

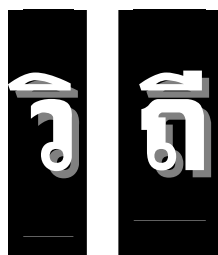


เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2550 ข อ ง สศช.

ร่ อ ง **ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย**

วันศุกร์ที่ 6 กรกฎาคม 2550

ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี



เมืองและชนบทกับความอยู่เย็นเป็นสุข

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรกฎาคม 2550

คำนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งได้นำไปสู่การพัฒนาด้านชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทยขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนแนวคิดและสร้างกระแสหลักในสังคมให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีคิดและค่านิยมของคนไทย ให้เกิดคุณค่าใหม่ในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุข

โดยที่ดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทยดังกล่าว มีพื้นฐานแนวคิดมาจากหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งยึดหลัก “ภูมิสังคม” ตามความหลากหลายทางธรรมชาติและ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น ในการขับเคลื่อนแนวคิดและกระบวนการทรรศน์การพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาดัชนีชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นวิถีชีวิต สภาพแวดล้อม และประเด็นท้าทายการพัฒนาที่แตกต่างของคนในชุมชนเมืองและชนบทด้วย เพื่อนำไปสู่การบ่งชี้สถานะและระดับการพัฒนา รวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในเมืองและชนบทได้อย่างเหมาะสม

เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาความอยู่เย็นเป็นสุขในพื้นที่เมืองและชนบทที่เหมาะสมสอดคล้องกับภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สำนักงานฯ จึงได้จัดทำเอกสาร “**วิถีเมืองและชนบทกับความอยู่เย็นเป็นสุข**” ฉบับนี้ขึ้น เพื่อนำเสนอในการประชุมประจำปี 2550 โดยมุ่งนำเสนอสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในเมืองและชนบท พร้อมทั้งตัวอย่างในพื้นที่จริงที่สะท้อนการปรับเปลี่ยนกระบวนการทรรศน์และวิถีชีวิตของคนในเมืองและชนบทในทิศทางที่มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน เพื่อจุดประกายให้เกิดการระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับกรอบแนวคิด กระบวนการ และวิธีการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุข อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขที่มีความหลากหลายแตกต่างกันทั้งในเมืองและชนบทต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

6 กรกฎาคม 2550

คำนำ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

[ก]

①	บทนำ	1
1.1	หลักการและความสำคัญ	1
1.2	วัตถุประสงค์	3
②	กรอบแนวคิดความอยู่เย็นเป็นสุข	4
2.1	ความอยู่เย็นเป็นสุขในบริบทโลก	4
2.2	ความอยู่เย็นเป็นสุขในบริบทไทย	5
2.3	ความอยู่เย็นเป็นสุขในเมืองและชนบท	8
③	วิถีเมืองและชนบทในบริบทที่เปลี่ยนแปลง	11
3.1	กรอบแนวคิดของเมืองและชนบท	11
3.2	สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของวิถีเมืองและชนบท	16
3.3	นโยบายการพัฒนาในพื้นที่เมืองและชนบท	27
3.4	ประเด็นท้าทายที่สำคัญที่มีผลต่อความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในเมืองและชนบท	30
④	กระบวนการพัฒนาเมืองและชนบทสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข	33
4.1	กระบวนการพัฒนาชุมชนชนบทต้นแบบ	33
4.2	ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนชนบท	43
4.3	ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมือง	49
4.4	เปรียบเทียบความอยู่เย็นเป็นสุขในชุมชนเมืองและชนบท กับความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทย	59
⑤	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาความอยู่เย็นเป็นสุข ในชนบทและเมือง	63
5.1	กระบวนการพัฒนาเพื่อสร้างความอยู่เย็นเป็นสุข	63
5.2	การพัฒนาสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนและชุมชนในชนบทและเมือง	65
5.3	การเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล	68
	เอกสารอ้างอิง	70

บ

ท

สรุปสำหรับผู้บริหาร



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งได้นำไปสู่การพัฒนาด้านชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทยขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบ่งชี้สถานะของประเทศ และใช้ติดตามประเมินผลการพัฒนา รวมทั้งใช้กำหนดนโยบายสาธารณะให้มีการดำเนินวิถีชีวิตอย่างมีความสุข ในการพัฒนาสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทยดังกล่าว ได้ยึดหลักภูมิสังคมตามความหลากหลายทางธรรมชาติและ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ และวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมนั้นๆ ดังนั้น ในระยะต่อไปจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาด้านชีวิตที่สะท้อนให้เห็นสภาพความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในเมืองและชนบท เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในเมืองและชนบทได้อย่างเหมาะสม

วิถีเมืองและชนบทในบริบทที่เปลี่ยนแปลง

ปัจจุบันความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบทในเชิงพื้นที่เริ่มแยกจากกันได้มากขึ้น เนื่องจากการเติบโตของเศรษฐกิจภาคเมืองได้ส่งผลให้มีการพัฒนาในพื้นที่ชนบทรอบเขตเมืองอย่างกว้างขวาง ในส่วนระบบชุมชนของไทย พบว่ายังคงขาดสมดุล โดยเมืองขนาดกลางซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการกระจายความเจริญสู่ชนบทและบ่มเพาะนวัตกรรมแก่ชุมชนโดยรอบยังมีน้อย ขณะเดียวกันประเทศไทยกำลังปรับเปลี่ยนเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยประชากรผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะอาศัยในเขตชนบท ซึ่งจะส่งผลให้อัตราการเป็นภาระในชนบทมากกว่าในเมือง อีกทั้งสัดส่วนความยากจนในชนบทก็สูงกว่าในเมือง โดยครัวเรือนในชนบทมีสัดส่วนการออมลดลง นอกจากนั้นประชากรในชนบทส่วนใหญ่ยังมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ เนื่องจากหลายพื้นที่มีการสูบบุหรี่และดื่มสุราสูงกว่าประชากรในเมือง สำหรับตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับสถานะของสตรี บ่งชี้ว่า สถานภาพของผู้หญิงในชนบทโดยทั่วไปยังอยู่ในระดับที่ด้อยกว่าในเมือง

สถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย เพื่อพัฒนาความอยู่เย็นเป็นสุขทั้งในเมืองและชนบทในระยะต่อไป

กระบวนการพัฒนาเมืองและชนบทสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข

เพื่อให้การขับเคลื่อนแนวคิด กระบวนทัศน์การพัฒนา และค่านิยมของคนในเมืองและชนบทในการดำเนินวิถีชีวิตที่มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งเป็นเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สศช. จึงได้ทำการสังเคราะห์ตัวอย่างในพื้นที่จริง และศึกษาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสะท้อนให้เห็นกรอบแนวคิด กระบวนการ และวิธีการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขที่แตกต่างกันในชุมชนเมืองและชนบท โดยได้ข้อสรุป ดังนี้

ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมือง

ปัจจัยร่วมที่จะนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมือง ประกอบด้วย **คนในชุมชนมีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ มีการศึกษาดี สมาชิกในครอบครัวมีความผูกพันใกล้ชิด ผู้สูงอายุได้รับการดูแล คนในชุมชนมีอาชีพมั่นคง มีเงินออมและไม่เป็นหนี้ มีที่อยู่อาศัยมั่นคง อยู่ในชุมชนและเมืองที่สงบ ปลอดภัยและน่าอยู่ มีผู้นำชุมชนที่เสียสละ มีการรวมกลุ่มช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพัฒนาและพิจารณาออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชน**

ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนชนบท

ปัจจัยร่วมที่จะนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนชนบท ประกอบด้วย **สุขภาพของคนในชุมชนแข็งแรง ครอบครัวอบอุ่นอยู่กันพร้อมหน้า ชุมชนมีความรัก สามัคคี มีการแบ่งปันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการเสียสละเพื่อส่วนรวม ทุกคนมีงานทำ มีรายได้พอเพียง ไม่มีหนี้สิน มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีโครงสร้างพื้นฐานที่สะดวกสบาย อยู่ในสภาพแวดล้อมชุมชนที่ดี มีการสืบทอดภูมิปัญญาและวัฒนธรรม และมีผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ**

โดยพบว่า ชุมชนที่เข้มแข็งเป็นเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญของการพัฒนาไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมืองและชนบท ซึ่งความเข้มแข็งของชุมชนส่วนใหญ่เริ่มต้นจากการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน โดยมีกลุ่มผู้นำชุมชน นักวิชาการ และหรือองค์กรเอกชนเป็นผู้ริเริ่มหรือให้การสนับสนุน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จำเป็นต้องอาศัยการผลักดันในเชิงนโยบายหลายประการ เพื่อสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขทั้งในเมืองและชนบท ได้แก่

กระบวนการพัฒนาเพื่อสร้างความเป็นอยู่เป็นสุข ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง โดยเผยแพร่ตัวอย่างชุมชนที่ประสบความสำเร็จ พัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน และสนับสนุนเครือข่ายภาคีการพัฒนาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสร้างพันธมิตรการทำงาน นอกจากนี้ควรสนับสนุนการกระจายอำนาจในการวางแผนและพัฒนา ให้มีการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐลงสู่ชุมชนโดยตรง สนับสนุนบทบาทของผู้นำราชการจังหวัดและนายอำเภอในการบูรณาการการพัฒนาในระดับพื้นที่และชุมชน ตลอดจนให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างปัญญาให้ชุมชนได้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ โดยขยายบทบาทของสถาบันการศึกษา สนับสนุนผู้รู้ในชุมชนและปราชญ์ชาวบ้านในการถ่ายทอดความรู้และให้มีการจัดการ “กระบวนการเรียนรู้” อย่างเป็นระบบ

การพัฒนาสู่ความเป็นอยู่เป็นสุขของคนและชุมชนในชนบทและเมือง ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในชุมชนให้มีสุขภาวะที่ดีทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา โดยพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขอย่างครบวงจร ส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และขยายโอกาสทางการศึกษาทุกระดับ เสริมสร้างครอบครัวให้มีความมั่นคง มีสัมพันธภาพที่ดี และมีคุณธรรม จริยธรรม สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ให้มีระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพโดยกลไกชุมชน พัฒนาอาชีพและระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพให้ทั่วถึงและเป็นธรรม จัดบริการระบบสาธารณสุขโรค/สาธารณสุขการให้เข้าถึงชุมชนอย่างทั่วถึงให้ชุมชนมีความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และมีการจัดการมลภาวะอย่างเข้มงวด เพื่อนำไปสู่ความน่าอยู่ในชุมชนชนบทและเมือง

การเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล โดยสร้างเครือข่ายชนบท-เมืองเพื่อพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกัน สนับสนุนการเชื่อมโยงการผลิตระหว่างวิสาหกิจชุมชน – วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม – ธุรกิจขนาดใหญ่ในชนบทและเมือง สร้างระบบขนส่งสาธารณะเชื่อมโยงชนบท-เมือง รวมทั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารที่มีคุณภาพ สะดวก และปลอดภัย พัฒนาระบบตลาดกลางสินค้าเกษตรและศูนย์กระจายสินค้าระหว่างชนบท-เมือง รวมทั้งสนับสนุนการสร้างพันธมิตรธุรกิจระหว่างเกษตรกรในชนบทกับผู้รวบรวมผลผลิตและผู้ส่งออกในเมือง ตลอดจนจัดระเบียบการพัฒนาและการใช้ที่ดินในพื้นที่ชนบทรอบเขตเมืองเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน

นอกจากนี้ เพื่อการกระจายโอกาสการพัฒนาให้ทั่วถึง **กระบวนการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล** จะช่วยสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั้งในชนบทและเมือง รวมถึงการช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจของประเทศ โดยชนบทมีบทบาทเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ขณะที่เมืองมีบทบาทเป็นตลาด แหล่งจ้างงาน และแหล่งนวัตกรรมที่ส่งทอดความเจริญสู่พื้นที่ชนบท ทั้งหมดนี้ขับเคลื่อนด้วยความเข้มแข็งของชุมชน การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

วิถี เมืองและชนบทกับความอยู่เย็นเป็นสุข



บทนำ

1.1 หลักการและความสำคัญ

- (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ที่มุ่งเน้น “**คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา**” และมีกระบวนการพัฒนาเป็นแบบองค์รวมหรือบูรณาการทุกด้านให้เชื่อมโยงกัน ต่อเนื่องด้วยการน้อมนำ “**ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง**” มาเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ทำให้แนวคิดการพัฒนาประเทศหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน ทั้งในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนา และเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน

การปรับเปลี่ยนปรัชญาหรือแนวคิดการพัฒนาใหม่ดังกล่าว ทำให้การวิเคราะห์วางแผนและติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศ ไม่สามารถใช้เครื่องชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมาได้ เพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงไม่ได้หมายความว่า ประชาชนจะมีความสุขและมีสุขในระดับสูงตามไปด้วย ขณะเดียวกันยังไม่สะท้อนผลกระทบที่ตามมาในด้านสังคมและความยั่งยืนของการพัฒนา อาทิ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ปัญหายาเสพติด ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้พัฒนาเครื่องชี้วัดใหม่ซึ่งครอบคลุมหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ดัชนีความอยู่ดีมีสุข ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และดัชนีการพัฒนายั่งยืน ซึ่งได้ใช้ในการประเมินสถานะของประเทศและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่ผ่านมา

- (2) ภายใต้วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ที่มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” โดยยึดแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวม ที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ดัชนีชี้วัดทั้ง 3 ชุดดังกล่าวไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือวัดผลสำเร็จ และผลกระทบของการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม สศช. จึงได้พัฒนาดัชนีชี้วัดขึ้นใหม่อีกชุดหนึ่ง ให้สะท้อนความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทย ซึ่งได้ครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิตและแนวปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ที่สะท้อนความสมดุลและความเป็นธรรมในทุกมิติของการพัฒนา โดยขยายไปสู่การวัดในด้านจิตใจ คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องดีงามต่างๆ ด้วย ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคมไทย เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศสามารถปรับตัวพร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อความผันผวนของกระแสโลกาภิวัตน์ได้

โดยที่ดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทยดังกล่าวมีพื้นฐานแนวคิดมาจากหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมุ่งให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนแนวคิดให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีคิดและค่านิยมของคนไทย ให้เกิดคุณค่าใหม่ในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุข ขณะเดียวกัน ได้ยึดหลัก “ภูมิสังคม” ตามความหลากหลายทางธรรมชาติและ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่และวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมนั้นๆ โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างภูมิภาค และระหว่างชนบทกับเมือง ดังนั้น ในระยะต่อไป จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาดัชนีชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นสภาพความอยู่เย็นเป็นสุขที่แตกต่างกันของคนในพื้นที่เมืองและชนบทด้วย เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในเมืองและชนบทได้อย่างเหมาะสมต่อไป

- (3) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณานโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศในระยะที่ผ่านมา พบว่า แม้จะได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่เมืองและชนบทมาโดยตลอด แต่ก็มีส่วนร่วมสร้างความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบทด้วยเช่นกัน โดยการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติและศักยภาพทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของพื้นที่ต่างๆ มาใช้ประโยชน์ ซึ่งแม้จะก่อให้เกิดผลโดยรวมต่อการพัฒนาประเทศ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในพื้นที่เมืองและชนบทในหลายๆ ด้าน ทั้งการขยายพื้นที่การผลิตและพื้นที่เมืองแบบไร้ทิศทาง การเกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในเมืองและปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในชนบท อีกทั้งยังมีปัญหาการพัฒนาที่ขาดสมดุลระหว่างเมืองและชนบท ขณะที่ชนบทขาดแหล่งการจ้างงาน เมืองขนาดเล็กก็มิได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งบ่มเพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับ

ชนบทขาดหายไป ความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการสร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตดังกล่าว เป็นสาเหตุให้ภาคชนบทเกิดภาวะความยากจนและการอพยพหลังไหลของคนในชนบทสู่เมืองใหญ่ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของคนจนในเมือง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เป็นโอกาสที่ดีก็ยังมีอยู่มาก โดยผลพวงจากการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระยะที่ผ่านมาได้ช่วยสร้างพื้นฐานที่ดี สร้างศักยภาพและความแข็งแกร่งไว้ในหลายด้าน เช่น การมีเมืองและชุมชนที่น่าอยู่ในหลายพื้นที่ มีบริการของรัฐที่ทั่วถึง ขณะที่การเข้าสู่สังคมเมืองของไทยก็เป็นโอกาสที่จะสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเมืองและชนบทในลักษณะที่เกื้อกูลกันได้

- (4) ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในกระแสโลกและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนจากสังคมชนบทสู่สังคมเมือง (Urbanization) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีจังหวะที่รวดเร็วขึ้น และจะทำให้ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนเมืองมากกว่าชนบท อันจะส่งผลต่อรูปแบบวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมืองและชนบทในที่สุด จึงเป็นประเด็นท้าทายว่า ประเทศไทยจะใช้จุดแข็งของทุนที่มีอยู่ รวมทั้งศักยภาพและโอกาสการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ มาช่วยเสริมสร้างและปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมืองและชนบทให้สอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปได้อย่างไร โดยเฉพาะการมุ่งสู่ “*ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทย*” ซึ่งเป็นเป้าประสงค์ของการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

1.2 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อนำเสนอสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในพื้นที่เมืองและชนบท พร้อมทั้งตัวอย่างข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่สะท้อนการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาและวิถีชีวิตของคนในเมืองและชนบท ในทิศทางที่มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน
- (2) เพื่อจุดประกายให้เกิดการระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับกรอบแนวคิดกระบวนการ และวิธีการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขในพื้นที่เมืองและชนบท เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขที่มีความหลากหลายแตกต่างกันทั้งในเมืองและชนบท
- (3) เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาความอยู่เย็นเป็นสุขในพื้นที่เมืองและชนบทที่เหมาะสมสอดคล้องกับภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้ต่อไป



กรอบแนวคิดความอยู่เย็นเป็นสุข

2.1 ความอยู่เย็นเป็นสุขในบริบทโลก

เมื่อกระแสโลกเริ่มให้ความสนใจกับการพัฒนาคนและผลกระทบการพัฒนาที่จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ทำให้เกิดการตื่นตัวในการศึกษาถึงแนวทางที่จะสร้างความอยู่ดีมีสุขของคน และการพัฒนาด้านชีวิตที่เกี่ยวข้องกับความสุข ทั้งในมิติทางสังคมและคุณภาพชีวิตขึ้น เนื่องจากได้ตระหนักว่าดัชนีชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) แบบดั้งเดิมไม่เพียงพอในการวัดความสมดุลและความยั่งยืนของการพัฒนาได้ โดยมีวิวัฒนาการของกรอบแนวคิด ดังนี้

(1) **แนวคิดการพัฒนาคน** ซึ่งมีเป้าหมายที่ความอยู่ดีมีสุขของคน (Well-being) โดยเริ่มพัฒนาจากการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของชีวิต (Basic Needs Approach) อาทิ ด้านการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ต่อมาได้เน้นการพัฒนาความสามารถ/ศักยภาพของคน (Capabilities Approach) เพื่อให้เกิดการพัฒนาคนอย่างยั่งยืน “การพัฒนาคนให้ความสำคัญกับ**ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนเป็นเป้าหมายศูนย์กลาง** ด้วยการเสนอทางเลือกที่ไม่อยู่ในกรอบเดิมของกระบวนการพัฒนาซึ่งจำกัดอยู่เฉพาะเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาคนอย่างยั่งยืน เป็นเรื่องของขยายโอกาส และสร้างเสริมขีดความสามารถในการเลือกที่จะมีชีวิตยืนนานด้วยการมีสุขภาพพลานามัยที่แข็งแรง เป็นบุคลากรที่มีความรู้และความคิดสร้างสรรค์ การพัฒนาคนจึงมีอาจจะเลยโอกาสที่เท่าเทียมกันในการพัฒนาความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมตัดสินใจ มีเสรีภาพด้านการเมือง ตลอดจนความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต” (UNDP, 2549)

ทั้งนี้ แนวคิดความอยู่เย็นเป็นสุขของคนดังกล่าว สามารถแบ่งเป็น 2 ทฤษฎีหลัก คือ Subjective Well-being และ Objective Well-being โดย Objective Well-being เชื่อว่าองค์ประกอบของความอยู่เย็นเป็นสุขและปัจจัยที่จะนำไปสู่การมีชีวิตที่ดีของคนทุกคน เป็นสากลเหมือนกันทั่วโลก ไม่ต่างกันในแต่ละสังคม เช่น ความจำเป็นพื้นฐานของชีวิต สุขภาพ อาหารและน้ำ ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การศึกษา สภาพแวดล้อม การมีส่วนร่วมในสังคม และความมีอิสระ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบความอยู่ดีมีสุขดังกล่าว อาจจะมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน ตามภูมิสังคมและสถานะทางเศรษฐกิจของคนในสังคมนั้นๆ ขณะที่ Subjective Well-being มีแนวคิดที่ว่า คนแต่ละคนจะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและความสุข/ความพอใจของเขาได้ดีที่สุด ซึ่งองค์ประกอบความอยู่เย็นเป็นสุขของแต่ละคนจะมีความหลากหลายและแตกต่างกัน

- (2) **แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)** มีเป้าหมายที่ “คน” และความอยู่ดีมีสุขของคนทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเริ่มมีบทบาทอย่างจริงจังในการประชุม World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission) ของสหประชาชาติในปี 2526 ซึ่งได้นิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า **“เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคต ต้องประนีประนอมลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของตนเอง”** ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมความสมดุลของการพัฒนาใน 4 มิติหลัก คือ มิติด้านสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาสถาบัน/องค์กร
- (3) **แนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การพัฒนาเครื่องชี้วัดเพื่อประเมินผลกระทบที่มีต่อคนคุณภาพชีวิต และการพัฒนาที่ยั่งยืน** โดยดัชนีชี้วัดที่สำคัญ เช่น ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index : HDI) ของ UNDP ซึ่งมี 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ การมีสุขภาพดี มีชีวิตที่ยืนยาว การศึกษา และรายได้ ดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิต ของ UNESCAP ซึ่งมี 7 ด้าน คือ สุขภาพ การใช้สติปัญญา ชีวิตการทำงาน ชีวิตครอบครัว ชุมชน สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรม ดัชนีความสุขมวลรวม (Gross National Happiness : GNH) ซึ่งประเทศภูฏานได้พัฒนาขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า การพัฒนาประเทศควรคำนึงถึงความสุขของประชาชนในด้านจิตใจ และความสมดุลของการพัฒนาในมิติต่างๆ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การอนุรักษ์วัฒนธรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่สมดุลเป็นธรรม และการบริหารจัดการที่ดี โดยแนวคิดของประเทศภูฏาน ได้ส่งผลให้นานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยเริ่มหันมาให้ความสนใจที่จะวัดความสุขของประชาชนอย่างจริงจัง

2.2 ความอยู่เย็นเป็นสุขในบริบทไทย

กระแสการพัฒนาในประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่นทั่วโลกที่เริ่มปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนา จากการที่มุ่งเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก กลับมาให้ความสำคัญกับการทำให้คนมีความอยู่ดีมีสุขหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่นี้ดังกล่าว ได้ประยุกต์ใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศมานับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จนกระทั่งถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในปัจจุบัน ซึ่งได้ส่งผลให้แนวคิดการวัดผลการพัฒนาปรับเปลี่ยนไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาดัชนีชี้วัดทางด้านสังคม หรือด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนเพิ่มขึ้น รวมทั้งได้ขยายครอบคลุมมิติอื่นๆ อย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยดัชนีชี้วัดในสังคมไทยดังกล่าว พิจารณาได้ดังนี้

- (1) **ดัชนีชี้วัดความสุขในระดับภาพรวม** ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานของหน่วยราชการ นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหรือตัวชี้วัดที่หน่วยงานจัดทำ อยู่แล้วมาปรับปรุงเป็นเครื่องมือบ่งชี้สภาพการพัฒนา ดัชนีชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ ดัชนีความอยู่ดี มีสุข ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ดัชนีการพัฒนายั่งยืน ตัวชี้วัดภาวะสังคม และ เกณฑ์พื้นฐานในการดำรงชีวิตของคนไทย 10 ประการ ของ สศช. ดัชนีชี้วัดมาตรฐานความ มั่นคงของมนุษย์ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดัชนีความก้าวหน้า ของคน ของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย ดัชนีชี้วัด สุขภาพแห่งชาติ ของสำนักปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ/สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ/ กระทรวงสาธารณสุข มรรค 12 สู่ประเทศไทยอยู่เย็นเป็นสุข ของศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ประเวศ วะสี ดัชนีชี้วัดเมืองไทยแข็งแรง (Healthy Thailand) ของกระทรวง สาธารณสุข ดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิต ดัชนีชี้วัดทุนทางสังคม ของสำนักงานมาตรฐานการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ เครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น
- (2) **ดัชนีชี้วัดความสุขในระดับเมือง** ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาที่เป็นองค์รวม ยึดคนเป็นศูนย์กลาง ยึดพื้นที่ ยึดชุมชน อาศัยความ เข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นรากฐานของการพัฒนา โดยมีองค์ประกอบหลัก 4 มิติที่สำคัญ ได้แก่ 1) การมีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ มีคุณภาพชีวิตดี วิถีชีวิตดี 2) การมี ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ 3) การมีเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง และ 4) การมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้ การขับเคลื่อนเมืองน่าอยู่ได้ดำเนินการโดยหลาย องค์การ ทั้งภาคีการพัฒนาที่เป็นชุมชน ประชาสังคม ภาคราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งมี จุดเน้นและวิธีการดำเนินงานที่หลากหลาย แต่มีหลักคิดที่คล้ายคลึงกัน คือ ยึดพื้นที่/ชุมชน เป็นหลัก และมุ่งให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเมืองและชุมชนของตนเอง
- (3) **ดัชนีชี้วัดความสุขในระดับพื้นที่ชุมชน** พัฒนาโดยภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเรียนรู้แก้ไขปัญหาของชุมชนหรือพื้นที่ ได้แก่ ตัวชี้วัดความสุขของ ประชาชนชาวไทย พัฒนาโดยนักวิจัยร่วมกับปราชญ์ชาวบ้านและกลุ่มเกษตรกร เพื่อสร้าง แนวคิดเรื่องความสุขในการครองตนสำหรับการพัฒนาชนบทของภาคอีสาน และดัชนีชี้วัด โครงการชุมชนเป็นสุขภาคอีสาน พัฒนาโดย สกว. และมูลนิธิพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน โดยมุ่ง หาทางเลือกในการดับทุกข์ จาก 8 องค์ประกอบ คือ หลักประกันในชีวิต ร่างกายและจิตใจ เข้มแข็ง ครอบครัวยั่งยืน ชุมชนเข้มแข็ง สิ่งแวดล้อมดี ความภาคภูมิใจ มีอิสรภาพ และการ อยู่ร่วมกันอย่างสมดุล

- (4) **ดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10** สศช. ได้ประมวลกรอบแนวคิดความอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งครอบคลุมทุกมิติของวิถีการดำรงชีวิตของคนไทยที่บูรณาการเชื่อมโยงกันจนเกิดภาวะแห่งความสุข โดยการทบทวนเอกสารดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ และได้ดำเนินการระดมความคิดเห็นจากภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องมาโดยลำดับ จนกระทั่งได้ข้อสรุปว่า **ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน** หมายถึง “สภาวะที่คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำรงชีวิตอย่างมีดุลยภาพทั้งจิต กาย ปัญญา ที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวมและสัมพันธ์กันได้อย่างดีงาม นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างคนกับคน และการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลระหว่างคนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดยมีองค์ประกอบหลักของความอยู่เย็นเป็นสุขที่เป็นปัจจัยพื้นฐานร่วมในการสร้างความสุขของมนุษย์ 6 ประการ ได้แก่

