

# Riding the Wave: An East Asian Miracle for the 21<sup>st</sup> Century

## บทสรุปผู้บริหาร

- การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ทำให้ “คลื่นแห่งความมั่งคั่ง” แผ่ขยายเป็นวงกว้างทั่วภูมิภาค ประชากรมากกว่า 10,000 ล้านคนหลุดพ้นจากขีดความยากจนมาก (Extreme Poverty) จำนวนร้อยละ 60 ของประชากรมีฐานะมั่นคง ขนาดของประชากรชนชั้นกลาง (Middle Class) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
- แม้ว่าทุกประเทศในภูมิภาคได้ยกระดับเข้าสู่ประเทศรายได้ปานกลาง แต่ความแตกต่างทางเศรษฐกิจก็เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ในแต่ละประเทศจึงมีความท้าทายในการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม กลุ่มประชากรที่ยากจนมาก (Extreme Poor) แม้จะมีจำนวนน้อย แต่มีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะประชากรที่เป็นชนกลุ่มน้อยและอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกล นอกจากนี้ 1 ใน 5 ของจำนวนประชากรในภูมิภาค ยังคงมีความเสี่ยงที่จะลดระดับไปสู่ความยากจน โดยเฉพาะในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์
- ผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วนี้ เห็นได้จากปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่ทั่วถึง การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำกัดและด้อยคุณภาพ นอกจากนี้ ยังมีความท้าทายใหม่ๆ เข้ามา เช่น ประชากรสูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่แน่นอน ทำให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเกิดเสถียรภาพได้ยาก
- “Riding the Wave” ได้ศึกษาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก เพื่อพิจารณาแนวทางการจัดการกับความท้าทายต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำแนกกลุ่มประชากรในแง่เศรษฐศาสตร์ ตั้งแต่กลุ่มประชากรที่อยู่ในระดับยากจนมากจนถึงประชากรในระดับชนชั้นกลาง เพื่อวิเคราะห์การกระจายรายได้และนโยบายการพัฒนาแบบ “เติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive Growth)” ของแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นที่การศึกษานี้ให้ความสำคัญ รวมถึงการจัดความยากจนในยุคที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเติบโตอย่างทั่วถึงในภูมิภาค
- การศึกษาฯ มีกรอบแนวคิดเพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาแบบเติบโตอย่างทั่วถึงของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก โดยจำแนกวิธีการศึกษาเป็น 3 ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่ 1** จำแนกประชากรออกเป็น 5 กลุ่ม ตามระดับรายได้ ดังนี้ (1) กลุ่มประชากรที่ยากจนมาก (Extreme Poor) มีรายได้ต่ำกว่า 1.9 เหรียญสหรัฐต่อวัน (2) กลุ่มประชากรที่ยากจนปานกลาง (Moderate Poor) มีรายได้วันละ 1.9-3.1 เหรียญสหรัฐต่อวัน (3) กลุ่มประชากรที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ (Economically Vulnerable) มีรายได้วันละ 3.1-5.5 เหรียญสหรัฐต่อวัน (4) กลุ่มประชากรที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economically Secure) มีรายได้วันละ 5.5-15 เหรียญสหรัฐต่อวัน และ (5) กลุ่มประชากรในระดับชนชั้นกลาง (Middle Class) มีรายได้มากกว่า 15 เหรียญสหรัฐต่อวัน

**ส่วนที่ 2** วิเคราะห์กลุ่มประชากรและแนวโน้มทางเศรษฐกิจ โดยวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างของแต่ละประเทศในภูมิภาค ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2558 โดยจำแนกกลุ่มประเทศออกเป็น 5 กลุ่มดังนี้ (1) กลุ่มประเทศที่มี

ความเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้า คือ มาเลเซีย และไทย โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากความสามารถในการขจัดความยากจน เนื่องจากไม่พบกลุ่มประชากรที่ยากจนมาก และมีสัดส่วนกลุ่มประชากรในระดับชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น (2) กลุ่มประเทศที่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนสู่ความมั่งคั่งได้ คือ จีน มองโกเลีย และเวียดนาม โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากประชากรส่วนใหญ่ที่จัดอยู่ในกลุ่มประชากรที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและมีสัดส่วนกลุ่มประชากรในระดับชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น (3) กลุ่มประเทศที่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนมาก คือ กัมพูชา อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากสัดส่วนกลุ่มประชากรที่ยากจนมากและกลุ่มประชากรในระดับชนชั้นกลางอยู่ในระดับต่ำ (4) กลุ่มประเทศที่ยังอยู่ในความยากจน คือ ลาว และปาปัวนิวกินี โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากสัดส่วนกลุ่มประชากรที่ยากจนมากยังอยู่ในระดับที่สูง และ (5) กลุ่มประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิก โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากลักษณะที่แตกต่างจากประเทศอื่นในภูมิภาค

**ส่วนที่ 3** วิเคราะห์นิยามเศรษฐกิจ “เติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive Growth)” โดยวิเคราะห์ถึงอุปสรรคต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของแต่ละกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษา และปัจจัยที่ทำให้สัญญาประชาคมของแต่ละประเทศกับมาตรการสนับสนุนการพัฒนาแบบเติบโตอย่างทั่วถึง สามารถนำไปปฏิบัติและเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน

- ผลการศึกษา ได้วิเคราะห์ถึงอุปสรรคต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของแต่ละกลุ่มประชากรและมีข้อเสนอแนะ ได้แก่
  - กลุ่มประชากรที่ยากจนมาก (Extreme Poor): ควรมุ่งเน้นพัฒนาการกระจายรายได้
  - กลุ่มประชากรที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ (Economically Vulnerable): ควรเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้ประชากรกลุ่มนี้กลับไปอยู่ในระดับยากจนอีก
  - กลุ่มประชากรที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economically Secure) หรือบางส่วนของกลุ่มประชากรในระดับชนชั้นกลาง (Middle Class): ควรพัฒนาการบริการของภาครัฐให้มีคุณภาพและเข้าถึงได้
- นอกจากนี้ การศึกษา ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะต่อผู้กำหนดนโยบายและจัดลำดับความสำคัญของอุปสรรคที่ต้องการแก้ไข โดยได้จัดทำข้อเสนอแนะด้านมาตรการ เช่น
  - การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโต (Economic Mobility) ควรลดช่องว่างในการเข้าถึงการบริการภาครัฐ และการจ้างงาน พัฒนาคุณภาพสายอาชีพและการเข้าถึงบริการทางการเงิน
  - การเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) ควรมุ่งเน้นสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบสังคม สงเคราะห์ สร้างหลักประกันสังคมให้ทั่วถึง และ
  - การพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive Growth) ควรพึงพาการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า เพื่อเป็นการระดมทุนทรัพยากรร่วมบริหารจัดการงบประมาณสาธารณะ ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และจัดทำโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ ปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่งเสริมการเข้าสู่สังคมเมือง (Urbanization) รัฐบาลควรตระหนักถึงการตอบสนองความต้องการของประชากรในทุกกลุ่มให้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

## บทที่ 1

### รูปแบบการสร้างการเติบโตของภูมิภาคเอเชียตะวันออก

- รูปแบบของการพัฒนาของเอเชียตะวันออก ถือเป็น “โมเดลที่ดีที่สุดในการสร้างการเจริญเติบโตในภูมิภาค” ด้วยการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสวัสดิการของประชาชนให้มีความเสมอภาคมากขึ้น คลื่นแห่งความมั่งคั่งแผ่ขยายไปทั่วภูมิภาค โดยประชากรที่ยากจนมาก และยากจนปานกลาง ได้ลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องทั่วทั้งภูมิภาค เป็นผลมาจากการพัฒนาสวัสดิการที่มีค่าใช้จ่ายในมิติต่างๆ เช่น การเข้าถึงบริการสาธารณสุขของคนยากจน / การเข้าถึงน้ำสะอาดและสุขาภิบาลเพิ่มขึ้น / นโยบายส่งเสริมการเติบโตที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้นจำนวนมาก / การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขั้นพื้นฐาน เช่น การให้บริการด้านการศึกษา สุขภาพ และการวางแผนครอบครัว ซึ่งช่วยลดปัญหาความยากจนได้อย่างรวดเร็ว ขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้
- จากรายงาน World Development Report ปี 2533 ของ World Bank ระบุถึงโมเดลสำหรับการลดความยากจน ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ "การเติบโต การลงทุน และการประกันความเสี่ยง" ซึ่ง "การเติบโต" หมายถึงความสามารถในการส่งเสริมการเติบโตโดยใช้แรงงานอย่างเข้มข้น / "การลงทุน" ในการจัดหาบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ และ "การประกันความเสี่ยง" ต่อความสามารถในการบริหารความเสี่ยงทั้งจากการแทรกแซงก่อนเกิดปัญหา และการแทรกแซงหลังเกิดปัญหาแล้ว อย่างไรก็ตาม การพัฒนาของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกที่ประสบความสำเร็จอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนนั้น เป็นผลมาจากเสาหลักของ “การเติบโต” และ “การลงทุน”
- **นโยบายที่ส่งเสริมการเติบโตอย่างรวดเร็วโดยใช้แรงงานอย่างเข้มข้น:**
  - ประเทศในเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจโดยใช้แรงงานอย่างเข้มข้นจากแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก โดยปรับเปลี่ยนจากการทำการเกษตรแบบดั้งเดิม ทำให้คนยากจนส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นและมีสินทรัพย์มากขึ้น โดยในแต่ละประเทศมีการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกัน ซึ่งสะท้อนถึงความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยนโยบายสำคัญๆ คือ
  - **ลำดับที่ 1 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค** โดยจะต้องไม่มีภาระค่าใช้จ่ายที่มากเกินไป นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่ได้จัดตั้ง “กลไกการปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชน”
  - **ลำดับที่ 2 การเปิดเสรีทางการค้า** โดยประเทศในเอเชียตะวันออกสนับสนุนการส่งเสริมการส่งออก ทำให้การส่งออกเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับเทคโนโลยีใหม่ๆ ทั้งนี้ มีการดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันและการส่งออก รวมถึงการนำเข้าที่ปลอดภัยสำหรับผู้ส่งออกสินค้าเพื่อการส่งออกและสถาบันการตลาดเพื่อการส่งออก แรงจูงใจสำหรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง และการแข่งขันด้านอัตราแลกเปลี่ยน
  - **ลำดับที่ 3 การมีอัตราการลงทุนของภาคเอกชนและมีการออมเงินภายในประเทศในระดับสูง** โดยการระดมเงินออมในประเทศได้รับการสนับสนุนจากมาตรการต่างๆ เช่น การจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนา การลดค่าใช้จ่ายใน

การทำธุรกรรม การสร้างแรงจูงใจสำหรับการออม การไม่ส่งเสริมการบริโภคในสินค้าฟุ่มเฟือย และสำหรับ มาตรการในการส่งเสริมลงทุน ได้แก่ การกำหนดอัตราภาษีต่ำสำหรับ การนำเข้าสินค้าประเภททุน และ เพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และไฟฟ้า เพื่อดึงดูดให้เกิดการลงทุนจากภาคเอกชน

- ลำดับที่ 4 การดำเนินนโยบายด้านการเกษตรที่มีความหลากหลาย โดยประเทศที่มีรายได้น้อยส่วนใหญ่เริ่มต้น จากการใช้ฐานการผลิตทางการเกษตร ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตอย่างยั่งยืนเพื่อลดความยากจน และ ให้ประโยชน์แก่ประชากรจำนวนมาก ทั้งทางด้านทางตรงและทางอ้อม (ได้แก่ ด้านการศึกษา การย้ายถิ่นฐาน การขยายตัวของความเป็นเมือง และการขยายตัวของการทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารและการผลิต) ซึ่งช่วยลดความยากจนในชนบท ลดความไม่เท่าเทียมกัน และจำกัดช่องว่างของรายได้ระหว่างเมืองและชนบท **มาตรการ/นโยบายที่นำมาใช้ ได้แก่** การลดภาษีทางการเกษตร รวมถึง การกำหนดภาษีทางอ้อมผ่าน การควบคุมราคา การอุดหนุนด้านการเกษตร เช่น นโยบายด้านราคาในสินค้าข้าวและปุยในอินโดนีเซีย เพื่อเพิ่ม รายได้ในชนบท การส่งเสริมการเกษตรเพื่อช่วยในการดูดซับเทคโนโลยีใหม่ๆ ของการปฏิวัติเขียว รวมถึง การปฏิรูปที่ดินและการแจกจ่ายที่ดินแก่คนยากจนในญี่ปุ่น เกาหลี ได้หวัน และจีน เมื่อปี พ.ศ. 2503

- ระหว่างปี พ.ศ. 2521-2526 จีนยกเลิกระบบการผลิตทางการเกษตรแบบรวมกลุ่ม ซึ่งเป็นการให้สิทธิการใช้ที่ดินแก่ เกษตรกร แต่สิทธินี้ไม่สามารถทำการเปลี่ยนมือได้
- ปี พ.ศ. 2536 เวียดนามได้ประกาศใช้กฎหมายที่ดินฉบับใหม่ใน ซึ่งเป็นการปฏิรูปสหกรณ์การเกษตรของประเทศ เพื่อให้เกษตรกรสามารถทำธุรกรรมในที่ดินได้
- โดยมาตรการของทั้งสองประเทศ ช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและลดความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจน ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ในเวียดนามมีการเปิดตลาดสิทธิในการใช้ที่ดิน มีผลทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากความต้องการนำที่ดินมาใช้เพื่ออุตสาหกรรมนั้นเพิ่มขึ้น

- นโยบายเหล่านี้ช่วยให้เกิดการสร้างงานที่เป็นทางการได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้ง มีการจ้างงานสำหรับแรงงาน ไร้ฝีมือ และทำให้เศรษฐกิจบนพื้นฐานของการเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการ อย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการใช้แรงงานในภาคบริการเพิ่มขึ้นด้วย การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเหล่านี้ ทำให้ เกิดการเติบโตของผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกภาคส่วน และช่วยกระจายรายได้และผลประโยชน์ไปสู่ ประชากรส่วนใหญ่
- **นโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขั้นพื้นฐาน:**
  - ความสำเร็จของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก มาจากการลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในด้าน ทักษะ องค์ความรู้ และประสบการณ์ของแรงงาน ด้วยการขยายการให้บริการขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาขั้นพื้นฐาน สาธารณสุขและโภชนาการ และการวางแผนครอบครัว ทำให้คนยากจนได้รับประโยชน์ และยังเป็น การดำเนินงานตามนโยบายที่ส่งเสริมการเติบโตในกิจกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก โดยการขยาย โอกาสในการจ้างงานให้กับคนยากจน

