกคนในเมืองหลอกเอาไปเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย หรือจ้างงานแบบบังคับขู่เข็ญ หรือให้เป็นเครื่องมือในการบุกป่าสว่น ในขณะที่เดียวกันคนในเมืองที่เป็นนายจ้างก็มักเบียดเบียนและประจบความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ เพราะชาวนบทยที่เป็นลูกจ้างละทิ้งงานไปเฉย ๆ ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกไม่ตีเพิ่มขึ้นทั้งสองฝ่าย ซึ่งหลาย ๆ ครั้งก็เกิดจากความไม่เข้าใจถึงระบบและความจำเป็นของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเพราะความไม่เชื่อใจของอีกฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างมีมาตรการที่จะแก้เผ็ดซึ่งกันและกัน จึงเป็นการสมควรที่รัฐจะได้ยกประเด็นขึ้นมาพิจารณา และกำหนดกลวิธีและแผนงานที่จะสร้างความสมานสามัคคีกันอันจะเป็นผลดีแก่การทำงานในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

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

(1) อัตราการเกิดของประชากร ประชากรได้เกิดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในเมืองและในชนบท แต่ผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ไม่เหมือนกัน^๕ ทั้งนี้ เพราะคนในเมืองมีโอกาสที่จะหางานทำได้หลายชนิดได้ตัวหน้ากันทุกคนที่สามารถทำงานได้ และมีรายได้ดี

ส่วนคนในชนบทนั้นมีที่ดินเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการผลิต และที่ดินที่จะทำการผลิตให้มีรายได้สูงกว่ารายจ่าย (ที่มักจะขยับสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ) นั้น มีจำนวนจำกัด เมื่อสมาชิกในครอบครัวมีมากขึ้นคนในเมืองก็สามารถขยับขยายไปอยู่ในตึกแถวที่สร้างใหม่ ทำการค้าขาย ณ ที่นั้นหรือประกอบอาชีพ ณ ละแวกอื่นได้อย่างไม่มีวันจบสิ้น ส่วนคนในชนบทก็จำเป็นต้องแบ่งที่ดินที่มีอยู่เดิม^๕ จนเหลือที่ดินคนละน้อย หรือมีเงินนั้นก็ใช้วิธีการรวมกันและเอารายได้หรือผลผลิตมาแบ่งกัน หรือไม่ก็ต้องมุ่งหน้าไปจับจองหาที่ดินผืนใหม่ที่ไม่มีเจ้าของ โอกาสจะซื้อที่ดินเพิ่มขึ้นเพื่อมาประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมมากขึ้นมีไม่มากนัก เพราะฐานะทางการเงินของชาวชนบทไม่ค่อยดี ดังนั้น คนชนบทจึงมีความจำเป็นต้องบุกเบิกป่าอันเป็นของสงวนของทางราชการโดยพลการ เพื่อที่จะยังชีพของตนให้อยู่ได้ต่อไป ซึ่งก็เป็นปัญหาให้แก่ทางราชการที่จะต้องป้องกันรักษาสาธารณสมบัติดังกล่าวนี้ไว้

ดังนั้น เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนในการหาที่ดินประกอบอาชีพ จำเป็นที่จะต้องหาทางลดจำนวนประชากรในชนบทหรือลดการเกิดให้ช้าลงซึ่งจะสามารถช่วยพยุงฐานะความเป็นอยู่ของแต่ละครอบครัว เพื่อจะได้ไม่ต้องรับภาระในการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวให้มากนักด้วย

(2) โอกาสในการแสวงหารายได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการลดการเพิ่มขึ้นของประชาชนพลเมืองแม้จะมีความจำเป็นอย่างมากก็ยังไม่สามารถเพียงพอที่จะช่วยเหลือคนยากจนให้ลืมตาอ้าปากได้ ดังนั้น จุดมุ่งหมายประการที่สองก็ได้แก่ การที่รัฐจะต้องหางานและหาโอกาสในการแสวงหารายได้ให้แก่ชนบทอย่างเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องพยายามหาวิธีหลาย ๆ วิธี ซึ่งหมายถึงการสร้างงานสาธารณะ การจัดตั้งอุตสาหกรรมท้องถิ่น และการเคลื่อนย้ายประชาชนระหว่างชนบทกับชนบท และชนบทกับเมือง เพื่อให้คนกับกิจกรรมได้สัดส่วนกัน และตั้งอยู่ในทำเลที่ดีที่สุดในแง่ของเศรษฐกิจและสังคม

(3) การลงทุนของรัฐ เท่าที่แล้มาได้ปรากฏว่า รัฐบาลใช้เงินงบประมาณของประเทศในกิจกรรมที่อยู่ในเมืองมากกว่าในชนบท ทั้ง ๆ ที่คนชนบทรวมกันมีจำนวนมากกว่าคนในเมืองเป็นสี่เท่า^๕ ทั้งนี้เพราะระดับราคาผลิตผลในเมืองสูงกว่ามาก เมื่ออัตรา

ส่วนในการช่วยส่งเสริมความเป็นอยู่ของของรัฐเป็นเช่นนี้แล้ว ย่อมจำเป็นอยู่เองที่จะทำให้ช่องว่างแคบลงไม่ได้ ซ้ำ ยังจะช่วยให้ข้อแตกต่างระหว่างคนสองพวกห่างกันไปเร็วขึ้นทุกที จุดมุ่งแก้ไขประเด็นที่สามก็คือ การที่รัฐจะกำหนดวิธีการใช้เงินงบประมาณของรัฐเพื่อการพัฒนาให้เป็นประโยชน์แก่ชาวชนบทไปในแนวนอนนี้ให้มากขึ้น รัฐจะต้องกำหนดวิธีการพัฒนาชนบทแบบสืบเนื่องจากงานปูพื้นฐานที่จะช่วยยกฐานะชาวชนบทเป็นลำดับขั้นตอน การรักษาสัดส่วนมิให้รายจ่ายประจำสูงขึ้นด้วย การเน้นการใช้เงินให้ลงไปในชนบทให้มาก ไม่ใช่เปิดโอกาสให้คนในเมืองไปคูดเงินในชนบทกลับมาทันทีอีกด้วย การเข้าไปรับจ้างทำหรือขายวัสดุนอกท้องถิ่นให้ชาวชนบท และการให้อิสรภาพมากขึ้นแก่ท้องถิ่น ในการที่จะใช้เงินพัฒนาของรัฐด้วยตัวของตัวเองโดยไม่ผ่านนายหน้า

(4) สวัสดิการและสิทธิพิเศษ บริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในชนบทนั้น ควรเป็นอีกแบบหนึ่งจากบริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในเมือง แต่ควรจะให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการพัฒนาประเทศ ขณะนี้ บริการชั้นยอดเยี่ยมและนานาชนิด ทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจที่จะช่วยส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นหรือรุ่งเรืองขึ้นมีอยู่เป็นจำนวนมากมายในเมืองหลวงและในเมืองใหญ่มากกว่าเมืองเล็ก และในเมืองมากกว่าชนบท ยิ่งอยู่ไกลเท่าใด บริการก็จะด้อยคุณภาพ ปริมาณ และความหมายลงเท่านั้น บริการบางอย่างเป็นสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพของชาวชนบท เช่น ไฟฟ้า ประปา หรือการรักษาพยาบาล แต่คนชนบทต้องเสียเงินซึ่งตนไม่ค่อยมีอยู่แล้วซื้อบริการของรัฐในราคาที่แพงเท่ากับคนในเมือง แต่มีความยากลำบากและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการเข้าถึงบริการของรัฐมากกว่า ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของรัฐขาดแนวความคิดในการที่จะช่วยเหลือคนยากจนอย่างจริงจัง ดังนั้น ถ้าจะลบลช่องว่างกันแล้ว หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนนโยบายและแผนงานของหน่วยงานของตนเสียใหม่ โดยถือเสียว่าคนจนยังอยู่ในภาวะไม่สมประกอบ (handicap) จำเป็นจะต้องจัดสวัสดิการหรือสิทธิให้เป็นพิเศษจนกว่าจะพ้นภาวะนั้น

ตัวอย่างแสดงถึงลักษณะของปัญหา จุดมุ่งหมายในการพัฒนา แนวนโยบาย และมาตรการสำคัญที่ควรใช้ในการพัฒนาเฉพาะส่วนและที่จำเป็นจะต้องทำให้สอดคล้องกันในทุกเรื่องที่กำลังกล่าวมา ภายใต้แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจน ได้ถ่ายทอดออกมาเป็นตาราง 1-4 นี้แล้ว ซึ่งเป็นที่คาดหวังว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นแก่รัฐบาลในการที่จะได้หยิบยกไปปรับปรุงให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และแตกทอนออกมาเป็นแผนงานและโครงการที่แน่นอนต่อไป และย่อมไม่เป็นการแปลกประหลาดเลยที่เราจะพบว่าในขณะที่เรายังหาไม่ถูกว่า มาตรฐาน (standard) หรือกฎเกณฑ์ (conditions) อันเหมาะสมที่จะแสดงเป็นเครื่องชี้ระดับการครองชีพ (poverty line) ในเรื่องต่างๆ ควรจะมีให้แน่ชัดตรงจุดไหน? เพราะสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีแนวความคิดเกิดขึ้นก่อน จึงจะถึงขั้นตอนของการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ขึ้นมาให้รับกัน

อีกประการหนึ่งที่จะควรได้รับการเน้นก็คือว่า กลวิธีเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับหลักการ 5 ประการที่กำลังกล่าวมาด้วย เช่น เน้นหนักที่คนยากจน และยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา เป็นต้น

๕
๕
๕

ตารางที่ 1 มาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต

มิติของความยากจนที่สมควรได้รับการพัฒนา	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
1. สิ่งที่เป็นแก่นการดำรงชีพระดับพื้นฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - การขาดแคลนเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมแก่ดินฟ้าอากาศประจำท้องถิ่น และการรักษาสุขภาพอนามัยขั้นต่ำ - การขาดแคลนสถานที่พักอาศัยที่เหมาะสม - การขาดแคลนเครื่องอุปโภคที่จำเป็นแก่การครองชีพ เช่น เสื้อผ้า สัตว์พื้น แปรงสีฟัน อาหาร และน้ำสะอาด 	<ul style="list-style-type: none"> - ทุกครอบครัวจะต้องมีเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่จำเป็นแก่สภาพของท้องถิ่น - ทุกครอบครัวควรมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สามารถใช้เป็นที่พักผ่อนหลับนอนได้โดยไม่ทรมาณ และเสี่ยงต่ออันตราย - ทุกครอบครัวควรมีความสามารถในการจัดหาเครื่องอุปโภคที่จำเป็นมาใช้ - ทุกครอบครัวควรมีน้ำสะอาดสำหรับบริโภค และใช้สอยได้ตลอดปี 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานเครื่องนุ่งห่มตามสภาพของท้องถิ่น - จัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่าง (รวมทั้งหมู่บ้านป่าไม้ และหมู่บ้านแบบอื่นด้วย) - จัดหาเครื่องใช้สอยที่มีราคาถูกจำหน่ายให้แก่คนยากจน โดยผ่านสหกรณ์การเกษตร - กำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อชาวชนบทให้มีสิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีพระดับพื้นฐาน - จัดให้มีน้ำสะอาดใช้ให้ทั่วถึงทุกครอบครัว
2. อาชีพและรายได้	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานไม่มีอาชีพหรืองานทำ บางครั้งต้องเร่ร่อนไปจนเป็นปัญหาสังคมและปัญหาใหญ่ของครอบครัว - การเฉื่อยชาและความไม่สนใจโยกย้ายในการทำงาน - ท้องถิ่นขาดสาธารณูปการพื้นฐานอีกมาก - การทำงานที่ไม่มีรายได้เป็นตัวเงินหรือได้ในอัตราต่ำ 	<ul style="list-style-type: none"> - ครอบครัวหนึ่งควรมีรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 10,000 บาท (สำหรับครอบครัวมากกว่า 3 คน) และ 5,000 บาท (สำหรับครอบครัวเล็ก) - คนที่อยู่ในวัยทำงานทุกคน ควรทำงานหรือประกอบอาชีพที่มีรายได้เป็นตัวเงิน 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่างและการพัฒนาอาชีพต่อเนื่อง - จัดให้มีบริการช่วยเหลือด้านการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ - จัดให้มีโครงการสร้างทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับกันไปกับการพัฒนาอาชีพ - สร้างงานสาธารณะในท้องถิ่น โดยให้ค่าแรง

มิติของความ ยากจนที่ควร ได้รับการพัฒนา	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
			<p>และเพิ่งเลี้ยงครอบครัว คนยากจนก่อน</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งอุตสาหกรรม ประจำท้องถิ่น - จัดให้มีบริการจัดหางาน ให้ ทั้งงานในประเทศ และต่างประเทศ ทั้งระยะ สั้น-ระยะยาว
3. ความรู้และ ทักษะในการ ครองชีพ	<ul style="list-style-type: none"> - การขาดแคลนทักษะที่ จะใช้ประกอบอาชีพที่ ให้รายได้มาตรฐานขั้น ต่ำที่ควรเป็น - การขาดแคลนความรู้ที่ จะต้องใช้ในการติดต่อ สื่อสารกับผู้อื่นและทาง ราชการ เพราะไม่รู้ หนังสือหรือคำนวณ ตัวเลขไม่เป็น - การศึกษาหลายอย่างที่ เขาได้รับในปัจจุบันเป็น การเสียเวลาโดยเปล่า ประโยชน์ ไม่ทั่วถึง และ บางครั้งกลับสร้างค่านิยมที่ผิดแก่ชาวชนบท - ความทะเยอทะยานใน การที่จะให้บุตรหลาน ของตนได้รับการศึกษา ในระดับสูงจนยอมเป็น หนี้สินบางครั้งมีหนี้สิน ล้นพ้นตัว 	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงระบบการศึกษา ให้สอดคล้องกับโครง สร้างวิถีชีวิตและความ จำเป็นของชาวชนบท อย่างเป็นขั้นตอน - รัฐให้สิทธิพิเศษในการ ช่วยให้ครอบครัวยากจน มีโอกาสในการเลื่อน ชั้นทางสังคมอย่างน้อย ครอบครัวละหนึ่งคน 	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาของชาวชนบท ควรมีหลายแบบหรือ อาจแบ่งเป็นชุด ๆ ไป และไม่จำเป็นต้องยึด ระบบโรงเรียนเสมอไป เช่น จัดให้มีระบบการ ศึกษาสัญจรหรือกินนอน สำหรับสถานการณ์บาง ประเภท - จัดให้มีอุปกรณ์การเรียน การสอนที่เหมาะสมแก่ สภาพของท้องถิ่น - กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ การให้สิทธิพิเศษแก่ ครอบครัวยากจน

มิติของความยากจนที่สมควรได้รับการพัฒนา	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
<p>4. สถานะการอนามัยส่วนบุคคลและสิ่งที่อยู่อาศัย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ร่างกายอ่อนแอเพราะขาดอาหาร เจ็บป่วยเพราะอุบัติเหตุ หรือเพราะขาดอุปกรณ์ป้องกันโรคร้ายไข้เจ็บ - เป็นโรคเรื้อรังเพราะได้รับการรักษาดูแลไม่ถูกต้องและไม่พอเพียง - ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการการป้องกันและการรักษาสมัยใหม่ที่มีคุณภาพ - จำนวนคนในครอบครัวมีมากเกินไป (dependency) - ไม่มีเงินรักษาพยาบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ชาวชนบททุกคนครัวว์ได้มีอาหารการกินไม่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานขั้นต่ำ - ให้มีอัตราการเกิดต่ำ ครอบครัวหนึ่งไม่ควรเกิน 2 คน - ให้ทุกครอบครัวสามารถเข้าถึงบริการแบบสมัยใหม่ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียแต่น้อย - มีการจัดมาตรฐานบ้านให้ได้ถูกหลักสุขภาพ - ให้มีเครื่องนุ่งห่มและมุ้งอย่างพอเพียงแก่ความจำเป็น 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งกองทุนสวัสดิการบ้านการโภชนาการและการรักษาพยาบาลแก่ครอบครัวคนยากจน - อาศัยอาสาสมัครช่วยให้ความรู้เกี่ยวกับสุขศึกษาและการปฐมพยาบาลเบื้องต้น - จัดตั้งสหกรณ์ยาให้ครบทุกหมู่บ้าน - ปรับปรุงระบบในการสร้างสถานพยาบาลให้เหมาะสมกับสภาพชนบท (รวมทั้งบุคลากรที่ประจำด้วย) - นำโครงการวางแผนครอบครัวโดยใช้เทคนิคในการชักจูงใหม่ๆ ไปให้ถึงครอบครัวชนบทที่มีบุตรมาก

ตารางที่ 2 การบริหารทรัพยากรในท้องถิ่น

ทรัพยากรที่มีอยู่ในชนบท	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
1. พลังกลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> - ปัจจุบันกลุ่มในชนบทมีจำนวนมากเกินไปจนเกิดความสับสนและทำให้กลุ่มนั้นเองอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคง - ท้องถิ่นถูกคุกคามจากโจรผู้ร้ายและผู้ไม่หวังดีต่อบ้านเมือง - สหกรณ์การเกษตรไปไม่ค่อยรอด 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้กลุ่มคนช่วยเหลือหมู่บ้านของตนเอง - ใช้ประชาชนในท้องถิ่นรวมกำลังกันพัฒนาสาธารณูปการ - ใช้ประชาชนท้องถิ่นรวมกำลังป้องกันตนเองให้ได้ เพื่อประสานกับทางเจ้าหน้าที่บ้านเมือง - สถาปนาหรือปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรให้ยืนอยู่บนขาของตนเองให้ได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา รวมกลุ่มโดยใช้หลักจิตวิทยาสังคมเข้าช่วย - ตั้งกลุ่มอาสาสมัครทั้งในถิ่นแรงงานและเงินทอง - ตั้งกลุ่มอาสาสมัครป้องกันตนเอง - ปรับปรุงฐานะของสมาชิกให้มั่นคง - ให้สิทธิพิเศษแก่สหกรณ์การเกษตร - พิจารณานโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเติบโตของสหกรณ์ แล้วแก้ไขเสีย
2. ทรัพยากรธรรมชาติ	<ul style="list-style-type: none"> - ในท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอาจนำไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ปัจจุบันบางอย่างอาจมองไม่เห็นก็ถึงไม่ถึงบางอย่างเห็นแต่ไม่มีความสามารถที่จะนำมาใช้ บางอย่างนำมาใช้น้อยเกินไป และบางอย่างนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้องหรือเหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> - ค้นคว้าหาทรัพยากรในท้องถิ่นและพยายามนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่คนท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยเฉพาะคนยากจน 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งทีมงานศึกษาค้นคว้าในระดับจังหวัด - จัดให้มีกองทุนระดับจังหวัด ไว้สนับสนุนโครงการพัฒนาทรัพยากรดังกล่าว

ทรัพยากรที่มีอยู่ในชนบท	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
	เช่น ตกแก่คนภายนอก แทนที่จะตกแก่คนภายใน		
3. โบราณวัตถุและชนบทรวมเนียมประเพณีของท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - ท้องถิ่นปล่อยให้โบราณวัตถุอันมีค่าขรุขระทรุดโทรมไปตามธรรมชาติหรือถูกทำลาย - ท้องถิ่นไม่รู้จักคุณค่าของวัตถุโบราณและชนบทรวมเนียมที่มีอยู่ - ท้องถิ่นไม่มีเงินพัฒนาสิ่งดังกล่าวให้อยู่ในสภาพดีได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มรายได้คนยากจนและคนในท้องถิ่น โดยชักจูงคนภายนอกเข้ามาท่องเที่ยวหรือพักผ่อนในท้องถิ่นโดยสร้างสิ่งที่มีคุณค่าโดยเฉพาะ 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดการชักจูงคนท่องเที่ยวอย่างเป็นปึกแผ่นอันประกอบด้วยแผนการบูรณะโบราณวัตถุชนบทรวมเนียม แผนการส่งเสริมการท่องเที่ยวและแผนการสร้างงานให้แก่คนยากจน (เช่น จัดเป็นกิจกรรมเฉพาะกิจกรรมระหว่างเทศบาล) อย่างเชื่อมโยงเป็นแผนงานเดียวกัน
4. ลักษณะพิเศษของประชาชนในท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - คนในท้องถิ่นบางกลุ่มบางพวกมีฝีมือ ลักษณะหรือความสามารถเฉพาะที่หาจากที่อื่นได้ยาก แต่ขาดโอกาสในการแสดงฝีมือนั้น - ท้องถิ่นมีหมอแผนโบราณซึ่งกำลังจะหมดความสำคัญลงไป - ไม่มีการใช้คนในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ในการช่วยเหลือตนเอง 	<ul style="list-style-type: none"> - นำคนเหล่านี้มาทำงานที่มีรายได้และ/หรือที่สามารถช่วยท้องถิ่นให้เจริญได้ - นำหมอแผนโบราณเพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นต่อไป - ให้คนที่มีความรู้ในท้องถิ่นได้เป็นครูสอนเด็กหรือผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือในท้องถิ่นนั้นเอง โดยมีค่าจ้างให้ 	<ul style="list-style-type: none"> - ตั้งชมรมผู้มีฝีมือและจัดตั้งจัดทำกิจกรรมที่เป็นการค้าหรือที่เป็นสาธารณะประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน - ตั้งอุตสาหกรรมเบาประจำท้องถิ่น - จัดงานมหกรรมประจำท้องถิ่น - ทำการฝึกอบรมเพิ่มความรู้ให้แก่หมอแผนโบราณแล้วตั้งเป็น อสม. - ตั้งทุนการศึกษาให้ชาวท้องถิ่นที่จะกลับไปเป็นครูและพิจารณาให้สิทธิพิเศษ บางประการให้เหมาะสม

ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท

ความสัมพันธ์	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
1. ในด้านการลงทุนและจ้างงาน	<ul style="list-style-type: none"> - คนในเมืองมีเงินทุนแต่ไม่ได้นำมาใช้หรือใช้ลงทุนแค่เฉพาะในเมือง ส่วนคนชนบทต้องการทำงาน แต่ไม่มีงานทำ - นายจ้างในเมืองบางคนกักค่าแรงงานของคนในชนบทจนไม่เป็นธรรม - คนชนบทที่มาทำงานให้กับคนในเมืองคือยืมมือ 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้มีการลงทุนในชนบทเพื่อช่วยให้คนในชนบทที่ยากจนได้ทำงานให้เพียงพอ - ส่งเสริมให้คนในชนบทได้รายได้สูงขึ้น - หางานให้คนชนบทที่ยากจนได้ทำงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐร่วมมือกับพ่อค้าและคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับจังหวัด กำหนดแผนการสร้างงานในชนบท - พัฒนาฝีมือของคนชนบทให้สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างหรือตลาด
2. ในด้านหนี้สิน	<ul style="list-style-type: none"> - ปัจจุบันเกษตรกรชาวชนบทมีหนี้สินกันมาก และที่ไม่มีทางถ่ายถอนหนี้สินก็มีจำนวนไม่น้อย ทำให้ชีวิตไม่มีความหวังหรือสิ้นหวัง 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำการถ่ายถอนหรือบรรเทาหนี้สินของเกษตรกรให้หมดสิ้นตามขั้นตอน 	<ul style="list-style-type: none"> - ช่วยหางานที่มีรายได้ให้แก่บุคคลที่อยู่ในครอบครัวยุคที่มีหนี้สินทำทั้งในประเทศและต่างประเทศ (ที่มีรายได้ดีเป็นพิเศษ) - ช่วยพัฒนาความรู้และทักษะให้แก่บุคคลดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีความสามารถทำงานที่ดีได้ - เสริมสร้างความสามารถของสหกรณ์การเกษตรเพื่อให้ชาวชนบทได้ซื้อของได้ถูก ขายของได้แพง
3. ในด้านค้าขาย	<ul style="list-style-type: none"> - พ่อค้าในเมืองบางรายพยายามที่จะกดราคาซื้อผลิตภัณฑ์ของชาวชนบท 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการซื้อขายด้วยความเป็นธรรมแก่คนในเมืองกับคนชนบท 	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงสหกรณ์ - ราชการหาตลาดให้ ถ้าเป็นไปได้หามาให้ได้

ความสัมพันธ์	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
	<p>จนเกินความสมควร เพราะคนในชนบทขาดกำลังที่ออรอง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ชาวชนบทผลิตของที่มีคุณภาพต่ำ ทำให้ได้ราคาไม่ดีหรือไม่มีคนซื้อ - ชาวชนบทซื้อสินค้าจากคนในเมืองด้วยการซื้อเชื่อ ถึงเสียค่าดอกเบี้ย 	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงคุณภาพผลผลิตของชาวชนบทให้มีมาตรฐานสูงขึ้น - เพิ่มความสามารถในการซื้อของด้วยเงินสดและลดภาระในการต้องซื้อของแพง 	<p>ก่อนการผลิต</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการค้นคว้าและแนะนำในการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าของชาวชนบท - ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือ
<p>4. ในด้านการสร้างความเข้าใจการทำงานและการครองชีพร่วมกัน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - คนในชนบทถูกนำไปเป็นเครื่องมือประกอบการผลิตกฎหมายโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ - คนในเมืองหลงเอาดอกเบี้ยสูง - คนในชนบทไม่เข้าใจระบบการทำงานหรือความจำเป็นของคนในเมือง - คนในเมืองดูถูกคนชนบทเพราะเห็นว่ามีความรู้และศักดิ์ศรีต่ำ 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้คนชนบทมีความรู้เกี่ยวกับความเป็นไปในเมืองหรือโลกปัจจุบันให้มากขึ้น - สร้างความสามัคคีระหว่างคนในเมืองกับคนชนบทให้มากขึ้น - ให้คนชนบทได้รับทราบถึงความจำเป็นของคนในเมืองและคนในเมืองรับทราบความจำเป็นของคนในชนบท 	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงรายการวิทยุให้เป็นที่สนใจแก่ชาวชนบทและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ - จัดให้มีการทำงานร่วมกันในเรื่องต่างๆ รวมทั้งในคณะกรรมการที่ปรึกษา

ตารางที่ 4 การพัฒนาเพื่อลดช่องว่างระหว่างเศรษฐกิจในเมืองกับชนบท

สิ่งที่ทำให้ช่องว่างเกิดขึ้น	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
1. อัตราการเกิดของประชากร	– คนในชนบทที่เกิดใหม่มักเป็นส่วนที่เพิ่มภาระให้แก่ครอบครัวมากกว่าคนในเมือง	– ลดการเกิดและลดอัตราการเกิด	– จัดให้มีโครงการวางแผนครอบครัวให้ถึงหมู่บ้านและครอบครัวเป้าหมายในลำดับแรก
2. โอกาสในการแสวงหารายได้	– คนในชนบทมีโอกาสในการหารายได้น้อยประเภทกว่า รายได้มีระดับต่ำกว่า และไม่แน่นอน เช่น การขายพืชผลที่ต้องอาศัยผู้อื่นเป็นผู้กำหนดราคา	– ให้ทุกครอบครัวในชนบทมีรายได้ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้โดยพยายามหางานให้ทำได้ตลอดปี หรือบางช่วง	– สร้างงานสาธารณะ สร้างอุตสาหกรรมประจำท้องถิ่น – ประกันราคาพืชผลสำคัญของเกษตรกร – หางานให้ครอบครัวคนยากจนทำ
3. การลงทุนของรัฐ	– รัฐบาลใช้งบประมาณลงทุนพัฒนาชนบทน้อยกว่าในกรุงเทพมหานครหรือในเมืองมาก ทั้งๆที่คนอาศัยอยู่ในชนบทมีรวมกันถึงร้อยละ 80 ทั้งนี้เพราะถูกกดดันด้วยมหิมาชน กลุ่มผลประโยชน์ ภูมิภาค วิชาการ เศรษฐศาสตร์ (ประโยชน์/ค่าใช้จ่าย) และการมุ่งหน้าพัฒนาแต่สิ่งที่อยู่ใกล้ตัวของผู้มีอำนาจ ทำให้ยิ่งเพิ่มช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทขึ้นไปเรื่อยๆ	– พยายามให้เงินลงทุนของรัฐลงไปให้ชนบทมากขึ้นทุกวิถีทาง – ให้อำนาจแก่ภูมิภาคและท้องถิ่นที่จะมีความสามารถใช้งบประมาณของรัฐด้วยความคิดริเริ่มของตัวเองมากขึ้น	– ปรับปรุงระเบียบและทัศนคติของข้าราชการให้สอดคล้องกับแนวความคิดนี้ – จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบผสมผสาน และสร้างโครงการขึ้นมาตามลำดับความสำคัญ – พัฒนาสมรรถภาพในการจัดทำโครงการและในการบริหารโครงการ ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติการและการเงินให้รัดกุม ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

สิ่งที่ทำให้ช่องว่างเกิดขึ้น	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
4. สวัสดิการและสิทธิพิเศษ	<ul style="list-style-type: none"> - คนในเมืองแสวงหาและได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาลมากกว่าคนในชนบท - กฎเกณฑ์ของรัฐบาลในการเสนอบริการให้แก่คนในเมือง ทำให้คนในเมืองได้รับประโยชน์แตกต่างกับคนในชนบท 	<ul style="list-style-type: none"> - คนยากจนที่อยู่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำทางการกำหนดไว้อาจได้รับสิทธิพิเศษจากราชการได้มากกว่าจะหันมาตามมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต (poverty line) ที่รัฐบาลกำหนดไว้ 	<ul style="list-style-type: none"> - สิทธิพิเศษในการรับจ้างหรือจ้างทำของจากราชการ - สิทธิพิเศษในการได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียเงิน - สิทธิพิเศษในการให้การศึกษาบุตรจนถึงระดับหนึ่ง - สิทธิอย่างอื่นที่พิจารณาว่ามีความจำเป็นเพราะเกินความสามารถของตัวเองที่จะทำให้เกิดผลได้

ง. วิธีการประยุกต์แนวความคิด

เมื่อนักปกครองและนักพัฒนาทั้งหลายมีความบริสุทธิ์ใจในการที่จะช่วยกันยกระดับฐานะเพื่อนร่วมชาติที่ยังอยู่ในสภาพที่ยากจนเฉื่อยเฉื่อยเช่นที่กล่าวมาแล้ว อันคับต่อไปก็ต้องอาศัยความมุ่งมั่นอันแรงกล้าที่จะทำงานอย่างเป็นแบบแผน ในทำนองตั้งต้นชีวิตใหม่โดยไม่รอช้า ในที่นี้จึงใคร่จะเสนอวิธีการที่น่าจะนำมาพิจารณาจัดทำเสียในขั้นแรกนี้คือ (1) การทำบัญชีหมู่บ้าน ครอบครัว และบุคคลที่ควรได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ การพัฒนามาตรฐานต่างๆ เกี่ยวกับชีวิตชนชั้นต่ำ และการประชาสัมพันธ์ (2) การจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาและช่วยเหลือในการพัฒนาระดับประเทศ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ (3) การจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดที่เข้มแข็งและ (4) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาจากข้างล่างโดยตรงเพิ่มขึ้น ซึ่งมีเหตุผลและรายละเอียดดังนี้

1. การทำบัญชีหมู่บ้าน ครอบครัวยุ และบุคคลที่ควรช่วยเหลือเป็นพิเศษ การพัฒนามาตรฐานต่างๆ เกี่ยวกับชีวิตชนชั้นต่ำ และการประชาสัมพันธ์ ครอบครัวที่ควรได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษทันที ได้แก่ ครอบครัวที่ในปัจจุบันมีสภาพความเป็นอยู่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิตทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดนี้โดยยึดถือเอาคนจนเป็นหลัก และเป็นคนยากจนมากจนรอให้เข้าลำบากอย่างนั้นต่อไปไม่ไหว ดังนั้น ในประการต้น เราจึงต้องทราบเสียก่อนว่า คนจนดังกล่าวนี้คือใคร? อยู่ที่ไหน? และมีสภาพเป็นอย่างไร? เพื่อที่จะได้เป็นพื้นฐานอย่างแน่ชัดในการที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือ หรือทำการพัฒนาเขาเป็นพิเศษ

งานนี้จึงประกอบด้วยงาน ออกแบบบัญชีเก็บข้อมูลและการรวบรวมข้อมูล ฝ่ายออกแบบควรเป็นฝ่ายวิชาการ ส่วนฝ่ายเก็บข้อมูล ได้แก่ อำเภอ และตำบล ทั้งนี้ โดยทั้งสองฝ่ายจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด การออกแบบขึ้นอยู่กับข้อกำหนด "มาตรฐานอันเหมาะสม" ในด้านต่างๆ ก่อน และการเก็บข้อมูลต้องมีการฝึกอบรมและชักชวนผู้เก็บข้อมูลด้วย และเมื่อได้รายชื่อมาแล้ว อาจจะมีการให้เจ้าหน้าที่ในระดับสูงเข้าไปพบทวนอีกทีหนึ่ง นอกจากนี้ก็อาจจะนำเอารายชื่อครอบครัวดังกล่าวมาแยกแยะเป็นส่วน

ย่อย เพื่อสะดวกในการจัดตั้งโครงการรับกันด้วย อาทิ เช่น (1) บัญชีเด็กที่อยู่ในวัยเรียน (2) บัญชีแรงงานที่ว่างงานในแต่ละครอบครัว (3) บัญชีครอบครัวที่ขัดสนในการหาเลี้ยงชีพ ชาวที่ท่ามาหากิน (4) บัญชีครอบครัวที่มีหนี้สิน (5) บัญชีครอบครัวที่มีบุคคลในครอบครัวมาก (6) บัญชีหมู่บ้านที่ขาดแหล่งน้ำ (7) บัญชีหมู่บ้านที่ขาดสถานีนอนามัยต่างๆ เหล่านี้ เป็นต้น

นอกจากการรวบรวมและปรับปรุงบัญชีนั้นให้ดีขึ้นเรื่อยๆ ไปแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของหลายๆ ฝ่ายที่จะช่วยกันประชาสัมพันธ์ให้เพื่อนร่วมชาติได้ทราบทั่วกัน ทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศว่ามีครอบครัวที่ยากจนดังกล่าวอยู่ในสภาพใด? และมีจำนวนมากน้อยแค่ไหน? มีความต้องการความช่วยเหลืออย่างไร? การประชาสัมพันธ์นั้นควรจะตั้งกระทู้กันเป็นงานหลัก เป็นการต่อเนื่อง เพื่อให้บุคคลร่วมชาติโดยทั่วๆ ไปได้รับทราบและ

(1) เกิดความเข้าใจว่าปัญหาของความยากจนที่จะช่วยกันพัฒนา นั้นมีลักษณะเช่นใด? และบุคคลแต่ละฝ่ายควรมีบทบาทในตำแหน่งไหน? ถ้าเข้าไปช่วยแล้วผู้ช่วยเหลือเองจะได้รับประโยชน์หรือผลสะท้อนอย่างไรบ้าง?

(2) เกิดความศรัทธาเห็นอกเห็นใจและพร้อมที่จะเข้าร่วมมือ เป็นที่น่าสังเกตว่าขณะนี้คนจำนวนมากในประเทศไทย รวมทั้งผู้ที่มีอำนาจในระดับชาติและฝ่ายเอกชน มองไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องช่วยคนยากจนอย่างขนาดนี้ เพราะยังคึดกิเลสของตัวเองไม่ได้ หรือเพราะยังเห็นว่าปัญหานี้ไม่หนักหน่าอย่างไรต่อความมั่นคงของบ้านเมือง หรือเห็นว่าถึงอย่างไร คนยากจนก็ทนของเขาได้ เขาเกิดมาอย่างนั้น เพราะฉะนั้นเขาก็เคยชินจนไม่รู้สึกละไรแล้ว

เมื่อเป็นเช่นนี้เราจำเป็นจะต้องทำงานหนักที่จะเปลี่ยนทัศนคติของคนจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องให้ภาพข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ชัดเจนต่อผู้นำประเทศและสาธารณชน

2. การจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษา และช่วยเหลือในการพัฒนาในระดับประเทศ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เนื่องจากแนวความคิดในการพัฒนาแบบขจัดความยากจนนี้จะอาศัยแต่ลำพังฝ่ายรัฐบาลฝ่ายเดียวนั้นคงจะไม่สำเร็จ ทั้งนี้เพราะปัจจัยสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้คนเหล่านั้นพ้นออกมาจากเหวแห่งความยากจนนั้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน ไม่เพียงแต่ในด้านการเงินเท่านั้น ยังมีด้านการร่วมใจกันระดมความคิด ความเห็นอกเห็นใจ ความช่วยเหลือในด้านการงานให้ทำ และในด้านอื่น ๆ อีกด้วย

ลำพังแต่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการจังหวัด นายอำเภอ หรือ กรรมการอำเภอดำเนินการพัฒนานั้น จะต้องติดขัดด้วยปัญหามากมาย ดังที่ได้เผชิญอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นการที่จะดึงเอาพ่อค้าวานิช นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ นักวิชาชีพ ที่มีศักยภาพในการช่วยเหลือในแต่ละด้านมารวมมือกันในการทำงาน “สมาคมไล่อัน” ก็จะมี ความจำเป็น และควรมีทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ กล่าวคือ คณะกรรมการนี้จะมาร่วมกันพิจารณาบัญชีครอบครัวผู้ที่ควรจะได้รับการพัฒนาให้พ้นจากมาตรฐานขั้นต่ำ แล้วปรึกษาหารือทางในการที่จะจัดการกับอุปสรรคที่มีต่าง ๆ กัน พร้อมกันนั้นก็วิเคราะห์ว่าจะมีหนทางใดที่จะช่วยเขาได้ ในระยะสั้นหรือระยะยาว? เพราะบางทีการที่จะให้โอกาสสมาชิกของครอบครัวเหล่านี้เข้ามาทำงานก่อสร้างในเมืองเป็นระยะเวลา 10 - 20 วัน เพื่อให้ได้เงินจำนวนหนึ่ง ก็อาจจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การช่วยเหลือเขา คิดว่าจะให้เขาอยู่ในสภาพดังกล่าวเฉยๆ เพื่อรอดแต่โครงการระยะยาวซึ่งยังมองไม่เห็นจุดหมาย

คณะกรรมการระดับชาติอาจช่วยประสานงานกับจังหวัดต่างๆ และกับสมาคมสังคมสงเคราะห์ ซึ่งในปัจจุบันก็มีอยู่เป็นจำนวนมากในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่างๆ บางครั้งอาจจะต้องพิจารณาจัดทำโครงการระยะยาวร่วมกันกับทางจังหวัด เช่น การก่อสร้าง อุตสาหกรรมในชนบท หรือการตั้งสถานศึกษาเพื่อคนจนในจังหวัดโดยเฉพาะ โดยมีวิธีการพิเศษ เช่น นำมาอยู่กินนอนในเมืองเป็นระยะๆ ความคิดอ่านในการช่วยเหลือนี้ไม่ต้องจำกัดอยู่กับสิ่งที่ได้มีการกระทำกันมาก่อนแล้ว แต่จะขึ้นอยู่กับความคิดอ่านใหม่ๆ

ซึ่งทั้งในระดับชาติและในแต่ละจังหวัดจะต้องมีการพัฒนาความคิดให้แตกฉานออกไปเรื่อยๆ ซึ่งเป็นที่เชื่อว่า หากได้คนภายนอกจากวงราชการเข้ามาช่วยเหลือ และมีการกระทำที่ไม่เป็นทางการแล้ว โอกาสในการทำงานพัฒนาเช่นนี้ต้องมีอยู่อย่างไม่จบสิ้น มีข้อที่ควรพิจารณาไปพร้อม ๆ กับวิธีการนี้ก็คือว่า เราจะมีวิธีการอย่างไรในการที่จะดึงเอาบุคคลเหล่านี้เข้ามาเสียสละในการนี้ โดยทางราชการอาจจะต้องมีวิธีตอบแทนบุคคลเหล่านี้หลายๆ อย่างเท่าที่จะคิดได้ อาทิ เช่น อาจจะต้องมีการจัดทำโล่ให้และพิจารณาให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่มีเกียรติแก่เขาในฐานะบุคคลบำเพ็ญประโยชน์แก่สังคมเป็นชั้น ๆ ไป ควบคู่กับยกย่องเขาอย่างจริงจังและจริงใจ คนที่เสียสละมากเราอาจจะต้องให้เครื่องหมายที่อาจใช้ประดับตระกูลของเขาต่อไปในอนาคตได้เรื่อยๆ ไป ซึ่งจะทำให้ผู้สืบทอดตระกูลมีความสำนึกที่จะสืบเนื่องความดีงามของตระกูลต่อไป

สำหรับคณะกรรมการระดับอำเภอ นั้น เนื่องจากพื้นที่ของอำเภอมีขนาดเล็ก อาจจะทำให้มีข้อจำกัดในการระดมสมองและการถ่ายเททรัพยากร ในการพัฒนาเฉพาะในเขตอำเภอได้ ฉะนั้น จึงอาจถือว่า คณะกรรมการในระดับอำเภอเป็นอนุกรรมการของคณะกรรมการในระดับจังหวัด โดยมีคณะกรรมการในระดับจังหวัดเป็นหลักและผู้ช่วยเหลืออีกที่หนึ่ง และมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดคิดว่าที่จะคิดว่าเป็นคณะกรรมการที่แยกจากนั้น

3. การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่เข้มแข็ง การพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้ได้ผลนั้นต้องพยายามใช้เงินทุกบาททุกสตางค์เพื่อให้เกิดประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ในปัจจุบันเป็นที่เชื่อกันว่า ทางราชการยังไม่สามารถใช้งบตั้งกล่าวตามแบบแผนนี้ได้ เพราะมีการทำงานไม่ประสานกัน การจัดหน่วยราชการก็ยังมีซ้ำซ้อนเป็นการสิ้นเปลืองเงินที่เป็นค่าบริหารงานประจำ การใช้จ่ายเงินหลายโครงการที่ช่วยเหลือไม่ตลอดคนนั้นเป็นการตำน้ำพริกละลายแม่น้ำเสียก็มาก ดังนั้น การที่จะผลักดันให้ภาวะยากจนตั้งกล่าวได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยจังหวัดที่รวดเร็วกว่า จะต้องมีการปรับปรุงวิธีการทำงานเช่นนี้ให้ดีขึ้น ซึ่งวิธีการที่น่าจะถือว่าจำเป็นที่สุดก็คือ การจัดทำแผนพัฒนาที่สามารถฉีกกำลัง

ของทุกฝ่ายให้ประสานกันอย่างแนบเนียน ซึ่งจะต้องถือเอาพื้นที่เป็นหลักแทนที่จะยึดเอา กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางเป็นหลักแต่อย่างเดียวเหมือนอย่างที่ผ่านมา

ในปัจจุบันเทคนิคในการจัดทำแผนพัฒนาในระดับจังหวัดยังประสบกับ ปัญหามากมาย แต่ก็มิใช่ว่าเป็นการเลือบ่ากว่าแรงที่จะค้นค้นปรับปรุงต่อไป ขอแต่เพียง ให้ผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งหลายจะได้เห็น ออกเห็นใจคนยากจนในชนบทให้ มากขึ้นกว่านี้ ในขณะที่เสียงเรียกร้องจากชนบทเป็นเสียงที่แผ่วเบา ข้าราชการที่รับ ราชการในต่างจังหวัดมีความรู้ความชำนาญและอำนาจน้อยกว่าข้าราชการในส่วนกลาง ดังนั้น ชาวชนบทจึงมักเสียเปรียบ เพราะผู้ที่เป็นพี่เลี้ยงของตนผู้สูงที่เป็นพี่เลี้ยงของคน ส่วนกลางไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนานั้นทฤษฎีในการพัฒนามักจะยืนยันความ จริงอยู่ข้อหนึ่งว่า การวางแผนที่จะให้ได้ผลมากที่สุดจะต้องประกอบด้วยสองส่วนคือ การวางแผนจากบนลงมาข้างล่าง และการวางแผนจากล่างขึ้นไปข้างบน ในขณะที่เรา กำลังปรับปรุงระบบการวางแผนจากบนลงมาข้างล่างนั้น การปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนา จากล่างขึ้นไปหาข้างบนเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งจะต้องกระทำพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สอดคล้องกัน และพร้อม ๆ กับการคิดหาเทคนิคในการที่จะประสานการจัดทำแผนทั้งสองทิศทางนี้เข้า ด้วยกันอย่างแนบสนิท การปฏิบัติตามแนวความคิดในการพัฒนาแบบขจัดความยากจนนี้ ถือว่านอกจากประเทศจะมีเป้าหมายส่วนรวมแล้ว จังหวัดก็จะต้องมีเป้าหมายที่มีเอกลักษณ์ และเอกภาพเป็นของตนเอง โดยที่ทั้งสองประการนี้จะต้องเกือหนุนกันและไม่ขัดกันด้วย

อีกประการหนึ่งที่สมควรจะกล่าวเน้นไว้ก็คือว่า การพิจารณาจัดทำแผนงาน หรือโครงการในการพัฒนานั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของผลงานที่ต้องการ อันแท้จริงอันจะเกิดจากโครงการนั้นด้วย คือ โครงการเป็นแต่เพียงเครื่องมือ แต่เป้าหมายในการช่วยเหลือจะต้องได้รับการสนใจอย่างเป็นพิเศษ ไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นคน ครอบครั้ว หรือพลังกลุ่ม อาทิ เช่น การที่จะช่วยเหลือให้คนจนมีอาชีพและรายได้ ลำพัง แต่จัดให้มีโครงการฝึกอบรมเพิ่มความรู้ให้แก่เขาแล้ว พอแจกประกาศนียบัตรก็ปล่อยเขา ไปทำงานกันเองนั้น อาจจะเป็นการสิ้นเปลืองและไม่ได้ผลอย่างจริงจัง ควรจะตั้งให้มี

ตอนในการทำงานที่จะมีงานให้เขาทำด้วย การพัฒนาโบราณวัตถุและประเพณีของท้องถิ่น ขึ้นอย่างเดียวโดยหวังที่จะให้คนมาเที่ยวในท้องถิ่นนั้น ไม่เป็นการเพียงพอ ควรจะต้อง ประกอบด้วยโครงการเป็นชุดที่จะส่งเสริมให้การพักผ่อน การกิน การเดินทางของผู้เดินทาง ให้เป็นไปด้วยความสะดวก ต้องมีการประชาสัมพันธ์ และต้องมีโครงการในการที่จะให้คนจนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสรับประโยชน์จากการพัฒนาโบราณวัตถุและประเพณีของท้องถิ่นด้วย มิฉะนั้น ผลของการพัฒนาอาจจะสิ้นสุดเงินพัฒนาเอาสิ่งเก่า ๆ กลับมา โดยไม่ได้เงินตอบแทน หรืออาจจะตกแก่นายทุนบุคคลภายนอก ซึ่งเข้ามาตีประโยชน์ จากความพยายามของจังหวัดไปเสียทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่งการพิจารณากำหนดเป้าหมาย ของโครงการในการพัฒนานั้น ต้องถือเอาคนจนเป็นหลักอยู่เสมอ ว่าโครงการนั้นจะถึง เขาไหม? และจะถึงได้อย่างไร? จะต้องช่วยประคับประคองขนาดไหนจึงจะเชื่อมโยงกัน ได้โดยสำเร็จ? ด้วยเหตุนี้โครงการหลายๆ โครงการจึงอาจต้องเป็นแผนงานหรือต้องมี กำหนดไว้หลาย ๆ ปีด้วย

4. การสนับสนุนงบประมาณ ระบบราชการไทยที่พยายามรวมอำนาจ อย่างสูงนั้นไม่สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจน เพราะการพิจารณา ปัญหา นั้น เป็นการมองจากส่วนกลางออกไป ซึ่งจะเป็นคนละแง่มุมกับการที่จะมองจาก คนจนขึ้นมา ส่วนกลางมักคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หรือคำนึงถึงประโยชน์ หรือความสะดวกของหน่วยงานนั่นเอง หรือการคำนึงถึงว่า ส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนที่ ต้อยกว่าในทุก ๆ ด้าน จึงทำอะไรไม่ถูกแทบทั้งนั้น เมื่อส่วนกลางคุมงานไว้ทั้งหมด งบประมาณในการพัฒนานั้นกว่าจะผ่านไปถึงท้องถิ่น ก็ต้องผ่านหน่วยงานหลายหน่วย นอกจากจะใช้เวลาามากแล้ว ยังไปถึงท้องถิ่นในลักษณะเล็กๆ น้อยๆ แบบกระเซ็นกระสาย ไม่ค่อยเพียงพอกับความต้องการที่จะทำงานให้เกิดผล งานหลายๆ อย่างนั้นต้องใช้การ ลงทุนอย่างเป็นปึกแผ่น มิฉะนั้นจะไม่สามารถผลักดันให้งานสำเร็จได้ งานที่ทำในระดับ ท้องถิ่นที่มองจากส่วนกลางจึงไป ได้ไม่ตลอด อยู่ในสภาพครึ่ง ๆ กลาง ๆ เปลี่ยนแปลง บ่อยๆ และในไม่ช้าเมื่อส่วนกลางลืมนึกก็ต้องยกเลิกกันไป

นอกจากนั้น โครงการที่ส่วนกลางกำหนดเช่นนั้นหลาย ๆ อย่าง ท้องถิ่นที่มีสภาพต่าง ๆ กันไม่เห็นด้วย เพราะตนอยู่กับเหตุการณ์และปัญหา ซึ่งเห็นว่างานที่จำเป็นกว่าไม่ใช่งานอย่างนั้น ส่วนงานอย่างนั้นไม่เป็นการแก้ปัญหาที่คนของตนเดือดร้อนทั้งระยะสั้นและระยะยาว เมื่อข้าราชการในภูมิภาคได้เห็นความไม่เข้าท่าอยู่เป็นประจำ จึงมีผลทำให้กำลังใจในการทำงานหรือความเอาใจใส่ในการทำงานลดถอยลงไป หลาย ๆ คนมีความสนใจที่จะขอย้ายเพื่อมา “กินประโยชน์” กันในส่วนกลางดีกว่า

ดังนั้น เพื่อสนับสนุนแผนการพัฒนานาที่จะต้องกระทำจากข้างล่างขึ้นไป รัฐบาลจะต้องเตรียมงบประมาณที่จะส่งไปยังจังหวัดโดยตรง สำหรับโครงการนั้น ๆ ด้วยอีกมติหนึ่ง โดยไม่ต้องผ่านกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งนอกจากจะทำให้การพัฒนาได้เข้าถึงปัญหาและคนจนที่จังหวัดสามารถระบุให้เห็นได้อย่างชัดเจนแล้ว ยังเป็นการสร้างเสริมให้องค์การในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาที่จัดตั้งขึ้น มีความหวังและมีเส้นทางที่จะทำงานได้ และเห็นว่าฝ่ายเหนือระดับประเทศนั้นต้องการเอาจริง

จ. สรุปความ

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทนี้ เป็นความพยายามโดยตรงที่จะลดช่องว่างระหว่างคนในชาติแบบถึงลูกถึงคน โดยการเสนอมติใหม่ในการพัฒนาขึ้นมาอีกมติหนึ่ง มิตินี้คือการถือเอา “คนยากจน” เป็นเป้าหมายในการพัฒนา แทนที่จะยึดถือ “การขยายตัวหรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ” เป็นเป้าหมายในการพัฒนาแต่เพียงลำพัง เช่นที่ผ่านมา เป็นที่คาดหวังว่า หากได้นำไปใช้ให้ประสานกับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศตามมติเก่า คือ การยึดถือเอาผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นที่ตั้งให้ได้สัดส่วนกันแล้ว การพัฒนาประเทศในอันต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ที่ยังยากจนอยู่ของประเทศได้อย่างแท้จริง

ประชาชนจำนวนมากในชนบทของประเทศยังอยู่ในสภาพลำบาก ขัดสน และยากจน โอกาสที่จะยกฐานะของตนเองให้ไล่ทันกับค่าครองชีพที่วิ่งโถมอยู่ทุกวัน

จึงไม่ค่อยจะมี ระบบราชการปัจจุบันก็ไม่สามารถจุดเขาขึ้นมาได้จากห่วงแห่งความยากจน ดังนั้น วิธีที่จะเข้าถึงเขาก็คือ การที่จะยึดตัวเขาเหล่านั้นเป็นเป้าหมายหรือเป็นจุดเริ่มเสียโดยตรง

การพัฒนาแบบขจัดความยากจนให้หมดไปจากประเทศ เสมือนหนึ่งการตั้งต้นชีวิตใหม่ของการพัฒนาในประเทศไทย และมีจุดเริ่มต้นจากชนบทนั่นเอง โดยในประการแรกสุดก็คือ การที่จะระบุและอธิบายความยากจนและขนาดของความยากจนว่าเป็นเช่นไร? ประการที่สองพิจารณาว่า วิธีการที่จะดึงเขาให้พ้นออกมาจากความยากจนจะต้องใช้กลวิธีการอย่างไรจึงจะเพียงพอ? และการประเมินผลสำเร็จจะต้องวัดจากการเปลี่ยนแปลงฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนเหล่านั้นโดยถือเอามาตรฐานขั้นต่ำของชีวิตที่ประเทศจะกำหนดขึ้นเป็นเกณฑ์ ส่วนเมื่อเขาได้ผุดเกิดใหม่ในสังคม คือชีวิตได้ผ่านพ้นขึ้นมาจากมาตรฐานขั้นต่ำแล้ว เขาจะต้องช่วยตัวเองอย่างคนอื่นต่อไปอย่างไรนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

เพื่อที่จะให้แนวความคิดนี้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติ มีความจำเป็นที่ระดับชาติจะต้องเป็นผู้ริเริ่มก่อน ซึ่งจะเห็นจากข้อเสนอที่กล่าวมาบางอย่างบางวิธี รัฐบาลได้พยายามกระทำกันบ้างแล้ว แต่กระทำยังไม่สำเร็จ เช่นการใช้คณะกรรมการพัฒนาระดับจังหวัดหรือการวางแผนพัฒนาจังหวัด หรือการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดโดยตรง แต่บางอย่างรัฐบาลก็ยังไม่ได้จัดทำ จึงทำให้ยังไม่สามารถกำหนดสิ่งต่าง ๆ อีกหลายอย่างที่กล่าวมาให้ชัดเจนในขั้นนี้ได้ เป็นต้นว่า การทำบัญชีครอบครัวที่สมควรจะได้รับความช่วยเหลือในถิ่นต่าง ๆ และการกำหนดมาตรฐานอันเหมาะสมของชีวิต ซึ่งผู้เขียนหวังว่าหากศรัทธาจะเกิดขึ้นมาได้จากผู้ที่ได้อ่านบทความนี้ และมีความสนใจที่จะช่วยกันจรรโลงประเทศชาติร่วมกันแล้ว คนยากจนในชนบทคงจะมีความหวังในชีวิตของเขาอย่างเป็นที่มั่นใจได้

เชิงอรรถ

1. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ กับคณะ, *ท้องถิ่นห่างไกลกับการบริหารงานของรัฐ : กรณีแม่ฮ่องสอน* (กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522) ไร้เนียว.
2. เช่น สำนักงานผดุงครรภ์ ซึ่งในปัจจุบันราชการสามารถจัดตั้งได้ 1,714 แห่ง ในจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศที่มีอยู่มากกว่า 50,000 หมู่บ้าน
3. ปัจจุบันการดำเนินการธุรกิจนั้น มีการแข่งขันสูง นโยบายในการหาตลาดจึงต้องเอาจริงเอาจังและรุกไปหาคนซื้อ แทนที่จะคอยคนซื้อมาคิดต่อชกซื้อที่ละคนสองคน
4. แม้ว่าจะมีผู้ให้ความเห็นในการแก้ปัญหาความยากจนอยู่มีใช้น้อย แต่ผู้เขียนก็ยังไม่จุใจและเห็นว่า 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.
5. ในรูปที่สมบูรณ์แล้ว แต่ละพื้นที่ควรจะกำหนด scenario หรือรูปแบบของชุมชนในอุดมคติ เมื่อการพัฒนาสามารถกระทำให้สมบูรณ์แบบ ว่าเป็นสิ่งที่ยึดถือ และเพื่อผู้รับผิดชอบในการพัฒนาจะสามารถแก้ไขและมองออกอย่างต้องแท้
6. ขณะนี้ จังหวัดหลายจังหวัดมีความตื่นตัวและความสำเร็จในการสร้างความหมายในคำ เศรษฐกิจและจิตวิทยาขึ้นในจังหวัดของตนแล้ว แต่ส่วนที่ขาดและจะต้องพัฒนานักต่อไปก็คือ การสร้างโครงการให้ไปถึง "คนจน" ตามเป้าหมาย (ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มี) ให้ได้
7. ตัวอย่างที่นับว่าสอดคล้องกับแนวความคิดเป็นอย่างดีก็ได้แก่ การดำเนินงานของ สหภาพแรงงานทักเย็บเสื้อผ้าของจังหวัดอุตรธานี
8. 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.
9. แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์เองก็ยอมรับว่า แนวความคิดในการพัฒนาที่เคยมีมา ไม่ค่อยจะเน้นเรื่องการกระจายรายได้, เช่น เอื้อย มีสุข "ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการกระจายรายได้" *ธุรกิจเมืองไทย*, วันที่ 4-10 กรกฎาคม 2520 หน้า 5 แต่ก็ต้องเห็นใจ เข้าใจ เพราะปัญหาเช่นนี้ น่าจะขอกมาจากนักรัฐศาสตร์หรือนักสังคมวิทยามากกว่า