



แนะนำหนังสือ “การพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพในประเทศไทย”¹

Introduction of Book on “Uneven Development in Thailand”¹

ณรงค์ฤทธิ์ สุมาลี²

Narongrit Sumalee²

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของหนังสือ “Uneven Development in Thailand” ตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี 1996 แต่เนื้อหายังทันสมัย สามารถให้ภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนประสบกับสถานการณ์เศรษฐกิจตกต่ำหลังจากที่รัฐได้ประกาศค่าเงินบาทลอยตัว (กรกฎาคม 2540) ทั้งยังสะท้อนให้เห็นปัญหาและความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้ค่อนข้างแจ่มชัด ซึ่งประเด็นโดยรวมที่บทความเน้นนั้นประกอบไปด้วยสาเหตุ ปัญหาและสถานการณ์ของ “การพัฒนา” ประเทศที่ไม่สมดุลอันเกิดจากความลำเอียงที่มีต่อความเป็นมหานคร (Metropolitan Biases) ซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชนชั้นนำตลอดเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะนับตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2504) ฉบับแรกเป็นต้นมา

กล่าวได้ว่าตั้งแต่ทศวรรษ 1960 (ราว พ.ศ. 2503) เป็นต้นมา และโดยเฉพาะช่วงทศวรรษ 1980 (ราวพ.ศ. 2520) นับได้ว่าเป็นช่วงเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจของประเทศไทย จากอัตราการเติบโตอย่างสม่ำเสมอทางเศรษฐกิจที่พุ่งสูงสุดในโลกเฉลี่ยถึงร้อยละ 7-8 ต่อปี ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International Division of Labour) อย่างไรก็ตาม ประโยชน์จากความฟูเฟื่องนั้นกลับไม่ได้ตกแก่ทุกคนและทุกแห่งอย่างดุลยภาพ ส่วนใหญ่มักกระจุกตัวในกรุงเทพฯ และตามพื้นที่ศูนย์กลางของประเทศ หากแต่ชุมชนหมู่บ้านและเมืองเล็กเมืองน้อยที่อยู่ห่างไกลตามชายขอบประเทศที่ไม่ได้รับการดึงดูดจากบรรดา

¹ สรุปและเรียบเรียงจาก Micheal J.G. Parwell and Daniel A. Arghiros. “Introduction : Uneven development in Thailand” in Uneven development in Thailand, (Aldershot: Avebury, 1996) pp.1-27.

² นักวิชาการ สังกัดโครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และนิสิตปริญญาเอก คณะวัฒนธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

² Officer, Museum of Mahasarakham University, Ph.D. candidate, Faculty of Cultural Sciences Mahasarakham University



นักลงทุนกลับถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ส่วนในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพฯ เองก็กลับปรากฏบรรดาคนยากจนที่อาศัยตามสลัมและแหล่งเสื่อมโทรม พ่อค้าแม่ขายที่หาบคอนสินค้าเร่ขายตามริมถนน ตลอดทั้งผู้คนที่ยื่นทุกข์ทรมานโดยตรงจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคมจากการเติบโตของเศรษฐกิจที่ไร้การควบคุมกลับเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น จากมุมมองของนักวิชาการตะวันตก ประเทศไทยจึงเป็นเหมือน “เกาะที่คลุมชุดหมาป่า” มากกว่าเป็น “เสือ” ดังที่กล่าวอ้างกันในช่วงเวลานั้น (หน้า 2) นอกจากนั้นความพยายามที่จะนำพาประเทศไปสู่ความเป็น “นิคส์” (NIC) จึงน่าจะหมายถึงระดับ “เมือง” มากกว่าระดับ “ประเทศ” กล่าวคือการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นเพียงแต่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และพื้นที่รอบๆ (The Country’s Spatial Economy) จึงทำให้การกระจายรายได้จึงจำกัดในศูนย์กลางเศรษฐกิจดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพ (Uneven Development)

การพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพ

“การพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพ” ได้สะท้อนถึงปัญหาของการเข้าถึงอย่างไม่เท่าเทียม ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ สังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งความหมายของ “การเข้าถึง” (Access) ในที่นี้จึงหมายถึงความยุติธรรมและชอบธรรม ดังนั้น จึงมิใช่เพียงปัญหาเศรษฐกิจหากแต่ยังเป็นปัญหาสังคม โดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งไม่ได้รับประโยชน์และผู้คนที่มีแนวโน้มถูกทิ้งไว้เบื้องหลังถูกมองข้ามจากกระบวนการพัฒนาอันเป็นลักษณะเด่นของสังคมนิยม อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวก็ไม่อาจตัดสินว่าเป็นเพียงเรื่องของ “คุณค่า” หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น “ตามที่เป็นจริง” เพราะกระบวนการดังกล่าวนี้ต้องเผชิญกับการตัดสินใจเชิงคุณค่าในระดับรากฐานและพิจารณาถึงความแตกต่างทางสังคมและการเมืองระดับลึก จึงไม่มีคำตอบง่ายๆ ต่อคำถามที่ว่า “การพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพน่าปรารถนาหรือไม่?”

อย่างไรก็ตาม เราอาจสามารถอธิบายการพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพผ่านปัจจัยของภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อมได้ส่วนหนึ่ง เช่น ความแตกต่างในภูมิอากาศ ทรัพยากรและความสามารถในการเข้าถึง เป็นต้น นอกจากนี้ยังสามารถอธิบายผ่านมิติประวัติศาสตร์ สังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองได้ด้วย เช่นนั้นจึงเป็นกระบวนการที่ถูกกำหนดทางสังคม (Socially Determined Process) กล่าวคือ



โยงโยกับการชดริดเอารัดเอาเปรียบผู้คน ทั้งนี้ปัจจัยเชิงโครงสร้างได้ช่วยเสริมกำลังการพัฒนาที่ไม่สมดุลให้เป็นไปอย่างธรรมชาติ ซึ่งจะสัมพันธ์กับบทบาทของรัฐ รวมทั้ง “การเมืองเชิงพื้นที่” ตลอดทั้งผลที่ตามมาจากการปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลในเชิงพื้นที่ด้วย กล่าวคือแผนพัฒนามีแนวโน้มที่สะท้อนความสำคัญของกลุ่มอำนาจต่างๆ ในสังคมไทย เพราะการพัฒนานั้นได้รองรับชนชั้นนำ (Elite) ในเมืองมากกว่า โดยสร้างหายนะแก่คนส่วนใหญ่ในชนบท ตลอดทั้งคนเมืองที่ยากจนและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการบูรณาการประเทศไทยเข้าสู่เศรษฐกิจโลกและการเมืองโลกนั้นยังได้ส่งอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพอีกด้วย นอกจากนี้การพัฒนาที่ไม่สม่าเสมอ ดังกล่าวยังมิใช่ปรากฏการณ์หยุดนิ่งหากแต่เป็นกระบวนการพลวัตที่เคลื่อนไหวตลอดเวลา ปรากฏในหลากหลายทั้งรูปแบบและระดับความเข้มข้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสับสนเนื่องทางประวัติศาสตร์จากการก่อรูปทางสังคมซึ่งนำไปสู่ความแบ่งแยกแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกัน (หน้า 3)

ในกรณีของประเทศไทย มันเป็นการต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ด้วยกระบวนการแทรกแซงที่หลากหลายรูปแบบ ปรากฏทั้งในระดับสาธารณะและส่วนบุคคลตลอดเวลาที่ผ่านมา ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวและการทำให้คนส่วนหนึ่งกลายเป็นพวกขายขอบในที่สุด โดยปัจจัยที่นำมาใช้ในการพิจารณาครั้งนี้มีทั้งบริบทและทิศทางของการวางแผนพัฒนา การให้ความสำคัญต่อเส้นทางในการพัฒนา และการทำให้เศรษฐกิจไทยเป็นเรื่องราวระหว่างประเทศ (Internationalization)

ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพในประเทศไทย

1) ภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อม

จากความแตกต่างของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมของแต่ละภูมิภาคก่อให้เกิดความแตกต่างของศักยภาพในการผลิตด้านเกษตรกรรม ซึ่งส่งผลต่อความแตกต่างของรายได้ระดับภูมิภาคด้วย ทั้งนี้เพราะความแตกต่างในคุณภาพดิน ความสามารถในการระบายน้ำ รูปแบบของลมฝน ภูมิอากาศและภูมิประเทศ ซึ่งที่ราบภาคกลางนับได้ว่าเป็นพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดของประเทศ เพราะก่อปรด้วยความรุ่มรวยของดินตะกอนแม่น้ำ พื้นที่ราบเรียบ และน้ำท่าอุดมสมบูรณ์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตข้าว ดังนั้น พื้นที่ดังกล่าวจึงได้รับความสนใจและการสนับสนุนด้านชลประทานเพื่อการเพาะปลูกสำหรับส่งออก ดังปรากฏว่าพื้นที่



ดังกล่าวได้รับระบบชลประทานถึงร้อยละ 55 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ (หน้า 5) นอกจากนั้นด้วยความที่ใกล้กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นตลาดหลักภายในประเทศ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศ จึงไม่แปลกที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐมากกว่าภาคอื่นๆ ของประเทศ

กล่าวในส่วนของความเป็นชายขอบ (Marginality) ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ได้รับการอธิบายว่าเป็นภูมิภาคที่ยากจน ทั้งนี้จากการพิจารณาสภาพแวดล้อมทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ ตลอดทั้งช่วงเวลาที่ยาวนานไม่ว่าจะเป็นความแห้งแล้งและน้ำท่วมหนักยิ่งทำให้เป็นภูมิภาคที่ได้รับการช่วยเหลือน้อยที่สุดในประเทศด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้รับการกล่าวอ้างว่าเป็นเหตุผลหลักต่อศักยภาพในการผลิตทางการเกษตรที่ย่ำแย่และส่งผลกระทบต่อรายได้ต่อหัวน้อยมากอย่างที่สุด (Very Poor) ตามมาด้วย (ราวร้อยละ 40 ของรายได้เฉลี่ยของประเทศ) ดังเช่นเมื่อเปรียบเทียบผลผลิตข้าว (ช่วงปี 1985/86 และ 1990/91) ภาคนี้แล้วปรากฏว่าได้น้อยกว่า 1.5 ตัน/เฮกตาร์ ส่วนภาคกลางได้ประมาณ 2.3 ตัน/เฮกตาร์ ในช่วงเวลาเดียวกัน

ส่วนภาคเหนือเนื่องจากเป็นภูมิภาคที่ประกอบด้วยหุบเขาจำนวนมากสลับกับแม่น้ำ ซึ่งส่งผลให้มีดินตะกอน รูปแบบของลมฝนที่แน่นอนเชื่อถือได้ และระบบชลประทานซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างดี ทำให้ช่วยสนับสนุนการผลิตพืชผลซึ่งเกิดบนที่สูงได้ค่อนข้างมาก ดังนั้นด้วยศักยภาพการผลิตทางการเกษตรดังกล่าวจึงสามารถทำให้ประชากรดำเนินมาตรฐานชีวิตได้ดีกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากแต่ไม่เท่าภาคกลางและภาคใต้

กล่าวในส่วนภาคใต้ซึ่งมีภูมิอากาศแบบเส้นศูนย์สูตร ด้วยลมฝนเฉลี่ยสูงที่สุดอย่างใดก็ตาม พื้นที่ดังกล่าวก็ไม่ได้ปลูกข้าวเป็นหลักเนื่องจากสภาพของดินและภูมิประเทศที่ไม่เหมาะสม ส่วนใหญ่จึงปลูกยางพารา ตลอดทั้งพืชพื้นเมือง การประมง รวมทั้งสถานที่ท่องเที่ยวและแหล่งแร่ที่อุดมสมบูรณ์

2) บริบทการวางแผน

อาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไไทยนั้นถูกจับจองจากบรรดา “เทคโนแครต”(Technocrats) ทั้งหลายซึ่งส่วนหนึ่งอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ โดยแผนพัฒนาฯ เหล่านี้ได้รับการออกแบบด้วยรัฐและเจ้าของกิจการเอกชน (หน้า 6) ดังนั้น



จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ายุทธวิธีการพัฒนานั้นเป็นการสร้างผลประโยชน์แก่ชนชั้นนำผู้มั่งคั่งโดยการแสวงหาจากชนส่วนใหญ่ในชนบท ทั้งนี้ด้วยการจัดสรรทรัพยากรที่มีพื้นฐานบนการครอบงำทางสังคมและพื้นที่ เช่น สร้างตึกบนพื้นที่ที่ดีที่สุด ดังนั้น ทรัพยากรที่ขาดแคลนจึงถูกจัดสรรแก่บรรดาชนชั้นนำมากกว่าแก่ประชาชนคนส่วนใหญ่, แก่คนกรุงเทพฯ แทนที่จะเป็นจังหวัดต่างๆ แก่ชนชั้นนำในกรุงเทพฯ แทนที่จะเป็นประชาชนคนกรุงเทพฯ และแก่ชนชั้นนำในจังหวัดแทนที่จะเป็นประชาชนในจังหวัดนั้น

สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1957 (พ.ศ. 2500) เพื่อวางแผนพัฒนาประเทศโดยต้องการการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐหลายๆ ส่วน หากแต่ด้วยความเป็น “อิสระ” ของหน่วยงานภาครัฐในระบบราชการไทย ทำให้สภาพพัฒนา มีอิทธิพลค่อนข้างน้อยต่อหน่วยงานต่างๆ ที่จะทำให้แผนพัฒนาฯ ดำเนินไปอย่างสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือหน่วยงานองค์กรต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้รับการเรียกร้องอย่างเคร่งครัดต่อความเฉพาะเจาะจงของแผนพัฒนาฯ ยิ่งกว่านั้นการดำเนินงานยังได้รับกำหนดรูปแบบไปตามการดำเนินงานของสถาบันต่างๆ และเชื่อมช้อนกับความรับผิดชอบและขาดแคลนความร่วมมือกัน ซึ่งเกิดจากการขาดความเข้าใจในภาพรวมของแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างสิ่งที่เขียนหรือโวหารวาทศิลป์ในแผนฯ กับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น โดยแผนพัฒนาฯ ในช่วงทศวรรษ 1960-70 นั้นให้ความสำคัญกับการสนับสนุนความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วใน GNP ผ่านกระบวนการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) อย่างเข้มข้นของประเทศ ซึ่งตั้งบนฐานคิดของนโยบายแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา (Laissez Faire) โดยเน้นความสำคัญต่อความก้าวหน้าของเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามแผนพัฒนานี้ได้พลาดต่อการให้ความสำคัญในการแพร่กระจายผลประโยชน์ เพราะมันได้สร้างให้เกิดการเติบโตอย่างรวดเร็วคุณภาพอย่างมากขึ้นมา รวมทั้งความไม่สมดุลเชิงพื้นที่ไม่ว่าทางภูมิศาสตร์หรือระหว่างบุคคลที่ได้ขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น เพราะการพัฒนานั้นได้ก้าวข้าม (By Pass) ผู้คนและพื้นที่จำนวนมาก

ต่อมาช่วงทศวรรษ 1970 รัฐได้เริ่มให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมของบุคคล ภาคการผลิตและภูมิภาคมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการตระหนักว่าหากไม่ทำให้เกิดความเท่าเทียมเชิงพื้นที่แล้ว ความไร้คุณภาพของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและ



ความมั่นคงทางการเมืองก็จะเกิดขึ้นในพื้นที่รอบนอกได้ ดังนั้น รัฐจึงได้ขยายขอบเขตการพัฒนาในแผนพัฒนาที่ 4 (1977-81) เพื่อให้ประชาชนส่วนมากสามารถมีส่วนร่วมในผลประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งวิธีการหนึ่งก็คือการใช้ยุทธวิธีสร้างศูนย์การเจริญเติบโต (The Growth Pole) ในการกระจายอุตสาหกรรมความเป็นเมือง (Urban-Industrial Decentralization) ออกไป กระนั้นแม้รัฐบาลพยายามจะกระตุ้นให้เกิดการลงทุนกระจายออกไปตามภูมิภาคต่างๆ รอบนอก หากว่าค่อนข้างมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าการออกไปลงทุนนั้นต่ำ มีความลำบากในการรองรับตลาดที่ค่อนข้างเล็ก การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานและแรงงานที่มีทักษะ ตลอดจนความกังวลใจเกี่ยวกับความไม่มั่นคงของการเมืองในภูมิภาค ได้ทำให้ผู้ลงทุนมีความลังเลที่จะดำเนินการในระดับภูมิภาค และต่อมาแม้จะมีการกลับมาดำเนินการใหม่ในศูนย์กลางเจริญเติบโตส่วนภูมิภาคซึ่งทำให้เกิดการสร้างการเชื่อมโยงกับการผลิตในชนบท แต่ทว่ากลับไม่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ดังที่ตั้งใจไว้ เนื่องเพราะศูนย์กลางความเติบโตส่วนภูมิภาคเหล่านี้กลับระบายเอาทรัพยากร ทุนและพลังการผลิตของชนบทกลับออกมาแทน กล่าวคือบรรดาศูนย์กลางเหล่านี้มีสภาพดั่งเกาะที่รายล้อมไปด้วยดินแดนชนบทต่างๆ ซึ่งถูกดูดซับเอาผลประโยชน์ไป ดังนั้นศูนย์กลางความเจริญเติบโตระดับภูมิภาคจึงประสบปัญหาเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับระดับประเทศ

ดังนั้น ด้วยนโยบายการกระจายอำนาจบนฐาน “จากบนลงล่าง” (Top-Down) ซึ่งให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นเมืองดังกล่าวนี้ จึงประสบกับผลกระทบของการพัฒนาที่ไร้ดุลยภาพ กรุงเทพฯ ไม่สามารถที่จะนำทางการพัฒนาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากว่าในความเป็นจริงนั้น ข้าราชการระดับสูงส่วนใหญ่น้อยอยู่ในกรุงเทพฯ จึงทำให้ขาดแคลนประสบการณ์และความรู้เกี่ยวกับเงื่อนไขท้องถิ่นของภูมิภาครอบนอก ดังนั้นสาเหตุปัญหาและการแก้ไขจึงไม่ได้อยู่ที่การส่งเสริมการลงทุนในการสร้างศูนย์กลางความเจริญเติบโตหรือเมืองใหม่ หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนอำนาจทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองใหม่มากกว่า (หน้า 7) โดยทั้งหลายทั้งปวงนี้เกิดจากความลำเอียงของมหานคร (Metropolitan Biases) หรือความลำเอียงต่อกรุงเทพฯ ซึ่งให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรม โรงงานการผลิตไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโครงสร้างภาษี การกตราคาข้าวเพื่อผู้บริโภคในเมือง การให้การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ แก่คนเมือง เป็นต้น



ดังนั้น นโยบายที่ประกาศใช้ออกมาจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานความลำเอียงเชิงพื้นที่อย่างลึกซึ้งต่อเศรษฐกิจมหภาค นโยบายภาคการผลิตรวมทั้งการค้า ตลอดจนนโยบายอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ด้วยเหตุนี้สิ่งที่เป็นความท้าทายอย่างเป็นรากฐานต่อแนวคิดพัฒนาจากบนลงล่างนี้ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสองปรากฏการณ์คือ “การตัดสินใจอย่างรวมศูนย์” และ “ปรัชญาการพัฒนาที่เน้นแต่ความเจริญเติบโต”

วิธีการรวมศูนย์อำนาจ

นับตั้งแต่การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ห้าในปี 1892 (พ.ศ. 2435) ได้ก่อให้เกิดการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ (Centralization) ขึ้น ทั้งนี้การรวมศูนย์อำนาจนี้ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการสร้างความเข้มแข็งแก่ความเป็นเอกภาพของชาติและขยายการควบคุมของศูนย์กลางเหนือการปฏิบัติการของท้องถิ่นต่างๆ ในช่วงที่สยามประเทศกำลังถูกคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคม โดยอำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ และได้ส่งผลต่อการประกาศใช้กับพื้นที่ชนบทรอบๆ เมืองหลวงที่ถูกจัดตั้งขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดการแบบบนลงล่าง โดยเจ้าหน้าที่ในกรุงเทพฯ มีแนวโน้มที่จะสำเหนียกและกำหนดปัญหาและความต้องการต่างๆ ที่สัมพันธ์กับภูมิหลังความเป็นเมืองของตนเอง

ดังนั้น ผลจากโครงสร้างของการรวมศูนย์ในการตัดสินใจนี้ส่วนใหญ่แล้วมันได้สร้างประโยชน์แก่คนกลุ่มน้อยที่มีส่วนร่วมในกระบวนการเจริญเติบโตมากกว่าคนส่วนใหญ่ในชนบท โดยได้รองรับผลประโยชน์ของผู้เหนือกว่าแทนที่จะเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นจึงมีความชัดเจนว่าจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทั้งในเรื่องทรัพยากรและวิธีการเข้าถึง เพราะตัวแบบของการรวมศูนย์ในการพัฒนานี้ไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าแม้จะมีการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานภาพทางกฎหมายในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ นั้น หากแต่ผู้มีอำนาจในระดับจังหวัดและอำเภอก็ยังจำกัดอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ (Veto) อยู่ดี ดังนั้นการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในกรอบของระบบราชการแทนที่จะรองรับความเป็นอิสระของตนเอง

การพัฒนาที่มีทิศทางเน้นการเจริญเติบโต

จากการที่รัฐบาลเน้นความสำคัญในการเจริญเติบโต (Growth) ของภาคเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หากทว่าไม่ก่อให้เกิดในการแพร่กระจายสวัสดิการที่



เท่าเทียมและความยุติธรรมในสังคมต่อผู้คนและภูมิภาคต่างๆ เลย ด้วยโครงสร้างพื้นฐานและความสะดวกสบายพื้นฐานอื่นๆ นั้น ในอดีตได้จัดไว้ในเขตพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพการเติบโตสูงเป็นหลัก ทำให้คนในเขตนั้นได้รับประโยชน์มากกว่าพื้นที่ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการพอกพูนทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่แผนพัฒนาที่ 4 (1977-81) รัฐได้เริ่มปรับเปลี่ยนจากการเน้นเพียงการเจริญเติบโตมาสู่การเจริญเติบโตด้วยความเท่าเทียม กระนั้นแผนที่วางไว้ก็ยังไม่สอดคล้องกับการดำเนินการจริง ต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ยังคงให้ความสำคัญกับการลงทุนแข่งขันระหว่างประเทศและยังให้ความสนใจกับผลประโยชน์และความก้าวหน้าของท้องถิ่นในเชิงการแข่งขันไปด้วย เช่น กรณีภาคตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ใกล้กับกรุงเทพฯ (ราว 80-150 กม.) ได้รับการสนับสนุนให้เป็นเขตการค้าลงทุนสำคัญเชื่อมโยงกับพื้นที่มหานครกรุงเทพฯ ส่วนภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือกลับถูกทิ้งให้ล้าหลังต่อไป

นอกจากปัจจัยดังที่กล่าวแล้วยังสามารถอธิบายสาเหตุของการพัฒนาที่ไร้คุณภาพผ่านสถานการณ์ทางภูมิศาสตร์-การเมืองของประเทศ เพราะมีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อรูปแบบทางประวัติศาสตร์ของพัฒนาการของราชอาณาจักรด้วย กล่าวคือแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นเพียงประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่หลุดรอดจากการล่าอาณานิคม หากทว่ามันไม่ได้หนีพ้นอิทธิพลของอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างอาณานิคมทางเศรษฐกิจ (หน้า 10) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ที่สยามได้ทำสนธิสัญญาบาวริงกับสหราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 1855 เพื่อสงวนไว้ซึ่งความเป็นอิสระทางการเมือง ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวเรียกร้องให้สยามอนุญาตให้มีการค้าเสรีระหว่างผู้กระด้างปัจเจก/เอกชนแทนที่รัฐจะผูกขาดเพียงผู้เดียวเหมือนก่อน กำหนดให้เก็บภาษีได้ร้อยละ 3 ตลอดทั้งจำกัดหน้าที่ในการส่งออก (ของรัฐ) ด้วย ซึ่งจากสนธิสัญญานี้ได้เอื้อให้ชาวต่างชาติสังสมความมั่งคั่งมากกว่าประชาชนคนพื้นถิ่น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาประเทศไทยได้รับการวางเข้าไปสู่การเป็นรัฐบริวาร ในการรองรับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของพื้นที่ศูนย์กลางของเศรษฐกิจโลก ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้รับผลกระทบต่อระบบโลกเฉกเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียอาคเนย์ ซึ่งการค้าที่ไม่เท่าเทียมระหว่างไทยกับตะวันตกนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรากฐานต่อโครงสร้างการผลิตของประเทศตลอดทั้งการควบคุมและมูลค่าของที่ดินด้วย ทั้งส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมต่อระหว่าง



บุคคลและภูมิภาคตามมา โดยการผลิตเพื่อส่งออกได้รับความสนใจอยู่ในที่ราบภาคกลาง ซึ่งผลผลิตต่างๆ ได้รับการขนส่งสู่ประเทศตะวันตกผ่านท่าเรือของกรุงเทพฯ ดังนั้น เศรษฐกิจพาณิชย์แบบใหม่จึงได้เริ่มขึ้นโดยดูดซับเอาทรัพยากรของทุนและแรงงานจากภูมิภาคต่างๆ เข้าสู่ที่ราบภาคกลาง

โดยในช่วงเวลาเดียวกันสินค้านำเข้าได้ทะลุทะลวงสู่ภูมิภาครอบนอกและทำลายอุตสาหกรรมท้องถิ่นลง นอกจากนี้ความต้องการระหว่างประเทศเป็นผลให้มีการขยายตัวของการผลิตข้าวเพื่อส่งออก และภายหลังได้ส่งต่อการขยายตัวของผลผลิตการเกษตรอื่นๆ ด้วย ทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงตัวเองจากเศรษฐกิจแบบยังชีพสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญ (Specializing) ในการผลิตข้าว อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์จากการค้าขายเสรีก็ไม่ได้รับการกระจายอย่างสมดุล ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่มีกลไกพอเพียงในการดำเนินการหรือไม่ได้รับการตระหนักว่าต้องทำเช่นนั้น หากแต่การขยายตัวของการผลิตกลับเป็นประโยชน์แก่พ่อค้าต่างชาติและชนชั้นนำที่มีฐานในกรุงเทพฯ แทนที่จะเป็นชาวนาไทยในท้องถิ่นชนบท และผลจากการวางตำแหน่งเป็นประเทศบริวาร ขยายขอบในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ทำให้เกิดโครงสร้างของเมืองกรุงเทพฯ ไร้ดุลยภาพ นั่นคือการเป็น “เมืองหัวโต” (Urban Primacy) ในระดับค่อนข้างสูง

จากการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย บรรดาบริษัทข้ามชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นตะวันตกและเอเชียตะวันออกต่างได้รับผลประโยชน์จากการขยายตัวในประเทศไทยในฐานะเป็นแหล่งการลงทุนและรับหน้าที่ในการสร้างผลผลิตส่งออกที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการผลิตและรักษากำไรเอาไว้ นอกจากนี้นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 ที่ประเทศไทยได้ประสบกับกระแสของ FDI ที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก วงเงินกู้ได้ขยายตัวสูงขึ้นมาในแต่ละปี ส่วนบริษัทข้ามชาติได้รับการดึงดูดมายังประเทศไทยเนื่องจากแรงงาน วัสดุวัตถุดิบทุนต่ำ ตลอดจนการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและนโยบายลดการใช้กฎหมายที่เข้มงวด (Deregulation) ซึ่งรัฐบาลในช่วงทศวรรษ 1980 สนับสนุนให้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีผู้ศึกษาว่าคนงานในบริษัทข้ามชาตินั้นได้รับการชดเชยสองเท่าจากช่วงเวลาการทำงานที่ยาวขึ้น แต่ได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่าคนงานในตะวันตก ซึ่งจากกระบวนการทำให้ทุนเป็นนานาชาติ (Internationalization of Capitals) และการเติบโตของตลาดโลกยังทำให้เกิดรูปแบบการเอาเปรียบผู้หญิงเกิดขึ้นด้วยซึ่งจะ



กล่าวถึงข้างหน้า นอกเหนือจากผลกระทบทางสังคม ภาพรวมของการลงทุนทั้งจาก FDI และบริษัทข้ามชาติยังเน้นการลงทุนในกรุงเทพฯ เป็นหลัก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งไร้ดุลยภาพเกิดขึ้นตามมา

อำนาจและการเมือง

ดังกล่าวกวไปแล้วว่าการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาได้รับการดำเนินการโดยกลุ่มอภิสิทธิ์ไม่กี่คน โดยอำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดาชนชั้นนำสามารถทำให้พวกเขาควบคุมกระบวนการทางการเมืองด้วย ซึ่งคนส่วนใหญ่ในที่นี้ไม่มีอำนาจในเศรษฐกิจแทบจะไม่ได้ได้รับประโยชน์ใดจากนโยบายที่เสนอโดยชนชั้นนำเหล่านี้ เพราะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้นได้รับการจำกัดภายในชนชั้นดังกล่าว เช่น ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ชนชั้นนำส่วนกลางมากกว่าชนชั้นท้องถิ่น แทนที่จะเป็นประโยชน์ของสาธารณะของมวลชน

โดยระหว่างแผนพัฒนาที่ 5 (1982-86) อำนาจรัฐส่วนกลางได้สอดแทรกเข้าสู่หมู่บ้านต่างๆ ผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นท้องถิ่นและงบประมาณที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการจัดส่งการบริการและการวางตัวบุคคล ดังนั้นการแพร่กระจายทรัพยากรสาธารณะจึงได้รับการสะท้อนผลประโยชน์ การตัดสินใจและนโยบายของชนชั้นส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม อำนาจของผู้นำส่วนกลางก็ไม่เบ็ดเสร็จ เพราะได้รับการควบคุมจากการค้าจนอย่างใกล้ชิดกับสายสัมพันธ์ต่อชนชั้นนำท้องถิ่นต่างๆ ในพื้นที่รอบนอก ดังนั้นจังหวัดต่างๆ จึงมักได้ประสบความสำเร็จในการกระจายทรัพยากรและงบประมาณต่างๆ จากรัฐบาลส่วนกลาง กระนั้นในแต่ละพื้นที่ก็ไม่ได้ได้รับความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจทั้งหมด ทั้งนี้สุดแท้แต่สายสัมพันธ์ของแต่ละชนชั้นนำในแต่ละจังหวัด เหตุนี้จึงทำให้ระดับของทรัพยากรที่ได้รับแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัดด้วย

ดังนั้น วัฒนธรรมทางสังคมจึงได้เล่นบทบาทสำคัญในการหล่อหลอมวัฒนธรรมการเมืองและกระตุ้นให้เกิดการผลิตซ้ำความไม่เท่าเทียมให้คงอยู่ต่อไป ทั้งนี้โดยมีปรัชญาพื้นฐานและรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของผู้เหนือกว่ากับผู้ต่ำกว่า ทั้งนี้ได้รับการกำหนดแบบแผนจากสายสัมพันธ์เชิงตอบแทนและการจัดลำดับชั้น โดยความสัมพันธ์เหล่านี้มักถูกเรียกว่าเป็นสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (Patron-Client) ซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อแบบจารีตในเรื่องสิทธิ สถานะและ



อำนาจ การเมืองที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลต่อชนชั้นที่ปกครองแทนที่จะเป็นสิทธิรากฐานของความเป็นพลเมือง

นอกจากนี้โดยค่านิยมทางสังคมดังกล่าวนี้ทำให้เกิดอำนาจและการสั่งสมความมั่งคั่งที่เกิดบนความเสียหายของผู้ไร้อำนาจ จนทำให้นักวิชาการฝรั่งคนหนึ่งกล่าวว่า ธรรมชาติที่มีมาแต่เดิมนี้ของสังคมไทยได้ทำให้ประเทศสามารถบรรลุผลสำเร็จของการเป็นประเทศที่ “ทันสมัยหากแต่ไม่พัฒนา” (หน้า 12) โดยใช้ทรัพยากรส่วนรวมในการรักษาความสัมพันธ์ส่วนตน ซึ่งเป็นสาเหตุต่อการพัฒนาที่ไร้คุณภาพตามมา

บางประเด็นของการพัฒนาที่ไร้คุณภาพในประเทศไทย

1) ความแตกต่างในระดับภูมิภาค

ประเด็นของภูมิศาสตร์ของภูมิภาคนี้ได้รับการกล่าวอยู่เสมอในการพิสูจน์มิติของความไม่เท่าเทียมกันเชิงพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รายได้ และประโยชน์สาธารณะที่ไร้คุณภาพค่อนข้างสูง ทั้งนี้เหมือนประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายที่เมืองหลวงมักได้รับประโยชน์จากนโยบายรัฐมากกว่าส่วนอื่นๆ ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นค่าจัดพื้นที่สูงมากกว่าครึ่งของผลรวมทั้งประเทศ ทั้งที่มีประชากรน้อยกว่า (ปี 1991) ทั้งนี้จากการลงทุนโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่มากกว่า รายได้ต่อหัวของประชากรกรุงเทพฯ สูงกว่าประชากรภูมิภาคอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด

นอกจากนี้ช่วงเวลาของรายได้ระหว่างภูมิภาคยังมีแนวโน้มที่จะขยายตัวออกทุกปีด้วย ดังเช่นในแผนพัฒนาที่ 6 กรุงเทพฯและปริมณฑลได้ดูดซับเอาการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานถึงร้อยละ 92 และถึงร้อยละ 96 ในการคมนาคมขนส่งไป นอกจากนี้ กรุงเทพฯยังได้รับความเอาใจใส่อย่างสูงต่อการลงทุนในด้านมหาวิทยาลัย โรงพยาบาล แพทย์ อุตสาหกรรม และองค์กรทางการเงิน โทรศัพท์และรถยนต์ส่วนตัว ตลอดทั้งได้รับการอุดหนุนเกี่ยวกับการบริการประโยชน์สาธารณะถึง 17 เท่ามากกว่าประชากรในจังหวัดอื่นๆ รวมกันอีก (หน้า 14)

2) ความแตกต่างในระดับชนบท-เมือง

จากการที่คนเมือง (โดยเฉพาะกรุงเทพฯ) ได้รับสัดส่วนจากประโยชน์ของการพัฒนามากกว่าคนต่างจังหวัด โดยดัชนีที่ใช้ชี้วัดสำคัญทางสังคมและเศรษฐกิจคือ การกระจายรายได้ การจ้างงาน บริการสาธารณะ ระดับการศึกษาและการดูแลสุขภาพ ทั้งนี้การที่ช่องว่างระหว่างเมือง-ชนบทยังคงเหลืออยู่ส่วนหนึ่งเพราะระบบการศึกษา



ของชนบทยังอยู่ในระดับมาตรฐานที่ต่ำกว่าที่เมืองได้รับ และส่วนหนึ่งที่มาตรฐานการศึกษาชนบทลดลงนั้นเพราะทรัพยากรส่วนใหญ่ไปกระจุกยังศูนย์กลางเมืองมากกว่า

โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากความลำเอียงของชนชั้นนำในเมืองในการกำหนดนโยบายพัฒนาของรัฐ เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นได้สะท้อนผลประโยชน์ของชนชั้นนำในเมืองเป็นหลัก โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1960-70 พื้นที่ชนบทได้รับการปฏิเสธจากรัฐที่จะรับการจัดแบ่งทรัพยากร และเน้นกรุงเทพฯ เป็นหลัก ด้วยความคาดหวังว่าประสิทธิภาพต่างๆ ที่ลงทุนไปจะไปปรากฏที่นั่น ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ซึ่งสนใจตั้งเฉพาะรอบกรุงเทพฯ และที่ราบภาคกลาง รวมทั้งการเจริญเติบโตของภาคบริการยังช่วยเร่งการขยายตัวของกรุงเทพฯ ให้กลายเป็นเมืองหัวโตมากขึ้น

3) ความแตกต่างภายในชนบท

ความแตกต่างที่เกิดขึ้นไม่เพียงปรากฏระหว่างชนบทกับเมืองเท่านั้น หากแต่ยังเกิดขึ้นระหว่างคนมีกับคนไม่มีในทั้งสองพื้นที่อีกด้วย จากการศึกษาได้พบว่ามิระดับความยากจนสูงสุดอย่างที่ไม่เคยปรากฏในตัวเลขทางสถิติของประเทศ ซึ่งการพัฒนาที่ไร้คุณภาพไม่เพียงหมายความว่าถึงผลประโยชน์ของนโยบายพัฒนาที่ปรากฏต่อชนชั้นนำในกรุงเทพฯ และเมืองกรุงเทพฯ เท่านั้น หากแต่ชนชั้นนำท้องถิ่น/ชนบทยังได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวซึ่งนำไปสู่การสร้างระดับอุปถัมภ์และการค้าทุนของชนชั้นในระดับจังหวัดด้วย กล่าวคือชนชั้นนำระดับหมู่บ้าน ข้าราชการและพ่อค้าระดับอำเภอก็มีอำนาจท้องถิ่นของตนเหมือนกัน โดยตำแหน่งเชิงโครงสร้างของชนชั้นนำเหล่านี้ได้รับการเพิ่มพูนในลักษณะของการมีบทบาทเชิงเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถก่อให้เกิดการสะสมมูลค่าส่วนเกินผ่านค่าจ้าง สินค้า การขายปลีก การเช่าและผลประโยชน์ต่างๆ

กล่าวคือชนชั้นนำหมู่บ้านสามารถควบคุมสภา องค์การและโครงการพัฒนาที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐ โดยมีการเสริมกำลังตำแหน่งการครอบงำทางการเมืองและเศรษฐกิจผ่านรูปแบบหลากหลายของระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ใช่แค่เศรษฐกิจซึ่งทำให้พวกเขาสามารถได้ประโยชน์จากรูปแบบของความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ ซึ่งแน่นอนว่าทำให้เกิดความเป็นปรปักษ์ระหว่างชาวบ้านส่วนใหญ่มากับชนชั้นใหม่ของชาวบ้านรายผู้ที่ได้สร้างพันธมิตร



กับเจ้าหน้าที่รัฐบาล โดยนโยบายพัฒนานี้ได้ทำให้เกิดช่องทางรวยจากการให้กู้เงิน
เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และรถไถ ซึ่งผลที่ตามมาทำให้ช่องว่างระหว่างคนจน-คนรวยขยาย
กว้างออก

อย่างเช่นโครงการสนับสนุนราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลนั้นมีเพียงชาวนาที่
ค่อนข้างฐานะดีกับคนระดับกลางเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากโครงการดังกล่าว
เนื่องจากบุคคลที่สามารถจะได้รับเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเมื่อราคาตกต่ำนั้นต้องเป็นคนที่
ข้าวจะขาย หากแต่ในช่วงที่มีความแห้งแล้งยาวนานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำให้
ชาวนาขนาดย่อยหลายคนไม่มีข้าวพอที่จะจำหน่ายได้ และทำให้พวกเขาไม่ได้รับความ
เท่าเทียมจากการกู้ยืมเงินที่เก็บดอกเบี้ยต่ำจากโครงการดังกล่าวได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าว
กลับช่วยเสริมกำลังให้เกิดความแตกต่างภายในชนบทขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการบางท่านเสนอว่าความไม่เท่าเทียมกันในชนบท
ไม่ใช่เรื่องใหม่ หากได้เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนเกิดการบูรณาการชาติ (Integration) หรือ
การแทรกแซงของรัฐเสียอีก ดังเช่น กรณีของการเป็นเจ้าของพื้นที่ดินที่มีคุณภาพ
ที่เกิดขึ้นท่ามกลางผู้อพยพชาวลาวรุ่นบุกเบิกซึ่งเข้ามาตั้งถิ่นฐานในดินแดนภาคอีสาน
โดยเลือกเอาพื้นที่ซึ่งยังไม่ได้รับการแผ้วถางทำกิน ซึ่งมีคุณภาพดินอุดมสมบูรณ์และ
สภาพน้ำที่เหมาะสม และนั่นก่อให้เกิดความแตกต่างขึ้นมาและได้รับการอธิบายว่า
เป็นเพราะโชคชะตา ความสามารถและแรงจูงใจของปัจเจกซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา
อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในชนบทก็ได้รับการขยายตัวด้วยการกระตุ้นของพื้นที่
เศรษฐกิจ การทำให้ที่ดินและทรัพยากรในชนบทอื่นๆ เป็นสินค้า ตลอดทั้งระดับ
ความเป็นพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น อันเกิดจากยุทธวิธีการพัฒนาของรัฐและก่อให้เกิดความ
ไม่เท่าเทียมขยายตัวในระดับหมู่บ้าน

4) โครงสร้างของเมือง

รูปแบบการกลายเป็นเมืองในประเทศไทยมีลักษณะที่ไม่สมดุล อาจกล่าวได้ว่า
กรุงเทพฯ นั้นได้รับการอ้างอยู่เสมอในฐานะที่เป็นตัวอย่างที่โดดเด่นของความเป็น
เมืองหัวโต (หน้า 16) โดยเป็นเมืองหลักที่ครอบงำทั้งพื้นที่รอบนอกใกล้เคียงและ
ศูนย์กลางอื่นๆ ในระบบเมือง โดยเฉพาะบรรดาหัวจังหวัดรอบๆ ซึ่งเป็นดังกระเปาะ
ของการพัฒนาที่ได้ขยายรัศมีออกจากพื้นที่กรุงเทพฯ ทำให้กลายเป็นส่วนของมหานคร
ที่ถูกขยายออกไป ดังนั้นกรุงเทพฯ จึงไม่เป็นแต่แหล่งศูนย์กลางประเทศเท่านั้น แต่



กรุงเทพฯ นั้นยังหมายถึงประเทศไทยโดยรวมด้วย เนื่องจากความเป็นเมืองโตเดี่ยวอย่างสุดโต่ง ซึ่งในการอธิบายนั้นจำเป็นต้องพิจารณาทั้งปัจจัยทางมิติประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองประกอบ ซึ่งในส่วนของปัจจัยทางประวัติศาสตร์นั้นสาเหตุที่ทำให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองหัวโตเพราะสาเหตุดังนี้

1) นับตั้งแต่ทศวรรษ 1850 การเติบโตของประชากรกรุงเทพฯ ได้มีอัตราการขยายตัวมากกว่าประชากรทั้งประเทศ

2) ผลจากการทำสนธิสัญญาบาวริงนั้น (1855) ส่งผลจริงๆ เพียงอาณาพื้นที่ซึ่งอยู่รอบๆ กรุงเทพฯ ในรัศมี 30 ไมล์เท่านั้น

3) จากพัฒนาการของกรุงเทพฯ ในระยะแรกๆ ในฐานะที่เป็นท่าเรือระหว่างประเทศ เป็นท่าเลที่ตั้งบ้านเรือนของนักธุรกิจชาวยุโรปและศูนย์กลางของชาวจีนอพยพ

4) โดยเฉพาะช่วงทศวรรษ 1870 เป็นต้นมาและเร็วๆ นี้ที่อำนาจทางการเมืองและการเงินได้รับการรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ

จากเงื่อนไขแวดล้อมของประวัติศาสตร์ไทยยุคใหม่ที่มีความหลากหลายทั้งภูมิศาสตร์หรืออิทธิพลของพื้นที่ตั้งที่ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางการค้า โดยเป็นทั้งตลาดหลักภายในประเทศและศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักๆ สถาบันการเงินการธนาคารต่างๆ รวมทั้งการลงทุนต่างๆ ที่สัมพันธ์กับศักยภาพของแรงงานที่มีทักษะมากกว่า ประสิทธิภาพและการศึกษามากกว่าพื้นที่รอบนอก ต้นทุนการติดต่อต่ำกว่า การอำนวยความสะดวกครบครันมากกว่า เป็นต้นเหล่านี้นำไปสู่การกระจุกเกาะกลุ่มของเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนส่งผลกันไปมาทั้งการตั้งถิ่นฐานของผู้คน การประกอบอาชีพต่างๆ ยิ่งทำให้นโยบายพัฒนาที่ตั้งอยู่บน “ความลำเอียงสู่กรุงเทพฯ” (Bangkok-Bias) และยิ่งทำให้กรุงเทพฯ เติบโตอย่างเมืองหัวโตมากขึ้นต่อไป

เหตุและผลทั้งหลายทั้งปวงยังทำให้เกิดการขยายตัวของความไม่เท่าเทียมระหว่างพื้นที่เมืองกับชนบท โดยเฉพาะระหว่างมหานครกับพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ ความแตกต่างของรายได้ระหว่างชนบท-กรุงเทพฯ เกิดการอพยพเข้ากรุงมากขึ้น ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวว่ากรุงเทพฯ เป็นดังปรสิตที่ดูดเอาความมั่งคั่งและมูลค่าส่วนเกินโดยการอาศัยอยู่ในความเจริญเติบโตของพื้นที่ซึ่งด้อยพัฒนามากว่า นอกจากนี้โอกาสต่างๆ



ที่ถูกใช้ประโยชน์ในกรุงเทพมหานครนั้นยังตั้งอยู่บนฐานของการผลิตซ้ำของสังคมชนบท (หน้า 18) และผลจากการเติบโตดังกล่าวนั้นกลับสร้างปัญหาต่างๆ แก่กรุงเทพฯ ทั้งความแออัด มลภาวะที่เกิดจากความทรุดโทรมของสิ่งแวดล้อม การขาดแคลน โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งการจ้างงาน เป็นต้น

5) การทำให้เกิดความแตกต่างทางเพศ

นอกจากความลำเอียงที่มีต่อเมืองในนโยบายระดับชาติแล้ว ยังปรากฏความลำเอียงต่อเพศด้วย กล่าวคือจากกระบวนการพัฒนาประเทศดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความลำเอียงทางเพศ (Gender Bias) ในชนชั้นทางสังคม-เศรษฐกิจที่หลากหลาย เพราะแม้ว่านโยบายพัฒนานั้นจะส่งผลกระทบด้านบวกแก่ผู้หญิงชนชั้นค่อนข้างสูง โดยการหยิบยื่นโอกาสในการศึกษาและอาชีพการงานก็ตาม หากกลับส่งผลเสียแก่ผู้หญิงในชนชั้นล่าง กล่าวคือการแบ่งแยกทางหน้าที่การงานของผู้หญิงทั้งในเขตเมืองและชนบทนั้นได้ทำให้พวกผู้หญิงได้รับความแตกต่าง โดยเฉพาะเรื่องของการรายได้และสถานภาพทั้งที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ผลที่ตามมาแม้ผู้หญิงจะร่วมแบ่งปันปัญหาล้ำยากันไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ หากแต่ปัญหาเฉพาะก็มีความหลากหลายแตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม

หากจะกล่าวตามค่านิยมของไทยที่วางสถานะทางสังคมผู้หญิงในระดับที่ด้อยกว่าผู้ชาย ส่วนหนึ่งเพราะความเชื่อในพุทธศาสนาที่กดขี่ความนับถือในตัวผู้หญิงที่ถูกรวบรวมค่าไว้ในฐานะความเป็นแม่หากแต่ปฏิเสธสิทธิในการบวชของผู้หญิง ทั้งนี้สืบเนื่องจากแนวคิดการสะสมผลบุญและกฎแห่งกรรมที่ได้ใช้ในการตัดสินต่อการเอาเปรียบผู้หญิงดังกล่าว ด้วยเพราะการเกิดเป็นหญิงนั้นเนื่องจากผลบุญที่ทำไว้อดีตชาติไม่เพียงพอ จึงทำให้ผู้หญิงถูกมองว่าด้อยกว่าผู้ชาย ดังปรากฏในการแสดงออกยอดนิยมที่ว่า “ผู้ชายเป็นช้างเท้าหน้า ผู้หญิงเป็นช้างเท้าหลัง”

5.1) ผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อผู้หญิงชนบท

กล่าวได้ว่าผู้หญิงในสังคมชวนา ก่อนยุคสมัยใหม่นั้นค่อนข้างมีความสุขจากสถานภาพที่เท่าเทียมกันกับผู้ชายในทางเศรษฐกิจในการแสดงบทบาทสำคัญต่อการผลิตทางการเกษตร นอกจากบทบาททางการผลิตแล้วผู้หญิงยังมีบทบาทความรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับกิจกรรมการผลิตซ้ำต่างๆ เช่น ทำครัว ซักผ้า เลี้ยงลูก อย่างไรก็ตามทั้งกระบวนการผลิตและผลิตซ้ำก็ถูกมองว่าเป็นกิจกรรมอันหนึ่งอันเดียวกัน



ดังนั้นในภาคเศรษฐกิจตำแหน่งของผู้หญิงจึงมีความสัมพันธ์ต่อผู้ชายในฐานะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญแทนที่จะเป็นเพียงผู้ด้อยกว่า อย่างไรก็ตามในส่วนของการมีส่วนร่วมด้านการเมืองและอุดมการณ์นั้นโดยทั่วไปแล้วผู้หญิงก็ยังด้อยกว่าผู้ชายอยู่ดี

ต่อมาบทบาทและสถานะสำคัญของผู้หญิงในเศรษฐกิจเกษตรกรรมแบบจารีตนั้นได้รับทำลายและถูกแปรสภาพเมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมในระบบทุนนิยมโลก และเมื่อมีการนำพืชเศรษฐกิจเข้ามาเพื่อการส่งออกและการค้าทางเกษตรกรรม ประกอบกับโครงการพัฒนาชนบทต่างๆ ที่มีแนวโน้มก้าวข้าม (By Pass) และมักนำผลเสียมาให้ นั่น ได้ส่งผลกระทบและนำผู้หญิงสู่กระบวนการกลายเป็นชายขอบในการเกษตรไป

จากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการขยายตัวของการผลิตทางเกษตรกรรม เพื่อสร้างรายได้ผ่านการใช้วิธีการแบบสมัยใหม่นั้น ได้ส่งผลแก่ทิศทางการวางแผนพัฒนาที่เน้นผู้ชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) แทนที่ผู้หญิง ส่วนหนึ่งเพราะแผนต่างๆ ถูกออกแบบและกำหนดโดยผู้ชาย บนสมมุติฐานที่ว่าในฐานะที่ผู้ชายเป็นหัวหน้าครอบครัว ถ้าไรที่ได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อผู้หญิงและเด็กในครัวเรือนไปด้วย ดังนั้นปัญหาของผู้หญิงจึงยังมีแนวโน้มในการพิจารณาอย่างแบ่งแยก แทนที่จะมองในประเด็นของวัฒนธรรมและโครงสร้างทั้งหมดของสังคมโดยรวม

ดังนั้นการหายไปของเศรษฐกิจแบบยังชีพและการเข้ามาของพืชเศรษฐกิจได้ส่งผลทางลบแก่สถานะของผู้หญิง ซึ่งขับให้ผู้ชายเป็นที่มาของรายได้หลักของครอบครัว ด้วยการผลิตพืชเศรษฐกิจได้รับการจัดวางตรงไปยังผู้ชายในฐานะหัวหน้าครอบครัวและศูนย์กลางการผลิตการเกษตร ทำให้เกิดการผูกขาดกับผู้ชาย โดยเฉพาะจากการขยายตัวของการปฏิวัติเขียวในช่วงทศวรรษ 1960 ได้ส่งผลกระทบอย่างมากแก่ผู้หญิงชนบท โดยการกระตุ้นการผลิตอาหารผ่านการนำเสนอการใช้ประโยชน์จากการผลิตแบบสมัยใหม่ทั้งความหลากหลายของพันธุ์ข้าวข้ามสายพันธุ์ที่ต้องการระบบชลประทานเข้ามาช่วย ตลอดจนการขยายตัวของการผลิตเพื่อขายเช่นเดียวกับการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ซึ่งเหล่านี้อยู่นอกเหนือการเข้าถึงของผู้หญิงชนบท

ด้วยเหตุนี้กระบวนการที่ทำให้เกษตรกรรมกลายเป็นงานของผู้ชาย (Masculinisation) จึงได้ปรากฏขึ้น ซึ่งเท่ากับลดความสำคัญในความรู้ของผู้หญิงเกี่ยวกับการผลิตข้าวและเทคโนโลยีลงไปด้วย โดยการกีดกันผู้หญิงชนบทออกไปจากการผลิตด้านการเกษตรนี้



ได้ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของผู้หญิงที่ลดต่ำลงในชุมชน ทำให้เศรษฐกิจต้องขึ้นอยู่กับผู้ชาย ทั้งยังได้กั้นพวกเขาจากพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่เพียงประเด็นของเทคโนโลยีเท่านั้นที่กำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการเกษตรกรรมที่ถูกทำให้เป็นการค้าหากยังเป็นธรรมชาติของความสัมพันธ์ทางสังคมและทางเพศที่เกิดขึ้นด้วยที่อยู่ภายใต้เทคโนโลยีที่ถูกใช้ดังกล่าวนั้น

กล่าวคือบริบททางสังคม-การเมืองภายในที่ใช้เทคโนโลยีมีส่วนในการสร้างชนชั้นพิเศษและความลำเอียงทางเพศในการแพร่กระจายต้นทุนและกำไรจากการรับนวัตกรรมดังกล่าวด้วย นั่นคือความลำเอียงของสังคมหมู่บ้านและรัฐบาลเป็นผู้ชายเป็นใหญ่ได้เป็นตัวกำหนด และทำให้ผู้หญิงชนบทสูญเสียความตื่นตัวต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งความจริงแล้วเทคโนโลยีโดยตัวมันเองนั้นไม่กำหนดเพศใดเป็นพิเศษเลย

นอกจากนี้แผนพัฒนาชนบทยังถูกรอบงำด้วยผู้ชายที่ปฏิเสธผลประโยชน์ของผู้หญิงชนบท อย่างไรก็ตามจากการประกาศปีสตรีสากลของยูเอ็นในปี 1975 ก่อให้เกิดแรงกดดันในการกำหนดทศวรรษของสตรี (1975-85) ต่อการพัฒนาด้วย ดังนั้นจึงได้ปรากฏมีโครงการพัฒนาที่มีเป้าหมายในการรวมเอาผู้หญิงเข้าสู่กระบวนการพัฒนาด้วย กระนั้นโครงการนี้ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของโครงการใหญ่ที่มีเป้าหมายไปยังผู้ชายเป็นหลัก ดังเช่นตัวอย่างของการเสนอโครงการเศรษฐกิจครัวเรือนสำหรับผู้หญิงชนบทที่นำเสนอตัวแบบในการดูแลบ้าน โภชนาการและสุขภาพครอบครัว หากทว่าโครงการเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับผู้หญิงชนบทเอาเสียเลย ดังเช่นกรณีหมู่บ้านแห่งหนึ่งซึ่งได้รับการนำเสนอโครงการพัฒนาอย่างไร้เป้าหมาย อันเป็นกิจกรรมที่เสนอโดยรัฐ เช่น การทำอาหารจีนในพื้นที่ซึ่งไม่มีใครเขากินอาหารจีนกัน หรือความพยายามที่จะสอนการแต่งตัวตัดเสื้อผ้าหรือทำดอกไม้ประดิษฐ์ ดังนั้นอาจกล่าวได้อีกว่าโครงการเหล่านี้เท่ากับเป็นการเสริมกำลังให้กับความเชื่อที่ว่าบทบาทผู้หญิงนั้นมีเพียงในครัวเรือนเท่านั้น

ดังนั้นการพัฒนาจึงเพียงช่วยเสริมกำลังที่มองภาพตายตัว (Stereotype) ต่อการผลิตซ้ำบทบาททางเพศเดิมๆเหล่านี้ โดยให้ความสำคัญในการการเกษตรแก่ผู้ชายต่อไป ดังนั้นปัญหาที่ปรากฏในกระบวนการพัฒนาแทนที่จะบูรณาการผู้หญิงเข้าไปในฐานะส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหา กลับมองว่าผู้หญิงเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา กระทั่งเมื่อใดที่มองผู้หญิงว่าเป็นผู้กระทำ (Agent) ในการพัฒนาแทนที่จะเป็นวัตถุของ



การพัฒนา และสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในกระบวนการตัดสินใจได้รับการตระหนักแล้วเมื่อนั้นการเปลี่ยนแปลงสำคัญของการรักษาสถานภาพ (ของผู้ชาย) คงหายไป

5.2) การศึกษา การจ้างงานและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ระดับการศึกษาของผู้หญิงก็ยังคงมีความล้าหลังผู้ชายโดยเฉพาะในชนบท ระดับการศึกษาส่วนใหญ่ใช้เวลาศึกษาในโรงเรียนน้อยกว่าสี่ปี ส่วนใหญ่เกิดจากความลำเอียงทางประเพณีที่พ่อแม่จะเน้นให้ลูกชายเรียนมากกว่า ซึ่งมักจะเกินระดับภาคบังคับ (ประถมศึกษา) ซึ่งจากความลำเอียงนี้ทำให้ผู้ชายเรียนมากกว่าได้ส่งผลต่อศักยภาพของผู้หญิงในชนบท ไม่ว่าจะเป็นสถานภาพทางสังคมที่ต่ำกว่าและมีโอกาสในตลาดแรงงานชนบทน้อยกว่าผู้ชาย ทั้งนี้จากความขาดแคลนการศึกษาและการฝึกฝนทักษะการทำงานยังจำกัดทั้งความสามารถในการเข้าถึงการจ้างงานในพื้นที่เมืองและเวทีทางการเมืองของผู้หญิงอีกด้วย

5.3) การอพยพ

ผู้หญิงชนบทหลายคนได้อพยพเข้าสู่ศูนย์กลางเมือง เนื่องจากการขาดแคลนโอกาสในชนบท โดยแสวงหางานทำทั้งในโรงงาน รวมทั้งสถานที่อาบอบนวดต่างๆ ในฐานะโสเภณี อย่างไรก็ตามพิจารณาว่าการเป็นแรงงานรับจ้างในโรงงานสามารถขยายโอกาสแก่ผู้หญิงได้ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางเพศอีกด้วย แม้ว่าค่าจ้างที่ได้จะราคาถูกก็ตาม เพราะด้วยการอพยพเข้าสู่เมืองและบทบาทหาเลี้ยงตนเองดังกล่าวทำให้สถานภาพที่เป็นรองของผู้หญิงได้รับเสริมกำลัง โดยได้ให้ความเป็นไท (Autonomy) แก่ตัวผู้หญิง รวมทั้งอำนาจและพันธะของครอบครัวแบบผู้ชายเป็นใหญ่ที่หลวมจนอาจหลุดไป ซึ่งภาพคล้ายคลึงกันนี้ยังปรากฏแก่ผู้หญิงที่ประกอบอาชีพโสเภณีด้วย แม้ว่ามันจะผลิตซ้ำค่านิยมแบบจารีตที่จำกัดมุมมองเพศวิถีของผู้หญิงก็ตาม หากแต่ความเป็นโสเภณียังทำให้ผู้หญิงได้รับอิสระทางสังคมและเศรษฐกิจโดยตัวเองด้วย

5.4) การพัฒนาผู้หญิงและแผนของประเทศ

ผลกระทบจากการประกาศทศวรรษของสตรีโดยยูเอ็น (1975-1985) ทำให้ผู้หญิงมีตัวตนขึ้นและได้รับการรวมเข้าไปในแผนพัฒนาด้วย แม้ผู้หญิงก็ไม่เคยได้รับความสนใจจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่หนึ่งและสอง (1961-1966 และ



1967-1971) ภายหลังจึงได้รับความสนใจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม (1972-1976) อย่างไรก็ตามประเด็นของผู้หญิงก็ได้รับความสนใจเพียงการวางแผนครอบครัวเท่านั้น ต่อมาการพัฒนาผู้หญิงได้รับสนใจบ้างในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สี่ (1977-1981) แต่ก็เพียงอยู่ในโครงการพัฒนาทางสังคมอื่นๆ เท่านั้น เช่น การศึกษา สุขภาพและแรงงาน ส่วนแผนพัฒนาฉบับที่ห้า (1982-1986) นั้นประเด็นของผู้หญิงได้กลายเป็นเรื่องหลัก โดยไม่อิงแอบโครงการใด มีทั้งแผนพัฒนาผู้หญิงระดับชาติที่หวังผลในระยะสั้น (1982-1991) และระยะยาว (1982-2001) อย่างไรก็ตามในแผนพัฒนาที่ห้า (1987-1991) ก็ไม่มีแยกความแตกต่างตามกลุ่มเป้าหมายที่มีความจำเป็นไม่เหมือนกัน นั่นคือ การพัฒนาผู้หญิงไม่ได้ถูกแบ่งแยกจากกิจกรรมการพัฒนาอื่นๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการ สะท้อนการขาดแคลนความสนใจต่อประเด็นการพัฒนาผู้หญิง