



บทที่ 2

## การพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบทในบริบทของการเมืองไทย

การศึกษาในบทนี้ จะเป็นการศึกษาถึงสภาพทางการเมืองและปรัชญาการพัฒนาประเทศกับการพัฒนาชนบท สภาตำบล บทบาทของสภาตำบล และ 4 กระทรวงหลักกับการพัฒนาชนบท การบริหารงานของรัฐกับการพัฒนาชนบท รวมทั้ง สภาตำบลกับปัญหาการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นขอบเขตที่จะศึกษาในบทที่ 2 นี้

โดยปกติแล้ว การพัฒนาประเทศนั้น จะครอบคลุมทั้งในเรื่อง เศรษฐกิจสังคมและการเมืองด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการพัฒนา (development) เป็นเรื่องกว้างซึ่งจะครอบคลุมและเกี่ยวพันกับปัญหาอื่น ๆ หลายด้าน ดร.ยูยีน แสคลลีย์ ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการพัฒนาที่ดีนั้น ไม่ควรเน้นหนักเฉพาะด้านเศรษฐกิจ แต่ควรให้ผลดีทั้งด้านการเมืองสังคมด้วย ทั้งนี้ เพราะว่าการพัฒนามีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับโครงสร้างของสังคมแต่ละสังคม และยังมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบของการพัฒนา อันได้แก่ ความยากจน การว่างงาน และความไม่เท่าเทียมกัน ในการศึกษา การพัฒนาประเทศ เราจำเป็นต้องศึกษาถึงโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพราะเศรษฐกิจเป็นรากฐานการเมือง การเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามเศรษฐกิจ ปรัชญาแนวความคิดในการพัฒนาของมาร์กซ์ มาร์กซ์ ถือว่าเศรษฐกิจเป็นเครื่องกำหนดทุกสิ่ง ไม่ว่าจะเป็นรูปลักษณะของสังคม กฎหมาย วรรณคดี ศาสนา ศิลปะ เพราะมาร์กซ์ถือว่าเศรษฐกิจเป็นเครื่องกำหนดความรู้สึกนึกคิดของคนเรานั้นเอง

ดังนั้น การที่ประเทศไทยใดประเทศหนึ่ง จะยึดถือแนวทางในการพัฒนาแบบใดแบบหนึ่งนั้น ก็ขึ้นอยู่กับพลังของสังคม ประกอบกับอิทธิพลแนวความคิดที่พลังของสังคมนั้นยอมรับ ดังเช่น ปรัชญา แนวความคิดของมาร์กซ์ ได้มีอิทธิพลอันยิ่งใหญ่ต่อการพัฒนาประเทศรัสเซีย และปรัชญาแนวความคิดของอดัม สมิท ซึ่งเน้นในเรื่องของการผลิต การสะสมทุน ออมทรัพย์ และการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้เป็นที่ยอมรับและนำไปใช้ในประเทศที่มีระบอบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

## 1. ความหมายของการพัฒนา

ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า "การพัฒนา" หมายถึง การทำให้เจริญ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาความหมายอย่างแคบ เฉพาะเจาะจงแล้ว คำว่า การ "พัฒนา" น่าจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น <sup>(1)</sup> และตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ดังนั้น การพัฒนาประเทศ จึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น อันรวมถึงความจำเริญเติบโตด้วย

สำหรับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศไทย ที่ผ่านมา เราได้พบความสับสนระหว่าง การพัฒนากับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในการมองการพัฒนาประเทศ เราเคยมองรายได้ประชาชาติเป็น เครื่องชี้ในการพัฒนา แต่ในความเป็นจริงแล้ว การมองรายได้ - ประชาชาติอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะบอกได้ว่าประเทศใดมีการพัฒนาหรือไม่ ไม่ว่าจะเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่มีรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยตนเอง หรือระหว่าง - ประเทศที่มีรายได้ประชาชาติสูงกับประเทศที่มีรายได้ประชาชาติต่ำ หรือมีการขงักงานทาง - เศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพราะว่าประเทศทั้งหลายไม่ว่ารวยหรือจน ยังคงประสบปัญหาอย่างเดียวกัน <sup>(2)</sup> ซึ่งได้แก่ปัญหาความยากจน การว่างงาน และความไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการที่จะพิจารณาว่าสังคมใด มีการพัฒนาแล้วหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับว่า สังคมนั้น สามารถตอบปัญหาความยากจน

<sup>1</sup> อมร รัชศาสตร์และชัตติยา กรรณสูตร, ทฤษฎีแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 49 .

<sup>2</sup> ฉันทนา บรรพศิริโชติ, รวมบทความทฤษฎีการพัฒนา, สุริยัย วัฒนแก้ว, บรรณาธิการ, (สถาบันวิจัยสังคม : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 21 .

การว่างงาน และความไม่เท่าเทียมกันได้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่ช่วยชี้ระดับการพัฒนาอันได้แก่ ระดับการศึกษาของประชาชน การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สำหรับรายได้ประชาชาติ แท้จริงแล้วสามารถใช้เป็น เครื่องวัดแนวโน้มหรือศักยภาพในการพัฒนา (1) เท่านั้น

## 2. ปัญหาความสำคัญของการพัฒนาประเทศ

เมื่อเราพูดถึงการพัฒนาประเทศ และตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ว่าสิ่งที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับพัฒนายังจะเป็น เรื่องของ เศรษฐกิจและการ เมืองรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากว่า เราไม่สามารถแยกเศรษฐกิจออกจากการเมืองได้ เพราะทั้งสอง เรื่องต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อกัน และหากเมื่อเราพิจารณาคำว่า "การพัฒนา" ในแง่ที่เป็นหลักความคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว ก็ย่อมจะมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทั้งในด้าน เศรษฐกิจและการ เมือง เพราะการตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดในทาง เศรษฐกิจนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลสะท้อนในการจัดสรรผลประโยชน์ที่ว่า "ใครได้อะไร เมื่อไรและอย่างไร" ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งสิ้น

การพัฒนาประเทศไทย ที่ผ่านมานับตั้งแต่เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 หากเมื่อเราพิจารณาถึงผลที่บังเกิดขึ้นจากการพัฒนาให้ดีขึ้นแล้ว ก็จะได้เห็นว่าสภาพ เงื่อนไขทางการเมืองได้มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวทางในการพัฒนา ดังนั้น การศึกษาถึงความเป็นไปของการเมืองไทย ก็จะช่วยให้เราสามารถที่จะเข้าใจถึงเหตุผล และความจำเป็นของการพัฒนาที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2510 ได้มีการสะท้อนให้เห็นปัญหาหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงจากการจำ เรี่ยเค็มโตทางเศรษฐกิจมาสู่การพัฒนา กล่าวคือ ภายใต้การประกาศรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 ล้อให้เห็นความหวังว่าจะเป็นช่วงทางการเมืองอันจะอำนวยต่อการที่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม

จะถูกหยิบยกขึ้นมาถกกันได้อย่างเสรี แต่ต้องมาถูกรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 (1) และเมื่อเราพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า การปฏิวัติรัฐประหาร เป็นการแสดงให้เห็นถึงการหยุดนิ่งทางสังคมและการเมือง เพราะการปฏิวัติรัฐประหารในตัวของมันเองก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาในระยะยาวได้เลย (2)

ด้วยเหตุนี้ เมื่อเราพิจารณาถึงปัญหาในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา เราจะพบว่าปัญหาของการเปลี่ยนแปลงจากการจำเจหยุดนิ่งไปสู่อการพัฒนาที่ยังคงเป็นเช่นเดิม แม้แต่ในปัจจุบันนี้ ถ้าจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างก็ตรงที่การพัฒนาที่ผ่านมามีลักษณะที่เรียกว่า ยังขาดแนวความคิดของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการผสมผสาน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เท่านั้น กล่าวคือ ยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตการพัฒนาสังคมอย่างแจ่มชัด และไม่อาจชี้ความแตกต่างว่า สิ่งใดเป็นเหตุสิ่งใดเป็นผล ก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลร้ายต่อการพัฒนาสังคม (3) ของไทย

แต่หึงสังวรไว้ว่า "แนวความคิดผสมผสาน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่เป็นเรื่องของเทคนิคในการวางแผนแต่เพียงอย่างเดียว เท่านั้น หากแต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ยังเป็นปัญหาของเจตนาธรรม ความมุ่งมั่นทางการเมือง และยังเกี่ยวข้องกับกลไกบริหารของรัฐบาลทั้งหมดด้วย

<sup>1</sup> เสน่ห์ จามริก, ปัญหาการพัฒนาในสภาพการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 3.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>3</sup> เสนาะ อุณากร, "นโยบายและการวางแผนพัฒนาระดับชาติ" ในรายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 29.

อย่างไรก็ตาม ในการที่จะศึกษาถึงความจำเป็นในการพัฒนาหรือทำไมการพัฒนา จึงต้องเกิดขึ้นแล้ว เราจะต้องพิจารณาดึงศักยภาพของโครงสร้างทาง เศรษฐกิจและการเมืองไทย ก็โดยการประเมินผลที่ได้มาจากความเป็นมาของประวัติศาสตร์เป็นแนวทางในการศึกษา

### 3. ภูมิหลังทางการเมืองและเศรษฐกิจอันมีผลต่อการพัฒนา

การปฏิวัติ เมื่อปี พ.ศ.2475 ก็มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้ไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ ตามลำดับขั้นของการพัฒนาทางการเมืองไทย แต่เหตุการณ์ทำเป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ ภายหลังจากการปฏิวัติ 2475 ได้มีการใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจและริครองอำนาจกันเอง ภายในคณะราษฎรหรือระหว่างรัฐบาลและฝ่ายค้าน ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าว เป็นการต่อสู้ขัดแย้งทั้งในเรื่องอุดมการณ์และเรื่องส่วนตัว ไม่ว่าจะในรูปแบบของการ กบฏ รัฐประหารหรือการปฏิวัติ จนในที่สุด จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นฝ่ายที่สามารถช่วงชิงอำนาจทางการเมืองจากจอมพล ป. พิบูลสงครามได้โดยได้ทำการรัฐประหารขึ้น เมื่อ พ.ศ.2500 อันมีผลทำให้ระบบอำนาจในช่วงสิบปีของจอมพล ป. สิ้นสุดลง ระบบการปกครองของจอมพล ป.แตกต่างไปจากระบบการปกครองโดยจอมพลสฤษดิ์ อย่างสิ้นเชิง เนื่องจาก จอมพล ป. เป็นคนรุ่น "ผู้ก่อการ 2475" ที่ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารมีแนวความคิดทางการเมืองแบบตะวันตก ไม่นิยมการใช้อำนาจรุนแรงในทางการเมือง และการปกครองของจอมพล ป. นั้น อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา ที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง อันเป็นการแสดงถึงวิถีทางของการปกครองของระบบประชาธิปไตย ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ที่นิยมการใช้อำนาจเด็ดขาดในทางการเมืองภายใต้กฎอัยการศึกและประกาศของคณะปฏิวัติอีกด้วย นอกจากนี้ การรัฐประหาร 2500 มีผลทำให้ฝ่ายทหารบกเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองอย่างเต็มที่ และได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์อย่างใหม่ในระบบราชการ กล่าวคือ ระบบราชการทั้งหมดกลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง และอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายทหารบกอย่างสมบูรณ์ (1) มีการแต่งตั้งฝ่ายทหารบก

<sup>1</sup> เพชร ธำมรงค์, วิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2518), หน้า 62.

เข้าดำรงตำแหน่งในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ (เช่น ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เป็นต้น) กล่าวโดยสรุปเป็นการยึดกระทรวง ทบวง กรม มาเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ฝ่ายคน นอกนี้ รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ยังพยายามอาศัยพลังภายในระบบราชการเป็นเครื่อง อำนาจอำนาจของคน ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการแต่งตั้งสถานิติบัญญัติ ที่มาจากข้าราชการ ทหาร ขึ้นมาทำหน้าที่รัฐสภา เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511

ทัศนภาพทางการเมืองดังกล่าวนี้ ได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงอีก ด้านหนึ่งในทางเศรษฐกิจของไทย นั่นก็คือ ได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเกิดขึ้น อย่างเร่งรีบ ภายใต้เผด็จการของทหารบก การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ จึงมี ลักษณะฉาบฉวยมีการเปิดการทำลายล้างทรัพยากรทางธรรมชาติของประเทศขนาดใหญ่ (1) และผลที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความแห้งแล้งและอุทกภัยบ่อยครั้งอย่างไรไม่เคยปรากฏมาก่อนใน ประเทศไทย ภาคอีสานยิ่งพัฒนาก็ยิ่งจนลง เนื่องจากทรัพยากรถูกทำลายไปเกือบหมด

### 3.1 ทิศทางของการพัฒนาที่เกิดขึ้น

ภายใต้การปกครองของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ได้มีการวางรากฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติขึ้น และหากเมื่อเราพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเราก็จะเห็น ได้ว่า การวางแผนพัฒนาของรัฐบาลเกิดขึ้นมาก็เพราะรัฐบาลต้องการ เงินกู้จากสถาบันต่าง - ประเทศ มาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ โดยมีเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก ได้เป็นผู้เสนอแนะและ วางเงื่อนไขให้ประเทศไทย จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้น

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน , 71 .

ความจำเป็นที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ต้องรีบเร่งดำเนินการพัฒนา เศรษฐกิจโดยการแสวงหาเงินทุนจากต่างประเทศนั้น เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ เห็นว่าจะเป็นการประกันรัฐบาลของตนในระยะยาวในการอำนวยความสะดวก เรื่องทาง เศรษฐกิจอันจะทำให้รัฐบาลของตนมั่นคง <sup>(1)</sup> และเป็นการแสวงหาความชอบธรรมให้กับรัฐบาลของตนอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อประชาชนมีความกินดีอยู่ดีพอสมควร ก็จะไม่ลุกขึ้นมาต่อต้านอำนาจเผด็จการที่ตนปกครองอยู่ ดังนั้น การดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถที่จะพัฒนาเศรษฐกิจด้วยตนเอง จึงเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีการถ่วงน้ำหนักอย่างมากมาย และนอกจากนี้ จอมพลสฤษดิ์ ได้รวบรวมและปรับปรุงอำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐไว้ในมือ โดยเฉพาะการรวมอำนาจเกี่ยวกับนโยบายการเงิน เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดจนสร้างองค์การการวางแผนทาง เศรษฐกิจของรัฐขึ้น คือ จัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2503

ด้วยเหตุนี้การกำหนดทิศทางของการพัฒนา เศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ เกิดขึ้น ก็ด้วยเหตุผลทางการเมือง ในอันที่จะรักษาเสถียรภาพของการเมืองให้กับตนเองนั่นเอง

### 3.2 ผลทางการเมืองที่ยังเกิดขึ้นจากการพัฒนา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แนวความคิดในการพัฒนาของไทยที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ได้binsไปตามความต้องการของธนาคารโลก จะเห็นได้จาก รายงานธนาคารโลกต้องการให้ประเทศไทยหันมาส่งเสริมการประกอบการและการลงทุนของ เอกชนและมุ่งให้บริการทาง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนบริการขั้นพื้นฐานอย่าง เช่น

<sup>1</sup> ทักซ์ เฉลิม เดียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า 467.

การขนส่ง การคมนาคม พลังไฟฟ้า และการชลประทาน (1) และธนาคารโลกได้ตำหนิบรรดา  
รัฐวิสาหกิจอย่างรุนแรงในเรื่องความไร้ประสิทธิภาพการจัดการงานอย่างผิดพลาด ตลอดจน -  
สร้างภาระให้กับการคลังของประเทศ

จากการที่รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจและส่งเสริมการลงทุนและจัดการด้าน -  
อุตสาหกรรม ทำให้เกิดหลักปฏิบัติทางการเมืองขึ้นโดยได้มีการแต่งตั้งนักการเมืองและข้าราชการ  
เข้าไปร่วมในคณะกรรมการของบริษัทต่าง ๆ สาเหตุอีกประการหนึ่ง อาจจะเป็นองมาจากรัฐบาล  
เห็นว่า บริษัทต่างชาติ เข้ามามีความและลงทุนในประเทศมีมากขึ้น ประกอบกับชาวจีนก็ได้สิ่งไหล  
เข้ามามากมาย อาจเกิดมีความเกรงกลัวว่าประเทศจะถูกครอบงำโดยคนจีนและชาวต่างชาติ  
อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาส  
ให้นักการเมืองและข้าราชการได้เข้าไปแสวงหาผลกำไรร่วมจากชาวจีน และคนต่างชาติอื่น เป็น  
การตอบแทนของการเมืองอย่างหนึ่ง

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การปฏิบัติตามหลักนโยบายดังกล่าวนี้บ่งว่าสอดคล้อง  
กับระบบอุปถัมภ์ภายใต้การดำเนินงานของรัฐอันมีผลทำให้ข้าราชการนำการเมืองเข้าไปมีส่วน-  
ผูกพันกับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในขณะเดียวกันกลุ่มธุรกิจเหล่านี้  
ก็ได้เข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อมา โดยอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ระบบราชการ

---

<sup>1</sup> เสน่ห์ จามริก, ปัญหาการพัฒนาในสภาพการเมืองไทย (กรุงเทพ : สถาบัน  
ไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 4.



ดังนั้น ก่อนเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก จึงได้เกิดมีฐานอำนาจทางการเมือง - เมือง ระหว่างฝ่ายทหาร ฝ่ายข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจ ได้รวมตัวกันเป็นผู้กำหนดลู่ทางการพัฒนาประเทศไทย (1) สำหรับกลุ่มธุรกิจนี้จะทำหน้าที่เพียงแต่ขยายอำนาจของผู้นำออกไปภายใต้การปกครองแบบเผด็จการ แต่หาได้มีบทบาทหรือเคลื่อนไหวในทางการเมืองไม่

#### 4. วิวัฒนาการปรัชญาแนวความคิดในการพัฒนาประเทศกับการพัฒนาชนบท

การศึกษาปรัชญาแนวความคิดในการพัฒนาประเทศกับการพัฒนาชนบทนั้น ได้เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดมาบ้างแล้ว ตั้งแต่เค้าโครงการเศรษฐกิจและจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา

##### 4.1 ปรัชญาแนวความคิด "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" (2)

ในอารัมภกถาของเค้าโครงการเศรษฐกิจ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวถึงแนวความคิดของการพัฒนาประเทศไทยไว้ว่า "... การที่จะส่งเสริมให้ราษฎรมีความสุขสมบูรณ์ก็มีอยู่ทางเดียว ซึ่งรัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดการเศรษฐกิจเสียเอง โดยแบ่งการเศรษฐกิจนั้นออกเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ ..."

ดังนั้น หลักการเค้าโครงการเศรษฐกิจ ในการที่จะสร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของราษฎรได้จะดำเนินการโดยยึดถือระบบการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งรัฐจะเป็นผู้เข้าไปดำเนินการเศรษฐกิจเสียเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้แก่ราษฎร และต้องจัดให้มีสหกรณ์เป็นผู้นำสิ่งของซึ่งเป็นปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต เป็นผู้จำหน่ายสิ่งเหล่านี้เสียเอง (3)

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 .

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดได้จาก เดือน มุญนาค, ปรีดีรัฐบุรุษอาวุโส (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สามัคคีธรรม, 2527)

<sup>3</sup> สิริรัตน์ ชันฉิน, ประวัติศาสตร์เมืองไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน, หน้า 420 .

ในการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจจะประกอบด้วย เค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรและเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

1. ด้านเศรษฐกิจ (การพัฒนาประเทศ)
2. ด้านสังคม (การประกันความสุขของราษฎร)

ดร. ปรีดี ได้กล่าวถึงแนวความคิดของเค้าโครงการเศรษฐกิจ ว่าประเทศไทยควรมีโครงการเศรษฐกิจ หรือ แผนการเศรษฐกิจ ตามทฤษฎีสังคมนิยมที่เป็นวิทยาศาสตร์ โดยสมานกับสภาพท้องถิ่น<sup>(1)</sup> ทั้งนี้ เนื่องจาก ดร.ปรีดี เห็นว่า สภาพสังคมไทยขณะนั้นราษฎรส่วนใหญ่มีความยากจนในทางเศรษฐกิจ และไม่มีเสรีภาพและความเสมอภาคในทางการเมือง อีกทั้งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและอำนาจของคนต่างชาติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง การเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจก็เพื่อแก้ไขปัญหาที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ แต่ผลของการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ได้ส่งผลให้ ดร.ปรีดี ถูกเนรเทศออกนอกประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากเค้าโครงการเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความแตกแยกในคณะราษฎรอีกด้วย ดังนั้น เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2475 รัฐบาลพระยามโนปกรณัม จึงได้ออกแถลงการณ์ปิดสภา<sup>(2)</sup> และเหตุการณ์ในครั้งนั้นได้ทำให้รัฐบาลได้ตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ขึ้น นอกจากนี้พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ก็ทรงเห็นว่าเป็นเค้าโครงการของคอมมิวนิสต์

<sup>1</sup> ศัตรทิมพ์ นาดสภา, โครงการ "ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย" (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิศดารพิมพ์จำกัด, 2526), หน้า 51 .

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวณิชย์ และชัคติยา กรรณสูตร, รวบรวมเอกสารการเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518) หน้า 236 .

จากสภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของ ดร. ปริติ ได้ก่อให้เกิดความแตกแยกในรัฐบาลและนำไปสู่สาเหตุของการรัฐประหาร โดยการนำของพันเอกพระยาพหลพยุหเสนา กล่าวคือ ได้ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลพระยามโนปกรณ - นิธิธาดา ซึ่งการรัฐประหารในครั้งนี้ นับว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงการริครองอำนาจกันเอง ภายในคณะราษฎร

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการวางแผน พัฒนา เศรษฐกิจฉบับแรกของไทยก็ว่าได้ ( เพราะในเค้าโครงการ เศรษฐกิจได้ปรากฏให้เห็นถึงปรัชญาแนวความคิดและวิธีการดำเนินการในการพัฒนาประเทศไว้อย่างชัดเจนและเป็นครั้งแรก ที่ได้มีการวางแผนในการพัฒนาประเทศขึ้นอย่างมีระบบ) ต้องประสบกับปัญหาอุปสรรค ทั้งนี้ เป็นเพราะคนไทยยังไม่ตระหนักถึงผลเสียที่เกิดจากการด้อยพัฒนาที่ได้ จึงไม่พร้อมที่จะร่วมพัฒนา ประเทศ ประกอบกับการปฏิวัติ 2475 ประชาชนส่วนใหญ่ยังมิได้มีส่วนร่วมด้วย ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ ก็มิได้เป็นผลดีต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติเลย เพราะขาด การสนับสนุนจากประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้เค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นเพียง "ความฝัน" เท่านั้น ดร.ปริติเอง ก็ได้ยอมรับความผิดพลาดของการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ไว้ว่า "... เราไปเร็วจนเกินไป ผลมันก็เลยกลับข้างลงไปอีก... (1) ฉะนั้น เค้าโครงการ เศรษฐกิจจึงมิได้มีผลกระทบต่อการพัฒนาชนบทแต่อย่างใด แม้ว่าโดยหลักการวัตถุประสงค์ของ เค้าโครงการ เศรษฐกิจต้องการจะช่วยชาวชนบทอย่างแท้จริงก็ตาม แต่เนื่องจากเค้าโครงการ ดังกล่าว มิได้ถูกนำมาปฏิบัติ อีกทั้งผู้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ก็ต้องประสบกับความผันผวน ทางการเมืองในขณะนั้นอย่างมากด้วย ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มา ก็มิได้ให้ความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทในการพัฒนา

---

<sup>1</sup> ด้ตรทิพย์ นาถสุภา. ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐประหาร  
อาวไศ. หน้า 621.

ประเทศขึ้นอีกเลย จนกระทั่งถึงรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการยอมรับและเห็นถึงความสำคัญของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ

#### 4.2 ปรัชญาแนวความคิดในการพัฒนาประเทศไทย ระหว่างช่วง พ.ศ.2500 - พ.ศ.2524

##### 4.2.1 การพัฒนาประเทศในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์

นับตั้งแต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์เข้ามาดำเนินการบริหารประเทศภายหลังจากที่ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป. เมื่อ พ.ศ.2500 จอมพลสฤษดิ์ ก็ได้ดำเนินการวางแผนพัฒนา - ประเทศขึ้น แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลในขณะนั้นหาได้มีอิสระเพียงพอไม่ในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการพัฒนาของรัฐบาลล้วนแล้วแต่เป็นโครงการใหญ่ ๆ ซึ่งรัฐบาลไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้ ความจำเป็นในการแสวงหาเงินช่วยเหลือ และเงินทุนจากต่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ จึงทำให้รัฐบาลหันไปขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จึงทำให้นโยบายในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลในขณะนั้นขาดความเป็นอิสระต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของสหรัฐอเมริกา เป็นประการสำคัญ ซึ่ง เน้น เกี่ยวกับการสร้างถนนและการคมนาคม ด้วยยุทธศาสตร์มากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสหรัฐอเมริกาได้เข้าไปเกี่ยวพันในสงครามเวียดนาม (พ.ศ.2503 - 2504) และสหรัฐอเมริกาจึงถือว่าความมั่นคงของประเทศไทยนั้น มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่รัฐบาลให้ความสนใจในเรื่องการชลประทาน และการสร้างถนน แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าหาได้มีแนวทางในการพัฒนาองค์กรในท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ สภาตำบล ให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศแต่ประการใด หากจะมีก็เป็นโครงการที่รัฐบาลหยิบยื่นไปให้เท่านั้น และหากจะพิจารณาถึงผลงานที่รัฐบาลคณะปฏิวัติโดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ได้สร้างและมีคุณค่าต่อประเทศชาติ ก็คือ งานในด้านการวางรากฐานทางเศรษฐกิจของชาติ อันได้แก่ การสร้างทางคมนาคมขนส่ง สร้างถนนหนทาง สร้างการชลประทาน และเขื่อนต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างพลังงานขึ้นหลายแห่ง ซึ่งจากข้อเท็จจริงการที่จอมพลสฤษดิ์ ได้วางแผนพัฒนาขึ้นมา ก็เพราะต้องการ เงินกู้จากสถาบันต่างประเทศ มาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจโดยเสนอนะและ เป็นไปตามเงื่อนไขที่ธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาต้องการให้

ประเทศไทยจัดทำโครงการพัฒนาขึ้น<sup>(1)</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว โดยเฉพาะการสร้างถนนหนทางก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษา "ความมั่นคง" ในชนบทแต่อย่าง เดียวเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเจริญให้ชนบทแต่อย่างใดไม่ ด้วยเหตุนี้การสร้าง ถนนหนทางและโครงการชลประทานจึงเป็นไปตามคำแนะนำของทางราชการมากกว่าจะเป็นไปตาม ความต้องการของประชาชนในชนบท<sup>(2)</sup> ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสามารถเข้าไปถึง "ถิ่นที่ไม่ปลอดภัยได้นั่นเอง" แม้ว่าในปี พ.ศ.2502 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ใช้แผนพัฒนาชุมชน แห่งชาติ เพื่อควบคุมดูแลโครงการนี้ จึงได้ตั้งกรมพัฒนาชุมชนขึ้น ในปี พ.ศ.2503 ซึ่งโครงการ พัฒนาชุมชนก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้รัฐบาลเข้าถึงประชาชนในชนบท ดังนั้น หลังปี พ.ศ.2504 การพัฒนาท้องถิ่นก็มีการ "เร่งรัด" มีการก่อตั้งหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ของกองทัพบก (รับผิดชอบ ในการทำถนนในหมู่บ้าน การสาธารณสุขการหาแหล่งน้ำ และการโฆษณาชวนเชื่อ) ซึ่งถือว่าเป็น การปฏิบัติภารกิจด้านจิตวิทยาที่จะสร้างความจงรักภักดีของชาวชนบทและเป็นหน่วยรวบรวมข่าวสาร ลับให้แก่ทางราชการทั้งนี้ รัฐบาลเกรงกลัวภัยจากการบ่อนทำลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ นั่นเอง

นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ซึ่งได้เงินจาก เงินกองทุนสหรัฐอเมริกาไประดมในเขตชนบท ทั้งนี้ โดยรัฐบาลเชื่อว่าเป็นโอกาสที่จะสร้างความ ซอชมธรรมให้แก่รัฐบาลและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นแต่ปรากฏว่าโครงการ ดัง - กล่าวได้ประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เพราะกลยุทธของการพัฒนา

<sup>1</sup> จ่านงค์ ใจเที่ยง , การปฏิวัติ 2501 กับผลสะท้อนทางเศรษฐกิจสังคมและ การเมือง (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 202 - 203 .

<sup>2</sup> ทักษ์ เอลิม เดียร์ธ, ระบบพ้องอนุอุปถัมภ์ แบบเผด็จการ, หน้า 307 - 308 .

แบบหยิบยื่นให้ เช่นนี้ มิได้ก่อให้เกิดการสนับสนุนทางการเมือง ตามที่ รัฐบาลต้องการ  
 ปราบปรามให้ยิ่งเป็นการให้ แบบสงเคราะห์ เช่นนี้ ย่อมหาได้ช่วยให้ชาวชนบทสามารถ  
 ช่วยเหลือตัวเองได้อย่างแท้จริง และโดยข้อเท็จจริงแล้ว การจัดตั้งโครงการดังกล่าวขึ้น  
 ก็เพื่อให้เป็นโครงการที่ถูกต้องตามกฎหมายและหน้าที่ในการรับข่าวสารที่เกี่ยวกับการควบคุม  
 รัฐบาลจากฝ่ายตรงข้าม (ลัทธิคอมมิวนิสต์) มากกว่าจะเป็นการพัฒนาชนบท เพื่อสร้างความมั่นคง  
 ให้แก่ชาวชนบท

#### 4.2.2. ปรัชญาแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 4

จากผลของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับ  
 ที่ 1 - ฉบับที่ 4 สรุปได้ว่า แนวทางในการพัฒนาประเทศได้เน้นถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ  
 การเพิ่มของรายได้ประชาชาติ มากกว่าที่จะพิจารณาการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ผลที่ตามมา  
 ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนในเมืองและชนบทอย่างมาก กล่าวคือ ความเจริญมิได้กระจายเข้า  
 ถึงชนบทเลย ความเจริญจะปรากฏอยู่แต่ในเขต เมืองและ เขตที่มีการชลประทาน เข้าไปถึงเท่านั้น  
 ดังนั้น ผลของการพัฒนาประเทศของไทยที่ผ่านมาจึง เป็นการซ้ำเติมความทุกข์ยากให้แก่ชาวชนบท  
 มากขึ้น เนื่องจากได้มีการดูแลเอาทรพยากรในท้องถิ่นมาสร้างความเจริญให้แก่คนในเมือง คือ  
 มีการทำลายทรพยากรเพิ่มมากขึ้นก่อให้เกิดทุกภิกขัยและอุทกภัย โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียง -  
 เหนือ อย่างไม่เคยมีปรากฏขึ้นเลยประวัติศาสตร์ไทย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้  
 ความสนใจต่อปัญหาความยากจนความ เลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวยเพิ่มมากขึ้น ปัญหาการว่างงาน  
 การอพยพของชาวชนบท เข้าสู่เมือง ปัญหาเหล่านี้หากมิได้แก้ไขให้ทันทั่วถึง ก็จะมีผลกระทบต่อ  
 เสถียรภาพและความอยู่รอดของรัฐบาลโดยตรง

ถ้าจะนับว่าประเทศไทย ได้เริ่มมีการพัฒนาชนบทกันอย่างจริงจังในลักษณะที่เป็น  
 หน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ ตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งกรมพัฒนาชุมชนขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา  
 ประเทศไทยได้จัดการพัฒนาชนบทมาเป็น เวลาประมาณ 20 ปีแล้ว <sup>(1)</sup> และผลของการพัฒนาใน  
 รอบ 20 ปี ปรากฏว่า ได้มีสถิติบางประการบ่งบอกสภาพของผลการพัฒนา ที่น่าสนใจมาก ได้แก่

<sup>1</sup> ไพรัตน์ เศษะรินทร์, เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการฝึกอบรมเพื่อ  
 เพิ่มประสิทธิภาพสภาตำบล (พระนคร: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2524), หน้า 5.

1. ในปี พ.ศ.2522 รายได้ต่อบุคคล ต่อปีของคนในกรุงเทพมหานคร มากกว่าคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6 เท่าตัว
2. ในปี พ.ศ.2523 เด็กแรกเกิดถึงอายุ 5 ปี ร้อยละ 3 เป็นโรคขาดสารอาหารโปรตีน 'แคลอรีในความรุนแรงต่างกัน
3. ระหว่างปี 2510 - 2514 สถิติคดีอุกฉกรรจ์ทั่วประเทศ 20 รายต่อประชากรหนึ่งแสนคน ปี พ.ศ.2523 คดีอุกฉกรรจ์ 37 รายต่อหนึ่งคน
4. การสำรวจในปี 2521 เกษตรทั่วประเทศมีภาวะหนี้สินการจำนอง และการขายฝาก รวม 2,500 ล้านบาท
5. การขาดดุลย์การชำระเงินเพิ่มจาก 25,600 ล้านบาท ในปี 2520 มาเป็น 67,000 ล้านบาท ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4
6. รายได้ของผู้ประกอบการต่อคนต่อปีทั่วประเทศ ในปี 2519 ภาคเกษตรกรรม 7,000 บาท ภาคอุตสาหกรรม 40,000 บาท ภาคพาณิชยกรรม 70,000 บาท และภาคบริการ 32,000 บาท
7. อัตราส่วนจำนวนแพทย์ 1 คนต่อจำนวนประชากรในปี 2522 พบว่ามีอัตราส่วนดังนี้ คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 41,000 คน ต่อแพทย์ 1 คน ภาคใต้ 1 คน<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> แก้วตา คณะวราภรณ์ และคณะ , รายงานการติดตามผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ (พระนคร:สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2525), หน้า 2.

จากสถิติข้อมูลเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาประเทศมิได้บรรลุผลเท่าที่ควร ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา กลายเป็นกลุ่มประชากรที่อยู่ในสภาพที่คืออยู่แล้ว ซึ่งได้แก่คนในเมือง และกลุ่มพ่อค้า สำหรับประชาชนในชนบทและกลุ่มเกษตรกรก็ยังคงไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา แต่อย่างใด ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายที่แน่ชัดในการพัฒนาชนบทของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป้าหมายพื้นที่ เป้าหมายกลุ่ม ประชาชน ไม่ชัดเจน รวมทั้งปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง ปัญหาความไม่เข้าใจของประชาชน ปัญหาข้อจำกัดทางทรัพยากร ปัญหาการเพิ่มของประชาชน ปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานในลักษณะไม่กระจาย ปัญหาการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่ต่างฝ่ายต่างทำ ทั้ง ๆ ที่ปฏิบัติการในพื้นที่เดียวกันมีเป้าหมาย เพื่อการพัฒนาเช่นกัน (1)

การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เราจะเห็นได้ว่าในระหว่างช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 รัฐบาลได้เริ่มให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทดังจะเห็นได้จากโครงการเงินผัน เพราะเป็นการกระจายรายได้ให้แก่ชนบทและเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากแผนพัฒนา ๑ ที่แล้ว ๑ มาอันก่อให้เกิดการอพยพของราษฎรเข้าสู่เมืองมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดนโยบายเงินผันของรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ.2518) ก็เพื่อป้องกันการหลั่งไหลอพยพย้ายถิ่นของราษฎรในชนบทอันเนื่องมาจากการที่ทรัพยากรถูกทำลายไปสิ้น

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าแผนพัฒนา ๑ ฉบับที่ 4 ได้เริ่มมองปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ความไม่เท่าเทียมกันในด้านบริหารของรัฐ ความไม่เป็นธรรมทางสังคม และปัญหาอื่น แต่เนื่องจากแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ๑ ฉบับที่ 4 มีลักษณะของการจัดกรอบของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเสียมากกว่า กล่าวคือ เป็นการมุ่งชี้ปัญหาสำคัญ ๆ ในการพัฒนาประเทศ โดยมีได้กำหนดแนวทางการพัฒนา ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น แผนพัฒนา ๑ ฉบับที่ 4 จึงมีลักษณะเป็นการศึกษาปัญหาการพัฒนาประเทศในรายละเอียด (2) มากกว่า เพราะแนวทางในการพัฒนาดังกล่าวไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากขาดแผนปฏิบัติการ โดยผู้มีส่วนรับผิดชอบ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 2.

<sup>2</sup> ไชลิต บัม เปี่ยมวิรัชย์, ชนบทไทยความก้าวหน้าและหล้าหลัง (กรุงเทพ : แสงรุ่งการพิมพ์, 2526) , หน้า 29.



ต่อการวางแผนพัฒนาประเทศมิได้สนับสนุนให้มีแผนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง กล่าวคือ ในการจัดสรรงบประมาณในด้านการพัฒนา ตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ได้ กำหนดลักษณะไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น จะเน้นความสำคัญอันดับสูงให้แก่การลงทุนที่สนับสนุนการผลิต เน้นความสำคัญการปรับปรุงโครงการขั้นพื้นฐานในการพัฒนาชนบท เน้นการเร่งรัดบูรณะและบริหารทรัพยากรหลักและสิ่งแวดล้อม เน้นการขยายบริการด้านสังคม <sup>(1)</sup> ไม่สามารถบรรลุผลตามแผนพัฒนาที่วางได้

นอกจากนี้ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ได้มีการดำเนินโครงการในระดับตำบล โดยรัฐบาลเองเกิดขึ้นหลายโครงการ เช่น ในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีการอนุมัติเงินไปพัฒนาชนบทคล้าย ๆ กับโครงการเงินผัน แต่เรียกชื่อแตกต่างกันไป โดยใช้ชื่อว่า "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ" (โครงการ กฟป.) และต่อมารัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้นำแนวความคิดของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ มาดำเนินการต่อ แต่ใช้ชื่อว่า "โครงการสร้างงานในชนบท" หรือเรียกว่าโครงการ กสช. และโครงการดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้เข้ามาดำเนินการในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ด้วย เพื่อให้การพัฒนาชนบทได้ผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์กรในระดับท้องถิ่น อันได้แก่สภาตำบลให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้น

#### 4.2.3. แผนพัฒนาชนบทกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 5

การพัฒนาประเทศในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 จนถึงปลายแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ในปีพ.ศ.2524 หากเมื่อพิจารณาถึงผลของการพัฒนาโดยส่วนรวมแล้วจะเห็นได้ว่า

<sup>1</sup> ไชลิต ป้อมเปี้ยมรัชฎ์, ประสพการณ์และแนวความคิดในการวางแผนพัฒนา, วารสารเศรษฐกิจและสังคม (ฉบับพิเศษ 2522) , หน้า 26.

การพัฒนาไม่ได้เกิดขึ้นทุกพื้นที่ ทุกสาขาไม่ ผลที่ติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือปัญหาและข้อจำกัดในการพัฒนาหลาย ๆ ประการ อาทิ

- ปัญหาความเสื่อมโทรม และข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งการประมง
- ปัญหาการกระจายรายได้ ที่ไม่เป็นธรรม ระหว่างคนในเมืองกับชนบท
- ปัญหาการขาดดุลย์การค้ากับต่างประเทศ มีมากขึ้นตามลำดับ
- ปัญหาการว่างงาน
- ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ เข้ามาสู่เมืองมากขึ้นของคนชนบท

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องปรับแผนนโยบายในการพัฒนาประเทศเสียใหม่ ดังจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้นได้ถูกกำหนด เป็นวัตถุประสงค์ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (1) แผนพัฒนาชนบท จึงได้ถูกกำหนดขึ้นมา และหลักการที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาชนบทที่แท้จริง ก็คือ การแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนนั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากความยากจนมีความเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกจากท้องถิ่นชนบทไทย (2)

ในการกำหนดแผนพัฒนาชนบทจะประกอบด้วย

1. แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนโดยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย รวม 216 อำเภอ 30 กิ่งอำเภอ
2. แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ทั่ว ๆ ไป

<sup>1</sup> คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529), หน้า 5 .

<sup>2</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, วิพากษ์การพัฒนาชนบทแนวใหม่ของไทย, วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ (ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 เมษายน 2526), หน้า 194 .

#### 4.3 ปรัชญาแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

ปรัชญาแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จะแตกต่างไปจากฉบับที่แล้ว ๆ มา กล่าวคือ มิได้คำนึงถึงผลผลิตและรายได้ของประเทศ เป็นหลักอย่างเดียว แต่มุ่งให้ความสำคัญแก่ตัวคนที่ยากจนในชนบท โดยเน้นปรัชญาของการพัฒนาชนบท เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง ในการดำเนินการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้ แนวทางในการพัฒนาของแผน ฯ ฉบับที่ 5 นอกจากจะเป็น "แผนรับ" กล่าวคือ ไม่ได้เป็นแผนแก้ไขปัญหาย่างเดียวเท่านั้น แต่แนวทางใหม่ของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ยังเป็น "แผนรุก" ในการริเริ่มแผนพัฒนา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงมีแนวทางเพื่อการพัฒนาและเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างเศรษฐกิจและสังคมและความมั่นคงในชนบทไปพร้อม ๆ กัน กล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นแผนที่ผสมผสานแนวทางทั้ง 2 แบบเข้าด้วยกัน

#### สรุป

จากที่เราได้ศึกษาการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบทในบริบทของการเมืองไทย สามารถพิจารณาและสรุปทิศทางการพัฒนาประเทศกับการพัฒนาชนบทได้ดังนี้ คือ

1. การพัฒนาประเทศ จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในช่วง พ.ศ.2500 - พ.ศ.2524 แนวความคิดเรื่องการพัฒนาประเทศจะ เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น หรือเป็นการพัฒนาแบบที่เรียกว่า Income approach และทิศทางการพัฒนาประเทศของไทยได้มีการยึด "แผนพัฒนา" เป็นหลักสำคัญในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ ยังมีผลผูกพันต่อการเมืองไทยอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติและ เป็นผู้ผลักดันให้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาประเทศขึ้น เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2500 ได้ประกาศเจตจำนงแน่วแน่ว่า คณะปฏิวัติถือว่าภารกิจในการวางแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็น เป้าหมายสำคัญอย่างหนึ่งของการทำการ.

ประวัติ<sup>(1)</sup> การพัฒนาประเทศแบบมีแผนได้เป็นที่ยอมรับและมีการดำเนินการต่างๆทุกรัฐบาล เมื่อ -  
 รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาประเทศ และได้มีการใช้แผนพัฒนาประเทศเป็น -  
 เครื่องมือในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ โดยได้กำหนดทิศทางในการพัฒนาออกเป็น  
 ช่วง ๆ และนับตั้งแต่ พ.ศ.2503 - พ.ศ.2528 ประเทศไทยเราได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนา  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว รวม 5 ฉบับ และในปัจจุบันอยู่ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
 และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) กล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวทางในการพัฒนา  
 ประเทศของไทย มีลักษณะดังนี้ คือ

1.1 มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการพัฒนา -  
 ประเทศ

1.2 การวางแผนพัฒนาประเทศได้มีการประสานและต่อเนื่องกันมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฯ  
 ฉบับที่ 1 จนกระทั่งถึงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5

1.3 มีการกำหนดระยะเวลาของแผนพัฒนา ฯ แต่ละแผน กล่าวคือ แผนพัฒนา ฯ  
 ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ.2503 - 2509 แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ.2510 - 2514  
 แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 ตั้งแต่ พ.ศ.2515 - 2519 แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ตั้งแต่  
 พ.ศ.2520 - 2529 และแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ตั้งแต่ พ.ศ.2525 - 2529

1.4 การพัฒนาประเทศตามแนวทางของรัฐบาล ย่อมส่งผลกระทบต่อทางการเมือง -  
 โดยตรง เพราะนโยบายของรัฐบาลและผลจากกระบวนการพัฒนานั้นประชาชนทุกคนในประเทศย่อม  
 ตระหนักได้คือว่าคนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่มากน้อยแค่ไหน การเจริญเติบโตในแต่บางภาคของ -  
 เศรษฐกิจก็ดี การกระจายได้ที่กระจุกอยู่แต่ในบางกลุ่มก็ดี ความยากจนในชนบทก็ดี เหล่านี้ย่อม  
 ทำให้รัฐบาลต้องนำไปพิจารณาใคร่ครองและแก้ไข หากไม่ต้องการเผชิญกับปัญหายุ่งยากต่อไปใน  
 ภายหลังกังนั้น การพัฒนาที่เคยเน้นแต่ในเรื่องความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว  
 โดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของคนทั่วไป จึงต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข รัฐบาลหันมาให้ความ  
 สนใจการพัฒนาชนบทที่พื้นที่ยากจน

(1) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รายงานวิจัยการวางแผนพัฒนาประเทศไทย

อนึ่ง เป็นที่รู้กันอยู่ว่าปัญหาต่างๆ ในชนบทอันเนื่องมาจากการที่ไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจังจากรัฐบาล เปิดโอกาสให้ฝ่ายตรงกันข้ามใช้ เป็นเครื่องมือชักจูงโน้มน้าวคนให้เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล การพัฒนาจึงต้องหันมา เน้น เรื่องการแก้ปัญหาชนบท ปัญหาความมั่นคง อีกด้วย

2. การพัฒนาชนบท แต่เดิมการพัฒนาประเทศ มิได้มีการเน้นถึงการพัฒนาชนบทเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชนบทโดยเฉพาะปัญหาความยากจน และความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมของผลการพัฒนาประเทศของไทยที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาล (ภายใต้การนำของพล.เอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี) ได้หันมาสนใจและส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการริเริ่มตัดสินใจ และรับผิดชอบต่อการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนพัฒนา ฯ ฉบับแรก ที่ได้มีการเน้นการพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง กล่าวคือได้มีการกำหนดทิศทางของการพัฒนาอย่างเป็นระบบโดยได้มีการกำหนดกรอบนโยบายในการพัฒนาประเทศอย่างเป็นขั้นตอน โดยได้มีการเน้นถึงแผนพัฒนาชนบทเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ ซึ่งแต่เดิมนโยบายในการพัฒนาชนบทเท่าที่ผ่านมาจะไม่ชัดเจน ขาดเอกภาพ และมีลักษณะซ้ำซ้อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความเจริญของชาวชนบทมีลักษณะเป็นผลพลอยได้ที่ได้จากการพัฒนาของภาค เมืองมากกว่าผลการพัฒนาภาคชนบทโดยตรงและโดยตั้งใจ (1) จนกระทั่งในปี พ.ศ.2524 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายพัฒนาชนบท คือมุ่งแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีกลุ่มคนเป้าหมายที่ระบุชัด คือ คนยากจนในชนบท

คณะกรรมการศึกษาและวางแผนนโยบายการพัฒนาชนบทของไทย ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น เมื่อกลางปี 2524 เพื่อช่วยศึกษาและวางแผนนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของไทยโดยเฉพาะ มีความเห็นว่าการพัฒนาชนบทคือกระบวนการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ตั้งใจกระทำให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท โดยการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญคือ การปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตโดย

(1) เมธี ครองแก้ว, การพัฒนาชนบทและความยากจน ในประเทศไทย.

ทั่วไปของชาวชนบท เช่นการกินคืออยู่ที่ขึ้นการส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือควบคุมทรัพยากรและสภาพแวดล้อม ในการมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองกับชุมชนภายนอกสังคมชนบท และการมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวชนบท เป็นสำคัญ (1)

---

(1) ดูรายงานสรุปผลการประชุมคณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบท ครั้งที่ 2/2523 วันที่ 29 กรกฎาคม 2523, หน้า 3 - 4 .