



### บทที่ 3

## บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทไทย : แนวคิด วิธีการพัฒนาในอดีต และการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในปัจจุบัน

เพื่อให้มองเห็นภาพรวมเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทไทย ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวโยงอยู่กับเรื่องการศึกษาวิจัยนี้ กล่าวคือ บทบาทของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบาย แนวคิดการพัฒนา หรือยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นสิ่งกำหนดรูปแบบการพัฒนา และยังสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีความต้องการอย่างไรจากการพัฒนา จากผลการศึกษาพบว่า<sup>1</sup> รัฐบาลนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้ตระหนักดีว่าประชาชนในท้องถิ่นชนบทมีความเป็นอยู่ที่ยากไร้ยิ่งกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในเมือง แต่ว่ารัฐบาลแต่ละชุดของปัญหา ในชนบทจากแง่มุมที่แตกต่างกัน ทั้งนี้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการมองปัญหาของรัฐบาลไทย ส่วนใหญ่ได้ระบุดึงปัญหาหลายปัญหาร่วมกัน เช่น ปัญหาชาวนายากจน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาราคาผลิตผลตกต่ำ เป็นต้น แต่การมองปัญหาเหล่านี้แตกต่างกัน รัฐบาลหลายรัฐบาลโดยเฉพาะในช่วงก่อนปี 2516 มองปัญหาทางเทคนิคมากกว่าเป็นปัญหาทางโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ ดังนั้นแนวทางแก้ไขของรัฐบาลก็คือการปรับปรุงเทคนิคการผลิต เช่น การขยายสถานีทดลองการเพาะปลูก การเพิ่มผลผลิต เป็นต้น และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การชลประทาน ถนน โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย เป็นต้น มีรัฐบาลเพียงไม่กี่ชุดที่มองปัญหาชนบทว่าเป็นปัญหาโครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจ โดยเฉพาะรัฐบาลช่วงหลังปี พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นช่วงที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง สภาพทางการเมืองขณะนั้นเปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มของบุคคลอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มสหภาพแรงงาน สหพันธ์ชาวนา

---

<sup>1</sup> ปราน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 60-61.

ชาวไร่ เป็นต้น กลุ่มต่าง ๆ ได้นำเอาปัญหาความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เสนอให้รัฐบาลพิจารณาหาทางแก้ไข เช่น ปัญหาเกษตรกรไร้อำนาจ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน ในการกระจายรายได้ ปัญหาความยากจน เป็นต้น รัฐบาลในระยะหลังปี พ.ศ. 2516 หลาย รัฐบาลจึงหันมาให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และความผิดพลาด ในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาที่ผ่านมาในอดีต โดยได้มีการหยิบยกปัญหาต่าง ๆ มาพิจารณา หาทางแก้ไข อันได้แก่ ปัญหาไร้อำนาจของเกษตรกร (รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์, ตุลาคม 2516-กุมภาพันธ์ 2518) ปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีนาคม 2518 - มกราคม 2519) ปัญหาความยากจนในชนบทและปัญหา การกระจายรายได้ (รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์, พฤศจิกายน 2522-กรกฎาคม 2531 และรัฐบาลคุณพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ, กรกฎาคม 2531 - ปัจจุบัน) แนวทางแก้ไข ของรัฐบาลดังกล่าวนี้จึงพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เช่น การปฏิรูปที่ดิน (รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์) การผันเงินให้สถาบัน รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช) การ สร้างงานในชนบทและการมุ่งพัฒนาชนบทยากจน (รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์) เป็นต้น แต่การแก้ไขปัญหของรัฐบาลที่ผ่านมาก็ยังเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ และ หลีกเลี่ยงที่จะไปกระทบกับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจอย่างแท้จริง ซึ่งมีความสัมพันธ์ เกี่ยวโยงอย่างแนบแน่นมาช้านานระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลยังคงพึ่งพาอาศัยฐานอำนาจจากกลุ่มการเมืองและกลุ่มเศรษฐกิจ มิใช่ฐานอำนาจจากประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

สิ่งที่จะช่วยอธิบายบทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทไทยได้มากประการหนึ่ง ที่จะ สะท้อนให้เห็นความต้องการของรัฐในการพัฒนา ก็คือการวิเคราะห์แผนงาน หรือโครงการ ของรัฐบาลที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อการพัฒนาชนบท โดยขอหยิบยกมาวิเคราะห์ได้ตามลำดับดังนี้

#### 1. แผนการบูรณะชนบท 2485

แผนการบูรณะชนบทนี้กำหนดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ<sup>2</sup>

<sup>2</sup>วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 143.

(1) สร้างสรรค์ชีวิตจิตใจของประชาชนในชนบทให้เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองดี โดยมีแผนงานเกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านที่ทางการแต่งตั้ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ทางการเลือกตั้ง 4 คน

(2) ส่งเสริมให้ประชาชนมีการครองชีพที่ดีขึ้น โดยให้กรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ส่งเสริมอาชีพและแก้ปัญหาด้านอาชีพของราษฎรในหมู่บ้าน

ไม่ปรากฏข้อมูลว่าแผนการบูรณะชนบท 2485 นี้มีขอบเขตหรือปริมาณการดำเนินงานในขนาดมากน้อยเพียงใด และแผนดังกล่าวนี้ มุ่งไปในการจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้านในชนบทและสร้างสาธารณสมบัติเป็นหลักมากกว่าจะมุ่งพัฒนาเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจ-สังคม ของชาวชนบทให้ดีขึ้นคดยในการบริหารแผนการบูรณะชนบทนี้ นอกจากอาศัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรรมการตำบลและหมู่บ้านแล้ว ยังได้คัดเลือกบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับข้าราชการชั้นจัตวาเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำอีกด้วย โดยเรียกว่า "ปลัดตำบล"

แผนบูรณะชนบทมีลักษณะการปฏิบัติตามแผนการที่เป็นการบังคับประชาชนความเร่งรัดในโครงการทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีทัศนคติการทำงานแบบข้าราชการ แผนการบูรณะชนบทดำเนินมาเพียงประมาณ 2 ปีก็ต้องล้มเลิกไปเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หลังจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งไประยะหนึ่ง ในช่วงนี้การปรับปรุงฟื้นฟูชนบทของประเทศไทยหยุดชะงักชั่วขณะ จนกระทั่งปี 2492 จอมพล ป. พิบูลสงครามได้กลับเข้ามาบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่งจึงนำเอาแผนการบูรณะชนบทกลับมาใช้อีก อย่างไรก็ตามแผนการบูรณะชนบท 2492 มิได้มีโอกาสถูกนำมาใช้ปฏิบัติอย่างแท้จริง เพราะไม่ได้รับงบประมาณให้ดำเนินการ

จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของรัฐต่อการพัฒนาชนบทตามแผนการบูรณะชนบท มีลักษณะเป็นการริเริ่มและทดลอง ซึ่งไม่จริงจังมากมายนัก ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติตามแผนก็ปฏิบัติงานแบบบีบบังคับต่อประชาชน ผลที่ออกมาจึงเป็นการสร้างความเดือดร้อนกับประชาชน

## 2. โครงการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ<sup>๑</sup>

โครงการนี้มีความเป็นมาจากการที่ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงานการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศอินเดียและพม่าในปี 2499 เพราะเห็นว่า ประเทศทั้งสองสามารถสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นในชนบทของตนได้อย่างเป็นผลดี โดยอาศัยกระบวนการพัฒนาชุมชน ในปี พ.ศ. 2499 กรมประชาสงเคราะห์จึงเสนอร่างโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติปี พ.ศ. 2499 ให้คณะรัฐมนตรีรับพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2499 โครงการนี้ได้เป็นพื้นฐานในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในระยะต่อมา โครงการนี้มี "คณะกรรมการกลางพัฒนาท้องถิ่น" เป็นผู้บริหารโครงการ โดยมี "สำนักงานพัฒนาการท้องถิ่น" ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการฯ โครงการนี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐเข้ามามีบทบาทในการชี้้นำการพัฒนาชนบทอย่างเด่นชัดภายใต้การดำเนินการของระบบราชการเป็นตัวจักรสำคัญ แต่โครงการนี้ก็มิได้มีการดำเนินงานใด ๆ เพราะติดขัดด้วยเงินงบประมาณและอัตรากำลัง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2501 กรมมหาดไทย (กรมการปกครองในปัจจุบัน) ได้จัดทำโครงการพัฒนาการท้องถิ่นทดลองขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ 21 จังหวัด โดยทำการฝึกอบรมปลัดอำเภอจำนวนหนึ่งทำหน้าที่เป็นพัฒนากร ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ร่วมงานพัฒนาการท้องถิ่นมาอยู่ในหน่วยเดียวกันคือกรมมหาดไทย และโอนสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่นมาอยู่ในหน่วยเดียวกันคือกรมมหาดไทย และโอนสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่น ซึ่งเดิมใช้เจ้าหน้าที่บางคนของกรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการนั้น ให้มาขึ้นกับกรมมหาดไทยด้วยในปี 2503 สำนักงานพัฒนาการท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็น "ส่วนพัฒนาการท้องถิ่น" ขึ้นกับกรมมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2505 แยกส่วนพัฒนาการท้องถิ่นและยกฐานะขึ้นเป็นกรมการพัฒนาชุมชนสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2505 และเป็นผู้ดำเนินงานพัฒนาชุมชนเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

<sup>๑</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย", หน้า 63.

แนวความคิดที่เริ่มใช้ในการพัฒนาชนบทช่วงนี้เป็นแนวคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาการเกษตร ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความสัมพันธ์กับทฤษฎีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเกษตรกรรมให้เจริญก้าวหน้าขึ้น จำต้องอาศัยการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการเกษตรเป็นหลัก เพราะประชาชนมากกว่า 3 ใน 4 ของประเทศอยู่ในเขตชนบท และแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชน ซึ่งเริ่มใช้เกือบจะพร้อม ๆ กับการรับเอาแนวความคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาการเกษตร แนวความคิดแรกนั้นรับเข้ามาโดยนักวิชาการของกระทรวงมหาดไทยและแนวความคิดหลังเข้ามาโดยนักวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>๕</sup>

บทบาทของรัฐจากที่กล่าวมาพบว่ารัฐมุ่งสร้างกลไกคือระบบราชการเพื่อใช้ในการพัฒนาชนบท แนวความคิดที่ใช้ในการพัฒนานั้นก็ถูกกำหนดโดยหน่วยราชการ พร้อมกันนั้นก็ก่อให้เกิดการขยายตัวของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทอย่างมากมาย ซึ่งผลของการพัฒนาลักษณะเช่นนี้ได้พบต่อมาว่าก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และความไม่เท่าเทียมกันในบริการของรัฐระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท รวมทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และประการสำคัญคือการพัฒนาโดยหน่วยราชการนั้นประชาชนในชนบทยังคงเป็นผู้รับการพัฒนาที่รัฐเป็นผู้หยิบยื่นให้อยู่เช่นเดิม

### 3. โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท

ในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินงานพัฒนาชนบทอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การจัดหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (Mobile Development Unit) โดยมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง) กระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน การจัดตั้ง กรป.กลางมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินการปราบปรามการก่อความไม่สงบสุขของราษฎร โดยเฉพาะ<sup>๕</sup> งานสำคัญของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่คือ

<sup>๕</sup>สรุปจาก พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, อุดมการณ์สร้างแผ่นดินไทยให้กลายเป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง (กรุงเทพ : บริษัท โมเดิร์นเพรส จำกัด, 2530), หน้า 17-21.

<sup>๕</sup>วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย, หน้า 145.

การพัฒนาทางวัตถุ เช่น สร้างถนน เจาะน้ำบาดาล จัดตั้งสถานอนามัย ปรับปรุงอาคาร  
โรงเรียน แจกหนังสือเรียน แจกเมล็ดพันธุ์พืช พันธุ์ไม้ยืนต้น พันธุ์สัตว์ ทุกอย่างเป็นการให้เปล่า  
ในปี พ.ศ. 2507 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้จัดทำโครงการเร่งรัด  
พัฒนาชนบทขึ้นมา เนื่องจากได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเร่งรัดพัฒนาชนบทในเขตที่  
ล่อแหลมต่ออันตรายของภัยจากการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะในเขตจังหวัดชายแดน  
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในท้องถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกลจากการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ  
ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไร้การศึกษาอาจตกเป็นเหยื่อของการโฆษณาชวนเชื่อของ  
คอมมิวนิสต์โดยง่าย ดังนั้นโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทจึงเป็นโครงการที่มีจุดมุ่งหมายทาง  
การเมืองเป็นสำคัญ โดยมุ่งหวังที่จะอาศัยกลวิธีการพัฒนาชนบทเป็นเครื่องมือต่อสู้กับลัทธิ  
คอมมิวนิสต์มากกว่าที่จะมุ่งปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคมของชาวชนบทอย่าง  
แท้จริง และการดำเนินการตามโครงการนี้เปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา  
ด้านต่าง ๆ อีก นอกเหนือจากข้าราชการพลเรือนที่มีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง  
การพัฒนาชนบทในรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อแสวงหาความชอบธรรมและสร้างความชอบ  
ธรรมให้กับรัฐบาลเผด็จการ โดยการเร่งรัดพัฒนาประเทศเพื่อสนองความต้องการของ  
ประชาชนด้านวัตถุและโดยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติและความมั่นคงของชาติ  
โครงการพัฒนาชนบทมีจุดมุ่งหมายเพื่อชนะจิตใจประชาชนโดยมีพื้นฐานความคิดว่า เมื่อ  
ประชาชนได้รับการช่วยเหลือทางวัตถุแล้ว ประชาชนในชนบทจะไม่ศรัทธาในอุดมการ  
คอมมิวนิสต์<sup>๕</sup> ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสภาพการพัฒนาเช่นนี้จึงยิ่งเป็นการตอกย้ำลักษณะของการ  
พัฒนาแบบรัฐหยาบยี่นให้ และประชาชนเป็นผู้คอยรับความช่วยเหลือจากรัฐมากยิ่งขึ้น

<sup>๕</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, การพัฒนาตามแนวพุทธศาสนา : ศึกษากรณีพระสงฆ์นักพัฒนา  
(กรุงเทพ : บริษัท พิมพ์สวย จำกัด, 2530), หน้า 34-35.

4. โครงการผันเงินสู่ชนบท : โครงการช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งคั่งใน  
ฤดูแล้ง (ปชล.) และโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งคั่ง (พช.)

ในปี พ.ศ. 2518 หลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้  
เพียง 11 วัน รัฐบาลก็ได้กำหนดนโยบายที่จะผันเงินสู่ชนบท โดยมีหลักการสำคัญคือ หลักการ  
ที่จะทำให้ประชาชนในชนบทได้มั่งคั่งและมีรายได้ในฤดูแล้งอันเป็นเวลาว่างจากการกลีกรรรม  
และรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยประชาชน  
ในชนบทให้มั่งคั่งในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 หรือโครงการ ปชล. เพื่อเป็นเครื่องมือในการ  
ผันเงินไปสู่ชนบทตามนโยบายของรัฐบาล

ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้จัดสรรเงินให้  
ตำบลละ 488,185 บาท โดยถือเป็นนโยบายว่าอำเภอและจังหวัดจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข  
ความต้องการของสภาตำบลที่เสนอขึ้นมาแต่อย่างใด และตามระเบียบของโครงการ ปชล.  
กำหนดให้มืองค์การต่าง ๆ ดังนี้คือ คณะกรรมการ ปชล. คณะอนุกรรมการ ปชล. เขตสภา  
ตำบล (ตามประกาศของคณะปฏิวัติ 326) และคณะกรรมการ ปชลต.

เมื่อศึกษาวิเคราะห์โครงการผันเงินหรือโครงการ ปชล. นี้แล้ว พบว่า  
โครงการนี้มีได้มุ่งที่จะแก้ปัญหาความยากจนอันเป็นปัญหาพื้นฐานของชนบทไทย แต่เป็นการ  
พัฒนาความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของสะพาน ถนน ไฟฟ้า  
ชลประทานเป็นส่วนใหญ่เหมือน ๆ กันทุกพื้นที่ชนบท ทั้ง ๆ ที่สิ่งดังกล่าวนี้มีได้ช่วยแก้ปัญหา  
พื้นฐานของประชาชนชนบทยากจนเลย พวกเขาเหล่านั้นยังคงเผชิญอยู่กับปัญหาความขาดแคลน  
โรคภัยไข้เจ็บและความไม่รู้ในปัญหาพื้นฐานของตนเอง นอกจากนี้ก็กล่าวได้ว่าโครงการผันเงิน  
นี้เป็นทางออกของรัฐบาลในระยะต่อมาในการที่จะเข้ามามีบทบาทโดยตรงต่อการพัฒนา  
เพราะเนื่องจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในระยะ 10 ปีมานี้มีจะมีได้เป็นผู้มีบทบาทจัด  
ทำงบประมาณประจำปีซึ่งเป็นตัวกำหนดการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณเพราะการเมืองใน  
ระยะนั้นไม่มีเสถียรภาพ นอกจากนี้โครงการผันเงินนี้วัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ การสร้าง  
เสถียรภาพและคະแนนนิยมแก่รัฐบาล และการต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์ อย่างแรกคือ  
แม้ว่า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เป็นหัวหน้าจัดตั้งรัฐบาลแต่ก็มีฐานอำนาจทางรัฐสภาที่ไม่  
มั่นคงเพียงพอ จึงจำเป็นต้องสร้างคະแนนนิยมทางฝ่ายประชาชนทั่วทั้งประเทศให้เพิ่มมากขึ้น

ส่วนการต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์นั้น ก็โดยการส่งเสริมบทบาทของสภาตำบล ซึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นมาจนนับสิบปีแล้ว แต่ไม่เคยมีบทบาทอะไร โครงการ นี้จึงต้องการให้สภาตำบลมีเงินในการจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นขึ้นมาเอง โดยไม่ต้องคอยรับ การพัฒนาจากส่วนราชการทางเดียว ซึ่งคาดว่าจะมีผลต่อเนื่องไปถึงการพัฒนาด้านการบริหาร และการปกครองตนเอง รวมทั้งการส่งเสริมความนิยมในระบอบประชาธิปไตย<sup>7</sup> จากบท บทบาทของรัฐที่กล่าวมาพบว่าได้ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาโดยส่งเสริม บทบาทของสภาตำบล แต่กระนั้นก็ได้เป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐ ในอันที่จะส่งเสริม ให้ประชาชนมีความสำนึกและกระตือรือร้นพัฒนาท้องถิ่นของตน เพราะว่า ยังมีกรพบว่สภา ตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าวมิได้ความสามารถที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตน ในทางตรง ข้ามผู้นำท้องถิ่นได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าที่จะเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม<sup>8</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไปมิได้มีส่วนรับรู้คงมีแต่กลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดำเนินการ เท่านั้น จึงเปิดโอกาสให้มีการทุจริตกันอย่างกว้างขวาง

อีกโครงการหนึ่งก็คือ โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มี งานทำ (พช.) เป็นโครงการที่ได้รับการปรับปรุงวิธีการและเนื้อหาให้เหมาะสมกว่า โครงการ พชล. โดยที่วัตถุประสงค์ของทั้งสองโครงการไม่แตกต่างกัน กล่าวได้ว่า โครงการ พชล. และโครงการ พช. ของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประสบความ สำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงครั้งเดียวคือ ทางด้านการเมืองทำให้ประชาชนได้ตื่นตัว เรียนรู้ และมีส่วนร่วมในการปกครองขึ้นพื้นฐานและมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วย แต่ใน ทางเศรษฐกิจก็ยังคงเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาล และเมื่อพิจารณาอีกมุมหนึ่ง โครงการทั้งสองนี้ เป็นการสร้างและตอกย้ำแนวคิด "การพึ่งพิงรัฐ" มากกว่าที่จะพัฒนาความ สำคัญที่จะช่วยเหลือตนเอง ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าในขณะที่รัฐบาลต้องการสร้างการเข้ามา

<sup>7</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย, หน้า 161.

<sup>8</sup> รัช มกรพงศ์, แนวความคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไทย,



ส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาซึ่งเป็นหลักการพัฒนาที่ถูกต้องเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป แต่ในวิธีการแล้วกลับเป็นการก่อให้เกิดภาวะ "การฟุ้งเฟ้อรัฐ" อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งเพราะวิธีการที่รัฐบาลใช้วิธีการจ้างแรงงานเพื่อให้ชุดคลองทำฝายกั้นน้ำ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มิใช่เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพตามหลักการพัฒนาชุมชน หากเป็นแต่การใช้วิธีว่าจ้างและให้ค่าตอบแทนเป็นไปในรูปเงินค่าจ้างย่อมไม่ก่อให้เกิดการสร้างสรรพัฒนากำลังคน เพียงแต่ก่อให้เกิดการมีงานทำเป็นเพียงชั่วขณะหนึ่งในระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น<sup>๙</sup>

#### 5. โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนในฤดูแล้ง<sup>๑๐</sup>

ในปี 2520 รัฐบาลโดยการนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่า ในฤดูแล้งระหว่างเดือนมีนาคมกับเดือนพฤษภาคม 2520 เป็นช่วงที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีเวลาว่างเว้นจากการประกอบอาชีพ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว ตรงกับฤดูปิดภาคเรียน นักเรียน นิสิต นักศึกษาส่วนใหญ่จะกลับภูมิลำเนาเดิมของตน รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะระดมทรัพยากรบุคคลดังกล่าวรวมทั้งข้าราชการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. 2520 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ทางพัฒนาจิตใจและวัตถุประสงค์ทางวัตถุ

โครงการนี้นับเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลไทยในการดำเนินงานทางโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นตนในฤดูแล้ง พ.ศ. 2520 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอำนวยการโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. 2520" โครงการนี้มีได้ใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินงานแต่อาศัยการเสียสละแรงงานจากประชาชนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเองก็ตาม แต่โดยที่การพัฒนาชนบทที่ผ่าน ๆ มาเป็นการที่รัฐบาลหยิบยื่นทุกสิ่งทุกอย่างให้แก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียวจนก่อให้เกิดภาวะฟุ้งเฟ้อมาช้านานโดยที่ประชาชนต่างรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้โครงการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

<sup>๙</sup>ปธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย", หน้า 69-70.

<sup>๑๐</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-71.

## 6. โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.)<sup>11</sup>

ในปี 2521 รัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดทำโครงการ กฟป. ขึ้นโดยมีการดำเนินงานคล้ายกับโครงการเงินผันด้วยงบประมาณ 1,600 ล้านบาท กล่าวคือ รัฐบาลต้องการผันเงินให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้ง ทำให้เกิดการอพยพหลังไหลเข้าสู่เมืองโดยเฉพาะเมืองหลวง จึงมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาลเท่านั้น และยิ่งเป็นการตอกย้ำการพัฒนาแบบรัฐหยาบยื่นให้มากยิ่งขึ้น

## 7. โครงการปีเกษตรกร

ในปี 2522 หลังจากมีการปรับปรุงคณะรัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ครั้งที่ 2 แล้ว รัฐบาลก็ได้ประกาศนโยบายที่กำหนดให้ปี 2522 เป็นปีเริ่มต้นของปีเกษตรกร เพื่อเป็นแนวทางในการที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้ดีขึ้นโดยเร็ว<sup>12</sup> โครงการปีเกษตรกรนี้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่ได้แตะลิกลงไปถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง-เศรษฐกิจ หรือการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาความยากจนของเกษตรกรในชนบทแต่อย่างใด คงเห็นเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขทางด้านเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ ผลที่ออกมาก็คือเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์นั้นส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีความเป็นอยู่ที่ดีแล้วหรือมีศักยภาพที่จะพัฒนามากกว่า มีโอกาสความสามารถมากกว่าเกษตรกรที่ยากไร้จริง ๆ เพราะรัฐบาลไม่ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการช่วยเหลือให้ชัดเจนแน่นอน การระบุเป้าหมายเพียงเกษตรกรนั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางมากครอบคลุมประชาชน 60-70 % ของประเทศ ดังนั้นเกษตรกรที่ยากไร้ก็ยังมีสภาพยากไร้ดั้งเดิมและมีแนวโน้มที่เลวร้ายลงไปเรื่อย ๆ

<sup>11</sup>รายละเอียดโปรดดูใน สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, รายงานการประเมินผลโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.) พ.ศ.2521 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชาชนจำกัด, 2521), หน้า 5.

<sup>12</sup>รายละเอียดโปรดดูใน สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, แผนงาน-โครงการปีเกษตรกรและงานพัฒนา ปี 2523 ของกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, ม.ป.ป.7, หน้า 1.

### 8. โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.)

โครงการ กสช. เป็นโครงการของรัฐบาลชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่จะแก้ไขปัญหาคณะเฉพาะหน้า อันเนื่องมาจากสภาวะความแห้งแล้งในฤดูการเพาะปลูกปี 2522 ทำให้ชาวชนบทประสบความเดือดร้อนเพราะการเพาะปลูกได้รับความเสียหาย ทำให้ขาดรายได้และเงินยังชีพ ตลอดจนเงินลงทุนเพาะปลูกในฤดูเพาะปลูกต่อไปและยังเผชิญกับสภาพที่ขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ยังเป็นภาระหนี้ซ้ำเติมความเป็นอยู่ของชาวชนบทที่ส่วนใหญ่ยากจนให้อยู่ในภาวะที่เลวร้ายมากขึ้นอีก

ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะกระจายเงินไปสู่มือของชาวชนบทโดยเร็ว โดยใช้มาตรการพิเศษจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523 ขึ้น โดยใช้จ่ายเงินจำนวน 3,500 ล้านบาท เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบท ในลักษณะการจ้างแรงงานสร้างสิ่งสาธารณูปโภคประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ในการดำเนินงานซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการรวม 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.) และคณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสป.)

โครงการ กสช. ได้กลายเป็นนโยบายสำคัญนโยบายหนึ่งของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคณะเฉพาะหน้าของประชาชนในชนบทโดยถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่และแผนพัฒนาชนบทยากจนขึ้นมาแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงจัดสรรเงินให้แก่โครงการ กสช. ต่อไป ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงการ กสช. กับโครงการ ปชล. โครงการ พปช. และโครงการ กพป. แล้วจะเห็นได้ว่า มีรากฐานแนวความคิดมาจากโครงการ ปชล. เพียงแต่มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งโครงการ กสช. ก็คือโครงการ ปชล. บวกกับโครงการ กพป. นั่นเอง<sup>13</sup>

นอกจากนี้แล้วยังทำให้เห็นได้ชัดว่า รัฐบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมามีนโยบายที่จะช่วยเหลือชาวชนบทที่เด่นชัดเพียงนโยบายเดียวคือ นโยบายผันเงินในชื่อต่างกัน (เว้นแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 2 ที่ประกาศนโยบายพัฒนาชนบทยากจนมุ่งแก้ไข

<sup>13</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย", หน้า 77-78.

ปัญหาความยากจนในชนบท) โครงการ กสช. เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสืบเนื่องของการแก้ปัญหาอย่างเฉพาะหน้า โดยการผันเงินเข้าสู่ท้องถิ่นชนบทเพื่อให้ประชาชนมีรายได้ในฤดูว่างงานหรือในกรณีที่ประสบภัยธรรมชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการในรูปของตัวเงินแล้วก็ เป็นเพียงน้อยนิดเท่านั้น เมื่อเทียบกับผลเสียในการพัฒนาชนบทต่อไปจากการปลูกฝังและตอกย้ำทัศนคติเผด็จการ "การประชาสงเคราะห์" จากรัฐตลอดเวลา และยังทำลายหลักการร่วมกันช่วยเหลือตนเองอันเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบท ดังนั้นจำนวนเงินดังกล่าวนี้ควรนำไปแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้ถูกจุดและเป็นระบบ เช่น การปฏิรูปที่ดิน การประกันราคาพืชผลการเกษตร เป็นต้น เพราะทรัพยากรของประเทศมีจำกัด รัฐบาลควรพิจารณาการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาระยะเวลาที่รัฐบาลบริหารประเทศเท่านั้นซึ่งเป็นส่วนใหญ่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทนั้นเป็นเรื่องที่กว้างขวางมาก ดังนั้น จึงเพียงหยิบยกเอาแผนงานหรือโครงการซึ่งรัฐบาลได้จัดทำขึ้นก่อนที่รัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะใช้การพัฒนาชนบทแนวใหม่ อดีตที่ผ่านมาเป็นที่ประจักษ์ว่าแนวความคิด วิธีการพัฒนาชนบทไม่ได้ก่อให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนา กล่าวคือไม่ได้ยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ได้มีการอภิปราย การศึกษากันอย่างกว้างขวางถึงสาเหตุของความล้มเหลวในการพัฒนา ผลการศึกษาได้พบสาเหตุที่ต้องกันคือ<sup>14</sup> มีความสับสนเกี่ยวกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท รัฐไม่ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทที่เป็นแผนแม่บทไว้อย่างชัดเจน ลักษณะการพัฒนาเป็นแบบรัฐหยิบยื่นให้ รัฐกระทำการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือเป็นเรื่องการเมือง และประการสำคัญคือนโยบายในการพัฒนาของรัฐถูกนำไปปฏิบัติโดยระบบราชการไทย ดังนั้น รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานโดยมี ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก เป็นหัวหน้าคณะทำงานศึกษาขยาย

<sup>14</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ, การพัฒนาชนบทไทย, หน้า 162-166 และ ปธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย" หน้า 83-85.

พัฒนาชนบทเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คสช.) ได้ยึดเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ซึ่งเรียกส่วนนี้ว่า "แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน" หรือการพัฒนาชนบทแนวใหม่

การพัฒนาชนบทแนวใหม่ : แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน<sup>15</sup>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 โดยอยู่ในส่วนที่ 6 ในเรื่องการแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล้าหลัง แผนดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ส่วน คือ (1) หลักการและสาระสำคัญ (2) เป้าหมาย (3) แผนงานและโครงการ และ (4) ระบบการบริหาร

1. หลักการและสาระสำคัญ แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้ระบุหลักการสำคัญไว้ 5 ประการ คือ (1) ให้ความสำคัญแก่พื้นที่หมู่บ้านเป้าหมายที่มีสภาพปัญหาความยากจนอยู่หนาแน่นตามที่อำเภอและกิ่งอำเภอเป็นผู้กำหนด (2) พัฒนาฐานะประชาชนในพื้นที่ยากจนให้พออยู่พอกิน และได้รับบริการเบื้องต้นที่จำเป็นเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่อย่างทั่วถึง (3) ปรับปรุงให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ (4) แก้ปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่ในท้องถิ่นโดยเน้นวิธีการแบบง่าย ๆ ที่ประชาชนทำได้เองและใช้เงินทุนน้อยที่สุด และ (5) ให้ประชาชนมีส่วนแก้ปัญหาของตนเองให้มากที่สุด

สาระสำคัญของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน คือ การดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินชีวิตพื้นฐาน เช่น การรู้หนังสือ สุขภาพอนามัย การบริโภคอาหาร น้ำดื่มน้ำใช้ การปรับปรุงพื้นที่เพาะปลูก เป็นต้น ส่งเสริมให้ประชาชนลดรายจ่ายพร้อม ๆ กับการเพิ่มรายได้ นอกจากนี้ส่งเสริมให้มีโครงการที่ประชาชนสามารถร่วมกันทำ เช่น ธนาคารข้าว ธนาคารโคกระบือ ธนาคารยา และประมงหมู่บ้าน เป็นต้น

2. เป้าหมาย แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้ตั้งเป้าหมายเพื่อการพัฒนาไว้ 3 ด้าน คือ เป้าหมายพื้นที่ เป้าหมายเศรษฐกิจ และเป้าหมายสังคม

<sup>15</sup>วันรักษ์ มิ่งมณีนาดิน, การพัฒนาชนบทไทย, หน้า 171-180.

ก. เป้าหมายพื้นที่ ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายรวมทั้งสิ้น 246 อำเภอ และ กิ่งอำเภอในพื้นที่ 37 จังหวัด นอกจากนี้ในพื้นที่เป้าหมายแต่ละอำเภอและกิ่งอำเภอได้กำหนด ให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.-ก.) จัด ลำดับของความยากจนของหมู่บ้านให้ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด อนึ่ง เมื่อได้เริ่มดำเนินการไประยะหนึ่งมีการเพิ่มอำเภอเป้าหมายขึ้นอีก 33 อำเภอ และอีก 7 กิ่งอำเภอ ทำให้ จำนวนอำเภอและกิ่งอำเภอเป้าหมายเพิ่มขึ้นเป็น 286 แห่งในพื้นที่ 38 จังหวัด หมู่บ้าน ในพื้นที่ เป้าหมายมีจำนวนทั้งสิ้น 12,555 หมู่บ้าน ซึ่งครอบคลุมประชากร 7.8 ล้านคน หรือ 1.3 ล้านครัวเรือน โดยแยกกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ

ตารางที่ 1 พื้นที่เป้าหมายและจำนวนประชากรในพื้นที่เป้าหมาย : จำแนกตามภูมิภาค

ภาค	จังหวัด	อำเภอและกิ่งอำเภอ	หมู่บ้าน	ประชากร
อีสาน	17	172	7,857	4,476,635
เหนือ	16	82	3,369	2,296,976
ใต้	5	32	1,329	1,025,351
รวม	28	286	12,555	7,798,962

ที่มา: สมชาย กรุสวนสมบัติ และจินตนา ศรีตงกุล "แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน 2526: โครงการใหม่และการปรับปรุง." ชนบทไทย 2525 (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2526) หน้า 72 .

ข. เป้าหมายเศรษฐกิจ ในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 กำหนดเป้าหมาย การเพิ่มผลผลิตการเกษตรในพื้นที่ยากจนโดยเฉลี่ยอีกประมาณร้อยละ 2 ต่อปี จากระดับที่ คาดว่าจะเพิ่มขึ้นตามปกติ

ค. เป้าหมายสังคม ได้แก่ การจัดให้มีระบบสาธารณสุขมูลฐานระดับอำเภอ และตำบลให้ครบทุกแห่งในพื้นที่เป้าหมาย ให้มีบริการทางโภชนาการแก่เด็ก 1.3 ล้านคน บริการวางแผนครอบครัวให้อัตราเพิ่มของประชากรเหลือร้อยละ 1.5 ให้บริการสาธารณสุขคุ้มครองป้องกันและรักษาโรคติดต่อแก่เด็กและหญิงมีครรภ์ประมาณ 4.5 ล้านคน ให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชนประมาณ 6 ล้านคน ให้บริการทางกฎหมายโดยตระเวนแก่เกษตรกรยากจน โดยทั่วถึงในพื้นที่เป้าหมาย ให้ประชาชนนอกโรงเรียนรู้หนังสือเพิ่มขึ้น 4 แสนคน ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านตามกิจกรรมของรัฐใน 8,550 หมู่บ้าน

3. แผนงานและโครงการ การดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน แบ่งเป็น 3 แผนงาน คือ แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน และแผนงานการผลิต เริ่มต้นในปี 2525 มีโครงการทั้งหมดอยู่ 15 โครงการ ต่อมาในระหว่างปี 2527-2529 ได้ปรับปรุงและเพิ่มโครงการเป็น 32 โครงการ โดยมีรายชื่อโครงการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 โครงการต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน พ.ศ. 2525-2529

แผนงาน/โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
ก. <u>แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน</u>	
1. โครงการประมงหมู่บ้าน	กรมประมง
2. โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน	สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
3. โครงการเลี้ยงสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน	กรมปศุสัตว์
4. โครงการธนาคาร-โค-กระบือ	กรมปศุสัตว์
5. โครงการพัฒนาชนบทยากจนระดับหมู่บ้าน	กรมการพัฒนาชนบท
6. โครงการประมงหมู่บ้านในเขตชนบทยากจนภาคใต้	กรมประมงและกรมการศึกษานอกโรงเรียน
7. โครงการเกษตรแหล่งน้ำหมู่บ้าน	กรมการส่งเสริมการเกษตร

แผนงาน/โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
8. โครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน	สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย
ช. <u>แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน</u>	
1. โครงการสาธารณสุขระดับอำเภอ	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
2. โครงการสาธารณสุขมูลฐาน	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
3. โครงการโภชนาการ	กรมอนามัย
4. โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนชนบทในเขตยากจน	สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย
5. โครงการจัดหาน้ำสะอาดในเขตชนบทยากจน	กรมอนามัย
6. โครงการผลิตหนังสือเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสังคม	กรมการฝึกหัดครู
7. โครงการส่งเสริมบทบาทผู้นำท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาชนบทยากจน	กรมการฝึกหัดครู กรมการศาสนา กรมการศึกษานอกโรงเรียน
8. โครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจน	สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา แห่งชาติ
9. โครงการควบคุมโรคติดต่อในแผนพัฒนาชนบทยากจน	กองควบคุมโรคติดต่อ
10. โครงการวางแผนครอบครัว	กรมอนามัย
11. โครงการสะพานท้องถิ่น รพช.	สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
12. โครงการหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่	กรมการปกครอง
13. โครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือในเขตชนบทยากจน	กรมการศึกษานอกโรงเรียน
14. โครงการสถานีอนามัยตำบลในเขตพื้นที่ยากจน	กระทรวงสาธารณสุข



แผนงาน/โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
<b>ค. แผนงานการผลิต</b>	
1. โครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการ	กรมส่งเสริมการเกษตร
2. โครงการข้าวไร่ที่สูง	กรมวิชาการเกษตร
3. โครงการเร่งรัดปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุ	กรมพัฒนาที่ดิน
4. โครงการพัฒนาที่ดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	กรมพัฒนาที่ดิน
5. โครงการข้าวนาฉ่ำในเขตชนบทยากจน	กรมวิชาการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตรและสำนักงาน เศรษฐกิจการเกษตร
6. โครงการปศุสัตว์ในเขตชนบทยากจน	กรมปศุสัตว์
7. โครงการพัฒนาที่ดินเค็มและดินเปรี้ยวภาคใต้	กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตร
8. โครงการป้องกันการชะล้างพังทลายของดินภาคเหนือ	กรมพัฒนาที่ดิน
9. โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพพืชไร่ในเขตชนบทยากจน	กรมส่งเสริมการเกษตร
10. โครงการส่งเสริมการปลูกไม้ผลยืนต้น	กรมการส่งเสริมการเกษตร

ที่มา: แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนประจำปี 2527-2529, หน้า 5-7.

4. ระบบการบริหาร แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้กำหนดให้กระทรวงหลักทั้งสิ้น คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย ทำงานร่วมกัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในระดับจังหวัด โดยมีโครงสร้างการจัดองค์กรตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับหมู่บ้าน ทั้งนี้โดยแบ่งองค์กรระดับต่าง ๆ ดังนี้

ก. องค์กรระดับชาติ มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในระดับนโยบาย 2 ชุด คือ

- คณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) โครงการสร้างงานในชนบท เป็นโครงการแยกต่างหากจากแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน แต่ในด้านการบริหารงานได้ผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานพัฒนาชนบท

- คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรี 4 กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเป็นรองประธาน มีเลขาธิการ กชช. เป็นเลขานุการ โดยมีการจัดตั้งศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติเพื่อเป็นสำนักงานเลขานุการ กชช. กชช. มีหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาชนบทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กำหนดพื้นที่เป้าหมาย เป้าหมายเศรษฐกิจ เป้าหมายสังคม เป้าหมายวงเงิน ในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน และงานพัฒนาชนบทตามปกตินอกเขตยากจน

ข. องค์กรระดับจังหวัด ประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ค. องค์กรระดับอำเภอ ประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) มีนายอำเภอเป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

ง. องค์กรระดับตำบลและหมู่บ้าน ประกอบด้วย

- สภาตำบล (กสต.) เป็นผู้จัดทำโครงการพัฒนาตำบล

- คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (ชปต.)

มีกำนันเป็นหัวหน้าคณะทำงาน เกษตรตำบล พัฒนากรตำบล สาธารณสุขตำบล ครู และประชาชนเป็นผู้ทำงาน มีหน้าที่ช่วยเหลือตำบลในด้านต่าง ๆ คือ เก็บข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นของ

หมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลนั้น แนะนำการใช้ข้อมูลเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในตำบล ชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาแก้ปัญหา เพื่อให้สภาตำบล ตัดสินใจคัดเลือกโครงการ จัดลำดับความสำคัญของหมู่บ้านในตำบลที่ควรจะดำเนินโครงการ ช่วยให้โครงการต่าง ๆ มีความสอดคล้องและไม่ซ้ำซ้อนในพื้นที่เดียวกัน ถ่ายทอดข่าวสาร การพัฒนาชนบทซึ่งเผยแพร่โดยทางราชการให้สภาตำบลทราบ กระตุ้นให้ประชาชนรวมกลุ่ม เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

จ. องค์การประสานงาน ประกอบด้วย ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) และสถาบันประมวลข้อมูล เพื่อการศึกษาและพัฒนา ซึ่งจัดตั้งขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีหน้าที่ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ระดับหมู่บ้านและอำเภอ เข้าเป็นคลังข้อมูล ประมวลและ จำแนกข้อมูลการปฏิบัติงานตามโครงการและติดตามประเมินผลโครงการ

ระบบการบริหารตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน อาจสรุปได้ดังนี้

ก. การกำหนดนโยบาย ก่อนเริ่มจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี หน่วยงาน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในส่วนกลางจะกำหนดกรอบนโยบาย แผนงาน โครงการ และวิธีปฏิบัติ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและแจ้งสำนักงบประมาณ ก.พ., สศช. และจังหวัดทราบ

ข. การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) หรือ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) เสนอปัญหาและความต้องการให้สภาตำบลทราบ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบล (ตามแบบ กชช.1) ทาง กพอ. หรือ กพอ.-ก. พิจารณากลับกรองแผน พัฒนาตำบลจัดทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอ (ตามแบบ กชช.2) ต่อจากนั้นส่งให้ กพจ. พิจารณา กลับกรองเป็นแผนพัฒนาจังหวัด (ตามแบบ กชช.3) จากนั้นส่งให้กระทรวงและกรมพิจารณา พร้อมกับเสนอจัดสรรงบประมาณโดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติโครงการ (ตามแบบ กชช.5) เพื่อ ส่งให้จังหวัดดำเนินการต่อไป

ค. การบริหารเงินงบประมาณ ยึดพื้นที่ปฏิบัติการเป็นหลักในการเบิกจ่าย งบประมาณ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ต้องปรึกษากับจังหวัดก่อน (ตามแบบ กชช.7)

แนวคิดการพัฒนารูปแบบใหม่ที่จึงแตกต่างไปจากแนวคิดการพัฒนารูปแบบในอดีต 3 ประการ<sup>16</sup>

ประการแรก ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบทเป็นอันดับสูงสุดโดยที่รัฐต้องจัดสรรทรัพยากรแก่การพัฒนาชนบทในลำดับสูงกว่าสาขาพัฒนาอื่นพร้อม ๆ กับให้ความเอาใจใส่กับสาเหตุของปัญหาความยากจนเป็นอันดับแรกเพื่อเป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาค่าต้นเหตุ ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดการพัฒนารูปแบบในอดีตที่เน้นความจำเป็นเร่งด่วนของเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ โดยหวังว่าจะส่งผลในการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในชนบทซึ่งไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ

ประการที่สอง มุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาค่าอันเป็นรากฐานของความยากจนในชนบทเพื่อเพิ่มคุณภาพของชีวิตและเพื่อให้ประชาชนช่วยตัวเองได้โดยหลีกเลี่ยงกิจกรรมการพัฒนาค่าที่ลอกเลียนแบบการพัฒนาของพื้นที่ชนบทที่เจริญแล้วและหลีกเลี่ยงการพัฒนาแบบประชาสงเคราะห์เพราะจะทำให้ประชาชนชนบทไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้

ประการที่สาม มีการเน้นพื้นที่เป็นหลักโดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ที่ยากจนหนาแน่นและมีวิธีการพัฒนาค่าที่แตกต่างไปจากเขตชนบททั่วไปซึ่งในอดีตการพัฒนาค่ามีลักษณะคล้ายสูตรสำเร็จที่นำไปใช้ในเขตชนบททั้งหมดโดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่และทำให้พื้นที่ชนบทที่มีแนวการพัฒนาได้รับประโยชน์จากการพัฒนาชนบทแบบที่ผ่านมามากที่สุด


การพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ได้เปลี่ยนบทบาทของรัฐจาก "ผู้กระทำ" มาเป็นผู้ร่วมกระทำกับประชาชน นั่นหมายความว่าประชาชนในชนบทได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทด้วยซึ่งถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ (learning process) เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพสูงขึ้นในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาค่าชนบทที่แท้จริง

แต่ว่าในความเป็นจริงของการปฏิบัตินโยบายตามแนวความคิดการพัฒนาค่าชนบทแนวใหม่นี้ได้มีผลการศึกษาที่วิจารณ์บทบาทของรัฐ และระบบราชการ<sup>17</sup> ว่าได้ทำการพัฒนาแบบปลุกกระดมประชาชนให้มีส่วนร่วม รัฐเป็นผู้กำหนดวิถีชีวิตที่พัฒนาตามค่านาค่าที่รัฐกำหนด

<sup>16</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาค่าชนบทของระบบราชการไทย", หน้า 86-87.

<sup>17</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, หมู่บ้าน ราชการ และการพัฒนา (กรุงเทพ : มูลนิธิฟรีดิช เอแบรท, 2531).

แทรกแซงลงไปในชีวิตของชุมชน ในขณะที่ระบบราชการใช้การพัฒนาชนบทแนวใหม่เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือแข่งขันกัน โดยการทุ่มเททรัพยากรต่าง ๆ เข้าช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาในหมู่บ้านที่เห็นว่ามีความสามารถสร้างให้เป็นหมู่บ้านตามวิถีชีวิตที่พัฒนา วิธีการที่นำมาใช้กันก็คือการประกวดแข่งขันกันตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ การกระทำเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดหมู่บ้านกลุ่มหนึ่งขึ้นมาก็คือหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ชนะการประกวด ความมุ่งหมายของการประกวดก็เพื่อให้มีการเร่งรีบพัฒนาและเป็นการกระตุ้นให้มีการกระทำตามต่อ ๆ กันไป และจะให้เกิดสภาพเช่นนี้ได้จึงต้องให้เห็นผลกันตาและนี่เองที่เป็นที่มาของการศึกษาระบบวิธีของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาหมู่บ้านในชนบทซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย