

บทที่ 9

ความคับคั่งของเมืองและการอพยพสู่เมือง

1. การอพยพสู่เมืองและความคับคั่งของเมือง

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างแล้วในบทต้นๆ ในเรื่องปรากฏการณ์ที่ประชากรในชนบทอพยพเข้าสู่เมืองจำนวนมากมายในแอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา และปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือในปัจจุบันนี้มีการเพิ่มของจำนวนประชากรรวดเร็วมากเกินปกติโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในโลกที่สามในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประมาณว่าในช่วงปี ค.ศ. 2000 จะมีประชากรของโลกในราว 6 ถึง 7 พันล้านคน และที่น่าสังเกตรวมคือในเมืองสำคัญ ของประเทศกำลังพัฒนายังมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเร็วมากที่สุด

ในบทนี้เราจะนำตัวเลขการคาดคะเนจำนวนประชากรมาพิจารณา จากนั้นจะพิจารณา ทฤษฎีรูปแบบของการโยกย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองอันเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาการโตเร็วเกินไปของเมือง และเกิดปัญหาการว่างงานในเมืองตามมา จากนั้นก็จะพิจารณาความเชื่อมโยงกับปัญหาการอพยพโยกย้ายระหว่างประเทศและปัญหาผู้อพยพของโลก และในส่วนสุดท้ายเราจะประเมินถึงนโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนาดำเนินการเพื่อหยุดความรุนแรงของการอพยพสู่เมืองและลดความรุนแรงของปัญหาการว่างงานในเมือง

2. ความคับคั่งของเมือง: แนวโน้มและการคาดคะเน

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาปรากฏว่าเมืองในประเทศกำลังพัฒนามีลักษณะที่โตขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี ค.ศ. 1950 มีประชากรในโลกที่สามอาศัยอยู่ในเมืองประมาณ 275 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นเกือบ 38% ของประชากรในประเทศโลกที่สาม ซึ่งมีรวมกันทั้งหมด 724 ล้านคน ซึ่งตามการคาดคะเนของ UN ก็คือในปี ค.ศ. 1975 ประชากรที่อยู่ในเมืองของโลกทั้งหมดจะมีถึง 1.56 พันล้านคน ในจำนวนนี้มากกว่าครึ่งหนึ่งจะอาศัยอยู่ในเมืองของประเทศกำลังพัฒนา และ UN ยังคาดคะเนต่อไปว่าในปี ค.ศ. 2000 จำนวนประชากรเมืองของโลกจะเพิ่มเป็น 2.12 พันล้านคน ในจำนวนนี้เป็นประชากรเมืองในโลกที่ 3 ถึง 66% หรือประมาณ 1.32 พันล้านคน (ดูรูปกรรณที่ 9.1 และตาราง 9.1 ประกอบ)

ตารางที่ 9.1 Size of Urban Population in Major World Regions and Selected Developing Countries, 1950-2000 (in thousands)

	1950	1960	1970	1975	1980	1990	2000
World total	724147	1012084	1354357	1560860	1806809	422293	3208028
More developed regions	448929	572730	702876	767302	834401	969226	1092470
Less developed regions	275218	439354	651481	793558	972408	1453067	2115558
Africa	1818	49506	80373	103032	132951	219202	345757
Algeria	1948	3287	6529	9024	12065	19714	28021
Egypt	6532	9818	14084	16346	19119	26604	37048
Ethiopia	761	1284	2315	3273	4562	8555	15140
Ghana	727	1575	2511	3193	4104	6830	10843
Kenya	336	597	1145	1592	2223	4314	8125
Morocco	2345	3412	5236	6551	8265	13126	19704
Nigeria	5395	5642	9009	11449	14811	25665	45041
Senegal	563	704	930	1070	1265	1896	3002
South Africa	5261	7424	10281	11934	14154	20417	30109
Sudan	572	1212	2571	3722	5305	10014	16551
Zambia	428	742	1290	1704	2235	3802	6260
Latin America	67511	106559	162355	198366	240592	343304	466234
Argentina	11205	15172	18616	20436	22300	25818	28875
Brazil	19064	32996	53253	66621	82172	119271	163027
Chile	3558	5145	7048	8044	9116	11390	13460
Colombia	4334	7665	13209	16946	21212	31102	41779
Ecuador	911	1490	2384	2971	3707	5735	6564

ตารางที่ 9.1 Size of Urban Population in Major World Regions and Selected Developing Countries, 1950-2000 (in thousands) (cont.1)

	1950	1960	1970	1975	1980	1990	2000
Guatemala	921	1317	1889	2269	2763	4193	6384
Mexico	11348	18458	29706	37318	46660	71069	102293
Nicaragua	397	609	930	1163	1457	2256	3396
Paraguay	474	631	853	1003	1205	1800	2708
Peru	2811	4265	7605	9619	11942	17498	24132
Venezuela	2739	5084	8048	9795	11776	16364	21225
Asia	217595	341738	482032	573994	688579	991212	1411847
Bangladesh	1786	2649	5150	6838	9531	18192	32095
India	59247	76575	106994	127177	154524	235837	360688
Indonesia	9362	13522	20395	25079	31293	49477	76612
Iran	4087	7249	11601	14959	19209	30162	43138
Iraq	1819	2937	5461	7272	9414	14525	20366
Nepal	183	285	440	550	708	1245	2275
Philippines	5695	8350	12387	15244	18902	29198	43988
South Korea	4347	6843	12766	16682	20921	29915	37807
Sri Lanka	1106	1772	2736	3359	4108	6090	8660
Syria	1071	1677	2708	3393	4290	6776	10105
Turkey	4441	8181	13536	17106	21482	32684	45482

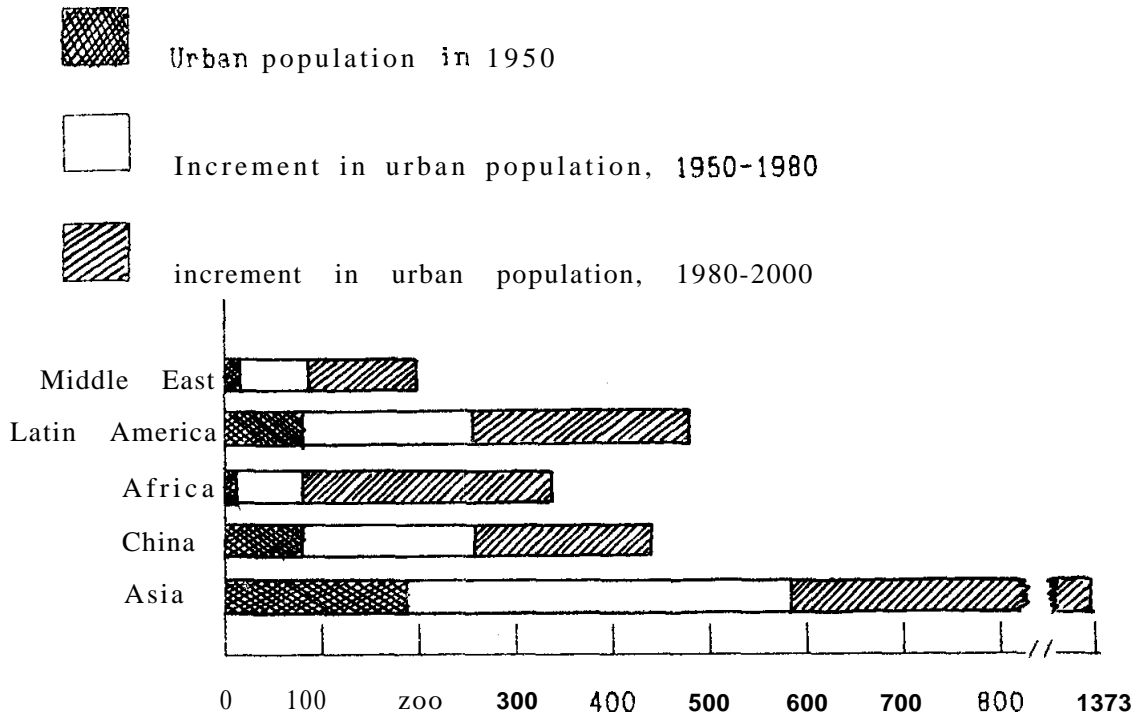
Source: UN, *Patterns of Urban and Rural Population Growth* (New York: United Nations, 1980), ST/ESA/Series A.68, Tables 4 and 48.

ตารางที่ 9.2 The 15 Largest Third World Cities (1975) and Their
Projected Growth to the Year 2000

City	1975 population (millions)	2000 projected population	Projected overall growth rate (%) 1975-2000'
Mexico City, Mexico	11.9	31.0	160
Shanghai, China	11.6	22.7	96
Sac Paulo, Brazil	10.7	25.8	141
Buenos Aires, Argentina	9.3	12.1	30
Rio de Janeiro, Brazil	8.9	19.0	113
Beijing, China	8.7	19.9	129
Calcutta, India	7.8	16.7	114
Bombay, India	7.0	17.1	144
Seoul, South Korea	6.8	14.2	109
Cairo, Egypt	6.4	13.1	104
Jakarta, Indonesia	5.7	16.6	191
Manila, Philippines	4.5	12.3	173
Delhi, India	4.4	11.7	166
Teheran, Iran	4.3	11.3	162
Bogota, Colombia	4.0	11.7	193

Source: UN, *Population Studies No. 68*, Table 4.7.

รูป 9.1



ถ้าจะดูถึงอัตราการเจริญเติบโตของเมืองเปรียบเทียบกัน คือ พิจารณาถึงอัตราการเจริญเติบโตต่อปี ปรากฏว่า เมืองที่มีอัตราการเจริญเติบโตต่ำกว่า 1% ต่อปี ได้แก่ เมืองที่ใหญ่ที่สุดของโลก 2 เมือง คือ นิวยอร์ก และลอนดอน ส่วนเมืองที่โตเร็วที่สุดคือ มากกว่า 7% ต่อปี ส่วนใหญ่อยู่ในแอฟริกา ประกอบด้วย ไนโลบี ลากอส อัครา เมืองในเอเชีย และลาตินอเมริกาส่วนใหญ่มีอัตราการโตมากกว่า 5% ต่อปี ตาราง 9.2 แสดงการโตที่รวดเร็วของเมืองใหญ่ๆ ในโลกที่สาม 15 เมือง ในจำนวนนี้มี 13 เมืองที่จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเป็น 2 เท่าในช่วงปี ค.ศ. 1975-2000 โดยเฉพาะเมืองจากาต้าและโบโกต้า โตขึ้นเกือบถึง 3 เท่าด้วยซ้ำ ซึ่งอัตราการโตนี้สูงยิ่งกว่าที่เคยเกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้วในช่วงเวลาสั้นเท่าๆ กัน และการกลายเป็นเมืองที่รวดเร็วเป็นผลพวงที่ทำให้เกิดชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าทุกๆ 5-10 ปี ดูตารางที่ 9.3 ตารางที่ 9.4 แสดงให้เห็นถึงการอพยพจากชนบทสู่เมืองในประเทศกำลังพัฒนามีผลต่อการขยายตัวของประชากรเมืองอยู่ในอัตราสูงถึง 35-60% ของการเติบโตของประชากรเมืองทั้งหมด

**ตารางที่ 9.3 Slums and Squatter Settlements as a Percentage of Urban
Total Populations**

City	Slums as percentage of city population
<i>Latin America</i>	
Bogota, Colombia	60
Mexico City, Mexico	46
Caracas, Venezuela	42
<i>Middle East and Africa</i>	
Addis Ababa, Ethiopia	79
Casablanca, Morocco	70
Kinshasa, Zaire	60
Cairo, Egypt,	60
Ankara, Turkey	60
<i>Asia</i>	
Calcutta, India	67
Manila, Philippines	35
Seoul , South Korea	29
Jakarta, Indonesia	26

Source: Population Crisis Committee, "World Population Growth and Global Security" Report No.13, (Washington, D.C., September 1983), p.2.

ตารางที่ 9.4 The Importance of Rural-Urban Migration as a Source of Urban Population Growth: Selected Developing Countries (1970s)

country	Share of growth	
	Annual Urban growth (%)	due to migration (%)
Argentina	2.0	35
Brazil	4.5	36
Colombia	4.9	43
India	3.8	45
Indonesia	4.7	49
Nigeria	7.0	64
Philippines	4.8	42
Sri Lanka	4.3	61
Tanzania	7.5	64
Thailand	5.3	45

Source: K. Newland, *City Limits: Emerging Constraints on Urban Growth*. Worldwatch Paper No. 38 (Washington, D.C., August 1980), p.10.

ในเมืองเมืองในประเทศกำลังพัฒนามีลักษณะที่โตเร็วเกินไป เช่นนี้จึงเกิดประเด็นที่น่าคิดว่ารัฐบาลของประเทศดังกล่าวจะสามารถสร้างนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะสามารถหยุดแนวโน้มในการเติบโตของเมืองได้แค่ไหน? เป็นที่แน่ชัดว่ากลยุทธ์ในการพัฒนาที่ใช้ในช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม การชักชวนส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและการเจริญเติบโตของมหานคร ได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางภูมิศาสตร์ในโอกาสทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดการอพยพโยกย้ายของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นอยู่เสมอ จึงเป็นการบังคับอย่างหนึ่งที่จะต้องให้เกิดมีวิธีการที่จะทำให้นโยบายด้านประชากรและการพัฒนาเพื่อที่จะทำให้แนวโน้มดังกล่าวเป็นไปในทางกลับกันให้ได้ ซึ่งแน่นอนที่สุดที่นโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 จะต้องมุ่งที่จะลดอัตราการเกิดของ

ประชากรเมือง และแก้ไขปัญหาความรุนแรงของการอพยพเข้าสู่เมืองของชาวชนบทเป็นสำคัญ

3. กระบวนการและลักษณะการอพยพเข้าสู่เมือง

การอพยพเป็นกระบวนการในการเลือกของแต่ละบุคคลที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และลักษณะการศึกษาเรื่องประชากร อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและมีใช้เศรษฐกิจที่แตกต่างกันระหว่างประเทศหรือระหว่างภูมิภาค หรือแม้กระทั่งภูมิภาค และประชากร ในการศึกษาถึงแนวโน้มของการอพยพในเบื้องต้นมุ่งสู่ปัจจัยที่มีผลต่อการอพยพในด้านสังคม ชนบทกรรมนิยมประเพณี และด้านจิตวิทยาที่เป็นที่ยอมรับ ตัวอย่างเช่น

- 1) ปัจจัยทางด้านสังคม เกี่ยวกับความประสงค์ของผู้อพยพที่จะหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางด้านประเพณีขององค์กรทางสังคม
- 2) ปัจจัยทางธรรมชาติ เกี่ยวกับสภาพอากาศ ภัยทางธรรมชาติเช่น แห้งแล้ง น้ำท่วม พายุพัด เป็นต้น
- 3) ปัจจัยทางด้านประชากร เกี่ยวกับการลดอัตราการตาย ควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นอย่างสูงมากของจำนวนประชากรในชนบท
- 4) ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในเมือง ครอบครัวยุติการกระจายและแสงสีที่ชวนให้หลงใหล
- 5) ปัจจัยด้านการคมนาคมสื่อสาร ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงการขนส่ง ระบบการศึกษาที่พร้อมมูลในเมือง และสื่อมวลชนทางด้านการบันเทิงในเมือง ทางด้านวิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์

ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการอพยพเข้าสู่เมืองของชาวชนบท แม้ว่าจะไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์และกลุ่มที่ไม่ใช่ นักเศรษฐศาสตร์ ก็คือ การอพยพจากชนบทสู่เมืองเกิดจากอิทธิพลทางด้านปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นเบื้องต้น อันเกี่ยวกับแรงผลักดัน อันเนื่องมาจากความแตกต่างในเรื่องมาตรฐานการครองชีพที่แตกต่างกันของชนบทกับเมือง และแรงดึงดูด อันเนื่องมาจากค่าจ้างแรงงานในเมืองที่สูงกว่าอีกด้วย

เราสามารถแบ่งลักษณะของผู้อพยพเข้าสู่เมืองได้เป็น 3 ลักษณะคือ แบ่งตามลักษณะทางด้านประชากรศาสตร์ ลักษณะทางด้านการศึกษา และลักษณะทางเศรษฐกิจ

- 1) ลักษณะทางด้านประชากรศาสตร์ ผู้อพยพเข้าสู่เมืองในประเทศโลกที่ 3 มีแนวโน้มเป็นคนรุ่นหนุ่มสาวที่มีอายุระหว่าง 15 ถึง 24 ปี จากการศึกษาสภาพการอพยพเข้าสู่เมืองในประเทศต่างๆ เช่น คินยา แทนซาเนีย ไนจีเรีย อินเดีย ไทย เกาหลี และฟิลิปปินส์ มีลักษณะดัง

กล่าว และเป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันสัดส่วนของสตรีที่อพยพเข้าสู่เมืองมีแนวโน้มที่สูงขึ้นรวดเร็ว
มาก ซึ่งอันนี้เป็นผลควบคู่ไปกับระดับการศึกษาของสตรีในชนบทที่สูงขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะใน
ประเทศแถบลาตินอเมริกา ซึ่งผู้อพยพเป็นสตรีเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในกลุ่มสตรีที่อพยพเข้าสู่เมือง
ทั้งหมดนี้ เราอาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ ประเภทแรกพวกที่ติดตามผู้อพยพ (assosia-
tional) พวกนี้จะ ได้แก่ ภรรยา หรือบุตรสาวของผู้ชายที่อพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งในเมือง
ประเภทที่สอง พวกสตรีที่อพยพเข้ามาเองโดยตรง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอัตราการอพยพที่เพิ่มขึ้นอย่าง
รวดเร็วในปัจจุบัน

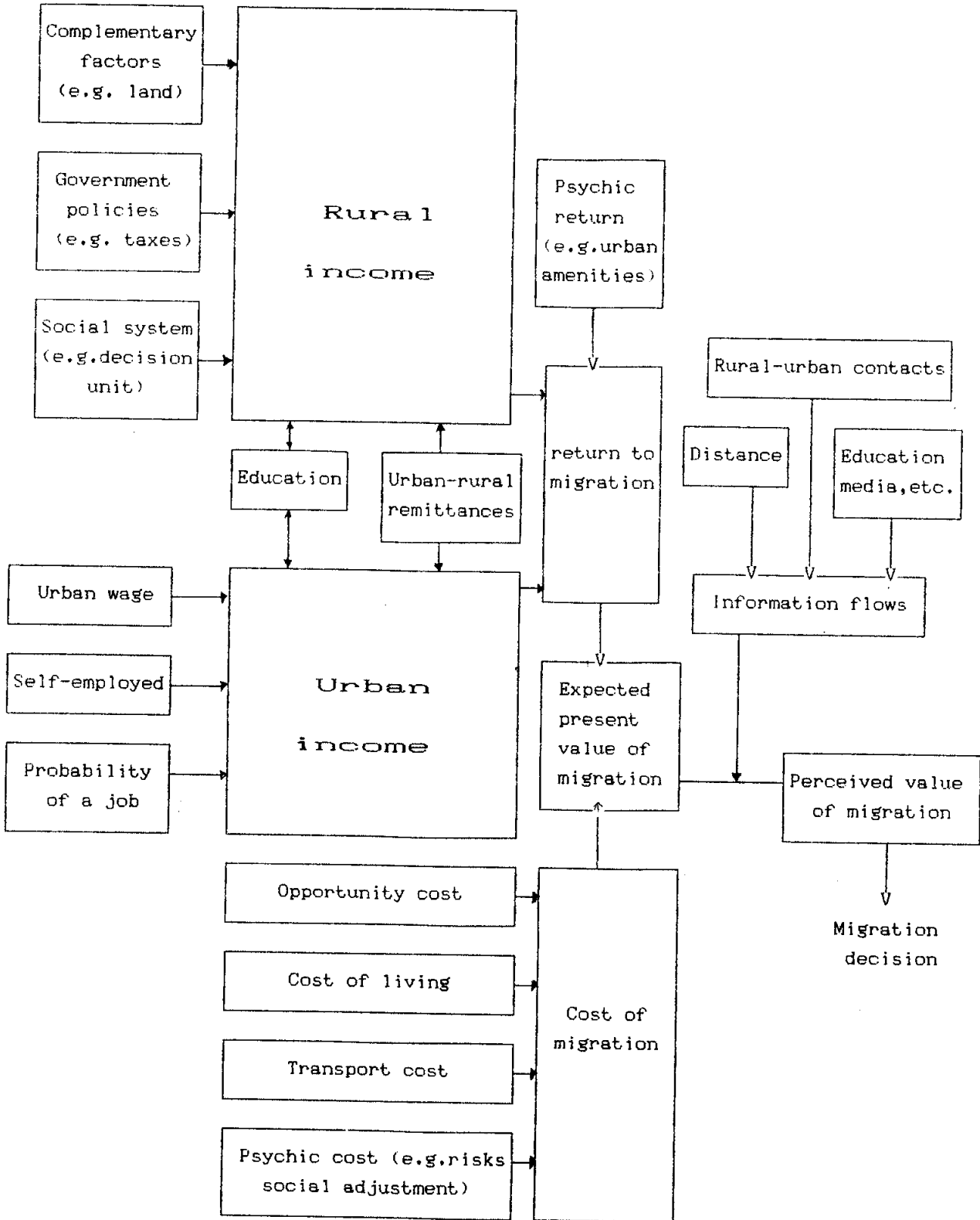
2) ลักษณะทางการศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราการอพยพจากชนบทสู่เมืองมี
ความสัมพันธ์ไปในทางเดียวกับระดับการศึกษาของคนในชนบท ปรากฏว่าคนที่เรียนอยู่ในโรงเรียน
ชื่อยานบี ซึ่งมีแนวโน้มจะอพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น โอกาสที่จะหางานทำในเมืองย่อมมีมากขึ้น คนที่
ได้รับการศึกษาสูงจึงอพยพเข้าสู่เมืองมากยิ่งขึ้น

3) ลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ แต่เดิมนั้นผู้อพยพสู่เมืองส่วนใหญ่เป็นคนยากจนไม่มีที่
ดินทำกิน และพวกที่ไม่มีอะไรจะทำ จึงเป็นพวกที่ไม่มีหลักแหล่งเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ปัจจุบันนี้
สถานการณ์ได้เปลี่ยนไป ผู้ที่อพยพเข้าสู่เมืองมีทั้งชายและหญิงที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคม
ต่าง ๆ กัน เป็นลักษณะของการอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อสถานภาพทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ที่ดี
กว่าอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นในเศรษฐกิจเมือง เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
โดยระดมแรงงานจากชนบทสู่เมือง เช่นเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศยุโรปตะวันตก
และอเมริกาในอดีต ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังดำเนินการตามแบบอย่างของประเทศพัฒนาแล้ว
ที่ผ่านมา (ตามทฤษฎีดั้งเดิมของ Lewis theory of labor transfer) แต่สำหรับประเทศ
โลกที่สาม การเพิ่มขึ้นของความต้องการแรงงานในเมือง กลับไม่มากพอที่จะรองรับปริมาณแรงงาน
ที่หลั่งไหลเข้าสู่เมือง เนื่องจากแรงผลักและแรงดึงดูดที่กล่าวไว้แต่ต้น จึงเป็นผลให้เกิดการว่าง-
งานและการทำงานต่ำระดับขึ้นในเมือง อันเป็นปัญหาที่ต้องการนโยบายที่ถูกต้องในการแก้ไข

4. Todaro Model

เริ่มต้นจากข้อสมมติว่าการอพยพสู่เมือง เป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ เริ่มต้นที่ผู้
อพยพเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองอย่างมีเหตุผล แม้ว่ามีการว่างงานในเมืองอยู่แล้วก็ตาม สิ่งที่อยู่
เป็นหลักในตัวของทอคาโรก็คือ การอพยพดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากตอบสนองการคาดหวังถึง
ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทมากกว่าที่เป็นจริง เป็นต้นว่า ผู้อพยพนั้นพิจารณาเปรียบเทียบ
ถึงโอกาสที่จะได้งานในเมืองกับชนบทว่าในเมืองย่อมมีโอกาสทางด้านตลาดแรงงานที่จะให้เขา
เลือกได้มากกว่าเขาจึงเลือกเข้าเมืองเพื่อที่จะได้เปรียบมากที่สุดจากการอพยพ ความได้เปรียบนี้

รูป 9.2 โครงสร้างการวิเคราะห์การตัดสินใจอพยพสู่เมือง



จึงวัดได้จาก ความแตกต่างในรายได้ที่แท้จริงระหว่างการทำงานในเมืองกับชนบท และความน่าจะเป็นของผู้คนที่จะได้งานทำในเมือง รูปที่ 9.2 แสดงแผนภาพของปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอพยพโยกย้ายเข้าสู่เมือง โดยที่ผู้อพยพแต่ละคนถูกสมมติว่าอยู่ในตลาดแรงงานจริงและถาวร เขาจะต้องเปรียบเทียบถึงรายได้ที่คาดว่าจะได้จากการที่ต้องไปทำงานอยู่ในเมืองกับรายได้ในชนบท เพื่อจะตัดสินใจอพยพเข้าสู่เมืองหรือไม่ ซึ่งแน่นอนว่าตัวแบบของโทคาโรนั้นสร้างขึ้นมาเพื่อใช้พิจารณาถึงการอพยพของแรงงานในระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่สภาพเศรษฐกิจ สังคมเจริญแล้ว มีการจ้างงานเต็มที่ การอพยพโยกย้ายของแรงงานจึงขึ้นอยู่กับระดับของค่าจ้างแรงงานระหว่างเมืองกับชนบท ซึ่งในสภาพเศรษฐกิจ สถาบันและโครงสร้างต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนา การวิเคราะห์ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องนัก เหตุผลประการหนึ่งก็คือ ประเทศกำลังพัฒนามักมีปัญหาด้านการว่างงานที่รุนแรงอยู่แล้ว แรงงานจึงไม่มีทางเลือก แม้ว่ารายได้ที่แท้จริงที่คาดคะเนในเมืองจะไม่สูงกว่าก็ตาม

โดยสรุปแล้วตัวแบบของโทคาโรเกี่ยวกับการอพยพสู่เมืองมีหลักพื้นฐานอยู่สี่ประการคือ

- (1) การอพยพถูกกระตุ้นในเบื้องต้นจากการพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลประโยชน์และทุน ทั้งในรูปที่เป็นตัวเงินและในด้านจิตวิทยา
- (2) การตัดสินใจอพยพขึ้นอยู่กับความแตกต่างของค่าจ้างที่คาดหมายยิ่งกว่าค่าจ้างที่จะได้จริง โดยที่ค่าจ้างที่คาดหมายถูกกำหนดโดยตัวแปรสองตัวคือความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่ได้รับจากเมืองกับชนบท และโอกาสหรือความน่าจะเป็นที่จะได้งานทำในเมือง
- (3) ความน่าจะเป็นในการที่จะได้งานทำในเมือง จะเป็นสัดส่วนผกผันกับอัตราการว่างงานในเมือง
- (4) อัตราการอพยพสู่เมืองในส่วนที่เกินกว่าอัตราการขยายตัวของตำแหน่งงานในเมือง จะยิ่งทำให้ความแตกต่างระหว่างรายได้ที่คาดหมายในเมืองกับชนบทยิ่งมากขึ้น อัตราการว่างงานที่สูงจึงเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากความไม่เท่าเทียมในโอกาสของการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองกับชนบทในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนานั่นเอง

5. นโยบายในการแก้ปัญหา

ที่กล่าวมาแล้วคงพอจะสรุปรวบรวมเป็นแนวนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาได้ด้วยการมุ่งเน้นแก้ไขในด้าน ค่าจ้าง และรายได้ การพัฒนาชนบท และการอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

- 1) การลดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสการจ้างงานระหว่างเมืองกับชนบท

โดยที่เราได้สมมติแต่ต้นแล้วว่า ผู้อพยพนั้นมีความไหวตัวต่อความแตกต่างทางด้าน รายได้ที่คาดหวัง จึงเป็นสิ่งที่เราควรให้ความสนใจเป็นพิเศษในประเด็นเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันระหว่างโอกาสทางเศรษฐกิจในเมืองกับชนบท ปรากฏที่ค่าจ้างยังคงสูงขึ้นมากกว่าค่าจ้างโดยเฉลี่ยในชนบทแล้ว ย่อมมีผลในการกระตุ้นให้เกิดการอพยพโยกย้ายจากชนบทสู่เมืองมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้เกิดการว่างงานในเมืองมากขึ้นตามมา ปัญหาเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ ก็เกิดตามมา หน้าซ้ำยังอาจเกิดการขาดแคลนแรงงานในชนบทอีกด้วย

2) การสร้างงานในเมือง ไม่ใช่ข้อสรุปที่พอเพียงที่จะขจัดปัญหาการว่างงานในเมืองได้ แต่เดิมผลสรุปในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวของเคนส์มักก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานในเมือง เพราะการที่มุ่งพัฒนาและสร้างงานในเมือง โดยขาดการเหลียวแลที่จะปรับปรุงระดับรายได้ของชนบท ดังนั้นการสร้างงานเพิ่มขึ้นในเมือง จึงยิ่งก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานยิ่งขึ้น สำหรับแต่ละตำแหน่งงานในเมืองที่เพิ่มขึ้น จะทำให้เกิดการอพยพจากชนบทสู่เมืองเพิ่มขึ้นสองหรือสามราย ด้วยเหตุนี้นโยบายที่มุ่งหวังจะให้ลดการว่างงาน จึงเป็นการซ้ำเติมให้เกิดระดับการว่างงานในเมืองสูงขึ้น และยังส่งผลให้เกิดความตกต่ำของระดับผลผลิตทางการเกษตรอีกด้วย

3) การขาดการพิจารณาอย่างถ้วนถี่ในนโยบายด้านการศึกษาจะนำไปสู่ปัญหาการอพยพสู่เมืองมากยิ่งขึ้น และเกิดปัญหาการว่างงานมากขึ้น

ในตัวแบบของโทคาโรว์ก็มีการเสนอนโยบายหนึ่งซึ่งจำกัดการขยายการลงทุนทางการศึกษาที่เกินความจำเป็นโดยเฉพาะการศึกษาระดับสูง เพราะจากการศึกษานพบว่าส่วนใหญ่ของคนที่อพยพเข้าสู่ตลาดแรงงานในเมือง เป็นแรงงานที่ได้รับการศึกษาสูง สำหรับระดับค่าจ้างที่เท่ากันระดับหนึ่งนั้นผู้จ้างพอใจที่จะเลือกคนที่มีการศึกษาสูงกว่าหรือความแตกต่างทางด้านรายได้ที่คาดหวังระหว่างเมืองกับชนบทของผู้มีการศึกษาสูงย่อมมีมากกว่าผู้มีการศึกษาต่ำกว่า จึงเป็นผลให้ผู้มีการศึกษาสูงในชนบทมีแนวโน้มที่จะอพยพโยกย้ายสู่เมืองมากกว่าผู้มีการศึกษาต่ำกว่า

4) การลดเซย์ค่าจ้างและการปรับราคาปัจจัยการผลิตจะเป็นผลเสียต่อการผลิต ในบทที่ 8 เราได้กล่าวถึงนโยบายทางเศรษฐกิจที่ใช้กันทั่วไปในอันที่จะสร้างโอกาสในการจ้างงานในเมือง โดยการขจัดการบิดเบือนของราคาปัจจัยการผลิตโดยใช้ "ราคาที่แท้จริง" ซึ่งในทางปฏิบัติอาจทำได้โดยการลดเซย์ค่าจ้าง หรือการที่รัฐบาลจ้างแรงงานโดยตรง ฉะนั้นค่าจ้างโดยทั่วไปที่จ่ายจริง อาจจะสูงกว่า "อัตราตลาด" จึงเป็นการสร้างโอกาสและความหวังในการจ้างงานในเมืองมากขึ้น จึงเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ยังมีการอพยพเข้าหางานทำในเมืองมากขึ้น โดยที่อัตราการอพยพเข้าสู่เมืองจะมากขึ้นเพียงไรขึ้นอยู่กับความแตกต่างของรายได้ที่คาดหวังเป็นสำคัญ

5) จะต้องมีการพัฒนาชนบทอย่างเต็มรูปแบบด้วย

ที่กล่าวมาเป็นนโยบายที่มีผลต่อการปรับปรุงทางด้านอุปสงค์ของการจ้างงานในเมือง เมืองด้านเดียว อาทิ การขาดเซย์ค่าจ้าง การจ้างงานของรัฐโดยตรง การขจัดความบิดเบือนของราคาปัจจัยการผลิต และการใช้นโยบายทางด้านภาษีในอันที่จะสนับสนุนผู้จ้างงาน เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายที่ส่งผลในระยะสั้นเท่านั้น สำหรับในระยะเวลายาวในการแก้ไขปัญหาการว่างงานในเมืองจะต้องแก้ไขในด้านอุปทานของแรงงานในเมืองโดยตรง จึงเป็นที่แน่ชัดว่าปัญหาการว่างงานในเมืองจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายทั้งสองด้านไปพร้อมๆ กันจึงจะได้ผลดี

นโยบายทางการพัฒนาชนบทจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการแก้ปัญหาการว่างงานในเมืองที่ดำรงอยู่ในประเทศโลกที่สาม ดังจะเห็นได้จากการสังเกต เห็นว่านโยบายพัฒนาในประเทศดังกล่าวในระยะหลังมุ่งให้เกิดสัดส่วนที่พอเหมาะระหว่างรายได้ในเมืองและรายได้ในชนบทแทนที่จะมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมในเมืองดังเช่นที่เป็นมาในอดีต

การลดอัตราการอพยพโยกย้ายจากชนบทสู่เมืองในประเด็นนี้อาจดำเนินการได้โดยกำหนดโครงการที่ดีในการพัฒนาชนบทอย่างทั่วถึง โดยมุ่งสร้างรายได้ในชนบท ทั้งที่เป็นเกษตรกรรมและไม่ใช่อุตสาหกรรม สร้างการจ้างงานเพิ่มขึ้น การปรับปรุงทางด้านสาธารณสุข การศึกษาสาธารณสุข เป็นต้น ความสำเร็จของโครงการพัฒนาชนบทจะช่วยให้สภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมในชนบทและภูมิภาคสามารถดำเนินสืบต่อไปได้ โดยปราศจากปัญหาการอพยพจากชนบทสู่เมืองมากเกินไป

คำถามท้ายบท

1. เหตุใด ปัญหาการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองอาจจะกลายเป็น/ประเด็นสำคัญด้านนโยบายเกี่ยวกับประชากร (population policy issue) ของประเทศโลกที่สาม ยิ่งกว่าการลดอัตราการเพิ่มประชากรในสองทศวรรษข้างหน้า ? อธิบาย
2. อธิบายสั้นๆ ถึงข้อสมมติและลักษณะสำคัญของตัวแบบของโทดาโรเกี่ยวกับการอพยพประชากรจากชนบทสู่เมือง ตัวแบบนี้ได้ข้อสรุปในลักษณะขัดแย้งในตัวเอง (paradoxical conclusion) ว่านโยบายรัฐบาลที่พยายามสร้างงานในตัวเมืองแท้ที่จริงแล้วอาจก่อให้เกิดการว่างงานในตัวเมืองมากขึ้น จงอธิบายว่าเหตุใดผลล้นซ์ (ข้อสรุป) ที่มีลักษณะขัดแย้งในตัวเองดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้

3. "กฎแจ่งสำคัญในการแก้ปัญหาการอพยพจากชนบทเข้าเมืองมากเกินไปตลอดจนการว่างงานและการทำงานต่ำระดับในเมืองของประเทศโลกที่สาม ได้แก่ การรักษาสมดุลที่เหมาะสมระหว่างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมือง-ชนบทไว้" จงอภิปรายเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังคำกล่าวนี้ และยกตัวอย่างนโยบายรัฐบาลที่จะส่งเสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมือง-ชนบท