



# สรุปลำดับสำคัญ

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 4

( 2520 – 2524 )



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี



# สรุปลำดับสำคัญ

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 4

(2520 – 2524)



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี

## คำนำ

การประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) นี้ นับว่าเป็นการเริ่มต้นการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในแนวใหม่ ซึ่งมีจุดหมายอันสำคัญที่จะเสริมสร้างให้เกิดความเท่าเทียมกัน ในสถานะภาพทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นในประเทศ แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้เน้นหนักอย่างมากในการกำหนดกระบวนการพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมายการยกระดับสวัสดิการในชนบทและตลอดทั้งการกระจายรายได้ไปสู่ผู้มรายน้อย ซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้ทำการแยกแยะปัญหาการพัฒนาหลัก ๆ ที่ได้เกิดสะสมมาเป็นเวลานาน ให้เห็นอย่างเด่นชัดพร้อมทั้งได้ทำการเสนอแนะแนวทางแก้ไขสำหรับการพิจารณาของผู้กำหนดนโยบายบริหารประเทศไว้ด้วย นโยบายและแนวทางการพัฒนาตามที่เสนอแนะไว้ในแผนพัฒนาฯ นี้ ล้วนแต่เป็นแนวที่ได้รับการศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วว่า เป็นสิ่งที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ และทั้งสามารถตอบสนองการพัฒนาประเทศอย่างได้ผลด้วย ซึ่งในการนี้รัฐบาลจำเป็นต้องขึงที่จะต้องทุ่มเททั้งกำลังความสามารถและกำลังทรัพยากร เพื่อให้แนวนโยบายการพัฒนากำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ เป็นจริงเป็นจังขึ้นมาให้ได้

สรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 นี้ แบ่งเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือส่วนที่หนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ซึ่งเป็นส่วนที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนา รวมตลอดทั้งเรื่องที่ว่าด้วยการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ งบประมาณ และแนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ การกระจายรายได้และแนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่น และการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และส่วนที่สอง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นส่วนที่กล่าวด้วยแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่ละด้านเป็นเรื่อง ๆ ไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี

# สารบัญ

## สรุปแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4

(พ.ศ. 2520 - 2524)

### ส่วนที่หนึ่ง

#### การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

หน้า

1. ผลและปัญหาการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 .....	1
2. วัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 .....	3
3. เป้าหมายและโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ ..	4
3.1 เป้าหมายการผลิต .....	4
3.2 เป้าหมายด้านรายจ่าย.....	5
3.3 เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ.....	6
3.4 การออมกับการลงทุน .....	7
3.5 ฐานะดุลการชำระเงิน.....	9
3.6 ประชากร กำลังคน และการมีงานทำ.....	11
4. การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจในปี 2520-2521 .....	12
4.1 นโยบายและมาตรการเร่งฟื้นฟูการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรม.....	12
4.2 ปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและการเร่งรัดการส่งออก.....	13
4.3 ปรับปรุงนโยบายทางด้านแรงงานและการจ้างงาน .....	13
4.4 แนวทางการเร่งรัดพัฒนาเกษตรที่สำคัญ .....	13
4.5 มาตรการทางค่านายหน้าและการปรับปรุงการให้บริการของรัฐ.....	14
5. งบประมาณและแผนนโยบายการเงินการคลังของรัฐ.....	14
5.1 นโยบายการเงินการคลัง.....	14

5.2	เป้าหมายการพัฒนา .....	15
5.3	การจัดสรรงบประมาณจําแนกตามสาขาเศรษฐกิจและสังคม .....	17
5.4	การจัดสรรงบประมาณตามแนวทางการพัฒนาหลัก.....	18
5.5	นโยบายการเงินและการพัฒนาสถาบันการเงิน.....	22
6.	การกระจายรายได้และแนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่น.....	22
6.1	แนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่นชนบท.....	23
6.2	การส่งเสริมการกระจายรายได้.....	23
7.	การพัฒนาเพื่อความมั่นคง .....	23
7.1	แนวทางการประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับความมั่นคง.....	24
7.2	แนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคง.....	25

## ส่วนที่สอง

### การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง

1.	การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม .....	26
1.1	ที่ดิน.....	26
1.2	ป่าไม้ .....	26
1.3	แหล่งน้ำ.....	27
1.4	ทรัพยากรพลังงานและเชื้อเพลิง.....	27
1.5	ทรัพยากรแร่.....	27
1.6	การพัฒนาสิ่งแวดล้อม.....	28
2.	การกระจายการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท.....	28
2.1	การกระจายการผลิต .....	28
2.2	การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต.....	28
2.3	ระดับราคาสินค้าเกษตร.....	29
2.4	เป้าหมายการผลิต.....	29

3. การพัฒนาอุตสาหกรรม.....	30
4. การส่งออก การนำเข้า และการส่งเสริมการท่องเที่ยว.....	32
4.1 การส่งออก.....	32
4.2 การนำเข้า.....	33
4.3 การส่งเสริมการท่องเที่ยว.....	34
5. การพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร.....	35
5.1 การพัฒนาเมืองหลัก.....	35
5.2 การพัฒนากรุงเทพมหานคร.....	35
6. การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน.....	36
7. การกระจายบริการสังคม.....	37
7.1 การพัฒนาการศึกษา.....	37
7.2 การพัฒนาด้านสาธารณสุข.....	39
7.3 อาหารและโภชนาการ.....	40
7.4 สวัสดิการสังคม.....	41
7.5 สวัสดิภาพแรงงาน.....	41
8. การพัฒนาสังคม.....	42

# ส่วนที่หนึ่ง

## การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

### 1. ผลและปัญหาการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

การประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้ชี้ให้เห็นว่า การผลิตและรายได้ของประเทศไทยเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 7 ต่อปี อย่างไรก็ตาม แม้การผลิตด้านการเกษตรไม่เพิ่มขึ้นสูงเท่าที่ควร คือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.9 ต่อปี แต่ก็ยังมีหลายสาขาที่ประสบผลสำเร็จเกินเป้าหมายซึ่งได้แก่ การผลิตในสาขาอุตสาหกรรมซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 8.6 ต่อปี และรายได้จากการส่งออกซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 14.0 ต่อปี นอกจากนี้การลดอัตราการเพิ่มของประชากรจากร้อยละ 3.1 ต่อปีในปี 2514 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี 2519 ก็นับว่าได้รับผลสำเร็จพอสมควร

การที่การผลิตในสาขาการเกษตรไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายซึ่งกำหนดไว้ให้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ต่อปีนั้น เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจไม่ขยายตัวไปเท่าที่ควร นอกจากนี้การเกิดความผันผวนขึ้นในระบบการเงินระหว่างประเทศที่ทำให้ค่าเงินดอลลาร์ลดลง ประกอบกับการที่สินค้าที่สำคัญๆ โดยเฉพาะสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในตลาดโลก ติดตามมาด้วยวิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งราคา จนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นทั่วโลกนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อทำให้ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนของไทยต้องซบเซาลงด้วย

นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านคือ ลาว เขมร และเวียดนาม ตลอดจนเหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศเองซึ่งอยู่ในภาวะขาดเสถียรภาพ ก็มีส่วนทำให้ความเจริญและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ต้องกระทบกระเทือนไปด้วย

## ตารางที่ 1

ผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนาฯ

	เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3	อัตราการขยายตัวในระยะ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) $\frac{1}{2}$
1. ผลผลิตประชาชาติ	7.0	6.2
2. ประชากรในปี 2519	2.5	2.6
3. รายได้ต่อบุคคล	4.5	3.3
4. ผลผลิตสาขาการเกษตร	5.1	3.9
5. ผลผลิตสาขาอุตสาหกรรม	8.0	8.6
6. การส่งออก	7.0	14.0
7. การนำเข้า	2.8	11.5

1/ ปี 2518-19 เป็นตัวเลขประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ทางด้านงบประมาณเศรษฐกิจและสังคมในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ซึ่งได้กำหนด  
เป้าหมายไว้ทั้งสิ้น 100,275 ล้านบาทนั้น ปรากฏว่าเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อทำให้งบประมาณฯ ที่ได้รับ  
การจัดสรรจริงมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 131,263 ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงาน  
ตามแผนพัฒนาฯ นั้น ได้มีการใช้จ่ายจริงไปเพียง 92,548 ล้านบาทหรือร้อยละ 70 ของ  
งบประมาณที่ได้จัดสรรให้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราการจ่ายจริงต่ำกว่างบประมาณมากได้แก่การ  
ที่ราคาวัสดุอุปกรณ์การก่อสร้างต่างๆ มีราคาสูงขึ้นมาก จนทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงราคาค่ารับ  
เหมาโครงการก่อสร้างต่างๆ เสียใหม่ นอกจากนี้โครงการก่อสร้างส่วนใหญ่มีการดำเนินงานล่า  
ช้าและมีหลายโครงการที่ขอจัดตั้งงบประมาณไว้เกินกว่าอัตรากำลังคน และขีดความสามารถที่จะ  
ดำเนินการได้ ส่วนการเบิกจ่ายเงินก็จากต่างประเทศนั้น ก็เป็นไปอย่างล่าช้าและสามารถเบิก  
จ่ายจริงได้เพียงร้อยละ 44 ของเป้าหมายเท่านั้น เทียบกับร้อยละ 62 ในช่วงแผนพัฒนาฯ  
ฉบับที่ 2

## ตารางที่ 2

งบพัฒนาฯ แยกตามแหล่งที่มาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

(ล้านบาท)

แหล่งที่มาของงบพัฒนาฯ	(1)	(2)	(3)	(4)
	งบพัฒนาฯ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3	งบพัฒนาฯ ที่ได้รับจัดสรรจริง	งบพัฒนาฯ จ่ายจริง	(3) เป็นสัดส่วนร้อยละของ (2)
1. จากแหล่งภายในประเทศ	83,345	99,470	78,197	79
2. จากเงินกู้ต่างประเทศ	11,930	26,793	11,684	44
3. จากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	5,000	5,000	2,667	53
รวม	100,275	131,263	92,548	70

ยิ่งไปกว่านั้น ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เกิดปัญหาภาวะขาดดุลงบประมาณอันเนื่องจากการพัฒนาติดตามมาหลายประการ อันได้แก่ ปัญหาภาวะเศรษฐกิจและการลงทุน ขบเซาปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มชนและระหว่างภาคต่าง ๆ ปัญหาทางสังคมที่ขาดความสมดุล ปัญหาประชากรและการว่างงาน ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ตลอดจนปัญหาทางด้านความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ปัญหาเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่สมดุลซึ่งจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาแก้ไขต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติไว้ 5 ประการ ดังนี้

- (1) เพื่อเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี 2520 และ 2521
- (2) เพื่อลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง
- (3) เพื่อลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากรตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงาน

ในประเทศ

(4) เพื่อเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ

(5) เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและแก้ไขปัญหาในบางพื้นที่เพื่อความมั่นคง

### 3. เป้าหมายและโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ

เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศที่สอดคล้องกันดังนี้

#### 3.1 เป้าหมายการผลิต

กำหนดให้การผลิตส่วนรวมของประเทศในราคากลางที่ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.0 ต่อปี โดยมีเป้าหมายและเงื่อนไขการผลิตในสาขาสำคัญๆ ดังนี้

3.1.1 สาขาการเกษตร กำหนดเป้าหมายให้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ต่อปี โดยให้เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นไม่เกิน 500,000 ไร่ต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในด้านการป้องกันรักษาป่าซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร แนวทางการพัฒนาการเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จึงต้องเน้นการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตภายในสาขาเกษตรเอง โดยการเร่งกระจายการผลิต เพิ่มผลผลิตและเร่งปลูกพืชหมุนเวียน

3.1.2 สาขาอุตสาหกรรม กำหนดเป้าหมายให้ขยายตัวอย่างน้อยในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.6 ต่อปี เพื่อให้สามารถรับการขยายตัวของกำลังแรงงาน โดยจะเน้นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกและอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตทางเกษตร ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสนับสนุนการผลิตด้านการเกษตรและการจ้างแรงงานในชนบท นอกจากนี้ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้จะได้วางแนวทางการสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อเร่งรัดให้เกิดอุตสาหกรรมหนักที่เป็นฐานของอุตสาหกรรมทั้งหลายต่อไป เช่น อุตสาหกรรมถลุงเหล็ก อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปิโตรเลียม อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เซเมนต์ เป็นต้น

3.1.3 สาขาเหมืองแร่ กำหนดเป้าหมายให้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ต่อปี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการขยายการผลิตของแร่ที่ขุดแล้ว สำหรับแร่ชนิดใหม่ๆ ที่มีการสำรวจพบแหล่งแร่แล้ว เช่น แก๊สธรรมชาติ น้ำมันและเกลือหิน หลังจากที่ได้ทำการสำรวจแหล่งแร่เรียบร้อยแล้วก็จะได้วางแนวทางและมาตรการเพื่อเร่งการผลิตให้เป็นประโยชน์ต่อไปโดยเร็ว

เป้าหมายการผลิตในสาขาหลักเหล่านี้ รวมทั้งสาขาการผลิตอื่น ๆ ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3 ต่อไปนี้

## ตารางที่ 3

เป้าหมายการผลิตส่วนรวมแยกเป็นรายสาขา  
(ตามราคาคงที่ ปี 2505 : ล้านบาท)

สาขาการผลิต	2519 (ประมาณการ)	2524 (เป้าหมาย)	อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)	
			แผน ฯ 3	แผน ฯ 4
1. การเกษตร	46,113	58,706	3.9	5.0
2. อุตสาหกรรม	35,575	56,277	8.6	9.6
3. เหมืองแร่และขุดหิน	1,762	2,066	0.5	3.2
4. การก่อสร้าง	6,951	8,059	2.4	3.0
5. การไฟฟ้า ประปา	5,737	9,794	14.4	11.3
6. การคมนาคมขนส่ง	11,780	16,857	8.1	7.4
7. การค้าส่งค้าปลีก	28,792	39,080	4.8	6.3
8. การธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	8,852	13,063	10.9	8.1
9. ท่องเที่ยว	2,861	3,555	3.6	4.4
10. การบริการและป้องกัน ประเทศ	7,546	10,331	6.0	6.5
11. การบริการ	18,897	27,470	8.2	7.8
มวตรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ	174,866	245,258	6.2	7.0

## 3.2 เป้าหมายด้านรายจ่าย

เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้อย่างสมดุลในอัตราร้อยละ 7.0 ต่อปี ตามเป้าหมาย จึงได้กำหนดเป้าหมายรายจ่ายเพื่อการลงทุน การอุปโภคบริโภค และการค้าระหว่างประเทศ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แสดงไว้ในตารางที่ 4 ดังนี้

## ตารางที่ 4

เป้าหมายรายจ่ายการลงทุน การอุปโภคบริโภค และการค้าระหว่างประเทศ  
(ตามราคาประจำปี : ล้านบาท)

	2519 (ประมาณการ)		2524 (เป้าหมาย)		อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)	
	มูลค่า	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ	แผน ๗ 8	แผน ๗ 4
1. รายจ่ายลงทุน	39,680	22.7	56,158	22.8	5.9	7.2
1.1 ภาครัฐบาล	9,630	5.5	14,060	5.7	3.5	8.1
1.2 ภาคเอกชน	30,050	17.2	42,098	17.2	8.4	7.0
2. รายจ่ายอุปโภคบริโภค	137,289	78.5	189,306	77.2	6.1	6.6
2.1 ภาครัฐบาล	21,037	12.0	28,496	11.6	7.5	6.3
2.2 ภาคเอกชน	116,252	66.5	160,810	65.6	5.9	6.7
3. ดุลการค้าและบริการ	-2,103	-1.2	-206	-0.1	—	—
3.1 ค่าส่งออก	33,571	19.2	47,694	19.4	6.6	7.3
3.2 ค่านำเข้า	35,674	20.4	47,900	19.5	5.4	6.1
รวมรายจ่ายเพื่อผลิตภัณฑ์ ในประเทศ	174,866	100.0	245,258	100.0	6.2	7.0

### 3.3 เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เพื่อให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจและการกระจายรายได้เกิดผลอย่างแท้จริง ได้กำหนด  
เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศควบคู่กันไปดังนี้

3.3.1 เป้าหมายดุลการชำระเงิน ได้กำหนดเป้าหมายให้ดุลการชำระเงิน  
ของประเทศในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพิ่มขึ้น 5,842 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น

โดยเฉลี่ยร้อยละ 4.7 ต่อปี ซึ่งจะช่วยให้ยอดเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศไทยในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ มีจำนวนเท่ากับมูลค่าสินค้านำเข้าในระยะเวลา 3 เดือน

3.3.2 นโยบายระดับราคาทั่วไป ได้กำหนดเป้าหมายให้ระดับราคาสินค้าทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพิ่มขึ้นอย่างสูงไม่เกินร้อยละ 6.0 ต่อปี โดยได้คำนึงถึงนโยบายขยับระดับราคาสินค้าเกษตรให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาข้าวเปลือก ได้ตั้งเป้าหมายให้ค่อย ๆ เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีสมมติฐานต่อไปอีกว่าระดับราคาก๊าซภายในประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับการณ์แปรของภาวะตลาดโลกจะเพิ่มขึ้นในอัตราปกติ คือ โดยเฉลี่ยร้อยละ 5.9 ต่อปี

3.3.3 เป้าหมายการขยายตัวของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 13.0 ต่อปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ความกดดันทำให้ระดับราคาสินค้าสูงเกินกว่าร้อยละ 6.0 ต่อปีและเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการผลิตของประเทศที่กำหนดให้ขยายตัวร้อยละ 7.0 ต่อปี

#### 3.4 การออมกับการลงทุน

เพื่อที่จะกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความต้องการเงินลงทุนของภาครัฐบาลและเอกชนจะต้องมีจำนวน 615.7 พันล้านบาท แต่ในด้านการระดมเงินออมส่วนรวมของประเทศนั้น คาดว่าจะมีเพียง 561.5 พันล้านบาท ซึ่งจะทำให้มีความแตกต่างระหว่างการออมกับการลงทุนถึง 54.2 พันล้านบาท หรือเท่ากับยอดขาดดุลการค้าระหว่างประเทศนั่นเอง

## ตารางที่ 5

การออมกับการลงทุนภายในประเทศ  
(ตามราคาแต่ละปี)

(พันล้านบาท)

	แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3	แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4	อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปี	
			2515—19	2520—24
ก. เศรษฐกิจส่วนรวม				
การออมของประเทศ	278.456	561.484	20.8	14.2
การลงทุนของประเทศ <sup>1/</sup>	316.510	615.723	21.4	12.1
สินค้าและบริการส่งออก	259.874	504.754	22.9	13.7
สินค้าและบริการนำเข้า	297.928	558.993	22.6	11.5
ความแตกต่างระหว่างการออม กับการลงทุน	-38.054	-54.239	—	—
ข. ภาครัฐบาล				
การออม	38.218	83.713	37.9	31.6
การลงทุน <sup>1/</sup>	65.323	156.019	13.9	14.6
ความแตกต่างระหว่างการ ออมกับการลงทุน	-27.105	-72.306	—	—
ค. ภาคเอกชน				
การออม	240.238	477.771	20.5	11.8
การลงทุน	251.187	459.704	26.5	11.6
ความแตกต่างระหว่างการ ออมกับการลงทุน	-10.949	18.067	—	—

<sup>1/</sup> รวมการเปลี่ยนแปลงในสินค้าคงเหลือ

### 3.5 ฐานะดุลการชำระเงิน

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เมื่อได้ประมาณการตัวแปรต้นทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ประกอบ สามารถกำหนดฐานะดุลการชำระเงินที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและเป้าหมายการพัฒนาอื่น ๆ ได้ดังตารางที่ 6 คือ ตลอด 5 ปี ของแผนพัฒนาฯ ดุลการชำระเงินสุทธิจะเกินดุลเป็นจำนวน 5.8 พันล้านบาท อันจะเป็นผลให้เงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ณ วันสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 32,346 ล้านบาท

## ตารางที่ 6

เป้าหมายดุลการชำระเงินในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

รายการ	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3		แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4	
	มูลค่า (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)	มูลค่า (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)
ดุลการค้าและบริการ	-38,051.5	—	- 54,239	—
ผลประโยชน์จากเงินลงทุนสุทธิ	- 1,389.8	—	- 12,392	—
— รายรับ	12,926.4	25.7	16,900	1.5
— รายจ่าย	-14,116.2	24.7	- 29,292	13.0
เงินโอนสุทธิ	11,556.6	24.9	5,500	10.2
— ภาคเอกชน	8,839.7	119.2	3,000	21.9
— ภาครัฐบาล	2,716.9	-8.0	2,500	—
การเคลื่อนย้ายของเงินทุนสุทธิ	32,542.2	62.6	60,973	9.3
— ภาคเอกชน	23,565.0	83.2	37,134	11.6
— ภาครัฐบาล <sup>1/</sup>	8,977.2	108.5	23,839	7.7
จำนวนผลิตผลจากตลาดเคลื่อนสุทธิ	3,957.4	15.9	6,000	—
สิทธิถอนเงินพิเศษ	320.7	—	—	—
การเปลี่ยนแปลงในดุลการชำระเงิน	9,135.6	—	5,842	—
ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ณ วันสิ้นสุดท้ายของแผน พัฒนาฯ <sup>2/</sup>	1,325.1	13.1	1,617.3	4.7

<sup>1/</sup> รวมทั้งเงินที่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ<sup>2/</sup> หน่วย พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยใช้อัตรา 1 ดอลลาร์เท่ากับ 20 บาท

### 3.6 ประชากร กำลังคน และการมีงานทำ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มุ่งลดอัตราการเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร ให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในระยะยาว ขณะเดียวกันก็ได้เน้นถึงการที่จะส่งเสริมการสร้างงานให้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานของประเทศอีกด้วย

3.6.1 เป้าหมายด้านประชากร กำหนดให้อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 2.6 ในปี 2519 ให้เหลือเพียงร้อยละ 2.1 ในปี 2524 ซึ่งจะมีผลให้จำนวนประชากรซึ่งมีอยู่ 42.96 ล้านคนในปี 2519 เพิ่มขึ้นเป็น 48.18 ล้านคนในปี 2524 โดยมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.3 ต่อปี เพื่อให้การดำเนินการได้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว จะได้นั้น รัฐบาลบริการวางแผนครอบครัวให้สามารถให้บริการแก่ประชาชน ผู้รับบริการทั้งชายเก่าและรายใหม่จำนวนทั้งสิ้น 3.03 ล้านคนเป็นอย่างน้อย

3.6.2 การมีงานทำโดยส่วนรวม กำหนดเป้าหมายให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 2.3 ต่อปี ซึ่งจะทำให้ปริมาณการมีงานทำเพิ่มจาก 18.55 ล้านคนในปี 2520 เป็น 20.39 ล้านคนในปี 2524 หรือเพิ่มประมาณ 2.2 ล้านคนในระยะของแผนพัฒนาฯ และจะทำให้อัตราการว่างงานคงอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 6 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ

3.6.3 การมีงานทำในเมือง ให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.6 ต่อปี ทั้งนี้จะต้องรักษาอัตราการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง ให้อยู่ในอัตราไม่เกินร้อยละ 2.0 ต่อปี ในการนี้จะมีผู้มีงานทำในเมืองเพิ่มขึ้นจาก 2.52 ล้านคนในปี 2520 เป็น 3.10 ล้านคนในปี 2524 โดยส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มในสาขาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการตามลำดับ

3.6.4 การมีงานทำในชนบท ให้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 2.0 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ทำให้ปริมาณการมีงานทำเพิ่มจาก 16.04 ล้านคนในปี 2520 เป็น 17.39 ล้านคนในปี 2524 โดยส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มขึ้นในสาขาการเกษตร และส่วนหนึ่งจะเป็นการเพิ่มจากการสร้างงานของรัฐบาล โดยใช้นโยบายงบประมาณเข้าช่วย รวมทั้งผลจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาค

## ตารางที่ 7

## ประมาณการกำลังแรงงาน การจ้างงาน และการว่างงาน

	จำนวน (พันคน)			อัตราเพิ่ม	(ร้อยละต่อปี)
	2515	2520	2524	2515—19	2519—24
<b>ทั่วราชอาณาจักร</b>					
กำลังแรงงาน	17,363	19,670	21,601	2.6	2.3
การจ้างงาน	16,503	18,553	20,398	2.4	2.3
การว่างงาน	860	1,117	1,203	5.0	2.8
(ร้อยละของกำลังแรงงาน)	(5.0)	(5.7)	(5.6)		
<b>เขตเทศบาล</b>					
การจ้างงาน	2,056	2,516	3,011	5.1	4.6
<b>นอกเขตเทศบาล</b>					
การจ้างงาน	14,447	16,037	17,387	1.0	2.0

## 4. การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจในปี 2520—2521

ในปลายปี 2519 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนที่ซบเซามาตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมายังไม่ฟื้นตัวเท่าที่ควร ถ้าหากไม่รีบทำการแก้ไขแล้วภาวะดังกล่าวก็จะส่งผลไปถึงปี 2520 และ 2521 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ด้วย ดังนั้นแผนพัฒนาฯ เพื่อ ฉบับที่ 4 จึงได้ให้ความสำคัญอันตบสูงสุดแก่การฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพมั่นคงพอที่จะเป็นฐานในการแก้ไขปัญหาระยะยาวด้านอื่น ๆ ในช่วงต่อไปได้อย่างได้ผล โดยการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ดังนี้

## 4.1 นโยบายและมาตรการเร่งฟื้นฟูการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรม

รัฐจะให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนว่าจะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ และจะให้ความเป็นธรรม ตลอดจนสวัสดิภาพแก่เอกชนผู้ลงทุนประกอบกิจการอุตสาหกรรมอย่าง

มั่นคง พร้อมทั้งกำหนดให้แน่ชัดว่ากิจการใดที่รัฐยินดีให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ และกิจการใดที่ต้องการให้เอกชนไทยเท่านั้นเป็นผู้ลงทุน ขณะเดียวกันรัฐจะปรับปรุงนโยบายการขยายสินเชื่อ เพื่อกิจการอุตสาหกรรมโดยการส่งเสริมสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้มีการให้สินเชื่อระยะยาวมากขึ้น นอกจากนี้จะเร่งรัดโครงการลงทุนที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมและที่กำลังยื่นขออนุมัติการส่งเสริมให้มีการดำเนินการโดยเร่งด่วน

#### 4.2 เร่งปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและการเร่งรัดการส่งออก

โดยที่วงการธุรกิจอุตสาหกรรมหลายฝ่ายได้ลงความเห็นว่าการควบคุมราคาสินค้าที่รัฐดำเนินอยู่ยังมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจน ตลอดจนราคาควบคุมก็มักจะไม่เป็นธรรมและไม่สัมพันธ์กับต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังมีได้มีการกำหนดระยะเวลาการควบคุมให้เหมาะสม จึงทำให้ธุรกิจทั่วไปสงวนท่าทีที่จะขยายกิจการหรือลงทุนใหม่ ดังนั้น รัฐจะทบทวนรายการสินค้าที่มีการควบคุมและหลักเกณฑ์ในการควบคุมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเสียใหม่ เพื่อให้เป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ตลอดจนกำหนดระยะเวลาควบคุมให้แน่ชัดลงไป สำหรับการส่งออกนั้น จะยังคงเร่งรัดให้มีการจัดทำแผนส่งออกตลอดทั้งการ แสวงหาตลาดและสิ่งจูงใจในการส่งออกพร้อมทั้งปรับปรุงวิธีการคืนภาษี โดยให้ระดับการได้รับสิทธิประโยชน์ระหว่างบริษัทและอุตสาหกรรมต่าง ๆ เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

#### 4.3 ปรับปรุงนโยบายทางด้านแรงงานและการจ้างงาน

รัฐจะสร้างสันติในวงแรงงาน โดยจัดให้มีองค์กที่จะให้มีการพบปะหารือกันระหว่างสถาบันนายจ้างกับสภาแรงงานเป็นประจำ ตลอดจนควบคุมแก้ไขปัญหาค่าจ้างทางด้านแรงงาน ให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐจะปรับปรุงกฎหมายอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำให้เหมาะสมกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น กล่าวคือ อาจจะพิจารณากำหนดตามความเหมาะสมของประเภทอุตสาหกรรมควบคู่กับการกำหนดตามเขตของจังหวัด พร้อมทั้งนั้นจะเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ทั้งจะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจทำการสอบบรรจุตำแหน่งงานที่ยังว่างอยู่มากในระบบราชการเป็นการด่วน

#### 4.4 แนวทางการเร่งรัดพัฒนาการเกษตรที่สำคัญ

เพื่อให้การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจประสบผลสำเร็จ รัฐจำเป็นต้องเร่งสร้างฐานะและขีดความสามารถการผลิตด้านการเกษตรให้มั่นคง โดยจะเร่งรัด งานปฏิรูปที่ดินเพื่อปรับปรุง

สิทธิการถือครองที่ดินสำหรับเกษตรกร ขยายงานและโครงการพัฒนาการเกษตรในระดับไร่นา โดยด่วน และเร่งรัดการขยายสินเชื่อไปสู่ชนบทให้เพิ่มขึ้นโดยเร็ว พร้อมกันนั้นรัฐจะพิจารณา จัดตั้งมูลนิธิแก่เกษตรกรชาวนาเพื่อเป็นกลไกที่จะยกระดับและรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวเปลือกและ ข้าวสารให้มั่นคง นอกจากนี้รัฐจะสนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวเป็นสถาบันเกษตรกรให้กว้าง ขว้างยิ่งขึ้น ตลอดจนเร่งพิจารณาส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตรเป็นวัตถุดิบให้เพิ่ม มากขึ้นในส่วนภูมิภาค

#### 4.5 มาตรการทางด้านภาษีและการปรับปรุงการให้บริการของรัฐ

รัฐจะปรับปรุงโครงสร้างของหักลดหย่อนภาษีสุทธการ และภาษีที่เกี่ยวข้องกับการ ค้ำครองให้เป็นธรรมแก่ผู้ลงทุนและขจัดปัญหาภาษีซ้อนในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งกำแพงภาษี การห้ามนำเข้าหรือส่งออกสิ่งสินค้าต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และ ประกาศของคณะปฏิวัติว่าด้วยธุรกิจต่างตัวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

### 5. งบประมาณและแนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

#### 5.1 นโยบายการเงินการคลัง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดแนวนโยบายการเงินการคลังของ รัฐบาล ในการที่จะพัฒนาประเทศให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักที่กล่าวมา แล้ว โดยมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

(1) ระดมจัดหารายได้เพิ่มให้แก่ภาครัฐบาลและเปลี่ยนแปลง โครงสร้างภาษี โดยมุ่งเน้นที่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บ และการเพิ่มประเภท ภาษีทางตรงที่สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนและการกระจายรายได้ที่เป็น ธรรม

(2) จัดสรรเงินเพื่อใช้จ่ายตามเป้าหมายของการพัฒนาใน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยยึดหลักการที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก ให้ความสำคัญแก่แผนงานและโครงการของรัฐบาลที่จะก่อให้เกิด การปฏิรูปโครงสร้างขั้นรากฐานทาง เศรษฐกิจและสังคม ประการที่สอง เน้นการพิจารณาขีดความสามารถในการเบิกจ่ายจริงและ ความพร้อมเพียงของแผนงานและโครงการเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

(3) ขยายบทบาทของนโยบายการเงิน ให้มีส่วนสนับสนุนนโยบายการคลังในการพัฒนาประเทศให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสนับสนุนให้เกิดการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท

### 5.2 เป้าหมายงบพัฒนา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดวงเงินงบพัฒนา ตลอดช่วงของแผนพัฒนาฯ เป็นจำนวน 252,450 ล้านบาท เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 14.0 ต่อปี โดยมีเป้าหมายที่จะระดมจัดทามาจากงบประมาณแผ่นดิน 200,400 ล้านบาท จากรายได้ของรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 19,750 ล้านบาท จากเงินกู้ต่างประเทศ 29,800 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 2,500 ล้านบาท ดังรายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 8

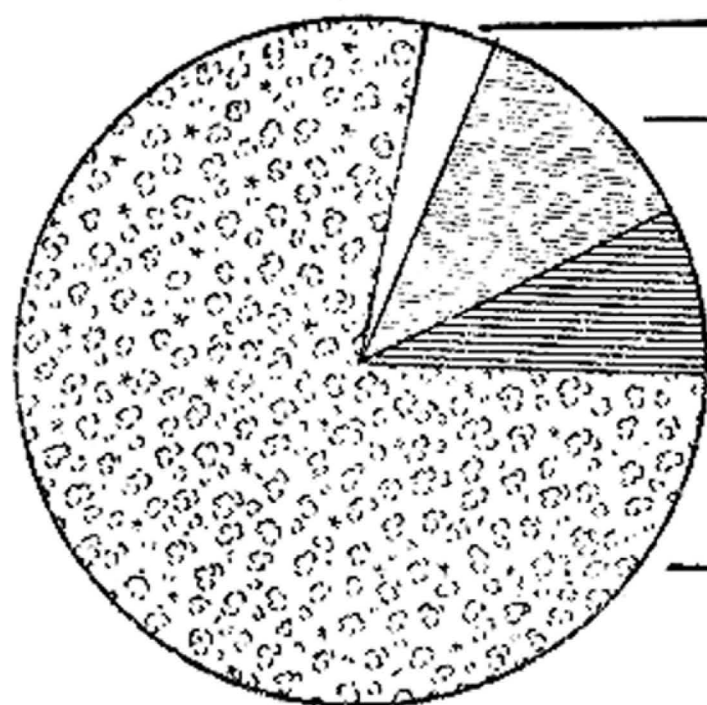
แหล่งที่มาของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

แหล่งที่มา	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วนร้อยละ
1. แหล่งภายในประเทศ	220,150	87.2
—รายได้จากโครงสร้างภายในปัจจุบัน	98,560	39.0
—รายได้จากการปรับปรุงโครงสร้างภายในใหม่	8,300	3.3
—เงินภายในประเทศ	78,270	31.0
—เงินคงคลัง	15,270	6.1
—รายได้รัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	19,750	7.8
2. แหล่งต่างประเทศ	32,300	12.8
—เงินกู้ต่างประเทศ	29,800	11.8
—เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ	2,500	1.0
3. งบพัฒนาทั้งสิ้น	252,450	100.0

รูปที่ 1

แหล่งที่มาของงบประมาณจากและสังคม

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 : 252,450 ล้านบาท



งบประมาณแผ่นดิน 79.4%

รายได้รัฐวิสาหกิจและองค์การนิรท-  
ส่วนที่ของรัฐ 7.8%

เงินอุดหนุนจากส่วนท้องถิ่น 11.8%

เงินช่วยเหลือจากส่วนท้องถิ่น 10%

## 5.3 การจัดสรรงบประมาณจำแนกตามสาขาเศรษฐกิจและสังคม

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ได้กำหนดเป้าหมายการจัดสรรงบประมาณให้แก่สาขาทางเศรษฐกิจเป็นจำนวน 95,830 ล้านบาท และสาขาทางสังคมจำนวน 156,620 ล้านบาท หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.9 และ 62.1 ของวงเงินงบประมาณทั้งสิ้นตามลำดับ สาขาที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้มากที่สุดได้แก่ สาขาการศึกษา โดยมีสัดส่วนต่อวงเงินงบประมาณทั้งสิ้นถึงร้อยละ 37.8 รองลงมาได้แก่สาขาการเกษตรและสาขาการคมนาคมและขนส่งมีสัดส่วนร้อยละ 15.5 และ 14.7 ตามลำดับ

ตารางที่ 9

แหล่งที่มาและการจัดสรรงบประมาณตามสาขาเศรษฐกิจและสังคมในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (ล้านบาท)

สาขา	แหล่งที่มา	งบประมาณ	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รัฐวิสาหกิจและรายได้ส่วนท้องถิ่น	รวม	สัดส่วนร้อยละ
การเกษตรและชลประทาน		33,495	4,880	575	150	39,100	15.5
อุตสาหกรรมเหมืองแร่และพาณิชย์		2,085	710	225	585	3,605	1.5
คมนาคมและขนส่ง		26,735	6,300	200	3,940	37,175	14.7
การพลังงาน		1,485	10,800	50	3,615	15,950	6.3
<b>รวมสาขาเศรษฐกิจ</b>		<b>63,800</b>	<b>22,690</b>	<b>1,050</b>	<b>8,290</b>	<b>95,830</b>	<b>37.9</b>
พัฒนาสังคม		7,910	360	350	—	8,620	3.4
สาธารณสุข		15,025	6,750	100	11,460	33,335	13.2
การศึกษา		18,880	—	500	—	19,380	7.7
การศึกษา		94,785	—	500	—	95,285	37.8
<b>รวมสาขาสังคม</b>		<b>136,600</b>	<b>7,110</b>	<b>1,450</b>	<b>11,460</b>	<b>156,620</b>	<b>62.1</b>
<b>รวมทั้งสิ้น</b>		<b>200,400</b>	<b>19,800</b>	<b>2,500</b>	<b>19,750<sup>1/</sup></b>	<b>252,450</b>	<b>100.0</b>

1/ รายได้อังกิการบริหารส่วนท้องถิ่น 11,200 ล้านบาท

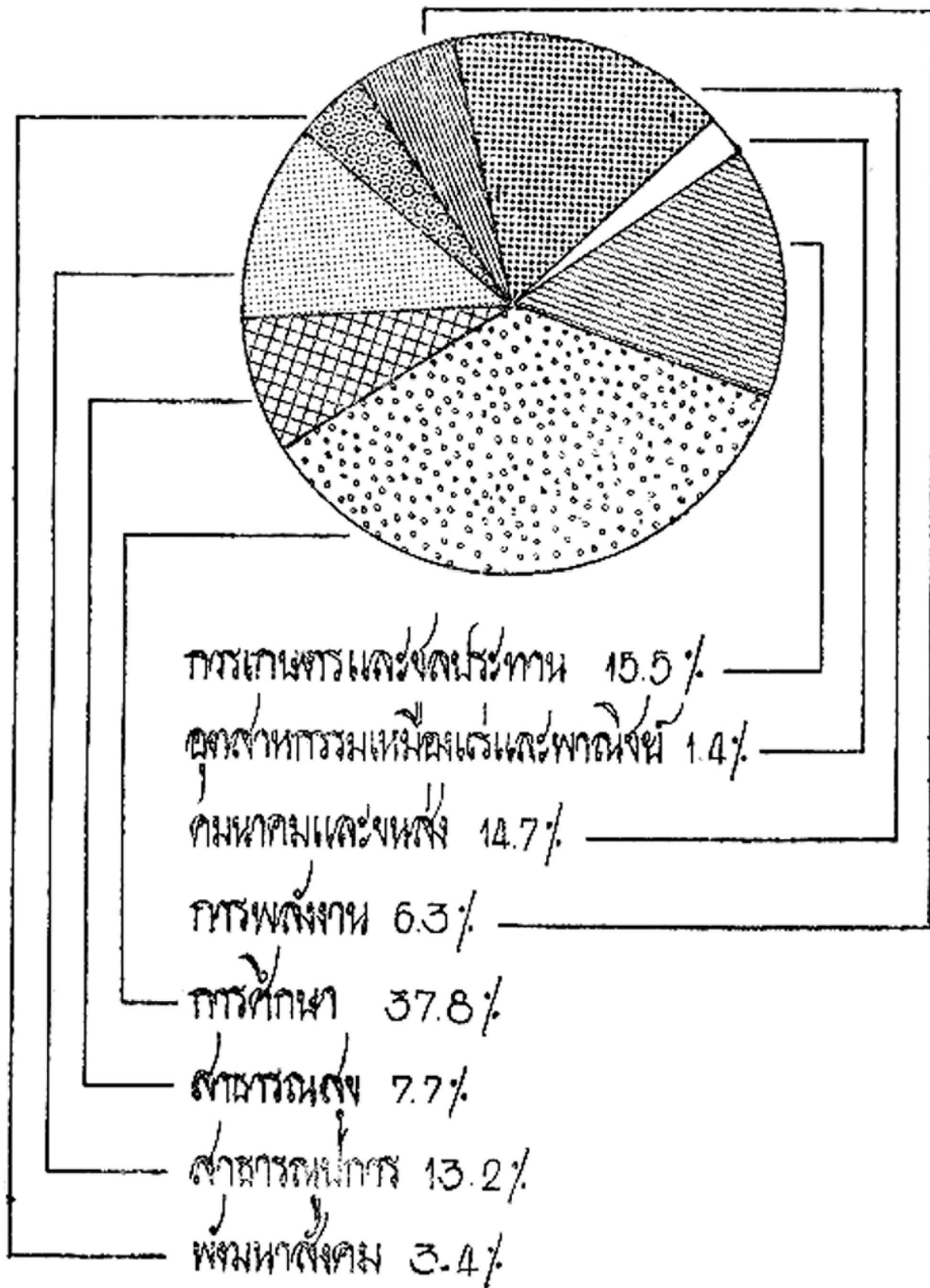
#### 5.4 การจัดสรรงบประมาณตามแนวทางการพัฒนาหลัก

เพื่อแสดงให้เห็นลักษณะของการจัดสรรงบประมาณได้เด่นชัดยิ่งขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดวงเงินงบประมาณแยกตามแนวทางการพัฒนาหลักที่สำคัญ ๆ ไว้ และยังแยกรายละเอียดออกเป็นโครงการใหม่ และโครงการต่อเนื่องอีกด้วย ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 10 ต่อไปนี้

สำหรับการจัดสรรงบประมาณฯ ในชั้นและเอื้อมเป็นรายโครงการและแยกเป็นรายปีนั้น จะได้กำหนดไว้ในการจัดทำแผนงานและงบประมาณประจำปีของรัฐบาลต่อไป.

รูปที่ 2

การจัดสรรงบประมาณจากเศรษฐกิจระดับสังคม  
ในระดัพบ่งการพัฒนาชนบทที่ 4



ตารางที่ 10

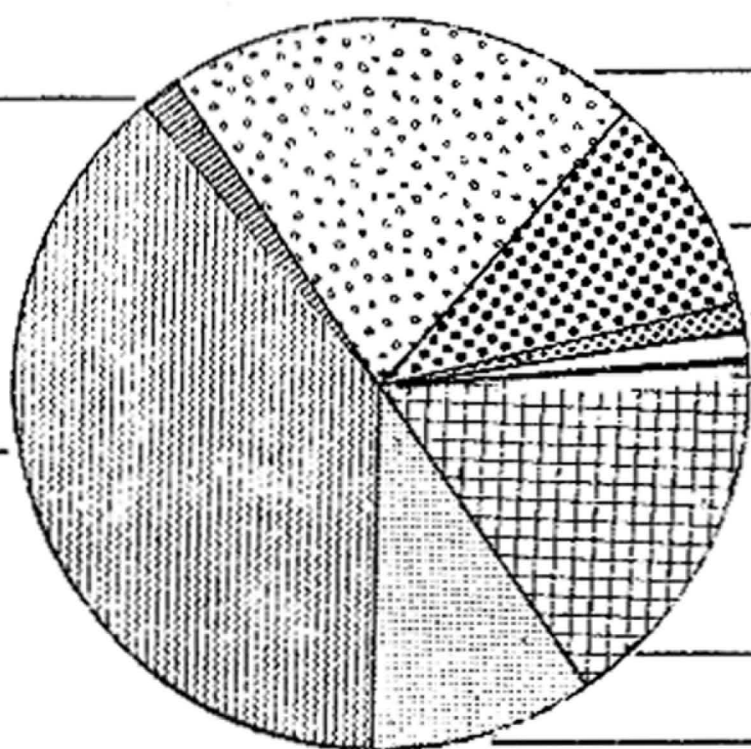
การจัดสรรงบประมาณตามแนวทางการพัฒนาหลัก

หน่วย: ล้านบาท

	งบประมาณ		เงินกู้ต่างประเทศ		เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ		เงินรายได้รัฐวิสาหกิจและส่วนท้องถิ่น		รวมทั้งสิ้น	
	โครงการ ต่อเนื่อง	โครงการ ใหม่	โครงการ ต่อเนื่อง	โครงการ ใหม่	โครงการ ต่อเนื่อง	โครงการ ใหม่	โครงการ ต่อเนื่อง	โครงการ ใหม่	จำนวน	สัดส่วน
1. พัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม	14,755	1,800	—	335	75	125	150	—	17,240	6.8
2. การกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ในชุมชน	21,520	8,240	435	3,980	265	285	300	—	35,025	14.0
3. การพัฒนาอุตสาหกรรม	695	1,600	—	455	25	15	215	—	3,005	1.2
4. การส่งออกการนำเข้าและการส่งเสริมการ ท่องเที่ยว	1,065	195	—	250	—	30	—	—	1,540	0.6
5. การพัฒนาเมืองหลักและปรับปรุงกรุงเทพ มหานคร	10,930	505	—	1,320	—	20	11,460	—	24,235	9.6
6. การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน	23,190	10,020	—	21,420	85	165	7,555	—	62,435	24.7
7. การกระจายบริการและพัฒนาสังคม	83,075	19,245	—	440	810	545	70	—	103,685	41.1
8. เงินสำรอง	—	3,565	—	1,165	—	555	—	—	5,285	2.0
	155,230	45,170	435	29,365	760	1,740	19,750	—	252,450	100.0
	รวมทั้งสิ้น									

### รูปที่ ๓

## การจัดสรรงบประมาณตามแผนงานและโครงการพัฒนา ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4



พัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6.8%

การกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท 14.0%

การพัฒนาอุตสาหกรรม 12%

การส่งออก, การนำเข้า และการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ 0.6%

การพัฒนาเมืองหลักและปริมณฑลกรุงเทพมหานคร 9.6%

การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน 24.7%

การกระจายบริการสังคมและพัฒนาสังคม 41.1%

งบสำรอง 2.0%

## 5.5 นโยบายการเงินและการพัฒนาสถาบันการเงิน

(1) นโยบายการเงิน ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ เพื่อให้ภาวะด้านการเงินสอดคล้องกับเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี และระดับราคาสินค้าสูงขึ้นในอัตราเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี จะได้กำหนดให้การขยายตัวของปริมาณเงินอยู่ในอัตราอย่างสูงไม่เกินร้อยละ 13.0 ต่อปี ทั้งนี้ ได้รวมถึงด้านรัฐบาลซึ่งคาดว่าจะมีการขาดดุลงบประมาณตลอดระยะเวลาของแผนเป็นจำนวน 93,525 ล้านบาท หรือเฉลี่ย 18,700 ล้านบาท ต่อปี นโยบายการเงินจะมุ่งระดมเงินทุนจากแหล่งเงินกู้ส่วนเอกชนให้มากขึ้นด้วยวิธีการปรับปรุงมาตรการทางการเงินให้สอดคล้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ ตลอดจนการส่งเสริมให้สถาบันการเงินอื่น ๆ นอกเหนือจากธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลให้มากขึ้น

(2) การพัฒนาสถาบันการเงิน รัฐบาลมุ่งจะสนับสนุนให้สถาบันการเงินขยายกิจการระดมเงินออมที่อยู่นอกสถาบันการเงินให้เข้าสู่สถาบันการเงิน เพื่อนำไปลงทุนในทางที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมต่อไป ในขณะเดียวกันก็จะใช้นโยบายการเงินรักษาเสถียรภาพทางการเงินไว้ให้เหมาะสมกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงิน

## 6. การกระจายรายได้และแนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดแนวทางการกระจายรายได้และการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบขั้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ เนื่องจากผลการสำรวจโครงสร้างทางเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่างๆ มีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มากและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยที่ภาคกลางยังคงเป็นภาคที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและบทบาทในการผลิตของประเทศมากขึ้น ในขณะที่บทบาทและสัดส่วนในการผลิตของภาคอื่น ๆ ลดน้อยลงตามลำดับ นอกจากนี้การกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มชนทั้งในแง่สาขาอาชีพและระหว่างครัวเรือน ยังไม่เป็นธรรมและมีช่องว่างอยู่มาก ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุหลัก 3 ประการคือ

- (ก) เป็นผลมาจากโครงสร้างการผลิตที่แตกต่างกันและการเพิ่มผลผลิตที่ไม่เท่าเทียมกัน
- (ข) เป็นผลเนื่องมาจากลักษณะการถือครองและขนาดของปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกัน
- (ค) นโยบายการผลิตในช่วงที่ผ่านมามุ่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นหลัก

เพื่อที่จะพัฒนาประเทศให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมยิ่งขึ้น และให้มีการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมสอดคล้องกัน จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาชนบทดังนี้

### 6.1 แนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่นชนบท

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายที่สมควรเร่งรัดการพัฒนาเป็นพิเศษ โดยถือระดับรายได้และความยากจนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ในเขตชนบทที่ประสบปัญหาความยากจนและล้าหลังเป็นอย่างมาก รวมทั้งพื้นที่ในเขตเมืองที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและการว่างงานสูงในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเป็นอันดับแรกได้แก่เกษตรกรในชนบทซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน และไม่อาจเช่าไร่นาประกอบอาชีพได้ อีกตัวต่อมาได้แก่ผู้มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพในเขตเมือง นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมการมีงานทำในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนวางแนวทางในการเร่งรัดพัฒนาพิเศษในแต่ละภาคอีกด้วย

### 6.2 การส่งเสริมการกระจายรายได้

นอกจากจะแก้ปัญหาทางด้านการผลิตแล้ว เพื่อให้การกระจายรายได้เป็นธรรมยิ่งขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อขจัดความยากจนในชนบท ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ยากจนในเขตเมืองโดยการปรับปรุงบริการจัดหางานในภูมิภาคต่าง ๆ ให้กว้างขวางกว่าเดิม รวมทั้งการจัดฝึกอบรมแรงงานในระยะสั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานขั้นต่ำ นอกจากนี้จะได้มีการใช้มาตรการทางด้านการเงินการคลังเพื่อส่งเสริมการกระจายรายได้เช่น ปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรใหม่ให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น เป็นต้น

## 7. การพัฒนาเพื่อความมั่นคง

สภาวะการณ์ในทางด้านการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้มีความจำเป็นจะต้องมีการวางแผนเพื่อรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นได้ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 4 นี้เพราะพลังป้องกันประเทศนี้จะเข้มแข็งเพียงไรขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของชาติ และในขณะที่ประเทศชาติมีภาระที่จะต้องสร้างพลังในการป้องกันประเทศด้วยตนเองแล้ว ก็มีความจำเป็นจะต้องตัดทอนโครงการในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำทรัพยากรมาใช้ทางด้านนี้มากขึ้น ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเชื่อมโยงเกี่ยวพันระหว่างการป้องกันประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาพิจารณาความสมดุลในการแบกรับภาระและการส่งเสริมสนับสนุนกันระหว่างทั้งสองสาขาอย่างรอบคอบ และให้อยู่ในขอบเขตที่จะให้ผลแก่ประเทศชาติมากที่สุด การพัฒนาเพื่อความมั่นคงนี้จะทำควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งเน้นในพื้นที่ซึ่งมีปัญหาเรื่องความมั่นคงปลอดภัยอยู่อย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่แห้งแล้งและห่างไกล

7.1 แนวทางการประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับความมั่นคงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับความมั่นคงของชาติให้มีการส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันดังนี้

(1) ความพร้อมเพียงในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากร ในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ นี้ ถ้าประเทศต้องเผชิญกับภาวะสงคราม แผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจจะถูกนำมาใช้เพื่อระดมและแปรสภาพทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้พร้อมที่จะสนับสนุนป้องกันประเทศได้ทันทั่วทั้ง

(2) การสะสมสินค้าประเภทที่จำเป็นเพื่อพร้อมที่จะสนับสนุนการป้องกันประเทศ โดยจะเร่งเร่งดำเนินการเฉพาะที่ส่วนสนับสนุนทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคง และในปริมาณที่มีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น ทั้งนี้ เหนือให้กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปในยามปกติ

(3) การจัดอันดับความสำคัญของโครงการสนับสนุนความมั่นคงในการจัดทำแผนงานและงบประมาณประจำปีในแต่ละปี หากมีความจำเป็นด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคงก็ต้องเปลี่ยนอันดับความสำคัญของโครงการตามแต่ความเหมาะสมและสถานการณ์

(4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนากองทัพ จะมีการพิจารณาประสานงานกันเพื่อกำหนดงบประมาณในการเสริมสร้างกองทัพในอัตราส่วนที่เหมาะสมและให้ผลประโยชน์สูงสุดตามนโยบายการพัฒนากองทัพด้วยตัวเอง

(5) การใช้กำลังทหารเพื่อพัฒนาประเทศ จะทำการเร่งรัดโครงการพัฒนาอาชีพทหารกองประจำการ นอกจากนี้จะมีการร่วมมือกับฝ่ายทหารดำเนินการวางแผนการใช้กำลังทหารเข้าพัฒนาประเทศอย่างมีแบบแผนและมีประสิทธิภาพ

## 7.2 แนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคง

เพื่อให้กลไกการบริหารงานของรัฐบาลสามารถอำนวยความสะดวก การค้าสารธารณะและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ จะมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดเป้าหมายของแผนงานและโครงการพัฒนาในเขตที่มีการแทรกซึมและบ่อนทำลายทางการเมือง ให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

(2) ปรับปรุงกลไกการบริหารเดิมให้มีการประสานงานทั้งทางด้านโครงการและการบริหารของรัฐบาล ให้สามารถบริการและป้องกันความปลอดภัยแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

(3) สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนในระดับหมู่บ้าน ดำเนินอย่างมีประสิทธิภาพ และติดต่อสืบเนื่องตลอดไป

# ส่วนที่สอง

## การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง

### 1. การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาและสมรรถภาพการใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งแร่ พลังงาน และเชื้อเพลิงตลอดทั้งปัญหาความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมของชาติในระยะที่ผ่านมา และได้กำหนดนโยบาย เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาทรัพยากรหลักดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

#### 1.1 ที่ดิน

รัฐจะเร่งดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินเป็นของตนเองให้แก่เกษตรกร โดยเฉพาะในเขตที่เกษตรกรต้องเช่าที่ดินถึงร้อยละ 40 ขึ้นไป และจะให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะเดียวกันก็จะเน้นในเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและเพิ่มประสิทธิภาพของดิน ให้ความสำคัญอันดับสูงแก่โครงการปฏิรูปที่ดิน การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของชาตชน นอกจากนี้จะจัดหาสินเชื่อการเกษตรทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้ถึงระดับตำบล เพื่อลดภาระดอกเบี้ยของเกษตรกร

#### 1.2 ป่าไม้

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ รัฐกำหนดเป้าหมายที่จะรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้เหลืออย่างน้อยร้อยละ 37 ของพื้นที่ทั้งประเทศโดยจะชะลอการบุกรุกทำลายป่าลงจากอัตราปีละ 4.8 ล้านไร่ให้เหลือ 0.5 ล้านไร่ เร่งรัดการปลูกป่าทดแทนให้เพิ่มขึ้นปีละ 0.5 ล้านไร่ และจะขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจาก 12 เขต เป็น 22 เขต ประกาศเขตป่าวนอุทยานแห่งชาติเพิ่มจาก 13 แห่ง เป็น 20 แห่ง ในขณะเดียวกันจะเร่งรัดโครงการบูรณะบริเวณป่าต้นน้ำลำธารที่สำคัญๆ

โดยการจัดเจ้าหน้าที่เอกซนทำการปลูกป่าแทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์การให้สัมปทานป่าไม้ นอกจากนี้ถ้าป่าใดจะเปิดให้ราษฎรทำการเพาะปลูกก็จะเร่งออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรถือครองต่อไป

### 1.3 แหล่งน้ำ

รัฐจะดำเนินการศึกษาสภาพการใช้น้ำในกลุ่มน้ำต่าง ๆ เพื่อกำหนดแผนพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำตลอดจนนโยบายการใช้น้ำ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าไม้และดิน นอกจากนี้จะเร่งรัดให้มีโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีภาวะขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง สำหรับปัญหาทั่วมนั้น จะได้มีการสำรวจเพื่อวางแผนบรรเทาอุทกภัยในท้องที่ต่าง ๆ ขึ้น

### 1.4 ทรัพยากรพลังงานและเชื้อเพลิง

รัฐกำหนดให้มีแผนระยะยาวเป็นหลักในการพัฒนาแหล่งเชื้อเพลิงที่มีอยู่ในประเทศ โดยจะสนับสนุนและเร่งรัดการสำรวจแก๊สธรรมชาติและน้ำมันดิบในอ่าวไทยและทะเลอันดามัน พร้อมทั้งพัฒนาแหล่งพลังน้ำใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มการผลิตพลังไฟฟ้าให้มากที่สุด ส่วนทางด้านกิจกรรมปิโตรเลียมนี้ จะจัดตั้งองค์การของรัฐเพื่อควบคุมการบริหาร การจัดสรรเชื้อเพลิงการกักน้ำมันภายในประเทศ ตลอดจนกำหนดมาตรการประหยัดการใช้พลังงานของชาติ เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด

### 1.5 ทรัพยากรแร่

ในการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารทรัพยากรแร่ให้ดีขึ้นนั้น รัฐได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินงานขึ้นหลายประการ เพื่อสนับสนุนการสำรวจวิจัยเบื้องต้น การลงทุนของเอกชนการผลิต การตลาด ตลอดจนการให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐ พร้อมทั้งกำหนดแผนการใช้ที่ดินสำหรับกิจกรรมเหมืองแร่เพื่อไม่ให้ขัดแย้งกับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ป่าไม้หรือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้น จะได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อระดมทุนจากเอกชนมาร่วมในการสำรวจและพัฒนาแหล่งแร่ที่ตลาดมีความต้องการมาก ส่วนทางด้านเสถียรภาพของราคานั้นจะได้

มีมาตรการเพื่อรักษาระดับราคา ซึ่งรวมทั้งการร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตอาเช่นเดียวกับข้อตกลง  
 ดิบระหว่างประเทศ และสนับสนุนให้มีการรวมตัวของสมาคมหรือกลุ่มผู้ผลิตแร่ภายในประเทศ

### 1.6 การพัฒนาสิ่งแวดล้อม

รัฐจะใช้มาตรการในระยะสั้นซึ่งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่มีอยู่ เพื่ออนุรักษ์  
 สภาพแวดล้อมอย่างเคร่งครัด และจะให้ความสนับสนุนทางด้านงบประมาณแก่โครงการพัฒนา  
 คุณภาพของสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้ จะจัดให้มีแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งในแง่แผน ส่วนรวมของ  
 ประเทศและแผนเฉพาะแต่ละจังหวัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาวที่จะป้องกันการเสื่อม-  
 โทรมของสิ่งแวดล้อม

## 2. การกระจายการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท

ในการที่เพิ่มผลผลิตและยกระดับรายได้ของคนในชนบทนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4  
 ได้กำหนดแนวทางและวิธีการที่จะปรับปรุง โครงสร้างการผลิตและการจ้างงานในสาขาเกษตรดังต่อไปนี้

### 2.1 การกระจายการผลิต

รัฐจะสนับสนุนให้มีการกระจายการผลิตใน สาขาการเกษตร เพื่อให้มีการ ใช้ที่ดิน  
 และแรงงานเพื่อการเกษตรอย่างเต็มที่ และส่งเสริมให้มีการทำไร่นาแบบผสมซึ่งจะทำให้มีการ  
 ปลูกพืชหมุนเวียนได้ตลอดปี ในขณะที่เดียวกันจะสนับสนุนให้กระจายการผลิตจากพืชหลัก 6  
 ชนิด คือ ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ยางพาราและปอ ไปสู่พืชเกษตรอื่น ๆ มาก  
 ขึ้นตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม ที่ดิน และแหล่งน้ำในแต่ละภาค ทั้งนี้ เพื่อลด  
 การเสี่ยงของเกษตรกรซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนของราคา

### 2.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น ประสิทธิภาพการผลิตของสาขา  
 การเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการลงทุนในสาขาการเกษตรยังไม่เพียงพอ ขาดการ  
 ลงทุนขั้นพื้นฐานทางด้านที่ดิน ระบบการชลประทาน และปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ยังมีไม่ทั่วถึงพอ

ดังนั้น ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท จึงจำเป็นจะต้องมีการลงทุนขั้นพื้นฐานในสาขาเกษตรให้มากขึ้น ในด้านปัจจัยการผลิตนั้น รัฐจะกระจายความรู้ทางเทคนิค และผลของการวิจัย ทดลอง ออกไปสู่เกษตรกรให้มากที่สุด และในเขตที่มีการส่งเสริมการเกษตรนั้นจะจัดให้มีปัจจัยการผลิตสมัยใหม่โดยเฉพาะเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ให้แก่เกษตรกรในจำนวนที่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร

รัฐจะขยายการดำเนินการ ในด้านการปฏิรูปที่ดิน และการปรับปรุงคุณภาพที่ดิน เพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจะขยายการพัฒนา ระบบชลประทานให้ถึงระดับนาไร่ออกไปอีก 2.7 ล้านไร่ ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ปัญหาเร่งด่วนที่จะได้รับการพัฒนาแก้ไขเป็นพิเศษ ได้แก่ ปัญหาความแห้งแล้งในบางท้องที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการใช้แหล่งน้ำใต้ดินเพาะปลูกที่จังหวัดสุโขทัย ในขณะเดียวกัน รัฐจะขยายสินเชื่อการเกษตร การผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ดีให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จะได้ปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสาขาการเกษตรในชนบทให้มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น

### 2.3 ระดับราคาสินค้าเกษตร

ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 นี้ รัฐมีนโยบายที่ประกันราคาหรือพยุงราคาสินค้าเกษตรที่สำคัญ ๆ เช่น ข้าว ฝ้าย และปอ และจะได้จัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพทางด้านระดับราคาสินค้าเกษตรในระยะยาว ในขณะเดียวกัน เพื่อให้การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนสำหรับข้าวมีประสิทธิภาพ จะเร่งรัดโครงการขุดอ่างให้ทั่วทุกท้องที่ในชนบทสำหรับข้าวเปลือก และในส่วนกลางสำหรับข้าวสารโดยเร็ว

นอกจากนี้ จะสนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินแก่สหกรณ์ พร้อมทั้งสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ให้ขยายตัวและพัฒนาขึ้นแก่ระบบสหกรณ์ในที่สุด เพื่อยกระดับความสามารถในการบริหารงาน ตลอดจนจัดตั้งสภาการตลาดขึ้นสำหรับพืชและผลไม้บางประเภท

### 2.4 เป้าหมายการผลิต

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดเป้าหมายการผลิตของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรไว้ดังนี้

## ตารางที่ 11

เป้าหมายการผลิตสินค้าเกษตรสำคัญ ๆ

	หน่วย	2520	2524	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
<b>เกษตรกรรม</b>				
<b>1. พืชชนิดต่าง ๆ</b>				
1.1 ข้าวเปลือก	ล้านตัน	15.4	16.5	2.3
1.2 ยางพารา	พันตัน	407.0	466.0	3.4
1.3 อ้อย	ล้านตัน	21.9	28.6	7.2
1.4 ข้าวโพด	ล้านตัน	3.5	3.8	9.8
1.5 ถั่วเขียว	พันตัน	292.5	390.4	8.4
1.6 มันสำปะหลัง	ล้านตัน	9.8	10.8	3.2
1.7 ขาสูป (พันธุ์เวอร์จิเนีย)	พันตัน	44.7	65.5	9.9
1.8 ฝ้าย	พันตัน	63.0	205.0	28.6
1.9 ถั่วเหลือง	พันตัน	310.0	431.2	8.3
1.10 ปอ	พันตัน	220.0	220.0	3.3
<b>2. ปศุสัตว์</b>				
2.1 โค	พันตัว	820	1,080	
2.2 กระบือ	พันตัว	336	415	

**3. การพัฒนาอุตสาหกรรม**

ในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับก่อน ๆ นั้น การลงทุนและการผลิตของสาขาอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วยิ่งกว่าสาขาอื่น ๆ และมีลักษณะเป็นการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง อุตสาหกรรมเหล่านี้รวมตัวกันอยู่หนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและเขตรอบ ๆ ส่วนอุตสาหกรรม

กรรมเพื่อการส่งออกนั้นได้เริ่มต้นเมื่อไม่นานมานี้ แต่สัดส่วนการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมต่อมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ก็ได้เพิ่มสูงขึ้นมากเป็นลำดับในช่วงระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 อย่างไรก็ดี มาตรการการส่งเสริมอุตสาหกรรมในอดีตยังไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่จำเป็นจะต้องเป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมอื่น ๆ และไม่ได้คำนึงถึงผลทางด้าน การกระจายรายได้ด้วย

ดังนั้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดนโยบายและแนวทางหลักในการพัฒนา อุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

(1) รัฐสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการ พัฒนาการเกษตร และ จะให้ความสำคัญลำดับสูงแก่อุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตรเป็นวัตถุดิบ

(2) รัฐจะให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมเพื่อการ ส่งออกและอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งจะก่อให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น

(3) รัฐจะยังคงสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะ อุตสาหกรรมประเภทกิ่งวัตถุดิบ ประเภททุน และประเภทที่มีการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เป็นจำนวนมาก

(4) รัฐจะสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค โดย จะให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นพิเศษ และอำนวยความสะดวกในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงิน

(5) รัฐจะสนับสนุนและเข้าไปร่วมลงทุน กับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ จำเป็นต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจน อุตสาหกรรมที่มีส่วนเชื่อมโยงสนับสนุนอุตสาหกรรมอื่น ๆ

(6) รัฐจะสนับสนุนความร่วมมือและร่วมลงทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรมกับประเทศ เพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยการให้สิทธิพิเศษทางการค้า เฉพาะอย่าง ควบคู่กันไป

(7) รัฐมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรม ในขณะที่เดี๋ยวก่อนก็จะปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน การคุ้มครอง การควบคุม ตลอดจนการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่อุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมทุก ๆ ด้าน จะได้รับการพิจารณาและประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย โดยส่วนรวม

#### 4. การส่งออก การนำเข้าและส่งเสริมการท่องเที่ยว

การค้าต่างประเทศของไทยในระยะที่ผ่านมามีขอบเขตคู่ค้าเพิ่มขึ้นตลอดมา โดยในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 ขาดดุลเฉลี่ยประมาณ 2,367 ล้านบาทต่อปี และขอบเขตคู่ค้าได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 14,200 ล้านบาทต่อปี ในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 ดังนั้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ จึงได้กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาด้านการส่งออก การนำเข้า และการส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้ดังนี้

##### 4.1 การส่งออก

นโยบายหลักทางการส่งออกในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ได้แก่ การส่งเสริมให้การส่งออกขยายตัวทั้งทางด้านปริมาณ ตลาดรับซื้อ และเพิ่มชนิดของสินค้า นอกจากนี้จะได้วางแผนการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ปรับปรุงระบบการให้บริการและความสะดวกทางการพาณิชย์เพื่อส่งเสริมการส่งออก ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ โดยได้กำหนดเป้าหมายการส่งออกให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี สำหรับปริมาณการส่งออกตามเป้าหมายดังกล่าวของสินค้าออกที่สำคัญ ๆ นั้น ได้แสดงไว้ในตารางที่ 12 ต่อไปนี้

## ตารางที่ 12

## เป้าหมายปริมาณสินค้าส่งออกประเภทที่สำคัญ ๆ

(พันตัน)

ประเภทสินค้า	2520	2524
1. ข้าว	1,500	1,700
2. ข้าวโพด	2,500	3,200
3. ขางพารา	390	450
4. ผลิตภัณฑ์ไม้สำหรับแปะหลัง	3,400	3,600
5. ไบยาซูบ	25	48
6. น้าตาล	1,150	1,400
7. คีบูก, โลหะ	22	26

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐจะจัดให้มืองค์การรับผิดชอบในการวางแผนการส่งออกและประสานงานระหว่างรัฐกับเอกชน นอกจากนี้จะส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการส่งเสริมการส่งออก เช่น ท่าเรือมาลัค เขตการผลิตเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะ ตลอดจนการจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนของสินค้าบางชนิดเพื่อรักษาเสถียรภาพทางด้านราคาและปริมาณการส่งออก

## 4.2 การนำเข้า

นอกเหนือจากการส่งเสริมการส่งออกเพื่อแก้ไขปัญหาค่าขาดดุลการค้าที่ตั้งกล่าวมาแล้ว แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ยังได้เน้นความสำคัญทางด้านการนำเข้าอีกด้วย โดยกำหนดเป้าหมายให้การนำเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปี แยกตามประเภทของการนำเข้าดังนี้ คือ

## ตารางที่ 13

อัตราส่วนของมูลค่าสินค้านำเข้าตามเป้าหมาย (ตามราคาแต่ละปี)

ประเภทสินค้าเข้า	2520	2524	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
1. สินค้าเพื่อการบริโภค	12.2	10.7	5.7
2. วัตถุดิบเพื่อการผลิตสินค้าบริโภค	18.9	13.8	9.0
3. น้ำมันเชื้อเพลิง	20.7	23.6	12.7
4. สินค้าประเภททุนและวัตถุดิบเพื่อการลงทุน	48.2	51.9	14.0

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐได้กำหนดแนวทางและมาตรการในการพัฒนาไว้  
ดังนี้

(1) วางแผนส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยเน้นการผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ

(2) สร้างระบบอำนาจการต่อรองการค้ากับต่างประเทศ โดยใช้มาตรการทางการคลังและการพาณิชย์

(3) ร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียนอย่างใกล้ชิดในการเจรจาต่อรองกับประเทศคู่ค้า เพื่อให้ได้ประโยชน์ทางการค้ามากที่สุด

(4) ส่งเสริมให้มีการใช้บริการเรือไทยในการบรรทุกสินค้านำเข้าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อประหยัดรายจ่ายที่เก็บเงินตราต่างประเทศ และสนับสนุนให้มีการเอาประกันสินค้านำเข้าโดยบริษัทประกันของไทย

## 4.3 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

การส่งเสริมการท่องเที่ยวในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ มุ่งที่จะเพิ่มรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศเพื่อลดการขาดดุลการชำระเงิน โดยมีเป้าหมายที่จะให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี หรือเพิ่มขึ้นจาก 1.4 ล้านคน

ในปี 2520 เป็น 2.2 ล้านคนในปี 2524 มาตรการและแนวทางในการส่งเสริมได้แก่การ  
โฆษณาและเผยแพร่ในตลาดต่างประเทศ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่แล้ว และแหล่ง  
ใหม่ในรูปของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนปรับปรุงการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้านเอกชน  
นอกจากนี้ จะจัดให้มีการฝึกอบรมเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยวในระดับต่าง ๆ เพื่อผลิตกำลังคน  
ให้มีคุณภาพ และมีมาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการ

## 5. การพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่ง ในอันที่จะ  
กระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยการวางแนวทางพัฒนาระบบเมือง  
และชุมชนให้สอดคล้อง และสนับสนุนนโยบายการพัฒนาส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์  
ประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) กระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนามืองหลักขึ้น  
ในส่วนภูมิภาค เพื่อสกัดกั้นการอพยพของประชากรเข้ามาในกรุงเทพมหานคร และชลอการ  
ขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในอัตราที่ต่ำ

(2) กำหนดขอบเขตการขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม เพื่อ  
ลดความแออัดและปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในปัจจุบันให้ดีขึ้น

### 5.1 การพัฒนาเมืองหลัก

รัฐจะเร่งรัดการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ และปรับปรุงฐานะเมืองหลักให้  
เป็นนครขนาดกลาง โดยการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ตลอดจน  
จัดหาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่เมือง นอกจากนี้รัฐจะใช้นโยบายภาษีและการเงินเพื่อสนับสนุน  
และดึงดูดให้อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริการไปสู่เมืองหลักเพื่อสร้างงานให้  
แก่ผู้อยู่อาศัยในตัวเมืองและชาวชนบทที่อพยพเข้าสู่เมือง

### 5.2 การพัฒนากรุงเทพมหานคร

รัฐจะเร่งรัดการจัดทำแผนหลักในการพัฒนากรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับ  
แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 โดยจะกำหนดเป้าหมายการพัฒนาอย่างชัดเจน และจัดอันดับความสำคัญ  
ก่อนหลังของแผนงานและโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการจัดทำแผนสาธิตรูปโลก

แผนการจราจรและขนส่ง แผนการใช้ที่ดินตลอดจนการปรับปรุงสภาวะสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้  
 นี้จะได้กำหนดมาตรการการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกไปจากเขตนครหลวง วาง  
 โครงการพัฒนาชุมชนในเขตชานเมืองและรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตลอดจนการกระจาย  
 สาธารณูปการหลักไปอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อบรรเทาความแออัดอีกด้วย

## 6. การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน

การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา แม้ว่าจะได้มีการลงทุนเพื่อบูรณะและเสริมสร้าง  
 บริการขั้นพื้นฐานไปเป็นอันมากแล้วก็ตาม แต่ก็ได้เกิดปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ ความไม่  
 เสมอภาคกันทางด้านบริการกระจายการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น แผน  
 พัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงเน้นที่จะกระจายการลงทุนด้านการให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐไปสู่ท้อง  
 ถิ่นชนบทและพื้นที่ที่ล้าหลังในภาคต่าง ๆ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการทำงานและมาตรฐาน  
 การครองชีพให้ดีขึ้น

การพัฒนาด้านบริการขั้นพื้นฐานในชนบทนั้น จะเน้นทางด้านการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อ  
 การอุปโภคบริโภค การก่อสร้างระบบทางหลวงท้องถิ่นและเส้นทางลำเลียงย่อยเชื่อมค่อหมู่บ้าน  
 และแหล่งผลิต ตลอดจนขยายบริการไฟฟ้าชนบทให้สอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานด้าน  
 เศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้รัฐจะส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น  
 สนับสนุนบทบาทขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปรับปรุงฐานะการคลังของท้องถิ่น  
 เพื่อให้มีรายได้มาใช้ในการพัฒนามากขึ้น

สำหรับในเมืองนั้น จะเร่งการปรับปรุงสิ่งเมืองและดำเนินการจัดทำแผนงานขยายบริการ  
 สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองหลักในภาคต่าง ๆ เพื่อสนองนโยบายการพัฒนาเมือง  
 หลักให้เป็นศูนย์กลางความเจริญ ส่วนในเขตกรุงเทพมหานครนั้นจะขยายและปรับปรุงระบบ  
 บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น เร่งรัดการดำเนินงานของโครงการที่  
 อยู่อาศัย การแก้ไขปัญหาการจราจรคับคั่งให้เป็นไปตามแผนหลัก

ทางด้านอัตราค่าบริการนั้น จะได้มีการกำหนดอัตราค่าบริการของกิจการขั้นพื้นฐานเสีย  
 ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การกระจายรายได้และการบริการสังคม นอกเหนือจาก  
 การกำหนดอัตราค่าบริการตามหลักประสิทธิภาพการผลิตที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

## 7. การกระจายบริการสังคม

นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้แก่ การเร่งรัดการกระจายบริการสังคมให้ถึงมือประชากรในชนบทอย่างกว้างขวาง โดยได้เปลี่ยนวิธีการพัฒนาใหม่ให้เป็นไปในทางที่จะสนับสนุนการพัฒนา ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างผสมผสานกัน เน้นการกระจายบริการสังคมทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ และด้านอาหารและโภชนาการไปสู่ชนบท เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการกระจายรายได้ การแก้ไขปัญหาคาร่างงานและลดอัตราการเพิ่มของประชากร

### 7.1 การพัฒนาการศึกษา

ระบบการศึกษาในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและไม่สัมพันธ์กับความต้องการของท้องถิ่นและตลาดแรงงานเท่าที่ควร การศึกษาแต่ละขั้นตอนไม่เบ็ดเสร็จในตัว ทำให้นักเรียนต้องมุ่งศึกษาต่อสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคของโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากอำนาจบริหารการศึกษาอยู่กับส่วนกลางมากเกินไป ทำให้การบริหารงนล่าช้า เป็นต้น

การพัฒนาการศึกษาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมุ่งจะปรับปรุงระบบการศึกษาทุกประเภทและทุกระดับ เพื่อพัฒนาคุณภาพของกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้

#### 7.1.1 เป้าหมาย

- (1) เปลี่ยนระบบโรงเรียนจากแบบ 4 : 3 : 3 : 2 (3) เป็น 6 : 3 : 3 ตั้งแต่การศึกษา 2521 เป็นต้นไป
- (2) ขยายการศึกษาก่อนบังคับให้รับนักเรียนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 ต่อปี ซึ่งจะรับนักเรียนในระดับประถมศึกษาทุกชั้นได้ทั้งสิ้น 9.6 ล้านคน ในปี 2524
- (3) ขยายการศึกษาระดับมัธยมสายสามัญให้รับนักเรียนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 11 ต่อปี โดยให้ปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ รับนักเรียนได้ทั้งสิ้น 3 ล้านคน ในการนี้มีเป้าหมายเพิ่มโรงเรียนมัธยมทั่วประเทศปีละ 100 โรงเรียน

(4) ขยายการศึกษาระดับอาชีวศึกษา โดยให้ระดับมัธยมศึกษาอาชีพรับนักเรียนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี และวิชาชีพชั้นสูงเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 15 ต่อปี โดยเน้นให้ขยายตัวสูงในสาขาวิชาเกษตรกรรม การช่างและอุตสาหกรรม และหลักสูตรระยะสั้น

(5) ลดการรับนักเรียนฝึกหัดครูในระดับ ปกศ. ต้น ให้เหลือประมาณ 3,000 คน ในปี 2524 แต่จะขยายการรับนักเรียน ปกศ. สูง ให้สามารถรับนักเรียนได้จำนวนประมาณ 58,000 คน ในปี 2524

(6) ขยายการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ให้รับนักศึกษาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4 ต่อปี

(7) ส่งเสริมให้สื่อมวลชนต่าง ๆ มีบทบาทในการส่งเสริมการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษานอกระบบโรงเรียน

#### 7.1.2 แนวทางการพัฒนา

(1) ปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพในด้านนโยบายในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในส่วนท้องถิ่น

(2) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ของแต่ละระดับและประเภทของการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น ให้การศึกษาในแต่ละระดับมีลักษณะที่จะจบในตัวเองได้ และมีกระบวนการเรียนรู้ที่ควบคู่กันไปด้วย

(3) ปรับปรุงระบบการฝึกหัดครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ได้คุณภาพและปริมาณที่ตรงกับความต้องการของประเทศ เพื่อให้เป็นหลักสำคัญในการปรับปรุงระบบการศึกษา

(4) ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน ในด้านงานวิชาการ และอื่น ๆ ส่วนการศึกษาภาคบังคับนั้น รัฐจะให้เอกชนร่วมรับภาระในการจัดได้ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด

(5) ส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนให้กว้างขวางในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการศึกษาทางค่านวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

(6) จัดและส่งเสริมให้มีความเสมอภาคทางการศึกษายิ่งขึ้น

## 7.2 การพัฒนาด้านสาธารณสุข

ในการพัฒนาด้านสาธารณสุขของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ได้พิจารณาถึงปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีอยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ปัญหาการให้บริการด้านรักษาพยาบาลของรัฐแก่ประชาชนในชนบทยังมีไม่เพียงพอและมีคุณภาพต่ำกว่าที่รัฐให้แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครมาก ปัญหาอนามัยแวดล้อมในแหล่งเสื่อมโทรมตามเมืองใหญ่ ๆ ปัญหาการขาดแคลนบริการสาธารณสุขสำหรับชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ และปัญหาการประสานงานและการไม่ผสมผสานในการให้บริการ ตลอดจนการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางมากเกินไป

ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดเป้าหมาย แนวทาง และมาตรการในการพัฒนาด้านสาธารณสุขไว้ดังนี้

### 7.2.1 เป้าหมาย

เป้าหมายหลัก ได้แก่ การเพิ่มบุคลากรสาธารณสุขด้านต่าง ๆ ให้ได้สัดส่วนกับประชากรสูงขึ้น โดยเฉพาะแพทย์ให้ได้สัดส่วนกับประชากร 1 : 10,000 ขณะเดียวกันก็จะให้บุคลากรที่เพิ่มนี้กระจายไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง และยังมีเป้าหมายที่จะขยายบริการด้านการรักษาพยาบาลให้มากขึ้น โดยจะให้มีโรงพยาบาลประจำอำเภอและขยายงานรักษาพยาบาลของศูนย์การแพทย์และอนามัย ทางด้านบริการวางแผนครอบครัวนี้จะขยายโครงการให้สามารถบริการแก่ผู้รับบริการใหม่ 3,029,000 คน ผู้รับบริการเก่า 1,630,107 คน โดยการจัดตั้งหน่วยเผยแพร่และจูงใจเคลื่อนที่ 40 หน่วย หน่วยบริการวางแผนครอบครัวเคลื่อนที่ 45 หน่วย นอกจากนี้ จะจัดการวางระบบกำจัดน้ำโสโครก จัดหาน้ำสะอาดให้ครอบคลุมประชากรของประเทศให้ได้จำนวนเพิ่มจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 25

### 7.2.2 แนวทางและมาตรการ

(1) ให้บริการสาธารณสุขด้วยวิธีการอนามัยแบบผสมผสาน เพื่อให้การรักษาพยาบาลเข้าถึงประชาชนในชนบทควบคู่ไปกับการป้องกันโรคต่าง ๆ ตลอดจนจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครสาธารณสุขเพื่อให้บริการรักษาพยาบาลขั้นต้นประจำหมู่บ้าน นอกจากนี้จะสนับสนุนการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการบริโภคให้เพียงพอแก่ความต้องการครบทุกหมู่บ้าน

(2) ในเขตเมืองนั้น จะให้ความสำคัญแก่การพัฒนาสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะในแง่สาธารณสุข สนับสนุนการจัดตั้งโรงพยาบาลเอกชนและวิวัฒน์โครงการประกันสุขภาพของแรงงาน

(3) ให้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยราชการ ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น ทั้งในด้านการวางแผน การปฏิบัติงาน การตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณและการบังคับบัญชา

(4) ปรับปรุงและขยายบริการด้านการรักษาพยาบาลที่ให้แก่ผู้รายได้น้อย

(5) ดำเนินงานวางแผนครอบครัวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปอย่างทั่วถึง

(6) ปรับปรุงและควบคุมการผลิต การจำหน่าย การใช้และการกระจายยา รักษาโรคให้ประชาชนได้ใช้ยาที่มีคุณภาพและในราคาอันสมควร

### 7.3 อาหารและโภชนาการ

ภาวะทุพโภชนาการเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทย ปัญหาทางด้านอาหารและโภชนาการที่สำคัญ คือ ประเทศไทยมีโรคขาดอาหารประเภทโปรตีน—แคลอรี โรคขาดวิตามินเอ—บีหนึ่ง และบีสอง โรคคอพอกธรรมดาเนื่องจากขาดไอโอดีน โรคโลหิตจางเนื่องจากขาดธาตุเหล็ก และโรคนี้ในกะเพาะบีสสาวะ เป็นต้น โรคขาดสารอาหารมากที่สุด คือ โรคขาดโปรตีน—แคลอรีในทารก เด็กก่อนวัยเรียน เด็กวัยเรียน หญิงมีครรภ์และแม่ลูกอ่อน ความยากจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนไทยต้องขาดอาหารตามที่ร่างกายต้องการโดยเฉพาะในเขตเสื่อมโทรมของกรุงเทพฯ มีการขาดอาหารอย่างรุนแรง

ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมุ่งที่จะส่งเสริมภาวะโภชนาการเพื่อแก้ปัญหาในกลุ่มประชากร โดยการให้การศึกษาด้านโภชนาการแก่มารดา จัดอาหารเสริมโปรตีน—แคลอรี

ให้แก่เด็กก่อนวัยเรียน นอกจากนั้นจะเร่งจัดตั้งคณะกรรมการอาหารและโภชนาการแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยปฏิบัติงานทุกหน่วย

#### 7.4 สวัสดิการสังคม

เพื่อเร่งรัดกระจายบริการสังคมไปสู่ประชาชนที่ยากจนในแหล่งเสื่อมโทรมภายในเมืองใหญ่ ๆ และในชนบทที่ห่างไกล แขนงพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีนโยบายจะให้การส่งเสริมสนับสนุนงานด้านบริการสังคมสงเคราะห์ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน โดยสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายจัดระบบและวิธีการประกันสังคมและการให้สวัสดิการสังคม เพื่อให้บรรลุจุดหมายที่จะให้การสงเคราะห์และสวัสดิการแก่บุคคลที่มีปัญหาในสังคม และไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ก่อนตามลำดับ เช่น เด็ก คนชรา คนพิการและคนทุพพลภาพและหญิงบางประเภท และกลุ่มเป้าหมายอื่นได้แก่ ชาวเขา ผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมและนักโทษ นอกจากนั้นจะจัดหาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในเขตเมือง เช่น สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สนามกีฬา และกิจการพักผ่อนต่าง ๆ ให้แก่เด็ก เยาวชนและประชาชนทั่วไปให้เพิ่มขึ้น

#### 7.5 สวัสดิภาพแรงงาน

ปัจจุบันนี้ ปัญหาด้านแรงงานที่สำคัญได้แก่ ปัญหาสภาพการทำงานและความปลอดภัยที่ลูกจ้างมีชั่วโมงการทำงานมาก ไม่ค่อยมีวันหยุด วันพัก ได้รับค่าจ้างต่ำ และนอกจากค่าจ้างแล้วไม่มีสวัสดิการหรือความมั่นคงในการทำงาน ลูกจ้างในกิจการหลายประเภทมีสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่ออันตรายจากโรคภัยหรือสารมีพิษหรืออุบัติเหตุในการทำงาน และเมื่อเกิดอันตรายขึ้นแล้วนายจ้างก็มักจะไม่จ่ายเงินทดแทนให้ครบถ้วนตามกฎหมาย นอกจากนั้นยังมีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ซึ่งทำให้เกิดข้อขัดแย้งกันและเป็นผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อให้แรงงานมีสภาพการทำงาน และความปลอดภัยดีขึ้นโดยการให้หลักประกันสวัสดิภาพแรงงานหลายประการ นอกจากนั้นยังมีมาตรการที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น

## 8. การพัฒนาสังคม

การพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมาได้ส่งผลสะท้อนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของประเทศหลายประการ เช่น เปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมใหม่ ๆ ขึ้นหลายประการ ซึ่งได้ทวีความรุนแรงและกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ปัญหาการตัดขาดสภาพจิตใจให้โทษ ปัญหาความเสื่อมโทรมของศิลปวัฒนธรรมและศาสนา ปัญหาความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของสตรีและปัญหาเด็กและเยาวชน ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดแนวทางและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเน้นที่จะให้เกิดเสถียรภาพขึ้นในสังคมและส่งเสริมสตรีและคนรุ่นใหม่ให้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น.

---



พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์การศาสนา  
นายวมิต ติงไพโรจน์ สุพิมพ์ผู้โฆษณา โทร. ๒๕๑๒๓๕๑