

แนวความคิดและประวัติการพัฒนาชนบทไทย

2.1 บทนำ

การพัฒนาชนบทเป็นเรื่องที่มีผู้ให้ความสนใจมานานแล้ว และวิธีดำเนินงานก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดมา ในระยะแรกเริ่มประเทศต่างๆ ได้ดำเนินงานพัฒนาชนบทโดยเรียกชื่อต่างๆ กัน เช่น ในปากีสถาน เรียกการพัฒนาชนบทว่า โครงการพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมของหมู่บ้าน (Village Agricultural and Industrial Development Programme) กลุ่มประเทศอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เรียกว่า มวลชนศึกษา (Mass Education) ได้หันใช้ชื่อว่า การบูรณะชนบท (Rural Construction) องค์การยูเนสโก เรียกว่า การศึกษาพื้นฐาน (Fundamental Education) ส่วนองค์การสหประชาชาติและไทย เรียกว่า การพัฒนาชุมชน (Community Development) สำหรับในปัจจุบันองค์การต่างๆ ทั่วโลกต่างก็หันมาเรียกในคำเดียวกันว่า "การพัฒนาชนบท"¹⁵

ดังนั้นในบทนี้เป็นการเสนอ แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ตั้งแต่ในยุคแรกๆ ของการพัฒนา คือในช่วงทศวรรษตั้งแต่ 1960 จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งแนวความคิดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน พร้อมทั้งประวัติการพัฒนาชนบทของไทย เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดที่ใช้ในการพัฒนาในช่วงต่างๆ

2.2 แนวความคิดในการพัฒนา

ในยุคแรก ๆ ของการพัฒนา นั้นคือในทศวรรษ 1950 และ 1960 นักวิชาการและ

¹⁵ สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, (แปล) พัฒนาชนบทประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), 2512' หน้า 10

นักปฏิบัติการทั้งหลายต่างมองการพัฒนาว่า เป็นการเพิ่มขีดความสามารถของระบบเศรษฐกิจของประเทศในการผลิตสินค้าและบริการ ทั้งนี้เนื่องจากมีความเชื่อกันโดยทั่วไปในขณะนั้นว่าสังคมที่ดีคือ สังคมที่มีสินค้าและบริการที่สามารถนำไปใช้ได้จำนวนมาก หรือพิจารณาในส่วนบุคคลแล้ว หากแต่ละคนมีสินค้าและบริการใช้ได้มากขึ้น ก็จะทำให้แต่ละคนมีการกินอยู่ดีเพิ่มขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีการให้คำนิยามการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคเริ่มแรกว่าเป็น "กระบวนการที่ทำให้รายได้แท้จริงของชาติเพิ่มสูงขึ้นตลอดระยะเวลาที่ยาวนาน และถ้าอัตราการพัฒนาสูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรแล้ว รายได้ต่อบุคคล ที่แท้จริงก็จะเพิ่มสูงขึ้นด้วย" องค์การสหประชาชาติเองก็ได้นิยามการพัฒนาเศรษฐกิจในทศวรรษแรกของการพัฒนาว่า เป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี การพัฒนาเศรษฐกิจในระยะนั้นจึงมีความหมายเช่นเดียวกับความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ที่วัดโดยอาศัยอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ หรือรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล

เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจมีความหมายเช่นเดียวกับความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังนั้น ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศส่วนมากจึงกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาไปที่การเพิ่มผลผลิตและรายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการเพิ่มรายได้ของชาติและรายได้ต่อบุคคลให้สูงขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติผลก็ได้พิสูจน์ออกมาในหลายประเทศว่า ได้ผลเช่นนั้นจริง¹⁶ ดูไปก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร น่าจะพอใจกันทุกฝ่าย แต่เหตุการณ์กลับเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะนักวิชาการได้เริ่มตระหนักว่า การพัฒนาเศรษฐกิจตามความหมายดังกล่าวค่อนข้างแคบไป คือไม่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม ทั้ง ๆ ที่การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเศรษฐกิจต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อกัน ปัญหาทางด้านสังคมการเมืองก็มีอยู่ในทุกขั้นตอนของ

¹⁶ เช่น โครงการเกซีรา ในประเทศซูดาน (The Gezira Scheme in Sudan) ซึ่งเห็น เรื่องของการชลประทานเพื่อเพิ่มผลผลิตในท้องที่ที่มีการปลูกฝ้ายมากกว่าสองแสนไร่ เป็นโครงการที่ตั้งอยู่บนข้อสมมุติที่ว่า ถ้าผลผลิตทางการเกษตรและรายได้เพิ่มขึ้น ชาวไร่ก็จะปรับปรุงตนเองในด้านสังคมและด้านอื่น ๆ ของชีวิตให้ดีขึ้น แต่โครงการนี้ก็ประสบความล้มเหลว เพราะเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ด้านอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของชีวิตไม่ได้คำนึงถึง โครงการพัฒนานี้จึงเป็นบทเรียนสำคัญที่เราควรสังวรอยู่เสมอ นั่นคือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) เพียงด้านเดียวไม่อาจทำให้ฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมของคนดีขึ้นได้โดยอัตโนมัติ

การพัฒนาและนักเศรษฐศาสตร์ก็เห็นด้วยว่า การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวพันกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง

โดยเหตุนี้ ในทศวรรษที่สองของการพัฒนา นั่นคือในทศวรรษ 1970 ทางองค์การสหประชาชาติ จึงได้ขยายขอบเขตของการพัฒนาเศรษฐกิจให้กว้างขึ้น และให้คำนิยามการพัฒนาเศรษฐกิจว่า หมายถึง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Economic Growth Plus Social Change) ในทศวรรษนี้การพัฒนาเศรษฐกิจจึงหาได้มองแต่เพียงด้านเดียว คือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากยังรวมถึงการพัฒนาทางสังคมที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย อย่างไรก็ตามก็ยังมีอยู่ เนื่องจากการขาดแคลนทฤษฎีและแนวทางการวิเคราะห์ที่สามารถผสมผสานปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าด้วยกันในการอธิบายและคาดคะเนเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถึงแม้จะได้เริ่มมีความเข้าใจในความสำเร็จของเรื่องค่านิยม (Value) แรงจูงใจ (Motivation) การจัดองค์การและสถาบันทางสังคม (Social Organization and Institution) ว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแล้วก็ตาม

ในขณะที่ความสับสนคลุมเครือในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวยังคงอยู่ ได้มีการค้นพบความจริงเพิ่มเติมอีกว่า หลังจากที่ได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาร่วมสองทศวรรษกันแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่กำลังพัฒนายังมีสภาพความเป็นอยู่เหมือนเดิม กล่าวคือ ยังมีจำนวนประชากรไม่น้อยที่ยังตกอยู่ในฐานะของความยากจนว่างงาน และภายในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำในความเป็นอยู่และรายได้ ทั้ง ๆ ที่รายได้ของชาติเพิ่มสูงขึ้น นักวิชาการส่วนหนึ่งจึงเห็นว่าได้เกิดสัญญาณแห่งความผิดพลาดกับแนวคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตที่ผ่านมาที่ไม่ได้เข้าไปแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของสังคมจึงเกิดการเรียกร้องให้มีการปรับแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาเสียใหม่ ให้มีการเน้นหนักการพัฒนาไปที่การจัดปัญหาความยากจนของคนในประเทศโดยตรง แทนที่จะโดยอ้อมดังที่เข้าใจกันมาแต่เดิม นั่นคือ การพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องมุ่งเพื่อช่วยคนที่ต้องการความช่วยเหลือมากเป็นการด่วนก่อน แทนที่จะมุ่งการพัฒนาแบบรวม ๆ กันไปด้วยการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติหรือรายได้ต่อบุคคลให้สูงขึ้นเป็นการทั่วไป แล้วคาดคะเนว่ารายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นจะมีผลแผ่กระจาย (Tickle Down) ไปสู่ประชาชนที่ยากจนส่วนใหญ่ของประเทศในรูปแบบการว่าจ้างทำงาน การซื้อผลผลิตทางการเกษตรวัตถุดิบ และโอกาสทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในความเป็นอยู่ของคนในสังคมได้

ในช่วงนี้เอง คือในระยะเริ่มต้นของทศวรรษ 1970 นักวิชาการหลายท่านจึงได้ทบทวนความหมายและแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้โดยอาจกล่าวได้

ว่า จุดเริ่มต้นของบทความของ Dudley Seers¹⁷ ซึ่งเขาได้ให้ความหมายและแนวคิดเรื่อง การพัฒนาว่า เป็นการสร้างสภาวะการณ่ต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงเสริมสร้างบุคคลิกภาพของ มนุษย์ให้ดีขึ้น กล่าวคือ เขาได้เน้นให้เห็นว่า การพัฒนาที่ดีนั้นจะต้องเน้นไปที่การปรับปรุงคุณภาพ ของชีวิตมนุษย์ (Quality of Life) ให้ดีขึ้น โดยเฉพาะแก่กลุ่มบุคคลที่ยังมีสภาพความเป็นอยู่ ที่ยากจน เพื่อที่เขาเหล่านั้นจะได้มีโอกาสและความสามารถในการช่วยตัวเองและสังคมต่อไป ประเด็นที่สำคัญของการพัฒนาจึงมีว่า อะไรคือปัญหาและสิ่งจำเป็นที่จะทำให้นมนุษย์มีความเป็นอยู่ ดีขึ้น ซึ่งหากสามารถค้นพบแล้วก็สามารถนำมากำหนดเป็นจุดหมายและแนวทางการพัฒนาได้

ปัญหาและสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพในแง่คุณภาพของชีวิตมนุษย์นั้น จะมีความแตกต่าง กันไปตามลักษณะภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม และระดับรายได้ของประเทศ หนึ่ง ๆ นอกจากนั้นแต่ละคน ยังมีความเห็นว่าการต้องการในเรื่องของสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพไม่เหมือนกันอีกด้วย ความหมายนี้จึงมีแนวความคิดเรื่องวิจารณญาณรวมอยู่ในที่ว่า อะไรคือสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพของ คนในสังคมนี้ และอะไรคือสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพของคนในสังคมนั้น ซึ่งจะมีความแตกต่างกัน ไป การพัฒนาประเทศจึงไม่ใช่สิ่งที่จะลอกเลียนแบบได้ หรือแม้แต่ภายในสังคมเดียวกัน สิ่ง ที่จำเป็นต่อการครองชีพของแต่ละกลุ่มชนและในแต่ละช่วงเวลา ก็อาจมีความแตกต่างกันไปได้เช่น เดียวกัน จึงเป็นหน้าที่ของนักพัฒนาและนักวางแผนที่จะต้องหาให้ได้ว่า อะไรคือปัญหาและสิ่งที่ จำเป็นต่อการครองชีพภายในสังคม ที่ตนจะวางแผนเพื่อพัฒนาในแต่ละช่วงเวลาและแต่ละกลุ่มชน

