

2. ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรม

ความยากจน เป็นปัญหาสำคัญที่สังคมไทยเผชิญมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในอดีตความยากจนถูกมองว่าเป็นปัญหาระดับท้องถิ่นหรือปัญหาระดับชนบท แต่นับวันปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงและกลายเป็นปัญหาระดับประเทศไปแล้ว ไม่ว่าปัญหานี้จะขยายวงกว้างขึ้นอย่างไรและเกี่ยวพันกับระบบเศรษฐกิจและสังคมมากน้อยเพียงไร เกษตรกรก็ยังคงเป็นกลุ่มคนจนส่วนใหญ่ของประเทศ แม้ว่ารัฐบาลหลายยุคหลายสมัยที่ผ่านมาได้พยายามสร้างความเจริญเติบโตให้กับประเทศและกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาความยากจนมากมายหลายรูปแบบ แต่ความยากจนในภาคเกษตรกรรมที่สะสมมานานร่วมศตวรรษก็ยังไม่ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมองย้อนกลับไปในอดีตเพื่อทำความเข้าใจวิถีชีวิตของชุมชนเกษตรกรรมและการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ศึกษามาตรการทางกฎหมายและนโยบายการพัฒนาประเทศต่างๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อความยากจนในภาคเกษตรกรรม ตลอดจนวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่การให้ความหมาย “ความยากจน” และเกณฑ์ในการวัดระดับความยากจน ของนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในกำหนดนโยบายการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศ

2.1 สังคมไทยและการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตร

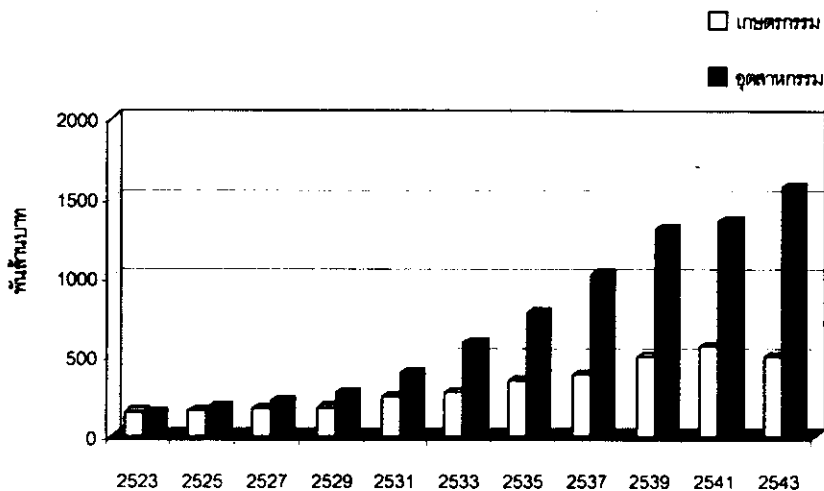
วิถีชีวิตของคนไทยในสมัยสุโขทัย ที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก เป็นสังคมเกษตรกรรมที่มีความเอื้ออาทร มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการประกอบอาชีพ มีการใช้พืชผลตามธรรมชาติเพื่อการดูแลสุขภาพและทำหัตถกรรมใช้สอยในครัวเรือน ระบบสังคมไม่ซับซ้อน ชุมชนช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เป็นวิถีเกษตรกรรมที่พึ่งตนเองได้แบบเศรษฐกิจพอเพียง มาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาต้องเร่งฟื้นฟูบ้านเมืองหลังจากที่ทำสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านหลายครั้งและเริ่มมีการติดต่อกับชาวตะวันตก ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้สังคมมีความหลากหลายมากขึ้นทั้งชนชาติและอาชีพ อย่างไรก็ตาม สังคมการผลิตในภาคเกษตรกรรมก็ยังคงเป็นหัวใจสำคัญที่หล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจของประเทศจนเข้าสู่สมัยธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกและแนวคิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่แผ่ขยายเข้ามาในแถบประเทศเอเชีย แม้ประเทศไทยสามารถรักษาเอกราชไว้ได้ แต่จำเป็นต้องเปิดประเทศเพื่อติดต่อกับต่างชาติตามสนธิสัญญาบาวริงปี พ.ศ. 2398 ซึ่งนอกจากการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพของไทยเข้าสู่ระบบการผลิตเพื่อการค้า (กนกศักดิ์ แก้วเทพ 2526) ประเทศไทยยังต้องปรับปรุงระบบศาลยุติธรรมและกฎหมายต่างๆ ตามแนวคิดของชาติตะวันตกเพื่อให้ต่างชาติยินยอมให้นำคดีข้อพิพาทขึ้นสู่ระบบการพิจารณาของศาลไทย ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (ไชยยศ เหมะรัชตะ 2544) และนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายอิทธิพลทางความคิดของชาติตะวันตกที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม การบริหารปกครอง และการเรียนรู้ของคนไทย

ดังเห็นได้จากแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการเน้นขยายการลงทุนในด้านอุตสาหกรรมที่บรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แรก ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปตะวันตก ผลของการขยายตัวทางอุตสาหกรรมทำให้โครงสร้างการผลิตของประเทศเริ่มปรับตัวจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม จากที่มูลค่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมเคยต่ำกว่าภาคเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2523 เติบโตขึ้นถึง 10 เท่าตัว

ในช่วงเวลาสองทศวรรษ และมูลค่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมสูงกว่ามูลค่าการผลิตภาคเกษตรถึงสามเท่าตัว ในปี พ.ศ. 2543 (รูปที่ 2-1)

รูปที่ 2-1 มูลค่าการผลิตภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมระหว่างปี 2523-2543



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545

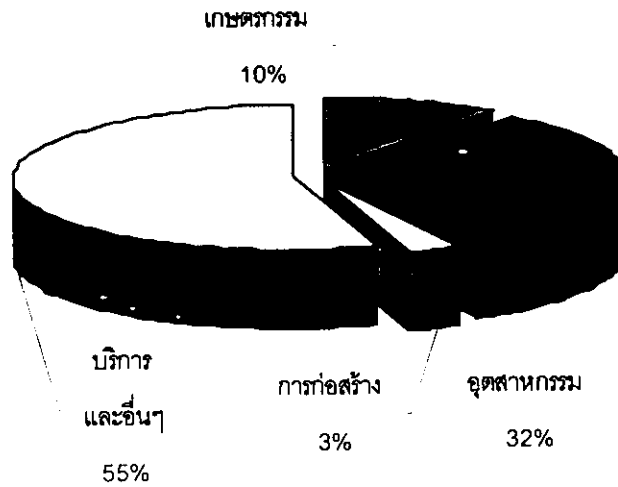
นอกจากความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการก็มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ความสำคัญของภาคเกษตรกรรมที่มีต่อเศรษฐกิจประเทศลดลง จากที่เคยมีมูลค่าเศรษฐกิจ ประมาณร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในปี พ.ศ. 2523 (สมพร อิศวิลานนท์ 2541) ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2543 (รูปที่ 2-2) ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการและอื่นๆ มีมูลค่าเศรษฐกิจในสัดส่วนร้อยละ 32 และร้อยละ 55 ของ GDP (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545) อีกทั้งมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรลดลงจากร้อยละ 68 ของมูลค่าส่งออกสินค้าทั้งหมด เหลือเพียงร้อยละ 27 เท่านั้น และความเจริญมั่งคั่งของเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรนี้ยังเป็นแรงจูงใจแรงงานหนุ่มสาวจำนวนมากในภาคเกษตรกรรมเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการซึ่งกระจุกตัวในเมืองใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากมีความต้องการแรงงานและอัตราค่าจ้างที่สูงกว่า

ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาและการกระจายรายได้ที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว ส่งผลให้ภาคเกษตรกรรมขาดแคลนแรงงานที่เป็นปัจจัยการผลิตที่มีประสิทธิภาพและมีผลกระทบต่อระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรอย่างมาก แม้รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาการเกษตรที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร ได้แก่ การชลประทาน การคมนาคมขนส่ง รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการตลาด มีการส่งเสริมให้ปลูกพืชหลากหลายชนิดนอกจากการปลูกข้าวและปอ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย และผลไม้ เป็นต้น และได้มีการนำเทคโนโลยีและวิทยาการใหม่ๆ มาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นไม่ว่าจะเป็นแรงงานพันธุ์พืช ปุ๋ย อุปกรณ์เครื่องจักร และค่าดำเนินการ ประกอบกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ทำให้เกษตรกรที่มีทุนน้อยขาดต้นทุนถักมัดและเป็นหนี้สินมากขึ้น จากเดิมที่เกษตรกรมีหนี้สินเฉลี่ยเพียง 1,050 บาทต่อครัวเรือนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ได้เพิ่มขึ้นเป็น 37,019 บาทต่อครัวเรือนในปี พ.ศ.2541/42 ขณะที่ครัวเรือนมีรายได้สุทธิจากการเกษตรประมาณ 21,860 บาทต่อปี (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร 2544) คิดเป็นร้อยละ

ละ 14 ของรายได้เฉลี่ยต่อปีต่อครัวเรือนของประเทศในปี พ.ศ. 2542 (152,748 บาทปี/ครัวเรือน) เท่านั้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545)

รูปที่ 2-2 สัดส่วนมูลค่าเศรษฐกิจต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปี พ.ศ.2543

(ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศปี 2543 ประมาณ 3,004.7 พันล้านบาท)



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545

ครัวเรือนเกษตรไม่เพียงมีรายได้ต่ำเมื่อเทียบกับครัวเรือนที่ประกอบอาชีพอื่น แต่รายได้ของครัวเรือนจากผลผลิตทางการเกษตรยังมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรผันผวนและตกต่ำซึ่งเกิดจากสภาวะการแข่งขันสูงของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประกอบกับอุปทานส่วนเกินของสินค้าเกษตรในตลาดมีอยู่ค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จากราคาส่งออกข้าวในปี พ.ศ.2543 ตันละ 232 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2540 ที่สามารถส่งออกข้าวได้ตันละ 337 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นการลดลงถึงร้อยละ 31 (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร 2544) นอกจากแรงกดดันจากสภาวะการตลาดแล้ว การผลิตในภาคเกษตรกรรมยังมีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงและสร้างความเสียหายต่อพืชผลทางเกษตรเกือบทุกปีที่ซ้ำเติมปัญหาเศรษฐกิจของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งต้องตกอยู่ในสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจนลง และต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่ตลอดเวลา

2.2 นิยาม: ความยากจน

การนิยามความหมายของความยากจนให้เป็นความหมายที่ยอมรับโดยปราศจากการโต้แย้งใดๆ นั้น เป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือสนใจปัญหาความยากจนมีมากมายหลายกลุ่ม ต่างก็มีความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาความยากจนที่แตกต่างกันและมองปัญหาในมิติที่ไม่เหมือนกัน จึงทำให้แนวคิดในการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่แตกต่างกันไปด้วย ซึ่งสามารถรวบรวมและจัดกลุ่มการนิยาม "ความยากจน" ในมุมมองของกลุ่มต่างๆ ได้ดังนี้

2.2.1 การให้ความหมาย "ความยากจน" ของนักเศรษฐศาสตร์

นักเศรษฐศาสตร์เป็นกลุ่มนักวิชาการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจน ได้มองปัญหาความยากจนด้านปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และพบว่า นักเศรษฐศาสตร์ใช้คำว่า "ความยากจน" ในความหมายที่ต่างกันอย่างน้อย 5 ความหมาย (วังสรรค์ ธนะพรพันธ์ 2526) คือ

1. ความอึดคักทางเศรษฐกิจ (Economic Insufficiency) ซึ่งมี 2 นัยคือ

1.1 ความอึดคักในการยังชีพหรือในการประทังชีวิต (Subsistence Living) หมายถึงสถานการณ์ของประชาชนที่มีเงินได้ไม่เพียงพอกับการประทังชีวิตเพื่อความอยู่รอด โดยเชื่อว่าระดับการบริโภคขั้นต่ำที่เพียงพอแก่การประทังชีวิตในทางสรีรวิทยา ดังนั้นผู้มีเงินได้ต่ำกว่าระดับขั้นต่ำดังกล่าว ถือเป็นผู้มีฐานะยากจน

การกำหนดระดับความยากจนตามความหมายนี้ ยึดหลักเกณฑ์ทางโภชนาการ หรือทางสรีรวิทยา โดยเน้นเฉพาะความต้องการอาหารขั้นต่ำของมนุษย์เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ระดับความต้องการอาหารขั้นต่ำเพื่อการประทังชีวิตให้อยู่รอดนี้มิได้หลายระดับโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 2 ปัจจัยคือ 1) ขนาดและรูปร่างของบุคคล และ 2) ปริมาณและลักษณะของงานที่ทำ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการกำหนดระดับรายได้ที่เพียงพอกับการประทังชีวิต

1.2 ความอึดคักในการครองชีพ หมายถึงสภาพการณ์ของประชาชนที่มีเงินได้ต่ำกว่าระดับการครองชีพขั้นต่ำ ทั้งนี้มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำหมายถึง ระดับการครองชีพที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ซึ่งมีได้มีเฉพาะแต่ความต้องการอาหารเท่านั้น หากรวมถึงความต้องการปัจจัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และการพักผ่อนหย่อนใจ

ดังนั้น ประชาชนที่มีฐานะยากจนตามความหมายนี้คือ กลุ่มบุคคลที่มีลักษณะชีวิตความเป็นอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ อย่างไรก็ตามความสลับซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ยากที่จะกำหนดมูลค่าความต้องการพื้นฐานต่างๆ ดังกล่าวว่าควรอยู่ในระดับใด

2. ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Inequality) คือ สภาพภาวะการครองชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานแบบฉบับของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นๆ กล่าวคือในแต่ละสังคมจะมีระดับมาตรฐานการครองชีพที่เป็นแบบฉบับ (Norm) ของมวลชนในสังคมนั้นๆ และผู้ที่มีภาวะการครองชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานแบบฉบับดังกล่าวก็ถือว่าเป็นกลุ่มประชากรที่ยากจน ดังนั้นระดับรายได้ที่ถือเป็นเกณฑ์กำหนดความยากจนจึงแตกต่างกันไปตามกาลเวลา และตามแต่ละสังคม ตัวอย่างเช่น แม้ในประเทศเดียวกัน ระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนสำหรับเขตเมืองอาจจะแตกต่างจากเขตชนบทก็ได้ แต่ก็มีคำถามว่าสภาพการครองชีพที่จะถือว่าเป็นมาตรฐานตามแบบฉบับนั้นกำหนดขึ้นมาอย่างไร

3. ความขาดแคลน (Deprivation) หมายถึง ภาวะการครองชีพที่มีปัญหาขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานอันเป็นส่วนประกอบสำคัญของภาวะการครองชีพ ที่เป็นแบบแผนโดยทั่วไปของมวลชนในแต่ละสังคม ในการกำหนดระดับรายได้ที่ยากจนตามวิธีการนี้ มีการพยายามหลีกเลี่ยงการถืออัตวิสัย (Subjectivity) และยึดถือวัตถุวิสัย (Objectivity) มากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาพฤติกรรมการบริโภคของประชาชน

4. ความต้องการพึ่งพา (Dependency) หมายถึง สภาพการณ์ที่ประชาชนต้องพึ่งพารัฐบาลในการครองชีพในบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลมีการจ่ายเงินสวัสดิการเพื่อสงเคราะห์ประชาชนที่มีฐานะยากจน ซึ่งจำต้องมีการกำหนดระดับรายได้ที่ถือว่ายากจน

5. ความเป็นปัญหาในสังคม (Diseconomic) หมายถึง สภาพการณ์ที่สังคมต้องประสบปัญหานานัปการอันเกิดจากการที่ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

โดยสรุป นักเศรษฐศาสตร์ได้กำหนดความหมายของความยากจนไว้หลากหลาย มีประเด็นต่างๆ ที่นำมาใช้กำหนดคุณสมบัติของคนยากจน ได้แก่ รายได้ที่พอเพียง ฐานะทางสังคม ระดับการพึ่งพา ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ และความขาดแคลน สำหรับปัญหาในการนำคำนิยามเหล่านี้ไปใช้ คือจะสามารถวัดระดับความยากจนตามคำนิยามเหล่านี้ได้อย่างไร และความยากจนตามความหมายใดบ้างที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

2.2.2 การให้ความหมาย "ความยากจน" ขององค์การภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งนิยามคนจนว่าเป็น "บุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุโภชนาการ เนื่องจากคนจนมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ" โดยคำนวณจำนวนคนจนของประเทศไทยจากหลักวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์ ที่กำหนดให้ "คนจน" คือผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน (Poverty line) ซึ่งเป็นเกณฑ์ชี้วัดความยากจนโดยประมาณการจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำและเส้นความยากจนนี้ปรับเปลี่ยนตามสภาวะค่าครองชีพแต่ละช่วงเวลา แม้ สศช. มีแนวความคิดว่า "ความจน" ประกอบด้วย 7 มิติ ได้แก่ จนนเงิน จนนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนนทางสังคม จนนทางการเมือง จนนทางการศึกษา จนนทางวัฒนธรรม และจนนทางจิตวิญญาณ (สศช. 2541: อ้างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและศิริพร ยอดกมลศาสตร์ 2541) แต่ในทางปฏิบัติ สศช. ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคความจนเพียงมิติเดียว และเป็นมิติที่ไม่ได้อยู่ในองค์ประกอบทั้งเจ็ด กล่าวคือ แผนพัฒนาฯ กิตติ นโยบายการพัฒนากิตติ มุ่งแต่เพียงการป้องกันมิให้คนจนต้องอยู่ในภาวะทุโภชนาการเท่านั้น (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและศิริพร ยอดกมลศาสตร์ 2541)

อย่างไรก็ตาม แม้การนิยาม "ความยากจน" ของภาครัฐไม่ได้รับการยอมรับนัก แต่เพื่อความสะดวกในการกำหนดนโยบายและสร้างมาตรฐานในการเปรียบเทียบเชิงปริมาณในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งจัดทำขึ้นทุกๆ 2 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ก็ทำให้มองเห็นภาพกว้างๆ ของจำนวนคนจนของประเทศสำหรับการจัดทำนโยบายและแผนของภาครัฐ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ 2541)

2.2.3 การให้ความหมาย "ความยากจน" ของนักวิชาการและผู้รู้

การนิยาม "ความยากจน" ในแวดวงนักวิชาการ ถือมาตรฐานของ "คำจำกัดความ" ไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งหมายถึงคุณลักษณะที่หากเป็นจริงเมื่อไรแล้ว ก็เป็นที่แน่ใจได้ว่าสิ่งที่ต้องการให้คำจำกัดความนั้นได้บังเกิดขึ้นด้วย เช่น หากเราให้คำจำกัดความของคนจนด้วยการหมายถึงการมีหนี้สิน นั้นย่อมหมายความว่า คนจนทุกๆ คนที่มีคุณลักษณะ "มีหนี้สิน" ก็ต้องมีลักษณะเป็น "คนจน" ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ลักษณะร่วมที่มีคุณสมบัติเป็นคำจำกัดความของความยากจนนั้น จะต้องเป็นลักษณะร่วมที่แท้จริง และเกิดควบคู่กับความยากจนทุกๆ ครั้งเสมอโดยปราศจากข้อยกเว้น (สมชัย จิตสุชน 2544) ข้อจำกัดนี้ทำให้การนิยามความหมายของความยากจนและคนจนได้นำไปสู่ข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นการยากที่จะหาลักษณะร่วมที่แท้จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกคนได้ ส่วนกลุ่ม "ผู้รู้" คือกลุ่มผู้ที่มีความสนใจในปัญหาของความยากจนไม่น้อยไปกว่านักวิชาการ แต่ในการให้ความหมาย ความยากจนไม่ยึดถือเคร่งครัดในระเบียบวิธีการให้คำนิยามความยากจนเท่านักวิชาการ กลุ่มผู้รู้อาจเป็นตัวแทนคนจนหรืออาจเป็นนักวิชาการในสาขาอื่นๆ ซึ่งไม่ได้มีการศึกษาเรื่องคนจนอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เช่น แพทย์ วิศวกร (สมชัย จิตสุชน 2544) ความหมายของ "ความยากจน" หรือ "คนจน" ของนักวิชาการและผู้รู้ที่รวบรวมได้ เช่น

นิตี เอียวศรีวงศ์ (อ้างใน อภิสิทธิ์ พันธเสน 2540) ก็มองว่าคนยากจนคือ คนที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของทรัพยากรสำคัญที่ใช้ในการผลิต โดยพิจารณาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐานและโอกาสในการเป็นเจ้าของทรัพยากรสำคัญในการผลิตเพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีพ ซึ่งมีประเด็นกว้างกว่าความหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์

นภาพร พานิชชาติ (2545) กล่าวถึงความยากจนว่า ไม่ได้หมายถึงครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หรือในระดับที่พอยังชีพได้เท่านั้น แต่ยังรวมหมายถึงคนที่ด้อยโอกาสด้านการศึกษา ด้านการเมือง ด้านวัฒนธรรม ขาดสิทธิและความยุติธรรมที่พึงมีพึงได้

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2545) ได้ให้ความหมาย "ความยากจน" ว่าครอบคลุมสี่มิติคือ

- จนทรัพย์สิน คือ ความจนตามความหมายเดิม คือ มีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุดิบจำเป็น
- จนโอกาส คือ ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น การรักษาพยาบาล ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ไม่มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและปัจจัยในการผลิตในสังคม จนโอกาสจึงมีความหมายกว้างและเป็นตัวแปรที่จะนำไปสู่การจนทรัพย์สินในที่สุด
- จนอำนาจ คือ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไร้อำนาจต่อรอง ไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง และได้รับผลกระทบจากผู้มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าจะอำนาจรัฐหรืออำนาจทุน จนอำนาจเป็นมิติทางการเมือง เป็นผลที่เกิดจากความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคทางสังคม
- จนศักดิ์ศรี คือ การที่ถูกดูถูกเหยียดหยาม ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของคนในสังคม ได้รับการปฏิบัติในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เช่น การเหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ เหยียดหยามอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

อัมมาร สยามวาลา (2540) ให้ความหมาย "คนจน" ว่าเป็น ผู้ที่มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะซื้อหาอาหาร ที่ให้คุณค่าทางอาหารเพียงพอตามหลักโภชนาการ

อภิชัย พันธเสน (2540) มองว่า "ความยากจน" ควรพิจารณาส่วนประกอบที่สำคัญของความเป็นมนุษย์ด้วย ซึ่งได้แก่ 1) ความยั่งยืนหรือความสามารถในการมีชีวิตอยู่ได้ 2) การได้รับความคุ้มครองหรือมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 3) การได้รับความรักและความอบอุ่น 4) การได้รับความเห็นใจและเข้าใจ 5) การมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง 6) การพักผ่อนหย่อนใจ 7) การได้ทำในสิ่งที่สร้างสรรค์ 8) การได้รับการยอมรับหรือมีความหมายในสังคมที่เกี่ยวข้อง และ 9) การมีเสรีภาพ

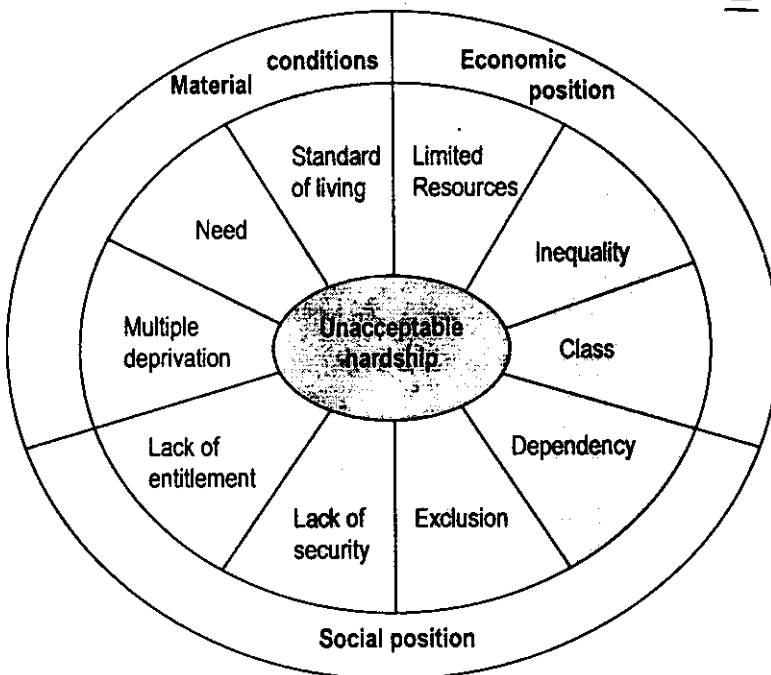
Amartya Sen นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลปี 1999 ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความยากจนในมุมมองความขัดสนทั้งรายได้ สถานภาพและสิทธิทางสังคมที่พึงมีตามวัฒนธรรมของแต่ละสังคม (สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545)

Paul Spicker (Gordon and Spicker 1999) นักวิชาการชาวอังกฤษที่เชี่ยวชาญด้านหลักและแนวคิดเกี่ยวกับความยากจนและความปลอดภัยในสังคม ได้ทบทวนความหลากหลายของคำนิยามความยากจนในแง่มุมของสังคมวิทยา และจัดกลุ่มความหมายความยากจนโดยพิจารณาจาก เงื่อนไขปัจจัยทางวัตถุ (Material conditions) สถานภาพทางสังคม (Social position) และสถานภาพทางเศรษฐกิจ (Economic position) ได้เป็น 11 มิติดังนี้ (รูปที่ 2-3)

1. ความต้องการพื้นฐาน (Need) พิจารณาสິงจำเป็นพื้นฐานของการดำรงชีพ ได้แก่ ปัจจัยสี่ (อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค)
2. มาตรฐานการครองชีพ (Standard of living) พิจารณาระดับมาตรฐานการครองชีพเมื่อเทียบกับผู้อื่น โดยวัดจากรายได้และการบริโภค
3. ทรัพยากรจำกัด (Limited resources) พิจารณาความจำกัดของทรัพยากร มองว่าขาดโอกาสในการสร้างรายได้ หรือไม่สามารสรสร้างรายได้ด้วยตนเอง
4. ขาดความปลอดภัยพื้นฐาน (Lack of basic security) พิจารณาความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของการดำรงอยู่ในสังคม มองว่าขาดความปลอดภัยพื้นฐานในสังคมซึ่งเป็นสิทธิที่พึงมีพึงได้ หรือขาดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองขั้นพื้นฐาน

5. ขาดการรับรองสิทธิ (Lack of entitlement) พิจารณาสถานภาพและสิทธิในการเข้าถึงปัจจัยสวัสดิการ และบริการในสังคม
6. ความขาดแคลนปัจจัยที่จำเป็นหลายประการ (Multiple deprivation) พิจารณาความขาดแคลนในหลายๆ อย่างที่สนับสนุนการดำรงชีพในสังคม เช่น การศึกษา สุขภาพที่ดี เป็นต้น
7. การถูกกีดกัน (Exclusion) พิจารณาการที่ถูกกีดกันจากสังคม เช่น ถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในสังคม ถูกกีดกันในการเข้าถึงทรัพยากร
8. ความไม่เสมอภาค (Inequality) พิจารณาจากความไม่เสมอภาคในสังคม ความไม่เท่าเทียมในการกระจายทรัพยากร และความเสียเปรียบเมื่อเทียบกับคนอื่น ๆ ในสังคม
9. สถานภาพทางสังคม (Class) พิจารณาการแบ่งชนชั้นในสังคม และความเหลื่อมล้ำของฐานะและสถานภาพในสังคม ซึ่งหมายรวมถึงการได้รับการยอมรับในสังคม
10. การพึ่งพา (Dependency) พิจารณาความต้องการพึ่งพา ต้องคอยรับความช่วยเหลือจากผู้อื่นหรือรัฐอยู่ตลอดเวลา
11. ความขัดสนขั้นแค้น (Unacceptable hardship) พิจารณาความลำบากยากแค้นในการดำรงชีพในสังคมซึ่งขาดแคลนทั้งปัจจัยทางวัตถุ สถานภาพทางสังคม และสถานภาพทางเศรษฐกิจ

รูปที่ 2-3 Eleven Definitions of Poverty



ที่มา: Gordon and Spicker 1999.

การให้ความหมาย "คนจน" หรือ ความยากจน" ของนักวิชาการและกลุ่ม "ผู้รู้" ยังมีอีกหลากหลาย และที่ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์วัดความยากจนในมุมมองของนักวิชาการในหลายสาขาวิชา เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2543 นั้น พอสรุปเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับเกณฑ์วัดความยากจนได้ดังนี้ (สมชัย จิตสุชน 2544)

- รายได้และรายจ่าย
- การกระจายทุนและการกระจายรายได้
- ทรัพย์สินหรือความสามารถในการบริโภค
- หนี้สิน
- ความจำเป็นพื้นฐาน สุขภาพ การศึกษา
- บริการขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา สาธารณสุข ความปลอดภัยในทรัพย์สินและชีวิต
- ทุนทางสังคม
- มาตรฐานชีวิตเปรียบเทียบกับความคาดหวัง
- การได้รับการยอมรับนับถือ
- การมีการเลือกโอกาส สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเองและครอบครัว
- การมีสิทธิ์ มีเสียง
- จิตวิญญาณ

2.2.4 การให้ความหมาย "ความยากจน" ขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่คลุกคลีกับงานพัฒนา งานส่วนใหญ่ขององค์กรพัฒนาเอกชนจะเน้นที่กลุ่มเป้าหมายคนจนหรือผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มอาชีพ ดังนั้นมุมมองและประสบการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจในความยากจนหรือคนจนได้เป็นอย่างดี ดังเช่น ความคิดเห็นของพิเชษฐ เพชรน้ำรอบ (2544) ที่ปรึกษาสามัญชนคนจน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ความจนหรือคนจนมิได้หมายถึงคนที่ไม่มีเงินหรือเงิน ซึ่ง เป็นความหมายในยุคทุนนิยม แต่คำว่า "จน" ตามความหมายดั้งเดิม ก่อนระบบทุนนิยมจะนำเงินตราเข้ามาใช้ มีความหมายถึง การที่ไม่มีที่จะไป ไม่มีทางออก เจอทางตัน ดังสำนวนไทยที่ว่า จนแถม จนตรอก จนมุม หรืออับจน เป็นต้น เมื่อหาทางออกไม่ได้หรือไม่มีทางเลือกอื่นๆ ก็ต้องมีความทุกข์ เพราะต้องทนกับสภาพที่ต้องยอมจำนนโดยไม่มีทางออก จนทางออกหรือหาทางออกไม่เจอ เมื่อหาทางออกไม่ได้ ย่อมไม่อาจเข้าถึงทรัพยากร เช่น ที่ดิน ป่าไม้ ทะเล ภูเขา ได้ คนเหล่านี้จึงเป็นผู้ขาดแคลนทรัพยากร จนเป็นเหตุให้ขาดปัจจัยสี่ และอื่นๆ ตามมา

2.2.5 การให้ความหมาย "ความยากจน" ของคนจน

ความยากจนคืออะไรในทัศนะของคนจนนั้น เป็นมุมมองของผู้ที่เผชิญอยู่กับปัญหา หรือคนที่สัมผัสกับความยากจน ซึ่งสมชัย จิตสุชน (2544) ได้รวบรวมความคิดเห็นดังกล่าวจากการประชุมสัมมนาต่างๆ ดังนี้

1. การระดมความคิดของชาวบ้าน จัดโดยสถาบันพัฒนาชุมชนและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเมื่อเดือนกันยายน-ตุลาคม 2544 ซึ่งสรุปลักษณะความยากจนของชุมชนชนบทในสายตาคนจนได้ดังนี้
 - ลักษณะทางเศรษฐกิจทั่วไป ได้แก่ ไม่มีกิน/ไม่พอกิน รายได้น้อยไม่พอลี้ยงครอบครัว และค่าใช้จ่ายสูง
 - หนี้สินและทรัพย์สิน ได้แก่ มีหนี้สิน ไม่มีหนี้หรือมีน้อยเพราะกู้ไม่ได้ หนี้สินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ไม่สามารถใช้น้ำ/ลดหนี้ได้ ไม่มีคนให้กู้ ไม่มีที่ทำกิน ไม่มีทรัพย์สิน สภาพบ้านเรือนไม่แข็งแรง และขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวก

- อาชีพและลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ มีอาชีพรับจ้าง ไม่ค่อยได้เรียน การศึกษาค่ำ ขาดความรู้ประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม อายุมาก และถูกหลอกหลานทอดทิ้ง ป่วย สุขภาพไม่ดี พิกการ
- ลักษณะครอบครัว ได้แก่ การมีครอบครัวใหญ่ มีบุตรมาก
- พฤติกรรม ได้แก่ บริโภคเกินตัว รักวัตถุนิยม เล่นหวย กินเหล้า เกียจคร้าน แยกตัว ไม่เข้ากลุ่มหรือสังคม

2. การรวบรวมของกลุ่มนักวิจัยขุนเขาวัดที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จัดส่งให้ไปใช้ชีวิตร่วมกับคนจนจำนวนสิบชุมชนเป็นเวลาประมาณสองเดือน ได้สรุปลักษณะความยากจนของชุมชนชนบทไว้ดังนี้

- ไม่มีที่ทำกิน
- มีอาชีพรับจ้างเป็นหลัก แต่มีงานที่ไม่แน่นอน
- ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรเสื่อมโทรม
- โชคร้าย (ถูกโกง ถูกตัดขาดจากญาติมิตร)
- อายากรวย (จึงลงทุนแต่ไม่ประสบความสำเร็จ)
- จนเพราะทำตัวเอง (เกียจคร้าน เสพสุรา เล่นการพนัน ฯลฯ)
- ไม่มีคนให้กู้ เพราะเกรงว่าไม่สามารถชดใช้เงินคืนได้
- พิกการ ป่วยเรื้อรัง

3. จากการสัมภาษณ์เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะของความจนในชุมชนชนบท เมื่อวันที่ 2-4 กันยายน 2544 ณ วังวิเศษ จังหวัดนครนายก (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 2544) ชาวบ้านได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

- การทำมาหากิน ได้แก่ ไม่มีที่ทำกิน มีที่ดินน้อย หรือสูญเสียที่ทำกิน ไม่มีทุน เป็นหนี้ รับจ้างทำงานไม่ต่อเนื่อง หางานใหม่ไปเรื่อยๆ
- สภาพชีวิตครอบครัว ได้แก่ การศึกษาค่ำ เรียนน้อย เจ็บป่วย ครอบครัวแยกกันอยู่ ใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็น
- การอยู่ร่วมกันในสังคม ได้แก่ ขาดความเชื่อมั่นในตัวเอง รู้สึกมีปมด้อย ไม่เข้าร่วมกิจกรรมของหมู่บ้าน รวมกลุ่มเฉพาะพวกของตัวเอง ปกปิดความจน ไม่ยอมรับว่าจน แสดงออกในทางตรงข้าม ทำมาหากินวันต่อวัน งานไม่แน่นอน

จะเห็นว่าลักษณะของคนจนหรือความยากจนในทัศนะของคนจนนี้ มีความแตกต่างกันไม่มากนัก ปัญหาที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดได้แก่ ปัญหาขาดแคลนที่ทำกิน การทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้าง ไม่มีงานทำอย่างสม่ำเสมอ

2.2.6 การให้ความหมาย "ความยากจน" ขององค์การระหว่างประเทศ

1. สหประชาชาติ (1995) (อ้างอิงใน Gordon and Spicker 1999) ได้นิยาม "ความยากจนสัมบูรณ์" (Absolute Poverty) ว่าเป็นความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีพ อันประกอบด้วย อาหาร น้ำดื่ม ที่ปลอดภัย สุขภาพ ที่อยู่อาศัย การศึกษา และข้อมูลข่าวสาร ซึ่งความขาดแคลนนี้ขึ้นอยู่กับ 1) ระดับรายได้ และ 2) ความสามารถในการเข้าถึงสวัสดิการและบริการสาธารณสุขของรัฐ

จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2543 ที่ประชุมได้มีความเห็นร่วมกันว่า "ความยากจนมิได้มีเฉพาะมิติด้านการเงินหรือวัตถุเท่านั้น แต่

มีมิติที่ซับซ้อนหลาย ๆ ด้าน และมีหลายสาเหตุของความยากจน ดังนั้น นโยบายและมาตรการแก้ไขจึงต้องมีหลาย มาตรการ มิใช่มีเฉพาะมาตรการทางด้านรายได้เท่านั้น" และจากการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วย "นโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2545 ก็ยืนยันในนโยบายลดความจนว่าต้อง มองปัญหาและสาเหตุหลาย ๆ ด้าน มิใช่เพียงการเพิ่มรายได้เท่านั้น จะต้องคำนึงว่า "คนจน" นั้นมองสถานการณ์ เองอย่างไรและต้องการอะไร (Huber 2000; อังใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2545)

2. **ธนาคารโลก** พิจารณาระดับความยากจน จากระดับรายได้สำหรับค่าครองชีพขั้นต่ำที่ครอบคลุมถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพ และใช้หลักการเดียวกันนี้ในการสร้างเส้นความยากจนสากล (Universal Poverty Line) เป็นดัชนีเปรียบเทียบภาพรวมของความยากจนในนานาประเทศ (Gordon and Spicker 1999)

3. **ธนาคารพัฒนาเอเชีย** มีกรอบความคิดเรื่องคนจนและความยากจน โดยมีได้พิจารณาผู้ที่มี ปัญหาความจนเฉพาะกลุ่มจนเงินเท่านั้น แต่ยังคงพิจารณาไปถึงผู้ด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ ด้อยศักดิ์ศรีด้วย คน กลุ่มนี้ถูกเรียกรวมๆ กันว่า กลุ่มที่มีความเสี่ยง มีความไม่แน่นอนในชีวิต (Vulnerable Groups) เช่น เด็ก คนชรา หญิง หมาย หญิงโสเภณี คนพิการ ชนกลุ่มน้อย แรงงานอพยพ เป็นต้น (Huber 2000; อังใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2545)

การนิยามความยากจนที่กล่าวมา มีความหลากหลายทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ และ บริบทแวดล้อมอื่นๆ กล่าวคือ ในส่วนของภาครัฐ แม้จะให้ความสนใจในความยากจนในแง่มุมหลาย ๆ ด้าน เช่น จน ทางสังคม จนโอกาส แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลให้ความสนใจปัญหาความยากจนในมิติด้านรายได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในส่วนของนักวิชาการได้มองความยากจนในหลายมิติและซับซ้อน มุ่งที่จะสร้างคำ จำกัดความมากกว่าความเป็นไปได้หรือความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขความยากจน ซึ่งต่างจากนัก เศรษฐศาสตร์ที่นิยามโดยคำนึงถึงการนำไปใช้ในด้านการวัดความยากจน ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนมองปัญหาความ ยากจน จากสภาพปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย เป็นลักษณะความยากจนที่ค่อนข้างเป็นประเด็นเฉพาะของกลุ่ม และ สำหรับมุมมองกลุ่มคนจนเอง ได้สะท้อนให้เห็นภาวะปัญหาความยากจนที่กำลังเผชิญอยู่จริง

หลายทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยมองปัญหาความยากจนในเชิงเศรษฐศาสตร์ โดยเน้นที่ระดับรายได้ต่อ หัวของประชากร มิได้เน้นที่ตัวคน เพราะตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์นั้นเชื่อว่า ถ้าแก้ไขระดับรายได้ของคนแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความยากจนก็จะหมดไป ดังนั้นจึงหาระดับรายได้ขั้นต่ำเพื่อเป็นตัวกำหนดเส้นความยากจน (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2545) แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง มิติแห่งความจนมีหลายมิติ แต่ละมิตีก็มีปัญหาที่แตกต่าง กัน ด้วยแนวคิดที่ปรับเปลี่ยนไป ทำให้เกิดกระแสท้วงติงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนที่ผ่านมาว่าเป็นแนว ทางที่ไม่ถูกต้อง ประเด็นโต้แย้งสำคัญเกิดจากการนิยาม "ความยากจน" "คนจน" ที่ สศช. ได้ใช้ประมาณการความ ยากจนที่เน้นการวัดระดับรายได้เพียงอย่างเดียว และการนิยามของนักเศรษฐศาสตร์ที่ใช้การมีรายได้หรือการบริโภค ต่ำกว่าเกณฑ์เป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลนั้น เป็นความหมายที่กว้างเกินไป ทำ ให้รัฐไม่สามารถเข้าถึงรากเหง้าแห่งปัญหาความยากจนและมองข้ามสาเหตุแห่งความยากจนได้ และเมื่อไม่ทราบ สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาก็เป็นการยากที่รัฐจะสามารถลดปัญหาความยากจนลง ดังนั้นนักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงได้ มีความพยายามวิเคราะห์ปัญหาและความหมายของความยากจนให้กว้างขึ้น โดยพิจารณาว่าความยากจนมิได้ หมายถึง การขาดแคลนรายได้และปัจจัยสี่เท่านั้น แต่ควรรวมถึงความเสี่ยงในการเข้าถึงสินค้าและบริการสาธารณะ ของรัฐ และครอบคลุมมิติต่างๆ ที่อาจนำไปสู่ความยากจน เช่น จนงาน จนการศึกษา จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม จนทางสังคม จนทางการเมือง จนทางวัฒนธรรม และจนทางจิตวิญญาณ แต่การนิยามที่กว้างเกินไปอาจ

ก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดคนจนกลุ่มเป้าหมาย และยากที่จะหามาตรการในการวัดความจนได้ (มิ่งสรรพ ขาวสอาด 2544)

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาความยากจนของไทยมีการปรับเปลี่ยน นักวิชาการและองค์กรที่เกี่ยวข้องหันมาทำความเข้าใจกับบริบทความยากจน (Contextual Poverty) มากขึ้น ซึ่ง Gordon and Spicker (1999) มองว่าเป็นการศึกษาปัญหาความยากจนในเชิงสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของสังคม เศรษฐกิจ และโครงสร้างทางการเมือง จึงควรมีการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนจนกับคนที่ไม่จน และระหว่างคนจนกับสถาบันต่างๆ ในสังคม เพื่อให้เข้าใจปัจจัยแวดล้อมที่สัมพันธ์กับปัญหาความยากจนมากขึ้น มองระดับความยากจนจากทางเลือกที่คนจนมี (choices one can make) และจากระดับความเป็นอยู่ที่ดีซึ่งเป็นผลจากหนทางที่ตนเลือก (well-being — the outcome of choices one has made) ดังนั้นการศึกษา สิทธิและความเสมอภาคในการดำรงชีพของคนยากจน การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของภาครัฐ และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของการมีคุณภาพชีวิตของชุมชน จะช่วยทำให้เข้าใจว่า ความยากจนคืออะไร ใครคือคนจน คนจนอยู่ที่ไหน และคนจนจนอย่างไร

2.3 ความยากจนในภาคเกษตรกรรม

จากการใช้เกณฑ์เส้นความยากจนเพื่อคำนวณหาจำนวนคนยากจนในประเทศไทย พบว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 (พ.ศ.2504-2539) ที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงเฉลี่ยร้อยละ 7.8 ต่อปี จำนวนคนยากจนและสัดส่วนคนยากจนต่อประชากรทั้งหมดมีแนวโน้มลดลงจาก 17.9 ล้านคน หรือร้อยละ 32.6 ในปี พ.ศ. 2531 เหลือ 6.8 ล้านคน หรือร้อยละ 11.4 ในปี พ.ศ. 2539 (ตารางที่ 2-1) ต่อมาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จำนวนคนยากจนและสัดส่วนคนยากจนต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มสูงขึ้นเป็น 7.9 ล้านคน หรือร้อยละ 13.0 ในปี พ.ศ. 2541 และเป็น 9.9 ล้านคน หรือร้อยละ 15.9 ในปี พ.ศ. 2542 ตามลำดับ หลังจากนั้นเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว จำนวนคนยากจนและสัดส่วนคนยากจนต่อประชากรทั้งหมดเริ่มลดลงเป็น 8.9 ล้านคน หรือร้อยละ 14.2 ในปี พ.ศ. 2543 และเป็น 8.6 ล้านคน หรือร้อยละ 13.6 ในปี พ.ศ. 2544 ตามลำดับ (สศช. 2545)

ตารางที่ 2-1 สัดส่วนและจำนวนคนยากจนตามสถานะทางเศรษฐกิจ ปี 2537-2544

ปี พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	คนยากจนทั้งประเทศ		คนยากจนในภาคเกษตรกรรม (ล้านคน)				
		จำนวน (ล้านคน)	%ของประชากร ทั้งประเทศ	เกษตรกรเจ้า ของที่ดิน	เกษตรกร เช่าที่ดิน	คนงาน เกษตร	รวม	%ของคนยากจน ทั้งประเทศ
2533	522	15.3	27.2%					
2535	600	13.5	23.2%					
2537	636	9.7	16.3%	4.4	0.6	1.3	6.3	64.9%
2539	737	6.8	11.4%	3.5	0.5	0.9	4.9	72.1%
2541	878	7.9	13.0%	3.7	0.7	1.1	5.5	69.6%
2542	886	9.9	15.9%	4.6	0.7	1.5	6.8	68.7%
2543	882	8.9	14.2%	4.1	0.8	1.4	6.3	70.8%
2544	967	8.6	13.6%	3.9	0.9	1.0	5.8	67.4%

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545

ในจำนวนคนยากจนของทั้งประเทศ พบว่าครัวเรือนที่หัวหน้าครอบครัวประกอบอาชีพเกี่ยวกับเกษตรกรรม เป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุดและมีปัญหาต่อเนื่องมาโดยตลอด ปี พ.ศ. 2544 มีคนยากจนในภาคเกษตรกรรม 5.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 67.4 ของคนยากจนทั้งประเทศ (ตารางที่ 2-1) โดยแยกเป็นเกษตรกรเจ้าของที่ดิน 3.9 ล้านคน เกษตรกรเช่าที่ดิน 0.9 ล้านคน และคนงานเกษตรอีก 1.0 ล้านคน และยังพบว่ากลุ่มที่ "ยากจนมาก" (Ultra poor) คือผู้มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของเส้นความยากจน มีการกระจุกตัวอยู่ในครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีการเกษตรกรรมค่อนข้างล้าหลัง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545) คนจนส่วนใหญ่ที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมเหล่านี้อาจแบ่งได้ 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ (วิทยากร เชียงกูล และคณะ 2545)

1. เกษตรกรที่ถือครองที่ดินทำการเกษตร เป็นเกษตรกรเจ้าของที่ดินหรือที่เช่าที่ดินทำกินจากผู้อื่น มีประมาณร้อยละ 50 ของคนจนทั้งหมด คนจนกลุ่มนี้ยากจนเพราะต้นทุนการผลิตและค่าครองชีพที่สูงขึ้น ขณะที่ราคาขายของพืชผลการเกษตรตกต่ำ ซึ่งเป็นผลจากความสัมพันธ์ของวงจรการผลิตเพื่อขายซึ่งเกษตรกรเสียเปรียบในระบบผูกขาดและจากภาวะเศรษฐกิจโลกชะลอตัวลง นอกจากนี้เกษตรกรยังมีภาระหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบจากการกู้ยืมเงินมาลงทุนในการผลิตอย่างต่อเนื่อง
2. แรงงานรับจ้างภาคเกษตร เป็นกลุ่มคนจนที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือปัจจัยการผลิตและไม่สามารถเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร คนกลุ่มนี้ไม่มีทักษะการผลิตอย่างอื่น ๆ จึงต้องหาเลี้ยงชีพจากการรับจ้างในภาคเกษตร มีประมาณร้อยละ 15 ของคนยากจนทั้งหมด ซึ่งมีรายได้และระยะเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอน
3. แรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตร เป็นกลุ่มที่ต้องดิ้นรนทำงานอื่น ๆ เช่น รับงานไปทำที่บ้าน รับจ้างทั่วไป ทำงานในเมือง ค้าขาย ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม จำนวนตัวเลขคนยากจนที่กล่าวมาจำกัดเฉพาะคนจนที่ขาดทุนทางเศรษฐกิจหรือรายได้ในการยังชีพโดยพิจารณาจากเส้นความยากจนเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงความยากจนที่เกิดจากความขาดทุนในหลายๆ ด้านที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต กล่าวคือ การขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต การขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินไม่เพียงพอ การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีฐานะทางสังคมต่ำ การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูงและไม่สามารถเข้าถึงบริการและความช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นหากนำนิยามของความยากจนในความหมายที่กว้างนี้ไปใช้ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความยากจน จำนวนคนยากจนในภาคเกษตรกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน 5.8 ล้านคน ก็จะเป็นตัวเลขที่ประมาณการไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง

สาเหตุความยากจนของเกษตรกร

ขณะที่ยังไม่มีข้อสรุปว่าดัชนีชี้วัดความยากจนที่เหมาะสมควรจะเป็นอะไร เส้นความยากจนที่ธนาคารโลกนำมาใช้กับนานาประเทศจึงยังเป็นดัชนีหลักที่ประเทศไทยใช้วัดระดับความยากจนของประเทศและใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลุ่มคนยากจนเพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของความยากจน และมีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามศึกษาความยากจนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งพอสรุปสภาพและสาเหตุของปัญหาได้ดังนี้

John Kenrreth Galbraith ศึกษาปัญหาความยากจนของประเทศ (The Poverty of Nations) และได้กล่าวถึงความยากจนในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่ด้อยพัฒนาและยังเป็นประเทศเกษตรกรรมว่ามีหลายสาเหตุ (ประกอบ ทองมา 2524) คือ

1. **ความยากจนเกิดจากการทุจริตระหว่างชนชั้น** คือระหว่างนายทุนกับกรรมกร ระหว่างคนมีกับคนจน ซึ่งในระบบทุนนิยมเสรีไม่ได้มีการแข่งขันกันโดยเสรี แต่มีการผูกขาด คนที่มีอำนาจผูกขาดมากก็มีอำนาจต่อรองมาก คนที่มีอำนาจผูกขาดเด็ดขาดก็มีอำนาจต่อรองเด็ดขาดและทุจริตได้เด็ดขาดเช่นกัน ส่วนคนที่จะถูกทุจริตก็คือคนยากคนจนซึ่งไม่มีอำนาจในการต่อรองนั่นเอง
2. **ความยากจนเกิดจากความขาดแคลนทรัพยากร**ทุนไม่ว่าจะมองด้านอุปสงค์หรืออุปทาน แต่บางประเทศแม้จะมีทุนทรัพย์มากมายก็ยังมีความยากจนในสังคม ดังนั้นต้องมีสาเหตุอื่นอีกที่ทำให้เกิดความยากจน
3. **ความยากจนเกิดจากความไม่สันติจัดเจนในนโยบายเศรษฐกิจ** คือการที่รัฐบาลของประเทศขาดความชำนาญในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการที่มีผู้ที่ไม่มีความสามารถแต่กลับมีอำนาจผูกขาดในการปกครองประเทศ ได้นำทฤษฎีเศรษฐกิจของตะวันตกมาใช้ในประเทศทั้งที่ควรจะมีการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม

สมพร อิศวิลานนท์ และเดชรัต สุขกำเนิด (2541) ศึกษาเรื่องความยากจนของครัวเรือนเกษตร และสรุปปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนของเกษตรกรคือ

1. **ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน** ขนาดและการกระจายการถือครองที่ดินไม่เหมาะสมมีผลกระทบในทางลบต่อความยากจนของครัวเรือนเกษตร กล่าวคือ กลุ่มคนที่มีการถือครองที่ดินขนาดเล็กจะประสบกับปัญหาความยากจนมากกว่ากลุ่มคนที่มีการถือครองที่ดินมีขนาดใหญ่
2. **ข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ** ในการเปรียบเทียบครัวเรือนเกษตรที่มีขนาดถือครองที่ดินระดับเดียวกัน พบว่าเกษตรกรที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำจะมีความสามารถในการสร้างรายได้มากกว่า และประสบปัญหาความยากจนน้อยกว่าเกษตรกรที่ขาดแหล่งน้ำ
3. **ประเภทของกิจกรรมฟาร์ม** ครัวเรือนเกษตรที่ทำนาเป็นอาชีพหลักเป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุด กลุ่มที่ยากจนรองลงมาคือครัวเรือนที่ปลูกพืชหลายอย่างและครัวเรือนที่ปลูกพืชไร่ ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้มีความยากจนกว่ากลุ่มที่ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้น ขณะที่กลุ่มเกษตรกรเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประสบปัญหาความยากจนน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ
4. **ระดับการศึกษาของเกษตรกร** กลุ่มเกษตรกรที่มีการศึกษาต่ำกว่าภาคบังคับ ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุดเมื่อเทียบกับเกษตรกรที่มีการศึกษาในระดับที่สูงกว่า

อวิษ มกรพงศ์ (2537) ได้นำเสนอภาพรวมของปัญหาและสาเหตุของความยากจนในด้านปัจจัยการผลิต การว่างงานในชนบท และราคาพืชผลต่ำในภาคเกษตรกรรม ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ปัญหาปัจจัยการผลิต

1. ทรัพยากรที่ดินที่อุดมสมบูรณ์และเหมาะสมกับเกษตรกรรมถูกแปลงเป็นที่อยู่อาศัยและเขตอุตสาหกรรม ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมเป็นแรงกดดันให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อจัดสรรทำที่อยู่อาศัย และตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ประเทศต้องสูญเสียที่ดินที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกไปเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่เหมาะสมแก่การทำนาที่สุดในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ถูกนำไปจัดสรรเป็นอยู่อาศัยหรือที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งต่อมาได้ปล่อยน้ำเสียออกไป ทำให้พื้นที่ใกล้เคียงได้รับความเสียหายทั้ง ๆ ที่รัฐได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรไปแล้ว เช่น การขุดคลองชลประทาน แต่การที่ทางราชการไม่เข้มงวดในการ

กำหนดพื้นที่เพาะปลูก และพื้นที่อุตสาหกรรม ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียไร่นาที่อุดมสมบูรณ์จนต้องอพยพเข้าไปทำมาหากินในพื้นที่แห้งแล้งที่ขาดความอุดมสมบูรณ์

2. แหล่งน้ำถูกทำลาย เช่นในกรณีภาคเหนือและภาคใต้ ที่มีการทำอุตสาหกรรมป่าไม้และเหมืองแร่ แต่ขาดการควบคุมที่ดี ทำให้มีการตัดไม้ทำลายป่าเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้นน้ำ ลำธาร และแหล่งน้ำต่าง ๆ ต้องได้รับความเสียหายและถูกทำลาย

3. วิธีการผลิตของเกษตรกรไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กล่าวคือแนวทางการพัฒนาการเกษตรของประเทศที่ผ่านมาักเน้นให้มีการใช้เครื่องทุ่นแรง เลือกพันธุ์พืชที่ดี ใช้น้ำและยาปราบศัตรูพืช ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจของเกษตรกรที่ส่วนใหญ่เป็นชาวนารายย่อย มีที่ดินถือครองไม่มากนัก และมีเงินทุนน้อย เพราะแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรดังกล่าวต้องลงทุนสูง ซึ่งหากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เกษตรกรก็ยากที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการค้าได้

4. ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง เมื่อเกษตรกรได้รับการส่งเสริมให้เร่งเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพด เพื่อการส่งออก ขณะที่การบำรุงดินด้วยปุ๋ยมีต้นทุนสูง เกษตรกรจึงไม่มีแรงจูงใจในการบำรุงรักษาคุณภาพดิน มีผลทำให้ดินเสื่อมสภาพและขาดความอุดมสมบูรณ์

5. ขาดโอกาสในการเลือกประกอบอาชีพอื่นๆ เนื่องจากเกษตรกรในชนบทส่วนใหญ่ยังได้รับการศึกษาน้อย ไม่มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพอื่นที่มีรายได้ดีกว่า จึงต้องพึ่งการทำเกษตรซึ่งมีรายได้น้อยต่อไป

ปัญหาการว่างงานในชนบท

ปัญหาการว่างงานในชนบท เกิดจากการที่ประชาชนขาดที่ดินทำกิน ทำให้ไม่มีปัจจัยการผลิต และการนำเครื่องทุ่นแรงมาแทนแรงงานคน ทำให้ความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมลดลง ซึ่งลักษณะการว่างงานในชนบทนี้ทั้ง ไม่มีงานทำ หรือมีงานทำไม่เต็มที่ หรือว่างงานตามฤดูกาล ปัญหาว่างงานในภาคเกษตรกรรมนี้ทำให้เกษตรกรไม่มีรายได้เลี้ยงชีพหรือมีน้อยและต้องเผชิญกับความอดอยาก จึงอพยพเข้าไปหางานทำในเมือง

ปัญหาราคาพืชผลตกต่ำ

ในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีที่ราคาสินค้าเป็นไปตามกลไกตลาด ซึ่งพ่อค้าและนายทุนสามารถรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาพืชผลทางการเกษตรที่จะรับซื้อจากเกษตรกรเองได้ ทำให้เกษตรกรซึ่งมีอำนาจต่อรองในการค้าขายน้อยประสบกับปัญหาพ่อค้าคนกลางกดราคาพืชผลการเกษตรอยู่ตลอดเวลา

สภาพปัญหาความยากจนที่กล่าวมา เป็นปัญหาลูกโซ่ที่เชื่อมโยงกัน ซึ่งอาจจะสรุปเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาความยากจนได้ดังนี้ (สศช. 2545)

1. ปัจจัยภายในตัวบุคคลและครัวเรือน หมายถึง คุณลักษณะและสภาวะนิสัยต่างๆ ที่อยู่ในตัวบุคคลและครัวเรือนซึ่งเป็นสาเหตุทำให้บุคคลและครัวเรือนนั้นๆ ยากจน ซึ่งได้แก่
 - 1.1 การศึกษาต่ำ ทำให้ขาดทักษะในการประกอบอาชีพและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพของตนและสร้างทางเลือกใหม่ในการประกอบอาชีพ ในขณะที่คนจนที่ได้รับการศึกษาในหมู่บ้านมักย้ายออกไปหางานทำในเมืองหรือภาคอุตสาหกรรมและบริการซึ่งมีรายได้สูงกว่า
 - 1.2 มีค่านิยมบริโภควัตถุ ใช้จ่ายไม่ประหยัด แต่ไม่ขยันทำงานและมีรายได้ต่ำจึงทำให้ต้องกู้ยืมและมีหนี้สินตามมา ตลอดจนมีภาระตกทอดทางด้านหนี้สิน
 - 1.3 มีปัญหาสุขภาพ ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพหรือประกอบอาชีพได้ไม่เต็มที่

- 1.4 หัวหน้าครัวเรือนมีอายุมาก ส่วนใหญ่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป ทำให้โอกาสในการหารายได้ลดลงและการศึกษาดำกว่าคนรุ่นปัจจุบัน
- 1.5 ครัวเรือนขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่มีสมาชิกครอบครัวเฉลี่ย 6-7 คน และมีภาระในการเลี้ยงดูสูง
- 1.6 มีทรัพย์สินและที่ดินทำกินน้อยหรือไร้ที่ดินทำกิน ปัจจุบันทั่วประเทศมีเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินมากกว่า 8 แสนครัวเรือน
- 1.7 มีโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารน้อย

2. ปัจจัยด้านโครงสร้าง เป็นสภาวะวิสัยและปรากฏการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย และการจัดการ ทุกระดับ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันที่เป็นสาเหตุทำให้บุคคลและครัวเรือนยากจนได้แก่

2.1 แนวทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นความทันสมัยและการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มากกว่าการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม และส่งเสริมการเกษตรเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกและการใช้สารเคมีทางการเกษตร ส่งผลให้เกษตรกรจำนวนมากพึ่งตนเองไม่ได้ มีหนี้สิน และต้องย้ายออกจากภาคเกษตรกรรมไปทำงานที่อื่น

2.2 ความแปรปรวนของราคาผลผลิตทางการเกษตรในตลาดโลกเนื่องจากอุปทานมากกว่าอุปสงค์

2.3 นโยบายด้านการศึกษาที่ผ่านมาเน้นความรู้ที่ไกลตัว มองข้ามภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้คนจนส่วนหนึ่งไม่ค่อยมีโอกาสในการใช้ภูมิปัญญาให้เป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพ

2.4 นโยบายการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติมุ่งเน้นเป้าหมายในเชิงพาณิชย์และการส่งออก ทำให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรกระจุกตัวอยู่กับคนบางกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงและมีความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ ส่วนคนยากจนโดยเฉพาะเกษตรกรกลับมีโอกาสน้อยในการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้และนำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรและความขัดแย้งในสังคมที่รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ

2.5 กฎหมายส่วนใหญ่ยังล้าหลังและไม่เอื้อประโยชน์ต่อคนจน โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังไม่กระจายอำนาจให้กับชุมชนท้องถิ่นให้มีสิทธิในการจัดการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายภาษีที่ดินยังไม่ส่งเสริมการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า ตลอดจนยังไม่มีการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม และกฎหมายภาษีทรัพย์สินและมรดกยังไม่ได้จัดเก็บในอัตราก้าวหน้า เป็นต้น

2.6 แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและทำแบบสังคมสงเคราะห์มากกว่าการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง อาทิ การสร้างงานในชนบทเพื่อเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรยากจน การดูแลคนชราและเด็กที่ถูกทอดทิ้ง การบริจาคสิ่งของให้กับคนยากจน คนอนาถา โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นรากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาความยากจน

2.7 การบริหารจัดการภาครัฐขาดประสิทธิภาพ ขาดการประสานงานในการสร้างเครือข่าย ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะคนยากจน ขาดการบูรณาการอย่างเป็นองค์รวมทั้งด้านแผนงาน แผนเงิน แผนคน และการประสานงานที่เป็นระบบระหว่างนโยบายรัฐบาล แผนงานโครงการต่างๆ ของหน่วยงานราชการ และแผนชุมชน รวมทั้งแผนงาน โครงการต่างๆของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาความยากจนยังไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ยากจนและกลุ่มเป้าหมายคนจนที่แท้จริง ตลอดจนขาดระบบการติดตามประเมินผลอย่างจริงจัง

2.8 โครงสร้างความสัมพันธ์ในชนบทได้เปลี่ยนจากแบบช่วยเหลือเกื้อกูลไปเป็นแบบต่างคนต่างอยู่ และมีความสัมพันธ์ในเชิงพาณิชย์มากขึ้น รวมทั้งขาดการรวมกลุ่มและเครือข่ายเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และอำนาจต่อรองกับธุรกิจเอกชนและอำนาจจากนอกชุมชน

3. ปัจจัยทางธรรมชาติ หมายถึง ปรากฏการณ์ต่างๆ ทางธรรมชาติ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ฝนตก แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด และเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และประมงอันเนื่องมาจากการเร่งนำไปใช้ตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจโดยขาดการบริหารจัดการที่ดี เป็นต้น ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

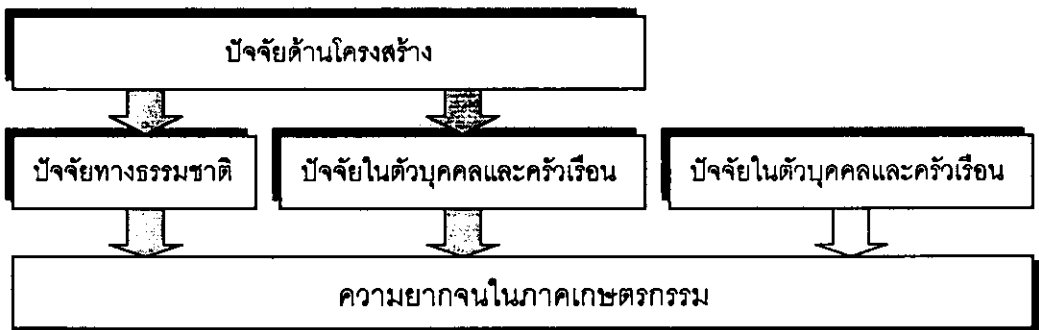
3.1 ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง และน้ำท่วม

3.2 คัดรู่ที่ชะบะดอันเนื่องจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยวทำให้ระบบนิเวศน์ขาดความหลากหลายทางชีวภาพและขาดความสมดุล

3.3 ความเสื่อมโทรมร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งถือเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของเกษตรกร

การที่ปัจจัยในตัวบุคคลและครัวเรือนบางอย่างอาจเป็นอิสระจากปัจจัยด้านโครงสร้าง เช่น ปัญหาสุขภาพ การมีสติปัญญาต่ำอันเนื่องมาจากพันธุกรรม การมีบุตรมากเนื่องจากขาดการวางแผนครอบครัวทำให้มีภาระในการเลี้ยงดูสูง เป็นต้น แต่ปัจจัยในตัวบุคคลและครัวเรือนบางอย่างก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้าง อาทิ การมีที่ดินทำกินน้อยหรือไร้ที่ทำกินของเกษตรกรจำนวนมากส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนรวยมากกว่าคนจน เป็นต้น ส่วนปัจจัยทางธรรมชาติ ในกรณีของประเทศไทยมักเป็นผลมาจากปัจจัยด้านโครงสร้างและก่อตัวเป็นสาเหตุของปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรม (รูปที่ 2-4)

รูปที่ 2-4 ความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนในภาคเกษตรกรรมกับปัจจัยสาเหตุต่างๆ



จะเห็นว่า ความยากจนในสังคมไทยปัจจุบันนี้เกิดขึ้นจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ไม่ใช่เป็นปัญหาของปัจเจกบุคคลอย่างที่เข้าใจกันมาเป็นเวลานาน นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2544) ย้ำว่าความยากจนเกิดจากการเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ซึ่งหมายถึง ไม่มีหลักประกันความมั่นคงด้านอาหาร และไม่มีเครือข่ายความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต หรือที่ธนาคารโลกเรียกว่า Safety Net อันเป็นวัฒนธรรมสังคมที่ช่วยเหลือ เกื้อกูลกัน และทั้งนี้ก็มีสาเหตุหลักคือ

1. การจัดการทรัพยากรที่รวมศูนย์โดยรัฐ รัฐเป็นฝ่ายเข้าไปจัดการทรัพยากรทั้งหลายแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นการจัดการทรัพยากรที่มุ่งทำกำไรในตลาดแทนที่จะมองถึงการดำรงชีวิตของคนเป็นหลัก ดังนั้นที่ดินที่ถูกนำไปใช้ทำอะไรก็ได้ที่ทำให้เกิดกำไรในตลาด แม้จะไม่ใช่เพื่อการผลิต นับเป็นวิธีการจัดการที่กีดกันคนจำนวนมากไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้นได้ จนเป็นเหตุให้เกิดความยากจน

2. ความด้อยอำนาจของคนจน นอกจากคนจนจะถูกกีดกันออกไปจากทรัพยากรแล้ว ยังเข้าไม่ถึงกระบวนการตัดสินใจในทางการเมืองโดยเฉพาะการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร ไม่มีอำนาจต่อรอง หรือกล่าวอีกนัยคือ คนจนเข้าไม่ถึงทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งได้แก่ สื่อทุกชนิด พรรคการเมือง การรณรงค์ และการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

นอกจากนั้น นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2544) ยังมองว่ากฎหมายก็เป็นตัวกีดกันคนจนให้หลุดออกไปจากการใช้ทรัพยากรด้วย และที่ผ่านมากกระบวนการเรียนรู้ของคนไทยถูกครอบงำด้วยวิธีการและนโยบายการพัฒนาที่ศาสตราจารย์เลนนี จามริก เรียกว่า “การพึ่งทุนต่างชาติ” อย่างมาก ดังนั้นสังคมไทยต้องสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ใหม่ ทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ความยากจนเชิงโครงสร้าง ให้ดีขึ้น และต้องทำความเข้าใจเสียใหม่ว่าความยากจนไม่ใช่ปัญหาเชิงสังคมสงเคราะห์อีกต่อไป ไม่เช่นนั้นการผลักดันหรือปรับเปลี่ยนนโยบายต่างๆ จะเป็นเรื่องยากเพราะยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง

2.4 ปัจจัยด้านโครงสร้างกับความยากจนของเกษตรกร

เมื่อกล่าวถึงปัจจัยด้านโครงสร้าง ก็ต้องคำนึงถึงระบบการบริหารจัดการซึ่งประเทศที่มีขนาดใหญ่และประกอบไปด้วยระบบย่อยๆ หลายระบบ เช่น ระบบการบริหารราชการ ระบบการเมือง ระบบนิติบัญญัติ ระบบเศรษฐกิจ และระบบการศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาปัจจัยด้านโครงสร้างมีความซับซ้อนเนื่องจากลักษณะโครงสร้างของระบบทั้งประเทศมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน เช่นการศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้างด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความยากจนในภาคเกษตรกรรม ก็ยังจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงวิวัฒนาการของปัญหาในภาพรวมของระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาปัจจัยแวดล้อมที่มีสัมพันธ์กับปัญหาความยากจนในมิติต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

2.4.1 พัฒนาการปัญหาความยากจนในชนบท

กฤษฎา บุญชัย (2544) ได้อธิบายถึงแนวทางและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการพัฒนายุคต่างๆ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้ทราบผลกระทบของการพัฒนาต่อคนชนบท และพัฒนาการของปัญหาความยากจนดังนี้

1. ยุคปรับระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมสู่เศรษฐกิจการค้า ปฏิวัติเขียว กับทุนนิยมค่าเช่า

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจการเมืองระดับโลกได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างจริงจังเมื่อมีการเปิดประเทศและเริ่มมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับตะวันตกตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และครั้งที่สองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนมาถึงการเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 รูปธรรมที่เห็นชัดเจนว่าได้มีผลกระทบต่อภาคชนบทของไทยก็คือ การสัมปทานไม้ที่เริ่มในภาคเหนือและขยายตัวไปสู่ภาคอื่นๆ นโยบายปฏิวัติเขียวที่เข้าไปรื้อระบบเกษตรแบบดั้งเดิมของชุมชนที่เน้นการยังชีพไปสู่การเกษตรแผนใหม่เชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม มีการนำเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ ใช้ระบบการเกษตรเชิงเดี่ยวในการปลูกพืชพาณิชย์ ใช้ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมารองรับ เช่น เขื่อน ถนน เป็นต้น (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง 2534)

การเปลี่ยนรูปแบบการเกษตร ได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาและชุมชนที่อาศัย ทำให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว และการขยายตัวของพืชพาณิชย์ทำให้พันธุ์พืชพื้นบ้านสูญพันธุ์ไป นาย

ทุนท้องถิ่นสร้างรายได้ด้วยการปล่อยเงินกู้ให้แก่ชาวบ้านที่ประสบปัญหาการผลิต โดยมีข้อผูกมัดในเรื่องการรับซื้อผลผลิตในราคาที่น่ายทุนกำหนดและยังคิดดอกเบี้ยอัตราสูง เกษตรกรจึงตกอยู่ในสภาวะย่ำแย่เพราะรายได้จากผลผลิตที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยและค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นจากค่าครองชีพ ต้นทุนการผลิต และดอกเบี้ย สภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ทำให้ชาวบ้านต้องขายที่นา แล้วเช่าที่นาเพื่อทำกิน เศรษฐกิจที่ไม่มีเสถียรภาพของชุมชน ผนวกกับระบบทุนนิยมที่ยึดกุมระบบการผลิตของภาคเกษตรกรรม ทำให้ชุมชนเกษตรกรต้องสูญเสียความสามารถในการจัดการการผลิตด้วยตนเอง เพราะขาดเงินทุน ขาดที่ดิน ขาดเทคโนโลยี และมีปัญหาหนี้สิน จนกลายเป็นแรงงานรับจ้างที่ขาดความมั่นคงในรายได้ และบางส่วนได้อพยพเข้าเมืองไปหาอาชีพนอกภาคเกษตร

นอกจากนี้ มีการสร้างเครือข่ายของภาคธุรกิจได้แก่ สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการรวมตัวของคนในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งกลายเป็นพลังสำคัญที่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐได้ มีลักษณะเป็นทุนนิยมอภิสิทธิ์หรือทุนอุปถัมภ์ที่มีส่วนผลักดันนโยบายการสร้างความสำเร็จให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและเมือง และมีบทบาทสำคัญในการนำทรัพยากรจากชนบทเข้าสู่เมืองด้วยต้นทุนของภาคชนบท เช่น การยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของประกาศคณะปฏิวัติ ที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าครอบครองที่ดินของประชาชนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น และนโยบายส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมโดยการลดภาษีต่างๆ ในขณะที่เก็บค่าพรีเมียมข้าวจากเกษตรกร

ความเดือนร้อนของชาวนาชาวไร่ที่เกิดจากนโยบายของรัฐและระบบนายทุน ชาวไร่ชาวนาจึงรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งแก้ปัญหาต่างๆ ของเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาที่ทำกิน ปัญหาค่าเช่านา ปัญหาราคาพืชผลตกต่ำ และปัญหาการถูกอพยพจากเขื่อน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชาวนาชาวไร่ (กสส.) มีการออก พ.ร.บ. ค่าเช่านา และ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ในปี พ.ศ. 2518

2. ยุคการเติบโตของอุตสาหกรรม การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และสังคมชนบท

ช่วงทศวรรษที่ 2520 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อเนื่องจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันครั้งที่ 2 ของโลก ในปี พ.ศ. 2522-2523 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโดยการรับเงื่อนไขการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ให้มีการเน้นบทบาทและความร่วมมือกับภาคเอกชนในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงาน และการส่งออก ผลของนโยบายดังกล่าว ทำให้การพัฒนาขยายเข้าไปสู่ชนบทอย่างรวดเร็ว ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เรียกว่า "อุตสาหกรรมส่งออก นำความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ"

นโยบายอุตสาหกรรมส่งออกและเร่งรัดการปฏิรูปภาคเกษตรนี้ ทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกระจุกอยู่ในกลุ่มนักธุรกิจนายทุนที่กระจายอยู่ในเมืองใหญ่ ขณะที่เกษตรกรเดิมกลายเป็นปัจจัยแรงงานในภาคอุตสาหกรรม หรือบางส่วนที่ไม่มีทางเลือกอื่น ก็เข้าไปจับจองพื้นที่ป่าสงวนทำกิน ซึ่งมีไม่ต่ำกว่า 10 ล้านคน และผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมของการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ก็คือ การขยายตัวของช่องว่างระหว่างรายได้ของชาวเมืองและชาวชนบท

3. ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ การเก็งกำไร และการเติบโตของทุนนิยมไทย

ขณะที่เศรษฐกิจไทยกำลังเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยต้นทุนของภาคเกษตรที่หนุนการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและเมือง ขณะที่เศรษฐกิจภายนอกกำลังซบเซา แหล่งทุนจากต่างประเทศจึงไหลเข้ามาสู่เมืองไทย เศรษฐกิจฟองสบู่เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ที่รัฐเริ่มชูนโยบายให้ไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือ New Industrial Country - NIC) ซึ่งเป็นนโยบายที่ผลักดันให้ประเทศไทยกลายเป็น "เสือตัวที่ห้าแห่งเอเชีย" ด้วยฐานทางอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันรัฐบาลได้กำหนดแผนในการลดจำนวนประชากรในภาคเกษตรลง

การส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม ด้วยการขยายการสร้างนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรอย่างกว้างขวาง และกดดันให้ชาวบ้านที่ไร้ที่ทำกินต้องเคลื่อนย้ายเข้าไปอาศัยพื้นที่ป่า ในอีกด้านหนึ่งที่รัฐให้สัมปทานการทำไม้แก่ภาคเอกชนเป็นผลให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีการแบ่งพื้นที่ป่าออกเป็นป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ นอกจากการให้เอกชนได้รับสัมปทานการทำไม้แล้ว รัฐยังเปิดโอกาสให้เข้าพื้นที่ปลูกป่าพาณิชย์ ทำให้ที่ดินสาธารณะของชุมชนถูกแย่งชิง จนเกิดปัญหาความขัดแย้ง ในที่สุดก็เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในการคัดค้านสัมปทานการทำไม้จนมีการประกาศยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2531

แต่ภายในกรอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รัฐมีโครงการจัดที่ทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวน (คจก.) ซึ่งมีแผนการที่จะอพยพคนกว่า 10 ล้านคนออกจากป่า จนเกิดการชุมนุมประท้วงของประชาชนในภาคอีสานครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2535 จนต้องมีการประกาศยกเลิกโครงการ

4. ยุคโลกาภิวัตน์ รัฐและทุนเบียดประชาชนตกขอบในนามของการพัฒนาและการอนุรักษ์

ระบบเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมาแม้ว่าจะได้รับแนวคิดการพัฒนาเพื่อความทันสมัยมาจากประเทศตะวันตก แต่กระบวนการดูดซับผลผลิตมูลค่าส่วนเกินจากภาคชนบท ก็ยังอยู่ที่ระบบรัฐและทุนภายในที่เติบโตมาในยุคเผด็จการหรือที่เรียกว่า “ทุนนิยมอุปถัมภ์” ในระบบศักดินา (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2540) และเมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเริ่มเชื่อมโยงเข้ากับระบบเศรษฐกิจเสรีของโลก ในสมัยของรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ที่เข้ารับความช่วยเหลือจาก IMF และจุดที่เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ทำให้ประเทศไทยถูกผูกมัดเข้ากับตลาดเสรีในกระแสโลกาภิวัตน์ คือ การเปิดนโยบายการเงินเสรีในสมัยของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (เสนห์ จามริก 2541)

ในระบบทุนนิยมเสรี บทบาทของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ภาคการเงิน มีความเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้รายได้ประชาชาติโดยภาพรวมเพิ่มสูงขึ้น แต่ความยากจนสัมพัทธ์กลับมีปัญหารุนแรงเมื่อช่องว่างของรายได้ห่างมากขึ้นทุกขณะ

ในยุคนี้ กระแสความเคลื่อนไหวที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความคิดของกระแสสิ่งแวดล้อมนิยมของคนชั้นกลาง โดยมองข้ามความหลากหลายของชาวชนบทและคนพื้นเมืองที่เคยอาศัยอยู่กับป่ามาก่อน และรัฐคุ้นเคยกับการจัดการป่าโดยมองว่าป่าเป็นเพียงสินค้าไม้ก็ได้เปลี่ยนไปเป็นการขยายฐานอำนาจ เริ่มมีการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำด้วยฐานความคิดเรื่องการจัดการเพื่อให้ได้ปริมาณน้ำสูงสุด ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำได้ถูกปิดล้อมและถูกกดดันด้วยกระแสนอนุรักษ์ให้คนชนบทอพยพจากพื้นที่ป่า ขณะเดียวกันรัฐก็ปล่อยปลະละเลยคนทำน้ำให้ใช้ทรัพยากรอย่างไม่จำกัด และสนับสนุนการเติบโตของเมืองและอุตสาหกรรม

นอกจากนั้น สถานการณ์ที่ทำลายต่อคนจนในอนาคตคาดว่าจะมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาแย่งชิงทรัพยากรและควบคุมเศรษฐกิจของไทย กรณีการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เริ่มเป็นปัญหามากขึ้น เช่น ข้าวหอมมะลิ มะระขี้นก และอื่น ๆ ภายใต้แนวคิดทรัพยากรไร้พรมแดน และระบบสิทธิบัตรการค้า กลไกทางการค้าระดับโลกที่ผนวกเอากระแสสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนจะมีผลกดดันต่อประเทศที่กำลังพัฒนา

นโยบายการพัฒนาที่ผ่านมาหลายๆ นโยบาย ส่งผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการดำรงชีพของเกษตรกร ดังสรุปในตารางที่ 2-2 ผลกระทบดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ยากจน เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบซึ่งเป็นผู้เสียเปรียบ ด้อยโอกาส ขาดสิทธิและอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ เพื่อต่อสู้กับ

แนวนโยบายของรัฐ เพื่อเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมจากภาครัฐ เช่น เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายเกษตรกรทางเลือก สมัชชาชนวนาชาวไร่อีสาน สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ สมัชชาคนจน เป็นต้น

ตารางที่ 2-2 ผลกระทบของนโยบายต่างๆ ของรัฐ

ช่วงเวลา	นโยบาย	ผลกระทบ
พ.ศ. 2504-2519	1. การสัมปทานการทำไม้	พื้นที่ป่าลดลง
	2. การปฏิวัติเขียวที่ส่งผลให้เกษตรกรแบบดั้งเดิมหายไปและสร้างระบบเกษตรเชิงเดี่ยวแทน	พืชพันธุ์พื้นบ้านสูญหาย เศรษฐกิจชุมชนเข้าสู่กลไกตลาด เกิดระบบทุนนิยมค่าเช่าในระบบการผลิตของเกษตรกร
	3. การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่	อพยพชาวบ้านออกจากถิ่นฐานบ้านเกิดโดยไม่ได้รับค่าชดเชยหรือการดูแล
	4. การยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของคณะปฏิวัติ	เปิดโอกาสให้ธุรกิจเอกชนเข้าจับจองที่ดินของประชาชนมากขึ้น
พ.ศ. 2520-ปัจจุบัน	1. มีเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็น NICs โดยเร่งพัฒนาฐานเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรม	เกิดการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมบริการ ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดิน มีการเก็งกำไรกันอย่างกว้างขวาง ส่วนชาวบ้านที่ไร้ที่ทำกินจึงต้องบุกเบิกเข้าไปทำกินในเขตพื้นที่ป่า
	2. การให้เอกชนเช่าพื้นที่ปลูกป่าพาณิชย์	ที่ดินสาธารณะของชุมชนถูกแย่งชิง
	3. การประกาศเขตป่าอนุรักษ์	เขตป่าอนุรักษ์ทับซ้อนพื้นที่ทำกินป่าชุมชน ที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน และบางพื้นที่ต้องอพยพชาวบ้านออกจากป่า

จะเห็นว่าแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเข้าสู่ทุนนิยมทำให้เกิดทั้งความมั่งคั่งและความยากจนพร้อมๆ กัน “ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม เกิดการพัฒนาและด้อยพัฒนา เกิดศูนย์กลางความมั่งคั่งและบริวาร เกิดความเป็นอิสระและการพึ่งพาในขณะเดียวกัน” (Thomas Balogh 1905 อ้างใน ประขอบ ทองมา 2524) ดังเห็นได้จากความยากจนของภาคเกษตรกรรมที่เป็นผลพวงมาจากทิศทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมานับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีทั้งนโยบาย โครงการ กิจกรรม และมาตรการต่างๆ ของรัฐ หากพิจารณาถึงผู้ยากจนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งที่ประสบปัญหาเรื่องๆ ที่เหมือนกันและปัญหาที่แตกต่างกัน พอที่จะแบ่งนโยบายเหล่านี้ เป็นนโยบายที่ทำให้เกษตรกรทั่วประเทศตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบ และนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อผู้ยากจนบางกลุ่มในบางพื้นที่ได้แก่ นโยบายอนุรักษ์ป่าและการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ และประเด็นคำถามที่น่าสนใจ คือ นโยบายหรือกฎหมายใดบ้างที่มีความสำคัญ และเป็นปัญหาที่ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้ยากจน และยากจนมานาน

2.4.2 การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกร: ปัญหาที่ทำให้จน

ปัญหานโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีส่วนทำให้เกิดการรวมกลุ่มผู้ยากจนโดยเฉพาะเกษตรกร เช่น สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายเกษตรกรทางเลือก สมัชชาชนวนาชาวไร่อีสาน สมัชชาคนจน สมาพันธ์ประมงพื้นบ้าน เป็นต้น การรวมกลุ่มของคนจนหรือผู้เสียเปรียบเหล่านี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต่อกร้องสิทธิและความเป็นธรรมทั้งจากรัฐบาลและให้ได้รับความสนใจจากสังคมโดยรวม ดังนั้นการทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เป็นสาเหตุของการรวมกลุ่ม และการเดินขบวนเรียกร้องของผู้ยาก

จนกลุ่มต่างๆ ทำให้ทราบได้ว่านโยบายและกฎหมายใดบ้างที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อความยากจนของเกษตรกร ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. การก่อตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นการรวมตัวและจัดตั้งองค์กรของชาวนาชาวไร่เป็นครั้งแรก เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2517 ซึ่งปัญหาของชาวนาที่เป็นสาเหตุของการรวมกลุ่ม พอสรุปได้ดังนี้ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ 2526)

(1) ปัญหาที่ดินทำกิน ภายหลังจากเปิดประเทศเพื่อติดต่อกับต่างชาติตามสนธิสัญญาบาวริงปี พ.ศ. 2398 ระบบเศรษฐกิจยังชีพของไทยได้ปรับเข้าสู่ระบบการผลิตเพื่อการค้า ทำให้ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตมีราคาสูงขึ้น แม้จะมีการออกโฉนดที่ดินเพื่อรับรองสิทธิในที่ดินของชาวนา แต่ที่ดินกลับตกอยู่ในมือของขุนนางและเจ้านายส่วนใหญ่ ชาวนาที่ไร้ที่ทำกินต้องเช่าที่ดินซึ่งค่าเช่าค่อนข้างสูง และชาวนาที่ต้องการความเป็นอิสระจากระบบเช่าที่ดินในฐานะผู้เช่าต้องอพยพไปบุกเบิกหาที่ดินใหม่เองในที่ห่างไกล อย่างไรก็ตาม ที่ดินมีจำกัดและประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น จึงทำให้ปัญหาที่ดินทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2516

(2) ปัญหาหนี้สิน ในการผลิตสมัยใหม่เพื่อการค้า ชาวนาต้องลงทุนสำหรับปัจจัยการผลิตต่างๆ ซึ่งชาวนาส่วนใหญ่ต้องกู้ยืมและเป็นหนี้สิน ขณะที่ราคาสินค้าเกษตรไม่แน่นอน ขึ้นลงตามระบบตลาดโลก อีกทั้งรัฐยังเก็บค่าพรีเอมิชชัน ทำให้ชาวนามีรายได้น้อยกว่าที่ควรจะได้ สภาวะที่รายได้น้อยขณะที่รายจ่ายสูงทำให้เกษตรกรชาวนาตกอยู่ในสภาพลูกหนี้ที่เสียเปรียบและสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่สุด

เมื่อสภาพปัญหารุนแรงขึ้น จึงเกิดการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่เดือดร้อนเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ

- พิกัดผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่
- แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่
- ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา แก่ชาวนาชาวไร่

สหพันธ์ฯ ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ โดยติดตามการจ่ายค่าเช่านาให้เป็นไปตามกฎหมาย และช่วยประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ชาวบ้านเข้าใจ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 ทำให้เจ้าของที่ดินและนายทุนไม่สามารถเอาเปรียบชาวนาได้อย่างแต่ก่อน และความเคลื่อนไหวนี้ได้กลายเป็นความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างผู้นำชาวนากับนายทุน และสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยได้เรียกร้องต่อองให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาลึก ๆ 3 เรื่องคือ การแก้ไขปัญหานี้สิน การกำหนดอัตราค่าเช่ามาตรฐาน และการปฏิรูปที่ดิน แม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการพัฒนาชนบท แต่เป้าหมายจริงคือการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ดังนั้นโครงการนี้จึงไม่ได้แก้ปัญหาการล้มละลายของชาวชนบท ตรงกันข้ามกลับสนับสนุนให้เกิดระบบทุนนิยมในภาคเกษตร

2. การชุมนุมเรียกร้องของชาวบ้านในกรณีความขัดแย้งต่างๆ ได้แก่ (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด 2544)

(1) ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ทำกิน อันเกิดจากที่อุทยานแห่งชาติทับที่ทำกินของประชาชนระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2538 ปรากฏว่าความถี่ของความขัดแย้งเพิ่มสูงมาก (ตารางที่ 2-3) เกือบร้อยละ 80 ของการชุมนุมราษฎรเป็นการชุมนุมที่เกิดจากความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากร และความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในป่ามีความถี่สูงสุด โดยสูงถึงร้อยละ 40 ของความขัดแย้งทั้งหมด เช่น การปลูกยูคาลิปตัสตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี พ.ศ. 2528 ซึ่งทับที่ทำกินของชาวบ้านในภาคอีสาน และการอพยพประชาชนออกจากป่าอนุรักษ์ตามโครงการจัดสรรที่ทำกิน (คจก.) ให้กับผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม

(2) ความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ที่ใช้ฉวนลาก ฉวนรุน ที่มีอัตราการทำลายทรัพยากรสูง และความขัดแย้งระหว่างนาุ้งกับนาข้าว ในปัจจุบันได้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งระดับชาติแล้ว

ตารางที่ 2-3 จำนวนครั้งของการเดินขบวนของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ

ประเด็นปัญหา	2538		2533	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. การใช้ที่ดินในเขตเมือง	33	9.51	2	2.86
2. การใช้ทรัพยากรน้ำ	58	16.71	10	14.29
3. ที่ทำกินในเขตป่า	137	39.48	24	34.26
4. คัดค้านโครงการขนาดใหญ่	41	11.82	15	21.43
5. มลพิษอุตสาหกรรม ชยะเมือง	65	18.73	7	10.00
6. การชุมนุมเรียกร้องในมิติประชาธิปไตย	13	3.75	12	17.14
รวม	347	100.00	70	100.00

ที่มา : ประภาส ปันตกแต่ง 2541

ความเคลื่อนไหวของเกษตรกรที่กล่าวมา ล้วนสะท้อนถึงปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหานี้สิน ปัญหาต้นทุนการผลิตสูง ปัญหาราคาที่ซบลิเกษตรกรตกต่ำ และปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างตามทัศนะของนักวิชาการหลายท่านได้แก่

1. โฆษิต บันเปียมรัฐ (2523) (อ้างใน มิ่งสรรพ์ ชาวสอาด 2544) ซึ่งกล่าวถึงปัจจัยโครงสร้างที่ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนได้แก่ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ระบบตลาด ระบบสินเชื่อ ระบบการศึกษา และระบบความปลอดภัย ซึ่งลักษณะปัจจัยโครงสร้างในแต่ละพื้นที่อาจมีผลกระทบต่อความยากจนแตกต่างกัน ดังนั้นการศึกษาปัจจัยโครงสร้างในระดับพื้นที่ จึงจำเป็นต่อการศึกษาปัญหาความยากจน

2. กฤษฎา บุญชัย (2543) (อ้างใน มิ่งสรรพ์ ชาวสอาด 2544) เห็นว่า ปัญหาความยากจนเกิดจากปัญหาโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นการแก้ไขโครงสร้างอำนาจการเข้าถึงปัจจัยการผลิตในระบบเศรษฐกิจจึงเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนได้

3. มิ่งสรรพ์ ชาวสอาด (2544) มองว่า ความยากจนเป็นส่วนหนึ่งของความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึงระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการของภาครัฐที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาความยากจน เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์กับระบบต่างๆ เช่น ระบบการผลิต ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ระบบการศึกษา ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และระบบอื่นๆ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องเข้าใจลักษณะความสัมพันธ์ของปัญหาและแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง จึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างแท้จริง

2.5 งานศึกษาความยากจนในประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาเชิงโครงสร้าง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนมีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 ในสมัยของรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมส่วนรวมของประเทศ มีงานบุกเบิกที่สำคัญ 2 ชิ้น ใน พ.ศ. 2518 คือ 1)

งานวิจัยของ เมธี ครอบแก้วและคณะ ที่ศึกษาความยากจนสัมบูรณ์ด้วยการใช้ฟังก์ชันการบริโภคเป็นเครื่องมือในการศึกษา และ 2) งานวิจัยของ ไตรรงค์ สุวรรณศิริและคณะ ที่ต้องการหาเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงด้านอาหารเป็นเครื่องมือในการวิจัย (เมธี ครอบแก้ว 2540: อ้างใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ 2541) งานวิจัยดังกล่าวเป็นการศึกษาความยากจนด้วยเกณฑ์รายได้เป็นหลัก เพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้วางแผนพัฒนาหรือกำหนดนโยบายและใช้เป็นเครื่องมือประเมินผลความสำเร็จการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมาโดยวัดที่เกณฑ์รายได้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนได้ ตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาก็ได้สะท้อนความสำเร็จในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างแท้จริง เนื่องจากความยากจนมีหลายมิติเข้ามาเกี่ยวข้อง หากวัดความยากจนด้วยเกณฑ์รายได้เพียงอย่างเดียว จำนวนคนจนจะมีแนวโน้มที่น้อยกว่าความเป็นจริง (ประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ 2544) ดังนั้นในปัจจุบันงานศึกษาความยากจนจึงมีความหลากหลายมากขึ้นทั้งด้านมุมมองและแนวคิดของปัญหา

งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนในชนบทมีมาก และมีประเด็นศึกษาที่ปรับเปลี่ยนแนวคิดไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มได้ดังนี้ (กฤษฎา บุญชัย 2541)

1. งานศึกษาเพื่อนิยามความหมาย "ความยากจน" และการสร้างเกณฑ์ชี้วัดความยากจน
2. งานศึกษาด้านทัศนคติ ความพึงพอใจ ของคนจนต่อการพัฒนา การให้ความรู้หรืองานประเมินผลโครงการแก้ปัญหาความยากจน
3. งานศึกษาบริบท โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่สร้างปัญหาความยากจน
4. งานศึกษาที่สะท้อนมุมมอง ความคิด วัฒนธรรม ตลอดจนความเคลื่อนไหวของคนจนเอง ในการปรับตัวหรือต่อต้านการนโยบาย โครงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อคนจน และการแสวงหาทางเลือกการพัฒนาจากประชาชน
5. งานศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการสร้างความเข้มแข็งชุมชนและประชาสังคม

ส่วนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง ได้แก่

1. **มิ่งสรรพ ชาวสะอาด (2544)** ศึกษานโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในหัวข้อเรื่อง "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความยากจนในสังคมไทย" งานศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า การจัดการน้ำของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเน้นการจัดหาน้ำมากกว่าการจัดสรรน้ำ และในกระบวนการจัดหาน้ำ ทำให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ให้แก่คนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและสร้างความยากจนให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่ง ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำกลายเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงไม่น้อยไปกว่าปัญหาการใช้ทรัพยากรดิน และได้เสนอแนะให้ปรับปรุงการจัดการทรัพยากรน้ำขนานใหญ่

2. **ประยงค์ เนตยารักษ์ (2544)** ศึกษาเรื่อง "การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อของคนจนในชนบทไทย" เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ผลของการใช้นโยบายสินเชื่อช่วยเหลือผู้ยากจนของรัฐ ซึ่งพบว่านโยบายและมาตรการสินเชื่อที่ผ่านมาเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรหรือชาวชนบทยากจนค่อนข้างน้อย เพราะชาวชนบทที่ประกอบอาชีพรับจ้างเพียงอย่างเดียว หรือเป็นเกษตรกรรายย่อยที่เช่าที่ดินขนาดเล็ก หรือชาวชนบทที่มีที่ดินน้อยเหล่านี้ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ มีผลผลิตน้อยไม่พอขาย และส่วนใหญ่ต้องการสินเชื่อเพื่อการบริโภคในช่วงเวลาที่ขาดรายได้ ถึงแม้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) จะให้มีการรวมกลุ่มกู้ และค้ำประกันเองภายในกลุ่ม แต่สมาชิกที่อยู่ใน

กลุ่มส่วนหนึ่งจะต้องมีหลักทรัพย์ เช่นที่ดิน ซึ่งสมาชิกที่มีฐานะดีเหล่านี้ล้วนไม่เต็มใจที่จะค้ำประกันบุคคลที่ยากจน และไม่มีหลักทรัพย์เลย ดังนั้นชาวชนบทที่มีฐานะยากจนจึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมกลุ่ม และไม่มีโอกาสได้กู้เงิน

3. *โสภณ ชมชาญ* (2544) ศึกษาเรื่อง "การจัดการทรัพยากรที่ดินและความยากจน" โดยได้ทบทวนนโยบายที่ดินของรัฐที่มีผลต่อคนยากจน 7 เรื่อง คือ กรรมสิทธิ์ที่ดิน การจัดที่ดินทำกิน การควบคุมการเช่าที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดิน การสูญเสียที่ทำกิน และกองทุนที่ดิน และผลจากการวิเคราะห์นโยบายที่ดินดังกล่าว พบว่านโยบายของรัฐที่มีมาในอดีตขาดเอกภาพ ขาดความต่อเนื่อง และการบริหารไม่มีประสิทธิภาพ

4. *ประภาพรรณ อุดมจรรยา* (2541) ศึกษาเรื่อง "ภาษีมรดก-ทางเลือกที่เป็นไปได้หรือไม่" ได้กล่าวถึงหลักแนวคิดของภาษีมรดกกว่าเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะลดความแตกต่างในฐานความเป็นอยู่ของคนในสังคมได้ ดังเห็นได้จากการบังคับใช้มาตรการนี้ในประเทศโลกเสรีหลายประเทศ โดยคำนึงถึงลักษณะและอัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บให้อยู่ในความพอดีและสมมูล ไม่ให้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมือง การที่ประเทศไทยยกเลิกภาษีมรดกเป็นเวลากว่า 54 ปี อาจเป็นเหตุให้คนทั่วไปสะสมรายได้เช่นเดียวกันกับคนมีฐานะร่ำรวยในอดีตคือ สะสมที่ดิน บ้านเรือนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จนมากเกินไป ประเด็นกฎหมายไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนโดยตรง แต่ชี้ให้เห็นว่าการกระจายการถือครองที่ดินและทรัพย์สินยังคงกระจุกอยู่ที่คนกลุ่มน้อยของประเทศ

5. *นราชวงศ์ โลกะกะสิน* (2539) ศึกษาเรื่อง "นโยบายของรัฐ และมาตรการทางกฎหมายในการปกป้องและแก้ไขปัญหาบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน : กรณีศึกษาพื้นที่ป่าไม้" อาจกล่าวได้ว่างานชิ้นนี้ได้นำเสนอกรณีตัวอย่างปัญหาการใช้นโยบายและกฎหมายที่เป็นรูปธรรมเฉพาะกรณี กล่าวคือ กรณีศึกษาดังกล่าว รัฐได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการใช้นโยบายและกฎหมาย โดยมีโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้บุกรุกหลายรูปแบบ ด้วยการรับรองสิทธิในที่ดิน และการให้สิทธิทำกิน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่นำมาป้องกันและบังคับใช้แก่ผู้บุกรุก

6. *เสนห์ จามริก* (2536) (อ้างใน กฤษฎา บุญชัย 2541) ศึกษาเรื่อง "ป่าชุมชนในประเทศไทย" เป็นงานศึกษาบทบาทและเงื่อนไขของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรในภาคเหนือและอีสาน แม้จะไม่ได้กล่าวถึงความยากจนโดยตรง แต่ก็ชี้ชัดว่านโยบายการพัฒนาของรัฐในนามของการแก้ไขปัญหาความยากจนหรืออื่นๆ ได้สร้างผลกระทบ แรงกดดันต่อชุมชนและป่าเอง มีส่วนทำให้ชุมชนปรับกระบวนการตอบโต้กับกระแสการพัฒนาโดยตรง

7. *ฐานันตร กิตติวงศากุล* (2535) ศึกษาเรื่อง "กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับยางพารา : ผลกระทบต่อเกษตรกรชาวสวน" เป็นกรณีศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างด้านกฎหมายได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างไรบ้าง กฎหมายฉบับใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านต่างๆ ของเกษตรกรชาวสวนยางและกฎหมายเหล่านั้นมีผลกระทบอย่างไร เช่น ผลกระทบของกฎหมายอันเนื่องจากการหาประโยชน์เข้ารัฐ ผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อระบบการค้ายางและผลกระทบต่อเกษตรกรชาวสวนยางทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างราคาขาย การรวมตัวของชาวสวนยาง และ มาตรฐานการดำรงชีวิตของเกษตรกรชาวสวนยาง

8. *ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์* (2535) (อ้างใน กฤษฎา บุญชัย 2541) ศึกษาเรื่อง "ความยากจน สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา" เป็นงานที่ใช้แนวคิดวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมืองสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิพากษ์การพัฒนาที่ผ่านมาโดยตรง โดยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความยากจนที่แท้จริงเกิดจากโครงสร้างที่ก่อปัญหา การผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำในการควบคุมทรัพยากรและแย่งชิงทรัพยากรจากท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ชนบทอ่อนแอ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เกิดปัญหาเรื้อรัง ทางออกต้องปรับโครงสร้างอำนาจในการเข้าถึงและการควบคุมทรัพยากรโดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงและจัดการทรัพยากรของตนเอง

9. **เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง** (2534) (อ้างใน กฤษฎา บุญชัย 2541) ศึกษาเรื่อง "วิวัฒนาการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า" ที่สร้างความเข้าใจใหม่ของชุมชนในเขตป่า ที่เปลี่ยนสภาพจาก การ "บุกเบิก" ในช่วงที่รัฐบาลสนับสนุน กลายเป็น การ "บุกรุก" ในช่วงที่รัฐหวงและกันพื้นที่ ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนคือประชาชนที่ไร้ที่ทำกิน

10. **ไชยยศ เหมะรัชตะ** (2530) ศึกษาเรื่อง "การแก้ไขความไม่เป็นธรรมในกฎหมายขายฝาก" ปัญหาการขายฝากที่เกิดขึ้นคือ เกษตรกรจำนวนมากที่ได้ขายฝากที่ดินไว้ในราคาต่ำและถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้รับขายฝาก ด้วยวิธีการต่างๆ จนในที่สุดต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปเพราะไม่อาจไถ่ถอนได้ และทำให้เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ดังนั้นจึงให้มีกฎหมายห้ามการขายฝากที่ดินเกษตรกร แต่ในทางปฏิบัติยังมีการขายฝากที่ดินของเกษตรกรอยู่

11. งานศึกษาของนักวิชาการที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับความคิดความเคลื่อนไหวของชาวบ้าน ซึ่งได้วิเคราะห์บริบททางโครงสร้างและนโยบายการพัฒนาของรัฐ ได้แก่ **กนกศักดิ์ แก้วเทพ** (2530) เรื่อง "สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย" **ฉัตรทิพย์ นาถสุภา** (2527) เรื่อง "อุดมการณ์ของผู้มีบุญภาคอีสาน" **ประกาศ ปิ่นคบบแตง** (2541) เรื่อง "ขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมจากสมัยชาคนจน" และอื่นๆ ที่พยายามสะท้อนมุมมองของคนจน และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการก่อตัวของกระบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ เพื่อเสริมสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่ประชาชน ในการปรับเปลี่ยนนโยบายและผลักดันให้สัมพันธภาพทางอำนาจมีความสมดุลและเป็นธรรมแก่ประชาชนระดับล่างมากยิ่งขึ้น งานศึกษาเหล่านี้มองความยากจนว่าเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐโดยตรง (กฤษฎา บุญชัย 2541)

12. งานศึกษาขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น เวทีชาวบ้าน (2534) มหกรรมประชาชน 21 (2535) เวทีสิ่งแวดล้อม (2533-2535) สิทธิชุมชนกับทรัพยากร (2536) เป็นต้น วิพากษ์นโยบายการพัฒนาพร้อมกับเสนอทิศทางการแก้ปัญหาความยากจน โดยการกระจายอำนาจ ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในการจัดการทรัพยากรของสังคมซึ่งเป็นตัวแก้ปัญหาความยากจน ที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำในการใช้ทรัพยากรที่เป็นอยู่ (กฤษฎา บุญชัย 2541)

13. การเสวนาของปราชญ์ชาวบ้านอีสาน เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2541 ที่ จ. สุรินทร์ ได้ชี้สาเหตุของปัญหาความยากจนว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากการสูญเสียค่านิยมความสมถะของตน โดยกระแสบริโภคเข้าครอบงำและตามมาด้วยการสูญเสียฐานทรัพยากรและตลาดของตนเอง ตกอยู่ภายใต้กติกาของตลาดภายนอก ที่เกษตรกรมิได้มีส่วนในการกำหนด และผลกระทบจากนโยบายและโครงการของรัฐ ดังเช่น ชาวบ้านในกลุ่มสมัชชาคนจนที่มีความขัดแย้งกับภาครัฐ ซึ่งให้ความหมายความยากจนในมุมมองเกี่ยวกับสิทธิและอำนาจของประชาชนว่า ประชาชนไร้อำนาจ ไร้สิทธิ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงทรัพยากร การดำรงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเอง อันเป็นปัญหารุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม (กฤษฎา บุญชัย 2541)

กล่าวโดยสรุป ความยากจนในภาคเกษตรกรรมในประเทศไทยได้เกิดขึ้นและเรื้อรังมานาน แนวทางที่รัฐบาลได้พยายามแก้ไขคือ การกำหนดนโยบายการพัฒนา การออกกฎหมาย การดำเนินโครงการและกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร การแก้ไขปัญหาที่ทั้งที่ได้ผลและไม่ได้ผล ดังเห็นได้จากที่ปัญหายังคงอยู่ ทั้งนี้ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความยากจนในภาคเกษตรกรรมมาจากปัจจัยในตัวบุคคลและครัวเรือน ปัจจัยด้านโครงสร้าง และปัจจัยทางธรรมชาติ ปัจจุบันมีนักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความสนใจในการศึกษาและวิจัยปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้างมากขึ้น เพราะเชื่อว่าการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างสามารถแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างแท้จริง