

บทที่ 9

การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาเมืองและเน้นการพัฒนาชนบท

➔ การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาเมือง

เมืองมีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาทั้งในตัวของมันเอง และที่สัมพันธ์กับหน่วยอื่น เช่น สังคมชาวไร่ชาวนา และสังคมโบราณดั้งเดิม ในตัวของมันเองนั้น เมืองเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเกือบทั้งหมด ส่วนในแง่ของความสัมพันธ์กับหน่วยอื่นนั้น เมืองอาจจะเป็นปัจจัยที่เอื้อหรือขัดขวางความเจริญเติบโต หรือความเสื่อมโทรมของชาวไร่ชาวนาหรือสังคมชนบท หรือแม้กระทั่งมีผลกระทบต่อสังคมโลก ด้วยเหตุนี้การพัฒนาเมืองจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารการพัฒนา

เมือง เป็นสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางสังคม ที่มีมานานแล้ว ท่านผู้รู้บางท่านเชื่อว่า แรกเริ่มเดิมทีเมืองเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในบริเวณลุ่มแม่น้ำไทกริสและยูเฟรติสในตะวันออกไกล คือ บริเวณที่ปัจจุบันคือประเทศอิรัก เมื่อประมาณ 4,500 ปีมาแล้ว ส่วนท่านอื่นมีความเห็นว่า เมืองอาจจะเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกนานกว่านั้นเสียอีกประมาณ 7,000 ปีมาแล้ว อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตามปัจจุบันนี้โลกและประเทศต่างๆ นับวันแต่จะมีลักษณะของความเป็นเมือง (คตินิยมเมือง เมืองนิยมหรือ urbanism ซึ่งต่อไปนี้ผู้เขียนจะขอเรียกสั้นๆ ว่า “ความเป็นเมือง” เท่านั้น) และกระบวนการการเป็นเมือง ยิ่งขึ้นและความเป็นเมืองและกระบวนการการเป็นเมืองนี้ มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนและต่อการบริหารการพัฒนามากขึ้นทุกที

9.1 ความหมายของเมือง แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง และความหมายของการพัฒนาเมือง

ในส่วนนี้ จะขอกล่าวถึง ความหมายของเมืองและแนวความคิดที่เกี่ยวกับเมืองเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงจะชี้ให้เห็นความหมายของการพัฒนาเมืองในภายหลัง

9.1.1 ความหมายของเมือง เมืองมีความหมายอยู่หลายนัยด้วยกัน แต่ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างความหมายของเมืองที่ได้จากผลงานของท่านผู้รู้เพียงบางท่านเท่านั้น คือ

1) เมือง หมายถึงสถานที่ตั้งถิ่นฐานอันถาวร หนาแน่น และมีขนาดใหญ่โตที่บุคคลซึ่งมีพื้นเพที่แตกต่างกันมารวมกันอยู่เป็นหมู่เหล่า

2) เมือง หมายถึงสถานที่หรือบริเวณที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก มีประชากรอย่างน้อยที่สุดจำนวนหนึ่ง ซึ่งแต่ละประเทศมีกฎหมายกำหนดไว้ไม่เหมือนกัน เช่น เดนมาร์กกำหนดไว้ 200 คน

ไอซ์แลนด์ 300 คน เวเนซุเอลาและนิวซีแลนด์ 1,000 คน ไอร์แลนด์ 1,500 คน ฝรั่งเศส คองโก อิสราเอล และอาร์เจนตินา 2,000 คน สหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก 2,500 คน เบลเยียม อินเดีย กานา และเนเธอร์แลนด์ 5,000 คน และกรีซ 10,000 คน ประการที่สอง มีความหนาแน่นของประชากรจำนวนหนึ่งต่อพื้นที่หนึ่งตารางกิโลเมตร เช่น มาร์ค เจฟเฟอร์สัน กำหนดไว้ 10,000 คน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ประการที่สาม มีเกณฑ์ทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับบทบาทของเมืองในอดีตว่ามีภารกิจอะไรบ้าง ประการที่สี่ มีเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะทางพื้นที่ตามกฎหมายปกครอง เช่น เป็นเขตเทศบาล เป็นต้น ประการที่ห้า มีลักษณะของชุมชนที่มีชุมชนสร้างขึ้น เช่น มีตึกกรมบ้านช่อง ถนนหนทาง น้ำประปา ฯลฯ ที่รองรับด้วยอำนาจของกฎหมาย ประการที่หก เป็นรูปแบบของวิถีการดำรงชีวิตและความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างไปจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนโบราณดั้งเดิมหรือชนบทหรือสังคมชาวไร่ชาวนา ประการที่เจ็ด เป็นสถานที่ที่มีลักษณะของพาณิชยกรรม ซึ่งปฏิบัติภารกิจในการแจกจ่ายสินค้าและบริการ ประการที่แปด เป็นสถานที่ที่เน้นอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียว เมืองจึงเป็นสถานที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุด ประการที่เก้า เป็นสถานที่ที่ต้องพึ่งผลิตผลภายนอกในการยังชีพ ประการที่สิบ เป็นศูนย์กลางของการคมนาคม ประการที่สิบเอ็ด เป็นสถานที่ที่ผู้คนต้องเดินทางเข้ามาทำงานหรือประกอบธุรกิจ ประการที่สิบสอง เป็นศูนย์กลางของการบริหารและศาสนา ประการที่สิบสาม เป็นสถานที่ที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของหลายสิ่งหลายอย่างในชีวิตของคน ประการที่สิบสี่ เป็นสถานที่ที่ผู้คนซึ่งมีพื้นเพต่างถิ่นมาอาศัยอยู่ และประการสุดท้าย เมืองสมัยใหม่เป็นที่รวมของคนเป็นจำนวนมากในบริเวณที่มนุษย์สร้างขึ้น คนเหล่านี้จะผลิตและแจกจ่ายสินค้าที่มีใช้ทางการเกษตรและจากผลพวงของสิ่งเหล่านั้น บุคคลเหล่านี้จะผลิตและแจกจ่ายสินค้าที่มีใช้ทางการเกษตรและจากผลพวงของสิ่งเหล่านั้น บุคคลเหล่านี้จะพัฒนาวิถีชีวิตที่มีลักษณะไม่ยึดมั่นอยู่กับตัวบุคคล มีปฏิริยาตอบโต้ซึ่งกันและกัน และควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกโดยผ่านกลไกอื่นใดที่มีใช้ครอบคลุมกล่าวโดยสรุป เมืองคือสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ณ จุดใดจุดหนึ่ง ซึ่งมีความหลากหลายทางศักยภาพ ที่จำเป็นต้องมีระบบการขนส่งเพื่อลดความแออัดและอำนวยความสะดวกในการขนถ่ายวัสดุและผู้คน ศูนย์กลางเมืองมีลักษณะการดำรงชีวิตที่มีความรวดเร็วและลื่นไหล มีกิจกรรมที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะอย่าง องค์กรทางสังคมที่สลับซับซ้อน และผู้คนมีโอกาสก้าวหน้าในการทำงานมากขึ้น ซึ่งเมื่อเทียบกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทแล้ว ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองจะมีลักษณะหลากหลาย และมีการติดต่อกันโดยใช้เกณฑ์กลางแทนที่จะใช้ความสัมพันธ์คนคุ้นเคยเป็นการส่วนตัว

3) เมืองเป็นส่วนประกอบของบริเวณเมืองหลวง ที่เป็นที่ตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่นของประชาชน ซึ่งปฏิบัติภารกิจบางอย่างที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีขอบเขตทางการเมือง

4) เมืองตามความหมายของสำนักมะโนประชากรของสหรัฐอเมริกาหมายถึงบริเวณที่มีประชากรตั้งแต่ 2,500 คน ขึ้นไป มาตั้งถิ่นฐานร่วมกัน อย่างไรก็ดี จำนวนประชากรมิใช่เป็นเกณฑ์ตัดสินของความเป็นเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ยกตัวอย่างเช่น ในทางสังคมวิทยานั้นสิ่งที่ทำให้เมืองแตกต่างจาก

หน่วยอื่น ๆ ก็คือ ปฏิบัติการโต้ตอบทางสังคมที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว ไม่คำนึงถึงตัวบุคคลและเป็นทฤษฎี ภูมิ นอกจากนี้เมืองยังมีวัฒนธรรมแบบพหุนิยม มีอาชีพที่หลากหลายและมีการผลิตและแจกจ่ายสินค้าและบริการอย่างแพร่หลาย

5) จาริต ดิงศภัทธี เขียนเกี่ยวกับการเมืองไว้ว่า “เมืองเป็นศัพท์ที่กินความหมายหลากหลาย ใน คำสั้นๆ เพียงคำเดียว เราอาจนึกถึงเมืองว่าไม่ใช่ชนบท ชุมชนในชนบทอาจมีขนาดใหญ่มีหลายครัวเรือน มีประชากรมาก แต่ก็กระจัดกระจายเป็นกลุ่มๆ ในลักษณะหมู่บ้าน ถ้าขาดลักษณะบางอย่างซึ่งบ่งชี้ถึงความ เป็นเมือง ลักษณะดังกล่าวนี้ยากที่จะกำหนดให้ชัดเจนได้ว่ามีอะไรบ้าง (ในตำราเล่มนี้ได้กำหนด ลักษณะของเมืองไว้แล้ว คือ ประชากร ความหนาแน่นของประชากร และความหลากหลายของวัฒนธรรม ในการดำรงชีวิต-ผู้เขียน) แต่อย่างน้อยๆ จะต้องรวมถึง ความเจริญทางด้านการค้า มีบริการต่างๆ หลากหลาย ตลอดจนเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมหลายอย่าง เช่น การปกครอง กาดติดต่อสื่อสาร ฯลฯ”

พอจะสรุปได้ว่า เมืองก็คือบริเวณหรือสถานที่ตั้งถิ่นฐานของประชากรจำนวนหนึ่งและประชากร เหล่านี้จะต้องมีความหนาแน่นต่อพื้นที่พอสมควร (จำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากร แล้วแต่ละประเทศจะเป็นผู้กำหนด) และมีความหลากหลายของวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตที่แตกต่างไป จากประชากรที่อาศัยอยู่ในสังคมชนบท และสังคมชาวไร่ชาวนา สำหรับในประเทศไทยนั้น ถือว่า เมืองคือ บริเวณ เทศบาล และสุขาภิบาลที่มีประชากรไม่น้อยกว่า 5,000 คน และมีความหนาแน่นไม่น้อยกว่า 1,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เราอาจแบ่งเมืองออกได้เป็นหลายประเภท ตามจำนวนประชากรความ หนาแน่นของประเทศ ความหลากหลายของผู้คนและวัฒนธรรม และวิวัฒนาการ เช่น มหานครระดับชาติ มหานครระดับภูมิภาค เมืองระดับภูมิภาค เมืองใหญ่ เมืองเล็ก ทั้งนี้อาจรวมถึงหมู่บ้านและกลุ่มบ้าน อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากวิวัฒนาการของความเป็นเมืองแล้ว เราอาจจะแบ่งเมืองตามแนวความคิด ของหลุยส์ มัมฟอร์ด ออกได้ 6 ประเภทด้วยกัน ซึ่ง จุฑา มณีสไพบูลย์ ได้ถอดความเป็นภาษาไทยไว้ อย่าง น่าฟังดังนี้

1) เมืองชนบท เมืองชนบทเป็นเมืองที่เกิดจากชุมชนที่เกิดจากชุมชนที่เป็นหมู่บ้านอันเป็น ขั้นตอนแรกของการกลายเป็นเมืองที่เป็นหน่วยของการทำกิจกรรมร่วมกัน และมีความสัมพันธ์เชิง เศรษฐกิจ เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร จัดตั้งสถาบันเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน เมือง และเริ่มปรับตัวเพื่อรองรับอารยธรรมใหม่ๆ

2) นคร คือเมืองที่มีความเจริญมากกว่าเมืองชนบท มีการแบ่งงานกันทำ และหามาตรการ ป้องกันตนเองจากผู้บุกรุก

3) มหานคร มีความเจริญมากกว่านคร และกลายเป็นเมืองแม่ที่มีนครอื่นเป็นบริวาร ล้อมรอบ

4) อภิมหานคร เป็นบริเวณที่ประกอบด้วยมหานครหลายๆ แห่งและมีอาณาบริเวณครอบคลุมกว้างขวางกว่ามหานคร อภิมหานครเป็นจุดเริ่มต้นของความเสื่อมโทรมของเมือง อภิมหานครหรือ metropolis นี้ยุโรปเรียกว่า “conurbation”

5) ทูรนคร เป็นลักษณะของเมืองที่เจริญเติบโตมากขึ้นไปอีกจากอภิมหานคร จนเกิดความเสื่อมโทรมอย่างเห็นได้ชัด ทูรนครจะตกต่ำในทุกๆ ด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนวิถีทางดำรงชีวิตของคนในเมืองก็จะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เลวลง มีการล้มละลายของหน่วยการปกครองการบริหารของท้องถิ่น และมีการอพยพออกไปอยู่ที่อื่น

6) ทูฟฟิกันนคร เป็นลักษณะของเมืองที่นำไปสู่จุดแตกดับของชุมชน เกิดความทุกข์ยากภัยพิบัติ โรคภัยไข้เจ็บและบริการสาธารณสุขโรคต่างๆ เสื่อมโทรมจนถึงจุดที่ยากแก่การที่จะแก้ไขปรับปรุงให้เข้าสู่สภาพเดิมและดีขึ้นได้

9.1.2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับเมือง แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับเมืองรวมถึงความเป็นเมือง กระบวนการเป็นเมืองและกระบวนการบั่นทอนความเป็นเผ่า นอกจากนี้ แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับเมืองยังรวมถึงความสัมพันธ์ที่เมืองมีต่อหน่วยอื่นๆ ด้วยคือ ความสัมพันธ์กับสังคมโบราณดั้งเดิมหรือชนบท (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกเพียงสั้นๆ ว่า สังคมชนบท) และสังคมชาวไร่ชาวนา ทั้งนี้ก็เพราะว่าลำพังแต่ตัวของมันเองนั้นจะอยู่ไม่ได้ จะต้องพึ่งพากับสังคมชนบท และสังคมชาวไร่ชาวนา และแม้กระทั่งสังคมโลกมองในแง่นี้ หมู่คี่เชื่อมระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบทก็คือสังคมชาวไร่ชาวนา ฉะนั้นหลังจากผู้เขียนได้พิจารณาถึงความเป็นเมือง กระบวนการการเป็นเมืองและกระบวนการบั่นทอนความเป็นเผ่าแล้ว ก็จะขอกล่าวถึงความหมายและลักษณะของสังคมชนบทและสังคมชาวไร่ชาวนา ตลอดจนความแตกต่างและความสัมพันธ์ระหว่างสังคมเหล่านี้

1) **ความหมายของความเป็นเมืองและกระบวนการการเป็นเมือง** ความเป็นเมืองและกระบวนการการเป็นเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น กล่าวคือ ความเป็นเมืองจะเป็นผลพวงมาจากกระบวนการการเป็นเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กระบวนการการเป็นเมืองที่จะนำไปสู่ความเป็นเมือง

ความเป็นเมือง เป็นแนวคิดที่กว้าง ซึ่งครอบคลุมถึงด้านต่างๆ ทั้งหมดของวิถีชีวิตในเมือง ทั้งนี้รวมถึง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ส่วนกระบวนการการเป็นเมือง หมายถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอน 2 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกกระบวนการเป็นเมืองเกิดจากการเคลื่อนย้ายผู้คนจากบริเวณชนบทมายังบริเวณเมืองเพื่อปฏิบัติการกิจหรือ ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่ทางการเกษตร และขั้นตอนหลัง กระบวนการการเป็นเมืองเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตจากลีลาชีวิต ของสังคมชนบทมาเป็นลีลาชีวิตของสังคมเมืองพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงค่านิยม ทัศนคติและพฤติกรรม

2) **ความหมายของกระบวนการการบั่นทอนความเป็นเผ่า** โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการการบั่นทอนความเป็นเผ่า หมายถึงการเปลี่ยนจากพฤติกรรมเก่ามาเป็นพฤติกรรมมาตรฐานของตะวันตก แต่

ในความหมายที่เฉพาะเจาะจงนั้น กระบวนการการบั่นทอนความเป็นเผ่าประกอบด้วยปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นปัจจัยทางด้านประชากรที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างเกี่ยวกับอายุ และเพศของประชากรที่อาศัยอยู่บริเวณชนบทและบริเวณเมือง แต่ในบางครั้ง กระบวนการการบั่นทอนความเป็นเผ่า หมายถึงการเคลื่อนย้ายจากบริเวณของเผ่ามายังบริเวณเมือง ประการหลังเป็นปัจจัยทางด้านสังคมวิทยา ที่ชี้ให้เห็นถึงการมีที่พักอาศัยห่างไกลจากหัวหน้าเผ่าที่สมาชิกเผ่ามีความจงรักภักดี ตัดพันธะและความสัมพันธ์กับหัวหน้าเผ่า และกลายเป็นผู้ที่มีความเป็นอิสระทางด้านจิตใจและจากญาติพี่น้องในสังคมชนบท

3) **ความหมายและลักษณะสังคมชนบท** สังคมชนบทหมายถึงผลรวมของส่วนประกอบต่างๆ ของสังคมที่จะบ่งบอกลักษณะของชุมชนที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ตั้งมานานแยกตัวเองมาต่างหาก และประชาชนไม่รู้หนังสือ และสังคมชนบทเป็นสังคมที่โครงสร้างทางสังคมคอยชี้แนะวิถีชีวิตชนบทให้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะประชาชนเหล่านั้นจะอาศัยอยู่ในเมืองหรือบ้านนอกก็ตาม

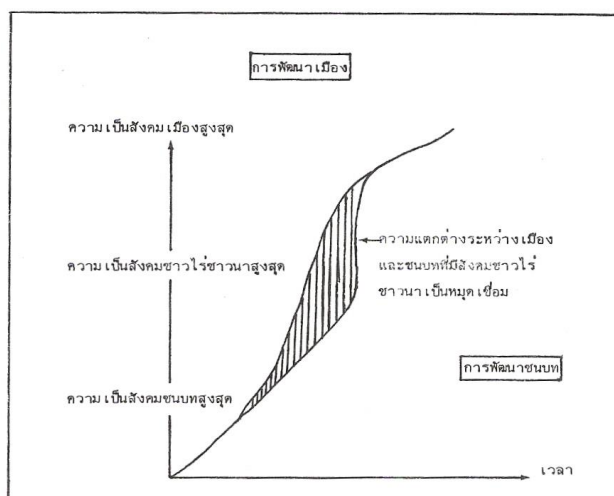
ลักษณะของสังคมชนบท แตกต่างจากลักษณะของสังคมเมืองในหลายประเด็นด้วยกันดังแสดงไว้ในตาราง

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของลักษณะสังคมชนบทและสังคมเมือง

สังคมชนบท	สังคมเมือง
บ้านนอก	เมือง
ชุมชน	ไม่ใช่ชุมชน
โบราณดั้งเดิม	เมือง
ป่าเถื่อน	มีอารยธรรม
เป็นธรรมชาติ (แท้จริง)	จอมปลอม
เรียบง่าย	ยุ่งยากสลับซับซ้อน
ภูมิภาค	ทั่วโลก
สังคมเผ่า	สังคมมวลชน
มีศีลธรรม	ฉ้อราษฎร์บังหลวง
มีเสถียรภาพ	เปลี่ยนแปลงเสมอ
คำนึงถึงความเป็นมนุษย์	บั่นทอนความเป็นมนุษย์
ใช้เฉพาะกรณี	ใช้ครอบจักรวาล
กลมกลืนเป็นหนึ่งเดียว	หลากหลาย
มีทางเลือกน้อย	มีทางเลือกมาก
คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว	ไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว
เก็บกด	ปล่อยเสรี

สังคมชนบท	สังคมเมือง
มีบูรณาการ	แตกแยก
ว่านอนสอนง่าย	ไม่เชื่อฟัง
เชื่อความศักดิ์สิทธิ์ในทางพระ	เชื่อในทางโลก (ฆราวาส)
เชื่อโชคกลาง	เชื่อเหตุผล

4) ความหมายและลักษณะของสังคมชาวไร่ชาวนา สังคมชาวไร่ชาวนามีทัศนคติที่ผูกติดอยู่กับที่ดินและยกย่องที่ดิน มีความคิดที่เห็นว่าเกษตรกรรมเป็นสิ่งที่ดี และพาณิชย์กรรมไม่ค่อยดีนัก และเน้นค่านิยมของความขยันขันแข็งในการผลิตเพื่อความมั่นคงในชีวิต สังคมชาวไร่ชาวนาจึงเป็นสังคมเกษตรที่ทำการผลิตเพื่อการยังชีพเท่านั้น มิได้มุ่งหวังเพื่อการค้าเพื่อที่จะแสวงหากำไร ฉะนั้น ชาวไร่ชาวนาจึงมีลักษณะแตกต่างจาก “ผู้ทำฟาร์ม” เพราะฝ่ายหลังทำการผลิตเพื่อการค้าและแสวงหากำไร อย่างไรก็ดี ลักษณะที่สำคัญของสังคมชาวไร่ชาวนาก็คือ คอยเป็นหมุดเชื่อมระหว่างสังคมชนบทและสังคมเมืองเข้าด้วยกัน ดังแสดงให้เห็นได้จากภาพข้างล่างนี้



ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสังคมชนบท สังคมชาวไร่ชาวนาและสังคมเมือง

จากภาพพอจะเห็นได้ว่า เมืองและชนบทมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยมีสังคมชาวไร่ชาวนาเป็นหมุดเชื่อม เมืองและชนบทจึงต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือเมืองต้องพึ่งชนบททางด้านอาหาร วัตถุดิบและแรงงาน ส่วนชนบทก็กลายเป็นตลาดสินค้าและบริการที่ส่งไปจากเมือง นอกจากนี้ เมืองยังมีอิทธิพลและอำนาจเหนือชนบท แหล่งที่มาของอิทธิพลและอำนาจของเมืองเหนือชนบทอาจมีอยู่ 3 แหล่งด้วยกัน คือ อิทธิพล และอำนาจที่มาจากปัญญาชนผู้บริหารและผู้ประกอบการ

ปัญญาชนจะเป็นผู้เสนอแนะทางด้านนโยบาย ผู้บริหารจะนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนผู้ประกอบการจะเป็นผู้ผลักดันกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ก้าวไปข้างหน้า

9.2.3 ความหมายของการพัฒนาเมือง การพัฒนาเมืองสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก หมายถึง พัฒนาการ หรือ วิวัฒนาการของเมืองที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติที่ปราศจากการแทรกแซงของรัฐ นั่นก็คือ เมืองมีพัฒนาการหรือวิวัฒนาการที่เป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวทางสังคมที่เกิดจากกลไกทางเศรษฐกิจ การตลาดและสังคม เพื่อเผชิญกับความไม่แน่นอนอันเป็นผลของกระบวนการการเป็นเมือง ประเด็นหลัง การพัฒนาเมืองหมายถึงความพยายามของมนุษย์ หรือรัฐบาลที่ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมและที่เกิดขึ้นในเมือง พร้อมกันนั้นก็พยายามคิดหาวิธีแก้ไขปัญหาเหล่านี้ สำหรับในตำราเล่มนี้ เน้นความหมายของการพัฒนาเมืองในประเด็นหลังนี้เป็นส่วนใหญ่โดยผู้เขียนขอให้ ความหมายของการพัฒนาเมืองไว้ว่า เป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงปรับปรุง และแก้ไขสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ และจิตวิทยา โครงสร้าง และกระบวนการตลอดจนพฤติกรรมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเมือง และชาวเมืองเพื่อให้เมืองและชาวเมืองมีสมรรถนะในการปฏิบัติภารกิจของเมือง และเพื่อรักษาความสัมพันธ์กับสังคมภายนอก เช่น สังคมชนบท สังคมชาวไร่ชาวนา และแม้แต่สังคมโลก ซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่ดีกินดีของชาวเมือง

9.2 เนื้อหาของการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมืองมีเนื้อหาที่ครอบคลุมกว้างขวางในหลายๆ ด้าน แต่ในที่นี้จะเน้นเฉพาะบางด้านเท่านั้น กล่าวคือ การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อม การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยทางด้านโครงสร้าง การพัฒนาเมืองที่เน้นกระบวนการ การเป็นเมืองและการย้ายถิ่นที่อยู่และการพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยทางด้านพฤติกรรมของเมือง

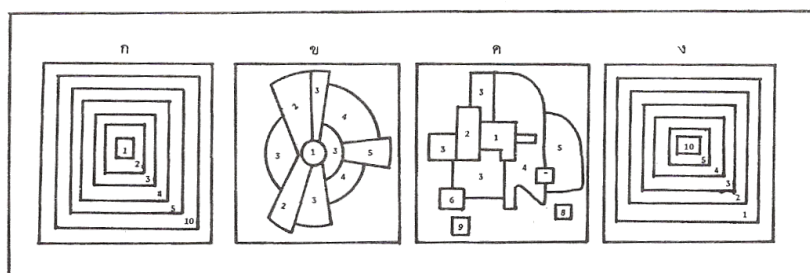
9.2.1 การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยสภาพแวดล้อม พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของเมืองกับสังคมชาวไร่ชาวนา และสังคมชนบทประการหนึ่ง และความสัมพันธ์ของเมืองกับระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของโลกอีกประการหนึ่ง ความสัมพันธ์ของเมืองกับสังคมชาวไร่ชาวนาและสังคมชนบทเน้นการพึ่งพาระหว่างสังคมเหล่านี้ ตลอดจนความคล้ายคลึงและความแตกต่างระหว่างสภาพแวดล้อม โครงสร้างกระบวนการ และพฤติกรรมของคนแต่ละสังคม นั่นก็คือความสัมพันธ์ระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบทจะมีสังคมชาวไร่ชาวนาเป็นหมุดเชื่อมดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งปัญหาที่สำคัญของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ก็คือจะกระจายกิจกรรมทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมออกไปสู่ชนบทได้อย่างไร เพื่อที่จะให้มีการกระจายของความมั่นคงและรายได้ของสังคมเหล่านี้ ให้มีความไม่เสมอภาคน้อยลง และให้เกิดความเป็นธรรมให้มากที่สุดที่จะมากได้เกี่ยวกับเรื่องนี้ รัตนา สายคณิต ได้เสนอแนวคิดไว้ 2 ประเด็นด้วยกัน คือ

ประเด็นแรก ให้กระจายความมั่งคั่งและรายได้ตามหน้าที่การผลิต นั่นก็คือ การกระจายความมั่งคั่งและรายได้ไปยังปัจจัยการผลิตและเจ้าของปัจจัยการผลิต อันได้แก่ เจ้าของที่ดิน เจ้าของทุนและแรงงาน ในประเด็นนี้ การกระจายความมั่งคั่งและรายได้ จะถูกจัดสรรไปยังเจ้าของที่ดินในรูปค่าเช่า เจ้าของทุนในรูปกำไรและดอกเบี้ย และคนงานในรูปของค่าแรงและเงินเดือนสำหรับประเทศไทยนั้น ถ้าพิจารณาจากประเด็นนี้คนงานจะได้รับค่าแรงประมาณร้อยละ 37.48 ในขณะที่กิจการที่มีโชตินิบุคคลจะได้รับประมาณร้อยละ 50.55

ประเด็นหลัง การกระจายความมั่งคั่งและรายได้ระหว่างบุคคลหรือการกระจายความมั่งคั่งและรายได้ตามขนาด นั่นก็คือ การกระจายความมั่งคั่งและรายได้ระหว่างบุคคลหรือครัวเรือนต่างๆ โดยแบ่งออกตามชั้นของรายได้โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลหรือครอบครัวเหล่านั้นเป็นปัจจัยการผลิตหรือเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทใด สำหรับประเทศไทยนั้นพบว่าบุคคลที่มีชั้นรายได้ระหว่าง 10,500 – 11,999 บาท จะได้รับผลพวงของการกระจายต่ำที่สุด คือร้อยละ 4.15 ชั้นรายได้ต่ำกว่า 2,999 บาท จะได้รับผลพวงของการกระจาย ประมาณร้อยละ 5.63 ในขณะที่ชั้นรายได้มากกว่า 30,000 บาท จะได้รับผลพวงของการกระจาย ประมาณร้อยละ 29.95

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมโลกก็อาจจะอธิบายได้เช่นเดียวกัน นั่นก็คือ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่และสำคัญๆ ของโลกจะพลอยส่งผลกระทบต่อเมืองอื่นๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในทางเศรษฐกิจนั้น การที่จะเข้าใจ สาเหตุ ลักษณะ และการแก้ปัญหาการพัฒนาเมืองได้ดี จำเป็นต้องวิเคราะห์เมืองในแง่ของการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งบริษัทข้ามชาติและกระบวนการของบริษัทข้ามชาติในการจัดสร้างเศรษฐกิจเสียใหม่ ในขณะที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกนั้น เมืองต่างๆ มีแนวโน้มที่จะพัฒนาความชำนาญเฉพาะอย่างเกี่ยวกับวัตถุดิบ การผลิต การจำหน่ายจ่ายแจก การตลาด บริการทางการเงินและบริการอื่นๆ และการจัดโครงสร้างเศรษฐกิจของโลก ชาติและท้องถิ่นเสียใหม่ จะมีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล เป็นต้น มองในแง่นี้ การพัฒนาเมืองได้รับผลกระทบทั้งจากสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศและภายในประเทศ ในทางกลับกันการพัฒนาเมืองก็มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมเช่นเดียวกัน

9.2.2 การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยทางด้านโครงสร้าง การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยทางด้านโครงสร้าง ให้ความสนใจต่อการวางรูปแบบโครงสร้างการใช้ที่ดิน ความสวยงามของเมืองการกระจายของประชากร และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เช่น ประปา โทรศัพท์ และการขนส่ง เป็นอาทิ การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยทางด้านโครงสร้าง อาจจะทำโดยการพัฒนาบริเวณเมือง หรือการปรับปรุงบริเวณเมืองเสียใหม่ โดยมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ซึ่งอาจจะยึดถือเอารูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่งดังแสดงไว้ในภาพที่ 9.2



ภาพแสดงรูปแบบของโครงสร้างเมือง 4 รูปแบบ

- หมายเหตุ :
- | | |
|---------------------------------------|--|
| 1. ย่านศูนย์กลางธุรกิจ | 6. ย่านอุตสาหกรรมหนัก |
| 2. ย่านชายฝั่งอุตสาหกรรมเบา | 7. ย่านธุรกิจนอกเมือง |
| 3. ที่อยู่อาศัยคนชั้นต่ำ (รายได้น้อย) | 8. ที่อยู่อาศัยชานเมือง |
| 4. ที่อยู่อาศัยคนชั้นกลาง | 9. ย่านอุตสาหกรรมชานเมือง |
| 5. ที่อยู่อาศัยคนชั้นสูง | 10. เขตที่ต้องใช้ยานพาหนะเพื่อเดินทางไปทำงาน |

ที่มา : ดัดแปลงจาก Brunn and Williams, op. cit.

จากภาพข้างต้นพอจะอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

- 1) รูปแบบ ก. เป็นโครงสร้างของเมืองที่มีศูนย์กลางร่วมกันอยู่เพียงศูนย์กลางเดียว ซึ่งคนชั้นต่ำ (มีรายได้น้อย) และชั้นกลางจะอาศัยอยู่ภายในของเมือง ส่วนคนชั้นสูงจะอาศัยอยู่ภายนอกเมือง
- 2) รูปแบบ ข. เป็นโครงสร้างของเมืองที่แบ่งออกเป็นภาค คือภาคที่มีค่าเช่าต่ำ กลาง และสูง การที่จะพิจารณาว่า เมืองจะขยายตัวหรือเจริญเติบโตไปในทิศทางใดนั้น จะสังเกตได้จากการเคลื่อนย้ายของคนชั้นสูง
- 3) รูปแบบ ค. เป็นโครงสร้างของเมืองที่มีศูนย์กลางหลายๆ แห่ง นั่นก็คือ กิจกรรมต่างๆ ที่เหมือนกัน จะรวมตัวกันเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมนั้น
- 4) รูปแบบ ง. เป็นโครงสร้างของเมืองที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับโครงสร้างในรูปแบบ ก. นั่นก็คือ คนชั้นสูงจะอาศัยอยู่ภายในเมือง ส่วนคนชั้นกลางและชั้นต่ำ จะอาศัยอยู่ภายนอก ลดหลั่นกันตามลำดับ โครงสร้างเมืองตามรูปแบบนี้มักจะเป็นโครงสร้างของเมืองแบบโบราณก่อนที่จะมีอุตสาหกรรมมิใช่เมืองของประเทศตะวันตก

9.2.3 การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยกระบวนการการเป็นเมืองและการย้ายที่อยู่ ดังได้

กล่าวมาแล้วว่า กระบวนการการเป็นเมืองนั้น รวมถึงการเคลื่อนย้ายผู้คนมาจากบริเวณชนบทมายังบริเวณเมือง เพื่อปฏิบัติการกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และการเปลี่ยนวิถีชีวิตจากลีลาชีวิตทางสังคม

ชนบทมาเป็นสังคมเมือง ข้อดีของการย้ายถิ่นที่อยู่มาสู่เมืองก็คือมีแรงงานเพิ่มขึ้น ข้อเสียคือหากคนชนบท ประสานประโยชน์กับคนในเมืองไม่ได้ก็จะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม การศึกษาขึ้นหนึ่งพบว่าคนที่อพยพเข้าไปอยู่ในเมืองมักจะมีอายุน้อย คือประมาณ 20-24 ปี เท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ดี เป็นที่คาดว่าโลกและประเทศต่างๆ นับวันแต่จะมีความเป็นเมืองมากขึ้น กล่าวคือในระดับโลก นั้นจะมีประชากรอาศัยอยู่ในบริเวณเมืองประมาณร้อยละ 33.9 ร้อยละ 42.2 และร้อยละ 54.5 ในปี ค.ศ. 1960 1975 และ 2000 ตามลำดับหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา มีประชากร มากกว่าร้อยละ 40 ที่อาศัยอยู่ในเมือง สำหรับประเทศไทยนั้น อัตราของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คือ ประมาณร้อยละ 10.3 ร้อยละ 11.5 ร้อยละ 12.7 ร้อยละ 13.8 ร้อยละ 15.0 ร้อยละ 16.3 และร้อยละ 17.3 ในปี พ.ศ. 2493, 2498, 2503, 2513, 2518 และ 2522 ตามลำดับ ส่วนในปี พ.ศ. 2526 พบว่า ประชากรเมืองในภาคต่างๆ มีดังนี้ คือ ภาคเหนือ ร้อยละ 14.7 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อย ละ 18.2 ภาคใต้ ร้อยละ 7.8 ภาคกลาง ร้อยละ 16.1 และกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 37.1 ส่วนอัตราการ เจริญเติบโตของประชากรเมืองเฉลี่ยทั่วประเทศประมาณร้อยละ 2.23 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณ ร้อยละ 7.4 กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 5.78 ภาคตะวันออก ร้อยละ 3.54 ภาคใต้ ร้อยละ 2.68 และภาค ตะวันตก ร้อยละ 2.72 และภาคกลาง ร้อยละ 2.07 จากข้อมูลนี้จะเห็นได้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่ง เป็นภาคที่ยากจนที่สุดกลับมีประชากรเมืองเพิ่มมากที่สุด ซึ่งเป็นการสนับสนุนสมมติฐานที่ว่า ประชากรที่ เพิ่มขึ้นอย่างไม่ได้สัดส่วนกับการผลิต จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างไรก็ดี เมืองของประเทศไทยยัง สามารถรองรับประชากรได้อีกจำนวนมาก

9.2.4 การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัยพฤติกรรมของเมือง การพัฒนาเมืองที่เน้นปัจจัย พฤติกรรมของเมือง อาจพิจารณาได้จากการดูว่า เมืองปฏิบัติการกิจจะไรบ้าง และการปฏิบัติการกิจ เช่นนั้น มีผลดีและผลเสียอะไรบ้าง

เมืองปฏิบัติการกิจจะไรบ้าง คำตอบก็คือปฏิบัติการกิจที่เป็นผลดี 2 ประการ คือ

1) เมืองปฏิบัติการกิจในฐานะของการแลกเปลี่ยนและส่งต่อค่านิยมวัฒนธรรมและความ มั่นคง ปฏิบัติภารกิจในฐานะของผู้ผลิตผู้สร้างและผู้พัฒนา และปฏิบัติการกิจในฐานะเป็นพลังแม่เหล็ก และพลังปลดปล่อยคนจน คนไม่มีสิทธิออกเสียงและคนที่ด้อยโอกาส

2) เมืองปฏิบัติการกิจในฐานะที่เป็นจุดแห่งการติดต่อกับโลกภายนอก เป็นที่ตั้งแห่งอำนาจ เป็นตัวแทนของความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นแหล่งรองรับความรู้ความสามารถกำลังคนเป็นสถานที่ ลงทุน และเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมการค้าในประเทศและต่างประเทศ

ในทางตรงกันข้าม เมืองอาจจะปฏิบัติการกิจที่ก่อให้เกิดผลเสียหรือมีปัญหาหลายประการ ปัญหา เหล่านี้อาจจะเกิดจากการที่เมืองมิได้ปฏิบัติการกิจตามที่กฎหมายระบุไว้ ปฏิบัติภารกิจน้อยกว่าหรือ ปฏิบัติมากกว่าที่กฎหมายระบุไว้ เมืองถึงถูกมองว่าเป็นสถานที่ขาดความยุติธรรมและมีแต่ความชั่วร้าย

และทำลายคุณค่าของมนุษย์ นั่นก็คือ ยิ่งเมืองมีขนาดใหญ่เพียงใด ก็ยิ่งมีปัญหาก็รุนแรงเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น กล่าวคือ เมืองส่วนใหญ่จะมีรัฐบาลที่อ่อนแอ มีวิกฤตการณ์ทางการขนส่ง มีแหล่งเสื่อมโทรม มลพิษทางอากาศและน้ำ ประชาชนอาศัยกันอย่างหนาแน่นมีอคติเกี่ยวกับเชื้อชาติ มีอัตราอาชญากรรมสูง อัตราภาษีที่สูง ขาดทรัพยากรทางการเงิน ขาดระบบโรงเรียนที่ดี มีความต้องการด้านสังคมสงเคราะห์สูง และมีการว่างงานที่ไม่เพียงพอกับปริมาณของกำลังแรงงาน ฉะนั้น คนที่มีชีวิตอยู่ได้ในเมือง จะต้องศึกษาเล่าเรียนทักษะที่เป็นที่ต้องการของตลาด จะต้องแสวงหางานและสถานที่พักอาศัยให้ได้ มีความเชี่ยวชาญในการเดินทางไปทำงาน จะต้องเรียนรู้ในการซื้อหาอาหารและเสื้อผ้า จะต้องทำตัวให้เคยชินกับฝูงชนและอากาศในเมือง ตลอดจนต้องมีความอดทนเป็นเลิศ

9.3 แนวทางการพัฒนาเมือง

แนวทางการพัฒนาเมืองมีอยู่หลายแนวทางแต่ในที่นี้จะพิจารณาถึงการพัฒนาเมืองเฉพาะในแนวทางของการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น

การพัฒนาเมืองตามแนวทางของการเมือง มุ่งที่จัดโครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมของเมือง โดยผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติและการติดตามดูแลผลกระทบของนโยบายของเมือง ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว นโยบายดังกล่าวก็คือการที่รัฐบาลเมืองตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง และการตัดสินใจดังกล่าวนี้มีผลบังคับตามกฎหมาย นั่นก็คือ หากใครไม่ปฏิบัติตาม ก็ต้องถูกลงโทษ ตัวอย่างของการพัฒนาเมืองตามแนวทางของการเมือง ก็คือการวางผังเมือง การจัดการปกครองการบริหารเป็นรูปเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เมือง และสุขาภิบาล เป็นต้น นอกจากนี้ การพัฒนาเมืองตามแนวทางของการเมือง ยังรวมถึงการพิจารณา กำหนดอัตราภาษีอากรต่างๆ การกำหนดอัตราค่าโดยสารรถประจำทาง อัตราไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งโดยสรุปแล้วผลของการพัฒนาเมืองตามแนวทางของการเมืองเป็นการนำเอาผลประโยชน์จากคนกลุ่มหนึ่งไปให้กับอีกกลุ่มหนึ่ง นั่นคือ เมื่อมีคนได้ประโยชน์ก็ต้องมีผู้เสียประโยชน์

การพัฒนาเมืองตามแนวทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้จากเนื้อหาของเศรษฐศาสตร์เมือง ซึ่งพยายามที่จะหาคำตอบต่อคำถามต่างๆ เช่น ประชากรและหน่วยผลิตทำการตัดสินใจอย่างไรในการเลือกที่ตั้งและการใช้ที่ดิน การตัดสินใจในการเลือกที่ตั้งเช่นว่านั่นสมเหตุสมผลหรือไม่ จะพัฒนาเส้นทางขนส่งในเขตเมืองอย่างไรดีจึงจะมีประสิทธิภาพ โครงสร้างของภาครัฐูปแบบใดจึงจะมีประสิทธิภาพ โครงสร้างของภาครัฐูปแบบใดจึงจะมีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากที่สุด การกระทำทุกตัวของประชากรในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมากเกินไป จะมีผลอะไรต่อความยากจนและมลภาวะ เหตุใดเมืองบางเมืองจึงเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่อีกเมืองหนึ่งกำลังทรุดโทรมลงไป มีการแข่งขันในระหว่างเมืองต่างๆ หรือไม่ เหตุใดหน่วยผลิต

และประชากรจึงอพยพไปสู่เมืองบางเมืองมากเป็นพิเศษ เมืองขนาดใหญ่จึงจะเหมาะสมที่สุด ควรจะมีการลงทุนทางด้านสาธารณูปโภคอะไรบ้าง และบทบาทของภาครัฐบาลเมืองควรจะเป็นเช่นไร

การพัฒนาเมืองตามแนวทางสังคม การพัฒนาเมืองตามแนวทางสังคม มุ่งแก้ปัญหาเมืองในแง่ของคุณภาพชีวิตของประชากรเป้าหมาย เรื่องความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บไข้ได้ป่วย และความหวาดกลัว เป็นต้น การแก้ไขปัญหาความยากจน ก็คือการจัดหางานให้ประชาชนทำมากขึ้น พร้อมทั้งดูแลความยุติธรรมในการว่างจ้างงาน การแก้ไขปัญหาความไม่รู้ ก็คือการส่งเสริมการศึกษา การแก้ไขความเจ็บไข้ได้ป่วย ก็คือการเพิ่มมาตรการในเรื่องการสาธารณสุขและการอนามัย ส่วนการแก้ไขปัญหาการหวาดกลัว ก็โดยการจัดหาสวัสดิการให้แก่ผู้ยากไร้ ซึ่งหลักที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาเมืองตามแนวทางสังคม ก็คือ มุ่งที่จะให้ประชาชนยืนอยู่บนขาของตนเองได้ เพื่อที่จะทำให้พวกเขามีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีและเกียรติศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

9.4 ปัญหาของการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมืองมีปัญหาหลายประการ

ประการแรก การพัฒนาเองในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศด้อยพัฒนา มีลักษณะไม่เหมือนกัน

ประการที่สอง การพัฒนาเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาว่ามีอะไรบ้าง ปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นปัญหาทางด้านกายภาพหรือจิตวิทยา

ประการที่สาม สมมติว่า เราพบว่ามีปัญหาอะไรแล้ว เราจะเลือกวิธีแก้ปัญหาดังกล่าวเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งตามปกติแล้ว การแก้ปัญหาเหล่านี้ มักจะต้องอาศัยวิถีทางการเมือง วิถีทางการบริหาร วิถีที่ใช้ดุลยพินิจ หรือวิธีการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า วิธีการแก้ปัญหามีไม่แต่เพียงวิธีเดียว ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาโดยอาศัยวิธีการหลายวิธีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างเดียวกันนี้ ทางวิชาการเรียกว่า “equifinality”

ประการที่สี่ ปัญหาการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน จำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะใช้วิธีการตัดสินใจจากเบื้องบนลงมาเบื้องล่างแต่เพียงอย่างเดียวหาได้ไม่

ประการสุดท้าย การพัฒนาเมืองที่ดีนั้น จะต้องสามารถตอบคำถามว่า คุณภาพชีวิตของประชากรในเมืองและบริเวณใกล้เคียงดีขึ้นหรือไม่ หากคุณภาพชีวิตของประชาชนไม่ได้ขึ้นการพัฒนาเมืองก็ไร้ประโยชน์ เพราะเท่ากับว่า ผลพวงของการบริหารเมืองตกไปอยู่ในกำมือของกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ส่วนประชาชนคนธรรมดา ยังคงได้รับความทุกข์ยากอยู่เหมือนเดิมในทำนองเดียวกัน การพัฒนาเมืองที่ดี ก็น่าจะทำให้สังคมชาวไร่ชาวนา และสังคมชนบทเจริญก้าวหน้าตามไปด้วย

9.5 ตัวอย่างของการพัฒนาเมือง

ตัวอย่างของการพัฒนาเมืองได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองหลักของไทย ซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4 ทั้งนี้ ก็เพื่อแก้ข้อครหาที่ว่า “เมืองไทยคือกรุงเทพฯ และกรุงเทพฯ คือเมืองไทย” ดังที่ รัชช วิชัชดิษฐ เคยกล่าวตำหนิการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไว้ว่า “แผน 1-3 เป็นการวางแผนเมือง (ในส่วนกลางผู้เขียน) ไม่ใช่ชนบท ถ้าเรา “ดับไฟ” ในชนบทได้ เราก็แก้ปัญหของบ้านเมืองได้ ปัญหาของเมืองไทยอยู่ที่ชนบทครับ” เมืองหลักที่ได้รับการพัฒนา กระจายไปตามภาคและตามศักยภาพหรือ “แคว” ของการพัฒนาซึ่งขณะนี้มีทั้งหมด 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี และสงขลา หาดใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาดังต่อไปนี้คือ

- 1) เพื่อลดความแตกต่างเกี่ยวกับการบริหาร และมาตรฐานโครงสร้าง พื้นที่ระหว่างกรุงเทพมหานครและเมืองตามภูมิภาคอื่นๆ
- 2) เพื่อเปลี่ยนสถานที่ตั้งทางอุตสาหกรรมให้ออกไปอยู่นอกกรุงเทพมหานคร
- 3) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมืองที่มีศักยภาพหรือ “แคว” ของการพัฒนา ตลอดจนมีความสามารถที่จะพัฒนามากยิ่งขึ้นต่อไป
- 4) เพื่อกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจออกไปยังบริเวณนอกกรุงเทพฯ

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเมืองนั้น จะพัฒนาเฉพาะเมืองในส่วนกลางหาได้ไม่ จำเป็นจำต้องพัฒนาเมืองภูมิภาคและชนบทด้วย ซึ่งการบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาชนบทจะนำมากล่าวในบทต่อไป

➔ การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาชนบท

ในปัจจุบันนี้การพัฒนาชนบทซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารการพัฒนา ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ จนแทบจะเรียกได้ว่าเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศทีเดียว อย่างไรก็ตามก็ตีการพัฒนาชนบทเป็นงานที่ยาก เสียสละ และทำทหาย ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเคยมีพระราชดำรัส แก่ นักพัฒนาของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ที่พระที่นั่งอัมพรสถาน เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2512 ไว้ว่า “การพัฒนาชนบทเป็นงานที่สำคัญเป็นงานที่ยาก เป็นงานที่ต้องทำให้ได้ด้วยความสามารถด้วยความฉลาด คือ ทั้งเฉลียวทั้งฉลาด ทำด้วยความบริสุทธิ์ใจ มิได้มุ่งที่จะหากินด้วยวิธีการใดๆ ใครอยากหากินขอให้ลาออกจากตำแหน่งไปทำการค้าดีกว่า เพราะว่าทำผิดพลาดไปแล้ว บ้านเมืองเราล่มจมแล้วเราอยู่ไม่ได้ก็เท่ากับเสียหายทุกอย่าง ในทำนองเดียวกัน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีต นายกรัฐมนตรีก็เคยกล่าวไว้ว่า “ถ้าเราไม่สามารถพัฒนาชนบทให้มีความเจริญ พอที่คนจะอยู่ในชนบทได้ เราก็คงจะมีปัญหาในเรื่องของการพัฒนาชาติบ้านเมืองอยู่ตลอดไป การพัฒนาชนบทจึงหมายถึงความมั่นคงของประเทศ และหมายถึงความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชนอยู่ในตัวของเขาเอง เรื่องชนบทเป็น

เรื่องพื้นฐานของเรา ส่วนศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริกได้ชี้ให้เห็นความละเอียดอ่อน ความยุ่งยาก ความสลับซับซ้อน และปัญหาของการพัฒนาชนบทไว้ว่า

การพัฒนาชนบทเป็นเรื่องที่คิดและปฏิบัติกันมาช้านาน แต่เจตนาธรรมและเป้าหมายดูจะยังไม่สู้เป็นที่กระจ่างแจ้งกันเท่าไรนัก จนกระทั่งไม่กี่ปีมานี้เองแนวความคิดค่อยก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่มีการคิด การเขียน และการพูดกันถึง “การพึ่งตนเองบ้าง” ถึง “ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์” บ้าง รวมทั้ง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ความจริงแล้วหลักความคิดพื้นฐานเหล่านี้มีความเชื่อมโยงประกอบเป็นมรรคเป็นผลซึ่งกันและกันอย่างเช่น ถ้าเราจะกล่าวถึงเรื่องความจำเป็นหรือความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ โดยปราศจากความคิดคำนึงถึงจุดมุ่งหมายของการพัฒนาความสามารถพึ่งตนเอง การพัฒนาก็ไม่แตกต่างอะไรนักจากการกุศลสงเคราะห์ ซึ่งในตัวเองไม่ใช่สิ่งผิดแปลกอะไร (การกุศลสงเคราะห์เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการพัฒนาชนบท และการพัฒนาสังคม..ผู้เขียน) แต่จะช่วยแก้ปัญหาสังคมได้มากน้อยยืนนานแค่ไหนนั้นเป็นที่น่าสงสัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นทำนองเดียวกัน ถ้าจะว่าไปอย่างโดดๆ แล้ว ความหมายและแนวทางก็ย่อมเป็นที่เคลือบแคลงอยู่ตลอดไป

พระราชดำรัสและข้อความข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญ และปัญหาอุปสรรคต่างๆ ของการพัฒนาชนบท ความสำคัญและปัญหาอุปสรรคต่างๆ ของการพัฒนาชนบทเหล่านี้เป็นผลจากการที่ประชาคมโลกและประเทศต่างๆ พยายามที่จะกระจายความมั่งคั่งและรายได้ซึ่งเป็นผลพวงของการพัฒนาออกไปสู่ชาวไร่ชาวนาและผู้ยากไร้ที่อาศัยอยู่ในชนบท ทั้งนี้เพื่อลดความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองและชนบทด้วยตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า เมืองและชนบทต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 9 ฉะนั้นหากชุมชนหนึ่งได้รับความเดือดร้อน ย่อมจะส่งผลกระทบต่ออีกชุมชนหนึ่ง การพัฒนาชนบทจึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะเกื้อหนุนหรือเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ของคนในชาติให้มีความเสมอภาคและเป็นธรรม แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายผลพวงของการพัฒนาและการเฉลี่ยความสุขความทุกข์ของคนในชาตินี้เป็นที่รู้จักกันในนามของ “ความเจริญเติบโต พร้อมกับการกระจายรายได้ หรือการกระจายรายได้เสียใหม่” หรือเรียกสั้นๆ ว่า “ความเจริญเติบโต พร้อมๆ กับความเสมอภาค”

เหตุใดจึงต้องมีการส่งเสริมให้มีความเจริญเติบโตพร้อมๆ กับความเสมอภาค เหตุที่ต้องมีการส่งเสริมให้มีความเจริญเติบโตพร้อมๆ กับความเสมอภาคก็เนื่องมาจากประสบการณ์ที่ชาวโลกได้จาก “ทศวรรษการพัฒนาที่ 1” (ค.ศ.1960-1969) ที่ว่าแม้จะมีการพัฒนาของเศรษฐกิจสักเท่าใดก็ตาม หากไม่มีการกระจายผลพวงของการพัฒนาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ของโลกและประเทศก็ยังคงมีความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บไข้ได้ป่วยและความหิวโหยกันอยู่ต่อไป ด้วยเหตุนี้ ผู้คนจึงเริ่มตระหนักว่า ความเจริญเติบโตที่ปราศจากการกระจายได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรมนั้นเป็นอันตราย เข้าทำนอง “ยิ่งประเทศชาติพัฒนา ชาวประชายิ่งยากจน” และบางคนถึงกับต่อต้าน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือวัตถุ และพยายามหาทางออกด้วยการพัฒนาทางด้านจิตใจแทน ซึ่งความ

จริงแล้วความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือวัตถุในตัวเองนั้นไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อปัญหาสังคมแต่อย่างใด ดังที่ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามาริก ได้กล่าวไว้ว่า

การเติบโตโดยตัวของมันเองไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อสังคม อัตราการเติบโตต่างหากที่เป็นตัวก่อปัญหาสังคม การเติบโตในทุกวันนี้เป็นเพียงการเติบโตของการซื้อ การขาย เพื่อเอากำไรเป็นรายได้ออกมาเท่านั้น และเป็นเป้าหมายสูงสุด เราขุดเราตัดเรารื้อถอนทุกอย่างที่ขวางหน้า เพื่อเอามาขายให้เป็นเงิน ปัญหาป่าไม้ ปัญหาการรื้อถอนโรงเรียนเพื่อสร้างศูนย์กลางการค้าก็ล้วนอยู่ในลักษณะนี้ การเร่งรัดอัตรา การเติบโตนี้ไม่ใช่เป็นความสามารถของภาคใดของใครทั้งสิ้น แต่เป็นการเร่งรัดการเร่งรัดการเจริญเติบโตที่อาศัยอิทธิพลของการเมือง สิ่งนี้คือปัญหา สรุปแล้ว การเติบโตคือระบบความรวดเร็วที่จะเป็นภัยต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม การเติบโตทุกวันนี้เติบโตด้วยการที่คนกลุ่มเล็กนิดเดียวโตขึ้นไปโดยอาศัยการเหยียบไหล่ของคนส่วนใหญ่ขึ้นไป ไม่ใช่ไปด้วยความสามารถอย่างแท้จริง ตรงนี้เองที่เป็นที่มาของปัญหาสังคม

อย่างไรก็ดี การที่จะให้ได้มาซึ่งความเจริญเติบโตพร้อมๆ กับความเสมอภาคนั้น เราคงจะไม่ลดระดับความเจริญเติบโตของชุมชนเมืองลงมาให้เท่ากับความ (ไม่) เจริญเติบโตของชุมชนชนบทดังที่ประเทศสังคมนิยมบางประเทศนิยมทำกันเป็นแน่ ฉะนั้น ทางออกจึงมีอยู่ทางเดียว คือ เราจะยกระดับความเจริญเติบโตของชุมชนชนบทให้เท่ากับหรือใกล้เคียงกับชุมชนเมืองได้อย่างไร นี่คือการกิจของการพัฒนาชนบท

9.6 ความหมายของการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทนั้น ได้มีผู้รู้ได้ให้ความหมายไว้หลายประการดังนี้คือ

9.6.1 ปรัชญา เวสารัชช ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทไว้ว่า หมายถึง กระบวนการใดๆ ก็ตามที่กระทำโดยตั้งใจให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเพื่อบรรลวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบทส่วนใหญ่ จากความหมายของการพัฒนาชนบทนี้ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดที่สำคัญคือ การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบท และคุณภาพชีวิตดังกล่าวนี้อาจจะพิจารณาได้จากหลายแง่มุม คือ จากแง่มุมของฝ่ายบ้านเมือง และจากแง่มุมของชาวชนบทเองคุณภาพชีวิตจากแง่มุมของฝ่ายบ้านเมืองนั้น อาจรวมถึงการจัดความยากจน ความไม่รู้ โรคภัยไข้เจ็บและความเฉื่อยชา ส่วนคุณภาพชีวิตจากแง่มุมของชาวชนบทเองนั้น นอกจากการจัดความยากจน ความไม่รู้ โรคภัยไข้เจ็บ และความเฉื่อยชาแล้ว อาจรวมถึงถึงลักษณะที่พึงประสงค์ของสังคม และของผู้ปกครองที่มาดูแลชนบทและความเป็นอยู่ของพวกเขาด้วย ยกตัวอย่างเช่น ลักษณะที่พึงประสงค์ของสังคมชาวตะวันออกเฉียงเหนือ นั้นอาจรวมถึงสังคมที่มีผู้นำเพียงคนเดียว สังคมที่อุดมด้วยทรัพยากรมีค่า มีเงินมีทอง นักปราชญ์ พลเมืองมีคุณภาพสูง มีพระเจ้าแผ่นดินอยู่ในทำนองคลองธรรม มีแม่น้ำลำคลอง สังคมที่ผู้นำมีความสามัคคีกัน และเป็นสังคมที่มีลักษณะอุดมคติรัฐ ซึ่งพลเมืองมีสุขภาพดี อายุยืน มีชาวทิพย์ พลเมืองเปี่ยมด้วยศีลธรรมและมีความสัตย์

ส่วนลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้ปกครองนั้น อาจรวมถึงการให้ความสำคัญแก่ประชาชนรัก ห่วงใยและไม่ทอดทิ้งประชาชน มีความรู้และปัญญาดี ปกครองแผ่นดินโดยธรรม ไม่เห็นแก่อำมิสสินจ้าง ปราศจากอคติ ลำเอียง ไม่เห็นแก่ญาติ ยุติธรรม มีนโยบายที่เหมาะสมในการปกครองมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน รู้จักเลือกคนดี มีความรู้ เข้ารับราชการและป้อนบำเหน็จ ไม่คุดใจอวดและกดขี่ข่มเหงประชาชน จะเห็นได้ว่า คุณภาพชีวิตนั้นเป็นแนวความคิดที่ลึ้นไหล ยากแก่การให้คำจำกัดความเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาชนบทนั้น เราจำเป็นจะต้องยึดถือเอาคุณภาพชีวิตจากแง่มุมของชาวชนบทเป็นหลัก ดังที่ปรัชญา เวสารัชชได้กล่าวไว้ว่า “เป้าหมายของการพัฒนาชนบท ก็คือ การเปลี่ยนแปลง เปลี่ยนแปลงอะไร เปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิต คุณภาพชีวิตของใคร ของชาวบ้านส่วนใหญ่ที่ยากจน คุณภาพชีวิตให้ถึงระดับใด อย่างน้อยให้ได้มาตรฐานขั้นจำเป็นต่อการดำรงชีวิต และยกระดับดังกล่าวให้สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่หยุดยั้ง”

9.6.2 ธวัช มกรพงศ์ ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทว่า หมายถึง ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น เพื่อปรับปรุงวิถีชีวิตของกลุ่มบุคคลยากจนในชนบท ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และหมายรวมถึงการกระจายผลพวงและประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนาให้ถึงมือกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในชนบท กลุ่มบุคคลดังกล่าวทั้งชาวนาที่มีที่ดินทำกินน้อย ผู้เช่านา และผู้ที่ไม่มียากินนอกจากนี้ ธวัช มกรพงศ์ ยังได้ให้คำจำกัดความของชาวชนบทว่า หมายถึง บุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นอกเขตตัวเมือง ซึ่งมีอาชีพทางการเกษตร ได้แก่การเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ส่วนอาชีพอื่นเป็นอาชีพรอง ปัจจัยที่สำคัญที่สุดของชาวชนบทได้แก่ที่ดิน และจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการพัฒนาชนบทก็คือ การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ที่ประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่ยากจนให้ดีขึ้น จะเห็นได้ว่า ความหมายของการพัฒนาชนบทที่ให้ไว้โดย ธวัช มกรพงศ์ มีลักษณะคล้ายคลึงกับที่ให้ไว้โดย ปรัชญา เวสารัชช มาก หรือแทบจะเป็นสิ่งเดียวกัน

9.6.3 พินิจ ลาภธนานนท์ ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทว่าหมายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบและโครงสร้างต่างๆ ในชุมชนชนบท ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพื่อให้วิถีชีวิตของคนในชนบทเปลี่ยนไปสู่สภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การพัฒนาชนบทมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นกระบวนการ มีผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของชุมชน และการพัฒนาชนบทมีเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้วิถีชีวิตของคนในชนบทเปลี่ยนไปสู่สภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนั้น พินิจ ลาภธนานนท์ ยังกล่าวต่อไปว่า การพัฒนาชนบทเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต การพึ่งตนเอง การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของชาวชนบท และการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของพวกเขา

9.6.4 ไครัลลี ไบรอันท์ และหลุยส์ จี ไวท์ มองว่า การพัฒนาชนบทเป็นเป้าหมายที่สำคัญของแผนพัฒนาของชาติที่เป็นกระบวนการซึ่งพยายามที่จะปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชาชน และ

ทำให้กระบวนการนั้นสามารถเลี้ยงตัวเองได้ การพัฒนาชนบทเริ่มต้นด้วยแนวความคิดที่แคบๆ ของการพัฒนาการเกษตรในระหว่างทศวรรษ 1950 และ 1960 แต่เมื่อถึงทศวรรษ 1970 แนวความคิดการพัฒนาชนบทได้ขยายออกไปครอบคลุมถึงความต้องการอาหาร รายได้ในชนบท การแจกจ่ายทรัพยากร และการเมืองของชนบท นอกเหนือไปจากการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรที่เคยได้รับการเน้นในอดีต

จากตัวอย่างความหมายของการพัฒนาชนบทข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า การพัฒนาชนบท หมายถึง ความร่วมแรงร่วมใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศ การพัฒนาชนบทหวังผลกำไรและของชาวชนบทในอันที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบทให้ดีขึ้นทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยเน้นการพึ่งตนเอง โดยตอบสนองของความจำเป็นพื้นฐานและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของชนบท มองในแง่นี้ การพัฒนาชนบทรวมถึงการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงสภาพแวดล้อม โครงสร้าง และกระบวนการ ตลอดจนพฤติกรรมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของชนบท และชาวชนบทให้สามารถกำหนดชะตากรรมและยืนอยู่บนขาของตนเองได้อย่างภาคภูมิใจสมกับที่เกิดมาเป็นมนุษย์ในสังคม

9.7 เนื้อหาของการพัฒนาชนบท

เนื้อหาของการพัฒนาชนบทที่นักวิชาการ และนักปฏิบัติการ มักจะนำมาศึกษาวิจัยมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆ ที่ชาวบ้าน และชาวชนบทกำลังประสบอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง เนื้อหาเหล่านี้มีอยู่มากมาย แต่ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างมาให้เห็นแต่เพียงบางประเด็นเท่านั้น คือ

ประการแรก เนื้อหาของการพัฒนาชนบทมักจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมือง และสังคมกึ่งเมือง เพราะแท้ที่จริงชนบทเป็นส่วนหนึ่งของสังคมใหญ่ หากมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในชนบทก็อาจจะเกิดผลกระทบต่อสังคมเมือง และสังคมกึ่งเมือง หรือในทางที่กลับกัน ฉะนั้น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทจึงต้องกระทำโดยพิจารณาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมเมือง และสังคมกึ่งเมืองด้วย และนี่คือข้อสมมติเบื้องต้นของนักทฤษฎีพึ่งพาซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้า

ประการที่สอง เนื้อหาของการพัฒนาชนบทมักจะครอบคลุมถึงปัญหาความยากจน ซึ่งจากรายงานของธนาคารโลก ปี พ.ศ.2523 พบว่า ร้อยละ 25 ของคนไทยยังยากจนอยู่ คนจนเหล่านี้กระจายอยู่ตามภาคต่างๆ ดังนี้คือ ร้อยละ 36 อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 27 อยู่ในภาคเหนือ ร้อยละ 25 อยู่ในภาคใต้ ร้อยละ 12 อยู่ในภาคกลาง และร้อยละ 9 อยู่ในกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ธนาคารโลกยังรายงานด้วยว่า ยิ่งประชาชนอาศัยอยู่ไกลจากเมืองหลวงมากเท่าใดก็ยิ่งได้รับสินค้า และบริการจากรัฐบาลน้อยลงเพียงนั้น ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าผลพวงของการพัฒนาประเทศยังมีได้กระจายออกไปสู่ชนบทอย่างแท้จริงนอกจากนี้ ปรัชญา เวสารัชช์ ยังได้รายงานว่ ในปี พ.ศ.2526 มีคนยากจนอาศัยอยู่ในชนบท ดังนี้คือ ร้อยละ 52.3 อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 23.3 อยู่ในภาคเหนือ ร้อยละ 13.5 อยู่ใน

ภาคใต้ และร้อยละ 10.9 อยู่ในภาคกลาง และประมาณกันว่า ปี พ.ศ.2522 มีคนยากจนอาศัยอยู่ในชนบทถึง 11.5 ล้านคน ความยากจนดังกล่าวนี้เป็นเพราะชาวนามีรายได้จำกัด ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากปัญหาหมากภาค และปัญหาจุลภาค ปัญหาหมากภาคอาจรวมถึงปัญหาที่เกิดจากที่ดิน แรงงาน ทุน และเทคโนโลยีที่จำกัด ส่วนปัญหาจุลภาครวมถึงการค้าระหว่างประเทศ การเงินระหว่างประเทศ และนโยบายของชาติ และปัญหาหมากภาคและจุลภาคนี้อาจประกอบด้วยปัญหาต่างๆ คือ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร การขาดแคลนที่ทำกิน ป่าไม้ถูกทำลาย การผลิตทางการเกษตรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การว่างงานในชนบท ปัญหาการประกันพืชผลทางการเกษตรไม่ได้ผล และความแปรปรวนของราคาสินค้าทางการเกษตรในตลาดโลก การขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร การฉ้อราษฎร์บังหลวง การแย่งอาชีพของคนต่างดาว ความเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการกับประชาชน การขาดงบประมาณ และความไม่เอาใจใส่ของรัฐบาล เป็นต้น

ประการที่สาม การพัฒนาชนบทมีเนื้อหาครอบคลุมถึงปัญหาความโง่เขลา หรือความไม่รู้ ซึ่งจากข้อมูลทั่วโลกพบว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะมีอัตราการอ่านออกเขียนได้อยู่ในอัตราที่สูงมาก (ของไทยคือร้อยละ 86 สำหรับปี พ.ศ.2529) นอกจากนี้ อัตราการอ่านออกเขียนได้ยังมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นๆ ของการพัฒนาประเทศด้วย และจากการวิจัยส่วนตัวของผู้เขียนเองที่ใช้คะแนนเฉลี่ยของประชากรทั่วโลก 128 ประเทศเป็นเกณฑ์ พบว่า รายได้เฉลี่ยต่อหัวมีความสัมพันธ์กับอัตราการอ่านออกเขียนได้ และอัตราการอ่านออกเขียนได้มีความสัมพันธ์กับอายุขัยเฉลี่ย ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

1) รายได้เฉลี่ยต่อหัวมีความสัมพันธ์กับการอ่านออกเขียนได้ กล่าวคือ ร้อยละ 61.11 ของประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง ในขณะที่ร้อยละ 69.86 ของประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำจะมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ต่ำ

2) อัตราการอ่านออกเขียนได้มีความสัมพันธ์กับอายุขัยเฉลี่ย กล่าวคือ ร้อยละ 88.68 ของประเทศที่มีอัตราการอ่านออกเขียนได้สูง จะมีอายุขัยเฉลี่ยสูง ในขณะที่ร้อยละ 72.60 ของประเทศที่มีอัตราการอ่านออกเขียนได้ต่ำ จะมีอายุขัยเฉลี่ยต่ำ

ประการที่สี่ การพัฒนาชนบทมีเนื้อหาครอบคลุมถึงปัญหาโรคภัยไข้เจ็บของชาวชนบทตัวอย่างของรณรงค์ หรือการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาโรคภัยไข้เจ็บของชาวชนบท ก็คือการสาธารณสุขพื้นฐานที่มุ่งจะให้ประชาชนมีการสาธารณสุขทั่วหน้าในปี พ.ศ. 2543 ที่มุ่งจะให้ประชาชนมีความสุข อยู่ดีกินดี ไม่เจ็บ ไม่ไข้ และไม่มีโรคระบาด โดยการจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น การสุขศึกษา และทันตสาธารณสุข การวางแผนครอบครัว การอนามัยแม่และเด็ก การโภชนาวิทยา การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการระวังสุขภาพอนามัย การปฐมพยาบาล การพัฒนาสุขภาพทั้งกายและใจ และการจัดหายาที่จำเป็นไว้ใช้ในหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังไม่การบริหารงานสาธารณสุขที่มุ่งส่งเสริม และฟื้นฟูสุขภาพอนามัย การป้องกันโรค และการรักษาโรค ที่อาศัยความร่วมมือจากชาวชนบทเอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หมออาสาประจำหมู่บ้าน (มอช.) และคณะกรรมการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) เป็นต้น

ประการที่ห้า การพัฒนาชนบทมีเนื้อหาครอบคลุมถึงปัญหาเชื้อชาของชาวชนบทเองแต่เดิมนั้น ผู้คนคิดว่าการพัฒนาทางด้านกายภาพและวัตถุ คือหัวใจของการพัฒนาชนบท แต่ในระยะต่อมานั้น พบว่า สาระสำคัญของการพัฒนาชนบทอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เพื่อขจัดความเชื้อชาและการต่อต้านความเปลี่ยนแปลงของชาวชนบทเอง ยกตัวอย่างเช่น โครงการแกม อูดาวา เป็นโครงการหนึ่งที่ประเทศศรีลังกาพยายามนำมาใช้ในปี ค.ศ.1978 เพื่อปลูกให้ชาวบ้านมีความตื่นตัวที่จะทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม พยายามกระตุ้นให้ชาวชนบทมีวิญญาณของความรัก การเสียสละเพื่อการกุศล มีอุดมคติในการช่วยเหลือให้หมู่บ้านที่อยู่ไกลๆ ได้ย้ายมาทำกินในสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าการกระตุ้นให้ชาวชนบทเริ่มชีวิตใหม่โดยการพึ่งตนเองและช่วยเหลือตนเอง

ประการที่หก การพัฒนาชนบทมีเนื้อหาครอบคลุมถึงปัญหาคุณภาพชีวิตของชาวชนบทดังได้กล่าวมาแล้วว่า แนวความคิดคุณภาพชีวิตเป็นแนวความคิดที่สั่นไหว และเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเทศะ ไม่สามารถวัดโดยใช้เกณฑ์อันเดียวกันได้ อย่างไรก็ตามคนที่บอได้ดีว่าคุณภาพชีวิตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของชาวชนบทควรจะเป็นเช่นไรนั้นน่าจะเป็นชาวชนบทเอง นอกจากนี้คุณภาพชีวิตน่าจะรวมถึงคุณภาพชีวิตการทำงานทั้งของชาวเอง และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานร่วมกับชาวชนบท กล่าวคือ คุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีของชาวชนบทและของเจ้าหน้าที่นั้น ควรจะรวมถึงสภาพหรือวิถีปฏิบัติที่น่าสนใจ การควบคุมงานแบบประชาธิปไตยและการมีสภาพการทำงานที่ดี และที่สำคัญที่สุดก็คือความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้รับการตอบสนองที่ดีพอสมควร และจากการสำรวจความต้องการเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานนั้น พบว่า สามารถเรียงลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยดังนี้ คือ

- 1) เงินเดือน (มีความสำคัญมากที่สุดคือ ร้อยละ 77 ตอบว่าเงินเดือนเป็นสิ่งสำคัญที่สุด)
- 2) ผลประโยชน์เกี่ยวกฏ เช่น สุขภาพอนามัย และการทำฟัน เป็นต้น
- 3) ความมั่นคงในงาน
- 4) การสามารถเลือกเวลาเข้า-ออกงานตามความสะดวกของตน
- 5) ความปราศจากแรงกดดันที่เกิดจากงาน
- 6) การมีส่วนร่วม
- 7) ประชาธิปไตยในสถานที่ทำงาน
- 8) การแบ่งผลกำไร
- 9) สิทธิในการรับบำนาญ
- 10) สวัสดิการ
- 11) การทำงาน 4 วัน ใน 1 สัปดาห์

ประการที่เจ็ด การพัฒนาชนบทมีเนื้อหาครอบคลุมการพึ่งตนเองและช่วยเหลือตนเองเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาชนบทก็คือ ความพยายามที่จะสร้างเสริมให้ประชาชนใช้ศักยภาพและ

ความสามารถของตนเองในการแก้ไขปัญหาของตนเอง เพื่อผลประโยชน์ของตนเองนั่นก็คือ เป็นการพัฒนาของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังที่ไบรอันท์และไวท์ได้เคยกล่าวไว้ว่า การพัฒนาเป็นแนวความคิดที่สับสน ซึ่งหมายถึงการเลือกเป้าหมายที่พยายามดำเนินการให้บรรลุในสิ่งที่มหัศจรรย์ เรียกว่า “การตระหนักถึงศักยภาพของมนุษย์” นักวิชาการอีกคนที่เน้นการพึ่งตนเองก็คือ เจมส์ เยน ซึ่งเป็นนักวิทยาศาสตร์ชาวจีนที่ลี้ภัยมาอยู่ได้วันหลังการปฏิวัติบนพื้นแผ่นดินใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1949 และได้้นำเอาแนวความคิดที่ว่ามนุษย์มีศักยภาพในตนเองที่จะสร้างสรรค์ แต่ถูกกดขี่จากสังคมภายนอกมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ในทฤษฎีของเขานั้น การพัฒนาก็คือการปล่อยพลังศักยภาพนี้ออกมา โดยประชาชนต้องมีการปกครองตนเอง มีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ฉะนั้น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นักพัฒนาก็คือการเข้าไปหาประชาชน ศึกษาจากประชาชน มิใช่เข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาให้ประชาชน มิฉะนั้นแล้วประชาชนจะคอยแต่จะพึ่งคนอื่นอยู่ตลอดเวลา ไม่ช่วยเหลือตนเอง และเกิดความเฉื่อยชา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเมื่อพิจารณาว่าในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น มีความไม่เสมอภาคในการแจกจ่ายทรัพยากรและความมั่งคั่ง ตลอดจนมีการเพิ่มประชากรในอัตราที่สูง และมีสมรรถนะทางด้านเทคโนโลยีค่อนข้างต่ำประชาชนจึงยากจนเสียเป็นส่วนใหญ่

ประการที่แปด การพัฒนาชนบทมีเนื้อหาครอบคลุมถึงปัญหาการตอบสนองของความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ซึ่งความจำเป็นพื้นฐานดังกล่าวนี้จะไม่จำกัดอยู่เฉพาะปัจจัยสี่เท่านั้น แต่อาจจะรวมถึงความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความต้องการทางสังคม ความต้องการที่จะได้รับการยกย่อง และความต้องการที่จะทำอะไรให้สำเร็จด้วยตนเอง นอกจากนี้ความจำเป็นพื้นฐานยังเปลี่ยนแปลงไปตามเวลาและสถานที่ ไม่อาจจะกำหนดให้ตายตัวได้ ด้วยเหตุนี้ผู้ที่สามารถจะบอกได้ว่าความจำเป็นพื้นฐานที่ควรจะเป็นอย่างไร และความจะวัดความสำคัญก่อนหลังอย่างไรนั้น น่าจะเป็นตัวของชาวชนบทเอง

ประการสุดท้าย การพัฒนาชนบทมีเนื้อหาครอบคลุมถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมมีประโยชน์ต่อการพัฒนาชนบทเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมมิได้มีผลแต่เพียงสนับสนุนการพัฒนาโดยอาศัยพลังงานและทรัพยากรจากประชาชนเท่านั้น หากยังเป็นการส่งเสริมความสำนึก ร่วมกันของประชาชนในอันที่จะอยู่ร่วมกันด้วยความสามัคคี เน้นการคำนึงถึงผลรวมและพัฒนาศักยภาพทางจิตใจ ทางปกครอง และความสามารถในการช่วยตนเอง มองในแง่นี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายในตัวของมันเอง นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทยังสะท้อนให้เห็นว่าคนในฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้น มิใช่เป็นผู้ถูกกระทำแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังเป็นผู้กระทำได้ด้วย ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ย่อมสอดคล้องกับประชาธิปไตย และการพึ่งพาตนเองอย่างแท้จริง

9.8 แนวทางการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทอาจจะมีอยู่หลายแนวทาง ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

1) แนวทางการพัฒนาชนบทที่ริเริ่มโดยประชาชน ประชาชนเป็นผู้คิดริเริ่มและเสนอให้รัฐบาลให้นำไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น สมาคมตำบลเป็นผู้คิดค้นโครงการต่างๆ ในโครงการสร้างงานในชนบท (กชช.) แล้วเสนอให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติ

2) แนวทางการพัฒนาชนบทที่ริเริ่มโดยรัฐบาลแล้วให้ประชาชนนำไปปฏิบัติ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ยากจนในชนบทของการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งเริ่มต้นในปี พ.ศ.2524 ที่เน้นการจัดความยากจนและความล้มเหลว การขาดแคลนอาหาร สุขภาพอนามัยและความไม่รู้หนังสือ การทำงานโดยประสานงานระหว่าง 6 กระทรวงหลักอันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรมและการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

3) แนวทางการพัฒนาชนบทแบบพันทาง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดียที่ปฏิเสธไม่ยอมรับทั้งทุนนิยมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มโครงการพัฒนาและสังคมนิยมที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มโครงการพัฒนาอินเดียปฏิเสธสังคมนิยมเพราะกลัวการผูกขาด ความไม่เสมอภาคการเอาเปรียบโดยชนชั้นนายทุน และปฏิเสธสังคมนิยม เพราะกลัวว่ารัฐจะเป็นเจ้าของการผลิต รวมทั้งที่ดิน ซึ่งจะนำไปสู่การเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ ฉะนั้นจึงใช้การพัฒนาชนบทตามแบบจำลองเศรษฐกิจผสมหรือพันทาง

4) แนวทางการพัฒนาชนบทโดยพระสงฆ์และคณะกรรมการวัด พระสงฆ์และวัดสามารถปฏิบัติภารกิจในการพัฒนาชนบทได้หลายประการ คือ เป็นสถานศึกษา สถานสงเคราะห์ สถานพยาบาล ที่พักเดินทาง สโมสรที่ประชาชนมาพบปะกัน สถานที่จัดงานบันเทิง เทศกาล และมหรสพ สถานที่ใกล้เคียงข้อพิพาท ศูนย์กลางวัฒนธรรม คลังพัสดุของหมู่บ้านศูนย์กลางการปกครอง - การบริหารที่กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถเรียกลูกบ้านมาประชุมปรึกษากันและเป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรม และจากการศึกษาของสมบูรณ สุขสำราญ และพลศักดิ์ จิระไกรศรีนั้น กิจกรรมที่พระสงฆ์และวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนิยมทำเป็นโครงการพัฒนานั้นรวมไปถึงการฝึกอาชีพ การส่งเสริมการเกษตร การยกระดับรายได้ของเกษตรกร การคหกรรม และการให้การศึกษา มองในแง่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาชนบทมิได้อยู่กับการกระทำของประชาชนมากนัก หากขึ้นอยู่กับบทบาทของพระสงฆ์และวัดมากกว่า

5) แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชนบท เช่น ถนนหนทาง สะพาน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ โดยเชื่อกันว่า การพัฒนาเหล่านี้จะช่วยให้ชาวชนบทสามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้มากขึ้น รวมทั้งการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในหมู่บ้านของตน

6) แนวทางการพัฒนาชนบทโดยการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อเพิ่มปริมาณอาหารและการนำเอาผลผลิตออกไปจำหน่ายยังตลาดภายนอกหมู่บ้าน

7) แนวทางการพัฒนาชนบทโดยการพัฒนาคน โดยเชื่อว่าหัวใจของการพัฒนาชนบทก็คือ การพัฒนาคน และก่อนการพัฒนาชนบทนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องมักจะต้องเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งสองอย่าง ระหว่างการตัดสินใจว่าจะทำอะไรเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงกำหนดว่า จะต้องใช้คนที่มีความรู้อะไรมาช่วยทำงานนั้นๆ หรือ การสำรวจดูว่าเรามีคนที่มีความรู้ความสามารถอะไรบ้าง ต่อจากนั้นจึงกำหนดว่าจะทำอะไร

8) แนวทางการพัฒนาชนบทโดยอาศัยความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศมิตรประเทศ และองค์การเอกชนที่ไม่หวังผลกำไร ซึ่งแนวทางการพัฒนาชนบทในแนวทางนี้นั้นรัฐบาลมีบทบาทตั้งแต่คอยดูแลอยู่ห่างๆ จนกระทั่งต้องไปเกี่ยวข้องด้วยอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ และแนวทางการพัฒนาชนบทประเภทนี้มักจะดำเนินรอยตามปรัชญาและวิถีปฏิบัติของสำนักงานใหญ่ขององค์การนั้นๆ ในต่างประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้น เรามีแนวทางการพัฒนาชนบทที่ผสมผสานกับแทบจะทุกรูปแบบ อย่างไรก็ตามก็ดีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 นั้น รัฐบาลมิได้เน้นย้ำถึงการพัฒนาชนบทที่เป็น การเฉพาะเจาะจงลึกลงไป เพียงมาเน้นให้เห็นอย่างชัดเจนขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) โดยกำหนดให้มีพื้นที่เป้าหมายลงไปถึงอำเภอ เพื่อที่จะวางโครงการพัฒนาให้ตรงจุด อย่างไรก็ตามก็ดีผู้เขียนมีความเห็นว่า พื้นที่เป้าหมายน่าจะลงไปถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน เพื่อให้ได้ ข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงมากขึ้นและยิ่งโครงการพัฒนาชนบทลงไปยิ่งระดับล่างมากเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้นเพียงนั้น แนวทางการพัฒนาชนบทที่เน้นการลงไปยังระดับล่างที่สุดนี้เป็นที่รู้จักกันในนามของ “แนวทางรากหญ้า” หรือ “แนวทางรากข้าว”

9.9 ปัญหาของการพัฒนาชนบท

ปัญหาการพัฒนาชนบทเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน และสลับซับซ้อนเป็นอย่างมากปัญหาเหล่านี้พอจะจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1) ปัญหาการระบุประชากรเป้าหมายและความต้องการของประชากรเป้าหมายเหล่านี้ ปัญหาโดยรวมถึงการค้นหากลุ่มประชากรเป้าหมายว่ามีใครบ้าง และบุคคลเหล่านั้นต้องการอะไร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยไม่รู้สภาพปัญหาที่แท้จริงในทุกๆ พื้นที่ของ 6,000 ตำบล และ 54,000 หมู่บ้าน ประกอบกับมีทรัพยากรจำกัด ยกตัวอย่างเช่น จากการประชุมสมัชชาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ในชนบทนั้นแทนที่ประชาชนจะต้องการพลังงานกลับต้องการอาหารและน้ำ เป็นต้น

2) ปัญหาการขาดนโยบายระดับชาติอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย แม้ว่าเราจะสามารถค้นจนพบว่า ประชากรเป้าหมายได้แก่ใคร และคนเหล่านี้ต้องการอะไรแล้ว ก็ยังมีปัญหาการขาดนโยบาย

ระดับชาติที่มีความชอบธรรมและต่อเนื่อง ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยเพิ่งจะมีนโยบายการพัฒนาชนบทที่เฉพาะเจาะจงในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เท่านั้นเอง ก่อนหน้านั้นนโยบายการพัฒนาชนบทก็แฝงอยู่ในนโยบายอื่นๆ นอกจากนี้ปัญหาการพัฒนาชนบทยังมีปัญหาด้านความต่อเนื่องอีกด้วย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง นโยบายก็มักจะเปลี่ยนไปด้วย ขาดความผูกพันทางการเมืองที่ต่อเนื่อง

3) ปัญหาการกระจายอำนาจ และการมอบอำนาจ ของการอนุมัติโครงการและงบประมาณให้จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งตามหลักการนั้น อำนาจในการตัดสินใจน่าจะกระจายลงไปสู่เบื้องล่างที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะการที่มัวคอยรับคำสั่งจากส่วนกลางมากเกินไปอาจจะทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ

4) ปัญหาการประสานงานอันเนื่องมาจากหลักการและวิธีการดำเนินงานของหน่วยราชการที่ขัดแย้งกัน ด้วยเหตุนี้มักจะมีการประสานงานเฉพาะในแนวตั้ง ส่วนการประสานงานในแนวนอนระหว่างกระทรวงกรมนั้นค่อนข้างมีปัญหาอยู่มาก ทั้งนี้เพราะมีหน่วยงานและคณะกรรมการที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบทอยู่มากมาย ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) คณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) และคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) เป็นต้น ตัวอย่างที่คล้ายคลึงกันอีกตัวหนึ่งก็คือ การบริหาร หรือการพัฒนาโรงเรียนในชนบท ซึ่งจะต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อกับคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) วัด คณะกรรมการสนับสนุนปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) สถานีอนามัย และคณะกรรมการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อปป.) และหม้ออาสาประจำหมู่บ้าน (มอป.) เป็นต้น จะเห็นได้ว่า หากเราไม่สามารถจะขจัดความซ้ำซ้อนและปรับปรุงการประสานงานให้รัดกุมแล้ว หลักการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และหลักการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนย่อมเป็นไปได้ยาก

5) ปัญหาอื่นๆ นอกจากการพัฒนาชนบทจะมีปัญหาต่างๆ ข้างต้นนั้นแล้ว อาจจะมีปัญหาอื่นๆ อีก ยกตัวอย่าง เช่น ปัญหาการขาดการเข้าร่วมพัฒนาชนบทของคนทุกอาชีพการพัฒนาหมู่บ้านไม่มีเป้าหมายและขั้นตอนที่แน่นอน และขาดการพัฒนาสถาบันการปกครองและการพัฒนาผู้นำระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง

พอจะสรุปได้ว่าหากหน่วยราชการและประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถขจัดปัญหาการพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้นได้แล้ว คงจะมีส่วนช่วยให้นโยบายการพัฒนาชนบทกลายเป็นความจริงได้มากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่มุ่งเน้นการขยายขอบเขตการพัฒนาชนบทให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และการมุ่งเน้นให้

ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเองและชุมชนมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อลดบทบาทและกิจกรรมของภาครัฐลงในส่วนที่ประชาชนสามารถจะดำเนินการและช่วยตนเองได้

9.10 ตัวอย่างของการพัฒนาชนบท

ตัวอย่างของการพัฒนาชนบทนั้นมีอยู่มากมายทั้งในต่างประเทศ และของประเทศไทยเราเอง ตัวอย่างของการพัฒนาชนบทในต่างประเทศนั้น ผู้เขียนได้กล่าวไว้มากแล้วในบทที่เกี่ยวกับการบริหารโครงการพัฒนา และตัวอย่างของการพัฒนาชนบทในประเทศไทย ผู้เขียนได้พาดพิงไว้บ้างแล้ว ในหัวข้อนี้ จึงจะขอยกตัวอย่างของการพัฒนาชนบทเหล่านี้แต่เพียงคร่าวๆ ข้างล่างนี้

1) โครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในสาธารณรัฐเกาหลีใต้ โครงการนี้ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2513 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความสำนึกและกระตุ้นค่านิยมการพัฒนา เสริมสร้างภาวะผู้นำ และองค์การที่เกี่ยวข้องให้มีความเข้มแข็ง ตลอดจนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพและสังคมของหมู่บ้านซึ่งปรัชญา เวสารัชช ได้สรุปแนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของเกาหลีไว้ดังนี้ คือ เป็นโครงการชุด ที่สอดประสานความสัมพันธ์ระดับชาติ มลรัฐ และท้องถิ่น มีบูรณาการระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชนในชนบท เป็นกระบวนการระดับชาติที่มุ่งเปลี่ยนแปลงสังคมโดยรัฐเข้าไปสอดแทรก หรือกระตุ้นให้เกิดขึ้นเป็นการผสมผสานใช้ทรัพยากรและเครื่องมือให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาชนบท เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับมูลเหตุจูงใจของตน โลกทัศน์ และการรับรู้ของประชาชนเพื่อให้ร่วมแรงร่วมใจกันในการพัฒนาชนบท

2) โครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในสาธารณรัฐประชาชนจีน โครงการพัฒนาชนบทนี้ เป็นที่รู้จักกันในนามของคอมมูน ซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานการปกครองที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท โดยเน้นการดำเนินการผลิตด้านการเกษตรเป็นหลักแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นชุมชนที่คอยประสานกิจกรรมต่างๆ ด้วยเช่น อุตสาหกรรม การค้า การศึกษา การรักษาความปลอดภัย กิจกรรม กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กิจกรรมส่งเสริมวัฒนธรรม การบันเทิง การซ่อมบำรุง ฯลฯ

โครงการพัฒนาชนบทตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง โครงการพัฒนาชนบทนี้ มุ่งที่จะให้ประชาชนมีจริยธรรม วัฒนธรรม และมีจิตใจใฝ่พัฒนาทางด้านการพัฒนาจิตใจนั้น มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตในครอบครัว การมีความสำนึกในประโยชน์ส่วนรวม และการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและการพัฒนาชุมชน ตลอดจนมีความนิยมประชาธิปไตย ส่วนทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ มุ่งเน้นให้ประชาชนพึ่งตนเองด้วยการประกอบสัมมาชีพ และร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจด้วยวิธีการสหกรณ์

3) โครงการพัฒนาค่านิยมพื้นฐานของคนไทย โครงการนี้แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาชนบทเป็นอย่างไร โดยรัฐบาลพยายามส่งเสริมให้ประชาชนยึดถือค่านิยมพื้นฐาน 5 ประการด้วยกัน กล่าวคือ 1) การพึ่งตนเอง ขยันหมั่นเพียร และมีความรับผิดชอบ 2) การประหยัดและเก็บออม 3) การมี

ระเบียบวินัย และเคารพกฎหมาย 4)การปฏิบัติตามคุณธรรมของศาสนา 5)การมีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์