

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ¹

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นที่ผู้เขียนได้เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาปลัดจังหวัด และนายอำเภอทั่วประเทศ ประจำปี 2522 ซึ่งกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีขึ้นระหว่างเดือนกันยายน 2522 แต่ได้ปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นจากข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาและวิทยากรในโครงการเดียวกัน ซึ่งแต่ละท่านต่างก็มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในท้องที่ลักษณะต่าง ๆ กัน มาแล้วเป็นเวลานาน

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาที่ผู้เขียนได้นำเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาครั้ง นั้นได้ให้ชื่อว่า "แนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจน หรือการพัฒนาที่มีคนยากจนเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนา แนวความคิดนี้แรกทีเดียวเป็นผลสะท้อนมาจากการทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "ท้องถิ่นห่างไกลกับการบริหารงานของรัฐ"² ซึ่งผู้เขียนและคณะได้ทำการศึกษาที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนอย่างละเอียด การศึกษา

¹ศาสตราจารย์ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

²จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ กับคณะ, ท้องถิ่นห่างไกลกับการบริหารงานของรัฐ : กรณีแม่ฮ่องสอน (กรุงเทพฯ : สำนักงาน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2522) ไร้เนียบ

ครั้งนั้นได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหลายประการเกี่ยวกับแนวความคิดในการพัฒนาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างคนในเมือง ซึ่งมีโอกาสและศักยภาพในการแสวงหาความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ตนเองอยู่หลายประการ กับชาวชนบทซึ่งโดยวิถีชีวิตในบริเวณที่เกิดมานั้นเต็มไปด้วยความฝืดเคืองในการหาเลี้ยงชีพอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อพื้นฐานและต้นทุนในการดำเนินชีวิตของบุคคลแต่ละคนแตกต่างกันแล้ว การที่รัฐจะหวังให้ประชาชนแต่ละคนต่างช่วยตัวเองด้วยการใช้สิ่งที่มีอยู่นั้นให้เป็นประโยชน์เพื่อให้เกิดผลถึงขนาดที่จะช่วยยกฐานะของคนทั้งสองฝ่าย ให้เขยิบเข้ามาใกล้กันนั้นย่อมเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง ยิ่งการพัฒนาแบบเดิมดำเนินการไปนานเท่าใด คนในเมืองกับคนในชนบทก็จะมีฐานะแตกต่างกันมากขึ้นเท่านั้น และการพัฒนาแบบเดิมนั้นจะเป็นการส่งเสริมให้คนในชนบทต้องอพยพเข้ามาแออัดอยู่ในเมือง ที่รัฐบาลได้ใช้เงินพัฒนาให้มากกว่าและที่เปิดโอกาสให้เขาสามารถหางานทำหรือประกอบอาชีพได้ดีกว่า จนทำให้ขนาดความยุ่งยากและความรุนแรงของปัญหาต่าง ๆ ในเมืองใหญ่ต้องเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น นับว่าเป็นการสร้างสมและพอกพูนปัญหาให้มีขึ้นมากกระทบกระเทือนสภาพความเป็นอยู่ของสังคมทั้งในชนบทและในเมือง เป็นผลเสียหายต่อความเจริญและความก้าวหน้าของประเทศอย่างยิ่ง

การเสนอความคิดในบทความจะประกอบด้วย การอธิบายถึงสาเหตุของความยากจนในชนบท หลักการ กลวิธี และวิธีการที่จะทำให้ความคิดใหม่ในการขจัดความยากจนนี้สามารถดำเนินไปได้ตามลำดับ

ก. สาเหตุของความยากจน

ในการที่จะกำหนดแนวความคิดในการพัฒนาที่ถูกต้องนั้น ประการแรกจำเป็นที่จะต้องพิจารณาวิเคราะห์ว่าอะไรบ้างคือตัวปัญหาสำคัญ ๆ? สภาพและลักษณะ

ของปัญหานั้นเป็นอย่างไร ? สำหรับในกรณีความยากจนนี้ เท่าที่ได้พบเห็นจากการศึกษาและที่ได้รับการยืนยันว่ามีอยู่อย่างกว้างขวางในประเทศของเรา พอจะสรุปได้ว่าสาเหตุที่ทำให้คนในชนบทไทยส่วนใหญ่มีความยากจน มีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก คนชนบทจำต้องจนเพราะท้องที่ที่เขาเกิดมานั้นแห้งแล้ง โภคทรัพย์ฝืดเคือง ห่างไกลความเจริญ โอกาสในการประกอบอาชีพที่นอกเหนือจากการเกษตรมีน้อยมาก โอกาสในการที่จะสร้างตัวเองจากพื้นที่ที่มีอยู่เหล่านั้นแทบจะไม่มีหรือมีก็น้อยมาก ไม่สามารถเทียบเคียงกับคนในเมืองได้

ประการที่สอง ชาวชนบทต้องถูกซ้ำเติมด้วยจำนวนคนเกิดใหม่ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ หรือที่อพยพเข้าไปหาที่ดินเพื่อประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เมื่อจำนวนคนที่ต้องใช้ที่ดินมีมากขึ้น แต่ที่ดินมีจำนวนเท่าเดิม ความเดือดร้อนซึ่งเกิดจากความไม่เพียงพอของรายได้หรือผลผลิตจากการประกอบอาชีพก็เกิดขึ้น แรงงานที่จะนำมาใช้ก็มีเกินความต้องการ ในขณะที่แต่ละครอบครัวจะต้องรับภาระเลี้ยงดูคนที่ทวีจำนวนมากขึ้น รายจ่ายก็ทวีจำนวนมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ฐานะความเป็นอยู่ที่จำต้องเลวลง

ประการที่สาม ชาวชนบทผลิตสินค้าได้ไม่แน่นอน เพราะต้องอาศัยธรรมชาติเป็นตัวกำหนด ปีหน้าฟ้าฝนมาตามจังหวะฤดูกาล และไม่ต้องถูกรบกวนไปด้วยภัยธรรมชาติอย่างอื่น เช่น ด้วงแมลงหรือน้ำท่วม ปีนั้นชาวชนบทก็จะได้ผลิตผลค่อนข้างเต็มที่ แต่ในด้านข้อเท็จจริงแล้วธรรมชาติมักจะให้โทษมากกว่าคุณ เพราะไม่เคยอำนวยความสะดวกให้อย่างที่กล่าวนั้นได้ทุกปี ยิ่งกว่านั้นบางครั้งหลาย ๆ ปีจึงจะอำนวยความสะดวกให้สักที เมื่อฝนฟ้าไม่มาตามกำหนด การผลิตก็ไม่ได้ผล ชาวชนบทก็ต้องมีความทุกข์ทรมานเพราะต้องสูญเสียสิ่งที่ลงทุนไป (ซึ่งไม่ค่อยมีอยู่แล้ว) และยังขาดอาหารและสิ่งใช้สอยที่จะเป็นในการดำรงชีวิต จึงทำให้ชาวชนบทต้องหันไปหาเจ้าหนี้เงินกู้หรือพ่อค้าที่จะให้ซื้อสินค้าเชื่อมาก่อน

ประการที่สี่ ชาวชนบทขาดเงินทุนที่จำเป็นสำหรับการผลิตให้ได้ผลสูงที่สุดตามหลักวิทยาศาสตร์ เพราะเขาเป็นคนจน รายได้ติดตามรายจ่ายประจำวันกันไม่ค่อยทันอยู่แล้ว เมื่อไม่มีเงินทุน เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพก็ไม่สมบูรณ์ วัสดุการเกษตรที่ใช้ก็ไม่มี หรือไม่สามารถนำมาใช้ให้ถูกต้องครบถ้วนได้ ทำให้ผลผลิตที่สมควรจะได้สูงกว่านั้นเป็นไปได้

ประการที่ห้า ชาวชนบทผลิตสินค้าแล้วไม่สามารถที่จะได้รับผลตอบแทนคุ้มค่า บางครั้งราคาของสิ่งที่ตนผลิตได้ถูกผู้อื่นกำหนดราคาให้ต่ำเกินไป ถูกเอารัดเอาเปรียบด้วยวิธีการต่าง ๆ นอกจากนี้หนทางที่ติดต่อกันระหว่างห้องที่ที่เกษตรกรทำการผลิต กับห้องที่จะมีการซื้อขายห่างกัน จึงไม่สะดวกและเป็นการเพิ่มโทษให้ทั้งฝ่ายผลิตและฝ่ายผู้ซื้อ ฝ่ายผู้ซื้อซึ่งมีกำลังต่อรองดีกว่าสามารถที่ผลัดภาระความไม่สะดวกนี้ให้เป็นค่าใช้จ่ายของเกษตรกรไปอีก

ประการที่หก โครงการของรัฐเข้าไม่ถึงชาวชนบท โครงการที่เข้าถึงชนบทก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหารากฐานของชนบทได้ หรือเป็นโครงการที่ไม่ได้ช่วยชาวชนบทให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้อย่างแท้จริง โครงการหลายโครงการของรัฐบาลกลับกลายเป็นการซ้ำเติมให้ชาวชนบทต้องลำบากขึ้นไปอีกโดยเจ้าของโครงการนั้นอาจนึกไม่ถึง ทั้งนี้มีสาเหตุหลายประการที่ราชการได้ดำเนินการไปเช่นนั้น คือ

(1) เพื่อความสะดวกแก่การทำงานของข้าราชการเอง โครงการที่รัฐบาลจัดขึ้นมักจะตกอยู่ในเมืองหรือในท้องถิ่นที่เข้าออกได้สะดวก ไม่อยู่ห่างไกลจากสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการและท้องถิ่นที่เข้าออกได้สะดวก ไม่อยู่ห่างไกลจากสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการและท้องถิ่นที่ไม่ยากจนจนเกินเข็น เพราะราชการมีทรัพยากรจำกัด ไม่สามารถที่จะจัดทำให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึงกันและอย่างเท่าเทียมกัน ราชการมักขาดอุปกรณ์ในการเดินทางไปให้ถึงถิ่นทุรกันดาร ขาดเบี่ยงเลี้ยวในการเดินทางไปปฏิบัติงานซึ่งมักจะต้องเสียโทษแพ่งกว่าในกรณีทำงานในเมืองหรือในท้องถิ่นใกล้ ข้าราชการขาดความอดทนที่จะต้องทำงานกับท้องถิ่นและบุคคลซึ่งด้อยใน

ศักยภาพของการพัฒนาที่จะต้องเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการทำงาน และอาจถูกตีเตียนจากผู้บังคับบัญชาว่าขาดไหวพริบและความสามารถที่ไปเลือกเอาท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นต้น

(2) มีโครงการพัฒนาของรัฐจำนวนไม่น้อย ซึ่งหน่วยงานในกรุงเทพฯ เป็นผู้ริเริ่มและกำหนด ไม่สามารถจะช่วยชาวชนบทที่ยากจนให้พ้นจากภาวะความยากจนได้ เพราะการพิจารณากำหนดโครงการของหน่วยงานส่วนกลางจะยึดตัวเองเป็นศูนย์กลาง ซึ่งงานทุกชิ้นที่ส่วนกลางส่งไปให้ภูมิภาคจัดทำควรจะต้องมาสนองจุดมุ่งหมายของตนเองให้สมบูรณ์ หรืออีกนัยหนึ่งไม่มีหน่วยงานส่วนกลางที่ไหนที่จะมองเห็นความเป็นอยู่ประชาชนชนบทแต่ละคนได้อย่างสมบูรณ์ ส่วนใหญ่มักจะมองเฉพาะงานด้านที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น ขาดการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในการขจัดความยากจนอย่างเป็นขั้นตอน โครงการที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานหรือปัญหาหลักของประชาชนที่ยากจนมักไม่ค่อยมีหรือมีก็น้อยเกินไปหรือมาทีหลัง เช่น ถ้าไม่มีการแก้ที่อาชีพก็ไม่สามารถให้ชาวบ้านชนบทมีรายได้ใช้จ่ายซื้อของที่จำเป็นและยกฐานะความเป็นอยู่ของตนได้ หรือถ้าไม่แก้ปัญหาเรื่องการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกมีความแน่นอนแล้ว การที่จะมีโครงการพัฒนาอย่างอื่นหรือจะส่งเสริม การผลิตให้ส่งออกก็จะเป็นไปไม่ได้ โครงการสอนหนังสือแก่เด็กชาวชนบทอาจกลายเป็นโครงการเลื่อนลอยได้ หากเด็กที่เล่าเรียนจบชั้นแล้วไม่มีหนังสืออ่าน ไม่มีงานทำ หรือไม่สามารถใช้ความรู้ที่เรียนนั้นช่วยฐานะของครอบครัวของตนให้ดีขึ้นได้

(3) โครงการพัฒนาของรัฐจำนวนไม่น้อยซึ่งรัฐจัดทำขึ้น และคิดว่าจะช่วยพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น กลับกลายเป็นการสร้างควมุ่นวายใจให้แก่ชาวชนบท เพราะแทนที่โครงการเหล่านั้นจะเป็นการพัฒนาให้ชาวชนบทมีรายได้สูงขึ้น เพราะนำรายได้นั้นมาใช้จ่ายใช้สอยในสินค้าประจำวัน ซึ่งทุกวันนี้ต้องจ่ายเงินทั้งนั้น กลับกลายเป็นการสร้างรายจ่ายให้แก่ประชาชนซึ่งเบียดน้อยอยู่แล้ว เพราะสร้างให้เขาเกิดความต้องการสินค้าหรือบริการใหม่ ๆ ให้เขาต้องเสียค่ารถเดินทางเข้าเมืองหรือเสีย

ค่าใช้จ่ายในการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนที่ดี หรือส่งสมาชิกในครอบครัวเข้ามารักษาตัวในสถานพยาบาลแผนใหม่ ซึ่งย่อมต้องเสียค่าบริการมากขึ้นทั้งสิ้น

(4) โครงการพัฒนาของรัฐหลาย ๆ โครงการทำอย่างเสียมิได้ กล่าวคือ มีงบประมาณที่สนับสนุนการจัดทำให้แบบกระปิบกระปอย ส่วนใหญ่ก็ตกเป็นค่าใช้จ่ายในการทำงานของข้าราชการ ส่วนที่เหลือจึงตกเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ทำให้ดูเหมือนว่าเพียงแต่ให้ข้าราชการมีการจัดทำให้ขึ้นในหมู่บ้านนั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งไม่ให้ประโยชน์อย่างเพียงพอที่จะผลักดันให้ประชาชนพ้นจากภาวะอันขึ้นนมได้นานหรือให้ทั่วถึงมากนัก โครงการบางอย่างกว่าจะถึงหมู่บ้านยากจนก็อยู่ในอันดับท้ายสุด³

ทั้งที่หมู่บ้านเหล่านั้นมีความเดือดร้อนเป็นที่สุด และมีฐานะความเป็นอยู่ต่ำสุด และก็ไม่ได้หมายความว่าคนที่ยากจนจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษเสมอไป ข้าราชการผู้ปฏิบัติพยายามที่จะจ่ายเงินงบประมาณหรือกระทำการตามสั่งให้เสร็จสิ้นแล้วก็จากไป บางที่ข้าราชการเหล่านั้นก็ทราบดีว่าสิ่งที่ได้กระทำไปหาได้ยังประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ชาวบ้านไม่ หรือแม้จะทราบว่าถ้าจะให้ได้ประโยชน์อย่างจริงจังควรจะปฏิบัติอย่างไร? แค่นั้น ? แต่เขาก็ไม่สามารถเรียกร้องให้หน่วยเหนือขึ้นไปจัดทำโครงการหรือจัดสรรงบประมาณเพื่อมาดำเนินการให้ถูกต้องตามเป้าหมายหรือพอเพียงได้

(5) การจัดทำโครงการพัฒนาของรัฐเกือบทั้งหมดยึดถือหลักความคุ้มประโยชน์ของเงินที่รัฐลงทุนไป ซึ่งบางครั้งพอนำไปปฏิบัติเข้าจริง ๆ กลับกลายเป็นการมองเอาประโยชน์ให้แก่สังคมส่วนรวมหรือประชาชนในเมืองส่วนใหญ่ก่อน ส่วนคนที่ยากจนนั้นจำเป็นต้องเสียสละให้แก่รัฐ เพราะคนยากจนไม่สามารถที่จะตอบแทนประโยชน์ให้แก่รัฐได้เหมือนกับคนที่ร่ำรวยที่อยู่ในเมืองหลวงหรือในเมืองใหญ่ การสร้างถนนชั้นดี

³ เช่น สำนักงานผดุงครรภ์ ซึ่งในปัจจุบันราชการสามารถจัดตั้งได้ 1,714 แห่ง ในจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศที่มีอยู่มากกว่า 50,000 หมู่บ้าน

ลงทุนมาก จะกระทำในท้องที่ที่มีการสัญจรไปมาจำนวนมาก การสร้างเขื่อนใหญ่จะสร้างเพื่อช่วยให้คนที่อยู่ในบริเวณใกล้แหล่งน้ำหรือที่ลุ่มใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิตส่วนรวมให้แก่ประเทศชาติก่อน ส่วนคนที่ยากจนนั้นรัฐปล่อยให้เขาจำต้องกระเสือกกระสนช่วยตัวเองต่อไป เพราะรัฐเห็นว่าไม่คุ้มที่จะไปลงทุนให้เปล่า ๆ จึงดูเหมือนว่าคนยากจนเหล่านั้นอยากเกิดมาจนเองต่างหาก เป็นเรื่องที่ช่วยไม่ได้

(6) การที่รัฐทุ่มเทให้กับแหล่งที่เจริญแล้ว อาจจะเพราะทนต่อแรงกดดันเสียงร้องทุกข์ถึงความยากแค้น หรือปัญหาที่ใกล้ตัวของผู้ทำการตัดสินใจใช้จ่ายเงิน และที่เห็นได้ง่ายในชีวิตประจำวันของเขานั้น หรือเป็นเพราะว่าหลักวิชาที่เล่าเรียนมาจากที่ต่าง ๆ แนะนำให้ผู้จัดทำโครงการเห็นว่า ต้องทำเช่นนั้นก่อน หรือตนเองอยากทำ เพราะงานนั้นแสดงถึงความรอบรู้ในวิชาการของตน หรือเพราะเหตุที่ว่าเงินทุนส่วนใหญ่นั้นจะต้องย้อนกลับมาสู่ตน หรือพรรคพวกของตน ดังนั้น ปริมาณเงินลงทุนที่กระทำในท้องถิ่นที่เจริญ แล้วจึงมักมากกว่าท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญ ซึ่งมีคนยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอย่างเทียบกันไม่ได้

(7) โครงการพัฒนาที่หน่วยงานรัฐบาลกำหนดขึ้นมาจำนวนไม่น้อยเป็นโครงการที่ให้ประโยชน์แต่เฉพาะในด้านหน่วยงาน คือสามารถแสดงให้เห็นเป็นผลงานของตน ที่สามารถทำการประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของตน เพื่อให้ความดีความชอบแก่ตนหรือหน่วยงานของตนเฉพาะครั้งคราวเป็นระยะสั้น ๆ แต่ประโยชน์ที่เกิดแก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทนั้นมีใช่เป็น “ของจริง” หรือ “ของถาวร” เช่น การฝึกอบรมต่าง ๆ ซึ่งมักจะละลายจางหายไปหลังจากชาวชนบทจบหลักสูตรนั้นไปไม่กี่วัน เพราะเขาไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพหรือหางานทำได้ เขาต้องถูกปล่อยให้ประสพชะตากรรมในอนาคตอยู่คนเดียว เพราะผู้ทำการอบรมให้มีกัหมดหน้าทีไปแล้ว บางครั้งการจัดโครงการฝึกอบรมของรัฐยังเรียกร้องให้ประชาชนซึ่งมีเงินแทบจะไม่พอกินอยู่แล้วต้องออกเงินสมทบกับทางราชการเสียอีก เพราะราชการมองแต่ว่าจะอบรมให้ประโยชน์แก่เขา เขาจึงต้องเสียสละบ้าง ในขณะที่ชาวบ้านที่ต้องถูกเข้ามาอบรมรู้สึกว่

โครงการนั้น ๆ ทำให้เสียเวลาไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เขาอย่างแท้จริง แต่ก็จำเป็นต้องร่วมมือกับทางราชการ บางครั้งก็ถูกจับเข้าอบรมแล้วอบรมอีกจนแทบไม่เป็นอันทำมาหาเลี้ยงครอบครัว

ดังนั้น จึงอาจเรียกได้ว่า โครงการเหล่านี้เป็นโครงการซ้ำเติมประชาชนที่ยากจนอยู่แล้วให้จนลงไปอีก บางครั้งประชาชนชาวชนบทต้องการจะได้สะพานสักแห่ง หรือฝายสักแห่ง หรือบ่อน้ำจืดหรือไฟฟ้าใช้ ทางราชการยังตั้งเงื่อนไขริดเงินเอาเลือดกับปูอีกว่า ประชาชนในหมู่บ้านนั้นต้องหาเงินสมทบกับทางราชการอีกเท่านั้นเท่านั้น ในขณะที่คนกรุงเทพฯ หรือในเมืองอาจจะได้สิ่งเหล่านั้นมาโดยตนเองไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายสมทบด้วยเลย หรือบางครั้งไม่เคยมีการเรียกร้องให้รัฐช่วยจัดให้ แต่รัฐก็จัดทำให้ด้วยดี

ด้วยสาเหตุสำคัญดังได้กล่าวเหล่านี้ ทำให้ประชาชนชาวชนบทส่วนที่ยากจนที่สุดต้องถูกทอดทิ้งตลอดมาในขณะที่ประเทศก็ตั้งหน้าตั้งตาพัฒนาไปเรื่อย ๆ และชาวเมืองใหญ่ ๆ ก็รู้สึกว่าคุณภาพการดำรงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในยุคปัจจุบันดีกว่าในสมัยก่อนเป็นอันมาก การพัฒนาประเทศแบบที่แล้วมาจึงเสมือนการหยดน้ำลงบนพื้นจะเปียกเฉพาะจุดตรงกลางนั้นก่อน แล้วค่อย ๆ ซึมออกไปทางด้านข้าง ๆ ไกลออกไปเรื่อย ๆ แต่ก็ไปไม่ได้ไกล ส่วนที่อยู่ไกลออกไปจึงมักจะไม่มีน้ำไหลไปถึง ชาวชนบทส่วนที่ยากจนคงต้องทนทุกข์ทรมานช่วยตัวเองไปก่อน และคงจะเป็นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ นอกจากจะมีผู้ให้ความสนใจอย่างตรงจุดตรงเป้าหมาย หรือนอกจากประเทศจะได้ทบทวนแนวความคิดและกลยุทธ์ในการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงดังกล่าวนี้เสียใหม่เท่านั้น

ข. หลักการของแนวความคิดใหม่

เนื่องจากความไม่พอเพียงของแนวความคิดในการพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบันที่จะแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเสนอแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจนขึ้นมาอีก “แนว” หรือ “มิติ”

หนึ่ง แนวความคิดในการพัฒนาประเทศแบบขจัดความยากจนนี้สำคัญหลักการสำคัญ อยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลจะต้องมี บทบาทมากขึ้นในด้านสังคมและ เศรษฐกิจ ในด้านสังคม ปรัชญาในการปกครองจะต้องขยายออกไปในการให้ สวัสดิการ บริการ และผลประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้ยากจนหรืออยู่ในสถานะที่ไม่สามารถ ช่วยตนเองให้พ้นจากวงจรของความยากจนได้ โดยถือว่าผู้ยากจนนั้นมีพื้นฐานไม่ดี ไม่ เท่าเทียมกับคนฐานะดี ต้องใช้เวลาในการพัฒนาเพื่อดึงคนยากจนเหล่านี้ให้พ้น จากระดับภาวะต่ำกว่ามาตรฐานเป็นพิเศษ รัฐบาลจะใช้ปรัชญาการปกครองเดิมในการที่จะ ช่วยประชาชนทุกคนแบบเดียวกันโดยตลอดไม่ได้ รัฐบาลจะต้องดูพื้นฐานของผู้รับด้วย รัฐบาล จะให้คนจนได้รับมากกว่า แทนที่จะให้คนมีได้มากกว่า ดังเช่นแบบแผนของการ ปฏิบัติที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ เป็นต้นว่าให้สวัสดิการ บริการ หรือสิทธิพิเศษนี้เป็นการชั่วคราว เฉพาะเมื่อบุคคลนั้นยังอยู่ในขอบข่ายของคนที่ยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเองให้ดำรงชีพได้อย่างพอเพียง

ในด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับตลาดมากขึ้นแม้ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยมโดยบริสุทธิ์จะถือมาแต่เก่าก่อนว่าไม่ใช่หน้าที่ที่รัฐ สมควรจะไปแทรกแซงก็ตาม รัฐบาลต้องเปลี่ยนความคิดเสียใหม่ เหตุที่รัฐจะต้องเข้าไป แทรกแซงก็เพราะรัฐต้องการสร้างความเท่าเทียมกันในด้านฐานะทางเศรษฐกิจและ สังคมของคนในชาติ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ชาวชนบทซึ่งเป็นเกษตรกรที่อยู่ใน ฐานะเสียเปรียบสังคมส่วนรวมสามารถ “เกิดได้” หรือ “ลืมตาอ้าปากได้” นั่นคือการ ประกันหรือเพิ่มโอกาสให้ผู้ยากไร้เหล่านั้นมีรายได้ที่แน่นอนและเพิ่มขึ้น แนวนโยบาย สำคัญในด้านนี้ก็คือ รัฐบาลต้องมีบทบาทจากการงอมืองอเท้าในด้านตลาด เป็น “การ รุก” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เปลี่ยนจากสูตร “การผลิตไปหาการตลาด” ไปสู่ “การตลาด ไปหาการผลิต” คือรัฐจะต้องชวนช่วยหรือเพิ่มความพยายามหรือจัดกระทำหน้าที่ใน การหาตลาดให้แก่ผลผลิตการเกษตร ให้แก่เกษตรกรของชาติอย่างทั่วถึงมากกว่านี้ ซึ่ง

ทั้งนี้อาจหมายถึงการแสวงหาตลาดหรือการพยากรณ์รูปร่างและแนวโน้มของตลาดก่อนการผลิต หรือการจัดกลวิธีและมาตรการใหม่ ๆ หรือตัดแปลงของเก่าให้มีประสิทธิภาพ เช่น มูลภักดีกันชนหรือการประกันการผลิต หรือการประกันราคาสินค้าที่ผลิตว่าจะขายได้ในระยะเวลาและราคากำหนดที่แน่นอนและคุ้มค่ากับการลงทุนของเขา เป็นต้น

ประการที่สอง เป้าหมายของแนวความคิดในการพัฒนานี้จะไม่ได้อยู่ที่ตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วเหมือนแต่ก่อน แต่จะอยู่ที่ “ตัวคนจน” เป็นหลัก⁴ ไม่ว่าจะรัฐหรือข้าราชการหน่วยใดจะคิดทำอะไรขึ้นมา เป็นงานเป็นโครงการ จำเป็นที่เขาเหล่านั้นจะต้องนึกถึงก่อนอื่นว่าใครคือคนยากจน? โครงการที่ตนจะสร้างขึ้นมานั้นจะช่วยคนยากจนเหล่านั้นให้มีสภาพดีขึ้นได้อย่างไร? ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นก็จะต้องยึดถือเอาการพัฒนาคนยากจนเป็นหลัก มิใช่จะถือว่าผลผลิตที่จะเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากในสังคมเป็นหลัก หรือเอาความง่ายในการทำงานของตนเป็นหลัก

ประการที่สาม แนวความคิดในการพัฒนานี้จะต้องอาศัยการพัฒนาที่ยึดถือพื้นที่เป็นหลัก แทนที่จะยึดเอากระทรวง ทบวง กรม ในกรุงเทพฯ เป็นหลักอย่างที่แล้ว ๆ มา ซึ่งหมายความว่าในพื้นที่แต่ละพื้นที่ หรือจังหวัดแต่ละจังหวัด จำเป็นจะต้อง

⁴ แม้ว่าจะมีผู้ให้ความเห็นในการแก้ปัญหาความยากจนอยู่มีชื่อน้อย 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 is 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.

กำหนดเป้าหมายส่วนรวมและเฉพาะด้าน (ที่แตกออกมา)⁵ ของแต่ละแห่ง และกำหนดกิจกรรมที่จะสนองเป้าหมายดังกล่าวตามลำดับขั้นตอนให้สอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์เป็นขั้น ๆ

ในการนี้ราชการส่วนกลางจะต้องมีความเต็มใจที่จะแบ่งอำนาจในการจัดทำแผนและให้งบประมาณที่จะช่วยสนับสนุนแผน “พื้นที่” ดังกล่าวอย่างได้ดุลยภาพแก่ภูมิภาคและท้องถิ่น

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่างก็จะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยมีการกำหนดไว้เสียให้ชัดเจน

ในขณะที่ส่วนกลางจะต้องกำหนดนโยบาย กลวิธี แผนงาน และโครงการหลักในแง่มุมของประเทศชาติ (national interests) ส่วนพื้นที่ซึ่งในขณะนี้ได้แก่ จังหวัด ก็จะมีมองในแง่เฉพาะพื้นที่ (community interests) และมีสมรรถภาพและกลวิธีในการที่จะสามารถกระทำการนั้นให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีขั้นตอนคือ ควรจะทำอะไรก่อนอะไรหลัง ? อะไรควรจะทำเชื่อมโยงกัน ? และควรจะทำจัดสรรทรัพยากรเท่าใดจึงจะเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาของพื้นที่นั้น ๆ ให้ลุ่ลวงไปโดยตลอด หรืออีกนัยหนึ่งหมายความว่า การวางแผนพัฒนาแบบล่างไปหาบน (bottom - up development planning) นั้น จะต้องมีการนำนักอย่างแท้จริงที่จะให้เกิดดุลกับการพัฒนาแบบจากบนลงมาล่าง (top down development planning) ซึ่งที่แล้วมาก่อให้เกิดการทำงานในระดับพื้นที่หรือจังหวัดแบบคนละที่ แบบที่ใครที่มัน ใครมือยาวก็สาวเอาไปก่อน งานที่ควรจะทำก่อนก็มาทำที่หลัง งานที่ควรทำที่หลังก็ทำก่อน งานที่ควรจะทำนำเอาเงินมารวมกันแล้วกระทำให้เป็นปึกแผ่น

⁵ ในรูปที่สมบูรณ์แล้ว แต่ละพื้นที่ควรจะกำหนด scenario หรือรูปแบบของชุมชนในอุดมคติ เมื่อการพัฒนาสามารถกระทำให้สมบูรณ์แบบ ไร่เป็นสิ่งที่ยึดถือ และเพื่อรับผิดชอบในการพัฒนาจะสามารถแก้ไขและมองออกอย่างถ่องแท้

เป็นขึ้นเป็นอันเสียทีเดียวก็กลายเป็นเบี้ยหัวแตก ทำให้แต่ละโครงการหาประโยชน์อันแน่นอนคงทนไม่ได้

ประการที่สี่ แนวความคิดใหม่ในการพัฒนานี้ต้องมุ่งที่จะสถาปนาเพื่อร่วมใจในการพัฒนา (partnership in development) ให้ได้อย่างกว้างขวางและอย่างเอาจริงจัง ซึ่งหมายความว่าสิ่งที่ทางราชการจะต้องเพิ่มความพยายาม หาโอกาสและค้นคิดวิธีการที่จะชักจูงให้นำนาวให้ส่วนเอกชนที่มีฐานะความเป็นอยู่มั่นคง ผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาชีพ และสมาคมต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างมากมายนั้นให้มาร่วมกันทำงานที่มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นปึกแผ่น

เหตุผลสำคัญในการที่ทางราชการจะต้องแสวงหาเพื่อร่วมใจในการพัฒนา ก็เพราะการพัฒนาประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความผาสุกให้แก่สังคมและประชาชนทุกคน ลำพังแต่รัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวซึ่งมีทรัพยากรจำกัดและยังด้อยพัฒนาในการเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเช่นประเทศไทย ย่อมไม่ได้ รัฐจะต้องอาศัยทรัพยากรของฝ่ายเอกชนด้วย และวิธีการที่รัฐจะต้องกระทำก็คือการปฏิรูประบบภาษี ซึ่งแนวทางและกำหนดแผนการที่เอกชนจะเข้ามาร่วมเป็นผู้คิดอ่านในการสร้างสรรคสังคมอย่างเต็มภาคภูมิ ในปัจจุบันฝ่ายเอกชนกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างฝ่ายต่างมีข้อรังเกียจซึ่งกันและกัน หรือคิดว่าต่างคนต่างมีหน้าที่ในสังคมแยกกัน ซึ่งทัศนคติดังกล่าวนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเสีย สมาคมต่าง ๆ ก็มีอยู่แล้วเป็นอันมาก ทุกวันนี้ต่างก็พยายามจะบำเพ็ญประโยชน์ แต่เขาทำกันคนละเป้าหมาย ไม่เป็นกลุ่มก้อน และการดำเนินงานนั้นก็อาจจะมียผลเสียเกิดขึ้นแก่ชนบทโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เป็นต้นว่า การที่ตั้งมูลนิธิในกรุงเทพฯ และมอบหมายให้ท้องถิ่นรับบริจาคเงินไปเข้ากองทุน มีผลเท่ากับเป็นการสูบเอาเงินที่อัดคั่งอยู่แล้วในท้องถิ่นมาให้คนกรุงเทพฯ ใช้ แทนที่จะให้ท้องถิ่นนั้นเองใช้ทรัพยากรอันจำกัดช่วยเหลือคนของเขาเองก่อนอื่น เป็นต้น

ประการที่ห้า หลักการประการสุดท้ายของแนวความคิดในการพัฒนาแนวใหม่ ได้แก่ การปรับทัศนคติของข้าราชการในทุกระดับชั้น นับแต่เราเริ่มพัฒนากันมา

เราก็จำเป็นต้องกล่าวถึงการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเสียใหม่ เพราะเป้าหมายของประเทศแบบเก่ากับแบบสมัยใหม่ไม่เหมือนกัน ประเทศต้องการการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่พยายามรักษาสภาพเดิม ดังนั้นการปรับแนวความคิดของผู้ที่จะบำเพ็ญเป็นกลไกในการพัฒนาให้เข้ากับแนวความคิดในการพัฒนาย่อมเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่พ้น เหมือนหนึ่งธุรกิจที่นำผลิตภัณฑ์รุ่นใหม่ออกตลาดก็จำเป็นที่จะต้องเรียกเจ้าหน้าที่ฝ่ายขาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายโฆษณา หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิศวกรรม เข้ามาทำการค้นคว้าวิจัย การที่จะแสดงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ใหม่นี้ให้ถูกต้อง จึงจะไปจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องกระทำกันอย่างจริงจัง ค้นหามาตรการที่มีประสิทธิผล และแบบยลในการที่จะทำให้ข้าราชการยอมรับความคิดใหม่เข้าไปแทนที่ของเดิม การแสวงหาอำนาจโดยข้าราชการชั้นสูงส่วนกลาง นับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาชนบท การพัฒนาแบบขจัดความยากจนจะต้องใจกว้าง เปิดโอกาสให้ภูมิภาค และท้องถิ่นสามารถกำหนดเป้าหมายของตนอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน มิใช่เป็นการพิจารณาเฉพาะเป้าหมายของกระทรวง ทบวง กรม เพียงมิติเดียว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ในส่วนท้องถิ่นมีโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาของตนเองด้วยจะต้องไม่เป็นอย่างที่แล้ว ๆ มา ซึ่งเป็นทำนอง “ผู้รู้ปัญหาประสบปัญหา” แต่ไม่มีโอกาสและกำลังที่จะแก้ไขได้ ส่วนผู้ที่มีกำลังจะแก้ไขได้กลับเป็น “ผู้ไม่รู้ปัญหาไม่ประสบปัญหา” ทุกวันนี้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเขารู้ปัญหาอยู่แล้วเพราะประชาชนมาร้องทุกข์เขาอยู่ทุกวัน หรือเขาเองประสบเหตุการณ์ยากจนอยู่ทุกวันแต่ไม่มีกำลังคน กำลังเงิน หรือกำลังเครื่องมือที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้ ต้องคอยทำตาม “คำสั่งจากเบื้องบน” เท่านั้น หรือในกรณีที่เบื้องบนเปิดโอกาสให้บ้างก็เปิดให้บ้างเพียงเล็กน้อยและยังกระจัดกระจายกันด้วย

ระเบียบราชการพลเรือนก็ไม่ควรมุ่งเฉพาะที่จะให้ข้าราชการในกรุงได้เลื่อนไปสู่ระดับสูง เพราะเหตุผลที่ถือกฎเกณฑ์ว่า ข้าราชการนั้นมีผู้อยู่ได้สังกัดเป็นจำนวนมาก หรือมีปริมาณงานมากเพราะอนุญาตให้เขารวมเอางานของทุกคนในสังกัดทั้งใน

กรุงเทพและส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกันอย่างเดียว แต่ควรจะต้องให้มีข้าราชการที่มียศชั้นในระดับสูงในสวนกลาง แต่ไปเพิ่มให้มากในส่วนภูมิภาคโดยจำกัดอัตราส่วนไว้ ซึ่งอาจจะมียศบังคับให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น และข้าราชการที่มีชั้นยศคุณวุฒิ และความสามารถสูงนั้นจะได้ไปช่วยกันทำงานในระดับพื้นที่อย่างกว้างขวางและแข็งขัน

การที่ข้าราชการที่ทำการพัฒนาไม่จำกัดตัวเองอยู่ในสิ่งที่เป็นพิธีการ (formality) ก็เป็นทัศนคติใหม่อีกประการหนึ่ง ในการพัฒนาตามแนวความคิดในการพัฒนาชนบทใหม่แบบขจัดความยากจน ในวงราชการไทยมักจะปรากฏว่า พิธีการที่กำหนดแล้วล้าสมัยเย็นเยื่อ และแก้ปัญหาไม่ทันเหตุการณ์มีอยู่มากมาย และทั้ง ๆ ที่ผู้บริหารงานหรือปฏิบัติงานในด้านนั้นทราบเป็นอย่างดีว่าไม่เหมาะสมอย่างไร แต่เขาเหล่านั้นก็ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงเสียให้ได้อย่างทันเวลา กลับต้องปล่อยให้เป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานเพื่อความเจริญของประเทศเป็นสิบ ๆ ปีก็มี ตัวอย่างเช่น ระบบการให้การศึกษาในโรงเรียนกิตติ ระบบการจัดสถานพยาบาลในชนบทกิตติ หรือระบบการส่งเสริมการเกษตรหรืออาชีพโดยทั่วไปกิตติที่อยู่ในชนบทนั้น เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในชนบทหรือในจังหวัดในอำเภอก็ซาบซึ้งดีว่า ในอดีตมีส่วนที่นับว่าได้เสียเปล่าไปเป็นอันมาก และเป็นเวลานานเต็มที บางหน่วยเพิ่งจะมีการตื่นตัวแก้ไขบ้าง แต่ก็ภายหลังจากที่คนชนบทต้องเป็นเหยื่อของระบบหรือการทดลองนั้น ๆ นับเป็นเวลาหลายชั่วคนมาแล้ว

เนื่องจากการคิดริเริ่มงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกือบทั้งหมดมาจากข้าราชการสวนกลาง และมีการจำกัดบทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น โครงการต่าง ๆ จึงไม่สามารถที่จะเข้าถึงประชาชนผู้ยากจนที่อยู่กันบึงได้ เพราะหน่วยงานสวนกลางนั้นกลัวความล้มเหลวจะเกิดขึ้นแก่หน่วยของตน ในทำนองหัวหน้าแผนกกลัวผู้อำนวยการว่าตนทำงานได้ผลไม่ทันใจ ผู้อำนวยการกลัวอธิบดีว่าทำงานไม่เป็นหรือทำงานช้า อธิบดีกลัวรัฐมนตรีว่าตัวเองไม่มีความสามารถไม่มีผลงาน (ที่แสดงให้เห็นได้ยาก) และรัฐมนตรีกลัวสมาชิกสภาผู้แทน

หรือหรือสื่อมวลชนว่า งานในด้านนั้นมีสถิติแสดงตัวเลขของการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก จึงสนใจทำแต่งงานที่ผู้ที่สำคัญกว่าตนเพิ่งเลี้ยงเท่านั้น

การหาวิธีการใหม่ ๆ เสริมวิธีเก่าขึ้นมา จะเป็นการช่วยซ่อมแซมช่องว่างที่ราชการตามรูปแบบเข้าไม่ถึง เป็นต้นว่า จะมีการขยายสำนักงานผดุงครรภ์ให้ไปถึงทุกหมู่บ้านจะกินเวลามากกว่าร้อยปี ซึ่งหมายความว่าคนที่อยู่ในหมู่บ้านยากจนอาจจะต้องเสี่ยงต่อการตายไปอีกหนึ่งหรือสองชั่วคน บริการเช่นนี้จึงจะไปถึงตัวเขา ดังนั้น นักพัฒนาจึงควรถามตัวเองว่า เราจะใจจัดปล่อยให้คนเหล่านั้นจำต้องทนทุกข์ทรมานไปนานถึงเช่นนั้นอีกหรือ? และในขณะที่เพื่อนร่วมชาติที่อยู่ในเมืองได้รับบริการจากรัฐไปถึงระดับไหนต่อไหนกันแล้ว ดังนั้น การที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้คิดอ่านหาวิธีการเสริมขึ้นมา เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่ได้ จึงเป็นส่วนจำเป็น ปัญหาที่จะมีผู้แย้งว่า ถ้าผู้ริเริ่มนั้นมีความรู้ความสามารถจำกัดจะไม่ทำให้งานนั้นยิ่งปั่นป่วนยิ่งขึ้นหรือ ข้อที่แก้ไขได้นั้นก็คือว่า การขยายฐานะของข้าราชการส่วนภูมิภาคให้สูงขึ้น และการคัดเลือกตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถไปประจำหน้าที่ในระดับจังหวัดและอำเภอ ควรกระทำอย่างพิถีพิถันและมีประสิทธิภาพ

ค. กลวิธีในการพัฒนา

เมื่อได้กล่าวถึงหลักการสำคัญซึ่งแนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทแบบ “ขจัดความยากจน” จำเป็นต้องยึดแล้ว การที่จะกระทำในสิ่งเหล่านั้นให้ลุ่ลวงไปได้ดี ประการต่อไปจะต้องขึ้นอยู่กับกลวิธี (strategies) ในการที่จะปฏิบัติการให้ได้ผลอย่างที่เราคาดคิดไว้ ในที่นี้จะได้เสนอกลวิธีในการพัฒนาซึ่งอย่างน้อยจะเป็นจุดเริ่มในการจัดทำแผนพัฒนา แผนงานหรือโครงการได้รวม 4 ด้านด้วยกัน คือ (1) ด้านการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต (2) ด้านการดึงเอาทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้มากขึ้น (3) ด้านการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อเนื่องกันระหว่างคนในเมืองกับคนชนบท และ

(4) ด้านการแก้ไขตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท (ที่ยากจน)

กลวิธีทั้ง 4 ด้านนี้ ถือว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแนวความคิดนี้ ซึ่งจำเป็นจะต้องพัฒนาขึ้นมาใช้ เพื่อแปลงแนวความคิดที่มีลักษณะกว้างให้เป็นเรื่องจำเพาะเจาะจง สามารถขึ้นากการปฏิบัติได้ และควรจะได้นำไปพัฒนาเป็นแผนงานและโครงการเข้ารับ ดังได้แสดงเป็นตัวอย่างในตารางท้ายคำอธิบายนี้ด้วยแล้ว และกลวิธีทั้ง 4 นี้ควรจะต้องพิจารณาไปพร้อม ๆ กัน และพยายามให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันให้มากที่สุดด้วย

1. มาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต (minimum standard of living) มาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต หมายความว่าระดับของความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ที่รัฐจะกำหนดขึ้นมาเป็นเป้าหมายในการพัฒนา และดำเนินงานให้บรรลุถึงภายในเวลาที่กำหนดไว้ในช่วงหนึ่ง ๆ ครอบคลุมไว้มีฐานะความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับดังกล่าวเป็น “เป้าหมาย” ที่ จะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือตามแนวความคิดในการพัฒนาแบบจัดความยากจน ส่วนครอบคลุมไว้ที่มีความเป็นอยู่ในระดับสูงกว่านี้ จะยังไม่อยู่ในแผนการพัฒนาลูกข่ายนี้ จนกว่ารัฐบาลจะได้พิจารณายกระดับมาตรฐานขั้นต่ำขึ้นมาถึงในระยะถัดไป

การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต อาศัยสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชนบททุกวันนี้ โดยให้ผู้รอบรู้มีประสบการณ์ในเรื่องชนบทให้ความคิดเห็นว่า ลักษณะความเป็นอยู่ชนิดในระดับใด คือระดับความพอใจของสังคมที่ไม่ต้องการเห็นครอบครัวของชาวชนบทไทยอยู่ต่ำกว่านั้น หรือลำบากลำบากอย่างนั้น? มาตรฐานขั้นต่ำประกอบด้วยหลักเกณฑ์หลายด้านทั้งในแง่สภาพ (conditions) และในแง่ที่สามารถคำนวณออกมาได้เป็นตัวเลขประกอบกัน จนกระทั่งบัดนี้เราสามารถจะกำหนดสิ่งที่สมควรกำหนด ออกเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิตได้ 4 มิติด้วยกันคือ (1) สิ่งที่เป็นแก่การดำรงชีพระดับพื้นฐาน (2) อาชีพและรายได้ (3) การมีความรู้และทักษะในการครองชีพ

และ (4) สภาพการอนามัยส่วนบุคคลและสิ่งที่อยู่อาศัย ส่วนตัวเลขเชิงปริมาณได้แก่ รายได้สุทธิต่อครอบครัวต่อปี

(1) สิ่งที่เป็นแก่การดำรงชีพระดับพื้นฐาน ได้แก่ เสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม เสื้อผ้าเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้นุ่งห่มในชีวิตประจำวัน ควรมีพอแก่การป้องกันการอุจาด นัยตาและป้องกันสุขภาพอนามัย เช่น ในฤดูหนาวบุคคลที่อยู่ในแถบอากาศหนาวก็ควร จะได้มีไว้เพื่อมิให้ตนต้องทนทุกข์ทรมาน หนาวเหน็บหรือเป็นหวัด ปวดบวม ซึ่งอาจถึง แก่ชีวิตได้ ทั้งนี้อาจรวมถึงหมอนมุ้งเพื่อป้องกันโรคมาลาเรีย หรือความรำคาญจากตัว แมลงอื่น ๆ และผ้าอนามัยของสตรีด้วย สบู่ ยาสีฟัน และแปรงสีฟัน ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ใช้ ป้องกันความสกปรกโสภณของบุคคล ทั้งยังเป็นบ่อเกิดของโรคหรือเป็นที่รังเกียจของ สังคม รวมทั้งความสามารถในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมพอเพียง

(2) อาชีพและรายได้ นับวันแต่จะเป็นสิ่งที่มนุษย์จะต้องมีกันทั่วทุกครอบ ครัวหรือทุกตัวคนมากขึ้น ทั้งนี้มิใช่เพียงแต่อาชีพช่วยสร้างผลผลิตให้แก่สังคมเท่านั้น อาชีพยังมีความสำคัญในการนำมาซึ่งรายได้ที่จำเป็นในการครองชีพ และการลงทุน ประกอบอาชีพ สังคมสมัยใหม่ได้ผลิตอุปกรณ์เพื่อการครองชีพที่ทำให้คนมีความสุข สบายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยเหลืออนามัยส่วนตัวและลดภาวะจิตเครียดในการที่ไม่สามารถ ปรับตัวเข้ากับสังคมได้ด้วย

(3) การมีความรู้และทักษะในการครองชีพ ประชาชนชนบทก็เช่นเดียวกับ คนทั่วไป ต้องการความรู้และทักษะในการครองเรือน ในการสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่ อาศัย การดำรงชีวิตตามคำแนะนำของผู้อื่น ในการประกอบอาชีพ ในการสังคม และใน การรักษาอนามัยของตนเองและเพื่อนบ้านตามสภาพความก้าวหน้าของสังคมและ วิทยาการ หรือเพิ่มเติมสมรรถภาพในการติดต่อกับผู้อื่นหรือทางราชการ และเพื่อเป็น ประโยชน์ในการพัฒนาการเมือง

(4) สุขภาพอนามัยส่วนบุคคลและที่พักอาศัย ทุกข์ทรมานที่ชาวชนบทได้รับ ในปัจจุบันอันเกิดจากโรคภัยไข้เจ็บ และจากการประสบกับอุบัติเหตุ หรือสัตว์ร้ายใน

ชนบทยังมีอยู่อีกมากมาย และด้วยความยากจนอย่างหนึ่งด้วยความห่างไกลจากบริการทางการแพทย์อย่างหนึ่ง และด้วยความไม่รู้ไม่มีความเข้าใจวิธีการป้องกันและการรักษาอนามัยของตนและคนในครอบครัวอย่างถูกต้องอีกอย่างหนึ่ง ทำให้ชาวชนบทจำนวนไม่น้อยต้องตกอยู่ในภาวะทุกข์ทรมานอยู่ในขณะนี้

เพื่อให้เหมาะสมกับการที่เราถือว่าชาวชนบทเป็นคนส่วนหนึ่งของสังคมสมัยใหม่ที่เรากำลังมุ่งหน้าพัฒนา การที่สังคมส่วนรวมจะเอื้อมมือเข้าไปช่วยเหลือ ช่วยแนะนำ และช่วยเพิ่มความสามารถของเขาเพื่อให้เขาสามารถป้องกันอันตรายต่าง ๆ ในด้านนี้ได้ จะเท่ากับเป็นการช่วยเหลือให้เขามีพละนาถายสมบูรณ มีจิตใจดี มีความคิดอ่านดี สามารถประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมงานกับสังคมได้ดี และมีความสุขในครอบครัวของตน มีความพอใจและภูมิใจที่ตนเป็นส่วนหนึ่งในสังคมนั้น ๆ

2. ทรัพยากรในท้องถิ่น การนำเอาทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาแบบขจัดความยากจน เกิดขึ้นจากความจำเป็นและความเชื่อมั่นอยู่เสมอสองประการ

ประการแรก การพัฒนาชนบทที่จะหวังหรืออาศัยเพียงงบประมาณแผ่นดินนั้น ไม่มีทางลุล่วงสำเร็จไปไกลเท่าใดนัก และประการที่สอง ในท้องถิ่นนั้นยังมีโอกาสในการที่จะนำเอาสิ่งที่ท้องถิ่นมีอยู่แต่ไม่ได้นำมาใช้มาทำให้เกิดประโยชน์ขึ้น ทั้งนี้เพราะจากการประเมินอดีตที่ผ่านมา สิ่งเหล่านี้มักได้รับการเอาใจใส่เล็กน้อยมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากการที่ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นมีความสามารถจำกัดในการที่จะกระทำสิ่งที่ใหญ่ ๆ หรือนอกเหนืออำนาจโดยปราศจากการสนับสนุนจากแนวหลัง แต่อีกส่วนหนึ่งก็อาจจะเกิดจากการที่ถูกปิดกั้นโอกาสในการที่จะใช้ความคิดริเริ่ม เพราะคิดไปก็เปล่าประโยชน์ ไม่ได้ได้รับความเอาใจใส่หรือความเห็นอกเห็นใจจากผู้ที่จะสนับสนุนเขา ส่วนผู้ที่อยู่ภายนอกก็เข้าไม่ถึงหรือไม่พร้อมที่จะสนับสนุนเขาอย่างมีระเบียบแบบแผนและอย่างเป็นขั้นตอน อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรที่จะหาได้จากท้องถิ่นย่อมจะมีความไม่เหมือนกันและมีปริมาณไม่เท่ากัน

หากนักพัฒนามีความหวังจากทรัพยากรในท้องถิ่นแล้ว หน้าที่ที่สำคัญก็คือ การที่รัฐบาลจะต้องกำหนดแนวทางและวิธีการในการที่จะดำเนินการในด้านนี้ให้สามารถไปได้ตลอดรอดฝั่ง โดยกำหนดเป็นกระบวนการทำงานที่แน่ชัดและโดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายที่ปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นซึ่งได้ทราบปัญหา เพราะได้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน กับฝ่ายที่อยู่หน่วยงานภายนอก ซึ่งอาจจะมองเห็นประโยชน์ของทรัพยากรบางอย่างได้โดยที่ฝ่ายข้างในมองไม่เห็น และฝ่ายภายนอกต้องพร้อมที่จะทำร่วมและสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวเหล่านั้นไม่ให้ไม่ได้แต่เพียงความคิด แต่ให้มีการปฏิบัติให้ได้ผลด้วย

ทรัพยากรในท้องถิ่นเท่าที่มีผู้นำมาใช้แล้วได้แก่ การพัฒนาที่ลุ่มน้ำตื้นเขินให้เป็นบ่อเลี้ยงปลาขนาดใหญ่ การปลูกพืชบางอย่างที่เหมาะสมคล้องจองกับสภาพของพื้นที่ การพัฒนาวัตถุโบราณ การฟื้นฟูประเพณีและสภาพธรรมชาติเพื่อเป็นสิ่งดึงดูดเงินจากภายนอกด้วยวิธีการท่องเที่ยว การถือเอาที่ตั้งของจังหวัดเป็นจุดในการพัฒนาอำเภอและตำบลของตน และการเอาความร่วมมือของประชาชนเองเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมเพื่อส่วนรวมของเขาเอง ดูเหมือนว่าความสำเร็จในการนำเอาทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้นั้นอยู่ที่ “แง่มุม” ที่นักพัฒนาจะสามารถคิดค้นออกมาได้เป็นสำคัญ

(1) พลังกลุ่ม คือ ความเห็นที่ว่า ชาวชนบทจะสามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนเองและชุมชนอีกหลาย ๆ อย่างได้ หากสามารถที่จะรวมกลุ่มของตนเองให้ได้อย่างเป็นปึกแผ่น

(2) ทรัพยากรในดินสินในน้ำ ซึ่งได้แก่ แร่ธาตุ ป่าไม้ แหล่งน้ำ สิ่งมหัศจรรย์ หรือภูมิประเทศอันสวยงาม ทรัพยากรส่วนรวมที่สงวนไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ แสงแดด ที่ดิน ลูกรัง หรือหินมีค่าหลาย ๆ ชนิด

(3) โบราณวัตถุและขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานก่อนชีวิตของคนช่วงนี้ และได้สืบเนื่องต่อกันมาอย่างขาดการเอาใจใส่ ปัจจุบันสิ่งเหล่านี้ได้รับความสนใจของคนโดยทั่ว ๆ ไป ดังนั้นเจ้าของถิ่นย่อมถือโอกาสนี้ค้นหา

วิธีการที่จะชักจูงคนเข้าไปเที่ยวเข้าไปใช้เงินในท้องถิ่น หรือนำเอาสิ่งเหล่านี้มาหารายได้จากภายนอก⁶

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

3. ความสัมพันธ์ระหว่างชาวเมืองกับชาวชนบท คนในเมืองกับคนชนบท เป็นองค์ประกอบของชาติ เป็นเพื่อนร่วมชาติ และมีเป็นจำนวนมากไม่น้อยที่เขาเหล่านี้มีเชื้อสายเป็นเครือญาติกัน แต่อย่างไรก็ตาม ฐานะความเป็นอยู่ของชาวเมืองและชาวชนบทนั้นแตกต่างกัน ชาวเมืองประกอบอาชีพอยู่หลายประเภท เช่น ค้าขาย รับราชการ รับจ้าง และเป็นเจ้าของกิจการหลายร้อยชนิด ส่วนคนชนบทนั้นอาชีพหลักอยู่ที่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม ส่วนอาชีพอื่น ๆ เช่น รับจ้าง รับราชการ และค้าขายก็พอมิบ้าง แต่มีขอบเขตและปริมาณจำกัด คนในเมืองและคนชนบทจึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน เช่น คนในชนบทเป็นผู้ผลิตอาหารเลี้ยงคนในเมือง ส่วนคนในเมืองก็จัดหาเครื่องนุ่งห่มและเครื่องอุปโภคบริโภคคนานาชนิดไปขายแก่ชาวชนบท คนในชนบทหาวัตถุดิบให้แก่การอุตสาหกรรม และเมื่อคนในเมืองขาดกำลังคนที่จะช่วยประกอบการ คนในชนบทก็เข้าไปเป็นแรงงานทำให้งานนั้นสำเร็จ ส่วนคนในเมืองนั้นก็ผลิตเครื่องทุ่นแรง เครื่องมือและปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนให้การผลิตมีประสิทธิภาพแก่คนชนบท

⁶ ขณะนี้ จังหวัดหลายจังหวัดมีความตื่นตัวและความสำเร็จในการสร้างควมหมายในด้านเศรษฐกิจและจิตวิทยาขึ้นในจังหวัดของตนแล้ว แต่ส่วนที่ขาดและจะต้องพัฒนากันต่อไปก็คือ การสร้างโครงการให้ไปถึง “คนจน” ตามเป้าหมาย (ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มี) ให้ได้

อย่างไรก็ตาม แบบแผนการติดต่อสัมพันธ์กันดังกล่าวอย่างเสรีเท่าที่ผ่านมา ประกอบ ภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ขาดดุลระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้คนชนบทมีความยากลำบากในการประกอบอาชีพ และการปรับตัวให้เข้ากับภาวะการครองชีพของสังคมสมัยใหม่ ทำให้คนชนบทมีความเสียเปรียบไล่ไม่ทันชาวเมือง ดังนั้น เมื่อมีการติดต่อกันแบบเสรีอย่างนั้นมานาน ๆ เข้า กลับทำให้คนชนบทยิ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบไล่กันไม่ทันมากขึ้น ซึ่งนับเป็นบ่อเกิดของความยากจนอย่างมากขึ้นในชนบทอีกประการหนึ่ง

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

(1) ในด้านการลงทุนและการจ้างแรงงาน ในปัจจุบันเนื่องจากช่องทางที่จะประกอบอาชีพและหารายได้เป็นอย่างดีนั้นมีมากในเมือง แต่ไม่ค่อยมีมากนักในชนบท สภาพเช่นนี้ทำให้คนในเมืองมีมากสำหรับการลงทุน ส่วนคนในชนบทนั้นกลับหาเลี้ยงชีพไม่พอ เหลือแต่แรงงานซึ่งส่วนใหญ่ถนัดแต่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นโอกาสที่จะเอาคนทั้งสองพวกนี้มาเชื่อมโยงกันให้เป็นประโยชน์ในการผลิตกล่าวคือ เอาเงินของคนในเมืองเป็นทุนสำหรับก่อสร้างกิจการใหม่และเอาแรงงานของชาวชนบทที่ว่างงานนั้นมาเป็นแรงงานการผลิตประเทศโดยรวมน่าจะได้ประโยชน์ และทั้งคนในเมืองกับคนในชนบทก็ได้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ การที่จะประสานประโยชน์ให้เข้าด้วยกันจึงจำเป็นต้องมีตัวกลางซึ่งได้แก่รัฐบาล ที่

จะเปิดโอกาสให้เกิดกิจกรรมส่งเสริมและยังประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทำให้สังคมไม่เสียเปล่า⁷

(2) ในด้านหนี้สิน ดังกาลเวลาที่ได้ผ่านมามีภายใต้การดำเนินการของรัฐบาลที่ปล่อยให้แต่ละคนมีอิสระในการหาเลี้ยงชีพโดยลำพังความสามารถ ได้สร้างปรากฏการณ์ว่า ชาวชนบทจำนวนไม่น้อยไม่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้ เพราะโอกาสในการประกอบอาชีพการเกษตรให้ได้ดีมีน้อยลงตามลำดับ ชาวชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ต้องปลูกพืชโดยอาศัยความไม่แน่นอนของธรรมชาติ ทำให้เกษตรกรชนบทเป็นหนี้เป็นสินแก่ผู้ที่มีเงินให้กู้ ซึ่งได้แก่คนที่ไปจากเมืองนั่นเอง การกู้หนี้ยืมสินอาจมีในรูปเงิน ในรูปจำนองที่ดินหรือทรัพย์สิน หรือในรูปของการ “ตกเชียว” เมื่อความไม่แน่นอนก่อให้เกิดความเสียหายติดต่อกันสองสามครั้ง โอกาสในการที่ชาวชนบทจะใช้หนี้ให้แก่ชาวเมืองหมดไป กลายเป็นคนมีหนี้สินล้นพ้นตัว สูญเสียทรัพย์สินและที่ดินที่จะประกอบอาชีพต่อไป นอกจากนี้ยังปรากฏว่า การที่ชาวชนบทซึ่งมีฐานะความเป็นอยู่ไม่มั่นคงเช่นนี้จะไปกู้หนี้ยืมสินผู้ที่มีเงิน ผู้ที่มีเงินจำเป็นต้องประกันความเสี่ยงของตน โดยการเรียกเอาดอกเบี้ยแพงพอที่จะคุ้มกับการเสี่ยงภัยนั้น ยิ่งทำให้ชาวชนบทต้องแบกภาระในด้านดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีกหลายเท่า จนปรากฏทุกวันนี้ว่า ชาวชนบทที่มีหนี้สินมีจำนวนมากขึ้นและมากขึ้น และรัฐไม่สามารถจะช่วยเหลือเขาได้มากนัก

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปช่วยให้คนชนบทพ้นจากภาวะล้มละลาย โดยการที่จะพยายามเพิ่มโอกาสที่จะให้คนในชนบทสามารถล้างหนี้สินได้ ทั้งนี้ด้วยวิธีการหางานที่มีรายได้ให้หรือโดยวิธีลดภาระหนี้สินจากแหล่งที่คิดดอกเบี้ยแพงไปยังแหล่งที่คิดดอกเบี้ยต่ำเท่าที่จะสามารถทำได้ ทั้งนี้โดยอาศัยความร่วมมือของชาวเมืองและโดยวิธีการที่แบบยลที่จะต้องคิดอ่านกันต่อไป

⁷ ตัวอย่างที่นับว่าสอดคล้องกับแนวความคิดเป็นอย่างดีก็ได้แก่ การดำเนินงานของสหภาพแรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าของจังหวัดอุดรธานี

(3) ในด้านการค้าขาย เนื่องจากชาวชนบทกับชาวเมืองมีการติดต่อซื้อขายกันเป็นประจำ ซึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยกันในด้านธุรกิจการค้า แต่เนื่องจากชาวชนบทมีฐานะไม่ดี ดังนั้น กำลังสำรองในด้านซื้อขายสินค้าจึงเสียเปรียบอยู่เสมอ ซึ่งนับเป็นภาระกดดันให้ฐานะของชาวชนบทต้องตกต่ำลงไปอีก เนื่องจากประเด็นปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีขนาดใหญ่โต ดังนั้นรัฐจึงควรที่จะเข้าไปช่วยจัดระเบียบธุรกิจให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือของชาวเมืองเช่นกัน ในภาวะปัจจุบันชาวชนบทกล่าวว่า ตนถูกกดราคาของที่นำมาขาย เพราะขาดคุณภาพ และเป็นสินค้าเสียง่ายที่ไม่สามารถจะรอคนซื้อในเวลาที่เหมาะสมได้ ในทางกลับกันเมื่อชาวเมืองนำสินค้าอุตสาหกรรมมาขายและชาวชนบทไปซื้อ สิ่งของดังกล่าวนี้มักมีราคาแพงขึ้นเรื่อย ๆ และชาวชนบทมักจะต้องซื้อด้วยเงินเชื่อหรือผ่อนส่ง ทำให้ต้องแบกภาระที่จะต้องจ่ายเงินออกไปมากขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขภาวะการต้องใช้เงินมากขึ้นเพื่อซื้อของจากชาวเมือง รัฐจะต้องช่วยหาตลาดให้แก่ชาวชนบทหรือให้ความมั่นใจในราคาผลผลิตที่ไม่ต่ำเกินไปแก่เกษตรกรชาวชนบทด้วย เพื่อเขาจะได้ตั้งหน้าทำการผลิตอย่างเต็มกำลัง โดยไม่ต้องหวังไยว่าจะเกิดการสูญเปล่าดังที่แล้วมา

(4) ในด้านการสร้างความเข้าใจในการทำงานและการครองชีวิตอยู่ร่วมกันในชาติ เพื่อให้การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาวเมืองกับชาวชนบทดีขึ้นถึงจุดที่จะเป็นเพื่อนร่วมใจในการพัฒนาให้ได้อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจำเป็นจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการที่จะลดการขัดแย้ง และการเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน ควรเพิ่มความรู้สึกสำนึกในความร่วมรับผิดชอบที่คนร่ำรวยควรมีต่อคนยากจนให้มากขึ้น

ขณะนี้ชาวชนบทบางส่วนถูกคนในเมืองหลอกเอาไปเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย หรือจ้างงานแบบบังคับขู่เข็ญ หรือให้เป็นเครื่องมือในการบุกป่าสางวน ในขณะเดียวกันคนในเมืองที่เป็นนายจ้างก็มักเบียดเบียนและประสบความสำเร็จล้มเหลวในการประกอบอาชีพ เพราะชาวชนบทที่เป็นลูกจ้างละทิ้งงานไปเฉย ๆ ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีเพิ่มขึ้นทั้งสองฝ่าย ซึ่งหลาย ๆ ครั้งก็เกิดจากความไม่เข้าใจถึง

ระบบและความจำเป็นของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเพราะความไม่เชื่อใจของอีกฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างมีมาตรการที่จะแก้เผ็ดซึ่งกันและกัน จึงเป็นการสมควรที่รัฐจะได้ยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณา และกำหนดกลวิธีและแผนงานที่จะสร้างความสามัคคีกันอันจะเป็นผลดีแก่การทำงานในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

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

(1) อัตราการเกิดของประชากร ประชากรได้เกิดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในเมืองและในชนบท แต่ผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ไม่เหมือนกัน⁸ ทั้งนี้เพราะคนในเมืองมีโอกาสที่จะหางานทำได้หลายชนิดได้ถ้วนหน้ากันทุกคนที่สามารถทำงานได้ และมีรายได้ดี ส่วนคนในชนบทนั้นมีที่ดินเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการผลิต และที่ดินที่จะทำการผลิตให้มีรายได้สูงกว่ารายจ่าย (ที่มักจะขยับสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ) นั้น มีจำนวนจำกัดเมื่อสมาชิกในครอบครัวมีมากขึ้น คนในเมืองก็สามารถขยับขยายไปอยู่ในตึกแถวที่สร้างใหม่ ทำการค้าขาย ณ ที่นั้นหรือประกอบอาชีพ ณ ละครแวกอื่นได้อย่างไม่มีวันจบ

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.

สิ้น ส่วนคนในชนบทก็จำต้องแบ่งที่ดินที่มีอยู่เดิมนั้นจนเหลือที่ดินคนละน้อย หรือมี ฉะนั้นก็ใช้วิธีการรวมกันและเอารายได้หรือผลผลิตมาแบ่งกัน หรือไม่ก็ต้องมุ่งหน้าไป จับจองที่ดินผืนใหม่ที่ไม่มีเจ้าของ โอกาสจะซื้อที่ดินเพิ่มขึ้นเพื่อมาประกอบอาชีพทาง เกษตรกรรมมากขึ้นมีไม่มากนัก เพราะฐานะทางการเงินของชาวชนบทไม่ค่อยดี ดังนั้น คนชนบทจึงมีความจำเป็นต้องบุกเบิกป่าอันเป็นของสงวนของทางราชการโดยพลการ เพื่อที่จะยังชีพของตนให้อยู่ได้ต่อไป ซึ่งก็เป็นปัญหาให้แก่ทางราชการที่จะต้องป้องกัน รักษาสาธารณสมบัติดังกล่าวไว้

ดังนั้น เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนในการหาที่ดินประกอบอาชีพ จำเป็นที่จะต้องหาทางลดจำนวนประชากรในชนบทหรือชลอการเกิดให้ช้าลงซึ่งจะ สามารถช่วยพยุงฐานะความเป็นอยู่ของแต่ละครอบครัว เพื่อจะได้ไม่ต้องรับภาระใน การเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวให้มากนักด้วย

(2) โอกาสในการแสวงหารายได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการชลอการเพิ่มขึ้น ของประชาชนพลเมืองแม้จะมีความจำเป็นอย่างมากก็ยังไม่สามารถเพียงพอที่จะช่วย เหลือคนยากจนให้ลืมตาอ้าปากได้ ดังนั้น จุดมุ่งหมายประการที่สองก็ได้แก่ การที่รัฐจะ ต้องหางานและหาโอกาสในการแสวงหารายได้ให้แก่ชนบทอย่างเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้อง พยายามหาทุกวิธีหลาย ๆ วิธี ซึ่งหมายถึงการสร้างงานสาธารณะ การจัดตั้ง อุตสาหกรรมท้องถิ่น และการเคลื่อนย้ายประชาชนระหว่างชนบทกับชนบท และชนบท กับเมือง เพื่อให้คนกับกิจกรรมได้สัดส่วนกัน และตั้งอยู่ในทำเลที่ดีที่สุดในแง่ของ เศรษฐกิจและสังคม

(3) การลงทุนของรัฐ เท่าที่แล้มาแล้วได้ปรากฏว่า รัฐบาลใช้เงินงบประมาณ ของประเทศในกิจกรรมที่อยู่ในเมืองมากกว่าในชนบท ทั้ง ๆ ที่คนชนบทรวมกันมี จำนวนมากกว่าคนในเมืองเป็นสี่เท่า ทั้งนี้เพราะระดับราคาผลผลิตในเมืองสูงกว่ามาก เมื่ออัตราส่วนในการช่วยส่งเสริมความเป็นอยู่ของรัฐเป็นเช่นนี้แล้ว ย่อมจำเป็นอยู่เองที่ จะทำให้ช่องว่างแคบลงไม่ได้ ซึ่งก็ยังช่วยให้ข้อแตกต่างระหว่างคนสองพวกห่างกันไป

เร็วขึ้นทุกที จุดมุ่งแก้ไขประเด็นที่สามก็คือ การที่รัฐจะกำหนดวิธีการใช้เงินงบประมาณของรัฐเพื่อการพัฒนาให้เป็นประโยชน์แก่ชาวชนบทในแคว้นอนนี้ให้มากขึ้น รัฐจะต้องกำหนดวิธีการพัฒนาชนบทแบบสืบเนื่องจากงานปูพื้นฐานที่จะช่วยยกฐานะชาวชนบทเป็นลำดับขั้นตอน การรักษาสัตว์สวนมิให้รายจ่ายประจำสูงขึ้นด้วยการเน้นการใช้เงินให้ลงไปชนบทให้มาก ไม่ใช่เปิดโอกาสให้คนในเมืองไปดูดเงินในชนบทกลับมาทันทีอีกด้วย การเข้าไปรับจ้างทำหรือขายวัสดุนอกท้องถิ่นให้ชาวชนบท และการให้อิสรภาพมากขึ้นแก่ท้องถิ่น ในการที่จะใช้เงินพัฒนาของรัฐด้วยตัวของตัวเองโดยไม่ผ่านนายหน้า

(4) สวัสดิการและสิทธิพิเศษ บริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในชนบทนั้นควรเป็นอีกแบบหนึ่งจากบริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในเมือง แต่ควรจะให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการพัฒนาประเทศ ขณะนี้ บริการชั้นยอดเยี่ยมและนานาชาติ ทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจที่จะช่วยส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นหรือรุ่งเรืองขึ้นมีอยู่เป็นจำนวนมากมายในเมืองหลวงและในเมืองใหญ่มากกว่าเมืองเล็ก และในเมืองมากกว่าชนบท ยิ่งอยู่ไกลเท่าใดบริการก็จะด้อยคุณภาพ ปริมาณ และความหมายลงเท่านั้น บริการบางอย่างเป็นสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพของชาวชนบท เช่น ไฟฟ้า ประปา หรือการรักษาพยาบาล แต่คนชนบทต้องเสียเงินซึ่งตนไม่ค่อยมีอยู่แล้วซื้อบริการของรัฐในราคาที่แพงเท่า ๆ กับคนในเมือง แต่มีความยากลำบากและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการเข้าถึงบริการของรัฐมากกว่า ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของรัฐขาดแนวความคิดในการที่จะช่วยเหลือคนยากจนอย่างจริงจัง ดังนั้น ถ้าจะลดช่องว่างกันแล้ว หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยจำเป็นจะต้องพิจารณาบททวนนโยบายและแผนงานของหน่วยงานของตนเสียใหม่ โดยถือเสียว่าคนจนยังอยู่ในภาวะไม่สมประกอบ (handicap) จำเป็นจะต้องจัดสวัสดิการหรือสิทธิให้เป็นพิเศษจนกว่าจะพ้นภาวะนั้น

ตัวอย่างแสดงถึงลักษณะของปัญหา จุดมุ่งหมายในการพัฒนา นโยบาย และมาตรการสำคัญที่ควรใช้ในการพัฒนาเฉพาะส่วนและที่จำเป็นจะต้องทำให้สอดคล้องกันในทุกเรื่องที่กำลังกล่าวมา ภายใต้แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจน ไม่ถ้ายทอดออกมาเป็นตาราง 1-4 นี้แล้ว ซึ่งเป็นที่คาดหวังว่าจะเป็น

จุดเริ่มต้นแก่รัฐบาลในการที่จะได้หยิบยกไปปรับปรุงให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และแตกทอนออกมาเป็นแผนงานและโครงการที่แน่นอนต่อไป และย่อมไม่เป็นการแปลกประหลาดเลยที่เราจะพบว่า ในขณะนี้เรายังเดาไม่ถูกว่า มาตรฐาน (standard) หรือกฎเกณฑ์ (conditions) อันเหมาะสมที่จะแสดงเป็นเครื่องชี้ระดับการครองชีพ (poverty line) ในเรื่องต่าง ๆ ควรจะมีให้แน่ชัดตรงจุดไหน ? เพราะสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีแนวความคิดเกิดขึ้นก่อน จึงจะถึงขั้นตอนของการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ขึ้นมาให้รับกัน

อีกประการหนึ่งที่เราควรจะได้รับกำหนัดก็คือว่า กลวิธีเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับหลักการ 5 ประการที่กล่าวมาแล้ว เช่น เน้นหนักที่คนยากจนและยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา เป็นต้น

ตารางที่ 1 มาตราฐานขั้นต่ำของชีวิต

มิติของควมยากจนที่ควรได้รับการพัฒนา	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
<p>1. สิ่งที่เป็นแกการดำรงชีพระดับพื้นฐาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การขาดแคลนเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสม - แกดินฟ้าอากาศประจําท้องถิ่นและการรักษาสุขภาพอนามัยขั้นดํา - การขาดแคลนสถานที่พักอาศัยที่ เหมาะสม - การขาดแคลนเครื่องอุปโภคที่จำเป็น แกการครองชีพเช่น สมู ยาสีฟัน แปรงสีฟัน อาหารและน้ําสะอาด 	<ul style="list-style-type: none"> - ทุกคนควรจะต้องมีเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่จำเป็นแก่สภาพท้องถิ่น - ทุกคนควรควรมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สามารถใช้เป็นที่พักผ่อนหลับนอนได้โดยไม่ทรมาณและเสียต่ออันตราย - ทุกคนควรควรมีความสะอาดในการบริโภคที่จำเป็นแก่การใช้ - ทุกคนควรควรมีน้ำสะอาดสำหรับบริโภคและใช้สอยได้ตลอดปี 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานเครื่องนุ่งห่มตามสภาพท้องถิ่นที่ - จัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่าง (รวมทั้งหมู่บ้านป่าไม้และหมู่บ้านแบบอื่นด้วย) - จัดหาเครื่องใช้สอยที่มีราคาถูกจำหน่ายให้แก่คนยากจนโดยผ่านสหกรณ์การเกษตร - กำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อชราวยกยให้มีสิ่งทีจำเป็นแกการดำรงชีพระดับพื้นฐาน - จัดให้มีน้ำสะอาดใช้ให้ทั่วถึงทุกคนครบถ้วน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

<p>มิติของความยากจนที่ควรได้รับการพัฒนา</p>	<p>ลักษณะของปัญหา</p>	<p>จุดมุ่งหมายในการพัฒนา</p>	<p>แนวนโยบายในการพัฒนา</p>
<p>2. ยากชีพและรายได้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานไม่มีอาชีพหรืองานทำ บางครั้งต้องเตร็ดเตร่ไปจนเป็นปัญหาสังคมและปัญหาใหม่ของครอบครัว - การเจ็บป่วยและความไม่สนใจใฝ่ใญ่ในการทำงาน - ห่วงถิ่นขาดสาธารณูปการพื้นฐานอีกมาก - การทำงานที่ไม่มีรายได้เป็นตัวเงินหรือได้ในอัตราต่ำ 	<ul style="list-style-type: none"> - ครอบครัวหนึ่งควรมีรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 10,000 บาท (สำหรับครอบครัวมากกว่า 3 คน) และ 5,000 บาท สำหรับครอบครัวเล็ก) - คนที่อยู่ในวัยทำงานทุกคนควรทำงานหรือประกอบอาชีพที่มีรายได้เป็นตัวเงิน 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่างและเกษตรกรพัฒนาอาชีพต่อเนื่อง - จัดให้มีบริการช่วยเหลือด้านการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ - จัดให้มีโครงการสร้างทัศนคติที่ถูกต้องควบคู่กันไปกับการพัฒนาอาชีพ - สร้างงานสาธารณะในท้องถิ่น โดยให้ค่าแรงและแห่งถึงครอบครัวคนยากจนก่อน - จัดตั้งอุตสาหกรรมประจำท้องถิ่น - จัดให้มีบริการจัดหางานให้ทั้งงานในประเทศและต่างประเทศ ทั้งระยะสั้น-ระยะยาว

ตารางที่ 1 (ต่อ)

<p>มิติของความเป็นกลางที่ควร ได้รับการพัฒนา</p>	<p>ลักษณะของปัญหา</p>	<p>จุดมุ่งหมายในการพัฒนา</p>	<p>แนวนโยบายในการพัฒนา</p>
<p>3. ความรู้และทักษะในการ ครองชีพ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การขาดแคลนทักษะที่จะใช้ประกอบอาชีพที่ให้ รายได้มาตรฐานขั้นต่ำที่ ควรเป็น - การขาดแคลนความรู้ที่จะต้องใช้ในการติดต่อ สื่อสารกับผู้อื่นและทางราชการเพราะไม่รู้หนังสือ หรือ คำนวณตัวเลขไม่เป็น - การศึกษาหลายอย่างที่เข้าได้กับในปัจจุบันเป็น การเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ไม่ถึง และ บางครั้งกลับสร้างค่านิยมที่ผิดแก่ชาวชนบท - ความทะเยอทะยานในการที่จะให้บุตรหลานของ ตนได้รับการศึกษาในระดับสูงจนยอมเป็นหนี้บาง ครั้งมีหนี้สินล้มพันตัว 	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับ โครงสร้างวิถีชีวิตและควมจำเป็นของ ชาวชนบท อย่างเป็นขั้นบันได - รัฐให้สิทธิพิเศษในการช่วยให้ครอบครัว ยากจนมีโอกาสในการเลื่อนขั้นทางสังคม อย่างน้อยครอบครัวละหนึ่งคน 	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาของชาวชนบทควรมีหลายแบบ หรืออาจแบ่งเป็นชุด ๆ ไปและไม่จำเป็นต้อง ตั้งศูนย์เรียนเสมอไป เช่น จัดให้ มีระบบการศึกษาสำหรับหรือกินนอนสำหรับ สถานการณ์บางประเภท - จัดให้มีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่เหมาะสม แก่สภาพของท้องถิ่น - กำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิพิเศษ แก่ครอบครัวยากจน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

มิติของควมยากจนที่ควรได้รับการพัฒนา	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
<p>4. สถานะการอนามัยส่วนบุคคลและสิ่งที่อยู่อาศัย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ร่างกายอ่อนแอเพราะขาดอาหาร เจ็บป่วยบ่อย เพราะอุบัติเหตุ หรือเพราะขาดอุปกรณ์ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ - เป็นโรคเรื้อรังเพราะได้รับการรักษาแต่ไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอ - ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการ การป้องกัน และการรักษาสมัยใหม่ที่มีคุณภาพ - จำนวนคนในครอบครัวมีมากเกินไป (dependency) - ไม่มีเงินรักษาพยาบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่มีอาการทางกรกินไม่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานขั้นต่ำ - ให้มีอัตราการเกิดต่ำครอบครัวหนึ่งไม่ควรเกิน 2 คน - ให้ทุกครอบครัวสามารถเข้าถึงบริการแบบสมัยใหม่โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียแต่น้อย - มีการจัดมาตรฐานบ้านให้ได้อย่างหลักสุขภาพ - ให้มีเครื่องนุ่งห่มและมุ้งอย่างเพียงพอแก่ความจำเป็น 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งกองทุนสวัสดิการด้านบริการโภชนาการและการรักษาพยาบาลแก่ครอบครัวที่ยากจน - อาศัยอาสาสมัครช่วยให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพและการปฐมพยาบาลเบื้องต้น - จัดตั้งสหกรณ์ยาให้ครอบคลุมหมู่บ้าน - ปรับปรุงระบบในการสร้างสถานพยาบาลให้เหมาะสมกับสภาพชนบท (รวมทั้งบุคคลากรที่ประจำด้วย) - นำโครงการวางแผนครอบครัวโดยใช้เทคนิคการชักจูงใหม่ ๆ ไปให้ถึงครอบครัวชาวชนบทที่ไม่มีบุตรมาก

ตารางที่ 2 การบริหารทรัพยากรในท้องถิ่น

ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
<ul style="list-style-type: none"> - ปัจจุบันกลุ่มในชุมชนมีจำนวนมากเกินไปจนเกิดความสับสนและทำให้กลุ่มนั้นเองอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคง - ต้องเงินถูกคุกคามจากผู้ร้ายและผู้ไม่หวังดีต่อบ้านเมือง - สหกรณ์การเกษตรไปไม่ค่อยรอด 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้กลุ่มคนช่วยเหลือหมู่บ้านของตนเอง - ใช้ประชาชนในท้องถิ่นรวมกำลังกันพัฒนาสาธารณูปการ - ใช้ประชาชนท้องถิ่นรวมกำลังป้องกันตนเองให้ได้เพื่อป้องกันกับทางเจ้าหน้าที่บ้านเมือง - สถาบันหรือปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรให้ขึ้นอยู่กับชาวบ้านเองให้ได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการชี้แจงพิจารณา รวมกลุ่ม โดยใช้หลักจิตวิทยาสังคมเข้าช่วย - ตั้งกลุ่มอาสาสมัครทั้งในด้านแรงงาน และเงินทอง - ตั้งกลุ่มอาสาสมัครป้องกันตนเอง - ปรับปรุงฐานะของสมาชิกให้มั่นคง - ให้สิทธิพิเศษแก่สหกรณ์การเกษตร - พิจารณานโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเติบโตของสหกรณ์ 	

ตาราง 2 (ต่อ)

ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
<p>2. ทรัพยากรธรรมชาติ</p>	<p>ลักษณะของปัญหา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ในท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติซึ่งออกมาได้แต่ปัจจุบันบางอย่างมองไม่เห็น คิดไม่ถึง บางอย่างเห็นแต่ไม่มีความสามารถที่จะนำมาใช้ บางอย่างนำมาใช้โดยเกินไป และบางอย่างนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง หรือเหมาะสม เช่น ตกแก่คนภายนอก แทนที่จะตกแก่คนภายใน 	<p>จุดมุ่งหมายในการพัฒนา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ค้นคว้าหาทรัพยากรในท้องถิ่นและพยายามนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่คนท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยเฉพาะคนยากจน 	<p>แนวนโยบายในการพัฒนา</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งทีมงานศึกษาค้นคว้าในระดับจังหวัด - จัดให้กลุ่มกองทุนระดับจังหวัดได้สนับสนุนโครงการพัฒนาทรัพยากรดังกล่าว
<p>3. โบราณวัตถุและชนบทธรรมเนียมนิยมของท้องถิ่น</p>	<p>ลักษณะของปัญหา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ท้องถิ่นปล่อยให้โบราณวัตถุอันมีค่าหรือถูกทำลาย - ท้องถิ่นไม่รู้จักรักษาของวัตถุโบราณและชนบทธรรมเนียมนิยมที่มีอยู่ - ท้องถิ่นไม่มีเงินพัฒนาสิ่งดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ดี 	<p>จุดมุ่งหมายในการพัฒนา</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มรายได้คนยากจนและท้องถิ่นโดยชักจูงคนภายนอกเข้ามาท่องเที่ยวหรือพักแรมในท้องถิ่นโดยสร้างสิ่งที่มีคุณค่าโดยเฉพาะ 	<p>แนวนโยบายในการพัฒนา</p> <ul style="list-style-type: none"> - กำหนดการชักจูงคนท่องเที่ยวอย่างเป็นปึกแผ่นอันประกอบด้วยแผนการบูรณะโบราณวัตถุ ชนบทธรรมเนียมนิยม แผนการส่งเสริมการท่องเที่ยว และแผนการดำเนินงานให้แก่คนยากจน (เช่น จัดเป็นกิจกรรมเฉพาะกิจกรรมระหว่างเทศบาล) อย่างเชื่อมโยงเป็นแผนงานเดียวกัน

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
<p>4. ลักษณะพิเศษของประชาชนในท้องถิ่น</p> <p>- คนในท้องถิ่นบางกลุ่มบางพวกมีฝีมือ ลักษณะ หรือความสามารถเฉพาะที่หวงกที่ขึ้นได้ยาก แต่ขาดโอกาสในการแสดงฝีมือนั้น</p> <p>- ท้องถิ่นมีหมอแผนโบราณซึ่งกำลังจะหมดความสำคัญลงไป</p> <p>- ไม่มีการใช้คนในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ในการให้การรักษาตนเอง</p>	<p>- นำคนเหล่านี้มาทำงานที่มีรายได้ และหรือที่สามารถช่วยท้องถิ่นให้เจริญได้</p> <p>- นำหมอแผนโบราณเพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อไป</p> <p>- ให้คนที่มีความรู้ในท้องถิ่นได้เป็นครูสอนเด็กหรือผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือในท้องถิ่นนั้นเอง โดยมีค่าจ้างใช้</p>	<p>- ตั้งชมรมผู้มีฝีมือและติดต่อจัดทำกิจกรรมที่เป็นการค้าหรือที่เป็นสาธารณะประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน</p> <p>- ตั้งอุตสาหกรรมแบบประจำท้องถิ่น</p> <p>- จัดงานมหกรรมประจำท้องถิ่น</p> <p>- ทำการฝึกอบรมเพิ่มความรู้อให้แก่หมอแผนโบราณแล้วตั้งเป็น อสม.</p> <p>- ตั้งทุนการศึกษาให้ชาวท้องถิ่นที่จะกลับไปเป็นครูและพิจารณาให้สิทธิพิเศษบางประการให้เหมาะสม</p>	

ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท

ทรัพยากรที่มีอยู่ในชนบท	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
<p>1. ในด้านการลงทุนและจ้างงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - คนในเมืองมีเงินทุนแต่ไม่ได้นำมาใช้หรือใช้ลงทุนแต่เฉพาะในเมือง ส่วนคนชนบทต้องการทำงาน แต่ไม่มีงานทำ - นายจ้างในเมืองบางคนกดค่าแรงงานของคนในชนบทจนไม่เป็นธรรม - คนชนบทที่มากทำงานให้กับคนในเมืองด้วยฝีมือ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปัจจุบันเกษตรกรชาวชนบทมีหนี้สินกันมาก และที่ไม่มีทางถ่ายถอนหนี้สินก็มีจำนวนไม่น้อย ทำให้ชีวิตไม่มีความสุขหรือสิ้นหวัง 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้มีการลงทุนในชนบทเพื่อช่วยให้คนในชนบทที่ยากจนได้ทำงานให้เพียงพอ - ส่งเสริมให้คนในชนบทได้รายได้สูงขึ้น - หางานให้คนชนบทที่ยากจนได้ทำ 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐร่วมมือกับพ่อค้าและคณะกรรมการการปรีชาวัชระดับจังหวัด กำหนดแผนงานสร้างงานในชนบท - พัฒนามีผลิตภัณฑ์ของคนชนบทให้สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างหรือตลาด
<p>2. ในด้านหนี้สิน</p>		<ul style="list-style-type: none"> - ทำการถ่ายถอนหรือบรรเทาหนี้สินของเกษตรกรให้หมดสิ้นตามขั้นตอน 	<ul style="list-style-type: none"> - ช่วยหางานที่มีรายได้ให้แก่บุคคลที่อยู่ในครอบครัวที่มีหนี้สินทำ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ (ที่มีการให้รายได้เป็นพิเศษ) - ช่วยพัฒนาความรู้และทักษะให้แก่บุคคลดังกล่าวของตน เพื่อให้มีความสามารถทำงานที่ดี - เสริมสร้างความสามารถของสหกรณ์การเกษตรเพื่อให้ชาวชนบทได้ซื้อของได้ถูกขายของได้แพง

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
<p>3. ในด้านค้าขาย</p>	<p>- พ่อค้าในเมืองบางรายพยายามที่จะกดราคาซื้อผลิตภัณฑ์ของชาวชุมชนจนเกินความสมควร เพราะคนในชุมชนขาดกำลังต่อรอง - ชาวชุมชนผลิตของที่มีคุณภาพต่ำ ทำให้ได้ราคาไม่ดี หรือไม่มีคนซื้อ - ชาวชุมชนที่ซื้อสินค้าจากคนในเมืองด้วยการซื้อเชื่อ จึงเสียค่าดอกเบี้ย</p>	<p>- ให้มีการซื้อขายด้วยความเป็นธรรมแก่คนในเมืองกับคนชุมชน - ปรับปรุงคุณภาพผลิตผลของชาวชุมชนที่มีมาตรฐานสูงขึ้น - เพิ่มความสามารถในการซื้อของด้วยเงินสดและลดภาระในการตั้งซื้อของแพง</p>	<p>- ปรับปรุงสหกรณ์ - ราชการหาตลาดให้ ถ้าเป็นไปได้หามาให้ได้ก่อนการผลิต - ให้มีบริการค้ำประกันและแนะนำในการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าของชาวชุมชน - ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือ</p>
<p>4. ในด้านการสร้างความรู้ เข้าใจในการทำงานและการครองชีพร่วมกัน</p>	<p>- คนในชุมชนถูกนำไปเป็นเครื่องมือประกอบการณ์กฎหมายโดยผู้เท่าไม่ถึงการณ์ - คนในเมืองหลอกเอาดอกเบี้ยสูง - คนในชุมชนไม่เข้าใจระบบการทำงานหรือความจำเป็นของคนในเมือง - คนในเมืองดูถูกคนชุมชนเพราะเห็นว่ามีฐานะความรู้และศักดิ์ศรีต่ำ</p>	<p>- ให้คนชนบทมีความรู้เกี่ยวกับความเป็นไปในเมืองหรือโลกปัจจุบันให้มากขึ้น - สร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในเมืองกับคนชนบทให้มากขึ้น - ให้คนชนบทได้รับทราบถึงความจำเป็นของคนในเมืองและคนในเมืองรับทราบความจำเป็นของคนในชนบท</p>	<p>- ปรับปรุงรายการวิทยุให้เป็นที่สนใจแก่ชาวชนบทและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ - จัดให้มีการทำงานร่วมกับในเรื่องต่างๆ รวมทั้งในคณะกรรมการที่ปรึกษา</p>

ตารางที่ 4 การพัฒนาเพื่อลดช่องว่างเศรษฐกิจในเมืองกับชนบท

สิ่งที่ทำให้ช่องว่างเกิดขึ้น	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวนโยบายในการพัฒนา
1. อัตราการเกิดของประชากร	- คนในชนบทที่เกิดใหม่มีกเป็นส่วนใหญ่ที่เพิ่มภาวะให้เกิดครอบครัวมากกว่าคนในเมือง	- ชลชการเกิดและลดอัตราการเกิด	- จัดให้มีโครงการวางแผนครอบครัวให้ถึงหมู่บ้านและครอบครัวเป้าหมายในลำดับแรก
2. โอกาสในการแสวงหารายได้	- คนในชนบทมีโอกาในการหารายได้น้อยกว่าคนเมือง - คนในชนบทมีโอกาในการหารายได้น้อยกว่าคนเมือง - คนในชนบทมีโอกาในการหารายได้น้อยกว่าคนเมือง - คนในชนบทมีโอกาในการหารายได้น้อยกว่าคนเมือง	- ให้ทุกครอบครัวในชนบทมีรายได้ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้โดยพยายามหาทางให้ทำได้ตลอดปีหรือบางช่วง	- สร้างงานสาธารณะ - สร้างอุตสาหกรรมประจำท้องถิ่น - ประเมินราคาพืชผลสำคัญของตนเองของเกษตรกร - หางานให้ครอบครัวคนยากจนทำ
3. การลงทุนของรัฐ	- รัฐบาลซึ่งงบประมาณลงทุนพัฒนาชนบทน้อยกว่ากรุงเทพมหานครหรือในเมืองมาก - รัฐบาลซึ่งงบประมาณลงทุนพัฒนาชนบทน้อยกว่ากรุงเทพมหานครหรือในเมืองมาก - รัฐบาลซึ่งงบประมาณลงทุนพัฒนาชนบทน้อยกว่ากรุงเทพมหานครหรือในเมืองมาก	- พยายามให้เงินลงทุนของรัฐลงไปใช้ชนบทมากขึ้นทุกวิถีทาง - ให้อำนาจแก่ภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีความสามารถซึ่งประมาณของรัฐด้วยความคิดริเริ่มของตัวเองมากขึ้น	- ปรับปรุงระเบียบและทัศนคติของข้าราชการให้สอดคล้องกับแนวความคิดนี้ - จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบผสมผสาน และสร้างโครงการขึ้นมาตามลำดับความสำคัญ - พัฒนาสมรรถภาพในการจัดทำโครงการและในการบริหารโครงการ ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติการ และการเงินให้รัดกุม ทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4 (ต่อ)

สิ่งที่ทำให้ช่องว่างเกิดขึ้น	ลักษณะของปัญหา	จุดมุ่งหมายในการพัฒนา	แนวโน้มภายในภาพหน้า
<p>4. สวัสดิการและสิทธิพิเศษ</p>	<p>- คนในเมืองแสวงหาและได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐมากกว่าคนในชนบท</p> <p>- กฎเกณฑ์ของรัฐบาลในการให้บริการให้แก่คนในเมือง ทำให้คนในเมืองได้รับประโยชน์แตกต่างกับคนในชนบท</p>	<p>- คนยากจนที่อยู่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำทางการกำหนดอาจได้รับสิทธิพิเศษจากทางราชการได้จนกว่าจะพ้นมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต (poverty line) ที่รัฐบาลกำหนดไว้</p>	<p>- สิทธิพิเศษในการรับจ้างหรือจ้างทำของจากทางราชการ</p> <p>- สิทธิพิเศษในการได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียเงิน</p> <p>- สิทธิพิเศษในการให้การศึกษาบุตรจนถึงระดับหนึ่ง</p> <p>- สิทธิอย่างอื่นที่พิจารณาว่ามีความจำเป็นเพราะเกินความสามารถของตัวเองที่จะทำให้เกิดผลได้</p>

ง. วิธีการประยุกต์แนวความคิด

เมื่อนักปกครองและนักพัฒนาทั้งหลายมีความบริสุทธิ์ใจในการที่จะช่วยกันยกระดับฐานะเพื่อนร่วมชาติที่ยังอยู่ในสภาพที่ยากจนเข็ญใจเช่นที่กล่าวมาแล้ว อันดับต่อไปก็ต้องอาศัยความมุ่งมั่นอันแรงกล้าที่จะทำงานอย่างเป็นแบบแผน ในทำนองตั้งต้นชีวิตใหม่โดยไม่รอช้า ในที่นี้จึงใคร่จะเสนอวิธีการที่น่าจะนำมาพิจารณาจัดทำเสียในขั้นแรกนี้คือ (1) การทำบัญชีหมู่บ้าน ครอบครัว และบุคคลที่ควรได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ การพัฒนามาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับชีวิตขั้นต่ำ และการประชาสัมพันธ์ (2) การจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาและช่วยเหลือในการพัฒนาระดับประเทศ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ (3) การจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดที่เข้มแข็งและ (4) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาจากข้างล่างโดยตรงเพิ่มขึ้น ซึ่งมีเหตุผลและรายละเอียดดังนี้

1. การทำบัญชีหมู่บ้าน ครอบครัว และบุคคลที่ควรช่วยเหลือเป็นพิเศษ การพัฒนามาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับชีวิตขั้นต่ำ และการประชาสัมพันธ์ ครอบครัวที่ควรได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษทันที ได้แก่ ครอบครัวที่ในปัจจุบันมีสภาพความเป็นอยู่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิตทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดนี้ได้ยึดถือเอาคนจนเป็นหลัก และเป็นคนยากจนมากจนรอให้เขาลำบากอย่างนั้นต่อไปไม่ไหว ดังนั้น ในประการต้น เราจึงจะต้องทราบเสียก่อนว่า คนจนดังกล่าวนั้นคือใคร ? อยู่ที่ไหน ? และมีสภาพเป็นอย่างไร ? เพื่อที่จะได้เป็นพื้นฐานอย่างแน่ชัดในการที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือ หรือทำการพัฒนาเขาเป็นพิเศษ

งานนี้จึงประกอบด้วยงานออกแบบบัญชีเก็บข้อมูลและการรวบรวมข้อมูล ฝ่ายออกแบบควรเป็นฝ่ายวิชาการ ส่วนฝ่ายเก็บข้อมูล ได้แก่ อำเภอ และตำบล ทั้งนี้ โดยทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด การออกแบบขึ้นอยู่กับกำหนด “มาตรฐานอันเหมาะสม” ในด้านต่าง ๆ ก่อน และการเก็บข้อมูลต้องมีการฝึกอบรมและชักชวนผู้เก็บข้อมูลด้วย และเมื่อได้รายชื่อมาแล้ว อาจจะมีการให้เจ้าหน้าที่ในระดับสูงเข้าไปพบทวนอีกทีหนึ่ง นอกจากนี้ก็อาจจะนำเอารายชื่อครอบครัวดังกล่าวมาแยกแยะ

เป็นส่วนย่อย เพื่อสะดวกในการจัดตั้งโครงการรับกันด้วย อาทิ เช่น (1) บัญชีเด็กที่อยู่ในวัยเรียน (2) บัญชีแรงงานที่ว่างงานในแต่ละครอบครัว (3) บัญชีครอบครัวที่ขาดส่นในการหาเลี้ยงชีพ ขาดที่ทำมาหากิน (4) บัญชีครอบครัวที่มีหนี้สิน (5) บัญชีครอบครัวที่มีบุคคลในครอบครัวมาก (6) บัญชีหมู่บ้านที่ขาดแหล่งน้ำ (7) บัญชีหมู่บ้านที่ขาดสถานเอนกนาลัยต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นต้น

นอกจากการรวบรวมและปรับปรุงบัญชีนั้นให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ ไปแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของหลาย ๆ ฝ่ายที่จะช่วยกันประชาสัมพันธ์ให้เพื่อนร่วมชาติได้ทราบทั่วกัน ทั้งในระดับจังหวัด และระดับประเทศว่ามีครอบครัวที่ยากจนดังกล่าวอยู่ในสภาพใด ? และมีจำนวนมากน้อยแค่ไหน ? มีความต้องการความช่วยเหลืออย่างไร ? การประชาสัมพันธ์นั้นควรจะต้องกระทำกันเป็นงานหลัก เป็นการต่อเนื่อง เพื่อให้บุคคลร่วมชาติโดยทั่ว ๆ ไปได้รับทราบและ

(1) เกิดความเข้าใจว่าปัญหาของความยากจนที่จะช่วยกันพัฒนานั้นมีลักษณะเช่นใด ? ถ้าเข้าไปช่วยแล้วผู้ช่วยเหลือเองจะได้รับประโยชน์หรือผลสะท้อนอย่างไรบ้าง ?

(2) เกิดความศรัทธาเห็นอกเห็นใจและพร้อมที่จะเข้าร่วมมือเป็นที่ป่าสังเกตุว่าขณะนี้คนจำนวนมากในประเทศไทย รวมทั้งผู้ที่มีอำนาจในระดับชาติและฝ่ายเอกชนมองไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องช่วยคนยากจนอย่างขนาดนี้ เพราะยังติดกิเลสของตัวเองไม่ได้ หรือเพราะยังเห็นว่าปัญหานี้ไม่หนักหนาอย่างไรต่อความมั่นคงของบ้านเมืองหรือเห็นว่าถึงอย่างไรคนยากจนก็ทนของเขาได้ เขาเกิดมาอย่างนั้น เพราะฉะนั้น เขาก็เคยชินจนไม่รู้สึกร้อแล้ว

เมื่อเป็นเช่นนี้เราจำเป็นจะต้องทำงานหนักที่จะเปลี่ยนทัศนคติของคนจำนวนมาก จำเป็นต้องให้สภาพข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ชัดเจนต่อผู้นำประเทศและสาธารณชน

2. การจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษา และช่วยเหลือในการพัฒนาในระดับประเทศ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เนื่องจากแนวความคิดในการพัฒนาแบบ

ขจัดความยากจนนี้จะอาศัยแต่ลำพังฝ่ายรัฐบาลฝ่ายเดียวนั้นคงจะไม่สำเร็จ ทั้งนี้เพราะปัจจัยสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้คนเหล่านั้นพ้นออกมาจากเหวแห่งความยากจนนั้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน ไม่เพียงแต่ในด้านการเงินเท่านั้น ยังมีด้านการร่วมมือกันระดมความคิด ความเห็นอกเห็นใจ ความช่วยเหลือในด้านการงานให้ทำ และในด้านอื่น ๆ อีกด้วย

ลำพังแต่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการจังหวัด นายอำเภอ หรือ กรรมการอำเภอดำเนินการพัฒนานั้น จะต้องติดขัดด้วยปัญหามากมายดังที่ได้เผชิญอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นการที่จะดึงเอาพ่อค้าวานิช นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ นักวิชาชีพที่มีศักยภาพในการช่วยเหลือในแต่ละด้านมารวมมือกันในการทำงาน “สมาคมไลอ้อน” ก็จะมีคามจำเป็น และควรมีทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ กล่าวคือ คณะกรรมการนี้จะมาร่วมกันพิจารณาบัญชีครอบครัวผู้ที่ควรจะได้รับการพัฒนาให้พ้นจากมาตรฐานขั้นต่ำ แล้วปรึกษาหาช่องทางในการที่จะจัดการกับอุปสรรค ที่มีต่าง ๆ กัน ร่วมกันนั้นก็วิเคราะห์ว่าจะมีหนทางใดที่จะช่วยเขาได้ ในระยะสั้นหรือระยะยาว ? เพราะบางทีการที่จะให้โอกาสสมาชิกของครอบครัวเหล่านี้เข้ามาทำงานก่อสร้างในเมืองเป็นระยะเวลา 10-20 วัน เพื่อให้ได้เงินจำนวนหนึ่ง ก็อาจจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การช่วยเหลือเขา ดีกว่าจะให้เขาอยู่ในสภาพดังกล่าวเฉย ๆ เพื่อ รอแต่โครงการระยะยาวซึ่งยังมองไม่เห็นจุดหมาย

คณะกรรมการระดับชาติอาจช่วยประสานงานกับจังหวัดต่าง ๆ และกับสมาคมสังคมสงเคราะห์ ซึ่งในปัจจุบันก็มีอยู่ในจำนวนมากในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่าง ๆ บางครั้งอาจจะต้องพิจารณาจัดทำโครงการระยะยาวร่วมกันกับทางจังหวัด เช่น การก่อสร้างอุตสาหกรรมในชนบท หรือการตั้งสถานศึกษาเพื่อคนจนในจังหวัดโดยเฉพาะ โดยมีวิธีการพิเศษ เช่น นำมาอยู่กินนอนในเมืองเป็นระยะ ๆ ความคิดอ่านในการช่วยเหลือนี้ไม่ต้องจำกัดอยู่กับสิ่งที่ได้มีการกระทำกันมาก่อนแล้ว แต่จะขึ้นอยู่กับความคิดอ่านใหม่ ๆ ซึ่งทั้งในระดับชาติและในแต่ละจังหวัดจะต้องมีการพัฒนาความคิดตกฉานออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นที่เชื่อว่า หากได้คนภายนอกจากราชการเข้ามาช่วยเหลือ

และมีการกระทำที่ไม่เป็นทางการแล้ว โอกาสในการทำงานพัฒนาเช่นนี้ต้องมีอยู่อย่าง ไม่จบสิ้น มีข้อที่ควรพิจารณาไปพร้อม ๆ กับวิธีการนี้ก็คิดว่า เราจะมีวิธีการอย่างไรในการที่จะดึงเอาบุคคลเหล่านี้เข้ามาเสียสละในการนี้ โดยทางราชการอาจจะต้องมีวิธี ตอบแทนบุคคลเหล่านี้หลาย ๆ อย่างเท่าที่จะคิดได้ อาทิเช่น อาจจะต้องมีการจัดทำ โฉนดและพิจารณาให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่มีเกียรติแก่เขาในฐานะบุคคลบำเพ็ญ ประโยชน์แก่สังคมเป็นชั้น ๆ ไป ควรยกย่องเขาอย่างจริงจังและจริงใจ คนที่เสียสละ มากเราอาจจะต้องให้เครื่องหมายที่อาจใช้ประดับตระกูลของเขาต่อไปในอนาคตได้ เรื่อย ๆ ไป ซึ่งจะทำให้ผู้สืบตระกูลมีความสำนึกที่จะสืบเนื่องความดีงามของตระกูล ต่อไป

สำหรับคณะกรรมการระดับอำเภอ นั้น เนื่องจากพื้นที่ของอำเภอมีขนาดเล็ก อาจจะทำให้มีข้อจำกัดในการระดมสมองและการถ่ายเททรัพยากรในการพัฒนาเฉพาะ ในเขตอำเภอได้ ฉะนั้น จึงอาจถือว่า คณะกรรมการในระดับอำเภอเป็นอนุกรรมการของ คณะกรรมการในระดับจังหวัด โดยมีคณะกรรมการในระดับจังหวัดเป็นหลักและผู้ช่วย เหลือค้ำจุนอีกทีหนึ่ง และมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกว่าที่จะคิดว่าเป็นคณะกรรมการ ที่แยกจากนั้น

3. การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่เข้มแข็ง การพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้ได้ ผลนั้นต้องพยายามใช้เงินทุกบาททุกสตางค์เพื่อให้เกิดประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ใน ปัจจุบันนี้เป็นที่เชื่อกันว่า ทางราชการยังไม่สามารถใช้งบดังกล่าวตามแบบแผนนี้ได้ เพราะมีการทำงานไม่ประสานกัน การจัดหน่วยราชการก็ยังมีที่ซ้ำซ้อนเป็นการสิ้น เปลืองเงินที่เป็นค่าบริหารงานประจำ การใช้จ่ายเงินหลายโครงการที่ช่วยเหลือไม่ตลอด นั้น เป็นการดำน้ำพริกละลายแม่น้ำเสียก็มาก ดังนั้น การที่จะผลักดันให้ภาวะยากจน ดังกล่าวได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยจังหวัดที่รวดเร็วกว่า จะต้องมีการปรับปรุงวิธีการทำงาน เช่นนี้ให้ดีขึ้น ซึ่งวิธีการที่น่าจะถือว่ามีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ การจัดทำแผนพัฒนาที่สามารถ ผนึกกำลังของทุกฝ่ายให้ประสานกันอย่างแนบเนียน ซึ่งจะต้องถือเอาพื้นที่เป็นหลัก

แทนที่จะยึดเอากระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางเป็นหลักแต่อย่างเดียวเหมือนที่แล้
มา

ในปัจจุบันเทคนิคในการจัดทำแผนพัฒนาในระดับจังหวัดยังประสบกับ
ปัญหามากมาย แต่ก็มีโชว่าเป็นการเหลือบ่ากว่าแรงที่จะดันดันปรับปรุงต่อไป ขอแต่
เพียงให้ผู้ที่มิอำนาจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งหลาย จะได้เห็นอกเห็นใจคนยากจนใน
ชนบทให้มากขึ้นกว่านี้ ในขณะที่เสียงเรียกร้องจากชนบทเป็นเสียงที่แผ่วเบา ข้าราชการ
ที่รับราชการในต่างจังหวัดมีความรู้ความชำนาญและอำนาจน้อยกว่าข้าราชการในส่วน
กลาง ดังนั้น ชาวชนบทเสียเปรียบ เพราะผู้ที่เป็นพี่เลี้ยงของตนผู้ที่เป็นพี่เลี้ยงของคน
ส่วนกลางไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนานั้นทฤษฎีในการพัฒนาก็มักจะยืนยันความ
จริงอยู่ข้อหนึ่งว่า การวางแผนที่จะให้ได้ผลมากที่สุดจะต้องประกอบด้วยสองส่วนคือ
การวางแผนจากบนลงมาข้างล่าง และการวางแผนจากล่างขึ้นไปข้างบน ในขณะที่เรา
กำลังปรับปรุงระบบการวางแผนจากบนลงมาข้างล่างนั้น การปรับปรุงการจัดทำแผน
พัฒนาจากล่างขึ้นไปหาข้างบนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกระทำพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สอด
คล้องกัน และพร้อม ๆ กับการคิดหาเทคนิคในการที่จะประสานการจัดทำแผนทั้งสอง
ทิศทางนี้เข้าด้วยกันอย่างแนบสนิท การปฏิบัติตามแนวความคิดในการพัฒนาแบบขจัด
ความยากจนนี้ถือว่านอกจากประเทศจะมีเป้าหมายส่วนรวมแล้ว จังหวัดก็ต้องมีเป้า
หมายที่มีเอกลักษณ์และเอกภาพเป็นของตนเอง โดยที่ทั้งสองประการนี้จะต้องเกี่ยวพัน
กันและไม่ขัดกันด้วย

อีกประการหนึ่งที่สมควรจะกล่าวเน้นไว้ก็คือว่า การพิจารณาจัดทำแผนงาน
หรือโครงการในการพัฒนานั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของผลงานที่
ต้องการอันแท้จริงอันจะเกิดจากโครงการนั้นด้วย คือ โครงการเป็นแต่เพียงเครื่องมือ
แต่เป้าหมายในการช่วยเหลือจะต้องได้รับการสนใจอย่างเป็นพิเศษ ไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็น
คน ครอบครัว หรือพลังกลุ่ม อาทิเช่น การที่จะช่วยเหลือให้คนจนมีอาชีพและรายได้
ลำพังแต่จัดให้มีโครงการฝึกอบรมเพิ่มความรู้ให้แก่เขาแล้ว พอแจกประกาศนียบัตรก็
ปล่อยเขาไปทำงานกันเองนั้น อาจจะเป็นการสิ้นเปลืองและไม่ได้ผลอย่างจริงจัง ควรจะ

ต้องมีขั้นตอนในการทำงานที่จะมีงานให้เขาทำด้วย การพัฒนาโบราณวัตถุและประเพณีของท้องถิ่นขึ้นอย่างเดียวโดยหวังที่จะให้คนมาเที่ยวในท้องถิ่นนั้น ไม่เป็นการเพียงพอ ควรจะต้องประกอบด้วยโครงการเป็นชุดที่จะส่งเสริมให้การพักผ่อน การกิน การเดินทางของผู้เดินทาง ให้เป็นไปด้วยความสะดวก ต้องมีการประชาสัมพันธ์ และต้องมีโครงการในการที่จะให้คนจนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสรับประโยชน์จากการพัฒนาโบราณวัตถุและประเพณีของท้องถิ่นด้วย มิฉะนั้น ผลของการพัฒนาอาจจะสิ้นสูญเงินพัฒนาเอาสิ่งเก่า ๆ กลับมาโดยไม่ได้เงินตอบแทน หรืออาจจะตกแก่นายทุนบุคคลภายนอก ซึ่งเข้ามาถือประโยชน์จากความพยายามของจังหวัดไปเสียทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนากำหนดเป้าหมายของโครงการในการพัฒนานั้น ต้องถือเอาคนจนเป็นหลักอยู่เสมอ ว่าโครงการนั้นจะถึงเขาไหม ? และจะถึงได้อย่างไร ? จะต้องช่วยระดับปกครองขนาดไหนจึงจะเชื่อมโยงกันได้โดยสำเร็จ ? ด้วยเหตุนี้โครงการหลาย ๆ โครงการจึงอาจต้องเป็นแผนงานหรือต้องมีกำหนดไว้หลาย ๆ ปีด้วย

4. การสนับสนุนงบประมาณ ระบบราชการไทยที่พยายามรวมอำนาจอย่างสูงนั้นไม่สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจนเพราะการพิจารณาปัญหานั้น เป็นการมองจากส่วนกลางออกไป ซึ่งจะเป็นคนละแง่มุมกับการที่จะมองจากคนจนขึ้นมา ส่วนกลางมักคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หรือคำนึงถึงประโยชน์หรือความสะดวกของหน่วยงานนั่นเอง หรือการคำนึงถึงว่า ส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนที่ดีน้อยกว่าในทุก ๆ ด้าน จึงทำอะไรไม่ถูกแทบทั้งนั้น เมื่อส่วนกลางคุมงานไว้ทั้งหมด งบประมาณในการพัฒนานั้นกว่าจะผ่านไปถึงท้องถิ่น ก็ต้องผ่าน หน่วยงานหลายหน่วยงานนอกจากจะใช้เวลามากแล้ว ยังไปถึงท้องถิ่นในลักษณะเล็ก ๆ น้อย ๆ แบบกระเซ็นกระสาย ไม่ค่อยเพียงพอกับความต้องการที่จะทำงานให้เกิดผล งานหลาย ๆ อย่างนั้นต้องใช้การลงทุนอย่างเป็นปึกแผ่น มิฉะนั้นจะไม่สามารถผลักดันให้งานสำเร็จได้ งานที่ทำในระดับท้องถิ่นที่มองจากส่วนกลางจึงไปได้ไม่ตลอด อยู่ในสภาพครึ่ง ๆ กลาง ๆ เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ และในไม่ช้าเมื่อส่วนกลางลืมหาก็ต้องยกเลิกกันไป

นอกจากนั้น โครงการที่ส่วนกลางกำหนดเช่นนี้หลาย ๆ อย่าง ท้องถิ่นที่มีสภาพ ต่าง ๆ กันไม่เห็นด้วย เพราะตนอยู่กับเหตุการณ์และปัญหา ซึ่งเห็นว่างานที่จำเป็นกว่าไม่ใช่งานอย่างนั้น ส่วนงานอย่างนั้นไม่เป็นการแก้ปัญหาที่คนของตนเดือดร้อนทั้งระยะสั้นและระยะยาว เมื่อข้าราชการในภูมิภาคได้เห็นความไม่เข้าท่าอยู่เป็นประจำ จึงมีผลทำให้กำลังใจในการทำงานหรือความเอาใจใส่ในการทำงานลดถอยลงไป หลาย ๆ คนมีความสนใจที่จะขอย้ายเพื่อมา "กินประโยชน์" กันในส่วนกลางดีกว่า

ดังนั้น เพื่อสนับสนุนแผนการพัฒนาที่จะต้องกระทำจากข้างล่างขึ้นไป รัฐบาลจะต้องเตรียมงบประมาณที่จะส่งไปยังจังหวัดโดยตรง สำหรับโครงการนั้น ๆ ด้วยอีกมิติหนึ่ง โดยไม่ต้องผ่านกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งนอกจากจะทำให้การพัฒนาได้เข้าถึงปัญหาและคนจนที่จังหวัดสามารถระบุให้เห็นได้อย่างชัดเจนแล้ว ยังเป็นการสร้างเสริมในองค์การในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาที่จัดตั้งขึ้น มีความหวังและมีช่องทางที่จะทำงานได้ และเห็นว่าฝ่ายเหนือระดับประเทศนั้นต้องการเอาจริง

จ. สรุปลความ

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทนี้ เป็นความพยายามโดยตรงที่จะลดช่องว่างระหว่างคนในชาติแบบถึงลูกถึงคน โดยการเสนอมิติใหม่ในการพัฒนาขึ้นมาอีกมิติหนึ่ง มิติดังกล่าวคือการถือเอา "คนยากจน" เป็นเป้าหมายในการพัฒนา แทนที่จะยึดถือ "การขยายตัวหรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ"⁹ เป็นเป้าหมายในการพัฒนาแต่เพียงลำพังเช่นที่ผ่านมา เป็นที่คาดหวังว่า หากได้นำไปใช้ให้ประสานกับแนวความคิดในการ

⁹ แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์เองก็ยอมรับว่า แนวความคิดในการพัฒนาที่เคยมีมาไม่ค่อยจะเน้นเรื่องการกระจายรายได้, เช่น เอื้อย มีสุข "ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการกระจายรายได้" *ธุรกิจเมืองไทย*, วันที่ 4-10 กรกฎาคม 2520, หน้า 5 แต่ก็ต้องเห็นใจ เข้าใจ เพราะปัญหาเช่นนี้น่าจะออกมาจากนักรัฐศาสตร์หรือนักสังคมวิทยามากกว่า

พัฒนาประเทศตามมิติเก่า คือ การยึดถือเอาผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นที่ตั้งให้ได้สัดส่วนกันแล้ว การพัฒนาประเทศในอันดับต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ที่ยังยากจนอยู่ของประเทศได้อย่างแท้จริง

ประชาชนจำนวนมากในชนบทของประเทศยังอยู่ในสภาพลำบาก ขัดสน และยากจน โอกาสที่จะยกฐานะของตนเองให้ไล่ทันกับค่าครองชีพที่วิ่งโกลยอ้าวอยู่ทุกวันนี้จึงไม่ค่อยจะมี ระบบราชการปัจจุบันก็ไม่สามารถจุดเขาขึ้นมาได้จากห้วงแห่งความยากจน ดังนั้น วิธีที่จะเข้าถึงเขาก็คือ การที่จะยึดตัวเขาเหล่านั้นเป็นเป้าหมายหรือเป็นจุดเริ่มเสียโดยตรง

การพัฒนาแบบขจัดความยากจนให้หมดไปจากประเทศ เสมือนหนึ่งการตั้งต้นชีวิตใหม่ของการพัฒนาในประเทศ และมีจุดเริ่มต้นจากชนบทนั่นเอง โดยในประการแรกสุดก็คือ การที่จะระบุและอธิบายความยากจนและขนาดของความยากจนว่าเป็นเช่นไร ? ประการที่สองพิจารณาว่า วิธีการที่จะดึงเขาให้พ้นออกมาจากความยากจนต้องใช้กลวิธีการอย่างไรจึงจะเพียงพอ ? และการประเมินผลสำเร็จจะต้องวัดจากการเปลี่ยนแปลงฐานความเป็นอยู่ของประชาชนเหล่านั้นโดยถือเอามาตรฐานขั้นต่ำของชีวิตที่ประเทศจะกำหนดขึ้นเป็นเกณฑ์ ส่วนเมื่อเขาได้ผุดเกิดใหม่ในสังคม คือชีวิตได้ผ่านพ้นขึ้นมาจากมาตรฐานขั้นต่ำแล้ว เขาจะต้องช่วยตัวเองอย่างคนอื่นต่อไปนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

เพื่อที่จะให้แนวความคิดนี้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติ มีความจำเป็นที่ระดับชาติจะต้องเป็นผู้ริเริ่มก่อน ซึ่งจะเห็นจากข้อเสนอที่กล่าวมาบางอย่างบางวิธี รัฐบาลได้พยายามกระทำกันบ้างแล้ว แต่กระทำยังไม่สำเร็จ เช่นการใช้คณะกรรมการพัฒนาระดับจังหวัดหรือการวางแผนพัฒนาจังหวัด หรือการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดโดยตรง แต่บางอย่างรัฐบาลก็ยังไม่จัดทำ จึงทำให้ยังไม่สามารถกำหนดสิ่งต่าง ๆ อีกหลายอย่างที่กล่าวมาให้ชัดเจนในขั้นนี้ได้ เป็นต้นว่า การทำบัญชีครอบครัวที่สมควรจะได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ และการกำหนดมาตรฐานอันเหมาะสมของชีวิต ซึ่งผู้เขียนหวังว่าหากศรัทธาจะเกิดขึ้นมาได้จากผู้ที่ได้อ่านบทความนี้ และมีความสนใจที่

จะช่วยกันจรรโลงประเทศชาติร่วมกันแล้ว คนยากจนในชนบทคงจะมีความหวังในชีวิต
ของเขาเป็นที่มั่นใจได้