



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ปัญหาของประเทศ และทำการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะปัญหาการพัฒนาชนบทซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทมีจำนวนถึง ร้อยละ 80 ของประชากรทั้งประเทศ ปัญหาหลักในชนบท คือ ¹

1. ปัญหาทางด้านสังคม การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม ทางด้านวัฒนธรรม ความคิดและสภาวะแวดล้อม เปลี่ยนไปตามกาลเวลาซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ปรับตัวไม่ทัน

2. ปัญหาการบริหารทางราชการ การบริหารงานเพื่อกระจายบริการของรัฐ ลงไปให้ถึงมือประชาชน เมื่อมองย้อนหลังไปประมาณ 15 ปี พบว่า เป็นปัญหาหนึ่งเนื่องจาก เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มักมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ประจำอยู่เพียงระดับ อำเภอ จึงทำให้บริการของรัฐไม่สามารถลงไปถึงมือประชาชนในชนบทได้อย่างสะดวกทั่วถึง และ โดยทั้ตามเจตนารมณ์ นอกจากนี้บริการของแต่ละหน่วยก็มุ่งทำงานในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ เท่านั้น ทำให้เป็นปัญหาเรื่องการประสานงาน

3. ด้านประชาชน² ประชาชนในชนบทมีปัญหาในเรื่องความยากจน ปัญหาสุขภาพอนามัย และปัญหาความรู้ ปัญหาทั้งสามเป็นทั้งเหตุและผลเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ เพื่อ การสร้างสรรความเจริญและแก้ปัญหาดังกล่าวมา รัฐบาลได้นำเอากระบวนการพัฒนาชุมชนมาใช้

¹ กรมการพัฒนารัฐบาล, "คู่มือการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนสำหรับพัฒนากร" (กรุงเทพมหานคร : ห.ส.น. ไทยอนุเคราะห์, 2520) หน้า 1-2

² United Nations., Twentieth Report of Administrative Committee of Coordination to the Economic and Social Council, E22951

เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาของประชาชนในชนบท โดยกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้น เริ่มด้วยการรวมกำลังของราษฎรเองกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล เพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ให้เจริญยิ่งขึ้น

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ได้ให้ความสำคัญตลอดมา ทั้งได้มีการกำหนดกลยุทธ์ศาสตร์ในการพัฒนาชนบทที่แตกต่างกัน ดังเช่น การพัฒนาชนบทในยุคเริ่มต้น (ช่วงการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3) ได้เห็นการพัฒนาชนบททางด้าน การเร่งสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ซึ่งพิจารณาได้จากการเร่งสร้างถนน ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น เพื่อลงสู่ชนบทอย่างมากมาย ซึ่งการพัฒนาในลักษณะดังกล่าว เป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านวัตถุ เป็นหลักใหญ่ จากผลการพัฒนาในลักษณะดังกล่าว ผลประโยชน์จากการพัฒนาไม่ได้ตกถึงมือของประชาชนในชนบทอย่างทัดเทียมและเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ในทางกลับกันยิ่งเพิ่มทวีปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้สูงขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จาก รายได้ต่อหัวของคนทำงานสาขาอาชีพต่าง ๆ ในตอนช่วงสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า อาชีพด้านเกษตรกรรมทำรายได้เพียง 7,113 บาท ซึ่งรายได้จำนวนนี้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั้งประเทศจำนวน 7,732 บาท และยิ่งต่ำกว่าสาขาอาชีพอื่น ๆ อีกหลายเท่าตัว คือต่ำกว่าสาขาอาชีพอุตสาหกรรมกว่า 6 เท่าตัว พาณิชยกรรมเกือบ 10 เท่าตัว และด้านบริการกว่า 4 เท่าตัว (ตารางที่ 1.1) และเมื่อพิจารณาข้อมูลการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ในช่วงแผนพัฒนาฯ พ.ศ. 2503-2522 (ฉบับที่ 1-3) ซึ่งให้เห็นว่าแนวโน้มเฉลี่ยรายได้ต่อบุคคลจะทวีปัญหาความแตกต่างมากขึ้น ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่ยากจนที่สุดของประเทศ มีรายได้ต่อบุคคลในปี 2522 เพียง

ตารางที่ 1.1 รายได้ต่อบุคคลธรรมดาในสาขาอาชีพที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2519

สาขาอาชีพ	รายได้ต่อบุคคลต่อปี (บาท)	ดัชนี
เกษตรกรรม	7,113	100.0
อุตสาหกรรม	45,215	635.67
พาณิชยกรรม	70,339	988.8
บริการ	32,665	459.23
เฉลี่ยทุกอาชีพ	7,732	-

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524

4,991 บาท ในขณะที่ประชากรในกรุงเทพฯ มีรายได้ต่อบุคคลถึง 30,161 บาท หรือต่างกันถึง 6 เท่าตัว หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่ง โดยการเปรียบเทียบสัดส่วนผลิตภัณฑ์ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ จะเห็นว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉพาะแต่เพียงใน เขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ส่วนในภาคอื่น ๆ แนวโน้มกลับลดลง แสดงให้เห็นถึงการขยายการผลิต โดยเฉพาะนอกภาคเกษตรจำกัดตัวอยู่แต่เพียงในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงเท่านั้น (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2 การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ ระหว่างปี 2503-2522

	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ตะวันออก	ใต้	กลาง	กรุงเทพฯ	ทั่วประเทศ
1. สัดส่วนผลิตภัณฑ์ของภาคตามราคาคงที่ (ร้อยละ)							
2503	15.8	17.0	14.1	29.3	23.8	100.0	
2513	15.2	16.0	12.8	27.5	28.5	100.0	
2522	14.9	14.7	11.8	31.2	27.4	100.0	
2. รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลตามราคาปัจจุบัน (บาท)							
2503	1,496	1,082	2,700	2,564	5,630	2,106	
2513	2,699	1,822	3,858	4,662	11,234	3,849	
2522	8,781	4,997	12,683	17,655	30,161	12,067	

ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปัญหาที่สำคัญอีกประการ ก็คือ ปัญหาความยากจน จากเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยธนาคารโลก ปรากฏว่า สัดส่วนของประชากรที่อยู่ในข่ายยากจน มีอัตราส่วนลดลง การที่สัดส่วนของประชากรยากจนในเขตชนบท มีอัตราลดลงในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น เป็นผลพลอยได้จากการพัฒนาโดยส่วนรวม ซึ่งมีส่วนในการกระจายรายได้และบริการสังคมต่าง ๆ ลงไปสู่ท้องที่ที่ยากจนบางแห่ง แม้ประชากรยากจนดังกล่าวนี้จะลดลง แต่กลับปรากฏว่าผลจากการทุ่มเทการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 1-3 ก็ยังคงมีประชากรที่ยากจนเหลืออีกเกือบ 1 ใน 3 ของประเทศ ในช่วงปี 2518-2519 และในจำนวนนี้ร้อยละ 90 เป็นประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท และจากการสำรวจของ กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ-

ตารางที่ 1.3 แสดงสัดส่วนของจำนวนประชากรยากจน

	ทั้งประเทศ	ในเขตชนบท
ปี 2505-2506	57%	61%
ปี 2511-2512	39%	43%
ปี 2518-2519	31%	35%

ที่มา : รายงานธนาคารโลก

หมายเหตุ : ประชากรยากจนหมายถึง ประชากรซึ่งมีรายได้น้อยกว่า 150 บาทต่อคนต่อเดือนในเขตชนบท และ 200 บาทต่อคนต่อเดือนในเขตเมือง ในปี 2518/2519

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ³ พบว่า ปัญหาความยากจนและความล้มเหลวในทางเศรษฐกิจ เป็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับความเสื่อมโทรมของคุณภาพชีวิต ดัชนีทางสาธารณสุขเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้เป็นอย่างดี คือ โดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ 64 ของประชาชนทั้งประเทศเป็นโรคพยาธิลำไส้ ส่วนประชาชนในหมู่บ้านที่ยากจนเป็นโรคพยาธิลำไส้ถึงร้อยละ 80-100 ตามลำดับความยากจนมากขึ้น หรือกรณีของโรคโลหิตจาง โดยเฉลี่ยแล้วประชาชนในพื้นที่ใกล้กรุงเทพฯ เป็นโรคโลหิตจางร้อยละ 40-50 แต่ในบางพื้นที่ห่างไกลออกไปจะมีประชาชนเป็นโรคโลหิตจางถึงร้อยละ 90 ส่วนในด้านโภชนาการตามชนบทนั้น จากหลักฐานทางการแพทย์ พบว่า เด็กก่อนวัยเรียนในพื้นที่ชนบทประมาณร้อยละ 70-80 ได้รับสารอาหารไม่เพียงพอ ภาวะทุโภชนาการนี้เองมีผลทำให้เกิดปัญหาติดเชื้อมาจากการอันมีผลต่อภาวะการเจริญเติบโตของเด็กและสมรรถภาพชีวิตในระยะยาว สิ่งเหล่านี้หากปล่อยให้อย่างคงเกิดขึ้นต่อไปไม่เพียงแต่ว่าคนยากจนซึ่งเป็นคนจำนวนมากในชนบทจะขาดความสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีสุขภาพอนามัยที่อ่อนแอ ตลอดจนขาดความรู้ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตซึ่งปัญหาความยากจนนี้ยังเป็นรากฐานที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลปรับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบทเสีย

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและการพัฒนา, ชนบทไทย 2525 หน้า 45

ใหม่ โดยจะเห็นได้จากทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)⁴ ซึ่งกำหนดการแก้ปัญหาของประเทศ โดยการพัฒนาคุณภาพคน และยกระดับมาตรฐานชีวิตของคนในชนบทและเมืองให้ได้มาตรฐาน ซึ่งเรียกการพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ว่า การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือ กชช. กำหนดแนวนโยบายการพัฒนาชนบท โดยการพัฒนาแนวใหม่ที่มีได้มุ่งหวังที่จะสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการทุ่มเทให้กับภาคอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่มาเพียงอย่างเดียว แต่ได้พิจารณาถึงปัญหาอื่น ๆ ทางชนบทควบคู่ไปด้วย เช่น ปัญหาด้านการศึกษาของประชาชน ปัญหาด้านสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งหลักการพื้นฐานของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่มี 3 ประการ⁵

1. ให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในการเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหา ในหมู่บ้านของตน
2. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมมือกันดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ และให้เห็นความสำคัญในการสนับสนุนประชาชนยากจนให้ทั่วถึงมากที่สุด
3. ให้กระทรวง 5 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอุตสาหกรรม ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดโดยผนึกกำลังช่วยเหลือ ประชาชนทั้งนี้โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด เพื่อให้ผลงานของโครงการถึงมือประชาชนเร็วขึ้น มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และลดความซ้ำซ้อนสูญเสียเปล่าในการปฏิบัติงานของรัฐ

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดดัชนีขึ้น เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้านด้วย เรียกว่า ดัชนีการพัฒนาหมู่บ้าน (Indicator of Development Level) ซึ่งดัชนีดังกล่าว เป็นเครื่องมือที่จำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนด

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (อัคราเนหา) หน้า 6

⁵ กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนารัฐบาล, "แนวนโยบายการพัฒนาชนบทและรูปแบบการวางแผนพัฒนาชนบทประจำปีตามระบบ กชช. เอกสารฝ่ายวิชาการที่ 1/2527" (อัคราเนหา) หน้า 1

⁶ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และ ธเนศ นรภูมิพิทักษ์ "การติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบทยากจนโดยระบบดัชนีการพัฒนาหมู่บ้าน" ชนบทไทย 2524, หน้า 163-197

นโยบายของ กชช และการบริหารงานเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาที่น่าสนใจก็คือ ดัชนีการพัฒนาหมู่บ้าน ที่ใช้ยูนิซีมีระดับความสมบูรณ์ หรือถูกต้องเพียงพอ หรือไม่ ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาดังนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับนโยบาย เพื่อใช้ในการพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลของการพัฒนาชนบทในระดับหมู่บ้าน ตามระบบ กชช ในช่วงปี 2527-2529 ที่มีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน หลังจากที่ได้รับทุนเท การพัฒนาลงไป
2. เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นปัจจัยสำคัญ ต่อการพัฒนาชนบท โดยใช้ดัชนีพื้นฐาน กชช 2ค เป็นตัวประเมิน
3. เพื่อให้ได้ข้อ เสนอแนะในการปรับปรุงนโยบาย แนวทางการพัฒนา ให้เหมาะสม กับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ถึง การเปลี่ยนแปลง สภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบท โดยเปรียบเทียบในปี 2527 และ 2529 ทั้งนี้เนื่องจาก การพัฒนาชนบทในระบบ กชช (การพัฒนาชนบทแนวใหม่) ได้เริ่มเมื่อปี 2525 และเริ่มทำการเก็บ ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน เมื่อปี 2527 และปี 2529 เป็นข้อมูลล่าสุด ที่ทำการเก็บรวบรวม ใน หน้าที่ปี 2531 ยังเก็บรวบรวมข้อมูลได้ไม่สมบูรณ์⁷

1.3.2 ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน กชช 2ค ที่ทางคณะกรรมการ พัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช) นำมาจัดกลุ่มเป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาของหมู่บ้าน 34 ตัว ซึ่งเกณฑ์ ที่ใช้ในการจัดอันดับคะแนนของตัวชี้วัดในการศึกษาดังนี้ จะใช้เกณฑ์ในปี 2527 เป็นฐาน และความหมายของระดับคะแนนของตัวชี้วัดมีดังนี้

⁷ การเก็บข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านจะทำการเก็บข้อมูลทุก 2 ปี

ระดับคะแนน 3 แสดงถึงระดับการพัฒนาลูกสูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ
 ระดับคะแนน 2 แสดงถึงระดับการพัฒนาลูกอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (ปานกลาง)
 ระดับคะแนน 1 แสดงถึงระดับการพัฒนาลูกต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ

1.3.3 จะศึกษาในระดับภาพรวมของประเทศ และในระดับภาค 4 ภาค^๘ คือ

1.3.3.1 ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดชัยนาท จังหวัดนนทบุรี
 จังหวัดปทุมธานี จังหวัดอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง
 จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดนครนายก จังหวัด
 ปราจีนบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัด
 ประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาคร
 จังหวัดสุพรรณบุรี

1.3.3.2 ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัด
 เชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดน่าน จังหวัดพิจิตร
 จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัด
 ลำพูน จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดพะเยา

1.3.3.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดกาฬสินธุ์
 จังหวัดขอนแก่น จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดยโสธร จังหวัดนครพนม จังหวัดนครราชสีมา จังหวัด
 บุรีรัมย์ จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดเลย จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสกลนคร
 จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดหนองคาย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดมุกดาหาร

1.3.3.4 ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัด
 ตรัง จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดพังงา จังหวัดนัทลุง
 จังหวัดภูเก็ต จังหวัดยะลา จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล จังหวัดสุราษฎร์ธานี

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบทเปรียบ
 เทียบระหว่างปี 2527 และ 2529 ในการศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงสถิติ โดย

^๘ ไม่รวมกรุงเทพมหานคร

ใช้ข้อมูล กชช 2ค ปี 2527 และ 2529 ซึ่งได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหมู่บ้านทั่วประเทศ และได้มีการนำมาจัดเป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนา 34 ตัว ใน 5 กลุ่มปัญหาหลัก ที่ทาง กชช เป็นผู้กำหนดเพื่อใช้วัดระดับการพัฒนาของหมู่บ้าน ทำการวิเคราะห์ และ เภณฑ์ที่ใช้วัดการเปลี่ยนแปลง ผู้วิจัยได้ใช้เกณฑ์การชี้วัดในปี 2527⁹ เป็นฐานในการวิเคราะห์ผลจากการพัฒนาของรัฐ ในช่วง 2 ปีดังกล่าว ว่ามีผลต่อสภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบทได้อย่างไร โดยพิจารณาในแง่ของปัญหาที่สมควรได้รับการพัฒนาตามสภาพดังกล่าว (ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ)

ส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาเพื่อหาปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาชนบทในระบบ กชช โดยใช้ดัชนีพื้นฐาน กชช 2 ค ทำการวิเคราะห์ถึงค่าดัชนีและความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีทั้งหลาย ซึ่งเป็นลักษณะโดยเฉพาะของประเทศไทย โดยทำการทดสอบด้วยวิธีการ Factor Analysis ซึ่งข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลภาคตัดขวาง (Crossection Data) โดยจะศึกษาเฉพาะปี 2527¹⁰

1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.5.1 เออร์มา อเดลแมน และ ซินเทีย ทาฟท์ มอร์ริส¹¹ (Irma Adelman = Cynthia Taft Morris) ได้ทำการวิจัยเพื่อเปรียบเทียบระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันของเมืองในประเทศด้อยพัฒนา 74 ประเทศ และเพื่อหาระดับความสัมพันธ์ของตัวแปรทางเศรษฐกิจกับตัวแปรทางสังคมและการเมืองในการอธิบายถึงการพัฒนาของชุมชนเมือง โดยได้ใช้ตัวแปรทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองทั้งหมด 41 ตัวแปร ซึ่งต่างก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในประเทศด้อยพัฒนา และนำตัวแปรเหล่านี้มาวิเคราะห์โดยวิธีวิเคราะห์ตัวประกอบ (Factor Analysis) นอกจากนี้ยังได้นำเอาค่าของ GNP มาเปรียบเทียบเพื่ออธิบายระดับการพัฒนาของชุมชนเมือง ผลการศึกษาได้แสดงว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางเศรษฐกิจ กับตัวแปรประเภทอื่นๆ ในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจนับว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญ

⁹ เนื่องจากข้อมูลในปี 2529 ได้เปลี่ยนแปลงคำถามบางคำถามไป แต่ในการนำมาจัดเป็นตัวชี้วัดปัญหา 34 ตัว ได้มีการปรับเกณฑ์ในปี 2527

¹⁰ เนื่องจากข้อมูลในปี 2527 มีความสมบูรณ์มากกว่าปี 2529

¹¹ Adelman, Irma and Cynthia Taft Morris. Society Politics and Economic Development : A Quantitative Approach. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1967

ในทุกุระดับการพัฒนา นอกจากนี้ยังพบว่าตัวแปรทางด้านเกษตรกรรม และ GNP ก็เป็นตัวแปรสำคัญในการอธิบายระดับการพัฒนาของชุมชนเมืองในประเทศด้อยพัฒนา

1.5.2 กองประสานการพัฒนาเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2529)¹² ได้ทำการศึกษาสภาพเมืองทุกเมืองทั่วประเทศ ทั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อต้องการทราบถึงระดับการพัฒนาของเมืองทั้งระบบ ตลอดจนเข้าใจลักษณะเฉพาะของเมือง แต่ละแห่งอันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายพัฒนาเมืองในอนาคต โดยได้ทำการศึกษาข้อมูลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ ของเมืองทั้ง 71 จังหวัด และวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principal Component Analysis : PCA) เพื่อให้ได้กลุ่มของชุมชนเมืองและตัวแปรต่าง ๆ ออกมาอย่างเด่นชัด ผลการวิเคราะห์ พบว่า มีกลุ่มเมืองตามลักษณะองค์ประกอบอยู่ 8 กลุ่ม (ตารางที่ 1.4) จากกลุ่มที่มีความเป็นเมืองสูงสุดจนถึงกลุ่มที่เป็นชุมชนชนบทที่ยังขาดแคลนบริการพื้นฐานต่าง ๆ

ตารางที่ 1.4 ลักษณะของจังหวัดตามกลุ่มองค์ประกอบหลัก (Explained Principal Component)

แบบ	ลักษณะ	จังหวัด
1 ก	เมืองศูนย์กลาง (Urban Centers) ซึ่งมีบริการพื้นฐาน และหน้าที่ของเมืองในระดับสูง โครงสร้างการผลิตหลักขึ้นอยู่กับภาคอุตสาหกรรม	ภูเก็ต สมุทรปราการ ตรัง ราชบุรี นครปฐม อุดรธานี ยะลา
1 ข	เมืองหลัก (Urban Regional Centers) ซึ่งมีบริการพื้นฐาน และหน้าที่ของเมืองในระดับสูงมาก โครงสร้างการผลิตหลักจะขึ้นอยู่กับภาคบริการ	สงขลา ชลบุรี นครสวรรค์ พิษณุโลก เชียงใหม่ ลพบุรี
2 ก	ศูนย์ชนบทระดับภูมิภาค (Rural Regional Centers) ซึ่งมีบริการพื้นฐาน และหน้าที่	อุบลราชธานี นครราชสีมา อุดรธานี มหาสารคาม

¹² กองประสานการพัฒนาเมือง, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "โครงสร้างและแนวทางการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6" เอกสารทางวิชาการ, มกราคม 2529.

แบบ	ลักษณะ	จังหวัด
2 ข	ของเมืองอย่างเพียงพอ โครงสร้างหลักชั้น อยู่กับภาคเกษตรกรรม และภาคบริการ ศูนย์ชนบท (Regional Centers) มีบริการ ขั้นพื้นฐาน และหน้าที่ของเมืองในระดับที่ต่ำ โครงสร้างการผลิตหลักชั้นอยู่กับภาคเกษตร กรรม	ขอนแก่น นครราชสีมา เพชรบูรณ์ ร้อยเอ็ด สุรินทร์ บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สกลนคร ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ หนองคาย หนอง บัวลำภู สวธบุรีธานี นครพนม เชียงราย
3 ก	เมืองชนบท (Rural Towns) ในท้องถิ่น ในระดับพื้นฐาน มีการลงทุนจากภาครัฐบาลที่ ไม่เพียงพอ โครงสร้างการผลิตหลักชั้นอยู่กับ ภาคเกษตรกรรม	นราธิวาส ปราชญ์บุรี นิจิตร สุโขทัย ร้อยเอ็ด ยโสธร กำแพงเพชร
3 ข	เมืองชนบท (Rural Towns) ในท้องถิ่น ชนบทอย่างแท้จริง บริการพื้นฐานมีน้อย มาก โครงสร้างการผลิตชั้นอยู่กับภาค เกษตรกรรม	ลำปาง กาญจนบุรี ชัยนาท ปัตตานี แพร่ อุตรดิตถ์ สุพรรณบุรี กระบี่ นนทบุรี สตูล ลำพูน นครนายก น่าน แม่ฮ่องสอน ชุมพร อุทัยธานี
4 ก	เมืองขนาดกลาง (Moderately Urbanized Towns) พึ่งการลงทุนจากภาคเอกชนเป็นหลัก การลงทุนจากภาครัฐบาลมีน้อย โครงสร้างการ ผลิตชั้นกับพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และ เกษตรกรรม	สมุทรสาคร สมุทรสงคราม นนทบุรี สระบุรี เพชรบุรี ระยอง ปทุมธานี
4 ข	เมืองที่พัฒนาแล้ว (Urbanized Towns) ซึ่ง ทำหน้าที่ของเมืองอย่างพอเพียง แต่ขาด บริการพื้นฐาน โครงสร้างการผลิตหลักชั้น อยู่กับพาณิชย์กรรม	ตาก ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ฉะเชิงเทรา อ่างทอง จันทบุรี สิงห์บุรี ระนอง ตราด

ที่มา : Sittichod Wantawin, :The Roles and Functions of Regional Centers
in Thailand , Human Settlements Divition, Asian Institute of
Technology, Bangkok, 1983. (Unpublished)

1.5.3 สุดา กวางวโรภาส¹³ ได้ทำการศึกษาในปี 2525 เพื่ออธิบายถึงความแตกต่างในความเจริญของแต่ละจังหวัด โดยกำหนดของเขตเพียงภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย และใช้ตัวแปรซึ่งเป็นองค์ประกอบของท้องถิ่น ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ภายภาพรวมทั้งสิ้น 23 ตัว วิเคราะห์โดยใช้วิธีวิเคราะห์ตัวประกอบ (Factor Analysis) ซึ่งได้ผลสรุปว่า การคมนาคมเข้าถึงพื้นที่และความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้พื้นที่ในแต่ละจังหวัดมีการพัฒนาที่แตกต่างกัน จังหวัดใดที่การคมนาคมเข้าถึงง่ายสะดวก และพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง จะมีระดับความเจริญที่สูง

1.5.4 ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์ (2525)¹⁴ ได้ทำการศึกษาพื้นที่อำเภอเป้าหมายในภาคเหนือตอนบน 47 อำเภอ เพื่อหาองค์ประกอบที่สำคัญของภูมิภาคนี้ ตลอดจนปัจจัยที่จะมีผลต่อการพัฒนาของอำเภอ เป้าหมายโดยวิธีการวิเคราะห์ตัวประกอบแบบองค์ประกอบหลัก ซึ่งผลของการศึกษาก็แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างหลักทางเศรษฐกิจของพื้นที่ในภาคเหนือตอนบน ผูกพันอย่างมากกับผลผลิตของพื้นที่การเกษตร จะมีผลทำให้อำเภอเป้าหมายที่ลู่ทางในการพัฒนาที่ดีขึ้น

1.6 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ที่เก็บรวบรวมโดย ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันประมวลผลข้อมูลเพื่อการศึกษาและพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการสำรวจ สภาพพื้นฐานของหมู่บ้านทั่วประเทศ จำนวน 52,909 หมู่บ้าน ซึ่งข้อมูลที่ใช้มีดังนี้

1.6.1 เทป ประกอบด้วย

- ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช) ทั่วประเทศ ที่ทำการสำรวจในปี 2527 และ 2529

¹³ สุดา กวางวโรภาส, "การจำแนกกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้วยวิธีการวิเคราะห์ตัวประกอบ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาสถิติ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525)

¹⁴ ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์, "ศักยภาพของอำเภอพื้นที่เป้าหมายในภาคเหนือตอนบนต่อการพัฒนาชนบท" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.)

- ข้อมูลดัชนีที่แบ่งเป็น ระดับการพัฒนาของตัวชี้วัด 34 ตัว ของหมู่บ้านทั้งหมด ซึ่งได้จากการประเมินข้อมูลพื้นฐานเป็น 3 ระดับ

1.6.2 เอกสารที่สำคัญ เป็นเอกสารของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังได้ทำการค้นคว้าเอกสารของหน่วยราชการต่าง ๆ อาทิ เช่น

- กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- หอเอกสารแห่งประเทศไทย
- สถาบันวิทยบริการ
- ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการระดับการพัฒนาชนบท ในระบบ กชช โดยใช้วิธีวิเคราะห์ตัวประกอบ (Factor Analysis) ทำการวิเคราะห์ดัชนีพื้นฐาน ยังไม่ปรากฏมีผู้ศึกษามาก่อน การศึกษาดังนี้จึงเป็นการศึกษาเบื้องต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของดัชนีแต่ละตัว รวมทั้งจะทำให้ทราบถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงในช่วง ปี 2527-2529 สภาพปัญหาและสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง พร้อมข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการวางแผนหรือปรับนโยบายการพัฒนาชนบทต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.8 ลำดับการศึกษา

บทนี้เป็นบทแรกของการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ความนำ วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา และประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา บทที่ 2 กล่าวถึงแนวความคิดและประวัติการพัฒนาชนบทไทย ซึ่งประกอบด้วย แนวความคิดต่าง ๆ ของการพัฒนาชนบท ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1960 จนถึงปัจจุบัน บทที่ 3 กล่าวถึงวิธีการศึกษา ที่ใช้ในการศึกษาดังนี้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ในส่วนแรกดูถึงสภาพของปัญหาต่าง ๆ ของชาวชนบทในช่วงปี 2527-2529 โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช 2ค) และในส่วนที่ 2 ได้ทำการอธิบายถึงเทคนิคของการใช้ Factor Analysis สำหรับบทที่ 4 จะกล่าวถึงผลการวิเคราะห์ถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงของชาวชนบทในช่วงปี 2527-2529 และผลจากการวิเคราะห์ดัชนีพื้นฐาน โดยใช้ Factor Analysis และในบทสุดท้าย คือ บทที่ 5 จะเป็นการสรุปผลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมด และข้อเสนอแนะ