

## วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

**Development from Above or Below?**

**The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries**

edited by Walter B. Stohr and D.R. Fraser Taylor

(John Wiley and Sons, 1981), 488 pp.

เมื่อเอ่ยถึงการพัฒนาประเทศ คนมักนึกถึงปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่ยังไม่มีความเจริญทางก้าวหน้าอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ หรือที่เรียกกันว่า “ประเทศที่กำลังพัฒนา” ความไม่เท่าเทียมกันของระดับการครองชีพในประเทศเหล่านี้มีอยู่มาก และในหลายกรณีมีการขยายตัวกว้างขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเด็นที่สำคัญที่ได้หยิบยกมาศึกษาในหนังสือเล่มนี้คือ ปัญหาการลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นอยู่โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการประสานกันทางด้านหน้าที่ (functional integration) ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ หรือโดยการประสานกันทางด้านอาณาเขตภายใน (internal territorial integration) ด้วยวิธีส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่จำเพาะ (selective spatial closure) ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น วิธีการแรกเรียกว่าเป็นการพัฒนา “จากข้างบน” ส่วนวิธีการหลังจัดเป็นการพัฒนา “จากข้างล่าง”

หนังสือเล่มนี้ใช้วิธีการเสนออย่างค่อนข้างจะรุนแรง นั่นคือ ผู้แต่งสนใจศึกษาถึงสาเหตุและผลของความไม่เสมอภาคและความยากจนอย่างชนิดที่เจาะลึกลงไปถึงรากถึงโคน โดยการประเมินนโยบายต่างๆ ที่ได้นำมาใช้ในการช่วยประชาชนในเขตพื้นที่ยากจน ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถจัดแยกออกโดยใช้อาณาเขตเป็นเกณฑ์ หรือโดยใช้การแบ่งชนชั้นทางสังคมก็ได้ และจะอยู่ในเขตชุมชนเมืองหรือชุมชนชนบทได้ทั้งสองแห่ง

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 3 ภาค ในภาคที่ 1 มี 5 บท ภาคที่ 2 มี 12 บท และภาคสุดท้ายมี 1 บท หัวข้อแรกเป็นการศึกษาพื้นฐานทางทฤษฎีของการพัฒนาจากข้างบนและจากข้างล่าง Niles Hansen ได้เสนอและสนับสนุนการพัฒนาแบบจากข้างบน ถึงจะมีการวิจารณ์ถึงข้อเสียอยู่บ้างก็ตาม การพัฒนาในลักษณะนี้มีรากฐานมาจากทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมแบบใหม่ (neo-traditional economic theory) การนำทฤษฎีนี้ไป ปฏิบัติ จะออกมาเป็นแนวความคิดการสร้างเมืองหลัก (growth center concept) วิธี การพัฒนาจากข้างบนมีอิทธิพลอย่างมากทั้งในทางทฤษฎีการวางแผนโดยใช้พื้นที่ (spatial planning theory) และในทางปฏิบัติ สมมติฐานพื้นฐานของแนวความคิดนี้ถือว่าการ พัฒนาเกิดขึ้นเนื่องจากอุปทานจากภายนอกเป็นตัวการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และจากสาขา หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่มีการพัฒนาแล้ว ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะโดยธรรมชาติของ กลไกหรือโดยวิธีจูงใจก็ตาม จะค่อยๆ กระจายลงมายังระบบที่เหลือ กลวิธีนี้มีลักษณะของ 1) การได้รับอิทธิพลจากภายนอก 2) การพัฒนาเมืองและพัฒนาอุตสาหกรรม 3) การใช้ ระบบทุนนิยม 4) การใช้เทคโนโลยีระดับสูง และ 5) การทำโครงการขนาดใหญ่

Walter Stohr ได้เสนอและสนับสนุนการพัฒนาจากข้างล่างโดยได้ยกกรณี ตัวอย่างประกอบการเขียน การพัฒนาจากข้างล่างเป็นวิวัฒนาการค่อนข้างใหม่ซึ่งสะท้อน ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดของการพัฒนา การพัฒนาลักษณะนี้ถือว่าการ พัฒนาควรมีพื้นฐานจากการนำทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทาง องค์กรภายในพื้นที่ที่กำลังถูกพัฒนามาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นั่นคือ การให้ประชาชนในพื้นที่นั้นมีสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต นโยบายที่ใช้ ในการพัฒนาเพื่อส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ขึ้นชื่อว่ายากจนควรที่จะคำนึงถึงความยากจน โดยตรง และได้รับแรงสนับสนุนและการควบคุมจากข้างล่าง การหวังผลจากการที่จะคอย ให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ไปอย่างทั่วถึงจากส่วนที่ได้รับการพัฒนาแล้วไปยังส่วนอื่นๆ ควรมีการเลิกล้มความเชื่อถือได้แล้ว กลวิธีที่ใช้ในการพัฒนาจากข้างล่างได้แก่ 1) การ

พึ่งตนเอง 2) การใช้แรงงานคน 3) การทำโครงการในขนาดเล็ก 4) การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ 5) การใช้ชุมชนชนบทเป็นศูนย์กลาง และ 6) การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมแทนการใช้เทคโนโลยีระดับสูง กลวิธีต่างๆ เหล่านี้ได้รับการสนับสนุนทั้งจากวงวิชาการและวงการอื่นๆ หากแต่ยังมีได้มีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างแพร่หลาย

ในภาค 2 ของหนังสือ เป็นการเสนอการศึกษากรณีตัวอย่างจากทวีปเอเชีย แอฟริกา และ ลาตินอเมริกา จุดประสงค์หลักของกรณีตัวอย่างก็เพื่อศึกษาวิธีที่ประเทศเหล่านั้นได้นำการพัฒนาทั้งสองตัวแบบมาผสมผสานใช้ในการพัฒนาประเทศ และพูดถึงประสิทธิผลในแง่ของการลดระดับความยากจนและความไม่เสมอภาคในสังคมให้น้อยลง หนังสือเล่มนี้ได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสบการณ์ของประเทศทุนนิยมและประเทศสังคมนิยมในทั้งสามทวีป ประเทศทุนนิยมจะมีลักษณะการใช้กลไกตลาด (market-oriented) และมีระบบเศรษฐกิจเปิด (externally open economic systems) ส่วนประเทศสังคมนิยมมักจะมีลักษณะมุ่งการผลิตสินค้าและบริการเพื่อการบริโภคภายใน (inward-oriented) และมีการวางแผนจากส่วนกลาง

กรณีตัวอย่างแต่ละประเทศจะมีเอกลักษณ์ของตัวเองแตกต่างกัน และถึงแม้ว่าผู้แต่งแต่ละคนจะได้พยายามตอบคำถามข้อเดียวกัน แต่ก็ได้กระทำกันในวิธีต่างกัน อีกทั้งยังได้มีจุดเน้นที่ไม่เหมือนกันอีกด้วย วิธีการนี้ดูเหมือนจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งอันที่จริงแล้วเป็นสิ่งที่ดีเนื่องจากแต่ละประเทศมีปัญหาเฉพาะตัวที่ไม่เหมือนกันและสภาพแวดล้อมในการพัฒนาก็ต่างกันเช่นเดียวกัน

ประเทศที่ได้ถูกนำมาเป็นกรณีตัวอย่างการศึกษานี้ นับได้ว่าเป็นตัวแทนที่ครอบคลุมทีเดียว ทั้งในรูปของอุดมการณ์ กลวิธีในการพัฒนา และขนาด ประเทศที่เป็นกรณีตัวอย่างการศึกษาในหนังสือเล่มนี้ได้แก่ แอลจีเรีย ไอฟเวอรีโคสต์ ไนจีเรีย แทนซาเนีย สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย เนปาล ปาปัวนิวกินี ไทย บราซิล ชิลี และเปรู ซึ่งทั้งหมดนี้จัดว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งสิ้น ในบทที่ 6 Wu และ Ip ได้

แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าในช่วงระหว่างปี 1950 ถึง 1976 ประเทศจีนได้มีการเจริญเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง และได้มีการลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคมให้น้อยลง แต่สำหรับกรณีตัวอย่างอื่นๆ ในเอเชีย ความเหลื่อมล้ำกลับมีมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย เนปาลและอินเดีย พบว่าในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จะมีชาวนชนบทส่วนหนึ่งที่อยู่ในสภาพค่อนข้างยากจน จนกระทั่งถึงวันแค้นที่สูกอยู่เบื้องๆ ในประเทศอินเดียจะเห็นว่าได้มีอัตราการเติบโตในทางลบขึ้นในอย่างน้อย 75 อำเภอ ส่วนในปาปัวนิวกินีนั้น ความไม่เสมอภาคจะอยู่ในระดับที่ค่อนข้างจะคงที่ถึงแม้จะได้เริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1976 ภาพรวมทั่วไป ของทวีปเอเชียสะท้อนให้เห็นถึงความยากจนอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ประเทศในเอเชียจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างสูงก็ตาม แต่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรที่ไม่มีที่ดินทำมาหากินและของความไม่เสมอภาคระหว่างชุมชนชนบทและชุมชนเมือง ความไม่เสมอภาคนี้แม้ในกลุ่มประชาชนในชุมชนชนบทเองก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน และถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอสำหรับตลาดแรงงานที่เพิ่มขึ้น ชัยยะวันของกรณีดังกล่าวในเอเชีย นอกเหนือจากประเทศจีนแล้วหนังสือเล่มนี้ยังได้รวมประเทศเกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮังกงและสิงคโปร์ด้วย

กรณีตัวอย่างในทวีปแอฟริกา ก็มีลักษณะของความยากจนอย่างต่อเนื่อง และการเพิ่มขึ้นของความไม่เสมอภาคระหว่างชุมชนต่างๆ ซึ่งความไม่เสมอภาคนี้จะขยายขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศไนจีเรีย ในขณะที่ประเทศแทนซาเนียมีแนวโน้มลดลงบ้าง คนในประเทศแทนซาเนียจะไม่มีใครอยู่ในสภาพที่อดอยากถึงแม้ว่าการเติบโตจะเพิ่มขึ้นอย่างวัดได้น้อยมากก็ตาม สำหรับประเทศแอลจีเรียถึงแม้จะมีการเติบโตขึ้นแต่ผลกระทบอันเนื่องจากการพัฒนายังมีน้อยมาก ในขณะที่ไอเวอรีโคสต์มีการเติบโตขึ้นอย่างเห็นได้ชัดที่เกี่ยว Penouil ได้กล่าวไว้ในบทที่ 12 ว่า ประเทศไอเวอรีโคสต์เป็นกรณีพิเศษในแอฟริกา โดยที่ความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งหมดมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ถึงแม้จะยังคงมีความไม่เสมอภาคในระหว่างชุมชนต่างๆ ก็ตาม

สำหรับประเทศในลาตินอเมริกานั้นนับได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดีกว่าประเทศในทวีปเอเชียและแอฟริกา อย่างไรก็ตาม ประเทศทั้งสามที่ถูกนำมาเป็นกรณีตัวอย่างก็ยังคงมีลักษณะของความยากจนอย่างต่อเนื่อง และการเพิ่มขึ้นของความไม่เสมอภาคระหว่างชุมชนโดยเฉพาะในพื้นที่เขตชนบท Hilhorst ได้กล่าวไว้ในบทที่ 17 ว่า ประชาชนในประเทศเปรูมีความเป็นอยู่ที่ร่อแร่เต็มที่ ประเทศชิลีเองก็ไม่ได้มีการลดความเสมอภาคที่เกิดขึ้นเลย ส่วนประเทศบราซิล Haddad ได้เสนอในบทที่ 15 ว่ามีความไม่เท่าเทียมกันในทุกสาขาของภาคต่าง ๆ

ในบทที่ 4 Lee ได้สรุปเกี่ยวกับประเทศที่กำลังพัฒนาในระดับโลกไว้ว่าในช่วงปี 1950 ถึง 1975 ถึงแม้จะมีอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ย 3.4% แต่ความยากจนและความด้อยพัฒนายังคงมีอยู่ เขาได้ทำการประมาณว่าในขณะที่ 33% ของประชาชนนับได้ว่ามีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่อีก 40% กลับมีความเป็นอยู่ในสภาพที่แย่งกว่าเดิม ไม่ว่าจะใช้เครื่องมืออะไรเป็นเกณฑ์ว่าจะพบว่าสถิติการวิจัยในสามทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ามีความด้อยพัฒนาเกิดขึ้นมากกว่าการพัฒนา และกลยุทธ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อขยายการมีส่วนร่วมของทุก ๆ ฝ่ายในการพัฒนามิได้ประสบผลสำเร็จ

ข้ออธิบายจากผู้แต่งต่าง ๆ ในหนังสือเล่มนี้เกี่ยวกับความไม่สำเร็จของการพัฒนามีอยู่ต่าง ๆ กัน หลายท่านจะเน้นถึงความไม่เหมาะสมของตัวแบบที่ใช้ในการพัฒนา ซึ่งมักจะมีลักษณะของการให้ความสำคัญต่อชุมชนเมืองและการเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยจะใช้อัตราการความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์วัดผลของการพัฒนา ผู้แต่งอื่น ๆ จะชี้ให้เห็นว่าปัญหานั้นอยู่ที่โครงสร้าง เช่น Blaikie ได้กล่าวไว้ในบทที่ 9 ว่า เนปาล เป็นประเทศที่มีลักษณะเศรษฐกิจที่พึ่งพาต่างชาติ ของทั้งอินเดียและโลก และหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของความสัมพันธ์แล้วความด้อยพัฒนาก็จะยังคงอยู่ต่อไป การขาดซึ่งความตั้งใจทางการเมืองเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของความไม่สำเร็จ เช่นในประเทศอินเดียถึงแม้ว่าจะได้มีการตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะลดความไม่เสมอภาคให้น้อยลง แต่ก็ขาดความตั้งใจมั่นทางการเมืองในอันที่จะ

ตัดสินใจทำอะไรลงไปเพื่อแก้ไขสถานการณ์ สำหรับประเทศจีนนั้นการพัฒนาที่นับได้ว่าประสบความสำเร็จก็เนื่องมาจากการปฏิวัติอุดมการณ์ทางการเมือง บวกกับกรกระทำ การปฏิวัติทางการเมืองทั้งสองอย่างรวมกัน ในกรณีนี้จะมีการพึ่งตนเองในท้องถิ่นต่างๆ ส่วนในประเทศเปรู บราซิล และชิลี การที่มีการควบคุมจากส่วนกลางอย่างเข้มแข็ง เนื่อง จากความจำเป็นทางการเมือง กลับกลายเป็นตัวกักกันการลดความไม่เสมอภาคให้น้อยลง

ในทวีปแอฟริกา เนื่องจากแต่ละประเทศประกอบขึ้นด้วยชุมชนหลายเผ่า การที่จะต้องมีการควบคุมจากส่วนกลางจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ทีเดียว สาเหตุนี้บวกกับ การใช้กลวิธีการพัฒนาโดยเน้นตัวเมืองและการอุตสาหกรรม ตลอดจนการนิยมใช้การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นตัวแบบ จึงรวมเป็นสาเหตุที่มักใช้อธิบายความไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรของการพัฒนาในประเทศไนจีเรีย และแอลจีเรีย สำหรับประเทศแทนซาเนีย นั้นพบว่า มีช่องว่างระหว่างทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติกับหน่วยราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงาน ด้านการพัฒนา ส่วนความสำเร็จของไอเวอร์ โคนันั้น Penouil ได้กล่าวไว้ในบทที่ 12 ว่าเป็นผลเนื่องมาจากการใช้กลวิธีหลายวิธีในการพัฒนา เช่น ทั้งการกระจายอำนาจและรวมอำนาจ และแบบดั้งเดิมและแบบใหม่ปนกัน

กรณีตัวอย่างที่ได้นำมาเสนอในหนังสือเล่มนี้เป็นตัวอย่างของการนำประเด็นสำคัญทางภาคทฤษฎีที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 1 ถึง 5 มาแสดงให้เห็น แม้ว่าจะไม่เป็นที่ตกลงกันโดยเอกฉันท์ถึงสาเหตุของความถ้อยพัฒนา ความยากจน หรือความไม่เสมอภาคก็ตาม แต่ผู้แต่งทุกคนก็มีความเห็นพ้องกันว่ายังไม่พอใจในสถานภาพปัจจุบันของการพัฒนา และแต่ละคนก็ได้เสนอแนะแนวนโยบายในอันที่จะแก้ไขสถานการณ์ เริ่มตั้งแต่การกระจายอำนาจ การเพิ่มการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของประชาชน โดยเฉพาะสำหรับประชาชนในเขตชนบท การเสนอให้มีการรวมอำนาจในกระบวนการพัฒนาไว้ที่ส่วนกลาง เช่น ในประเทศเปรู ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่ง นอกจากนี้ก็ได้มีการเสนอให้ใช้ทั้งสองตัวแบบคือแบบรวมอำนาจและแบบกระจายอำนาจเข้าด้วยกันดังที่ได้ใช้อยู่ในประเทศจีน

การที่จะทำให้การพัฒนาเกิดผลที่ต้องการนั้น จำเป็นจะต้องมีการยอมรับ  
 ตัวแบบการพัฒนาไว้พร้อมทั้งต้องมีความตั้งใจมั่นทางการเมืองควบคู่กันด้วย ตัวแบบการ  
 พัฒนาจากข้างล่างเป็นแนวทางอันหนึ่ง แต่การเสนอแนวทางใหม่กับการยอมรับแล้วนำไป  
 ไปปฏิบัติต้องใช้เวลาพอสมควร หากไม่มีการยอมรับอย่างจริงจังแล้วการที่จะปรับปรุงหรือ  
 ยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศที่กำลังพัฒนาย่อมเป็นไปได้อย่างเชื่องช้าเต็มที่  
 ประเด็นที่ควรให้ความสนใจในชั้นนี้ก็คือ ภายหลังจากที่ได้มีการนำตัวแบบทั้งสองไปใช้  
 ในกระบวนการพัฒนาแล้ว น่าจะได้มีการนำประเด็นหลักๆ ของแนวทางการพัฒนาทั้ง  
 สองตัวแบบมาใช้ประกอบกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ  
 ในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่แต่อยู่ในสภาพที่โดดเดี่ยวปราศจากการสื่อสารสัมพันธ์กับภาย  
 นอก จะทำให้ขาดซึ่งอำนาจในการต่อรองในกระบวนการพัฒนา ในขณะเดียวกันการที่จะ  
 รวมตัวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างใหญ่เลยเสียทีเดียวก็ทำให้ศักยภาพในการพัฒนา  
 ของท้องถิ่นหรือภาคมีอันต้องถูกกลืนหายไป ในบางส่วน ดังนั้นการมีการติดต่อสัม-  
 พันธ์กันอย่างเข้ม (intense) ระหว่างตัวแบบทั้งสองนี้จึงดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่จำเป็น และ  
 จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อได้มีการนำตัวแบบแต่ละอันไปปฏิบัติเป็นระยะเวลาหนึ่งเสียก่อน จะ  
 โดยการนำไปดำเนินการทีละหนึ่งตัวแบบหรือพร้อมกันทั้งสองตัวแบบในเวลาเดียวกันก็ได้

### สุกัญญา ธนमितต์\*

---

\*Ph. D. Candidate U. of Hawaii อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน  
 บริหารศาสตร์