



บทที่ 2

แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้างนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการพัฒนาชนบทต่อพื้นที่อาศัยเลือกศึกษา โครงการสร้างงานในชนบท อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ค้างนั้นก่อนที่จะทำการศึกษากถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นควรทำการศึกษานวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเสียก่อน เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

สำหรับแนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้างนี้ แบ่งออกเป็น 4 แนวความคิด คือ

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

แนวความคิดว่าด้วยการกระจายการพัฒนา

แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง

แนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษา

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

จากรายงานการสัมมนาของกรมการฝึกหัดครู (2523 : 16) ได้สรุปความหมายของการพัฒนาชนบทไว้ว่า การพัฒนาชนบท หมายถึงการปรับปรุงระดับการดำรงชีวิตของชาวชนบทที่ยากจน เพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหมายรวมถึงวัฒนธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางการเมือง และมุ่งหมายขยายผลการพัฒนาไปสู่ประชาชนกลุ่มอื่นในชุมชนด้วย

การพัฒนาชนบทเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแบบมีแบบมีแผน เนื่องจากสภาพความจริงที่ว่าในปัจจุบันมีความเชื่อมโยงระหว่าง เขตชนบทกับเขตเมืองซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบสุขของประชาชนในประเทศ ลำพังการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติโดยปราศจากทิศทางที่ชัดเจน ยังไม่เพียงพอที่จะลดช่องว่างดังกล่าวให้ทันต่อเหตุการณ์ได้ การพัฒนาชนบทจึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่นำมาใช้ เพื่อให้ชนบทมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่พึงปรารถนาและเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนตลอดจนสังคมส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาชนบทจึงเป็นขบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแบบมีแผน และเกิดขึ้นด้วยความตั้งใจ กล่าวคือ มีการกำหนดเป้าหมายและลำดับความสำคัญ กำหนดโครงการและวิธีการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่เหมือนกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (เสนห์ จามริก 2527 : 175) ประชาชนในชนบทเป็นหลักสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในการพัฒนาชนบทจึงต้องส่งเสริมชาวชนบทให้เกิดความคิดริเริ่มและเข้าร่วมมือในการดำเนินงานปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเองและท้องถิ่นให้ก้าวหน้า (สมยศ หุ่หว้า 2527 : 175)

อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาชนบทนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานแห่งความศรัทธาในตัวคน ใจศรัทธาใจกล้าเป็นทรัพยากรที่มีพลังและมีความสำคัญในบรรดาทรัพยากรทั้งหมด ทุกคนมีความสามารถจะพัฒนาตัวเองได้ถ้ามีโอกาส นอกจากนี้การพัฒนาชนบทมีศรัทธาในเรื่องของความยุติธรรมในสังคม และมุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำค่าสูง และอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาชนบทก็คือ ความไม่รู้ ความคือดิ่ง และการใช้กำลังบังคับ การพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยวิธีให้การศึกษาและให้โอกาส เพื่อตั้งพลังซ่อนเร้นในตัวคนออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองและส่วนรวม การพัฒนาจะมีประสิทธิภาพหากมีการรวมกลุ่มกันทำงาน (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคน 2527 : 1-2)

วารินทร์ วงศ์หาญเขาวิน และประวิทย์ เจริญสุข (2529 : 7-21) ได้ให้แนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนาชนบทไว้ 6 ประการ คือ

1. ส่งเสริมการพึ่งตนเองเพื่อมุ่งหวังให้ประชาชนสามารถช่วยตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ และดำรงอยู่ได้โดยมีฐานะทางสังคมอย่างเหมาะสม เช่น การส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธภาพทางสังคม ความรู้สึกของการเป็นกลุ่ม และการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันท้องถิ่น เป็นต้น

2. การสร้างและส่งเสริมความรู้สึกผูกพัน เพื่อให้เกิดความรักกันฐานของคนมีความภูมิใจ และไม่ละทิ้งกันฐานของคน ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากความเป็นเจ้าของที่ดินและที่อยู่อาศัย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของส่วนรวม การใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

3. การส่งเสริมการเสนอสนองทางสังคมหรือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าหากสังคมใดมีการรวมตัวกันดีของประชาชนในสังคมนั้นๆ การรวมตัวนั้นจะเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ทางสังคมที่จะมีผลต่อการพัฒนา

4. การกลายเป็นเมืองของภูมิภาคชนบท แนวความคิดนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะเร่งเร้าการพัฒนาชนบทด้วยวิธีแนะนำและปรับส่วนต่างๆ ของเมืองให้พอเหมาะกับกันฐานของชนบท โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงชนบทไปเป็นเมืองในขอบเขตทางด้านเครื่องอำนวยความสะดวก เช่น ถนนที่ไว้ใช้ได้ทุกฤดูกาล สาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีความจำเป็นต่อพื้นที่ รวมทั้งการส่งเสริมและเพิ่มพูนการพึ่งตนเองของชุมชน

5. การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและกายภาพ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของวิถีการพัฒนาที่จัดหาบริการ เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของชุมชน เช่น การจัดหาบ้านเพื่ออุปโภคบริโภค การขนส่งสาธารณะ การบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษา เป็นต้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ เกิดความผูกพันในสังคม และทำให้ประชาชนมีความสามารถพึ่งตนเองได้ดียิ่งขึ้น

6. การส่งเสริมความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน โดยการกระจายผลประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพื่อลดการขัดแย้งภายในพื้นที่ และหาวิธีที่พื้นที่นั้นเป็นที่น่าอยู่ยิ่งขึ้น

และได้กล่าวว่าแนวความคิดพื้นฐานทั้ง 6 ประการนี้ สามารถใช้เป็นตัวชี้ถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้

จากแนวความคิดทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถสรุปเป็นแนวความคิดของการพัฒนาชนบทได้ 3 ประการ คือ

1. มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการพัฒนา ถ้าหากประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา การแสดงความคิดเห็น ย่อมจะทำให้เกิดความผูกพันต่อท้องถิ่น เกิดการพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

2. การพัฒนาชนบทเป็นขบวนการเปลี่ยนแปลง ที่มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของมนุษย์และสังคมในชนบทให้สูงขึ้น เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในทุกๆ ด้าน

3. การพัฒนาชนบทเพื่อกระจายผลประโยชน์ ก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน

แนวความคิดว่าด้วยการกระจายการพัฒนา (Development-Diffusion)

W.W. Rostow ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับ Stages of Growth ว่าเราสามารถศึกษาความคืบหน้าของสังคมทั้งหลายได้โดยอาศัยมิติทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดว่าสังคมหนึ่งๆ นั้นจะต้องอยู่ในขั้นตอนใดขั้นหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ สังคมล่าสมัย, เงื่อนไขสำหรับเข้าสู่การพัฒนา, การเริ่มพัฒนา, การรณรงค์เพื่อการอยู่ตัว และยุคแห่งการอุปโภคบริโภคของมวลชนอย่างทั่วถึง

ความคิดดังกล่าวเป็นรากฐานที่ก่อให้เกิดแนวความคิดว่าด้วย "การกระจายการพัฒนา (Development - Diffusion)" แนวความคิดนี้มีความเห็นว่า ประเทศต่างๆ ในโลกที่สาม มีลักษณะเป็นสองสังคม คือสังคมที่ทันสมัยในเมืองและสังคมที่ล้าหลังในชนบทซึ่งมีฐานะยากจน และเพื่อขจัดความล้าหลังทั้งหลายนั้น จะต้องมีการกระจายความทันสมัยจากตัวเมืองสู่เขตแห่งความล้าหลังในชนบท โดยการกระจายทุน เทคโนโลยีจากภายนอกเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และเปลี่ยนค่านิยมที่ล้าหลังไม่ทันสมัยของชาวชนบท รวมทั้งการลงทุนจากต่างประเทศจะสามารถนำความสำเร็จมาสู่ชนบทได้ (ศิษย์ สุนทรารักษ์ : 2527)

แนวความคิดดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าเป็นความคิดที่มีผิดพลาดมาก เพราะโลกตะวันตกและโลกที่สาม มีสังคม ประสบการณ์และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ทำให้ประเทศในโลกรที่สามหรือประเทศด้อยพัฒนาไม่มีทางพัฒนาตามแบบกระบวนการพัฒนาของประเทศในตะวันตกได้ นอกจากนี้การกระจายการพัฒนาดังกล่าว มาได้ช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านประเทศด้อยพัฒนาแท้จริงแล้วเป็นการสูญทุนหรือกอบริกษผลประโยชน์มากกว่า สิ่งที่น่าประจักษ์ชัดแก่ "พัฒนาการของความด้อยพัฒนา" มากกว่าการพัฒนาให้ทันสมัย (Frank : 2510)

ถึงอย่างไรก็ตาม แนวความคิดว่าด้วยการกระจายการพัฒนาดังกล่าว ก็ถือว่าเป็นแนวความคิดที่ก่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนาชนบทในลักษณะของการกระจายความเจริญจากเมืองเข้าสู่ชนบทในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดความถี่หลังในชนบทและทำให้ชนบทมีความทันสมัยขึ้น ซึ่งเป็นรูปแบบการพัฒนาชนบทที่ประเทศไทยได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้

แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง

การที่รัฐบาลได้พยายามเร่งรัดพัฒนาชนบทให้เจริญขึ้นโดยการสร้างระบบสาธารณูปโภคย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการเปลี่ยนไปสู่ความทันสมัย ลักษณะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การจ้างแรงงานมากขึ้น การยอมรับเทคโนโลยีใหม่ ค่านิยมต่อการศึกษา การใช้เครื่องอำนวยความสะดวกรวมทั้งเครื่องมือ เครื่องจักรทางการเกษตร และยังมีลักษณะที่กว้างไกลและทันสมัยขึ้น (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข 2527:25)

วารินทร์ วงศ์หาญเขาวิน และประวิทย์ ใจริณสุข (2529 :18-20) ได้กล่าวไว้สอดคล้องกับข้อความดังกล่าว คือ เมื่อมีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในสังคม เช่น การสร้างการชลประทาน ถนนหนทางจากไร่นาไปสู่ตลาดเป็นต้น ราชการใช้แรงงานท้องถิ่น ประโยชน์หรือรายได้ก็ตกอยู่ในมือของคนในท้องถิ่นและยังมีการจ้างงานประเภทดังกล่าวมากขึ้นก็ยิ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการเลี้ยงชีพให้แก่ชาวชนบทมากขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นการทำให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกันระหว่างชาวชนบทกับชาวเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นการสนองความต้องการหรือดึงดูดให้คนนอกท้องถิ่นมาลงทุนซึ่งจะก่อให้เกิดความเจริญและเพิ่มความรู้สึกรักผูกพันต่อชุมชนของเขา

มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความก้าวหน้าในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ยัง เป็นตัวบ่งชี้สำคัญประการหนึ่งถึงความสามารถในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เช่น

- การจัดหาเงินเพื่อการบริโภคและอุปโภค เป็นสิ่งสำคัญในด้านน้ำสะอาดเพื่อใช้ดื่มกิน และน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เป็นการช่วยยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

- การชลประทานช่วยในด้านการเพิ่มผลผลิต การเพิ่มกิจการทางการเกษตร ทำให้โอกาสมีงานทำเพิ่มขึ้น งานเบื้องต้น ได้แก่ การรับจ้างในเขตชลประทาน การขุดคลองและแหล่งเก็บกักน้ำ เป็นต้น

- ช่วยให้มีเส้นทางคมนาคมและการขนส่งที่พอเพียง และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทั้งในด้านสินค้าและข่าวสารจากแหล่งหนึ่งไปสู่อีกแหล่งหนึ่ง

