



ทฤษฎี และ แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ความหมายของการวางแผนพัฒนา

ความหมายของการวางแผนพัฒนาคืออะไรนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน ที่สำคัญที่พอจะกล่าวถึง ได้แก่

(๑) การวางแผนการพัฒนา หมายถึง ความพยายามอย่างจริงจังของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทาง และควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ของประเทศภายในเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ<sup>๑</sup>

(๒) การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้<sup>๒</sup>

การวางแผนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะเป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะเอาชนะธรรมชาติด้วยการประยุกต์ใช้เทคนิควิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคมและวางแผนทางเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในระบบสังคมตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการ การวางแผนยังเป็นเครื่องชี้ถึงความสามารถของมนุษย์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเร่งรัดการพัฒนาเพื่อบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่สังคมต้องการ เช่น การขจัดปัญหาความยากจน การว่างงาน ความเหลื่อมล้ำในค่านายได้ และการเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ฉะนั้นในสังคมหนึ่ง ๆ ผู้คนในสังคมจึงต่างพยายามที่จะวางแผนกันไม่ว่าจะเป็น

<sup>๑</sup> Todaro, M.P., Development planning : Models and Methods, (Oxford : Oxford University Press), 1971, P.19.

<sup>๒</sup> Albert Waterston, Development planning : Lessons of Experience, (Baltimore : The John Hopkins Press), 1965, P.21.



ภาคเอกชนหรือภาครัฐบาล เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาและบรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ภายใต้ขีดความสามารถทั้งทางด้านกำลังเงิน กำลังคน การบริหารและภายในระยะเวลาที่กำหนด

ตามความหมายที่กล่าวมาข้างต้น การวางแผนพัฒนาที่สมบูรณ์จึงมิใช่เพียงการจัดทำเอกสารแผนเท่านั้น แต่จะต้องประกอบด้วยการปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง โดยจะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งมิได้ เพราะหากมีแค่แผนโดยไม่มี การปฏิบัติตามแผนแล้ว แผนที่จัดทำขึ้นจะเป็นเพียงความฝันหรือความปรารถนาในลักษณะเลื่อนลอยเท่านั้น ยิ่งกว่านั้น เมื่อมีการนำแผนไปปฏิบัติแล้ว ก็จะต้องมีการติดตามประเมินผล เพื่อจะได้ทราบว่า การปฏิบัติเพื่อการบรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ นั้นเป็นอย่างไร ซึ่งก็จะก่อให้เกิดเป็นความรู้และประสบการณ์ที่สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงแผนและการจัดทำแผนครั้งต่อไปได้ ดังนั้น การวางแผนพัฒนาจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่มีการปฏิบัติหมุนเวียนต่อเนื่องกันไปเรื่อย ๆ ในลักษณะที่เป็นวงจรหมุนเวียนไม่มีที่สิ้นสุด\*

๒.๒ ระดับของการวางแผนพัฒนา

ประเภทของการวางแผนดังกล่าว หากนำมาจัดเป็นระดับร่วมกับหน้าที่ของการวางแผนให้ เป็นระบบเดียวกันแล้ว ก็อาจจัดเป็นระดับต่าง ๆ ของการวางแผนที่มีความสัมพันธ์ต่อกันได้<sup>๒</sup> ดังนี้

(๑) การวางแผนส่วนรวมหรือมหาสถา การวางแผนประเภทนี้เป็นการวางแผนโดยส่วนรวมของทั้งประเทศ เพื่อกำหนดความมุ่งหมายของการพัฒนาในรูปของอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติหรือรายได้เฉลี่ยต่อคน และการกำหนดปริมาณการลงทุนที่ต้องการ เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุความมุ่งหมายตามที่ต้องการ นอกจากนี้ ยังอาจขยายการวางแผนในส่วนนี้ให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้นต่อไปได้อีก เช่น ขยายการวางแผนไปสู่เรื่องการค้า การออม การส่งสินค้าออก และการนำสินค้าเข้า โดยทั่วไปการวางแผน

\*ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ, การบริหารงานพัฒนาชนบท, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ร่วมกับสำนักพิมพ์โอเคียนส์ไตร์), ๒๕๒๕, หน้า ๕๗.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๕ - ๑๐๖



๘

มหภาคนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์ประกอบของแผนค่านมหภาคมีความสัมพันธ์สอดคล้อง  
ต่อกัน (Consistency) มีความเป็นไปได้ (Feasibility) และเป็นแผนที่มีความ  
สมจริง (Realistic) ด้วยเหตุนี้จึงอาจมีการสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจของประเทศ  
เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และคาดคะเนทดสอบองค์ประกอบต่าง ๆ ของแผน การกำหนด  
จุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนา พร้อมกับปริมาณการลงทุนที่ต้องการ เพื่อบรรลุจุด  
มุ่งหมายที่ต้องการในอนาคต

(๒) การวางแผนสาขา หลังจากนั้นก็จะมีการแยกย่อย (Disaggregation) จาก  
การวางแผนส่วนรวมไปสู่การวางแผนในแต่ละสาขา ทั้งนี้เพื่อกำหนดเป้าหมาย  
แนวทางการพัฒนาและปริมาณการลงทุนที่ต้องการในแต่ละสาขาการพัฒนาให้สอดคล้องกับ  
แผนพัฒนาโดยส่วนรวม

การวางแผนสาขามีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางและโครงการ  
พัฒนาต่าง ๆ ของแต่ละสาขา ซึ่งโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องมีการจัดลำดับความ  
สำคัญพร้อมทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องประสานสัมพันธ์กันเป็นแผนพัฒนาสาขา  
การวางแผนสาขาจึง เป็นการวางแผนที่เชื่อมสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนส่วนรวมและ  
การวางแผนโครงการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสาขาต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจต่างก็มีความ  
สัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกัน การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการผลิตในสาขาหนึ่งจะมีผลกระทบ  
เชื่อมโยงไปสู่สาขาการพัฒนาด้านอื่น ๆ ในขณะที่เดียวกันแต่ละสาขาต่างก็ต้องการปัจจัยการผลิต  
บางชนิดจากสาขาอื่นหรือผลผลิตออกของสาขาหนึ่งอาจ เป็นสิ่งที่ต้องการของสาขาอื่น  
เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจมีการนำเทคนิคการวางแผนแบบ (Input-Output) มาใช้เพื่อการ  
วางแผนและ เนื่องจากสาขาต่าง ๆ ต่างก็พึ่งพาอาศัยกัน ฉะนั้น ในการวางแผนเพื่อพัฒนา  
นักวางแผนจึงอาจ เน้นการพัฒนาไปที่บางสาขาหรือบางกิจกรรมที่คาดว่าจะมีการขยายตัวที่  
รวดเร็ว เพื่อให้เป็นตัวชักนำให้สาขาหรือกิจกรรมอื่น ๆ ของระบบขยายตัวตามไปด้วย

(๓) การวางแผนระหว่างภาค การวางแผนระดับนี้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่า  
จะเลือกและ เน้นการพัฒนาดังในพื้นที่ภาคไหนก่อนหลังอย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากทรัพยากรของ  
ประเทศมีจำกัด และ เมื่อการวางแผนระหว่างภาคอยู่ในลำดับขั้นตอนของการวางแผนขั้นที่ ๓  
ของระบบการวางแผนพัฒนาทั้งหมด การวางแผนขั้นนี้จึงต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายและ  
แนวทางที่ได้มีการกำหนดไว้ในขั้นการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนสาขาคู่ หน้า



สำคัญของการวางแผนขั้นนี้จึงได้แก่ การพิจารณากระจายการวางแผนสาขาไปตามภาคต่าง ๆ และพิจารณารายละเอียดของปัญหาในแต่ละภาค เช่น ปัญหาโครงสร้างในอนาคตของภาคต่าง ๆ ของประเทศ การเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างภาค ระบบการคมนาคม และขนส่งระหว่างภาค และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายกิจกรรมของประชาชน ได้คามท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในประเทศ

(๔) การวางแผนภาคหรือจังหวัด การวางแผนเป็นรายภาคหรือรายจังหวัด เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาภาคแต่ละภาคหรือจังหวัดแต่ละจังหวัด ตามลำดับความสำคัญ ที่ได้มีการพิจารณาแล้วในขั้นการวางแผนระหว่างภาค นอกจากนั้นข้อมูลส่วนหนึ่งใช้ในการวางแผนจะได้อาจมาจากขั้นการวางแผนระหว่างภาคอีกด้วย การวางแผนระดับนี้อาจเป็นการวางแผนที่สมบูรณ์แบบในลักษณะที่ว่า รวมการวางแผนสาขาต่าง ๆ ไว้ทุกสาขาหรือจะเป็นการวางแผนแค่บางส่วนก็ได้ การวางแผนระดับนี้โดยทั่วไปมักเน้นไปที่การขจัดปัญหาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำในรายได้ระหว่างภาคและการเพิ่มการว่างทำงานภายในภาคที่สอดคล้องกับลักษณะความได้เปรียบและความถนัดของแต่ละภาค การแยกย่อยแผนส่วนรวมและสาขาหรือแผนชาติลงสู่ภาคและจังหวัด จึง เป็นเพียงส่วนหนึ่งในกระบวนการวางแผนภาคและจังหวัดเท่านั้น

(๕) การวางแผนท้องถิ่น การวางแผนท้องถิ่นเน้นไปที่การวางแผนขององค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การวางแผนประเภทนี้จึงค่อนข้างง่าย เพราะเมื่อทราบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นแล้ว จะสามารถนำมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาได้ การวางแผนประเภทนี้จึง เน้นไปที่พื้นที่หรือกลุ่มชนเป้าหมาย และเป็นการวางแผนเพื่อจัดให้มีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนและชุมชนโดยส่วนรวม เป็นการวางแผนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัด และความต้องการที่กำหนดขึ้นโดยประชาชนเองนั้น อาจจะมีมากมาย ประกอบกับการสอบถามว่า ประชาชนต้องการอะไรนั้น คำตอบที่ได้ก็อาจมีความไม่แน่นอน เนื่องจากมีปัจจัยเกี่ยวกับสถานการณ์เข้าไปมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชน ด้วยเหตุนี้ นักวางแผนส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น โดยอาศัยหลักวิชาการด้วยแล้วทำการปรึกษาหารือกับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อกำหนดระดับความต้องการขั้นค่าที่จำเป็นและแนวทาง



ดำเนินการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ

(๖) การวางแผนโครงการ การวางแผนโครงการเป็นเรื่องของการกำหนด และคัดเลือกโครงการพัฒนาแต่ละโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ กล่าวคือ จะต้องมีการคัดเลือกที่จะนำโครงการอะไรมาบรรจุในแผนบ้าง และทำการ ศึกษาวิเคราะห์และประเมินโครงการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ แล้วจัดทำเป็น เอกสารโครงการที่สมบูรณ์ต่อไป

### ๒.๓ แผนพัฒนาจังหวัด

โดยความเป็นจริงแล้ว การวางแผนพัฒนาจังหวัดไม่ใช่เป็นของใหม่สำหรับ ประเทศไทย ความคิดที่จะจัดให้มีการวางแผนพัฒนาจังหวัดเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วง ของแผนพัฒนา ๕ ปี ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔ และภายใต้การสนับสนุนช่วยเหลือของ ศูนย์พัฒนาภาค กองวางแผนภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม- แห่งชาติ ซึ่งทำให้จังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ระยะ ๕ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ และมีแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ๒๕๒๒, ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ ด้วย ในขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการวางรากฐานของการวางแผนพัฒนาจังหวัด รัฐบาลสมัยนั้น ก็ได้ประกาศใช้ระเบียบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๐ และ ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๒ พร้อมกับได้จัดสรรเงินจำนวนหนึ่งให้การปฏิบัติตามแผนในปี ๒๕๒๒ และต่อมาสำหรับปี ๒๕๒๓ อีกก่อนหนึ่ง

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๔ รัฐบาลได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพัฒนาชนบท พ.ศ. ๒๕๒๔ ดังที่กล่าวแล้ว ตามระเบียบนั้นนอกจาก จะมีการประกาศยกเลิกระเบียบการวางแผนพัฒนาจังหวัดเดิมเท่าที่มีทั้งหมด ซึ่งมีผลทำให้ การวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ริเริ่มมาเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปี และเริ่มเข้ารูปเข้ารอยต้อง หยุดชะงักขาดตอน แล้วมาเริ่มกันกันใหม่ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการวางแผนพัฒนาจังหวัดขึ้นใหม่แทนชุดเดิม ออกระเบียบว่าด้วยการวางแผนพัฒนา จังหวัดใหม่แทนระเบียบเดิมที่ยกเลิกไป และหน่วยงานประจำที่เคยเป็นที่เลี้ยงให้กับการ วางแผนพัฒนาจังหวัด คือ กองวางแผนภาคและศูนย์พัฒนาภาคต่าง ๆ ของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็มิได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง



กับการวางแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้ระเบียบใหม่แก่ประการใด

แผนพัฒนาจังหวัดมีลักษณะที่สำคัญ ๆ คือ

- เป็นการวางแผนรายพื้นที่ ซึ่งแคบและเจาะลึกกว่าแนวทางการพัฒนาภาค
- เป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมงานพัฒนาของหน่วยงานราชการทุกแห่ง และทุกระดับ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด
- องค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัด ได้แก่

- ๑) ชี้ให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง การบริหาร ความมั่นคง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
- ๒) ชี้ให้เห็นถึงสภาวะมหภาคของจังหวัด อันได้แก่ สภาพ ข้อจำกัด และสิ่งเอื้ออำนวยต่าง ๆ ในการพัฒนาของจังหวัด เช่น โครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวม โครงสร้างการผลิตสาขาต่าง ๆ การวิเคราะห์รายได้ การกระจายรายได้ การเปลี่ยนแปลงและการกระจายตัวของประชากร จำนวนแรงงาน ฯลฯ
- ๓) เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดตามลำดับความสำคัญ
- ๔) เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนา
- ๕) ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา แผนงาน และโครงการที่จำเป็นที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดโดยรวม

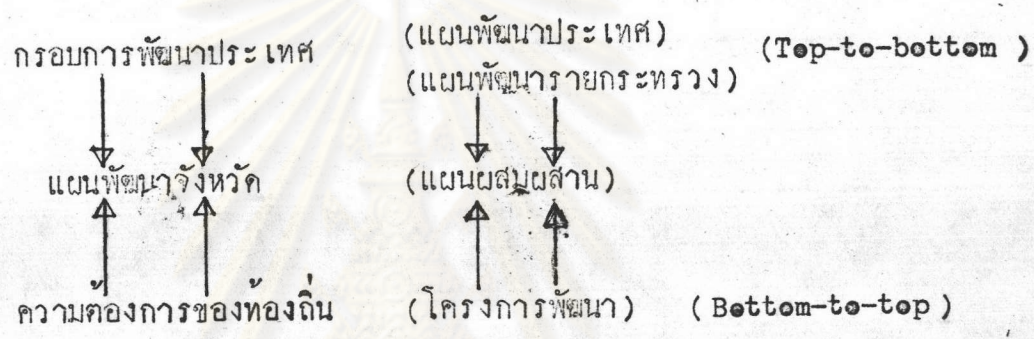
แผนพัฒนาจังหวัดจึง เป็นแผนหลักที่ชี้แนะแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบและผสมผสาน ที่หน่วยงานปฏิบัติจะได้ยึดถือสำหรับการกำหนดและวางแผนงานโครงการที่มีอยู่ในความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นเพียงกรอบชี้ปัญหาและแนะแนวทางแก้ไขอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

ดร.พีรพล ไตรทศยาวิทย์, การวางแผนพัฒนา จังหวัด อำเภอบ้านนา  
ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชน จำกัด, ๒๕๒๓), หน้า ๑๐๑.



๒.๔ บทบาทหน้าที่ของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดนับเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาจังหวัดที่มีหน้าที่กำหนดภารกิจและสถานะการดำเนินงานในระยะเวลาที่กำหนด แต่เนื่องจากการพัฒนาจังหวัดจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้กรอบกำหนดของแผนพัฒนาประเทศ (Top-Down) และจะต้องสอดคล้องกับทรัพยากรและความต้องการของพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัด (Bottom-up) ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงเกี่ยวข้องกับแผนทั้ง ๒ ระดับ คือ แผนที่กำหนดจากบนลงล่าง และแผนที่กำหนดจากล่างขึ้นบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจะเห็นว่า



แผนพัฒนาประเทศนั้น คือ ความต้องการของรัฐที่จะให้เกิดผลดีต่อประเทศโดยรวมลักษณะของแผนจะไม่สามารถระบุรายละเอียดเป็นรายจังหวัดได้ และในขณะเดียวกันแผนหลักของกระทรวงต่าง ๆ โดยทั่วไปก็คือ แผนพัฒนารายสาขาที่ต้องมองในระดับประเทศเช่นกัน รายละเอียดที่จะบ่งชี้ในระดับจังหวัดจึงยังไม่เด่นชัดหรือไม่มี ลักษณะแผนในระดับประเทศนี้กว้างเกินไปที่จะนำมาใช้ปฏิบัติในพื้นที่จริง

ในขณะเดียวกันพื้นที่จังหวัดตั้งแต่ระดับอำเภอลงไปถึงระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่โครงการนั้น มีความต้องการที่ค่อนข้างแน่นอนและมองปัญหาต่าง ๆ ได้ชัดเจน แต่ความต้องการดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยการมองในพื้นที่แคบ ๆ ไม่ได้มองพร้อมกันไปทั้งประเทศ ความต้องการทั้งสองระดับอาจพ้องกัน หรือสวนทางกันก็ได้ เพื่อให้เกิดการผสมผสานที่ดี แผนจังหวัดจึงทำหน้าที่นำความต้องการของรัฐมาพิจารณาปรับแก้ไขให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และสภาพที่แท้จริงของพื้นที่นั้น ๆ ลักษณะของแผนจังหวัดจึงเป็นแผนที่เชื่อมโยงจุดมุ่งหมายของประเทศในระดับที่กว้างกับจุดมุ่งหมายของประชาชนในท้องถิ่นระดับแคบ





ซึ่งการเชื่อมโยงจะกระทำโดยวิธีใด จึงจะบังเกิดความเหมาะสมนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างมีเหตุผลต่อไป

## ๒.๕ แผนโครงสร้าง (Structure Plan)

การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่า การวางแผนพัฒนามีความสำคัญอย่างยิ่ง แผนโครงสร้างเป็นส่วนประกอบอันหนึ่งของแผนพัฒนา ซึ่งมีส่วนประกอบใหญ่ ๆ อยู่ ๒ ส่วนด้วยกัน คือ

### ๑. แผนโครงสร้าง (Structure Plan)

#### ๑.๑ แผนโครงสร้างจังหวัด (Country Structure Plan)

๑.๒ แผนโครงสร้างของชุมชนเมือง (Urban Structure Plan) ซึ่งอาจจะ เป็นอำเภอที่สำคัญในจังหวัดนั้น

### ๒. แผนท้องถิ่น (Local Plan)

๒.๑ แผนตำบล (District Plan) ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอหรือชุมชนเมือง หรือ พื้นที่ในชนบท

๒.๒ แผนเฉพาะพื้นที่ (Action Area Plan) เป็นแผนที่สำหรับพื้นที่ที่ได้รับการเลือกขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อการปรับปรุงพื้นที่นั้น ๆ ให้ดียิ่งขึ้น

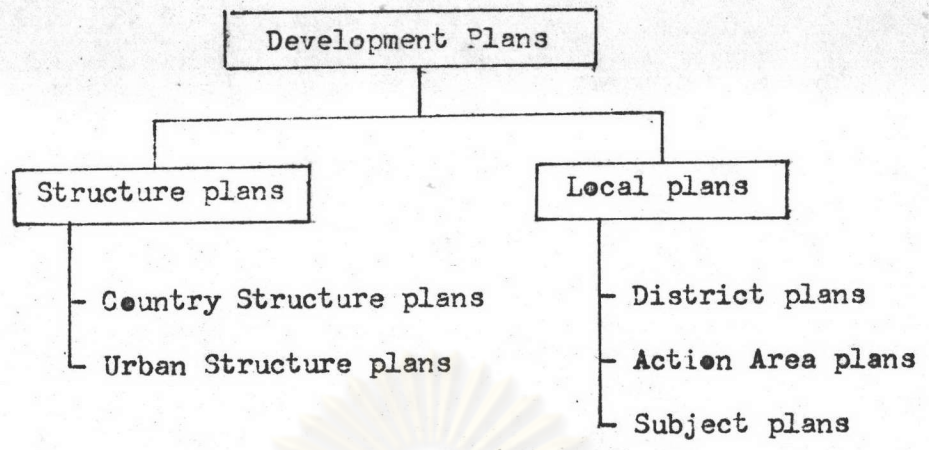
๒.๓ แผนรายสาขา (Subject Plan) เป็นแผนกำหนดรายละเอียดในแต่ละสาขาเฉพาะลงไป เช่น สาขาเมืองแร่ สาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม เป็นต้น

แต่องค์ประกอบทั้งหมดของแผนพัฒนาจะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน ในการวางแผนพัฒนาทั้งหมด

Development plans ในโซนิค ต้องพัฒนา

แผนพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี วิทยานพนธ์ผัง เมืองมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.





แผนโครงสร้าง คือ แผนซึ่งกำหนดระบบเศรษฐกิจ-สังคม และกายภาพบนพื้นที่ รวมถึงการกระจายตัวของประชากร และกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับกิจกรรมนั้น ๆ รวมถึงรูปแบบอย่างกว้าง ๆ ของการใช้ที่ดิน และการพัฒนา กิจกรรมต่าง ๆ โดยที่แผนโครงสร้างมีหน้าที่<sup>๑</sup> คือ

๑. เป็นการตีความนโยบายในระดับชาติ และระดับภาคลงพื้นที่
๒. กำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย และข้อเสนอแนะทั่วไป สำหรับการพัฒนาพื้นที่
๓. กำหนดขอบเขตของแผนท้องถิ่น
๔. ชี้พื้นที่ที่มีปัญหา โดยเฉพาะปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน
๕. กำหนดแนวทางสำหรับการควบคุมการพัฒนา ( Development Control )
๖. กำหนดการร่วมมือและประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบ

ในการพัฒนา

กล่าวโดยสรุป แผนโครงสร้างเป็นแผนที่มีความยืดหยุ่นกว้างขวางมาก มีลักษณะเป็นแผนกำหนดกลยุทธ์ ( Strategic plan ) ซึ่งไม่ต้องกำหนดรายละเอียดไว้มากนัก แต่จะต้องกำหนดความเกี่ยวข้องของกิจกรรมและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ซึ่งคาดว่าจะ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ

---

<sup>๑</sup> Development plan : A manual on form and content Ministry of housing and Local government welsh Office p.6.



## ๒.๖ ทฤษฎีฐานเศรษฐกิจ ( Economic Base Theory )

เป็นการยากที่จะระบุว่า ใคร เป็นผู้ริเริ่มทฤษฎีนี้เป็นคนแรก แต่บุคคลที่มีส่วนในการพัฒนาแนวความคิดนี้อย่างมากมี ๒ ท่าน<sup>๑</sup> คือ คักกลาส นอร์ท ( Douglass C. North ) และ ชาร์ลส์ ทีเบอท์ ( Charles M. Tiebout ) ซึ่งทั้งสองท่านมีความเห็นเกี่ยวกับทฤษฎีฐานเศรษฐกิจพอจะสรุปได้ดังนี้

คามทัศน์ของนอร์ท<sup>๒</sup> เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาคเจริญเติบโตคือ สินค้าออก ( Exportable commodities ) กลุ่มของสินค้าออกของภาครวมเรียกว่า ฐานการส่งออก ( Export base ) ซึ่งเมื่อภาคส่งสินค้าออกจะทำให้มีฐานะดีขึ้น สวัสดิการของประชาชนก็จะติดตามไปด้วย ความเจริญที่เกิดจากฐานการส่งออกนั้นเมื่อนานเข้าภาคก็จะเกิดภาวะที่เรียกว่า การประหยัดจากภายนอก ( External Economics ) เกิดองค์การด้านตลาดเพื่อการระบายสินค้า ให้เครดิต การอบรมแรงงาน และในที่สุดเกิดอุตสาหกรรมที่เป็นส่วนประกอบของฐานการส่งออก ( Complementary Industries ) มีการปรับปรุงการผลิตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะต้องแยกออกจากอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคภายใน ( Residentiary Industries ) สำหรับภาคใหญ่ที่มีกิจกรรมหลายชนิดและมีความซับซ้อนมากเพื่อการพิจารณาคัดสินใจที่มีเหตุผลจึงใช้วิธีทางคณิตศาสตร์ที่มีมักจะนำมาใช้ในการแบ่งอุตสาหกรรมเป็น ๒ ประเภท โดยใช้ "Location quotient" ซึ่งพัฒนาโดย Hildebrand และ Mace ในการลงทุนของผู้ประกอบการ จะลงทุนในกิจการที่เป็นส่วนประกอบของฐานการส่งออกก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องลงทุนในอุตสาหกรรมส่งออกโดยตรง

ทฤษฎีฐานเศรษฐกิจตามทัศนะของ ทีเบอท์ ( Tiebout ) ซึ่งได้แสดงความคิดเห็นว่า แหล่งที่มาของรายได้นั้นไม่ได้เกิดจากการส่งออกอย่างเดียวเท่านั้น แต่อาจเกิดจาก

<sup>๑</sup> ประพันธ์ เสวกนันท์. เศรษฐศาสตร์ภูมิภาค (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, หน้า ๑๕๖.

<sup>๒</sup> J.Friedmann and W.Alonse (eds), Regional Development and Planning (Mass : The M.I.T Press, 1964) p.240-265.



การลงทุนทางธุรกิจ การใช้จ่ายของรัฐบาลหรือแม้กระทั่งการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ปัจจัยเหล่านี้ถูกกำหนดจากภายนอกเช่นเดียวกับการส่งออก ในระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ นั้น รายได้จากการส่งออกเป็นเพียงแหล่งที่มาของรายได้อย่างหนึ่งในหลาย ๆ อย่าง ซึ่งถ้าเราคิดว่าโลกเป็นภาคหนึ่งแล้ว การส่งออกเป็นศูนย์ แต่เราทุกคนก็ยังมีรายได้ ซึ่งสรุปได้ว่า ถ้าภาคมีขนาดใหญ่ขึ้นเท่าไร บทบาทการส่งออกจะมีน้อยลงเท่านั้น และเห็นว่าระดับความชำนาญและปริมาณการส่งออกนั้นจะค่อนข้างกับตลาดด้วย ภาคอื่น ๆ ย่อมมีรายได้มากขึ้น ก็จะนำสินค้าเข้ามามากขึ้น เพราะการนำเข้าขึ้นกับระดับรายได้ (โดยให้ความโน้มเอียงในการนำเข้าที่เปลี่ยนแปลง (Marginal propensity to import) มีค่าใดค่าหนึ่ง ดังนั้นทรัพยากรและระดับรายได้ของภาคที่เป็นตลาดจึงเป็นตัวกำหนดความเจริญเติบโตอย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องใช้กับระบบเศรษฐกิจขนาดเล็กเท่านั้น ในระยะยาวเมื่อระบบเศรษฐกิจมีขนาดใหญ่ขึ้น การส่งออกจะมีบทบาทน้อยลง

จากแนวความคิดของทั้งสองท่านนี้ จึงสรุปได้ว่า ความเจริญของภาคหรือเมืองขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าออก (ทั้งสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม) ซึ่งอาจอยู่ในรูปสินค้าและบริการ หรือแม้แต่แรงงานซึ่งส่งออกไปนอกภาคหรือนอกเมือง สินค้าออกอาจอยู่ในรูปของคน ท่างภาคต่างเมือง ในภาคหรือเมืองที่เราพิจารณา (เช่นการท่องเที่ยว เป็นต้น) ปริมาณการส่งออกเช่นว่านี้ถือว่าเป็น "ฐานเศรษฐกิจ" (Economic base) ของภาค และอาจเรียกรวมกันว่า "ภาคเศรษฐกิจหลัก" (Basic Sector) การจ้างแรงงานและรายได้ในภาคเศรษฐกิจหลักขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก อาจเรียกว่าเป็น "อุปสงค์จากภายนอก" (Exogenous demand) ในสภาพเช่นนี้กิจกรรมที่จะต้องมีเพื่อสนับสนุนความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมส่งออกเรียกได้ว่าเป็น "ภาคเศรษฐกิจรอง" (Non-basic Sector) หรือเรียกภาคบริการ (Service Sector)