



นโยบายการพัฒนาประเทศที่ส่งผลต่อช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทและการอพยพย้ายถิ่น*

THE DEVELOPMENT POLICY PLAN INFLUENCING ON GAP BETWEEN RURAL
AND URBAN AREA LEADING TO PEOPLE MIGRATION

วลัยพร ชินศรี Walaiporn Chinnasri

มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด Stamford International University, Thailand

Corresponding Author E-mail: walai11@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงนโยบายการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ส่งผลต่อการเกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท เพื่อศึกษาถึงช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทที่นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นของประชาชน และเพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาประเทศที่ไม่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทและการอพยพย้ายถิ่น โดยในบทความนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร สถิติต่างๆ ที่มีการบันทึกไว้ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วารสาร และข่าวสาร เป็นต้น สรุปผลการศึกษาพบว่า นโยบายการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาในรูปแบบทุนนิยมกระแสหลัก และใช้หลักการแบบรัฐรวมศูนย์อยู่ที่เมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร จึงทำให้กรุงเทพเป็นเมืองโตเดียว และนำไปสู่ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนในต่างจังหวัดอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองหลวง ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือความจะมีการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อลดการกระจุกตัวของทรัพยากร และควรให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นได้มีโอกาสในการใช้ทรัพยากรของตนเองในการพัฒนาท้องถิ่นไม่ใช่อารอรับคำสั่งและการจัดสรรจากส่วนกลาง

คำสำคัญ: นโยบายการพัฒนา, ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท, การอพยพย้ายถิ่น



Abstract

This article has the purpose to study on the development policy of National Economic and Social Development Plan influencing on gap between rural and urban area, to study on gap rural and urban area leading to people migration, and to propose development approach that not leading to gap between rural and urban area and migration. This article used qualitative approach with documentary method by analyzing documents, recorded statistics, related researches, journals and news. This study was found that the past development policy according to National Economic and Social Development Plan was initiated by employing main stream capitalism and state-centralization approach prioritizing Major city like Bangkok and leading Bangkok to be Single-Big City and to extend gap between urban and rural to be wider. This kind of gap causes rural people to migrate into capital city for working. Therefore, solution for solving this problem should be decentralizing power to regions and locality to reduce concentration of resources and should delegate the opportunity for local agency to use its own resources to develop its area without orders and allocation from center.

Keywords: Development Policy, Gap Between Urban and Rural, Migration

บทนำ

จากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วงที่ผ่านมาสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นประชาชนมีงานทำและมีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้น รายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาความยากจนลดลงและประชาชนเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณสุขปลอดภัยอันเป็นปัจจัยจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้กว้างขวางมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของประชาชนกลุ่มต่างๆ โอกาสของคนในเมืองกับชนบทในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขหลักที่มีคุณภาพยังมีช่องว่างมาก และการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ในสังคมยังไม่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทยเนื่องจากรายได้มีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มคนทำให้สะท้อนถึง ความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงกิจกรรมและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมการเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิพื้นฐาน รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง แม้ว่าการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไทยจะทำให้กลุ่มประชากรที่ยากจนลดลงมาแต่ยังมีประชากรกลุ่มที่มีความเสี่ยง ที่จะตกอยู่ในภาวะความยากจนได้ง่าย หากเผชิญกับวิกฤติการณ์ด้านเศรษฐกิจและภัยธรรมชาติในขณะเดียวกันการถือครองสินทรัพย์ทางการเงิน รวมถึงการถือครองที่ดินมีการกระจุกตัวในกลุ่มคนจำนวนน้อย สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงการขาดโอกาสเชิงเศรษฐกิจและสังคมและการเข้าไม่ถึงทรัพยากรของประชาชนในบางกลุ่มบางพื้นที่ รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านสิทธิและการขาดอำนาจต่อรองของประชาชนบางกลุ่มซึ่งส่งผลต่อการสร้างรายได้ประเภทต่างๆ

ในด้านความเป็นอยู่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเข้าถึงสาธารณสุขปลอดภัย และบริการสาธารณะ การได้รับการสนับสนุนทางสังคมและการศึกษาเนื่องจากการพัฒนาที่ยัง กระจุกตัวในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งเมืองใหญ่อื่นๆ และการรวมศูนย์บริหารจัดการของภาครัฐทำให้



ความก้าวหน้าและโอกาสทางเศรษฐกิจแตกต่างกันมากในระดับพื้นที่และกลายเป็น ความขัดแย้งทางสังคม การพัฒนาที่กระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ทำให้เกิดความแตกต่างในระหว่างพื้นที่ทั้งในด้านโอกาสในการสร้าง อาชีพและรายได้ คุณภาพบริการทางสังคมและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ นอกจากนี้ ความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจและโอกาสในการสร้างอาชีพและรายได้ที่ดีและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพที่ดีกว่าใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งเมืองใหญ่ก็เป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง ในขณะที่ความยากจนในภาคเกษตรและในชนบทนั้น เป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญในการย้ายถิ่นของแรงงานที่มี การศึกษาน้อยและขาดทักษะมีทางเลือกน้อยจึงเป็นการย้ายถิ่นเข้าสู่การทำงานนอกระบบมีชั่วโมงการทำงาน ต่อวันที่ยาวนาน ขาดความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน และมีความเป็นอยู่ที่แออัดไม่ปลอดภัย กลายเป็นปัญหา ความยากจน ปัญหาอาชญากรรม และความขัดแย้งในสังคมได้ง่าย

ในด้านสิ่งแวดล้อม การเข้าไม่ถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติทำให้ชุมชนสูญเสีย ความสามารถในการพึ่งตนเองและการพัฒนาศักยภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการขยายตัวเชิงปริมาณมา เป็นเวลายาวนานทำให้กลุ่มทุนตักตวงผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปขณะที่ชุมชนไม่สามารถ เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยเฉพาะคนยากจนที่อาศัยและพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเป็นแหล่งอาหารสำคัญทำ ให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ลดลงต้องอาศัยแหล่งอาหารจากภายนอกชุมชนที่มีต้นทุนสูง ขณะเดียวกันการ เปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นตัวเร่งให้เกิดความวิตกกังวลในภัยของธรรมชาติอันเกิดขึ้นจากน้ำมือของ มนุษย์

ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้สะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติหรือการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาก่อให้เกิดช่องว่าง/ความเหลื่อมล้ำ/ความ ยากจน ฯลฯ หรืออะไรก็ตามแต่ แต่ผลที่ออกมาก็คือ การอพยพย้ายถิ่นเพื่อไปแสวงหา/เสี่ยงโชค /ไปตายเอา ดาบหน้าที่เกิดขึ้นในสังคมไทย กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองฟ้ามรณะที่ชาวต่างจังหวัดมุ่งหน้าเข้ามาเพื่อแสดง หาโชค บางคนก็โชคเข้าข้าง บางคนก็โชคร้ายถึงขั้นไม่เหลือแม้แต่ลมหายใจ การเป็นเมืองโตเดี่ยวของกรุงเทพฯ สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผิดพลาด เป็นการตอกย้ำความเป็นรัฐรวมศูนย์ที่ทุกสิ่งทุกอย่าง อยู่กรุงเทพฯ ดังนั้น การอพยพย้ายถิ่นจึงกลายเป็นปัญหาที่ตามมาจากความผิดพลาดของนโยบายเหล่านี้ การกระจุกตัวของเมืองใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาทั้งเศรษฐกิจและสังคมตามมาอีกมากมาย

ในบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการนำเสนอถึงนโยบายการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะ นโยบายเศรษฐกิจว่ามีผลต่อการอพยพย้ายถิ่นของประชาชนและเกิดช่องว่างระหว่างเมืองและชนบท เพื่อนำเสนอให้เห็นถึงสถานการณ์การอพยพย้ายถิ่น ผลกระทบ ปัญหา และนำเสนอทางออก/การแก้ไขในเชิง นโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

นโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่น

เมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาพัฒนาประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของเมือง เติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงาน ในการผลิต โดยมีความต้องการแรงงานภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการสูงขึ้นมากแต่ความต้องการแรงงานใน ภาคเกษตรกรรมกลับลดลง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นตัวดึงดูดให้แรงงานในชนบทให้เข้ามาสู่ในเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ในช่วง 20 ปีแรกกรุงเทพฯ มีการเติบโตอย่างรวดเร็วโดยมีขนาดใหญ่กว่าจังหวัด เชียงใหม่ถึง 50 เท่า และช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใน 5 หลังจากนี้ จึงมีความพยายามที่จะ



กระจายความเจริญสู่ปริมณฑล และในหัวเมืองใหญ่ต่างๆ ในภูมิภาค หลังจากนั้นทำให้หัวเมืองใหญ่กลายเป็นแหล่งรับผู้ย้ายถิ่นจากภาคชนบททั่วประเทศ เกิดปัญหาชุมชนแออัด และแหล่งเสื่อมโทรมเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป แต่ก่อนอื่นขอเสนอถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ว่าสามารถก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทจนเป็นสาเหตุให้มีการอพยพย้ายถิ่นได้อย่างไร

ประเทศไทยเริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2504 จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้เรากำลังใช้แผนที่ 11 ตลอดระยะที่ผ่านมานั้นแต่ละแผนส่งผลต่อนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศทั้งในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค เริ่มจากแผนฉบับที่ 1-3 (ช่วงเวลาปี 2504 ถึง 2519) นี่คือการเริ่มต้นของความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาเมืองและชนบท ซึ่งในที่สุดก็ส่งผลต่อการอพยพย้ายถิ่น ถึงแม้ในช่วงแรกๆ จะเป็นการเน้นการลงทุนในการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infra-structure) ของประเทศ ได้แก่ การสร้างทางหลวงสายประธาน การพัฒนาเส้นทางรถไฟ การปรับปรุงการประปา และการสร้าง เขื่อนเพื่อการชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ เช่น เขื่อนภูมิพล และเขื่อนอุบลรัตน์ เป็นต้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564) แต่ก็มีการลงทุนของเอกชนในด้านอุตสาหกรรม และเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม สินค้าสำเร็จรูป ทั้งๆ ที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ดังนั้นปัญหาที่ตามมาคือ ขาดแคลนบุคลากรทางด้านเทคนิค วิชาการ และการบริหาร และต้องพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานตามโครงการ ผลกระทบประการสำคัญคือการกระจายรายได้ยังไม่ยุติธรรม เพราะผลจากการพัฒนาตกอยู่กับผู้มีโอกาสทางเศรษฐกิจ ต่อมาในแผนที่ 2-3 จึงได้มีการส่งเสริมการพัฒนาการผลิตด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยสนับสนุนการลงทุนของชาวต่างประเทศ และส่งเสริมให้คนไทยมีการศึกษามากขึ้นเพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม อันเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่น ทั้งเพื่อมาทำการศึกษา และเพื่อมาทำงานในเขตพื้นที่เศรษฐกิจที่ไม่ได้กระจายไปทั่วทุกภูมิภาคอย่างที่ควรจะเป็น แต่จำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล

ในขณะที่นโยบายเศรษฐกิจโดยเฉพาะในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, มปป.) ที่มีนโยบายการขยายการประกอบการในเชิงพาณิชย์ (commercialization) ด้วยการส่งเสริมให้ภาคการผลิตให้มากขึ้น เพื่อจะได้มีส่วนเงินไปใช้ในการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม เพื่อจะให้มีการเปลี่ยนไปสู่อุตสาหกรรม (industrialization) โดยการให้สิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ แก่ผู้ลงทุนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ภาครัฐได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อพิจารณาให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในกิจการที่รัฐต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น สิทธิประโยชน์เหล่านี้มีตั้งแต่การลดหรืองดภาษีนำเข้าเครื่องจักร การประกันว่าจะไม่มีคู่แข่งในระยะกี่ปี ความสะดวกในการหาเงินกู้ หรือการรับรองว่าจะช่วยให้วัตถุดิบที่จำเป็นจะมีราคาถูกเช่น ห้ามส่งออกเมล็ดพันธุ์เพื่อประกันให้โรงงานน้ำมันละหุ่งมีวัตถุดิบในราคาถูกอย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังมีการขยายอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากร รัฐบาลได้สร้างหรือปรับหน่วยงานของรัฐเพื่อเพิ่มอำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น หรือออกกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกมาก เช่น ปรับกรมโลหกิจเป็นกรมทรัพยากรธรณี ปรับกรมประมงและออกกฎหมายเกี่ยวกับการประมงเพิ่มเติมให้อำนาจแก่รัฐในการควบคุมเรื่องการประมงเพิ่มขึ้น ออกกฎหมายป่าสงวนและวนอุทยาน ซึ่งทำให้ชาวบ้านและชุมชนหมดอำนาจในการจัดการป่าซึ่งสัมพันธ์กับการผลิตในไร่นาของตนไปโดยสิ้นเชิง ทรัพยากรต่างๆ จึงถูกส่งมาใช้ประโยชน์ในส่วนกลางมากกว่าที่จะถูกใช้ในชุมชนท้องถิ่นผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร



ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-6 (2520-2534) ในช่วงเวลานี้มีโครงการที่เกิดจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ล้วนส่งเสริมให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งนิคมอุตสาหกรรม ทั้งชายฝั่งตะวันตกและชายฝั่งตะวันออก เพื่อเป็นฐานการผลิตให้กับนักลงทุนต่างชาติ การส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติมากขึ้นเท่าไร การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมก็เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และสิ่งที่ตามมาคือต้องการแรงงานเพื่อรองรับการขยายตัวของโรงงาน นอกจากนี้ยังมีการเร่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคง เช่น การผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า ปรับปรุงนโยบายการควบคุมราคาสินค้าและเร่งรัดการส่งออก (อาคม เติมพิทยาไพสิฐ, 2552) ประเทศไทยที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตร อย่างเช่น ข้าว ข้าวโพด ยาพารา เป็นอันดับหนึ่งของโลก กลับกลายมาเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม อย่างชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ ชิ้นส่วนรถยนต์ มากที่สุดแทนสินค้าเกษตร ถึงแม้ในช่วงของแผนฯ 4-6 นี้ จะมีความพยายามที่ลดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท และมีนโยบายที่จะกระจายความเจริญและกระจายรายได้ไปสู่ชนบทก็ตาม แต่ไม่ได้ขยายเขตอำนาจทางเศรษฐกิจไปด้วย เพราะไม่มีโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคมนาคมขนส่ง ทำให้ต้องมีการตั้งโรงงานในที่ที่มีการขนส่งสะดวกสบาย นั่นคือ กรุงเทพฯ และปริมณฑล และจังหวัดชายฝั่งทะเล การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมากมายนี้เอง ที่ส่งผลให้พื้นที่ทางการเกษตรในเขตที่ลุ่มภาคกลางต้องสูญเสียไป ผลผลิตทางการเกษตรลดลง ผู้คนอพยพย้ายถิ่นฐานกันมากขึ้น เพื่อที่จะได้ไม่ต้องเป็นเกษตรกรตามรอยบรรพบุรุษ

จากการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่หรือเสือตัวที่ 5 ในเอเชีย ในช่วงแผนฯ 7-9 สิ่งที่ได้รับคือ การล่มสลายของเศรษฐกิจที่ทำให้ประเทศไทยต้องกลายไปเป็นลูกหนี้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นี่คือผลของการเดินทางตามรอยของระบบเศรษฐกิจกระแสหลักอย่างทุนนิยม จนในที่สุดก็ล้มไม่เป็นท่า เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในปี 2540 หรือที่เรียกกันว่าโรคต้มยำกุ้ง ที่ทำให้ประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียได้รับผลกระทบไปด้วย นโยบายการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องโน้มมาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ อาจจะกล่าวได้ว่านี่คือผลของการพัฒนาที่ลืมหืมสิ่งที่พื้นฐานรากของสังคมดั้งเดิม นั่นคือ สังคมเกษตรกรรมไปมุ่งเน้นแต่อุตสาหกรรม จนทำให้เกิดช่องว่างช่องโหว่ในการพัฒนา และในที่สุดก็ต้องกลับเข้ามาให้ความสนใจกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีสติมากยิ่งขึ้น คำนึงถึงการพัฒนาที่ไม่เบียดเบียนธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากเกินไป หันมาใส่ใจในการพัฒนาคนมากขึ้น ดังนั้น ในแผนฯ 8 แผนฯ 9 มุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพร้อมทั้ง ปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ผลของการพัฒนาประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจปรับตัวสู่ความมั่นคง ความยากจนลดลง ขณะเดียวกันระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมาก อันเนื่องมาจากการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัยการมีหลักประกันสุขภาพที่มีการปรับปรุงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยครอบคลุมคนส่วนใหญ่ของประเทศ และการลดลงของปัญหายาเสพติดวัตถุประสงค์



วิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงานและธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการพัฒนาช้า การมุ่งเน้นการพัฒนาการส่งออกโดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นขึ้นนั้นทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้ามากกว่าภาคเกษตรสัดส่วนมูลค่าผลผลิตและผลิตภาพสูงกว่าภาคเกษตรมาก กลุ่มทุนโดยเฉพาะกลุ่มทุนอุตสาหกรรมจึงมีอำนาจต่อรองและ มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล ผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์และนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นหนักในภาคอุตสาหกรรมมากจึงมักเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของทุนมากกว่าแรงงานแรงงานขาดอำนาจการต่อรองทำให้สัดส่วนรายได้ที่เป็นผลตอบแทนของแรงงานต่ำกว่าผลตอบแทนของเจ้าของทุนมากทำให้ผู้ที่มิฐานรายได้จากเงินเดือนและค่าจ้างที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกลายเป็นช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้และความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและเจ้าของแรงงานรวมทั้งเป็นปัญหาคุณภาพชีวิตของแรงงานที่มีรายได้ต่ำ

ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต การขยายฐานรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและการบริหารงานขององค์กรที่เน้นประสิทธิภาพเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในระดับชุมชน นอกจากนี้การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เช่น การจัดทำแผนชุมชนโดยมีเวทีแลกเปลี่ยนร่วมกันคิดการร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหานำไปสู่การสร้างเป้าหมายร่วมกันของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นโดย

ทุกคนในสังคมไทยต้องมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมได้รับโอกาสในการประกอบสัมมาอาชีพอย่างเท่าเทียมกัน สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมและทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึงเพื่อป้องกันมิให้ตกอยู่ในวงจรความยากจนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างทั่วถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับโอกาสและการพัฒนาศักยภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เข้าถึงทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ การพัฒนาเศรษฐกิจมีฐานกว้างครอบคลุมทั่วถึงและสร้างโอกาสสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสมากขึ้นบนหลักการยอมรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และลดช่องว่างในสังคม ประชาชนมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งเป็นพลังร่วมของสังคมไทยมีการพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่และเป็นธรรมโดยที่สามารถปรับตัวท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ ชุมชนและสังคมมีค่านิยมร่วมยึดหลักผลประโยชน์ของสังคม มีค่านิยมร่วมในการอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขระหว่างกลุ่มคนระหว่างพื้นที่และระหว่างวัยพึงพาอาศัยและเกื้อกูลกันภายใต้ความหลากหลายทางวัฒนธรรม

เรื่องเศรษฐกิจไทยที่ขึ้นอยู่กับภาคธุรกิจเอกชนและความสัมพันธ์ทางการลงทุนและการค้ากับระบบเศรษฐกิจโลกเติบโตในอัตราปานกลางค่อนข้างสูง แต่ส่วนใหญ่เป็นการเติบโตของภาคการค้าระหว่างประเทศ การผลิตและการบริโภคในภาคอุตสาหกรรม การค้าและบริการมากกว่าภาคเกษตร ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่สูงขึ้นมากทำให้เกิดภาวะของแพงควบคู่ไปกับเศรษฐกิจชะลอตัวราคาข้าว ที่สูงขึ้นเป็นประโยชน์กับผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของไทยอยู่บ้าง แต่เกษตรกรขนาดกลางขนาดย่อมที่มีปัญหานี้สินมาก และอยู่ภายใต้โครงสร้าง



การผลิต การกระจายทรัพยากรและรายได้ที่ไม่เป็นธรรมได้ประโยชน์น้อย ปัญหาของแพงมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ในด้านภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษามากพอสมควร เพราะแม้การศึกษาระดับพื้นฐานส่วนใหญ่จะไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนหรือเสียค่าเล่าเรียนต่ำแต่พ่อแม่ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายเป็นค่าเดินทาง ค่ากินอยู่ ค่าเสื้อผ้า ตำรา และอุปกรณ์การเรียน รวมแล้วสูงโดยเฉพาะสำหรับคนจนและสังคมยังมีปัญหาที่เห็นได้ชัดทั้งในเรื่องปัญหาด้านสุขภาพจะเพิ่มขึ้น ครอบครัวอบอุ่นลดลง ชุมชนเข้มแข็งลดลง การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมและประชาชนเป็นหนี้มากขึ้น คนเข้าไม่ถึงระบบการประกันสังคม สภาพแวดล้อมระบบนิเวศไม่สมดุลเพิ่มขึ้น อาชญากรรมและยาเสพติดเพิ่มขึ้น ปัญหาทุจริตฉ้อฉล การละเมิดสิทธิมนุษยชน การขัดแย้งและ ความรุนแรงเพิ่มขึ้น เด็กเยาวชนมีปัญหาพฤติกรรมเสี่ยง เสพเหล้าบุหรี่ยาเสพติด ลักทรัพย์ และทำร้ายกันเพิ่มขึ้น ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยคงอยู่ในเกณฑ์ปานกลางต่ำกว่าประเทศพัฒนา โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษาและสาธารณสุข เฉพาะในเรื่องสมรรถนะการศึกษาของไทยมีปัญหาทั้งความไม่เสมอภาคของโอกาสในการได้รับการศึกษาและคุณภาพการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านเศรษฐกิจ อัตราการขยายตัวและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ดีโดยภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคการผลิตที่มีบทบาทสูง ภาคเกษตรเป็น แหล่งสร้างรายได้หลักของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศและเป็นฐานในการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เศรษฐกิจขณะที่การเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศไทยกับเศรษฐกิจต่างประเทศทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเฉพาะกิจกรรมทางการค้าและการลงทุนโดยการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังคง มีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทย แต่จากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำและขีดความสามารถในการแข่งขันลดลงทำให้บทบาทของการลงทุนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจของไทยยังมีความอ่อนแอด้านปัจจัยสนับสนุนในส่วน of วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุณภาพการบริการของโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมาย และกฎระเบียบทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการจัดระบบการแข่งขันที่เป็นธรรมและเหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

สถานะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทุนทรัพยากรธรรมชาติ เสื่อมโทรม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรุนแรงกระทบต่อผลิตภาคเกษตรและความยากจน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะที่มีความขัดแย้งทางนโยบายในการบูรณาการ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ประเทศไทยยังมีความมั่นคงด้านอาหารแม้จะต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและความต้องการพืชพลังงาน

สาเหตุของการอพยพย้ายถิ่นและผลกระทบ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง โดยเป็นทั้งปัจจัยหลักในพื้นที่ต้นทาง และปัจจัยดึงดูดในพื้นที่ปลายทาง อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อ การย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง (วสวัตดี สุตินุญญามณีและคณะ, 2556) จำนวน 2 ด้าน ได้แก่

1. ด้านเศรษฐกิจ (Socio-Economic) ที่เป็นผลของความแตกต่างในด้านเศรษฐกิจ ในสังคมชนบทกับ สังคมเมือง โดยปัจจัยผลัก (Push Factor) ในพื้นที่ต้นทาง และเป็นปัจจัยดึงดูด ในพื้นที่ปลายทาง อันเนื่องมาจากความแตกต่างกันในสภาพเศรษฐกิจ ค่าตอบแทน ความต้องการแรงงาน ในทุก ภูมิภาคไม่ว่าจะ



เป็นเอเชีย (Ulrich, 2012; Erik, 2012; Garip, 2008 และ อารี จำปากลาง 2550) แอฟริกา (Zinkina and Korotayev 2010 และ Emmanuel O., 2013) และ ยุโรป (Walker, 2010) เพื่อสร้างฐานะ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีสถานะทางสังคมดีขึ้น

2. ด้านเครือข่ายของการย้ายถิ่น (Migration Networks) เป็นการสร้างเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นที่มาจากพื้นที่เดียวกัน กลุ่มคนที่พูดภาษาเดียวกันหรือมีวิถีชีวิตที่มีรูปแบบที่คล้ายกันอยู่รวมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในเครือข่าย ในพื้นที่สังคมเมือง ที่มีความแตกต่างกันทั้งวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ภาษา วัฒนธรรม ความคิด และค่านิยมเพื่อเป็นการลดแรงกดดันในการอยู่ในพื้นที่ที่มีความแตกต่างและให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการย้ายถิ่น เครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการย้ายถิ่นของผู้ย้ายถิ่น (อารี จำปากลาง 2550, Gullette, Gregory S., 2014)

สรุปว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง 2 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ (Socio-Economic) และด้านเครือข่ายของการย้ายถิ่น (Migration Networks) โดยเป็นทั้งปัจจัยหลักในพื้นที่ต้นทางและปัจจัยดึงในพื้นที่ปลายทาง อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง

ย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองมีผลกระทบอะไรบ้าง?

มีการศึกษามากมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ เกี่ยวกับผลกระทบจากการย้ายถิ่น ทั้งผล กระทบในแง่บวก และแง่ลบ โดยผลกระทบดังกล่าวมีผลกระทบกับผู้ย้ายถิ่น ครอบครัวของผู้ย้ายถิ่น พื้นที่ต้นทาง และพื้นที่ปลายทาง ในด้านต่างๆ (วสวัตดี สุติญญามณี และคณะ, 2556)

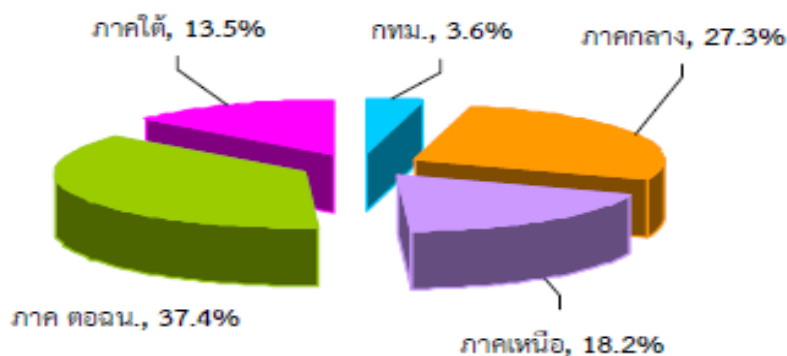
ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ (Socio-Economic Effects) การย้ายถิ่นมีผลกระทบในแง่บวกและแง่ลบกับเศรษฐกิจในพื้นที่ต้นทาง โดยผ่านเงินส่งกลับ (Remittance) ที่ทำให้พื้นที่ต้นทางมีการบริโภคเพิ่มขึ้น การลงทุนในพื้นที่เพิ่มขึ้น มีเงินไหลเวียนในพื้นที่ต้นทางมากขึ้น เศรษฐกิจมีการขยายตัวมากกว่าเดิม ครอบครัวมีเศรษฐกิจดีขึ้น (Ulrich, 2012 และ อารี จำปากลาง, 2555 และ Xing C. 2014) แต่มีการศึกษา ถึงผลกระทบในแง่ลบจากการย้ายถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทั้งพื้นที่ต้นทาง และพื้นที่ปลายทาง โดยกล่าวถึงช่องว่างระหว่างรายได้ของพื้นที่ต้นทาง และปลายทางที่กว้างมากขึ้นอันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ปลายทางมีมากกว่า เพราะพื้นที่ปลายทางมีแรงงานเพื่อที่จะขยายเศรษฐกิจน้อยกว่าและถ้ามองถึงต้นทางที่มี ผลกระทบในผลประโยชน์ของต้นทางที่เป็นสังคมเกษตร ต้องมีต้นทุนในการผลิตที่สูงกว่าที่เคยเป็นมาอันเนื่องมาจากวัตถุดิบทางการเกษตร มีราคาที่สูงขึ้น (Lili Ma, 2012) และในกรณีที่พื้นที่ปลายทางเป็นสังคมเมือง ที่มีค่าครองชีพที่สูงกว่าพื้นที่ต้นทางที่มีค่าครองชีพต่ำกว่า รายได้ของผู้ย้ายถิ่นจึงไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตจึงทำให้มีการส่งเงินมาช่วยเหลือจากครอบครัวที่อยู่ในพื้นที่ต้นทาง (Reverse Remittance) (Erik, 2012)

ผลกระทบด้านสังคม (Social Effects) นอกจากผลกระทบด้านเศรษฐกิจแล้ว ผลกระทบด้านสังคมจึงเป็นผลกระทบหลักที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง การศึกษาด้านผลกระทบด้านสังคมกับการย้ายถิ่นนั้นมีผลกระทบมากมาย เช่น ปัญหาของการย้ายถิ่นของวัยแรงงานที่เป็นผู้เป็นพ่อและแม่ที่ส่งผลต่อลูก ซึ่งอยู่ห่างจากพ่อแม่ที่ย้ายถิ่น ทำให้มีปัญหาสุขภาพจิตสูงกว่าลูกที่อยู่กับพ่อแม่ (อารี จำปากลาง, 2555) นอกจากปัญหาที่เกิดกับครอบครัวแล้ว ผลกระทบด้านสังคมที่เกิดขึ้นกับตัวผู้ย้ายถิ่นเองก็มีเช่นกัน เนื่องจากการย้ายถิ่น ผู้ย้ายถิ่นต้องไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ปลายทางที่มีความแตกต่าง ในด้านสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิต ความเป็นอยู่กับพื้นที่ต้นทาง ทำให้ผู้ย้ายถิ่นต้องมีการปรับตัว ผู้ย้ายถิ่น บางรายที่ไม่สามารถปรับตัวได้จึงต้องย้ายถิ่นกลับ (Lili

Ma, 2012, อารี จำปากลาง, 2555) แต่ถ้าผู้ย้ายถิ่นนั้นอาศัย หรือกระจุกตัวอยู่ร่วมกับผู้ย้ายถิ่นมากจากพื้นที่เดียวกัน หรือผู้ที่มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่มีลักษณะแบบแผนในการดำเนินชีวิตเดียวกัน อยู่รวมกันเป็นเครือข่าย (Networks) ก็จะทำให้ผลกระทบในแง่ปัญหาลดลง แปรเปลี่ยนเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (อารี จำปากลาง, 2555, Gullette, Gregory S., 2014 และ Raleigh, Clionadh, 2014)

ผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Effects) มีการศึกษาถึงการย้ายถิ่นที่มีผลต่อสุขภาพ โดยการศึกษาพบว่า การย้ายถิ่นโดยเฉพาะผู้หญิงที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในพื้นที่ ที่มีความแตกต่างในด้านชีวภาพ สังคม และวัฒนธรรม ที่มีความหลากหลายและแตกต่างจากพื้นที่ต้นทางทำให้มีปัญหาด้านสุขภาพเกิดขึ้นโดยผู้ย้ายถิ่นที่เป็นหญิงตั้งครรภ์ มีอัตราการที่เด็กตายขณะคลอดสูง (Sirin, 2011) นอกจากนี้ปัญหาที่ส่งผลกับผู้ย้ายถิ่นเอง ยังส่งผลถึงปัญหาของคนในครอบครัว และบุตรหลานของผู้ย้ายถิ่น โดยพบว่า บุตรหลานของผู้ย้ายถิ่นมีสุขภาพที่ไม่ดี โดยเฉพาะปัญหาด้านสุขภาพจิตจะมีอัตราสูงกว่าบุตรหลานของผู้ที่ไม่ย้ายถิ่น โดยพบว่าเป็นปัญหาในด้านอารมณ์ ปัญหาด้านพฤติกรรม สมาธิสั้น และปัญหาความสัมพันธ์กับเพื่อน (อารี จำปากลาง, 2555)

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ดำเนินการสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเป็นประจำทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2556 เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างตุลาคม-ธันวาคม จากครัวเรือนตัวอย่างทั้งสิ้น 83,880 ครัวเรือน เพื่อบรรวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านประชากรและสังคมของผู้ย้ายถิ่น สำหรับนำไปใช้ในการติดตามสถานการณ์การย้ายถิ่นของประชากร ซึ่งผลการสำรวจที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้คือ ผู้ย้ายถิ่นมีทั้งสิ้น 1.18 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.7 ของประชากรทั้งประเทศ โดยจำนวนผู้ย้ายถิ่นกระจายอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุดคือ 4.42 แสนคน(ร้อยละ 37.4) และอยู่ในกรุงเทพมหานครน้อยที่สุดคือ 4.19 หมื่นคน (ร้อยละ 3.6) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557) ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 จำนวนการติดตามสถานการณ์การย้ายถิ่นของประชากร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557)

เมื่อพิจารณาระหว่างเพศ พบว่า เพศชายมีอัตราการย้ายถิ่นมากกว่าเพศหญิง (ร้อยละ 1.9 และ 1.6 ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาตามกลุ่มอายุของผู้ย้ายถิ่นพบว่า กลุ่มที่มีการย้ายถิ่นมากที่สุด คือ กลุ่มอายุ 25 - 59 ปี (วัยผู้ใหญ่) ซึ่งมีร้อยละ 53.2 ของผู้ย้ายถิ่นทั้งสิ้นรองลงมาคือ กลุ่มอายุ 15 - 24 ปี (วัยเยาวชน) กลุ่มอายุ 0-14 ปี (วัยเด็ก) และน้อยที่สุดในกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป (วัยสูงอายุ) ร้อยละ 2.5 สถานภาพสมรสของผู้ย้ายถิ่น ผู้ย้ายถิ่นอายุ 15 ปีขึ้นไป ประมาณร้อยละ 59.0 เป็นผู้ที่สมรส ประมาณ 1 ใน 3 เป็นผู้ที่ไม่สมรส ส่วนที่เหลือร้อยละ 7.4 เป็นผู้ที่มีสถานภาพสมรสอื่นๆ ได้แก่ ม่าย หย่า และแยกกันอยู่ ระดับการศึกษา เมื่อพิจารณาตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ของผู้ย้ายถิ่นที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป พบว่า ผู้ย้ายถิ่น ส่วนใหญ่สำเร็จ



การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 26.5 รองลงมาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 22.3 ประเภทของการย้ายถิ่น เมื่อพิจารณาการย้ายถิ่นตามประเภท การย้ายถิ่น พบว่า ผู้ย้ายถิ่นภายในภาคเดียวกันมีจำนวนมากกว่าผู้ย้ายถิ่นระหว่างภาคเล็กน้อย (ร้อยละ 53.7 และร้อยละ 42.8 ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาถิ่นที่อยู่ก่อนย้าย พบว่า ผู้ย้ายถิ่นในแต่ละภาคส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ย้ายถิ่นมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยกเว้นภาคเหนือและในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ส่วนใหญ่ผู้ย้ายถิ่นจะย้ายมาจากภาคกลาง เหตุผลของการย้ายถิ่น ผู้ย้ายถิ่นประมาณครึ่งหนึ่งย้ายด้วยเหตุผล ด้านครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลกลับ ภูมิลำเนาสูงเป็นอันดับ 1 และติดตามครอบครัว ด้วยเหตุผลสูงเป็นอันดับ 2 ตามลำดับ (ร้อยละ 26.8 และ 21.4) สำหรับเหตุผลด้านการงาน ส่วนใหญ่ ย้ายเนื่องจากต้องการหางานมากกว่าย้ายเพราะเปลี่ยนงาน

ผลกระทบที่ตามมาจากการอพยพย้ายถิ่น: ปัญหาชุมชนแออัด

ปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน หรือผู้มีรายได้น้อยในเมืองใหญ่ ปรากฏชัดเจนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากมีผู้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่เป็นจำนวนมาก โดยเช่าที่ดินของเอกชน ก่อสร้างบ้านกันเอง แต่ขาดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทำให้ชุมชนมาสภาพเสื่อมโทรมและกลายเป็นชุมชนแออัด ในเวลาต่อมาปัจจุบันมีชุมชนแออัดทั่วประเทศประมาณ 5,500 ชุมชน 1.5 ล้านครัวเรือน ประชากรประมาณ 6.75 ล้านคน ขณะที่ในกรุงเทพฯ มีสลัมประมาณ 1,000 แห่ง และในต่างจังหวัด เช่น จังหวัดนครสวรรค์ มีชุมชนกว่า 50 แห่ง ยุทธยา มีประมาณ 50 – 60 แห่ง และเมืองใหญ่ทั้งเชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา ก็มีชุมชนแออัดและสลัมมากมายหลายแห่ง ซึ่งในแต่ละเมืองก็จะมีที่ว่างเปล่า แต่ไม่ได้จัดให้คนจนอยู่ เพราะนั้นคนจนก็เลยจัดหาที่กันเอง ซึ่งเรียกว่า “ชุมชนบุกรุก” หรือ ชุมชนบุกเบิก” ซึ่งอยู่เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ที่มาและปัญหาของชุมชนแออัดในเมืองนั้นยังเกิดจากความผิดพลาดเชิงนโยบายรัฐและการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม เห็นได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งมุ่งเน้นการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขนส่ง ระบบเชื่อมชลประทาน พลังงานไฟฟ้า สาธารณูปโภค หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า รูปแบบการพัฒนาที่ใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalist economies) กว่า 50 ปี หลังจากที่ประเทศไทยใช้รูปแบบการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth oriented economy) ยอมรับการถือครองกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตและให้อิสระเสรีใช้กลไกการตลาดเป็นตัวกำหนด ส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เน้นการผลิตเพื่อแสวงหากำไรและกระตุ้นให้เกิดการบริโภคมากขึ้นเป็นหลัก รูปแบบการพัฒนาดังกล่าวเป็นตัวเร่งให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ทรัพยากรของประเทศลดลงไปอย่างรวดเร็วและการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ไม่สามารถกระจายทรัพยากรสู่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้อย่างทั่วถึงก่อให้เกิดภาวะความยากจน คนรวยรวยมากขึ้น คนจนส่วนใหญ่ยิ่งยากจนลง ก่อให้เกิดปัญหาสังคมมากมาย เช่น เมื่อการจัดสรรทรัพยากรของรัฐกระจุกตัวอยู่เพียงในเมือง ภาคชนบทเริ่มล่มสลายขาดแคลนปัจจัยการผลิต คนที่ล้มเหลวจากภาคเกษตรจึงอพยพเข้าเมือง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามีปัจจัย 2 ส่วนที่ทำให้คนจนอพยพเข้าเมืองคือ 1) ปัจจัยผลัก และ 2) ปัจจัยหนูน สิ่งที่เราเรียกว่าปัจจัยผลักคือสิ่งที่ทำให้คนจนในชนบทอพยพเข้าเมืองคือ ความจน ความทุกข์ยากลำเค็ญ ขาดแคลนปัจจัยการผลิต ต้องพึ่งธรรมชาติ รอฟ้ารอฝน หน้างมวกแล้ว ฝนก็ยังไม่ตก ราคาปุ๋ยและยาฆ่าแมลงราคาแพง แต่ชาวนาขายข้าวได้ราคาแสนถูก ยิ่งทำก็ยิ่งขาดทุน เป็นต้น นอกจากนี้จะจนเงินแล้วยังด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐอีก เช่น ขาดโอกาสทางการศึกษา ไม่มีโรงพยาบาล เป็นต้น



ปัจจัยเกื้อหนุนให้คนจนเข้าเมืองคือคนจนมักจะหวังว่าจะพบโอกาสที่ดีกว่า เพราะในเมืองมีสาธารณูปโภคที่พร้อม โรงพยาบาล น้ำไฟ ถนนหนทาง ที่สำคัญมีงานทำ ณ บริเวณที่มีการจัดงาน คนจนจะรวมกันเป็นกรรมกรรับจ้าง เช่น บริเวณท่าเรือมีกรรมกรไปรับจ้างมากมาย และรวมตัวกันสร้างที่พักอาศัยกันตามยถากรรม กลายเป็นชุมชนแออัดขนาดใหญ่ เช่นบริเวณท่าเรือคลองเตย คนที่พักอาศัยพื้นที่เหล่านั้นมักจะถูกเรียกว่า คนสลัม ซึ่งในความเป็นจริงแล้วชุมชนแออัดเป็นพื้นที่รวมกันขอผู้ด้อยโอกาสและถูกเอารัดเอาเปรียบซึ่งเป็นผลพวงจากกระบวนการพัฒนาที่ผิดพลาดนั่นเอง

นอกจากที่มีแรงงานจากชนบทย้ายเข้ามาอยู่อาศัยในเมืองใหญ่ อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีชุมชนแออัดและสลัมก็คือ ปัญหารายได้ เพราะคนที่อยู่ในชุมชนแออัด เป็นคนจน รายได้น้อย อาจเกิดมาจากลัทธิทุนนิยมมีการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม คนรวยก็รวยมาก คนจนก็จนมาก และเนื่องจากการทำงานในเมืองใหญ่มีรายได้ที่สูงกว่าในชนบท ทำให้มีคนย้ายเข้ามาทำงานในเมือง ในกรุงเทพฯ มีคนจน ผู้มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 9,000 บาทอยู่ร้อยละ 30 และในภูมิภาคอีกร้อยละ 44 คนจนกลุ่มนี้มีความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัยประมาณเดือนละ 800 – 1,000 บาท สำหรับชุมชนแออัด พบว่า ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาท ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 มีประมาณร้อยละ 56 และในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจร้อยละ 62 แต่ในคนจนบางรายก็ไม่ได้จ่ายค่าที่อยู่อาศัย เพราะเข้าไปสร้างบ้านในที่ดินของผู้อื่น ซึ่งผิดกฎหมาย ปัญหาชุมชนแออัดนั้นเป็นบ่อเกิดของปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความสกปรกตามทางเท้า หรือบริเวณบ้านในชุมชน มีทัศนวิสัยที่ไม่สวยงาม มลภาวะเป็นพิษจากยานพาหนะต่างๆ ทำให้อากาศเสีย มีฝุ่นละอองมาก ไม่มีบำบัดน้ำเสียที่ดีทำให้น้ำในลำคลองเน่าเสีย บวกกับทิ้งขยะในแม่น้ำในแต่ละบ้านเรือน เนื่องจากการไม่มีการกำจัดขยะที่ดี ส่งผลให้ขยะล้นเมือง ไม่มีที่กำจัดขยะที่เพียงพอ

แนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาเป็นเวลากว่าห้าทศวรรษ ผลจากการดำเนินนโยบายตามแผนฯ สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาเชิงเดี่ยว ที่แยกส่วนในการพัฒนา โดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและขึ้นชมอยู่กับตัวเลขของ GDP จนทำให้การทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่ครบถ้วน โดยรัฐบาลได้ละเลยในเรื่องของการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจไปสู่ทุกภูมิภาคอย่างเท่าเทียมกัน หรืออย่างน้อยก็ให้มีความแตกต่างกันให้น้อยที่สุด จากปัญหาของการพัฒนาเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้นจึงขอเสนอถึงแนวทางในการแก้ไขและข้อเสนอแนะที่คาดว่าจะนำไปปฏิบัติได้จริง

เมื่อพื้นฐานเดิมของสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม รัฐบาลจึงควรส่งเสริมให้สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีความสำคัญอยู่ต่อไป ด้วยการส่งเสริมให้ การให้ความสำคัญกับการสนับสนุนเรื่องเทคโนโลยีการเกษตร ที่จะช่วยยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ การแปรรูปสินค้าเกษตร ซึ่งจะช่วยเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือนในกลุ่มนี้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มครัวเรือนในกลุ่มนี้ไม่สามารถลงทุนในเทคโนโลยีใหม่เองได้จึงไม่มีความก้าวหน้าด้านประสิทธิภาพการผลิต และประสบปัญหาจากการที่กลุ่มอาชีพอื่นๆ มีระดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วมาก ทำให้เกษตรกรยังมีความยากจนโดยเปรียบเทียบในระยะยาว ซึ่งในประเด็นนี้ รัฐบาลอาจจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้โดยตรง หรือทำงานร่วมกันกับบริษัทที่ทำธุรกิจในเรื่องนี้ เพื่อสร้างเทคโนโลยีใหม่ที่



นำไปใช้ได้ ตลอดจนเอื้อให้เกิดความร่วมมือระหว่างเอกชนที่จะนำไปสู่การดำเนินธุรกิจอย่างใกล้ชิดกับประชาชนผ่าน contract farming เป็นต้น เพื่อช่วยยกระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการมีรายได้ที่สม่ำเสมอและการเพิ่มรายได้ด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายส่งเสริมเรื่องการชลประทาน การบริหารจัดการน้ำ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเกษตรขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่เกินกว่ากำลังที่ครัวเรือนภาคการเกษตรจะทำได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการริเริ่มที่จะช่วยให้มีเครื่องมือการประกันความเสี่ยงเรื่องอากาศ (weather insurance) ที่จะช่วยลดความเสี่ยงเรื่องรายได้ไปได้ระดับหนึ่ง ซึ่งปัญหาความผันผวนในเชิงรายได้เหล่านี้ เป็นสิ่งที่ทำให้ครัวเรือนภาคการเกษตรจำนวนมากต้องตกอยู่ในสภาพที่มีหนี้สิน และตกอยู่ในความยากจนซ้ำซ้อน และการส่งเสริมโครงการที่จะสร้างรายได้พิเศษเพิ่มเติมให้กับครัวเรือนเหล่านี้ โดยยกระดับส่งเสริมโครงการ OTOPs ที่ทำมาแล้วขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง เป็นต้น เพื่อที่ว่าสมาชิกในครัวเรือนเหล่านี้จะได้ไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นเพื่อหางานหาเงินอีกต่อไป

ที่ผ่านมาสินค้าที่ผลิตโดยเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูง ดังนั้นจึงควรมีการแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่า นั้นหมายความว่า รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องหาตลาด เพื่อรองรับสินค้าแปรรูปเหล่านี้ การบริหารนโยบายแบบบูรณาการระหว่างกระทรวงต่างๆ จึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น โดยเฉพาะกระทรวงหลักๆ อย่างกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ถ้าสินค้าเกษตรมีราคาดี ประชาชนมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ การอพยพย้ายถิ่นก็จะเกิดขึ้นน้อยลง

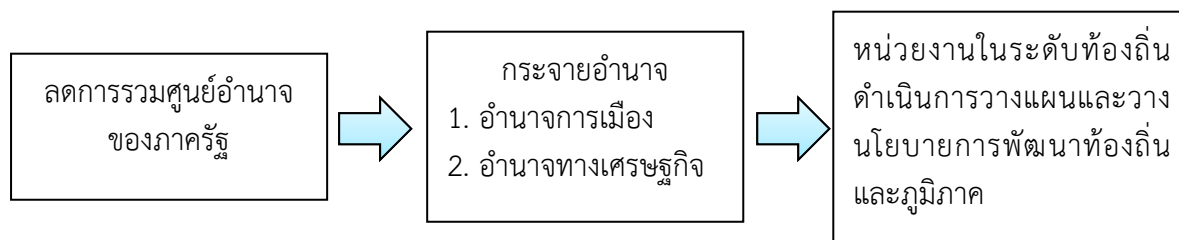
นโยบายกระจายความเจริญไปยังต่างจังหวัดและหน่วยงานในท้องถิ่น โดยเฉพาะจังหวัดที่และท้องถิ่นที่อยู่รอบนอก ชายตะเข็บ อยู่ในภาคเหนือ ภาคอีสาน ซึ่งพบว่า กลไกการสร้าง income convergence ในระดับจังหวัดมีการทำงานได้ในระดับหนึ่ง โดยในช่วงที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้จังหวัดในภาคใต้ส่วนมาก สามารถยกระดับรายได้ขึ้นมาได้อย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ อย่างไรก็ตามยังคงมีหลายจังหวัด เช่น ศรีสะเกษ แม่ฮ่องสอน เลย นราธิวาส ที่ยังไม่สามารถออกจากวงเวียนของความยากจนได้ และยังคงยากจนโดยเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ กลายเป็นถิ่นที่อยู่ของครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำของประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท และก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นในที่สุด

บทสรุป

การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแนวทางของระบบเศรษฐกิจกระแสหลักอย่างทุนนิยม ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศถูกพุ่งเป้าไปที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะให้เกิดความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ นโยบายการพัฒนาประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นบ่อเกิดของการกระจุกตัวของความเจริญอยู่ที่ใดที่หนึ่งมากจนกลายเป็นเมืองโตเดี่ยวอย่างกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นจึงเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดและส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่นตามกันมาเป็นลูกโซ่ ทั้งปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้ ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท เพื่อเมื่อมีการอพยพย้ายถิ่นเข้ามามาก็เกิดปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด และปัญหาอื่นตามมาอีกมากมาย เมื่อมองเห็นความเชื่อมโยงของปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลควรตระหนักถึงต้นตอของปัญหาและควรแก้ไขไม่ใช่ปล่อยให้ลูกหลานบานปลาย จนในที่สุดก็เรื้อรังยากต่อการแก้ไขในที่สุด โดยสรุปการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมและถาวรตลอดไปต้องแก้ที่ต้นเหตุแห่งปัญหา นั่นคือ ลดการรวมศูนย์อำนาจแล้วกระจายทั้งอำนาจการเมือง อำนาจทางเศรษฐกิจ ไปสู่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นได้ดำเนินการวางแผนและวางนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นและภูมิภาคด้วยคนในท้องถิ่นเอง



เพราะไม่มีนโยบายใดที่เป็นนโยบายแบบเดียวกันและใช้ด้วยกันได้ทั่วประเทศ ทั้งนี้ เพราะบริบทของแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน สรุปดังองค์ความรู้ดังในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อลดช่องว่างของเมืองกับชนบทอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**. แหล่งที่มา https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=develop_issue สืบค้นเมื่อ 3 พ.ย. 2564.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). **การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2556**. แหล่งที่มา <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries11.html>. สืบค้นเมื่อ 22 พ.ค. 2558.
- อารี จำปาปลาย และอารี พรหมไม้. (2550) **จากหมู่บ้านสู่เมืองกรุง**. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อารี จำปาปลาย. (2555). **การย้ายถิ่นของแรงงานกับผลกระทบต่อครอบครัวและเด็กในสังคมอาเซียน: สิ่งที่ได้กับสิ่งที่ต้องสูญเสีย**. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- Ahsen Sirin. (2011). The effects of Internal Migration on Women's Health in Turkey. **International Journal of Human Sciences**. 8(1).
- Barcus, Holly R. (2004). Urban-Rural Migration in the USA: An Analysis of Residential Satisfaction. **Regional Studies**. 38(6). 643-657.
- Charles Walker. (2010). Space, Kinship Networks and Youth Transition in Provincial Russia: Negotiating Urban-Rural and Inter-Regional Migration. **Europe-Asia Studies Journal**. 62(4).
- Filiz Garip. (2008). Social Capital and Migration: How do similar resources lead to divergent outcomes. **Demography Journal**. 45(3).
- Lili Ma. (2012). Critical Evaluation of the New Rural-Urban Labor Mobility in China: Reasons and effects of Rural-Urban Labor Migration on Urban and Rural Labor Market. **Asian Social Science**. 8(3).
- Ronald C. Y. Ng. (1968). **Recent Internal Population Movement in Thailand**. School of Oriental and African Studies, University of London.



-
- Xing C. (2014). Migration, self-selection and income distributions. **Economics of Transition**. 22(3). 539-576.
- Young, Alwyn. (2013). Inequality, the Urban-Rural Gap, and Migration. **Quarterly Journal of Economics**. 128(4). 1727-1785.
- Zinkina and Korotayev. (2010). Urbanization Dynamics in Egypt: Factors, Trends, Perspectives. **Pluto Journals**. ASQ35. 1