

สิ่งที่เกี่ยวข้องกันนโยบายจากผลการศึกษานี้คือ การลงทุนอย่างหนักในโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคมสื่อสารระหว่างเมือง (ระหว่างภูมิภาค) แรงจูงใจการเลือกที่ตั้งสำหรับภาคธุรกิจบริการและอุตสาหกรรมจัดการข้อมูลไม่ใช่เฉพาะอุตสาหกรรมการผลิต และโครงการระดับประเทศของการลงทุนทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเพิ่มอุปทานที่มีจำกัดของเทคนิคเขียนในภาคธุรกิจบริการ ทั้งนี้เพราะเชื่อกันว่า ในท้ายที่สุดแล้ว ภาคบริการระดับสูงจะกลายเป็นส่วนสำคัญในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เหมือนกับที่เป็นในประเทศพัฒนาแล้ว

การวางแผนเกี่ยวกับกำลังแรงงาน มีประวัติที่แตกต่างกันในประเทศที่ทุกๆ ขั้นตอนของการพัฒนา และก็ยากที่จะสนับสนุนนโยบายหนึ่งใด โดยเฉพาะที่ออกแบบเพื่อสร้างความชำนาญให้กับกำลังแรงงานหนึ่งๆ ล้วนหน้า เพื่อสนองตอบการขยายตัวของอุตสาหกรรมใหม่ๆ ในขณะที่เดียวกัน การขาดแคลนความชำนาญงานก่อให้เกิดอุปสรรคที่สำคัญต่อการริเริ่มที่จะพัฒนา และหลายๆ ประเทศรับรู้ถึงความจำเป็นที่จะต้องรวมเอาการฝึกอบรมทางอุตสาหกรรมเข้าอยู่ในแผนงานนโยบายการพัฒนาภูมิภาค ดังนั้นจะเป็นการดีที่จะใช้นโยบายการฝึกอบรมระหว่างทำงาน (on-the-job training) หรือการฝึกอบรมที่ระบุมาโดยกิจกรรม (company-specific off-the-job) มากกว่าจะใช้การฝึกอบรมความชำนาญเฉพาะอย่างทางอุตสาหกรรมในวิทยาลัยเพื่อเตรียมรับความต้องการล่วงหน้า

องค์ประกอบทั้งหมดที่กล่าวมาในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคก็เพื่อ คึงดูการลงทุนทางอุตสาหกรรมจากภายนอกและเพิ่มกิจกรรมในท้องถิ่น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมีสี่ประการคือ (1) ขนาดของค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมในแต่ละท้องที่ควรเป็นเท่าใด (2) ระดับคุณภาพที่ต้องการสำหรับความมีประสิทธิภาพควรเป็นระดับใด (3) สมควรที่จะเรียกเก็บค่าใช้จ่าย (ภาษี) จากบริการดังกล่าวหรือไม่ และ (4) ความสม่ำเสมอของการให้บริการมีความสำคัญขนาดไหน เราขอรับว่าผลกระทบในแง่การจูงใจของการฝึกอบรม การคมนาคมสื่อสาร สาธารณูปโภค และนิคมอุตสาหกรรมนั้นค่อนข้างต่ำ แต่ทั้งหมดเป็นเงื่อนไขที่ต้องเกิดก่อนการพัฒนา ไม่จำเป็นจะต้องสามารถแข่งขันได้กับบริเวณที่เป็นแกน แต่จำเป็นจะต้องจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่เพียงพอเพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมสามารถเกิดได้

### **การอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองในประเทศกำลังพัฒนา (RURAL-URBAN MIGRATION IN DEVELOPING COUNTRIES)**

การอพยพเป็นการตอบสนองของบุคคลต่อโอกาสที่ดีกว่า และในหลักการแล้วควรเพิ่มสวัสดิการทางเศรษฐกิจ ปัญหาที่เกี่ยวกับการอพยพจากชนบทสู่เมืองอาจเป็นสองประเภทที่แตกต่างกัน

กันคือ (1) การตอบสนองของบุคคลต่อการอพยพอาจเกิดจากปัจจัยที่ไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์ (แสงสีในเมือง) การอพยพมากขึ้นไปจากนิสัยชอบเสี่ยง หรือเข้าทำงานหลังจากถูกผลักดันออกจากกิจกรรมในชนบทเพราะการขยายตัวของประชากร และ (2) ผลตอบแทนต่อสังคมของการอพยพอาจน้อยกว่าผลตอบแทนต่อปัจเจกชน เพราะการจัดสรรปัจจัยที่ไม่ใช่แรงงานระหว่างที่ตั้งในชนบทกับในเมือง (ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การอพยพของแรงงาน) ไม่อยู่ในจุดเหมาะสม หรือเพราะการจัดสรรที่เป็นผลของการอพยพไม่ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

เพื่อให้เห็นภาพกว้างๆของประชากรในเมืองในภูมิภาคต่างๆของโลก และอัตราการเพิ่มต่อปีในเมืองและในชนบท ตลอดช่วงเวลาสามทศวรรษ ขอให้ดูตารางที่ 9-1 ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจน

ตารางที่ 9-1 ประชากรในชนบทและในเมืองของภูมิภาคต่างๆ

กลุ่มประเทศ	เปอร์เซ็นต์ประชากรในเมือง	เฉลี่ยต่อปี 1950-1980	เปอร์เซ็นต์การเพิ่ม
		เมือง	ชนบท
ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด	28.7	3.4	1.7
ไม่รวมจีน	35.4	3.8	1.7
รายได้ต่ำ			
เอ A	19.5	4.4	2.0
จีน	13.2	2.5	1.8
อินเดีย	23.3	3.2	1.8
แอฟริกา	19.2	7.0	2.5
รายได้ปานกลาง			
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	31.9	4.1	1.8
ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ	46.8	4.4	1.6
แอฟริกาซารา	49.4	3.1	1.0
ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน	65.3	4.1	0.8
ยุโรปใต้	47.1	3.8	0.5
ประเทศอุตสาหกรรม	77.0	1.8	-0.7

ที่มา: World Development Report (1984, Table 4.3, p. 66)

ว่า อัตราการเป็นเมืองดำเนินไปอย่างรวดเร็วในทุกๆที่ ความแตกต่างของอัตราการเพิ่มของประชากรในเมืองและในชนบทระหว่างปี 1950-80 จะสูงมากในบางส่วนของประเทศที่มีราย

ได้ปานกลาง โดยเฉพาะในแถบลาตินอเมริกาและคาริเบียน ซึ่งระดับของการเป็นเมืองในปี 1980 สูงมากและเข้าใกล้ระดับของประเทศอุตสาหกรรม

เป็นที่แน่นอนว่า ความแตกต่างในอัตราการขยายตัวของเมืองไม่ใช่เป็นผลมาจากการอพยพจากชนบททั้งหมด การเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติถูกประมาณว่ามีส่วนถึง 60 เปอร์เซ็นต์ของการเพิ่มของประชากรในเมืองตามการลุ่มตัวอย่างของ UN ใน 29 ประเทศกำลังพัฒนา อีก 8-15 เปอร์เซ็นต์อาจมาจากการจัดแบ่งใหม่ในสถานะของเมืองกับชนบท<sup>12</sup> และเมื่อประเทศกลายเป็นเมืองมากขึ้น การเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติภายในเมืองจะเป็นสาเหตุที่สำคัญเพิ่มขึ้นของการขยายตัวของเมือง เนื่องจากขนาดที่แท้จริงของประชากรในเมืองเมื่อเทียบกับในชนบท ดังนั้นบทบาทของการอพยพจากชนบทสู่เมืองจึงลดลง

ผลกระทบของการอพยพจากชนบทสู่เมืองต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และต่อแรงกดดันของประชากรต่อที่ดิน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเฉพาะกับอัตราการขยายตัวของเมืองซึ่งมาจากการอพยพเท่านั้น แต่ที่สำคัญคือ ขึ้นอยู่กับสัดส่วนของประชากรในชนบทซึ่งถูกกระทบจากการอพยพเข้าสู่เมืองด้วย ที่น่าแปลกคือ การอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองในประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากนั้น เป็นเพียงส่วนเล็กๆของการอพยพภายในประเทศเท่านั้น การอพยพส่วนใหญ่จะเป็นการอพยพสั้นๆจากชนบทสู่ชนบท Jolly ประมาณการณ์ว่า การอพยพจากชนบทสู่เมืองเบื้องต้น (ยังไม่ได้ปรับปรุงด้วยการอพยพกลับ) ในทศวรรษที่ 1950 เป็นเพียง 3 เปอร์เซ็นต์ของประชากรในชนบทในเอเชียได้ 6 เปอร์เซ็นต์ในเอเชียอาคเนย์ และ 7 เปอร์เซ็นต์ในแอฟริกา<sup>13</sup> และที่น่าตระหนกเอาไว้อีกคือ การอพยพจากชนบทสู่เมืองในประเทศกำลังพัฒนาเป็นการอพยพชั่วคราวในสัดส่วนสูง

เรายอมรับว่า ประเทศกำลังพัฒนาประสบกับอัตราการเป็นเมืองสูงกว่าที่ประเทศพัฒนาเคยประสบในช่วงต้นๆของการเจริญเติบโต จึงทำให้เกิดแนวความคิดว่า มีการเป็นเมืองมากเกินไปในประเทศกำลังพัฒนา แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยสองประการคือ ปัจจัยคั้นประชากรออกจากชนบท และปัจจัยคึงประชากรเข้าสู่เมือง ปัจจัยแรกเป็นการคาดการณ์ว่า แรงกดดันของประชากรที่เกือบไม่มีผลประโยชน์หน่วยเพิ่มในการเพาะปลูกทางการเกษตรแล้ว จะผลักดันประชากรที่สิ้นหวังให้เข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น ปัจจัยคึงเน้นไปที่แสงสีในเมืองและช่องว่างของค่าจ้างในชนบทกับเมือง ซึ่งก็เป็นไปตามแบบจำลองของ Harris-Todaro

<sup>12</sup> World Bank, *World Development Report*, (New York: Oxford University Press, 1984), p. 97

<sup>13</sup> Dipak Mazumdar, "Rural-urban migration in developing countries," *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 2, eds. E. S. Mills (Amsterdam: Elsevier Publishers B. V., 1987), p. 1099

ที่กล่าวว่า ผู้อพยพเข้าสู่เมืองนั้น ไม่ใช่เพราะพวกเขาแน่ใจว่าจะได้ค่าจ้างสูงขึ้น แต่เพราะเขาเสี่ยง โดยเชื่อว่าจะได้รับการจ้างงานในอาชีพที่ง่ายกว่า พวกเขาเต็มใจที่จะว่างงานหรือยอมรับรายรับต่ำๆ ในตลาดแรงงานในเมืองช่วงเวลาหนึ่ง โดยคาดหวังว่าจะได้รับรายได้สูงในช่วงชีวิตทั้งหมด แต่จากการศึกษาของ Mills และ Becker ในปี 1986 สรุปว่า จนถึงตอนนี้ยังไม่มียะไรที่จะบ่งบอกว่า ประเทศกำลังพัฒนามีความเป็นเมืองมากเกินไปหรือมีอัตราการเป็นเมืองสูงเกินไป<sup>14</sup>

#### ตลาดแรงงานในเมืองกับการอพยพ (The urban labor market and migration)

จุดเริ่มของการวิเคราะห์ถึงธรรมชาติที่ไม่ได้เป็นแบบเดียวกัน (non-homogeneous) ของตลาดแรงงานในเมือง ซึ่งมีความสำคัญเป็นพิเศษต่อการอพยพจากชนบทสู่เมืองคือ แบบจำลองของ Harris- Todaro ซึ่งตั้งสมมุติฐานไว้ว่า การอพยพไม่สามารถทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของค่าจ้างระหว่างเมืองกับชนบท เพราะการดำรงอยู่ของค่าจ้างที่ถูกยกสูงไว้ในตลาดแรงงานส่วนที่อยู่ในระบบของเมือง โดยผ่านทางนโยบายกำหนดค่าจ้างของรัฐบาล บทบาทของสภาพแรงงาน หรือส่วนผสมของทั้งสอง แบบจำลองดังกล่าวได้รับการปรับปรุงให้รวมเอาส่วนที่ไม่อยู่ในระบบ (informal sector) ของระบบเศรษฐกิจในเมือง บนข้อสมมุติว่า การเข้าสู่ส่วนนี้ง่ายและแบบแผนการทำงานก็ไม่ใช่อุปสรรคต่อการหางานในส่วนที่อยู่ในระบบ แบบจำลองนี้มีความหมายอยู่ที่ รายได้ระดับเฉลี่ยในส่วนที่ไม่อยู่ในระบบ จะต่ำกว่าไม่เพียงกับส่วนที่อยู่ในระบบเท่านั้น แต่ยังต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของค่าจ้างในชนบทด้วย ผู้อพยพสูญเสียรายได้ระหว่างที่รอเข้าสู่ส่วนที่อยู่ในระบบ ซึ่งก็เป็นการลงทุนอย่างหนึ่งเพื่อความเป็นไปได้ที่จะได้ค่าจ้างสูงในงานในส่วนที่อยู่ในระบบ จากสถานการณ์นี้ ผู้อพยพในฐานะปัจเจกชนที่ต้องทำให้อรรถประโยชน์สูงสุดนั้นไม่สูญเสียใดๆ แต่ต้นทุนของสังคมสูงขึ้นเนื่องจากประสิทธิภาพหน่วยเพิ่มของแรงงานในส่วนที่ไม่อยู่ในระบบต่ำ และเพราะต้นทุนของโครงสร้างพื้นฐานในเมืองสูงขึ้น จากผลของการอพยพเข้ามามากเกินไป

ปัจจัยกำหนดค่าจ้างในส่วนที่อยู่ในระบบ (Wage determination in the formal sector) ความแตกต่างระหว่างส่วนที่อยู่ในระบบ กับอย่างน้อยบางส่วนของส่วนที่ไม่อยู่ในระบบนั้น มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจจำนวนมาก แต่ปัญหาอยู่ที่การเปรียบเทียบระดับรายรับของแรงงานที่มีระดับความชำนาญเท่าๆกัน ตัวอย่างเช่น ถ้าเราเปรียบเทียบค่าจ้างของแรงงานในหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่กับธุรกิจขนาดเล็ก แน่แน่นอนว่ามีความแตกต่างเรื่องขนาดของธุรกิจอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่

<sup>14</sup> E. Mills and C. Becker, *Studies in Indian urban development*, (New York: Oxford University Press, 1986), p. 20

อาจกล่าวได้ว่า ความแตกต่างดังกล่าวมีที่มาจากปัจจัยทางสถาบัน เพราะแม้แต่ภายในภาคการผลิตที่อยู่ภายใต้การกำหนดเรื่องค่าจ้างและกฎเกณฑ์การทำงานเหมือนกัน ยังมีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านค่าจ้างจากขนาดของโรงงาน และระดับค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ก็ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว ก่อนที่จะถึงยุคของสหภาพแรงงานและการแทรกแซงของรัฐบาลต่อตลาดแรงงานเสียอีก

จุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์ถึง ความแตกต่างระหว่างภาคขนาดใหญ่กับขนาดเล็กของตลาดแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาคือ การตระหนักถึงลักษณะพื้นฐานของการอพยพจากชนบทสู่เมืองในระบบเศรษฐกิจแบบนี้ ซึ่งคือ ความแตกต่างระหว่างผู้อพยพเคี้ยวที่เข้าสู่เมืองโดยยังไม่ตัดความผูกพันกับระบบเศรษฐกิจในชนบท กับ ผู้อพยพเป็นครอบครัวที่ไม่ติดกับที่อยู่อาศัยและกิจกรรมต่างๆในชนบทแล้วในลักษณะที่ถาวรกว่า ต้นทุนอุปทานของแบบหลังจะต้องอยู่ในระดับที่สูงกว่าด้วยเหตุผลหลายประการคือ ธรรมชาติของระบบการเกษตรซึ่งทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาสของการขาดบุคคลเดียวจากฟาร์มในช่วงสั้นๆ จะต่ำกว่าอย่างมากจากการออกไปอย่างถาวร ความสามารถในการอุปการะครอบครัวจะต่ำลงในเมือง ซึ่งผู้หญิงและเด็กมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ต่ำ ความแตกต่างของค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างมากในเมืองสำหรับทั้งครอบครัวเทียบกับบุคคลเดียว เมื่อคำนึงถึงความแตกต่างในต้นทุนอุปทานระหว่างผู้อพยพเคี้ยวกับผู้อพยพเป็นครอบครัวแล้ว ถ้าอุปสงค์สำหรับแรงงานในตลาดเมืองไม่มีความแตกต่างกัน การอพยพเป็นครอบครัวจะเกิดขึ้นน้อย トラบเท่าที่ระบบเศรษฐกิจทางการเกษตรยังยอมให้มีอุปทานส่วนเหลือให้มีการอพยพเคี้ยวได้

เมื่อกำลังแรงงานค่อนข้างมีเสถียรภาพกับการอยู่อาศัยในเมืองแล้ว จะมีพลังที่ผลักดันให้ระดับหน่วยธุรกิจต่างๆ ลดอัตราการเปลี่ยนงานเพื่อลดการโยกย้ายระหว่างหน่วยธุรกิจ เหตุผลสำหรับการสร้างกำลังแรงงานเฉพาะของหน่วยธุรกิจนั่นเองมีอยู่มากมาย นายจ้างหนึ่งๆจะรู้สึกว่ามีกำไรในการเพิ่มค่าจ้าง トラบเท่าที่ประสิทธิภาพของแรงงานตอบสนองในสัดส่วนที่มากกว่า แต่เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพของแรงงาน ทำให้การดำเนินการแบบนี้ไม่อาจบรรลุผลได้ด้วยระบบการจ่ายแบบขึ้นงานหรือการเลือกปฏิบัติในการจ่ายค่าจ้าง หน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยจะต้องเผชิญกับอุปทานที่ไม่ยืดหยุ่นของแรงงานที่มีศักยภาพทางประสิทธิภาพผู้ที่ตอบสนองต่อแรงจูงใจของค่าจ้างสูง ดังนั้น การเพิ่มค่าจ้างจะเพิ่มสัดส่วนของแรงงานดังกล่าวในหน่วยงาน และนำไปสู่การเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าในประสิทธิภาพของแรงงาน

อีกจุดหนึ่งเกี่ยวกับผลกระทบของแรงจูงใจจากนโยบายค่าจ้างสูงคือ ด้วยการมีกำลังแรงงานเฉพาะของหน่วยธุรกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้างจะอยู่ในลักษณะของค่านับสัญญา ด้วยการเข้าใจกันว่า นายจ้างจะไม่ผลักภาระจากความผันผวนในระยะสั้นของอุปสงค์ด้วยการลดค่าจ้าง โดยตอบแทนด้วยการที่ลูกจ้างจะดำรงระดับของประสิทธิภาพหนึ่งๆไว้ การแบ่งกำไรก็เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์แบบนี้ รูปแบบตลาดแรงงานภายในแบบนี้นำไปสู่ลักษณะทางองค์การของการจัดการแรงงาน ซึ่งตำแหน่งงานภายในหน่วยธุรกิจจะถูกจัดเป็นลำดับขั้นความก้าวหน้า แรงงานใหม่จะถูกบรรจุลงในตำแหน่งต่ำสุด ขณะที่ตำแหน่งว่างในระดับสูงกว่าจะบรรจุเท่าที่เป็นไปได้ด้วยการเลื่อนตำแหน่งของคนภายใน นอกเหนือจากทำให้เกิดความจงรักภักดีกับองค์กรแล้ว นโยบายนี้ยังได้รับการคาดหวังว่า จะลดต้นทุนเกี่ยวกับการฝึกอบรมและการคัดเลือกแรงงานสำหรับงานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะอย่าง ตลาดแรงงานภายในแบบนี้มีใช้้อย่างเต็มที่ในองค์กรใหญ่ๆ มีพลังทางเศรษฐกิจอันทรงพลังที่มักจะทำให้ระดับค่าจ้างในส่วนที่อยู่ในระบบคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง แน่แน่นอนที่มีตลาดแรงงานภายในเกิดขึ้น แรงงานในหน่วยธุรกิจนั้นอาจรวมตัวเป็นสหภาพ และร่วมกันในการต่อรอง

ถ้ามุมมองของการกำหนดค่าจ้างนี้ถูกต้อง ความหมายของการอพยพจากชนบทสู่เมืองจะแตกต่างจากในแบบจำลองของ Harris-Todaro สิ่งหนึ่งก็คือ ปัญหาความแตกต่างอย่างมากของค่าจ้างภายในกำลังแรงงานในเมือง เป็นปัญหาของการกระจายรายได้ มากกว่า จะเป็นปัญหาการสร้างการบิดเบือน หรือความไม่มีประสิทธิภาพตามแนวคิดแบบ neoclassic

การว่าจ้างแรงงานใหม่กับการโยกย้ายภายในภาค (**Recruitment of new workers and inter-sector mobility**) แบบจำลองของ Harris-Todaro มองส่วนที่ไม่อยู่ในระบบว่า เป็นขั้นตอนของแรงงานที่จะเข้าสู่ส่วนที่อยู่ในระบบ ปัญหาเกิดขึ้นที่ตรงนี้ว่า *ส่วนที่ไม่อยู่ในระบบ* นี้มีกิจกรรมอะไรบ้าง อย่างน้อยก็มีส่วนที่แตกต่างกันสามส่วนของตลาดแรงงานที่อยู่ในส่วนที่ไม่อยู่ในระบบนี้คือ แรงงานที่มีเวลาทำงานไม่แน่นอนซึ่งถูกจ้างเป็นรายวัน ในการก่อสร้าง การขนส่ง การค้าบริการ และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บางประเภท สอง แรงงานที่เวลาทำงานแน่นอนกว่า ซึ่งถูกจ้างในหน่วยผลิตขนาดเล็กภายในภาคโรงงาน และสาม พวกเขาทำงานอิสระซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก จากเด็กจ้างจนถึงเจ้าของธุรกิจขนาดเล็กที่มีรายได้มากกว่าแรงงานไร้ฝีมือในส่วนที่อยู่ในระบบ สำหรับในกลุ่มหลังนี้จากการสำรวจพบว่า มีเพียงเปอร์เซ็นต์น้อยๆเท่านั้นของพวกทำงานอิสระที่มีรายได้ต่ำ หรือเป็นผู้ที่เพิ่งอพยพเข้า อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดที่สำคัญสำหรับแรงงานที่จะเข้าสู่กลุ่มนี้ อาจจะด้วยเงื่อนไขด้านเงินทุนหรือความ

ได้เปรียบด้านที่ตั้ง และสัดส่วนที่ค่อนข้างใหญ่ของกลุ่มนี้เป็นคนสูงอายุและอยู่อาศัยในเมืองเป็นเวลานานแล้ว การศึกษาบางอันยังพบว่า กลุ่มที่ทำงานอิสระนี้เป็นแรงงานที่มาจากส่วนที่อยู่ในระบบ ซึ่งหาทางลงทุนเงินออมจากค่าจ้างที่ค่อนข้างสูง เพื่อการเป็นเจ้าของร้านหรือธุรกิจของตนเอง

สำหรับกลุ่มแรงงานที่เวลาทำงานไม่แน่นอน และถูกจ้างที่รับค่าจ้างประจำในหน่วยธุรกิจขนาดเล็ก จากหลักฐานดูเหมือนจะสนับสนุนลักษณะของกระบวนการเข้าสู่ตลาดแรงงานตามแนวคิดของ Harris-Todaro เพราะไม่เพียงแต่ค่าจ้างในกลุ่มนี้จะต่ำกว่าในส่วนที่อยู่ในระบบเท่านั้น ยังดูเหมือนจะเป็นที่รองรับของแรงงานหนุ่มสาวและที่อพยพมาใหม่ๆ และจะมีการโยกย้ายเข้าสู่ส่วนที่อยู่ในระบบในเวลาต่อมา แต่ก็มีการศึกษาอีกหลายอันที่มีผลสรุปเกี่ยวกับกระบวนการเข้าสู่ส่วนที่อยู่ในระบบไม่สอดคล้องกันนัก จึงยังไม่อาจยืนยันได้อย่างแน่ชัดว่า แนวคิดของ Harris-Todaro จะถูกต้องทั้งหมดในประเทศกำลังพัฒนา<sup>15</sup>

#### **การอพยพกับการกระจายรายได้ใหม่ (Migration and redistribution of income)**

การอพยพทุกประเภท รวมทั้งการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง ได้รับการคาดหมายว่าเป็นพลังที่มีประสิทธิภาพในการกระจายแรงงานใหม่ไปสู่บริเวณที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจ และควรเป็นปัจจัยที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของรายได้ ข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาถึงการอพยพส่วนใหญ่แสดงให้เห็น การตอบสนองต่อค่าจ้าง (หรือรายได้) ของบริเวณปลายทาง ซึ่งก็สนับสนุนมุมมองที่ว่า แรงงานดีขึ้นทางเศรษฐกิจจากการอพยพ แต่ผลประโยชน์ของปัจเจกชนจากการอพยพ ไม่จำเป็นต้องหมายความว่า จะมีการกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างภูมิภาคหรือระหว่างครัวเรือน

ทัศนคติแง่ดีเกี่ยวกับผลของการกระจายรายได้ใหม่จากการอพยพ ได้รับการสนับสนุนจากการสำรวจในประเทศที่มีสัดส่วนของคนต่อที่ดินสูง ปัจจัยผลักดันที่เกิดจากความหนาแน่นของประชากรมีส่วนอย่างมากที่ทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น แต่ก็มีประเด็นที่น่าสนใจที่ การอพยพมักเป็นไปในเส้นทางที่มีการบุกเบิกมาก่อน ผู้ยากไร้ในชนบทมักไม่ค่อยได้งานที่มีค่าจ้างสูงในเมืองใหญ่ๆ แต่มักจะได้อาชีพในส่วนที่ไม่อยู่ในระบบ หรืองานไร้ฝีมือในส่วนที่อยู่ในระบบ ดังนั้น ผู้ที่อพยพตามมาจึงตกอยู่ในวังวนแบบเดียวกัน คือมักจะมีรายได้โดยเปรียบเทียบต่ำกว่ากลุ่ม

<sup>15</sup> ดูรายละเอียดใน Mazumdar, "Rural-urban migration in developing countries," pp. 1115-1 116

ที่มีพื้นที่อยู่ในเมืองตั้งแต่กำเนิด ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่อาจหวังผลได้มากนักว่า การอพยพจะช่วยทำให้การกระจายรายได้เป็นธรรมมากขึ้น

ในอีกแง่หนึ่ง เราอมรับว่า ผู้อพยพส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มสาวและค่อนข้างมีการศึกษา มากกว่าระดับเฉลี่ยของประชากรในบริเวณต้นทาง ผู้อพยพเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ย้ายถิ่นฐานอย่างถาวรมากกว่าจะเป็นผู้อพยพชั่วคราว ดังนั้นผลกระทบด้านการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคที่จะก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้นนั้นคงไม่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมีผู้อพยพบางส่วนจะส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวที่ยังอยู่ในชนบทก็ตาม แต่รายได้ส่วนใหญ่จะถูกใช้ในเมืองที่ผู้อพยพทำงานอยู่ นอกจากนี้แล้ว การอพยพของกลุ่มนี้ยังส่งผลกระทบทางลบกับเขตชนบท เพราะเขตชนบทจะขาดแคลนแรงงานที่มีความกระตือรือร้นและมีประสิทธิภาพ ทำให้โอกาสที่จะมีการเจริญเติบโตเท่าเทียมกับบริเวณเมืองลดน้อยลงอย่างมาก

### การรวมตัวเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนา (URBANIZATION IN THE DEVELOPING COUNTRIES)

ในปี 2000 มากกว่าครึ่งของประชากรโลกจะอาศัยอยู่ในบริเวณที่ถือว่าเป็นเมือง ปรากฏการณ์ของการเป็นเมืองมีสาเหตุเหมือนกันทุกประเทศ ไม่ว่าจะมึระดับการพัฒนาเท่าใด การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายส่วนประกอบของผลผลิตจากกิจกรรมขั้นต้นไปยังการผลิตในขั้นที่สองและขั้นที่สาม ซึ่งมักจะกระจุกตัวกันทางพื้นที่ ในทางกลับกัน การรวมตัวกันนี้เป็นผลมาจาก ผลประโยชน์ที่ได้ด้วยการจัดองค์การทางอุตสาหกรรมจากการอยู่ประชิดติดกันทางกายภาพ และจากโอกาสทางเทคโนโลยีที่บรรลุนี้อัตราสูงของผลผลิตต่อหน่วยที่ดิน

การรวมตัวเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบัน ไม่ได้เป็นวิวัฒนาการจากรูปแบบของประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว การโยกย้ายจากชนบทสู่เมืองเกิดขึ้นจากอัตราการขยายตัวของประชากรที่สูงมากๆ เช่นเดียวกับระดับรายได้ที่ต่ำมากๆ และโอกาสที่น้อยลงในการบุกเบิกที่ทำกินใหม่ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ขนาดสัมบูรณ์ของการเป็นเมืองกำลังทดสอบความสามารถของนักวางแผนและผู้กำหนดนโยบายอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ประเทศพัฒนาแล้วคาดว่าประชากรในเมืองของประเทศจะบรรลุหนึ่งพันล้านคนในปี 2000 ซึ่งหมายถึงสี่คนจากห้าคนจะอาศัยอยู่ในเมือง ประชากรของประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในเมืองเพียงหนึ่งในสาม แต่ก็มีจำนวนถึงหนึ่งพันล้านคนแล้ว และจะเพิ่มเป็นสองพันล้านเมื่อสิ้นศตวรรษนี้ ซึ่งเป็นผลมาจากอัตราการเพิ่มของประชากรในเมืองที่สูงกว่าประเทศพัฒนาสามถึงสี่เท่า



