

โครงการที่พิจารณาการจ้างงานในเมืองและอุตสาหกรรมควบคู่กัน (INTEGRATING URBAN AND INDUSTRIAL EMPLOYMENT PROGRAMS)

ความพยายามสร้างงาน โดยปรกติแล้วมักเน้นไปที่ภูมิภาคและอุตสาหกรรม เมืองที่มีกำลังแรงงานขนาดใหญ่ถูกจ้างงานในการผลิตเหล็ก อาจได้รับการช่วยเหลืออย่างมากจากโครงการที่ให้เครดิตภาษีกับการย้ายที่ตั้งใหม่ของอุตสาหกรรมเหล็ก เช่นเดียวกับที่ได้จากโครงการให้เงินอุดหนุนเมือง เนื่องจากโครงการที่มุ่งไปที่อุตสาหกรรมในบางครั้ง อาจถูกพิจารณาว่าเป็นทางเลือกหนึ่งของโครงการจ้างงานในเมือง ในตอนนี้เราจะเปรียบเทียบแนวทางทั้งสองอย่างย่อยๆ โครงการให้ความช่วยเหลือเมือง และโครงการที่ตั้งใจจะช่วยเหลืออุตสาหกรรมหนึ่งๆ โดยเฉพาะ เป็นการมองปัญหาการจ้างงานจากมุมมองที่สนับสนุนกัน โดยแบบแรกให้ความสนใจการกระจุกตัวทางภูมิศาสตร์ของการว่างงาน แบบหลังให้ความสนใจกับการว่างงานหรือการจ้างงานต่ำระดับที่เกิดจากการเปลี่ยนโอนทางอุตสาหกรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การแก้ปัญหาที่มุ่งไปที่เมืองจะเกี่ยวกับการสร้างงานในบริเวณที่กำหนด หรือส่งเสริมเอกชนให้ย้ายไปสู่บริเวณที่มีโอกาสของงานเสนออยู่ ขณะที่แนวทางแบบมุ่งที่อุตสาหกรรมจะเกี่ยวกับการสร้างงานในอุตสาหกรรมที่กำหนด หรือฝึกอบรมบุคคลให้เข้าสู่อาชีพที่เสนอโอกาสของงานที่ดี ทั้งสองแนวทางให้ความสนใจกับความผิดพลาดของโครงสร้าง และชี้ไปสู่ปัญหาของความไม่ยืดหยุ่นในอัตราค่าจ้าง และการไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ของทรัพยากร เราจะอธิบายความคล้ายคลึงกันนี้ในรายละเอียดต่อไป

พวกโครงสร้างนิยม (Structuralist)

ทั้งโครงการให้ความช่วยเหลือเมืองและอุตสาหกรรม เป็นการแก้ไขปัญหาการว่างงานแบบโครงสร้างนิยม ทั้งสองแบบวินิจฉัยว่า นโยบายเศรษฐกิจมหภาคโดยตัวของมันเองไม่เพียงพอ เพราะไม่ได้แก้ไขความสอดคล้องระหว่างงานและลูกจ้างที่มีศักยภาพ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองแนวทางสันนิษฐานไว้ว่า ความมีประสิทธิภาพของการปรับปรุงทางด้านโครงสร้างต้องการอุปสงค์รวมต่อแรงงานที่เพียงพอ

พวกการเปลี่ยนพลิกนิยม (Transitionalist)

ผู้สนับสนุนทั้งนโยบายช่วยเหลือเมืองและช่วยเหลืออุตสาหกรรมกังวลเกี่ยวกับ ความจำเป็นของการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนพลิกที่อาจจะรุนแรงขึ้น โดยจังหวะที่เร็วขึ้นของการเปลี่ยน

แปลงทางเศรษฐกิจ ในทำนองเดียวกัน ผู้คัดค้านนโยบายด้านอุตสาหกรรมก็กังวลเกี่ยวกับ ความสามารถของแรงงานที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงจากอาชีพการผลิตไปสู่การบริการและที่ใช้เทคโนโลยีสูง

การเน้นหนักของพวกการเปลี่ยนพลิกนิคมสะท้อนถึง ความกลัวที่ว่า นโยบายเมืองและอุตสาหกรรมอาจสร้างความไม่มีประสิทธิภาพอย่างถาวร ด้วยการคงไว้ซึ่งกิจการที่ล้มสมัย ตัวอย่างเช่น ผู้สนับสนุนการช่วยเหลือที่ผูกพันกับสถานที่ ตระหนักถึงอันตรายของการพยายามรักษา ระดับการจ้างงานสูงๆในบริเวณที่ไม่มีควมได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอีกต่อไปแล้ว ถ้าพลังของตลาดยืนยันว่าการจ้างงานต้องลดลง การลดลงจะต้องเกิดขึ้นในที่สุด หรือไม่ก็ต้องมีการช่วยเหลืออย่างถาวร

ความไม่ยืดหยุ่นของค่าจ้าง (Wage Rigidities)

ทั้งแนวทางสถานที่และอุตสาหกรรมตระหนักว่า การเปลี่ยนแปลงในอุปสงค์ของแรงงาน เชื่อมโยงกับการตกต่ำลงของค่าจ้างและราคาที่มีผลมาจากการว่างงาน การคาดคะเนของแบบจำลองทางทฤษฎีส่วนใหญ่คือ การจ้างงานเต็มที่จะสามารถคงอยู่ได้ตลอดเวลา ถ้าค่าจ้างปรับตัวอย่างรวดเร็วพอกับการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในอุปสงค์ต่อผลผลิตของอุตสาหกรรมหรือของภูมิภาค กล่าวอีกด้านหนึ่งคือ การว่างงานเป็นผลโดยตรงของความล้มเหลวในการปรับตัวของค่าจ้าง การที่ค่าจ้างไม่ยอมลดลงนั้น อาจมาจากปัจจัยทางสถาบันหลายๆประการ เช่น ประเพณี สหภาพแรงงาน กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น

การเคลื่อนย้ายทรัพยากร (Resource Mobility)

ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุผลใดก็ตามที่ทำให้มีการลดลงในอุปสงค์ของแรงงาน ความล้มเหลวของค่าจ้างที่จะลดลงอย่างเพียงพอจะส่งผลให้เกิดการว่างงาน แต่ทั้งแนวทางสถานที่และอุตสาหกรรมไม่ค่อยให้ความสำคัญกับความคิดที่ว่า การลดลงของค่าจ้างหรือราคาจะก่อให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ ดังนั้นการส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายทุนไปสู่บริเวณ (หรืออุตสาหกรรม) ที่ตกต่ำ หรือการส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานออกจากบริเวณ (หรืออุตสาหกรรม) ที่ตกต่ำ จึงกลายเป็นนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหา ถ้าทรัพยากรมีการเคลื่อนย้ายอย่างสมบูรณ์ก็ไม่จำเป็นต้องใช้นโยบายใดๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่คัดค้านนโยบายของรัฐบาลมักตั้งคำถามว่า ปฏิบัติการของรัฐบาลสามารถปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรได้จริงหรือ นักวิเคราะห์บางคนถึงกลับโต้แย้งว่า

นโยบายด้านอุตสาหกรรมที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซง จะทำให้ทรัพยากรไม่เคลื่อนย้ายไปสู่การใช้งานที่มีประสิทธิภาพกว่า³

การไม่สามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากร (โดยเฉพาะแรงงาน) ได้สมบูรณ์ ทำให้เกิดความจำเป็นต่อการมีนโยบายการแทรกแซงทั้งทางด้านพื้นที่และทางอุตสาหกรรม นโยบายทางด้านพื้นที่สนใจเกี่ยวกับการไม่สามารถเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ นโยบายทางด้านอุตสาหกรรมสนใจเกี่ยวกับการไม่สามารถโยกย้ายทางอาชีพ ทางแก่การว่างงานที่มุ่งที่สถานที่ จะส่งเสริมบุคคลให้เลือกที่ตั้งในสถานที่ที่มีโอกาส และแสวงหาทุนที่มาสสร้างงาน (หรือการเป็นผู้ประกอบการ) มายังบริเวณที่ตกต่ำหรือมีศักยภาพในการเจริญเติบโต ปัญหาการจ้างงานทางอุตสาหกรรมอาจจะแก้ไขได้ โดยการส่งเสริมแรงงานในอุตสาหกรรมที่กำลังถดถอย ให้พัฒนาความชำนาญที่แตกต่างออกไป หรือด้วยการสร้างงานที่ต้องการความชำนาญที่บุคคลมีอยู่แล้ว

การกำหนดเป้าหมาย (Targeting)

ในหมู่ผู้สนับสนุนนโยบายทางด้านพื้นที่มีข้อถกเถียงกันว่า ความช่วยเหลือควรที่จะกำหนดเป้าหมายไปยังเมืองที่กำลังขยายตัวหรือควรไปยังเมืองที่กำลังตกต่ำดี ในทำนองเดียวกัน ข้อโต้แย้งในหมู่ผู้สนับสนุนนโยบายทางด้านอุตสาหกรรมคือ ความช่วยเหลือควรกำหนดเป้าหมายไปที่อุตสาหกรรมดาวรุ่งหรืออุตสาหกรรมดาวร่วง

บุคคลที่คัดค้านการเข้าไปยุ่งเกี่ยวของรัฐบาล ไม่ว่าจะ เป็นระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นหรืออุตสาหกรรมเฉพาะ ได้แย้งว่า รัฐบาลเป็นสื่อที่ไม่ดีพอในการตัดสินใจการลงทุนควรไปอยู่ที่ใด ดังนั้นจึงมักคัดค้านการกำหนดเป้าหมายใดๆของการช่วยเหลือ ยิ่งไปกว่านั้น แนวทางการเมืองของความช่วยเหลือจากรัฐบาลมักจะกระจายความช่วยเหลือไปทั่วๆ มากกว่า จะกำหนดเป้าหมายความช่วยเหลือไปยังกลุ่มแคบๆของภูมิภาคหรืออุตสาหกรรม

ภูมิภาคที่มีปัญหา (PROBLEM AREAS)

ภูมิภาคเหมือนกับผู้คนทั่วไป ในแง่ที่ต้องการหมอกก็เฉพาะเมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย เมื่อภูมิภาคหนึ่งๆมีความรุ่งเรืองและการจ้างงานเต็มที่ ก็ไม่ค่อยมีความจำเป็นแต่อย่างอะไรที่จะประเมินสถานการณ์อย่างละเอียด และหาทางที่จะเร่งความรุ่งเรืองของมันให้สูงขึ้น ความสนใจของประเทสมักมุ่งไปที่ภูมิภาคที่กำลังมีปัญหา และมักจะมือขุ่มมากพอที่จะต้องใช้เวลาร่วมพบกับภูมิภาคดังกล่าวจนเกือบตลอดเวลา

³ Robert Premus, and C. H. Bradford, *Industrial Policy Movement in the United States: Is It the Answer?*, (Washington, D.C. : U. S. Government Printing Office, 1984), p. 58

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ไม่ใช่กระบวนการที่ราบรื่นและตรงไปตรงมา แต่จะเป็นไปในลักษณะของขั้นตอนที่แต่ละภูมิภาคต้องประสบ และเราไม่มีทางใดเลยที่จะรู้อย่างแน่นอนว่าขั้นตอนนี้มีอะไรบ้าง จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างไร หรือจะเข้าไปจัดการอย่างไร แต่เรารู้ว่าการพัฒนาของภูมิภาคหนึ่งๆก็เหมือนกับประเทศ ที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่สำคัญๆในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งอนาคตของภูมิภาคนั้นๆจะขึ้นอยู่กับความถี่ของการตัดสินใจด้านแผนการและนโยบาย โดยอาจมีทางเลือกหลายๆทาง ทางเลือกบางอันจะนำไปสู่การเจริญเติบโตต่อไปในทิศทางใหม่ๆ ขณะที่ทางเลือกบางอันอาจนำไปสู่ความชะงักงัน การพัฒนาที่สะดุดหยุดลง หรือแม้กระทั่งการถดถอยทางเศรษฐกิจ ในตอนนี้ เพื่อให้มองภาพปัญหาในภูมิภาคต่างๆได้ชัดเจนขึ้น เราอาจแยกประเภทของภูมิภาคที่มีปัญหาได้เป็นสามประเภทคือ (1) ภูมิภาคล้าหลัง (2) ภูมิภาคที่พัฒนาแล้วในภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ และ (3) ภูมิภาคที่เจริญเติบโตและมีการกระจุกตัวมากเกินไป

ภูมิภาคล้าหลัง (Backward Regions)

เป็นกรณีหนึ่งที่คุ้นเคยกันดีของประเทศด้อยพัฒนา ที่แขวนอยู่ที่ธรณีประตูของการเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรม และถูกคุกคามโดยช่วงที่เป็นอันตรายของการมีประชากรมากเกินไปตามแนวคิดของ Malthus ได้มีความพยายามอย่างมากที่จะระบุถึงเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการก้าวข้ามกรณีดังกล่าว หรือที่เราเรียกว่าการทะยานขึ้นไปสู่กระบวนการเจริญเติบโตด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะมีภูมิภาคหนึ่งหรือมากกว่า ที่ยังเป็นภูมิภาคล้าหลัง ซึ่งถูกทิ้งไว้ที่กรณีดังกล่าวในเส้นทางของการพัฒนา โดยตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง และระดับรายได้ และโอกาสที่เพิ่มสูงขึ้นของภูมิภาคที่โชคดีกว่าในประเทศ สำหรับประเทศไทยเราอาจมองได้ว่า บริเวณบางส่วนของภาคอีสานถูกทิ้งไว้จากกระบวนการเจริญเติบโตของประเทศ

ภูมิภาคที่พัฒนาแล้วในภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ (Developed Regions in Recession)

ประเภทของบริเวณที่มีปัญหาแบบที่สอง ที่ค่อนข้างแตกต่างออกไปคือ ภูมิภาคเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม แต่ทุกซ์ทนอยู่กับการชะงักงันทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างในประเทศไทยอาจเป็น พัทยาในช่วงหลัง รสช ภูเก็ตในช่วงที่ราคาของดีบุกและยางพาราตกต่ำ เป็นต้น อาการของสถานการณ์แบบนี้สังเกตได้ง่าย อัตราการเจริญเติบโตของภูมิภาคที่มีปัญหานี้มีการเพิ่มขึ้นในระดับต่ำกว่าปรกติเป็นเวลาหลายๆปี การว่างงานสูงและรุนแรง การอพยพออกมามากกล่าวโดยรวมคือ บริเวณดังกล่าวดูเหมือนจะสูญเสียคุณลักษณะของการเจริญเติบโตบางอย่าง ที่

เคยทำให้บริเวณนี้เข้าถึงจุดสูงสุดของมันในอดีตที่ผ่านมา และถ้าไม่มีการกระทำใดๆเกิดขึ้น ความชะงักงันจะคงอยู่ต่อไปอย่างถาวร

สถานการณ์แบบนี้อาจเกิดในภูมิภาคหนึ่งๆ ซึ่งระบบเศรษฐกิจอิงอยู่อย่างมากกับกิจกรรมสองสามชนิด และเป็นกิจกรรมที่หยุดการขยายตัวหรือได้เริ่มที่จะลดลง อาจกล่าวว่าเป็นกิจกรรมควาร์วังก์ก็ได้ แต่การเจริญเติบโตที่ชะงักงันอาจมีความหมายง่ายๆว่า ปัจจัยของการแข่งขันระหว่างภูมิภาคในกิจกรรมเฉพาะอย่างนั้น ได้เปลี่ยนทิศทางเป็นตรงกันข้ามสำหรับภูมิภาคนั้นก็ ได้ ในการวินิจฉัยปัญหาของภูมิภาคดังกล่าว เราก็จะพบความลำบากที่จะระบุว่า เป็นผลมาจากการสูญเสียกิจกรรมสำคัญให้กับภูมิภาคอื่น หรือเป็นเพราะกิจกรรมที่มีอยู่ไม่ได้เป็นอุตสาหกรรมที่เจริญเติบโตอีกต่อไป ท้ายที่สุดเราคงไม่สามารถคาดหมายได้ว่า ทุกๆกิจกรรมจะเจริญเติบโตต่อไปเรื่อยๆไม่มีที่สิ้นสุด หรือภูมิภาคสามารถดำรงหรือเพิ่มสถานะที่ได้เปรียบพื้นที่อื่นๆ ในกิจกรรมหลักที่มีอยู่ได้ตลอดไป ที่จริงแล้ว ระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคที่ดีจะต้องสามารถดูดซับความสูญเสียใดๆที่จะเกิดขึ้นกับความก้าวหน้าของท้องถิ่น และเปลี่ยนโอนทรัพยากรไปสู่กิจกรรมใหม่ๆได้ ด้วยการเข้าไปมีส่วนในกิจกรรมใหม่ๆที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เพื่อหลีกเลี่ยงกับความตกต่ำที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของกิจกรรมอื่นๆที่มีอยู่เดิม ความล้มเหลวในการปรับตัวดังกล่าวอาจเป็นผลมาจาก ระดับของความชำนาญเฉพาะอย่างของภูมิภาคนั้นๆในกิจกรรมที่กำลังตกต่ำมีมากเกินไป การสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในกิจกรรมที่สำคัญๆบางกิจกรรมมีความรุนแรงอย่างมาก หรือภูมิภาคได้พัฒนาความเคยชินบางอย่าง ที่เป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับเงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตและการกระจุกตัวมากเกินไป (Excessive Growth and Concentration)

ในภูมิภาคที่มีปัญหาทั้งสองประเภทที่กล่าวมา อาการพื้นฐานคือ โอกาสของการจ้างงานไม่ได้พัฒนา (ในปริมาณ ในความหลากหลาย หรือทั้งสองอย่าง) เร็วพอที่จะตามทันขนาดและความสามารถของกำลังแรงงาน ทรัพยากรมีการใช้ต่ำกว่าระดับ ซึ่งเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตรวดเร็วเต็มที่และมีการอพยพเข้าอย่างมาก ปัญหาของภูมิภาคแบบนี้คือ ความเสื่อมถอยลงในคุณภาพของบริการ การทำลายทรัพยากรและความเจริญหูเจริญตาของท้องถิ่นจากการใช้เกินขนาด อัตราที่สูงของการค่อยๆทยอยถดถอยของสิ่งอำนวยความสะดวก สภาพแวดล้อม และสถาบันต่างๆ และความเสื่อมถอยลงของคุณภาพชีวิต

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและมีมากที่สุด ของปัญหาที่มีการพัฒนาเร็วเกินไปมีอยู่สองประเภทคือ บริเวณชานเมืองรอบๆมหานคร ที่หลายๆปัจจัยร่วมกันก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างทันทีทันใด โดยไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า อีกบริเวณหนึ่งคือบริเวณชายหาดหรือเขตอื่นๆ ที่มีความเจริญหูเจริญตาเหมาะแก่การพักผ่อนหย่อนใจเป็นพิเศษ การเพิ่มขึ้นของประชากรบวกเข้ากับการเดินทางที่สะดวกขึ้น ความต้องการพักผ่อนมากขึ้น และรสนิยมที่ต้องการความพอใจจากธรรมชาติมากขึ้น รวมเข้าด้วยกันเป็นสิ่งที่คุกคามต่อทรัพยากรที่ไม่สามารถเพิ่มจำนวนได้ของธรรมชาติ น้ำสะอาดและความเป็นส่วนตัว ปัญหาแบบนี้ไม่ใช่ปัญหาชั่วคราว

และที่เกี่ยวข้องกันแต่แตกต่างออกไปจากปัญหาการขยายตัวที่เร็วเกินไปคือ ปัญหาของการกระจุกตัวกันทางพื้นที่มากเกินไปของการพัฒนา โดยเฉพาะในศูนย์กลางมหานครขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกือบจะทุกประเทศต้องเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา ที่การกระจุกตัวมีอยู่อย่างมากในเมืองหลักหนึ่งหรือสองเมือง ขณะที่บริเวณอื่นๆของประเทศค่อนข้างถ้าหลังในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็เช่นกัน มีการกระจุกตัวกันอย่างมากในเมืองหลัก เช่น ปารีส ลอนดอน นิวยอร์ก เป็นต้น

ปัญหาว่าเมืองใหญ่ที่สุดของเรานั้นใหญ่เกินไปหรือไม่ ค่อนข้างตอบได้ยาก ส่วนหนึ่งของความยากลำบากที่จะตอบเป็นเพราะมาตรฐานที่แตกต่างกัน เมืองใหญ่มักประสบกับปัญหาทางสังคม จิตวิทยา การเมือง และอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย ในด้านมาตรฐานทางเศรษฐศาสตร์ มักจะพบเห็นปัญหาการเพิ่มขึ้นของต้นทุนบ้านที่อยู่อาศัย บริการสาธารณะ และอื่นๆที่คล้ายคลึงกัน ที่ทำให้เมืองใหญ่ไม่ค่อยเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ที่จะอาศัยอยู่หรือทำการผลิตความไม่ประหยัดเหล่านี้หักล้างความได้เปรียบของการรวมตัวเป็นเมืองที่เรากล่าวมาก่อนหน้านี้

จากการศึกษาพบว่า มีความประหยัดสุทธิอย่างมากในการจัดเสนอโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะสำหรับเมืองขนาดกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองขนาดเล็ก แต่ต้นทุน (ต่อหัว) กับขนาดของเมืองค่อนข้างคงที่ ในเมืองขนาดประชากรระหว่าง 100,000 ถึง 500,000 คน และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเมื่อเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น⁴ จากการศึกษาไม่ช่วยบอกถึง ขนาดที่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ (economic optimum size) ของเมือง แต่เราได้เค้าโครงคร่าวๆของ ขนาดต่ำสุดที่มีประสิทธิภาพ (minimum efficient size) แต่อย่างไรก็ตาม ต้นทุนของบริการสาธารณะ เป็นเพียงตัวประกอบหนึ่งเท่านั้น ในความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของเมืองขนาดต่างๆ

⁴ Werner Z. Hirsch, *Urban Economic Analysis*, (New York: McGraw-Hill, 1973). Chs. 11-12.

นักเศรษฐศาสตร์ภูมิภาคจำนวนมากเห็นถึง ความเสียเปรียบที่ซ่อนเร้นอยู่ในเมืองที่มีขนาดใหญ่มากๆ และดังนั้นจึงสนับสนุนนโยบายที่จะถ่ายเทการเจริญเติบโตจากเมืองดังกล่าวไปสู่เมืองขนาดกลาง โดยกล่าวว่า มี *การไม่ประหยัดภายนอก* (external diseconomies) ที่สำคัญ (เช่น ต้นทุนที่สูงขึ้นของที่อยู่อาศัย ความแออัด และการเน่าเสียของสิ่งแวดล้อม) ที่ไม่อยู่ในการคำนวณของหน่วยธุรกิจหรือเอกชน ที่มีส่วนต่อขนาดของเมืองด้วยการเข้าไปตั้งรกรากอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต้นทุนเหล่านี้ควร (แต่ไม่ได้ทำ) ที่จะมีส่วนในการจำกัดการขยายตัวของเมือง ตัวอย่างเช่น ผู้ใช้ถนนที่เพิ่มขึ้นย่อมทำให้การจราจรติดขัดมากขึ้น และก่อให้เกิดความสูญเสียกับผู้ใช้งานคนอื่นที่ต้องเดินทางช้าลง แต่ผู้ใช้รายใหม่ไม่ได้จ่ายค่าเสียหายที่เขาก่อขึ้นกับผู้ใช้งานอื่นๆ

โครงสร้างของภูมิภาคและสุขภาพทางเศรษฐกิจ (Regional Structure and Economic Health)

ทั้งการขยายตัวของภูมิภาคและคุณภาพของโอกาสที่เสนอ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับอิทธิพลภายนอกและสถานที่ตั้งเท่านั้น และยังขึ้นอยู่กับอย่างมากกับส่วนผสมของกิจกรรมที่ภูมิภาคนั้นมีอยู่ด้วยเครื่องมือที่เรามีอยู่ เราสามารถแยกส่วนประกอบของการเจริญเติบโตของภูมิภาคในช่วงเวลาหนึ่งๆ เพื่อแสดงถึง ส่วนผสมของกิจกรรมในภูมิภาค ออกจากส่วนประกอบที่แสดงถึงอัตราการเจริญเติบโตของประเทศโดยรวม และการเปลี่ยนแปลงในสถานะความได้เปรียบของภูมิภาคได้ ถ้าเราสมมุติให้อย่างอื่นคงที่ ภูมิภาคหนึ่งๆจะเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วถ้ามีความชำนาญใน “อุตสาหกรรมที่ขยายตัว” เหมือนๆกับที่มีแนวโน้มจะมีระดับค่าจ้างแรงงานต่ำ ถ้าชำนาญในกิจกรรมที่ค่าจ้างต่ำ หรือมีระดับความเชี่ยวชาญสูง ถ้ามีความชำนาญในกิจกรรมที่มีความเชี่ยวชาญสูง แต่การวิเคราะห์แบบการเปลี่ยนโอน-สัดส่วน (shift-share analysis) ไม่ได้บอกเราอย่างชัดเจนว่า ทำไมภูมิภาคจึงเจริญเติบโตหรือปรับปรุง อีกทั้งยังไม่ได้ให้ข้อมูลใดๆกับเราว่า ภูมิภาคจะสามารถรักษาสัดส่วนของกิจกรรมที่มีอยู่ หรือดึงดูดกิจกรรมใหม่ ที่จะกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภูมิภาคได้อย่างไร ในตอนนี้เราจะพยายามอธิบายความสัมพันธ์แบบนี้

ความสมดุลทางเศรษฐกิจของภูมิภาค (Regional economic balance) หรือที่เราเรียกเป็นคำเฉพาะว่า “การวิเทศ” (diversification) ได้รับการพิจารณามานานแล้วว่า เป็นลักษณะทางโครงสร้าง ที่มีสุขภาพดี ที่ควรที่จะแสวงหา ดังนั้นในบางครั้งจึงมีการสมมุติว่า ภูมิภาคหนึ่งๆที่มีโครงสร้างแบบวิเทศ (มีประเภทของกิจกรรมที่แตกต่างกันจำนวนมาก และไม่มีมีความชำนาญอย่าง

มากกระจุกเฉพาะอยู่ในกิจกรรมหนึ่งๆ) เป็นสิ่งจำเป็นต่อการลดความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดจากการผันผวนของวัฏจักรทางธุรกิจและอุปสงค์ที่จะเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น พัทธยาที่มีการกระจุกตัวของกิจกรรมท่องเที่ยวอย่างมาก มักจะประสบกับความผันผวนทางธุรกิจตามสภาพเศรษฐกิจโดยรวม และความผันผวนตามฤดูกาล ผิดกับระยะของที่มีความหลากหลายของธุรกิจมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ก่อนข้างจะเป็นสิ่งที่แตกต่างออกไป เมื่อเราพิจารณาความมีเสถียรภาพและลักษณะที่พึงปรารถนาอื่นๆในระยะยาว ในช่วงเวลาหนึ่งๆ กิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งของภูมิภาคอาจต้องประสบกับการเจริญเติบโตที่ชะงักงัน หรืออาจถดถอยลง หรือแม้กระทั่งต้องเลิกกิจการไป อาจจะเป็นเพราะผลิตภัณฑ์ดังกล่าวล้าสมัยไปหรือเสื่อมความนิยมลง หรือภูมิภาคสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ในภูมิภาคที่มีการกระจุกตัวไม่มากเท่าใดความเสี่ยงหายอาจจะเป็นการชั่วคราว และในภูมิภาคแบบที่มีการวิฤกษ์ก็มักจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ที่กิจกรรมต่างๆประเภทจะประสบกับปัญหาในคราวเดียวกัน สิ่งที่เราสนใจคือ ความสามารถในการฟื้นตัวของภูมิภาคที่จะพัฒนากิจกรรมประเภทใหม่ๆ เพื่อทดแทนความสูญเสียที่เกิดจากกิจกรรมที่ประสบกับปัญหา ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของสุขภาพทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ลักษณะดังกล่าวขึ้นอยู่กับอย่างมากกับการวิฤกษ์ของภูมิภาค เนื่องจากความหลากหลายของการจ้างงานจะพัฒนาความหลากหลายอย่างมากของความชำนาญและความสนใจของกำลังแรงงาน และในหมู่ผู้ประกอบการทางธุรกิจ นายธนาคาร และนักลงทุน และขอบข่ายที่กว้างขวางของธุรกิจในห้องถิ่น และสถาบันที่คอยสนับสนุนบริการต่างๆ ในสถานการณ์แบบนี้ มีโอกาสที่คืออย่างเห็นได้ชัดที่ ธุรกิจประเภทใหม่ๆจะสามารถเริ่มต้นและประดับประดาให้อยู่รอดได้ในช่วงที่ยังเป็นอุตสาหกรรมทารก

ความหลากหลายของกิจกรรมไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่มีผลต่อการฟื้นตัว ผลกระทบของการมีความชำนาญสูงจะยุ่งยากมากขึ้น ถ้าภูมิภาคมีความชำนาญในกิจกรรมที่เป็นหน่วยผลิตขนาดใหญ่หรือธุรกิจขนาดใหญ่ เพราะกิจกรรมขนาดใหญ่แบบนี้มักเป็นกิจกรรมที่พึ่งพาตัวเองได้สูง เมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจที่มีขนาดเล็กซึ่งต้องซื้อปัจจัยจากธุรกิจอื่น ภูมิภาคที่ผูกอยู่กับกิจกรรมขนาดใหญ่มักไม่ได้พัฒนาการที่สนับสนุนตามที่ควรจะเป็น ผู้นำทางธุรกิจและแหล่งเงินทุนในห้องถิ่นมักมีมุมมองที่แคบ การประหยัดภายนอกในห้องถิ่นไม่ได้พัฒนาเท่าที่ควร และบรรยากาศที่จะกระตุ้นให้เกิดธุรกิจหรือประเภทของกิจกรรมใหม่ๆมักไม่ค่อยดี เหมือนภูมิภาคที่มีธุรกิจและหน่วยผลิตขนาดเล็ก จำนวนมาก และพึ่งพาตัวเองได้น้อยกว่า

นอกจากนี้ ความสามารถฟื้นตัวของภูมิภาคขึ้นอยู่กับบางส่วน กับแรงห้วงของการเจริญเติบโต ที่มีอยู่ในช่วงเวลาที่เกิดความสูญเสีย ถ้ากิจกรรมที่เหลือของภูมิภาคยังคงเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นอาจจะส่งผลให้เกิดการว่างงานที่ผิดปกติในช่วงสั้นๆ แต่โดยรวมแล้ว ภูมิภาคยังคงไม่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือถ้ามีก็เป็นช่วงเวลาสั้นๆเท่านั้น

บทบาทของศูนย์กลางการเจริญเติบโต (THE ROLE OF GROWTH CENTERS)

กุศโลบายหนึ่งในการช่วยเหลือการพัฒนาภูมิภาคเกี่ยวข้องกับ การเน้นความช่วยเหลือไปที่ ศูนย์กลางที่เลือกสรรแล้วจำนวนหนึ่ง ที่มีเงื่อนไขที่จำเป็นอยู่หรือที่สามารถสร้างขึ้นได้ง่าย เพื่อ การขยายตัวของโอกาสการจ้างงาน โครงสร้างพื้นฐานและการประกบภายนอกที่กิจกรรมส่วนใหญ่ต้องการ ศูนย์กลางการเจริญเติบโตดังกล่าวจะถูกคาดหวังให้ดึงดูดผู้ทำงานและผู้อพยพ จากบริเวณโดยรอบที่มีแรงงานเหลือเพื่อ และก่อให้เกิดการขยายตัวในบริเวณดังกล่าวต่อไป

ปัญหาในการเลือกศูนย์กลางการเจริญเติบโต มักลงเอยที่จะเลือกสร้างในบริเวณที่มีปัญหา สองประเภทคือ ภูมิภาคล้าหลังและภูมิภาคที่พัฒนาแล้วแต่อยู่ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ทั้งนี้ เพราะภูมิภาคทั้งสองประเภทมีอาการเหมือนกันคือ การปรับตัวอย่างไม่ถูกต้อง (maladjustment) ภูมิภาคทั้งสองประเภทประสบกับปัญหาอย่างรุนแรง จากความล้มเหลวของรากฐานที่เคยเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจก่อนหน้านี้ ทั้งสองบริเวณต้องการความช่วยเหลือในการ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนโอนทางโครงสร้าง เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอุปสงค์ การมีสำรองอยู่ของทรัพยากร และการแข่งขันจากบริเวณอื่น การที่จะเปลี่ยนโอนให้สำเร็จไปได้ ต้องการการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยขึ้นในทรัพยากรมนุษย์และทุน และโครงสร้างพื้นฐาน (รวมทั้งสถาบันและทัศนคติ) เพื่อที่จะสามารถหลอกลวงโอกาสใหม่ๆที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงทาง เทคโนโลยีและทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะมีความสามารถในการฟื้นตัว และการพึ่งพาตัวเอง

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสองบริเวณนี้มีความแตกต่างกันโดยเฉพาะในด้านการศึกษา ประชากร ในภูมิภาคที่พัฒนาแล้วแต่อยู่ในภาวะถดถอย ไม่มีความบกพร่องในเรื่องของความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ และความสามารถที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในด้านอุตสาหกรรม หรือภาคบริการแต่อย่างใด สิ่งอำนวยความสะดวกในการขนส่งและการสื่อสารในบริเวณดังกล่าว มีเพียงพอ มีทรัพยากรทุนที่เพียงพอในท้องถิ่น และมีมือทางอุตสาหกรรมในบางระดับ ที่จริง บริเวณดังกล่าวมีองค์ประกอบพื้นฐานของการเป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตอยู่แล้ว ปัญหาคือ การปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นในด้านการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงาน ชุมชนธุรกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และภาครัฐให้สอดคล้องกับโอกาสที่มีอยู่ในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งผิดกับบริเวณที่ล้าหลังที่ค่อนข้าง

ข้างขาดแคลนการเป็นอุตสาหกรรมและการเป็นเมือง ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาหรือสร้างศูนย์กลางการเจริญเติบโต

ปัญหาที่เราต้องพิจารณาอย่างจริงจัง ในการเลือกบริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตคือ บริเวณดังกล่าวมีโครงสร้างพื้นฐานและการประหยัดภายนอกจากขนาดของเมืองเพียงพอหรือไม่ สำหรับการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่เป็นอยู่ เพราะการลงทุนสาธารณะที่ต้องกระทำในบริเวณดังกล่าวจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ การจัดสรรบริการสาธารณะต้องมีต้นทุนที่สมเหตุสมผล และบริเวณดังกล่าวต้องมีศักยภาพที่จะรุ่งเรืองและเจริญเติบโตจนสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่ต้องมีลารสนับสนุนอย่างถาวร

ประเด็นที่ถกเถียงกันในแนวทางแบบศูนย์กลางการเจริญเติบโตคือ บริเวณที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของศูนย์กลางที่เลือกจะถูกทิ้งร้างเอาไว้ เพราะทรัพยากรต่างๆจะหลั่งไหลเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อแสวงหาโอกาสที่มีเสนออยู่ในศูนย์กลางหรือไม่ ผู้ที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าวได้เสนอไว้ว่า ผลกระทบบางอย่างของการปรับปรุงทางเศรษฐกิจที่เริ่มต้นในศูนย์กลาง จะแพร่กระจายออกไปสู่บริเวณที่อยู่ใต้อิทธิพล ดังนั้นการช่วยเหลือบริเวณดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องเป็นการช่วยเหลือทางตรง แต่ปล่อยให้มันเป็นหน้าที่ของระบบตลาด และความสัมพันธ์แนวดิ่งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าว

เราได้กล่าวมาก่อนหน้านี้บ้างแล้วถึง แนวทางที่ศูนย์กลางการเจริญเติบโตหนึ่งๆจะเป็นจุดกลางในการนำการพัฒนาภูมิภาคที่ศูนย์กลางนั้นๆตั้งอยู่ สิ่งที่เราต้องการในตอนนี้คือจะวัดหรือควบคุมผลกระทบดังกล่าวอย่างไร แนวทางที่ใช้คู่กันสองรูปแบบคือ แหล่งศูนย์กลาง (Central-place) และ การวิเคราะห์ปัจจัยการผลิต-ผลผลิต (input-output analysis)

แบบจำลองแหล่งศูนย์กลางถูกออกแบบมาเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ในลักษณะที่ การที่ศูนย์กลางของเมืองขึ้นอยู่กับความต้องการในเขตอิทธิพลของตน การวิเคราะห์แหล่งศูนย์กลางสนใจเฉพาะกลุ่มที่จำกัดของกิจกรรมที่ให้บริการผู้บริโภค การกระจายตัวทางพื้นที่ของผู้บริโภคถูกกำหนดมาให้ และจะเป็นตัวกำหนดว่าศูนย์กลางดังกล่าวควรพัฒนาเป็นศูนย์กลางในลำดับขั้นใดจึงจะเหมาะสมกับกิจกรรมที่มุ่งบริการผู้บริโภคที่มีอยู่ แม้ว่าในข้อเท็จจริงแล้ว บทบาทของแหล่งศูนย์กลางกับศูนย์กลางการเจริญเติบโตจะค่อนข้างแตกต่างกัน การวิเคราะห์ระบบแหล่งศูนย์กลางของภูมิภาคหนึ่งๆอาจมีประโยชน์ ในการเสนอที่ตั้งที่ควรจะเป็นของศูนย์กลางการเจริญเติบโต เพราะอย่างน้อยก็จะให้แนวทางถึงขนาดต่ำสุดที่ศูนย์กลางนั้นๆต้องการ

ความสัมพันธ์ที่อธิบายในแบบจำลองปัจจัยการผลิต-ผลผลิต ค่อนข้างสอดคล้องกับบทบาทของศูนย์กลางการเจริญเติบโตมากกว่า โดยเฉพาะถ้าเรามองแบบจำลองในลักษณะของการแยกย่อยศูนย์กลางการเจริญเติบโตออกจากเขตอิทธิพลของศูนย์กลางดังกล่าว ในทางปฏิบัติ แบบจำลองปัจจัยการผลิต-ผลผลิตจะสืบสาวผลกระทบทางตรง ทางอ้อม และที่ถูกระงับ ของการเปลี่ยนแปลงเบื้องต้นบางอย่างโดยผ่านทาง การเชื่อมโยงไปข้างหลัง ซึ่งก็จะเป็นกลไกหนึ่งที่ศูนย์กลางการเจริญเติบโตกระตุ้นเขตอิทธิพลของตน โดยหลักการแล้ว การวิเคราะห์ปัจจัยการผลิต-ผลผลิตสามารถให้มุมมองถึงการประเมินการเชื่อมโยงไปข้างหน้าได้เหมือนกัน แต่ข้อบกพร่องของการวิเคราะห์นี้อยู่ที่ข้อจำกัดในตัวแบบจำลองเอง ที่ละเลยการประหยัดจากขนาดและการประหยัดภายนอกจากการรวมตัวกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานของยุทธวิธีศูนย์กลางการเจริญเติบโต อีกทั้งยังไม่ได้นำเอาปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นการเจริญเติบโตมาพิจารณา เช่น อุปทานของทุน บริการสาธารณะเฉพาะอย่าง หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพโดยผ่านทาง การศึกษา สุขภาพ การฝึกอบรม และบริการข้อมูลข่าวสาร

เป็นที่แน่ชัดว่า ศูนย์กลางการเจริญเติบโตแสดงอิทธิพลของมันในหลายๆทางที่หลงเหลือหลงคาแบบจำลองทางปริมาณปรกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีความต้องการที่รับรู้กันทั่วไปสำหรับเทคนิคที่มีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อที่จะรับมือกับผลกระทบของศูนย์กลางการเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นผ่านทางอุปทานแทนที่จะผ่านทางอุปสงค์

โดยหลักการแล้ว เป็นการยากที่จะแยกความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างผลกระทบของการเชื่อมโยงไปข้างหน้า กับ ผลกระทบของการประหยัดภายนอก ของการพัฒนาศูนย์กลางการเจริญเติบโต เนื่องจากในทั้งสองกรณี กิจกรรมที่ตั้งอยู่ในตอนแรกที่ศูนย์กลางจะจัดเสนอปัจจัยการผลิตที่มีราคาถูกและเข้าถึงได้สะดวก ซึ่งก็จะดึงดูดกิจกรรมที่ต้องการปัจจัยการผลิตดังกล่าวให้เข้ามาตั้งอยู่ใกล้ๆ หรือกิจกรรมที่มีอยู่เกิดการขยายตัวมากขึ้น

ขนาดและจำนวนของศูนย์กลางการเจริญเติบโต (Size and Number of Growth Centers)

การยอมรับยุทธวิธีของศูนย์กลางการเจริญเติบโตหมายถึง การเน้นทางภูมิศาสตร์บางระดับของความช่วยเหลือทางการพัฒนา แต่ปัญหาคือควรมีศูนย์กลางการเจริญเติบโตจำนวนน้อยและขนาดใหญ่ หรือมีจำนวนมากแต่ขนาดเล็ก

มีแนวทางการศึกษาที่เป็นไปได้หลายทางสำหรับคำถามดังกล่าว ตัวอย่างเช่น เราสามารถศึกษาการเจริญเติบโตในอดีตของเมืองขนาดต่างๆ เพื่อพิจารณาว่า ขนาดมีผลกระทบต่อศักยภาพการเจริญเติบโตอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ Thompson พบว่าเมืองในสหรัฐอเมริกาที่มีขนาด

250,000 คนหรือมากกว่า ไม่ค่อยมีการลดลงของประชากรเลย สมมุติฐาน “พื้นเพองขนาดของเมือง” (urban size ratchet) ของเขาตั้งอยู่บนความได้เปรียบหลายๆอย่างของการรวมตัวกัน (agglomeration) ดังนั้นจึงเสนอไว้ว่า เมื่อเมืองหนึ่งๆบรรลุถึงขนาดประมาณ 250,000 คนแล้ว ลักษณะทางโครงสร้างของมันจะค่อนข้างสามารถรับประกันการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง และรับประกันเต็มที่ว่าจะไม่มีการลดน้อยลงของประชากร⁵ แต่สำหรับเมืองที่มีขนาดเล็กนั้นค่อนข้างที่จะอ่อนแอ และธุรกิจขนาดเล็กๆที่มีอยู่มักเสี่ยงต่อการถดถอยหรือชะงักงัน ซึ่งก็หมายความว่า ศูนย์กลางขนาดเล็กค่อนข้างเสี่ยงและมีต้นทุนสูง ขณะที่ศูนย์กลางขนาดใหญ่มีหลักประกันที่ดีกว่าในการเจริญเติบโตต่อไปได้ด้วยตนเอง

แนวทางอื่นคือ การพยายามประมาณค่าต้นทุนการจัดสรรบริการสาธารณะพื้นฐานหรือโครงสร้างพื้นฐานในเมืองขนาดต่างๆ เพื่อที่จะพิจารณาว่า เราสามารถระบุขนาดของเมืองที่มีความประหยัดและขนาดที่เหมาะสม หรือขนาดของเมืองต่ำสุดที่มีประสิทธิภาพ (minimum efficient size) ได้หรือไม่เมื่อต้องคำนึงถึงต้นทุนดังกล่าว เราพบว่า เมืองขนาดกลาง (จาก 200,000 ถึง 1,000,000 คน) มีแนวโน้มจะมีต้นทุนต่อหน่วยของบริการสาธารณะต่ำกว่าเมืองที่ขนาดเล็กกว่า และ(มีความแน่นอนน้อยกว่า) มีต้นทุนต่ำกว่าเมืองที่มีขนาดใหญ่กว่า แต่เราต้องพึงสังวรเอาไว้ว่า การเปรียบเทียบต้นทุนระหว่างเมืองไม่สามารถทำได้โดยง่าย เพราะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของบริการด้วย และก็ไม่ใช่ว่าเมืองที่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำจะเป็นเมืองที่มีขนาดเหมาะสม

การอพยพเข้าสู่ศูนย์กลางการเจริญเติบโต (Migration to Growth Centers)

ยุทธวิธีศูนย์กลางการเจริญเติบโต ในบางครั้ง ก็ถูกเสนอเป็นทางเลือกหนึ่งของการดึงให้มีการอพยพจากบริเวณในชนบทที่ถ้ำหลังหรือจากเมืองเล็กๆ อย่างไรก็ตาม เป็นที่รับรู้กันว่าการอพยพมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของยุทธวิธีศูนย์กลางการเจริญเติบโต

ระยะทางการเดินทางไปกลับจากที่ทำงาน (commuting range) ค่อนข้างมีความยืดหยุ่น ระยะทาง 50 ไมล์อาจเป็นไปได้สำหรับการเดินทางโดยรถยนต์และมีทางหลวงดี แต่ประชาชนส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่เดินทางไปทำงานไกลขนาดนั้นถ้าหลีกเลี่ยงได้ การเจริญเติบโตในโอกาสการจ้างงานของศูนย์กลางการเจริญเติบโตหนึ่งๆ โดยปรกติแล้วจะดึงดูดแรงงานที่อยู่ห่างไกลออกไป ซึ่งในตอนแรกจะเดินทางไกลๆมาทำงาน แต่ในที่สุดจะย้ายมาอยู่ใกล้ๆ การอพยพใน

⁵ Wilbur Thompson, A Preface to *Urban Economics*, (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1965), p. 24.

ท้องถิ่นเข้ามาภายในเขตอิทธิพลของศูนย์กลางการเจริญเติบโต เป็นส่วนหนึ่งของลำดับขั้นการพัฒนา

ข้อสมมุติหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดในยุทธวิธีศูนย์กลางการเจริญเติบโตคือ ประชากรในภูมิภาคล้าหลังมักจะอพยพไปศูนย์กลางในภูมิภาคของคนมากกว่าที่จะไปศูนย์กลางภายนอกภูมิภาค ระยะทางถูกสมมุติว่าเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของกระแสการอพยพ แต่ในบางกรณี ต้นทุนที่แท้จริงของการอพยพอาจมีความสำคัญน้อยกว่าระยะทางทางสังคม (social distance) เมื่อต้องเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายไปยังบริเวณที่มีลักษณะและบรรยากาศที่แตกต่างออกไปอย่างมากจากบริเวณต้นทาง และมีโอกาสน้อยมากที่จะรู้จักกับใครคนใดคนหนึ่ง (ผลกระทบของเส้นทางที่มีการบุกเบิกมาก่อน) ปัญหาของการกระตุ้นการอพยพจากบริเวณล้าหลังให้เข้าสู่ศูนย์กลางการจ้างงาน เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่าจะอพยพหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากมีระยะทางทางสังคมระหว่างชนบทกับเมือง ประชากรจำนวนมากในเขตชนบทที่ล้าหลัง มักประสบกับการขาดความสามารถบางประการ อาทิเช่น การขาดการศึกษา การฝึกอบรมและข้อมูลข่าวสาร ผลก็คือถ้าต้องอพยพแล้ว บุคคลเหล่านี้จะอพยพเข้าสู่ศูนย์กลางที่อยู่ไม่ห่างจากบ้านเกิดนัก แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่ายุทธวิธีดังกล่าวต้องเกี่ยวพันกับมาตรการปรับปรุงความสามารถในการเคลื่อนย้ายและความสามารถในการทำงานด้วย

มาถึงตรงนี้เราอาจสรุปได้ว่า การเน้นความสนใจไปที่การจ้างงานในศูนย์กลางสองสามแห่งขนาดใหญ่ อาจลงเอยที่ศูนย์กลางเหล่านั้นอยู่นอกภูมิภาคที่มีการว่างงานสูง รายได้ต่ำ หรือเจริญเติบโตช้า ทั้งนี้เพราะมาตรการที่มุ่งจะกระตุ้นการจ้างงาน โดยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และมุ่งใจการลงทุนภาคเอกชนนั้น อาจมีประสิทธิภาพที่สุดเมื่อถูกใช้ในบริเวณที่ค่อนข้างดี มีความกระตือรือร้นและรุ่งเรือง ขณะที่มาตรการที่จะใช้ในบริเวณที่มีความเป็นเมืองน้อยกว่า และยากจนกว่า ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการหารายได้เสริมให้กับประชากรที่ไม่อาจอพยพได้ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม

การปกป้องสภาพแวดล้อมกับนโยบายด้านที่ตั้ง (ENVIRONMENTAL PROTECTION AND LOCATIONAL POLICY)

ปรกติแล้ว เป้าหมายและนโยบายของภูมิภาคมักมุ่งเน้นเกือบทั้งหมดที่การพัฒนา โดยวัดจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิต การจ้างงาน และรายได้ บริเวณที่มีปัญหาของภูมิภาคมักพิจารณาจากการชะงักงันหรือการเจริญเติบโตน้อยเกินไปในการจ้างงาน ไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติของประชากร อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ตอนปลายทศวรรษที่ 1960 เริ่มที่จะมีมุมมองใหม่และค่อนข้าง

ข้างเป็นที่กล่าวถึงเกี่ยวกับการเจริญเติบโต โดยมีแรงกดดันมาจากทรัพยากรที่มีจำกัดของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ซึ่งปรากฏให้เห็นในลักษณะที่รุนแรงขึ้น ทำให้เริ่มมองกันว่าเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ใช่เป้าหมายที่เป็นเอกประสงค์ และถือเป็นเป้าหมายสุดท้ายได้อีกต่อไป เพราะบางครั้งถึงกลับเป็นสิ่งที่คุกคามต่อสวัสดิการของประชากรเลยทีเดียว

แรกที่สุด เราอาจพิจารณาปัญหาด้านสภาพแวดล้อมว่า มีลักษณะที่ก่อเกิดมาจากผลกระทบภายนอก (externalities) ด้วยมุมมองแบบนี้ ปัญหาดังกล่าวจะมีความหมายว่า การแทรกแซงของภาครัฐต่อระบบตลาดเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่จะทำให้ผลกระทบภายนอกกลายเป็นผลกระทบภายใน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การชดเชยความไม่เป็นธรรมในการใช้ทรัพยากร ต้นทุน และผลประโยชน์ ให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายนั่นเอง

การเอ่อล้น (Spillovers)

ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมเกี่ยวข้องกับมิติของสถานที่ตั้งเมื่อ ผลกระทบภายนอกเกี่ยวข้องกับ “ผลกระทบแบบเอ่อล้น” ทางด้านสถานที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อกิจกรรมในสถานที่หนึ่งกระทบต่อประชากรในสถานที่อื่น ในลักษณะที่ไม่สามารถจัดการอย่างง่ายด้วยระบบราคา ตัวอย่างเช่น ผลกระทบของมลพิษทางอากาศที่พัดมาตามลม (ควันและฝุ่นพิษที่เกิดจากไฟไม่ป่าในเกาะสุมาตราและเกาะบอร์เนียวของอินโดนีเซีย ที่พัดมาปกคลุม สิงคโปร์ มาเลเซีย และภาคใต้ของประเทศไทยบางส่วนในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม 2540) และผลกระทบของการทำลายป่าไม้ที่ปกคลุมต้นน้ำ ที่ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมจากน้ำป่าไหลหลาก หรือสายน้ำที่แห้งขอด เป็นต้น

นโยบายด้านพื้นที่ที่ใช้เกี่ยวกับการเอ่อล้นดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ง่าย ๆ คือ ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานบริหารและทางการเงินการคลังของภาครัฐที่จะจัดการเกี่ยวกับปัญหานี้ ควรมีอาณาเขตใหญ่พอ ที่จะครอบคลุมทั้งบริเวณที่เป็นต้นตอและบริเวณที่ถูกกระทบของการเอ่อล้น ซึ่งก็จะช่วยให้สามารถจัดการให้ผลกระทบภายนอกที่กิจกรรมหนึ่งๆก่อให้เกิดขึ้นกลายเป็นต้นทุนภายใน ขณะเดียวกันก็สามารถชดเชยความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ ตัวอย่างเช่น ในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมที่เกิดจากน้ำหลาก ถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบมีขอบเขตที่ใหญ่พอครอบคลุมถึงบริเวณต้นน้ำ ก็อาจบังคับให้ออกชนที่ได้สัมปทานตัดไม้บริเวณต้นน้ำดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อกักเก็บน้ำไม่ให้ไหลหลากเร็วกว่าที่ควรจะเป็นตามธรรมชาติ เป็นต้น

ขีดจำกัด (Thresholds)

ปัญหาสำคัญหนึ่งเกี่ยวแรงกดดันทางเศรษฐกิจต่อสิ่งแวดล้อมคือ มักจะมีขีดจำกัดหรือจุดวิกฤติ ที่ซึ่งแรงกดดันกลายเป็นรุนแรงมากๆ หรืออาจจะเพิ่มทวีด้วยตนเองจนยาก หรือเป็นไปได้

ได้ที่จะหยุดหรือเปลี่ยนให้กลับเป็นดีได้ ตัวอย่างเช่น ความเน่าเสียของน้ำตามลำคลองต่างๆใน กรุงเทพฯ ที่เกิดจากการทิ้งขยะและระบายน้ำใช้ตามบ้านลงในคลอง ปริมาณออกซิเจนเกือบไม่มี จึงทำให้การฟอกน้ำตามธรรมชาติด้วยการ Oxygenation ไม่อาจเป็นไปได้ น้ำจึงกลายเป็นพิษเพิ่มขึ้นจนเกิดการเน่าเสียและส่งกลิ่นเหม็น สัตว์น้ำต่างๆไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ ปัญหานี้เป็นจุดวิกฤติที่เราไม่อาจคืนสภาพน้ำตามลำคลองให้กลับดีได้

ผลกระทบแบบนี้มักถูกมองว่า เกิดจากการที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจมารวมตัวอยู่ในที่เดียวกันมากเกินไปจนเกินกว่าที่ควร จนทำให้การใช้สภาพแวดล้อมมีมากจนของเสียที่คืนสู่ธรรมชาตินั้นเกินกว่าขอบเขตที่ธรรมชาติจะคืนสภาพให้กลับมาดีได้ จากมุมมองดังกล่าวทำให้มีการเสนอว่า ควรที่จะกระจายกิจกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะคงให้ผลกระทบที่กิจกรรมเหล่านี้ก่อขึ้นให้อยู่ต่ำกว่าจุดวิกฤติ โดยหวังว่าพลังตามธรรมชาติจะสามารถคืนสภาพสิ่งแวดล้อมได้ หรือถ้าจะเกิดการเน่าเสียก็ไม่เกินเลยไปกว่าขีดจำกัดตามธรรมชาติ นโยบายการกระจายความเน่าเสียนี้เป็นที่ยอมรับมากกว่าที่ควร เพราะสอดคล้องกับแนวโน้มการตั้งถิ่นฐานของประชากรและกิจกรรม ที่มักจะขยายตัวออกไปยังพื้นที่ว่างเปล่า

การประหยัดจากการรวมตัวกัน (Concentration Economies)

ท้ายที่สุดนี้ เรามาพิจารณาอุปกรณ์และกระบวนการที่ออกแบบมา เพื่อบรรเทาแรงกดดันด้านสภาพแวดล้อม ที่มักมีการประหยัดจากขนาดและการรวมตัวกัน โดยเราจะเห็นว่า การบำบัดน้ำเสียและโรงงานนำของกลับมาใช้ใหม่ มักสามารถดำเนินการด้วยต้นทุนที่ต่ำ ถ้ามีปริมาณที่มากพอ อย่างน้อยก็มากจนถึงจุดหนึ่ง ในขณะที่ถ้าต่ำกว่าระดับต่ำสุดแล้วจะไม่สามารถเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจเลย และต้นทุนการเก็บรวบรวมของเสียและการขนส่งจะสูงเกินกว่าที่ควร ถ้าโรงงานกำจัดของเสียอยู่ไกลจากแหล่งที่เกิดของเสีย จากมุมมองนี้เราจะได้ข้อสรุปที่ตรงกันข้ามจากที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ กล่าวคือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดมลภาวะไม่ควรตั้งอยู่กระจัดกระจายจากกัน เพราะการกำจัดของเสียมีการประหยัดจากขนาดและการรวมตัวกัน ดังนั้นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลภาวะควรรวมตัวกัน ซึ่งจะทำให้การกำจัดของเสียมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงไม่มีคำตอบเพียงข้อเดียวสำหรับปัญหาสภาพแวดล้อม ในบางกรณีการกระจายกิจกรรมอาจเหมาะสม ขณะที่บางกรณีควรกระจุกตัวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายๆประการ

สรุป

ในบทนี้ เรากล่าวถึงทางปฏิบัติของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการนำเอาทฤษฎีและแนวคิดต่างๆมาใช้ มุมมองในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมีอยู่หลายแง่ด้วยกัน ขึ้นอยู่กับทัศนวิสัยของผู้

วางแผนนโยบาย แต่อาจสรุปได้ว่าส่วนใหญ่แล้ว แรงจูงใจเบื้องหลังการพัฒนาเศรษฐกิจมีอยู่สามประการคือ (1) การสร้างงาน (2) การปรับปรุงทางการคลัง และ(3) การปรับปรุงทางกายภาพ ซึ่งทั้งสามประการนี้มีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม สามารถเห็นและวัดเชิงปริมาณได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ปฏิบัตินั้น ค่อนข้างยากลำบากที่จะดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้อย่างสวยงาม เพราะต้องเกี่ยวข้องกับคนและหน่วยงานจำนวนมาก อีกทั้งมีอุปสรรคขัดขวางจากกลุ่มต่างๆที่อาจไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติก็เป็นมนุษย์ปุถุชนธรรมดาที่มีเป้าหมายชีวิตของตนเอง ดังนั้นผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่จึงมักดำเนินการในลักษณะของ *ยิงทุกอย่างที่บินผ่าน ย่างสิทธิ์ในทุกอย่างที่ตกลงมา*

ในการนำนโยบายไปใช้ มักต้องเกี่ยวข้องกับ การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Subsidy) ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เครื่องมือช่วยเหลือทางการเงินที่สำคัญมี (1) การละเว้นภาษี เช่น การละเว้นภาษีให้กับโครงการที่เห็นสมควรเป็นเวลา 5 ปี (2) การจัดหาเงินทุนให้โดยยกเว้นภาษี เช่น การออกพันธบัตรที่ปลอดภาษี เพื่อนำเงินทุนดังกล่าวมาปล่อยกู้ให้ภาคเอกชน (3) ความช่วยเหลือด้านการกู้ยืม เช่น การรับจำนองอันดับสอง หรือการค้ำประกันเงินกู้ (4) การช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ภาครัฐมักจัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้กับภาคเอกชน และ (5) การลดมูลค่า อันเป็นการนำเอาสิ่งที่ภาครัฐมีอยู่มาขายให้กับภาคเอกชนในราคาต่ำกว่าราคาตลาด

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการใช้อยู่ประจำมักอยู่ในรูปแบบของการฝึกอบรมแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เตรียมพร้อมสำหรับการพัฒนาด้านอื่นๆที่จะเกิดขึ้น ขณะที่ในบางครั้ง อาจมีความจำเป็นต้องให้การปกป้องคุ้มครองกิจกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งยังอยู่ในภาวะของอุตสาหกรรมทารก ดังนั้นการฟัก (Incubators) จึงเป็นแผนการหนึ่งที่มีนำมาใช้ ดังเช่นที่ประเทศไทยเคยใช้กับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์และการประกอบรถยนต์ จนกลายเป็นอุตสาหกรรมดาวรุ่งอยู่ในปี พ.ศ. นี้ ที่เป็ความหวังของเราที่จะหลุดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ อย่างไรก็ตาม การติดต่อซื้อขายกับต่างประเทศ และการนำปัจจัยการผลิตจากภายนอกมาผลิตต่อเพื่อการส่งออกซ้ำ มักประสบกับปัญหาภาษีศุลกากรและภาษีอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทำให้ความสามารถแข่งขันกับผู้ผลิตในประเทศอื่นด้อยลง ทางออกสำหรับกรณีนี้คือ เขตปลอดภาษี ซึ่งเกือบทุกประเทศใช้อยู่

ในภาวะการณ์ปัจจุบัน ที่มีการแข่งขันกันเพื่อจูงใจให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจมาตั้งอยู่ในภูมิภาค นั้น เหตุผลหลักคือ ความพยายามที่จะสร้างตลาดสำหรับการจ้างงาน (The market for jobs)

ขึ้นในภูมิภาค ซึ่งเป็นการซื้อการจ้างงานให้กับประชากรในท้องถิ่นในปัจจุบันและในอนาคต ด้วยวิธีการต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น การซื้อของรัฐบาลนั้นจะคุ้มหรือไม่ สามารถวิเคราะห์ได้ด้วยแบบจำลองของตลาดสำหรับการจ้างงานของ Baum

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาที่อยู่มาหลาย เพราะทุกคนนโยบายมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ที่สำคัญอย่างมากคือคำถามที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเกมที่มีผลรวมเท่ากับ ศูนย์หรือไม่? เพราะตลาดที่ยังมีการแข่งขันกันเพื่อแย่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เข้ามาตั้งอยู่ในภูมิภาคของตน ย่อมมีการเสนอผลประโยชน์แข่งขันกัน กิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นๆย่อมเลือกที่จะตั้งในภูมิภาคที่ให้ผลประโยชน์สูงสุด ภูมิภาคที่ได้กิจกรรมนั้นๆไปจะได้ประโยชน์มากกว่า ต้นทุนที่เสียไปหรือไม่ และถ้าเรามองภาพรวมแล้ว ประเทศโดยรวมได้อะไรหรือไม่ เพราะผลประโยชน์ที่ภูมิภาคหนึ่งๆได้ อาจหมายถึงการสูญเสียของภูมิภาคอื่น ผลรวมทั้งหมดจะเท่ากับ ศูนย์หรือไม่ นอกจากนี้ เราต้องพิจารณาอย่างจริงจังว่า มีการค้ายประสิทธิภาพและการให้เงินอุดหนุนมากเกินไปหรือไม่ เพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันได้ ย่อมมีการกระทำร่วมกันที่อาจมีผลต่อนโยบาย ขณะที่กลุ่มที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดแต่ไม่มีการรวมตัวกัน มีอำนาจต่อรองต่ำ จึงไม่อาจเรียกร้องนโยบายที่ต้องการได้ อีกทั้งการให้ข้อมูลต่างๆมักมีการบิดเบือน เพื่อผลประโยชน์บางอย่างของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็ทำให้นโยบายบิดเบือนตามไปด้วย การวัดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็เป็นเรื่องที่ยากลำบาก เพราะค่อนข้างคลุมเครือเกี่ยวกับคำนิยามของผลประโยชน์ว่า อะไรเป็นผลประโยชน์และอะไรที่ไม่ใช่ นอกจากนี้แล้วในบางครั้งเราต้องพิจารณาว่า ต้นทุนของเงินอุดหนุนเมื่อเทียบกับมูลค่าที่ประเมินเป็นอย่างไร เพราะผู้ได้รับการอุดหนุนอาจประเมินค่าให้กับสิ่งเหล่านั้นต่ำกว่าต้นทุนที่เสียไป อีกทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจไปตกอยู่กับกลุ่มคนที่ไม่ได้ตั้งใจเอาไว้ ขณะที่กลุ่มเป้าหมายไม่ได้หรือเกือบไม่ได้ผลประโยชน์เลย อีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะพิจารณา คือ การอุดหนุนควรทำแบบเลือกสรรหรือแบบคลุมหมัด เพราะทั้งสองแนวทางมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน

โครงการที่คำนึงถึงการจ้างงานในเมืองและในอุตสาหกรรมพร้อมๆกัน เป็นการพิจารณาควบคู่กันทั้งแง่ว่าจะแก้ปัญหาการว่างงานในที่ๆมีปัญหาการว่างงาน หรือแก้ปัญหาของอุตสาหกรรมหนึ่งๆโดยเฉพาะ ทั้งสองปัญหาเป็นเรื่องของโครงสร้าง ดังนั้นการพิจารณาควบคู่กันจึงเป็นสิ่งที่ดี อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางกลุ่มมองว่าสังคมต้องมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดอย่างกระทันหันและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างมักเกิดจากความไม่ยืดหยุ่นของค่าจ้าง ซึ่งเกิดได้หลายๆสาเหตุ เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

สภาพแรงงานที่เข้มแข็ง ประเพณี ฯลฯ นอกจากนี้ก็เกิดจากปัญหาในการเคลื่อนย้ายทรัพยากร
ที่มักไม่สมบูรณ์นัก

ระบบเศรษฐกิจก็เหมือนกับคน ที่จะไม่ได้รับการสนใจเป็นพิเศษถ้าไม่มีปัญหาเกิดขึ้น เช่น
เดียวกับคนที่ไม่ไปหาหมอตราบเท่าที่ร่างกายไม่เจ็บป่วย ดังนั้นเราจึงแยกภูมิภาคที่เกิดปัญหา
ออกเป็นสามแบบคือ (1) ภูมิภาคล้าหลัง (2) ภูมิภาคที่พัฒนาแล้วในภาวะถดถอยเศรษฐกิจ และ
(3) ภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตและการกระจุกตัวมากเกินไป แต่ละแบบมีปัญหาและสาเหตุของ
ปัญหาที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้นจึงต้องการการแก้ไขที่ไม่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาพื้น
ฐานที่เหมือนกันในส่วนของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของทุกภูมิภาค คือทำอย่างไรให้ระบบ
เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโต พร้อมกับสุขภาพทางเศรษฐกิจที่แข็งแรง ที่ผ่านมามีปัญหาทาง
เศรษฐกิจส่วนใหญ่ในภูมิภาคเกิดจากการผูกติดกับกิจกรรมเพียงไม่กี่อย่างมากเกินไป ทางที่ดี
แล้วภูมิภาคควรมีความหลากหลายทางเศรษฐกิจ เหมือนๆกับคำกล่าวที่ว่า *ไม่ควรเอาไข่ไว้ใน
ตะกร้าใบเดียว* ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงต่อการถดถอย ที่เป็นผลเนื่องมาจากการตกต่ำของกิจกรรม
ไม่กี่อย่างที่ผูกติดอยู่

ในส่วนของ การยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า ทรัพยากรมีอยู่จำกัดและการเจริญเติบโตไม่อาจเกิดขึ้น
ได้เท่าเทียมกันในทุกๆสถานที่ ทำให้มีแนวคิดที่จะสร้างหรือเลือกบริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นศูนย์กลาง
กลางการเจริญเติบโต แล้วปล่อยให้เป็นที่ของความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทำงานให้มีการ
กระจายความเจริญเติบโตไปสู่บริเวณอื่นๆ ดังนั้นเราจึงต้องศึกษาถึงบทบาทของศูนย์กลางการ
เจริญเติบโตอย่างละเอียด ขณะเดียวกัน ในเรื่องของขนาดและจำนวนของศูนย์กลางก็มีความ
สำคัญ เพราะมีการประหยัดจากการรวมตัวกันทำให้ขนาดของศูนย์กลางจะต้องใหญ่เพียงพอ มิ
ฉะนั้นแล้ว อาจไม่ได้ประโยชน์จากการประหยัดดังกล่าว ในทางกลับกัน โดยธรรมชาติของ
มนุษย์มักมีการผูกพันกับถิ่นที่อยู่อาศัยไม่มากนักน้อย ทำให้การเลือกศูนย์กลางขนาดใหญ่เพียงไม่
กี่แห่ง อาจไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตให้กับบางบริเวณที่ต้องการความช่วยเหลืออย่าง
มากก็ได้ โดยเฉพาะภูมิภาคล้าหลังที่ขาดแคลนเกือบทุกอย่าง แต่ไม่เหมาะที่จะเลือกเป็นที่ตั้ง
ของศูนย์กลางการเจริญเติบโต นอกจากนี้ เราก็ศึกษาคู่ไปถึงการอพยพเข้าสู่ศูนย์กลางการเจริญ
เติบโต ซึ่งอาจมีผลให้บริเวณต้นทางของการอพยพถูกทิ้งร้างเอาไว้ ในขณะที่บริเวณปลายทางก็
ประสบกับปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากการอพยพเข้า

ประเด็นสุดท้ายคือ ความจำเป็นที่จะต้องปกป้องสภาพแวดล้อมไปพร้อมๆกับการเจริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกกิจกรรมต้องใช้ปัจจัยจากสิ่งแวดล้อม หลัง

การใช้ก็จะคืนให้กับธรรมชาติ แต่ในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งธรรมชาติก็มีความสามารถคืนสภาพสิ่งแวดล้อมนั้นให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เพียงแต่ความสามารถของธรรมชาติมีขีดจำกัด ปัญหาของเราจึงอยู่ที่จะมีนโยบายด้านที่ตั้งอย่างไร ถ้าต้องคำนึงถึงการปกป้องสภาพแวดล้อม ทางเลือกมีสองทางคือ (1) กระจายที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ของเสียที่ถูกทิ้งออกมาจากการใช้อยู่ในระดับที่ธรรมชาติสามารถคืนสภาพได้ด้วยตนเอง หรือ (2) ให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจกระจุกตัวกันอยู่ในที่ใดที่หนึ่ง เพราะการกำจัดของเสียมีเรื่องของการประหยัดจากขนาดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การกระจุกตัวกันจะทำให้เราสามารถกำจัดของเสียได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำและมีประสิทธิภาพมากกว่า

คำถามท้ายบท

1. เป้าหมายส่วนใหญ่ของแผนการการพัฒนาเศรษฐกิจมีอะไรบ้าง?
2. มุมมองของผู้ปฏิบัติการการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างไร?
3. เครื่องมือช่วยเหลือทางการเงิน (Subsidy tools) ที่สำคัญๆ มีอะไรบ้าง?
4. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญๆ มีอะไรบ้าง?
5. ตลาดสำหรับการจ้างงาน (The market for jobs) คืออะไร? มีเหตุผลสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร?
6. อธิบายแบบจำลองตลาดสำหรับการจ้างงานของ Baum
7. ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนามีอะไรบ้าง?
8. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นเกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์หมายความว่าอย่างไร?
9. อธิบายการค้ำยันประสิทธิภาพและการให้เงินอุดหนุนมากเกินไป
10. โครงการที่พิจารณาการจ้างงานในเมืองและอุตสาหกรรมควบคู่กันคืออะไร? ต้องพิจารณาปัจจัยอะไรบ้าง?
11. ภูมิภาคที่มีปัญหามีที่แบบ? อะไรบ้าง?
12. โครงสร้างภูมิภาคควรเป็นอย่างไร จึงจะมีสุขภาพทางเศรษฐกิจที่แข็งแรง?
13. อธิบายบทบาทของศูนย์กลางการเจริญเติบโต
14. ขนาดและจำนวนของศูนย์กลางการเจริญเติบโตควรเป็นอย่างไร?
15. นโยบายด้านที่ตั้งควรเป็นอย่างไร เมื่อต้องคำนึงถึงการปกป้องสภาพแวดล้อมด้วย?

หนังสืออ้างอิง

1. Baum, Donald. "The Economic Effects of State and Local Business Incentives." *Land Economics* 3, no. 4, (November 1987) : 348-60.
2. Hirsch, Werner Z., *Urban Economic Analysis*, New York: McGraw-Hill, 1976
3. Premus, Robert, and C. H. Bradford, *Industrial Policy Movement in the United States: Is It the Answer?*, Washington D.C.:U.S. Government Printing Office, 1984
4. Rubin, Herbert J. "Shoot Anything that Flies: Claim Anything that Falls." *Economic Development Quarterly* 2, no. 3, (August 1988) : 236-51.
5. Thompson, Wilbur, *A Preface to Urban Economics*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1965