- ประเทศในภูมิภาคฯ ต่างมุ่งดำเนินนโยบายป้องกันและรักษาโรคสำหรับคนจน เช่น เกาหลีใต้ ในปี พ.ศ. 2503 จัดตั้งศูนย์สุขภาพจำนวนมากเพื่อให้บริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและการวางแผนครอบครัว และในปี พ.ศ. 2513 ออกนโยบายประกันสุขภาพแห่งชาติสำหรับแรงงานในเขตเมือง และได้ขยายไปสู่เขตชนบท และกล่าวได้ว่าค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั่วทั้งภูมิภาคเพิ่มขึ้นอย่างมากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา โดยมุ่งเน้นการขยายการบริการในเขตชนบทและลดค่าใช้จ่ายของค่ารักษาพยาบาลสำหรับคนยากจน ปรับปรุงการเข้าถึงโครงการวางแผนครอบครัว เช่น ประเทศไทย ได้ดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูง
- **นโยบายสวัสดิการสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัด:**
  - การพัฒนาทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตมากกว่าการกระจายรายได้ ภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิการสังคมน้อยกว่าเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคอื่นที่มีระดับรายได้เท่ากัน ซึ่งมีสาเหตุจาก 3 ปัจจัย (1) มีความเชื่อว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ให้กับคนทั้งประเทศ (2) ภาครัฐต้องการลดความเสี่ยงด้วยการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจมหภาค และ (3) ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พึ่งพาระบบครอบครัวเป็นหลักในการลดผลกระทบจากภาวะวิกฤต เช่น การใช้มาตรการลดภาษีให้กับผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น
  - อย่างไรก็ตาม ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ด้านสวัสดิการสังคมในภูมิภาคมีทิศทางที่ดีขึ้น หลายประเทศได้ปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคม โดยมีการนำระบบบำนาญมาใช้กันมากขึ้น ทั้งในรูปแบบของการให้เงินบำนาญแบบครอบคลุม และแบบเฉพาะประชาชนบางกลุ่ม (เช่น จีนมีระบบการให้เงินบำนาญในชนบทและเขตเมือง)
  - นอกจากนี้ ยังมีการนำระบบการจ่ายเงินสวัสดิการที่ตรงตามกลุ่มเป้าหมายมาใช้มากขึ้น เช่น มาตรการจ่ายเงินอุดหนุนในกัมพูชา อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการอุดหนุนค่าครองชีพขั้นต่ำของจีนที่ครอบคลุมประชากรกว่า 70 ล้านคน ทั้งนี้ ในหลายประเทศได้เริ่มลงทุนในการปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมด้วยการใช้เทคโนโลยีและระบบระบุตัวบุคคลที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งลดการอุดหนุนด้านอาหารและพลังงาน เพื่อเปลี่ยนไปใช้ระบบสวัสดิการที่เหมาะสมมากกว่าเดิม
  - หลายประเทศในภูมิภาคยังไม่มีการใช้ระบบภาษีในการกระจายรายได้เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนา โดยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเก็บภาษีโดยตรงเพียงแค่ร้อยละ 41 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด ในขณะที่ประเทศพัฒนาของ OECD มีรายได้จากการเก็บภาษีโดยตรงร้อยละ 65 ของภาษีทั้งหมด นอกจากนี้ นโยบายภาษีในภูมิภาคยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีภาคธุรกิจที่ทำธุรกิจอย่างไม่เป็นทางการ และมีมาตรการยกเว้นและลดภาษีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยที่ภาษีรายได้ส่วนบุคคลอยู่ในระดับต่ำ ในหลายประเทศจะเก็บภาษีเฉพาะแรงงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเท่านั้น ทำให้มีข้อจำกัดในการเก็บภาษี
  - ภูมิภาคยังมีปัญหาประชาชนลักลอบปลอมแปลงรายได้เพื่อเลี่ยงภาษี ในขณะที่เดียวกันการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก็อยู่ในระดับต่ำ เป็นผลมาจากแรงกดดันทางการเมืองและทางสังคม ทำให้ประเทศในภูมิภาคส่วนใหญ่พึ่งพารายได้จากภาษีการพาณิชย์ ซึ่งการเคลื่อนย้ายของบริษัทข้ามชาติในปัจจุบันและการแข่งขันการลดภาษีเพื่อดึงดูดบริษัทข้ามชาติ ทำให้รายได้ดังกล่าวมีความไม่แน่นอนมากขึ้น

## บทที่ 2

### ความพร้อมสำหรับประเด็นท้าทายในศตวรรษที่ 21

- การพัฒนาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกที่ผ่านมา เกี่ยวข้องกับ “โมเดลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน” ซึ่งเป็นรูปแบบที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชกรนับล้านคน อย่างไรก็ตาม บริบทของการเติบโตอย่างทั่วถึงของภูมิภาคมีความท้าทายในหลายด้าน เนื่องจากหลายประเทศในภูมิภาคนี้ประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ การเจริญเติบโตที่ยังคงมีความเสี่ยง และของเสียจากการผลิตที่เพิ่มมากขึ้น และการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ความเหลื่อมล้ำได้ส่งผลต่อพฤติกรรม ทางเลือก และการลงทุนของประชกร โดยส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างต่อเศรษฐกิจและสังคม
- การรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงอาจจะยากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวทางการค้าโลก เป็นไปอย่างช้าๆ การขยายห่วงโซ่อุปทานของโลกมีความไม่แน่นอน และประเทศต่างๆ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และเชิงสถาบัน ยิ่งไปกว่านั้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและการขยายตัวของความเป็นเมืองกลับเป็นภัยคุกคามที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ นำไปสู่ความแออัด และข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมและสภาพความเป็นอยู่
- ความเหลื่อมล้ำของรายได้เพิ่มสูงขึ้นในภูมิภาคๆ โดยเฉพาะในประเทศขนาดใหญ่ ด้วยเหตุที่ประชกรเฉลี่ยของภูมิภาคอาศัยอยู่ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นมากกว่า 20 ปีที่แล้ว โดยความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้น ก็จะส่งต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการลดความยากจนมากขึ้นด้วย
- ประชากรในภูมิภาคส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 90 ในจีน เกาหลีใต้หวัน / ร้อยละ 80 ในญี่ปุ่น / กว่าร้อยละ 50 ในฟิลิปปินส์) เห็นว่าภูมิภาคเกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้อย่างมากในประเทศของตน โดยประเทศอินโดนีเซีย ประชากรร้อยละ 89 เห็นว่าความเหลื่อมล้ำดังกล่าวเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องจัดการ / ในประเทศเวียดนาม ประชากรเมืองร้อยละ 80 มีความกังวลเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำที่ส่งผลเกี่ยวข้องกับสุขภาพ รายได้ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยในเรื่องความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกมากกว่าภูมิภาคอื่นของโลก
- ความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นจากความต้องการพื้นฐานไปจนถึงความต้องการในเรื่องของสุขภาพ และความคาดหวังเรื่องงาน ความเหลื่อมล้ำระหว่างประชกรในการพัฒนาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก แสดงโดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 สัมพันธ์กับการเติบโตที่ผ่านมาใน 3 ทศวรรษ ที่มีการกระจายรายได้ในประชกรกลุ่มคนรวยมากกว่าคนจน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศจีน) ซึ่งค่าใช้จ่ายในการบริโภคในกลุ่มคนรวย (มีประมาณร้อยละ 5 ของประชกรในภูมิภาค) เพิ่มขึ้นที่ประมาณ 400 เหรียญสหรัฐ เปรียบเทียบกับกลุ่มคนจน (มีประมาณร้อยละ 75) มีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า 30 เหรียญสหรัฐ และกลุ่มชนชั้นกลาง (มีประมาณร้อยละ 20) มีค่าใช้จ่ายประมาณ 60 เหรียญสหรัฐ
- ในแต่ละประเทศมีการเปลี่ยนแปลงระหว่างกลุ่มรายได้ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือประเทศจีน (กลุ่มคนที่มีรายได้ที่มีรายได้สูงมีสัดส่วนรายได้เพิ่มมากขึ้นเป็น 2 เท่า ในปี พ.ศ. 2541-2555) โดยจะเห็นว่าประเทศขนาดใหญ่ (เช่น จีน อินโดนีเซีย) เป็นผู้ขับเคลื่อนให้เกิดความเหลื่อมล้ำในภูมิภาคเพิ่มขึ้น

โดยประเทศอินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ มีความเหลื่อมล้ำอย่างมีนัยสำคัญหลังจากปี พ.ศ. 2543 แต่ **ในส่วนของไทยพบว่ามี ความเหลื่อมล้ำที่ลดลง** (\* ข้อมูลที่มีอย่างจำกัดของผู้วิจัย)

- การกระจายตัวของประชากรระหว่างภูมิภาค และระหว่างเขตชนบทกับเขตเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลัง ความเหลื่อมล้ำของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศจีนที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตชนบทกับเขตเมือง ร้อยละ 45 ในขณะที่ประเทศอื่นมีความเหลื่อมล้ำเพียงร้อยละ 10-20 เท่านั้น ดังนั้นการจัดการความเหลื่อมล้ำดังกล่าวจึงต้องอาศัยนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการกระจายตัวของประชากร โดยนโยบายควรให้ความสำคัญกับการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ และการจัดการพื้นที่ที่มีความเหมาะสม ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน สร้างความเชื่อมโยง และลดต้นทุนในการอพยพย้ายถิ่น นอกจากนี้ การศึกษาและอาชีพมีผลต่อรายได้ในภูมิภาคนี้ ซึ่งไทยและเวียดนามเป็นประเทศที่มีผลกระทบของความต่างด้านรายได้ที่ลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว และประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิกได้รับผลกระทบของความต่างด้านรายได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ
- ในปี พ.ศ. 2545-2557 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกมีคนรวยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ร้อยละ 30 ต่อปี) โดยรายได้ของคนรวยในเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกเติบโตขึ้นเร็วกว่า GDP อย่างไรก็ตาม ยังมีสัดส่วนของรายได้อยู่เพียงร้อยละ 10 ของรายได้ของคนรวยทั่วโลก
- ปัจจัยหนึ่งที่เคยเป็นโอกาส แต่กำลังจะกลายเป็นความท้าทายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก คือ “การใช้แรงงานแบบเข้มข้น (Labor Intensive) ในภาคการผลิตและการส่งออก” ซึ่งยากที่จะรักษาระดับการเติบโตในระดับสูงได้ เนื่องจาก (1) การค้าขายตัวลดลง (2) การเปลี่ยนแปลงของประชากรและการขยายตัวของความเป็นเมือง (3) มีระดับการเคลื่อนย้ายของทรัพยากรต่ำ และ (4) เกิดการถดถอยทางภาษี
- ความท้าทายดังกล่าว ทำให้ประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกอาจต้องเผชิญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลง นอกจากนี้ แนวโน้มของโลกในระยะยาวจะซับซ้อนยิ่งขึ้น และจะต้องเผชิญกับปัญหาประชากรสูงอายุและการเป็นสังคมเมือง ซึ่งประชากรสูงอายุเหล่านี้ จะทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจช้าลง เนื่องจากเป็นผู้มีรายได้ต่ำ และจะนำมาซึ่งปัญหาด้านสุขภาพที่ยังขาดระบบประกันสังคมที่ดีพอ
- สำหรับการขยายตัวของความเป็นเมือง ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบเมืองอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้ชัดจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งนับเป็นโอกาสสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นอุปสรรค โดยก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทำให้เกิดการแข่งขันในแรงงานและตลาดสินค้า รวมถึงการเพิ่มพูนความรู้ที่สูงขึ้น นอกจากนี้ ยังเสริมสร้างผลผลิตภาพการผลิต นวัตกรรม และความหลากหลายทางเศรษฐกิจ ทำให้ได้รับการพัฒนามาตรฐานการครองชีพ และเกิดการบริการพื้นฐานทั่วทุกพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของความเป็นเมืองจะก่อให้เกิดความแออัดของประชากรและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรมากขึ้น

### บทที่ 3

#### เหนือกว่าเส้นความยากจน: ชนชั้นทางเศรษฐกิจในการพัฒนาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก

- การพัฒนาของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็วและลดความยากจนในภูมิภาคลงไปอย่างมาก ซึ่งแนวโน้มการกระจายรายได้ของประชากรโดยจำแนกเป็นกลุ่มตามรายได้ พบว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกซึ่งมีประชากรส่วนใหญ่เป็นกลุ่มยากจนปัจจุบันได้พัฒนาเป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางและมีความหลากหลายทางชนชั้นทางเศรษฐกิจ
- การกระจายรายได้โดยจำแนกกลุ่มประชากรตามเศรษฐกิจ: โดยจำแนกกลุ่มประชากรตามค่าใช้จ่ายในการบริโภคต่อหัว ออกเป็นได้ 5 กลุ่ม ดังนี้
  - (1) กลุ่มประชากรที่ยากจนมาก (Extreme Poor) มีรายได้ต่ำกว่า 1.9 เหรียญสหรัฐต่อวัน (ประมาณ 24 บาทต่อวัน หากคำนวณตามอัตราแลกเปลี่ยนและค่าครองชีพของประเทศไทย)
  - (2) กลุ่มประชากรที่ยากจนปานกลาง (Moderate Poor) มีรายได้วันละ 1.9-3.1 เหรียญสหรัฐต่อวัน (ประมาณ 24-38 บาทต่อวัน)
  - (3) กลุ่มประชากรที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ (Economically Vulnerable) มีรายได้วันละ 3.1-5.5 เหรียญสหรัฐต่อวัน (ประมาณ 38-68 บาทต่อวัน)
  - (4) กลุ่มประชากรที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economically Secure) มีรายได้วันละ 5.5-15 เหรียญสหรัฐต่อวัน (ประมาณ 68-184 บาทต่อวัน)
  - (5) กลุ่มประชากรในระดับชนชั้นกลาง (Middle Class) มีรายได้มากกว่า 15.00 เหรียญสหรัฐต่อวัน (ประมาณ 184 บาทต่อวัน)
- ในปี พ.ศ. 2558 พบว่า กลุ่มประชากรที่ยากจนมากคิดเป็นร้อยละ 2.5 กลุ่มคนยากจนปานกลางคิดเป็นเกือบร้อยละ 10 และกลุ่มที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจมีประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรในภูมิภาค โดยกลุ่มที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งมีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรในภูมิภาค ในขณะที่กลุ่มชนชั้นกลางคิดเป็นร้อยละ 17 ของประชากรในภูมิภาค
- การศึกษาฯ ยังพบว่า ครัวเรือนที่อยู่ในชนชั้นทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าจะมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่า โดยอ้างอิงจากตัวชี้วัดต่างๆ เช่น รายได้ การบริโภค การเข้าถึงบริการ ความเป็นเจ้าของสินทรัพย์ และการจ้างงาน ซึ่งสมาชิกในครัวเรือนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะทำงานในภาคเกษตรน้อยลง โดยมีแนวโน้มทำงานที่ได้รับเงินเดือนประจำมากขึ้น เพื่อให้มีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น เช่น ชนชั้นกลางส่วนใหญ่จะรับราชการ เป็นผู้ชำนาญงานหรือช่างเทคนิค หรืออยู่ในสายงานบริการและการขาย
- การกระจายตัวทางเศรษฐกิจของประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก: ซึ่งในปัจจุบันแตกต่างจาก 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยกลุ่มยากจนมากจะกระจายตัวอยู่ในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (คือ อินโดนีเซีย จีน และ



ฟิลิปปินส์) ซึ่งมีจำนวนรวมกันมากกว่าร้อยละ 80 ของประชากรในภูมิภาค และจะหนาแน่นในเขตชนบทห่างไกล เนื่องจากขาดการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการด้านต่างๆ เช่น สุขภาพ การศึกษา การว่าจ้างในตลาดแรงงาน

- ชุมชนเมืองขนาดใหญ่จะมีอัตราส่วนความยากจนน้อยกว่าชุมชนเมืองขนาดเล็ก (ยกเว้น ในอินโดนีเซียที่มีโครงการลดความยากจนในชุมชนเมืองขนาดเล็กและชนบท) อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของชุมชนเมืองทำให้สัดส่วนประชากรยากจนในเมืองใหญ่ๆ เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกลและพื้นที่ภูเขาจะเป็นกลุ่มที่มีความยากจนมาก เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ทำให้เสียเปรียบในการเข้าถึงบริการต่างๆ
- การกระจายตัวของกลุ่มประชากรที่ยากจนปานกลาง และกลุ่มที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ พบว่า ในชนบทจะมีอัตราส่วนประชากรที่ยากจนปานกลางมากกว่าเขตชุมชนเมือง ในขณะที่ขนาดของกลุ่มประชากรที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และกลุ่มชนชั้นกลาง มีความแตกต่างกันอย่างมากทั่วทั้งภูมิภาค เช่น จีนมีอัตราส่วนของประชากร 2 กลุ่มดังกล่าวรวมกันประมาณ 3 ใน 4 ของประชากรทั้งหมดในภูมิภาค ส่วนที่เหลือกระจายตัวอยู่ในอินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และมาเลเซีย
- **รายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากของประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก:** การกระจายตัวของรายได้ในภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา กลุ่มประชากรที่ยากจนมากมีสัดส่วนลดลงเป็นอย่างมาก และลดลงอย่างรวดเร็วกว่าภูมิภาคที่กำลังพัฒนาอื่นๆ ในโลก โดยลดลงจากร้อยละ 81 ของจำนวนประชากรในปี พ.ศ. 2524 เหลือร้อยละ 2.5 ในปี พ.ศ. 2558 (ซึ่งนับเป็นสัดส่วนที่ลดลงมากกว่า 1 พันล้านคนในช่วงเวลาดังกล่าว) แม้ว่าปัจจุบันจะมีจำนวนกลุ่มประชากรที่ยากจนมากกว่า 50 ล้านคน
- สัดส่วนของประชากรที่ยากจนปานกลางก็มีจำนวนลดลงเป็นอย่างมาก จากร้อยละ 26 ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่ชนบท (โดยลดลงกว่า 92 ล้านคน) โดยการลดลงนี้เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งนับเป็นจำนวนคนจนที่ลดลงกว่า 92 ล้านคนในช่วงปี พ.ศ.2545-2555 แต่ในทางตรงกันข้าม สัดส่วนของชนชั้นที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับคงที่ที่ 1 ใน 4 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก
- **หนทางสู่ความมั่งคั่งที่แตกต่างกันของประเทศต่างๆ:** ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2558 จำนวนคนยากจนมาก ของประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาค (ยกเว้น ปาปัวนิวกินี และ ลาว) ลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของกลุ่มชนชั้นทางเศรษฐกิจในฟิลิปปินส์ค่อนข้างเหมือนที่ผ่านมา ในขณะที่อินโดนีเซียมีจำนวนคนยากจนมากและยากจนปานกลางลดลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545
- แม้ว่าการเติบโตของชุมชนเมืองทำให้สัดส่วนของคนยากจนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองเพิ่มขึ้น แต่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกก็เป็นเหมือนกับภูมิภาคอื่นๆ ที่มีประชากรคนยากจนมากในพื้นที่ชนบท และความเจริญของเมืองทำให้ความมั่นคงเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น และขยายสู่เขตพื้นที่เมืองชนบทในหลายประเทศ (รวมถึง ลาว ไทย และเวียดนาม) อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการเปลี่ยนเป็นชุมชนเมืองทำให้จำนวนแรงงานในพื้นที่ชนบทลดลงและส่งผลให้ค่าแรงเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันเงินจากแรงงานในเขตชุมชนเมืองที่ส่งกลับไปยังชนบทก็เพิ่มมากขึ้นด้วย

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของชนชั้นทางเศรษฐกิจในระดับประเทศและหนทางสู่ความมั่งคั่งของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค สามารถจัดกลุ่มประเทศได้ ดังนี้
  - (1) กลุ่มประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้า (The progressive prosperity countries) ได้แก่ ไทย และ มาเลเซีย เนื่องจากไม่มีกลุ่มประชากรที่ยากจนมาก และประชากรส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มชนชั้นกลาง
  - (2) กลุ่มประเทศที่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนสู่ความมั่งคั่งได้ (The out-of-poverty-into-prosperity countries) ได้แก่ จีน มองโกเลีย และเวียดนาม ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และมีสัดส่วนกลุ่มประชากรในระดับชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น
  - (3) กลุ่มประเทศที่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนมาก (The out-of-extreme-poverty countries) ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสัดส่วนกลุ่มประชากรที่ยากจนมากและกลุ่มประชากรระดับชนชั้นกลางอยู่ในระดับต่ำ
  - (4) กลุ่มประเทศที่ยังอยู่ในความยากจน (The lagging-progress countries) ได้แก่ ลาว และปาปัวนิวกินี ซึ่งมีสัดส่วนกลุ่มประชากรที่ยากจนมากอยู่ในระดับที่สูง
  - (5) กลุ่มประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิก ซึ่งรายงานฉบับนี้ไม่ได้นำมาประเมินผล เนื่องจากตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจาย และไม่สามารถใช้เกณฑ์ในการประเมินแบบเดียวกับประเทศอื่นๆ ได้
- **มองไปข้างหน้า จากแนวโน้มในอดีต:** จากการประมาณการคาดว่า มากกว่าร้อยละ 40 ของประชากรในภูมิภาคจะยกระดับเข้าสู่กลุ่มชนชั้นกลางภายในปี พ.ศ. 2573 แม้ว่าจะยังคงมีประชากร 60 ล้านคน อยู่ในกลุ่มยากจน (ยากจนมากและยากจนปานกลาง) และมากกว่า 200 ล้านคนยังคงมีความเสี่ยงที่จะลดระดับไปสู่กลุ่มยากจน เนื่องจากพบว่าแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและไม่เสมอภาค ทำให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเกิดเสถียรภาพได้ยาก ส่งผลให้การพัฒนาแบบเติบโตอย่างทั่วถึงในภูมิภาคต้องเผชิญกับปัญหาการกระจายรายได้ในหลายๆ ด้าน

## บทที่ 4

### ชนชั้นทางเศรษฐกิจและความท้าทายของการเจริญเติบโตอย่างทั่วถึง

- “การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (Inclusive Growth)” หมายถึง การลดความยากจน การเสริมสร้าง การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ และการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชากรทุกกลุ่มรายได้ ซึ่งประเทศใน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกสามารถขจัดความยากจนในภูมิภาคได้ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา แต่กลับประสบปัญหาความไม่เท่าเทียมกันที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น และโอกาสในการเลื่อนชั้นทางเศรษฐกิจที่ลด น้อยลง แสดงให้เห็นถึง ความจำเป็นที่ต้องปรับนโยบายสาธารณะเพื่อเพิ่มการกระจายรายได้ และขจัดข้อจำกัดใน การเลื่อนชั้นทางเศรษฐกิจ
- การขับเคลื่อนเพื่อยกระดับทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นอย่างมั่นคง: การขจัดข้อจำกัดเพื่อการเติบโตอย่างทั่วถึง โดย แนวคิดเรื่องการเติบโตอย่างทั่วถึงเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบอื่นอีก 2 ประการ คือ (1) การเปลี่ยนสถานภาพทาง เศรษฐกิจ (Economic Mobility) หมายถึง ความสามารถในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของบุคคล และสามารถ ยกระดับชั้นทางเศรษฐกิจไปสู่ชนชั้นที่สูงขึ้น (2) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) ซึ่งจะช่วยให้ บุคคลสามารถรักษาระดับผลประโยชน์ของตนไว้ได้
- จากการศึกษาฯ สามารถแบ่งกลุ่มจากลักษณะการเปลี่ยนสถานภาพทางเศรษฐกิจและแนวทางการพัฒนาที่แตกต่างกัน ซึ่งจะช่วยอธิบายปัจจัยที่ทำให้เกิดการยกระดับชนชั้นทางเศรษฐกิจสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน ดังนี้
  - (1) กลุ่มที่มีการยกระดับชั้นทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น (Climber) ครัวเรือนที่อยู่ในชั้นที่ยากจนกว่า จะมีแนวโน้มที่จะมี การยกระดับชั้นทางเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มที่ร่ำรวยกว่า และพบว่าครัวเรือนที่สามารถหลุดพ้นจากความยากจน ปานกลางหรือความอ่อนแอทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ (การศึกษา สุขภาพ ฯลฯ) ได้ดีขึ้น และมีสินทรัพย์ทางกายภาพและทางการเงินมากขึ้น รวมถึงมีเครือข่ายทางสังคมที่กว้างขึ้นกว่าครัวเรือนอื่นๆ ที่อยู่ในกลุ่มชั้นทางเศรษฐกิจเดียวกัน นอกจากนี้ ครัวเรือนที่สามารถยกระดับสู่ชนชั้นกลางจะมีระดับการศึกษาที่ดีกว่า เข้ามาอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากขึ้น เข้าถึงงานที่ดีขึ้น
  - (2) กลุ่มที่ไม่ได้เปลี่ยนระดับชั้นทางเศรษฐกิจ (Stayers) จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีแนวโน้ม จะไม่เปลี่ยนชั้นทางเศรษฐกิจ ในประเทศลาว คือ กลุ่มยากจนมาก ในขณะที่ฟิลิปปินส์ จะเป็นกลุ่มคนอายุน้อยกว่า และมีทรัพย์สินในครัวเรือนที่มากกว่ากลุ่มผู้ที่เปลี่ยนชั้นฯ ส่วนใน ประเทศอินโดนีเซียและเวียดนามจะเป็น กลุ่มครัวเรือนที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอายุมาก อาศัยอยู่ในเมือง และมีการศึกษาสูงกว่า
  - (3) กลุ่มที่มีการลดระดับชั้นทางเศรษฐกิจที่ต่ำลง (Sliders) คิดเป็น 1 ใน 6 ของกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ซึ่งผู้ที่มี ความถดถอยย้ายไปอยู่ในระดับต่ำกว่าจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ในเวียดนาม ส่วนใหญ่จะเป็นคนที่ มีการศึกษาน้อย ผู้ด้อยสิทธิ ผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล และไม่มีสินทรัพย์ / ในฟิลิปปินส์ ผู้เลื่อนลดชั้น จะเป็นกลุ่มที่มีอายุมากกว่าและติดอยู่กับงานที่ทำ
- การเปลี่ยนสถานภาพทางเศรษฐกิจข้ามระดับชั้นสะท้อนให้เห็นถึงมาตรการที่ใช้ในการจัดการความเสี่ยง ทั้งที่เป็น “มาตรการป้องกันผลกระทบ” และ “มาตรการเยียวยาเพื่อลดผลกระทบ” สำหรับประชาชนหลังจากเกิด

การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง (Shocks) ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง / การเปลี่ยนแปลงส่วนบุคคลอย่างรุนแรง เช่น การเจ็บป่วย / การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติอย่างรุนแรง โดยพบว่า ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงนี้ มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนสถานภาพทางเศรษฐกิจในกลุ่มคนยากจนในระดับปานกลาง และกลุ่มคนที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ

- **โครงการการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และ การประกันภัย (Insurance)** จะมีบทบาทสำคัญในการลดความรุนแรงจากผลกระทบ และช่วยเหลือครัวเรือนให้รับมือกับผลกระทบนั้นได้โดยไม่กระทบต่อสินทรัพย์ในอนาคต อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของโครงการฯ นั้น จะแตกต่างกันไปตามความรุนแรงของผลกระทบ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงส่วนใหญ่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบกับสังคมในวงกว้างจะจำแนกเป็น
  - “การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงร่วม (Aggregate Shock)” เช่น ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางการเงิน ราคาอาหารที่สูงขึ้นอย่างมาก แผ่นดินไหว สึนามิ และพายุไซโคลนขนาดใหญ่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาให้กับผู้คนจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้เกิดการสูญเสียและปัญหาความยากจนในวงกว้าง
  - “การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงเฉพาะ (Idiosyncratic Shock)” จะเกิดผลกระทบเฉพาะรายบุคคล เช่น ปัญหาสุขภาพ ปัญหาการว่างงาน เหตุการณ์ที่เกิดกับครอบครัวโดยไม่คาดฝัน เป็นต้น
- นอกจากนี้ การมีที่ตั้งอยู่ในสภาพภูมิศาสตร์ที่มีความเสี่ยงเกิดภัยธรรมชาติ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเล ที่ราบลุ่มต่ำ หรือที่รกร้างเป็นอันตราย และการไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน ทำให้ไม่มีสิ่งจูงใจในการลงทุนเพื่อบริหารความเสี่ยง รวมถึงปัญหาการให้บริการสาธารณสุขที่ไม่ดี เช่น การดูแลสุขภาพ ทำให้เกิดผลกระทบมาก ดังนั้น ยุทธศาสตร์นโยบายสาธารณะที่มุ่งสนับสนุนการเติบโตอย่างทั่วถึงในภูมิภาค จะต้องจัดการกับประเด็นการบริหารความเสี่ยงโดยรวม โดยครอบคลุมทั้ง Aggregate Shock และ Idiosyncratic Shock รวมทั้งมาตรการจัดการความเสี่ยง ทั้งที่เป็นมาตรการจัดการโดยมีการเตรียมการล่วงหน้า และมาตรการจัดการกับความเสี่ยงหลังเหตุการณ์
- **การจัดความยากจน:** ในปี พ.ศ. 2558 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกประสบความสำเร็จในการลดความยากจน โดยมีสัดส่วนกลุ่มประชากรที่ยากจนมากอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ของประชากรทั้งหมดในภูมิภาค ซึ่งลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 18 ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งนับว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกจะมีโอกาสได้บรรลุตามเป้าประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs 2030) ในการจัดความยากจน
- แต่ความท้าทายสุดท้าทายในการจัดความยากจนมาก (Extreme Poor) จึงแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยประเทศที่มีสัดส่วนกลุ่มประชากรที่ยากจนมาก เช่น ลาว ปาปัวนิวกินี และประเทศในแถบมหาสมุทร ได้กำหนดนโยบายหลักที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมแรงงานที่ไร้ทักษะหรือทักษะน้อย (เช่น คนในภาคเกษตร) ซึ่งมีรายได้ต่ำและเปราะบางทางเศรษฐกิจ จึงต้องมีนโยบายสร้างโอกาสสำหรับประชากรกลุ่มนี้ โดยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมการเข้าถึงที่ดิน และมุ่งเน้นการบริหารความเสี่ยงเพื่อให้เกิดการเติบโตแบบองค์รวมที่แท้จริง
- นโยบายในการจัดความยากจนสำหรับกลุ่มประชากรที่ยากจนมากซึ่งมีความหลากหลาย มี 2 แนวทาง ได้แก่ ประการแรก กำหนดรูปแบบในการสร้างโอกาสในการทำงานสำหรับแรงงานที่ไร้ทักษะ/ทักษะน้อย ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนจน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลให้ได้รับประโยชน์จากโอกาสดังกล่าว

ประการที่สอง ส่งเสริมนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะของชนกลุ่มน้อย โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายตามความต้องการและข้อจำกัดเฉพาะกลุ่ม จึงจะสามารถวางแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมได้

- ก้าวสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ: พบว่า ผู้ที่อยู่เหนือเส้นความยากจนนั้นมีความเสี่ยงสูงอย่างมีนัยสำคัญที่จะกลับเข้าสู่ความยากจน ในประเทศอินโดนีเซียและเวียดนาม มีการเปลี่ยนสถานภาพจากกลุ่มเศรษฐกิจอ่อนแอไปเป็นคนยากจนระดับปานกลางมากขึ้น โดยเห็นได้จากคนเหล่านี้จะเก็บเงินเพื่อซื้อสินทรัพย์ที่มีขนาดเล็ก (เช่น โทรศัพท์มือถือหรือรถจักรยานยนต์) แต่ไม่มีกลไกในการช่วยให้เก็บเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ที่มีมูลค่ามาก แม้จะได้รับการดูแลจากหน่วยงานรัฐ (เช่น ระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับน้ำท่วม) แต่ก็ไม่ได้รับการเยียวยาหลังจากได้รับผลกระทบ กลุ่มประชากรดังกล่าวจึงไม่สามารถจัดการความเสี่ยงและช่วยเหลือตนเองได้ เป็นผลให้ครัวเรือนที่ยากจนระดับปานกลาง มีแนวโน้มที่จะลดระดับไปสู่ความยากจนมากกว่ากลุ่มที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ
- ผลกระทบหลักจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง (Primary Shocks) จะกระทบต่อกลุ่มคนจนปานกลางและกลุ่มที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ทำให้สูญเสียรายได้ เช่นเดียวกับการเกิดภัยแล้ง โรคปศุสัตว์ การผันผวนของราคาความเจ็บป่วย ซึ่งคนในชนบทห่างไกล ยากที่จะได้รับมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสุขภาพ จึงมีความเสี่ยงด้านสุขภาพ และการไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินทำให้เข้าถึงเงินทุนได้ยาก อีกทั้ง ยังต้องทักตะและความเชี่ยวชาญ กอปรกับการศึกษาอันน้อยเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการพัฒนา จึงมีโอกาที่จะได้รับค่าจ้างงานต่ำกว่าเมื่อเทียบกับกลุ่มที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
- นอกจากนี้ หนุ่มสาวจำนวนมากที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษานอกระบบ ไม่ได้รับการฝึกงาน จึงต้องความสามารถทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงาน คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จึงมักรับจ้างทำงานในธุรกิจขนาดเล็กและกลาง ซึ่งมีการลงทุนธุรกิจเพิ่มเติมต่ำและการพัฒนาฝีมือของแรงงานก็ต่ำด้วย อีกทั้ง การกำหนดกฎหมายแรงงานที่แทรกแซงตลาดการจ้างงานในภูมิภาคนี้กลายเป็นข้อจำกัด การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงเกินจริง ส่งผลให้แรงจูงใจในความต้องการจ้างงานลดลง
- ความมั่นคงทางเศรษฐกิจควบคู่กับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ: ครัวเรือนที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและกลุ่มระดับชนชั้นกลางแม้จะมีความเสี่ยงต่ำที่จะลดระดับสู่ความยากจน แต่เครื่องมือสำหรับจัดการความเสี่ยงยังน้อยไป แม้ว่าประชากรกลุ่มดังกล่าวจะมีงานที่ดี ค่าจ้างดีและสามารถเข้าถึงสวัสดิการรัฐ แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโดยรวมได้ นอกจากนี้ ในหลายประเทศในภูมิภาคยังมีการให้บริการสาธารณสุขที่ไม่เหมาะสมกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เมื่อคนชนชั้นกลางยังคงต้องเผชิญกับความขาดแคลนด้านบริการสาธารณสุขที่ดีมีคุณภาพ ก็จะหันไปพึ่งบริการภาคเอกชน ดังนั้น สิ่งที่ทำหาย คือ รัฐบาลควรรับผิดชอบต่อบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย น้ำสะอาด สุขาภิบาล ไฟฟ้า สาธารณสุข และการศึกษาที่มีคุณภาพ
- ขนาดและรายได้ที่เพิ่มขึ้นของประชากรกลุ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจและกลุ่มชนชั้นกลาง ได้เพิ่มอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่มีรายได้สูง และในบางประเทศที่มีรายได้ปานกลาง สิ่งที่ต้องตระหนักคือ การพิจารณาให้ถี่ถ้วนว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจและการเมืองครั้งนี้จะเป็นประโยชน์แค่เฉพาะกับกลุ่มประชากรเหล่านี้ หรือจะทำให้พวกเขาเป็นผู้สนับสนุนการให้บริการที่เป็นประโยชน์ในวงกว้างต่อประชากรกลุ่มอื่นๆ ด้วย

- กลุ่มคนระดับชนชั้นกลางมีโอกาสสูงที่จะใช้บริการสาธารณะของรัฐน้อยลง และเลือกใช้บริการสาธารณะที่ดูแลโดยภาคเอกชน เพื่อความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวมากขึ้น จากการสำรวจกลุ่มครัวเรือนที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจในฟิลิปปินส์และไทย พบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อสถาบันสาธารณะลดลง ส่วนในประเทศจีนและมาเลเซีย ชนชั้นกลางก็พยายามผลักดันปัญหาไปให้แก่คนที่อยู่ในระดับยากจน เช่น เรียกร้องให้ย้ายโรงงานที่สร้างมลภาวะออกไปจากเมือง
- ข้อควรระวัง คือ ควรตระหนักถึงภัยอันตรายที่จะเกิดตามมา 2 ประการ คือ (1) การขยายบริการสาธารณะและการคุ้มครองทางสังคมให้มากขึ้นและมีคุณภาพ จะต้องได้รับสนับสนุนโดยการเพิ่มการเก็บภาษีเงินได้ และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างภาระและเกิดความกังวลในกลุ่มประชากรที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและกลุ่มครอบครัวชนชั้นกลาง (2) เนื่องจากมีการลงทุนมากขึ้น ประชากร 2 กลุ่มดังกล่าว จะมีแนวโน้มการหาคู่และแต่งงานกับคนในชั้นเดียวกัน ทำให้กลุ่มคนชนชั้นกลางจะเพิ่มจำนวนขึ้น ในทางกลับกัน การเจริญเติบโตของความไม่เท่าเทียมกันและการละทิ้งการให้บริการสาธารณะที่ดี จะทำให้การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมน้อยลง และอาจนำไปสู่การตั้งเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มคนชนชั้นกลางจะให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยของตนเองและผู้บริโคมมากขึ้น จะเกิดการเรียกร้องสิทธิและผลักดันกฎระเบียบ เพื่อให้ได้สินค้าและบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น

## บทที่ 5

### วาระเชิงนโยบายสำหรับการเจริญเติบโตอย่างทั่วถึง

- การศึกษาฉบับนี้ ได้จัดทำข้อเสนอแนะต่อผู้กำหนดนโยบายและจัดลำดับความสำคัญของอุปสรรคที่ต้องการแก้ไข โดยได้จำแนกนโยบายออกเป็น 3 เสา ดังนี้ (1) ส่งเสริมความคล่องตัวทางเศรษฐกิจ (2) เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชากรทุกกลุ่มและ (3) เสริมสร้างศักยภาพการบริการของภาครัฐ จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะด้านมาตรการดังนี้
  1. **การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโต (Economic Mobility)** โดยสร้างความมั่นใจว่าทุกคนจะสามารถเข้าถึงงานได้ และเพิ่มคุณภาพของงานเป็นองค์ประกอบพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ครอบคลุมช่องว่างในการเข้าถึงการบริการภาครัฐและการจ้างงาน พัฒนาคุณภาพสายอาชีพ และการเข้าถึงบริการทางการเงิน
  2. **การเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security)** การลดความยากจนยังคงขึ้นอยู่กับ การสร้างงานและการเติบโตของการผลิต มากกว่าการกระจายรายได้ ในขณะที่การจัดการความเสี่ยงทั้งในระดับครัวเรือนและระดับประเทศยังไม่ใช่เรื่องที่ได้รับ ความสำคัญ ดังนั้น เพื่อการสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการมุ่งเน้นสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบสังคมสูงวัย สร้างหลักประกันสังคมให้ทั่วถึง และเพิ่มความยืดหยุ่นต่อภาวะที่ไม่คาดคิดที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวม
  3. **การพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive Growth)** รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างความสามารถในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรต่างๆ โดยต้องพึ่งการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive Taxation) และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีการแข่งขันอย่างยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมสูงอายุ และส่งเสริมการขยายตัวของความเป็นเมือง (Urbanization) อย่างมีประสิทธิภาพ
- อย่างไรก็ตาม วาระนโยบายของรัฐบาลมาจากสัญญาประชาคมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ดังนั้น รัฐบาลควรตระหนักถึงการตอบสนองความต้องการของประชากรในทุกกลุ่มให้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้
  - **กลุ่มประเทศที่ยังอยู่ในความยากจน** (ลาว และปาปัวนิวกินี) การดำเนินการอันดับแรก คือ การเร่งลดความยากจนโดยการเสริมสร้างการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควบคู่กับการเข้าถึงบริการทางการเงิน การขจัดอุปสรรคในการโยกย้ายแรงงานจากการเกษตรไปสู่ภาคส่วนที่สามารถเพิ่มผลิตภาพได้มากขึ้น และการแก้ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ประชากรชายขอบไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางสังคม และการทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวจากภัยพิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญรองลงมา
  - **กลุ่มประเทศที่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนมาก** (กัมพูชา อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์) ประเด็นสำคัญของการวางนโยบาย คือ การบูรณาการโครงการช่วยเหลือทางสังคมที่มีอยู่ เพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างการขับเคลื่อนให้เข้มแข็ง

- กลุ่มประเทศที่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนสู่ความมั่งคั่งได้ (จีน มองโกเลีย และเวียดนาม) ประเด็นสำคัญคือ การลดความเปราะบางที่ยังเหลืออยู่ เพื่อตอบสนองความต้องการและความปรารถนาของแต่ละชนชั้น และเตรียมความพร้อมสำหรับสังคมสูงอายุที่เติบโตอย่างรวดเร็ว และดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของแรงงานข้ามชาติ การเสริมสร้างระบบบำนาญอย่างยั่งยืน รวมถึงระบบการดูแลสุขภาพและการศึกษาที่มีคุณภาพและคุ้มค่าเป็นอันดับต่อไป
- กลุ่มประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้า (มาเลเซีย และไทย) สิ่งที่ต้องทำเป็นประการแรกคือ ตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางในเรื่องการบริการสาธารณสุขที่ดีขึ้น รวมทั้งด้านสุขภาพและการศึกษา ทั้งนี้ การปฏิรูปควรช่วยลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองและชนบทด้วย
- กลุ่มประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิก เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโต รวมถึงการใช้โอกาสที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมถึงการลงทุนในการป้องกันความสูญเสียจากภัยพิบัติ การอพยพย้ายถิ่น การปรับปรุงโครงการด้านสังคมอื่น ๆ

-----

กองเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ  
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร  
มกราคม 2561