



บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้เริ่มบุกเบิกงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มาอย่างจริงจัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นเวลา 20 ปีเต็ม โดยรัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมา เป็นระยะๆ ติดต่อกันมาถึง 5 แผน เพื่อใช้เป็นกรอบนำในการระดม และจัดสรรทรัพยากร เศรษฐกิจ กำลังเงิน กำลังคน และระบบของของรัฐมาทำการบูรณะ ขยายกิจกรรมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างระบบการผลิต การจำหน่าย และความเป็นอยู่ของประชาชน จนทำให้ประเทศสามารถก้าวเข้ามาสู่สังคมเศรษฐกิจที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นโดยลำดับ<sup>1</sup> ขณะเดียวกันก็พบว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการหลายด้านที่ผ่านมา ก็มีต้นทุนทางเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และฐานะทางการเงินของประเทศไปไม่น้อย และได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญๆ หลายด้านอย่างน่าเป็นห่วง โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ทำให้ภาวะแวดล้อมในชนบททรุดโทรมลงไปมาก แม้แต่ในภาคตะวันตก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีแนวการพัฒนาสูงมาก ดังจะเห็นได้ว่า ผลผลิตของภาคมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 11 ของมูลค่าผลผลิตรวมของประเทศ และรายได้อุปโภคสูงถึง 10,650 บาทก็ตาม ซึ่งจากผลการวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และลักษณะทางกายภาพของภาคตะวันตกพบว่า

1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มจะลดลง เพราะว่าผลผลิตด้านเกษตรมีปัญหาเรื่องผลผลิตต่อไร่ต่ำ และกิจการประมงทรุดตัวลงโดยลำดับ

---

<sup>1</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2524) หน้า 1

2. โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะ โรงงานน้ำตาล ยังมีการกระจุกตัว และมีประสิทธิภาพการผลิตค่อนข้างต่ำ
3. ประสบปัญหาการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นในระยะหลังนี้ โดยเฉพาะแถบราชภัฏ หนอง
4. ชาคศูนย์กลางในการเร่งรัดพัฒนาภาคตะวันตกเอง จึงทำให้อัตราของ กรุงเทพมหานครตั้งประโยชน์เศรษฐกิจเข้ามามาก <sup>2</sup>

เพชรบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในภาคตะวันตก ก็พลอยได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน ทำให้มองเห็นว่า เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้การวางแผนพัฒนาจังหวัดได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ควยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเตรียมแผนที่ไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการเตรียมการเพื่อการปฏิบัติ <sup>3</sup> การวางแผนเป็นเรื่องที่คาดหวังจะให้เกิดขึ้น หรือมีผลขึ้นในอนาคต ไม่ใช่ปล่อยให้เกิดความชดากรรม การวางแผนอย่างรอบคอบ จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ในอันที่จะในด้านการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเหมาะสม ประหยัดเวลา ควบคุมผลงาน และขั้นตอนการทำงานได้อย่างใกล้ชิด ตลอดจนการประสานงาน และการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้มีการประกาศนโยบาย การพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งได้ตระหนักว่า การพัฒนาชนบทโดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแกนนำ จะต้องยอมรับความจริงขั้นพื้นฐาน 3 ประการคือ ประการแรก กระจุกตัว ทบวง กรม มิได้เป็นหน่วยงานทางวิชาการเฉพาะด้าน ที่จะให้คำปรึกษา แนะนำแก่จังหวัด และ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในการบริการแก่ประชาชนเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นหน่วยงาน ปฏิบัติของรัฐที่นำบริการสาธารณสุขไปสู่ประชาชน จนถึงระดับตำบล หมู่บ้าน โดยเฉพาะ 4 กระจุกตัวหลัก (กระจุกตัวเกษตรและสหกรณ์ กระจุกตัวศึกษาธิการ กระจุกตัวมหาดไทย กระจุกตัวสาธารณสุข) มีข้าราชการในสังกัดประจำอยู่ถึงในระดับตำบล ประการที่สอง

<sup>2</sup> เรื่องเกี่ยวกับ, หน้า 139.

<sup>3</sup> Millet D. John, Management in the Public Service. (New York: McGraw-Hill Book Co., 1974) , p. 53.

กระทรวง ทบวง กรม จะถูกกำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดยแผนระดับชาติ และมี การแปลงแผนชาติออกเป็น แผนปฏิบัติการของคนที่ จะดำเนินการตามภารกิจ ตามอำนาจ หน้าที่ของคนที่ในพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ประการที่ 3 งบประมาณในการ นำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน คึงให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ฉะนั้นในทางปฏิบัติ จังหวัด ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะไม่มีงบประมาณ หรือทรัพยากรของคน ภาวะการ ไม่มีกำลังเงิน เป็นข้อจำกัดที่สำคัญยิ่งในการวางแผนพัฒนา ทั้งนี้ภายใต้แนวทางการพัฒนา ชนบท ของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ที่มีจุดมุ่งตามนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ จึงได้ปรับแนวคิด และรูปแบบของการพัฒนาจังหวัด จากแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ เป็นแผน ปฏิบัติการพัฒนาชนบทของจังหวัด ที่เตรียมการใช้งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ให้มีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อนกัน และสามารถแก้ไขปัญหา และตอบสนองความจำเป็นของ ประชาชนในชุมชนระดับพื้นที่ ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติ <sup>4</sup>

ในปัจจุบันแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ถือเป็นนโยบายหลักที่สำคัญยิ่ง และถือเป็นกระบวนการพัฒนาที่จกต้องกระทำ ต่อเนื่องอย่างไม่ขาดค่อน และได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธและแผนปฏิบัติการใหม่ โดยให้พิจารณา นำเอาปัญหาที่แท้จริงของคนในชนบท ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค และแต่ละพื้นที่ เป็นตัวกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ และจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เร่งรัดการพัฒนาในทุกภาค ทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็นเขตชนบทล้าหลัง ปานกลาง และก้าวหน้า โดยรัฐจะทุ่มเท ทรัพยากรลงในเขตพื้นที่ล้าหลัง และปานกลางเป็นหลัก และจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนมา ลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้มุ่งเน้นให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาท และมี ส่วนร่วมในการแก้ไข้ปัญหาของตนเองและชุมชนให้มากขึ้น <sup>5</sup>

<sup>4</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองศึกษา ภาวะเศรษฐกิจและการเผยแพร่การพัฒนา, ชนบทไทย 2526 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อินเต็คโปรดักชั่น, 2527) หน้า 29-30.

<sup>5</sup>สำนักนายกรัฐมนตรื, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพ มหานคร : โรงพิมพ์อินเต็คโปรดักชั่น, 2529) หน้า 340-343.

เพชรบุรีเป็นจังหวัดที่อยู่ในส่วนภูมิภาค หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเมืองชนบท และจากเหตุผลต่างๆก็กล่าวมาแล้ว ทำให้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้นจึงได้ทำการศึกษาเพื่อเป็นแนวทาง ในการกำหนดแผนโครงสร้าง (Structure Plan) ของจังหวัดเพชรบุรี เพื่อเป็นแนวทาง ในการทำแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป เหตุที่ได้เลือกพื้นที่จังหวัดเพชรบุรีเป็นพื้นที่ศึกษา ก็ด้วย เหตุผลหลายประการกล่าวคือ

1. เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตกที่มีความอุดมสมบูรณ์ ด้วยทรัพยากรต่างๆ เช่น ป่าไม้ การประมง การท่องเที่ยว การเกษตร แหล่งแร่ธาตุ เป็นต้น
2. เป็นจังหวัดตามกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 โดยเมือง 1 ใน 13 เมืองที่จะเริ่ม เตรียมการพัฒนา โดยจะมุ่งประสานการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานที่จำเป็นควบคู่ กับมาตรการทางผังเมือง และการใช้ที่ดิน พร้อมกับการกระตุ้นให้มีการลงทุนทางเศรษฐกิจ คลอดทั้งปรับปรุงระบบการคลังและการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการแบ่งภาระ การลงทุนพัฒนาระหว่างรัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม เพื่อพัฒนาฐานเศรษฐกิจ ในส่วนภูมิภาคให้มีความพร้อมที่จะรองรับ การกระจายกิจกรรมจากกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑลให้ได้<sup>6</sup>
3. เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ จุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่เชื่อมต่อระหว่างภูมิภาค อื่นๆกับภาคใต้ โดยเฉพาะการคมนาคมทางบก หรืออาจกล่าวได้ว่าจังหวัดเพชรบุรีคือ ประตูไปสู่ภาคใต้

นอกจากนี้แนวความคิดในการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญ ยังเป็นแนว ความคิดที่สอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบทวิภาค โดยที่แบ่งภาค เศรษฐกิจออกเป็น 2 ภาคใหญ่ๆคือ ภาคเกษตรกรรมหรือชนบท กับภาคอุตสาหกรรมหรือ

---

<sup>6</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี้, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, หน้า 314.



เมือง ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจดังกล่าว ได้มีนักเศรษฐศาสตร์หลายท่านได้กล่าวเน้นความสำคัญของภาคเกษตรกรรมต่อภาคอุตสาหกรรม ในฐานะเป็นแหล่งอุปทานแรงงาน 7 อุปทานค่านอาหาร 8 อุปทานเงินออมที่สำคัญ จะเห็นได้ว่าเมืองและชนบทมีความสำคัญ และสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด นั้นย่อมแสดงว่า การพัฒนาเมืองไม่อาจจะบรรลุผลได้โดยปราศจากการพัฒนาชนบท ด้วยเหตุที่ว่าชนบทเป็นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเมือง เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีแผนโครงสร้างของจังหวัด เพื่อเป็นแกนนำให้การพัฒนาเมือง และชนบทมีความสอดคล้องกัน ในอันที่จะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและความสัมพันธ์ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมของจังหวัดเพชรบุรี
2. เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่กำหนด หรือเป็นอุปสรรค ตลอดจนมีผลต่อการเจริญเติบโตของจังหวัดเพชรบุรี
3. เพื่อวิเคราะห์สภาพ และแนวโน้มการขยายตัวของจังหวัดเพชรบุรี
4. เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และแนวทางในการวางแผนโครงสร้างเพื่อพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี

#### ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆในเขตการปกครองของจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ 6 อำเภอและ 1 กิ่งอำเภอ

---

7 ประกอบ ทองมา, Dualism กับการพัฒนา: บทสำรวจแนวคิดและทฤษฎี (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 31.

8 รัตนา สายคดี, พัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 91.

## ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

1. การศึกษาแนวคิดทางทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการทำการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ส่วนใหญ่จะใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูล หุติชภูมิเป็นข้อมูลหลัก ซึ่งประกอบไปด้วย

2.1 เอกสารสิ่งตีพิมพ์ที่มีแล้ว ได้แก่ คาราง วารสาร งานวิจัยและ วิทยานิพนธ์จากห้องสมุดของหน่วยงานต่างๆทั้งของรัฐบาลและเอกชน

2.2 สถิติตัวเลขและแผนที่ จากหน่วยงานราชการและ/หรือเอกชน

2.3 นอกจากนี้แล้วอาจจะใช้ข้อมูลปฐมภูมิโดยใช้แบบสอบถาม ใน กรณีที่จำเป็น เพื่อตรวจสอบความถูกต้องให้สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อมูลจากแหล่งหุติชภูมิได้

3. การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล

3.1 การประมวลผลข้อมูล ซึ่งจะทำการประมวลผลด้วย เครื่องคำนวณ ธรรมดา ประกอบการใช้ เครื่องคำนวณระบบคอมพิวเตอร์ โคซี่โปรแกรมสำเร็จรูปทาง สถิติช่วย

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล จะดำเนินการตามขั้นตอนใหญ่ๆดังนี้

3.2.1 การนำเอาแนวความคิดทางทฤษฎี และเอกสารงาน วิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และระดับ ภาคที่เกี่ยวข้อง มาปรับใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

3.2.2 วิเคราะห์ลักษณะและการเปลี่ยนแปลงลักษณะทาง คำน กายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดเพชรบุรี ตลอดจนแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลง คำนต่างๆของจังหวัดเพชรบุรี โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต่างๆ การใช้แผนภูมิ คาราง และการพรรณนาประกอบ รวมทั้งการวิเคราะห์ทางสถิติด้วย

## แหล่งข้อมูล

การศึกษาเพื่อจัดทำแนวทางการวางแผนโครงสร้างของจังหวัดเพชรบุรี

ได้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลหลักต่างๆ ดังนี้คือ

1. ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย
2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. สำนักงานสถิติแห่งชาติ
4. สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. สำนักผังเมือง
6. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
7. สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย
8. สำนักงานสถิติจังหวัดเพชรบุรี
9. สำนักงานแรงงานจังหวัดเพชรบุรี
10. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบุรี
11. สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเพชรบุรี
12. สำนักงานเกษตรจังหวัดเพชรบุรี
13. กองทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครอง
14. กรมป่าไม้
15. กรมชลประทาน
16. กรมพัฒนาที่ดิน
17. กรมทางหลวง
18. กรมอู่เรือนวิธา
19. กระทรวงศึกษาธิการ
20. กระทรวงสาธารณสุข
21. กระทรวงอุตสาหกรรม
22. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต
23. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
24. การประปาส่วนภูมิภาค
25. หน่วยงานต่างๆของส่วนราชการและเอกชน ทั้งในส่วนภูมิภาคและ

ส่วนกลาง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะและสภาพทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดเพชรบุรี
2. ทำให้ทราบถึงแนวโน้มของการเติบโตของจังหวัดเพชรบุรี
3. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดเพชรบุรี
4. เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมในระดับจังหวัด และภาคในพื้นที่อื่นๆต่อไป
5. เป็นแนวทางในการวางแผนโครงสร้างของจังหวัดเพชรบุรี และเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี