

ความหมายของการพัฒนาชนบทและหน้าที่และวัตถุประสงค์ของ  
องค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

1. ความหมายของการพัฒนาชนบท

การบริหารของรัฐบาลไทยในปัจจุบันนี้ ได้ขยายขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบ ออกไปอย่างกว้างขวาง จนอาจเรียกว่าเป็นสมัยรัฐบริการ ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปของประเทศ ที่กำลังพัฒนาและสร้างสรรค์ความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การเสริมสร้างความเจริญนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงประชาชนส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ สำหรับประเทศไทยนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในทางเกษตร และอาศัยอยู่ในท้องถิ่นชนบท ดังนั้น การที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง จำเป็นอยู่เองที่จะต้องมุ่งพัฒนาท้องถิ่นชนบทเป็นประการสำคัญ งานพัฒนาชนบทนี้ได้มีการดำเนินการมานานแล้ว โดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รับผิดชอบไปจัดทำในแต่ละสาขา แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเจริญให้แก่ชนบทนั้น จึงใคร่ขอทำความเข้าใจถึงคำว่า "พัฒนาชนบท" เสียก่อน

คำว่า พัฒนาชนบทนี้เป็นคำผสมของคำ 2 คำ คือ "พัฒนา" และ "ชนบท" คำว่า พัฒนานี้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Development" ซึ่งพจนานุกรมอังกฤษฉบับ Webster's New International Dictionary of English Language ให้ความหมายไว้ว่า "ความเจริญหรือการเติบโตโดยการเปลี่ยนแปลงไปในทางก้าวหน้า"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Philip Babcock (ed.), Webster's third New International Dictionary of the English Language Unabridged (Springfield, Massachusetts: G & C. Merriam Company, Publishers, 1968), p. 618.

สำหรับพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถานก็ได้ให้ความหมายของคำว่า "พัฒนา" ไว้สั้น ๆ ว่า "ความเจริญ"<sup>2</sup> ซึ่งก็ยังเป็นความหมายที่กว้างและไม่กระจ่างชัดนัก ฉะนั้น จึงควรหาความหมายที่แน่นอนและแน่ชัดกว่านี้ Dr. Batten ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาชุมชนของอังกฤษได้อธิบายว่า "พัฒนา" หมายถึงการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ดีขึ้น<sup>3</sup> และศาสตราจารย์ริกส์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>4</sup> "การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนระบบที่กระทำการ" โดยได้ยกตัวอย่างประกอบการอธิบายว่า ในการเกษตรเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตของพืชที่ปลูกอาจทำได้หลายทาง แต่ที่เรียกว่าเป็นการพัฒนานั้นก็คือ การเปลี่ยนแปลงไปใช้พันธุ์ที่ดี หรือจากการเปลี่ยนแปลงของเครื่องจักร จะเห็นได้ว่า การที่เครื่องจักรเปลี่ยนแปลงจากทานอนมาคว่ำได้ จากคว่ำมาเป็นคืบคลาน จากนั้นมายืน จากยืนมาเป็นเดินและวิ่งได้ กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เรียกว่า "การพัฒนา" สำหรับคำว่า "ชนบท" คำนี้เพิ่มจะมาใช้กันอย่างแพร่หลายเมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง และเพื่อใช้แทนคำว่า "บ้านนอก"<sup>5</sup> และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า "เป็นเขตแดนที่ห่างจากตัวเมืองออกไป"<sup>6</sup> แต่คำจำกัดความนี้ยังไม่สามารถทำให้เข้าใจได้ว่า ชนบทมีลักษณะและสภาพอย่างไร แตกต่างไปจากเมืองอย่างไร ใน International Encyclopedia of Social Science ได้อธิบายว่า ลักษณะโดยโดยทั่วไปของชนบทนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับชีวิตของสังคมในเมืองหลวงแล้ว จะเห็นได้ว่า

<sup>2</sup>ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม (พิมพ์ครั้งที่ 2; พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2507), หน้า 653.

<sup>3</sup>สัญญา สัญญาวิวัฒน์, กรมการพัฒนาชุมชน, หลักการและวิธีการปฏิบัติ (พระนคร : แพร่วิทยา, 2514), หน้า 49.

<sup>4</sup>อมร รักษาสัตย์ และ ชัยคิตยา กรรณสูต "กระบวนการพัฒนา" ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, (พระนคร. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 6-9.

<sup>5</sup>ราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องเดิม, หน้า 72.

<sup>6</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 538.

สังคมในชนบทนั้น ประชาชนส่วนมากจะมีอาชีพเกษตรกรรม จึงต้องคลุกคลีใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และมักจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มหรือห้อมเล็ก ๆ ไม่ค่อนหนาแน่นเหมือนคนในเมือง ในแต่ละกลุ่มก็จะมีสภาพคล้าย ๆ กัน มีความแตกต่างกันในสังคมน้อยที่สุด การแบ่งชั้นวรรณะแทบจะไม่มีเลย คนทุกคนมีการติดต่อรู้จักหน้าตาตากันดี และการติดต่อส่วนมากเป็นแต่เพียงไปมาหาสู่กันในท้องที่แคบ ๆ โดยลักษณะการคบหากันอย่างธรรมดา แต่มีความสนิทสนมใกล้ชิดกันที่ชีวิตของสังคมชนบทจึงถูกวัฏจักรวัยการแสดงออกทั้งกายและใจต่อกันมากกว่าความจำเป็นในทางอาชีพหรือหน้าที่การงาน<sup>7</sup> และแซนเคอร์สัน นักสังคมวิทยา ได้อธิบายชุมชนแบบชนบทว่า "เป็นชุมชนที่ประกอบด้วยผู้คนซึ่งอาศัยอยู่ตามทุ่งนา ที่มีบ้านเรือนอยู่กันกระจัดกระจายทั่วไป และอยู่กันเป็นหมู่บ้านหรือตำบล ซึ่งใช้เป็นศูนย์กลางกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน ความสัมพันธ์ต่อกันของชุมชนในชนบทเป็นแบบปฐมภูมิ"<sup>8</sup>

และปรกรณ์ อังศุสิงห์ อัครปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง "ชนบท" กับ "เมือง" ไว้ 3 ประการ คือ

1) เกี่ยวกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ ชนบทมีสิ่งแวดล้อมอยู่กับธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ เช่น พืชพรรณ ป่าและเขา สภาพในเมืองนั้น แวดล้อมด้วยชุมชนเมืองและตึกรามสถานที่ต่าง ๆ และประชาชน ไม่มีภูเขา ไม่มีป่า

2) ความแตกต่างกันในค่านิยมประเพณี ในชนบทนั้นพลเมืองมีน้อยแยกกันอยู่เป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งเรียกว่าหมู่บ้าน ซึ่งตรงกันข้ามกับเมืองที่มีพลเมืองหนาแน่นอยู่ใกล้ชิดกัน

<sup>7</sup>"Rural", International Encyclopedia of Social Science, (Macmillan Company & the Free Press Vol. 13, 1968), pp. 581-582.

<sup>8</sup>ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง, ชุมชนชน แปลจาก Man and Society : The Community โดย Samuel Koening (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 10.

3) ความแตกต่างกันในค่านาชีพ กล่าวคือ ในชนบท พลเมืองส่วนใหญ่มีอาชีพในทางเกษตร และเป็นอาชีพเดียวในชนบท ตรงกันข้ามกับคนในเมือง ประชาชนมีอาชีพแตกต่างกันมาก<sup>9</sup>

จากคำจำกัดความและคำอธิบายข้างกล่าว จึงพอสรุปให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญของชนบทได้ดังนี้ คือ

1) เกี่ยวกับลักษณะการตั้งบ้านเรือนและความหนาแน่นของประชาชนในชนบท จะมีน้อยกว่าในเมือง และประชาชนมักจะอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนเล็ก ๆ ตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างกระจัดกระจายกันตามทุ่งนา ซึ่งเรียงบริเวณที่หมู่บ้านและตำบล

2) เกี่ยวกับลักษณะสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพ ในชนบทจะมีสิ่งแวดล้อมที่ใกล้ชิดกับธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ทุ่งนาป่าเขาเป็นส่วนใหญ่ และส่วนใหญ่ดำเนินชีวิตด้วยการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมมากที่สุด

3) เกี่ยวกับลักษณะทางสังคม ในชนบทจะมีสภาพความเป็นอยู่อย่างเป็นกันเอง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมในแบบที่รู้จักกันเป็นส่วนตัว และมีความเป็นอยู่คล้าย ๆ กัน รวมทั้งทัศนคติและพฤติกรรมต่าง ๆ และที่สำคัญที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่งที่ไม่เหมือนชาวเมืองก็คือ บุคคลในชนบทมีความโอบอ้อมอารีและร่วมมือช่วยเหลือกันและกันดีมาก

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการแบ่งเขตเมืองและชนบท พอจะแบ่งได้มีดังนี้ คือ

1) ถิ่นเอาประชากรชั้นต่ำของท้องถิ่น กล่าวคือเอาจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการแบ่งว่าท้องถิ่นใดเป็นชนบท และท้องถิ่นใดเป็นเมือง

2) ถิ่นเขตปกครองท้องถิ่นบางเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นนคร เมืองหลวง หรือเทศบาล เป็นชุมชนของเมือง นอกนั้นเป็นชนบท

3) ถิ่นที่ตั้งที่ทำการของรัฐหรือของท้องถิ่น เป็นที่ตั้งสำนักงานจังหวัด

<sup>9</sup>ปรกรณ์ อังสุสิงห์, การฟื้นฟูชนบท (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2502), หน้า 68 - 69).

4) ถิ่นลักษณะของชนบททางประการ เช่นลักษณะเกี่ยวกับอาชีพ หรือการมีไฟฟ้า  
ประปา ถนนราดยาง โรงแรม โรงพยาบาล เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ไม่ได้จัดแบ่งชุมชนออกเป็นเขตเมืองหรือชนบทไว้แต่อย่างใด  
แต่โดยที่ประเทศไทยได้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล สุขาภิบาล ซึ่งการจัดตั้ง  
องค์การท้องถิ่นในรูปดังกล่าวนี้ในท้องที่ใดก็ตาม ก็ย่อมคำนึงถึงความหนาแน่นของประชากร  
ความสามารถที่จะมีรายได้พอเลี้ยงตัวเองได้อยู่แล้ว และท้องถิ่นเหล่านี้โดยทั่วไป ก็ปรากฏ  
ว่าเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญมากกว่าท้องถิ่นที่อยู่โดยรอบ ๆ ฉะนั้น สำหรับประเทศไทยจึงอาจ  
ถือว่าอาณาเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการแบ่งท้องถิ่นออก  
เป็นเมืองและชนบทได้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งเทศบาล  
ออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล<sup>10</sup>

1. เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 5 หมื่น  
ขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคน  
ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่<sup>11</sup>

2. เทศบาลเมือง ได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศูนย์กลางจังหวัด  
หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎร  
เหล่านั้นอยู่หนาแน่น เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโล-  
เมตร ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่<sup>12</sup>

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล 2496, มาตรา 7 หลังการปฏิวัติ หลังวันที่ 17  
พฤศจิกายน 2514 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็น  
เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24, 25 ลงวันที่ 21  
 ธันวาคม 2514 และได้เปลี่ยนเป็น กรุงเทพมหานครอีก ตามประกาศคณะปฏิวัติ  
 ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515.

<sup>11</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

<sup>12</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10.

3. เทศบาลตำบล กฎหมายมีใ้กำหนดกฎเกณฑ์เอาไว้เหมือนเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร อย่างไรก็ตาม การที่จะยกฐานะท้องถิ่นให้ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้นั้น ก็คงคำนึงถึงว่าเป็นเขตชุมชนที่กำลังเจริญและมีู่ทางที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ในอนาคต สำหรับสุขาภิบาลนั้น ลักษณะของท้องถิ่นที่จะยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาลได้นั้น ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 มีไ้ระบุไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่า

เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล<sup>13</sup> ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว มักจะจัดตั้ง ณ บริเวณอันเป็นที่ตั้งของอำเภอ

ด้วยเหตุนี้ จึงพอจะแบ่งเป็นเขตเมืองและชนบทได้ โดยยึดถือเอาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 2 รูปที่กล่าวมานี้เป็นเมือง ส่วนอาณาเขตนอกจากบริเวณที่กล่าวแล้ว ถือว่าเป็นท้องถิ่นชนบท ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะบริเวณดังกล่าวนี้ยังมีลักษณะเป็นชนบทตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

เมื่อแบ่งเขตเมืองและชนบทตามเกณฑ์แล้ว จะเห็นได้ว่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยอยู่ในชนบท กล่าวคือ ในปี 2513 ประเทศไทยมีประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทประมาณ 77%<sup>14</sup>

จากความหมายดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า "การพัฒนาชนบท" คือ กระบวนการดำเนินงานทั้งหมดที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงและเสริมสร้างสภาพท้องถิ่นชนบทและความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้นและเจริญขึ้นทุกด้าน เช่น การศึกษา การคมนาคม อนามัย เศรษฐกิจ และชีวิตความเป็นอยู่

<sup>13</sup>พระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2495, มาตรา 4.

<sup>14</sup>สำนักงานสถิติ, เรื่องเดิม, หน้า 8.

## 2. องค์การที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานพัฒนาชนบทของไทย

### 2.1 ลักษณะการจ้กองค์การเพื่อบริหารงานพัฒนาชนบท

ในการดำเนินงานพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาค่าครองชีพและสร้างสรรคความเจริญทาง ๆ ในชนบทนั้น รัฐบาลในปัจจุบันนี้ได้ยึดถือเป็นนโยบายที่สำคัญ และได้กำหนดเอาแผนพัฒนาชนบทไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 - 2506 ด้วย ซึ่งในการดำเนินงานในแผนระยะแรกนี้ได้มุ่งไปในทางที่จะปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ และในก้านชนบท รัฐบาลมุ่งที่จะพัฒนาในสาระ 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของชาวชนบท
- 2) พัฒนาคานการปกครองตนเองในท้องถิ่น
- 3) สร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาวชนบทและรัฐบาล<sup>15</sup>

ต่อมา รัฐบาลได้ขยายแผนพัฒนาเศรษฐกิจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนาชนบทเพิ่มเติมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 ถึง 2514) ไว้ดังนี้ คือ

- 1) เพื่อที่จะยกฐานะเกษตรกรและครอบครัว โดยการเพิ่มรายได้ และปรับปรุงความเป็นอยู่ในครอบครัวให้ดีขึ้น
- 2) เพิ่มกำลังผลิตและอำนาจการซื้อของเกษตรกรและครอบครัว อันจะทำให้สาขาเกษตรมีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นแน่นหนายิ่งขึ้น
- 3) เพื่อปรับปรุงการเกษตรของชาติให้เข้าสู่ระบบเกษตรแผนใหม่ ทันต่อกาลเวลาและความสามารถเจริญก้าวหน้าต่อไปในระคับสูง
- 4) เพื่อปรับปรุงระบบสังคมในชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อให้เกิดสถาบันการเกษตร อันจะเป็นการนำมาซึ่งความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นการป้องกันผลประโยชน์ของเกษตรกร

<sup>15</sup> สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, เรื่องเกม, หน้า 2-3.

เอง และช่วยให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร รวมทั้งธุรกิจการเกษตรได้โดยมีประสิทธิภาพ

5) เพื่อพัฒนากำลังคนในชนบทให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถมีงานทำตลอดฤดูกาล และได้รับผลตอบแทนจากการทำงานคุ้มกันกับทุนที่กลงไป<sup>16</sup>

จึงเห็นได้ว่างานพัฒนาชนบทเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ในการที่จะบริหารงานพัฒนาชนบทให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น จะต้องยึดถือเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นหลัก และแผนพัฒนาชนบทนั้นจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเกื้อกูลสนับสนุนแผนพัฒนาส่วนอื่นของประเทศด้วย นอกจากนี้แล้ว การพัฒนาชนบทจำต้องทำการพัฒนาทุก ๆ ด้านพร้อมกัน มิใช่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ส่วนการที่จะเน้นหนักการพัฒนาภาคใดก่อนหลังและมากน้อยกว่ากันนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งต้องพิจารณาตามความจำเป็นและความเหมาะสมของสถานการณ์ ดังนั้น การบริหารงานพัฒนาชนบทจึงควรมีลักษณะดังนี้

คือ

- 2.1.1 การบริหารงานพัฒนาชนบท จะต้องยึดถือเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นเสมือนหัวใจ และยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้น การบริหารในลักษณะนี้จะต้องยึดถือคติประสิทธิภาพ มาผสมกับคติพัฒนาเป็นหลักการบริหารงานพัฒนาชนบท
- 2.1.2 จะต้องมีลักษณะเป็นการบริหารที่สามารถปรับและดัดแปลงควมยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา อย่างที่เรียกว่า **Adaptive Administration** มิใช่การบริหารชนิดที่ตายตัว แกะไขไม่ได้ (**Inflexible**) หรือขึ้นอยู่กับเหตุการณ์เฉพาะ หรืออารมณ์สะเทวและอำเภอใจของผู้ปฏิบัติ และมีใช่เป็นการบริหารที่คอยควบคุม

---

<sup>16</sup> เกลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์, "พัฒนาชนบทตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 2," เทศาภิบาล 2, (กันยายน, 2512), หน้า 1025 - 1026.



รักษาสถานการณ์เดิมเอาไว้ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลง  
ตามมติข้างเดิม แต่เป็นการบริหารที่คองนำหรือปฏิบัติให้  
เกิดผล และเกิดการเปลี่ยนแปลง (Guided Change)  
ไปในทางที่คองการอยู่เสมอ โดยนัยนี้ นักบริหารการ  
พัฒนาจะคองทำการสำรวจแผนงาน ประเมินผลงาน และ  
ปรับปรุงวิธีปฏิบัติให้มีสภาพเพียบพร้อม มีประสิทธิภาพอยู่  
สม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ มีใจชาก

- 2.1.3 การบริหารงานพัฒนาชนบท เป็นการบริหารที่คองช่วยให้  
เกิดภาวะสร้างสรรคและความคึกริเริ่มในการปฏิบัติงาน  
และเป็นการบริหารที่มีลักษณะคันทัว (Creative,  
Initiative and Energetic) อยู่เสมอ<sup>17</sup>

กัวยเหตุนี้ การบริหารงานเพื่อคองการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย จึงเป็นเรื่งที่ยาก  
ลำบากอยู่มาก เพราะคองมีลักษณะปรับตัวเพื่อช่วยให้งานพัฒนาทุก ๆ คันคานาเนินไป  
กัวยคืออยู่เสมอ และการพัฒนาชนบทนี้คองอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญในวิชาการหลาย  
คาน หลายสาขาเข้าประกอบเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน การบริหารงานพัฒนาชนบทนี้ จึงคองเป็น  
คองใ้รัฐที่มีความรู้ ประสบการณ่มากพอที่จะสามารถวางแผนบริหารงาน โดยคองคองคาง  
ให้คานาเนินไปโดยคองรับผลดี และการคานาเนินงานพัฒนาชนบทนี้ จะคองมีคองการวางแผน  
พัฒนาการอยางลึขั่งและทัวถึง (Comprehensive) เต็มกระบวน (Total) ทุก ๆ คาน  
ประกอบครอบคองการปฏิบัติการงานของทุกหนวยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นคอง  
เครื่งมือที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารงานพัฒนาชนบทให้ลุล่วงไปคองนั้น ก็คือ กระทรวงทบวง  
กรมคาง ๆ นั้นเอง รัฐบาลจะคองรวมและคองพลังหนวยงานของกระทรวงทบวงกรมคาง ๆ  
ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทให้ปฏิบัติงานและรวมมือประสานงานกันอยางทัวถึง เพื่อให้  
สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของการพัฒนาชนบท ซึ่งการที่จะให้คองการคองคองคองคองคองคองคอง  
ก็คองมีการวางแผนพัฒนา และวางแผนโครงการคาง ๆ อยางเป็นระเบียบแบบแผน และคองคองคอง

<sup>17</sup> อาษา เมฆสวรรค, หลักการบริหารการพัฒนา, หนา 12 - 13 (อคสานา.)

เกี่ยวเนื่องกันตลอด ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ แผนพัฒนาชนบท และแผนของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ และเป็นระเบียบ  
 อย่างที่เรียกว่า "Systematic planning" กล่าวคือ ในการกำหนดแผนต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายพัฒนาการแห่งชาติและส่วนต่าง ๆ รวมทั้งแผนพัฒนาชนบท แล้วจึงแยกออกเป็นโครงการใหญ่ ๆ และโครงการย่อย ๆ ต่าง ๆ และมอบให้หน่วยงาน  
 คือ กระทรวง ทบวงกรม ที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติให้บรรลุผล ในกรณีนี้ หน่วยงานดังกล่าว จะต้องจัดวางแผนการบริหารของตนให้เป็นระเบียบ และมีความสัมพันธ์ประสานงานอย่าง  
 ใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาชนบทให้เจริญก้าวหน้า และเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย  
 ดังกล่าว "รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกทางการบริหารเสียใหม่ ให้สอดคล้องและ  
 เหมาะสมในการบริหารงานพัฒนาชนบท คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม  
 พ.ศ. 2506 โดยยุบกระทรวงสหกรณ์ และจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้นแทน และ  
 ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 ได้จัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี แต่  
 อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงครั้งนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการบริหารเดิม  
 แต่อย่างใดเลย โดยเฉพาะราชการบริหารส่วนภูมิภาค กรมการปกครองในกระทรวงมหาดไทย  
 ยังคงเป็นกรมหลักในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดิม การปรับปรุงครั้งนี้เป็นแต่  
 เพียงการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายและจัดตั้งกรมและกระทรวงใหม่ขึ้นเท่านั้น กระทรวงพัฒนาการ  
 แห่งชาติ ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการปรับปรุงครั้งนี้ ก็ไม่ได้เป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการ  
 บริหารงานพัฒนาชนบททั้งหมด เป็นแต่เพียงที่รวมของกรมต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐานในทาง  
 เศรษฐกิจของชาติและจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และกรมฯ ต่าง ๆ ใน  
 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติบางกรมฯ ก็แทบจะไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานแต่  
 อย่างใด คือ

- 1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) สำนักงานวิชาการและวางแผน

- 4) สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ
- 5) กรมชลประทาน
- 6) กรมทรัพยากรธรณี
- 7) กรมทางหลวง
- 8) กรมพัฒนาที่ดิน
- 9) กรมวิเทศสหการ
- 10) กรมสหกรณ์ที่ดิน
- 11) กรมสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ
- 12) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
- 13) การพลังงานแห่งชาติ<sup>18</sup>

จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานพัฒนาชนบทของไทยนี้ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบโดยกระทรวงเดียวหรือกรมเดียว แต่ยังคงกระจุกกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น และยิ่งกว่านั้น ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506 นี้ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงแต่ละกระทรวงไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ค่อยชัดเจน เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี กิจกรรมเกี่ยวกับการทำงานงบประมาณแผ่นดินและราชการอื่น ซึ่งตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่น ๆ ที่มีอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงหนึ่ง กระทรวงใดโดยเฉพาะ<sup>19</sup> กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการปกครอง

<sup>18</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506, มาตรา 17 ปัจจุบัน คณะปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้ยกเลิกกระทรวงนี้แล้ว.

<sup>19</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506, มาตรา 5.

ท้องที่ บำบัดทุกข์บำรุงสุข ป้องกันสาธารณภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>20</sup>  
 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<sup>21</sup>  
 กระทรวงเกษตรมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดควบคุมและส่งเสริมเกษตรกรรม<sup>22</sup>  
 และกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและควบคุมการกาชาด<sup>23</sup>  
 และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้แต่ละกระทรวงแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรมต่าง ๆ  
 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า มิได้มีกฎหมายบังคับโดยที่จะกำหนดอำนาจและหน้าที่ของกรมต่าง ๆ  
 ไว้เลย มีแต่พระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการของกรมต่าง ๆ ไว้เท่านั้น ดังนั้น การกำหนด  
 อำนาจและหน้าที่ของแต่ละกรม จึงเป็นเรื่องที่หัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง  
 และบางหน่วยงานก็ได้กำหนดขึ้นไว้ ในหน่วยงานที่มีการกำหนดก็กำหนดเอาไว้อย่างกว้าง ๆ  
 ไม่มีขอบเขตที่แน่นอนและชัดเจน โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ของตนในส่วนที่จะเป็นประโยชน์  
 เฉพาะส่วนราชการของตนเท่านั้น และพยายามที่จะขยายอำนาจของตนออกไปเท่าที่จะทำได้  
 โดยไม่คำนึงถึงว่าหน้าที่นั้นจะไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของกระทรวงอื่น ๆ<sup>24</sup> ดังนั้น ในการ  
 บริหารงานพัฒนาชนบทจึงกระจุกกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ แต่ละกรมจะมีลักษณะที่หน้าที่  
 ในการดำเนินงานหลายอย่าง (Multiple Organization) และการบริหารงานของกรม  
 เหล่านี้ค่อนข้างจะเป็นอิสระต่อกัน ดังเช่นที่คณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศ  
 เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการรายงานว่า

<sup>20</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2506, มาตรา 19.

<sup>21</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2506, มาตรา 17.

<sup>22</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2506, มาตรา 13.

<sup>23</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2506, มาตรา 27

<sup>24</sup>รายงานการประชุมสัมมนานักบริหาร รุ่นที่ 30, การวินิจฉัยสั่งการของรัฐบาล,  
 เอกสารอัครเสนาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514, หน้า 31 - 32.

และในส่วนภูมิภาค สภาพการณ์บริหารราชการในรอบสิบปีที่ผ่านมา แทบจะกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้มีการสำรวจหรือปรับปรุง ขอบกรอบในการบริหารส่วนภูมิภาคกันเพียงครั้งหรือสองครั้ง เท่านั้น ซึ่งคงจะควยเหตุนี้กระมังที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบันเกิดมีปัญหาคงครองมากที่สุด การ จัดองค์การบริหารส่วนภูมิภาคหากยังบกพร่องหรือเป็นไปอย่าง หละหลวมแล้ว ย่อมเป็นอุปสรรคขวางการพัฒนาประเทศมิให้ เป็นไป อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคของเราจะมีข้าราชการที่มีความสามารถเป็นพิเศษ เหมาะสมกับหน้าที่แล้วก็ตาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ยังคง ค่ำเนินไปอย่างบกพร่องได้ เพราะสืบเนื่องมาจากการจัด องค์การไว้ไม่คั่นเอง การจัดองค์การที่คั่น ควรรวมเอาหน้าที่ ที่รับผิดชอบในการทำงานเดียวกันไว้ในหน่วยงานเดียวกัน มิใช่ แยกไว้หลายหน่วย หลักการเช่นนี้มีได้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพียงพอ ในประเทศไทย งานอย่างเดียวกันมีกระทรวงหลาย กระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่<sup>25</sup>

## 2.2 หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

ในการพัฒนาชนบทนี้ ส่วนใหญ่ยังคงอาศัยการริเริ่มและส่งเสริมจากรัฐบาล จึง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลขยายขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบกว้าง ขวางยิ่งขึ้น ดังนั้น การจัดระเบียบองค์การและระบบบริหารของรัฐบาล จึงเป็นส่วนสำคัญ ที่จะทำให้การดำเนินงานพัฒนาชนบทมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด และองค์การที่มีส่วน เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทมีอยู่ด้วยกันมากมายหลายองค์การในหลายระดับ บางองค์การ มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง บางองค์การก็มีส่วนเกี่ยวข้องโดยทางอ้อม แต่ที่ว่าไปแล้ว องค์การของรัฐบาลเกือบทุกองค์การก็มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์

<sup>25</sup> รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์ สลากกินแบ่งรัฐบาล, 2503), หน้า 257.

ระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาครบทุกองค์การนั้น จึงไม่อาจจะทำได้ ทั้งนี้ เพราะจำกัดทั้งในค่านเวลา งบประมาณ และขีดความสามารถ ด้วยเหตุนี้ ในที่นี้ จึงเลือกศึกษาเฉพาะองค์การที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง หรือเป็นองค์การที่ได้รับการอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ถกเถียงถึงปัญหาต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ ดังที่ปรากฏต่อสาธารณชน เช่น ในสื่อมวลชน และในที่ต่าง ๆ และองค์การที่จะศึกษานี้เป็นองค์การที่อยู่ในระดับกรม ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงเกษตร และ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น กรมเหล่านี้ คือ

2.2.1 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

2.2.2 กรมการปกครอง

2.2.3 กรมการพัฒนาชุมชน

2.2.4 กรมประชาสัมพันธ์

2.2.5 กรมชลประทาน

2.2.6 กรมทางหลวง

2.2.7 กรมพัฒนาที่ดิน

2.2.8 กรมสหกรณ์ที่ดิน

2.2.9 กรมทรัพยากรธรณี

2.2.10 กรมการข้าว

2.2.11 กรมกสิกรรม

2.2.12 กรมประมง

2.2.13 กรมปศุสัตว์

2.2.14 กรมส่งเสริมการเกษตร

2.2.15 กรมอนามัย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรมเหล่านั้นนั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ การกำหนดอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกรมนั้น จึงเป็นเรื่องของแต่ละกรมเป็นผู้กำหนด อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละกรมจึงไม่แน่นอน และบางกรมก็มีกำหนดไว้ ดังนั้น หน้าที่และวัตถุประสงค์ของกรมเหล่านั้นที่จะกล่าวถึง ณ ที่นี้ จึง

เป็นการรวบรวมเอาหน้าที่ที่แต่ละกรมกำลังปฏิบัติอยู่ ให้อาศัยเป็นหน้าที่และวัตถุประสงค์ที่แต่ละกรมกำหนดขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว และลักษณะการจัดระเบียบบริหารงานของแต่ละกรม ว่ามีการจัดส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือมีส่วนกลางอย่างเดียวเท่านั้น

### 2.2.1 กรมการปกครอง

ในการดำเนินงานพัฒนาชนบท กรมการปกครองหรือกรมมหาดไทยเดิมเป็นผู้ดูแล และรับผิดชอบทุกประการ ในการที่จะนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน โดยกรมการปกครอง ในกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประสานงานติดต่อกับกรมต่าง ๆ และกรมการปกครองในปัจจุบันนี้มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงส่งเสริมสมรรถภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประสิทธิภาพและความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง การป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย การป้องกันสาธารณภัย การทะเบียนราษฎรและการเลือกตั้ง การส่งเสริมอาชีพและวัฒนธรรม การให้การศึกษาเบื้องต้นแก่ประชาชน การรักษาคินแดน และการส่งเสริมความเจริญของสังคมไทยโดยทั่วไป<sup>26</sup>

กรมการปกครองได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิภาคและกรมการปกครองมีหน่วยราชการที่เป็นส่วนภูมิภาคอยู่ทุกจังหวัด และทุกอำเภอ ซึ่งเรียกว่าที่ทำการปกครองจังหวัด และที่ทำการปกครองอำเภอตามลำดับ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของกรมการปกครอง

1) ที่ทำการปกครองจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรและงานทะเบียนอื่นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกรมการปกครอง ดำเนินการส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของประชาชน พิจารณาโครงการพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของอำเภอ ตรวจสอบรายงานต่าง ๆ ที่นายอำเภอเสนอขึ้นมา และให้คำแนะนำนายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานและการปกครอง นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควบคุมดูแลเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>26</sup> เชาวน์ เรียงสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 641.

ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด<sup>27</sup> แบ่งส่วนราชการเป็น 3 แผนก คือ 1) แผนกเจ้าจังหวัด  
2) แผนกผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น 3) แผนกเสมียนตรา

2) ที่ทำการปกครองอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการปกครองท้องที่ การพัฒนา  
อาชีพและอนามัย กำเนินการเกี่ยวกับโครงการชลประทานราษฎร กำเนินการช่วยเหลือ  
ประชาชนผู้ประสบภัยธรรมชาติ ส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องที่ในค้ำนต่าง ๆ  
ควบคุมการจดทะเบียนพาณิชย์และการทะเบียนที่เกี่ยวกับการปกครองโดยทั่ว ๆ ไป กำเนิน  
การตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อย  
และศีลธรรมอันดีของประชาชนภายในเขตท้องที่ของอำเภอ งานที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนัน  
ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังมี  
หน้าที่ร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลในการจัดทำโครงการบำรุงท้องที่ของ  
แต่ละตำบล ช่วยเหลือผู้วาระาชการจังหวัด การควบคุมดูแลและเนำบริหารงานองค์การบริหาร  
งานส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดไว้ว่า เมื่อใดก็ตาม หาก  
มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นไว้ และมีใค้กำหนดไว้ว่าให้หน่วยงานใดหน่วย  
งานหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้ฟังเข้าใจว่าอำนาจหน้าที่นั้นตก  
เป็นของนายอำเภอในฐานะที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการของอำเภอ<sup>28</sup> และแบ่งส่วนราชการ  
ออกเป็น 4 แผนก คือ 1) แผนกบำรุงส่งเสริมอาชีพ 2) แผนกปกครอง 3) แผนกทะเบียน  
4) แผนกบำรุงท้องที่

หน้าที่และความรับผิดชอบของกรมการปกครองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า  
มีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางครอบคลุมอยู่เกือบทุกเรื่องในการสร้างความเจริญ  
ก้าวหน้าของบ้านเมือง กรมการปกครองจึงเป็นตัวจักรกลที่สำคัญที่จะผลักดันให้งานพัฒนาชนบท  
ก้าวหน้าไปไค้ดวยดีไค้ รวมทั้งเป็นตัวประสานงานในหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำเนินการ

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 649-650.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 650-651.



## ในส่วนภูมิภาค

### 2.2.2 กรมการพัฒนาชุมชน

เนื่องจากการดำเนินงานของกรมการปกครองและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ไม่สามารถที่จะสนองความต้องการของประชาชนในชนบทได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความต้องการของประชาชนได้ เพราะต้องดำเนินการตามงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัด รัฐบาลจึงได้ริเริ่มนำเอาวิธีการพัฒนาชุมชนเข้ามาใช้ในประเทศไทย เพราะพัฒนาชุมชนเป็นวิธีการสร้างชุมชนให้เจริญ โดยอาศัยกำลังความสามารถของประชาชน และความช่วยเหลือของรัฐบาลร่วมกัน<sup>29</sup> เพื่อจะได้เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการพัฒนาชนบทลงไปยังกรมการพัฒนาชุมชนนี้ได้ เริ่มมาจากส่วนพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2505 มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับประชาชน เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในชนบทให้สูงขึ้น บริหารงานพัฒนาชุมชน ประสานงานและบริการทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชน ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ตามนโยบายและมติของคณะกรรมการพัฒนาชุมชนแห่งชาติ ศึกษาค้นคว้าทางวิชาการเกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชนทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ และศึกษาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาวะของประเทศ ฝึกอบรมและนิเทศการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่พัฒนากร<sup>30</sup> และกรมการพัฒนาชุมชนได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

2.2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง ในราชการบริหารส่วนกลาง นอกจากกองและแผนกต่าง ๆ ในกรมแล้ว ยังมีศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน และพัฒนาชุมชนเขตต่าง ๆ กระจุกกระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อเป็นศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนแก่จังหวัดและอำเภอที่อยู่ในเขตปฏิบัติงานของศูนย์ ประสานงานบริการทางวิชาการของ

<sup>29</sup> สัจญา สัจญาวิวัฒน์, เรื่อง เกม, หน้า 47.

<sup>30</sup> เชาว เรียงสุวรรณ, เรื่อง เกม, หน้า 651.

กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อันเกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชน ให้ความสนับสนุนทางด้านการ  
วัสดุ และเครื่องมือแก่เขตพัฒนา และฝึกผู้นำท้องถิ่น<sup>31</sup>

2.2.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นมีพัฒนาการ  
จังหวัดและอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามลำดับ พัฒนาการอำเภอปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้  
ช่วยเหลือนายอำเภอ มีอำนาจบังคับบัญชา ตรวจสอบ และควบคุมเร่งรัดการปฏิบัติงานของ  
ข้าราชการส่วนภูมิภาคของกรมการพัฒนาชุมชนที่ตั้งกักอยู่ในอำเภอ ตลอดจนการรายงานผล  
การดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการ และระเบียบแบบแผน  
ของกรมการพัฒนาชุมชน ทั้งยังมีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่วิชาการ หรือ  
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในอำเภอนั้น ๆ และพัฒนาการจังหวัดก็มี  
หน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานพัฒนาชุมชนในจังหวัด ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบาย  
ของกรมการพัฒนาชุมชน รวมทั้งประสานงานกับเจ้าหน้าที่ทางวิชาการของกระทรวงทบวงกรม  
อื่นที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนในระดับจังหวัด

### 2.2.3 กรมประชาสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือและรักษาไว้ซึ่งความผาสุกและ  
สวัสดิภาพของประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งที่บำเรอความเดือดร้อน จัดหาสิ่ง  
จำเป็นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนได้ช่วยตัวเองด้วย  
การจัดสร้างนิคมสร้างตนเอง อาคารสงเคราะห์ และส่งเสริมอาชีพของประชาชน นอกจากนี้  
นี้ ยังดำเนินการสงเคราะห์เด็ก บุคคลวัยรุ่น คนชรา บุคคลทุพพลภาพและพิการ กับผู้ประสบ  
ภัยพิบัติ รวมทั้งการจัดให้มีสถานชานาเคราะห์ขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในทางการเงิน  
ให้แก่ประชาชน



<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 652.

กรมประมงสงเคราะห์ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาค สำหรับส่วนภูมิภาค ปัจจุบันมีที่ทำการประมงสงเคราะห์จังหวัดเพียง 26 จังหวัดเท่านั้น<sup>32</sup>

#### 2.2.4 กรมกสิกรรม

กรมกสิกรรมมีหน้าที่ทดลองและส่งเสริมการกสิกรรมอันเกี่ยวกับพืชต่าง ๆ ได้แก่ พืชไร่ พืชเส้นใย พืชผัก และไม้ผล เพื่อให้ได้พันธุ์พืชที่ดี ส่งเสริมและแนะนำกสิกรเกี่ยวกับ เกี่ยวกับการทำสวนยางพารา การกรีดยาง อุตสาหกรรมยาง และจัดหาอุปกรณ์การทำสวน ยางและการจำหน่ายพันธุ์ยางแก่กสิกร ทดลองการใช้ปุ๋ยต่าง ๆ และส่งเสริมการใช้ปุ๋ย เพื่อ เพิ่มปริมาณผลผลิต ปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ในการกสิกรรมเพื่อเผยแพร่แก่กสิกร สำรวจ และวิเคราะห์ดินและยากำจัดศัตรูพืช วิเคราะห์พืชเพื่อหาคุณค่าทางอาหาร ตรวจสอบคุณภาพ และผลผลิตที่ได้จากการกสิกรรม ศึกษาถึงความต้องการธาตุอาหารของพืช ค้นคว้าทดลอง เกี่ยวกับเชื้อแบคทีเรีย แมลง และศัตรูพืช ศึกษาและแลกเปลี่ยนพันธุ์พืชกับต่างประเทศ ศึกษาค้นคว้าวิธีป้องกัน กำจัดและช่วยเหลือกสิกรในการกำจัดโรคและศัตรูพืช รวมทั้งตรวจ และกักกันพืชที่สำคัญทางเศรษฐกิจ<sup>33</sup>

กรมกสิกรรมไม่มีการแบ่งส่วนออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แม้ว่าจะมีหน่วยงานปฏิบัติในส่วนภูมิภาค ก็ยังคงขึ้นอยู่กับส่วนกลาง

#### 2.2.5 กรมการข้าว

กรมการข้าวมีหน้าที่ดำเนินงานในด้านการวิชาการและทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริม การผลิตข้าว ค้นคว้าทดลองพันธุ์ข้าวที่ดีมีคุณภาพและผลผลิตสูง โดยการคัดเลือกพันธุ์ ผสมพันธุ์

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 678 - 684.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 545 - 546. หลังปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้ยุบรวมกับกรมการข้าวเป็นกรมวิชาการเกษตร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515.

และขยายพันธุ์ชาว ตลอดจนการศึกษาเรื่องดิน ปุ๋ย และเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำนา เพื่อเผยแพร่ความรู้แก่ชาวนา<sup>34</sup>

และกรมการข้าวก็ไม่มีการแบ่งส่วนออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับ กรมกลีกรวม

#### 2.2.6 กรมส่งเสริมการเกษตร

กรมส่งเสริมการเกษตรจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2513 เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา และบริหารงานส่งเสริม และเผยแพร่การเกษตร พัฒนาสังคมชนบท การพัฒนาอาชีพเกษตรกรกรม ประสานงานทางก้าน วิชาการ และแผนงานด้านเกษตร เผยแพร่และถ่ายทอดผลงานการทดลองและประสบการณ์ ตลอดจนงานสาธิตทาง เกษตรให้แก่เกษตรกรและผู้สนใจ เพื่อปรับปรุงและเพิ่มผลผลิตทาง เกษตรให้มีปริมาณและคุณภาพสูงขึ้น ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการเกษตร เพื่อวาง นโยบายหรือแผนการดำเนินงานส่งเสริมให้สอดคล้องกับราคา ค่าครองชีพ ความต้องการของ โรงงาน และการส่งสินค้าออกพิจารณาและดำเนินการเสริมสร้างความรู้ ความชำนาญทาง เกษตรสาขาต่าง ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่เกษตรกรและครอบครัว และพิจารณาควบคุมการดำเนินงานเกษตรในส่วนภูมิภาค<sup>35</sup>

และกรมส่งเสริมการเกษตรแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิกษณนั้นมีที่ทำการเกษตรจังหวัด และเกษตรอำเภอ เกษตรจังหวัดเป็น ผู้บังคับบัญชา ชั้นตรงต่อ รองอธิบดีฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ดำเนินการบริหารกิจการส่งเสริม การเกษตรในเขตจังหวัด เป็นสื่อกลางระหว่างฝ่ายปกครองกับนักวิชาการเกษตร ให้บริการ ต่าง ๆ ทางการเกษตรแก่เกษตรกร รวบรวมข้อมูลการเกษตร พิจารณาส่งเสริมอาชีพต่าง ๆ แก่เกษตรกร ดำเนินงานตามแผนพัฒนาสังคมชนบทและพัฒนาอาชีพ สำหรับที่ทำการเกษตร อำเภอมีหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร เช่นเกี่ยวกับเกษตรจังหวัดในเขตอำเภอที่ได้รับมอบหมาย

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 548

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 559.

### 2.2.7 กรมประมง

กรมประมงมีหน้าที่ส่งเสริมการเพาะเลี้ยง ควบคุมกิจการประมงทั่วราชอาณาจักร บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำให้มีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของพลเมือง ส่งเสริมรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ศึกษาและสำรวจแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำและสำรวจภาวะตลาดสินค้า สัตว์น้ำ ส่งเสริมอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และอาชีพการประมงอื่น ๆ สำรวจทรัพยากรธรรมชาติในทะเลเพื่อหาทางขยายแหล่งทำการประมง

กรมประมงมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิภาคมีประมงจังหวัดและประมงอำเภอ ประมงจังหวัดมีหน้าที่ควบคุม บำรุงและส่งเสริมการประมง บำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ค้นคว้าสำรวจแหล่งประมง เก็บเงินอากรประมงและค่าธรรมเนียม เผยแพร่สงเคราะห์และส่งเสริมอาชีพการประมง สำหรับประมงอำเภอก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับประมงจังหวัด แต่คงปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบ<sup>36</sup>

### 2.2.8 กรมปศุสัตว์

กรมปศุสัตว์ มีหน้าที่บำรุงและส่งเสริมการเลี้ยงปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ ป้องกันและกำจัดโรคระบาด จัดดำเนินการบำบัดโรคระบาดและปราบปรามโรคระบาดสัตว์ให้สงบและสูญสิ้นไป ส่งเสริมและควบคุมการค้าสัตว์และผลิตภัณฑ์ จากสัตว์ จัดหา ศึกษา ค้นคว้า การผสมพันธุ์สัตว์ เพื่อเผยแพร่สัตว์พันธุ์ดี ค้นคว้าวิธีการผสมเทียมเพื่อให้ได้พันธุ์สัตว์ที่ดีและมีปริมาณ ค้นคว้าอาหารสัตว์ ตลอดจนผลิตวัคซีนและเซรุ่มให้มีปริมาณเพียงพอแก่ราชการ และส่งไปจำหน่ายยังประเทศใกล้เคียง

กรมปศุสัตว์ แบ่งส่วนราชการออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิภาคนั้นมีสัตวแพทย์จังหวัด และสัตวแพทย์อำเภอ มีหน้าที่ส่งเสริมการเลี้ยงปศุสัตว์ในจังหวัด พิจารณาดำเนินการป้องกันและกำจัดโรคระบาดสัตว์ พิจารณาตั้งคานกักสัตว์เมื่อเกิดโรคระบาด ควบคุมการค้าสัตว์และการเคลื่อนย้ายสัตว์ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่จังหวัดใน

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 550 - 552.

การปลูกสัตว์และการป้องกันโรคสัตว์ สำหรับสัตว์แพทย์อำเภอมีหน้าที่ปฏิบัติการเช่นเดียวกับ สัตวแพทย์จังหวัด แต่คงปฏิบัติเฉพาะในเขตอำเภอของตน<sup>37</sup>

### 2.2.9 กรมชลประทาน

กรมชลประทานมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานน้ำ เพื่อให้เกิดผลในทางเศรษฐกิจให้ มากที่สุด โดยการจกค้ำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทาน จักทำเขื่อน คลอง คูชลประทาน และเหมืองฝาย จักการบำรุงรักษาน้ำและดินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรม จักการกัก เก็บน้ำ วางมาตรการเพื่อป้องกันน้ำท่วม ระบายน้ำเพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูก ค้ำเนินการ จักหาน้ำจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อพัฒนาพลังไฟฟ้าจากน้ำ การสูบน้ำช่วยเหลือกสิกรในภาวะฉุกเฉิน การบำรุงรักษาเขื่อนกักน้ำ ประตูระบายน้ำ คลองคู และคันชลประทาน<sup>37</sup>

และกรมชลประทานไม่มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแต่ส่วนกลางอย่างเดียว

### 2.2.10 กรมทรัพยากรธรณี

กรมทรัพยากรธรณีมีหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายพัฒนาเหมืองแร่ ส่งเสริมควบคุม การพัฒนาและค้ำเนินการสำรวจทรัพยากรธรณีของประเทศ สํารวจธรณีวิทยารากฐาน จักทำ แผนที่ทรัพยากรธรณี ทำการเผยแพร่ข่าวและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับทรัพยากรธรณี ทั้งหลาย พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนในการสำรวจ กรรมวิธีในการผลิตแร่ อุปกรณ์ เหมืองแร่ การขนส่ง การจำหน่ายแร่ ถิ่นคว่ำและส่งเสริมผลผลิตเหมืองแร่ ตรวจสอบควบคุม การทำเหมือง พื้นฟูบูรณะที่ถิ่นทำเหมืองแล้วพิจารณาอนุรักษ์แร่ สํารวจภาวะพัฒนาการน้ำบาดาล

กรมทรัพยากรธรณี ได้จักแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและ ราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิภาคนี้มีที่ทำการทรัพยากรธรณีในจังหวัดต่าง ๆ ตามความ

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 552 - 554.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 597. ปัจจุบัน กรมชลประทานอยู่ในกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์.

เหมาะสม ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 11 จังหวัด<sup>39</sup>

### 2.2.11 กรมทางหลวง

กรมทางหลวงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการก่อสร้างบำรุงและบูรณะทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และทางหลวงชนบททั่วประเทศ

กรมทางหลวงไม่มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแต่เพียงส่วนกลาง สำหรับในการปฏิบัติงานในส่วนภูมิกาคนั้นได้แบ่งเขตปฏิบัติงานออกเป็นเขตและแขวงการทาง ทำหน้าที่สร้าง ซ่อม และบำรุงทางในเขตที่รับผิดชอบ<sup>40</sup>

### 2.2.12 กรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจที่ดินเพื่อให้ทราบถึงสภาพความอุดมสมบูรณ์ ธรรมชาติและความสามารถในการผลิตของดินในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำการสำรวจที่ดินและวิเคราะห์ดิน เพื่อจัดจำแนกประเภทที่ดิน และการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับประเภทที่ดิน จัดทำแผนที่ดินของประเทศ ค้นคว้าทดลองเพื่อจัดการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนการศึกษาหาวิธีปรับปรุงดินเสื่อมค่าหรือมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ ดำเนินการพัฒนาลุ่มน้ำลำธาร สำรวจและวิจัยภาวะเศรษฐกิจที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพและประหยัด จัดสรรที่ดินให้ราษฎรประกอบอาชีพ ค้นคว้าและดำเนินการให้เกษตรกรได้ใช้และเป็นเจ้าของที่ดินตามเขตที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ<sup>41</sup>

กรมพัฒนาที่ดินไม่มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแต่เพียงราชการบริหารส่วนกลาง เท่านั้น

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 603 - 604.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 608. ปัจจุบัน กรมทางหลวงอยู่ในกระทรวงคมนาคม.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 614 - 615. ปัจจุบัน กรมที่ดินอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.



### 2.2.13 กรมสหกรณ์ที่ดิน

กรมสหกรณ์ที่ดินมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการสหกรณ์เกี่ยวกับที่ดิน พิจารณาวางโครงการส่งเสริมและชักจูงให้เกิดการดำเนินงานจัดตั้งสหกรณ์รูปต่าง ๆ จัดอบรมและเผยแพร่วิธีการสหกรณ์ พิจารณาจัดหาทำเลที่ดินเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ ดำเนินการปรับปรุงบำรุงที่ดิน จัดหาไร่นา ทดลองส่งเสริมอาชีพ และช่วยจำหน่ายผลผลิต จัดหาทุนให้แก่สมาชิกกู้ยืม ส่งเสริมให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และปรับปรุงที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ราษฎรเข้ามาทำมาหากิน พิจารณาควบคุมและส่งเสริมการดำเนินงานอันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรโดยวิธีการสหกรณ์ในรูปสหกรณ์บำรุงที่ดิน สหกรณ์นิคม และสหกรณ์เช่าซื้อและเช่า<sup>42</sup>

### 2.2.14 กรมอนามัย

กรมอนามัยมีหน้าที่ในการบำรุงส่งเสริมให้พลเมืองมีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์และแข็งแรง เพื่อการประกอบภารกิจ และสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม โดยภารกิจดังกล่าว กรมอนามัยจึงมีหน้าที่ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพและอนามัย การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อเรื้อรัง ซึ่งบั่นทอนสุขภาพของประชาชน การส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติให้ถูกอนามัย และการศึกษาค้นหาแหล่งที่ทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชน<sup>43</sup>

กรมอนามัยได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค สำหรับส่วนภูมิภาค มีที่ทำการอนามัยจังหวัด มีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาคำเนิการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ พร้อมทั้งทำการบำบัดรักษาโรคแก่ผู้ป่วย และรายงานเหตุการณ์อันร้ายแรงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันปราบปรามและรักษาโรคในเขตท้องที่จังหวัดของตน และที่ทำการอนามัยอำเภอมีหน้าที่ควบคุมป้องกันและให้คำแนะนำแก่ประชาชนในเขตท้องที่ของตน<sup>44</sup>

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 624. ปัจจุบันอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเปลี่ยนชื่อเป็น กรมส่งเสริมสหกรณ์.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 767.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 772.



## 2.2.15 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

งานเร่งรัดพัฒนาชนบทเริ่มมาจากคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้พิจารณาเห็นความจำเป็นในการที่จะจัดให้ผลงานพัฒนาไปถึงชาวชนบทในตำบลหมู่บ้านอย่างจริงจังและรวดเร็ว จึงเสนอคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบทขึ้น เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2506 โดยมี นายบุญธรรม ทองไข่มุกข์ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเป็นประธานกรรมการ และต่อมาเห็นสมควรขยายขอบเขตการปฏิบัติงานให้กว้างขวางขึ้นอีก คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2507 ยกฐานะคณะกรรมการดังกล่าวนี้ เป็นคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบท ให้มีหน้าที่ประสานงานในกิจการวางแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบททุกด้านในเขตนครายที่ห่างไกลทุรกันดารทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และให้มีแผนปฏิบัติระยะยาว เพื่อรับช่วงงานหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ของคณะกรรมการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง) ด้วย

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสนับสนุนแผนงานนี้ จึงได้ลงนามในสัญญาข้อตกลงเปิดเขตเร่งพัฒนาชนบทขึ้นใน 6 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อมิถุนายน 2507 และเพิ่มขึ้นเป็น 11 จังหวัดใน พ.ศ. 2505 มีกรมการปกครองร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน โดยมีคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นแทนคณะกรรมการชุดเดิม ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและอำนวยความสะดวกประสานงาน

งานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้ขยายงานกว้างขวางออกไปตามลำดับ ทั้งในด้านการปฏิบัติ การบริหาร การประสานงาน การวางแผน การบริหารทางวิทยากร และการร่วมงานกับต่างประเทศ รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานในรูปคณะกรรมการเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้นยอมทำให้เกิดอุปสรรคและความล่าช้าในด้านการปฏิบัติและประสานงาน ไม่เหมาะสมกับงานเร่งรัด รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2508 จัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้น เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2508 มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา บริหารงานตามมติของคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

ต่อมาได้ขยายเขตปฏิบัติงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเพิ่มขึ้น จนมีจำนวน 26 จังหวัดใน พ.ศ. 2513 คณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการส่งเสริมงานรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่ในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท คณะกรรมการนโยบายธุรกิจเศรษฐกิจชนบท และคณะกรรมการส่งเสริมเยาวชนผู้ด้อยโอกาสในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น<sup>45</sup>

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมีหน้าที่ศึกษารวบรวมวิจัยสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในชนบท พิจารณาวิเคราะห์และร่วมจัดทำแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบทที่ต่าง ๆ ประสานงานพัฒนาชนบท ติดตามประเมินผลและรายงานต่อคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท และรัฐบาล ประสานงานและร่วมมือกับต่างประเทศที่ช่วยเหลืองานพัฒนาชนบท พิจารณาคำเนิงานให้เป็นไปตามสัญญาความร่วมมือ จัดดำเนินกิจการในอันที่จะส่งเสริมและสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างการเกษตรกับการอุตสาหกรรมในชนบท ทำหน้าที่เลขานุการให้คณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท ให้หน่วยปฏิบัติงาน และองค์การบริหารเกี่ยวกับธุรกิจส่วนท้องถิ่น และพิจารณาจัดตั้งศูนย์คำเนิงานควบคุมและบริการเครื่องมือ เครื่องจักร ที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ<sup>46</sup>

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทไม่ได้มีการจัดส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแต่เพียงราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น และดำเนินการพัฒนาชนบทโดยผ่านทางหน่วยงานส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>47</sup>

<sup>46</sup> เชาว เรียงสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 472.

<sup>47</sup> สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, เรื่องเดิม, หน้า 22 - 23. ปัจจุบัน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทอยู่ในกระทรวงมหาดไทย.

## สรุป

การพัฒนาชนบทหมายถึงกระบวนการดำเนินงานทั้งหลายที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงสภาพ  
ท้องถิ่นชนบทให้ดีขึ้น เจริญขึ้นในทุก ๆ ด้าน รัฐบาลปัจจุบันได้ยึดถือเป็นนโยบายที่สำคัญ ดัง  
ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งฉบับที่ 1 และ 2 การพัฒนาชนบทของไทย  
นี้ ส่วนใหญ่ยังคงต้องอาศัยการริเริ่มและส่งเสริมจากรัฐบาลอยู่ เครื่องมือที่สำคัญที่จะบริหาร  
งานพัฒนาชนบทให้ลุล่วงไปได้นั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ นั้นเอง และงาน  
พัฒนาชนบทนี้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายหน่วย รัฐบาลจึงต้องรวบรวมและผนึกหน่วยงาน  
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการในลักษณะที่ร่วมมือและประสานงานกันอย่างทั่วถึง เป็นอันหนึ่ง  
อันเดียวกัน แก่การจกองค์การเพื่อพัฒนาชนบทของไทยนี้ หากได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมี  
หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบททั้งหมด แต่ยังคงกระจัดกระจาย  
ไปตามกระทรวงต่าง ๆ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาการ  
แห่งชาติ กระทรวงเกษตร และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ นี้ พระราชบัญญัติ  
ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2506 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ไม่  
ชัดเจนแน่นอน ส่วนอำนาจและหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ในแต่ละกระทรวงนั้น ไม่มีกฎหมาย  
ฉบับใดกำหนดไว้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกรม  
หัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดขึ้นเอง ซึ่งแต่ละกรมก็กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ  
เฉพาะที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนราชการของตนเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การดำเนินงาน  
พัฒนาชนบทของกรมต่าง ๆ ไม่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ขาดการประสานงานและ  
สนับสนุนซึ่งกันและกัน และบางครั้งก็มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกว่ากัน ก็เป็นที่วิพากษ์  
วิจารณ์กันอยู่โดยทั่วไปในเวลานี้