

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ความยากจนเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) เพราะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งเป็นภารกิจที่ทำนายของแต่ละประเทศในการค้นหาสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหานี้ เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยตรง ความสำคัญของความยากจนพิจารณาได้จากภารกิจที่องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดให้ พ.ศ. 2543 เป็นปีของการพัฒนาเพื่อขจัดความยากจน (United Nations Development Programme) โดยให้คำจำกัดความว่า ความยากจน (Poverty) หมายถึง ประชาชนที่ดำรงชีพอยู่ด้วยรายได้ต่ำกว่าวันละ 1.25 ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 9,600 กีบหรือ 37 บาท) (ตามอัตราการแลกเปลี่ยนวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2558) และรวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในทุกหนแห่งที่ยังขาดแคลนปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัยที่ถาวร และเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตประจำวันให้มีความสุขที่ยั่งยืนและยาวนาน ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติประจำปี พ.ศ. 2543 ประเทศสมาชิกหลายประเทศได้ยกเอาเรื่องการแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชนในโลกที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ทุรกันดาร ให้หลุดพ้นจากสภาวะความยากจนเป็นปัญหาที่สำคัญ และต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยมีเป้าหมายให้คงเหลือเพียงร้อยละ 15-20 ของประชาชนทั้งหมด 7,324 พันล้าน ใน พ.ศ. 2563 และขจัดความยากจนในทุกรูปแบบให้หมดสิ้นไปภายใน พ.ศ. 2573 (สยาม อรุณศรีมรกต และยงยุทธ วัชรคุลย์, 2559, หน้า 2)

ประเทศที่ยากจนตามเกณฑ์ของสหประชาชาติจะมีลักษณะสามประการ คือ

- 1) มีรายได้มวลรวมประชาชาติต่ำ (GDP) โดยเฉลี่ยระยะเวลาสามปีน้อยกว่า 905 ดอลลาร์สหรัฐ (7,331,405 กีบหรือ 30,420 บาท) (ตามอัตราการแลกเปลี่ยนวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2558)

2) ทรัพยากรมนุษย์อ่อนแอ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดทางด้านโภชนาการ สุขภาพ การศึกษา และการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ 3) ความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากผลผลิตทางเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การส่งออกสินค้าและบริการ อัตราการเกิดของประชาชน มาตรฐานการครองชีพ (UN-OHRLLS, 2018)

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า “สปป.ลาว” มีพื้นที่ทั้งสิ้น 236,800 ล้านตารางกิโลเมตร เป็นประเทศที่ไม่มีเส้นทางคมนาคมออกสู่ทะเล ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาและป่าไม้ อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ทำการเกษตร ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูกส่วนใหญ่จะอาศัยน้ำฝนตามฤดูกาล ทำให้ผลผลิตพืชที่ได้รับมีจำนวนจำกัด ในส่วนของประชากรมีทั้งสิ้น 6,492,400 ล้านคน เป็นเพศหญิงมีจำนวน 3,237,600 คน และเพศชายมีจำนวน 3,254,800 คน ทางด้านการเมืองการปกครองมีพรรคการเมืองพรรคเดียว คือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว มีการบริหารประเทศแบบประชาธิปไตยรวมศูนย์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน มีการจัดแบ่งพื้นที่การปกครองเป็นแขวง (Province) เมือง (District) และหมู่บ้าน (Village) โดยมี 17 แขวง และมีหนึ่งนครหลวงเวียงจันทน์ สำหรับเมืองมีทั้งสิ้นจำนวน 148 เมือง เมืองที่ไม่ผ่านเกณฑ์ความยากจนมีจำนวน 23 เมือง คิดเป็นร้อยละ 15.54 และเมืองที่ผ่านเกณฑ์ความยากจนมีจำนวน 125 เมือง คิดเป็นร้อยละ 84.46 (ศูนย์สถิติแห่งชาติ กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2015, หน้า 162)

ในส่วนของหมู่บ้านทั่วประเทศมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 8,470 หมู่บ้าน มีหมู่บ้านที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์ความยากจนจำนวน 1,736 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 20.50 ของหมู่บ้านทั้งหมด มีครัวเรือนทั้งสิ้นจำนวน 1,162,388 ครัวเรือน มีครัวเรือนยากจนจำนวน 76,604 คิดเป็นร้อยละ 6.59 ของครัวเรือนทั้งหมด รัฐบาลตั้งเป้าลดปัญหาความยากจนให้คงเหลือร้อยละ 19 ใน พ.ศ. 2554-2558 (คณะพัฒนาชนบทและลบล้างความทุกข์ยากขั้นศูนย์กลาง, 2015, หน้า XIV)

ความยากจนของ สปป.ลาว มีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชาติและการให้ความหมายความยากจนของสหประชาชาติ โดยมีรายละเอียดกล่าวคือ สืบเนื่องจากภาวะของสงครามที่เกิดขึ้นภายในประเทศเป็นเวลายาวนานมากกว่า 100 ปี ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เพราะไม่มีปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ทำให้ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ซึ่งนำไปสู่สภาพความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่าระดับมาตรฐาน ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ประเทศมีผลผลิต รายได้ การบริโภค และการออมลดลง

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างชะลอตัวและไม่มั่นคง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา เช่น ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยแบบถาวร เนื่องจากการโยกย้ายถิ่นฐานอยู่บ่อย ๆ เพราะต้องหลบหนีภัยสงคราม ปัญหาการขาดแคลนอาหาร ไม่สามารถรับประทานอาหารที่ให้พลังงานได้ 2,100 กิโลแคลอรีต่อวัน ปัญหาด้านสุขภาพจิต ยาเสพติด การด้อยโอกาสในการศึกษา การเข้าไม่ถึงระบบด้านสาธารณสุข รวมทั้งปัญหาความอดอยากที่ถูกละเลยจากสงคราม ทำให้ถนนและเส้นทางสัญจรไม่สามารถใช้งานได้ทุกฤดูกาล (พวนสะหวัด อ่อนลัดสะหมี, 2014, หน้า 12)

จากปัญหาดังกล่าวทำให้การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนยังคงไม่ถาวร มีการโยกย้ายอย่างต่อเนื่อง การตั้งบ้านเรือนยังไม่เป็นระเบียบ มีการตั้งถิ่นฐานแบบกระจัดกระจาย เช่น อยู่ตามยอดภูเขาสูง หุบเขา ต้นน้ำลำธาร บริเวณที่มีภัยธรรมชาติ ซึ่งการตั้งถิ่นฐานดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นเขตพื้นที่ห่างไกลความเจริญ ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับในด้านการพัฒนา การดำรงชีพของประชาชนเป็นแบบยังชีพ ไม่ได้คำนึงถึงความคุ้มค่าในการพัฒนาแบบยั่งยืน อัตราการเกิดของประชากรสูงโดยเฉพาะเขตพื้นที่ชนบทในภาคเหนือของ สปป.ลาว เช่น แขวงหัวพัน เชียงขวาง หลวงพระบาง บ่อแก้ว และหลวงน้ำทา ซึ่งในแขวงดังกล่าวมีหลายกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ แต่ก็มีบางส่วนยังมีการโยกย้ายมาอาศัยอยู่เขตพื้นที่ภาคกลาง เช่น แขวงเวียงจันทน์ นครหลวงเวียงจันทน์ บอลิคำไซย คำม่วน และที่อื่น ๆ (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2015 ข)

ดังนั้นพรรคและรัฐบาลของ สปป.ลาว ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้น ที่จะต้องเร่งรีบแก้ไข เพื่อให้การตั้งบ้านเรือนของประชาชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีเป้าหมายทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนลาวทั่วทั้งประเทศได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นตามลำดับ และได้นำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึง พ.ศ. 2563 (ฉบับที่ 1-8) รายละเอียดดังต่อไปนี้

ภายหลังประเทศชาติได้รับการปลดปล่อยและสถาปนาเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ สปป.ลาว ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2518 พรรคและรัฐบาลของ สปป.ลาว ได้ตระหนักว่าปัญหาความยากจนเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนลาวทั่วทั้งประเทศ รัฐบาลได้เริ่มจัดทำแผนพัฒนาประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2519-2563 ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

การพัฒนาในระยะที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2519-2528 (เริ่มจากแผนระยะเวลา 1 ปี พ.ศ. 2519-2520 ต่อมาเป็นแผนระยะเวลา 3 ปี พ.ศ. 2521-2523 และแผนระยะเวลา 5 ปี พ.ศ. 2524-2528 ซึ่งถือเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในการพัฒนาระยะที่ 1 นี้ รัฐบาลลาวมีเป้าหมายในการฟื้นฟูประเทศชาติจากสงคราม สร้างขวัญและกำลังใจของประชาชน และฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ถูกทำลายเสียหายจากสงคราม ควบคู่กับการปรับปรุงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนลาวให้ดีขึ้นส่งเสริมภาคเกษตรกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาด้านอาหารให้เพียงพอต่อการบริโภคปรับปรุงโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ให้สามารถทำงานตามปกติได้ สร้างพื้นฐานอุตสาหกรรมใหม่เพิ่มเติมขึ้น สร้างทางหลวงหมายเลข 9 และสร้างสะพานหลายแห่งตามเส้นทางหมายเลข 13 ระยะนี้ รัฐบาลลาวสามารถแก้ไขปัญหาทำให้ประชาชนได้รับการศึกษาได้ถึงร้อยละ 80 (คณะกรรมการแผนงานและการลงทุน, 2005, หน้า 6-23)

การพัฒนาในระยะที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2563 (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3-ฉบับที่ 8) มีรายละเอียด ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2529-2533) รัฐบาลลาวมีเป้าหมายในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจแบบใหม่ไปสู่ระบบเสรี การปฏิรูปด้านราคาสินค้า การครอบครองทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์โดยให้สิทธิประชาชนถือครองทรัพย์สินมากขึ้น เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับนี้ความยากจนของประชาชนลาว พบว่า ยังคงมีอยู่ประมาณร้อยละ 48 (คณะกรรมการแผนงานและการลงทุน, 2005, หน้า 24)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534-2538) รัฐบาลลาวได้พัฒนาชนบท โดยเน้นการพัฒนาการเกษตร การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจขยายเครือข่ายการคมนาคม การไปรษณีย์ ร่วมมือเปิดเครือข่ายการค้า ยกกระดับคุณภาพการศึกษาและสาธารณสุข ใน พ.ศ. 2533 รัฐบาลลาวเริ่มติดต่อกับต่างประเทศในระดับภูมิภาคและระดับสากล รัฐบาลลาวได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะต้องได้รับการพัฒนาในแต่ละแขวงและแต่ละท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึง สร้างถนนในเขตพื้นที่ชนบทและซ่อมแซมถนนชำรุด สร้างโรงเรียนในชนบท สร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กและฝายน้ำล้น ซ่อมแซมและขยายระบบชลประทานขนาดเล็ก ขยายพื้นที่การปลูกข้าวทั้งในฤดูและนอกฤดู และส่งเสริมการทำนาบนพื้นที่สูง เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับนี้ยังมีครัวเรือนยากจนจำนวน

266,000 ครั้วเรื้อน และครั้วเรื้อนยากจนลดลงเหลือร้อยละ 46 (คณะกรรมการแผนงานและการลงทุน, 2005, หน้า 28-32)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2539-2543) รัฐบาลลาวมีเป้าหมายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และแก้ไขความเหลื่อมล้ำระหว่างตัวเมืองกับชนบท เน้นการผลิตอาหาร ส่งเสริมการผลิตสินค้า ยกเลิกการตัดไม้ทำลายป่า พัฒนาชนบท ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาการบริการ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ

ถึงแม้ว่ารัฐบาลลาวจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายตามที่คาดหวัง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยใน พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราทั่วทั้งอาเซียน ทำให้สภาพความยากจนภายใน สปป.ลาว เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากจำนวนครั้วเรื้อนยากจน 266,000 ครั้วเรื้อน ใน พ.ศ. 2534-2538 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 304,100 ครั้วเรื้อน ถึงอย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับนี้ความยากจนลดลงจากร้อยละ 46 ใน พ.ศ. 2535-2536 มาเป็นร้อยละ 39.1 ใน พ.ศ. 2540-2541 ซึ่งลดลงเฉลี่ยร้อยละ 6.9 อันเป็นผลมาจากการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ทำให้มีการลงทุนและความช่วยเหลือหลังไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก (คณะกรรมการแผนงานและการลงทุน, 2005, หน้า 33-40)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2544-2548) รัฐบาลลาวมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนลาวที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีการสำรวจความยากจนทั่วประเทศ และมีการวางแผนการกำหนดความยากจนไว้สองระดับเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาความยากจน เกณฑ์ระดับแรก คือ เกณฑ์การกำหนดความยากจนระดับครั้วเรื้อน และเกณฑ์ระดับที่สอง คือ แนวทางการกำหนดความยากจนระดับหมู่บ้าน ซึ่งทำให้งานแก้ไขปัญหาความยากจนมีความเด่นชัดขึ้น พบว่า ระดับความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 33.5 (คณะกรรมการแผนงานและการลงทุน, 2005, หน้า 44-50)

สำหรับเกณฑ์การกำหนดความยากจนระดับครั้วเรื้อนและเกณฑ์การกำหนดความยากจนระดับหมู่บ้าน มีรายละเอียดต่อไปนี้

เกณฑ์การกำหนดความยากจนระดับหมู่บ้าน คือ ครอบครัวที่ขาดปัจจัยสี่ขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ข้าว) เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยแบบถาวร

(บ้านที่ทำจากไม้ไผ่ ส่วนหลังคามุงหญ้าถือว่าเป็นบ้านที่ไม่ถาวร) การรักษาพยาบาลและการศึกษา

เกณฑ์การกำหนดความยากจนระดับครัวเรือน ได้แก่ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุข การศึกษา น้ำสะอาดสำหรับอุปโภคและบริโภค และการคมนาคม (คณะผู้นำพัฒนาชนบทและลบล้างความทุกข์ยากแห่งชาติ, 2009, หน้า 3)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2549-2553) รัฐบาลลาวมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างจริงจัง โดยมีแผนงานพัฒนาชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เร่งสร้างสาธารณูปโภคสิ่งอำนวยความสะดวก การศึกษา สาธารณสุข การเกษตรและการเพิ่มรายได้ โดยเน้นให้ภาคการเกษตรมีความมั่นคง หยุดถางป่าทำไร่เลื่อนลอยแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชนให้สำเร็จ สร้างเครือข่ายอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ให้การบริการขั้นพื้นฐานและประกาศยุติการปลูกฝิ่นในพื้นที่ทั่วประเทศอย่างสิ้นเชิง (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2010, หน้า 68)

ในขณะนี้ การแก้ไขปัญหาคความยากจนดำเนินไปเป็นระบบและมีความก้าวหน้ามากขึ้น พื้นที่การทำไร่เลื่อนลอยลดลงอย่างชัดเจน ในภาครัฐได้แก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างเต็มที่ และในภาคประชาชนก็ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนด้วยกันเองอย่างเต็มความสามารถ เพื่อผลักดันส่งเสริมการพัฒนาในเขตพื้นที่ทุรกันดาร ผลการดำเนินงานปรากฏว่า อัตราส่วนความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 27.6 แต่ก็ไม่บรรลุตามเป้าประสงค์ คือ ทำให้ความยากจนลดลงเหลือประมาณร้อยละ 15 ใน พ.ศ. 2552-2553 (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2010, หน้า 40, 121, 138)

เพื่อให้มาตรการดังกล่าวบรรลุเป้าหมาย รัฐบาลลาวได้ปรับปรุงเกณฑ์การกำหนดความยากจนระดับบุคคล ระดับครัวเรือน และระดับหมู่บ้านเพิ่มเติม (คณะพัฒนาชนบทและลบล้างความทุกข์ยากขั้นศูนย์กลาง, 2015, หน้า 17-19) มีรายละเอียดดังนี้

เกณฑ์การกำหนดความยากจนระดับบุคคลและระดับครัวเรือน ประกอบด้วย เกณฑ์ตัวชี้วัดความยากจนโดยถือเอารายรับเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนเป็นพื้นฐาน โดยไม่จำแนกอายุ และถือเอาเงินกิบเป็นเกณฑ์ ได้แก่ รายรับเฉลี่ยทั่วประเทศเท่ากับ 192,000 กิบต่อคนต่อเดือน (ประมาณ 793 บาทหรือ 24.6 ดอลลาร์สหรัฐ) รายรับเฉลี่ยเขตชนบทเท่ากับ 180,000 กิบต่อคนต่อเดือน (ประมาณ 743 บาทหรือ 22.5 ดอลลาร์สหรัฐ) รายรับเฉลี่ย

เขตตัวเมืองเท่ากับ 240,000 กีบต่อคนต่อเดือน (ประมาณ 991 บาทหรือ 29.5 ดอลลาร์สหรัฐ) (ตามอัตราการแลกเปลี่ยนวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2558)

เกณฑ์ความยากจนระดับหมู่บ้าน คือ เป็นหมู่บ้านที่ขาดแคลนเงื่อนไขพื้นฐานในการพัฒนา ได้แก่ 1) มีครัวเรือนยากจนมากกว่าร้อยละ 51 ขึ้นไปของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดภายในหมู่บ้าน 2) ไม่มีโรงเรียนประถมศึกษา หรือต้องเดินทางไปโรงเรียนใช้เวลามากกว่า 1 ชั่วโมงขึ้นไป 3) ไม่มีหน่วยงานบริการทางด้านสาธารณสุข เช่น ไม่มีศูนย์อนามัยประจำบ้าน ไม่มีร้านขายยา การเดินทางไปหาแพทย์หรือโรงพยาบาลต้องใช้เวลาในการเดินทางมากกว่า 2 ชั่วโมงขึ้นไป 4) ไม่มีน้ำสะอาดอุปโภคและบริโภคที่เพียงพอ เช่น น้ำบ่อน้ำบาดาล และน้ำริน เป็นต้น และ 5) ไม่มีเส้นทางคมนาคมเข้าถึง หรือมีเส้นทาง แต่เดินทางเข้าถึงได้ลำบาก สามารถเดินทางได้ในฤดูกาลเดียว คือ ฤดูแล้ง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2554–2558) รัฐบาลลาวมีเป้าหมายในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่อง เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาพื้นฐานที่ยับยั้งความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และอาจจะส่งผลกระทบต่ออนาคตของประเทศชาติได้ ซึ่งมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคในหลาย ๆ ครั้ง รวมถึงรายงานการเมืองครั้งที่ 9 ของพรรคได้ยึดถือการแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นหน้าที่หลักของพรรคและรัฐบาล กล่าวคือ ทิศทางการพัฒนาชนบทเพื่อให้ความยากจนหมดไปในอนาคตจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทุกด้านโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2015 ก, หน้า 98–103)

สำหรับเป้าหมายของการพัฒนานั้นได้ยึดถือเอาครัวเรือน หมู่บ้าน กลุ่มหมู่บ้านที่ยากจนและเขตพื้นที่ที่เป็นฐานการปฏิวัติในอดีตเป็นเป้าหมายและเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยเน้นกลุ่มหมู่บ้านที่เข้าไม่ถึงการให้บริการของรัฐน้อยกว่าเขตพื้นที่อื่น ๆ ให้ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามคำสั่งแนะนำเลขที่ 09/กมสพ ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2547 คำสั่งแนะนำเพิ่มเติมเลขที่ 13/นย ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ว่าด้วยการสร้างหมู่บ้านและกลุ่มหมู่บ้านพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม และคำสั่งแนะนำเลขที่ 03/กมสพ ลงวันที่ 30 พฤษภาคม ใน พ.ศ. 2554 ว่าด้วยการสร้างหมู่บ้านเป็นหลักของการพัฒนา สร้างหมู่บ้านขนาดใหญ่ให้เป็นตัวเมืองขนาดเล็กในชนบท (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2015 ก, หน้า 104)

แนวทางในการพัฒนานั้น เน้นการศึกษาอบรมประชาชนที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง สร้างความเข้มแข็งให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นโดยเน้นการรักษาความสงบและปลอดภัยของ

สังคมเป็นพื้นฐาน ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายสู่สหัสวรรษของการพัฒนา และการนำพา สปป.ลาว หลุดพ้นออกจากสถานะภาพความด้อยพัฒนา ใน พ.ศ. 2563 ทำให้ชุมชนมีความภาคภูมิใจในผลงานการพัฒนาชุมชนที่ตนเองมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อลดระดับความยากจน (จำนวนคนยากจน) ให้ต่ำกว่าร้อยละ 19 ของจำนวนประชาชนทั้งหมด และลดจำนวนครัวเรือนยากจนให้ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของครัวเรือนทั้งหมด ใน พ.ศ. 2558 และปฏิบัติงานโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับหมู่บ้าน กลุ่มหมู่บ้าน และเมืองมากที่สุด (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2015 ก, หน้า 104)

การจัดตั้งโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถรวบรวมหมู่บ้านขนาดเล็กให้เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ และสร้างหมู่บ้านขนาดใหญ่ให้เป็นตัวเมืองขนาดเล็กในชนบท เพื่อให้เป็นตัวแบบในเขตพื้นที่ชนบท และเขตพื้นที่ห่างไกลความเจริญ โดยมีเป้าหมายแขวงละ 1-2 แห่ง และจัดสรรพื้นที่เพื่อเป็นที่ตั้งบ้านเรือนถาวร และพื้นที่ทำมาหากินของประชาชนในเขตพื้นที่เป้าหมายแบบยั่งยืน จัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ยุติการถางป่าทำไร่เลื่อนลอยให้ได้อย่างสิ้นเชิง ดำเนินการพัฒนากลุ่มหมู่บ้านอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน การพัฒนาเขตพื้นที่ชนบท ก็คือการพัฒนามนุษย์ (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2015 ก, หน้า 104)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2559-2563) รัฐบาลลาวมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาคความยากจนของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างจริงจังและทั่วถึงตาม “แนวทาง 3 สร้าง” โดยการปรับปรุงและสร้างรากฐานการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และพัฒนาชนบทอย่างรอบด้าน เชื่อมโยงกับการสร้างหมู่บ้านพัฒนาตามหลักการ “4 เนื้อหา 4 เป้าหมาย” คือ พัฒนาเศรษฐกิจเป็นใจกลางคู่ขนานไปกับการพัฒนาสังคม-วัฒนธรรม และการรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันชาติ รักษาความสงบ และรักษาเสถียรภาพด้านการเมือง สร้างหมู่บ้านขนาดใหญ่ให้เป็นตัวเมืองขนาดเล็กในชนบท เชื่อมโยงกับการจัดวางการผลิตตามขนาดของพื้นที่ การจัดสรรภูมิลำเนาและอาชีพที่มั่นคงให้แก่ประชาชนอย่างชัดเจน โดยส่งเสริมการผลิตเป็นสินค้าและการบริการ ตามศักยภาพของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2016, หน้า 110-111)

สืบเนื่องจากปัญหาการเก็บกู้ระเบิดที่ยังไม่หมดสิ้น อันเป็นภัยคุกคามชีวิต เศรษฐกิจ สังคม โดยมาตรการนำเอางานแก้ไขปัญหาระเบิดที่ตกค้างเข้าไปในแผนพัฒนาทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และทุกภาคส่วนในสังคม ร่วมกันแก้ไขปัญหาระเบิดที่ตกค้างให้หมดจากเขตพื้นที่โครงการพัฒนา แหล่งท่องเที่ยว เขตการผลิตกิจกรรม เขตเลี้ยงสัตว์

และเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน พร้อมกันนั้น เอาใจใส่รักษาฟื้นฟูสุขภาพและช่วยเหลือผู้ที่ประสบอุบัติเหตุจากอุบัติเหตุที่ตกค้าง (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2016, หน้า 110-111)

สืบต่อการปฏิบัติงานตามแนวทาง 3 สร้าง โดยปรับปรุงก่อสร้างและยกระดับความสามารถในการจัดการขององค์กรคณะพรรคประจำแขวง องค์กรคณะพรรคประจำเมือง และองค์กรรากฐานพรรคประจำหมู่บ้าน ให้มีความเข้มแข็ง โปร่งใส และมีลักษณะก้าวหน้าสูงขึ้น เสริมขยายสิทธิความเป็นเจ้าของ เสริมสร้างความปรองดอง ความเป็นปึกแผ่นระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ และระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2016, หน้า 110-111) ซึ่งมีเป้าหมายหลักดังต่อไปนี้

ลดอัตราการความยากจนลงในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ทำให้อัตราการครัวเรือนยากจนคงเหลือไม่เกินร้อยละ 5 ทำให้หมู่บ้านยากจนคงเหลือไม่เกินร้อยละ 10 ลดเมืองยากจนให้คงเหลือไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนเมืองทั้งหมด

สร้างครัวเรือนพัฒนาให้ได้มากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด สร้างหมู่บ้านขนาดใหญ่ให้เป็นตัวเมืองขนาดเล็กในชนบท ให้ได้มากกว่า 3 แห่ง สร้างเมืองพัฒนาให้ได้มากกว่าร้อยละ 10 แก้ไขการเคลื่อนย้ายของประชาชนให้ได้อย่างเด็ดขาด

มุ่งลดจำนวนผู้เคราะห์ร้ายจากอุบัติเหตุที่ตกค้างจาก 45 คนต่อปี ใน พ.ศ. 2557 ให้เหลือต่ำกว่า 40 คนต่อปี ใน พ.ศ. 2563 รับประกันการรักษาทางการแพทย์และการฟื้นฟูสุขภาพของผู้รอดชีวิตจากอุบัติเหตุจากอุบัติเหตุที่ตกค้างให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาสากล กู้ระเบิดที่ตกค้างออกจากพื้นที่บูรณสิทธิ์เพื่อการทำมาหากินของกลุ่มชาติพันธุ์ และโครงการพัฒนา ฯ เศรษฐกิจสังคมของรัฐบาลให้ได้ 3 หมื่นเฮกตาร์ ทำการสำรวจที่ไม่ใช้ด้านเทคนิคเพื่อเก็บข้อมูลพื้นฐานระเบิดที่ตกค้างอยู่ใน 9 แขวง โดยสอดคล้องกับมาตรฐานการสำรวจแห่งชาติของ สปป.ลาว ตามความสามารถ เครื่องมือ งบประมาณ และความสามารถที่มีอยู่ โดยถึง พ.ศ. 2563 จะเพิ่มขึ้นให้ได้ 5,238 หมู่บ้านในจำนวน 9 แขวง (อัตตะปือ จำปาสัก ห้วยพันต์ คำม่วน หลวงพระบาง สาละวัน สะหวันนะเขต เซกอง และเชียงขวาง) สำรวจด้านเทคนิคเพื่อเสาะหาจุดหลักฐานระเบิดที่ตกค้างอยู่ในจุดสุ่มพัฒนาต่าง ๆ ถึง พ.ศ. 2563 ให้ได้ 124 จุดสุ่มพัฒนาอยู่ใน 9 แขวงที่มีระเบิดตกค้างช่วยเหลือผู้เคราะห์ร้ายที่รอดชีวิตจากอุบัติเหตุที่ตกค้างให้ได้ 1,500 คน ใน พ.ศ. 2563 (กระทรวงแผนการและการลงทุน, 2016, หน้า 110-111)

กล่าวโดยสรุป การแก้ไขปัญหาค่าความยากจนของ สปป.ลาว ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของ สปป.ลาว ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึง พ.ศ. 2563 นั้นยังเป็นแผนงานที่เน้นการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนแบบมหภาค เนื่องจากงานแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในเขตพื้นที่ชนบทนั้นเป็นความรับผิดชอบของการปกครองของท้องถิ่นและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการระดมความคิดเห็น เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนให้สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งเป็นงานระดับจุลภาค สอดคล้องกับโกวิท พวงงาม (2550) ระบุว่า การแก้ไขปัญหาค่าความยากจนของชุมชนหรือทุกปัญหาต้องถูกแก้ไขด้วยฐานของท้องถิ่นและฐานชุมชน

ในกรณีนี้ แขวงคำม่วน เป็นหนึ่งในจำนวน 17 แขวงของ สปป.ลาว ที่เผชิญปัญหาค่าความยากจนเช่นกัน แขวงคำม่วนตั้งอยู่ภาคกลางของ สปป.ลาว มีเส้นทางยุทธศาสตร์ผ่านจากทิศเหนือถึงทิศใต้ ทิศตะวันตกถึงทิศตะวันออก เป็นจุดแคบที่สุดของประเทศที่สามารถเชื่อมต่อเส้นทางขนส่งสินค้ากับบรรดาประเทศในอนุภูมิภาคอาเซียนได้อย่างรวดเร็ว ทิศเหนือติดกับแขวงบอลิคำไซ ทิศใต้ติดกับแขวงสะหวันนะเขต ทิศตะวันออกติดกับแขวงกว่างบิญ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ทิศตะวันตกติดกับจังหวัดนครพนม ประเทศไทย มีแม่น้ำโขงไหลผ่านจนสุดชายแดน มีเส้นทางสะพานมิตรภาพลาว-ไทยแห่งที่ 3 ที่จังหวัดนครพนมและแขวงคำม่วนออกสู่ท่าเรือน้ำลึกของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่ผ่านเส้นทางหมายเลข 12 จนสุดชายแดนที่ด่านนาเฝ้าและจอลอเข้าสู่แขวงกว่างบิญ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ระยะทางประมาณ 60 กิโลเมตร และเป็นเส้นทางเข้าสู่ชายแดนเวียดนามที่มีระยะสั้นกว่าเส้นทางอื่น (บันทึกการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง 3 ประเทศ 9 จังหวัด ไทย-ลาว-เวียดนาม ที่ใช้เส้นทางหมายเลข 8 และหมายเลข 12 ครั้งที่ 18 วันที่ 3 กรกฎาคม, 2557 ณ จังหวัดนครพนม ประเทศไทย. เข้าถึงได้จาก [www.sakonnakhon.go.th/officeprovince/plan/readnews/document/บันทึกการประชุม 3 ป. 9 จ. ครั้งที่ 18 ลว. 3 ก.ค. 57.pdf](http://www.sakonnakhon.go.th/officeprovince/plan/readnews/document/บันทึกการประชุม_3_ป.9_จ.ครั้งที่18_ลว.3_ก.ค.57.pdf))

KHAMMOUANE TOURISM MAP



ภาพประกอบ 1 แผนที่แขวงคำม่วน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ที่มา : ศูนย์ข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยวของ สปป.ลาว

แขวงคำม่วน มีเนื้อที่ 16.315 ล้านตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 10 เมือง มีประชากรทั้งสิ้นจำนวน 364,560 คน จำแนกเป็นเพศหญิงจำนวน 174,243 คน เพศชายจำนวน 190,317 คน ความหนาแน่นของประชากร 21 คนต่อตารางกิโลเมตร อัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับร้อยละ 12.88 ยอดผลิตผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในเฉลี่ยต่อคนของประชากรภายในแขวงไม่น้อยกว่า 887 ดอลลาร์ (ประมาณ 7,627,957 กีบ หรือ 31,045 บาท) ต่อคนต่อปี (แผนกแผนการและการลงทุนแขวงคำม่วน, 2011, หน้า 36)

ประชากรของแขวงคำม่วน ประกอบด้วยหลายกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยกัน ได้แก่

- 1) เผ่าลาว (กะเลิง ญ้อ ไย้ย) คิดเป็นร้อยละ 66.6
- 2) ผู้ไท (ผู้ไทอ่างคำ) ร้อยละ 16.09
- 3) มะก่อง (ตฺรุษ ตฺรอง) ร้อยละ 12.50
- 4) กรี (สะล่าง ตองเหลื่อง) ร้อยละ 0.38
- 5) ไต (ไตเมี้ย ไตแมน ไตดำ) ร้อยละ 0.91
- 6) สก ร้อยละ 0.70
- 7) ตรี (ตรี ขอม) ร้อยละ 2.33
- 8) ง้วน ร้อยละ 0.41
- 9) ม้ง (ม้งขาว) ร้อยละ 0.05 (คณะกรรมการแนวลาสร้างชาติ, 2013)

แขวงคำม่วนประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 580 หมู่บ้าน กลุ่มหมู่บ้านจำนวน 62 กลุ่ม เขตจุดสุขุมบุกทะลุจำนวน 3 เขต เขตจุดสุขุมการจัดสรรพื้นที่เพื่อที่พักอาศัยถาวร และพื้นที่ทำมาหากินแบบยั่งยืนให้แก่ประชาชนมีจำนวน 9 เขต ของแขวงมีจำนวน 13 เขต จุดสุขุม ของเมืองมีจำนวน 21 เขตจุดสุขุม และเขตจุดสุขุมที่จะสร้างหมู่บ้านขนาดใหญ่ให้เป็นตัวเมืองขนาดเล็กในชนบทมีจำนวน 17 เขต เขตจุดสุขุมเป็นการรวมเอาประชาชนที่อาศัยอยู่กระจัดกระจายมาอยู่รวมกันยังจุดศูนย์กลางรวม (จุดสุขุม) ที่กำหนดให้ นอกจากนี้ยังเน้นรวมกลุ่มหมู่บ้านขนาดเล็กให้กลายเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่หรือเมืองขนาดเล็กในชนบท เพื่อสะดวกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่อาศัย และอาชีพให้ถาวร

จำแนกเป็นหมู่บ้านยากจนมีจำนวน 15 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 2.6 จำแนกเป็นหมู่บ้านพ้นความยากจนมีจำนวน 565 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 97.4 สำหรับครัวเรือนรวมทั้งสิ้นมีจำนวน 75,120 ครัวเรือน ครัวเรือนยากจนจำนวน 1,954 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 2.6 และครัวเรือนพ้นความยากจนจำนวน 73,166 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 97.4 (ห้องการพัฒนาชนบทและลบล้างความทุกข์ยากขึ้นแขวง, 2014)

เมืองบัวละพาเป็นหนึ่งในจำนวน 10 เมืองของแขวงคำม่วน และมีครัวเรือนยากจนมากที่สุดของแขวงคำม่วน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากเป็นเมืองที่ได้รับผลกระทบจากสงครามปฏิวัติมากที่สุด ประชาชนต้องหนีภัยสงคราม ทำให้ไม่มีเวลาเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และพื้นที่ทำการเกษตรกรรมก็มีจำกัด ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เพราะเศษซากของสงครามยังคงหลงเหลืออยู่ โดยเฉพาะลูกระเบิดที่ยังไม่ระเบิดฝังอยู่ในดินเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถเก็บกู้ออกจากพื้นที่ได้หมด ทำให้ประชาชนไม่มีพื้นที่เพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ที่ปลอดภัย

ส่วนด้านที่อยู่อาศัยก็ยังไม่ถาวร เนื่องจากมีการโยกย้ายถิ่นฐานอยู่บ่อย ๆ เพราะต้องหลบหนีภัยสงคราม จึงทำให้ประชาชนอยู่ไม่เป็นที่ และทำให้การสร้างวัฒนธรรมร่วมกันมีน้อย เมื่อเวลาเจ็บไข้ได้ป่วยก็ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข อีกประการหนึ่ง คือ เส้นทางคมนาคมไม่สะดวกสามารถเดินทางได้เพียงสองฤดู คือ ฤดูร้อน และฤดูหนาว เนื่องจากเป็นเขตพื้นที่ชนบทที่ทุรกันดารที่มีความแตกต่างจากที่อื่น ๆ คือ เป็นเขตพื้นที่ราบลุ่มสลับภูเขาและที่ราบภูเขาเรียบยาวตามทิวเขา นอกจากนี้ผู้ให้ทุนในการพัฒนายังมีจำกัด (หัวหน้าเขตจุดสุขุมสังคัง-วังมะเนอ, 2014)

เมืองบัวละพามีพื้นที่ 3,673 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 72 หมู่บ้าน 11 กลุ่มหมู่บ้านมีประชากรจำนวน 31,260 คน แบ่งเป็นเพศหญิงจำนวน 15,681 คน เพศชาย

จำนวน 15,579 คน และมีจำนวน 2 เขตจุดสุขุมที่จะสร้างให้กลายเป็นตัวเมืองขนาดเล็กใน
ชนบทของเมืองบัวละพา โดยเมืองบัวละพาถูกจัดเป็นหมู่บ้านยากจนมีจำนวน 12 หมู่บ้าน
คิดเป็น

ร้อยละ 16.7 จำแนกเป็นหมู่บ้านพื้นความยากจนมีจำนวน 60 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 83.3

รายละเอียดของ 12 หมู่บ้านยากจน ประกอบด้วย 1) หมู่บ้านแก่งตาปลา
2) หมู่บ้านน้ำออกฮู 3) หมู่บ้านหนองกะปาด 4) หมู่บ้านวังเจือก 5) หมู่บ้านหนองกึ่ง
6) หมู่บ้านหินลับ 7) หมู่บ้านละจั้ง 8) หมู่บ้านละบาย 9) หมู่บ้านกาฮี 10) หมู่บ้านทับลาว
11) หมู่บ้านปลาชิว 12) หมู่บ้านจะโนน มีครัวเรือนยากจนจำนวน 188 ครัวเรือน คิดเป็น
ร้อยละ 38.06 มีครัวเรือนพื้นความยากจนจำนวน 306 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 61.04

ในส่วนของประชากร เมืองบัวละพามีหลายกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยปะปนกัน
ได้แก่ เผ่าลาว คิดเป็นร้อยละ 18.6 เผ่าผู้ไท คิดเป็นร้อยละ 22.4 เผ่ามะกอก คิดเป็นร้อยละ
17 เผ่าจวน คิดเป็นร้อยละ 2.4 เผ่าตรี คิดเป็นร้อยละ 38.5 และเผ่ากรี คิดเป็นร้อยละ 1.1
(โครงการพัฒนาชนบทและลบล้างความทุกข์ยากขึ้นแวง, 2014, หน้า 94)

สาเหตุที่ครัวเรือนในหมู่บ้านยากจนของเมืองบัวละพามีทั้งครัวเรือนยากจนและ
ครัวเรือนพื้นความยากจนปะปนกันอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ซึ่งครัวเรือนยากจนเหล่านี้มีมาก
ที่สุดในหมู่บ้านน้ำออกฮู เมืองบัวละพา ดังนั้นงานวิจัยนี้ต้องการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนา
ครัวเรือนเหล่านี้ให้พื้นความยากจน ประชากรและกลุ่มตัวอย่างจึงมีทั้งครัวเรือนยากจน
และครัวเรือนพื้นความยากจนในหมู่บ้านยากจน ซึ่งผู้วิจัยนำมาศึกษาด้วย เพื่อเป็นประโยชน์
แก่ครัวเรือนหมู่บ้าน เมือง และแวงยากจนทั่วประเทศ สามารถนำยุทธศาสตร์การพัฒนา
ครัวเรือนให้พื้นความยากจนที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเฉพาะพื้นที่ไปปรับใช้ในการแก้ไข
ปัญหาแก่ครัวเรือนให้พื้นความยากจน และเพื่อประโยชน์อันสูงสุดของประชาชนในการ
มีคุณภาพชีวิตดียิ่ง ๆ ขึ้นตามลำดับต่อไป

คำถามของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามการวิจัย ไว้ดังนี้

1. มีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลต่อครัวเรือนยากจน เมืองบัวละพา แวงคำม่วน
สปป.ลาว
2. สภาพแวดล้อมของครัวเรือนยากจน เมืองบัวละพา แวงคำม่วน สปป.ลาว
มีลักษณะอย่างไร

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาครัวเรือให้พ้นความยากจน เมืองบัวชะพา
แขวงคำม่วน สปป.ลาว ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

4. ยืนยันยุทธศาสตร์การพัฒนาครัวเรือให้พ้นความยากจน เมืองบัวชะพา
แขวงคำม่วน สปป.ลาว เป็นอย่างไร

ความมุ่งหมายของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีความมุ่งหมายของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อครัวเรือยากจน เมืองบัวชะพา แขวงคำม่วน
สปป.ลาว
2. เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์สภาพแวดล้อมของครัวเรือยากจน
เมืองบัวชะพา แขวงคำม่วน สปป.ลาว
3. เพื่อสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาครัวเรือให้พ้นความยากจน เมืองบัวชะพา
แขวงคำม่วน สปป.ลาว ที่เหมาะสมและเป็นไปได้
4. เพื่อยืนยันยุทธศาสตร์การพัฒนาครัวเรือให้พ้นความยากจน เมืองบัวชะพา
แขวงคำม่วน สปป.ลาว

ความสำคัญของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดหวังว่าจะเกิดประโยชน์ในด้านการพัฒนาองค์ความรู้
ด้านการสร้างยุทธศาสตร์เฉพาะพื้นที่ในการทำให้ครัวเรือพ้นความยากจน ไว้ดังนี้

1. ได้ทราบถึงปัจจัยที่แท้จริงที่ส่งผลต่อครัวเรือยากจน เมืองบัวชะพา
แขวงคำม่วน สปป.ลาว
2. ได้องค์ความรู้ใหม่ที่มาจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์สภาพแวดล้อม
ของครัวเรือยากจน จากแหล่งข้อมูลเชิงประจักษ์ เมืองบัวชะพา แขวงคำม่วน สปป.ลาว
3. ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาครัวเรือให้พ้นความยากจน เมืองบัวชะพา
แขวงคำม่วน สปป.ลาว ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ และจะเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหา
ความยากจนของหมู่บ้าน เมือง แขวง และชาติต่อไป

4. เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาและกีฬา กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ กระทรวงภายใน กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงแกลงข่าว วัฒนธรรมและท่องเที่ยว กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า กระทรวงแผนการและการลงทุน และกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อครัวเรือนยากจน ประกอบด้วย 7 ด้าน คือ 1) ด้านการศึกษา 2) ด้านสาธารณสุข 3) ด้านอาหาร 4) ด้านที่อยู่อาศัย 5) ด้านเส้นทางคมนาคม 6) ด้านข้อมูลข่าวสาร และ 7) ด้านรายได้

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ ครัวเรือนในหมู่บ้านนำออกสุรรวมทั้งสิ้น จำนวน 72 ครัวเรือน ประกอบด้วย ครัวเรือนยากจนจำนวน 49 ครัวเรือน และครัวเรือนพ้นความยากจนจำนวน 23 ครัวเรือน ดังตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนหมู่บ้าน ประชากร ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนพ้นความยากจน

ลำดับ	หมู่บ้าน	ประชากร	เพศ		ครัวเรือน	ครัวเรือนยากจน	ครัวเรือนพ้นความยากจน
			ชาย	หญิง			
1	บ้านแก่งตาปลา	131	67	64	23	13	10
2	บ้านนำออกสุ	473	245	228	72	49	23
3	บ้านหนองกะปาด	344	161	183	55	7	48
4	บ้านวังเสือก	452	225	227	82	52	30
5	บ้านหนองกุ่ม	136	75	61	28	4	24
6	บ้านหินลับ	256	124	132	39	12	27
7	บ้านละจั้ง	146	66	80	29	24	5
8	บ้านละบาย	146	63	83	24	5	19

ตาราง 1 (ต่อ)

ลำดับ	หมู่บ้าน	ประชากร	เพศ		ครัวเรือน	ครัวเรือน ยากจน	ครัวเรือน พ้นความยากจน
			ชาย	หญิง			
9	บ้านกาอี	250	107	143	46	1	45
10	บ้านทับลาว	218	110	108	38	3	5
11	บ้านปลาชิว	128	65	63	24	9	15
12	บ้านจะโนน	189	85	104	34	9	25
รวม	12	2,869	1,393	1,476	494	188	306

ที่มา : ห้องกรพัฒนาชนบทและลบล้างความทุกข์ยากขั้นแวง, 2014, หน้า 94-95)

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ตัวแทนจากแต่ละครัวเรือน ๆ ละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 72 คน ประกอบด้วย ตัวแทนจากครัวเรือนยากจนจำนวน 49 คน และตัวแทนจากครัวเรือนพ้นความยากจนจำนวน 23 คน ผู้วิจัยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) แต่ในการลงสนามเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยปรากฏว่ามีตัวแทนจากครัวเรือนยากจนมาเพียงจำนวน 30 คน เนื่องจากมีความยากลำบากในการเดินทาง และมีตัวแทนจากครัวเรือนพ้นความยากจนมาเกินจำนวน 23 คน จึงรับไว้จำนวน 30 คน เท่ากัน เนื่องจากเดินทางมายังสถานที่เก็บข้อมูลได้สะดวก

2.2.1 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและการแจกแบบสอบถามเกี่ยวกับการปัจจัยที่ส่งผลต่อครัวเรือนยากจน หมู่บ้านน้ำออกสู รวมทั้งสิ้นจำนวน 65 คน โดยเป็นตัวแทนครัวเรือนหมู่บ้านน้ำออกสู จำนวน 60 คน และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 5 คน ซึ่งใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ หัวหน้าห้องกรแผนการและพัพพนต่างประเทศ ชั้นศูนย์กลาง 1 คน รองหัวหน้าห้องกรปกครองแวงคำม่วน 1 คน หัวหน้าแผนกสิกรรรม-ป่าไม้และพัฒนาชนบทแวงคำม่วน 1 คน เจ้าเมืองเมืองบัวสะพา 1 คน (นายอำเภอ) นายบ้านน้ำออกสู 1 คน (ผู้ใหญ่บ้าน) เจ้าหน้าที่คณะพัฒนาชั้นหมู่บ้าน 1 คน

2.2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์สภาพแวดล้อม จำนวน 60 คน ประกอบด้วย ตัวแทนของครัวเรือนยากจน จำนวน 30 คน และตัวแทนครัวเรือนพ้นความยากจน จำนวน 30 คน

2.2.3 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนานครวีเรือนให้พ้นความยากจน จำนวน 55 คน ประกอบด้วย ตัวแทนของครัวเรือนยากจน จำนวน 30 คน แต่มารวมในประชุมได้จริงจำนวน 24 คน ตัวแทนครัวเรือนพ้นความยากจน จำนวน 30 คน แต่มาให้ประชุมได้จริงจำนวน 10 คน และผู้เชี่ยวชาญภาครัฐที่เกี่ยวข้องพร้อมด้วยผู้นำชุมชน จำนวน 21 คน

2.2.4 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการยืนยันยุทธศาสตร์การพัฒนานครวีเรือนให้พ้นความยากจนจำนวน 55 คน ใช้กลุ่มเป้าหมายเดียวกันกับขั้นตอนที่ 3

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

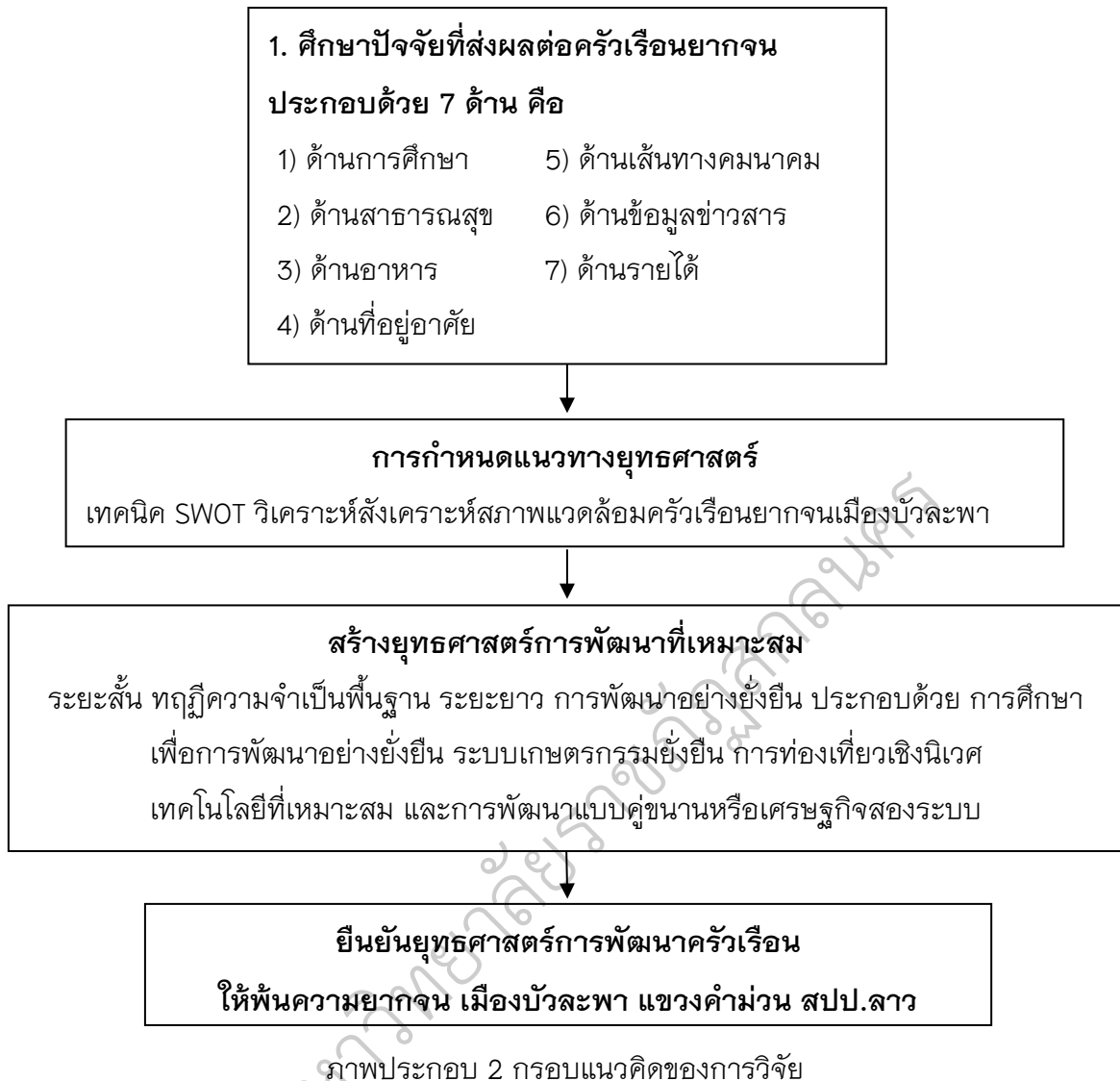
หมู่บ้านน้ำออกฮู เมืองบัวละพา แขวงคำม่วน สปป.ลาว

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนานครวีเรือนให้พ้นความยากจน เมืองบัวละพา แขวงคำม่วน สปป.ลาว ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยระหว่างเดือนมกราคม 2559 ถึงเดือนมิถุนายน 2561

กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเกี่ยวกับความยากจน และการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อสำรวจข้อมูลเบื้องต้น ผู้วิจัยสรุปกรอบแนวคิดของการวิจัยได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้ครัวเรือนยากจน ประกอบด้วยหลายด้าน ดังนี้ 1) ด้านการศึกษา 2) ด้านสาธารณสุข 3) ด้านอาหาร 4) ด้านที่อยู่อาศัย 5) ด้านเส้นทางคมนาคม 6) ด้านข้อมูลข่าวสาร 7) ด้านรายได้ ใช้เทคนิค SWOT วิเคราะห์สังเคราะห์สภาพแวดล้อม ครัวเรือนยากจนเมืองบัวละพา เพื่อกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ สร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาคที่เหมาะสม โดยในระยะสั้นใช้ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน ในระยะยาวใช้การพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย การศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เทคโนโลยีที่เหมาะสม และการพัฒนาแบบชุมชนหรือเศรษฐกิจสองระบบ แล้วยืนยันยุทธศาสตร์การพัฒนานครวีเรือนยากจนเมืองบัวละพาเป็นลำดับสุดท้าย ดังกรอบแนวคิดของการวิจัย ต่อไปนี้



นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะ ไว้ดังนี้

1. ความยากจน หมายถึง การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านน้ำออกฮู เมืองบัวละพา แขวงคำม่วน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งมีปัจจัยทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านอาหาร ด้านที่อยู่อาศัย ด้านเส้นทางคมนาคม ด้านข้อมูลข่าวสาร และด้านรายได้

- 1.1 ด้านการศึกษา หมายถึง องค์ประกอบพื้นฐานที่เกี่ยวกับการศึกษา ที่ประชาชนพึงได้รับ เช่น โรงเรียนอยู่ใกล้บ้าน
 - 1.2 ด้านสาธารณสุข หมายถึง องค์ประกอบพื้นฐานด้านสุขภาพที่ประชาชน พึงทราบ พึงได้รับ และพึงปฏิบัติ เช่น ทราบว่าตนเองมีปัญหาสุขภาพอะไรบ้าง เมื่อเวลา เจ็บป่วยมีวิธีการดูแลรักษาอย่างไร มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขให้คำปรึกษาด้านสุขภาพ ในหมู่บ้าน ได้รับบริการตรวจสุขภาพพื้นฐานประจำปี
 - 1.3 ด้านอาหาร มีความหมาย 2 นัย ความหมายนัยที่ 1 หมายถึง ปัญหา และการแก้ปัญหาในการประกอบอาชีพกสิกรรม ซึ่งทำให้เกิดผลผลิตเกี่ยวกับอาหาร ความหมายนัยที่ 2 หมายถึง การถือครองปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน เครื่องจักร เป็นต้น
 - 1.4 ด้านที่อยู่อาศัย หมายถึง ที่อยู่อาศัยและองค์ประกอบที่จำเป็น เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่น ที่ดิน วัสดุที่ใช้ในการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย แหล่งที่มาของน้ำดื่ม น้ำใช้ เชื้อเพลิงสำหรับหุงต้ม พลังงานหลักที่ใช้สำหรับส่องสว่างภายในครัวเรือน
 - 1.5 เส้นทางคมนาคม หมายถึง ยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง ความสะดวก ในการเดินทาง การขนส่งสินค้าหรือผลผลิต
 - 1.6 ด้านข้อมูลข่าวสาร หมายถึง ช่องทางในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร เช่น บุคคล (ผู้ใหญ่บ้าน/นายบ้าน เพื่อนบ้าน) หอกระจายข่าว วิทยุ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ เป็นต้น
 - 1.7 รายได้ หมายถึง จำนวนเงินที่ได้รับ รายวัน รายปี และแหล่งที่มา ของเงิน การออมเงิน
2. หมู่บ้านยากจน หมายถึง 12 หมู่บ้านที่ไม่สามารถผ่านเกณฑ์ความยากจน ของรัฐบาลแห่ง สปป.ลาว ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเมืองบัวสะพา แขวงคำม่วน สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว
 3. ครัวเรือนยากจน หมายถึง ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ใน 12 หมู่บ้านยากจน ที่ไม่สามารถผ่านเกณฑ์ความยากจนของรัฐบาลแห่ง สปป.ลาว ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเมือง บัวสะพาแขวงคำม่วน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
 4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาครัวเรือนให้พ้นความยากจน หมายถึง กลยุทธ์ แผนการ หรือกระบวนการดำเนินงานที่ใช้สำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่มีการผสมผสาน เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ และจะไม่มุ่งเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง