
ถอดบทเรียนความสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทของจีน
(Lessons Learned: Success of Poverty Alleviation Policy in Rural China)

Li Xinghong¹ รัตเกล้า เปรมประสิทธิ์² ฟาร์รุ่ง มีอุตร³ และนพรัตน์ รัตนประทุม⁴

Li Xinghong¹ Radklaw Premprasit² Farung Mee -Udon³
and Nopparat Rattanathum⁴

Received: June 2, 2021

Revised: October 22, 2021

Accepted: November 12, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนความสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศจีนในด้านการใช้กลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจน โดยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Approach) ประยุกต์ใช้กรอบในการวิเคราะห์ด้วยแนวคิดวงจรของนโยบาย (Circle of Policy) และตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) การวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของจีน ซึ่งประกอบด้วย ยุคที่ 1 การสร้างชาติและบรรเทาความยากจน (พ.ศ.2492-2520) ยุคที่ 2 การปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2521-2528) ยุคที่ 3 การพัฒนาและลดความยากจนขนาดใหญ่ (พ.ศ.1929-2536) ยุคที่ 4 การแก้ไขปัญหาความยากจนด้วย “แผนแปด-เจ็ด” (พ.ศ.2537-2543) ยุคที่ 5 การสร้างสังคมกินดีอยู่ดีโดยรวม (พ.ศ.2544-2555) และ ยุคที่ 6 นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างตรงจุดและสร้างสังคมกินดีอยู่ดีถ้วนหน้า (พ.ศ.2556-2563) ผลการวิเคราะห์นโยบายสามารถถอดบทเรียนความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ 6 ประเด็นดังนี้ 1) การสร้างความมั่นคงทางอาหาร 2) การสร้างอาชีพและรายได้โดยใช้เกษตรสมัยใหม่ 3) การขยายการพัฒนาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ 4) การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและลดความเหลื่อมล้ำ 5) การจัดสวัสดิการและพัฒนา ระบบประกันสุขภาพ และ 6) การปรับปรุงกลไกการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ตรงจุด การจัดการปัญหาความยากจนด้วยนโยบายที่กล่าวมานี้ ประเทศจีนได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการปรับเปลี่ยนกลไก วิธีการในการ

¹ นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Ph.D. student, Faculty of Social Sciences, Naresuan University, E-mail: 41132948@qq.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, Naresuan University E-mail: rudklaw@yahoo.com

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, Naresuan University E-mail: farungm@nu.ac.th

⁴ อาจารย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Lecturer, Faculty of Social Sciences, Naresuan University E-mail: nopparat@nu.ac.th

แก้ไขปัญหาก็สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะคือ ตัวแสดงหรือรัฐในฐานะฝ่ายกำหนดนโยบายควรส่งเสริมให้ประชาชนที่ยากจนมีทุนการดำรงชีพมากขึ้น อนึ่ง รัฐควรใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับวิธีทางสังคมศาสตร์ด้วย เช่น การประยุกต์ศาสตร์พัฒนาสังคม โดยเฉพาะ มโนทัศน์ การดำรงชีพอย่างยั่งยืนไปศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพราะว่าการวัดความยากจนด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อาจไม่เพียงพอสำหรับปัญหาความยากจนสัมพัทธ์ในอนาคต

คำสำคัญ: แนวคิดวงจรของนโยบาย ตัวแบบหลักเหตุผล การถอดบทเรียน ความสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ประเทศจีน

ABSTRACT

This article aims to draw lessons learned from the success of China's poverty alleviation policies by using documentary research. The "Circle of Policy" concept and "Rational Model" were used as a framework for analysis. The results show that China's poverty alleviation policy can be divided into six development periods: 1) Nation building and poverty alleviation (1949-1977), 2) Adjustment of the economic system (1978-1985), 3) Large-scale development and poverty alleviation (1986-1993), 4) Poverty alleviation through "Eight-Seven Plan"(1994-2000), 5) Promotion of the holistic prosperous society (2001-2012), and 6) Targeted poverty alleviation and improvement of the universal prosperous society policy (2013-2020). The results of the policy analysis capture the experience of six characteristics of poverty reduction: 1)building food security, 2) creating jobs and income through modern agriculture, 3) expanding development to all sectors, 4) developing infrastructure and reducing inequality, 5) developing social welfare and health insurance systems, and 6) improving poverty reduction mechanisms. China has continuously implemented these poverty alleviation measures, with some changes in mechanisms and problem-solving methods to suit the socio-economic context of each development period. Suggestions from this research are (1) actors or state as the policy-makers should support the poor people to have more livelihood capital. (2) The state should also use economic tools in conjunction with social science approaches, such as the application of social development sciences, especially the concept of sustainable livelihood to understand related poverty issues since measuring poverty with economic tools alone may not be enough for tackling relative poverty problems in the future.

Keywords: Circle of Policy Concept, Circle of Policy, Lessons Learned, Success of Poverty Alleviation Policy, China

บทนำ

ปรากฏการณ์ทางสังคมมักจะสะท้อนภาพจริงที่เกิดขึ้น ความยากจนเป็นความท้าทายของหลายประเทศ รวมถึงประเทศจีน ประชาคมโลกไม่เคยหยุดยั้งที่จะต่อสู้กับความยากจน (Zhou, Guo, Liu, Wu, & Li, 2018) ในจำนวนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) 17 ประการของสหประชาชาติ เป้าหมายที่ 1, 2, 8 และ 9 ที่ว่าด้วยการขจัดความยากจนในรูปแบบต่าง ๆ ถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญของนานาประเทศที่ต้องดำเนินการในช่วง 15 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2573) (Cimadamore, Koehler, Pogge, 2016) ความยากจน หมายถึง การขาดแคลนทรัพยากร รายได้และปัจจัยการผลิต และการถูกกีดกันสิทธิและสมรรถภาพ เช่น การศึกษา สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ตลอดจนความเสียดภัยธรรมชาติและวิกฤติเศรษฐกิจในอนาคต (Rowntree, 1901; Sen, 1982) ความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) ซึ่งหมายถึง สภาพความเป็นอยู่ของคนที่มีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับการอยู่รอดและรักษามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Zastrow, 1986 ; Li, 2019) เส้นความยากจนสัมบูรณ์สากลที่ธนาคารโลกได้ระบุในพ.ศ. 2552-2558 เป็น 1.25 ดอลลาร์ต่อวัน (Cimadamore et al., 2016) และในช่วงปีพ.ศ. 2558-2563 เพิ่มขึ้นเป็น 1.9 ดอลลาร์ต่อหัวต่อวัน (Xian, Wang, & Wu, 2016) ในปีพ.ศ. 2560 อัตราความยากจนทั่วโลกอยู่ที่ ร้อยละ 9.2 ซึ่งเทียบเท่ากับผู้คน 689 ล้านคนที่มีเงินน้อยกว่า 1.9 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน และครึ่งหนึ่งของคนจนเป็นเด็กกับผู้หญิง ร้อยละ 70 ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาและ 132 ล้านคนอยู่ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่ออุทกภัย ในปีพ.ศ. 2561 สิ้นห้าของประชากรโลกที่ดำรงชีวิตต่ำกว่าเส้นความยากจนสากลอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท ปีพ.ศ. 2563 จำนวนประชากรยากจนสัมบูรณ์พุ่งไปถึง 729 ล้านคน (World Bank, 2021)

ประเทศจีนถูกท้าทายด้วยปัญหาความยากจนมายาวนาน และได้ดำเนินนโยบายเพื่อต่อสู้กับความยากจนอย่างต่อเนื่อง จนท้ายที่สุดประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง จีนมีจำนวนประชากรกว่า 1,400 ล้านคน การแก้ไขปัญหาความยากจนนับเป็นภารกิจสำคัญที่สุดของประเทศมาตลอด เนื่องจากประเทศจีนยังคงเป็นประเทศที่ยากจนและล้าหลังมากในช่วงที่สถาปนาประเทศเมื่อปีพ.ศ. 2492 (Cui, Wei, Wang, & Xue, 2020) ปัญหาความยากจนของจีนส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชนบท โดยประชากร ร้อยละ 50.8 อยู่ในภาคตะวันตก (World Bank, 2001) มณฑลที่มีอัตราความยากจนสูงสุด ได้แก่ มณฑลทิเบต มณฑลกวางสี มณฑลชิงไห่ และมณฑลยูนนาน ซึ่งทั้ง 4 มณฑลอยู่ในภาคตะวันตกของประเทศจีน และอยู่ในเขตชายแดนที่เป็นที่ราบสูง (Chen, Rong, & Song, 2019) 70 ปีที่ผ่านมา จีนได้ต่อสู้กับความยากจนมาหลายยุคสมัย เส้นความยากจนของจีนก็ได้ปรับขึ้นหลายครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และค่าครองชีพ จาก 100 หยวน (ประมาณ 500 บาท) ในปีพ.ศ. 2521 เป็น 206 หยวนในปีพ.ศ. 2529 และในปีพ.ศ. 2563 อยู่ที่ 4,000 หยวน (Xinhuanet, 2021) โดยพบว่า โครงสร้างการพัฒนาและแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล่าสุด (พ.ศ. 2554-2563) กำหนดไว้ว่า จีนต้องขจัดความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) ให้หมดสิ้นภายในปีพ.ศ. 2563 กระทั่ง เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 จีนประกาศว่าได้ขจัดความยากจนสัมบูรณ์ในพื้นที่ยากจน หรือ 832 อำเภอได้หมดสิ้นแล้ว แสดงให้เห็นว่า จีนได้ดำเนินนโยบายที่เน้นความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน (Xinhuanet, 2020)

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ใช่เรื่องที่น่าประหลาดใจหากจะมีงานวิชาการจากมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือแม้แต่งานด้านนโยบายสาธารณะ เพราะปัญหาความยากจนเป็นปัญหาระดับประเทศ และมีความซับซ้อนทั้งในระดับปัจเจกจนถึงระดับโครงสร้างทางสังคมซึ่งต้องนำมาศึกษาประกอบให้รอบด้าน ตัวอย่างเช่น Zhang Lei (2007) ได้ศึกษาพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของจีนระหว่างพ.ศ. 2492-2548 ตู จ้านหยวน (2563) ได้สำรวจคำสำคัญทางด้านการจัดความยากจนอย่างตรงจุดของจีน Wei Houkai และคณะ (2009) ได้ศึกษาการประเมินผลและวิสัยทัศน์ของนโยบายต่อสู้กับความยากจน ในขณะที่ Su Lihe (2017) ศึกษาความคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการลดความยากจนของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ตั้งแต่การก่อตั้งประเทศจีนใหม่ การศึกษาที่ผ่านมาต่างพากันแสวงหามุมมองและกลไกของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการทบทวนงานวิจัยดังกล่าวถูกผสมผสานเข้ากับพัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทของจีนในหัวข้อต่อไป

ดังนั้น คำถามคือ จีนประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างไร บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนความสำเร็จของการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนของจีน โดยพิจารณาจากพัฒนาการการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท ผ่านการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ที่ได้จากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง สำหรับแนวคิดที่นำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และถอดบทเรียน ได้แก่ วงจรนโยบาย (Circle of Policy) กับตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) แนวคิดแรกได้ช่วยให้เข้าใจการสร้างนโยบาย (Policy Formation: PF) การปฏิบัตินโยบาย (Policy Implementation: PI) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation: PE) (กมลเศ โปธิกนิษฐ, 2563) ส่วนตัวแบบหลักเหตุผลได้ช่วยให้เข้าใจการกำหนดเป้าหมาย (Goals) คุณค่า (Values) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ของนโยบายได้อย่างชัดเจน โดยการตัดสินใจต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ (กมลเศ โปธิกนิษฐ, 2563)

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อถอดบทเรียนความสำเร็จของการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนของจีนในช่วงพ.ศ. 2492-2563

ทฤษฎีและหลักวิชาการ

การศึกษานี้ใช้วิธีศึกษาเอกสาร (Documentary Approach) เรียบเรียงและจัดกลุ่มเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทของจีนระหว่างปีพ.ศ.2492-2563 รวมทั้งวิเคราะห์และสังเคราะห์พัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนเพื่อถอดบทเรียนความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย โดยใช้มนทัศน์วงจรของนโยบาย (Circle of Policy) และตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) ในการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ใช้เส้นเวลา (Timeline) ในการเล่าและวิเคราะห์เหตุการณ์ (Event Analysis) ในช่วงเวลานั้นๆ

แนวคิดวงจรมโยบายเป็นแนวคิดที่อธิบายกระบวนการกำหนดและปฏิบัตินโยบายของตัวแสดงทางนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารภาครัฐหรือองค์กรต่างๆ ซึ่งเริ่มต้นด้วยการพิจารณาลักษณะสภาพของปัญหา สาธารณะ ว่า ปัญหาที่กำลังปรากฏอยู่นั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด ในภูมิภาคใด และมีผลกระทบ ต่อสังคมอย่างไร เมื่อทราบถึงปัจจัยดังกล่าว ผู้บริหารก็จะกลั่นกรองปัญหา จัดระเบียบวาระนโยบาย กำหนด วัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหา ต่อมา ก็จะตัดสินใจทางเลือกเพื่อประกาศใช้นโยบายโดยการคำนึงถึงสองปัจจัย หลักคือประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) ซึ่งยึดหลักนโยบายที่มุ่งผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม หลังจากนั้นนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือ การประเมินผลนโยบาย เพื่อให้ทราบว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นไปตามเป้าหมาย หรือไม่ หากไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จะต้องมีการปรับแผนงานหรือโครงการ และกลยุทธ์ ให้บรรลุเป้าหมายมากขึ้น (กมลเดช โพธิ์นิษฐ, 2563) ในกรณีการถอดบทเรียนความสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนใน ชนบทจีนผ่านการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายฯ นั้น ได้ประยุกต์นำสองแนวคิดดังกล่าวเข้าไปวิเคราะห์ เนื่องจากตัวแสดงทางนโยบายมีการใช้นโยบายตามวงจรมโยบาย นโยบายทั้ง 6 ยุคมีความต่อเนื่องกัน อาทิ วัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งเริ่มจากการมุ่งแก้ไขปัญหาเรื่องอื้อฉวน ไปสู่การพัฒนาภาคตะวันตก พัฒนาการพยากร ท้องถิ่น การศึกษาและการจ้างงาน ตลอดจนการพอกินพอใช้โดยภาพรวม และสุดท้ายคือกินดีอยู่ดีถ้วนหน้า ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินนโยบายนำไปสู่บทเรียนความสำเร็จ 6 ประการซึ่งสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การ สร้างความมั่นคงทางอาหาร ไปสู่เรื่องอาชีพและรายได้ ขยายการพัฒนาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ จนถึงการส่งเสริม โครงสร้างพื้นฐานและลดความเหลื่อมล้ำ ตลอดจนการจัดสวัสดิการและพัฒนาระบบประกันสุขภาพ และ ปรับปรุงกลไกการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ตรงจุด อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป้าหมายของนโยบายและบทเรียน ความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย ล้วนสะท้อนถึงหลักการในการใช้นโยบายของจีน นั่นคือ ยึดถือประชาชน เป็นศูนย์กลาง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดตัวแบบหลักเหตุผลอย่างแท้จริง วิถีวิเคราะห์ดังกล่าวก็จะสะท้อนอยู่ใน ส่วนของการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและการถอดบทเรียนความสำเร็จของ นโยบายในเชิงตรรกะ บทความนี้จะนำเสนอเนื้อหาตามหัวข้อดังนี้ 1) พัฒนาการของนโยบายแก้ปัญหาความ ยากจนในชนบทของจีน 2) ถอดบทเรียนความสำเร็จของนโยบายแก้ปัญหาความยากจน และ 3) สรุป อภิปราย ผลและข้อเสนอแนะ

พัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทของจีน (พ.ศ.2492-2563)

เนื้อหาส่วนนี้จะแสดงถึงพัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทของจีนแต่ละยุคเพื่อให้ เห็นการดำเนินการนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย รวมถึงผลที่ตามมา (Consequence) ผ่านแนวคิดวงจรม นโยบาย (Circle of Policy) ตั้งแต่การก่อเกิดนโยบาย (PF) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (PI) การประเมินผล นโยบาย (PE) ตลอดจนเป้าหมาย (Goals) คุณค่า (Values) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ของนโยบายในแต่ละ

ละช่วงเวลา ในขณะที่เดียวกันก็จะผสมกับแนวคิดตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) นโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนของจีนสามารถจำแนกพัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทได้ 6 ยุค⁵ ดังนี้

ยุคที่ 1 การสร้างชาติและบรรเทาความยากจน (พ.ศ. 2492-2520)

สาธารณรัฐประชาชนจีนได้สถาปนาขึ้นและเปลี่ยนการปกครองเป็นลัทธิสังคมนิยมเมื่อปี 1949 จนถึง การสิ้นสุดปฏิวัติวัฒนธรรม (พ.ศ.2520) ประชากรจำนวนมากยังเป็นเกษตรกรที่ยากจนและอยู่ในเขตชนบท (ณัฐพล, พนิดา, และนิคม, 2561) ในยุคนี้นี้ รูปแบบการพัฒนาประเทศของจีนได้รับอิทธิพลจากสหภาพโซเวียตซึ่ง มุ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักอย่างเร่งด่วน จีนตั้งเป้าว่า แก้ไขปัญหาด้านอาหารและเครื่องนุ่งห่มและฟื้นฟู สภาพเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เป็นเงื่อนไขการสร้างและปฏิบัตินโยบายทางสังคมภายใต้การนำของเหมา เจ๋อตุง ดังเช่น 1) นโยบายปฏิรูปที่ดิน 2) นโยบายสหกรณ์การเกษตร: รัฐซื้อ-ขายสินค้าเกษตร(Agricultural Production Cooperative) 3) นโยบายก้าวกระโดดใหญ่ (Great Leap Forward) 4) ระบบคอมมูนประชาชน (People's Commune) (Ren, 2018) ซึ่งมีทั้งหมด 25,000 คอมมูน (Liu, 2002; อักษรศรี, 2553) โดยมีหลักการถัวเฉลี่ย และเสมอภาค จึงทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากนัก ต่อมา จีนประสบภัยความอดอยากครั้งใหญ่ ระหว่างพ.ศ. 2502-2504 และเกิดปฏิวัติวัฒนธรรม (2509-1920) (บุญศักดิ์, 2555) หากประเมินผลของ นโยบายโดยภาพรวม การจัดการปัญหาความยากจนจะออกมาในรูปแบบสังคมสงเคราะห์โดยการให้อาหาร วัสดุ แก่ประชาชนที่ยากไร้และผู้ทีสุ่มเสี่ยงต่อการอดอยาก ผลลัพธ์ที่ได้ คือ เกษตรกรมีชัยพีชที่บริโภคได้เฉลี่ยต่อคน 122.51 กิโลกรัมต่อปี และจำนวนเกษตรกรที่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาปากท้องได้ยังคงเหลืออยู่ 200 ล้านคน (Su, 2017)

ยุคที่ 2 การปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ (พ.ศ.2521-2528)

การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนในช่วง พ.ศ.2521-2528 รัฐจะมุ่งเป้าไปที่การพัฒนา อุตสาหกรรมตามรูปแบบของสหภาพโซเวียตซึ่งไม่เหมาะสมกับประเทศจีน ดังนั้นจึงหันมาส่งเสริมเกษตรกรรม มากขึ้น เน้นการช่วยเหลือคนจนในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐานซึ่งได้ปฏิบัตินโยบาย ได้แก่ 1) นโยบายการใช้ระบบการ รับผิดชอบตามสัญญาครัวเรือน (Household-contract Responsibility System: HRS) 2) นโยบายปรับราคา สินค้าทางเกษตร 3) นโยบายปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาคความยากจนในภูมิภาค 4) นโยบาย "สาม ตะวันตก" (Three-west Poverty Alleviation Plan) ในปีพ.ศ.2522 ตั้ง เลี้ยวผิงตั้งเป้าหมายว่า จะสร้าง ประเทศจีนแบบ "สี่ทันสมัย" (The Four Modernizations) กล่าวคือ มุ่งเน้นการพัฒนาเกษตรกรรมที่ทันสมัย และปฏิรูปเริ่มจากชนบท ส่งเสริมการผลิตทางการเกษตรแผนใหม่ นโยบายปรับราคาของอาหารชัยพีช (18 ชนิด) ให้สูงขึ้นและมีเสริภาพในการค้าขาย (ณัฐพล และคณะ, 2561) พื้นที่ชนบททยอยประยุกต์ใช้ระบบ HRS นอกจากนี้ รัฐยังสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมปลักย่อยและการค้าระดับตำบล เพื่อพัฒนาไปตามความ

⁵ อ้างอิงจาก Li Xinghong, รัตเกล้า เปรมประสิทธิ์, ฟาร์ุง มีอุตร และ นพรัตน์ รัตนประทุม. (2563). การวิเคราะห์นโยบายแก้ไข ปัญหาความยากจนในชนบทของประเทศจีน ตั้งแต่ค.ศ.1949-2020. ใน กนกรวรรณ สมศิริวางกุล (บก.). *หนังสือรวมบทความ ประกอบการประชุม (E-Proceeding) งานสัมมนาวิชาการเครือข่ายนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ครั้งที่ 19 ปีการศึกษา 2563 วันที่ 6-7 สิงหาคม 2563 (น. 861-881)*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เชี่ยวชาญของแต่ละครัวเรือน (Xie, 2018) พ.ศ. 2527 จีนเริ่มดำเนินนโยบายปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานหรือที่เรียกว่า Working for Food เป็นโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐตอบแทนแรงงานด้วยสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เช่น อาหาร ผ้าฝ้าย (Heilig, Zhang, Long, Li, & Wu, 2005) ในระยะนี้ รัฐยังเริ่มดำเนินนโยบาย“สามตะวันตก” เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมโดยการจัดสรรกองทุน 2,000 ล้านหยวน (ประมาณ 9,200 ล้านบาท) ในการดำเนินโครงการต่อเนื่อง 10 ปี โดยมีเป้าหมายคือ ยุติการทำลายสิ่งแวดล้อมภายใน 3 ปีแรก 5 ปีต่อมาเน้นการแก้ไขปัญหาเครื่องนุ่งห่ม และ 2 ปีสุดท้ายมุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ผลลัพธ์ที่ได้จากนโยบายดังกล่าวคือ ผลผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์การเกษตรอื่น ๆ เพิ่มขึ้น รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ต่อปี กล่าวอีกนัยคือจาก 133.6 หยวนใน พ.ศ.2521 เป็น 397.6 หยวนต่อคนต่อปีใน พ.ศ. 2528 โดยเฉลี่ย (Su, 2017) โดยเฉลี่ยแล้ว รายได้สุทธิต่อหัวในชนบทที่ต่ำกว่า 206 หยวน ลดลงเหลือ 125 ล้านคน ซึ่งเท่ากับจำนวนประชากรที่ยากจนลดลงครึ่งหนึ่งจากทั้งหมด

ยุคที่ 3 การพัฒนาและแก้ไขปัญหาความยากจนขนาดใหญ่ (พ.ศ.2529-2536)

ในปีพ.ศ.2529 รัฐบาลจีนได้ก่อตั้ง “สำนักงานแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาแห่งชาติ” (The State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development) ซึ่งเป็นการก่อตั้งองค์กรแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นทางการครั้งแรก นโยบายที่มีการสร้างขึ้น และนำไปใช้ ในยุคที่ 2 ถูกประเมินว่าได้ผลดี จึงถูกนำไปดำเนินการอย่างต่อเนื่องในยุคที่ 3 ได้แก่ “สามตะวันตก” ในยุคนี้ รัฐให้ความสนใจกับเกษตรกรรมและภาคชนบทมากขึ้นโดยประกาศ “การแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาเศรษฐกิจของเขตพื้นที่ยากจน” (Old Revolutionary Base Areas, Areas Inhabited by Minority Nationalities, Remote and Border Areas and Poverty-stricken Areas) นอกจากนี้ นโยบายที่สำคัญระหว่างพ.ศ. 2529-2536 ยังมีการพัฒนาวิสาหกิจรวมหมู่ในท้องถิ่น (Township and Villages Enterprises: TVEs) จุดเปลี่ยนสำคัญในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความยากจนขนาดใหญ่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2535 เมื่อจีนได้เข้าสู่ระบอบเศรษฐกิจตลาด (Marketization) หรือที่เรียกว่าทุนนิยม (V Nee, 1989) ในการประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 14 เน้นย้ำว่า ต้องส่งเสริมวิสาหกิจท้องถิ่น (TVEs) ซึ่งส่งผลให้จำนวนคนจนในชนบทลดลงจาก 125 ล้านคนเป็น 80 ล้านคน (Wei & Wu, 2009) อีกทั้ง เต็ง เสี่ยวผิงยังได้เสนอแนวทาง “พัฒนาพื้นที่หนึ่งให้เจริญก่อนแล้วค่อยช่วยเหลือพื้นที่ล้าหลังให้รวยขึ้นตามมาด้วย” (ศิริพร ดาบเพชร, 2560) นอกจากนี้นโยบายดังกล่าว จีนยังได้ออกมาตรการระบุ 18 พื้นที่ยากจนที่ติดกันที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ (National 18 Poverty Zoning for Key Support) หลังการประเมินผลการดำเนินนโยบายพบว่าใน ปีพ.ศ.2535 จีนยังมีประชากรยากจนเป็นจำนวนถึง 80 ล้านคน (Zhang, 2007)

ยุคที่ 4 การแก้ไขปัญหาความยากจนด้วย “แผนแปด-เจ็ด” (พ.ศ.2537-2543)

ระหว่างปีพ.ศ. 2537-2543 หลังจากจีนได้ระบุพื้นที่ยากจนที่ต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยและเขตปฏิวัติสมัยเก่า รัฐบาลประกาศนโยบายลดความยากจนแห่งชาติ “แผนแปดเจ็ด” โดยตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนว่าด้วยการแก้ปัญหาเรื่องอาหารและเครื่องนุ่งห่มสำหรับ 80 ล้านคนภายใน 7 ปีในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้ นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนระหว่างภาคตะวันออกกับตะวันตกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ทางภูมิภาคโดยให้แต่ละพื้นที่สร้างความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องและสนับสนุนในด้าน

การจ้างงาน ทรัพยากร และโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนภาครัฐก็ปล่อยให้ทางชนบทที่สมัครใจเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเต็มที่ด้วยหลักการ “4 ถึง” อันได้แก่ “เงินทุน อำนาจการตัดสินใจ ภารกิจ และความรับผิดชอบต้องถึงชนบท” นโยบายดังกล่าวทำให้ประชาชนในภูมิภาคมีความสามัคคีมากขึ้นและลดจำนวนคนจนตามเป้าหมายที่วางไว้ (Yao, 2012)

ยุคที่ 5 การสร้างสังคมพอกินพอใช้ (พ.ศ.2544-2555)

ต้นศตวรรษที่ 21 จีนก้าวเข้าสู่สังคมพอกินพอใช้หรือเรียกอีกอย่างว่าสังคมกินดีอยู่ดีโดยรวมซึ่งเป็นระยะสำคัญแห่งภารกิจสร้างสังคมกินดีอยู่ดีถ้วนหน้า (Li & Han, 2007) การสร้างนโยบายในช่วงนี้ รัฐใช้กลไกการตลาดจัดสรรทรัพยากร ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ มุ่งพัฒนาภาคตะวันตกมากขึ้น แบ่งเบาภาระของเกษตรกร ส่งเสริมให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี โดยการปฏิวัตินโยบายหลักๆ ได้แก่

- 1) นโยบายพัฒนาภาคตะวันตก (The Large-scale Development of China's Western Regions)
- 2) ระบบประกันสุขภาพเขตชนบทใหม่ (New Rural Cooperative Medical Schemes)
- 3) นโยบาย “สามเกษตร” (Three Rural Issues: Agriculture, Farmer and Rural Area)

เนื่องจาก 2 ใน 3 ของพื้นที่ตะวันตกของจีนยังยากจนและล้าหลังมาก รัฐบาลจึงดำเนินโครงการ “พัฒนาภาคตะวันตก” ซึ่งได้ลงทุน 46 ล้านล้านหยวนสำหรับแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายในภูมิภาคที่ยังด้อยพัฒนาและได้สร้างถนนลาดยาง 26,000 กิโลเมตร ทำให้ 699 ตำบลมีไฟฟ้าใช้ สร้างโรงพยาบาลระดับอำเภอ 290 แห่ง (Zhang, 2007, p. 197) นโยบาย “สามเกษตร” (ภาษาจีนเรียกว่า ซานหนง ได้แก่ หนงเย่ หนงหมิน และหนงชุน) ซึ่งรวมถึงเกษตรกรรม (Agriculture) เกษตรกร (Farmers) และชนบท (Rural Areas) (Mahamad, 2016) โดยมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาค่าชนบทอย่างเร่งด่วน ลดภาระของเกษตรกรที่ยากจน เป็นต้นว่า ลดภาษีการเกษตร ค่าเล่าเรียน และค่ารักษาพยาบาลเป็นที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปภาษี (“Tax-for-Fee”) ปีพ.ศ. 2549 จีนประกาศงดภาษีเกษตรกรรม

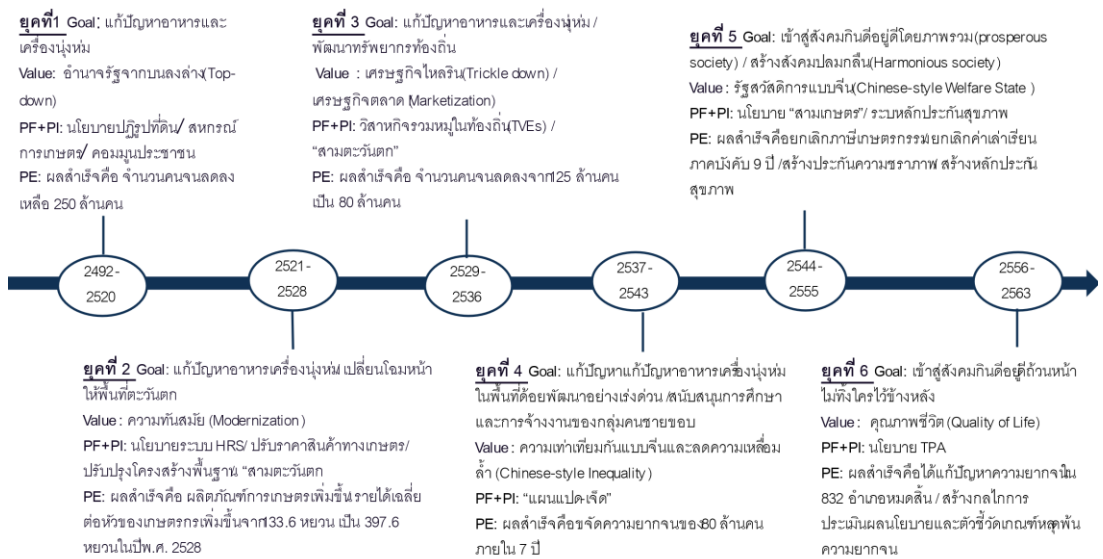
นโยบายด้านระบบการประกันสังคมเขตชนบท ได้แก่ 1) ระบบหลักประกันชีวิตขั้นต่ำภาคชนบท (The Rural Minimum Living Standard Guarantee Scheme) ปี พ.ศ. 2548 ประชากรกว่า 4.88 ล้านคน (2.36 ล้านครัวเรือน) ได้รับการประกันดังกล่าว 2) ระบบหลักประกันสุขภาพภาคชนบทแบบใหม่ ใน พ.ศ. 2545 เกษตรกรได้รับเงินสมทบ 10%-40% จากจำนวนค่ารักษาพยาบาลทั้งหมด (ไม่เกิน 6,000 หรือ 3,000 บาท หยวนต่อคนต่อปี) (Zhang, 2007) ปี พ.ศ. 2553 หลักประกันสุขภาพเขตชนบทแบบใหม่ได้ครอบคลุมประชากรในชนบททั่วประเทศ (Su, 2017)

ยุคที่ 6 นโยบายแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายความยากจนอย่างตรงจุดและสร้างสังคมกินดีอยู่ดีถ้วนหน้า (พ.ศ. 2556-2563)

ปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลกลางประกาศ “โครงการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายความยากจนในชนบทจีน พ.ศ. 2554-2564” โดยมีเป้าหมายแห่งภารกิจได้เข้าสู่ระยะใหม่อันได้แก่ การสร้างประเทศจีนให้เป็นสังคมกินดีอยู่ดีถ้วนหน้า เป้าหมายที่เร่งด่วนคือ รักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสมดุลและชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนของประชาชนทั้งในเขตเมืองและชนบท โดยจัดความยากจนสัมบูรณ์ตามเกณฑ์วัดความยากจนปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2556 สี จิ้นผิงประกาศใช้นโยบายแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายความยากจนอย่างตรงจุด (Targeted Poverty Alleviation: TPA) เป็นการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐ ระดับท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชนใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย บุคลากรที่

ส่งไปช่วยเหลือ และจัดโครงการที่ตรงกับความต้องการของครัวเรือน นอกจากนี้ ยังมีเกณฑ์วัดการหลุดพ้นความยากจนและกลไกประเมินผลนโยบายที่ครอบคลุมทั้งระดับปัจเจกบุคคลและครัวเรือน ประกอบด้วย “2 หมดห่วง” (หมดห่วงเรื่องอาหารและเครื่องนุ่งห่ม) “3 คำประกัน” (ประกันการรักษาพยาบาล การศึกษา และการจ้างงาน) และ “8 มี” เช่น มีบ้านที่ปลอดภัย น้ำดื่มสะอาด มีไร่นาทำกิน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป นโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทของจีน 6 ยุค มีการเปลี่ยนแปลงทั้งเหมือนกันและแตกต่างกัน ภายใต้กรอบวงจของนโยบายชี้ให้เห็นว่า จุดร่วมคือ 1) การกำหนดนโยบายอยู่บนฐานของประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered) 2) นโยบายทุกยุคได้กำหนดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นแก้ไขปัญหามาจากศูนย์กลางไปสู่ภูมิภาค หากพิจารณาสิ่งที่แตกต่างกัน จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะใช้หลักคิดเดียวกันในการกำหนดนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติ รัฐได้วางแผนงาน กลไก และโครงการที่หลากหลาย ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ และสังคมในช่วงเวลานั้นๆ โดยมีจุดเน้นเชิงปริมาณ ไปสู่คุณภาพ กล่าวคือ พัฒนาจากกลุ่มคนที่มีข้อจำกัดน้อยไปสู่กลุ่มคนที่มีข้อจำกัดมาก กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ช่วยเหลือหรือพัฒนาจากพื้นที่ฝั่งทะเลและภาคตะวันออกก่อน เช่น เซินเจิ้น เซียงไฮ้ ซึ่งเป็นเมืองที่จีนริเริ่มการพัฒนาเพราะพัฒนาง่ายกว่าที่อื่น ค่อยมาพัฒนาพื้นที่ที่อยู่ติดกับภูเขาและชายแดนในภาคตะวันตก เช่น ยูนนาน กานซู ทิเบตซึ่งยากจนกว่า นอกจากนี้ ยังมุ่งตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานก่อน จากนั้นจึงสร้างอาชีพและรายได้ ตลอดจนการลดความเหลื่อมล้ำ การให้สวัสดิการ และส่งเสริมการกินดีอยู่ดี ยิ่งไปกว่านั้น รัฐยังได้ปรับเปลี่ยนกลไกการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย วิธีการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาแบบติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาคความยากจน ดังนี้



ภาพที่ 1 จุดเน้นและกรอบคิดในพัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจน (พ.ศ.2492-2563)

ภาพที่ 1 (ต่อ)

หมายเหตุ: ในบทความนี้ Goal หมายถึงเป้าหมาย, Values หมายถึงคุณค่าหรือวัตถุประสงค์, Policy Formation: PF หมายถึงการสร้างนโยบาย, Policy Implementation: PI หมายถึงการปฏิบัตินโยบาย, และ Policy Evaluation: PE หมายถึงการประเมินผลนโยบาย

ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

ถอดบทเรียนความสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทของจีน

จากการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทจีนในช่วง พ.ศ.2492-2563 พบว่า บทเรียนความสำเร็จในการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วย 6 ประการดังนี้

ประการที่ 1 การสร้างความมั่นคงทางอาหาร นับว่าเป็นบทเรียนแรกที่มีผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทของจีน เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญกับปัญหาปากท้องของประชาชนในทุกยุค เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนระบบและกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงเวลานั้น ๆ สมัยที่เหมา เจ๋อตุงเป็นผู้นำ (พ.ศ.2492-2520) ปัญหาร้ายแรงที่ประชาชนเผชิญคือ ความอดอยากหิวโหย เนื่องจากจีนอยู่ในช่วงที่เพิ่งสถาปนาประเทศ และเริ่มจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีพื้นที่ทำมาหากิน ด้วยแนวคิดที่รัฐบาลแบ่งปันปันส่วนให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งไม่ได้มองใครรวยใครจนอย่างชัดเจน มาตรการในยุคนี้จึงออกมาเป็นสังคมสงเคราะห์เป็นหลัก เช่น แจกอาหารและสิ่งจำเป็นพื้นฐานให้กับผู้ที่ยากจนขั้นขั้น ในหลายยุคต่อมา รัฐบาลก็ยังคงเน้นย้ำถึงความสำคัญของความมั่นคงทางอาหาร ตัวอย่างเช่น โครงการทำงานให้รัฐเพื่อแลกอาหาร (Working for Food) ต่อมา ในยุคที่ 3 รัฐได้ปฏิรูปการผลิตในชนบทให้เป็นระบบการผลิตขอตามสัญญาครัวเรือน (HRS) ซึ่งทำให้ประชาชนมีแรงจูงใจในการทำเกษตรมากขึ้นและสามารถเลี้ยงชีพตนเองได้ นอกจากนี้ ในโครงการ “แผนแปดเจ็ด” รัฐก็ยังมุ่งแก้ปัญหาปากท้องให้กับคนจนจำนวน 80 ล้านคน และขยายการใช้ระบบการผลิตตามสัญญาครัวเรือน (HRS) ออกไปอีก 30 ปี ในยุคต้นศตวรรษที่ 21 รัฐได้ออกมาตรการเพื่อปกป้องแหล่งพื้นที่ผลิตอาหารที่สำคัญของประเทศ ทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่ามีอาหารเพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต (Zhang, 2007) และในยุคล่าสุด การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างตรงจุด (TPA) ได้นำประเด็นเรื่องการกินอึมนอนหลับมาเป็นหนึ่งในเกณฑ์วัดและประเมินผลการหลุดพ้นความยากจน

ประการที่ 2 การสร้างอาชีพและรายได้โดยใช้เกษตรสมัยใหม่ บทเรียนนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จีนประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจน รัฐมีนโยบายและมาตรการในการส่งเสริม สนับสนุนการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ที่หลากหลายและต่อเนื่องในทุกยุค ในยุคแรกประชาชนส่วนใหญ่ที่ทำอาชีพเป็นเกษตรกรหลังจากได้รับที่ดินของตนแล้ว รัฐจัดสรรทรัพยากรถั่วเฉลี่ยแบบให้ทุกคนเท่าเทียมกัน และส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักโดยให้ประชาชนทำงานในคอมมูน แต่ไม่ค่อยเกิดการแบ่งงานกันทำ (Labor Distribution) มากนัก ในยุคของเติ้ง เสี่ยวผิงซึ่งมีแนวคิดทางเสรีนิยมมากขึ้น จีนเริ่มปฏิรูประบบเศรษฐกิจวางแผนเป็นเศรษฐกิจตลาด ทำให้ชาวนามีเสรีภาพในการเลือกสิ่งที่เพาะปลูกตามชานาญการ บวกกับการใช้ระบบการผลิตตามสัญญาครัวเรือน (HRS) ซึ่งทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจในการทำเกษตรได้อย่างมี

ประสิทธิภาพและมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การทำวิสาหกิจระดับตำบลก็ได้ขับเคลื่อนให้ประชาชนร่ำรวยขึ้น และมีรายได้ที่น่าพึงพอใจ ในยุคที่ 4 รัฐตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการจ้างงานของแรงงานที่มีจำนวนมาก จึงประกาศแผนการ 12 ฉบับเพื่อบริการจัดหางานให้เกษตรกร อีกทั้งส่งเสริมการเคลื่อนย้ายไปทำงานในพื้นที่เจริญ (13 มณฑลในภาคตะวันออก) (Zhang, 2007) ใน 6 ยุคที่ผ่านมา ระดับรายได้ต่อหัวของประชาชนก้าวกระโดดจาก 54 เหรียญดอลลาร์สหรัฐต่อคนในปีพ.ศ. 2495 เป็น 9,769 ดอลลาร์สหรัฐในปีพ.ศ. 2561 เพิ่มขึ้น 200 เท่าในช่วง 66 ปี (บัณฑิต, 2562) การที่รายได้เพิ่มขึ้นนั้น เนื่องจากนโยบายของรัฐที่พยายามรักษาเสถียรภาพในการประกอบอาชีพ และเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรตลอดมา

ประการที่ 3 การขยายการพัฒนาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ประเทศจีนประสบความสำเร็จในการแก้ไข ปัญหาความยากจนก็เนื่องมาจากรัฐให้น้ำหนักกับการพัฒนาพื้นที่ที่มีข้อจำกัด ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ หรือข้อจำกัดทางสังคม ในยุคที่ 2 จีนเริ่มด้วยการบรรเทาความยากจนในพื้นที่ทุรกันดาร เช่น โครงการ “สาม ตะวันตก” ครอบคลุมพื้นที่ 19 อำเภอ มีประชากร 12 ล้านคนที่อยู่ภาคตะวันตกของมณฑลกานซู พื้นที่ดังกล่าว มีลักษณะแห้งแล้งตลอดทั้งปี ขาดแคลนน้ำ สภาพดินไม่ดีและไม่เอื้อต่อการปลูกพืช รัฐได้จัดสรรกองทุนเพื่อใช้ ปรับปรุงที่ดิน ทำนาขั้นบันได สร้างอ่างเก็บน้ำให้มีความอุดมสมบูรณ์ และเหมาะสมกับการทำมาหากิน (Zhang, 2007) ต่อมา รัฐมุ่งเน้นในการพัฒนาพื้นที่ยากจน 18 พื้นที่ ซึ่งคิดเป็น 62% ของเนื้อที่ทั้งประเทศ (Zhang, 2007) และช่วยเหลือกลุ่มคนเปราะบาง โดยเฉพาะคนที่อยู่ในพื้นที่เขตปกครองตนเองและพื้นที่ ชายแดน รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังมีโครงการพัฒนาภูมิภาคขนาดใหญ่ ซึ่งครอบคลุมถึงพื้นที่ ที่กว้างขึ้น ตลอดจนการส่งเสริมการย้ายที่พักอาศัยไปที่ที่เหมาะสมและปลอดภัยกว่า ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทเรียนนี้ได้ ชี้ให้เห็นการแก้ไขปัญหาในเชิงปริมาณ คือการขยายพื้นที่การพัฒนาให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ประการที่ 4 การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและลดความเหลื่อมล้ำ จากเป้าหมายและมาตรการของ นโยบายแก้ปัญหาความยากจนแต่ละยุคเห็นได้ว่า ตั้งแต่ยุคที่จีนเริ่มสร้างชาติ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็น ภารกิจอันดับต้น ๆ ของรัฐ เช่น ในยุคที่ 1 และยุคที่ 2 รัฐได้สร้างและปรับปรุงระบบชลประทานในพื้นที่ เพาะปลูก และปรับปรุงถนนหนทางให้ดีขึ้นและปลอดภัยเขตชนบท ทั้งนี้เพื่อที่จะกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ ทุรกันดาร (ภาคตะวันออกกับตะวันตก) ในสองยุคต่อมามีการจัดกองทุนในโครงการ “สามตะวันตก” และ โครงการ “ทำงานให้รัฐแลกอาหาร” โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กระจายไปสู่ระดับอำเภอและ ระดับตำบล ส่วนกลยุทธ์ในยุคที่ 5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ได้ยกระดับเป็นการสร้างรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ระหว่างมณฑลและเมืองต่าง ๆ (Zhang, 2007) ในยุคล่าสุดที่ดำเนินนโยบาย TPA เรื่องโครงสร้างพื้นฐานเป็น หนึ่งตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินการหลุดพ้นความยากจน นอกจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้ว ในระดับ ครัวเรือนยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน เช่น ห้องน้ำ วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ศูนย์บริการ สุขภาพ (ตู้ จำนวน, 2563)

ประการที่ 5 การจัดสวัสดิการและพัฒนาระบบประกันสุขภาพ เป็นอีกบทเรียนสำคัญที่ได้จากการแก้ไข ปัญหาความยากจนของจีน ตลอดระยะเวลากว่า 70 ปี ของการดำเนินนโยบาย รัฐได้จัดสวัสดิการเพื่อช่วยลด ภาระค่าใช้จ่าย และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง ในยุคแรกที่มีประชาชนยากจนขั้นแค้น จำนวนมาก รัฐจัดสวัสดิการ เช่น การเรียนฟรีในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และไม่เสียค่าใช้จ่ายเมื่อใช้บริการ

ทางการแพทย์ขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ยังให้การสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง (Zhang, 2007) ต่อมาในยุคที่ 3 รัฐบาลได้เริ่มวางระบบประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ (Rural Social Endowment Insurance) เพื่อให้ผู้สูงอายุในชนบทมีความมั่นคงทางรายได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังวางระบบประกันทางการแพทย์ ซึ่งให้การช่วยเหลือเรื่องการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วยของผู้ไร้ที่พึ่ง (Zhang, 2007) ในยุคที่หู่ จินเทาเป็นผู้นำ จีนให้ความสำคัญกับนโยบาย “สามเกษตร” โดยมุ่งเน้นแก้ไขปัญหภาคชนบทอย่างเร่งด่วน ลดภาระของเกษตรกรที่ยากจน เช่น ยกเลิกการเก็บค่าเช่าที่ดิน และส่งเสริมการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ให้ทั่วถึง จัดงบประมาณขุดเขยให้ท้องถิ่นเป็นต้น ปีพ.ศ. 2551 จีนดำเนินโครงการประกันสุขภาพในชนบทที่ครอบคลุมทั่วประเทศซึ่งรัฐเป็นผู้รับผิดชอบร้อยละ 70 ของค่ารักษาพยาบาล นอกจากนี้ ยังสร้างระบบประกันชีวิตขั้นต่ำในชนบท มาตรฐานประกันชีวิตของประชาชนคือ 117 หยวน (ประมาณ 550 บาท) ต่อคนต่อเดือนและประชาชนได้รับเบี้ยยังชีพ 74 หยวน (ประมาณ 350 บาท) ต่อคนต่อเดือน (Zhang, 2007) ในยุคของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 13 รัฐบาลดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหานโยบายอย่างตรงจุด (TPA) โดยมีโครงการเงินอุดหนุนกันถุงเพื่อประกันชีวิตขั้นต่ำของคนไร้ที่พึ่ง เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ นอกจากนี้ ยังดำเนินนโยบายส่งเสริมหลักประกันต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคที่ 5 โดยทำให้เป็นรูปธรรมและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ภายใต้หลัก “3 ประกัน” ซึ่งประกอบด้วย การรักษาพยาบาล การศึกษาภาคบังคับ และการจ้างงาน (ตู้จ้านหยวน, 2563)

ประการที่ 6 การปรับปรุงกลไกการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ตรงจุด บทเรียนนี้มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของภาครัฐ เพราะได้ช่วยให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนมุมมอง วิธีการ ทรัพยากร กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น หลังจากยุคแรกซึ่งการแก้ไขปัญหาคความยากจนไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังนั้น ต่อมาในยุคที่ 2 รัฐบาลจึงเปิดรับการช่วยเหลือจากองค์กรทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เช่น องค์กรอาหารและการเกษตร (Food and Agricultural Organization: FAO) ธนาคารโลก (World Bank) United Nation Development Program: UNDP) เป็นต้น ในยุคที่ 3 รัฐบาลได้ก่อตั้งสำนักงานแก้ไขปัญหาคความยากจนแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยงานรัฐหลายระดับเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาค เช่น ระดับชาติ มณฑล เมือง ตำบล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการวางระบบการติดตามตรวจสอบผลการแก้ไขปัญหาคความยากจน ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และโปร่งใส ในยุคที่ 4 รัฐบาลได้ปรับปรุงเกณฑ์ และวิธีการวัดเส้นความยากจน มีการสำรวจและการสุ่มตัวอย่างคนยากจน เพื่อประเมินผลการแก้ไขปัญหาคความยากจน (Zhang, 2007) ในยุคที่ 5 รัฐบาลมีระบบกำกับติดตามกองทุนแก้ไขปัญหาคความยากจนให้มีการบริหารจัดการอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิผลมากขึ้น และกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกหมู่บ้านยากจนอย่างเข้มงวด (Zhang, 2007) ในยุคสุดท้าย รัฐบาลได้ปรับปรุงกลไกการแก้ไขปัญหาคความยากจนให้ตรงจุดมากขึ้น นอกจากนี้มีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแล้ว ยังมีการคัดเลือกบุคลากรที่เข้าไปช่วยเหลือในพื้นที่ มีการกำหนดเกณฑ์การหลุดพ้นความยากจนอย่างชัดเจน และให้มีหน่วยภาคีที่ 3 มาร่วมประเมินความยากจน (ตู้จ้านหยวน, 2563)

ตารางที่ 1 ถอดบทเรียนความสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน (พ.ศ.2492-2563)

บทเรียน	ยุคที่ 1	ยุคที่ 2	ยุคที่ 3	ยุคที่ 4	ยุคที่ 5	ยุคที่ 6
ความสำเร็จ	(พ.ศ. 2492-2520)	(พ.ศ. 2521-2528)	(พ.ศ. 2529-2536)	(พ.ศ. 2537-2543)	(พ.ศ. 2544-2555)	(พ.ศ. 2556-2563)
1. สร้างความมั่นคงทางอาหาร	จัดสรรที่ดินทำกินให้เกษตรกร	โครงการทำงานให้รัฐเพื่อแลกอาหาร (Working for Food) และสิ่งจำเป็น	ใช้ระบบ HRS เพื่อให้ประชาชนมีผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้น	1. ร่วมมือกับองค์กร FAO ในการสร้างความมั่นคงทางอาหาร 2. จัดกองทุนเพื่อปรับปรุงปัจจัยการผลิต	1. ออกมาตรการปกป้องแหล่งพื้นที่ผลิตอาหารที่สำคัญของประเทศ	ส่งเสริมการกินที่อยู่ดีให้ครอบคลุม
2. สร้างความเข้มแข็งในอาชีพและรายได้โดยใช้เกษตรสมัยใหม่	รับซื้อและจัดสรรผลผลิตเกษตรให้เกษตรกร	1. ใช้ระบบ HRS เพื่อให้อิสระกับการทำการเกษตร 2. สนับสนุนการใช้เครื่องจักรในการทำเกษตร 3. ปรับราคาธัญพืชให้สูงขึ้นและมีเสถียรภาพในการขาย 4. สนับสนุนวิสาหกิจระดับตำบล (TVEs)	1. ส่งเสริมวิสาหกิจระดับตำบล (TVEs) 2. กำหนดราคาผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น	1. บริการจัดการงานให้กับแรงงานในชนบท 2. ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานไปในพื้นที่เจริญ (ภาคตะวันออก)	1. ออกมาตรการปกป้องแหล่งผลิตอาหารและเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร	1. ส่งเสริมวิสาหกิจในชุมชน 2. หน่วยงานราชการและองค์กรต่าง ๆ ช่วยทำการตลาดสินค้าเกษตร
3. ขยายการพัฒนาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่และกลุ่มคนที่มีความยากจน	/	จัดสรรกองทุนเพื่อปรับปรุงพื้นที่ทุรกันดารให้เหมาะสมกับการประกอบอาชีพ (แห่งแล้งขาดแคลนน้ำ และดินไม่ดี)	1. สนับสนุนกองทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่ทุรกันดารให้ครอบคลุมมากขึ้น 2. ช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ยากจนเป็นพิเศษ (18 พื้นที่)	ช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนเป็นพิเศษรวมถึงกลุ่มเปราะบางและกลุ่มด้อยโอกาสให้ครอบคลุมมากขึ้น	1. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ 12 มณฑลภาคภาคตะวันตก (130,827 หมู่บ้าน)	1. ย้ายถิ่นฐาน (Relocation) ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยไม่มั่นคงและพื้นที่ไม่เหมาะสมกับการทำมาหากิน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

บทเรียน	ยุคที่ 1 (พ.ศ. 2492 -2520)	ยุคที่ 2 (พ.ศ. 2521 -2528)	ยุคที่ 3 (พ.ศ. 2529 -2536)	ยุคที่ 4 (พ.ศ. 2537 -2543)	ยุคที่ 5 (พ.ศ. 2544 -2555)	ยุคที่ 6 (พ.ศ. 2556 -2563)
4. ส่งเสริม โครงสร้าง พื้นฐานและ ลดความ เหลื่อมล้ำ	1. สร้างและ ปรับปรุงระบบ ชลประทานใน พื้นที่เพาะปลูก 2. ปรับปรุง ถนนหนทางให้ ดีขึ้นและ ปลอดภัย	1. พัฒนา ระบบขนส่ง และ สาธารณูปโภค ในเขตชนบท 2. ลดความ เหลื่อมล้ำใน พื้นที่ที่เจริญ กับไม่เจริญ อย่างเร่งด่วน	โครงการ “สาม ตะวันตก” เพื่อลดความ ไม่สมดุลใน การพัฒนาทาง ภูมิภาค	จัดสรร งบประมาณเพื่อ สร้างถนนและ ชลประทานให้ เข้าถึงอำเภอและ ตำบล	พัฒนาการ คมนาคมใน ภาคตะวันตก โดยเฉพาะการ สร้างรถไฟ	ปรับปรุงการ คมนาคมและ ชลประทานให้ ดีขึ้น
5. รัฐจัด สวัสดิการ และพัฒนา ระบบ ประกัน สุขภาพ	1. เรียนฟรีใน ระดับการ ศึกษาชั้น พื้นฐาน 2. ไม่เสีย ค่าใช้จ่ายเมื่อ ใช้บริการทาง การแพทย์ 3. จัดระบบ สงเคราะห์ให้ กับคนไร้ที่พึ่ง	/	เริ่มวางระบบ ประกันทาง สังคมแบบ สหสมทรัพย์ (Rural Social Endowment Insurance) เพื่อให้ชีวิตมี ความมั่นคง	/	1. ปฏิรูปภาษี เพื่อลดภาระ ของเกษตรกร 2. ยกเลิกค่า เล่าเรียน การศึกษา ประกัน สุขภาพให้ ครอบคลุม	1. โครงการ อุดหนุน “เงิน กันถุง” เพื่อ ประกันชีวิตชั้น ต่ำของกลุ่มคน ไร้ที่พึ่ง 2. “ 3 หลักประกัน” ด้านสุขภาพ การศึกษาและ การแพทย์
6. ปรับปรุง กลไกการ แก้ไขปัญหา ความ ยากจนให้ ตรงจุด	/	ร่วมมือกับ องค์กรทาง สังคมในการ แก้ไขปัญหา ความยากจน	1. ก่อตั้ง สำนักงาน แก้ปัญหา ความยากจน แห่งชาติ 2. การติดตาม และตรวจสอบ ผลการแก้ไข ปัญหาความ ยากจน	1. ปรับปรุงวิธีวัด เส้นแบ่งความ ยากจนด้วยวิธี มาร์ติน (Martin Ravallion) 2. สืบสวนและ การสุ่มตัวอย่าง ครัวเรือน เกษตรกร	1. การบริหาร จัดการกองทุน แก้ไขปัญหา ความยากจน เฉพาะอย่างมี ประสิทธิภาพ 2. มีเกณฑ์ คัดเลือก หมู่บ้าน ยากจนอย่าง ชัดเจน	1. การคัดเลือก กลุ่มเป้าหมาย และบุคลากร ที่มาช่วยเหลือ 2. การกำหนด เกณฑ์การหลุด พ้นความ ยากจนอย่าง เป็นรูปธรรม 3. การ ประเมินผล โดยภาคีที่สาม

ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

หลังจากที่จีนประกาศได้บรรลุเป้าหมายขจัดความยากจน (สัมบูรณ์) หดสิ้น บทความนี้จึงต้องการตอบคำถามว่า จีนประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างไร การวิเคราะห์เนื้อหาจากข้อมูลหุติยภูมิ สรุปได้ว่า พัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนของจีนแบ่งได้ 6 ยุค ได้แก่ ยุคที่ 1 สร้างชาติและบรรเทาความยากจน (พ.ศ. 2492-2520) ยุคที่ 2 ปรับเปลี่ยนระบอบเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2521-2528) ยุคที่ 3 พัฒนาและลดความยากจนขนาดใหญ่ (พ.ศ.1929-2536) ยุคที่ 4 แก้ไขปัญหาความยากจนด้วย “แผนแปด-เจ็ด” (พ.ศ. 2537-2543) ยุคที่ 5 สร้างสังคมกินดีอยู่ดีโดยรวม (พ.ศ. 2544-2555) และ ยุคที่ 6 นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างตรงจุดและสร้างสังคมกินดีอยู่ดีถ้วนหน้า (พ.ศ. 2556-2563)

ผลการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนสามารถถอดบทเรียนได้ทั้งหมด 6 ประการได้แก่ 1) สร้างความมั่นคงทางอาหาร 2) สร้างความเข้มแข็งในอาชีพและรายได้โดยใช้เกษตรสมัยใหม่ 3) ขยายการพัฒนาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีข้อจำกัด 4) ส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและลดความเหลื่อมล้ำ 5) รัฐจัดสวัสดิการและพัฒนาระบบประกันสุขภาพ 6) ปรับปรุงกลไกการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ตรงจุด

เมื่อพิจารณาพัฒนาการของนโยบายในแต่ละยุคตามกรอบแนวคิดของวงจรรนโยบาย (Circle of Policy) และตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) จะพบว่า การกำหนดนโยบายในแต่ละยุคสมัย มีการกำหนดเป้าหมาย (Goals) หลักคือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered) จีนมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ชัดเจน มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาจากศูนย์กลางไปสู่ภูมิภาค ในบางยุคสมัยมีการนำนโยบายไปทำต่อเนื่อง หากประเมินผลแล้วว่าเป็นนโยบายที่ดี นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของจีนที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ คือ รัฐได้มีการวางแผน โครงการที่หลากหลาย มีกลยุทธ์การปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุค เช่นระยะแรกเป็นการพัฒนาด้านความจำเป็นพื้นฐาน จากนั้นจึงสร้างอาชีพและรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ การให้สวัสดิการ และส่งเสริมความกินอยู่ดี ที่สำคัญรัฐได้ปรับเปลี่ยนกลไกการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย และจุดเปลี่ยนสำคัญคือการนำระบบเศรษฐกิจตลาด (Marketization) แบบทุนนิยมมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองแบบจีนทำให้จีนสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ขนาดใหญ่ จากนั้นมีการพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นระบบจนถึงปัจจุบัน

หากพิจารณาความเชื่อมโยงของประเด็นบทเรียนต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า แต่ละบทเรียนมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิด เช่น บทเรียนการสร้างความเข้มแข็งในอาชีพและรายได้ รวมทั้งการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและลดความเหลื่อมล้ำ และแม้แต่การสร้างความมั่นคงทางอาหารซึ่งนับเป็นสิ่งที่ทำต่อเนื่องกันทุกยุค เพราะว่า เป็นความจำเป็นพื้นฐาน ต่อจากนั้นรัฐมุ่งเน้นเรื่องของการสร้างอาชีพและรายได้เพื่อการดำรงชีวิตที่มั่นคง พอได้แก้ไขปัญหาความยากจนของคนส่วนหนึ่งแล้ว รัฐจึงทุ่มเทในการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานอย่างขนาดใหญ่ พอได้เข้าสู่สังคมพอกินพอใช้ รัฐคอยหันมามุ่งในการจัดสวัสดิการและพัฒนาระบบประกันสุขภาพให้ทั่วถึงซึ่งเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน สังเกตได้ว่า การขยายการพัฒนาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่และลดความเหลื่อมล้ำรวมทั้งการปรับปรุงกลไกการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างตรงจุดนั้น เป็นบทเรียนที่เพิ่งปรากฏชัดขึ้นในยุคที่ 2 (พ.ศ. 2521-2528) ในยุคนี้รัฐได้สรุปประสบการณ์ที่ผ่านมาในอดีตนำมาซึ่งการปรับปรุงกลไกการแก้ไขปัญหา

ความยากจนให้ตรงจุดซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จีนประสบความสำเร็จในการต่อสู้กับความยากจน ดังนั้นจึงสะท้อนให้เห็นว่า บทเรียนต่างๆ มีความต่อเนื่องกันอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเอื้อประโยชน์ต่อกันโดยมีเป้าหมายระยะยาวที่ชัดเจน ในอีกมิติหนึ่ง แนวโน้มของบทเรียนคือ จากการแก้ไขปัญหาเชิงปริมาณไปสู่คุณภาพ หากจะกล่าวถึงลำดับความสำคัญของทั้ง 6 บทเรียน จะกล่าวได้ว่า ทุกบทเรียนมีอาจขาดเสียได้ แต่บทเรียนที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นการมีกลไกแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างตรงจุด ควรเริ่มต้นก่อนเมื่อนำไปปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ ซึ่งกลไกดังกล่าวเน้นถึงความแม่นยำในหลายด้าน ได้แก่ (1) กลุ่มเป้าหมายที่ถูกระบุอย่างชัดเจนถึงระดับครัวเรือนและบุคคลที่ยากจน ซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการคัดแยก (Identify) กลุ่มเป้าหมายที่ถูกต้อง (2) การจัดเรียงโครงการที่เหมาะสม (3) การใช้เงินที่ถูกต้อง (4) การใช้มาตรการที่เหมาะสม (5) การส่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (Carders) ไปช่วยเหลือคนในหมู่บ้านที่ยากจนและครัวเรือนอย่างเหมาะสม (6) ความแม่นยำด้านประสิทธิภาพในการลดความยากจน (Liuge Jingzzz) (Li et al., 2016) บทเรียนที่สำคัญรองลงมาคือการสร้างความมั่นคงทางอาหาร การสร้างอาชีพและรายได้โดยใช้เกษตรสมัยใหม่ การขยายการพัฒนาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและลดความเหลื่อมล้ำ และลงท้ายด้วยการจัดสวัสดิการและพัฒนาระบบประกันสุขภาพถือเป็นการประกันกลุ่มเปราะบาง (โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุและผู้ที่ไม่มียางาน)

อย่างไรก็ดี ทุกบทเรียนสัมพันธ์กันซึ่งสะท้อนถึงความเป็นองค์รวม (Holistic) และต่อเนื่องของการกำหนดเป้าหมายที่มุ่งแก้ปัญหาความยากจนในทุกยุค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสุดท้าย มีตัวชี้วัดการหลุดพ้นจากความยากจนอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและครัวเรือน ข้อค้นพบบทเรียนของประเทศจีนมีลักษณะเด่นที่แตกต่างจากประเทศที่ยากจนอื่น ๆ เช่น ประเทศไทย จากการสำรวจแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 11 ฉบับของประเทศไทยโดยสังเขป พบว่า แผนพัฒนาของไทยเน้นเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในระดับมหภาคเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายการแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง มีเพียงการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนในแผนฯ 3 (กระจายความเจริญสู่ชนบท) และแผนฯ 5 (เน้นแก้ปัญหาความยากจนอย่างเร่งด่วน) เท่านั้น (รุ่งรัตน์, 2562) อย่างไรก็ตาม นอกจากบทเรียนที่ทำให้จีนประสบความสำเร็จดังได้กล่าวไปแล้ว ก็มีบทเรียนที่จีนได้เรียนรู้ที่ไม่นำไปปฏิบัติต่อ คือ การเลียนแบบการพัฒนาของสหภาพโซเวียตที่เน้นอุตสาหกรรมหนักเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน (ยุคที่ 1) ซึ่งรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจีนในการขจัดความยากจน

ข้อเสนอแนะจากบทเรียนความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาคความยากจน ตัวแสดงหรือรัฐในฐานะฝ่ายกำหนดนโยบายมุ่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนด้วยวิธีการวัดความยากจนสัมบูรณ์โดยมีเกณฑ์การวัดอย่างชัดเจนซึ่งเป็นการวัดเชิงปริมาณ และรัฐได้เข้าไปแก้ปัญหาอย่างตรงจุดมุ่งเป้าในแต่ละบริบทของกลุ่มคนจนทำให้สามารถแก้ไขปัญหาเชิงตัวเลขได้สำเร็จ อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาคความยากจนต้องให้ความสำคัญในเชิงคุณภาพด้วย หมายถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของกลุ่มคนที่หลุดพ้นความยากจนและการดำรงชีพอย่างยั่งยืน กล่าวคือไม่กลับมายากจนอีก สามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้นในระยะต่อไปที่รัฐบาลจีนควรให้ความสำคัญในเชิงนโยบายและเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องคือ นโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ส่งเสริมทุนการดำรงชีพซึ่งประกอบด้วย ทุนทางมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางธรรมชาติ ทุนทางกายภาพ ทุนทางการเงิน และทุนทาง

วัฒนธรรม ให้กับประชาชนที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนและกลุ่มที่หลุดพ้นความยากจนแล้ว แต่ยังคงมีความเปราะบางและความเสี่ยงที่จะกลับมายากจนได้อีกครั้ง หากเกิดวิกฤติหรือไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กลุ่มคนเหล่านี้สามารถที่จะกลับมายากจนได้อีกครั้ง หลังจากประชาชนหลุดพ้นจากความยากจนสัมบูรณ์ตามเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดในยุคที่ 6 เพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างยั่งยืนโดยไม่กลับไปยากจนอีก รัฐต้องให้ความสำคัญการดำรงชีพอย่างยั่งยืนของกลุ่มคนที่หลุดพ้นจากความยากจน เพื่อยกระดับให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถมีชีวิตที่พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน เมื่อรัฐเริ่มลดบทบาทในการให้ความช่วยเหลือและการส่งเสริมในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- กมลเทศ โปธิกนิษฐ. (2563). *ทฤษฎีนโยบายสังคมและการวิพากษ์นโยบาย= Social policy theories and critical policy*. พิษณุโลก: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ตู้ จันทยวน. (2563). *คำสำคัญเพื่อเข้าใจประเทศจีน ฉบับขจัดความยากจนอย่างตรงจุด*. (วิรุพท์ พิชัยวงศ์ ภัคดี และคณะแปล). กรุงเทพมหานคร.
- บัณฑิต นิจถาวร. (2562). กรุงเทพฯธุรกิจ. *70 ปีประเทศไทย: บทเรียนและความท้าทาย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2564, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/648487>
- บุญศักดิ์ แสงระวี. (2555). *90 ปีพรรคคอมมิวนิสต์จีน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุขภาพใจ.
- รุ่งรัตนา เจริญจิตต์. (2019). ผลกระทบทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12. *Rajapark Journal*, 13 (28), 96-113.
- ณัฐพล ชันโซ้ย, พนิดา ชินสุวพลา, และนิคม เจียรจินดา. (2561). ความมหัสจรรย์ของการพัฒนา เศรษฐกิจในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน. *KASEM BUNDIT JOURNAL*, 19, 161-177.
- ศิริพร ดาบเพชร. (2017). แนวคิดผู้นำกับการเปลี่ยนแปลงของเงินในสมัยปฏิวัติวัฒนธรรมและสมัยปฏิรูป. *วารสารสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 20(1).
- อักษรศรี พานิชสาส์น. (ตุลาคม 2557). เอกสารประกอบการสอนเรื่อง *เศรษฐกิจจีน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Chen, J., Rong, S., & Song, M.(2021).Poverty vulnerability and poverty causes in rural China. *Social Indicators Research*, 153(1), 65-91.
- Cimadamore, A., Koehler, G., & Pogge, T.(Eds.).(2016). *Poverty and the Millennium Development Goals: A critical look forward*. Zed Books Ltd.
- Li, Y., Su, B., & Liu, Y.(2016).Realizing targeted poverty alleviation in China. *China Agricultural Economic Review*, 8(3), 443-454.
- Lin, J. Y.(1992). Rural reforms and agricultural growth in China. *The American economic review*, 82(1), 34-51.
- Heilig, G. K., Zhang, M., Long, H. L., Li, X. B., & Wu, X. Q. (2006). Poverty alleviation in China: A

- lesson for the developing world?. *Geographische Rundschau*, 4-13.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty-a study of town life* (ed., 1922), Macmillan, London.
- Sen, A. (1982). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford university press.
- Nee, V. (1989). A theory of market transition: From redistribution to markets in state socialism. *American sociological review*, 663-681.
- Zastrow, C. (1986). *Introduction to social welfare institutions: Social problems, services, and current issues*. Dorsey Press.
- Zhang Lei. (2007). *The evolution of poverty reduction policies in China (1949-2005)*. (English version) China Financial and Economic Publishing House.
- Zhou, Y., Guo, Y., Liu, Y., Wu, W., & Li, Y. (2018). Targeted poverty alleviation and land policy innovation: Some practice and policy implications from China. *Land Use Policy*, 74, 53-65.
- Chen Baosheng และ Shi Shuhua. (2017). การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและตรรกะวิวัฒนาการของนโยบายการบรรเทาความยากจนของจีน. *Journal of Fujian School of Administration*, 5: 30-39.
- Cui Yuanpei, Wei Zikun, Wang Jianzhong และ Xue Qinglin. (2020). การวิเคราะห์วิวัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของนโยบายการบรรเทาความยากจนของจีนในช่วง 70 ปีที่ผ่านมา. *โลกเกษตรกรรม*, (4), 4-12.
- Li Caihua, & Han Ci. (2007). แผนพัฒนาและการปรับตัวของเศรษฐกิจของประเทศจีนใหม่จากมุมมองของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี ก่อนการปฏิรูปและเปิดประเทศ. *วารสาร Northeastern Normal University (ฉบับปรัชญาและสังคมศาสตร์)*. (4), 74-78.
- Liu Xinghang. (2002). ความสัมพันธ์ระหว่างการซื้อและขายอัญพิชแบบครบวงจรกับระบบทะเบียนบ้าน. *ประวัติศาสตร์พรรคคอมมิวนิสต์ปักกิ่ง*. 6(6), 27-27.
- Li Qing. (2019). การศึกษารูปแบบของการแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบเจาะจงมุ่งเป้าในพื้นที่ที่ยากจนที่ติดต่อกันในมุมมองของการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืน. (วิทยานิพนธ์บริหารศาสตรมหาบัณฑิต Nanjing University).
- Mahamad, P. (2016). คุณูปการของเติ้งเสี่ยวผิงที่มีต่อการสร้างสรรค์จีนให้ทันสมัย. *Burapha Journal of Political Economy*, 4(1), 113-130.
- Ren Zhijiang. (2018). ปฏิสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์และข้อคิดทางประวัติศาสตร์ของกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและระบอบเศรษฐกิจตั้งแต่การก่อตั้งประเทศจีนใหม่. สำนักพิมพ์ประชาชน.
- Su Lihe. (2017). ศึกษาความคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรเทาความยากจนของพรรคคอมมิวนิสต์จีนตั้งแต่การก่อตั้งประเทศจีนใหม่ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต Fujian Normal University).

- Wang Pingping, Xu Xin, & Hao Yanhong. (2015). การศึกษามาตรฐานความยากจนในชนบทจีน *สำรวจโลก*, 28 (8), 3-8.
- Wei Houkai, & Wu Xiaoxia. (2009). นโยบายต่อต้านความยากจนของจีน: การประเมินและวิสัยทัศน์. *วารสารวิทยาลัยบริหารเซี่ยงไฮ้*, 10(2), 56-58.
- World Bank. (2001). *จีนเอาชนะความยากจนในชนบท*. สำนักพิมพ์การเงินและเศรษฐกิจจีน.
- Xian Zude, Wang Pingping, & Wu Wei. (2016). เกณฑ์วัดความยากจนและการประเมินความยากจนในชนบทจีน. *การวิจัยทางสถิติ*, 33 (9), 3-12.
- Xinhuanet. (2020). *All 832 national-level poverty-stricken counties across the country have all been lifted out of poverty*. Retrieved November 23, 2020
From http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/23/c_1126776790.htm
- Xinhuanet. (2021). *จีนบรรลุเป้าหมายนี้ได้อย่างไร? สืบค้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2564*, จาก http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-02/25/c_1127137706.htm
- Yao Guangli. (2012). *การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการวางแผนและการปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมห้าปีแห่งชาติของจีน* (วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต Hebei University).
- Zhang Lei. (2007). *พัฒนาการของนโยบายการบรรเทาความยากจนและการพัฒนาของจีน (ค.ศ. 1949-2005)*. สำนักพิมพ์การเงินและเศรษฐกิจจีน.
- Li Xinghong, รัตเกล้า เปรมประสิทธิ์, ฟ้ารุ่ง มีอูตร และ นพรัตน์ รัตน์ประทุม. (2563). การวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทของประเทศจีน ตั้งแต่ค.ศ.1949-2020. ใน กนกวรรณ สมศิริวางกุล (บก.). *หนังสือรวมบทความประกอบการประชุม (E-Proceeding) งานสัมมนาวิชาการเครือข่ายนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ครั้งที่ 19 ปีการศึกษา 2563 วันที่ 6-7 สิงหาคม 2563* (น. 861-881). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- The World Bank. (2021). *Poverty*. Retrieved March 20, 2022, from <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกเรื่อง “การดำรงชีพอย่างยั่งยืนของครัวเรือนเกษตรกรที่หลุดพ้นจากความยากจน กรณีศึกษา ชุมชนถ่านหัว ตำบลถ่านหัว อำเภอต้าเหย้า มณฑลยูนนาน ประเทศจีน” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากทุนการศึกษารัฐบาลจีน (CSC-China Scholarship Council) ในฐานะอาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยกวางสี (Guangxi University)