

## บทที่ 1

### การพัฒนา : ฐานคิดและความหมาย

แนวความคิดเกี่ยวกับ “การพัฒนา” เริ่มมีมาตั้งแต่อดีตกาล ด้วยการที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ดำรงชีวิตด้วยการอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นสังคมแล้วมีการคัดเลือกผู้นำ เพื่อดำเนินการพัฒนากลุ่มของตนเองเพื่อการอยู่รอดของเผ่าพันธุ์ อันเป็นการปฏิบัติสืบต่อกันมา กระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังคงต้องมีการพัฒนากันอยู่ตลอดไป นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การกำหนดแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนายังได้รับอิทธิพลทางความคิดจากสำนักคิดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุดังกล่าว คำว่าพัฒนาจึงได้กลายเป็นคำที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก เพราะจากการที่ประเทศต่าง ๆ ต้องประสบกับปัญหาจากสงครามจึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางและวิธีการเพื่อดำเนินการปรับปรุงฟื้นฟู แก้ไขสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในประเทศของตนเอง จึงทำให้มีการนำคำว่าพัฒนาไปใช้ในหลายรูปแบบ กว้างขวางและแพร่หลาย เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาการเมืองและการพัฒนาด้านอื่น ๆ เป็นต้น ดังนั้นการนำคำว่าพัฒนาไปใช้ ก็จะมี ความหมายแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ที่นำไปใช้ โดยเนื้อหาในบทนี้เป็นการกล่าวถึงพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ซึ่งประกอบไปด้วย ความเป็นมาของการพัฒนา ความหมายของการพัฒนา ลักษณะของการพัฒนา แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา พัฒนาการของการพัฒนาในสังคมไทย การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความสำคัญของการพัฒนา และยุทธศาสตร์การพัฒนา

#### ความเป็นมาของการพัฒนา

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชีวิตและความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์นั้น ได้เกิดขึ้นหรือมีมานานแล้ว อาทิเช่น แนวคิดของนักปราชญ์ชาวกรีก คือเพลโต (Plato) ที่ปรากฏในหนังสืออูตมรัฐ (The republic) แนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) ในหนังสือการเมือง (Politics) และแนวคิดนักปรัชญาตะวันออก เช่น แนวคิดของพระบรมศาสดาพุทธเจ้า (Buddha) ที่ปรากฏอยู่ในพระไตรปิฎก (Tripitaka) เป็นต้น แต่แนวคิดในเชิงวิชาการนั้น คำว่า “การพัฒนา” หรือ “Development” เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยนักเศรษฐศาสตร์ได้บัญญัติคำนี้ขึ้นเพื่อนำมาใช้เรียกการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรป

การปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างรวดเร็ว อาทิ การเปลี่ยนแปลงการใช้แรงงานจากคนและสัตว์เป็นพลังงานจากเทคโนโลยี เช่น เครื่องจักร เครื่องยนต์ต่าง ๆ ทำให้วิถีการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหลายประการ เช่น อาชีพเปลี่ยนจาก

เกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม สถานที่ประกอบอาชีพเปลี่ยนจากเรือกสวนไร่นาเป็นโรงงาน อุตสาหกรรม ระบบการผลิตแบบเพื่อการยังชีพเป็นเพื่อการค้า ที่อยู่อาศัยเปลี่ยนจากชนบทไปเป็น เมือง สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนจากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติเป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นต้น ชีวิตใน โรงงานอุตสาหกรรมยังไม่ได้รับมาตรฐานหลายประการ เช่น การขาดสวัสดิภาพและความปลอดภัย โรงงานคับแคบ แสงสว่างไม่เพียงพอ มีการใช้แรงงานจากเด็กและผู้หญิง การได้รับค่าจ้างต่ำ เป็นต้น นักเศรษฐศาสตร์จึงได้นำคำว่าพัฒนามาใช้เพื่อเรียกวิธีการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของชาว ยุโรปในขณะนั้นให้สูงขึ้น (ประสิทธิ์ สวาสดิ์ญาติ, 2518 : 26-35) เวลาต่อมาได้รับการยอมรับจากนัก สังคมศาสตร์โดยทั่วไป โดยเฉพาะนักสังคมวิทยาพัฒนาการและนักมานุษยวิทยาพัฒนาการ จึงทำให้ คำว่าพัฒนาได้รับการยอมรับและนำไปใช้กันอย่างแพร่หลาย

ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง คำว่าพัฒนาได้ถูกนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดย ประธานาธิบดี แฮรี เอส. ทรูแมนแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้เป็นผู้จุดประกายให้กับชุมชนโลก โดยมี นโยบายของการผลักดันความคิดเรื่องของการพัฒนา ซึ่งได้รับการวิเคราะห์ว่าเกี่ยวข้องกับความพยายาม ที่จะต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เมื่อสงครามเย็นเริ่มต้นขึ้น ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างบทบาทของ สหรัฐอเมริกาในชุมชนโลก ดังคำกล่าวสุนทรพจน์ของทรูแมน เมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ.1949 ซึ่งเป็นวันที่ทรูแมนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา คนที่ 33 และถือว่าเป็นศักราชใหม่ ของโลก คือศักราชแห่งการพัฒนา (นันทนีย์ กมลศิริพิชัยพร, 2544 : 2) โดยได้กล่าวว่า

“เราจะต้องเริ่มลงมือทำงานอันหาญกล้าชิ้นใหม่ของเรา คือการนำความก้าวหน้า ทางศาสตร์ต่าง ๆ และทางอุตสาหกรรมของเรามาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงและสร้าง ความเติบโตในแถบถิ่นด้อยพัฒนา คติจักรวรรดินิยมแบบเก่า ซึ่งได้แก่ การเอาัดเอาเปรียบเพื่อ ประโยชน์จากต่างชาตินั้นไม่มีอยู่ในแผนงานของเรา งานที่เราได้วางไว้ คือการพัฒนาโดยมี มโนทัศน์ว่าจะใช้ความยุติธรรมแบบประชาธิปไตยเป็นพื้นฐาน”

จากการที่ประธานาธิบดี แฮรี เอส. ทรูแมนได้ใช้คำว่าด้อยพัฒนาเป็นครั้งแรกนี้ ณ วันนั้น ประชาชนกว่าสองพันล้านคนได้กลายเป็นคนด้อยพัฒนาขึ้นมาตามความคิดของทรูแมนในทันที ในช่วงแรก ๆ การพัฒนาไม่มีความหมายที่ชัดเจนนัก แต่เป็นการเปรียบเทียบกับสภาพของการด้อย พัฒนา ซึ่งมีความหมายรวม ๆ ถึงสภาพของประเทศโลกที่สามที่มีรายได้ต่ำ สุขภาพอนามัยและ การศึกษาต่ำ โดยได้มีการนำเสนอแนวคิดที่ว่าประเทศที่ร่ำรวยควรให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ ประเทศที่ด้อยพัฒนา สหรัฐอเมริกาซึ่งมีบทบาทสำคัญในสหประชาชาติเป็นหัวหอกสำคัญในการช่วย สร้างการพัฒนาให้แก่ประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ ทั่วโลก (จามะรี เชียงทอง, 2549 : 29) ประกอบกับ การที่ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาภายหลังจากสงคราม ทำให้ต้องทำการปรับปรุงแก้ไขสภาพทาง

สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศตนให้กลับฟื้นคืนสู่สภาพเดิม บางประเทศที่ได้รับเอกราชให้ปกครองตนเองก็ต้องหาแนวทางและวิธีการในการพัฒนาประเทศตนเอง เพื่อให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา จึงเป็นเหตุให้คำว่าพัฒนาได้มีการนำใช้อย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้น ต่อมาในปีค.ศ.1960 ประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี (John F. Kennedy) ได้เสนอองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้ถือว่ปี ค.ศ.1960-1969 เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนาของโลกซึ่งเป็นที่ยอมรับขององค์การสหประชาชาติและยังได้ประกาศเพิ่มเติมให้ปี ค.ศ.1970-1979 เป็นทศวรรษที่สองของการพัฒนาโลกต่อไปอีกด้วย (สมัยศ พุ่หว่า, 2534 : 178)

เมื่อคำว่า การพัฒนาได้ถูกนำไปใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้น การพัฒนาในความหมายตามธรรมชาติได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการให้คุณค่าเพิ่มเติม ซึ่งคุณค่าที่มีการกล่าวถึงนี้ คือวิธีการผลิต โดยเฉพาะวิธีการผลิตแบบอุตสาหกรรมที่ถูกมองว่าเป็นการวิวัฒนาการของสังคมชั้นสูง การกำหนดคุณค่าดังกล่าวทำให้การพัฒนา มีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ถูกกำหนดให้มีวิวัฒนาการไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือวิธีการผลิตแบบอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แบบตะวันตก ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้วิเคราะห์ว่า การพัฒนาเป็นเหมือนลัทธิอาณานิคมใหม่ที่เป็นการครอบงำจากทางประเทศตะวันตก

ดังนั้นความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ในโลก ทำให้มีการจัดแบ่งประเทศในโลกออกเป็นตามระดับของการพัฒนาประเทศและอุดมการณ์ทางการเมือง คือ

1. ประเทศในกลุ่มที่ได้พัฒนาอุตสาหกรรมในระดับสูงตามลัทธิทุนนิยม ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันนีและญี่ปุ่น เป็นต้น
2. ประเทศในกลุ่มสังคมนิยมภายใต้ระบบสังคมนิยมเต็มรูปแบบ ได้แก่ รัสเซีย จีน โปแลนด์ เชคโกสโลวาเกีย เป็นต้น
3. ประเทศในโลกที่สาม ส่วนใหญ่เป็นประเทศซึ่งแต่เดิมเคยเป็นอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระดับต่ำ ได้แก่ ประเทศในแอฟริกาและเอเชีย เช่น เอธิโอเปีย อียิปต์ บราซิล ลาว พม่ารวมทั้งไทย เป็นต้น

ประเทศโลกที่สามหรือประเทศด้อยพัฒนา (Underdeveloped Countries) ซึ่งต่อมาได้มีการเรียกชื่อให้ดูดีกว่าว่าประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries)

### ความหมายของการพัฒนา

ความเป็นมาของคำว่า การพัฒนาดังกล่าวเบื้องต้นเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า กระแสแห่งความเจริญของประเทศตะวันตกหรือประเทศที่พัฒนาแล้วได้หลั่งไหลไปสู่ประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่มีความเจริญน้อยกว่า คำว่า การพัฒนาจึงได้ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายความก้าวหน้าให้ทัดเทียมกับประเทศในตะวันตก ซึ่งมีความหมายครอบคลุมหลายแง่มุม ไม่เป็นที่เข้าใจอย่างเดียวกันในแต่ละ

ประเทศแต่ละช่วงเวลา เราจะพบว่าในช่วงแรก ๆ ของการนำเอาแนวความคิดการพัฒนามาใช้จะเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ทันสมัย หรือการปรับให้เป็นอุตสาหกรรม เป็นต้น ต่อมานักสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาที่แตกต่างกันออกไปมาก ทำให้รูปแบบ วิธีการและยุทธวิธีในการพัฒนาประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไป แนวคิดของการพัฒนาจึงครอบคลุมถึงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมด้วย ดังนั้นจึงขอแนะนำเสนอความหมายคำว่า การพัฒนา ตามทัศนะของนักวิชาการไทย ดังนี้

จิตยา สุวรรณชฎ (2522 : 341) กล่าวว่า การพัฒนา คือกระบวนการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยการจัดสรรทรัพยากรของสังคม เพื่อการเปลี่ยนแปลงในการที่จะบรรลุเป้าหมายที่สังคมนั้นได้เลือกสรรแล้ว ด้วยการควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

วิทยากร เชียงกูล (2527 : 17-18) อธิบายว่า การพัฒนาที่แท้จริงควรหมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรมและจิตใจและความสงบสันติ ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับ การได้รับปัจจัยทางวัตถุเพื่อตอบสนองความต้องการทางร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการได้รับการพัฒนาทางการศึกษา สิ่งแวดล้อมที่ดี พักผ่อนหย่อนใจและการพัฒนาวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่าง ๆ ด้วย ความต้องการทั้งหมดนี้บางครั้งเราเรียกกันว่า “การพัฒนาคุณภาพ” เพื่อให้เห็นว่าการพัฒนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเพิ่มปริมาณสินค้าหรือรายได้เท่านั้น หากอยู่ที่การเพิ่มความพอใจความสุขของประชาชนมากกว่า

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2534 : 2) อธิบายว่า การพัฒนาเป็นเสมือนกลวิธีหรือมรรควิธี (Means) ที่ทำให้เกิดผล (Ends) ที่ต้องการ คือคุณภาพชีวิต ชุมชนและสังคมดีขึ้นและนอกจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแล้วยังมีการกำหนดอัตราการเปลี่ยนแปลง (Rate of Change) เอาไว้ด้วย

ดิเรก ฤกษ์ห่วย (2543 : 282) ให้ความหมายว่า การพัฒนานั้นเป็นกระบวนการ (Process) ที่จะต้องมีองค์ประกอบของเครื่องชี้วัดที่สำคัญและต้องผสมผสานระหว่าง

1. **มีการเปลี่ยนแปลง (Change) ในทางบวก** ได้แก่ การปรับปรุงเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตเสมอ ถ้าเปลี่ยนแปลงในทางลบไม่ถือว่าเป็นการพัฒนา คือการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องดีขึ้น เจริญขึ้น งดงามขึ้น และต้องเกี่ยวข้องกับ 4 แกนหลัก คือคน โครงสร้าง เทคโนโลยีและระบบหรืองาน (รวมทั้งสิ่งแวดล้อมด้วย)

2. **การเปลี่ยนแปลงนั้นต้องมีการควบคุม (Control) ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงได้** โดยการกำหนดเป็นแผนที่ชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติที่ดำเนินตามเป้าหมายอย่างเด่นชัดและปรับเปลี่ยนยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์และเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีจุดเน้นของการพัฒนาโดยประชาชน เพื่อประชาชนและเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืน



**3. ผลของการพัฒนานั้นต้องเกิดความเสมอภาค (Equity) และการกระจายใหม่ (Redistribution)** ในการกระจายความเป็นธรรมในเรื่องรายได้ และการกระจายความเป็นธรรมในเรื่องคุณภาพชีวิต (Quality of Life) แก่กลุ่มคนในสังคมอย่างยุติธรรมและจะต้องทำให้เกิดความเท่าเทียมกันอย่างแท้จริงในเรื่องโอกาส (การศึกษา การทำงาน ความก้าวหน้า ฯลฯ)

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2547 : 3) กล่าวว่าการพัฒนา คือการเปลี่ยนแปลงตามแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (Planned or Directed Change) นั่นคือการพัฒนาไม่ได้เป็นเรื่องธรรมชาติหากเป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยกำหนดทิศทางหรือรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาอะไร พัฒนาอย่างไร ช้าเร็วอย่างไร ใครจะเป็นผู้พัฒนาและเป็นผู้ถูกพัฒนา เป็นต้น

นนทีย์ กมลศิริพิชัยพร (ม.ป.ป. : 5) ได้อธิบายว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการในการที่จะเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ของประชาชนส่วนใหญ่ให้ดีขึ้น ซึ่งรวมถึงเรื่องที่ดีสินคุณค่าของคนในแต่ละสังคมด้วย ความหมายของการพัฒนาจึงแตกต่างกันออกไปตามกาลเวลา สถานที่และลักษณะของปัญหาหรือความต้องการของแต่ละสังคม โดยมีปัจจัยที่สนับสนุนส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปทิศทางที่พึงประสงค์ ดังนี้

1. เป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำมาซึ่งการปรับปรุงให้ดีขึ้นสำหรับคนส่วนใหญ่
2. ควรจะเป็นอันตรายน้อยที่สุดและเป็นประโยชน์ต่อทุก ๆ คน
3. อย่างน้อยที่สุดควรจะตอบสนองความต้องการพื้นฐานหรือความต้องการที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต
4. มีความสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่
5. ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

ในความหมายพื้นฐานการพัฒนา ก็คือการทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในทุก ๆ ด้านของสังคมทั้งหมด การพัฒนาไม่ได้เป็นเพียงการพัฒนาด้านรายได้หรือด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวและไม่ใช่ว่าเรื่องของเทคนิค แต่การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดและเปลี่ยนแปลงการกระทำที่เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองความต้องการและก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกหมู่เหล่าให้ดีขึ้น

สนธยา พลศรี (2547 : 2-5) ได้จำแนกความหมายของการพัฒนาแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

**1. ความหมายจากรูปศัพท์** หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เกิดความเจริญเติบโตงอกงามและดีขึ้นจนเป็นที่พึงพอใจ ความหมายดังกล่าวนี้เป็นที่มาของความหมายในภาษาไทยและเป็นแนวทางในการกำหนดความหมายอื่น ๆ

2. **ความหมายโดยทั่วไป** หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้คุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม ความหมายนี้นับว่าเป็นความหมายที่รู้จักกันโดยทั่วไป เพราะนำมาใช้มากกว่าความหมายอื่น ๆ แม้ว่า จะไม่เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการก็ตาม

3. **ความหมายทางเศรษฐศาสตร์** หมายถึง ความเจริญเติบโตแต่เป็นความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจตามเนื้อหาของวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นการเน้นความหมายในเชิงปริมาณ คือการเพิ่มขึ้น หรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากกว่าด้านอื่น ๆ

4. **ความหมายทางพัฒนาบริหารศาสตร์** หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทั้งใน ด้านคุณภาพ (ดีขึ้น) ด้านปริมาณ (มากขึ้น) และด้านสิ่งแวดล้อม (มีความเหมาะสม) ไม่ใช่การ เปลี่ยนแปลงด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว

5. **ความหมายทางด้านเทคโนโลยี** หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทันสมัยด้วยความ เจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นความหมายอีกแนวทางหนึ่ง

6. **ความหมายทางการวางแผน** หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการ ของมนุษย์ไว้ล่วงหน้าในลักษณะของแผนและโครงการ แล้วบริหารหรือจัดการให้เป็นไปตามแผนและ โครงการจนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าความหมาย ของการพัฒนาทางการวางแผนกำหนดให้การพัฒนาเป็นกิจกรรมของมนุษย์และเกิดขึ้นจากการ เตรียมการไว้ล่วงหน้าเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้เกิดจากการวางแผนโดยมนุษย์ ไม่ใช่เป็นการ พัฒนาในความหมายนี้

7. **ความหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติ** คำว่าพัฒนาในความหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือ การปฏิบัติการณ์นี้ เป็นความหมายต่อเนื่องจากความหมายทางการวางแผน โดยมุ่งเน้นถึงการวางแผน และโครงการไปดำเนินการอย่างจริงจังและอย่างต่อเนื่องเพราะถึงจะมีแผนและโครงการแล้ว แต่ถ้า หากไม่มีการนำไปปฏิบัติการพัฒนาที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้

8. **ความหมายในทางพุทธศาสนา** หมายถึง การพัฒนาคนให้มีความสุข มีสภาพแวดล้อมที่ เหมาะสม การพัฒนาในความหมายนี้มีลักษณะเดียวกันกับการพัฒนาในความหมายทางการ วางแผน คือเป็นเรื่องของมนุษย์เท่านั้น แตกต่างกันเพียงการวางแผนให้ความสำคัญที่วิธีการ ดำเนินงาน ส่วนพุทธศาสนามุ่งเน้นผลที่เกิดขึ้น คือความสุขของมนุษย์เท่านั้น

9. **ความหมายทางสังคมวิทยา** นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของการพัฒนาโดยเน้นการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม คือมนุษย์ กลุ่มทางสังคม การจัดระเบียบทางสังคม ซึ่งมีลักษณะ เช่นเดียวกับความหมายในทางพุทธศาสนา คือการเปลี่ยนแปลงมนุษย์และสิ่งแวดล้อมให้มีความสุข และมีลักษณะเช่นเดียวกับความหมายทางการวางแผน คือด้วยวิธีการจัดสรรทรัพยากรของสังคม อย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งนักวางแผนเรียกว่าการบริหารและการจัดการ

**10. ความหมายทางการพัฒนาชุมชน** นักพัฒนาชุมชนได้ให้ความหมายคำว่า การพัฒนาเอาไว้ใกล้เคียงกับนักสังคมวิทยา คือการพัฒนาเป็นวิธีการเปลี่ยนแปลงมนุษย์และสังคมมนุษย์ให้ดีขึ้น แต่นักพัฒนาชุมชนมุ่งเน้นที่มนุษย์ในชุมชนจะต้องร่วมกันดำเนินงานและได้รับผลจากการพัฒนา ร่วมกัน

นอกจากนี้สนธยา พลศรี ยังได้สรุปภาพรวมความหมายของคำว่า การพัฒนาไว้ว่า หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้น ทั้งทางด้านคุณภาพ ปริมาณและสิ่งแวดล้อม ด้วยการวางแผนโครงการและดำเนินงานโดยมนุษย์เพื่อประโยชน์แก่ตัวมนุษย์เอง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (ม.ป.ป. : 42-43) กล่าวสรุปเกี่ยวกับการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีความเจริญก้าวหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นได้มีการกำหนดไว้ก่อนและครอบคลุมทั้งด้านวัตถุ และด้านจิตใจ หรืออาจแบ่งเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้แล้วการพัฒนาในแง่ที่เป็นกระบวนการ (Process) จะประกอบด้วยหลายขั้นตอน (Stages) ที่มีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยง (Relation or Linkage) และสอดคล้องกัน การพัฒนายังเป็นกระบวนการต่อเนื่อง (Continuing Process) คือหลังจากดำเนินกิจกรรมพัฒนากิจกรรมหนึ่งผ่านไปแล้วก็จะนำสู่การดำเนินกิจกรรม พัฒนากิจกรรมอื่น ๆ ต่อไปอีก

จากทั้งหมดที่กล่าวมาสรุปได้ว่า “การพัฒนา” คือกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแผนด้วยการ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง นั่นคือการพัฒนาเป็น ความพยายามของมนุษย์ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น มีการกำหนดทิศทางหรือกำหนด รายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่าใคร ทำอะไร อย่างไร เมื่อใด เป็นต้น โดยเป้าหมายสูงสุดของการ พัฒนาอยู่ที่คนและคุณภาพชีวิตของคน การพัฒนาคนจึงรวมถึงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรมและเทคโนโลยี นอกจากนี้ความหมายของการพัฒนายังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ ตัดสินคุณค่าของคนในแต่ละสังคมอีกด้วย

## ลักษณะของการพัฒนา

จากความหมายของการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ลักษณะของการพัฒนามีหลาย ประการ ซึ่งลักษณะสำคัญของการพัฒนานั้น สนธยา พลศรี (2547 : 5-6) อธิบายไว้ ดังนี้

**1. เป็นการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ** เช่น ด้านคุณภาพ ปริมาณและสิ่งแวดล้อมของสิ่งใดสิ่ง หนึ่งให้ดีขึ้นหรือให้มีความเหมาะสม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงในด้าน ในด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวเท่านั้น หรืออาจจะเรียกได้ว่าต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ซึ่งเป็น ลักษณะตามความหมายทางด้านพัฒนาบริหารศาสตร์

2. **มีลักษณะเป็นกระบวนการ** คือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามลำดับขั้นตอนและอย่างต่อเนื่องกัน โดยแต่ละขั้นตอนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นลำดับ ไม่สามารถข้ามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งได้

3. **มีลักษณะเป็นพลวัต** คือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาไม่หยุดนิ่ง แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเป็นแบบรวดเร็วหรือช้า ๆ ปริมาณมากหรือน้อยก็ได้

4. **เป็นแผนโครงการ** คือเกิดขึ้นจากการเตรียมการไว้ล่วงหน้าว่าจะเปลี่ยนแปลงใคร ด้านใด ด้วยวิธีการใด เมื่อไร ใช้งบประมาณเท่าใด ใครรับผิดชอบ เป็นต้น ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า

5. **เป็นวิธีการ** การพัฒนาเป็นมรรควิธีหรือกลวิธีที่นำมาใช้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น การพัฒนาสังคม การพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาชุมชน ต่างก็เป็นวิธีการพัฒนาแบบหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง

6. **เป็นปฏิบัติการ** คือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ไม่เป็นเพียงแนวความคิดหรือเป็นเพียงรายละเอียดของแผนและโครงการเท่านั้น เพราะการพัฒนาเป็นวิธีการที่ต้องนำมาใช้ปฏิบัติจริงจึงจะเกิดผลตามที่ต้องการ

7. **เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์** เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นสัตว์โลกประเภทเดียวที่สามารถจัดทำแผนโครงการและคิดค้นวิธีการในการที่จะพัฒนาตนเองและสิ่งต่าง ๆ ได้ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม ถ้าไม่ได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์แล้วจะไม่ใช่การพัฒนา แม้ว่าจะมีลักษณะอื่น ๆ เหมือนกับการพัฒนาก็ตาม

