



แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Regional Socio-Economic Development)

ในอดีตแนวความคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีความขัดแย้งกันอย่างกว้างขวาง ในกลุ่มนักวางแผน นักเศรษฐศาสตร์ และนักสังคมวิทยา แต่ละกลุ่มต่างวิเคราะห์และให้คำจำกัดความตามแนวความคิดในสาขาที่ตนเชี่ยวชาญ ในเวลาต่อมาความขัดแย้งของแนวความคิดดังกล่าว ได้ยุติลง โดยมีการสร้างแนวความคิดร่วมกันขึ้นมาแทนได้แก่ การสร้างแบบจำลองพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Model) แบบจำลองดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า ภายใต้สังคมที่เป็นอยู่ การยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเบื้องต้น (Cross Economic Development) มุ่งที่จะให้ประชาชนได้รับผลทางสังคมตามลำดับขั้นของการพัฒนาเป็นสิ่งสำคัญ¹

สำหรับในปัจจุบันนี้ ได้มีการนำเอาวิธีการที่มีชื่อว่า Unified approach มาใช้แทนแบบจำลองพัฒนาเศรษฐกิจ แนววิเคราะห์ว่าด้วยวิธีการนี้มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เพื่อที่จะยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้ได้ผลสูงสุด และกระจายผลของการพัฒนาไปสู่ประชาชนทั้งหมดอย่างยุติธรรม เรียกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Development) ซึ่งเป็นกระบวนการอันหนึ่งอันเดียวกันที่ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสังคมและระบบเศรษฐกิจเป็น Comprehensive Nature of Development²

¹ เอกฉัตร วงศ์คู่ชาติตมกุล, ทฤษฎีแหล่งที่ตั้งกับแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาค, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 49.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

2.2 การวางแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ (Level of Planning)

การพัฒนาประเทศจะมีการวางแผนระดับสูงสุดเพื่อกำหนดนโยบายในระดับชาติไว้เป็นแนวทาง ซึ่งเรียกว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นเอกสารที่ระบุงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ตลอดจนวิธีการเจริญเติบโตของระบบดังกล่าว เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาและเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังกล่าวแบ่งระดับของการวางแผนออกเป็นหลายระดับตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ¹

2.2.1 การวางแผนระดับชาติ (National Planning) สำคัญจะต้องระบุแนวทางของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขนาดของการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนั้น

2.2.2 การวางแผนระดับภาค (Regional Planning) สำคัญมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาของภาคในลักษณะต่าง ๆ สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วการวางแผนในระดับภาคเป็นการแก้ไขปัญหาของภาคที่ล้าหลังหรือกำลังตกต่ำ (Backward or Depressed Regions) ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นการยกระดับของภาคให้ขึ้นเหนือขีดความยากจน และเพื่อบรรลุผลของการพัฒนาโดยส่วนรวมของประเทศ

2.2.3 การวางแผนระดับท้องถิ่น (Local Planning) สำคัญของการวางแผนระดับนี้เป็นไปในทิศทางเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน (Basic Human Need) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (Popular Participation)

¹ พิรพล ไตรทศาวิทย์, การวางแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบล, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สารมวลชน, 2523), หน้า 103.

ดังนั้นการวางแผนพัฒนาระดับชาติเป็นแผนที่ครอบคลุมเป้าหมายทั่ว ๆ ไป ถือเป็น การวางแผนแม่บท (Macro Planning) ส่วนการวางแผนในระดับท้องถิ่นได้แก่ การวางแผนพัฒนาเมือง (Urban Planning) การวางแผนพัฒนาชนบท (Rural Planning) การวางแผนพัฒนาชุมชน (Community Development Planning) และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (Area Development Planning) แผนต่าง ๆ เหล่านี้จะเน้นแง่มุมต่าง ๆ ในด้านพื้นที่ภูมิศาสตร์ ด้านสังคม ในขอบเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ถือเป็นแผนย่อย (Micro Planning) ส่วนการวางแผนระดับภาคนั้นเป็นการวางแผนเพื่อประสานระหว่างการวางแผนที่เป็นแม่บท (Macro Planning) กับการวางแผนย่อย (Micro Planning) เพื่อช่วยให้แผนต่าง ๆ เหล่านี้ อยู่ในระบบอันเดียวกัน ทำให้ผลได้ของแต่ละแผนมีประสิทธิภาพและมีความแน่นอนมากยิ่งขึ้น ถ้าจัดการให้แผนระดับท้องถิ่นมารวมเป็นแผนระดับภาคและนำแผนภาคที่ได้โดยวิธีเช่นนี้มาจัดการทำแผนระดับชาติ เราเรียกการวางแผนประเภทนี้ว่า การวางแผนจากเบื้องล่าง¹ (Planning From Below)

2.3 การพัฒนาภาค (Regional Development)

ภาคในที่นี้หมายถึง ขอบเขตที่มีไว้เพื่อการวางแผน ซึ่งเรียกว่า ภาควางแผน (Planning or Programming Region) โดยแบ่งตามความสะดวกเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาภาคของรัฐบาล การกำหนดนโยบายในการพัฒนาภาคและการวางแผนจำเป็นจะต้องระบุพื้นที่แน่นอน ทั้งนี้เพราะการดำเนินการให้ขึ้นไปตามเป้าหมายนั้นจะต้องมีองค์กรบริหารรับผิดชอบ

การพัฒนาภาคเป็นกระบวนการพัฒนาที่เน้นส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลาย ๆ ส่วนของประเทศ ที่เรียกว่า ภาคหรือภูมิภาค การพัฒนาภาคเหมือนกับการพัฒนาประเทศในแง่ที่จะต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างหลาย ๆ ส่วน เช่น การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม หรือการเปลี่ยนแปลงในด้านความเชื่อถือของประชาชนในท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงในการตั้งถิ่นฐาน

¹ ประพันธ์ เควตน์นันทน์, เศรษฐกิจศาสตร์ภูมิภาค, (กรุงเทพฯพหุพหามคร ๒ สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520), หน้า 190.

การเปลี่ยนแปลงในด้านแบบแผนการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงสถาบันต่าง ๆ เป็นต้น¹

การพัฒนาภาคเป็นปัญหาของความไม่สอดคล้องระหว่างเป้าหมายของการพัฒนากับสภาวะความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ สิ่งที่ต้องพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางของการพัฒนาภาคมีอยู่ 2 ประการคือ²

ก. การยกระดับการพัฒนาภาคที่ยังไม่เจริญหรือล้าหลัง (Depress or Lagging Regions) ซึ่งได้แก่ภาคชนบท ซึ่งมีอัตราการพัฒนาล่าช้ากว่าภูมิภาคอื่น ๆ ที่พัฒนาแล้วภายในประเทศ และมีการกระจายรายได้ในเชิงอาณานิคมที่ไม่เป็นธรรม ความด้อยพัฒนาของภูมิภาคดังกล่าวอยู่ในรูปของสภาวะที่ถูกทอดทิ้งอย่างโดดเดี่ยว ความล้าหลังของระบบคมนาคมและการขนส่ง ความไม่สามารถใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเศรษฐกิจของภูมิภาคและเศรษฐกิจระดับชาติ และเป็นอุปสรรคอันสำคัญต่อการรวมตัวของเศรษฐกิจระดับชาติ

ข. การกระจายผลของการพัฒนาอย่างยุติธรรม เนื่องจากความเจริญในแต่ละภูมิภาคมีความเจริญไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ความเจริญมีลักษณะรวมตัวกันเฉพาะจุดมากกว่าจะเป็นอาณานิคม เพราะความมั่งคั่งของเศรษฐกิจภูมิภาคตกอยู่ในกำมือของผู้นำทางเศรษฐกิจเพียงไม่กี่คน ซึ่งมีอำนาจควบคุมระบบการผลิตและการกระจายผลได้ของการพัฒนา

2.4 นโยบายการพัฒนาภาค (Regional Policy)

การพัฒนาภาคมีความจำเป็นสำหรับทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา เพราะความแตกต่างระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศเดียวกันเกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงสร้างเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาความแตกต่างระหว่างภูมิภาค

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

² เอกจิต วงศ์คู่กล้าตฤณ, ทฤษฎีแหล่งที่ตั้งกับแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาค, หน้า 50-51.

มีมากขึ้นไป ดังนั้นการกำหนดนโยบายการพัฒนาภาคจึงมีความสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาด้วย เหตุผลดังต่อไปนี้ คือ¹

ก. เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนามักเป็นเศรษฐกิจสองระดับ (Dual Economy) คือส่วนหนึ่ง เป็นภาคที่ทันสมัยและอีกส่วนหนึ่ง เป็นภาคที่ล้าหลัง การเน้นการพัฒนาในแต่ละภาคจะทำให้ภาวะเศรษฐกิจสองระดับค่อย ๆ ลดน้อยลง

ข. ในประเทศกำลังพัฒนาความยากจนของประชาชนมักเกี่ยวข้องกับสภาวะการว่างงาน และการว่างงานแฝง ปัญหาเช่นนี้ไม่อาจแก้ไขได้อย่างสิ้นเชิงในระดับชาติจะต้องมุ่งไปที่ภูมิภาค

ค. การที่ประเทศจะพัฒนาได้ต้องมีโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ตลอดจนที่ตั้งของสาธารณูปโภค โดยสิ่งเหล่านี้ต้องกำหนดอย่างถูกต้องเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อความเจริญของท้องถิ่นอย่างจริงจัง การจะกำหนดที่ตั้งของสิ่งเหล่านี้ได้นั้นจะต้องมีแผนการพัฒนาภาครวม (Comprehensive Regional Development Scheme)

ง. ประชากรในประเทศกำลังพัฒนามักจะย้ายเข้ามาหางานทำในเมืองหลวงมากขึ้น และภาคอุตสาหกรรมและการบริการในเมืองหลวงก็ไม่สามารถรับคนย้ายทำงานได้หมด เนื่องจากในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีปัญหาในด้านการตลาด การแก้ไขปัญหาเช่นนี้ไม่อาจทำได้ในเมืองหลวงแห่งเดียว แต่จะต้องเป็นการแก้ไข โดยประสานกับโครงการทั้งประเทศ

2.5 ทฤษฎีการพัฒนาภาค (Theories of Regional Development)

การพัฒนาภาค คือ การทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประชาชนในภาคใดภาคหนึ่งดีขึ้น ซึ่งอาจจะเห็นได้จากการเพิ่มรายได้ต่อบุคคล (Income Per Capita) การเพิ่มบริการทางสังคม หรือการมีระบบการบริหารการปกครองตามตัวบทกฎหมายอย่างยุติธรรม เป็นต้น ทฤษฎีการพัฒนาภาค คือ ระบบความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้น ซึ่งมีเป้าหมายที่จะอธิบายการทำให้มาตรฐานของการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวม

¹ ประพันธ์ เศวตมัทธน์, เศรษฐศาสตร์ภูมิภาค, หน้า 136-137.

ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อส่งผลให้รายได้ต่อบุคคลมีค่าสูงขึ้น ทฤษฎีการพัฒนาภาคในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์
นั้น วิเคราะห์การเจริญเติบโตของภาคใดภาคหนึ่งเป็นสองแนว แนวแรกนั้นยอมรับกันว่ากลไกในการ
พัฒนามาจากภายนอกภาค (Growth From Outside) และแนวที่สองนั้นกลไกการพัฒนาจาก
ภายในภาค¹ (Growth From Inside)

2.5.1 ความเจริญเติบโตจากภายในภาค² (Growth From Inside) ทฤษฎีขั้น
พื้นฐานว่าด้วยความเจริญเติบโตของภูมิภาคนั้น ได้แก่ทฤษฎีที่พิจารณาความก้าวหน้าแต่ละสาขา ทฤษฎี
ดังกล่าวเกิดจากการสังเกตตามลักษณะเป็นจริงของเศรษฐกิจ โดย Clark และ Fisher
ทฤษฎีนี้อธิบายว่า การเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล (Income Per Capita) ตามภูมิภาค
ต่าง ๆ ในเวลาที่แตกต่างกันนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่ควบคู่ไปกับการจัดสรรทรัพยากร ลักษณะการจัด
สรรทรัพยากรที่ Clark และ Fisher หมายถึงนั้นได้แก่ อัตราส่วนของแรงงานในกิจกรรม
ทางเศรษฐกิจขั้นต้น (Primary) จะลดลง ในขณะที่อัตราส่วนของแรงงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
ขั้นที่สอง (Secondary) และขั้นที่สาม (Tertiary) จะเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงอัตราส่วน
ของแรงงานในสาขาเศรษฐกิจดังกล่าว รวมทั้งวิวัฒนาการภายในภูมิภาคในด้านการแบ่งงานและ
ความเชี่ยวชาญของแรงงาน เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจภูมิภาค

2.5.2 ความเจริญเติบโตจากภายนอกภาค (Growth From Outside) แนวความคิด
ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายนอกที่กระตุ้นให้มีการพัฒนาภูมิภาคนั้นสืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่า
ภูมิภาคแต่ละภูมิภาคมีการติดต่อระหว่างกัน มีความสัมพันธ์ทางการค้าและข่าวสารระหว่างกัน ทฤษฎี
ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายนอกภูมิภาคนั้นได้แก่ ทฤษฎีฐานส่งออก (Export Base Theory)
ทฤษฎีดังกล่าวให้ความสำคัญต่อบุคลากรภายนอกภูมิภาคที่นำมาซึ่งความเจริญเติบโตของภูมิภาค รายรับ
จากการส่งสินค้าออกของภูมิภาคหนึ่งจะถูกนำไปพัฒนากิจกรรมภายในภูมิภาคหรือกิจกรรมเพื่อภูมิภาค
ที่ส่งสินค้าออก (Residential Activities) นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการสะสมทุน การ
โยกย้ายแรงงานและนำไปสู่การประหยัดภายนอกของอุตสาหกรรมภายในภูมิภาค ซึ่งล้วนแล้วแต่มีส่วน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

² C. Clark, The Condition of Economic Progress, (London: Macmillan, 1940)

ทำให้ภูมิภาคพัฒนาไปได้ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น อุปสงค์ของสินค้าภายนอกภูมิภาคจึงเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของการพัฒนาภูมิภาค

2.6 ทฤษฎีฐานการส่งออกและความเจริญเติบโตของภูมิภาค (Export and Regional Economic Growth)

เป็นการยากที่จะระบุว่าใครเป็นผู้ริเริ่มทฤษฎีนี้เป็นคนแรก แต่บุคคลที่มีส่วนในการพัฒนาแนวความคิดนี้มีสองท่าน คือ Douglass C. North และ Charles M. Tiebout

Douglass C. North¹ มีความเห็นเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยฐาน เศรษฐกิจของภูมิภาค (Regional Economic Base) ว่า การพัฒนาภูมิภาค ซึ่งพัฒนาไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ลำดับขั้นตอน คือ Primary, Secondary and Tertiary นั้นยังไม่เหมาะสม North เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภูมิภาคเจริญเติบโต คือ สินค้าออก (Export Table Commodities) กลุ่มของสินค้าออกรวมกันเรียกว่าฐานการส่งออก (Export Base) ความเจริญเติบโตของภูมิภาคขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการส่งออก หรือโดยการปรับปรุงการส่งออกที่มีอยู่แล้วเพื่อให้สามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ หรืออาจจะเป็นผลมาจากการพัฒนาสินค้าออกชนิดใหม่ แนวความคิดนี้ถือว่า ฐานส่งออกเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงยิ่งในการกำหนดระดับรายได้ของภูมิภาค และมีลักษณะเป็นตัวแปรอิสระด้วย ดังนั้นความเจริญเติบโตของภูมิภาคโลกได้เพียงระดับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและการส่งออกขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านตลาดเป็นตัวกำหนด นอกจากนี้ถ้าภูมิภาคโลกได้เพียงมีระดับรายได้สูงขึ้นโดยมีความโน้มเอียงที่จะสั่งเข้า (Propensity of Import) ในระดับหนึ่ง ผลสะท้อนก็คือ ระดับของการสั่งเข้าของภูมิภาคนั้นจะสูงขึ้น ลักษณะดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ปริมาณของการส่งออกและการเจริญเติบโตภายในภูมิภาคหนึ่งไม่เพียงแต่ขึ้นอยู่กับทรัพยากรในภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับรายได้ของภูมิภาคโลกได้เพียงอีกด้วย

¹D. C. North, "Location Theory and Regional Economic Growth." Journal of Political Economy 63 (June 1955) : 243-258.

Charles M. Tiebout¹ เห็นว่าเงื่อนไขและข้อเสนองของ North นั้น ไขได้กับ เศรษฐกิจเล็ก ๆ เท่านั้น การไขหลักของ North ในระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่เป็นไปไม่ได้ เพราะแหล่งที่มาของรายได้นั้นไม่ได้เกิดจากการส่งออกอย่างเดียวเท่านั้น แต่อาจเกิดจากการลงทุนทางธุรกิจ การใช้จ่ายของรัฐบาลหรือแม้แต่การก่อสร้างที่อยู่อาศัย ปัจจัยเหล่านี้ถูกกำหนดจากภายนอกเช่นเดียวกับการส่งออก ในระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่นั้นรายได้จากการส่งออกเป็นเพียงแหล่งที่มาของรายได้อ่างหนึ่งในหลาย ๆ อย่าง

2.7 ขั้นตอนวิวัฒนาการว่าด้วยการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจภูมิภาค

E.M. Hoover และ J.Fisher ได้กำหนดขั้นตอนของวิวัฒนาการว่าด้วยการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคไว้ดังนี้²

2.7.1 ระบบเศรษฐกิจขั้นแรกของภูมิภาคนั้น เป็นเพียงสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (Self-Sufficient Subsistence Economy) กิจกรรมทางด้านการลงทุนและการค้าขึ้นอยู่กับขอบเขตที่จำกัด กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากรส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม โดยมีการกระจายของประชากรตามลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นองค์ประกอบขั้นต้น (First Stratum)

005622

2.7.2 เมื่อมีการปรับปรุงด้านการคมนาคมและการขนส่ง กิจกรรมของภูมิภาคที่มีการพัฒนาตามมาก็คือ การค้าและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน องค์ประกอบขั้นที่สอง (Second Stratum) ที่จะพัฒนาตามมามีคือ อุตสาหกรรมครัวเรือนของชาวนา แต่เนื่องจากวัตถุดิบที่จะใช้ทำการผลิต

¹C.M. Tiebout "Export and Regional Economic Growth" Journal of Political Economy 64 (April 1956) : 160-169.

²E.M. Hoover, J. Fisher, Research in Regional Economic Growth (New York : Universities-National Bureau Committee for Economic Reserch Problem in the Study of Exonomic Growth, 1949) chap. V

ตลอดจนแรงงานที่ปรากฏในองค์ประกอบขั้นต้นมีลักษณะตามแบบเกษตรกรรม องค์ประกอบขั้นที่สองที่พัฒนาตามมานั้นก็จะมีแหล่งที่ตั้งสัมพันธ์กับองค์ประกอบขั้นต้นที่มีมาแต่เดิม

2.7.3 เมื่อมีการขยายตัวของการค้าระหว่างภูมิภาค (Inter-Regional Trade) ฐานะทางด้านเกษตรกรรมจะขยายตัวขึ้น กิจกรรมทางการเกษตรที่เพาะปลูกแบบใช้พื้นที่โดยกว้างขวางนั้นจะเปลี่ยนรูปมาเป็นการเพาะปลูกที่มุ่งประสิทธิภาพของการผลิตมากกว่า

2.7.4 เมื่ออัตราความเจริญเติบโตของประชากรขยายตัวขึ้นในขณะที่ผลผลิตทางเกษตรลดน้อยถอยลง กิจกรรมทางเศรษฐกิจของภูมิภาคจะถูกบังคับไปสู่การผลิตทางอุตสาหกรรมโดยปริยาย การผลิตทางอุตสาหกรรมในขั้นนี้จะเป็นขั้นที่สอง (Secondary Industry)

2.7.5 เป็นการพัฒนาขั้นที่สามทางด้านการผลิตทางอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมบริการ (Tertiary Industry) โดยผลิตสินค้าออกไปยังภูมิภาคที่ต่อด้วยความเจริญกว่า

2.8 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบท คือ การนำเอากิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมสาขาต่าง ๆ มาผสมผสานกัน เพื่อก่อให้เกิดผลทางการผลิต และทางด้าน การปรับปรุงฐานะของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ต่างก็มีลักษณะเป็นระบบย่อยในตัวของมัน เช่น ระบบการผลิต ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข เป็นต้น และถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบใหญ่ คือ ระบบสังคม ดังนั้นในการวางแผนหรือโครงการพัฒนาชนบทจึงมีความจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ด้านระบบดังกล่าว เพื่อให้ระบบย่อย ๆ เหล่านี้ประสานกัน ซึ่งมีแนวทางดังต่อไปนี้¹

ก. แผนงานพัฒนาชนบท ไม่ควรอยู่โดดเดี่ยว แต่จะต้องประสานกับการวางแผนพัฒนาภาค และการวางแผนระดับมหภาคของประเทศ

¹ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาชนบท, (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองโครงการพัฒนาชนบท, 2520), หน้า 6-7.

ข. ภายในแผนพัฒนาชนบท โครงการย่อยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนทางเศรษฐกิจ จะต้องเชื่อมโยงกับกิจการด้านสังคม โดยให้โครงการทั้งสองประเภทอยู่ในลักษณะดุลยภาพและก่อผลประโยชน์ทางด้านบริการเศรษฐกิจสังคมแก่ประชาชนในเขตชนบท การเน้นโครงการพัฒนาสังคม เช่นการศึกษาและสาธารณสุขในชนบท มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนากำลังคนในชนบท โครงการเหล่านี้ไม่มีผลในการเพิ่มผลผลิตและรายได้โดยตรง แต่มีส่วนช่วยในการทำให้ชาวไร่ชาวนาที่ยากจนทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานชนบทจึงเป็นเป้าหมายสำคัญอันหนึ่งในการจัดทำแผนงานพัฒนาชนบท

ค. แผนงานปฏิรูประบบเกษตรกรรม และระบบที่ดิน จะต้องเชื่อมโยงกับการจัดตั้งองค์การทางสังคมในชนบท ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านการสร้างงานและการจ้างงาน ปัญหาการส่งเสริมการมีงานทำเป็นปัญหาของการจัดตั้งองค์การทางสังคมชนบทมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ

2.8.1 แนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

เมื่อพิจารณาการพัฒนาชนบทจากประสบการณ์ในประเทศต่าง ๆ แล้ว อาจแยก รูปแบบการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ได้เป็น 6 แบบ ซึ่งแต่ละแบบมีลักษณะพิเศษดังนี้ คือ¹

- 1) แบบที่ 1 จะเน้นเรื่องโครงการปรับปรุงระบบถือครองที่ดินผสมผสานกับโครงการที่สนับสนุนระบบการผลิต นอกจากนั้นอาจจะมีโครงการพัฒนาบ้านอื่น ๆ นอกเหนือจากเกษตรกรรม ตัวอย่าง โครงการพัฒนาชนบทของอิหร่าน
- 2) แบบที่ 2 จะเน้นโครงการพัฒนาชลประทาน การพัฒนาที่ดินและมีโครงการอื่น ๆ สนับสนุน เช่นเดียวกับแบบที่ 1 ตัวอย่าง โครงการพัฒนาชนบทของฮิปปี้
- 3) แบบที่ 3 จะเน้นโครงการสร้างนิคมในเขตเกษตรกรรมที่เปิดใหม่ และมีโครงการอื่น ๆ ผสมผสาน เช่นเดียวกับแบบที่ 1, 2 ตัวอย่าง โครงการพัฒนาชนบทของมาเลเซีย

¹A.T. Mosher, Thinking about Rural Development, (New York : The Agricultural Development Council, 1976), P. 54-56.

