

# ปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ: การศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนากำลังคน

โดย จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

## บทที่ 1

### อารัมภบท

ปรากฏการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับบทบาทของชาวมนุษย์โลกในรอบศตวรรษที่ 20 ซึ่งได้กล่าวขวัญกันอย่างตื่นเต้นและกว้างขวางเมื่อไม่กี่ปีมานี้คือ ชัยชนะของมนุษย์ที่สามารถพิชิตการเดินทางในห้วงอวกาศและการสามารถแยกแยะหรือปฏิกรณ์ปริมาณให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพของประชากรในโลกปัจจุบันและในอนาคต ความสำเร็จเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นความมานะพยายามและความสามารถของมนุษย์ในการควบคุมระบบการทำงานในระหว่างคนด้วยกันจนเป็นผลสำเร็จและเจริญก้าวหน้ามาจนทุกวันนี้ได้ และไม่เพียงแต่เท่านั้น สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตก็กำลังขมกัเขม้นกันต่อไปที่จะแข่งขันกันเดินทางให้ไปถึงโลกพระจันทร์ก่อนอีกฝ่ายหนึ่ง แสดงว่าความตื่นตัวของมนุษย์เราจะไม่มียุคสิ้นสุดลงไป ความจริงข้อนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งของความก้าวหน้า

ผลสำเร็จของชาวรัสเซียกับหรือของชาวอเมริกันก็ดี ไม่เพียงแต่แสดงออกซึ่งสมรรถภาพอันปราดเปรื่องของชนชาติของตนเองเท่านั้น แต่ความมุ่งหมายอันสำคัญยิ่งกว่านั้นย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการที่จะเพิ่มพูนกำลังอำนาจแห่งชาติให้สามารถควบคุมพฤติกรรมของชาติอื่นๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์สุดท้ายของตนเองในที่สุด

สิ่งที่จะก่อให้เกิดกำลังอำนาจแห่งชาติได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ความมั่งคั่ง โภคทรัพย์ กำลังคน วิชาบุรุษวิทยาและฝีมือลายมือทางการทูตของประเทศ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ยังคงเป็นเพียงเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความมีอำนาจเท่านั้น หากจะ

ให้มีอำนาจต้องสามารถนำไปใช้ในหนทางที่จะสามารถมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของชาติอื่น ๆ ได้ด้วย

ประเทศในโลกล้วนมีฐานะและอำนาจแห่งชาติในระดับต่าง ๆ กัน แต่แต่ละจะสามารถพัฒนาปัจจัยในการนำอำนาจได้แค่ไหน เมื่อพิจารณากันโดยละเอียดจากปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า สิ่งที่มีชีวิตชีวาที่จะสามารถบันดาลให้เกิดปัจจัยอย่างอื่นต่อไปได้หรือที่จะสามารถนำปัจจัยอย่างอื่นออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การแสดงอำนาจ ก็คือ “กำลังคน” เป็นสำคัญ

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ และความสำคัญของคนกำลังคนที่มีอยู่มาก บทความนี้จึงใคร่จะกล่าวถึงหลักและวิธีการพัฒนาคนกำลังคน เพื่อให้ได้คนที่มีคุณภาพและมีปริมาณตามความต้องการของชาติและตามขอบข่ายที่ประเทศจะสามารถพัฒนาได้อย่างเต็มกำลัง

ในบทแรกนี้ จะได้พิจารณาถึงความหมายของคำว่า กำลังคน (Manpower) คำว่า กำลังอำนาจแห่งชาติ ซึ่งเป็นคำสำคัญที่จะใช้ตลอดในบทความนี้ และหนทางที่คนกำลังคนจะสามารถเป็นปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติได้ โดยจะแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ คือ

1. ความหมายของคำว่ากำลังคน
2. ความหมายของคำว่ากำลังอำนาจแห่งชาติ
3. กำลังคนในฐานะที่เป็นรากฐานของอนุภาพทางทหารของประเทศ และ
4. กำลังคนในฐานะที่เป็นรากฐานของกำลังเศรษฐกิจแห่งชาติ

#### ความหมายของคำว่ากำลังคน

คำว่า “กำลังคน” (Manpower) หรือบางครั้งเรียกว่า ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) แต่แรกเริ่มกำเนิดมาจากแนวความคิดในด้านทหาร มาจนกระทั่งในสมัยปัจจุบันได้นำมาใช้เพื่อหมายความถึง กำลังงาน (Work Force) ทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือในที่แห่งใดแห่งหนึ่ง โดยที่เมื่อกล่าวถึงการควบคุมกำลังคน ย่อมหมายความถึงความสามารถที่จะจัดสรรกำลังคนที่จะนำไปใช้ให้ได้สัดส่วนกับความต้องการทางเศรษฐกิจของชาติ<sup>1</sup> ในทางเศรษฐกิจย่อมถือว่า กำลังคนเป็นทรัพยากรสำคัญอย่างหนึ่งเท่านั้นองเดียวกับ วัสดุ

<sup>1</sup> “Manpower”, *Encyclopaedia Britannica*, 14th ed., Vol. IX, p. 67.

เครื่องมือเครื่องใช้ พลังงานไฟฟ้าหรือเงินทอง โดยนับเพียงคนหากกล่าวอย่างเจาะจง กำลังคนได้แก่ นักบริหาร นักวิทยาศาสตร์ นักคิดกร ช่างเทคนิค ช่างฝีมือและบุคคลอื่น ๆ ซึ่งได้รับจ้างทำงานในกิจการสาขาต่าง ๆ กัน อาทิ ก่อสร้าง ออกแบบ ปรับปรุง จัดการ หรือควบคุมกิจกรรมในการผลิตหรือการบริหารและในสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจ<sup>2</sup>

ตามทฤษฎีหรือแนวความคิดในการแรงงานถือว่า บุคคลซึ่งอยู่ในวัยทำงาน (Labor Force) หรือที่เรียกว่า กำลังคน "Manpower" ย่อมหมายความถึง ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไปจนถึง 60 ปีซึ่งกำลังทำงานหรือหางานทำอยู่ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นลูกจ้าง นายจ้างหรือผู้ประกอบการส่วนตัว เว้นไว้แต่เพียงผู้ที่ไม่สามารถทำงาน หรือทำงานใดๆ ไม่ได้ เช่น คนพิการ ทูพพลภาพ ชรา นักเรียนนักศึกษาที่กำลังเล่าเรียน ผู้ต้องขังหรือแม่บ้านเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่นประเทศไทยมีประชากรทั้งหมดประมาณ 25 ล้านคนเศษเมื่อปี พ.ศ. 2503 เป็นประชากรที่มีอายุอยู่ในวัยทำงานหรือเป็นกำลังคนตามความหมายข้างบนนี้ ประมาณ 13 ล้านคนเศษ คงเหลือประชากรที่ไม่ได้อยู่ในวัยทำงาน ไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยผลิตและบริการได้ 12 ล้านคนเศษ ซึ่งเท่ากับว่า คน 13 ล้านกว่าคนต้องช่วยกันผลิตเพื่อเลี้ยงประชากรทั้ง 25 ล้านคนเศษ อันเป็นภาระหนักถึงครึ่งต่อครึ่ง บางประเทศอาจจะมีกำลังคนในอัตราสูงกว่กัน บางประเทศก็อาจมีกำลังคนในอัตราต่ำกว่กัน ซึ่งเรื่องนี้ประเทศต่างๆ ที่ต้นตอจึงต้องสอดคล้องจำนวนผู้ที่มีอายุถึงขั้นเป็นแรงงาน (Labor Force) แต่เดี๋ยวนี้อาจมีเท่าไรเพื่อจะได้นำไปพิจารณาและปรับปรุงอัตราส่วนของประชากรกับความเจริญเติบโตของสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องกัน เพราะจำนวนกำลังคนจะมีมากน้อยเท่าไรย่อมขึ้นอยู่กับอัตราการเกิดการตายของประชากรแต่ละปีด้วย กำลังคนจะมีอำนาจเข้มแข็งมากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับทั้งปริมาณและคุณภาพทั้งสองประการ

#### ความหมายของคำว่ากำลังอำนาจแห่งชาติ

ก่อนที่จะพิจารณาว่า กำลังคนมีส่วนเกี่ยวข้องกับกำลังอำนาจแห่งชาติอย่างไร เห็น

<sup>2</sup> United States Department of Labor. *The Forecasting of Manpower Requirements* (Washington: The Government Printing office, 1963), p. 1.

<sup>3</sup> "แรงงานของประเทศไทย", *แรงงานสัมพันธ์*, เล่มที่ 1, ฉบับที่ 1 (ตุลาคม 2503), หน้า 1-2  
 หนึ่งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอายุนั้นอาจแตกต่างกันไปบ้าง เช่นของไทยถือเอาอายุ 11 ปีขึ้นไปเป็นหลักในการสำรวจ  
 สำมะโนประชากร พ.ศ. 2503

สมควรที่จะทราบถึงความหมายของกำลังอำนาจแห่งชาติเสียก่อนโดยสังเขป ในกรณีนี้ มีท่านผู้  
 รั้วในทางกฎหมายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของคำว่ากำลัง  
 อำนาจแห่งชาติไว้หลายประการ เช่น ฮาร์โรลด์และมากาเรต สปรูท (Harold & Magaret Sprout)  
 กล่าวว่า "อำนาจแห่งชาติหมายถึงความสามารถ (capabilities) ทั้งหมดของรัฐที่จะทำให้บรรลุ  
 ซึ่งความมุ่งหมายที่มีต่อผู้อื่น"<sup>4</sup> อำนาจก่อให้เกิดกำลัง และทำให้ประเทศอื่นเกิดความเกรงกลัว  
 หรือเห็นความสำคัญของประเทศที่มีอำนาจนั้น ๆ ว่า จากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาจ  
 เกิดการโต้เปรียบเสียบเทียบในการเจรจาต่อรอง อาจถูกรุกรานด้วยกำลัง อาจถูกตัดขาดจากการ  
 ติดต่อกันในทางเศรษฐกิจซึ่งตนต้องพึ่งพาอาศัยอยู่ กำลังอำนาจชาตินั้นจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง  
 ก็ต่อเมื่อมีการนำเอาออกใช้ กล่าวโดยสรุปแล้ว การใช้อำนาจนั้นแบ่งออกได้เป็น 4 วิธีด้วย  
 กันคือ<sup>5</sup> (1) การขู่ขู่ (2) การให้สิ่งตอบแทน (3) การบีบบังคับ และ (4) การใช้  
 กำลัง การซึ่งใจว่าจะเลือกใช้วิธีหนึ่งวิธีใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการตกลงใจและ  
 ความเป็นพันธมิตรระหว่างกันว่ามีมากน้อยเพียงใด หากเป็นมิตรก็ใช้วิธีที่นุ่มนวล ตรงกันข้าม  
 หากเป็นศัตรูก็อาจเปลี่ยนเป็นวิธีที่รุนแรง

กำลังอำนาจแห่งชาติมีข้อแตกต่างกับอำนาจของบุคคลธรรมดา เพราะเป็นเรื่องของ  
 ส่วนรวม อันมีจุดหมายปลายทางเพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความมั่นคงของรัฐ อีกทั้งเพื่ออุดม  
 การณ์ของประเทศเป็นสำคัญ

ลักษณะสำคัญของกำลังอำนาจแห่งชาติประการหนึ่ง ก็คือ ความไม่มีภาวะสถิตคงที่  
 ในตัวของมันเอง ทั้งนี้เพราะประเทศต่าง ๆ อาจจะพัฒนาเปลี่ยนแปลงกำลังความสามารถของ  
 ตนให้สูงขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศใดจะหนึ่งนอนใจถือว่าตนมีอำนาจเหนือกว่าประเทศอื่น ๆ นั้น  
 ย่อมไม่ได้ การวัดและคาดคะเนกำลังอำนาจแห่งชาติเป็นของยากมาก นอกจากว่าประเทศนั้น ๆ  
 จะแตกต่างกันมาก เช่น สหรัฐอเมริกากับประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในแอฟริกา กล่าวกันว่า  
 ประเทศที่แพ้สงครามนั้นเป็นเพราะการประมาณสถานการณ์และการคาดคะเนกำลังอำนาจของ  
 ปรบักษ์ผิดพลาดไป

<sup>4</sup> Harold & Magaret Sprout, *Foundation of National Power* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 137.

<sup>5</sup> A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1959), pp. 104-11.

ด้วยเหตุที่ว่าประเทศต่างๆ สามารถปรับปรุงกำลังอำนาจแห่งชาติของตนให้ก้าวหน้าได้ ดังนั้น ปัญหาต่อไปก็คือว่า อะไรบ้างที่เป็นปัจจัยของกำลังอำนาจแห่งชาติ นักวิชาการทางด้าน การเมืองระหว่างประเทศได้แบ่งแยกออกได้ต่าง ๆ กันแต่ความคิดเห็นของแต่ละคน เช่น Hans J. Morgenthau เห็นว่ามี 8 อย่างที่สำคัญ คือ<sup>6</sup> สภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ความสามารถในทางอุตสาหกรรม กำลังทหาร พลเมือง ลักษณะนิสัยของคนในชาติ ความ เข้มแข็งของจิตใจคน กับคุณภาพของสังคมและของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดของ Morgenthau กับของคนอื่น ๆ แล้ว ย่อมเป็นที่สรุปได้ว่า พลเมืองหรือประชากรเป็นปัจจัยร่วมที่นักวิชาการทางด้าน การเมืองระหว่างประเทศทุกคนถือว่าจะเว้นเสียมิได้ ยิ่งกว่านั้น ปัจจัยชนิดอื่น ๆ ที่นำอำนาจมาสู่ประเทศ ก็ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนอีกหลายประการ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ต้อง มุ่งศึกษา

กำลังคนในฐานะที่เป็นรากฐานของอำนาจทางทหารของประเทศ

ในสมัยโบราณ ความเข้มแข็งของอำนาจทางทหารนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนกำลังคนใน กองทัพมากกว่าคุณภาพ เพราะในขณะนั้นความได้เปรียบเสียเปรียบในด้านเทคนิคของอาวุธก็ หรือวิชาการรบก็ยังไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นสปาร์ตาซึ่งเคยเป็นรัฐที่เข้มแข็งที่สุดในบรรดา รัฐกรีกทั้งหลายต้องหมดอำนาจลงเพราะขาดพลเมือง<sup>7</sup> ด้วยเหตุนี้นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสจึงได้ กล่าวไว้ว่า “พระเจ้ามักจะเข้าข้างกองทัพที่ใหญ่โตที่สุดเสมอ”<sup>8</sup>

แต่มาถึงในสมัยปัจจุบัน ประสิทธิภาพของอาวุธนิวเคลียร์และไฮโดรเจนซึ่งมีอำนาจ ในการทำลายอย่างรุนแรง ทำให้มีข้อแตกต่างกันระหว่างชนชาติที่มีอาวุธชนิดนี้อยู่ กับชนชาติ ที่คิดค้นอาวุธทำลายขึ้นมาไม่ได้ อย่างเทียบกันได้ยาก และยิ่งกว่านั้นประเทศผู้นำในการ ประดิษฐ์อาวุธร้ายนี้ ก็ยังมีได้หยุดยั้งที่จะคิดค้นให้อาวุธร้ายนั้นมอำนาจทำลายรุนแรงยิ่งขึ้น

<sup>6</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1960), pp. 3-15.

<sup>7</sup> Robert Strauss-Hupe, "Population as an element of National Power", in Harold and Margare Sprout (ed.), *Foundations of National Power* (New Jersey: D. Van Nostrand Co., Inc., 1957), p. 112.

<sup>8</sup> "God is always on the side of the biggest battalions".

เพื่อให้ฝ่ายตรงกันข้ามเกรงกลัวอำนาจและเพื่อให้เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเมื่อมีการทำสงครามกัน  
จน การกระทำเช่นนี้เพื่อที่จะชดเชยความเสียหายเปรียบในด้านปริมาณกำลังคน

แต่กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ย่อมไม่สามารถจะทดแทนคุณลักษณะของกำลังคนได้ทั้งหมด ดังเช่น นักการทหารหลายคน อาทิ จอมพล Rotmistrov ได้กล่าวไว้ว่า “เป็นที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า อาวุธปรมาณูและไฮโดรเจนแต่อย่างเดียวย่อมไม่สามารถจะตัดสิ้นผลแพ้ชนะของสงครามได้ ถ้าปราศจากการปฏิบัติการของกองทัพบก”<sup>9</sup> และนายพลโท Krasilimikov ยังได้สรุปว่า การที่นักการทหารของฝ่ายตะวันตกถือเอาอาวุธปรมาณูและไฮโดรเจนจะทำให้ความจำเป็นในการใช้กำลังคนต้องลดน้อยลงนั้นเป็นคำกล่าวที่ปราศจากน้ำหนัก ในทางตรงกันข้าม กลับเห็นว่า ในสงครามที่ใช้อาวุธนิวเคลียร์ซึ่งมีอำนาจทำลายสูงนั้น ความต้องการในด้านการเพิ่มกำลังคนเพื่อชดเชยความสูญเสียอย่างหนักทางทหารยังเป็นเรื่องสำคัญมากจน<sup>10</sup> ในสงครามยืดเยื้อ การดำรงกำลังคนเพื่อสับเปลี่ยนทหารที่เหนื่อยล้าในการรบย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่เยอรมันกิต ญูปูนกิต ได้เคยประสบปัญหาและถึงแก่ความเสียหายมาแล้ว ในสงครามที่ผ่านมา ยิ่งกว่านั้นหากมีการปะทะทำสงครามกันไม่ว่าประการใด ๆ ก็ดี ความจำเป็นที่จะต้องใช้ทหารยึดครองดินแดนของฝ่ายศัตรูก็ยังคงต้องมีอยู่

ในปัจจุบัน ความเฉลียวฉลาดของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในการเลือกใช้นโยบายการรุกรานแบบทำสงครามเฉพาะแห่ง (Local War) หรือสงครามจำกัดเขต (Limited War) แทนการใช้อาวุธนิวเคลียร์ซึ่งมีอำนาจมาก ได้เพิ่มความสำคัญของกำลังคนให้มีอยู่ต่อไป การที่คอมมิวนิสต์ปฏิบัติเช่นนี้ ก็เพราะถือเอาตนเองมีจำนวนประชากรมากกว่าฝ่ายเสรีประชาธิปไตยหลายเท่า นักสหรัฐอเมริกาเองก็อดร้อหนักในเรื่องนี้ ดังกับครั้งหนึ่ง นายยอห์น ฟอสเตอร์ ดัลเลส (John Foster Dulles) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศได้ชี้ชัดเสียว่าอเมริกาจะใช้การตอบโต้การรุกรานย่อย ๆ ของคอมมิวนิสต์ด้วย Massive Retatiation<sup>11</sup> ซึ่งหมายความว่า เป็นหนทางที่จะ

<sup>9</sup> Raymond L. Ganthoff, *Soviet Strategy in the Nuclear Age* (New York: Frederick A. Praeger 1958), p. 79.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> John Foster Dulles, “The Evolution of Foreign Policy”, in Francis M. Carney and H. Frank Way, Jr., *Politics 1960* (San Francisco: Wadsworth Publishing Co., Inc., 1960), pp. 238-39.

นำไปสู่การทำสงครามโลกครั้งที่ 3 ซึ่งอาจจะเป็นการสูญเสียชีวิตอย่างหนักของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่จะฟื้นตัวอีกได้ยาก หรืออาจจะเป็นการทำลายล้างโลกกันทีเดียวก็ได้ นักปรัชญาชาวอังกฤษชื่อ Bertrand Russell ได้เคยตั้งคำถามว่า จะกล่าวได้ไหมว่าสหรัฐอเมริกาได้รับชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 3 ในเมื่อสงครามเสร็จแล้ว สหรัฐอเมริกามีพลเมืองเหลืออยู่ 5 คน ในขณะที่ฝ่ายรัสเซียมีพลเมืองเหลืออยู่ 4 คน ปัญหาจึงเป็นเรื่องที่แก้กันได้ยากและด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันทั้งสองฝ่ายจึงได้หลีกเลี่ยงที่จะทำสงครามเบ็ดเสร็จ อันจะเป็นการล้างโลกของเราเองเสีย

รัฐบาลของอดีตประธานาธิบดีเคนเนดีได้เข้าถึงความสำคัญของการเพิ่มกำลังคนเพื่อให้เป็นรากฐานสำคัญของกำลังระบบแบบธรรมดา (conventional forces) เพื่อใช้ต่อต้านการรุกรานย่อยหรือการรบแบบกองโจรซึ่งคอมมิวนิสต์มีความถนัดอยู่ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งอาวุธนิวเคลียร์ อันจะตัดสินใจไว้ได้ยาก

ดังที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การที่โลกสมัยใหม่แม้ว่าเจริญเพียงใด หรือจะใช้เทคนิคอันทันสมัยชดเชยความเสียหายเปรียบในด้านกำลังคนนั้นย่อมมีขอบเขตอันจำกัด จำนวนทหารที่มากกว่าย่อมมีประโยชน์มากกว่าจำนวนทหารที่น้อยกว่า ในระดับที่มีคุณภาพเดียวกันอยู่เสมอ กำลังคนจะก่อให้เกิดอำนาจทางทหารได้ ก็ต้องประกอบทั้งปริมาณและคุณภาพเป็นของคู่กันด้วย

### กำลังคนในฐานะที่เป็นรากฐานของกำลังเศรษฐกิจแห่งชาติ

กำลังคนเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการผลิต ความสามารถในการผลิตของประเทศเป็นสิ่งที่กำหนดอำนาจของรัฐประการหนึ่ง สิ่งที่ผลิตออกมานั้นอาจจะเป็นสินค้าประเภทโภคภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องจักร หรืออาวุธยุทธโศปกรณ์ได้ทั้งนั้น เมื่อรัฐสามารถเพิ่มผลผลิตได้มากขึ้น อำนาจของรัฐก็เพิ่มพูนขึ้นอีก เพราะปริมาณและคุณภาพในการผลิตเป็นเครื่องขยายสภาพทางเศรษฐกิจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่มีเงื่อนไขว่าการผลิตนั้นต้องได้สัดส่วนกับความต้องการและความสามารถที่จะเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศด้วย

กำลังคนหรือผู้ผลิต นอกจากจะสามารถเพิ่มพูนสมรรถภาพในการผลิตของประเทศแล้วยังมีฐานะเป็นผู้ซื้อสินค้าที่ผลิตขึ้นด้วย ยิ่งมีจำนวนมาก ก็จะทำให้อุตสาหกรรมใหญ่เริ่มต้น

ได้ ประเทศอื่นที่เป็นคู่ค้าก็หวังที่จะเปิด รักษาและขยายตลาดของตนในรัฐนั้น ซึ่งนับว่าเป็นหนทางในการขยายสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ในด้านที่เกี่ยวกับปริมาณในการผลิตแล้ว การกระจายการผลิตสินค้าหลาย ๆ ประเภทก็จะกระทำได้ดีสะดวก เมื่อมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากและมีขนาดใหญ่ขึ้น ก็จะสามารถเป็นแหล่งผลิตเครื่องยุทโธปกรณ์หรือพลานุภัณฑ์ให้แก่หน่วยรบของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดของอาวุธยุทโธปกรณ์อย่างสำคัญ ประเทศเล็กๆ ไม่สามารถทำอาวุธไว้ใช้เองเพราะขาดโรงงานอุตสาหกรรมในทำนองนี้

การทวงเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้นและใหญ่ขึ้น และต้องการคนทำงานทวชนเป็นเงาตามตัว การแก้ปัญหาคนว่างงาน  
๔๑ ๕ ๘  
กวางายนอก

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงได้เป็นที่ประจักษ์ว่า รากฐานแห่งอำนาจของชาติที่แท้จริง ก็คือ กำลังทางเศรษฐกิจซึ่งถือกันว่าเป็น Nerve Center ของประเทศ

บี. เอช. ลิดเดิล ฮาร์ต (B.H. Liddell Hart) นักการทหารชั้นนำของอังกฤษ ซึ่งยอดขุนพลของโลกหลายคนยกย่องว่าเป็นปรมาจารย์ทางยุทธวิธี ได้กล่าวถึง ยุทธศาสตร์หลัก (Grand Strategy) ของการทำสงครามปัจจุบันนี้ นอกจากจะมุ่งทำลายกำลังรบของข้าศึกแล้ว จะต้องทำลายกำลังเศรษฐกิจของฝ่ายศัตรูเพื่อตัดกำลังข้าศึกด้วย<sup>12</sup> ประสพการณ์จากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญแห่งความพ่ายแพ้ของกลุ่มประเทศอักษะ โดยเฉพาะเยอรมันนีและญี่ปุ่นก็คือ ความคืบหน้าฝ่ายสัมพันธมิตรทางด้านกำลังเศรษฐกิจ ประเทศสัมพันธมิตรได้เน้นหนักในการใช้นโยบายที่เรียกว่า Grand Strategic Bombing ซึ่งเป็นการมุ่งทิ้งระเบิดแหล่งอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่จนมหาอำนาจอักษะต้องพ่ายแพ้ไปเพราะเกิดความเหนื่อยล้า(Self-Exhaustion)

ความสามารถในการผลิตอันเป็นที่มาของกำลังอำนาจแห่งชาติ ดังที่ได้อธิบายมานั้นอยู่กับกำลังคน อันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลิตมากที่สุดและจะขาดเสียมิได้และจะใช้

<sup>12</sup> B.H. Liddell Hart, *Strategy* (New York: Frederick A. Praeger, 1961), pp. 366-72.



เครื่องมือเครื่องจักรอันทันสมัยแทนก็ไม่สามารถแทนกันได้หมด เพราะมีข้อจำกัดในทางอง  
เทียบกับในด้านการทหารเหมือนกัน

การที่เครื่องจักรเครื่องกลอันทันสมัยไม่สามารถแทนกำลังคนได้ทั้งหมด ก็เพราะว่า  
ประการแรก ในประเทศที่ยังมีความเจริญไม่ถึงขนาด 'แรงงานหรือกำลังคนที่มีฝีมือที่จะควบคุม  
เครื่องมือเครื่องกลอันนี้ไม่เพียงพอ ทำให้เป็นอุปสรรคทั้งในการจัดตั้งและการดำเนินงาน  
ของโรงงานใหม่ ๆ ดังเช่นประเทศที่เจริญแล้ว ประการที่สอง ประเทศที่ยังพัฒนาไม่เต็มที่ ผู้  
รับผิดชอบในการบริหารประเทศจำเป็นต้องวางนโยบายการทำงานให้เหมาะสมกับกำลังคนที่มี  
อยู่ด้วย โดยปกติแล้วในประเทศจำพวกนี้มีคนว่างงานมาก ตำแหน่งงานที่มีอยู่น้อยกว่าผู้ที่  
ต้องการจะทำงาน ประชากรส่วนมากยังประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งก่อให้เกิดแรงงานส่วน  
เกินอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐต้องพยายามที่จะนำแรงงานส่วนเกินเหล่านี้มาใช้ในโครงการอุตสาหกรรม  
เพื่อทำให้เกิดอำนาจการซื้อเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นหากนำเครื่องจักรเครื่องกลที่ทันสมัยมา  
ใช้เป็นการทุนแรงงานคนแล้ว จะทำให้คนว่างงานมากขึ้น และจะเป็นผลร้ายแก่การพัฒนา  
ประเทศ ในประเทศเหล่านี้จึงต้องการเร่งปรับปรุงประเทศอีกเป็นระยะเวลายาวนาน จนกว่าปัญหา  
เหล่านี้จะหมดสิ้นไป

แต่อย่างไรก็ตามในประเทศที่พัฒนาเศรษฐกิจแล้ว กำลังคนก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด  
ในการผลิตอยู่ เพราะข้อเท็จจริงได้ปรากฏว่า ยิ่งการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ  
แผ่ขยายออกไปเพียงไร ความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังคนในสาขาที่เครื่องทุนแรงไม่สามารถ  
ทำได้ก็มีมากขึ้น ความจริงข้อนี้อาจจะพิจารณาได้จาก ส่วนตอบแทนแรงงานกรรมกรใน  
สหรัฐอเมริกา (Share of Labor) ในรูปของเงินเดือนและค่าจ้างคนงานนับตั้งแต่ปี 1951 เป็นต้น  
มา มีมากกว่า 55 เปอร์เซ็นต์ของราคาสินค้าที่ผลิตขึ้นได้ทั้งหมด<sup>13</sup> ซึ่งสูงกว่าส่วนตอบแทนทุน  
(Share of Capital) กล่าวได้ว่าประเทศที่มีกำลังคนมากย่อมมีศักยภาพ (Potential) ที่จะสร้าง  
อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้มาก แต่ก็ต้องประกอบด้วยทุน วิทยาการและทรัพยากรธรรมชาติของ  
ประเทศด้วย การมีจำนวนกำลังคนมากย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตแบบ mass production  
และในขณะเดียวกันก็สามารถจัดการจำหน่าย โภคภัณฑ์แบบ mass distribution ได้

<sup>13</sup> Davis Kingsley, "Population and Power in the Free World", in Philips M. Hauser, *Population and World Politics* (Illinois: The Free Press, 1958), p. 199.

สรุปแล้วก็จะเห็นได้ว่า แม้ในโลกปัจจุบันจะมีความเจริญไปแค่ไหน ก็ต้องพึ่งกำลังคน อยู่เรื่อยไป นับตั้งแต่เป็นผู้ประดิษฐ์คิดค้นวิทยาการแบบใหม่ จนกระทั่งเป็นผู้ผลิตและผู้บริโภคสินค้า การนำประดิษฐ์กรรมอันทันสมัยมาใช้ ย่อมไม่สามารถทดแทนคุณลักษณะของกำลังคน ได้ทั้งหมด เพราะฉะนั้นหนทางที่ที่ดีที่สุดสมควรจะกระทำก็คือ การที่จะส่งเสริมให้กำลังคนในประเทศมีสมรรถภาพสูงเพื่อช่วยกันก่อสร้างอำนาจให้แก่ชาติได้อย่างรวดเร็วและง่ายดาย คือว่า ประเทศที่ได้เตรียมมองข้ามความสำคัญของกำลังคน

## บทที่ 2

### หลักการพัฒนากำลังคน

เมื่อได้พิจารณาความสำคัญของกำลังคน ในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดหรือองค์ประกอบ อย่างหนึ่งของกำลังอำนาจแห่งชาติ ทั้งในฐานะที่เป็นรากฐานของอนุภาพทางทหารและทาง เศรษฐกิจของประเทศแล้ว ในตอนต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงหลักและการวางแผนพัฒนากำลังคน เพื่อสร้างควมมั่นคงแก่การพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอย่างที่สุด

ในบทความนี้ จะไม่กล่าวถึงหลักและการวางแผนพัฒนากำลังคนเพื่อให้พร้อมที่จะเป็น กำลังทางทหารของประเทศโดยตรง แต่จะกล่าวถึงหลักและการวางแผนพัฒนากำลังคน โดยทั่วไป โดยจะชี้ให้เห็นบทบาทและแนวนโยบายที่รัฐบาลไทยในสมัยปฏิวัติกำลังมุ่งหน้าอยู่ด้วย

ปัญหาการพัฒนากำลังคนกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

โดยที่มความเชื่อมั่นกันในโลกปัจจุบันนี้ว่า การจะสร้างสวัสดิความมั่นคงและความก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติจนลุถึงไปได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการพัฒนาการเศรษฐกิจ ของชาติ ดังที่ได้นำคำใหม่เกิดขึ้นอยู่สองคำคือ อาทิ ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed countries) หรือประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา (Under-developed or developing countries) และคำว่า Development หรือพัฒนาการ ก็เป็นคำที่ใช้กันชินหูอยู่แทบทุกวันนี้

เมื่อประเทศมีเป้าหมายในทำนองนี้แล้ว ทักษะคิดใหม่ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการ พัฒนาได้ ก็ต้องประกอบไปด้วยการเฟื่องเต็งที่จะนำคิดปและศาสตร์ในการบริหารไปช่วยปฏิบัติ

ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเพื่อให้เป็นไปได้ด้วยดี เพราะจากประสบการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนาได้พบว่า การพัฒนากำลังคนเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในการเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในจำนวนประเทศที่กำลังพัฒนา และกำลังมุ่งดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาคนอยู่เป็นอันมาก ดังที่ได้มีการกล่าวแถลงทางวิทยุกระจายเสียงอยู่เสมอในขณะนั้นและยังกำลังดำเนินการขยายงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อคดุมงานด้าน Development Administration โดยยกขึ้นเป็นสถาบันพัฒนาการบริหารแห่งชาติ (National Institute of Development Administration) หรือ NIDA เพื่อรับผิดชอบดำเนินการประดิษฐ์ประด้าวิทยาการ ในด้านนอกด้านหนึ่ง

ความหมายและคำนิยามของการพัฒนาการเศรษฐกิจ อาจจะนำมากล่าวได้หลายประการ แต่ ณ ที่นี้จะขอนำมากล่าวแต่พอเป็นสังเขปเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของเรื่องเท่านั้น กล่าวคือ การพัฒนาการเศรษฐกิจ เป็นการขยายกำลังการผลิตของชาติ การทำให้ดีขึ้นซึ่งภาวะการศึกษา การอนามัย ที่อยู่อาศัยและโภชนาการของประชากรและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนี้<sup>1</sup> แนวทางที่จะพัฒนาการเศรษฐกิจให้ได้ผลดีที่สุดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการวางโครงการและแผนงานที่มีประสิทธิภาพและแนบเนียนถูกต้องสามารถตรวจสอบและประเมินผลได้ตามหลักวิชาและความต้องการของประเทศ ดังที่ประเทศที่ได้ปรับปรุงตนเองโดยปฏิบัติตามโครงการซึ่งได้ตั้งเอาไว้จนสำเร็จลุล่วงไปแล้วเป็นจำนวนมาก อาทิ สหรัฐอเมริกา คานาดา สหราชอาณาจักร สหภาพโซเวียต ญี่ปุ่น กับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศในทวีปยุโรป เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงได้หันมาเร่งเร่งการจัดให้มีโครงการและแผนการเพื่อพัฒนาประเทศ โดยมุ่งประสงค์ที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรและฐานะของประเทศให้สูงขึ้นทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ หรือในอันที่จะได้มีโอกาสใช้ทรัพยากรของตนให้เป็นประโยชน์อย่างมากที่สุด และประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งซึ่งได้แสดงความกระตือรือร้นเป็นพิเศษ โดยนับแต่ที่ ๑ พ.ณ.ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้ก่อการปฏิวัติเป็นต้นมา

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 76, ตอนที่ 69, ฉบับพิเศษ (4 กรกฎาคม 2502), หน้า 2

ได้จัดให้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเมื่อ วันที่ 20 ตุลาคม 2503<sup>2</sup> และได้ดำเนินการปฏิบัติตามแผนการนั้นมาจนกระทั่งทุกวันนี้

เมื่อเริ่มดำเนินงานพัฒนา ประเทศไทยก็ประสบปัญหาในการปฏิบัติตามแผนในเรื่อง การจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานของชาติอย่างรุนแรง บุคคลที่ประเทศไทย ต้องการ มีทั้งข้าราชการและผู้บริหารงานในสาขาวิชาการอื่นๆ เช่น วิศวกร นักธุรกิจ นักสถิติ นักเกษตรกรรม นักวิทยาศาสตร์ นายแพทย์ ช่างเทคนิค ช่างฝีมือชั้นสูงและชั้นกลาง ถ้าเหตุที่เป็นเช่นนั้นย่อมไม่เป็นของแปลกเท่าไรนัก เพราะประเทศที่เรียกได้ว่ายังไม่ได้พัฒนาในด้านเศรษฐกิจหรือประเทศที่มีได้มีการกำหนดโครงการไว้ก่อน ก็มักจะด้อยในด้านสมรรถภาพและประสิทธิภาพของกำลังคนทั้งที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือด้วย<sup>3</sup>

ในสภาพการณ์เช่นนี้ กำลังคนมีความสำคัญมากเพราะเป็นทั้งมรรค (means) และผล (end) กล่าวคือ

มนุษย์เป็นจุดหมายแห่งพัฒนาการ ก็เพราะว่าประเทศที่กำลังพัฒนาพยายามจะ ใช้วิทยาศาสตร์และวิทยาการสมัยใหม่เพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่สูงขึ้น มี สภาพแวดล้อมที่น่าภาคภูมิใจ มีโอกาสที่จะแสดงความสามารถที่แต่ละคนมีอยู่เป็นเฉพาะของตนได้โดยเต็มที่ เมื่อพิจารณาถึงชาติส่วนรวม พัฒนาการย่อมหมายถึงการวางรากฐานอัน มั่นคงเพื่อเอกราชและเสรีภาพของประชาชนในชาติ

มนุษย์เป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาการก็โดยเหตุผลที่ว่า การพัฒนาประเทศจะ ดำเนินไปได้ก็โดยอาศัยที่ประชาชนจำนวนมากของประเทศทั้งชายและหญิงได้รับความรู้ทาง วิทยาศาสตร์และวิทยาการสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทั้งในรูปวัตถุและ จิตใจ<sup>4</sup>

ปัญหาที่ว่า รัฐบาลในประเทศกำลังไม่สามารจนำเอากำลังคนมาใช้ให้เป็นประ โยชน์แก่วงจรการผลิตและมีประสิทธิภาพแก่การเศรษฐกิจและสังคมของชาติมากที่สุด ก็เพราะ

<sup>2</sup> ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 77, ตอนที่ 85 (20 ตุลาคม 2503)

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> “คำแปลสรุปรายงานการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับพลังงานของคนในระดับกลางระหว่าง วันที่ 10-12 ตุลาคม 2505 ณ เมืองซานฮวน ปอร์โตริโก” (โรเนียว)

ประเทศเหล่านี้เต็มไปด้วยกำลังคนหรือแรงงานชนิดที่ไร้ฝีมือหรือไร้ความรู้ความสามารถ ส่วนกำลังคนที่มีฝีมือหรือกึ่งมีฝีมือกลับไม่เพียงพอต่อความต้องการหรือขาดัดตั้งไม่ตรงกับความต้องการ เช่นประชากรศึกษากฎหมายและศิลปศาสตร์มากเกินไปเกินความต้องการ ส่วนพวกวิชาชีพ (professionals) พวกวิชาการ (technicians) หรือพวกบริหาร (managerials) อื่นๆ มีน้อยมาก ข้อบกพร่องเหล่านี้ย่อมตกเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลนั้นๆ ที่จะรับผิดชอบดำเนินการพัฒนาแก้ไขเพื่อขจัดเสียซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ให้หมดไป เพราะย่อมเห็นได้ชัดว่าหากรัฐบาลได้ปล่อยปละละเลย ไม่ช่วยประชากรที่ไม่มีฝีมือของตนให้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถประกอบอาชีพได้ครบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสังคมกึ่งกรรมแบบไทยเรา แรงงานส่วนเกิน (surplus labor) ซึ่งอยู่ในรูปแรงงานแอบแฝงทั้งประเภท visible และ disguised underemployment คงจะได้นำมาค่าาโดยละเอียดต่อไป มีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือหากรัฐบาลไม่ควบคุมการใช้กำลังคนให้ถูกประเภทตรงกับที่เรียนรู้หรือฝึกฝน และมีความถนัดสามารถใช้ความรู้ได้เต็มที่หรือไม่ควบคุมให้อุปทานตรงกับอุปสงค์ของการเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ทรานซิชันบ้านเมืองนั้นๆ ก็ยังคงดำเนินต่อไป เพราะไม่มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่ได้เต็มที่ ประเทศต่างๆ ในโลกแตกต่างกันตรงนี้เอง เพราะกล่าวกันว่าผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากกำลังคนย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนและทักษะของประชากร บวกกับกำลัง (energy) กำลังขับ (drive) ความสม่ำเสมอ (regularity) และความสามารถเฉลียวฉลาดในการประดิษฐ์คิดค้น (ingenuity) ของเขาประกอบกัน<sup>5</sup>

เมื่อประเทศไทยหวังผลสำเร็จในการพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งจะสามารถเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติที่แท้จริงให้มากขึ้นตามลำดับ การวางแผนพัฒนากำลังคน (Manpower Planning) จึงเป็นเรื่องที่จับต้องที่เพิกเฉยเสียมิได้ ๖ พจน. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีก็นำระดับถึงความสำคัญอันอยู่มาก ดังที่ ๖ พจน. ได้เคยกล่าวไว้ว่า “ถ้าเราสามารถเตรียม ‘คน’ ให้เป็นไปตาม ‘ความต้องการ’ คือการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติได้ตั้งแต่ต้นแล้ว การพัฒนาต่อไปก็ย่อมจะต้องประสบผลดีอย่างไม่เป็นปัญหา”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development* (New York: The Twentieth Century Fund, 1955), pp. 24-27.

<sup>6</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505* (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 330

แต่อย่างไรก็ดี ควรจะได้ระลึกถึงความสำคัญอีกข้อหนึ่งที่ว่า トラบโดประเทศมีความต้องการที่จะพัฒนาอยู่เรื่อยไป トラบโดเตรียมกำลังคนก็เป็นสิ่งจำเป็นอยู่เสมอเป็นของคู่กัน ไม่ว่าประเทศนั้นจะก้าวหน้าไปมากหรือน้อยแล้วเพียงไร ดังเช่นสหรัฐอเมริกาในขณะนี้ มีนักวิทยาศาสตร์ได้กล่าวพยากรณ์ว่า “ในเวลาไม่นานนัก สหรัฐจะก้าวหน้าในทางเทคนิคมากกว่าที่มีกำลังคนพอเพียง หรืออีกนัยหนึ่ง อัตราการเพิ่มของกำลังคนกับอัตราความก้าวหน้าทางเทคนิคนั้นไม่ได้สัดส่วนกัน”<sup>7</sup>

การที่สหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจได้ในปัจจุบันก็เพราะว่า สหรัฐมีทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรกำลังคนที่มีอัตราส่วนเปรียบเทียบกับประเทศอื่นอยู่หลายสิบประเทศ แต่ที่ว่ากำลังคนที่มีปริมาณและคุณภาพเท่าที่มีอยู่เพียงพอที่จะเป็นรากฐานของความก้าวหน้าทางเทคนิคได้ในระหว่างปี ค.ศ. 1900 ถึง ค.ศ. 1950 เท่านั้น ต่อจากนั้นสหรัฐอเมริกาประสบกับชะตากรรม หากไม่รีบเร่งผลิตคนให้ได้สัดส่วนกับความก้าวหน้าทางเทคนิคทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ<sup>8</sup>

เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า ประเทศไทยซึ่งอยู่ในภาวะด้อยพัฒนากว่ามากนั้น จะไม่พิจารณากำหนดให้ “นโยบายพัฒนาากำลังคน” เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบันและพยายามดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายให้จงได้

#### การวางแผนพัฒนาากำลังคน

กล่าวมาแล้วว่า บุคคลที่อยู่ในวัยทำงาน ได้แก่บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไปจนถึง 60 ปี แต่การวางแผนพัฒนาากำลังคนนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็นอยู่ของประชากรนับตั้งแต่เกิดทีเดียว เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแหล่งที่มาของกำลังคนด้านหนึ่งกับตำแหน่งงานที่จะมีให้อีกด้านหนึ่ง การวางแผนกำลังคนจะกระทำได้อย่างถูกต้องเหมาะสมก็ต่อเมื่อเราได้ศึกษาและพิจารณาไปข้างหน้าถึงความต้องการกำลังคนพร้อมทั้งทักษะและความรู้ความสามารถของกำลังคน เมื่อเราได้ศึกษาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structure of the Economy) ทั้งในปัจจุบันและใน

<sup>7</sup> เศรษฐาธิ วงศ์โกมลเศรษฐ์, “การพัฒนาากำลังคน”, รัฐสภาสาร, ปีที่ 11, ฉบับที่ 10 (กันยายน 2506) หน้า 53-56

<sup>8</sup> *Ibid.*

อดีตที่ผ่านมา เพื่อจะสามารถทราบได้อย่างคร่าวๆว่า ในอีก 10 หรืออีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศ  
เราจะมีความเป็นอยู่อย่างไร แล้วตั้งเป้าหมายเอาไว้

มาตรการสำคัญในอันดับแรก ได้แก่ การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับประชากร เพื่อจะได้  
ทราบส่วนประกอบของประชากรว่าเป็นอย่างไร อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับอัตราการเกิด การตาย ข้อมูล  
เกี่ยวกับเพศ อายุ สัญชาติ การศึกษา อาชีพ และรายได้ ศาสนา สถานภาพเกี่ยวกับการ  
สมรส การเคลื่อนย้ายของประชากร และข้อมูลอื่นๆ เป็นต้น

ในอันดับต่อไป คือ การสำรวจแรงงาน (Manpower Survey) และการจัดให้มีการ  
ประเมินกำลังคน (Manpower Assessment) เพื่อจะได้ทราบว่า ตามแผนการพัฒนากิจกรรม  
ที่มีอยู่ เราต้องการกำลังคนที่มีฝีมือในระดับไหนเพียงไร มีอยู่แล้วเท่าไร จะต้องหามาเพิ่ม  
จากที่มีอยู่แล้วอีกเท่าไร และในระยะเวลาไหนบ้าง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความต้องการ  
และการดำเนินการตามแผนและโครงการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกำลังคนที่ต้องการใช้ในการ  
ผลิตภายในภาคฯ ซึ่งผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบจะได้นำเอาข้อมูลเหล่านี้มากำหนดเป็นแผนที่สมบูรณ์  
ต่อไป

แผนพัฒนากำลังคนเป็นแผนการระยะยาว แผนพัฒนากิจกรรมของไทยมีระยะ  
เวลา 3 ปีและ 6 ปีก็จริง แต่เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จอย่างจริงจังในการพัฒนากำลังคนนั้น แผน  
กำลังคนควรจะมีระยะเวลาอย่างต่ำ 10 ปี และอย่างสูงไม่เกิน 25 ปี ทั้งนี้เพราะจะต้องให้สัมพันธ์  
กับระบบการให้การศึกษาแก่ประชากรผู้เป็นพลเมืองตามความหมายนี้ด้วย การพัฒนากำลัง  
คนจะให้ได้อย่างโครงการสร้างวัดดูนั้นย่อมไม่ได้ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาด้วยสายตาไกล  
เราอาจสร้างถนนหนทางสายหนึ่ง ๆ ได้ในระยะ 3 ปี สร้างโรงไฟฟ้าเสร็จได้ภายใน 2 ปี แต่  
การสร้างวิศวกรโยธาคนหนึ่ง จะต้องกินเวลาไม่น้อยกว่า 16 ปีขึ้นไป คือนับตั้งแต่ผู้นั้นได้เข้า  
เรียนในชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา เตรียมอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัย และอาจจะต้องการ  
เวลาดำหรับการฝึกฝนที่นานกว่านี้อีกได้

ความยากลำบากและความซับซ้อนในการวางแผนพัฒนากำลังคนก็เป็นเรื่องสำคัญอีก  
เรื่องหนึ่ง เพราะต้องมีพร้อมทั้งข้อมูลที่ครบถ้วนและเชื่อถือได้ และจำเป็นต้องมีผู้บริหารงาน  
ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านวางแผน พร้อมทั้งความเข้าใจได้ในการทำงานอย่างจริงจัง

ในประเทศไทย เป็นที่รับรู้กันอยู่ทั่ว ๆ ไปว่า ข้อมูลที่เกี่ยวกับประชากรยังไม่กว้างขวาง และครบถ้วนพอที่จะจำเป็นสำหรับเป็นพื้นฐานในการวินิจฉัยเพื่อวางแผนพัฒนากำลังคน แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติขึ้นแล้ว โดยให้รับผิดชอบดำเนินการสำรวจสถิติต่าง ๆ ด้วยวิธีการอันทันสมัยและให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ คือได้กระทำการสำรวจสำมะโนประชากรทั่วพระราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ. 2503 สำรวจสำมะโนเกษตรกรรมสำรวจสำมะโนอุตสาหกรรม สำรวจรายได้รายจ่ายของครอบครัวในจังหวัดพระนครและธนบุรี และในจังหวัดต่าง ๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำรวจแรงงาน สำรวจการเก็บเกี่ยว สำรวจความถูกต้องและทะเบียนสถิติพยากรณ์ชีพ ซึ่งผลงานเหล่านี้นับว่าเป็นประโยชน์แก่การวางแผนพัฒนากำลังคนเป็นอย่างดี<sup>9</sup> ไม่แต่เพียงเท่านั้น ส่วนราชการหน่วยงานนี้ยังจะสามารถเป็นอุปกรณ์สำคัญแก่การสำรวจข้อมูลชนิดอื่น ๆ ตามโครงการพัฒนากำลังคนในประเทศไทยต่อไปในอนาคตได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

### การริเริ่มวางแผนพัฒนากำลังคนในประเทศไทย

ก่อนพุทธศักราช 2503 แนวความคิดในเรื่องการพัฒนากำลังคนในประเทศไทยไม่ค่อยจะกว้างขวางนัก จะมีก็แต่ที่กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เท่านั้นที่เกี่ยวข้องอยู่ เพราะเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในด้านการบริหารงานทางด้านแรงงานโดยตรง จากประสบการณ์และการติดต่อกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงได้เห็นว่า ปัญหาเรื่องแรงงานนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเป็นงานใหญ่ที่จะต้องกระทำในระดับสูงเพื่อให้สอดคล้องแก่การวางแผนและการประสานงานของหน่วยงานที่จะรับผิดชอบบริหารงาน ให้การเป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอขออนุมัติจัดตั้ง "คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ"<sup>10</sup> ขึ้น เพื่อศึกษาและวางแผนเกี่ยวกับการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์แก่ชาติเต็มที่ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้จัดตั้งขึ้นพร้อมกันกับ "คณะกรรมการบริหารแรงงาน" ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหาร เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2504<sup>10</sup>

<sup>9</sup> โปรดพิจารณาประกอบใน Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, *The Forecasting of Manpower Requirements* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1963), pp. 3-4.

<sup>10</sup> คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ "เอกสารหมายเลข 18: สรุปเรื่องงานพัฒนากำลังคนของประเทศเท่าที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน", หน้า 1-6 (โรเนียว)



กรรมการทั้งสองคณะได้ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะแรงงานในประเทศไทย เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหาแรงงาน โดยได้ติดต่อประสานงานกับสำนักงานราชการที่เกี่ยวของหลายแห่ง เพื่อร่วมกันพิจารณาและจัดทำรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับภาวะและปัญหาแรงงานในประเทศไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี การวิเคราะห์ตัวเลขจากผลการสำรวจค่าจ้างในประชากรปี 2503 การสำรวจการมีงานทำ การหางานและการศึกษาต่อของผู้สำเร็จอาชีวศึกษา ประจำปีการศึกษา 2503 และ 2504 การวางโครงการจำแนกประเภทอาชีพ การตรวจสอบความต้องการใช้แรงงานในองราชการพลเรือนและความต้องการใช้แรงงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ในรายงานเบื้องต้นที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติได้เสนอขอให้รัฐบาลประกาศนโยบายแรงงานแห่งชาติ ขอให้รัฐบาลกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติให้แน่นอน ในการนี้ได้ขอให้ยกเลิกคณะกรรมการอื่น ๆ ที่ทำงานซ้อนกันเสีย ขอให้พิจารณาคัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ ขอให้เริ่มงานค้ำประกันแรงงานเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นภาวะระหว่างคนกับงาน ในประเทศไทยโดยชัดแจ้ง กับเสนอขอให้เริ่มงานค้ำประกันการฝึกช่างฝีมือชั้นในสถานประกอบการ โดยเร็ว เพื่อให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างแรงงานฝีมือและเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานด้วย<sup>11</sup>

คณะรัฐมนตรียังมีได้ลงมติเป็นประการใด แต่ได้มอบให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติร่วมกันกับกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งเป็นฝ่ายริเริ่มงานมาก่อน พิจารณากำหนดการดำเนินการทางด้านพัฒนากำลังคน ซึ่งในที่สุดได้แบ่งออกเป็น 4 ประการคือ (1) การรวบรวมสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับแรงงาน (2) การวางแผนพัฒนาทรัพยากรแรงงานหรือกำลังคน (3) การฝึกและอบรมอาชีพ และ (4) การบริหารแรงงาน พร้อมกันก็ได้มีการเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในงานแต่ละแขนง คณะรัฐมนตรีก็ยังมิได้ลงมติเกี่ยวกับเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2506 สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจึงได้เสนอ "โครงการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนากำลังคน"<sup>12</sup> ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอ

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, "เอกสารที่ 6: การจัดตั้งส่วนราชการเพื่อดำเนินงานพัฒนากำลังคน", หน้า 1-7 (โรเนียว)

รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย

โครงการนี้ นับว่าได้รับความสนับสนุนทั้งจากรัฐบาลไทยและสหรัฐเป็นอย่างดี โดยให้เริ่มดำเนินการได้ นับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2506 เป็นต้นมา ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาประมาณ 8 เดือน ได้เริ่มงานวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและแรงงานของประเทศไทย งานพยากรณ์แนวโน้มของกำลังคนเปรียบเทียบกับความต้องการใช้กำลังคนในอนาคต และงานวางระเบียบวิธีการ (methodology) เกี่ยวกับการประเมินแรงงานและการวางแผนพัฒนากำลังคนสำหรับประเทศไทย เป็นที่ตกลงกันว่า คณะผู้เชี่ยวชาญและคณะผู้อำนวยความสะดวกร่วมฝ่ายไทยจะได้ร่วมกันเสนอขอแนะต่อรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการพัฒนางานด้านนี้ ให้ได้ผลจริงจังอีกทั้งสามารถดำเนินการสืบต่อไปได้ในอนาคตด้วย

ข้อเสนอแนะที่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นใหม่เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ให้จัดตั้งส่วนราชการรับผิดชอบในการนี้ มีดังนี้ คือ<sup>13</sup>

งานพัฒนากำลังคน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ กับระดับรองอื่นๆ

ในระดับชาติ ควรจะจัดตั้งหน่วยราชการอันเป็นแหล่งกลางในการวางแผนกำลังคนเรียกว่า “คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคน” ในฐานะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ขยายหน่วยงานในสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ขึ้นเป็น “ส่วนประเมินและพัฒนากำลังคน” เพื่อให้เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะอนุกรรมการชุดนี้

ส่วนในระดับรองอื่นๆ ได้แบ่งออกดังนี้ คือ

(1) งานด้านรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์สถิติและข้อมูล ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยราชการอื่นๆ เช่น กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งในปัจจุบันมีหน้าที่เฉพาะในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์อยู่เดิมแล้ว

(2) งานด้านแรงงาน ให้ขยายหน่วยราชการของส่วนแรงงาน ขึ้นเป็นกรมแรงงาน เพื่อสามารถรับผิดชอบรวบรวมกิจกรรมเกี่ยวกับแรงงานมาได้แต่เพียงแห่งเดียว

(3) งานด้านการศึกษา ฝึกฝนและอบรม เป็นหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีนคร (ถ้า

<sup>13</sup> Ibid.

หรับมหาวิทยาลัย) กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน ก.พ. กรมแรงงาน โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมนโยบายและผู้ประสานงาน

แผนงานเหล่านี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาและดำเนินงานในขั้นต้น การวิเคราะห์เรื่องนึ่งยังกระทำกันไม่ได้ แต่ก็ควรถือว่เป็นนิมิตอย่างหนึ่งที่รัฐบาลในปัจจุบันได้เริ่มงานทางด้านนี้แล้ว

หนึ่งในระหว่างที่กำลังพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวอยู่ ทางราชการบางแห่ง เช่น กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย ได้สังเกตเห็นความสำคัญและความจำเป็นอันรีบด่วน จึงได้มีการจัดตั้ง "กองพัฒนากำลังคน" ขึ้นในสำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยได้กำหนดให้กองนี้เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวกับกำลังคนในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กล่าวคือ เป็นผู้สำรวจกำลังคนและความต้องการกำลังคน พยากรณ์และวางแผนกำลังคน ปรับปรุงจำนวนและคุณภาพของกำลังคนและอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติทั้งในปัจจุบันและในอนาคต<sup>14</sup> ส่วนทางด้านกระทรวงมหาดไทย ก็กำลังเตรียมงานขั้นต้นอยู่

### บทที่ 3

#### วิธีการพัฒนากำลังคน

เมื่อได้ทราบถึงหลักและความมุ่งหมายของการพัฒนากำลังคน ว่าเพื่อที่จะให้เป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติการตามแผนพัฒนาประเทศได้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายแล้ว ในตอนต่อไป จะได้พิจารณาดังรายละเอียดของกรรมวิธีของการพัฒนากำลังคนให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว โดยจะได้พิจารณาทั้งการพัฒนาตามแผนในระดับชาติ และปฏิบัติการในระดับอื่น ๆ ทั้งนี้จะแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อสำคัญ ดังต่อไปนี้

<sup>14</sup> สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, "อำนาจหน้าที่ของกองพัฒนากำลังคน" (โรเนียว)

1. การพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณ
2. การพัฒนากำลังคนในด้านการศึกษา
3. การพัฒนากำลังคนในด้านสุขภาพและการอนามัย
4. การสร้างขวัญให้แก่กำลังคน
5. การสร้างกำลังคนให้เป็นผู้นำ

อย่างไรก็ตาม ข้อชี้แจงเสียก่อนว่ากิจกรรมทั้ง 5 ประการนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่แต่ละอย่างมีความสำคัญในอันที่จะเพิ่มพูนสมรรถภาพและประสิทธิภาพให้แก่กำลังคนทั้งด้น ในบทที่ 3 นี้จะได้กล่าวถึงการพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณ โดยเฉพาะ ส่วนวิธีการพัฒนากำลังคนในหัวข้ออื่น ๆ ก็จะได้เสนอในบทต่อ ๆ ไป ตามลำดับ

### การพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณ

#### ประชากรกับกำลังคน

หลักการสำคัญประการหนึ่งมีอยู่ว่า การที่จะวินิจฉัยความสามารถของประชาชนพลเมืองว่าจะมีส่วนช่วยเหลือและส่งเสริมการพัฒนาประเทศได้เพียงไรนั้น มิได้อยู่ที่จำนวนพลเมืองทั้งหมดของประเทศซึ่งจะมีมากน้อยเท่าใด แต่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรผู้ทำงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับการผลิตของประเทศ หรือผู้ซึ่งได้มีส่วนทำให้ปริมาณการผลิตของประเทศเพิ่มขึ้น ดังนั้นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณก็คือ การเพิ่มอัตราส่วนของผู้ที่จะสามารถเป็นกำลังผลิตให้มากขึ้นเท่าที่จะทำได้<sup>1</sup>

อาคัม สมิธ เชื่อว่าแรงงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อาจช่วยให้ตลาดขยายกว้างขวางออกไปและเป็นผลทำให้การแบ่งงานในการผลิตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อการแบ่งงานมีประสิทธิภาพ ผลผลิตก็เพิ่มขึ้นและรายได้ของประชากรแต่ละคนก็เพิ่มตามไปด้วย อัตราส่วนระหว่างประชากรทั้งหมดของประเทศกับกำลังคนนั้น มีส่วนทำให้จำนวนผลิตผลของประเทศแตกต่างกันไปด้วย ตัวอย่างเช่นเมื่อปี ค.ศ. 1940 อานาจในการผลิตต่อคนของเดนมาร์คสูงกว่าของคิวบาและชิลีถึง 50% ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากำลังคนของเดนมาร์คมีอยู่ถึง 51% ของจำนวนประ

<sup>1</sup> Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development* (New York: The Twentieth Century Fund, 1955), pp. 23-24.

ชากรทั้งหมด แต่ของคิวบาและชิลีมีอยู่เพียง 84% และ 32% ตามลำดับเท่านั้น<sup>๒</sup> ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกอย่างหนึ่งก็คือในระยะเวลาที่ประเทศมีกำลังคนในอัตราต่ำ รายได้ถัวเฉลี่ยต่อบุคคลก็ต่ำลงไปด้วย กล่าวคือในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1940 รายได้ถัวเฉลี่ยต่อคนของอเมริกาสูงกว่าเมื่อปี ค.ศ. 1850 ทั้งนี้เป็นเพราะในปี ค.ศ. 1940 อเมริกามีกำลังคน 41% ของจำนวนประชากร ส่วนในปี ค.ศ. 1850 มีเพียง 30% เท่านั้น<sup>๓</sup>

ปัญหาสำคัญที่ประเทศซึ่งกำลังพัฒนาเผชิญอยู่เกี่ยวกับเรื่องนิกคอส อัตราการเพิ่มของผลเมืองซึ่งอยู่ในระดับสูง จนบางประเทศอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมนั้นไม่เพียงพอที่จะนำมาเลี้ยงดูประชากรของประเทศตนเองเลย ประเทศที่กำลังประสบปัญหาดังกล่าวที่เห็นได้ชัดก็คือประเทศอินเดียและประเทศจีน

การที่อัตราการเกิดของประชากรสูงและการดำรงอยู่รอดชีวิตได้เป็นเปอร์เซ็นต์สูงจนเป็นข้อเท็จจริงที่สืบเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางการแพทย์ ทางเกษตร และทางอุตสาหกรรม นักเศรษฐศาสตร์ปัจจุบันยอมรับว่า โดยทั่วไปหากถือเอาการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ การสะสมทุนหรือการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นสิ่งที่ช่วยให้สามารถรักษาระดับการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติในระยะยาวได้แล้ว อัตราเพิ่มของประชากรก็อาจเป็นสิ่งที่กระทบกระเทือนต่ออัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติต่อบุคคลเช่นเดียวกัน<sup>๔</sup> เพราะผลผลิตรวมของชาตินั้น แม้อาจจะเพิ่มขึ้นได้เสมอในอัตราสูง แต่ถ้าประเทศนั้นมีอัตราเพิ่มของผลเมืองสูงตามไปอีก อัตราส่วนเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติต่อบุคคลก็จะไม่เพิ่มขึ้นเลย และการที่จะยกระดับความเป็นอยู่หรือมาตรฐานการครองชีพของประชาชนย่อมทำได้ยากมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ประชากรมีจำนวนมากและได้สัดส่วนกับพื้นที่ของประเทศก็ยังคงประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติอยู่เหมือนกัน เพราะจะได้ช่วยกันนำเอาทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นที่มีอยู่ออกมาใช้ให้กว้างขวางมากที่สุด และเพราะว่าปัญหาประชากรยังเชื่อมโยงไปถึงเรื่องการเมืองการทหาร การศึกษา การสาธารณสุข โภชนาการและอื่น ๆ อีกด้วย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจึงสมควรนำไปคิดอย่างรอบคอบก่อนที่จะพิจารณางานนโยบายและดำเนินการ

<sup>2</sup> H.F. Williamson and J.A. Buttrich, *Economic Development: Principles and Patterns* (New York: Prentice-Hall, 1961), p. 68.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Buchanan and Ellis, *op. cit.*, p. 114.

“มีหลายประเทศ เช่น คานาดา เม็กซิโก มีกำลังผลิตสูง ประชากรมีคุณภาพเด่น มีรัฐบาลและการบริหารเยี่ยม มีทรัพยากรมากมาย แต่มีคนน้อย ไม่สามารถเป็นประเทศมหาอำนาจได้ ดัชนีประเทศมหาอำนาจ อาทิ สหรัฐ รัสเซีย อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่นนั้นมีประชากรจำนวนกว่า 40 ล้านคนขึ้นไปทั้งสิ้น<sup>5</sup>

ปัญหาเกี่ยวกับกำลังคนในประเทศไทย

จากสถิติที่ได้จากการสำรวจจำนวนประชากรในประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2453 เป็นต้นมาจนถึงการสำรวจครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรทั้งหมดและจำนวนที่เพิ่มขึ้นแต่ละครั้ง ดังนี้<sup>6</sup>

พ.ศ.	จำนวนประชากรทั้งหมด	จำนวนที่เพิ่มขึ้น	เปอร์เซ็นต์
2453	8,149,487	-	-
2462	9,207,355	1,057,868	13
2472	11,506,207	2,298,852	25
2480	14,464,105	2,955,898	25.7
2490	17,442,689	2,978,528	20.6
2499	22,811,701	5,369,012	30.78
2503	25,519,965	2,708,264	11.87

จากตัวเลขเหล่านี้จะเห็นได้ว่า การเพิ่มของประชากรในประเทศไทยมีอัตราสูงโดยเฉลี่ยประมาณ 20-30% ทุกรอบ 10 ปีหรือประมาณ 2-3% ต่อปี หรือกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงลงไปก็คือว่า ในปี พ.ศ. 2503 อัตราการเพิ่มของพลเมืองของประเทศไทยเป็นร้อยละ 2.9 ต่อปี และเมื่อเร็ว ๆ นี้ จากค่าแสดงการณของนายบุญชนะ อัครถาวร พบว่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติว่า อัตราส่วนนี้ได้เพิ่มขึ้นจนถึง 3.1% ต่อปีแล้ว<sup>7</sup> ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ<sup>8</sup> อย่างไรก็ตาม หากนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนเนื้อที่

<sup>5</sup> ขอมพลสุภค ธีระรัชต์, “คำกล่าวเปิดการสัมมนาทางวิชาการเรื่องประชากรของประเทศไทย”, ข่าวสภาวิจัยแห่งชาติ, ฉบับพิเศษ (เมษายน 2506), หน้า 11

<sup>6</sup> คณะกรรมการวิจัยสาขาวิชาสังคมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานการวิจัยปัญหาการเพิ่มประชากรของประเทศไทย, หน้า 38 (โรเนียว)

<sup>7</sup> บุญชนะ อัครถาวร, “การศึกษาเกี่ยวกับการอาชีพ”, สัปดาห์สาร, ปีที่ 6, ฉบับที่ 10 (13 กรกฎาคม 2506), หน้า 28

<sup>8</sup> เพราะในระยะ 10 ปีที่ผ่านไป ประชากรในเอเชียเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ต่อปี ส่วนประชากรในภาคอื่นนอกจากเอเชียยังมีอัตราเพิ่มน้อยกว่า คือ เพียงร้อยละ 1.6 ต่อปีเท่านั้น

ทั้งหมดของประเทศไทยแล้ว ในปัจจุบันความหนาแน่นของประชากรในประเทศไทยคิดถัวเฉลี่ย  
 ทั่วประเทศก็ตกประมาณ 51 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรเท่านั้นซึ่งยังเบาบางอยู่เป็นอันมาก ดังนั้น  
 อนาคตนายกรัฐมนตรจึงได้กล่าวว่ “กล่าวตามที่จริงแล้ว สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน  
 หรือในขณะนี้ ยังไม่มีปัญหาร้ายแรงอะไรเกี่ยวกับเรื่องประชากรแต่อย่างใดเลย แต่เพื่อไม่  
 เป็นการประมาท เพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับอนาคตของชาติ เราก็จำเป็นต้องสนใจไว้เพื่อมิ  
 ให้สายเกินการไป”<sup>9</sup>

จำนวนประชากรทั้งหมดในปี พ.ศ. 2503 เป็นจำนวนกำลังคนที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ  
 และที่ไม่ได้ทำแต่ถือว่าอยู่ในจำพวกที่เป็นแรงงาน (Labor Force) ด้วย ดังนี้<sup>10</sup>

ประเภทงาน	เพศชาย คน	เพศหญิง คน	รวม คน	ร้อยละ
การกสิกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง	5,576,062	5,758,320	11,334,382	81.91
การเหมืองแร่	22,114	7,454	29,568	0.21
อุตสาหกรรมการผลิต	293,820	177,207	471,027	3.40
การก่อสร้าง	62,499	6,314	68,813	0.50
การไฟฟ้า แก๊ส ประปา และ การสุขาภิบาล	14,741	794	15,535	0.11
พาณิชยกรรม	363,303	416,601	779,904	5.64
การขนส่ง ค้าปลีกค้าส่ง และการคมนาคม	156,833	9,106	165,939	1.20
บริการต่างๆ	458,260	197,011	655,271	4.74
อื่น ๆ	158,980	92,685	251,665	1.82
ผู้ที่ไม่เคยทำงานมาก่อน	38,184	26,696	64,880	0.47
รวม <sup>11</sup>	7,144,796	6,692,188	13,836,984	100.00

<sup>9</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, *op. cit.*, หน้า 9

<sup>10</sup> สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, รายงานการสำรวจสำมะโนประชากร พ.ศ.  
 2503, หน้า 44-50

<sup>11</sup> (1) ในรายงานสำรวจของไทยฉบับนี้ได้ถือเอาว่า บุคคลที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจมีอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป  
 (2) จำนวนผู้ประกอบอาชีพต่างๆ ในตารางนี้ รวมทั้งผู้เคยมีอาชีพแต่มีปัจจุบันกำลังว่างงาน จำนวน  
 ชาย 14,573 คน หญิง 8,801 คนด้วย

หากตั้งเกณฑ์จากตัวเลขที่ปรากฏในตารางข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่า จำนวนคนทำงานในประเทศไทยมีอยู่ 13 ล้านคนเศษจากจำนวนประชากรทั้งหมด 25 ล้านคนเศษ หรือประมาณครึ่งหนึ่ง อันเป็นอัตราส่วนที่ต่ำและเป็นภาระหนักเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ<sup>12</sup>

ในประเทศไทย คนทำงาน 10 คน จะต้องเลี้ยงเด็ก 9 คน

,, ประเทศญี่ปุ่น ,, 10 ,, ,, 5 ,,

,, สหราชอาณาจักร ,, 10 ,, ,, 4 ,,

ต่อไป หากว่าอัตราการเกิดของประชากรในประเทศไทยไม่ลด พยากรณ์ว่าใน 20 ปีข้างหน้า อัตราส่วนเปรียบเทียบจะกลายเป็นดังนี้<sup>13</sup>

ในประเทศไทย คนทำงาน 10 คน จะต้องเลี้ยงเด็ก 9 1/3 คน

,, ประเทศญี่ปุ่น ,, 10 ,, ,, 4 ,,

,, สหราชอาณาจักร ,, 10 ,, ,, 3 1/2 ,,

แม้คนทำงานจำนวน 13 ล้านกว่าคนที่กล่าวถึงก็ได้เป็นกำลังคนที่ได้พัฒนาอย่างพอเพียงแต่อย่างไรเลยไม่ ช่างไหนในเรื่องสมรรถภาพของกำลังคนนอกจากนี้แล้ว ก็ได้แก่คนที่ไม่เคยทำงานอีก 0.47% และคนที่กำลังหางานทำอยู่อีกจำนวนหนึ่งด้วย

สถานการณ์การใช้กำลังคนในประเทศไทย ซึ่งนำปัญหาดังกล่าวมาพิจารณาอยู่หลายประการ เช่น

ปัญหาประการแรก ก็คือว่า 81.91% ของแรงงาน (Labor Force) ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม จากการสำรวจการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมนั้น ชาวไทยปลูกข้าวปีละครั้งใช้เวลาทำนาทางต้นเพียง 191 วันต่อหนึ่งปี<sup>14</sup> หรือประมาณเพียงครึ่งหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าเกษตรกรไทยมีเวลาด่างปีละ 174 วันนอกฤดูการทำนา ซึ่งชาวนาส่วนใหญ่สามารถใช้เวลาอันมีค่าเหล่านั้นไปประกอบอาชีพเพื่หารายได้เพิ่มขึ้นในทางอื่น ๆ อีก<sup>15</sup> ช่างบางพวกกลับมัวจมอยู่กับภาระ

<sup>12</sup> Halvor Gille และ น.ส. ทิพย์ ชโลธร, "อนาคตทิศทางการประชากรศาสตร์สำหรับประเทศไทย", ข่าวสภาวิจัยแห่งชาติ, ฉบับพิเศษ (เมษายน 2506), หน้า 25

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> ลักษณะอย่างนี้ย่อมมีอยู่ทั่วไปในประเทศที่ด้อยพัฒนา โปรดดู Buchanan & Ellis, *op. cit.*, p. 24.

<sup>15</sup> คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ, รายงานเบื้องต้นว่าด้วยภาวะและปัญหาแรงงานโดยทั่วไปในประเทศไทย, หน้า 11 (โรเนียว)



พื้ัน บางพวกรเขาเวลาเหล่านั้ไปช้อมแชนเครืองมือเครืองใช้และอาคารบ้านเรือนของตน บางพวกรใช้เวลาออกไปจับปล้ปลาหาผักเพื่อนำมาทำเป็นอาหารเลี้ยงท้องไปวันหนึ่งๆ บางพวกรก็ทำงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เป็นล้าเป็นต้น เหตุการณ์เหล่านั้ทำให้กำลังคนของประเทศไทยเป็นจำนวนมากต้องสูญเดียวไปโดยเปล้าประโยชน์ ทำให้รายได้กัลด้อยของประชากรชาวไทยต่ำลงและท้ายที่สุดทำให้วงการเศรษฐกิจของประเทศชบเขา

ปัญหาประการที่ล้องได้แก่ การทำงานต่ำระดับ (Under-employment) ซึ่งยังทำให้สภาพการทำงานของเกษตรกรในชนบทที่ด้อยสมรรถภาพอยู่และยิ่งด้อยลงไปอีก กล่าวคือ แม้ในฤดูกาลทำนา ก็ยังใช้กำลังงานไม่เต็มที่ เพราะชาวไทยนิยมทำงานกันแบบครอบครัว ไม่ว่าครอบครัวของตนจะมีคนอยู่กี่คน ไม่ได้คำนึงว่าพื้นที่นามีอยู่เท่าไร นา 10 ไร่อาจจะทำกันเพียง 2-3 คนก็พอ แต่ทำกันถึง 7-8 คน เป็นต้น จำนวนคนที่เกินนั้นกล่าวได้ว่าเป็นกำลังคนที่ไม่จำเป็น การทำงานชนิดคนมากกว่างานเช่นนี้ทำให้อัตราเฉลี่ยของรายได้ของชาวนาน้อยลงไป หากบุคคลพวกรที่เกินนั้นจะหันไปประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวเพิ่มชนก็จะเป้นผลดีแกตัวเองและแก่ประเทศชาติด้วย เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าชาวชนบทได้รับการศึกษาและการอบรมน้อย เป็นแรงงานหรือกำลังคนที่อยู่ในจำพวกไร้ฝีมือ (Unskilled labor) บางคนอาจจะไม่มีนิสัยขี้เกียจ แต่สภาพแวดล้อมบังคับให้เป้นไปเช่นนั้น ประเทศไทยจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศล้าหลังทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ของโลก<sup>16</sup>

การทำงานต่ำระดับประเภทอื่น ๆ ยังมีอยู่อีกมากในประเทศไทย เช่นในเรื่องที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและชนบธรรมเนียมประเพณี อาทิ สภาพแวดล้อมทางสังคม (Socio-cultural environment) เช่นครอบครัวของไทยเป็นแบบ Extended Family ซึ่งทำให้ข้อผูกพันระหว่างครอบครัวเดิมกับลูกหลานมีมาก แทนที่ต่างคนจะขาดออกจากกัน และต่างประกอบอาชีพอย่างเป้นอิสระกันบรวมกันอยู่หรือคอยพึ่งพาอาศัยผลประโยชน์จากญาติผู้ใหญ่เป็นผู้อุปถัมภ์อยู่เรื่อยไป ความเชื่อในวงสังคม (Social Myth) อย่างอื่น ๆ ก็มีมาก เช่น มีการใช้เวลาไปในทางประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ อยู่เป้นอันมาก ซึ่งแม้ในแง่ของสังคมย่อมเป้นสิ่งจำเป็นอยู่บ้าง แต่ในแง่ของเศรษฐกิจแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการเสียแรงงานไปเปล้าๆ อย่างหนึ่งได้ นอกจากนี้ก็มีปัญหาเกี่ยวกับเทคนิคในการประกอบการเกษตรเป้นต้น

<sup>16</sup> *Op. cit.*

ปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาในอันดับต่อไปที่พาให้รายได้ถัวเฉลี่ยต่อคน (Per capita income) ของประชากรชาวไทยต่ำลงอีกก็คือ จำนวนแรงงานที่ประกอบอาชีพโดยมิได้รับค่าจ้าง ซึ่งจากตารางที่นำมาประกอบข้างท้ายนี้จะเห็นได้ว่า ในจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 13,836,984 คน เป็นแรงงานที่มิได้รับค่าจ้างเลย 7,982,836 คน<sup>17</sup> เป็นหญิงมากกว่าชายคือ เป็นหญิงจำนวน 5,470,169 คน และเป็นชายจำนวน 2,512,667 คน การที่ไม่ได้รับค่าจ้างทำให้อำนาจการซื้อไม่มี

	เป็น นายจ้าง	ทำงาน ส่วนตัว	เป็น ลูกจ้างรัฐ	เป็น ลูกจ้างอื่นๆ	ทำงานโดย ไม่ได้ค่าจ้าง	ไม่ทราบ รายละเอียด
ผู้ชาย	36,362	3,341,963	423,384	775,028	2,512,667	17,208
ผู้หญิง	7,238	742,829	66,068	368,206	5,470,169	10,982
รวม	43,600	4,084,792	489,452	1,143,234	7,982,836	28,190

เมื่อได้ศึกษาถึงสภาพการใช้กำลังคนในประเทศไทยตามลำดับมา คงจะเห็นได้ว่าบทบาทในระยะแรก ๆ ของรัฐบาลไทยที่สมควรจะนำมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องนี้ได้เหมาะสมก็คือ พยายามขจัดแรงงานที่ไม่ได้รับเงินค่าจ้างจำนวน 7,982,836 คน หรือประมาณ 57.96% ของแรงงานทั้งหมดนี้ให้น้อยลงไป ซึ่งจะเห็นหนทางส่งเสริมให้รายได้ของประชาชนดีขึ้นได้อีกมาก นอกจากนี้ การจัดหางานให้แก่แรงงานส่วนเกิน (Surplus Labor) ตามที่กล่าวมา ก็จะเป็นทางนำมาซึ่งปริมาณการผลิตที่สูงขึ้นและเป็นการขยายอำนาจการซื้อให้กว้างขวางต่อไป

การพัฒนาปริมาณกำลังคน

เป็นเรื่องที่อาจจะกระทำได้หลายวิธี โดยเชื่อมโยงกับการปรับปรุงคุณภาพของกำลังคน ซึ่งจะได้นำมากล่าวต่อไปในหัวข้อหน้าด้วย อาจจะกระทำเป็นโครงการเฉพาะหรือ โครงการรวมก็ได้ วิธีการที่สำคัญที่สมควรจะนำมาพิจารณาคือ การพัฒนาชุมชนหรือการพัฒนาท้องถิ่น การสหกรณ์ การส่งเสริมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมและธุรกิจ การขยายตลาดการค้า การ

<sup>17</sup> สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *op. cit.*

เพิ่มผลิตผลทางเกษตรกรรม การแนะแนวอาชีพ (Vocational Guidance & Counselling) การจัดหางาน (Employment Service) การอพยพแรงงาน (Migration) และการสร้างงานใหม่เป็นต้น วิธีการเหล่านี้ล้วนแต่เป็นวิธีการที่ประเทศต่างๆ ได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศจนสำเร็จลุล่วงไปแล้วเป็นอันมาก<sup>18</sup>

ในประเทศไทยเอง วิธีการเหล่านี้กำลังได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลอยู่ด้วยเป็นอันมาก ดังจะทราบได้จากเรื่องราวโดยสังเขปบางเรื่อง คือ

(1) การพัฒนาท้องถิ่น เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการพัฒนากำหนดคน เพราะเป็นวิธีการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักประกอบสัมมาอาชีพ และหารายได้มาเลี้ยงครอบครัวด้วยวิธีการต่างๆ มากชน แทนที่จะจำเจอยู่กับการประกอบอาชีพทางกสิกรรมแบบเก่าๆ และด้วยการทำงานอย่างไม่สม่ำเสมอและแบบเฉื่อยชา

การพัฒนาท้องถิ่นนับว่าเป็น โครงการร่วมที่ควบคุมกิจการงานหลายอย่างหลายสาขาก่อตัวคือ รัฐบาลจัดให้มีพัฒนากรมีหน้าที่รับผิดชอบออกไปช่วยเหลือแนะนำประชากรให้รู้จักการประกอบอาชีพ รู้จักช่วยตัวเอง พยายามกระตุ้นเตือนให้ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มก่อน ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานและการสร้างสาธารณสมบัติอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมในท้องถิ่น ให้ประชาชนร่วมกันตั้งแรงงานสร้างตั้งที่ยั่งยืนถาวร เพื่อจะได้ร่วมกันใช้ให้บังเกิดประโยชน์แก่การประกอบอาชีพ ขอรรมผู้นำท้องถิ่นซึ่งได้สรรหาขึ้นมาให้เป็นหัวแรงสำคัญในการปรับปรุงท้องถิ่นและเพื่อจะได้เป็นผู้นำประชาชนมาทำงานร่วมกับพัฒนากรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการอื่นๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายรัฐจะช่วยเหลือสนับสนุนในทางวิชาการ จัดหาอุปกรณ์และวัสดุหรือเงินทองเท่าที่จำเป็นมาสนับสนุนแรงงานที่ประชาชนพร้อมใจกันตั้ง เป็นต้น<sup>19</sup>

กิจกรรมของการพัฒนาท้องถิ่นบางอย่าง คือ ในด้านการเกษตรได้แก่การมุ่งนำเอาแบบ

<sup>18</sup> แนวความคิดในการพัฒนาการท้องถิ่น กำเนิดเมื่อ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ที่ประเทศอังกฤษ ปัจจุบันงานแขนงนี้ได้เป็นที่ยอมรับและนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางมาก แต่การเรียกชื่อนั้นแตกต่างกันอยู่ เช่น ซิลอนเรียกว่า "การพัฒนาการชนบท" (Rural Development), UNESCO เรียกว่า "มูลสารศึกษา" (Fundamental Education) พม่าและจีนเรียก Mass Education ปากีสถานเรียกว่า "โครงการพัฒนาการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในชนบท"

<sup>19</sup> ส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทย, รายงานประจำปี 2503 โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2504), หน้า 14-16

รักษาดินที่ตกความาใช้ นำแบบของการทำไร่นาและการเลี้ยงดูสัตว์ตกควาที่เป็นอยู่มาใช้ ในด้านการอนามัย ได้แก่การส่งเสริมการสุขาภิบาล โดยจัดให้มีน้ำบริโภค การสุขวิทยา การส่งเสริมการของแม่และเด็กให้ดีขึ้น ในด้านการศึกษา ได้แก่การส่งเสริมให้เด็กภูมิจากถิ่น ให้การศึกษาแก่ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือ ขยายและปรับปรุงสถานที่เล่าเรียนสำหรับเด็กให้ดีและเพียงพอ นอกจากนี้การพัฒนาการท้องถิ่นยังมุ่งที่จะนำเอาวิชาการสหกรณ์มาใช้ ให้บังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุดด้วย<sup>20</sup> กล่าวโดยสรุป การพัฒนาท้องถิ่นเป็นการพัฒนาทางด้านคนให้มีความรอบรู้และมีทัศนคติที่กว้างขวางเพื่อจะได้สามารถประกอบอาชีพที่มีรายได้สูง อันจะเป็นการเพิ่มกำลังผลิตและอำนาจการซื้อให้ท้องถิ่นตามความมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศ<sup>21</sup>

โครงการพัฒนาท้องถิ่นกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2499 เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการ ให้ถือเอาโครงการพัฒนาการท้องถิ่นเป็นโครงการของชาติ<sup>22</sup> ได้เริ่มงานทดลองตามโครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยได้เปิดเขตพัฒนาการตามโครงการชาติ (single worker project) เป็นจำนวน 360 เขต เขตพัฒนาคลุมเต็มทั้งอำเภอ (area coverage project) 18 เขต และตามโครงการต่อไปจะพยายามเปิดเขตพัฒนาอำเภอให้คลุมเนื้อที่ประมาณ 60% ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเต็ม 100% ในจังหวัดภาคใต้ โดยกำหนดโครงการขั้นแรกไว้ 6 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2504-2509 นอกจากนี้ ก็ได้มีกรมการพัฒนารัฐบาลได้ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานนี้โดยเฉพาะ กำจัดดำเนินงานตามโครงการ ประกอบหลายโครงการ เป็นต้นว่าโครงการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาการท้องถิ่นของ สปอ. ที่อุบล และอีก 1 แห่งที่จังหวัดยะลา โครงการจัดได้ทัศนูปกรณ์ โครงการส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ด้านพัฒนาการท้องถิ่น ฯลฯ<sup>23</sup>

<sup>20</sup> สาข หุตะเจริญ, คำบรรยายพัฒนาการท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2504), หน้า 4-5

<sup>21</sup> "การวางแผนและการบริหารโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ", สัปดาห์สาร, ปีที่ 4, ฉบับที่ 20 (23 กันยายน 2504), หน้า 21-24

<sup>22</sup> สุวรรณ รื่นยศ, "การพัฒนาการท้องถิ่น", วารสารพัฒนาการท้องถิ่น, เล่มที่ 1, ตอนที่ 1 (สิงหาคม 2502), หน้า 9

<sup>23</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ, เล่ม 3 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 97-110

ตั้งทางราชการทหารก็ได้เข้ามามีมือช่วยเหลือโดยจัดตั้งหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ถึง 8 หน่วย ใหญ่ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในภาคใต้และจะตั้งเพิ่มอีกหลายหน่วยในไม่ช้า เพื่อเร่งรัดให้การพัฒนาประเทศทางบ้านนี้ลุ่ดงไปได้อย่างหมาย

(2) สหกรณ์ที่ดิน เป็นวิธีหนึ่งของการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการรวบรวมเอาราษฎร ซึ่งมีที่ดินอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งมารวมกันเข้าเป็นสมาคม มีเจ้าหน้าที่สหกรณ์คอยให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาเรื่องน้ำ เรื่องการเตรียมที่ดิน เรื่องการเลือกพันธุ์ข้าวและพันธุ์พืช ต่างๆ ปัจจุบันสหกรณ์ประเภทนี้มีอยู่หลายรูปในประเทศไทย เช่น สหกรณ์บำรุงที่ดิน สหกรณ์ นิคม และสหกรณ์เช่าซื้อ โครงการเหล่านี้กำลังเป็นโครงการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2504-2509 เช่นกัน<sup>24</sup> โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

(3) การส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรม เป็นวิธีการสำคัญที่นักเศรษฐศาสตร์ ในปัจจุบันหลายท่านมีความเห็นพ้องต้องกันว่า ถ้าอยากให้ประเทศพัฒนาก้าวหน้าในด้าน เศรษฐกิจและให้พลเมืองมีรายได้สูงแล้ว ก็จำเป็นจะต้องลดจำนวนกำลังคนที่เกี่ยวข้องกับการ เกษตรกรรมลง เพิ่มกำลังคนในงานอุตสาหกรรมให้มากขึ้น มีคำกล่าวที่ว่า "ประเทศซึ่งไม่ได้ ประกอบอุตสาหกรรมเองหวังได้ว่า จะขึ้นสู่จุดตั้งด้วยการเป็นเมืองขึ้นของประเทศซึ่งมีการ อุตสาหกรรมเจริญกว่า ประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้นที่มั่งคั่งและแห่งความก้าวหน้า ความมั่งคั่งโลก ทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็น ในด้านถลุงกรรมหรือเหมืองแร่จะไม่มี ความหมายแก่ประเทศนั้นเลย หากว่า ประเทศนั้นไม่รู้จักดัดแปลงสิ่งเหล่านั้น"<sup>25</sup>

การส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรม เป็นวิธีที่จะสามารถถ่ายเทแรงงานส่วนเกิน ทางเกษตรกรรมมาเพิ่มปริมาณการผลิตในด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างดี และยังช่วยยกฐานะ ความเป็นอยู่ของราษฎรให้สูงขึ้น เพราะผู้ประกอบการเกษตรกรรมมักเป็นกำลังคนที่ไม่มีความรู้ (Unskilled labor) จึงมีรายได้ต่ำ ยิ่งกว่านั้นข้อจำกัดทางเกษตรกรรมก็มาก เป็นทางให้จำกัด การขยายกำลังอำนาจแห่งชาติในด้านอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นคณะรัฐบาลในสมัยปฏิวัติจึงได้ตั้งคณะ กรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมและออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ทางอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 เพื่อปฏิบัติงานในด้านนี้เสียใหม่ให้กระฉับกระเฉงยิ่งขึ้น เพียงข้อ

<sup>24</sup> *Ibid.*, หน้า 404-05 และ 437

<sup>25</sup> W. Brand, *The Struggle for a High Standard of Living* (Illinois: The Free Press, 1958), p. 132.

ระยะเวลาปฏิวัติมาได้ 5 ปี มีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนถึง 29,662 โรง ซึ่ง  
เมื่อก่อนการปฏิวัติมีอยู่เพียง 7,086 โรงเท่านั้น<sup>26</sup>

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ประกาศว่า นับแต่ 13 เมษายน 2502 จนถึงปลายปี  
2506 นี้ มีผู้ได้รับอนุมัติให้มาลงทุนประมาณ 270 ราย ยอดเงินทุนทั้งหมดรวมประมาณ  
4,500,000,000 บาท ช่วยให้คนไทยมีงานทำประมาณ 40,000 คน<sup>27</sup> และเพื่อส่งเสริมการ  
อุตสาหกรรมให้เป็นอาชีพของคนไทย ในขณะนั้นทางราชการกำลังดำริที่จะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม  
กรวมขึ้นอีกอย่างหนึ่งด้วย

(4) การพัฒนางานในด้านเกษตรกรรม ถึงแม้ว่าอย่างไรก็ตามความสำคัญของการ  
เกษตรของประเทศไทยก็ยังอยู่ในอันดับแรก เพราะนอกจากประเทศไทยได้มีการประกอบอาชีพ  
ทางทำนาเป็นพื้นมาช้านาน จนเป็นสินค้าขายออกที่นำรายได้เข้ามาในประเทศเป็นอันดับหนึ่งแล้ว  
ยังเป็นเครื่องยังชีพของประชาชนพลเมืองของไทยเองด้วย การที่จะเปลี่ยนแปลงภาวะของประเทศ  
ให้เป็นสังคมอุตสาหกรรมและยึดเอาการอุตสาหกรรมเป็นหลักอย่างประเทศที่มีความเจริญก้าว  
หน้ามาก ๆ นั้นจะเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกๆ ของการพัฒนาประเทศ ด้วย  
เหตุนี้อาชีพทางเกษตรกรรมจึงยังคงเป็นอาชีพที่ของการกำลังคนจำนวนหนึ่งมาพัวพันอยู่ด้วย

เกษตรกรรมขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศและการขาดแคลนเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น  
หนทางที่จะปรับปรุงให้พลังงานทางด้านนี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็คือ การปรับปรุงวิธีการผลิต  
ให้ทันสมัย ช่วยเหลือแนะนำราษฎรให้มีความรู้ หาเครื่องมือและเครื่องใช้ในการประกอบการ  
เกษตรตลอดจนจัดทำกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งราษฎรไม่สามารรถจะกระทำได้ เช่น การชลประทาน และ  
การนำเครื่องทุ่นแรงมาใช้ ในปัจจุบันรัฐบาลมีโครงการปรับปรุงการชลประทานของประเทศอยู่  
หลายโครงการ เช่น โครงการเขื่อนกั้นแม่น้ำพอง แม่น้ำพุง แม่แตง ลำตะครอง ลำพระเพลิง  
แก่งกระเจาน แม่น้ำตานี และโครงการคันนาคูน้ำ

<sup>26</sup> สำนักทำเนียบนาชกรรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี*  
พ.ศ. 2505 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนาชกรรัฐมนตรี, 2506), หน้า 325 และ *ไทยรัฐ*, ปีที่ 6, ฉบับที่  
1224 (23 ตุลาคม 2506), หน้า 2

<sup>27</sup> *พิมพ์ไทย*, ปีที่ 17, ฉบับที่ 5663 (22 พฤศจิกายน 2506), หน้า 18

ในด้านกำรเพิ่มผลผลิตทางเกษตร ก็ได้วางแผนและตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนเรียกว่่า “โครงการกำรจัดการเกี่ยวกับที่ดินและน้ำ” (Land and Water Management) มีแผนกำรช่วยเหลือราษฎรในด้านเศรษฐกิจเกษตร กำรทำไร่ด้อยย่ำง โครงการปลูกปอแก้ว ปอกระเจำ กำรส่งเสริมกำรปลูกย่ำงพันธุ์ดี กำรช่วยเหลือนาคด้วยแทรกเตอร์และนวดข้าวด้วยเครื่องจักร เป็นต้น แผนและโครงการส่วนใหญ่นี้ได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว<sup>28</sup>

ช่วงระยะไม่กี่ปีแห่งการปฏิวัติ ผลผลิตทางเกษตรของไทยได้มีแนวโน้มว่ากำลังเพิ่มขึ้นเป็นที่น่าพอใจแล้ว คือ เพิ่มขึ้นปีละ 6.1 เปอร์เซ็นต์ โดยเฉพาะข้าวเพิ่มขึ้นถึงปีละ 11 เปอร์เซ็นต์<sup>29</sup>

(5) การจัดหางานและการแนะแนวอาชีพ บทบาทของรัฐบาลไทยอีกประการหนึ่งก็คือ การดำเนินงานทางด้านกำรแนะแนวอาชีพและการจัดหางานของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ โครงการจัดหางาน พ.ศ. 2504-2509 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้แรงงานที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของพลเมืองซึ่งมีประมาณปีละ 800,000 คนได้มีงานทำ ลดจำนวนคนว่างงานที่มีอยู่ เพื่อให้ประสานกับนโยบายทำงานเต็มอัตรา (Full employment) ในการพัฒนาการเศรษฐกิจ<sup>30</sup>

ในปี พ.ศ. 2504 ได้ช่วยเหลือให้คนมีงานทำจำนวน 6,514 คน ในปี 2505 จำนวน 8,713 คน นอกจากนี้ยังมีโครงการจัดบริการให้คำปรึกษาและแนะแนวอาชีพ พ.ศ. 2504-2509 เพื่อให้เยาวชนที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะทำงานหรือฝึกหัดงาน แต่ไม่ทราบว่าตนควรจะฝึกงานหรือทำงานประเภทใด ได้ทำงานและเพื่อช่วยเหลือแนะนำให้ผู้มีอาชีพมีงานทำอยู่แล้ว มีต้องให้ออกจากงานหรือต้องเปลี่ยนงานบ่อย ๆ และอำนวยความสะดวกให้บุคคลต่าง ๆ เลืออาชีพ โดยเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ สามารถพัฒนาการทำ

<sup>28</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505, หน้า 318-22 และ “แผนเพิ่มผลผลิตทางเกษตร”, สัปดาห์สาร, ปีที่ 4, ฉบับที่ 23 (14 ตุลาคม 2504), หน้า 28-29

<sup>29</sup> ไทยรัฐ, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1235 (3 พฤศจิกายน 2506), หน้า 2

<sup>30</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ, หน้า 51-68

งานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ฯลฯ ในปี พ.ศ. 2504 ได้ช่วยเหลือและแนวอาชีพให้แก่บุคคลต่างๆ เป็นจำนวน 5,355 ราย ปี พ.ศ. 2505 ช่วยเหลือไป 7,797 ราย นอกจากนี้กรมประชาสงเคราะห์ ยังดำเนินงานตามโครงการอีกหลายโครงการ อาทิ โครงการฝึกและอบรมเด็กที่กระทำผิดอาญา โครงการฝึกอาชีพผู้ไร้งาน พ.ศ. 2505 โครงการสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง การสงเคราะห์หญิงไร้อาชีพ การสงเคราะห์บุคคลติดยาและเฮโรอีน โครงการส่งเสริมอาชีพและงานทางด้านนิคมสร้างตนเอง ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ตั้งใจว่าจะได้ขยายกิจการดังกล่าวนี้ให้กว้างขวางออกไปอีกในอนาคต<sup>31</sup>

การดำเนินงานของส่วนราชการเหล่านี้ แม้จะมีได้กระทำตามแผนในระดับชาติ เพราะเหตุที่มีเคยมีมาแต่ก่อน แต่ก็ยังเป็นแนวทางสำคัญที่จะเพิ่มกำลังผลิตที่เป็นประโยชน์แก่วงเศรษฐกิจของประเทศและอัตราถดถอยของรายได้ต่อบุคคลและรายได้ประชาชาติได้อีกมาก อาจจะได้กล่าวได้ว่า ส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์นี้ ได้ช่วยพัฒนาบุคลากรในด้านแรงงานหรือกำลังคนของประเทศมาเป็นเวลานาน แต่ได้ปรับปรุงแผนงานต่างๆ ได้ภายในงบประมาณอันจำกัดเท่านั้น

ประเทศไทยนับเป็นประเทศหนึ่งซึ่งกล่าวกันว่ามีความมั่งคั่งในเรื่องโภคทรัพย์อยู่ไม่น้อย แต่จากสถิติที่ได้มาจากหนังสือเล่มหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1938 ประเทศไทยมีอัตราถดถอยของรายได้ประชาชาติต่ำที่สุด คือ เป็นประเทศที่ 69 ในจำนวน 69 ที่เขานำมากล่าว แต่ในปี ค.ศ. 1954 ประเทศไทยเจริญฐานะขึ้นมาเป็นที่ 61 ในจำนวน 73 ประเทศ<sup>32</sup> ซึ่งนับว่าดีขึ้นมาก แต่หากพิจารณาถึงช่องทางที่จะพัฒนาการในการผลิตแล้ว ประเทศไทยอาจจะอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่านี้ได้อีกแน่นอน

## บทที่ 4

### การพัฒนากำลังคนในด้านการศึกษา

ความสำคัญในการให้การศึกษแก่ประชาชน

การให้การศึกษเป็นการพัฒนากำลังคนที่สำคัญที่สุดและจำเป็นที่สุด เพราะการศึกษา

<sup>31</sup> *Ibid.*, และ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505, หน้า 318-22

<sup>32</sup> Brand, *op. cit.*, pp. 19-20.



คือพื้นฐานรองรับเรื่องอื่น ๆ ทิ้งไป ไม่ว่าจะเป็นการเศรษฐกิจก็ดี การปกครอง วิทยาศาสตร์ หรือศีลธรรมจรยากดี สิ่งเหล่านี้จะเฟื่องฟูหรือทรุดโทรมเพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชนและระเบียบแบบแผนของการศึกษา

การศึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการถ่ายทอดความรู้จากชั่วอายุหนึ่งไปอีกชั่วอายุหนึ่งในรูปแบบแผน (Forms) และมีมือความชำนาญ (Skills) เช่นการปลูกฝังวัฒนธรรมระเบียบประเพณี ปรับปรุงบุคลิกภาพและคุณสมบัติของบุคคลให้เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันในสังคม<sup>1</sup>

ในปัจจุบันถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า “การศึกษา-หนทางอันแน่นอนอย่างหนึ่งในสองด้านอย่างที่จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าได้แน่-เป็นลัทธิของสมัยนี้”<sup>2</sup> ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้นำเอาดัชนีการศึกษามาเปรียบเทียบกับรายได้เฉลี่ยของบุคคล กล่าวคือ ในประเทศที่มีอัตราคนรู้หนังสือ 90% ขึ้นไป มีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในปี ค.ศ. 1955 สูงกว่า 500 ดอลลาร์ขึ้นไป ส่วนประเทศที่มีอัตราคนรู้หนังสือต่ำกว่า 30% ลงมา มีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลไม่เกิน 200 ดอลลาร์<sup>3</sup> เหตุผลที่เห็นได้ชัดก็คือว่า การพัฒนาทางด้านคนโดยวิธีการให้การศึกษาย่อมทำให้คนมีความรู้ความฉลาด มีความเข้าใจสามารถติดต่อกัน ทำมาหาเลี้ยงชีพได้ดีขึ้นและเมื่อผู้ผลิตส่วนใหญ่มีความรู้ดี มีการศึกษาดี ก็จะเป็นสิ่งผลักดันให้เกิดความคิดเห็นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น การประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะเมื่อบุคคลเหล่านั้นมีความรู้ดีหรือได้รับการฝึกอบรมมาอย่างดีเท่านั้น จะเห็นได้ชัดจากประสบการณ์ในปัจจุบันของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น และประเทศที่เจริญแล้วอื่น ๆ ซึ่งผลผลิตรวมของประเทศเหล่านั้นสูงมาก ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ผลิตผลของประเทศมีจำนวนมากก็คือ ระดับการศึกษาของประชาชนของประเทศนั้น ๆ การศึกษาภาคบังคับของประเทศดังกล่าวล้วนมากบังคับถึงระดับมัธยมศึกษาและบริการทางการศึกษาของเขาก็มีอยู่อย่างเพียงพอ ฉะนั้นประชากรในวัยทำงานที่มีอยู่ ก็ได้แก่ผู้ที่ได้รับการศึกษามาอย่างดีแล้วอย่างแน่นอน

<sup>1</sup> เกษม อุทยานิน, “พัฒนาคนด้วยการศึกษา”, ชุมชนสัมพันธ์เพื่อถวายพระเกียรติแด่พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506), หน้า 385

<sup>2</sup> Mary Jean Bowman and C. Arnold Anderson, “The Role of Education in Development”, *The Brooklyn Institute Development of the Emerging Countries: An Agenda for Research* (Washington : Brooklyn Institute, 1962), p. 153.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 159.

คำว่า การศึกษานี้หมายถึง การตั้งสอนในโรงเรียน การฝึกอบรมในระหว่างทำงาน รวมทั้งบริการเพิ่มความรู้ (extension services) และสื่อมวลชนต่างๆ (mass communication)<sup>4</sup> และ การศึกษาในโรงเรียนย่อมหมายถึง การศึกษาชั้นประถมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษา ชั้นอุดมศึกษา และชั้นอาชีวศึกษาด้วย โดยนัยนี้การให้การศึกษามีทั้งในระยะยาวและระยะสั้นควบคู่กันไป ในระยะยาวได้แก่การวางแผนและกำหนดระบบการศึกษาให้แน่นอนและสอดคล้องกับโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและความต้องการของประเทศในกาลข้างหน้า ในระยะสั้นได้แก่ การพัฒนากำลังคนเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีฝีมือสูงขึ้น โดยพัฒนาให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skilled labor) และมีฝีมือ (skilled labor) ตามลำดับ หรือการพัฒนาให้เป็นทั้งแรงงานชั้นกลาง (middle management) และแรงงานชั้นสูง (top management) ตามเป้าหมายที่ประเทศจะวางไว้

การศึกษาในต่างประเทศ

ตามหลักการสำคัญแล้ว ประเทศที่เจริญในโลกย่อมมีความมุ่งหมายที่จะผลิตประชากรของตนให้มีความรู้ความสามารถมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม อย่างน้อยที่สุดก็ต้องพยายามให้ประชากรของตนมีความรู้ขั้นมูลฐานให้มากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องแก่การปฏิบัติตามแผนพัฒนาประเทศ จากการศึกษาของนักวิชาการชาวรัสเซีย เดนิสคนหนึ่งชื่อ Strumlin ถึงผลของการให้การศึกษาระดับประถมศึกษาว่า การให้การประถมศึกษาอย่างสมบูรณ์มีผลทำให้เพิ่มกำลังการผลิตได้ถึง 44 เปอร์เซ็นต์ และจากการวิจัยต่อไปมีรายงานเพิ่มเติมอีกว่า การให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาจะเพิ่มกำลังผลิตได้ 108 เปอร์เซ็นต์ และชั้นอุดมศึกษาถึง 300 เปอร์เซ็นต์<sup>5</sup> แต่ถึงกระนั้นก็ตามเนื่องจากการให้การศึกษาระดับสูงแก่ประชากรอาจจะกระทบถึงระบบการปกครองและการเมืองได้ จึงได้มีแนวความคิดอันแตกต่างกันออกไปในระยะเวลาที่ล่วงมาแล้ว กล่าวคือ

สหรัฐอเมริกา แคนาดาและประเทศอื่น ๆ ส่วนน้อย เป็นประเทศผู้นำในแนวความคิดที่จะให้การศึกษแก่ประชากรในแบบสากลทั่วไป (universal education) หรือที่เรียกว่า แบบรอยเดี่ยว (one-track type) ซึ่งหมายความว่า บุคคลทุกคนย่อมมีโอกาสได้รับการศึกษาเท่าๆกัน

<sup>4</sup> Ibid., p. 154.

<sup>5</sup> บุญชนะ อรรถากร, "เศรษฐกิจการศึกษา", รัฐสารวิรัช, เล่มที่ 4, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2505),

แต่อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประเทศเป็นจำนวนมาก มีแนวความคิดที่จะจำกัดการศึกษาชั้นสูงไว้เฉพาะแก่กลุ่มชนชั้นหัวหน้า (elites) เท่านั้น ซึ่งแนวความคิดอย่างนี้เรียกว่า การศึกษาแบบสองรอย (two-track system) ซึ่งหมายความว่า บุคคลบางส่วนเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับการศึกษาต่อไปในชั้นสูง ส่วนกลุ่มชนส่วนใหญ่คงถูกจำกัดขอบเขตให้ได้รับการศึกษาเพียงแค่ระดับหนึ่ง กล่าวได้ว่ารัสเซียและอังกฤษก็เป็นประเทศในกลุ่มหลังนี้ อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ ประเทศในกลุ่มทั้งสองกำลังทยอยกันเปลี่ยนแนวความคิดยอมให้ประชากรได้รับการศึกษาแบบรอยเดียวกันเป็นอันมากแล้ว<sup>6</sup>

งบประมาณทางการศึกษาของประเทศส่วนมากแทบจะทุก ๆ ประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ คือ ประมาณปีละ 12-14% ต่อปี บางประเทศงบประมาณทางด้านการศึกษาสูงกว่า 5% ของรายได้ของประชาชาติและยังมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากนานาประเทศกำลังตื่นตัวที่จะพัฒนาตนเอง ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดโครงการการศึกษาในระดับต่าง ๆ ขึ้นมากมาย โครงการเหล่านี้มักจะเป็นโครงการระยะยาว โดยกำหนดเงินทุน ความต้องการครู และความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างการศึกษาในชั้นต่าง ๆ และต่อภาวะเศรษฐกิจของชาติของตน

จากรายงานของสหประชาชาติกล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบการศึกษาและการจัดหลักสูตรทั่วไป ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายที่จะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่จะปรับปรุงหลักสูตรให้ทันสมัย ที่จะนำเอาวิชาเฉพาะอย่างใหม่ ๆ มาศึกษาให้มากขึ้นที่จะให้การศึกษาด้านวิชาชีพ (vocational-technical education) และทางด้านสามัญศึกษา (general education) ได้รวมกันหรือแยกกันมากขึ้น ส่วนแนวโน้มของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะเป็นไปในทันทีใดนั้น รายงานนี้กล่าวว่ายังไม่อาจจะคาดคะเนและสรุปได้ในระยะนี้<sup>7</sup>

### ปัญหาการให้การศึกษาแก่กำลังคนในประเทศไทย

การศึกษาในประเทศไทยถูกวิจารณ์มากในเรื่องที่ไม่มีแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นในระดับสูงอย่างที่มีเหตุผลเพื่อสนองความต้องการของประเทศในอนาคตมาก่อนเลย ซึ่งเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เป็นต้นว่า เราไม่มีการสำรวจสถิติและความต้องการของ

<sup>6</sup> Arthur Henry Moehlman & Joseph S. Roucek, *Comparative Education* (New York: The Dryden Press, 1953), p. 2.

<sup>7</sup> United Nations, *Report on the World Social Situation* (July 1961), p. 8.

ประชาชน เราไม่เคยมีการพัฒนาประเทศแบบมีแผนการเช่นที่มีอยู่ทุกวันนี้มาก่อนเลย รัฐบาลในสมัยก่อนๆ ได้บริหารงานปราศจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เมื่อไม่มีเป้าหมาย การปฏิบัติงานให้ถูกต้องไปจึงยากที่จะให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่แท้จริงได้ ความก้าวหน้าของประเทศจึงเป็นไปอย่างอัตโนมัติและเชื่องช้า

ปัญหาที่พบในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาที่ประชาชนได้รับการศึกษาคำและมีจำนวนน้อย มีกำลังคนชนิดที่ไม่มีฝีมือ (unskilled labor) อยู่ถึง 70-80%<sup>8</sup> ปัญหาเด็กนักเรียนด้อยมากมักจะมุ่งเรียนต่อในมหาวิทยาลัยแต่ด้อยความรู้ ซึ่งเกี่ยวพันถึงคุณภาพของการให้การศึกษาในระดับอื่นๆ ด้วย ปัญหาเกี่ยวกับนักเรียนอาชีวศึกษาที่เรียนจบแล้วหางานทำไม่ได้ ปัญหาเกี่ยวกับคนไม่รู้หนังสือเกือบ 30% ในจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป<sup>9</sup> ปัญหาเกี่ยวกับสมรรถภาพของข้าราชการ และยังมีปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งอาจกล่าวอย่างรวมๆ ได้ว่า มีทั้งปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพและปริมาณ

ขณะนี้เราเชื่อกันว่า มีกำลังคนชนิดที่ไม่มีฝีมืออยู่ประมาณร้อยละ 70-80 เพราะประชากรไทยส่วนมากเป็นเกษตรกร มีช่องทางที่จะนำไปสู่การสูญเสียพลังงานในการผลิตได้หลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะฉะนั้น ปัญหาข้อนี้ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องดัดแปลงให้ได้ ซึ่งนอกจากวิธีการดังกล่าวมาในเรื่องการพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณแล้ว เราก็อาจจะกระทำได้โดยวิธีการฝึกฝนงานทางด้านอาชีวศึกษา เพื่อยกระดับบุคคลเหล่านั้นให้เป็นกำลังคนกึ่งฝีมือและมีฝีมือเสีย และในขณะเดียวกัน เราก็ต้องไปเพิ่มปริมาณทางวิชาชีพ (professional) และผู้บริหารงานชั้นสูงเป็นชั้นๆ ไป

กล่าวกันโดยทั่วไป บุคคลที่จะเป็นกำลังงานชั้นกลางเป็นชั้นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เป็นบุคคลประเภทซึ่งสามารถเพิ่มผลิตผลของประเทศได้มาก เป็นบุคคลที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลมากที่สุด การศึกษาของบุคคลจำพวกนี้อาจจะไม่ต้อง

<sup>8</sup> บุญชนะ อัครถาวร, "การพัฒนาคน (2)", สัปดาห์สาร, ปีที่ 6, ฉบับที่ 10 (13 กรกฎาคม 2506), หน้า 28

<sup>9</sup> สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, รายงานการสำรวจสำมะโนประชากร พ.ศ.

ถึงชนมหาวิทยาดยซึ่งมักจะหนักทางทฤษฎี แต่เป็นผู้ที่โตศึกษาทำด้วยมือของตนเอง มีความรู้ ความชำนาญงานและมีความเชี่ยวชาญในทางปฏิบัติก็พอ

ปัญหาเกี่ยวกับเด็กนักเรียนจำนวนมากมุ่งเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัย นับว่าเป็นที่ ก่อตัวปัญหาอย่างมากมาตั้งแต่อดีต เช่นในปีที่ผ่านมามีเด็กนักเรียนเข้าสมัครสอบคัดเลือก ประมาณ 2 หมื่นคน แต่มหาวิทยาลัยที่มีอยู่รับได้เพียง 4-5 พันคน ยิ่งกว่านั้นสภาพการศึกษาที่ได้ ประกาศอีกว่า เด็กจำนวนมากที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้นั้นเป็นเพราะมีความรู้ต่ำมาก ข้อบก พร่องนี้จึงนับเป็นผลสืบเนื่องมาจากการควบคุมผลการศึกษาในระดับต้นมาอย่างมีต้อ่งตั้งย

ปัญหาเกี่ยวกับเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาทางด้านอาชีพแล้วไม่มีงานทำ ซึ่งจากการ ดำรวจแบบสุ่มตัวอย่างของส่่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ได้ข้อมูลที่น่าสนใจมาบางประ การ คือว่า ในจำนวนผู้ที่ถูกถามและตั้งคำตอบทั้งหมด มีเพียง 69% ที่มงานทำ อีก 31% ไม่มีงาน ทำ ในจำพวกนี้ส่วนมากเป็นพวกช่างก่อสร้าง ช่างกลและการพาณิชย์ 83% ของพวกที่มงาน ทำ ได้งานตรงกับวุฒิที่เรียนมา แต่อีก 17% ได้งานไม่ตรงกับวิชาชีพ ซึ่งก็ได้แก่ ช่างก่อสร้าง และช่างกล ส่วนหญิงได้แก่พวกที่เรียนวิชาผ้าและเครื่องแต่งกาย ยิ่งกว่านั้นในจำนวนผู้ที่ได้งาน ทำตรงตามวุฒิ 83% นั้น มีผู้พอใจในหน้าที่การงานเพียง 77% เท่านั้น<sup>10</sup> ข้อมูลเหล่านี้นับว่าเป็น ตัวอย่างอันดีที่จะตอบคำถามว่า ทำไมไม่มีคนวิจารณ์ว่า ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานช่างฝีมือใน สาขาต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการผลิต ทั้งนี้เพราะว่าสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่พอจะผลิตวิศวกร เกษตรกรและผู้ชำนาญในทางเทคนิคของเรามีอยู่น้อย โรงเรียนฝึกอบรมพวกช่างชั้นกลาง เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่เพียงพอ หรือมีแต่เพียงขาดเครื่องไม้เครื่องมือในการฝึกอบรมหรือ ฝึกงาน พวกนักเรียนที่เข้ารับการศึกษาแล้วจึงขาดความชำนาญในการปฏิบัติ เมื่อออกทำงาน ก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ผลดีตามที่นายจ้างต้องการ

แม้จะสังเกตได้จากสถิติตัวเลขของการสำรวจสำมะโนประชากร ปี พ.ศ. 2503 ว่า ประ ชากรชาวไทยที่มีอายุสูงกว่า 10 ขวบ ที่อ่านออกเขียนได้มีถึง 70.8% ก็จริง หากพิจารณาตื้นๆ ก็

<sup>10</sup> กรมประชาสงเคราะห์และคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ, รายงานผลการสำรวจการมีงานทำ การ หางาน และการศึกษาคือของผู้สำเร็จอาชีวศึกษาและวิชาชีพ 2503-2504, หน้า 27-29 (โรเนียว)

จะเห็นว่าเป็นอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ปรากฏว่ายังมีข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อน เพราะปรากฏว่า บุคคลที่เคยเข้าเรียนในโรงเรียนมาแล้วในชนบทบางแห่ง เรียนหนังสืออย่างกระปรอกระเปร่า เมื่อออกจากโรงเรียนกลับไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นของตนขาดการติดต่อกับสังคมที่เจริญ ไม่เห็นหนังสือเป็นเวลานานเข้านานเข้า สุดท้ายจึงจำตัวหนังสือที่ตนเคยเรียนมาไม่ได้ กลายเป็นคนที่ไม่รู้หนังสือไปอีกก็มีจำนวนไม่น้อย<sup>11</sup>

ปัญหาทั้งหมดนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรจะเอาใจใส่แก้ไขเป็นอันดับแรก ซึ่งหากทำได้อย่างทะมัดทะแมงแล้ว ประเทศก็คงจะเจริญก้าวหน้ารวดเร็วได้อีกเป็นอันมาก

### นโยบายของรัฐบาลปฏิวัติในด้านการศึกษา

คณะรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ริเริ่มจัดให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นงานสำคัญที่สุดและดีเด่นที่สุดในยุคของการเร่งรัดพัฒนาประเทศทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจทุกด้าน ได้ประกาศว่า “รัฐบาลปฏิวัตินี้มีจิตมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการศึกษาให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจของบ้านเมือง... ข้าพเจ้าได้ใช้ความอุตสาหะพยายามที่จะให้การศึกษของเราเจริญเติบโตทุกวิถีทางเท่าที่ความสามารถจะกระทำได้”<sup>12</sup> เมื่อปี พ.ศ. 2494 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติ มีความในต่อนึ่งหนึ่งว่า “รัฐพึงถือว่าการศึกษามีความสำคัญเป็นอันดับแรกในกิจการของรัฐ” แต่ประกาศพระบรมราชโองการนั้นผ่านล่วงมานับได้ 8 ปีแล้ว ยังไม่มีรัฐบาลใดในประเทศไทยได้ปฏิบัติตามอย่างถูกต้อง รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติให้สมบูรณ์ตามพระบรมราชโองการนั้นโดยจริงจัง<sup>13</sup> และอีกต่อนึ่ง ๑ พจนานุกรมอดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเสริมต่อไปอีกว่า “การจัดระบบการศึกษาทุกชั้นให้ได้สัมบูรณ์นั้น คือ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา และการศึกษาผู้ใหญ่ย่อมเป็นผลในการพัฒนาอย่างใหญ่หลวงของประเทศชาติ”<sup>14</sup>

<sup>11</sup> อำนวย วิวรรณ, “ปัญหาการวางแผนเศรษฐกิจในประเทศไทย” บรรยายที่ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ 14 กันยายน 2506

<sup>12</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 142

<sup>13</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2508* (พระนคร : โรงพิมพ์คณะกรรมการพิมพ์, 2504), หน้า 69

<sup>14</sup> *Op. cit.*

จากข้อความที่คัดมาทั้งหมดข้างบนนี้ เป็นที่เข้าใจได้ว่า ประการแรก รัฐได้เห็นความสำคัญที่จะจัดวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาการบ้านเมืองที่กำลังดำเนินอยู่ ประการที่สอง รัฐได้ตั้งใจที่จะดำเนินการอย่างจริงจังให้ได้ตามนโยบาย มิใช่จะพูดแต่เพียงอย่างเดียวอย่างที่แล้ว ๆ มา และประการที่สาม รัฐได้แสดงความเข้าใจถึงความสัมพันธ์กันระหว่างระดับการศึกษาในชั้นต่าง ๆ ซึ่งทั้งสามประการนี้จะสามารถเป็นรากฐานของการดำเนินนโยบายในอนาคตได้ถูกต้องตามหลักวิชา

เมื่อปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลในสมัยปฏิวัติได้จัดตั้ง "สภาการศึกษาแห่งชาติ" โดยมีจุดประสงค์สำคัญที่สุดก็เพื่อที่จะทำแผนและโครงการการศึกษาแห่งชาติ อีกทั้งหน้าที่อื่น ๆ ในด้านการควบคุมและประสานงานการศึกษา ต่อมารัฐบาลได้รวบรวมมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งมาขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งมหาวิทยาลัยชั้นใหม่ในสองภูมิภาค และที่สำคัญที่สุดก็คือ ได้เปลี่ยนแผนการศึกษาแห่งชาติโดยได้ประกาศใช้แผนใหม่เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503 หลักการสำคัญของแผนการศึกษานับแต่นั้นเพื่อที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับจากเดิม 4 ปีเป็น 7 ปี ซึ่งจะเป็นการยกระดับความรู้ของประชากรชาวไทยให้สูงขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ เพราะ "งานในการพัฒนาประเทศจะก้าวหน้าไปได้ มิใช่จะอยู่ตรงที่มีแผนและโครงการที่คิดแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีความปรารถนาที่จะทำงานอย่างจริงจังอีกด้วย ญี่ปุ่นกับไทยได้เริ่มปฏิวัติพัฒนาประเทศมาพร้อม ๆ กัน เมื่อประมาณ 90 ปีที่ผ่านมา แต่เหตุใดญี่ปุ่นจึงเจริญก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว ทงนี้โดยอาศัยสิ่งที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้ว ชาติของเราต้องการผู้มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานของชาติอยู่อีกมาก และเราจะมีผู้มีความรู้ความสามารถได้ ก็ด้วยการศึกษาวិชาการ"<sup>15</sup>

รัฐบาลปฏิวัติได้เพิ่มงบประมาณทางด้านการศึกษาโดยลำดับ ดังน<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 143-47.

<sup>16</sup> สำนักงบประมาณ, *งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2505 : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1* รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2504), หน้า 69 กับสำนักงบประมาณ, *งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2507 : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1* รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 75

ปี 2503	เป็นเงิน	1,341,729,556 บาท
ปี 2504 (9 เดือน)	,,	1,118,981,650 ,,
ปี 2505	,,	1,585,471,500 ,,
ปี 2506	,,	1,769,574,200 ,,
ปี 2507	,,	1,975,765,500 ,,

อย่างไรก็ตาม ข้อบกพร่องในการดำเนินการในระยะแรกนั้นมีมาก เช่นมีค่าถ่วงกัน  
 ค่าสหภาพการศึกษาแห่งชาติและสหภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมิได้ทำงานประสานกัน ด้วย  
 เหตุนี้เมื่อเร็ว ๆ นี้เมื่อปัญหาเรื่องการพัฒนาถ่วงกันได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาที่กว้างขวาง  
 ทั้งในประเทศและนอกประเทศ สหภาพการศึกษาแห่งชาติ สหภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและ  
 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ร่วมกันจัดทำ โครงการพัฒนาการการศึกษา พ.ศ. 2508-2513 เพื่อ  
 ให้เป็นแผนการที่สมบูรณ์พอที่จะเสนอเข้าขอรับความสนับสนุนและกู้เงินจากต่างประเทศมา  
 ดำเนินการ ตามโครงการนี้ได้กำหนดว่า รัฐบาลไทยจะพยายามเพิ่มเงินงบประมาณให้แก่การ  
 ศึกษาสูงขึ้นอีกมีถึง 10% คือได้กระว่า งบประมาณปี พ.ศ. 2515 จะสูงถึง 4,147 ล้านบาท รวม  
 งบประมาณที่จะใช้ในโครงการนี้ทั้งสิ้น 18,000 ล้านบาทเศษ<sup>17</sup>

โครงการนี้ส่วนหนึ่งสอดคล้องกับแผนการการาจี ซึ่งเกิดจากการประชุมระหว่างประเทศ  
 ในภาคพื้นเอเชีย ณ กรุงการาจี ประเทศปากีสถาน ภายใต้การดำเนินการของยูเนสโกเมื่อปี  
 พ.ศ. 2503 ที่ประชุมในครั้งนั้นได้กำหนดหลักการว่า<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.* และ สืบคำพิพาท, ปีที่ 6, ฉบับที่ 21 (28 กันยายน 2506), หน้า 31 อนึ่งหลังสุดนี้ได้มีข่าวใหม่  
 ว่าโครงการการศึกษาของประเทศไทยจะถูกวางขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยความร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญการศึกษาของ  
 ยูเนสโก คือ นายบิลโดแห่งแคนาดา นายวินานันท์แห่งสหรัฐ และนายกุดตอเตกแห่งอินเดียร่วมกับผู้เชี่ยวชาญของ  
 อีคาพี

ร่างโครงการนี้จะได้รวมจุดมุ่งหมายของการศึกษาทั้งหมดทุกระดับเข้าไว้เพื่อเป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่  
 ในระยะ 17 ปีข้างหน้า คือจนถึงปี 2523

การทำงานของผู้เชี่ยวชาญนี้จะเสร็จสิ้นลงในเดือนตุลาคม 2506 และเมื่อร่างโครงการนี้เสร็จก็จะได้นำ  
 เสนอที่ประชุม ร.ม.ค. ศึกษาในปี 2508 เพื่อเป็นแนวตัวอย่างทั่วไปสำหรับทวีปเอเชียด้วย โปรดดู *ไทยรัฐ*, ปีที่ 6,  
 ฉบับที่ 1231 (30 ตุลาคม 2506), หน้า 6

<sup>18</sup> บุญชนะ อัครถาวร, "เศรษฐกิจการศึกษา", *รัฐสารวิรัช*, เล่มที่ 4, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2505),  
 หน้า 410-18



1. ในปี พ.ศ. 2523 ทุกประเทศจะพยายามจัดให้มีการประถมศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง
2. การประถมศึกษาภาคบังคับจะกำหนดได้ 7 ปี
3. ภายใน พ.ศ. 2523 ทุกประเทศจะพยายามจัดให้มีเด็กเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา ประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนพลเมือง
4. จะให้นักเรียนแต่ละครมมีสังคมสัมพันธ์กัน คือ นักเรียน 35 คน ต่อครู 1 คน
5. จะให้เด็กได้รับอาหารกลางวัน

การปรับปรุงการศึกษาให้ได้ทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้ว ต้องพึ่งเงินงบประมาณเป็นสำคัญ ในขณะที่รัฐบาลได้มีความมุ่งมาดปรารถนาที่จะขยายการศึกษภาคบังคับให้ได้เร็วที่สุด ภายในปี พ.ศ. 2513 คือ จะให้เร็วกว่าที่ยูเนสโกกำหนดไว้ในแผนการการาจี 10 ปี

ทุกวันนี้ ประเทศไทยใช้เงินงบประมาณในด้านการศึกษาเพียงปีละ 2.5 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ เทียบกับประเทศฝรั่งเศส 3.6 เปอร์เซ็นต์ และสหรัฐอเมริกา 7 เปอร์เซ็นต์<sup>19</sup> ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่ก้าวหน้ามากประเทศหนึ่งในเอเชียขณะนี้ใช้จ่ายราว 4.8-4.9 เปอร์เซ็นต์แล้ว<sup>20</sup> ส่วนประเทศในแอฟริกากำหนดจะใช้เงินงบประมาณทางการศึกษาให้สูงถึง 6 เปอร์เซ็นต์ใน 20 ปี อเมริกาได้กำหนดจะให้ถึง 4 เปอร์เซ็นต์ภายใน 5 ปี<sup>20</sup> ประเทศไทยได้กะว่า จะให้ถึง 4-5 เปอร์เซ็นต์ในราวปี พ.ศ. 2523 จึงจะใกล้เคียงเขาได้

การเล็งเห็นประโยชน์ของการศึกษาดังการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศได้ก่อให้เกิดวิชาชั้นใหม่อีกแขนงหนึ่ง เรียกว่า "เศรษฐกิจการศึกษา" (Economics of Education) ซึ่งรัฐบาลสมัยปฏิวัติกำลังดำริที่จะจัดตั้งหน่วยวางแผนการศึกษาในทำนองนั้นในประเทศไทย โดยจะได้จัดให้มีตำแหน่งเศรษฐกรการศึกษาสำหรับปฏิบัติงานประสานกันกับพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานตามแผนได้ดำเนินอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นต่อไป<sup>21</sup>

<sup>19</sup> *Time*, Vol. 82, No. 23 (December 6, 1963), p. 32.

<sup>20</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี*

พ.ศ. 2505, หน้า 143-47

<sup>21</sup> *Ibid.*

มาตรการบางประการของรัฐบาลในด้านการศึกษาของชาติ

เมื่อได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของรัฐบาล ในอันที่จะพยายามส่งเสริมการศึกษาของชาติ ให้ก้าวหน้าขึ้นไป ต่อต่อไปนี้ใคร่ขอกล่าวถึงมาตรการบางประการของรัฐบาลซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเพื่อความสะดวกอาจแบ่งออกกล่าวได้เป็น 4 ประการ คือ (1) ชั้นอุดมศึกษา (2) ชั้นต่ำกว่าอุดมศึกษา (3) การอาชีวศึกษา และ (4) การศึกษาผู้ใหญ่

1. **ชั้นอุดมศึกษา** มหาวิทยาลัยทุกแห่งขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภากาการศึกษาเป็นผู้ควบคุมนโยบายและประสานงาน สภากาการศึกษาได้วางโครงการศึกษาพุทธศักราช 2504-2509 ไว้ โดยตั้งใจว่าจะต้องผลิตบัณฑิตให้ได้ตามเป้าหมาย ซึ่งคิดว่าจะสามารถช่วยเหลือประเทศชาติได้มากกว่าที่เดี๋ยว ๆ มา แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเร็ว ๆ นี้รัฐบาลเพิ่งจะได้แสดงความปรารถนาที่จะต้องเร่งรัดการผลิตบัณฑิตเฉพาะในสาขาที่ประเทศกำลังต้องการด่วนเป็นพิเศษ ให้มากกว่าที่มีอยู่เดิมเท่านั้น เช่น ได้อนุมัติเงินเป็นจำนวนมากแก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อขยายคณะวิศวกรรมศาสตร์ กับได้อนุมัติให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดสอนคณะวิศวกรรมศาสตร์และคณะวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้นในปีการศึกษาหน้า ในด้านมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ รัฐบาลได้ให้เงินขยายงานเช่นเดียวกัน ดังที่จะสังเกตได้จากเงินงบประมาณ ซึ่งสูงขึ้นตามลำดับ จาก 113,609,400 บาท ในปี พ.ศ. 2506 เป็น 120,431,400 บาท ในปี พ.ศ. 2507<sup>22</sup> ตามโครงการบัณฑิต 3 สาขาดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้ประมาณว่านับแต่ปี พ.ศ. 2508 ไปจะผลิตบัณฑิตสาขาเกษตรได้ 300 คน วิศวกรรม 410 คน และแพทย์ 350 คนต่อหนึ่งปี<sup>23</sup>

มหาวิทยาลัยต่างจังหวัดที่เชียงใหม่และขอนแก่น ก็ได้วางหลักสูตรที่จะผลิตบัณฑิตในสาขาที่ประเทศต้องการมากในขณะนี้ เช่น ใต้เน้นหนักไปในสามแขนงวิชาดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันมีนิสิตนักศึกษาใน 5 มหาวิทยาลัย รวม 40,952 คน และนิสิตนักศึกษาในวิทยาลัยการศึกษารวม 3,573 คน<sup>24</sup>

<sup>22</sup> สำนักงบประมาณ, งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2507: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 ราชบัณฑิตยสถาน, หน้า 66

<sup>23</sup> ไทยรัฐ, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1205, (4 ตุลาคม 2506), หน้า 6

<sup>24</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงเนื่องในวันครบรอบปีที่ 5 แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2506"

๒. **ชั้นต่ำกว่าอุดมศึกษา** การศึกษาในชั้นต่ำลงมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้การควบคุมของสภาการศึกษาเช่นเดียวกัน ในปัจจุบันนี้ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในงานด้านการศึกษา โดยต้องทำงานประสานกันตามแผนการต่างๆ ถึง 7 อย่าง คือ<sup>25</sup>

1. ชั้นแรก ได้แก่การร่วมมือกับสหประชาชาติ
2. ชั้นที่สอง ได้แก่แผนการการราจี
3. ชั้นที่สาม ได้แก่การร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย
4. ชั้นที่สี่ ได้แก่การร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
5. ชั้นที่ห้า ได้แก่การร่วมมือกับประเทศที่เป็นสมาชิกของสมาคมอาสา
6. ชั้นที่หก ได้แก่การร่วมมือกับประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ และ
7. ชั้นที่เจ็ด ได้แก่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยที่จะปรับปรุงงานด้านต่างๆ ให้เข้ารูปและมุ่งไปในด้านเศรษฐกิจ

ขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการมีโครงการพัฒนาการศึกษาอยู่หลายโครงการ อาทิ โครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการราจี โครงการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นภาค โครงการเผยแพร่และแนะนำการศึกษาและอาชีพ โครงการวิทยุกระจายเสียงเพื่อการศึกษา โครงการส่งเสริมศีลธรรมจรรยาให้แก่เยาวชน โครงการผลิตครูชั้นปริญญาวิชาการศึกษา และงานผลิตครูประกาศนียบัตร เป็นต้น

ตามโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการราจีนั้น ได้มีคณะกรรมการโครงการซึ่งทำหน้าที่ร่างโครงการพัฒนาการศึกษา ที่คลุมการประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา ผูกหัดครู และการศึกษาผู้ใหญ่ เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงในที่ประชุมขององค์การศึกษา สหประชาชาติ ณ กรุงโตเกียว ขณะนี้ได้ร่างโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับในเวลา 10 ปีและโครงการมัธยมศึกษาเสร็จแล้ว<sup>26</sup>

<sup>25</sup> "การศึกษา", สัปดาห์สาร, ปีที่ 6, ฉบับที่ 25 (26 ตุลาคม 2506), หน้า 35

<sup>26</sup> สำนักทำเนียบนาอกรรัฐมนตรี, รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ, เล่ม 3, หน้า 217

โครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค เป็นโครงการที่สำคัญโครงการหนึ่ง ได้เริ่มงานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2501 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละส่วน ๆ ไป ในการนี้ได้แบ่งประเทศไทยเป็น 12 ภาคการศึกษา โครงการนี้เป็นโครงการระยะยาว จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนการศึกษาด้านภูมิภาคทุกระดับให้เจริญทัดเทียมกับในจังหวัดพระนครและธนบุรี เมื่อทำเสร็จตามโครงการแล้ว ก็จะมีศูนย์การศึกษาในส่วนภูมิภาคที่สามารถพึ่งตนเองได้ในทางวิชาการ สามารถดึงดูดประชาชนให้มีจิตใจเชื่อถือในสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค ด้วยเหตุการณ์กระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคตามโครงการนี้จึงต้องมีการร่วมมือกันหลายฝ่าย<sup>27</sup>

การดำเนินการเปิดโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายไว้เพื่อรองรับการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปีเป็น 7 ปีในรอบปีที่ 3 และปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ มีดังนี้<sup>28</sup>

	จำนวนโรงเรียนเพิ่มขึ้น	นักเรียนเพิ่มขึ้น	จำนวนครูเพิ่มขึ้น
พ.ศ. 2503-04	435	38,399 คน	426 คน
พ.ศ. 2514-05	121	43,200 คน	780 คน

ส่วนการประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับจะกระทำเป็นตำบล ๆ ไป โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2506 ตำบลในประเทศไทยขณะนั้นมีอยู่ 4,866 ตำบล ในปี พ.ศ. 2506 ได้ประกาศไปแล้วรวม 394 ตำบล จำนวน 414 โรงเรียน มีเด็กในเกณฑ์บังคับ 34,760 คน<sup>29</sup>

ในระดับมัธยมศึกษาในระหว่างปี พ.ศ. 2506 นี้ได้เปิดโรงเรียนเพิ่มขึ้นอีก 19 แห่งรวมกับที่มีอยู่เดิมแล้วรวมเป็น 428 โรงเรียนและมีนักเรียนรวมทั้งสิ้น 156,956 คน<sup>30</sup>

### 3. การอาชีวศึกษา การเร่งรัดพัฒนาการผลิตคนชั้นกลาง ต้องนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ

<sup>27</sup> *Ibid.*, หน้า 231-32; ม.ล. ปิ่น มาลากุล, พัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค (พระนคร: โรงพิมพ์สุสภา, 2506), หน้า 11-33 และ กระทรวงศึกษาธิการ, งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (พระนคร: โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์, 2503), หน้า 50-59

<sup>28</sup> สำนักทำเนียบนาอกรัฐมนตรี *op. cit.*, หน้า 209

<sup>29</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, *op. cit.* และ ม.ล. ปิ่น มาลากุล, *op. cit.*, หน้า 172

<sup>30</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, *ibid.*

ที่สุดของประเทศในสมัยที่จะพัฒนาการเศรษฐกิจตามแผนและโครงการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลไทยได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้ คือ<sup>31</sup>

1. ให้ปรับระบบการศึกษาของชาติ ให้ทันกับความก้าวหน้าของประเทศ โดยจัดให้มี **ดონดัมพันท์กัน**
2. ให้ผู้ผลิตมีความรู้ทางอาชีพะในอัตราเพิ่มสูงกว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติ ประมาณ 2-3 เท่า
3. ให้เร่งตั้งอาชีพศึกษาในทางครู พัฒนาการ ช่างพยาบาล พนักงานเกษตร ผู้ช่วย นายช่าง ผู้ควบคุมงาน ฯลฯ ซึ่งอาจฝึกได้โดยเร็ว
4. ให้จัดเรื่องประถมศึกษาและมัธยมศึกษาสามัญ ให้สัมพันธ์กับอาชีพศึกษาทั้งในเรื่องจำนวนคนและหลักสูตร
5. ให้จัดให้มีการอบรมอาชีพศึกษาให้แก่ประชาชนเป็นพิเศษ
6. ให้มีการอบรมและสอนอาชีพะในชนบทให้มาก ๆ เฉพาะอย่างยิ่งในด้านเกษตร และหวังอย่าให้ผู้มีความรู้อาชีพะไปรวมกันอยู่แต่ในเมืองมากเกินไป

ในปัจจุบันมีวิทยาลัยเทคนิคต่าง ๆ รวม 7 แห่ง มีนักศึกษารวม 3,233 คน<sup>32</sup> มีโรงเรียนอาชีวศึกษาทั่วประเทศ 198 โรงเรียน ทำการสอนวิชาการช่างต่าง ๆ หลายสิบสาขา เป็นต้นว่า ช่างก่อสร้าง ช่างไม้ ช่างต่อเรือ ช่างกล ช่างเครื่องยนตร์ ช่างปูน ช่างเชื่อมและโลหะแผ่น ช่างไฟฟ้า ช่างพิมพ์ ช่างปั้น ช่างวิทยุ ช่างตัดรี ช่างทอผ้าและอื่นๆ อีกมาก นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังได้จัดให้มีโครงการขยายการอาชีวศึกษาเป็นโครงการย่อยอยู่ 7 โครงการ คือ<sup>33</sup> (1) โครงการตั้งโรงเรียนเกษตรกรรมดงเคาระห์รวม 12 โรงเรียน (2) โครงการปรับปรุงขยายโรงเรียนเกษตรกรรมแผนใหม่รวม 12 โรงเรียน (3) โครงการปรับปรุงขยาย

<sup>31</sup> บุญชนะ อรรถการ, "อาชีวศึกษากับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ (2)", สัปดาห์สาร, ปีที่ 6, ฉบับที่ 2 (18 พฤษภาคม 2506), หน้า 22

<sup>32</sup> จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, *op. cit.*

<sup>33</sup> "โครงการจัดการศึกษาให้สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาการ", สัปดาห์สาร, ปีที่ 6, ฉบับที่ 5 (8 มิถุนายน 2506), หน้า 39

โรงเรียนมัธยมตอนปลายสายอาชีพอุตสาหกรรมและศิลปกรรม รวม 9 โรงเรียน (4) โครงการปรับปรุงขยายโรงเรียนมัธยมตอนปลายสายอาชีพประเภทธุรกิจ (5) โครงการวิทยาลัยเทคนิคที่มีอยู่แล้ว 5 แห่ง และจะตั้งใหม่ที่อุตรธานีอีก 1 แห่ง (6) โครงการโรงเรียนอาชีวศึกษาหลักสูตรระยะสั้น รวม 10 โรงเรียน คือ ในพระนคร 1 โรงเรียน ต่างจังหวัด 9 โรงเรียน และ (7) โครงการโรงเรียนการช่างแบบ สปอ. ซึ่งจะตั้งใหม่อีก 31 จังหวัด

ปัญหาสำคัญในด้านอาชีวศึกษาของประเทศไทย ก็คือคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษา เพราะมาตรฐานการเรียนยังต่ำ ช่างเครื่องมือในการฝึกงานเป็นอันมาก ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้เจรจาขอกู้เงินจากต่างประเทศประมาณ 10 ล้านดอลลาร์อเมริกันเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับโรงเรียนและวิทยาลัยทางสายอาชีวศึกษาเหล่านี้มาเพิ่มเติมให้เพียงพอ

4. การศึกษาผู้ใหญ่ ในประเทศไทยมีผู้ใหญ่ที่ยังไม่รู้หนังสืออีก 4,838,856 คนทั้งๆที่ ในขณะเดียวกันทางกระทรวงศึกษาธิการก็กำลังดำเนินการให้การศึกษแก่ผู้ใหญ่อยู่ถึง 4 ประเภทคือ (1) ภาคประถม (2) ภาคมัธยม (3) อาชีวศึกษาผู้ใหญ่ (4) มอดูลการศึกษา<sup>34</sup>

ในชั้นประถมศึกษา มีโรงเรียนสอนหนังสือผู้ใหญ่อยู่ 224 โรงเรียน มีนักเรียนผู้ใหญ่ประมาณ 6,800 คน ในชั้นมัธยมศึกษา มีโรงเรียน 37 แห่ง มีผู้เรียนประมาณ 4,000 คน โรงเรียนเหล่านี้ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ส่วนในชั้นอาชีวศึกษา มีโรงเรียนผู้ใหญ่ 111 แห่ง มีนักศึกษาผู้ใหญ่ประมาณ 6,000 คน และยังมีหน่วยอาชีวศึกษาผู้ใหญ่เคลื่อนที่อีก 7 หน่วย<sup>35</sup>

ที่จังหวัดอุบลราชธานี ด้วยความสนับสนุนของยูเนสโก รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ขนเรียกว่า "ศ.อ.ศ.อ." เพื่อทำการอบรมนักศึกษาผู้ใหญ่สำหรับให้ไปทำงาน "มอดูลการศึกษา" ซึ่งขณะนี้ได้ทำการอบรมเสร็จสิ้นไปแล้วรวมไม่ต่ำกว่า 71 ชุด การให้การศึกษานี้ มอดูลฐานในชนบทชุดหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยผู้ที่จบการศึกษาจาก ศ.อ.ศ.อ. จำนวน 6 คน เรียกว่า สาร์นิเทศก์ เป็นผู้เชี่ยวชาญออกให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนคนละแขนง คือ แขนงการศึกษา การเรือน เกษตร อนามัย อุตสาหกรรม และสวัสดิภาพสังคม งานนี้นับว่าเป็นประโยชน์มาก

<sup>34</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ,

เล่ม 3, หน้า 301-13

<sup>35</sup> *Ibid.*

ในการสนับสนุนการพัฒนาการชนบทของประเทศไทย ซึ่งยังมีประชาชนที่ไร้การศึกษาและความรู้ในด้านอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ทางราชการกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้ง วิทยาลัยครูชนบทจังหวัดอุดรธานี อุบลราชธานี และมหาสารคาม ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และที่จังหวัดยะลา ในภาคใต้ เพื่ออบรมครูสำหรับให้ไปสอนผู้ใหญ่โดยเฉพาะ

ทางคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ได้เสนอแนะให้ตั้งคณะกรรมการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ชนบทหนึ่ง เพื่อให้มีหน้าที่วิจัย วางแผน ติดตามและประเมินผลงานขององค์การและส่วนราชการต่าง ๆ ที่กำลังจัดการศึกษาผู้ใหญ่อยู่ในปัจจุบัน โดยจะเร่งรัดการศึกษาผู้ใหญ่ตามจังหวัดชายแดนทางภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 15 จังหวัดเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่พวกชาวเขา เพราะเมื่อผู้ใหญ่เหล่านั้นได้รับการศึกษาแล้ว ก็จะเป็นหนทางที่จะเพิ่มกำลังผลิตให้แก่ประเทศไทยได้ และยังเป็นผลดีแก่รัฐประศาสน์นโยบายและเอกภาพของประเทศด้วย ตามโครงการนี้ได้กำหนดว่า จะให้ประชาชนรู้ภาษาไทย อ่านออกเขียนได้ทั่วราชอาณาจักรภายใน 5 ปี<sup>36</sup> แต่จะสามารถกระทำได้เพียงไรนั้นยังเป็นที่สงสัยอยู่เป็นอันมาก

กล่าวโดยสรุป การให้การศึกษาแก่ประชากรในประเทศไทย ยังจะต้องปรับปรุงกันอีกเป็นอันมาก เพราะเท่าที่แลดูมา นอกจากรัฐบาลยังมีได้เร่งรัดสนับสนุนการศึกษาให้เป็นพิเศษแล้ว การวางแผนการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศก็ไม่เคยมีอีกด้วย มีแต่เพียงร้องอวยงขาดเงินงบประมาณที่จะมาดำเนินงานให้ได้ผล จึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งคุณภาพของนักเรียนนักศึกษาที่เรียนอยู่ในสถาบันการศึกษา และปัญหาทางปริมาณ ซึ่งยังมีนักเรียนและประชาชนอีกเป็นจำนวนมากไม่สามารถได้รับการศึกษา แม้แต่การศึกษาชั้นมูลฐาน

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงกำลังดำริดำเนินการจัดตั้ง "สำนักงานวางแผน" ขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อรับผิดชอบในการวางแผนและควบคุมประสานงานการใช้กำลังคนทางด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะนับวันจำนวนเงินงบประมาณทางด้านการศึกษา ก็จะ

<sup>36</sup> สืบคำพิพาท, ปีที่ 6, ฉบับที่ 8 (29 มิถุนายน 2506), หน้า 11

ท้อมากขึ้นเนื่องจากรัฐบาลปัจจุบันกำลังให้ความสนใจเป็นพิเศษ และหากไม่มีหน่วยงานที่ควบคุมและประสานงานซึ่งแบ่งออกเป็น 7 ประเภทใหญ่ ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ความยุ่งเหยิงและความสิ้นเปลืองโดยไม่คุ้มค่างานก็จะเกิดขึ้นเป็นแน่

## บทที่ 5

### การพัฒนากำลังคนในด้านสุขภาพอนามัย

#### สุขภาพอนามัยของประชาชนกับการเศรษฐกิจ

การพัฒนากำลังคนในด้านสุขภาพอนามัยเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่โดยทั่วไปว่าเป็นการพัฒนาที่มีความสำคัญและความจำเป็นไม่น้อยกว่าการพัฒนาค้นอื่นเลย เพราะเป็นความจริงว่าบุคคลที่มีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ มีร่างกายอ่อนแอ ไขโรคนั้น ย่อมไม่สามารถจะทำงานให้ได้ดี การที่กำลังคนไม่สามารถทำงานให้เต็มกำลังของตน ย่อมเป็นการสูญเสียกำลังผลิตของประเทศชาติที่ควรจะได้เป็นอย่างหนึ่ง

“ความยากจน การเจ็บป่วย และประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดวงจรร้ายขึ้น การจะทำลายล้างวงจรนี้ให้หมดสิ้นไปอย่างประหยัคที่สุด ก็คือการจำกัดให้มีโครงการสาธารณสุข”<sup>1</sup> การกำจัดโรคภัยไข้เจ็บได้สำเร็จมีผลเท่ากับได้ค้นพบแผ่นดินชั้นใหม่ในโลกหรือมีฉะนั้น ก็เท่ากับเป็นการขยายอาณาเขตให้กว้างขวางออกไปดังตัวอย่างในแคว้น Uttar Pradesh ของประเทศอินเดีย มีแผ่นดินผืนหนึ่งมีเนื้อที่กว้างกว่าสองพันตารางไมล์ ได้ถูกปล่อยปละละทิ้งให้เป็นป่ามานาน เพราะมีไข้มาลาเรียเกิดขึ้นอย่างชุกชุม ทำให้คนที่ไปบุกเบิกป่าตายเสียเป็นจำนวนมากมาปัจจุบันเมื่อรัฐบาลอินเดียสามารถกำจัดไข้มาลาเรียให้ราบคาบลงได้ แผ่นดินผืนนี้ก็กลายเป็นแหล่งผลิตสินค้าที่สำคัญมากในทางเศรษฐกิจของอินเดียแห่งหนึ่ง

มีคำกล่าวในทำนองที่ว่า เพียงแต่จัดหา ยา ดี.ดี.ที. และวัคซีนโตเซอร์เข้าไปบุกเบิกป่าที่มีอยู่ก็มีผลเท่ากับจับบ่อน้ำที่ตื้นเขินได้สะอาดไปสู่ประชาชน ทำให้เกิดถนนหนทางสาธารณูปการ

<sup>1</sup> Eugene Staley, *The Future of Underdeveloped Countries* (New York: Harper & Brothers, 1954), pp. 230-31.



บ้านช่องเรือนโรง โรงพยาบาลบริการอนามัย โรงเรียนและแหล่งประกอบอุตสาหกรรมชั้นใหม่  
ในถิ่นแผ่นดินนั้น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะมีผลเพิ่มพูนการผลิตสินค้าให้แก่ประเทศมากขึ้นเท่านั้น หาก  
แต่ยังช่วยให้ประเทศสามารถเคลื่อนย้ายกำลังคนล้นเกินจากไร่นาให้ไปประกอบอาชีพในที่แห่ง  
ใหม่ได้อีกด้วย<sup>2</sup>

การปราบปรามโรคร้ายให้ราบคาบย่อมหมายความว่า การเพิ่มพลังงานของมนุษย์ที่จะ  
นำไปใช้ในการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อประชาชนมีสุขภาพอนามัยดี ก็จะทำให้เกิด  
ความคิดริเริ่มเกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน และมีความปรารถนาที่จะพัฒนาตนเองให้ค  
ชั้น มาตรการในการสร้างมนุษย์ให้มีสุขภาพอนามัยดีมีผลเท่ากับการปูพื้นฐานเพื่อกระจายอ  
นาจทางการเมืองให้กว้างขวางออกไป<sup>3</sup>

การพัฒนาสุขภาพอนามัยของกำลังคนมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั้งการปราบปราม  
บ่อนักรักษาโรคภัยไข้เจ็บนานาประการ รวมตลอดไปจนถึงการแนะนำให้ประชาชนได้รู้จักบำ  
รุงรักษาร่างกาย รู้จักรับประทานอาหารที่มีประโยชน์เพื่อเสริมสร้างร่างกายให้แข็งแรง รู้จัก  
รักษาตัวและอาคารบ้านเรือนให้สะอาด รู้จักให้ความอบอุ่นแก่ร่างกาย รู้จักใช้เครื่องมือถูกสุข  
ลักษณะ และรู้จักการปฐมพยาบาล ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว อัตราการตายของประชากรต่ำ เพราะเขาสามารถ  
ดำเนินการกำจัดโรคร้ายทั้งหลายให้ราบคาบได้เป็นอันมาก

#### การพัฒนาสุขภาพอนามัยในประเทศไทย

ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยเคยกล่าวไว้ว่า “รัฐ  
บาลปัจจุบันจึงได้กวดขันการรักษาความสะอาดและดำเนินงานพัฒนาอนามัยของประชาชนชาว  
ไทยควบคู่กันไปกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและการศึกษาดูด้วย”<sup>4</sup> เพราะ “ชาติใดที่มีประชาชน  
เจ็บไข้ได้ป่วยมาก หรือมีสุขภาพอนามัยไม่ดี ชาตินั้นต้องนับว่ามีกรรม เพราะมีคนทำงานได้

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี

น้อย กำลังผลิตหรือกำลังความคึกมีน้อย ไม่สัมพันธ์กับจำนวนพลเมือง งานในการพัฒนาประเทศ จะดำเนินไปได้ยาก”<sup>5</sup>

แม้ว่าประเทศไทยจะสามารถปรับปรุงการสาธารณสุขได้ดียิ่งขึ้นมาแล้วเป็นอันมาก แต่ งานที่จะต้องปรับปรุงทางด้านนี้ยังคงมีอยู่อีกเป็นอันมากเช่นเดียวกัน เพราะความด้าที่ตั้งในค่าน ความเป็นอยู่ของประชากรตามชนบทยังมีอยู่อีกมากมายในประเทศ “เด็กเล็กๆ และแม้แต่ผู้ใหญ่ ยังถูกปล่อยให้ประเดประเดยให้อยู่อย่างปราศจากสุขลักษณะและอนามัยเป็นที่น่าเวทนาถึงสารอีก มาก”<sup>6</sup> กล่าวกันว่า ประชาชนที่ตายเพราะเป็นโรคขาดอาหารนี้มีประมาณ 900 คนเศษต่อปี

ปัญหาในด้านการประกอบอุตสาหกรรมซึ่งเป็นทัศนะใหม่ของประเทศที่กำลังพัฒนา ก็ มีอยู่เช่นกัน เช่น ปัญหาเรื่องกำลังผลิตต่ำ เพราะคนงานมีสุขภาพอนามัยไม่ดีพอ ทำให้ทำงาน ได้ไม่เต็มที่ ทั้งที่ทางราชการได้จ่ายเงินค่าจ้างให้ในอัตราสูงในโรงงานที่กระจัดอบที่จังหวัดนคร ราชสีมาและ โรงงานน้ำตาลที่จังหวัดสุพรรณบุรี<sup>7</sup>

งานพัฒนาสุขภาพอนามัยของกำลังคนหาใช่เป็นเรื่องของกระทรวงสาธารณสุขแต่กระทรวง เดียวไม่ โอกาสที่จะทำการพัฒนาอย่างมีอยู่หลายวิถีทาง และต้องการความร่วมมืออย่าง แข็งขันระหว่างหน่วยราชการของรัฐบาลเอง อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม และอื่นๆ อีกด้วย

เฉพาะกระทรวงสาธารณสุข งบประมาณที่ได้รับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ กล่าว คือในปี พ.ศ. 2506 งบประมาณซึ่งได้รับเป็นยอดเงิน 323.7 ล้านบาทนั้นเป็นสามเท่าของงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2496 อันเป็นปีที่มีงบประมาณทางด้านสาธารณสุขที่เคยสูงสุดมาก่อนการปฏิวัติ คณะรัฐบาลได้ประกาศว่า ในช่วงระยะเวลา 4 ปีแห่งการปฏิวัติ<sup>8</sup> ได้สร้างโรงพยาบาลขึ้นใหม่ 9 แห่ง เป็นผลให้มีจำนวนโรงพยาบาลมากกว่าจำนวนจังหวัด มีจำนวนเตียงคนไข้เพิ่มขึ้นในปี

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, “คำปราศรัยเนื่องในวันอนามัยโลก พ.ศ. 2506”, *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 5, ฉบับที่ 49 (13 เมษายน 2506), หน้า 44

<sup>7</sup> บุญชนะ อัดถาวร, “กำลังคนในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญของกำลังอำนาจแห่งชาติ”, *รัฐสภาสาร*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 10 (กันยายน 2504), หน้า 22

<sup>8</sup> *Op. cit.*

2505 อีก 2,685 เตียง ต่่างสถานีนอนามยชนหนึ่งเพิ่มชน 50 แห่ง ชนตอง 61 แห่ง และมีสำนัก  
งานผดุงครรภ์ 920 แห่ง

ในด้านกรปรามปรามโรคภัยไข้เจ็บ บัจจุบันกระทรวงดำธารณสุขมีโครงการปราม  
ไข้มาตาเรีย อหิวาตกโรค ไข้ทรพิษ คุศทะเลาต ฉัณโรค โรคเรื้อน และโรคติดต่อชนิตอื่นๆ  
อีกหลายอย่าง<sup>9</sup>

งานสำคัญองกระทรวงที่สมควรจะนำมาถ่วงให้ละเอียดถี่ถี่หน้อยก็คือ “โครงการ  
พัฒนาการอนามยท้องถิ่น” โครงการนคชชนเมอปี พ.ศ. 2508 มีระยะเวลา 15 ปี มีวัตถุประสงค์  
เพื่อบ้องกันโรคร้ายอันเกิดแก่อังแฉดล้อมซึ่งมีดลู่ชดัชณะ อาทิ โรคบิด ไข้ร่วงง ไข้รากสาดน้อย  
อหิวาตกโรคและโรคพยาธิ และเพื่อยกระดับความเป็นอยู่องประชาชนชนบทให้ดีขึ้น ทั้งในด้าน  
สุขภาพ เศรษฐกิจและการสังคม โครงการนี้ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ได้วางวัตถุประสงค์  
ประสงค์ในชั้นแรกไว้ดังนี้

1. เพื่อกควบคุมโรคสำคัญที่เกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ซึ่งมีอยู่มากกว่า 75%  
องประชากรทงประเทศ ด้วยวิธีปรับปรุงการสุขาภิบาล กล่าวคือ

- ก. ให้ได้มีและใช้แหล่งน้ำดื่มที่สะอาดอย่างน้อยหมู่บ้านละ 1 แห่ง
- ข. ให้ได้มีและใช้ส้วมที่ถูกสุดัชณะ
- ค. รักษาความสะอาดบ้านเรือน

2. เพื่อยกระดับการครของชีพและการสังคมองประชาชนชนบทให้ดีขึ้น

3. เพื่อปรับปรุงและส่งเสริมการคั่นคว่าในเรื่องการสุขาภิบาล

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการนี้ กรมอนามย กระทรวงดำธารณสุข ได้มีแผนการที่จะ  
ช่วยแนะนำชี้แจงให้ประชาชนได้มีความเข้าใจและให้ความร่วมมือในการปรับปรุงอังแฉดล้อม  
และที่อยู่อาศัยองตนให้ดีขึ้น โดยจะใช้วัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์แก่การปรับปรุง

<sup>9</sup> สำนักทำนอชบนายกรัฐมนตรี, รายงานความก้าวหน้าองกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ,  
เล่ม 3 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำนอชบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 491-621

การอนามัย และจัดให้มีการอบรมผู้นำเพื่อจะได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการปรับปรุงการอนามัยของท้องถิ่นต่อไป

โครงการพัฒนาการอนามัยท้องถิ่นนี้เป็นโครงการที่มุ่งสนับสนุนและช่วยเหลือจังหวัดในด้านวิชาการ วัสดุ รวมถึงเครื่องมือในการปฏิบัติงานและทางการเงิน โดยมีได้มีนโยบายที่จะตั้งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่อนามัยจังหวัดแต่ประการใด โครงการพัฒนาการอนามัยท้องถิ่นเป็นโครงการที่จะส่งเสริมการพัฒนาการท้องถิ่นของชาติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและรวดเร็ว ดังนั้นจึงได้จัดให้ประสานงานกันกับโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติด้วย

ตามแผนดำเนินงาน<sup>10</sup> จะได้เริ่มในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 15 จังหวัด และในจังหวัดที่ได้ออกร้อยมาเป็นพิเศษก่อน แล้วขยายไปทางภาคใต้ในปี พ.ศ. 2504 ภาคเหนือในปี พ.ศ. 2505 และภาคกลางในปี 2506 หลังจากนั้นก็จะเป็นการขยายงานแต่ละจังหวัดจากหมู่บ้านหนึ่งไปยังหมู่บ้านใกล้เคียง เช่นนี้เรื่อยไปจนครบทุกหมู่บ้านภายในเวลา 15 ปี

เมื่อเริ่มดำเนินงาน กระทรวงสาธารณสุขได้จัดให้มีการประชุมอบรมนายแพทย์อนามัยจังหวัดก่อนแล้วจึงจัดตั้งอุปกรณ์สุขภาพให้ไปปฏิบัติงาน เท่าที่เป็นมาแล้ว มีสถิติดังนี้<sup>11</sup>

ภาค	หมู่บ้านทั้งหมด	จำนวนหมู่บ้านที่ปรับปรุง	จำนวนตัวผู้ที่ถูกส่งลักษณะ	จำนวนบ่อน้ำที่ถูกส่งลักษณะ
ตะวันออกเฉียงเหนือ	14,353	899	11,658	584
ใต้	5,419	133	1,362	297
เหนือ	7,847	42	4,185	1,460

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

ส่วนค่าใช้จ่ายตามโครงการที่ได้รับมาแล้ว มีดังนี้<sup>12</sup>

พ.ศ.	งบประมาณ (บาท)	เงินสมทบ (บาท)	รวม (บาท)
2503	516,750.00	1,711,000.00	2,214,650.00
2504	879,800.00	3,249,485.00	4,129,285.00
2505	1,406,800.00	4,500,000.00	5,906,800.00
2506	1,757,200.00	ยังไม่ทราบ	
2507	1,529,500.00	ยังไม่ทราบ	

เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการนี้ได้รับผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมาย ทางกระทรวงสาธารณสุข  
 จึงได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปแนะนำและช่วยเหลือ พร้อมทั้งแก้ไขอุปสรรคใน  
 การดำเนินงาน แต่กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม เท่าที่ผู้เขียนได้รับฟังมา ปรากฏว่ายังมีปัญหาใน  
 ด้านการบริหารงานอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งทางฝ่ายผู้ดำเนินงานและทางฝ่ายราษฎร  
 เป็นต้นว่า ทางฝ่ายผู้ดำเนินงาน เจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างใกล้ชิดพอที่  
 จะบันดาลให้งานได้ผล ในเมื่องานประเภทนี้จำเป็นต้องมีการติดต่อของกันและกันอย่างเป็นพิเศษจริงๆ  
 แต่ได้ใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีงานประจำอยู่แล้ว งานบางอย่างจำเป็นต้องใช้ผู้รอบรู้ โดยเฉพาะ เช่นช่าง  
 สุขาภิบาลหรือเจ้าหน้าที่ทางสุขศึกษา ก็ไม่มีหรือมีไม่พอ ส่วนทางด้านประชาชนก็ขาดการศึกษา  
 และมีความเป็นอยู่ต่ำ นับเป็นภาระหนักแก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานเป็นอันมาก เพราะแนวทาง  
 ปฏิบัติของรัฐบาลในเรื่องนี้มีอยู่ว่า จะต้องพยายามกระตุ้นเตือน ชี้แนะให้ชาวชนบทได้รู้จักช่วย  
 ตนเองในการปรับปรุงภาวะความเป็นอยู่และให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่  
 ตนเองและแก่ชุมชนของตนเพื่อให้ได้ผลตามนี้ เพียงแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะออกไปตรวจ  
 ชี้แจงหรือแนะนำๆ ต่อครั้งย่อมไม่สามารถทำให้ประชาชนที่ขาดการศึกษาและเคยชินกับความ  
 เป็นอยู่เก่าๆ เปลี่ยนแปลงทัศนคติได้

<sup>12</sup> Ibid., และสำนักงานประมาณ, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8: งบประมาณรายจ่าย (พระนคร :  
 โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 128-29

### การควบคุมการใช้กำลังคนในทางอุตสาหกรรม

งานนี้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ตามนโยบายที่เรียกกันว่า “นโยบายคุ้มครองแรงงาน” ซึ่งเป็นการคุ้มครองดูแลการทำงานให้ถูกต้องลักษณะและไม่ทำลายสุขภาพอนามัยของกำลังคน เป็นทั้งเรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงาน และเรื่องผลประโยชน์หรือสิทธิต่างๆ ของลูกจ้าง เรื่องเช่นนี้มีควมสำคัญมากสำหรับประเทศที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งมีกำลังคนเป็นจำนวนมากเกี่ยวข้องอยู่

ในประเทศไทย กฎหมายฉบับแรกในเรื่องนี้ได้แก่ “พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2477” บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการด้านอาคารสถานที่ให้มีสภาพสะอาดและปลอดภัย ต่อมาได้มี “พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499” กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักรเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันมานานในประเทศ ครั้นเมื่อมีการปฏิวัติได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ และได้ใช้ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย” แทนตลอดมา

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การใช้แรงงานมิให้มีอันตรายเกิดขึ้นแก่สุขภาพอนามัย ตรวจสอบสุขภาพร่างกายของพนักงานประจำปี การจัดทำมีแพทย์และบัญชีในการพยาบาลและเครื่องสุขภัณฑ์อื่นๆ การให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบอันตรายในการทำงาน ตลอดจนการกำหนดภาวะในการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน เพื่อเร่งรัดและเป็นเครื่องบังคับให้สถานประกอบการต่างๆ ตั้งตัวสนใจจัดการให้การทำงานของพนักงานมีสภาพที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น

ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ นับว่าเป็นวิวัฒนาการการใช้แรงงานคนเพื่อให้นิ่งเกิดผลสูงสุดแก่เศรษฐกิจของชาติ และในขณะเดียวกันก็เพื่อขจัดซึ่งสุขภาพและความปลอดภัยแก่บุคคลอันเป็นความปรารถนาอย่างหนึ่งในสังคมของโลกเสรี และเป็นการสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ซึ่งกำลังส่งเสริมให้มีการประกอบกิจการอุตสาหกรรมให้กว้างขวางมากขึ้น แทนการเป็นสังคมกสิกรรมแต่อย่างเดียวดังเช่นที่เคยเป็นมา อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เรื่องการพัฒนากำลังคนกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาพิจารณาของรัฐบาล ผลคือตกอยู่ในเรื่อง

การวางนโยบายกำลังคนในระดับชาติ ย่อมเป็นผลดีต่อการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานในอนาคตได้ และจะเป็นส่วนเพิ่มกำลังผลิตในเชิงเศรษฐกิจของประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

หนึ่ง งานการปรับปรุงการอนามัยของประเทศยังมีอีกมาก เช่น โครงการอนามัยโรงเรียนและโครงการเลี้ยงอาหารกลางวันแก่นักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ การบำรุงอนามัยและความสะอาดของเทศบาลและสุขาภิบาล เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการสมควรที่จะกล่าวถึงว่าประเทศไทยเป็นสมาชิกที่เข้มแข็งประเทศหนึ่งขององค์การอนามัยโลก ซึ่งมีบทบาทในการควบคุมติดต่อและส่งเสริมสุขภาพให้แก่ประชากรทั่วโลก ดังนั้นจึงหวังได้ว่า งานทางด้านนี้คงจะไม่ถูกทอดทิ้งจากรัฐบาลโดยง่าย ๆ เป็นแน่แท้ ปัญหาจึงอยู่ที่เราจะสามารถวางแผนและปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้ได้เหมาะสมเพียงใดเท่านั้น

## บทที่ 6

### การสร้างขวัญให้แก่กำลังคน

ความหมายและความสำคัญของขวัญของประชาชน

ในตอนก่อนๆ ได้กล่าวถึงวิธีการพัฒนากำลังคนมาถึง 3 ด้านแล้ว คือ ด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ และด้านสุขภาพอนามัย ทั้ง 3 ประการนี้เป็นกรรมวิธีการพัฒนากำลังคนที่จะละเอียดไม่ได้เป็นอันขาด หากรัฐบาลมีความปรารถนาที่จะปรับปรุงสมรรถภาพของคนให้สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ช่องทางที่จะปรับปรุงกำลังคนให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติยิ่งขึ้นก็ยังมีอยู่อีก ดังเช่นเรื่อง ขวัญของประชาชนที่จะกล่าวถึงนี้และเรื่องการสร้างสรรคผู้นำที่จะกล่าวต่อไป

คนมีชีวิตจิตใจ แม้ว่าจะมีกำลังร่างกายสมบูรณ์ ได้รับการศึกษามาเป็นอย่างดี ได้ผ่านงานสำคัญๆ มามากต่อมากแล้ว และมีสมองที่ได้รับการยกย่องว่าประเสริฐกว่าสัตว์โลกอื่นๆ อยู่เสมอก็ตาม หากว่าบุคคลนั้นไม่เต็มใจทำงาน โดยไม่ชอบแนวความคิดในการทำงาน โดยไม่เห็นชอบหรือศรัทธาในนโยบายของทางราชการ โดยมีความแคลงใจในความมุ่งหมายของการปฏิบัติงานของผู้นำ โดยไม่ชอบสภาพของงาน ไม่ชอบคนที่เกี่ยวข้องหรือมีเรื่องที่ต้องทำให้ครุ่นคิดและกังวลใจอยู่เสมอ หรือมีมูลเหตุระงับใจอย่างอื่นที่ขัดกับการทำงานที่กำลังทำอยู่ กำลัง

แรงงานที่จะใช้เพื่อการผลิตซึ่งจะหวังได้จากตัวบุคคลคนนั้น ก็ยอมจะลดน้อยถอยลง หรืออาจ  
 จะไม่เป็นประโยชน์แต่อย่างใดเลยก็ได้ ยิ่งกว่านั้นอาจจะถึงกับมีท่าทีต่อต้านนโยบายการทำงาน  
 ของราชการก็เป็นได้ ผลต่อเนื่องจากเรื่องดังกล่าวจะทำให้มีการบกพร่องในงาน ขาดกำลัง  
 ใจและความสนใจในงาน ขาดความร่วมมือและสามัคคีธรรมในการทำงาน และทำให้เกิดปัญหา  
 ทางการบริหารงานและการปกครองแก่ผู้บังคับบัญชาในทุก ๆ ระดับอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ แนว  
 ความคิดในการพัฒนากำหนดคนจึงต้องเกี่ยวข้องกับการสร้างขวัญให้แก่ประชาชนด้วย

คำว่า "ขวัญ" มีผู้ให้คำนิยามไว้มาก แต่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดที่จะยกมากล่าวในที่  
 นี้คือว่า "ขวัญ" หมายความว่าความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มชนหรือความรู้สึกเกี่ยวกับ  
 การที่สมาชิกจะทำงานได้ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือให้ถึงจุดหมายปลายทางที่มุ่งคณะ  
 ได้ตั้งใจ<sup>1</sup> ขวัญเป็นเรื่องของทวิภาคคติ (attitude) และกำลังใจของคน

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเรื่องขวัญของชาติ (National morale) ซึ่งมีความหมายอย่างกว้าง  
 ในอันที่จะให้กำตังคนในประเทศทั้งหมดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากต้องการให้เป็นกำลังผลิต  
 ที่มีประสิทธิภาพดีกับเป้าหมายของการพัฒนาแล้ว ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องแสดง  
 ให้เห็นว่า ได้มีความตั้งใจจริงในอันที่จะสนับสนุนความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งการครองชีพ และการ  
 ประกอบอาชีพ อีกทั้งรัฐต้องแสดงออกซึ่งการบริหารงานที่ดีเพื่อประชาชนเป็นส่วนรวม โดยแท้  
 จริง ด้วยความซื่อสัตย์และยุติธรรม เพราะ

รัฐบาลก็คือเครื่องมือซึ่งกลุ่มชนชั้นผู้นำของประเทศ ใช้เป็นเครื่องแสดงอำนาจ นโยบายที่  
 รัฐบาลได้กำหนดไว้จะแสดงถึงคุณค่าและจุดหมายร่วมกันของสังคม ถึงความเข้มแข็งหรือ  
 ความอ่อนแอของบุคคลซึ่งสนใจต่อการพัฒนาอย่างรุนแรงและของบุคคลซึ่งมีแนวความ  
 คิดที่แตกต่างกันออกไป หรือแม้แต่บุคคลที่อาจเป็นศัตรูต่อการพัฒนาปรับปรุง หรือแสดงถึง  
 การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติ ใจให้เข้ากันและวิธีการชักจูงจิตใจของกลุ่มชนเหล่านี้<sup>2</sup>

หากประชาชนมีความเชื่อมั่นขั้นมูลฐานว่า รัฐบาลมิได้ปฏิบัติกรอย่างใดอันเป็นการ  
 เสริมสร้างภาพหน้าให้แก่ประเทศชาติหรือประชาชนส่วนรวม หรือปฏิบัติการไปแล้วแต่มี

<sup>1</sup> Edwin E. Ghiselli & Clarence W. Brown, *Personnel and Industrial Psychology* (New York: McGraw Hill Co., Inc., 1955), p. 418.

<sup>2</sup> W. Brand, *The Struggle for a Higher Standard of Living* (Illinois: The Free Press, 1958), p. 130.



ได้มุ่งรักษามลประโยชน์ของส่วนรวมที่แท้จริงแล้ว ประชาชนจะคลายความเชื่อถือและไม่ยินดียินร้ายต่อการที่จะสนับสนุนแผนการหรือโครงการใดๆ ของรัฐบาลทันที ยิ่งกว่านั้นหากว่ารัฐบาลมิได้มีการสร้างขวัญหรือกำลังใจให้แก่ประชาชนอย่างมั่นคงแล้ว โอกาสที่ประชาชนจะบ้ายเบี่ยงหรือโอกาสที่ฝ่ายตรงกันข้ามจะทำลายความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความเป็นปึกแผ่นเกี่ยวกับการรวมกำลังเพื่อให้เป็นประโยชน์ทั้งในด้านเศรษฐกิจและในทางทหาร ก็จะมีมากและง่ายขึ้นเป็นเงาตามตัว

เป้าหมายสำคัญที่ชาติต้องการและซึ่งเป็นเป้าหมายที่ประชาชนแสดงออกอยู่เสมอในทุกชาติก็คือ ความรักชาติ ในทางทหารถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า "กองทัพซึ่งมีทหารมัวได้ใจแต่จะรักษาป่าของตนหรือคอยแต่จะหาประโยชน์ใส่กระเป๋าทัวเอง มากกว่าที่จะคำนึงถึงหนทางที่จะเข้าพิชิตข้าศึก ย่อมไม่สามารถทำการสู้รบได้อย่างมีประสิทธิภาพเลย ดังนั้น ถึงแม้ว่ากองทัพนั้นจะมีขนาดใหญ่โตหรือมีอุปกรณ์ในการรบอย่างครบครันเพียงใด ก็ไม่อาจจะถือว่ากองทัพนั้นเป็นแห่งกำเนิดกำลังที่สำคัญของประเทศได้"<sup>3</sup> ในที่นี้ อาจจะยกตัวอย่างจากประสบการณ์ที่ผ่านพ้นไปเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาได้หลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับกำลังใจหรือขวัญในการทำสงคราม ซึ่งเกี่ยวข้องกับทหารโดยตรงและมีส่วนเชื่อมโยงมาถึงบทบาทของฝ่ายพลเรือนด้วย กล่าวคือ

บางท่านคงจะจดจำเรื่องราวเกี่ยวกับบทบาทของทหารญี่ปุ่นเมื่อคราวมหาสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้ดี ทหารญี่ปุ่นทุกคนได้ยอมสละชีวิตและเลือดเนื้อของตนเองเข้าทำการสู้รบเพื่อองค์พระมหากษัตริย์พรตอย่างบ้าคลั่ง ทุกคนเต็มใจที่จะกระทำอัตวินิบาตกรรมมากกว่าที่จะยอมแพ้ให้แก่ข้าศึกหรือบางท่านอาจจะรำลึกถึงความตกงใจอย่างแน่นแฟ้นแต่ทว่าคุดันของทหารฮิตเลอร์ที่จะทำสงครามกับประเทศอาหรับ และยิ่งกว่านั้นอาจเปรียบเทียบพฤติกรรมของกองทัพนาซีที่สามารถพิชิตกองทัพฝรั่งเศสได้ว่า แต่ละกองทัพมีขวัญแตกต่างกันอย่างไร ประวัติศาสตร์ตอนหนึ่งได้บันทึกไว้ว่ากองทัพจีนคณะชาติได้ถอยทัพก่อนที่จะได้เข้าทำการสู้รบกับฝ่ายตรงกันข้าม มีทหารละทิ้งกองทัพขนาดเป็นจำนวนถึงกรม ๆ ยอมสละละทิ้งเมืองสำคัญที่ใหญ่ที่สุดเมือง

<sup>3</sup> A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958), pp. 178-79.

หนึ่งของโลกโดยมิได้มีการประจักษ์หน้าทำสงครามใหญ่กันแม้แต่เพียงครั้งเดียว ตั้งแต่นั้นมา  
ชนอยู่กับขวัญหรือกำลังใจที่ได้อัดฉีดใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปอย่างแรงกล้า

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ความด้าเร้าในการสู้รบย่อมได้แก่การที่จะสามารถรวมขวัญ  
ของกองทัพและบุคคลซึ่งมีดวงสนับสนุนกองทัพให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างสำคัญ ทราบโค  
แม่ทัพและนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ยักรับตีขนาดคาดดินบน ทราบนั้นการกระตุ้นขวัญของพวกทหาร  
ในกองทัพให้ศึกกักจนเพื่อตนเองนั้นย่อมจะไม่ได้ผลอย่างจริงจัง และทหารก็จะไม่ค่อยจะเต็มใจเข้า  
สู้รบจนสุดใจของตน หากได้หัวหน้าหน่วยที่ฉลาดเป็นแน่แท้<sup>4</sup>

ความเต็มใจที่จะเสียสละและยืนหยัดต่อการเข้าโจมตีของฝ่ายศัตรูย่อมเป็นสิ่งสำคัญ  
ในหมู่ประชากรฝ่ายพลเรือนเช่นเดียวกัน สงครามในปัจจุบันไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่ในสนาม  
รบเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ประชาชนที่เป็นพลเรือนทั้งปวงก็จะไม่ได้รับการยกเว้นหรือการปราณีจาก  
การถูกโจมตีทางอากาศหรือการระดมยิงของฝ่ายตรงกันข้ามแต่อย่างใดเลย ประชาชนแม้ว่าจะ  
ไม่มีส่วนเข้ารบโดยตรงเช่นทหาร แต่ก็มีส่วนและบทบาทอย่างมากมาในการช่วยเหลือทหารโดย  
ทางอ้อม เมื่อเกิดสงครามประชาชนต้องทำงานหนักเพื่อผลิตอาหาร และเครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ  
ให้พอกับความต้องการ ต้องบริโภคน้ำตาลน้อยเพื่อสำรองอาหารไว้และเลิกใช้สิ่งของฟุ่ม  
เฟือยจนหมดสิ้น บางครั้งก็ต้องยกเว้นสิ่งต่างๆ เป็นด้วย ยิ่งกว่านั้น นอกจากตัวเองจะต้องมีกำลัง  
ใจหรือขวัญที่เข้มแข็งแล้ว ยังต้องให้กำลังใจแก่ทหารที่เข้าทำการสู้รบในสมรภูมิตัวด้วย บางครั้ง  
ก็มีการส่งพี่น้องเข้าไปรับราชการทหารในแนวหน้าซึ่งไม่ว่า เราจะกดขี่มาให้พบอีกหรือเปล่า  
เรื่องราวเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันจำเป็นที่ผู้นำที่รับผิดชอบในการบริหาร  
ประเทศในอันดับสูงจะได้ตระหนักไว้และคิดหาทางผนึกกำลังเข้าไว้ด้วยกันให้แต่ละฝ่ายมีความ  
เข้าอกเข้าใจ เห็นใจกันอย่างมั่นคงด้วย เพราะหากว่ารัฐบาลสามารถสร้างขวัญให้บังเกิดแก่  
ประชาชนทั้งข้าราชการและประชาชนได้อย่างสูงแล้ว เมื่อรัฐบาลมีนโยบายสำคัญอย่างใดที่ประ  
ชาชนเห็นด้วยแล้ว เพียงแต่ผู้นำประเทศเรียกร้องหรือแต่งตั้งบทบาทออกมาให้ปรากฏ กำลังแรง  
งานอันมหาศาลของประเทศก็จะสามารถผนึกกันปฏิบัติการให้ นโยบายนั้นลุล่วงได้ผลตามความ  
ปรารถนาได้

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 178-81.

## ปัญหาและบทบาทของรัฐบาลไทยในด้านการบำรุงขวัญ

การพิจารณาเรื่องขวัญในประเทศไทยว่า มีปัญหาสำคัญเกิดขึ้นบ้างหรือไม่ อาจจะพิจารณาได้จากกระแสดังนี้ ๆ นับแต่ที่รัฐบาลปฏิบัติสุดที่กำลังพัฒนาประเทศอยู่ในขณะนี้ ก็จะช่วยให้เข้าใจข้อเท็จจริงได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลแต่ละชุดย่อมมีลักษณะและความแตกต่างกันในเรื่องแผนนโยบายและความนิยมชมชอบจากประชาชน

เมื่อมีการปฏิบัติ ปฏิกริยาที่แสดงออกซึ่งความชื่นชมยินดีและการแสดงออกซึ่งการเป็นปรบักษ์หรือต่อต้านต่อรัฐบาลย่อมมีอยู่สองประการ

กลุ่มที่แสดงออกซึ่งความพอใจ มีเหตุผลอยู่ว่า ต้องการที่จะให้รัฐบาลชุดเก่าออกไป ต้องการให้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบการเมืองและการบริหารราชการในสมัยนั้นเสียใหม่ เพราะเห็นได้ชัดว่า ความไม่เรียบร้อยได้เกิดขึ้นแม้กระทั่งกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เพื่อให้เข้าไปนั่งในสภาชั้นสูงสุดของประเทศ ถึงกับมีการเดินขบวนแสดงความไม่พอใจขึ้น<sup>5</sup>

การบริหารราชการในสมัยก่อนการปฏิวัติขาดความมั่นคง ขาดความเข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะฝ่ายการเมืองแทรกแซงอยู่ตลอดเวลา มีการแสวงหาผลประโยชน์เข้าสู่ส่วนตัวมากกว่าที่เข้าสู่รัฐบาลเป็นอันรวมอยู่เสมอ มีการคอร์รัปชันในหมู่ข้าราชการ การแทรกซึมของคอมมิวนิสต์คึกคักอยู่เป็นอันมาก มีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่อประชาชนพลเมือง เรื่องเหล่านี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ก่อให้เกิดปฏิกริยาที่สังเกตได้จากมติมหาชน ทั้งทางหน้าหนังสือพิมพ์และการเดินขบวนคัดค้าน

กลุ่มที่สอง ได้แก่พวกที่แสดงออกซึ่งการเป็นปรบักษ์แก่รัฐบาล เพราะรัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่ได้อำนาจมาจากการปฏิวัติ ดังนั้นพวกที่ต้นอำนาจบางคนหรือพวกที่ต้องเสียผลประโยชน์ไม่ว่าในทางใดทางหนึ่งต่อการปฏิบัติการของคณะปฏิวัติพวกหลังนี้ย่อมไม่เห็นสอดคล้องด้วยปฏิกริยาจากศัตรูของประเทศเช่นคอมมิวนิสต์ก็เกิดขึ้น เพราะคณะปฏิวัติได้แสดงออกซึ่งความตั้งใจว่าจะกำจัดให้หมดสิ้นไปจากประเทศไทย แต่ยังมีพวกที่ไม่ชอบในตัวบุคคลของผู้เข้ามารับบทบาทช่วงใหม่อีกด้วย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จะกล่าวหาว่ารัฐบาลปฏิวัตินี้บกพร่องประการใดนั้นยัง

<sup>5</sup> กรมยุทธการทหารบก, *ประวัติของหน่วยทหารในกองทัพบก* (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2505), หน้า 628

ไม่ได้ จนกว่าจะได้เห็นบทบาทเดียวกัน ดังนั้นในระยะเปลี่ยนแปลง จึงไม่อาจจะวินิจฉัยความเป็นไปของประชาชนพลเมืองในด้านขวัญได้โดยถูกต้อง

คณะปฏิวัติซึ่งได้นำโดยจอมพลถนอม ชนวรรค์ ได้เชิญ ฯพณฯ พจน์ ศารสิน มาเป็นนายกรัฐมนตรี ในระยะหัวเดียวหัวต่อ บุคคลผู้หนึ่งกล่าวได้ว่า เป็นบุคคลที่วงการทั่วไปยอมรับนับถือในเกียรติภูมิ ความรู้ความสามารถและความซื่อสัตย์เป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงได้ช่วยจูงใจความคิดและขวัญของประชาชนไปในหนทางที่ว่า คณะปฏิวัติคงจะบริหารราชการไปในหนทางที่จะทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าไปได้มากกว่ารัฐบาลชุดเก่า

หลังจากนั้น ฯพณฯ พตเอกถนอม กิตติขจร ก็ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะปฏิวัติให้บริหารประเทศสืบต่อมาอีกระยะหนึ่ง แม้ว่าทั้งสองรัฐบาลนี้ได้แสดงออกซึ่งความปรารถนาอย่างจริงจังที่จะปรับปรุงระบบการเมืองและการบริหารราชการเก่า ๆ ให้ดีขึ้น แต่กลุ่มต่อต้านหรือฝ่ายเบี่ยงก็ยังปรากฏอยู่อีกมาก ด้วยเหตุนี้ ฯพณฯ จอมพลถนอม ชนวรรค์ จึงได้แสดงบทบาทออกมาอย่างสำคัญในอันที่จะปฏิรูปประเทศเสียใหม่ให้กว้างขวาง โดยมุ่งที่จะระจัดตั้งเสวร้ายที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ใช้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราวแทนเพื่อให้มีอำนาจมากกว่าธรรมดา พร้อมทั้งก็ได้แสดงความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะพัฒนาประเทศอย่างมีแผนต่อไป บทบาทที่เด่นชัดอาจจะศึกษาได้จากประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งได้ปรากฏออกมาหลายฉบับ และปรากฏการณ์ที่แสดงออกต่อมาจากกระทงทุกฉบับ

ในระยะเวลาที่ ฯพณฯ อดีตนายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม ชนวรรค์ ได้บริหารประเทศ ได้แสดงความเข้มแข็งเด็ดขาดในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องสำคัญมาแต่เป็นอันมาก แต่กระนั้นปัญหาที่มีอยู่ก็ยังมีอยู่อีกเป็นอันมาก เช่น ปัญหาการแทรกซึมของพวกคอมมิวนิสต์ ปัญหาเรื่องการเมืองกับประเทศกัมพูชา ปัญหาเรื่อง 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาเรื่องการใช้อิทธิพลในวงราชการ ปัญหาเรื่องทัศนคติของข้าราชการที่มุ่งหวังผลประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเงินเดือน ปัญหาเรื่องคนคิดร้ายต่อท่านอดีตนายกรัฐมนตรี ปัญหาเรื่องการนำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้ และปัญหาเรื่องผู้คิดปฏิวัติซ้อน เป็นต้น

จากปัญหาที่นำมากล่าวเหล่านี้ บางปัญหาเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาแต่ในสมัยก่อน ๆ และยังคงถูกละเลยอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นปัญหาที่รัฐบาลกำลังถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะแก้ไข เพื่อ

ประโยชน์ในการสร้างขวัญและความนิยมชมชอบต่อรัฐบาลจากประชาชนอันจะเป็นการระดม  
 แก่การปกครองประเทศสืบต่อไป

ปัญหาแรกได้แก่ปัญหาคอมมิวนิสต์อันมีหลักการปกครองประเทศตรงกันข้ามกับประเทศ  
 ไทยอันอยู่ในกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตย หลักการปกครองทั้งสองหลักการนี้ขัดกันอยู่อย่าง  
 ชัดแจ้ง และที่สำคัญที่สุดก็คือว่า นอกจากจะมีการเชื่อถือกันในลัทธิคนละลัทธิแล้ว คอมมิวนิสต์  
 ยังมีนโยบายและแผนการที่จะครอบครองโลกแต่ลัทธิเดียวอีกด้วย ในระยะเวลาหลาย ๆ ปีที่  
 ผ่านมา พฤติกรรมของพวกคอมมิวนิสต์ในการรุกรานประเทศเพื่อนบ้านของเราทั้งใกล้และไกล  
 ทั้งด้วยการใช้กำลังและด้วยการแทรกซึม ได้เป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งแก่ชาวโลกเสรีมาหลายต่อ  
 หลายประเทศแล้ว อาทิ ประเทศทิเบต อินเดีย ญวน ลาว เขมร เกาหลีใต้ และจีนคณะชาติ และแม้  
 แต่ในประเทศไทยเอง ก็ได้อยู่ในแผนการของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามามีอิทธิพลอย่างในประเทศ  
 อื่น ๆ ดังที่ปรากฏจากความเคลื่อนไหวอยู่บ่อยครั้งและเป็นที่ทราบกันอยู่เป็นอย่างดีแล้ว แผนการ  
 รุกรานของคอมมิวนิสต์ในการขยายอิทธิพลได้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งไปแล้วเป็นอันมาก เพราะคอมมิวนิสต์  
 เองก็มีความเฉลียวฉลาดในการสร้างขวัญเพื่อรวมกำลังของตนเอง โดยได้ประกาศว่า "กระทำ  
 เพื่อลัทธิคอมมิวนิสต์จะได้ครอบครองโลก" รัสเซียมิได้ประกาศว่ากระทำเพื่อประเทศรัสเซียเท่า  
 นั้น ด้วยเหตุนี้ ประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ทั้งหลายจึงต่างก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการแพร่  
 หลายลัทธินี้ ในขณะที่เดียวกันคอมมิวนิสต์ก็ใช้ทุกวิถีทางด้วยคำรับเดียวกันนี้เหยียดทำลายความเป็นอัน  
 หนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายตรงกันข้าม เพื่อให้ขวัญและพลังความสามัคคีในชาตินั้นต้องมอดม  
 เเดียวไป อันจะเป็นการง่ายที่จะแทรกซึมและรุกรานเข้าด้วยกำลังในภายหลัง

ปัญหาที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับสัมพันธภาพกับประเทศกัมพูชา ที่นับว่าเป็นอันตรายแก่  
 ประเทศไทยก็คือว่า ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย  
 โดยตรง เมื่อมีกรณีพิพาทกันเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่กัมพูชาจะต้องยุแหย่ให้  
 ประชาชนชาวไทยมีความเกลียดชังความจงรักภักดีต่อรัฐบาลไทย ให้มีการแตกแยกกัน  
 ไว้ก่อนอันจะเป็นประโยชน์ในทางการเมืองต่อไป ช่างยังอาจเป็นอันตรายแก่ประเทศไทยเป็น  
 อย่างยิ่งหากกัมพูชาต้องมีอันเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ไปเสียอีกประเทศหนึ่ง

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่สมควรจะนำมากล่าว ในที่นี้เป็นปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นมานาน

แล้ว คือ ปัญหาเรื่องการใช้อิทธิทธิและปัญหาเรื่องทัศนคติของข้าราชการในการแสวงหาผลประโยชน์อื่น ๆ นอกจากเงินเดือน ทั้งสองอย่างเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนกับข้าราชการ ประชาชนจะเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคมและเสื่อมศรัทธาต่อรัฐบาลไปด้วย ซึ่งปัญหานี้จะเป็นแบบฉบับของสังคมของประเทศไทยทำนองที่ว่า “ใช้ความรู้ไปหาอำนาจและใช้อำนาจไปสู่ความร่ำรวย”

นับเป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นอย่างเรื่อรังในประเทศไทยที่มีเสียงครหากันว่าบุคคลที่มีอำนาจมักจะใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ ไม่ว่าจะทางหนึ่งก็ทางใด เช่นการขอมิทธิทธิเหนือสามัญชนทั้งหลาย มุ่งหน้ากอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง บางครั้งตะเลย ไม่คำนึงถึงแบบแผนที่วางไว้เพื่อบังคับกำหนดหาชนทั่วไปอย่างทัดเทียมกัน บางครั้งใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนมีผู้นำไปสู่ความดำริ่งในการใช้สิทธิเหนือบุคคลธรรมดา บางครั้งการกระทำเช่นนั้นเป็นการยุดติธรรมแก่ประชาชนพลเมืองที่จะดำเนินกิจการแข่งขันกันในชีวิตทางที่ชอบธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับเดียวกัน ดังเหล่านี้เมื่อเกิดขึ้น ประชาชนย่อมมีความเข้าใจว่า ผู้มีอำนาจเหล่านั้นได้ยึดถือประโยชน์ส่วนตัวก่อนส่วนรวม หรือก่อนประชาชนทั้งหมด

ขอบเขตของการใช้อิทธิทธินั้นย่อมมีมากหรือน้อยก็ได้ แต่ขึ้นอยู่กับความจริงจังของผู้บริหารงานชั้นสูงที่จะแสดงออกอย่างเฉียบขาดเพียงใด ตัวอย่างที่อาจเห็นได้จากบางประเทศที่ประชาชนแสดงความไม่พอใจเป็นอันมาก เพราะชนชั้นผู้นำมีที่ทำได้แสวงหาผลประโยชน์ได้ตัวเองอย่างเด่นชัด และเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็ทรุดโทรมลงไปเป็นอันมาก

ในสมัยก่อน นายกรัฐมนตรีไทยต้องออกประกาศห้ามบุคคลในคณะรัฐมนตรีมีตำแหน่งในวงการธนาคารและธุรกิจ เพราะเกรงว่า นักธุรกิจที่ชาญฉลาดอาจจะแอบอ้างเอาชื่อเสียงและอำนาจของผู้นั้น ไปใช้เป็นเกราะกำบังหรือเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากประชาชนหรือแสวงหาผลประโยชน์จากความฟุ่มเฟือยในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศซึ่งได้มาจากหยาดเหงื่อของประชาชนในรูปภาษีอากร ยิ่งกว่านั้นถ้าปรากฏว่าผู้ที่กอบโกยผลประโยชน์เข้าตัวเองมิใช่เป็นคนไทยที่เป็นเจ้าของประเทศด้วยกันเองแล้ว ขวัญของประชาชนยิ่งเสื่อมโทรมหนักลงไปอีก

ข้อเท็จจริงที่เห็นได้ง่าย ๆ ก็คือว่า ในขณะที่รัฐบาลขอความร่วมมือจากประชาชนให้ทำงาน ประกอบอาชีพอย่างแข็งขัน พยายามเก็บออมเงิน ยอมเสียสละให้รัฐบาลชั้นภาษีเพื่อนำเงินมาบำรุงประเทศให้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ทางหน่วยราชการของรัฐบาลบางแห่งก็ใช้เงินงบประมาณอย่างไม่สมเหตุสมผล สภาพการณ์ทั้งสองประเภทนี้ย่อมจะไปด้วยกันไม่ได้เป็นแน่แท้ ประชาชนจะเอือมระอาและต่างก็เห็นแก่ตัวเองยิ่งจนหนักหนา เมื่อมีเรื่องอะไรเกิดขึ้นก็คิดถึงตัวเองก่อนคนอื่นเสมอ ทั้งนัยหมายความว่า ในเรื่องที่ราษฎรควรจะให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลได้<sup>6</sup>

ระบบการบริหารราชการของไทยอย่างหนึ่งซึ่งเป็นช่องทางให้ขวัญของข้าราชการ ซึ่งเป็นจักรกลสำคัญของรัฐเสื่อมลงไปเป็นอันมาก ซึ่งน่าจะตั้งข้อสังเกตเป็นสัมมัตฐานในการศึกษาวิจัยต่อไป คือ ความเหี้ยมกล้าต่ำต้อยของข้าราชการด้วยกัน เพราะข้อแตกต่างระหว่างโอกาสแห่งความก้าวหน้าและผลประโยชน์มีมาก บางหน่วยข้าราชการได้เลื่อนยศเลื่อนชั้นรวดเร็ว มีเงินผลประโยชน์ตอบแทนให้ทั้งทางตรงและทางอ้อม มีอำนาจบังคับบัญชาผู้คนมาก และมีอำนาจในการใช้สิทธิอื่น ๆ แต่บางแห่งตรงกันข้าม ดังนั้นจึงไม่เป็นเรื่องแปลกประหลาดเลยที่หน่วยราชการบางแห่งมีผู้นิยมสมัครเข้ารับราชการเป็นอันมาก แต่บางหน่วย ข้าราชการทำงานกันอย่างเฉื่อยชาคอยแต่หาโอกาสที่จะออกไปหางานอื่น ๆ ที่ดีกว่าทำ เรื่องนี้ก็เป็นการสมควรจะนำมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขด้วย เพราะหลักเสมอภาคในโอกาสและความก้าวหน้าเป็นเรื่องสำคัญของระบบข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป

การพิจารณาในอันดับต่อไป ก็คือว่ามีเรื่องราวอะไรบ้างที่รัฐบาลสมัยปฏิวัติสามารถสร้างขวัญหรือสำนึกศีลธรรมให้แก่ประชาชนพลเมือง นับแต่ได้รับช่วงบริหารงานประเทศเป็นต้นมา

ทุกคนจะต้องยอมรับความจริงข้อหนึ่งว่า นับแต่ที่ได้มีการ ปฏิวัติปรับปรุงประเทศฯ พณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรียุคแรกได้แสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำประเทศได้อย่างดีเยี่ยม โดยได้รับความสนับสนุนจากประชาชนพลเมืองส่วนใหญ่อยู่ตลอดเวลา พณฯ จอมพล

<sup>6</sup> อนึ่งหลังสุดนี้เมื่อ พ.พณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กลับเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ได้ประกาศว่ารัฐบาลชุดใหม่นี้จะปราบคอร์รัปชัน และบริหารราชการอย่างประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย

ดุษฎีได้สร้างสามัคคีธรรมโดยได้กล่าวเน้นถึงคำว่า "ชาติ" และการเกิดทุน "พระมหากษัตริย์" เสมอ เพราะสถาบันทั้งสองเป็นหลักสำคัญในการที่ประชาชนพลเมืองจะได้มีเป้าหมายในชีวิตร่วมกันอันจะก่อให้เกิดเอกภาพและกำลังใจในส่วนของรวมของประเทศ เนื่องจากชาติเป็นสิ่งที่ทุกคนย่อมทวงแทน พระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์เป็นสัญลักษณ์และสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศที่ปวงชนชาวไทยเทอดทูนมาแต่ไหนแต่ไรแล้ว

นอกจากนี้ ๖ พจน. อดีตนายกรัฐมนตรียังได้กล่าวยืนยันต่อประชาชนถึงความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะยกฐานะของประเทศให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งได้แสดงออกในการเลือกใช้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยงานของชาติ โดยไม่พยายามถือพวกถือพวกดังที่ได้เคยกล่าวหาว่า "บรรดาคนที่ข้าพเจ้าเอามาเป็นเพื่อนร่วมงานก็ได้เลือกสรรโดยพิจารณาคุณลักษณะและวิชาการ โดยไม่คำนึงถึงพวกถึงพรรค ข้าพเจ้ายึดหลักเรื่องสร้างสามัคคีในชาติเป็นเรื่องสำคัญ"<sup>7</sup> เรื่องนี้ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถไม่รังเกียจที่จะร่วมงานด้วยเมื่อได้รับการขอร้อง

อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญที่สุดและเป็นผลงานอันดีเด่นของคณะรัฐบาลปฏิวัติ ก็คือ การจัดทำมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย การพัฒนาการเศรษฐกิจตามแผนการนี้มีขอบเขตกว้างขวางมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังที่จะสังเกตเห็นได้จากโครงการย่อยหลายสิบหลายร้อยโครงการ ดังนั้นเพียงงานชิ้นเดียวก็ควรนับว่าเป็นเรื่องใหญ่ที่รัฐบาลได้แสดงออกซึ่งความปรารถนาที่จะทำนุบำรุงประเทศให้ก้าวหน้า แต่ถึงอย่างไรก็ตามความสำคัญอยู่ที่การปฏิบัติตามแผนที่จะให้ลุล่วงไปตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติในระยะแรก 2503-2506 ผ่านพ้นมาแล้ว รัฐบาลได้ประกาศว่าได้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย และบางอย่างดีกว่าที่ได้คาดไว้เสียอีก ขณะนี้กำลังดำเนินงานตามแผนการระยะสอง ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับแรก การที่รัฐบาลสามารถดำเนินงานตามแผนได้สำเร็จในระยะแรกนี้ก็นับว่าได้รับความสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างดี ๖ พจน. อดีตนายกรัฐมนตรียืนยันที่จะเข้าไปถึงจิตใจประชาชน ไม่ว่าจะปฏิบัติการอย่างไร มักจะใช้วิถีกล่าวคำปราศรัยแก่ประชาชนอยู่เสมอ เพราะท่านเห็นว่า

<sup>7</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี



ประชามันต์เป็นสิ่งที่จะช่วยสร้างความสามัคคีและความเข้าใจ ให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดี ให้มีชนในหมู่ประชาชนคนไทยได้ ความสามัคคีและความร่วมมือร่วมใจ มีความสำคัญต่อชาติไทยเพียงใด ประวัติศาสตร์คงจะได้สอนให้ท่านทั้งหลายได้ทราบเป็นอย่างดีแล้ว จากความยาวนานในประวัติศาสตร์แต่หนหลัง ไม่เคยปรากฏเลยแม้แต่ครั้งเดียวว่า เอกราชของชาติไทยได้เคยสูญเดียวไปในขณะที่คนไทยทั้งชาติยังมีความสามัคคีต่อกันอยู่

ในสมัยนี้ ทุกท่านก็ยอมรับแล้วว่า ชาติที่รักของเรากำลังอยู่ในสมัยพัฒนา งานพัฒนาชาติบ้านเมืองเป็นงานที่ใหญ่มาก ย่อมไม่มีผู้ใดหรือคนแต่เพียงหมู่เดียวจะสามารถปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จะต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจสนับสนุนจากคนทั้งชาติ หรือโดยคนส่วนมากของชาติ ที่เรียกว่า การสนับสนุนจากประชาชนหรือ Public Support การพัฒนาประเทศจึงจะประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี การประชามันต์ก็เป็นเครื่องสร้างความร่วมมือร่วมใจได้ดี ทำให้มี Public Support ได้มากที่สุด...

อีกประการหนึ่ง จะสามารถเป็นมาตรการป้องกันการโฆษณาชวนเชื่อหรือการชักชวนประชาชนไปในทางที่ไม่ดีของพวกที่กระทำผิดคิดมิชอบ เช่น พวกคอมมิวนิสต์ได้เป็นอย่างดีที่สุด... พวกคิดการร้ายก็เลือกพาการโฆษณาชวนเชื่อเผยแพร่ลัทธิอุบาทว์ไปในท้องถิ่นๆ ขาดการประชามันต์ของรัฐบาลหรือที่ๆ ว่าการประชามันต์ไปไม่ถึงเสียเป็นส่วนใหญ่<sup>8</sup>

รัฐบาลในสมัยปฏิวัติได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อการประชามันต์เพื่อการสร้างขวัญ ทั้งในตำหนักสื่อพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือและวารสารและในสื่อสารมวลชนอย่างอื่น ๆ อดีตนายกรัฐมนตรีเองนอกจากจะปราศรัยแล้ว ยังได้ออกเดินทางไปตรวจราชการในต่างจังหวัดอีกเป็นเนืองนิจ เพื่อจะสามารถดูแลทุกข์สุขของประชาชนชนบทให้ใกล้ชิดและเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจว่ารัฐบาลปัจจุบันได้เอาใจใส่เขาอยู่เสมอ นอกจากนี้ท่านยังได้แต่งตั้งทบพุดและคณะทำหน้าที่แถลงข่าวแก่ประชาชนเป็นประจำและยังมีบทบาทอย่างอื่นอันมาก

<sup>8</sup> สำนักทำเนียบนาชกรรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี* ในปี 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนาชกรรัฐมนตรี, 2506), หน้า 158-60

มายจนไม่สามารถจะนำมาใช้ได้ทั้งหมด ถึงเหล่านักฉ้อฉลแต่เป็นการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับ  
รู้ถึงการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน

การร่างขัญญ์ให้แก่ประชากรด้วยการช้อมรบอยู่เดิม ก็เป็นเรื่องสำคัญทางจิตใจแก่  
ประชาชนตามหัวเมืองขุขุมมิใช่เน้อย

ในสมัยปัจจุบันเป็นสมัยพัฒนา รัฐบาลต้องการความร่วมมือจากประชาชนอย่างมากที่  
สุด ที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่งก็คือ การพัฒนาการท้องถิ่น ดังนั้นการที่รัฐบาลได้เน้นหลักการใน  
เรื่องการประชาสัมพันธ์จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะกระตุ้นเตือนประชาชนได้มิใช่เน้อย แต่  
อย่างไรก็ตาม งานร่างขัญญ์มิใช่เป็นเรื่องที่จะกระทำได้ดีเร็วในระยะสั้น ๆ เป็นเรื่องที่ต้อง  
กระทำสืบเนื่องกันไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด ที่ได้มีการโฆษณาต่อต้านมาก ที่นั้นก็ต้องกระทำกัน  
เป็นพิเศษด้วย เพราะประชาชนพลเมืองก็อยากจะให้ประเทศมีแต่ความก้าวหน้าไปโดยไม่หยุดยั้ง

อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งของรัฐบาลปัจจุบัน แม้จะได้แก้ไขปัญหาเก่า ๆ ให้ลดลง  
ไปได้มาก แม้จะสามารถให้ประชาชนสนับสนุนแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติได้เป็นอัน  
มาก แต่ประสพการณ์ที่สังเกตได้จากความเคลื่อนไหวของประชาชนก็พบว่า ยังมีความแคลงใจ  
ถึงเรื่องการใช้อำนาจของผู้บริหารงานอยู่ว่า จะสามารถช่วยเหลือและกำจัดข้อบกพร่องที่ประ  
ชาชนเคยประสพและเกลียดชังให้หมดสิ้นไป แล้วร่างขัญญ์ที่ความยุติธรรมให้แก่ประชาชน  
เป็นอันรวมได้หรือไม่ เพราะรากฐานของทัศนคติหรือความเชื่อมั่นของประชาชนที่ฝังรากได้เป็น  
เวลาช้านานแต่จะผ่นคลายไปได้ก็ต้องด้วยการปฏิบัติงานอย่างจริงจังของรัฐบาลด้วย ปัญหา  
นี้คือเรื่องสำคัญที่รัฐบาลควรจะแก้ไขให้หมดสิ้นไปจึงจะเรียกว่าได้สนองความต้องการของประ  
ชาชนซึ่งได้เรียกร้องกันมานานได้สำเร็จ

ทุกถาดมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า การร่างขัญญ์นั้นมาจากสำนึกศีธรรม เพราะ "สำนึก  
นี่คือกำลัง" เมื่อมีกำลัง ก็มีอำนาจ ดังเช่น หากแผนพัฒนาประเทศของไทยได้ลดลงไปด้วยดี  
เดิม ความเจริญก้าวหน้าของประเทศก็จะมีมาก เจริญรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองก็จะ  
ติดตามกันไปด้อยอย่างหักเหียงไม่พ้น

### บทที่ 7

#### การสร้างกำลังคนให้เป็นผู้นำ

##### ความสำคัญของการสร้างผู้นำ

ความมุ่งหมายสำคัญของการพัฒนากำลังคน ก็เพื่อที่จะปรับปรุงกำลังผลิตให้มีประสิทธิภาพที่สุดและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด กรมวิชาการพัฒนาตั้งที่ใดก็ตาม มาหลายอย่างแล้ว นับเป็นการพัฒนาพื้นฐานที่จะสร้างคนให้มีประสิทธิภาพ มีสมรรถภาพสูง เพื่อประโยชน์แก่ผลงานอันมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศที่ต้องการให้ประชาชนพลเมืองยังคงความก้าวหน้า ยังมีช่องทางที่จะพัฒนาคนได้อีก เพราะแม้คนจะได้รับการศึกษามาสูง มีฝีมือหรือทักษะดี มีอนามัยและขวัญดี แต่หากว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ค่อยจะทำตามแต่รัฐจะบงการมาเท่านั้น การพัฒนาก็จะไม่รวดเร็วไปอย่างใจได้ ฉะนั้นทุกคนจำเป็นต้องช่วยกันออกความคิดและลงทุนลงแรงให้ตนเองมีรายได้สูงที่สุดเท่าที่จะมีความสามารถทำได้

ความก้าวหน้าของประเทศจะต้องกำเนิดขึ้นจากความกระตือรือร้น การเอาใจใส่ การขยันขันแข็งในการงาน การรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ซึ่งหากจะให้เป็นอย่างนั้นแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบฝึกอบรมประชากรให้มีทัศนคติอย่างนั้นเสียเอง เพราะรัฐบาลเป็นองค์การของประชาชน

##### มีผู้กล่าวว่า

พูดตามทฤษฎีแล้ว ชนชาติที่สร้างคนมาเหมือนกัน ความแตกต่างในทางร่างกายที่เล็กหรือใหญ่กว่ากันบ้างก็ดี ผิวพรรณที่ต่างกันก็ดี ของระดับสติปัญญาส่วนบุคคลก็ดี ไม่ได้ทำให้มีความแตกต่างในคุณลักษณะทั่วไปของคนต่างชาติต่างภาษากัน จะเป็นบ้านไหนเมืองใดก็ตาม ย่อมมีทั้งคนขยันและคนขเกียจ มีทั้งคนกล้าและคนขลาดและมีทั้งคนดีและคนชั่ว หากความแตกต่างในเรื่องของจิตใจและเรื่องความสามารถของคนในชาติหนึ่ง ผิดแผกไปจากคนของอีกชาติหนึ่ง ก็เป็นผลของสภาพแวดล้อมหรือของสังคม<sup>1</sup>

ไม่มีข้อเท็จจริงที่ยืนยันว่า สภาพผู้นำนั้นเกิดจากชนชาติหรือมาจากกำเนิด บุคคล

<sup>1</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, "อำนาจของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ", ชุมนุมนิพนธ์เพื่อถวายพระเกียรติแด่พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปไตยประพันธ์พงศ์ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506), หน้า 589

อาจเป็นผู้นำได้จากการฝึกอบรมและการเตรียมตัว<sup>2</sup> ภาวะผู้นำเป็นทักษะอย่างหนึ่งซึ่งต้องให้กระจายไปอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยและในองการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ควรให้คนส่วนมากชอบเป็นผู้นำ เพราะงานทุกอย่างของมนุษย์จะต้องมีผู้นำ มีหัวหน้า

ลักษณะผู้นำควรจะประกอบด้วย ความคิดริเริ่ม ความกล้าหาญ ความรู้จักรับผิดชอบ ความอดทนอดหยิ่ง ความเฉลียวฉลาด การวางตัวได้เหมาะสม มีความรู้ ประสิทธิภาพ การเห็นการณ์ไกล และมีมือสะอาด ฯลฯ บุคคลทั่วไปอาจจะไม่สามารถมีคุณสมบัติได้ครบถ้วน เช่นนี้แต่จากการฝึกอบรมและการปรับปรุงตนเอง เขาก็อาจจะดีขึ้นได้ ในสภาพการณ์ซึ่งแนวความคิดของประชากรยังค้างคั้งอยู่ โอกาสที่จะทำให้บุคคลที่เป็นแรงงานกลายเป็นผู้นำได้ก็ต้องการการเกื้อหนุนของรัฐบาลก่อน

### การขาดแคลนผู้นำในประเทศไทย

ทุกวันนี้ จะสังเกตได้โดยทั่วไปว่า คนไทยส่วนมากเลือกที่จะประกอบอาชีพทางกสิกรรมหรือรับราชการมากที่สุด ส่วนอาชีพทางประกอบธุรกิจหรือการอุตสาหกรรมส่วนน้อยที่สุด จะมีบ้างก็ยังไม่มั่นคง เพราะไม่กล้า ไม่เอาจริงเอาจัง ไม่มีความอดทนพยายาม จนกระทั่ง อดีต ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่ “เราได้เสียเอกราชทางการค้าไปเสียแล้ว” เพราะคนต่างดาวเข้ามามีอิทธิพลกว้างขวางจนทุกที ถึงเหล่านี้ เราทราบดีอยู่แล้วว่าเกิดจากสภาพแวดล้อมซึ่งทำให้เกิดเป็นทัศนคติทางสังคมและความถนัดของชาวไทย คนไทยในสมัยก่อนได้รับการศึกษาจากพระสงฆ์อันนับถือพระสงฆ์เป็นหัวหน้า นับถือข้าราชการก็เพราะข้าราชการเป็นคนของพระมหากษัตริย์และการที่เคยได้รับการอบรมให้ นับถือผู้มีอาวุโสกว่า ไม่ได้แย่งแม้จะทราบว่าตั้งนั้นเป็นของไม่ถูก จึงเป็นลักษณะของการตั้งต้นที่ให้คนเป็นผู้กระทำตามมากกว่าที่จะให้เป็นผู้ริเริ่มคนอื่น

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศต่างอื่น ๆ ในข้อที่ว่า ลักษณะของครอบครัวเป็นแบบครอบครัวใหญ่ ซึ่งมีอิทธิพลที่ทำให้คนรุ่นหนุ่มสาวไม่รู้จักรับผิดชอบดำเนินชีวิตของตัวเองอย่างต้นเชิงเยี่ยงประเทศตะวันตก ซึ่งเมื่อมีครอบครัวไปแล้วก็เลือกอาชีพและดำเนินการหาเลี้ยงครอบครัวของตนเองโดยมิต้องรบกวนและพึ่งพาอาศัยครอบครัวเดิมแต่อย่างใด ข้อแตก

<sup>2</sup> Alfred J. Marrow, *Making Management Human* (New York: McGraw Hill Book Co., Inc., 1957), pp. 67-68.

ต่างของคุณค่าทางสังคมในชั้นนี้อาจมีอิทธิพลที่ทำให้ประชาชนคนไทยขาดความทะเยอทะยาน หรือความฉลาดสามารถในการประดิษฐ์ริเริ่ม กลับยอมทำตามคนอื่นอยู่เรื่อยไป<sup>3</sup>

ลักษณะประเพณีเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งซึ่งหล่อหลอมอุปนิสัยของคน กล่าวกันว่าใน ประเทศเอเชีย ชนชั้นจำนวนมากนับถือศาสนาฮินดูและพุทธ ความเคร่งครัดทางศาสนาทำให้ประชาชน มีนิสัยเป็นคนมักน้อยและถือสันโดษ (asceticism) ความมักน้อยพาให้ขาดความกระตือรือร้นในการขวนขวายหาเลี้ยงชีพ กลับใช้เวลาส่วนใหญ่ไปปฏิบัติภารกิจทางศาสนา<sup>4</sup>

ประการสุดท้าย ระบบการศึกษาของไทย มิได้ถือเอาวิชาผู้มาเป็นเรื่องหนึ่งในการอบรม คน จะมีก็แต่ในวงการทหารซึ่งได้บรรจุไว้ตั้งแต่ในโรงเรียนนายร้อย โรงเรียนผู้บังคับหมวด โรงเรียนผู้บังคับกองร้อย ฯลฯ ส่วนทางด้านพลเรือนการอบรมวิชาเหล่านี้ยังขาดอยู่เป็นอันมาก ตั้งแต่ชั้นตาชมนไปจนถึงชั้นอุดมศึกษา แม้ว่าเรากำลังเร่งรัดงานทางด้านอาชีวศึกษาให้มากขึ้น แต่ยังคงตาม

เมื่อไม่ได้ฝึกอบรมคนมาก่อนเลย จึงทำให้คนขาดความสนใจในกิจการของบ้านเมือง ขาดความสนใจในการปรับปรุงการหาเลี้ยงชีพของตนเอง ขาดความรับผิดชอบ ขาดการร่วมมือ ทำให้เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของประเทศอยู่เรื่อยมา เช่น ที่ยังเกิดแก่การจืดระบบเทศบาล และรัฐาภิบาลในประเทศไทย ยิ่งกว่านั้นปัญหาเรื่องการขาดคนชั้นผู้นำ จะต้องรุนแรงจนเมื่อ ประเทศชาติกำลังเร่งรัดพัฒนาอยู่อย่างซบมกเขม้น เมื่อประเทศต้องการเปลี่ยนสภาพจากสังคม กติกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม เพราะจะขาดจักรกลบริหารที่มีความสามารถเพียงพอและขาด ผู้เป็นนายทุน (entrepreneur) ผู้นำในค่านธุรกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งตรงกับลักษณะทั่วไปของ ชาติกษากการ<sup>5</sup>

### การแก้ไขของรัฐบาล

รัฐบาลจำต้องรับผิดชอบในงานทั้งสองด้านที่โตกล่าวมา<sup>6</sup> คือต้องพัฒนาทั้งข้าราชการ ด้วจกรกต และทั้งประชาชนธรรมดาสามัญ

<sup>3</sup> Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development* (New York: The Twentieth Century Fund, 1955), p. 77.

<sup>4</sup> W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth* (New York: George Allen and Unwin, Ltd., 1960), p. 183.

<sup>5</sup> W. Brand, *The Struggle for a Higher Standard of Living* (Illinois: The Free Press, 1958), pp. 122-25 and Peter T. Bauer and Basil S. Yamey, *The Economics of Underdeveloped Countries* (Chicago: The University Press, 1957), pp. 102-06.

<sup>6</sup> Bauer & Yamey, *ibid.*, pp. 132-37.

**การฝึกอบรมข้าราชการ** บทบาทของข้าราชการนับว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนาประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบบริหารราชการและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองและหวังในความเมตตาปราณีจากข้าราชการเป็นสำคัญ จากกรณีพิจารณาว่าข้าราชการในประเทศที่มีจำนวนประมาณ 2 แสนคนแล้ว ก็เห็นว่าข้าราชการเป็นแหล่ง “กำลังคน” ที่สำคัญที่ประเทศไทยไม่ควรจะมองข้ามไปเลยและควรจะได้รับการเอาใจใส่ปรับปรุงเสียในโอกาสแรก ๆ

ในประเทศไทย การพัฒนาข้าราชการได้กระทำโดยจัดให้มีการฝึกอบรม และด้วยวิธีอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการสามารถพัฒนาตัวเองได้ อาทิ การสอนแนะและการพัฒนาผู้บังคับบัญชาในขณะปฏิบัติงาน โดยหัวหน้างานที่ใกล้ชิด การส่งข้าราชการออกไปดูงานและฝึกงาน ณ สถานที่ต่าง ๆ การปรับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่ การตั้งเกณฑ์หรือเรียนวิธีการทำงานของหัวหน้าของตน การศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมด้วยตนเอง และการสมัครเข้าศึกษาเพิ่มเติมในสถาบันการศึกษาชั้นสูง เป็นต้น

ความมุ่งหมายของการพัฒนาข้าราชการนั้น อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการที่สำคัญ คือ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะประการหนึ่ง และความมุ่งหมายรากฐานหรือความมุ่งหมายทั่วไปอีกประการหนึ่ง ความมุ่งหมายเฉพาะนั้นได้แก่ การเพิ่มพูนความรู้ทักษะและความสามารถในการทำงานเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการให้ดีขึ้น อันจะมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้น สามารถปฏิบัติงานได้ โดยถูกต้องและมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าเดิมอันเป็นการเตรียมพร้อมที่จะก้าวหน้าขึ้นไปรับผิดชอบในตำแหน่งที่สูงขึ้นไปได้

ถ้าหากความมุ่งหมายอันเป็นรากฐานของการพัฒนาข้าราชการย่อมประกอบด้วยความสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ (1) เพื่อพัฒนาศมรรถภาพของข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (2) เพื่อพัฒนาจิตใจของข้าราชการให้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ราชการและต่อตนเอง และ (3) เพื่อพัฒนาข้าราชการให้ซาบซึ้งในนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะบริหารราชการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามความต้องการของชาติ เป็นต้นว่าในด้านพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในด้านการป้องกันภัยจากการแทรกซึมของ

คอมมิวนิสต์และส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในสังคมไทย

ปรัชญาหรือแนวความคิดในการฝึกอบรมข้าราชการดังกล่าวนี้ ได้เริ่มขึ้นในประเทศไทยอย่างกว้างขวางเมื่อได้มีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อปี พ.ศ. 2498 ด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ระหว่างเดือนสิงหาคม 2500 ถึงเดือนกรกฎาคม 2506 สถาบันแห่งนี้ได้ช่วยฝึกอบรมข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมแล้ว 161 ครั้ง เป็นจำนวนข้าราชการผู้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งสิ้น 9,385 คน<sup>7</sup> และในด้านการสอน ยังได้ผลิตนักบริหารชั้นปริญญาโทในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ออกไปรับราชการในสาขาต่าง ๆ อีก 73 คน

ในจำนวนนี้ กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทมากที่สุดในการปฏิบัติงานประสานกันกับคณะรัฐประศาสนศาสตร์ โดยจัดข้าราชการฝ่ายปกครองเข้ารับการอบรมมากที่สุด ผลประโยชน์จากการฝึกอบรมนี้คงเป็นไปตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งว่ากันว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ได้กล่าวว่

กระทรวงมหาดไทยได้ลงทุนทั้งค่าใช้จ่ายและแรงงานเป็นอันมาก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อัน ตลอดจนปีแล้ว (2505) ได้มีการฝึกอบรมข้าราชการและพนักงานเกือบจะทุกระดับ ทุกกรมกอง แม้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็ได้รับโอกาสเข้ามารับการฝึกอบรมถึงในจังหวัดพระนคร ขณะนี้การฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักรและการดัดมมนาเพื่อพัฒนานักบริหารในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดก็กำลังดำเนินการอยู่ ผลแห่งการฝึกอบรมเหล่านี้จะสะท้อนมาสู่การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวมอย่างประมาณไม่ได้<sup>8</sup>

สำหรับข้าราชการชั้นสูงของประเทศในระดับปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงและอธิบดีก็ได้มีการดำเนินการดัดมมนาพัฒนานักบริหารเสร็จสิ้นไปแล้วรวม 6 รุ่น

งานทั้งหมดนี้กำลังดำเนินการไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการ

<sup>7</sup> คณะรัฐประศาสนศาสตร์, "สรุปผลความร่วมมือในการฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย 15 สิงหาคม 2506" (โรเนียว)

<sup>8</sup> "คำปราศรัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนากระทรวงมหาดไทย 2506", สัปดาห์สาร, ปีที่ 5, ฉบับที่ 49 (13 เมษายน 2506), หน้า 24

ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด และในส่วนที่เกี่ยวกับงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งขณะนั้นคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ยกขึ้นเป็น "สถาบันพัฒนาการบริหารแห่งชาติ" โดยรวบรวมวิชาที่จำเป็นต่อการพัฒนาคนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศมารวมไว้ด้วยกัน อาทิ วิชาบริหารธุรกิจชั้นสูง วิชาการพัฒนาการเศรษฐกิจและวิชาสถิติประยุกต์ เป็นต้น โครงการนี้ นับว่าได้กำหนดหน้าตาคงไปกับวิชาพัฒนาการบริหาร (Development Administration) ซึ่งกำลังได้รับความนิยมต่ำสุด

การฝึกอบรมนี้จะช่วยให้ข้าราชการของไทยมีสมรรถภาพบริหารราชการได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานของรัฐบาล นอกเหนือจากการพัฒนาคุณภาพในชั้นธรรมดา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

**การพัฒนาประชาชนให้เป็นผู้นำ** นอกจากการให้การศึกษาแก่ประชาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐยังจำเป็นต้องส่งเสริมให้ชนชั้นกลางและชั้นสูงมากขึ้น เพื่อจะได้ช่วยกันบุกเบิกการอุตสาหกรรมและธุรกิจให้แก่ประเทศด้วย กล่าวกันว่าเมื่ออยู่ในชนที่ชาตนายทุน รัฐก็จำเป็นต้องเข้าระบบบทบาทวิเริ่มเดี่ยเองหมด บทบาทของรัฐในที่นี้หมายความว่า ไม่เพียงแต่ตั้งโรงงานของรัฐเท่านั้น แต่ต้องชักจูงให้ชาวต่างประเทศเข้ามาร่วมลงทุนด้วย พร้อมกันก็ส่งคนที่เหมาะสมไปรับการศึกษาอบรมในต่างประเทศ จนกระทั่งเมื่อบรรยากาศของประเทศทำให้ผู้มีเงินกล้าเสี่ยงที่จะนำเอาเงินที่ขอมไว้ไปลงทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและร้านค้า แทนการออกดอกเบียซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในประเทศที่ต่ำต้ง ในการนี้รัฐอาจจะต้องจัดหาเงินทุนและการจัดการสำหรับอุตสาหกรรมใหม่ๆ มาช่วย<sup>9</sup> อย่างที่ประเทศญี่ปุ่นเคยกระทำมาแล้ว

บางท่านได้กล่าวว่า รัฐบาลจะต้อง<sup>10</sup> (1) ย้ำออกกฎหมายเป็นการกระหนาบกระเทือนกำลังคน (2) หาทางบีบกันอย่าให้กำลังคนอยู่เฉย ๆ (3) ปลดปล่อยบุคคลมีอิสระในการประกอบอาชีพตามสมควร (4) หาทางส่งเสริมให้มีการนำเงินไปลงทุนในการพัฒนาการศึกษาไม่ว่าจะเป็นในรูปแก้ไขกฎหมายหรือกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารที่จะให้กู้ยืมเงิน (5) ช่วยให้มีการลงทุนเกี่ยวกับการอบรมคนงาน (6) ช่วยให้มีการลงทุนในทางส่งเสริมสุขภาพและการศึกษา

<sup>9</sup> Bauer & Yamey, *op. cit.*, pp. 132-33.

<sup>10</sup> บุญชนะ อัครถาวร, "รายงานในฐานะที่เป็นปัจเจกสำคัญของกำลังอำนาจแห่งชาติ", รัฐสภาสาร, ปีที่ 9, ฉบับที่ 10 (กันยายน 2504), หน้า 23-30



ทั่วไป (7) จัดให้มีการลงทุนมากขึ้นเป็นการส่งเสริมแก่ราษฎรกลุ่มที่มีรายได้น้อยและระวังอย่าให้มีการลงทุนสูงเกินไปในกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูง และ (8) จัดสรรให้มีการลงทุนในทางการพัฒนาบุคคลเท่าเทียมกับการที่จะพัฒนาทรัพยากรอื่น ๆ

หลักเกณฑ์ข้างบนนี้มุ่งที่จะส่งเสริมให้บุคคลได้กระตือรือร้นทำประโยชน์ให้แก่องการเศรษฐกิจของประเทศ ขณะนี้รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนและบรรษัทเงินทุนขึ้นแต่อย่างไรก็ตาม ความยากลำบากอยู่ที่ว่าจะวางมาตรการอย่างไรได้จึงจะสามารถเปลี่ยนทัศนคติของคนให้เป็นไปตามจุดประสงค์ได้ แม้แต่จะเริ่มฝึกหัดกันแต่เริ่มเด็ก ๆ ก็ควรจะกระทำตั้งเช่นชาวจีนมักจะค้าขายเป็นตงแต่เด็ก ๆ

ในประเทศอินเดีย คำสั่งตราจารย์ แทกซ์ ได้กล่าวว่ “นอกเหนือจากตั้งอื่นใด ชาวอินเดียเป็นนายทุน และนักธุรกิจซึ่งพร้อมอยู่เต็มอที่จะค้นหาวิธีการใหม่ ๆ ที่จะแปลงเงินเฟนนี... ข้าพเจ้ารู้จักเด็กชายอายุตั้งแต่ 8 ขวบจนถึง 10 ขวบ ประกอบการค้าด้วยตัวเอง จะซื้อจะขายก็ปราศจากความช่วยเหลือของผู้ปกครอง เมื่อเด็กชายมีอายุถึง 12-14 ปี จึงเป็นนักการค้าที่ชำรองได้”<sup>11</sup>

ประเทศไทยควรจะได้บรรจุหลักสูตรเหล่านี้ไว้ในโรงเรียนระดับต่างๆ ให้มากขึ้นและควรจะได้ชี้แจงให้รู้จักคุณค่าของความกระตือรือร้น เพื่อให้เป็นไปอย่างประเทศที่เจริญแล้วต่อไป

## บทที่ 8

### สรุป

บทความนี้ให้เห็นว่า ถ้าตั้งคนเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดของประเทศ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมและศาสตร์อื่น ที่เกิดขึ้นก็เพราะความสามารถของคนและปฏิบัติการต่างๆ ที่คนได้แสดงออกไป การที่ประเทศไทยจะก้าวหน้าไปได้มากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของกำลังคน กำลังคนมีลักษณะพิเศษที่จะหาตั้งได้มาทดแทนไม่ได้เสมอไป

ความเจริญก้าวหน้าของประเทศเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการพัฒนาแก้ไขเปลี่ยนแปลง การพัฒนาอาจเกิดขึ้นได้ทั้งด้วยการมีแผนการและไม่ตั้งใจ แต่ในโลกปัจจุบันซึ่งชิงไหวชิงพริบกันเพิ่ม

<sup>11</sup> Bauer & Yamey, *op. cit.*, p. 105.

ชนทุกที่นั้น เวลาย่อมเป็นของมีค่า หากเรามัวโอ้อ้อไม่รีบพัฒนาตนเอง ก็จะต้องตกเป็นเบี้ยล่าง  
 ของประเทศที่เจริญแล้ว เกียรติภูมิของประเทศก็ลดต่ำลงไปด้วย ดังนั้น สหรัฐอเมริกากับสหภาพ  
 โซเวียตซึ่งกล่าวได้ว่าเจริญถึงขั้นเป็นประเทศผู้นำของโลกก็ยังไม่หยุดในการสร้างเกียรติภูมิให้  
 แก่ประเทศทุก ๆ วินาที นาที ชั่วโมง และวัน นักวิทยาศาสตร์และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จึงต้องปฏิ  
 บัตงานให้สัมพันธ์กันอย่างที่ไม่ยอมเสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์เลย การวางแผนการไว้อย่าง  
 เรียบร้อยย่อมช่วยประหยัดสิ่งอื่น ๆ ได้มาก ทั้งเวลาและความสิ้นเปลือง

ถึงกระนั้น สหรัฐอเมริกาเองก็ยังถูกคนของเขาเองวิจารณ์ว่า การพัฒนากำลังคนของ  
 สหรัฐเป็นไปอย่างต่ำช้ามาก ปัจจุบันนี้กล่าวกันว่า กองทัพอากาศสหรัฐอเมริกาดังเดียวเครื่อง  
 บินทิ้งระเบิดประมาณ 9% เพราะขาดเทคนิคที่พอเพียง สหรัฐผลิตวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์ได้  
 น้อยกว่าสหภาพโซเวียต คือ สหภาพโซเวียตผลิตวิศวกรมากกว่าเมื่อ 40 ปีก่อนถึง 10 เท่า  
 โดยมีอัตราส่วนสูงกว่าสหรัฐถึงร้อยละ 2½ ต่อปี ระบบการศึกษาของสหภาพโซเวียตผลิตคน  
 ได้มากและมีคุณภาพได้เปรียบเมื่อเทียบกับระบบการศึกษาของสหรัฐ โดยโซเวียตได้เน้นใน  
 การสอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาใช้จ่ายเงิน  
 เพียง 3% ของรายได้ประชาชาติในด้านการศึกษา แต่สหภาพโซเวียตใช้เงินในด้านนี้ถึง 10%  
 ของรายได้ของประชาชาติ สิ่งเหล่านี้จึงทำให้สหรัฐประสบปัญหาที่ยากนับตั้งแต่ ค.ศ. 1950  
 เป็นต้นมา<sup>1</sup>

คงจะไม่มีใครเถียงว่า ปัจจุบัน ประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น มีความเจริญก้าวหน้า  
 แตกต่างกันมาก ทั้ง ๆ ที่เมื่อ 70 ปีก่อนนั้น ทั้งสองประเทศเริ่มปฏิรูปประเทศมาพร้อม ๆ กัน  
 ทั้งนี้ก็เพราะความเด็ดเดี่ยวในการสร้างกำลังคนให้มีประสิทธิภาพผลิตกันนั่นเอง

ในประเทศไทย ไม่เคยมีแผนพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง ไม่เคยคำนึงถึงความสัมพันธ์  
 ระหว่างความเจริญของประเทศกับสมรรถภาพของบุคคลที่เป็นพลเมือง จะคิดถึงบ้างก็อาจ  
 จะมี แต่ไม่มีใครเห็นคุณค่าอย่างจริงจังหรือผู้มีอำนาจจะได้ใส่ใจดำเนินการอย่างจริงจัง ๆ จัง ๆ  
 แม้เมื่อประเทศไทยได้ประกาศแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็ไม่เคยคำนึงถึงการพัฒนา

<sup>1</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเศรษฐ์, "การพัฒนากำลังคน", รัฐสภาสาร, ปีที่ 11, ฉบับที่ 10 (กันยายน 2506)  
 หน้า 53-59 แต่เดี๋ยวนี้สหรัฐอเมริกาได้เพิ่มงบการศึกษาถึง 7% ของรายได้ประชาชาติแล้ว

กำลังคน มาปรากฏเมื่อการดำเนินการตามแผนพัฒนาได้ประสบอุปสรรคอยู่หลายประการ จึงได้หันมาเอาใจใส่ ดังนั้นช่องทางที่จะพัฒนาจึงมีอยู่มาก

การพัฒนากำลังคนด้วยการให้การศึกษาและพัฒนาทางด้านอนามัยในประเทศไทยได้กระทำกันมานานแล้วก็จริง แต่ปฏิบัติการเหล่านั้นหาได้มีบูรณาการพัฒนาไว้ในที่แห่งเดียวกันไม่ แผนที่มีอยู่จึงเป็นแผนอิสระ หากได้รับความสนับสนุนจากผู้บริหารประเทศชั้นสูงอย่างพอเพียงไม่ เป็นต้นที่อาจยกตัวอย่างได้ เช่น ได้เคยมีการกล่าวอย่างหนาหูว่า ประเทศไทยต้องการวิศวกร นายแพทย์ หรือนักวิทยาศาสตร์อีกมาก แต่ในทางปฏิบัติ การขยายงานทางด้านนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้า กระทั่งเมื่อเร็วๆ นี้รัฐบาลจึงได้ทุ่มเทเงินงบประมาณให้เป็นพิเศษ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ควรจะได้กระทำมานานแล้ว

ในทางตรงกันข้าม การผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาการอื่น ๆ ซึ่งมีความต้องการน้อยกลับทำให้รัฐบาลต้องเป็นภาระเมื่อบุคคลเหล่านั้นหางานทำไม่ได้ง่าย ๆ ประเทศไทยมีทั้งภาการศึกษาแห่งชาติและสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ จึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องเชื่อมงานทั้งสองด้านนี้ให้ประสานกันอย่างดีที่สุดเสียที

การที่รัฐบาลได้ใส่ใจเกี่ยวกับการตั้งหน่วยงานไว้รับผิดชอบในงานพัฒนากำลังคนได้ในระดับสูงจึงเป็นนิมิตอันดี แต่กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวหรือความล้มเหลวย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของหน่วยงานนั้นเช่นกัน ซึ่งหมายความว่า จะวางแผนได้ดีเพียงไร มอบงานไปได้เหมาะสมเพียงใด ความคุมงานได้ดีเพียงไร และงานทั้งหมดนั้นประสานงานกันได้อย่างเรียบร้อยเพียงใด เป็นต้น งานนี้เป็นงานสำคัญมาก นอกจากอาจต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศบ้างแล้ว ยังต้องจัดหาบุคคลผู้มีความรอบรู้ไว้ปฏิบัติงานด้วย ทั้งนี้เพราะประสบการณ์จากการปฏิบัติงานในประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นความบกพร่องไว้มาก เช่น โรงไฟฟ้าลิกไนท์ที่จังหวัดกระบี่กำลังจะเปิดเดินเครื่องได้ในไม่ช้านี้ แต่ยังไม่ปรากฏว่า เงินที่จะใช้ในการเดินสายไฟมาจำหน่ายในท้องถิ่น ๆ ละไฉนยังไม่มีและจะต้องไปขอกู้จากต่างประเทศมาดำเนินการ ซึ่งจะสิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยมิควร

กระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนที่ได้กล่าวถึง การจัดทำมีการประเมินผลเป็นแบบตัวเลข (Quantitative Evaluation) ซึ่งจะดำเนินการติดตาม แก้ไขปัญหาเมื่อเกิดขึ้นและจัดการ

ดัดแปลงเสียเมื่อมีปัญหามากเกินเนื่องจากการคาดคะเน แทนที่จะรอไว้จนถึงกำหนดเวลาตามแผน แล้วกระทำตามแผนนั้นไม่ได้

เมื่อมีหน่วยงานรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนากำหนดคนแล้ว เรื่องที่ควรนำมาพิจารณาต่อไป ก็คือ นโยบายการพัฒนากำหนดคนในประเทศไทยควรจะได้เน้นหนักไปในทางไหนซึ่งทรงนผู้เขียนเห็นว่า

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม ข้อแก้ไขประการแรกควรจะได้มุ่งไปที่ชาวนาชนบทที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและมีความเป็นอยู่ยังด้อย ให้ประชาชนเหล่านี้ได้กลายเป็นชุมชนทรัพยากรอันมีสมรรถภาพสูง ในการนี้รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือสนับสนุนตั้งแต่การเล่าเรียนสำหรับเด็กที่เกิดใหม่ๆ ให้ครบถ้วนและมีความรู้สูงขึ้นไปมากเท่าที่จะมากได้ พร้อมทั้งปรับปรุงกำลังคนที่เคยช่วยเล่าเรียนและกำลังอยู่ในวัยทำงาน ซึ่งแผนพัฒนาการชุมชนหรือการพัฒนาการท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยเหลือได้มาก รัฐบาลควรเน้นถึงสมรรถภาพของการดำเนินการตามแผนการนี้เป็นพิเศษ

หลักสูตรการอบรมทั้งในสถาบันการศึกษาและนอกสถาบันการศึกษา ควรจะได้เน้นถึงหลักการปกครองของประเทศแบบประชาธิปไตย ซึ่งจะได้ทำให้ประชาชนเหล่านี้รู้สึกถึงความสำคัญของตนเอง มีความตื่นตัวและการริเริ่มในการทำงาน

ปัญหาสำคัญในระยะแรกที่ต้องคำนึงถึงก็คือ เงิน ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาคนให้ได้โดยสมบูรณ์ รัฐบาลควรจะได้วางระดับงานก่อนหลังให้สอดคล้องกับความเร่งด่วนของภาคการณและจำนวนเงินที่จะสามารถหามาได้ด้วย เช่น ควรจะได้เร่งผลิตช่างฝีมือชั้นกลาง ซึ่งได้แก่นักเรียนอาชีวศึกษาให้พอเพียงและมีคุณภาพสูงเหมาะที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อน

การแก้ไขปัญหาในระยะยาวอีกปัญหาหนึ่งดังที่ไทยกล่าวแต่เดิก็คือ การที่คนไทยมีทัศนคติที่ไม่ชอบค้าขายหรือประกอบการอุตสาหกรรม หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า ไม่ชอบเลี้ยงเพื่อการลงทุนและมีความมานะอดทนไม่พอเพียง ปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งทั้งในด้านการเศรษฐกิจและด้านการเมืองของประเทศ เพราะในระยะของการพัฒนา การเศรษฐกิจ

ก็จะก้าวหน้าไปมาก หากต้องตกไปอยู่แต่ในกำมือของชาวต่างประเทศที่จะสามารถกอบโกยเอาทรัพยากรของไทยซึ่งควรเป็นของคนไทย ไปใช้เป็นประโยชน์ของเขาแล้ว ก็จะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนคนไทยเจ้าของประเทศเองอยู่ในฐานะต่ำต้อยกว่าชาวต่างประเทศ ยิ่งกว่านั้นจะต้องกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศทั้งในปัจจุบันและจะมากขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อชาวต่างประเทศในไทยต้องกลายเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับเราไปเสีย

ในระยะแรกนี้ ประชาชนคนไทยคงจะไม่สามารถช่วยตัวเองได้มากนัก นอกจากรัฐบาลจำกัดรับเป็นภาระที่จะวางนโยบายหันเหทัศนคติของชาวไทยแล้ว ยังต้องริเริ่มดำเนินงานเสียเองก่อนเพื่อให้ประชาชนคนไทยได้เคยชินต่อการประกอบอาชีพอิสระเหล่านั้นด้วย

งานพัฒนากำจัดคนเป็นงานที่ต้องกระทำกันหลายฝ่าย ภาระหนักควรอยู่ที่ความเอาใจใส่และความเข้มแข็งของหน่วยงานพัฒนากำจัดคนในระดับชาติเป็นสำคัญ และควรจะให้เขาทำงานทางด้านการพัฒนากำจัดคนเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มพูนความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชาติบ้านเมืองแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งและฐานะของประเทศให้ก้าวขึ้นไปทัดเทียมกับประเทศอื่นได้มากยิ่งขึ้น เพราะประเทศไทยยังมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นที่จะพัฒนาได้อีกมาก

เมื่อเศรษฐกิจมั่นคง ประเทศชาติก็มั่นคง การเสริมสร้างกำลังอำนาจแห่งชาติในขั้นอื่น ๆ ก็จะกระทำได้ดีดังที่ยังจะสัมพันธ์กับความปรารถนาของคนไทยทุกคน.