

บทที่ 19 อะไรคือสิ่งที่เราสามารถเรียนรู้ได้จากประเทศจีน ในการแก้ไขปัญหาคความยากจน

จากบทความ **What Can China Teach Us About Fighting Poverty?** โดย Nara Dillon ในหนังสือ **The China Questions: Critical Insights into a Rising Power**, edited by Jennifer Rudolph and Michael Szonti, Harvard University Press, 2018.

ความสำเร็จของจีนในการต่อสู้กับความยากจน เป็นเรื่องที่น่าทึ่งมาก ในปี 2015 สหประชาชาติ ประกาศอย่างครึกโครมว่า เป้าหมายอย่างหนึ่งของ Millennium Development Goals (MDG) ที่จะลดความยากจนขั้นแค้นในโลกลงให้ได้ครึ่งหนึ่งนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายนี้ได้แล้ว จากหลักเกณฑ์ของธนาคารโลก เรื่องความยากจนขั้นแค้น ที่วัดจากรายได้ต่อวันน้อยกว่า 1.25 ดอลลาร์ จำนวนคนยากจนขั้นแค้นที่เคยมีอยู่ 1.9 พันล้านคนในปี 1990 ลดลงเหลือ 836 ล้านคนในปี 2015 จำนวนคนยากจนในประเทศต่างๆ ที่ลดลงนี้ กว่าครึ่งหนึ่งเป็นการลดลงของคนยากจนในจีน คำถามมีอยู่ว่า จีนดำเนินการจนประสบความสำเร็จได้อย่างไร และให้บทเรียนแก่ประเทศต่างๆ อย่างไร

ในบทความชื่อ **What Can China Teach Us About Fighting Poverty** ผู้เขียนคือ Nara Dillon จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด กล่าวว่า ความแตกต่างด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้ไม่ใช่เรื่องง่ายที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ จะอาศัยความสำเร็จของจีนมาเป็นโมเดลในการต่อสู้กับความยากจน แต่ยุทธศาสตร์โดยรวมของจีน ในการต่อสู้เพื่อลดความยากจนขั้นแค้นสามารถให้บทเรียนแก่โลกเรา ยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วย (1) ข้อมูล (2) การพัฒนาเศรษฐกิจ และ (3) สวัสดิการ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ของจีนในการต่อสู้กับความยากจน คือ การเก็บข้อมูล (data) Nara Dillon เขียนไว้ว่า รัฐบาลจีนพยายามอย่างมากในการหาหลักเกณฑ์ที่จะใช้วัดความยากจน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ของจีนเอง ศึกษาวิธีการของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นของธนาคารโลก หรือแม้แต่วิธีการของนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล Amartya Sen แม้ว่านักวิชาการทั่วไปจะไม่ค่อยเชื่อถือเรื่องข้อมูลของรัฐ แต่จีนก็เก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องความยากจนและเผยแพร่แก่คนทั่วไป นักวิชาการของจีนและต่างชาติ ได้ทำการสำรวจข้อมูล และทำการทำการทดลองเพื่อศึกษาธรรมชาติของความยากจนที่มีการเปลี่ยนแปลง รวมถึงผลกระทบของนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน ข้อมูลเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก เนื่องจากมีส่วนช่วยต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ช่วยทำให้ เจ้าหน้าที่ของจีนมีการปรับปรุงโปรแกรมการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติความยากจน

Nara Dillon บอกว่า ข้อมูลของทางการจีนทำให้เห็นสภาพชีวิตของคนจีนที่ยากจนขั้นแค้นว่าเป็นอย่างไรบ้างในประเทศจีนปัจจุบัน ตัวอย่างของคนจีนที่มีฐานะยากจนมาก โดยมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ของธนาคารโลก คือหญิงสาวคนหนึ่งที่อยู่ในเขตภูเขาทางตะวันตกของจีน เธอเข้าโรงเรียนประถมในหมู่บ้าน หมู่บ้านนี้เชื่อมโยงกับโลกภายนอกด้วยถนนลูกรัง มีสถานีรถไฟอยู่ใกล้สุด ห่างออกไป 100 กว่ากิโลเมตร ครอบครัวเธอทำการเกษตร ปลูกพืชส่วนใหญ่ไว้กินเอง ถ้ามีเหลือก็ขายเป็นรายได้ซึ่งค่อนข้างจำกัด บ้านมีไฟฟ้าใช้ แต่ไม่มีน้ำประปา ค่าใช้จ่ายด้านโรงเรียนและการรักษาพยาบาลเป็นเรื่องที่ครอบครัวกังวลมากที่สุด ข้อกังวลนี้เป็นสิ่งที่ไม่พืดพื้อน เนื่องจากสุขภาพของหัวหน้าครอบครัวและการศึกษาของเธอคือ ความหวังของครอบครัวที่จะหลุดจากความยากจน ร่วมกับการทำงานหนัก และโอกาสที่จะมีงานที่ดีขึ้นทำ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาเศรษฐกิจ ที่ช่วยปรับปรุงชีวิตครอบครัวของคนจีนที่ยากจน คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากของจีนเป็นเรื่องราวความสำเร็จที่คนทั่วโลกได้รับรู้และเข้าใจกันทั่วไป แต่ก็เป็นเรื่องยากสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆที่จะเลียนแบบ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนการเติบโตทางเศรษฐกิจให้กลายเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นเรื่องที่ซับซ้อนมาก นอกจากนี้ ความซับซ้อนเป็นจุดสำคัญของการกำหนดนโยบายเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงให้การเติบโตทางเศรษฐกิจกลายเป็นการสร้างรายได้ ซึ่งรายได้ที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นการกระจายไปสู่คนทั่วไปหรือสามารถเข้าถึงคนยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ในเรื่องนี้ ถึงแม้ว่าจะมีหลายประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเหมือนประเทศจีน แต่นโยบายที่นำมาใช้สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ไม่เท่ากับอัตราส่วนการลดลงของความยากจนในประเทศจีน

จีนประสบความสำเร็จมากสุดในการลดความยากจน จากการปฏิรูปการเกษตรในช่วงทศวรรษ 1980 ที่ทำให้ครอบครัวในชนบทมีรายได้สูงขึ้น ตัวอย่างเช่น การยกเลิกการทำเกษตรแบบรวมกลุ่ม (แปลงเกษตรรวม) ตั้งแต่ปลายปี 1970 และต้นปี 1980 ทำให้มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นอันมาก ขบวนการปฏิรูปที่ดินเป็นการสร้างแรงจูงใจโดยเปิดโอกาสให้ชาวนาอำนาจในการควบคุมการผลิตด้วยตัวเอง และการยกเลิกการทำเกษตรแบบรวมกลุ่ม ยังนำไปสู่การกระจายพื้นที่ทำกินอย่างยุติธรรม รวมทั้งยังทำให้แต่ละครอบครัวชาวนาได้ประโยชน์อย่างทัดเทียมกันจากการผลิตด้านการเกษตร เมื่อบวกกับการปฏิรูปด้านการตลาด ที่ชาวนาสามารถขายผลผลิตส่วนเกินในตลาดเอกชน ทำให้ทั้งผลผลิตด้านการเกษตรและรายได้ครัวเรือนในชนบทพุ่งสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปด้านการตลาดที่เข้าใจว่าเป็นนโยบายสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน กลับไม่มีอะไรที่เกี่ยวข้องกันเลย เนื่องจากรัฐบาลได้ยกระดับราคารับซื้อผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการยกระดับราคาข้าวขึ้นถึงร้อยละ 91 ระหว่างปี 1978 ปี 1985 นโยบายที่อยู่เบื้องหลังของการยกระดับราคาให้สูงขึ้นถือเป็นกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสียกลับจากอดีตในสมัยคอมมิวนิสต์ นโยบายสำคัญในสมัยนั้นคือการลดราคาผลผลิตให้ต่ำ เพื่อเอาทุนส่วนเกินจากภาคการเกษตรมาพัฒนาอุตสาหกรรมในเมือง การลดราคาสินค้าเกษตรทำให้มาตรฐานการครองชีพในชนบทอยู่ในสภาพเพื่อการยังชีพเท่านั้น แต่ถือเป็นความโชคร้าย ที่กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ กลับกลายเป็นการเดินทางไปสู่เส้นทางที่ผิดพลาด การตัดสินใจของจีนที่ยกเลิกการควบคุมราคาสินค้าเกษตรพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ และทำให้ชนบทมีมาตรฐานความเป็นอยู่สูงขึ้น

นโยบายที่ประเทศคอมมิวนิสต์และประเทศกึ่งสังคมนิยมยังคงรักษาอยู่คือการกระจายการถือครองที่ดินและการควบคุมราคาผลผลิตทางการเกษตร นโยบายเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศเหล่านั้นน้อยมากในปัจจุบัน แต่การที่นโยบายพัฒนาทางด้านทุนนิยมที่ให้ความสนใจสังคมเมืองมากกว่า ซึ่งการให้ความสนใจต่อสังคมเมืองเป็นการช่วยลดความยากจนในประเทศทุนนิยมได้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรเป็นการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมได้เช่นกัน เนื่องจากการพัฒนาทางด้านเกษตรจะช่วยสร้างความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจต่อสังคมโดยรวมและในขณะเดียวกัน เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของคนยากจนในชนบทที่ส่วนใหญ่แล้วมีประสบการณ์ต่อความยากจนที่รุนแรง

ในทศวรรษ 1980 และ 1990 เมื่อรัฐบาลจีนค่อยๆ ยกเลิกการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลาง เศรษฐกิจจีนจึงดำเนินการตามกลไกตลาดมากขึ้น ทำให้นับวันนโยบายการลดความยากจนของจีนมีลักษณะคล้ายๆ กับนโยบายการลดความยากจนที่ใช้ในประเทศทุนนิยมทั้งหลาย ดังนั้น การจะเรียนรู้ความสำเร็จของจีนจึงต้องก้าวข้ามจากนโยบายทั่วไปของจีนมาสู่นโยบายเฉพาะของจีนในเรื่องการจัดความยากจน

ในทศวรรษ 1990 การพัฒนาอุตสาหกรรมของจีนเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามเมืองที่ตั้งอยู่ชายฝั่งทะเล การจ้างงานนอกภาคเกษตรและการอพยพของแรงงานจากชนบทสู่เมืองกลายเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการลดความยากจนขึ้นแค้น แต่ปรากฏว่า การลดลงของความยากจนกลับมีอัตราชะลอตัวลง ทั้งนี้เพราะการจ้างงานใหม่ในภาคการผลิตไม่มีลักษณะที่กระจายอย่างทั่วถึงเหมือนกับประโยชน์ที่ได้จากการปฏิรูปการเกษตรและราคาพืชผล

นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วกลายเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความยากจนในชนบทขึ้นมาอีก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำให้การผลิตและการจ้างงานด้านอุตสาหกรรมลดลง เกิดภาวะความยากจนขึ้นในเมืองที่เคยเป็นเขตอุตสาหกรรมดั้งเดิม เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ทางการจีนจึงหันมาใช้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่พุ่งเป้าไปที่คนยากจนโดยตรง

ในปี 1994 จีนดำเนินโครงการลดความยากจนในส่วนภูมิภาค โดยการให้เงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนแก่เขตยากจน 592 แห่ง ที่รายได้ต่อคนต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ เงินช่วยเหลือเหล่านี้นำไปใช้เพื่อส่งเสริมการจ้างงานนอกภาคเกษตร การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจใหม่ และการสร้างปัจจัยพื้นฐาน โดยเฉพาะการสร้างถนน โครงการเหล่านี้ทำให้เศรษฐกิจท้องถิ่นเติบโตขึ้น แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้ช่วยให้ความยากจนลดลงมากนัก

ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากความยากลำบากของโครงการ ที่สามารถแยกแยะเป้าหมายจากโครงการพัฒนาของท้องถิ่นที่จะได้รับประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ การลดปัญหาความยากจนจะมีนัยยะ หากทรัพยากรสามารถสร้างงานที่คนจนสามารถเข้าถึงได้ หรือโครงการนั้นสร้างงานโดยตรงกับคนยากจนหรือสร้างถนนเพื่อให้ท้องถิ่นเชื่อมกับตลาด แต่โครงการส่วนใหญ่ทำให้หมู่บ้านและครอบครัวที่มั่งคั่งในท้องถิ่นได้ประโยชน์มากกว่า ในปี 2001 รัฐบาลจีนเปลี่ยนโครงการพัฒนา จากเดิมมุ่งขอบเขตในระดับท้องถิ่น ไปสู่ระดับหมู่บ้าน เพื่อให้ตรงเป้าหมายที่เป็นกลุ่มคนยากจนโดยตรง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 สวัสดิการ Nara Dillon กล่าวว่า จากบริบทดังกล่าว ยุทธศาสตร์ที่อาศัยสวัสดิการเป็นเครื่องมือเพื่อต่อสู้กับความยากจนของจีนจึงมีความสำคัญ ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจีนได้สร้างระบบสวัสดิการหลายอย่าง เป้าหมายของการแก้ปัญหาความยากจนมีความจำเพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งความสนใจไปที่คนยากจนมากกว่าที่จะสนใจบริวณที่มีความยากจน

โครงการที่สร้างไว้เป็นตาข่ายป้องกันความเสี่ยงเหล่านี้ ได้สะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลจีน โดยที่ผ่านมามีคนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องเลือกระหว่างสวัสดิการกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในทางกลับกัน ผู้กำหนดนโยบายของประเทศจีนได้พยายามแสวงหาการบูรณาการนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยถือว่าโครงการสวัสดิการที่ช่วยป้องกันความยากจนขึ้นแค้น และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาวเพื่อการเติบโตอย่างมั่นคง ตัวอย่างเช่น ในปี 1999 รัฐบาลจีนมีโครงการสวัสดิการสังคมในเขตตัวเมือง เพื่อรองรับการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ต่อมาในปี 2007 จีนนำโครงการสวัสดิการนี้ไปใช้กับชนบท เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่

ครอบครัวยากจนในชนบท ที่รายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นคนกำหนดขึ้นมา การให้เงินช่วยเหลือแก่ครอบครัวยากจนจะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับค่าครองชีพและฐานะการเงินของท้องถิ่น แต่เป้าหมายก็คือ สนองสิ่งที่จำเป็นเพื่อการยังชีพของคนที่มีรายได้ไม่พอจะเลี้ยงตัวเองโดยความพยายามของตนเอง

ในปี 2008 จีนดำเนินโครงการประกันสุขภาพในชนบท ที่ใช้ทั่วประเทศ โครงการนี้รับผิดชอบ 70% ของค่ารักษาพยาบาล นับเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งในการขจัดสาเหตุของความยากจนในชนบท ก่อนหน้านี้ ในปี 2006 จีนยกเลิกการเก็บค่าเล่าเรียนของโรงเรียนในชนบท โดยรัฐบาลกลางจัดงบประมาณชดเชยให้ท้องถิ่น นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในการประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งที่ 19 ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เมื่อตุลาคมปีที่แล้ว ประธานาธิบดี สี จิ้นผิง ได้กำหนดเป้าหมายที่จะขจัดความยากจนขั้นแค้นให้หมดไปในปี 2020 โดยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาศัยกลยุทธ์ด้านข้อมูล การพัฒนาเศรษฐกิจ และสวัสดิการ เข้ามาตอบสนองต่อความต้องการของครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน เป้าหมายของการต่อสู้กับความยากจนขั้นแค้นที่อาจมีความทะเยอทะยานมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ เป็นการแข่งพินิจในระยะยาว แต่การนำข้อมูลการพัฒนาและสวัสดิการมาเป็นกลยุทธ์ในการต่อสู้กับความยากจนไม่ใช่รูปแบบของประเทศจีนและประเทศคอมมิวนิสต์อื่นๆเท่านั้น แนวทางที่คล้ายคลึงกันได้ถูกนำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาอื่นๆ ที่คนอีกประมาณ 784 ล้านคนที่ต้องเผชิญหรืออยู่ในสภาพยากจนขั้นแค้นอย่างหนักในทวีปเอเชียและแอฟริกาในปัจจุบัน

Nara Dillon กล่าวว่า สิ่งหนึ่งที่ประเทศต่างๆ จะเรียนรู้จากจีน ในเรื่องของกลยุทธ์การต่อสู้กับความยากจนของประเทศจีนในปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นหลักการหรือนโยบายเท่านั้น แต่เป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องของจีนที่จะต่อสู้กับปัญหานี้ หลังจากที่อุปสรรคที่เคยมีอยู่คือการกระจายความมั่งคั่งได้ถูกเอาชนะได้แล้ว สาเหตุของความยากจนแบบใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นมาต่างต้องการแนวทางการแก้ไขปัญหาแบบใหม่ สิ่งที่สำคัญคือการตั้งความคาดหวังที่สูงขึ้นเรื่อยๆ รวมถึงการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันจะต้องถูกนำมาตั้งนิยามของความยากจนในประเทศจีนให้มีความทันสมัยมากขึ้น การสร้างความมั่นใจให้เด็กผู้หญิงในหมู่บ้านชนบทที่ห่างไกลว่าพวกเขามีอาหารที่เพียงพอต่อการบริโภคเป็นความสำเร็จที่กลายเป็นอดีต แต่เด็กเหล่านี้มีความต้องการสำหรับการดำรงชีวิตที่เพิ่มมากขึ้น มากกว่าแค่ไม่ต้องลำบากเหมือนกับพ่อแม่หรือปู่ย่าตายายที่ต้องเผชิญมาก่อน ถึงแม้ว่าประเทศจีนจะสามารถกำจัดปัญหาของความยากจนขั้นแค้นแสนสาหัส แต่พวกเขายังคงต้องเผชิญกับความท้าทายต่อการตอบสนองความต้องการและการสร้างแรงบันดาลใจให้แก่พวกเขา

เอกสารประกอบ : บทความ What Can China Teach Us About Fighting Poverty? โดย Nara Dillon ในหนังสือ The China Questions: Critical Insights into a Rising Power, edited by Jennifer Rudolph and Michael Szonti, Harvard University Press, 2018.