4) แบบที่ 4 จะเน้นโครงการพัฒนาการเกษตรเท่านั้น บางที่อาจจะรวมโครงการ การลำธิตและการทดลอง ระบบถนนชนบท ไปด้วย ตัวอย่าง โครงการพัฒนาชนบทของมาเลเซีย

5) แบบที่ 5 จะเน้นแผนงานการพัฒนาชนบทที่มีลักษณะค่อนข้างกว้างขวาง รวมทั้ง เกษตร อุตสาหกรรม และสังคม ตัวอย่าง โครงการช่วยเหลือของอิสราเอล

6) แบบที่ 6 จะเน้นแผนงานพัฒนาชนบทที่ไม่คำนึงถึงเรื่องการผลิต การเกษตร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ ระบบการผลิตการเกษตรได้รับการพัฒนาดีแล้ว หรือการเกษตรไม่มีผู้ทางการพัฒนา ดังนั้นแผนงานพัฒนาชนบทแบบนี้จะมุ่งไปทางด้านอุตสาหกรรมและสังคม

การพัฒนาชนบทแบบผสมผลล้นทั้ง 6 รูปแบบ แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาชนบทแบบผสมผลล้นไม่จำเป็นจะต้องมีโครงการเหมือนกันไปหมดทุกแห่ง ในแต่ละพื้นที่และภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน การพัฒนาชนบทย่อมมีแนวทางที่ไม่เหมือนกัน การผสมผลล้นโครงการต่าง ๆ และองค์ประกอบของการพัฒนาชนบทย่อมต่างกันไป เมื่อพิจารณาทางด้านการบริหารแล้วแผนงานชนบทแบบผสมผลล้นไม่ควรมีองค์ประกอบ หรือโครงการต่าง ๆ มากเกินไป แต่ควรเน้นเฉพาะองค์ประกอบหลัก และโครงการสำคัญ ๆ ที่จำเป็นต่อท้องถิ่นนั้น ๆ เท่านั้น¹

2.8.2 แนวความคิดที่เน้นการสักรูปแบบแผนงาน

แนวความคิดนี้เน้นการสักระบบแบ่งแยกรูปแบบการพัฒนาชนบท ธนาคารโลก (World Bank) ได้แยกไว้เป็น 3 แนวทาง คือ²

1) The Minimum Package Approach เป็นแนวทางมุ่งการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท โดยเน้นการเพิ่มผลผลิตด้านเกษตร ลักษณะสำคัญของแผนงาน

¹ปรีชา เขียมพงศ์ล้านต์, ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาชนบท, หน้า 11.

²World Bank, Rural Development, (Washington D.C : Sector Policy Paper, February 1975), P.40-57.



คือ มีโครงการย่อย ๆ ไม่มากเกินไป ใช้ต้นทุนต่ำ ครอบคลุมเป้าหมายอย่างกว้างขวาง ไม่จำเป็นต้องมีการพัฒนาสถาบันชนบทที่ยุ่งยากซับซ้อน

แนวทางนี้นับได้ว่าเป็นการปูพื้นฐานที่จะดำเนินโครงการขนาดใหญ่ในอนาคตได้ ตัวอย่างคือ Minimum Package Program (MPP) ของเอริโอเปีย ซึ่งประกอบด้วย โครงการส่งเสริมการเกษตร สินเชื่อเพื่อการผลิต การพัฒนาสหกรณ์ และถนนชนบทเท่านั้น

2) The Comprehensive Approach แนวทางนี้มี 2 รูปแบบ คือ

- ก. แผนงานพัฒนาชนบทระดับชาติ
- ข. แผนงานพัฒนาชนบทระดับพื้นที่

แนวทางนี้มีลักษณะค่อนข้างกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมทุกด้านในเขตชนบท (เกษตร อุตสาหกรรม และสังคม) แผนงานที่ประสบความสำเร็จระดับชาติ คือ สำธารณรัฐประชาชนจีน ไต้หวัน ญี่ปุ่น และเกาหลี เท่านั้น โดยทั่วไปแล้ว แนวทางสมบูรณ์แบบขนาดใหญ่ เช่นนี้ จะกระทำกันเฉพาะพื้นที่ ตัวอย่างเช่นโครงการ Comilla ของบังคลาเทศ หรือโครงการ Pider ของเม็กซิโก ซึ่งอาจให้ผลสำเร็จได้ดีกว่าที่จะทำในระดับชาติ หรืออาจจะเป็นการพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ในเขตชนบท ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานพัฒนาระดับภาค สำหรับการคัดเลือกพื้นที่เพื่อการพัฒนาชนบทนั้น เมื่อมองในแง่การกระจายรายได้ก็คือ จะต้องพัฒนาพื้นที่ล้าหลังที่สุดทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งประชาชนมีฐานะยากจนที่สุด มีการว่างงานมาก แต่อย่างน้อยพื้นที่นี้จะต้องมีู่ทางการพัฒนาการผลิตและมีจุดศูนย์กลางกระจายความเจริญในเขตชนบท

3) Sector and Special Program เป็นแนวทางที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในสาขาต่าง ๆ โดยให้บริการ และกิจกรรมเหล่านี้กระจายทั่วไปในชนบท ส่วนมากมักจะเป็นโครงการสาธารณสุข การศึกษา อุตสาหกรรมชนบท การจ้างงานในชนบท และโครงการทั่ว ๆ ไป ลักษณะพิเศษของแนวทางนี้ คือ ไม่ค่อยมีการประสานสัมพันธ์กันระหว่างโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะขาดการวางแผนพัฒนาชนบทที่เน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งทางด้านการวางแผน และการปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น

2.8.3 แนวความคิดการพัฒนาชนบทเน้นการปฏิบัติการ

ตามแนวทาง 2 แนวทางที่กล่าวข้างต้นเป็นการจัดทำแผนงานพัฒนาชนบทอย่างสมบูรณ์โดยไม่มีปัญหา แต่ในกรณีที่แผนงานเหล่านั้นไม่ตรงตามสภาวะความเป็นจริงทางสังคม และยุ่งยากเกินไปที่จะนำไปปฏิบัติการได้ แผนงานก็ไม่มีผลในการแก้ไขปัญหแต่อย่างใด ดังนั้นปัญหาการปฏิบัติการจึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการทำแผนพัฒนาชนบท บุรุษศาสตร์การพัฒนาชนบทจะเน้นการปฏิบัติการและการออกแบบแผนงานชนบท (Project Design) จะต้องทำในลักษณะที่สามารถจะนำแผนงานไปปฏิบัติได้ ในระดับท้องถิ่นชนบทตามแนวความคิดของ V.W. Ruttan¹ แบ่งแผนงานออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) แผนงานสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Program) หลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดเกี่ยวกับแผนงานพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบเป็นที่แพร่หลายมาก ในแผนงานนี้จะรวมองค์ประกอบและโครงการทุกอย่างทุกอย่างไว้หมด แต่ในภาคปฏิบัติปรากฏว่าไม่สามารถทำได้ แผนงานเช่นนี้จึงหมดความสำคัญไป จุดอ่อนของแผนงานนี้คือ มีโครงการมากมายหลายชนิดโดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ มีวัตถุประสงค์มากมายหลายอย่างจนไม่อาจจะบริหารงานให้เป็นไปตามแนวทางที่ตั้งไว้ได้

2) แผนงานที่เน้นการเชื่อมโยงผลผลิตผ่านทางด้านหน่วยงานพัฒนา (Integrated Program) แนวความคิดนี้ไม่เน้นความสมบูรณ์แบบทางด้านโครงการแต่เน้นการปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อการพัฒนา หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นแผนงานเน้นความสมบูรณ์แบบของการบริหาร แยกออกได้ 2 รูปแบบ คือ

ก. Horizontal Integration หมายถึง การรวมองค์ประกอบต่าง ๆ แผนงานต่าง ๆ และหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบเพื่อรับใช้พื้นที่แห่งหนึ่งในชนบท

¹V.W. Ruttan, Programs of Rural Development (ADC staff Paper 1975).

ข. Vertical Integration หมายถึง การรวมหน่วยงานหรือกิจกรรมหนึ่งหน่วยในระดับท้องถิ่นให้เชื่อมโยงกับหน่วยงานหรือกิจกรรมในสาขาเดียวกันในระดับชาติหรือระดับภาค เช่น กิจกรรมเครดิตของท้องถิ่นควรเชื่อมโยงกับระบบเครดิตส่วนกลาง

3) แผนงานที่เน้นความพร้อมเพียงของโครงการ

แนวความคิดนี้ไม่เห็น เรื่องความพร้อมแบบของโครงการหรือความพร้อมแบบทางด้านองค์กรบริหารงาน แต่เน้นความพร้อมเพียงของโครงการมากกว่าเพื่อให้มีการพัฒนาชนบทแบบผลลุ่มผล่านเกิดขึ้น จำเป็นอย่างไรที่จะให้โครงการต่าง ๆ มีความพร้อมเพียงกันในการปฏิบัติงาน กิจกรรมเหล่านี้อาจเกิดขึ้นพร้อมเพียงกันได้โดยไม่จำเป็นต้องรวบรวมหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกันที่สำคัญก็คือ จะต้องมีการบริหารที่สามารถผลลุ่มผล่านกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ และของหน่วยธุรกิจเอกชนให้เข้าดำเนินการในระดับพื้นที่ได้ ความพร้อมเพียงกันของโครงการย่อยต่าง ๆ จะทำให้โครงการเหล่านี้ให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่โครงการมากขึ้น

2.8.4 แนวความคิดที่เน้นแผนงานชนบทและกลุ่มเป้าหมายในชนบท

แนวความคิดนี้วางแผนปฏิบัติการโดยกำหนดชัดว่า จะกระจายการบริการสินค้าและทรัพยากรไปสู่กลุ่มที่ยากจนที่สุดของสังคมชนบทซึ่งถูกละเลินเลอาตลอด กลุ่มประชาชนเหล่านี้คือกลุ่มเป้าหมายของแผนพัฒนาชนบท ซึ่งประกอบด้วย ชาวไร่ ชาวนาที่มีดินไม่เพียงพอ ชาวไร่ ชาวนาผู้เช่า ชาวชนบทที่ไม่มีที่ดิน ในแผนปฏิบัติการจะบ่งแน่ชัดว่าจะพัฒนาเพื่อใครในกลุ่มประชาชนที่ยากจนเหล่านี้ ตามแนวความคิดของ C.L.G. Bell และ J.N. Duloy¹ แผนปฏิบัติการพัฒนาชนบทที่เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนของกลุ่มเป้าหมาย มีดังนี้

1) แผนงานจะต้องเร่งเพิ่มผลผลิตและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของชาวไร่ชาวนาที่ยากจนที่สุดในเขตโครงการ แผนงานจะต้องครอบคลุมจำนวนชาวไร่ชาวนาที่ยากจนให้มากที่สุด

¹H. Chenery, Redistribution with Growth, (London : Oxford University Press, 1974), P 113-135.

- 2) แผนงานจะต้องมีลักษณะค่อนข้างสมบูรณ์แบบในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวนาข้าวไร่ ดังนั้นจึงต้องมีคุณภาพระหว่างโครงการ เศรษฐกิจและโครงการสังคม
- 3) แผนงานจะต้องรักษาค่าใช้จ่ายของโครงการต่อชาวนาหนึ่งคนในเขตโครงการให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้ได้งบประมาณเช่นจำกัดไปใช้ในเขตอื่น ๆ ได้
- 4) ผลประโยชน์ของโครงการจะต้องตกอยู่กับแก่ชาวไร่ชาวนาที่ยากจนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2.8.5 แนวความคิดที่เน้นแผนงานชนบทและพื้นที่เป้าหมาย

ปัญหาสำคัญในการจัดทำแผนงานปฏิบัติการพัฒนาชนบท คือ ปัญหาที่ต้องตัดสินใจระหว่างการกระจายโครงการพัฒนาชนบทโดยไม่มีเป้าหมายระดับพื้นที่อย่างแน่นอนกับการรวมโครงการพัฒนาไว้ในพื้นที่เฉพาะบางแห่ง ตามทฤษฎีที่เน้นประสิทธิภาพจะรวมกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ในพื้นที่ที่เห็นว่ามีจุดแข็งที่สุด ตามแนวการปฏิบัตินี้นอกจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดพื้นที่เป้าหมายด้วย การพัฒนาชนบทระดับพื้นที่อาจกระทำได้ 2 ทาง คือ

- ก. วางแนวทางการพัฒนาและจัดทำแผนงานก่อนแล้วจึงกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการ
- ข. กำหนดพื้นที่สำหรับการพัฒนา ก่อน แล้วจึงวางแนวทางและจัดทำแผนงานพัฒนา

เนื่องจากว่าภายในประเทศมีภาคและพื้นที่ซึ่งแตกต่างกันมาก ดังนั้นต้องวิเคราะห์พื้นที่ เพื่อการพัฒนาและเสาะหาแนวทางและแผนงานที่เหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ A.T. Mosher แบ่งพื้นที่ชนบทออกเป็น 3 ประเภท คือ¹

¹A.T. Mosher, Thinking about Rural Development, P.56-58.

1) พื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาทางการเกษตรดีมาก Immediate (Agricultural) Growth Potential เป็นพื้นที่ที่จะสามารถพัฒนาการผลิตให้สูงขึ้นได้ในระยะเวลาการวางแผน 2-5 ปี มีเงื่อนไขระบบชลประทาน ที่ดินในระดับที่เหมาะสม แนวทางการพัฒนาในพื้นที่นี้ควรเน้นโครงการที่สนับสนุนการผลิตด้านการเกษตร

2) พื้นที่ที่ไม่มีโอกาสทางการพัฒนาการเกษตร Low (Agricultural) Growth Potential เป็นพื้นที่ที่ค่อนข้างล้าหลัง โอกาสที่จะพัฒนาการเกษตรหรือการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรมีน้อยมาก การพัฒนาชนบทด้านการเกษตรจะให้ผลตอบแทนต่ำมาก แนวทางการพัฒนาในพื้นที่นี้ควรเน้นด้านการอุตสาหกรรมและการบริการสังคม

3) พื้นที่ที่มีโอกาสแต่มีแนวโน้มอนาคต Future (Agricultural) Growth Potential เป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ภายใน 5 ปี แต่มีแนวโน้มว่าจะเจริญในระยะยาว การดำเนินโครงการพัฒนาการเกษตรในปัจจุบันจึงไม่ควรทำ แต่ควรจะเริ่มโครงการบางอย่างที่ปูพื้นฐานสำหรับอนาคต เช่น โครงการวิจัย โครงการชลประทาน และโครงการคมนาคม

เมื่อมองจากแนวทางนี้แล้ว เพื่อให้แนวทางเช่นนี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในระดับพื้นที่ในเขตของแผนงานพัฒนาชนบทจะต้องมีสิ่งๆที่เรียกว่า ศูนย์กลางการบริการในชนบท (Rural Service Center) ซึ่งมีหน้าที่บริการทางด้านเศรษฐกิจสังคมและในขณะเดียวกันก็เป็นศูนย์กลางของการตลาดปัจจัยการผลิต และสินค้าเกษตรด้วย ศูนย์กลางเหล่านี้จะเชื่อมโยงกับศูนย์กลางขนาดกลางระดับอำเภอ ซึ่งจะเชื่อมกับศูนย์กลางขนาดใหญ่ระดับจังหวัดหรือระดับหนึ่ง¹

2.9 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทในประเทศไทย

ปัญหาหลักประการหนึ่งของการพัฒนาชนบทของประเทศไทยในเวลาที่ผ่านมามีได้แก่การขาดแนวความคิดและแผนงานที่ชัดเจน สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญคือ สภาพความยากจนใน

¹ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาชนบท, หน้า 20.

ชนบทก็ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในทุก ๆ ภาคของประเทศ ทั้งนี้ในระยะแรกนั้นได้ถือแนวความคิดว่าชนบทเป็นสาขาหนึ่งของประเทศ การศึกษาจึงมักมีจุดประสงค์ที่จะแยกแยะสภาพและความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท ต่อมาได้เกิดแนวความคิดที่ว่ากรมองชนบทในฐานะเป็นสาขาหนึ่งนั้นเป็นการพิจารณาที่กว้างเกินไปและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง แนวความคิดในระยะต่อมาจึงมองถึงความแตกต่างในระหว่างชนบทด้วยกันเองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดที่ว่า ชนบทส่วนที่ล้าหลังและยากจนเป็นประเด็นที่จะต้องได้รับความสนใจก่อนอื่น การพัฒนาชนบทของประเทศไทยที่ผ่านมาอาจจะสรุปแนวความคิดได้ดังนี้¹

2.9.1 แนวความคิดเกี่ยวกับบุคคลหรือครอบครัว เป็นแนวความคิดที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย แนวความคิดนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาของคนจนหรือครอบครัวยากจน แนวความคิดนี้ก้าวไปถึงขั้นที่หน่วยราชการหลายหน่วย เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข ได้เริ่มจัดทำรายชื่อบุคคลหรือครอบครัวยากจนเพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการแก้ปัญหา นอกจากนี้แนวความคิดนี้ยังเชื่อมโยงไปสู่การกำหนดกลุ่มเป้าหมายประเภทต่าง ๆ เช่น แรงงานสตรี ชาวเขา เด็กและเยาวชน ฯลฯ

2.9.2 แนวความคิดเกี่ยวกับรายได้ของบุคคลหรือครอบครัว เป็นแนวความคิดที่ใช้กันอย่างแพร่หลายเช่นกัน เนื่องจากมีความชัดเจนเข้าใจง่าย ส่วนสำคัญที่สุดของแนวความคิดนี้อยู่ที่การกำหนด เส้นวัดความยากจน ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ใช้กันเกือบทุกประเทศ เส้นวัดความยากจนดังกล่าวในทางทฤษฎีได้มาจากการคำนวณมาตรฐานการครองชีพ ซึ่งรวมปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นเข้าไปเป็นจำนวนมาก โดยปกติเส้นวัดความยากจนนี้มักจะต้องอ้างอิงตัว เงินรายได้เป็นเครื่องวัด เช่น โดยถือว่าบุคคลยากจนคือคนที่อยู่ในชนบทและมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 1,800 บาทในปี 2518/19 หรือ อยู่ในเมืองและมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 2,400 บาท เป็นต้น

¹ โฆสิต บันเปี่ยมรัษฎ์ "การติดตามผลการพัฒนาชนบทยากจน" วารสารเศรษฐกิจและสังคม 18 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2524) : 51-55.

2.9.3 แนวความคิดเกี่ยวกับสาเหตุของความยากจน แนวความคิดนี้แตกแขนงออกเป็นสาขาต่าง ๆ มากมาย แนวความคิดนี้ส่วนใหญ่มักจะให้ความสำคัญกับปัญหาหรือปัจจัยเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง เช่น ที่ดินทำกิน การขาดรตทางชนชั้น ระบบชลประทาน สิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน การศึกษา เป็นต้น ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้มีผู้สนใจศึกษาค่อนข้างมาก แนวความคิดเช่นนี้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงสาขาการพัฒนาต่าง ๆ และเป็นแนวความคิดที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมขั้นพื้นฐานอย่างมาก

2.9.4 แนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่ เป็นแนวความคิดที่ยอมรับความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ โดยเชื่อว่า ความแตกต่างในสภาพของการพัฒนาชนบทเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ทรัพยากรและลักษณะทางกายภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน แนวความคิดนี้เห็นว่าจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรและลักษณะทางการภาพโดยเริ่มจากระดับภาค อนุภาคและระดับเล็กลงไปตามลำดับ แนวความคิดนี้มีประโยชน์ทำให้เกิดความเข้าใจถึงข้อจำกัดที่มีอยู่ในแต่ละเขตหรือภาค แนวความคิดนี้มีแนวโน้มจะเน้นการปรับปรุงทรัพยากรเพื่อสร้างความเจริญเติบโตของผลผลิตและรายได้ โดยการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งให้ผลทางเศรษฐกิจคุ้มค่า แต่ไม่ได้ให้ความสนใจแก่ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวกับพื้นที่ เช่น ปัจจัยเกี่ยวกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

2.10 พื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาชนบท

แผนพัฒนาชนบทยากจน ซึ่งจะเริ่มในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นี้ เป็นแนวความคิด ที่แตกต่างไปจากการทำแผนพัฒนาชนบทแบบเดิม คือ เมื่อได้มีการวิเคราะห์สภาพและสาเหตุของความยากจน เหล่านี้ในขั้นที่ใด แล้วก็พยายามกำหนดพื้นที่เป้าหมายให้ชัดเจนขึ้น

2.10.1 หลักการในการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย¹

1) โดยเหตุที่การพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่นี้ มุ่งเน้นในเขตพื้นที่ชนบทที่มีความยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดเป้าหมายพื้นที่ยากจนให้

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, หน้า 345-346.

ให้ชัดเจน และพื้นฐานที่ใช้ในการกำหนดนั้นจะไม่ใช้ด้านรายได้เป็นหลัก แต่จะใช้แนวความคิดในด้านพื้นที่เป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก แนวความคิดด้านพื้นที่จะช่วยให้การเชื่อมโยงพื้นที่แต่ละแห่งเข้ากับสาเหตุสำคัญ ๆ ของปัญหาความยากจน การกำหนดความยากจนโดยไม่ระบุหรือเชื่อมโยงถึงสาเหตุเป็นแนวความคิดที่ไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ไขความยากจน เหตุผลประการที่สอง ได้แก่แนวความคิดที่ว่าจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่เป็นต้นตอของปัญหา การปล่อยให้สถานการณ์ในพื้นที่เหล่านี้เป็นไปตามบุญตามกรรมย่อมจะมีผลทำให้ชาวบ้านต้องดิ้นรนช่วยตัวเอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะปรากฏในรูปของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือการอพยพทั้งชั่วคราวและถาวร ซึ่งล้วนแต่ไม่ใช่สภาพการพัฒนาที่พึงประสงค์ทั้งสิ้นในระยะยาว

2) ฐานของการกำหนดระดับความหนาแน่นของปัญหาความยากจนในชนบทที่ใช้ในที่นี้ ได้แก่ ระดับอำเภอ เหตุผลที่เลือกระดับอำเภอเป็นฐานนี้มีไว้เพราะเห็นว่าสภาพและลักษณะของปัญหาภายในแต่ละอำเภอเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน แท้ที่จริงแล้วสภาพต่าง ๆ ภายในเขตอำเภอนั้นย่อมแตกต่างกัน บางจุดก็มีปัญหาความยากจนหนาแน่นมาก บางจุดก็น้อย สาเหตุที่เลือกระดับอำเภอนั้นก็ด้วยอาศัยแนวความคิดที่ว่าเขตอำเภอเป็นเขตที่มีข้อมูลค่อนข้างจะครบถ้วนและสามารถทำการวิเคราะห์ตรวจสอบได้ เนื่องจากมีจำนวนไม่มากนัก และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในระดับนี้อย่างทั่วถึง เมื่อเทียบกับจุดที่เล็กลงไปเช่น ตำบล หรือหมู่บ้าน นอกจากนี้ การวิเคราะห์ปัญหาในระดับอำเภอยังเป็นเครื่องชี้นำไปสู่ปัญหาความต้องการด้านต่าง ๆ ซึ่งประชาชนชนบทไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เช่น ความรู้และเทคโนโลยี ทรัพยากร กำลังเงิน และคนของรัฐ ตลอดจนบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ

3) แนวความคิดที่ใช้แบ่งระดับต่าง ๆ ในที่นี้เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความหนาแน่นของปัญหาความยากจน การจะแบ่งว่าอำเภอใดมีความหนาแน่นของความยากจนมากหรือปานกลาง หรือน้อยนั้นเป็นความคิดโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือ ในแต่ละภูมิภาคนั้นเมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างอำเภอต่าง ๆ ภายในภาคก็ย่อมจะมีอำเภอที่มีความหนาแน่นของปัญหาความยากจนในระดับแตกต่างกันไป การตัดแบ่งว่าอำเภออยู่ในกลุ่มที่มีปัญหาน้อยก็โดยเปรียบเทียบภายในภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ในปัจจุันการเปรียบเทียบระหว่างภาคจึงยังไม่อาจทำได้แน่นอนนัก เช่นอำเภอที่มีความยากจนหนาแน่นมากในภาคใด้อาจจะมีลักษณะซึ่งดีกว่าอำเภอที่มีความหนาแน่นของปัญหาความยากจนปานกลางในภาคอื่นเสียอีก เช่นนี้เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องทางวิชาการซึ่งยากที่จะหามาตรฐาน

เดียวกันสำหรับการวัดอำเภอทุกอำเภอในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตามก็ดีในทางด้วนหลัก การแล้ว เหตุผลที่จะเชื่อได้ว่า หากรัฐสามารถแก้ไขปัญหาในเขตอำเภอที่มีความหนาแน่นของ ความ ยากจนมากได้ระดับหนึ่งแล้ว ปัญหาความยากจนในภาคนั้นก็จะลดน้อยลงอย่างมาก

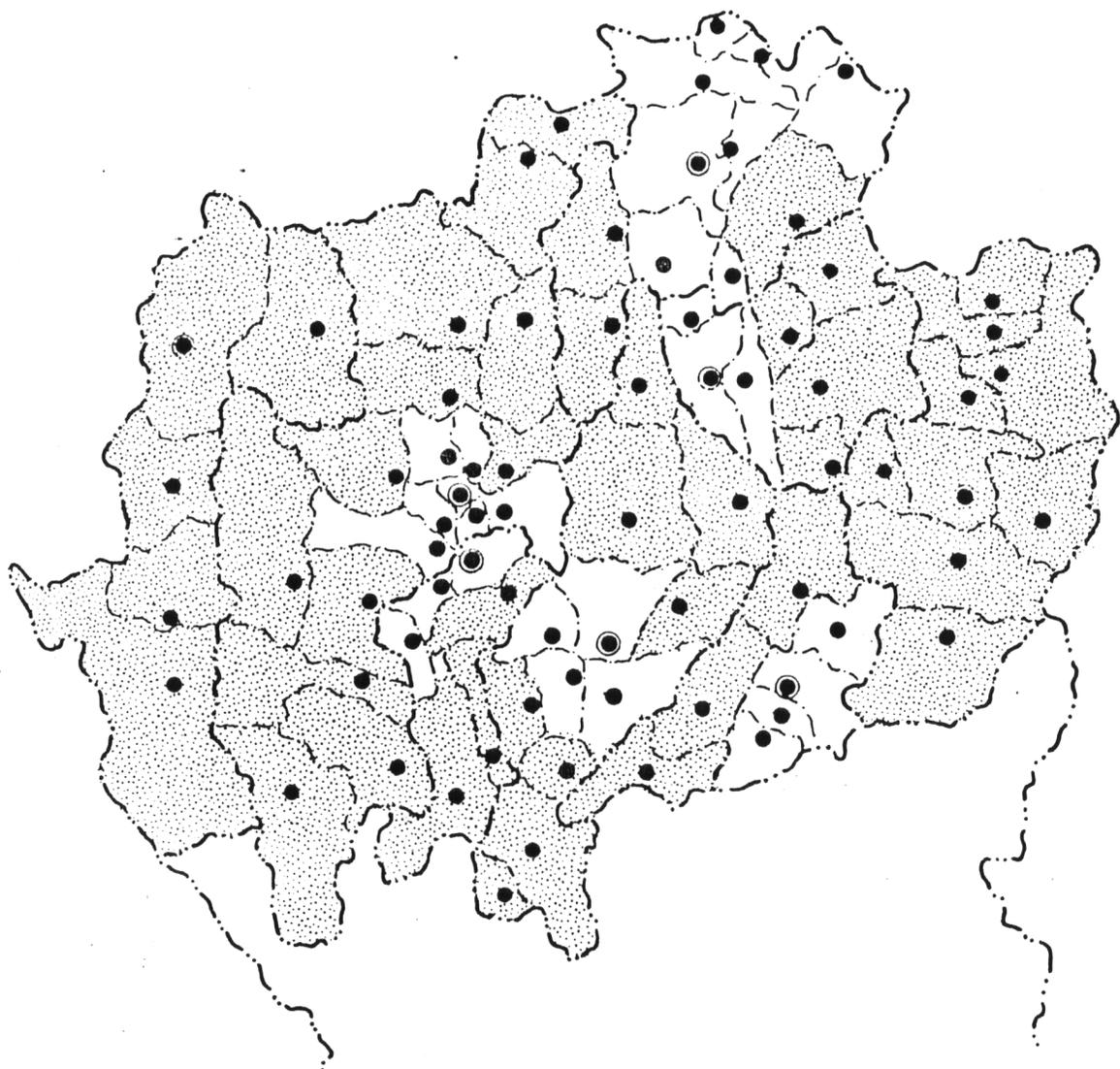
2.10.2 พื้นที่เป้าหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

1) จากหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวข้างต้น สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาการ เศรษฐ- กิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2524 ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมาย 216 อำเภอ 30 กิ่งอำเภอ ใน 37 จังหวัด ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้

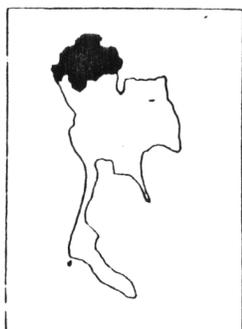
| | ภาค | จังหวัด | อำเภอ | กิ่งอำเภอ |
|----|-----------------------|---------|-------|-----------|
| 1. | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 16 | 129 | 18 |
| 2. | ภาคเหนือ | 16 | 65 | 7 |
| 3. | ภาคใต้ | 5 | 22 | 5 |
| | รวมทั้งสิ้น | 37 | 216 | 30 |

2) นอกจากกำหนดพื้นที่เป้าหมายแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวยังมีสาระสำคัญกำหนดให้ส่วนราชการจัดสรรงบประมาณและโครงการลงในพื้นที่เป้าหมายเพื่อ การพัฒนาชนบทให้มากที่สุด และให้ยึดพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญอันดับสูงในการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อีกด้วย ประมาณการว่าจากอำเภอและ กิ่งอำเภอทั้งหมดที่ประกาศนี้จะมีประชากรยากจนประมาณ 7.5 ล้านคน หรือ ประมาณร้อยละ 75 ของจำนวนประชากรยากจนอยู่ในชนบทของทั้งสามภาคในปัจจุบัน

2.10.3 พื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทในภาคเหนือตอนบน รวมพื้นที่เป้าหมายทั้งหมด ใน 8 จังหวัด จำนวน 44 อำเภอ 4 กิ่งอำเภอ (แผนที่ 1)



แสดงที่ตั้งอำเภอพื้นที่เป้าหมาย



อำเภอพื้นที่เป้าหมาย

----- เขตอำเภอ ..-.-.-.- เขตจังหวัด ● ที่ตั้งอำเภอ ● ที่ตั้งจังหวัด

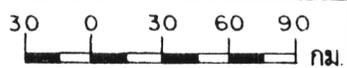


ศักยภาพอำเภอพื้นที่เป้าหมาย ในภาคเหนือตอนบน
ต่อการพัฒนาชนบท

แผนที่

I

มาตราส่วน 1 : 3,000,000



1) จังหวัดเชียงใหม่

1. อำเภอดอยสะเก็ด
2. อำเภอแม่แตง
3. อำเภอสะเมิง
4. อำเภอพร้าว
5. อำเภอเชียงดาว
6. อำเภอฝาง
7. อำเภอแม่เมาะ
8. อำเภอจอมทอง
9. อำเภอฮอด
10. อำเภอแม่แจ่ม
11. อำเภออมก๋อย
12. อำเภอดอยเต่า
13. กิ่งอำเภอเวียงแหง

2) จังหวัดลำปาง

1. อำเภอเถิน
2. อำเภอแม่พริก
3. อำเภองาว
4. อำเภอวังเหนือ
5. อำเภอแจ้ห่ม
6. อำเภอสลับปราบ
7. อำเภอเสริมงาม
8. กิ่งอำเภอแม่เมาะ

3) จังหวัดสุพรรณ

1. อำเภอแม่ท่า

2. อำเภอสี
3. กิ่งอำเภอทุ่งหัวช้าง

4) จังหวัดแม่ฮ่องสอน

1. อำเภอเมือง
2. อำเภอแม่สะเรียง
3. อำเภอแม่ลาน้อย
4. อำเภอปาย
5. อำเภอขุนยวม

5) จังหวัดแพร่

1. อำเภอสอง
2. อำเภอลอง
3. อำเภอวังชิ้น

6) จังหวัดน่าน

1. อำเภอเมือง
2. อำเภอสา
3. อำเภอนาน้อย
4. อำเภอปัว
5. อำเภอเชียงกลาง
6. อำเภอท่าช้างผา
7. อำเภอทุ่งช้าง
8. อำเภอแม่จริม
9. กิ่งอำเภอบ้านหลวง

7) จังหวัดเชียงราย

1. อำเภอเทิง
2. อำเภอเวียงป่าเป้า
3. อำเภอแม่สรวย

8) จังหวัดพะเยา

1. อำเภอจุน
2. อำเภอเชียงคำ
3. อำเภอเชียงม่วน
4. อำเภอปง

2.11 การศึกษาเกี่ยวกับพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

2.11.1 สภาพทั่วไปของอำเภอพื้นที่เป้าหมายในภาคเหนือตอนบน สุวรรณี สำโรงวัฒนา¹
ได้สำรวจหมู่บ้านยากจน 34 แห่ง ใน 22 อำเภอพื้นที่เป้าหมายของภาคเหนือตอนบน ซึ่งครอบคลุม
3,481 ครัวเรือน สรุปผลไว้ดังนี้

1) สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

ประชาชนยากจนของชนบทภาคเหนือตอนบน ประกอบอาชีพทั้งทำนาและ
ทำไร่เป็นหลัก โดยมีครัวเรือนทั้งทำนาและทำไร่พร้อมกันถึงร้อยละ 41.5 รองลงไปเป็นครัวเรือน
รับจ้าง และครัวเรือนที่ทำไร่อย่างเดียว ประมาณร้อยละ 23.5 และ 20.2 ตามลำดับ มีครัวเรือน
ที่ประกอบอาชีพทำนาอย่างเดียวเพียงร้อยละ 14.8 เท่านั้น ซึ่งต่างกับประชากรยากจนในภาคตะวันออกเฉียง
เหนือซึ่งมีการทำนาเป็นหลัก ผลกระทบก็คือ ครัวเรือนในหมู่บ้านยากจนของภาคเหนือตอน
บนบางส่วน จำเป็นจะต้องซื้อข้าวบริโภคและจะต้องใช้เงินสด ข้อยกเว้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ
ครัวเรือนเกษตรในภาคเหนือตอนบนที่ทำการสำรวจเพียงร้อยละ 27.4 เท่านั้นที่มีที่ดินทำกินเป็นของ
ตนเอง

— การทำนา การทำนาของคนยากจนในภาคเหนือตอนบนเป็นการทำนา
พึ่งน้ำฝน แต่ประสิทธิภาพในการผลิตข้าวโดยเฉลี่ยแม้จะอยู่ในเขตยากจน ก็ยังสูงกว่าการทำนาพึ่ง
น้ำฝนในภูมิภาคอื่น ๆ ผลจากการสำรวจปรากฏว่า ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ในพื้นที่ยากจนสูงถึง 44 ถัง

1. สุวรรณี สำโรงวัฒนา, "หมู่บ้านยากจนภาคเหนือตอนบน" วารสารเศรษฐกิจและสังคม
18 (พฤศจิกายน-ธันวาคม, 2524) : 8-11.

ต่อไร่ ดังนั้นแม้คร้วเรือนข้าวนาในภูมิภาคนี้จะมีเนื้อที่ทำนาขนาดเล็กรวมเฉลี่ยเพียง 7.7 ไร่ ข้าวนาเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็ยังมีข้างพอเพียงแก่การบริโภค และมีจำนวนไม่น้อยที่ผลิตข้าวเหลือขาย ประมาณว่าคร้วเรือนที่มีข้าวเหลือขายจะมีรายได้เฉลี่ยจากการขายข้าวคร้วเรือนละ 4,500 บาทต่อปี

- การทำไร่อย่างเดี่ยว โดยทั่วไปแล้วคร้วเรือนยากจนที่ประกอบอาชีพด้วยการทำไร่อย่างเดี่ยวในภาคเหนือตอนบนจะยากจนกว่าคร้วเรือนที่มีอาชีพทำนา ทั้งนี้นอกจากจะมีทำกินขนาดเล็กมากคือส่วนใหญ่ไม่เกิน 5 ไร่แล้ว พื้นที่ทำไร่ยังอยู่ที่ดอนและปลูกพืชไร่ได้ปีละครั้งในฤดูฝน อีกทั้งคุณภาพของดินไม่ดีนัก จากการสำรวจคร้วเรือนทำไร่อย่างเดี่ยวพบว่าพืชที่ปลูกกันมากคือ ข้าวไร่ ข้าวโพด ถั่วเหลือง และถั่วลิสง ข้าวไร่ปลูกเพื่อบริโภคแต่ไม่มีคร้วเรือนใดที่ได้ผลผลิตพอเพียงกับการบริโภค เพราะผลผลิตข้าวไร่ต่ำมาก ประมาณ 20-25 ถังต่อไร่ ข้าวไร่เกือบทุกคร้วเรือนจะมีรายได้จากการปลูกข้าวโพดมากที่สุด โดยเฉลี่ยแล้วข้าวไร่จะมีรายได้จากการปลูกพืชไร่ต่าง ๆ คร้วเรือนละ 2,800 บาทต่อปี ซึ่งนับว่าต่ำมาก โดยเฉพาะในคร้วเรือนที่ต้องซื้อข้าวบริโภคต้องประสบกับความยากลำบากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

- คร้วเรือนที่ทำทั้งนาและไร่ คร้วเรือนที่มีที่ดินที่สามารถทำได้ทั้งนาและไร่เป็นคร้วเรือนที่มีฐานะดีที่สุด เมื่อเทียบกับคร้วเรือนที่ประกอบอาชีพอย่างอื่นในหมู่บ้านเดียวกัน เพราะคร้วเรือนเหล่านี้สามารถไ้ใช้ที่ดินเต็มๆช่วยให้เขามีรายได้สูงขึ้น แม้จะมีที่ดินจำนวนน้อยก็ตาม คร้วเรือนเหล่านี้มีที่ดินสำหรับทำนาที่ให้ผลผลิตต่อไร่ไม่ต่ำกว่าไร่ละ 30 ถัง ในเนื้อที่นาเฉลี่ยคร้วเรือนละ 5 ไร่ และเกือบทุกคร้วเรือนยังปลูกข้าวไร่อีกด้วย ดังนั้นคร้วเรือนประเภทนี้ส่วนใหญ่จึงมีข้าวเพียงพอแก่การบริโภคและมีหลายคร้วเรือนที่ผลิตข้าวเหลือขาย สำหรับการทำไร่ รายได้จะมากจากการปลูกข้าวโพด ถั่วลิสง และหอมแดง โดยเฉลี่ยแล้วคร้วเรือนประเภทนี้จะมีรายได้จากการขายผลผลิตผลประมาณคร้วเรือนละ 5,000 บาทต่อปี

- คร้วเรือนรับจ้าง ในบรรดาคร้วเรือนในหมู่บ้านยากจนที่สำรวจปรากฏว่าคร้วเรือนรับจ้างเป็นกลุ่มชาวชนบทที่ยากจนที่สุด คร้วเรือนประเภทนี้ไม่มีที่ดินทำกินจึงต้องยังชีพอยู่ด้วยการรับจ้างในหมู่บ้านยากจนของภาคเหนือตอนบนมีคนจนประเภทนี้ค่อนข้างมากถึงร้อยละ 23.5 ของคร้วเรือนชนบท คนจนกลุ่มนี้จะมีรายได้จากการรับจ้างวันละ 15-30 บาทต่อคน งานที่รับจ้างส่วนใหญ่เป็นงานเกษตรกรรม เช่น เตรียมดิน เกี่ยวข้าว เก็บผักข้าวโพด ฯลฯ โดย

รับจ้างอยู่ในท้องถิ่น และบริเวณใกล้เคียง เมื่อหมดฤดูกาลทำการเกษตร ครัวเรือนรับจ้างก็มีงานรับจ้างทั่วไป เช่น เสือโยไม้ ช่อมแซมบ้าน เป็นต้น

- รายได้เสริม ภาคเหนือตอนบนเป็นบริเวณที่จัดว่ามีความอุดมสมบูรณ์ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติเกือบทุกครัวเรือนมีแหล่งไม้ใช้สอยเพื่อทำฟืนและถ่าน นอกจากนี้ครัวเรือนชนบทกว่าร้อยละ 50 สามารถมีรายได้จากการหาหน่อไม้ เห็ด ใบตอง และผักหวานเฉลี่ยครัวเรือนละ 300-600 บาท อย่างไรก็ตามยังมีทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นที่หารายได้สูง เช่น แร่ และ ไม้สักด้วย แต่มีครัวเรือนยากจนจำนวนน้อยมากประมาณร้อยละ 6 ที่มีรายได้จากการตั้งกล้าว

2) สภาพพื้นฐานทางสังคม

- ด้านการศึกษา ระดับการศึกษาของหมู่บ้านยากจนค่อนข้างต่ำ สมาชิกของครัวเรือนเมื่อจบการศึกษาภาคบังคับแล้วจะออกมาช่วยครอบครัวทำมาหากิน จากการสำรวจปรากฏว่าหมู่บ้านยากจนเหล่านี้มีประชาชนในหมู่บ้านที่มีการศึกษาเกินประถมศึกษา 6 ประมาณร้อยละ 1.1 นอกจากระดับการศึกษาต่ำแล้ว หมู่บ้านยากจนยังขาดแคลนข่าวสารต่าง ๆ อันเนื่องจากอยู่ห่างไกลจากตัวเมือง ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้มีคนจนในหมู่บ้านจำนวนน้อยมากอพยพออกไปหางานทำ จากการสอบถามเกี่ยวกับเรื่องนี้ คนในหมู่บ้านยากจนจะตอบว่าไม่รู้จะไปไหน ไปแล้วไม่รู้จะมีงานทำหรือเปล่า ถู้อยู่ในหมู่บ้านดีกว่า อย่างน้อยที่สุดก็ยังหาของป่ากินใช้ไปวัน ๆ หนึ่งไม่อดตาย

- ด้านสาธารณสุข ปรากฏว่าในหมู่บ้านยากจนของภาคเหนือตอนบน ประชาชนยากจนทั้งเด็กและผู้ใหญ่ ป่วยด้วยโรคหวัด มาเลเรีย และ ปวดท้อง นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กแรกเกิด ถึง 1 ปี ตาบด้วยโรคมมาเลเรียและท้องร่วงจำนวนมาก การที่มีผู้ป่วยด้วยโรคดังกล่าวค่อนข้างมาก ทั้ง ๆ ที่โรคดังกล่าวสามารถรักษาให้หายได้เมื่อเริ่มเป็น อาจเนื่องมาจากการขาดแคลนบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน กล่าวคือในหมู่บ้านยากจนที่สำรวจมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เพียงร้อยละ 44 และมีผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผลล.) เพียงร้อยละ 50 เท่านั้น เมื่อเกิดเจ็บไข้ได้ป่วยขึ้นมา ประชาชนยากจนก็มักปล่อยตามยถากรรมจนสายเกินแก้ เพราะการจะนำผู้ป่วยไปรักษาที่สถานีอนามัย หรือ โรงพยาบาล ไม่อาจทำได้สะดวก เนื่องจากขาดแคลนเงินและการคมนาคมค่อนข้างลำบาก

กล่าวโดยสรุปสภาพความยากจนของหมู่บ้านในบริเวณภาคเหนือตอนบน มีสาเหตุมาจาก
 เนื้อที่ทำกินจำกัด และลักษณะพื้นที่เป็นที่สูงชันเป็นส่วนใหญ่ หมู่บ้านยากจนที่อยู่ในที่ราบสามารถทำนา
 ได้จะมีรายได้จากการขายข้าว เช่นเดียวกับหมู่บ้านที่ทำได้ทั้งนาและไร่จะมีฐานะอยู่ในขั้นดี ส่วน
 หมู่บ้านยากจนที่อยู่ในที่สูงและทำไร่อย่าง เดียวจะปลูกข้าวไร่ทุกครัวเรือนแต่ผลผลิตไม่เพียงพอต่อการ
 บริโภค เนื่องจากขาดแคลนพันธุ์ข้าวไร่ที่ให้ผลผลิตสูง ปัจจุบันผลผลิตข้าวไร่ประมาณ 20-30 ถัง
 ต่อไร่ นอกจากพื้นที่ถือครองขนาดเล็กแล้ว มีครัวเรือนยากจนจำนวนมากที่ไร่ที่ทำกิน ต้องประกอบ
 อาชีพรับจ้างมีรายได้วันละ 15-30 บาท ครัวรับจ้างทำงานทั้งหมดอยู่ในท้องถิ่น การอพยพออกไปหา
 งานทำมีน้อยมาก เนื่องจากหมู่บ้านอยู่ห่างไกลเส้นทางคมนาคม ทำให้ขาดแคลนข่าวสารต่าง ๆ ที่
 จะตั้งใจให้อพยพไปต่างถิ่น

อย่างไรก็ตามลักษณะสำคัญที่สุดของภาคเหนือตอนบนที่ได้เปรียบภูมิภาคอื่น ๆ ก็คือทรัพยากร
 ธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดรายได้เสริมและรายได้หลักที่สำคัญของคนยากไร่ เช่น ทรัพยากรป่าไม้
 นับแต่การรับจ้างตัดไม้ เลื่อยไม้ และการทำของป่า อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจที่ติดกับทรัพยากร
 ธรรมชาติเช่นนี้ในวันข้างหน้าจะหมดไป แม้ในปัจจุบันก็มีครัวเรือนจำนวนน้อยที่พึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ
 ดังกล่าว ปัญหาเรื่องการผลิตของทรัพยากรเสื่อมลงในวันข้างหน้าจะรุนแรงมากขึ้น และมีผลกระทบอย่าง
 มากต่อสถานการณ์ของหมู่บ้านยากจนในภาคเหนือตอนบน ซึ่งมีไม่น้อยที่ผูกติดอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ
 อันอุดมสมบูรณ์ในอดีตซึ่งร่อยหรอลงในปัจจุบัน

2.11.2 การสำรวจพื้นที่เพื่อการพัฒนาการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ ได้ศึกษาเพื่อจัดเตรียมโครงการพัฒนาการเกษตรในภาคเหนือตอนบนได้สรุปเกี่ยวกับ
 พื้นที่ในภาคเหนือตอนบนไว้ดังนี้¹

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานผลการศึกษาวเคราะห์ การเกษตร การไต่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองวางแผนภาค, 2521), หน้า 72-84.

เพื่อที่จะให้การแก้ไขปัญหาย่างประสานสอดคล้องกับสถานการณ์และถูกขั้นตอน จากการ
ศึกษาวิเคราะห์ที่จะจำแนกประเภทพื้นที่ 3 ประเภท (แผนที่ 2)

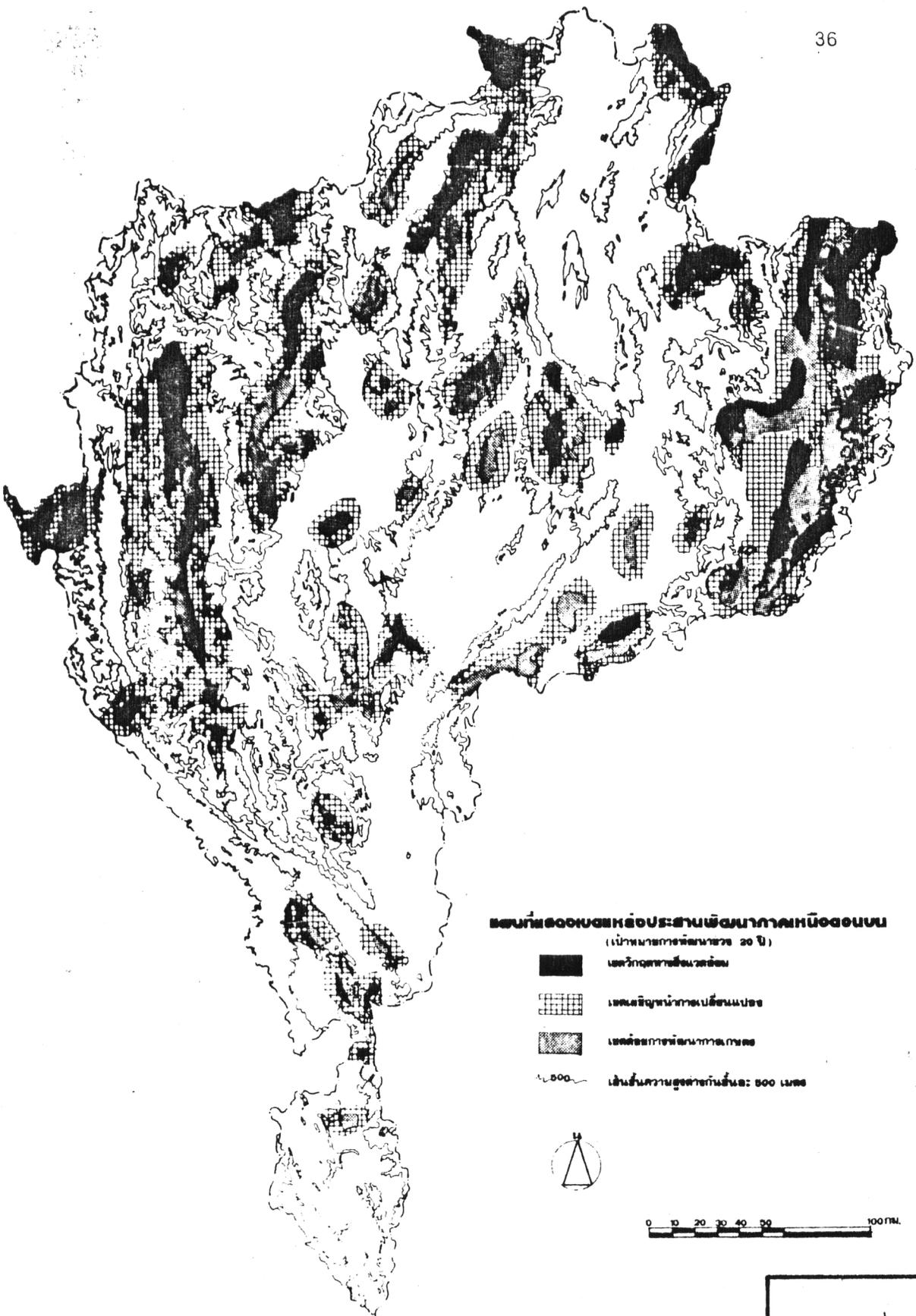
1) เขตวิกฤตทางสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่ได้แก่บริเวณซึ่งมีลักษณะทางกายภาพเป็นเนินเขา
และภูเขาที่มีความลาด 5 องศา ขึ้นไป เป็นที่สูง ๆ ต่ำ ๆ ไร่ทำสวนผลไม้ เลี้ยงสัตว์ ป่าเศรษฐกิจ
ส่วนที่สูง ๆ ไร่เป็นป่าต้นน้ำลำธาร ในพื้นที่ดังกล่าวจะมีการทำลายป่าไม้ทั้งที่เป็นป่าต้นน้ำและ
ป่าเศรษฐกิจสูงมาก สาเหตุสำคัญของการทำลายป่าไม้ ได้แก่การเพิ่มจำนวนประชากร เกิดจาก
การค้นพบแหล่งที่ทำกินตลอดจนมีการโยกย้ายถิ่นเพื่อทำไร่เลื่อนลอยอยู่ตลอดเวลา ลักษณะการควบ-
คุมของรัฐทำได้ยาก เพราะประชากรเหล่านี้ไม่มีรูปแบบการทำกินและการดำเนินชีวิตที่แน่นอน นอกจากนี้
มีขาดการสำรวจทางด้านพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวทำให้ไม่มีข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

เพื่อเป็นการวางบรรทัดฐานเบื้องต้นในการแก้ไขปัญห ในพื้นที่ที่ป่าไม้ถูกทำลาย นอกจาก
จะเป็นการกระทบกระเทือนแหล่งน้ำโดยตรงแล้วยังมีผลต่อการเกิดน้ำท่วม ซึ่งผลกระทบทั้ง-
สิ้นส่วนใหญ่เกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อม สังกาหนดเขตพื้นที่ที่มีสถานะการณ์ในลักษณะนี้ว่า เขตวิกฤต-
การณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อม

2) เขตด้อยพัฒนาการเกษตร เป็นเขตที่มีปัญหาจากการที่ขาดโครงการสนับสนุนของรัฐ
ต่อเกษตรกรในบริเวณภาคเหนือตอนบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการในการกำหนดเขตเกษตรเพื่อ
การใช้ที่ดินและการดำเนินการด้านเทคนิคการเกษตรอย่างเหมาะสมกับสมรรถนะที่ดินอันเป็นผลให้
ความสมบูรณ์ของดินเสื่อม สรุปรูปปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบริเวณนี้ คือ ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท
ปัญหาการใช้เทคนิคทางการเกษตรสมัยใหม่ ปัญหาดินเสื่อมขาดการบำรุง เนื่องจากครองขนาดเล็ก
ตลอดจนขาดขาดการสนับสนุนทางการเงินและการตลาด

3) เขตเผชิญหน้าการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากสภาพปัญหาของภาคเหนือตอนบนที่ปรากฏ
และเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่อยู่อย่างกระจัดกระจาย ในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นปัญหาการทำไร่เลื่อนลอย
การบุกรุกทำลายป่า ปัญหาความแห้งแล้ง อันเป็นปัญหาทางธรรมชาติเป็นผลต่อเนื่องจากการขาด
ความสมดุลย์ทางสิ่งแวดล้อมและจะมีการขยายความรุนแรงทางด้านพื้นที่ทั้งสิ้น และบริเวณพื้นที่ที่จะ
ประสบบัปัญหาดังกล่าวได้ง่ายที่สุดได้แก่บริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตปัญหาเดิมนั่นเอง บริเวณนี้มี
สภาพความสมบูรณ์ในปัจจุบันตลอดจนความเหมาะสมทางด้านพื้นที่ต่อการเพาะปลูกค่อนข้างดีถึงปานกลาง

IT1684804



แผนที่แสดงเขตหรือประธานพัฒนาภาคเหนือตอนบน

(เป้าหมายการพัฒนาฯ 20 ปี)

-  เขตวิฤตพาณิชยกรรม
-  เขตเศรษฐกิจภาคอีสานตอนบน
-  เขตต่อภาคพัฒนาภาคเกษตร
-  เส้นส่วนความสูงต่างกันส่วน: 500 เมตร



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนที่
2

พื้นที่นี้อาจมีการเข้าไป संबรองถือสิทธิ์หากแต่ยังไม่มีการแผ้วถางเท่านั้น บริเวณนี้สัดให้เป็นพื้นที่เขต
เผชิญหน้าการเปลี่ยนแปลง

2.11.3 การจำแนกชุมชนในภาคเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
ฉบับที่ 4 สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แบ่งประเภทชุมชนในอำเภอ
ต่าง ๆ ของภาคเหนือ ตามลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่¹
(แผนที่ 3)

- 1) ลักษณะชุมชนที่เป็นเมืองหลักของภาคเหนือ คือ ชุมชนที่ประกอบด้วย
 1. จำนวนประชากรระดับอำเภอมากกว่า 200,000 คน และมีความ
หนาแน่นโดยเฉลี่ยอำเภอละมากกว่า 500 คนต่อตารางกิโลเมตร
 2. การคมนาคมขนส่งมีอยู่หลายทางและอยู่ในเกณฑ์ดี เป็นสถานีขนส่ง
ระดับภาค
 3. สาธารณูปการ การศึกษา อยู่ในระดับสูง
 4. เป็นสถานที่ตั้งที่ทำการของรัฐบาลระดับภาค และเป็นแหล่งที่ตั้ง
สำนักงานใหญ่ของกิจการค้าและบริการต่าง ๆ
- 2) ลักษณะชุมชนที่เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม คือ ชุมชนที่ประกอบด้วย
 1. จำนวนประชากรระดับอำเภอตั้งแต่ 150,000 คนถึง 200,000 คน
และมีความหนาแน่นตั้งแต่ 250-500 คนต่อตารางกิโลเมตร
 2. คุณภาพดินไม่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม
 3. การคมนาคมสะดวก สามารถติดต่อขนส่งระหว่างแหล่งวัตถุดิบ ตลาด
และแหล่งผลิตได้เป็นอย่างดี

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์
และวางแผนกายภาพ - ภาคเหนือ (กรุงเทพมหานคร : กองวางแผนภาค, 2519), หน้า 41-43.

0 30 60 กม.



ประเภทชุมชนใน
ภาคเหนือของ
อำเภอต่างๆ ตาม
เกณฑ์ของกองวางแผน
ภาค สำนักงานคณะ
กรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ

-  เมืองหลักของภาค
-  ศูนย์กลางอุตสาหกรรม
-  ศูนย์กลางเกษตรหลัก และอุตสาหกรรม
-  ศูนย์กลางเกษตรของ
-  ศูนย์กลางเกษตรพื้นฐาน
-  อำเภอที่มีเทศบาล

แผนที่
3

4. ด้านสาธารณูปการ คือ ไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสาร และ
ทางการศึกษาอยู่ในระดับดี

5. เป็นแหล่งกลางของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

3) ศูนย์กลางเกษตรหลักและอุตสาหกรรมเกษตร คือ ชุมชนที่ประกอบด้วย

1. จำนวนประชากรตั้งแต่ 100,000-150,000 คน และมีความหนาแน่น
125-250 คนต่อตารางกิโลเมตร

2. ดินมีคุณภาพสูง เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม

3. การคมนาคมค่อนข้างสะดวกส่วนใหญ่ เป็นการคมนาคมทางถนน
และทางรถไฟ

4. การชลประทานอยู่ในเกณฑ์ดี มีพื้นที่ที่ได้รับน้ำชลประทานเป็นจำนวนมาก

5. ด้านสาธารณูปการสามารถอำนวยความสะดวกได้พอควร

6. มีพื้นที่ที่เป็นป่าไม้น้อยมาก

7. เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการระดับจังหวัด

8. เป็นศูนย์กลางจำหน่ายปัจจัยการผลิตทางการเกษตรและผลผลิตการ
เกษตรและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแปรสภาพสินค้าเกษตรดิบที่หาได้ภายในท้องถิ่น

4) ศูนย์กลางเกษตรรอง คือ ชุมชนที่ประกอบด้วย

1. จำนวนประชากร 20,000-60,000-100,000 คนและมีความหนา-
แน่นตั้งแต่ 80-125 คนต่อตารางกิโลเมตร

2. ดินมีคุณภาพค่อนข้างสูงสามารถทำการเกษตรได้ดี

3. การคมนาคมทางถนนสะดวก

4. พื้นที่ที่ได้รับน้ำจากการชลประทานมีพอสมควร

5. มีบริการทางด้านสาธารณูปการอยู่บ้างแต่ยังไม่ทั่วถึง

6. ป่าไม้มีจำนวนน้อย

7. ชุมชนมีการรวมตัวกันในรูปสหกรณ์

8. เป็นศูนย์กลางการบริการต่าง ๆ ที่เป็นสาขาของจังหวัด

9. มีโรงงานขนาดย่อมเพื่อแปลงสภาพวัตถุบิตทางการเกษตรให้เป็นสินค้าสำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูป

5) ลักษณะชุมชนแบบเกษตรพื้นฐาน คือ ชุมชนที่ประกอบด้วย

1. มีประชากรตั้งแต่ 20,000-60,000 คนและมีความหนาแน่นต่ำกว่า 80 คนต่อตารางกิโลเมตร
2. ความอุดมสมบูรณ์ของดินปานกลางถึงค่อนข้างสูง สามารถใช้ทำการเกษตรได้
3. การคมนาคมมีคุณภาพต่ำ
4. การชลประทานยังไม่ทั่วถึง
5. ด้านสาธารณูปการยังมีไม่เพียงพอ
6. มีพื้นที่ป่าไม้มาก
7. อาศัยบริการจากศูนย์กลางที่ใหญ่กว่า และเป็นแหล่งที่ส่งผลผลิตทางการเกษตรเข้าไปป้อนศูนย์กลางแห่งนั้น

2.11.4 การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคเหนือ ศุภจิต ศิริคุณโชติ¹ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินในภาคเหนือ และได้เสนอแนะการวางแผนการใช้ที่ดินในภาคเหนือให้สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพไว้ดังนี้

เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคเหนือสอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพ ควรจะแบ่งที่ดินเป็นเขตการใช้ประโยชน์หลัก 5 เขต (Zone) คือ

¹ศุภจิต ศิริคุณโชติ, "การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในของภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2519) หน้า 125-136

1) เขตป่าต้นน้ำลำธาร (Protection Forest Zone) ควรเป็นพื้นที่ ซึ่งเป็นที่ดินตามภูเขาและที่ลุ่ม มีความสูงตั้งแต่ 1,000 เมตรจากระดับน้ำทะเล มีความลาดชันเกินกว่า 40 องศาขึ้นไป ลักษณะพื้นที่ประเภทนี้กระจายอยู่ทั่วไปในภาคเหนือ สภาพการไ้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน มีการทำไร่เลื่อนลอยและปลูกฝิ่นของชาวนา พื้นที่ในเขตนี้ไม่ควรอนุญาตให้มีการเพาะปลูกหรือการตั้งถิ่นฐาน การทำเหมืองแร่ซึ่งจะทำให้พื้นที่ง่ายต่อการเสื่อมคุณภาพทางธรรมชาติ พื้นที่ซึ่งมีการแผ้วถางทำลายป่าไปแล้ว ควรดำเนินการปลูกป่าทดแทนเพื่อรักษาต้นน้ำลำธาร พันธุ์ไม้ที่ไ้ปลูกควรแตกต่างจากการปลูกป่าเศรษฐกิจ โดยเน้นพันธุ์ไม้ที่มีบทบาทต่อการรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม

2) เขตไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจ (Commercial Non Timber Tree and Timber Forest Zone) พื้นที่ที่จัดเป็นเขต ปลูกไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจเพื่อผลิตไม้ไ้ล่อยและไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยทั่วไปควรมีความสูงประมาณ 600-1,000 เมตรจากระดับน้ำทะเล มีความลาดชันระหว่าง 20-40 องศา มีหน้าดินลึกพอสมควรคือ ชั้นลุ่มรณะที่ดิน U-VII ที่ดินประเภทนี้กระจายอยู่ทั่วไปในภาคเหนือ สภาพการไ้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันมีการทำลายป่าอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้สัก และมีการทำไร่เลื่อนลอยของชาวไทยพื้นราบอยู่ทั่วไป พื้นที่ในเขตนี้ ควรควบคุมการทำไม้ในป่าเศรษฐกิจให้เป็นไปตามหลักการจัดการป่าไม้ เช่น ไม่ควรอนุญาตให้ไ้ระบบการตัดฟันแบบตัดหมด (Clear Cut System) ซึ่งจะทำให้พื้นดินเสียความอุดมสมบูรณ์ ควรไ้ระบบตัดฟันแบบคัดเลือก (Selecting System) และปลูกกล้าไม้ทดแทนภายหลังการตัด พื้นที่ซึ่งถูกทำลายหรือเป็นป่าเสื่อมโทรมในปัจจุบัน ควรปลูกสร้างส่วนป่า ในบางบริเวณที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ อาจไ้ปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ยา เครื่องเทศ สมุนไพร หรือผลไม้ ซึ่งอุดมภูมิที่หนาวเย็นจากระดับความสูงเป็นประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตของพรรณไม้เหล่านี้

3) เขตชลประทานเพื่อการเกษตร (Irrigation Agriculture Zone) เขตพื้นที่นี้ต้องอาศัยน้ำจาก เขต ก. และ เขต ข. ความสูงควรอยู่ระหว่าง 300-600 เมตรจากระดับน้ำทะเล สภาพปัจจุบันของพื้นที่เขตนี้มีเขื่อนขนาดใหญ่ คือ เขื่อนภูมิพลกับเขื่อนสิริกิติ แต่ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การไ้ประโยชน์ในพื้นที่เขตนี้จึงควรมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของเขื่อนที่มีอยู่ ไม่ควรจะสร้างเขื่อนเพิ่มขึ้นอีก ควรเน้นวิธีการจัดการลุ่มน้ำ (Watershed Management) กล่าวคือวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำทั้งลุ่มน้ำให้สมดุลกัน และพัฒนาแหล่งน้ำ

โดยสร้างอ่างเก็บน้ำหรือฝายกั้นน้ำกระจายไปตามความต้องการของชุมชน อีกทั้งปลูกป่าในบริเวณต้นน้ำต่าง ๆ ด้วยวิธีการนี้จะเป็นการสงวนพื้นที่เกษตรกรรมไว้ไม่ทำให้สูญเสีย เช่นการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่

4) เขตทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ (Grazing Zone) เขตพื้นที่ซึ่งจะเป็นเขตทุ่งหญ้าธรรมชาติและพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ในภาคเหนือ ควรจะมีความสูงต่ำกว่า 1,000 เมตรจากระดับน้ำทะเล มีความลาดชันระหว่าง 10-40 องศา สภาพปัจจุบันเป็นที่รกร้างเนื่องจากการทำไร่เลื่อนลอยของชาวไทพืชรอบ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการทำการเพาะปลูก เช่น สมรรถนะของดินต่ำ หน้าดินตื้น มีหินมาก ดินง่ายต่อการกัดกร่อน ควรพิจารณาปรับปรุงพื้นที่บริเวณนี้ให้เป็นเขตเลี้ยงสัตว์ เช่น โคนม โคเนื้อ แกะ เป็นต้น นอกจากนี้จะเป็นการช่วยบำรุงรักษาและป้องกันการกัดกร่อนของผิวดินแล้วยังเป็นการเพิ่มการผลิตอาหารประเภทเนื้อสัตว์อีกด้วย

5) เขตเกษตรกรรม (Agricultural Zone) ในปัจจุบันพื้นที่เกษตรกรรมในภาคเหนือ ที่มีความสูงจากระดับน้ำทะเลไม่เกิน 300 เมตร และมีความลาดชันไม่เกิน 10 องศา ได้ถูกใช้เป็นที่ทำกินถาวรจนหมดสิ้นแล้ว แต่ความต้องการที่ทำกินของประชาชนยังเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากการบุกรุกทำลายป่าเพื่อขยายพื้นที่ทำกิน ดังนั้นการขยายเขตเกษตรกรรมควรจะขยายอย่างมีหลักเกณฑ์และมีมาตรการอนุรักษ์ดิน และน้ำควบคู่กันไปด้วย พื้นที่ที่คาดว่าจะสามารถขยายเป็นเขตเกษตรกรรมได้นั้นไม่ควรเป็นพื้นที่สูงเกินกว่า 600 เมตรจากระดับน้ำทะเล และความลาดชันเกินกว่า 20 องศา เนื่องจากไม่เหมาะสำหรับการเพาะปลูก แต่การขยายพื้นที่เพาะปลูกก็เป็นสิ่งที่กระทำได้ในขอบเขตจำกัด เนื่องจากต้องอาศัยการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสูงจึงจะได้ผลผลิตที่น่าพอใจ. นโยบายที่ดีที่สุดคือการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น และการใช้ที่ดินแบบ Intensive