



บทที่ 2

## วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม : ความหมาย<sup>1</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คือเอกสารที่ระบุงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของระบบเศรษฐกิจและสังคมหนึ่ง รวมทั้งวิธีการเจริญเติบโตของระบบดังกล่าว เพื่อให้การเจริญเติบโตนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แผนพัฒนานี้อาจแบ่งได้ตามขนาดของระบบเศรษฐกิจและสังคม คือ

1.1 ระดับประเทศ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.2 ระดับภาค คือ แนวทางการพัฒนาภาค

1.3 ระดับจังหวัด คือ แผนพัฒนาจังหวัด

1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนที่วางวัตถุประสงค์หลัก เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ในด้านปัญหาหรือความต้องการของประเทศ เช่น ในเรื่องของการศึกษา การมีงานทำ การเติบโตของประชากร คุณภาพของประชากร ฐานะทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงและการเติบโตของเศรษฐกิจ เป็นต้น แผนชาติเป็นแผนระดับนโยบายอย่างกว้าง ๆ สำหรับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ วางแนวทางดำเนินงานให้สอดคล้องกัน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้วางไว้

1.2 แผนพัฒนาระดับภาค เป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่ไม่ได้พิจารณาปัญหาถึกลงไปในแต่ละพื้นที่ของภาค แต่เป็นเครื่องชี้ดูทางการพัฒนา และเป็นกลไกสำหรับการประสานงาน การวางโครงการพัฒนาในแต่ละภาค จังหวัดและท้องถิ่นได้อย่างผสมผสาน

1.3 แผนพัฒนาจังหวัด มีลักษณะสำคัญคือ เป็นการวางแผนรายพื้นที่ที่แคบและลึกกว่าแนวทางการพัฒนาภาค โดยต้องประกอบด้วยองค์ประกอบหลักต่าง ๆ ได้แก่

---

<sup>1</sup>พีรพล ไตรทศาวิทย์, การวางแผนพัฒนาจังหวัด อําเภอดําบล : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สารมวลชน, 2523), หน้า 111-114.

ก. องค์ประกอบซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร ความมั่นคง และความต้องการของประชาชนในจังหวัด

ข. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาวะมหภาคของจังหวัดได้แก่ สภาพข้อจำกัด และสิ่งเอื้ออำนวยต่าง ๆ ในการพัฒนาของจังหวัด เช่น โครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวม โครงสร้างการผลิตสาขาต่าง ๆ การวิเคราะห์รายได้ การกระจายรายได้ การเพิ่ม การลด และการกระจายของประชากร จำนวนแรงงานและการมีงานทำ เป็นต้น

ค. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาด้านต่าง ๆ ของจังหวัดตามลำดับความสำคัญ

ง. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนา

จ. องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาแผนงานและโครงการที่จำเป็นและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดเป็นส่วนรวม  
แผนพัฒนาจังหวัดจึงเป็นแผนหลักที่ชี้แนะแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบและผสมผสานที่หน่วยงานปฏิบัติจะได้ยึดถือสำหรับการกำหนดและวางแผนโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบต่อไป

## 2. สภาพการณ์ของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด<sup>1</sup>

การวางแผนพัฒนาจังหวัดเริ่มจัดทำขึ้นในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ซึ่งมีนโยบายที่จะสนองความต้องการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของชุมชนในชนบท สร้างโอกาสการมีงานทำของประชาชนในชนบท ส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนในขบวนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เพิ่มบทบาทและขีดความสามารถในการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และสภาตำบล

<sup>1</sup> สุเมธ ชัยเลิศวณิชกุล, หลักและนโยบายการวางแผนพัฒนาภาค (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523), หน้า 31, 34.

องค์กรในการดำเนินงานคือ คณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและประสานการพัฒนาในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาตามแผนชาติและแผนระดับภาค และการจัดสรรวงเงินค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด และคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีหน้าที่ในการวางแผนระยะ 5 ปี และประจำปี และจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายให้แก่โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การดำเนินงานที่ผ่านมาได้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปีแล้วเสร็จ และได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล ร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2521 แต่จากการติดตามและประเมินผลส่วนใหญ่แผนพัฒนาจังหวัดยังไม่ได้เป็นแผนพัฒนาที่แท้จริง แต่เป็นเพียงแผนรวบรวมโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่นและจังหวัดเข้าไว้ด้วยกันเท่านั้น ทั้งนี้เพราะยังขาดเทคนิควิชาการในการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดลักษณะ ขนาด และลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อกำหนดนโยบาย เป้าหมาย มาตรการ แผนงาน และโครงการที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาอย่างเหมาะสม ไม่สามารถแยกโครงการ แผนงานและงบประมาณของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปลงในจังหวัดได้อย่างครบถ้วน

### 3. หลักการและข้อพิจารณาในการวางแผนพัฒนาจังหวัด<sup>1</sup>

การวางแผนเป็นกระบวนการของการตัดสินใจภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่มีความแน่นอน หรือเป็นกระบวนการของการเลือกกลวิธีอย่างมีหลักการ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีความแน่นอนได้

จากการที่การวางแผนมีที่มาจากสภาวะที่ไม่แน่นอน ทำให้นักวางแผนต้องระมัดระวังปัญหาเกี่ยวกับแนวทางในการวางแผนกับปัญหาเกี่ยวกับองค์กรด้วย กล่าวคือ

<sup>1</sup>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด พิจิตร (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม, 2527), หน้า 1-3, 1-4, 1-5 .



### ในแง่ของแนวทาง

1. การกำหนดแนวทางของแผนอย่างมีระเบียบวิธีที่ถูกต้อง
2. การคัดเลือกแนวทางของแผนอย่างเหมาะสม
3. การศึกษาปัญหาอันเกิดจากความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นอย่างครบถ้วน
4. การกำหนดกิจกรรมที่จะจัดทำอย่างชัดเจน
5. การกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ยืดหยุ่นได้

### ในแง่ขององค์กร

1. การพิจารณาหลักการประสานการควบคุมการดำเนินงานที่ชัดเจน
2. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยควบคุมการดำเนินงานที่เหมาะสม
3. การจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลอย่างครบถ้วน
4. การจัดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ
5. การร่างแผนด้วยถ้อยคำที่เข้าใจได้ง่ายสำหรับผู้ปฏิบัติในระดับความรู้ การศึกษาและประสบการณ์ที่ต่างกัน

ดังนั้นในการวางแผนที่จะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ผู้วางแผนจึงควรพิจารณาข้อจำกัดและเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ด้วยการคำนึงถึงกระบวนการวางแผนที่ครบวงจรซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญที่มีความสัมพันธ์ต่อบื้องต้นดังนี้ คือ

1. การวิเคราะห์สภาพปัญหา
2. การกำหนดแผน
3. การจัดทำแผนงาน/โครงการ
4. การจัดทำแผนปฏิบัติ
5. การติดตามและประเมินผล

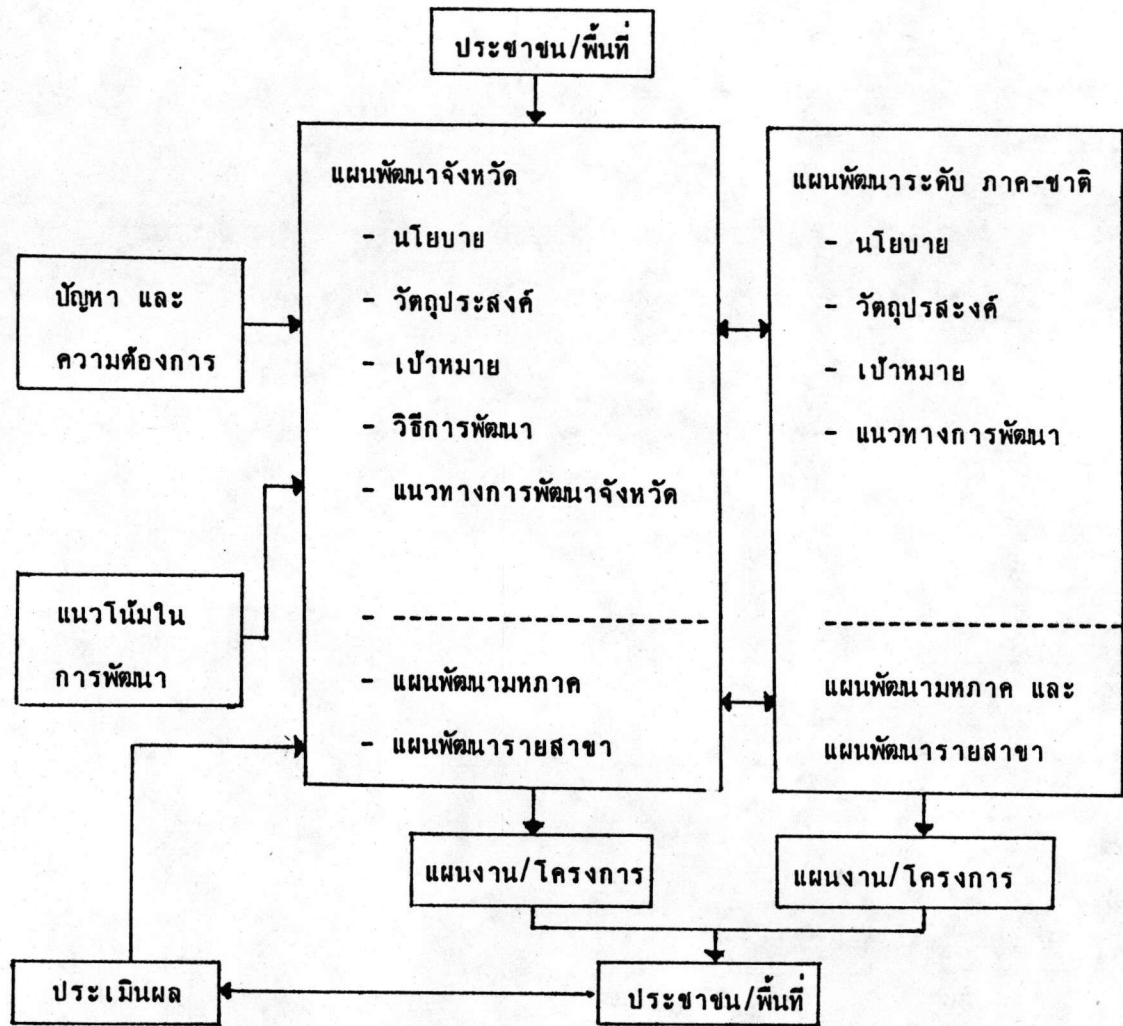
สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนในทัศนะของ ดร.อภิชาติ วงศ์แก้ว<sup>1</sup> แผนพัฒนาจังหวัดจะต้องเป็นแผนที่แสดงถึงสภาพของปัญหาและข้อจำกัดของ ตนเอง ในพื้นที่หรือในตำบลหรืออำเภออย่างแท้จริง ตลอดจนกำลังทรัพยากรของตนเอง ซึ่งควรจะบ่งชี้ชัดเจนออกมาได้ว่าเป็นพื้นที่ในตำบลใด หรืออำเภอใด มีปัญหาอะไรและมีความ จำเป็นเพียงใด ดังนั้นแนวทางและรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัด จึงควรจะต้องทำให้ สามารถมองเห็นภาพเหล่านี้ได้ชัดเจน ปัญหาและความต้องการจะเป็นสิ่งที่จะไปกำหนด นโยบายของการพัฒนาจังหวัด เพื่อที่จะให้นโยบายของการพัฒนาจังหวัดเป็นภาพที่มองเห็น ได้ชัดยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา ซึ่งวัตถุประสงค์ ของแผนพัฒนานี้จะเป็นผลลัพธ์จากข้อมูลต่าง ๆ และปัญหาของจังหวัด นอกจากนั้น แผน พัฒนานี้จะต้องสามารถระบุหรือกำหนดปริมาณและคุณภาพที่คาดว่าจะได้รับจากการพัฒนา นั้นคือการกำหนดเป้าหมาย ในการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนพัฒนานี้จะต้อง ทบทวนดูสภาพที่แท้จริง เพื่อมิให้เกินเลยความสามารถที่เป็นจริงของพื้นที่นั้น ๆ

#### ตัวแบบการเจริญเติบโตของจังหวัด

การหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตหรือการเปลี่ยนแปลงในจังหวัดจะ อาศัยทฤษฎีการเจริญเติบโตของภาคมาประยุกต์ใช้ในจังหวัด โดยเปรียบเทียบว่าจังหวัด มีความหมายเช่นเดียวกับภาคในการวางแผนในทางทฤษฎี ทั้งนี้เพราะในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยส่วนที่เป็นชุมชนเมือง และส่วนที่อยู่นอกเมืองได้แก่ ชนบท อาณาเขตของ จังหวัดมีขนาดใหญ่กว่าเมือง ๆ หนึ่งพอที่จะมีความสำคัญในด้านการบริหาร และการจัด การพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ได้

มีทฤษฎีที่อธิบายถึงการเจริญเติบโตของภาคเป็นจำนวนมาก จำแนกตามวิธี การเสนอแนวความคิดได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

<sup>1</sup> ดร.อภิชาติ วงศ์แก้ว, การวางแผนมหภาค การวางแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบล: ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: สารมวลชน, 2523), หน้า 231-233.



แผนภูมิที่ 2.1 แนวความคิดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ที่มา : ดร.อภิชาติ วงศ์แก้ว, การวางแผนมหภาค, หน้า 233.



1. Nonspatial Approach เป็นการวิเคราะห์แบบการเจริญเติบโตของภูมิภาคโดยไม่เน้นปัจจัยเกี่ยวกับพื้นที่และการกระจายกิจกรรมบนพื้นที่ เช่น งานของ Hugh O. Nourse และ Horst Siebert พื้นฐานของการวิเคราะห์เน้นด้านหลัก เศรษฐศาสตร์

2. Spatial Approach วิธีการวิเคราะห์พื้นที่แบบภูมิศาสตร์ ศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่กระจายบนพื้นที่ ซึ่งเป็นแนวทางของการวางแผนภาคมาโดยตลอด นักทฤษฎีกลุ่มนี้ได้แก่ Jos G.M. Hilhorst, Tormod Hermansen, Edgar M. Hoover และ Harry W. Richardson

อย่างไรก็ตาม ในการวางแผนพัฒนาภาคในทางปฏิบัติจะไม่สามารถใช้แบบจำลองใด ๆ โดยเฉพาะได้ ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศแต่ละภาคมีลักษณะไม่เหมือนกัน การกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาขึ้นกับขั้นตอนในการพัฒนา ระบบการเมือง คุณค่าทางสังคม เป้าหมายทางสังคม การกระจายตัวของทรัพยากรธรรมชาติ และความเป็นไปได้ ในการนำทรัพยากรมาใช้ ข้อมูลทางเศรษฐกิจและวิชาการ และปัจจัยอื่น ๆ<sup>1</sup>

#### 5. ยุทธวิธีการพัฒนาภาคในทัศนะของ John Friedmann<sup>2</sup>

1. Resources Frontier Regions เป็นเขตตั้งรกรากใหม่ เกิดขึ้นจากการค้นพบแหล่งทรัพยากรธรรมชาติใหญ่ หรือแหล่งทรัพยากรหลายประเภทในเขตเดียวกัน เช่น เหล็ก ยูเรเนียม ทองคำ หรือน้ำมันดิบ อาจรวมถึงป่าไม้ขนาดใหญ่ หรือแหล่งการประมงด้วย ลักษณะของภาคนี้คือ ห่างไกลจากศูนย์กลางของประชากรมาก ไม่เหมาะจะเป็นแหล่งที่อยู่ของมนุษย์ การลงทุนพัฒนาของรัฐบาลต้องใช้เงินทุนสูงมาก

<sup>1</sup> เอกจิต วงศ์สุชาติกุล, เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่าด้วยการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: วัชรินทร์การพิมพ์, 2526), หน้า 159.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 168-172.

ยุทธวิธีสำคัญในเรื่องนี้คือ เน้นการพัฒนาเขตเมือง ซึ่งในระยะแรกจะอยู่โดดเดี่ยว ไม่ได้มีการติดต่อกับเมืองอื่น ๆ ต่อมาเกิดฐานเศรษฐกิจขึ้นในเมือง และมีสินค้าออกเป็นตัวสำคัญในการคงอยู่ของเมือง

เป้าหมายของรัฐบาลจึงน่าจะมี 3 ข้อ คือ

1. พยายามให้มีการตั้งรกรากอย่างถาวร
2. ผนวกภาคเข้ากับเศรษฐกิจของประเทศ
3. ให้ความเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ

และการที่จะบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ จะต้องมียุทธวิธีดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งหน่วยงานเพื่อพัฒนาภาคโดยเฉพาะ
2. ระบุผลดีของการลงทุนในภาค เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ เพื่อให้เอกชนมาลงทุนมากขึ้น ทั้งนี้ควรทำในรูป location matrix
3. พยายามขยายเมือง ณ ระดับที่ยอมรับได้ให้เร็วที่สุด เพื่อให้เกิด external economics และตลาดภายในภาคใหญ่พอ
4. พยายามให้เมืองติดต่อกับศูนย์กลางอื่นมากขึ้น
5. พยายามให้ค่าครองชีพต่ำที่สุด อันจะทำให้ค่าใช้จ่ายในด้านการผลิตต่ำลง และส่งเสริมการขายนอกภาค
6. พยายามให้ economic base ขยายกว้างขึ้น
7. วางมาตรฐานในชุมชน โดยลดช่องว่างระหว่างผู้มีการศึกษาและผู้ไม่มีการศึกษา ผู้นำและประชาชนคนต่างถิ่นกับคนท้องถิ่น เป็นต้น

2. Downward - Transitional Areas เป็นเขตที่กำลังเสื่อมโทรม โครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่อำนวยให้มีการฟื้นตัวได้ ภาคเกษตรกรรมมีการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ การลงทุนน้อย ถ้าเป็นเหมืองแร่ก็เป็นเหมืองแร่เก่า ๆ การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติมีน้อย เทคโนโลยีอยู่ในระดับต่ำหลัง ระดับความชำนาญชำนาญของแรงงานต่ำ ในขณะที่ความอัตรการเจริญพันธุ์ของประชากรค่อนข้างจะสูงมาก มีคนงานย้ายไปอยู่ภาคอื่น ๆ มากขึ้น



1. สร้างเขตเมืองระดับกลาง ๑ ให้เป็น growth points มีเขตอิทธิพลรอบเมือง ศูนย์กลางเหล่านี้จะให้บริการแก่เขตรอบ ๑ เช่นเดียวกับเมืองหลัก แต่ให้บริการที่น้อยกว่า บริการต่าง ๆ จะกระตุ้นให้เกิดความเจริญเติบโตในภาคไม่ทางใดทางหนึ่ง เช่น ธนาคารช่วยสะสมทุน การคมนาคมสื่อสารช่วยติดต่อกับภายนอก โรงพยาบาลช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต คลังสินค้าช่วยในด้านการเก็บและขนส่งสินค้า

2. ขยายและปรับปรุงระบบการขนส่งในภาคให้มุ่งมายัง growth points

3. สำรวจความเป็นไปได้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเบา หรือที่เน้นการใช้แรงงาน

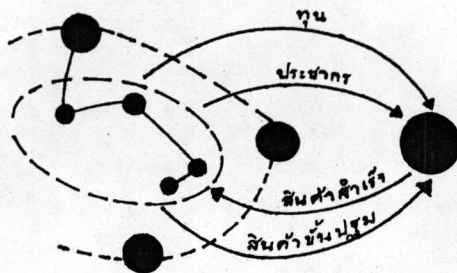
4. จัดตั้งมหาวิทยาลัยท้องถิ่นที่จะทำงานวิจัยทางการพัฒนาภาค และทางวิชาการ

5. ปรับปรุงการเกษตรให้อยู่ในระดับที่สามารถส่งผลผลิตเป็นสินค้าออกได้

6. ในบริเวณใดที่ทำการเกษตรไม่ได้ผลดี ให้จัดเป็นสวนสาธารณะของชาติ

ขั้นตอนการพัฒนา

1. สภาพการณ์ก่อนการพัฒนา



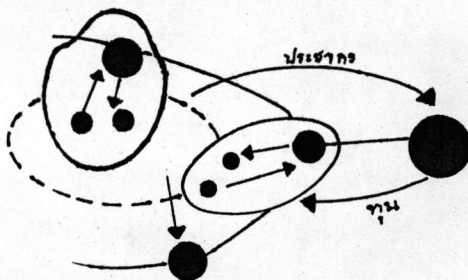
● เมืองหลัก  
● เมืองรอง

○ เขตที่เสื่อมโทรม

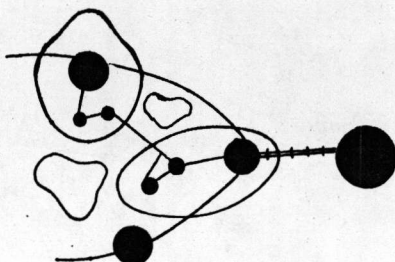
◊ ป่าสงวน

— โครงข่ายการคมนาคม

2. ขั้นจัดการพัฒนา



3. สภาพการณ์หลังการพัฒนา



กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่แห่งใด ๆ จะมีลักษณะของการศึกษาและการนำเสนอกที่เป็นระบบค่อนข้างแน่นอน กล่าวคือจะต้องประกอบด้วยการศึกษาสภาพการณ์ทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ เพื่อกำหนดปัญหาและแนวทางการพัฒนา การจัดทำแผนงาน โครงการ ตลอดจนการติดตามประเมินผล การดำเนินงานพัฒนาตามแผน กระบวนการศึกษาเพื่อจัดทำแผนการพัฒนาดังกล่าว จะเกิดขึ้นเสมอในพื้นที่และในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ต่าง ๆ กันจะมีระดับของศักยภาพในการพัฒนาและลักษณะของปัญหาที่แตกต่างกัน อันเป็นผลจากความแตกต่างของปัจจัยทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ลักษณะสังคม ประชากร และระบบการเมืองการปกครอง เป็นต้น ดังนั้นนักวางแผนจึงไม่สามารถนำทฤษฎีหรือแบบจำลองสากลแบบใดแบบหนึ่งโดยเฉพาะมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ทุกแห่งได้ หากแต่จะต้องกำหนดหรือปรับใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขึ้นภายหลังจากที่วิเคราะห์พื้นที่นั้น ๆ แล้วโดยตรง