- (4.1) **การมีสุขภาวะ** แยกได้เป็น 3 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ สุขภาพกายดี สุขภาพจิตดี มีคุณธรรม และสติปัญญาและใฝ่รู้
- (4.2) **ครอบครัวอบอุ่น** แยกได้เป็น 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ บทบาทหน้าที่ของครอบครัว และสัมพันธภาพในครอบครัว
- (4.3) **ชุมชนเข้มแข็ง** แยกได้เป็น 3 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ ชุมชนพึ่งตนเองได้ การมีส่วนร่วมของชุมชน และชุมชนเกื้อกูลกัน
- (4.4) **เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม** แยกได้เป็น 3 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ การมีสัมมาชีพ เศรษฐกิจเข้มแข็ง และความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ
- (4.5) **สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล** แยกได้เป็น 4 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และระบบนิเวศสมดุล
- (4.6) **สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล** แยกได้เป็น 3 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ การมีจิตสำนึกประชาธิปไตย สังคมที่มีธรรมาภิบาล และความสมานฉันท์

ทั้งนี้ ดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขดังกล่าว จะเป็นเครื่องมือใช้ในการติดตามประเมินผลกระทบการพัฒนาที่มีต่อคนและสังคมไทยในภาพรวม เพื่อสามารถนำไปใช้ปรับทิศทางการพัฒนาประเทศและกำหนดนโยบายสาธารณะให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ต่อไป

2.3 ความอยู่เย็นเป็นสุขในเมืองและชนบท

ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในพื้นที่ในเมืองและชนบท โดยทั่วไปควรมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยในภาพรวม โดยกรอบแนวคิดพื้นฐาน ความหมายและองค์ประกอบของดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทย ซึ่ง สศช. ได้พัฒนาขึ้นเพื่อให้ติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ดังกล่าว สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการวัดความอยู่เย็นเป็นสุขในพื้นที่เมืองและชนบทได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาลำดับคลึงกับระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิถีชีวิตของคนในเมืองและชนบทมีเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละพื้นที่ อีกทั้งสภาพปัญหาและระดับการพัฒนาก็แตกต่างกันทั้งในระดับภาค และระดับชุมชนเมืองและชนบทด้วยตนเอง ดังนั้น ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในเมืองและชนบท จำเป็นต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน ระหว่างเมือง ชนบท และภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่สามารถสะท้อนความแตกต่างของความอยู่เย็นเป็นสุขในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

(1) **วิถีเมืองและชนบทในภาพรวมของประเทศ** การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีส่วนสนับสนุนการเจริญเติบโตของฐานเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และบริการในพื้นที่เมือง ทำให้เศรษฐกิจภาคเมืองมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ในขณะที่สังคมชนบทมีความต่างจากสังคมเมืองมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบทเพิ่มขึ้นโดยลำดับ โดยคนในเมืองมีโอกาสดำรงตำแหน่งได้หลากหลาย และมีรายได้ดีกว่าคนในชนบทที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเกษตรแปรรูปเป็นหลัก แต่เนื่องจากภาวะค่าครองชีพที่สูงกว่าในชนบท คนเมืองส่วนใหญ่จึงมีความเครียดและกดดันสูง เป็นเหตุให้เกิดโรคหัวใจ และโรคความดันโลหิตสูง ในขณะที่คนชนบทประสบความเครียดจากปัญหาเกี่ยวเนื่องกับที่ดินทำกิน ปัญหาการขาดสุขอนามัย ทำให้เกิดโรคเกี่ยวกับทางเดินอาหาร และโรคติดต่อได้ง่าย นอกจากนี้ ในด้านการศึกษาและการพัฒนาสติปัญญา คนในเมืองจะได้รับโอกาสดีกว่า โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการการศึกษาและการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

การเติบโตของเศรษฐกิจภาคเมืองได้สร้างโอกาสการจ้างงานและสร้างรายได้ที่ดีกว่า เป็นสาเหตุให้เกิดการอพยพหลั่งไหลของคนชนบทสู่เมือง ทำให้เมืองต้องเผชิญปัญหาที่สำคัญ คือ การจราจรติดขัด ชยะ มลพิษทางอากาศ น้ำเสีย ปัญหาอาชญากรรม อุบัติเหตุจากการจราจรนำไปสู่ความต้องการพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง ในขณะที่คนชนบทให้ความสำคัญกับคุณภาพของดินและความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติและป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตคนชนบทโดยตรง อย่างไรก็ตาม ชนบทประสบปัญหาการอพยพออกของแรงงาน มีปัญหาความยากจน ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น น้ำสะอาดเพื่อการบริโภค ที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่ได้รับบริการสาธารณสุขและการศึกษาที่เพียงพอ แรงงานในภาคเกษตรประสบปัญหาภัยธรรมชาติ และปัญหาสุขภาพอันเนื่องมาจากใช้ยาสารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น

สถานการณ์ความแตกต่างระหว่างวิถีเมืองและชนบทดังกล่าว จะนำไปสู่การพัฒนาด้านชีวิตองค์ประกอบและประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม ความต้องการ และประเด็นท้าทายที่แตกต่างกันของเมืองและชนบท ซึ่งในเบื้องต้นอาจพิจารณาเปรียบเทียบและปรับปรุงเพิ่มเติมจากองค์ประกอบร่วมของความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทยได้ ดังนี้

องค์ประกอบหลักของ ความอยู่เย็นเป็นสุข	ประเด็นชีวิตความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบท	
	เมือง*	ชนบท*
① การมีสุขภาพ	➔ มีโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพมากกว่า ➔ มีโรคเครียด ภูมิคุ้มกันอ่อนแอ ➔ มีโอกาสทางการศึกษาสูง	➔ บริการการแพทย์และสาธารณสุขไม่ทั่วถึง ➔ ขาดสุขอนามัย ➔ อยู่ห่างไกล ขาดแคลนสถานศึกษา ครู และอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัย ➔ มีอุปสรรคในการเรียนต่อระดับสูง
② ครอบครัวอบอุ่น	➔ เด็กถูกทอดทิ้งเพิ่มขึ้น ผู้สูงอายุมีแนวโน้มได้รับการดูแลดีขึ้น	➔ ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่ลำพัง และรับภาระเลี้ยงดูหลาน เนื่องจากพ่อแม่ไปประกอบอาชีพต่างถิ่น รวมทั้งเด็กเร่ร่อนถูกทอดทิ้งเพิ่มขึ้น
③ ชุมชนเข้มแข็ง	➔ ประชากรมีความแตกต่างหลากหลาย การรวมตัว/ร่วมมือกันมีน้อย เป็นลักษณะเฉพาะกิจ ระยะสั้น ความสัมพันธ์ผิวเผิน ไม่เป็นกันเอง มีแบบแผน ชับซ้อน	➔ มีความผูกพัน เกื้อกูล ช่วยเหลือซึ่งกันและกันแบบญาติพี่น้อง การรวมตัวกันเหนียวแน่น ความสัมพันธ์เป็นแบบส่วนตัวง่าย ๆ จริงใจ
④ เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม	➔ อาชีพนอกภาคเกษตร ➔ มีรายได้ต่อหัวสูง แต่ต้องเผชิญปัญหาค่าครองชีพสูง	➔ อาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ➔ มีปัญหายากจน รายได้ต่ำ ไม่เพียงพอกับรายจ่าย
⑤ สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล	➔ คนในเมืองเข้าถึงบริการสาธารณสุขภาคสาธารณสุขการ ➔ มีปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาอาชญากรรม ➔ มีปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ มลพิษทางอากาศ น้ำ และเสียง	➔ ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน น้ำสะอาด/อาหาร ที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ขาดแคลนแหล่งน้ำ และที่ดินทำกิน ➔ มีสภาพแวดล้อมธรรมชาติ และระบบนิเวศที่ดีกว่า ➔ ได้รับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ มีความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติสูง
⑥ สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล	➔ มีความตื่นตัวทางการเมืองและการใช้สิทธิเลือกตั้ง	➔ เริ่มตื่นตัวทางการเมืองและการใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น

* โดยทั่วไป “เมือง” หมายถึง เขตเทศบาล “ชนบท” หมายถึง พื้นที่นอกเขตเทศบาล

- (2) **วิถีเมืองและชนบทในภูมิภาค** วิถีเมืองและชนบทยังมีความหลากหลายแตกต่างกันในแต่ละภาคของประเทศ เนื่องจากแต่ละภาคจะมีเอกลักษณ์เฉพาะที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความหลากหลายของสภาพทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรมนิยม ประเพณี วัฒนธรรม รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาด้านชีวิตเพื่อประเมินสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขของเมืองและชนบท จึงควรคำนึงถึงเอกลักษณ์เฉพาะของภาคด้วย เพื่อสามารถสะท้อนความอยู่เย็นเป็นสุขในบริบทของแต่ละภาคได้อย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น ภาคกลางซึ่งมีระดับความเป็นเมืองสูงกว่าภาคอื่นๆ ของประเทศ และเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชากรในภาคอื่นๆ หลั่งไหลเข้ามาหางานทำในภาคกลางเพิ่มขึ้น ดังนั้น ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจหรือการศึกษาของภาคกลาง อาจขึ้นอยู่กับโอกาสได้งานทำที่มีรายได้สูง และได้รับการศึกษาที่ดีกว่าคนในชนบทที่อยู่ห่างไกล

เช่นเดียวกันกับความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีวัฒนธรรมนิยม ประเพณีและศิลปวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ อาจสะท้อนได้จากความสามารถในการสืบสานคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นให้ดำรงอยู่ได้ เพื่อเป็นมรดกของคนรุ่นต่อไป ขณะที่สังคมของภาคใต้ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ได้ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในวิถีการดำเนินชีวิตและการศึกษาของคนในแต่ละพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นิยมส่งลูกหลานเข้าเรียนในโรงเรียนสอนศาสนาและใช้ภาษายาวีเป็นภาษาหลัก ความแตกต่างของวัฒนธรรมนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่อาจทำให้ตัวชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในเมืองและชนบทในแต่ละภาคมีความแตกต่างกัน

- (3) **วิถีคนในชุมชนระดับต่างๆ** แต่ละชุมชนอาจมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเฉพาะที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะเป็นชุมชนประเภทชนบทหรือเมืองเช่นเดียวกัน และอยู่ในภาคหรือจังหวัดเดียวกัน เช่น ชุมชนชนบทในภาคเดียวกัน หากชุมชนใดตั้งอยู่ใกล้ตัวเมืองมากกว่า ก็จะได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงบริการพื้นฐานดีกว่า ประชากรจะมีโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาสติปัญญาดีกว่า รวมทั้งมีโอกาสในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย นำไปสู่การมีรายได้สูงกว่า ซึ่งต่างจากชุมชนชนบทห่างไกลที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร จะประสบปัญหาการเข้าถึงบริการพื้นฐานสาธารณะ เช่น ขาดแคลนน้ำสะอาด ไม่มีน้ำประปา/ไฟฟ้า และมีอัตราการไม่รู้หนังสือและการเจ็บป่วยสูงกว่า มีปัญหาขาดแคลนอาหารและความยากจน สำหรับชุมชนบางแห่งที่มีความแตกต่างทางศาสนา/วัฒนธรรม ก็อาจมีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน นอกจากนี้แต่ละชุมชนก็จะให้ความสำคัญกับปัจจัยและประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขที่ต่างกัน ขึ้นกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์การพัฒนาในแต่ละพื้นที่

โดยสรุป ในการพัฒนาด้านชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุข เพื่อให้สะท้อนกระบวนการทรรศน์การพัฒนาและวิถีชีวิตของคนในเมืองและชนบท จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับความแตกต่างของความหลากหลายทางธรรมชาติและ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมตามสภาพแวดล้อมของพื้นที่และวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมนั้นๆ โดยปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง หน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมและกระตุ้นให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา ร่วมตรวจสอบและติดตามประเมินผล ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรับผลประโยชน์/ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น อันจะนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้อย่างบูรณาการซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้ พลังของชุมชนที่เข้มแข็งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาแก้ไขปัญหา และสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขให้เกิดขึ้นในชุมชนได้ต่อไป

③

วิถีเมืองและชนบทในบริบทที่เปลี่ยนแปลง

3.1 กรอบแนวคิดของเมืองและชนบท

แต่เดิมเราจำแนกการตั้งถิ่นฐานอย่างชัดเจนเป็น 2 ลักษณะ คือ การตั้งถิ่นฐานแบบชนบทและการตั้งถิ่นฐานแบบเมือง ตามความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และประชากร ซึ่ง Hugo (Hugo et al. 2001 : 7; อ้างอิงมาจาก Hugo. 1987) ได้สรุปความแตกต่างดังกล่าวใน 9 มิติ ดังนี้

มิติ	เมือง	ชนบท
➡ เศรษฐกิจ	สาขาอุตสาหกรรมและสาขาบริการเป็นหลัก	ภาคเกษตรและเหมืองแร่เป็นหลัก
➡ การประกอบอาชีพ	อุตสาหกรรม และบริการ	การเกษตร
➡ ระดับการศึกษา	สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ	ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ
➡ การเข้าถึงบริการ	เข้าถึงได้ในระดับสูง	เข้าถึงได้ในระดับต่ำ
➡ การเข้าถึงข้อมูล	ระดับสูง	ระดับต่ำ
➡ ประชากร	อัตราการเกิดและอัตราการตายอยู่ในระดับต่ำ	อัตราการเกิดและอัตราการตายในระดับสูง
➡ การเมือง	แนวทางเสรีนิยม	แนวทางอนุรักษ์นิยม
➡ เชื้อชาติ	มีความหลากหลาย	ไม่หลากหลาย
➡ ระดับการย้ายถิ่น	มีการย้ายถิ่นระดับสูง ส่วนใหญ่เป็นการย้ายเข้า	มีการย้ายถิ่นระดับต่ำ ส่วนใหญ่เป็นการย้ายออก

ความแตกต่างข้างต้น คือเหตุผลหลักของกรอบแนวคิดที่ว่าวิถีเมืองและชนบทมีความแตกต่างกัน ซึ่งในช่วง 4 ทศวรรษที่แล้ว ก็สอดคล้องกับสถานการณ์จริง ณ ขณะนั้น อย่างไรก็ตาม หลายปีที่ผ่านมา สถานการณ์ได้เปลี่ยนไป ความแตกต่างระหว่างเมือง-ชนบทเริ่มแยกจากกันได้ยากขึ้น สาเหตุเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายที่อยู่ และที่ทำงานของประชากรระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท (ซึ่งส่วนใหญ่กำหนดโดยเขตการปกครอง) ทำให้ความแตกต่างระหว่างประชากรในสองพื้นที่ลดลง ที่เห็นได้ชัดคือ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีการตั้งถิ่นฐานรูปแบบใหม่ซึ่งไม่สามารถแยกให้ชัดเจนด้วยแนวคิดเมือง-ชนบทแบบดั้งเดิม ได้แก่ การที่ชุมชนเมืองขยายตัวออกนอกเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายตัวของชุมชนบ้านจัดสรรและชุมชนอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรมรอบเขตเมือง ทำให้พื้นที่ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงจากชนบทดั้งเดิม แต่ก็ยังไม่ใช่ว่าเมืองที่มีลักษณะสมบูรณ์

และเนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เกิดนอกเขตเมือง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทรอบเขตเมือง (Peri-urban) ทำให้หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยประสบปัญหานานัปการ อาทิ การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่รอบเขตเมืองที่กำลังขยายตัว การพัฒนาในพื้นที่ซึ่งขาดความพร้อมได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ขณะที่หน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่นไม่มีขีดความสามารถจัดการความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมทันการณ์ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวที่ไร้ประสิทธิภาพ และสังคมไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้เต็มที่

ความสำคัญของการจำแนกเขตเมือง-ชนบทให้สอดคล้องกับสถานะจริง ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ อธิบายได้ชัดเจนในงานของ ปีเตอร์ วอร์ และ อิศรา ศานติศาสน์ (สศช. และ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย. 2547 : 3, 9 – 10) ที่ใช้มาตรฐานนานาชาติจำแนกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ออกเป็น อบต.-เมือง และอบต.-ชนบท และพบว่าระดับคนจนในเมืองเพิ่มขึ้นถึงสองเท่า รวมทั้งพบว่าความยากจนในเมืองมีความสำคัญต่อความยากจนของประเทศมากกว่าที่คิด ตลอดจนความสำคัญของการอพยพย้ายถิ่นซึ่งทำให้การลดความยากจนในชนบทไม่สามารถแยกออกจากการลดความยากจนในเมืองได้อย่างเด็ดขาด ด้วยเหตุดังกล่าว สัมฤทธิ์ผลของการกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร และการลงทุนของภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยพื้นฐานจากข้อมูลระดับพื้นที่ จึงขึ้นอยู่กับความถูกต้องของข้อมูลในระดับพื้นที่และนิยามที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นสำคัญ

การจำแนกเขตเมือง-ชนบทตามเขตการปกครองดังกล่าว ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทำได้ยากขึ้น อาทิ ความยากจน การพัฒนาเมือง การศึกษา การเข้าสู่วัยชรา เพราะการสำรวจข้อมูลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสำมะโนประชากรที่จำแนกเขตเมือง-ชนบทตามเขตการปกครอง ขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถสะท้อนภาพที่แท้จริงของเมืองและชนบทได้อย่างชัดเจนอีกต่อไป

ในต่างประเทศมีการแก้ปัญหาการขาดความยืดหยุ่นของแนวคิดเมือง-ชนบทแบบเดิม ด้วยการตั้งถิ่นฐานรูปแบบใหม่ในพื้นที่ชนบทที่กำลังเปลี่ยนแปลง ด้วยวิธีที่หลากหลาย เช่น สหรัฐอเมริกาใช้หลัก Urban Function / Rural Function กำหนดเขตชุมชนระดับต่างๆ รวมทั้ง Metropolitan Area ที่ครอบคลุมทั้งพื้นที่เมืองและพื้นที่รอบเขตเมือง เช่นเดียวกับสำนักงานสถิติกลางของอินโดนีเซียที่ใช้หลัก Urban Function จำแนก Urban-desa กับ Rural-desa ทำให้การจำแนกพื้นที่เมืองและชนบทมีพลวัตรที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและพื้นที่ในระดับดี หรือสำนักงานสถิติของบราซิล ที่จำแนกสถานที่อยู่ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ พื้นที่เมือง พื้นที่ชนบท และพื้นที่ที่กำลังเปลี่ยนแปลง (Hugo. 2001 : 24)

(1) การกระจายตัวของประชากรในประเทศไทย

โดยทั่วไปในประเทศไทย เราถือว่าพื้นที่ในเขตเทศบาล คือ พื้นที่เมือง และพื้นที่นอกเขตเทศบาล คือ พื้นที่ชนบท ในปี พ.ศ. 2549 พื้นที่เมือง ซึ่งหมายถึงกรุงเทพมหานครและเทศบาลรวม 1,164 แห่ง มีประชากรเมืองรวม 18.4 ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศ 62.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละของประชากรเมืองต่อประชากรทั้งประเทศร้อยละ 29.3 หรืออัตราความเป็นเมืองของประเทศไทย มีสัดส่วนร้อยละ 29.3 โดยภาคที่มีความเป็นเมืองสูงสุด คือ ภาคมหานคร หรือกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีอัตราความเป็นเมืองเท่ากับร้อยละ 76.9 รองลงมาคือ ภาคกลางในอัตราร้อยละ 27.81 ภาคใต้ในอัตราร้อยละ 23.7 ภาคเหนือในอัตราร้อยละ 19.6 และภาคที่มีอัตราความเป็นเมืองต่ำสุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือในอัตราร้อยละ 15.7

การทบทวนมาตรฐานนานาชาติ ยืนยันว่าสำหรับประเทศไทยตัวเลขความหนาแน่นของประชากร 400 คน / ตร.กม. ในพื้นที่ที่มีประชากรไม่ต่ำกว่า 1,000 คน น่าจะเป็นจุดตัดเบื้องต้นที่จำแนกพื้นที่เมือง รวมทั้งพื้นที่รอบเขตเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง ออกจากพื้นที่ชนบทได้อย่างดี โดยจำแนก อบต. เป็น อบต.-เมือง และ อบต.-ชนบท (Flood นำเสนอใน NESDB and ADB. 2000 : 18) การจำแนกพื้นที่เมืองและชนบทด้วยวิธีนี้ ทำให้ได้ภาพการกระจายตัวของประชากรที่ต่างจากเดิม นั่นคือ **ในปี 2549 ประเทศไทยมีประชากรเมือง 21.5 ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศ 62.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละของประชากรเมืองต่อประชากรทั้งประเทศร้อยละ 34.2 หรืออัตราความเป็นเมืองของประเทศไทย มีสัดส่วนร้อยละ 34.2** ซึ่งใกล้เคียงกับตัวเลขอัตราความเป็นเมืองจากการคาดประมาณประชากรที่ร้อยละ 33.2 (สศท. 2546) โดยภาคที่มีความเป็นเมืองสูงสุด คือ ภาคมหานคร หรือกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่มีอัตราความเป็นเมืองเท่ากับร้อยละ 91.5 รองลงมาคือ ภาคกลางในอัตราร้อยละ 31.3 ภาคใต้ในอัตราร้อยละ 28.6 ภาคเหนือในอัตราร้อยละ 23.8 และภาคที่มีอัตราความเป็นเมืองต่ำสุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือในอัตราร้อยละ 17.31

ความแตกต่างที่สำคัญของการใช้เกณฑ์ทั้งสองแบบอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งตามนิยามเดิมมีอัตราความเป็นเมืองร้อยละ 76.93 และตามนิยามที่เสนอโดย Flood จะมีอัตราความเป็นเมืองร้อยละ 91.53 ทั้งนี้ ในพื้นที่ดังกล่าวการขยายตัวส่วนใหญ่เกิดนอกเขตเทศบาลในเขตปริมณฑล เช่น อบต.บางรักพัฒนา อบต.บางบัวทอง อบต.พิมลราช จังหวัดนนทบุรี อบต.คูคต อบต.คลองสาม อบต.ลาดสวาย จังหวัดปทุมธานี อบต.สวนหลวง อบต.ท่าทราย จังหวัดสมุทรสาคร อบต.บางพลีใหญ่ อบต.บางแก้ว อบต.บางปลา จังหวัดสมุทรปราการ พื้นที่เหล่านี้เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย และเขตอุตสาหกรรม ซึ่งยังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่ดี ทั้งด้านบริการสาธารณะ การจัดการสิ่งแวดล้อม และการจัดระเบียบชุมชน

ตาราง 1 : การกระจายตัวของประชากรและชุมชน

ขนาดชุมชน ตามจำนวนประชากร (คน)	จำนวนชุมชน (แห่ง)						
	%	ประเทศ	กทม. และปริมณฑล	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
~ 6,000,000	0.01	1	1 กทม.	0	0	0	0
100,000-300,000	0.13	10	3 ทน.นนทบุรี ทน.ปากเกร็ด ทต.บางปู	0	1 ทน.เชียงใหม่	3 ทน.นครราชสีมา ทน.อุดรธานี ทน.ขอนแก่น	3 ทน.นครหาดใหญ่ ทน.สุราษฎร์ธานี ทน.นครศรีธรรมราช
50,000-100,000	0.35	27	8	8	5	2	4
25,000-50,000	1.17	91	23	22	8	21	17
10,000-25,000	12.37	962	60	183	228	363	128
<10,000	85.97	6,687	216	1,455	1,434	2,558	1,024
Urbanization Rate เขตเมือง = เขตเทศบาล เขตชนบท = นอกเขตเทศบาล		29.30	76.93	27.81	19.64	15.65	23.70
Urbanization Rate เขตเมือง คือ พื้นที่ที่มีความหนาแน่น 400 คน / ตร.กม. และมีประชากร > 1,000 คน		34.24	91.53	31.28	23.80	17.31	28.60

แหล่งข้อมูล : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ประมวลผลโดย : สำนักพัฒนาพื้นที่ สศช. 2550

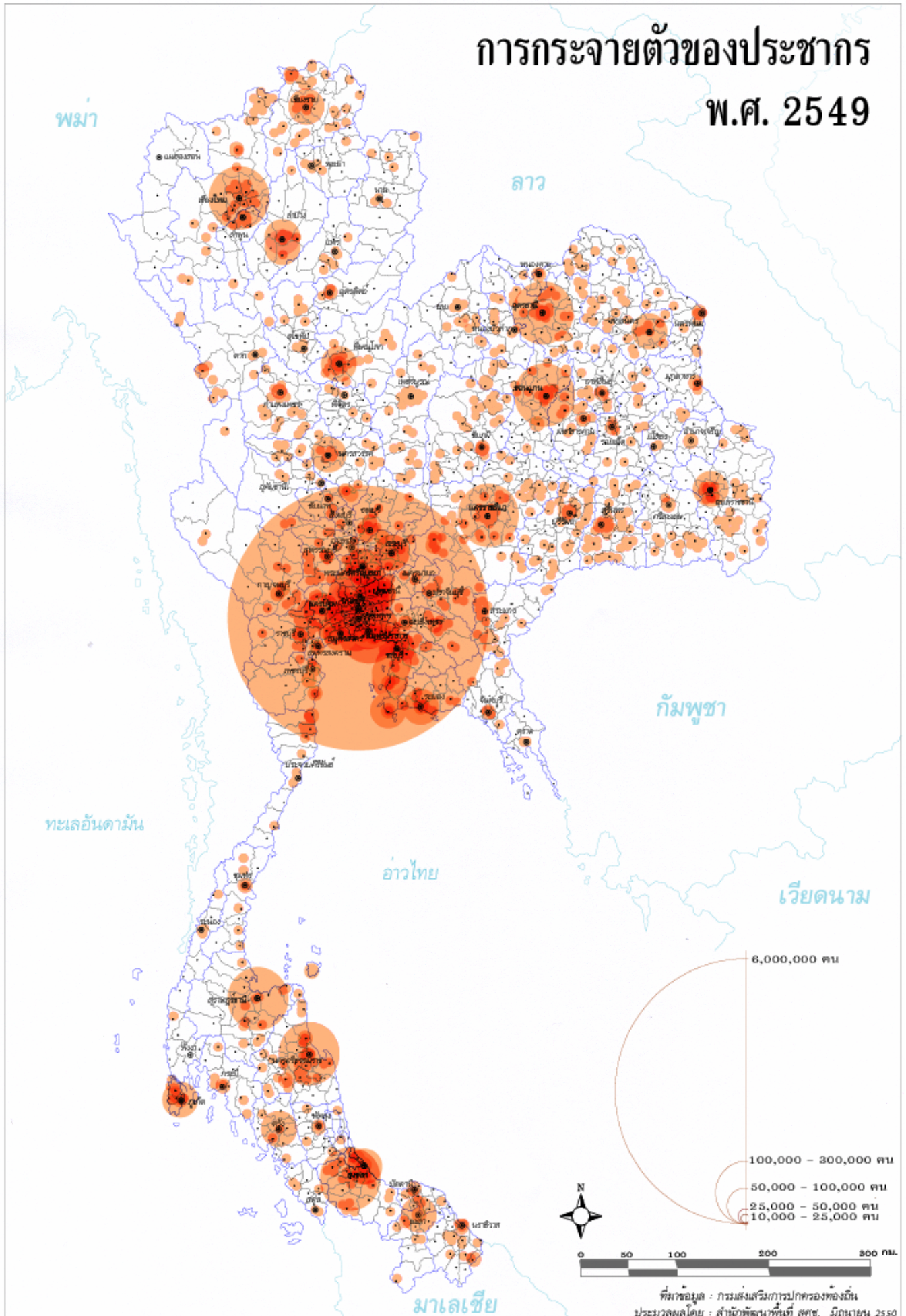
หมายเหตุ : ทน. คือ เทศบาลนคร ทม. คือ เทศบาลเมือง ทต. คือ เทศบาลตำบล

(2) ระบบชุมชน

ระบบชุมชนของไทยประกอบด้วยชุมชนขนาดต่างๆ 6 ระดับ คือ

- เมืองที่มีขนาดประชากรในระดับ 6 ล้านคน มีเพียงหนึ่งเมือง คือ กรุงเทพมหานครซึ่งยังคงเป็นเมืองโตเดียว มีประชากรจำนวน 5,695,956 คน หรือคิดเป็น 21.5 เท่าของเมืองอันดับสอง คือ ทน.นนทบุรี แต่ในความเป็นจริงกรุงเทพมหานครมีขนาดโดยเปรียบเทียบใหญ่มากกว่านั้นมาก หากรวมเมืองที่อยู่ในเขตเชื่อมต่อของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ทน.นนทบุรี ทน.ปากเกร็ด ทต.บางปู และ ทต.บางเมือง จะทำให้กลุ่มเมืองกรุงเทพมหานครและเขตเชื่อมต่อมีขนาดใหญ่กว่าเมืองอันดับสอง คือ ทน.นครราชสีมา ถึง 36 เท่า

การกระจายตัวของประชากร พ.ศ. 2549



- เมืองขนาดกลางลำดับถัดมามีประชากรน้อยกว่าเมืองลำดับแรกมาก คือ ระหว่าง 100,000-300,000 คน มีจำนวน 10 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.13 ของระบบชุมชนทั่วประเทศ ส่วนใหญ่เป็นเมืองในเขตปริมณฑล และเมืองหลักในภูมิภาค ได้แก่ ทน.นนทบุรี ทน.นครราชสีมา ทน.ปากเกร็ด ทน.หาดใหญ่ ทน.เชียงใหม่ ทน.อุดรธานี ทน.สุราษฎร์ธานี ทน.ขอนแก่น ทต.บางปู และ ทน.นครศรีธรรมราช
- ชุมชนเมืองขนาดกลางลำดับถัดมา มีประชากรระหว่าง 50,000-100,000 คน มีจำนวน 27 เมือง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.4 ของระบบชุมชนทั่วประเทศ
- ชุมชนเมืองขนาดกลาง ลำดับที่ 4 มีประชากรระหว่าง 25,000-50,000 คน มีจำนวน 91 เมือง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.2 ของระบบชุมชนทั่วประเทศ
- ชุมชนเมืองขนาดเล็ก มีประชากรระหว่าง 10,000-25,000 คน มีจำนวน 962 เมือง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.4 ของระบบชุมชนทั่วประเทศ ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 40 เป็นชุมชนเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- ชุมชนที่เหลือ 6,687 ชุมชน หรือร้อยละ 86.0 ของระบบชุมชนทั่วประเทศ เป็นชุมชนชนบท มีขนาดประชากรระหว่าง 400-10,000 คน กระจายอยู่ทั่วประเทศในบริเวณที่ห่างไกลจากศูนย์กลาง

จากแผนที่การกระจายตัวของประชากร พ.ศ. 2549 จะเห็นได้ว่า ประชากรของไทยกระจุกตัวอยู่ในตอนกลางของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก หรืออาจเรียกรวมกันว่า ฉนวนการพัฒนารอบอ่าวไทย การขยายตัวส่วนใหญ่เกิดขึ้นนอกเขตเทศบาล ตัวอย่างเช่น อบต.เชียงรากน้อย อบต.บ้านหว้า อบต.บ้านโพ อบต.คานหาม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่กลายเป็นแหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศ หรือ อบต.สตึก อบต.บางพระ อบต.คลองกิว จังหวัดชลบุรี อบต.เจ็ญเนิน อบต.ตะพง จังหวัดระยอง ที่เป็นแหล่งพักอาศัยและแหล่งอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

เมื่อพิจารณาลักษณะการกระจายตัวของประชากรในแผนที่แสดงการกระจายตัวของประชากร พ.ศ. 2549 จะเห็นได้ว่า **ระบบชุมชนของไทยขาดสมดุล เนื่องจากขาดระบบเมืองขนาดกลาง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกระจายความเจริญสู่ชนบทและเป็นแหล่งบ่มเพาะนวัตกรรมให้กับชุมชนชนบทโดยรอบ**

3.2 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของวิถีเมืองและชนบท

(1) โครงสร้างทางอายุของประชากร

ผลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร พ.ศ. 2548 – 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่าโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศไทยกำลังเปลี่ยนไปเป็นโครงสร้างประชากรแบบสูงอายุ กล่าวคือ ประชากรในวัยเด็ก 0 – 14 ปี ลดจากร้อยละ 24.4 ในปี 2543 เหลือร้อยละ 23.0 แต่สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.5 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 10.3 ในปี 2549 ซึ่งสอดคล้องกับการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543 – 2568 (สศช. 2546) คาดว่าสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มเป็นร้อยละ 11.5 ในปี 2553 และ 16.8 ในปี 2563 โดยผู้สูงอายุ 2 ใน 3 จะอาศัยในเขตชนบท (นอกเขตเทศบาล) ยกเว้นในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อาศัยในเขตเมือง (เทศบาล)

เนื่องจากสัดส่วนของประชากรวัยเด็กและวัยสูงอายุในเขตชนบท (นอกเขตเทศบาล) จะสูงกว่าในเขตเมือง (เขตเทศบาล) ส่งผลให้อัตราส่วนการเป็นภาระของประชากรวัยแรงงาน 15 – 59 ปี ในชนบท ซึ่งลดลงในช่วงการปันผลประชากร จะกลับมาเพิ่มขึ้นอีก โดยคาดว่าอัตราดังกล่าวจะเป็น 48.9 ในปี 2553 และ 55.9 ในปี 2563 นั่นคือ **ในปี 2553 ประชากรวัยทำงาน 100 คน ต้องรับภาระเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุ 49 คน โดยแบ่งเป็นอัตราส่วนการเป็นภาระวัยเด็กเท่ากับ 31.7 คน และอัตราส่วนการเป็นภาระวัยสูงอายุ 17.2 คน เหตุผลดังกล่าว ประกอบกับครัวเรือนนอกเขตเทศบาลมีขนาดใหญ่กว่าในเขตเทศบาล ทำให้อัตราส่วนการเป็นภาระในเขตชนบทของทุกภาคจะสูงกว่าในเขตเมือง** โดยในปี 2563 อัตราส่วนการเป็นภาระในเขตชนบทจะสูงถึง 62.7

นอกจากนั้น กลุ่มประชากรวัยชรามาก (อายุ 80 ปีขึ้นไป) ซึ่งต้องการการดูแลเป็นพิเศษ ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยจะเพิ่มเป็นร้อยละ 0.96 หรือประมาณ 6 – 7 แสนคน ในปี 2553 และเป็น 1.3 ล้านคน ในปี 2563 ซึ่งจะเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย และมีโอกาสที่จะเป็นผู้ยากจนเนื่องจากขาดคนเลี้ยงดู และไม่สามารถทำงานได้ ในเกือบทุกภาคประชากรวัยชราภายนอกเขตเทศบาลจะมีสัดส่วนสูงกว่าในเขตเทศบาล ยกเว้นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีประชากรวัยชรามากในเขตเทศบาล สูงกว่านอกเขตเทศบาล สำหรับชุมชนชนบทที่มีประชากรวัยชราเพิ่มมากขึ้น และประชากรวัยแรงงานย้ายถิ่นจากชนบทเข้าเมืองเพื่อหางานทำ ชุมชนนั้นก็จะต้องคอยกว่าชุมชนอื่น และส่งผลให้กลุ่มประชากรวัยชราเหล่านี้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบากยิ่งขึ้น ทั้งขาดคนดูแล ขาดบริการสาธารณสุข ขาดสวัสดิการ รวมทั้งขาดความสะดวกในการดำรงชีวิตและการเดินทาง ประกอบกับชุมชนชนบทมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและผู้ให้บริการ ประชากรวัยชราดังกล่าวมีแนวโน้มจะเคลื่อนย้ายไปอาศัยในพื้นที่รอบเขตเมืองที่มีการขยายตัวในระดับสูง เนื่องจากมีค่าครองชีพไม่สูงเท่าเขตเมือง แต่อยู่ใกล้เมืองพอที่จะรับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพจากในเมืองได้

ตาราง 2 : โครงสร้างทางอายุของประชากรและอัตราส่วนการเป็นภาระ จำแนกตามภาคและเขตการปกครอง

	ประเทศ		กทม. และปริมณฑล		ภาคกลาง		ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้	
	2553	2563	2553	2563	2553	2563	2553	2563	2553	2563	2553	2563
ระดับประเทศ ประชากร (ล้านคน)	67.04	70.82	12.39	14.32	11.45	12.13	11.56	11.27	22.34	22.77	9.31	10.34
โครงสร้างอายุ												
วัยเด็ก 0-14 ปี	21.27	19.05	16.77	14.61	19.63	17.40	19.86	17.74	23.75	21.16	24.93	23.56
วัยแรงงาน 15-59 ปี	67.02	64.13	73.70	71.10	68.00	65.41	66.46	61.04	64.28	61.60	64.50	62.46
วัยชรา 60 ปี+	11.53	16.82	9.53	14.26	12.39	17.19	13.68	21.21	11.98	17.25	10.59	13.97
วัยชรามาก 80 ปี+	0.96	1.77	0.94	1.45	1.32	2.00	1.36	2.17	1.01	1.66	1.19	1.71
อัตราส่วนการเป็นภาระต่อประชากรอายุ 15-59 ปี												
อัตราส่วนการเป็นภาระรวม	48.95	55.93	35.69	40.61	47.08	52.89	50.47	63.81	55.59	62.35	55.07	60.09
ในเขตเทศบาล ประชากร (%)	34.27	38.00	89.35	98.21	30.32	32.53	20.32	20.01	17.18	17.67	24.15	25.45
โครงสร้างอายุ												
วัยเด็ก 0-14 ปี	6.20	6.10	14.78	14.30	5.52	5.27	3.46	3.04	3.59	3.29	5.26	5.25
วัยแรงงาน 15-59 ปี	24.38	26.02	65.96	69.84	21.38	22.19	13.89	12.49	11.54	11.34	16.56	16.93
วัยชรา 60 ปี+	3.69	5.88	8.61	14.07	3.44	5.07	2.95	4.49	2.05	3.04	2.34	3.26
วัยชรามาก 80 ปี+	0.37	0.63	0.85	1.42	0.37	0.60	0.31	0.49	0.19	0.32	0.27	0.40
อัตราส่วนการเป็นภาระต่อประชากรอายุ 15-59 ปี												
อัตราส่วนการเป็นภาระรวม	40.58	46.03	35.46	40.62	41.93	46.58	46.14	60.27	48.88	55.81	45.94	50.26
นอกเขตเทศบาล ประชากร (%)	65.73	62.00	10.65	1.79	69.68	67.47	79.68	79.99	82.82	82.33	75.85	74.55
โครงสร้างอายุ												
วัยเด็ก 0-14 ปี	15.07	12.95	1.99	0.31	14.11	12.14	16.40	14.71	20.16	17.87	19.66	18.31
วัยแรงงาน 15-59 ปี	42.64	38.11	7.74	1.26	46.62	43.22	52.57	48.55	52.73	50.26	47.94	45.53
วัยชรา 60 ปี+	7.84	10.94	0.92	0.20	8.95	12.12	10.73	16.71	9.93	14.20	8.25	10.71
วัยชรามาก 80 ปี+	0.59	1.14	0.09	0.02	0.95	1.39	1.05	1.69	0.82	1.34	0.92	1.31
อัตราส่วนการเป็นภาระต่อประชากรอายุ 15-59 ปี												
อัตราส่วนการเป็นภาระรวม	53.73	62.70	37.64	40.33	49.45	56.12	51.61	64.72	57.06	63.82	58.23	63.75

ที่มา : การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543 – 2568 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พฤษภาคม 2546

หมายเหตุ : อัตราส่วนการเป็นภาระ คำนวณจากจำนวนประชากร 0 – 14 ปี บวกจำนวนประชากร 60 ปี+ หารด้วยจำนวนประชากร 15 – 59 ปี แล้วคูณด้วย 100

วิ **ถิ** เมืองและชนบทกับความอยู่เย็นเป็นสุข

ตาราง 3 : การศึกษาและการว่างงาน

	จำนวนปีที่รับการศึกษา ของประชากร อายุ 15 ปี + (ปี) ¹	สัดส่วนการรู้หนังสือ (%) ²	อัตราการว่างงาน (%) ¹
ระดับประเทศ	8.2	92.6	1.3
ในเขตเทศบาล	9.1	95.2	1.3
นอกเขตเทศบาล	6.8	91.4	1.3
กทม.	11.4	96.2	1.1
ภาคกลาง	8.5	94.1	1.2
ในเขตเทศบาล	9.3	95.5	1.3
นอกเขตเทศบาล	7.5	93.3	1.2
ภาคเหนือ	7.2	86.2	1.3
ในเขตเทศบาล	8.2	91.8	1.6
นอกเขตเทศบาล	5.9	85.0	1.3
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8.7	95.0	1.4
ในเขตเทศบาล	8.7	96.3	1.5
นอกเขตเทศบาล	6.3	94.7	1.3
ภาคใต้	8.5	90.4	1.6
ในเขตเทศบาล	9.5	93.2	1.9
นอกเขตเทศบาล	7.2	89.5	1.5

ที่มา : ¹ การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ทัวราชอาณาจักร ไตรมาสที่ 4 ตุลาคม – ธันวาคม 2549
สำนักงานสถิติแห่งชาติ

² สัมมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) การศึกษา

จำนวนปีที่รับการศึกษาโดยเฉลี่ย (Educational Attainment) เป็นตัวชี้วัดทางการศึกษาว่าคนไทยมีการศึกษาสูงเพียงใด ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทัวราชอาณาจักร ไตรมาสที่ 4 พ.ศ. 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่า ประชากรที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีจำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ย 8.2 ปี โดยประชากรในเขตเมืองมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย 9.1 ปี มากกว่าประชากรในชนบทที่มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย 6.8 ปี และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ประชากร 15 ปีขึ้นไปในกรุงเทพมหานครจะมีจำนวนปีการศึกษาสูงสุด คือ 11.4 ปี โดยประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปนอกเขตเทศบาลของภาคเหนือมีจำนวนปีการศึกษาต่ำสุด คือ 5.9 ปี

(3) การว่างงาน การออม และความยากจน

(3.1) การว่างงาน

จากรายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติสรุปว่า ตลอดทั้งปี 2549 มีการจ้างงาน 35.69 ล้านคน อยู่ในภาคเกษตรกรรม 14.17 ล้านคน หรือร้อยละ 39.7 นอกภาคเกษตร 21.5 ล้านคน หรือร้อยละ 60.3 สำหรับการว่างงานในไตรมาสที่ 4 พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นช่วงฤดูเก็บเกี่ยว พบว่า กรุงเทพมหานครมีอัตราว่างงานต่ำสุด คือ ร้อยละ 1.11 ขณะที่ภาคใต้มีอัตราการว่างงานสูงสุดที่ร้อยละ 1.6 ทั้งนี้ **ในทุกภาคเขตเมืองจะมีอัตราว่างงานสูงกว่าเขตชนบท**

(3.2) การออม

สัดส่วนการออมรวมของระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 30 ของ GDP โดยประกอบด้วย การออมภาคครัวเรือน การออมสุทธิของรัฐบาล และการออมของภาคธุรกิจและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราการออมภาคครัวเรือน ซึ่งเดิมเคยมีสัดส่วนมากที่สุดถึงครึ่งหนึ่งของการออมรวมปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนการออมภาคครัวเรือนต่อ GDP ลดลง จากร้อยละ 10.5 ของ GDP ระหว่าง พ.ศ. 2523-2539 มาเป็นร้อยละ 4-5 ของ GDP ใน พ.ศ. 2547 ซึ่งโดยปกติการออมภาคครัวเรือน ควรอยู่ที่ระดับร้อยละ 10 ของ GDP (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2549) การออมภาคครัวเรือนที่ลดลง นอกจากจะเป็นปัญหาต่อสมดุลระหว่างการออมและการลงทุนของประเทศแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความอยู่เย็นเป็นสุขของครัวเรือนไทยอย่างสำคัญ

การศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2539 และ 2547 พบว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงยังคงออมในระดับใกล้เคียงกับอดีต ขณะที่ครัวเรือนรายได้น้อยในพื้นที่ชนบทซึ่งห่างไกลความเจริญมีอัตราการออมที่ลดลง สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการบริโภคครัวเรือนที่สูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยที่ลดลง และเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้น (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2550 ; อ้างอิงมาจาก Kobsak Pootrakool, Kaitipong Ariyaprichya & Thammanoon Sodsrichai. 2005)

งานวิจัยยังระบุว่าจำนวนสมาชิกของครัวเรือนมีความสัมพันธ์ผกผันกับระดับการออม และร้อยละ 63 ของการออมทั้งประเทศมาจากกรุงเทพมหานครและภาคกลาง งานวิจัยของ ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2550 ; อ้างอิงมาจาก ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์. 2547) พบว่า **ผู้มีความสามารถในการออมส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเมือง และผู้ที่มีการออมต่ำส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งส่วนมากอาศัยในชนบท**

ตาราง 4 : รายได้ ค่าใช้จ่ายและการออมเฉลี่ยต่อครัวเรือนในประเทศไทย

	2539	2541	2542	2543	2544	2545	2547	2549 ^{3/}	เฉลี่ย
รายได้ / เดือน (บาท)	10,779	12,492	12,729	12,150	12,185	13,736	14,963	17,122	13,270
อัตราการขยายตัว (%)		15.89	1.90	-4.55	0.29	12.73	8.93	14.43	7.09
ค่าใช้จ่าย / เดือน ^{1/} (บาท)	9,190	10,389	10,238	9,848	10,025	10,889	12,297	14,640	10,940
อัตราการขยายตัว (%)		13.05	-1.45	-3.81	1.80	8.62	12.93	19.05	7.17
การออมครัวเรือน / เดือน ^{2/} (บาท)	1,589	2,103	2,491	2,302	2,160	2,847	2,666	2,482	2,330
อัตราการขยายตัว (%)		15.00	18.45	-7.59	-6.17	31.81	-6.36	-6.90	5.46
สัดส่วนการออมต่อรายได้ (%) (Average Propensity to Save)	14.74	16.83	19.57	18.95	17.73	20.73	17.82	14.50	17.56

หมายเหตุ : 1/ ค่าใช้จ่าย ไม่รวมค่าใช้จ่ายที่เป็นการสะสมทุน เช่น ซื้อ/เช่าซื้อบ้าน ที่ดิน และของมีค่า
 2/ การออมของครัวเรือน คือ รายได้เฉลี่ยต่อเดือนหักด้วยค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน
 3/ ข้อมูลในปี 2549 เป็นข้อมูลที่จัดเก็บในช่วงครึ่งปีแรก (มกราคม – มิถุนายน)

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เนื่องจากการออมเป็นทั้งหลักประกันด้านสวัสดิการสังคม เป็นภูมิคุ้มกันครอบครัว เป็นเสถียรภาพและความมั่นคงของชุมชนและประเทศ การถดถอยของอัตราการออมในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท จึงเป็นประเด็นท้าทายที่ต้องเตรียมการสำหรับประเทศไทย เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันทั้งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และสังคม

นอกจากนั้น แรงงานนอกระบบของไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานภาคเกษตรในชนบท (12.6 ล้านคน) มีการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4 กำลังเคลื่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ หากปราศจากการเตรียมความพร้อมให้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ กลุ่มคนเหล่านี้ก็มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจน

เมื่อประกอบกับ การที่ประเทศไทยกำลังปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุส่วนใหญ่อยู่ในชนบท อีกทั้งอัตราการเป็นภาระในชนบทก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น บ่งชี้ว่า ภาครัฐจะต้องกำหนดมาตรการด้านการออมอย่างเร่งด่วนเพื่อเตรียมรองรับสถานการณ์ และดูแลคนเหล่านี้มิให้ตกอยู่ในความยากจน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความมั่นคงด้านรายได้ และได้รับสวัสดิการที่ดี โดยไม่เป็นภาระต่อภาครัฐจนกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม

(3.3) ความยากจน

จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2549 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนกระจายรายได้ สศช. พบว่า ในปี 2549 ประเทศไทยมีคนจน (ด้านรายจ่าย) จำนวน 6.1 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 9.55 ของประชากรทั้งประเทศ ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 90 หรือ 5.4 ล้านคน อาศัยในเขตชนบท (นอกเขตเทศบาล) โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนคนจนมากที่สุด คือ 3.6 ล้านคน หรือร้อยละ 16.8 ของประชากรภาค ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 92 หรือ 3.3 ล้านคน อาศัยในชนบท ทั้งนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังเป็นภาคที่ลดสัดส่วนความยากจนได้มากที่สุด ในบรรดาภาคต่างๆ สำหรับพื้นที่ที่มีจำนวนคนจนน้อยที่สุด และมีสัดส่วนคนจนน้อยที่สุด คือ กรุงเทพมหานครซึ่งมีคนจนเพียง 2.8 แสนคน หรือร้อยละ 0.5 ของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครทั้งหมด

(4) ความจำเป็นพื้นฐาน

(4.1) การครอบครองที่อยู่อาศัย

จากข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประเทศไทยมีครัวเรือนที่ไม่มีบ้านของตนเอง ร้อยละ 17.7 โดยครัวเรือนในเขตเมือง (เทศบาล) ไม่มีบ้านเป็นของตนเองสูงกว่าครัวเรือนในชนบท (นอกเขตเทศบาล) คือ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 35 สำหรับกรุงเทพมหานครมีครัวเรือนที่ไม่มีบ้านของตนเองสูงสุด คือ ร้อยละ 42.34 ครัวเรือนส่วนใหญ่จะเช่าบ้านอยู่ รองลงมาคือ เขตเมืองในภาคใต้และภาคกลาง ซึ่งมีครัวเรือนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยสูงถึงร้อยละ 39.3 และ 39.1 ตามลำดับ ทั้งนี้ เขตชนบทมีครัวเรือนที่ไม่มีบ้านของตนเองต่ำกว่าเขตเมืองประมาณ 1 – 3 เท่า

(4.2) การเข้าถึงน้ำดื่มสะอาด

ข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 ระบุว่า ในภาพรวมระดับประเทศ ครัวเรือนของประเทศไทยสามารถเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดได้ถึงร้อยละ 86.1 โดยครัวเรือนในเขตเมืองจะเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดได้ถึงร้อยละ 92.2 สูงกว่าครัวเรือนในเขตชนบทเกือบร้อยละ 10 และโดยทั่วไปครัวเรือนในเขตชนบทจะเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดในระดับต่ำ สำหรับภาคที่มีความต่างระหว่างเขตเมืองกับชนบทสูงสุดในประเด็นนี้ คือ ภาคใต้ ที่แม้ครัวเรือนในเขตเมืองจะเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดได้ถึงร้อยละ 83.1 แต่ครัวเรือนในเขตชนบทกลับเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดได้เพียงร้อยละ 57.3

ตาราง 5 : เส้นความยากจน จำนวนคนจน และสัดส่วนคนจนด้านรายจ่าย จำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ ปี 2531, 2539 , 2549

ภาค	เขตพื้นที่	2531			2539			2549		
		เส้นความ ยากจน	จำนวนคนจน (พันคน)	สัดส่วนคนจน (%)	เส้นความ ยากจน	จำนวนคนจน (พันคน)	สัดส่วนคนจน (%)	เส้นความ ยากจน	จำนวนคนจน (พันคน)	สัดส่วนคนจน (%)
ทั่วประเทศ	ในเขตเทศบาล	821	3,572.9	23.70	1,216	1,189.7	6.84	1,661	677.9	3.62
	นอกเขตเทศบาล	557	18,547.0	49.69	839	7,302.7	18.19	1,271	5,378.7	12.04
	รวม	633	22,119.9	42.21	953	8,492.4	14.75	1,386	6,056.7	9.55
กรุงเทพมหานคร	รวม	980	656.0	11.67	1,502	73.5	1.21	2,020	28.7	0.51
กลาง	ในเขตเทศบาล	813	1,044.8	29.89	1,173	234.1	5.42	1,678	97.5	1.94
	นอกเขตเทศบาล	645	2,935.8	36.50	934	565.8	6.48	1,383	427.6	3.94
	รวม	696	3,980.7	34.49	1,013	799.9	6.13	1,476	525.1	3.31
เหนือ	ในเขตเทศบาล	708	811.0	39.19	1,023	299.8	13.41	1,425	147.3	6.50
	นอกเขตเทศบาล	578	4,105.3	50.12	835	1,651.7	18.96	1,227	1,262.9	13.31
	รวม	604	4,916.4	47.92	874	1,951.5	17.83	1,266	1,410.2	12.00
ตะวันออกเฉียงเหนือ	ในเขตเทศบาล	644	825.9	32.40	952	465.3	14.95	1,365	319.4	8.61
	นอกเขตเทศบาล	500	9,547.2	60.60	784	4,423.6	26.32	1,215	3,301.1	18.46
	รวม	520	10,373.0	56.67	811	4,888.9	24.54	1,240	3,620.4	16.77
ใต้	ในเขตเทศบาล	684	235.1	17.62	1,029	117.0	7.12	1,448	85.0	3.94
	นอกเขตเทศบาล	560	1,958.6	36.68	860	661.6	11.19	1,304	387.2	6.00
	รวม	584	2,193.8	32.87	897	778.6	10.31	1,340	472.2	5.49

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

หมายเหตุ : 1. เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการ
ที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต
2. จำนวนคนจนด้านรายจ่าย หมายถึง จำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน
3. สัดส่วนคนจนด้านรายจ่าย คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนหารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100

นอกจากนั้น ยังพบว่าครัวเรือนในเขตเมืองทั้งประเทศใช้น้ำดื่มบรรจุขวดถึงร้อยละ 39 โดยมีเขตเมืองของภาคใต้ใช้น้ำดื่มบรรจุขวดในสัดส่วนสูงสุด คือ ร้อยละ 54.8 ในทางตรงข้ามเขตชนบทส่วนใหญ่ใช้น้ำดื่มบรรจุขวดน้อยกว่าเขตเมือง คือ อยู่ระหว่างร้อยละ 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และร้อยละ 18 ในภาคกลาง

ตาราง 6 : ความจำเป็นพื้นฐาน

	สัดส่วนครัวเรือน ที่ไม่มีบ้านของตนเอง	ครัวเรือน ที่เข้าถึงน้ำดื่มสะอาด
ระดับประเทศ (%)	17.7	86.1
ในเขตเทศบาล (%)	35.1	92.2
นอกเขตเทศบาล (%)	9.3	83.1
กทม. (%)	42.3	97.7
ภาคกลาง (%)	25.0	91.9
ในเขตเทศบาล (%)	39.1	94.4
นอกเขตเทศบาล (%)	17.2	90.5
ภาคเหนือ (%)	10.4	80.5
ในเขตเทศบาล (%)	21.7	87.1
นอกเขตเทศบาล (%)	7.2	78.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (%)	8.2	91.1
ในเขตเทศบาล (%)	23.6	92.9
นอกเขตเทศบาล (%)	4.8	90.6
ภาคใต้ (%)	18.5	63.7
ในเขตเทศบาล (%)	39.3	83.1
นอกเขตเทศบาล (%)	11.7	57.3

ที่มา : สำนวนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(5) สุขอนามัย

(5.1) ผู้มีโรคเรื้อรัง

รายงานการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้ข้อมูลว่า ภาคเหนือมีสัดส่วนผู้มีโรคเรื้อรังสูงสุด คือ ร้อยละ 19.9 และภาคใต้มีสัดส่วนผู้ป่วยโรคเรื้อรังในอันดับต่ำ คือ ร้อยละ 12.8 ขณะที่สัดส่วนผู้ป่วยเรื้อรังในเขตเมืองและชนบทในแต่ละภาคไม่แตกต่างกันมากนัก และพบว่า ร้อยละ 48 ของผู้สูงอายุ (60 ปี+) เป็นผู้มีโรคเรื้อรังประจำตัว รองลงมา คือ กลุ่มวัยทำงาน (25 – 59 ปี) ซึ่งมีโรคเรื้อรังในสัดส่วนร้อยละ 7.4

ตาราง 7 : สัดส่วนประชากรจำแนกตามการเป็นโรคเรื้อรัง พฤติกรรมการดื่มสุราและสูบบุหรี่ พ.ศ. 2549

	ประชากร อายุ 11 ปี + ที่สูบบุหรี่	ประชากร อายุ 11 ปี + ที่ดื่มสุรา	ประชากร ที่เป็นโรคเรื้อรัง หรือโรคประจำตัว	สัดส่วนประชากร อายุ 60 ปี + ที่เป็นโรคเรื้อรัง
ระดับประเทศ (%)	20.3	29.2	15.6	48.0
ในเขตเทศบาล (%)	16.1	27.6	14.7	50.4
นอกเขตเทศบาล (%)	22.1	29.1	16.0	47.0
กทม. (%)	15.0	27.5	13.5	50.5
ภาคกลาง (%)	18.4	25.8	15.6	51.4
ในเขตเทศบาล (%)	15.7	25.3	14.3	50.9
นอกเขตเทศบาล (%)	19.7	26.1	16.3	51.6
ภาคเหนือ (%)	21.5	36.1	19.9	53.3
ในเขตเทศบาล (%)	16.3	34.1	20.4	54.7
นอกเขตเทศบาล (%)	22.8	36.5	19.7	53.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (%)	21.5	33.0	15.2	42.8
ในเขตเทศบาล (%)	17.1	32.2	15.1	47.8
นอกเขตเทศบาล (%)	22.2	33.2	15.2	42.0
ภาคใต้ (%)	23.5	17.6	12.8	44.3
ในเขตเทศบาล (%)	19.1	19.4	12.7	47.4
นอกเขตเทศบาล (%)	24.8	17.1	12.8	43.4

ที่มา : การสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(5.2) ผู้สูบบุหรี่

การสูบบุหรี่ (หมายรวมทั้ง ผู้สูบบุหรี่ประจำ และสูบนานๆ ครั้ง) ผลการสำรวจผู้ที่มีอายุ 11 ปีขึ้นไป จำนวน 54.5 ล้านคน เป็นผู้สูบบุหรี่ในปัจจุบัน 11.0 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.3 ภาคที่มีสัดส่วนผู้สูบบุหรี่สูงสุด คือ ภาคใต้ ร้อยละ 23.5 กรุงเทพมหานครมีอัตราการสูบบุหรี่ต่ำที่สุด ร้อยละ 15.0 และในทุกภาคประชากรกลุ่มอายุ 11 ปีขึ้นไปในเขตชนบทมีสัดส่วนการสูบบุหรี่สูงกว่าประชากร 11 ปีขึ้นไปในเขตเมือง

(5.3) ผู้ดื่มสุรา

ในส่วนของพฤติกรรมเสี่ยงด้านการดื่มสุราหรือเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ ผลการสำรวจผู้ที่มีอายุ 11 ปีขึ้นไป จำนวน 54.5 ล้านคน เป็นผู้ดื่มสุราหรือเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ 15.9 ล้านคน หรือร้อยละ 29.2 ในจำนวนนี้ ภาคเหนือมีสัดส่วนผู้ดื่มสุราสูงสุด คือ ร้อยละ 36.1 ในขณะที่ภาคใต้มีสัดส่วนผู้ดื่มสุราต่ำสุด คือ ร้อยละ 17.6 และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท จะพบว่า เขตชนบทมีสัดส่วนผู้ดื่มสุราสูงกว่าในเขตเมือง ยกเว้นในภาคใต้ซึ่งในเขตชนบทมีผู้ดื่มสุราต่ำกว่าเขตเมือง คือ ร้อยละ 17.1 เปรียบเทียบกับร้อยละ 19.4 ในเขตเมือง

(6) สถานภาพของสตรี

สถานภาพของสตรีเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงความอบอุ่น และความอยู่เย็นเป็นสุขในครอบครัว ชุมชน และสังคม ทั้งนี้ ครอบครัว ชุมชน และสังคมที่ดีย่อมจะปฏิบัติต่อสตรีอย่างเท่าเทียม ปราศจากความรุนแรง และการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนให้สตรีมีสิทธิเลือกทางเดินชีวิตของตนเอง ภายใต้อำนาจและความเข้าใจและการสนับสนุนส่งเสริมที่เหมาะสม

รายงานการสำรวจอนามัยและเฝ้าระวัง พ.ศ. 2549 จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่า สัดส่วนของสตรีวัยเจริญพันธุ์ (15 – 49 ปี) ที่คุมกำเนิด มีอัตราร้อยละ 81.1 โดยมีสัดส่วนใกล้เคียงกันทั้งในเขตเมืองและชนบท คือ ระดับร้อยละ 80 ยกเว้นภาคใต้ที่มีอัตราการคุมกำเนิดในระดับต่ำกว่าภาคอื่นประมาณร้อยละ 10 โดยมีความแตกต่างเล็กน้อยระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท

สำหรับความรุนแรงต่อสตรี การสำรวจพบว่า มีสตรีที่ถูกทำร้ายร่างกายร้อยละ 8.6 โดยสัดส่วนในเขตชนบทจะน้อยกว่าเขตเมืองประมาณ 2 ใน 3 หรือร้อยละ 7.6 เทียบกับร้อยละ 11.1 ในระดับพื้นที่พบว่า กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสตรีที่ถูกทำร้ายร่างกายสูงสุด คือ ร้อยละ 15.8 ตามด้วยภาคเหนือ และภาคกลาง โดยภาคใต้มีสัดส่วนสตรีที่ถูกทำร้ายต่ำสุด คือ ร้อยละ 4.4 รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนร้อยละ 6.9 จะสังเกตเห็นได้ว่า ความรุนแรงต่อสตรีมีความแตกต่างทั้งระหว่างเขตเมืองและชนบท และระหว่างภูมิภาค

ตาราง 8 : สถานะของสตรี พ.ศ. 2549

	สัดส่วนสตรี 15 – 49 ปี ที่คุมกำเนิด ¹ (%)	สตรีที่ถูกทำร้าย ร่างกายรอบเดือน ที่แล้ว ¹ (%)	ปีที่ได้รับการศึกษา (ปี) ²	
			ชาย	หญิง
รวมประเทศไทย	81.1	8.6	8.6	7.9
รวมในเขตเทศบาล	81.2	11.1	9.6	8.7
รวมนอกเขตเทศบาล	81.0	7.6	7.2	6.5
กทม.	81.3	15.8	11.9	11.0
ภาคกลาง	84.2	9.3	9.0	8.1
ในเขตเทศบาล	82.2	10.3	9.9	8.8
นอกเขตเทศบาล	84.4	8.8	7.9	7.2
ภาคเหนือ	84.3	9.8	7.7	6.9
ในเขตเทศบาล	83.7	9.5	8.6	7.8
นอกเขตเทศบาล	84.4	9.9	6.3	5.5
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	81.3	7.0	8.1	7.4
ในเขตเทศบาล	82.8	7.7	9.1	8.4
นอกเขตเทศบาล	81.1	6.9	6.6	6.0
ภาคใต้	69.7	4.4	8.8	8.2
ในเขตเทศบาล	72.3	4.3	9.8	9.1
นอกเขตเทศบาล	69.0	4.5	7.5	7.0

ที่มา: ¹ รายงานสำรวจการอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

² การสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร ไตรมาสที่ 4 : ตุลาคม – ธันวาคม 2549
สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ความไม่เท่าเทียมของสถานภาพสตรีในสังคมไทยดังกล่าว อาจสะท้อนได้จากจำนวนปีที่ได้รับการศึกษา โดยผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2549 พบว่า สตรีไทยมีจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาต่ำกว่าบุรุษ เมื่อเปรียบเทียบทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค และในเขตเมืองและชนบท โดยสตรีในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนปีการศึกษาสูงสุด คือ 11 ปี ขณะที่สตรีในเขตชนบทของภาคเหนือ มีจำนวนปีการศึกษาต่ำสุด คือ 5.5 ปี

โดยสรุป จากการประเมินสถานการณ์เบื้องต้น พบว่า ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประชากรผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะอาศัยในเขตชนบท ซึ่งจะส่งผลให้อัตราการเป็นภาระในชนบทสูงกว่าในเมือง นอกจากนี้ สัดส่วนความยากจนในชนบทยังสูงกว่าในเมือง และครัวเรือนในชนบทมีสัดส่วนการออมลดลง อีกทั้งประชากรในชนบทส่วนใหญ่ยังมีพฤติกรรมเสี่ยง เนื่องจากหลายพื้นที่มีการสูบบุหรี่และดื่มสุราสูงกว่าประชากรในเมือง สำหรับตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับสถานะของสตรี บ่งชี้ว่า สถานภาพของสตรีในชนบทโดยทั่วไปอยู่ในระดับที่ด้อยกว่าในเมือง

3.3 นโยบายการพัฒนาในพื้นที่เมืองและชนบท

(1) นโยบายการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

การกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานสนับสนุนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นนโยบายซึ่งได้รับความสำคัญมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องจนถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถและมีอิสระเพิ่มขึ้นในการให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ก็ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาคท้องถิ่นและชุมชนเพิ่มขึ้น ซึ่งครอบคลุมถึงการกระจายการจัดสรรทรัพยากรสู่ท้องถิ่นและการเพิ่มสมรรถนะในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตนเองเพิ่มมากขึ้น โดยที่ผ่านมาได้มีการถ่ายโอนภารกิจ จัดสรรรายได้ ปรับแก้กฎหมาย และจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเอื้ออำนวยให้การกระจายอำนาจสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม สรุปได้ดังนี้

- (1.1) **ด้านการถ่ายโอนภารกิจ** ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างต่อเนื่อง โดยทยอยถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 181 ภารกิจ จาก 245 ภารกิจ ใน 6 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (1.2) **ด้านการจัดสรรรายได้ให้ อปท.** ในปีงบประมาณ 2550 รัฐบาลได้จัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. คิดเป็นร้อยละ 25.17 ต่อรายได้รัฐบาล โดยเพิ่มจากปี 2549 ซึ่ง อปท. ได้รับจัดสรรรายได้ร้อยละ 24.02 ต่อรายได้รัฐบาล
- (1.3) **ด้านการแก้ไขกฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้การกระจายอำนาจมีสัมฤทธิ์ผล** ในปีงบประมาณ 2550 ได้แก้ไขกฎหมายที่สำคัญ คือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ “...โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า...” การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้ช่วยแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการถ่ายโอนงาน - เงิน - คน ช่วยลดภาระทางการเงินของประเทศ และจะทำให้การกระจายอำนาจสามารถดำเนินการลุล่วงได้อย่างสอดคล้องกับความเป็นจริง

(1.4) **การจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ...** รัฐบาลกำลังจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ... โดยมีสาระ ดังนี้

- 1) **หลักการ** ยึดหลักการ 3 ด้าน คือ ด้านความเป็นอิสระ ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและส่วนท้องถิ่น และด้านประสิทธิภาพของ อปท.
- 2) **การจัดสรรรายได้** ปรับให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 อปท. จะมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล
- 3) **การพัฒนาระบบบริหาร** ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการเงิน การคลัง ปรับปรุงรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐแบ่ง/จัดสรร/จัดเก็บให้ ปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุน พัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้าง ระบบบัญชี ระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผล
- 4) **การถ่ายโอนบุคลากร** ยึดหลัก **งานไป - เงินไป - ตำแหน่งไป** ตามความสมัครใจของบุคลากร และปรับมาตรฐานบริหารงานบุคคลให้เทียบเท่าเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น
- 5) **การกำกับดูแล** ดำเนินการในลักษณะที่จำเป็น โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และมีระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะ

(1.5) **ร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)** รัฐบาลกำลังยกร่างแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) โดยมีสาระสำคัญ 6 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านภารกิจ 2) ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ 3) ด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง 4) ด้านการถ่ายโอนบุคลากรและพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น 5) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน/ภาคประชาสังคมและการตรวจสอบติดตามประเมินผล และ 6) ด้านการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับร่างแผนปฏิบัติการฯ ด้านภารกิจ กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. รวม 115 งาน โดยเป็นภารกิจที่อยู่ระหว่างการถ่ายโอน 41 งาน ภารกิจที่ต้องปรับปรุงขั้นตอนการถ่ายโอน 32 งาน และภารกิจใหม่ 42 งาน ระยะเวลาถ่ายโอนปี 2552 – 2553

- (1.6) **การมีส่วนร่วมของประชาชน** จากนโยบายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ได้สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนในภูมิภาคและท้องถิ่นได้ร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ทั้งการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการรวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรชุมชน โดยมีเป้าหมายร่วมกันอย่างชัดเจน เช่น การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านที่อยู่อาศัยและด้านการเมือง เป็นต้น โดยส่วนใหญ่เมื่อเกิดการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งแล้ว จะมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายไปสู่ชุมชนหรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ ได้มีการแลกเปลี่ยนแนวคิดและความรู้ด้านต่างๆ ซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดการพัฒนาด้านต่างๆ ตามมา อาทิ รวมกันเป็นสหกรณ์ชุมชน เครือข่ายชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ป่า ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ทำให้การแก้ไขปัญหาของชุมชนตามเป้าหมายสำเร็จลุล่วงได้ ส่งผลให้ชุมชนบางแห่งเข้มแข็งเป็นที่ยอมรับ จนสามารถเป็นชุมชนตัวอย่างให้ชุมชนอื่นและหน่วยงานราชการนำไปเป็นต้นแบบเพื่อต่อยอดการพัฒนาในพื้นที่อื่นๆ ได้ต่อไป

(2) ยุทธศาสตร์ประชาชนอยู่ดีมีสุข

- (2.1) ปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข ซึ่งเป็นการพัฒนาชุมชนที่สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วม การพึ่งพาตนเองของชุมชน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาชุมชน โดยชุมชน อย่างสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ศักยภาพ และความพร้อมของชุมชน อันจะนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ การพึ่งพาตนเองของชุมชน และความสำเร็จที่ยั่งยืน ภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขนี้ อำเภอและจังหวัดจะมีบทบาทในการขับเคลื่อน/กระตุ้นกระบวนการร่วมคิดร่วมทำ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน พร้อมทั้งประสานเชื่อมโยงบูรณาการความคิด/แผนชุมชนกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบด้วย 5 แผนงานสำคัญ คือ แผนงานด้านเศรษฐกิจพอเพียง แผนงานพัฒนาและสร้างโอกาสให้ชุมชน แผนงานการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของชุมชน แผนงานการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ และแผนงานการบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน
- (2.2) ภายใต้การดำเนินงานในปัจจุบัน (12 มิถุนายน 2550) ได้มีการอนุมัติโครงการจำนวน 61,807 โครงการ ด้วยวงเงินทั้งสิ้น 4,727.275 ล้านบาท หรือร้อยละ 94.55 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร โดยกระจายครอบคลุมใน 5 แผนงาน ประกอบด้วย 1) แผนงานด้านเศรษฐกิจพอเพียง 27,650 โครงการ [งบประมาณร้อยละ 40.63] 2) แผนงานพัฒนาและสร้างโอกาสให้ชุมชน 17,639 โครงการ [งบประมาณร้อยละ 25.31] 3) แผนงานการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของชุมชน 4,556 โครงการ [งบประมาณร้อยละ 11.96] 4) แผนงานการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ 1,700 โครงการ [งบประมาณร้อยละ 2.13] และ 5) แผนงานการบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน 10,262 โครงการ [งบประมาณร้อยละ 17.63]
- ทั้งนี้ เกือบทั้งหมดเป็นโครงการที่หมู่บ้าน/ชุมชนดำเนินการเอง

(3) การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนและชุมชนในการสร้างรายได้ ภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข การพัฒนาการเกษตรตามแนวทางปฏิรูปใหม่ โครงการพัฒนาหมู่บ้าน / ชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (พพพ.) และการสนับสนุนด้านการตลาด ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนและชุมชนในชนบท โดยในช่วงที่ผ่านมา ได้สนับสนุนงบประมาณสำหรับการดำเนินการต่างๆ ชำรงต้น ไปแล้วกว่า 10,000 ล้านบาท ซึ่งก่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่นประมาณ 400 ล้านบาท

สำหรับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ นั้น ได้ดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษา เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้เด็กทุกคนได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึง และผลักดันการสร้างสมดุลของระบบบริการสุขภาพ โดยพัฒนานโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าอย่างต่อเนื่อง และประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2550 เพื่อใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสุขภาพของรัฐ นอกจากนี้ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทย เพื่อสร้างความมั่นคงและขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมของประชาชน

3.4 ประเด็นท้าทายที่สำคัญที่มีผลต่อความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในเมืองและชนบท

จากการประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของวิถีเมืองและชนบทในทิศทางที่มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขดังกล่าว ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่ายังมีเงื่อนไขและประเด็นท้าทายการพัฒนาที่สำคัญที่ต้องต้องการสนับสนุนในเชิงนโยบาย เพื่อนำมาซึ่งความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในเมืองและชนบทพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนในเมืองและชนบท เนื่องจากประชากรผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น มีโอกาสจะถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพังในครอบครัวชนบทมากขึ้น ขณะที่ประชากรวัยแรงงานในชนบทจะอพยพย้ายถิ่นเพื่อหางานทำในเขตเมืองเพื่อสร้างรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ประชากรวัยสูงอายุขาดคนดูแลเอาใจใส่และอาจต้องรับภาระเลี้ยงดูลูกหลานจากการที่พ่อแม่ไปประกอบอาชีพต่างถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความอบอุ่นของครอบครัวในชนบท จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องเตรียมกำหนดนโยบายและมาตรการไว้รองรับ โดยเฉพาะด้านบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการสังคม และการขยายโอกาสการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ ให้สอดคล้องกับประสบการณ์และภูมิปัญญาที่มีอยู่

- (2) **การเปลี่ยนจากสังคมชนบทสู่สังคมเมือง** ในช่วง 15 ปีข้างหน้า คาดว่าสัดส่วนประชากรเมืองของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.2 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 50 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมือง (Urbanization) โดยสังคมชนบทจะปรับเปลี่ยนเข้าสู่สังคมเมืองมากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่ชนบทรอบเขตเมืองศูนย์กลางความเจริญ (Peri - urban) มีการขยายตัวรวดเร็วขึ้น กลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งงาน และแหล่งอุตสาหกรรม เพื่รองรับการอพยพเข้าของแรงงานจากชนบท

(2.1) **การขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่ชนบทรอบเขตเมือง (Peri-urban) จะนำไปสู่ความต้องการที่อยู่อาศัย และการจัดบริการสาธารณะในมาตรฐานระดับเมืองไว้รองรับ** ขณะเดียวกันยังต้องบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหามลพิษและความแออัดที่เพิ่มขึ้น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขให้คนในเมือง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่โครงสร้างการบริหารในระดับท้องถิ่นของไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มาก จึงจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการให้ท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

(2.2) **การเปลี่ยนจากสังคมชนบทสู่เมืองดังกล่าว ยังต้องการกระจายการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจจากเมืองใหญ่สู่กลุ่มเมืองขนาดกลาง** (ประชากรระหว่าง 100,000 – 300,000 คน) เพื่รองรับการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปัจจุบันระบบชุมชนเมืองของไทยยังขาดสมดุล มีเมืองขนาดกลางเพียง 10 เมืองซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตปริมณฑล และเมืองหลักในภูมิภาค ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดในการสร้างความเชื่อมโยงการพัฒนาชนบท – เมือง โดยเฉพาะการให้เมืองมีบทบาทเป็นแหล่งบ่มเพาะนวัตกรรมให้กับชุมชนชนบท และการทำหน้าที่ส่งทอดความเจริญสู่ชุมชนชนบทได้อย่างเกื้อกูล

- (3) **ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบท มีผลต่อวิถีชีวิตและความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในเมืองและชนบท** แม้ว่าภาครัฐจะเร่งดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความเป็นธรรมของการพัฒนาในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง และการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาจะช่วยให้ระดับรายได้ของประชาชน ทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนในเมืองและชนบทลดลง แต่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในชนบทยังต่ำกว่าเมืองค่อนข้างมาก คนชนบทที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนจึงมีสัดส่วนสูงกว่าคนในเมือง ความแตกต่างระหว่างชนบทและเมืองยังครอบคลุมถึงการกระจายคุณภาพการให้บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข รวมทั้งบริการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งยังไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท เป็นเหตุให้เกิดการอพยพหลังไหลของคนในชนบทสู่เมืองใหญ่ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของคนในเมืองที่ต้องการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งต้องปรับการพัฒนาให้เกิดสมดุลระหว่างเมืองและชนบท เพื่อนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนเมืองและชนบท

- (4) กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนามีมากขึ้นทั้งในเมืองและชนบท เป็นผลดีต่อการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข โดยกระแสประชาธิปไตยและการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศที่ได้รับการผลักดันมาอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีส่วนสนับสนุนให้ชุมชนมีการรวมตัว รวมกลุ่ม และเรียนรู้ร่วมกันเพื่อจัดการกับปัญหาที่มากกระทบกับชุมชนได้ในระดับหนึ่ง โดยใช้กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง ที่เน้นกระบวนการพัฒนาโดยคนในชุมชนเป็นหลัก ส่งผลให้มีชุมชนต้นแบบที่มีความเข้มแข็งเป็นแบบอย่างอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของไทย อย่างไรก็ตาม ชุมชนเข้มแข็งดังกล่าวมีอยู่ในชุมชนชนบทมากกว่าในเมือง จำเป็นต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและขยายเป็นเครือข่าย เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนทั้งในชนบทและเมืองสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างรู้เท่าทัน

④

กระบวนการพัฒนาเมืองและชนบทสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข

เพื่อให้การขับเคลื่อนแนวคิด กระบวนทัศน์การพัฒนา และค่านิยมของคนในเมืองและชนบทในการดำเนินวิถีชีวิตที่มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งเป็นเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สศช. จึงได้ดำเนินการถอดบทเรียนจากชุมชนต้นแบบที่ได้มีการแก้ปัญหาของชุมชนจนประสบผลสำเร็จ นำไปสู่การพึ่งตนเองและการพัฒนาชุมชนให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุข พร้อมทั้งได้ทำการสำรวจชุมชนในพื้นที่จริงทั้งในเมืองและชนบทในภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะเดียวกันได้ศึกษาจากการดำเนินงานในปัจจุบันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสะท้อนให้เห็นการปรับเปลี่ยนวิถีคิดและวิถีดำเนินชีวิตในทิศทางที่มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข เพื่อนำมาหาข้อสรุปเกี่ยวกับกรอบแนวคิด กระบวนการ และวิธีการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขในพื้นที่เมืองและชนบทที่เหมาะสมสอดคล้องกับภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ต่อไป

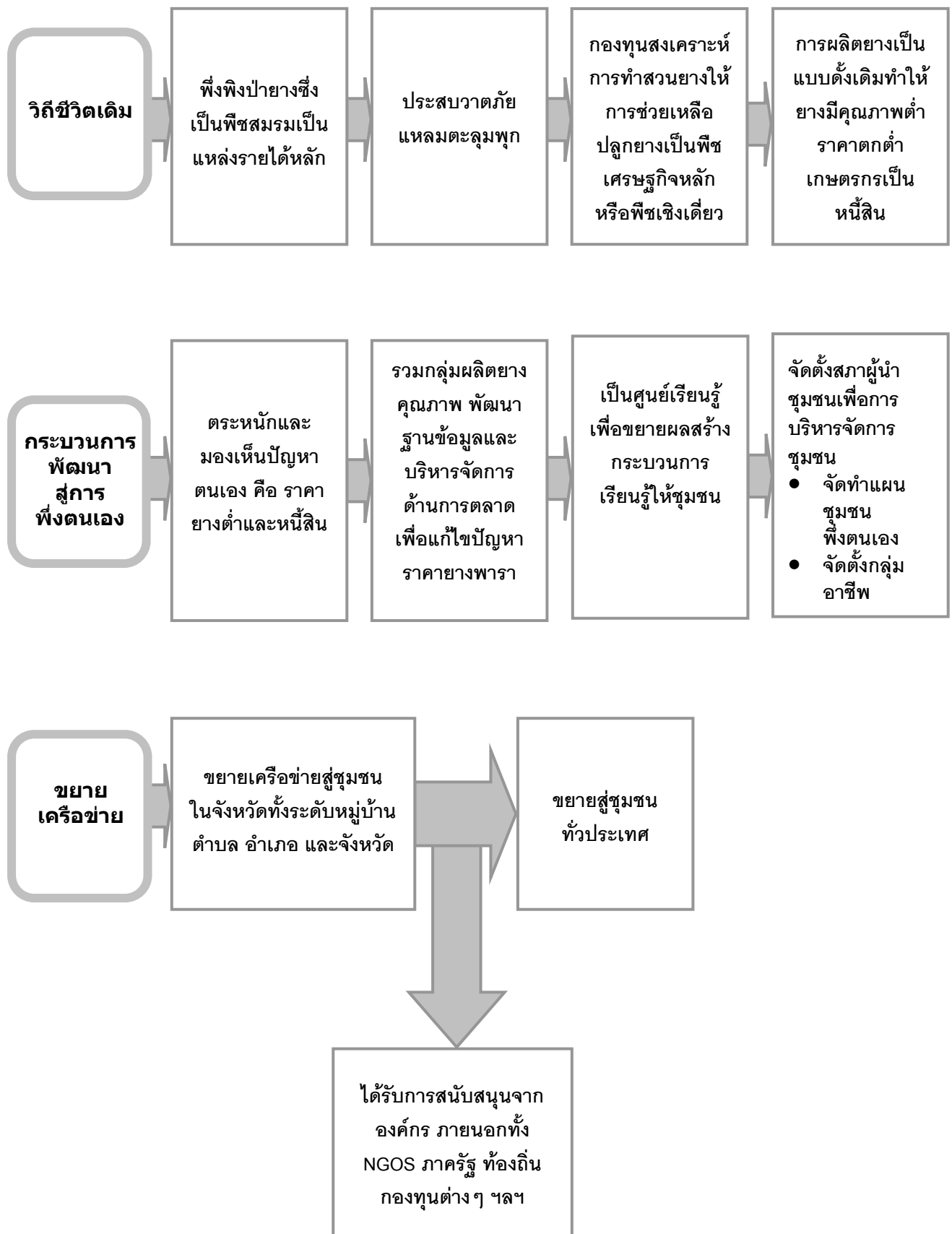
4.1 กระบวนการพัฒนาชุมชนชนบทต้นแบบ

ชุมชนชนบทที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าประสบผลสำเร็จในการพัฒนาไปสู่ชุมชนที่มีความเข้มแข็งและอยู่เย็นเป็นสุข และสามารถใช้เป็นต้นแบบของการพัฒนามีหลายแห่ง อาทิ ชุมชนไม้เรียง อำเภอดงหลวง จังหวัดนครศรีธรรมราช ชุมชนบ้านสามขา อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง และชุมชนบ้านบางเจ้าฉ่า อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง เป็นต้น ซึ่งกระบวนการพัฒนาชุมชนเหล่านี้ได้อาศัยการสร้างหรือกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชนเป็นหลัก โดยอาศัยเวทีประชาคมหรือการปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ชุมชนรู้จักตนเอง เกิดความร่วมมือกันในการร่วมคิด และร่วมทำกิจกรรมต่างๆ หรือแก้ปัญหาของชุมชน รวมทั้งเกิดความตระหนัก และมุ่งมั่นที่จะพึ่งตนเองโดยเริ่มพัฒนาจากสิ่งที่เป็นปัญหาใกล้ตัวก่อน เช่น การพยายามลดรายจ่าย และผลิตสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้หรือบริโภคในครัวเรือน/ชุมชนเป็นลำดับแรกก่อนที่จะมุ่งไปสู่การขายยังตลาดภายนอกเพื่อเพิ่มรายได้ และมีการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งจากภายในและภายนอก อย่างไรก็ตามกระบวนการพัฒนาที่มาสู่จุดที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้มีรูปแบบและจุดเริ่มต้นที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถแยกได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

- (1) การพัฒนาเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มผู้นำชุมชนในการคิด ริเริ่ม และดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง เป็นการระเบิดจากภายใน ซึ่งรูปแบบนี้ ได้แก่ ชุมชนไม้เรียง ที่ผู้นำชุมชนคิดวิเคราะห์ตนเอง หาสาเหตุของปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากความร่วมมือกันของคนภายในชุมชน โดยกระบวนการในรูปแบบนี้มีพัฒนาการที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

- (1.1) เริ่มจากการรวมกลุ่มเกษตรกรทำสวนยางไม้เรียงที่ประสบปัญหาการผลิตแบบเดิมทำให้ขายยางได้ในราคาต่ำ ส่งผลให้ชาวบ้านเป็นหนี้สินมากขึ้น ผู้นำชุมชนจึงร่วมกันกับชุมชนหาแนวทางการปรับปรุงการผลิตยางให้มีคุณภาพพร้อมทั้งการลดต้นทุนการผลิต เมื่อได้ผลดีในระดับหนึ่งก็ดำเนินงานด้านการตลาด ตลอดจนการทำธุรกิจยางโดยสมาชิกมีส่วนร่วมในการดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการบริหาร และมีการให้ข้อมูลข่าวสารติดตามราคายาง ความต้องการยางพาราของตลาดโลก และติดตามนโยบายรัฐบาล
- (1.2) การเป็นศูนย์การเรียนรู้ ชุมชนไม้เรียงเห็นความสำคัญของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับคนในชุมชนในสิ่งที่เขาต้องรู้และเขาควรจะมี นอกจากนั้นจากความสำเร็จในการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นชุมชนไม้เรียงจึงเป็นแหล่งการเรียนรู้ให้กับชุมชนอื่นๆ ขณะเดียวกันชุมชนไม้เรียงเองก็ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชนต่างๆ ที่มีวิถีชีวิตและวิถีการผลิตที่ต่างกันไป โดยมีจุดมุ่งหมายให้ชุมชนได้พึ่งตนเองเป็นหลักในที่สุด ทั้งนี้ศูนย์ฯ มีการประสานงานกับองค์กร หน่วยงานต่างๆ เพื่อการสนับสนุนด้านงบประมาณและวิทยากร
- (1.3) จัดตั้ง “สภาผู้นำชุมชนไม้เรียง” โดยคัดเลือกจากผู้นำจากหมู่บ้านที่เป็นสมาชิก มาบริหารและร่วมจัดทำแผนพัฒนาชุมชนพึ่งตนเองขึ้น ซึ่งกิจกรรมในแผนชุมชนที่ดำเนินการจะเพิ่มความหลากหลายให้กับกลุ่มอาชีพการเกษตรมากขึ้น แทนการพึ่งพิงพืชเชิงเดี่ยว คือ ยางพาราเป็นอย่างเดียว โดดเน้นการผลิตเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน และการเชื่อมโยงกับตลาดภายนอก โดยเฉพาะการผลิตสิ่งที่ชุมชนต้องบริโภค และต้องใช้เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ และลดรายจ่ายของชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เช่น กลุ่มเพาะเลี้ยงปลา น้ำจืด กลุ่มผักปลอดสารพิษ กลุ่มแปรรูปข้าว กลุ่มผลิตอาหารสัตว์ โดยได้รับการสนับสนุนทุนเบื้องต้นจากกองทุนชุมชน (SIF) และมีการระดมทุนจากการขายหุ้นให้กับสมาชิกกลุ่ม
- (1.4) การขยายเครือข่ายการเรียนรู้ ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับประเทศ ซึ่งปัจจุบันชุมชนไม้เรียงมีเครือข่ายต่างๆ อยู่มาก เช่น เครือข่ายยางพารา เครือข่ายยมนา เครือข่ายภูมิปัญญาไท เครือข่ายสาธารณสุขชุมชน โดยได้รับการสนับสนุนทั้งด้านเงินทุน ค่าปรึกษา การประสานงาน และการอำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชน ภาครัฐ รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกองทุนต่างๆ

ผังการพัฒนาชุมชนไม้เรียง

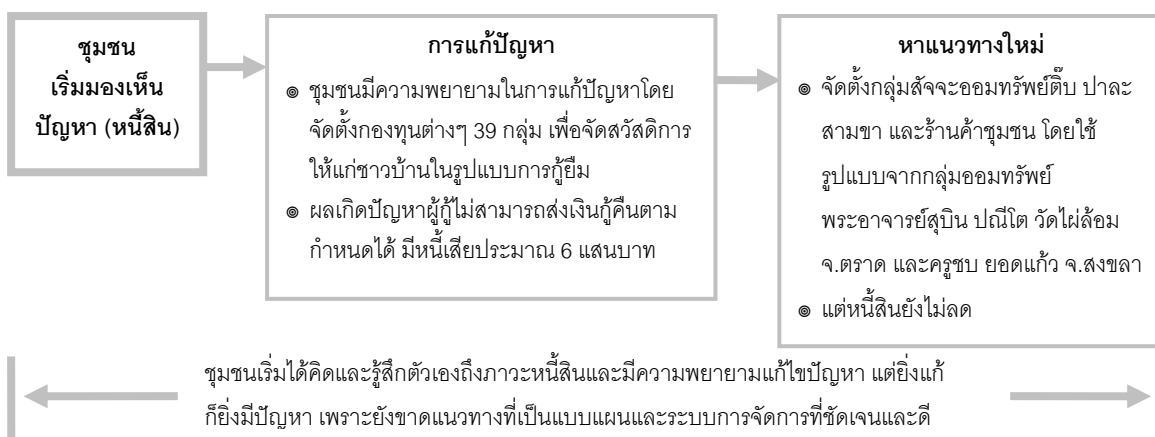


- (2) การพัฒนาเกิดจากกลุ่มคนหรือผู้นำในชุมชนริเริ่มวิเคราะห์ปัญหาของตนเองและได้รับความช่วยเหลือจากนักวิชาการ และภาคราชการภายหลัง ในการสนับสนุนการจัดทำข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ ชี้แนะประเด็นปัญหา และแนวทางการพัฒนา โดยยังคงเน้นให้ชุมชนมีบทบาทหลักในการวิเคราะห์และแก้ปัญหาของตนเอง ซึ่งรูปแบบนี้ได้แก่ ชุมชนบ้านสามขา จังหวัดลำปาง โดยกระบวนการในรูปแบบนี้มีพัฒนาการที่สำคัญๆ สรุปได้ดังนี้
- (2.1) การแก้ปัญหาหนี้สินของชาวชุมชน โดยการรวมกลุ่มกันถึง 39 กลุ่มตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วง เช่น กลุ่มจัดการไร่นา กลุ่มชาวนา กลุ่มการศึกษา เพื่อช่วยเหลือสมาชิกมีแหล่งเงินกู้ยืมเงินยืมจำเป็น ด้วยการให้สมาชิกระดมเงินออม ลงทุนได้ไม่จำกัด แต่ผู้กู้ไม่ได้เฉลี่ยคืนผลประโยชน์ ต่อมาเกิดปัญหาผู้กู้ไม่สามารถส่งคืนเงินกู้ตามกำหนด และกลายเป็นหนี้เสียที่ไม่สามารถเรียกคืนได้ในที่สุด
- (2.2) ต่อมาชาวบ้านจึงรวมตัวกันตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ตำบลสามขาขึ้น โดยใช้รูปแบบจากกลุ่มออมทรัพย์ของพระอาจารย์สุบิน ปณีโต วัดไผ่ล้อม จังหวัดตราด และแนวคิดจากกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของครูชบ ยอดแก้ว จังหวัดสงขลา มีการปรับระเบียบต่างๆ และรูปแบบการบริหารจัดการใหม่โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระดมความคิดจากสมาชิกอย่างรักก็ตาม ภาวะหนี้สินรวมภายในหมู่บ้านก็ยังไม่ลดลง แต่ชุมชนเริ่มได้คิดและรู้สึกถึงภาวะหนี้สินที่มีอยู่และมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
- (2.3) หลังจากนั้นได้เริ่มกระบวนการทำงานวิจัยชาวบ้าน โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้เข้ามามีส่วนช่วยให้เกิดงานวิจัยชาวบ้านแบบมีส่วนร่วม เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสรุปผลการดำเนินงานจำแนกออกได้เป็น 3 ระยะด้วยกัน คือ
- ❶ **ระยะที่หนึ่ง** ค้นหาความจริงและสภาพการเป็นหนี้ของครัวเรือนในชุมชน โดยชาวบ้านได้ร่วมกันรวบรวมและศึกษาข้อมูลรวมถึงการจัดทำบัญชี รายรับรายจ่าย ครัวเรือน
 - ❷ **ระยะที่สอง** เพิ่มรายได้ชุมชน โดยมุ่งเน้นกลุ่มอาชีพเสริมที่หลากหลาย เช่น กลุ่มทำผลิตภัณฑ์แชมพู กลุ่มเลี้ยงไก่ กลุ่มทำขนม แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากผลิตภัณฑ์ขาดคุณภาพ ต้นทุนการผลิตสูง ไม่มีการจัดการด้านตลาด
 - ❸ **ระยะที่สาม** การแก้ปัญหาที่เกิดจากสำนึกของผู้อยู่ในปัญหา และต้องการจะแก้ไข โดยมุ่งเน้นการพัฒนาจิตใจ การรู้จักตนเอง และการส่งเสริมการทำกลุ่มอาชีพกลุ่มเล็กๆ ที่มีความพร้อม และการส่งเสริมสนับสนุนอาชีพปัจเจกบุคคล
- (2.4) ปัจจุบันแม้ว่าภาวะหนี้สินจะไม่หมดไป แต่ประสบการณ์ที่ชุมชนได้รับและเรียนรู้ด้วยกัน ทำให้ชุมชนเข้าใจถึงปัญหาและเรียนรู้การแก้ไขด้วยตนเอง

(2.5) นอกจาก สกว. ได้เข้ามาสนับสนุนการเรียนรู้ในการวิเคราะห์ และแก้ไขปัญหาของชุมชน แล้ว บ้านสามขายังได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก ทั้งหน่วยงานของรัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ในการเพิ่มพูนความรู้ด้านต่างๆ ให้กับชุมชน อาทิ การอบรมให้ความรู้ในด้านการอาชีพ การใช้ IT เพื่อสนับสนุนการพัฒนา การอบรมภาษาอังกฤษ และการจัดการ Long Stay เป็นต้น ทำให้บ้านสามขา มีความเข้มแข็งในการจัดการกับปัญหาและพัฒนาชุมชน จนกลายเป็นแหล่งเรียนรู้ชุมชนต้นแบบการพัฒนา

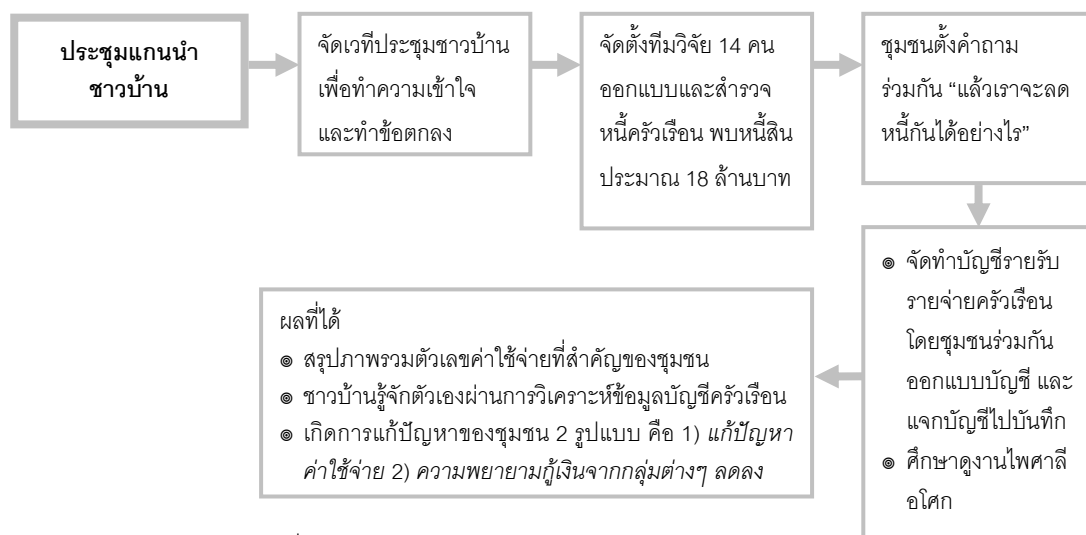
แผนผังกระบวนการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งบ้านสามขา

อดีต - 2541 ชุมชนตระหนักและแก้ปัญหาหนี้สินด้วยตนเอง

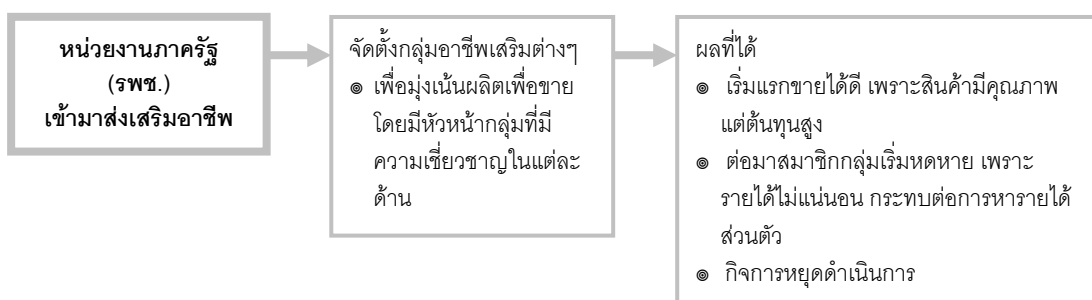


ปลายปี 2543 – ต้นปี 2547 งานวิจัยชาวบ้าน

ระยะที่ 1 (ปลายปี 2543 -2544) การค้นหาความจริงและสภาพของการเป็นหนี้ของครัวเรือน สร้างความตื่นตัวให้ชุมชน

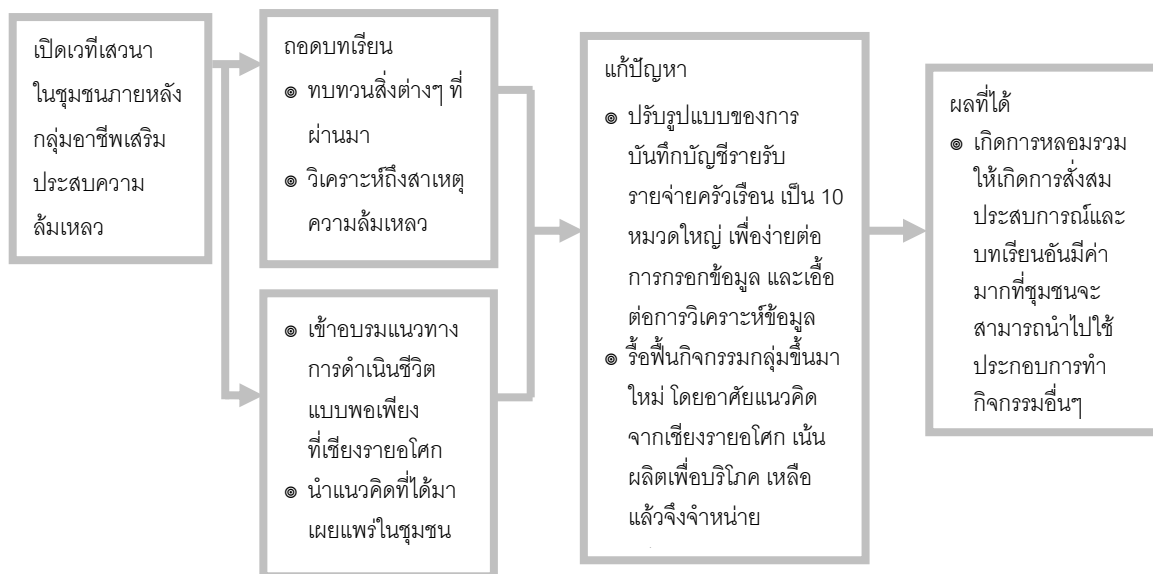


ระยะที่ 2 (ปี 2544) ค้นหาวิธีเพิ่มรายได้ในชุมชน



แผนผังกระบวนการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งบ้านสามขา (ต่อ)

ระยะที่ 3 (ปี 2545-2546) การแก้ปัญหาที่เกิดจากสำนึกของผู้อยู่ในชุมชน



บทสรุป แม้ภาระหนี้สินจะไม่หมดไปจากชุมชนภายในระยะเวลาของการวิจัย แต่ชุมชนเข้าใจสาเหตุของการเกิดหนี้ และเรียนรู้วิธีการแก้ไขด้วยตนเองอย่างรู้ตัว เพราะหากชุมชนสามารถเข้าใจปัญหา จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเองอย่างเหมาะสม

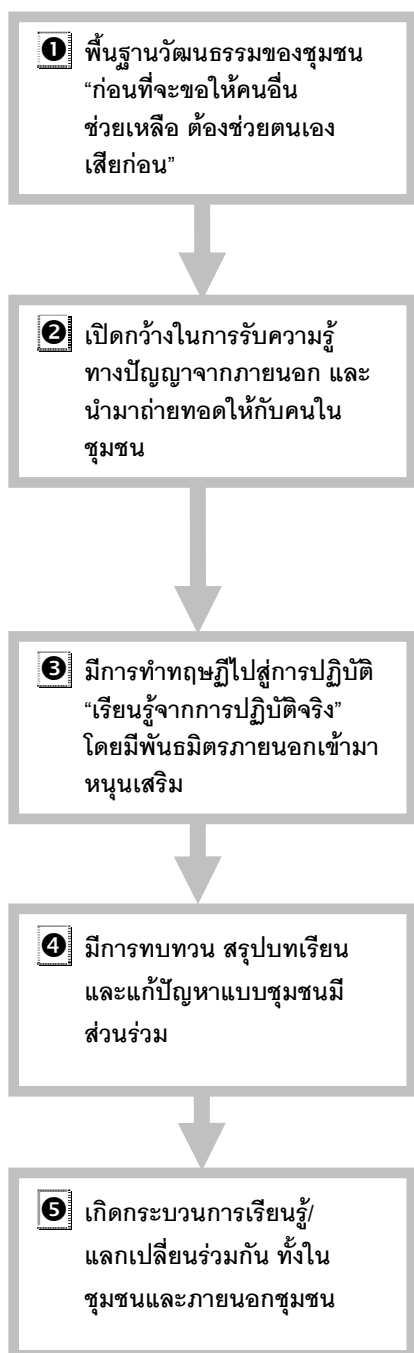
(2.6) จากเส้นทางการพัฒนาของชุมชนเข้มแข็งบ้านสามขา ดังกล่าวข้างต้น โดยมีทุนทางสังคมเดิมที่มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่มีแนวคิด “พึ่งตนเอง” มาตั้งแต่บรรพบุรุษ ก่อให้เกิดพัฒนาการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนขึ้นพร้อมๆ กับกระบวนการพัฒนาชุมชน โดยมีการนำเอาทฤษฎีการสร้างสรรค์ด้วยปัญญา (Constructionism) ที่ นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา ประธานมูลนิธิศึกษาพัฒนา ร่วมกับองค์กรพันธมิตร อาทิ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาคเหนือ (ลำปาง) โครงการคลังสมองสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ เครือซีเมนต์ไทย (ลำปาง) เป็นต้น เป็นผู้แนะนำส่งเสริม และช่วยประสานงานกับหน่วยงานอื่น สนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งทั้งเด็ก เยาวชนและชาวบ้านต่างมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาหลายประการ มาเป็นจุดเริ่มและเป็นแนวทางการเรียนรู้ของชุมชนบ้านสามขา ซึ่งเป็นทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นผู้สร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง โดยการแก้ไขปัญหาหรือโดยปฏิบัติ และสร้างความรู้จากประสบการณ์และปฏิบัติจริง วิธีการนี้เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แบบใหม่ที่ได้ผล อีกทั้งช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนด้วย

การนำเอาทฤษฎีการสร้างสรรค์ด้วยปัญญาและเทคโนโลยี มาใช้เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ ที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิตและความต้องการของชาวบ้านสามขา ส่งผลให้เกิด “ความรู้และปัญญา” ที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหา การวางแผน และการพัฒนาในชุมชนหลายประการมาตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ดังกิจกรรมการเรียนรู้ควบคู่การพัฒนาต่อไปนี้

- 1) การวิเคราะห์ปัญหาหนี้เสียภายในหมู่บ้าน มีการจัดทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย และวิเคราะห์สภาพปัญหาหนี้ที่เกิดขึ้นของชุมชน รวมทั้งช่วยกันสรุปแนวทางแก้ไข ซึ่งนำไปสู่การเรียนรู้เรื่องการจัดการการเงินการธนาคารของชุมชน ผ่านทางโครงการธนาคารชุมชนบ้านสามขา-กรุงเทพฯ
- 2) การพัฒนาทักษะทางวิชาการและภาษาต่างประเทศให้กับเด็กและเยาวชนในชุมชน โดยการจัดค่ายการบ้าน ค่ายภาษาอังกฤษ และค่ายคอมพิวเตอร์
- 3) การรักษาภูมิปัญญาไทยและสืบสานภาษาท้องถิ่น โดยการศึกษาตำรายาสมุนไพรพื้นบ้าน ซึ่งบันทึกไว้เป็นภาษาล้านนา จึงได้จัดค่ายภาษาล้านนาที่สอนโดยผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้าน ซึ่งนำไปสู่การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นภาษาล้านนาในโรงเรียน และการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสมุนไพรและยาไทยอย่างจริงจัง อันจะสามารถพัฒนาเป็นสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ได้ในอนาคต เพราะในป่าและภูเขารอบหมู่บ้านมีสมุนไพรขึ้นอยู่เป็นจำนวนมาก
- 4) การจัดตั้งธนาคารสมอ โดยกลุ่มเด็กและเยาวชนในหมู่บ้าน ด้วยความสำนึกว่าผู้ใหญ่มีบุญคุณกับเยาวชน และผู้ใหญ่ตกอยู่ในฐานะลำบากมีหนี้สินที่เสียดอกเบี้ยสูง จึงคิดทำธนาคารสมอขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้ใหญ่ที่ทำประโยชน์ให้กับชุมชน กู้เงินไปใช้ประกอบอาชีพได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่เสียดอกเบี้ย
- 5) การพัฒนาทักษะของการเป็นผู้เรียนรู้ที่ดี ผ่านกิจกรรมค่ายวิปัสสนาที่เน้นการฝึกสมาธิให้มีสติ รู้จักตนเอง และลดอัตตาตนเองให้ต่ำ ทำให้เป็นผู้เรียนรู้ที่ดี และนำไปสู่แนวความคิดของการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นศูนย์วิปัสสนาชุมชน
- 6) การเรียนรู้เรื่องการค้าปลีก ผ่านโครงการพัฒนากิจการร้านค้าชุมชนซึ่งในภายหลังได้ขยายไปสู่แนวความคิดของการพัฒนาฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดเล็กและผักปลอดสารพิษในชุมชน รวมทั้งการพัฒนาอาชีพใหม่ในชุมชน และการจัดทำแผนงานอาชีพระยะยาว
- 7) การเรียนรู้เรื่องการบริหารจัดการที่พักในชุมชน ผ่านโครงการพักแรมระยะยาว (Long Stay) ที่มุ่งเน้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ระหว่างผู้ที่มาดูงาน นักวิจัยแขกที่มาพักและคนในชุมชน พร้อมๆ กับการสร้างเสริมทักษะด้านการให้บริการอย่างเป็นกัลยาณมิตรของคนในชุมชน
- 8) การเรียนรู้เรื่องการจัดการแหล่งน้ำ การฟื้นฟูป่าไม้ให้อุดมสมบูรณ์ และการป้องกันไฟป่า ผ่านโครงการวิจัยศึกษาเขาและป่าบ้านสามขา เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชนในเรื่องสมุนไพร ผลผลิตจากป่า และรองรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในโครงการพักแรมระยะยาว (Long Stay) ในอนาคต
- 9) การเรียนรู้การจัดการข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ผ่านโครงการพัฒนาวิทยุชุมชนระดับหมู่บ้านโดยมีเยาวชนเป็นผู้ดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป ชุมชนเข้มแข็งบ้านสามขามีความสามารถในการเรียนรู้ มีการเปิดโอกาสให้คิดทบทวน กระตุ้นให้ตั้งคำถามกับตัวเอง และมีโอกาสในการใช้เทคโนโลยีต่างๆ ในการเรียนรู้ ซึ่งได้ช่วยให้สามารถค้นหาข้อมูล (Data) รวบรวมวิเคราะห์ให้เป็นสาระที่เป็นประโยชน์ (Information) นำไปสู่องค์ความรู้ (Knowledge) ทดสอบปฏิบัติจนเกิดปัญญา (Wisdom) และนวัตกรรม (Innovation) ที่มีคุณค่าสำหรับตัวเองและชุมชน จนนำไปสู่ความสามารถในการพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด

แผนผังแสดงการสร้างสรรค์ปัญญาสู่กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนบ้านสามขา



บรรพบุรุษกล้าหาญ เป็นนักวิจัย มีน้ำใจต่อชุมชน ได้แก่

- ๑ เจ้าพ่อตีบปาละ ร่วมกอบกู้เมืองลำปาง
- ๒ พ่อหลวงสม ยะโส ศึกษาสมุนไพรรักษาโรค
- ๓ พระครูแก้ว ประภาภโณ ส่งเสริม/พัฒนาอาชีพให้พึ่งตนเอง
- ๔ หลงทอน ยะโส คิดและทดลองสร้างประปาไม้ไผ่
- ๕ หลงชุม วงศ์ปัญญา อนุรักษ์และปลูกต้นไม้

ผู้นำชุมชนมีวิสัยทัศน์ แสวงหาความรู้จากภายนอกมาปรับใช้ในชุมชนอย่างเหมาะสม

- ๑ การอบรมทฤษฎี Constructionism จาก กศน.
- ๒ การอบรมแผนชุมชน จากมูลนิธิหมู่บ้าน
- ๓ การทำวิจัยชาวบ้าน จาก สกว.
- ๔ การดูงานนอกพื้นที่ เช่น เชียงราย อดิโคก ไฟศาลือโคก ฯลฯ
- ๕ การแลกเปลี่ยนความรู้จากการมาดูงานของบุคคลภายนอก

ร่วมกันดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมตามที่ประชุมเวทีประชาคม

- ๑ การแก้ปัญหาหายเสียดินในเขาวงกต
- ๒ การแก้ปัญหาหนี้สิน เช่น กลุ่มออมสัจจะออมทรัพย์ ร้านค้าชุมชน การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายครัวเรือน การส่งเสริมอาชีพ การทำฝายชะลอน้ำ การป้องกันไฟป่า เป็นต้น

นำบทเรียนความผิดพลาด นำกลับมาคิด หาแนวทางใหม่ เช่น

- ๑ ปรับปรุงรูปแบบการก่อสร้างฝายชะลอน้ำใหม่ ภายหลังได้รับความเสียหาย โดยใช้เวทีประชาคมหมู่บ้าน
- ๒ หาแนวทางใหม่ในการส่งเสริมอาชีพเพื่อแก้ปัญหาหนี้สิน จากผลผลิตเพื่อขาย มาเป็นผลผลิตเพื่อใช้ เหลือจึงขาย

มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

- ๑ การดูงานนอกพื้นที่ เช่น เชียงราย อดิโคก ไฟศาลือโคก ฯลฯ
- ๒ การแลกเปลี่ยนความรู้จากการมาดูงานของบุคคลภายนอก
- ๓ การดำเนินชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

(3) การพัฒนาเกิดจากกลุ่มผู้นำชุมชนและได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในการทำกระบวนการให้เกิดการวิเคราะห์ในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ซึ่งได้แก่ ชุมชนบ้านบางเจ้าฉ่า อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง โดยกระบวนการในรูปแบบนี้มีพัฒนาการที่สำคัญๆ สรุปได้ดังนี้

(3.1) การรวมกลุ่มกันเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชนตำบลบางเจ้าฉ่าโดยผู้นำชุมชนได้ใช้เรื่องที่ชุมชนมีความรู้ความสามารถเป็นทุนเดิมมาเป็นอาชีพเสริม คือ การจักสานไม้ไผ่ ซึ่งได้มีการจัดตั้งกลุ่มศูนย์กลางจักสานไม้ไผ่ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาราคาสินค้าจักสานที่ถูกกดราคา โดยตั้งเป็นศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์จักสานไม้ไผ่ รับซื้อและจำหน่ายสินค้าจักสานของชาวบ้านและสมาชิก แต่ศูนย์ดังกล่าวไม่มีคนรู้จัก ทำให้ขายสินค้าไม่ได้ คณะกรรมการศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์จักสานไม้ไผ่ จึงใช้การท่องเที่ยวมาเป็นกิจกรรมเสริม รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในการช่วยประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้กลุ่มจักสานไม้ไผ่สามารถดำเนินการต่อไปได้

(3.2) ศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์จักสานไม้ไผ่ ในระยะต่อมาได้พัฒนาขึ้นเป็น ศูนย์การเรียนรู้ภูมิปัญญา พิพิธภัณฑน์ไม้ไผ่ เพื่อเก็บรวบรวมวิถีชีวิตของชุมชนตำบลบางเจ้าฉ่า เช่น เครื่องมือที่ใช้ในการทำเกษตรและเครื่องจักสาน โดยได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาทางสังคม (SIF) รวมถึงการช่วยขยายการพัฒนาภูมิปัญญาชาวบ้าน และฝึกอบรมกลุ่มอาชีพต่างๆ ตลอดจนให้ชาวบ้านได้ใช้ศูนย์ฯ เป็นที่ศึกษาดูงาน ส่งผลให้ชุมชนบ้านยางทองหมู่ที่ 8 ได้รับคัดเลือกจากสำนักวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นหมู่บ้านที่ใช้วัฒนธรรมภูมิปัญญา ต่อสู้กับภัยเศรษฐกิจในปี 2540

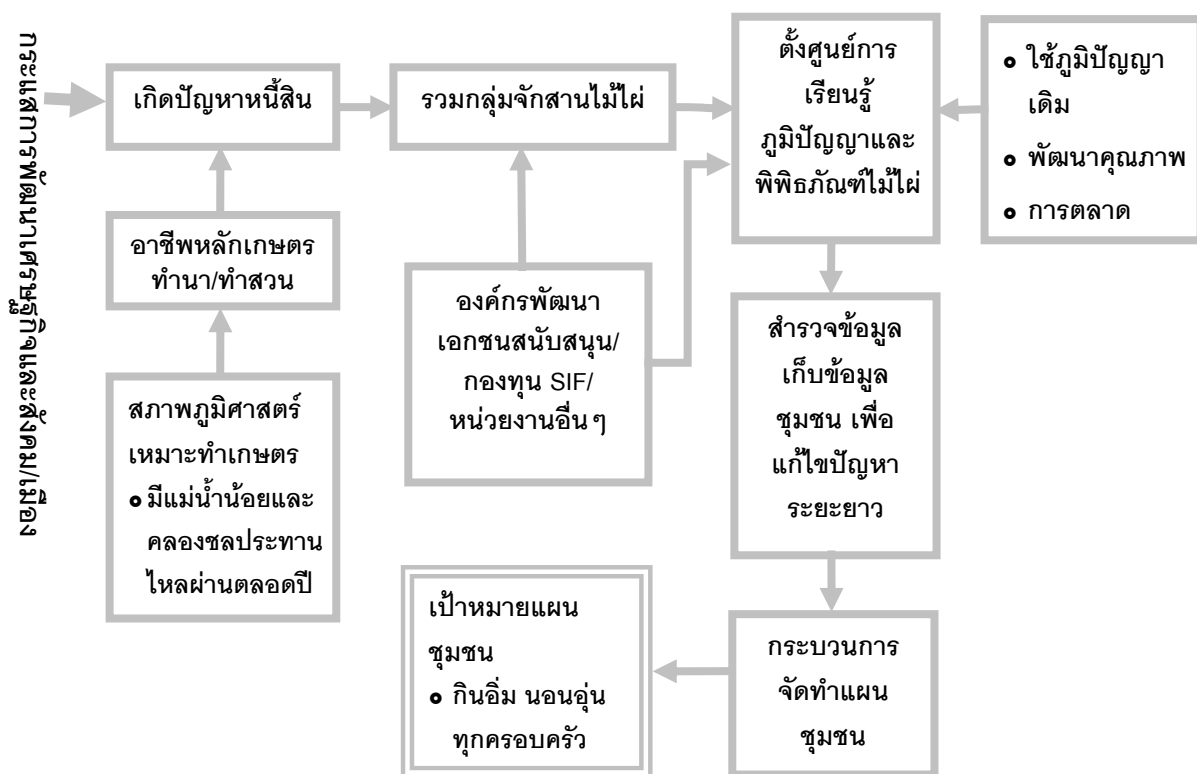
(3.3) ผู้นำชุมชนยังได้สนับสนุนให้คนในตำบลบางเจ้าฉ่าได้รู้จักเรียนรู้การใช้แผนชุมชนหรือแผนชีวิตชุมชนแก้ปัญหาสังคมและความยากจนอย่างบูรณาการ โดยให้คณะกรรมการบริหารจากศูนย์ฯ เข้ามาช่วยกันดำเนินการจัดทำแผนชุมชนอย่างจริงจัง ด้วยกระบวนการ 5 ร่วม คือ การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับประโยชน์ มาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเพื่อการพลิกฟื้นวิถีชีวิตสังคม ธรรมชาติในปัจจุบันให้พ้นจากวิกฤตและความยากจนด้วยตัวของชาวบ้านเอง

(3.4) การดำเนินการจัดทำแผนชุมชนตำบลบางเจ้าฉ่าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีต่อวิถีของคนในชุมชนชนบท ที่สำคัญคือ ชาวบ้านรู้จักเรียนรู้พัฒนาทุนทางสังคมและเริ่มรู้จักพึ่งตนเองมากขึ้น ลดภาระหนี้สินของคนในชุมชน การพัฒนาในกิจกรรมต่างๆ มีการบริหารงานที่มีความโปร่งใส เกิดการขยายเครือข่ายร่วมจัดทำแผนชุมชน และสภาพสังคมมีความเข้มแข็ง ภัยทางสังคมลดลง

จากผลสำเร็จของการพัฒนาที่นำไปสู่การพึ่งพาตนเอง ของชุมชนต้นแบบดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลโดยการนำของ ฯพณฯ สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งจะเป็นฐานการพัฒนาที่สำคัญของสังคมไทย รัฐบาลจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ประชาชนอยู่ดีมีสุข โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน โดยใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการพัฒนานำไปสู่การพึ่งพาตนเอง ภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ 1) หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการพึ่งพาตนเองและการสร้างภูมิคุ้มกันและให้ความสำคัญกับความคิดของชาวบ้านเป็นหลัก 2) หลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งรัฐจะต้องทำหน้าที่เชื่อมโยงความคิดต่างๆ ให้เข้าสู่กระบวนการทำงานและขับเคลื่อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ 3) ยึดแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด 5 แผนงาน ได้แก่ แผนงานด้านเศรษฐกิจพอเพียง แผนงานพัฒนาและสร้างโอกาสให้กับชุมชน แผนงานการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ให้กับชุมชน แผนงานส่งเสริมให้ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ และแผนงานบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน

กระบวนการพัฒนาชุมชนชนบทบ้านบางเจ้าฉ่า

ต.บางเจ้าฉ่า อ.โพธิ์ทอง จ.อ่างทอง



4.2 ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนชนบท

(1) พื้นที่และวิธีการสำรวจ

(1.1) พื้นที่สำรวจ

สศช. ได้ดำเนินการสำรวจชุมชนเข้มแข็งและชุมชนทั่วไป ทั้งระดับชุมชน ครอบครัวและระดับปัจเจกใน 4 ภาค ประกอบด้วยภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดยการสำรวจชุมชนเข้มแข็ง จะคัดเลือกชุมชนที่มีกระบวนการพัฒนาตามชุมชนต้นแบบเข้มแข็ง ทั้ง 3 รูปแบบที่กล่าวข้างต้น (ข้อ 4.1) โดยมีรายละเอียดการสำรวจพื้นที่ในแต่ละภาค ดังนี้

- **ภาคเหนือ :** ชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย 2 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านนาหูก ตำบลสะลง อำเภอมะริม และบ้านไม้วังผาปูน ตำบลแม่วิน อำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนชุมชนทั่วไป ประกอบด้วย 2 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านสันทราย ตำบลลวงเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด และชุมชนบ้านจอมแจ้ง ตำบลน้ำบ่อหลวง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่
- **ภาคกลาง :** ชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย 3 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านบางเจ้าฉ่า หมู่ 8 อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง และชุมชนบ้านบ่อมะกูด หมู่ 7-8 ตำบลบ้านซ่อง อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ชุมชนทั่วไป ประกอบด้วย 14 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านบางเจ้าฉ่า หมู่ที่ 1-7 ตำบลบางเจ้าฉ่า อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง และชุมชนบ้านซ่อง หมู่ที่ 1-3 ชุมชนบ้านดียบอน หมู่ที่ 4 ชุมชนบ้านเก่า หมู่ที่ 5 บ้านทุ่งเจริญ หมู่ที่ 6 ชุมชนบ้านแจ่มใส หมู่ที่ 9 และชุมชนบ้านซ่อง หมู่ที่ 10 ตำบลบ้านซ่อง อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี
- **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ :** ชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย 2 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านท่าลาด ตำบลท่าลาด อำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม ชุมชนบ้านกุดตาโก้ง หมู่ที่ 4 ตำบลสายนางัว กิ่งอำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ชุมชนทั่วไป ประกอบด้วย 2 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านหนองสะโน ตำบลดอนนางหงส์ อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม และชุมชนบ้านนากระเดา หมู่ที่ 5 ตำบลสายนางัว กิ่งอำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์
- **ภาคใต้ :** ชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย 3 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ชุมชนบ้านเขาคราม หมู่ที่ 1 ตำบลเขาคราม อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ ชุมชนกันละ หมู่ที่ 6 ตำบลไม้เรียง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ชุมชนทั่วไป ประกอบด้วย 3 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านทุ่งน้อย หมู่ที่ 1 ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ชุมชนหนองจิก หมู่ที่ 2 ตำบลเขาคราม อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ และชุมชนควนนนท์ หมู่ที่ 10 ตำบลไม้เรียง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช

(1.2) วัตถุประสงค์ และวิธีการสำรวจ

- 1) **วัตถุประสงค์ในการสำรวจ** การสำรวจมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในส่วนต่างๆ ดังนี้
 - ❶ ค่านิยมของความอยู่เย็นเป็นสุข
 - ❷ องค์ประกอบของความอยู่เย็นเป็นสุข
 - ❸ กระบวนการและปัจจัยที่จะนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข
 - ❹ การเชื่อมโยงระหว่างเมือง และชนบท
- 2) **วิธีการสำรวจ** ได้ทำการสำรวจทั้งชุมชนที่เข้มแข็งและชุมชนทั่วไป คือ
 - ❶ **ชุมชนเข้มแข็ง** หมายถึง ชุมชนที่มีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งที่สามารถส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนร่วมกัน ซึ่งคนในชุมชนมีวิธีการดำเนินชีวิตโดยยึดขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมของชุมชนร่วมกัน และชุมชนดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและแหล่งเรียนรู้ให้กับชุมชนอื่นๆ ตลอดจนมีการสร้างเครือข่ายการพัฒนาร่วมกับชุมชนภายนอก
 - ❷ **ชุมชนทั่วไป** หมายถึง ชุมชนที่ขาดผู้นำที่เข้มแข็งที่จะส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มร่วมคิด ร่วมทำ และแก้ปัญหของชุมชน จึงทำให้การรวมกลุ่มทำกิจกรรมและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนมีจำกัด เป็นสังคมที่ต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างประกอบอาชีพ และยังคงมีปัญหาความขัดแย้งในชุมชน

ทั้งนี้ จะทำการสำรวจข้อมูลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ข้างต้นทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับชุมชน จะทำการสำรวจจากผู้นำชุมชนหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน ระดับครอบครัว และระดับปัจเจกจะสำรวจจากหัวหน้าครัวเรือน และสมาชิกในครัวเรือน

(2) ผลการสำรวจ

(2.1) นิยาม “ความอยู่เย็นเป็นสุข”

นิยามของ “ความอยู่เย็นเป็นสุข” ทั้งในระดับครอบครัว และชุมชนของประชาชนในชนบทในแต่ละภูมิภาค ได้สะท้อนถึงความอยู่เย็นเป็นสุขบนพื้นฐานภูมิเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ ดังต่อไปนี้

❶ ภาคเหนือ

ระดับปัจเจก/ครอบครัว : ครอบครัวเข้าอกเข้าใจกัน อบอุ่น ผูกพัน อยู่พร้อมเพียงกัน ดูแลเกื้อกูลทั้งพ่อแม่ ลูกหลาน มีรายได้พอเพียง พออยู่พอกิน พึ่งตนเองได้ แม้มีหนี้สินก็สามารถจ่ายได้ และให้การศึกษาลูกหลานได้ และมีสุขภาพแข็งแรง

ระดับชุมชน : ต้องประกอบด้วยปัจจัยด้านเศรษฐกิจคือรายได้ ปัจจัยสังคม คือ การอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานแห่งการรักใคร่สามัคคี มีปัจจัยด้านวัฒนธรรมเป็นองค์ประกอบเพื่อให้มีแนวทางในการดำเนินชีวิตที่ยอมรับร่วมกัน และมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ป่าไม้ น้ำท่าอุดมสมบูรณ์

๑ ภาคกลาง

ระดับปัจเจก/ครอบครัว : ทุกคนในครอบครัวมีสุขภาพแข็งแรง ไม่มีโรคภัยเบียดเบียน มีรายได้เพียงพอกับการยังชีพแบบพอเพียง ไม่มีหนี้สิน มีแหล่งงานในชุมชน มีครอบครัวที่อบอุ่น มีที่ดินทำกินและบ้านเรือนเป็นของตนเอง

ระดับชุมชน : ชุมชนมีความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการเสียสละต่อส่วนรวม ทุกคนมีงานทำ ไม่มีหนี้สิน ไม่มีอบายมุขและยาเสพติดในชุมชน มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีโครงสร้างพื้นฐานที่สะดวกสบาย สภาพแวดล้อมชุมชนที่ดี มีการส่งเสริมให้ผู้ด้อยโอกาส มีการสืบทอดภูมิปัญญาและวัฒนธรรม และมีผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ

๑ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระดับปัจเจก/ครอบครัว : การมีงานทำตลอดทั้งปีและทำงานในสิ่งที่ตนเองชอบ พออยู่พอกินไม่มีหนี้สิน ครอบครัวอบอุ่นรักสามัคคีอยู่พร้อมหน้าพร้อมตากัน มีสุขภาพร่างกายจิตใจที่ดี ไม่มีเรื่องทุกข์ร้อน กังวล มีที่อยู่อาศัยและอาหาร มีความเกื้อกูลกันในหมู่เพื่อนบ้าน

ระดับชุมชน : มีความอบอุ่นในชุมชนที่สมาชิกในชุมชนอยู่พร้อมหน้า สุขภาวะของคนในชุมชนแข็งแรง มีความโอบอ้อมอารีเอื้ออาทรแบบญาติพี่น้อง มีการแบ่งปัน ช่วยเหลือกัน มีความสามัคคีของคนในชุมชน และไม่มีโจรขโมย

๑ ภาคใต้

ระดับครอบครัว/ปัจเจก : ครอบครัวอบอุ่นอยู่พร้อมหน้า ไม่ทะเลาะกัน ปฏิบัติตามหลักศาสนา อยู่อย่างพอเพียง มีรายได้พอใช้จ่าย ไม่เป็นหนี้ มีบ้านที่ดินเป็นของตนเอง ทุกคนมีสุขภาพแข็งแรง

ระดับชุมชน : ชุมชนอยู่ดีกินดี พึ่งตนเองได้ มีเงินออม มีอาชีพเสริม ปลอดภัยนอกระบบ รักษาวัฒนธรรมชุมชน ยึดหลักศาสนา และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีการทำกิจกรรมร่วมกันในชุมชน

(2.2) องค์ประกอบ “ความอยู่เย็นเป็นสุข”

ผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่า ชุมชนเข้มแข็งจะมีการรวมกลุ่มร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาของคนในชุมชน รวมทั้งมีการรวมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเป็นแหล่งเงินลงทุน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ส่วนชุมชนทั่วไปจะมีการรวมกลุ่มค่อนข้างน้อย มีความเป็นอยู่อย่างต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างประกอบอาชีพ และยังคงมีความขัดแย้งของคนในชุมชน อย่างไรก็ตามจากการสอบถามองค์ประกอบที่จะนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข ทั้งระดับชุมชน ระดับครอบครัว และระดับปัจเจก ผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบที่ได้ ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างชุมชนเข้มแข็ง และชุมชนทั่วไป และระหว่างระดับครอบครัว และระดับปัจเจก โดยมีรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

เมืองและชนบทกับความอยู่เย็นเป็นสุข

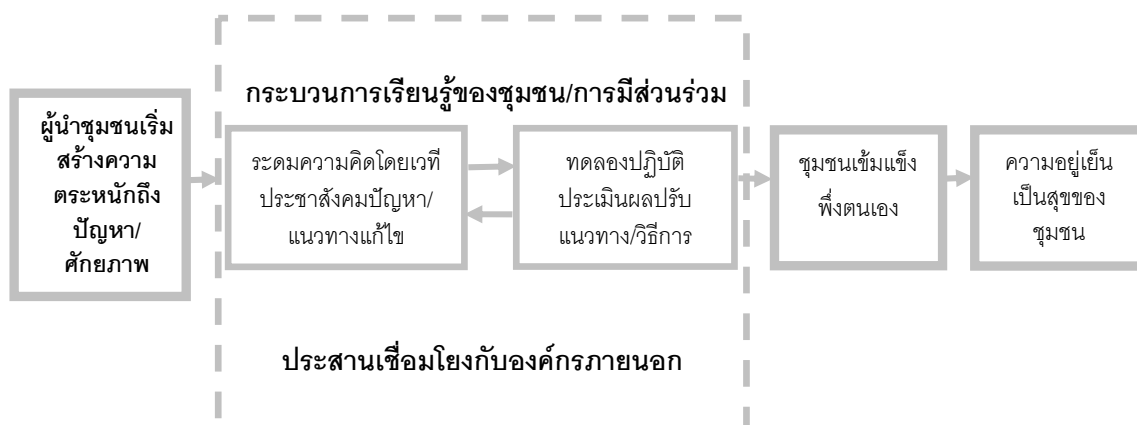
(3) กระบวนการและปัจจัยสนับสนุนที่นำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชน

จากประสบการณ์และบทเรียนในการพัฒนาของชุมชนต้นแบบที่ได้ดำเนินการพัฒนาจนประสบความสำเร็จในการพึ่งตนเอง และอาจกล่าวได้ว่าเป็นชุมชนที่มีความอยู่เย็นเป็นสุข รวมทั้งผลจากการสำรวจในชุมชนชนบททั้งสี่ภาค พบว่าการที่ชุมชนในชนบทไม่ว่าจะมีภูมิเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การที่จะนำพาชุมชนไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุชนั้น ชุมชนได้มีกระบวนการและปัจจัยที่มีส่วนเข้ามาสนับสนุนการพัฒนาของชุมชนที่มีจุดเริ่มต้นจากภายในชุมชนเองเป็นสำคัญ ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการพัฒนาและปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้

(3.1) กระบวนการพัฒนา

จากการสำรวจชุมชนในชนบท ปรากฏชัดเจนว่าชุมชนที่มีความอยู่เย็นเป็นสุชนั้น เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง คนในชุมชนมีความรักใคร่สามานฉันท์ มีความสมัครสมานสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ร่วมกันคิดและร่วมกันแก้ปัญหาของชุมชน ซึ่งกระบวนการที่จะทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งได้ต้องอาศัยความตั้งใจและความเข้าใจของผู้นำ พร้อมทั้งความร่วมมือของคนในชุมชนที่จะร่วมกันสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันให้คนในชุมชนรู้จักตนเองอย่างถ่องแท้ โดยตระหนักถึงปัญหา และรู้ศักยภาพของตนเอง และของชุมชน ทั้งนี้อาศัยกระบวนการประชาคมหรือเวทีประชาคมเป็นเครื่องมือในการสำรวจ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล สถานภาพของครัวเรือน และของชุมชน พร้อมทั้งกำหนดแนวทางและวิธีการแก้ปัญหาร่วมกัน ตลอดจนการร่วมกันดำเนินการและประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ และปรับหาวิธีการ รวมทั้งการกำหนดกติกา หรือกฎเกณฑ์ที่ชุมชนเห็นพ้องเพื่อเป็นตัวกำกับให้สมาชิกในชุมชนร่วมรับผิดชอบ

กระบวนการพัฒนาที่นำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข



(3.2) ปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุข

การพัฒนาคนและชุมชนให้มีความเข้มแข็งเพื่อนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุชนั้น **ต้องอาศัยปัจจัยทั้งภายในของแต่ละคน ครอบครัว และชุมชนเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ พร้อมทั้งมีปัจจัยภายนอกที่จะเข้ามาสนับสนุน** ดังนี้

- 1) **ปัจจัยภายใน** ผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่าปัจจัยภายในที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของคน ครอบครัวและชุมชน เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในครอบครัว และชุมชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาตนเอง ครอบครัวและชุมชน รวมทั้งการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น โดยมีผู้นำที่เข้มแข็ง ทั้งระดับครอบครัวและชุมชนเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุข โดยลักษณะผู้นำที่เข้มแข็ง เป็นดังนี้

- ❶ **ระดับครอบครัว** ผู้นำต้องมีพฤติกรรมที่ดี มีความรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรม สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำเนินชีวิตให้กับสมาชิกในครอบครัว
- ❷ **ระดับชุมชน** ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจสามารถถ่ายทอด นำสมาชิกให้เกิดความตระหนัก ยอมรับและเข้าร่วมในกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

- 2) **ปัจจัยภายนอก** เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ ในการช่วยขับเคลื่อนและสนับสนุนให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุข โดยปัจจัยที่สำคัญ คือ องค์กร ทั้งภาคราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษา รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. ซึ่งมีภารกิจหน้าที่และงบประมาณในการแก้ปัญหาและพัฒนาคนและชุมชน ดังนั้น การประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นๆ จึงเป็นส่วนช่วยสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาของคน ครอบครัว ชุมชนให้มีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคน ครอบครัวและชุมชนได้ในที่สุด โดยผลการสำรวจสะท้อนให้เห็นถึงสิ่งที่ต้องการสนับสนุนจากหน่วยต่างๆ ดังนี้

- ❶ **ระดับปัจเจกและครอบครัว** ได้แก่ การพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เพียงพอ การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการสร้างสภาพแวดล้อมในชุมชนให้น่าอยู่
- ❷ **ระดับชุมชน** ได้แก่ การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำ ป่าชุมชน การสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาชุมชน และการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานอื่นๆ รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพ และการสนับสนุนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ให้รู้ถึงการสำรวจการใช้ข้อมูล การหาแนวทางการพัฒนาตามศักยภาพของชุมชน

4.3 ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมือง

ในปัจจุบันการให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “ชุมชนเมือง” อาจจะไม่ชัดเจนนัก โดย ฌ็อง-ฌัก เทียร์ประเสริฐ ได้อธิบายว่า “ชุมชน” ประกอบด้วย พื้นที่ (Area and Space) คน (People) และสิ่งร้อยรัด (Tie Conditions) ที่เชื่อมโยงคนเข้าด้วยกัน เช่น อาชีพ วัฒนธรรม ประเพณี ผลประโยชน์ เป็นต้น (สสส. 2549 : 19) ในขณะที่โครงการจัดทำเครื่องชี้วัดการพัฒนาเมืองและชุมชนน่าอยู่ ได้สรุปความหมายของชุมชนว่า “ชุมชน” หมายถึง การรวมตัวของกลุ่มคนที่เกาะเกี่ยวยึดโยงกับพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวร่วมกัน และมีวัฒนธรรม ตลอดจนวิถีชีวิตในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มชัดเจน ทั้งนี้พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของกลุ่มคน ต้องเป็นพื้นที่เดียวกันหรือต่อเนื่องกัน พร้อมทั้งได้ให้ความหมายของ “เมือง” ว่า เมือง คือ พื้นที่ตั้งของกลุ่มชุมชนที่มีประชากรอยู่หนาแน่น ประกอบอาชีพ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก และมีวัฒนธรรมที่หลากหลาย ดังนั้น ในที่นี้การพิจารณาความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในชุมชนเมือง นอกจากจะคำนึงถึงความหมายดังกล่าวแล้ว ยังจำเป็นต้องให้ครอบคลุมลักษณะการรวมกลุ่มของคนในชุมชนเมืองด้วย ซึ่งโดยทั่วไปอาจจำแนกได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

- ❶ **รูปแบบแรก :** เป็นความสัมพันธ์ของกลุ่มคนในชุมชนเมืองที่มีรายได้ในระดับกลางและสูง ซึ่งเป็นลักษณะต่างคนต่างอยู่ มีการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ และไม่ได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกันออกมาชัดเจน แม้จะมีอาณาเขตของที่อยู่อาศัยหรือชุมชนอยู่ใกล้ติดกันก็ตาม
- ❷ **รูปแบบที่สอง:** เป็นความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเมืองที่มีระดับรายได้น้อยและมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนที่ชัดเจน แม้ว่าจะเป็นกลุ่มคนที่มีสัดส่วนไม่มากนักในเมือง แต่กำลังเผชิญปัญหาความต้องการขั้นพื้นฐานมากกว่าคนเมืองที่มีรายได้ในระดับกลางและสูง และเป็นกลุ่มคนที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเมืองมากที่สุด ดังนั้น การสนับสนุนให้คนกลุ่มนี้สามารถจัดการกับปัญหาและพึ่งตนเองได้ จะนำไปสู่การยกระดับความเป็นอยู่ของคนเมืองในทิศทางที่มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขได้ชัดเจนพอสมควร

ความสัมพันธ์และการรวมตัวของคนในชุมชนเมืองทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าว ทำให้เป็นเงื่อนไขและข้อจำกัดในการเลือกตัวอย่างชุมชนเพื่อสะท้อนความอยู่เย็นเป็นสุขของคนเมือง อย่างไรก็ตาม ชุมชนที่มีระดับรายได้น้อยต่างมีที่มาจากสภาพที่คล้ายคลึงกัน จึงอาจสามารถสะท้อนการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิต รวมทั้งการจัดการกับปัญหาพื้นฐานของชุมชนเมืองที่เชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอื่นๆ ของเมืองได้ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงมากกว่า อีกทั้งการรวมตัวกันเป็นชุมชนที่ชัดเจนในพื้นที่เดียวกัน ทำให้การสำรวจและสอบถามทัศนคติสามารถดำเนินการได้ง่าย ดังนั้น การเลือกพื้นที่เพื่อสำรวจและศึกษาในขั้นนี้จึงเลือกชุมชนที่มีระดับรายได้น้อยเป็นตัวอย่างของชุมชนเมือง พิจารณาได้ดังนี้

(1) ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมืองจากการสำรวจ

(1.1) พื้นที่และวิธีการสำรวจ

- 1) **ชุมชนเมืองในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล** สำรวจพื้นที่ 4 แห่ง โดยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร 2 แห่ง คือ ชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่ และชุมชนพัฒนาบ่อนไก่ และอยู่ในเขตปริมณฑล 2 แห่ง คือ ชุมชนรังสิตนิมิตใหม่พัฒนา (จังหวัดปทุมธานี) และชุมชนบางโปรง (จังหวัดสมุทรปราการ)
- 2) **ชุมชนเมืองในภูมิภาค** สำรวจชุมชนเมืองในจังหวัดขอนแก่น 3 แห่ง ได้แก่ ชุมชนพระธรรมสาร (อำเภอบ้านไผ่) ชุมชนบ้านร่มเย็น (อำเภอชุมแพ) และชุมชนตะวันใหม่ (อำเภอเมือง)

โดยชุมชนเมืองทั้ง 7 แห่งดังกล่าว มีสภาพชุมชนที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

- เป็นชุมชนผู้มีรายได้น้อย ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างรายวัน รายได้ไม่แน่นอน อพยพมาจากชนบทและจังหวัดใกล้เคียง จึงมีความช่วยเหลือเอื้ออาทรกันแบบคนชนบท
- ที่อยู่อาศัยเดิมเป็นชุมชนแออัดและบ้านเช่าสภาพทรุดโทรม ขาดระบบสาธารณูปโภค ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ส่งผลเสียต่อสุขภาพกายและสุขภาพใจ
- ประสบปัญหาร่วมกันในการถูกไล่ที่อยู่อาศัยจนต้องรวมตัวกัน และมีภาคีต่างๆ เป็นผู้สนับสนุนเพื่อให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ก่อให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง เกิดการเรียนรู้ทั้งจากภายในและภายนอกชุมชน เกิดผู้นำตามธรรมชาติที่เข้มแข็งเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างชุมชนที่มีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน
- เกิดระบบการบริหารจัดการและการเรียนรู้ของชุมชนที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ และขยายไปสู่การแก้ไขปัญหาอื่นๆ ที่เกิดตามมาในชุมชน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงองค์ความรู้การพัฒนาทั้งจากภายในชุมชนเองและจากภายนอก ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ของชุมชน ตลอดจนขยายองค์ความรู้ไปสู่ชุมชนอื่น

- 3) **วิธีการสำรวจ** ใช้รูปแบบการระดมความคิดเห็นจากคนในชุมชน (ชุมชนละ 12-25 คน) โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนสะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิด องค์ประกอบ และประเด็นชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุข ทั้งในระดับปัจเจก/ครอบครัว ชุมชน และสังคมเมือง โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นชี้วัดที่ก่อให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุขดังกล่าว รวมทั้งให้ชุมชนสะท้อนกระบวนการและปัจจัยที่จะนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข ตลอดจนการระบุประเด็นปัญหาสำคัญ แนวทางแก้ไข และข้อเสนอความต้องการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก

(1.2) ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของคนในชุมชนเมือง

ผลการสำรวจได้ข้อสรุปว่า คนในชุมชนเมืองทั้งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และชุมชนเมืองในภูมิภาคต่างสะท้อนแนวคิดเกี่ยวกับความหมาย องค์ประกอบ และประเด็นที่วัดความอยู่เย็นเป็นสุขในทิศทางที่สอดคล้องกัน โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยและองค์ประกอบที่จะมีผลต่อความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของคนในชุมชนเมือง ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ความหมายและองค์ประกอบ

“ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของคนในชุมชนเมือง” หมายถึง คนในชุมชนมีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ มีการศึกษาดี สมาชิกในครอบครัวมีความผูกพันใกล้ชิด ผู้สูงอายุได้รับการดูแล คนในชุมชนมีอาชีพมั่นคง มีเงินออมและไม่เป็นหนี้ มีที่อยู่อาศัยมั่นคง อยู่ในชุมชนและเมืองที่สงบ ปลอดภัยและน่าอยู่ มีผู้นำชุมชนที่เสียสละ มีการรวมกลุ่มช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพัฒนาและพิจารณาออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชน

โดยมีองค์ประกอบครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

- ❶ **การมีสุขภาพะ :** สุขภาพแข็งแรง สุขภาพจิตดี การได้รับบริการด้านสาธารณสุขจากภาครัฐอย่างมีคุณภาพ คุณภาพการศึกษาดี
- ❷ **ครอบครัวอบอุ่น :** สมาชิกในครอบครัวมีความใกล้ชิดกัน บุตรประพฤติดีตัวดี บุตรมีโอกาสในการศึกษาต่อจนจบมัธยมปลาย (ค่าใช้จ่ายในการศึกษาต่ำ) ผู้สูงอายุได้รับการดูแลจากคนในครอบครัว สมาชิกในครอบครัวร่วมกันทำมาหากิน
- ❸ **ชุมชนเข้มแข็ง :** ชุมชนไม่มียาเสพติด ชุมชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ชุมชนปลอดการพนัน มีความรักและความสมานฉันท์ในชุมชน ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมและมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น มีการสื่อสารกันภายในชุมชน มีการเรียนรู้คิดเป็นทำเป็น มีการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพ ชุมชนมีการจัดระเบียบที่อยู่อาศัย มีความภาคภูมิใจในชุมชน ผู้นำชุมชนมีความสุขในการช่วยเหลือชุมชน มีความสัมพันธ์และความช่วยเหลือระหว่างชุมชน ชุมชนได้รับความช่วยเหลือและความร่วมมือจากภาครัฐ ผู้ด้อยโอกาสได้รับสวัสดิการทางสังคม ชุมชนมีกองทุนสะสมเพื่อสวัสดิการของตนเอง และมีกฎ/กติกากการอยู่ร่วมกัน
- ❹ **เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม :** ชุมชนมีอาชีพมั่นคง มีเงินทุนในการประกอบอาชีพ มีอาชีพเสริม ทำประโยชน์แก่ผู้อื่นโดยขายสินค้าในราคาที่เหมาะสม รายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ไม่เป็นหนี้ มีเงินออม และดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

๑) **สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล** : มีที่อยู่อาศัยมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสวนสาธารณะในชุมชน มีลานเอนกประสงค์สำหรับเด็ก ชุมชนมีสาธารณูปโภคสาธารณูปการพร้อม ไม่มีขยะและน้ำเน่า มีความสงบและความร่มรื่น มีการวางผังที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระเบียบ ปลอดภัยพ่นและอบายมุข เยาวชนไม่มั่วสุม มีโรงเรียนใกล้บ้าน การเดินทางไปโรงเรียนสะดวกและปลอดภัย สถานที่ทำงานใกล้บ้าน เมืองมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การสัญจรสะดวกและปลอดภัย ถนนสะอาด และไม่มีมลภาวะ

๑) **สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล** : การมีส่วนร่วมในการพิจารณาออกกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชน

2) **ลำดับความสำคัญของประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุข** : ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของคนในชุมชนเมืองขึ้นอยู่กับการมีที่อยู่อาศัยมั่นคงเป็นลำดับแรก รองลงมาเป็นการปลอดภัยเสถียรในชุมชน การมีความรักและความสามัคคีที่จะช่วยกันพัฒนาชุมชน การปลอดภัยอาชญากรรม การพ่น และอบายมุขในชุมชน รวมทั้งมีอาชีพที่มั่นคงและไม่เป็นหนี้ ตลอดจนมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่พร้อม คือ มีสวนสาธารณะในชุมชน มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการทั่วถึง และการที่ชุมชนปลอดภัยมลภาวะ ตลอดจนมีสถานศึกษาใกล้บ้านและมีคุณภาพอย่างทั่วถึง

(1.3) ความอยู่เย็นเป็นสุขในระดับปัจเจกบุคคล/ครอบครัว และชุมชน

เมื่อพิจารณาในระดับปัจเจกบุคคล/ครอบครัว และชุมชน ผลการสำรวจดังกล่าว ได้สะท้อนมุมมองของความอยู่เย็นเป็นสุขในแต่ละระดับไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน โดยเริ่มจากการให้ความสำคัญกับเรื่องของ “คนและครอบครัว” ก่อนในองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับตัวคนและสภาพแวดล้อมรอบๆ ตัวคนที่ส่งผลให้คนมีความอยู่เย็นเป็นสุข จากนั้นจึงขยายสู่ “ความอยู่เย็นเป็นสุขในระดับชุมชน” ซึ่งจะมีปัจจัยและองค์ประกอบที่สำคัญพิจารณาได้ ดังนี้

1) ความหมายและองค์ประกอบ

“ความอยู่เย็นเป็นสุขระดับปัจเจกบุคคล/ครอบครัว” หมายถึง การมีสุขภาวะดี มีอาชีพมั่นคง มีเงินออมและไม่เป็นหนี้ ครอบครัวอบอุ่น บุตรมีความประพฤติดีและผู้สูงอายุได้รับการดูแลเอาใจใส่ มีที่อยู่อาศัยมั่นคง และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

“ความอยู่เย็นเป็นสุขระดับชุมชน” หมายถึง ชุมชนมีความรักและสามัคคี มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน มีผู้นำที่เสียสละ เป็นชุมชนปลอดภัยอาชญากรรม และยาเสพติด มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เพียงพอ ชุมชนมีความสงบและร่มรื่น และมีความช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างชุมชน

โดยมีองค์ประกอบและประเด็นชีวิตที่สำคัญ ดังนี้

ตาราง 10 : องค์ประกอบและประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมือง

ระดับปัจเจกบุคคล / ครอบครัว				ระดับชุมชน		
การมีสุขภาพ	เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม	ครอบครัวอบอุ่น	สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล	ชุมชนเข้มแข็ง	สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล	สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล
➔ มีสุขภาพแข็งแรง ➔ มีสุขภาพจิตดี ➔ ได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ	➔ มีอาชีพมั่นคง ➔ มีเงินทุนในการประกอบอาชีพ ➔ มีอาชีพเสริม ➔ ประกอบอาชีพโดยขายสินค้าในราคาที่เหมาะสม ➔ มีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ➔ ไม่เป็นหนี้ ➔ มีเงินออม ➔ ดำรงชีวิตอย่างพอเพียง	➔ สมาชิกในครอบครัวใกล้ชิดกัน ➔ บุตรประพฤติตัวดี ➔ บุตรมีโอกาสเรียนต่อ ➔ ผู้สูงอายุได้รับการดูแลจากครอบครัว ➔ ครอบครัวช่วยกันทำมาหากิน	➔ มีที่อยู่อาศัยมั่นคง ➔ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	➔ ปลอดภัยเสพติด ➔ ปลอดภัยอาชญากรรม ➔ ปลอดภัยการพนัน ➔ รักและสามัคคี ➔ มีส่วนร่วมในการพัฒนา ➔ มีส่วนร่วมและอิสระในการแสดงความคิดเห็น ➔ สื่อสารกันภายในชุมชน ➔ มีการเรียนรู้คิดเป็นทำเป็น ➔ รวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพ ➔ มีกองทุนสะสมเพื่อสวัสดิการ ➔ จัดระเบียบที่อยู่อาศัย ➔ ภาคภูมิใจในชุมชน ➔ มีผู้นำชุมชนเสียสละ ➔ ช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน ➔ ได้รับความช่วยเหลือและร่วมมือจากรัฐ ➔ ผู้ด้อยโอกาสได้รับสวัสดิการทางสังคม ➔ มีกฎ/กติกาใช้ร่วมกันในชุมชน	➔ มีสวนสาธารณะ ➔ มีลานอเนกประสงค์สำหรับเด็ก ➔ มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการพร้อม ➔ ปลอดภัย ➔ มีความสงบ ➔ ชุมชนร่มรื่น ➔ วางผังที่อยู่อาศัยเป็นระเบียบ	➔ มีส่วนร่วมในการพิจารณาออกกฎหมาย/กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชน

- 2) **ลำดับความสำคัญของประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุข** ในระดับปัจเจกบุคคล/ครอบครัว ให้ความสำคัญกับการมีที่อยู่อาศัยมั่นคง เป็นลำดับแรก รองลงมาให้ความสำคัญกับการมีอาชีพที่มั่นคง ครอบครัวมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย มีสุขภาพแข็งแรง และมีเงินออม รวมทั้งสมาชิกในครอบครัวมีความใกล้ชิดกัน ซึ่งจะเป็นประเด็นชีวิตที่ช่วยให้ปัจเจก/ครอบครัวอยู่เย็นเป็นสุขยิ่งขึ้น

สำหรับในระดับชุมชน ให้ความสำคัญกับการปลอดภัยเสถียรเป็นลำดับแรก รองลงมาให้ความสำคัญกับการรักและความสามัคคี และปลอดภัยอาชญากรรม ซึ่งจะช่วยให้ชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชนมีความปลอดภัยยิ่งขึ้น รวมทั้งให้ความสำคัญกับการมีสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน คือ การมีส่วนร่วมสาธารณะ และการมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการทั่วถึง ตลอดจนการที่ชุมชนปลอดภัยและมีความสุข นอกจากนั้นความสัมพันธ์และความช่วยเหลือระหว่างชุมชน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาออกกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชน จะทำให้เกิดพลังร่วมของชุมชนในการแก้ปัญหาได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และช่วยเสริมให้ชุมชนมีความอยู่เย็นเป็นสุขเพิ่มขึ้น

(2) ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมืองจากการศึกษาชุมชนพึ่งตนเอง

ในที่นี้ได้เน้นการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง บนหลักการการพึ่งตนเองตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนอย่างเป็นระบบ มีทิศทางสอดคล้องกับความต้องการ/สภาพปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ความอยู่ดีมีสุข การพึ่งพาตนเอง และความเข้มแข็งของชุมชน โดยในระยะแรก กรุงเทพมหานครได้คัดเลือกชุมชนนำร่องที่มีศักยภาพและมีความพร้อมเข้าร่วมกระบวนการจัดทำแผนชุมชนรวมทั้งสิ้นกว่า 200 ชุมชน ใน 50 เขต ซึ่งจะได้ขยายผลให้ครอบคลุมทุกชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครในระยะต่อไป

(2.1) พื้นที่ชุมชนพึ่งตนเอง กรุงเทพมหานคร

ได้ศึกษาตัวอย่างชุมชนนำร่องจำนวน 2 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสวนหลวง 1 เขตบางคอแหลม และชุมชนข้างสะพานคลองตัน เขตวัฒนา ที่จัดทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองเสร็จเรียบร้อยแล้ว เพื่อเป็นกรณีศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมือง ซึ่งสภาพชุมชนมีลักษณะดังนี้

- ชุมชนสวนหลวง 1 เป็นชุมชนขนาดใหญ่ (ประมาณ 2,000 คน) และชุมชนข้างสะพานคลองตันเป็นชุมชนขนาดเล็ก (ประมาณ 260 คน) โดยทั้ง 2 ชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างแออัด มีบ้านเรือนปลูกอยู่หนาแน่น ที่ดินเป็นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เอกชน และที่บุกรุก ตั้งอยู่ใกล้คูคลอง ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาน้ำเสีย และขยะ
- ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง รองลงมาคือค้าขาย โดยชุมชนสวนหลวง 1 เป็นชุมชนที่ผสมผสานความเป็นอยู่ของวิถีชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิมอย่างปรองดองมาช้านาน
- ปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน และกลุ่มองค์กรต่างๆ

(2.2) **วิธีการเลือกชุมชน** ใช้แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองของกรุงเทพมหานคร ในการเลือกชุมชนเป็นตัวอย่างเพื่อสะท้อนความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมืองในเมือง ในเรื่องเกี่ยวกับแนวคิดองค์ประกอบ และประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุข รวมทั้งกระบวนการที่จะนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข

(2.3) **สรุปผลการศึกษา**

จากการศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนพึ่งตนเองของกรุงเทพมหานครทั้ง 2 ชุมชน สามารถสรุปแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบและประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขได้ดังนี้

1) **ความหมายและองค์ประกอบ** ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

- ❶ **การมีสุขภาพะ** : มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดี ได้รับการบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขจากภาครัฐอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง มีหน่วยแพทย์ประจำชุมชน มียาที่ได้คุณภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งเยาวชนได้รับการพัฒนาความรู้ และมีการศึกษา
- ❷ **ครอบครัวอบอุ่น** : มีครอบครัวที่อบอุ่น ไม่ทะเลาะกัน สมาชิกในครอบครัวร่วมกันทำมาหากิน ชาวชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างพี่น้อง เยาวชนมีกิจกรรมร่วมกัน มีความเป็นผู้นำ พร้อมเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดี
- ❸ **ชุมชนเข้มแข็ง** : มีความสามัคคี ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ชุมชนไม่มียาเสพติด มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน วัยรุ่นไม่มั่วสุม ชาวชุมชนมีความรักและความสามัคคี มีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชุมชนของตนเอง คนในชุมชนให้ความร่วมมือร่วมรับผิดชอบต่อชุมชน ชุมชนได้รับความช่วยเหลือและความร่วมมือจากภาครัฐ ตลอดจนมีการอนุรักษ์สืบทอดวิถีชีวิต/ศิลปวัฒนธรรมของชุมชน
- ❹ **เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม** : การมีงานทำ ไม่ว่างงาน มีสถานที่ฝึกอาชีพให้ชาวชุมชน ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- ❺ **สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล** : ชุมชนมีความสะอาดน่าอยู่ สวยงามเป็นระเบียบ มีสนามกีฬา สนามเด็กเล่น สวนหย่อม มีไฟฟ้าส่องสว่างทางเดิน มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีศูนย์เรียนรู้สำหรับเด็กช่วงเวลาว่างและหลังเลิกเรียน ชุมชนไม่มีสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษจากขยะ น้ำเสีย ไม่มีปัญหาอัคคีภัย
- ❻ **สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล** : ชุมชนมีความสามัคคี มีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร รับเรื่องราวร้องทุกข์ภายในชุมชน ชุมชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน

- 2) **ลำดับความสำคัญของประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุข** ให้ความสำคัญกับการเป็นชุมชนปลอดภัย/แหล่งมั่วสุมอบายมุข รวมทั้งอัคคีภัย เป็นลำดับแรก รองลงมาให้ความสำคัญกับความสามัคคีในชุมชน และการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาเยาวชนให้มีความรู้ มีการศึกษา สามารถเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดี และการเป็นชุมชนน่าอยู่ มีสภาพแวดล้อมที่ดี ชุมชนมีความสะอาด ไม่มีปัญหาขยะ น้ำเสีย มีการอนุรักษ์วิถีชีวิต/วัฒนธรรมชุมชน เพื่อสืบทอดแก่เยาวชน และเป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้แก่ชุมชน นอกจากนี้ ให้ความสำคัญกับการมีงานทำ มีอาชีพ/รายได้ที่เพียงพอต่อค่าครองชีพ ไม่มีปัญหาความยากจน ได้รับความช่วยเหลือด้านการเงิน มีแหล่งประกอบอาชีพ ได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ และมีการปรับปรุงด้านกายภาพภายในชุมชน เช่น ไฟฟ้าส่องสว่างริมทางเดิน ระบบระบายน้ำ รวมทั้งมีความเป็นระเบียบของสิ่งก่อสร้าง และมีสนามกีฬา/สนามเด็กเล่น

(3) กระบวนการนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข

ผลการสำรวจและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ชี้ชัดว่า การนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมือง จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่มีความหลากหลายและเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่างๆ ซึ่งขึ้นกับเหตุปัจจัยและระดับความรุนแรงของปัญหา รวมทั้งความแตกต่างกันในแต่ละภูมิสังคม ทั้งนี้สามารถสรุปกระบวนการนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมืองได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

- (3.1) **ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเอง** เป็นกระบวนการเริ่มต้นของการแก้ปัญหา โดยคนกลุ่มหนึ่งในชุมชนมีการรวมตัวกันสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ขยายผลโดยเน้นจุดร่วม ช่วยกันแก้ปัญหาด้วยการเรียนรู้วิธีที่จะแก้ปัญหาย่างต่อเนื่อง และอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเองอย่างกว้างขวาง ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการนี้ประสบความสำเร็จ คือ ชุมชนมีความรักความไว้น้ำใจกัน มีผู้นำที่ดีและเข้มแข็ง และปัญหาไม่ซับซ้อน ตัวอย่างการดำเนินงานที่ชุมชนพึ่งตนเอง เช่น การทำถนน/สะพานภายในชุมชน การรักษาความปลอดภัยในชุมชน การออมของชุมชน เป็นต้น

(3.2) **ชุมชนร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ**

- 1) **องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เข้ามาช่วยเหลือ** โดยเข้ามาทำงานร่วมกับชุมชนเพื่อเสนอแนะกระบวนการแก้ปัญหา ให้ความสนับสนุนด้านทรัพยากร สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหา ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการนี้ประสบความสำเร็จ คือ ความไว้วางใจของชุมชนที่มีต่อองค์กรดังกล่าว การดำเนินการอย่างจริงจังขององค์กรจนเกิดผลเป็นรูปธรรม และชุมชนมีความรักความไว้น้ำใจกัน ตัวอย่างการดำเนินงานที่องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาช่วยเหลือ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเข้ามาแนะนำเกี่ยวกับการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน มูลนิธิชุมชนไทยเข้ามาแนะนำเกี่ยวกับระบบสุขภาพภายในที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมชุมชน เป็นต้น

- 2) **หน่วยงานภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือตามความต้องการของชุมชน** โดยชุมชนขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐในการแก้ปัญหาของชุมชน ซึ่งชุมชนกำหนดปัญหาร่วมกัน จัดลำดับความสำคัญของปัญหา จัดให้มีแผนชุมชน และเจรจากับหน่วยงานภาครัฐเพื่อขอสนับสนุนการแก้ปัญหาดังกล่าว รวมทั้งหน่วยงานของรัฐแก้ปัญหาให้ชุมชนภายใต้ขอบเขตอำนาจและกฎระเบียบที่สามารถดำเนินการได้ ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการนี้ประสบความสำเร็จ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐ ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหา ตัวอย่างการดำเนินงานที่หน่วยงานภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือตามความต้องการของชุมชน เช่น การแก้ไขปัญหาสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการของชุมชน การแก้ไขปัญหาความปลอดภัยด้านการจราจรในชุมชน เป็นต้น
- (3.3) **การสร้างเครือข่ายการพัฒนาชุมชน** โดยการร่วมมือกันระหว่างองค์กรชุมชนต่างๆ ที่เผชิญปัญหาร่วมกัน เพื่อกำหนดปัญหา แลกเปลี่ยนและถ่ายทอดประสบการณ์ และดำเนินการแก้ปัญหาพร้อมกัน ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการนี้ประสบความสำเร็จ คือ การร่วมมือระหว่างชุมชนมีความเข้มแข็งและเอาใจจริงเอาใจในการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง เครือข่ายความร่วมมือกว้างขวาง การมีความไว้วางใจระหว่างชุมชน การมีกฎหมายรองรับองค์กรชุมชน/เครือข่ายการพัฒนาชุมชน ตัวอย่างการสร้างเครือข่ายการพัฒนาชุมชน เช่น การจัดตั้งเป็นสหพันธ์พัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง เป็นต้น
- (3.4) **รัฐดำเนินการเอง** โดยรัฐกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนการดำเนินงานในทิศทางที่มุ่งให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุขของคน ชุมชน และสังคม แต่บางครั้งการดำเนินการของรัฐดังกล่าว ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างทางภูมิสังคมมากนัก ส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนได้ ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการนี้ประสบความสำเร็จ คือ นโยบายของรัฐที่ชัดเจน การเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ การวางแผนอย่างเป็นระบบ ทรัพยากรมีมากพอ การปฏิบัติที่รวดเร็วลดขั้นตอน และการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างโครงการที่รัฐดำเนินการเอง เช่น โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น

โดยสรุป ปัจจัยร่วมที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขในชุมชนเมือง ประกอบด้วย **การมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำและองค์กรภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ชุมชนมีความรักความไว้วางใจกัน ชุมชนมีการเรียนรู้ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา และการมีแหล่งเงินทุน รวมทั้งทรัพยากรสนับสนุนจากภาครัฐ**

กระบวนการนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมือง

รูปแบบ	วิธีการดำเนินการ	ปัจจัยสู่ความสำเร็จ
ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเอง	➔ เป็นกระบวนการเริ่มต้นของการแก้ปัญหา ➔ คนกลุ่มหนึ่งในชุมชนมีการรวมตัวกันสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ➔ ขยายผลโดยเน้นจุดร่วม ➔ ช่วยกันแก้ปัญหาด้วยการเรียนรู้วิธีที่จะแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง ➔ อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเองอย่างกว้างขวาง	➔ ชุมชนมีความรักความไว้วางใจกัน ➔ มีผู้นำที่ดีและเข้มแข็ง ➔ ปัญหาไม่ซับซ้อน
NGOs + ชุมชน	➔ เข้ามาทำงานร่วมกับชุมชน เพื่อเสนอแนะกระบวนการแก้ปัญหา ➔ สนับสนุนด้านทรัพยากร ➔ สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหา ➔ ช่วยให้ชุมชนวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาและตัดสินใจด้วยตนเอง	➔ ความไว้วางใจของชุมชนที่มีต่อองค์กรดังกล่าว ➔ การดำเนินการอย่างจริงจังขององค์กรจนเกิดผลเป็นรูปธรรม ➔ ชุมชนมีความรัก ความไว้วางใจกัน
ชุมชน + รัฐ	➔ ชุมชนกำหนดปัญหาร่วมกัน จัดลำดับความสำคัญของปัญหา ➔ เจรจากับหน่วยงานภาครัฐเพื่อขอรับสนับสนุน ➔ หน่วยงานของรัฐแก้ปัญหาให้ชุมชนภายใต้ขอบเขตอำนาจและกฎระเบียบที่สามารถดำเนินการให้	➔ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐ ➔ ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ➔ ความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหา ➔ มีแผนชุมชนเป็นเครื่องมือ
ขยายเครือข่าย ชุมชน	➔ ร่วมมือกันระหว่างองค์กรชุมชนต่างๆ ที่เผชิญปัญหาเหมือนกัน ➔ กำหนดปัญหาร่วมกัน ➔ แลกเปลี่ยนและถ่ายทอดประสบการณ์ ➔ การดำเนินการแก้ปัญหาร่วมกัน	➔ การร่วมมือระหว่างชุมชนมีความเข้มแข็ง ➔ จริ่งจิงในการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ➔ เครือข่ายความร่วมมือกว้างขวาง ➔ มีความไว้วางใจระหว่างชุมชน ➔ มีกฎหมายรองรับองค์กรชุมชน / เครือข่ายการพัฒนาชุมชน
รัฐดำเนินการเอง	➔ รัฐกำหนดนโยบาย มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข ➔ รัฐขับเคลื่อนการดำเนินงานในทิศทางที่มุ่งให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุข	➔ นโยบายของรัฐที่ชัดเจน ➔ การเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ ➔ การวางแผนอย่างเป็นระบบ ➔ ทรัพยากรมีมากพอ ➔ การปฏิบัติที่รวดเร็ว ลดขั้นตอน ➔ การติดตามประเมินผลที่ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

กระบวนการเรียนรู้

4.4 เปรียบเทียบความอยู่เย็นเป็นสุขในชุมชนเมืองและชนบท กับความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทย

ดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ซึ่ง สศช. ได้พัฒนาขึ้นโดยประกอบด้วย 6 องค์ประกอบหลักที่เป็นปัจจัยพื้นฐานร่วมที่สำคัญในการสร้างความสุขของมนุษย์ หากนำมาเปรียบเทียบกับผลการสำรวจและการศึกษาความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมืองและชนบท พบว่า องค์ประกอบหลัก ส่วนใหญ่ไม่มีความแตกต่างกัน ยกเว้นความแตกต่างในรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบย่อยและประเด็นชี้วัดที่สำคัญ พิจารณาได้ดังนี้

- (1) **การมีสุขภาพ** ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย มีองค์ประกอบย่อยในเรื่อง สุขภาพกายดี สุขภาพจิตใจดี มีคุณธรรม จริยธรรม มีสติปัญญาและใฝ่รู้ ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการสำรวจในชุมชนชนบทและเมืองที่พบว่า ทั้งระดับปัจเจก/ครอบครัว ชุมชนให้ความสำคัญกับการมีสุขภาพที่แข็งแรง การได้รับบริการด้านสาธารณสุขจากภาครัฐอย่างมีคุณภาพ และคนในชุมชน/ครอบครัวมีโอกาสทางการศึกษาในระดับสูง
- (2) **ครอบครัวอบอุ่น** มีความสอดคล้องกับผลการสำรวจในชุมชนชนบทและเมือง ซึ่งพบว่า นอกจากให้ความสำคัญเรื่องสัมพันธภาพที่ดีและการทำกิจกรรมร่วมกันในครอบครัวแล้ว ยังให้ความสำคัญในเรื่องผู้สูงอายุต้องได้รับการดูแลจากครอบครัว บุตรมีการประพฤติตัวดีและมีโอกาสในการศึกษาต่อ รวมทั้งสมาชิกในครอบครัวร่วมกันทำมาหากิน
- (3) **ชุมชนเข้มแข็ง** ผลการสำรวจในชุมชนชนบทพบว่านอกจากความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชน และการมีสวัสดิการชุมชนแล้ว ชุมชนยังให้ความสำคัญกับการรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมของชุมชน การปฏิบัติตามหลักศาสนาและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงด้วย ส่วนชุมชนเมืองให้ความสำคัญกับการไม่มียาเสพติด ปลอดภัยพนัน ชุมชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความรักและความสามัคคีในชุมชน มีการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพ ผู้นำชุมชน มีความสุขในการช่วยเหลือชุมชน มีความสัมพันธ์และความช่วยเหลือระหว่างชุมชน ชุมชนมีกองทุนสะสมเพื่อสวัสดิการของตนเอง และมีกฎ/กติกากการอยู่ร่วมกัน
- (4) **เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม** ผลการสำรวจในชุมชนชนบทพบว่าส่วนใหญ่จะคำนึงถึงการมีงานทำ มีรายได้มั่นคง และมีความมั่นคงในการผลิตอาหารภายในชุมชน ส่วนชุมชนเมืองให้ความสำคัญกับการมีเงินทุนในการประกอบอาชีพ การทำประโยชน์แก่ผู้อื่นโดยขายสินค้าในราคาที่เหมาะสม การไม่เป็นหนี้ การมีเงินออม และการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(5) **สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล** ชุมชนชนบทให้ความสำคัญกับเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลอดภัยในชีวิตในชุมชน ส่วนชุมชนเมืองให้ความสำคัญกับการมีที่อยู่อาศัยมั่นคง การมีสวนสาธารณะในชุมชน ชุมชนมีความสงบ มีการวางผังที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระเบียบ โรงเรียนใกล้บ้าน สถานที่ทำงานใกล้บ้าน การสัญจรสะดวก และปลอดภัย ถนนสะอาด การจัดการสุนัขจรจัด เมืองไม่มีมลภาวะ

(6) **สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล** ผลการสำรวจในชุมชนชนบท พบว่า ให้ความสำคัญกับส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนโดยตรงเท่านั้น เช่น ความโปร่งใสในการบริหารจัดการสหกรณ์ ออมทรัพย์ชุมชน วิสาหกิจชุมชน และสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน เป็นต้น ส่วนชุมชนเมืองให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาออกกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชน

โดยสรุป การสังเคราะห์ตัวอย่างในพื้นที่จริง และกรณีศึกษาจากการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้สะท้อนให้เห็นกรอบแนวคิด องค์ประกอบและประเด็นชี้วัด รวมทั้งกระบวนการที่กำลังปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตคนในชุมชนเมืองและชนบทในทิศทางที่มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ยังจำเป็นต้องอาศัยการผลักดันในเชิงนโยบายที่สำคัญอีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสนับสนุนในเชิงกระบวนการ และนโยบายเพื่อแก้ปัญหาในประเด็นท้าทายที่ชุมชนเมืองและชนบทกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในเมืองและชนบทให้ดีขึ้น สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเกื้อกูล และสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขเพิ่มขึ้นทั้งในเมืองและชนบทได้ต่อไป

ตาราง 11 : องค์ประกอบและประเด็นชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมืองและชุมชนชนบท

องค์ประกอบ ความอยู่เย็น เป็นสุข	ชุมชนเมือง		ชุมชนชนบท	
	ระดับปัจเจก บุคคล/ครอบครัว	ระดับชุมชน	ระดับปัจเจกบุคคล/ ครอบครัว	ระดับชุมชน
1 การมีสุขภาพ	- มีสุขภาพแข็งแรง - มีสุขภาพจิตดี - ได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ	- ได้รับการบริการแพทย์/สาธารณสุขที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง - เยาวชนได้รับการศึกษา/มีความรู้	มีสุขภาพร่างกายจิตใจแข็งแรง	คนในชุมชนมีสุขภาพแข็งแรง
2 ครอบครัวอบอุ่น	- สมาชิกในครอบครัวใกล้ชิดกัน - บุตรมีโอกาสศึกษาต่อ - ผู้สูงอายุได้รับการดูแลจากครอบครัว - บุตรประพฤติดี - ครอบครัวช่วยกันทำมาหากิน	- ครอบครัวอบอุ่นไม่ทะเลาะกัน - สมาชิกในครอบครัวช่วยกันทำมาหากิน - เยาวชนสามารถเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดี - ชาวชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างพี่น้อง	- สมาชิกในครอบครัวอยู่พร้อมหน้า ร่วมกันทำกิจกรรมในครอบครัว เข้าใจและเกื้อกูลกัน ไม่ทะเลาะเบาะแว้งกัน - ผู้นำครอบครัวมีความรับผิดชอบ - คนในครอบครัวอยู่ในศีลธรรม ยึดแนวเศรษฐกิจพอเพียง	- มีความเอื้ออาทร - ผู้สูงอายุไม่ถูกทอดทิ้ง
3 ชุมชนเข้มแข็ง		- ปลอดภัยเสถียร - รักและสามัคคี - ปลอดภัยจากอาชญากรรม - มีส่วนร่วมในการพัฒนา - ภาคภูมิใจในชุมชน - ช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน - จัดระเบียบที่อยู่อาศัย - ได้รับความช่วยเหลือและร่วมมือจากรัฐ - สื่อสารกันภายในชุมชน - รวมกลุ่มประกอบอาชีพ - มีส่วนร่วมและอิสระในการแสดงความเห็น - ปลอดภัยพหุนัน - มีกองทุนสะสมเพื่อสวัสดิการ - มีผู้นำชุมชนเสียสละ - มีกฎ/กติกาใช้ร่วมกันในชุมชน - ผู้ด้อยโอกาสได้รับสวัสดิการทางสังคม - มีการเรียนรู้ คิดเป็นทำเป็น - อนุรักษ์/สืบทอดวิถีชีวิต/วัฒนธรรม - ได้รับข้อมูลข่าวสาร	- สร้างความสัมพันธ์ที่ดีของครอบครัวกับชุมชน - ชุมชนมีความสามัคคีช่วยเหลือเกื้อกูลกัน - มีโอกาสดำรงอาชีพ - สังคมและเป็นที่ยอมรับของสังคม	- ผู้นำเข้มแข็ง - มีสวัสดิการชุมชน เช่น ระบบกองทุนให้กู้ยืมในชุมชน - สืบทอดภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม - รักษาประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น - คนในชุมชนมีความสามัคคี แก้ปัญหา และมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนร่วมกัน

ตาราง 11 : องค์ประกอบและประเด็นชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนเมืองและชุมชนชนบท (ต่อ)

องค์ประกอบ ความอยู่เย็น เป็นสุข	ชุมชนเมือง		ชุมชนชนบท	
	ระดับปัจเจก บุคคล/ครอบครัว	ระดับชุมชน	ระดับปัจเจก บุคคล/ครอบครัว	ระดับชุมชน
4 เศรษฐกิจ เข้มแข็งเป็น ธรรมและ	➔ มีอาชีพมั่นคง ➔ ไม่เป็นหนี้ ➔ มีรายได้เพียงพอ กับค่าใช้จ่าย ➔ มีเงินออม ➔ ขายสินค้าในราคา ที่เหมาะสม ➔ มีเงินทุนในการ ประกอบอาชีพ ➔ มีอาชีพเสริม ➔ ดำรงชีวิตอย่าง พอเพียง	➔ มีงานทำ/ไม่ว่างงาน ➔ มีรายได้เพียงพอต่อ ค่าครองชีพ ➔ ได้รับความช่วยเหลือ ด้านการเงิน ➔ มีแหล่งทำมาหากิน ➔ มีสถานที่ฝึกอาชีพ	➔ มีงานทำ/มีแหล่ง งานในชุมชน ➔ รายได้เพียงพอ ไม่มีหนี้สิน	➔ มีรายได้เพียงพอ ไม่เป็นหนี้ ➔ มีงานทำหรือมีอาชีพ ที่มั่นคง ➔ มีความมั่นคงด้าน การผลิตอาหาร
5 สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศ สมดุล	➔ มีที่อยู่อาศัยมั่นคง ➔ ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน	➔ มีสวนสาธารณะ/ สวนหย่อม ➔ ปลอดภัยจาก ➔ มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการพร้อม ➔ มีความสงบ ➔ มีลานออกกำลังกาย สำหรับเด็ก/เล่น ➔ วางผังที่อยู่อาศัยเป็น ระเบียบ ➔ ชุมชนร่มรื่น ➔ ชุมชนน่าอยู่ สะอาด มีระเบียบ ➔ มีสนามกีฬา ➔ มีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน	➔ มีที่อยู่อาศัยและ ที่ดินทำกินเป็นของ ตนเอง ➔ มีความปลอดภัยใน ชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดภัยจากยาเสพติด และ ➔ มีโครงสร้างพื้นฐาน ครบถ้วน ➔ มีสิ่งแวดล้อมและ เพื่อนบ้านที่ดี ➔ ชุมชนมีความ สงบสุข	➔ คนในชุมชนมีที่อยู่อาศัย ของตนเอง ➔ มีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน โดยเฉพาะ ปลอดภัยจากยาเสพติดในชุมชน ➔ มีสภาพแวดล้อมที่ดี ➔ มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ
6 สังคม ประชาธิปไตย ที่มีธรรมาภิบาล		➔ มีส่วนร่วมในการพิจารณา ออกกฎหมาย/กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ➔ ชุมชนมีความสามัคคี ➔ มีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร รับเรื่องราวร้องทุกข์ ภายในชุมชน ➔ ชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ในกระบวนการจัดทำ แผนพัฒนาชุมชน		➔ มีการบริหารจัดการชุมชน ที่โปร่งใส เป็นธรรม ➔ คนในชุมชนมีส่วนร่วมใน นโยบายของรัฐ มีคุณธรรม จริยธรรม ซื่อสัตย์ สุจริต ➔ ชุมชนเข้าใจสิทธิขั้นพื้นฐาน และใช้สิทธิอย่างถูกต้อง ในการแสดงความคิดเห็น ➔ มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการชุมชนของตนเอง

๕ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาความอยู่เย็นเป็นสุขใน ชนบทและเมือง

จากการสังเคราะห์ผลที่ได้จากการสำรวจในชุมชนชนบทในภูมิภาคต่างๆ ทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งการสำรวจและศึกษาการดำเนินงานในชุมชนเมืองทั้งใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และชุมชนเมืองในภูมิภาค พบว่า ถึงแม้ว่าวิถีชีวิตและสังคมทั้งชนบทและเมือง จะมีความแตกต่างกัน แต่สิ่งที่สะท้อนจากการสังเคราะห์ที่ตรงกันก็คือ **ชุมชนที่เข้มแข็งเป็นเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญของการพัฒนาไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุข** เนื่องจากชุมชนที่เข้มแข็งจะมีการรวมตัวของคนในชุมชนในการร่วมคิด และร่วมทำ เพื่อการแก้ปัญหาของตนเองและพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดความรัก ความสามัคคีของคนในชุมชน ซึ่งการสร้างชุมชนเข้มแข็งให้กับชุมชนที่ประสบผลสำเร็จได้นั้น **ส่วนใหญ่เริ่มต้นจากการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน** โดยมีกลุ่มผู้นำชุมชน นักวิชาการ และหรือองค์กรเอกชน เป็นผู้ริเริ่มหรือให้การสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อนำคนและชุมชนไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขจะอาศัยเพียงชุมชนเข้มแข็งอย่างเดียวเท่านั้นคงไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เนื่องจากมีประเด็นการพัฒนาหลายด้านที่เกิดจากปัจจัยภายนอก ซึ่งชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง อาทิ ปัญหาโรคระบาด ปัญหาภัยพิบัติ และปัญหาการก่อการร้าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาครัฐที่มีทั้งทรัพยากร ความรู้ และเทคโนโลยี

ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในชุมชนชนบทและชุมชนเมือง ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 บังเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ควรให้ความสำคัญ ดังนี้

5.1 กระบวนการพัฒนาเพื่อสร้างความอยู่เย็นเป็นสุข

(1) การเสริมสร้างกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินการ ดังนี้

- (1.1) เผยแพร่ตัวอย่างการพัฒนาของชุมชนพึ่งตนเองที่ประสบผลสำเร็จ และมีความสุข ไปสู่ชุมชนอื่นๆ ให้มากขึ้น โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อรูปแบบต่างๆ อาทิ สื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสิ่งพิมพ์ และมีโครงการให้ชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่นศึกษาเรียนรู้จากชุมชนต้นแบบ ทั้งชุมชนชนบทและชุมชนเมือง

- (1.2) **สนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพผู้นำชุมชน** โดยกำหนดนโยบายให้นักวิชาการหรือสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น มีหน้าที่สนับสนุนให้ความช่วยเหลือ พร้อมทั้งกระตุ้นเผยแพร่ให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกยุคใหม่ เช่น ภาษาต่างประเทศ และการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างองค์ความรู้และสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนสามารถปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว
- (1.3) **สนับสนุนการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม (เวทีประชาคม) ในชุมชน ในทุกกิจกรรม** การพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน
- (1.4) **สนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้** ระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนและภาคีการพัฒนา กับภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนทัศนคติการทำงานเพื่อสร้างพันธมิตรการพัฒนา
- (2) **กระจายอำนาจภาครัฐในการวางแผนและแก้ปัญหาท้องถิ่นชุมชนมากขึ้น** โดย
- (2.1) **ปรับกลไกและหลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐให้ลงสู่ชุมชนได้โดยตรงและ** สนับสนุนให้ชุมชนสามารถรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชน นอกจากนั้นจะต้องพัฒนาระบบข้อมูลที่มีคุณภาพ และพัฒนาความสามารถในการวางแผนของชุมชนเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (2.2) **สนับสนุนบทบาทการพัฒนาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ** ในฐานะผู้ประสานและสนับสนุนให้การพัฒนาเกิดการบูรณาการจากทุกภาคีในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข โดยเร่งสร้างความเข้าใจ และสร้างการยอมรับในกระบวนการพัฒนาที่ใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง ให้กับภาคีการพัฒนาภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การฝึกอบรมและการเรียนรู้จากพื้นที่ที่ประสบผลสำเร็จ
- (2.3) **ผ่อนคลายกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนาชุมชน** โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ในแผนการดำเนินงานพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ชุมชนสามารถได้รับการบริการจากภาครัฐได้สอดคล้องกับความจำเป็นของชุมชน

- (3) **การเสริมสร้างปัญญาให้กับชุมชน** เพื่อให้ชุมชนได้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ ในการคิดแก้ไขปัญหา และร่วมดำเนินการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยภาครัฐ สนับสนุนปัจจัยที่จำเป็นต่อการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดย
- (3.1) **สนับสนุนบทบาทของสถาบันการศึกษาให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน** โดยการ พัฒนาหลักสูตรและบุคลากรทางการศึกษาให้ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่มีคุณภาพแก่ เยาวชนในการพัฒนาชุมชน เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชน
- (3.2) **สนับสนุนให้กลุ่มแกนนำ ผู้รู้ในชุมชนและผู้สูงอายุสร้างองค์ความรู้ที่เป็นระบบ** และถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ เพื่อขยายผลกิจกรรมการเรียนรู้ของชุมชนให้ กว้างขวาง รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงกิจกรรมการเรียนรู้ไปสู่ชุมชนอื่นเป็นเครือข่ายพลัง ความรู้ที่จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ปัญหาชุมชน
- (3.3) **ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตและต่อยอดการเรียนรู้** โดยผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น กับเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่เป็นระบบ สอดคล้องกับ ความ ต้องการของแต่ละชุมชน รวมทั้งสามารถนำความรู้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อให้เกิดการ นำไปประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม
- (3.4) **สนับสนุนการจัดการ “กระบวนการเรียนรู้” ระหว่างเกษตรกร สถาบันการศึกษา และ** หน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับความรู้ขั้นพื้นฐาน และระดับที่นำความรู้พื้นฐานไปใช้กับ เทคโนโลยีและการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ เช่น การลดต้นทุน การปรับปรุง ผลผลิตให้ตรงความต้องการของผู้บริโภค ฯลฯ

5.2 การพัฒนาสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนและชุมชนในชนบทและเมือง

โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินการ ดังนี้

- (1) **พัฒนาคนในชุมชนให้การมีสุขภาพที่ดีทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา** โดย
- (1.1) พัฒนาระบบบริการสาธารณสุขอย่างครบวงจร ตั้งแต่การดูแลสุขภาพตนเองขั้นพื้นฐาน การรวมกลุ่มทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพของคนในชุมชน รวมทั้งการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้คนในชุมชนมีภูมิคุ้มกันและรู้เท่าทันสถานการณ์ปัจจุบันได้ เช่น โรค อุบัติใหม่ต่างๆ ในชุมชน เป็นต้น

- (1.2) ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ผู้เรียนทุกระดับได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับความต้องการและวิถีของคนในชุมชน ชนบทและเมือง โดยมุ่งเน้นการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตย พร้อมทั้งอบรมพัฒนาครูให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน

- (2) เสริมสร้างครอบครัวให้มีความมั่นคง มีสัมพันธภาพที่ดี และมีคุณธรรมจริยธรรม สนับสนุนค่านิยมครอบครัวอบอุ่น และเชื่อมโยงบทบาทครอบครัว สถานศึกษาและสถาบันทาง ศาสนาในชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางคุณธรรมจริยธรรมในครอบครัว มีการรณรงค์เพื่อ สร้างกิจกรรมร่วมของสมาชิกในครอบครัว และสร้างค่านิยมให้เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุและม ีความกตัญญูรู้คุณตอบแทนผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อเป็นแหล่ง พบปะสังสรรค์และอบรมจริยธรรมแก่เยาวชน

- (3) สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ชุมชนในชนบทและเมืองสามารถ พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงาน ดังนี้

- (3.1) สนับสนุนระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพโดยกลไกชุมชน ขยายผล ความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์ชุมชน ที่ใช้การออมเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาและพัฒนา ชุมชน ทั้งการประกอบอาชีพ การจัดหาที่อยู่อาศัย และการจัดสวัสดิการชุมชน รับรอง สถานะทางกฎหมายของกลุ่ม พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยศึกษา สนับสนุน และพัฒนา ขีดความสามารถของกลุ่มออมทรัพย์ ตลอดจนให้คำแนะนำเพื่อสร้างความยั่งยืน พัฒนา เครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และผ่อนคลายกฎระเบียบให้หน่วยงานของรัฐรวมทั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสนับสนุนกลไกการเงินชุมชนดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

- (3.2) พัฒนาอาชีพเพื่อสร้างความมั่นคงของรายได้ โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของชุมชน เพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ในการประกอบอาชีพ และเพิ่มทางเลือกการ ประกอบอาชีพที่หลากหลายให้คนในครอบครัวได้ร่วมกันประกอบอาชีพเพื่อสร้างความ มั่นคงด้านรายได้

- (3.3) พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพ ทัวถึง และเป็นธรรม โดยจัดสวัสดิการแก่ ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุให้ตกถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง สอดคล้องกับความต้องการ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งให้โอกาสผู้ด้อยโอกาสได้เข้าถึง แหล่งงานและมีการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ช่วยให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถนำ ศักยภาพของตนเองมาประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสม

- (3.4) ขยายผลการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติให้เข้าถึงประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างฐานเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง โดยรณรงค์สร้างความรู้แก่ประชาชนทุกระดับผ่านสื่อทุกประเภทด้วยรูปแบบที่หลากหลาย เข้าใจง่าย เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย จัดฝึกอบรม และสนับสนุนการแลกเปลี่ยนความรู้ ระหว่างเครือข่ายภาคีการพัฒนา เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาและจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่างๆ ผลักดันให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การปรับวิถีคิด ทศนคติค่านิยม เกิดความตระหนักเข้าใจ พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรู้เท่าทัน สามารถนำไปเป็นแนวปฏิบัติในการดำรงชีวิตอยู่เย็นเป็นสุขได้
- (4) พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดย
- (4.1) พัฒนาระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการให้เข้าถึงชุมชนอย่างทั่วถึงและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนในชุมชน
- (4.2) พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองที่สะดวก มีประสิทธิภาพ และปลอดภัย เพื่อประหยัดพลังงาน ค่าใช้จ่าย เวลาและร่นระยะเวลาการเดินทาง โดยเน้นการพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนในเขตเมืองเชื่อมกับระบบการเดินทางที่มีอยู่เดิมให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น
- (4.3) จัดโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนโครงข่ายโทรคมนาคมให้กระจายสู่พื้นที่ชนบทอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการพัฒนาสารสนเทศเพื่อให้มีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและสามารถเข้าถึงได้ง่าย รวมถึงการขยายเครือข่ายสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ เช่น อินเทอร์เน็ต
- (5) ฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดย
- (5.1) ฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ดิน ป่า ให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน โดยให้ความรู้ด้านการพัฒนาทรัพยากรแก่ชุมชน เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ การปรับปรุงคุณภาพดิน การปลูกป่าเพิ่มเติม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม และประสานการพัฒนาและวางแผนการใช้ทรัพยากรร่วมระหว่างภาครัฐและประชาชน รวมทั้งส่งเสริมการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ เช่น ความรู้เรื่องแหล่งอาหารและยาจากป่าไม้ ฯลฯ

- (5.2) จัดการมลภาวะอย่างเข้มงวด เพื่อเพิ่มคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เมืองมีความน่าอยู่ โดยเปิดโอกาสให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการมลภาวะในชุมชนของตนเอง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องเข้มงวดในการควบคุมดูแลมลภาวะในชุมชนเมืองอย่างจริงจัง
- (5.3) สร้างสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ในชุมชนชนบทและเมือง ให้สอดคล้องกับภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ เช่น การพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่พุทธศาสนารธรรมชาติในพื้นที่ชนบท การสร้างพื้นที่โล่งสวนสาธารณะ พื้นที่สาธารณะในพื้นที่เมือง เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน
- (6) สร้างความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยรัฐต้องสร้างหลักประกันและขีดความสามารถในการดูแลความมั่นคง และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสร้างจิตสำนึกให้คน ครอบครัว และชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลเฝ้าระวังเพื่อการรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

5.3 การเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล

ในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิถีชีวิตคนในชุมชนชนบทและเมืองให้มุ่งสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันนั้น นโยบายที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาความแตกต่างในด้านต่างๆ ระหว่างชนบทและเมืองลงได้ ก็คือ การพัฒนาชนบทและเมืองให้เชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน เพื่อการกระจายโอกาสการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม ให้ทัดเทียมและทั่วถึง ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั้งในชนบทและเมือง รวมถึงการช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการแข่งขันและความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยบทบาทของชนบทเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศ ขณะที่เมืองช่วยสนับสนุนในการเป็นแหล่งตลาดและการบริโภค รวมทั้งแหล่งจ้างงานที่ส่งทอดความเจริญสู่พื้นที่ชนบท โดยใช้ความเข้มแข็งของชุมชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ตลอดจนกระบวนการเรียนรู้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนา

โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

- (1) สร้างเครือข่ายชนบท-เมืองเพื่อพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในกระบวนการผลิตเพื่อการบริโภคและการตลาด เช่น การรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน และประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการในชุมชน

- (2) สนับสนุนการรับช่วงและเชื่อมโยงการผลิตระหว่างวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และธุรกิจขนาดใหญ่ในเขตชนบทและเมืองอย่างเป็นระบบ เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างกัน โดยให้ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาในพื้นที่มีบทบาทร่วมกัน ในการเตรียมความพร้อมของคนและระบบเพื่อพัฒนาทักษะและเทคโนโลยีการผลิตสินค้าพื้นบ้าน ตลอดจนรณรงค์สร้าง Brand ให้กับสินค้าของท้องถิ่น
- (3) สร้างระบบขนส่งสาธารณะเชื่อมโยงชนบท-เมือง รวมทั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารที่มีคุณภาพ สะดวก และปลอดภัย เพื่อเอื้อให้คนในชนบทและเมืองสามารถติดต่อประกอบธุรกิจและเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ได้โดยสะดวก
- (4) พัฒนาระบบตลาดกลางสินค้าเกษตรและศูนย์กระจายสินค้าระหว่างชนบทและเมือง เพื่อเชื่อมโยงแหล่งผลิตกับตลาด สนับสนุนการพัฒนาการบรรจุภัณฑ์ต้นทาง (Pack on Farm) ในแหล่งที่มีการผลิตสินค้าเกษตรสำคัญ
- (5) สนับสนุนการสร้างพันธมิตรธุรกิจระหว่างเกษตรกรในชนบทกับผู้รวบรวมผลผลิตและผู้ส่งออกในเมือง เพื่อให้สามารถปรับปรุงคุณภาพและตรวจสอบย้อนกลับได้ สามารถเชื่อมโยงตลาดเข้ากับเทคโนโลยีและการจัดการ สร้างเครือข่ายกลุ่มผู้ผลิตและระบบการผลิตที่เป็นมาตรฐาน
- (6) จัดระเบียบการพัฒนาและการใช้ที่ดินในพื้นที่ชนบทรอบเขตเมือง (Peri-urban) เพื่อกำกับพัฒนาให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน จัดโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการพัฒนา และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ภายใต้การจัดการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคีการพัฒนา ตลอดจนร่วมกันวางแผน – ผลักดันแผนสู่การปฏิบัติ และกำกับดูแลการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนและสอดคล้องกับระบบนิเวศ โดยให้การพัฒนามีบทบาทสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของพื้นที่อย่างเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงมหาดไทย. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ : โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547.

กรุงเทพมหานคร. แผนชุมชนพึ่งตนเอง กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนาสังคม. (แผ่นพับประชาสัมพันธ์)

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ปี 2550 : เศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาคน. กรุงเทพฯ, 2550.

ชุมชนข้างสะพานคลองตัน. แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง ชุมชนข้างสะพานคลองตัน เขตวัฒนา. (อัดสำเนา)

ชุมชนสวนหลวง 1. โครงการแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง ชุมชนสวนหลวง 1 เขตบางคอแหลม. (อัดสำเนา)

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ 1 (ฉบับปรับปรุง) : การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ, 2550.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ. นโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี : ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรอบแนวคิดการพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย. เอกสารประกอบวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 พฤศจิกายน 2549. (อัดสำเนา)

_____. การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย 2543-2568. กรุงเทพฯ, 2546.

_____. การพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย. เอกสารประกอบวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 9 เมษายน 2550. (อัดสำเนา)

_____. รายงานสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย. 2550. (อัดสำเนา)

_____. รายงานขั้นสุดท้าย : โครงการจัดทำเครื่องชี้วัดการพัฒนาเมืองและชุมชนน่าอยู่. กรุงเทพฯ : คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

_____. สานใจ สานพลัง ทำเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่. กรุงเทพฯ : ร้านสหมิตรพรินต์, 2547.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย. **บทบาทของชุมชนเมืองในการลดความยากจนในประเทศไทย : โครงการวางแผนพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน.** กรุงเทพฯ, 2547.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. **คู่มือการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย : โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ระยะที่ 2.** กรุงเทพฯ, 2549.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร. **การสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร ไตรมาสที่ 4: ตุลาคม-ธันวาคม 2549.** กรุงเทพฯ, 2549.

_____. **การสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2549.** กรุงเทพฯ, 2549.

_____. **รายงานการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร พ.ศ. 2548-2549.** กรุงเทพฯ, 2549.

_____. **รายงานการสำรวจอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. 2549.** กรุงเทพฯ, 2549.

_____. **รายงานสรุปข้อมูลประชากรและความเป็นเมือง รายจังหวัดจากสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543.** กรุงเทพฯ, 2543.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. **สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 ทั่วราชอาณาจักร.** กรุงเทพฯ, 2544.

ภาษาอังกฤษ

Hugo, Graeme. **Space, Place, Population and Census Analysis in Australia.** 2006. (Paper for the Australian Bureau of Statistics Census Analysis Conference, Canberra)

Hugo, Graeme; Anthony Champion, and Alfredo Lattes. **New Conceptualisation of Settlement for Demography : Beyond the Rural/ Urban Dichotomy.** 2001. (Paper prepared for Session 42, IUSSP Conference, Bahia, Brazil)

NESDB and ADB. "Defining Urban Areas in Thailand." **Urban Indicators for Thailand.** 2000.

Rogers, Carolyn C. "Growth of the Oldest Old Population and Future Implications for Rural Areas." **Rural Development Perspectives.** Vol. 14, No. 3.

Royo, Monica Guillen and Jackeline Velazco. **Exploring the Relationship between Happiness, Objective and Subjective Well-being : Evidence from Rural Thailand.** U.K. : University of Bath, 2005. (Paper presented at the Capabilities and Happiness Conference)

เว็บไซต์

นิตี เอียวศรีวงศ์. บทความในหนังสือ **วัฒนธรรมเมือง**. กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2537. <http://www.thaitopic.com/mag/soc/nithicity.htm>

สมชัย ฤชุพันธุ์. **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร : โครงการศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกของชุมชน**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาสยาม, 2549. http://cdp-sp.mol.go.th/files/1146818692_ParticipatoryThai.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด**. 2550. <http://www.nesdb.go.th/ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. **สภาพการณ์การออมภาคครัวเรือนของไทยในปัจจุบัน**. 2550. <http://www.fpo.go.th/fseg/>

อุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์ และปัทมา อมรสิริสมบุญ. “ความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษา : เมืองและชนบท”. **ประชากรและสังคม** 2550. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม, 2550. <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/content/Home/ConferenceIII/Articles/Article04.htm>

Stewart, Frances. **Human Development as an Alternative Development Paradigm**. 2550. <http://hdr.undp.org/docs/training/oxford/presentations/Stewart.pdf>

United Nations Development Programme. **รางวัลความสำเร็จสูงสุดด้านการพัฒนามนุษย์ (Human Development Lifetime Achievement Award) เฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช**. 2549. http://www.undp.or.th/HDLAA-KingBhumipol/King_leaflet_TH.pdf