การเป็นเมืองอาจจะเป็นแนวคิดที่เป็นนามธรรม แต่ในปี 1980 ก็มีมหานคร 125 แห่งในประเทศกำลังพัฒนาที่มีประชากรมากกว่าหนึ่งล้านคน ซึ่งเมื่อรวมเข้าด้วยกันจะมีประชากร 335 ล้านคน ตามการคาดการณ์ของ UN ในปี 2000 เมืองที่มีประชากรล้านคนจะมีจำนวนประมาณ 300 เมือง ที่ซึ่งประชากรรวมกันเท่ากับหนึ่งพันล้านคน และที่สำคัญคือ เมืองขนาดใหญ่สุด 20 เมืองจาก 25 เมืองในทศวรรษนี้จะอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา 15 ประเทศ และ Mexico City เมืองเดียวจะมีประชากรถึง 28 ล้านคน ซึ่งเป็นระดับที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในที่ไหนๆ<sup>16</sup>

แน่นอนที่มีความแตกต่างในระดับของการเป็นเมืองระหว่างภูมิภาค สองในสามของประชากรในลาตินอเมริกา และมากกว่าครึ่งของประชากรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อยู่ในเมือง ในขณะที่ในแอฟริกา จีน เอเชียอาคเนย์ และเอเชียใต้ สัดส่วนคนแปรจากต่ำกว่าหนึ่งในสี่ ถึงต่ำกว่าหนึ่งในสาม แต่ในปี 2000 เชื่อได้ว่าจะมีสัดส่วนเท่าเทียมกับส่วนอื่นๆของโลก

แบบแผนการเป็นเมืองก็แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในลาตินอเมริกาการอพยพจากเมืองสู่เมืองมีความสำคัญกว่าการอพยพจากชนบทสู่เมือง และการเพิ่มขึ้นของประชากรตามธรรมชาติมีความสำคัญอย่างมาก แต่ในที่อื่น โดยเฉพาะในที่ที่ระดับของการเป็นเมืองค่อนข้างต่ำ การเพิ่มของประชากรและการอพยพมีส่วนส่งเสริมซึ่งกันและกันในการขยายตัวของเมือง นอกจากนี้ เมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรเกินกว่า 5 ล้านคน จะอยู่ในประเทศขนาดใหญ่ในลาตินอเมริกาและเอเชีย ขณะที่ในแอฟริกา ประเทศส่วนใหญ่จะไม่มีเมืองที่มีประชากรถึง 500,000 คนเลย อย่างไรก็ตาม การมีส่วนของบริเวณเมืองต่อรายได้ประชาชาติจะเกินกว่าสัดส่วนประชากรประมาณ 2-4 เท่า ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพและการให้ความสำคัญเท่าเทียมกันในการจัดการกับเมือง จึงเป็นส่วนสำคัญในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐศาสตร์มหภาค ยิ่งไปกว่านั้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลของแรงกดดันอย่างมากต่อที่ดินทางการเกษตร การเกิดความแห้งแล้งซ้ำๆ ซากๆ หรือการถูกละเลยทางการเมืองและการเลือกปฏิบัติ แต่ก็เป็นที่ชัดเจนในทุกๆภูมิภาคว่า บริเวณชนบทมีสภาพที่เลวลงเมื่อเทียบกับบริเวณเมือง ไม่ว่าจะใช้ดัชนีใดในการวัดเปรียบเทียบการกินคืออยู่ที่ ดังนั้นแรงกดดันให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆของเมือง จึงเกิดขึ้นควบคู่ไปกับความต้องการอย่างเร่งด่วนเพื่อสนองตอบความต้องการพื้นฐานในชนบท

---

<sup>16</sup> Andrew M. Hamer and Johannes F. Linn, "Urbanization in the developing world: Patterns, issues, and policies," *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 2, ed. E. S. Mills (Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., 1987), pp. 125.5-1256

กลุ่มปัญหาของเมือง ที่ผู้วางนโยบายในประเทศกำลังพัฒนาเผชิญอยู่ เกี่ยวข้องอยู่กับ ความยากจนและการไม่มีประสิทธิภาพที่ปรากฏอยู่ภายในเมือง ปัญหาเหล่านี้เกิดมาจากความต้องการของประชากรในเมืองจำนวนมาก สำหรับบ้านที่อยู่อาศัย บริการสาธารณะ และการขนส่ง ปัญหาเหล่านี้ถูกทำให้ควบคุมได้ยากขึ้น ด้วยแนวโน้มของผู้วางแผนที่คิดถึงปัญหาดังกล่าวในรูปของการขาดแคลน ซึ่งทางแก้ปัญหานี้ต้องใช้ทรัพยากรของภาครัฐอย่างมากมาเพื่อสนองตอบที่เพียงพอ จากความต้องการเผชิญกับความไม่สามารถจัดสรรอย่างเพียงพอให้กับแต่ละครัวเรือน ด้วยที่อยู่อาศัยคุณภาพสูง ระบบโครงข่ายการระบายน้ำ หรือการเชื่อมโยงบริเวณเมืองด้วยทางด่วน และระบบการขนส่งมวลชนด้วยทางรถไฟใต้ดินหรือบนดิน ผู้วางแผนมักพยายามผลักดันให้นายจ้างและลูกจ้างใหม่ๆ ไปอยู่ที่อื่น ซึ่งในแบบแผนของการตั้งชุมชนเมือง มีนโยบายที่สามารถทำให้เกิดกระบวนการของการพัฒนาภายในเมืองที่เท่าเทียมกันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**การเป็นเมือง: ตัวกำหนดและนโยบาย (Urbanization: Determinants and policies)**

เบื้องหลังความกังวลส่วนใหญ่เกี่ยวกับแบบแผนการตั้งชุมชนเมืองในประเทศกำลังพัฒนาคือ ความพยายามจัดการกระจายตัวของประชากรอย่างเหมาะสม ด้วยมาตรฐานดังกล่าว ลักษณะภูมิประเทศของเมืองควรครอบคลุมด้วยโครงข่ายที่หนาแน่นของศูนย์กลางขนาดเล็กและขนาดกลาง แต่ละศูนย์กลางขยายตัวคล้ายคลึงกันในอัตราค่า ศูนย์กลางเหล่านี้ เมื่อรวมเข้าด้วยกัน จะสร้างเสริมผลผลิตอย่างน้อยมากเท่ากับโครงร่างของเมืองในปัจจุบัน การรวมตัวเป็นเมืองขนาดใหญ่จะไม่ปรากฏ ภาคชนบทจะวิวัฒนาการไปตามเวลา โดยไม่ต้องมีการโยกย้ายกลุ่มแรงงานขนาดใหญ่และครอบครัวไปยังเมืองขนาดใหญ่หรือขนาดกลาง โดยสภาพแวดล้อมการทำงานในชนบทจะถูกทำให้ดีขึ้นและมีความหลากหลาย เมื่อกิจกรรมสมัยใหม่จำนวนมากตั้งอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งก็จะช่วยให้ทั้งบริเวณเมืองและชนบทได้รับการยกระดับไปพร้อมเพรียงกัน ได้รับการบริการสาธารณะเร็วขึ้นและต้นทุนต่ำลง แทนที่จะเป็นเช่นในปัจจุบัน

การเบี่ยงเบนจากความเหมาะสมนี้ถูกตีความว่า ไร้เหตุผล ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เหมาะสม ทั้งหมดนำไปสู่การวางนโยบายที่พยายามจำกัดการขยายตัวของประชากรและการจ้างงานในศูนย์กลางใหญ่ ด้วยมาตรการการออกกฎเกณฑ์และการให้ใบอนุญาต ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่น่าจะทำให้ยุทธวิธีนี้ไม่อาจนำไปใช้อย่างเต็มที่และอย่างต่อเนื่องคือ การที่ผู้มีอำนาจทางราชการระดับประเทศแบ่งออกเป็นกลุ่มที่แข่งขันกัน รัฐมนตรีที่ให้ความสำคัญกับนโยบายทางพื้นที่ ถูกคัดค้านโดยรัฐมนตรีคนอื่นที่ตั้งใจจะบรรลุป้าหมายทางเศรษฐศาสตร์มหภาค ซึ่งมักคิดก็อยู่กับทัศนคติที่แตกต่างกันเกี่ยวเมืองขนาดใหญ่ การกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมืองใหญ่

เป็นที่ยอมรับโดยไม่มีกำหนดเวลา เนื่องจากดูเหมือนจะสะท้อนถึงผลกระทบที่ตรงพลังของการประหยัดจากการรวมตัวกันที่มากับขนาดของเมือง นอกจากนี้ การพยายามกำหนดทิศทางใหม่ให้กิจกรรมไปอยู่ในศูนย์กลางอื่น จะเป็นการรบกวน และมีผลต่อความสำเร็จของเป้าหมาย เช่น การทดแทนการนำเข้าอย่างรวดเร็ว กิจกรรมส่งออกทางอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้น และการควบคุมและการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างระมัดระวังต่อหน่วยธุรกิจขนาดกลางและใหญ่

บทบาทของผู้อพยพต่อการขยายตัวของเมืองค่อนข้างซับซ้อน โดยทั่วไป ประมาณ 40-50 เปอร์เซ็นต์ของการขยายตัว มีผลมาจากการอพยพ หรือการกำหนดสถานะใหม่ของบริเวณที่เคยเป็นศูนย์กลางประชากรในชนบท ส่วนที่เหลือของการขยายตัวมาจากการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติรวมทั้งเด็กที่เกิดจากบิดามารดาที่อพยพ ซึ่งก็มีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคคือ เปอร์เซนต์การเกิดของประชากรค่อนข้างต่ำในลาตินอเมริกาและเอเชียใต้ และสูงในแอฟริกา จากการสำรวจเกี่ยวกับการอพยพเพื่อหาตัวกำหนดการย้ายถิ่นฐานพบว่า ผู้อพยพมักย้ายจากที่ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจต่ำ ไปสู่บริเวณที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจสูงกว่า ระดับของการอพยพจากบริเวณต้นทางหนึ่งๆ มักจะสะท้อนถึงปัจจัยผลักดันที่เกี่ยวกับการขาดแคลนโอกาสในท้องถิ่น แต่เมื่อตัดสินใจอพยพแล้ว ลักษณะของบริเวณปลายทางที่เป็นไปได้ เมื่อเทียบกับบริเวณต้นทางจะมีความสำคัญสุด ความเป็นไปได้ของการเลือกจากบรรดาหนทางทางอาชีพประเภทต่างๆ จะเป็นตัวกำหนดสำคัญอย่างมากในการเลือกปลายทางของการอพยพ เช่นเดียวกับความยากง่ายในการได้ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกด้านที่ตั้ง และระยะทางเป็นอุปสรรคต่อการโยกย้าย

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ผู้อพยพทุกคนจะประสบความสำเร็จ จากการศึกษาระบุว่า มากกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ที่จะย้ายไปเมืองอื่นหรือกลับไปยังถิ่นฐานเดิม แต่ถึงกระนั้นบริเวณต้นทางส่วนใหญ่จะได้มากกว่าเสีย ความกดดันด้านประชากรลดลง ขณะที่การส่งเงินกลับของผู้อพยพจะเพิ่มมาตรฐานการครองชีพของญาติพี่น้องที่ถูกทิ้งเอาไว้ข้างหลัง

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ไม่ได้หมายความว่าแนวคิดแบบการกระจายประชากรอย่างเหมาะสมจะไม่สามารถทำได้ ในทางปฏิบัติ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง โดยเฉพาะเมืองขนาดใหญ่ จะมีต้นทุนที่สูงกว่าทั้งทางด้านแรงงานและที่ดิน ธรรมชาติของการไม่อาจเพิ่มอย่างต่อเนื่องให้กับสมรรถภาพของโครงสร้างพื้นฐาน และความยากลำบากในการดำเนินงานสาธารณะในบริเวณที่มีสิ่งก่อสร้างหนาแน่น อาจหักล้างศักยภาพของความประหยัดจากขนาดที่มากับเมืองขนาดใหญ่ และมีความหนาแน่นสูง เมื่อต้นทุนต่อหน่วยของโครงสร้างพื้นฐานอาจจะสูงอย่างมาก ศูนย์ขนาดใหญ่อาจต้องการจำนวนที่มากขึ้นของบริการสาธารณะ และประเภทของบริการที่มีราคา

แพงกว่า เช่น ระบบระบายน้ำ ท้ายที่สุด ระดับรายได้ในบริเวณดังกล่าวอาจส่งเสริมให้ผู้บริโภคต้องการบริการที่มีคุณภาพสูงกว่าในอื่นๆ แต่ในทางกลับกัน เราก็ยอมรับว่าการจัดสรรบริการ สาธารณะประเภท การศึกษา สาธารณสุข น้ำสะอาดและสุขอนามัย ให้กับบริเวณชนบทและเมืองเล็กๆอาจแพงกว่าในเมืองใหญ่ก็ได้

ตัวกำหนดขนาดของเมืองในขั้นตอนการพัฒนา (The determinants of city size in the course of development) ในขณะที่ระดับของการเป็นเมืองจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ การเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเมืองกับการกระจุกตัวในเมืองค่อนข้างซับซ้อนกว่า การกระจายประชากรอย่างเหมาะสมขึ้นอยู่กับตัวแปรอย่างน้อยสองตัวคือ รายได้ต่อหัวและขนาดประชากรของประเทศ ประเทศที่ร่ำรวยกว่าและมีประชากรมากกว่ามีแนวโน้มที่ประชากรจะกระจายอย่างสม่ำเสมอมากกว่า และมักไม่ค่อยรวมกิจกรรมอยู่ในเมืองที่ใหญ่มาๆ<sup>17</sup> นอกจากนี้ยังมีการพบว่า ยิ่งประเทศใดมีกิจกรรมทางการเกษตรมาก ระบบการเมืองที่กระจายอำนาจมาก ประชากรในเมืองกำลังเพิ่มขึ้น และสัดส่วนของกิจกรรมที่ผูกพันกับแหล่งทรัพยากรมาก ทั้งหมดนี้จะทำให้การกระจุกตัวในเมืองลดลง ความสามารถของกำลังแรงงานในการรับมือกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยวัดด้วยระดับของการศึกษา ก็มีผลกระทบเหมือนกัน ในขั้นตอนต่างๆของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ การกระจุกตัวกันเพิ่มขึ้นกับการปรับปรุงในการศึกษา ดังนั้นถ้าโอกาสของการศึกษายังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แบบแผนที่กระจุกกระจายกันของประชากรในเมืองจะเกิดตามมา<sup>18</sup>

เมืองและขนาดของมันถูกก่อเป็นรูปเป็นร่างขึ้นโดยสินค้าและบริการที่ผลิตและส่งออก และโดยผ่านกิจกรรมฐานเหล่านี้ โดยอุปสงค์ที่ถูกสร้างขึ้นสำหรับสินค้าและบริการที่บริโภคในท้องถิ่น กระบวนการพัฒนาที่เพิ่มระดับการเป็นเมืองจะกำหนดส่วนประกอบของสินค้าและบริการที่ผลิตในศูนย์กลางเมือง ซึ่งก็บ่งบอกถึงประเภทของเมืองที่มักจะขยายตัวอย่างค่อนข้างรวดเร็วในแต่ละขั้นตอนของการพัฒนาประเทศ

การเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรมในตอนแรกๆมักเริ่มจากกิจกรรมที่อิงอยู่กับทรัพยากร เช่นเหมืองแร่ การแปรรูปทางการเกษตร วัสดุก่อสร้าง เครื่องคัม ทอผ้า กิจกรรมซ่อมบำรุง และการผลิตเครื่องจักรและชิ้นส่วนต่างๆ เกิดท่าเรือที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างภูมิภาคและระหว่าง

<sup>17</sup> K. Rosen and M. Resnick, "The size distribution of cities: an examination of the Pareto law and primacy," *Journal of Urban Economics*, vol. 8, no. 2 (1980)

<sup>18</sup> J. V. Henderson, "A framework for international comparisons of systems of cities," *Urban and Regional Report*, no. 80-3, (World Bank, Washington, D. C., 1980)

ประเทศ เช่นเดียวกับศูนย์กลางการบริหารและบริการทางธุรกิจการเกษตร กิจกรรมที่ต้องพึ่งพา การอยู่ใกล้ทางกายภาพกับทรัพยากรธรรมชาติมักจะกระจุกกระจายจากกัน การผลิตอื่น ๆ ที่ไม่มี เงื่อนไขนี้มักจะตั้งอยู่ในศูนย์กลางใหญ่ เหตุผลคืออุปทานของแรงงานมีฝีมือมีน้อยและมัก กระจุกตัวอยู่ในศูนย์กลางขนาดใหญ่ การขนส่งระหว่างภูมิภาคและระหว่างประเทศไม่ดี และ เฉพาะศูนย์กลางใหญ่เท่านั้นที่มีตลาดที่เข้าถึงได้ขนาดใหญ่พอ หรือมีการติดต่อที่ติดกับโลกภายนอก นี่มีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับการผลิตที่ใช้ปัจจัยที่นำเข้า ซึ่งมีสนองอยู่ที่ทำเรือโดยไม่มี ต้องเสียต้นทุนสูงในการขนส่งภายใน บริการสาธารณะในเมืองไม่เพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ แต่ในเมืองใหญ่ก็ยังดีกว่าในที่อื่นๆ ประสิทธิภาพทางอุตสาหกรรมมีจำกัด และศูนย์กลาง ใหญ่มักเป็นที่เดียวที่มีความรู้เรื่องตลาดและเทคโนโลยีใหม่ ดังนั้นในขั้นต้นๆของการพัฒนา ประเทศ โรงงานส่วนใหญ่ที่ไม่ผูกติดกับแหล่งทรัพยากรจะตั้งอยู่ในเมืองใหญ่

นโยบายภาครัฐที่มีผลต่อความน่าสนใจโดยเปรียบเทียบของเมืองขนาดต่างๆ มักส่งเสริมเมือง ใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจอยู่แล้ว ภาครัฐในขั้นตอนแรกๆของการพัฒนามักรวบ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกการขนส่งและการคมนาคมสื่อสาร ระหว่างภูมิภาคและบริการในเมือง โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษกับเมืองที่สำคัญๆ เมืองหลวง ทางการบริหาร และเมืองใหญ่อื่นๆ ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับได้ของการจัดสรรงบประมาณที่มีจำกัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้เร็วที่สุด และในขั้นตอนของการพัฒนา ต่อมา การประหยัดจากการรวมตัวกันที่หน่วยธุรกิจได้รับก็ยังคงผูกติดกับขนาดของเมือง โดย เมืองใหญ่จะทำหน้าที่เป็นจุดเปอร์มาร์เก็ตทางเศรษฐกิจ ที่จัดเสนอความหลากหลายอย่างมาก ของปัจจัยการผลิต บริการ ความชำนาญ และลูกค้าสำหรับธุรกิจ และสินค้าและบริการให้กับผู้ บริโภค และโอกาสสำหรับแรงงานที่มีความชำนาญแตกต่างกัน

การเกิดของศูนย์กลางขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งในตอนหลังจะเปลี่ยนเป็นเมืองลำดับรอง นั้น ขึ้นอยู่กับส่วนผสมหนึ่งของปัจจัย ปัจจัยเหล่านี้มักจะแสดงบทบาทได้เต็มที่เฉพาะใน ประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่เราก็อาจพบในประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับกลางด้วยเหมือนกัน ปัจจัยแรกคือ การเจริญเติบโตของตลาดบริเวณได้อิทธิพลรอบๆศูนย์กลางเมือง ซึ่งในตอนแรกมี บทบาทการบริการที่จำกัด นี่จะเป็นฐานที่เป็นอิสระสำหรับการขยายตัวของเมือง ปัจจัยที่สอง ประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตสินค้าบริโภคและปัจจัยการผลิตขั้นกลางเริ่มแพร่หลายมากขึ้น กิจกรรมส่วนใหญ่กลายเป็นงานประจำและมีศักยภาพที่จะเลียนแบบอย่างมีกำไรได้ในเมือง ลำดับรอง เหตุผลคือ การเปลี่ยนในธรรมชาติของการประหยัดจากการรวมตัวกันที่เกี่ยวข้อง จาก

ที่สัมพันธ์กับขนาดของเมือง ไปเป็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจุกตัวในท้องถิ่นของกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง  
ปัจจัยที่สาม และสำคัญต่อการมีผลอย่างเต็มที่ของปัจจัยที่สองคือ การเปลี่ยนทิศทางใหม่ของการ  
ลงทุนระหว่างภูมิภาคและบริการสาธารณะ เพื่อปรับปรุงความน่าสนใจโดยเปรียบเทียบของศูนย์  
กลางระดับกลาง

ตลาดบริเวณใต้อิทธิพลสามารถขยายตัวได้ในสองแนวทาง แนวทางแรกคือ การปรับปรุงใน  
แนวทางปฏิบัติทางการเกษตร ในโครงสร้างพื้นฐาน และในนโยบายสาธารณะที่มีต่อภาคชนบท  
จะสามารถเพิ่มรายได้และสร้างอุปสงค์ใหม่สำหรับสินค้าและบริการของท้องถิ่น ซึ่งจะสร้าง  
ความเป็นไปได้สำหรับผู้ประกอบการท้องถิ่นในเมือง ที่จะเริ่มหรือขยายการผลิตในกลุ่มของผล  
ผลิตในขนาดที่เพียงพอจนการส่งออกจากที่ตั้งที่อยู่ไกลขึ้นเป็นไปได้ การขยายตัวแบบนี้จะช่วย  
ให้มีการเพิ่มของงานที่ให้บริการในท้องถิ่น และส่งผลต่อให้กำลังแรงงานขยายตัวเพิ่มขึ้น แนว  
ทางแบบที่สองซึ่งเกิดขึ้นน้อยกว่าคือ กระบวนการกระจายการรวมตัวกันไปยังบริเวณที่ห่างไกล  
จากมหานครใหญ่ ด้วยเหตุผลที่เกี่ยวกับการตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน ผู้ประกอบการใน  
มหานครที่กำลังพัฒนา มักพิจารณาการย้ายโรงงานหรือสาขาใหม่เฉพาะภายในอาณาบริเวณที่อยู่  
ในอิทธิพลของสำนักงานใหญ่ โดยภายในบริเวณดังกล่าวยังคงได้ผลประโยชน์จากการอยู่ใกล้  
ความได้เปรียบบางประการของศูนย์กลางเดิม แต่มีต้นทุนที่ต่ำลงในค่าจ้าง ที่ดิน และความแออัด  
ซึ่งที่เราพบเห็นคือ การขยายตัวของเมืองออกไปยังบริเวณชานเมืองอย่างที่เป็นในปัจจุบัน กล่าว  
โดยสรุปคือ เมืองในลำดับรองจะเจริญเติบโตได้ด้วยการเป็นเมืองที่มีความชำนาญเฉพาะอย่างใน  
กิจกรรมบางประเภท มีการประหยัดจากการรวมตัวของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลัก

การแทรกแซงจากภาครัฐในการกำหนดขนาดเมือง (Public intervention in shaping city  
size) ปัญหาที่ต้องใคร่ครวญอย่างรอบคอบ ก่อนที่จะวางนโยบายเกี่ยวกับการตั้งชุมชนเมืองคือ  
การขยายตัวของเมืองเป็นผลมาจากการตัดสินใจเลือกที่ตั้งของปัจเจกชนจำนวนมาก ทั้งจากครัว  
เรือนและธุรกิจ กระบวนการนี้มีความสลับซับซ้อน ดังนั้นการแทรกแซงโดยตรงโดยผ่านทาง  
การออกคำสั่งหรือข้อห้าม จะมีความเป็นไปได้สูงที่จะไม่เกิดประสิทธิภาพใดๆเลย ด้วยเหตุผลนี้  
ผู้วางนโยบายจึงควรหลีกเลี่ยงการกำหนดขนาดที่เหมาะสมให้กับเมืองต่างๆ และบังคับให้ปัจเจก  
ชนเดินตามนโยบายดังกล่าว ความพยายามหยุดการขยายตัวของเมืองหนึ่งๆไม่ให้เกินกว่าขนาดที่  
กำหนด ด้วยการออกกฎเกณฑ์หรือละเลยความต้องการในโครงสร้างพื้นฐานที่มาจาก การขยาย  
ตัวนี้ มักจะมีผลร้ายต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ในทำนองเดียวกัน การตัด  
สินใจส่งเสริมให้เมืองหนึ่งๆขยายตัว ด้วยการใช้จ่ายมาตรการช่วยเหลือต่างๆจำนวนมากเพื่อ

ทดแทนความขาดแคลนปัจจัยที่กระตุ้นการขยายตัวของเมืองนั้นๆ ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเมืองดังกล่าวอย่างรอบคอบ มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการสูญเปล่าเพราะไม่อาจให้การสนับสนุนต่างๆ ได้ตลอดไป

### **การพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกัน (Efficient and equitable development of cities)**

นโยบายที่ดีขึ้นเกี่ยวกับการรวมตัวเป็นเมือง จะช่วยบรรเทาแรงกดดันบางประการจากการขยายตัวของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ผู้วางนโยบายประสบอยู่เกี่ยวกับการจัดการกับเมืองในปัจจุบันจะยังคงอยู่ต่อไป เนื่องจากการเป็นเมืองยังคงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ดังนั้น นโยบายเกี่ยวกับเมืองจะมีความสำคัญอย่างมากในการประกันว่า ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ มนุษย์และทางการเงิน ที่หายากและขาดแคลนซึ่งกระจุกอยู่อย่างมากในบริเวณเมือง จะถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกันมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

จากประสบการณ์และการวิเคราะห์พบว่า ไม่ได้มีความขัดแย้งกันระหว่างเป้าหมายความมีประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในนโยบายเมืองอย่างเต็มที่ แม้ว่าจะในบางครั้งอาจขัดแย้งกันบ้างหรือจำเป็นต้องมีการยอมแลกกันบางอย่าง โดยเฉพาะเมื่อมีความได้เปรียบที่เหนือกว่าของกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของประเทศ ที่จริงแล้ว อุปสรรคที่สำคัญคือนโยบายการปฏิรูปเมืองอาจเป็นเพราะส่วนใหญ่ของผู้วางนโยบาย ซึ่งมักเป็นกลุ่มชนชั้นนำในเมือง มักมีมุมมองของตนเองในปัญหาของเมือง เช่น มองการขยายตัวของสลัมเป็นการถ่วงถ่วงล่าถอยความสวยงามของเมือง หาบเร่แผงลอยตามถนน คนเดินเท้าและรถประจำทางที่แออัดยัดเยียดเป็นสิ่งรบกวนการเดินทางของรถยนต์ และความต้องการทางการศึกษาและการดูแลสุขภาพเป็นส่วนประกอบของความต้องการที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในการศึกษาระดับสูงและโรงพยาบาลที่ทันสมัย ผลจากทัศนคติแบบนี้นำไปสู่การรื้อถอนสลัม การสร้างโครงการที่อยู่อาศัยที่มีต้นทุนสูง การห้ามมิให้หาบเร่แผงลอยในบริเวณธุรกิจ การสร้างทางด่วนและระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟใต้ดินหรือลอยฟ้า โดยไม่มีการควบคุมการใช้รถยนต์ส่วนตัวที่มากเกินไป และการเพิ่มมหาวิทยาลัยที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และโรงพยาบาลที่ทันสมัย

ทัศนคติอีกแบบหนึ่งที่น่าจะดีกว่าคือ การกำหนดเป้าหมายของนโยบายเมืองว่าเป็น การพยายามเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวมของการขยายตัวของเมือง และการบรรเทาปัญหาความยากจนในเมือง ด้วยการพิจารณาไปที่การมีผลกระทบต่อกันและกันระหว่างพลังของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าและบริการในเมือง (ครอบคลุมถึง การขนส่ง บ้านที่อยู่อาศัย และบริการ

สาธารณะ) แรงงาน ทุน และที่ดิน การวินิจฉัยปัญหาในเมืองจึงควรเป็นเช่น การสำรวจว่าอุปสงค์ต่อแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ไม่ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วพอที่จะจัดสรรงานจ้างงานที่มีค่าจ้างสูงขึ้น ให้ทันกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของกำลังแรงงาน ในขณะที่ความต้องการสำหรับที่ดิน ทุน การขนส่ง บ้านและบริการสาธารณะขยายตัวรวดเร็วกว่าอุปทาน จึงส่งผลให้เกิดความขาดแคลนหรือราคาที่สูงขึ้นของปัจจัยการผลิตหรือบริการที่สำคัญเหล่านี้ นโยบายที่เกิดจากทัศนคติแบบนี้ จะเน้นไปที่ความพยายามจะประสานอุปสงค์และอุปทานของแรงงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น และปรับปรุงการลงทุน การกำหนดราคาและการออกกฎเกณฑ์ ซึ่งจะนำไปสู่การขยายตัวที่เร็วขึ้นในอุปทานของที่ดินในเมือง ทุนและบริการ ในขณะที่จัดสรรปันส่วนความต้องการในสิ่งเหล่านี้ในแนวทางที่มีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกันมากขึ้น

*การจ้างงานในเมืองและนโยบายตลาดแรงงาน (Urban employment and labor market policies)* เมืองในประเทศกำลังพัฒนา เป็นตัวแทนความสุทธของของการขยายตัวของการทำงานและโอกาส ดังที่กล่าวมาข้างต้น การขยายตัวของการทำงานในเมืองเป็นปัจจัยหลักที่ดึงดูดการอพยพจากชนบทสู่เมือง ซึ่งมักมีผลทำให้มีความเท่าเทียมกันของค่าจ้างในเมืองและชนบทสำหรับแรงงานไร้ฝีมือที่ระดับค่าหนึ่งๆ โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่อยู่ในระบบ ที่มาของปัญหาการจ้างงานในเมืองรวมทั้งการแก้ไขปัญหาคืออันนั้น อาจพบได้ในสามส่วนคือ อุปทานแรงงาน อุปสงค์แรงงาน และบทบาทที่มีต่อกันและกันระหว่างอุปทานกับอุปสงค์ในตลาดแรงงานในเมือง ในด้านของอุปทาน อัตราเพิ่มของประชากรเป็นแหล่งที่สำคัญสุดในการเพิ่มของอุปทานแรงงานรวม ประเทศที่มีการควบคุมอัตราเพิ่มของประชากร หลังจากช่วงเวลา 10-15 ปีแล้ว จะได้เห็นการลดตัวลงอย่างสำคัญในอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานที่ต้องการหาโอกาสการทำงานในเมือง แน่แน่นอนที่การวางแผนครอบครัวระดับชาติที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นแกนสำหรับความพยายามระยะยาวในการจำกัดปัญหาการจ้างงานในเมือง แต่ถึงตอนนี้ก็ยังไม่มีการแทรกแซงทางนโยบายใดๆ ที่มีความเหมาะสมอย่างชัดเจน ในการจัดการกับอีกสองปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มของอุปทานแรงงานในเมือง ซึ่งก็คือ การอพยพและการเพิ่มในอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงาน (labor force participation rate) ทั้งสองสะท้อนการตอบสนองของครัวเรือนต่อโอกาสการทำงาน ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ง่ายๆ และการแทรกแซงจากภาครัฐมักก็เพียงแต่ทำให้มีการลดลงในประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรและรายรับที่ต่ำลง โดยเฉพาะครอบครัวที่ยากจน ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายการศึกษาและฝึกอบรมจะมีผลกระทบที่สำคัญต่อส่วนประกอบของอุปทานแรงงาน แต่ก็หวังผลสำหรับระยะยาวเท่านั้น ในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก การขยาย



ตัวอย่างมากในการศึกษาในระบบ ที่ให้ความรอบรู้กว้างๆครอบคลุมทุกๆด้านนั้น ไม่ใช่เครื่องมือที่เพียงพอต่อความต้องการของกิจกรรมทางการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ สำหรับการประยุกต์ใช้ทางเทคนิคและการฝึกอาชีพ แต่ในทางตรงกันข้าม อาจส่งผลให้มีการว่างงานในหมู่นักหนุ่มสาว ชานะคี และก่อนข้างมีการศึกษา จึงควรใช้ร่วมกับการฝึกอบรมระหว่างทำงานและการฝึกอบรมที่ไม่เป็นทางการอื่นๆในด้านความชำนาญทางเทคนิคและทางอาชีพ ซึ่งจะช่วยยกระดับกำลังแรงงานในเมือง อันจะนำไปสู่การลดการว่างงานในเมืองลง

ทางด้านอุปสงค์ มีขอบเขตที่กว้างมากกว่าสำหรับนโยบายการจ้างงานในเมือง อย่างน้อยในระยะสั้นและระยะกลาง อย่างไรก็ตาม นโยบายอุปสงค์แรงงานต้องการการจัดการระดับประเทศ แทนที่จะเป็นระดับเมืองหรือระดับโครงการ ปัจจัยหนึ่งเดียวที่สำคัญที่สุดในการกำหนดการขยายตัวของอุปสงค์แรงงานรวมคือ อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจโดยรวม การจัดการที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐศาสตร์มหภาคและภาคเศรษฐกิจ จะนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วอย่างค่อนข้างถาวร ดังเช่นที่ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงประสบความสำเร็จมาก่อนปี 2540 (ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ค่าเงิน) การขยายตัวของกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและบริการ และภาครัฐบาล เป็นแหล่งที่สำคัญโดยตรงต่อการขยายตัวของการจ้างงานในเมือง แต่โดยทางอ้อมนั้น การขยายตัวของอุปสงค์แรงงานในชนบท ที่ส่วนใหญ่มาจากนโยบายที่ส่งผลให้มีการเจริญเติบโตทางเกษตรกรรมและการพัฒนาชนบท ก็มีบทบาทต่อการจ้างงานรวมของประเทศ และมีผลต่อการจ้างงานในเมืองด้วย

นอกเหนือจากที่กระทบต่อจังหวะก้าวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุปสงค์ต่อแรงงานแล้ว นโยบายเศรษฐศาสตร์มหภาค การค้าและภาคเศรษฐกิจ จะมีอิทธิพลโดยตรงกับอุปสงค์แรงงาน ด้วยการกระทบต่อความเข้มข้นของการใช้แรงงานด้วย นโยบายประเภทกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสูงกว่าที่ควร กฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดซึ่งเอื้อต่อการทดแทนการนำเข้าและขีดขวางการขยายตัวของกิจกรรมที่ผูกติดกับการส่งออก ลดอัตราดอกเบี้ยและความเข้มงวดการให้เครดิต กระตุ้นการลงทุน และในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีและกฎเกณฑ์ต่างๆในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก มักมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจอย่างมากให้เอื้อต่อการเลือกกิจกรรมและเทคนิคที่ใช้ทุนอย่างเข้มข้น และการดำเนินการขนาดใหญ่ ขณะที่ขีดขวางกิจกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นที่มักดำเนินการในลักษณะผูกพันกับการส่งออกและมีการดำเนินการขนาดกลางและเล็ก การกลับทิศทางนโยบายดังกล่าว นอกจากจะปรับปรุงการดำเนินการทั้งหมดของเศรษฐกิจแล้ว ยังอาจ

สนับสนุนการพัฒนาที่ใช้แรงงานเข้มข้นมากขึ้น และจะช่วยได้อย่างมากต่อการเผชิญกับปัญหา การจ้างงานในเมืองด้วย

ความไม่สมบูรณ์ของตลาดแรงงาน ก็มีผลต่อปัญหาบางอย่างของการจ้างงานในเมืองด้วย ที่เด่นชัดที่สุดคือการปฏิบัติทางด้านสถาบัน เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ แบบแผนการจ้างงาน ภาครัฐ อุปสรรคทางด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรมต่อความสามารถเข้าถึงงาน ฯลฯ การขาดแคลน ข้อมูลที่เพียงพอและความสามารถเข้าถึงงาน หรือการมีต้นทุนสูงในการหาข้อมูลและต้นทุนการเดินทางไปกลับจากที่ทำงาน - จะเป็นข้อจำกัดต่อการจับคู่อุปสงค์และอุปทานของแรงงาน และมีผลต่อความแตกต่างของรายรับโดยเฉพาะของแรงงานไร้ฝีมือ

## สรุป

เนื่องจากประเทศไทยไม่อาจถือว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วทางอุตสาหกรรม แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าอย่างมาก แต่คนส่วนใหญ่ของประเทศยังอยู่ในภาคการเกษตรในชนบท การศึกษาที่ผ่านมาเป็น การวิเคราะห์ด้วยมุมมองของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งย่อมมีความแตกต่างบางอย่างไปจากข้อเท็จจริงของประเทศ ดังนั้นในบทนี้เราจะกล่าวถึงลักษณะ แนวทางการพัฒนา และ ปัญหาต่างๆของประเทศกำลังพัฒนา

เราเริ่มด้วยการกล่าวถึงทางเลือกของทฤษฎีพัฒนาภูมิภาคและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า ประเทศกำลังพัฒนาไม่อาจใช้ประสบการณ์ที่ประเทศพัฒนาแล้วเผชิญในช่วงของการพัฒนาก่อนหน้านี้เป็นกระดานกระโดดไปสู่การพัฒนาได้อย่างเต็มที่ เพราะสถานการณ์ต่างๆ ได้เปลี่ยนไปอย่างมากตามกาลเวลา อีกทั้งโลกในปัจจุบันมีความเกี่ยวพันมากขึ้น หรืออย่างที่เราริยบุคคลสมัยนี้ว่าเป็นยุคของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ในส่วนของประเทศกำลังพัฒนานั้น เรายอมรับว่ามีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ต่างๆในประเทศ อันเนื่องมาจากพื้นฐานที่แตกต่างกันระหว่างภูมิภาค การพยายามแก้ไขด้วยการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่จะประสบความสำเร็จเสมอไป ซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วยแนวความคิดผลกระทบแบบสะสมและแบบจำลองแกน-บริเวณได้อาณัติ ผลของการพัฒนามักนำไปสู่ความแตกต่างระหว่างพื้นที่มากขึ้น แทนที่จะลดลง จึงมีการตีความอย่างสุดขั้วของกลุ่ม neo-marxist ว่าเป็นแนวทางใหม่จากระบบทุนนิยม อย่างไรก็ตาม เราก็นำเสนอแบบจำลองของ neo-classic ซึ่งยังคงเชื่อว่า การปล่อยเสรีจะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันที่สุดในที่สุดระหว่างภูมิภาค

ผลของการเลือกใช้ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ที่มักเชื่อกันว่า ประเทศจะสามารถเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็วด้วยการเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรม โดยมองว่า

จะมีโอกาสตามทันประเทศอื่นๆ ได้ดีกว่า แต่ผลที่ตามมาคือ การมีใจโน้มเอียงต่ออุตสาหกรรมการผลิตอย่างมาก และละเลยต่อการพัฒนาภาคเศรษฐกิจอื่นๆ นอกจากนี้แล้ว จะด้วยความจำกัดของทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่ หรือด้วยแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและอัตราผลตอบแทนต่อการลงทุนก็ตาม ทำให้การพัฒนาที่โน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญเฉพาะกับเมืองหลักและภูมิภาคที่เป็นแกนในการพัฒนา ผลก็คือก่อให้เกิดความแตกต่างมากขึ้นระหว่างภูมิภาคและการกระจายรายได้ของประชากรในประเทศที่แตกต่างกันมากขึ้น อีกทั้งยังนำไปสู่ปัญหาการอพยพของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองอย่างมาก ซึ่งแน่นอนย่อมมีผลกระทบที่ตามมาในส่วนของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีนโยบายเกี่ยวกับเมือง เพราะจากข้อมูลที่สำรวจพบในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกพบว่า อัตราการขยายตัวของเมืองในประเทศเหล่านี้มีสูงมาก สูงกว่าที่ประเทศพัฒนาแล้ว เคยเจอในแต่ละช่วงของการพัฒนาที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติของประชากรและการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง เพื่อตอบสนองต่อโอกาสที่คิดว่าทางเศรษฐกิจ ปัญหาที่น่ากลัวอย่างมากคือ เมืองในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายบางเมืองมีขนาดที่ใหญ่มาากๆ ขณะที่สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในเมืองค่อนข้างขาดแคลน ดังนั้นจึงเป็นปัญหาอย่างมากสำหรับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารเมืองใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เราก็มีเครื่องมือทางนโยบายและยุทธวิธีให้เลือกใช้สำหรับประเทศกำลังพัฒนาด้วยเหมือนกัน อาทิเช่น การตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการวางแผนภูมิภาคโดยตรง ซึ่งจะต้องมีอำนาจและงบประมาณที่เพียงพอและจะต้องปลอดจากแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งอาจนำไปสู่การบิดเบือนเป้าหมายของการพัฒนาภูมิภาคจากที่ควรเป็น นอกจากนี้ ในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน เราก็แยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจกับทางสังคม แต่ละส่วนนี้อันเกี่ยวข้องกัน เพียงแต่ว่าโครงสร้างทางสังคมมักไม่แสดงผลตอบแทนการลงทุนให้เห็นได้อย่างเด่นชัดในระยะสั้นๆ จึงมักถูกละเลยไปในช่วงต้นๆ ของการพัฒนา แต่การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเหล่านี้ ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อประเทศและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว ในส่วนของนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมก็ควรได้รับความสนใจมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะการมุ่งให้ความสนใจเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตในเมืองอาจไม่ใช่ยุทธวิธีที่ดีที่สุดต่อเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ นอกจากนี้ การลงทุนในการคมนาคมสื่อสารและทรัพยากรมนุษย์ ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่

ปัญหาการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองในประเทศกำลังพัฒนา เป็นปัญหาใหญ่และต้องการการแก้ไขอย่างรีบด่วน ในส่วนนี้เราจะแจกแจงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างส่วนที่อยู่ในระบบและที่ไม่อยู่ในระบบของตลาดแรงงานในเมือง โดยเชื่อว่าผู้อพยพจากชนบทใหม่ ๆ มักไม่สามารถเข้าถึงตลาดแรงงานในส่วนที่อยู่ในระบบได้ ต้องอาศัยทำงานในส่วนที่ไม่อยู่ในระบบก่อนเพื่อรอโอกาสที่จะเข้าสู่ส่วนที่เป็นระบบในภายหลัง ค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการต่างๆในส่วนนี้ไม่เป็นที่พึงปรารถนานักสำหรับผู้อพยพจากชนบท อาจจะเลวลงสำหรับผู้อพยพเองด้วยเมื่อเทียบกับสิ่งที่เคยได้รับจากที่อยู่เดิมในชนบท สำหรับปัจจัยที่กำหนดค่าจ้างในส่วนที่อยู่ในระบบของตลาดแรงงานในเมืองก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพราะตัวกำหนดบางตัวเป็นสิ่งที่นอกเหนือการควบคุมทางเศรษฐกิจ เช่น กฎเกณฑ์ของทางราชการ ขนบธรรมเนียมประเพณี ฯลฯ อีกทั้งการเข้าสู่ตลาดแรงงานในส่วนที่อยู่ในระบบของประเทศกำลังพัฒนา ยังมีเงื่อนไขบางอย่างที่ต้องการการแก้ไข เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันมากขึ้น ซึ่งก็ส่งผลต่อการจ้างงานแรงงานใหม่ๆในตลาดแรงงานในเมืองว่า เป็นการจ้างแรงงานที่อพยพเข้ามาหรือที่เข้าสู่กำลังแรงงานใหม่ หรือเป็นการโยกย้ายของแรงงานระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ นอกจากนี้เรายังคงมีปัญหากับการอพยพกับการกระจายรายได้ด้วย เพราะการอพยพของบุคคลอาจเป็นการอพยพอย่างถาวร และผู้อพยพมักมีคุณสมบัติที่ดีกว่าเฉลี่ยของประชากรในบริเวณต้นทาง ดังนั้นจึงอาจส่งผลให้บริเวณต้นทางเลวลงกว่าเดิม

ประเด็นสุดท้ายคือ การรวมตัวเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนา โดยเราจะกล่าวถึงตัวกำหนดและนโยบายเกี่ยวกับการเป็นเมืองว่ามีอะไรบ้างและควรเป็นอย่างไร นอกจากนี้เรายังเสนอแนวทางหลายๆอย่างที่เชื่อว่า จะทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคให้มากที่สุด ซึ่งก็เป็นมุมมองที่อาจขัดแย้งกับแนวทางปฏิบัติที่ใช้อยู่ในเมืองต่างๆของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในปัจจุบันนี้

### คำถามท้ายบท

1. อะไรคือลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้ว?
2. ข้อจำกัดต่อการที่ประเทศกำลังพัฒนาจะนำประสบการณ์ของประเทศพัฒนาแล้วมาใช้เป็นแบบในการพัฒนาประเทศมีอะไรบ้าง?
3. ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาที่กระจายไม่สม่ำเสมอมีอะไรบ้าง?
4. จงอธิบายผลกระทบแบบสะสมและแบบจำลองแกน-บริเวณในอาณาเขต

5. ในแบบจำลองของ neoclassic มองว่า ความไม่สมดุลของการเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาคนั้น เกิดจากอะไร?
6. บทบาทของหน่วยงานพิเศษในการวางแผนภูมิภาคคืออะไร? และควรมีลักษณะอย่างไร?
7. ความแตกต่างระหว่างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ กับ ทางสังคมมีอะไรบ้าง? เราควรมีนโยบายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทั้งสองนี้อย่างไร?
8. การลงทุนในการคมนาคมสื่อสารและทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญอย่างไร?
9. มีปัจจัยอะไรที่ทำให้มีการเป็นเมืองมากเกินไปในประเทศกำลังพัฒนา?
10. ส่วนที่อยู่ในระบบของตลาดแรงงานในเมืองแตกต่างจากส่วนที่ไม่อยู่ในระบบอย่างไร? และทั้งสองส่วนเกื้อหนุนกันอย่างไร?
11. การอพยพช่วยทำให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้นหรือไม่? อย่างไร?
12. ลักษณะที่ควรจะเป็นของการเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนาควรเป็นอย่างไร? เป็นไปได้มากน้อยเพียงใด?
13. การพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกันควรทำอย่างไร?

### หนังสืออ้างอิง

1. Clapp, J. M. and H. W. Richardson, "Technological change in information-processing industries and income differentials in developing countries," *International Regional Science Review* 9 (1984) : 24 J-257
2. Friedmann, J., *Regional development policy: a case study of Venezuela*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1966
3. Gilbert, A. and J. Gugler, *Cities, poverty and development: urbanization in the third world*, Oxford: Oxford University Press, 1982
4. Hamer A. M. and J. F. Linn, "Urbanization in the developing world: patterns, issues, and policies," *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume 2, edited by E. S. Mills Amsterdam: Elsevier Science Publishers BV, 1987
5. Hansen, N. M., "Unbalanced growth and regional development," *Western Economic Journal* 4 (1965) : 3-14
6. Hauser, P. M. and R. W. Gardner, "Urban future: trends and prospects," in *United Nations Fund for Population Activities, International Conference on Population and the Urban Future Decisions*, (Rome, 1980) : 7-78
7. Henderson, J. V., "A frame work for international comparisons of systems of cities," *Urban and Regional Report*, no. 80-3 (World Bank, Washington, D.C., 1980)
8. Higgins, E. "Trade-offs and regional gaps," in J. Bhagwati and R. S. Eckaus, eds., *Development and planning: essays in honour of Paul Rosenstein Roaim*, London: Allen and Unwin, 1973, pp. 152-177

9. Looney, R. and P. Frederiksen, "The regional impact of infrastructure investment in Mexico," *Region Studies*, 15 (198 1) : 285-296
10. Mills, E. and C. Becker, *Studies in Indian urban development*, New York: Oxford University Press, 1986
11. Mazumdar, D. "Rural-urban migration in developing countries," *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume 2, edited by E. S. Mills Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., 1987
12. Richardson, H. W., "National urban development strategies in developing countries," *Urban Studies*, 18 (198 1) : 267-283
13. Richardson, H. W. and P. M. Townroe, "Regional policies in developing countries," *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume 1, edited by P. Nijkamp Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., 1986
14. Rosen, K. and M. Resnick, "The size distribution of cities: an examination of the Pareto law and primacy," *Journal of Urban Economics*, vol. 8, no. 2 (1980)
15. Schultz, T. W., ed. *Distortions of agricultural incentives*, Bloomington: Indiana University Press, 1978