การจัดหารโครงสร้างการบริการขั้นพื้นฐาน ถือว่าเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาชนบท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ กระจายรายได้ให้ประชาชนที่อยู่ในชนบท และเป็นการเสริมสร้างโอกาสของเกษตรกรในการผลิต (สุทธิจิตต์ จินคยานนท์ 2525:2-3) นอกจากนี้โครงสร้างพัฒนายังมีผลต่อรูปแบบการใช้ที่ดินกล่าวคือ โครงสร้างพัฒนาอาจทำให้เกิดกิจกรรมหรือรูปแบบการใช้ที่ดินแบบใหม่ขึ้นมาแทนกิจกรรมที่มีอยู่เดิมอย่างรวดเร็ว หรือโครงสร้างพัฒนาอาจทำให้เกิดการขยายตัวของรูปแบบการใช้ที่ดินที่มีอยู่เดิมให้มากยิ่งขึ้นไปอีก (Mc Evoy และ Dietz 2520 : 112-113)

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วนั้น โครงสร้างพัฒนายังมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความสามารถในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น และรัฐบาลสามารถจะกระจายอำนาจออกไปริชชการเพิ่มหรือขยายหน่วยงาน หรือสถาบันต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น และในทางกลับกันก็เป็นการพัฒนาความสามารถของประชาชนในชนบท ทำให้เกิดความรู้ความสามารถในการวางแผนงานของตนเองได้ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาแบบประชาธิปไตย (จิรพรรณ กาญจนะจิตรา 2528 : 42 - 43)

การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นในขณะเดียวกัน โครงสร้างพัฒนาในบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นกัน กล่าวคือ ยิ่งพัฒนามากขึ้นไปความสามารถของชาวชนบทที่จะกำหนดทิศทางและชะตาชีวิตของตนเองก็ยิ่งด้อยลงทุกที เช่น เมื่อมีถนน

คือ ชาวบ้านก็ไปมาใช้สอยกันสะดวก เป็นประโยชน์มาก แต่ผู้ที่ได้ประโยชน์มากที่สุด คือ พ่อค้า นายทุนภายนอกเอาสินค้าต่าง ๆ ในเมืองเข้าสู่หมู่บ้าน นำความทันสมัยเข้าสู่ชุมชน เกิดการกู่หนี ยืมสิน ใช้จ่ายมากขึ้น และชุมชนที่เคยพึ่งพาตนเองได้ ก็ไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ต่อไป (อคิน ทรัพย์พัฒน์ 2530 : 9 - 11) และจากการศึกษาของ United States Agency For Internation Development (1980 : II - 4) ได้กล่าวถึงผลเสียของการสร้างถนนใน ชนบทไว้เช่นกัน คือ ถนนในชนบททำให้ชาวชนบทต้องพึ่งพาสินค้าในเมืองมากขึ้น สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความสำคัญมากขึ้นเป็นการเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรรายใหญ่นอกภาคเกษตรมากขึ้น และอาจเกิดการอพยพเข้าเมืองอย่างช้า ๆ

นอกจากนี้การที่รัฐสร้างโครงสร้างและปัจจัยพื้นฐาน เช่น ชลประทาน เขื่อนฝาย ถนน iring เรียงและสถานีอนามัย เป็นต้น ให้แก่ชนบทเช่นนี้เป็นการใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะประชาชนไม่ได้รับการปลูกฝังให้มีความสำนึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติเหล่านั้น (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ 2532 : 101) บทบาทของรัฐในการช่วยเหลือราษฎรในชนบท โดยเฉพาะการหยิบยื่นให้ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท หากไม่มีการวางโครงการให้ราษฎรมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่แล้ว อาจเป็นการทำลายพื้นฐานของการพัฒนาชนบทได้ กล่าวคือ การช่วยงานในลักษณะที่เรียกว่าการ ลงแขกจะหมดไป ราษฎรส่วนใหญ่จะเกิดความรู้สึกไม่ยอมช่วยตัวเองในการพัฒนาท้องถิ่นและซ่อมแซมสิ่งสาธารณสมบัติในชนบท แต่รอคอยความช่วยเหลือจากโครงการ (ธวัช มกรพงศ์ 2531 : 49)

สำหรับผลที่เกิดจากการดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทนั้นจากแผนพัฒนาชนบท ใน ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2529 : 7) ได้สรุปผลจากการดำเนินโครงการฯ ที่ผ่านมา (2525-2528) ว่าประชาชนได้ให้ความสนใจเข้าร่วมดำเนินงาน ตามโครงการ สร้างงานในชนบท อย่างกว้างขวาง เป็นผลให้องค์กรและประชาชนในชนบท โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ ค่อยมีโอกาสในการหางาน ทำทดแทนในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวช้า ๆ มีการร่วมกันคิดร่วมกันพัฒนาและ มีรายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามจากการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านการสร้างงานในฤดูแล้งจาก การดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ช่วยให้ คนงานมีงานทำเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 0.6 ล้านคน ในปี 2528 และ เมื่อรวมกับจำนวนการสร้างงาน จากโครงการสร้างงานในชนบทในปีเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวน 1.2 ล้านคน ซึ่ง นับว่าโครงการทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานความอดอยากได้

ระดับหนึ่ง

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมบุรณ์ บุรพทานินทร์ 2531 : 19) ได้กล่าวไว้ว่าในปี
เปิดการสัมมนาประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบทปี 2530 เกี่ยวกับผลการดำเนินงานว่าการ
พัฒนาชนบทไม่ใช่งานง่าย ๆ จะต้องมีการระดมทั้งงบประมาณและบุคลากร เจ้าหน้าที่ เพื่อคำนึง
ความเรียบร้อยที่ได้วางไว้ โครงการสร้างงานในชนบทที่ได้ดำเนินงานมาตลอดระยะเวลา 8 ปีนั้น
ได้ช่วยแก้ไขปัญหของชาวชนบททั้งทางตรงและทางอ้อมในด้านระดับหนึ่งที่น่าพอใจมาก ทางตรง
ก็คือการเพิ่มรายได้ในการมารับจ้างทำงานตามโครงการในฤดูแล้ง ส่วนทางอ้อมนั้นก็คือประโยชน์
ที่เกิดจากโครงการที่ได้จัดทำขึ้น สามารถอำนวยความสะดวกและความสะดวกในการประกอบอาชีพ
ของชาวชนบทได้เป็นอย่างดี

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (สมบุรณ์ บุรพทานินทร์ 2531:21) ได้สรุปผล
การตรวจติดตามโครงการสร้างงานในชนบทปี 2530 ไว้ว่าสิ่งสาธารณประโยชน์ที่จัดสร้างขึ้นโดย
ใช้งบประมาณของโครงการสร้างงานในชนบทในปี 2530 จะมีผลต่อการเพิ่มพูนรายได้ของราษฎร
เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรเพราะโครงการประเภท
แหล่งน้ำอาจทำให้ราษฎรมีน้ำใช้ในการเพาะปลูกทำการเกษตรมากขึ้น

จากการประเมินผลและวิเคราะห์โครงการฯ ของเมธี ครอบแก้วและคณะ (2524 :
2-3) พบว่า โครงการสร้างงานในชนบทนั้นมีข้อดีมากมายทั้งในด้านเศรษฐกิจที่ชาวชนบทมีรายได้
จากการมีงานทำเพิ่มขึ้น แม้จะไม่มากนักก็ตามสำหรับรายได้เฉลี่ยซึ่งจะมีผลตามมาในด้านสังคม ที่
ช่วยสกัดกั้นการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ในเมือง และลดปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและ
ทรัพย์สิน เมื่อช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนลดลง และในด้านการเมืองนั้น จากการที่รัฐบาล
หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปสู่สภาตำบลหรือท้องถิ่นโดยตรงนับเป็นการสร้างพื้นฐานในระบบ
ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และศศิเพ็ญ พวงสายใจ (2528 : 84 - 113) ได้ทำการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ช่วงปี 2523 - 2528 สรุปได้ว่าโครงการสร้างงานในชนบท
ในปีแรกๆ นั้น มีส่วนช่วยลดการอพยพเข้าเมืองได้บ้างเล็กน้อย ซึ่งเป็นไปตามลักษณะการย้ายถิ่น

ชั่วคราวระยะสั้นแต่ในระยะหลังพบว่าการอพยพย้ายถิ่นหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานของประชาชนในชนบทมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับ การเข้าร่วมในโครงการสร้างงานในชนบทแต่ประการใดเลย โครงการสร้างงานในชนบทยังช่วยให้มีงานทำในฤดูแล้ง เพิ่มรายได้เพียงเล็กน้อย ช่วยลดความเสี่ยงล้มหรือความแตกต่างของรายได้ได้บ้างเล็กน้อย เป็นสิ่งจูงใจและสร้างความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยให้แก่ชาวชนบทหากงานคืออยู่ในท้องถิ่นตน ช่วยให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพิ่มประสิทธิภาพของสภาตำบลทำให้สามารถ บกครองดูแลท้องถิ่นตนเองได้ ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าร่วมในการประชุมชี้แนะและตัดสินใจแก้ปัญหาของท้องถิ่น นอกจากนี้ประโยชน์ของโครงการยังส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น โครงการประเภทถนนสามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งผลผลิตเกษตรออกสู่ตลาด ช่วยให้สามารถรับข่าวสารที่ทันสมัยได้ ช่วยเพิ่มรายได้ ก่อให้เกิดความสะดวกสบายแก่ชาวชนบทหรือโครงการประเภทเหมืองฝายซึ่งจะช่วยให้มีแหล่งน้ำเพียงพอในการเพาะปลูกรวมทั้งการบริโภค

และจากรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (ภาคกลาง) ปีพ.ศ. 2531 (2532 : 235 - 236) พอสรุปผลของโครงการฯ บางประการได้ว่าโครงการประเภทแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรมีประโยชน์ไม่มากนักเมื่อวัดจากผลต่อการประกอบอาชีพ และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ เช่น ปลูกพืชมากขึ้น เบียดหรือเพิ่มพืชที่มีราคาดีขึ้น มีการแพร่กระจายที่จำกัดมากและผลไม่ปรากฏเด่นชัด สำหรับโครงการคมนาคมขนส่ง มีความจำเป็นและสำคัญมาก ช่วยให้เดินทางสะดวกขึ้น และมีประโยชน์กว้างขวางกว่าโครงการประเภทอื่น และเกือบทุกโครงการมีการใช้ประโยชน์ต่ำกว่าระดับที่คาดหวัง หรือประมาณไว้ในข้อเสนอของโครงการ

จากแนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นผลมาจากโครงการสร้างงานในชนบท จะพบว่าเมื่อมีโครงการพัฒนาเกิดขึ้นในพื้นที่ใดก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อพื้นที่รองรับโครงการและพื้นที่ต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นทางด้านกายภาพหรือเศรษฐกิจหรือสังคมหรืออาจเกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายด้านพร้อมกัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้มีทั้งผลดี-ผลเสีย ผลทางตรง-ผลทางอ้อม และผลในระยะสั้น หรือระยะยาวก็ได้

แนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษา

การนำแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษานี้มาศึกษา เพื่ออิทธิพลถึงภาพรวมของพื้นที่ศึกษา ๖๕ แห่ง พื้นที่ชนบทหวนเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี (พื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล) ลักษณะชนบทของพื้นที่ที่ทำการศึกษา ในครั้งนี้ มีลักษณะเด่นชัดแตกต่างจากพื้นที่ชนบททั่วๆ ไป ซึ่งอาจเรียกพื้นที่ลักษณะนี้ได้ว่า "แหล่งเจริญรอบนอกเขตเมือง (rural-urban fringe)" ดังที่ ฉัตรชัย พงศ์ประยูร (2527 : 31-32) ได้กล่าวถึงแหล่งเจริญรอบนอกเขตเมืองไว้ว่าเป็นบริเวณที่อยู่เลขเขตเมืองออกไป และยังไม่อยู่ในความดูแลของเมืองซึ่งเป็นแหล่งกลาง มีลักษณะการขยายตัวรวดเร็วมาก ในบางแห่งประชากรที่อยู่รอบเขตเมืองเหล่านี้เพิ่มมากกว่าในตัวเมืองในบางกรณีเมืองขยายออกอย่างรวดเร็วเพราะมีการคัดคนรอบเมือง หรือปรับปรุงการคมนาคมโดยทั่วไป ในด้านการใช้ที่ดินบริเวณนี้กำลังเปลี่ยนแปลงคือมีทั้งที่เป็นชุมชนและชนบท เมืองขยายออกรอบด้านด้วยความไม่เป็นระเบียบ บางส่วนขยายเร็ว บางส่วนช้า การการใช้ที่ดินปะปนกันคือมีทั้งเพื่อการเกษตร ที่อยู่อาศัย ร้านค้า และอาจมีทั้งหิ้งขยะมูลฝอย สุสาน หรือคลังน้ำมัน เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของพื้นที่เช่นนี้ คือ

1. เป็นแหล่งที่เจริญแห่งขยายตัวใหม่ อยู่เลขเขตเทศบาลหรือชุมชนออกไป อาณาเขตด้านในจดกับเขตปกครองของเมือง อาณาเขตด้านนอกจดกับไร่นาเกษตร ป่าหรือแหล่งน้ำต่าง ๆ ครอบคลุมบริเวณที่เป็นศูนย์กลาง หรือเจริญเป็นแถบก็ได้

2. เป็นแหล่งที่เจริญต่อเนื่องออกไปจากเขตชุมชนของเมืองแต่อยู่นอกเมือง ดังนั้นบริการสาธารณะจึงสิ้นสุดที่บริเวณดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นรถเมล์ ไฟฟ้า น้ำประปา บริการไปรษณีย์ หรือบริการดับเพลิง

3. เป็นแหล่งรับการขยายตัวของเมืองทั้งที่เป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งอุตสาหกรรมที่ขยายตัวออกไปจากในตัวเมือง และมีร้านค้าต่าง ๆ อยู่ตามถนนสำคัญ นับเป็นเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็ว ทว่าให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ราคการใช้ที่ดินแบบเกษตรกรรม และที่มีความ

หนาแน่นน้อยก็จะค่อยๆ ถูกแทนที่ด้วยเขตที่อยู่อาศัยและแหล่งอุตสาหกรรม

4. การไร้ที่ดินมักจะเป็นแบบครึ่งๆ กลางๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การเข้าถึง จึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมด้วย โดยเฉพาะในบริเวณที่ดินสาธารณะ

จากลักษณะของแหล่งเจริญรอบนอกเขตเมือง (rural-urban fringe) ดังที่กล่าวมาแล้ว สามารถชี้ให้เห็นภาพรวมของพื้นที่ศึกษาได้เป็นอย่างดี ซึ่งเขตนี้เป็นพื้นที่ที่มีปัญหา เพราะอยู่นอกเหนืออำนาจของเมืองที่เป็นศูนย์กลาง มีลักษณะการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ราคาที่ดินสูงขึ้น การไร้ที่ดินกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การไร้ประโยชน์เพื่อการเกษตรมีแนวโน้มลดลงและถูกแทนที่ด้วยเขตที่อยู่อาศัยและแหล่งอุตสาหกรรม

จากปัญหาที่เกิดขึ้นนี้กว้างฝั่งเมือง จึงลงความเห็นว่าจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษ โดยไม่สามารถใช้มาตรการเดียวกับการวางผังเมือง (City Planning) หรือการวางผังชนบท (Rural Planning) ตรงกันข้ามบริเวณนี้ต้องการการวางผังทั้งเมืองและชนบทในรูปแบบการวางผังเฉพาะ (Specific Planning) ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดนโยบายแน่ชัดลงไปว่าจะให้มีลักษณะเป็นชนบทมากกว่าเมืองหรือมีความเป็นเมืองมากกว่าชนบทวิธีที่เหมาะสมอย่างหนึ่งสำหรับการกำหนดนโยบายก็คือศึกษาสภาพปัญหาของพื้นที่ เป็นการค้นหาข้อเท็จจริงอันจะนำมาซึ่งการแก้และป้องกันปัญหาของชุมชนซึ่งจะเกิดแก่ประชากรส่วนใหญ่นบนพื้นที่นั้น (สุวัฒนาธาคานิติ 2523 : 2)

ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย