

บทที่ 1

บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายความเจริญและลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเป็นวัตถุประสงค์ของการวางแผนภาคเพื่อจะแก้ไขปัญหาความยากจนและความไม่เสมอภาคภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนและความไม่เสมอภาคของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลและล้าหลังในชนบท ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดทางด้านกายภาพ ความไม่เท่าเทียมด้านทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้สาเหตุอีกประการหนึ่ง สืบเนื่องมาจากผลของการพัฒนาของรัฐในอดีต ซึ่งจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างไม่เหมาะสม ทำให้เกิดช่องว่างของความยากจนและความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ อย่างมากมาย ปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น เมื่อได้เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นจึงได้มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทไว้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจนและความไม่เสมอภาคในชนบทของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

ตลอดระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมามีตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2504-2524) แม้ว่าเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศและฐานะของชาวชนบทส่วนหนึ่งได้ก้าวหน้าขึ้นตามสมควร แต่กระนั้นก็ตามยังมีชาวชนบทส่วนหนึ่งที่ยังยากจน ส่วนใหญ่เป็นชาวไร่ ชาวนา ในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน มีจำนวนกว่า 1/5 ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ 10 ล้านคน<sup>1</sup> ชาวชนบทเหล่านี้อยู่ในข่าย

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2525), หน้า 338.

ยากจนและไม่สามารถช่วยตัวเองได้ แม้ว่าในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) จะได้กำหนดแนวทางให้กระจายบริการเศรษฐกิจและสังคมออกไปสู่ประชากรที่ยากจนในชนบทเป็นเป้าหมายหลัก แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีได้มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่า กลุ่มประชากรที่ยากจนในชนบทดังกล่าว ประกอบด้วยลักษณะเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร และอยู่ในพื้นที่ใด

ปัญหาของความไม่สมบูรณ์ในการวางแผนพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความรู้ที่เพียงพอในรายละเอียดของพื้นที่แต่ละแห่ง การเร่งรัดพัฒนาไม่ได้มีแผนพัฒนาพื้นที่ที่ชัดเจน แนวทางการพัฒนาชนบทเกิดความสับสนในสถานการณ์และเป้าหมายในการพัฒนา ไม่มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ตามลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้ขาดเป้าหมายที่ชัดเจนและใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสมต่อการดำเนินการกระจายบริการเศรษฐกิจและสังคมตามแนวทางของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4

ในการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาชนบทได้จัดทำแนวทางการพัฒนาชนบทแตกต่างไปจากแนวทางการทำแผนพัฒนาชนบทแบบเดิม แนวความคิดใหม่มีมุ่งที่จะให้ความสำคัญแก่คนคือประชากรที่ยากจน โดยแยกชนบทเป็น 2 ส่วน คือ<sup>1</sup>

1. ส่วนที่อาศัยวิธีการแบบเดิม ซึ่งยังคงต้องทำต่อไป ส่วนนี้เรียกว่า การพัฒนาในเขตชนบททั่วไป
2. ส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนในชนบท ซึ่งการวางแผนส่วนนี้เริ่มจากขั้นตอนสุดท้ายของการวางแผนแบบเดิม ซึ่งแทบจะไม่ได้รับการเอาใจใส่มาก่อนโดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายให้ชัดเจนขึ้น

ตามแนวทางการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาชนบทอย่างชัดเจน ซึ่งกำหนดไว้ในระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 342.

โดยมีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 27 มกราคม 2524 มีทั้งหมด 216 อำเภอ 30 กิ่งอำเภอ รวม 37 จังหวัด อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 16 จังหวัด ภาคเหนือ 16 จังหวัด ภาคใต้ 5 จังหวัด โดยให้ยึดพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญอันดับสูง ในการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5<sup>1</sup>

สืบเนื่องจากปัญหาและสาเหตุของความยากจนในชนบท ตลอดจนแนวทางการกำหนด พื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาชนบทให้ชัดเจน จะเห็นว่าอำเภอหรือกิ่งอำเภอพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท แม้จะจัดอยู่ในข่ายพื้นที่ยากจนเหมือนกันหมด หากว่าแต่ละพื้นที่เหล่านั้นยังมีความแตกต่างและความล้มเหลวของแต่ละแห่งไม่เหมือนกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดทางกายภาพ ความไม่เท่าเทียมกันด้านทรัพยากร การพัฒนาของแต่ละพื้นที่ที่ผ่านมาในอดีต ปัจจัยเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ ความล้มเหลวของแต่ละพื้นที่ในการจะพัฒนาให้ เป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสอดคล้องกับ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนาชนบทของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งได้ กำหนดพื้นที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทไว้นั้น ในช่วงระยะเวลา 5 ปี จะเป็นการกำหนดโครงการและการจัดสรรงบประมาณที่ไม่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานระยะ ลั้นเท่านั้น สำหรับการวางแผนระยะยาวซึ่งเป็นขั้นตอนต่อจากการวางแผนระยะสั้น เพื่อพัฒนา อำเภอพื้นที่เป้าหมายเหล่านั้น หากได้ศึกษาแนวทางพัฒนาพื้นที่ โดยการรวบรวมความรู้ ข้อเท็จจริง ในประเด็นที่สำคัญในแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจน โดยเฉพาะการพัฒนาการเกษตร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาชนบท จัดกลุ่มอำเภอพื้นที่เป้าหมายตามศักยภาพของการพัฒนา จะทำให้สามารถมองเห็น สภาพพื้นที่ที่เป็นกลุ่ม ๆ ตามระดับของปัญหาความล้มเหลว การวางแผนพัฒนาชนบทในระยะยาวควร จะมีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อที่จะสามารถควบคุมทิศทางของการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ได้ อีกทั้งการจัด อันดับของการพัฒนาตามความเหมาะสมของพื้นที่และงบประมาณจะเป็นการ อื้ออานวยต่อการจัดสรร

---

<sup>1</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) พ.ศ. 2525," ราชกิจจานุเบกษา 98 ( 4 กุมภาพันธ์ 2524) : 20.

ทรัพยากรอันมีจำกัดของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการวิเคราะห์สภาพชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคนั้นสิ่งที่น่าสนใจเป็นอันดับแรกคือ ระดับของความยากจน ในประเทศไทย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจัดเป็นภาคที่มีระดับความยากจนสูงที่สุด รองลงมาคือ ภาคเหนือ แต่จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่า ภาคเหนือตอนบนมีสภาพความยากจนหนาแน่นกว่าภาคเหนือตอนล่าง<sup>1</sup> อีกทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์ของภาคเหนือตอนบนเป็นภูเขาสูงติดต่อกัน โดยมีพื้นที่ราบกระจายอยู่เป็นหย่อม ๆ เป็นลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจศึกษาถึงอิทธิพลและผลกระทบที่มีต่อความยากจน การวิจัยครั้งนี้จึงได้เลือกพื้นที่ภาคเหนือตอนบนเป็นพื้นที่ทำการศึกษา

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปทางด้าน กายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของภาคเหนือตอนบน
- 1.2.2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาอำเภอพื้นที่เป้าหมาย
- 1.2.3 สืบลำดับความสำคัญและจำแนกกลุ่มอำเภอพื้นที่เป้าหมาย
- 1.2.4 ศึกษาและวิเคราะห์ศักยภาพของกลุ่มอำเภอพื้นที่เป้าหมาย
- 1.2.5 จำแนกกลุ่มอำเภอพื้นที่เป้าหมายตามลักษณะพื้นที่เด่นและพื้นที่ด้อย

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของพื้นที่ทำการศึกษาคือ อำเภอพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทตามประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 27 มกราคม 2524 ในภาคเหนือตอนบนโดยเน้นเฉพาะ 8 จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน เชียงราย พะเยา รวมทั้งหมด 47 อำเภอ โดยรวมวิเคราะห์ทั้งอำเภอเวียงแหง เข้ากับอำเภอเชียงดาว เนื่องจากเป็นกิ่งอำเภอที่เพิ่งประกาศตั้งในปี 2524

---

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ภาคเหนือตอนบน" วารสารเศรษฐกิจและสังคม 16 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2522) : 3.

#### 1.4 สัมมุติฐาน

"ศักยภาพทางด้านกายภาพ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม"

#### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารของทางราชการ วารสาร และเอกสารในห้องสมุด

1.5.2 นำข้อมูลที่ได้นำมาทำการศึกษา เพื่อคัดเลือกข้อมูลที่มีความสำคัญ ซึ่งจะใช้เป็นตัวแทนในการชี้ความแตกต่างด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม

1.5.3 นำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยในอำเภอพื้นที่เป้าหมาย

1.5.4 วิเคราะห์ผลที่ได้ด้วยวิธีวิเคราะห์ตัวประกอบ โดยอาศัยการประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS

1.5.5 สดลำดับและจำแนกกลุ่ม อำเภอพื้นที่เป้าหมาย

1.5.6 ศึกษาและวิเคราะห์ สัณฐานเด่นและสัณฐานด้อยของอำเภอพื้นที่เป้าหมาย

#### 1.6 ข้อมูลและแหล่งที่มาของข้อมูล

เนื่องจากพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัยมีพื้นที่ใหญ่มาก ไม่สามารถทำการศึกษาในภาคสนามได้ทั้งหมดทุกพื้นที่ โดยมีข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ จึงจะออกทำการสำรวจเฉพาะบริเวณพื้นที่ซึ่งขาดความเด่นชัดด้านข้อมูล ฉะนั้นข้อมูลส่วนใหญ่จึงใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) โดยมีแหล่งที่มาของข้อมูลดังนี้

1.6.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.6.2 กระทรวงมหาดไทย

กองผังภาค สำนักผังเมือง

กองทางหลวงท้องถิ่น กรมโยธาธิการ

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

กรมการปกครอง

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

1.6.3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมชลประทาน

กรมพัฒนาที่ดิน

กรมปศุสัตว์

กรมป่าไม้

ศูนย์ปฏิบัติการเกษตร

1.6.4 กระทรวงคมนาคม

กรมทางหลวงแผ่นดิน

กรมอุตุนิยมวิทยา

1.6.5 กระทรวงอุตสาหกรรม

กรมทรัพยากรธรณี

1.6.6 กระทรวงสาธารณสุข

กรมการแพทย์

กรมอนามัย

1.6.7 กระทรวงศึกษาธิการ

การสามัญศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ

1.6.8 สำนักงานจังหวัด เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน เชียงราย

พะเยา

1.6.9 ห้องสมุดต่าง ๆ และศูนย์ เอกสารแห่งประเทศไทย

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.7.1 เป็นแนวทางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ใช้ประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาชนบท

1.7.2 เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาชนบทให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่และอย่างมีประสิทธิภาพ

1.7.3 ผลของการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาภาคเหนือตอนบนได้ต่อไป

1.7.4 วิธีการในการวิเคราะห์ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการศึกษาของพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทในภาคอื่น ๆ ได้

#### 1.8 ข้อจำกัดในการวิจัย

1.8.1 เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยได้มาจากหน่วยงานหลายแห่ง ซึ่งมีวิธีการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่สัมพันธ์กันเท่าที่ควร

1.8.2 เนื่องจากเป็นการศึกษาในระดับอำเภอ ซึ่งข้อมูลบางเรื่องในระดับอำเภอนี้ไม่มีการเก็บรวบรวมไว้ และไม่สามารรถจะรวบรวมเองได้ในระยะเวลาอันสั้น ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลบางอย่างมาใช้ในการวิจัยได้

1.8.3 เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเป็นข้อมูลในเชิงปริมาณ จึงมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง