

ทิศทางการพัฒนาชนบทในอนาคต

ชาติชาย ณ เชียงใหม่*

1. ความนำ

วัตถุประสงค์หลักของบทความนี้ คือ การเสนอความคิดเกี่ยวกับทิศทางของการพัฒนาชนบทในอนาคต เพื่อเป็นสื่อในการแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นของผู้ที่สนใจและผู้ที่ได้รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชนบททั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาชนบทที่รัฐบาลควรกำหนดในช่วงของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 — 2539) การเสนอความคิดในที่นี้พยายามที่จะสร้างดุลยภาพระหว่างการมองการพัฒนาชนบทจากสายตาของชนชั้นนำที่มุ่งปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่ของคนชนบทให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศในระดับมหภาคที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการมองการพัฒนาชนบทจากสายตาของคนชนบทเอง ที่เน้นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงของชุมชนชนบท โดยยึดถือวัฒนธรรม ศักยภาพ และความเป็นตัวของตัวเองของชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงภาพมวลรวมของการพัฒนาชนบทอันเป็นแก่นแกนของการพัฒนาประเทศ

ข้อมูลที่ใช้ในบทความนี้ได้มาจากงานเขียน งานวิจัย เอกสารทางราชการ และสถิติต่าง ๆ รวมทั้งการระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการและข้าราชการของกระทรวง

*ผู้อำนวยการสำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในการประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ 5 และ 19 กรกฎาคม 2532 ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้เขียนกับนักวิชาการและนักปฏิบัติการพัฒนาชนบทจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในการประชุมเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจนในภูมิภาคดังกล่าว ระหว่างวันที่ 10—15 กรกฎาคม 2532 ที่เมืองมะละกา ประเทศมาเลเซีย

สาระของบทความนี้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง เป็นการทบทวนและวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1—6 ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอสภาพปัญหาความยากจนของชนบทในแง่มุมที่สำคัญบางด้าน อันจะเป็นพื้นฐานของการประมวลความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจนดังกล่าว ส่วนที่สาม เป็นการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเป้าหมาย หลักการ วัตถุประสงค์ และแนวทางการพัฒนาชนบทที่ควรดำเนินการในอนาคต

2. นโยบายการพัฒนาชนบทตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1—6 : การทบทวนและการวิเคราะห์

2.1 การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (2504—2509)

แนวความคิดพื้นฐานของการวางแผนพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้รับอิทธิพลทางความคิดและการจำลองตัวแบบมาจากการผสมผสานระหว่างปรัชญาและหลักการของเศรษฐกิจแบบเสรีกับการวางแผนเศรษฐกิจแบบรวมอำนาจ แนวความคิดดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดกระแสหลักของทฤษฎีภาวะทันสมัยที่นักวิชาการตะวันตกได้สรุปมาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจในยุโรปตะวันตก ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองกับภาวะการเปลี่ยนแปลงสังคมในประเทศอาณานิคม ภายหลังจากที่ได้รับปลดปล่อยให้เป็นอิสระจากประเทศมหาอำนาจเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญภายในประเทศที่เอื้ออำนวยให้มีการรับเอาแนวความคิดดังกล่าวมาใช้เป็นหลักในการวางแผนพัฒนาประเทศ ได้แก่ (1) การที่ระบบเศรษฐกิจไทยขณะนั้น

เข้าไปผูกพันกับระบบเศรษฐกิจของโลกมากขึ้นจากผลการทำสนธิสัญญาความช่วยเหลือทางทหารและทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (2) การตอบสนองการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อแบ่งสรรผลประโยชน์ของกลุ่มทางพลังสังคมใหม่ๆ เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มคนชั้นกลาง กลุ่มกรรมกรในเมือง โดยอาศัยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองและ (3) นโยบายการสกัดกั้นการแผ่ขยายของขบวนการคอมมิวนิสต์ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2530 : 39)

ดังนั้น เป้าหมายและกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จึงให้ความสำคัญแก่องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

(1) การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นความสำคัญของการออม และการลงทุน

(2) การเน้นบทบาทของรัฐ (ฝ่ายบริหาร) ในการวางแผนเพื่อผลักดันให้แนวความคิดของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นจริงขึ้นมา ขณะเดียวกันภาครัฐจะต้องมีการจัดองค์การเพื่อรองรับการนำแผนไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม

(3) รัฐต้องคำนึงถึงความจำเป็นของการได้รับความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากภายในและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

เนื่องจากในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 รัฐบาลกำหนดนโยบายและเป้าหมายที่จะมุ่งการขยายตัวและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจที่เพิ่มบทบาทของการผลิตในภาคอุตสาหกรรมให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้าที่ต้องส่งจากต่างประเทศ ในขณะเดียวกันก็ลดบทบาทการผลิตในภาคเกษตรกรรมลง ดังนั้น การพัฒนาชนบทจึงยังไม่มีชัดเจนทั้งในแง่ นโยบายและการปฏิบัติการพัฒนาชนบทเป็นเพียงส่วนประกอบของการพัฒนาบ้านอื่นๆ เนื่องจากรัฐบาลมีข้อสมมติฐานว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมเมืองซึ่งมีรูปแบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมเป็นพื้นฐานจะมีผลแผ่กระจายไปสู่สังคมชนบท ซึ่ง

มีระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมเป็นพื้นฐาน เมื่อกระบวนการพัฒนาทำเนิ่นค่อยไปเรื่อย ๆ ผลแผ่กระจายความเจริญทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้จะเป็นตัวจัดภาวะชั้กันระหว่างภาคการผลิตอุตสาหกรรมก้าวหน้าในเมืองกับภาคผลิตเกษตรกรรมล้าหลังในชนบท ในที่สุด สังคมชนบทก็จะมี ความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เหมือนกับสังคมเมือง

2.2 การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514)

ผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนและความล้าหลังทางเศรษฐกิจของสังคมชนบทได้ เมื่อเทียบกับความเจริญและความสะดวกสบายที่เกิดขึ้นในเมือง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จึงได้เริ่มเน้นนโยบายที่จัดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท กล่าวคือ นอกจากจะเน้นการดำเนินการพัฒนาในทุก ๆ ด้านต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการเกษตรและไม่ใช้การเกษตรแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 กำหนดนโยบายให้มีการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท โดยเฉพาะที่ห่างไกลและทุรกันดาร การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้มีการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาความมั่นคงของประเทศ มาตรการที่สำคัญของการพัฒนาชนบทตามแนวนโยบายที่เพิ่มขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้แก่

(1) การจัดให้มีการทำแผนพัฒนาภาคต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ และพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะชนบทในภาคต่างๆ เป็นพิเศษ แผนพัฒนาที่จัดทำขึ้นได้แก่ แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แผนพัฒนาภาคเหนือ แผนพัฒนาภาคใต้ และแผนพัฒนาภาคตะวันออก และแผนพัฒนาภาคตะวันตก

(2) การเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ เพื่อป้องกันการแทรกซึมและการก่อการร้ายของผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ โครงการที่สำคัญภายใต้การเร่งรัดพัฒนาชนบทนี้ ได้แก่ การสร้างถนนไปสู่ที่กั้นตาร การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการบริโภคและทำการเกษตร การจัดหน่วยเคลื่อนที่รักษาพยาบาลและอนามัย การส่งเสริมอาชีพและทำธุรกิจขนาดเล็ก

(3) การพัฒนาชนบทเฉพาะพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาไทย—อิสราเอล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 รัฐบาลมีแนวความคิดและนโยบายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ดังนั้น การพัฒนาชนบทจึงยังไม่มี ความชัดเจนและเป็นเพียงส่วนประกอบของการพัฒนาบ้านอื่น ๆ เช่นเดียวกับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ดังจะเห็นได้ว่า นโยบายที่มุ่งเพิ่มผลผลิตรวมนั้นทำให้การพัฒนาชนบท เป็นไปในรูปของการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร วิธีการที่ใช้ ได้แก่ การวางรากฐานทาง เศรษฐกิจด้วยการสร้างปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน สร้าง ทางหลวง การขยายบริการด้านไฟฟ้า การส่งเสริมการค้าและการทดลองด้านเกษตรกรรม การพัฒนาแหล่งพื้นที่ชนบทถูกจัดสรรไปตามสาขากิจกรรม เช่น ด้านการเกษตร การพัฒนา ชุมชน สาธารณสุขและการศึกษา ผลที่เกิดขึ้นจากปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ช่วยให้ชุมชนชนบท ต่าง ๆ พัฒนาไปได้มากบ้างน้อยบ้าง สุดแต่พื้นที่ใดจะอยู่ใกล้กับปัจจัยพื้นฐานนั้น ๆ ส่วน ในที่ยังไม่มีโอกาสในเรื่อง ปัจจัยพื้นฐานก็ยังคงได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก (โมยิต บันเปียมรัฐ, 2527 : 51)

2.3 การพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515—2519)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้เน้นนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท คือ เน้นที่จะให้ประชาชนในชนบทได้ใช้ประโยชน์จากพื้นฐานและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มากขึ้น โดย ส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่ใกล้ปัจจัยพื้นฐานได้เพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนให้มากขึ้น แม้ การพัฒนาจะเน้นถึงความสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก แต่ก็ได้ เริ่มให้ความสำคัญของการพัฒนาบ้านสังคมใน ชนบทเพิ่มเข้ามาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ด้วย โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้บริการด้านสังคมแก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบทเพิ่ม มากขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม การพัฒนาก็ยังแบ่งตามด้านสาขา เช่น การพัฒนาบ้านการเกษตร บ้าน ประชากร ด้านการศึกษาและสาธารณสุข แต่ที่น่าสังเกต คือ กระบวนและกลวิธีในการ

พัฒนามีการเน้นความสำคัญของภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและเน้นถึงการให้ความสำคัญของการรวมกลุ่มที่จะช่วยในการพัฒนาในระดับพื้นฐาน เช่น มีการจัดตั้งและส่งเสริมการรวมกลุ่มสหกรณ์

ในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้มีการริเริ่มวางพื้นฐานนโยบายที่สำคัญ คือ การปฏิรูปที่ดิน ที่ดินเพื่อการเกษตร ถึงแม้จะมีได้ดำเนินการอย่างกว้างขวางในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ แต่ก็เป็นการปูพื้นฐานที่จะขยายงานต่อไป และที่นับได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทอีกด้านหนึ่ง คือโครงการเงินผันสู่ชนบท โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทในด้านเศรษฐกิจโดยเพิ่มรายได้ในลักษณะการจ้างงาน แก้ปัญหาการหลงใหลของชาวชนบทเข้าสู่เมือง และวางรากฐานกระบวนการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในการพัฒนาชนบทอย่างไรก็ตาม ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 แม้ว่ารัฐบาลพยายามกำหนดนโยบายเพื่อลดช่องว่างของการกระจายรายได้ โดยการส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตภาคเกษตรควบคู่กับนโยบายอื่นๆ เช่น การลดอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรในชนบท การขยายและกระจายบริการด้านสังคม ด้านการศึกษา และสาธารณสุข ตลอดจนสร้างโอกาสและขีดความสามารถของประชาชนในชนบทให้สูงขึ้น แต่นโยบายและมาตรการต่างๆ ยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการกระจายรายได้ในประเทศ รายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีสัดส่วนน้อยกว่ารายได้ในสายอาชีพ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการเป็นอย่างมาก (วิทยากร เชียงกุล, 2527 : 42-44)

2.4 การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520 - 2524)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นแผนที่มีแนวความคิดและนโยบายมุ่งที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลเนื่องมาจากการพัฒนาที่ผ่านมา ถ้ามองปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาชนบทแล้ว ก็มีปัญหาดังนี้

(1) ปัญหาการเร่งเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยการกระจายการผลิตและการพยายามเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตในชนบท

(2) ปัญหาการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างสิ้นเปลือง ขาดการผลิตเพิ่มหรือทดแทนของเก่าที่หมดไป

(3) ปัญหาการกระจายรายได้ ซึ่งเกิดความแตกต่างอย่างมากระหว่างชนบทกับเมือง

แม้ว่ารัฐบาลจะถือว่า ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องเร่งแก้ไขแต่การพัฒนาชนบทในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ยังคงอยู่ในรูปของการพัฒนาสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับแผนก่อน ๆ เช่น ด้านการเกษตร เน้นการกระจายผลผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบทเพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรกระตุ้นการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาปรับปรุงที่ดิน ป่าไม้และแหล่งน้ำ ด้านการพัฒนาประชากร การวางแผนครอบครัวที่ได้ปฏิบัติตามแนวทางเดิมต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และได้มีการกระจายบริการด้านนี้ในชนบทเพิ่มขึ้น ด้านบริการสังคม รัฐบาลมีแผนขยายการศึกษา การสาธารณสุข และโภชนาการเพิ่มขึ้น มีการพัฒนาเด็ก เยาวชน และสตรีในชนบท เป็นต้น

การวางแผนพัฒนาชนบทในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เริ่มมีแนวโน้มที่จะเป็นการพัฒนาแบบล่างขึ้นสู่ข้างบน จะเห็นได้จากกรยอมรับที่ว่า การพัฒนาชนบทในแต่ละพื้นที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป จึงมีการใช้แนวความคิดที่เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน เพื่อที่จะให้การพัฒนาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ในทางปฏิบัติในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มีการจัดทำแผนในรูปของแผนพัฒนาจังหวัด โดยทางจังหวัดเป็นผู้จัดทำโครงการและส่งขึ้นมาพิจารณาพร้อมกับส่วนกลาง เรียกว่าเป็นการริเริ่มแนวความคิดการจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดขึ้น อย่างไรก็ตาม การวางแผนพัฒนาชนบทในตัวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ยังไม่ได้แยกแยะออกมา

เป็นแผนพัฒนาชนบทที่ชัดเจน ยังคงรวมอยู่กับแผนเศรษฐกิจส่วนรวมและแผนกิจกรรมตามสาขาต่าง ๆ อยู่

2.5 การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525 - 2529) และฉบับที่ 6 (2530 - 2534)

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการระบุอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ การพัฒนาชนบทของรัฐถึงแผนการพัฒนาชนบทที่เรียกว่า การพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยเป็นการนำเอาแนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานและการพัฒนาชนบทโดยเน้นปัจจัยจำเป็นพื้นฐานมาใช้ นโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้เกิดจากปัจจัยผลักดันหลายประการ ที่สำคัญที่สุด 2 ประการ คือ (1) ความไม่ประสบผลตามที่คาดหวังของการพัฒนาชนบทในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ซึ่งทำให้ปัญหาความยากจนของชาวชนบททวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องเร่งปรับแนวทางการพัฒนาชนบทเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันที่มาจากกลุ่มคนยากจนในชนบท (2) หลักฐานต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ปรากฏชัดว่าการพัฒนาชนบทตามแนวความคิดการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาจากบนสู่ล่างไม่ประสบผลสำเร็จ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ธนาคารโลกและองค์กรต่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในการพัฒนาประเทศตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้ “ชี้แนะ” ให้ประเทศไทยรับเอาแนวความคิดการพัฒนาชนบท “ใหม่” ดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพื่อความหวังใหม่ในการแก้ไข ปัญหาความยากจนของชาวชนบท

แนวนโยบายการพัฒนาชนบทใหม่นี้ ยึดถือการพัฒนาชนบทเป็นเป้าหมายโดยตรงของการพัฒนาประเทศ รัฐบาลตระหนักดีว่า ชนบทไทย คือ หัวใจของประเทศชาติ ถ้าชนบทอยู่ไม่ได้ ประเทศชาติก็อยู่ไม่ได้ การพัฒนาชนบทมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการแปรเปลี่ยนไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และทำให้ชาวชนบทสามารถพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง ในที่สุด ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ด้วยการปรับเปลี่ยนการพัฒนาชนบทแบบเดิมและขจัดสิ่งที่เป็น

อุปสรรคต่อการพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาแนวใหม่ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความพยายามเข้าใจธรรมชาติของความเป็นจริงที่ว่า ชาวไร่ชาวนาในฐานะที่เป็นมนุษย์ ย่อมมีพลัง บัญญาความสามารถอยู่โดยพื้นฐานทางธรรมชาติ หากแต่ต้องตกอยู่ในฐานะยากจนด้วยตนเองไม่ได้้อย่างที่เป็นอยู่ ก็เพราะถูกบีบคั้นโอกาสที่จะพัฒนาตนเองจากปัจจัยแวดล้อมทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร วัฒนธรรม ดังนั้น การพัฒนา จึงไม่ใช่เรื่องของการหยิบยื่นให้จากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง แต่จะต้องเป็นกระบวนการที่มุ่งให้เป็นการกระตุ้นส่งเสริมชาวไร่ชาวนาเองให้คิดและทำความเข้าใจกับปัญหาของตน และคิดค้นหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่สัมพันธ์ต่อบัญญาความต้องการและความสามารถอย่างแท้จริง

จากมติการมองปัญหาความยากจนของคนชนบทดังกล่าว การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้กำหนดหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

- (1) ยึดพื้นที่เป็นหลักโดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน
- (2) พัฒนาฐานะประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น
- (3) เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ
- (4) แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงพื้นที่ชนบทยากจน โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เอง และมีการลงทุนต่ำ
- (5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหของตัวเองให้มากที่สุด

ความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทโดยยึดพื้นที่เป็นหลักมีผลทำให้แผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีการแบ่งแยกออกเป็น 2 แผนใหญ่ คือ แผนพัฒนาชนบททั่วไป และแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ซึ่งในแผนหลังนี้เป็นแผนปฏิบัติการในพื้นที่ที่เรียกว่า "เขตชนบทยากจน" ซึ่งมีทั้งหมด 12,586 หมู่บ้าน ใน 286 อำเภอและกิ่งอำเภอใน 38 จังหวัดของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ เพื่อให้มีการ

ดำเนินการตามหลักการดังกล่าว ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทเสียใหม่ โดยกำหนดให้การบริหารงานพัฒนาชนบทอยู่ภายใต้ข้าราชการบริหารงานขององค์กรของรัฐเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) กระทรวงหลักต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการพัฒนาชนบทต้องอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเอกภาพของการบริหารงานพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นระบบโครงการมาเป็นระบบแผนงาน โดยมีแผนงานหลักอยู่ 4 แผนงาน ได้แก่ แผนงานการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิต แผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐาน แผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน และแผนงานสร้างงานในชนบท การบริหารงานตามแผนงานเหล่านี้เน้นการผสมผสานระหว่างแนวการพัฒนาแบบ “บนสู่ล่าง” กับ “ล่างสู่บน” เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐสามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของชาวชนบทมากที่สุด (ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, 2524)

จากผลความสำเร็จในระดับหนึ่งของการดำเนินการพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และการที่ความยากจนของคนชนบทยังเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของประเทศ รัฐบาลยังคงถือว่าการพัฒนาชนบทเป็นนโยบายหลักที่สำคัญยิ่งนโยบายหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยถือเป็นกระบวนการพัฒนาที่ต้องกระทำต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ปรับปรุงกลยุทธ์เป้าหมาย ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ปรับปรุงโดยพิจารณานำเอาปัญหาที่แท้จริงของคนชนบทที่แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค และแต่ละพื้นที่ เป็นตัวกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เร่งรัดการพัฒนาในทุกภาคทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็นเขตชนบทล่างล่าง ปานกลาง ก้าวหน้า (ต่อมาเปลี่ยนเรียกใหม่เป็นหมู่บ้านเร่งรัดการพัฒนาอันดับที่หนึ่ง สอง และสามตามลำดับ) โดยรัฐจะทุ่มเททรัพยากรลงในเขตพื้นที่ล่างล่างและปานกลางเป็นหลัก และจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายส่วนรวมของ

การพัฒนาที่จะลดบทบาทของภาครัฐลงในส่วนที่เอกชนสามารถจะเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการเองได้

โดยทั่วไป ทิศทางของแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีลักษณะที่เด่นสำคัญ 2 ประการ คือ (1) มุ่งเน้นให้มีการขยายขอบเขตของการพัฒนาชนบทให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยนำเอาปัญหาของคนในชนบทมากำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ (2) มุ่งเน้นให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหของตนเองและชุมชนให้มากขึ้น เพื่อลดบทบาทของภาครัฐลงในส่วนที่ประชาชนสามารถจะดำเนินการเองได้และช่วยตนเองได้

ภายใต้วัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้น แนวทางการพัฒนาชนบทจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางด้านการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของชาวชนบทควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิต ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงาน โดยเน้นแนวทางที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- (1) การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางด้านการผลิตและการตลาดในชนบท
- (2) การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐในการแก้ปัญหาของชาวชนบท
- (3) การปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการฉีกก้ำกั้วทุก ๆ ฝ่ายอย่างเป็นระบบครบวงจร
- (4) การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท

ในการแปลงแนวทางการพัฒนาชนบทดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติ มีแผนงานรองรับ 3 กลุ่ม ได้แก่

- (1) กลุ่มแผนงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐได้แก่ แผนงานของ 6 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์

(2) กลุ่มแผนงานที่ดำเนินการโดยประชาชนหรือภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ และรัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน ได้แก่ แผนงานสร้างงานในชนบท แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) แผนงานกองทุนพัฒนาชนบทและแผนงานของภาคเอกชน

(3) แผนงานสนับสนุนทางด้านการบริหารงานพัฒนาชนบท ทั้งทางด้านการฝึกอบรมและนิเทศงานให้แก่ผู้ปฏิบัติในเรื่องของการจัดทำแผน และการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบท (สมชาย กรุสวนสมบัติ และจินตนา ศรีตงกุล, 2530 : 39—41)

หลังจากที่ได้มีการดำเนินการพัฒนาชนบทจนถึงครั้งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530—2531) รัฐบาลได้ปรับทิศทาง การพัฒนาชนบทในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญใน 4 ประเด็น ปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้ นอกเหนือไปจากการดำเนินการตามแผนและโครงการที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องแล้ว

- (1) การกระจายรายได้สู่ประชาชนในชนบท
- (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท
- (3) การฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ เป็นต้น
- (4) การฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจและสังคมในชนบทภาคใต้ (มติ กชช. ครั้งที่ 1/2532)

2.6 การวิเคราะห์

(1) หากพิจารณาถึงประเด็นหลักของนโยบายการพัฒนาชนบทในแต่ละแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา จะเห็นว่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1—4 รัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่มีแผนพัฒนาชนบทที่เด่นชัดในแง่ที่มุ่งช่วยเหลือกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในชนบทและไม่ได้กำหนดประเด็นปัญหาของคนชนบทที่ชัดเจนที่มุ่งแก้ไข หากแต่มุ่งเตรียมหรือปรับเปลี่ยนสภาพชีวิตและความคิดของคนชนบทให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมโดยส่วนรวมของประเทศ อีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการมองคนและชุมชนชนบทในลักษณะที่เป็นตัวแปรตาม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในชนบทเป็นผลพวงที่ได้รับจากการมุ่งผลิตด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระดับมหภาคที่ผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลก ประเด็นหลักของนโยบายพัฒนาชนบทปรากฏชัดเจนเป็นครั้งแรกในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยยอมรับถึงความรุนแรงของปัญหาความยากจนในชนบทที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ และมองว่าความยากจนในชนบทในแง่ของช่องว่างทางรายได้และการค้ำยโอกาสและขาดคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นประเด็นหลักของการพัฒนาชนบท จึงเป็นการมุ่งช่วยเหลือผู้ค้ำยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นการสร้างความต่อเนื่องจากในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 ในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยมองว่าหลังจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คนชนบทส่วนใหญ่เริ่มที่จะพอมีพอกินขึ้นบ้างแล้ว ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเป็นการเตรียมรุก โดยพยายามยกระดับความสามารถของคนยากจนให้ใกล้เคียงกับคนที่ช่วยเหลือตัวเองได้แล้ว

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาชนบท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 การบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นไปในรูปของการสร้างกลไกของรัฐขึ้นมาดำเนินการตามนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลที่พยายามตอบสนองต่อเงื่อนไขต่าง ๆ ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงมีความหลากหลายของหน่วยงานและองค์กรรูปคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมารับผิดชอบต่อการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทเป็นในลักษณะจากบนลงสู่ล่างและเป็นรายโครงการและพื้นที่ อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเห็นพ้องต้องกันอย่างแท้จริงในบรรดาผู้ที่รับผิดชอบในระดับสูงเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทว่า ปัญหาที่แท้จริงของคนชนบทคืออะไร และจะเปลี่ยนแปลงคนและชุมชนชนบทให้เจริญขึ้นอย่างไร

ปัญหาความสูญเสียทางด้านการบริหารอันเนื่องมาจากการทำงานซ้ำซ้อนกัน และการขาดการประสานร่วมมือกันที่กระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

ซึ่งได้มีการตระหนักแล้วตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้รับการแก้ไขก่อนข้างจริงจิงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การเกิดขึ้นของการพัฒนาชนบทระบบ กชช. เป็นการสร้างเอกภาพของการระดมพลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้ดำเนินการไปตามทิศทางเดียวกันภายใต้กลไกของแผนงานและเป็นการปรับระบบราชการให้เปิดกว้าง และอ่อนตัวลงในการรับฟังและสนองตอบความต้องการที่มาจากประชาชนการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารดังกล่าวเป็นสิ่งที่ควรได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง ข้าราชการและประชาชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ สิ่งที่น่าจะทำให้เกิดผลจริงจิงก็คือ การปรับระบบงบประมาณให้เป็นไปตามระบบแผนงานและการกระจายหรือมอบอำนาจในการบริหารการเงินและบุคลากรให้แก่จังหวัดและอำเภอมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาชนบท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1—6 ยังมีได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าใครหรือกลุ่มใดที่ยากจนที่สุดที่รัฐจะต้องระดมความช่วยเหลือสนับสนุนเป็นอันดับแรก การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่กระทำกันอยู่ก็เป็นไปในรูปของกลุ่มเป้าหมายในแต่ละโครงการกิจกรรมไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันพิจารณาให้การสนับสนุนช่วยเหลือ การกำหนดพื้นที่เป้าหมายในรูปของหมู่บ้านยากจนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และในรูปของหมู่บ้านล้าหลังหรือหมู่บ้านเร่งรัดการพัฒนาอันดับที่หนึ่ง นับว่าเป็นความพยายามอันหนึ่งที่จะช่วยเหลือคนยากจนที่สุดโดยเปรียบเทียบกับคนทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม ควรมีการปรับปรุงวิธีการในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ดีขึ้น เพราะในหมู่บ้านยากจนหรือล้าหลังหนึ่ง ๆ ก็มีกลุ่มคนหรือครัวเรือนที่มีฐานะแตกต่างกัน เช่น ชาวนารวย ชาวนาปานกลาง และชาวนาจน เป็นที่ยอมรับกันว่า การพัฒนาที่ผ่านมาแล้ว ผลประโยชน์มักตกอยู่กับชาวนารวยกับชาวนาปานกลางมากกว่าชาวนาจน การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาในรูปหมู่บ้านยากจนหรือล้าหลังเช่นนี้จึงไม่ได้ประกันว่าจะกระจายการพัฒนาไปถึงคนจนที่สุดในประเทศได้อย่างแท้จริง เพียงแต่คงจะกระจายการพัฒนาไปสู่หมู่บ้านยากจนโดยเฉลี่ยได้จำนวนหนึ่งเท่านั้น

(4) การพัฒนาชนบทที่ผ่านมาและที่กำลังดำเนินการอยู่ โดยกระทรวงหลักต่าง ๆ ภายใต้ระบบ กชช. เป็นมองปัญหาความยากจนของชนบทว่า ขาดความรู้ ขาดปัจจัยพื้นฐาน ขาดเงินทุนและเทคโนโลยีการผลิตเป็นหลัก การพัฒนาชนบทขึ้นอยู่กับการลงทุน และการส่งเสริมของรัฐเป็นหลัก ดังนั้นโครงการพัฒนาชนบทของหกกระทรวงหลัก จึงมีลักษณะเป็นการมุ่งดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในพื้นที่ด้อยโอกาส การมองปัญหาความยากจนของคนชาวชนบทเช่นนี้ เป็นเพียงส่วนเสี้ยวหนึ่งของปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาพื้นฐานของคนชนบท อันได้แก่ ปัญหาการเป็นเจ้าของที่ดิน และการใช้ที่ดิน ปัญหาเรื่องราคาสินค้าเพื่อผลทางการเกษตร ปัญหาต้นทุนการเกษตรสูง ปัญหาเรื่องภาษีทำกินจากพืชสำคัญ เช่น ข้าว เป็นต้น ยังไม่ได้มีการนำมาดำเนินการในรูปของโครงการและกิจกรรมที่ชัดเจนภายใต้ระบบ กชช. มีแต่เพียงการกล่าวอ้างถึงว่าเป็นนโยบายรองรับของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติมิได้มีมาตรการที่จะชัดเจนที่เชื่อมโยงสองส่วนนี้เข้าด้วยกัน อีกนัยหนึ่งก็คือ การมองปัญหาความยากจนในชนบทของรัฐที่ผ่านมา เป็นการมองข้ามความจริงที่ว่า โครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยยังเป็นเศรษฐกิจแบบธุรกิจเสรีที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจจริงๆ แล้วขึ้นอยู่กับผู้ผลิตเอกชน รวมทั้งชาวไร่ชาวนา โดยมีรัฐเป็นส่วนประกอบเท่านั้น ทั้งสาเหตุของความยากจนในชนบทก็ไม่ได้มาจากความสามารถทางด้านการผลิตทำด้านเดียว แต่มาจากโครงสร้างการผลิตและการตลาดแบบธุรกิจเสรีที่ให้ผลตอบแทนแก่ชาวไร่ชาวนาค่าเป็นค่าน้ำหนักที่สำคัญด้วย

(5) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันเป็นกระบวนการด้านการบริหารที่คิดริเริ่มและดำเนินการโดยระบบราชการ ยังไม่ใช้กระบวนการทางการเมืองที่ชาวชนบทเป็นผู้กระทำโดยรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนช่วยเหลือ แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้มีการวางแผนจากเบื้องล่าง แต่ก็ยังเป็นการวางแผนพัฒนาของประชาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมให้เป็นไปในกรอบแนวทางที่หน่วยราชการต่างๆ กำหนด จากการพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ไม่ใช่การเมือง ทำให้เราเห็นได้ว่าการพัฒนาชนบทตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็นการวิวัฒนาการค่อยเป็นค่อยไป โดยมี

การจับประเด็นปัญหาความยากจนในชนบทให้กระชับขึ้น ที่ละเล็กทีละน้อยตามความพร้อมของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและที่สำคัญ คือ ทามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมามากน้อย เปิดโอกาสให้คนในชนบทแสดงความต้องการของคนได้มากขึ้นเรื่อยๆ

3. สถานการณ์ความยากจนในชนบท

ในส่วนนี้จะเสนอประเด็นสำคัญบางประการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนในชนบทโดยทั่วไป เพื่อเป็นพื้นฐานประกอบการพิจารณาทิศทางการพัฒนาชนบทในอนาคต

3.1 การกระจายรายได้และระดับความยากจน

รายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อคนตามราคาแต่ละปีเพิ่มขึ้นจาก 1,989 บาท ในปี 2503 ซึ่งเป็นปีก่อนที่จะมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มาเป็น 20,266 บาท ในปี 2529 หรือปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และเป็น 23,021 บาท ในปี 2530 อย่างไรก็ตาม หากแยกพิจารณาเป็นรายภาคแล้ว จะเห็นถึงความแตกต่างของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อคนในแต่ละภาคเป็นอย่างมาก ในปี 2530 ขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อคนเท่ากับ 71,566 บาท ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่ากับ 13,185 บาท และ 8,343 บาทตามลำดับ (ตารางที่ 1) การกระจายรายได้ในช่วงปี 2519 ถึงปี 2529 อยู่ในสภาพที่เลวลงอย่างค่อนข้างเมื่อพิจารณาถึงส่วนแบ่งของรายได้ของครัวเรือนที่รวยที่สุดและที่จนที่สุดได้รับจากรายได้ทั้งหมดของประเทศ ส่วนแบ่งของรายได้ของครัวเรือนที่รวยที่สุด 20% ของประเทศเพิ่มขึ้นจาก 49.3% ของรายได้ทั้งหมดในปี 2519 มาเป็น 55.6% ในปี 2529

ตารางที่ 1
รายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อคนตามราคา ปี 2530

หน่วย : บาท

กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	71,566
ภาคตะวันออก	31,094
ภาคตะวันตก	19,795
ภาคกลาง	18,742
ภาคใต้	17,506
ภาคเหนือ	13,185
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8,343

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในขณะที่ครัวเรือนที่จนที่สุด 20% ของประเทศ มีส่วนแบ่งของรายได้ทั้งหมดเพียง 6.05% ในปี 2519 และได้ลดลงมาเหลือเพียง 4.6% ในปี 2529 (جدولภาพ สสังกริกาณูจน์, 2531 : 2) ในแง่ของสัดส่วนของประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน แม้ว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจระหว่างปี 2519 ถึงปี 2531 จะทำให้จำนวนคนชนบทที่อยู่ใต้เส้นความยากจนทั่วประเทศลดลง ก็จากร้อยละ 36.2 ในปี 2519 เหลือร้อยละ 30.6 ในปี 2531 แต่หากพิจารณาเป็นรายภาคแล้วจะพบว่าในปี 2531 จำนวนคนในชนบทที่อยู่ใต้เส้นความยากจนยังมีอยู่จำนวนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีร้อยละ 44.5 ภาคเหนือร้อยละ 23.6 ภาคใต้ร้อยละ 27.5 และภาคกลางร้อยละ 11.6 (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2
ร้อยละของประชากรในชนบทที่อยู่ใต้เส้นความยากจนแยกตามภาค
 (Poverty Line ตามมาตรฐานสากล)

หน่วย : ร้อยละ

	2519	2524	2529	2531
ภาคเหนือ	36.4	23.3	27.7	23.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	48.5	37.9	50.5	44.5
ภาคกลาง	14.3	14.2	17.4	11.6
ภาคใต้	33.8	22.2	31.2	27.5
รวมทั้งประเทศ	36.2	27.3	35.8	30.6

ที่มา : คัดแปลงจากตารางแสดงภาวะความยากจนตามภาคและเขตต่างๆ ในฉลองภพ
 สวัสดิการิกาญจน์, เพิ่งอ้าง

3.2 การถือครองที่ดิน

ในแง่ของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในปี 2531 คร่าวเรือนชนบทที่ไม่มีที่ดินของตนเองมีทั้งหมด 519,487 คร่าวเรือน ในจำนวนนี้มีมากที่สุดที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ 206,387 และ 133,539 คร่าวเรือนตามลำดับ ในขณะที่เดียวกัน คร่าวเรือนที่มีที่ดินของตนเองแต่ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นเพิ่มมีทั้งหมด 657,112 คร่าวเรือน กระจายอยู่ในภาคเหนือ 211,432 คร่าวเรือน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 180,677 คร่าวเรือน ภาคตะวันตก 85,023 คร่าวเรือน และภาคกลาง 74,331 คร่าวเรือน (ตารางที่ 3) จะเห็นได้ว่า การถือครองที่ดินเป็นปัญหาสำคัญที่สุดอันหนึ่งของชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของขนาดของพื้นที่ประกอบค้วยแล้ว จะเห็นว่า ในปี 2531 จำนวนคร่าวเรือนที่มีพื้นที่ทำนายน้อยกว่า 1 ไร่ มีมากที่สุดที่ภาคเหนือ รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในขณะที่คร่าวเรือนส่วนใหญ่ของทั้งประเทศที่ทำนามีขนาดพื้นที่ทำนาอยู่ระหว่าง 11-20 ไร่ คร่าวเรือนที่ทำนาส่วนใหญ่ในภาคเหนือและภาคใต้มีพื้นที่ทำนาเพียง 1-5 ไร่ เท่านั้น (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 3

จำนวนครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินของตนเองและที่ต้องเช่าเพิ่มบางส่วน

หน่วย : ครัวเรือน

	กลาง	ตะวันออก	ตะวันตก	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
ครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินของตนเอง							
เองต้องเช่าที่ดินทั้งหมด	59,710	46,663	44,417	206,387	133,539	28,771	519,487
ครัวเรือนที่มีที่ดินของตนเอง							
แต่ต้องเช่าเพิ่มบางส่วน	74,331	42,797	85,023	211,432	180,677	62,852	657,112

ที่มา : ข้อมูล กชช. 2 ก. ปี 2531 สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตารางที่ 4

ขนาดพื้นที่นาของครัวเรือนทั่วประเทศแยกเป็นรายภาค

หน่วย : ครัวเรือน

	กลาง	ตะวันออก	ตะวันตก	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
น้อยกว่า 1 ไร่	1,594	954	1,136	41,829	23,130	6,992	75,635
1 — 5 ไร่	17,745	16,262	26,011	344,308	237,969	138,526	780,821
6 — 10 ไร่	34,255	21,536	41,790	245,268	525,711	89,086	957,646
11 — 20 ไร่	57,843	24,247	55,527	211,374	689,743	35,916	1,074,650
21 — 50 ไร่	70,146	28,714	43,282	158,974	454,097	7,864	763,077
มากกว่า 50 ไร่	20,547	8,323	8,583	42,068	88,021	662	168,204

ที่มา : ข้อมูล กชช. 2 ก. ปี 2531 สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3.3 การจ้างงานและการว่างงาน

3.3.1 การจ้างงาน

กำลังแรงงานของประเทศเพิ่มขึ้นจากจำนวน 16.65 ล้านคน ในปี 2514 เป็น 18.56 ล้านคน ในปี 2519 25.86 ล้านคน ในปี 2526 29.16 ล้านคน ในปี 2530 และ 30.11 ล้านคน ในปี 2531 การจ้างงานของประเทศก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากจำนวน 16.62 ล้านคน ในปี 2514 เป็นจำนวน 26.73 ล้านคน ในปี 2529 เป็นจำนวน 29.08 ล้านคน ในปี 2531 (ดูตารางที่ 5) การจ้างงานของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเพิ่มกำลังแรงงานของประเทศ หากแยกการจ้างงานตามสาขาเศรษฐกิจก็จะพบว่าในปี 2531 การจ้างงานของประเทศส่วนใหญ่ คือ ประมาณร้อยละ 66 ของการจ้างงานทั้งหมดเป็นการจ้างงานในสาขาเกษตรกรรม ส่วนการจ้างงานในสาขานอกเกษตรกรรม คิดเป็นเพียงร้อยละ 34 ของการจ้างงานทั้งหมด อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการจ้างงานในสาขาเกษตรกรรม แม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา แต่อัตราการลดลงก็ไม่มากนัก จากการที่กำลังแรงงานและการจ้างงานส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในสาขาเกษตรกรรม แต่ในขณะเดียวกันมูลค่าผลผลิตในสาขาเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสาขาการผลิตอื่นๆ จึงทำให้รายได้ต่อคนทำงานในสาขาอาชีพเกษตรกรรมต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับรายได้ต่อคนทำงานในสาขาอื่นๆ ความแตกต่างดังกล่าวทำให้การกระจายรายได้ภายในประเทศเลวลงมาก (ดูตารางที่ 6) หากพิจารณาถึงรายได้จากการรับจ้างโดยเฉลี่ยต่อปีของคนในชนบททั่วประเทศแล้ว ในปี 2531 เท่ากับ 7,010 บาทเท่านั้น โดยคนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับค่าจ้างต่อปีน้อยที่สุด โดยเฉลี่ยเท่ากับ 4,006 บาท หากคิดในแง่อัตราเฉลี่ยต่อวันแล้วทั้งประเทศเท่ากับ 28 บาท และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่ากับ 19 บาทต่อวัน (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 5
สถานการณ์การจ้างงานทำ ระหว่างปี 2526—2531

หน่วย : พันคน

	2526	2527	2528	2529	2530	2531
— ประชากรอายุ 11 ปีขึ้นไป	35,415	36,368	37,315	38,250	39,184	40,113
— กำลังแรงงาน	25,861	26,784	27,115	27,878	29,166	30,114
— การจ้างงานทำ	25,195	26,038	25,852	26,732	27,277	29,080
— สาขาเกษตรกรรม	17,380	18,172	17,657	17,809	17,537	19,297
— สาขานอกเกษตรกรรม	7,815	7,866	8,195	8,923	9,740	9,783

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 6
รายได้ต่อคนทำงานในสาขาอาชีพที่สำคัญ
(ราคาแต่ละปี)

หน่วย : พันบาท

สาขาอาชีพ	ก่อนแผนฯ 1	สิ้นแผนฯ 2	สิ้นแผนฯ 3	สิ้นแผนฯ 4	สิ้นแผนฯ 5
	2503	2514	2519	2524	2529
— เกษตรกรรม	3.50	3.10	5.68	10.55	10.23
— อุตสาหกรรมและการก่อสร้าง	17.08	38.01	57.13	75.38	87.68
— พาณิชยกรรมและขนส่ง	14.00	29.75	59.88	104.54	100.43
— บริการ	7.99	13.21	21.38	36.31	44.20

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 7

อัตราเฉลี่ยรายได้จากการรับจ้างของคนในชนบท ปี 2531

หน่วย : บาท

	กลาง	ตะวันออก	ตะวันตก	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
— รายได้จากการรับจ้าง/ปี	13,453	13,857	13,044	5,747	4,006	7,726	7,010
— อัตราค่าจ้างเฉลี่ย/วัน	46	46	41	27	19	32	28

ที่มา : ข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2531 สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3.3.2 การว่างงาน

เนื่องจากการจ้างงานของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่าอัตรากำลังแรงงานของประเทศมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การจ้างงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเพิ่มของกำลังแรงงานมากทำให้การว่างงานโดยเบ็ดเตล็ดของประเทศก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.0 หรือ 509,000 คน ในปี 2526 มาเป็นร้อยละ 3.8 หรือ 1,113,000 คน ในปี 2530 และที่น่าสังเกต คือ จำนวนผู้ว่างงานตามฤดูกาลซึ่งมักเป็นชนบท คือ เพิ่มขึ้นจากปี 2526 จำนวน 157,000 คน เป็น 776,000 คน ในปี 2530 (ตารางที่ 8) หากจำแนกการว่างงานตามระดับการศึกษา ก็จะพบว่า การว่างงานตั้งแต่ปี 2526—2530 ส่วนใหญ่เป็นการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนชนบท กล่าวคือในปี 2526 มี 321,000 คนเพิ่มขึ้นเป็น 740,000 คน ในปี 2530 (ตารางที่ 9)

ตารางที่ ๘
สถานการณ์การว่างงาน ในปี 2526—2530

หน่วย : พันคน

	2526	2527	2528	2529	2530
— การว่างงาน	509	505	854	896	1,113
— ผู้ว่างงานที่กำลังหางาน	257	257	280	350	350
— ผู้ว่างงานที่ไม่หางานทำ	252	248	574	546	763
— ผู้ว่างงานตามฤดูกาล	157	241	409	250	776
— ผู้ที่พร้อมจะทำงาน	105	108	141	74	586
— ผู้ที่ไม่พร้อมจะทำงาน	52	133	268	176	190
— อัตราการว่างงาน	2.0	1.9	3.1	3.2	3.8

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ๙
ผู้ว่างงานรวมทั้งหมดอายุ 11 ปีขึ้นไป จำแนกตามระดับการศึกษา
ปี 2526—2530 สิงหาคม

หน่วย : พันคน

ระดับการศึกษา	2526	2527	2528	2529	2530
รวม	505	500	851	893	1,129
ไม่มีการศึกษา	20	30	37	21	28
ต่ำกว่าและสำเร็จประถมต้น, ปลาย	321	266	546	531	740
สำเร็จมัธยมต้น, ปลาย	65	60	123	145	172
สำเร็จอาชีวศึกษา	43	75	52	81	77
สำเร็จวิชาชีพชั้นสูง	14	23	41	55	50
สำเร็จฝึกหัดครู	22	28	25	31	19
สำเร็จมหาวิทยาลัย	18	17	22	27	42
อื่นๆ	2	1	5	2	1

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ รอบที่ 3 สิงหาคม

3.4 แหล่งเงินเชื่อทางการเกษตร

สินเชื่อทางการเกษตรเป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายจน จากการสำรวจข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2531 โดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พบว่า จำนวนหมู่บ้านที่ใช้บริการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และของสหกรณ์ จะมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนหมู่บ้านทั้งประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม มีหมู่บ้านจำนวนร้อยละ 29.3 เท่านั้นที่ได้ใช้บริการสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์และที่นำสังเกต คือ ร้อยละ 36.6 ของหมู่บ้านทั้งหมดยังต้องพึ่งพาบริการสินเชื่อจากพ่อค้าท้องถิ่น (ตารางที่ 10)

ตารางที่ 10

การใช้บริการสินเชื่อทางการเกษตรจากแหล่งต่างๆ ปี 2531

หน่วย : หมู่บ้าน

การใช้บริการ	กลุ่มออมทรัพย์	สหกรณ์	ธกส.	ธนาคารพาณิชย์	พ่อค้า
— ใช้	7,544	27,642	40,956	16,128	18,301
— ไม่ใช้	42,554	22,471	9,322	33,897	31,743
อัตราการใช้ (ร้อยละ)	15.1	55.2	81.5	29.3	36.6

ที่มา : ข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2531 สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3.5 การศึกษา

จากการสำรวจข้อมูล กชช. 2 ค. ในปี 2531 พบว่า คนในหมู่บ้านชนบท จำนวน 21,110,759 คน หรือร้อยละ 70.2 ของคนในชนบททั้งหมดจบการศึกษาภาคบังคับ หรือสูงกว่า ในจำนวนดังกล่าว ร้อยละ 89.9 หรือ 18,968,756 คน จบการศึกษาภาคบังคับ มีเพียงร้อยละ 5.9 หรือ 1,251,955 คน ที่จบชั้นมัธยมตอนต้นและเพียงร้อยละ 1.4 หรือ 304,532 จบสูงกว่าชั้นมัธยมตอนปลาย (ตารางที่ 11) ปัญหาที่น่าพิจารณาในที่นี้ คือ อัตรา

การเรียนต่อของผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับซึ่งมีน้อยมาก : เด็กนักเรียนที่จบระดับประถมศึกษา (ป. 6) ทั่วประเทศในปี 2529 ไปเรียนต่อเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น (กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2530 : 2) และมีการประมาณว่านักเรียนที่เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ปี 2526—2528 มีเพียงร้อยละ 30 ของจำนวนประชากรในกลุ่มอายุเดียวกัน (12—14 ปี) (เพ็งอั้ง : 1) การเรียนต่อในอัตราที่ต่ำเช่นนี้มีผลกระทบอย่างมากต่อสัดส่วนของการกระจายรายได้ระหว่างเมืองกับชนบทในอนาคตกและที่สำคัญที่สุด คือ ระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ในชนบทจะเป็นปัญหาที่รุนแรงมากยิ่งขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 11

การศึกษาของประชาชนในชนบท ปี 2531

ระดับการศึกษา	หน่วย : คน	
	จำนวน	ร้อยละ
— จบภาคบังคับ	18,968,756	89.9
— จบมัธยมตอนต้น	1,251,955	5.9
— จบมัธยมตอนปลาย	585,516	2.8
— จบสูงกว่ามัธยมตอนปลาย	304,532	1.4
รวม	21,110,759	100

ที่มา : ข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2531 สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3.6 การสาธารณสุข

จากการสำรวจข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2531 พบว่า ในจำนวนครัวเรือนทั้งหมดที่สำรวจ 5,692,062 ครัวเรือน ร้อยละ 31.7 หรือ 1,800,751 ครัวเรือนไม่มีส้วม ในบรรดาครัวเรือนที่ไม่มีส้วมมีมากที่สุดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและรองลงมาในภาคเหนือ (ตารางที่ 12) สำหรับอัตราการตายของเด็กแรกเกิด 1 ปี นั้นมีเพียงร้อยละ 1.2 หรือ 5,844 ของจำนวนเด็กในวัยดังกล่าว ทั้งหมด 48,285 คน (ตารางที่ 13) ในส่วนที่เกี่ยวกับน้ำกินและน้ำใช้นั้นในจำนวนครัวเรือนที่สำรวจทั้งหมด 5,798,286 ร้อยละ 39.1 หรือ 2,269,564 ครัวเรือนมีน้ำสะอาดบริโภคไม่เพียงพอ และร้อยละ 25.2 หรือ 1,460,137 ครัวเรือนมีน้ำใช้ไม่เพียงพอ (ตารางที่ 14)

ตารางที่ 12
จำนวนครัวเรือนที่ไม่มีส้วม ในปี 2531

หน่วย : ครัวเรือน

	กลาง	ตะวันออกเฉียงเหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
— ครัวเรือนที่					
ไม่มีส้วม	36,358	55,277	107,346	337,515	989,877
— ครัวเรือนที่มี					
ส้วมราดน้ำ	357,409	273,305	333,760	1,146,197	1,279,912
— ครัวเรือนที่มี					
ส้วมหลุม	16,416	40,222	34,800	165,385	50,435

ที่มา : ข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2531 สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตารางที่ 13
อัตราการตายของเด็กแรกเกิด + 1 ปี ในปี 2531

หน่วย : คน

	กลาง	ตะวันออก	ตะวันตก	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
— จำนวนเด็ก							
แรกเกิด—1 ปี	26,935	28,035	35,024	112,249	220,910	59,432	482,585
— จำนวนเด็กแรก							
เกิด—1 ปีตาย	104	211	240	1,341	3,329	619	5,844
— อัตราการตาย							
(ร้อยละ)	0.39	0.75	0.68	1.2	1.5	1.04	1.2

ที่มา : ข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2531 สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตารางที่ 14
จำนวนครัวเรือนที่มีนาสะอาดและน้ำใช้ไม่เพียงพอ ในปี 2531

หน่วย : ครัวเรือน

	กลาง	ตะวันออก	ตะวันตก	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
— จำนวนครัวเรือนที่มี							
น้ำสะอาดไม่เพียงพอ	59,640	96,081	122,068	703,076	1,078,467	210,232	2,269,564
— จำนวนครัวเรือนที่							
มีน้ำใช้ไม่เพียงพอ	34,945	68,057	75,598	433,205	716,707	131,625	1,460,137

ที่มา : ข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2531 สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3.7 ทรัพย์สินถาวรชนชาติ

ในที่นี้จะกล่าวถึงทรัพย์สินถาวรป่าไม้และทรัพย์สินถาวรที่ดิน เนื้อที่ป่าไม้ตามประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานและวนอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ มีทั้งหมด 180,499,513 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 56.28 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ และเมื่อหักเนื้อที่ป่าที่มอบให้หน่วยราชการและราษฎรเข้าทำกินแล้วเนื้อที่ป่าไม้ตามประกาศจะเหลือเท่ากับ 155,457,314 ไร่ หรือร้อยละ 48.47 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ ที่ผ่านมาราษฎรบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ป่าจำนวน 65,580,132 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 36.33 ของพื้นที่ป่าไม้ตามประกาศทั้งหมด ทำให้ในปี 2531 มีเนื้อที่ป่าไม้คงเหลือ 89,877,182 ไร่ หรือร้อยละ 28.03 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศเท่านั้น การอนุรักษ์และการพัฒนาป่าไม้และการจำแนกที่ดินและการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของประเทศที่ชัดเจน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการเพราะการขาดแคลนที่ดินทำกินของชาวชนบทเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพย์สินถาวรที่ดิน จากภาพถ่ายดาวเทียมในปี 2528 พบว่า มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรรวม 152 ล้านไร่ จำแนกออกได้ดังนี้ นาข้าว 84.2 ล้านไร่ พืชไร่ 51.4 ล้านไร่ พืชผัก 0.1 ล้านไร่ ยางพารา 10.5 ล้านไร่ ปาล์มน้ำมัน 0.4 ล้านไร่ และไม้ผล 5.4 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2528) ในปัจจุบันการใช้ที่ดินมีปัญหาสำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้ (กรมพัฒนาที่ดิน, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 15)

(1) ปัญหาการใช้ที่ดินไม่ถูกต้องตามชั้นสมรรถนะที่ดิน ทำให้การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ มีประมาณ 33.7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 22.9 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด (146.9 ล้านไร่) ทำให้ต้องเพิ่มต้นทุนในการผลิต อันได้แก่ ทำนาข้าวในพื้นที่ไม่เหมาะสม 13.48 ล้านไร่ ปลูกพืชไร่บนที่ดินไม่เหมาะสม 14.58 ล้านไร่ ปลูกไม้ยืนต้นบนที่ดินไม่เหมาะสม 1.7 ล้านไร่ ปลูกพืชไร่บนที่ลาดเขาสูงกว่า 35% 3.9 ล้านไร่

(2) ปัญหาการใช้ที่ดินไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ก่อให้เกิดปัญหาดินเสื่อมโทรม อันได้แก่

2.1) ปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน ทำให้สูญเสียธาตุอาหารพืช อินทรีย์วัตถุ และดินที่ถูกชะล้างพังทลายจะตกตะกอนตามแหล่งน้ำต่าง ๆ ทำให้ดินเหนียว ซึ่งพบว่ามีปัญหารุนแรง และปานกลาง ที่ต้องรีบแก้ไขประมาณ 107 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 33 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

2.2) ปัญหาดินขาดอินทรีย์วัตถุ ทำให้ไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก พื้นที่ 191 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 59.5 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

(3) ปัญหาที่เกิดจากสภาพธรรมชาติของดิน ทำให้ได้รับผลผลิตต่ำ อันได้แก่

3.1) ดินเปรี้ยว ในจังหวัดที่ลุ่มภาคกลางเป็นดินเปรี้ยวจัดถึงปานกลาง ที่จำเป็นต้องรีบแก้ไข จำนวน 2.3 ล้านไร่

3.2) ดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีดินเค็มระดับต่างๆ จำนวน 17.8 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 16.73 ของพื้นที่ภาคนี้ และยังพบว่ามีบริเวณที่สูงประกอบด้วยหินเกลือเป็นองค์ประกอบ เมื่อสลายตัวจะมีเกลือละลายน้ำไหลออกมา ทำให้บริเวณใกล้เคียงเกิดปัญหาดินเค็มอีกถึง 19.4 ล้านไร่

3.3) ดินเค็มและดินเปรี้ยวภาคใต้ 2.6 ล้านไร่

3.4) ดินอินทรีย์หรือที่เรียกว่า ดินพรุ มีประมาณ 500,000 ไร่

นอกจากนี้ ยังมีดินทรายจัด (5.9 ล้านไร่) ดินที่มีการยัดหดตัวสูง (2.1 ล้านไร่) ดินที่มีชั้นดาน (5 แสนไร่) ดินปนกรวด (52 ล้านไร่)

4. ทิศทางการพัฒนาชนบทในอนาคต

4.1 จุดยืนทางความคิด

ในที่นี้มองภาคชนบทในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญที่สุดของภาวะเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศ ปัญหาของชนบทไม่ได้มีสาเหตุเกิดขึ้นจากชนบทโดดๆ แต่เกิดจากผลกระทบจากเขตเมืองด้วย การพัฒนาชนบทจะต้องไม่เป็นการตอกย้ำ การแบ่งแยก

ระหว่างภาคเมืองที่พัฒนาหรือสมัยใหม่ กับภาคชนบทที่ด้อยพัฒนา และถือเอาภาคชนบท เป็นตัวตาม หรือตัวสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในระดับมหภาคของประเทศที่มุ่ง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขข้อผูกพันทางโครงสร้างที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ทุณนิยมโลก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในตัวเองเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา หากแต่ควรจะ เจริญเติบโต โดยถือเอาภาคชนบทเป็นตัวกำหนดทิศทางการเจริญเติบโต เพื่อให้เกิดความ สัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างทักเทียมกันระหว่างภาคชนบทกับภาคเมือง เพื่อเอกภาพและความ เป็นปึกแผ่นภายในชาติ รวมทั้งเพิ่มพูนกำลังความสามารถในการผลิตและพัฒนาบนราก- ฐานได้เปรียบเชิงศักยภาพที่แท้จริงของสังคมไทย

ประเด็นปัญหาการพัฒนาชนบทในภาคปฏิบัตินี้มีความหลากหลายและสัมพันธ์ กันสลับซับซ้อน เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาชนบทมีความชัดเจนในเชิงนโยบายและการ ปฏิบัติ จำเป็นต้องกำหนดประเด็นหลักของการพัฒนาชนบทที่ต้องยึดถือในสถานการณ์ ของชนบทในปัจจุบัน ผู้เขียนยึดเอาการจัดปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท เป็นเป้าหมายหลัก ที่คิดเห็นเช่นนั้น เพราะเห็นด้วยกับแนวความคิดของคณะทำงานศึกษา นโยบายการพัฒนาชนบทของไทย ภายใต้การนำของศาสตราจารย์เสนีย์ จามริก ซึ่งรัฐบาล แต่งตั้งขึ้นเมื่อปี 2523 ที่นิยามการพัฒนาชนบทว่า หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุง คุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ซึ่งให้หมายความรวมถึง การกินที่อยู่ดีขึ้น การ ส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความสามารถในการพึ่งตนเองในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือควบคุม สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การมีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจ สังคม การ เมือง และการมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวชนบท (คณะทำงานศึกษา นโยบายในการพัฒนาชนบทของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี, 2523)

4.2 เป้าหมายการพัฒนาชนบท

จากการทบทวนนโยบายการพัฒนาชนบทตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6 ภาพเด่นของสถานการณ์ความยากจนในชนบทและจุดยืนทางความคิดในการพัฒนาชนบทที่

กล่าวข้างต้น เป้าหมายของการพัฒนาชนบทที่ควรกำหนด คือ “การชักจูงหากความยากจนของคนในชนบท โดยยกระดับความสามารถของคนในชนบทในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้การดำรงชีวิตเสมอภาคทัดเทียมกับคนในเมือง”

4.3 วัตถุประสงค์

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาชนบทดังกล่าว การพัฒนาชนบทควรมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการคือ

4.3.1 พัฒนาศักยภาพของประชาชนและชุมชน ชนบทให้สามารถปรับตัวได้ สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศโดยยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมและความพร้อมด้านกายภาพ ชีวภาพ ภาพและชุมชนชนบท

4.3.2 พัฒนาการผลิต การตลาด รายได้และการมีงานทำของคนในชนบท โดยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีให้เหมาะสมกลมกลืนกับศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของชุมชนและของประเทศเพื่อให้คนในชนบทมีทางเลือกหลายทางในการตัดสินใจดำรงชีวิต โดยสามารถพึ่งตนเองได้

4.3.3 พัฒนาคุณภาพชีวิตและความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนชนบทให้สามารถธำรงรักษาเอกลักษณ์ของความเป็นชุมชนที่มีความสันติสุข

4.4 หลักการพื้นฐาน

การดำเนินการพัฒนาชนบทเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ควรตั้งมั่นอยู่บนหลักการพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

4.4.1 การพัฒนาชนบทต้องเป็นกระบวนการการเมืองไม่ใช่กระบวนการบริหารอย่างที่เป็นอย่างอยู่ กระบวนการทางการเมืองในที่นี้หมายถึง การที่คนในชนบทได้รับการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้สามารถพึ่งพาและช่วยตนเองได้ มีฐานะที่จะต่อสู้แสดงออกซึ่งความต้องการและต่อรองกับพลังภายนอกและกลุ่มพลังสังคมอื่นๆได้ การพัฒนาชนบท

ต้องให้คนในชนบทสามารถทำเองไม่ใช่การที่รัฐทำให้ ดังนั้นกระบวนการบริหารของรัฐจึงเป็นเพียงการสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินการต่าง ๆ ของคนในชนบทในการกำหนดเป้าหมายและควบคุมการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกับกลุ่มพลังสังคมอื่น ๆ

4.4.2 การพัฒนาชนบทต้องเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อกันและได้รับผลกระทบจากความเป็นอยู่ที่ดีของคนในชนบทในลักษณะของระบบมวลรวม (Total System) ไม่ใช่การพิจารณาปัญหาของคนชนบทเพียงบางส่วน หรือการพิจารณาแค่เฉพาะปัญหาของคนชนบทในระดับจุลภาคเพียงบางสาขาการพัฒนา โดยปราศจากการเชื่อมโยงกับโครงสร้างและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมในระดับมหภาค การดำเนินแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทต่าง ๆ จะต้องกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการนำปัญหาในระดับมหภาค เช่นปัญหาการเป็นเจ้าของที่ดิน การใช้ที่ดิน ปัญหาราคาสินค้าพืชผลทางการเกษตร ปัญหาต้นทุนการเกษตรสูง ปัญหาเรื่องภาษีทำกินจากพืชสำคัญ ปัญหาสินเชื่อ ปัญหานโยบายการเงินการคลังที่ภาคชนบทเสียเปรียบ เป็นต้น มาพิจารณาคำเนินการ ร่วมกับการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทในระดับจุลภาค การดำเนินการดังกล่าวนี้จะ ต้องเป็นไปภายใต้กรอบทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาวที่คนในชนบทร่วมกับกลุ่มพลังสังคมอื่น ๆ ทำการกำหนดตามกระบวนการทางการเมืองดังที่ได้กล่าวในข้อ 4.4.1 ข้างต้น

4.4.3 การพัฒนาชนบทที่รัฐเป็นกรรมการกลางในการกระตุ้นและสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินการของคนในชนบทและองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ นั้น ภาครัฐควรมียึดถือฐานคติที่ว่าสิ่งต่าง ๆ มีความไม่แน่นอนสูง และรัฐไม่สามารถที่จะรู้ดีไปกว่าประชาชนและภาคเอกชนในทิศทางและระดับของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการวางแผนพัฒนาชนบทที่กระทำโดยภาครัฐควรมีลักษณะเป็นแผนชี้ นำที่มีความชัดเจนและยืดหยุ่นพอเพียงที่จะช่วยให้คนในชนบท องค์กรภาคเอกชน และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐสามารถนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศและของโลกได้อย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง

4.5 กลยุทธ์

เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐและของภาคเอกชนในการดำเนินการพัฒนาชนบทตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมควรมีกลยุทธ์ในการพัฒนา 3 ประการ ดังนี้

4.5.1 จะต้องมีการกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายของการพัฒนาโดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มตามระดับขีดความสามารถของประชาชนในชนบท

— กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาอันดับแรก คือกลุ่มคนที่ยากจนที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้เพราะขาดความรู้ ทักษะและปัจจัยการผลิตพื้นฐาน

— กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาอันดับที่สอง คือ กลุ่มคนที่พอช่วยเหลือตนเองได้บ้างแล้ว

— กลุ่มที่สาม เป็นกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาอันดับที่สาม คือกลุ่มคนที่ช่วยตนเองได้ดีแล้ว

การจัดสรรทรัพยากรของรัฐและภาคเอกชนให้แก่กลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มควรมีปริมาณของความเข้มข้นแตกต่างกันไป สำหรับกลุ่มคนยากจนอันเป็นกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาอันดับแรกควรได้รับทรัพยากรความช่วยเหลือต่างๆ มากที่สุด โดยภาครัฐและองค์กรเอกชนจะต้องเข้าไป **แนะนำส่งเสริมอย่างใกล้ชิด** ให้คนกลุ่มนี้สามารถปรับระดับความเป็นอยู่ให้พ้นจากสภาวะความยากจนให้เร็วที่สุด สำหรับกลุ่มที่สอง หรือกลุ่มคนที่พอจะช่วยเหลือตนเองได้บ้างแล้วในบางเรื่อง ควรได้รับความสนใจจากรัฐและองค์กรเอกชนรองลงมาจากกลุ่มที่หนึ่ง โดยรัฐและองค์กรเอกชนควรจะทำ **เน้นการช่วยเหลือสนับสนุน** ให้คนกลุ่มนี้สามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น ส่วนกลุ่มที่สาม ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ช่วยเหลือตนเองได้แล้วนั้น รัฐและองค์กรเอกชนควรมีบทบาทเพียงแต่ **อำนวยความสะดวก ให้กำลังใจ** เพื่อให้สามารถพัฒนากิจกรรมต่างๆ ที่กำลังกระทำให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

4.5.2 เนื่องจากประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สถาปัตยกรรม ทรัพยากรธรรมชาติ การผลิต และการเมืองในแต่ละภูมิภาคของประเทศมีความแตกต่างกัน การพัฒนาชนบทควรวัดภาคเป็นหน่วยวิเคราะห์ นั่นคือ การพัฒนาชนบทในแต่ละภาคจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยและศักยภาพของแต่ละภาค โดยจะต้องกำหนดทิศทางหรือ “ธง” ของการพัฒนาในแต่ละภูมิภาคที่ชัดเจนและสอดคล้องกับกรอบทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในระยะยาว

4.5.3 เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปถึงข้อจำกัดทางค้ำทรพยากรและประสิทธิภาพในการดำเนินการพัฒนาชนบทของภาครัฐ ดังนั้น ภาครัฐควรดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชนบทต่างๆ เท่าที่จำเป็น โดยกระตุ้นและขอความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์กรภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามาทำการพัฒนาชนบทให้มากที่สุด ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและ องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีลักษณะเป็น ปฏิสัมพันธ์สองทาง กล่าวคือทางหนึ่ง เป็นการที่ภาครัฐให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปดำเนินการกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ในชุมชนชนบท โดยในขณะเดียวกันภาครัฐต้องแสดงบทบาทของการเป็นกรรมการที่เป็นกลางในการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่คนในชนบทและองค์กรภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับ อีกทางหนึ่งเป็นการที่ภาครัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นและเรียนรู้รับเอาประสบการณ์ในการปฏิบัติขององค์กรเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนมาประยุกต์ปรับปรุงบทบาทและดำเนินการพัฒนาของภาครัฐเองอย่างสม่ำเสมอ

4.6 สิ่งที่ต้องดำเนินการ

เพื่อให้การพัฒนาชนบทบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น สิ่งที่ต้องดำเนินการพอจะแยกออกได้เป็น 4 ประการใหญ่ ดังนี้

4.6.1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

4.6.2 การพัฒนาการผลิต การตลาด รายได้และการมีงานทำ

4.6.3 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.6.4 การพัฒนาคุณภาพชีวิต

4.6.5 การพัฒนาระบบบริหารการพัฒนาชนบท

เนื่องจากแต่ละเรื่องดังกล่าวนี้คือประเด็นต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อนและละเอียดอ่อน การที่จะชักเงาให้ปรากฏเป็นแนวทางการพัฒนาในแต่ละเรื่องที่ชัดเจนย่อมต้องการความรู้และความคิดเห็นทั้งจากนักวิชาการ ข้าราชการ นักปฏิบัติการ นักการเมืองและคนในชนบทเอง ในที่นี้ จึงจะนำเสนอประเด็นสำคัญ ๆ ในแต่ละเรื่องเพื่อเป็นพื้นฐานของการระดมความคิดเห็นและขบคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องผูกพันกับการพัฒนาชนบทต่อไป

4.6.1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในที่นี้หมายถึง การพัฒนาคนให้เป็นคนที่มีศักดิ์ศรีมีความสามารถที่จะตัดสินใจเริ่มดำเนินการดำรงชีวิตของตนด้วยตนเองและมีความรับผิดชอบต่อสังคม จากความหมายนี้มีประเด็นสำคัญที่น่าพิจารณา 2 ระดับ ระดับแรกคือการพัฒนาคนในระดับปัจเจกชน นั่นคือการให้การศึกษแก่ประชาชนเพื่อให้มีความรอบรู้และทักษะในการใช้เหตุผลตัดสินใจในการดำรงชีวิต และการมีความเชื่อและค่านิยมที่ยึดถือความเป็นไทยและการประหยัดเป็นพื้นฐาน ดังนั้น การศึกษาที่ให้แก่ประชาชนในชนบทไม่ว่าจะเป็นในระบบหรือนอกระบบควรมีเนื้อหาที่เป็นการศึกษาที่ให้คนคิดเป็นทำเป็นและสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพได้สอดคล้องกับวัฒนธรรมและศักยภาพทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารของชุมชน ระดับที่สอง เป็นการพัฒนาคนในระดับกลุ่ม อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขและเปิดโอกาสทางการเมือง การบริหารให้คนในชนบทสามารถรวมกลุ่มและพัฒนาอำนาจต่อรองของชุมชนชนบทเพื่อให้สามารถต้านทานการเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มพลังภายนอกให้สามารถที่จะใช้ปรับปรุง คัดแปลง หรือควบคุมทรัพยากรและภาวะแวดล้อม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชนบทเอง และให้สามารถมีส่วนร่วมกับรัฐและองค์กรเอกชนในการแก้ปัญหาส่วนรวมของชุมชนและประเทศชาติ

4.6.2 การพัฒนาการผลิต การตลาด รายได้ และการมีงานทำ

การดำเนินการในเรื่องนี้จะต้องกระทำใน 2 ระดับใหญ่ คือ

(1) ระดับมหภาค อันได้แก่ โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศจะต้องมีการปรับโครงสร้าง กฎเกณฑ์และเงื่อนไขของนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกอย่างแท้จริงแก่คนยากจนในชนบท อันได้แก่ สิทธิการเป็นเจ้าของที่ดิน นโยบายการใช้ที่ดิน นโยบายราคาพืชผลการเกษตร การประกันราคาพืชผลการเกษตร ต้นทุนการผลิตทางการเกษตร ภาษีที่จัดเก็บจากพืชผลที่สำคัญเช่นข้าว นโยบายการเงินการคลัง และนโยบายสินเชื่อทางการเกษตร

(2) ระดับจุลภาค อันได้แก่ระดับฟาร์มและชุมชน ประเด็นหลักในที่นี้คือ การกระจายการผลิตเพื่อลดความเสี่ยง และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีให้เหมาะสมและคุ้มค่าเพื่อสร้างความมั่นคงในรายได้ของคนในชนบทในระยะยาว รวมทั้งการให้ภาคชนบทเป็นแหล่งรองรับการขยายการมีงานทำ ทั้งที่เป็นงานจ้างงานและงานของตนเอง สิ่งที่ต้องพิจารณาคำเนินการในประเด็นนี้มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

— การส่งเสริมระบบการทำฟาร์มแบบไร่นาสวนผสม ไร่นาป่าผสม การทำปศุสัตว์แทนพืชไร่และการปลูกไม้โตเร็วเพื่ออุตสาหกรรม

— การส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท

— การจัดทำแผนการตลาดและกลไกตลาดทั้งในระดับฟาร์ม ระดับกลุ่มเกษตรกร โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรรายย่อย

— การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิต และตลาดที่เอกชนไทยและต่างประเทศร่วมดำเนินการกับกลุ่มเกษตรกร รวมทั้งการพัฒนานักธุรกิจท้องถิ่น

— การปรับปรุงระบบการชลประทานให้สอดคล้องกับรูปแบบการผลิตที่เปลี่ยนไป และการขยายการให้บริการด้านปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า การสื่อสาร และการขนส่ง เป็นต้น

4.6.3 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นสำคัญอันหนึ่งในเรื่องนี้คือ การส่งเสริมความสามารถของคนในชนบทในการใช้ ปรับปรุง คัดแปลง และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนในชนบท ในขณะที่เดียวกันเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น กิจกรรมการพัฒนาหรือการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องมีการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเสมอ และในการประเมินผลกระทบดังกล่าวตามวิธีการที่ใช้ย่อมมีข้อจำกัดในแง่ของความกว้างไกลในการวิเคราะห์ ดังนั้น การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมในการพัฒนาใดก็ตามจะต้องนำเอาตัวแปรทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม กฎหมาย การเมือง และการบริหารเข้ามาพิจารณาด้วย

สิ่งที่ควรดำเนินการในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในที่นี้จะพิจารณาดังนี้

— การจัดทำแผนการใช้ที่ดินทั้งในระดับประเทศและจังหวัดให้ถูกต้องเหมาะสมต่อการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม และป่าไม้ตามกรอบทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศในระยะสั้น และระยะยาว

— การเร่งรัดปรับปรุงที่ดินที่เสื่อมคุณค่าไม่เหมาะสมกับการผลิตและการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่สมบูรณ์แบบ

— การจำแนกแบ่งเขตป่าไม้ประเภทต่างๆ ให้ชัดเจน เร่งรัดการจัดสรรเนื้อที่ป่าที่ถูกบุกรุกและเสื่อมสภาพให้ราษฎรเข้าทำกิน

— เร่งรัดการปลูกป่าโดยระบบความร่วมมือกับเอกชน และการจัดระบบป่าไม้ชุมชน

4.6.4 การพัฒนาคุณภาพชีวิต

ประเด็นหลักในที่นี้คือ การให้ประชาชนชนบทได้รับบริการ ความจำเป็นพื้นฐานต่างๆ อันเป็นสิทธิมนุษยย์อย่างพื้นฐานที่ทุกคนจะต้องได้รับ

สิ่งที่ควรดำเนินการในเรื่องนี้ คือ การดำเนินการต่อเนื่องจากที่ได้ทำมาแล้ว ได้ผลดีในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 อันได้แก่ การให้ความรู้ด้านการป้องกันสุขภาพ และรักษาพยาบาล การจัดการน้ำสะอาด การสันนทาการ เป็นต้น สิ่งที่ควรริเริ่มดำเนินการคือ ระบบสุขภาพีบาลชุมชน การประกันสังคม การให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินและสิทธิที่ดำเนินการโดยชุมชนชนบท

4.6.5 การพัฒนาระบบบริหารงานพัฒนาชนบท

วัตถุประสงค์หลักคือ การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำเอา ทรัพยากรและการบริการต่าง ๆ ของรัฐและองค์กรเอกชนให้ไปถึงมือคนยากจนและกลุ่ม เป้าหมายอื่น ๆ ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้น

สิ่งที่ควรดำเนินการได้แก่

- การมอบอำนาจการบริหารการเงินและบุคลากรจากส่วนกลางให้แก่จังหวัด อำเภอให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้องค์กรบริหารระดับภูมิภาคมีความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น
- เร่งรัดการปรับระบบงบประมาณ ระบบแผนงานและระบบบริหารงาน บุคคลในการพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกันอย่างแท้จริงตามระบบงบประมาณแผนงาน
- ปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการของการประสานระหว่างสาขาในการพัฒนา ชนบทระหว่างกระทรวง กรม และองค์กรเอกชนในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
- พัฒนาระบบข้อมูล ข่าวสารเพื่อการพัฒนาชนบทในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาในระดับหมู่บ้าน การวางแผนและการประสานแผน รวมทั้งการติดตาม และประเมินผลขององค์กรบริหารทุกระดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับอำเภอ

— ปรับปรุงระบบและวิธีการกำหนดแผนงานและโครงการของกระทรวง กรมให้สามารถตอบสนองความต้องการและปัญหาของชนยากจนในชนบทอย่างแท้จริง

— ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกของระบบการให้บริการของกระทรวง กรมต่างๆ ให้สามารถให้บริการแก่ชนยากจนได้อย่างแท้จริง

— กระตุ้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนให้สามารถดำเนินการพัฒนาบ้านต่างๆ ในชุมชนได้อย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง

— ปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการติดตามงานและประเมินผลการพัฒนาชนบทในระดับต่างๆ โดยเฉพาะในระดับอำเภอให้สามารถทราบถึงความพึงพอใจของคนและชุมชนชนบทอย่างแท้จริง

— ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือองค์กรภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินการพัฒนาบ้านต่างๆ ในลักษณะของการประสานงานและแบ่งงานกันทำระหว่างหน่วยราชการกับองค์กรเอกชนต่างๆ

5. ความส่งท้าย

การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการทางการเมืองที่คนในชนบทแสดงออกซึ่งสิทธิและความต้องการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรต่างๆ และวิถีชีวิตของตนเองโดยผ่านการต่อรองและประนีประนอมกับคนกลุ่มอื่น ๆ ในประเทศการที่จะบรรลุถึงภาวะการดังกล่าวนี้ได้อย่างแท้จริง ต้องการสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ เจตนารมณ์ทางการเมือง (Political will) อันแน่วแน่และต่อเนื่องของรัฐบาลในการให้ความสนใจและทำประโยชน์แก่คนในชนบทอย่างแท้จริงโดยสร้างเงื่อนไขและโอกาสให้คนในชนบทเป็นผู้ควบคุมกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวด้วยตนเอง การพัฒนาชนบทจะต้องไม่ใช่กระบวนการทางการเมืองที่รัฐบาลใช้ในการควบคุมคนและชุมชนชนบทเพื่ออำนวยความสะดวกแก่กลุ่มคนอื่นในประเทศ

บรรณานุกรม

- กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยปี 2528 จากภาพถ่ายดาวเทียม, 2528 (เอกสารโรเนียว)
- กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายงานประจำปี 2531. กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทีโออาร์ท, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
- กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในเขตชนบทยากจน 38 จังหวัด, 2530 (เอกสารโรเนียว)
- คณะกรรมการศึกษานโยบายในการพัฒนาชนบทของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นโยบายในการพัฒนาชนบท ตุลาคม 2523 (เอกสารโรเนียว)
- ไมอิต บันเปี่ยมราษฎร์ "แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบทของไทย : อดีตและปัจจุบัน" ใน จักรกฤษณ์ นรนิติคณาการ (บรรณาธิการ) การบริหารงานพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนส์ไทร์, 2527
- ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์. "การกระจายรายได้ภาวะความยากจนและการพัฒนาในระยะยาว" บทความความเสวนาคณะที่ประชุมทางวิชาการประจำปีของสมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ธันวาคม 2531
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่ นโยบายและการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2530
- รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2532 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2532
- วิทยากร เชียงกุล การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย : บทวิเคราะห์ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฉบับแกระ, 2527
- ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. คู่มือการบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น จำกัด, 2524
- สมชาย กรุสวนสมบัติ และจินตนา ศรีตงกุล "กชช. องค์การเพื่อการพัฒนาชนบท" 10 ปีชนบทไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2530.