จากที่กล่าวแล้วข้างต้นพอสรุปได้ว่า ในทศวรรษ 1960 แนวคิดเรื่องการพัฒนา ประเทศจะเป็นแบบเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการเพิ่มรายได้ประชาชาติ ให้สูงขึ้น การพัฒนาตามแนวคิดนี้ จึงเรียกกันเป็นการทั่ว ๆ ไปว่า เป็นการพัฒนาแบบ Income approach ผลจากการพัฒนาตามแนวนี้อดช่วง 20 ปี ที่ผ่านมาได้ปรากฏผลอันไม่พึงประสงค์ขึ้น ดังที่กล่าวแล้ว ดังนั้น ในช่วงทศวรรษ 1970 จึงได้มีการเรียกร้องให้มีการปรับแนวคิดและวิธีการ พัฒนาประเทศกันใหม่ โดยแทนที่จะเน้นไปที่การเพิ่มรายได้ประชาชาติหรือรายได้ต่อบุคคลหรือ สิ่งของ เป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาที่ตัวคนด้วยการปรับปรุงคุณภาพของชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้น โดยตรง แนวคิดดังกล่าวเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะของ Dudley Seers ในปี 1969 เป็นสำคัญ หลังจากนั้น นักวิชาการและองค์การระหว่างประเทศจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าตามแนวนี ด้วยเหตุ

¹⁷ Dudley Seers, "The Meaning of Developing " International Development Reviews Vol XI No.4, 1969

นี้ ในช่วงปี 1970-1975 จึงได้ปรากฏแนวคิดการพัฒนาดังกล่าว ขึ้น อาทิเช่น Basic needs approach, Another development และเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองเพื่อการพัฒนาประเทศ เป็นต้น แต่ละแนวคิดต่างก็มุ่งเพื่อปรับปรุงแนวคิดและวิธีการพัฒนาแบบดั้งเดิมที่มุ่งการพัฒนาแบบร่วมกัน ไปเพื่อเพิ่มรายได้ของชาติให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแนวคิดต่าง ๆ ที่เสนอใหม่จะมีความแตกต่างและมีจุดเน้นหนักที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะการเน้นการพัฒนาไปที่คน ด้วยการปรับปรุงคุณภาพของชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้น และการเน้นแนวทางการพัฒนาแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) และการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง (Self-reliance) เป็นต้น จึงอาจรวมกระแสแนวคิดและวิธีการพัฒนาที่เสนอโดยนักวิชาการและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวเข้าด้วยกันแล้วเรียกเป็นการรวม ๆ กันว่าเป็นแนวทางใหม่ในการพัฒนาประเทศ (New approach) ก็ได้

การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดใหม่ดังกล่าว หาได้เน้นแต่เฉพาะการปรับปรุงคุณภาพของชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้น (Qualitative) ในแง่ของการขจัดความยากจนด้วยการจัดให้มีสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการยังชีพ การขจัดปัญหาการว่างงาน และการลดความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้แต่เท่านั้น ไม่ถึงแม้เรื่องทั้งสามดังกล่าวจะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปรับปรุงคุณภาพของชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ การพัฒนาตามความหมายล่าสุดที่กล่าวถึงยังได้รวมถึงสภาวะการณ์ที่จำเป็นอื่น ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตสินค้าและบริการ (Quantitative) เพื่อที่จะได้นำมาใช้ปรับปรุงคุณภาพของชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้นได้พร้อมกันเป็นการเพิ่มโอกาสแห่งการเลือกของมนุษย์ให้มากขึ้นด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจตามความหมายนี้จึงมีความสมบูรณ์มาก เพราะได้ครอบคลุมถึงการพัฒนาด้านวัตถุและจิตใจควบคู่กันไป หาได้เน้นแต่เฉพาะด้านวัตถุแล้วละเลยด้านคุณภาพของชีวิตมนุษย์ดังเช่นที่กล่าวมาแล้ว ๆ มา

2.3 แนวความคิดการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3.1 แนวความคิดเรื่องความจำเป็นเจริญเติบโต (พ.ศ. 2504-2524)

แนวความคิดในการพัฒนาชนบทในยุคต้น ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 และ 2 (พ.ศ. 2504-2514) การวางแผนพัฒนาในช่วงนี้ได้เริ่มในทศวรรษ ค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นทศวรรษแรกของการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามแนวความคิดขององค์การสหประชาชาติ และทฤษฎีการพัฒนาในยุคนี้ก็คือ ทฤษฎีที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งเดียวกับการพัฒนา นอกจากนั้นทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่ที่นำเสนอในสมัยนี้ ก็เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยการสะสมทุน เช่น ทฤษฎีของ อาร์เธอร์ ดับบลิว ลิวอิส

(Arthur W. Lewis) และทฤษฎีของ แฮร์รอด โดมาร์ (Harrod Domar)¹⁸ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 และ 2 เป็นยุคที่การพัฒนาเน้นในเรื่องความเจริญเติบโต (Growth) และการสร้างความทันสมัย (Modernization) ซึ่งการวัดระดับการพัฒนาเน้นในเรื่องรายได้เฉลี่ยต่อหัว (Income Approach) และผลผลิตที่เพิ่มขึ้น ส่วนกลยุทธ์ที่ใช้ในการพัฒนานั้นก็เน้นในเรื่องการสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศภายใต้นโยบายการผลิตทดแทนการนำเข้า แนวความคิดในการพัฒนานี้เชื่อว่า ถ้าสร้างความเจริญในภาคอุตสาหกรรม ความเจริญเติบโตนี้จะแพร่กระจายออกไปยังรอบนอก จนกระทั่งไปถึงภาคเกษตรกรรม ทำให้ภาคเกษตรกรรมนั้นดีขึ้นด้วย กล่าวคือ เมื่อมีการสร้างโรงงานในภาคอุตสาหกรรม ย่อมเป็นการเพิ่มปริมาณการจ้างงาน ทำให้ประชากรในชนบทซึ่งทำงานต่ำระดับอยู่แล้ว มีโอกาสอพยพเข้ามาหางานทำในภาคอุตสาหกรรม เป็นการยกระดับรายได้ของตนเอง เมื่ออุตสาหกรรมยิ่งขยายตัวขึ้น การจ้างงานก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดภาวะการแข่งขันด้านแรงงานระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมเป็นการดึงค่าจ้างแรงงานในทั้ง 2 ภาคให้สูงขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ภาวะการแข่งขันแรงงานจะทำให้ภาคเกษตรกรรมมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตโดยหันมาใช้เทคนิคการผลิตใหม่ และใช้เครื่องทุ่นแรงเข้าช่วยมากขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตโดยทั่วไปสูงขึ้น ซึ่งเป็นการยกระดับรายได้ในภาคเกษตรกรรม และมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในชนบทให้สูงขึ้นในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงพบว่า การส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้น ได้ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมเฉพาะในบางท้องที่ คือ กรุงเทพฯ และเมืองบริวาร ส่วนปริมาณการจ้างงานนั้นก็ไม่ได้เพิ่มมากตามที่คาดหวังไว้ เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ใช้เครื่องจักรเครื่องกลที่ประหยัดแรงงาน

เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 และที่ 2 นั้น ได้มีการประเมินผลการพัฒนาปรากฏว่าอัตราความเติบโตเป็นที่น่าพอใจมาก กล่าวคือ อัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทั้งประเทศสูง เฉลี่ยปีละ 7.7%¹⁹ อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวโน้มของความไม่เท่าเทียมกันของ

¹⁸ ทฤษฎีเหล่านี้ปรากฏอยู่ใน G.M. Mejer and R.E. Baldwin, Economic Development (New York : Asia Publishing House, 1960)

¹⁹ วีรพงษ์ รางมากูร "การพัฒนาระบบเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1-4" ใน เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา, ตีพิมพ์โดย ธีรณ ใจวัชรินทร์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2525), หน้า 73-92

การขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม กล่าวคือในขณะที่อุตสาหกรรมขยายตัวประมาณ 10% ต่อปี ในช่วงนี้เกษตรกรรมมีการขยายตัวประมาณ 5% ต่อปีเท่านั้น เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตในภาคเกษตรกรรมก็ยังอยู่ในระดับต่ำที่เห็นได้ชัด อัตราการใช้ปุ๋ยบำรุงดินต่อหน่วยพื้นที่ของเกษตรกรในประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำมาก แม้เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียด้วยกัน ทั้งนี้เพราะนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งเน้นให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตปุ๋ยภายในประเทศ ทำให้มีการตั้งกำแพงภาษีสำหรับปุ๋ยที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ในอัตราที่ค่อนข้างสูง ชาวนาจึงไม่นิยมใช้ปุ๋ยมากนัก เพราะเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต ซึ่งไม่คุ้มกับผลตอบแทนที่ได้รับ²⁰ สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายที่มุ่งสนับสนุนการอุตสาหกรรมอาจไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาในภาคเกษตรเท่าที่ควร

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และ 4 (พ.ศ. 2515-2524) ก็ได้มีความพยายามในการปรับแนวทางการพัฒนาที่ไม่ได้มุ่งแต่ความเจริญเติบโตเพียงด้านเดียว แต่เน้นในเรื่องการกระจายรายได้มากขึ้น เช่น ในแผนฯ ฉบับที่ 3 ได้ระบุการ "ยกระดับรายได้ของประชาชนใน ส่วนภูมิภาค การกระจายการบริการเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสนองความต้องการของประชาชน" หรือในแผนฯ ที่ 4 ได้มีการระบุการ "ลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจในหมู่ประชาชนให้ลดลง" ไว้ในวัตถุประสงค์ของแผนฯ แต่นอกจากการแถลง วัตถุประสงค์แล้ว แผนฯ ไม่ได้ระบุข้อกำหนดหรือทิศทางในการที่จะแปลง วัตถุประสงค์เหล่านี้ให้เป็นภาคปฏิบัติที่ชัดเจน นอกจากแนวทางการพัฒนาผ่านกระทรวง ทบวง กรม ที่รับผิดชอบในรูปแบบการบริหารงานตามปกติ เช่น การพัฒนาและส่งเสริมการเกษตร การศึกษา และการสาธารณสุข ส่วนการพัฒนาชุมชนผ่านหน่วยงาน ก็ยังคงเน้นเรื่องการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้านในฐานะเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนา โครงการที่สำคัญและได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังในแผนฯ 3 ได้แก่ โครงการวางแผนครอบครัว เพื่อลดอัตราการเพิ่มประชากรให้อยู่ในระดับที่สมดุลง่ายมากขึ้น ซึ่งเป็นโครงการที่ปฏิบัติสืบเนื่องต่อมาในแผนฯ ที่ 4

ถึงแม้โดยส่วนรวมจะกล่าวได้ว่า ไม่มีแนวนโยบายการปฏิบัติในการพัฒนาชุมชนที่แตกต่างไปจาก แผน 1 และแผน 2 อย่างมีสาระมากนัก แต่ก็มีความคิดริเริ่มที่สำคัญในแผนที่ 4 ซึ่งจะมีผลสืบเนื่องต่อจากการกำหนดนโยบายการบริหารงานพัฒนาชนบทในแผน 5 ต่อไป กล่าวคือ ในแผน 4 ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยจังหวัดเป็นผู้ริเริ่มจัดทำโครงการ

การพัฒนาตามความต้องการในระดับจังหวัด²¹ แทนที่โครงการพัฒนาจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นที่เคยเป็นมา ดังนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งจัดทำขึ้นในระดับจังหวัดจึงมีลักษณะที่เป็นรูปธรรม ซึ่งสะท้อนความต้องการในการพัฒนาในแต่ละเขตพื้นที่ได้เหมาะสมและชัดเจนขึ้น

2.3.2 แนวความคิดเรื่องการกระจายรายได้และบริการ (พ.ศ. 2525-2534)

จากปี 2513 เป็นต้นมา ได้ปรากฏให้เห็นชัดว่า แนวทางการพัฒนาในระดับประเทศที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยทุ่มเทให้กับภาคอุตสาหกรรม แม้จะก่อให้เกิดผลความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือวัดจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวก็ดี ในความเป็นจริงไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนของประชากรส่วนใหญ่ในประเทศได้ดีเท่าที่ควร ในทางตรงกันข้ามกับพบว่า ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนยิ่งเพิ่มสูงขึ้น และช่องว่างระหว่างรายได้เฉลี่ยจากภาคอุตสาหกรรมก็เพิ่มสูงห่างจากรายได้เฉลี่ยของประชากรในภาคเกษตรกรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 จึงได้กำหนดนโยบาย ดังนี้²²

1. เน้นการปรับโครงสร้างการผลิตต่าง ๆ เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตรโดยมุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตแทนการขยายการเพาะปลูก ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มการส่งออกและกระจายไปสู่ภูมิภาค เป็นต้น
2. เน้น ความสมดุล ในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการมุ่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค ขณะเดียวกันก็จะเน้นความสมดุลของการพัฒนาระหว่างสาขาเศรษฐกิจ ระหว่างพื้นที่ และระหว่างกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ มากกว่าที่จะปล่อยให้ เป็นประโยชน์จากการพัฒนาเกิดขึ้น เฉพาะบางพื้นที่ หรือตกอยู่ในบางกลุ่ม

²¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-5 : สารและผลการพัฒนาโดยสังเขป," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 22 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2528), หน้า 54.

²² โฉมิต ปิ่นเปี่ยมวิษณุ, "แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศไทย : อดีตและปัจจุบัน". ใน การบริหารงานพัฒนาชนบท, จักรกฤษณ์ นรวิติตตุงการ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ร่วมกับสำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 53.

ชนอย่างที่เคยเป็นมา

3. เน้น การแก้ปัญหาความยากจน ของคนชนบทในเขตล้าหลัง
4. มุ่งการประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงาน รักษาความมั่นคงของชาติ
5. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของตัวเองมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ใน แผนฯ ฉบับที่ 5 จะประสบความสำเร็จเป็นที่ น่าพอใจ กล่าวคือ เป็นแผนพัฒนาชนบทยากจนที่ได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติได้ใกล้เคียงกับ เป้าหมายที่กำหนดไว้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณ การจัดโครงการลงพื้นที่เป้าหมายและผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ ก็ตาม แต่ก็อาจพิจารณาได้ว่าการดำเนินงานที่ผ่านมา ได้รับความสำเร็จน่าพอใจในการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทได้ระดับหนึ่ง และเป็นเพียงการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายจำกัด ซึ่งคนในชนบทโดยทั่วไปแล้วก็ยังมี ปัญหาที่ควรจะได้รับพัฒนาอย่างทั่วถึงเช่นกัน ดังนั้นการขยายขอบเขตการพัฒนาชนบทให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคม ได้มีคุณภาพที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งปรับตัวให้ เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม และแนวทางการพัฒนา มีดังนี้ คือ

1. ยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก โดยมุ่งแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตนเอง
2. มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ คือ พื้นที่ล้าหลัง ปานกลาง และก้าวหน้า ให้ขยับขึ้นสู่ระดับดีขึ้นตามขั้นตอน โดยรัฐจะทุ่มเททรัพยากรในพื้นที่ล้าหลัง และปานกลางเป็นหลัก แต่จะสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนในพื้นที่ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น
3. เน้นการผนึกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง และระหว่างรัฐกับเอกชน และประชาชนในการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการส่งเสริมความสามารถทางด้านการผลิต รายได้ และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีเหมาะสมกับท้องถิ่น
4. สนับสนุนบทบาทขององค์กรประชาชนและประชาชน ในการตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเองและชุมชน เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

2.4 ประวัติการพัฒนารัฐธรรมนูญไทย²³

ในยุครัตนโกสินทร์ อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาชุมชนในชนบท ได้เริ่มมีขึ้น หลังจากที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการและการปกครองตามแบบอารยประเทศ ซึ่งทำให้เขตชนบทอยู่ในความสนใจของทางราชการมากขึ้นกว่าแต่ก่อน พ.ศ. 2485 กระทรวงมหาดไทยได้กำหนด แผนการบูรณะชนบท ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

1. สร้างสรรค์ชีวิตจิตใจของประชาชนในชนบทให้เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองดี โดยมีแผนงานเกี่ยวกับ การปกครองหมู่บ้าน ด้วยการจัดตั้งกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านที่ทางการแต่งตั้ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจำนวน 4 คน จากการเลือกตั้ง
2. ส่งเสริมให้ประชาชนมีการครองชีพที่ดีขึ้น โดยให้ กรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่ส่งเสริมอาชีพและแก้ปัญหาด้านอาชีพของราษฎรในหมู่บ้าน

ไม่ปรากฏข้อมูลว่า แผนการบูรณะชนบท 2485 นี้มีขอบเขตหรือปริมาณการดำเนินงานในขนาดมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม แผนการดังกล่าวมีสภาพอยู่ได้เพียง 1 ปีเศษ ก็ต้องยุบลงในปี 2486 ทั้งนี้จากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

1. มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่อย่างกระทันหัน และรัฐบาลใหม่ต้องหันไปทุ่มเทความสนใจให้กับภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2
2. แผนการนี้รับผิดชอบโดย ปลัดตำบล ซึ่งได้รับการอบรมเพื่อรับผิดชอบหน้าที่นี้เพียง 1 เดือน โดยแต่ละจังหวัดจัดอบรมกันเอง จึงยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ หลักการ และวิธีปฏิบัติได้ดีพอ ดังนั้นในการทำงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบแผนผังหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่บางคน ซึ่งยังไม่เปลี่ยนแปลงทัศนคติการทำงานแบบข้าราชการ ได้สั่งให้ราษฎรตัดฟันต้นไม้และรื้อบ้านเรือน โดยอาศัยเหตุผลเพียงว่า เป็นคำสั่งทางราชการ ทำให้เกิดความเดือนร้อนแก่ประชาชน
3. ปลัดตำบลเป็นบุคคลคนเดียวกับปลัดอำเภอฝ่ายบำรุง มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน ตามแผนการนี้เพียง 7 วัน ในช่วงเวลา 2 เดือน เวลาที่เหลือออกนั้นอยู่ปฏิบัติงาน ที่ว่าการอำเภอ จึงมีระยะเวลาที่สั้นมาก เมื่อส่วนกลางได้เร่งรัดในการดำเนินงานมากไป ปลัดตำบล ก็ต้องเร่งประชาชนตามไปด้วย จึงสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชน
4. รัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินงาน ประชาชนต้องเป็นฝ่ายเสียสละเอง

²³ ส่วนหนึ่งของหัวข้อนี้สรุปความจากข้อเขียนของ สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, การพัฒนาชนบทในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สหประชาชาติไทย, 2509), หน้า 25-34.

พ.ศ. 2494 เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง กระทรวงมหาดไทยได้รื้อฟื้น แผนการบูรณะชนบทขึ้นมาอีก โดยได้ปรับปรุงกลไกการบริหารและวิธีดำเนินงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในการเสนองบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎร ไม่อนุมัติเงินงบประมาณ ทั้ง 2 ครั้ง แม้ว่าในครั้งแรกเสนอของบประมาณ 99.9 ล้านบาท เพื่อเปิดเขตบูรณะชนบท 150 เขต และครั้งที่ 2 เสนอของบประมาณลดลงเป็น 66.5 ล้านบาท สำหรับเขตบูรณะชนบท 83 เขต ก็ตาม ดังนั้นแผนการดังกล่าวจึงต้องยกเลิก โดยไม่ได้ลงมือปฏิบัติแต่อย่างใด

ไม่เป็นที่ปรากฏชัดว่า เหตุใดคณะกรรมการพิจารณางบประมาณสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สนับสนุนแผนการดังกล่าว แต่สันนิษฐานว่า ผลจากการดำเนินงานแผนการบูรณะชนบท 2485 ซึ่งก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนในเขตชนบท อันเนื่องมาจากการขาดคุณภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและวิธีดำเนินงานที่ไม่เหมาะสม คงมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณ ไม่มีเหตุจูงใจที่จะสนับสนุนแผนการดังกล่าว

พ.ศ. 2499 กรมประชาสงเคราะห์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงานการพัฒนากองถิ่น ในประเทศสหภาพพม่า และอินเดีย และกลับมาร่างโครงการพัฒนากองถิ่น เสนอกระทรวงมหาดไทย ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีพร้อมกับแต่งตั้งคณะกรรมการกลางพัฒนากองถิ่น เพื่อบริหารงานตามโครงการ โดยได้ตั้งสำนักงานพัฒนากองถิ่นขึ้นที่ สโมสรศาลากลาง จังหวัดธนบุรี เพื่อเป็นที่บริหารงานชั่วคราวของคณะกรรมการชุดนี้ เป็นสำนักงานอิสระขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย

ในปี 2501 กรมมหาดไทยได้อบรม ปลัดอำเภอพัฒนาการ รุ่นแรกจำนวน 42 คน ออกไปปฏิบัติงานในเขตทดลอง 21 จังหวัด และในปี 2502 อบรมเพิ่มเติมอีก 47 คน ออกไปปฏิบัติงานอีก 29 จังหวัด

ในปี 2502 ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพร่วมกับสหประชาชาติจัดสัมมนาระหว่างประเทศ เรื่อง การวางแผนและการบริหารงานพัฒนากองถิ่น ผลจากการสัมมนานี้ทำให้รัฐบาลเห็นชอบให้กรมมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการพัฒนากองถิ่นแทนกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งไม่สามารถดำเนินงานเพราะขาดเจ้าหน้าที่ ในปี 2503 กรมมหาดไทยได้รับปรุงโครงการพัฒนากองถิ่น แห่งชาติขึ้นใหม่แล้ว เสนอนายกรัฐมนตรี ต่อมาโครงการดังกล่าวได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พร้อมทั้งได้เปลี่ยนชื่อเป็น แผนพัฒนาชุมชนแห่งชาติ สำหรับองค์การที่รับผิดชอบการพัฒนากองถิ่น คือ สำนักงานการพัฒนากองถิ่น ซึ่งตั้งขึ้นในปี 2499 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมการปกครองในปีเดียวกัน

พ.ศ. 2505 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินงานพัฒนาชนบทที่รูปแบบหนึ่ง คือ การจัดหน่วยงานการพัฒนาคือเคลื่อนที่ (Mobile Development Unit) โดยมอบหมายให้ กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป. กลาง) กระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน การจัดตั้ง กรป.กลาง มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อดำเนินการปราบปรามการก่อความไม่สงบสุขของราษฎรโดยเฉพาะ²⁴ ส่วนการพัฒนาช่วยเหลือประชาชนเป็นเพียงงานส่วนหนึ่ง สำหรับพื้นที่ปฏิบัติงานนั้น ได้เห็นพื้นที่ที่หน่วยราชการอื่น ๆ ยังไม่เคยเข้าไป ส่วนมากเป็นท้องที่ธุรกันดาร ไม่มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกและเป็นเขตแทรกซึมของพวก ผดท. การจัดองค์กรของ กรป. กลาง แบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้²⁵ กองอำนวยการกลาง กองอำนวยการภาค และกองอำนวยการเขต ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะกองอำนวยการกลางซึ่งรับผิดชอบหน่วยงานพัฒนาการเคลื่อนที่ กองอำนวยการกลางมีหน้าที่วางแผน อำนวยการ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามแผนอย่างรวดเร็ว มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการกลาง มีคณะกรรมการฝ่ายนโยบายอันประกอบด้วยรัฐมนตรีและบุคคลสำคัญรวม 21 นาย และมีคณะที่ปรึกษา 16 นาย เจ้าหน้าที่สำคัญประจำกองอำนวยการกลาง ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เช่น กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสัมพันธ์ กรมตำรวจ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ ที่ดิน กรมกลาโหม และเจ้าหน้าที่กระทรวงกลาโหม เป็นต้น กองอำนวยการกลางมีหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 3 หน่วย แต่ละหน่วยมีเจ้าหน้าที่รวมกันไม่ต่ำกว่า 80 นาย แบ่งส่วนหนึ่งเป็นชุดประจำช่วยเหลืออยู่กับที่ อีกส่วนหนึ่งแยกเป็นชุดพัฒนาการเคลื่อนที่ 2-3 ชุด ตามปกติชุดพัฒนาการเคลื่อนที่ใช้เวลาทำงานประมาณ 45 วัน จากนั้นชุดประจำจะเข้าทำงานต่อไปประมาณ 7-8 เดือน จึงจะถอนตัวกลับ งานสำคัญของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ คือ การพัฒนาทางวัตถุ เช่น สร้างถนน เจาะน้ำบาดาล จัดตั้งสถานีอนามัย ปรับปรุงอาคารโรงเรียน แจกหนังสือเรียน แจกเมล็ดพันธุ์พืช พันธุ์ไม้ยืนต้น พันธุ์สัตว์ ทุกอย่างเป็นการให้เปล่า

พ.ศ. 2507 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการภาคต่าง ๆ (ยกเว้นภาคกลาง) ขึ้นมา 5 คณะ มีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการวางแผนพัฒนาภาคต่าง ๆ เพื่อบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จุดมุ่งหมายสำคัญ คือ การพัฒนาเมืองหลักของแต่ละภูมิภาค ดังนั้นแผนงานส่วนใหญ่จึงมุ่งพัฒนาเขตเมืองของแต่ละ

²⁴ สุวิทย์ ยี่งวรัตน์, เล่มเดียวกัน, หน้า 259.

²⁵ กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ, กระทรวงกลาโหม, "ความเป็นมาของกองอำนวยการ" วารสารพัฒนาการเคลื่อนที่ 1 (ตุลาคม 2506) : 258-263

ภูมิภาคเป็นสำคัญ

ในปีเดียวกันนี้ รัฐบาลได้ร่วมกับองค์การยูเซม จัดทำโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท เพื่อเน้นการปฏิบัติงานในเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ ซึ่งปรากฏในเขตจังหวัดชายแดนภาคอีสาน โครงการนี้ได้เปลี่ยนเป็นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ในปี 2509 และสังกัดสำนักนายกราชมนตรี ในปี 2516 โอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การสร้างความมั่นคงในชนบท เพื่อให้ชาวชนบททั่วไปยึดมั่นและรักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ไม่หลงผิดกระทำการใดที่เป็นภัยต่อชาติและสถาบันของชาติ²⁶ รพช. ได้เปิดเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทโดยเริ่มในปี 2507 จำนวน 6 จังหวัด และต่อมาได้มีการเปิดเขตเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงปี 2518 รวมประมาณ 50 จังหวัด การดำเนินงานของ รพช. ส่วนมากเน้นทางด้านกาพัฒนาวัสดุ ดั่งจะเห็นได้จากงานต่าง ๆ อาทิ งานก่อสร้างถนน งานบำรุงรักษาทางและสะพาน งานพัฒนาแหล่งน้ำ งานพัฒนานิคม และงานปรับปรุงสภาพหมู่บ้าน

พ.ศ. 2509 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตั้ง คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีนั่งประธาน และมีคณะอนุกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือเตรียมงานหลายชุด²⁷ เช่น คณะกรรมการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ตามโครงการช่วยเหลือชาวนา คณะกรรมการพิจารณาโครงการสร้างไซโล โรงสีและฉางข้าวสาธารณะ คณะทำงานศึกษาเรื่องพรีเมียมข้าวและภาษีอากรเกี่ยวกับการค้าข้าว คณะทำงานศึกษาปัญหาที่ดิน คณะทำงานศึกษาการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และคณะทำงานศึกษาระบบตลาดและการค้าข้าว เป็นต้น

ลักษณะการช่วยเหลือเกษตรกรแบ่งเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การเพิ่มผลผลิต ดำเนินการผ่านกลุ่มชาวนา สมาคมชลประทานราษฎร์ และสหกรณ์ที่ดิน โดยจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรต่าง ๆ แจกจ่ายให้แก่ผู้นำ หรือมอบหมายให้ผู้นำองค์กรเกษตรกรเหล่านี้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ในช่วงปี 2509-2514 รัฐบาลได้ใช้งบประมาณ

²⁶ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, สำนักนายกรัฐมนตรีนั่ง, งานเร่งรัดพัฒนาชนบท 2509-2513, หน้า 17.

²⁷ แสง เสนาณรงค์, พลโท. "คำบรรยายเรื่องการช่วยเหลือชาวนาไทย," รัฐสารักษ์ 10 (กรกฎาคม 2511) : 3.

ในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรรวมเป็นเงิน 425 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 28

2. การประกันราคาข้าว กำหนดราคาประกันแตกต่างกันตามคุณภาพข้าวดังนี้
พ.ศ. 2509 ประกันเกวียนละ 800-1,050 บาท พ.ศ. 2510 เกวียนละ 850-1,100 บาท
พ.ศ. 2511 เกวียนละ 900-1,000 บาท 29

3. จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และจัดหาเงินทุน
ให้ ธกส. ปล่อยืมเงินเชื่อแก่เกษตรกรปีละ 100 ล้านบาท

พ.ศ. 2518 รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประกาศใช้ "โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้าในฤดูแล้ง" (ปชล.) หรือที่รู้จักกันในนาม "โครงการเงินผัน" รัฐบาลได้ใช้เงินทั้งสิ้น 2,500 ล้านบาท จัดสรรให้สภาตำบลต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการโครงการโดยให้สภาตำบลแห่งละ 4.8 แสนบาท ส่วนในปี 2519 ใช้งบประมาณ 3,500 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนมีความก้าวหน้าในฤดูแล้ง โดยเน้นการจ้างงานเพื่อการก่อสร้างถาวรวัตถุต่าง ๆ เช่น การขุดคลองระบายน้ำ การหาแหล่งน้ำ การตั้งเหมืองฝาย การทำถนน การต่อไฟฟ้าเข้าหมู่บ้าน การซ่อมหรือขยายอาคารโรงเรียน เป็นต้น 30

ต่อมารัฐบาลพลเอก เกอริงศักดิ์ ชมะนันท์ และรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ต่างก็มีโครงการแบบเดียวกันนี้ แต่มีชื่อเรียกต่างกันไป รัฐบาลพลเอกเปรม เรียกว่า "โครงการสร้างงานในชนบท" (กสช.) ต่อมาได้พยายามพัฒนาชนบทในขอบข่ายที่กว้างขึ้น เนื่องจากโครงการ กสช. เป็นโครงการในระยะสั้น กล่าวคือ มีระยะเวลาดำเนินการเฉพาะในฤดูแล้งเท่านั้น ความพยายามนี้ได้ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง ในปีพ.ศ. 2524 เมื่อรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทแห่งชาติ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อพัฒนาชนบทในระยะยาวและดำเนินการติดต่อไปกันตลอดปี โดยเริ่มจากเขตพื้นที่ยากจน ใน 38 จังหวัดก่อน การพัฒนาชนบทใน

28 เล่มเดียวกัน หน้า 5

29 เล่มเดียวกัน หน้า 25

30 เมธี ครองแก้ว และคณะ, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล : การ

ประเมินผลและการวิเคราะห์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524),

แนวใหม่นี้ เรียกว่า การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในด้านการจัดองค์การนั้น ได้จัดให้มีคณะกรรมการ
การพัฒนาชนบทแห่งชาติ ใช้ชื่อย่อว่า กชช. มีคณะกรรมการในระดับชาติ 7 ชุด คือ

1. คณะกรรมการประสานแผนในระดับชาติและแผนส่วนภูมิภาค มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ
2. คณะกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานอนุกรรมการ
3. คณะกรรมการแผนและโครงการ มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ
4. คณะกรรมการที่ดิน มีนายอาณัติ อาภาภิรม เป็นประธานอนุกรรมการ
5. คณะกรรมการแผนและกำลังคนเพื่อการพัฒนาชนบท มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นประธานอนุกรรมการ
6. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์การพัฒนาชนบท มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ
7. คณะกรรมการติดตามและประเมินผล มีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นประธานอนุกรรมการ

นอกจากนี้ยังมีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อีก 5 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม
ดำเนินการพัฒนาชนบท โดยการประสานปฏิบัติงานกับคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการ
พัฒนาอำเภอ สภาตำบล และประชาชน ในปี พ.ศ. 2527 มีโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนา
ชนบททั้งสิ้น 33 โครงการ มีพื้นที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ยากจนทั่วประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย