



# วารสารวิจัยสังคม

สถาบันวิจัยสังคม

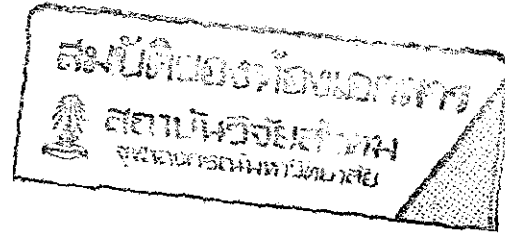
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- โครงการทุ่งกุลาร้องไห้ : การศึกษาบทบาทเพื่อปฏิบัติการ  
วารินทร์ วงศ์หาญเสาร์ และ คณะ
- โครงการปรับปรุง และ พัฒนา กว๊านพะเยา  
อมรา พงศพิชญ์ และ คณะ
- ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการ กอช. ปี 2524 :  
ภาคเหนือของประเทศไทย  
วิชัย จุลาลัย และ คณะ
- แรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง  
สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ คณะ
- BASIC RESEARCH FOR FORMULATING A  
MICROPOLITAN MODEL - A NORTHERN STUDY -  
L. CHULASAI ET AL.
- INDUSTRIALISATION AND RURAL EMPLOYMENT  
IN THAILAND  
M. SANTIKARN, L. CHULASAI  
AND B. SHINAWATRA
- STRUCTURE OF SELECTED NON-FARM  
ENTERPRISES IN CHIANG MAI  
-A CASE STUDY OF FURNITURES,  
WOODCRAFTS, DOORS, & WINDOWS,  
BASKETS INDUSTRIES -  
L. CHULASAI & S. BHEKASUT
- INDUSTRIALIZATION AND FERTILITY  
M. SANTIKARN, T. SHUSUWAN  
AND S. WISITSUWAN
- COOPERATIVES, RURAL DEVELOPMENT  
AND FERTILITY - A CASE STUDY OF  
"CO-OP VILLAGE", SANKAMPAENG, CHIANG MAI  
D. KARNJANANGKURA  
AND S. VONGSE - APAI
- ตัวอย่างหลักของครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร  
ของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ฉวีชัย ทิศลาบุตร

ปีที่ 4 ฉบับที่ 2  
ตุลาคม - ธันวาคม 2524

วารสารวิจัยสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยของสถาบันฯ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย หรือบทความที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และรายงานข่าว จากทางสถาบันฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้แก่คณาจารย์ หรือผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับการ วิจัย โดยได้รับเงินสนับสนุนการพิมพ์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<b>เจ้าของ</b>	สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
<b>บรรณาธิการ</b>	สุรัชย์ หวันแก้ว
<b>กองบรรณาธิการ</b>	สังศิต พิริยะรังสรรค์ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ นิตติ ภาวัครพันธ์
<b>กำหนดออก</b>	ปีละ 2 ฉบับ



ปีที่ 4 ฉบับที่ 2

ตุลาคม - ธันวาคม 2524

## สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	(ก)
บทสรุปงานวิจัย	
โครงการทุ่งกุลาร้องไห้ :	
การศึกษาทบทวนเพื่อปฏิบัติการ	วารินทร์ วงศ์ทัญเชาว์และคณะ 1
โครงการปรับปรุงและพัฒนาคว้านพะเยา	อมรา พงศาพิชญ์และคณะ 35
ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการ กสช. ปี 2524 :	
ภาคเหนือของประเทศไทย	ลีอชัย จุลาสัยและคณะ 63
แรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง	สังคีต พิริยะรังสรรค์และคณะ 84
บทคัดย่องานวิจัย	
<b>Basic Research For Formulating A Micropolitan Model</b>	
– A Northern Study – <i>by Luechai Chulasai et. al.</i>	120
<b>Industrialisation and Rural Employment in thailand</b>	
<i>by Mingsarn Santikarn, Luechai Chulasai and Benchaphan Shinawatra</i>	122
<b>Structure of Selected Non-Farm Enterprises in Chiang Mai</b>	
– A Case Study of Furnitures, Woodcrafts, Doors & Windows, Baskets Industries	
<i>by Luechai Chulasai &amp; Suwarat Bhekasut</i>	124
<b>Industrialization and Fertility</b>	
<i>by Mingsarn, Santikarn, Thongchai Shusuwan and Suraporn Wisitsuwan</i>	126
<b>Cooperatives, Rural Development and Fertility :</b>	
– A Case Study of “Co-op Village”, Sankampaeng, Chiang Mai	
<i>by Dej Karnjanaagkura &amp; Suwat Vongse-Apai</i>	127
ตัวอย่างหลักของครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร	
ของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สรชัย พิศาลบุตร 128

## บทบรรณาธิการ

วารสารวิจัยสังคมฉบับนี้ประกอบด้วยผลงานที่สรุปจากการวิจัยจำนวน 4 ชิ้นด้วยกัน สาระของงานวิจัยทั้งหมดมีความเกี่ยวพัน ไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อมในปัญหาการพัฒนา ชนบททั้งสี่ ส่วนที่เหลือของวารสารเป็นบทความวิจัย ซึ่งเกือบทั้งหมดก็เป็นปัญหาที่อยู่ ในทิศทางเดียวกันกับผลงานการวิจัยข้างต้น

ในรายงานการวิจัยเรื่อง “โครงการทุ่งกุลาร้องไห้: การศึกษาทบทวนเพื่อปฏิบัติการ” ของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์และคณะ ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบทั้งในแง่ของกายภาพและสิ่งแวดล้อม พื้นฐานทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โครงสร้างของปัญหาที่สำคัญ ตลอดจนได้เสนอแนะทางออกของปัญหา ทั้งในเชิงที่เป็นปรัชญาของการพัฒนา และการจัดการบริหารโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ให้เป็นรูปธรรม

จุดเด่นของงานวิจัยชิ้นนี้อยู่ที่ส่วนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการจัดการบริหารโครงการ ทุ่งกุลาร้องไห้ นอกจากเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารใหม่แล้ว ยังได้เสนอการจัดอันดับ ความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ที่ถือว่ามีความสำคัญสูง ปานกลาง และต่ำอีกด้วย

ในรายงานของ อมรา พงศาพิชญ์และคณะ เรื่อง “โครงการปรับปรุงและพัฒนา กว๊านพะเยา” เป็นงานชิ้นหนึ่งที่คุณวิจัยได้ศึกษาปัญหาและเสนอทางออกอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับงานชิ้นที่หนึ่ง คณะผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและปรับปรุงสภาพแวดล้อมของ กว๊านพะเยา ซึ่งถือได้ว่าเป็นทะเลสาบน้ำจืดขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ให้เกิดประโยชน์ ทั้งในด้านความสวยงาม และด้านสุขภาพอนามัย ตลอดจนการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชน ที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณนี้อีกด้วย

คณะผู้วิจัยได้เสนอทางเลือกของการพัฒนา โดยได้เสนอแนะให้มีการนำน้ำจากแหล่ง ต่าง ๆ เข้ามายังกว๊านพะเยาโดยการสร้างคลองขึ้น แต่ข้อเสนอแนะที่สำคัญที่สุดก็คือเสนอให้ใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ โดยการสร้างระบบจัดการที่ดีขึ้น กล่าวอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ ให้พัฒนาอ่างเก็บน้ำธรรมชาติขนาดเล็กคือหนองเล็งทราย ซึ่งอยู่บนน้ำแม่อิงฝั่งตะวันตก ให้

(ข)

เป็นที่ตกตะกอนของน้ำก่อนที่จะไหลลงสู่กว๊านพะเยา โครงการที่เสนอขึ้นนี้มีลักษณะเป็นแบบ  
เอนกประสงค์ ที่มีเป้าหมายจะพัฒนาการประมง เกษตรกรรม และการท่องเที่ยวอย่างสมบูรณ์  
แบบ

บทรายงานชิ้นที่สาม ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในเขตชนบทภาคเหนือ  
ของลือชัย จุลาลย์ อังกาบ กอศรีพร และศศิเพ็ญ พวงสายใจ ใน “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ  
ของโครงการ กสช. 2524 ภาคเหนือของประเทศไทย” คณะผู้วิจัยมีความปรารถนาที่จะศึกษา  
ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. ปี 2524 ที่มุ่งให้ราษฎรในชนบทในช่องว่างเว้นจากฤดูกาล  
ผลิตมีงานทำ เพื่อจะได้ไม่ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมืองนั้น สมฤทธิ์ผลหรือไม่อย่างไร ซึ่ง  
คณะผู้วิจัยได้เลือกเอาภาคเหนือขึ้นมาเป็นกรณีที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้

ผลการศึกษาของลือชัย จุลาลย์ และคณะได้พบว่า โครงสร้างงานในชนบทปี 2524  
สามารถจะช่วยแก้ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลได้ และช่วงเวลาที่เหมาะสมที่รัฐบาลควรเลือกใช้  
ในการดำเนินโครงการในโอกาสต่อไป ควรจะอยู่ระหว่างเดือนมกราคมถึงพฤษภาคม

ข้อค้นพบที่น่าสนใจเพิ่มเติมของงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ (1) ผู้ทำงานในโครงการ กสช.  
จะมีรายได้เฉลี่ยระหว่าง 301-500 (2) ผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่จะมีรายได้จากการทำงาน  
โครงการ กสช. สูงกว่าผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็ก และ (3) รายได้ของผู้ทำงานราว 87% จะ  
หมดไปกับค่าอาหารซึ่งไม่ใช่เพื่อการลงทุนของเกษตรกร ฉะนั้นแม้ว่างานวิจัยฉบับนี้จะมีได้มี  
ขอบเขตการศึกษาที่ก้าวไปถึงการกระจายการถือครองปัจจัยของการผลิตในชนบทก็ตาม แต่  
ภาพของปรากฏการณ์ที่ได้จากการศึกษาก็อาจจะชวนให้ตั้งคำถามต่อไปได้ว่า อะไรคือปัจจัยที่  
กำหนดการกระจายรายได้จากโครงการดังกล่าว และรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นของคนในชนบทภาคเหนือ  
มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตของเกษตรกร หรือการเปลี่ยนแปลงสังคมเศรษฐกิจ  
ในระดับชุมชนอย่างไรหรือไม่ต่อไปได้

งานวิจัยชิ้นสุดท้ายของสังศิต พิริยะรังสรรค์และคณะ เรื่อง “แรงงานในอุตสาหกรรม  
ก่อสร้าง” เป็นการฉายให้เห็นภาพของกรรมกรประเภทหนึ่งในเขต กทม. กรรมกรเหล่านี้ส่วนใหญ่  
เป็นแรงงานประเภทตามฤดูกาล ที่อพยพเข้ามาจากเขตชนบทภาคกลางและภาคอีสาน ซึ่ง  
จำนวนมากที่สุดเป็นพวกที่ประสบปัญหาจากภาคการเกษตร

(ค)

อาจจะกล่าวได้ว่างานวิจัยชั้นนี้เป็นงานชั้นแรก ๆ ของไทยที่ทำการศึกษาดังสภาพทั่วไปของกรรมกรก่อสร้าง จุดเด่นของงานชั้นนี้คือสามารถสะท้อนปัญหาของกรรมกรก่อสร้างออกมาได้อย่างเป็นระบบ แม้จะหมดไปเสียทุกด้าน ทั้งในด้านการจ้าง สวัสดิการและหนี้สิน ฯลฯ ความเด่นชัดของงานนี้เป็นผลโดยตรงจากการที่คณะผู้วิจัยเป็นอาสาสมัครที่ทำงานคลุกคลีกับกรรมกรก่อสร้างโดยอาชีพ ฉะนั้นจึงสามารถที่จะดูข้อบกพร่องและความรู้สึกต่าง ๆ ของกรรมกรออกมาได้อย่างตรงไปตรงมา อย่างไรก็ตามความรอบคอบของปัญหานั้นจะมีมากขนาดไหนคณะผู้วิจัยจะให้ความสนใจกับการโยงปัญหาของกรรมกรไปเข้ากับผู้ประกอบการแรงงานให้เด่นชัดออกมา

ถ้าหากไม่มีการวางแผนโครงการพัฒนาชนบทอย่างสมบูรณ์แบบในทุก ๆ ด้าน ดังเช่นที่วารินทร์ วงศ์หาญเซวน์และคณะ และอมรา พงศาพิชญ์ และคณะได้เสนอแนะไว้แล้ว และถ้ายังไม่มีการแก้ไขปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการกระจายรายได้ในชนบทดังที่ลือชัย จุลาสัยและคณะได้สะท้อนไว้บ้างแล้ว แน่แน่นอนว่าเกษตรกรที่เหลือในชนบทก็คงจะค่อย ๆ ทะยอยเข้าสู่กรุงเทพ ฯ ตัวจังหวัดต่าง ๆ และไปตระเวนออกกลางมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ แน่แน่นอนที่สุดว่าเกษตรกรในชนบทที่อพยพเข้าสู่กรุงเทพ ฯ ส่วนใหญ่ก็คงจะต้องกลายมาเป็นแรงงานรับจ้างในอุตสาหกรรมก่อสร้างอย่างน้อยที่สุดก็ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้นการเริ่มต้นแก้ปัญหกรรมกรก่อสร้างในเมืองสำคัญที่สุดจะต้องเริ่มต้นจากชนบทก่อน.

# โครงการทุ่งกุลาร้องไห้ : การศึกษาทบทวนเพื่อปฏิบัติการ\*

วารินทร์ วงศ์หาญเซาว์และคณะ

## 1. สรุปผลการศึกษาและการค้นพบที่สำคัญ

### 1.1 สภาพทางกายภาพและสิ่งแวดล้อม

1.1.1 ทุ่งกุลาร้องไห้อยู่ทางตอนใต้ของที่ราบสูงโคราช เป็นบริเวณที่มีหินตะกอนที่จัดอยู่ในหินชุดมหาสารคาม (ชุดหนึ่งของหินชุดโคราช) รongรับอยู่ จากลักษณะโครงสร้างทางธรณีวิทยา (กล่าวคือ) หินชุดโคราชนี้มีลักษณะการวางตัวของชั้นหินทั้งหมดอยู่ในแนวระดับหรือมีการเอียงเทของชั้นหินบ้างเล็กน้อย หินชุดมหาสารคามนี้ประกอบด้วย หินซิลิเกตสโตน หินกินทาน และหินทราย เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นยังพบว่ามี แกล็กหิน โปแตช ยิบซั่ม และแอนไฮไดรต์ปะปนอยู่ในชั้นหินที่มีระดับความลึก และความหนาแตกต่างกัน หินชุดนี้มีความหนาทั้งชั้นไม่เกิน 610 เมตร หินชุดมหาสารคามนี้เชื่อกันว่าเกิดจากการสะสมตัวของดินเหนียว ทราย และกรวดที่ยังไม่แข็งตัว ซึ่งมีอายุประมาณยุคควอเทอনারี

\* รายงานชิ้นนี้เป็นบทสรุปของโครงการทุ่งกุลาร้องไห้ ที่สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะผู้วิจัยประกอบด้วย ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเซาว์ นางสุรียา วีรวงศ์ น.ส. นกัศ ศิริสัมพันธ์ นายสุทธิจิตต์ จินตยานนท์ นายจัสส์ อัมโยต์ ดร. วสันต์ พงศาพิชญ์ ดร. ชัยยุทธ ชันธปราบ นายพงษ์ศักดิ์ พงษ์ประยูร นายสมาน พานิชพงศ์ นายเผด็จ กาญจนกุล นายอาราณ์ พรหมประสิทธิ์ นายศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์ นายมงคล ประสาทเสรี ดร. สุประดิษฐ์ บุณนาค นายธรรมนุญ มงคล ดร. ไพบุลย์ เรืองศิริ ดร. อมรา พงศาพิชญ์ ดร. เทียนฉาย กิระนันท์ ดร. สมหวัง พิริยานะวัฒน์ ดร. อรพิน วิบูลย์พันธ์ ดร. จาริต ติงศภักย์ นายอดุลย์ วินัยแพทย์ นายนิติ ภาวภัทร์ นายประสิทธิ์ ไชวโกลุส นายเสวีร์ร เจเลียวงศ์ ดร. วิจิตร เบญจศิลป์ ดร. ชัยณรงค์ คันทพนิต และ ดร. ปลอดประสพ สุรัสวดี

1.1.2 ลักษณะภูมิประเภทของทุ่งกุลาร้องไห้ส่วนใหญ่เป็นที่ราบมีความลาดชันเล็กน้อย และความต่างระดับของพื้นผิวดินโดยประมาณไม่เกิน 12 เมตร จากลักษณะสัณฐานทางธรณีวิทยาของทุ่งกุลาร้องไห้ รวมทั้งแหล่งสะสมตัวบนพื้นผิวดินสามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภทคือ ที่ราบริมฝั่งแม่น้ำ ที่ราบลุ่มแม่น้ำ และเนินทราย

บริเวณที่ราบริมฝั่งแม่น้ำมีลักษณะเป็นแนวยาวริมฝั่งแม่น้ำ และลำน้ำสำคัญ ได้แก่ แม่น้ำมูล ลำปลับปลา ลำเสียวใหญ่ รวมทั้งลำเสียวน้อย และลำเตา บริเวณนี้ปกคลุมพื้นที่ประมาณ 15 เปอร์เซ็นต์ของทุ่งกุลาร้องไห้ และส่วนใหญ่เป็นผลจากการเกิดน้ำท่วมตามฤดูกาล ซึ่งอาจจะท่วมในระยะสั้นหรือยาว และระดับน้ำมากหรือน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละปี

บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ เป็นบริเวณที่ปกคลุมพื้นที่ถึง 65% ของทุ่งกุลาร้องไห้ ส่วนใหญ่เป็นที่ราบและเป็นพื้นที่ที่ลาดเอียงไปทางทิศตะวันออกเล็กน้อย

สำหรับบริเวณที่เป็นเนินทรายนั้น เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะสัมพันธ์กับบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ มีเนินสูงประมาณ 5-10 เมตร จากระดับพื้นผิวดินและเป็นสันทรายที่มีแนวยาวตลอดบริเวณพื้นผิวของพื้นที่นี้จะมีลักษณะเป็นทรายและดินเหนียวปนทราย บนเนินทรายจะมีหมู่บ้าน เพราะเป็นบริเวณที่มีระดับสูง น้ำท่วมถึงได้ยาก

1.1.3 กระบวนการทางธรณีวิทยาที่มีผลกระทบต่อบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ คือ การตกตะกอนของดินจากน้ำท่วมและการเกิดเกลือแทรกอยู่ในดิน ผลกระทบที่เกิดจากตะกอนน้ำท่วมก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความอุดมสมบูรณ์ของดิน โดยเฉพาะการเพิ่มจำนวน เพราะตะกอนจำพวกทรายและซิลิกาอินทรีย์สารจำนวนน้อย และมีคุณค่าทางอาหารค่อนข้างต่ำ ทั้หมดลงไป ในบริเวณพื้นที่แถบนี้ การขังลงของระดับน้ำใต้ดินตามฤดูกาลจะระเหยและนำเอาเกลือขึ้นมาสู่ชั้นบนสุดของดินหรือผิวดิน การกระจายตัวและการตกตะกอนของเกลือในดินชั้นบน และผิวดิน มีผลทำให้เกิดปัญหาความอุดมสมบูรณ์ของดิน สภาพเช่นนี้ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้ได้รับความลำบาก เพราะน้ำในบ่อที่ขุดเป็นน้ำกร่อยไม่เหมาะที่จะให้บริโภค การแก้ปัญหาดินเค็มจะทำได้ต่อเมื่อมีการศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติม แต่ในระยษนี้นักวิชาการทั้งสมมติฐานว่าระดับน้ำใต้ดินน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้เกิดดินเค็ม จากข้อพบทางออกของปัญหาการเกิดเกลือแทรกอยู่ในดิน ก็คือจะต้องมีการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามปัญหาการควบคุมระดับน้ำใต้ดินอาจจะเป็นปัจจัยหลักมากกว่า



1.1.4 ที่ราบริมฝั่งแม่น้ำมูลมีลักษณะเป็นแนวยาวและขาดตอนจากกันเป็นช่วง ๆ มีความกว้างประมาณ 5 กิโลเมตร ประกอบด้วยทางน้ำในปัจจุบันที่คดเคี้ยว และทางน้ำสายเก่า และทางน้ำที่ถูกตัดออกมาจากแม่น้ำสายใหญ่ในช่วงฤดูแล้ง แหล่งน้ำทั้งที่เป็นทางน้ำสายเก่า และทางน้ำที่ถูกตัดออกมาเหล่านี้เป็นแหล่งที่มีศักยภาพในการที่จะเพาะเลี้ยงปลาและทำการประมงในช่วงฤดูแล้งเป็นอย่างดี

1.1.5 การจะออกแบบก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อเพิ่มแหล่งน้ำในทุ่งกุลาร้องไห้ นั้นจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ควรมีการตรวจสอบแหล่งชั้นเกลือใต้ผิวดิน โดยวิธีทางธรณีฟิสิกส์ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตกตะกอนของเกลือที่แทรกอยู่ในดินอันเป็นผลจากการขังลงของระดับน้ำใต้ดิน

1.1.6 ภูมิอากาศในเขตพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ แสดงลักษณะการเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำฝนมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิ ภูมิอากาศเป็นแบบเขตร้อนชื้นและเขตร้อนแห้งแล้ง (tropical wet and dry monsoon) ในฤดูฝนจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ตั้งแต่วันที่กลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนกันยายน และในฤดูแล้งจะได้รับลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงกลางเดือนมีนาคม ภัยสภาพภูมิอากาศดังกล่าวทำให้ศักยภาพของพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ ในด้านการพัฒนาการเกษตรให้ผลไม่คุ้มทุน อย่างไรก็ตาม การเพาะปลูกข้าวก็สามารถทำได้ในบริเวณนี้ โดยเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมไปจนถึงปลายเดือนกันยายน

1.1.7 พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นเป็นบริเวณที่มีปัญหาทางสภาพแวดล้อมเพราะเป็นพื้นที่ที่ถูกกระทบด้วยภัยธรรมชาติ คือ น้ำท่วมและความแห้งแล้ง บริเวณเนินทรายในทุ่งกุลาร้องไห้ นั้นจำแนกออกได้เป็น ๓ ระดับด้วยกัน คือ

(1) บริเวณที่ถูกกระทบน้อยที่สุด (minimum sensitivity area) เป็นบริเวณที่มีสมรรถนะทางสภาพแวดล้อมปานกลางสามารถพัฒนาเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์และการปศุสัตว์ได้ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมจากการพัฒนาดังกล่าวก็คือ สัตว์กินหญ้ามากเกินไป และต้นหญ้าโตไม่ทัน

(2) บริเวณที่ถูกกระทบระดับปานกลาง (medium sensitivity area) ได้แก่ บริเวณที่เป็นนาข้าว เป็นบริเวณที่มีสมรรถนะทางสภาพแวดล้อมในระดับปานกลาง ดังนั้น จึง

ควรนำพันธุ์ข้าวที่มีความทนทานต่อสภาพดินเค็ม และให้ผลผลิตสูงมาปลูกในบริเวณนี้ อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการควบคุมใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงที่ไม่ให้เกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อม

(3) บริเวณที่ถูกกระทบมากที่สุด ได้แก่บริเวณแม่น้ำและป่าไม้เบญจพรรณ บริเวณแม่น้ำจัดว่าเป็นบริเวณที่ถูกกระทบมากที่สุด ความแตกต่างของปริมาณฝนตามฤดูกาลทำให้สมรรถนะทางสภาพแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำอยู่ในระดับต่ำ เช่น โครงการป้องกันน้ำท่วมในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางด้านอุทกวิทยา คุณภาพของน้ำ นิเวศวิทยาป่าไม้ ความเค็มของดินและการประมง ดังนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงควรจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การที่ประชากรเพิ่มมากขึ้น และการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้นจะเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากป่าไม้มากเกินไปจนเกินควร ฉะนั้นในขั้นนี้จึงควรมีการเสนอแนะให้มีการปลูกป่าขึ้นในบริเวณที่ดินที่มีความเค็มสูง พืชที่เหมาะสมเพื่อการปลูกป่าในบริเวณนี้ก็คือพืชจำพวกสน (halophyte)

## 1.2 การใช้ที่ดิน

1.2.1 พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้เป็นบริเวณที่ราบกว้างใหญ่ของที่ราบสูงโคราช สภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบันนั้นกล่าวคือ เนื้อที่ประมาณ 85% ใช้สำหรับการเกษตรกรรม และในจำนวนนี้ใช้เป็นพื้นที่สำหรับปลูกข้าวประมาณ 80% แม้ว่าจะเป็นการใช้พื้นที่เพื่อการเพาะปลูกอย่างเต็มที่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงถึงผลลัพธ์ที่จะได้จากการลงทุนเพื่อพัฒนาการเกษตรในอนาคตแล้ว ก็ยังถือว่าเป็นการลงทุนที่ได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) ปริมาณน้ำฝน ช่วงฤดูฝนค่อนข้างสั้น กล่าวคือในจังหวัดสุรินทร์มีเวลาเพียงเดือนเดียวเท่านั้นที่ปริมาณน้ำฝนมีเกินความต้องการในการทำนา (อย่างน้อย 200 มม.) ส่วนในจังหวัดร้อยเอ็ด ระยะเวลาที่ฝนตกมากเพียงพอต่อการทำนามี 3 เดือน

(2) ปัญหาน้ำท่วม บริเวณที่ประสบกับปัญหาน้ำท่วมมีพื้นที่อย่างน้อย ประมาณ 181,051 ไร่ หรือ 8.6% ของพื้นที่ทั้งหมด

(3) ความเค็มของดิน เนื้อที่ 568,233 ไร่ หรือ 27% ของบริเวณที่ราบทั้งหมด มีลักษณะที่แสดงถึงศักยภาพของดินเค็ม โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง ผลึกของเกลือจะมองเห็นได้

ที่พื้นผิวดิน พอถึงช่วงฤดูฝนผลึกเกลือเหล่านี้จะหายไป เกลือจะตกตะกอนลงไปสู่ชั้นดินที่ลึกต่ำลงไปพร้อมกับน้ำ และต้นข้าวก็เจริญเติบโตได้โดยมีผลผลิตประมาณ 220 กก./ไร่ ซึ่งมีปริมาณใกล้เคียงกับบริเวณพื้นที่ที่มีดินลักษณะอื่น ในด้านการควบคุมความเค็มของดินนั้นสามารถทำได้ด้วยการทำให้ดินมีความชุ่มชื้นขึ้นอยู่ตลอดเวลาด้วยระบบชลประทานและระบบระบายน้ำขนาดใหญ่ และแหล่งกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าโครงการในลักษณะนี้เหมาะสมที่จะลงทุนหรือไม่ในขั้นนี้

(4) การขาดความอุดมสมบูรณ์ของดิน คุณภาพดินในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้มีความอุดมสมบูรณ์ของดินน้อยมาก การใช้ปุ๋ยจึงเป็นสิ่งจำเป็น แต่การใช้ปุ๋ยอย่างเดียวมิใช่วิธีที่จะทำให้ผลผลิตสูงขึ้น บัจจัยอื่น เช่น พันธุ์พืชที่ปรับปรุงใหม่ และวิธีการจัดการก็เป็นสิ่งจำเป็นด้วย ชาวบ้านยังคงนิยมใช้พันธุ์ข้าวพื้นเมือง ถึงแม้การใช้ปุ๋ยกับพันธุ์ข้าวพื้นเมืองจะไม่ค่อยได้ผล เพราะชาวบ้านชอบบริโภคข้าวพันธุ์พื้นเมืองมากกว่าข้าวพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง ควรที่จะต้องหาข้าวพันธุ์ใหม่ซึ่งมีปฏิกริยาสนองตอบต่อการใช้ปุ๋ยเป็นอย่างดี และเป็นพันธุ์ที่ต้องการของชาวบ้าน แต่ก็ต้องคำนึงถึงปัจจัยประกอบทางเกษตรอื่น ๆ ด้วย

(5) พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำมูล พื้นที่บางส่วนของลำเสียว และลำพลับพลาและบางส่วนของที่ราบขี้บันใต้ชั้นกลาง ที่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบ หรือเป็นลูกคลื่นของเนินต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญ ๆ 2 ประการ คือ ปัญหาการระบายน้ำในบริเวณที่เป็นที่ราบและปัญหาการกัดเซาะของน้ำบริเวณที่เป็นเนิน รวมเป็นพื้นที่ประมาณ 282,219 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของพื้นที่ทั้งหมดซึ่งใช้เป็นปลูกข้าว (บริเวณที่ราบ) และใช้เป็นที่ตั้งดินฐานที่ทำสวนผักสวนผลไม้ (บริเวณที่เป็นเนิน) ควรแนะนำให้ปลูกพืชคลุมดิน (เช่น *Calopogonium muchunoides*, *Centrosema pubescens*, และ *Puereria phaoloides*) เพื่อป้องกันการกัดเซาะ

1.2.2 ลักษณะการใช้ที่ดินในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้จำแนกออกตามประเภทการใช้ดังต่อไปนี้

## ลักษณะการใช้ที่ดินในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้

ประเภทของการใช้ที่ดิน	พื้นที่	
	ไร่	%
1. ทอຍอาศัย	57,750.75	2.74
2. พื้นที่เพาะปลูก	1,760,975.82	83.55
3. ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่ยังไม่ได้ปรับปรุง	2,740.00	0.13
4. ป่า	27,610.75	1.13
5. แหล่งน้ำ	11,381.56	0.54
6. ที่ดินว่างเปล่าและอื่น ๆ	247,232.12	11.72
รวม	2,107,691.00	100.00

1.2.3 จากการศึกษาความเหมาะสมของดินนั้น ประมาณการว่าพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชไร่มีจำนวน 82,832 ไร่ พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชประเภทไม้ยืนต้น ไม้ผลและพืชผักมีจำนวน 282,009 ไร่ และพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับปลูกข้าวมีจำนวนถึง 930,641 ไร่ สำหรับพื้นที่ที่เหลือออกนั้น เป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งน้ำมีจำนวน 11,382 ไร่ และในจำนวนพื้นที่ที่เหลือนี้ ยังมีพื้นที่อีกเป็นจำนวนถึง 900,827 ไร่ ที่สามารถนำมาใช้ปลูกข้าวได้ แต่จะมีการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ในระดับที่แตกต่างกันไป ได้แก่ ปัญหาดินเค็ม ปัญหาความอุดมสมบูรณ์ของดินและปัญหาน้ำท่วม

### 1.3 โครงสร้างพื้นฐาน

1.3.1 ถนน มีทางหลวงแผ่นดิน 3 สาย ตัดผ่านบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ จากทางทิศเหนือไปสู่ทิศใต้ ดังนี้คือ

(1) ทางหลวงแผ่นดินสาย 214 (ร้อยเอ็ด-สุรินทร์) เส้นทางนี้ผ่านอำเภอเกษตรวิสัย อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด และอำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์

(2) ทางหลวงแผ่นดินสาย 219 (อำเภอบรบือ-บุรีรัมย์) เส้นทางนี้ผ่านอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และอำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์

(3) ทางหลวงแผ่นดินสาย 2083 (อำเภอคำควนแก้ว-ศรีสะเกษ) เส้นทางนี้ผ่านอำเภอมหาชนะชัย จังหวัดยโสธร และอำเภอราชีไศล จังหวัดศรีสะเกษ

นอกจากนี้ยังมีทางหลวงแผ่นดินอีก 2 สาย ตัดผ่านบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้จากทิศตะวันออกไปสู่ทิศตะวันตก ได้แก่

(1) ทางหลวงแผ่นดินสาย 2081 เส้นทางนี้เริ่มต้นที่บ้านตาชะ อำเภอท่าตูมไปยังอำเภอชุมพลบุรี ตัดผ่านเส้นทางหลวงแผ่นดินสาย 219 ที่สี่แยกชุมพลบุรี ไปจรดบ้านสระซุก

(2) ทางหลวงจังหวัด ตั้งต้นจากอำเภอเกษตรวิสัย ไปยังอำเภอปทุมรัตน์ ตัดผ่านเส้นทางสาย 219 ที่บริเวณสามแยกดอนบาง

นอกจากเส้นทางดังกล่าวแล้วทั้งหมด กรมทางหลวงแผ่นดินกำลังก่อสร้างเส้นทางสาย 202 อีกสายหนึ่งซึ่งเริ่มต้นจากอำเภอสุวรรณภูมิไปสู่จังหวัดยโสธร

1.3.2 สำหรับเส้นทางคมนาคมภายในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ในระดับหมู่บ้านและตำบลต่าง ๆ นั้น มีถนนหลายสาย เช่น บ้านคอนเรือ-บ้านโพ ราชีไศล-บ้านท่าน และราชีไศล-บ้านส้มบ่อใหญ่ นอกจากถนนดังกล่าวแล้วยังมีเส้นทางที่เรียกว่า “ทางเกวียน” ที่ชาวบ้านใช้เป็นเส้นทางคมนาคมติดต่อกันในบริเวณพื้นที่แถบกลางทุ่ง แต่เส้นทางเหล่านี้จะใช้ได้เฉพาะในช่วงฤดูแล้งเท่านั้น เพราะพอถึงช่วงฤดูฝนการเดินทางในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ จะประสบความยากลำบากมาก โดยเฉพาะในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม ซึ่งเป็นระยะที่น้ำจะท่วมบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ในระดับสูง และทำความเสียหายให้แก่ถนนดังกล่าว

1.3.3 นอกจากนี้ยังมีเส้นทางคมนาคมทางรถแล้ว คือ ตัวจังหวัดบุรีรัมย์ ศรีสะเกษ และสุรินทร์ ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ ยังเชื่อมต่อกับกรุงเทพฯ ได้โดยเส้นทางรถไฟ แต่ในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ไม่มีรถไฟไปถึง

1.3.4 เนื่องจากบริเวณพื้นที่ส่วนใหญ่ของทุ่งกุลาร้องไห้ขึ้นอยู่กับแม่น้ำ และลำน้ำหลายสาย ดังนั้นพอถึงฤดูฝนบริเวณเหล่านี้จะถูกน้ำท่วม ราษฎรซึ่งปลูกบ้านเรือนอาศัยอยู่บนที่ที่ห่างจากแม่น้ำจะประสบปัญหา เพราะเส้นทางคมนาคมและการขนส่งทางน้ำไม่สะดวก

1.3.5 ภายในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ ที่ตัวอำเภอจะเป็นศูนย์กลางในด้านการบริการติดต่อ เช่น การส่งวิทยุ การไปรษณีย์โทรเลข แต่ยังไม่มีการตั้งโทรศัพท์

1.3.6 ในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ให้บริการสาธารณะด้านไฟฟ้าจะมีให้ในบริเวณที่เป็นตัวอำเภอเท่านั้น ในปี พ.ศ. 2522 ประชากรมีกระแสไฟฟ้าใช้ในจำนวน 8,631 ครอบครัว ปัจจุบันมีสถานีย่อยอยู่ 23 แห่ง ที่ให้บริการกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากจำนวนนี้แล้วยังมีสถานีไฟฟ้าอีก 9 แห่ง ตั้งอยู่ในบริเวณรอบ ๆ ทุ่งกุลาร้องไห้ คือที่บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ ยโสธร ร้อยเอ็ด มหาสารคาม ขอนแก่น และฉะเชิงเทรา ในสถานีทั้งหมดที่กล่าวมานี้ มีสถานีย่อยอยู่ 2 แห่ง ที่สำคัญที่สุดคือ คือยโสธรและสุรินทร์ ที่สถานีไฟฟ้าย่อยยโสธรนั้นติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้า 5,000 กิโลวัตต์ และจ่ายกระแสไฟฟ้าให้บริเวณอำเภอสวรรคภูมิและอำเภอรามีสไล 2,500 กิโลวัตต์ ส่วนสถานีไฟฟ้าย่อยที่จังหวัดสุรินทร์มีกำลังผลิต 11,250 กิโลวัตต์ และจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่อำเภอชุมพลบุรี อำเภอท่าตูม จำนวน 6,000 กิโลวัตต์

## 1.4 ประชากร

1.4.1 ในปี พ.ศ. 2523 ประชากรในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้มีจำนวน 370,874 คน อัตราส่วนระหว่างชายต่อหญิงเท่ากับ 98 : 100 อัตราการเติบโตของประชากรตามธรรมชาติภายในเขตทุ่งกุลาร้องไห้ประมาณ 2.13 เปอร์เซ็นต์ ในช่วงปี พ.ศ. 2519-2523 มีแนวโน้มว่าอัตราการเติบโตของประชากรได้ลดลงอย่างรวดเร็วคือ อัตราการเติบโตของประชากรตามธรรมชาติเท่ากับ 2.31% ในปี พ.ศ. 2520 ลดลงเป็น 2.00% ในปี พ.ศ. 2523 ความหนาแน่นของประชากรในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ในปี พ.ศ. 2523 เท่ากับ 110 คนต่อตารางกิโลเมตร

1.4.2 จากการศึกษาพบว่าประชากรมีการย้ายออกมากกว่าการย้ายเข้าในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ ค่าเฉลี่ยของอัตราการย้ายสุทธิในช่วงปี พ.ศ. 2519-2523 เป็น -0.05 ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2523 เท่ากับ -0.01

1.4.3 การศึกษาสำรวจสภาพเศรษฐกิจสังคมของหมู่บ้านต่าง ๆ ในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ พบว่าชาวบ้านโดยทั่วไปมีทัศนคติที่ดีต่อการวางแผนครอบครัว จากการสัมภาษณ์สตรีตัวอย่างพบว่า 49 เปอร์เซ็นต์ ยอมรับและปฏิบัติด้านการวางแผนครอบครัว วิธีคุมกำเนิดที่เป็นที่นิยมมากในหมู่ชาวบ้านก็คือการทำหมันและการใส่ห่วงอนามัย

1.4.4 จากการคาดประมาณ ถ้าอัตราการเพิ่มของประชากรในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ คงเดิมในปี พ.ศ. 2524 จะมีประชากรจำนวน 530,512 คน กล่าวคือในปี พ.ศ. 2528 ประชากร จะมีจำนวนถึง 404,254 คน ในปี พ.ศ. 2533 จะมี 441,626 คน ในปี พ.ศ. 2538 จะมี 483,920 คน และในปี พ.ศ. 2543 จะมี 530,512 คน

## 1.5 การจัดระเบียบทางสังคม สถาบันทางสังคม สภาพชีวิตความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ

1.5.1 ประวัติการตั้งถิ่นฐานในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้บางหมู่บ้านนับย้อนไปได้ถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี แต่ส่วนใหญ่แล้วหมู่บ้านเก่า ๆ จะมีอายุประมาณ 100 ปี สมัยนั้นยังไม่มี การแบ่งที่ดินออกเป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ประชาชนอาศัยที่ดินอยู่อาศัยและทำมาหากินโดยไม่ต้องคำนึงถึงกรรมสิทธิ์ที่ดิน การแบ่งประเภทที่ดินออกเป็นของรัฐและของเอกชนเพิ่งจะมาทำกันอย่างจริงจังในระยะหลัง ๆ นี้ ฉะนั้นจึงพบว่าในปัจจุบันมีราษฎรเป็นจำนวนมากที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ที่ดินของรัฐ และทำการเพาะปลูกในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานานนับสิบปีหรือมากกว่านั้น ดังนั้นปัญหาความต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทำกินโดยถูกต้องตามกฎหมายจึงเป็นปัญหาสำคัญของราษฎรในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ และถึงแม้ว่าราษฎรจะไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตามที่ดินก็ยังคงถูกเปลี่ยนมือเจ้าของด้วยการซื้อขายได้ระหว่างผู้ที่มาตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนกับผู้ที่เข้ามาใหม่ อย่างไรก็ตามในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ในขณะปัจจุบันนี้พบว่ามีเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่อยู่เป็นจำนวนไม่มากนัก

1.5.2 จากผลการสำรวจสภาพเศรษฐกิจสังคมของหมู่บ้านในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ ส่วนใหญ่จะมีครัวเรือนอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย 100 หลังคาเรือน และประชากรประมาณ 600-800 คน จำนวนคนในครัวเรือนโดยเฉลี่ยประมาณ 5-7 คนต่อครัวเรือน และจำนวนกำลังแรงงานในครัวเรือนเฉลี่ยครัวเรือนละ 2.9-4.2 คน ครัวเรือนส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือญาติและมีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากกว่า

1.5.3 ในหมู่บ้านที่สำรวจนั้นพบว่ามีกลุ่มต่าง ๆ หลายกลุ่ม เช่น กลุ่มสมาชิกสหกรณ์ การเกษตร กลุ่มสมาชิกธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำนวนสมาชิกของกลุ่มดังกล่าวนี้อยู่ในช่วง 0-40% ของจำนวนประชากรทั้งหมด การที่จำนวนสมาชิกจะมากหรือ

น้อยนั้น ซึ่งอยู่กับผลงานของกลุ่ม นอกจากกลุ่มที่เป็นทางการแล้วยังมีกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ อีกหลายกลุ่ม ซึ่งเป็นลักษณะกลุ่มที่จัดขึ้นเพื่อการแลกเปลี่ยนแรงงาน กลุ่มการจัดงานตาม ประเพณีต่าง ๆ

1.5.4 บริการทางทันตสาธารณสุขตามหมู่บ้านต่าง ๆ ในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ยังไม่ เพียงพอ กล่าวคือ ในบริเวณอำเภอ 10 แห่ง มีโรงพยาบาลประจำอำเภอเพียง 5 แห่งเท่านั้น และในบริเวณ 49 ตำบล มีสถานอนามัยเพียง 33 แห่ง ที่ทำหน้าที่ให้บริการทันตสาธารณสุขแก่ ประชาชน แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามเพิ่มการบริการทันตสาธารณสุขด้วยการจัดโครงการอาสา- สมัคร์สาธารณสุขประจำหมู่บ้านเพื่อบริการทันตยารักษาโรคก็ตาม อาสาสมัครที่มีอยู่ก็ยังมีจำนวน ไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่ชาวบ้าน

1.5.5 ในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ จำนวนเด็กในวัยเรียนในโรงเรียนภาคบังคับมี ประมาณ 90% มีโรงเรียนอยู่ 326 แห่ง ในจำนวนนี้มีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเพียง 9 แห่ง ซึ่งมีเพียง 4 โรงเรียน ที่มีชั้นเรียนครบตามเกณฑ์ คือ ตั้งแต่ ม.1 - ม.6 นอกจากการศึกษา ในโรงเรียนแล้ว ยังมีโครงการศึกษานอกโรงเรียนที่จัดให้แก่ประชาชนในบริเวณนี้ถึง 150 หลักสูตรด้วยกัน ในช่วงปี พ.ศ. 2523 -2524 หลักสูตรที่จัดสอนเหล่านี้อยู่ในความรับผิดชอบ ที่มีทั้งของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชน เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทรวง สาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย ยูนิเซฟ และสมาคมการวางแผนครอบครัวเหล่านี้ เป็นต้น 3 รูปแบบที่จัดให้ประชาชนในบริเวณนี้ คือ

- (1) โปรแกรมการศึกษา
- (2) โปรแกรมการฝึกอบรมอาชีพ และ
- (3) โปรแกรมการพัฒนาการและสหกรณ์การ

1.5.6. ราษฎรเกือบทั้งหมดในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ทำการเกษตรและปลูกข้าว เป็นพืชหลัก และในขณะเดียวกันราษฎรเหล่านี้ยังมีอาชีพรองเป็นงานเกษตรอีก ในบาง ท้องที่มีการทำประมง และในบางแห่งมีการเลี้ยงสัตว์ทั้งปศุสัตว์และสัตว์ปีก ผลผลิตทั้งทางด้าน การเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์อยู่ในระดับต่ำและน่าที่จะมีการปรับปรุงวิธีการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ เพื่อเพิ่มผลผลิตพันธุ์ข้าวและพันธุ์สัตว์ที่มักจะเป็นพันธุ์พื้นเมือง ซึ่งถ้าได้มีการเปลี่ยนพันธุ์จะ ช่วยให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นได้



1.5.7 การประกอบอาชีพที่ไม่ใช่การเกษตรในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้มีค่อนข้างจำกัด เช่น การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การทอผ้าไหม และการทอผ้าฝ้ายซึ่งมีอยู่เกือบทุกครัวเรือนนั้น เป็นการทำให้เก็บไว้ใช้ในครัวเรือนมากกว่าที่จะทำเพื่อขาย การบินหม้อดิน ซึ่งใช้ดินเหนียวจากริมฝั่งแม่น้ำมูลหนักเป็นอาชีพหลักอีกอาชีพหนึ่งของชุมชน 2-3 แห่ง ในท้องที่อำเภอราษีไศลที่มีมานานนับศตวรรษแล้ว ในแต่ละอำเภอจะมีพ่อค้าขายร้อยละวันค่าเล็กๆที่ตัวอำเภอเพื่อรับซื้อข้าวจากชาวบ้าน และคณะผู้ศึกษาได้รับคำบอกเล่าจากชาวบ้านว่าพ่อค้าเหล่านี้จะใช้กลโกงชาวนาด้วยวิธีโกงน้ำหนักและกดราคาข้าวให้ต่ำกว่าราคาตลาด ดังนั้นชาวบ้านจึงพอใจที่จะเก็บข้าวไว้ที่บ้าน และจะขายก็ต่อเมื่อต้องการเงินสดเท่านั้น นอกจากพ่อค้าข้าวแล้ว ก็ยังมีพ่อค้าแม่ค้าที่เปิดร้านค้าขายของเบ็ดเตล็ดต่างๆ ร้านซ่อมเครื่องยนต์ ผู้มีอาชีพขับรถโดยสาร และรถบรรทุก เป็นต้น

1.5.8 ในช่วงหลังฤดูการเก็บเกี่ยวจะมีชาวบ้านเป็นจำนวนมากที่ออกจากบ้านไปชั่วคราวเป็นระยะ 3-6 เดือน เพื่อไปหารายได้จากการทำงานนอกรการเกษตรของตนภายนอกหมู่บ้าน จากตัวอย่างที่ศึกษาพบว่าจำนวนครัวเรือนที่ออกจากหมู่บ้านไปทำงานนั้นมีประมาณร้อยละ 18 ถึง 77 ของครัวเรือนต่อหมู่บ้านหรืออยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยจำนวนร้อยละ 30 ของครัวเรือนในแต่ละหมู่บ้าน ลักษณะการออกจากหมู่บ้านไปหางานทำนั้นจะมีส่วนสัมพันธ์กับขนาดการถือครองที่ดิน กล่าวคือ ยิ่งชาวบ้านมีที่ดินถือครองขนาดเล็กเพียงใดก็ยิ่งทำให้เขาต้องออกไปหางานนอกรการเกษตรของตนมากขึ้นเท่านั้น

## 1.6 รายได้และภาวะหนี้สิน

1.6.1 ราษฎรในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้มีรายได้หลัก เช่น ข้าว พืชไร่ ปศุสัตว์ การประมง และรายได้จากการรับจ้างทำงานนอกรการเกษตร รายได้สูงสุดประมาณครัวเรือนละ 12,725 บาท และรายได้ต่ำสุดประมาณครัวเรือนละ 3,928 บาท ต่อปี<sup>1</sup> และจากผลการ

<sup>1</sup> ทุกรายละเอียด ในนโยบายและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ : ทุ่งกุลาร้องไห้ อีสานตอนล่าง 19 อำเภอ ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พฤษภาคม 2524) ฉบับภาษาไทย หน้า 2

และจากผลการสำรวจหมู่บ้านในปี พ.ศ. 2524 พบว่า รายได้สูงสุดประมาณครัวเรือนละ 15,586 บาท และรายได้ต่ำสุดประมาณครัวเรือนละ 3,873 บาทต่อปี

สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยกรมชลประทานพบว่าชาวบ้านจำนวน 54.6% ไม่มีหนี้สิน และในส่วนของผู้ที่ไม่มีหนี้สินมีอยู่ 19.7% ที่กู้ยืมเงินจากญาติพี่น้องหรือเพื่อนบ้าน และ 0.8% กู้ยืมจากพ่อค้า หรือเจ้าของที่ดิน และที่เหลืออีก 24.9% กู้ยืมจากสถาบันการเงิน

## 1.7 การถือครองที่ดิน

1.7.1 จากรายงานการสำรวจสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระดับหมู่บ้านของสถาบันวิจัยสังคม พบว่า ราษฎรจำนวนมากกว่า 75% เป็นเจ้าของที่ดินขนาดต่ำกว่า 60 ไร่ และมีราษฎรประมาณต่ำกว่า 10% ที่ไม่มีที่ดินถือครองอยู่เลย จำนวนที่ดินที่แต่ละครัวเรือนถือครองอยู่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในหมู่บ้านที่อยู่บริเวณกลางทุ่ง โดยเฉพาะหมู่บ้านที่อยู่ทางตอนใต้ของลำพลับพลา ทั้งนี้เพราะในบริเวณดังกล่าวเป็นท้องที่ที่เข้าไปยาก และเมื่อชาวบ้านเข้าไปได้ จึงพยายามจับจองที่ดินไว้คนละจำนวนมาก ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตามปัญหาขนาดที่ดินถือครองมิใช่เป็นปัญหาสำคัญในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ ชาวบ้านส่วนใหญ่มีที่ดินถือครองขนาดเล็กและมีเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่อยู่เป็นจำนวนน้อยราย เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่ให้เกษตรกรเช่าที่ดินทำกินค่อนข้างหายากในบริเวณนี้

1.7.2 ในระยะปัจจุบันนี้ ทางกรมที่ดินได้ดำเนินการออกหลักฐานเอกสารสิทธิ์คือ นส. 3 และ นส. 3 ก ไปแล้วเป็นจำนวน 176,561 แปลง จำนวนเนื้อที่ 1,049,789 ไร่ หรือประมาณ 50% ของพื้นที่ของทุ่งกุลาร้องไห้ทั้งหมด

1.7.3 ถึงแม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะยังถือครองที่ดินโดยไม่มีหลักฐานเอกสารสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีปัญหาการขัดแย้งในเรื่องที่ดินทำกินเกิดขึ้นบ่อยนัก จากสถิติของแต่ละอำเภอในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้มีเพียงอำเภอละ 5 – 6 รายที่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น และส่วนใหญ่คู่กรณีก็มักจะตกลงกันได้ด้วยดี

## 1.8 การยอมรับและทัศนคติที่มีต่อโครงการพัฒนา

1.8.1 โดยทั่ว ๆ ไปแล้วหมู่บ้านในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้จะยอมรับโครงการพัฒนาที่เข้าไปสู่หมู่บ้านไม่ว่าจะเป็นโครงการใด ๆ ก็ตามที่มาจากทั้งความดำริของรัฐบาลหรือ

ของชุมชนเอง ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ใช่ปัญหาร้ายแรง และมักจะ  
 รอมชอมกันได้หากมีปัญหาเกิดขึ้น ชาวบ้านโดยทั่วไปมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ชาวบ้าน  
 ส่วนใหญ่ยากจนและมีความสัมพันธ์ในตำบลเครือญาติ จึงมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี  
 และถึงแม้ว่าชาวบ้านจะยากจนแต่ก็ไม่ต่อต้านรัฐบาล อย่างไรก็ตามชาวบ้านก็ยังกล่าวเสมอ ๆ  
 ต่อคณะนักสำรวจว่า พวกเขาต้องการให้รัฐบาลให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อความต้องการของ  
 ชาวบ้าน

1.8.2 เมื่อสอบถามความต้องการของชาวบ้านพบว่า คำตอบที่ได้ก็คือต้องการน้ำ  
 เพื่อทำการเพาะปลูกในช่วงฤดูแล้ง น้ำเพื่อการบริโภค ที่ดินที่มีคุณภาพดี ปุ๋ยราคาถูกลง ราคา  
 ข้าวเปลือกสูงขึ้น ถนนที่มีคุณภาพดี ไฟฟ้า และการปรับปรุงค่านับบริการสาธารณสุข เหล่านี้  
 เป็นต้น

1.8.3 โดยทั่วไปแล้วชาวบ้านยินดีที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐในการบรรเทาปัญหา  
 ต่าง ๆ ของเขาในรูปแบบของแรงงานและเงินบริจาค แต่มีโครงการของรัฐบาลบางโครงการที่ต้อง  
 การความร่วมมือ โดยให้ราษฎรบริจาคที่ดิน ในเรื่องนี้ชาวบ้านเห็นว่าเป็นเรื่องยาก เพราะชาว  
 บ้านส่วนใหญ่มีที่ดินน้อยและต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน อย่างไรก็ตามถ้าหากมีการตกลงกัน  
 และมีการจ่ายเงินค่าชดเชยที่ยุติธรรม รัฐก็มีทางที่จะซื้อที่ดินมาเพื่อโครงการพัฒนาได้

1.8.4 ในส่วนหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านการบำรุงรักษาสิ่งที่เป็นบริการสาธารณะ  
 ของรัฐ เช่น ถนน บ่อน้ำ บ่อสุบโยกในหมู่บ้านต่าง ๆ ในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ นั้น ไม่มี  
 ชาวบ้านเป็นผู้ทำหน้าที่นั้น หากไม่มีผู้นำที่ไปจากหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ชักนำ ทั้งนี้เพราะ  
 ทัศนคติของชาวบ้านที่มีต่อสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว ก็คือสิ่งเหล่านั้นเป็นของรัฐ ดังนั้น  
 รัฐจึงต้องเป็นผู้ดูแลรักษามิใช่หน้าที่ของพวกเขา

## 2. โครงสร้างปัญหาของบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้

2.1 ปัญหาสำคัญของบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้เป็นเรื่องที่เกิดจากสภาพแวดล้อม 3  
 ประการด้วยกัน คือ (1) ดินเค็มและมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ (2) การขาดแคลนน้ำ และ (3) น้ำ  
 ท่วม ทั้ง 3 ปัญหากังกล่าวมีผลทำให้ผลผลิตจากไร่นาต่ำ ดังนั้นประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้

จำนวนถึง 370,874 คน (ตัวเลขปี พ.ศ. 2523) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ประกอบอาชีพการทำนาตามแบบประเพณีต้องพยายามต่อสู้ดิ้นรนเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ยากลำบาก และประชากรส่วนมากต้องหางานรับจ้างนอกการเกษตรทำในช่วงฤดูแล้ง เพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวนอกเหนือจากรายได้จำนวนน้อยที่ได้จากขายพืชผลทางการเกษตร

2.2 ถึงแม้ว่าประชาชนเหล่านี้จะมีมาตรฐานการครองชีพต่ำมากก็ตาม แต่ก็ยังมีโช้เหตุการณ์ที่เลวร้ายจนเกินไปนัก เพราะยังไม่มีใครที่ประสบกับความตายด้วยความอดอยากหิวโหย พวกเขายังคงดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยปัจจัยพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัยซึ่งพอจะหาได้ทั้งด้วยการจัดหาเอาเองหรือซื้อหากันภายในท้องถิ่น และสามารถปรับตัวให้อยู่รอดได้ภายใต้สภาวะการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ ชาวบ้านยอมรับการวางแผนครอบครัวด้วยการคุมกำเนิดกันทั่วไป ระบบการศึกษาในโรงเรียนยังช่วยส่งเสริมให้มีการเรียนรู้หนังสือได้ แต่ความเป็นจริงก็คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากจนเช่นนี้ทำให้เขาเหล่านั้นไม่สามารถที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงกว่าระดับพอเลี้ยงตัวได้ ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำสุดของการจัดระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม ปัจจุบันความเป็นอยู่ระดับพอเลี้ยงตัวได้นี้ ถือว่าต่ำเกินไป ควรจะได้มีการพัฒนาให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่านี้

2.3 ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้ คือ

(1) รายได้ต่ำ จากการที่ผลผลิตในไร่นาต่ำ ทำให้ประชาชนในเขตทุ่งกุลาร้องไห้ต้องทำงานรับจ้างนอกการเกษตร รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนในเขตทุ่งกุลาร้องไห้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของภาคอีสานซึ่งเป็นภาคที่มีรายได้ต่อครัวเรือนต่ำสุดในประเทศ

(2) การตั้งถิ่นฐานที่ด้อยคุณภาพ เกี่ยวเนื่องกับความยากจนและสภาพแวดล้อมการมีสภาพบ้านเรือนที่ยากจน การขาดแคลนน้ำและการบริการพื้นฐานจากรัฐ

(3) การมีสุขภาพอนามัยต่ำ

(3.1) การขาดอาหาร เช่น เนื่องจากการบริโภคอาหารโปรตีนน้อยไป

(3.2) สุขอนามัยในการบริโภคไม่ดี เช่น ชนิดของอาหารที่บริโภค การหุงต้มอาหารให้เดือด หรือผ่านการกรอง การดื่มน้ำที่ยังไม่ได้ต้ม

(3.3) การอนามัยต่ำ : การไม่มีส่วนร่วมใช้ วิธีการจัดขยะและของเสียที่ไม่มีคุณภาพ ตลอดจนการขาดแคลนน้ำสำหรับอาบ

(3.4) การบริการสาธารณสุขไม่เพียงพอ

(4) การถูกตัดขาดจากความเจริญ อันเนื่องมาจากการขาดถนนเชื่อมระหว่างหมู่บ้านกับทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งมีผลต่อการแสวงหาบริการภายนอกและโอกาสต่าง ๆ

(5) ความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน จากการที่ราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ทำกินที่ถูกต้องตามกฎหมาย

2.4 จากการศึกษาทบทวนสถานการณ์ในด้านการวางแผนเพื่อการพัฒนาระยะยาวพบว่า สภาพความเป็นจริงดังกล่าวข้างต้นกับคุณภาพของชีวิตดังที่ได้เสนอแนวความคิดไว้ในบทที่ 1 นั้น มักจะไม่สอดคล้องกับการพึ่งตนเอง ความรู้สึกผูกพันต่อชุมชน ความสัมพันธ์ภายในสังคม การมีสิ่งอำนวยความสะดวกแบบเมือง ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและกายภาพ จะต้องเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน และเป็นจุดมุ่งหมายที่ควรจะพยายามพัฒนาให้ได้ วิธีการหนึ่งก็คือโดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น

### 3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวางแผนโครงการพัฒนา ทุกคู่ท้องถิ่นให้ระยะยาว

3.1 ก่อนที่จะเสนอรายละเอียดของกิจกรรมการพัฒนาในแต่ละตำบลนั้น ควรจะได้มีการกล่าวถึงปรัชญาของการพัฒนาซึ่งจะเป็นสิ่งที่ช่วยชี้แนะในการกำหนดโครงการเฉพาะคุณภาพหรือคุณภาพหรือคุณสมบัติของโครงการ และการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตามข้อเสนอในบทที่ 1 นอกจากนี้จะได้เสนอแนะความคิดในการพัฒนาแล้ว ยังได้เสนอหลักการไว้ในแผนการดำเนินงานด้วย แต่เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้หลักการในโครงการพัฒนาขึ้นอยู่กับผู้ทำงานในโครงการย่อย ดังนั้นข้อเสนอแนะสำหรับโครงการพัฒนาทุกคู่ท้องถิ่น และโครงการที่จะเป็นส่วนประกอบในการพัฒนานั้น ควรประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การส่งเสริมคุณภาพชีวิต ซึ่งควรเป็นวัตถุประสงค์รวมทั้งหมด ดังเช่นที่ได้มีการเสนอไว้ในแนวความคิดของการวางแผนข้างต้นว่า วัตถุประสงค์ของการพัฒนามีใช้อยู่ที่

การพัฒนาทางด้านกายภาพเท่านั้น ถึงแม้จะเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นก็ตาม แต่ยังคงเป็นการพัฒนาที่มุ่งถึงการส่งเสริมทางด้านคุณภาพชีวิตในทุกด้านโดยมีความเกี่ยวเนื่องกันดังนี้

คือ : การพึ่งตนเอง

ความรู้สึกผูกพันต่อชุมชน

ความสัมพันธ์ภายในสังคม

การมีสิ่งอำนวยความสะดวกแบบการเมือง

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม

โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและกายภาพ

การศึกษาครั้งนี้จึงขอเสนอว่า การกำหนดรูปแบบและการวางแผนกิจกรรม เพื่อการพัฒนาอันควรจะมีข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางสังคม และมีการติดตามประเมินผล เพื่อให้การพัฒนาบรรลุถึงวัตถุประสงค์

(2) การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาทุ่ทุ้งการร้องให้ควรวางแผนพัฒนา รวมทุกด้าน แทนที่จะแยกออกเป็นการพัฒนาเฉพาะด้าน ซึ่งในที่นี้จะแยกพิจารณาเป็น 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านเศรษฐกิจ-สังคม

(2.1) การพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพหมายถึง การพิจารณาระบบนิเวศวิทยาทั้งหมดของบริเวณทุ่ทุ้งการร้องให้ โดยตระหนักว่าการพัฒนาส่วนใดส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ หรือต่อระบบ ยกตัวอย่างเช่น การวางแผนการกักเก็บน้ำเพื่อขจัดปัญหาความแห้งแล้งนั้น เราควรจะคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อระดับน้ำใต้ดินซึ่งจะมีผลต่อปัญหาการตะกอนของชั้นเกลือ ซึ่งจะลบล้างผลประโยชน์ที่จะได้จากการวางแผนพัฒนาโครงการเพาะปลูก

2.1.1 ในแผนแม่บทการพัฒนาทุ่ทุ้งการร้องให้มีข้อเสนอแนะด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่อยู่หลายโครงการ คณะผู้ศึกษายังไม่อยากส่งเสริมโครงการดังกล่าว เพราะจะมีปัญหาทางด้านความสมดุลย์ของสภาพนิเวศน์วิทยา ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาตามโครงการที่เสนอ ดังนั้นเราจึงมีความเห็นว่ายังไม่ควรดำเนินการตามโครงการเหล่านั้นจนกว่าจะได้มีการศึกษาให้รู้ถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมให้มากขึ้นกว่านี้ เมื่อพิจารณาด้านค่าใช้จ่ายในการลงทุนจำนวนมากในโครงการดังกล่าว แทนที่จะพยายามเปลี่ยน

สภาพแวดล้อมเพื่อ ปรับให้สอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นิยมกัน ข้อเสนอแนะของเราคือให้มีการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ตามสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ และนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้เพื่อปรับปรุงการผลิตด้านการเกษตร และส่งเสริมธุรกิจนอกการเกษตรซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด

2.2 การพัฒนาพื้นที่เฉพาะทางเศรษฐกิจ-สังคม การพัฒนาชุมชนจะเป็นผล หรือสามารถช่วยชุมชนของตนเองได้นั้น จะต้องมีการวางแผนภายใต้เงื่อนไขของภูมิภาคที่ชุมชนเหล่านั้นตั้งอยู่ โดยพิจารณาจากระบบโครงสร้างทางกายภาพของภูมิภาค เช่น ถนน การคมนาคม และสาธารณูปโภค การบริหารการปกครองและการบริการอื่นๆ ฯลฯ ซึ่งมีการวางแผนและกำหนดรูปแบบ เพื่อให้ชุมชนเหล่านั้นสามารถใช้ทรัพยากรและการบริการทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติด้วย การเตรียมการวางแผนการพัฒนาพื้นที่เฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมควรตอบคำถามต่อไปนี้คือ

- ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้กับหน่วยบริหารงานของรัฐทั้งห้าจังหวัด ในปัจจุบันนี้เป็นอย่างไร ? ความสัมพันธ์นี้มีมาก - น้อยแค่ไหน และหน่วยใดที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางที่แท้จริง ?

- ระบบการติดต่อ (การคมนาคม การตลาด และการบริการ ฯลฯ) แบบใดจะเกิดขึ้นเนื่องจากผลของการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ ? ควรจะส่งเสริมระบบใด ?

- ศูนย์การบริการหรือตลาดแหล่งใดที่ควรพัฒนาหรือส่งเสริมเพื่อสนองความต้องการของชุมชนต่าง ๆ

- ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ธุรกิจแบบใดที่เป็นฐานของการพัฒนาโดยอาศัยวัตถุดิบและแรงงานจากพื้นที่บริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ และควรตั้งอยู่ที่ใด ?

- ขอบเขตในด้านการลงทุนทางการพาณิชย์มีมากน้อยแค่ไหนในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้และมีการผลิตแบบใดที่ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้นเพื่อกิจการค้าดังกล่าว

- พื้นที่บริเวณทุ่งกุลาร้องไห้มีสภาพอย่างไรในปัจจุบัน หรือมีศักยภาพอย่างไรในอนาคต ในด้านความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกับพื้นที่บริเวณใกล้เคียงและจะมีผลต่อการวางแผนอย่างไรบ้าง ?

### 3. การพัฒนาที่มุ่งเน้นด้านการพึ่งตนเองของประชากรในท้องถิ่น

การนำโครงการพัฒนาของรัฐบาลเข้าสู่ท้องถิ่นนั้น ไม่ควรจะทำให้ชาวบ้านเกิดความเคยชินว่าจะต้องพึ่งพารัฐบาล และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านการดำเนินงานและการดำรงโครงการพัฒนาไว้ แต่ทว่าการพัฒนาโดยองค์กรของรัฐนั้นควรจะจัดไปในลักษณะที่ค่อยๆ ลดบทบาทขององค์กรลงโดยไม่ล่าช้า เพื่อให้ชาวบ้านเรียนรู้จะพึ่งตัวเองและบริหารโครงการด้วยตัวเอง รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการนี้อาจขยายความได้ดังนี้

3.1 งานส่งเสริมเพื่อการพัฒนาทุกอย่าง ควรเน้นงานการฝึกอบรมประกอบไปด้วย และรวมทั้งการสอนให้ประชาชนรู้จักที่จะใช้เทคนิคใหม่ ๆ หรือเครื่องมือเครื่องใช้หรืออุปกรณ์ที่เป็นของใหม่สำหรับเขาซึ่งเป็นสิ่งที่พนักงานส่งเสริมได้นำเข้าไปเผยแพร่ เพื่อให้ประชาชนจะได้ไม่ต้องพึ่งพนักงานส่งเสริมอีกต่อไป เป็นต้นว่าการหาวิธีการเพาะปลูกที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด การฉีดยาป้องกันโรคแก่สัตว์ปีก การใช้ปุ๋ย การปรับปรุงและบำรุงดิน และการปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ ๆ ฯลฯ

3.2 การกำหนดโครงการระดับหมู่บ้านควรจัดทำในลักษณะที่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ชาวบ้านสามารถจะจ่ายได้และวัสดุซึ่งหาได้ในท้องถิ่น การเสนอแนะเทคโนโลยีก็ควรจะคำนึงถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นซึ่งชาวบ้านเข้าใจได้ง่าย การลงทุนไม่สูงนักและใช้วัสดุที่หาได้ในท้องถิ่น

### 4. กลวิธีการพัฒนาที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือตนเอง

4.1 กลวิธีนี้มีสมมุติฐานอยู่บนปรากฏการณ์ต่อไปนี้คือ :-

ก. รากฐานของความยากจนในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้มิใช่เกิดจากการไม่พยายามช่วยเหลือตนเองของชาวบ้าน แต่เนื่องมาจากปัจจัยหลายประการที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของชาวบ้านที่ทำให้เขาไม่สามารถปรับสภาพเงื่อนไขด้วยตัวของเขาเองได้ ปัจจัยดังกล่าวตามที่รายงานฉบับนี้ได้เสนอไว้และจากที่อื่น ๆ ได้แก่ การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถือครอง การขาดน้ำ การขาดความรู้และเทคนิคใหม่ ๆ ที่จะปรับปรุงผลผลิตในสภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ การ



คมนาคมไม่ดี การขาดความรู้ที่จะหารายได้โดยเลือกผลิตทางด้านการเกษตร ด้านอื่น ๆ นอกจากการทำนา

ข. ชาวบ้านมีความสนใจอย่างมากในการพัฒนาชุมชนของตน และมีแรงกระตุ้นที่จะทำมากกว่านักพัฒนาที่มาจากข้างนอกไม่ว่าจะมาจากภาครัฐบาลหรือแหล่งอื่น ชาวบ้านมีกำลังความสามารถและความสมัครใจที่จะร่วมมือในการพัฒนาหมู่บ้าน

ค. ประสบการณ์ได้ชี้ให้เห็นว่าโครงการการพัฒนาในระดับหมู่บ้านที่ได้ผลที่สุดนั้น เป็นโครงการที่ชาวบ้านสามารถเข้าไปร่วมกับโครงการนั้น ๆ ถึงแม้ว่าเป็นการพัฒนาด้วยความช่วยเหลือทางเทคนิคจากภายนอกก็ตาม ทั้งนี้เพราะเขาได้ร่วมมือ ในการค้นพบปัญหาและในการวางแผน ตลอดจนการดำเนินงานของโครงการ

4.2 จากการประมวลสภาพการณ์ดังกล่าว จึงขอเสนอว่าโครงการพัฒนาบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ นั้น ควรจะยอมรับกลวิธีใช้แหล่งกำลังและสถาบันที่เป็นทรัพยากรในระดับท้องถิ่นอย่างเต็มที่ และในขณะที่เดียวกันรัฐหรือหน่วยงานพัฒนาจากภายนอกก็ควรช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในด้านเครื่องมือเครื่องใช้ เทคนิคต่าง ๆ แก่ชาวบ้าน แต่จะต้องมิใช่เป็นผู้เข้าไปดำเนินการเอง เพื่อให้โครงการพัฒนาระดับหมู่บ้านบรรลุถึงจุดประสงค์ในการพัฒนาดังกล่าวไว้ข้างต้น ควรปฏิบัติดังต่อไปนี้

ก. ปรีกษาหารือกับชาวบ้านถึงความต้องการพัฒนาหมู่บ้านของเขา

ข. อธิบายให้ชาวบ้านเข้าใจถึงทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่สำหรับการแก้ปัญหาของหมู่บ้านภายใต้โครงการช่วยเหลือทางเทคนิคในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้

ค. ขอบเขตและความเป็นไปได้ด้านความร่วมมือของชาวบ้าน ในการวางแผนและปฏิบัติงานโครงการ รวมทั้งการสมทบแรงงานและทุนทรัพย์

4.3 การพัฒนาชุมชนที่มาจากภายนอก หรือพนักงานส่งเสริมจากภายนอกที่เข้ามา ควรจะทำความเข้าใจและอุทิศตนให้กับปรัชญาการพัฒนาของโครงการ เขาไม่ควรพยายามทำตัวเป็นตัวแทนของผู้นำของหมู่บ้าน แต่ควรทำหน้าที่เป็นผู้ถ่ายทอดความคิดสร้างระบบการตัดสินใจ ส่งเสริมการสนทนาในด้านการปรึกษาหารือ การเสนอทางออกต่าง ๆ สำหรับการตัดสินใจและการรวมคนเข้าด้วยกัน เหล่านี้เป็นต้น และอาจจะเป็นไปได้ที่บุคคลที่มีความสัมพันธ์

ใกล้ชิดกับหมู่บ้านอาจทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพถ้าได้รับการฝึกอบรมโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ครูโรงเรียนประจำหมู่บ้านหรือชาวบ้านที่ได้รับการศึกษาที่อาจทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้จัดองค์กรหมู่บ้าน และทำงานเสมือนพนักงานส่งเสริมระดับเริ่มแรก เป็นผู้ให้ข้อมูลที่วางแผนและช่วยในการตัดสินใจในการพัฒนาหมู่บ้าน

4.4 โดยหลักการพัฒนาควรอาศัยโครงสร้างของหมู่บ้านที่เป็นอยู่ เช่น โครงสร้างในเรื่องผู้นำอิทธิพลและการรวมพลังเพื่อการสร้างสถาบันใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนที่ จะให้ชาวบ้านรับผู้นำที่มาจากภายนอก สมาคมหรือกลุ่มระดับหมู่บ้านที่มีอยู่หรือที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ที่จะรับประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สินเชื่อทางการเกษตร ฯลฯ และบริการหลาย ๆ รูปแบบควรมีลักษณะที่ให้ประโยชน์กับชาวบ้านทุกระดับมิใช่ให้ประโยชน์แต่เฉพาะชาวบ้านบางระดับชั้น เช่น เจ้าของที่ดินผู้มั่งคั่ง ฯลฯ นอกจากนั้นโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น โครงการปฏิรูปที่ดิน ควรจะกำหนดรูปแบบในทางที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวบ้านทุกคนเพื่อการมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงพอที่จะมีส่วนร่วมในกลุ่มสมาคมที่ตั้งขึ้นและได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึงกัน ความมั่นคงช่วยการเป็นเจ้าของที่ดินทำให้ชาวบ้านมีหลักฐานค้ำประกันในการกู้ยืมเพื่อเป็นทุนในการผลิตทางการเกษตร ถึงแม้ว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรก็ตาม

## 4. ข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

4.1 สภาพปัญหาของการบริหารแผนพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ในปัจจุบัน สรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

1. ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ คือ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งทั้งทำนองอธิบดี และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องล้วนแต่มีงานในความรับผิดชอบอื่น ๆ อีกมากจนไม่มีเวลาที่จะให้กับโครงการและแม้แต่ที่จะเข้าประชุมปรึกษางาน

2. การจัดสรรงบประมาณให้โครงการต่าง ๆ ในแผนแม่บทไม่ตรงตามเวลา ทำให้การลงมือปฏิบัติงานตามโครงการต้องล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญตามแผนแม่บท

3. การมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดไปเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร ทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ

4.2 จึงมีข้อเสนอระหว่างช่วงเวลาของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแผนที่ 5 และที่ 6 (2525-2539) การพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ควรจะทำเป็น โครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะพิเศษ ภายใต้แนวทางของแผนแม่บทที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานของโครงการมีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะเพื่อการพิจารณามีดังต่อไปนี้

1. ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ขึ้นมาเป็นหน่วยงานที่ขึ้นโดยตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีประธาน (ระดับรัฐมนตรี) และเลขาธิการขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี กรรมการอื่น ๆ ของคณะกรรมการควรมีตัวแทนที่มาจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ หน้าที่หลักของคณะกรรมการชุดนี้ควรจะเป็นการกำหนดและอนุมัตินโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ และที่ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานให้เป็นเป็นไปตามนโยบาย (Steering committee)

2. สำนักงานเพื่อการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ ซึ่งสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นต่อคณะกรรมการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ควรจะได้รับ การจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรกลางในการปฏิบัติงานโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ ในช่วงระยะเวลาของโครงการนี้ สำนักงานจะมีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้า และมีผู้ช่วยคือหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งควรมีอำนาจในการปฏิบัติงานเพื่อการวางแผน ประสานงาน ติดตาม และจัดทำงบประมาณของทุกโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

3. สำนักงานนี้ควรประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ :

3.1 ฝ่ายจัดการดำเนินงาน

3.1.1 หน่วยกรรมการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติและติดตามแผน

3.1.2 หน่วยประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

3.1.3 หน่วยการเงินเพื่อการจัดทำและบริหารงบประมาณ

3.2 ฝ่ายวางแผน เพื่อการศึกษาสังคมและเศรษฐกิจสำหรับใช้ในการปฏิบัติงาน

ตามแผนการประเมินผลของโครงการ และข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงโครงการตามความจำเป็น

### 3.3 ฝ่ายส่งเสริมและฝึกอบรม เพื่อ

- การส่งเสริมการพึ่งตนเองและประสานงานของหมู่บ้าน
- การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี

### 3.4 ฝ่ายสนับสนุนการประสานงานทั่วไป

#### 3.4.1 หน่วยวิจัยและพัฒนา

#### 3.4.2 หน่วยบริการทางเทคนิค

#### 3.4.3 หน่วยโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม

#### 3.4.4 หน่วยงานที่จัดหาและให้บริการภายใต้การประสานงานของฝ่ายนี้

ไม่จำเป็นจะต้องตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ทุกหน่วยงาน หรือไม่จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยเฉพาะกาลใหม่ขึ้นในโครงสร้างของสำนักงานพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ แต่ควรพิจารณาว่าหน้าที่ต่าง ๆ นั้น อาจมอบหมายให้องค์การ หน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัย ฯลฯ ที่มีอยู่แล้ว และมีกำลังความสามารถพอทำได้ แต่บางหน่วยอาจต้องจัดตั้งขึ้นในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้<sup>๕๕๕</sup> ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการบริการที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ มีดังนี้คือ

ก. ศูนย์ข้อมูลและให้คำปรึกษาแก่เกษตรกร

ข. ศูนย์พัฒนาที่ดิน

ค. สถานีวิจัยเกษตร

ง. สถานีประมง

จ. สถานีย่อยบริการการอุตสาหกรรม

ฉ. ศูนย์ฝึกและปฏิบัติการบำรุงรักษาของ รพช.

4. ผู้อำนวยการโครงการและหัวหน้าฝ่ายควรจะเป็นลูกจ้างประจำของโครงการ

5. ผู้อำนวยการโครงการควรมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของโครงการ ความรับผิดชอบนั้นควรรวมถึงการจัดทำงบประมาณและบริหารเงินทุนของโครงการด้วย ส่วน

วิธีที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันคือการจัดสรรงบประมาณโครงการโดยแยกตามกรมกองที่เกี่ยวข้องนั้น ควรจะยกเลิกไปเสีย

6. ตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการควรอยู่ในระดับซี 8-9 และตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายควรจะเป็นระดับซี 6-7

7. ถึงแม้จะคาดหวังได้ว่าบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการนั้นจะต้องมาจากข้าราชการก็ตาม การคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามารับตำแหน่งนี้ควรจะเป็นระบบเปิดกว้างโดยไม่จำกัดหรือผูกขาดเฉพาะกลุ่มบุคคล และตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายก็เช่นกันควรจะต้องเลือกรับระบบเดียวกัน

8. คณะกรรมการประสานงานระดับจังหวัดของจังหวัดร้อยเอ็ดและสุรินทร์ในปัจจุบันควรจะถูกยุบเลิก และจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานระหว่างจังหวัดเพียงคณะเดียวโดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

8.1 ประธาน : ผู้อำนวยการโครงการ

8.2 กรรมการ : เจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

9. ควรจะมีเงินทุนพิเศษเพื่อการบริหารโครงการ กฎเกณฑ์สำหรับการถอนเงินทุนนี้ควรจะมีควมยืดหยุ่นและมีมากพอสำหรับเป็นเครื่องชั่งจูงให้อำนวยผลดีต่อการปฏิบัติงาน ควรหลีกเลี่ยงหลักการหรือวิธีการเกี่ยวกับระเบียบงานของงบประมาณของราชการตามปกติ

10. ควรจะมีกลุ่มที่ปรึกษาทางเทคนิคประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก เพื่อให้คำปรึกษาพิเศษต่อผู้อำนวยการโครงการ

11. ผลงานของโครงการควรจะได้รับพิจารณาทบทวน โดยผู้ตรวจการจากภายนอกซึ่งจะทำหน้าที่เสนอการประเมินผลรายปีของโครงการต่อคณะกรรมการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

12. การจัดระบบการบริหารที่เสนอไว้ควรจะได้รับพิจารณาหลังจาก 5 ปี หรือเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 และอีกครั้งหนึ่งเมื่อโครงการช่วยเหลือโดยผู้เชี่ยวชาญภายนอกจบลง

## 5. โครงการเสนอเพื่อใหม่การปฏิบัติงาน

5.1 ข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปฏิบัติงานตามโครงการเป็นข้อเสนอที่มีพื้นฐานมาจากโครงสร้างปัญหาของพื้นที่บริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ซึ่งคณะผู้ศึกษาค้นพบ ดังที่สรุปไว้ในส่วนที่ 2 มาตรการสำคัญ ๆ ที่ใช้ในการกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ ได้แก่ แนวความคิดของการวางแผนความรุนแรงของปัญหา ความรู้ความสามารถทางเทคนิคในการแก้ปัญหา ความสะดวกและความพร้อมในการปฏิบัติงานและประการสุดท้ายก็ต้องประมาณโครงการที่เสนอเพื่อใหม่การปฏิบัติงานนั้นมีทั้งโครงการที่บรรจุไว้ในแผนแม่บท ปี 2522 และโครงการที่ได้ชี้แนะไว้โดยสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อเดือนมกราคม 2424 ในแผนปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาชนบท ปี พ.ศ. 2525-2529 จะเห็นได้ว่าโครงการที่เสนอโดยคณะผู้ศึกษานั้น มีประโยชน์ทั้งในแง่ของการวางแผนระยะยาว ดังเสนอไว้ในส่วนที่ 3 และบางข้อเสนอก็ตีงมาจากแผนดังกล่าวโดยตรง

### 5.2 ข้อเสนอแนะโครงการตามแนวความคิดการพัฒนาที่ควรส่งเสริม

#### (1) การจัดการโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

(1.1) จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้โดยประธานและเลขานุการสังกัดอยู่สำนักนายกรัฐมนตรี และผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับโครงการและทำหน้าที่เป็นกรรมการบริหาร (อันดับความสำคัญสูง)

(1.2) จัดตั้งสำนักงานสนามประจำโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นหน่วยงานปฏิบัติงานหลักของโครงการและมีอำนาจในระดับการปฏิบัติงานเพื่อการวางแผน การประสาน การติดตามและจัดทำงบประมาณเกี่ยวกับทุก ๆ โครงการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (อันดับความสำคัญสูง)

#### (2) การส่งเสริมการช่วยตนเองในระดับหมู่บ้าน

(2.1) การแต่งตั้งและการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านควรพิจารณาจากรูปแบบของผู้นำและอิทธิพลภายในหมู่บ้านที่เป็นอยู่ ตลอดจนสถาบันที่มีอยู่ในหมู่บ้านควรพิจารณาจากรูปแบบของผู้นำและอิทธิพลภายในหมู่บ้านที่เป็นอยู่ ตลอดจนสถาบันที่มี

อยู่ในหมู่บ้าน เช่นวัด โรงเรียน ให้มากที่สุด เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์พัฒนาที่มุ่งแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน สร้างความร่วมมือ และส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นในพลังของชุมชน (อันดั้บความสำคัญสูง)

(2.2) การร่างแผนพัฒนาตำบลโดยชาวบ้าน และได้รับความช่วยเหลือทางเทคนิคจากองค์การรัฐบาลและความช่วยเหลือจากองค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ควรจัดทำดังนี้

(ก) ปรึกษาหารือกับชาวบ้านถึงแนวคิดเรื่องความจำเป็นที่จะพัฒนาหมู่บ้านของเขา

(ข) ชี้แจงต่อชาวบ้านถึงทางออกต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการแก้ปัญหาหมู่บ้าน โดยใช้การช่วยเหลือทางเทคนิคต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเขตทุ่งกุลาร้องไห้

(ค) ขอความร่วมมือของชาวบ้านในการวางแผนและการปฏิบัติงานในขอบเขตที่เป็นไปได้โดยการอุทิศแรงงานและทุนทรัพย์ (อันดั้บความสำคัญสูง)

(2.3) ควรจัดตั้งสหกรณ์หมู่บ้านหรือสหกรณ์นิคม (อันดั้บความสำคัญต่ำ) ในปัจจุบัน เพราะการปฏิบัติงานของโครงการนี้ขึ้นอยู่กับปฏิรูปที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเห็นจะเป็นไปได้ในอนาคตอันใกล้)

### (3) การศึกษาเพื่อส่งเสริมการพัฒนา

(3.1) การจัดการศึกษาขั้นต้นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเด็กในวัยเรียนทุกคนในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ โดยมีองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้คือ หลักสูตรที่เน้นการอ่านออกเขียนได้ การฝึกวิชาชีพที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ความรู้ทางด้านสุขอนามัย ศีลธรรม และหน้าที่พลเมืองที่ดี มีครูที่ฝึกฝนอย่างดีพอสมควรแล้วในจำนวนที่พอเพียง การจัดหาอุปกรณ์การเรียนให้พร้อม และการควบคุมผลการเรียนการสอนของโรงเรียน (อันดั้บความสำคัญสูง)

(3.2) การเน้นการศึกษานอกระบบในตำันฝึกอบรมวิชาชีพ ซึ่งได้มีการวางแผนและจัดทำภายใต้เนื้อหาสาระที่จะก่อให้เกิดรายได้จากการใช้โอกาสและความสามารถของชาวบ้านที่ได้รับการฝึกอบรม หรืออาจขยายขอบเขตของโครงการฝึกอบรมให้กว้างยิ่งขึ้นโดยให้การฝึกอบรมวิชาชีพเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาตำบลธุรกิจและการสร้างผู้ประกอบการธุรกิจขึ้นในระดับหมู่บ้าน (อันดั้บความสำคัญสูง)

(3.3) การเชื่อมโยงระบบการศึกษาในระบบกับการศึกษานอกระบบด้วยการใช้โรงเรียนของหมู่บ้านเป็นศูนย์กลางของชุมชนให้มากที่สุด เพื่ออำนวยความสะดวกและจัดการศึกษานอกระบบที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของชาวบ้าน ครูในหมู่บ้านควรจะได้รับการศึกษาฝึกฝนให้ทำหน้าที่นี้ (อันับความสำคัญสูง)

(3.4) บทบาทของวิทยาลัยครูในท้องถิ่นควรจะเพิ่มขึ้น โดยการส่งเสริมบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและโครงการของโรงเรียนในหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียง โดยการให้คำแนะนำตามความรู้และความชำนาญและสนับสนุนตามที่ท้องถิ่นต้องการ (อันับความสำคัญกลาง) ถึงแม้ว่าข้อเสนอแนะจะเป็นข้อเสนอที่ดี แต่มันเป็นไปได้ยาก ในการปฏิบัติภายในกำหนดเวลาสำหรับการแก้ปัญหาด้วยการพัฒนาแบบเร่งด่วน

(3.5) การบูรณะอาคารของโรงเรียนต่าง ๆ ในพื้นที่ (อันับความสำคัญต่ำ เมื่อเทียบกับ 3.1)

(3.6) พัฒนาระบบโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา (อันับความสำคัญต่ำ การให้อันับความสำคัญอาจสูงขึ้นได้ ในกรณีของโรงเรียนวิชาชีพระดับมัธยมศึกษา)

#### (4) การพัฒนาด้านสาธารณสุข

(4.1) การพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ อำนวยความสะดวกและบุคลากรทางด้านสาธารณสุข และการปรับปรุงระบบการให้บริการด้านสาธารณสุข (อันับความสำคัญสูง)

(4.2) รณรงค์การให้การศึกษาต่อเนื่องแก่ประชาชนในด้านการปรับสุขนิสัยทางการบริโภคเพื่อป้องกันโรค โดยเน้นในด้านการเตรียมอาหาร การเตรียมน้ำสะอาดสำหรับดื่ม และปริมาณธาตุอาหารที่ร่างกายต้องการ เช่น โปรตีน ฯลฯ (อันับความสำคัญสูง)

(4.3) การปรับปรุงด้านการสุขภาพในหมู่บ้าน โดยการจัดหาให้พอเพียงสำหรับอาบเพื่อความสะดวกของร่างกาย การแนะนำให้มีการใช้ส้วมซึม และการทำที่ทิ้งขยะที่ถูกต้องลักษณะ (อันับความสำคัญสูง)



## (5) การจัดการเรื่องน้ำ

(5.1) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน โดยการเจาะน้ำบาดาลและวิธีการอื่นๆ ที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงนักและสามารถใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่ในหมู่บ้านท้องถิ่นเพื่อ

(ก) การมีน้ำสะอาดเพื่อบริโภคสำหรับคนและสัตว์ (อันดับความสำคัญระดับต้น)

(ข) เสริมการชลประทานในฤดูฝน

(ค) การชลประทานฤดูแล้ง การขุดบ่อปลา

(5.2) สูบน้ำจากแม่น้ำ (อันดับความสำคัญสูง) ลำน้ำ หรือแหล่งน้ำขนาดใหญ่มาไว้ในอ่างเก็บน้ำที่ขุดภายในหมู่บ้านเพื่อการชลประทานด้วยเครื่องสูบน้ำไฟฟ้า แผนการดำเนินงานของการพลังงานแห่งชาติ (อันดับความสำคัญสูง ถึงแม้ว่าจะใช้ได้ภายในขอบเขตจำกัด แต่ได้มีการทดสอบแผนงานแล้วว่า มีผลตอบแทนในการลงทุนและความสำเร็จสูงมาก)

(5.3) การวิจัยพื้นฐานด้านความเค็ม ปัญหาน้ำและดิน เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ต่อสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับน้ำใต้ดิน การตกตะกอนของเกลือและแหล่งประมง (อันดับความสำคัญสูง การวิจัยดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะมีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่)

(5.4) การปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อการปลูกข้าวโดยการขุดลอกลำเสียวใหญ่ ลำเสียวน้อย ลำเตา ลำพับปลา และลำพังชู (อันดับความสำคัญสูง ประโยชน์ของโครงการนี้ขึ้นอยู่กับผลการแนะนำการใช้พันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับพื้นที่แทนพันธุ์ข้าวพื้นเมืองพันธุ์ต่าง ๆ ที่ใช้กันอยู่)

(5.5) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่ได้บรรจุไว้ในแผนแม่บท  
มีดังนี้

(ก) การก่อสร้างสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า และคลองส่งน้ำ (แผนงานกรมชลประทาน)

(ข) การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่ลำเสียวใหญ่ ลำเสียว  
น้อย ลำเตา และลำพังชู

(ค) การก่อสร้างเขื่อนที่แม่น้ำมูล ที่อำเภอท่าตูม อำเภอราษีไศล อำเภอสตึก และการบูรณะฝาย 7 แห่ง

(ง) การก่อสร้างเขื่อนดินและทำนบ เพื่อป้องกันน้ำท่วม (โครงการเหล่านี้ทั้งหมดได้รับการจัดอันดับความสำคัญอยู่ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมและทำนบประมาณ ควรที่จะต้องศึกษาหาความรู้ถึงผลที่จะเกิดขึ้นให้มากกว่าความรู้ที่มีอยู่หากจะมีการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว)

## (6) การพัฒนาป่าไม้

(6.1) การส่งเสริมการปลูกป่าในหมู่บ้าน เพื่อเป็นแหล่งเชื้อเพลิงและไม้สำหรับใช้สอยภายในบ้าน (อันดับความสำคัญสูง)

(6.2) การปลูกป่าในพื้นที่แถบต้นน้ำของลำเสียวใหญ่ ลำเสียวน้อย ลำเทา ลำพลับพลาและลำพังซู (อันดับความสำคัญปานกลาง)

## (7) การสร้างถนน

(7.1) การพัฒนาระบบทางหลวงแผ่นดินตามข้อเสนอของ บริษัทแม็คโกแวน จำกัด เพื่อการคมนาคมติดต่อและป้องกันน้ำท่วม จากทางตันเหนือไปสู่กันได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการเสี่ยงภัยทางข้ามสิ่งแวดล้อม (อันดับความสำคัญสูง)

(7.2) การสร้างถนนชนบทเชื่อมระหว่างหมู่บ้านกับถนนสายทางหลวงแผ่นดินที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว เช่น โครงการสร้างงานเพื่อชนบท ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (อันดับความสำคัญสูง)

(7.3) จัดตั้งสำนักงานบำรุงทางและศูนย์อบรมของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทที่อำเภอสุวรรณภูมิ (อันดับความสำคัญสูง)

## (8) การถือครองที่ดิน

(8.1) ให้กรมที่ดินเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้กับชาวบ้านผู้ถือครองที่ดินในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้มานานกว่า 10 ปีขึ้นไป (อันดับความสำคัญสูง)

(8.2) การปฏิรูปที่ดิน (อันับความสำคัญต่ำ โครงการนี้ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้จนกว่าจะได้มีการแก้ไขปัญหาการเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินเรียบร้อยแล้ว ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจนั้นยังเป็นข้อสงสัย ทั้งนี้เพราะความผิดพลาดทางด้านงบประมาณ)

### (9) การพัฒนาด้านพืช

(9.1) โครงการการเพิ่มผลผลิตข้าวโดยผ่านทางพนักงานส่งเสริมของกรมส่งเสริมการเกษตร ในการส่งเสริมพันธุ์ข้าวต่าง ๆ ปรับปรุงวิธีการปลูก การใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงที่มีคุณภาพที่ดี (อันับความสำคัญสูง)

(9.2) โครงการผลิตเมล็ดพันธุ์พืช (อันับความสำคัญสูง)

(9.3) การวิจัยเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีและพืชพันธุ์ สำหรับใช้เฉพาะพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ รวมทั้งพืชชนิดใหม่ ๆ ที่กำลังเป็นที่ต้องการของตลาด (อันับความสำคัญสูง)

(9.4) เปลี่ยนศูนย์พัฒนาที่ดินทุ่งกุลาร้องไห้ให้เป็นศูนย์วิจัยสหวิทยาการทางการเกษตร และอยู่ในสังกัดของสำนักงานพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ที่ได้เสนอไว้แล้วข้างต้น (อันับความสำคัญสูง)

(9.5) ส่งเสริมการปลูกพืชไร่และผักสวนครัว (อันับความสำคัญกลาง)

### (10) การพัฒนาด้านปศุสัตว์

(10.1) ส่งเสริมการพัฒนาด้านปศุสัตว์แบบผสมผสานด้วยวิธีการทำไร่นาผสมโดยให้ผลผลิตเกี่ยวข้องกัน เช่น ข้าว สุก ร ไข่ ปลา กุ้ง ไข่ไก่ และปุ๋ยอินทรีย์ (อันับความสำคัญสูง)

(10.2) พัฒนาด้านปศุสัตว์ใช้งาน ตลอดจนสุกรและสัตว์ปีก ทั้งนี้เพราะการพัฒนาด้านนี้มีขอบเขตค่อนข้างจำกัด เป้าหมายของการผลิตควรจะเป็นการเน้นการปรับปรุงด้านการเพิ่มธาตุอาหารโปรตีนเพื่อการบริโภคของประชาชนและจัดหาอาชีพใหม่ให้เกษตรกรที่ถูกละทิ้งจากรทดแทน มากกว่าที่จะเน้นในเรื่องการเพิ่มรายได้ที่เป็นตัวเงิน (อันับความสำคัญกลาง)

(10.3) การปรับปรุงทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ด้วยการหว่านพืชตระกูลถั่วลงบนทุ่งหญ้าตามธรรมชาติ (อันับความสำคัญต่ำ เพราะวัตถุประสงค์ไม่เหมาะสมกับคุณภาพดิน)

### (11) การพัฒนาการประมง

(11.1) การจัดตั้งสถานีประมงในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้เพื่อบริการด้านการผลิตและขยายพันธุ์ปลา (อันับความสำคัญสูง)

(11.2) การเพาะเลี้ยงปลาให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์แหล่งน้ำและแผนการพัฒนา (อันับความสำคัญสูง)

(11.3) โครงการบ่อปลาหมู่บ้าน (อันับความสำคัญสูง)

(11.4) ปรับปรุงบ่อปลาที่มีอยู่เพื่อเพิ่มความสามารถเก็บน้ำดีขึ้น (อันับความสำคัญกลาง)

### (12) โครงการช่วยเหลือชาวนา

(12.1) จัดตั้งตลาดกลางสำหรับชาวนาขึ้นที่บริเวณที่เป็นศูนย์กลางของท้องที่ที่อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอสุวรรณภูมิ และอำเภอกุฉินารายณ์ (อันับความสำคัญสูง)

(12.2) การจัดหาปุ๋ยและยาฆ่าแมลงราคาถูกให้เกษตรกร ในปัจจุบันความรับผิดชอบขององค์การการตลาดสำหรับชาวนา และสมรรถภาพของโครงการสามารถที่จะปรับปรุงได้โดยการใช้สหกรณ์เอนกประสงค์ที่ตั้งขึ้นในพื้นที่บริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ (อันับความสำคัญกลาง)

(12.3) โครงการพุงราคาข้าว อันับความสำคัญกลาง)

(12.4) ปรับปรุงด้านความสะดวกในการให้สินเชื่อในชนบท (อันับความสำคัญกลาง)

### (13) การส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือน

(13.1) ศึกษาถึงแหล่งและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ในแง่ชนิดและปริมาณของทรัพยากรที่มีอยู่นั้นว่ามีอะไรเป็นวัตถุดิบ เพื่อส่งเสริมเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน หรือส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้ (อันับความสำคัญสูง)

(13.2) การพัฒนาธุรกิจด้านอุตสาหกรรมในครัวเรือน รวมทั้งการแสวงหาและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ซึ่งทำจากวัตถุดิบของท้องถิ่นเพื่อการจำหน่ายและฝึกอบรมให้ชาวบ้านมีทักษะในการผลิต พร้อมทั้งให้การสนับสนุนด้านการเงินและการตลาด (อันับความสำคัญสูง)

(13.3) การส่งเสริมอุตสาหกรรมทอผ้าไหมของท้องถิ่นตามแบบอย่างโครงการไหมจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งมีวิธีการการเลี้ยงตัวไหม บั่นและทอไหม และการสนับสนุนทางด้าน การตลาด (อันับความสำคัญสูง)

(13.4) การพัฒนาผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมในครัวเรือน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่ตลาดต้องการ และสามารถผลิตได้ภายในหมู่บ้านด้วยเทคโนโลยีแบบง่าย ๆ และนำไปจำหน่ายเป็นรายได้ได้ (อันับความสำคัญสูง)

#### (14) การสร้างงานนอกไร่นา

(14.1) การศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในค่านโอกาสของการพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ ทั้งอุตสาหกรรมขนาดย่อม ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีการจ้างแรงงานท้องถิ่นและใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ในท้องถิ่น เช่น หินเกลือ ชิป-ซัม โปแตช ซิลไวท์ ฟอสเฟต บาซาลท์ แลทเทอไรท์ ดินลูกรัง ทรายและหิน ดินเหนียว ก๊าซธรรมชาติเหล่านี้เป็นต้น เช่น การใช้หินในการก่อสร้างและการสร้างถนน การทำอุตสาหกรรมเครื่องเคลือบดินเผาด้วยดินเหนียว อุตสาหกรรมปุ๋ย อุตสาหกรรมแก้ว อุตสาหกรรมน้ำมัน ฯลฯ (อันับความสำคัญสูง)

(14.2) การบริการข้อมูลและการจัดหางานจากแหล่งงานนอกเขตทุ่งกุลาร้องไห้หรือต่างประเทศ (เช่น ตะวันออกกลาง) การให้บริการด้านการแนะนำเพื่อการฝึกอบรมอาชีพที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า สถาบันเพื่อการพัฒนาฝีมือและแรงงานจังหวัดขอนแก่นของกรมแรงงาน (อันับความสำคัญสูง)

#### (15) การพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ระดับภูมิภาค

(15.1) การวิจัยและวางแผนซึ่งเน้นความสัมพันธ์ภายในบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้และความสัมพันธ์กับท้องถิ่น และระดับภูมิภาคของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ควร

รวมการวางแผนเฉพาะด้านไว้ในขอบเขตของงานวิจัยและการวางแผนครั้งเดียว สิ่งที่จะต้องคำนึงถึง คือ

(ก) การวางแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานของทุ้งกุลาร้องไห้ภายในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภูมิภาคในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งความสัมพันธ์กับจังหวัดขอนแก่นในแง่ที่จังหวัดขอนแก่นจะเป็นฐานสำหรับการพัฒนาภาค

(ข) ความสัมพันธ์ในปัจจุบันและในอนาคตของชุมชนในทุ้งกุลาร้องไห้จังหวัดใกล้เคียง 5 จังหวัด ในด้านการบริหาร การบริการ ธุรกิจ และสถาบันที่มีอยู่แล้ว เช่น การปกครองท้องถิ่น การธนาคาร การตลาด โรงพยาบาล สถาบันการศึกษา สถานีทดลองเกษตรกรรมเหล่านี้ เป็นต้น

(ค) โครงสร้างพื้นฐานที่จะจัดตั้งใหม่ จะต้องจัดการกับปัญหาทั่วไปของทุ้งกุลาร้องไห้ได้ (อันดับความสำคัญสูง)

### 5.3 สรุปและบททวนข้อเสนอแนะโดยการจัดตามอันดับความสำคัญ

#### (1) โครงการที่มีอันดับความสำคัญสูง

- (1.1) การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารการพัฒนาทุ้งกุลาร้องไห้
- (1.2) การจัดตั้งสำนักงานพัฒนาทุ้งกุลาร้องไห้
- (2.1) แต่งตั้งและฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน
- (2.2) การกำหนดรูปแบบการวางแผนพัฒนาตำบล
- (3.1) การส่งเสริมระบบการศึกษาขั้นต้นที่มีประสิทธิภาพ
- (3.2) การเน้นด้านการศึกษาในระบบในด้านการฝึกอาชีพ
- (3.3) การใช้โรงเรียนในหมู่บ้านเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาชุมชน
- (4.1) การพัฒนาและปรับปรุงการบริการสาธารณสุขทั้งในตำบลอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และบุคคลากร
- (4.2) การรณรงค์ให้ชาวบ้านปรับสุขนิสัยด้านโภชนาการ
- (4.3) การพัฒนาและปรับปรุงด้านสุขภาพในหมู่บ้าน
- (5.1) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก

- (5.2) การใช้เครื่องสูบน้ำไฟฟ้าสูบน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ แม่น้ำและ  
แอ่งน้ำใหญ่มากเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำที่ชาวบ้านขุดขึ้นเพื่อการชล  
ประทาน
- (5.3) การวิจัยพื้นฐานเกี่ยวกับความเค็ม ปัญหาของน้ำและดิน
- (6.1) การส่งเสริมการปลูกป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำ
- (7.1) การพัฒนาการคมนาคมด้านทางหลวงแผ่นดิน
- (7.2) การสร้างถนนเข้าสู่หมู่บ้านที่เชื่อมต่อกับถนนทางหลวงแผ่นดิน
- (7.3) การจัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเพื่อการบำรุงรักษา และ  
การฝึกอบรมในท้องถิ่น
- (8.1) การเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยกรมที่ดิน
- (9.1) โครงการการเพิ่มผลผลิตข้าว
- (9.2) โครงการผลิตเมล็ดพันธุ์พืช
- (9.3) การพัฒนาเทคโนโลยีและการค้นคว้าหาพืชที่เหมาะสมกับสภาพ  
ท้องถิ่นในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้
- (9.4) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและการวิจัยด้านการเกษตร
- (10.1) การส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสานและการพัฒนาด้านปศุ-  
สัตว์
- (11.1) การจัดตั้งสถานีประมงในเขตทุ่งกุลาร้องไห้
- (11.2) โครงการเพาะพันธุ์ปลา
- (11.3) โครงการประมงหมู่บ้าน
- (12.1) การจัดตั้งตลาดรวมของเกษตรกร
- (13.1) การพัฒนาอุตสาหกรรมครัวเรือนด้วยการศึกษาศักยภาพของวัตถุดิบ  
ในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรม-  
กรรมขนาดย่อม
- (13.2) การพัฒนาด้านธุรกิจอุตสาหกรรมในครัวเรือน
- (13.3) การส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือนด้านการทอผ้าไหมพื้นเมือง
- (13.4) การพัฒนาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในครัวเรือน

(13.5) การจัดตั้งหน่วยย่อยเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนด้านอุตสาหกรรม  
ในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้

(14.1) การศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในค้ำโอกาส การ  
พัฒนาด้านอุตสาหกรรม

(14.2) การบริการค้ำข้อมูลและการจัดหางานจากแหล่งงานภายนอกเขต  
ทุ่งกุลาร้องไห้

(15.1) การวิจัยและการวางแผนพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ในระดับภูมิภาค

## (2) โครงการอันดับความสำคัญปานกลาง

(3.4) การส่งเสริมให้วิทยาลัยครูเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนโครงการ  
การต่าง ๆ ของโรงเรียนในหมู่บ้าน

(5.4) การพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อปรับปรุงการปลูกข้าว

(6.2) การปลูกป่าในบริเวณต้นน้ำ

(9.5) การส่งเสริมการปลูกพืชไร่และพืชผัก

(10.2) การพัฒนาค้ำการปศุสัตว์

(11.4) การปรับปรุงบ่อล่อปลาที่มีอยู่แล้ว

(12.2 ก.) การจัดหาปุ๋ยและยาฆ่าแมลงในราคาถูกลง

(12.2 ข.) การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรเอนกประสงค์

(12.3) โครงการพยุกราคาข้าว

(12.4) การปรับปรุงการให้เครดิตในชนบท

## (3) โครงการอันดับความสำคัญต่ำ

(2.3) หมู่บ้านสหกรณ์หรือสหกรณ์นิคม

(3.5) การปรับปรุงค้ำอาคารโรงเรียน

(3.6) การพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

(5.5) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่

(8.2) การปฏิรูปที่ดิน

(10.3) การพัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์



# โครงการปรับปรุงและพัฒนากว๊านพะเยา\*

อมรา พงศาพิชญ์และคณะ

## 1. บทนำ

### 1.1 ลักษณะทั่วไป

กว๊านพะเยาเป็นทะเลสาบน้ำจืดธรรมชาติขนาดใหญ่ที่อยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย บริเวณต้นน้ำลำธารของธารน้ำหลายสายที่ไหลลงสู่กว๊านพะเยาคือเทือกเขาผีปันน้ำ แม่น้ำสายสำคัญที่ไหลลงสู่กว๊านคือ น้ำแม่อิง และน้ำแม่คำ กว๊านพะเยาปัจจุบันมีเนื้อที่ที่เป็นน้ำประมาณ 15 ตารางกิโลเมตร โดยมีลำน้ำแม่อิงทางตอนท้ายกว๊าน เป็นทางระบายน้ำออกจากกว๊านไหลไปลงแม่น้ำโขงที่บริเวณอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

ความสัมพันธ์ของกว๊านพะเยากับประชาชน และผู้ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณนั้นมีมากมาย เป็นต้นว่า ทำให้ตัวเมืองพะเยาซึ่งตั้งหันหน้ามาสู่กว๊านมีทัศนียภาพที่สวยงาม นอกจากนี้กว๊านยังเป็นพื้นที่ให้ความสนุกสนานรื่นรมย์แก่ชาวเมืองพะเยาเอง และผู้ที่มาท่องเที่ยว จากการเล่นเรือ การตกปลา การว่ายน้ำ และปีนหิน ประโยชน์ด้านอื่นได้แก่ เป็นแหล่งน้ำให้กับผู้

\* รายงานชิ้นนี้เป็นบทสรุปของโครงการปรับปรุงและพัฒนากว๊านพะเยา ที่สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะผู้วิจัยประกอบด้วย ดร. อมรา พงศาพิชญ์ น.ส. อาภา อภิวิจิตร อนุชญา อ. น.ส. บุษบา อิศรางกูร ณ อยุธยา น.ส. บุษบา คุณาสรินทร์ ดร. จีส์ อัยโยต์ ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ดร. อภิชาติ อนุกุลอำไพ นายปรีดา ทิมากร ดร. จงลักษณ์ ผลประเสริฐ ดร. โยธิตาสุ วาทานานะ ดร. ทศสุโอ โอมูรา นายเอ็ม.ที.เอ. จายะสุริยา นายสมชาย จันทร์ศรี นายโกศล มุสคาฟา นายประจวบ ทองพลับ นายอภิชัย สัตย์จินดา น.ส. มาเซ็นเมีย น.ส. ประภาวรินทร์ ธนวิบูลย์เศรษฐ์ ดร. บีเตอร์ เอ็กเว็คส์ ดร. ปลอดประสพ สุรัสวดี ดร. ไมตรี ดวงสวัสดิ์ ดร. จรัญชดา กระณสุทร นายเสนีย์ ผลประเสริฐ นายสมโภชน์ อัครกะทิววัฒน์ ดร. ไพบุลย์ วิวัฒน์วงศ์วนา นายคณิศร มานะจตุ นายถนอม กลอดเพ็ง นายประหยด ปานดี น.ส. สุวรรณี เกษะสุทร ดร. วันเพ็ญ สุฤกษ์

ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง และเป็นแหล่งน้ำให้กับการอุตสาหกรรมของเมืองพะเยาค่าย นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ผู้ทำการประมงและผู้เก็บสาหร่ายเพื่อมาเลี้ยงสัตว์อีกค่าย ริมกว๊านมีสถานีประมงซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถึงแม้ว่าระบบการชลประทานแบบประเพณีจะมีทำกันอย่างกว้างขวางในบริเวณใกล้เคียง แต่การใช้น้ำในกว๊านพะเยาเพื่อการเกษตรกรรมก็ยังมียังมีอยู่เล็กน้อยเท่านั้นเอง

## 1.2 โครงสร้างของปัญหา

ประโยชน์ที่จะได้รับจากกว๊านพะเยามีมาก แต่เนื่องจากการใช้ประโยชน์จากกว๊านอย่างผิด ๆ หรือไม่มีการจัดการที่ดีพอ จึงทำให้ประโยชน์ที่ควรจะได้รับลดน้อยลง ปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญมีดังนี้คือ

- (1) การควบคุมระดับน้ำในกว๊านไม่ดีเนื่องจากไม่มีอาคารระบายน้ำ หรืออาคารควบคุมน้ำที่ดีพอ เป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วม หรือมีการขาดน้ำเพื่อการชลประทาน
- (2) ระดับน้ำลดต่ำ เป็นเหตุให้พืคลสาหร่ายแพร่ขยายอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดผลเสียต่อการประมงและเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงซึ่งเป็นพาหะให้เกิดโรคไข้มาลาเรียและไข้เลือดออก
- (3) น้ำเสียจากในเมืองที่ไหลลงสู่กว๊าน ทำให้เกิดน้ำเสียเป็นพิษ ซึ่งเป็นผลโดยตรงต่อคุณภาพของน้ำประปาในเมือง และทำให้สุขภาพของผู้ใช้น้ำเสื่อมโทรม
- (4) การตัดไม้ทำลายป่าและการใช้ที่ดินอย่างไม่มีการระบบ เป็นเหตุให้น้ำเซาะดินและพัดพาตะกอนลงไปทับถมในกว๊านพะเยา

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ เพื่อชี้แนวทางการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการพัฒนากว๊านและแก้ไขข้อเสียดังกล่าวข้างต้นนั้นออกไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระดับภาคและระดับท้องถิ่นโดยรวม วัตถุประสงค์เฉพาะมีดังต่อไปนี้.-

- (1) เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของกว๊านพะเยาในรูปของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่และโอกาสที่จะพัฒนาสภาพแวดล้อมที่มีอยู่เหล่านั้น
- (2) เสนอความเป็นไปได้ของการพัฒนาแหล่งน้ำในกว๊านพะเยา และบริเวณใกล้เคียง

(3) เสนอความเป็นไปได้ในการพัฒนาเกษตรกรรม ในรูปของการใช้ที่ดิน แบบแผนการปลูกพืช และการประมงในบริเวณกว๊านพะเยา

(4) เสนอความเป็นไปได้เพื่อการพัฒนาธุรกิจด้านอื่น เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและสหกรณ์การเกษตรในบริเวณกว๊านพะเยา

กล่าวโดยสรุป การพัฒนากว๊านพะเยามีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นให้ดีขึ้น ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นไม่ใช่แต่เพียงในด้านให้ความสวยงามและเพื่อการพักผ่อนเท่านั้น แต่ยังให้ประโยชน์ด้านสุขภาพอนามัย และการเพิ่มรายได้อีกด้วย ขั้นตอนการพัฒนากว๊านพะเยากำหนดไว้ชัดเจนโดยวิศวกรแหล่งน้ำว่าให้มีการควบคุมระดับและการไหลของน้ำ เพื่อให้กว๊านพะเยาอยู่ในสภาพที่เหมาะสมทั้งด้านปริมาณและสัณฐานอันจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์ให้บังเกิดผลสูงสุด เท่าที่เป็นอยู่ ขณะนี้การดำเนินการขั้นต่อไปจำเป็นต้องมีการศึกษาสำรวจอย่างละเอียดสำหรับให้มีการใช้ประโยชน์อย่างดีที่สุดกับทรัพยากรเหล่านั้น การใช้ประโยชน์โดยตรงประกอบด้วย การพัฒนาการประมง และการขยายการชลประทานเพื่อการเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดการน้ำที่สะอาดและปลอดภัยสำหรับประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณนั้น

## 2. วิศวกรรมแหล่งน้ำ

### 2.1 ทางเลือกสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำ

เมื่อไม่กี่ปีมานี้ การพัฒนาแหล่งน้ำในจังหวัดพะเยาและจังหวัดเชียงรายได้มุ่งความสำคัญไปที่การผลิตการเกษตรกรรม ได้มีข้อสังเกตว่าการที่บางปีน้ำท่วมบางปีน้ำแห้งแล้งหมุนเวียนกันนั้นเป็นผลร้ายต่อพืชและผลผลิตทางเกษตรกรรมอย่างรุนแรง บริเวณอำเภอดอกคำใต้ทางตะวันออกของกว๊านพะเยาประสบกับปัญหาขาดน้ำเพื่อการชลประทาน และที่นี้ก็เหมือนกับอื่น ๆ ในภาคเหนือคือชาวนามีประสบการณ์ในการชลประทานแบบพื้นบ้านโดยรู้จักการนำน้ำเข้ามาใช้เพื่อการเพาะปลูกข้าวและพืชไร่ เช่น ยาสูบ ถั่วลิสง และพืชผัก แต่อย่างไรก็ตามระบบ

การชลประทานแบบพื้นบ้านก็ยังต้องขึ้นอยู่กับสภาพของน้ำในแม่น้ำและลำธาร ซึ่งจะมีน้ำแต่เฉพาะในฤดูฝนเท่านั้น

ดังนั้น จึงได้มีการพยายามที่จะให้มีการใช้ประโยชน์จากน้ำในกัวนพะเยาและที่อื่นในบริเวณใกล้เคียงนั้น โครงการที่เสนอคือโครงการแม่ลาว-พะเยา ลักษณะของโครงการนี้คือการผันน้ำจากลำน้ำแม่ลาวลงมาทางใต้มิให้ไหลไปทางทิศตะวันออกไปลงแม่น้ำโขง แต่จะไหลเข้ามาใช้ประโยชน์เพื่อการชลประทานในบริเวณโดยรอบกัวนพะเยา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งแก่จังหวัดพะเยาและอำเภอพาน กับอำเภอบ้านแตก ในจังหวัดเชียงรายด้วย<sup>1</sup> โดยพื้นฐานแล้วโครงการนี้เป็นโครงการที่ขยายต่อจากโครงการชลประทานแม่ลาว ของกรมชลประทานในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการใช้กัวนพะเยาให้เป็นแหล่งน้ำสำหรับชลประทานและเป็นตัวเชื่อมระบบให้ต่อกับน้ำแม่อิง เพื่อการดำเนินการเกี่ยวกับโครงการนี้ก็มีทางเลือก 2 ทาง คือ<sup>2</sup>

ทางเลือกที่ 1 ขยายคลองส่งน้ำทางค้ำน้ำใต้ของโครงการชลประทานแม่ลาว โดยการสร้างคลองยาว 5 กิโลเมตร เป็นคลองเชื่อมคลองส่งน้ำเดิมที่มีอยู่กับน้ำแม่อิง ขยายคลองส่งน้ำสายเดิมยาว 19 กิโลเมตร และสร้างระบบการส่งน้ำและระบบระบายน้ำ

ทางเลือกที่ 2 สร้างคลองยาว 45 กิโลเมตร เป็นคลองคาบระหว่างตัวฝายน้ำล้นแม่ลาวและแม่น้ำอิง สร้างสถานีสูบน้ำและวางท่อยาว 6 กิโลเมตร รวมทั้งชุดคลองเชื่อมระหว่างกัวนกับสถานีสูบน้ำยาว 2 กิโลเมตร ชุดคลองส่งน้ำชลประทานสายใหญ่ 2 สาย สายหนึ่งยาว 17 กิโลเมตร สายที่สองยาว 21 กิโลเมตร สร้างระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำ

เกี่ยวกับทางเลือกทั้งสองนี้ ควรจะคำนึงถึงความจริงอันหนึ่งว่า น้ำจากโครงการชลประทานแม่ลาวในปัจจุบันนี้ใช้เลี้ยงพื้นที่ 172,500 ไร่ (คลองสายเหนือ 45,000 ไร่ คลองสายใต้ 127,500 ไร่) และความต้องการน้ำเพื่อการชลประทานและปริมาณน้ำที่มีให้ได้ในช่วงฤดูแล้งของโครงการนี้นั้น ปรากฏตามตารางที่เสนอต่อไปนี้ :-

- 
1. คูแผนที่บริเวณที่จะได้รับประโยชน์จาก รูปที่ 1
  2. Electro-Watt/Motor-Columbus Consulting Engineers, Switzerland. *Water Resources Survey and Development Plans, Chiang Rai Province, Thailand.* Bangkok for the Mekong Committee. July 1972.

เดือน	ความต้องการน้ำชลประทาน (ล้าน ม. <sup>2</sup> )	ปริมาณน้ำที่มี (ล้าน ม. <sup>2</sup> )
ธันวาคม	21.4	40.3
มกราคม	38.8	29.5
กุมภาพันธ์	44.8	21.7
มีนาคม	35.5	20.2
เมษายน	6.5	20.2
พฤษภาคม	2.6	23.25

จะเห็นว่าจากเดือนมกราคมจนถึงเดือนมีนาคม น้ำในโครงการนี้ก็ไม่พอที่จะส่งให้กับพื้นที่ชลประทานอยู่แล้ว ที่ตัวฝ่ายแม่ลาวต้องการน้ำเป็นจำนวน 830 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี แต่น้ำที่มีให้จริงๆ เพียง 774 ล้านลูกบาศก์เมตรเท่านั้น ตามรายงานของกรมชลประทานบันทึกว่า น้ำในน้ำแม่ลาวนั้นมีปริมาณไม่พอที่จะส่งให้กับการเพาะปลูกในฤดูแล้งในที่ราบลุ่มน้ำอิง (จากข้อมูลพื้นฐาน โครงการพัฒนากว๊านพะเยา สำนักงานจังหวัดพะเยา เดือนสิงหาคม 2524, หน้า 28)

เพื่อที่จะแก้สภาพการณ์เช่นนี้และเป็นการเพิ่มปริมาณน้ำของน้ำแม่ลาวในระหว่างฤดูแล้งได้มีการเสนอให้สร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำหลายแห่งในสาขาของลุ่มน้ำแม่ลาว ซึ่งได้แก่ แม่สรวย แม่เจดีย์ แม่บีมหลวง และแม่คำ อ่างเก็บน้ำจะเก็บน้ำในฤดูฝนไว้เพื่อปล่อยลงมายังแม่ลาวในฤดูแล้ง น้ำจำนวนนี้จะสามารถส่งไปยังพื้นที่ทางตำบลตะวันตกของแม่น้ำอิงฝั่งตะวันตกและกว๊านพะเยาได้โดยการดำเนินการตามทางเลือกที่ 1 หรือทางเลือกที่ 2 นั้น ข้อมูลหลาย ๆ ของปริมาณน้ำต่อปีของแม่น้ำสาขาน้ำแม่ลาว มีดังนี้

	ปริมาณน้ำรายปี (ล้าน ม. <sup>2</sup> )	เนื้อที่ลุ่มน้ำ (กม. <sup>2</sup> )
แม่บีมหลวง	70	260
แม่สรวย	137	394
แม่เจดีย์	50	165
แม่คำ	33	143

ในการที่จะตัดสินความเป็นไปได้เพื่อกำหนดโครงการ ตลอดจนถึงการตัดสินความสำเร็จของโครงการตามแนวทางเลือกที่ 1 และที่ 2 นั้น จำเป็นที่จะต้องการอาศัยการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งการขึ้นอยู่กับข้อเสนอขอขบเขตงานสำรวจของสถาบัน ๆ และไม่สามารถทำได้ในช่วงเวลาอันจำกัดนี้ด้วย

ทางเลือกที่ 3 นำแม่ืองซึ่งมีจุดเริ่มต้นที่กวันพะเยาจะไหลขึ้นไปทางตะวันออกเฉียงเหนือไปลงที่ลำน้ำโขงที่บริเวณอำเภอเชียงของในจังหวัดเชียงราย ในฤดูฝนระดับน้ำในลำน้ำโขงสูง อำเภอเทิงซึ่งนำแม่ืองไหลผ่านมักจะถูกน้ำท่วมทุกปี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้เสนอโครงการผันน้ำจากแม่โขงมาลงแม่ือง แล้วส่งผ่านไปยังน้ำแม่ียมที่อำเภอปง จังหวัดพะเยาสุดท้ายเพื่อไปลงที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนสิริกิติ์ในจังหวัดอุตรดิตถ์ และได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการดังกล่าวนี้แล้ว ในรายงานนี้ได้เสนอการขุดคลองเพิ่มจากคลองของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจากบริเวณเขืองรอดมาถึงกวันพะเยา อย่างไรก็ตามทางเลือกที่ 3 นี้จะทำได้ก็ต่อเมื่อโครงการผันน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ดำเนินการแล้วเสียก่อน

ทางเลือกที่ 4 ทางเลือกที่ 3 ทางที่กล่าวมาแล้วเป็นการเสนอให้มีการนำน้ำจากแหล่งต่าง ๆ เข้ามายังกวันพะเยาโดยมีการสร้างคลอง ในข้อเสนอนี้จะไม่มีการเสนอให้นำน้ำจากที่อื่นเข้ามา แต่เป็นการเสนอให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ โดยให้มีระบบการจัดการที่ดีขึ้น สำระสำคัญคือเสนอให้มีการพัฒนาอ่างเก็บน้ำธรรมชาติขนาดเล็ก คือหนองเล็งทรายซึ่งอยู่บนน้ำแม่ืองฝั่งตะวันตก ให้เป็นที่ตกตะกอนของน้ำก่อนที่จะไหลลงกวันพะเยา ให้มีการยกระดับน้ำทั้งของหนองเล็งทรายและกวันพะเยา โดยปรับปรุงฝายและประตูน้ำเดิม ขุดลอกผิวดินใต้น้ำเพื่อกำจัดสิ่งปฏิกูล และหาทางป้องกันการเกิดน้ำเสียโดยการปรับปรุงคุณภาพน้ำเสียที่ปล่อยลงกวัน ทั้งนี้เพื่อลดอัตราการตกตะกอนในกวันพะเยาและเพื่อเก็บน้ำให้ได้มากขึ้น โครงการนี้มีลักษณะเป็นแบบเอนกประสงค์และมีเป้าหมายเพื่อที่จะพัฒนาการประมง การเกษตรกรรม และการท่องเที่ยว ทางเลือกที่ 4 นี้มีลักษณะที่เน้นเฉพาะการพัฒนา กวันพะเยา และพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะเป็นโครงการที่จะเป็นไปได้มากที่สุดทั้งในเรื่องเวลา ในเรื่องค่าใช้จ่าย เรื่องทางด้านเทคนิค และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นก็มีมาก เพราะฉะนั้นจึงใคร่เสนอแนะให้มีการดำเนินการอย่างรวดเร็ว เนื้อหาของรายงานนี้จะเน้นหนักที่แนวทางเลือกที่ 4 นี้เท่านั้น อย่างไรก็ตามขอข่าในที่นี้ด้วยว่า การที่เสนอข้อเสนอนี้ ไม่ได้หมายความว่าในระยะยาวจะ

ปฏิเสธไม่ยอมรับทางเลือกอื่น ๆ ที่เสนอไปแล้วนั้น ตรงกันข้าม เราเกรงว่าประโยชน์จากการดำเนินโครงการตามแนวทางทางเลือกที่ 4 เพื่อการเกษตรกรรมนั้นจะจำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่บริเวณรอบ ๆ กว๊านพะเยาและริมฝั่งน้ำแม่อิงเท่านั้นและโครงการนี้จะให้ประโยชน์ในด้านเกษตรกรรมแต่เพียงเล็กน้อยแก่จังหวัดพะเยาเท่านั้น เพราะฉะนั้นการศึกษาในขั้นต่อไปควรจะให้มีการมุ่งไปที่การดำเนินการเกี่ยวกับทางเลือกอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะให้ประโยชน์ตามเป้าหมายได้มากกว่า

เกี่ยวกับทางเลือกที่ 4 นั้น มีความเป็นไปได้ที่จะเอาน้ำจากลำธารรอบกว๊านพะเยามาใช้เป็นน้ำช่วงในการชลประทานได้ แต่เนื่องจากตัวเลขรายละเอียดเกี่ยวกับการไหลของน้ำในลำธารยังเชื่อถือไม่ได้ ดังนั้นข้อเสนอแนะจึงยังไม่สามารถจะให้ในที่นี้ได้ แต่ถ้าจะลงมือทำ ขอแนะนำให้ดำเนินการศึกษาและวัดปริมาณการไหลของลำธารรอบ ๆ กว๊านพะเยาก่อน

ทางเลือกที่ 5 จะมีการสร้างอ่างเก็บน้ำ 2 แห่ง โดยกรมชลประทานในบริเวณใกล้เคียงกับกว๊านพะเยา โครงการหนึ่งอยู่ที่ลำน้ำแม่ปืมและอีกโครงการอยู่ที่น้ำแม่ตำ สำหรับอ่างเก็บน้ำแม่ตำประมาณว่าจะสามารถส่งน้ำมาเพื่อการชลประทานในฤดูฝนได้ 40,000 ไร่ และฤดูแล้ง 10,000 ไร่ ค่าก่อสร้างอยู่ในวงเงิน 133.5 ล้านบาท<sup>3</sup> ขณะนี้โครงการนี้กำลังดำเนินการ ส่วนอ่างเก็บน้ำแม่ปืมจะสามารถช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกในฤดูฝนได้ 35,000 ไร่ และพื้นที่เพาะปลูกในฤดูแล้งได้ 25,000 ไร่ ค่าก่อสร้างอยู่ในวงเงิน 25 ล้านบาท<sup>4</sup> เนื่องจากโครงการสร้างอ่างเก็บน้ำ 2 แห่ง<sup>5</sup> อยู่ในแผนงานของกรมชลประทานอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะพิจารณารายละเอียดในรายงานฉบับนี้

## 2.2 โครงการพัฒนากว๊านพะเยาแบบเอนกประสงค์ (ทางเลือกที่ 4)

### 1. ปัญหา

เนื่องจากพื้นที่รับน้ำของกว๊านพะเยา มีสภาพป่าเหลืออยู่น้อยจึงทำให้เกิดปัญหาการ

3. รายงานวางโครงการ โครงการอ่างเก็บน้ำแม่ตำตามพระราชดำริ ตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา เอกสารงานพิจารณาโครงการย่อย กองวางโครงการ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 28 สิงหาคม 2524

4. รายงานเบื้องต้น โครงการอ่างเก็บน้ำแม่ปืม ตามพระราชดำริ ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา เอกสารกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตกตะกอนชั้น โดยเฉพาะบริเวณริมฝั่งของกว๊านซึ่งมีน้ำนิ่ง และเนื่องจากบริเวณริมฝั่งนี้มีวัชพืชพีช น้ำต่างๆอยู่มาก จึงช่วยให้การตกตะกอนเกิดเร็วขึ้น นอกจากนี้ สภาพโดยทั่วไปของภูมิประเทศ แถบนี้มีความลาดเทน้อย จึงทำให้การระบายน้ำออกจากกว๊านช้า ซึ่งเป็นผลให้พื้นที่รอบ ๆ กว๊านและพื้นที่บางส่วนของบ้านท้ายน้ำถูกน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี ส่วนในฤดูแล้งน้ำในกว๊านมักจะไม่พอเพียงต่อการใช้ เพื่อการเพาะปลูกและการประมง ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการปิดเปิด ประตูระบายน้ำของกว๊านไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องกับอัตราการไหลเข้าของน้ำลงสู่กว๊าน จึงทำให้การเก็บกักน้ำในกว๊านได้ผลน้อย

## 2. วิธีการ

เนื่องจากว่าข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาหาอัตราการไหลของน้ำเข้าสู่กว๊านโดยตรงได้ จึงใช้การเก็บสถิติน้ำฝนและสถิติระดับน้ำเป็นรายเดือน เพื่อประเมินค่าอัตราการไหลของน้ำเข้า กว๊านในแต่ละเดือน แล้วนำมาหาค่าสัมประสิทธิ์ของน้ำป่าและใช้สัมประสิทธิ์นี้กับค่า 80% ของ ปริมาณน้ำฝนที่คาดว่าจะตก ในการประมาณค่าน้ำไหลเข้ากว๊านรายเดือน ซึ่งค่านี้ได้หักลด ปริมาณน้ำซึ่งจะถูกเก็บกักไว้ เมื่อมีการก่อสร้างโครงการตามพระราชดำริแม่จ๋าและแม่ปืมแล้ว ในการนี้ได้ทำ reservoir stimulation เพื่อที่จะทำให้การใช้น้ำเพื่อการชลประทานและอื่น ๆ เกิดประโยชน์มากที่สุด ปรากฏว่าระดับเก็บกักสูงสุดควรจะอยู่ที่ 391.75 ร.ท.ก. และระดับต่ำ สุดที่ 390.00 ร.ท.ก. ซึ่งระดับต่ำสุดนี้ได้พิจารณาถึงความต้องการเพื่อการประมงอย่างได้ผลแล้ว ในการประเมินค่าความต้องการใช้น้ำ ได้พิจารณาถึงพืชที่ปลูกในพื้นที่ในปัจจุบันรวมตลอดทั้ง แผนการปลูกพืชด้วยเช่นเดียวกัน และโดยที่เขตเทศบาลเมืองพะเยาอาจจะถูกน้ำท่วมได้จากการ ยกกระตือรือร้นเก็บกักให้สูงขึ้น จึงได้ทำการศึกษาอาณาบริเวณน้ำท่วมถึง ส่วนการสำรวจทางอุทก- ศาสตร์ได้กระทำเช่นเช่นเดียวกัน เพื่อที่จะวัดค่าความลึกของตะกอนในกว๊านในระยะ 40 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังได้ทำการคำนวณจากรูปแบบทางคณิตศาสตร์ เพื่อหาปริมาณตะกอนทั้งหมด ที่มาจากพื้นที่รับน้ำและปริมาณตะกอนที่ตกในกว๊านอีกด้วย พื้นที่รับน้ำของกว๊านพะเยา รวม ทั้งที่ตั้งสถานีอุตุวิทยายุททุกต่าง ๆ และลักษณะรูปร่างของกว๊านในปัจจุบันนี้ได้แสดงในตาราง ที่ 1.1



### 3. ผลการศึกษา

ปริมาณน้ำฝนและอัตราการน้ำไหลสู่กว๊านพะเยาแต่ละเดือนที่มี 80 % Probability of Exceedance ได้แสดงในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 ปริมาณฝนและอัตราการน้ำไหลสู่กว๊านพะเยารายเดือนที่มี 80% Probability of Exceedance

เดือน	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
ปริมาณฝนตก มม.	0.0	1.0	3.0	37.0	113	80	123	192	124	74	9	4
อัตราการน้ำไหลเข้า ล้านลูกบาศก์เมตร	0.0	0.12	0.35	2.68	8.18	5.79	8.90	33.86	34.79	20.76	2.52	0.47

ผลการศึกษาแหล่งน้ำและการตกตะกอนรวมทั้งการศึกษา reservoir stimulation พบว่าน้ำในกว๊านเพียงพอที่จะทำการชลประทาน ในฤดูแล้ง 13,800 ไร่ ในฤดูฝน 52,700 ไร่ พืชที่ปลูกคือ ข้าว พืชผัก ถั่วลิสง ข้าวโพดและยาสูบ

ผลการสำรวจจำแนกอนุภาคศาสตร์ จากการวัดโดยตรงพบว่า การตกตะกอนในกว๊านมีประมาณ 7 ม.ม./ปี และจากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากสถานีวัดพบว่าปริมาณการตกตะกอนเท่ากับ  $1.448 \times 10^4$  ตันต่อปี ซึ่งจะทำให้ปริมาณเก็บกักของกว๊านลดลงปีละ 0.12 %

### 4. ข้อเสนอสำหรับแผนงานการพัฒนากว๊านพะเยา

1. เพื่อการพัฒนาการชลประทาน การประปา และการประมงจะต้องเก็บกักน้ำให้มากขึ้น โดยเสนอให้เพิ่มระดับเก็บกักสูงสุด จากระดับ + 391 ร.ท.ก. เป็น + 391.75 ร.ท.ก. ทั้งนี้จะไม่ทำให้เกิดน้ำท่วมจนทำความเสียหายต่อพื้นที่การเกษตรรอบ ๆ กว๊าน และขณะเดียวกันให้คงระดับเก็บกักต่ำสุด + 390 ร.ท.ก. ระหว่างฤดูแล้ง โดยจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อผลผลิตทางด้านการประมง

2. จากผลที่เสนอแนะในข้อ 1 นั้น เนื้อที่ชลประทานทั้งหมดที่จะได้รับน้ำอย่างพอเพียงสำหรับฤดูฝนและฤดูแล้งเป็น 52,700 ไร่ และ 13,800 ไร่ ตามลำดับ ทั้งนี้โดยพิจารณาบนพื้นฐานของแผนการปลูกพืชที่ปฏิบัติอยู่

3. เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำท่าสูงสุด และระดับเก็บกักใหม่ที่เสนอไปนั้น จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนประตูน้ำเดิม ซึ่งเป็นบานระบายขนาด  $4 \times 5$  เมตร เป็นประตูโค้งขนาด  $6 \times 6$  เมตร และธรณีประตูควรจะต้องลดจากระดับ 386.5 ร.ท.ก. ลงไปเป็นที่ 386.0 ร.ท.ก. จึงจะพอเพียงต่อการระบายน้ำหลากและตะกอน

4. เพื่อที่จะให้สัมฤทธิ์ผลตามความต้องการน้ำ การชลประทานและการประปา (ในอัตรา 12,000 ลูกบาศก์เมตร/วัน) ตลอดทั้งปี การจัดการเกี่ยวกับระดับน้ำในกวันจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้น้ำ (rule curve)

5. ที่กวันพะเยามีศักยภาพที่จะพัฒนาขยายพื้นที่เขตเมืองเพื่อการใช้ประโยชน์เอนกประสงค์ เช่น ศูนย์กรีฑา สวนสาธารณะ บ่อกำจัดน้ำเสีย และขยายพื้นที่เพื่อสถานีประมง และเพื่อจะเพิ่มพื้นที่ใหม่และปรับปรุงแหล่งประมง จึงเสนอให้ขุดลอกบริเวณเขตสงวนการจับปลา ซึ่งมีประมาณ 6 ตารางกิโลเมตร ให้ความลึกลงไปอีกโดยประมาณ 60 ซม. ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับการขุดลอกนี้ประมาณ 43 ล้านบาท สำหรับดินที่จะขุดประมาณ 40 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ดินที่ได้รับการปรับปรุงใหม่นี้จะมีพื้นที่ประมาณ 580 ไร่

#### 5. ข้อเสนอสำหรับการพัฒนาหนองเล็งทราย

จากการศึกษาพบว่า ควรที่จะพัฒนาหนองเล็งทรายควบคู่ไปกับการพัฒนากวันพะเยา โดยเฉพาะสำหรับการชลประทานของพื้นที่ท้ายหนอง ในขณะที่เดียวกันหนองเล็งทรายจะทำหน้าที่เป็นกักตะกอนให้กับกวันพะเยา ในปัจจุบันหนองนี้ตื้นเขินมาก มีพื้นที่ผิวน้ำประมาณ 2,000 ไร่ ในฤดูแล้ง แต่พื้นที่ของหนองเดิมมีประมาณ 6,000 ไร่

ในการพัฒนาหนองเล็งทรายนี้จำเป็นต้องยกระดับสันฝายเดิมที่ประมาณ 397.5 ร.ท.ก. เป็น 399.0 ร.ท.ก. ซึ่งการยกระดับนี้คาดว่าจะส่งผลทำให้น้ำท่วมทั่วทั้งพื้นที่ 6,000 ไร่ และจะเพิ่มจากปริมาณ 4.8 ล้านลูกบาศก์เมตร เป็น 15.3 ล้านลูกบาศก์เมตร น้ำที่จะสามารถนำมาใช้สำหรับการชลประทานในฤดูแล้งจะมีประมาณ 6.9 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งจะพอเพียงสำหรับ

การปลูกข้าวในพื้นที่ประมาณ 3,000 ไร่ เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงเสนอให้สร้างฝายใหม่ และสร้างประตูระบายปากคลองส่งน้ำขนาด 4×2 เมตร

### 3. สัตว์น้ำและการประมง

ตั้งแต่ปี 2484 เป็นต้นมา กว๊านพะเยาได้กลายเป็นแหล่งประมงที่สำคัญของภาคเหนือ แต่ในปัจจุบันการตกตะกอน การแพร่ขยายของวัชพืชและการรับของเน่าเสียจากมนุษย์ ทำให้เกิดปัญหาทางด้านนิเวศน์วิทยา และเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประมงในกว๊านพะเยาคด้วย หนองเล็งทราย ซึ่งอยู่ทางเหนือของกว๊านพะเยาอยู่ในสภาพที่เลวกว่ากว๊านพะเยา คือ เต็มไปด้วยวัชพืช การพัฒนาและปรับปรุงทั้งกว๊านพะเยาและหนองเล็งทรายควรจะทำเพื่อประโยชน์ในระยะยาว ไม่เพียงแต่เพื่อการประมงเท่านั้น แต่ยังเพื่อการประปาและการชลประทานอีกด้วย

การศึกษาทางนิเวศน์วิทยาที่กระทำใน 2 แห่งนี้ ชี้ให้เห็นว่า คุณภาพของน้ำยังคงคุณภาพเหมาะสมสำหรับสัตว์น้ำ นอกจากบริเวณที่อยู่ใกล้ตัวเมืองพะเยา ทั้งนี้เพราะของเสียทุกชนิดได้ถูกปล่อยให้ไหลลงกว๊านพะเยาโดยตรง มิได้มีการทำให้บริสุทธิ์เสียก่อน

จากการศึกษาพบว่า plankton ในกว๊านพะเยามีทั้งหมด 42 ชนิด (เป็นพวก phytoplankton 20 ชนิด เป็นพวก zooplankton 22 ชนิด) ซึ่งจำนวนเฉลี่ยเท่ากับ 730 หน่วยต่อลิตร ในหนองเล็งทรายมี plankton 10 ชนิด (เป็นพวก phytoplankton 9 ชนิด และ zooplankton 1 ชนิด) ซึ่งมีจำนวนเฉลี่ยเท่ากับ 277 หน่วยต่อลิตร

นอกจากนี้พบว่า พวก benthic animal ในกว๊านพะเยาและหนองเล็งทรายเต็มไปด้วยแมลงที่ออกไข่ ตัวหากลและหนอน ซึ่งมีปริมาณเฉลี่ยเท่ากับ 114 หน่วย และ 132 หน่วยต่อตารางฟุตตามลำดับ

พวกวัชพืชที่พบในกว๊านพะเยามีทั้งหมด 36 ชนิด (เป็นพวกอยู่ใต้น้ำ 4 ชนิด พวกเหนือน้ำ 23 ชนิด และพวกที่ลอย 9 ชนิด) ชนิดที่มากที่สุดคือ สาหร่ายหางวัว (Najas sp.) และสาหร่ายหางม้า (Ceratophyllum sp.) ซึ่งคลุมพื้นที่เกือบทั้งหมดของกว๊านพะเยา ในหนองเล็งทรายมีพวกวัชพืชที่พบทั้งหมด 33 ชนิด (พวกใต้น้ำ 4 ชนิด พวกไหลเหนือน้ำ 26 ชนิด

พวกที่ลอย 3 ชนิด) มากที่สุดคือพวกที่ไหล่พ้นน้ำ ซึ่งได้แก่บัวหลวง (*Nelumbo sp.*) กกขนาก (*Cyperus sp.*) และหญ้าคา (*Imperata sp.*)

เกี่ยวกับปลา พบว่า มี 56 ชนิด ในกวี้นพะเยา ในจำนวนนั้นปลาที่มากที่สุดคือปลานิล (*Tilapia sp.*) ปลาหมอขาว (*Pristolepis sp.*) และปลาแปบ (*Cyclocheilichthys sp.*) เฉลี่ยปริมาณปลาที่จับได้ประมาณ 130 กิโลกรัมต่อเฮกเตอร์ (812.5 กิโลต่อไร่) ส่วนในหนองเต็งทรายมีปลา 19 ชนิด ซึ่งได้แก่ปลานิล ปลาช่อน (*Ophicephalus sp.*) และปลาหมอ (*Nnabas sp.*) ซึ่งเป็นชนิดที่มีมากที่สุด เฉลี่ยปริมาณปลาที่จับได้ประมาณ 43 กิโลกรัมต่อเฮกเตอร์ (269 กิโลต่อไร่)

ประมาณว่ามีชาวประมงในกวี้นพะเยาประมาณ 1,500 คน ในจำนวนนี้ 250 คน เป็นพวกชาวประมงแท้ ๆ (ไม่ทำอาชีพอื่น) ซึ่งเฉลี่ยการจับปลาได้ประมาณ 2.5 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ส่วนอีก 1,250 คน เป็นชาวประมงที่ประกอบอาชีพอื่นด้วย พวกนี้จับปลาได้เฉลี่ยคนละ 0.6 กิโลกรัมต่อวัน สำหรับจำนวนปลาที่จับได้ทั้งหมดประมาณ 260 ตันต่อปี คิดเป็นเงินประมาณ 5.1 ล้านบาทต่อปี ในหนองเต็งทรายมีผู้ที่มีอาชีพประมงแท้ ๆ เพียง 11 คน และจับปลาได้เฉลี่ยคนละ 0.8 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน และผู้ที่เป็นชาวประมงโดยมีอาชีพอื่นด้วย มี 120 คน ปริมาณเฉลี่ยจับปลาได้คนละ 0.3 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน สำหรับปลาที่จับได้ตลอดปีประมาณ 5 ตันต่อปี มีมูลค่าประมาณ 0.1 ล้านบาทต่อปี เครื่องมือจับปลาที่ใช้กันในบริเวณนี้ส่วนมากใช้เครื่องมือแบบง่าย ๆ

จากการศึกษาพบว่า มีชาวประมงเพียง 50 คน ทั้งที่กวี้นพะเยาและตามริมแม่น้ำที่มีรายได้เฉลี่ยจากการจับสัตว์น้ำนี้ 7,500 บาทต่อปี ในบริเวณหนองเต็งทรายมีเพียง 10 ราย ที่มีรายได้ประมาณ 3,000 บาทต่อปี ในกรณีของผู้ที่เลี้ยงปลา ส่วนมากจะเลี้ยงปลานิล ปลาตะเพียนขาว ปลาไน และปลาช่อน

กล่าวโดยสรุป สภาพการณ์ในกวี้นพะเยาไม่สู้จะดีนัก เพราะปัญหาจากการมีสาหร่ายมาก ผลผลิตต่ำ ผลผลิตปลาลดลงทั้งปริมาณและชนิดของปลา และสภาพกวี้นพะเยาขึ้นเขิน โดยเฉพาะในหนองเต็งทรายสภาพเลวร้ายกว่ากวี้นพะเยา เพราะฉะนั้นควรมีโครงการปรับปรุงกวี้นพะเยาให้มีสภาพดีขึ้น เพื่อประโยชน์ในระยะยาวสำหรับประชาชนในบริเวณนั้น

## ข้อเสนอแนะ

1. เพิ่มปริมาณการกักเก็บน้ำ ให้มีการปรับหรือสร้างประตูเปิดปิดเสียใหม่เพื่อเพิ่มปริมาณกักเก็บสูงสุดถึง 391.75 ไร่ จากระดับน้ำทะเล ซึ่งจะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่การประมงในกว๊านพะเยา ในปัจจุบันปริมาณกักน้ำสูงสุด 391.0 เมตร จากระดับน้ำทะเลนั้น ไม่พอเพื่อจะใช้ประโยชน์ในฤดูแล้ง การเพิ่มระดับน้ำนั้นนอกจากจะเป็นประโยชน์กับผลผลิตทางการประมงแล้ว ยังมีผลต่อการควบคุมการเจริญเติบโตของสาหร่ายที่อยู่ในน้ำด้วย เป็นที่คาดหวังว่า ผลผลิตทางประมงจะเพิ่มขึ้นสองเท่าตัวโดยประมาณภายหลังจากการเพิ่มระดับน้ำ

ในกรณีของหนองเส็งทราย ให้มีการก่อสร้างทางน้ำสั้นใหม่ ทั้งนี้เพื่อยกระดับน้ำ ซึ่งจะช่วยให้ผลผลิตปลาเพิ่มขึ้น และช่วยควบคุมการเจริญเติบโตของสาหร่ายด้วย แต่อย่างไรก็ตาม อาจจะต้องมีการสร้างถนนวงแหวน หรือคันดินกั้นในบริเวณที่ต่ำบางแห่งเพื่อเป็นการป้องกันน้ำท่วมในบริเวณที่ใกล้เคียง

2. การขุดลอก จำเป็นที่จะต้องมีการขุดลอกในบริเวณที่ตื้นเขิน โดยเฉพาะในบริเวณใกล้กับทางน้ำไหลออก การขุดลอกจะช่วยให้เกิดการควบคุมสาหร่ายและเพิ่มปริมาณเก็บกัก ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการส่งเสริมให้มีการเลี้ยงปลาในกระชังได้ด้วย นอกจากนี้คาดว่าจะการขุดลอกนี้จะช่วยให้สถานีประมงมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นถึง 100 ไร่ ทางตะวันออกเฉียงใต้ใกล้ประตูน้ำออกของกว๊านพะเยา

ในหนองเส็งทราย ควรจะมีการขุดลอกในบางแห่งโดยเฉพาะบริเวณที่ตื้นเขิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำจัดวัชพืชน้ำ และเพื่อโครงการพัฒนาการประมงด้วย

3. พัฒนาสถานีประมง ควรจะให้มีการสร้างสถานีประมงใหม่ในบริเวณที่บุกเบิกออกไป เพื่อช่วยให้มีการเพิ่มปริมาณการผลิตลูกปลา เป็นที่คาดหวังว่าจะมีการผลิตลูกปลาจากสถานีแห่งใหม่นี้ปีละไม่น้อยกว่า 40 ล้านตัว ซึ่งจะเป็ปริมาณที่มากพอที่จะเก็บไว้และจำหน่ายให้กับผู้เลี้ยงปลาได้ กรณีของหนองเส็งทรายแนวโน้มน้ของการประมงจะเปรียบเทียบไม่ได้กับกว๊านพะเยา แต่หากอยู่ใกล้กัน ถ้ามีสถานีประมงใหม่ที่กว๊านพะเยาก็จะช่วยให้บริการแก่หนองเส็งทรายได้

4. บันไดปลาโจน บันไดปลาโจนที่มีอยู่ปัจจุบันควรจะเปลี่ยนแปลงหรือทำใหม่ เพื่อให้สภาพการใช้งานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บันไดปลาโจนนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญมากใน

การเพิ่มผลผลิตปลาในกัววัน เพราะพบว่าปลาเป็นจำนวนมากจากลำน้ำอิงอพยพผ่านบันไดปลาโจนเข้าไปในกัววัน จากการศึกษาของสถานีประมงพะเยาแสดงให้เห็นว่าปริมาณปลาที่จับได้ในกัววันพะเยามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นหลังจากที่ได้ทดลองเอาบันไดปลาโจนมาใช้เมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา แต่การศึกษาในเรื่องนี้ก็ควรจะทำเนิ่นต่อไป กรณีของหนองเล็งทรายนั้น บันไดปลาโจนไม่สู้จะเป็นสิ่งจำเป็นเท่าใดนัก เพราะระดับน้ำในหนองเล็งทรายกับระดับน้ำในลำธารที่ไหลออกนั้น ไม่แตกต่างกันมากนัก

#### 4. คุณภาพน้ำ การประปา สุขาภิบาล และสาธารณสุข

กัววันพะเยาเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญสำหรับการผลิตปลา แต่ปัจจุบันน้ำเสียจากเทศบาลเมืองพะเยาและจากแหล่งอื่น ๆ ไหลลงกัววันซึ่งมีผลต่อคุณภาพน้ำในกัววัน เพื่อที่จะทราบสภาพคุณภาพน้ำที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้ทำการศึกษาคุณภาพน้ำระหว่างเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม 2524 โดยเก็บตัวอย่างน้ำจากจุดต่าง ๆ ไปตรวจสอบ ผลการทดสอบปรากฏว่าในปัจจุบัน น้ำในกัววันพะเยายังมีคุณภาพดีอยู่ อย่างไรก็ตามในฤดูแล้ง เช่น ระหว่างเดือนมีนาคมถึงมิถุนายน ซึ่งมีฝนและลำธารไหลเข้ามาในกัววันน้อย คุณภาพน้ำในกัววันพะเยาอาจมีคุณภาพเลวลงกว่านี้ และในอนาคตถ้ามีการปล่อยน้ำเสียลงในกัววันติดต่อกันเป็นเวลานาน จะสามารถทำให้เกิดการเน่าเสียของน้ำ และเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคได้ง่าย

การประปาของจังหวัดพะเยาใช้น้ำดิบจากกัววัน แล้วส่งน้ำไปใช้ในเขตอำเภอเมืองพะเยาและอำเภอดอกคำใต้ จากการตรวจสอบคุณภาพน้ำประปา พบว่ามีเชื้อแบคทีเรียเจือปนอยู่ แสดงว่าอาจจะมีการแตกของท่อประปา หรือการใช้คลอรีนฆ่าเชื้อโรคทำได้ดีไม่เพียงพอตามชนบทนอกเมืองรอบ ๆ กัววัน อาจต้องใช้น้ำจากบ่อบาดาลและน้ำฝนที่เก็บไว้ในโอ่ง ซึ่งจากการตรวจสอบคุณภาพน้ำ พบว่ามีเชื้อแบคทีเรียเจือปนอยู่ด้วย ดังนั้นน้ำจากแหล่งเหล่านี้ควรจะนำไปฆ่าเชื้อโรคโดยใช้คลอรีน หรือต้มให้สุกก่อนนำมาบริโภค

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้ทำการเก็บสถิติผู้ป่วยในจังหวัดและพบว่าโรคที่เป็นกันมาก คือโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินอาหาร ไข้มาลาเรีย และไข้เลือดออก โรคเหล่านี้จะ

สามารถป้องกันได้อย่างดี ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมที่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำดื่มที่สะอาด และมีความรู้เกี่ยวกับสุขศึกษา ส่วนที่ใช้กันส่วนใหญ่ในแถบนี้คือชนิดที่ผสมหลุมและผสมซีเมนต์ เทศบาลมีรถดูดสิ่งปฏิกูลมาดูดออกจากบ่อเกรอะไปทิ้งที่บริเวณที่ทิ้งขยะของเทศบาลซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกสุขลักษณะ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องคุณภาพน้ำ น้ำประปา สุภาพอนามัยและการสาธารณสุขมีดังต่อไปนี้ :-

1. ควรมีการตรวจคุณภาพของน้ำในกวันพะเยาอย่างสม่ำเสมอตลอดปี
2. น้ำเสียจากแหล่งต่างๆ ที่ไหลลงกวันพะเยาควรจะได้มีการตรวจสอบและควบคุม
3. ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงระบบการประปาของเมืองพะเยามีดังต่อไปนี้
  - ก. ตะกอนของน้ำประปาจากถังตกตะกอนควรจะนำไปตากแห้งบนบ่อทรายก่อนนำไปทิ้ง
  - ข. ควรมีการตรวจสอบปริมาณสารเคมี ดีกว่าการเติมสารเคมีโดยการกะปริมาณ
  - ค. น้ำที่จ่ายออกจากท่อประปา ควรมีการตรวจสอบแบบสุ่มตัวอย่างเพื่อให้แน่ใจว่า มีคลอรีนอยู่มากพอในน้ำ
  - ง. เพื่อให้การบริหารและควบคุมการทำน้ำประปามีประสิทธิภาพ ควรให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
4. น้ำเสียจากเทศบาลควรจะมีการกำจัดให้ถูกต้องก่อนปล่อยลงในกวัน โดยใช้ระบบบ่อกำจัดน้ำเสียแบบธรรมชาติ นอกจากนี้ควรมีการสร้างท่อระบายน้ำเพิ่มเติมสำหรับน้ำเสียมากำจัดที่บ่อกำจัดน้ำเสีย
5. ทางเทศบาลควรจัดหารถดูดสิ่งปฏิกูลเพิ่มขึ้น สำหรับดูดออกจากบ้านเรือนแล้วนำไปกำจัดที่บ่อน้ำเสีย
6. การทิ้งขยะของเทศบาลควรจัดแปลงเป็นวิธีบดอัดและกลบด้วยดิน เพื่อให้ถูกสุขลักษณะ
7. การจัดหาที่ดื่มที่สะอาดและแนะนำส่วนที่ถูกสุขลักษณะแก่ชาวชนบทรอบๆ กวันพะเยาจะช่วยให้ประชาชนมีสุขภาพดีขึ้น และป้องกันโรคติดต่อได้ ในการบ่อน้ำบาดาลควรมี

การป้องกันสิ่งสกปรก และในบางหมู่บ้านอาจจะมีการใช้ระบบการกรองน้ำอย่างซ้ำก็ได้ โดยใช้น้ำจากกว๊านพะเยา

8. น้ำดื่มในชนบทควรมีการฆ่าเชื้อโรคด้วยคลอรีน หรือต้มให้สุกก่อนนำมาใช้
9. ควรมีการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุง
10. ควรมีการแนะนำวิธีป้องกันโรคติดต่อ เช่น การอบรมสุขศึกษาแก่ชาวชนบท

## 5. การท่องเที่ยวและการสนทนาการ

ในแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของการท่องเที่ยวเขตเชียงใหม่ กว๊านพะเยาเป็นหนึ่งในสิบของกลุ่มที่ท่องเที่ยวที่จะต้องพัฒนา เมื่อลำดับความสำคัญในรูปของจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวแล้ว กว๊านพะเยาอยู่ในอันดับที่ 7 ทำให้เห็นว่ากลุ่มนักท่องเที่ยวนิยมนักท่องเที่ยวในเชียงใหม่และบริเวณใกล้เคียงมากกว่า นี่แสดงให้เห็นว่าการเยี่ยมชมของกลุ่มนักท่องเที่ยวไม่ได้ขึ้นอยู่กับรสนิยมส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดอื่น ๆ อีก เช่น ระยะเวลาที่อำนวยให้ อย่างไรก็ตามเมื่อกลุ่มท่องเที่ยว 10 กลุ่มถูกให้จัดลำดับในรูปของสถานที่ที่น่าสนใจ กว๊านพะเยาอยู่ในอันดับที่ 5 ซึ่งหมายความว่าถึงแม้กว๊านพะเยาจะอยู่ห่างไกลจากเชียงใหม่ก็ตามก็ยังเป็นสถานที่ที่น่าสนใจและมีความเป็นไปได้สูงที่จะพัฒนาให้เป็นศูนย์ท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ แต่เนื่องจากเมืองพะเยามีข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องสถานบริการที่จะให้กับนักท่องเที่ยว เช่น ที่อยู่อาศัย โรงแรม และห้องพัก จึงใคร่ขอเสนอว่าพัฒนากว๊านพะเยาให้เป็นศูนย์ท่องเที่ยวนั้นควรจะทำให้สมบูรณ์ โดยการวางแผนสร้างโรงแรมหรือบังกาโลสำหรับนักท่องเที่ยวที่มาจากที่อื่นด้วย

กว๊านพะเยาควรจะได้พัฒนาเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวที่เป็นคนไทย แผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวเขตเชียงใหม่ชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของนักท่องเที่ยวว่า เพื่อชมสภาพแวดล้อมธรรมชาติ 30% เพื่อไปสนุกสนานหรือเล่นกีฬา 38% เพื่อชมประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม 34% เพื่อชมหัตถกรรมพื้นบ้าน 31% เพื่อชมศิลปะและวัฒนธรรม 25%

ในส่วนนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงการพัฒนากว๊านพะเยาใน 2 หัวเรื่อง คือ



1. การพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ สวนสาธารณะ และที่เล่นกีฬา
2. พัฒนาหรือฟื้นฟู สถานที่ทางประวัติศาสตร์ หัตถกรรมพื้นบ้าน ศิลปะและวัฒนธรรมพื้นบ้าน

## 1. พัฒนาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ สวนสาธารณะ และที่เล่นกีฬา

การพัฒนาบริเวณกว๊านพะเยาและรอบ ๆ ให้เป็นบริเวณที่ตากอากาศ อาจทำได้โดยการปรับปรุงสถานที่ที่มีความงามทางธรรมชาติที่มีอยู่เดิม<sup>๕</sup> ให้ดีขึ้น น้ำตกบางแห่งและถ้ำบางแห่งในบริเวณรอบ ๆ กว๊าน ควรจะได้มีการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและควรมีการสำรวจเพื่อวางแผนพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติในอนาคต อาจมีการปรับปรุงสถานที่แห่งใหม่ที่ใกล้ธรรมชาติ โดยสร้างโรงแรม และสนามกอล์ฟในบริเวณใกล้เคียง

นอกจากนั้น บริเวณที่ตากอากาศอาจจะพัฒนาโดยปรับปรุงบริเวณชายหาดและสร้างเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกในค้ำสนันทนาการและสถานที่เล่นกีฬา เทศบาลเมืองพะเยามีโครงการปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในเขตเทศบาลและบริเวณกว๊านพะเยาที่ติดกับเทศบาลแล้ว ตามโครงการนี้ได้เสนอให้สร้างคันกันน้ำยาว ๕<sup>๕</sup> กิโลเมตร ในบริเวณเขื่อนจะถมด้วยดินที่ขุดลอกมาจากกว๊าน ทั้งนี้การขุดลอกก็อยู่ในแผนที่จะช่วยให้ลดการตกตะกอนของกว๊านพะเยาด้วยอยู่แล้ว

การก่อสร้างที่จะมีขึ้นเพื่อการท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจได้เสนอไว้ ๕ ส่วน ดังนี้

1. บริเวณเอนกประสงค์ ประกอบด้วยศูนย์เยาวชน ห้องพักและบริเวณร้านอาหาร
2. บริเวณที่เล่นกีฬา ประกอบด้วย สนามฟุตบอล พร้อมด้วยสนามกีฬาประเภทคู่และลาน สนามเทนนิส สระว่ายน้ำ และสนามบาสเก็ตบอล
3. บริเวณสวนสาธารณะ ประกอบด้วย เก้าอี้ชุดสำหรับนั่งเล่นหรือรับประทานอาหาร บริเวณสนามสำหรับปิกนิก สวนดอกไม้ ฯลฯ
4. บริเวณหาด ประกอบด้วย เขตว่ายน้ำ เขตตกปลา และเขตเล่นกีฬาประเภทสกีหรือเรือใบ

5. เกาะกลางกว๊านพะเยาซึ่งเกิดจากดินที่ได้จากการขุดลอกกว๊านอาจจะทำเป็นบริเวณสวนพันธุ์สัตว์ป่า บริเวณคูสัตว์ป่า บริเวณเป็คนิคและบริเวณว่ายน้ำ

สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นจะช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ ถ้ามีการจัดการที่ดี จึงใคร่เสนอแนวทางดังต่อไปนี้

แนวทางเลือกที่ 1 คือ เทศบาลเปิดประมูลเพื่อการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เท่านั้น ไม่รวมถึงการจัดการและดำเนินงาน อย่างไรก็ตามเทศบาลต้องยอมรับว่า ถ้าทางเทศบาลจะจัดการเอง การจัดการเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะเหล่านี้ ก่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อน ปัญหาหลายประการไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ การดำเนินงานควรจะมีควมคล่องตัวและลดข้อจำกัดแบบราชการให้น้อยที่สุด

แนวทางเลือกที่ 2 คือ เทศบาลเชิญให้เอกชนเข้ามาร่วมด้วย ทั้งในการก่อสร้างและการบริหารจัดการโดยแยกเป็นโครงการย่อย เช่น โครงการสนามกีฬา โครงการสวนสาธารณะ ในกรณีนี้เทศบาลควรจะมีบทบาทเป็นผู้ประสานงานของโครงการย่อย ๆ แต่ละโครงการที่เอกชนรายย่อยรับไป

แนวทางเลือกที่ 3 คือ เทศบาลเชิญให้บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนรับผิดชอบทั้งการก่อสร้าง และการบริหารจัดการบริเวณทั้งหมดเหมือนการจัดการของสวนสามพราน จังหวัดนครปฐม เทศบาลมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ดูแลควบคุมให้ทุกอย่างเป็นไปตามแผนด้วยดี

## 2. พัฒนาหรือฟื้นฟูสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ หัตถกรรมพื้นบ้าน ศิลปและวัฒนธรรมพื้นบ้าน

สถาปัตยกรรมของภาคเหนือมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์เฉพาะ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปฏิสังขรณ์วัด 6 วัด ได้แก่ วัดธาตุมหาชัย วัดศรีโคมคำ วัดศรีโคงค์คำ วัดป่าแดง บุนนาค วัดราชคฤห์ และวัดลี ทั้งหมดนี้ตั้งอยู่ใกล้กับกว๊านพะเยาทั้งสิ้น

ตลาดนัดค้าขายวัวควาย (ก้าตวัว) ก็เป็นอีกแห่งหนึ่งที่เป็นที่สนใจของนักท่องเที่ยวที่พะเยาตลาดนัดวัวควายนี้นั้นตั้งอยู่ทางด้านใต้ของเทศบาลเมือง ที่ตำบลแม่ตำจะมีการนัดกันทุก ๆ วันจันทร์

กิจกรรมอื่น ๆ ที่ควรสนับสนุนให้เป็นที่สำหรับท่องเที่ยว คือการฟื้นฟูประเพณี  
 ฟื้นฟูบ้านของคนในแถบนี้ ซึ่งได้แก่ งานฤดูหนาว งานสอยกระทง และงานสงกรานต์ เป็นต้น  
 นอกจากนี้ พระยายังมีวัดเก่าแก่หลายวัดที่ควรจะได้รับการบูรณะปฏิสังขรณ์ให้เป็นที่ดึงดูดนัก  
 ท่องเที่ยว วัดแต่ละแห่งต่างก็มีประวัติความเป็นมาและมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง  
 สิ่งเหล่านี้ควรจะได้รับการส่งเสริมให้เป็นจุดเด่น

หมู่บ้านชาวไทยภูเขาอาจจะเป็นที่สนใจของนักท่องเที่ยวที่ชอบดูกิจกรรมต่าง ๆ ของ  
 ชาวไทยภูเขา ปัจจุบันมีหมู่บ้านที่อยู่ในอำเภอเชียงคำและอำเภอเชียงม่วน แต่อย่างไรก็ตาม  
 หมู่บ้านที่อยู่ใกล้กับกว๊านอาจจะน่าสนใจกว่า สำหรับคนที่รักธรรมชาติอาจจะพอใจที่จะเดินไป  
 ตามทางเกวียน เพื่อไปเยี่ยมชมหมู่บ้านชาวไทยภูเขา

แผนพัฒนาคว๊านพะเยาในด้านการท่องเที่ยวและการสหนาการ เห็นควรที่จะ  
 ดำเนินงานไปพร้อมกับการก่อสร้างเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำของพะเยา

## 6. การศึกษาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

บริเวณที่ทำการสำรวจอยู่ในเนื้อที่ประมาณ 400,000 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่  
 ของอำเภอเมือง อำเภอแม่ใจ และอำเภอดอกคำใต้ ข้าวเป็นพืชหลักของทั้ง 3 อำเภอ และ  
 มีเนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 80 % ของพื้นที่ปลูกพืชทั้งหมด ถึงแม้ว่าข้าวเหนียวจะเป็นพืชที่ปลูก  
 กันมากในบริเวณนี้ แต่เมื่อไม่กี่ปีมานี้ มีแนวโน้มที่จะปลูกข้าวเจ้ากันเพิ่มมากขึ้น ในปี 2522  
 พื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมดของข้าวเจ้าและข้าวเหนียวมีขนาดเนื้อที่ไม่ต่างกันมาก (ตารางที่ 5.1)

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนน้ำในหน้าแล้ง จึงมีการปลูกข้าวเพียงครั้งเดียวในฤดู  
 ฝน นอกจากบริเวณแนวที่ราบหุบเขาพบว่า มีการปลูกพืชปีละ 2 ครั้ง ซึ่งเป็นการปลูกพืชไร่  
 หลังจากทำนานั้นบ้างเพียงเล็กน้อยในบริเวณที่มีน้ำช่วย การปลูกพืชปีละ 3 ครั้ง แทบจะไม่  
 พบเลยเพราะปัญหาขาดน้ำ ตาราง 6.1 แสดงพืชสำคัญที่ปลูกในบริเวณที่ทำการสำรวจพร้อมทั้ง  
 จำนวนเนื้อที่

ตารางที่ 6.1 พืชที่สำคัญที่ปลูกในบริเวณที่ทำกรสำรวจ

พืช	อำเภอ			รวม (ไร่)	%
	เมือง (ไร่)	แม่ใจ (ไร่)	ดอกคำใต้ (ไร่)		
ข้าว					
ข้าวเหนียว	52,067	46,830	93,366	192,263	48.4
ข้าวเจ้า	74,394	11,707	35,366	121,467	30.6
ข้าวไร่	2,750	1,700	377	4,827	1.2
ข้าวโพด	4,558	19	10,663	15,240	3.8
ถั่วลิสง	8,894	850	15,810	25,554	6.4
กระเทียม	4,300	100	957	5,357	1.3
ยาสูบ	1,560	750	—	2,210	0.6
หอม	930	10	561	1,501	0.4
มะม่วง	457	1,331	260	2,048	0.5
กล้วย	212	240	1,389	1,841	0.5
มะพร้าว	285	478	712	1,475	0.4
อื่น ๆ	3,062	2,243	18,264	23,569	5.9
รวม	153,469	66,258	177,725	397,452	100.0

ที่มา : สถิติการเกษตรของจังหวัด (2522)

พื้นที่ส่วนใหญ่ (ประมาณ 70%) ของบริเวณที่ทำกรสำรวจ (ประมาณ 400,000 ไร่) ประกอบด้วยที่ราบต่ำหรือเกือบราบต่ำ (semi-recent terrace) เป็นดินชุดหางดง เชียงราย และพาน เป็นส่วนใหญ่ ดินชุดน่าน พิมาย และ alluvial ที่มีคุณสมบัติระบายน้ำไม่ดีนั้นอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย แต่มีบริเวณเล็กกว่ามาก ดินทั้งหมดนี้มีลักษณะระบายน้ำได้ไม่ดีและมีความอุดมสมบูรณ์ปานกลาง ในฤดูฝนปลูกข้าวได้ดีและผลผลิตสูง แต่ข้อจำกัดสำหรับการปลูกพืชไร่ในฤดูฝนคือปัญหาการระบายน้ำและระดับน้ำใต้ดินสูงด้วย หากจำเป็นจะต้องปลูกพืชไร่ในช่วงระยะดังกล่าวจะต้องใช้พื้นที่แบบชั้นบันไดซึ่งจะระบายน้ำได้ดี และจะต้องเลือกชนิดพืชที่จะปลูก

ตลอดจนต้องจัดการเตรียมดินให้ถูกต้องเพื่อให้ระบายน้ำได้สะดวก เป็นต้นว่า การใช้ปุ๋ยอินทรีย์ และการดูแลเอาใจใส่อย่างพิถีพิถัน

เนื่องจากการขาคาน้ำนั้นทำให้เกือบจะไม่มีการเพาะปลูกเลยในฤดูแล้ง การปลูกพืชหลายครั้ง เช่น ปลูกพืช 2 ครั้ง คือการทำนาปีและปลูกพืชไร่ตาม 1 หรือ 2 ครั้งจะได้ผลดีทีเดียวในบริเวณที่ราบลุ่มนี้ ถ้าหากได้จัดให้มีการชลประทานเสริมเข้ามา ผลผลิตที่ได้รับในบริเวณเหล่านี้ จะสามารถรักษาระดับสูงไว้ได้ โดยการลงทุนที่ไม่สูงนัก

ชุดดินอีกชุด (พะเยา ห้างฉัตร/เรณู) ซึ่งมีประมาณ 30 % ของบริเวณที่ทำการสำรวจทั้งหมด มีลักษณะเป็นเนินเขาและมีระดับความลาดชันต่างกัน ( 1.16 % ) ตามสภาพภูมิศาสตร์ และลักษณะดินไม่อุ้มน้ำ จึงไม่เหมาะกับการปลูกข้าว ยกเว้นบางบริเวณเช่นที่ลาดเชิงเขา ซึ่งจะให้ผลผลิตปานกลางเพราะความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำ

พืชที่ปลูกในที่ดินชนิดนี้ ต้องการมาตรการที่ถูกต้องในการป้องกันดินเซาะพัง ปัญหาเรื่องขาคาน้ำเป็นเรื่องปกติวิสัยโดยเฉพาะในฤดูแล้ง ในบริเวณที่ลาดชันมาก การทำสวนผลไม้ และทำทุ่งหญ้าถาวรสำหรับเลี้ยงสัตว์จะเหมาะสมและประหยัดมากในที่ดินเหล่านี้

เนื่องจากว่าโครงการพัฒนาที่เสนอขึ้นมานั้นจะมีผลกระทบต่อหมู่บ้านทั้งในทางลบและบวก เพราะฉะนั้นการศึกษาหมู่บ้านที่อยู่ในที่ต่างๆกัน จึงจำเป็นและมีประโยชน์มาก ดังนั้นหมู่บ้านที่เลือกทำการศึกษาจึงประกอบด้วย

หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่อาจมีการขุดคลอง

หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่อาจมีการสร้างฝายน้ำล้น

หมู่บ้านที่ตั้งอยู่รอบกว๊านพะเยาที่อาจถูกน้ำท่วม

หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณอ่างเก็บน้ำที่เสนอให้สร้าง (หนองเล็งทราย อ่างแม่ใจ และอ่างเก็บน้ำในตำบลแม่ปืม อ่างพะเยา)

หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณซึ่งจะได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนา

รายชื่อหมู่บ้านและจำนวนครัวเรือนที่เลือกศึกษาเสนอไว้ในตารางที่ 6.2

ในการศึกษารุ่นนี้ได้เตรียมแบบสัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่จังหวัดพะเยา ผู้นำท้องถิ่น และหัวหน้าครัวเรือนที่ได้รับเลือกสัมภาษณ์

ตารางที่ 6.2 ชื่อหมู่บ้านและจำนวนครัวเรือนที่เลือกขึ้นมาเพื่อศึกษาสภาพเศรษฐกิจสังคม

อำเภอ	ตำบล	หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน ทั้งหมด	จำนวนครัวเรือน ตัวอย่าง
เมือง	แม่ใจ	2	บ้านแม่ใส	254	25
		6	บ้านสันป่าถ่อน	174	16
	แม่ปืม	7	บ้านต้นหวีค	91	15
		11	บ้านห้วยบง	339	26
	ท่าวังทอง	6	บ้านดอกบัว	261	25
		1	บ้านเจดีย์งาม	141	15
	ดงเจน	1	บ้านกว๊าน	223	15
		4	บ้านแม่อิงหลวง	310	20
		ห้วยแก้ว	4	บ้านหนองลาว	110
	แม่ใจ	แม่ใจ	2	บ้านป่าฝาง	94
7			บ้านดงบุญนาก	—	25
ดอกคำใต้	ดอกคำใต้	15	บ้านริมใจ	—	15
		9	บ้านสันจกปก	—	17
	ห้วยลาน	3	บ้านช้างหิน	268	18
		4	บ้านต้นตัม	227	16
	คอนศรีชุม	13	บ้านป่าจี้	124	10
		2	บ้านบุญโยชน์	237	20
		11	บ้านคอนเหล็ก	141	10
รวม					814

จากการสำรวจพบว่าโดยเฉลี่ยครัวเรือนหนึ่ง ๆ มีสมาชิก 5 คน ซึ่งในตำบลแม่ใจ มีอัตราเฉลี่ยสูงสุด (5.9 คนต่อครัวเรือน) และตำบลคงเงิน อำเภอเมือง กับตำบลคอนศรีชุม อำเภอดอกคำใต้ มีอัตราเฉลี่ยต่ำสุด (64.5 คน) เนื่องจากครัวเรือนมีขนาดเล็กนั่นเอง จึงปรากฏว่าครัวเรือนส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยว (79.0%) จากจำนวนประชากรทั้งหมด ที่ทำการสำรวจ 78.2% มีการศึกษาถึงชั้น ป. 4 หรือต่ำกว่า และ 66.9% เป็นผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน ตำบลแม่ใจและตำบลดอกคำใต้เป็น 2 ตำบล ที่มีประชากรเป็นเกษตรกรไม่ถึง 80% เพราะฉะนั้นพวกที่มีอาชีพไม่ใช่เกษตรกรที่ตำบลแม่ใจส่วนมากจะมีอาชีพค้าขายและทำงานรับจ้างชั่วคราว ส่วนที่ดอกคำใต้ส่วนมากจะทำการค้า

เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ขนาดที่ดินถือครองโดยเฉลี่ยคือ 16.4 ไร่ต่อครัวเรือนซึ่งเป็นขนาดที่ใหญ่กว่าที่ดินถือครองเฉลี่ยของภาคเหนือ ตำบลแม่ใจ อำเภอแม่ใจ และตำบลห้วยลาน อำเภอดอกคำใต้ มีขนาดที่ดินถือครองเฉลี่ย 25 ไร่ต่อครัวเรือน ส่วนตำบลแม่ใส ท่าวังทอง และแม่ปืมในอำเภอเมือง มีขนาดที่ดินเฉลี่ยประมาณ 12 ไร่ต่อครัวเรือน ซึ่งใกล้เคียงกับขนาดที่ดินถือครองของภาคเหนือ ส่วนตำบลที่เหลือเป็นตำบลที่ตั้งอยู่ติดกว๊านพะเยาและตัวเมืองพะเยา

ชาวชนส่วนมากเป็นเจ้าของที่ดิน (72.3%) และ 3 ตำบลที่อยู่ใกล้กว๊านและเมืองพะเยา รวมทั้งตำบลห้วยลาน ดอกคำใต้ เป็นบริเวณที่มีการเช่าที่ดินสูงกว่าที่อื่น

แผนการใช้ที่ดินในหมู่บ้านแหล่งส่วนใหญ่จะใช้ในการปลูก ข้าวเหนียว ข้าวเจ้า และถั่วลิสง รายละเอียดของเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตเสนอในตารางที่ 6.3 สำหรับพืชอื่น ๆ ที่ปลูกนอกจากที่กล่าวได้แก่ ข้าวโพด กระเทียม หอม และผักต่าง ๆ พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีการชลประทาน ชาวบ้านทำการเพาะปลูกโดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว สำหรับหมู่บ้านที่อยู่ทางตะวันออกของกว๊านพะเยาอาจได้รับน้ำชลประทานบางส่วนโดยการชักน้ำจากลำน้ำแม่อิง อย่างไรก็ตามมีแต่เพียงบริเวณที่อยู่ใกล้ลำน้ำเท่านั้นที่สามารถเอาน้ำมาใช้ในการเพาะปลูกได้ แม้แต่ในเขตชลประทานก็ยังมีปัญหาการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูกในฤดูแล้ง เพราะฉะนั้นหากกว๊านพะเยาสามารถเก็บกักน้ำได้มากขึ้น ในตอนปลายฤดูฝนและปล่อยน้ำออกกระหว่างฤดูแล้ง ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน

ตาราง 6.3 ขนาดพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ย/ครัวเรือน ผลผลิตครัวเรือน ผลผลิต/ไร่ของข้าวจ้าว  
ข้าวเหนียว และถั่ว

	ข้าวจ้าว			ข้าวเหนียว			ถั่วลิสง		
	จำนวนครัวเรือน = 78			จำนวนครัวเรือน = 270			จำนวนครัวเรือน = 62		
	พื้นที่ เพาะปลูก เฉลี่ย/ ครัวเรือน (ไร่)	ผลผลิต รวม (เฉลี่ย) (กก.)	ผลผลิต เฉลี่ย ต่อไร่ (กก.)	พื้นที่ เพาะปลูก เฉลี่ย/ ครัวเรือน ไร่	ผลผลิต รวม (เฉลี่ย) (กก.)	ผลผลิต เฉลี่ย ต่อไร่ (กก.)	พื้นที่ เพาะปลูก เฉลี่ย/ ครัวเรือน (ไร่)	ผลผลิต รวม (เฉลี่ย) (กก.)	ผลผลิต เฉลี่ย ต่อไร่ (กก.)
1. แม่ใส				12.0	5,363	447	0.5	250	500
2. แม่ปืม	7.5	3,500	466	11.6	5,831	503	2.1	2,075	988
3. ท้าวทอง	16.7	7,787	466	11.1	5,291	476	1.0	290	290
4. ดงเจน	12.3	3,584	291	13.0	5,045	338	2.4	355	148
5. ห้วยแก้ว	8.4	2,162	257	7.9	3,174	402	1.0	283	280
6. แม่ใจ	13.3	4,106	308	16.3	6,838	425	1.2	440	366
7. ดอกคำใต้	9.8	2,600	265	16.0	7,563	473	—	—	—
8. ห้วยลาน	13.4	2,997	223	17.0	5,879	346	3.0	1,328	443
9. ดอนศรีชุม	7.1	3,688	519	14.9	6,918	464	—	—	—
รวม	11.7	3,803	325	13.2	5,767	437	1.8	558	310

กวี้นพะเยาเป็นศูนย์กลางของการจับปลา นอกจากนั้นมีการจับปลาในแม่น้ำและลำ  
ธาร ชาวบ้านที่มีอาชีพหลักคือการประมงนั้นเป็นพวกที่เคยมีอาชีพขึ้นมาแต่บรรพบุรุษและเป็น  
ผู้ที่คุ้นเคยกับการจับปลามาตั้งแต่เด็ก ๆ อาจจะอธิบายได้อีกแง่หนึ่งว่า พวกนี้เป็นพวกที่ขาดที่  
ดินสำหรับทำการเกษตร และเป็นพวกที่ขาดการศึกษาด้วย ดังนั้นการจับปลาจึงเป็นหนทางเดียว  
ที่จะทำให้เขายังชีพอยู่ได้

ชาวบ้านที่จับปลาเป็นอาชีพรองมักจะมีอาชีพอื่นอยู่แล้ว เช่น ทำนาของตนเอง ใน  
ที่ดินใกล้ ๆ กวี้น ปลูกข้าวในระหว่างฤดูฝน และใช้เวลาที่เหลือออกหาปลา หรือหารายได้



ทางอื่นให้กับครอบครัวด้วย สำหรับสมาชิกในครอบครัวที่ทำอาชีพประมงเริ่มหันไปเรียนรัฐศาสตร์อย่างอื่น เพราะเขาตระหนักดีว่าอาชีพประมงนั้นไม่ได้ให้ความมั่นคงและรายได้ไม่แน่นอนอีกด้วย ดังนั้นพวกเขาก็จึงเปลี่ยนไปเลือกอาชีพอื่น เช่น ช่างไม้ ช่างก่อสร้าง หรืองานรับจ้างชั่วคราว หรือทำประมงเฉพาะเวลาว่างเท่านั้น ในปัจจุบันมีแนวโน้มว่าลูกหลานของชาวประมงเปลี่ยนอาชีพการประมงมาเป็นครู หรือรับราชการแทนโดยเฉพาะกับพวกที่มีการศึกษาดี

### การประเมินค่าทางเศรษฐกิจของโครงการที่เสนอ

เพื่อที่จะปรับปรุงสภาพบ้านพะเยาและหนองเล็งทราย จะต้องใช้เงินลงทุนประมาณ 90 ล้านบาท ตามราคาปี 2524 ตามโครงการที่เสนอรวมราคาค่าก่อสร้างตั้งรายการต่อไปนี้.—

	ราคาโครงการแต่ละโครงการ (ล้านบาท)
ประตุน้ำ	5.00
บ่อกำจัดน้ำเสีย	0.80
การถมดิน สาธารณสุข	0.35
ระบบการชลประทาน	2.45
โครงการขุดลอก	25.59
คันกั้นน้ำ	55.00
ฝายและประตูระบาย	0.80
รวม	90.00

เพื่อที่จะดำเนินการและบำรุงรักษาโครงการนี้ ประมาณการไว้ว่าจะต้องใช้เงินประมาณ 4.68 ล้านบาทต่อปี

ผลประโยชน์จากโครงการนี้ส่วนใหญ่จะได้จากการประมง การปลูกข้าวและการเพิ่มทรัพย์สินจากที่ดินที่เพิ่มขึ้น ถ้าคิดคำนวณในอัตราต่ำสุด คาดว่าจะได้ผลประโยชน์รายปีจากโครงการประมาณ 60.14 ล้านบาทต่อปีในระยะ 8 ปีแรก ส่วนผลประโยชน์ที่จะได้ในระยะต่อมากจะ

ลดลงเป็น 14.27 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นเพราะระยะ 8 ปีแรกนั้นรวมค่าที่ดินด้วย แต่ในระยะปี  
หลังไม่มีรายได้จากที่ดิน

ถ้าใช้อัตราส่วนลด 12% และสมมติว่าอายุของโครงการนี้เท่ากับ 3.20 ช่วงระยะ  
ผลตอบแทนของโครงการ 4 ปี อัตราผลตอบแทนภายในของโครงการเท่ากับ 121.31%

ทางเลือกที่ 2 ไม่ได้รวมมูลค่าของการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยใช้อัตราส่วนลด 12%  
และสมมติว่าอายุของโครงการเท่ากับ 30 ปี อัตราผลตอบแทนเสียของโครงการจะเท่ากับ 1.19 ใน  
ช่วงระยะผลตอบแทนของโครงการ 16 ปี และอัตราผลตอบแทนภายในของโครงการเป็น 15.62%

## 7. ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในการพัฒนาบ้านพะเยา และหนองเล็งทราย

### 7.1 ผลกระทบทางด้านเกษตรกรรม

จะมีการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกหนาแน่นมากขึ้น จากการจัดสรรน้ำชลประทาน  
ตามโครงการสู่เขตที่เพิ่มขึ้นอีก 16,800 ไร่ ในปัจจุบันส่วนหนึ่งของพื้นที่ทำการเกษตรไม่ได้ใช้  
ประโยชน์ในฤดูแล้งเนื่องจากขาดน้ำ ทั้งจังหวัดพะเยามีพื้นที่การเกษตรถึง 21% ถูกปล่อยทิ้ง  
ว่างไว้ในปีการเพาะปลูก 1980-1981 การจัดสรรน้ำชลประทานตามโครงการดังกล่าวจะทำให้  
สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้มากกว่า 1 ครั้ง ซึ่งหมายความว่าต้องจัดสรรน้ำให้ได้ในปริมาณที่  
มากเพียงพอและตลอดปี จึงจะสามารถเพิ่มผลผลิตการเกษตรทั้งหลายได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ  
นอกจากข้าวแล้ว ก็ยังสามารถจะปลูกพืชพันธุ์อื่น ๆ ที่ตลาดต้องการและได้ราคาสูง นอกจากนั้น  
ยังเป็นไปได้ว่าจะสามารถปรับปรุงขั้นตอนการวางแผนและการตลาดสำหรับพืชทุกชนิด โดยให้  
มีผลผลิตสม่ำเสมอ ทั้งนี้ถ้าชาวนาสามารถเพิ่มผลผลิตของเขาได้ รายได้ก็จะเพิ่มขึ้นและจะ  
บรรเทาปัญหาความยากจนที่เผชิญอยู่ได้บ้าง<sup>5</sup>

หากสามารถทำการเพาะปลูกตลอดปีทั้งในฤดูแล้งได้จะช่วยแก้ปัญหาแรงงานเหลือใช้  
การว่างงานแฝงและการว่างงานตามฤดูกาลได้ และยังจะช่วยลดอัตราการย้ายถิ่นออกจากหมู่บ้าน

5. ข้อมูลจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรพะเยาแสดงว่า รายได้เฉลี่ยต่อปีของครัว  
เรือนเกษตรในอำเภอเมือง จังหวัดพะเยาเป็น 6,485 บาท

เพื่อหารายได้โดยการเป็นลูกจ้าง กรรมกร หรือโสเภณีลงได้ และถ้าชาวนามิรายได้สูงขึ้นแล้ว ก็จะทำให้ใจที่จะรับเทคโนโลยีการเกษตรใหม่ ๆ มากขึ้น เพราะว่าชาวนามิกลัวที่จะเสี่ยงมากขึ้น พื้นที่ก็จะสามารถรองรับประชากรจำนวนมากได้โดยไม่ต้องลดการผลิตและลดรายได้ต่อครัวเรือน การบุกกรุกเขตป่าสงวนเพื่อเอามาทำที่เพาะปลูกย่อมจะลดลงด้วย

การพัฒนาการเกษตรในบริเวณโครงการนี้น่าจะเป็นไปได้อย่างยิ่ง เพราะว่ามีกลุ่มเกษตรกรหลายกลุ่มทำให้สามารถนำวิธีการเพาะปลูกและเทคโนโลยีการเกษตรใหม่ ๆ เข้าไปได้สะดวก มีกลุ่มชลประทานราษฎรหลายกลุ่มซึ่งจะช่วยสนับสนุนระบบชลประทานดั้งเดิมในบริเวณรอบกว๊านพะเยา มีฝ่ายถึง 141 แห่ง ที่ควบคุมคลองคูชลประทาน ทั้งหมดนี้ล้วนจัดการโดยการริเริ่มของชาวบ้านในท้องถิ่นเอง นอกจากจะมีกลุ่มชลประทานช่วยเหลือตนเองแล้ว ยังมี การรวมกลุ่มในหมู่บ้าน แม่บ้านและเยาวชนในทุกตำบล ในบริเวณนี้มีผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเป็นตัวกลางช่วยในการพัฒนาการเกษตรได้ ในแต่ละตำบลมีเจ้าหน้าที่เกษตรตำบลและ ผู้นำเกษตรอีกมาก ซึ่งผู้นำเกษตรมีสัดส่วน 1 คนต่อ 10 ครัวเรือน อย่างไรก็ตาม นอกจาก การขาดน้ำยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น การถือครองที่ดิน การเป็นหนี้สิน การขาดแคลนที่ดิน (แม้จะไม่รุนแรงเท่าในภาคกลาง) ซึ่งจำเป็นที่จะต้องแก้ไข หากสภาพน้ำได้รับการปรับปรุงดีขึ้น ปัญหาเหล่านี้อาจจะบรรเทาลงบ้าง

## 7.2 ผลกระทบต่อการประมง

การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทางน้ำของกว๊านพะเยาจะทำให้มีปริมาณน้ำเพิ่มมากขึ้น และการปรับปรุงบันไดปลาโจน ก็จะทำให้ปลาเข้ามามากขึ้น โครงการสงวนพันธุ์ปลาของกรมประมง คาดการณ์ว่าจำนวนปลาในกว๊าน และในแม่น้ำอิงรวมทั้งสาขาต่าง ๆ ของแม่น้ำจะเพิ่มขึ้นอีก มากทั้งปริมาณและคุณภาพ ครัวเรือนในบริเวณนี้ซึ่งอาศัยการประมงเป็นแหล่งรายได้ที่จะได้รับ ประโยชน์โดยตรงจากการปรับปรุงมีประมาณ 2,800 ครัวเรือน โดยมีทั้งที่ยึดการประมงเป็น อาชีพหลัก 700 ครัวเรือน หรือที่ทำเป็นอาชีพรอง 1,800 ครัวเรือน คาดหวังว่าประชากรที่ ยากจนจะสามารถเพิ่มรายได้ขึ้นอีกไม่น้อยจากการจับปลาและคงจะยกระดับการครองชีพได้

## 7.3 ผลกระทบด้านท่องเที่ยว

กว๊านพะเยาจัดเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจมากในภาคเหนือ และจะมีความสวยงามมากยิ่งขึ้นหลังจากโครงการพัฒนาเสร็จสิ้นแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทางหลวงใหม่สาย

เชียงใหม่-พะเยาเสร็จ ซึ่งจะย่นระยะทางลงถึง 100 กม. ดังนั้นการเดินทางจากเชียงใหม่-พะเยาจะใช้เวลาเพียง  $1\frac{1}{2}$  ชม. เท่านั้น นักท่องเที่ยวอาจพักผ่อน ปิกนิก นั่งเรือตกปลา และเล่นกีฬาทางน้ำอื่น ๆ และมาใช้เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อาทิ โรงแรม สวนสาธารณะ สนามกีฬา สนามกอล์ฟ เป็นต้น จุดสนใจต่อไปได้แก่การไปชมโบราณสถาน เช่น วัดอนุสาวรีย์อื่น ๆ และวัฒนธรรมพื้นบ้าน พะเยาจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่อยู่ในรายการท่องเที่ยวของชาวเชียงใหม่ หรือนักท่องเที่ยวที่มาจากเชียงใหม่ ซึ่งเมืองพะเยาจะได้ประโยชน์จากการนี้

#### 7.4 ผลกระทบต่อเขตเทศบาลพะเยา

ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความสวยงามของกว๊านพะเยาหลังจากการพัฒนาข้างต้นในด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็คือ ประชากรในเขตเมืองพะเยาและชุมชนใกล้เคียงซึ่งจะกลายเป็นสถานที่ที่น่าอยู่ยิ่งขึ้น มูลค่าทรัพย์สินก็จะสูงขึ้น โครงการชุดและเวนคืนที่ดินจะเป็นการเพิ่มทรัพย์สินบริเวณทะเลสาบหน้าเขตเทศบาล การปรับปรุงสภาพแวดล้อม มาตรการป้องกันมลภาวะและการปรับปรุงคุณภาพของน้ำสะอาดสำหรับอุปโภคบริโภคในครัวเรือน และอุตสาหกรรมจะให้ประโยชน์ต่อสุขภาพของประชากร เศรษฐกิจของตัวเมืองจะได้รับประโยชน์จากแหล่งรายได้ใหม่หรือที่ปรับปรุงใหม่ อันได้แก่ การค้า การท่องเที่ยว ตลอดจนผลผลิตเกษตรและสัตว์น้ำที่เพิ่มขึ้น และโอกาสใหม่ที่จะค้าขายงานฝีมือสินค้าอุตสาหกรรมในครอบครัวอื่น

#### 7.5 ผลกระทบต่อประชากรที่ถูกรั่วท่วมน้ำในบริเวณใหม่

ปัจจุบันพื้นที่ของตัวกว๊านพะเยาและหนองเล็งทรายมีขนาดเล็กกว่าเดิม เพราะการตกตะกอนของดิน ความรกรกหนาแน่นของวัชพืชพืชน้ำ และการขาดมาตรการจัดการดูแลน้ำ มาตรการของวิศวกรแหล่งน้ำซึ่งมุ่งที่จะยกระดับน้ำของแหล่งน้ำทั้ง 2 แห่ง ให้เก็บกักน้ำได้มากเท่ากับปริมาณเดิมจะมีผลกระทบทางลบต่อประชากรบางส่วน คือชาวบ้านที่เก็บวัชพืชพืชน้ำมาขายเป็นอาหารสัตว์ แต่ก็มีเพียงจำนวนน้อย และชาวบ้านที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในบริเวณหนองหรือกว๊าน การที่น้ำท่วมอาจจะทำให้ต้องมีการเคลื่อนย้ายกันบ้างเล็กน้อย สำหรับหนองเล็งทราย บริเวณที่จะถูกรั่วท่วมน้ำปัจจุบันก็เป็นพื้นที่ชายหนอง ซึ่งไม่เหมาะต่อการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน และไม่มีการตั้งถิ่นฐานใด ๆ อยู่แล้ว นอกจากจะใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกเพียงเล็กน้อยในหน้าแล้ง.

# ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการ กสช. 2524 ในภาคเหนือประเทศไทย<sup>1</sup>

ลือชัย จุลาสัย

## คำนำ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524 ในภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนและคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับโครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาลในภาคเหนือของปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยของ ดร. เมธี ครอบแก้วและคณะ<sup>2</sup> บทความนี้เสนอผลที่ได้จากการศึกษาโครงการ กสช. 2524 ในภาคเหนือว่ามีผลกระทบต่อรายได้ การจ้างงาน และการอพยพเข้าสู่เมืองชนบทอย่างไรบ้าง โดยเปรียบเทียบกับโครงการ กสช. ปี 2523 เพื่อเป็นประโยชน์และชี้ให้เห็นว่าโครงการ กสช. ได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. ปี 2524 คือ มุ่งให้ราษฎรในชนบทมีงานทำไม่ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมือง<sup>3</sup> หรือไม่อย่างไร

## 1. ลักษณะทั่วไปของประชากรตัวอย่าง

ก่อนที่จะวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการ กสช. 2524 เพื่อให้เข้าใจลักษณะทั่วไปของประชาชนในภาคเหนือในแง่สังคมและเศรษฐกิจ กลุ่มผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูล

1. งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “การย้ายถิ่นและโครงการสร้างงานในชนบท 2524 ภาคเหนือของประเทศไทย” โดย ดร. ลือชัย จุลาสัย อังกาบ กอศรีพร และ ศศิเพ็ญ พวงสายใจ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัย จากโครงการวิจัยระดับจุลภาคในประเทศไทยเรื่องประชากรและการพัฒนา 2524

2. เมธี ครอบแก้ว และคณะ, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล: การประเมินผลและการวิเคราะห์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524).

3. ข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 24 กุมภาพันธ์ 2524.

เกี่ยวกับลักษณะสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนผู้ทำงานและไม่ได้ทำงาน โครงการ กสช. ปี 2524 โดยการสุ่มตัวอย่าง 900 ตัวอย่าง จากประชากรที่อยู่ในชนบทภาคเหนือ 3 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ แพร่ และตาก ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้นี้ เป็นข้อมูลที่มาจากระชากรตัวอย่างที่ทำงานโครงการ กสช. จำนวน 751 ตัวอย่างและไม่ได้ทำงานโครงการ กสช. 149 ตัวอย่าง ข้อมูลดังกล่าวต่อไปนี้จะช่วยให้เข้าใจสภาพบางอย่างของประชาชนชนบทภาคเหนือของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ในการเสนอข้อมูลดังกล่าวได้เสนอข้อมูลลักษณะทั่วไปของประชาชนในชนบทภาคเหนือจากการศึกษาของ ดร. เมธี ครองแก้ว และคณะ<sup>4</sup> ประกอบด้วยเพื่อให้ได้เปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้จำแนกรายละเอียดตามลักษณะที่สำคัญดังนี้ (ตารางที่ 1)

**เพศ** การสุ่มตัวอย่างเรื่องเพศของผู้ให้สัมภาษณ์ในการศึกษานี้ กลุ่มผู้วิจัยต้องการศึกษาตัวแปรสังคมและเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่นด้วย ดังนั้นจึงได้กำหนดให้อัตราส่วนเพศชายและหญิงของประชากรตัวอย่างให้ได้สัดส่วนใกล้เคียงกันคือ 53 : 47

**อายุ** ร้อยละ 70 มีอายุระหว่าง 20-49 ปี ส่วนพวกที่มีอายุระหว่าง 14-19 ปี มีร้อยละ 11.2 และร้อยละ 17.9 มีอายุระหว่าง 50 ปีขึ้นไป อายุโดยเฉลี่ยของผู้ทำงานในโครงการ กสช. 2524 คือ 35 ปี และผู้ไม่ได้ทำงานในโครงการมีอายุเฉลี่ย 41 ปี

**การศึกษา** ส่วนใหญ่มีการศึกษาเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 คือร้อยละ 74 รองลงมา ร้อยละ 11.7 เรียนสูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ร้อยละ 7.0 ไม่ได้เรียนหนังสือ และที่เหลือ ร้อยละ 7.2 มีการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4

**สภาพการสมรส** ร้อยละ 68.3 สมรสและยังอยู่กินด้วยกัน ร้อยละ 9.9 สมรสแต่แยกกันอยู่หรือเป็นหม้าย และที่เหลือร้อยละ 21.8 เป็นโสด

**อาชีพหลัก** ร้อยละ 85.5 ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 6.9 ประกอบอาชีพรับจ้างเกษตรและร้อยละ 9.0 ประกอบอาชีพรับจ้างอื่น ๆ นอกเกษตร (Non-Farm Employment) ที่เหลือประกอบอาชีพอื่น ๆ ร้อยละ 5.5

4. เมธี ครองแก้ว, เรืองเดิม.

ตารางที่ 1 ลักษณะทางสังคมและอาชีพหลักของประชากรตัวอย่าง

	ผู้ทำงาน กสช. 2523	ผู้ทำงาน กสช. 2524	ผู้ไม่ทำงาน กสช. 2524	รวม 2524
1. จำนวนตัวอย่าง	1,571	751	149	900
(%)	100.0	83.4	16.6	100.0
2. เพศ (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
- ชาย	86.8	52.3	57.0	53.1
- หญิง	13.0	47.7	43.0	46.9
3. อายุ (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
14--19 ปี	3.4	13.2	1.3	11.2
20--34	35.3	39.9	32.2	38.7
35--49	43.2	30.9	38.9	32.2
50 ปีขึ้นไป	17.1	16.0	27.5	17.9
4. ระดับการศึกษา (%)		100.0	100.0	100.0
ไม่ได้เรียนหนังสือ	—	7.1	6.7	7.0
ป. 1-ป. 3	—	7.2	7.4	7.2
ป. 4	—	73.4	77.9	74.1
สูงกว่า ป. 4	—	12.4	8.1	11.7
5. สถานภาพการสมรส (%)		100.0	100.0	100.0
โสด	—	24.6	7.4	21.8
แต่งงาน	—	65.8	81.2	68.3
หม้าย/หย่าร้าง	—	9.6	11.4	9.9
6. อาชีพหลัก (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
เกษตรกร	86.9	80.0	71.1	78.6
รับจ้างเกษตรกร	7.9	7.9	2.0	6.8
รับจ้างนอกเกษตรกร	9.1	9.1	8.7	9.0
ค้าขาย		1.6	10.1	3.0
อื่น ๆ	2.7	1.5	8.1	2.5

ที่มา : ตัวเลขปี 2523 อ้างจากเมธี ครองแก้ว, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล : การประเมินผลของการวิเคราะห์ ; ตัวเลขปี 2524 คือตัวเลขจากข้อมูลตัวอย่าง.

เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้ศึกษาครั้ง<sup>๕</sup>กับข้อมูลปี 2523 จะเห็นได้ว่าลักษณะทั่วไปของประชากรตัวอย่างมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ยกเว้นเรื่องเพศของประชากรตัวอย่างในการศึกษาโครงการ กสช. 2523 นั้น ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คือมีอัตราส่วนเพศชาย และหญิง คือ 86.8 : 13.2

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงขนาดของครัวเรือนและจำนวนผู้ทำงาน ซึ่งหมายถึงสมาชิกของครอบครัว ซึ่งมีส่วนหารายได้ให้ครอบครัวของผู้ทำงานในโครงการและผู้ที่ไม่ได้ทำงานในโครงการ ขนาดของครอบครัวที่ได้จากการศึกษาครั้ง<sup>๕</sup>สำหรับผู้ทำงานในโครงการ และไม่ได้ทำงานในโครงการจะมีสมาชิกประมาณ 4.75 คน และ 4.72 คน ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่าขนาดของครอบครัวที่ได้จากการสำรวจเมื่อปี 2523

จากการสำรวจข้อมูลระดับหมู่บ้านทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่าขนาดของครอบครัวในชนบท (นอกเขตเทศบาล) ภาคเหนือโดยเฉลี่ยมีสมาชิกประมาณ 5.4 คน สำหรับจำนวนผู้ทำงานในแต่ละครอบครัวนั้น โดยเฉลี่ยแล้วในภาคเหนือจะมีคนทำงานประมาณ 3.04 คน ในแต่ละครอบครัวผู้ทำงานในโครงการ กสช. 2524 และประมาณ 2.92 คน ในแต่ละครอบครัวผู้ไม่ได้ทำงานในโครงการ กสช. 2524 ตัวเลขจำนวนผู้ทำงานในครอบครัวของผู้ทำงานในโครงการจะสูงกว่าครอบครัวของผู้ไม่ทำงานในโครงการเล็กน้อย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลปี 2523 จะเห็นว่าจำนวนผู้ทำงานในครอบครัวไม่แตกต่างกันมากนัก

ตารางที่ 3 แสดงถึงข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการถือครองที่ดินของประชาชนผู้ทำโครงการ กสช. 2524 และผู้ที่ไม่ได้ทำงานโครงการ กสช. 2524 จากตารางดังกล่าวจะเห็นว่า ร้อยละ 70.7 ของประชากรตัวอย่างเป็นผู้ที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและร้อยละ 29.3 เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินซึ่งรวมทั้งผู้ไม่มีที่ดินแต่เช่า กับผู้ไม่มีที่ดินและไม่ได้เช่าซึ่งอาจจะได้แก่ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างหรืออาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้ที่ดิน เมื่อจำแนกการถือครองที่ดินออกเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเดียว ผู้เช่าอย่างเดียว เป็นผู้เช่าบางส่วน และทั้งนี้ไม่ได้เป็นเจ้าของและไม่ได้เช่า ปรากฏว่าร้อยละ 17.6 เป็นผู้เช่าหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศ เมื่อพิจารณาถึงเนื้อที่เพาะปลูกที่ได้รับนำจากเขตชลประทานหรือไม่ ปรากฏว่าร้อยละ 45.0 ตอบว่าได้รับและร้อยละ 9.4 ตอบว่าได้รับบางส่วนและที่



เหลือร้อยละ 45.6 ตอบว่าไม่ได้รับน้ำจากเขตชลประทานเลย ซึ่งตัวเลขที่ได้มานี้ก็คล้ายคลึงกับตัวเลขข้อมูลจากการศึกษาของ ดร. เมธี ทรทองแก้วและคณะ ฯ (2523) ในลักษณะสุดท้าย แสดงถึงการแจกแจงอัตราร้อยละ ของการถือครองที่ดิน โดยแบ่งตามขนาดของที่ดินที่ถือครอง เริ่มตั้งแต่ไม่มีที่ดินถือครองเลยไปจนถึง ตั้งแต่ 36 ไร่ ขึ้นไป ซึ่งแสดงให้เห็นสภาพของการถือครองที่ดินของภาคเหนือว่ามีขนาดเล็ก ดังจะเห็นได้ว่าร้อยละ 58 มีที่ดินถือครองขนาด 1-15 ไร่เท่านั้น

เพื่อที่สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษานี้ เปรียบเทียบกับการสำรวจเพื่อประเมินผลโครงการ กสช. 2523 คณะวิจัยได้แบ่งรายได้จากการประกอบอาชีพในแบบเดียวกัน กล่าวคือ รายได้ที่กำหนดได้เป็นรายได้ของครอบครัว มิใช่รายได้ของบุคคล และยังเป็นรายได้รวม (gross income) ไม่ใช่รายได้สุทธิ โดยแบ่งที่มาของรายได้ออกเป็น 2 ส่วน คือรายได้จากผลิตผลทางการเกษตร และรายได้จากการรับจ้างรวมทั้งรายได้อื่น ๆ จากตารางที่ 4 ซึ่งแสดงการแจกแจงอัตราส่วนร้อยละของประชาชนในชนบททั้งผู้ที่ทำงานในโครงการและไม่ได้ทำงานในโครงการแบ่งตามชั้นของรายได้รวม ปรากฏว่าครอบครัวราษฎรในชนบทภาคเหนือที่มีรายได้รวมต่ำกว่า 27,499 บาทต่อปี มีจำนวนมากถึงร้อยละ 84.4 รายได้รวมโดยเฉลี่ยของประชาชนในชนบทภาคเหนือซึ่งคำนวณได้จากตารางที่ 4 คือ 21,789 บาท ซึ่งมากกว่ารายได้รวมโดยเฉลี่ยปี 2522 ซึ่งคำนวณได้เท่ากับ 17,771 บาท ซึ่งข้อมูลที่ได้นี้เป็นการยืนยันความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับฐานะทางรายได้ของครอบครัวในชนบทของภาคเหนือว่าราษฎรในชนบทส่วนใหญ่ยากจนและราษฎรในชนบทที่ร่ำรวยนั้น มีอยู่จำนวนน้อยแต่มีรายได้รวมสูงมาก

## 2. ผลกระทบของโครงการ กสช. ต่อรายได้

เพื่อต้องการทราบว่ากรณีที่มิโครงการ กสช. แล้วมีผลต่อรายได้ของประชาชนในชนบทที่ทำงานในโครงการ กสช. อย่างไร และมากน้อยเท่าไร ปรากฏว่าจากการศึกษาครั้งนี้ โดยเฉลี่ยแล้วส่วนใหญ่ผู้ทำงานในโครงการ กสช. จะมีรายได้คนละ 301-500 บาท (ร้อยละ 42.1 มีรายได้ระหว่าง 301-500 บาท) ซึ่งเป็นอัตราที่ใกล้เคียงกันผู้ทำงานในโครงการ กสช. 2523 (ตารางที่ 5) เมื่อคำนวณตัวเลขจากตารางดังกล่าวเพื่อหารายได้เฉลี่ยต่อหัวของผู้ทำงานในโครงการ กสช. 2523 และ 2524 จะมีรายได้คนละประมาณ 425 บาท และ 486 บาท ตามลำดับ

## ตารางที่ 2

### การกระจายขนาดของครัวเรือนและจำนวนผู้ทำงานในครัวเรือน

	จำนวน  กสช. 2523 (%)	ทำงาน  กสช. 2524 (%)	ไม่ได้ทำงาน  กสช. 2524 (%)
<b>ก. ขนาดครัวเรือน<sup>๕</sup></b>			
1-2 คน	4.8	9.2	6.7
3-4 คน	34.7	40.6	43.0
5-6 คน	36.3	32.6	30.9
7-8 คน	16.8	14.4	14.1
9 คนหรือมากกว่า	7.3	3.2	5.3
<b>รวม</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
จำนวนตัวอย่าง	1,365	751	149
ขนาดครัวเรือนเฉลี่ย	5.3	4.75	4.72
<b>ข. จำนวนผู้ทำงาน<sup>๖</sup></b>			
1 คน	6.3	6.2	9.4
2 คน	41.1	35.8	48.3
3 คน	20.9	32.0	16.8
4 คน	16.5	17.6	11.4
5 คนหรือมากกว่า	15.2	17.4	14.1
<b>รวม</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
จำนวนตัวอย่าง	1,565	751	149
ขนาดจำนวนผู้ทำงานเฉลี่ย (คน)	3.0	3.04	2.92

ที่มา : ตัวเลขปี 2523 อ้างจาก เมธี ครอบแก้ว, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล : การประเมินผลของการวิเคราะห ; ตัวเลขปี 2524, คือตัวเลขจากข้อมูลตัวอย่าง.

ตารางที่ 3 ลักษณะต่าง ๆ เกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเกษตรกรในภาคเหนือ

การถือครองที่ดิน	ผู้ทำงานโครงการ กสช.		ผู้ไม่ทำงานโครงการ กสช.	รวม
	2523	2524		
การเป็นเจ้าของที่ดิน (%)				
มีที่ดิน	76.5	70.1	73.8	70.7
ไม่มีที่ดิน	23.5	29.9	26.2	29.3
รวม	100	100	100	100
ลักษณะการถือครองที่ดิน (%)				
เป็นเจ้าของที่ดินอย่างเดียว	66.0	55.0	59.8	55.8
เป็นผู้เช่าที่ดินอย่างเดียว	20.4	18.2	14.0	17.6
ไม่เป็นเจ้าของและไม่ได้เช่า	1.6	10.1	9.3	10.0
อื่น ๆ	12.8	16.7	16.8	16.7
รวม	100	100	100	100
การได้น้ำชลประทาน (%)				
ได้รับ	44.1	43.7	51.9	45.0
ไม่ได้รับ	50.5	46.1	43.0	45.6
ได้รับบางส่วน	5.4	10.2	5.1	9.4
รวม	100	100	100	100
ลักษณะการใช้ประโยชน์ (%)				
0 ไร่	23.5	29.9	26.2	29.4
1-5 ไร่	24.6	29.6	24.3	28.8
6-15 ไร่	22.0	28.4	33.6	29.2
16-25 ไร่	8.3	7.6	4.7	7.2
26-35 ไร่	4.2	2.8	4.7	3.1
36 ไร่ขึ้นไป	17.4	1.7	6.5	2.4
รวม	100	100	100	100

ที่มา : ตัวเลขปี 2523 อ้างจาก เมธี ครองแก้ว, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล : การประเมินผลของการวิเคราะห์ ; ตัวเลขปี 2524 คือตัวเลขจากข้อมูลตัวอย่าง.

จากการศึกษาของ ดร. เมธี กรองแก้วและคณะ ฯ (โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล 2523) ได้พบว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีในชนบทเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ กสช. โดยเปรียบเทียบ (ในรูปของเงินจากการทำงานในโครงการ) สูงกว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า โดยการใช้เนื้อที่ที่ดินถือครองและรายได้รวมจากการทำงานทั้งหมดของราษฎรผู้ทำงานในโครงการเป็นฐานในการคำนวณ

ดังนั้น ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. กับจำนวนเนื้อที่ถือครองที่ใช้ประโยชน์ และความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. กับรายได้รวมของประชากร ตัวอย่างด้วยวิธี Chi-square ( $X^2$ ) ผลการศึกษาพบว่าจำนวนเนื้อที่ถือครองที่ใช้ประโยชน์และรายได้รวมทำให้เกิดความผันแปรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กับรายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

#### ตารางที่ 4

##### การกระจายรายได้รวม (Gross Income)

ชั้นของรายได้รวม (บาท)	ผู้ทำงานโครงการ กสช.		ผู้ไม่ทำงานโครงการ กสช.	รวม
	2523	2524	2524	
ต่ำกว่า 7,499	7.4	30.4	24.2	29.3
7,500-17,499	21.1	38.5	26.2	36.4
17,500-27,499	21.3	17.4	24.8	18.7
27,500-37,499	13.9	6.1	9.4	6.7
37,500-54,999	16.0	4.7	8.7	5.3
65,000 ขึ้นไป	20.3	2.9	9.7	3.6
รวม	100	100	100	100

ที่มา : ตัวเลขปี 2523 อ้างจาก เมธี กรองแก้วและคณะ ฯ, โครงการสร้างงานในชนบทของ

รัฐบาล : การประเมินผลของวิเคราะห์ ; ตัวเลขปี 2524 คือตัวเลขจากข้อมูลตัวอย่าง.

## ตารางที่ 5

ระดับรายได้จากโครงการ กสช. เปรียบเทียบระหว่างปี 2523 -2524

ระดับรายได้จากโครงการ กสช. (บาท)	ปี 2523 (%)	ปี 2524 (%)
ต่ำกว่า-100	16.6	9.2
101-300	43.3	42.1
301-500	16.9	18.8
501-700	7.3	10.9
700 หรือมากกว่า	15.9	19.0
รวม	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	314	751
รายได้เฉลี่ย	425 บาท	486 บาท

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจ 2524.

### ก) ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนเนื้อที่ถือครองที่ใช้ประโยชน์และรายได้จากโครงการ

ตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่าจำนวนเนื้อที่ถือครองที่ใช้ประโยชน์มีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ของพนักงานในโครงการ กสช. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.00 จากการศึกษาพบว่าพนักงานในโครงการที่ใช้ประโยชน์ระหว่าง 1-5 ไร่ ส่วนใหญ่ร้อยละ 58 เป็นกลุ่มที่มีระดับรายได้จากโครงการ กสช. ต่ำกว่า 301 บาท แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานในโครงการที่มีเนื้อที่ถือครองที่ใช้ประโยชน์ระหว่าง 16-36 ไร่ขึ้นไปแล้ว ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ระดับรายได้จากโครงการ กสช. มากกว่า 500 บาทขึ้นไป จากตารางดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเมื่อประชาชนผู้ทำงานในโครงการ กสช. มีที่ดินถือครองที่ใช้ประโยชน์มากขึ้น แนวโน้มของรายได้จากโครงการ กสช. มีที่จะสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น เพื่อที่จะทราบได้ว่าจำนวนเนื้อที่ถือครองที่ใช้ประโยชน์ดังกล่าวมีผลต่อรายได้จากโครงการหรือไม่อย่างไร ด้วยวิธีหาค่าการถดถอยธรรมดา (Simple Regression Method) ระหว่าง  $R =$  รายได้จากการทำงานในโครงการและ  $L =$  เนื้อที่ถือครอง ซึ่งผลการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเป็นดังนี้

$$R = 346.41 + 15.06 L \quad R^{-2} = 0.07 \quad F = 43.26 \quad N = 605$$

(6.58)

จากสมการดังกล่าว แสดงว่ารายได้จากโครงการ กสช. มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับขนาดของเนื้อที่ถือครองและมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อพิจารณาถึงค่า  $R^{-2}$  ซึ่งเป็นตัววัด Goodness of Fit แล้ว ตัวแปรอิสระ (L) สามารถอธิบาย Variation ของตัวแปรตาม R ได้เพียง 7 % เท่านั้น (อย่างไรก็ตาม  $R^2$  ไม่ใช่ตัววัดที่ดี แต่เป็นเพียงตัวเลขตัวแรกที่บอกเรากว้าง ๆ ว่า ตัวแปรสมการมีความสัมพันธ์หรือไม่) สิ่งที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตัวตาม (R) และตัวแปรอิสระ (L) ก็คือ ทิศทางของความสัมพันธ์ กล่าวคือ จากสมการแสดงให้เห็นว่าประชาชนในชนบทยังมีที่ดินถือครองมากขึ้นเท่าไร รายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. ก็จะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษา ของ ดร. เมธี ครอบแก้วและคณะ ฯ (2523) จะได้สมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะเดียวกัน

$$(R = 600.9 + 8.85 L \quad R^{-2} = 0.42)$$

ข) ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้รวมและรายได้จากโครงการ กสช.

ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่ารายได้รวมมีความสัมพันธ์กับรายได้จากโครงการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.07 จากการศึกษาพบว่าผู้ที่ทำงานในโครงการที่มีรายได้รวมไม่เกิน 37,500 บาทนั้นร้อยละ 52 เป็นกลุ่มที่มีระดับรายได้จากโครงการต่ำกว่า 301 บาท แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ทำงานในโครงการที่มีรายได้รวมระหว่าง 37,500 บาทขึ้นไปแล้ว ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีระดับรายได้จากโครงการ กสช. มากกว่า 500 บาทขึ้นไป จากตารางดังกล่าวชี้ให้เห็นทำนองเดียวกันว่า เมื่อประชาชนผู้มีรายได้รวมสูงเข้าทำงานในโครงการ กสช. รายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. มีที่ท่าจะสูงตามไปด้วย ดังนั้นเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีผลต่อรายได้รวมดังกล่าวมีผลต่อรายได้จากโครงการ กสช. หรือไม่ อย่างไร โดยใช้สมการถดถอยธรรมดา (Simple Regression Method) ระหว่าง  $R =$  รายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. และ  $Y =$  รายได้รวม ซึ่งผลการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเป็นดังนี้

$$R = 435.66 + .0028 Y \quad R^{-2} = .01 \quad F = 5.13 \quad N = 605$$

(2.3333)

### ตารางที่ 6

ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนเนอทีลอคกรองที่ใช้ประโยชน์และรายได้จากโครงการ กสช.

จำนวนเนอทีล ที่ใช้ประโยชน์ (ไร่)	รายได้จากโครงการ กสช. (บาท)					
	ต่ำกว่า 100	101-300	301-500	501-700	701- และมากกว่า	รวม
0	19(10.5)	87(48.1)	35(19.3)	19(10.5)	21(11.6)	181(100.0)
1-5	21(11.7)	33(46.4)	34(19.0)	14 (7.8)	27(15.1)	179(100.0)
6-15	7(4.1)	66(38.4)	30(17.4)	23(13.4)	46(26.7)	172(100.0)
16-25	2(4.3)	12(26.1)	12(26.1)	8(17.4)	12(26.1)	46(100.0)
26-35	0(0.0)	5(29.4)	3(17.6)	2(11.8)	7(41.2)	17(100.0)
36 ไร่ขึ้นไป	0(0.0)	1(10.0)	2(20.0)	1(10.0)	6(60.0)	10(100.0)
<b>รวม</b>	49(8.1)	254(42.0)	116(19.2)	67(11.1)	119(11.7)	605(100.0)

Chi-square = 50.6455 ; degree of freedom = 20, Significance = 0.00002

### ตารางที่ 7

ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้รวมและรายได้จากโครงการ กสช.

ระดับรายได้ รวม (บาท)	รายได้จากโครงการ กสช. (บาท)					
	ต่ำกว่า 101	101-300	301-500	501-700	701- และมากกว่า	รวม
ต่ำกว่าถึง						
4,499 บาท	11(12.6)	35(40.2)	16(18.4)	14(16.1)	11(12.6)	87(100.0)
7,500-17,499	33(10.9)	128(42.4)	57(18.9)	38(12.6)	46(15.2)	302(100.0)
17,500-27,499	13 (7.1)	81(44.0)	30(16.3)	19(10.3)	41(22.3)	184(100.0)
27,500-37,499	4 (5.0)	37(46.3)	17(21.3)	7 (8.8)	15(18.8)	80 (100.0)
37,500-54,999	4 (8.0)	16(32.0)	9 (18.0)	3 (6.0)	18(36.0)	50 (100.0)
55,000บาทขึ้นไป	4 (8.3)	19(39.6)	12 (25.0)	1 (2.1)	12(26.0)	48 (100.0)
<b>รวม</b>	69 (9.2)	316(42.1)	141(18.8)	82(10.9)	143(19.0)	751(100.0)

Chi-square = 29.8746 ; degree of freedom = 20, Significance = 0.0719

จากสมการดังกล่าว แสดงให้เห็นทำนองเดียวกันกับความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดิน (L) และรายได้จากโครงการ กสช. กล่าวคือ รายได้รวม (Y) มีความสัมพันธ์กับรายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. (R) และความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือไปในทางบวกและมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ค่า  $R^{-2}$  ที่คำนวณได้มีค่าเพียง 0.01 เท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อนำผลที่คำนวณได้มาเปรียบเทียบกับสมการที่คำนวณได้จากการศึกษาของ ดร. เมธี ครอบแก้วและคณะฯ (2523) คือ  $R = 452.40 + 0.0118 Y$   $R^2 = 0.44$  เราอาจสรุปได้ถึงทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตาม (R) และตัวแปรอิสระ (Y) มีความสัมพันธ์ในทางบวก

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินและรายได้ รวมกับรายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. เราสามารถสรุปได้ว่าโครงการ กสช. นี้ ราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีในชนบทจะเป็นผู้ได้รับรายได้จากโครงการ กสช. มากกว่า ราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า แต่ทั้งนี้ในระดับที่น้อยกว่าในปีที่แล้ว

#### ค) การใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการ กสช.

เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2524 เป็นระยะเวลาที่รัฐบาลได้ประกาศปรับราคาสินค้าต่าง ๆ ขึ้นหลายครั้ง กล่าวคือตั้งแต่ต้นปีมีการปรับราคาที่สำคัญดังนี้

- 10 มกราคม 2524 รัฐบาลประกาศปรับอัตราค่าไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.1
- 21 มกราคม 2524 รัฐบาลประกาศปรับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงใหม่ทุกชนิดทั่วประเทศเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.8
- 1 เมษายน 2524 รัฐบาลประกาศปรับอัตราค่ากระแสไฟฟ้าใหม่ครั้งที่ 2 ในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.5

ฯลฯ

ผลจากการปรับราคาดังกล่าวของรัฐบาล ได้มีผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าต่าง ๆ มาก ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบการใช้จ่ายเงินของประชาชนผู้ทำงานในโครงการ กสช. 2524 และ 2523 (ตารางที่ 8) จะเห็นได้ว่ารายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการ กสช. 2524 ได้ถูกนำไปใช้ซื้ออาหารเป็นอันดับหนึ่งเช่นเดียวกับปี 2523 แต่ปรากฏว่าการเลือกซื้ออาหารคิด



เป็นร้อยละ 67.7 เท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรปี 2524 เช่น ซื้อมือเครื่องใช้ทางการเกษตร การลงทุนทางการเกษตร กลับมีสัดส่วนที่น้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2523 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากรายได้ที่ประชาชนได้รับจากการทำงานโครงการ กสช. 2524 เป็นจำนวนเงินที่ไม่มากนัก และเมื่อประสบกับภาวะที่ระดับราคาสินค้าต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ทำให้ต้องนำเงินที่ได้ไปซื้ออาหารเป็นสัดส่วนที่มากขึ้น

### 3. ผลกระทบของโครงการ กสช. ต่อการจ้างงาน

โครงการสร้างงานในชนบทเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชนบทโดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในชนบทเป็นหลัก คือให้ราษฎรในชนบทมีงานทำเพิ่มขึ้น และเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท โดยทั่ว ๆ ไปนโยบายการสร้างงานในชนบทนั้น ทุกรัฐบาลนำมาใช้แก้ปัญหาในระยะสั้น เช่น การว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment) การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจขึ้น ๆ ลง ๆ (Economic Fluctuations) เป็นต้น สำหรับวัตถุประสงค์หลักของโครงการสร้างงานในชนบท 2524 คือมุ่งให้ราษฎรในชนบทมีงานทำ ไม่ต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองหรือกรุงเทพฯ

เนื่องจากโครงการ กสช. 2523 เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ซึ่งเกือบจะถึงฤดูที่ราษฎรจะเริ่มทำการเพาะปลูกข้าวแล้ว เพียงแต่รอฝนเท่านั้น ทำให้การพิจารณาผลกระทบของโครงการ กสช. ต่อการจ้างงานและการอพยพอาจเกิดข้อผิดพลาดได้ ดังนั้นในการศึกษาผลกระทบของโครงการ กสช. 2524 จึงเป็นโครงการที่รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาค้นคว้าทดลองต่าง ๆ ที่ประสบจากปีก่อนและมีการเตรียมการล่วงหน้า โดยรัฐบาลได้กำหนดช่วงดำเนินงานโครงการ กสช. คือ ระหว่างเดือน มกราคม-มิถุนายน ของทุกปี

เพื่อที่จะได้ทราบว่าประชาชนผู้เข้าทำงานในโครงการ กสช. 2524 นั้นเป็นผู้ที่ว่างงานอยู่ก่อนหรือไม่ก่อนที่จะเข้าทำงานในโครงการ ตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่าราษฎรมิได้ทำงานอะไรอยู่ก่อนประมาณร้อยละ 78.7 ของราษฎรทั้งหมด ที่เหลือร้อยละ 21.3 นั้น ได้ทำงานอื่นในชนบทอยู่ก่อนที่จะเข้ามารับจ้างทำงานในโครงการ กสช. ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการศึกษาของ ดร. เมธี ครองแก้ว และคณะฯ เมื่อปี 2523 จะเห็นได้ว่าราษฎรมิได้ทำงานอะไรอยู่ก่อนเพียง

**ตารางที่ 8 การจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินที่ได้จากโครงการ กสช.**

ประเภทการใช้จ่าย	ปี 2523	ปี 2524
	(%)	(%)
1. ค่าอาหาร	67.7	86.6
2. ค่าเสื้อผ้า	4.0	8.7
3. ค่าใช้จ่ายเกษตร	18.9	2.3
4. การศึกษา	2.5	1.1
5. เก็บสะสมไว้	0.8	1.1
6. อื่น ๆ	6.1	0.2
รวม	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	1,568	751

**ตารางที่ 9 การระงงานก่อนที่จะมาทำงานในโครงการและสถานที่ของงานอื่น**

การระงงานก่อนมาทำงานในโครงการ	2524	2523
<b>การระงงาน</b>		
ไม่ได้ทำอะไร	73.7	46.7
ทำงานอื่น	21.3	53.3
รวม	100	100
จำนวนตัวอย่าง	751	1557
<b>สถานที่ทำงานของงานอื่น</b>		
ทำในตำบลเดียวกัน	80.6	94.3
ทำที่ตำบลอื่นในเขตชนบท	17.5	
ทำที่อำเภอเมือง	1.9	3.2
กรุงเทพ ฯ	0.0	0.5
รวม	100	100
จำนวนตัวอย่าง	160	336

ที่มา : ตัวเลขปี 2523 อังจาก เมธี ครอบแก้ว, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล : การประเมินผลและการวิเคราะห์ ; ตัวเลขปี 2524 คือตัวเลขจากข้อมูลตัวอย่าง.

**ตารางที่ 10**  
**เหตุผลที่เข้ามาทำงานในโครงการ กสช.**

(ร้อยละ)

เหตุผล	2524	2523
1. ต้องการพัฒนาหมู่บ้าน	0.8	4.1
2. ไม่มีงาน (อื่น) ทำ	41.5	35.6
3. ค่าจ้างสูงกว่าที่เคยได้รับ	8.3	8.8
4. แหล่งงานใกล้กับที่พัก	19.2	2.7
5. ถูกขอร้องให้ทำ	15.6	14.2
6. ต้องการได้เงิน	10.4	27.4
7. อื่น ๆ <sup>1</sup>	4.3	7.2
รวม	100	100
จำนวนตัวอย่าง	751	1,563

หมายเหตุ : <sup>1</sup> อื่น ๆ หมายถึงเหตุผลอื่น ๆ เช่น มีเวลาว่างจากงานประจำทำตามหน้าที่ เป็นต้น  
ตัวเลขปี 2523 อ้างจาก เมธี ครอบแก้ว, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล :  
การประเมินผลและการวิเคราะห์ ; ตัวเลขปี 2524 คือตัวเลขจากข้อมูลตัวอย่าง.

ร้อยละ 46.7 ของราษฎรทั้งหมดเท่านั้น ผู้วิจัยได้สอบถามเหตุผลที่เข้ามาทำงานในโครงการ กสช. 2524 (ตารางที่ 10) ปรากฏว่าเหตุผลการไม่มีงานทำเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.5 ซึ่งมากกว่าปี 2523 เพียงเล็กน้อย ส่วนเหตุผลที่ตอบว่าถูกขอร้องให้ทำคิดเป็นร้อยละ 15.6 ซึ่งไม่ต่างกับปี 2523 เท่าใดนัก ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ส่วนใหญ่ผู้ที่ทำงานในโครงการ กสช. 2524 นั้นเป็นผู้ว่างงานอยู่ก่อน แต่การว่างงานนั้นเป็นการว่างงานตามฤดูกาล คือระยะเวลาที่ดำเนินการของโครงการเป็นช่วงที่ราษฎรว่างงานจากการเกษตรและไม่สามารถหางานอื่น

ทำหรืออาจจะเนื่องมาจากราษฎรทราบล่วงหน้าว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะมีโครงการ กสช. เข้ามาในหมู่บ้าน ดังนั้น จึงไม่ต้องแสวงหางานอื่นทำ เพราะเหตุผลที่สำคัญที่เข้ามาทำงานในโครงการ กสช. 2524 อันค้ำสองคือ แหล่งงานใกล้กับที่พัก ดังนั้นเพื่อต้องการตอบคำถามดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาเกี่ยวกับช่วงเวลาการว่างงานของราษฎรที่ทำงานในโครงการ กสช. โดยให้ราษฎรตัวอย่างระบุว่าเดือนไหนว่างงาน เดือนไหนมีงานทำ และการว่างงานนั้นหมายถึงการว่างงานจากการเกษตร (อาชีพหลัก)

ตารางที่ 11 ซึ่งแสดงถึงการกระจายเวลาการทำงานของเกษตรกรในภาคเหนือของผู้ทำงานในโครงการ กสช. และไม่ได้ทำงานโครงการ กสช. โดยแสดงให้เห็นว่าเดือนไหนของปีเป็นช่วงที่ว่างงานและเดือนไหนมีงานทำ และการว่างงานนั้นยังแบ่งออกเป็นการว่างงานจากการเกษตร (อาชีพ) แต่มีงานนอกเกษตร (Off-farm Employment) ทำและว่างงานจริงๆ คือไม่มีงานอื่นทำ ตัวอย่างเช่นในเดือนมกราคม สำหรับผู้ทำงานในโครงการ กสช. ตอบว่า ไม่มีว่างงานร้อยละ 66.4 ของตัวอย่างทั้งหมด สำหรับอีกร้อยละ 33.6 ตอบว่าว่างงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นว่างงานจริงๆ ร้อยละ 22.2 และที่เหลือร้อยละ 11.4 ตอบว่าว่างงานแต่มีงานอื่นทำ สำหรับผู้ไม่ได้ทำงานในโครงการ กสช. แต่มีอาชีพเกษตร ก็สามารถอธิบายได้ในทำนองเดียวกัน เมื่อนำตัวอย่างทั้งผู้ทำงานและไม่ได้ทำงานในโครงการ กสช. มาคิดเฉลี่ยแล้วจะได้ตัวเลขเฉลี่ยสำหรับสภาพการทำงานของเกษตรกรในภาคเหนือ ซึ่งจะเห็นได้ว่าตัวเลขโดยเฉลี่ยใกล้เคียงกัน สภาพการว่างงานในแต่ละเดือนได้นำเสนอเปรียบเทียบให้เห็นระหว่างผู้ทำงานในโครงการ กสช. 2524 และ 2523 (ดร. เมธี ครองแก้ว และคณะฯ) จากรูปที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าสภาพการว่างงานมีลักษณะคล้ายคลึงกันมากและอัตราการว่างงานจะสูงสุดในเดือนเมษายน แต่ช่วงระยะเวลาการว่างงานมากที่สุดก็คือเดือนมีนาคมและเมษายน

แต่พิจารณาจากตารางที่ 11 จะเห็นได้ชัดว่าประมาณเดือนมีนาคมและเมษายนราษฎรที่ทำงานในโครงการ กสช. นั้นว่างงานและไม่มีงานอื่นทำมากกว่าร้อยละ 50

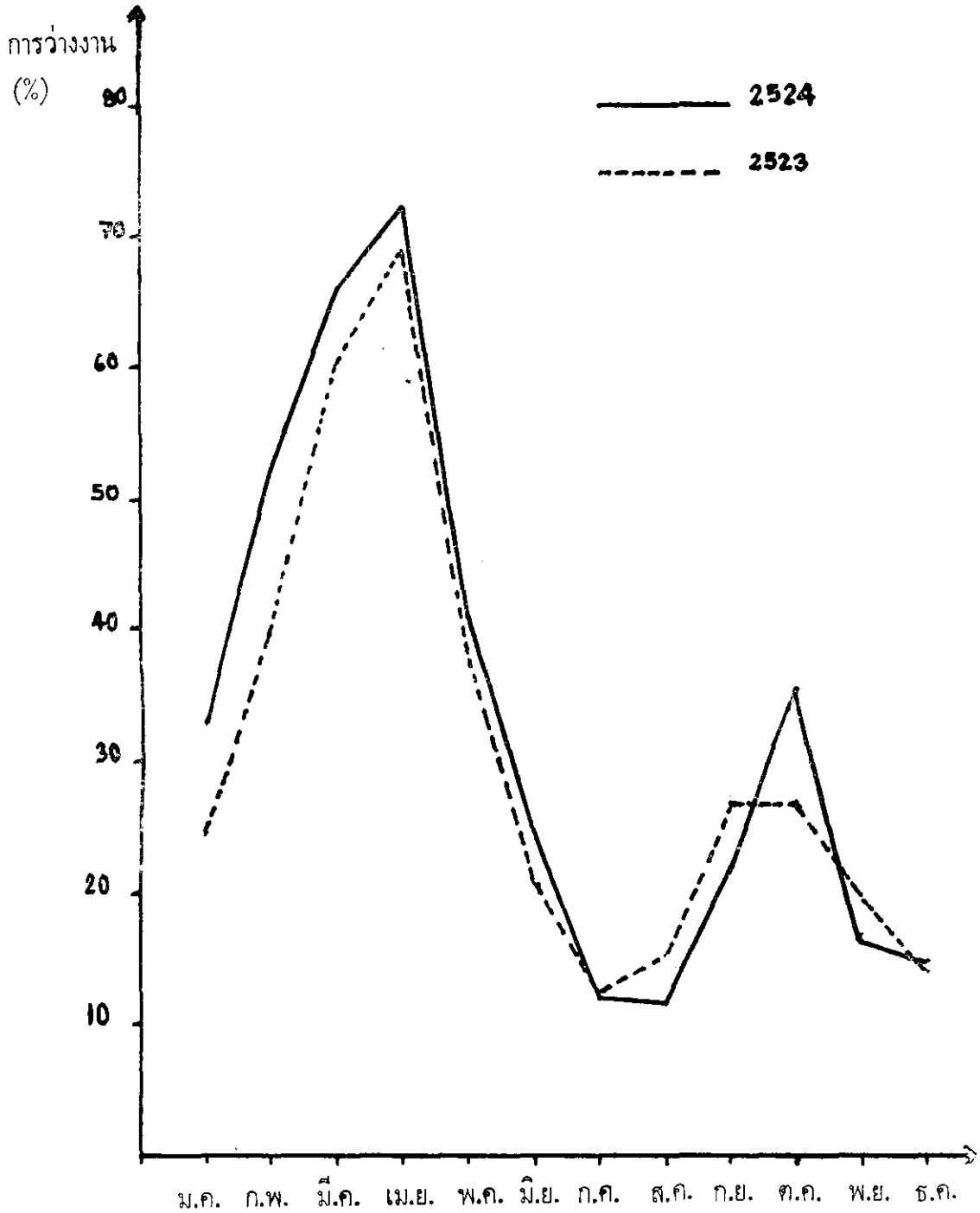
ดังนั้นเราจึงอาจสรุปได้ว่า โครงการสร้างงานในชนบท 2524 นี้ ช่วยแก้ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment) และช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลเลือกดำเนินการคือช่วงมกราคมถึงพฤษภาคมนี้เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสม

ตารางที่ 11 สภาพการทำงานของเกษตรกรในภาคเหนือ

เดือน	ผู้ทำโครงการ กสช.			ผู้ไม่ทำโครงการ กสช.			เกษตรกรในภาคเหนือ		
	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน
	มีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ		มีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ		มีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	
มกราคม	11.4(12.3)	22.2(11.9)	66.4(75.8)	17.5	12.8	69.7	12.3	20.9	66.8
กุมภาพันธ์	13.3(17.7)	38.9(22.4)	47.8(59.9)	22.9	20.2	56.9	14.6	36.3	49.1
มีนาคม	45.9(23.1)	50.5(36.5)	33.6(40.4)	26.6	38.5	34.9	17.4	48.8	33.8
เมษายน	18.4(24.2)	53.7(43.1)	27.9(32.7)	40.4	43.1	16.5	21.5	52.2	26.3
พฤษภาคม	13.1(17.6)	27.9(19.5)	59.0(62.9)	35.8	17.4	46.8	16.3	26.4	59.3
มิถุนายน	8.3(11.6)	16.7 (9.3)	75.0(79.1)	24.8	7.3	67.9	10.6	15.4	74.0
กรกฎาคม	3.8 (7.8)	8.0 (4.5)	88.2(87.7)	5.5	2.8	91.7	4.0	7.3	88.7
สิงหาคม	4.7 (8.2)	8.1 (7.8)	87.2(84.0)	4.6	3.7	91.7	4.7	7.5	87.8
กันยายน	6.1(12.3)	15.2(15.0)	78.7(72.8)	9.1	8.3	82.6	6.5	14.2	79.3
ตุลาคม	11(11.7)	24.7(15.6)	64.3(72.7)	8.3	16.5	75.2	10.6	23.6	65.8
พฤศจิกายน	6(10.0)	11.0(10.4)	83.0(79.6)	4.5	8.3	87.2	6.9	10.6	83.5
ธันวาคม	5.4 (8.4)	9.7 (7.9)	84.9(83.7)	6.4	6.4	87.2	5.6	9.2	85.2
เฉลี่ยทั้งปี	9.8(13.7)	23.9(17.0)	66.3(69.3)	17.2	15.4	67.4	10.8	22.7	66.5
จำนวนตัวอย่าง	663 (1506)			109			772		

ที่มา : ตัวเลขในวงเล็บอ้างอิงจาก เมธี ครองแก้ว, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐและการประเมินผลและการวิเคราะห์ เป็นตัวเลขของปี 2523 ตัวเลขที่ไม่อยู่ในวงเล็บคือตัวเลขจากข้อมูลตัวอย่างภาคเหนือในปี 2524

รูปที่ 1. เวลาว่างงานของเกษตรกรผู้ทำงานในโครงการ กสช. 2528 และ 2524



#### 4. ผลกระทบของโครงการสร้างงานในชนบทต่อการย้ายถิ่น

ตามที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในฤดูแล้งของแต่ละปี ราษฎรในชนบทจะย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในกรุงเทพฯ ฯ หรือตัวเมืองอื่น ๆ เพื่อหางานทำ พอถึงฤดูกาลเพาะปลูกก็จะกลับมาภูมิลำเนาเดิมเพื่อจะทำการเพาะปลูกอีกครั้งหนึ่ง ลักษณะของการย้ายถิ่นชนิดนี้เราถือว่าเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว ฉะนั้นแล้วถ้าในชนบทมีงานให้ทำก็จะเห็นการชะลอการย้ายถิ่นชั่วคราวนี้ได้ ดังนั้นจากปัญหาที่ว่าโครงการ กสช. นี้จะสามารถดึงดูดคนที่ย้ายถิ่นให้กลับไปทำงานในชนบทในฤดูแล้งได้หรือไม่นั้น ผลจากการศึกษาโดยการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่นและการทำงานในโครงการสร้างงานในชนบทของประชากรตัวอย่างโดยใช้ Chi-square,  $R^2$  พบว่าการย้ายถิ่นและไม่ย้ายถิ่นนั้นไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการทำงานในโครงการ กสช. และไม่ทำงานในโครงการ กสช. เลย (ตารางที่ 12)

ตารางที่ 12

ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะการย้ายถิ่นกับการทำงานโครงการ กสช. 2524

กสช. 2524	ไม่ย้าย	ย้าย	รวม	จำนวน
ทำ กสช.	91.3	8.7	100.0	751
ไม่ทำ กสช.	93.1	6.9	100.0	149

Chi-square = 0.3630 degree of freedom = 1      Significance = 0.5469

ดังนั้น เราจึงอาจจะสรุปผลในเบื้องต้นได้ว่าโครงการสร้างงานในชนบท 2524 นี้ไม่มีความสัมพันธ์กับเรื่องการย้ายถิ่นเลย ดังนั้นเพื่อที่จะทราบถึงคำตอบว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีความสัมพันธ์ต่อการย้ายถิ่น จึงจะใช้วิธีการวิเคราะห์โดยสมการถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) ปรากฏว่าไม่ว่าจะใช้ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ตัวใดคือ (1) การย้ายถิ่นหรือไม่ย้ายถิ่นและ (2) รายได้จากการย้ายถิ่นผลที่ได้ออกมาใกล้เคียงกันไม่ว่าจะเป็นค่า  $R^2$  หรือหรือค่า t-statistics ในการทดสอบค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระและมีตัวแปรอิสระเพียง 3 ตัว คือ เพศ อายุ และประสบการณ์ในการย้ายถิ่นที่ค่าจำนวนได้มีนัยสำคัญทางสถิติต่ำกว่า 10%

ตัวแปรอิสระที่เหลือนอกจากนั้น อาทิเช่น รายได้รวมของครอบครัว ระดับการศึกษา จำนวนเนื้อที่ถือครองสถานภาพการสมรส การมีไฟฟ้า การได้รับน้ำชลประทาน และ ฯลฯ ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนค่า  $R^{-2}$  (Goodness of fit) ที่คำนวณได้ อยู่ระหว่าง 0.15-0.20 ดังตารางที่ 13

### ตารางที่ 13

การวิเคราะห์แบบสมการถดถอย (Multiple Regression) เกี่ยวกับการย้ายถิ่น  
และรายได้จากการย้ายถิ่น

Variables	Regression coefficients	Regression coefficients
	(t-statistics in parentheses)	(t-statistics in parentheses)
	(1)	(2)
ค่าคงที่	0.84863 *	- 887.4596 *
การย้ายถิ่นปี 2523	0.38445 *	1,564.972 *
	(23.7276)	(11.33856)
อายุ	-0.00262 *	- 5.48803 **
	(4.23131)	(1.90552)
เพศ	-0.06537 **	- 236.1907 *
	(4.13146)	(3.21185)
N	900	900
degree of freedom	896	896
$R^{-2}$	0.20	0.15
F--statistics	77.35	53.50

หมายเหตุ \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติ 1%

\*\* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติ 10%

คอลัมน์ที่ 1 : ตัวแปรอิสระคือการย้ายถิ่นและไม่ย้ายถิ่น (Binary)

คอลัมน์ที่ 2 : ตัวแปรอิสระคือรายได้จากการย้ายถิ่น



## สรุป

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการให้ดีขึ้น โดยเฉพาะโครงการ กสช. ปี 2524 นั้นรัฐบาลได้กำหนดช่วงระยะเวลาดำเนินงานโครงการ กสช. คือมกราคมถึงพฤษภาคม เป็นช่วงที่เหมาะสมเพราะเป็นเวลาที่ราษฎรมากกว่า 50% ในชนบทว่างงานและไม่มีงานอื่นทำ นอกจากนี้ จากการศึกษาแม้จะพบราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีในชนบทจะเป็นผู้ได้รับรายได้จากโครงการ กสช. มากกว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า แต่จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างโครงการ กสช. ปี 2523 และโครงการ กสช. ปี 2524 แล้วจะเห็นได้ว่าในปี 2524 ราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่ามีโอกาสได้ทำงานในโครงการ กสช. มากขึ้น ส่วนวัตถุประสงค์ในข้อที่ต้องการลดการอพยพเข้าสู่เมืองนั้น ปรากฏว่าราษฎรในภาคเหนือส่วนมากไม่นิยมที่จะย้ายถิ่นอยู่แล้ว ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าโครงการ กสช. ปี 2524 ไม่มีความสัมพันธ์กับการย้ายถิ่นของประชาชนในภาคเหนือเลย.

---

# แรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ\*

## 1. บทนำ

เมื่อใดที่เรากล่าวถึงผลของการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้ง 4 แผนเท่าที่ผ่านมา เราก็อาจจะกล่าวถึงผลสำเร็จของการพัฒนาได้ในหลาย ๆ ด้าน ขณะเดียวกันก็อาจจะกล่าวถึงผลในด้านตรงกันข้ามได้ในหลาย ๆ ด้านเช่นเดียวกัน ผลลัพธ์ของประการหลังประการหนึ่งก็คือ การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกษตรกรเหล่านี้แปรสภาพตนเองให้กลายเป็นแรงงานอพยพที่โยกย้ายเข้าสู่ภาคตัวเมือง ทั้งในส่วนกลาง หัวเมือง หรือไปตะวันออกกลาง

สำหรับแรงงานที่อพยพเข้าสู่ตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร อาชีพแรกที่พวกเขานิยมทำกันก็คือ งานก่อสร้าง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลอย่างน้อยที่สุด 2 ประการ คือ ประการแรก โดยลักษณะของงานแล้วสามารถจะรับแรงงานที่ไร้ฝีมือได้อย่างเต็มที่ และประการที่สองกลไกของตลาดการจ้างงานประเภทนี้มีกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ซึ่งทำให้เกิดความสะดวกแก่การที่คนงานจะเข้าไปสู่ธุรกิจภาคนี้ได้โดยง่าย

ในปี พ.ศ. 2523 สำนักงานคณะกรรมการ สภาพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้ประมาณจำนวนคนงานก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร ว่ามีราว 111,500 คน ถ้าหากพิจารณาจากจำนวนตัวเลขดังกล่าวในฐานะคนกลุ่มอาชีพหนึ่งในสังคมแล้ว ก็จะได้เห็นว่าคนกลุ่มนี้มีจำนวนไม่น้อยทีเดียว อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณของการศึกษาปัญหาคนงานก่อสร้างแล้วก็อาจจะกล่าวได้ว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ตัวเลขตัวหนึ่งที่จะช่วยชี้ให้เห็นภาพ

\*สรุปจากรายงานผลการวิจัยเรื่อง แรงงานอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับบ้านทานตะวัน มูลนิธิเด็ก ได้ร่วมกันดำเนินงานตั้งแต่ตุลาคม 2524 ถึง มีนาคม 2525 คณะผู้วิจัยประกอบด้วย นายสังคิต พิริยะรังสรรค์ นางสาวทวิวรรณ ปานกลิ่น นางสาวจินดารัตน์ สรณารักษ์ นางสาวรังสิมา ลิ้มปัสวาศดิ์ และนางสุภาวดี ชาญเมธี

ในเรื่องนี้ก็คือ ทรายจนกระทั่งถึงในขณะนั้นงานวิจัยที่เป็วิทยานิพนธ์ทางด้านแรงงานก่อสร้าง อยู่เพียง 2 ฉบับเท่านั้น ตัวเลขนี้ไม่เพียงแต่จะช่วยให้เห็นถึงสถานภาพของการศึกษาปัญหา แรงงานที่ยังมีขาค้างค้อยู่เป็นอันมากเท่านั้น หากยังได้สะท้อนให้เห็นถึงความสนใจของสังคมที่มีต่อปัญหาของคนกลุ่มอาชีพนี้ยังไม่เพียงพอ

หนึ่งในตัวของคนงานก่อสร้างนั่นเองแล้ว ปัญหาค่าแรง ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ปัญหาสวัสดิการ ฯลฯ ทำให้แรงงานอพยพเหล่านี้ดำรงชีวิตอย่างอัตคัดขัดสนเป็นอย่างยิ่ง ทว่าการขัดสนดังกล่าวก็ดูเหมือนว่าจะต้องดำรงไปอีกยาวนานทีเดียว เพราะเหตุว่ายังมีได้มีอาณัติ สัญญาใด ๆ ที่จะชี้หรือสื่อให้เห็นไปในทำนองที่ว่ากำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ในหมู่คนงานแต่ประการใดเลย ในขณะที่พนักงานและคนงานในรัฐวิสาหกิจและโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ต่อสู้เพื่อขอให้มีการปรับค่าแรงขั้นต่ำประจำปี และมีสหภาพแรงงานที่จะคอยทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิของคนงานอยู่นั้น คนงานก่อสร้างยังต้องหมกมุ่นอยู่กับปัญหาติดตามฟ้องร้อง นายจ้างที่บิดพลิ้วการจ่ายค่าแรงของตนอยู่เท่านั้นเอง

## 2. โครงสร้างการรับเหมางานของอุตสาหกรรมก่อสร้าง

อุตสาหกรรมการก่อสร้างในประเทศไทย<sup>1</sup> แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การก่อสร้างอาคาร (Building or Light Construction)
2. การก่อสร้างงานวิศวกรรมโยธา (Engineering or Heavy Cons.)
3. การก่อสร้างเพื่องานอุตสาหกรรม (Industrial Cons.)

2.1 การก่อสร้างอาคาร คืออาคารที่ออกแบบและก่อสร้างให้เป็นบ้านที่อยู่อาศัย อาคารเพื่อการศึกษา อาคารเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ อาคารการค้า อาคารเพื่ออุตสาหกรรมขนาดเล็ก

2.2 การก่อสร้างงานวิศวกรรมโยธา คือ สิ่งก่อสร้างที่ออกแบบและก่อสร้างโดยวิศวกรแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. เอกสารการศึกษา “อุตสาหกรรมการก่อสร้างในประเทศไทย”, คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

1) งานก่อสร้างทาง งานนี้รวมการก่อสร้างผิวถนน บุกเบิกทาง งานทำทางระบายน้ำ สะพาน

2) งานก่อสร้างโยธาขนาดใหญ่ ได้แก่ งานก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ทำเทียบเรือลำลึก ทางรถไฟ อุโมงค์ และสะพานช่วงยาว เป็นต้น

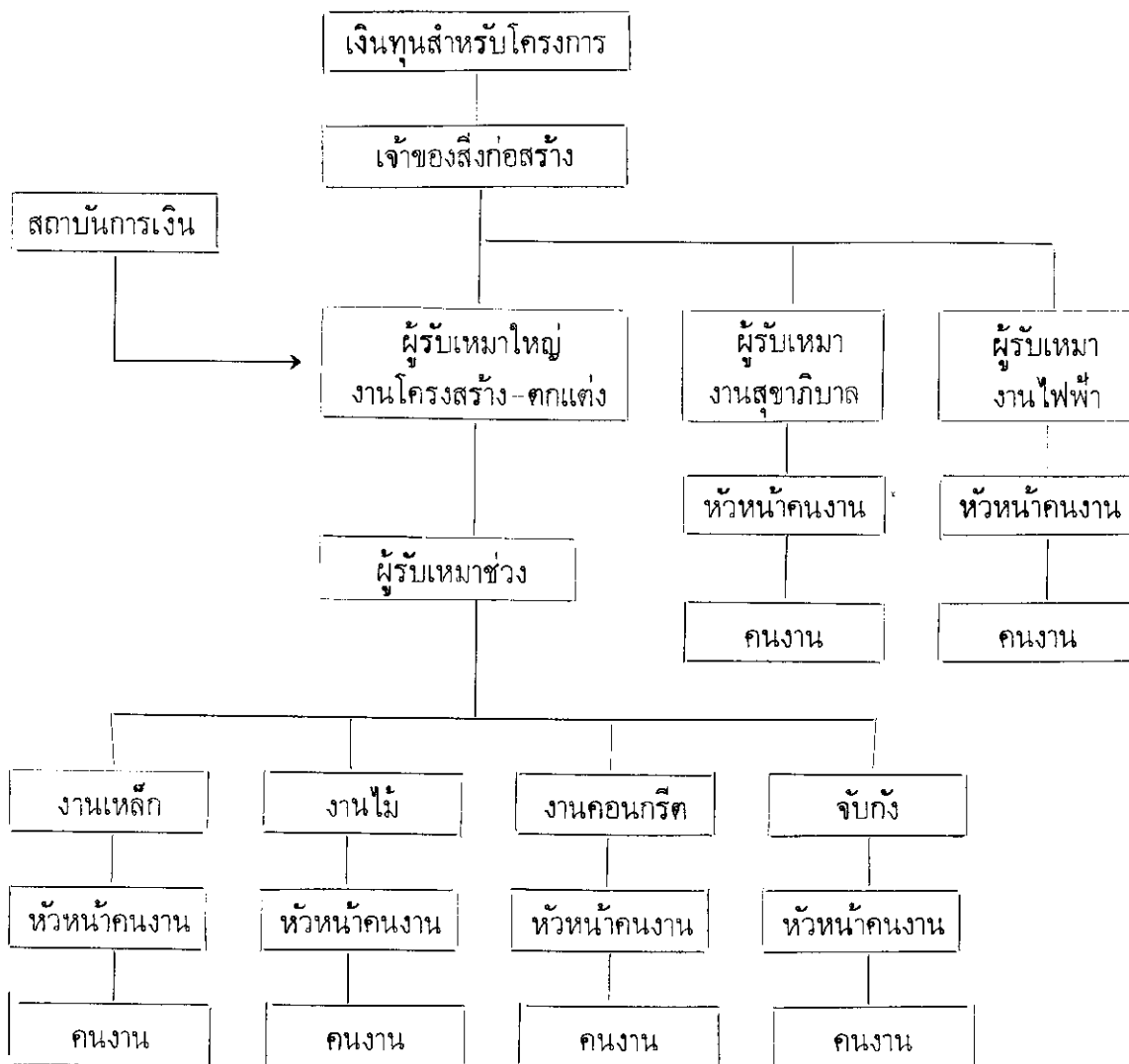
2.3 การก่อสร้างเพื่องานอุตสาหกรรม ได้แก่ งานก่อสร้างโรงงานขนาดใหญ่ที่ต้องการเทคนิคการก่อสร้างสูง เช่น การก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมัน โรงงานอุตสาหกรรมเคมี โรงงานถลุงเหล็ก เป็นต้น

จากแผนผังอธิบายได้ว่าการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ เช่น ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ หลังจากเจ้าของสิ่งก่อสร้างมีแบบพร้อมแล้วจะเปิดประมูลการรับเหมาก่อสร้าง ในขั้นตอนนี้การกำหนดผลงานผู้รับเหมาเฉพาะเจาะจง เช่น จะประมูลงานราคา 10 ล้านบาท ผู้รับเหมาต้องเคยทำงาน 5 ล้านบาทขึ้นไปในการก่อสร้างอาคาร 1 หลังในสัญญาเดี่ยว และอาคารนั้นต้องสูง 7 ชั้นขึ้นไป หรือการกำหนดหลักทรัพย์สินค้ำประกันของผู้ประมูลซึ่งเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินเข้ามาบีบบบาทด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุให้ผู้รับเหมาใหญ่ซึ่งเป็นเสมือนนายหน้าสามารถประมูลงานได้เป็นส่วนใหญ่ บริษัทขนาดกลางและขนาดเล็กที่ไม่สามารถประมูลแข่งได้ต้องลดตัวเองลงเป็นผู้รับเหมาช่วง (Sub-contractor) และจากหลักฐานทั่วไปพอจะยืนยันได้ว่า ในช่วงต้นปี 2524 นี้ ได้มีบริษัทรับเหมาข้ามชาติเริ่มเข้ามาจ้างงานขนาดใหญ่ในประเทศมากขึ้น โดยเข้ามาในรูปร่วมกับบริษัทในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นบริษัทลูกของสถาบันการเงินและธนาคารในประเทศและบริษัทขนาดใหญ่ในประเทศที่เคยทำงานข้ามชาติก็เริ่มจะพบอุปสรรคต่างประเทศ นานาประการ จึงหันมามุ่งงานในประเทศ ทำให้เกิดการต่อสู้กันระหว่างบริษัทรับเหมาขนาดใหญ่ 2 กลุ่ม อันได้แก่บริษัทขนาดใหญ่ในประเทศ และบริษัทต่างชาติที่มารับเหมาในประเทศไทย<sup>2</sup> บรรดาบริษัทขนาดกลาง ขนาดเล็ก จึงมีโอกาสประมูลงานได้น้อยลงไปอีก

โดยทั่วไปการรับเหมาก่อสร้างอาคารมักแบ่งลักษณะงานออกเป็นงานโครงสร้าง-ตกแต่ง งานสุขาภิบาล และงานไฟฟ้า หากพิจารณาจากจำนวนคนงานกล่าวได้ว่างานโครงสร้าง

2. มานพ พงศทัต และ ศักดิ์ชัย ศิริจันทร์ภานู, "สถานการณ์ก่อสร้างช่วงกลางปี 2524 : สรปภาวะเศรษฐกิจกลางปี 2524 สยามรัฐฉบับพิเศษ, 28 (มิถุนายน 2524) : 75.

## แผนผังการดำเนินงานในกิจการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่



- ตกแต่ง เป็นงานที่มีคนงานมากที่สุด งานด้านอื่น เช่น งานสุขาภิบาลไฟฟ้า คนงานส่วนใหญ่ มักมีทักษะในการทำงานอยู่แล้ว จำนวนคนงานไร้ฝีมือมีเพียงเล็กน้อย

จากแผนผังของผู้รับเหมาช่วงที่รับเหมาใหญ่ (ซึ่งมีบทบาทเพียงเป็นนายหน้าประมูลงานแล้วมาส่งงานต่ออีกทอดหนึ่ง) ได้แบ่งงานตามลักษณะต่าง ๆ เป็น งานเหล็ก งานไม้ ฯลฯ นั้น จะเห็นว่าคนงานซึ่งเป็นผู้ใช้แรงงานอยู่ระดับล่างสุดโดยมีหัวหน้าคนงานควบคุมอยู่ งานไม้เหล็ก และคอนกรีตเป็นงานที่ต้องอาศัยฝีมืออยู่บ้าง ในขณะที่งานจิปากังเป็นงานที่ไร้ฝีมือเพียงแรงงานเท่านั้น ซึ่งคนงานในกลุ่มนี้จะรับค่าแรงต่ำกว่าลักษณะงานอื่น ๆ แรงงานหญิงและเด็กจะอยู่ในกลุ่มนี้มากที่สุดทั้ง ๆ ที่โดยลักษณะงานก็หนักไม่น้อยกว่างานอื่น ๆ เช่น หิ้วปูน ขนดิน แบกไม้ ฯลฯ

จากการสำรวจภาคสนามพบว่า มีหลายครั้ง ที่คนงานระดับล่างพยายามรวมกลุ่มกันเอง รับเหมางานแต่โดยส่วนใหญ่ มักเป็นงานเล็ก ๆ เช่น สก๊ตเสาช ฯลฯ ซึ่งลักษณะการรับเหมางานจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อนายจ้างคำนวณแล้วว่าการให้เสร็จทันเวลาหรือเสร็จเร็วขึ้น แต่การรับเหมางานเช่นนี้ก็มักมีเพียงช่วงสั้น ๆ เท่านั้น พอหมดงานหากหัวหน้ากลุ่มไม่สามารถมีเงินสำรองจ่ายให้คนงานในกลุ่มได้ สภาพกลุ่มก็ต้องสลายไปโดยปริยายทุกคนต้องดิ้นรนหางานหาเงินมาเลี้ยงชีพวันหนึ่ง ๆ ไป

กล่าวได้ว่าธุรกิจการรับเหมาก่อสร้างที่เริ่มมีการผูกขาดการรับเหมาโดยบริษัทผู้รับเหมาใหญ่ ๆ นั้น ยิ่งเป็นส่วนเสริมให้คนงานผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ซึ่งมาจากชนบทต้องถูกกดให้อยู่ในระดับล่างที่ต่ำลงไปอีกโดยสภาพการรับเหมางานก่อสร้างขนาดเล็ก เช่น อาคารพาณิชย์ ฯลฯ บริษัทขนาดกลางหรือขนาดเล็กที่ประมุขงานได้ก็ย่อมต้องการกำไรในการลงทุนกิจการนี้ การว่าจ้างแรงงานจึงมักใช้ระบบความสัมพันธ์ส่วนตัว นั่นคือขอจ้างให้ทำงานล่วงเวลาเพื่อให้งานเสร็จตามกำหนดโดยไม่จ่ายค่าแรงส่วนเกินนั้น มีเพียงความผูกพันที่จะร่วมงานกันต่อไปเรื่อย ๆ เท่านั้นเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงสุขภาพที่ทรุดโทรมไปก่อนวัยอันสมควร จากสภาพของงานที่หักโหม

เมื่อระบบของการผูกขาดการรับเหมาเกิดขึ้น เพราะบริษัทใหญ่ที่ทำหน้าที่เป็นเพียงนายหน้าประมูล แล้วมอบงานให้ผู้รับเหมาช่วงซึ่งดำเนินงานโดยบริษัทขนาดกลางหรือขนาดเล็กตามลำดับชั้น ผู้รับเหมาช่วงก็ย่อมที่จะกดแรงงานคนงานระดับล่างหนักเข้าไปอีก ทั้งนี้เพราะ

สภาวะความบีบรัดทางเศรษฐกิจและเพื่อความอยู่รอดคนงานที่อยู่ล่างสุดจึงเปรียบเสมือนการแบกรับภาระอันหนักอึ้งไว้ด้วยลำแข้งเล็ก ๆ อันไร้เรี่ยวแรงของตน

จากข้อมูลสถิติ ปี พ.ศ. 2523 พบว่ามีผู้ทำงานที่มีอายุ 11 ปีขึ้นไป ในสาขาการก่อสร้าง ซ่อม และรื้อถอนทำลายทั่วราชอาณาจักร 435,900 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานที่ทำในอุตสาหกรรมก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานครถึง 111,500 คน<sup>3</sup> ซึ่งน่าเป็นห่วงว่าคนงานจำนวนมากเหล่านี้จะต้องแบกรับภาระอันหนักอึ้งไปนานอีกเท่าไร หรือมีเพียงการรอกอวยวันเวลาที่จะหมดแรงไปในที่สุด

### 3. สภาพทั่วไปเกี่ยวกับแรงงานอุตสาหกรรมก่อสร้าง

การศึกษาสภาวะแรงงานอุตสาหกรรมก่อสร้างครั้งนี้ ได้ทำการสุ่มตัวอย่างกรรมกรจำนวน 500 ตัวอย่างซึ่งยังไม่อาจถือว่าเป็นตัวแทนของกรรมกรก่อสร้างทั้งหมด แต่ถือเป็นเพียงการศึกษากลุ่มกรรมกรก่อสร้างกลุ่มหนึ่ง จากตารางที่ 1 ตัวอย่างเป็นคนโสดจำนวน 198 คน เป็นชายโสดร้อยละ 75.25 และหญิงโสดร้อยละ 24.75 และจากจำนวนผู้ที่สมรสแล้ว 302 คน เป็นชายที่อยู่ในสถานภาพสมรสร้อยละ 69.87 และหญิงที่อยู่ในสถานภาพสมรสร้อยละ 30.13 แต่จากการสังเกตการวิจัยภาคสนาม เปอร์เซ็นต์ของชายและหญิงที่ทำงานก่อสร้างนี้ใกล้เคียงกัน สาเหตุเพราะสามีและภรรยาในครอบครัวเดียวกันมักจะทำงานทั้งคู่ อาจมีบางครอบครัวที่สามี

ตารางที่ 1

#### การกระจายของตัวอย่าง

สถานภาพ	โสด		สมรส		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ชาย	149	75.25	211	69.87	360	72
2. หญิง	49	24.75	91	30.13	140	28

3. ฝ่ายประเมินกำลังคน กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สถิติเพื่อการวางแผน ด้านกำลังแรงงาน การมีงานทำ และการว่างงาน, มีนาคม, 2525.

ทำงานเพียงคนเดียว และภรรยาเป็นผู้ดูแลลูกที่ยังเล็กอยู่ จนกว่าลูกจะเติบโตและไม่จำเป็นต้องจะต้องดูแลอย่างใกล้ชิด ผู้เป็นภรรยาที่สามารถทำงานเพื่อหารายได้ช่วยเหลือครอบครัวได้

**3.1 ระดับอายุ** ในด้านการกระจายตามอายุของผู้ที่เป็นตัวอย่างจะเห็นว่าระดับอายุของกรรมกรก่อสร้างอยู่ในช่วงวัยราว 15–20 ปี, 21–25 ปี และ 36–50 ปี คิดเป็นจำนวนใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 23.2, 25.6 และ 20.6 ตามลำดับ นอกจากนี้จำนวนแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และจำนวนแรงงานคนที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 1 และ 2.4 ตามลำดับ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแรงงานก่อสร้างส่วนใหญ่เป็นประเภทหนุ่มสาวแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะลักษณะงานเป็นงานที่ต้องการใช้กำลังแรงงานมากกว่าที่จะใช้ฝีมือ

ข้อที่น่าสังเกต คือ เพอร์เซ็นต์ของผู้หญิงที่อยู่ในสถานภาพสมรส และช่วงอายุต่ำกว่า 25 ปี ทำงานก่อสร้างคิดเป็นร้อยละ 39 ของจำนวนทั้งหมด แสดงว่ากรรมกรหญิงส่วนใหญ่จะแต่งงานเมื่ออายุยังไม่มาก โดยดูจากเปอร์เซ็นต์ของการทำงานของผู้หญิงโสดมีจำนวนลดลง ในระดับอายุของผู้หญิงที่มากขึ้น

**3.2 ระดับการศึกษา** กรรมกรก่อสร้างทั้งหญิงและชายส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 กล่าวคือมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 56.4 โดยจำแนกเป็นร้อยละ 76.11 ของกรรมกรชาย และ ร้อยละ 77.14 ของกรรมกรหญิงซึ่งแสดงว่ากรรมกรก่อสร้างเหล่านี้ได้เรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับเป็นส่วนใหญ่ แต่โอกาสที่จะเรียนต่อเป็นไปได้อย่าง จะมีบ้างเป็นส่วนน้อย แต่ถ้าเปรียบเทียบ เพอร์เซ็นต์ของผู้หญิงที่ไม่ได้เรียนหนังสือจะมีมากกว่าเปอร์เซ็นต์ของผู้ชายสาเหตุอาจเป็นเพราะค่านิยมของสังคมที่เห็นว่าผู้ชายเป็นหัวหน้าครอบครัว จึงเห็นความสำคัญที่จะส่งลูกชายเรียนมากกว่า

ถ้าพิจารณาจากผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่า ป. 7 ลงมารวมทั้งผู้ที่ไม่เคยเรียนหนังสือเลยจะมีเป็นจำนวนถึงร้อยละ 72 ซึ่งกล่าวได้ว่า แรงงานประเภทนี้ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ตึ๊งๆ ข้อมูลนี้ได้รับการสนับสนุนจากงานของ มรกต สิงห์คเซนทร์ ที่พบว่า คนงานส่วนใหญ่ที่อ่านเขียนไม่ค่อยได้มีจำนวนถึงร้อยละ 47.13 และคนงานที่อ่านเขียนไม่ได้เลยมีถึงร้อยละ 20.38 ซึ่งถ้าคิดเปอร์เซ็นต์รวมคิดเป็นจำนวนร้อยละ 67.51



3.3 ลักษณะครอบครัว ครอบครัวของกรรมกรก่อสร้างส่วนใหญ่ร้อยละ 48.99 เป็นครอบครัวขนาดเล็ก คือมีบุตรระหว่าง 1-2 คน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะ

1. จากการสังเกตในภาคสนามพบว่า สภาพชีวิตของเขามิ่มีรายได้ไม่มากนักมีผลทำให้เกิดความไม่พร้อมในการที่จะมีบุตรหลายคน เพื่อไม่ให้เป็นการต่อไป

2. นอกจากนั้นจะเห็นว่า เพอร์เซ็นต์การแต่งงานของหญิง และชายจะแต่งงานช่วงอายุที่น้อย และอาจเพิ่งแต่งงาน ดังนั้นอาจเป็นลักษณะครอบครัวใหม่

3.4 ภูมิลำเนาเดิม แรงงานก่อสร้างถือได้ว่าเป็นแรงงานเคลื่อนย้ายที่จะมีการโยกย้ายอยู่เป็นประจำ ขึ้นอยู่กับการก่อสร้างในแต่ละแห่ง เมื่อระยะเวลาของการก่อสร้างเสร็จก็จะโยกย้ายไปยังที่ก่อสร้างใหม่ จากการสำรวจพบว่า กรรมกรก่อสร้างมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่ภาคกลางมากที่สุด คือร้อยละ 45.8 โดยเฉพาะมาจากจังหวัดอยุธยา ถึงร้อยละ 9 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะ

- ความยุ่งเหยิงทางเศรษฐกิจของจังหวัดอยุธยา อันมีผลสืบเนื่องมาจากปัญหาการถือครองที่ดินเป็นส่วนใหญ่ ชาวนาจะเช่าที่ดินทำการเกษตรจากเจ้าของที่ดินที่มีน้อยราย ดังนั้นผลผลิตที่ได้จึงต้องแบ่งครึ่งกันกับเจ้าของที่ดิน มีผลทำให้ชาวนาไม่สามารถดำรงอยู่ได้ถ้าหากไม่ประกอบอาชีพอื่น ๆ

- ทางด้านภูมิศาสตร์ อาจเป็นไปได้ว่า จังหวัดอยุธยาเป็นจังหวัดที่อยู่ใกล้กับกรุงเทพฯ ดังนั้นการโยกย้ายเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ จึงเป็นไปได้โดยง่าย

นอกจากนี้ กรรมกรก่อสร้าง ที่มีพื้นเพเดิมในกรุงเทพฯ มีประมาณร้อยละ 3.8 และมาจากภาคใต้น้อยที่สุด คือร้อยละ 0.6 แต่ถ้าคิดเทียบอัตราการโยกย้ายแรงงานแต่ละจังหวัด จะเห็นว่าทางภาคอีสานมีตัวเลขของการโยกย้าย ในแต่ละจังหวัดที่ใกล้เคียงกัน

3.5 อาชีพในภูมิลำเนาเดิม จะเห็นได้ชัดเลยว่ากรรมกรก่อสร้างแต่เดิมประกอบอาชีพทางการเกษตร มีจำนวนถึงร้อยละ 79 นั้นแสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันสภาพการล้มละลายทางการเกษตรมีอยู่ค่อนข้างสูง จึงมีผลทำให้แรงงานเกษตรต้องแปรรูปกลายเป็นแรงงานทางด้านอุตสาหกรรมก่อสร้าง นอกจากนั้นกรรมกรก่อสร้างบางส่วนเป็นพวกรับจ้างนอกภาคการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 11.43 และมาจากอาชีพอื่น ๆ ได้แก่ ก่อสร้างอยู่เดิม, ค้าขาย, ออกหาปลา, ขับรถเมย์, ช่างไม้, เรียนหนังสือด้วย มีประมาณร้อยละ 9.56

ผลจากข้อ 3.5 ที่กล่าวว่าส่วนใหญ่กรรมกรก่อสร้าง จะมาจากภาคการเกษตรซึ่งมีจำนวน 380 ตัวอย่าง ดังนั้นจากจำนวนตัวอย่างที่กล่าวไปนี้ เมื่อถามว่าที่ดินทำกินนั้นเป็นของใคร ส่วนใหญ่จะทำการเกษตรในที่ดินของพ่อแม่ โดยมีจำนวนถึงร้อยละ 51.34 ในที่ดินของตัวเอง ร้อยละ 16.62 ที่ดินเช่าประมาณร้อยละ 23.23 และรับจ้างทำนาเพียงร้อยละ 8.31 ถ้าพิจารณาแยกระหว่างกรรมกรก่อสร้างออกเป็นสถานภาพโสด และสถานภาพสมรสจะเห็นว่าคนหนุ่มสาวนั้นทำการผลิตบนที่ดินของพ่อแม่คิดเป็นร้อยละ 63.20 ที่ดินของตัวเองร้อยละ 9.91 แต่พวกที่มีครอบครัวจะทำการผลิตบนที่ดินของพ่อแม่จำนวนร้อยละ 43.50 ที่ดินของตัวเองจำนวนร้อยละ 21.14 อันเนื่องมาจากลักษณะสภาพสังคมชนบทเมื่อลูกสาวหรือในครอบครัวได้แต่งงาน มีบางส่วนที่แยกครอบครัวและได้แบ่งที่ดินออกไป แต่ก็มีบางส่วนยังอยู่ในครอบครัวเดียวกันและไม่ได้แบ่งที่ดินออกไป สาเหตุอาจเป็นเพราะจำนวนที่ดินที่ถือครองมีอยู่ไม่มาก จึงต้องทำการผลิตรวมกันเป็นครอบครัวใหญ่

นอกจากนี้ถ้าพิจารณาอายุเปอร์เซ็นต์ของการเช่าที่ดินมีเพียงร้อยละ 23.23 เท่านั้น ซึ่งอาจจะน้อยกว่าปกติและอาจมีผลมาจาก การสุ่มตัวอย่างสำรวจ ซึ่งจะเห็นว่าระดับอายุกรรมกรก่อสร้างอยู่ในช่วงวัยต่ำกว่า 25 ปี ซึ่งแสดงว่าคนหนุ่มสาวมักทำการผลิตบนที่ดินของพ่อแม่ร่วมกับของตัวเองสูงถึงร้อยละ 67.68 ทำให้เปอร์เซ็นต์การเช่าที่ดินมีเพียงร้อยละ 23.23 เท่านั้น

3.6 ระยะเวลาที่คนงานเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ตั้งแต่เริ่มต้นโดยออกจากบ้านไปช่วงหนึ่งแล้วกลับมาทำงานใหม่ การศึกษานี้จะนับจากจุดเริ่มต้นที่อาชีพอีสถิตก่อสร้าง นอกจากนี้จำนวนตัวอย่างคิดเฉพาะคนงานซึ่งไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ มาก่อน ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างทั้งหมด 481 ตัวอย่าง

กรรมกรก่อสร้างส่วนใหญ่เข้ามาทำงานนี้ในระยะเวลา 1-3 ปี คิดเป็นร้อยละ 67 แสดงให้เห็นถึงลักษณะของงานก่อสร้างไม่ถาวร ไม่แน่นอน มีการโยกย้ายบ่อย อาจทำงานเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วกลับภูมิลำเนาเดิมแล้วก็กลับมาทำใหม่

นอกจากนี้ถ้าพิจารณาจากตารางที่ 2 จะเห็นว่ากรรมกรก่อสร้างส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 62 เข้ามาทำงานก่อสร้างเป็นการชั่วคราว คือเข้ามาทำงานตามฤดูกาลที่ว่างจากการทำการเกษตร เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวหรือฤดูเพาะปลูก พวกเขาก็จะกลับภูมิลำเนาเดิม

ตารางที่ 2  
แสดงพฤติกรรมการทำงานของคนก่อสร้าง

พฤติกรรมการทำงาน	ชาย		หญิง		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ถาวร	110	30.22	42	30.88	152	30.40
2. ชั่วคราว	221	60.71	89	65.44	310	62.00
3. ไม่แน่ใจ	33	9.07	5	3.68	38	7.60
รวม	364	100	136	100	500	100

กรรมกรที่จะกลับภูมิลำเนาเดิมมีถึงร้อยละ 45.26 ซึ่งกรรมกรเหล่านี้มีอาชีพทำการเกษตรและมีที่ดินเป็นของตัวเองหรือของพ่อแม่ ส่วนกรรมกรก่อสร้างไม่มีที่ดินเป็นของตัวเองนี้จะไม่กลับภูมิลำเนาและกลายเป็นกรรมกรถาวรร้อยละ 30.22 ในอนาคตกรรมกรประเภทหลังจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเป็นลำดับโดยดูจาก

1. ความล้มเหลวทางการเกษตรในปัจจุบันทำให้เขาไม่มีทางเลือก
2. ลักษณะงานก่อสร้างที่เมื่อเป็นช่างฝีมือจะได้รายได้ดีกว่าการทำกรเกษตร

ด้วยเหตุผลนี้อาจเป็นแรงกระตุ้นให้เขาเลือกที่จะทำงานก่อสร้างมากกว่างานอื่น ถ้าพิจารณาแยกสถานภาพโสดและสถานภาพสมรส จะเห็นว่าแนวโน้มของคนหนุ่มสาวจะกลับบ้านมีจำนวนถึงร้อยละ 65.61 ซึ่งสูงกว่าผู้ที่มีครอบครัวแล้วที่มีจำนวนเพียงร้อยละ 30.94 เหตุผลเป็นเพราะคนหนุ่มสาวยังมีภาระที่จะต้องกลับไปช่วยเหลือทางบ้านในการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิตตามฤดูกาล

3.7 สาเหตุที่คนงานย้ายเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะงานก่อสร้างนั้นมีหลายสาเหตุ คือ

1. เข้ามาทำงานในช่วงที่ว่างจากการทำการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 27.23 รวมทั้งแสวงโชค คิดเป็นร้อยละ 24.42

2. เกิดจากความล้มเหลวทางการเกษตร

2.1 ถึงแม้จะทำกรเกษตรแล้ว แต่เนื่องจากไม่ได้ผลผลิตสูงพอกับสภาวะค่า

ครองชีพปัจจุบันจึงต้องหันเหเปลี่ยนอาชีพแปรรูปแรงงานเกษตรมาเป็นแรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนถึง ร้อยละ 25.36

2.2 หรืออาจเกิดจากกรณีไม่มีที่ดินทำกิน เนื่องจากถูกยึดหรือสาเหตุอื่นซึ่งมีผลทำให้เขาต้องเข้ามาทำงานก่อสร้าง คิดเป็น ร้อยละ 12.89 ซึ่งจากสาเหตุทั้งสองนี้ กรรมกรมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นแรงงานถาวรค่อนข้างสูง

แรงงานก่อสร้างเป็นแรงงานที่หาได้ง่ายกว่างานในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยหลักเกณฑ์บางอย่าง เช่น การศึกษา ความสามารถ หลักฐานการสมัครงาน เช่น บัตรประชาชน ฯ ดังนั้นเมื่อสอบถามคนงานเหล่านี้ว่า ทำไมถึงทำงานก่อสร้างส่วนใหญ่ประมาณ ร้อยละ 47 ให้คำตอบว่า เพราะไม่รู้ว่าจะไปทำงานอะไร แสดงให้เห็นว่า เขาไม่สามารถจะเลือกไปทำงานอย่างอื่นได้ แต่มีส่วนหนึ่งที่เข้ามาทำงานก่อสร้างอันเนื่องมาจากเพื่อนหรือญาติชักจูงมาคิดเป็นร้อยละ 29.80

### ตารางที่ 3

#### แสดงสาเหตุที่คนงานย้ายเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ

เหตุผล	ชาย		หญิง		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. เพียงเข้ามาทำงาน						
ตามฤดูกาล	85	24.71	46	33.58	131	27.23
2. ทำนาไม่ได้ผล	94	27.33	28	20.44	122	25.36
3. ไม่มีที่ดินทำกิน	39	11.34	23	16.79	62	12.89
4. แสวงโชค	84	24.42	15	10.95	99	20.58
5. อื่น ๆ	42	12.21	25	18.25	67	13.93
รวม	344	100	137	100	481	100

หมายเหตุ : (1) สาเหตุอื่น ๆ ได้แก่คิดตามญาติ ต้องการรายได้เพิ่ม เบื่ออาชีพเดิม ต้องการหารายได้พิเศษช่วงหยุดเทอมและไม่มียานพาหนะ

(2) คิดเฉพาะคนงานที่มีภูมิภูมิลำเนาเดิมอยู่ในกรุงเทพฯ

## 4. กลไกการจ้างงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

### 4.1 วิธีที่คนงานมาสมัครทำงานก่อสร้าง

อัตราการเข้ามาทำงานก่อสร้างของคนงาน โดยมาสมัครด้วยตนเองและผ่านการแนะนำมาคิดเป็นร้อยละ 44.0 และ 54.60 ตามลำดับ การมาสมัครด้วยตัวเอง อาจตีความได้ 2 ประการ คือประการแรก มาสมัครเองที่ที่มีกรก่อสร้าง คือเข้าไปตามหางานทำเลย และอีกประการหนึ่งคือ ได้ข่าวมาจากคนรู้จักหรือเพื่อนฝูงว่ามีที่ก่อสร้างให้มาสมัครงาน แต่เวลาตอบแบบสอบถามก็ตอบว่ามาสมัครด้วยตนเอง

ส่วนการมาสมัครงานโดยผ่านการแนะนำมาซึ่งมีจำนวนถึงร้อยละ 54.60 นั้นลักษณะการแนะนำมีหลายประการ เช่น มีคนจากบ้านเดียวกันหรือจากหมู่บ้านเดียวกันมาทำงานก่อสร้างอยู่ก่อนแล้ว และส่งข่าวไปบอกญาติหรือเพื่อนฝูงซึ่งต้องการมาทำงานก่อสร้างที่กรุงเทพฯ หรือเมื่อคนงานทำงานก่อสร้างที่หนึ่งแล้วทะเลาะกับเพื่อนร่วมงาน หรือมีปัญหาเรื่องอื่น ๆ ก็จะย้ายออกจากที่เดิมและไปหางานทำ เมื่องานก่อสร้างใกล้จะแล้วเสร็จคนงานก็เตรียมติดต่อเพื่อนเพื่อหาที่ทำงานใหม่มารับ ทันทีที่งานเก่าเสร็จก็จะย้ายไปทำที่ใหม่ได้ทันที

ส่วนการมาสมัครทำงานก่อสร้างโดยผ่านสำนักจัดหางานนั้นมีน้อยมากคือ เพียงร้อยละ 1.40 เท่านั้น ซึ่งเป็นเพราะลักษณะการจ้างงานในการก่อสร้างเป็นการชั่วคราวไม่ถาวร และรายได้ก็ไม่แน่นอน วัฏกรรมเองก็ไม่แน่นอน ไม่เหมือนตามโรงงานซึ่งมีลักษณะถาวรมากกว่า ดังนั้นระบบการจัดหางานแบบสำนักจัดหางานจึงไม่มีบทบาทสำคัญในการจ้างงานก่อสร้าง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กลไกการจ้างงานของตลาดแรงงานก่อสร้างมีลักษณะที่ยังไม่เป็นระบบ (Unorganized Market) มีลักษณะที่ล่าช้าและการสื่อสารเรื่องข่าวสารของการตลาดเป็นไปอย่างง่าย ๆ

สภาพการจ้างแรงงานกรรมกรก่อสร้างจะเป็นการจ้างแรงงานเพียงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อเสร็จการก่อสร้างที่ใดที่หนึ่ง คนงานก็จะหมดสภาพการเป็นลูกจ้างของสถานก่อสร้างนั้น ๆ และต้องหาแหล่งงานอื่น ๆ ต่อไปอีก ดังนั้นชีวิตของคนงานจึงขาดความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยทั่วไปแล้วงานประเภทอื่นมีขั้นตอนระยะการทดลองงานโดยกำหนด 3 เดือน หรือ 90 วัน ต่อจากนั้นอาจได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำของบริษัท แต่งานก่อสร้าง

นายจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามระบบดังกล่าวได้ เพราะนอกจากลักษณะของการทำงานเป็นแบบชั่วคราวแล้ว ระยะเวลาของการทำงานแต่ละแห่งยังมีเวลาไม่เท่ากัน ไม่สามารถกำหนดความแน่นอนได้

ลักษณะการจ้างแรงงานก่อสร้างจะมี 3 ประเภท คือ ลูกจ้างรายวัน ลูกจ้างรายเดือน และการจ้างเหมา ซึ่งส่วนใหญ่จะจ้างเป็นลูกจ้างรายวัน โดยขึ้นอยู่กับผู้รับเหมารายย่อยและได้รับค่าแรง 15 วันต่อครั้ง ส่วนลูกจ้างรายเดือนขึ้นอยู่กับบริษัทก่อสร้างโดยตรง จะมีจำนวนไม่มากนัก และได้รับค่าแรงและสิทธิตามกฎหมายแรงงาน ส่วนการจ้างเหมาเป็นการรับจ้างเป็นชั้น โดยกำหนดเวลาว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด โดยค่าจ้างจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับความสามารถหรือฝีมือของคนงานนั้นๆ และจะได้รับค่าจ้างก็ต่อเมื่อมีการตรวจงานเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงจ่ายค่าแรง กรณีนี้คนที่รับเหมาหากมีทุนสำรองไม่พอ ขณะที่รอการตรวจงานก็ขาดแคลนทุนได้

#### 4.2 อาชีพที่คนงานเคยทำก่อนมาทำงานก่อสร้าง

อาชีพที่คนงานเคยทำมาก่อนที่จะมาก่อนที่จะมาเป็นกรรมกรก่อสร้างมี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ เป็นงานที่มีฝีมือมาก่อน กับอีกประเภทหนึ่งเป็นคนงานไร้ฝีมือ ประการแรกมีร้อยละ 44.13 คือเคยเป็นกรรมกรมีฝีมือและกึ่งมีฝีมือตามโรงงานขนาดใหญ่ กลาง เล็ก เป็นช่างประเภทต่าง ๆ และขับรถรับจ้าง ส่วนคนงานไร้ฝีมือมีร้อยละ 16.20 ซึ่งได้แก่กรรมกรแบกหามรับจ้างตามบ้าน ร้านค้า บริการตามสถานที่บริการต่าง ๆ ค้าขายขนาดเล็กหรือเล็กส่งเกตได้ว่าคนงานหญิงกรรมกรก่อสร้างส่วนใหญ่จะเป็นคนงานไร้ฝีมือมาก่อน ซึ่งในกรณีนี้จะมีผลต่อเนื่องมาถึงเมื่อเป็นกรรมกรก่อสร้างแล้วยังคงสภาพเป็นแรงงานไร้ฝีมือเหมือนเดิม ส่วนคนงานหญิงที่มีฝีมือมาก่อนมีเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับคนงานชาย

ส่วนสาเหตุที่ทำให้คนงานที่มีฝีมือมาก่อน เช่นกรรมกรตามโรงงานใหญ่ ๆ หรือคนขับรถหันมาทำอาชีพกรรมกรก่อสร้างทั้ง ๆ ที่โดยสภาพงานแล้วไม่น่าเปลี่ยนมาทำก่อสร้าง อาจมีสาเหตุดังนี้คือ

1. ปัจจุบันกรรมกรตามโรงงานใหญ่ถูกไล่ออกหรือถูกปลดออกมีจำนวนไม่น้อย
2. กรรมกรตามโรงงานยังคงถูกกดค่าแรงมากจึงต้องการเปลี่ยนงาน
3. ในงานก่อสร้างขนาดใหญ่ยังต้องการแรงงานมีฝีมืออยู่เช่นกันทำให้กรรมกรหันมาทำงานก่อสร้างมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า คนงานก่อสร้างส่วนใหญ่ ซึ่งอพยพมาจากต่างจังหวัด เนื่องจากทำการเกษตรไม่ได้ผล เมื่อมาเป็นกรรมกรตามโรงงานใหญ่ ๆ มีฝีมือ ตนเองก็ยังสามารถไปออกเงินต้องมาเป็นกรรมกรก่อสร้าง หลักประกันของชีวิตชาวชนบทมีน้อยมาก

กล่าวได้ว่าคนงานก่อสร้างมาจากแหล่งการผลิตใหญ่ 2 แหล่ง ซึ่งมีภาวะการพัฒนาที่ขัดแย้งกันในปัจจุบัน คือจากภาคการเกษตร และภาคอุตสาหกรรม ในภาคแรกชาวนาชาวไร่ที่ล้มละลาย หรือต้องการหารายได้พิเศษไปจุนเจือครอบครัวในช่วงว่างเว้นการเก็บเกี่ยวจะเอาตัวงานก่อสร้างเป็นฐานเศรษฐกิจของตน เพราะเหตุว่างานก่อสร้างสามารถสนองตอบแรงงานที่ไร้ฝีมือได้อย่างแข็งขันที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อเรียกร้องต่อการรับเข้าทำงานต่ำกว่างานประเภทอื่น ๆ นั่นเอง ในแง่หนึ่งงานก่อสร้างจึงเป็นหัวหอกที่แรงงานจากชนบทสามารถเคลื่อนย้ายเข้ามายึดกุมได้ง่ายที่สุดแรงงานจากแหล่งที่สองมาจากการสั่นไหวของคนงานจากโรงงานอุตสาหกรรมและอาชีพต่าง ๆ ซึ่งไม่ว่าจะมาจากสาเหตุประการใดก็ตาม คนงานเหล่านี้ถูกนำมากรวมกันไว้ในงานก่อสร้าง ซึ่งประจวบจุสถานของคนงานผู้ผ่านงานต่าง ๆ มาแล้วอย่างโชกโชน

#### 4.3 หน้าที่ของคนงานก่อสร้าง

แรงงานมีฝีมือได้แก่ พวกช่างต่าง ๆ มีจำนวนร้อยละ 60.80 ส่วนแรงงานไร้ฝีมือที่เรียกกันในหมู่แรงงานก่อสร้างว่า “จับกัง” มีจำนวนร้อยละ 36.80

ในจำนวนช่างฝีมือ ช่างไม่มีจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ 29.6 รองลงมาช่างปูนมีจำนวนร้อยละ 18.8 ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าในการก่อสร้างอาคารของคนไทย แต่เดิมมานิยมสร้างบ้านด้วยไม้ ดังนั้นช่างไทยส่วนมากจึงทำงานช่างไม้ได้ และจะเห็นได้ว่าช่างไม้ ช่างไฟฟ้า ช่างท่อไม่มีคนงานหญิงเลย ซึ่งคงเป็นเพราะยังไม่มีฝีมือ

ในค่านแรงงานหญิงของกรรมกรก่อสร้าง จะเห็นได้ชัดเจนว่าแรงงานหญิงไร้ฝีมือแทบไม่มีการพัฒนาไปสู่แรงงานที่มีฝีมือได้เลย โดยดูจากจำนวนจับกังหญิงโตเต็มมีร้อยละ 79.12 เป็นตัวเลขที่ใกล้เคียงกันมาก เมื่อดูจากจำนวนจับกังชายโตเต็มมีร้อยละ 33.56 และ เมื่อแต่งงานแล้ว จับกังชายมีร้อยละ 9.95 ซึ่งจำนวนลดลงมาก เหตุที่หลังจากแต่งงานแล้วคนงานชายก้าวหน้ากว่าคนงานหญิง คือ อัตรากារเป็นจับกังน้อยลงและเลื่อนไปเป็นช่างไม้ ช่างปูน ส่วนคนงานหญิงคงสภาพเดิมทั้งก่อนแต่งงานและหลังแต่งงานซึ่งอาจเป็นเพราะการไม่ยอมรับของนาย

จ้าง และคนงานหญิงเองก็ไม่มีโอกาสฝึกฝนยิ่งถ้ามีลูกหรือมีครอบครัว โอกาสจะพัฒนาฝีมือของตนเองก็แทบจะไม่มีเลย

เมื่อคนงานหญิงไปสมัครงานก็มักจะบอกว่า เป็นช่าง เพราะอยากได้ค่าแรงมากกว่า เป็นจับกัง แต่ก็ขึ้นอยู่กับนายจ้างด้วยว่าจะยอมรับแรงงานหญิงขนาดไหน เพราะถ้าต้องจ่ายค่าแรงมากกว่าจ้างคนงานชายดีกว่า โดยทั่วไปแล้วการกำหนดค่าแรงของคนงานจะมาจากด้านเดียวคือจากฝ่ายนายจ้าง กล่าวคือ เมื่อคนงานไปสมัครงานก่อสร้าง นายจ้างจะไม่บอกว่าจะให้ค่าแรงวันละเท่าไร จนกว่า 2 อาทิตย์ผ่านไปเมื่อเงินออกคนงานจึงจะรู้ว่าตนเองได้ค่าแรงวันละเท่าไร เวลาสองอาทิตย์จึงเป็นเวลาที่ยนายจ้างจะคุยด้วยว่า คนงานมีฝีมือขนาดไหน และสมควรได้ค่าแรงเท่าไร แต่ขณะเดียวกันคนงานถึงแม้จะไม่พอใจค่าแรงที่ตนได้รับ แต่ก็อาจจะต้องทนทำไปก่อน เพราะยังหางานที่ใหม่ไม่ได้

สาเหตุที่การกำหนดค่าแรงมาจากด้านนายจ้างเพียงด้านเดียวดำรงอยู่ได้เป็นเวลายาวนานตราบจนกระทั่งถึงในขณะนี้<sup>๕๕</sup> เป็นเพราะ สาเหตุอย่างน้อย 4 ประการคือ

1. ลักษณะของการจ้างงานที่เป็นครั้งคราว ทำให้อำนาจต่อรองของนายจ้างสูงกว่า
2. ในอดีตแรงงานที่เข้าสู่อุตสาหกรรมประเภทนี้เป็นแรงงานตามฤดูกาล ซึ่งยากแก่การรวมตัว
3. การขาดการศึกษา และไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนพึงได้รับทำให้ไม่เกิดแรงเรงเร้าที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนขึ้น
4. รัฐยังมีบทบาทไม่มากพอที่จะให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานประเภทนี้

#### 4.4 ระยะเวลาของการทำงานก่อสร้างและความถี่ของคนงานเรื่องเปลี่ยนนายจ้าง

คนงานก่อสร้างส่วนใหญ่เข้ามาทำงานต่ำกว่า 3 ปี มีถึง 2 ใน 3 หรือร้อยละ 67.20 ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงแสดงว่าในระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา อัตราการขยับตัวของกรก่อสร้างและความต้องการแรงงานสูงขึ้น ประกอบกับแรงงานชนบทที่ต้องโยกย้ายมาหางานทำในเมืองมีมาก ส่วนคนงานที่ทำงานมานานถึง 4 ปีขึ้นไป และมีแนวโน้มว่าจะยึดอาชีพก่อสร้างมีมากถึงร้อยละ 30 และส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาย

การเปลี่ยนนายจ้างของคนงานก่อสร้างนั้นโดยทั่วไปแล้วมีการเปลี่ยนนายจ้างบ่อย เช่น ถ้าเป็นการก่อสร้างขนาดเล็กเช่นบ้าน 1 หลัง เมื่อสร้างบ้านเสร็จคนงานก็ต้องโยกย้ายไปหางานที่



ใหม่ทำ หรือเป็นอาคารขนาดใหญ่ เมื่องานของช่างไม้หมดความจำเป็น ช่างไม้ก็ย้ายออกตามแต่ผู้รับเหมาของตนจะไปรับเหมางานใหม่ได้ หรือในกรณีที่คนงานไม่พอใจนายจ้างทะเลาะกับเพื่อนร่วมงาน หรือได้รับอุบัติเหตุ ก็อาจจะย้ายงาน เปลี่ยนนายจ้างทันทีเช่นกัน

จากการศึกษาพบว่า คนงานไม่เคยเปลี่ยนนายจ้างเลยมีถึงร้อยละ 49.20 ซึ่งสูงพอสมควร สาเหตุที่คนงานไม่เคยเปลี่ยนนายจ้างเลยร้อยละ 50.81 เป็นเพราะคนงานเพิ่งมาทำก่อสร้างจึงยังไม่มีทางเลือกเปลี่ยนนายจ้าง ส่วนสาเหตุคนงานเปลี่ยนนายจ้างเพราะค่าจ้างและสวัสดิการไม่ดี และร้อยละ 37.80 และร้อยละ 31.50 เปลี่ยนนายจ้างเพราะงานหมด จะเห็นได้ชัดเจนว่าสาเหตุสำคัญ ๆ สำหรับกรรมกรก่อสร้างในการทำงานคือ เรื่องค่าแรง สวัสดิการ และเรื่องงาน ซึ่งกรณีงานหมดแสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในการทำงานก่อสร้างอย่างชัดเจน

## 5. ค่าจ้างคนงานก่อสร้าง

ในการพิจารณาเรื่องค่าแรงของคนงานก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร จะได้แบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือ (1) รายได้ (income) ของคนงาน และ (2) ความพอเพียงของรายได้ที่คนงานได้รับอยู่ในปัจจุบัน

### 5.1 รายได้ของคนงานก่อสร้าง

รายได้คนงานปีที่มีอย่างน้อยที่สุด 3 แหล่ง คือ (1) จากค่าจ้างปกติ (2) ค่าล่วงเวลา และ (3) รายได้อื่น ๆ

ในการพิจารณาเรื่องค่าจ้างปกติ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของรายได้ของคนงานก่อสร้างนั้น ปัญหาแรกที่ควรจะต้องพิจารณาก็คืออะไรเป็นตัวกำหนดอัตราค่าจ้างปกติ (real wage rate) ของคนงาน

คำอธิบายในเรื่องนี้อาจจะแบ่งออกตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ 2 สำนักด้วยกัน คือ (1) การอธิบายตามแบบทฤษฎีของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก (Classic School) ซึ่งอธิบายว่าอัตราค่าจ้างที่แท้จริงของคนงานจะถูกกำหนดจากอุปสงค์ของแรงงาน (Demand for Labor) และอุปทานของแรงงาน (Supply of Labor) ในระยะหนึ่ง ภายใต้ทฤษฎีนี้ค่าจ้างที่แท้จริงของคนงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ถูกกำหนดจากปริมาณความต้องการของนายจ้างในการจ้างงาน กับปริมาณของแรงงานของคนงานที่มีอยู่ในตลาดแรงงานในระยะนั้น (2) การอธิบายด้วยทฤษฎี

ความขัดแย้ง (Conflict Theory) ของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy School) หรือสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-Classic School) ทฤษฎีนี้ได้อธิบายว่า อัตราค่าจ้างที่แท้จริงของคนงานจะถูกกำหนดจากอำนาจการต่อรองเปรียบเทียบ (relative bargaining power) ของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้นในขณะหนึ่งขณะใดก็ตามถ้าหากอำนาจการต่อรองเปรียบเทียบของฝ่ายนายจ้างสูงกว่าฝ่ายแรงงานแล้ว นายจ้างจะพยายามรักษาระดับค่าจ้างเดิมเอาไว้ให้มากที่สุด หรือหากจะเพิ่มจำนวนเงินค่าจ้าง (money wage) ก็จะทำให้เพิ่มน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งในบางกรณีการเพิ่มจำนวนเงินค่าจ้างให้แก่คนงานอาจจะไม่ทำให้คนงานมีรายได้ที่แท้จริง (real wage) เพิ่มขึ้น หรือบางกรณีคนงานอาจจะได้รับรายได้ที่แท้จริงลดลงก็ได้เมื่อเปรียบเทียบกับดัชนีค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นเร็วกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนเงินค่าจ้าง ในทางกลับกันในขณะใดก็ตาม หากคุลย์อำนาจการต่อรองเปรียบเทียบของลูกจ้างสูงกว่าฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างก็จะสามารถเรียกร้องค่าจ้างที่แท้จริงให้สูงขึ้นได้เมื่อหักอัตราเพิ่มของเงินเฟ้อออกไปแล้ว

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มีข้อสมมติฐานว่านายจ้างมีความต้องการที่จะแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุดจากการประกอบธุรกิจ ดังนั้นนายจ้างจึงพยายามที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างของคนงานเอาไว้ในระดับที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ฉะนั้นนายจ้างจึงพยายามที่จะให้อัตราค่าจ้างของคนงานอยู่เพียงแค่ระดับพอเลี้ยงชีพ (Subsistence Level) ซึ่งเป็นระดับค่าจ้างที่เพียงพอทำให้คนงานมีรายได้เพียงแค่วิถีชีวิตอยู่ได้เพื่อให้สามารถมีกำลังแรงงาน เพื่อสืบทอดการผลิต (re-production) ต่อไปเท่านั้นเอง

5.1.1 ค่าจ้างปกติ ในอุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งใช้แรงงานชั่วคราวเป็นส่วนใหญ่แรงงานเหล่านี้ยังไม่อาจจะรวมตัวเป็นองค์กรจัดตั้งของตนขึ้นได้ ดังนั้นการกำหนดอัตราค่าจ้าง จึงเป็นการกำหนดมาจากฝ่ายนายจ้างเพียงด้านเดียว

หากถือเอาตามกฎหมายแรงงานที่กำหนดเอาไว้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลังวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2524 เท่ากับ 61 บาทแล้วจะปรากฏว่ามีคนงานที่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ราวร้อยละ 43 ของคนงานทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นชาย 99 คนเท่ากับร้อยละ 46 เป็นหญิง 116 คนหรือร้อยละ 54 ของจำนวนคนงานที่ได้ค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

สำหรับคนงานที่ได้รับค่าแรงตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้มีจำนวน ร้อยละ 47 ของคนงานทั้งหมด คนงานเหล่านี้ได้ค่าแรงตั้งแต่ 61 บาทขึ้นไป คนงานประเภทนี้เป็นคนงาน

ที่มีฝีมือและผ่านงานมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี คนงานที่ได้รับค่าแรงระหว่าง 61-80 บาทเป็น คนงานประเภทช่างไม้และช่างปูน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาย

แรงงานหญิงที่ได้รับค่าแรงต่ำกว่า 54 บาทต่อวันมีเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ 82.86 หรือเกือบจะเท่ากับ 3 ใน 4 ของคนงานหญิงทั้งหมด คนงานหญิงเหล่านี้จะทำงานประเภทที่ไม่ต้องใช้ฝีมือหรือความสามารถเฉพาะ แรงงานหญิงมักจะไม่กล้าทำงานที่อยู่ในที่สูงหรืองานเสี่ยงอันตรายทำให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานชายมากกว่า ข้อที่น่าสังเกตอย่างเด่นชัดประการหนึ่งก็คือ มีคนงานหญิงที่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดถึงร้อยละ 82.86 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนที่สูงมาก ทั้งนี้เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานชาย จะเห็นได้ว่ามีผู้ที่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายเท่ากับร้อยละ 27.49

#### 5.1.2 ค่าล่วงเวลา

แหล่งที่มาของรายได้อีกแหล่งหนึ่งของคนงานก็คือ การทำงานล่วงเวลา ซึ่งอาจจะทำงานล่วงเวลาตอนเช้าก่อนเวลาทำงานปกติ เช่น ระหว่างเวลา 7.00-8.00 น. หรือหลังเลิกงาน เช่น 16.00-18.00 น. ตัวอย่างของการทำงานล่วงเวลาประเภทนี้ เช่น คนงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงสะพานสาทร เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้วการทำงานล่วงเวลาเป็นความต้องการที่มาจากค่านายจ้างที่ประสงค์จะเร่งรัดงานให้เสร็จทันตามกำหนดเวลาของสัญญาการว่าจ้าง ความต้องการนี้มักจะได้รับการสนองตอบจากคนงานเป็นอย่างดี เพราะการทำงานล่วงเวลานั้น คนงานมีความรู้สึกว่าได้ค่าตอบแทนสูงกว่าการทำงานในชั่วโมงปกติ สาเหตุที่คนงานมีการตอบสนองทางบวกต่อการทำงานล่วงเวลา อาจจะมาจากสาเหตุหลาย ๆ ประการ ที่สำคัญก็ได้แก่ ภาวะการบีบบังคับทางเศรษฐกิจ ทำให้นักงานต้องการเพิ่มพูนรายได้ของตนให้มากกว่ารายได้ปกติที่เป็นอยู่ เพราะเหตุว่ารายได้ปกติของพวกเขาเป็นระดับรายได้เพียงแค่นี้ทำให้คนงานไม่อดตายเท่านั้นเอง

คนงานที่มีรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายประจำเดือนมีสูงถึงร้อยละ 30.0 และผู้ที่มีรายได้พอใช้แต่ไม่เหลือเก็บเลย ซึ่งก็คือผู้ที่มีรายได้เพียงระดับยังชีพอีกร้อยละ 39.2 ดังนั้น คนกลุ่มนี้ย่อมมีความยินดีมากที่จะทำงานให้มากขึ้นเพื่อหารายได้เพิ่มเติม สาเหตุอื่น ๆ อาจจะต้องการออมเงินจำนวนหนึ่งเพื่อส่งกลับไปให้ครอบครัวของเขาไว้ใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน เป็นต้น

คนงานที่มีโอกาสได้ทำงานล่วงเวลาบ่อยๆ มีร้อยละ 13.60 บางครั้งบางครั้งร้อยละ 30.6 และไม่ได้ทำร้อยละ 55.8 ฉะนั้น คนงานที่มีโอกาสหารายได้เพิ่มจากการทำงานล่วงเวลา มีรายร้อยละ 44.2

การที่คนงานต้องทำงานล่วงเวลา ทำให้คนงานต้องตรากตรำกับงานมากขึ้น มีความเครียดมากขึ้น และโอกาสที่สุขภาพจะเสื่อมโทรมเร็วขึ้นก็เป็นไปได้มากทีเดียว

### 5.1.3 รายได้อื่น ๆ

นอกเหนือจากรายได้ปกติและรายได้จากการทำงานล่วงเวลาแล้ว จากการสำรวจคนงานจำนวน 500 ตัวอย่าง พบว่า มีคนงาน 43 ตัวอย่างหรือร้อยละ 8.6 ของคนงานทั้งหมดที่มีรายได้อื่นๆ อีก ส่วนคนงานที่เหลืออีก 457 ตัวอย่างหรือร้อยละ 91.4 ไม่มีรายได้อื่นๆ อีกเลย จากจำนวนตัวอย่างข้างต้น (43 ตัวอย่าง) พบว่ามีคนงาน 18 ตัวอย่างมีรายได้อื่น ๆ จากการให้ครอบครัวชายของเล็ก ๆ น้อย ๆ จำนวนนี้ 10 ตัวอย่างหรือร้อยละ 23.25 อยู่ในรูปหาบเร่หรือตั้งแผงขายของเล็ก ๆ ส่วนอีก 7 ตัวอย่างหรือร้อยละ 16.28 ตั้งแผงเล็ก ๆ ขายของในสถานที่ก่อสร้าง ส่วนอีก 8 ตัวอย่างหรือร้อยละ 18.6 ไม่ได้ระบุ

จากการสำรวจข้างต้น เห็นได้ว่ารายได้อื่น ๆ ของคนงานก่อสร้างมีน้อยมาก รายได้สำคัญที่สุดของคนงานมาจากรายได้ปกติ

## 5.2 ช่วงเวลาการจ่ายค่าแรง

ปกติแล้วผู้รับเหมาก่อสร้างรายย่อยจะจ่ายค่าแรงให้แก่คนงานทั่วไป 2 อาทิตย์ หรือ 15 วันต่อครั้ง

จากการสำรวจ มีคนงานประเภทนี้มากที่สุดประมาณร้อยละ 56.4 ส่วนคนงานโดยตรงของบริษัทจะได้รับค่าแรงเร็วกว่านั้น คือ 10 วันต่อครั้ง ซึ่งมีรายร้อยละ 24.6 ส่วนคนงานที่เป็นลูกจ้างประจำของบริษัทซึ่งได้แก่นายช่างระดับสูงและนายช่าง รวร้อยละ 6.8 จะได้รับค่าแรงเดือนละครั้ง สำหรับการจ้างประเภทอื่น ๆ อาจจะเป็นเหมาจ่ายหรือจ่ายรายวัน (จ่ายวันต่อวัน) มีรายร้อยละ 6.2

ช่วงเวลาการจ่ายค่าแรงสำหรับคนงานทั่วไปแล้ว มีความหมายต่อผู้รับแรงงานมาก เพราะคนงานเหล่านี้มีรายได้อ่อนแอ การรับเงินมาแต่ละงวดเขาจะพยายามใช้จ่ายให้ครบรอบการจ่ายค่าแรงคราวหน้า ซึ่งในกรณีที่นายจ้างเลื่อนการจ่ายเงินค่าแรงออกไปแล้ว คนงานจะประสบกับปัญหาค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก

### 5.3 ความไม่พอเพียงของรายได้ในปัจจุบัน

จากระดับรายได้ในปัจจุบัน คนงานที่มีรายได้พอใช้และยังเหลือเก็บมีร้อยละ 29.5 พอใช้แต่ไม่เหลือเก็บร้อยละ 39.2 ไม่พอใช้ร้อยละ 30.0 และไม่แน่นอนร้อยละ 1.4

ในแง่หนึ่งของระดับรายได้ข้างต้น อาจแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 3 ประการคือ

- (1) ถือว่าคนงานที่มีระดับรายได้พอใช้เท่ากับร้อยละ 68.6 (29.4%, 39.2%)
- (2) ถือว่าคนงานที่มีระดับรายได้เพียงแค่งชีพ (subsistence level) และต่ำกว่า

เท่ากับร้อยละ 69.2 (39.9%, 30.0%)

ถ้าหากพิจารณาตามหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่ว่า รายได้ปกติของคนๆ หนึ่งนั้นจะต้องแบ่งออกเป็นเงินออม (Saving) เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ประเภทด้วยกัน คือ (1) เงินออมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำวัน (2) เงินออมเพื่อการเก็งกำไร และ (3) เงินออมเพื่อใช้จ่ายยามฉุกเฉิน ในแง่นี้แล้ว คนงานก่อสร้างมีรายได้ที่เอาไว้เพื่อเป็นเงินออมที่ใช้จ่ายไปเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจประจำวันเท่านั้นเอง ส่วนเงินออมในสองประเภทหลังนั้น ไม่มีเลย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าคนงานร้อยละ 69.2 มีชีวิตอย่างไร้หลักประกันและไม่อยู่ในสถานะที่จะช่วยเหลือตัวเองและครอบครัวได้ด้วยระดับรายได้ในปัจจุบัน คนงานร้อยละ 39.2 มีรายได้เพียงแค่นี้จ่ายเพื่อการบริโภคให้มีกำลังแรงงานสำหรับการรับจ้างในวันต่อไปเท่านั้น (reproduction) คนงานประเภทนี้มีชีวิตอยู่กับการเสี่ยงกับการตกอวยาก หากงานหมดในแต่ละช่วงและการดำรงชีพจะตกลงไปอยู่ในระดับรายได้ไม่พอใช้หากมีลูกหรือมีลูกเพิ่มขึ้น ส่วนคนงานราวร้อยละ 30 ที่รายได้ไม่พอใช้นั้น เป็นคนงานประเภทที่นายจ้างไม่สามารถเลี้ยงดูได้ การขายแรงงานในแต่ละวันไม่ได้ช่วยให้เขาและครอบครัวกินอิ่มเช่นคนงานสองประเภทแรกเลย คนงานประเภทนี้ดำรงชีวิตอย่างอัตคัดขัดสนที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบคนงานที่เป็นโสทกับสมรส คนงานที่มีสถานภาพโสทจะมีเงินพอใช้และเหลือเก็บมากกว่าผู้ที่สมรสแล้ว กล่าวคือร้อยละ 44.9 เทียบกับร้อยละ 29.4 นี่หมายความว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวบีบบังคับให้คนงานพยายามครองตนเป็นโสทมากกว่า เพราะเหตุว่าการสมรสจะนำมาซึ่งความอึดอัดขาดแคลนในทางเศรษฐกิจของครอบครัวในระยะยาว ในทางกลับกันคนงานที่มีรายได้เพียงแค่อำชีพแค่อำชีพแต่ไม่เหลือเก็บและไม่พอใช้จะเป็นผู้ที่สมรสแล้วมากกว่าผู้ที่ยังเป็นโสท กล่าวคือ ร้อยละ 39.2 กับ 36.36 และร้อยละ 30.0 กับ 20.8 ตามลำดับ

#### 5.4 ภาวะหนี้สินของแรงงาน

ความไม่พอเพียงของรายได้ได้นำแรงงานไปสู่การกู้ยืมและตกอยู่ในภาวะของการมีหนี้สิน ซึ่งเป็นเสมือนเครื่องถ่วงความกินดีอยู่ดีของชีวิตคนงานอีกอันหนึ่ง มีคนงานราวร้อยละ 35.2 ที่กำลังตกอยู่ในภาวะอันนี้ ส่วนคนงานราวร้อยละ 64.8 ไม่มีหนี้สิน คนงานที่มีหนี้สินนี้เป็นคนงานที่รายได้ไม่พอใช้และพอใช้แต่ไม่เหลือเก็บเป็นส่วนใหญ่ คนงานที่มีหนี้สินเป็นผู้ที่สมรสแล้วมากกว่าผู้ที่เป็นโสด กล่าวคือร้อยละ 41.39 เทียบกับร้อยละ 25.76 ตามลำดับ และคนงานชายโสดมีหนี้มากกว่าคนงานหญิงโสด กล่าวคือคนงานชายมีหนี้ราวร้อยละ 27.52 ส่วนคนงานหญิงมีราวร้อยละ 20.41

หนี้สินของแรงงานโดยทั่วไปไม่ใคร่สูง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า (1) หาแหล่งกู้ยืมได้ยาก เนื่องจากคนงานด้วยกันก็มีรายได้ค่อนข้างต่ำ (2) หลักประกันความสามารถที่คนงานจะจ่ายเงินคืนค่อนข้างต่ำ เมื่อความเสียดต่อการจ่ายคืนสูง จึงเป็นการจำกัดตลาดที่จะสนองเงินต้นให้ได้

จากการสำรวจพบว่าคนงานที่มีหนี้สินระหว่าง 100–299 บาท มีเป็นจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ 22.16 คนงานที่มีหนี้ต่ำกว่า 1,099 บาทมีราวร้อยละ 45.45 คนงานที่มีหนี้ระหว่าง 1,100 – 5,099 บาทมีราวร้อยละ 25 คนงานที่มีหนี้ตั้งแต่ 5,100 บาทขึ้นไปมีร้อยละ 13.64 และมีผู้ไม่ตอบร้อยละ 15.91

#### 5.5 การกระจายส่วนเกินของแรงงานก่อสร้าง

ภาวะความยากลำบากจากการดำรงชีพของคนงานนั้นมีเหตุสำคัญอย่างน้อยที่สุด 2 ประการด้วยกันที่เป็นตัวกำหนดสภาวะอันนี้ คือ (1) อัตราค่าแรงต่ำเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพ และ (2) การสูญเสียส่วนเกินของรายได้หรือแรงงานส่วนเกิน (surplus labor) ในรูปอื่น ๆ อันเนื่องมาจากหนี้

ในประการแรกนั้น อัตราค่าแรงของคนงานที่ต่ำเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับภาวะค่าครองชีพเป็นสาเหตุที่ทำให้คนงานต้องสูญเสียแรงงานส่วนเกินหรือมูลค่าส่วนเกิน (surplus labor) ให้แก่นายจ้างในระดับที่สูงมาก จนกระทั่งคนงานส่วนใหญ่ถูกจำกัดให้ดำรงชีวิตเพียงแค่ระดับการยังชีพและต่ำกว่า ซึ่งจะเป็นเหตุให้คนงานต้องสูญเสียรายได้ส่วนเกินหรือแรงงานส่วนเกินของตนออกไปอีกในรูปของดอกเบี้ย

สาเหตุจากประการแรกนี้มีผลเชื่อมโยงไปยังสาเหตุประการที่สองคือแรงกดดันนี้ ได้นำคนงานไปสู่การดิ้นรนเพื่อการดำรงชีวิตของคนเอาไว้มิให้

วิธีการที่คนงานใช้มากที่สุดได้แก่ (1) การยืมเงินจากญาติพี่น้องหรือเพื่อน ๆ ในที่ทำงานเดียวกันซึ่งมีราวร้อยละ 44 (2) ยืมเงินจากผู้รับเหมาหรือเบ็กล่วงหน้าร้อยละ 39.2 (3) จำนำข้าวของร้อยละ 10 และ (4) วิธีอื่น ๆ ร้อยละ 6.8 ซึ่งได้แก่การรออาหาร ลดกับข้าว ประหยัดค่าใช้จ่ายทุก ๆ ทาง กลับไปเอาเงินที่บ้าน ทำงานพิเศษเท่าที่จะหาได้และเล่นแชร์ เป็นต้น กล่าวโดยทั่วไปแล้ว คนงานจะใช้วิธีที่เขาสะดวกที่สุดในการหาเงิน คือ การกู้ยืม ซึ่งก็มาจากญาติพี่น้อง เพื่อนและผู้รับเหมาก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเท่ากับร้อยละ 83.2 ส่วนวิธีการจำนำเป็นวิธีถัดไป และวิธีอื่น ๆ เป็นทางเลือกที่ค่อนข้างต่ำ

อัตราดอกเบี้ยที่คนงานต้องชำระตกอยู่ระหว่างร้อยละ 2.5-40 ต่อเดือน ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมาก การที่อัตราดอกเบี้ยสูงมากก็เป็นเพราะระดับการเสี่ยงสูงและความหายากของแหล่งเงินทุนที่จะสนอง มีคนงานราวร้อยละ 18.81 ที่กู้ยืมเงินโดยไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ย ส่วนคนงานที่เหลืออีกร้อยละ 81.19 เสียดอกเบี้ยในอัตราต่าง ๆ กัน คือ (1) อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.5 ต่อเดือนมีร้อยละ 2.97 (2) อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อเดือนมีร้อยละ 5.61 (3) ร้อยละ 5 ต่อเดือนมีร้อยละ 11.22 (4) ร้อยละ 10 ต่อเดือนมีร้อยละ 13.53 (5) ร้อยละ 15 ต่อเดือนมีร้อยละ 6.06 (6) ร้อยละ 20 ต่อเดือนมีร้อยละ 33.00 (7) ร้อยละ 30-40 ต่อเดือนมีร้อยละ 8.25

กล่าวได้ว่า ดอกเบี้ยเป็นแหล่งที่ดึงเอามูลค่าส่วนเกินของคนงานออกไปมากที่สุดเป็นอันดับที่สองถัดจากลาเหตุที่คนงานถูกเอาเปรียบในด้านค่าจ้างแรงงาน

นอกเหนือจากภาระในเรื่องดอกเบี้ยจากการกู้ยืมแล้ว คนงานยังมีภาระจากดอกเบี้ยในการจำนำข้าวของของตน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยจะตกอยู่ระหว่างร้อยละ 2.5 ต่อเดือน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถาบันที่คนงานนำทรัพย์สินไปจำนำว่าเป็นของเอกชนหรือรัฐ

การที่คนงานมีความสัมพันธ์กับโรงรับจำนำค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ การกู้ยืมเงิน ก็เป็นเพราะว่าคนงานมีทรัพย์สินที่มีค่าค่อนข้างน้อยนั่นเอง

นอกจากดอกเบี้ยที่คนงานจะต้องมีภาระรับผิดชอบและเป็นแหล่งที่แบ่งปันเอามูลค่าส่วนเกินของคนงานไปเป็นจำนวนมากแล้ว การซื้อสินค้าเงินเชื่อ ซึ่งเป็นสินค้าประเภทบริโภคแทบทั้งสิ้น ก็เป็นแหล่งที่แบ่งปันมูลค่าส่วนเกินของคนงานอีกด้วย

## 6. ปัญหาแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

6.1 ด้านสุขภาพ ในขณะที่คนงานหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสาขาอาชีพอื่น ๆ โดยทั่วไปมีโอกาสได้หยุดพักแรงงานในแต่ละสัปดาห์ แต่ละเดือนหรือมีโอกาสหยุดงานในวันนักขัตฤกษ์ต่าง ๆ โดยได้รับเงินค่าตอบแทนในวันหยุด ในอีกมุมมองหนึ่งของแรงงานภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง เรายังพบการแบกหามตอกตีไม้ หรือ แม้แต่การห้อยโหนอย่างเสี่ยงชีวิตของกรรมกรคนงานเหล่านี้โดยสภาพของการจ้างงานเป็นลูกจ้างรายวัน และประกอบกับรายได้ที่เพียงพอแค่การยังชีพไปวันหนึ่ง ๆ ทำให้คนงานก่อสร้างต้องทำงานทุกวัน เพื่อให้ชีวิตอยู่รอด การหยุดพักงานก็หมายถึงการขาดรายได้หรือหนี้สินที่เพิ่มพูนขึ้นจากการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่มักจะพบว่าคนงานก่อสร้างโดยส่วนใหญ่ทำงานหนักมาก ๆ โดยไม่พักผ่อน สุขภาพร่างกายจึงซูบซีด อิดโรย หลายคนต้องหยุดงานบางวันโดยปริยายเพราะสภาพร่างกายไม่สามารถยก แบก ของหนัก เช่น เหล็ก, ปูนได้ แต่ถึงแม้หยุดพักงานก็ไม่ได้รับการพักผ่อนเพียงพอ เพราะความเครียดวิตกกังวลทางจิตใจว่าวันนี้ พรุ่งนี้ จะเอาเงินที่เหนามาซื้ออาหารการกินได้ นอกจากการใช้ระบบเงินเชื่อกับร้านค้าในเขตที่พักอาศัยซึ่งมีราคาสูงกว่าปกติ

การทำกิจกรรมของคนงานก่อสร้างในวันหยุดและหลังเลิกงานของคนงาน ร้อยละ 72.56 และร้อยละ 37.80 เป็นช่วงเวลาที่อยู่กับบ้านพักผ่อนมากกว่าไปที่อื่น ๆ อาจเป็นไปได้ว่าความเหนื่อยล้าจากการทำงานและสภาพการเงินที่บีบรัดตัวทำให้คนงานต้องอยู่แต่เพียงในบ้านพัก แทนที่จะไปพักผ่อนหย่อนใจที่อื่น ๆ

ปัญหาเงินไม่พอใช้มีถึงร้อยละ 54.63 และปัญหาสุขภาพรองลงมามีร้อยละ 12.75 กล่าวได้ว่าปัญหาเงินไม่พอใช้และปัญหาสุขภาพต่างมีผลเกี่ยวเนื่องกันและมีผลกระทบซึ่งกันและกัน

เมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมการดูแลสุขภาพของคนงานเมื่อมีการเจ็บป่วยร้อยละ 51.80 ซ้อยากินเองจากร้านค้า ซึ่งจากการสำรวจพบว่ามีก็เป็นยาชุด หรือยาประเภท ยาหม้อใจ ฯลฯ นับว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างยิ่งหากใช้ติดต่อกันเป็นระยะยาวนาน

### 6.2 ด้านอุบัติเหตุของคนงาน

จากการศึกษาพบว่า จำนวนครั้งของอุบัติเหตุในระหว่างการทำงานของคนงาน (ไม่นับรวมตะปูตำ) เท่ากับร้อยละ 62.2 ไม่เคยเลยอีกร้อยละ 37.9 ที่ประสบอุบัติเหตุขณะทำงาน



ร้อยละ 42.66 เป็นอุบัติเหตุจากถูกเหล็กหรือของมีคม บาด, ตัด ร้อยละ 26.67 ถูกวัสดุหล่นลง มาตีหรือทับ ร้อยละ 24.89 ตกจากที่สูง (ร้านหรือชั้นตึก)

### 6.3 การได้รับเงินชดเชยเมื่อเกิดอุบัติเหตุ

จากการปฏิบัติงานภาคสนามพบว่า บริษัทรับเหมาขนาดใหญ่จะมีประกาศของกรม แรงงานกรณีเงินชดเชยเมื่อเกิดอุบัติเหตุไว้ที่สำนักงาน คนงานส่วนใหญ่จึงรับรู้สิทธิอันพึงได้ และเมื่อเกิดอุบัติเหตุก็สามารถเรียกร้องจากกองทุนเงินทดแทนได้ เพราะบริษัทรับเหมาขนาดใหญ่มักจ่ายเงินเป็นกองทุนเงินทดแทนให้แก่กรรมกรแรงงานตามกฎหมาย

แต่สำหรับบริษัทรับเหมาขนาดเล็ก, ขนาดกลาง เมื่อเกิดอุบัติเหตุแก่คนงาน เช่น ตกจากห้างร้าน หรือตกจากตึกสูง ๆ หากแขน ขา หัว, พิการ ค่าตอบแทนที่ได้รับไม่ค่อยเต็มที่นัก เช่นอาจได้รับเงินเพียงเล็กน้อยเป็นค่าทำขวัญ หรือค่ารักษานิดหน่อย บางรายก็ต้องจ่าย ค่ารักษาเอง และถ้าร่างกายพิการไม่สามารถทำงานต่อได้ก็ต้องออกจากงานโดยปริยาย

จากการสำรวจพบว่า ร้อยละ 26.31 เบิกค่ารักษาและค่ายาได้ ร้อยละ 23.68 ไม่ได้ รับ ร้อยละ 3.16 เบิกค่ารักษาได้ และได้ค่าแรงงานครบถ้วน

### 6.4 ข่าวสารจากอุบัติเหตุของคนงาน

โดยลักษณะของงานก่อสร้างที่เป็นเขตหวงห้าม และเขตอันตรายเมื่อเกิดอุบัติเหตุ ภายในแก่คนงานขณะทำงาน โอกาสที่ข่าวจะแพร่ออกมานอกวงการก่อสร้างมีน้อยมาก ดังเช่น ขณะปฏิบัติงานภาคสนามได้เกิดอุบัติเหตุลิฟท์ขาดและตกลงมาทับคนงานหญิงท้องแก่คนหนึ่งถึง สลบ ข่าวครู่รุ่งของคนงานหญิงก็ถูกนำออกไปและไม่มีใครได้ข่าวคราวอีก และแม้แต่คนงาน ในหน่วยงานเดียวกัน ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้รับรู้เรื่องที่เกิดขึ้น เหตุผลหนึ่งอาจเกี่ยวข้องกับขวัญ และกำลังใจของคนงานที่ต้องทำงานเสี่ยงชีวิต แต่อีกประการหนึ่งอาจมีผลเสียต่อบริษัทรับเหมา ก่อสร้างจึงต้องมีการปิดข่าวให้เงียบไปในที่สุด

การกระจายข่าวสารของคนงานที่ประสบอุบัติเหตุมักเป็นประเภทที่ไม่สามารถปิดข่าว ได้ ดังเช่น การเกิดระเบิดที่อุโมงค์ส่งน้ำประปา ถนนสุขุมวิท เขตพญาไท กทม. ในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2524 ทำให้คนงาน 2 คนเสียชีวิตขณะทำงาน แต่ในปีหนึ่งๆ ข่าวสารอุบัติเหตุ คนงานที่ปรากฏทางหน้าหนังสือพิมพ์ มีเพียงไม่กี่ครั้งและเป็นครั้งที่รุนแรงเท่านั้น แต่จากการ

ปฏิบัติงานภาคสนาม ได้พบว่า อุบัติเหตุของคอนกรีตที่ตักตักสูงจนพิการหรือเสียชีวิตไปเกิดขึ้นเสมอ ๆ ชาวเหล่านี้เจ็บป่วยไปโดยคนภายนอกไม่มีใครมีโอกาสได้รับรู้

## 7. บทสรุป

จากตารางและบทวิเคราะห์ที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แม้ว่าจะเป็นผลสำรวจมาจากคนงานก่อสร้างเพียง 500 ตัวอย่างในขณะที่จำนวนคนงานก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ในปัจจุบันประมาณว่าจะมีถึงกว่า 100,000 คน และยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามทิศทางการขยายตัวของระบบทุนนิยมก็ตาม ก็ยังสามารถสรุปโดยสังเขปได้ว่า

1. โดยสภาพพื้นฐานแล้ว คนงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างนั้นถึงร้อยละ 76 เป็นคนในวัยหนุ่มสาวและวัยฉกรรจ์ ซึ่งเป็นวัยที่มีกำลังในการผลิตสูงกว่าวัยอื่น ๆ แต่ในขณะเดียวกันกลับปรากฏว่าจำนวนถึงร้อยละ 56 ของคนงานเหล่านี้ได้รับการศึกษาเพียงเท่ากับและต่ำกว่าระดับประถมศึกษาปีที่ 4 นอกจากนี้ร้อยละ 96 เป็นคนงานที่มาจากต่างจังหวัดนอกกรุงเทพฯ และถึงร้อยละ 79 ของคนงานเป็นชาวชนบทที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมเพื่อเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ซึ่งนับว่าเป็นสภาวะการณ์ที่น่าตกใจเป็นอย่างยิ่ง

อาจสรุปสาเหตุที่สำคัญของการอพยพเข้ามาสู่เมืองกรุงของคนงานโดยเฉพาะจากภาคกลางและภาคอีสานซึ่งมากที่สุดได้ว่า อยู่ที่ความล้มละลายของชาวชนบทที่อยู่ในภาคการเกษตร ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขยายตัวของระบบกลไกตลาดที่เอารัดเอาเปรียบชาวไร่ชาวนา หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ทำให้การเกษตรกรรมในชนบทไม่ไ้ผล รวมทั้งขาดระบบชลประทานที่ดีและทั่วถึงเพียงพอ หรือ การสูญเสียที่นาที่ทำกิน ฯลฯ ทำให้รายได้ในการครองชีพต่ำกว่ารายจ่าย ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงชีวิตเกษตรกรและครอบครัวให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้เองชาวชนบทที่ยังมีเรี่ยวแรงที่จะนำมาขายได้ก็จะเข้ามาสู่หนึ่งในทางเลือกเพียงไม่กี่สายที่พอจะหาได้ นั่นคือการมุ่งหน้ามาเมืองหลวงเพื่อใช้แรงงานของตนแสวงหาช่องทางกินรอนให้ชีวิตตนเองและครอบครัวมีชีวิตอยู่ต่อไป ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาเมื่อเสร็จสิ้นฤดูกาลผลิตหรือมาเพราะทำนาไร้ไม่ไ้ผลหรือมาด้วยวิธี “ไปตายเอาดาบหน้า” และไม่ว่าจะเป็นการมาทั้งครอบครัวหรือมาเพียงบุคคลเพื่อหาทางส่งรายไ้กลับไปชนบท

2. ในขณะที่ความล้มละลาย ของชาวชนบทในภาคเกษตรกรรมกำลังทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ อุตสาหกรรมก่อสร้างในเขตกรุงเทพฯ เมืองหลวงก็ยังคงเติบโตต่อไปแม้ว่าจะประสบปัญหาวัสดุก่อสร้างขึ้นราคาอย่างหนัก, ภาวะเงินเฟ้อ ฯลฯ ก็ตามที่ ดังนั้นความต้องการในแรงงานก่อสร้างจึงดำรงอยู่ต่อไป

ประกอบกันเข้ากับสภาพที่แรงงานจากชนบททะลักเข้าสู่เมืองหลวงซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และขาดซึ่งความสามารถในอื่นที่จะหางานอื่น จึงปรากฏว่าถึงร้อยละ 47 ของคนงานก่อสร้างเข้ามาสู่อุตสาหกรรมประเภทนี้เพียงเพราะว่าไม่มีงานอื่นให้ทำ ประกอบกับงานก่อสร้างเป็นงานที่ง่ายที่สุดประเภทหนึ่ง ที่ชาวชนบทที่เพิ่งเข้ากรุงจะเข้าไปทำงานได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามวิธีการเลือกเฟ้นจัดหาแรงงานของตลาดแรงงานแบบต่าง ๆ (ไม่ต้องมีบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน วุฒิทางการศึกษา ใบแสดงการเกณฑ์ทหาร หรือใบผ่านงาน ฯลฯ แต่ประการใด)

จากเหตุผลหลัก ๆ 2 ประการนี้เอง แรงงานอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวงจึงทะลักเข้าสู่อุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นจำนวนมากและโดยง่ายตาย

3. ในแหล่งอุตสาหกรรมก่อสร้าง ส่วนใหญ่ของคนจากทั้งร้อยละ 46 ของคนงานไร้ฝีมือและร้อยละ 44 ของคนงานที่มีฝีมือต่างตกอยู่ในสภาพถูกจ้างงานชั่วคราวเป็นลูกจ้างรายวัน ไม่ได้เป็นลูกจ้างประจำของบริษัท ดังนั้นคนงานส่วนใหญ่จึงไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานแต่ประการใด คนงานก่อสร้างจึงมีชีวิตอยู่ท่ามกลางความไม่แน่นอน ชั่วคราวไร้หลักประกัน ทั้งทางเศรษฐกิจ ชีวิตสุขภาพและสังคมของทั้งตนเองและครอบครัวดังพิจารณาจาก

#### ในด้านค่าจ้างแรงงาน

จากการสำรวจปรากฏว่าคนงานที่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด (เมื่อ พ.ศ. 2524 = 61 บาทต่อวัน) มีอยู่ถึงร้อยละ 43 ของคนงานทั้งหมด

การที่คนงานต้องจำยอมอยู่กับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าอัตราค่าแรงขั้นต่ำต่าง ๆ ที่งานหนักและขาดสวัสดิการที่จำเป็นเช่นนี้ เนื่องจากบทบาทการกำหนดค่าจ้างขึ้นอยู่กับฝ่ายนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว คนงานไม่มีสิทธิกำหนดแต่ประการใด การที่ความสัมพันธ์ทางการผลิตถูกกำหนดออกมาในรูปที่นายจ้างเป็นผู้มีบทบาทกำหนดค่าจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นนี้ อาจชี้ให้เห็นถึงปัญหาอันเป็นสาเหตุที่สำคัญได้หลายประการ ได้แก่

ก) เนื่องจากปัญหาที่ชาวชนบทเข้าสู่เมืองเป็นครั้งแรก ความแปลกใหม่ต่อภาวะที่ดำเนินไปในเมือง การขาดความรู้ ความเข้าใจ และความไม่พร้อมของแรงงานเองอันรวมทั้งการเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือด้วย ทำให้คนงานส่วนใหญ่ไม่สามารถที่จะสร้างอำนาจต่อรองหรือก้าวเข้ามาสู่บทบาทของการกำหนดค่าจ้างได้

ข) ความเหลือเฟือของแรงงานในตลาดแรงงานของไทย เป็นเหตุให้นายจ้างสามารถเลือกคนงานที่ตนพอใจเมื่อใดก็ได้ ดังนั้นการพยายามที่จะสร้างอำนาจต่อรองของคนงานย่อมไม่เป็นผล

ค) เนื่องจากสภาพการจ้างงาน คนงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นลักษณะการจ้างงานชั่วคราวถือเป็นลูกจ้างรายวัน ซึ่งตามกฎหมายแรงงานไทยคนงานไม่สามารถได้รับการคุ้มครองได้ตามกฎหมายเยี่ยงที่คนงานประจำได้รับ

ง) และเนื่องจากการโยกย้ายงานอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการย้ายสถานที่ทำงานแต่ยังอยู่กับนายจ้างเดิม หรือการย้ายจากนายจ้างหนึ่งไปยังอีกนายจ้างหนึ่ง เมื่อหมดงานก็ตามทำให้โอกาสที่คนงานจะมีการแลกเปลี่ยนทำความรู้จักกับเพื่อนร่วมงาน เพื่อเป็นการเริ่มต้นของการรวมกลุ่มต่อรองกับนายจ้างนั้นเป็นไปได้ยากมาก และเมื่อรวมกับเหตุผลในข้อ ค) ก็จะเห็นว่ากฎหมายก็จะไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรวมตัวกันของคนงานก่อสร้างเลย

จากเหตุเช่นนี้เองที่ทำให้คนงานก่อสร้างต้องตกอยู่ในสภาพอ่อนแอเสีย ไร้หลักประกันในทุกๆ ทาง ได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำ ไม่มีสวัสดิการที่เหมาะสม ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน

ซึ่งผลอันต่อนี้เนื่องจากสภาพดังกล่าวก็จะปรากฏให้เห็นว่าคนงานก่อสร้างตกอยู่ในสภาพไม่พอกินพอใช้ถึง 30% ต้องเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว ขณะเดียวกันร้อยละ 69 ของคนงานพอจะยังมีเงินใช้จ่ายพอยังชีพ แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะเหลือเก็บไว้สำหรับสร้างหลักประกันของชีวิตตนเองและครอบครัวได้ ซึ่งก็ย่อมจะหมายถึงว่าคนงานในส่วนนั้นนั้นถ้าเจ็บไข้ได้ป่วย, ถ้ามีลูกเพิ่มขึ้น, ถ้าลูกจะต้องเข้ารับการศึกษาก็ย่อมจะเป็นหนทางที่นำไปสู่การเป็นหนี้เป็นสิน เช่นเดียวกับคนงานพวกแรกอย่างแน่นอน ทั้ง ๆ ที่ถ้าหากกล่าวกันตามความเป็นจริงแล้ว ความที่ต้องโยกย้ายงานบ่อย ๆ ย่อมไม่น่าจะเป็นที่พึงประสงค์ของบรรดาผู้มีเงินให้กู้ยืมทั้งหลาย ด้วยว่าอาจเกิดเป็นหนี้สูญได้ แต่ก็กลับปรากฏว่าตัวเลขของคนงานก่อสร้างที่ตกอยู่ในภาวะหนี้สินสูงถึงร้อยละ 35 และ

จำนวนกว่าร้อยละ 33 ของผู้ที่เป็นหนี้จะต้องจ่ายดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน ซึ่งนับว่าสูงมาก ซึ่งนี่ก็คือ อีกทางหนึ่งคนงานก่อสร้างถูกเบียดบังรีดเค้นเอารายได้ที่น้อยนิดนั้น ไปอีก ในด้านสวัสดิการ

จากสาเหตุประการต่างๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนที่ว่าด้วยค่าจ้างแรงงานนั่นเองที่เป็นผลทำให้สวัสดิการของคนงานก่อสร้างมีต่ำมาก และกฎหมายแรงงานไทยก็ไม่สามารถคุ้มครองถึงเป็นต้นว่า

*การได้รับอุบัติเหตุ* ก็เห็นว่า คนงานถึง 75% ที่ไม่มีอุปกรณ์ป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ ที่ในสถานที่ก่อสร้างเงื่อนไขการทำงานพร้อมอยู่เสมอที่จะทำให้เกิดอุบัติเหตุได้โดยง่ายและมีคนงานถึงร้อยละ 38 ที่ล้วนเคยประสบอุบัติเหตุมาแล้วไม่มากนักน้อย และร้อยละ 24 ของคนงานที่ประสบอุบัติเหตุมาแล้วไม่ได้รับเงินชดเชยจากนายจ้างแต่ประการใด

*สถานที่อยู่อาศัย* ซึ่งตามภาพที่พบเห็นนั้นในทุกที่ของแหล่งก่อสร้างมีสภาพเหมือนกันหมด กล่าวคือ ห้องพักเบ้มีแถว อดูอยู่ สกปรก และไม่ปลอดภัย น้ำดื่มน้ำใช้ตลอดจนห้องน้ำห้องส้วมขาดสุขลักษณะที่อย่างสิ้นเชิง รวมทั้งไม่เพียงพอต่อจำนวนคนอันมากมายอันไม่เพียงมีผลอย่างมากในทางสุขอนามัยเท่านั้น หากยังมีผลในทางสังคมและจิตใจอย่างรุนแรง

*การรักษาพยาบาล* จากตัวเลขปรากฏว่า ถึงร้อยละ 94 ที่คนงานต้องรับผิดชอบการเจ็บป่วยของตนและของครอบครัวเอง ทั้ง ๆ ที่ชีวิตตลอดทั้งวันทั้งคืนของเขาอยู่กับนายจ้าง มีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้นที่ไปหาหมอของบริษัทได้ นอกจากนั้นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งที่ไม่ควรละเว้นก็คือ สภาพการทำงานที่มีผลกีดกันรอนในทางจิตใจและร่างกาย แต่ยังไม่ปรากฏอาการเด่นชัดเป็นต้นว่า การสูดอากาศที่เต็มไปด้วยฝุ่นควัน การสัมผัสกับปูนเป็นประจำ เสียงเอะอะโครมครามตลอดทั้งวัน ฯลฯ เป็นต้น

หลักประกันสำหรับลูกของคนงาน ซึ่งไม่ต้องกล่าวถึงการจัดการศึกษาหรือสนับสนุนการศึกษาของเด็กลูกคนงานก่อสร้าง เพียงแค่การดูแลจัดสถานที่ที่เหมาะสมเพื่อป้องกันอุบัติเหตุแก่เด็กก็ยากที่คนงานจะได้รับ ดังนั้นจึงปรากฏอยู่บ่อย ๆ ถึงเด็กลูกคนงานก่อสร้างบาดเจ็บ หรือเสียชีวิต เพราะอุบัติเหตุขณะเล่นอยู่ในบริเวณก่อสร้าง

*การพักผ่อน* เนื่องด้วยความบีบคั้นจากรายได้หรือบางครั้งเป็นความรีบร้อนของนายจ้างที่ต้องการเร่งงาน จึงปรากฏว่าคนงานถึงร้อยละ 19 ไม่หยุดทำงานเลยแม้สักวันในเดือนหนึ่งๆ

และที่หยุดสัปดาห์แต่ละครั้งมีถึงร้อยละ 39 ซึ่งเป็นตัวเลขที่น่าตกใจอย่างยิ่ง ค้ำยันกันไปได้อย่างมาก ที่ผู้ใช้แรงงานอย่างหนักตลอดเวลานั้น 9-10 ชม. ต่อวัน ที่จะไม่ให้ร่างกายหยุดพักผ่อนเลย ส่วนการบันเทิงสันทนาการย่อมมีน้อยมากเพราะปัญหารายได้เป็นสำคัญ

#### 4. เกี่ยวกับคนงานหญิง

คนงานก่อสร้างหญิงเป็นแรงงานส่วนหนึ่งที่มีบทบาทไม่น้อยในงานก่อสร้างจำนวนคนงานหญิงก็มีจำนวนอยู่ถึงร้อยละ 28 ของคนงานทั้งหมด แต่ปรากฏว่า เมื่อพิจารณาจากสภาพการทำงานและอื่น ๆ แล้ว นับว่าคนงานหญิงตกอยู่ในสถานะที่ลำบากที่สุด กล่าวคือ

- คนงานหญิง ถึงร้อยละ 80 เป็นคนงานไร้ฝีมือที่เรียกกันทั่วไปในงานก่อสร้างว่า “จับกัง” ซึ่งต้องทำงานหนักแบกหาม ใช้แรงอย่างเต็มที่

- โอกาสที่คนงานก่อสร้างหญิงจะพัฒนาตนเองในการทำงานให้กลายเป็นแรงงานมีฝีมือนั้นยากมาก (พิจารณาจากตัวเลขการเป็นจับกัง ก่อนและหลังการสมรส)

- คนงานหญิงได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าอัตราค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายถึงร้อยละ 87 ของคนงานหญิงที่เป็นโสด และร้อยละ 80 ของคนงานหญิงที่สมรสแล้ว

นอกจากนี้ในการตั้งท้องหรือคลอดบุตร คนงานหญิงจะไม่ได้รับการอนุญาตเป็นพิเศษให้ได้รับการดูแลหรือพักผ่อนแต่อย่างใด เมื่อใดที่หยุดพักก็ถือเป็นการทำงาน ดังนั้นจึงปรากฏให้เห็นไม่น้อยที่คนงานหญิงที่ตั้งท้องแก่ยังต้องทำงานหัวถึงปูน ๖ ล. หรือคลอดลูกได้เพียงไม่กี่วันก็ต้องออกไปทำงานเพื่อหารายได้มาเลี้ยงชีพ

นอกจากในด้านเศรษฐกิจ และการประกันสุขภาพแล้ว คนงานก่อสร้างหญิงยังตกอยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ไม่ดีนัก ไม่ว่าจะเป็นการอยู่ปะปนกันทั้งหญิงและชาย ดังเช่นเคยมีข่าวคนงานก่อสร้างหญิงถูกคนงานชายบุกเข้าข่มขืนภายในห้องพัก

5. จากสภาพปัญหาทั้งหมด โดยสรุปแล้วจึงเห็นว่า คนงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างตกอยู่ในสภาพคล้าย “หนีเสือปะจระเข้” นั่นคือ หนีความล้มละลายมาจากชนบทมาสู่การขายแรงงานในเมืองหลวง แล้วก็ต้องตกอยู่ในสภาพที่ยังเลวร้ายไม่น้อยกว่าเดิม แม้ธนาคารได้งานทำได้ขายแรงงานของตนยอมดีกว่าการหมดหนทางโดยสิ้นเชิงในชนบท แต่หากคำนึงถึงความจำเป็นธรรมที่ผู้ใช้แรงงานคนหนึ่ง ๆ ว่าเขาไม่ควรจะได้รับผลตอบแทนเพียงเพื่อให้มีแรง

ทำงานให้แก่ผู้อื่นได้ต่อไปอีกหนึ่งวันเท่านั้น ชีวิตของเขาและครอบครัวควรได้รับหลักประกันมากกว่านี้อย่างแท้จริง

6. ปัญหาแรงงาน ในอุตสาหกรรมก่อสร้างในเมืองหลวงเป็นปัญหาที่นับวันจะค้ำงอยู่และขยายตัวต่อไป ทรานแท่ที่ความล้มละลายในชนบทยังไม่ลดลง และความเติบโตของทุนในเมืองยังทวีขึ้นเรื่อย ๆ และปัญหานี้ก็เป็นปัญหาที่สำคัญอันมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวมมากยิ่งขึ้นจึงน่าจะมีการพิจารณาแก้ไขจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน ที่จะได้หยิบยกปัญหานี้มาวิเคราะห์ และหาทางแก้ไขให้สภาพดีขึ้นโดยเร็วด้วยวิธีการที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขในทันที ๆ นับแต่ขั้นเศรษฐกิจเกี่ยวกับค่าจ้างแรงงาน ด้านสวัสดิการต่าง ๆ หลักประกันทางสังคม และหลักประกันในชีวิตของคนงานก่อสร้างเองและครอบครัวอย่างจริงจัง เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างอย่างแท้จริง

## 8. รูปธรรมจากงานภาคสนาม\*

เราอาจจะมีโอกาสได้พบเห็นชีวิตของผู้คนที่มีความดิ้นรนในแบบต่าง ๆ กัน เรื่องคนจนคนรวยไม่ใช่เรื่องที่จะต้องมาพูดพร่ำเพรื่อถึงกันอีก แม้ว่ามันจะเป็นความจริงที่น่าขมขื่นของคนในสังคมบ้านเราที่เห็นได้ง่ายที่สุด แต่เวลานี้เราควรที่จะมาพูดถึงความจริง และเมื่อรับรู้แล้วก็ควรจะได้ตระหนักถึงคุณค่าของมนุษยธรรมที่พึงมีกันสักนิดสำหรับเพื่อนร่วมโลกของเรา

ชีวิตกรรมกรก่อสร้าง เป็นกลุ่มคนซึ่งถ้าหากได้มีโอกาสเข้าไปสัมผัสอย่างใกล้ชิดแล้ว จะพบว่า ผู้คนเหล่านี้มีข้อต่อห้ามที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งคนทั่วไปไม่มีคือ “ห้ามเจ็บไข้ได้ป่วย” เพราะนั่นหมายความว่า รายได้ที่น้อยอยู่แล้วจะยิ่งน้อยลงไปอีกจนกระทั่งไม่พอจะใช้เป็นค่าอาหาร ค่าเช่า ที่เป็นบัญญัติหนึ่งไว้ทางเดือนก็เป็นได้ โดยเฉพาะครอบครัวที่มีเพียงพ่อหรือแม่คนใดคนหนึ่งเป็นผู้หารายได้เพียงคนเดียว แต่ต้องรับผิดชอบสมาชิกในครอบครัวอีกหลายปากหลายท้อง แน่นอนทีเดียว ถ้าเมื่อใดก็ตามที่ต้องล้มเจ็บลง.....หลายท้องต้องหิวโหย ต้องรอคอย

\* ตัวอย่างรูปธรรมเหล่านี้ ได้มาจากการบันทึกของเจ้าหน้าที่ออกสัมภาษณ์ในภาคสนาม - บก.

## แม่ของบุญนำ

“บุญนำ” เป็นเด็กหญิงตัวเล็ก ๆ ผอมบาง ๆ พุดจาจาตจจาน ช่างคิด ตรงข้ามกับพี่ชายคนโตที่เหมือนกันเฉพาะรูปร่างที่ผอมแกร็น แบบบางอันบ่งบอกถึงภาวะของร่างกาย ที่ได้รับธาตุอาหารไม่เพียงพอ สิ่งที่พี่ชายแตกต่างจากบุญนำ ก็คือ ความเฉื่อยชา และมีอาการแสดงออกเหมือนเด็ก ๆ ทั้งที่มีอายุมากกว่า 14-15 ปีไปแล้ว กลับไม่เคยรู้จักว่า ในฐานะลูกคนโตควรจะช่วยแม่ทำอะไรได้บ้าง ไม่ใช่ความผิดของ “บุญทุม” หรือ แต่เป็นเพราะความขาดแคลนการบำรุงเลี้ยงที่ดีพอจึงทำให้ร่างกายและสมองเติบโตไม่เต็มที่ต่างหาก บุญนำมีพี่ชาย 2 คน และน้องชาย 1 คน นอกเหนือไปจากบุญทุมซึ่งเป็นพี่ชายคนโตแล้ว ก็มี “บุญธรรม” พี่ชายคนที่สอง และเด็กชายแจ้วซึ่งเป็นน้องคนเล็ก บุญธรรม มักจะใช้เวลาในแต่ละวันช่วยการไปค้นหาเศษเหล็ก เศษตะปู เพื่อเอามาขาย ถ้าวันไหนขายได้เงินหลายบาทเด็กน้อยก็จะเอามาแบ่งให้แม่ไว้ซื้อผักกับข้าว ถ้าวันไหนขายได้ไม่มากก็จะกินขนมเองตามประสาเด็ก ๆ ในขณะที่บุญนำและแจ้วไปเรียนหนังสืออยู่กับเด็กอื่น ๆ ในหมู่ลูกคนงานก่อสร้างตัวด้วยกันที่โรงเรียนศูนย์เด็กของบ้านทานตะวัน

พ่อของบุญนำ ตายไปเมื่อต้นปีใหม่ 2525 นี้เอง ที่บ้านจึงเหลือเพียงแม่คนเดียว เป็นจ้บักก่อสร้างศูนย์การค้าเซ็นทรัลสาขาลาดพร้าว เลี้ยงลูก ๆ 4 คนแทนพ่อด้วยค่าแรงเพียงวันละ 40 บาท บุญนำจำได้แม่นทีเดียวถึงคืนที่พ่อตาย พ่อกินเหล้าอยู่กับอา แล้วก็ไม่มีสบายใจเรื่องท่ามาหากิน เป็นทุกข์กับชีวิตที่ขัดสน ไม่สามารถจะแก้ปัญหาความยากลำบากของครอบครัวให้ตกไปได้ พ่อนอนหนุนตักแม่ ก่อนที่จะลุกไปรดพรตรวงตะโกน ชูมือวิ่งออกไปที่ถนนซุเปอร์ไฮเวย์ให้รถชน พ่อสมหวังแล้ว แต่บุญนำและทุกคนในบ้านร้องไห้จนแทบจะขาดใจ เมื่อร่างพ่อแหลกและไม่มีชิ้นดี บุญนำเล่าว่า “พ่อไม่ยอกทั้งพวกหนูกับแม่ไปหรอก แต่พ่อก็คงไม่รู้ว่าจะทำอะไร คืนนั้นก็กินเหล้าด้วย”

แม่ของบุญนำเป็นคนจังหวัดอยุธยาไปหน้าเต็มไปด้วยรั้วรอยหยาบกร้าน เพราะงานหนัก ความทุกข์โศกยังไม่จางไปจากความรู้สึก ขณะเกี่ยวกับที่ต้องมากลายเป็นหัวหน้าครอบครัวโดยไม่มีเงิน ต้องรับผิดชอบภาระทุกอย่างในครอบครัว เป็นทั้งพ่อและแม่ของลูก ๆ ทำให้ความตึงเครียด มักจะสะท้อนเป็นความเกรี้ยวกราดออกมาให้ลูก ๆ ได้เผชิญอยู่เสมอ รายได้วันละ 40 บาท ก็นับว่าน้อยมากอยู่แล้ว เคี้ยวลูกป่วยบ้าง ตัวเองป่วยบ้าง รับเงิน



แต่ละครั้งไม่เคยพอ มีหน้าซ้ำบางครั้งต้องหยุดทำงานมาดูแลคนเล็ก เด็ก ๆ เมื่อได้รับการดูแล  
 ไม่ดีพอ ก็ยิ่งเจ็บตัวก็ใช้ ถ้าเดือนไหนทำงานเต็มที่ 30 วันไม่พักเลยก็จะได้รับเงิน 1,200  
 บาท แต่ความเป็นจริงก็คือ หยุดบ้างทำบ้าง “วิก” (วิกส์) หนึ่งก็ได้รับไม่ถึงพัน ค่ากับข้าว  
 ค่าข้าวที่เซ็นเชื่อเขามากินก็ไม่พอให้ บุญนำรู้และเข้าใจความลำบากของแม่ที เด็กหญิงบอกกับ  
 ครูว่า “ถ้าหนูมีเงินเยอะ ๆ ตอนนั้นหนูจะเอามาซื้อข้าว ซื้อกับข้าวให้หมดเลย” เมื่อถูกถามว่าไม่  
 อยากได้บ้านหรือ บุญนำ กลับตอบด้วยความมั่นใจว่า “ไม่หรอกซื้อข้าวกินดีกว่าอืมห้อง...  
 แม่จะได้ไม่ต้องทำงานเหนื่อย สงสารแม่”.

### ครอบครัวของมด

ครอบครัวของมด มีด้วยกัน 5 คน มี พ่อ แม่ และน้องชายของมดอีก 2 คน ตัวมด  
 เองเป็นลูกสาวคนโต ยังเรียนไม่จบ ป.4 ทั้งที่อายุได้ 12 ปี เข้าชั้นแล้ว ก็เพราะมดไม่มีโอกาส  
 ได้เข้าเรียนนั่นเอง พ่อกับแม่พามดและน้อง ๆ ทั่วประเทศไปตามแหล่งก่อสร้างต่าง ๆ แล้วแต่  
 บริษัทจะพาไป เพราะพ่อเป็นกรรมกรช่างไม่มีรายได้วันละ 80 บาท พ่อบอกว่าไม่อยากย้าย  
 ออกจากบริษัทเพราะตัวเองความรู้น้อย ถ้าต้องไปหางานทำเองคงไม่ได้ ลูกเมียจะยิ่งลำบากมาก  
 ทุกวันก็ลำบากจะแย่อยู่แล้ว ยังดีว่ามีรายได้วันละ 80 บาท พอให้เจ้าของร้านเขาเชื่อยอมให้เซ็น  
 บัญชีเอากับข้าวมากิน เพราะรู้ว่ายังพอมีเงินเดือนใช้หนี้ได้ บ้านของมดมีพ่อทำงานคนเดียว  
 แต่ก่อนแม่เคยช่วยทำ เป็นจับกังได้วันละ 35 บาท เดือนมีน้องชโรค แม่ก็เลยทำงาน  
 ไม่ได้ต้องคอยคูน้อง เห็นหมอมเคยมาดู มาช่วงนี้หนักเขาบอกว่าน้องของมดเป็นโรคขาดอาหาร  
 ระดับสอง มดก็ไม่ค่อยรู้เรื่อง รู้แต่น้องอายุได้ 1 ปีแล้ว แต่ไม่โตสักที พ่อของมดเป็นคน  
 จังหวัดนครศรีธรรมราช แม่เป็นคนฝั่งธนเอง ชีวิตของพ่อกับแม่ระหกระเหินมาตั้งแต่เป็น  
 เด็ก ๆ เดือนพ่อตามบริษัทมาเป็นกรรมกรช่างไม้ สร้างโรงแรมนายเลิศพ่อพุดกับมดเสมอว่า  
 “ไม่อยากเห็นลูกต้องลำบาก พ่อจะพยายามเลี้ยงลูกให้ดี ให้รู้หนังสือ” มดก็คิดอยู่เหมือนกันว่า  
 รายได้วันละ 80 บาทของพ่อคงมากพอที่จะทำอย่างที่พ่อพุดได้ เพราะไปเก็บเศษเหล็กตั้ง 2-3  
 วันมาขายยังไม่ได้ถึง 80 บาทเลย พ่อของมดไม่ค่อยหยุดงาน บางทีเห็นพ่อบ่นไม่สบายแต่พ่อก็  
 ยังไปทำงาน นอกจากพ่อจะลูกไม่ขึ้นจริงๆ พ่อจึงจะนอนพักผ่อน พ่อบอกว่า หยุดงาน 1 วัน ก็ไม่  
 ได้เงิน 80 บาท มดสงสารพ่อเหมือนกัน แต่ก็เสียค่าเงินตั้ง 80 บาท “วิก” ที่แล้วเงินเดือนออก

พ่อได้รับเงินเดือนมากกว่า แม่ไปซื้อผักทองมาต้มกับน้ำตาลให้กิน มคิดว่าจะกินให้อิ่มแปะไปเลย พอตัวนั้นครูปูไปเยี่ยมบ้าน แม่ตักขนมมาให้ครูกินจนหมดหม้อ มคั่งมั่งมองใจหายคิดว่า ครุงจะกินหมดแน่ ๆ แต่ครูก็กินไปคนละกำเท่านั้น พอครูปูไปพันบ้านมกกับน้อง ๆ ก็ได้กินขนมแทนครู เตียวหมัดเรียนหนังสือที่โรงเรียนศูนย์เด็กเล็กเคลื่อนที่ บ้านทานตะวัน เป็นโรงเรียนไม่เสียเงิน มคั่งใจเรียนให้เก่ง โตขึ้นจะช่วยพ่อหาเงินมาเลี้ยงน้องช้อขนมให้น้องกินให้อิ่มกว่าทุกวัน.....

### เอาความหนุ่มสาวของน้ากลับมา

๓๗ เป็นลูกสาวคนรองสุดท้ายของพ่อกับแม่ที่มีลูกเยอะถึง 8 คน แต่กิดไปอย่างทีพี่ชาย พี่สาวของตาช่วยพ่อกับแม่ทำงานได้ถึง 3 คน รวมทั้งพ่อกับแม่ด้วยก็เป็น 5 คน รับเงินแต่ละ "วิก" ได้ประมาณ 3-4 พันบาท ตาเคยนึกคิดว่า เงินมากมายขนาดนี้คงไม่มีกรรมกรบ้านไหนทำให้เยอะเท่าบ้านของตา เพราะบ้านอื่นมีคนทำงานคนเดียวบ้าง สองคนบ้าง สู้บ้านของตาไม่ได้ทำตั้ง 5 คน แม่กับพี่สาวเป็นจับกัง พ่อของตากับพี่ชายอีก 2 คน เป็นช่างไม้ ถ้าเด็กหญิงตาได้รู้ว่ามีคนจำนวนหนึ่งที่เธออาจไม่เคยรู้จัก พวกเขาคนเดียวรับเงินเดือนแต่ละครั้งมากกว่าที่บ้านเธอทำถึง 5 คน จะได้รับเสียอีก เธอจะยังดีใจอีกหรือเปล่าหนอ...

พี่ชายของตาสองคนอายุ 18 และ 16 ส่วนพี่สาวของตาอายุ 15 ตาไม่เข้าใจเลยว่าทำไมเมื่อครุมมาวะเยี่ยมบ้าน ครูเห็นพี่สาวพี่ชายของตาแล้วจึงต้องเพ่งมองเหมือนกับไม่แน่ใจ หน้าตาของครูยังงูสาว แต่พี่สาวพี่ชายของตา ดูแก่กว่าครูตั้งเยอะ ทั้ง ๆ ที่ครูอายุมากกว่าตั้งหลายปี คนทำงานก่อสร้างก็เป็นอย่างนั้นทุกคน ดูแต่แม่ของมที่บ้านใกล้ ๆ กันนั้นปะไรอายุเพิ่ง 30 แต่ดูเหมือนกับ 40 กว่า หน้าหญิงที่เพิ่งมีลูกอ่อนบ้านถัดไป อายุ 20 ก็ดูเหมือนสัก 30 หน้าตาคมทุกข้มิรอย่นเยอะเยอะ จะต้องทำงานบ้านดูแล ลูกไหนจะต้องทำงานก่อสร้างหาเงิน ตารับรู้มาว่าลูกหลานในที่ก่อสร้างพอโตหน่อยก็เริ่มเข้าทำงานก่อสร้างเหมือนกับพ่อแม่ ดูอย่างบ้านของตาเองก็เป็นอย่างนั้น เรียนก็ไม่ได้เรียน แต่ต้องทำงานจับกังตั้งแต่เด็ก พอเริ่มเป็นสาวเป็นหนุ่มก็เป็นได้แต่อายุ หน้าตามันแก่เกินวัยไปเสียแล้ว จะทวงคืนเอาจากใครที่ไหนเล่า ก็อยากเกิดมาเป็นคนก่อสร้างทำไมกัน...กินก็ไม่มี งานก็หนัก เป็นหนุ่มเป็นสาวก็เพียงอายุ ตาคิดไปกิดมาก็ไม่ค่อยจะดีใจนักกับเงินที่พ่อกับแม่ช่วยกันทำได้มาทีละ 3-4 พันบาทนั้น แล้วเงินออก

แม้ก็เอาไปให้เจ้าร้านขายของเกือบหมด จะซื้อเสื้อใหม่ ๆ ซักตัวก็ยาก กับข้าวอย่างดี ๆ สักมื้อ ก็คือ ปลาต้มเปรี้ยว ๆ เค็ม ๆ ตาซึกสงสัยเสียแล้วว่า เงิน 3-4 พันบาทนี้ มันมากจริงอย่างที่คิดหรือเปล่าก็ไม่รู้....

ชีวิตกรรมกรก่อสร้าง ไม่ใช่เรื่องน่ายำเริญที่เอามาเขียนจนคนอ่านต้องกรีดน้ำตา หรือหัวเราะเยาะอย่างเหลือเชื่อ แต่เรื่องเหล่านี้ก็เป็นเพียงตัวอย่างน้อยเหลือเกินที่คนบางส่วน มีโอกาสไปสัมผัสมา หากคุณอยากพบกับความจริงความจริงที่เหลือเชื่อเหล่านี้ คุณลองก้าวเข้าไปสัมผัสสัมผัสแล้วคุณก็จะรู้ว่า ยังมีเรื่องเหลือเชื่อมากกว่าที่คุณเพิ่งอ่าน และจะรู้ว่า ยังมีเรื่องเหลือเชื่อมากกว่าที่คุณเพิ่งอ่านผ่านมาสักครู่ อีกไม่รู้กี่ร้อยกี่พันเรื่อง.....คุณอาจจะรู้สึกเหมือนฝัน แต่นั่นคือความฝันในชีวิตจริง ๆ ในสังคมไทยของเรานั้นแหละ

เขาส่วนใหญ่จะชอบหิ้วลูกเมียมาจากบ้านนอกที่มีทั้งความก้นดารา ผิดเคื่องเรื่องการ ทำมาหากิน หรืออาจจะสมบูรณ์พร้อมฝัน มีน้ำ แต่ที่บ้านมีที่ดินไม่พอปลูกพืชผล หรือต้องเช่าที่เขาทำ เพื่อความอยู่รอด เขาจำต้องทำงานหนักเสี่ยงอันตรายกับการปั่นป่วนขึ้นไปบนยอดตึกสูง เพื่อสร้างสรรคความมีสง่าราศีความศิวิไลซ์ให้แก่สังคมเมือง ซึ่งกลายมาเป็นแหล่งพบปะกันของกลุ่มคนจากดินแดนที่ห่างไกลเมืองหลวงกับค่าตอบแทนเพียงวันละ 60 บาทที่ช่างไม้ได้รับ หรือ 75 บาท ถ้าฝีมือดีขึ้นอีก หากเป็นช่างปูนอาจจะได้รับวันละ 65-70 บาท ก็ยังดีกว่าการอยู่เฉย ๆ ไม่ทำมาหากินอะไร

### เรื่องของจัน : ชาวนาจากนครสวรรค์

จัน เป็นช่างไม้ฝีมือดี ได้ค่าจ้างถึงวันละ 80 บาท ฝันเพิ่มเติมอยู่จังหวัดนครสวรรค์ แต่งงานกับน้อย จันมีลูกอยู่ในวัยเรียนถึง 2 คนแล้ว เหตุที่ที่บ้านนอกหากินลำบาก เพราะตัวมีที่นาอยู่เพียงหยิบมือ จัน จึงร่ำลาพ่อแม่พาเมียและลูก 2 คน เข้ามาสมัครงานกับบริษัทก่อสร้างในกรุงเทพฯ ที่ทำงานของจันอยู่ริมหน้าเจ้าพระยาเป็นโรงแรมสูงถึงยี่สิบกว่าชั้น ราคาเป็นร้อยล้าน ซึ่งชาตินี้ทั้งชาติจันไม่มีโอกาสทั้งเป็นเจ้าของหรือแม้แต่จะเข้ามาเช่าพักก็ตาม ผ่านการทำงานไประยะหนึ่ง จันก็ได้ข่าวว่าเพื่อน ๆ ทักโยยกันไปทำงานที่เมืองนอกตะวันออกกลางมีโอกาสได้เก็บเงินส่งมาบ้าน จันตั้งเนื้อตั้งตัวได้ มันเป็นโชคที่หน้าเสี่ยง หลังจากปรึกษาหารือกับเมีย และพ่อแม่ที่เห็นด้วยและอุทิศทรัพย์ที่นาที่มีอยู่ รวบรวมเงินให้เขาสมัครงาน ไปทำที่

ตระวันกลาง เมื่อจัดการเรียบร้อยแล้ว จันทวนกลับไปที่บริษัทก่อสร้างอีกครั้งตั้งใจจะใช้แรงงานเงินให้ได้อีกสักก้อนเพื่อเป็นทุน แต่ความฝันของจันทวนก็ไม่เป็นจริง เพราะในวันที่ 7 ที่จันทวนเข้ามาทำงานเป็นครั้งที่สอง เช้าวันที่ลือตเตอร์ออก ร่างของจันทวนก็ปลิวคว้างลงจากห้างบนชั้นที่ 15 เขาคงซื้อคัสตินสตีไปก่อนที่ร่างจะตกลงมากระแทกกับพื้น.....แหงกและไม่มีชั้นดี เพื่อนกรรมกรรุมล้อมเข้ามาดูร่างที่กองอยู่กับพื้น แต่ใครจะช่วยได้..... น้อยได้รับเงิน 2 หมื่นบาท เป็นค่าตอบแทน แต่.....มันคุ้มกันแล้วหรือ.....กับชีวิตทั้งชีวิตที่เป็นที่พึ่ง หัวเรียวหัวแรงสำคัญของครอบครัว น้อยร้องให้ปี่ม่ว่าจะขาดใจ ก่อนจะพาลูก 2 คน หอบข้าวของกลับไปบ้านนอก... หมกตสันกันทุกสิ่งทุกอย่าง แม้แต่ทางเลือกที่วากลับถึงบ้านนอกจะทำอะไรกินก็ไม่เหลือไว้ให้....

#### ด.ญ. เนตรอยากเรียนหนังสือ

เนตร เป็นลูกสาวคนโตของพ่อกับแม่ที่ยังมีน้อง ๆ อีกถึง 3 คน พ่อกับแม่ของเนตรเป็นคนขอนแก่น แต่เนตรกับน้อง ๆ ไม่มีใครพูดสำเนียงอีสานได้สักคน เพราะพ่อกับแม่พากันมาจากบ้านเกิดเมืองนอน เข้ามารับจ้างทำงานทำในกรุงเทพฯ ตั้งแต่อายุในท้องนินแล้ว.... พ่อบอกว่าอยู่ขอนแก่นก็ไม่ว่าจะทำอะไรกิน มันแห้งแล้ง ขาดน้ำขาดฝน ทำนาไม่ได้ข้าว เมื่อแต่งงานกับแม่แล้วจึงพากันเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ พ่อทำงานรับจ้างมาหลายต่อหลายแห่ง จนในที่สุดก็มาเป็นกรรมกรก่อสร้างอยู่กับบริษัทแห่งหนึ่ง ซึ่งกำลังสร้างหมู่บ้านจัดสรรราคาเป็นล้านอยู่ที่นี้ เนตรมีโอกาสได้เข้าเรียนในโรงเรียนศูนย์เด็กเล็กเคลื่อนที่ บ้านทานตะวัน ร่วมกับเพื่อน ๆ เด็กในที่พักก่อสร้างเดียวกันอยู่ระยะหนึ่ง เด็กน้อยเริ่มอ่านออกเขียนได้พร้อม ๆ กับวัยเริ่มเติบโต เนตรตั้งใจที่ได้เรียนหนังสือ แม้จะเป็นโรงเรียนที่ไม่ใหญ่โตหรูหราเหมือนโรงเรียนทั่วไป แต่ที่นี้ก็มีครูใจดีและไม่ต้องเสียเงิน.....แม่เริ่มออกช่วยพ่อทำงานหาเงินเมื่อลูกคนเล็กพอจะคลานได้ แต่เงินที่พ่อกับแม่ช่วยกันหามาได้ด้วยหยาดเหงื่อแรงกายก็ยังไม่พอกับค่าข้าวค่าผัก ยิ่งน้องเริ่มโตขึ้นก็ยิ่งกินจุ น้องคนเล็กก็บวบอวบ ตัวเล็ก ๆ ผอบ ๆ ขีโรคจนบางครั้งเนตรอดคิดไม่ได้ว่าเพราะเวรกรรมหรืออะไรที่ทำให้เป็นเช่นนี้ แม่ของเนตรเป็นจับกังได้วันละ 40 บาท พ่อเป็นช่างไม้ได้วันละ 60 บาท ถ้าพ่อกับแม่ไม่ป่วยเลยก็คงจะได้รับเงิน “วิก” ละถึง 1,500 บาท เนตรไม่เคยเห็นแม่ยิ้มแย้มแจ่มใสเลยสักครั้ง วันเงินออกก็ยิ่งหน้าบึ้งตึง แม่เอาเงินไปใช้หนี้เจ้าเกือบหมด เพราะทุกเดือนเช่าร้านเจ๊กินทั้งนั้น รวมทั้งค่ายาน้องอีก เงินก็เหลือ 200-300 บาท

บางเดือนโชคดีพอมีเหลือซื้อเสื้อใหม่ ๆ ได้สักตัว กว่าจะถึงคราวเนตร ก็ต้องรอจนครบ 3 เดือน เพราะแม่ให้ได้เพียงเดือนละตัวเท่านั้น.....ในที่สุคนทรก็ต้องออกจากโรงเรียน แม้จะรู้สึกเสียดายเป็นที่สุด แต่สิ่งที่เนตรต้องเรียนรู้ใหม่ก็คือ การหิวโยนส่งถึงปุ่นให้เร็วให้ได้จังหวะจะได้ไม่พลาดถูกถึงปุ่นหล่นมาตีหัว ตัวเนตรยังไม่โตตีนัก เขาให้ค่าจ้างวันละ 35 บาท ทั้งที่เนตรก็ทำงานหนักแรงของตัวเองตั้งแต่เข้าจนถึงเย็นเหมือนกัน ครึ่งใดที่เนตรบินขึ้นไปบนตึกที่เกือบเสร็จสมบูรณ์ เด็กหญิงก้มหน้าลงมองดูเพื่อน ๆ ที่เล่นและอ่านหนังสือกันอยู่ในโรงเรียนด้วยความรู้สึกอวยากรองให้ แต่อีกใจหนึ่งเนตร เด็กหญิงวัย 13 ปี ก็รู้สึกภูมิใจกับการที่ได้มาทำงานเป็นจ้บจังกัร่วมกับแม่ อย่างน้อยรับเงิน “วิก” หน้า บ้านของเนตรก็จะมีเงินเพิ่มขึ้นอีกเป็น 100 บาทที่แม่อาจจะยืมได้ เหมือนกับที่บางที่เนตรต้องนอนร้องไห้เพราะเสียดายการเรียนหนังสือ.

นี่เป็นเพียงเรื่องราว ที่ได้ผ่านพบมาด้วยตัวเอง จึงได้นำมาเสนอให้ได้มีโอกาสรู้เรื่องราวบ้าง แต่ยังมีอีกหลายร้อยหลายพันเรื่องที่เราและท่านยังไม่มีโอกาสพบเห็นนอกเหนือไปจากการทำงานที่เสี่ยงอยู่กับความเป็นความตายแล้ว กรรมกรก่อสร้างยังต้องเผชิญกับปัญหา ค่าแรงต่ำ รายได้ไม่พอกับรายจ่าย แต่ละ “วิก” ที่รับเงินเดือนมาจะต้องติดลบกับเจ้าของร้านค้าย่อยเล็ก ๆ ในแถบบ้านพักเป็นประจำ โดยเฉพาะครอบครัวที่มีเพียงพ่อหรือแม่ทำงานเพียงคนเดียว จะยังมีปัญหารายจ่ายมากขึ้น เพราะฉะนั้นถ้าครอบครัวไหนมีลูกโตพอจะช่วยใช้แรงงานได้ พ่อแม่ก็จะให้ออกทำงานตั้งแต่เล็กเลย จึงดูเหมือนว่าได้มีการสืบทอดอาชีพกรรมกรก่อสร้างกันเป็นสายโซ่

แต่ละวัน แต่ละเดือน จนเป็นปีทีหนึ่ง สอง.....ปีที่....กรรมกรก่อสร้างก็ยังคงอาศัยอยู่ในบ้านหลังแคบ ๆ ล้อมกรอบสังกะสีหรือบางทีก็เศษไม้กระดาน เบียดเสียดยัดเยียดกันอยู่ในห้องสี่เหลี่ยมที่เป็นทั้งห้องนอน ห้องครัว ห้องนั่งเล่น ห้องรับแขก ไปในตัว หน้าหนาวก็อ่อนดื้ออยู่หยุก แต่พอหน้าร้อนสีบ้านก็คือเตาอบเราตี ๆ นั่นเอง รายได้จากค่าแรงยังคงเหมือนเดิม ไม่มีค่าว่าเหลือฝากหรือใส่กระปุกออมสินหรือเข้าธนาคาร สภาพความเป็นอยู่ที่แออัดยัดเยียด การตรากตรำทำงานหนัก รายรับไม่พอรายจ่าย อาหารการกินไม่ต้องคิดถึงเรื่องบำรุงสุขภาพ ขอให้มีมท้องเป็นใช้ได้ สิ่งเหล่านี้ช่วยสะสมโรคร้ายไข้เจ็บ บันทอนภูมิต้านทาน ทำให้ป่วยแล้วป่วยอีก เดียวคนโน้นเดี๋ยวคนนี้จนกลายเป็นเรื่องธรรมดาแล้วสำหรับชีวิต ! ?

## **Basic Research For Formulating A Micropolitan Model - A Northern Study -**

Dr. Luechai Chulasai<sup>\*</sup> , Dr. Mingsarn Santikarn<sup>\*</sup> , Ms. Benchaphan Shinnawatra<sup>\*</sup>  
Mr. Thongchai Shusuwan<sup>\*</sup> , Ms. Jamaree Pitackwong<sup>\*\*</sup> and Mr. Pichit Thami<sup>\*\*\*</sup>

The underlying concept of this study, the "Micropolitan Strategy" is another alternative concept to development, in place of the growth oriented development strategy. Under this strategy, a micropolis is an independent unit aiming to achieve dual objectives of "self reliance and sense of belonging".

This project is a case study of Amphur Chomthong in Chiang Mai Province, aiming to examine the existing pattern of development, its dynamic and its potential for evolution to a self-reliant and a socially coherent micropolis.

The study reveals that Chomthong has a high level of self-reliance in the "traditional" sense since the inhabitants produce largely what they consume. Then consumption pattern is, however, very simple. The income level is too low to allow for a better consumption pattern. This low income level also leads insufficient savings for further investment. The picture of the self-reliant community is less vivid when the present mode of production and exchange relations are considered. Chomthong lacks the ability to channel their own production to markets let alone adjusting relative prices or the term of trades and thus reversing the flow between

---

*The research project is funded by the Toyota Foundation, Japan through a contract awarded to Chiang Mai University by Chulalongkorn University.*

*\*Department of Economics, Faculty of Social Sciences.*

*\*\*Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Social Sciences.*

*\*\*\*Department of Agricultural Economics, Faculty of Agriculture.*

rural and urban sector the tenorial system also places heavy burden on tenant farmers. All these make it more difficult to achieve "self-reliance" as defined in this study.

Under the concept of "dynamic social interaction", it is found that the degree of cooperation among villagers, formal and informal, are quite satisfactory. Membership participation in formal associations, specifically in the Farmers' Association and Cooperative membership is three times higher than the average figure of the northern region as a whole (1976). However, it should be noted that members are in a "better" socio-economic position than non-members. The channel for democratic participation is inadequate. Village meetings are not a proper channel for democratic expression since they are not regularly held and they do not offer tangible benefit. Social interaction may be better improved if the Tambon council is given a larger budget.

As far as physical and social infrastructure is concerned, the district exhibits a natural growth trend in the Sukapiban and Local commercial and credit services have been expanding indicating rising investment opportunities. Although modern infrastructure outside the Sukapiban area is minimal the rural community has been successful in managing their own irrigation system and expressed confidence in managing more communal services.

On the whole the results of the study indicate a potential for Chomthong as a micropolis. However, the success of a micropolis rests largely on the recognition of the central government of the will of the rural population to build up and use their faculty for autonomous decision making and implementation.

---

## **Industrialization and Rural Employment in Thailand\***

Dr. Mingsarn Santikarn, Dr. Luechai Chulasai and Ms. Benchapan Shinawatra \*\*

Among several measures for increasing rural employment and decentralising income industrialization is one of the alternative. Yet it is a common experience among the less developed countries that industrialization, especially of protected manufacturing industries is highly concentrated in large or generally in the capital cities with little linkages with the rural areas. These industries tend to be large scale and employ relatively capital intensive technology.

This study seeks to explore general characteristics and problems of rural employment in Thailand and identify pattern of rural industrialization and rural employment the last chapter, contains the major findings on characteristics of rural industries, location decision the evaluation of government policies and some policy recommendation.

This study indicates that although regionalization of industrial growth was clearly stipulated in the fourth plan, the economic mechanisms at work have been unfavorable to rural industrialization. In other words, there has been no effective policy for rural industrialization. The recommendations for the promotion of rural industrialization are as follow :

(1) Macro distortions must be corrected and the agricultural terms of trade must be improved to allow an increase in rural income and remove negative protection on agro-based industries.

---

*\*This research project is a part of a multi-country study on rural industrialization and employment in Asia supported by the Council for Manpower Studies, Ltd.*

*\*\*Department of Economics, Faculty of Social Sciences.*



(2) The role of the Board of Investment must be reconsidered. It is doubtful whether the BOI should be given the responsibility of promoting rural industrialization aiming at increased employment. It may be more appropriate for BOI to become a promoter of skill and technology and screening board for high technology.

(3) The priority area for promotion of rural industries is in the finance and credit policy.

This study concluded that the success of extensive rural industrialization therefore rests largely on the government's recognition of the need and its will to read just the relative advantage of the rural and urban inhabitants.

---

**Structure of Selected Non-Farm Enterprises in Chiang Mai  
- A Case Study of Furnitures, Woodcrafts, Doors and Windows,  
Baskets Industries -\***

Dr. Lucchai Chulasai and Suwarat Bhekasut<sup>\*\*</sup>

This study seeks to explore the structure of the furniture, woodcarving, door and window and basket industries in Chiang Mai area, to evaluate the market as well as to examine problems facing these industries. We found that the business size of furniture and woodcarving industries are relatively larger than the other two. They also employ more workers. Family members provide the major source of labor in door and window and as basket firms.

Except woodcarving industry, the other industries in the study already have domestic demand. The business of the four industries is good during November and December and slack period is during rainy season.

In general, the firms in the furniture, woodcarving and basket industries foresee better prospect of their business but the firms making doors and windows expect their future market to be rather dim.

The major problem facing the four industries is the increasing prices of raw materials. The furniture and woodcarving firms are also facing the problems relating to teakwood shortages. The market problems of the furniture, woodcarving and basket industries are not considered as serious as those facing the industry making doors and windows. Almost none of the firms interviewed mentioned labor shortage or financial or management problems.

---

*\*The research project is funded by the USAID, through a contract awarded to Chiang Mai University by Kasetsart University.*

*\*\*Department of Economics, Faculty of Social Sciences.*

On the whole, if possible, the promotion of the furniture and woodcarving firms are better than the other wood product industries. The furniture making and woodcarving industries in Chiang Mai have been growing rapidly and are producing well designed furnitures and woodcrafts at relatively low prices. These types of industries using local materials are also labor intensive and have good economic and development prospect especially in foreign markets. The already existing furniture making and woodcarving industries provide good basis for further expansion. However, more efficient use of teakwood are required to maintain and to increase the economic value of this major natural resources in the Northern region.

Moreover, the government should reconsider the conflicting policies of the forestry department and the small industrial promotion department. The forestry department has a policy of discouraging these firms to expand their production while the small industrial promotion department encourages these firms to expand their levels of production.

---

## **Industrialization and Fertility\***

Dr. Mingsarn Santikarn, Mr. Thongchai Shusuwan  
and Ms. Suraporn Wisitsuwan\*\*

This research examines the impact of industrialization on the fertility of rural Thai women. It is hypothesized that actual fertility, intended fertility, and perception on benefits of children is lower among women participated in the industrial sector than those participated in the agricultural sector. Analysis of data collected through structured interviews with 300 women in Chiang Mai province, shows that fertility level, as measured by number of pregnancies and number of children ever born, is lower among industrial workers than farmers. The difference on the average number of children ever born, in particular, remains after controlling for educational level, birth control practice, and age at first marriage. In addition, it is also found that industrial workers want fewer additional children than farmers. Although the findings do not support the hypotheses on ideal family size and perception on the benefits of children, they lead to the conclusion that woman's participation in industrial occupations tends to further reduce fertility level.

---

*\*This research project is funded by the Population Council to support A Research Program of Microlevel Studies On Population and Development Interactions in Thailand.*

*\*\*Department of Economics, Faculty of Social Sciences, Chiangmai University.*

**Cooperatives, Rural Development and Fertility :  
Case Study of “Co-op Village”, Sankampaeng, Chiang Mai\***

Dej Karnjanangkura and Suwat Vongse-Apai<sup>\*\*</sup>

The aim of the research project is to study the impact of a development project, namely, cooperative village on fertility in Chiang Mai Province. A cooperative village was selected to compare with a non-cooperative one which was selected on the basis of having similar social, economic and geographical characteristics to the cooperative one.

Analysis of data surprisingly shows that despite the fact that fertility is strongly related to social, economic and demographic variables in the generally expected directions and that women in both types of villages do not differ in the pattern of motivation for having children, women in the cooperative village who are expected to have lower fertility than those in the non-cooperative one are in fact found to have higher fertility than the non-cooperative ones. Analysis of data on KAP family planning, desired family size and desire for additional children leads to the conclusion that higher fertility in the cooperative village is due to the lack of family planning campaigns and service. The study recommends that family planning effort be integrated into development projects instead of treating it separately and that social welfare services be provided to the rural aged so that rural people will be certain that they do not have to depend on their children at old age otherwise it will more difficult to induce further fertility decline.

---

*\*This research project is funded by the Population Council to support A Research Program of Microlevel Studies on Population and Development Interactions in Thailand.*

*\*\*Department of Economics and Department of Political Sciences, Faculty of Social Science, Chiangmai University.*

# ตัวอย่างหลักของครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร ของ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรชัย พิศาลบุตร

ปัญหาที่สำคัญมากประการหนึ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจก็คือ การหากรอบตัวอย่าง (sampling frame) หรือรายชื่อทั้งหมดของหน่วยตัวอย่างในประชากรที่สนใจศึกษา มาใช้ในการเลือกตัวอย่างเพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูล และเนื่องจากกรอบตัวอย่างที่ดีจะต้องเป็นกรอบตัวอย่างที่ถูกต้องและทันสมัย ดังนั้นการหากรอบตัวอย่างที่มีลักษณะดังกล่าวเพื่อใช้ในการเลือกตัวอย่างสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละโครงการวิจัย จะต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกรอบตัวอย่างของครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนโดยประมาณถึง 700,000 ครัวเรือน สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีโครงการวิจัยจำนวนมากที่จำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลระดับครัวเรือนโดยใช้วิธีการสำรวจจากตัวอย่าง จำเป็นต้องหาวิธีการในการกำหนดครัวเรือนที่จะนำมาใช้เป็นตัวอย่างสำหรับโครงการวิจัยต่าง ๆ ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยครัวเรือนที่จะนำมาใช้เป็นตัวอย่างนี้ควรจะเป็นครัวเรือนที่สามารถนำมาใช้เป็นตัวอย่างของโครงการโดยทั่ว ๆ ไปทางด้านสังคมและเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ มีครัวเรือนตัวอย่างที่จะใช้เป็นหลักซึ่งเลือกหากรอบตัวอย่างเพียงชุดเดียว และจะใช้ครัวเรือนตัวอย่างชุดนี้สำหรับโครงการสำรวจทางด้านสังคมและเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไปทุกโครงการ โดยการสำรวจที่ที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ขนาดตัวอย่างเท่ากับขนาดตัวอย่างของตัวอย่างหลักชุดนี้อาจจะเลือกตัวอย่างย่อย (sub sample) มาจากตัวอย่างหลักชุดนี้อีกก็ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการสร้างกรอบตัวอย่างและการเลือกตัวอย่าง และจะเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการวิจัยที่ต้องการทราบผลการวิจัยโดยเร็ว วิธีการหาตัวอย่างชุดดังกล่าวนี้สามารถทำได้โดยการสร้างตัวอย่างหลัก (master sample)

ในการสร้างตัวอย่างหลักสำหรับที่จะนำไปเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้น ได้แบ่งบริเวณกรุงเทพมหานครซึ่งประกอบด้วย 24 เขตออกเป็น 2 ส่วนคือ เขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล (รวมเขตสุขภาพ) แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นบล็อกย่อย โดยให้แต่ละบล็อกประกอบด้วยจำนวนครัวเรือนประมาณ 75-200 ครัวเรือน ได้จำนวนบล็อกทั้งสิ้น 3,116 บล็อก ส่วนบล็อกโดยใช้วิธีสุ่มอย่างมีระบบ (systematic sampling) ซึ่งมีสัดส่วนตัวอย่าง (sampling fraction) เป็น  $\frac{1}{8}$  ได้จำนวนบล็อกตัวอย่างทั้งสิ้น 403 บล็อก กระจายอยู่ใน 82 ตำบลของ 18 เขต สำหรับนอกเขตเทศบาลเลือกหมู่บ้านตัวอย่างโดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างอย่างมีระบบ ซึ่งมีสัดส่วนตัวอย่างเป็น  $\frac{1}{10}$  จากหมู่บ้านทั้งหมดที่อยู่นอกเขตเทศบาลของเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร ได้จำนวนหมู่บ้านตัวอย่างทั้งสิ้น 72 หมู่บ้าน กระจายกันอยู่ใน 53 ตำบล ของ 11 เขต หลังจากได้บล็อกตัวอย่างในเขตเทศบาลและหมู่บ้านนอกเขตเทศบาลแล้ว ได้เลือกครัวเรือนส่วนบุคคลขึ้นมาเป็นตัวอย่างโดยวิธีสุ่มอย่างมีระบบ ได้จำนวนครัวเรือนตัวอย่างในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลรวมทั้งสิ้น 6,045 และ 720 ครัวเรือนตามลำดับ จำนวนครัวเรือนทั้ง 6,765 ครัวเรือนนี้จะเป็นตัวอย่างของครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานครที่ต้องการ

จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนที่ตกเป็นตัวอย่างเกี่ยวกับลักษณะต่าง ๆ ที่สำคัญของครัวเรือน เช่น จำนวนสมาชิกในครัวเรือนจำแนกตามเพศ และลักษณะการมีงานทำ อายุของหัวหน้าครัวเรือนและจำนวนสมาชิกของครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป รายได้ของหัวหน้าครัวเรือนและรายได้รวมของทั้งครัวเรือน ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน และจำนวนสมาชิกของครัวเรือนที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า ม.ศ. 3 หรือเทียบเท่า อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน ๆ ข้อมูลแสดงลักษณะต่างๆ ของครัวเรือนเหล่านี้ สามารถนำมาใช้ประกอบในการพิจารณาเลือกตัวอย่างย่อยจากตัวอย่างหลักให้มีความเหมาะสมกับตัวแปรที่ต้องการศึกษาได้มากขึ้น เช่น ในการเลือกตัวอย่างแบบแบ่งเป็นชั้นภูมิ (stratification) โดยใช้ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนหรือใช้จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่มีงานทำเป็นตัวแบ่งชั้นภูมิ

เนื่องจากครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือนตัวอย่างหลัก อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะบางประการหรือมีการเคลื่อนย้ายอยู่เสมอ รวมทั้งสถานที่อยู่อาศัยของครัวเรือนซึ่งมีการรื้อถอนหรือถูกไฟไหม้ ๆ ดังนั้น ข้อมูลที่ได้รับจากครัวเรือนตัวอย่างหลักดังกล่าวอาจมีความคลาดเคลื่อนสำหรับข้อมูลบางรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลอนุกรมเวลา (time series data)

หรืออาจจะเก็บรวบรวมข้อมูลไม่ได้เลยสำหรับบางครัวเรือน การปรับปรุงตัวอย่างหลักให้ทันสมัยอยู่เสมอจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่หากไม่สามารถทำได้บ่อย ๆ เนื่องจากขาดงบประมาณ ผู้วิจัยอาจต้องกำหนดเกณฑ์ในการเลือกตัวอย่างขึ้นมาใหม่ เพื่อใช้แทนครัวเรือนตัวอย่างหลักที่ขาดหายไป เช่น เลือกครัวเรือนที่มาอยู่แถบในบ้านที่ครัวเรือนตัวอย่างหลักอาศัยอยู่ หรือเลือกครัวเรือนตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในบ้านถัดจากบ้านที่ครัวเรือนตัวอย่างหลักอาศัยอยู่หรือถูกรื้อถอนไปแล้ว ๆ ข้อที่ควรระวังมากในการใช้ครัวเรือนตัวอย่างหลักก็คือ จะต้องไม่ใช้ครัวเรือนตัวอย่างชุดเดียวกันบ่อยจนเกินไป เพราะจะทำให้ความร่วมมือที่ได้รับในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากครัวเรือนตัวอย่างหลักดังกล่าวลดลง ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความเชื่อถือได้ของข้อมูลที่รับจากครัวเรือนตัวอย่างหลักนั้น ๆ.

## ขุมปัญญาที่ท่านเป็นเจ้าของได้ !

### วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 2

#### ฉบับที่ 1 เมษายน 2525

- \* โครงสร้างการกระจายรายได้ในสังคมไทย
  - เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม
- \* สังคมเกษตรภาคกลาง : ชนบททุนนิยมพึ่งพา
  - วิทยากร เชียงกุล
- \* พัฒนาการทุนการเงินของไทย
  - เพชร รามะรงค์

๑๓๗

#### ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2525

- \* ความคิดเจ้าขุนมูลนายในสังคมไทย
  - สุชาย ตรีรัตน์
- \* วิเคราะห์ "ความกลัว" ในสังคมไทย
  - กาญจนา แก้วเทพ
- \* แลไปข้างหน้า : ประวัติศาสตร์และอนาคต
  - พรเพ็ญ ชันตระกูล

๑๓๗

อัตรารค่าสมาชิก (1 ปี : 4 ฉบับ) บุคคลทั่วไป 100 บาท นักศึกษา 80 บาท

ติดต่อสมัครด้วยตนเอง หรือ ตัวแลกเงินไปรษณีย์ ธนาณัติ

ส่งจ่ายในนามผู้จัดการวารสาร วิจัย ที่ขมุขนิสฤล สทาบันวิจัยสังคม

อาคารสทาบัน 1 ชั้น 4 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10500

หรือติดต่อสอบถามได้ที่ โทร. 2527051-2 ต่อ 20



---

พิมพ์ที่ เจริญวิทย์การพิมพ์  
นายสุรวิทย์ ไชยพงศาวัลย์

๓๒๒/๑-๒ ตลาดพาดฉียง บางลำพู กรุงเทพฯ โทร. ๒๕๒๑๕๕๕  
ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา ๒๕๒๕

