



กระทรวงศึกษาธิการ



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
การพัฒนาาระบบสวัสดิการ
สำหรับคนจนและคนก๊อปปี้โอกาส :
กลุ่มเกษตรกร

ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
สุภา ใยเมือง
ผศ.ดร.บัณฑูร แก้วส่อง



ชุดโครงการ
การพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนก๊อปปี้โอกาสในสังคมไทย
เผยแพร่โดยมูลนิธิส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าวิจัยของมูลนิธิส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าวิจัย

การพัฒนาระบบสวัสดิการ
สำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มเกษตรกร

ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
สุภา ไยเมือง
ผศ.ดร.บัญชากร แก้วสอง



**การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มเกษตรกร**

ดร.ประกาศ ปิ่นตบแต่ง
สุภา ไยเมือง
ผศ.ดร.บุญชร แก้วส่อง

ISBN 974 – 91790 – 3 - X

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์/โทรสาร 0-2218-6294 e-mail: pec@chula.ac.th

พิมพ์ครั้งแรก ธันวาคม 2546

กองบรรณาธิการ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, อรุณา เลิศศรี

พิสูจน์อักษร จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์

พิมพ์ที่ บริษัทเอดิชั่นเพรส โปรดักส์ จำกัด
46/20 ซอยสง่า ถ.ลาดปลาเค้า อนุสาวรีย์ บางเขน กรุงเทพฯ 10220
โทรศัพท์ 0-2971-7018 -24 โทรสาร 0-2522-2833

จัดจำหน่ายโดย ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0-2218-7000 โทรสาร 0-2255-4441
สยามสแควร์ โทร. 0-2218-9888 โทรสาร 0-2254-9495
สาขา ม.นเรศวร จ.พิษณุโลก โทร. 0-5526-0162-5 โทรสาร 0-5526-0165
CALL CENTER 0-2255-4433 <http://www.chulabook.com>

ราคา 200 บาท



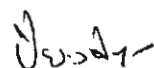
คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางในการบรรเทาปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม จึงได้สนับสนุน "โครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย" ประกอบด้วย การวิจัยสถานภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส 5 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มคนนอกวัยทำงาน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส/กลุ่มเสี่ยงและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งได้วิเคราะห์และสังเคราะห์จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ 10,000 ราย และข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาจำนวน 110 กรณี และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

ผลงานทั้งหมดที่ได้จากชุดโครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้นำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนจน ให้เห็นภาพที่เคลื่อนไหวของสภาพความเป็นอยู่ ความด้อยโอกาส ไร้ที่พึ่ง การเชื่อมโยงให้เห็นบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างคนจนคนด้อยโอกาสกับชุมชน (มิติสังคม) ระบบการทำมาหากิน (มิติเศรษฐกิจ) และมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (มิติการเมือง) การให้ภาพเชิงประวัติศาสตร์ ที่ย้อนให้เห็นว่าเดิมวิถีชีวิตของเขาเป็นอย่างไร และต่อมาเกิดอะไรขึ้นที่เป็นจุดหักเหที่ทำให้วิถีชีวิตของเขาตลอดจนบริบทของเขาเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ว่าผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์นั้นๆ (เช่น การสร้างเขื่อน การตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม การตัดถนนเข้ามาในพื้นที่ ฯลฯ) เกิดผลอย่างไรต่อวิถีการทำมาหากิน ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคม อำนาจต่อรอง คุณภาพชีวิตโดยรวม เพื่อชี้ให้เห็นการปรับตัวในมิติต่างๆ (เช่น การอพยพ การเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดหักเหแล้ว ทำไมคนบางกลุ่มปรับตัวและหลุดพ้นจากภาวะยากจนด้อยโอกาสได้ แต่ทำไมคนบางกลุ่มก้าวไม่พ้น ปัญหาของคนจนคนด้อยโอกาสทั้ง 5 กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร โครงการนี้ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เหมาะสม สวัสดิการที่คนจนต้องการ กลไกที่สามารถเข้าถึงปัญหาของกลุ่มคนเป้าหมายได้ ทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัวยุทธศาสตร์ ฯลฯ ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนของสังคมไทย

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานของชุดโครงการวิจัยนี้ จะทำให้แง่คิด มุมมองอีกด้านหนึ่งในการจัดสวัสดิการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มองความเชื่อมโยงระหว่างมิติทาง

เศรษฐกิจกับมิติทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมเติมองค์ความรู้ในเรื่องความยากจนของประเทศไทย
สกว. จึงหวังว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปพิจารณาใช้ประโยชน์ใน
การดำเนินการ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน
ได้อย่างรอบคอบรอบด้านต่อไป



(ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวดี บุญหลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำจากหัวหน้าโครงการ

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส มีองค์ประกอบของรายงาน 5 ส่วน ส่วนแรก คือ งานศึกษาสวัสดิการโดยกลุ่มชุมชน ซึ่งมีรายงาน 11 กรณีศึกษา พิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง ฉบับ "กลุ่มออมทรัพย์" และ "กลุ่มผลิตภัณฑ์" ส่วนที่สอง เป็นกรณีศึกษา 110 กรณี บางส่วนได้พิมพ์เผยแพร่ไปแล้ว ในรูปแบบหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ "คนจนในมิติของสังคม (1)" และ "คนจนไทยในมิติสังคม (2)" ส่วนที่สาม คือ งานเชิงปริมาณที่ได้ข้อมูลจากแบบสอบถาม 10,099 ชุด ส่วนที่สี่ คือ งานวิจัยหลัก 5 รายงาน และส่วนที่ห้า คือ บทสังเคราะห์ภาพรวมของโครงการ

รายงานเหล่านี้เป็นงานวิจัยหลักหนึ่งในห้าส่วน ซึ่งประกอบด้วย รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ คือ

- กลุ่มเกษตรกร
- กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม
- กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย
- กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม
- กลุ่มนอกร่างแรงงาน

งานวิจัยหลักแต่ละรายงาน ได้นำเสนอให้เห็นสภาพความยากจนของกลุ่มคนแต่ละกลุ่ม ที่มีเหตุและปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิต โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม และระบบสวัสดิการ

ในส่วนสุดท้ายของแต่ละรายงาน มีข้อเสนอด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนในแต่ละกลุ่ม ซึ่งในโครงการเห็นว่า สวัสดิการสำหรับคนจนเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นหรือเงื่อนไขเฉพาะหน้าที่ต้องทำก่อน เพื่อบรรเทาปัญหาให้รุนแรงเพิ่มขึ้น และนำมามาตรการอื่นๆ มาแก้ไขต่อไป ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ในฐานะหัวหน้าโครงการ ต้องขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านของโครงการที่ช่วยให้งานของโครงการนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีตามเวลาที่กำหนด โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่า นักวิจัยทุกท่านของโครงการนี้ได้ใช้ความอุตสาหะและความพยายามอย่างเต็มที่ในการวิเคราะห์วิจัย เรื่องคนจนในรูปแบบของ "สหวิทยาการ" ช่วยกันค้นหาคนจนที่อยู่ในหีบในซอก และนำมาเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับรู้และ

เข้าใจ “วิถียังชีพ” ของคนเหล่านี้ ทำให้สังคมได้รู้กันมากขึ้นว่า คนจนนั้นมีมิติแห่งความยากจนที่ซับซ้อนหลายมิติ การแก้ปัญหาคความยากจนอาจจะแก้ให้ลุล่วงไปได้เพียงการยกระดับรายได้เท่านั้น

และที่สำคัญคือ นักวิจัยของโครงการทุกท่านที่ได้ลงไปรู้เห็นและสัมผัสกับความยากจนในมิติต่างๆ ทำให้นักวิจัยเองมีความเข้าใจต่อปัญหาและเกิดมุมมองใหม่ๆ เกี่ยวกับ “ความยากจนในสังคมไทย” แจ่มชัดยิ่งขึ้น เกิดความสำนึกที่จะช่วยกันผลักดัน ขับเคลื่อนสังคม ให้มีการแก้ปัญหาคนจนอย่างมุ่งมั่น นี่คือ “ทุนทางสังคมอันยิ่งใหญ่” ที่ได้จากโครงการนี้

สุดท้าย หวังว่าสังคมโดยรวมจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ ทั้งในแง่ขององค์ความรู้ซึ่งทำให้เกิดวิสัยทัศน์เรื่องคนจน รวมทั้งเรื่องของแนวทางในการแก้ปัญหา และบางส่วนคงจะเป็นประโยชน์เชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้เงินอุดหนุนแก่โครงการวิจัยนี้ รวมทั้งการเอาใจใส่ดูแล เร่งรัด จัดการ ให้ทุกอย่างบรรลุวัตถุประสงค์

ขอบคุณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนโครงการวิจัยและทีมงานวิจัย

ขอบคุณนักวิจัยในพื้นที่ ผู้ประสานงานจากส่วนกลาง ผู้ประสานงานในพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูล และทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่โครงการ และขอแสดงความชื่นชมแก่คนจนทุกๆ คน

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

หัวหน้าโครงการ

คำนำ

ภาพชีวิต ความทุกข์ยาก การดิ้นรนต่อสู้ของพี่น้องเกษตรกร ชาวนาชาวไร่ ตลอด 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา น่าจะเป็นที่รับรู้ของสังคมจนไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำตามธรรมเนียมของการเขียนคำนำงานศึกษาเกี่ยวกับคนจน คนด้อยโอกาส ด้วยการเริ่มต้นด้วยภาพความทุกข์ ยามยาก

อย่างไรก็ดี งานวิจัยนี้ได้ต่อยอดความทุกข์ สาเหตุของความยากจนที่มีเงื่อนไขมากขึ้น ซับซ้อนยิ่งขึ้น และพวกเราได้เรียนรู้การต่อสู้ดิ้นรนและแสวงหาทางออกที่ช่องทาง วิธีการแคบจำกัดลงมาก ต้องใช้ทุนกาย ทุนครอบครัว และทุนชุมชน (ที่นับวันจะยิ่งมีความจำกัด) อย่างเข้มข้นขึ้นในทุกด้าน

ภาพชีวิตของผู้คนเล็กๆในสังคมส่วนนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่า ความจนไม่ได้เกิดจากความบกพร่องส่วนบุคคล ไม่ใช่วัฒนธรรมความยากจน ไม่ใช่ขาดความสามารถในการบริหารจัดการ ไม่ใช่สามารถมองเพียงแค่เรื่องของการขาดเงินทุนเพื่อการผลิต แต่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคม วิธีคิดและกระบวนทัศน์ที่เป็นที่มาของการสร้างความไม่เป็นธรรมต่อคนจน ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีคิดที่มองปัญหาคนจนแบบปัจเจกบุคคล บริบทของปัญหาคนจนในภาคเกษตรกรรมในปัจจุบัน ขยายวงอย่างกว้างขวางและทับซ้อนเป็นวงจรมหาลายวงตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้ามามีบทบาทเชื่อมโยงถึงชนเรือนของคน

กระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นร่วมกับชาวบ้าน หรือเกษตรกร ชาวนาชาวไร่ภายใต้โครงการวิจัยนี้จึงนำมาสู่การเสนอฐานคิดของการจัดสวัสดิการสังคม บนหลักการของ “การจัดระบบสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม” ซึ่งฐานคิดในการวิเคราะห์คือ “ชุมชน” ไม่ใช่ระดับปัจเจกบุคคลอันนำมาสู่วิธีคิดการจัดสวัสดิการแบบ “ขายตรง” แก่เกษตรกรแบบปัจเจก แต่เป็นฐานชีวิตซึ่งดำรงชีพผูกพันกับฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม และเป็นทุนชีวิตของคนจนที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

คณะผู้วิจัยซึ่งเป็นเพียงส่วนเล็กๆของกระบวนการเรียนรู้ องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในโครงการวิจัยนี้ ใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงแก่ตัวแทนชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนกรวิจัยด้วยการให้ข้อมูลแก่นักวิจัยพื้นที่ในกรณีศึกษา และการจัดกลุ่มเสวนา และการเข้าร่วมในการสัมมนาที่จัดขึ้นทั้งในภูมิภาคต่างๆและกรุงเทพมหานคร

ขอบพระคุณชาวบ้านทุกท่านทั้งจากกลุ่มน้ำสายบุรี ชาวบ้านจากกลุ่มเกษตรกรกลุ่มต่างๆในภาคเหนือ จากจังหวัดชุมพรและระนอง ชาวบ้านในเขตปริมณฑลกรุงเทพฯ ในจังหวัดนครปฐม

ชลบุรี ฯลฯ ชาวบ้านจากบ้านบากชุม จ.อุบลราชธานี ทั้งที่อยู่ในพื้นที่กรณีศึกษาและเครือข่าย รวมทั้งนักพัฒนาจากองค์กรพัฒนาเอกชนในภูมิภาคต่างๆ ข้าราชการจากจังหวัดชลบุรี และนักวิชาการ ที่ได้รวมกลุ่มเสวนา รวมทั้งให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้อย่างสำคัญ

งานวิจัยนี้ดำเนินไปได้ก็ด้วยการขับเคลื่อนของนักวิจัยพื้นที่ซึ่งได้รับฉันทานุมัติจากกรณีศึกษา จำนวน 21 กรณี และช่วยประสานงานกลุ่มเสวนา คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณนักวิจัยพื้นที่เหล่านี้คือ คุณวิเศษ สุจินทรัพย์, คุณไพเราะ สุจินทรัพย์, คุณพฤษ-เนตรดาว เกาถวิล, คุณอัจฉรา รักยุติธรรม, คุณจรัสศรี จันทร์อ้าย, คุณชุมพล เจษฎาพร, คุณประเกียรติ ชุนพล, อาจารย์ณรงค์ บุญสวยขวัญ, อาจารย์รัฐภูมิ เสนาคำ, คุณเฉลิมศักดิ์ บุญนำ, คุณธีรดา นามไ, คุณสุภาวดี บุญเจือ, คุณฤทธิชัย ภูตะวัน, คุณทวี หอมหวาน, สุริยรัตน์ ฉัตรมงคล, คุณโอฬาร ถิ่นบางเตียว, คุณชินนทร์ ดวงดารา, คุณกิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์, คุณพัชรี อังกูรทัศนียรัตน์, คุณปฐมพงษ์ สัจจะธีรกุล, คุณบุญเลิศ วิเศษปรีชา และคุณชนิษฐา สาระจุฑะ ผู้ประสานงานโครงการวิจัยย่อยๆ รวมทั้งน้องๆ สำนักงานส่วนกลางที่พบปะกันที่ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นประจำ “จัน” “อุ” “มี” “บิก” “พินิต” “อ็อฟ” ฯลฯ ที่ช่วยเหลือโครงการฯ ในลักษณะ “จุลกรู้น” เพื่อจัดการกับฉบับ (ของทุกๆ โครงการย่อย) ที่มักล่าช้า รวมทั้งช่วยจัดการสัมมนาอย่างดีเยี่ยมทุกครั้งตลอดมา

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ หัวหน้าโครงการฯ ผู้ซึ่งริเริ่ม ผลักดัน วางกรอบและฐานคิด และกระบวนการวิจัยที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในทีมวิจัย ด้วยความเหน็ดเหนื่อย ขอขอบพระคุณ ศ.เสนห์ จามริก, ดร.อนันท์ กาญจนพันธุ์, ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน, ศ.ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ผศ.บัณฑิต อ่อนคำ และอาจารย์อีกหลายท่านจากสถาบันในภูมิภาค รวมทั้ง ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ผู้อำนวยการฝ่าย 4 สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งได้ช่วยเข้าร่วมการเสวนาและสัมมนา และได้แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แก่พวกเราอย่างเอาใจใส่ตลอดมา ซึ่งการสังเคราะห์งานวิจัยได้ประโยชน์จากความเห็นของท่านเหล่านี้เป็นอย่างมาก

สุดท้าย บุคคลที่ทุกโครงการวิจัยย่อยทุกโครงการต้องขอบคุณมากกว่าใครๆ คือ คุณศิริพร ยอดกมลศาสตร์ ผู้ประสานโครงการวิจัย ที่เหน็ดเหนื่อยจากการประสานงานและบริหารจัดการอำนวยความสะดวกแก่พวกเรา จนทำให้โครงการวิจัยนี้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

บุญชร แก้วส่อง
สุภา โยเมือง
ประสาท ปันตบแต่ง

สารบัญ

คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำจากหัวหน้าโครงการ

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3 ฐานความคิด	3
1.3.1 ฐานคิด "ความยากจน"	
ตามทฤษฎีกระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่	3
1.3.2 ฐานคิดสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง	8
1.3.3 ฐานคิดกระแสชุมชนนิยม : จนอำนาจ จนโอกาส	9
1.3.4 ข้อถกเถียงในการมองคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร	10
1.4 วิธีการศึกษา	11
1.5 ประเด็นในการศึกษา	14
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากกรณีศึกษา	16
บทที่ 2 นโยบายรัฐเกี่ยวกับสวัสดิการคนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม	19
2.1 ขนาดและปริมาณคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร	19
2.1.1 ขนาด ปริมาณคนจน ตามเกณฑ์ "เส้นความยากจน" "พื้นที่ความยากจน" และฐานคิดบนทฤษฎีการสร้างควมจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	19
2.1.2 ขนาดและปริมาณตามฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง	24

2.2 ปัญหา สาเหตุ ความยากจนของอาชีพและชุมชนเกษตรกรและนโยบายรัฐ	31
2.2.1 มิตินโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกร เพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิต	32
2.2.2 นโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกร	43
2.2.3 มิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง	44
2.3 สรุป	45
บทที่ 3 สภาพชีวิต วิธีการผลิตของคนจนกลุ่มเกษตรกร	49
3.1 สถานภาพของคนจนในกลุ่มเกษตรกร	50
3.1.1 กลุ่มเกษตรกรที่มีที่ดินหรือทรัพยากรในการผลิต	52
3.1.2 เกษตรกรไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ทำกินน้อยไม่เพียงพอ	56
3.1.3 เกษตรกรรับจ้าง	56
3.1.4 บทสรุป : ความยากจนของกลุ่มเกษตรกร	60
3.2 สภาพวิถีชีวิต การผลิตของคนจนในกลุ่มเกษตรกร	62
3.2.1 กลุ่มฐานอาชีพและชุมชนชาวนา	65
3.2.2 กลุ่มฐานอาชีพและชุมชนชาวสวน	77
3.2.3 อาชีพและชุมชนเกษตรกรชาวไร่	81
3.2.4 กรณีชุมชนประมงพื้นบ้าน	89
3.2.5 กรณีเกษตรกรรับจ้าง ไร้ที่ดินและ/หรือเช่าที่ดิน	94
3.3 วิถีชีวิตของเกษตรกรและสาเหตุปัญหาความยากจน	102
3.3.1 การรวมศูนย์การพัฒนาของรัฐ กับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของคนจน	102
3.3.2 การไร้สิทธิและอำนาจในการดูแลและใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากร ของชุมชน และความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม	104
3.3.3 การพึ่งพิงภายนอกของเกษตรกร กับวิถีการผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาด	106

3.3.4 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต และการทุจริตมูลค่าส่วนเกิน	107
3.3.5 วิธีคิดและระบบความรู้กระแสหลัก กับการเบียดขับฐานความรู้ ภูมิปัญญา ของเกษตรกรและชุมชน	108
3.3.6 การไม่มีสวัสดิการ ไร้หลักประกัน และความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร	110
3.3.7 ค่านิยม วัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องจากกระแสบริโภคนิยมและความทันสมัย	111
3.4 สวัสดิการและความช่วยเหลือ	113

บทที่ 4 ระบบสวัสดิการและ

การเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐและชุมชน	117
4.1 ระบบสวัสดิการในภาพรวมของชุมชนภาคเกษตร	117
4.1.1 ระบบสวัสดิการภาคชุมชน	117
4.2 ระบบสวัสดิการภาครัฐ	121
4.2.1 ระบบสวัสดิการของรัฐส่วนกลาง	121
4.2.2 ระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่น	122
4.3 ระบบสวัสดิการภาคเอกชน	123
4.3.1 ระบบสวัสดิการขององค์กรการกุศล	123
4.3.2 ระบบสวัสดิการขององค์กรพัฒนาเอกชน	123
4.3.3 ระบบสวัสดิการของธุรกิจเอกชน	124
4.4 การวิเคราะห์สาเหตุการเข้าถึงไม่ถึงสวัสดิการของคนจนภาคการเกษตร	125
4.4.1 สาเหตุเชิงโครงสร้าง	126
4.4.2 สาเหตุเชิงกลไกการจัดการ	127
4.4.3 สาเหตุเชิงวิถีชีวิตคนจน	128
4.5 กรณีศึกษาคนจนภาคเกษตรกลุ่มต่างๆ	129
4.5.1 กลุ่มชาวนา	129
4.5.2 กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในธุรกิจเกษตร	133
4.5.3 กลุ่มชาวสวน	137

4.5.4 กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน	138
4.5.5 กลุ่มเกษตรกรที่ไร้ที่ดินหรือเช่าที่ดินและเกษตรรับจ้าง	142
4.5.6 กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ	145

บทที่ 5 แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน

และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม	150
5.1 บทสรุป สาเหตุปัญหาความยากจนและการเข้าถึงสวัสดิการของคนจน	150
5.1.1 กรอบวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ	150
5.1.2 กระแสโลกาภิวัตน์กับการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย	151
5.1.3 นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม	153
5.1.4 วัฒนธรรมและค่านิยมภายในสังคมและชุมชน	153
5.2 แนวทางแก้ไขปัญหายากจน	155
5.2.1 กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหายากจน	155
5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับกลุ่มเกษตรกร	157
5.3 แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น	162
5.3.1 ประเภทของระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น	163
5.3.2 แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนในกลุ่มเกษตรกร	170
5.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กฎหมาย และองค์กร	173
5.4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และกฎหมาย	173
5.4.2 องค์กรและกลไกทำงานเชิงนโยบาย	177
5.5 แนวทางการสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาระบบสวัสดิการ	178
5.6 แนวทางการสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรการกุศลในการ พัฒนาระบบสวัสดิการ	178
5.7 แนวทางการสนับสนุนเชิงวิชาการเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการ	180

บรรณานุกรม

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนคนยากจน และคนที่เกือบจน	20
ตารางที่ 2.2 จำนวนคนยากจนจำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน 2539-2542	21
ตารางที่ 2.3 แสดงการเปรียบเทียบประชากร แรงงาน และผลิตภัณฑ์มวลรวมในและนอกภาคเกษตร	23
ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบช่องว่างระหว่างรายได้จากภาคเกษตรและรายได้นอกภาคเกษตร	24
ตารางที่ 2.5 การไร้ที่ดินทำกิน	25
ตารางที่ 2.6 ร้อยละของผู้ไร้ที่ดินทำกินบางภาคของประเทศไทย	26
ตารางที่ 2.7 การกระจายการถือครองที่ดินที่มีการเพาะปลูก พ.ศ.2538-2539	27
ตารางที่ 2.8 อัตราร้อยละของเกษตรกรร่จำแนกตามการถือครองที่ดินทำการเกษตร เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรและเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยเป็นรายภาค	28
ตารางที่ 2.9 จำนวนสินเชือในภาคเกษตร ปี 2542	29
ตารางที่ 2.10 ครัวเรือนเกษตรกรที่ได้สินเชื่อผ่านระบบ ธกส. ณ 31 กรกฎาคม 2543	30
ตารางที่ 2.11 สถิติการอนุมัติเงินกู้กองทุนหมุนเวียนฯ ของสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี	34
ตารางที่ 3.1 กรณีศึกษา จำแนกตามกลุ่มและชุมชนบนฐานของอาชีพ	63
ตารางที่ 3.2 การเปรียบเทียบราคาขายข้าวตามราคาท้องตลาด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน	68
ตารางที่ 3.3 ต้นทุนการทำนาต่อแปลง 20 ไร่	70
ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบราคาข้าวกับต้นทุนฤดูกาลผลิต บริเวณชุมชนบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ระหว่างปี 2540-45	71
ตารางที่ 3.5 ตัวอย่างการเปรียบเทียบราคาขายหอมแดง- ต้นทุนต่างๆในแต่ละปี (2542-2545)	85
ตารางที่ 3.6 เปรียบเทียบราคาขายในช่วงปี 2540-2545 (บาท/กก.)	86

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร โดยอาศัยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง (2) เพื่อศึกษาด้านภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาชีวิตของคนเหล่านั้น (3) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในภาคเกษตร ในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนอื่นๆ (4) เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล (5) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของคนจนคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร และข้อเสนอเชิงนโยบาย

การศึกษานี้ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยได้จากข้อมูล 4 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลจากกรณีศึกษาในพื้นที่ ภูมิภาคต่างๆ จำนวน 22 กรณี ส่วนที่สอง เป็นข้อมูลจากการจัดการเสวนากลุ่มย่อย (focus groups) ส่วนที่สาม ข้อมูลการสำรวจเชิงปริมาณจากการเก็บแบบสอบถามจำนวน 2,000 ชุด ส่วนที่สี่ เป็นการสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

ขนาดและปริมาณคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม พบว่า ถ้าประมาณการตามฐานคิดของทฤษฎีความจำเป็นขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยใช้เกณฑ์เส้นความยากจน ที่ค่า 892 บาท ในปี 2543 พบว่า เกษตรกร 5.1 ล้านคน เป็นคนจน โดยคิดเป็นร้อยละ 54.6 ของคนจนทั้งหมด และมีคนงานเกษตรอีกร้อยละ 16.9 ของคนจนทั้งหมด ถ้าใช้การประมาณการขนาดประชากรยากจนตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยวิเคราะห์จากปัญหาการครอบครองที่ดิน พบว่า มีครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอประมาณ 1.5 ล้านครอบครัว หรือ 6.75 ล้านคน และเกษตรกรที่ไม่มีความมั่นคงในที่ดินทำกินประมาณ 1.2 ล้านครอบครัว หรือ 5.5 ล้านคน หรือการวิเคราะห์จากปัญหานี้สินและทุนในการผลิต พบว่า เกษตรกรประมาณ 5 ล้านครอบครัว จากเกษตรกรทั้งหมด 5.6 ล้านครอบครัว เป็นหนี้ และถ้าใช้การประมาณการตามฐานกระแสคิดชุมชนนิยม ที่วัดความยากจนในมิติเชิงอำนาจ จะมีคนจนจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถประมาณการได้อย่างชัดเจนนัก

นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับคนจนในชุมชนภาคเกษตรกรรม พบว่า นโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกรเพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิตในรูปแบบต่างๆ ยังเป็นเพียงแค่การช่วยเหลือที่ยังอยู่ในระบบที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ เป็นการช่วยเหลือเพียงชั่วคราวชั่วคราว ในขณะที่ปัญหาเชิงโครงสร้างยังดำรงอยู่ และเป็นการลดทอนการมองปัญหาเชิงโครงสร้างอีกด้วย ส่วนนโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม แก่ผู้ด้อยโอกาส คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่เกิดขึ้นบนฐานคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน พบว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพ และการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ การเมืองในเรื่องนโยบายการจัดสรรงบประมาณระหว่างการสนับสนุนภาคการเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมที่ยังมีความเหลื่อมล้ำจึงเป็นประเด็นสำคัญ ในมิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร พบว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองเป็นประเด็นที่สำคัญต่อเกษตรกร ปัญหาการกระจุกตัวของทรัพยากรที่ดิน เป็นนโยบายที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก แม้จะมีการผลักดันให้มีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม นโยบายการแก้ปัญหาของกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรจึงไม่ได้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้าง และถึงที่สุดแล้ว เป็นนโยบายที่ค่อนข้างไปทางสวัสดิการสังคมหรือการสังคมสงเคราะห์ชั่วคราว และผลักปัญหาของเกษตรกรออกไปจากปัญหาเชิงโครงสร้าง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดที่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ

ผลการศึกษาสภาพชีวิตและวิถีการผลิตของกลุ่มเกษตรกร พบว่า คนจนในกลุ่มเกษตรกรมี 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินหรือฐานปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง แต่เป็นกลุ่มที่มีฐานการผลิตแบบดั้งเดิมและอาศัยการดำรงชีพจากธรรมชาติเป็นด้านหลัก หรือกลุ่มที่มีฐานการผลิตสองฐานแต่ฐานหนึ่งถูกทำลาย กลุ่มที่ผลิตเชิงเดี่ยวที่ต้องลงทุนทางการผลิตสูง กลุ่มที่ผลิตแบบพันธะสัญญาที่ต้องขึ้นกับบริษัท และกลุ่มที่มีการปรับตัวมาทำการเกษตรระบบผสมผสาน กลุ่มเหล่านี้ไม่สามารถดำรงอาชีพด้วยฐานการผลิตเดียว เกษตรกรจะมีปัญหานี้สินทางออกของกลุ่มนี้จึงมักเป็นการรับจ้าง ลักษณะที่สอง ได้แก่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินน้อยต้องเช่าเพิ่มและเสียค่าเช่า ส่วนลักษณะที่สามเป็นกลุ่มเกษตรกรรับจ้าง

สภาพความยากจนของเกษตรกรมีหลายมิติ มิติแรก เป็นความขาดแคลนในทรัพย์สินที่สะท้อนให้เห็นจากการขาดที่ดินและปัจจัยการผลิต ต้องพึ่งพิงภายนอก และตกอยู่ในภาวะหนี้สินรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ไม่สามารถดำรงชีวิตได้ด้วยอาชีพเกษตรเพียงอย่างเดียวหรือฐานอาชีพเดียว มิติที่สอง เป็นความขาดแคลนในโอกาสของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตัดสินใจการผลิตตามความต้องการของตลาด โดยไม่มีข้อมูล ความรู้ที่เท่าทัน ทำให้เกิดความจนเจียบพลันจากการตัดสินใจที่

ผลิตผล มิตินี้สาม เป็นความจนในอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจการต่อรองค่าแรงงานรับจ้างภาคการเกษตร อำนาจในการต่อรองและเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนขนาดอำนาจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้ถูกกระทำจากนโยบายจนต้องสูญเสียฐานทรัพยากรธรรมชาติ และฐานการผลิตของตนเอง และมิตินี้สี่คือ ความไร้ศักดิ์ศรีของคนจนภาคเกษตร เพราะอาชีพเกษตรเป็นอาชีพที่คนดูถูกเหยียดหยาม ประกอบกับค่านิยมในสังคมไทยที่เห็นว่าการขายแรงงานเป็นคนที่ไร้เกียรติ ดังนั้นเกษตรกรที่ต้องขายแรงงานจึงไม่ภาคภูมิใจในอาชีพของตนเอง

สาเหตุสำคัญแห่งปัญหาความยากจน มาจากการรวมศูนย์การพัฒนาของรัฐ ที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้คนจนสูญเสียที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมถึงฐานทรัพยากรของชุมชน จากนโยบายที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม การไร้สิทธิและอำนาจในการดูแลและการใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากรของชุมชน ตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการปิดกั้นโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และทรัพยากรชีวภาพ ในการดำรงชีพ สาเหตุสำคัญของความยากจนอีกประการคือ การพึ่งพิงภายนอกของเกษตรกรกับวิถีการผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาด ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตและการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน นอกจากนี้วิธีคิดเชิงเดี่ยวที่เน้นความรู้แบบเดียว ทำให้ฐานความรู้และภูมิปัญญาของเกษตรกรและชุมชนถูกเบียดขับ และทำให้ฐานการพึ่งตนเองลดลง ในขณะที่ค่านิยม วัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากกระแสบริโภคนิยมและความทันสมัย หลั่งไหลเข้าสู่ชุมชน ประกอบกับเกษตรกรไม่มีสวัสดิการ ไร้หลักประกันและความมั่นคงในชีวิต จึงมีผลต่อความยากจนของเกษตรกรในชุมชนชนบท

ผลการศึกษาระบบสวัสดิการและการเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจนภาคเกษตรกรรม นั้น พบว่า ในชุมชนภาคเกษตรมีระบบสวัสดิการ 3 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก ระบบสวัสดิการภาคชุมชน ซึ่งมีการจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร ที่เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า แหล่งน้ำ และทรัพยากรทะเล เป็นแหล่งอาหาร รายได้ และปัจจัยการผลิต สวัสดิการฐานวัฒนธรรม เป็นระบบการเกื้อกูลของครอบครัวและเครือญาติ การเกื้อกูลของระบบอุปถัมภ์แบบเดิม และการจัดระบบการเกื้อกูลตามหลักคิดของศาสนา นอกจากนี้ยังมีระบบสวัสดิการที่เกิดจากฐานการพัฒนา เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฌาปนกิจ หรือกองทุนพัฒนาอาชีพต่างๆ รูปแบบที่สอง เป็นระบบสวัสดิการภาครัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการจากรัฐส่วนกลาง เช่น การสนับสนุนกองทุนชุมชน ทั้งกองทุนหมู่บ้าน หรือกองทุน กขคจ. กองทุนการศึกษา กองทุนพัฒนาอาชีพ สวัสดิการสุขภาพ การสงเคราะห์คนชรา ผู้พิการ และผู้ประสบภัย แต่ก็ยังมีระบบสวัสดิการจากระดับท้องถิ่น ทั้งระดับ

อบต. และเทศบาลบางแห่ง ที่ให้ทุนการศึกษาและทุนอาชีพแก่ชุมชนชนบทด้วย รูปแบบที่สาม เป็นระบบสวัสดิการภาคเอกชน ที่จัดอยู่ในบางพื้นที่ เช่น สวัสดิการขององค์กรการกุศลและองค์กรทางศาสนา ซึ่งมักจะเป็นกิจกรรมการสงเคราะห์ ในขณะที่ระบบขององค์กรพัฒนาเอกชน เน้นการสร้าง ความเข้มแข็งเพื่อการพัฒนาอาชีพ การสนับสนุนการศึกษา หรือการสงเคราะห์คนชราและคนพิการ ในบางพื้นที่ ส่วนระบบสวัสดิการของธุรกิจเอกชน มักจะเกี่ยวพันกับความสะดวกละบายในการทำ ธุรกิจของกลุ่มธุรกิจ เป็นหลัก

ถึงแม้ว่าระบบสวัสดิการดูเหมือนจะมีหลายอย่าง แต่คนจนในภาคเกษตรส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการเหล่านั้น สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ห้ามการใช้ทรัพยากรของรัฐ การพัฒนาที่ทำลายฐานทรัพยากร ระบบการจัดการภาครัฐไปทำลายระบบสวัสดิการฐานชุมชน นโยบายการถือครองที่ดินเสรีกีดกันโอกาสคนจนจะได้ครอบครองที่ดิน การขาดนโยบายสวัสดิการของเกษตรกรรับจ้าง สวัสดิการการศึกษาที่ไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตชุมชน ตลอดจนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของวิถีชุมชนเอง สาเหตุหลักอีกประการหนึ่งคือ สาเหตุที่มาจากกลไกการจัดการ ที่บางเรื่องกลไกการจัดการสวัสดิการมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน การจัดการที่เอื้อผลประโยชน์กลุ่มพวกพ้อง กฎเกณฑ์สวัสดิการบางอย่างกีดกันคนจน บริการสวัสดิการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดีพอ นอกจากนี้ยังมีสาเหตุเชิงวิถีชีวิตคนจน ที่ไม่วิเคราะห์ตนเองหรือวิเคราะห์ตนเองไม่ออก ศักยภาพการรวมกลุ่มไม่สูงพอ ค่านิยมการบริโภคเปลี่ยนแปลง ความจำเป็นของวิถีชีวิต และความเกรงกลัวต่อความผูกพัน

ข้อเสนอต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน

ประการแรก คือ การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตที่มีต่อคนจน และการสร้างกรอบแนวคิดใหม่ วิถีชีวิตต่อปัญหาคความยากจนว่าเป็นปัญหาเชิงปัจเจก จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน เนื่องจากปัญหาคความยากจนเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง และความเหลื่อมล้ำในสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมทั้งกรอบแนวคิดใหม่ที่เห็นความสำคัญของภาคเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในชนบท

ประการที่สอง ต้องเน้นการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ผ่านการปรับปรุงระบบกฎหมายและระบบภาษี

ประการที่สาม มุ่งเน้นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแก้ไขปัญหาคความยากจน ทั้งสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต ที่เป็นที่ดิน ป่า แหล่งน้ำ ทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรการเงินทุน และปัจจัยการผลิต สิทธิในการรับบริการจากรัฐ ทั้งด้านข้อมูลข่าวสาร การสนับสนุนการผลิตทางการเกษตร การศึกษา และสุขภาพ สิทธิของชนเผ่าในการเป็นคนไทย และ

สิทธิของแรงงานรับจ้างภาคเกษตร

ประการที่สี่ การสร้างอำนาจให้เกษตรกรยากจน ให้มีความเข้มแข็งในการพึ่งตนเอง และการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยผ่านการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทั้งในระดับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการ

ประการที่ห้า การสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาที่มีรากฐานเดิมของชนบทไทย เพื่อสร้างศักดิ์ศรีของเกษตรกร

ข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน

ข้อเสนอต่อหลักการการพัฒนาระบบสวัสดิการ การพัฒนาระบบสวัสดิการภาคเกษตร ควรจะยึดหลักการของการพัฒนาที่ต้องวางอยู่บนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม ฐานสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนเกษตรกรรม ฐานความมั่นคงของมนุษย์ โดยจัดระบบแบบบูรณาการและพหุลักษณะ ตามความหลากหลายของสังคมเกษตรกรรม

ข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนเกษตรกรรม การพัฒนาระบบสวัสดิการ ต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีหลายประเภท เช่น ระบบสวัสดิการพื้นฐานทั่วไปของชุมชนทางด้านสุขภาพ การศึกษา และผู้สูงอายุ ซึ่งการพัฒนาสวัสดิการดังกล่าวต้องคำนึงถึงองค์ความรู้พื้นบ้านและทางเลือกของวิธีการที่หลากหลาย ส่วนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรนั้น ต้องพัฒนาฐานทรัพยากรเพื่อเป็นสวัสดิการชุมชน เน้นการจัดระบบที่ดินแก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน การจัดตั้งกองทุนเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมสู่เกษตรกรรมยั่งยืน และมีสวัสดิการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร นอกจากนี้ในกลุ่มแรงงานรับจ้างนั้น ต้องมีการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรและเกษตรกรที่ดำเนินกิจกรรมเกษตรตามสัญญา และการพัฒนาระบบบริการสุขภาพและระบบสวัสดิการด้านการศึกษา ให้แรงงานรับจ้างภาคเกษตรเข้าถึงบริการ แนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการดังกล่าวนี้ อาจจะพัฒนาผ่านฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ฐานวัฒนธรรมที่มีรากฐานจากระบบความสัมพันธ์และความเชื่อพิธีกรรมทางศาสนา หรือฐานการพัฒนาที่ดำเนินการในช่วงปัจจุบันได้ แต่กระบวนการสำคัญคือ การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมเพื่อค้นหาวิธีการที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

ข้อเสนอต่อนโยบาย กฎหมาย และองค์กร ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีคิดต่อคนจนในภาคเกษตรกรรม และการพัฒนานโยบายสร้างเศรษฐกิจที่เป็นธรรม การพัฒนานโยบายการสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีพลังในการพัฒนาระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับระบบนิเวศน์และวัฒนธรรมของชุมชน การสนับสนุนระบบการผลิตเกษตรกรรม

ยั่งยืนเพื่อความมั่นคงปลอดภัยทางอาหาร การพัฒนาระบบสวัสดิการที่ติดบนฐานสิทธิชุมชน การปรับระบบสวัสดิการพื้นฐานเพื่อให้คนจนมีโอกาสเข้าถึง และการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรม โดยมีองค์กรและกลไกการทำงานเชิงนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน

ข้อเสนอต่อการสนับสนุนองค์กรปฏิบัติการ รัฐควรให้การสนับสนุนองค์กรต่างๆ ได้มีศักยภาพในการพัฒนาระบบสวัสดิการ โดยเน้นการสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีบทบาทในการพัฒนาระบบสวัสดิการมากขึ้น โดยการสนับสนุนศักยภาพขององค์กรท้องถิ่นในการวิเคราะห์ ศึกษา และพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตของท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ต้องสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรการกุศล ได้พัฒนาระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างทางเลือกใหม่ๆ ให้แก่แนวทางการจัดสวัสดิการ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทั้งหมดยังต้องการการเชื่อมโยงในเชิงวิชาการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพขององค์ความรู้ให้แข็งแกร่ง การสนับสนุนสถาบันวิชาการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้มีบทบาทมากขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น

พื้หน่มั้ถ้อง ร้องคำ น้ามากล่าว
คือเรือร่าว ชวนา ในสงาม
ลวนเจี๊ปปอด รวดราว ในนิงาม
ถูกคุดคาม ขุดรีด กรีดเลื้อดริน

เมื่อจั้งจัด ชัดขึ้น ลุกขึ้นสู่
เขาก็ขู่ เข่นฆ่า จนแดดิน
จ้องอดองาก จากจน ทนชาชิน
เมื่อไรรัดิน กลบร่าง หมดทางทุกข

เศรฐฐสงาม

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมืองได้ทำให้อาชีพเกษตรกรรมลดความสำคัญลงในสายตาของรัฐ คำกล่าวที่ว่า ปัญหาของชาวนา ชาวไร่กำลังจะหมดไป เพราะสังคมได้ก้าวเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามเกษตรกรยังเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่รับผลกระทบจากความล้มเหลว เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการส่งเสริมการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก ผลลัพธ์จากการเร่งสร้างความจำเวียนเติบโตทางเศรษฐกิจโดยขาดการวางฐาน และเสริมสร้างความเข้มแข็งในภาคการเกษตรส่งผลให้การพัฒนาในทิศทางดังกล่าวดูขัดแย้ง และแย่งชิงทรัพยากรจากภาคการเกษตรในรูปแบบต่างๆตลอดมา

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ทำให้รัฐกลับหันมาพูดถึงเศรษฐกิจพอเพียงว่าจะป็นหนทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่สังคมไทยเผชิญอยู่ ในขณะที่ผลการศึกษาในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (ประภาส, 2542) ชี้ให้เห็นว่า ชนบทยังเป็นฐานรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมและเมือง ผู้ใช้แรงงานที่เข้ามาอยู่อาศัยในเมืองยังอาศัยหลังพียงอยู่กับชนบทและภาคการเกษตร ความเปลี่ยนแปลงที่ว่าสังคมไทยก้าวไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมคือฐานชีวิตของผู้คนจึงเป็นเพียงมายาภาพที่ทำให้รัฐละเลยภาคการเกษตรเท่านั้น

หลังวิกฤตเศรษฐกิจชนบทยังคงเป็นฐานสำคัญของชีวิตคนจนในชนบทโดยที่ไม่ต้องรอให้รัฐประกาศแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง คนงานในโรงงานกลับสู่ชนบทราวร้อยละ 50.0 เพื่ออาศัยฐานชนบทดำรงชีพ แต่อยู่ในสภาพที่ลำบากมากกว่าแต่ก่อน เพราะนโยบายของรัฐยังย่ำอยู่ในแนวทางเดิม ปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรในชนบทกลับมีแนวโน้มที่ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เกษตรกรรายย่อยที่อยู่ในวงจรของเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกเผชิญกับปัญหาด้านทุนการ

ผลิตที่สูงขึ้น ในขณะที่ราคาสินผลิตกลับยิ่งตกต่ำลง และค่าใช้จ่ายจำเป็นในการดำรงชีพที่เพิ่มขึ้น รวบรวมอยู่ 20-30 (ประภาส, 2542)

ที่ผ่านมาการศึกษาปัญหาความยากจน คนจนของรัฐบาลมักอาศัยฐานเกณฑ์ "เส้นความยากจน" ที่อิงกับระดับรายได้ที่พอทำให้คนมีชีวิตรอดได้โดยไม่อดอาหารตาย และมักมีแนวนโยบายช่วยเหลือคนจนแบบการสังคมสงเคราะห์เป็นหลัก ในช่วงต้นของโครงการฯ ได้มีการสำรวจกรอบแนวคิดในการศึกษาความยากจน ซึ่งพบว่า แนวคิดในการมองสาเหตุ ปัญหาความยากจน ตลอดจนการแสวงหาทางออกของคนจนโดยเฉพาะกลุ่มคนที่เป็นเกษตรกรในชนบทจำเป็นต้องขยายไปสู่ฐานคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง และกระแสชุมชนนิยม เพราะความยากจนเกี่ยวข้องกับมิติทางเศรษฐกิจ-การเมือง นโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ ความยากจนของเกษตรกร ชาวบ้าน ในชุมชนชนบทเกี่ยวข้องกับมิติในเชิงสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคม-การเมือง

ในสภาพการณ์ที่ภาครัฐและส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นความสำคัญของภาคเกษตร การพิจารณาถึงนโยบายด้านระบบสวัสดิการสำหรับคนจน คนด้อยโอกาส เกษตรกรจึงเป็นกลุ่มคนจน คนด้อยโอกาส ที่กำลังเผชิญปัญหากับสภาพความยากจนมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสภาพความยากจน สาเหตุความยากจน ตลอดจนการพิจารณาถึงการพัฒนาระบบสวัสดิการที่ควรจะเป็นสำหรับภาคการเกษตร รวมทั้งการตรวจสอบความจำกัดของฐานคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เป็นอยู่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร โดยอาศัยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง
2. เพื่อศึกษาสถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาชีวิตของคนเหล่านั้น
3. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในภาคเกษตรในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนอื่นๆ
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

5. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของคนจนคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร และข้อเสนอเชิงนโยบาย

1.3 ฐานความคิด

ในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจฐานคิด หรือกรอบแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับคนจน โดยเน้นไปยังกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร เพื่อให้ได้ภาพในระดับมหภาคของฐานคิดเกี่ยวกับคนจน ความยากจน และสร้างข้อถกเถียงเพื่อกำหนดกรอบในการศึกษา ภาพชีวิตคนจน ปัญหาการผลิต และการพัฒนาระบบสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในสังคมไทย

1.3.1 ฐานคิด “ความยากจน” ตามทฤษฎีกระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่

กระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่ในสังคมไทย เกิดจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศด้วยทฤษฎีความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ สำหรับการวัดความยากจนจึงใช้ “เส้นความยากจน” โดยกำหนดว่าประชากรใดที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็น “คนจน” และใช้เกณฑ์นี้ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน

แนวคิดการพัฒนาประเทศมีความสัมพันธ์กับฐานคิดเกี่ยวกับความยากจน การทำความเข้าใจปัญหาเรื่องคนจน รวมถึงการวิเคราะห์สาเหตุ ที่มาของความยากจน ตลอดจนการแสวงหาทางออกด้านนโยบายสำหรับรัฐ การพัฒนาโดยนัยยะคือการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเน้นวิถีดิจิทัลหรือทฤษฎีที่มีอิทธิพลมากที่สุดตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ทฤษฎีการสร้างความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่อยู่ภายในกรอบใหญ่ของทฤษฎีกระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นมาในบริบทหรือในเงื่อนไขสภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่โลกแบ่งออกเป็น 2 ขั้ว โดยขั้วหนึ่งมีมหาอำนาจคือ สหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตก ที่รัฐไทยเลือกใช้ตัวแบบการพัฒนา คือ การสร้างสังคมอุตสาหกรรม และการสร้างความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจแบบสังคมตะวันตก ปัญหาความยากจนคือ ปัญหาของการพัฒนา สังคมที่ยากจนคือ สังคมด้อยพัฒนา

การมองเหตุแห่งความยากจนก็คือ การขาดความรู้ เทคโนโลยี การจัดการ เงินทุน จิตสำนึกแบบผู้ประกอบการ การมีค่านิยมที่ขัดขวางการพัฒนา ฯลฯ การก้าวพ้นจากสังคมที่ด้อยพัฒนา สังคมที่ยากจน คือ การพัฒนาตามแบบตะวันตก การใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างความเติบโตทาง

เศรษฐกิจ โดยมุ่งหวังว่าจะนำไปสู่สังคมอุดมโภค เป็นสังคมที่มีการบริโภคกันอย่างเต็มที่

สำหรับสังคมไทย วิธีการคิดในเรื่องการพัฒนาเช่นนี้เป็นแนวคิดกระแสหลักที่กำหนดนโยบายโดยการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศ สหประชาชาติ องค์กรการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก เข้ามาผลักดันและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา การพัฒนา คือ การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยต้องมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจ และดำเนินการตามแบบแผนของประเทศพัฒนาแล้ว

ความยากจนจึงกลายเป็นเป้าหมายของนโยบายการพัฒนาที่มีรัฐเป็นผู้วางแผนการพัฒนา และนำนโยบายพัฒนาไปปฏิบัติโดยระบบราชการ นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนที่เน้นรูปธรรมคือ การสังคมสงเคราะห์และการให้ สวัสดิการสังคมแก่คนจนผู้ด้อยโอกาส คนจนจึงเป็นเพียงวัตถุธรรมของนโยบายการพัฒนาโดยรัฐ ดังจะเห็นว่า นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เป็นต้นมา การนิยามคนจนก็คือ คนที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน อันเป็นรายได้ที่ไม่พอเพียงต่อการบริโภคเพื่อให้ได้สารอาหารที่จำเป็นแก่ร่างกาย การแก้ปัญหาความยากจนก็คือ การสร้างรายได้ ความมั่งคั่งทางสังคมเพื่อให้กระจายไปสู่คนจน อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน ดังนั้น ความยากจนถูกมองเป็นส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาของความสัมพันธ์ทางสังคมหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการจัดสรรทรัพยากร ความมั่งคั่งทางสังคม

ฐานคิดบนทฤษฎีการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจได้ให้การนิยามความยากจนโดยใช้เกณฑ์ "เส้นความยากจน" และต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ขยายไปถึง "พื้นที่ความยากจน" ซึ่งเป็นการศึกษาคนจน ความยากจน ที่ครอบงำสังคมไทยตลอดมา เกณฑ์เส้นความยากจน ตั้งอยู่บนฐานคิดของทฤษฎีการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เกณฑ์การชี้วัดความยากจนได้ถูกสร้างขึ้นและพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สภာพัฒนาฯ เดิม) ใช้เกณฑ์เส้นความยากจนโดยอาศัยฐานการอธิบายว่าคนจนคือ ผู้ที่มีรายได้น้อยพอเพียงที่จะซื้ออาหารที่ให้คุณค่าทางอาหารเพียงพอตามหลักโภชนาการ ในขณะที่หน่วยงานอื่นๆได้อาศัยปัจจัยด้านรายได้และวัตถุทางกายภาพเป็นเกณฑ์แบ่งประเภทความยากจน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ศึกษาการกระจายรายได้ทั้งด้านการเกษตรโดยสรุปปัญหาความยากจนจากฐานคิดดังกล่าว เช่น ปัญหาการใช้ทรัพยากรไม่เหมาะสม การขาดความรู้ เทคโนโลยี ปัญหาการเพิ่มจำนวนประชากร ปัญหาการกระจายสินเชื่อ หรือทุนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ปัญหาราคาและการตลาด (คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์, 2533)

การนิยามความยากจนดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้เศรษฐกิจกระแสหลักที่มองปัญหาความยากจนว่า อยู่ที่การขาดความรู้ เทคโนโลยี ทุน การเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาโดยการปรับโครงสร้างการผลิต การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การให้สินเชื่อ และการควบคุมประชากร การแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการมองความยากจนเสมือนหนึ่งว่าเป็นพื้นที่ที่ระบบทุนนิยมหรือกลไกตลาดยังเข้าไปควบคุมไม่ถึง จึงต้องเร่งสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อเปลี่ยนสภาพความด้อยพัฒนา ซึ่งความจนตามทัศนะนี้คือ คนที่ขาดการศึกษา ขาดความกระตือรือร้น ไม่มีจิตวิญญาณของผู้ประกอบการที่มุ่งแสวงหารายได้และสร้างกำไร เพื่อความมั่งคั่ง

ต่อมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 กรมพัฒนาชุมชนได้จัดทำเกณฑ์ชี้วัดความยากจนขึ้น (กชช.2ค.) ตั้งแต่ปี 2525 ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน โดยมีตัวชี้วัด 6 กลุ่ม 37 ตัว คือ

1. กลุ่มสภาพพื้นฐาน เช่น เอกสารสิทธิ ไฟฟ้า คมนาคม ไม้ใช้สอย เป็นต้น
2. กลุ่มผลผลิต รายได้ และการมีงานทำ เช่น อัตราค่าจ้าง การมีงานทำ ผลผลิตจากไร่นา
3. กลุ่มสาธารณสุขและการอนามัย เช่น การบริการสาธารณสุข สภาวะทารกแรกเกิด
4. กลุ่มแหล่งน้ำ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น
5. กลุ่มความรู้ การศึกษา และวัฒนธรรม เช่น ระดับการศึกษา อัตราการเรียนต่อ
6. กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ ป่า

จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานและโครงการพัฒนาของรัฐเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรภายใต้โครงการฝึกอบรมให้ความรู้จากภายนอก การเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ๆ ปัจจุบันการผลิตที่ผูกพันกับระบบกลไกตลาด และมีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากที่สะท้อนให้เห็นถึงวิธีคิดดังกล่าว งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาสภาพความเป็นอยู่ ทัศนคติ ความพึงพอใจของเกษตรกร การรับรู้ เทคโนโลยีของเกษตรกร ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาสภาพของคนจนด้านรายได้ สุขภาพอนามัย มีการตั้งโจทย์ในแนวพฤติกรรม ความพึงพอใจ และการประเมินผลโครงการแก้ปัญหาความยากจน เพื่อปรับปรุงโครงการที่จะพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชนให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมก้าวหน้า (กฤษฎา บุญชัย, 2541)

“เส้นความยากจน” และ “พื้นที่ความยากจน” บนฐานทฤษฎีการสร้างควมจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเพียงแนวคิดที่ใช้เพื่อว่า “คนจน” คือ ใคร อยู่ที่ใด เพื่อที่รัฐจะได้กำหนดนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งมีจุดหมายที่ชัดเจนอยู่แล้วว่า

การแก้ไขปัญหาความยากจนหรือการหลุดพ้นจากวงจรความยากจนก็คือ การสร้างการผลิตที่มีประสิทธิภาพ สร้างรายได้ประชาชาติสูงสุด ดุลการค้าระหว่างประเทศ ปริมาณการส่งออกสินค้า ฯลฯ โดยหวังว่า ผลรวมของการเติบโตจะไหลรินลงไปสู่คนข้างล่างหรือคนจนโดยอัตโนมัติ ดังจะเห็นได้จากกรณีของสังคมไทยที่มีแผนการพัฒนา และหน่วยงาน องค์กรการพัฒนาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ เช่น การเกิดขึ้นของ ธกส. ที่ต้องการให้เกษตรกรมีสถาบันด้านเงินทุน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร เพื่อทำหน้าที่ในส่งเสริม การปรับปรุงระบบการผลิต ฯลฯ

ฐานคิดในการอธิบายความยากจนที่สอดคล้องกับทิศทางการสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็คือ แนวคิดเรื่อง “วัฒนธรรมความยากจน” ที่มองว่า สาเหตุของความยากจนเกิดจากวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มคนจน ที่มีกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมผ่านระบบครอบครัวและชุมชน คนจน จนเกิดเป็นวัฒนธรรมย่อยของคนจน เช่น ความคิดที่ว่าคนสลัม คนผิวดำ ฯลฯ มีความเชื่อกันว่า ค่านิยมในการดำรงชีวิตที่แตกต่างไปจากคนชั้นกลาง เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่และถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งตั้งแต่วัยเด็ก

บนฐานคิดที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้มีการเชื่อมโยงปัญหา สาเหตุความยากจนเข้ากับปัญหาด้านวัฒนธรรม เช่น การอธิบายบนฐานค่านิยมที่ถูกกำกับโดยศาสนาพุทธว่า คนไทยเชื่อเรื่องบุญกรรม รักความสันโดษ การอธิบายว่า คนจนมีค่านิยมฟุ่มเฟือย กินเหล้า เล่นการพนัน ไม่ประหยัด ไม่รู้จักเก็บออมหรือนำเงินไปลงทุนเพื่อการผลิต ค่านิยมในเรื่องการมีลูกมาก ฯลฯ เหล่านี้เป็นปัจจัยทางวัฒนธรรมย่อยของคนจนที่มีผลต่อปัจเจกหรือตัวคนจน กลายเป็นค่านิยมส่วนบุคคลที่ฝังแน่น ดังการอธิบายปัญหาความยากจนด้วยวงจรความยากจน “โง่ จน เจ็บ”

เห็นได้จากชุดนโยบายของรัฐบาลภายใต้ฐานคิดนี้คือ มุ่งไปที่การแก้ปัญหการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคล เช่น นโยบายการควบคุมประชากร และการวางแผนครอบครัว ตามคำขวัญที่ว่า “มีลูกมากจะยากจน” (ดู ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542) การให้การศึกษาระดับพื้นฐานแก่คนจนด้วยโครงการหมู่บ้านปลอดผู้ไม่รู้หนังสือ หมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง หรือโครงการทำนองเดียวกันที่มุ่งอบรมค่านิยมคนจน ให้รู้จักประหยัด ฯลฯ

ในมิติทางวัฒนธรรม มีงานวิจัยจำนวนมากของนักมานุษยวิทยา ที่หันกลับไปดูพื้นฐานของสังคมไทย และพบว่า มีวัฒนธรรมย่อยของชุมชนที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อสู้ชีวิตของชาวบ้าน พบว่า คนจนไม่ใช่เป็นคนที่เกียจ ไม่ทำอะไรขอมือของเท้า แต่ต่อสู้อยู่ตลอดเวลา เช่นการศึกษาเรื่อง “ผีเจ้านาย” (ดู อุลาตชาย รมิตานนท์, 2527) ที่ให้ภาพความเข้าใจคนจนชาวนาว่า ผู้คนในชนบทมีมิติในเรื่องของความคิดหรือมิติเรื่องของการอุดมการณ์ ที่ไม่ได้ถูกกำกับด้วยพุทธศาสนาเท่านั้น

แต่คนไทยมีวิธีคิดที่หลากหลายและซับซ้อนมาก และวิธีคิดที่หลากหลายและซับซ้อนเรื่องหนึ่งคือ ความคิดในเรื่องของผี อำนาจที่เหนือธรรมชาติ รวมถึงภูมิปัญญาชาวบ้านในการรักษาโรคภัยไข้เจ็บ นอกจากนี้ยังมีการใช้ทรัพยากรทางวัฒนธรรมเข้ามาให้การเยียวยาหรือบำบัดความทุกข์ยากของคน จนรวมทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ ที่พบว่า ภูมิปัญญาชาวบ้านเข้ามามีส่วนสำคัญกับการทำธุรกิจการค้า

ในช่วงต่อมา มีงานศึกษาขององค์กรชาวบ้านดั้งเดิม การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผลสรุปของโครงการวิจัยเหล่านี้ ตอบได้กับแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน โดยชี้ให้เห็นว่า คนจนไม่ใช่เป็นคนขี้เกียจ ชาวบ้านไม่ใช่คนงอมืองอเท้า ชาวบ้านต่อสู้แสวงหาทางออกอยู่ตลอดเวลา มีความสามารถในการรวมตัวกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ พบว่า องค์กรชาวบ้านมีมาก่อนที่รัฐจะเข้าไปตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือมีองค์กรเหมืองฝาย ที่มีประวัติศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรน้ำมาเป็นเวลายาวนานมาก (ดูงานศึกษาเกี่ยวกับระบบเหมืองฝายของชัชวาลย์ ทองดีเลิศและอุไรวรรณ ตันกิมหยง ฯลฯ) การค้นพบประเพณีการแลกเปลี่ยนแรงงานซึ่งมีความสำคัญมากต่อความจน การลดความยากจน หรือการเป็นหลักประกันไม่ให้ความจนเข้ามามีผลกระทบมากเกินไป การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่ญาติพี่น้องและเพื่อนบ้านในชุมชน (ดูงานของ ฉลาดชาย รมิตานนท์ และอานันท์ กาญจนพันธุ์)

ในระยะหลังทฤษฎีการสร้างความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวไปสู่แนวคิดเรื่อง การสร้างความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการกระจาย (Redistribution with Growth) แนวคิดเรื่อง “ความจำเป็นพื้นฐาน” (Basic Needs) แต่โดยนัยของแนวคิดเหล่านี้ยังมุ่งการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด และมีลักษณะเป็นเพียงสวัสดิการทางสังคมเท่านั้น

ฐานคิดทั้งหมดนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ข้ออ่อนของทฤษฎีการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการใช้เกณฑ์เส้นความยากจนก็คือ เป็นการอาศัยหลักความจำเป็นพื้นฐานที่ลดทอนโอกาสในการผลิต การดำรงชีพของคนจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีอาชีพเกษตรกรหรือชุมชนเกษตรกร และไม่สนใจบริบททางเศรษฐกิจ-การเมืองในช่วงต่างๆ ที่เป็นเหตุแห่งความยากจน ในเชิงโครงสร้าง ลดทอนปัญหาความยากจนว่า เป็นปัญหาความล้มเหลวส่วนบุคคลของคนจน ส่วนแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน เป็นเพียงการวิเคราะห์สาเหตุความยากจนในมิติแบบอนุรักษนิยม โดยมองว่าความยากจนนั้นเป็นความล้มเหลว ความอ่อนแอ เป็นความขี้เกียจ เป็นความผิดพลาดของปัจเจกแต่ละคน

1.3.2 ฐานคิดสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดำเนินจนถึงช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ก่อให้เกิดปัญหาความยากจน อันเป็นผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้างหลายประการ เช่น ปัญหาการเก็บภาษีส่งออกในรูปแบบของค่าพรีเมียมข้าว ทำให้ราคาข้าวต่ำ การเก็บค่าพรีเมียมได้เริ่มขึ้นในปี 2498 พบว่า ในปี 2500 มีการเก็บค่าพรีเมียมได้จำนวน 933 ล้านบาท ปี 2507 เก็บได้ 1,333 ล้านบาท ปี 2517 เก็บได้ 3,274 ล้านบาท ซึ่งเงินภาษีเหล่านี้ไม่ได้กลับเข้ามาหนุนเสริมชาวนา นอกจากปัญหานี้สินชาวนาและเกษตรกรเพิ่มสูงขึ้น ดังพบว่า ในช่วงปี 2513-2519 ชาวนามีหนี้สินรวมทั่วประเทศ 16,000 ล้านบาท เฉลี่ยครัวเรือนละ 4,000 บาท ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและปัญหาค่าเช่านาของชาวนาไร้ที่ดิน และมีที่ดินไม่พอทำกิน ในปี 2511 พบว่า เฉพาะชาวนาภาคกลางเป็นชาวนาเช่าร้อยละ 41.0 และเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 56.0 (ธเนศวร์ อามรณ์สุวรรณ, 2521)

ปัญหาในเชิงโครงสร้างเหล่านี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของฐานคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายความยากจนที่กล่าวมาข้างต้น ในทางสังคมได้เกิดขบวนการชาวนาในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 คือ การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ โดยประเด็นข้อเรียกร้องที่สำคัญก็คือ การเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระจายทรัพยากรของสังคม โดยเฉพาะในเรื่องปัจจัยการผลิต ราคามลผลิต ปัญหานี้สิน เช่น การเรียกร้องให้รัฐออก พ.ร.บ.ค่าเช่านา พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ฯลฯ เป็นต้น ที่มุ่งให้รัฐกระจายทรัพยากรของสังคม (Politics of Redistribution) เป็นการเคลื่อนไหวที่สะท้อนให้เห็นถึงรากเหง้าของปัญหาชาวนาชาวไร่ที่แตกต่างไปจากการอธิบายความยากจนว่าเกิดจากความล้มเหลวส่วนบุคคล และอีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาฐานคิดใน นโยบายการพัฒนาของรัฐโดยตรง

ดังนั้น ในด้านฐานคิด ทฤษฎี สภาพทางสังคมเศรษฐกิจการเมือง บริบทของสังคมไทยในช่วงนั้น จึงก่อให้เกิดคำถามเรื่องความจน สาเหตุของความจน ฯลฯ งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาความยากจน ชาวนาชาวไร่ จึงมุ่งไปสู่ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ปัญหาเรื่องการปฏิรูปที่ดิน โดยเบื้องหลังของการวิเคราะห์ของปัญหาที่ดินก็คือ สาเหตุที่ชาวนายากจนเพราะว่าขาดปัจจัยการผลิต คือที่ดิน ปัญหาค่าเช่านา ซึ่งเป็นฐานคิดที่เรียกกันว่า สำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง (กฤษฎา บุญชัย, 2543)

ฐานคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ให้ภาพของผู้ยากจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของหรือครอบครอง "ทรัพยากร" สำคัญที่ใช้ในการผลิต เช่น ที่ดิน ทุน (ซึ่งมักนิยมพิจารณาจากปัญหานี้สินของเกษตรกร) (อัมมาร สยามวาลา, 2540 อ้างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2542: 97)

ฐานคิดการมองปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่รัฐเป็นผู้ส่งเสริมให้ผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เกษตรกรยากจนภายใต้คำนิยามดังกล่าวนี้ก็คือ เกษตรกรรายย่อยซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดมีปัญหาด้านการครอบครองปัจจัยการผลิต และใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมั่นคง รวมทั้งเงินทุนที่ใช้ในการผลิต

1.3.3 ฐานคิดกระแสชุมชนนิยม : จนอำนาจ จนโอกาส

การเปลี่ยนแปลงบริบททางเศรษฐกิจการเมืองในช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ฐานทรัพยากรของชุมชนเกษตรกรรมที่ถูกทำลายโดยโครงการพัฒนาของรัฐและภาคธุรกิจ ปัญหาความยากจนแบบเดิมยังดำรงและมีความสำคัญอยู่ แต่ก็ได้พัฒนาไปมากกว่าปัญหาของเกษตรกรรายย่อยในระบบเศรษฐกิจการตลาด งานในกระแสชุมชนนิยม ได้เน้นการนิยามความยากจนว่าเป็นเรื่องของภาระจนอำนาจ จนโอกาส โดยเชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจการเมืองที่สืบเนื่องจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2520 การที่รัฐได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์การสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่เรียกว่า “อุตสาหกรรมนำการส่งออก” (export-led growth) ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้นำให้รัฐและภาคธุรกิจรุกเข้าไปในชนบทเพื่อใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ในชุมชนเกษตรกรรม และนำมาสู่กระแสความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในชนบทอย่างกว้างขวาง ฐานคิดสำคัญของกระแสชุมชนนิยมในการมองความยากจนก็คือ การมองสัมพันธ์ทางอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเชื่อมโยงกับกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนา โครงการของรัฐ ที่ชุมชนท้องถิ่นไม่มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจ ด้อยอำนาจในการกำหนดเป้าหมายและวิถีทางการพัฒนา ถูกกีดกันเป็นส่วนชายขอบของสังคมที่ไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสังคม ถูกปิดกั้นบ้านทอนฐานทรัพยากร ภูมิปัญญาของชุมชน ความยากจนดังกล่าวจึงเป็นการจนอำนาจ โอกาสขาดพลังอำนาจทางการเมืองที่เกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ-การเมือง

กระแสชุมชนนิยมได้ให้เกณฑ์ชี้วัดความยากจนในมิติทางอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการและกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบายการพัฒนา โครงการของรัฐที่กระทบต่อชุมชน เกณฑ์ด้านฐานทรัพยากรของชุมชนซึ่งเกษตรกรอาศัยเป็นฐานในการพึ่งพิงเพื่อสภาพดำรงชีพ เพราะวิถีชีวิตและวิถีการผลิตของชุมชนไม่ได้มีลักษณะของปัจเจกในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อย แต่มีมิติที่หลากหลาย สัมพันธ์กับฐานทรัพยากรในชุมชน ดังกรณีชุมชนเกษตรกรรมลุ่มน้ำมูลตอน

กลาง อ.ราชไศล จ.ศรีสะเกษ มีฐานทรัพยากรที่สำคัญคือ ทาม วิถีชีวิตและวิถีการผลิตสัมพันธ์อยู่กับทามทั้งในมิติของเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ การหาของป่า การเลี้ยงวัว ควายในทาม การทำนา และการปลูกพืชในทาม ซึ่งมีพันธุกรรมที่หลากหลายและพัฒนาสืบทอดมายาวนาน และเหมาะสมกับระบบชลประทานดั้งเดิมในพื้นที่ทาม (ประภาส ปันตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, 2545) รวมทั้งมิติทางวัฒนธรรม การช่วยเหลือเกื้อกูลกันของชุมชน ซึ่งเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้มากไปกว่ารายได้ และปัจจัยการผลิตในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อย

พบว่า งานศึกษาที่มองปัญหาความยากจนไปยังปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมือง ที่รัฐควบคุม ปิดกั้น เกษตรกร ชาวบ้านในการเข้าถึงฐานทรัพยากรได้เริ่มเกิดขึ้นภายหลังความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมและแก้ปัญหาความยากจนเฉพาะเรื่องการเพิ่มรายได้ ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เช่น ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2535) ซึ่งวิพากษ์การพัฒนาที่ผ่านมา โดยชี้ให้เห็นปัญหาความยากจนที่แท้จริงว่าเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้าง การผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนำในการควบคุมทรัพยากรและการแย่งชิงทรัพยากรจากท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชนบทอ่อนแอ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยเสนอทางออกว่าต้องปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจในการเข้าถึง ควบคุม ฐานทรัพยากร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงการจัดการทรัพยากรของตนเอง

งานศึกษาเหล่านี้ให้ภาพรากเหง้าของปัญหาความยากจนว่าเป็นเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจที่คนชายขอบนอกจากจะถูกกีดกันจากการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสทางสังคมแล้ว ยังถูกแย่งชิงฐานทรัพยากร ภูมิปัญญา และปิดล้อมทางวัฒนธรรม เสน่ห์ จามริก (2541) ได้สรุปถึงรากเหง้าของปรากฏการณ์เหล่านี้ว่ามาจากความอ่อนแอต่ออำนาจและความเข้าใจถึงศักยภาพของคนในชนบท ฐานทรัพยากรของชุมชน อันเป็นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่สำคัญ

1.3.4 ข้อถกเถียงกรอบในการมองคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร

จากการสำรวจแนวคิดต่างๆ จะเห็นได้ว่า ความยากจนไม่ได้เป็นแค่การขาดรายได้ ความรู้ เทคโนโลยี ปัญหาความเฉื่อยชาของเกษตรกร หรือปัญหาความล้มเหลว ความบกพร่องส่วนบุคคล แต่เป็นปัญหาความรุนแรงในเชิงโครงสร้าง ทิศทางและนโยบายการพัฒนา กรอบในการทำความเข้าใจภาพชีวิต วิถีการผลิต สภาพดำรงชีพของกลุ่มอาชีพเกษตรกรและชุมชนเกษตรกรต้องมีมิติที่มากกว่าเกษตรกรรายย่อยที่ล้มเหลวภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด หากยังต้องขยายฐานคิด

ของแนวชุมชนนิยมให้มีความสำคัญเพื่ออธิบายปัญหา สาเหตุ ความยากจนที่เกี่ยวข้องไปถึงภาวะของการไร้อำนาจ ไร้โอกาส ไร้สิทธิ์

สภาพชีวิต วิธีการผลิต ของกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในสังคม มีความหลากหลายในหลายมิติ กล่าวคือ ไม่ได้มีสภาพเกษตรกรรายย่อยที่พึ่งอยู่กับการผลิตในฐานะเกษตรกรรายย่อยภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดอย่างเดียว หากแต่ฐานชีวิตยังพึ่งอยู่บนฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ซึ่งระยะห่างหรือน้ำหนักของการพึ่งพิงมีความแตกต่างไปตามบริบทและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของชุมชน ในงานศึกษานี้เสนอว่า จำเป็นต้องมองภาพชีวิตของเกษตรกรในฐานะที่เป็น “เกษตรกรที่มีฐานชีวิตในชุมชน” มีสภาพการดำรงชีพพึ่งพิงอยู่กับฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าชีวิตของคนจนพึ่งอยู่บนฐานในหลายมิติด้วยกันคือ

1. มิติจากฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง คือ การพิจารณาถึงเกณฑ์ด้านรายได้จากการผลิตในฐานะที่เป็น “เกษตรกรรายย่อย” ในระบบเศรษฐกิจการตลาด รวมทั้งรายได้จากเมืองในรูปแบบของการขายแรงงาน และที่สำคัญคือ เกณฑ์ด้านการครอบครองปัจจัยการผลิต ที่ดิน ทุน ฯลฯ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการใช้มองปัญหา สาเหตุ และทางออกของความยากจน

2. มิติจากฐานคิดชุมชนนิยม คือ เกณฑ์ด้านฐานทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม ซึ่งได้แก่ การพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ทั้งที่เป็นเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ และฐานในการผลิตเพื่อสร้างรายได้ในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด

นอกจากนี้ ฐานคิดชุมชนนิยม ยังให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมวัฒนธรรมภายในชุมชน ซึ่งได้แก่ การอาศัยต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน รวมทั้งการสร้างกลุ่มองค์กรเพื่อเชื่อมโยงกับสวัสดิการ นโยบายจากรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการวิจัยชิ้นนี้ ที่พยายามแสวงหาการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสังคมบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของอาชีพและชุมชนเกษตรกร

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยได้จากข้อมูล 3 ส่วน คือ

1.4.1 ข้อมูลจากกรณีศึกษาในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ

มีจำนวน 22 กรณี โดยมีวิธีการเลือกตัวแทนกรณีศึกษาตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. แบ่งตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยศึกษาความเฉพาะเจาะจงชีวิตเกษตรกรในแต่ละภูมิภาค

1.1) ภาคเหนือ	5	กรณีศึกษา
1.2) ภาคใต้	5	กรณีศึกษา
1.3) ภาคตะวันออก	4	กรณีศึกษา
1.4) ภาคกลาง รวมกรุงเทพและปริมณฑล	4	กรณีศึกษา
1.5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4	กรณีศึกษา

2. แบ่งตามลักษณะวิธีการผลิตและสถานภาพของเกษตรกร

- 2.1) ระบบเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมในพื้นที่สูง
- 2.2) Contact Farming (เกษตรพันธะสัญญา)
- 2.3) ชาวนา
- 2.4) ชาวไร่
- 2.5) ชาวสวน (ลำไย/ยาง/กาแฟ ฯลฯ)
- 2.6) แรงงานรับจ้างในภาคเกษตร
- 2.7) คนจนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการรัฐ
- 2.8) หนี้สินเกษตรกร
- 2.9) สัตว์เลี้ยง หรือ ปศุสัตว์
- 2.10) ประมงขนาดเล็ก

3. แบ่งตามลักษณะปัญหา

- 3.1) สภาพปัญหาที่เรื้อรัง
- 3.2) สภาพปัญหาใหม่ที่กำลังเผชิญ

กรณีศึกษาจำแนกตามภูมิภาคต่างๆ มีดังนี้

ภาคเหนือ

การจัดการที่ดินโดยชุมชน : ทางเลือกในการจัดสรรและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นธรรม โดย วิเศษ สุจินทรัพย์

นโยบายรัฐกับการเป็นหนี้สินของเกษตรกร : ความล้มเหลวของโครงการพักหนี้เกษตรกร
รายย่อย โดย พงษ์ เกตุวิล

ความทุกข์ยากของเกษตรกรในเขตป่าอนุรักษ์ บ้านแม่คองซ้าย จังหวัดเชียงใหม่ โดย
อัจฉรา รักยุติธรรม

เกษตรกรรับจ้างบ้านห้วยผาตื้น จังหวัดเชียงใหม่ โดย จรัสศรี จันทร์อ้าย

เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม จังหวัดเชียงใหม่ โดย ชุมพล เจษฎาพร

ภาคใต้

เกษตรกรชาวสวนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ชุมชนบ้านไร่ จังหวัดระนอง โดย ประเกียรติ ชุนพล

ตัวตนและสังคมคนในธุรกิจกุ้งกุลาดำ โดย ณรงค์ บุญสวยขวัญ

ชาวนาในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง โดย ณรงค์ บุญสวยขวัญ

รูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจนและการจัดสวัสดิการในชุมชนประมงขนาดเล็ก โดย
จิรวุฒิ เสนาคำ

คนจนในธุรกิจยางพารา โดย เฉลิมศักดิ์ บุญนำ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สภาพการทำเกษตรแบบมีสัญญาของเกษตรกรรายย่อยในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงลาน
โดย ธีรดา นามไ

เกษตรกรรับจ้างที่ไม่มีที่ทำกิน โดย ไพเราะ สุจินพัทธ

คนจนอำนาจ จนโอกาส บ้านบากชุม : ผลกระทบโครงการพัฒนาของรัฐกรณีเขื่อนสิรินธร
โดย สุภาวดี บุญเชื้อ

ชะตากรรมชาวนาไทยในภาคอีสาน โดย ฤทธิชัย ภูตะวัน ทวี หอมหวาน และปราณี มัคคณันท์

ภาคกลางและภาคตะวันออก

สภาพชีวิตของชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ จังหวัดชลบุรี โดย สุริยรัตน์ ชัตรมงคล

ชีวิตแรงงานรับจ้างในไร่อ้อย โดย โอฟาร ถิ่นบางเตียว

วิถีชีวิตชาวสวนผลไม้รายย่อยชุมชนบึงสำนึกใหญ่ จังหวัดระยอง โดย ชรินทร์ ดวงดารา

วิถีชีวิตชาวไร่ในพื้นที่เขตอนุรักษ์หมู่บ้านร่มโพธิ์ทอง จังหวัดฉะเชิงเทรา โดย ชรินทร์ ดวงดารา

กรุงเทพฯและปริมณฑล

ชีวิตแรงงานพลัดถิ่นในชุมชนเพาะกล้าพันธุ์ไม้ โดย กิตติชัย งามชัยพิสิฐ และ พัชรี อังนุ
ทัศนัยรัตน์

สภาพชีวิตที่ต้องปรับเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกร กรณีศึกษาชุมชนชาวนาบั้งคลองโยง จังหวัดนครปฐม โดย กิตติชัย งามชัยพิสิฐ

ชาวนาไร่ที่ดินทำกินเป็นของตนเองบ้านคลองหกวา จังหวัดปทุมธานี โดย ปัทมพงศ์ สัจจะธีระกุล

วิถีชีวิตคนไร้บ้านข้างถนนในกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์) โดย บุญเลิศ วิเศษปรีชา

1.4.2 ข้อมูลจากการจัดการเสวนากลุ่มย่อย (focus group)

1.4.3 ข้อมูลการสำรวจเชิงปริมาณ จากการเก็บแบบสอบถาม จำนวน 2,000 ชุด

1.4.4 การสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

1.5 ประเด็นในการศึกษา

โจทย์หลักของการวิจัยคือ “จะจัดระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรในสังคมไทยให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้อย่างไร” ซึ่งสามารถกำหนดเป็นโจทย์/คำถามวิจัยย่อยได้ดังต่อไปนี้

1.5.1 การวิจัยเพื่อสำรวจสภาพชีวิตของคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร

1. เป็นคนกลุ่มใดบ้าง?

กลุ่มคนใดที่เป็นเกษตรกรรายย่อย (มีที่ดิน) เกษตรกรผู้เช่า เกษตรกรรับจ้างหรือเกษตรกรในกลุ่มอื่นที่น่าสนใจ โดยอาศัยเกณฑ์การจำแนกผ่านมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ และใช้แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับคนจนผ่านการมองว่า “คนจนด้อยโอกาสและกลุ่มคนที่มีประโยชน์ มีศักยภาพในการสร้างสรรค์เศรษฐกิจและสังคม สวัสดิการเพื่อคนเหล่านี้เป็นการลงทุนทางเศรษฐกิจและการลงทุนทางสังคม”

2. มีสภาพชีวิตอย่างไร? มีวิถีการดำรงชีพ (mode of living) อย่างไร?

(1) ปัญหาพื้นฐานที่เกษตรกรเผชิญอยู่จากในอดีตจนถึงปัจจุบันในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตัวเขาอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ใดในสังคม เขาเป็นใคร เป็นชนชั้นใด

(2) เป็นคนจน หรือคนไทยธรรมดาคคนหนึ่ง หรือเป็นพลเมืองชั้น 2 ชั้น 3 ของประเทศ ฯลฯ ใครเป็นพันธมิตรกับเขา ใครเป็นปฏิปักษ์ของเขา

(3) ตัวเขามองความหมายของชีวิต (Meaning of life) ของเขาอย่างไร เขามองว่าแบบแผนการดำเนินชีวิตของเขานั้นเป็นอย่างไร เขาให้คุณค่าต่อชีวิตของเขา ให้ความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของเขาอย่างไร

(4) ตัวเขามีความมุ่งหวังในอนาคต (Hope of life) ของเขาอย่างไร

3. มีปัญหาชีวิตที่เสี่ยงต่อการที่จะทำให้เกิดปัญหาทางสังคมอย่างไร?

ปัญหาสำคัญ แรงกดดัน และเป็นบ่อเกิดปัญหาทางสังคมต่างๆตามมา ในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

1.5.2 การวิเคราะห์ความยากลำบากที่เขาเผชิญอยู่

(1) อะไรคือความยากลำบากที่สุดของเขา

(2) ความยากลำบากนั้นเกิดจากอะไร

(3) การวิเคราะห์วงจรความทุกข์ยาก

(4) ความทุกข์ยากของเขาเกิดจากปัญหาอะไรที่เป็นปัญหาพื้นฐานที่สุด หรืออะไรเน้นจุดกำเนิดของความทุกข์ยากที่เขาเผชิญอยู่

(5) ความทุกข์ยากนั้นมีวงจรอย่างไร

(6) เขาคิดว่าเขาจะหลุดพ้นจากความทุกข์ยากนั้นได้หรือไม่อย่างไร

1.5.3 การวิเคราะห์ ค้นหา รูปแบบการช่วยเหลือและระดับความช่วยเหลือ

พิจารณาถึงสวัสดิการที่เขาได้รับมีอะไรบ้าง รัฐมาให้อะไรบ้างหรือไม่ ผ่านหน่วยงานใดองค์กร เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการให้เขาหรือไม่อย่างไร

1. ควรได้รับการช่วยเหลือแก้ไขด้านใดบ้าง?

ศึกษาผ่านการสำรวจความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรของหน่วยงานของรัฐ และศึกษาโอกาสและปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรในการเข้าถึงบริการความช่วยเหลือของรัฐ นโยบายและวิธีการของรัฐในการแก้ปัญหาของคนจน

และคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร สสำรวจโอกาสและการเข้าถึงบริการของรัฐว่าคนจนด้อยโอกาสในภาคเกษตรที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ ได้รับความช่วยเหลืออย่างไร พอเพียงหรือไม่

2. รูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทยทั้งโดยภาครัฐและเอกชน (ชุมชน) ควรมีลักษณะอย่างไร?

ศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาหรือการคิดค้นกลยุทธ์ที่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทั่วถึง (coping strategies) โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบและกระบวนการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร เช่น การรวมกลุ่มกันของเกษตรกรในภาคต่างๆ

3. การช่วยเหลือระดับใดจึงจะพอเพียง?

ศึกษาว่า เกษตรกรกลุ่มใดควรได้รับความช่วยเหลือด้านใด ในระดับใด องค์ประกอบและปริมาณของความช่วยเหลือ กลไกการพัฒนาและตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบและช่องทาง (channels) ในการจัดบริการให้ความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร ตลอดจนความพร้อมและความเหมาะสมในการสนับสนุนให้องค์กรเอกชนสาธารณะประโยชน์เป็นคู่สัญญากับรัฐในการจัดบริการให้แก่คนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร

4. รูปแบบความช่วยเหลือกันเองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพควรจะเป็นอย่างไร?

ผ่านการวิจัยรูปแบบที่เหมาะสมของโครงการสวัสดิการที่จัดโดยภาครัฐและภาคเอกชน ด้วย พร้อมทั้งศึกษากรณีตัวอย่างต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จในการช่วยเหลือกันเอง กรณีตัวอย่างนี้อาจจะเป็นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบระบบต่างๆ ที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ให้ได้ระบบและรูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทย เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงแก้ไขระบบที่เป็นอยู่ในสังคมไทย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากกรณีศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรว่า ใครเป็นเกษตรกรรายย่อย (ที่มีที่ดิน) ใครเป็นเกษตรกรผู้เช่า และใครเป็นเกษตรกรรับจ้าง หรือใครเป็นเกษตรกรในกลุ่มอื่นที่น่าสนใจ โดยอาศัยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง

2. ทำให้ทราบถึงสถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาชีวิตของคนเหล่านั้น

3. ทำให้ทราบถึงรูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในภาคเกษตร ในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนอื่นๆ

4. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

5. ทำให้สามารถใช้ฐานงานวิจัยพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรในระดับท้องถิ่น เพื่อใช้ข้อมูลในการวางแผนและบริการความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร

บทที่ 2

นโยบายรัฐเกี่ยวกับสวัสดิการคนจน ในอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม

ในบทนี้จะเป็นการสำรวจขนาด ปริมาณ ภาพรวม ของการวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุความยากจน และนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับคนจน โดยเน้นไปยังกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม เพื่อให้ภาพในระดับมหภาคของระดับฐานคิดเกี่ยวกับคนจน ความยากจน ฐานคิด และปฏิบัติการด้านนโยบายของรัฐ ในการแก้ไขปัญหาความยากจน สวัสดิการสังคมในบริบททางเศรษฐกิจ-การเมือง ในช่วงต่างๆ

2.1 ขนาดและปริมาณคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม

การพิจารณาขนาด ปริมาณคนจน เกี่ยวข้องกับฐานคิดในการนิยามความยากจน ฐานคิด และข้อถกเถียงที่แตกต่างกัน นำมาซึ่งขนาด และปริมาณคนจนที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากฐานคิดที่สำคัญคือ เกณฑ์เส้นความยากจน เกณฑ์บนฐานแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง และเกณฑ์ตามกระแสชุมชนนิยม (ดูรายละเอียดในบทที่ 1 และ ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ บก., 2543)

2.1.1 ขนาด ปริมาณคนจน ตามเกณฑ์ “เส้นความยากจน” “พื้นที่ความยากจน” และฐานคิดบนทฤษฎีการสร้างควมจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ความยากจนโดยใช้เส้นความยากจน โดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในปี 2544 พบว่า จำนวนคนยากจนลดลงแต่มีคนที่ยากจนมากขึ้น เส้นความยากจนสมบูรณ์ในปี 2544 มีค่าประมาณ 916 บาทต่อคนต่อเดือน เพิ่มขึ้นจากปี 2543

ร้อยละ 2.6 เมื่อวิเคราะห์หาจำนวนคนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนแล้วพบว่า จำนวนคนยากจนทั้งประเทศมีทั้งสิ้น 8.2 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13 ของประชากรทั้งประเทศ เทียบกับปี 2543 แล้ว จำนวนคนจนลดลง 0.7 ล้านคน หรือร้อยละ 8.5 ในขณะที่เมื่อวิเคราะห์ถึงคนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน ไม่เกินร้อยละ 20 หรือเรียกว่ากลุ่มคนเกือบจน กลับพบว่าจำนวนถึง 4 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2542 และ ปี 2543 ดังตารางที่ 2.1

อย่างไรก็ตาม ล่าสุด สศช. ได้ประกาศตัวเลขจำนวนคนจน ในปี พ.ศ. 2545 ภายใต้อัตราเส้นความยากจนที่มีค่าประมาณ 922 บาทต่อคนต่อเดือน และจำนวนคนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมีทั้งสิ้น 6.2 ล้านคน หรือ 9.8% ของประชากร ซึ่งลดลงจากปี พ.ศ.2544 ถึง 2 ล้านคน เช่นเดียวกับตัวเลขคนเกือบจนลดลงถึง 7 แสนคน ในขณะที่สัดส่วนช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนในปี พ.ศ.2545 มีช่องว่างถึง 13.7 เท่า กล่าวคือ 20% ของคนรวยมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจาก 54.2% เป็น 56.2% ในขณะที่คนจนมีรายได้ลดลงจาก 4.6% เป็น 4.2% และจำนวนประชากร 60% ของประชากรทั้งประเทศมีรายได้เพียง 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมด (สำนักงานประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา, 2546: 7)

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนคนยากจน และคนที่เกือบจน

พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวนคนยากจน		จำนวนคนเกือบจน (ล้านคน)
		ล้านคน	% ประชากร	
2539	737	6.84	11.4	3.7
2541	878	7.95	13.0	3.7
2542	886	9.86	16.0	3.4
2543	892	8.9	15.0	3.9
2544	916	8.2	13.0	4.0
2545	922	6.2	9.8	3.3

ที่มา : สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

หมายเหตุ เป็นตัวเลขปัดเศษ

เมื่อพิจารณาการกระจายของจำนวนคนจน พบว่า คนจนในปี 2543 อยู่ในชนบท 8.66 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2539 ร้อยละ 38 และอยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลอีก 0.68 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 26 ในระยะเดียวกัน ส่วนคนจนตามภูมิภาคต่างๆ พบว่า คนจนในภาคตะวันออกเฉียง

เหนือ มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 62 ของทั้งหมด รองลงมาเป็นภาคเหนือร้อยละ 19.7 สำหรับกรุงเทพฯและปริมณฑล ถึงแม้จะมีคนจนไม่มากแต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก 4 หมื่นคน ในปี 2539 เป็น 8 หมื่นคน ในปี 2543 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 100 และจากการรายงานสถานการณ์ความยากจน และการกระจายรายได้ของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2545 พบว่า คนจนในเขตจังหวัดปริมณฑลมีเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 0.8 ในปี พ.ศ.2544 เป็น 1.45 ในปี พ.ศ. 2545 (สศช., 2546: 5)

สำหรับคนจนที่เป็นเกษตรกร การใช้เกณฑ์เส้นความยากจน พบว่า จำนวนคนจนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร เมื่อพิจารณาจากรายได้หลักของครัวเรือนแล้วจะพบว่า คนจนในปี 2543 ส่วนใหญ่ถึง 5.1 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 54.6 ของทั้งหมดจะเป็นเกษตรกร รองลงไปเป็นคนงานเกษตรร้อยละ 16.9 และคนที่ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ ผู้มีรายได้จากบำนาญและค่าเช่าต่างๆคิดเป็นร้อยละ 11.6 ของทั้งหมดดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 จำนวนคนยากจนจำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน 2539-2542

รายการ	จำนวน (ล้านคน)				สัดส่วน (%)			
	2539	2541	2542	2543	2539	2541	2542	2543
ผู้ถือครองทำการเกษตร	4.03	4.4	5.34	5.1	58.8	55.7	54.1	54.6
ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร	0.31	0.5	0.48	0.55	4.4	6.3	5.1	5.9
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ								
นักวิชาการ และนักบริหาร	0.06	0.07	0.05	0.18	1.5	1.3	1.0	1.9
คนงานเกษตร	0.86	1.13	1.51	1.58	13.2	13.9	15.3	16.9
คนงานทั่วไป	0.24	0.14	0.2	0.16	2.9	1.3	2.0	1.7
เสมียน พนักงาน								
พนักงานขายและให้บริการ	0.10	0.19	0.33	0.24	1.5	2.5	3.1	2.6
ผู้ปฏิบัติงาน								
ในกระบวนการผลิต	0.73	0.75	0.84	0.45	10.3	10.1	8.2	4.8
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติ								
งานเชิงเศรษฐกิจ	0.51	0.73	1.11	1.08	7.4	8.9	11.2	11.6
รวมทั้งประเทศ	6.84	7.95	9.86	9.34	100	100	100	100

ที่มา : สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

เมื่อพิจารณาในระดับภูมิภาค ในปี 2541 และ 2542 ค่าเส้นความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรมีค่าเท่ากับ 840 บาท/คน/เดือน มีจำนวนเกษตรกรยากจนในภาคอีสานทั้งสิ้น 1.08 ล้านครัวเรือน (ประมาณ 6.43 ล้านคน) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40.47 ของครัวเรือนเกษตรกรในภาคอีสาน หรือคิดเป็นร้อยละ 19.6 ของครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศ จังหวัดที่มีครัวเรือนเกษตรกรยากจนสูงสุด 5 อันดับแรกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ อำนาจเจริญ ร้อยเอ็ด สุรินทร์ กาฬสินธุ์ และอุบลราชธานี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544)

นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นถึง ความไม่สมดุลของประชากร แรงงาน กับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคเกษตร ภาพความไม่สมดุลนี้ปรากฏชัด กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ประชากรและแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรมีอยู่ถึง 70% ของทั้งประเทศ แต่เมื่อเทียบกับมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อมูลค่าของสินค้าและบริการทั้งหมดในประเทศกลับมีเพียง 26.7% เท่านั้น แม้เมื่อสิ้นแผนฯ 7 ตัวเลขที่ปรากฏก็มีได้บ่งบอกถึงพัฒนาการที่ดีขึ้นแต่อย่างใด โดยประชากรและแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรยังมีอยู่ประมาณ 60% ของทั้งหมด ขณะที่มูลค่าสินค้าและบริการภาคเกษตรของประเทศกลับมีสัดส่วนอยู่เพียง 11% ของ GDP สภาพที่สวนทางกันเช่นนี้ ชี้ให้เห็นชัดถึงความยากจน เดือดร้อนและปัญหาอันหนักหน่วงของภาคเกษตร

ตารางที่ 2.3 แสดงการเปรียบเทียบประชากร แรงงาน และผลิตภัณฑ์มวลรวมในและนอกภาคเกษตร

รายการ	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ (พ.ศ. เริ่มต้นแผน)				ร้อยละตามแผนฯ ฉบับที่			
	3 (2519)	5 (2529)	7 (2539)	8 (2544)	3 (2519)	5 (2529)	7 (2539)	8 (2544)
ประชากร (พันคน)	42,672	53,638	60,633	62,308	100	100	100	100
ภาคเกษตร	29,668	34,261	36,943	35,959	69.5	63.9	60.9	56.3
นอกภาคเกษตร	13,004	19,377	23,690	27,882	30.5	36.1	39.1	43.7
แรงงาน (พันคน)	23,600	27,814	34,484	36,337	100	100	100	100
ภาคเกษตร	15,657	17,628	19,998	19,318	66.3	63.4	58.0	53.6
นอกภาคเกษตร	7,943	10,186	14,486	17,019	33.7	36.6	42.0	46.4
GDP (ล้านบาท)	346.5	1,133.40	4,598.30	4,807.21	100	100	100	100
ภาคเกษตร	92.5	177.5	507.3	524.9	26.7	15.7	11.0	10.9
นอกภาคเกษตร	254.1	955.9	4,090.90	4,282.85	73.3	84.3	89.0	89.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ GDP หมายถึง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังได้คำนวณภาพรวมของความถดถอยในภาคการเกษตรไทย โดยพิจารณาจากช่องว่างระหว่างรายได้ของแรงงานในภาคเกษตรต่อภาคนอกการเกษตร จากดัชนีชี้วัดพบความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรไทยคือ ช่องว่างระหว่างรายได้ภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้สังคมไทยเสียความสมดุล ดังจะเห็นได้จากข้อมูล ตารางเปรียบเทียบช่องว่างระหว่างรายได้จากภาคเกษตรและรายได้นอกภาคเกษตร

ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบช่องว่างระหว่างรายได้จากภาคเกษตรและรายได้นอกภาคเกษตร

พ.ศ.	เฉลี่ยรายได้ ภาคเกษตรต่อหัว	เฉลี่ยรายได้ นอกภาคเกษตรต่อหัว	สัดส่วนภาคเกษตร ต่อ นอกภาคเกษตร
2515-2519	4,756	26,957	1 : 5.7
2535-2539	13,923	127,102	1 : 9.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สศช.

กล่าวโดยสรุป คนจนที่เป็นเกษตรกร ตามการใช้เกณฑ์เส้นความยากจน พบว่า จำนวนคนจนที่เป็นเกษตรกร ในปี 2543 มีถึง 5.1 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 54.6 ของคนจนทั้งหมด และที่เป็นคนงานเกษตรอีกร้อยละ 16.9 หรืออาจกล่าวได้ว่ามีคนจนในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 81.5 ของคนจนทั้งหมด

2.1.2 ขนาดและปริมาณตามฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง

สำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งให้ภาพของผู้ยากจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของหรือครอบครอง "ทรัพยากร" สำคัญที่ใช้ในการผลิต เช่น ที่ดิน หุ่น (ซึ่งมักนิยมพิจารณาจากปัญหานี้สินของเกษตรกร) (อัมมาร สยามวาลา, 2540 อ้างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, หน้า 97) ฐานคิดมองปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่รัฐเป็นผู้ส่งเสริมให้ผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เกษตรกรที่ยากจนภายใต้คำนิยามดังกล่าวนี้ก็คือ เกษตรกรรายย่อยซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดที่มีปัญหาด้านการครอบครองปัจจัยการผลิต การครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมั่นคง รวมทั้งเงินทุนที่ใช้ในการผลิต ซึ่งสามารถประมาณ ขนาดและปริมาณคนจนที่เป็นเกษตรกรได้ตามฐานของปัจจัยการผลิตดังนี้

1. การประมาณขนาดและปริมาณเกษตรกรยากจนจากปัญหาการครอบครองที่ดินทำกิน

ความยากจนของเกษตรกรเมื่อมองจากปัญหาการถือครองที่ดินทำกินพบว่า เกษตรกรที่ใช้ที่ดินและเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร จากการศึกษาของศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (2531) รายงานว่า ในปี 2530 มีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 572,755 ครัวเรือน และ ส.ป.ก.

รายงานว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินเมื่อ พ.ศ.2531 จำนวน 454,819 ครัวเรือน ข้อมูล กชช.2ค. รายงานว่า ในปี 2535, 2539 และ 2542 มีผู้ไร้ที่ดินทำกินต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด 538,470 , 514,717 และ 546,942 ครัวเรือน ตามลำดับ ส่วนการเช่าที่ดินสำนักงานประมาณ (2544) รายงานว่า ในปี 2542 ข้อมูล กชช.2ค. ระบุว่า เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเลยและต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมดมีจำนวน 543,942 ครัวเรือน ส่วนครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองแต่ต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติมบางส่วนมีจำนวน 969,355 ครัวเรือน ดังนั้น เมื่อรวมเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินทำกินและมีที่ดินทำกินบางส่วน แต่ไม่พอทำกินและเช่าที่ดินบางส่วน ในปี 2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,516,297 ครัวเรือน (โสภณ ชมชาญ, 2544)

ตารางที่ 2.5 การไร้ที่ดินทำกิน

หน่วย : ครอบครั

พ.ศ.	ไร้ที่ดินทำกิน เช่าที่ดินทั้งหมด	มีที่ดินของตนเอง เช่าเพิ่มบางส่วน	รวม
2530	572,755	770,888	1,343,643
2535	538,470	772,704	1,311,174
2539	514,717	893,233	1,407,950
2542	546,942	969,355	1,516,297

ที่มา : ข้อมูลปี 2530 ได้จาก ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

ข้อมูลปี 2537, 2542 และ 2543 ได้จาก สำนักงานประมาณ

การสำรวจของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมช่วงระหว่างปี 2541-2544 ครัวเรือนที่ไร้ที่ดินมีจำนวนสูงขึ้นเป็น 811,871 ครอบครั ดังตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6 ร้อยละของผู้ไร้ที่ดินทำกินบางภาคของประเทศไทย

ภาค	ปี	จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน)	จำนวนผู้ไร้ที่ดิน ทำกิน (ครัวเรือน)	ร้อยละ
เหนือตอนล่าง	2541/42	816,451	90,301	11.06
เหนือตอนบน	2542/43	1,136,031	222,878	19.62
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2543/44/45	3,474,939	158,920	4.57
กลาง	2544/45	1,069,880	231,647	21.65
ใต้	2544/45	1,009,875	108,125	10.71
รวม		7,507,716	811,871	10.81

ที่มา : การสำรวจของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมช่วงระหว่างปี 2541-2544

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อมูลการกระจายการถือครองที่ดินดังกล่าว(ดูรายละเอียดในตารางที่ 2.7) สรุปได้ว่า

1. เกษตรกรทั่วประเทศมากกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมด (ร้อยละ 52.3) ทำการผลิตในที่ดินของบุคคลอื่น จึงไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เมื่อมีนโยบายปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตให้มีเสถียรภาพ เช่น การทำไร่นาสวนผสม เกษตรยั่งยืน เศรษฐกิจพอเพียง ปัญหาคือ เกษตรกรเหล่านี้ทำไม่ได้เพราะไม่มีอำนาจในการถือครองที่ดิน

2. เกษตรกรทั่วประเทศส่วนใหญ่ ร้อยละ 50.9 เป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่และเมื่อพิจารณารายภาค พื้นที่ภาคเหนือมีปัญหามากที่สุด มีการถือครองที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่ถึง ร้อยละ 61.0 (โดยถือครองน้อยกว่า 10 ไร่ ประมาณร้อยละ 30.5)

3. เกษตรกรมีที่ดินของตนเองและทำการผลิตเองมีเพียงร้อยละ 47.7

กล่าวโดยสรุป ความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยทุน ปัจจัยการผลิตของเกษตรกรไทยต่ำมากและมีความสามารถในการตัดสินใจเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และพัฒนาวิธีการผลิตต่ำ

ตารางที่ 2.7 การกระจายการถือครองที่ดินที่มีการเพาะปลูก พ.ศ.2538-2539

หน่วย : ไร่ย่อย

กลุ่มครัวเรือน เกษตรกร	เฉลี่ย ทั่วประเทศ	เหนือ	ใต้	กลาง	อีสาน
จำนวนครัวเรือน แต่ละภาค (ล้าน)	5.5	1.36	0.827	0.772	2.537
เนื้อที่ถือครองเรือน	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
ถือครองน้อยกว่า 20 ไร่ (รายย่อย)	50.84	61.03	57.17	40.45	45.57
ถือครอง 21-70 ไร่ (รายกลาง)	45.13	32.33	39.58	47.62	50.95
ถือครอง 71 ไร่ขึ้นไป (รายใหญ่)	4.13	3.20	3.26	7.87	3.48
ครัวเรือนผู้เช่า	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
เช่าทั้งหมด (ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย)	18.34	22.79	13.50	27.42	14.61
เช่าบางส่วน (ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย)	33.92				
ที่ดินของตนเอง (เกษตรกรระดับกลางและใหญ่)	47.73	36.66	53.57	38.56	54.53

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ,สศช.

ตารางที่ 2.8 อัตราร้อยละของเกษตรกรจำแนกตามการถือครองที่ดินทำการเกษตรเนื้อที่ถือครอง
ทำการเกษตรและเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยเป็นรายภาค

การถือครอง ที่ดิน ทำการเกษตร	เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร (ร้อยละ)					เนื้อที่ถือครอง (ไร่)	
	รวม	น้อยกว่า 6 ไร่	6-9 ไร่	10-39 ไร่	40 ไร่ ขึ้นไป	ทั้งหมด	เฉลี่ย ต่อคน
ทั่วประเทศ	100.0	19.1	14.0	57.5	9.4	110,764,398	19.9
เจ้าของ	100.0	19.3	14.5	57.4	8.8	89,499,755	19.3
เช่า	100.0	15.4	9.5	58.7	16.4	13,552,550	26.7
อื่นๆ	100.0	23.5	13.8	55.4	7.3	3,591,808	17.5
ภาคกลาง	100.0	19.2	9.2	57.1	14.5	21,001,046	24.7
เจ้าของ	100.0	21.5	9.9	56.1	12.5	14,589,182	22.9
เช่า	100.0	10.3	6.6	61.0	22.1	5,416,496	31.1
อื่นๆ	100.0	20.4	8.1	57.5	14.0	607,643	26.5
ภาคเหนือ	100.0	30.8	15.4	44.4	9.4	23,169,065	17.7
เจ้าของ	100.0	32.5	16.0	43.4	8.1	15,824,170	16.4
เช่า	100.0	21.2	12.1	48.8	17.9	5,227,882	26.2
อื่นๆ	100.0	34.0	16.0	45.0	5.0	1,335,378	13.7
ภาคอีสาน	100.0	12.2	14.4	65.1	8.3	51,240,906	19.8
เจ้าของ	100.0	12.3	14.7	64.6	8.4	45,532,752	19.7
เช่า	100.0	9.3	8.8	74.5	7.4	2,604,628	23.1
อื่นๆ	100.0	12.4	13.3	66.4	7.9	1,149,647	18.7
ภาคใต้	100.0	22.2	15.3	54.6	7.9	15,353,363	18.5
เจ้าของ	100.0	22.1	15.5	54.4	8.0	13,553,650	18.6
เช่า	100.0	34.7	12.4	49.1	3.8	303,543	14.4
อื่นๆ	100.0	15.8	11.8	64.1	8.3	499,140	20.3

ที่มา : การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ.2541 (อ้างจาก กองวิจัยเศรษฐกิจการ
เกษตร ภาวะหนี้สินของเกษตรกร)

กรณีเกษตรกรที่อยู่ในเขตป่าซึ่งมีปัญหาด้านความมั่นคงในที่ดินทำกิน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ระบุว่า มีเกษตรกรที่มีปัญหาดังกล่าวจำนวนราว 1.2 ล้านครอบครัว ดังนั้นจึงทำให้สามารถประมาณการเกษตรกรยากจนได้ว่า มีครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอราว 1.5 ล้านครอบครัว หรือราว 6.75 ล้านคน และเกษตรกรที่ไม่มีความมั่นคงในที่ดินทำกิน 1.2 ล้านครัวเรือน หรือราว 5.5 ล้านคน

2. การประมาณขนาดและปริมาณเกษตรกรยากจนจากปัญหาหนี้สินเกษตรกร

จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนเกษตรกรปี 2541 และ 2542 โดยสำนักเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า เกษตรกรที่เป็นหนี้สินทั้งหมดมีประมาณ 3.05 ล้านครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 55 ของเกษตรกรทั้งหมด ซึ่งเกษตรกรทั่วประเทศมีจำนวน 5.6 ล้านครอบครัว โดยเกษตรกรมีหนี้สินเฉลี่ย 37,019 บาทต่อครัวเรือน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ได้รายงานข้อมูลการให้สินเชื่อในประเทศไทยไว้ดังนี้

ตารางที่ 2.9 จำนวนสินเชื่อในภาคเกษตร ปี 2542

ประเภท	ล้านบาท
1. หนี้ในระบบ	396,299
สหกรณ์ภาคการเกษตร	32,875
ธนาคารพาณิชย์	134,970
ธกส.	228,454
2. หนี้นอกระบบ	15,400
เครือข่าย/เพื่อนบ้าน	6,800
พ่อค้าคนกลาง	3,700
นายทุนเงินกู้	4,900
รวมทั้งสิ้น	411,699

ตารางที่ 2.10 ครั้วเรือนเกษตรกรที่ได้สินเชื่อผ่านระบบ ธกส. ณ 31 กรกฎาคม 2543

ประเภท	ครั้วเรือน
1. เกษตรกรทั่วไป	3,538,220
2. สมาชิกสถาบันเกษตรกร	
2.1 สหกรณ์การเกษตร	1,501,418
2.2 กลุ่มเกษตรกร	22,519
รวมหนี้ในระบบ	5,062,157

ข้อสังเกตคือ ข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระบุว่า เกษตรกรเป็นหนี้สินทั้งหมด 3.05 ล้านครั้วเรือน ในวงเงิน 204,000 ล้านบาท และร้อยละ 55 ของเกษตรกรเท่านั้นที่เป็นหนี้ ในขณะที่ ธกส. ระบุว่า ได้ให้บริการสินเชื่อแก่ลูกค้าจำนวน 5.06 ล้านครอบครัว จำนวนเงิน 411,699 ล้านบาท แต่การศึกษาจากหลายหน่วยงานกลับพบว่า มีจำนวนร้อยละของครั้วเรือนและจำนวนหนี้เฉลี่ยสูงกว่าการศึกษาดังกล่าวนี้นัก

ดังนั้น ถ้ามองจากปัญหาเรื่อง “ทุน” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต สามารถพิจารณาได้จากเกษตรกรทั่วประเทศราว 5.6 ล้านครอบครัว จำนวนราว 20-30 ล้านคน มีเกษตรกรที่เป็นหนี้สินจำนวนราว 5 ล้านครั้วเรือน โดยมีปริมาณหนี้รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 4 แสนล้านบาท เกษตรกรยากจนเหล่านี้ส่วนหนึ่งสามารถระบุได้จากเกษตรซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร และยังสามารถระบุได้จากการเคลื่อนไหวของเกษตรกรรายย่อยที่มีการรวมตัวกันตั้งแต่ ปี 2535 ภายใต้ชื่อ “สมาชิเกษตรกรรายย่อย” ต่างๆ และในปัจจุบันได้มีการแยกออกเป็นกลุ่มต่างๆ ราว 10 กลุ่ม จำนวนสมาชิกรวมกันมากกว่า 2 แสนครั้วเรือน (ดู ประภาส ปันตบแต่ง, 2541) ดังจะเห็นได้จากข้อร้องเรียนสำคัญๆของเกษตรกรรายย่อยเกี่ยวกับปัญหานี้สิน ปัญหาปัจจัยการผลิต รวมทั้งปัญหาจากโครงการส่งเสริมการเกษตรของรัฐที่ล้มเหลว นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยเหล่านี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวต่อสู้แย่งชิงเพื่อเข้าถึงปัจจัยการผลิต ทรัพยากรของสังคม กับธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ที่กลายเป็นทิศทางและนโยบายรัฐในการพัฒนาและการส่งเสริมการเกษตรในทศวรรษนี้

กล่าวโดยสรุป หากประมาณการเกษตรกรที่ยากจนโดยอาศัยฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งพิจารณาจากปัญหาการครอบครองปัจจัยการผลิตคือ ที่ดินทั้งในด้านขนาดของที่ดิน และความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และปัญหานี้สิน สามารถให้ขนาดและ