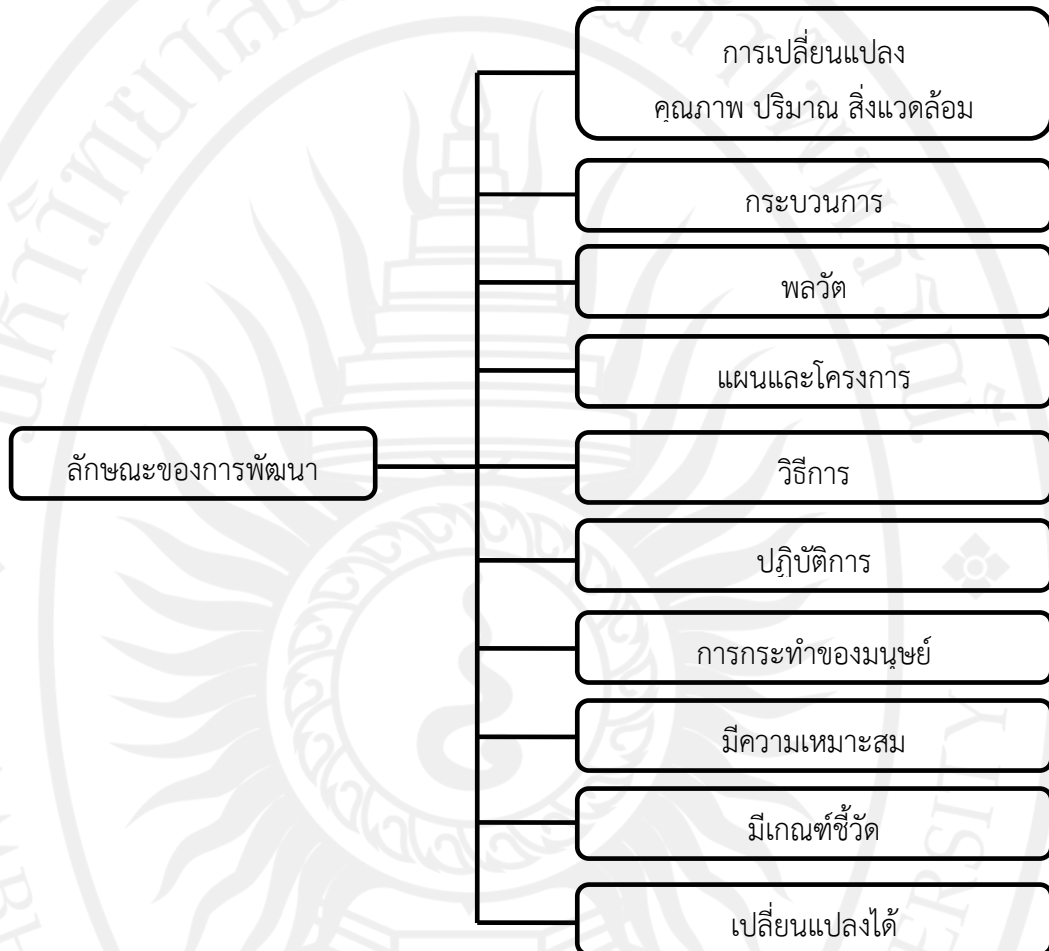
8. **ผลที่เกิดขึ้นมีความเหมาะสมหรือพึงพอใจ** ทำให้มนุษย์และสังคมมีความสุข เพราะการพัฒนาเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์นั่นเอง

9. **มีเกณฑ์หรือเครื่องชี้วัด** คือสามารถบอกได้ว่าลักษณะที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการพัฒนาหรือไม่ ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายวิธี เช่น เปรียบเทียบกับสภาพเดิมก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลง กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการชี้วัดในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านคุณภาพ ปริมาณ สิ่งแวดล้อม ความคงทนถาวร การประเมินผลจากผู้ที่เกี่ยวข้องว่ามีความเหมาะสมหรือพึงพอใจหรือไม่ และระดับใด เป็นต้น

10. **สามารถเปลี่ยนแปลงได้** การพัฒนานอกจากจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อมนุษย์ สังคมและสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์แล้ว รูปแบบ กระบวนการและวิธีการพัฒนาก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากมนุษย์และสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลของการพัฒนา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วย การพัฒนาใหม่ ๆ จึงเกิดขึ้นอยู่เสมอ



กล่าวได้ว่าลักษณะโดยรวมของการพัฒนา เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ถ้าการพัฒนาขาดลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังกล่าวจะเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบหนึ่งที่มีความหมายใกล้เคียงกับการพัฒนาเท่านั้น ลักษณะของการพัฒนาอาจสรุปได้ ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 แสดงลักษณะของการพัฒนา

ที่มา : สนธยา พลศรี (2547 : 8)

## แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

จากการนำคำว่า การพัฒนามาใช้ด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันจึงให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาต่างกันไปหลายแนวความคิด ซึ่งสามารถจำแนกออกได้ดังต่อไปนี้

1. **แนวคิดด้านมนุษยนิยม** เป็นการอธิบายแนวคิดพื้นฐานการพัฒนาของมนุษย์ที่เน้นเรื่องค่านิยมกับจริยธรรม โดยมองว่าเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอยู่ที่มนุษย์และค่านิยมด้านจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญในสังคมมนุษย์ ตามแนวคิดนี้ถือว่าคนเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนา คนเป็นผู้บันดาลให้

สิ่งต่าง ๆ ในเกิดขึ้นหรือดับสลายได้ จุดหมายปลายทางสูงสุดของการพัฒนาคือการพัฒนาคน ซึ่งหมายถึงการทำให้คนมีทั้งคุณภาพและคุณธรรม (วิรัช เตียงหงษากุล, 2529 : 4-5)

**2. แนวคิดทางด้านเศรษฐกิจ** เป็นการอธิบายถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งจะเน้นไปในเรื่องของการออมและการลงทุน มองว่าการพัฒนาเปรียบเสมือนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าเมื่อมีกระบวนการพัฒนาเกิดขึ้นแล้ว ผลแห่งการพัฒนายจะแพร่กระจายไปยังประชาชนที่ละน้อย และประชาชนจะพัฒนาตามไปด้วย ซึ่งผลประโยชน์ของการเจริญเติบโตจะกระจายไปสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในรูปของงานและโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยผลของการกระจายนี้จะเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มที่ยากจนกว่า

**3. แนวความคิดด้านความจำเป็นขั้นพื้นฐาน** เป็นผลมาจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของหลาย ๆ ประเทศและประเทศต่าง ๆ เริ่มตระหนักว่าการดำเนินการพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยการพัฒนาควรจะถูกกำหนดให้ไปสู่แนวคิดความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม การศึกษาและสุขภาพอนามัย รวมไปถึงความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชนเป็นอันดับแรก แทนการมุ่งลงทุนในด้านอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนาและแนวทางในการปฏิบัติแล้วการพัฒนาจะมุ่งไปที่สวัสดิการของประชาชนเพื่อลดความยากจน ลดการว่างงาน และลดความไม่เท่าเทียมกันด้วย

**4. แนวความคิดแบบการปฏิบัติการทางสังคม** เป็นแนวคิดที่เกิดจากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ พยายามที่จะปรับปรุง แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในรูปของการวางแผนและปฏิบัติการ เช่น การปฏิรูปที่ดิน การสหกรณ์ การพัฒนาชนบท เป็นต้น และเรียกวิธีการนี้ว่าการพัฒนา (สนธยา พลศรี, 2547 : 9)

**5. แนวคิดแบบความขัดแย้งทางสังคม** เป็นแนวคิดของการพัฒนาประเทศด้วยระบอบสังคมนิยมที่นำทฤษฎีความขัดแย้งมาใช้เป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบสังคม โดยถือว่าการนำระบอบสังคมนิยมเข้ามาใช้แทนระบบที่ใช้อยู่เดิม ถือเป็นการพัฒนาในแนวความคิดนี้ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2534 : 93-94)

**6. แนวคิดแบบการพัฒนาชุมชน** เป็นแนวคิดที่องค์การสหประชาชาตินำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาที่กล่าวมาแล้วในเรื่องความเป็นมาของการพัฒนา กล่าวคือทำให้คนและกลุ่มคนในชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและเป็นผู้ได้รับผลของการพัฒนาตามหลักการและวิธีการพัฒนาชุมชน

**7. แนวคิดแบบการพัฒนาที่ยั่งยืน** เป็นแนวคิดที่องค์การสหประชาชาติเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ตระหนักถึงผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินขีดจำกัดของ

ทรัพยากรโลก เป็นแนวคิดการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงความเป็นองค์รวมของทุกด้านอย่างสมดุลใน 5 ด้าน คือด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านวัฒนธรรม ด้านสังคมและด้านการเมือง

จากแนวคิดหลักในการพัฒนาทั้ง 7 ประการดังกล่าว การพัฒนาชุมชนถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะ คือมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงในตัวมนุษย์รวมถึงศักยภาพของมนุษย์เป็นหลัก

กล่าวได้ว่าการที่จะทำความเข้าใจความหมาย ลักษณะและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานั้น จำเป็นจะต้องตระหนักในความจริงที่ว่า การพัฒนาเป็นแนวคิดเชิงปรัชญา การกำหนดความหมาย ทิศทางและแนวทางของการพัฒนานั้น ย่อมจะแตกต่างกันไปตามค่านิยมและความเชื่อพื้นฐานหรืออุดมการณ์ของสังคมและกาลเวลา ดังนั้นแนวทางการพัฒนาของประเทศที่มีความยึดมั่นในอุดมการณ์ทุนนิยมจึงอาจจะแตกต่างจากประเทศอุดมการณ์สังคมนิยมและเนื่องจากปรัชญาที่มองเห็นว่าเป็นสิ่งที่ปรารถนาเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา ความหมาย แนวคิดและแนวทางการพัฒนาอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลาด้วยเช่นกัน

## พัฒนาการของการพัฒนาในสังคมไทย

พัฒนาการหรือความเป็นมาเกี่ยวกับการพัฒนาในประเทศไทยที่ผ่านมานั้น ในที่นี้ได้แบ่งพัฒนาการออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

### ระยะที่ 1 สมัยก่อนกรุงรัตนโกสินทร์

สังคมไทยในสมัยอดีตมีลักษณะเป็นชุมชนเล็ก ๆ ที่มีระบบการผลิตแบบพึ่งตนเองตามธรรมชาติ แต่ละครอบครัวจะผลิตสินค้าในลักษณะทำเองใช้เอง หรือมีการแลกเปลี่ยนสิ่งของที่ผลิตได้กันบ้างไม่มากนัก มีลักษณะเป็นพริกบ้านเหนือ เกือบบ้านใต้ แบ่งกันกิน แบ่งกันใช้ มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการปกครองท้องถิ่นของตนเองโดยมีคนที่เข้มแข็ง กล่าวหาญ แก้ปัญหาได้เก่งเป็นผู้นำ ครั้นเมื่อชุมชนมีการขยายตัวใหญ่ขึ้นก็ได้พัฒนาเป็นเมือง มีเจ้าเมือง มีระบบกองทัพไว้ป้องกันตนเอง มีการแบ่งงานกันทำและการเก็บภาษีตลอดจนการค้าขายแลกเปลี่ยนมากขึ้น เช่น สมัยสุโขทัย ก็ได้พัฒนาเป็นชุมชนขนาดค่อนข้างใหญ่ โดยมีระบบการปกครอง มีกฎหมายที่เป็นระเบียบแบบแผน มีการพัฒนาการทำเหมืองฝายเก็บกักกระบายน้ำเพื่อทำการเพาะปลูก มีระบบเงินตรา มีการผลิตเครื่องปั้นดินเผา มีการค้าขายผลิตภัณฑ์ที่ได้จากป่า อาทิ สมุนไพร เครื่องเทศ ไม้หอม ไปสู่แดนไกลตลอดจนมีการซื้อสินค้าจากเมืองอื่น ๆ มีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสืบทอดมรดก ระบบทาสแรงงาน รวมถึงการเสียภาษีในรูปแบบของส่วยอากรต่าง ๆ เป็นต้น

ครั้นต่อมาในสมัยสังคมกรุงศรีอยุธยาที่มีพัฒนาการคล้าย ๆ กับสังคมสุโขทัย แต่ว่าขนาดของชุมชนและระบบการปกครอง การผลิต การกระจายทรัพยากรจะมีขนาดใหญ่โตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ อำนาจการปกครองจะรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งจะมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินและแรงงานมากกว่าสมัยสุโขทัย มีการจัดระบบการจัดสรรที่ดินให้คนได้ทำกิน จะต้องถูก

เกณฑ์แรงงานหรือเสียภาษีในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเป็นระบบที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น เรียกว่าระบบ ศักดินาหรือระบบไพร่

## ระยะที่ 2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ชุมชนมีลักษณะที่เป็นไปอย่างช้า ๆ ในยามสงบ บางครั้งก็ เจริญรุ่งเรือง ต่อเมื่อมีศึกสงคราม โรคระบาดหรือประสบกับภัยธรรมชาติ เกิดความแห้งแล้ง ทุพภิกขภัยต่าง ๆ ก็จะมีเสื่อมลง มักวนเวียนไปอยู่เช่นนี้ แต่โครงสร้างใหญ่ ๆ ของสังคมไม่เปลี่ยนแปลง เพราะวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่เป็นการผลิตแบบพึ่งตนเองตามธรรมชาติ ไม่มีการนำเอาผลผลิตส่วน เกินไปลงทุนหรือนำไปขยายการผลิต ประชาชนมีความพึงพอใจกับการมีวิถีชีวิตที่เรียบง่ายและไม่มี กลุ่มชนใด ๆ สามารถสร้างตัวเองเป็นฝีมือหรือชนชั้นพ่อค้าได้ ช่างฝีมือจะชอบฝีมือของตนเองไว้ เพราะเกรงว่าจะถูกเกณฑ์ไปใช้แรงงาน ไม่มีแรงจูงใจให้มีการพัฒนาทางฝีมือและเทคโนโลยี แต่ อยากรู้ก็ตามถึงแม้ว่าสังคมอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้นจะมีการพัฒนาช้า แต่เนื่องจากว่ามี ธรรมชาติที่เอื้ออำนวย มีทรัพยากรอย่างมากมาย มีประชากรน้อย ดังนั้นประชาชนส่วนใหญ่จึงมี อาหารการกินอุดมสมบูรณ์และมีชีวิตที่มีความสุขพอสมควร สังคมในสมัยดังกล่าวจึงมิใช่สังคมที่ด้อย พัฒนาที่จะต้องมีการพัฒนาชุมชนอย่างในปัจจุบัน (มานพ ภาชิตวิไลธรรม, ม.ป.ป.)

สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ นับตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาทั้งนี้เพราะ สังคมอื่น โดยเฉพาะในประเศยุโรปที่ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่ล้ำหน้า มีการจัดระบบเศรษฐกิจ การเมือง เป็นแบบทุนนิยมที่เน้นการใช้เครื่องจักรมาช่วยเร่งในการผลิตเรียกว่าเป็นการผลิตขนาดใหญ่เพื่อขายและแสวงหากำไรและลงทุน ดังนั้นประเศในยุโรปจึงได้แสวงหาทรัพยากรโดยการออก ล่าอาณานิคม จึงได้ทำการรุกรานประเทศที่พัฒนาช้ากว่า อ่อนแอกว่าเป็นเมืองขึ้นทั่วทั้งเอเชีย แอฟริกาและอเมริกาใต้ ส่วนในประเทศไทยได้บีบบังคับให้ประเทศไทยต้องเซ็นสนธิสัญญาเปิดประตู การค้า ที่เรียกว่า “สนธิสัญญาบาวริง” ขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ.2398) โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ ของสนธิสัญญา คือรัฐไทยต้องทำการยกเลิกพระคลังสินค้าของพระมหากษัตริย์ ซึ่งผูกขาดการค้า ต่างประเทศ ให้มีการส่งออกข้าวได้โดยเสรี ให้จัดเก็บอากร นำเข้า-ส่งออก ได้ไม่เกินร้อยละ 3 ให้ พ่อค้าต่างประเทศสามารถเช่าซื้อที่ดิน ตั้งบริษัท ตั้งโรงเก็บสินค้าและจ้างแรงงานที่เป็นคนไทยได้ ให้มี การส่งออก-นำเข้าโลหะมีค่าได้และห้ามเก็บภาษีอื่นนอกจากภาษีที่ดินและศุลกากร

หลังจากการเซ็นสนธิสัญญาเปิดประตูการค้าการลงทุนดังกล่าว ระบบการผลิตและวิถีชีวิต ของคนไทยได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว เกษตรกรชาวนาไทยจึงได้เปลี่ยนจากการเพาะปลูกข้าวไว้กิน ไปเป็นปลูกเพื่อขายมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจไทยจึงได้ค่อย ๆ พัฒนาเป็นแบบทุนนิยมหรือการผลิต เพื่อขายและมีการเปลี่ยนแปลงในสิ่งอื่น ๆ ตามมา เช่น การคมนาคมขนส่ง การสร้างทางรถไฟ เพื่อ ส่งเสริมการผลิตและการค้า มีการออกโฉนดที่ดิน ยอมรับกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนเพื่อเปิดโอกาสให้ มีการพัฒนาแบบทุนนิยม กล่าวได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในช่วงแรก ๆ นั้น การสะสมทุน



ภายในประเทศและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศยังเติบโตเป็นไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากประเทศที่พัฒนามากกว่าได้ส่งสินค้าอุตสาหกรรมเข้ามาตีตลาด ส่วนพ่อค้าคนจีนที่เข้ามาอยู่ในเมืองไทยก็ส่งเงินกำไรที่ได้จากการทำธุรกิจกลับไปให้ญาติพี่น้องที่อยู่ในประเทศจีน การสะสมทุนในประเทศจึงมีน้อย

### ระยะที่ 3 สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้มีผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมืองมากกว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การล้มเลิกการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชและได้นำเอาระบอบประชาธิปไตย (ระบอบรัฐบาล) เข้ามาใช้ในการปกครองประเทศ ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและเข้ามาทำการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้การบริหารจัดการประเทศมีความสะดวกขึ้น อย่างไรก็ตามไม่มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจที่สำคัญเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลานี้ ส่วนประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ดำเนินการพัฒนาไปในสภาพที่ไม่ค่อยมั่นคง มีความขัดแย้งกันในหมู่คณะราษฎรและกลุ่มชนชั้นสูง มีการกบฏและทำการรัฐประหารหลายครั้ง ประชาชนยังต้องการศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และไม่มีการตื่นตัวทางการเมืองมากพอ

ในระหว่างปี พ.ศ.2501 ถึง พ.ศ.2516 สังคมและชุมชนไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากยิ่งขึ้น ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อมีการสนับสนุนให้ธนาคารโลกเข้ามาช่วยสำรวจสถานะเศรษฐกิจของประเทศ โดยในช่วงปีพ.ศ.2500 ได้เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจกันอย่างขนานใหญ่ เร่งรัดการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น เขื่อน ไฟฟ้า ประปา ถนน เส้นทางท่าเรือ เป็นต้น ทำให้เกษตรกรชาวไร่ชาวนาที่เคยอยู่ห่างไกลออกไปถูกดึงเข้ามาในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ทำการเพาะปลูกเพื่อขายกันมากขึ้น รวมทั้งมีการเปลี่ยนจากการปลูกข้าวไปเป็นการปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อยเพื่อการส่งออกมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ได้มีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม การค้าและการบริการต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงแรก ๆ ยังเป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า คือการผลิตสินค้าสำเร็จรูปที่เคยส่งเข้ามาขายในประเทศ เช่น ทอผ้า น้ำตาล เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์ เป็นต้น สินค้าเหล่านี้เมื่อผลิตขึ้นได้ก็ทำการขายภายในประเทศ ทำให้ไม่ต้องสั่งซื้อเข้ามา อย่างไรก็ตามประเทศไทยก็ยังคงต้องสั่งซื้อสินค้าจำพวกเครื่องจักร เครื่องเคมีภัณฑ์ น้ำมันเชื้อเพลิง อะไหล่ และวัตถุดิบต่าง ๆ เพื่อเข้ามาใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมค่อนข้างมาก ทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้าและต้องพึ่งพาการกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น

การพัฒนาประเทศดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมไทยอย่างมาก กล่าวคือชนบทมีความสัมพันธ์กับเมืองในด้านการผลิตสินค้าการเกษตรเพื่อขายและซื้อสินค้าอุตสาหกรรมจาก

ภาคในเมืองมากขึ้น เทคนิคการผลิตเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักร เครื่องยนต์ เช่น รถไถนา (แทรกเตอร์) เข้ามาแทนแรงงานสัตว์ เช่น วัว ควาย มีการใช้ปุ๋ยเคมีและยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืชมากขึ้น ทั้งนี้เกษตรกรต้องมีการพึ่งระบบเครดิตและตลาดมากขึ้นตามไปด้วย การพัฒนาผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างไม่ทั่วถึงกัน ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามากที่สุดก็คือคนในเมือง โดยเฉพาะคนที่เป็นเจ้าของทุน ที่ดิน กิจการห้างร้านต่าง ๆ ส่วนคนในชนบทจะได้รับผลจากการพัฒนาน้อยกว่า สรุปก็คือการพัฒนาทำให้เกิดการกระจายทรัพย์สินและรายได้ที่ไม่เป็นธรรมและทำให้เกิดการพึ่งพาเศรษฐกิจทุนนิยมโลกมากขึ้น

กล่าวสรุปได้ว่า การพัฒนาสังคมไทยที่ผ่านมาเป็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพชุมชนและสังคมไทยจากอดีตมาจนถึงปัจจุบันที่ก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและมีความทันสมัยมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันสังคมไทยเป็นลักษณะของสังคมโลกาภิวัตน์ที่มีความเจริญก้าวหน้าในเรื่องของเทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อมูลข่าวสารและนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว รวมถึงพัฒนาการทั้งด้านการแพทย์ การสื่อสาร การค้าและการลงทุน เป็นต้น นอกจากนี้การรวมตัวกันของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) หรือที่เรียกว่า “ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)” ยังเป็นแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการแข่งขันกันในด้านการค้าและการลงทุน ก็ทำให้สังคมไทยมีความจำเป็นต้องเร่งรัดการพัฒนาคน ชุมชน สังคมให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศอื่นมากขึ้น ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วประเทศก็จะตกอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ล้าหลังและเสียเปรียบได้

### **การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

ประเทศไทยมีการจัดทำแผนพัฒนาประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาประเทศให้เกิดการเร่งรัดพัฒนาสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในแต่ละแผนมากกว่า 50 ปี โดยมีการริเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2500 และในปี พ.ศ.2504 รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกขึ้น หลังจากนั้นการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปัจจุบันได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 แล้วเสร็จและได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2554 ถึง 30 กันยายน พ.ศ.2559 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นทั้งเครื่องมือในการลงทุนหรือการใช้ทรัพยากรของสังคมและเป็นทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตลอดระยะเวลากว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ทั้งในเรื่องของปรัชญา แนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จุดมุ่งหมายหลักและวิธีการดำเนินการ ลักษณะและรูปแบบ ตลอดจนวิธีการและกระบวนการจัดทำแผน

## 1. แนวคิดและทฤษฎีในการพัฒนาประเทศ

การกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศจะมีพื้นฐานมาจากความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงประเทศให้ไปสู่ความทันสมัยตามแนวคิดของตะวันตก คือการมีเศรษฐกิจที่ดี มีความเจริญก้าวหน้า จึงทำให้ต้องมีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการผลิตขนาดใหญ่ ดังนั้น ความหมายของการพัฒนาตามกรอบแนวคิดของการพัฒนาประเทศจึงมุ่งเน้นการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดนี้ถือว่าเป็นจุดเน้นของแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่ด้อยพัฒนาทั้งหลาย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและความล้าหลังทางเศรษฐกิจของประเทศ จากแนวคิดดังกล่าวนี้เองจึงนำไปสู่การกำหนดแนวคิดการพัฒนาประเทศออกเป็น 2 กระแส คือ (ธีระภักตรา เอกผาชัยสวัสดิ์, 2553 : 124)

**1.1 แนวคิดการพัฒนากระแสหลัก** ได้แก่ แนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีรากฐานมาจากระบบเศรษฐกิจและทุนนิยมโดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาสังคม เช่น ทฤษฎีความทันสมัย ทฤษฎีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทฤษฎีการพึ่งพา ทฤษฎีโลกาภิวัตน์ ฯลฯ

**1.2 แนวคิดการพัฒนากระแสรอง** หรือกระแสการพัฒนาทางเลือก ได้แก่ แนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีรากฐานมาจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม เช่น แนวคิดบทบาทชาย-หญิง แนวคิดสตรีนิยม แนวคิดการให้อำนาจ แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทฤษฎีใหม่ ฯลฯ

โดยการกำหนดแนวคิดในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา นั้น เหตุผลหลักของการกำหนดแนวคิดในการพัฒนาประเทศ คือการมีความเชื่อที่ว่า “ถ้าประเทศมีการพัฒนาเศรษฐกิจจะทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น” โดยการมีรายได้เพิ่มขึ้นของประชากรจะเกิดมาจากปัจจัยด้านต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณทุนและขนาดของการออม จำนวนประชากรและอัตราการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงองค์การต่าง ๆ ทางสังคม เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้จะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจก่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถนำไปสู่เศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยจะมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีที่ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยเป็นประการสำคัญ

ดังนั้นการศึกษาความเป็นมาของการพัฒนาประเทศของประเทศไทย โดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะช่วยให้เราทราบถึงสาระความรู้และประสบการณ์การของวางแผนพัฒนาประเทศในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา โดยมุ่งหวังว่าจะเป็นประโยชน์และให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ รวมทั้งจะเป็นบทเรียนสำหรับการปรับปรุงทิศทางการพัฒนาชุมชนและสังคมให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

## 2. การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 11

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556) ได้นำเสนอทสรูป และผลที่ได้รับจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ดังนี้

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับเดียวที่มีระยะเวลาครอบคลุมรวม 6 ปี มีระยะเวลาการใช้ 2 ช่วง คือช่วงที่ 1 พ.ศ.2504-2506 และช่วงที่ 2 พ.ศ.2506-2509 ในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยได้ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ยากจน ต้องพึ่งภาคเกษตรเป็นหลัก ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำ ขาดแคลนการบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านชลประทาน พลังงานและคมนาคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จึงได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ มีการลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเป็นอันมาก อาทิ ถนน ท่าเรือ เขื่อนอนเนกประสงค์ โรงไฟฟ้า ฯลฯ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรม อันจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศรุดหน้าไปอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยขยายตัวเฉลี่ยถึงร้อยละ 8.7 ต่อปี รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มสูงขึ้น มูลค่าสินค้าออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนดุลการชำระเงินของประเทศมีฐานะเกินดุลทุนสำรองระหว่างประเทศมีมูลค่าสูงขึ้นถึง 924 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่วนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้เน้นงานชลประทาน การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงแผ่นดิน เริ่มส่งพลังงานไฟฟ้าจากโครงการยันฮีและโครงการไฟฟ้าลิกไนต์ที่กระบี่ เป็นต้น

การวางแผนทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปแบบของระบบการคมนาคมและระบบขนส่ง ระบบเขื่อน สาธารณูปการ ฯลฯ รัฐทุ่มเททรัพยากรเข้าไปเพื่อการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในด้านเอกชนเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ

1. เน้นการลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ การสร้างถนนทางหลวงสายหลัก การพัฒนาเส้นทางรถไฟ ปรับปรุงการประปาและการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน รวมถึงการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ เช่น เขื่อนภูมิพลและเขื่อนอุบลรัตน์ เป็นต้น

2. ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในด้านอุตสาหกรรมและมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้าสำเร็จรูป

3. ดำเนินการส่งเสริมด้านการศึกษาในระดับชั้นอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยขอนแก่น



4. ผลที่ได้รับเมื่อสิ้นแผน ประสบความสำเร็จในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 8.1 ต่อปี มูลค่าสินค้าออกเพิ่มมากขึ้น มีสินค้าออกที่เป็นรายได้หลักของประเทศเพิ่มขึ้นได้แก่ ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง นอกเหนือจากข้าว ไม้สัก ยางพาราและดีบุกที่มีอยู่แต่เดิม

5. ปัญหาและอุปสรรค ขาดแคลนบุคลากรทางด้านเทคนิค วิชาการและการบริหาร อีกทั้งยังต้องพึ่งพาเงินทุนเงินกู้จากต่างประเทศทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานตามโครงการ และผลกระทบประการสำคัญคือการกระจายรายได้ยังไม่ยุติธรรม เพราะผลจากการพัฒนาตกอยู่กับผู้มีโอกาสทางเศรษฐกิจ

#### **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)**

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ยังคงดำเนินการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและให้ความสำคัญกับการกระจายการพัฒนาให้เกิดผลทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ เพื่อปรับปรุงฐานะของประชาชนในชนบท ดังจะเห็นได้จากงบประมาณร้อยละ 75-80 ของงบพัฒนาทั้งหมดเป็นการลงทุนในส่วนภูมิภาค รวมทั้งยังมีโครงการพิเศษ เช่น โครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทและโครงการช่วยเหลือชาวนา เป็นต้น รวมทั้งเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมผลการพัฒนาทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่ปรากฏว่า ช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชากรของประเทศและระหว่างภูมิภาคของประเทศเริ่มห่างกันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนที่อยู่ใกล้บริการพื้นฐานได้ใช้ประโยชน์มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกล ส่วนด้านการขยายบริการพื้นฐานมีกำลังการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว ถนนทั่วประเทศเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 38 และการชลประทานเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว สรุปการพัฒนาได้ ดังนี้

1. เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเหมือนกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เช่น ขยายการชลประทาน เส้นทางคมนาคมและการสาธารณสุขไปภาคต่าง ๆ ฯลฯ

2. ส่งเสริมการพัฒนาการผลิตด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยสนับสนุนการลงทุนของชาวต่างประเทศ

3. มุ่งพัฒนากำลังคนเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ โดยกระจายการศึกษาและการสาธารณสุขให้ทั่วถึง ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ

4. ผลที่ได้รับเมื่อสิ้นแผน ในระยะต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการลงทุนจากแหล่งเงินทุนภายในและภายนอกประเทศในอัตราสูง ระยะเวลาปลายแผนภาวะเศรษฐกิจขยายตัวช้าลงเนื่องจากราคาข้าวและยางพาราในตลาดโลกตกต่ำลง

5. ปัญหาและอุปสรรค การทำงานของรัฐบาลมีลักษณะซ้ำซ้อนและขาดการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ งานบางโครงการไม่ได้รับการติดตามอย่างใกล้ชิดและการกระจายรายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่กับคนส่วนน้อย

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)

ปัญหาการกระจายรายได้ที่รุนแรงมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ทำให้มีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มากขึ้น โดยในด้านการลดความแตกต่างของรายได้และบริการสังคมเน้นการดำเนินงานแนวใหม่ 3 แนว คือการลดอัตราการเพิ่มของประชากร การกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคมและการสร้างโอกาสและขีดความสามารถของประชาชน ให้ได้รับประโยชน์จากบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันได้เร่งปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถทางการผลิตให้สูงขึ้น เป้าหมายสำคัญ คือการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้แก่ประชาชนในชนบท พร้อมทั้งส่งเสริมการส่งออกและปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้าเพื่อรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้มั่นคง

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เริ่มขึ้นในภาวะที่เศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยไม่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าตัว ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงัน รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินมาตรการหลายอย่างเพื่อคลี่คลายปัญหา ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.5 ต่อปี พื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้นร้อยละ 36 ถนนจากไร่นาเข้าสู่ตลาดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 ของระยะทางทั้งหมด ด้านสังคม อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 3.1 ในปี 2514 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี 2519 อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาความไม่เสมอภาคทางการศึกษาและการขาดแคลนด้านสาธารณสุขในเขตชนบท โดยสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. เน้นการพัฒนาสังคมเพิ่มมากขึ้น เช่น การปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชน การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัยและการจัดบริการทางสังคม
2. กำหนดเป้าหมายลดอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นครั้งแรก ให้เหลือร้อยละ 2.5 ต่อปี เมื่อสิ้นแผน
3. กระจายความเจริญสู่ชนบทให้มากขึ้น เน้นการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม
4. ขยายการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐาน เช่น การขยายท่าเรือกรุงเทพฯ ท่าอากาศยานจังหวัดเชียงใหม่
5. ยกระดับการผลิตและรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น เน้นการพัฒนาคนและเพิ่มการมีงานทำ
6. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรักษาทุนสำรองระหว่างประเทศให้มั่นคง
7. อุปสรรคและผลที่ได้รับเมื่อสิ้นแผน ผลลัพท์ประชาชาติภายในประเทศมีอัตราการเพิ่มต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศแปรปรวน ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ และความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจทั่วโลก เช่น การขึ้นราคาน้ำมันครั้งใหญ่ ค่าเงินดอลลาร์

สหรัฐอเมริกาตกต่ำและการถดถอยของสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทย เมื่อสิ้นสุดสงครามเวียดนาม เป็นต้น ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ภาวะเศรษฐกิจ การลงทุนในประเทศซบเซา และมีการว่างงานสูง แต่อัตราการเพิ่มของประชากรใกล้เคียงตามเป้าหมาย คือร้อยละ 2.6 ต่อปีเมื่อสิ้นแผน

#### **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)**

เนื่องจากการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาเน้นเฉพาะในส่วนกลาง ประกอบกับการเกิดภาวะเงินเฟ้อ การว่างงาน เกิดช่องว่างทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางรายได้และสังคมและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง (หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมุ่ง “กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค” โดยเน้นการพัฒนาที่สำคัญ 2 แนวทาง คือ

1. เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการมุ่งขยายการผลิตด้านการเกษตร และปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อขยายการส่งออก การกระจายรายได้ และการมีงานทำในภูมิภาค พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและเร่งรัดการส่งออก

2. เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ เหมืองแร่ ฯลฯ

ผลการพัฒนาทำให้เศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 7.4 ต่อปี สูงกว่าเป้าหมายเล็กน้อย การผลิตในด้านต่าง ๆ ขยายตัวสูงกว่าเป้าหมาย ยกเว้นด้านที่สำคัญ คือเกษตรและอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นต่ำกว่าเป้าหมาย ประกอบกับการที่ไม่สามารถรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรให้อยู่ในระดับสูงทั่วทั้งประเทศ ทำให้ประชากรในภาคการเกษตรกรรมมีรายได้ต่ำกว่าผู้ประกอบอาชีพในภาคอื่น ๆ มาก นอกจากนี้ การที่ต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้า ทั้งการกระจายบริการสังคมที่ไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง ประชาชนที่อยู่ในเขตชนบทยังคงล้าหลังและยากจน ประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมลงมาก ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ โดยสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยขยายการผลิต การลงทุนและเพิ่มการจ้างงานให้สูง

2. เน้นการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยเร่งกระจายรายได้ให้ทั่วถึงและยกฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกร ผู้ใช้แรงงานและคนยากจน

3. ปรับปรุงคุณภาพของประชากร โดยลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือเพียงร้อยละ 2.1 ต่อปี เมื่อสิ้นแผน

4. ปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทาง เศรษฐกิจสูงสุด

5. อุปสรรคและผลที่ได้รับเมื่อสิ้นแผน

6. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกยังไม่ดีขึ้นและส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ได้แก่ การขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศ OPEC ทำให้สินค้ามีราคาสูง เกิดภาวะเงินเฟ้อและค่าครองชีพสูง ตลอดจนรายจ่ายภาครัฐบาลสูงขึ้นเป็นผลให้การขาดดุลการค้ากับต่างประเทศสูงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

7. สถานการณ์ความตึงเครียดบริเวณชายแดนด้านกัมพูชา ทำให้รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายทางการทหารและความมั่นคงมากขึ้น

8. ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศกระเตื้องขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 การผลิตโดยส่วนรวมขยายตัวตามเป้าหมาย การลดอัตราการเพิ่มของประชากรก็อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดเช่นกัน

#### **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)**

การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาพบว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปตามเป้าหมายในระดับที่น่าพอใจ แต่ทว่าปัญหาความยากจนของประชาชนในเขตชนบทยังคงอยู่ในระดับสูง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงปรับแนวทางการพัฒนาประเทศแนวใหม่ให้มีลักษณะเป็นแผนนโยบายที่ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผนกำหนดแผนงานและโครงการ เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและพื้นที่เมืองหลัก เป็นต้น เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก ในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้ชาวชนบทพออยู่ พอกินและช่วยเหลือตัวเองได้ในที่สุด เน้นความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปฏิรูประบบการบริหารงานพัฒนาของรัฐทุกภาคส่วน

ในช่วงระยะเวลาของแผนฯ 5 เศรษฐกิจทั่วโลกอยู่ในภาวะซบเซา อันเป็นผลเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจ เพื่อความอยู่รอด การกีดกันทางการค้าเริ่มมีมากยิ่งขึ้น รัฐบาลไทยต้องดำเนินมาตรการหลายประการ เพื่อรักษาการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ รวมถึงการปรับค่าเงินบาท มาตรการประหยัดการนิยมนไทยและการร่วมใจส่งออก ถึงแม้ว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมจะมีอัตราต่ำโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.4 ต่อปี แต่การพัฒนาหลายประการประสบความสำเร็จอย่างน่าพอใจ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก สามารถจัดโครงการเข้าไปแก้ไขปัญหาได้ตามเป้าหมาย โดยสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการให้มีผลทางปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก ฯลฯ

2. เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษโดยการ เร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจ การเงินและการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ



3. เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
4. เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง กำหนดพื้นที่เป้าหมาย 286 อำเภอและกิ่งอำเภอ
5. เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ประกาศใช้ในปีพ.ศ. 2527

6. เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน

#### **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)**

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นแผนที่มุ่งยกระดับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่อดีต โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือ

1. การเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการ โดยยึดหลักการทำงานอย่างเป็นระบบครบวงจร

2. ปรับปรุงระบบการผลิตการตลาดและยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อลดต้นทุน ทั้งยังมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น เพื่อสร้างความเป็นธรรม โดยกำหนด 10 แผนงานครอบคลุมการพัฒนาด้านต่าง ๆ เช่น แผนพัฒนาคน สังคมและวัฒนธรรม แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด การสร้างงานและแผนพัฒนาชนบท เป็นต้น

ผลการพัฒนาทำให้เศรษฐกิจของประเทศได้ฟื้นตัวและขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 10.9 ต่อปี นับเป็นอัตราสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ด้วยปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวของการส่งออก การลงทุนและการท่องเที่ยว และเสถียรภาพการเมืองที่มั่นคง ส่งผลให้การหนี้สินต่างประเทศลดลง ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างมากในภาคอุตสาหกรรมและบริการ แต่ในขณะเดียวกันได้มีปัญหาความไม่สมดุลเกิดขึ้นหลายประการ คือความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนและระหว่างชนบทกับเมืองมีมากขึ้น บริการพื้นฐานไม่พอเพียง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงไปมาก ตลอดจนปัญหาทางสังคมได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีดังนี้

1. เน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพของการเงินการคลัง โดยเน้นการระดมเงินออมในประเทศ เน้นการใช้จ่ายภาครัฐอย่างประหยัด
2. เน้นการพัฒนาฝีมือแรงงานและคุณภาพชีวิต
3. เน้นการเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. เริ่มแผนหลักการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
5. ทบทวนบทบาทรัฐในการพัฒนาประเทศ

6. มีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

7. มุ่งปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศให้กระจายตัวมากขึ้น

8. เน้นการนำบริการพื้นฐานที่มีอยู่แล้วมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

9. พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

10. ขยายขอบเขตพัฒนาชนบทครอบคลุมทั่วประเทศ (เขตล้าหลังจำนวน 5,787 หมู่บ้าน เขตปานกลางจำนวน 35,514 หมู่บ้านและเขตก้าวหน้าจำนวน 11,612 หมู่บ้าน)

**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)**

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เป็นแผนที่มุ่งไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลของการพัฒนา 3 มิติ ดังนี้

1. การรักษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตร เน้นให้เอกชนเป็นแกนนำในการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศ โดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน รวมทั้งการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี บริการพื้นฐานและการจัดหาพลังงาน

2. การกระจายรายได้และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการยกระดับรายได้ของเกษตรกรเสริมสร้างศักยภาพของจังหวัดที่จะเป็นศูนย์กลางกระจายอุตสาหกรรมในภูมิภาคต่าง ๆ และกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

3. เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยกระจายโอกาสและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา การสาธารณสุข พัฒนาจิตใจ วัฒนธรรมและสังคม เพื่อให้ประชาชนปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและผนึกกำลังภาคส่วนต่าง ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมผลการพัฒนาทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี โดยรายได้ต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้นจากปีพ.ศ.2504 ที่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 28 เท่า ฐานะการคลังของรัฐบาลมีความมั่นคงมาก มีงบประมาณเกินดุลติดต่อกันมาเป็นปีที่ 9 และทุนสำรองระหว่างประเทศสูงถึง 38,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ มีผลทำให้ธนาคารโลกประกาศให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากประเทศที่ยากจน (รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีเกิน 1,500 ดอลลาร์สหรัฐฯ) ประชาชนมีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีอัตราการพัฒนาคนที่เร็วมากเป็นอันดับ 2 ของโลก

อย่างไรก็ตามการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักจึงเป็นเหตุทำให้เกิดปัญหา ด้านอื่น ๆ ตามมา

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาได้บทสรุปว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงปรับแนวคิดใหม่ในการพัฒนาประเทศจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นการมุ่งเน้นพัฒนาคนเป็นเป้าหมายหลัก โดยกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มุ่งพัฒนาศักยภาพของคนพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน เสริมสร้างศักยภาพ การพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ดำเนินการ พัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคน พัฒนาบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนงาน/โครงการที่ยึด หลักการ พื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ได้ส่งผล กระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างรุนแรง ส่วนระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยโดยรวมดีขึ้น ระบบ บริการสาธารณสุขมีความก้าวหน้าขึ้น ประชาชนได้รับการคุ้มครองด้านประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น แต่ ยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาที่ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร การเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการ จัดทำแผน จึงนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีบทบาทร่วมใน กระบวนการพัฒนาประเทศ โดยมีการรวมกลุ่มของประชาคมในหลายรูปแบบ มีเครือข่ายเชื่อมโยงกัน อย่างกว้างขวางและมีการทำงานกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนา ประเทศ

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)

สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้อัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่กับการดำเนินการต่อเนื่องจาก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มี ความสมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ ใน 3 ด้าน คือสังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และสังคมที่สมานฉันท์และเอื้ออาทร ต่อกัน

ผลการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เศรษฐกิจมีเสถียรภาพและขยายตัวได้อย่าง ต่อเนื่อง ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจปรับตัวสู่ความมั่นคง ความยากจน ลดลง ด้านคุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้น โดยร้อยละ 96.3 มีหลักประกันด้านสุขภาพและส่วนใหญ่ ได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคมมากขึ้น การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ยังไม่สามารถรักษาสอดคล้องระหว่าง การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ได้เท่าที่ควร ขณะที่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาและความเหลื่อมล้ำ ทางรายได้

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาสู่ สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยใช้ แนวปฏิบัติตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ มีการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและให้ความสำคัญ กับการนำทุนสังคม ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและทุนเศรษฐกิจ มาใช้ประโยชน์อย่าง บูรณาการและเกื้อกูลกัน โดยใช้หลัก 5 ยุทธศาสตร์หลักเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืน ได้แก่

1. การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้
2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของคนไทยและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ
3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน
4. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม
5. การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559)

ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งภายนอกและภายในประเทศ ที่ปรับเปลี่ยนเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะข้อผูกพันที่จะเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 จึงจำเป็นต้องนำภูมิคุ้มกันที่มีอยู่พร้อมทั้ง เร่งสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้นมาใช้ในการเตรียมความพร้อมให้แก่คน สังคม และระบบ เศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง แผนฯ ฉบับที่ 11 เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้แนะทิศทางการพัฒนาประเทศระยะกลาง เพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ระยะยาว ที่ทุกภาคส่วนในสังคมไทยได้เห็นพ้องร่วมกันกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ปี พ.ศ. 2570 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มิมีใครไม่ตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่น ในวัฒนธรรมประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มี คุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่ง กันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่ บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาค และโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”



โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายหลักและยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

**วิสัยทัศน์** “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง”

**พันธกิจ** 1) สร้างสังคมเป็นธรรมและเป็นสังคมที่มีคุณภาพ 2) พัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีคุณธรรม เรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะและการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงวัย สถาบันทางสังคมและชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถปรับตัวรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง 3) พัฒนากิจการการผลิตและบริการให้เข้มแข็งและมีคุณภาพบนฐานความรู้ ความคิดสร้างสรรค์และภูมิปัญญา 4) สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน

**วัตถุประสงค์** 1) เพื่อเสริมสร้างสังคมที่เป็นธรรมและเป็นสังคมสันติสุข 2) เพื่อพัฒนาคนไทยทุกกลุ่มวัยอย่างเป็นองค์รวม 3) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ คุณภาพ และยั่งยืน 4) เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ

**เป้าหมาย** 1) ความอยู่เย็นเป็นสุขและความสงบสุขของสังคมไทยเพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำในสังคมลดลง สัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลงและดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันไม่ต่ำกว่า 50 คะแนน 2) คนไทยมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีสุขภาวะดีขึ้น มีคุณธรรม จริยธรรม และสถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น 3) เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่เหมาะสมตามศักยภาพของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3.0 ต่อปี การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศและการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ให้มีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40.0 และ 4) คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เพิ่มประสิทธิภาพการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ

**ยุทธศาสตร์** 1) การสร้างความเป็นธรรมในสังคม 2) การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน 3) ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน 4) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน 5) การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม 6) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

กล่าวได้ว่าการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 เป็นการนำภูมิคุ้มกันที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ภูมิปัญญาของคนไทยและทุนทางสังคมมาใช้ขับเคลื่อนในการพัฒนา พร้อมทั้งเร่งสร้างภูมิคุ้มกันภายในประเทศให้เกิดความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมของคน สังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจาก

การเปลี่ยนแปลงจากภายนอกได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ ได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

## ความสำคัญของการพัฒนา

จากสภาพความแตกต่างของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งมีทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนทางด้านสังคมก็มีทั้งสังคมเมืองและสังคมชนบท ทำให้เกิดความพยายามในการพัฒนาเพื่อที่จะลดช่องว่างของระหว่างประเทศและสังคม ประกอบกับสภาพปัญหาที่สังคมเผชิญอยู่ ทำให้เกิดความพยายามที่จะแก้ปัญหาเหล่านั้นและยังต้องการพัฒนาสิ่งที่ได้อยู่แล้วให้ดีขึ้นกว่าเดิมหรือหากในกรณีนี้เมื่อสถานการณ์หรือสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป แนวทางการพัฒนาที่ทำอยู่เดิมไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับแนวทางการพัฒนาหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม (ธีรวัลย์ ศิลารัตน์, 2549 : 8-9) ความสำคัญของการพัฒนาจึงมีใน 2 แนวทาง ดังนี้

### 1. การพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา

ถึงแม้ว่าในช่วงระยะเวลาตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาประเทศมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับผลสำเร็จในระดับหนึ่งซึ่งเป็นที่น่าพอใจ สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงอย่างต่อเนื่องยาวนาน แต่เป็นการเจริญเติบโตในเชิงปริมาณ ยังขาดคุณภาพและตั้งอยู่บนพื้นฐานการพัฒนาที่ไม่สมดุลและไม่ยั่งยืน ปัญหาเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่สะสมมานาน คือความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาระหว่างกลุ่มคนและระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท โดยในสังคมเมืองเป็นฐานธุรกิจ บริการ และอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้าและเป็นแหล่งดึงดูดทรัพยากรและแรงงานจากชนบท เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะที่สังคมชนบทเป็นฐานการเกษตรที่ล้าหลังและเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งยังมีรายได้ต่ำ และขาดโอกาสการพัฒนาให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ (ชัชวาลย์ มากสินธ์, 2555) ปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาสะสมต่อเนื่องและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

แต่เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย เกิดภาวะการว่างงานเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว ความยากจนมากขึ้นกว่าก่อนเกิดวิกฤติ จึงได้มีการพัฒนาประเทศมาตามลำดับทุกปี จนถึงประมาณปี 2545 ให้ความยากจนลดลง แต่การกระจายรายได้ของครอบครัวยังไม่ดีขึ้น แต่กลับมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546 ข : 73) จนกระทั่งการใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 10 รัฐบาลได้มีการกำหนดมาตรการการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคทั้งในเรื่อง

ระบบบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการกระจายการลงทุน มาตรการปรับปรุงโครงสร้างด้านการคลัง เพื่อนำระบบภาษีมาเป็นรายได้บำรุงท้องถิ่น มาตรการปรับโครงสร้างด้านการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาบริการสาธารณสุข เป็นต้น (ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ และสุวรรณี คำมัน, 2553 : 112)

นอกจากนี้สภาพปัญหาทางการเมืองภายหลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ก็ส่งผลทำให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของประเทศเกิดความล่าช้าและมีผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจที่มีการถดถอย การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงจากที่ประมาณการอย่างมาก การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเกิดความล่าช้าไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในการลงทุนได้ เป็นต้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2557 (ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557) ระบุว่า สถานการณ์เศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวต่ำ จากการที่เศรษฐกิจในไตรมาสแรกติดลบและการฟื้นตัวในช่วงที่เหลือของปียังมีข้อจำกัดจากความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางการเมืองที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ และมีแนวโน้มที่การจัดตั้งรัฐบาลต้องล่าช้าออกไปกว่าที่คาดการณ์ไว้เดิม จึงส่งผลกระทบต่อ การขยายตัวของรายจ่ายภาครัฐและการขับเคลื่อนมาตรการเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อ การเบิกจ่ายและการจัดเตรียมงบประมาณประจำปี 2558 นอกจากนั้น ยังส่งผลกระทบต่อ การฟื้นตัวของการใช้จ่ายและการลงทุนภาคเอกชน ในขณะที่การฟื้นตัวของการส่งออกที่มีแนวโน้มช้ากว่าที่คาดไว้เดิม ตามแนวโน้มความล่าช้าในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก จึงคาดว่าเศรษฐกิจไทยตลอดทั้งปี 2557 มีแนวโน้มขยายตัวร้อยละ 1.5 - 2.5 ต่ำกว่าการขยายตัวร้อยละ 3.0 - 4.0 ที่คาดการณ์ไว้เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2557 (แนวนหน้า, 2557) ส่วนด้านสังคมเกิดความแตกแยกทางความคิดในสังคม ขาดความรัก ความสามัคคี ไม่มีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ขาดความยุติธรรมในสังคม ปัญหาการฉ้อโกงและการครอบงำสื่อ เป็นต้น จนกระทั่งได้เกิดการรัฐประหารโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และได้จัดตั้งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ขึ้น เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นผู้อำนวยการของนายกรัฐมนตรี เพื่อบริหารราชการแผ่นดินและขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ

## 2. การพัฒนาสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ดีกว่าเดิม

การปรับแนวคิดของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดว่าเป็นการพัฒนาแนวคิดที่เป็นอยู่ให้ดีกว่าเดิม โดยพัฒนาแนวคิดให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยแนวคิดการพัฒนาประเทศในอดีตได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาได้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อส่งออก โดยอาศัยความได้เปรียบทางทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้ขยายฐานการผลิตเพื่อสร้างรายได้และ

การมีงานทำ ซึ่งถือว่ามีเหมาะสมสำหรับช่วงเวลานั้น แต่การรุดหน้าทางเศรษฐกิจโดยรวมและความเจริญด้านวัตถุที่เพิ่มมากขึ้น ก็ไม่ได้ทำให้สังคมไทยมีความอยู่ดีกินดีอย่างทั่วหน้า วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ตึงตังและเรียบง่ายได้เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและความไม่มั่นคงของครอบครัว ชุมชนและสังคม ดังนั้นจึงได้มีการปรับแนวคิดการพัฒนาตั้งแต่ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 - แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จากเดิมที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลักมาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกด้าน โดยการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังได้ปรับเปลี่ยนการวางแผนจากการแยกส่วนมาเป็นแบบการเชื่อมโยงบูรณาการ เพื่อให้เกิดการเกื้อกูลต่อกัน มีการปรับบทบาทหน่วยงานกลางในการประสานและสนับสนุนการจัดทำแผนปฏิบัติการในทุกระดับ และใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับทุกชั้นตอนเป็นหลักในการดำเนินงานด้านการพัฒนา ด้วยการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ ในลักษณะเป็นเครือข่ายการพัฒนาและได้มีการระดมความคิดของประชาชนตั้งแต่ระดับจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต โดยมีหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเข็มทิศในการนำทางพัฒนาประเทศ

## ยุทธศาสตร์การพัฒนา

คำว่า “ยุทธศาสตร์” เดิมเป็นคำที่ใช้ในทางการทหาร เนื่องจากการทำสงครามนั้นต้องมุ่งเอาชนะข้าศึกให้ได้อย่างรวดเร็ว จึงต้องมีการวางแผนและกำหนดขั้นตอนในการทำสงครามที่กระชับชัดเจน เพื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะได้เข้าใจตรงกัน สามารถปฏิบัติได้ถูกต้องในเวลาที่กำหนดไว้ การวางแผนและการกำหนดขั้นตอนหลัก ๆ ในการทำสงครามดังกล่าวนี้ ก็คือการทำนายยุทธศาสตร์การสงครามนั่นเอง

ยุทธศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาตั้งแต่ระดับโลก ลงไปจนถึงหน่วยย่อยในระดับครอบครัวและปัจเจกบุคคลด้วย และได้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาแทบทุกวงการ ทั้งภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจการค้าเอกชนและภาคบริการ เป็นต้น เนื่องผู้ทำการพัฒนาด้านต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มุ่งหวังให้เกิดผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์การพัฒนา มีความหมายว่าเป็นแนวทาง กลวิธีในการพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามทิศทางที่ประเทศต้องการ สำหรับประเทศไทยเนื่องจากสังคมส่วนใหญ่เป็นสังคมชนบท และผลจากการพัฒนาก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างชนบทและเมืองเพิ่มมากขึ้น จึงมีความจำเป็นในการแสวงหายุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้กับความยากจน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนามีหลายรูปแบบ แต่ละยุทธศาสตร์อาจจะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระแสของการพัฒนาและนโยบายในการพัฒนาประเทศ รวมไปถึงแนวคิดและทฤษฎีที่



ผู้รับผิดชอบมีความเชื่อเป็นพื้นฐาน เพื่อนำไปเป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ (บัณฑุร อ่อนดำ และวิริยาน้อยวงศ์ นยางค์, 2533 อ้างถึงในนันทนีย์ กมลศิริพิชัยพร, 2549 : 194-200) ในที่นี้จะกล่าวถึงบางยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทย ดังนี้

### 1. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการเกษตร

ยุทธศาสตร์นี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือการเพิ่มผลผลิตของเกษตรด้วยการปรับปรุงเทคนิคในการผลิต วัตถุประสงค์ที่สอง คือการปรับปรุงชีวิตครอบครัวในชนบทด้วยการสอนคหกรรมศาสตร์ให้แก่ผู้หญิงและการสร้างกลุ่มเกษตรกร โดยมีจุดเน้นที่เทคโนโลยีในการผลิต ส่วนด้านเศรษฐกิจ เช่น การวางแผนจัดการไร่นา แหล่งเงินกู้ปัจจัยการผลิตและตลาด ถือเป็นปัจจัยสำคัญรอง ได้มีการเผยแพร่วิธีการปฏิบัติที่ได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญระดับสูงไปยังเกษตรกร โดยผ่านวิธีการส่งเสริมแบบต่าง ๆ ซึ่งอิงอยู่กับการผสมผสานของทฤษฎีด้านการเรียนการสอน การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ขั้นตอนที่สำคัญ คือสร้างการตระหนักรู้ สร้างความสนใจ ให้ข้อมูลข่าวสาร การสาธิต การทดลองนำไปปฏิบัติ แนวทางอีกอย่างหนึ่งของยุทธศาสตร์นี้ คือมีตัวนำวิคุณ โดยผ่านผู้นำชาวนาที่ก้าวหน้า

ยุทธศาสตร์นี้มีจุดกำเนิดในต้นทศวรรษปีที่ 1940 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วยทศวรรษที่ 1950 ได้นำไปเผยแพร่ยังประเทศเอเชียอีกหลายประเทศ ในรูปของโครงการช่วยเหลือทางวิชาการ งานส่งเสริมของกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับรูปแบบนี้มาปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลผลิตของยุทธศาสตร์การส่งเสริมแบบดั้งเดิม ตัวอย่างเช่น โครงการที่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากธนาคารโลก คือระบบการฝึกอบรมและเยี่ยมเยียน

### 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน

เป็นแนวคิดของอังกฤษและอเมริกัน ซึ่งเน้นที่วัตถุประสงค์ของสังคม (Social Goal) ยุทธศาสตร์นี้ได้รับการพัฒนาจากความพยายามในการเตรียมการที่จะช่วยประเทศในอาณานิคมให้ได้รับอิสรภาพด้วยสันติภาพ โดยการสนับสนุนให้ประเทศเหล่านี้สร้างชุมชนที่มีความมั่นคงและพึ่งตนเองได้ กลุ่มเป้าหมายกิจกรรมต่าง ๆ คือชุมชนท้องถิ่น สมมติฐานของยุทธศาสตร์นี้ คือแนวคิดที่ว่า รัฐบาลกลางนั้นไม่สามารถที่จะให้หรือจัดหาบุคคลที่ได้รับการฝึกฝนในการให้ความสนับสนุน กระบวนการทำให้ทันสมัยของชุมชนชนบทด้วยผู้เชี่ยวชาญได้ จึงต้องมีผู้ทำงานระดับหมู่บ้านในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ บทบาทของเขา คือการกระตุ้น ติดต่อสื่อสาร สนับสนุนกิจกรรมระดับหมู่บ้านในงานด้านเกษตรกรรม การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุข การฝึกอบรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อในศักยภาพหรือขีดความสามารถของคน การให้โอกาส การพัฒนาศักยภาพและการให้ความยุติธรรมอย่างเสมอภาคแก่คนในชุมชน การพัฒนาชุมชนจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือคนในชุมชน สิ่งแวดล้อมในชุมชน วัสดุ

อุปกรณ์ กลวิธีในการพัฒนา กระบวนการพัฒนา การสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลและภาคเอกชน การบริหารและจัดการ การประสานงาน โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรม มีความสุข ให้ชุมชนเข้มแข็งและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนในประเทศไทยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 1950 ด้วยการสนับสนุนทั้งด้านการเงินและวิชาการจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกันกับจำนวนกว่า 60 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกาและลาตินอเมริกา มาจนถึงปัจจุบันองค์การความช่วยเหลือของสหรัฐได้ปิดแผนงานพัฒนาชุมชนและหลายประเทศก็ได้ลดหรือระงับการดำเนินงานโครงการพัฒนาชุมชน แต่ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ยังคงเป็นยุทธศาสตร์ที่ปฏิบัติการในชุมชนทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง โดยได้ปรับเปลี่ยนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและกระแสการเปลี่ยนแปลงของสถานะของสังคม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานพัฒนาชุมชนมีข้อจำกัดหลายด้านที่ทำให้อาจไม่บรรลุตามปรัชญาและเป้าหมายของการพัฒนา สรุปได้ดังนี้ (มนตรี กรรพุมมาลย์ และภุทชงค์ กุณทลบุตร, ม.ป.ป. : 61-63)

1. ระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จึงไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานพัฒนาชุมชนที่มีปรัชญา แนวความคิด หลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาด้วยตนเอง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาชุมชนจึงเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก

2. นโยบายการพัฒนาของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา มุ่งเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาชุมชน จึงไม่ใช่เป็นวิธีการของการพัฒนาชุมชนที่แท้จริง

3. ระบบราชการ ข้าราชการไทย มีอุปนิสัยเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชน เช่น ความไม่รับผิดชอบ ยึดถือพวกพ้อง อนุรักษ์นิยม ขาดจิตสำนึกของการพัฒนา ขาดความกระตือรือร้น ชอบสั่งการมากกว่าการคิดร่วม

4. คนไทยมีลักษณะนิสัยไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาชุมชน เช่น ไม่ชอบทำงานเป็นกลุ่ม ยอมรับในอำนาจนิยม พึ่งพาผู้อื่น รักเสรีไม่ชอบถูกจัดระเบียบ ซึ่งเป็นระบบขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาชุมชน

5. ความเป็นวัตถุนิยมทำให้คนไทยยึดติดกับวัตถุมากกว่าจิตใจ ทำให้การพัฒนาตามหลักการและวิธีการพัฒนาชุมชนเกิดขึ้นได้ยาก

### 3. การฟื้นฟูชีวิตชนบท

เป็นยุทธศาสตร์ที่คล้ายคลึงกับการพัฒนาชุมชน แต่ต้นแบบเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของอดีตประเทศอาณานิคมของฝรั่งเศสในแอฟริกาตะวันตกที่ได้รับเอกราชในระหว่างทศวรรษที่ 1950

ภูมิหลังทางปรัชญาของยุทธศาสตร์นี้ สืบเนื่องมาจากทฤษฎีการพัฒนาแนวสังคมนิยมของประเทศฝรั่งเศส และแนวคิดด้านมนุษยนิยมของศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก ยุทธศาสตร์นี้ส่งเสริมให้ผู้นำในชุมชนเป็นผู้นำในการปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ เพิ่มผลผลิตทางการเกษตร สร้างองค์กระระดับท้องถิ่น ด้วยวิธีการให้การศึกษา ฝึกอบรม และหลักจากฝึกอบรมผู้นำเหล่านี้ร่วมกับชาวบ้าน เพื่อร่วมวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของชุมชน กระตุ้นให้เกิดกิจกรรมพึ่งตนเองและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ส่งเสริมการสร้างความเข้าใจและปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาแห่งชาติในระดับหมู่บ้าน นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดการหาวัสดุและความช่วยเหลือด้านวิชาการให้แก่ชุมชน

ทั้งการพัฒนาชุมชนและการฟื้นฟูชีวิตชนบทเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้รับการริเริ่มและควบคุมโดยรัฐบาล ในอันที่จะกระตุ้นให้ชุมชนชนบทช่วยกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ของงานพัฒนา และเริ่มสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล แนวปฏิบัติของยุทธศาสตร์นี้เป็นระบบจากเบื้องบน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะมีจำกัดและเป็นการชี้แนะ อย่างไรก็ตามความร่วมมือกับชุมชนชนบทนั้นเป็นเรื่องของการกระจายข่าวสารข้อมูลและทรัพยากรสู่ชาวบ้านเท่านั้นเอง ทั้งสองยุทธศาสตร์ละเลยต่อความจริงที่ว่า ชุมชนชนบทนั้นมีความหลากหลาย ซึ่งผลที่ตามมา คือการที่กลุ่มผู้มีอำนาจและผู้มีโอกาสเป็นกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากกระบวนการนี้ ดังนั้นนักพัฒนาชุมชนและนักฟื้นฟูชีวิตชนบทก็กลายเป็นผู้แทนของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นที่แบกรับภาระอันหนักอึ้งของงานบริหารและงานอื่น ๆ พวกเขาได้กลายเป็นตัวแทนของรัฐ ไม่ใช่ผู้ทำงานพัฒนาให้แก่ชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชนนั้นได้ถูกมองว่าเน้นการทำงานในชุมชนโดยปราศจากการพัฒนาถึงภาคชนบทโดยส่วนรวมในลักษณะที่เป็นกรรมเฉพาะภายในไม่ใช่ภายนอก ทั้ง ๆ ที่สองยุทธศาสตร์เน้นความพยายามในการพึ่งตนเองในระดับชุมชนแต่ทั้งสองยุทธศาสตร์ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

#### 4. การพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ

นับเป็นแนวทางการพัฒนาการเกษตรที่ผสมผสานและกว้างขวาง ยุทธศาสตร์นี้อยู่บนสมมติฐานที่ว่าความร่วมมือต่าง ๆ เท่านั้นจึงจะทำให้การเกษตรก้าวหน้าไปได้ ปัจจัยเหล่านี้นอกจากเทคโนโลยีการศึกษาแล้วยังรวมถึงสถาบันและโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพในชนบทที่ช่วยให้มีการขนส่งที่สะดวก การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ ปัจจัยการผลิตและบริการด้านตลาด รวมทั้งราคาที่ดีและข้อมูลที่สำคัญต่อการพัฒนา ยุทธวิธีนี้มีการนำไปปฏิบัติในโครงการพัฒนาการเกษตรแบบเบ็ดเสร็จที่ได้รับคำชี้แนะโดยรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งผู้ประกอบการเอกชน อย่างไรก็ตามโครงการเหล่านี้ได้ประสบปัญหาในการกระจายรายได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งผลข้างเคียงทางสังคมในด้านลบอีกด้วย

ในประเทศไทยนั้นยุทธศาสตร์ที่เพิ่มการเจริญเติบโตทางการเกษตรยังได้รับการปฏิบัติอยู่หลายหน่วยงานและเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนในระดับชาติหรือระดับนานาชาติ โครงการ

เหล่านี้มีลักษณะร่วมกัน คือมีการส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตร โดยการปรับปรุงระบบการส่งเสริมบริการให้ดีขึ้นและปรับปรุงด้านการตลาดแก่เกษตรกร

จุดมุ่งหมายของโครงการทั่วไป คือการปรับปรุงผลผลิตทางการเกษตรและสภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบท โดยกิจกรรมสำเร็จรูปทางเศรษฐกิจที่นำไปพัฒนาชาวบ้าน โดยระบบนำส่ง (Delivery System) ที่จัดให้แก่เกษตรกรรายบุคคล บางครั้งโครงการเหล่านี้ก็เรียกตนเองว่า โครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน เนื่องจากมีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านการเกษตรแบบเบ็ดเสร็จนั่นเอง

### 5. การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานมีวัตถุประสงค์หลายอย่าง เช่น การเพิ่มผลผลิต การว่าจ้างงานที่สูงขึ้น การกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน ด้วยการผสมผสานชานารายย่อย ผู้เช่าที่ดิน และแรงงานไร้ที่ทำกินเข้ากับส่วนอื่น ๆ ของชุมชนชนบท โดยให้คนเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตและมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา องค์ประกอบหลักนั้นรวมถึงโครงการสำเร็จรูปต่าง ๆ (Package Program) ในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทและการกระจายการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม การทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีหลักประกันในการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม โดยเน้นที่การระดมทรัพยากรมนุษย์ สหสัมพันธ์ระหว่างการผลิตทั้งหมด การเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนั้นกว้างขวางกว่ายุทธศาสตร์แบบอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากเป็นโครงการแบบสหสาขา (Multi Sectoral) ที่รวมกันเพื่อให้บรรลุถึงการผสมผสานทางเศรษฐกิจ สังคมของกลุ่มรายได้ต่างระดับในประเทศการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์นี้ต้องการความคิดสร้างสรรค์ การวางแผนระดับท้องถิ่น รวมทั้งการตอบสนองต่อสถาบันและการบริหารต่าง ๆ ในอีกด้านหนึ่งยุทธศาสตร์นี้ต้องเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนพัฒนาระดับชาติและมีความต้องการความสนับสนุนช่วยเหลือจากการตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างมาก

ดังนั้นการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานจึงต้องเริ่มจากการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โดยพิจารณาตามความเกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิต การจ้างงาน นโยบายประชากรและบทบาทสตรี นอกจากนี้การบริหารงานแบบกระจายอำนาจ การวางแผนพัฒนาภูมิภาค กรอบนโยบายในระดับชาติจะต้องเปลี่ยนจุดเน้นไปที่ภาคชนบท อย่างไรก็ตามการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติมีความจำเป็น เพราะการกระจายอำนาจและทรัพยากรไม่อาจจัดทำได้ในระดับท้องถิ่นและต้องการการตัดสินใจจากส่วนกลาง

ด้วยเหตุนี้การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน จึงเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมืองในการพัฒนาชนบทมากกว่าเป็นวิธีการพัฒนาทางวิชาการ แต่กระนั้นก็มีจุดอ่อน เพราะต้องมีกรอบความคิดเกี่ยวกับสถาบัน ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นส่วนสนับสนุนเท่านั้น แต่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นด้วย อันได้แก่ การ



ปฏิรูปทางการเกษตร นโยบายราคาและสินเชื่อ องค์การตลาด นโยบายสหกรณ์ การศึกษาที่เหมาะสม (ทั้งในระบบและนอกระบบ) การวิจัย การส่งเสริมบริการต่าง ๆ เทคโนโลยีที่เหมาะสม (โดยเฉพาะการใช้แรงงาน) การปฏิรูปและปรับปรุงระบบการบริหารงาน ยุทธวิธีการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน นี้ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระหว่างประเทศและทวิภาคี จนมีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาชนบทในส่วนภูมิภาค แต่เนื่องจากการแก้ไขปัญหาของชนบทมีความซับซ้อนทั้งจากสาเหตุภายนอก และการตัดสินใจทางการเมือง ยุทธศาสตร์นี้จึงมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบต่อมาภายหลัง

## 6. ยุทธศาสตร์ความจำเป็นพื้นฐาน

ยุทธศาสตร์นี้มีจุดกำเนิดในกลางทศวรรษที่ 1970 เป็นวิธีการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการในขั้นต่ำให้แก่คนกลุ่มที่ยากจนที่สุดในชุมชน เน้นการช่วยเหลือและปรับปรุงสถานการณ์ของผู้ว่างงาน ผู้ทำงานระดับต่ำ ผู้ไร้การศึกษา ผู้อ่อนแอและเจ็บป่วย ในแนวคิดความจำเป็นขั้นพื้นฐานแบบเสรีนิยมนั้นก็เพื่อต่อสู้กับความยากจน แต่ในทางตรงกันข้ามในทัศนะของความจำเป็นขั้นพื้นฐานแบบก้าวหน้านั้นจะถือว่าปัญหาสำคัญ คือการจัดสรรอำนาจ (Redistributing Power)

ความจำเป็นพื้นฐานในแนวคิดแบบเสรีนิยมเห็นว่า ความยากจนนั้นเป็นสภาพที่จะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยรัฐ ซึ่งจะต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้มาจากระบบเศรษฐกิจที่ดี ดังนั้นแนวคิดของความจำเป็นพื้นฐานจึงเป็นความสำคัญลำดับรองของการจัดสรรสินค้าและบริการ นโยบายทางสังคมและการบริหารความยากจน ถ้าตีความตามรูปศัพท์แล้ว แนวคิดนี้จะใช้ได้ในประเทศโลกที่หนึ่ง ซึ่งเครือข่ายของมาตรการทางสังคมประกันให้ปัจเจกบุคคลมีรายได้ขั้นต่ำอย่างน้อยที่สุด ในกรณีที่เขาถูกกีดกันจากการทำงานไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

แนวความคิดความจำเป็นพื้นฐานแบบก้าวหน้าหรือแบบโครงสร้างได้ชี้ให้เห็นว่า ความยากจนนั้นเป็นผลของกระบวนการโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ ซึ่งทำให้คนจนนั้นดำรงความยากจนอยู่ต่อไป รัฐนั้นมีความมุ่งมั่นเพียงเพื่อให้โครงสร้างดำรงอยู่ต่อไป ผลก็คือได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาไม่ใช่ส่วนของการแก้ปัญหา จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจทั้งในระดับการเมืองและเศรษฐกิจ ในการจัดสรรเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยในการผลิตเสียใหม่ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน เงินทุนหรือเทคนิควิทยาการ ซึ่งจะช่วยให้คนยากจนบรรลุความต้องการได้

ยุทธศาสตร์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศในกลางศตวรรษที่ 1970 หลังจากได้แก้ไขวิกฤติการณ์น้ำมัน จนกระทั่งถึงช่วงที่สภาพเศรษฐกิจฝืดเคืองในปลายทศวรรษที่ 1970 ยุทธศาสตร์นี้จึงเกิดขึ้น โดยมีเงินทุนสำหรับคนยากจนในประเทศโลกที่สาม โดยอุดมการณ์ของยุทธศาสตร์ความจำเป็นพื้นฐานนั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญต่อไปนี้

1. การเจริญเติบโต โดยมองจากการขยายตัวของอาหาร การบริการและสิ่งทำให้เกิดความพอใจอื่น ๆ

2. **ความเป็นธรรม** หรือความเป็นธรรมในการแจกจ่าย

3. **การมีส่วนร่วมของประชาชน** ในการตัดสินใจ การปฏิบัติการ การควบคุมและการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการรับผลพวงแห่งการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

4. **การจ้างงาน** เพื่อเป็นหลักประกันในการมีรายได้ขั้นต่ำ

5. **การพึ่งตนเอง** หรือการมีทรัพยากรในการพัฒนาแบบพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติและระดับนานาชาติ

6. **การพัฒนาระบบนิเวศ** หรือการจัดการที่ดีในด้านระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

ยุทธศาสตร์ความจำเป็นพื้นฐานได้ถูกตั้งข้อสังเกตว่า ส่วนใหญ่เป็นแนวทางด้านสวัสดิการเกี่ยวกับความต้องการในด้านวัตถุ เช่น อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัยและบริการที่สำคัญบางอย่าง เช่น การศึกษา การสาธารณสุข น้ำดื่ม การสุขภาพ การคมนาคมขนส่ง สำหรับความต้องการที่ไม่อยู่ในรูปของวัตถุ เช่น การจ้างงาน การมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ความเสมอภาค การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง ด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เสรีภาพของมนุษย์ ความมั่นคงปลอดภัยและอื่น ๆ นั้น ไม่ได้รับการกล่าวถึง อย่างไรก็ตามความต้องการที่ไม่ใช่ในรูปวัตถุนั้นจะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวที่ได้มาซึ่งความต้องการอื่น รัฐบาลกลางแห่งชาติซึ่งได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างทางอำนาจในระดับท้องถิ่นและระดับนานาชาติมักจะไม่มีเต็มใจหรือไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution Policy) อย่างแท้จริงได้ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้ยากจนอยู่ในลักษณะเป็นสัดส่วนที่ไม่ได้จัดตั้ง ดังนั้นกลุ่มคนยากจนก็ต้องดำรงความยากจนอยู่ต่อไป และไม่ได้รับโอกาสที่จะมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจระดับเศรษฐกิจของชาติเช่นเดิม

จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาในสังคมไทยได้เน้นการพัฒนาในภาคชนบท โดยใช้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการเกษตร เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมชนบทด้วยภาวะทันสมัย มีเป้าหมายสูงสุด คือการพัฒนาคน การฟื้นฟูชีวิตชนบทเป็นยุทธศาสตร์ที่คล้ายคลึงกับการพัฒนาชุมชน แต่เนื่องจากมิได้มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในการนำยุทธศาสตร์นี้ไปใช้ดำเนินการอย่างจริงจัง จึงมิได้รับการสนับสนุนเท่ายุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการเกษตรแบบเบ็ดเสร็จ การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน เป็นความพยายามในการพัฒนากิจการเกษตรเป็นองค์รวม โดยคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับยุทธศาสตร์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เป็นวิธีการพัฒนาเพื่อสนองตอบความต้องการขั้นต่ำให้แก่คนกลุ่มที่ยากจนที่สุดในชนบท ซึ่งแต่ละยุทธศาสตร์อาจจะเป็นวิธีการการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ใช้ได้ดีที่เหมาะสมกับช่วงเวลาหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาถ้ามีการเปลี่ยนแปลงของสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของกระแสโลกเกิดขึ้นก็จำเป็นต้องคิดค้นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสมต่อไป

## สรุป

คำว่า การพัฒนาเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยนักเศรษฐศาสตร์ เป็นคำที่ถูกนำมาใช้เรียกการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม และเริ่มมีการรู้จักกันมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำเสนอแนวคิดที่ว่า ประเทศที่ร่ำรวยพัฒนาแล้วควรให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ด้อยพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ต่อมาความหมายของการพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ มิได้มุ่งเน้นเพียงด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวเท่านั้นแต่ยังต้องคำนึงถึงด้านอื่น ๆ ทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมทั้งมุ่งให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมและการให้ความสำคัญกับคนในฐานะเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา

การพัฒนาเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแผนด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง ซึ่งเป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอยู่ที่คนและคุณภาพชีวิตของคน ซึ่งลักษณะโดยรวมของการพัฒนา คือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน โดยประเทศไทยมีการพัฒนาประเทศมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ด้วยความต้องการที่จะทำให้ประเทศก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่ทันสมัยและมีความศิวิไลซ์เทียบเท่าอารยประเทศตะวันตก จึงต้องทำการวางแผนเพื่อให้เกิดการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นตัวหลักสำคัญที่จะทำให้ประเทศได้ก้าวไปสู่การประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งในการวางแผนพัฒนาประเทศที่ผ่านมานั้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาประเทศมาแล้วรวมทั้งสิ้น 11 ฉบับ โดยได้มีการนำเอาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเข้ามาใช้ในการอธิบายการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วยทฤษฎีการพัฒนากระแสหลักและทฤษฎีการพัฒนากระแสรอง การพัฒนาที่มีความสำคัญ คือเป็นการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมและการพัฒนาสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งแนวทางทั้ง 2 นี้เป็นแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 จนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน คือฉบับที่ 11 โดยการพัฒนามีแนวคิดแตกต่างหลายแนวความคิด คือแนวคิดด้านมนุษยนิยม แนวคิดด้านเศรษฐกิจ แนวคิดด้านความจำเป็นขั้นพื้นฐานแนวคิดแบบการปฏิบัติการทางสังคม แนวคิดแบบความขัดแย้งทางสังคม แนวคิดแบบการพัฒนาชุมชน และแนวคิดแบบการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเทศไทยได้ผ่านยุคของการพัฒนามาแล้วระยะหนึ่ง ซึ่งมีพัฒนาการของการพัฒนาในตัวของมันเอง การพัฒนาที่ผ่านมามีผลกระทบท่อชุมชน สังคมเป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีการนำแนวคิดการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเข้ามาใช้ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทย ทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมที่มีความเจริญก้าวหน้าอย่างมาก ทำให้ก่อเกิดปัญหาและ

ความต้องการใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการยากที่จะทำการแก้ไขและตอบสนองให้แก่ประชาชนได้ โดยรัฐฝ่ายเดียว ดังนั้นทุก ๆ ฝ่ายจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ด้วยการร่วมมือร่วมแรงในการที่จะทำการพัฒนาชุมชน สังคม ประเทศชาติของตนเองให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้น

