

11

43

10

11/2503

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961120229





## คำปรารภ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดพิมพ์รายงานการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย ของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) ฉบับภาษาไทย อันมีชื่อว่า “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) และขอให้ข้าพเจ้าแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานฉบับนี้ ในฐานะที่เป็นประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ข้าพเจ้าได้พิจารณาแล้ว เห็นควรสนองความต้องการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ความเห็นของข้าพเจ้าเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวนี้ มีดังนี้ คือ

๑. ในเบื้องต้นข้าพเจ้าขอয়াว่า ข้าพเจ้ามีเจตนาอันแรงกล้าที่จะพยายามทำทุกทางที่จะพัฒนาการเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมาย คือการกินดีอยู่ดีของประชาชนคนไทยทุกคน หรืออย่างน้อยก็ยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

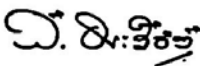
๒. ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นฐานของการเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป และการเปลี่ยนแปลงนี้จะเด่นชัดขึ้นทุกที เหตุอันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีหลายประการ โดยทั่วไปก็คืออัตราเพิ่มของประชากรสง, การผลิตไม่ได้ปรับปรุงให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง สินค้าออกที่สำคัญ ๆ ของไทยซึ่งได้แก่ข้าว, ยาง, ไม้ และดีบุก ก็ประสบกับการแข่งขันในการส่งออกไปขายในตลาดต่างประเทศ เหล่านี้เป็นต้น

๓. เพื่อพยายามให้บรรลุผลตามข้อ ๑ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่พื้นฐานการเศรษฐกิจของประเทศไทยมีสภาพเป็นอยู่ตามที่ปรากฏในข้อ ๒ ข้างบน การพัฒนาการเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องกระทำโดยมีแผนการ เพื่อที่

จะใช้ทรัพยากรในพัฒนาการเศรษฐกิจอันมีอยู่จำกัด ให้ปรากฏผลโดยรวดเร็วเท่าที่สภาพของเหตุการณ์จะอำนวยให้ และให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุดเท่าที่จะพึงทำได้ ด้วยเหตุนี้จะต้องดำเนินงานพัฒนาการเศรษฐกิจโดยมีจุดหมาย และนโยบายของพัฒนาการเศรษฐกิจอันแจ่มแจ้งแน่นอน และเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ กับมีแผนการหรือโครงการสำหรับดำเนินงานในกิจการด้านต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงผลได้ผลเสียโดยรอบคอบ มีกำหนดระยะเวลาดำเนินงานแน่นอน มีความสัมพันธ์กันและกันอย่างเหมาะสม และมีแนวทางดำเนินงานสอดคล้องกับจุดหมายและนโยบายของพัฒนาการเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นวิธีที่จะช่วยให้ประเทศชาติใช้ทรัพยากรอันมีจำกัด ให้เกิดประโยชน์ในพัฒนาการเศรษฐกิจอย่างดีที่สุดเท่าที่จะพึงทำได้

๔. เพื่อที่จะให้ได้ผลตามข้อ ๓ ข้างบน จำเป็นจะต้องทราบข้อเท็จจริงของสถานการณ์เศรษฐกิจแขนงสำคัญ ๆ ของประเทศไทยโดยละเอียดทุกแขนง ในกรณี รายงานการสำรวจของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการจะเป็นประโยชน์มาก เพราะคณะสำรวจได้ใช้เวลากว่า ๑ ปี ในการค้นคว้าหาข้อเท็จจริงเหล่านั้น นอกจากนั้นในรายงานคณะสำรวจ ๆ ยังได้ให้คำแนะนำที่ควรจะดำเนินการต่อไปในพัฒนาการเศรษฐกิจไว้ด้วย

ด้วยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงเชื่อใจว่าการพิมพ์รายงานนี้ออกเผยแพร่จะเป็นประโยชน์ในทางประกอบการพิจารณาได้มาก และถ้าหากมีความผิดพลาดบกพร่องอันใดในรายงานนี้เอง ก็จะได้บอกแก้กันได้ด้วย.

จอมพล 

(สฤษดิ์ ธนะรัชต์)

นายกรัฐมนตรี

ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

วันที่ ๑๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๓

## คำแถลงของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

หนังสือ “A Public Development Program for Thailand” ซึ่งฉบับภาษาไทยเรียกว่า “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” เป็นการรายงานผลของการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๐-๒๕๐๑ ซึ่งรัฐบาลไทยได้รับความร่วมมือจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการส่งผู้เชี่ยวชาญมาทำการสำรวจ

การดำเนินงานของรัฐบาลไทยในการสำรวจเศรษฐกิจครั้งนี้ อาจสรุปเรื่องสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ให้ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกจัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย และทำรายงานเสนอรัฐบาลต่อไป ทั้งนี้โดยมอบให้กระทรวงการคลังกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (เดิม) ร่วมมือดำเนินการติดต่อกับธนาคารโลก ซึ่งนับแต่บัดนั้นมา ส่วนราชการทั้งสองก็ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตลอดมา และในที่สุดธนาคารโลกได้รับที่จะส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย

๒. ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ ตั้งคณะกรรมการขนคณะหนึ่งเรียกชื่อว่า “คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก (ชื่อย่อว่า ก.ส.ช.)” โดยให้มีหน้าที่ดูแลประสานงานและให้ความร่วมมือกับคณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก ในการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยท่านปลัดกระทรวงต่าง ๆ และท่านผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านเศรษฐกิจ โดยมี ม.ล. เดช สนิทวงศ์ เป็นประธานกรรมการ และมีนางสุภาพ ยศสุนทร เป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่ง มีหน้าที่บริหารราชการ แทนคณะกรรมการ ร่วมมือ กับ คณะสำรวจเศรษฐกิจ

ของธนาคารโลก คณะกรรมการนี้เรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร ก.ส.ช.” ประกอบด้วย

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| ๑. ม.ล. เดช สนิทวงศ์    | ประธานกรรมการบริหาร                     |
| ๒. นายบุญมา วงศ์สวรรค์  | กรรมการบริหาร                           |
| ๓. นายฉลอง บึงตระกูล    | ”                                       |
| ๔. ดร. ขอห์น เอ ลอฟต์ส์ | ”                                       |
| ๕. นางสุภาพ ขศสุนทร     | กรรมการและเลขานุการ<br>คณะกรรมการบริหาร |

๓. คณะกรรมการบริหาร ก.ส.ช. ได้ปฏิบัติงานร่วมกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๐๑ หน่วยราชการซึ่งได้ส่งพนักงานมาช่วยงานกรรมการทางด้านวิชาการและธุรการเป็นประจำ คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเศรษฐกิจ สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

๔. คณะสำรวจเศรษฐกิจ ของธนาคารโลก ได้เดินทางกลับไปจากประเทศไทย เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ เพื่อไปทำรายงานการสำรวจ ซึ่งในที่สุดคือหนังสืออันมีชื่อว่า “A Public Development Program for Thailand” กรรมการและเลขานุการ ก.ส.ช. กับเจ้าหน้าที่ของ ก.ส.ช. ได้ดำเนินการแปลหนังสือฉบับนี้ออกเป็นภาษาไทย เมื่อการแปลเสร็จสมบูรณ์แล้ว สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงได้ดำเนินการจัดพิมพ์ขึ้นเป็นเล่มดังที่ท่านเห็นอยู่นี้

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

๒



โครงการพัฒนาการของรัฐ

สำหรับ

ประเทศไทย

(คำแปล) รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจ ของ  
ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ

## คำนำ

รายงานฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นโดยคณะสำรวจเศรษฐกิจ ซึ่งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) เป็นผู้จัดทำขึ้นตามคำขอร้องของรัฐบาลไทย และเช่นเดียวกับรายงานของคณะสำรวจภาวะเศรษฐกิจทั่วไปของธนาคารโลกทุกคณะ (มีสมาชิกอันรวม ๑๕ ประเทศ ได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารโลกมาแล้วโดยวิธีนี้) รายงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยรัฐบาลในการวางโครงการช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะเวลาหลายปีข้างหน้า และเพื่อให้คำแนะนำวิธีจัดองค์งานต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าจะบังเกิดผลดีที่สุดในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในการนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจได้ประมาณวงเงินที่รัฐบาลพอจะหาได้เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนให้คำแนะนำในการจัดสรรการใช้จ่ายจากเงินเหล่านั้นตามลำดับความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจตามความเห็นของคณะสำรวจเศรษฐกิจด้วย นอกจากนี้ได้เสนอแนะนโยบายรัฐบาลบางประการ ซึ่งคณะสำรวจเศรษฐกิจเชื่อว่าจะมีส่วนช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจก้าวหน้าต่อไปด้วยดี

ในการเสนอรายงานฉบับนี้ต่อรัฐบาลไทย ประธานกรรมการของธนาคารโลกได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า รายงานฉบับนี้เป็นการแสดงความคิดเห็นของคณะสำรวจเศรษฐกิจ คณะกรรมการบริหารและฝ่ายจัดการของธนาคารโลก ได้ถือปฏิบัติตามประเพณีที่เคยทำมา คือไม่ได้พิจารณารายละเอียดข้อเสนอนั้นของคณะสำรวจเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกเชื่อว่ารายงานฉบับนี้จะใช้เป็นแนวทางสำหรับวางโครงการพัฒนาการ ในอนาคต และกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ควรจะได้กล่าวไว้ไว้ในที่นี้ด้วยว่า รายงานฉบับนี้มีใช้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลนั้น ทางที่คิดที่สุดควรจะได้พิจารณาตัดสินใจจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และจากการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการและทรัพยากรที่หาได้ ดังนั้น จึงต้องคาดหวังอยู่เสมอว่า โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลจะกระทำจริง ๆ ในปีหนึ่ง ๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปจากที่คณะสำรวจเศรษฐกิจเสนอแนะไว้ได้ และอาจจะต่างกันมากก็ได้

เจ้าหน้าที่คณะสำรวจเศรษฐกิจคนสุดท้ายได้ออกเดินทางจากประเทศไทยเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ ต่อจากนั้นมาได้มีเหตุการณ์หลายอย่างเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวพันถึงปัญหาซึ่งคณะสำรวจเศรษฐกิจกล่าวถึงในรายงานฉบับนี้ โดยเฉพาะในระยะภายหลังเดือนตุลาคม ๒๕๐๑ เมื่อคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามารับผิดชอบในการปกครอง ปรากฏว่ามีบางกรณี (เช่นการประกาศใช้กฎหมายใหม่ว่าด้วยการลงทุนของชนต่างด้าวในประเทศไทย) ที่คณะรัฐบาลมีที่ทำว่าได้ปฏิบัติตามแนวทางที่คณะสำรวจเศรษฐกิจได้เสนอแนะไว้ ได้มีหมายเหตุแจ้งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ให้ผู้อ่านทราบไว้ในตอนต่าง ๆ ของรายงานนี้เป็นเรื่อง ๆ แล้ว แต่เป็นการสุดวิสัยที่จะรับรองได้ว่าได้หมายเหตุเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่สำคัญไว้แล้วทุกเรื่อง และขณะนี้ก็เร็วเกินไปที่จะวินิจฉัยได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะได้ผลเพียงใด ในขณะที่จึงขอเรียนให้ผู้อ่านทราบแต่เพียงว่ารายงานฉบับนี้ได้พิจารณาตามสภาพการณ์ในระยะก่อนเดือนกรกฎาคม ๒๕๐๑ และข้อความบางตอนในรายงานฉบับนี้อาจจะล้าสมัยไปบ้างแล้วก็ได้

เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศไทย ข้อตกลง การปฏิบัติงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจชุดนี้จึงแตกต่างไปจากคณะสำรวจ เศรษฐกิจชุดอื่น ๆ ของธนาคารโลก ในประการแรกระยะเวลาทำการสำรวจ ก็นับว่านานกว่าคณะสำรวจชุดอื่น คณะสำรวจเศรษฐกิจได้มาอยู่ในประเทศ ไทยเป็นเวลา ๑ ปีเต็ม คือดั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๐๐ ถึง มิถุนายน ๒๕๐๑ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คณะสำรวจเศรษฐกิจสามารถนำข้อเสนอแนะ หลายข้อมาปรึกษาหารือกับรัฐบาลได้ก่อนที่จะเขียนรายงานให้เสร็จสิ้น ประ การที่สอง ได้มีข้อตกลงเป็นพิเศษให้คณะสำรวจเศรษฐกิจปฏิบัติงานร่วม กันโดยใกล้ชิดกับคณะกรรมการวางแผนที่ตั้งขึ้นชั่วคราว และเจ้าหน้าที่ซึ่ง ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลไทยให้ปฏิบัติงานนี้ การร่วมมือกันเช่นนี้ช่วย ให้ความรู้ความชำนาญในการวางแผนแก่เจ้าหน้าที่กลุ่มหนึ่งซึ่งคาดว่าจะมีส่วน เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานวางแผนเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งจะ จัดตั้งขึ้นเป็นสถาบันถาวรในภายหลัง นอกจากนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจยัง ได้รับประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยซึ่งมีความรู้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับ ภาวะการณ์และสภาพเศรษฐกิจของประเทศ อันที่จริงคำแนะนำตลอดจน ผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยนี้ทำให้คณะสำรวจเศรษฐกิจสามารถ วิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดทำข้อเสนอแนะได้สำเร็จ อย่างไรก็ดี คณะสำรวจเศรษฐกิจเป็นผู้รับผิดชอบในรายงานฉบับนี้แต่ฝ่าย เดียว และต้องไม่ถือว่ารายงานนี้เป็นเครื่องแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายไทยแต่อย่างใด

คณะสำรวจเศรษฐกิจชุดนี้ประกอบด้วยบุคคลจากหลายประเทศด้วยกัน คือจากประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี นอร์เวย์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา บุคคล ๑ คนในคณะนี้ (ได้แก่หัวหน้าคณะและ

ที่ปรึกษาการเกษตร การชลประทาน การอุตสาหกรรม การคลัง การสังคม สงเคราะห์ และการขนส่ง) เป็นผู้ซึ่งธนาคารโลกจ้างมาเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติงาน ส่วนอีก ๒ คนเป็นเจ้าหน้าที่ประจำของธนาคารโลก

คณะสำรวจเศรษฐกิจรู้สึกขอบคุณบุคคลหลายท่านและองค์การต่าง ๆ ในประเทศไทย รวมทั้งหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศและหน่วยราชการของรัฐบาลต่างประเทศทั้งหลาย ซึ่งได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย ตลอดจนบุคคลและองค์การเอกชนในวงการธุรกิจด้วย บุคคลและองค์การเหล่านี้มีมากมายจนคณะสำรวจเศรษฐกิจไม่สามารถจะแสดงความขอบคุณให้ทั่วถึงเป็นรายบุคคลรายองค์การได้ สำหรับองค์การที่คณะสำรวจได้ติดต่อและได้รับความช่วยเหลือมากที่สุด ซึ่งคณะสำรวจเศรษฐกิจใคร่จะแสดงความขอบคุณไว้เป็นพิเศษก็คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ นอกจากนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจขอขอบคุณคณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกไกลขององค์การสหประชาชาติในการที่ได้เอื้อ เพื่อให้ข้อสนเทศและข้อเสนอแนะพิเศษบางประการ ตลอดจนได้อนุญาตให้ใช้ห้องสมุดและบริการอื่น ๆ ของสำนักงานได้ด้วย และยังมีสถาบันอื่น ๆ ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือแก่คณะสำรวจเศรษฐกิจ คือสำนักงานขององค์การบริหารความร่วมมือระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ผู้แทนสภาการช่วยเหลือทางวิชาการของสหประชาชาติ องค์การอาหารและเกษตรและองค์การชำนาญพิเศษอื่น ๆ ของสหประชาชาติ นอกจากนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจขอขอบคุณนายจอห์น เอ. อี. เดลแมน เจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงแก้ไขรายงานฉบับนี้ด้วย

## คณะสำรวจเศรษฐกิจ

---

ปอล ที. เอลส์เวซ	หัวหน้าคณะ
จี. เอช. เบคอน	ที่ปรึกษาการเกษตร
โรเมโอ คัตตา คีเอซา	เศรษฐกร
ยัง อาร์. เดอฟาร์กส์	ที่ปรึกษาการชลประทาน
แอนดรูว์ เออร์ลีย์	ที่ปรึกษาการขนส่ง
วิลเลียม เอ็ม. กิลมาร์ติน	หัวหน้าเศรษฐกร
นอร์แมน ดี. ลีส์	ที่ปรึกษาการอุตสาหกรรม, เหมืองแร่และพลังงาน
ฟริตซ์ นอยมาร์ค	ที่ปรึกษาการคลัง
เค. เจ. เอกเนส	ที่ปรึกษาการสังคมสงเคราะห์

## การเทียบค่าเงินตรา

---

หน่วยเงินตราที่ใช้ในประเทศไทยคือเงินบาท ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๘ เป็นต้นมา ระบบการแลกเปลี่ยนเงินใช้อัตราแลกเปลี่ยนต่ออัตราเดิมน แต่ลดลงตามภาวะการณ์ของตลาด ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๘-๒๕๐๑ อัตราซื้อได้เปลี่ยนแปลงจาก ๒๐.๖ เป็น ๒๐.๕ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ สรอ. (ประมาณ ๔.๘ หรือ ๔.๕ เซนต์ สรอ. ต่อ ๑ บาท) ในรายงานฉบับนี้ การคำนวณต่าง ๆ ส่วนมากใช้อัตราแลกเปลี่ยน ๒๐ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ สรอ. (๕ เซนต์ สรอ. ต่อ ๑ บาท)

# สารบัญ

	หน้า
<b>คำปรารภ</b>	
คำแถลงของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ	ก-ข
คำนำ	ก-ค
คณะสำรวจเศรษฐกิจ	ฉ
การเทียบค่าเงินตรา	ช
<b>โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย</b>	
๑. พัฒนาการของประเทศไทย—บทบาทของรัฐบาล	๑
บทนำ—ความก้าวหน้าและปัญหาต่างๆ	๓
ความสามารถที่จะพัฒนาการต่อไปของประเทศไทย	๔
ช่องทางที่จะพัฒนาการเกษตร	๕
ทรัพยากรในด้านอื่นๆที่ไม่ใช่เกษตรกรรม	๑๐
สมรรถภาพทางด้านบุคคล	๑๒
สิ่งบกพร่องต่างๆ	๑๓
การวางแผนอย่างไม่แน่นอน	๑๔
ระบบการคลังที่ไม่แน่นอน	๑๕
ความบกพร่องในด้านการจัดองค์งาน	๑๖
โครงการสำหรับอนาคต	๒๐
จำนวนเงินที่คงอยู่	๒๐
จุดหมายและวิธีดำเนินงาน—การเกษตร	๒๓

	หน้า
จุดหมายและโครงการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเกษตร	๒๖
การหาเงินมาใช้—ความต้องการและวิธีหาเงิน	๓๐
รายจ่ายที่เสนอเพื่อการพัฒนา	๓๐
ความต้องการที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนา	๓๒
วิธีหาเงิน	๓๓
การจัดรูปองค์งานเพื่อประกอบการพัฒนา	๓๕
๒. การเกษตร	๔๒
การชลประทาน	๔๖
การชลประทานในที่ราบภาคกลาง	๔๗
ภาคเหนือ	๕๓
ภาคอีสาน	๕๔
ภาคใต้	๕๗
ด้านอื่น ๆ ของโครงการชลประทาน	๖๐
บริการส่งเสริมการเกษตร	๖๖
การศึกษาวิชาการเกษตรขั้นสูง	๖๗
บริการส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร	๖๘
การวิจัย	๗๔
การศึกษาในชนบท	๗๘
ข้าว	๘๐
การยกระดับมาตรฐานการเพาะปลูก	๘๐
การปรับปรุงพันธุ์ข้าว	๘๓

	หน้า
ป่วย	๘๒
การควบคุมโรคและสัตว์พิษ	๘๓
ตั้งสูงใจ	๘๓
ยาง	๘๔
การปลูกพืชอย่างอื่น	๘๘
ภาคอีสาน	๘๘
พืชไร่ในภาคอื่น	๘๙
ด้านอื่นของพัฒนาการเกษตร	๘๒
การพัฒนาท้องถิ่น	๘๒
นิคมกสิกรรม	๘๔
การป่าไม้	๘๘
การประมง	๙๐๒
ข้อเสนอเกี่ยวกับเงินที่จะต้องใช้	๙๐๓
๓. อุตสาหกรรม เหมืองแร่ และพลังงาน	๙๐๖
ลักษณะของการอุตสาหกรรมที่ทำกันอยู่	๙๐๖
อุตสาหกรรมของรัฐขาด	๙๐๘
ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรม	๙๑๔
นโยบายในอนาคต	๙๑๖
มาตรการส่งเสริมความเจริญของอุตสาหกรรม	๙๑๘
ประโยชน์พิเศษ	๙๑๘
การยกเด็กช้อก้ากั้	๙๒๒

ปรับปรุงบริการให้กู้ยืม—บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม	๓๒๕
ให้บริการและสถานที่และวัสดุ	๓๒๖
การปรับปรุงกระทรวงอุตสาหกรรม	๓๒๗
การจัดการกระทำอันไม่เป็นธรรม	๓๒๘
การพัฒนาเชื้อเพลิงและแร่ธาตุ	๓๒๙
เชื้อเพลิงที่เป็นไม้	๓๒๙
ถ่านหินในท์	๓๓๐
น้ำมัน	๓๓๒
การทำเหมืองคัมภูก	๓๓๔
แร่อื่น ๆ	๓๓๖
พลังงานไฟฟ้า	๓๓๗
กำลังผลิตในปัจจุบันและความขาดแคลนพลังงาน	๓๓๘
โครงการขยาย	๓๓๙
ผลประโยชน์ที่จะได้รับ	๓๔๓
ข้อเสนอเกี่ยวกับรายจ่ายในการพัฒนาการ	๓๔๓
๔. การขนส่งและการคมนาคม	๓๔๕
การขยายตัวของระบบที่เป็นอยู่ในขณะนี้	๓๔๕
ความจำเป็นต้องวางโครงการให้ดี	๓๔๗
การรถไฟ	๓๔๘
โครงการลงทุน	๓๔๘
การจัดหาเงินและการปรับปรุงอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง	๓๕๔

ทางหลวงแผ่นดิน	๓๕๗
ข้อบกพร่องในการบริหาร	๓๕๘
ความต้องการในเรื่องถนน	๓๖๓
การบำรุงรักษา	๓๖๒
ทางดงาชา	๓๖๒
ทางหลวงแผ่นดินสายเอก	๓๖๓
การทำเรือ	๓๗๐
ทำเรือกรุงเทพ ฯ	๓๗๐
ทำเรืออื่น ๆ	๓๗๓
การบริหารงานและการเงิน	๓๗๕
การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ	๓๗๗
การขนส่งทางอากาศ	๓๗๘
การโทรคมนาคม	๓๘๒
รายจ่ายพัฒนาการที่เสนอ	๓๘๕
๕. บริการสังคม	๓๘๗
การสาธารณสุข	๓๘๗
การควบคุมโรคที่สำคัญต่าง ๆ	๓๘๗
บริการสาธารณสุข	๓๘๘
สถานอนามัยชนบท	๓๘๘
การฝึกอบรม	๓๘๙

	หน้า
โรงเรียนแพทย์ที่เชียงใหม่	๓๘๒
ความต้องการสำหรับอนาคต	๓๘๕
การอาคารสงเคราะห์	๓๘๖
การอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล	๓๘๖
ข้อบกพร่องของกิจการอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล	๓๘๗
ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง	๓๘๘
การสังคมสงเคราะห์	๒๐๓
การประกันสังคม	๒๐๓
การสงเคราะห์ครอบครัว	๒๐๖
การสงเคราะห์ผู้ทุพพลภาพ	๒๐๗
เยาวชนสงเคราะห์	๒๐๘
การสงเคราะห์ผู้ชรา	๒๐๘
การแก้ไขอาชญากรรม	๒๑๐
การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์	๒๑๐
เงินที่ต้องการ—รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน	๒๑๓
๒. การศึกษาในประเทศไทย	๒๑๕
สามัญและวิสามัญศึกษา	๒๑๖
ลักษณะการศึกษา	๒๑๖
การเปลี่ยนแปลงในระยะหลัง	๒๑๗
ปัญหาและข้อบกพร่องในการศึกษา	๒๑๘
โครงการพัฒนาการประถมและมัธยมศึกษา	๒๒๖
การศึกษาขั้นสูง	๒๓๒

	หน้า
ปัญหาพิเศษ	๒๓๕
ข้อเสนอเกี่ยวกับเงินที่จะต้องใช้	๒๔๓
๗. การจัดการการเงิน	๒๔๕
การควบคุมและระเบียบปฏิบัติทางการเงิน	๒๔๕
กรณีที่มีการควบคุมยังไม่เพียงพอ	๒๔๕
ข้อบกพร่องในการทำงานประมาณ	๒๔๗
การธนาคารและสถาบันให้กู้ยืมอื่น ๆ	๒๕๓
การธนาคารพาณิชย์	๒๕๓
สถาบันการให้กู้ยืมอื่น ๆ	๒๕๔
๘. การบริหารงานพัฒนาการเศรษฐกิจ	๒๕๗
ข้อเสนอเกี่ยวกับองค์การวางผังส่วนกลาง	๒๕๗
หน้าที่ของสำนักเลขาธิการวางผัง	๒๖๐
เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการวางผัง	๒๖๒
วิธีปฏิบัติบางประการ	๒๖๓
การวางผังกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	๒๖๕
การปรับปรุงบริการสถิติของประเทศไทย	๒๖๖
ข้อต้นเหตุและการกำหนดนโยบาย	๒๖๖
สถิติและบริการสถิติในประเทศไทย	๒๖๗
สิ่งที่ต้องกระทำ	๒๖๘
ค่าใช้จ่าย	๒๗๐
การบริหารราชการ	๒๗๑
การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิ	๒๗๒

	หน้า
นโยบายการแต่งตั้งพนักงาน	๒๗๔
การจัดองค์งาน	๒๗๖
การจัดการ	๒๗๘
ตั้งจุดใจ	๒๘๐
๕. การหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	๒๘๓
ทรัพย์สินทั้งหมด	๒๘๓
ความเจริญในอนาคต	๒๘๗
เงินที่ต้องการและแหล่งที่จะได้เงินมา	๒๘๘
ความต้องการทั้งหมด	๒๘๘
รายได้ “ปกติ”	๒๙๐
การกู้ยืมจากเงินออมภายในประเทศ	๒๙๑
ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	๒๙๒
เงินที่อาจจะยังขาดอยู่	๒๙๖
การกู้ยืมจากธนาคารกลาง	๒๙๗
การเก็บภาษีเพิ่มเติม	๓๐๓
สถานะการเงินที่คาดไว้ : โดยสรุป	๓๐๖
การจัดสรรทรัพย์สินระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน	๓๐๘
หนทางอื่น	๓๑๓
บัญชีตารางสถิติภาคผนวก	๓๒๒
แผนที่	
พัฒนาการในด้านชลประทาน	๔๘— ๕๘
เส้นทางรถไฟและทางหลวงแผ่นดิน	๑๖๔—๑๖๕
ความหนาแน่นของพลเมือง (แบ่งเป็นจังหวัดต่าง ๆ)	๑๘๒—๑๘๓

## บทที่ ๑ พัฒนาการของประเทศไทย - บทบาทของรัฐบาล

### บทนำ ความก้าวหน้าและปัญหาต่างๆ

จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ / ความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ดำเนินไปโดยที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยมากนัก อย่างไรก็ตามในระยะเวลา ๒๕ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่แล้วรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นทุกที และความจำเป็นเช่นนี้คงจะมีอยู่ต่อไปอย่างไม่พึงสงสัย เพราะปัญหาสำคัญๆ ทางเศรษฐกิจหลายประการซึ่งประเทศจะต้องเผชิญในอนาคตจะไม่มีทางแก้ไขได้ ถ้ารัฐบาลไม่ริเริ่มดำเนินการเสียเอง ปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่ปัญหาอันจะเกิดขึ้นในระยะเวลานานออกไป แต่เป็นปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้นในระยะเวลาใกล้พอที่รัฐบาลจะต้องเริ่มเตรียมวางโครงการแก้ไขเสียแต่บัดนี้ก่อนที่จะถึงขั้นวิกฤต ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลเองก็มีกำลังทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด ทั้งก็มีผู้ที่เรียกร้องไปใช้กันมาก ในอนาคตรัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลให้บังเกิดผลยิ่งกว่าเท่าที่เคยกระทำมาในอดีต ถ้าหากจะรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและรักษามาตรฐานการครองชีพของประชาชนที่กำลังเพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับที่ดีด้วย

กิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ช่วยเป็นอย่างมากในความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่สงครามโลกได้สิ้นสุดลง ผลผลิตของประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นกว่าระดับเมื่อก่อนสงครามทั้งในทางเกษตรกรรม ซึ่งประชาชนถึงร้อยละ ๘๐ ได้อาศัยเลี้ยงชีพ และในกิจการด้านอื่น ๆ แทบทุกสาขาของการเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มพูนของผลผลิตที่แท้จริงของประเทศในระยะเวลาห้วงปี ๒๔๘๕ - ๒๕๐๐ เฉลี่ยได้มีอยู่เกือบ

ร้อยละ ๕ ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มของพลเมือง และมีผลทำให้ รายได้แท้จริงเฉลี่ยต่อพลเมือง ๓ คน เพิ่มสูงขึ้นหนึ่งเกือบร้อยละ ๓

ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในระยะหลังสงครามนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการส่งออกขายดีและขายได้ในราคาสูง ตั้งแต่สงครามสิ้นสุดลงใหม่ ๆ จนถึงปี ๒๔๘๖ แต่การก้าวหน้าอย่างน่าพอใจซึ่งรวมทั้งการเพิ่มในปริมาณของสินค้าออกยังคงปรากฏอยู่ต่อไป ถึงแม้ว่าราคาสินค้าออกจะลดต่ำลงบ้างในระยะ ๖ ปีที่ล่วงมาก็ตาม ทั้งนี้แสดงให้เห็นรากฐานอันแท้จริงของความเจริญในการเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณทรัพย์สินอันมีค่าสูงเมื่อเทียบกับจำนวนพลเมืองในประเทศ รวมทั้งความดีริเริ่มและความอดสาหะของประชาชน ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยในความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งก็คือ ความช่วยเหลือในทางการเงินจากต่างประเทศที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นมาก ปริมาณการออมทรัพย์และการลงทุนภายในประเทศก็มีอัตราสูงพอสมควร ซึ่งที่เป็นดังนี้ได้ก็เพราะประเทศไทยมีภาวะในการชำระดอกเบี้ย และคืนเงินสำหรับหนี้สิน และการลงทุนต่างประเทศเป็นจำนวนค่อนข้างน้อย

ในระยะหลัง ๆ นี้การใช้รายได้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลมีอัตราส่วนประมาณหนึ่งในสามของการลงทุนทั้งสิ้นของประเทศ การลงทุนของรัฐบาลส่วนใหญ่ประกอบด้วย การปรับปรุงการคมนาคมและการขนส่ง การชลประทาน การพัฒนาการท้องถิ่น การศึกษา และบริการสังคมสังเคราะห์ทั้งหลาย รวมทั้งการเพิ่มกำลังการผลิตพลังงานและอุตสาหกรรมด้วย

สิ่งที่น่าเป็นห่วงสำหรับอนาคตเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไปจากที่เคยเป็นมาในประเทศไทย ในอดีตนั้น รากฐาน

ของระบบเศรษฐกิจสร้างชนตามธรรมชาติ โดยไม่มีการช่วยเหลือหรือวางแผนทาง  
 ใต้เลย แต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวตามธรรมชาติ ความดำริริเริ่ม และ  
 ความอุทิศส่ำหะของพลเมือง ซึ่งดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความ  
 สดวกส่ำบาย และประกอบด้วยพื้นแผ่นดินอันอุดมสมบูรณ์เหมาะสมกับการผลิตข้าว  
 อย่างเหลือเฟือ มีป่าไม้อยู่อย่างมากมาย ซึ่งรวมทั้งป่าไม้สักจำนวนมากที่ประเทศต่างๆ  
 ในโลกมีความต้องการ มีแร่ดีบุกมากพอที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตชั้นนำ  
 ประเทศหนึ่งของโลก และนอกจากนี้ยังมีพื้นที่อันกว้างขวางซึ่งอาจใช้ผลิตยางพารา  
 เพื่อสนองความต้องการอันเพิ่มสูงขึ้นอยู่ในศัควรรษนี้ ผลิตผลเหล่านี้นับว่าเป็นหลัก  
 สำคัญของการเศรษฐกิจของประเทศตลอดมา นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มในด้านปริมาณ  
 และประเภทของผลิตผลผลิตภัณฑ์ และผลิตผลขั้นมูลฐานอื่นๆ ตลอดจนอุตสาหกรรม  
 แปรรูป การหัตถกรรมขนาดเล็ก กิจการจำหน่าย การเงินและบริการต่างๆ สมทบ  
 อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญอันก่อให้เกิดความเติบโตตามธรรมชาติมา  
 เป็นเวลานานนั้นกำลังอ่อนกำลังลง พื้นที่ซึ่งทำนาข้าวได้ดกถูกรอบครองแล้วเป็นส่วน  
 มาก และในระยะหลังๆ นี้ อัตราเฉลี่ยของข้าวที่ได้รับจากเนื้อที่นาแต่ละหน่วยก็ทรง  
 ตัว และปริมาณข้าวที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศก็มีที่ต่ำว่าจะลดลง หลังจากได้มี  
 ทางใหม่สูงขึ้นอยู่ตลอดมาเป็นเวลาช้านาน ป่าไม้สักซึ่งมีทางคมนาคมไปถึงโดยสะดวก  
 ก็ถูกตัดลงหมดสิ้นแล้ว จะปลูกไม้ชนิดใหม่ก็กินเวลาอีกหลายสิบปี การไม่ควบคุมการตัด  
 โค่นต้นไม้ของพวกเกษตรกร และพวกตัดไม้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายจะทำให้เกิดดินพังทลาย  
 (Soil erosion) และอาจทำให้ประเทศขาดแคลนทรัพยากรน้ำในอนาคตได้ ความ  
 ตกต่ำของตลาดดีบุกของโลกซึ่งมีลักษณะไม่ใช่เป็นการชั่วคราว มีผลทำให้ต้องลด

#### ๔ โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย

การผลิตที่ถูกต้องเป็นอันมาก ในขณะที่เดียวกันแรงกดดันที่จะให้ขยายการเศรษฐกิจหาได้ ดันน้อยลงไม่ประชากรกำลังเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าร้อยละ ๒ ต่อปี และมีที่กล่าวว่าการเพิ่มขึ้นจะสูงขึ้นอีกในอนาคต ๒/

อย่างไรก็ดี พฤติการณ์เหล่านี้ไม่จำเป็นที่จะทำให้เราเห็นว่าการเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะใกล้จะผันแปรไปในทางร้าย กำลังที่ประเทศไทยจะพัฒนาการได้ยังมีอีกมาก โดยเฉพาะในด้านทรัพยากรธรรมชาติและกำลังของประชาชน การตั้งกำลังด้านที่เคยช่วยเสริมสร้างเศรษฐกิจมาแต่ปางก่อนก็มีความก้าวหน้าในการผลิตและสินค้าออกในด้านอื่นมาทดแทน แต่การพัฒนาทรัพยากรเหล่านี้จะบังเกิดผลขึ้นเองต่อไปตามธรรมชาติ โดยที่ไม่ต้องให้ความช่วยเหลือมิได้ ความช่วยเหลือของรัฐบาลที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมกิจการต่าง ๆ ของเอกชนกำลังจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น รัฐบาลได้ยอมรับความจำเป็นดังกล่าวแล้ว แต่ความช่วยเหลือของรัฐบาลถึงแม้จะมีจำนวนมากก็ให้ผดน้อยกว่าที่พึงคาด เมื่อพิจารณาถึงเงินจำนวนมากที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายหมดสิ้นไปในการลงทุนของรัฐบาล

#### ความสามารถที่จะพัฒนาการต่อไปของประเทศไทย

ในการที่จะให้การลงทุนของรัฐบาลบังเกิดผลเพิ่มขึ้น ประการแรกจะต้องพิจารณาโอกาสในการพัฒนาจากทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่เสียก่อน มีเหตุผลทุกประการที่จะลงความเห็นได้ว่าทรัพยากรเหล่านี้พอเพียงที่จะรักษาระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ได้ในอัตราที่น่าพอใจ ทรัพยากรที่มีอยู่นี้ยังพอเพียงสำหรับ

---

๒/ ได้มีการประมาณจำนวนประชากรไว้อย่างไม่เป็นทางการในปี ๒๕๐๐ ว่า มีอยู่ ๒๐.๔ ล้านคน

สำหรับการเติบโตในแบบที่จะช่วยเพิ่มเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการขยายประเภทของการผลิตและสินค้าออก

อันที่จริงแล้ว โอกาสที่จะพัฒนาการได้เป็นอย่างมากที่สุดก็คงจะอยู่ที่การผลิตสินค้ามาตรฐานอยู่ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกษตร ถึงแม้ว่าจะเป็นการเกษตรชนิดที่ทำการเพาะปลูกพืชมากรชนิดกว่าในปัจจุบัน ในเวลาเดียวกันอาจคาดได้ว่าการอุตสาหกรรมซึ่งขณะนั้นมียุ่่น้อยคงจะขยายขึ้นได้อีกมาก การส่งเสริมกิจการของเอกชนในการทำหัตถกรรมขนาดเบาประเภทต่าง ๆ ในที่สุดควรจะนำไปสู่การพัฒนาและวางรากฐานของกำลังการผลิตทางอุตสาหกรรม การมีฝีมือและความชำนาญ ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญเสริมสร้างการเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

### ช่องทางที่จะพัฒนาการเกษตร

ความสำคัญของข้าวอาจลดน้อยลง แต่ก็เป็นการลดความส่วนเท่านั้น เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับผลผลิตทั้งหมด ถ้าหากได้ใช้มาตรการเพิ่มการผลิตข้าวด้วยการปรับปรุงทางด้านเทคนิค จุดหมายในทางปฏิบัติอย่างน้อยที่สุดก็คือ ควรจะขยายการผลิตในอัตราพอเพียงกับการบริโภคที่เพิ่มขึ้นภายในประเทศ พร้อมทั้งควรพยายามรักษาระดับของข้าวที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศให้มีปริมาณประมาณปีละล้านตันครึ่งไว้ ถ้ากล่าวในทางเทคนิคแล้ว การขยายปริมาณการผลิตให้มากกว่านั้นก็อาจจะทำได้ ด้วยการขยายพื้นที่นาชนิด โดยการชลประทานและด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตคือไว้ อย่างไรก็ตามก็ยังไม่แน่ว่าเป็นการสมควรในขณะที่จะขยายการผลิตข้าวใหม่เหลือส่งออกเป็นจำนวนมากมายัง ทงน เพราะตลาดข้าวในระยะนี้มีการแข่งขันกันมาก และราคาข้าวในตลาดโลกก็อาจต่ำได้ ด้วยเหตุนี้เองควรจะศึกษาถึงภาวะ

๕ โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย

ตลาดข้าวอยู่ตลอดเวลา และควรพยายามรักษาคุณภาพของข้าวไทยที่ส่งออกไป ถ้าหากคุณภาพของข้าวอยู่ในระดับเช่นในบัจจุบัน และข้าวของไทยเป็นที่รู้จักดีในตลาดต่างประเทศอย่างเช่นที่เป็นอยู่นี้แล้ว การจำหน่ายข้าวที่เหลือจากการบริโภคในราคาที่น่าพอใจ และในปริมาณเท่าปัจจุบันนี้ไม่น่าจะลำบากมากนัก ความเปลี่ยนแปลงในภาวะของตลาดอาจทำให้เป็นการสมควรที่ประเทศไทยจะส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศมากกว่าปริมาณในปัจจุบัน แม้แต่จะรักษารายปริมาณข้าวที่ส่งออกไปจำหน่ายในระดับปัจจุบันก็ยังจะต้องมีโครงการช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจัง และให้ได้ผลดีกว่าที่ปฏิบัติอยู่ ทั้งนี้เพราะปริมาณข้าวที่บริโภคในประเทศกำลังเพิ่มสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากไม่มีการช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว น่าเกรงว่าการผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าการเพิ่มของการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งจะมีผลให้ปริมาณของข้าวที่เหลือส่งออกไปยังต่างประเทศลดน้อยลงเรื่อย ๆ

ช่องทางที่จะขยายการผลิตพืชผลทางเกษตรประเภทอื่น ๆ นั้นมีอยู่อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ประเทศไทยยังอยู่ในฐานะที่อาจจะขยายการผลิตยางพาราได้อีกอย่างมากมาย ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศซึ่งผลิตยางพาราได้มากเป็นที่ ๓ ของโลก โดยใช้เนื้อที่เพาะปลูกเพียงครึ่งหนึ่งหรือไม่ถึงครึ่งของเนื้อที่ที่เหมาะสมต่อการปลูกยางพาราในภาคใต้ของไทย ภาวะของตลาดยางพาราในอนาคตยังคงดีอยู่ และไม่น่าจะเป็นปัจจัยที่จะจำกัดการผลิตต่อไป ถ้าหากสวนยางซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันและพื้นที่ที่จะปลูกยางพาราต่อไปในอนาคตได้รับการดูแลที่เหมาะสมและใช้ยางพันธุ์ที่จะผลิตน้ำยางในปริมาณสูงแล้วก็น่าจะสามารถเพิ่มปริมาณการผลิตได้ถึง ๓ เท่าจากเนื้อที่ทำการเพาะปลูกยางอยู่ในปัจจุบันนี้ และยังสามารถขยายการผลิตได้มากขึ้นอีก โดยการเพาะปลูกในเนื้อที่ใหม่ ปริมาณของยางที่ผลิตขึ้นในขณะนั้นก็จะสูงกว่าปริมาณก่อนสงคราม แต่การที่จะขยายการผลิตของยางพาราให้ได้เต็มที่นั้น ผู้ปลูกยางจะต้องได้รับความช่วยเหลือ

มากขึ้น และมีเครื่องจูงใจที่คิดว่าปัจจุบันเช่นเดียวกับในการผลิตข้าว นอกจากนี้การผลิตยางก็อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับการผลิตข้าว ความช่วยเหลือและเครื่องจูงใจดังกล่าวยังมีอยู่น้อย ก่อนที่จะสามารถทำอะไรได้อย่างจริงจังจำเป็นต้องส่งเสริมให้ทางราชการมีความสนใจในการขยายการผลิตยางพารา และจะต้องก่อตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติงานดังกล่าว

ยังมีช่องทางนาพาประการในการที่จะขยายการผลิตพืชผลทางเกษตรกรรมประเภทต่าง ๆ ในภาคใต้ของประเทศไทย ดังเหล่านี้ได้แก่ไม้ยืนต้นเช่น มะพร้าว ปาล์ม น้ำมัน และไม้ผลต่าง ๆ รวมทั้งไม้ล้มลุกซึ่งอาจนำผลผลิตออกมาขายเป็นกิจการค้าหรือใช้เป็นอาหารได้

ถึงแม้ว่าการพัฒนาการเกษตรในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคอีสานของประเทศไทยจะอยู่ในฐานะที่ก้าวหน้ากว่าในภาคใต้อยู่แต่ก็ตาม แต่การขยายการเกษตรในภาคเหล่านี้ก็ทำได้อีกมาก ช่องทางที่จะเพิ่มปริมาณการผลิตนอกเหนือไปจากการผลิตข้าว แต่เป็นการผลิตพืชไร่ต่าง ๆ (ซึ่งในประเทศไทยหมายถึงพืชต่าง ๆ เว้นแต่การปลูกข้าวซึ่งต้องใช้น้ำหล่อเลี้ยง) และรวมทั้งการขยายทุ่งหญ้าและการปศุสัตว์อีกด้วย ปริมาณการผลิตของพืชผลสัตว์กรมนานาชนิดเหล่านี้กำลังเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากมาย เนื่องมาจากการริเริ่มของพวกเขาเอง โดยได้อาศัยความช่วยเหลือของลารชดประธาณและการคมนาคมซึ่งกำลังขยายตัวมากขึ้น

ในเนื้อที่อันกว้างขวางและมีพดเมืองหนาแน่นของที่ราบภาคกลาง มีการทำนาส่วนมากแต่เพียงมีครั้ง ส่วนใหญ่ของพื้นที่เหล่านี้ใช้ทำนาได้มีครั้งสองครั้งหรือมากกว่านั้น ถ้าหากว่ามีการกักและแจกจ่ายน้ำจากเขื่อนตอนต้นของแม่น้ำเจ้าพระยา

และแม่น้ำอื่น ๆ      การดำเนินการขั้นต้นตามแนวทางดังกล่าวได้เริ่มค้นคว้าด้วยการก่อสร้างระบบการชลประทานเขื่อนเจ้าพระยาใหญ่ และการก่อสร้างเขื่อนยันต์เพื่อการไฟฟ้าและการชลประทานบนแควสายหนึ่งของแม่น้ำเจ้าพระยา      โครงการเหล่านี้คาดว่าจะไม่เพียงแต่จะขยายพื้นที่น้ำที่จะใช้ผลิตข้าว และช่วยให้การผลิตมีปริมาณสม่ำเสมอเท่านั้น      แต่จะช่วยให้เนื้อที่ประมาณร้อยละ ๓๐ ของเนื้อที่เพาะปลูกในทวีปภาคกลางทั้งหมดสามารถทำการเพาะปลูกพืชได้มีผลสองครั้ง      โครงการดังกล่าวจะช่วยให้ภาคกลางสามารถเพาะปลูกพืชต่าง ๆ เช่น ถั่วเหลืองและถั่วต่าง ๆ พืชน้ำมันฝ้ายและพืชเส้นใยต่าง ๆ อ้อย ปศุสัตว์ ผลิตภัณฑ์จากปศุสัตว์ ผลไม้ และผักประเภทต่าง ๆ อีกด้วย      อย่างไรก็ตาม ชาววนจะต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจังจากรัฐบาลถ้าจะใช้ประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ให้ได้เต็มที่

ในภาคเหนือซึ่งมีการควบคุมการใช้น้ำโดยทั่วไปดีกว่าในภาคอื่น การเพาะปลูกพืชไร่และการปลูกพืชผลสองครั้งได้ก้าวหน้าไปไกลแล้ว      สถานการณ์ดังกล่าวคาดว่าจะคงมีอยู่ต่อไปในพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกอยู่แล้วในขณะนี้      และเมื่อเขื่อนยันต์ป้องกันน้ำท่วมได้แล้ว      พื้นที่เพาะปลูกทางใต้ของตัวเขื่อนยันต์ซึ่งมีบริเวณกว้างขวางมากก็จะเจริญขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

การฟื้นฟูการเพาะปลูกพืชไร่ในภาคอีสานอาจจะมีปัญหาพิเศษ      ในภาคนี้เป็นที่เลื่องลือกันเกินความจริงว่ามีความแห้งแล้ง      ทั้งนี้ เหตุส่วนใหญ่เนื่องมาจากในภาคนี้มีฝนตกมากแต่ฤดูฝนสั้น      ไม้สูงจะเหมาะกับการเพาะปลูกข้าวประเภทที่ต้องมีน้ำหล่อเลี้ยง      ซึ่งในปัจจุบันเป็นพืชที่สำคัญอย่างยิ่งของภาคนี้      นอกจากนี้ลักษณะของเนื้อดิน      แหล่งน้ำ      และของที่ดินในภาคนี้ทำให้ดำเนินการชลประทานเพื่อปลูกข้าวชนิด

ที่ต้องใช้หน้าต่อเลี้ยงได้เพียงภายในขอบเขตจำกัด ภาคอีสานจึงจำต้องเปลี่ยนแปลงการเพาะปลูกใหม่ โดยลดการปลูกข้าวให้น้อยลง และเพิ่มพืชไร่ชนิดต่างๆ ซึ่งอาจเจริญเติบโตได้โดยอาศัยความชุ่มชื้นในดินซึ่งเกิดจากฝนตกตามธรรมชาติ รวมทั้งเพิ่มการเลี้ยงสัตว์ให้มากขึ้น การเกษตรกรรมในลักษณะดังกล่าวอาจเจริญและเฟื่องฟูได้ แม้ในสภาพการณ์ที่เดกกว่าที่ปรากฏอยู่เวลานี้ และตามความเห็นของคณะผู้แทนธนาคารโลก การปฏิบัติดังกล่าวเป็นคำตอบอันแท้จริงของปัญหาภาคอีสานทีเดียว

ถ้าหากการพัฒนาแม่น้ำโขงในคอนกรีตสามารถปฏิบัติได้ อนาคตของการเกษตรกรรมและกิจการอื่นๆ ในภาคอีสานก็ยิ่งจะแจ่มใสมากขึ้นอีก การสำรวจเพื่อตัดสินใจลงไปว่าการพัฒนาแม่น้ำโขงเป็นสิ่งที่อาจกระทำได้ทั้งในด้านเทคนิคและด้านการเศรษฐกิจนั้น ย่อมจะต้องใช้เวลาดำเนินการ การสำรวจดังกล่าว รัฐบาลของประเทศที่มีอาณาเขตแดนฝั่งแม่น้ำสายนี้กำลังร่วมกันดำเนินการอยู่ พร้อมทั้งยังได้อาศัยความช่วยเหลือทางเทคนิคและทางการเงินจากประเทศภายนอกอีกด้วย

ในเมื่อไม่กี่ปีมานี้ อัตราการขยายการผลิตทางเกษตรของประเทศไทย นอกเหนือไปจากการผลิตข้าวและยางพาราแล้ว เฉลี่ยปีหนึ่งประมาณร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๓๕ เมื่อได้เริ่มโครงการปรับปรุงการขนส่งและการชลประทานแล้วก็อาจคาดหมายได้ว่าอัตราการเพิ่มใน ๒-๓ ปีข้างหน้าจะคงยังสูงเช่นนี้ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เนื่องมาจากความพยายามของชาวนาเอง ในอนาคตอันไกลออกไป ถ้าหากชาวนาได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านเทคนิค ในด้านกรส่งเสริม การขยายการขนส่ง การชลประทาน และบริการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในลักษณะโครงการซึ่งมีการประสานงานกันเป็นอย่างดีแล้ว อัตราการเติบโตของการเกษตรซึ่งมีทั้งแขนงและประเภทมากขึ้น ก็คงจะอยู่ในระดับสูงต่อไป

## ทรัพยากรในด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรม

นอกเหนือไปจากการเกษตรกรรม อนาคตของการผลิตในด้านวัตถุดิบ (Primary Production) ไม่ได้จะแจ่มใสนัก การผลิตดังกล่าวก็ขึ้นอยู่กับราคาของตลาดและเนื่องจากการสูญเสียของเนื้อแร่ตามผิวดินที่อาจนำขึ้นมาได้โดยง่าย แต่อย่างไรก็ดี มีเหตุผลที่พอจะเชื่อได้ว่ายังมีเนื้อแร่ตามริมฝั่งทะเลและใต้ดินภาคอื่นๆ ที่เกิดจากฝั่งทะเลอย่างพอเพียงที่จะรักษาระดับการผลิตไว้ได้ และในอนาคตที่ไกลออกไป ปริมาณการผลิตอาจเพิ่มสูงขึ้นได้ ถ้าหากภาวะของตลาดอำนวย สำหรับแร่ธาตุอื่นๆ เท่าที่ค้นพบยังมีความสำคัญน้อยในแง่การขุดออกมาจำหน่าย แต่ทั้งนี้เนื่องจาก การสำรวจพบดินและแร่ธาตุเท่าที่ได้กระทำไปยังไม่ละเอียดถี่ถ้วนพอ แร่เหล็กมีอยู่บ้าง และอาจมีจำนวนและคุณภาพเหมาะที่จะส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ แต่อาจไม่คุ้มที่จะลงทุนเองภายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีถ่านหินใต้ดินเป็นจำนวนมากซึ่งอาจนำมาใช้ประโยชน์ได้ ดินน้ำมันที่มีอยู่ในภาคเหนือนั้นคือไปอาจนำมาทำประโยชน์ในการค้าได้ แหล่งน้ำมันที่ปรากฏอยู่ในที่อนันต์มีคุณค่าน้อย ไม่น่าจะได้รับความสนใจลงทุนเช่นที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

การอุตสาหกรรมป่าไม้ยังมีอนาคตอีกมาก ถึงแม้ว่าความสำคัญของไม้สักจะลดลงบ้างก็ตามที่ โครงการที่จะบึงกันรักษาป่าและปลูกป่าเพิ่มเติมก็ยังเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่ง เพื่อป้องกันการพังทลายของดิน (Soil erosion) การกระทำดังกล่าวจะให้ประโยชน์อย่างใหญ่หลวงต่อการเศรษฐกิจของประเทศ ถึงแม้จะเป็นไปในทางอ้อมก็ตาม กิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีหวังจะเจริญก้าวหน้าไปไกลก็คือการประมง ปลาเป็นอาหารที่สำคัญที่สุดของคนไทยรองจากข้าว และยังมีช่องทางที่อาจเพิ่มการผลิตทั้งปลาน้ำจืดและปลาน้ำเค็มได้ การเพิ่มปริมาณการผลิตปลาน้ำจืดอาจกระทำได้อย่าง

ง่ายตาย แต่การเพิ่มปริมาณปลาน้ำเค็มที่จับได้ก็อาจกระทำได้ ถ้าหากปรับปรุงวิธีการจำหน่ายให้ดีขึ้น และถ้าหากวิธีการที่ใช้ในการจับปลาได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เพื่อว่าผู้ผลิตจะสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีทรัพยากรประเภทเชื้อเพลิงอยู่น้อยก็ตาม แต่ก็มีช่องทางที่จะพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยกำลังน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคอนบนของลำน้ำต่าง ๆ ของแม่น้ำเจ้าพระยา และบางที่จากลำแม่น้ำโขงด้วย โครงการอันนี้จะผลิตกระแสไฟฟ้าสำหรับจังหวัดพระนครและจังหวัดอื่น ๆ อีกประมาณครึ่งประเทศ และคาดกันว่าจะเพิ่มกำลังไฟฟ้าที่ติดตั้งของรัฐบาลในประเทศขึ้นมากกว่าเท่าตัวภายในห้าปี และภายในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ จะเพิ่มกำลังไฟฟ้าของประเทศขึ้นได้ถึงห้าเท่าตัว การเพิ่มของกำลังไฟฟ้าจะช่วยส่งเสริมกิจการเศรษฐกิจได้หลายด้าน และจะมีผลโดยตรงในการช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนส่วนใหญ่ทั้งในเมืองและชนบทให้สูงขึ้น เมื่อมีความจำเป็นเกิดขึ้น และมีการสำรวจก็คงจะปรากฏว่ายังมีแหล่งที่ผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำได้ชุกในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน และอาจมีแหล่งที่เหมาะสมบ้างแต่น้อยกว่าในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ของประเทศอีก และเนื่องจากผลที่จะได้รับจากโครงการดังกล่าวมีหลายด้านด้วยกัน เช่น ในการชลประทาน การป้องกันน้ำท่วม การคมนาคมทางน้ำและการผลิตพลังไฟฟ้า การดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าแบบนั้นอาจมีผลดีกว่าการผลิตพลังงานในรูปแบบอื่น ๆ เสียอีก

ในด้านทรานซ่งนั้น ประเทศไทยได้มีระบบการรถไฟที่หน้าพอใจ ซึ่งเชื่อมศูนย์กลางใหญ่ ๆ ทั่วประเทศ และบรรจบกับทางรถไฟมตายที่พรมแดนภาคใต้มาเป็นเวลาหลายปีแล้ว แต่การสร้างทางหลวงนั้นยังเป็นของใหม่อยู่ และยังมีมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างขึ้นอีกมากในส่วนต่าง ๆ ของประเทศที่ไม่มีการติดต่อกันทางรถไฟ

ทางน้ำ หรือกับถนนที่มีอยู่แล้ว การสร้างทางหลวงแผ่นดิน และการขยายการขนส่งทางรถไฟแสดงให้เห็นแล้วว่า ช่วยส่งเสริมการผลิตได้เป็นอย่างดีเพียงไร โดยเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มการผลิตทางเกษตรในระยะหลังนี้ แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบการขนส่งอีกมาก ซึ่งถ้าทำได้ก็จะมีผลดีแก่การเศรษฐกิจเท่ากับที่แต่ล่ะ ๆ มาหรือมากกว่า

ประเทศไทยขาดทรัพยากรเชือกเพลิงและโลหะที่จำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมขนาดหนัก แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงสถิติเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมกิจการแปรรูปสินค้าและบริการต่าง ๆ ของเอกชนแต่เพียงเล็กน้อย แต่ก็มิได้หลักฐานเพียงพอที่บ่งให้เห็นว่ากิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กของเอกชนก็กำลังก้าวหน้าอยู่เหมือนกันในแขนงต่างๆ อย่างน้อยก็รวดเร็วเท่าๆ หรือรวดเร็วกว่าด้านอื่นๆ ของวงการเศรษฐกิจ สำหรับเรื่องนี้ไม่มีปัญหาว่า การขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมนั้นจะมีได้อีกมากหากได้รับการสนับสนุนอย่างถูกต้องจากรัฐบาล

### สมรรถภาพทางด้านบุคคล

โดยทั่วไปแล้วประเทศไทยมีอนาคตทางเศรษฐกิจที่น่าจะแจ่มใส นอกจากนั้นยังมีกำลังออกด้านหนึ่งซึ่งแม้จะวัดปริมาณกันไต่ยากก็ต้องพิจารณาด้วยเหมือนกัน คือเรื่องทรัพยากรทางบุคคล ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเพียงจำนวนบุคคลเท่านั้น แต่หมายถึงความวิริยะมานะทางด้านเอกชน ซึ่งได้แสดงออกมาให้ปรากฏในการเติบโตของธุรกิจทั้งในชนบทและในตัวเมืองด้วย สถิติที่มีอยู่ไม่พอที่จะวัดที่มาของกำลังดังกล่าวนี้ แต่ก็มองเห็นได้ชัดจากดัชนีต่างๆ ที่แสดงฐานะของกิจการเศรษฐกิจแต่ละแขนง และ

ตัวเลขรวมซึ่งแสดงความเชื่อมั่นของเศรษฐกิจอย่างกว้างๆ เราได้พูดถึงการเพิ่มแห่งผลิตผลทางเกษตรนอกเหนือไปจากข้าวอย่างน่าทึ่งมาแล้ว ในการอุตสาหกรรมของเอกชนนั้น ข้อเท็จจริงต่างๆ ที่มีอยู่จะไม่สมบูรณ์ก็ยังคงว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ เป็นต้นมาจำนวนโรงงานและคนงานได้เพิ่มขึ้นกว่าสองเท่า ถึงแม้ยังมีจำนวนน้อยอยู่ก็ตาม เงินลงทุนและกำลังแรงงานที่ใช้ได้เพิ่มขึ้นมากกว่านั้น ระวังขนส่งทางรถไฟได้เพิ่มขึ้นสองเท่า และจำนวนยานพาหนะที่ใช้ขนส่งผู้โดยสารและในการค้าได้เพิ่มขึ้นสี่เท่า ตัวการก่อสร้างของเอกชนได้เพิ่มขึ้นสองถึงสามเท่าตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ และปริมาณวัตถุและอุปกรณ์ต่างๆ ที่นำเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการลงทุนแต่ละปี แสดงให้เห็นว่าเอกชนก็ได้ลงทุนในกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางนอกไปจากที่รัฐบาลลงทุนอยู่เองแล้ว

## สิ่งบอกพร่องต่างๆ

เมื่อพิจารณาอนาคตอันน่าจะแจ่มใสของประเทศไทยเช่นนี้ก็ย่อมพิจารณาถึงข้อบกพร่องบางประการในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาในอดีต ถ้าไม่แก้ไขโดยจริงจังแล้ว ข้อบกพร่องเหล่านี้ก็อาจจะทำลายความพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ประเทศไทยมีอยู่ในการพัฒนาเศรษฐกิจได้

ปัญหาประเภทนี้ไม่ได้มีเฉพาะแต่ประเทศไทยแห่งเดียว แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าไม่ใช่เรื่องสำคัญ และไม่จำเป็นจะต้องแก้ไข เพราะถึงแม้ว่าจะไม่มี

## 14 โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย

ทางแก้ไขให้หมดไปทั้งสิ้น แต่ถ้าแก้ไขให้ลดน้อยลงให้มากที่สุดก็จะมีผลให้การก้าวหน้าทางเศรษฐกิจดำเนินไปได้โดยรวดเร็วกว่าการเพิ่มงบประมาณใช้จ่ายในการพัฒนาอย่างมากมายเสียอีก

### การวางผังอย่างไว้แน่นอน

ที่แต้วมาจุดอ่อนแออันสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาของรัฐบาลก็คือขาดจุดหมายอันเป็นแนวทางดำเนินงาน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนรวม และการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละแขนง ได้มีการลงทุนไปโดยไม่พยายามพิจารณาว่าจะส่งผลกระทบต่อความเป็นที่รပ်ค่วนหรือไม่ หรือจะมีทางอื่นที่ดีกว่าหรือไม่ หรือวิธีการลงทุนที่กระทำไปจะเป็นวิธีที่ดีสุดแล้วที่จะนำไปสู่จุดหมาย ผลที่ได้ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลในลักษณะซึ่งขาดความสมดุลย์ ขาดการประสานงาน และกระจัดกระจายไม่เป็นลำดับขั้น

ผลที่ได้ อาจแยกออกเป็นข้อใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

๑. ปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ของภาคอีสาน และวิธีแก้ไข เกือบไม่มีการวิเคราะห์เลย

๒. ช่องทางที่จะพัฒนาภาคใต้ซึ่งมีอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะการบูรณะปรับปรุงสวนยางเก่า และการขยายเนื้อที่การผลิตยางนั้น ได้ถูกละเลยเสียเป็นส่วนใหญ่

๓. ความพยายามที่จะเพิ่มผลผลิตของข้าวได้มุ่งไปในค้ำนก่อสร้างหังงานชลประทานเท่านั้น โดยไม่มีการพิจารณาอย่างเพียงพอในค้ำนปรับปรุงการวิจัย และ

การส่งเสริมและเผยแพร่เพื่อช่วยเกษตรกรให้ใช้ทรัพยากรดินและน้ำที่คนม้อยู่ได้ผลที่สุด

๔. ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงทางหลวงแผ่นดิน ทางรถไฟ และท่าเรือไปแล้วไม่น้อย แต่ในขณะเดียวกันถนนที่มีอยู่ก็ชำรุดเสียหายไป เพราะมาตรฐานการก่อสร้างอยู่ในขั้นต่ำ และขาดการบำรุงรักษา และไม่มี การคำนึงถึงความสำคัญของระบบถนนสายย่อยที่จะมาเชื่อมกับทางสายใหญ่

๕. กฎหมายเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรป่าไม้และค้ำหน้าอาหารไม่มีการใช้บังคับ

๖. ทรัพยากรที่มีอยู่ทางเงิน แรงงาน และอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้กระจายออกไปตามโครงการต่าง ๆ มากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างทาง และการชลประทานอันเป็นเหตุให้กำหนดเวลาก่อสร้างต้องล่าช้าและหยุดชะงักไปบ้าง

๗. ได้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐ และที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องขึ้นมาโดยไม่ศึกษาให้เพียงพอถึงปัญหาตลาด วัตถุดิบ และทำเลที่ตั้ง และคำนึงถึงการจัดการตามสมควร ความไม่แน่นอนในนโยบาย เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมของรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นเหตุให้เกิดผลร้ายต่อการลงทุนของคนไทยและชาวต่างประเทศในการพัฒนาการอุตสาหกรรม

๘. การปรับปรุงการพลังงานท้องถิ่น การประปา ถนน การโทรคมนาคม การสร้างที่อยู่อาศัย และบริการอื่น ๆ ซึ่งคล้ายคลึงกัน ดำเนินไปอย่างล่าช้ากว่าความต้องการมาก

### ระบบการคลังที่ไม่แน่นอน

จุดอ่อนแออีกข้อหนึ่งก็คือ ความไม่แน่นอนในการวางผังทางการเงินเพื่อ

พัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ การบริหารราชการแผ่นดินและบริบริการสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่รายได้ของรัฐไม่เพิ่มในอัตราส่วนเดียวกันไปด้วย จึงปรากฏว่าไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตรและบริการทางเศรษฐกิจอื่น ๆ การบำรุงรักษาสินทรัพย์ และงานลงทุนใหม่ ๆ มาตรการเพื่อปรับปรุงรายได้ โดยเก็บภาษีเพิ่มและเก็บภาษีเท่าที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยนั้น นับว่ายังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเก็บภาษีโดยตรง และภาษีท้องถิ่นซึ่งระบบการเก็บภาษีของประเทศไทยในด้านนี้ ยังอ่อนอยู่มาก เนื่องจากเหตุนี้จึงมีการทำงานประมาณในลักษณะอย่างขอไปที่ ความพยายามที่จะให้งบประมาณรายจ่ายทั้งเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอื่น ๆ มีระดับสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมาก การสูญเสียเงินตราต่างประเทศไปมากใน พ.ศ. ๒๔๙๖ และ ๒๔๙๗ ต่อมารัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายการคลังชนิดที่ระมัดระวังการใช้จ่ายเงินกว่าแต่ก่อน ซึ่งยังผลให้ต้องคัดค้านการใช้จ่ายเพื่อกิจการประจำและการลงทุน ตลอดจนกระเบียบกระเดียนในเรื่องจ่ายเงินเดือนข้าราชการให้เพียงพอ ในระยะหลัง ๆ นี้ ได้พยายามที่จะเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น และพยายามลดการขยายรายจ่ายในการทหาร ตำรวจ และการบริหารทั่วไป แต่ก็จะต้องใช้ความพยายามอีกมากในด้านนี้ กว่ารัฐบาลจะสามารถส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจได้เพียงพอโดยไม่ต้องเผชิญกับปัญหาการใช้จ่ายเกินรายได้

### ความบกพร่องในด้านการจัดองค์งาน

ประเทศไทยยังขาดบุคคลที่มีความชำนาญงาน ขาดผู้จัดการ และผู้บริหารงานซึ่งมีความชำนาญพอที่จะอำนวยความสะดวกโรงงานอุตสาหกรรม และหน่วยราชการต่าง ๆ

อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดกำลังเจ้าหน้าที่วิชาการ จัดการ และบริหารนั้นเป็นลักษณะของประเทศไทยที่ขัดขวางความเจริญทางเศรษฐกิจ ถ้ากำลังเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอยู่มากในประเทศไทย การพัฒนาเศรษฐกิจก็จะไม่เป็นปัญหาที่ยาก

การจัดการอุตสาหกรรมนั้น เป็นเรื่องที่ยากลำบาก ซึ่งจะเรียนจากหนังสือตำราไม่ได้ แต่จะเรียนได้จากความชำนาญเป็นเวลานานปีและหลายด้านด้วยกัน มีคนไทยไม่กี่คนที่ได้มีโอกาสหาความชำนาญในด้านนี้ เพราะอุตสาหกรรมในประเทศมีอยู่น้อย ยิ่งกว่านั้น สถานการณ์ในศตวรรษที่แล้วทำให้ยากแก่การที่คนไทยจะเข้าประกอบอาชีพทางด้านอุตสาหกรรมที่มีอยู่ด้วย ประชาชนชาวไทยพอใจที่จะเลิกทำการเกษตรและรับราชการมาช้านานแล้ว เมื่อชาวจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยก็พบช่องทางประกอบอาชีพทางด้านค้าขาย การเงินและการอุตสาหกรรมว่างอยู่ จึงได้เข้าครอบครองอาชีพในด้านเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ เหตุนี้จึงมีคนไทยเพียงไม่กี่คนที่มีส่วนในการค้าขาย การจัดการงาน และการจัดการ ถึงแม้ว่าเรื่องนี้จะก่อให้เกิดปัญหาการเมืองอยู่บ้างในการส่งเสริมการลงทุนทางด้านเอกชน แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่จะต้องเผชิญอย่างหนักต้องรับความเป็นจริงที่มีอยู่

การบริหารงานทางด้านราชการเองก็มีปัญหาของตนต่างหาก การที่เอาเหตุผลทางด้านการเมืองขึ้นต้น และเหตุผลทางด้านประสิทธิภาพและการประหยัดไว้ที่หลังนั้น ไม่ใช่มีแต่ในประเทศไทยแห่งเดียว นอกจากนี้ในการบริหารราชการยังมีการยึดมั่นในการดำเนินงานตามแบบเก่าๆ และการถือลำดับอาวุโส เหล่านี้เป็นเหตุให้มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบออกไป การไม่ให้ความสำคัญแก่ความจำเป็นที่จะต้องมีการฝึกหัด ความสามารถพิเศษสำหรับงานบางอย่าง การขาดความไม่ให้ความสำคัญ

ร่วมมือและการประสานงานระหว่างกรมต่างๆ และการป้องกันไม่ให้เกิดการวางแผน  
ปฏิบัติงานให้ได้ประสิทธิภาพดีอย่างเช่น การตั้งเด็กริม และเผยแพร่การเกษตรของ  
กระทรวงเกษตรแทบจะไม่มีมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และการดำเนินงานตามนโยบายการ  
เกษตรก็มักจะเป็นไปอย่างไม่ได้ผลบ่อยครั้ง กรมตั้งเด็กริมอุตสาหกรรมก็ไม่มีคน และ  
เครื่องมือเครื่องใช้ และช่วยตั้งเด็กริมการอุตสาหกรรมแต่เพียงเล็กน้อย กรมสรรพากร  
ก็ไม่ได้เก็บภาษีอันเป็นรายได้ซึ่งรัฐบาลควรจะได้เสียเป็นจำนวนมาก การทำงานประ-  
มาณ การบัญชี และควบคุมอื่น ๆ ขาดตกบกพร่องเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เป็นตัวอย่างที่  
ยกมาเพียงไม่กี่อย่าง

ลักษณะของสถาบันต่าง ๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่ในขณะนี้ก็ไม่เพียงพอที่จะ  
ใช้ทรัพยากรด้านแรงคนให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ประเทศไทยนับว่าให้โอกาสในการ  
ศึกษาแก่เยาวชนเป็นอย่างดี โดยอย่างน้อยเด็กทุกคนมีโอกาสเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา  
และด้วยเหตุนี้คร่าจำนวนคนอ่านออกเขียนได้จึงอยู่ในระดับสูง แต่จำนวนนักเรียน  
ที่ได้ทดลองอย่างรวดเร็วเมื่อถึงชั้นสูงขึ้นไป จากจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่เขาเรียนชั้นประถม  
ที่จบประถมดีไม่ถึงร้อยละ ๔๐ และเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนที่เรียนต่อไป มีนักเรียน  
ที่จบมัธยมศึกษาเพียงร้อยละ ๒ ครึ่งเป็นจำนวนมากได้รับการอบรมมาไม่เพียงพอ และ  
มาตรฐานการสอบก็อยู่ในขั้นต่ำ มาตรฐานการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยก็ขาดตกบกพร่อง  
มากเช่นกัน และการอาชีวศึกษาก็ยังมีน้อยกว่าความต้องการอีกมาก ข้อบกพร่อง  
ต่าง ๆ ของระบบการศึกษาของประเทศไม่ใช่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่จะยุ่งยาก  
ขึ้นทุกทีเนื่องจากจำนวนเด็กในวัยเรียนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

อุปสรรคอีกประการหนึ่งซึ่งควรจะต้องกล่าวถึงก็คือ การขาดความรู้เกี่ยวกับ  
ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และการขาดสติและข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับกาเกิดอื่น

ใ้แนวทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ การไม่สนใจในความจำเป็นที่จะต้องมีข้อเท็จจริงเหล่านี้ เป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งยิ่งกว่าการขาดข้อเท็จจริงเหล่านี้เอง

จึงเป็นสิ่งที่เห็นชัดว่า ทรายบดที่อุปสรรคดังกล่าวนี้ยังแก้ไขไม่ได้ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศก็ยังคงติดขัดอยู่ ในการเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวอย่างสมคตย์ จึงจำต้องให้ความเอาใจใส่แก่การแก้ไขปัญหาด้านการบริหาร และ คำนัดถาบันเหล่านี้เป็นอย่างมากทีเดียว

ที่ได้เห็นถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ทางด้านบริหารของรัฐบาลมาอย่างมากมาย มิใช่เพื่อเจตนาติติณคตหมิ่นนิกการที่รัฐบาลได้ปฏิบัติไปแล้ว เพื่อส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจมาแต่เดิมอันมาก แต่เพื่อถบถ้างความคิดเห็นทั้งภายในและนอกประเทศใน ขณะนั้นว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญได้เองโดยไม่ต้องกระตือรือร้นทำอะไร จำจะ ต้องมีการพิจารณากันอย่างจริงจังแล้วว่า ในการที่จะรักษาระดับการครองชีพของ ประชาชนไว้และปรับปรุงให้ดีขึ้นจะอาศัยแรงผลักดันตามธรรมชาติ ช่วยทำให้เศรษฐกิจ เจริญเติบโตไปเช่นที่เคยเป็นมานานไม่ได้เสียแล้ว การทอดทิ้งการพัฒนาทรัพยากรที่มี อยู่แล้วและที่อาจจะมี หรือการใช้ไม่ถูกต้อง และหมดเปลืองดังที่เคยเป็นมาในอดีต จะ ยังผลเสียหายเพิ่มขนทุกวัน นอกจากนั้นข้อบกพร่องต่าง ๆ ในด้านบุคคล เครื่องมือ บริหาร และสถาบันต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคกัคขวางการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ จะต้อง ถบถ้างให้หมดไปเป็นขน ๆ และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีทรัพยากรอยู่มากพอใช้ในการ ที่จะทำให้นมอนาคตทางเศรษฐกิจที่รุ่งเรืองได้ ทรัพยากรเหล่านี้ก็ไม่ได้มีมากจนเหลือ เพื่อหรือหามาใช้ได้ง่าย ๆ ถึงขนาดที่พูด ๆ กันว่า ประเทศไทยไม่จำเป็นจะต้องพะวง ถึงกาถข้างหน้า และอะไร ๆ ก็จะมาเร็วไปได้ด้วยดี

## โครงการสำหรับอนาคต

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะได้ผลสูงสุด ถ้าหากว่ามีการใช้ทรัพยากรผสมกับความอุตสาหกรรมให้ได้ส่วนดีที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ หน้าที่ของรัฐบาลควรมีเพียงส่งเสริมและช่วยเหลือการพัฒนาทางด้านเอกชน โดยจัดหาบริการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น และจัดหาความสอดคล้องกันที่ประชาชนต้องการ เช่น การขนส่ง คมนาคม พลังงาน และชลประทาน และรัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงเครื่องมือในการบริหารให้เข้มแข็งจึงจะปฏิบัติหน้าที่นี้ได้อย่างเป็นที่พอใจ

ในบทต่อ ๆ ไปในรายงานนี้เราจะพิจารณาถึงนโยบาย และโครงการของรัฐบาลในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๖ เราจะแนะนำวิธีหาเงินเพิ่มเติมมาใช้ตามต้องการ วิธีปรับปรุงการวางแผน และการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ขยายขึ้น ในที่นี้จะยกคำแนะนำดังกล่าวมาแสดงไว้โดยย่อ

### จำนวนเงินที่ต้องการ

จำนวนเงินที่คณะสำรวจ ๆ เสนอให้รัฐบาลตั้งงบประมาณลงทุน และประจำสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างปี ๒๕๐๒ - ๒๕๐๖ เป็นยอดเงินสูงสุดปีละ ๔,๘๐๐ ล้านบาท เทียบกับปีงบประมาณ ๓,๖๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ ตัวเลขดังกล่าวรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ได้เสนอมารับการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนองค์การสาธารณูปโภคที่สำคัญ ๆ ในด้านการขนส่ง พลังงาน และคมนาคมด้วย



รายจ่ายในการลงทุนนี้ เติบโตไว้ระหว่าง ๒,๕๐๐ ถึง ๒,๗๐๐ ล้านบาท ต่อปี เป็นยอดรวมสำหรับ ๕ ปี ประมาณ ๑๓,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้สูงกว่าที่เคยเป็นมาแต่ยังไม่ค่อย ด้านที่กระจ่ายเพิ่มขึ้นมาที่สุดก็คือ การพลังงาน นอกจากนี้ที่เพิ่มมากก็ได้แก่การคมนาคมและขนส่ง การพัฒนาท้องถิ่น และบริการสังคมต่างๆ ควรสังเกตว่าส่วนใหญ่ของรายจ่ายลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพลังงานและการสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นข้อผูกพันซึ่งมีอยู่แล้ว และอาจมีขนาดข้อผูกมัดที่มากขึ้น และรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

รายจ่ายประจำที่เสนอ สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เริ่มจาก ๑,๗๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ เทียบกับประมาณ ๑,๖๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๓ และเพิ่มขึ้นถึง ๒,๒๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ ส่วนใหญ่ของรายจ่ายที่ลงทุนนี้เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการศึกษาของเด็กในวัยเรียนที่กำลังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การสาธารณสุขที่จะต้องขยายออกไป และการบำรุงรักษา โดยเฉพาะการขนส่งและการชลประทาน และเพื่อปรับปรุงบริการทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยเน้นถึงการศึกษาทางด้านเกษตร การวิจัยและการส่งเสริมและเผยแพร่ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเพิ่มรายจ่ายประจำสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจให้ได้ส่วนกับงบประมาณลงทุนเพื่อให้แน่ใจว่า การลงทุนใหม่ ๆ จะได้รับการบำรุงรักษาและนำมาใช้ให้ได้ประโยชน์จริง ๆ

ตัวเลขในตารางต่อไปนี้ เปรียบเทียบให้เห็นรายจ่ายประจำปีสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉลี่ยเท่าที่เป็นมาระหว่าง ๒-๓ ปีที่ล่วงพ้นที่เสนอ

ตารางที่ ๑ รายจ่ายเพื่อการพัฒนาเฉลี่ยเป็นรายปีโดยเทียบระหว่าง ๒-๓ปี  
ที่แล้วมากับรายจ่ายที่เสนอ

(ล้านบาท)

	รายจ่าย					
	รายจ่ายประจำ		รายจ่ายลงทุน		พัฒนาเศรษฐกิจ	
	ที่แล้วมา	ที่เสนอ	ที่แล้วมา	ที่เสนอ	ที่แล้วมา	ที่เสนอ
การเกษตร (รวมการชลประทาน)	๓๕๐	๒๖๕	๒๘๐	๒๗๐	๔๓๐	๕๓๕
การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	๓๐	๒๐	๓๐	๕๕	๔๐	๗๕
พลังงาน	—	—	๓๓๐	๕๗๕	๓๓๐	๕๗๕
การขนส่งและคมนาคม	๓๘๐	๒๘๐	๖๗๐	๓,๐๓๐	๘๖๐	๓,๓๐๐
การพัฒนาท้องถิ่น	—	—	๓๘๐	๓๐๐	๓๘๐	๓๐๐
การศึกษา, สาธารณสุข, อาคารสงเคราะห์ และตั้งคมสงเคราะห์	๘๐๐	๓,๒๒๐	๒๐๐	๒๖๐	๓,๐๐๐	๓,๔๘๐
สิ่งก่อสร้างทางราชการ และเบ็ดเตล็ด	๓๔๐	๓๖๐	๓๒๐	๓๖๐	๒๖๐	๓๒๐
<b>รวม</b>	<b>๓,๒๘๐</b>	<b>๓,๘๕๕</b>	<b>๓,๕๘๐</b>	<b>๒,๖๓๐</b>	<b>๒,๘๘๐</b>	<b>๔,๕๘๕</b>

หมายเหตุ.— จำนวนตัวเลขที่เท่าที่แล้วมาหมายถึงจำนวนตัวระหว่างปี ๒๔๘๕-๒๔๘๘ จะเห็นได้จาก  
ตารางที่ ๓ ว่า ยอดค่าใช้จ่ายปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ นั้น สูงกว่าจำนวนเฉลี่ย แต่อย่างไร  
ก็ตามไม่มีข้อมูลสถิติซึ่งแยกออกเป็นประเภทได้โดยครบถ้วนสำหรับปีเหล่านี้

ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงจุดหมายของโครงการ ที่คณะสำรวจเห็นอย่างกว้าง ๆ และกล่าวถึงวิธีการ และนโยบายในการดำเนินงานให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว ในระยะเวลา ๕ ปีข้างหน้าแต่โดยย่อ ๆ

### จุดหมายและวิธีดำเนินงาน — การเกษตร

สำหรับการเกษตรนั้น เป้าหมายสำคัญที่เสนอ คือ —

๑. ปรับปรุงทางวิชาการให้ผลิตข้าวได้มากขึ้น
๒. พัฒนาภาคใต้ของประเทศไทย โดยเฉพาะการขยายการผลิตยาง
๓. ระดมกำลังเพิ่มผลิตผลการเกษตรของภาคอีสาน และ
๔. พยายามเพิ่มประเภทการผลิตของการเกษตรโดยทั่วไป โดยเน้นถึงการปลูกพืชปีละ ๒ ครั้ง ในบริเวณที่ได้รับการชลประทานแล้ว และที่จะรับต่อไปในภาคกลาง และการปลูกพืชที่อาศัยความชุ่มชื้นของน้ำฝน ในดินในส่วนเหนือของที่ราบนี้เป็นพิเศษ

ควรที่จะพูดต่อไปสักเล็กน้อย ถึงการให้ความสำคัญอันดับเอกแก่การพิจารณาปัญหาพัฒนาภาคอีสาน ภาคนี้แม้ว่าจะมีพดเมืองถึง ๑/๓ ของพดเมืองทั้งหมด แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นภาคที่อดคึกที่สุด และยังเป็นภาคที่มีปัญหาพัฒนาการยุ่งยากที่สุดอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วภาคอีสานมีโอกาสดังที่แปรสภาพให้เป็นแหล่งเกษตรที่เจริญรุ่งเรือง โดยอาศัยการปลูกพืชไร่ ชนิดที่อาศัยความชุ่มชื้น

ของน้ำฝนในดินห่อเลี้ยงและการปลูกสัตว์ได้ ในขณะที่โอกาสเช่นนี้ยังมองเห็นได้แต่เป็นการฉาบฝนและต้องค่อยทำค่อยไป สำหรับ ๒-๓ ปีข้างหน้า อาจจะมั่งคั่งทางด้านเงินสำหรับเร่งการลงทุนให้มากขึ้นและพัฒนาการเศรษฐกิจโดยการพัฒนากลุ่มน้ำโขง ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า ควรจะให้ภาคอีสานได้รับความพิจารณาในอันดับสำคัญ และดำเนินมาตรการบางอย่าง ที่จะส่งเสริมการเกษตรชนิดที่เหมาะสมและรุ่งเรืองได้ในภาคนี้ มาตรการเหล่านี้รวมถึงโครงการชลประทานและป้องกันน้ำท่วม ปรับปรุงการคมนาคมอย่างขนานใหญ่ โดยขยายทางหลวงแผ่นดินให้โดยโคราชไป และให้ความสำคัญแก่การก่อสร้างทางสายย่อยเพื่อเชื่อมทางหลวง โครงการพิเศษ เพื่อส่งเสริมการเกษตรบางประเภทเช่น โครงการขุดบ่อน้ำเพื่อปรับปรุงการทำปศุสัตว์ ศึกษาศึกษา และส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์และปลูกทุเรียนสำหรับสัตว์ การส่งเสริมเผยแพร่และวิจัยเกี่ยวกับการเกษตร โดยถือภาคอีสานเป็นอันดับเอก การจัดตั้งหน่วยสำรวจที่ดิน การทำแผนที่ การสำรวจทางธรณีวิทยาและแร่ธาตุต่าง ๆ และศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับทรัพยากรอื่น ๆ และการปลูกไม้ชนิดใหม่ และคุ้มครองรักษาป่า นอกเหนือไปจากผลที่จะได้รับโดยทันทีแล้ว ผลงานดังกล่าวจะเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคอีสานในอัตราที่รวดเร็วขึ้น ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้จากการพัฒนาแม่น้ำโขง

วิธีที่สำคัญวิธีหนึ่งในการพัฒนาการเกษตร ได้แก่การดำเนินโครงการชลประทานที่ได้ทำได้มากแล้วต่อไป อย่างไรก็ตาม เราขอแนะนำให้เพิ่มเงินในการบำรุงรักษาให้มากขึ้น ทั้งสำหรับห้วงงานชลประทานที่มีอยู่แล้ว และที่จะสร้างขึ้นใหม่ ตลอดจนตั้งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกัน ประคุน้ำและคลองที่จะส่งน้ำไปถึงไร่นาของราษฎรด้วย

เมื่อทำการชลประทานแล้วก็จะต้องทำการแนะนำและช่วยเหลือเกษตรกร

ทางวิชาการและอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายนี้ เราได้เสนอ  
 ใช้จ่ายเพิ่มขึ้นพอประมาณ สำหรับปรับปรุงการศึกษาชั้นสูงทางเกษตรศาสตร์  
 บริการส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตร การวิจัยและทดลองในเรื่องที่เด็กแล้วว่า  
 สมควรให้มากขึ้น และการเปิดโอกาสให้ชาวชนบทได้รับการศึกษาให้มากขึ้น

สำหรับเรื่องข้าวโดยเฉพาะ เราได้เน้นให้มีการประสานงานในการผลิต  
 ข้าวให้ทันกับการบริโภคภายในประเทศ เพื่อกันไม่ให้ปริมาณข้าวซึ่งส่งออกต้องน้อยลง  
 ไป ทั้งนี้ นอกจากการชลประทานแล้ว ยังจะต้องเน้นเรื่องการวิจัย การส่งเสริมและ  
 เผยแพร่วิชาการอีกด้วย นอกจากนี้รัฐควรให้เงินอุดหนุนในการส่งเสริมการบำรุงพันธุ์  
 การไถนุ้ยและการปราบโรคและศัตรูพืช

สำหรับกาส่งเสริมการผลิตยาง ได้แยกไว้เป็น ๓ ตอน ระหว่างปี ๒๕๐๒  
 ถึง ๒๕๐๖ ที่จะต้องจัดตั้งสถาบันที่เข้มแข็ง เพื่อบริหารการส่งเสริมการปลูกใหม่ และ  
 การปลูกแทนโดยใช้อย่างพันธุ์ดี สำหรับส่วนยางขนาดเล็กและส่งเสริมการทำสวนยาง  
 ขนาดใหญ่ของเอกชน

มาตรการที่เสนอสำหรับการป่าไม้ในส่วนใหญ่เกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วม  
 และดินพังทลาย โดยเฉพาะในบริเวณต้นน้ำลำธารของแม่น้ำเจ้าพระยาและภาคอีสาน  
 สำหรับการประมงนั้น ในขณะที่การขยายการประมงน้ำจืดคงจะยังมีปัญหาเรื่องตลาด  
 ต่างประเทศจำกัดอยู่ แต่การขยายการประมงน้ำจืดมีความจำเป็นยิ่งสำหรับการบริโภค  
 ในประเทศ จึงได้เสนอแนะมาตรการเพื่อการนี้ไว้แล้ว

## จุดหมายและโครงการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเกษตร

ในด้านอุตสาหกรรมได้ตั้งข้อสังเกตไว้แล้วว่า ประวัติในการทำอุตสาหกรรมของรัฐบาลรวมทั้งการลงทุนของรัฐโดยบริษัท ซึ่งข้อข้อว่าเป็นของเอกชน แต่ความจริงรัฐบาลอุปถัมภ์อยู่ ส่วนใหญ่นับว่าไม่ดี ดังนั้นจึงขอแนะนำไม่ให้รัฐบาลเข้าดำเนินการอุตสาหกรรมอีก และควรได้ตรวจสอบอุตสาหกรรมของรัฐที่มีอยู่แล้วเพื่อพิจารณาว่าอุตสาหกรรมใดบ้างควรจะยกเลิก และอุตสาหกรรมใดบ้างควรจะทำต่อไป เฉพาะที่จะทำต่อไปนั้น ควรให้สถาบันเอกชนจัดการโดยมีสัญญาบัตรรัฐ หนึ่ง ได้ให้ข้อสังเกตด้วยว่าทางที่ดีที่สุดที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมก็คือ ส่งเสริมการประกอบการของเอกชนทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ประการแรกด้วยวิธีเปิดทางให้เอกชนได้มีกำไรเริ่มขึ้นเอง และประการที่สองโดยให้การอนุเคราะห์ทางภาษีและส่งเสริมทางอื่น ดังสถาบันที่ให้เงินกู้ยืมและให้ความสะดวก เช่น ที่ดิน อาคาร พลังงานและน้ำ ถนน และอาคารที่อยู่ เป็นต้น เราได้เสนอมাত্রการและนโยบายตามแนวนั้นไว้แล้ว

รายจ่ายที่เด่นสำหรับ ๒ ปีข้างหน้ามี รายจ่ายเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมรวมอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า เราเห็นว่ารัฐบาลควรประกอบกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่เพราะเรายอมรับความจริงว่า รัฐบาลต้องเข้ารับโอนกิจการของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ และจำเป็นต้องให้เงินไปเพื่อปลูกสร้างโรงงานต่าง ๆ ให้เสร็จเพื่อจะได้ปฏิบัติงานได้ <sup>๑/</sup> นอกจากนี้ยังจะต้องใช้เงินตามข้อผูกพันที่ได้ทำไว้เกี่ยวกับการพัฒนาน้ำมันในภาคเหนืออันเป็นเรื่องที่ขึงใจมาก กิจการของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติแต่ละอย่างควรได้รับการศึกษาโดยใกล้ชิด เพื่อให้เป็นการ

<sup>๑/</sup> หนี้ผูกพันของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งรัฐบาลจะต้องรับภาระนั้น ได้นำมาคำนวณรวมไว้ในรายการประมาณการชำระหนี้สาธารณะของรัฐบาลแล้ว

แน่ใจว่า จะมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายประจำ การเสื่อมราคาและดอกเบี้ยสำหรับเงินลงทุนใหม่ มีฉะนั้นแล้วก็ควรจะมีเด็กเสีย

ส่วนที่สำคัญยิ่งส่วนหนึ่ง ในกิจการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลในเวลาดหลายปีข้างหน้าก็คือ โครงการพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่เพื่อแก้การขาดแคลนที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และเพื่อให้ทันความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นในบริเวณกรุงเทพฯ ฯ และที่ราบภาคกลางในระยะต่อไปข้างหน้าอีกหลายปี โครงการนี้จะต้องใช้เงินร้อยละ ๒๐ ของรายจ่ายลงทุนทั้งหมดที่ได้เสนอมาสำหรับระหว่างปี ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๖ เงินจำนวนนี้เกือบทั้งหมดจะต้องใช้สำหรับโครงการอื่น ๆ และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน โครงการนี้พบว่า ได้คิดค้นขึ้นมาอย่างดีและกำลังดำเนินการคืบหน้าอย่างได้ผล ในทันทีจึงจำเป็นแต่เพียงเน้นให้มีการประสานงานด้านต่าง ๆ ของโครงการพลังงานโดยเฉพาะให้มีการปรับปรุงและขยายระบบการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในกรุงเทพฯ ฯ และต่างจังหวัดให้สำเร็จทันกับการใช้พลังงานอื่นเมื่อถึงเวลาแล้วเสร็จ

ส่วนใหญ่ที่สุดของรายจ่ายลงทุนที่เสนอคือประมาณร้อยละ ๔๐ ได้กำหนดไว้สำหรับการขนส่งและคมนาคม ทั้งนี้เพราะความจำเป็นที่เพิ่งจะตระหนักกันในเวลาไม่กี่ปีมานี้ว่า ประเทศไทยจะต้องมีทางหลวงแผ่นดินที่ดี และจะต้องบูรณะปรับปรุงทางรถไฟให้ทันสมัย ความจริงนั้นอาจจะเสนอรายจ่ายเพื่อการทางให้สูงกว่านี้ ถ้าไม่มีข้อจำกัดทางด้านกำลังทางเทคนิค การลงทุนในการรถไฟที่เสนอนั้น ส่วนใหญ่เพื่อทำตามโครงการที่เริ่มไว้แล้ว ซึ่งให้ความสำคัญแก่การเปิดถนนใช้รถจักรดีเซล การปรับปรุงรางและสะพาน จัดหาตู้เต็นให้มากขึ้นและทันสมัย ปรับปรุงยานดับเพลิงที่จอดรถขนถ่ายสินค้า เครื่องมือในการติดต่อและอุปกรณ์อื่น ๆ ให้ทันสมัย เรามีได้ เสนอให้สร้างทางสายใหม่ นอกเหนือไปจากการสร้างทางสายแก่งคอย - บัวใหญ่ เป็น

ระยะทาง ๒๖๐ กิโลเมตรให้เสร็จสิ้น

สำหรับโครงการทางหลวงแผ่นดินนั้น คณะตำรวจ ฯ ขอให้ความสำคัญแก่การบำรุงรักษามากกว่าที่แล้ว ๆ มา และให้ความสำคัญแก่การสร้างทางสายย่อยให้มากขึ้น ทางสายย่อยดังกล่าวนี้เป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะในการเพิ่มทั้งปริมาณ และประเภทการผลิตทางเกษตรในภาคอีสาน และทำให้มีทางไปสู่บริเวณที่เพาะปลูกยาง และทำเหมืองแร่ในภาคใต้ สำหรับทางหลวงสายใหญ่นั้น ก็ควรจะเน้นไปในการปรับปรุงและสร้างทาง สายกรุงเทพ ฯ — หนองคายในภาคอีสาน ทางหลวงไปเชียงใหม่ในภาคเหนือ ทางหลวงไปสงขลาและภูเก็ตในภาคใต้ และทางหลวงไปตราดในภาคตะวันออกเฉียงใต้ให้เสร็จเรียบร้อย สำหรับทางสายกรุงเทพ ฯ—เชียงใหม่ นั้น ควรให้ความสำคัญอันคับคั่งสุดแค่ทางคอนกรีตระหว่างชัยนาทถึงตาก เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งอุปกรณ์และวัสดุไปยังเขื่อนยันฮี

ส่วนสำคัญอื่น ๆ ของโครงการขนส่งและคมนาคมที่เด่นมานั้น มีภารกิจสร้างการโทรคมนาคมทั่วประเทศ การปรับปรุงระบบโทรศัพท์ในกรุงเทพ ฯ การขยายและปรับปรุงการขนส่งทางอากาศภายในประเทศให้ทันสมัย และการจัดตั้งสิ่งก่อสร้างและหาอุปกรณ์สำหรับท่าเรือกรุงเทพ ฯ และสำหรับท่าเรือทางภาคใต้อีกเล็กน้อย

สำหรับความต้องการทางด้านการศึกษา สาธารณสุข และประชาสงเคราะห์ ต้องใช้เงินส่วนใหญ่มากที่สุดของรายจ่ายประจำที่เสนอไว้ และจะต้องใช้เงินงบประมาณนอกมากเหมือนกัน งบประมาณส่วนใหญ่นี้สำหรับการศึกษา จะต้องใช้ไปในการจัดหาที่เรียนให้พอกับจำนวนเด็กอายุเข้าวัยเรียนที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังต้องใช้ในโครงการฝึกอบรมครูเพื่อเพิ่มจำนวนครูผู้ทรงคุณวุฒิ และปรับปรุงมาตรฐาน

การศึกษาให้สูงขึ้น จุดประสงค์ของโครงการสาธารณสุขคือเพื่อเพิ่มจำนวนแพทย์ และพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้ว และจะสร้างขึ้น เพื่อขยายและปรับปรุง บริการอนามัยภูมิภาค และเพื่อปรับปรุงการบริหารของโรงเรียนแพทย์ทั้งต้องแห่ง ให้ดีขึ้น

รายการสุดท้ายของการพัฒนาที่เด่นมากก็คือ การพัฒนาส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงการประปา การสร้างท่อระบายน้ำ กำจัดสิ่งปฏิกูล การขนส่งและจราจร การคมนาคม พลังงาน อาคารสงเคราะห์ เหตุอันไม่ทันกับความต้องการของพลเมืองที่เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ ในกรุงเทพฯ และบริเวณภายในเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากการปรับปรุงการผลิตพลังงาน ในตัวเมืองและการโทรคมนาคมแล้ว ยังได้แนะนำให้ตั้งรายจ่ายสำหรับด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้นด้วย รวมทั้งการปรับปรุงการประปากรุงเทพฯ และเริ่มต้นโครงการอาคารสงเคราะห์ประจำท้องถิ่น แต่รายจ่ายที่ได้เสนอมานเมื่อเทียบกับความต้องการแล้วก็นับว่าน้อยอยู่ ทั้งนี้ เพราะมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินในด้านอื่น ๆ ซึ่งค่อนข้างว่าและมีผลเห็นทันตาว่า และที่สำคัญกว่านั้น ก็คือขาดแคลนกำลังในการบริหารของฝ่ายบริหารท้องถิ่น ก่อนที่จะตั้งงบประมาณให้พอกับความต้องการจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของฝ่ายปกครองให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่มาก ทั้งนี้ จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองท้องถิ่นสามารถเป็นอิสระมากขึ้น และมีความรับผิดชอบมากขึ้น ในขั้นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้หน่วยปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ มีรายได้ของตนเองโดยอิสระ ภายใน ๒-๓ ปีข้างหน้าควรเน้นเรื่องนี้ เริ่มจากการเก็บภาษีโรงเรือนโดยเหมาะสม เป็นพื้นฐาน และปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้บรรลุจุดประสงค์ดังกล่าวแล้ว ก็จะสามารถขยายงานสาธารณสุขไปทุกต่าง ๆ ในบริเวณตัวเมืองให้เพียงพอขึ้น

## การหาเงินมาใช้—ความต้องการและวิธีหาเงิน

### รายจ่ายที่เสนอเพื่อการพัฒนา

รายละเอียดของเงินที่ความต้องการสำหรับโครงการพัฒนาการของรัฐบาลตามที่เสนอไว้ได้รวบรวมไว้ในตารางข้างล่างนี้ ควรตั้งเกล้าว่ารายจ่ายลงทุนที่เสนอนี้มียอดสูงสุดในปี ๒๕๐๕ และลดลงบ้างใน ๒ ปีต่อมา ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เนื่องมาจากกระยะความต้องการใช้เงินสำหรับโครงการเขื่อนยันฮี ซึ่งปรากฏในรายจ่ายที่เสนอสำหรับการพลังงาน

### ตารางที่ ๒ รายจ่ายที่เสนอเพื่อการพัฒนาของรัฐบาลสำหรับปี ๒๕๐๒-๒๕๐๖

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายประจำ					
การเกษตร	๓๓๐	๓๒๕	๓๕๐	๓๖๐	๓๘๕
การชลประทาน	๘๐	๘๕	๓๒๐	๓๓๕	๓๕๐
การสหกรณ์	๓๐	๓๐	๓๐	๓๕	๓๕
การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	๓๐	๓๕	๒๐	๒๕	๒๕
การทาง	๓๕๐	๓๗๐	๒๐๐	๒๓๐	๒๒๐
การขนส่งและคมนาคมอื่น ๆ	๘๐	๘๐	๓๐๐	๓๓๐	๓๓๐

การศึกษา	๘๐๐	๘๓๐	๘๘๐	๓,๐๔๐	๓,๓๐๐
การสาธารณสุขและประชาสงเคราะห์	๒๐๐	๒๓๐	๒๓๐	๒๕๐	๒๕๐
การโยธา	๗๐	๗๕	๘๐	๘๐	๓๐๐
อื่น ๆ	๖๕	๖๕	๖๕	๖๐	๖๐

รวม ๑,๖๗๕    ๑,๗๘๕    ๑,๘๕๕    ๒,๐๘๕    ๒,๒๒๕

รายจ่ายลงทุน	<u>๒๕๐๒</u>	<u>๒๕๐๓</u>	<u>๒๕๐๔</u>	<u>๒๕๐๕</u>	<u>๒๕๐๖</u>
การเกษตร	๓๕	๖๕	๕๐	๔๕	๔๕
การชลประทาน	๒๒๕	๒๓๐	๓๘๐	๒๓๐	๒๖๕
การอุตสาหกรรม	๓๐๐	๓๐	๔๐	๕๐	๖๐
พลังงาน	๕๖๐	๖๖๐	๗๔๐	๖๒๐	๒๘๐
การทาง	๔๗๕	๔๘๕	๔๔๐	๔๕๐	๔๔๐
การขนส่งและการคมนาคมอื่น ๆ	๕๓๕	๕๖๐	๕๗๕	๕๘๕	๕๓๕
การพัฒนาท้องถิ่น	๒๕๐	๒๗๐	๓๐๕	๓๓๐	๓๓๕
การศึกษา	๓๐๐	๓๔๐	๒๐๕	๒๓๕	๓๘๕
การสาธารณสุขและประชาสงเคราะห์	๕๐	๖๕	๗๐	๓๐	๓๐
การอาคารสงเคราะห์	—	๓๐	๔๐	๖๐	๘๐
สถานที่ราชการและเบ็ดเตล็ด	<u>๓๓๕</u>	<u>๓๔๐</u>	<u>๓๗๐</u>	<u>๓๗๕</u>	<u>๓๘๕</u>

รวม ๒,๔๔๕    ๒,๖๗๕    ๒,๘๒๕    ๒,๗๗๐    ๒,๔๒๐

รวมทั้งสิ้น ๔,๓๒๐    ๔,๔๖๕    ๔,๗๘๕    ๔,๘๖๕    ๔,๖๔๕

## ความต้องการที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนา

รัฐบาลยังต้องใช้จ่ายอีกเป็นจำนวนมากสำหรับวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาโดยตรง รายจ่ายเหล่านี้คือ รายจ่ายในการบริหารทั่วไป การป้องกันประเทศและการรักษากฎหมาย การชำระเงินกู้และรายการอื่น ๆ การชำระหนี้เงินกู้ในระหว่างปี ๒๕๐๒-๒๕๐๖ ได้คำนวณไว้ต่างหาก ส่วนรายจ่ายอื่นๆ ได้คาดไว้อย่างคร่าว ๆ ว่าจะสูงขึ้นประมาณร้อยละ ๔ ต่อปี แต่ทงมีให้ถือว่า เสนอให้เพิ่มรายจ่ายทุกประเภทขึ้นในอัตราอันสมควรพยายามทุกทางที่จะประหยัดรายจ่ายเท่าที่จะทำได้ เช่นงบประมาณรายจ่ายการป้องกันประเทศ และอาจลดจำนวนข้าราชการฝ่ายบริหารที่ต้งงานอีกด้วย สำหรับเรื่องลดจำนวนคนนั้นอาจจะกระทำได้โดยค่อยเป็นค่อยไปเมื่อมีตำแหน่งว่าง อย่างไรก็ตามการประหยัดนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการลดรายจ่ายทั้งหมด ถ้าสถานการณ์เงินอำนวยให้นำมาใช้เพื่อการปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการซึ่งอยู่ในระดับต่ำ ฉะนั้น ถึงแม้ว่าอาจสามารถตัดทอนรายจ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาได้ ขณะสำรวจ ๆ ก็ยังเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะวางแผน เพื่อพัฒนาภายใต้ข้อสมมุติว่า ความต้องการใช้เงินที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนา จะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๔ ต่อปี ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนอกเหนือไปจากที่เสนอไว้ เพื่อการพัฒนาจะทำให้รายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาลในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากที่ประมาณไว้ ๗.๒ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๓ เป็น ๘ พันล้านบาท ในปี ๒๕๐๒ และเพิ่มขึ้นเป็น ๘.๒ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๕ และ ๒๕๐๖ สถานการณ์ทางการเงินเท่าที่เป็นอยู่ในเร็ว ๆ นี้ และตามที่เสนอไว้จึงพอสรุปได้ดังต่อไปนี้:-

## ตารางที่ ๓ ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมดในระยะเวลาที่เพิ่งผ่านมาและที่เสนอ ๑/

(ล้านบาท)

	<u>รายจ่ายจริง</u>				<u>รายจ่ายประมาณ</u> <sup>๑/</sup>					<u>รายจ่ายที่เสนอ</u>		
	๒๔๘๕	๒๔๘๘	๒๕๐๐	๒๕๐๓	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖			
ค่าใช้จ่ายประจำ												
สำหรับการพัฒนา	๓.๐	๓.๕	๓.๖	๓.๖	๓.๗	๓.๘	๒.๐	๒.๓	๒.๒			
รายจ่ายลงทุน	๓.๒	๓.๗	๒.๓	๒.๐	๒.๔	๒.๗	๒.๘	๒.๘	๒.๔			
รวมรายจ่าย												
เพื่อการพัฒนา	๒.๒	๓.๒	๓.๗	๓.๖	๔.๓	๔.๕	๔.๘	๔.๙	๔.๖			
รายจ่ายเพื่อการบริหาร												
ค่าตรวจ ทหารและอื่น ๆ	๒.๔	๓.๕	๓.๕	๓.๖	๔.๐	๔.๒	๔.๓	๔.๔	๔.๖			
รวมรายจ่ายทั้งหมด												
ของรัฐบาล	๔.๖	๖.๗	๗.๒	๗.๒	๘.๓	๘.๗	๙.๑	๙.๓	๙.๒			

## วิธิการเงิน

รายจ่ายระหว่างปี ๒๕๐๒-๒๕๐๖ จะเพิ่มขึ้นจากระดับปัจจุบันประมาณ

๑/ รวมรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง ภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่น การลงทุนขององค์การสาธารณูปโภคที่สำคัญ ๆ ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของด้วยเงินขององค์การเอง และรายจ่ายที่ไม่อยู่ในงบประมาณซึ่งได้มาจากเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ รวมทั้งเงินทุนสมทบ

๒/ การประมาณโดยคร่าว ๆ จากข้อเท็จจริงซึ่งไม่สมบูรณ์

๓/๓ ถึงแม้จะเพิ่มเป็นจำนวนมากก็เป็นจำนวนที่สัมเหตุสมผล การเพิ่มนี้มีอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราเพิ่มในปี ๒๔๘๕-๒๕๐๑ ยิ่งกว่านั้น ส่วนใหญ่ของค่าใช้จ่ายตามโครงการที่เพิ่มขึ้น หวังว่าจะได้มาจากความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีการประมาณปริมาณความช่วยเหลือตามโครงการ ไอ.ซี.เอ. ไว้ในระดับค่อนข้างต่ำ โอกาสที่จะต้องทำการกู้ยืมจากต่างประเทศเพิ่มเติมจากจำนวนที่คาดไว้หนักอาจยังคงมีอยู่ แต่หนักไม่แน่นอน และอย่างไรก็ดี จำนวนเงินที่จะกู้ยืมได้คงจะไม่มากนัก ถ้าเปรียบกับจำนวนเงินที่ต้องการทั้งสิ้น สำหรับระยะเวลาที่กล่าวถึง ส่วนใหญ่อีกส่วนหนึ่งของเงินที่ต้องการเพิ่มขึ้น ก็คาดว่าจะได้จากรายรับที่เพิ่มขึ้นโดยปกติตามอัตราภาษีในปัจจุบัน เราได้ประมาณการเพิ่มขึ้นไว้ในอัตราร้อยละ ๔ ต่อปี ตามอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งคาดว่าจะรักษาไว้ได้ เงินอีกส่วนหนึ่งอาจได้มาจากการกู้เงินเพิ่มเติมจากการออมทรัพย์ของประชาชน แต่ขอเสนอไม่ให้นำจากธนาคารกลางให้สูงไปกว่าระดับ ๒-๓ ปี ที่ผ่านมา โดยหนักเพื่อประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินภายในประเทศ และหลีกเลี่ยงการลดค่าใช้จ่ายด้านรองเงินตราต่างประเทศมากเกินไป เงินที่พอจะหาได้เพิ่มเติมอีกทางหนึ่งก็คือจากเงินกำไรของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งอาจนำไปใช้ในการลงทุนของการรถไฟ หากมีการขึ้นอัตราค่าระวางบ้างเล็กน้อยตามค่าเงิน

รัฐบาลมีความจำเป็นต้องหาเงินมาให้ได้มากขึ้นอีก ทั้งด้วยการเพิ่มภาษีของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และด้วยการเก็บภาษีอากรที่ใช้อยู่แล้วให้ได้มากขึ้น นี่เป็นเรื่องการหาเงินที่จะต้องกระทำกันโดยรีบด่วนในระหว่าง ๒ หรือ ๓ ปีข้างหน้า เพื่อนำมาใช้ในโครงการที่สำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนาประเทศในทางข้างหน้า ข้อเสนอเฉพาะเกี่ยวกับภาษีอากรได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๘ และตามข้อเสนออื่น ประชาชนพดเมืองก็ยังมีภาระทางด้านภาษีอากรแต่เพียงเบาบางอยู่ และไม่น่าจะ

เป็นการลำบากที่จะแบกภาระอันเล็กน้อยนี้ รายได้ทั้งสี่ที่โครงการนั้นคงจะเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ (เปรียบเทียบกับประมาณร้อยละ ๑๔ ในปัจจุบันนี้) ภาระภาษีตามอัตราส่วนนี้ไม่สูงเกินไปนัก และอันที่จริงแล้วก็ยิ่งต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และต่ำกว่าของประเทศที่ด้อยความเจริญอื่น ๆ ซึ่งกำลังพยายามจะเร่งการก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นรายได้ที่โครงการเพิ่มนอกเหนือไปจากภาษีในอัตราปัจจุบัน ซึ่งจะเก็บได้มากขึ้นตามส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยปกตินั้นก็ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแล้วคือ อาจจะมีจำนวนมากกว่าร้อยละ ๑๐ เพียงเล็กน้อย ในปัจจุบันนี้เงินที่รัฐบาลได้รับจากการเก็บภาษีทางตรงนั้นนับว่าจัดอยู่ในพวกที่ต่ำที่สุดสำหรับในเอเชีย การเก็บภาษีใหม่และการบังคับให้มีการเสียภาษีตามกฎหมายอย่างจริงจัง ถ้าพิจารณาจากทางแง่การเมืองแล้วเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก แต่ก็เป็นเรื่องที่ต้องทำไปด้วยความกล้าหาญและแข็งขัน ดังเช่นในประเทศด้อยความเจริญอื่น ๆ ถ้าหากว่าประเทศไทยคิดจะหลีกเลี่ยงการตัดสินใจเลือกกระหน่ำโครงการพัฒนาการที่ไม่สมบูรณ์และไม่เป็นที่พึงพอใจประการหนึ่ง กับกรรชาติเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกอันจะเกิดจากนโยบายการเงินที่ไม่ดีอีกประการหนึ่ง

## การจัดรูปองค่างานเพื่อประกอบการพัฒนา

แต่การเพิ่มรายได้ของรัฐบาลอย่างเดียวนั้นไม่พอ จำเป็นจะต้องปรับปรุงการจัดรูปองค่างานของรัฐบาลในการพัฒนาเสียใหม่อีกด้วย ทั้งนี้ ถ้าหากว่ารัฐบาลมีความประสงค์ที่จะแสดงบทบาทสำคัญในความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้ได้ผลเป็นที่น่าพึงพอใจ ในด้านการเกษตรควรจะต้องขอความช่วยเหลือเป็นพิเศษ

ปรับปรุงและขยายการค้นคว้า ส่งเสริมการศึกษา และบริการอื่น ๆ ของรัฐบาล โดยให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ประกอบการเกษตร ในด้านอุตสาหกรรมนั้นในขณะที่เราเสนอนโยบายให้รัฐบาลถอนตัวออกจากการตั้งในการประกอบอุตสาหกรรมประเภทใหม่ ๆ เราก็ใคร่จะขอให้ตระเตรียมการให้พอเพียงและให้เป็นผลจริง ๆ ในการชักจูงและให้บริการแก่เอกชนซึ่งมีความดำริริเริ่มที่จะประกอบการอุตสาหกรรม

สำหรับกิจการพัฒนาของรัฐบาลนั้น เมื่อพิจารณาเป็นส่วนรวมแล้ว จะเห็นว่า ความต้องการประการแรกก็คือ วางผังการใช้จ่ายในด้านพัฒนาการอย่างมีระเบียบแบบแผน เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเพิ่มทั้งรายจ่ายเพื่อโครงการลงทุน และรายจ่ายประจำต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนช่วยให้ประเทศก้าวหน้า ให้เพียงพอกับความต้องการของชาติ เราจะบรรลุถึงจุดหมายได้ก็โดยการจัดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายเงินทั้งสองประเภทในลักษณะที่จะให้ผลตอบแทนมากที่สุด เราได้ร่างโครงการรายจ่ายสำหรับ ๕ ปีที่จะมาถึงนั้นตามดุลยพินิจของเรา ซึ่งเราคิดว่าใกล้เคียงกับจำนวนที่พึงตั้งไว้อย่างสมดุลงบรายจ่ายทั้ง ๒ ประเภทอย่างที่สุด อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป และเมื่อมีการสืบสวนอย่างละเอียดยิ่งขึ้นอาจจำเป็นต้องสำรวจและแก้ไขปรับปรุงโครงการเหล่านั้นเสียใหม่ และปรับปรุงนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกันด้วย

ดังนั้น ในประเทศไทยจึงมีความจำเป็นอันแท้จริงที่จะมีองค์การกลางซึ่งมีหน้าที่ศึกษาภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่เสมอ และร่างผังเพื่อพัฒนาการ ผังเหล่านี้จะต้องกำหนดโครงการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะแสดงลำดับความสำคัญของการลงทุนประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้ผังดังกล่าวยังจะต้องคำนึงถึงนโยบายและกรณีปฏิบัติต่าง ๆ

ซึ่งจะกระทบกระเทือนกิจการทางเศรษฐกิจ คณะสำรวจขอเสนอให้ประเทศไทยจัดตั้งองค์การวางแผนกลางเพื่อปฏิบัติงานเหล่านี้และงานที่เกี่ยวข้องกัน

การกำหนดนโยบายนั้นมักจะเป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองโดยหัดกเดี่ยงมิได้ แต่ก่อนที่นโยบายนั้นจะตราเป็นกฎหมาย ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบในชั้นแรกจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน และต่อนั้นก็จากสภานิติบัญญัติ เนื่องด้วยเหตุนี้เอง เราจึงขอเสนอให้องค์การวางแผนอยู่ใต้ความอำนวยการของคณะกรรมการชุดเล็ก ๆ ของคณะรัฐมนตรีชุดหนึ่งซึ่งเราจะเรียกว่าสภาพัฒนาการแห่งชาติ สถาบันจะประกอบด้วยรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับปัญหาความเติบโตทางเศรษฐกิจ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หน้าที่ของสถาบันก็คือการวางแผนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

แต่เราจะหวังให้สภาพัฒนาการนี้มีเวลาหรือมีคุณสมบัติทางเทคนิคเพื่อศึกษาภาวะเศรษฐกิจอยู่เสมอ หรือเพื่อจะพิจารณาบททวนข้อเสนอสั่งของแต่ละกระทรวงโดยเฉพาะ หรือประสานและเพิ่มเติมข้อความในข้อเสนอเหล่านั้นมิได้ เพื่อที่จะปฏิบัติงานเหล่านี้ เราขอเสนอให้ตั้งสำนักงานวางแผน สำนักงานนี้มีหน้าที่ร่างโครงการและนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจตามความต้องการและกำลังทรัพยากรของประเทศ แล้วเสนอโครงการและนโยบายเหล่านี้ให้สภาพัฒนาการแห่งชาติพิจารณา ต่อจากนั้นก็เป็นที่หน้าที่ของสภาที่จะพิจารณาข้อเสนอนี้เหล่านั้น โดยทำการปรึกษาหารือกับสำนักงาน และหลังจากได้แก้ไขข้อเสนอนั้นที่เห็นว่าจำเป็นแล้วก็ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาพัฒนาการแห่งชาตินั้นไม่จำเป็นจะต้องมีจำนวนมาก แต่ถ้าจะให้คนนับถือความเห็นของสำนักงานเลขาธิการแล้ว เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องมีความสามารถอย่างแท้จริง และมีอิสระจากการกีดกันทางการเมืองให้มากที่สุด ฉะนั้น เราจึงขอแนะนำให้ทำการเลือกเฟ้นเจ้าหน้าที่เหล่านั้นด้วยความระมัดระวังเป็นที่สุด เราเชื่อว่าความอิสระของสำนักงานเลขาธิการนั้นจะเป็นที่เชื่อถือได้ถ้าหากสำนักงานนั้นขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงนโยบายและที่ท่าเกี่ยวกับการรายงานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นด้วยเหมือนกัน ปัญหาการปรับปรุงบริการสถิติของรัฐบาลได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ ๘ ในที่นี้ขอเรียนให้ทราบด้วยว่า จะต้องมีการปรับปรุงสำนักงานสถิติกลางและหน่วยบริการสถิติของกระทรวงต่าง ๆ ให้มีสัมรรถภาพสูงขึ้น แม้ว่าจะไม่ต้องการขยายงานให้ใหญ่โตจนมากนัก รัฐบาลควรขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากต่างประเทศเพื่อวางผัง และจัดให้มีโครงการสถิติที่พอเพียงกว่าในปัจจุบัน และเพื่อจัดให้มีการอบรมทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศ สำหรับบุคคลที่ปฏิบัติงานสถิติอยู่แล้วและจะมาปฏิบัติงานสถิติต่อไปในอนาคต

การบริหารงานของรัฐบาลอีกส่วนหนึ่งที่ควรจะมีปฏิรูปก็คือการจัดการการเงิน รายจ่ายที่สำคัญของรัฐบาลมีการควบคุมกันอย่างหยาบหวม การตระเตรียมงบประมาณก็เป็นไปอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ การตั้งงบประมาณรายจ่ายก็ตั้งกันไว้สูงกว่าเท่าที่ควรในหลายกรณี แต่ในบางกรณีก็ตั้งไว้ไม่เพียงพอ บรรดาองค์การอิสระของรัฐบาลส่วนมาก และเงินทุนหมุนเวียนได้รับและจ่ายเงินจำนวนมาก ๆ ซึ่งมีได้ตั้งไว้ในงบประมาณ และในหลายกรณีก็มีการควบคุมรายรับรายจ่ายเหล่านั้นแต่เพียงประปราย เพื่อจะให้มีการควบคุม

การเงินให้ดีขึ้น และให้เงินที่ใช่ไปนั้นได้ผลอย่างเต็มที่ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไข เราขอเสนอว่ารายจ่ายพิเศษที่นอกเหนือไปจากงบประมาณรายจ่ายประจำที่กำหนดไว้ขององค์การอิสระทั้งหลายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเสียก่อน และจะต้องเสนอบัญชีทำการอย่างสมบูรณ์ขององค์การเหล่านั้นให้ทราบ และมีการตรวจสอบอย่างทันที่วงที่ วัตถุประสงค์เงินทุนหมุนเวียนก็ควรจะได้เต็มโดยมีข้อยกเว้นไว้แต่รายจ่ายและการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณที่ตั้งไว้ก็ควรจัดสรรเงินให้จากงบสำรองเพื่อการฉุกเฉินพิเศษ โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรือไม่ก็จะต้องออกพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมขึ้น

ข้อบกพร่องในการควบคุมการเงินอีกประการหนึ่งก็คือ ไม่มีการแสดงบัญชีเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล และตามความเป็นจริงแล้วก็ไม่มีการทำบัญชีในลักษณะที่น่าพอใจจนกระทั่งเวลาได้ล่วงเลยไปนานแล้ว บริษัทผู้เชี่ยวชาญในการบริหารการเงินบริษัทหนึ่งได้เสนอให้ปรับปรุงวิธีการงบประมาณไว้ ถ้าหากได้กระทำตามข้อเสนอของบริษัทนั้นแล้ว งบประมาณและบัญชีต่าง ๆ ของรัฐบาลก็จะเป็นสิ่งที่ควรจะเป็นคือ เครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยให้วิจัย ควบคุมและวางแผนทางการเงิน

ประการสุดท้าย ไม่แต่เพียงรูปร่างประมาณเท่านั้นที่ไม่เหมาะสม วิธีการที่ใช้ในการเตรียมงบประมาณก็ยังบกพร่องอยู่มากด้วยเช่นกัน ไม่มีวิธีใดเลยที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า การตั้งงบประมาณของแต่ละกระทรวงจะตรงต่อความจริงหรือไม่ประการใด กระทรวงการคลังก็ไม่มีข้าราชการเป็นจำนวนเพียงพอหรือมีความสามารถพอที่จะพิจารณาได้ว่า การของประมาณนั้นจะสมเหตุผลหรือไม่ หรือที่จะกำหนดได้ว่ารายการใดมีความสำคัญกว่ากันเพียงใด แต่ก็เป็นการเคราะห์ดีที่ได้มีการ

อนุมัติโครงการจัดตั้งกรมงบประมาณขึ้น รวมทั้งการตั้งหน่วยงานงบประมาณในกระทรวง  
ทบวงกรมของรัฐบาดกันขึ้นทุกแห่ง เราขอให้มีการจัดตั้งกันจริง ๆ ขึ้นโดยเร็วที่สุด  
ที่จะเป็นไปได้ด้วย

เราได้นั้นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การวางแผน ปรับปรุงบริการ  
สถิติและปฏิรูปการบริหารการเงินของชาติให้ดีขึ้น ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงในเรื่อง  
ดังกล่าวตามที่เสนอแล้ว ก็คงจะทำให้การวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้ด้วยดี  
ยิ่งขึ้น หนึ่ง การปฏิบัติตามโครงการก็ควรจะต้องมีการปรับปรุงกันอย่างขนานใหญ่  
เหมือนกัน ข้อบกพร่องอื่น ๆ ของการบริหารงานที่ได้พิจารณาไว้ในบทท้าย ๆ ก็ควร  
ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นด้วย ถ้าจะให้การปฏิบัติตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจหรือ  
การงานประจำวันของรัฐบาเดินไปอย่างได้ผลเท่าที่ควร

เราได้นั้นถึงความขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีคุณวุฒิ และได้รับการอบรม  
มาอย่างครบถ้วน ในหน่วยการบริหารราชการหลายหน่วยด้วยกัน โครงการอบรมที่  
กระทำกันอยู่ในปัจจุบันจะช่วยแก้ไขความขาดแคลนดังกล่าวได้มาก และการอบรม  
ส่วนมากก็ควรให้ดำเนินต่อไป และบางโครงการก็ควรให้มีการขยายออกไปด้วย แต่  
จะต้องให้ความเอาใจใส่เป็นพิเศษแก่คุณภาพของการอบรมแต่ละแขนง รวมทั้ง  
พิจารณาความเหมาะสมของโครงการอบรมดังกล่าวต่อชนิดของงานที่จะต้องทำด้วย ใน  
ประเทศไทยนั้นมักพิจารณาแค่ปริญญา และมักจะละเลยการสืบถึงคุณสมบัติของ  
สถานที่ให้ปริญญาเหล่านั้น หรือลักษณะของการอบรมที่สถานที่เหล่านั้นอำนวยความสะดวกให้

การบรรจุผู้ที่ได้รับการอบรมซึ่งมีจำนวนน้อยอยู่แล้วเข้าทำงานจึงจำต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง ผู้ชำนาญงานก็ควรได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานในเรื่องที่ตนมีความชำนาญเท่านั้น และไม่ควรรีเริ่มงานใด ๆ ที่ต้องอาศัยความชำนาญในเมื่อไม่สามารถหาผู้ที่มีความชำนาญมาปฏิบัติงานนั้นได้ ก่อนอื่นเรื่องนี้เป็นเรื่องของการวิจัยงาน การจัดลักษณะของงานและการมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติงานตามคุณวุฒิที่ต้องการ แต่เรื่องนี้จะดำเนินไปอย่างเป็นที่พึงพอใจไม่ได้จนกว่าจะได้มีการจัดตั้ง ก.พ. ขึ้นใหม่ จนถึงขั้นที่จะเรียกได้ว่าเป็นหน่วยที่มีความสามารถในวิชาการด้านนี้อย่างแท้จริง.

## บทที่ ๒ การเกษตร

การเกษตรยังคงเป็นหัตถ์สำคัญแห่งการเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ ถึงแม้ว่าประเภทของกิจการเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นก็ตาม การเกษตรเป็นอาชีพของประชากรร้อยละ ๘๐ เป็นแหล่งกำเนิดรายได้ประชาชาติเกือบครึ่งหนึ่ง และเป็นที่มาของสินค้าส่งออกร้อยละ ๘๕-๙๐ ของประเทศไทย

ที่แต่เดิมนการพัฒนาทรัพยากรทางเกษตรของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นผลงานโดยดำพังของกสิกรไทยแต่ละคน ซึ่งประกอบการกสิกรรมในไร่นาขนาดเล็ก อาศัยแรงงานในครอบครัวและเพื่อนบ้าน ความช่วยเหลือได้รับจากรัฐบาลก็มีเพียงแต่ในด้านงานชลประทานย่อยและการสร้างระบบการรถไฟเท่านั้น แต่ในระยะ ๒-๓ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นอย่างมากมาเพื่อการชลประทาน การสร้างทางสายต่าง ๆ และการปรับปรุงบริการรถไฟและท่าเรือ การดำเนินงานเหล่านี้ได้ช่วยเพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้สูงขึ้น ช่วยขยายประเภทพืชผลทางเกษตรด้วยการปรับปรุงทรัพยากรของเกษตรกร และขยายตลาดให้กว้างขวางขึ้น แต่การทำไร่นาขนาดเล็กโดยใช้แรงงานในครอบครัว ตลอดจนพืชที่ปลูกและวิธีปลูกก็ยังคงยึดประเพณีเดิมอยู่ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก

เนื้อที่ที่ใช้ประกอบการกสิกรรมมีขนาดตั้งแต่ประมาณ ๖ ไร่ในท้องที่ที่มีการชลประทานดีทางภาคเหนือจนถึง ๔๐ หรือ ๕๐ ไร่ในที่ดอนดินไม่ดี ซึ่งในประเทศไทยหมายถึงที่ใด ๆ ก็ตามที่น้ำท่วมไม่ถึงไม่สามารถปลูกข้าวแบบที่ต้องใช้น้ำ

ห่อเลี้ยงได้ ขนาดเฉลี่ยของที่ดินครองทั่วประเทศประมาณ ๒๕ ไร่ การถือกรรม  
 ขนาดใหญ่มีจำนวนน้อย และถือกรรมส่วนมากที่คืนของตนเอง โดยทั่วไปปลูกพืชกัน  
 บั้ดครั้งเดียวและปลูกข้าวเป็นส่วนมาก ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีทางปลูกพืชอย่างอื่นได้  
 หลายชนิด และในระยะหลัง ๆ นี้ก็มีผู้ปลูกพืชอื่นกันมากจนก็ตาม การปลูกข้าวก็ยัง  
 คงใช้ที่ดินกว่าร้อยละ ๘๐ ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด และมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๔๐  
 ของผลผลิตทางเกษตรทั้งหมด

ธรรมชาติแวดล้อมซึ่งเหมาะกับการปลูกข้าวและความสำคัญ of ข้าวใน  
 ฐานะอาหารหลักของคนไทยเป็นเหตุผลที่ทำให้มีการปลูกข้าวมากเช่นนั้น และโดยที่  
 ดินสำหรับปลูกข้าวมาก ประเทศไทยจึงไม่แต่สามารถปลูกข้าวให้พอเลี้ยงประชากรที่  
 เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันยังเป็นประเทศที่ส่งข้าวออกมากที่สุดของโลกประเทศ  
 หนึ่งอีกด้วย

การเรียกประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่มีการเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับข้าวนี้  
 ออกจะเป็นการพูดอย่างง่ายเกินไปสักหน่อย แต่ถ้าจะพูดถึงความสำคัญของข้าวที่มีต่อ  
 การพัฒนาเศรษฐกิจในอดีต และการกินดีอยู่ดีในปัจจุบันของไทยแล้วก็ยากที่จะพูดให้  
 เกินความจริงไปได้ ประชากรประมาณสองในสามมีอาชีพในการทำนา การปลูกข้าว  
 เป็นกิจการประเภทเดียวที่ทำรายได้ประชาชาติให้มากที่สุด ทำรายได้เกือบครึ่งหนึ่งของ  
 ดินค้าขาออกของประเทศไทย และทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมากทั้งทาง  
 ตรงและทางอ้อม

ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาอนาคตของการเศรษฐกิจของประเทศไทย  
 จึงมีปัญหาระยะยาวจะขยายเนื้อที่ทำนาได้อีกไม่มาก ที่ดินว่างเปล่าที่เอกชนจะเข้าทำนา

ด้วยนำพิกษาแรงของตนเองฝ่ายเดียวได้เหลืออยู่น้อย ดูเหมือนว่า ที่ดินใต้ปลูกข้าว ได้ผลคุ้มค่ากว่าปลูกข้าวเดี่ยวเกือบหมดเป็นเวลานานแล้ว พยานหลักฐานที่เห็นได้ก็คือ ในท้องที่ปลูกข้าวอันอุดมสมบูรณ์ที่สุดของประเทศคือ ที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา มีชาวนาทำนากันเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยเบียดเสียดเยียดกันมาก การปลูกข้าวในที่ที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะในภาคอีสาน ซึ่งเหมาะแก่การปลูกพืชอื่นมากกว่า และการที่ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เริ่มลดลงตั้งแต่ปี ๒๕๖๗ เรื่อยมาจนกระทั่งเนื้อที่ปลูกข้าวยุติการขยายตัวเมื่อไม่กี่ปีมานี้ ผลผลิตต่อไร่ในระยะหลัง ๆ เพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อย เพราะการขยายการชลประทาน และผลผลิตทั้งต้นก็เพิ่มขึ้นในอัตราปีละประมาณร้อยละ ๒ แต่ปริมาณข้าวที่ส่งออกลดระดับลงหลังจากที่ได้เพิ่มขึ้นมากมาเป็นเวลานาน

ที่เป็นเช่นนั้น มิได้หมายความว่า ประเทศไทยไม่อาจจะผลิตข้าวเพิ่มขึ้นได้ ขณะดำรงอยู่ ๆ เชื่อกันว่า การผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้นได้อีกมากถ้าหากมีโครงการที่ถูกต้องและเหมาะสม โครงการนี้รวมถึงงานชลประทานที่สามารถควบคุมระดับน้ำได้ดีกว่าในปัจจุบัน การจัดหาพันธุ์ที่ให้ผลมากขึ้น การส่งเสริมให้ใช้ปุ๋ยและการช่วยเหลือชาวนาในทางอื่นเพื่อให้ชาวนามีตั้งใจมากขึ้น และส่งเสริมให้ใช้เทคนิคที่ดีกว่าและให้ได้รับผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น โครงการชลประทานที่ดีจะเป็นผลให้เนื้อที่ปลูกข้าวเพิ่มขึ้นอีกมากก็จริง แต่โครงการที่หวังผลได้แน่นอนที่สุดได้แก่การปรับปรุงให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น ทั้งในที่ที่เพาะปลูกอยู่แล้วและในที่ใหม่

ปัญหาอีกคือว่า โครงการดังกล่าวนี้ไม่แต่จะต้องลงทุนลงแรงมากเท่านั้น ยังต้องการความสามารถในด้านวิชาการและการบริหารงานอีกมากด้วย ถ้าจะให้ชาว

นาได้รับการช่วยเหลืออย่างได้ผลจริง ๆ ถ้าปราศจากการลงทุนและบริการเหล่านี้แล้ว  
ข้าวที่ผลิตได้ก็จะต้องใช้บริโภคภายในประเทศมากขึ้น ๆ และมีเหลือสำหรับส่งออก  
ขายในต่างประเทศน้อยลงทุกที

อย่างไรก็ดี มีปัญหาอยู่ว่า แม้จะเร่งผลิตข้าวมากที่สุดแล้วก็ตาม ประเทศไทย  
ไทยจะสามารถปลูกข้าวได้เพียงพอที่จะมีข้าวเหลือกินเหลือใช้สำหรับส่งออก เพิ่มขึ้นใน  
ระยะยาวได้หรือไม่ อีกประการหนึ่ง วิธีที่หวังผลได้มากที่สุดในการเพิ่มปริมาณปลูก  
ข้าว นั่นคือเหมือนจะเป็นวิธีเพิ่มผลผลิตต่อไร่มากกว่าการขยายเนื้อที่ปลูกข้าว จึงนำ  
ตั้งว่าการใช้แรงงานในที่นาจะไม่เพิ่มให้ได้ส่วนกับผลผลิต เมื่อคำนึงถึงการเพิ่มจำนวน  
ประชากรซึ่งต้องพึ่งการเกษตรเป็นหลักอยู่แล้ว จะเกิดปัญหาคนว่างงานในชนบทขึ้น

ปัญหาเรื่องการส่งออก และเรื่องการใช้แรงงานในอนาคตทั้งสอง  
ประการนี้ ทำให้เพิ่มความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายเกษตร ซึ่งมีจุดหมายไม่แต่เพียง  
เพื่อส่งเสริมการผลิตข้าวอย่างเดียว แต่จะต้องชักนำให้มีการผลิตพืชผลสัตว์กรร  
มอย่างอื่นให้มากขึ้นทั้งประเภทและปริมาณอีกด้วย

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่านโยบายเกษตรของไทยควรจะมีวัตถุประสงค์  
สำคัญดังนี้.—

๓. ขยายปริมาณการผลิตข้าวโดยใช้เทคนิคขั้นทันสมัย ซึ่งมีทางจะส่งเสริมได้มาก โดยเฉพาะในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา
๒. พัฒนาการเกษตรทางภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งมีโอกาสทำได้อีกมาก โดยเฉพาะการผลิตยางยังขยายได้อีกหลายเท่า

๓. ปรับปรุงเศรษฐกิจการเกษตรในภาคอีสานให้ดีขึ้น. โดยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะส่งเสริมให้ปลูกข้าวน้อยลง ให้ปลูกพืชไร่ชนิดที่อาศัยน้ำฝนในดินหล่อเลี้ยง ทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์มากขึ้น และ

๔. ส่งเสริมการเกษตรประเภทอื่นโดยทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการปลูกข้าวปีละ ๒ ครั้ง ในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และพัฒนาการปลูกพืชไร่ประเภทที่อาศัยน้ำฝนในดินหล่อเลี้ยง ในภาคเหนือของประเทศ

๕. ทางการจะให้ความสนใจแต่ต้นว่าวัตถุประสงค์เหล่านี้ จะเป็นผลสำเร็จเต็มที่เมื่อใช้เวลานานปี งานชลประทานจะให้ผลเร็วกว่างานอื่น และเป็นโครงการซึ่งจะต้องใช้งบประมาณมากที่สุดในบรรดาโครงการเกษตรที่เสนอสำหรับระยะห้าปีข้างหน้า โครงการสร้างทางในชนบทก็จะช่วยให้ผลผลิตทางเกษตรเพิ่มขึ้นได้เร็วเหมือนกัน แต่การดำเนินงานในด้านอื่น ๆ หลายด้านในระยะแรกต้องได้ผลช้าไปก่อนจนกว่าจะมีเครื่องมือที่จำเป็นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกำลังความชำนาญของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการและฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอนี้ในด้านเกษตรของคณะสำรวจ ๆ สำหรับ ๕ ปีข้างหน้า จึงมุ่งไปในทางวางรากฐานสำหรับความก้าวหน้าต่อไปมากกว่าที่จะพยายามให้บังเกิดผลมากในช่วงระยะเวลาอันสั้น

## การชลประทาน

การชลประทานกำลังมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตรของประเทศไทย นอกจากนี้ยังสามารช่วยเพิ่มผลผลิตโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกและช่วยให้ปลูกพืชหมุนเวียนได้ดีขึ้น ยิ่งกว่านั้นกรมชลประทานยังมีหน่วย

งาน ความชำนาญและกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าดำเนินการเหล่านี้ด้วย คณะสำรวจจึงสนับสนุนให้การชดเชยประทานเป็นงานสำคัญในโครงการพัฒนาเกษตรกรรมในอนาคต

ปริมาณน้ำฝนที่ประเทศไทยได้รับจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และจากทางลมใต้ฝุ่นซึ่งพัดเข้ามาจากมหาสมุทรแปซิฟิกทางชายฝั่งเอเชียตะวันออกนั้น โดยทั่วไปก็เพียงพอสำหรับการเพาะปลูกอยู่แล้ว ปัญหาอยู่ที่ว่าฝนตกไม่สม่ำเสมอและตกหนักในฤดูฝน ฤดูแล้งไม่ค่อยมีฝนเลย นอกจากนี้ในภาคใต้ซึ่งนับว่าไม่มีหน้าแล้งแล้ว ภาคอื่นๆ ในฤดูฝน (โดยปกติระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม) มีน้ำเหลือเพื่อจนมักจะท่วมเสมอ แต่ในฤดูแล้งที่ค่อนข้างใหญ่มีน้ำไม่เพียงพอสำหรับการเพาะปลูก ยิ่งไปกว่านั้นระยะเวลาและปริมาณน้ำฝนแต่ละปีก็เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้กำหนดเวลาการเพาะปลูกต้องเสียไป และทำให้การผลิตทางเกษตรโดยเฉพาะข้าวได้รับความเสียหาย

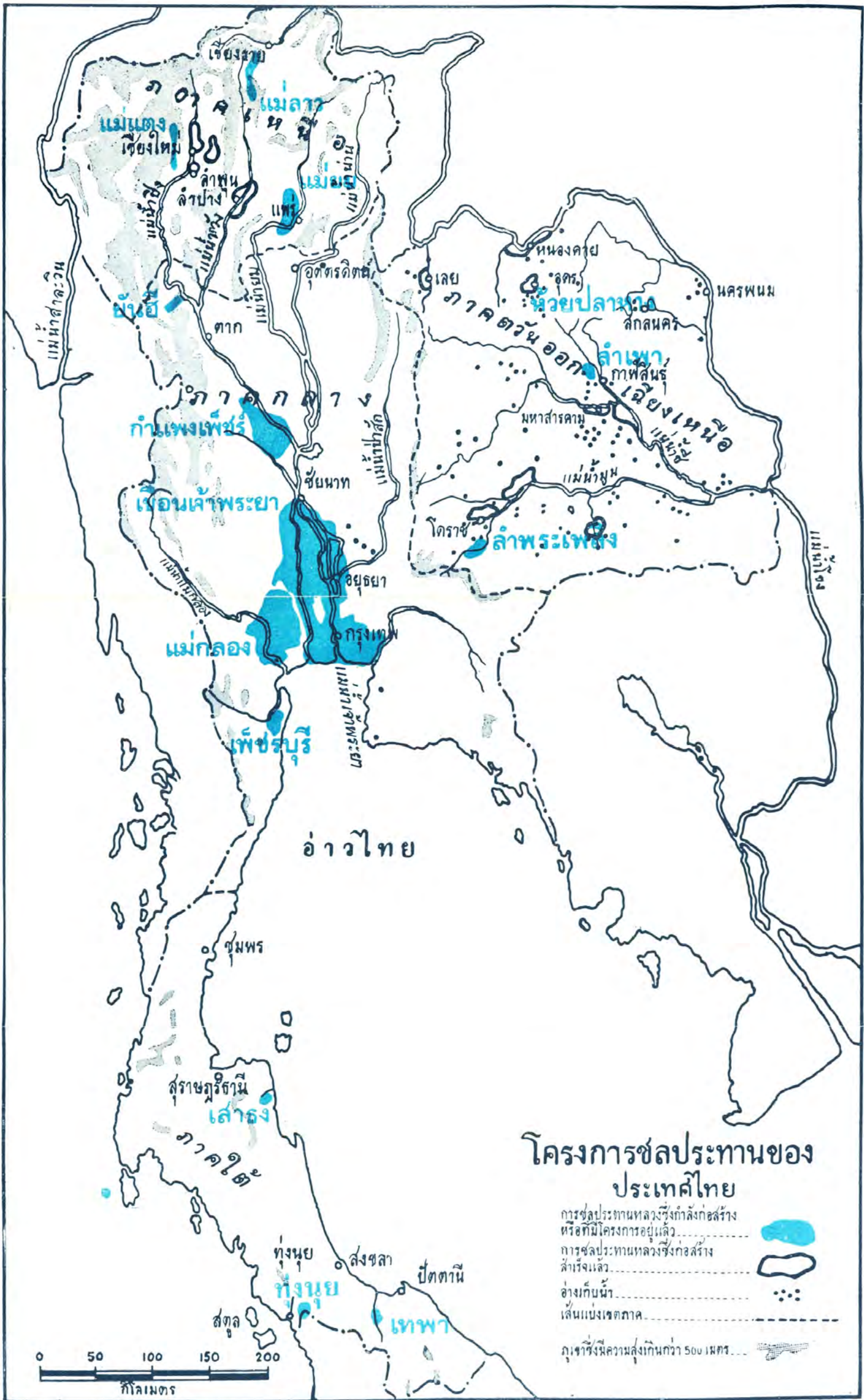
งานชดเชยประทานเท่าที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ส่วนใหญ่มีจุดหมายที่จะช่วยนำที่มียุทธตามธรรมชาติให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น งานชดเชยประทานเหล่านี้ได้ช่วยป้องกันอุทกภัยและที่สำคัญที่สุดก็คือช่วยให้ดินที่ขุดได้รับน้ำเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกตามฤดูกาลและช่วยลดปริมาณน้ำซึ่งที่ดินที่ขุดได้รับมากเกินไป นอกจากนี้ยังมีงานดำเนินการเพื่อช่วยน้ำไว้ใช้ได้นานโดยเฉพาะด้วยการสร้างอ่างเก็บน้ำในภาคอีสานด้วย อย่างไรก็ตามโครงการเหล่านี้เป็นแต่เพียงโครงการย่อย ขณะนี้กำลังเริ่มโครงการใหญ่เป็นโครงการแรกเพื่อเก็บกักน้ำซึ่งแตกต่างจากการผันน้ำจากแม่น้ำ โครงการนี้จะควบคุมระดับน้ำใต้ดินและป้องกันอุทกภัย ตลอดจนให้ไฟฟ้าพลังน้ำด้วย

โดยที่งานชดเชยประทานมีส่วนร่วมกับมาตรการอื่น ๆ ในการเพิ่มประสิทธิ

ภาพการผลิตทางเกษตร โครงการชลประทานที่คณะสำรวจ ฯ เสนอจึงแบ่งตามภาคทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยมากกว่าที่จะแบ่งตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเกษตร

### การชลประทานในที่ราบภาคกลาง

งานชลประทานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยได้แก่โครงการเจ้าพระยาใหญ่ โครงการนี้ประกอบด้วยเขื่อนกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท ซึ่งสร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๘ และระบบคลองส่งน้ำอย่างกว้างขวาง ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการ ขุด โครงการนี้จะให้การชลประทานแก่เนื้อที่เกือบหกล้านไร่ ในที่ราบภาคกลางตลอดแนวขวางตั้งแต่ชัยนาทลงมาทางใต้จนถึงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จุดประสงค์ของโครงการนี้เพื่อขยาย และปรับปรุงการส่งน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยามากกว่าที่จะควบคุมระดับน้ำที่ไหลลงมาตามฤดูกาล การสร้างระบบคลองซึ่งประกอบด้วยคลองส่งน้ำสายใหญ่ ๓ สาย คลองแยกซอยและคูน้ำให้เสร็จสิ้นนับว่ามีค่ากับความสำคัญสูงสุดในด้านการชลประทาน ด้วยเหตุนี้คณะสำรวจ ฯ จึงขอให้จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ อย่างเพียงพอ เพื่อดำเนินการสร้างระบบคลองนี้ให้เสร็จสิ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๔ ตามที่ได้กำหนดไว้ และดำเนินงานอื่น ๆ ที่จำเป็นให้เสร็จสิ้นเพื่อจะได้รับประโยชน์อันควรได้จากโครงการนี้หลังจากนั้นไม่นานนัก งบประมาณที่เราเสนอสำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖ มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้เสร็จตามโครงการ ๓๘๐ ล้านบาท และอีก ๒๓๘ ล้านบาทสำหรับงานปลัดย่อยเช่น ระบบการระบายน้ำ การขุดคลอง การอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ การขยายคลอง ทำนบและคูที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนการวิจัยและการส่งเสริมเผยแพร่การเกษตรและการตัดถนนในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยานั้นควรจะใช้เงินงบประมาณซึ่งได้เสนอไว้ในตอนอื่นของรายงานนี้ เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้ว จำนวนเงินลงทุนทั้งหมดในโครงการนี้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๓ เป็นต้นมา จะมาก



### โครงการชลประทานของประเทศไทย

- การชลประทานหลวงซึ่งกำลังก่อสร้างหรือที่มีโครงการอยู่แล้ว
- การชลประทานหลวงซึ่งก่อสร้างสำเร็จแล้ว
- อ่างเก็บน้ำ
- เส้นแบ่งเขตภาค
- ภูเขาซึ่งมีความสูงเกินกว่า 500 เมตร



กว่า ๓๕๐๐ ตันบาท ซึ่งเกือบร้อยละ ๒๕ ของเงินจำนวนนี้ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก การลงทุนตามโครงการนี้เป็นการสมควร เพราะประโยชน์อันยิ่งใหญ่ที่จะได้รับจากการผลิตข้าวและพืชอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ตลอดจนการมีข้าวเหลือจำหน่ายออกไปขายต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก ๓๐๐,๐๐๐ ตัน

คุณค่าในทางเศรษฐกิจของโครงการเจ้าพระยาใหญ่ จะเพิ่มมากขึ้นอีก เมื่อโครงการนี้เสร็จ โครงการอื่นซึ่งตั้งอยู่ที่แม่น้ำปิง ซึ่งเป็นแควหนึ่งอยู่ทางตอนเหนือของแม่น้ำเจ้าพระยา โครงการนี้เป็นโครงการแรกในประเทศไทย ที่จะเก็บกักน้ำและควบคุมระดับน้ำในแม่น้ำอย่างกว้างขวาง ประกอบด้วยเขื่อนสูง ๓๕๐ เมตร และอ่างซึ่งเก็บน้ำได้กว่า ๕,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร นอกจากนี้ให้กำลังไฟฟ้า ๕๖๐,๐๐๐ กิโลวัตต์แล้ว โครงการนี้ยังจะช่วยป้องกันอุทกภัยในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ปากน้ำในแต่ละปีสม่ำเสมอ และเพิ่มปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาในฤดูแล้งอีกประมาณ ๒๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ถ้ามีน้ำในระบบชลประทานเจ้าพระยาระหว่างฤดูแล้งแล้วคาดกันว่า หลังจากการเก็บเกี่ยวครั้งแรกแล้วจะปลูกข้าวได้อีกเป็นครั้งที่สองในเนื้อที่ประมาณ ๒.๓ ล้านไร่ ข้าวที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นจะมีมูลค่ากว่า ๒๐๐ ตันบาท เป็นที่คาดกันด้วยว่า นอกเหนือไปจากการผลิตข้าวเพิ่มขึ้นตามโครงการเจ้าพระยาแล้ว โครงการนี้ยังจะช่วยให้ปลูกข้าวได้มากขึ้นอีกประมาณ ๕๐,๐๐๐ ตัน

สุดท้ายนี้การป้องกันอุทกภัยทางตอนใต้ของเขื่อน ทำให้สามารถจัดทำโครงการอีกอันหนึ่ง ซึ่งจะส่งน้ำชลประทานให้แก่พื้นที่นาเพิ่มขึ้นได้ประมาณ ๓.๕ ล้านไร่ ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่จำนวนนี้อาจปลูกพืชได้สองครั้ง โครงการนี้ยังที่ลุ่มแม่น้ำปิงตอนใต้จังหวัดกำแพงเพชร คาดกันว่าโครงการนี้จะช่วยให้การผลิตข้าวเพิ่ม



หน้าที่และอุปกรณ์ให้มากเพื่อโครงการนี้ เพราะจะเป็นการแย่งกำลังคนและกำลังวิทยากรมาจากงานชุดคลองคามโครงการเจ้าพระยา และจะทำให้โครงการเจ้าพระยาเสร็จช้าไป อย่างไรก็ตามก็ควรสำรวจฯ ขอแนะนำให้ศึกษาและวางแผนให้เสร็จ เพื่อให้เริ่มดำเนินการได้ในราวปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ถ้าหากเป็นที่แน่นอนว่าโครงการนี้มีคุณค่ามากจริง คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้ตั้งงบประมาณ ๓๓ ล้านบาท เพื่อใช้ในการศึกษาและการดำเนินงานขั้นต้นในระยะสามปีข้างหน้า และถ้าหากผลงานแสดงให้เห็นว่าสมควรที่จะพัฒนาแม่น้ำแม่กลองก็ขอเสนอให้ตั้งงบประมาณอีก ๓๓๐ ล้านบาทเพื่อเป็นค่าก่อสร้างใน พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๐๖

ทางด้านตะวันตกเฉียงใต้ของที่ราบภาคกลางนี้ ยังมีอีกโครงการหนึ่งที่จะต้องทำคือให้เสร็จ และควรมีความสำคัญในอันดับต้น ๆ ด้วย ได้แก่โครงการซึ่งจะให้การชลประทานแก่เนื้อที่ ๒๓๐,๐๐๐ ไร่ทางตอนใต้ของจังหวัดเพชรบุรี ในปัจจุบันเขื่อนเพชรจะให้การชลประทานในหน้าน้ำแก่เนื้อที่ ๓๓๕,๐๐๐ ไร่ ถ้าลงทุนอีกประมาณ ๕๕ ล้านบาท เพื่อสร้างเขื่อนเก็บน้ำแก่งกระจานในลำน้ำกระจานซึ่งเป็นแควหนึ่งของแม่น้ำเพชรบุรีและชุดคลองเพิ่มเติม เนื้อที่ซึ่งในปัจจุบันได้รับการชลประทานอยู่เดี๋ยวก็จะนำมาใช้ในระหว่างฤดูแล้งด้วย และยังให้การชลประทานเฉพาะหน้าน้ำแก่ที่ดินสำหรับปลูกข้าวเพิ่มขึ้นอีก ๑๕,๐๐๐ ไร่ นอกจากนี้ยังจะให้พลังงานไฟฟ้าประมาณ ๓,๐๐๐ กิโลวัตต์อีกด้วย งานนี้จะไม่ใช่กำลังคนและทรัพยากรของกรมชลประทานมากนัก คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้เริ่มโครงการนี้ใน พ.ศ. ๒๕๐๒ และให้ดำเนินต่อไปเป็นเวลา ๕ ปี

### ภาคเหนือ

ตามความหมายที่ใช้กันโดยปกติแล้ว ภาคเหนือของประเทศไทยประกอบด้วยพื้นที่ที่เต็มไปด้วยภูเขาตั้งแต่เหนือจังหวัดอุตรดิตถ์ขึ้นไปจนถึงพรมแดนลาว



ขาดเงิน เนื่องจากในแถบนี้มีฝนตกน้อย และดินเป็นดินร่วนปนทรายไม่เก็บความชุ่มชื้นไว้ และเนื่องจากการดำขำมีแค่จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงขึ้น คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้เร่งดำเนินโครงการนี้ให้เสร็จโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ งบประมาณที่ยังจะต้องใช้ตกประมาณ ๒๐ ล้านบาท

โครงการในภาคเหนืออีกโครงการหนึ่งที่ควรจะดำเนินให้เสร็จคือที่ดำเนินแม่ดาวใกล้จังหวัดเชียงราย โครงการนี้อยู่ในระหว่างก่อสร้างมาเป็นเวลา ๗ ปีแล้ว และต้องการงบประมาณอีกเพียง ๓ ล้านบาทเท่านั้นก็จะเสร็จ ประโยชน์ที่กสิกรจะได้รับจากโครงการนี้มีมากเมื่อเปรียบเทียบกับเงินลงทุน และโครงการนี้ยังช่วยให้ตัวเมืองเชียงรายมีน้ำใช้ด้วย

นอกจากงานชลประทานเหล่านี้แล้ว คณะสำรวจฯ ขอสนับสนุนให้มีการสำรวจภาคเหนืออย่างกว้างขวางเพื่อใช้เป็นหลักสำหรับวางโครงการควบคุมระดับน้ำในระยะยาว ประการแรกการสำรวจจำเป็นต้องทำเพื่อกำหนดที่สร้างอ่างเก็บน้ำทางต้นแม่น้ำเพิ่มเติม ทั้งนี้เนื่องจากโครงการชลประทานทั้งหมดในภาคเหนือขาดน้ำในระหว่างฤดูแล้ง ประการที่สองมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์และวางแผนการควบคุมระดับน้ำในลุ่มแม่น้ำนาน อุทกภัยในที่ราบภาคกลางถึงแม้ว่าจะลดน้อยลงเพราะสามารถควบคุมระดับน้ำในแม่น้ำปิงได้หลังจากที่โครงการนี้ก่อสร้างเสร็จแล้ว ก็ยังคงมีทางจะเกิดขึ้นได้ครบได้ที่ยังไม่สามารถควบคุมแม่น้ำนานได้ ด้วยเหตุนี้จึงควรจะทำที่ ๆ เหมาะสมสำหรับจัดสร้างอ่างเก็บกักน้ำในแม่น้ำนาน ประการสุดท้ายควรจะให้มีการศึกษาอย่างถูกต้องและถ่วงถ่วงปัญหาเกี่ยวกับอุทกภัยและดินพังทลายในภาคเหนือซึ่งเกิดขึ้นจากการทำตลิ่งและพฤษชาติที่ปลูกคลุมดอนบน ของชุมชนแม่น้ำที่สำคัญแห่งนี้ โครงการสำหรับแก้ปัญหานี้ควรมีความจำเป็นอย่างรีบด่วนเพราะต้นแม่น้ำเหล่านี้เป็นบ่อเกิดแห่งน้ำสำหรับระบบการชลประทานที่สำคัญที่สุดทั้งหลาย ของประ

ประเทศไทย การศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาและมาตรการป้องกันนกรวมป่าไม้และกรมชลประทานจะต้องร่วมมือและประสานงานกัน นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมจะต้องมีหน้าที่เกี่ยวข้องช่วยในการตรวจตราและใช้กฎหมายบังคับ เพื่อคุ้มครองและสร้างป่าและพฤษชาติคุ้มครองดินชั้นใหม่

### ภาคอีสาน

ในประเทศไทยอาณาบริเวณที่ยากแก่การจคิให้มีน้ำพอเหมาะกับการปลูกพืชได้แก่ภาคอีสานซึ่งมีเนื้อที่เพาะปลูกร้อยละ ๔๐ ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด และกสิกรประมาณร้อยละ ๓๕ ของกสิกรทั้งประเทศ ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ของภาคอีสานยังมีป่าดงดิบปกคลุมอยู่ ดินและป่าไม้ตั้งหน้าไว้ไม่ได้มาก ภาคอีสานได้รับน้ำฝนมากเกือบเท่าภาคเหนือ แต่การปลูกข้าวก็เช่นเดียวกับในภาคเหนือ คือไม่ได้ผลดีเพราะน้ำท่วมในแ่ละปีไม่สม่ำเสมอ และแห้งหมดไปในเวลาอันรวดเร็ว เพราะน้ำไหลและซึมลงไปในดินเร็ว ลักษณะของพื้นที่เป็นที่ลุ่ม ๆ ดอน ๆ ทำให้ที่ดอนที่ค้ำน้ำขังมากเหมาะแก่การปลูกข้าว แต่การปลูกข้าวได้ขยายออกนอกบริเวณที่ต่ำเหล่านี้เข้าไปในที่ซึ่งต้องอาศัยฝนตกหนักผิดปกติและต้องผิตหวังอยู่บ่อย ๆ

ด้วยเหตุนี้สำหรับการเพาะปลูกเท่าที่กระทำอยู่ในปัจจุบันจึงต้องการ การชลประทานอย่างยิ่ง และในบางแห่งก็ต้องการการป้องกันอุทกภัยมากเท่า ๆ กัน อย่างไรก็ตาม การชลประทานโดยวิธีผันกระแส น้ำจากแม่น้ำจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะปริมาณน้ำไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ และเพราะประชากรไม่รวมกันอยู่ใกล้แม่น้ำแต่กระจัดกระจายกันอยู่ทั่วไป ยิ่งไปกว่านั้นการควบคุมแม่น้ำสายใหญ่ ๆ

จะต้องมีเขื่อนกักน้ำใหญ่โตและแพงมาก และตามลักษณะภูมิประเทศ (ถึงแม้ว่าจะยังไม่ม<sup>๕</sup>แผนท<sup>๕</sup>ที่ถูกค<sup>๕</sup>ง) ดูเหมือนจะหาท<sup>๕</sup>ค<sup>๕</sup>งเขื่อนให้ดีได้ยาก

ความจริงก็มีทางปรับปรุงการชลประทานแบบฝั้นกระแสน้ำ ในภาคอีสานอยู่บ้าง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๒ กรมชลประทานได้ดำเนินโครงการหลายโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการเพื่อการชลประทาน แต่มีบางโครงการที่ช่วยป้องกันน้ำท่วมด้วย โครงการชลประทานเหล่านี้ให้น้ำสำหรับใช้ในการปลูกข้าว (ถึงแม้ว่าบางโครงการให้น้ำไม่เพียงพอในตอนและตอนปลายฤดูปลูกข้าว) แต่ไม่มีโครงการใดที่ให้น้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชในฤดูแล้งได้เลย ในระยะห้าปีข้างหน้าคณะสำรวจฯ ขอแนะนำโครงการชลประทานแบบฝั้นกระแสน้ำบางโครงการ (ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป) แต่โครงการชลประทานสำหรับภาคอีสานนั้นควรจะมุ่งในด้านอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก

การสร้างอ่างเก็บน้ำได้เริ่มขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๙๔ ตามคำแนะนำของคณะผู้เชี่ยวชาญองค์การอาหารและเกษตร เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้สร้างเสร็จไป ๓๐๗ อ่าง เป็นทำนบกินกันดำขนาดเล็กๆ อ่างที่สร้างเสร็จแล้วมี ๘๖ อ่างมีจุดประสงค์จะเก็บน้ำไว้ใช้ในระหว่างฤดูปลูกข้าวถ้าฝนไม่เพียงพอ อีก ๒๓ อ่างสำหรับเป็นน้ำใช้และน้ำบริโภคเท่านั้น ตามโครงการอ่างเก็บน้ำเหล่านี้จะให้การชลประทานแก่เนื้อที่ ๒๐๘,๐๐๐ ไร่ แต่เนื่องจากคลองส่งน้ำยังขุดไม่เสร็จ เนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานใน พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงมีเพียง ๖๒,๕๐๐ ไร่เท่านั้น

การสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อการชลประทานในภาคอีสานนี้ต้องใช้เงินลงทุนประมาณไร่ละ ๓๕๐ บาท เมื่อเทียบกับจำนวนชาวที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นแล้ว นับว่าได้ผลตอบแทน

แทนไม่สู้เท่ากับโครงการชลประทานส่วนมากที่ได้แนะนำให้ทำในภาคอื่น ถึงกระนั้นก็ยังนับว่าได้ผลคุ้มค่า อีกประการหนึ่งอย่างเก็บน้ำมีส่วนที่อยู่อย่างหนึ่งคือไม่จำเป็นต้องสร้างตมในแม่น้ำ จึงเป็นประโยชน์สำหรับภาคนี้ซึ่งมีประชากรกระจายกันอยู่ นอกจากนั้นยังให้น้ำสำหรับใช้และบริโภคในครัวเรือนและทำให้หน้าท่วมน้อยลงด้วย คณะสำรวจฯ เสนอให้สร้างอ่างเก็บน้ำให้เร็วขึ้นเพราะเป็นมาตรการที่ช่วยให้ประชากรในภาคอีสาน ซึ่งมีจำนวนมากและยากจนได้มีงานทำมีรายได้

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่า ในระยะ ๓๐ ปีควรจะสร้างอ่างเก็บน้ำและคลองส่งน้ำเพื่อการชลประทานแก่เนื้อที่ ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ และควรเพิ่มงบประมาณสำหรับโครงการนี้เป็นปีละ ๒๐ ล้านบาท แต่ในขั้นแรกนี้ควรจะให้อ่างเก็บน้ำที่สร้างเสร็จแล้วมีระบบคลองส่งน้ำอย่างเพียงพอเสียก่อน งานชุดคลองส่งน้ำแต่ก่อนเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและไม่ได้รับการเอาใจใส่เพียงพอ ในปัจจุบันได้โอนไปเป็นหน้าที่ของกรมชลประทานแล้ว หวังว่าต่อไปงานด้านชุดคลองจะได้รับความเอาใจใส่ตามที่ควร คลองที่จะขุดขุดต่อไปยาวประมาณ ๕๐ กิโลเมตร ใช้เงินเพียงประมาณ ๒ ล้านบาท ถ้าชุดเสร็จจะมีเนื้อที่ซึ่งได้รับการชลประทานเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันกว่าเท่าตัว

ในภาคอีสานนั้นนอกจากโครงการอ่างเก็บน้ำแล้ว ขอแนะนำให้ทำโครงการชลประทานในแม่น้ำดังต่อไปนี้

๑) สร้างทำนบดินที่ลำพระเพลิงใกล้จังหวัดนครราชสีมา เพื่อให้การชลประทานและควบคุมน้ำท่วมในเนื้อที่ ๓ แห่งรวมทั้งสิ้นกว่า ๖๐,๐๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้อาจปลูกพืชได้สองครั้งในเนื้อที่ประมาณ ๑๗,๐๐๐ ไร่ โครงการนี้จะให้กำเนิดพลัง

งานไฟฟ้า ๓,๕๐๐ กิโลวัตต์ และทำให้จังหวัดนครราชสีมาหันมาใช้เพิ่มขึ้นด้วย  
งบประมาณเสนอให้ตั้งไว้ ๕๕ ล้านบาทตลอดระยะเวลาห้าปี ซึ่งมีค่าอุปกรณ์ไฟฟ้าพลัง  
น้ำประมาณ ๒๒ ล้านบาทรวมอยู่ด้วย

๒) ปรับปรุงโครงการชลประทานห้วยปลาหางใกล้จังหวัดสกลนคร โครงการ  
การให้การชลประทานแก่น้อยประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ไร่ ประสิทธิภาพของการชล  
ประทานจะเพิ่มมากขึ้นและจะปลอดภัยยิ่งขึ้น ถ้าได้สร้างเขื่อนสำหรับเวลาจำเป็นจะได้  
ระบายน้ำจากห้วยปลาหางไปด้านข้างซึ่งอยู่ใกล้ ๆ การสร้างเขื่อนนี้ใช้เงินเพียงประ  
มาณ ๘ ล้านบาทเท่านั้น งานนี้ได้กำหนดให้เริ่มทำใน พ.ศ. ๒๕๐๓ และควรทำให้  
เสร็จโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

๓) สร้างเขื่อนที่ด้านเหนือใกล้จังหวัดกาฬสินธุ์ ส่วนใหญ่เพื่อป้องกัน  
น้ำท่วมในพื้นที่เพาะปลูกซึ่งกว้างขวางมาก และสร้างถนนเชื่อมระหว่างกาฬสินธุ์ กับ  
มหาสารคาม เขื่อนนี้อาจใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้าประมาณ ๓,๐๐๐ กิโลวัตต์ได้ด้วย ขอ  
แนะนำให้เริ่มดำเนินการสร้างใน พ.ศ. ๒๕๐๕ และตั้งงบประมาณ ๓๒ ล้านบาทสำหรับ  
โครงการนี้ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ และ ๒๕๐๖

การชลประทานและการจัดหาน้ำกินน้ำใช้อาจทำได้โดยวิธีขุดบ่อน้ำบาดาล  
ได้อีกวิธีหนึ่ง โครงการขุดบ่อน้ำบาดาลกำลังดำเนินการอยู่ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาล  
สหรัฐอเมริกา แต่ผลที่ได้รับยังไม่พอใจ การขุดบ่อน้ำส่วนมากไม่เป็นผลสำเร็จเพราะมี  
ชั้นเกลืออยู่ใต้ดินตื้นลึก จึงควรสำรวจแหล่งน้ำบาดาลเพิ่มเติม และขอแนะนำโครง  
การทดลองเจาะบ่อน้ำในที่ที่ขาดน้ำมากตามพรมแดนกัมพูชาด้วย

สำหรับระยะเวลาที่ยาวกว่านี้ การพัฒนาแม่น้ำโขงอาจจะช่วยให้แม่น้ำและต้นของความตึงการอื่น ๆ ของภาคอีสานใต้ แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่สำคัญสายหนึ่งของโลก ใหลลงตามขอบด้านเหนือและด้านตะวันออกของภาคนี้และใช้เป็นส่วนแบ่งเขตแดนไทยกับลาว ถ้าการสำรวจแสดงให้เห็นว่าสมควรสร้างเขื่อนในแม่น้ำในบริเวณผามองแล้ว ก็อาจผันกระแสแม่น้ำไปใช้เพื่อการชลประทานในส่วนใหญ่ส่วนหนึ่งของภาคอีสานได้อย่างเพียงพอ คณะกรรมการคณะหนึ่งขององค์การสหประชาชาติได้จัดเตรียมแผนการดำเนินงานเพื่อตัดสินว่าการพัฒนาแม่น้ำโขงจะทำได้หรือไม่ไว้แล้ว โดยให้รัฐบาลกัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนามร่วมกันดำเนินงาน ขณะนี้จึงยังไม่สามารถกำหนดโครงการเกี่ยวกับแม่น้ำโขงได้จนกว่างานสำรวจจะเสร็จ ซึ่งคาดว่าจะกินเวลาประมาณ ๕ ปี โครงการนี้ควรจะได้รับความร่วมมือสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาลของประเทศทั้งสองแล้ว

อย่างไรก็ดี การสร้างอ่างเก็บน้ำ ทำงานชลประทานในแม่น้ำและชุดบ่อน้ำบาดาลในภาคอีสานอย่างเต็มที่ และถึงแม้จะปรากฏว่าโครงการแม่น้ำโขงนั้นมิทางทำได้ ก็คงจะไม่แก้ปัญหาระยะยาวสำหรับการปลูกข้าวที่ทำกันอยู่ในภาคนี้ให้เสร็จสิ้นไปได้ คณะสำรวจเชื่อแน่ว่า ถ้าจะใช้ภูมิประเทศของภาคอีสานนี้ให้ประโยชน์ในการเพาะปลูกที่สุด จะต้องเปลี่ยนแปลงแบบอย่างการเพาะปลูกเสียใหม่ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น และจะพูดถึงในภายหลัง

ปัญหาที่สำคัญของการควบคุมน้ำในภาคอีสานใต้แก้ปัญหาดินพังทลาย การทำไร่เลื่อนลอย (ซึ่งหมายถึงการถางป่าและปลูกพืชชนิดอื่น ๆ เพื่อใช้ทำการเพาะปลูก ๒ หรือ ๓ ปี แล้วย้ายไปทำเช่นเดียวกันในที่อื่น) นั้นทำกันอย่างกว้างขวางในภาคอีสาน ป่าซึ่งมีต้นไม้ยืนยงอยู่แล้วจึงกลายเป็นที่หัวโล้นใช้ปลูกอะไรไม่ได้มากนัก

ทุกที่ นอกจากนนั้นการทำไร่เลื่อนลอยยังทำให้เก็บนาตามธรรมชาติได้น้อยลง ทำให้เกิดอุทกภัยมากขึ้นในฤดูฝนและทำให้หน้าในแม่น้ำน้อยลงในระหว่างฤดูแล้งด้วย ถ้าหากไม่ควบคุมการทำไร่เลื่อนลอยแล้ว ภาคอีสานจะแห้งแล้งมากขึ้น และเนือที่จะกลายเป็นกึ่งทะเลทรายมากขึ้นด้วย ปัญหาที่มีใช่เป็นปัญหาในอนาคตแต่เป็นปัญหาค่อนข้างมาก ถ้าหากจะหยุดยั้งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในภาคอีสานให้ได้ คณะสำรวจฯ ขอให้กระทรวงเกษตรเร่งศึกษาปัญหาน้อย่างถ่องถ้วน และกำหนดเขตห้ามทำไร่เลื่อนลอยอย่างเด็ดขาดเพื่อป้องกันภัยอันเกิดจากดินพังทลายและน้ำท่วม เมื่อได้กำหนดเขตเหล่านี้เสร็จแล้ว รัฐบาลควรจะสั่งให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมดำเนินการบังคับ โดยทำการจับกุมและลงโทษผู้ฝ่าฝืน

ภาคใต้

เนื่องจากภาคใต้ของประเทศไทยมีฝนตกสม่ำเสมอมากกว่าภาคอื่น ความจำเป็นที่จะต้องทำการชลประทานในภาคใต้จึงไม่รีบด่วนนัก แต่ปัญหาการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำมากกว่าภาคอื่น และโครงการ ๒๕ โครงการซึ่งกรมชลประทานได้สร้างเสร็จหรืออยู่ในระหว่างก่อสร้างในภาคนี้ส่วนใหญ่มีจุดประสงค์เพื่อแก้ปัญหาน้ำ

ในระยะห้าปีข้างหน้าขอแนะนำโครงการผันกระแสน้ำจากแม่น้ำ ๓ โครงการคือ โครงการทุ่งนุ้ยในจังหวัดสตูล โครงการเสาชิงในจังหวัดนครศรีธรรมราช โครงการเทพาในจังหวัดสงขลาและปัตตานี แต่ละโครงการจะให้การชลประทานแก่เนื้อที่ประมาณ ๑๐,๐๐๐ ไร่

โครงการผันกระแสน้ำจากแม่น้ำในภาคใต้ ทั้งที่กล่าวถึงดำเนินอยู่และที่เสนอ

มานี้ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ ๓๖๐ ล้านบาท ซึ่งขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณไว้ ๓๐๐ ล้านบาทสำหรับระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖

### ด้านอื่น ๆ ของโครงการชลประทาน

กล่าวโดยทั่วไปเจ้าหน้าที่เข้าใจวางโครงการชลประทานและบริหารงานได้เป็นอย่างดี ซึ่งกรมชลประทานควรจะภูมิใจในผลสำเร็จที่ได้รับมาแล้ว ถึงกระนั้นก็ตามก็ปรากฏว่าตามชนบทได้มีผู้ร้องทุกข์เรื่องการบริหาร ของงานชลประทานต่าง ๆ อยู่มาก คณะสำรวจฯ เชื่อว่าคำร้องทุกข์เหล่านี้ส่วนใหญ่ปราศจากเหตุผลอันสมควร และเกิดจากความเข้าใจผิดในลักษณะและความมุ่งหมายของโครงการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โครงการแม่น้ำต่าง ๆ ส่วนมากเป็นโครงการเพื่อผันกระแสจากแม่น้ำและแบ่งเฉลี่ยน้ำให้ทั่วถึงชน ไม่ใช่เพื่อบังคับน้ำตามฤดูกาล ด้วยเหตุนี้งานชลประทานจะมีต้นทุนเสมอว่าน้ำฝนและน้ำในแม่น้ำไปไม่ได้ โครงการเหล่านี้ไม่ได้มีชนเพื่อชลเซยฝนที่ต่ำหรือค่อย ๆ เรือนชาวนาเป็นจำนวนมากไม่เข้าใจ

อย่างไรก็ดีการร้องทุกข์ก็มีเหตุผลอยู่บ้าง เกี่ยวกับข้อบกพร่องในการวางผัง ออกแบบ และก่อสร้าง ข้อบกพร่องในการดำเนินงานและดูแลรักษา และกฎหมายที่มีไว้เพื่อคุ้มครองรักษาอาคารชลประทานและความคุ้มครองใช้น้ำมิได้มีการบังคับให้เพียงพอ

### ๑. การวางผัง ออกแบบ และก่อสร้าง

มีความผิดพลาดบางอย่างเกิดขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นว่า การสำรวจขั้นต้นและการวางผังไม่พอเพียง ประการแรกก่อนที่จะวางโครงการแม่น้ำและอ่างเก็บน้ำจะ

ต้องศึกษาลักษณะของลุ่มแม่น้ำและความต้องการของท้องที่โดยละเอียด และบันทึกสถิติระดับน้ำเป็นเวลานานพอเพื่อป้องกันการคำนวณปริมาณน้ำผิดพลาด การศึกษาลักษณะของลุ่มแม่น้ำนั้นควรจะศึกษาให้ได้ความรู้ที่แน่นอนเกี่ยวกับลักษณะความค้ำสูงของที่ดินในลุ่มน้ำโดยตลอด และเข้าใจในลักษณะของเนือที่ที่จะทำการชลประทานตลอดจนดินและพืชที่จะปลูกได้ ข้อบกพร่องที่สำคัญข้อหนึ่งในการวางแผนดังกล่าวก็คือขาดแผนที่ดี ขณะนี้ทางการกำลังทำแผนที่ทั่วประเทศโดยการถ่ายภาพทางอากาศ การเศรษฐกิจจะได้รับผลประโยชน์อย่างยิ่งถ้าในการกำหนดลำดับความสำคัญของบริเวณที่จะทำแผนที่ว่าควรทำแห่งใดก่อนหลังนั้นจะได้พิจารณาถึงความจำเป็นของการวางแผนชลประทาน โดยเฉพาะในภาคอีสานนี้

ในอดีตโครงการชลประทานต้องประสบความเสียหายเนื่องจากลมม็อบทำพร้อม ๆ กันหลายโครงการเกินไปและรัฐบาลไม่สามารถจะให้งบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินงานให้เสร็จตามกำหนดได้ การปฏิบัติเช่นนั้นทำให้มีการตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้อ่าง เขื่อนที่กว้างงาน งานซึ่งทำค้างอยู่ถูกกลืนท่วมเสียหาย ความกดดันทางการเมืองให้ตั้งม็อบทำลายโครงการเกินไปเป็นเหตุผลประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งได้แก่การจัดทำงบประมาณโดยไม่มีแผนการแน่นอนเช่น ตั้งงบประมาณให้เริ่มโครงการในปีหนึ่ง แต่ไม่ให้งบประมาณเพียงพอที่จะทำให้เสร็จในปีต่อ ๆ มา ในการทำงบประมาณนั้นมักจะคำนวณเงินที่จะใช้ไว้แต่เกินไป เป็นการคิดตั้งที่จะเริ่มโครงการซึ่งจะต้องใช้เวลานานกว่าจะทำได้เสร็จเพื่อสนองคำเรียกร้องที่จะเอาประโยชน์จากโครงการนั้นทันที

ในการออกแบบอาคารชลประทานมิได้ปรากฏเสมอไปว่าผู้ออกแบบได้ให้ความเอาใจใส่เพียงพอในเรื่องการป้องกันดินตกตะกอน ดินถล่มหรือพังทะลาย และ

เรื่องน้ำเค็ม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีอ่างเก็บน้ำ) และความเสียหายอันเกิดจากงานดินที่ถมดินไม่แน่นพอ ซึ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการวางผังและออกแบบสร้างเขื่อนได้แก่การไม่ทำบันไดให้ปลาข้าม โดยเฉพาะที่เขื่อน ชัยนาท ซึ่งทำให้สูญเสียปลาไปเป็นจำนวนมาก ในประเทศไทยพบเมืองบริโภคปลากันมาก และการประมงน้ำจืดยังคงต้องเสริมอีกไม่น้อย การทำให้ปลาไม่สามารถว่ายขึ้นไปวางไข่ทางคันน้ำจึงเป็นความเสียหายอันใหญ่หลวง คณะสำรวจฯ เสนอให้จัดทำบันไดปลาขึ้นที่ชัยนาทโดยเร็วที่สุด และในกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้แน่นอนว่าไม่จำเป็น ขอเสนอให้ทำบันไดปลาไว้ตามเขื่อนต่าง ๆ ที่มีอยู่และเขื่อนที่จะสร้างต่อไปด้วย

ข้อบกพร่องประการสุดท้ายก็คือ โครงการต่าง ๆ มักจะไม่ให้ประโยชน์เต็มที่เพราะมีสิ่งก่อสร้างประกอบประคุน้ำ และคลองระบายน้ำไม่เพียงพอ สำหรับบังคับน้ำไปจนถึงระดับที่น้ำ ซึ่งในบางกรณีเป็นเพราะการแบ่งแยกหน้าที่และการประสานงานไม่เพียงพอ การปฏิบัติเช่นนี้เป็นเหตุให้ระบบคลองและโครงการอ่างเก็บน้ำในภาคอีสานไม่สำเร็จลงได้ อีกประการหนึ่งก็คือ โครงการชลประทานหลายแห่งมีจุดหมายที่จะช่วยการปลูกข้าวมากกว่าอย่างอื่น โดยทอดน้ำให้แก่ที่นาที่อยู่สูงสุดในบริเวณกว้าง แล้วปล่อยให้น้ำไหลไปตามร่องตามคันนา ถ้าหากว่าน้ำมีมากและชาวนาร่วมมือกันเต็มที่แล้วระบบนี้จะช่วยการปลูกข้าวแบบใช้น้ำขังได้เหมือนกัน แต่ได้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ยิ่งถ้าคันน้ำไม่พอหรือชาวนาไม่ให้ความร่วมมือ พื้นที่ที่จะได้รับประโยชน์จะน้อยกว่าในกรณีที่ที่มีคลองส่งน้ำและคลองซอยอย่างพร้อมมูลมาก ทั้งระบบนี้จะไม่ช่วยการทำไร่ในที่ดอนและในฤดูแล้งเลย

จะเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งถ้าประโยชน์ที่จะได้จากโครงการเขื่อนเจ้าพระยา รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บและควบคุมน้ำโดยเขื่อนยันต์จะกลับ

ได้รับไม่เต็มที่ เพราะการไม่ชุดคลองส่งน้ำไปยังที่นาแต่ละแปลงให้เพียงพอ คณะ  
 ดำรวจ ๆ ขอขยั้นยั้นและสนับสนุนข้อเสนอแนะของคณะผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและ  
 เกษตร เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งกล่าวไว้ว่า “การวางผังระบบส่งน้ำให้พอเพียงแก่ที่นา  
 ทุกแปลงจะเป็นการปรับปรุงที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของ นโยบายการชลประทานของ  
 ประเทศไทย ในการนี้จะต้องจัดให้มีทางส่งน้ำตรงไปยังที่นาแต่ละแปลง หรือตรงไปยัง  
 ที่นากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อแจกจ่ายต่อไปตามคูนา หรือตรงไปยังกลุ่มที่นาที่มีการชลประ  
 ทานร่วมกันเป็นหน่วยเดียวเช่นที่ จะต้องทำในกรณีที่ปลูกข้าวนาตกร การส่งน้ำดังกล่าว  
 อาจจะกระทำเมื่อมีการร้องขอถ้าสามารถทำให้น้ำไหลอยู่ตลอดเวลา หรือผลัดกันโดย  
 นาแต่ละแปลงได้รับน้ำจำนวนหนึ่งตามระยะเวลาที่กำหนด สำหรับระบบโครงการเก่า  
 ควรจะมีการแก้ไขเพื่อให้ได้ผลเช่นเดียวกัน”

## ๒. การดำเนินงานและการบำรุงรักษา

การดำเนินโครงการชลประทานให้มีประสิทธิภาพจะต้องมีอุปกรณ์ที่เหมาะสม  
 มีการบริหารจัดการและมีเงินพอเพียง ได้กล่าวแล้วว่า คลองส่งน้ำจ่ายขอยนั้นมีความ  
 สำคัญมากในการจ่ายน้ำให้เต็มดัดโดยท่วง คลองเหล่านี้ควรมีประตูน้ำซึ่งได้ถูกแ  
 ะได้เพื่อป้องกันมิให้ชาวอนานาน้ำไปใช้โดยไม่คำนึงถึงความ ต้องการ ของผู้อื่นหรือการ  
 รักษาคลองให้อยู่ในสภาพดี

การจัดให้มีสิ่งก่อสร้างและอุปกรณ์ที่จำเป็นจะช่วยลดงานบำรุงรักษา  
 ได้บ้าง แต่ก็ยังมีงานที่ต้องทำอยู่มาก เพราะมีฝนตกหนักและดินมักจะเป็นดินร่วนพัง  
 ทรุดได้ง่าย ตามระบบการชลประทานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันจะแสดงความชำ  
 รุดทรุดโทรมอันเกิดจากการบำรุงรักษาไม่พอเพียงปรากฏอยู่ชัด ถ้าเหตุสำคัญก็คือ

งบประมาณไม่พอ คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้เพิ่มงบประมาณประเภทค่าบำรุงรักษาให้แก่กรมชลประทานอีกประมาณเท่าตัว จนถึงระดับประมาณ ๓๐๐ ล้านบาทภายใน ๒ ปีข้างหน้า และควรจะมีเพิ่มสูงขึ้นไปอีกสำหรับการบำรุงรักษาโครงการใหม่

เมื่อมีงบประมาณดังกล่าวควรมีเจ้าหน้าที่ประจำแต่ละโครงการให้เพียงพอเพื่อปลูกหญ้าและควบคุมแรงงานดินในกรณีที่ไม่ได้ทำไว้แต่แรก คอยดูแลมิให้คลองดินเลนและมีพืชขึ้นรก และซ่อมแซมความเสียหายซึ่งเกิดจากน้ำท่วม คนและสัตว์ได้ทันการ

ในการป้องกันความเสียหายจะต้องดำเนินการบังคับตามกฎหมายการชลประทานซึ่งมีไว้เพื่อรักษาสิ่งก่อสร้าง และป้องกันมิให้มีการใช้น้ำอย่างไม่ถูกต้องและมากเกินไป ในประเทศไทยไม่มีใครมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพราะว่าตำรวจไม่ตั้งใจ มัวหมกมุ่นอยู่กับเรื่องอื่น และเพราะว่าเจ้าพนักงานเปรียบเทียบคดีได้แสดงความเห็นอกเห็นใจผู้กระทำผิดมากเกินไป คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้ควรจะมีโทษไปให้เป็นหน้าที่ของกรมชลประทาน และผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ต้องไม่ใช่วิศวกรหรือเจ้าหน้าที่บำรุงรักษา แต่ต้องเป็นเจ้าหน้าที่พิเศษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการนี้โดยเฉพาะ รัฐบาลควรจะให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมสนับสนุนกรมชลประทานในการป้องกันมิให้อาคารชลประทานได้รับความเสียหาย และในการลงโทษผู้ที่ก่อความเสียหายนั้น

### ๓. การเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน

ในปัจจุบันประเทศไทยต่างกับประเทศอื่นที่ไม่ได้คิดค่าธรรมเนียมหรือเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน ในกรณีที่ประโยชน์ที่ได้รับเห็นได้

จากการผลิตเพิ่มขึ้น การเก็บค่าธรรมเนียมก็เป็นการสมควรอย่างไม่มีปัญหา. ตามลักษณะของระบบการชลประทานในประเทศไทยไม่อาจเก็บ ค่าธรรมเนียมตามปริมาณน้ำที่ใช้ได้ ด้วยเหตุผลคณะสำรวจฯ จึงขอเสนอให้เก็บภาษีจากเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานเพิ่มขึ้นจากภาษที่ดิน (ภาษำรุงท้องที่) ซึ่งขณะนี้เก็บอยู่เป็นประจำในอัตราค่าอย่างไรก็ดีปัญหาที่เห็นว่า เนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานส่วนใหญ่ได้รับน้ำไม่แน่นอนและในด้านการบริหารไม่อาจจะเพิ่มลดภาษีการชลประทานตามการเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำที่ได้รับแต่ละปีได้ จากจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานภายใต้การควบคุมของกรมชลประทาน ในปัจจุบัน ๘.๕ ล้านไร่ เนื้อที่ได้รับน้ำแน่นอนและเพียงพอตรงตามเวลาที่ต้องการทุกปีคงจะมีไม่เกิน ๒ ล้านไร่ นอกนั้นได้รับบริการชลประทานไม่แน่นอนสม่ำเสมอทุกปี

เพื่อเป็นหลักในการเก็บภาษีตามที่ได้นำเสนอ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้กรมชลประทานจำแนกเนื้อที่ตลอดทั้งหมดยุคในบริเวณที่ได้รับการชลประทานออกเป็น ๔ ประเภท ตามปริมาณน้ำที่ได้รับจากโครงการชลประทานคือ ก) เป็นเนื้อที่ซึ่งได้รับน้ำอย่างเพียงพอสำหรับปลูกพืชทั้งในฤดูฝนและในฤดูแล้ง ข) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียว ค) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียว นอกจากในปีที่แล้งผิดปกติ และ ง) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำไม่แน่นอนสำหรับปลูกพืชครั้งเดียวแม้แต่ในปีปกติ

ในปัจจุบันมีเนื้อที่จำนวนน้อยที่เข้าอยู่ในข่ายประเภทแรก แต่เมื่อโครงการเขื่อนย่นย่อสร้างเสร็จแล้วจะมีเนื้อที่จำนวนมากเข้าเกณฑ์อยู่ในประเภทที่หนึ่ง เมื่อถึงเวลานั้นแล้ว คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้เก็บค่าบริการชลประทานรายปีในอัตรา ๒๐ บาทต่อไร่ เงินจำนวนนี้จะเป็นเพียงส่วนน้อยของรายได้ที่ที่ดินจะได้รับเพิ่มขึ้น ในทำ



พอ ๓. ทำการวิจัยและทดลองเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในทางซึ่งจะยังประโยชน์ให้แก่การเกษตรกรรมของไทยได้อย่างจริงจัง และ ๔. ให้ประชากรในชนบทมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น

## การศึกษาวิชาการเกษตรขั้นสูง

ในการจัดให้มีบริการส่งเสริมการเกษตรที่มีประสิทธิภาพนั้น การวิจัยและการศึกษาอบรมชนมหาวิทยาดัยมีความสำคัญอย่างเห็นได้ชัด มหาวิทยาดัยเกษตรศาสตร์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้พระนคร และเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงเกษตรได้ตั้งขึ้นเพื่อการนี้และในระยะไม่กี่ปีมานี้ได้ขยายอาคารสถานที่และหลักสูตรการศึกษาศึกษา โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงินจากสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันรับนิสิตใหม่เกือบ ๓๐๐ คนค่อมปี (ประมาณร้อยละ ๓๐ ของผู้สมัคร) และในระดับนี้จะม้นดิดที่จำเริญการศึกษาราว ๒๐๐ คนค่อมปี มหาวิทยาดัยเกษตรศาสตร์มีหลักสูตร ๓ ปี จำหรับอนุปริญญาและมีหลักสูตร ๔ ปีและ ๕ ปีจำหรับปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต หลักสูตรวิชาเฉพาะที่เด็กศึกษาได้มี กสิกรรม วนศาสตร์ ประมง สัตวบาล และวิศวกรรมชลประทาน แต่มาตรฐานการศึกษายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ และหลักสูตรยังเน้นความสำคัญไม่ถูกจุด คณะอาจารย์ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาที่สอน แต่มีจำนวนน้อย มหาวิทยาดัยได้พยายามแก้ไขโดยจ้างอาจารย์พิเศษเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ ข้อที่บกพร่องมากที่สุดอาจจะอยู่ที่การสอนและการฝึกหัดใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และวิชาการ ให้เหมาะสมกับสภาพการเกษตรกรรมของไทยยังไม่พอเพียง อาจารย์ของมหาวิทยาดัยเกษตรศาสตร์ที่มีความชำนาญในภาคปฏิบัติมาแล้ว มีไม่กี่คนไม่มีพารัมที่จะใช้ในการฝึกหัดทำการกสิกรรมแบบการค้าได้ในบริเวณ หรือใกล้กับมหาวิทยาดัย และพารัมฝึกหัดที่ศรีราชาไม่ตำมารถยนต์ของความต้องการในด้านนี้ได้ การ

ปรึกษามีปัญหาทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่เกษตรที่ได้รับการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มักจะไม่ได้ผลสมหวัง

ถึงแม้สถิติที่ก่อตั้งเรียนในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในขณะนั้นยังมีจำนวนไม่พอกับความต้องการของรัฐบาลและธุรกิจเอกชน คณะสำรวจฯ ขอแนะนำไม่ให้นำเพิ่มชั้นอีกในระยะนี้ แต่ในระยะเวลาดยาวมีข้างหน้าขอแนะนำให้มีปรับปรุงคุณภาพการสอนโดยเพิ่มอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพิ่มจำนวนห้องเรียน ห้องทดลอง และห้องพักของนิสิตให้เพียงพอ และโดยเฉพาะให้เพิ่มสิ่งอุปกรณ์การสอน และการฝึกภาคปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ความสถานที่ทดลองต่างๆ ทั้งที่อยู่ในเขตพระนคร และในต่างจังหวัด

นักศึกษาจะมีความรู้ตื้นๆ ไม่ต้องเรียนวิชาต่างๆ ซึ่งไม่เหมาะกับภาวะในประเทศไทย แต่ให้เรียนวิชาหลัก เช่น ฟิสิกส์ เคมี พฤกษศาสตร์ สัตวศาสตร์ ดิน ภูมิวิทยา พันธุศาสตร์ ชีวเคมี วิชาเห็ดรา และบคเตรีวิทยาให้มากขึ้น และถ้าการสอนในปีหลังๆ มุ่งไปในด้านประยุกต์ให้มากขึ้นและในด้านทฤษฎีให้น้อยลง เพื่อให้หลักสูตรหนักไปในทางประยุกต์มากขึ้น คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้มหาวิทยาลัย จัดหาทำฟาร์มในเขตกรุงเทพฯ ให้เพียงพอ โดยให้อยู่ในความควบคุมดูแลของอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิชาการ และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความชำนาญในภาคปฏิบัติจากกระทรวงเกษตรด้วย คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้เลือกสถานที่ทดลองที่พอเป็นตัวอย่างได้ ๗ หรือ ๘ แห่งในต่างจังหวัด เพื่อจัดหาอุปกรณ์ให้พอเพียงที่จะใช้ฝึกหัดอบรมผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นอกจากนั้นขอเสนอให้วางกฎไว้ด้วยว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยนั้นก่อนจะเข้ารับราชการในกระทรวงเกษตร จะต้องผ่านการฝึกภาคปฏิบัติดังกล่าวมาเป็นเวลาหนึ่งปี และสอบได้ผลเป็นที่พอใจเกี่ยวกับงานที่ทำมาตลอดปีด้วย กฎนี้ควรให้มีช้อยกเว้นแต่น้อย

เพื่อให้มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายตามข้อเสนอดังนั้น ตลอดจนทุนศึกษาซึ่งจะได้  
 เสนอต่อไป คณะสำรวจฯ ขอเสนอว่า นอกเหนือจากงบประมาณค่าใช้จ่ายในการ  
 บำรุงรักษาและพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามปกติแล้ว ให้ตั้งงบประมาณ  
 รายจ่ายลงทุน ตลอดจนการจัดตั้งสำนักทดลองใกล้มหาวิทยาลัยและในต่างจังหวัดรวม  
 ๓๓ ล้านบาทสำหรับระยะเวลาห้าปี และรายจ่ายประจำสำหรับปฏิบัติงานอีกสาม ถึง  
 ห้าล้านบาทต่อปี

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำด้วยอีกว่า ถ้าหากรัฐบาลยอมรับข้อเสนอมารวม  
 รวมมหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ เข้าเป็นมหาวิทยาลัยเดียวกัน โดยใช้ชื่อว่ามหาวิทยาลัย  
 กรุงเทพฯฯ แล้ว ก็ควรจะโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไปรวมด้วย ในฐานะ เป็นคณะ  
 เกษตรศาสตร์

### บริการส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร

การปรับปรุงการศึกษาวิชาการเกษตรขั้นสูงซึ่งทักถ่วงแล้ว เป็นงานขั้น  
 แรกในการสร้างบริการส่งเสริมและเผยแพร่ที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการผลิตเจ้า  
 หน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับทำการศึกษา ฝึกหัดอบรม ให้คำแนะนำ และบริหารงาน งาน  
 ขั้นต่อไปก็คือจัดให้มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ และมี  
 ความชำนาญทางภาคปฏิบัติตามจำนวนที่ต้องการ

ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ทั่วประเทศมีไม่ถึง ๓๐๐ คน นับ  
 ทั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานส่งเสริมและเผยแพร่เล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับงานประจำทำอยู่  
 ณ ฟาร์มทดลอง เจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ส่วนใหญ่สังกัดกรมการข้าว กระทรวง  
 เกษตร ซึ่งดำเนินโครงการขยายพันธุ์และส่งเสริมการใช้ข้าวพันธุ์ดีของรัฐบาล

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่า เพื่อให้มีบริการส่งเสริมที่ได้ผล เป็นที่พอใจ  
 ควรจะมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมทั่วไปอย่างน้อยสองคนในแต่ละอำเภอ ซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ  
 ๕๕๘ อำเภอ คณะสำรวจฯ ขออย่าคำว่า "ทั่วไป" อีกครั้งหนึ่งเพราะเห็นว่าการแยก  
 งานส่งเสริมและเผยแพร่ออกเป็นหลายกองขึ้นกับกรมกสิกรรม กรมการข้าว กรม  
 ปศุสัตว์ และกรมชลประทานดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบันไม่เกิดผลดีอย่างไร คณะสำรวจฯ  
 ไม่ประสงค์จะลดความสำคัญโครงการแจกข้าวพันธุ์ดี และขอแนะนำให้รัฐบาล  
 สนับสนุนโครงการนี้เท่าที่จะสามารถทำได้ อย่างไรก็ตามก็ดี คณะสำรวจฯ เชื่อมั่นว่า  
 โครงการนี้จะดำเนินไปได้ผลดีเช่นเดียวกัน หรืออาจจะได้ผลดีกว่าถ้าหากใช้เจ้าหน้าที่  
 ของบริการส่งเสริมและเผยแพร่ทั่วไป แทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่เฉพาะของกรมการข้าว  
 คณะสำรวจฯ รู้สึกเลื่อมใสในความสนใจของกรมชลประทานในด้านการทดลอง และ  
 เผยแพร่ แต่งานด้านนี้ของกรมชลประทานเป็นงานที่เกิดขึ้นเพราะความจำเป็น เนื่องจาก  
 จากหน่วยราชการอื่นๆ ของกระทรวงเกษตรไม่สามารถให้บริการเหล่านี้ได้ เมื่อม  
 การจัดตั้งบริการส่งเสริมและเผยแพร่ทั่วไปซึ่งปฏิบัติงานได้ผลดีแล้วก็ควรจะรับโอนงาน  
 นี้ไปจากกรมชลประทาน

ถ้าจะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่อำเภอละ ๒ คน จะต้องม  
 เจ้าหน้าที่ประมาณ ๑,๑๑๖ คน ซึ่งรวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลและบริหารงานด้วย  
 อีกนัยหนึ่งก็จะต้องมีเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นจากปัจจุบันกว่าสามเท่า เห็นได้ชัดว่าการผลิต  
 เจ้าหน้าที่ผู้มีความสามารถให้ได้ตามจำนวนนี้ไม่อาจทำได้โดยรวดเร็ว ฉะนั้นในขั้นแรก  
 จะต้องขยายการอบรมเสียก่อน คณะสำรวจฯ ไม่เสนอให้การอบรมนี้มีมาตรฐานทาง  
 ด้านวิทยาศาสตร์สูง แต่ควรจะมีมุ่งในทางให้ความรู้ภาคปฏิบัติ และให้ได้เห็นวิธีการ  
 ที่กสิกรไทยปฏิบัติกันอยู่โดยแท้จริง การอบรมนี้ควรจะได้ความรู้เรื่องข้าว พันธุ์ ไร่ ไร่  
 ขึ้นต้น และปศุสัตว์ของแต่ละท้องถิ่น

การเห็นเพื่อนบ้านก้าวหน้าเกินกว่าตนเป็นอิทธิพล ช่วยงานส่งเสริมได้ที่ดีที่สุด การจัดเจ้าหน้าที่ไปบรรยาย และแสดงวิธีการต่าง ๆ กติกรส่วนมากมักจะฟังและดูไปตามเรื่อง ไม่ใคร่จะนำไปปฏิบัติตาม แต่ถ้าที่นาข้างเคียงมีอะไรใหม่ ๆ เกิดขึ้น ก็มักจะเรียนอย่างกันได้เร็ว ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมจะต้องเป็นผู้ที่มีความอดทนและพร้อมที่จะใช้เวลาดูทุกคั้งอยู่กับเกษตรกรนาน ๆ รับฟังปัญหาและสามารถผูกมิตรกับเกษตรกรอย่างน้อยหมู่บ้านละ ๒-๓ คน และให้เขาเกิดความนิยมเชื่อถือด้วย เจ้าหน้าที่ส่งเสริมควรจะมีพันธุ์ตัวอย่าง ปุ๋ยฟอสเฟต ตัวอย่างเกลือแร่ ถ้าหมีผสมอาหารให้โคกระบือ ยารักษาโรคสุกรและไก่ติดตัวไปด้วย การช่วยเหลือและผูกมิตรนี้อาจทำให้เกษตรกรตอบแทนคุณด้วยการยอมทดลองพันธุ์พืชใหม่ หรือบางคนอาจยอมทดลองใช้ปุ๋ยฟอสเฟตในที่นาของตนบางส่วน ฯลฯ วิธีนี้ไม่ใช่เป็นวิธีที่ได้ผลช้า ตรงกันข้ามกับเป็นวิธีที่ได้ผลเร็วที่สุด อย่างไรก็ตามการใช้วิธีนี้หมายถึงว่าเจ้าหน้าที่ส่งเสริมจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในงานของตนจริง ๆ

การอบรมเจ้าหน้าที่ส่งเสริมในระยะปัจจุบัน จำเป็นต้องใช้โรงเรียนอาชีพระดับสูงที่มีอยู่ และใช้สถานที่ทดลองของรัฐบาลเป็นที่ฝึกงานภาคปฏิบัติ

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ปรับปรุงหลักสูตรวิชาเกษตรกรรม ในโรงเรียนอาชีพระดับสูงที่มีอยู่ ๑๕ แห่ง และคัดเลือกนักเรียนที่เรียนดีตามหลักสูตรใหม่ ส่งไปเรียนต่อที่โรงเรียนอาชีพระดับสูงที่นครศรีธรรมราช และแม่โจ้ โรงเรียน ๒ แห่งนี้ ควรจะเพิ่มครู และอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อสอนวิชาการที่จำเป็นสำหรับผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรกรรม และควรจะให้มีการฝึกภาคปฏิบัติตามสภาพการเกษตรที่แท้จริงด้วย

โดยที่โรงเรียนอาชีวศึกษาก่อตั้งแล้ว อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โครงการที่เสนอจึงต้องได้รับความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กับกระทรวงเกษตร อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการปรับปรุงและขยายการสอนวิชาชีพศึกษารวม ในโรงเรียนอาชีวศึกษาเป็นเพียงงานขั้นแรกชั่วคราวเท่านั้น ต่อไปกระทรวงเกษตร ควรจะตั้งวิทยาลัยเกษตรฯ แห่ง เพื่อฝึกอบรมผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรและเจ้าหน้าที่เกษตรชนชั้นผู้น้อยอื่น ๆ สถานอบรมเช่นว่านกรมป่าไม้และกรมปลุกสัตว์โตจัดตั้งและดำเนินการอยู่แล้ว

ครูที่จะใช้ตามโครงการเกษตรของโรงเรียนอาชีวศึกษา โดยเฉพาะตาม หลักสูตรชั้นสูง อาจหาได้ภายใน ๒ ปี โดยใช้ผู้ที่สำเร็จปริญญาจากมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ และให้ข้าราชการกระทรวงเกษตรไปช่วยสอนในเวลาที่ว่างงานชั่วคราวของ

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับปฏิบัติตามคำแนะนำ เกี่ยวกับโรงเรียนอาชีวศึกษา คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณลงทุนประมาณ ๑๘ ล้านบาท ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖ และค่อย ๆ เพิ่มรายจ่ายประจำปีจนถึง ๔ ล้านบาทใน พ.ศ. ๒๕๐๖

เพื่อให้มีที่ฝึกในภาคปฏิบัติ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้จัดระเบียบสถานที่ทดลองของกรมต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๕๐ แห่งเสียใหม่ เพื่อใช้เป็นศูนย์อบรมและเป็นที่ทำกรประจำท้องที่ของกองบริการส่งเสริมและเผยแพร่ด้วย หน้าที่เหล่านี้รวมเข้ากับโครงการทดลองที่มีอยู่แล้วได้เป็นอย่างดี แต่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่ทดลองเสียใหม่ ในปัจจุบันสถานที่ทดลองเหล่านี้แยกกันอยู่กับกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสถานที่แต่ละแห่งมุ่งเฉพาะในค้ำงานของกรมที่ตั้งกติดอยู่ มีสถานที่ทดลองหลายสถานที่ตั้งอยู่ติดกันโดยต่างมีเจ้าหน้าที่วิชาการและวิชาการ ตลอดจนอุปกรณ์

ต่าง ๆ ของตนเองซึ่งเป็นการซ้ำกันโดยไม่จำเป็น หากสถานที่เหล่านั้นดำเนินงานเกี่ยวกับ ปัญหาซึ่งต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษมาก การแยกกันดำเนินงานก็สมควรอยู่ แต่ ตามความเป็นจริงแล้วสถานที่เหล่านั้นทำงานทดลองง่าย ๆ เกี่ยวกับการปลูกพืช และเลี้ยง สัตว์เป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นการยากที่จะเข้าใจว่าทำไมไม่รวมกันเสีย หากรวมกันก็จะ สามารถทำการทดลองและฝึกหัดอบรม โดยมุ่งไปทางด้านเทคนิคของการทำไร่นาผสมที่ เหมาะและจำเป็นแก่การพัฒนาของท้องถิ่นๆ เป็นต้นว่าในท้องที่ที่ปลูกข้าวก็ควรสนใจใน การปรับปรุงการปลูกข้าว ในทำนองเดียวกันในท้องที่ที่ปลูกยางก็ควรมุ่งในเรื่องยาง เป็นสำคัญ แต่ก็ไม่ควรสนใจอยู่แต่ทางเดียว ควรจะทดลองและฝึกหัดอบรมการปลูก พืชอื่นหรือการปลูกพืชหมุนเวียนผสมกับการปลูกข้าวหรือยาง ตามที่จะเหมาะสมกับ ความสามารถของถกถัก และจำเป็นแก่การพัฒนาเกษตรกรรม ของประเทศไทยพร้อม กันไป ด้วยเหตุนี้จึงขอแนะนำให้รวมสถานที่ทดลองเหล่านั้นทั้งหมดเข้าอยู่ภายใต้การควบคุม ของกองวิจัยในกรมการถกถักกรรม แต่ให้เปลี่ยนแนวดำเนินงานเสียใหม่ ให้หันกลับไป ในทางด้านไร่นาผสม และให้สถานที่ทดลองเหล่านั้นมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือพร้อมสำหรับ ช่วยฝึกหัดอบรม และควบคุมดูแลบริการส่งเสริมการเกษตรด้วย

ไม่ควรจะคาดหวังว่าโรงเรียนอาชีวศึกษาระดับสูง และสถานที่ทดลองต่าง ๆ จะสามารถผลิตเจ้าหน้าที่ส่งเสริมผู้ทรงคุณวุฒิตามจำนวนขั้นต่ำ ที่แนะนำไว้แล้วได้ใน เวลาอันเร็ว ในระยะแรกต้องจำใจอยู่บ้างเพราะต้องขยายกิจการ และเพิ่มครูสอนวิชา ถกถักกรรมในโรงเรียนอาชีวศึกษา และจัดระเบียบและหาเครื่องอุปปรกรณ์ให้แก่สถานที่ ทดลองเพื่อใช้เป็นฝักรงานภาคปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ควรจะเริ่มดำเนินโครงการทันที เพื่อว่าภายในห้าปีข้างหน้าจะได้สามารถผลิตเจ้าหน้าที่เกษตร ซึ่งได้รับการอบรมอย่าง เพียงพอในอัตราปีละ ๒๐๐-๓๐๐ คน และภายใน ๘ ถึง ๑๐ ปี กรมส่งเสริมและเผยแพร่จะมีเจ้าหน้าที่ถึง ๓,๐๐๐ คนได้

อนึ่ง จะต้องจัดหายานพาหนะให้แก่เจ้าหน้าที่ตั้งเดิมเพื่อว่าเจ้าหน้าที่ ๒ คนที่ประจำแต่ละอำเภอจะได้ผลักดันออกปฏิบัติงานในท้องที่ได้ตลอดเวลา จักรยาน หรือรถจักรยานยนต์พอใช้ได้ ในหลายอำเภอ แต่ในอำเภอต่าง ๆ ส่วนมากควรจะให้รถจักรยานประจำ ๓ คัน และเจ้าหน้าที่ทุกอำเภอควรจะได้รับเบี้ยเลี้ยงเดินทางอย่างพอเพียงเวลาออกไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ นอกจากนี้ที่ทำการของตั้งเดิมควรมีเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับซ่อมยานพาหนะด้วย

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณสำหรับระยะเวลา ๕ ปีเป็นจำนวน ๔๕ ล้านบาทเป็นค่าใช้จ่ายลงทุนในการฝึกหัดอบรมและจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ ดังกล่าว และค่อย ๆ เพิ่มรายจ่ายประจำปีขึ้นจนถึง ๒๐ ล้านบาทในปีที่ห้า คณะสำรวจฯ ขอสนับสนุนอย่างยิ่งให้กระทรวงเกษตร ดำเนินนโยบาย เดือนตำแหน่งผู้ที่สมควรและสามารถในการปฏิบัติงานในท้องที่ให้เป็นเจ้าหน้าที่เกษตรชั้นผู้ใหญ่ ถึงแม้วุฒิทางด้านทฤษฎีจะด้อยกว่าผู้อื่นแต่ก็มีความสามารถเหมาะสมกว่า และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอนี้ขอแนะนำให้เพิ่มตำแหน่งเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ประจำท้องที่ ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนน้อยเกินไป ให้ได้สัดส่วนกับตำแหน่งชั้นผู้ใหญ่ในการบริหารงานเกษตรทางส่วนกลาง

### การวิจัย

ความต้องการในเบื้องต้นนี้ใช้การวิจัยทางหลักวิชาที่เดียว (ถึงแม้ว่างานวิจัยที่จะต้องทำอยู่มาก) แต่เป็นการปรับปรุงความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่เขาค้นคว้าสำเร็จแล้วมาใช้ให้เข้ากับความรู้ความชำนาญที่กสิกรรับทอดมาจากประเพณีโบราณ คณะสำรวจฯ เชื่อว่าโครงการวิจัยจะดำเนินไปได้เร็ว ถ้าได้รับความช่วยเหลือจากผู้

ชำนาญพิเศษชาวต่างประเทศ แต่บุคคลเหล่านั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ซึ่งจะนำ  
มาใช้กับสภาพการณ์ธรรมชาติและสังคมของประเทศไทยได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้อง  
กับจุดหมายสำคัญๆของนโยบายการเกษตร คณะสำรวจฯ ขอแนะนำการวิจัยทางเกษตร  
ตามลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้ (ตัวเลขในวงเล็บแสดงจำนวนผู้ชำนาญพิเศษชาว  
ต่างประเทศที่จำเป็นต้องใช้ในระยแรก ๆ)

๑. วิจัยปลูกพืชบนที่ดอนรวมทั้งการวิจัยเกี่ยวกับทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ (๒)

การที่ให้ความสำคัญสูงสุดแก่งานด้านนี้เพราะมีความจำเป็นอย่างรีบด่วน ประการแรก  
เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกพืชหลายชนิดในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อใช้น้ำชลประทานซึ่ง  
จะมีตลอดปีในกาลข้างหน้าให้เป็นประโยชน์ และประการที่สองเพื่อให้การเพาะปลูก  
โดยเฉพาะในภาคอีสานวิวัฒนาการไปในทางรักษาความสมบูรณ์ของที่ดินโดยเลิกการ  
ทำไร่เลื่อนลอยและบ่อนดินพังทลายซึ่งเกิดขึ้นจากการทำไร่เลื่อนลอยนี้ กองวิจัย  
ของกรมการกสิกรรมได้เริ่มดำเนินงานมาแต่แล้ว แต่ถ้าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวประ-  
เทศที่เคยประสบกับปัญหาคล้ายคลึงกันในด้านนี้แล้วด้วยตนเอง  
มาช่วยสักคนหนึ่งก็จะทำให้โครงการนี้ดำเนินไปได้เร็วขึ้น ผู้เชี่ยวชาญอีกคนหนึ่งควร  
จะเป็นผู้ชำนาญพิเศษทางด้านทุ่งหญ้าในเมืองร้อนซึ่งเป็นงานที่คนไทยยังมีความชำนาญ  
น้อยอยู่ การวิจัยเกี่ยวกับการเกษตรในที่ดอนทั่วประเทศจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน  
ในเรื่องเงินและเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลอย่างจริงจัง

๒. งานที่มีลำดับความสำคัญเท่ากันได้แก่การดำเนินงานวิจัยเกี่ยวกับการ

บำรุงพันธุ์ข้าวคือไปเพื่อเพิ่มผลเก็บเกี่ยวคุณภาพ ความเหมาะสมของการใช้พันธุ์นั้น  
ในท้องถิ่นต่าง ๆ และความต้านทานโรคและศัตรูพืช (๓) ขณะนี้ได้ทำงานวิจัยเบื้องต้น  
เกี่ยวกับผลผลิตต่อไร่ คุณภาพ และความเหมาะสมแล้วด้วยความช่วยเหลือทาง  
วิชาการจากสหรัฐอเมริกา รัฐบาลควรจะสนับสนุนให้ดำเนินงานนี้ต่อไป ผู้ชำนาญ

พิเศษชาวต่างประเทศที่เสนอนั้นต้องการให้มาวางโครงการบำรุงพันธุ์ ที่สามารถค้าทานแมลงและโรคได้ ส่วนการทดลองเพื่อหาปุ๋ยที่เหมาะสมที่สุดและวัดผลของการใช้ปุ๋ยในท้องที่ปลูกข้าวภาคต่าง ๆ นั้นก็ควรทำต่อไปด้วย

๓. การส่งเสริมและเผยแพร่งานวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์ อ้อย และวิธีการปลูกอ้อยในภาคตะวันออกเฉียงใต้และภาคอีสาน (๓) ขณะนี้ภายใต้การแนะแนวทางของผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอาหารและเกษตรคนหนึ่ง กระทรวงเกษตรกำลังทำการส่งเสริมและเผยแพร่งานดังกล่าวในเขตชลประทานจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อผลิตอ้อยบ่อนโรงงานน้ำตาลทันสมัยซึ่งเขตงานพร้อมที่จะทำการผลิตได้แล้ว ถ้าได้คนช่วยที่สามารถแล้ว ผู้เชี่ยวชาญคนเดียวก็น่าจะสามารถดำเนินโครงการวิจัยเรื่องอ้อยที่สถานีทดลองแห่งหนึ่งของกระทรวงเกษตรในภาคอีสาน และร่วมมือกับโรงงานน้ำตาลทันสมัยที่จังหวัดสุพรรณบุรีทำงานวิจัยที่ฟาร์มทดลองขนาดเล็ก ซึ่งโรงงานมีอยู่แต่อีกแห่งหนึ่ง การที่ผลได้ของชาวไร่อ้อยมักจะต่ำกว่าห้าตันต่อไร่ และหีบน้ำตาลได้เพียงร้อยละ ๖ แสดงให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีกรวิจัยและเผยแพร่ในด้านนี้ โดยมีเป้าหมายให้ผลิตอ้อยได้ ๓๕ ตันต่อไร่ และหีบน้ำตาลได้ถึงร้อยละ ๓๐

๔. ค้นหาทางปรับปรุงคุณภาพใบยาสูบ (๓) ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ ประเทศไทยซื้อใบยาสูบจากต่างประเทศ ๔,๒๗๖ ตัน ในราคาคันละ ๓๓,๐๐๐ บาท เพื่อใช้ในการผสมทำบุหรี่ย่างดีพอใช้ ใบยาของไทยเองมีเหลือใช้ส่งออกไปขายในต่างประเทศ ๔,๖๐๘ ตัน และขายได้ในราคาคันละ ๓๐,๕๐๐ บาท ประเทศไทยสามารถปลูกใบยาจำนวนเท่าใดก็ได้แต่หาตลาดได้ยาก ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศอาจช่วยปรับปรุงคุณภาพ และทำให้ส่งออกต่างประเทศได้มากขึ้น ถ้าหากเป็นเช่นนั้นการจ้างผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศก็เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนมาก

๕. วิจัยวิธีทำให้ดินหม่อนออกใบดีขนาดดอปี ตลอดจนการนำหม่อน

พันธุ์ต่าง ๆ มาทดลองปลูก ในภาคอีสานระยะก่อนหน้าฝนต้นหม่อนออกใบน้อย และทำให้การผลิตไหมตกต่ำมาก มีหลายประเทศที่ฝนตกน้อยกว่าประเทศไทยสามารถปลูกหม่อนให้ไม้ใบตกได้ตลอดหน้าแล้ง พันธุ์หม่อนที่เพิ่งตั้งมาจากต่างประเทศดูท่าทางจะดี ต้นหม่อนในประเทศไทยปลูกเป็นพุ่มเดี่ยวและปลูกถี่กันเกินไปทำให้โตไม่เต็มที่ การทดลองง่าย ๆ เกี่ยวกับวัชพืชปลูกหน้าจะแก้ปัญหาได้ในระยะ ๒ - ๓ ปี ศูนย์กลางแสดงการเลี้ยงไหมแห่งชาติแห่งที่มอญแล้วอาจทำการทดลองนี้ได้โดยเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย และไม่จำเป็นต้องจ้างชาวต่างประเทศมาวางโครงการหรืออำนวยความสะดวกด้านนี้

๖. การเพาะพันธุ์ ผ้ายพร้อมกับการวิจัยเกี่ยวกับการควบคุมโรคและแมลงศัตรูพืช (๔) ความรู้เกี่ยวกับพันธุ์ วิทยาผ้ายมีอยู่มากในประเทศอื่น ๆ หากนำความรู้เหล่านั้นมาใช้ในการเพาะปลูกผ้ายในประเทศไทยจะได้ประโยชน์มาก การเพาะพันธุ์ พืชโคกก็ตามต้องใช้เวลานานกว่าจะทราบผล และเพื่อวางรากฐานที่ถูกต้อง จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญการเพาะพันธุ์ ผ้ายมาปฏิบัติงานเป็นเวลาอย่างน้อย ๗ ปี และหลังจากนั้นคนไทยที่ได้รับการฝึกหัดแล้วก็ตามดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะโครงการบำรุงพันธุ์ พืชนั้นไม่มั่งคั่ง ถ้าหากยุติลงเมื่อใดผลการเพาะปลูกจะเสื่อมถอยเร็วไม่แพ้ศรากลวดหน้าที่ได้รับมาแล้ว โดยทั่วไปแล้วปัญหาเรื่องโรคผ้ายเป็นปัญหาที่แยกแยะเกี่ยวกับพันธุ์มากกว่าปัญหาเรื่องแมลงศัตรูพืช ด้วยเหตุนี้จึงต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญทางพยาธิวิทยาคนหนึ่งเป็นเวลา ๗ ปี และผู้เชี่ยวชาญทางกีฏวิทยาอีกคนหนึ่งเป็นเวลา ๓ ปี หากมีการวิจัยอันกว้างขวางและติดต่อกัน ผ้ายอาจเป็นสินค้าออกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของประเทศไทยได้

๗. ขยายการวิจัยเกี่ยวกับอาหารสัตว์และการจัดการเรื่องปศุสัตว์ (๔) ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอาหารและเกษตรกรรมหนึ่งกำลังดำเนินการอยู่แล้วเกี่ยวกับปัญหา

อาหารสัตว์และการแก้ไขผลซึ่งเกิดจากการให้อาหารไม่ถูกต้อง และผู้เชี่ยวชาญของ  
 ไอ ซี เอ อีกคนหนึ่งกำลังให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดศูนย์กักตวงการปลูกสัตว์และดำเนิน  
 การอบรม ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอาหารและเกษตรอีกคนหนึ่งกำลังดำเนินโครงการ  
 ปรับปรุงการเลี้ยงสัตว์ เรื่องการปลูกสัตว์มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจสำหรับกสิกร  
 ผู้มีทุนน้อย และวิวัฒนาการระบบการทำไร่ทำนาอย่างดีในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ควรจะ  
 จ้างผู้เชี่ยวชาญอีกคนหนึ่งทำการค้นคว้าเกี่ยวกับประสิทธิภาพการย่อยอาหารของปลู-  
 กสัตว์พันธุ์พื้นเมืองและพันธุ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และผลทางเศรษฐกิจที่จะได้  
 รับจากการใช้อาหารสัตว์ที่มีอยู่ในประเทศและที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

๘. การดำเนินงานวิจัยเรื่องโรคและการควบคุมโรคของปลูสัตว์ต่อไป

(๓) ในด้านการวิจัยทางสัตวแพทย์ ประเทศไทยเป็นผู้นำในเอเชียภาคตะวันออกเฉียง  
 เป็นเวดนานานแล้ว เพราะได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศผู้มีชื่อ  
 เสี่ยงหลายคนด้วยกัน เนื่องจากปัญหาเรื่องโรคเป็นปัญหาที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การ  
 ร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญในต่างประเทศต่อไปจึงเป็นสิ่งจำเป็น ถึงแม้ว่าประเทศไทยมี  
 สัตวแพทย์ผู้ทรงคุณวุฒิของตนเองอยู่แล้ว แต่ถ้ามีผู้เชี่ยวชาญพิเศษเข้ามาเป็นครั้งคราว  
 ที่ละคนหรือมากกว่าเพื่อช่วยแก้ปัญหามันที่อุบัติขึ้นในระยนั้นๆ ก็จะเป็นประโยชน์  
 อยู่เสมอ

๙. การจัดให้มีแปลงเพาะป่านซีซีดีในท้องที่ที่เหมาะสมในภาคอีสานใกล้  
 กับที่ที่มีมหาวิทยาลัยหรือโรงเรียนเพื่อแยกเอาเงินขึ้น ถ้าพูดกันตามหลักแล้วไม่  
 น่าจะรวมอยู่ในหัวข้อการวิจัย แต่ก็เป็นที่ซึ่งรัฐบาลควรจัดทำเพื่อเตรียมขยายการค้า

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการวิจัยที่ได้เสนอมานี้ คณะสำรวจฯ ขอ  
 แนะนำให้ตั้งงบประมาณลงทุนสำหรับระยะห้าปีจำนวน ๖๐ ล้านบาท และเพิ่มรายจ่าย

ประจำให้สูงกว่าระดับปัจจุบันอีก ๒๕ ล้านบาทใน พ.ศ. ๒๕๐๖ และขอแนะนำให้กอง  
วิจัยของกรมสถิติกรมย้ายที่ทำการไปอยู่ที่สถานที่ตั้งที่สำคัญแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อ  
พัฒนาการทำไร่นามสธสำหรับที่ดอน สถานที่ตั้งควรพิจารณาทำพระ และในท้องที่  
ระหว่างจังหวัดเดียวกันบุตร เป็นที่ที่น่าพิจารณาสำหรับกรณี กรมการข้าวและกรม  
ปลูสดักควรรจะเข้าร่วม ในการวิจัยนี้ โดยส่งเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาช่วยงาน  
ชั่วคราว ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้ากองวิจัยซึ่งควรเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ช่วย  
การกอง

### การศึกษาในชนบท

ถึงแม้จะได้พูดถึงระบบการศึกษาทั่วไปของประเทศไทยในบทอื่นแล้วก็ตาม  
ในบทนี้สมควรที่จะพูดถึงการศึกษา ในด้านที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าทางการศึกษา ของ  
นักเรียนซึ่งมาจากครอบครัวดกดิกร การที่ลูกชานาจำเป็นต้องช่วยพ่อแม่ทำนา ก็มักจะ  
ทำให้ต้องออกจากโรงเรียนตั้งแต่อายุน้อยอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะซ้ำเติมให้การศึกษา  
อ่อนดงไปอีกด้วย การแยกหลักสูตรออกเป็น การศึกษาวิชาสามัญกับอาชีวศึกษาตั้งแต่  
ชั้นต่ำ ๆ ซึ่งในปัจจุบันเริ่มแยกตั้งแต่ปีที่ ๕ ของแผนการศึกษา และนักเรียนที่แยก  
ไปเรียนทางอาชีวศึกษาในตอนนั้นก็มีโรงเรียนวิชาอาชวะเพียงหนึ่งในสาม ของโรงเรียน  
เรียนทั้งหมดเท่านั้น นอกจากคุณค่าของการอาชีวศึกษาในระดับนี้ยังเป็นที่ยัง  
แล้ว ยังทำให้มีเวลาเรียนวิชาสามัญน้อย และถ้าจะเรียนต่อในชั้นอาชีวศึกษาชั้นสูง  
ก็เสียเปรียบ ในการแข่งขัน กับนักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมปีที่ ๓ จึงไม่ควรทำให้เด็กชนบท  
ที่ฉลาดและอยากจะได้รับการศึกษาสูงมี โอกาสเข้ามหาวิทยาลัยได้น้อย เพราะแยกไป  
เรียนทางอาชีวศึกษาเสียตั้งแต่ชั้นต่ำ ๆ ถึงแม้นักเรียนที่ไม่ได้มาจากครอบครัวดกดิกร  
ก็เหมือนกัน แต่เนื่องจากความสำคัญของการเกษตรกรรมที่มีต่อประเทศไทยและความ

จำเป็นที่จะต้องประสานการศึกษาวิชาเกษตรกรรมชั้นสูงเข้ากับวิชาการเพาะปลูกที่ปฏิบัติกันอยู่ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้ลูกชาวนาได้รับการเตรียมตัวสำหรับศึกษาต่อในชั้นสูงให้มากที่สุดที่จะทำได้ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่านโยบายการศึกษา น่าจะเดือนหดหลักสูตรอาชีวศึกษาไปอยู่หลังจากที่จบชั้นมัธยมปีที่ ๓ แล้ว และในชั้นต่อไปอาจพิจารณาเดือนไปอีกจนกระทั่งหลังจากที่จบชั้นมัธยมปีที่ ๖ แล้ว คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้รัฐบาลตั้งงบประมาณปีละ ๓ ล้านบาทสำหรับเป็นทุนการศึกษา ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์สำหรับนักเรียนที่เรียนดี และเป็นผู้ที่มาจากครอบครัวกสิกรจริง ๆ ที่ไม่มีเงินเสียค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายในการเรียน

### ข้าว

ได้กล่าวแล้วว่า การขยายปริมาณการผลิตข้าวเป็นวัตถุประสงค์สำคัญอันหนึ่งของนโยบายเกษตร และการควบคุมเรื่องนาไร่ในการเพาะปลูกอาจเป็นวิถีทางที่สำคัญที่สุดในการบรรลุดังวัตถุประสงค์นี้ แต่การเพิ่มผลผลิตข้าวอาจทำได้โดยวิธีอื่น ประกอบกับการควบคุมนี้ คณะสำรวจฯ ได้เสนอโครงการวิจัยเรื่องข้าวไว้แล้ว ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงวิธีการอื่นที่สำคัญที่สุด

### การยกระดับมาตรฐานการเพาะปลูก

ถ้าหากได้รับน้ำหนักแน่นอนสม่ำเสมอแล้ว ประโยชน์อันพึงได้รับจากการทำแปลงเพาะ การทำให้น้ำได้ระดับและมีดินดี การไถและคราดให้เพียงพอ การจัดการระยะห่างของต้นข้าวให้เหมาะ และคอยถอนวัชพืชที่ขึ้นแซมอยู่เสมอ เหล่านี้จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นได้อีกเท่าตัวทีเดียว

## การปรับปรุงพันธุ์ข้าว

เช่นเดียวกับผู้ปลูกธัญพืชทั่วโลก ชาวนาไทยแต่เห็นคุณค่าของการคัดเลือกและบำรุงพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมแก่สภาพที่นาในท้องถิ่นมานานแล้ว โครงการบำรุงพันธุ์ข้าวซึ่งเริ่มขึ้นทุกคลองรังสิตเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้ขยายกิจการกว้างขวางออกไป ใน พ.ศ. ๒๔๘๓ ด้วยความช่วยเหลือทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการคู่กันไป คือ ให้ข้าวที่ส่งออกต่างประเทศมีคุณภาพดีและรักษาคุณภาพพันธุ์ไว้ได้สม่ำเสมอ กับให้ได้ผลิตต่อไร่สูงขึ้น งานที่ดำเนินมาแล้วในอดีตและที่กำลังทำอยู่ในปัจจุบันได้ผลดีเยี่ยม เจ้าหน้าที่อำเภอต่างๆ ได้แจกพันธุ์ข้าวที่กรมการข้าวรับรองแล้วให้แก่ชาวนาผู้ได้รับการคัดเลือกให้นำไปปลูกเพื่อขยายพันธุ์ ชาวนาที่ปลูกข้าวดำสำหรับทำพันธุ์ ในปัจจุบันมีจำนวนราว ๒๔,๐๐๐ คน แต่ถ้าจะมีพันธุ์ข้าวเพียงพอสำหรับใช้ปลูกทั่วประเทศ ในปีหนึ่งๆ ก็จะต้องมีชาวนาประเภทนี้ถึง ๔๐,๐๐๐ คน

งานขยายพันธุ์ข้าวนี้ยากจะวัดคุณค่าเป็นปริมาณได้แน่นอน แต่การทดลองปลูกพันธุ์ข้าวเหล่านี้ในถิ่นสภาพต่างๆ ปรากฏว่าสามารถเพิ่มผลิตต่อไร่ได้ร้อยละ ๓๕—๕๐ ชาวนาจำนวนมากกระตือรือร้นในเรื่องข้าวพันธุ์ใหม่ แต่ก็มักบางคนซึ่งเป็นจำนวนน้อยหลังจากที่ได้ทดลองดูแล้วเห็นว่าพันธุ์ที่เขาใช้อยู่เดิมดีกว่า สถานการณ์อาจจะเป็นว่าพันธุ์ข้าวดินตามปกติจะใหม่ผลดีตามที่คาดหวังถ้าหากสภาพอื่น ๆ ของที่นาดีด้วย และโดยทั่วไปการใช้พันธุ์ดินจะได้ผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๓๕—๕๐ จริง

## ปุ๋ย

ถ้าใช้พันธุ์ข้าวดีและใช้ปุ๋ยที่เหมาะสมและมีวิธีใส่ปุ๋ยอย่างได้ผล โดยมีการควบคุมระดับน้ำตลิ่งด้วยก็จะได้ผลผลิตต่อไร่มากขึ้นไปอีกอย่างแน่นอน ในปัจจุบันนี้การปลูกข้าวด้วยปุ๋ยกันน้อย การทดลองใช้ปุ๋ยได้ผลแตกต่างกันตามที่ทดลองและตามสิ่งแวดล้อมของปุ๋ยที่ใช้ ผลที่ได้รับจากการใช้ปุ๋ยในโครเจนและโปแคชไม่แน่นอนเสมอไป แต่ถ้าใช้ฟอสเฟตด้วยแล้วจะได้ผลแน่นอนขึ้น การใช้ฟอสเฟตอย่างเดียวก็มักจะได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นไม่น้อย เมื่อเปรียบเทียบราคาข้าวเปลือกกับราคาปุ๋ยในปัจจุบันนี้แล้ว คณะสำรวจฯ ไม่อาจแนะนำให้ใช้ปุ๋ยที่มีในเศรษฐกิจอยู่ด้วย หรือฟอสเฟตที่ใช้ผสมกับน้ำในการทำนาขนาดใหญ่เพื่อการคำนวณว่าจะได้ผลตอบแทนใช้ในที่นานั้นแล้ว แต่ก็ควรจะหัดที่ฝังหินฟอสเฟตซึ่งมีราคาถูกมากให้ผลดีเท่าหรือมากกว่าฟอสเฟตที่ใช้ผสมกับน้ำ

อย่างไรก็ดี ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การขาดประทานในนาข้าวของ ไทยมักจะเป็นแบบปล่อยน้ำไหลจากที่นาสูงไปยังที่นาต่ำ ด้วยเหตุนี้นาจึงพาเอาส่วนหนึ่งของปุ๋ยที่ได้ในที่นาสูงลงไปในที่นาต่ำ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาค้นหาจังหวัดใดที่เหมาะสมแก่การใส่ปุ๋ยเพื่อให้เกิดผลดีก่น้อยที่สุด คณะสำรวจฯ ยังไม่แนะนำ โครงการจำหน่ายปุ๋ยในราคาถูกลงอย่างกว้างขวางจนกว่าจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าเสร็จแล้ว โครงการเช่นว่านี้ควรจะใช้ควบกันไปกับโครงการแจกพันธุ์ข้าว ในพื้นที่ที่ค้นพบวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เหมาะสมแล้ว และถ้าหากทำได้ภายใน ๕ ปีข้างหน้าก็ควรจะมีรายจ่ายประจำขึ้นจากที่ได้เสนอไว้ สำหรับจัดหาปุ๋ยจำหน่ายให้แก่ชาวนาในราคาครึ่งหนึ่งของราคาสตลาดโดยรัฐบาลเป็นผู้ออกให้ครึ่งหนึ่ง ในประเทศไทยมีพ่อค้าแข่งขันกันขายเคมีภัณฑ์ทางเกษตรอยู่มาก บริษัทเหล่านี้บางบริษัทมีบริการเผยแพร่ของตนเอง และทำการทดลองและแสดงตัวอย่างให้ดูด้วย

## การควบคุมโรคและสัตว์พิษ

ชาวพิษณุโลกที่มีประโยชน์สำคัญอย่างหนึ่งคือ ไม่เป็นโรคและไม่มีศัตรูพืชรบกวน จึงได้ยาให้ถือเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับสูงในโครงการวิจัยที่เสนอไว้แล้วข้างต้น

### สิ่งจูงใจ

ชาวให้ผลตอบแทนเป็นรายได้คือหน่วยพื้นที่ต่ำกว่าพิษอื่น ๆ หลายชนิดเท่าที่ได้ศึกษาจากหมู่บ้านต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าหากคิดค่าแรงให้แก่แรงงานในครอบครัวตามสมควรแล้วการผลิตข้าวมีกำไรขาดทุน ตามความเป็นจริงแล้วชาวนาไม่คิดถึงค่าแรงงานในครอบครัว และต้องการเพียงปลูกให้พอกินของตนเอง มิได้คำนึงถึงราคาในตลาด ถึงกระนั้นก็ตามเนื่องจากชาวนารูจักใช้เงินซื้อหาสิ่งของเครื่องใช้มากขึ้น ราคาตลาดจึงค่อย ๆ เพิ่มความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ ด้วยเหตุนี้จึงจำต้องคำนึงถึงราคาข้าวที่ชาวนาได้รับอยู่เสมอ ถ้าหากจะให้การผลิตข้าวมีทางใหม่เพิ่มขึ้นตามที่ต้องการ ชาวนาจะต้องมีรายได้ที่พอที่จะกระตุ้นให้ผลิตมากขึ้น

ในปัจจุบันชาวที่ตั้งออกนอกประเทศต้องเสียภาษีสูง (ภาษีและพร่เมียวมรวมกัน) คณะสำรวจฯ ได้พิจารณาปัญหาที่ว่าภาษีสันทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำและควรระงับเด็กเสียเพื่อจูงใจให้ชาวนาผลิตมากขึ้นหรือไม่ กล่าวโดยส่วนรวมแล้วภาษีสันไม่มีผลทำให้ชาวนาผลิตน้อยลงมากเท่าไรนัก และแม้จะยกเลิกหรือลดให้ต่ำลงชาวนาก็จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ข้อที่ควรพิจารณาอีกอย่างหนึ่งก็คือการยกเลิกภาษีสันจะกระทบกระเทือนรายได้ของรัฐบาลมาก ประการสุดท้ายภาษีสันทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำลงอย่างแน่นอน และการยกเลิกภาษีสันจะก่อให้เกิดปัญหา

แก่ประชาชนผู้ซื้อข้าวจากตลาดในประเทศไม่ใช่น้อย ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับการยกเลิกหรือลดภาษีสำหรับข้าวที่ส่งออกนอกประเทศลงเป็นจำนวนมาก จึงไม่เป็นสิ่งที่พึงกระทำ ในขณะที่นอกจากนี้ในกรณีที่จำเป็นเพราะภาวะการณ์ในตลาดต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ของชาวนาและการเศรษฐกิจโดยรวม ควรจะคงภาษีไว้ และในขณะเดียวกันควรเพิ่มงบประมาณช่วยเหลือชาวนาให้เพิ่มผลิตภาพ และในที่สุดเพิ่มรายได้ของชาวนาเอง นโยบายดังกล่าวจะเห็นได้ในโครงการพัฒนาที่ได้เสนอมานี้จากการตั้งงบประมาณลงทุนเพื่อปรับปรุงการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และงบประมาณรายจ่ายประจำสำหรับให้บริการแก่ชาวนาเพิ่มขึ้นมาก ในโอกาสต่อไปอาจเป็นการสมควรที่จะเก็บภาษีเงินได้แทนค่าพรีเมียมข้าวส่งออก ซึ่งในทางทฤษฎีจะได้ผลดีจนหลายประการ เพราะภาษีเงินได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสามารถเสียภาษียิ่งกว่าภาษีขาออก ภาษีขาออกนั้นเก็บในอัตราเดียวกันหมดโดยไม่คำนึงถึงกำไรสุทธิที่ได้จากการผลิต หรือการค้าข้าว แต่การเปลี่ยนแปลงภาษีเช่นว่านี้คงจะทำได้อีกนานทีเดียว เพราะจะต้องรอให้การศึกษาระบุชนิดศักยภาพของชาวนาเปลี่ยนไปจากปัจจุบันนี้ให้มากเสียก่อน จึงจะสามารถใช้ระบบภาษีเงินได้ทางสถิติให้เป็นผลดีได้

## ยาง

โอกาสที่จะขยายการผลิตยางในประเทศไทยยังมีอยู่มาก เพราะตลาดโลกก็กำลังขยายตัวอยู่ เพราะยางธรรมชาติยังจะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดี เพราะมียางพันธุ์ดีซึ่งจะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของไทยขึ้นได้อีก ๓ ถึง ๔ เท่า และก็เพราะยังมีที่ดินว่างเปล่าซึ่งเหมาะกับการปลูกยางในภาคใต้ของไทย บัจจุบันประชากรสุดท้ายแต่อย่างเดียวก็น่าจะทำให้เนื้อที่ปลูกยางเพิ่มขึ้นกว่าในบัจจุบัน ได้อีกเท่าตัวหรือถ้าปลูกตามภูเขาโดยทำเป็นระดับขั้นบันไดขึ้นไปด้วยแล้วจะเพิ่มได้เป็นสามเท่าตัว ภายใน ๕๐ ปี

ข้างหน้าประเทศไทยอาจผลิตยางได้มากกว่าปัจจุบันถึง ๘ เท่า ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจะต้องตั้งจุดหมายให้ต่ำกว่านี้ คณะสำรวจฯ เชื่อว่าสินค้าชาวออกประเภทยางจะเป็นคู่แข่งหนักกับชาวตะเภาชนะข้าวได้ในที่สุด

อย่างไรก็ดี การผลิตยางให้เพิ่มขึ้นมากดังกล่าวทำไม่ได้ง่าย ๆ ยางที่ผลิตได้ในปัจจุบันผลิตจากเนื้อที่ประมาณสองล้านไร่ในภาคใต้ ซึ่งเป็นสวนยางขนาดเล็กเกือบทั้งหมด ยางที่ปลูกส่วนใหญ่ก็เป็นยางพันธุ์เก่าแก่ด้าสมัย และประมาณหนึ่งในสี่เป็นต้นยางที่แก่มาก ให้น้ำยางน้อยลงทุกที

ยางเป็นพืชที่มีประโยชน์มากสำหรับปลูกในที่ดินรกร้างขนาดเล็ก เพราะเมื่อต้นยางโตเต็มที่แล้ว ไม่ต้องบำรุงรักษาอย่างไรก็ให้รายได้เป็นที่พอใจแก่เกษตรกรผู้ลงทุนน้อย แต่ดูไปอีกแง่หนึ่ง ความเสียหายรายได้ประกอบกับความยากจนของเกษตรกรทำให้ยากแก่การตัดสินใจโค่นต้นยางแก่ ๆ ด้าสมัย และปลูกพันธุ์ใหม่ ๆ แทน ทั้งนี้เพราะมิใช่แค่จะต้องลงทุนสูงมากเท่านั้น แต่ยังคงขาดรายได้ที่เคยได้รับจากที่ดินส่วนใหญ่ของตนเป็นเวลา ๖ หรือ ๗ ปีกว่าต้นยางใหม่จะโตเต็มที่

ถึงแม้สถิติของทางราชการจะมีได้แสดงให้เห็นก็ตาม ก็เป็นที่แน่ใจว่าเจ้าของสวนยางขนาดเล็กจะได้ปลูกยางในที่ใหม่ ได้เกินจำนวนที่ผลิตได้ตลอดในส่วนเก่า แต่ในการปลูกยางใหม่ดังกล่าว ส่วนใหญ่ก็คงใช้ยางพันธุ์ธรรมดาซึ่งให้น้ำยางน้อยมากกว่าที่จะใช้ยางพันธุ์ใหม่ซึ่งให้น้ำยางมากที่ชาวสวนยางขนาดเล็กส่วนมากไม่เคยรู้จัก

ในประเทศมลายูและดังกา รัฐบาลได้ดำเนินโครงการปลูกต้นยางใหม่สำหรับสวนยางขนาดเล็กโดยมีการต่อใจให้ปลูกยางพันธุ์ดีขึ้นแทนที่ต้นยางเก่า ใน

ประเทศไทยได้มีการพิจารณาโครงการที่คล้ายคลึงกัน โดยจะให้เงินอุดหนุนซึ่งจ่ายจากภาษีที่ตำรวจเก็บเพิ่มจากยางที่ส่งออกนอกประเทศ คณะตำรวจฯ เชื่อว่าโครงการทำนองนี้เป็นวิธีหนึ่งในหลายวิธีที่ควรจะทำเพื่อส่งเสริมการผลิตยาง แต่ยังไม่ขอแนะนำให้ดำเนินโครงการนั้นจนกว่าจะมีหน่วยงานที่จะบริหารโครงการได้อย่างได้ผลซึ่งจะต้องกินเวลาอีกหลายปี

ข้อแนะนำของคณะตำรวจฯ สำหรับการพัฒนารยางก็คือ ให้รัฐบาลยอมรับเอาการพัฒนาการยางเป็นความมุ่งหมายที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ และเมื่อได้ยอมรับเช่นนั้นแล้วก็ให้ดำเนินโครงการ ๓ ระยะ เริ่มต้นแต่ในขั้นพอตั้งฐานประมาณแค่น้อย ๆ เพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งเป็นงานใหญ่และทำกันอย่างกว้างขวาง ตำรวจฯ สำคัญของโครงการนี้คือระยะแรกต้องส่งเสริมให้ชาวสวนยางขนาดเล็กทำการปลูกยางในที่ใหม่โดยพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ได้อย่างพันธุ์ดี ระยะที่สองต้องจัดให้มีการจูงใจทุกประการ ที่เหมาะสมเพื่อให้เอกชนทำสวนยางขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น และระยะสุดท้ายให้ดำเนินการปลูกยางพันธุ์ดีแทนต้นยางที่แก่เกินไป

สำหรับระยะแรกของโครงการที่เสนอนี้ ในระหว่างสามปีต่อจากนี้ไปควรมุ่งปรับปรุงและขยายแปลงเพาะพันธุ์ ยางแต่ละสวนยางเพื่อให้มียางพันธุ์ดีมากขึ้น และจัดตั้งศูนย์กวดงาแสดวงวิธปลูกและบำรุงรักษาสวนยางใหม่ ตลอดจนการอบรมเจ้าหน้าที่ส่งเสริมเผยแพร่ ณ ศูนย์กวดงาเหล่านี้ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ควรจะไปประจำในภาคใต้เพื่อให้ใกล้ชิดกับสวนยางขนาดเล็กที่ปลูกใหม่ จะได้ให้คำแนะนำในการปลูกและบำรุงรักษาดันยางพันธุ์ดี ยางพันธุ์ดีนั้นควรจะได้รับจากต่างประเทศคือไปจนกว่าจะมีเพียงพอในประเทศ คณะตำรวจฯ ขอแนะนำว่าพันธุ์ ยางนั้นควรแจกให้แก่ผู้ปลูกโดยไม่คิดมูลค่าและการใช้ยางพันธุ์ดีนั้นควรจะเป็นเงื่อนไข ประการเดียวในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกยางในที่ดินของรัฐ

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีสวนยางขนาดใหญ่ของเอกชนไม่ว่าจะเป็นของคนไทยหรือชาวต่างประเทศ ขอแนะนำให้ยกเว้นการจำกัดให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้คนละไม่เกิน ๔๐ ไร่ ในกรณีที่ทำสวนยางหรือปลูกไม้ยืนต้นชนิดอื่น คณะสำรวจขอแนะนำด้วยว่ารัฐควรจัดให้เอกชนมีที่ทำสวนยางขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น โดยนำที่ดินของรัฐออกขายในราคาถูกลงหรือให้เช่ามีกำหนดเวลานาน (๘๘ ปี) ในอัตราค่าเช่าต่ำ การชำระเงินอากรผ่อนผันให้ชำระต่อเมื่อต้นยางโตเต็มที่แล้ว แต่ถ้าหากผู้ขอหรือผู้เช่าไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการปลูกและการบำรุงรักษาต้นยางใหม่แล้ว ก็ควรจะยกเลิกการขายหรือให้เช่านั้นเสีย

นอกจากนั้น ระยะเวลาของโครงการนี้ควรจะให้มีการสำรวจหาที่ที่เหมาะสมแก่การปลูกยางและดำเนินการมาตรการที่รัฐควรจะต้องจัดทำ (ได้แก่การตัดถนน การถางป่าด้วยเครื่องมือทุ่นแรง การควบคุมปริมาณน้ำและป้องกันดินพังทลาย ฯลฯ) เพื่ออำนวยความสะดวกในการปลูกยางในที่เหล่านี้

ประการสุดท้ายขอแนะนำให้กองการยางของกระทรวงเกษตรย้ายที่ทำการจากกรุงเทพฯ ไปอยู่ในท้องที่ที่มีการปลูกยาง การบริหารและติดตามผลของโครงการที่ได้ขยายงานออกไปจะไม่ได้ผลดี ถ้าหน่วยควบคุมงานอยู่ไกลเกินไป

ในระยะที่สองควรจะมุ่งหนักไปในด้านการปลูกต้นยางใหม่ต่อไป แต่ควรขยายกิจการโดยอาศัยรากฐานที่ได้สร้างไว้ในระยะต้น เนื่องด้วยมีพันธุ์ยางมากขึ้น มีเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น และมีความรู้เกี่ยวกับตลาดและความต้องการของพื้นที่ใหม่ซึ่งเหมาะแก่การปลูกยางมากขึ้น รัฐบาลควรจะสามารถให้บริการแก่อุตสาหกรรมยางได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ระยะนี้โครงการต่าง ๆ สำหรับส่งเสริมการปลูกยางในที่ใหม่อาจดำเนินไปได้ในเนื้อที่กว้างใหญ่ โครงการเหล่านี้อาจรวมถึงการสร้างถนน การมีหน่วยกลาง

สำหรับทางป่า มาตรการควบคุมปริมาณน้ำและป้องกันดินพังทลาย การจัดนิคมชาว  
 ส่วนกลาง การป้องกันไข้มาเดระ ฯลฯ บริการเหล่านี้อาจจัดให้แก่ส่วนกลางขนาดใหญ่ด้วย  
 แต่ต้องคิดค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลสำหรับประโยชน์ที่ส่วนกลางขนาดใหญ่ได้รับเพิ่มขึ้น

งานระยะที่สองนี้จำเป็นต้องมีการวางแผนและการประสานงานที่ได้ผล  
 ในระหว่างกรมต่างๆ ของกระทรวงเกษตร ตลอดจนกระทรวงอื่นๆ และสภาพพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจแห่งชาติที่เสนอให้จัดตั้งขึ้น

จำนวนเงินที่จะต้องใช้เป็นงบลงทุนและค่าใช้จ่ายประจำสำหรับงานสอง  
 ระยะแรกนี้ประมาณไว้ ๕๕ ล้านบาทระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๐๖ เงินจำนวนนี้เป็น  
 เงินที่เพิ่มขึ้นจากงบประมาณที่กองการยางได้รับอยู่ในปัจจุบันซึ่งใน พ.ศ. ๒๕๐๖ จะ  
 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๑๕ ล้านบาท

งานระยะที่สามควรจะเริ่มหลังจาก ๖ หรือ ๗ ปีข้างหน้า เมื่อมีความรู้  
 ความชำนาญและกำลังความสามารถดีขึ้นแล้ว ในระยะนี้ควรจะดำเนินการปลูกต้นยาง  
 ในที่ใหม่ต่อไปตามโครงการเดิม แต่ควรเพิ่มโครงการใหม่สำหรับปลูกต้นยางที่  
 ให้นายกผู้แทนต้นยางที่แก่เกินไปในที่ที่ปลูกยางอยู่แล้วด้วย คณะสำรวจฯ ขอแนะนำ  
 วิธีการปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่คล้ายคลึงกับที่ใช้ในประเทศสเปนและดังกา ในขั้นแรกนี้  
 หมายการปลูกต้นยางใหม่แทนต้นเก่าอาจตั้งไว้ ๒๕,๐๐๐ ไร่ต่อปี แล้วค่อยๆ เพิ่มขึ้น  
 จนถึงปีละ ๗๕,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ในปัจจุบันยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสิ่งสูงใจ  
 และบริการที่ควรจะให้ใหม่เพื่อส่งเสริมการปลูกต้นยางใหม่แทนต้นเก่า เพราะเป็นปัญหา  
 ที่รอไว้พิจารณาตามสภาพการณ์ที่เป็นอยู่เมื่อใกล้จะถึงเวลาเริ่มโครงการ รายละเอียด  
 เกี่ยวกับวิธีจัดหาเงินมาใช้เพื่อการนี้รอไว้ได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามจำนวนเงินที่จะ  
 ต้องใช้คงจะเกิน ๒๐๐ ล้านบาทต่อปี เจ้าหน้าที่การคลังควรจะเตรียมแผนการหาเงิน

มาใช้จ่ายในการวันเดียวกันนั้น ๆ นอกจากนั้นถ้าจะจัดให้เจ้าหน้าที่คนไทยออกไปรับการฝึกหัดอบรมและหาความชำนาญในประเทศมลายูและลังกา เติร์กไวก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

ถ้าหากว่าในระหว่าง ๕ หรือ ๖ ปีข้างหน้าสามารถจัดตั้งหน่วยงานและผลิตเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและความชำนาญให้เพียงพอกับความต้องการได้แล้ว ในราว พ.ศ. ๒๕๐๘ โครงการพัฒนาการยางควรจะเป็นงานสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมั่นคงและเจริญก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี ๑/

## การปลูกพืชอย่างอื่น

### ภาคอีสาน

ในขณะนี้เราได้กล่าวถึงปัญหาและความไม่แน่นอนของการปลูกข้าวในภาคอีสานเนื่องจากลักษณะของพินภูมิประเทศ ลักษณะของดินและจำนวนน้ำฝน

- ๑/ ในการแนะนำโครงการขยายการผลิตยางนี้ เราทราบดีว่า การแข่งขันของยางเทียมจะมีผลกระทบต่ออนาคตของการผลิตยางในประเทศไทย ปัจจุบันราคาค้นทุนของยางเทียมสำหรับใช้ในกิจการทั่วไปในสหรัฐอเมริกาอยู่ในราวปอนด์ละ ๑๘-๒๐ เซนต์ มีอยู่ ๒ ทางเท่านั้นที่จะลดราคาค้นทุนผลิตยางเทียมลงได้มากคือ วัตถุประสงค์ที่ใช้ในการผลิตยางเทียม (ที่สำคัญได้แก่บูตาดีนซึ่งผลิตจากน้ำมันปิโตรเลียม) จะต้องมีราคาถูกลงมาก หรือมีเงินนั้นก็ต้องการเปลี่ยนเทคนิคใหม่ในการผลิตยางเทียม ถึงแม้ว่าราคาน้ำมันปิโตรเลียมอาจลดลงในระยะหลายปีข้างหน้าก็ไม่จำเป็นจะถูกกว่าปัจจุบันมากนัก ส่วนการผลิตยางเทียมอาจมีวิธีการใหม่เกิดขึ้น แต่ในปัจจุบันยังไม่เห็นว่าจะทำให้ราคาค้นทุนลดลงได้เร็ว โดยเหตุนี้ราคาค้นทุนของยางเทียมในระยะอีกหลายปีข้างหน้าจึงไม่น่าจะถูกกว่าปัจจุบันมาก แต่ในระยะนานออกไปความไม่แน่นอนย่อมมีมากขึ้น และควรจะคอยสังเกตดูปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อฐานะการแข่งขันระหว่างยางธรรมชาติกับยางเทียมอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ก่อนเริ่มโครงการระยะที่ ๓ หรือเมื่อดำเนินโครงการที่เสนอนี้ไปแล้ว ๖-๗ ปี อาจจำเป็นต้องพิจารณาอนาคตของยางธรรมชาติเสียใหม่เพื่อวินิจฉัยว่าจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการระยะที่ ๓ อย่างไรหรือไม่

ได้กล่าวไว้แล้ว ส่วนการนิยามทำไร่เลื่อนลอยในภาคนี้ตลอดจนความเสียหายซึ่งการกีดกันแบบนั้นจะทำให้เกิดแก่ทรัพยากรของภาคนี้ก็ได้กล่าวไว้แล้วเช่นเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ คณะสำรวจฯ ได้แนะนำไว้แล้วให้พยายามเปลี่ยนรูปการกีดกันในภาคอีสานให้เป็นการปลูกพืชไร่หรือปลูกพืชหมุนเวียนประกอบกับข้าว โดยทำการเพาะปลูกเป็นหลักแหล่ง ทั้งนี้ควรจะเป็นจุดหมายระยะยาวซึ่งจะต้องค่อยทำค่อยไป เนื่องจากชาวนานิยมปลูกข้าวกันเป็นส่วนมาก และชอบทำไร่เลื่อนลอยกันมานานแล้ว

ในบรรดางานชิ้นนี้ที่จะต้องทำเพื่อบรรลุจุดหมายนี้ คณะสำรวจฯ ได้แนะนำให้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาพืชไร่ที่เหมาะสมกับภาคอีสาน โดยถือเป็นงานวิจัยอันดับแรก นอกจากนี้ยังต้องอาศัยการฝึกหัดอบรมเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ให้มีจำนวนเพียงพอสำหรับภาคอีสาน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการขยายและปรับปรุงการส่งเสริมและเผยแพร่ซึ่งได้แนะนำไว้แล้ว คณะสำรวจฯ ขอเสนอเพิ่มเติมไว้ ณ ที่นี้ให้ทำการสำรวจการใช้ที่ดินในภาคอีสาน โดยรับค้อนเช่นเดียวกับการสำรวจหาที่ปลูกยางในภาคใต้ตามที่กล่าวข้างต้น

คณะสำรวจฯ สำหรับภาคอีสาน ควรจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ในความต้องการของพืชไร่และปศุสัตว์ และเป็นผู้ที่เข้าใจความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างพืชกับสิ่งแวดล้อม บุคคลเหล่านี้อาจได้จากการมกคกกรรม กรมป่าไม้ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในการวางแผนการถ่ายภาพและทำแผนที่ทางอากาศ ควรจะพิจารณาถึงสิ่งที่คณะสำรวจฯ ต้องการจะทราบด้วย งานของคณะสำรวจฯ นี้ควรจะประสานกันอย่างใกล้ชิดกับการศึกษาปัญหาเรื่องดินพังทลายในภาคอีสานซึ่งได้แนะนำไว้แล้วข้างต้น ก่อนอื่นควรจะมุ่งให้ความสนใจแก่การใช้ที่ดินในการกีดกันและการเพาะปลูกบนที่ภูเขา โดยมีจุดประสงค์เพื่อหาพืชที่เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชหมุนเวียน

การพัฒนาพืชไว้ในภาคอีสานทั้งปลูกขายและปลูกกินเองมีหนทางทำได้  
อยู่มาก พืชที่น่าจะให้ผลมากที่สุดได้แก่ข้าวโพด ถั่วลิสง และพืชน้ำมันอื่น ๆ ปอแก้ว  
หนุ่ย อ้อย ยาสูบ ผลไม้ และผักต่าง ๆ ส่วนการเลี้ยงสัตว์และเบ็ดเตล็ดก็น่าจะสนใจเป็น  
พิเศษด้วย

เมื่อได้แนวทางจากการสำรวจการใช้ที่ดินแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่  
ที่ตั้งเสริมและเผยแพร่ ที่จะรับภาระส่วนใหญ่ในการเปลี่ยนชนิดพืชที่ปลูกในภาคอีสาน  
โดยใช้ผลที่ได้จากงานวิจัยเป็นเครื่องช่วย อย่างไรก็ตามก็ดี คณะสำรวจฯ สันนิษฐานให้มี  
เครื่องช่วยอย่างอื่นอีก โดยเฉพาะเครื่องจักรทุ่นแรงสำหรับชุมชนบ้านเล็ก ๆ เพื่อใช้ในการ  
การฟอกปอ ซึ่งได้เสนอให้ตั้งงบประมาณจำนวน ๓๐ ล้านบาทไว้เพื่อการนี้ นอกจากนี้  
ก็ยังขอความสำคัญของข้อเสนอเกี่ยวกับการวิจัย และเผยแพร่เพื่อสนับสนุนโครงการ  
การปรับปรุงพันธุ์โคกระบือพื้นเมืองให้ดีขึ้น ตลอดจนการปลูกและเก็บรักษาพืชอัน  
เป็นอาหารที่ไร้เสียงโคกระบือ และการปลูกทุ่งหญ้าด้วย ปอแก้ว อาจจะเป็นพืชที่มี  
ความสำคัญมากขึ้นในภาคอีสานทั้งสำหรับเป็นสินค้าออก และสำหรับผลิตกระสอบใน  
ประเทศ แต่จะต้องมีน้ำเพียงพอสำหรับการแช่เพื่อแยกเอาเส้นใย และจะต้องหาตลาด  
จำหน่ายให้ดีขึ้น ส่วนการเลี้ยงสัตว์รวมทั้งการปลูกทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ผลผลิตเปลี่ยน หมุน  
เวียนกับพืชอันอาจเป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับแทนการทำไร่เลื่อนลอยก็ได้

### พืชไร่ในภาคอื่น

บรรดาพืชไร่ที่ให้ความหวังแก่ภาคอีสานนั้น ส่วนมากก็เหมาะสมที่จะ  
ปลูกในภาคอื่นด้วย นอกจากนั้นยังมีพืชอื่นอีกคือ ถั่วเขียวและถั่วเหลืองควรปลูกในที่  
ราบภาคกลางตอนเหนือ ฝ่ายควรปลูกในแถบเดียวกันและในฤดูฝนบ้าง หลังจาก

## ๒๒ โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย

โครงการเขื่อนยูนีส์สามารถป้องกันอุทกภัยและให้การชลประทานได้แล้ว มะพร้าวและโดยเฉพาะต้นปาล์มน้ำมันควรปลูกในภาคใต้ ชาและกาแฟควรปลูกบนภูเขาทางภาคเหนือ (แต่ต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตให้ดีขึ้น) และยังมีผลไม้และผักต่าง ๆ ที่ควรปลูกอีกหลายชนิด การปลูกพืชเหล่านี้จะส่งเสริมได้ผลเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมเผยแพร่และโครงการวิจัยทางการควรรใช้ความพยายามและความเอาใจใส่เป็นพิเศษในการพัฒนาและส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียน เพื่อถือเอาประโยชน์จากการที่เขื่อนยูนีส์ให้การชลประทาน ตลอดจนแก้พื้นที่กว้างใหญ่ในที่ราบภาคกลาง

นอกจากนี้ยังมีทางส่งเสริมให้มีกิจการกสิกรรมขนาดใหญ่ ไม่เฉพาะแต่ในการทำยางเท่านั้น แต่อาจมีผู้สนใจปลูกชา กาแฟ ปาล์ม น้ำมัน ป่านซีซีต และทำเชือกจากทาบมะพร้าว ปลูกพริกไทย และผลิตอาหารนมอีกด้วย คณะสำรวจ ฯ ขอเสนอให้ส่งเสริมเอกชนภายในประเทศและต่างประเทศ ให้ดำเนินกิจการกสิกรรมขนาดใหญ่เหล่านี้เช่นเดียวกับยาง

## ด้านอื่นของพัฒนาการเกษตร

### การพัฒนาท้องถิ่น

วงกรมบางแห่งเชื่อมั่นว่าโครงการพัฒนาท้องถิ่นจะบังเกิดขึ้นได้ โดยการทำงานของคุณักกลางอบรมการศึกษาผู้ใหญ่จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งฝ่ายไทยร่วมมือดำเนินงานอยู่กับองค์การยูเนสโก ผู้สนับสนุนโครงการนี้มีความเห็นว่า การมีโครงการตามแนวทางที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศอินเดีย เป็นวิธีเดียวที่จะเร่งจังหวัดความก้าวหน้าทางด้านสังคมในชนบทของประเทศไทย

อย่างไรก็ดีในประเทศไทยสถานการณ์แตกต่างกันมาก ชาวชนบทมิได้มี  
 ทัศนียภาพอย่างรุ่งโรจน์ ชาวชนบทส่วนมากมีที่ดินเป็นของตนเอง มีสติปัญญา และถ้าจำเป็นก็  
 เต็มใจเปลี่ยนอาชีพเป็นการชั่วคราวหรือถาวรเพื่อหารายได้ชดเชย ในเมื่อการเพาะปลูก  
 ไม่ได้ผลหรือมีคนอยู่หนาแน่นเกินไป ชาวชนบทไทยเป็นอิสระ ไม่มีความรู้สึกว่าจะถูกกดขี่แต่  
 อย่างใด ไม่มีการแบ่งชนวรรณะ และทุกตระกูลในบ้านมีวัดทางพระพุทธศาสนา ซึ่งช่วย  
 ให้ชาวบ้านมีจิตใจสงบ และบางครั้งก็กระตุ้นให้เกิดกำลังใจทำงานดีขึ้น โดยเฉพาะใน  
 ภาคอีสานผู้คนนิยมเดินทาง โดยเฉพาะการเดินทางเข้ามาพระนคร ภายในขอบเขตแห่ง  
 การรักษาจารีตประเพณีของชาวชนบทโดยทั่วไป คนไทยตามหมู่บ้านชนบทมีความ  
 กระปรี้กระเปร่า และมีสติปัญญาดีพอที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลง และความก้าวหน้า  
 ถ้าเห็นว่ามีคุณค่าอยู่บ้าง คณะสำรวจฯ เห็นว่า การลงทุนลงแรงขยายบริการส่งเสริม  
 และเผยแพร่จะได้ผลดีกว่าโครงการพัฒนาท้องถิ่นตามที่ผู้เสนอไว้

คณะสำรวจฯ เห็นว่า ศูนย์กลางอบรมการศึกษานักเรียนผู้ใหญ่จังหวัดอุบล-  
 ราชธานีมีความมุ่งหมายจะให้คณะ "ผู้สำเร็จจากการอบรม" ซึ่งมีจังหวัดละ ๖ คน  
 ทำหน้าที่ ๒ ประการ ประการแรกดูเหมือนจะให้ใช้ความสันตติจิตต์ที่ได้รับจากการ  
 อบรมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นในหมู่บ้านที่ได้รับแต่งตั้งไปประจำและหมู่บ้านใกล้เคียง  
 ด้วยถ้าทำได้ หน้าที่ประการที่สองก็คืออบรมบุคคลที่เป็นผู้นำในหมู่บ้าน และเจ้า-  
 พนักงานอำเภอให้รู้เทคนิคของการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นนำเทคนิคนี้ไป  
 เผยแพร่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นทั่วทั้งจังหวัด

เป็นที่เห็นได้ชัดว่าผลที่จังหวัดทั้งจังหวัดจะได้รับโดยตรง จากคณะบุคคล  
 เพียงหกคนนั้นย่อมมีได้น้อย ถึงแม้ว่าจะมีการขยายสถานที่ดำเนินงานจากหมู่บ้านหนึ่งไป  
 ยังกหมู่บ้านหนึ่งทุก ๆ ๒ หรือ ๓ ปีก็ตาม นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสงสัยด้วยว่า คณะ

บุคคลหกคนที่ ศ. อ. ศ. อ. หวังจะให้เขียนในแต่ละจังหวัดนั้นจะมีจำนวนเพียงพอสำหรับ  
 ดำเนินการอบรม ผู้นำในหมู่บ้าน และเจ้าพนักงานอำเภอได้ตามหลักสูตรที่ต้องการหรือไม่ ส่วนใหญ่ของบุคคลดังกล่าวถึงแม้ว่าจะมีสติปัญญาดีและเป็นผู้ที่อุทิศตนให้แก่งาน  
 ก็ตาม ก็ยังมีอายุน้อยและเคยทำการกสิกรรมมาเพียงเล็กน้อย คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่า  
 ในชนบทตองนี้ อาจารย์ของ ศ.อ.ศ.อ. ที่มีความชำนาญงาน และมีคุณวุฒิสูงพอ  
 ควรจะมุ่งศึกษาถึงความต้องการของหมู่บ้านและดำเนินการอบรมในระยะเวลาสั้น ๆ ให้  
 แก่ผู้นำในหมู่บ้านที่สมัครเข้ารับการอบรม ตลอดจนปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่กรม  
 ต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในชนบทด้วย ผู้นำในหมู่บ้านที่ควรคัดเลือกเข้ารับการอบรมอาจเป็น  
 พระภิกษุ เป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือเป็นครูก็ได้แต่บุคคลดังกล่าวนี้และควรมีนับหน้าถือ  
 ชาติได้รับในท้องถิ่นของตน

ศ.อ.ศ.อ. ควรจะทำหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จัดหาหนังสืออ่าน  
 ให้แก่ผู้ที่ออกจากโรงเรียนแล้ว ในปัจจุบันเด็กเป็นจำนวนมากออกจากโรงเรียนไป  
 เพียง ๒-๓ ปี ถัดมวิชาอ่านและเขียนหนังสือเสียแล้ว เพราะไม่มีโอกาสหรือไม่มีความ  
 จำเป็นต้องเขียนและอ่านหนังสือเป็นการฝึกหัดอยู่เสมอ การจัดหาหนังสือเกี่ยวกับเรื่อง  
 ที่คนชอบอ่านกันมาก และเรื่องที่เป็นประโยชน์เป็นวิชาที่ทุกคนจะทำได้คนมีนิสัยชอบ  
 อ่านหนังสือ

### นิคมกสิกรรม

ในระยะ ๒๐ ปีที่แล้วมา กรมต่าง ๆ หลายกรม ได้ดำเนินโครงการนิคม  
 กสิกรรมไปแล้วกว่า ๔๐ แห่ง ในการดำเนินโครงการนิคมกสิกรรมนี้เป็นที่ปรากฏชัด  
 ว่าขาดการประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ และมีการวางผังไม่เพียงพอ บางแห่งก็ต้อง

ล้มเลิกไปเพราะใช้มาเดเร็ว บางแห่งเพราะดินไม่ดีและบางแห่งเพราะอยู่ไกลการคมนาคมเกินไป

ในปัจจุบันโครงการนิคมถาวรที่นับว่าสำคัญมีอยู่สองพวก พวกแรกได้แก่โครงการของกระทรวงสหกรณ์ซึ่งมีอยู่ ๘ แห่ง พวกที่สองได้แก่โครงการของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วยโครงการเก่า ๖ แห่ง และโครงการใหม่ ๓๔ แห่งซึ่งส่วนมากยังอยู่ในขั้นเริ่มดำเนินงานก่อสร้าง

โครงการ ๘ แห่งของกระทรวงสหกรณ์ มีสมาชิกอยู่ประมาณ ๓,๓๐๐ ครอบครัว จัดเป็นรูปสหกรณ์หน่วยต่าง ๆ สหกรณ์แต่ละหน่วยรับผิดชอบร่วมกันและมีความรับผิดชอบโดยไม่จำกัดจำนวน ในเงินที่ขยืมจากกระทรวงมาให้สมาชิกกู้ เงินกู้รายหนึ่ง ๆ คิดเฉลี่ยประมาณ ๒,๐๐๐ บาท นอกจากนั้นนิคมเหล่านี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปถนน น้ำ โรงเรียน สุขศาลาและสถานที่ดำรงชีวิต เจ้าหน้าที่สหกรณ์ที่ดูแลนิคมเป็นผู้ที่ทำงานเข้มแข็ง และอุทิศเวลาให้แก่งานเป็นอย่างดี สถิติการเก็บเงินผ่อนชำระหนี้และดอกเบี้ยเงินกู้ก่อนชำระน่าพอใจ แสดงให้เห็นว่านิคมเหล่านี้ ดำเนินงานได้ดีมาก อย่างไรก็ตามที่นิคมเหล่านี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ในข้อที่ว่า การวางโครงการของนิคมและการดำเนินงานถาวรไม่ได้รับคำแนะนำทางเทคนิคอย่างเพียงพอ

นิคมของกรมประชาสงเคราะห์มีสมาชิกอยู่ประมาณ ๓๓,๐๐๐ ครอบครัว ถึงแม้จะมีที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ใหญ่โตหรูหรากว่านิคมสหกรณ์ และสมาชิกกู้เงินได้มากกว่า คือกู้ได้ถึง ๓๐,๐๐๐ บาทก็ตาม แต่การชำระหนี้ไม่ใคร่ตรงตามกำหนดและโดยทั่วไปโครงการเหล่านี้ไม่เป็นที่น่าพอใจ การเลือกทำเลที่ตั้งบางแห่งเลือกที่ดินไม่เหมาะและการวางแผนนิคมก็ไม่ได้คำนึงถึงการใช้ที่ดิน และนิสัยการคบหาสังคม

และรสนิยมของสมาชิกนิคม การให้คำแนะนำทางเกษตรมีน้อยมากหรือไม่เลย จึงเป็นที่น่าเสียใจมากเพราะว่าสมาชิกนิคมมีความรู้และความชำนาญน้อย จึงใช้วิธี “ถางและเผา” ควบคุมการทำไร่เลื่อนลอยกันเป็นจำนวนมาก

คณะสำรวจฯ เชื่อว่า โครงการนิคมกสิกรรมจะมีรากฐานอันมั่นคงได้ก็ต่อเมื่อมีผู้เชี่ยวชาญแนะนำการวางแผนและการดำเนินงาน คณะสำรวจฯ เชื่อว่า ตามสภาพแวดล้อมในประเทศไทยและเนื่องจากลักษณะนิสัยของกสิกรไทย ไม่จำเป็นต้องจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกอย่างพิศดารนัก หากควรจะหวังพึ่ง “การพัฒนาโดยธรรมชาติ” ได้มากกว่านี้ การพัฒนาโดยธรรมชาตินี้ คณะสำรวจฯ หมายความถึงกระบวนการซึ่งเกิดขึ้นประจำวัน เมื่อกสิกรผู้พบปะซึ่งเขาจะอยู่ได้ด้วยความปลอดภัย ปลูกพืชได้เป็นที่พอใจและขายส่วนที่เหลือกินเหลือใช้ได้ กระบวนการนี้จะเร่งให้เร็วขึ้นได้ถ้าเด็กที่กินให้ถูกต้องตามหลักวิชา และถ้ารัฐบาลตัดสินใจไปถึงที่กสิกรรม จัดให้มีน้ำเพียงพอ ควบคุมโรคมาเดyre และจำกัดกำลังสำรวจคุ้มครอง วิชาดิน เปิดเงินของผู้เสียภาษีน้อยกว่า และจะเป็นการใช้เงินงบประมาณอย่างได้ประโยชน์มากกว่าการจัดตังนิคมซึ่งต้องใช้เงินลงทุนและเงินรายจ่ายประจำเป็นจำนวนมาก

ด้วยเหตุนี้ คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้ใช้วิธีตั้งเดิรมการพัฒนาโดยธรรมชาติเป็นหลักการของโครงการนิคมกสิกรรมในความอุปถัมภ์ของรัฐบาล นอกจากการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่ผู้ที่เดือดร้อนไม่มีที่ทำกิน และเป็นผู้ไม่เคยทำการกสิกรรมมาก่อนเลย คณะสำรวจฯ แนะนำด้วยว่าโครงการจัดตั้งนิคมเหล่านี้ ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตร เพื่อให้ได้รับคำแนะนำที่ถูกต้องวิชา ในการจัดตั้งและดำเนินงาน แต่อาจจะยกเว้นนิคมของกระทรวงสหกรณ์ ๓ หรือ ๔ แห่ง ซึ่งอาจให้กระทรวงนั้นดูแลควบคุมต่อไป ถ้าสมาชิกนิคมมีความร่วมมือกันเป็นอย่างดี และ

กระทรวงสหกรณ์สามารถหาผู้เชี่ยวชาญสำหรับให้คำแนะนำ ที่จำเป็น แก่การเพาะปลูก  
ได้เป็นที่น่าพึงพอใจ

เพื่อให้สอดคล้องกับคำแนะนำทั่วไปเหล่านี้ คณะสำรวจ ฯ ขอเสนอข้อ  
แนะนำเฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

ก. ให้ระงับการพัฒนาชนิดใหม่ ๆ ไว้ก่อนจนกว่าชนิดที่มีอยู่แล้ว จะอยู่  
ในสภาพที่น่าพอใจ ทั้งนี้เว้นแต่การระงับนั้นจะเป็นการผิดมนุษยธรรม หรือไม่ชอบ  
ด้วยหลักเศรษฐกิจ

ข. ให้ระงับการขยายนิคมของกรมประมงสงเคราะห์ ๖ แห่งซึ่งจัดตั้งขึ้น  
ก่อน พ.ศ. ๒๔๘๓ จนกว่าจะได้สำรวจพื้นที่ที่ส่งมอบไว้และยังมีได้ใช้ประโยชน์ (เกือบ  
๒ ล้านไร่) ว่ามีความเหมาะสมที่จะเกิดการพัฒนาโดยธรรมชาติเพียงใดเสียก่อน ใน  
ระหว่างรอผลการสำรวจจนอาจพิจารณายกเว้นให้ขยายนิคมออกไปได้ ในกรณีรีบด่วน  
เพื่อรับครอบครัวที่เดือดร้อนเรื่องที่ทำกิน และไม่เคยประกอบอาชีพทางกสิกรรมมาก่อน  
หรือรับกสิกรรมที่ทำการเพาะปลูกบนภูเขาให้เข้ามาตั้งทำกินในนิคม

ค. ให้กรมประมงสงเคราะห์เด็กดำเนินงานกสิกรรมและการจัดที่ดิน โดย  
ปล่อยให้เป็นที่หน้าทีของกรมกสิกรรม แต่ยังคงแนะแนวทางและให้คำแนะนำเกี่ยวกับ  
การคัดเลือกครอบครัวที่เดือดร้อนเรื่องที่ทำกิน และไม่เคยประกอบอาชีพทางกสิกรรม  
มาก่อน และกิจการในด้านสังคมสงเคราะห์แก่บุคคลเหล่านี้เมื่อเข้ามาอยู่ในนิคมแล้ว

ง. ให้ผู้เชี่ยวชาญทางเกษตรและสังคมวิทยาสำรวจนิคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน  
เพื่อพิจารณาว่า เหมาะสำหรับให้บุคคลที่ไม่เคยประกอบอาชีพทางกสิกรรมอพยพเข้า  
ไปอยู่ได้เพียงใด

จ. พิจารณาย่างจริงจังที่จะถอนตัวจากการบริหารโครงการ ซึ่งไม่เข้า  
อยู่ในข้อ ง. ทั้งหมด

ขอแนะนำให้ดำเนินการต่อไปนี้ สำหรับใช้เป็นแนวทางส่งเสริมการพัฒนานิคมกึ่งกรรมตามธรรมชาติ คือ:

ก) ดำรวจหาพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การพัฒนาการเกษตร งานนี้ไม่จำเป็นต้องกินเวลานานหรือใช้เงินมาก คณะเจ้าหน้าที่สำรวจเพียงสี่คนก็พอ โดยมีนักชีววิทยาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างพืชกับดิน (Ecologist) ซึ่งสามารถทราบประเภทของดินจากพรรณรุกชชาติที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ๓ คน นักการกึ่งกรรม ๓ คน และนักการป่าไม้ ๓ คน ผู้ซึ่งร่วมกับนักชีววิทยาพิจารณาปัญหาว่า ควรจะปลูกพืชหรือต้นไม้ใด และปลูกด้วยวิธีใด และนักการแผนที่อีก ๓ คน สำหรับบันทึกผลของการจำแนกประเภทที่ดินลงในแผนที่ที่ได้จากการสำรวจทางอากาศ เจ้าหน้าที่ป่าไม้และพนักงานอำเภอได้ให้ความเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีแผนที่ของทางการแสดงการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินการบังคับตามกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกรณีการบุกรุกขึ้นไปทำการเพาะปลูกบนเนินเขาที่ชันมาก โดยไม่ทำดินให้เป็นชั้นบันได และมีคันนาถนน เพื่อกันมิให้ดินพังทลาย

ข) ภายหลังจากการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว ให้ประมาณปริมาณน้ำที่มีใช้ในครอบครัว โดยใช้วิธีสำรวจทางอุทกศาสตร์คนหนึ่ง (สำหรับการกักเก็บน้ำบนพื้นดิน) และผู้เชี่ยวชาญการเจาะหน้าบาดาลอีกคนหนึ่งสำหรับทำการสำรวจใต้ดิน ในระยะดังกล่าว ๆ เพื่อหาแหล่งหน้าบาดาล ผู้เชี่ยวชาญการเจาะหน้าบาดาลจะต้องมีเครื่องมือ และมีเจ้าหน้าที่ชุดพร้อม

ค) กำหนดที่ ๆ ดีที่สุดที่จะตัดถนน และอาจจะทำทางแยกจากทางรถไฟด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยแผนที่แสดงเขตที่ดินดีและแหล่งน้ำกินน้ำใช้เป็นหลัก และดำเนินการภายใต้การอำนวยการของนายช่างทางคนหนึ่ง ซึ่งเคยปฏิบัติงานสำรวจมาแล้ว มิใช่ชำนาญแต่การออกแบบอยู่กับโต๊ะ

เมื่อได้ขุดบ่อ เจาะนาบาคาด สร้างอ่างเก็บน้ำหรือทำเขื่อนกั้นน้ำ และตัดถนนเสร็จแล้ว การพัฒนาจะเกิดขึ้นเอง แต่ควรดูแลให้เดินไปตามผังเมือง และผังหมู่บ้านที่ได้ออกไว้ เป็นการจำเป็นที่จะต้องเพิ่มกำลังเจ้าพนักงานอำเภอในด้านการปกครอง การเกษตร ที่ดินและเจ้าหน้าที่ตำรวจ (เพื่อบังคับใช้กฎหมายที่ดินและเพื่อให้ความปลอดภัยแก่ประชาชน) การปราบโรคมาเลเรียอาจเป็นสิ่งจำเป็นและกระทรวงสาธารณสุขกับกระทรวงศึกษาธิการอาจจะต้องจัดให้มีบริการเพิ่มขึ้น ให้พระเป็นผู้จัดสร้างวัดพระพุทธศาสนามหานีในที่ ๆ ได้เลือกไว้สำหรับเป็นที่ตั้งของหมู่บ้าน รัฐบาลอาจนำคณะผู้นำในหมู่บ้านจากที่ซึ่งมีพลเมืองอยู่กันหนาแน่นมากเกินไป หรือที่ซึ่งการผลิตไม่ได้ผลดีตามที่ตั้งที่ใดจัดเตรียมไว้ และให้แพร่ข่าวถึงอนาคตที่คิดว่า อันจะเกิดจากการอพยพมาตั้งถิ่นฐานใหม่ในที่ ๆ และกรมประชาสงเคราะห์ อาจประสงค์ที่จะมาดูว่าจะเหมาะสำหรับบุคคลที่เคียดกรี้ยวเรื่องที่ทำกินเพียงใด การมีถนนที่รถยนต์สัญจรไปมาได้และมีชุมชนกึ่งกรรณียุกันคึกคัก ย่อมจะต้องมีพ่อค้าไปตั้งค้าขายอย่างแน่นนอน

## การป่าไม้

คณะสำรวจไม่มีผู้เชี่ยวชาญทางป่าไม้และการประมงอยู่ในคณะ แต่อย่างไรก็ดี ผู้เชี่ยวชาญองค์การอาหาร และเกษตรได้ศึกษา และทำรายงานเกี่ยวกับกิจการทั้งสองด้านแล้ว คณะสำรวจ ๆ ได้อาศัยความคิดเห็นและประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว ตลอดจนคำบอกกล่าวและคำชี้แจงของกรมป่าไม้ และกรมประมงของกระทรวงเกษตรเป็นส่วนใหญ่

เป็นการยากที่จะคิดมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากป่าต่างๆ ของประเทศไทย

ทั้งหมด กระทรวงเกษตรได้พิมพ์โฆษณาตัวเลขดำหรับ พ.ศ. ๒๔๘๘ ไว้ว่า มีมูลค่า ๓,๖๐๐ ล้านบาท ซึ่งน้อยกว่ามูลค่าของยางและเทากับเพียงหนึ่งในสี่ของมูลค่าข้าว เมื่อคำนึงถึงการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำและโครงการชลประทาน ซึ่งต้องอาศัยน้ำในแม่น้ำ ขณะสำรวจ ๆ ขอนั้นว่าการมีป่าไม้คลุมดินในแถบต้นแม่น้ำ และคอนด่างของเนินเขา นั้น มีความสำคัญมากกว่าการตัดฟันไม้ออกมาขาย ด้วยเหตุนี้กรมป่าไม้จึงมีความสนใจเป็นอันมากในการสำรวจการใช้ที่ดิน และการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดินพังทลาย ซึ่งได้แนะนำไว้ในตอนต้นของบทนี้

อย่างไรก็ดีไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรอผลการสำรวจ และการศึกษาเหล่านี้ก่อนจึงจะห้ามทำการเพาะปลูกในบริเวณต้นแม่น้ำและไหล่เขา โดยไม่ทำให้เป็นชนบทใด กระทรวงมหาดไทยทำจะยังไม่สู้จะทราบถึงอันตรายซึ่งเกิดจากการกระทำ อันก่อให้เกิดดินพังทลาย และการที่พนักงานอำเภอไม่ลงโทษผู้กระทำผิดอย่างเข้มงวด โทษสูงสุดของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินคือ ปรับ ๕๐๐ บาท แต่ผู้กระทำผิดเพียงจำนวนน้อยที่ถูกนำมาขึ้นศาลถูกปรับเพียงไม่กี่บาท ซึ่งไม่เป็นเครื่องห้ามกั้น การกระทำผิดได้ (ขณะสำรวจ ๆ มีความเห็นว่าควรลงโทษทั้งจำคุกและปรับ) การลงโทษอย่างปรานีผู้กระทำผิดนั้นมักจะเกิดจากความเห็นอกเห็นใจผู้เข้าไปทำการเพาะปลูกว่าไม่มีทางอื่นที่จะหาเลี้ยงชีพ

ในปัจจุบันมีป่าสงวนอยู่ประมาณ ๓๐๐ ป่ามีเนื้อที่รวมหมดด้วยกันประมาณ ๓๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ทางราชการมีจุดมุ่งหมายจะสงวนป่าให้ได้ถึง ๒๖๘,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ซึ่งเท่ากับราวครึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งประเทศ มีเจ้าพนักงานป่าไม้แหวงเพียง ๒๒๔ คนคอยตรวจตราป่าสงวนเหล่านี้ และพนักงานป่าไม้แหวงไม่มียานพาหนะใช้เลย การตัดไม้โดยเฉพาะไม้สักเกินกว่าอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ การ

ดักดอบคัตไม้ และการขโมยไม้จากป่าดงดิบและป่าสงวนมีชุกชุมในระยะ ๒-๓ ปีที่ผ่านมา และมักจะมีคนถืออาวุธคอยคุ้มกันด้วย โทษของการดักดอบคัตไม้เขามากเมื่อเปรียบเทียบกับผลกำไรที่ได้รับ (ปรับ ๕๐๐ บาท หรือจำคุก ๖ เดือน) และการบ่อนกั้นการดักดอบคัตไม้ทำได้มากจนเพราะมอทธิพลการเมืองเข้ามาแทรก

การคัตไม้มากเกินไปทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่าอยู่ชั่วระยะหนึ่ง แต่ขณะนั้นผลผลิตกำลังตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว การดักดอบคัตไม้ทำให้สถิติการผลิตผิดไปจากความจริงมาก อย่างไรก็ตามข้อมูลที่มีอยู่แต่คงให้เห็นว่าการผลิตไม้ชนิดที่ซื้อขายกันมากในระยะ พ.ศ. ๒๔๙๘-๒๕๐๐ ตกน้อยลงกว่าปีก่อน ๆ มากเป็นต้นว่า ใน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม้สักผลิตได้ ๓๕๘,๐๐๐ ตูบวากเมตร แต่ใน พ.ศ. ๒๔๙๘ ผลิตได้ ๒๐๐,๐๐๐ ตูบวากเมตรเท่านั้น จำนวนต้นสักที่โตเต็มที่ในระยะ ๑๕ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๓-๒๔๙๗ ประมาณว่ามีอยู่ ๑.๓ ล้านต้น สำหรับระยะ ๑๕ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๗-๒๕๓๓ ทางราชการประมาณว่ามีจำนวน ๔๖๐,๐๐๐ ต้น แต่ตามความจริงแล้วอาจมีเพียง ๓๐๐,๐๐๐ ต้นก็ได้ เนื่องจากเวลาที่คัตกับเวลาที่ขายห่างกัน ผลของการที่จำนวนไม้สักตกน้อยลงจึงพึงจะมารู้อยู่กันในตอนนั้น

รายได้ของรัฐมาจากค่าภาคหลวง และอากรขาออกมีประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท งบประมาณของกรมป่าไม้ในปีหลัง ๆ นี้ มีประมาณร้อยละ ๒๐ ของเงินจำนวนนี้ กรมป่าไม้จำเป็นต้องได้งบประมาณสูงกว่านี้มากสำหรับใช้ในการดำเนินโครงการสงวนป่าและปลูกป่าชนิดใหม่ เพื่อให้ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยมีมากขึ้นเช่นเดิม และสำหรับที่จะดำเนินงานที่สำคัญที่สุดคือ การบ่อนกั้นรักษาป่าต้นน้ำคณะต่างๆ ๑ ขอให้สนับสนุนโครงการอันสำคัญนี้ในทุกวิถีทางโดยเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่

ยานพาหนะ และค้อย ๆ เพิ่มงบประมาณขึ้นจนกระทั่งใน พ.ศ. ๒๕๐๖ ให้มีงบประมาณประมาณ ๒ เท่าของที่ได้รับในระยะหลัง ๆ นี้

## การประมง

อาหารหลักของคนไทยคือข้าวและปลา ตามฝั่งทะเลมีหมู่บ้านชาวประมงอยู่ตลอด ผู้ที่เดินทางไปต่างจังหวัดจะเห็นการจับปลาด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ตามแม่น้ำ คู และบ่อทุกแห่ง การบริโภคปลาที่จับได้เอง ประมาณครัว ๆ มากกว่าปลาที่ซื้อขายกันถึงร้อยละ ๒๐

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้นมา อุตสาหกรรมการประมงได้รับความช่วยเหลืออันมีค่าในทางวิชาการและการเงินจากโครงการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา และองค์การอาหารและเกษตร การประมงทางทะเลมีทางขยายตัวได้มาก แต่ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมการประมงยังต้องเผชิญกับปัญหาการขาดตลาดจำหน่าย ช่องทางที่จะส่งออกนอกประเทศในราคาที่น่าพอใจนั้นมีอยู่น้อย และตลาดปลาทะเลเค็มในต่างจังหวัดยังไม่กว้างขวางพอ

ขณะสำรวจ ๗ รัฐสักพอใจในสถานที่ประมงตามจังหวัดต่าง ๆ และในความสามารถและความกระตือรือร้นของเจ้าหน้าที่สถานที่เหล่านี้ การที่ประชาชนจำนวนมากต้องการที่จะได้ถูกปลาซึ่งเพาะโดยสถานที่เหล่านี้ และการที่จำนวนบ่อปลาของเอกชนเพิ่มขึ้นมาก เป็นเครื่องพิสูจน์ผลงานที่สถานที่เหล่านี้มีส่วนช่วยเหลือการเศรษฐกิจและการบริโภคอาหารในท้องถิ่น โครงการนี้ควรจะขยายออกไป บ่อปลามีค่าสูงสุด ในท้องที่ที่ขาดแคลนอาหารซึ่งมีน้ำตลอดปีเช่น ในภาคอีสาน ถึงแม้ว่าบ่อปลาจะ

สามารถขังน้ำไว้ได้เพียง ๖ เดือน ปลูกปลาที่สามารถเติบโตถึงขนาดพอกินได้ นอกจากนี้  
 นี้ควรจะให้มีบ่อปลาทั่วประเทศรวมทั้งในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาด้วย การมีบ่อปลา  
 ทำให้เลี้ยงปลาได้อย่างถูกต้องและได้ผลตอบแทนมากโดยเขาแรงกว่า และได้ผลเน่  
 นอนกว่าการจับปลาในแหล่งน้ำ “ธรรมชาติ” ซึ่งมักต้องเปิดองแรงงาน

ในขณะที่เดียวกันมีประชาชนหลายล้านคนในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาต้อง  
 อาศัยปลาที่จับได้ในแหล่งน้ำธรรมชาติและในท้องนาเป็นอาหารสำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่ง  
 นี้ให้เห็นความสำคัญของปัญหาเรื่องการสูญเสียปลาจำนวนมาก ที่ว่ายขึ้นไปวางไข่ยัง  
 ต้นน้ำแล้วคิดเขื่อนชลประทานต่าง ๆ ว่ายกลับลงมาไม่ได้ เช่นที่เขื่อนชัยนาท ดังได้  
 กล่าวมาแล้ว ทางการถือหลักว่าไม่ควรจะทำบันไดปลาที่เขื่อนและทำนบกั้นน้ำ จนกว่า  
 จะพิสูจน์ได้จากการศึกษาทางชีววิทยาว่า ปลาจะข้ามบันไดได้ และจำเป็นต้องทำบันได  
 เพื่อให้ปลาบางชนิดข้ามไปถึงที่วางไข่ การศึกษาดังกล่าวอาจจะกินเวลาหลายปี และ  
 ด้วยเหตุนี้เราจึงได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า ควรจะทำบันไดปลาที่เขื่อนกั้นน้ำทุกแห่ง จน  
 กว่าการศึกษาทางชีววิทยาจะพิสูจน์ได้ว่าไม่จำเป็น ความเดือดร้อนที่จะเกิดแก่ประชาชน  
 ผู้ยากจนเป็นจำนวนหลายล้านคนถ้าหากว่าความคิดเห็นของทางราชการผิดพลาดนั้นเป็น  
 เรื่องสำคัญกว่าค่าใช้จ่ายในการทำบันไดปลาอย่างมากมายนัก

## ข้อเสนอเกี่ยวกับเงินที่จะต้องใช้

ตาราง ๔ ข้างล่างเป็นบทสรุปประมาณค่าใช้จ่าย ในการพัฒนาเกษตร  
 กรรมตามที่ได้เสนอไว้สำหรับระยะห้าปีข้างหน้า แยกออกตามประเภทกิจการและ  
 จำนวนเงิน

ตารางที่ ๔ รายจ่ายลงทุนและรายจ่ายประจำที่เพิ่มขึ้นสำหรับการเกษตรกรรมและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ๒๕๐๒-๒๕๐๖

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
<u>รายจ่ายทั้งสิ้น</u>					
รายจ่ายประจำ	๓๘๐	๒๒๐	๒๗๐	๒๘๕	๓๔๕
รายจ่ายลงทุน	๒๖๐	๒๘๕	๒๔๐	๒๕๕	๓๐๕
รวมรายจ่ายเพื่อการพัฒนา	๕๕๐	๕๐๕	๕๑๐	๕๔๐	๖๕๐
<u>ข้อเสนอว่าด้วยรายจ่ายประจำแยกตามประเภทใหญ่ ๆ</u>					
การชลประทาน	๘๐	๘๕	๑๒๐	๑๓๕	๑๕๐
การเกษตรกรรมอื่น ๆ	๑๓๐	๑๒๕	๑๕๐	๑๖๐	๑๘๕
เพิ่มขึ้นจากระดับ พ.ศ. ๒๕๐๓	๑๔	๒๘	๕๔	๖๔	๘๘
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	๒	๓	๓	๕	๕
โรงเรียนอาชีวศึกษา	๒	๒	๓	๓	๔
การวิจัย	๑	๔	๑๐	๑๕	๒๕
การส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร	๑	๔	๑๐	๑๐	๒๐
การส่งเสริมยางพารา	๒	๕	๑๐	๑๒	๑๕
การขุดบ่อน้ำ	—	๒	๒	๒	๒
บริการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์	๒	๓	๓	๓	๓
การป่าไม้	๓	๔	๑๐	๑๐	๒๐
การประมง	๑	๒	๓	๔	๕
<u>รายจ่ายประจำทั้งสิ้น</u>	๓๘๐	๒๒๐	๒๗๐	๒๘๕	๓๔๕
จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน	๓๘๐	๒๒๐	๒๗๐	๒๘๕	๓๔๕

รายจ่ายลงทุนแยกตามโครงการใหญ่ๆการชลประทาน

การสำรวจและค้นคว้า

โครงการในที่รวมภาคกลาง

โครงการในภาคอีสาน

โครงการในภาคเหนือ

โครงการในภาคใต้

การควบคุมน้ำท่วม

คันนา คูนา ฯลฯ

เครื่องจักรและอุปกรณ์

ถนน

การศึกษา การอบรมและบริการ

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

โรงเรียนอาชีวศึกษา

การวิจัย

การส่งเสริมและเผยแพร่ทางเกษตร

การเกษตรกรรมอื่น ๆ

การส่งเสริมยางพารา

การขุดบ่อน้ำ

การบำรุงพันธุ์สัตว์

การป่าไม้

การประมง

รายจ่ายลงทุนทั้งสิ้น

จ่ายจาก

งบประมาณแผ่นดิน

ความช่วยเหลือที่คาดว่าจะได้จาก ไอ.ซี.เอ.

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
<u>การชลประทาน</u>	๒๒๓	๒๓๒	๓๘๘	๒๓๐	๒๖๔
การสำรวจและค้นคว้า	๔	๔	๔	๔	๔
โครงการในที่รวมภาคกลาง	๑๒๘	๑๓๘	๘๓	๑๑๒	๑๕๘
โครงการในภาคอีสาน	๓๓	๓๓	๓๘	๔๖	๕๕
โครงการในภาคเหนือ	๓๔	๓๓	๘	๔	๓
โครงการในภาคใต้	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐
การควบคุมน้ำท่วม	๒	๒	๒	๒	๒
คันนา คูนา ฯลฯ	๒	๒	๒	๒	๒
เครื่องจักรและอุปกรณ์	๑๕	๑๕	๑๕	๑๕	๑๕
ถนน	๗	๕	๕	๕	๔
<u>การศึกษา การอบรมและบริการ</u>	๒๘	๓๗	๓๘	๒๘	๒๘
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	๑๓	๑๒	๘	๒	๒
โรงเรียนอาชีวศึกษา	๕	๕	๕	๒	๒
การวิจัย	๕	๑๐	๑๕	๑๕	๑๕
การส่งเสริมและเผยแพร่ทางเกษตร	๕	๑๐	๑๐	๑๐	๑๐
<u>การเกษตรกรรมอื่น ๆ</u>	๘	๒๖	๓๔	๑๖	๑๗
การส่งเสริมยางพารา	๕	๑๐	๑๐	๑๕	๑๕
การขุดบ่อน้ำ	—	๑๐	—	—	—
การบำรุงพันธุ์สัตว์	๑	๒	—	—	—
การป่าไม้	๒	๒	๒	๑	๑
การประมง	๑	๒	๒	๑	๑
<u>รายจ่ายลงทุนทั้งสิ้น</u>	๒๖๐	๒๘๕	๒๔๐	๒๕๕	๓๓๖
จ่ายจาก					
งบประมาณแผ่นดิน	๒๓๕	๒๗๐	๒๓๕	๒๓๐	๒๘๕
ความช่วยเหลือที่คาดว่าจะได้จาก ไอ.ซี.เอ.	๒๕	๒๕	๒๕	๒๕	๒๕

## บทที่ ๓ อุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงาน

ผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงานรวมกันแล้วเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๕ ของผลิตภัณฑ์ขั้นต้นของชาติ ในยอกันส่วนของอุตสาหกรรมเป็นส่วนสำคัญที่สุด ผลิตภัณฑ์จากเหมืองแร่มีเพียงประมาณร้อยละ ๒ ของผลิตภัณฑ์ทั้งหมดและการผลิตพลังงานไฟฟ้ามีน้อยกว่าร้อยละ ๑ ถ้าหากรัฐบาลดำเนินนโยบายให้เหมาะสมแล้ว การผลิตทางอุตสาหกรรมและพลังงานควรจะเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ ในภายหน้า ในกรณีการพลังงานรัฐบาลได้ลงมติแล้วว่า จะเพิ่มอัตราการลงทุนของรัฐบาลในด้านนี้เป็นอันมาก ซึ่งจะเป็นการช่วยส่งเสริมการพัฒนาการอุตสาหกรรมด้วย อย่างไรก็ตามเพื่อให้การอุตสาหกรรมขยายตัวมากที่สุดและเป็นผลดีที่สุด จำเป็นจะต้องแก้ไขนโยบายอื่นๆ ของรัฐบาลด้วยเหมือนกัน

### ลักษณะของการอุตสาหกรรมที่ทำกันอยู่

โครงร่างของอุตสาหกรรมของประเทศไทยนั้นคล้ายๆกับของประเทศตะวันออกอื่น ๆ ส่วนมาก คือ ประกอบด้วยกิจการขนาดเล็กและขนาดกลางเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลิตสินค้าและบริการนาชนิด ซึ่งมักจะมีคุณภาพต่ำ ใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นส่วนใหญ่ มาตรฐานของอนามัยและความปลอดภัยในโรงงานโดยทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ กิจการขนาดใหญ่มีอยู่ไม่กี่แห่งในประเภทเหมืองแร่ดิบบุก ซีเมนต์ น้ำตาล บุหรี่ สับ และสิ่งทอ (รวมทั้งกระดาษด้วย) กิจการที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุดนั้นอยู่หรือเมื่อไม่นานมานี้เคยอยู่ภายใต้การจัดการของชนต่างด้าว ส่วนกิจการที่ทันสมัยที่สุดนั้นได้คงชนโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยองค์การต่างๆ ของรัฐบาล

จากการสำรวจประชากรที่ได้กระทำกันเมื่อปี ๒๔๘๗ ปรากฏว่าในจำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพรวมทั้ง ๒ เพศประมาณ ๓๐.๒ ล้านคนนั้น เป็นผู้ประกอบกรการถลุงแร่ บำรุง และประมงเลี้ยงสัตว์ ๘๐ ที่ประกอบอุตสาหกรรมเพียงร้อยละ ๒ เพื่อที่จะให้ข้อมูลเหล่านี้และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทันสมัยยิ่งขึ้น คณะสำรวจฯ จึงได้ส่งคำถามไปยังจังหวัดทั้ง ๗๓ จังหวัด ขอทราบข้อค้นพบเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรม ๓๓๐ ชนิด ซึ่งมีกฎหมายบังคับให้ต้องจดทะเบียนและคลุมไปถึงอุตสาหกรรมแทบทุกประเภทยกเว้นการเหมืองแร่และโรงงานของรัฐขาด แต่ทว่าได้รับคำตอบมาเพียง ๔๕ จังหวัด อย่างไรก็ตาม โดยอาศัยข้อค้นพบที่ได้รับจากทางอื่นประกอบ จึงสามารถประมาณแนวโน้มอย่างกว้าง ๆ ของความเจริญทางอุตสาหกรรมของเอกชนในปีหลัง ๆ นี้ได้

ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนกิจการอุตสาหกรรม จำนวนคนงาน เงินลงทุน และความต้องการพลังงานในอนาคตชี้ให้เห็นว่ากำลังผลิตทางอุตสาหกรรมของเอกชนได้เพิ่มขึ้น ๓-๔ เท่าตัวจากระดับปี ๒๔๘๓ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการลงทุนถัวเฉลี่ยในระดับประมาณ ๔๐๐-๕๐๐ ล้านบาทต่อปี ซึ่งเท่ากับประมาณร้อยละ ๓๐ ของยอดเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรทั้งสิ้นและประมาณร้อยละ ๑๕-๒๐ ของยอดเงินลงทุนของเอกชนทั้งสิ้น เงินจำนวนนี้มิได้รวมเงินลงทุนในอุตสาหกรรมของรัฐขาดและบริษัทตั้งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด อันเป็นบริษัทกึ่งราชการ

อย่างไรก็ดี อุตสาหกรรมในประเทศไทยได้ก้าวหน้าไปจากการเริ่มต้นในกิจการขนาดใหญ่ที่เด็กมาก และขณะนี้ยังเด็กอยู่เสมอเมื่อเทียบกับยอดผลิตผลและจำนวนแรงงานทั้งของประเทศ อุตสาหกรรมเอกชนประเภทสำคัญ ๆ และจำนวนคนงานที่ใช้ในปี ๒๕๐๐ แสดงไว้ในตารางที่ ๕ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๕ จำนวนกิจการอุตสาหกรรมและคนงานที่ใช้ในประเทศไทย  
ปี ๒๕๐๐

	จำนวนกิจการ	จำนวนคนงาน
โรงเตี๊ยม	๓,๗๓๖	๓๓๐,๓๕๕
โรงตีข้าว	๕,๘๒๓	๕๘,๕๕๘
โรงพิมพ์	๕๘๕	๓๗,๒๘๘
โรงงานน้ำตาล	๓,๕๒๓	๓๒,๖๘๕
โรงทอผ้าและสิ่งทออื่น ๆ	๕๐๘	๓๒,๕๗๐
โรงทำแป้ง	๓,๓๓๖	๓๓,๘๗๒
โรงทำเครื่องเค็ตอบดินเผา	๘๐	๓๓,๖๘๕
โรงซ่อมเครื่องยนต์	๕๒๘	๗,๒๓๘
โรงหล่อและโรงถลุง	๘๓๐	๖,๘๓๓
การช่างต่าง ๆ	๗๗๘	๓,๗๐๓
โรงน้ำแข็ง	๓๘๘	๓,๓๘๘
โรงน้ำอัดลม	๓๕๓	๓,๘๕๖
อื่น ๆ	๒,๘๓๖	๓๘,๓๐๘
<b>รวม</b>	<b>๓๕,๘๖๐</b>	<b>๓๓๕,๘๓๘</b>

ในจำนวนกิจการ ๓๕,๘๖๐ แห่งในตารางที่ ๕ นี้ มีเพียง ๓๐๖ แห่งหรือประมาณร้อยละ ๒ เท่านั้น ที่อยู่ในประเภทกิจการขนาดใหญ่คือ มีคนงานมากกว่า ๕๐ คน ตารางนี้ให้ความสำคัญของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและการป่าไม้ เช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงงานน้ำตาล และโรงทำแป้ง (รวมทั้งแป้งมันสำปะหลัง) และยังชี้ให้เห็นด้วยว่ากิจการประเภทเหล่านี้แพร่หลายมากเพียงไร แต่โดยเหตุที่การสีข้าวและการผลิตน้ำตาลเป็นงานชั่วคราวฤดูกาล และโดยที่โรงเลื่อยใช้คนทำงานในป่าเป็นจำนวนมาก คนงานในกิจการประเภทเหล่านี้ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นคนงานอุตสาหกรรมเต็มเวลาเช่นพวกที่มีอาชีพทางวิศวกรรม

### อุตสาหกรรมของรัฐบาล

ถ้าจะวัดกันจากจำนวนคนงานหรือทุนที่ใช้แล้ว รัฐบาลก็มีส่วนทำการผลิตทางอุตสาหกรรมเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับกิจการของเอกชนรวมกัน แต่กระนั้นก็ดี อุตสาหกรรมของรัฐบาลกลับมีอิทธิพลในวงการอุตสาหกรรมมากเกินส่วนในด้านกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคแล้ว รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียวซึ่งก็เกือบจะไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ ถ้าพึงกิจการด้านนี้ด้านเดียวก็เป็นงานอุตสาหกรรมที่ใหญ่มากอยู่แล้ว แต่รัฐบาลก็ยังมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงหรือทางอ้อมในกิจการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ในด้านอุตสาหกรรมผลิตสินค้ารัฐบาลผูกขาดการผลิตบุหรี่ สุราและแอลกอฮอล์ และไฟ รัฐบาลเป็นผู้ผลิตที่ใหญ่ที่สุดในกิจการป่าไม้ น้ำตาล กระดาษ กระดาษ และแร่อื่น ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากในกิจการซีเมนต์ แก้ว เครื่องเบ็ดเตล็ดภัณฑ์ แบตเตอรี่ ดับุก การฟอกหนังและทอผ้า ซึ่งในบางกรณีก็เป็นการแข่งขันโดยตรงกับผู้ผลิตที่ดำเนินกิจการอยู่แล้ว และประการสุดท้ายรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการโรง

งานขนาดเล็ก ๆ อีกจำนวนหนึ่งซึ่งผลิตตั้งของต่าง ๆ ชนิด เช่น ยาขี้ครองเท้า ดำรดัม รองเท้ายาง คุ้เหล็ก ถวดหนักกระดาษ เครื่องปั้นดินเผา และของอื่น ๆ อีกมากมาย รวมทั้งต้นรัฐบาลมีกิจการอยู่ภายใต้ความควบคุมของคนประมาณ ๖๐ แห่ง (รวมทั้ง โรงต้มกลั่นสุรา ๑๕ โรง) ในจำนวนนี้เป็นกิจการขนาดใหญ่ โดยถือเกณฑ์มีคนงานเกิน ๕๐ คนเสียประมาณ ๕๐ แห่ง เงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรในโรงงานของรัฐ ๒๐๐ ล้าน แต่จะมีได้รวมโรงงานของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติด้วยกัน อาจจะมีอยู่ในการ ๗๐๐-๘๐๐ ล้านบาท

ขณะนี้กระทรวงอย่างน้อย ๕ กระทรวง ที่ทำการอุตสาหกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตรง กระทรวงเหล่านี้ได้แก่กระทรวงอุตสาหกรรม เกษตร กสิกรรม คหกรรม และสาธารณสุข การควบคุมโรงงานเหล่านี้ในทางเทคนิคขึ้นอยู่กับของคณะกรรมการอำนาจการ ซึ่งประกอบด้วยนายทหารบกและเรือชั้นผู้ใหญ่รวมทั้งนักการเมืองที่มีอิทธิพล แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการประจำของแต่ละกระทรวงเข้าใช้อำนาจตั้งงาน ตัวผู้จัดการโรงงานเองมีอำนาจแต่เพียงเล็กน้อย

บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของกิจการของรัฐในด้านอุตสาหกรรม บริษัทนี้ได้ตั้งขึ้นในปี ๒๕๑๗ ในฐานะเป็นบริษัทเอกชนแต่ในนาม มีทุนที่ได้รับอนุมัติ ๕๐ ล้านบาท ซึ่งจากจำนวนนี้ผู้ถือหุ้นได้ชำระจริง ๆ เพียง ๓ ล้านบาท<sup>๑/</sup> หุ่นยนต์ใหญ่ของกิจการรัฐบาลต่าง ๆ เป็นผู้ถือ แต่ไม่ได้ชำระค่าหุ้น

บริษัท ๑ ได้โรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่ที่ทันสมัยมาจากองค์การน้ำตาลไทย

<sup>๑/</sup> แต่ได้มีการเรียกให้ชำระเพิ่ม ๑๒.๕ ล้านบาท

และได้โรงงานเก่าสำหรับทอกระสอบมาโรงงานหนึ่ง ครั้นแล้วก็ได้เริ่มสร้างโรงงาน  
น้ำคาน โรงงานกระดาษ และโรงงานหินอ่อน ๒/ อย่างตะโรง และได้ต่อเติมโรงงาน  
ทอกระสอบที่ได้มานาน เพื่อที่จะได้เงินมาใช้ดำเนินงานเหล่านี้ บริษัท ๆ ได้รับเงินกู้จาก  
ธนาคารเอกชนต่างประเทศเป็นจำนวน ๓๐ ล้านดอลลาร์ ฝรั่ง. และได้รับเครดิตระยะ  
ปานกลางจากผู้จำหน่ายเครื่องจักรในยุโรป โดยมีรัฐบาลรับรองหรือค้ำประกันไว้ทั้ง  
สิ้น จนถึงสิ้นปี ๒๕๐๐ จำนวนหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ๆ กว่า ๓๐ ล้านดอลลาร์ ฝรั่ง.  
กับหนี้ภายในประเทศระยะสั้นอีก ๘๓ ล้านบาท และการชำระหนี้งวดแรกถึงกำหนดแล้ว  
โรงงานน้ำคานขดนมรีมีกำไรเล็กน้อย (ก่อนหักรายจ่ายค่าดอกเบี้ยและต้นทุน) โรง  
งานกระดาษประสบการขาดทุนอย่างหนัก และโรงงานอีก ๓ โรงก็ยั้งสร้างไม่เสร็จ  
เงินที่มีอยู่ก็ใช้จ่ายไปหมดแล้ว เพื่อป้องกันการณ์ลงตาย รัฐบาลจำต้องรับเอากิจ  
การทั้งหมดไว้เสียเอง กิจกรรมของบริษัท ๆ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการวิเคราะห์ของที่  
ปรึกษาการอุตสาหกรรมชาวต่างประเทศ และเป็นที่น่าประหลาดว่า รัฐบาลได้ซื้อโรง  
งานกลุ่มหนึ่งมาด้วยราคาแพง โดยจะต้องใช้เงินของประชาชนและไม่มีหวังที่จะได้รับ  
ผลกำไรตอบแทนคุ้มกับเงินที่ลงทุนไป

ความคิดที่จะดำเนินโครงการแต่ละอย่างของบริษัทนั้นอาจจะมีเหตุผลดี โรง  
งานน้ำคานจำเป็นต้องปรับปรุงให้ทันสมัยอย่างไม่ต้องสงสัย การผลิตกระดาษจากปอ  
แก้วที่ปลูกในประเทศก็ควรจะดีผลกำไร การสร้างโรงงานกระดาษที่ทันสมัยโดยใช้  
วัตถุดิบที่มีอยู่ภายในประเทศก็ยังมีหนทางทำได้ แต่ตั้งแต่ต้นมาไม่ได้ศึกษาให้ละเอียด  
เพียงพอแม้แต่โครงการเดียว ไม่ต้องสงสัยเลยว่าโครงการแต่ละโครงการได้ลงทุนเกิน  
กว่าที่ควรจะต้องลงทุนไปมากมาย และไม่มีโครงการใดที่ได้ผลกำไรจนกว่าจะมีผู้จัดการ  
ที่ชำนาญงาน

๒/ ขณะนี้โรงงานหินอ่อนมิได้เป็นของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว

การที่รัฐบาลเข้าดำเนินกิจการอุตสาหกรรมมากมาย หลายอย่าง ในขณะที่  
 รัฐบาลได้อำนาจเหตุผลหลายประการ เหตุผลที่ชักชวนอย่างบ่อยครั้งที่ผู้ตั้งได้แก่  
 (ก) เพราะต้องการรายได้ (ข) เพราะผลิตภัณฑ์นั้น ๆ เป็นที่ต้องการของกองทัพ  
 หรือของหน่วยราชการ และ (ค) การผลิตสิ่งของบางอย่างขึ้นใช้เองภายในประเทศ  
 เป็นสิ่งจำเป็นคือเศรษฐกิจของประเทศ และไม่มีเอกชนคนใดยอมผลิตของสิ่งนั้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ นอกจากกิจการประเภทผูกขาดแล้ว อุต  
 สสาหกรรมทุกอย่างของรัฐถ้าพิจารณาตามหลักการแล้วปรากฏว่าไม่มีกำไร เครื่อง  
 บริภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งราชการทหารต้องการนั้นนอกจากอาวุธแล้ว อาจหาซื้อได้โดย  
 ง่ายในท้องตลาด และกรณีที่กิจการทั้งของรัฐและของเอกชนดำเนินไปด้วยกันในอุต  
 สสาหกรรมบางประเภทนั้น จะเกิดผลดีมากอย่างไรก็ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่

การตรวจบัญชีแสดงฐานะการเงินของบริษัทรัฐบาล ประกอบกับการ  
 ไปเยี่ยมด้วยตนเอง ทำให้คณะสำรวจฯ สรุปได้ว่า การที่อุตสาหกรรมของรัฐบาล  
 ต้องล้มเหลวเสียเป็นส่วนใหญ่เป็นเพราะ—

(ก) ผู้ริเริ่มกิจการนั้น ๆ มักจะเป็นบุคคลผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ผู้  
 ซึ่งไม่มีความรู้ในงานอุตสาหกรรมนั้น ๆ โดยเฉพาะ หรือว่าไม่มีความสนใจในผล  
 สำเร็จจนปลตาย ด้วยเหตุนี้จึงมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินในระหว่างการก่อสร้างแต่  
 น้อย

(ข) ผลที่เกิดขึ้นก็คือ สินทรัพย์ถาวรมักจะมีราคาสูงเกินควร และโดย  
 ที่โครงการนั้นเป็นเรื่องเกิดจากการเมือง จึงมิได้มีการศึกษาให้รอบคอบเสียแต่แรก  
 เช่นไม่รู้แน่ว่าจะมีวัตถุดิบที่เหมาะสมมาขึ้นพอหรือไม่ ใช้เครื่องอุปกรณ์ไม่ใคร่เหมาะ

ล้ม คิดเอาอย่างผิด ๆ ว่าผู้จัดการที่มีความสามารถมีอยู่แล้ว และล้มเลิกถึงปัญหา การขาดตลาดจำหน่ายเสียสิ้น

(ค) ปล่อยให้ทุนทำการมีจำนวนมากเกินไป ไม่ได้ดำนกับสินทรัพย์ถาวรและยอดจำหน่าย โรงงานใหม่ ๆ ซึ่งยังไม่ได้นำดำเนินการผลิตเต็มที่เท่านั้นที่สิ้นค้า และวัตถุดิบคงเหลืออยู่ในระดับต่ำพอควร มีการกู้กันไปกู้กันมาในระหว่งองค์การรัฐ ชาติด้วยกัน ทำให้ยอดสินทรัพย์และหนี้สินเพิ่มจำนวนขึ้นมาก ซึ่งเป็นวิธการที่เสียหาย เพราะนอกจากจะทำให้อำนาจบังคับไม่ออกแล้ว ยังจะเป็นการเปิดช่องทางใหม่ การกระทำอันมิชอบอีกด้วย แต่ตรงกันข้ามเงินทุนหมุนเวียนที่อยู่ในมือของผู้จัดการโรงงานนั้น โดยทั่วไปกลับมีจำนวนไม่พอแก่การปฏิบัติงานประจำวัน และไม่พอสำหรับการปรับปรุงแก้ไขเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อรักษาประสิทธิภาพของโรงงาน

(ง) ทั้งผู้จัดการโรงงานและข้าราชการชนชั้นผู้ใหญ่ ที่คอยสั่งงาน แก่ผู้จัดการโรงงานจากที่ทำการของกระทรวงนั้นยังขาดความชำนาญทางการค้าและการอุตสาหกรรม การจัดการที่หย่อนสมรรถภาพจะเห็นได้จากวิธการจัดซื้อวัตถุดิบและวิธการจำหน่าย การปล่อยให้คนงานนั่งว่างไม่มีงานทำ การปล่อยให้ปะทะปะเถยไม่บำรุงรักษาเครื่องมือ เครื่องใช้ การใช้เครื่องจักรไม่เป็น และการไม่ดูแลสถานที่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่โรงงานบางคนได้รับการศึกษามากนตจะทางกับวิชาที่ต้องใช้ในโรงงานและมีการถือเอาเป็นหลักฐานง่าย ๆ ว่า ใครก็ตามที่ได้ปริญญามหาวิทยาลัยมาแล้วก็ สามารถจัดการโรงงานได้ทุกชนิด แต่ตามความเป็นจริงแล้ว เครื่องมือสมัยใหม่ผู้ใช้ ต้องมีความรู้เทคนิคสมัยใหม่ด้วย นอกจากนั้นการจัดการที่ดี ผู้จัดการจะต้องมีความรู้ เหมาะสมและเคยทำงานด้านนั้น ๆ มาเป็นเวลายาวนาน คนที่มีคุณสมบัติเช่นนี้หาได้ยาก ในเมืองไทย

(๑) เมื่อค่าแรงงานถูก และการทำงานเป็นไปโดยเสรี โรงงานทุกแห่ง จึงมักจะจ้างคนงานเป็นจำนวนมากกว่าที่โรงงานประเภทเดียวกันในประเทศตะวันตกเขาจ้างกัน ยิ่งเป็นโรงงานของรัฐบาดด้วยแล้วยิ่งจ้างคนมากขึ้นไปอีก กล่าวกันว่าที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะเหตุผลทางการเมือง อย่างไรก็ตาม คณะสำรวจฯ เชื่อว่าการที่มีจำนวนคนงานทุกตำแหน่งทุกชั้นมากเกินไปเป็นเหตุผลข้อหนึ่งที่ทำให้ต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมของรัฐมีระดับสูง ถ้าหากว่าผู้จัดการปลดคนงานที่ต้นทุนหรือที่ไร้สมรรถภาพออกไม่ได้โดยง่ายแล้ว ก็จำเป็นต้องยอมรับการหย่อนสมรรถภาพนานาชนิด และผลจะไปปรากฏขึ้นในงานทุกหน่วยขององค์การ

## ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรม

โดยเนื้อแท้ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศกสิกรรมอยู่ และเนื่องจากการกสิกรรมเจริญรุ่งเรือง ประเทศไทยจึงไม่เกิดปัญหายุ่งยากทั้งในเรื่องคนไม่มีงานทำหรือในเรื่องเงินตราต่างประเทศซึ่งในบางประเทศปัญหาทั้งสองประการนี้บังคับให้ต้องปรับปรุงให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมขึ้น ยิ่งกว่านั้นภาวะการณ์บางอย่างที่จะช่วยให้การอุตสาหกรรมเจริญอย่างรวดเร็วก็หาได้มีอยู่ไม่ แม้ว่าจะยังต้องทำการสำรวจต่อไปให้ถี่ถ้วนก็ตาม ทฤษฎีการแร่และเชื้อเพลิงแข็งเท่าที่ค้นพบแล้วก็มีอยู่เพียงเล็กน้อย และถึงแม้ว่าโอกาสที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดจะมีอยู่มากก็ตาม แต่การตั้งอุตสาหกรรมหนักประเภทมาตรฐานให้สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้นั้นมีหวังน้อยเหลือเกินนอกจากนี้ ในปัจจุบันคนที่มีความสามารถทางวิชาการและการจัดการก็มีอยู่จำกัด ซึ่งก็เป็นอุปสรรคอันหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี การที่จะให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าไปด้วยดีในอนาคตนั้น

จำเป็นต้องเพิ่มความสำคัญของกิจการอุตสาหกรรมให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งในขณะนั้นการเคลื่อนไหวไปทางนี้ก็ยังมีอยู่แล้ว ดังที่เราได้เห็นอยู่แล้วว่าผลผลิตทางอุตสาหกรรมในระยะหลังสงครามได้เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างน่าสังเกต แม้ว่าเป็นการเพิ่มในลักษณะที่ไม่คาดคิดใจ กล่าวคือ เพิ่มขึ้นชนิดอย่างหนึ่งน้อยรวมกันเข้าก็ทำให้มีปริมาณมากขึ้นแทน

การขยายตัวออกไปมีทางทำได้มาก ความริเริ่มในทางธุรกิจในประเทศไทยมีอยู่ได้ขาดตกบกพร่อง และมีพยานหลักฐานแสดงให้เห็นว่ายังมีผู้ที่พร้อมจะลงทุนทำอุตสาหกรรมอีกมาก พอเชื่อได้ว่าอัตราการขยายตัวทางอุตสาหกรรมจะสูงกว่าด้านอื่น นอกจากนั้นประสบการณ์ที่แถมมายังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่าอุตสาหกรรมประเภทที่ไร้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยโดยตรง มักจะขยายตัวออกไปเองตามความก้าวหน้าของการถลุงแร่ สำหรับอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ นั้น ถ้าดูรายการสินค้าเข้าแล้วจะเห็นได้ว่ายังมีช่องทางทำอุตสาหกรรมได้อีกหลายอย่าง โดยเฉพาะในด้านการทำเครื่องจักรกลขนาดเบา การทอผ้าและการประกอบรถยนต์ ถ้าหากมีการส่งเสริมที่เหมาะสม ก็อาจจะชักจูงชาวต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนพร้อมด้วยวิชาการใหม่ ๆ เป็นการสนับสนุนช่วยแรงนักธุรกิจภายในประเทศได้

กล่าวโดยทั่วไป บรรยากาศซึ่งเกิดขึ้นจากการคัดค้านใจ และการกระทำต่าง ๆ ในอดีตนั้นว่าเป็นบรรยากาศที่ไม่ส่งเสริมให้เอกชนประกอบการ รัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้ประกาศอยู่เสมอว่า จำเป็นจะต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมของเอกชนและชักจูงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศ แต่บางที่อาจจะไม่ทราบว่ามีนโยบายด้านอื่น ๆ ของรัฐบาลซึ่งดูก็มีเหตุผลเพียงพอแล้ว ชัดกับความมุ่งหมาย

เหล่านี้ยิ่งโต ในระยะหลัง ๆ มีการคำนึงถึงเรื่องนั้นมากขึ้นและพฤติกรรมในอนาคต คงจะช่วยให้ดีขึ้นอีก

ปัญหาที่ยากอันหนึ่งในการวางนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรม นั้นได้แก่ความวิตกกังวลอันเกิดจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในประเทศเป็น ของคนจีน บุคคลชั้นนำของไทยบางคนมีความหวาดเกรงจริง ๆ จัง ๆ ว่านโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยไม่เลือกหน้านั้น อาจทำให้การอุตสาหกรรมต้องตกอยู่ในกำมือ ของชนชาวจีนและเป็นภัยแก่ประเทศ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ยาก การส่งเสริมให้คน ไทยมีส่วนร่วมในกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาอย่างซัดแจ้ง แต่ ในขณะที่เดียวกันการส่งเสริมคนไทยด้วยวิธีที่กีดกันชาวจีนมิให้ได้รับความช่วยเหลือของ รัฐบาลนั้น ไม่น่าจะก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจตามที่นโยบายอุตสาหกรรมของรัฐบาลมุ่งหมาย ประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จในอดีตในการทำให้ชนชาติจีนเป็นจำ นวนมากปฏิบัติตนเป็นคนไทยอยู่ในหมู่ไทย และในการแก้ปัญหาก็ถ่วงแล้ว วิธีที่ มีทางสำเร็จมากที่สุดน่าจะเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการนี้ดำเนินไปเร็วขึ้น

### นโยบายในอนาคต

จะเห็นได้ชัดว่า ไม่มีเหตุผลพอที่จะขยายอุตสาหกรรมด้วยวิธีบังคับให้มี ทุนให้จึงได้โดยรัฐบาลลงทุนดำเนินงานอุตสาหกรรมเดี่ยวเอง สิ่งที่รัฐบาลพึงกระทำก็ คือ กระตุ้นและช่วยเหลือให้เอกชนทั้งภายในและจากภายนอกประเทศริเริ่มจัดตั้งโรง งานอุตสาหกรรมขึ้น โดยใช้นโยบายและมาตรการต่าง ๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนของรัฐบาลนั้น รัฐบาลอาจให้ความช่วย

เหลือคั่งก้นถั่วแก่เอกชนโดยลงทุนพัฒนากิจการขนส่ง การคมนาคมและพลังงานและในการให้บริการบางอย่างแก่กิจการอุตสาหกรรมของเอกชน กิจการเหล่านี้จะเป็นประโยชน์มากที่สุด และถ้าได้นำทรัพยากรของชาติมาใช้ในกิจการเหล่านี้แล้ว รัฐบาลก็แทบจะไม่มีเงินเหลือสำหรับประกอบการอุตสาหกรรมใหม่ๆ เองเลย ทั้งนี้อาจจะหมายความว่าโครงการใหญ่ๆ ของรัฐบาลที่จะจัดตั้งโรงงานถลุงเหล็กและเหล็กกล้า โรงงานทำปุ๋ยและอุตสาหกรรมหนักอื่น ๆ นั้นอาจจะต้องรอไว้ก่อน

ขณะสำรวจ ๆ เชื่อว่า นอกจากรัฐบาลควรระงับไม่ขยายงานจัดทำอุตสาหกรรมของรัฐเพิ่มขึ้นแล้วจึงควรพยายามถอนตัวออกไปเสียจากความผูกพัน ที่มีอยู่ในปัจจุบันอีกด้วย การที่จะถอนตัวออกไปโดยสิ้นเชิงนั้นยากที่จะกระทำได้ และไม่เป็นสิ่งพึงปรารถนาเสมอไป เพราะแม้โรงงานเหล่านี้ในชนบทจะคงชนโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ก็ตาม บัดนี้ โรงงานก็มีตัวคนอยู่เป็นสินทรัพย์ที่มีค่าไม่ใช่น้อย ถ้าหากปรับปรุงการกิจการให้ดีขึ้น และมีกาใช้จ่ายลงทุนอีกแต่น้อย โรงงานเหล่านี้ก็อาจจะเพิ่มพูนความมั่งคั่งให้แก่ชาติได้ ขณะสำรวจ ๆ ไม่สามารถศึกษาโรงงานแห่งหนึ่งแห่งใดได้ละเอียดพอที่จะให้ข้อเสนอบริษัทโดยเฉพาะเจาะจงได้ ดังนั้นจึงได้เสนอให้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาการอุตสาหกรรมสักบริษัทหนึ่งหรือมากกว่านั้น ให้ทำการศึกษาโดยละเอียด การลงทุนเพื่อหาทางใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่แล้วให้ได้ประโยชน์มากที่สุด อาจจะดีกว่าการลงทุนก่อสร้างสินทรัพย์ขึ้นใหม่ ขณะสำรวจ ๆ เชื่อว่าโรงงานที่มีอยู่ บางแห่งน่าจะเสนอให้ปิดเสียทันทีแล้วขายไป แม้จะเป็นราคาเศษเหล็กก็ตาม บางแห่งก็ควรคงไว้โดยเฉพาะโรงงานที่ค่อนข้างทันสมัย และถ้าหากเป็นไปได้ควรจะขายไปในฐานะเป็นโรงงานที่เลี้ยงตัวได้ ถ้าขายไม่ได้ไม่มีใครซื้อก็หวังว่าที่ปรึกษาที่จ้างมานั้นจะได้เสนอให้แก่บริษัทจัดการทางการเงินและทางวิชาการเสียใหม่

คณะสำรวจฯ คิดว่าในกรณีที่น่าจะทำได้ ถ้าหากรัฐบาลจะทำสัญญาจ้างองค์การที่มีความสามารถและความชำนาญในการจัดการเข้ามารับเหมาดำเนินการโดยเอกเทศ ก็อาจเป็นวิธีแก้ที่ดีที่สุด การทำสัญญาจ้างเช่นนี้หนทางทำได้อยู่มากในประเทศไทยมีบริษัทต่างประเทศหลายบริษัทรวมทั้งบริษัทคนไทยบางบริษัทที่มีความรู้ในเรื่องเมืองไทยดี และมีผลประโยชน์และความสัมพันธ์กับกิจการในประเทศอื่นอย่างกว้างขวาง แม้บริษัทเหล่านี้จะกระทำกิจการค้าขายเป็นส่วนใหญ่ แต่บางบริษัทก็มีโรงการอุตสาหกรรมของตนเอง และบริษัทที่เป็นสำนักงานใหญ่ในต่างประเทศก็เคยทำสัญญารับเหมาจัดการในประเทศอื่นมาบ้างแล้ว บางบริษัทถึงกับมีเงินกำไรสะสมไว้ในประเทศไทยพอจะนำมาลงทุนได้

ฉะนั้น รัฐบาลจึงควรสำรวจดูว่าจะมีทางจ้างบริษัทเหล่านี้จัดการโรงงานอุตสาหกรรมโดยทำสัญญาให้เป็นกรรม และเป็นที่พอใจด้วยกันทั้งสองฝ่ายได้หรือไม่ สัญญาเช่นนี้น่าจะควรมีข้อกำหนดที่ดีให้สิทธิเท่าเทียมกันในเรื่องบางอย่าง เช่น การเลือกหาพนักงานและคนงาน การซื้อวัตถุดิบและอื่น ๆ

## มาตรการส่งเสริมความเจริญของอุตสาหกรรม

มีหลายสิ่งซึ่งรัฐบาลสามารถทำได้โดยตรง เพื่อให้แก่นักธุรกิจเอกชนกลับมีความเชื่อมั่นขึ้นใหม่ และเพื่อช่วยเหลือในการขยายอุตสาหกรรมในประเทศไทยด้วยความก้าวหน้าจะมีขึ้นได้ ด้วยการเลือกใช้มาตรการที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในประเทศอื่นซึ่งไม่ได้เป็นประเทศกำลังพัฒนาไปทั้งหมด มาตรการเหล่านี้ได้แก่ ๑) ให้ประโยชน์พิเศษ เช่น ตั้งพิภคคุ้มครองการค้าในระยะแรก ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร และอื่น ๆ ๒) ยกเลิกข้อกีดกันการขยายกิจการ ๓) ปรับปรุงบริการ

การให้กู้ยืม ๔) ให้ความสะดวกในทางสถานที่และการวัตถุ ๕) ปรับปรุงองค์  
งานของกระทรวงอุตสาหกรรมเสียใหม่ และ ๖) ขจัดการกระทำอันไม่เป็นธรรม

### ประโยชน์พิเศษ

ความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์พิเศษต่าง ๆ ได้รับรองไว้ใน “ พระ  
ราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม ” เมื่อตั้งขึ้นมาแล้ว ในระหว่างระยะเวลาดัง  
ผู้ยื่นคำขอรับประโยชน์รวม ๘๓ ราย แต่ทางการไม่ดำเนินการอย่างใดให้เกิดผลเป็น  
อันเป็นอันขึ้น พระราชบัญญัตินี้ใช้ถ้อยคำสนับสนุนแปลกกันยากแก่การบริหาร และทำ  
ให้เกิดความรู้สึคิดว่าผู้ขอรับประโยชน์จะถูกกลโหมมากกว่าจะได้รับความช่วยเหลือ รัฐ  
มนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้โดย  
มีกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายคนเป็นที่  
ปรึกษา ทั้งตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการดังกล่าวไม่มี  
เจ้าหน้าที่สำหรับพิจารณาคำขอว่าควรจะอนุมัติหรือไม่เพียงใด ทั้งไม่มีอำนาจที่จะให้  
ประโยชน์ได้เองเพราะจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติทุกรายไป ด้วยเหตุนี้การพิจารณา  
คำขอจึงล่าช้ามาก และผลที่ผู้ขอจะได้รับก็ไม่มี ความหมายอันใด ซึ่งก็พอจะคาด  
ล่วงหน้าได้ว่าต้องเป็นเช่นนั้น ๑/

พระราชบัญญัตินี้อาจใช้เป็นเครื่องมือแห่งนโยบายได้อย่างดี แต่ข้อบก  
พร่องจะแก้ไขโดยออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับได้ คณะสำรวจฯ จึงขอ  
เสนอให้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้เก่าและออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่ทั้งหมดนี้ คณะสำรวจฯ

๑/ ประกาศของคณะปฏิวัติ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๐๑ เรื่อง การส่งเสริมอุตสาหกรรมเอกชน  
ให้แก่ใจข้อบกพร่องเหล่านี้หลายข้อ

รจจ ๑ ได้ร่างพระราชบัญญัติให้ใหม่และเสนอต่อเจ้าหน้าที่แล้ว ในการร่างใหม่นั้นคณะ  
ดำรงจ ๑ ได้คำนึงอยู่เสมอถึงข้อเสนอลให้จัดตั้งสภาพัฒนาการแห่งชาติพร้อมด้วยสำนัก  
เลขาธิการวางผัง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากพระราชบัญญัติเดิมมีดังต่อไปนี้

ก. ได้กำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และแยกประโยชน์ที่จะให้  
ไว้ต่างหากจากหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ประโยชน์

ข. พระราชบัญญัติใหม่ไม่จำกัดประเภทอุตสาหกรรมที่มีสิทธิขอรับประ  
โยชน์ไว้ กิจการใดที่มีขนาดเกินกว่าที่กำหนดไว้แล้วยื่นคำขอรับประโยชน์ได้ทั้งสิ้น

ค. ได้เปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้มี  
จำนวนกรรมการน้อยลง และปฏิบัติงานได้ผลมากขึ้น พร้อมทั้งให้มีอำนาจในการให้  
ประโยชน์ด้วย

ง. จักรกดสำหรับพิจารณาคำขอได้ปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยใช้สำนักเลขาธิการ  
การวางผังให้เป็นประโยชน์ และวางระเบียบพิจารณาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

จ. แก้ไขประโยชน์เสียใหม่

ฉ. อุตสาหกรรม “ที่ได้รับการส่งเสริม” ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้  
ไม่ทำการแข่งขันด้วย

ช. ค่อยไปถ้ามีข้อเสนอลใหม่ ให้รัฐบาลร่วมในการจัดตั้งอุตสาหกรรมขึ้น  
จะต้องตั้งให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีตรวจสอบพิจารณาทุกราย

ประโยชน์ที่จะให้นั้น คณะดำรงจ ๑ คงถือตามพระราชบัญญัติเดิม แต่  
มีข้อยกเว้นอยู่ ๒ ประการคือ แทนที่จะยกเว้นไม่เก็บภาษีจากกำไร คณะดำรงจ ๑

เสนอให้หักค่าเสื่อมของสินทรัพย์ถาวรในอัตราสูงขึ้นเพื่อประโยชน์ในการประเมินภาว  
 ณะตำรวจ ๆ สงสัยในความควรไม่ควรของการยกเว้นอากรขาเข้าประเภทวัตถุดิบให้  
 แก่อุตสาหกรรมที่ตั้งใหม่ แต่ในเวลาเดียวกันยังคงเก็บอากรขึ้นจากอุตสาหกรรมที่ตั้ง  
 มานานแล้วซึ่งเป็นผู้แข่งขันในการใช้วัตถุดิบอย่างเดียวกันแต่ผลิตสินค้าคนละอย่าง ใน  
 ประเทศที่พยายามพัฒนาการอุตสาหกรรมควรจะอนุญาตให้วัตถุดิบโดยทั่วไป เข้าประ  
 เทศได้โดยไม่ต้องเสียอากรหรือเสียในอัตราค่าจะเป็นการดีกว่า จริงอยู่ จะต้องม  
 ีกรณียกเว้นอยู่บ้างเพื่อเหตุผลเกี่ยวกับรายได้ของประเทศ หรือเกี่ยวกับนโยบายอื่น  
 ในกรณียกเว้นเหล่านี้ควรกำหนดอัตราสูงสุดการขอยาให้เป็นโทษแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ  
 เพราะอากรที่เก็บจากวัตถุดิบสูงเกินไปเมื่อเทียบกับอากรที่เก็บจากสินค้าสำเร็จรูปซึ่งตั้ง  
 เข้ามาแข่งขัน ในพิกัดอัตราศุลกากรของไทยมีอยู่หลายรายการที่เป็นเช่นนั้น และจำ  
 เป็นต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่อย่างถาวร

นอกจากที่กล่าวแล้ว ยังมีปัญหาใหญ่เกี่ยวกับการตั้งพิกัดศุลกากร  
 เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ตั้งใหม่ ในเรื่องนี้ขอเน้นความสำคัญไว้ว่า การคุ้มครอง  
 เช่นว่านี้ ตลอดจนวิธีการอื่น ๆ ที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการขยายอุตสาหกรรมนั้น ควร  
 ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมที่มีหวังอย่างแท้จริงว่า จะสามารถแข่งขันตัวเองแข่ง  
 ขันกับผลิตภัณฑ์ต่างประเทศโดยไม่ต้องพึ่งความช่วยเหลือทางภาษีได้ ภายในระยะเวลา  
 เพียง ๒-๓ ปี

โดยอาศัยหลักการอันนี้ คณะตำรวจ ๆ จึงได้เสนอไว้ว่า ประโยชน์ที่อนุ  
 ญาติได้ตามพระราชบัญญัติเดิม ในรูปอากรขาเข้าอัตราพิเศษหรือการจำกัดปริมาณ  
 ผลิตภัณฑ์ที่ตั้งเข้ามาแข่งขันนั้น จะต้องต้องมีข้อแม้ที่สำคัญไว้ว่า จะใช้อย่างนานที่สุด  
 ไม่เกิน ๕ ปีเท่านั้น ในกรณีที่ตั้งอากรพิเศษเพื่อคุ้มครองนั้น ข้อเสนอนี้ของคณะจำ

รจจ ๖ ได้กำหนดให้ลดลงจนเหลือเท่าอัตราปกติภายในระยะเวลาอีก ๕ ปีถัดไป ในกรณีที่ใช้วิธีจำกัดปริมาณน้ำเข้านั้น วิธีที่จะเลิกใช้ภายหลัง ๕ ปีนั้นให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม ประโยชน์เหล่านี้เป็นอาวูรคุมคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ยังอ่อนอยู่ ซึ่งต่างประเทศยอมรับว่ามีเหตุผลควรใช้ได้ แต่ในทางปฏิบัติการใช้ก็ยาก เพราะไม่อาจวางกฎข้อบังคับให้คลุมไปได้ทั่วถึงทุกกรณี แต่กรณีจะต้องศึกษาเป็นการเฉพาะรายและจะต้องได้ข้อมูลสถิติครบบริบูรณ์ ในเรื่องเหล่านี้คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม จะได้รับความช่วยเหลือจากสำนักเลขาธิการวางแผน และสำนักงานสถิติที่ปรับปรุงใหม่ แต่คณะสำรวจ ๖ ยอมรับว่ายังมีงานอีกมากที่ต้องปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการนี้ ฉะนั้น จึงใคร่ขออย่าว่าวัตถุประสงค์สำคัญของคณะกรรมการไม่ควรจะเป็นการควบคุมอุตสาหกรรมใหม่ แต่ควรเป็นการหาทางให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นเจริญขึ้นในทุกวิถีทางที่สมควร ซึ่งไม่ขัดกับส่วนได้เสียของประชาชนส่วนรวม

### การยกเลิกข้อจำกัด

รัฐบาลควรยกเลิกข้อจำกัดบางอย่างซึ่งกฎหมายที่ออกเมื่อเร็ว ๆ นี้บังคับใช้แก่การขยายอุตสาหกรรมด้วยเจตนาจะยกมาตรฐานดังคมให้สูงขึ้น ซึ่งก็เป็นเจตนาที่ชอบอยู่ รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่ก้าวหน้าเกินระดับความเจริญในปัจจุบัน โดยที่จักรกลสำหรับบังคับการตามกฎหมายเหล่านั้นยังไม่มี จึงมักจะล้มเหลวไม่บรรลุจุดมุ่งหมาย และกลับเป็นเครื่องถ่วงความก้าวหน้าเสียอีกด้วย ที่กล่าวเช่นนี้คณะสำรวจ ๖ หมายถึงพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ กฎหมายนิคมราชชน “เพื่อควบคุมโรงงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และประกันความปลอดภัย สวัสดิการและสุขภาพอนามัยของประชาชน” ดูเหมือนจะไม่มี การยอมรับทั้งในขณะนั้นและในเวลาต่อมาว่า การควบคุม

คุณให้มากยิ่งขึ้นมิได้เป็นการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจเสมอไป กฎหมายฉบับทบบัญญัติที่สำคัญอยู่ ๓ ประการคือ ๑) การบังคับให้จดทะเบียนและขออนุญาตตั้งโรงงานเอกชน (แต่โรงงานของรัฐไม่ต้อง) ๒) การตรวจตราโดยเจ้าหน้าที่ผู้สามารถเพื่อควบคุมให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในใบอนุญาต และให้ปฏิบัติตามข้อบังคับความปลอดภัย และ ๓) การแจ้งอุบัติเหตุ

ผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ได้แก่กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งใช้การจดทะเบียนเป็นที่มาแห่งสำคัญของรัฐส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางอุตสาหกรรมทั่วประเทศ กฎหมายนี้เปิดโอกาสให้ผู้วิพากษ์วิจารณ์โดยเหตุผลต่อไป

ก. ใบอนุญาตจะออกได้ก็แต่โดยกระทรวงอุตสาหกรรมในพระนครและต่อเมื่อผู้ขออนุญาตได้ให้ข้อสนเทศโดยละเอียดแล้ว ดังนั้นจึงมักมีการล่าช้ามากอยู่บ่อยๆ

ข. กระทรวงอุตสาหกรรมไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้สามารถ ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๑) และในการตรวจตราโรงงานตามที่กฎหมายระบุไว้ (ขณะนี้โรงงานที่อยู่ในข่ายควบคุมมีอยู่ด้วยกัน ๓๓๐ ประเภท)

ค. กฎข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยนั้น กว้างเกินไป และปล่อยให้เจ้าพนักงานใช้ดุลยพินิจมากเกินไป

ง. บทบัญญัติบางประการ มีข้อความซ้ำกับในพระราชบัญญัติแรงงาน ซึ่งกองแรงงาน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ<sup>๑/</sup>

๑/ ข้อนี้ได้แก้ไขแล้วโดยประกาศคณะปฏิวัติ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๐ ซึ่งออกเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงาน

คณะสำรวจฯ พิจารณาเห็นว่ามาตรการทุกอย่างที่เกี่ยวกับสวัสดิการของ  
คนงานควรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย และตั้งนั้นจึงควรตัดออก  
จากพระราชบัญญัติโรงงาน นอกจากนั้นมาตรการเหล่านี้ควรให้ง่ายที่สุดที่จะทำได้  
และในระยะนี้ควรระงับการใช้จ่ายเฉพาะในด้านที่สามารถบังคับใช้ได้ โดยเจ้าหน้าที่จํา  
นวนน้อยที่มีอยู่

การแก้ไขทำนองนี้ ย่อมหมายถึงว่าจะต้องยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน  
เสีย และตรากฎหมายใหม่ว่าด้วยการจดทะเบียนโรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ  
๒ ประการคือ แก้ไขระบบการจดทะเบียนและการออกใบอนุญาตให้รัดกุมขึ้น และ  
ให้กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับข้อสนเทศทันการอยู่เสมอ กฎหมายใหม่ต้องการเพียง  
บทบัญญัติต่อไปนี้

ก. การจดทะเบียนทุกรายในชั้นแรกจะต้องกระทำ ณ ศาลากลางจังหวัด  
ซึ่งควรมีอำนาจออกใบอนุญาตได้โดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องเสนอกกระทรวงอุตสาหกรรม  
ก่อน

ข. ใบอนุญาตควรให้มีอายุปีละครั้ง โดยเสียค่าธรรมเนียม  
เพียงเล็กน้อยตามจำนวนคนงานที่ใช้ในปีก่อนหน้านั้น และ

ค. ในการออกหรือต่อใบอนุญาตควรมีเงื่อนไขว่า ผู้ขอจะต้องแจ้งข้อ  
สนเทศเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เช่น ผลผลิต การจ้างแรงงาน การใช้พลังงาน ฯลฯ แต่  
ไม่ต้องแจ้งรายละเอียดทางวิศวกรรมเกี่ยวกับแบบแปลนหรือการดำเนินกิจการ โรงงาน

โดยการบังคับให้ต่ออายุใบอนุญาตปีละครั้ง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ปัจจุบัน  
ไม่ได้กำหนดไว้เช่นนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะมีข้อสนเทศเกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่ทัน

สมัยอยู่เสมอ การไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องนั้นไม่เพียงแต่ในเรื่องการอุตสาหกรรมเท่านั้น  
 แม้ในเรื่องอื่นก็เหมือนกัน ได้เป็นข้อขัดข้องที่สำคัญประการหนึ่งในการวิวัฒนาการ  
 และทางโน้มของเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ การถอนหน้าที่ตรวจตราโรงงานและหน้าที่ตรวจ  
 สอบในแง่หลักวิชาของโครงการจัดตั้งอุตสาหกรรมใหม่ไปจากเจ้าพนักงานอันมีจำนวน  
 เพียงไม่กี่คนนั้น จะทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีเวลาว่างพอช่วยเจ้าของโรงงานจัดทำข้อมูล  
 ที่ต้องการเป็นอันมากสำหรับใช้เป็นหลักในการวางนโยบายภายใน

### ปรับปรุงบริการให้กู้ยืม—บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม

การที่อุตสาหกรรมขนาดเล็กเพิ่มปริมาณขึ้นในปีหลัง ๆ นี้ แสดงให้เห็นว่า  
 ความต้องการเงินทุนแบบเดียวกันมีอยู่น้อย อุตสาหกรรมที่ขยายขึ้นส่วนมากนี้ใช้เงิน  
 ที่สะสมไว้เอง แม้ว่าจะมีบางส่วนที่กู้จากเอกชนอันมีไว้ตั้งบ้านโดยเด็ดอกเบี่ยง  
 มากตามแบบฉบับของเศรษฐกิจเมืองไทย ผู้ประกอบการขนาดเล็กก็เช่นเดียวกับรัฐ  
 ชาติ คือมักจะเริ่มกิจการโดยไม่มีทุนทำการเพียงพอ แต่ภายหลังจึงรู้ว่าไม่สามาร  
 ดำเนินกิจการต่อไปได้ ถ้าไม่หันไปพึ่งผู้มีอำนาจออกเงินให้กู้ ซึ่งในที่สุดเป็นผู้กวาด  
 เอาผลกำไรไปเสียเป็นจำนวนมาก

ธนาคารอุตสาหกรรมซึ่งเป็นของรัฐได้ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ เพื่อให้  
 ธุรกิจขนาดเล็กกู้ยืมเงิน แต่ประวัติการดำเนินงานไม่เป็นที่น่าพอใจ บัดนี้ทางการมี  
 เจตน์จำนงจะตั้งบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขึ้นแทน โดยให้เอกชนเป็นเจ้าของ ทุน  
 ประเดิมราว ๓ ใน ๔ จะได้จากการขายหุ้นให้แก่เอกชน ส่วนที่เหลือจะได้รับความ  
 ช่วยเหลือในรูปเงินกู้จากองค์การ ไอ ซี เอ และจากรัฐบาลอีกจำนวนหนึ่งซึ่งน้อย  
 กว่า เงินที่รัฐบาลจะให้กู้ได้มาจากสินทรัพย์ที่เรียกคืนได้ของธนาคารอุตสาหกรรมบ้าง

ฉบับนี้ ทุนประเดิมจะมีจำนวน ๒๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับความต้องการเงินทุนเพื่อการอุตสาหกรรมทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดีเป็นการสมควรที่บริษัทจะเริ่มกิจการในขนาดเล็กลงก่อนในระยะที่เจ้าหน้าที่หาความชำนาญในการปฏิบัติงาน และค่อย ๆ มีชื่อเสียงในการให้กู้ยืมอย่างถูกต้องและรอบคอบ แต่ความบกพร่องในการจัดทำคำขอ กู้เงินคงที่ธนาคารอุตสาหกรรมประสบมาแล้ว อาจจะเป็นเครื่องจำกัดขอบเขตการปฏิบัติงานที่ถูกหยุดอยู่ชั่วระยะหนึ่ง แต่ภายหลังเมื่อบริษัทได้ชื่อเสียงและมีความชำนาญเพิ่มขึ้นแล้ว ก็ควรจะสามารรถเพิ่มจำนวนการให้กู้ที่ถูกหยุดได้มากขึ้นเป็นลำดับ เพื่ออำนวยความสะดวกในการนี้ควรจะจัดหาผู้เชี่ยวชาญพิเศษชาวต่างประเทศ (คงที่คงใจไว้แล้ว) มาช่วยผู้ขอ กู้วิเคราะห์กิจการของเขา และทำเอกสารประกอบคำขอ กู้ให้สมบูรณ์เพียงพอ โดยที่คณะดำรงฯ ๑ คาดว่าปริมาณการให้ กู้ ยืมจะเพิ่มขึ้น จึงเสนอให้เพิ่มทุนของบริษัทปีละ ๑๐ ล้านบาทตั้งแต่ปี ๒๕๐๖ เป็นต้นไปนอกจากนี้ยังเสนอให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทไปเยี่ยม และดูงานสถาบันประเภทเดียวกันในอังกฤษ อินเดีย และปากีสถาน ด้วย

### ให้บริการทางสถานที่และวัสดุ

คณะดำรงฯ ๑ ได้เสนอไว้แล้วว่ารัฐบาลอาจให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมใหม่ได้โดยให้บริการทางสถานที่และวัสดุ ซึ่งอาจมีรูปเป็นทำเลที่ตั้งโรงงานอาคารและบริการท้องถิ่นเช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน บ้านอยู่อาศัย ฯลฯ วิธีเหล่านี้ใช้กันมากในบรรดารัฐบาลและเทศบาลหลายประเทศที่ปรารถนาจะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง แม้ว่าในระยะปัจจุบัน คณะดำรงฯ ๑ มิได้เสนอให้จัดทำสิ่งใดในแนวทางการนี้รัฐบาลก็ควรจะได้เริ่มต้นโดยศึกษาหาวิธีที่จะจัด ให้มีบริการเหล่านี้เมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมโดยธรรมชาติของอุตสาหกรรมและสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับสถาบันและการ

จัดองค์งานของตนถึงชนที่สมควรจัดให้มีบริการเหล่านี้ ในข้อเสนอนทางการเงินของคุณจะ  
 ดำเนินไป ได้กระเงินไว้จำนวนหนึ่งเพื่อการนี้ เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ บริการที่จัดขึ้นนี้อาจ  
 ขายหรือให้เช่า หรือถือเป็นเงินให้กู้ หรือแม้กระทั่งเป็นการถือหุ้นของกิจการอุตสาหกรรม  
 กรรมก็ได้ นอกจากนี้ผู้ที่แสดงความสนใจจะลงทุนควรจะได้รับข้อสนเทศ และคำ  
 แนะนำอย่างกว้างขวางในเรื่องวัตถุประสงค์ ตลาด อุปทานแรงงาน การภาษีอากร ปัญหา  
 กฎหมาย และเรื่องอื่นทุกเรื่องที่จะต้องพิจารณาเพราะที่ก่อนจะลงมือตั้งโรงงานอุตสาหกรรม  
 กรรมขึ้น ตัวอย่างการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ดีย่อมควรแก่การศึกษาของรัฐบาลจะ  
 หาได้จากนิคมอุตสาหกรรมในสิงคโปร์และสหพันธรัฐมาลายู องค์การบริหารพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจแห่งเอเชียโคเรีย และนิคมการค้าในอังกฤษ และไอร์แลนด์เหนือ สำหรับใน  
 ประเทศไทย ควรเป็นหน้าที่สำคัญอันหนึ่งของกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะจัดบริการประ-  
 เภทนี้

*การปรับปรุงกระทรวงอุตสาหกรรม*

กิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมควรมีการประสาน  
 งาน และการประสานงานนั้นควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรม (โดยปรึกษาร่วม  
 กับสำนักเลขาธิการวางแผน) โดยให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน  
 กรมนี้ควรมุ่งทำแต่งานด้านนี้ และเลิกเกี่ยวข้องกับส่งเสริมโครงการใหม่ ๆ เสีย  
 งานส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่ควรเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม แต่ก็ควร  
 ทำเพียงแต่การรวบรวมข้อสนเทศ และจัดทำข้อมูลสถิติให้แก่อุตสาหกรรมเอกชนเท่า  
 นั้น นอกจากนี้ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมควรรับหน้าที่จัดบริการทางด้านที่และจัด  
 ตั้งที่ใดก็ตามข้างต้น กรมโลหกิจกับกรมโรงงานโลหกรรมควรจะรวมเป็นกรมเดียวกัน  
 (เหมือนเมื่อก่อนปี ๒๕๑๑) และควรมุ่งหน้าทำการสำรวจทางธรณีวิทยาต่อไปให้เสร็จ

บริบูรณ์ และรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ กรมวิทยาศาสตร์ควรเด็ก  
ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม แต่ให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงทบวงกรม  
ต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์

เพื่อให้งานต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินไปด้วยดี กระทรวงอุตสาหกรรมควรจะ  
ทำให้คณะเจ้าหน้าที่ให้เข้มแข็งขึ้นซึ่งจะต้องเพิ่มตำแหน่งข้าราชการพลเรือนที่มีคุณวุฒิ  
สูง ๆ ขึ้นอีก ที่แล้วมากระทรวงอุตสาหกรรมมีตำแหน่งเหล่านี้ไม่เพียงพอ ทำให้ไม่  
สามารถแข่งขันกับกระทรวงอื่นในการหาตัวบุคคลที่สามารถเพื่อบรรจุเข้าทำงานได้

### การจัดจัดการกระทำอันไม่เป็นธรรม

พ่อค้าที่ดินค้าต่างประเทศที่มีข้อพิพาทกันแพร่หลายเข้ามาจำหน่าย มัก  
จะร้องกันอยู่บ่อย ๆ ว่า ถูกแข่งขันอย่างไร้คดีธรรมจากสินค้าเดว ๆ ที่ใช้เครื่องหมาย  
การค้าเลียนแบบเกือบจะไม่ผิดอะไรกับเครื่องหมายสินค้าของแท้ บริษัทที่มีชื่อเสียงเป็น  
ที่รู้จักกันมานานในประเทศอย่างน้อยก็บริษัทหนึ่งอ้างว่า เขาขายสินค้าได้น้อยลงไปมาก  
เพราะการกระทำเหล่านี้ซึ่งอาจยกตัวอย่างได้หลายราย สินค้าเลียนแบบเหล่านี้บางอย่าง  
ก็ทำขึ้นในประเทศ บางอย่างก็นำเข้ามาจากประเทศใกล้เคียงโดยมีตราเครื่องหมายการค้า  
ปลอมประทับอยู่แล้ว จริงอยู่ การผลิตสินค้าในประเทศแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศ  
นั้นไม่มีข้อคิดค้านใด แต่ถ้าจะว่ากันไปแล้วก็เป็นความมุ่งหมายสำคัญอันหนึ่งของ  
การพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยซ้ำ แต่สินค้าที่ผลิตในประเทศควรจะขายได้เพราะราคาและ  
คุณภาพของตัวเอง ไม่ใช่ระโมยชื่อเสียงของบริษัทที่เขาก่อร่างสร้างตัวจนเป็นที่รู้จัก  
กันในตลาดโลกแล้ว

ประเทศไทยมีกฎหมายห้ามการกระทำเช่นนั้น แต่จะต้องใช้บังคับให้เข้มงวดกดขี่ยิ่งขึ้น เคยมีผู้พยายามฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีทางศาลมาแล้ว แต่ไม่ได้รับความสำเร็จ เพราะศาลเรียกให้พิสูจน์เจตนาทุจริตอย่างไม่มีทางแย้งได้ แม้ว่าการฟ้องคดีไม่ได้ผลนั้น จะช่วยสนับสนุนการเติบโตของเทียมในประเทศในระยะเฉพาะหน้าก็ตาม แต่ในระยะยาวจะไม่ได้ประโยชน์อะไร ถ้าใคร ๆ ก็รู้กันเสียแล้วว่า สินค้าที่ผลิตนั้นมีคุณภาพต่ำ ยิ่งกว่านั้น บริษัทต่างประเทศที่อยากจะเข้ามาตั้งโรงงานผลิตในประเทศเพราะเห็นว่าตลาดต้องการสินค้านั้นมาก ก็ไม่กล้าเข้ามาตั้งถ้าจะต้องเผชิญกับการแข่งขันอันไม่ชอบธรรมของสินค้าปลอมเหล่านี้ รัฐบาลควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายโดยด่วนเพื่อให้กฎหมายนี้ใช้ได้ผล

## การพัฒนาเชื้อเพลิงและแร่ธาตุ

### เชื้อเพลิงที่เป็นไม้

ไม้เถาะถ่านยังคงเป็นเชื้อเพลิงที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย ผลิตคิดเฉลี่ยระหว่างสิบปีคือ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๐ ถึง ๒๔๘๘ มีจำนวน ๓,๓๔๗,๐๐๐ และ ๖๔๘,๐๐๐ ตูบาศก์เมตรตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผลิตคิดในปี ๒๔๘๘ ได้ลดลงเหลือ ๓,๐๓๐,๐๐๐ และ ๕๗๐,๐๐๐ ตูบาศก์เมตร การลดลงนี้เป็นผลเนื่องมาจากการตั้งเชื้อเพลิงเหลวเข้าประเทศมากขึ้น แต่เพื่อสงวนป่าไม้ของชาติ จำนวนผลิตควรจะลดลงไปอีก (ดูบทที่ ๒ หน้า ๘๘ ถึง ๙๐)

การเผาถ่านทำกันทั่วไปในที่ที่มีป่า ส่วนมากเป็นการหารายได้พิเศษของคนงานในชนบท เตาที่ใช้เผาเป็นเตาเด็กสมัยโบราณ และมักเป็นชนิดครึ่งฝังแบบต่าง ๆ

น่าจะมีทางตั้งโรงงานเผาถ่านแบบทันสมัยสักแห่งหนึ่งหรือสองแห่ง โดยมีเครื่องจักรที่ทันสมัยที่เกิดขึ้นไว้ผลิตถ่านถอยได้จำหน่ายอีกด้วย

### ถ่านดิกในท์

แหล่งถ่านดิกในท์มีอยู่หลายแห่งในประเทศ แต่ได้มีการสำรวจไปแล้วเพียง ๒-๓ แห่ง และมีอยู่แห่งเดียวที่แม่เมาะในจังหวัดลำปางเท่านั้นที่กำลังขุดขึ้นใช้นอกจากที่แม่เมาะแล้ว แหล่งถ่านดิกในท์ที่ค่อนข้างดีซึ่งอยู่ห่างไกลจากที่ที่ต้องการใช้มาก มีอยู่ ๒-๓ แห่งที่คุณภาพเกือบจะเป็นถ่านหินอยู่แล้ว ซึ่งทำให้เกิดความหวังว่าถ้าสำรวจต่อไปคงจะพบถ่านหินคุณภาพดี แต่โดยทั่วไปแล้ว ถ่านดิกในท์มีลักษณะธรรมชาติคือมีส่วนประกอบเป็นน้ำแฉะสูง ไม่มีคุณสมบัติของถ่านโค้ก และตัวอย่างที่ยังไม่ได้ตากแห้งมีปริมาตรถึง ๓,๕๐๐ แคลอรีต่อกรัม ส่วนประกอบที่เป็นกำมะถันก็สูงมาก ด้วยเหตุนี้จึงเหมาะที่จะใช้เป็นเชื้อเพลิงโรงไฟฟ้าพลังความร้อน แต่ไม่เหมาะสำหรับใช้ถลุงแร่หรือใช้ตามบ้าน นอกจากนี้จะมีการปรับปรุงเสียก่อน ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

ขณะนี้ได้มีการขุดถ่านดิกในท์ที่แม่เมาะอย่างจริงจังโดยใช้เครื่องมือซึ่งได้มาจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา แหล่งแรกที่ได้พิสูจน์แล้วว่ามีความประมาณ ๓๐ ล้านตัน แต่การสำรวจยังดำเนินต่อไป และเป็นที่ยกาคณะเห็นว่าแหล่งแร่ทั้งหมดจะมีประมาณ ๓๒๐ ล้านตัน การขุดแร่โดยวิธีเหมืองเปิดได้เริ่มขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๘๒ ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ การผลิตและการจำหน่ายมีประมาณ ๘๐,๐๐๐ ตัน และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น ๑๓๐,๐๐๐ ตัน ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ และต่อไปจะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนสูงสุดปีละ ๒๐๐,๐๐๐ ตัน ผลิตถ่านในปัจจุบันเกือบทั้งหมดได้ใช้สำหรับโรงไฟฟ้าวัดเตี้ยและโรงไฟฟ้าสาม

เสนในกรุงเทพ ฯ ซึ่งได้ดัดแปลงเตาบางเตาให้เหมาะสำหรับใช้ถ่านดิกลินท์ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่จะสร้างขึ้นมาใหม่ในกรุงเทพ ฯ (ดูในหัวข้อเรื่อง "พลังงาน" ซึ่งจะกล่าวต่อไป) แทนโรงไฟฟ้าสองโรงนี้จะสามารถใช้ถ่านดิกลินท์ที่ผลิตได้ทั้ง ๒๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี ราคาซื้อจากเหมืองต้นละ ๒๐-๒๐ บาท เมื่อบวกค่าขนส่งที่รถไฟใต้ดินให้พิเศษอีกต้นละ ๑๓ บาท ก็จะเป็นราคาซื้อที่โรงไฟฟ้ากรุงเทพ ฯ ประมาณต้นละ ๓๓-๓๓ บาท ราคาถ่านดิกลินท์เทียบจำนวนแคลอรีเท่ากันแล้วจะได้เดียวกับน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งขายราคาต้นละ ๖๕๐ บาท เมื่อคำนึงถึงการประหยัดเงินตราต่างประเทศแล้ว ถึงแม้ว่าราคาจะสูงกว่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ซื้อจากต่างประเทศเล็กน้อย ก็ยังเป็นการสมควรที่จะใช้ถ่านดิกลินท์คือไปตามความจริงนั้นตามหลักเศรษฐกิจราคาที่กรุงเทพ ฯ ควรจะสูงกว่าที่คิดไว้ข้างต้น เพราะการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้กำไรจากการดำเนินงานถ่านดิกลินท์ถ้าคิดค่าขนส่งตามอัตราปัจจุบัน

เพื่อหาทางใช้ถ่านดิกลินท์ชั้นสองและเป็นถ่านป่นละเอียดซึ่งไม่เหมาะที่จะขนไปขึ้น ทางการกำลังจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังความร้อนขนาด ๓๒,๕๐๐ กิโลวัตต์ที่เหมาะสมด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา

การขุดถ่านดิกลินท์จากแหล่งอื่นจะเป็นได้ก็แต่ความหวังในระยะยาว ซึ่งไม่อาจแยกออกจากปัญหาพลังงานของประเทศไทยทั้งหมดได้ กรมโลหกิจเคยขุดที่ใด ๆ จังหวัดกระบี่ในภาคใต้ แต่ต้องเลิกเพราะปัญหาการขนส่ง โดยธรรมชาติดิกลินท์ไม่อาจจะแข่งขันกับเชื้อเพลิงประเภทอื่น ๆ ได้นอกจากว่าจะสามารถใช้ได้ใกล้ ๆ กับเหมือง แต่ในที่เหล่านั้น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ไม่เหมาะกับการพัฒนาอุตสาหกรรม วิชแก้ไขก็มีวิธีเดียวคือ ทำโรงไฟฟ้าตามแหล่งเหล่านั้นแล้วส่งกระแสไฟไปไกล ๆ เพื่อใช้ในการเกษตร อุตสาหกรรม และในครัวเรือน ด้วยเหตุนี้ควรจัดตั้ง

โรงไฟฟ้าพลังความร้อนซึ่งจังหวัดกระบี่ อาจจะเป็นศูนย์รวมพลังงานไฟฟ้าโดยรวม โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก ๆ เข้าด้วยเพื่อรับใช้ส่วนใหญ่ของภาคใต้ อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการศึกษาโดยละเอียดก่อนที่จะมีการวางโครงการโดยแน่นอน และกว่าจะได้ผลคุ้มค่าก็อาจต้องใช้เวลานาน

### น้ำมัน

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยต้องตั้งผลิตภัณฑ์น้ำมันปี ไร่ลดมาจากต่างประเทศเกือบทั้งสิ้น ปริมาณการใช้น้ำมันได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ตันในปี ๒๔๙๓ เป็น ๙๐๓,๐๐๐ ตันในปี ๒๕๐๐ และคาดว่าจะถึง ๑,๕๐๐,๐๐๐ ตันในปี ๒๕๐๖ ปัจจุบันน้ำมันเชลล์และน้ำมันดีเซลที่นำเข้าประเทศมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๔ ของสินค้าขาเข้าทั้งหมด และน้ำมันเบนซินก็มีค่าเท่ากับร้อยละ ๔ ด้วยเช่นเดียวกัน

แหล่งกำเนิดแอสฟัลท์ธรรมชาติและน้ำมันที่ทราบมีอยู่แห่งเดียวคือที่แม่เฝ้าในเชียงใหม่ การเจาะในบริเวณนี้ได้พบขนาน้ำมันในเนื้อหินขนาดเล็ก เป็นน้ำมันที่หนักแน่นสูงและมีความหนืดค่อนข้างมาก อยู่ลึกประมาณ ๒๐๐ เมตร และมีหน้าป็นอยู่ด้วยมาก การสำรวจได้เป็นไปอย่างเชื่องช้าเนื่องจากขาดแคลนเครื่องมือและเจ้าหน้าที่ แต่บค้นทางการได้แสดงว่ามีน้ำมันที่พิสูจน์แล้วอยู่ ๑.๕ ล้านบาร์เรล และอาจมีน้ำมันอยู่ประมาณ ๕ ล้านบาร์เรล กระทรวงกลาโหมได้เซ็นสัญญาจ้างบริษัทอเมริกันบริษัทหนึ่งสร้างโรงถั่นน้ำมันซึ่งมีกำลังถั่นได้วันละ ๓๐๐๐ บาร์เรล เป็นมูลค่าสร้าง ๒.๗ ล้านดอลลาร์ โดยไม่นับค่าใช้จ่ายอื่นที่ใช้เงินบาท บริษัทเดียวกันนี้ได้รับมอบหมายให้ทำการสำรวจเพิ่มเติม โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย โรงถั่นขนาดนี้เห็นได้ชัดว่าเด็ก

เกินกว่าที่จะมีหวังได้กำไร ยิ่งกว่านั้นความเห็นของนักธรณีวิทยาที่ยังไม่ลงรอยกันในเรื่องปริมาณน้ำมันที่อาจมีอยู่นั้น ในกรณีนี้เหมือนกับกรณีอื่น บางกรณีได้มีผู้ยกข้ออ้างว่าเพื่อประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ แต่คณะสำรวจจะเห็นว่าถึงจะทำเพื่อประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ก็จะต้องคำนึงถึงเงินที่จะต้องใช้จ่ายด้วย ข้อค้านจากทางด้านเศรษฐกิจก็มีเหตุผลหนักแน่นอยู่มากทีเดียว

การสำรวจทางอากาศได้เปิดเผยว่ามีแหล่งที่ "มีหวัง" อีกหลายแห่ง และได้เริ่มเจาะสำรวจบ้างแล้วที่พระนครศรีอยุธยา โดยขยับย้ายเครื่องเจาะเครื่องหนึ่งในจำนวนที่มีอยู่ ๒ เครื่องที่ฝ่ายมาใช้ และกำลังตั้งข้อออกเครื่องหนึ่ง อย่างไรก็ตามการค้นพบนี้จะต้องเป็นไปอย่างช้าๆโดยไม่มีปัญหา

ณ บริเวณแม่สอดใกล้พรมแดนพม่าได้ตรวจพบดินน้ำมันเกิดขึ้นหลายแห่ง กล่าวกันว่ามีความถึง ๒,๐๐๐ ล้านตัน ตัวอย่างที่ดีที่สุดมีผิวดินประกอบไฮโดรคาร์บอนถึงร้อยละ ๓๕ สำหรับบริเวณนี้เช่นกันอุปสรรคใหญ่คือการคมนาคม ซึ่งคงจะยังแก้ไขไม่ได้ถนัดนัก แต่ก็ควรจะมีการสำรวจเพิ่มเติมเพื่อหาทางนำมาใช้ประโยชน์

ปริมาณการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันในประเทศไทยกำลังเกือบจะถึงจุดที่ควรตั้งน้ำมันดิบเข้ามาจากตนเองได้แล้ว บริษัทต่างประเทศหลายบริษัทได้เสนอขอตั้งโรงกลั่นน้ำมันขึ้น แต่ข้อเสนอที่สำคัญที่สุดมาจากบริษัทน้ำมันทั้งสามที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยแล้ว บริษัททั้งสามได้เสนอที่จะร่วมกันสร้างโรงกลั่นน้ำมันขึ้นโดยออกค่าใช้จ่ายเอง มีขนาด ๒๕,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ค่าสร้างประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องขอแลกเปลี่ยนตราต่างประเทศแต่อย่างใด ข้อเสนออันนี้ถึงจะยังมีผลผูกพันบริษัทอยู่ แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ ตรงกันข้ามรัฐบาลกลับเซ็นสัญญาจ้างบริษัทญี่ปุ่นสร้างโรงกลั่นน้ำมันขนาด ๕,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้มีการดำเนินงาน เนื่องจากโรงกลั่นขนาดนี้

เด็กเกินกว่าที่จะดำเนินงานได้ผลถ้าไปตามหลักดังกล่าว จึงมองไม่เห็นว่าจะได้กำไรมาจากไหนถ้าหากไม่ยกเว้นภาษีขาเข้าของน้ำมันดิบ ซึ่งถ้าทำเช่นนั้นก็จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อรายได้ของรัฐ ด้วยเหตุผลนี้แต่อย่างเดียว ไม่ต้องคิดถึงเหตุผลอื่น คณะดำรงฯ ก็เชื่อว่าโครงการอันลึกลับดังกล่าวนี้ แต่อาจนำไปรวมกับโครงการอีกอันหนึ่งที่ทางญี่ปุ่นได้เสนอให้ใช้บัญชีเงินเยนพิเศษของไทย ซึ่งถ้ารวมกันแล้วก็จะสามารถสร้างโรงงานที่มีขนาดใหญ่และถูกหลักเศรษฐกิจว่า

ข้อเด่นของบริษัทญี่ปุ่นมีอุปสรรคอยู่หลายประการ แต่ถึงแม้ว่าจะสามารถแก้ไขได้ คณะดำรงฯ ก็ยังเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรใช้เงินแผ่นดินดำเนินโครงการซึ่งเอกชนพร้อมจะลงทุนกระทำเอง ถ้าต่างมีความปรารถนาดีด้วยกันทุกฝ่ายแล้วก็ไม่น่าจะเป็นการยากที่จะหาทางตกลงกันได้ การตกลงกันจะเป็นการรักษาทุนต่างประเทศและช่างเทคนิคเข้ามาในประเทศไทยและในขณะเดียวกันเป็นการรักษาสถประโยชน์ของประเทศไทยไว้ได้อย่างเพียงพอ ๕/

### การทำเหมืองดีบุก

แม้ว่าในระยะเมื่อไม่นานมานี้กิจการทำเหมืองดีบุกจะตกต่ำลง แต่ก็ยังเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญที่สุดประเภทหนึ่งของประเทศไทย มูลค่าดีบุกส่งออกเป็นรองจากข้าวและยางเท่านั้น ในปี ๒๔๙๘ และ ๒๕๐๐ มูลค่าส่งออกสูงกว่าปีละ ๕๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๔๙๓ ผลิตได้สูงสุด และตั้งแต่ดีบุก (มีคืนแล้ว ๗๒%) ออกได้ ๒๔,๐๐๐ ตัน

๕/ มีข้อเสนอแข่งขันกันจากบริษัทน้ำมันต่างประเทศหลายบริษัทที่จะออกทุนสร้าง และดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันขนาดที่ถูกต้องเศรษฐกิจอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐบาล เมื่อกลางปี ๒๔๐๒

ซึ่งส่งไปยังโรงถลุงในสหพันธรัฐมาตุภูมิเกือบทั้งหมด ภายหลังจากสงครามได้ทำให้ซังกดงแล้ว การผลิตระหว่างปี ๒๕๑๓ ถึง ๒๕๑๗ ก็มีปริมาณสม่ำเสมออยู่ในระดับ ๑๔,๐๐๐ ตัน แต่ภายหลังจากนั้นจนถึง ๑๘,๖๐๐ ตันในปี ๒๕๐๐ ในปี ๒๕๐๑ การผลิตจะลดลงมากเนื่องจากประเทศไทยถูกจำกัดโควตาตามสัญญาฉบับระหว่างประเทศไว้เพียง ๓๐,๐๐๐ ตัน

เหมืองคัมภักโดยมากตั้งอยู่บนคอกคอดกระใกล้ชายแดนพม่า แต่แหล่งแร่ที่มีอยู่ตลอดทิศเขาด้านตะวันตก การขุดในระยะก่อนสงครามส่วนมากใช้เรือขุด ทำการขุดในแหล่งถ่านแร่ตามท้องถ้ำธาร แต่เรือขุดในขณะนั้นลดจำนวนลง ไม่มีการซื้อเรือใหม่มาเปลี่ยนแทน เรือขุดบางลำเจ้าของเดิมซึ่งเป็นชาวต่างประเทศได้ขายให้คนจีนหรือคนไทยดำเนินกิจการต่อ คนจีนหรือคนไทยมีต้นทุนการผลิตต่ำ จึงสามารถดำเนินการตามแหล่งแร่ชั้นใด ๆ ได้โดยมีกำไร การทำเหมืองขุดในแหล่งถ่านแร่เด็ก ๆ ก็นับว่ามีส่วนสำคัญยิ่งขึ้นในการผลิต อย่างไรก็ตาม ภูเขาจะแน่ใจได้ว่าแหล่งแร่ที่ขุดได้ง่ายนั้นกำลังหมดไป และถ้าประเทศไทยจะรักษาคำแห่งในตลาคัดคัมภักไว้ (เป็นอันดับที่ ๕ ในปัจจุบัน) แล้ว ก็จำเป็นต้องกระทำการอย่างแข็งขันก้าวสำคัญได้เริ่มขึ้นแล้วโดยบริษัทซึ่งมีทุนร่วมกันระหว่างไทย-อังกฤษ ได้สร้างเรือขุดพิเศษที่ใช้ขุดตามท้องทะเลจีนดำหนึ่ง และขณะนั้นกำลังทำการขุดอยู่ในน่านน้ำชายฝั่งนอกเกาะภูเก็ต ถ้าเป็นผลสำเร็จ ดังที่ปรากฏว่าจะเป็นไปได้แล้ว ก็จะมีแหล่งแร่ใหม่สำหรับขุดขึ้นมาใช้ได้อีกมาก

อย่างไรก็ดีควรพยายามทุกวิถีทางที่จะค้นหาแหล่งแร่ใหม่ที่จะสามารถดำเนินการขุดได้เพิ่มเติมขึ้นอีก เป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่รัฐบาลได้ส่งวงสิทธิ์ในการ

เจ้าตรวจแรมและการทำเหมืองในเขตที่อยู่เหนือเส้นขนานที่ ๓๐ ขึ้นไป ดังนั้น กิจกรรมเหมืองแร่ในส่วนใหญ่ของประเทศจึงอยู่ในความควบคุมโดยตรงของกรมโลหกิจ และบริษัทชาวต่างประเทศซึ่งตั้งชนในภาคใต้ และได้ลงทุนไว้เป็นจำนวนมากก็ไม่สามารถที่จะขยายกิจการของตนได้ กรมโลหกิจก็เหมือนกับกรมอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิยังมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะดำเนินการทุก ๆ อย่างที่พยายามกระทำ เช่น การดำเนินการเหมือง การสำรวจแร่ให้ทันกับความต้องการ การควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมือง และติดตามด้วยการสำรวจทางธรณีวิทยา ซึ่งยังห่างไกลจากความจำเริญโดยบริบูรณ์ ประการสุดท้ายนี้ควรจะเป็นหน้าที่อันสำคัญที่สุดของกรมโลหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่าควรเลิกจำกัดการทำเหมืองของเอกชนตอนเหนือเส้นขนานที่ ๓๐ นั้นเสีย บริษัทและเอกชนผู้สำรวจแรมควรจะได้รับ การส่งเสริมให้กระทำกันได้ทั่วประเทศ.

ภาวะภาษีของเหมืองแร่ดีบุกก็ปรากฏว่าหนัก เมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ในระยะยาวของอุตสาหกรรมนี้แล้ว ก็สมควรที่จะลดหย่อนลงบ้างในระหว่างระยะเวลาที่มีความยุ่งยากจากการกำหนดโควตาในขณะนี้ และควรช่วยเหลือเหมืองเบ็ดใหม่โดยการสร้างถนนติดต่อให้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการบุกเบิกที่ใหม่เพื่อการเกษตรอีกด้วย

แรมอื่น ๆ

แร่โลหะอื่น ๆ ที่ค้นพบในประเทศไทยแล้ว มีความสำคัญน้อยในขณะ

นี้ วูลแฟม แมงกานีส ตะกั่ว สังกะสี และพลวง ขุดได้ในปริมาณน้อย ทองคำ ทองแดง เซอร์คอน ไทเทเนียม และยูเรเนียมก็พบบ้าง แต่มิได้ขุดเป็นการค้า แหล่งแร่เหล็กที่มีบริษัทในประเทศขุดขึ้นมีไม่เกิน ๖,๐๐๐ ตัน เพื่อทำการถลุงในเตา หลอมเล็ก ๆ ที่ใช้ถ่านไม้ แหล่งแร่เหล่านี้ คณะวิศวกรชาวเยอรมันกำลังทำการสำรวจอยู่โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแนะนำรัฐบาลในการสร้างโรงงานเหล็ก และเหล็กกล้า ที่ใช้ถ่านดิกลินท์ เงินทุนค่าสร้างโรงงานนี้ก็ยังมีได้ประมาณไว้ แต่เป็นที่สงสัยว่าถ้า ดำเนินการตามมาตรฐานทางการค้าแล้วจะไม่คุ้มทุน

ในจำนวนแร่โลหะอื่น ๆ นั้น เหล็กผลิตได้เป็นจำนวนมาก (๓๕๐,๐๐๐ ตันในปี ๒๕๑๙) โดยวิธีการให้นำทะเลระเหยด้วยการเผาของแสงอาทิตย์ และส่วนใหญ่มักส่งออกไปขายต่างประเทศ เหล็กดีนเซอร์แห่งใหญ่ได้สำรวจพบที่ทราบสูง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งอาจจะมีคุณค่าในทางการค้าในอนาคต การผลิตขี้เหล็กและหินอ่อนได้เริ่มขึ้นแล้วเมื่อเร็ว ๆ นี้ ดินเหนียวและดินขาวซึ่งเหมาะสำหรับผลิตซีเมนต์ อิฐ และเครื่องปั้นดินเผาได้พบว่ามีอยู่เป็นจำนวนมากในที่หลายแห่ง

เมื่อยังไม่ปรากฏในขณะนี้ว่าประเทศไทยสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรแร่ ส่วนใหญ่ของประเทศจึงยังจะต้องได้รับการสำรวจต่อไป งานสำรวจนี้ควรจะเป็นหน้าที่สำคัญอันดับแรกของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินงานอย่างเข้มแข็ง

## พลังงานไฟฟ้า

ทรัพยากรพลังงานที่สำคัญของประเทศไทยอยู่ที่พลังงานไฟฟ้ากำลังน้ำจะ ได้จากแม่น้ำหลายสาย แต่จนกระทั่งบัดนี้ยังไม่ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานเหล่านี้

อย่างไรก็ดีการก่อสร้างตามโครงการพลังงานไฟฟ้า กำหนดให้เริ่มขึ้นในปี ๒๕๐๐ ในตำแหน่งน้ำบึงเหนือกรุงเทพ ฯ ขึ้นไปประมาณ ๒๖๐ ไมล์ นอกจากนี้ยังได้ตกลงที่จะปรับปรุงและขยายระบบการจ่ายกระแสไฟฟ้าในกรุงเทพ ฯ และจะสร้างโรงไฟฟ้าใช้พลังความร้อนขนาดใหญ่ขึ้นอีก ๓ แห่งในกรุงเทพ ฯ ก่อนที่โครงการเหล่านี้จะสำเร็จลง ก็จะมีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดเล็กเพิ่มเติมและคงโรงไฟฟ้าใช้กำลังความร้อนที่แม่เมาะด้วย รายจ่ายในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าทั้งสิ้น ในระยะปี ๒๕๐๒-๒๕๐๖ คาดว่าจะเป็นปริมาณถึง ๒.๘ พันล้านบาท หรือมากกว่าร้อยละ ๒๐ ของการลงทุนของรัฐบาลทั้งสิ้นที่แนะนำไว้

การที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาพลังงานถึงเพียงนี้ ก็เพราะได้คำนึงถึงความต้องการกระแสไฟฟ้าทั้งในปัจจุบันและในเวลาต่อไป

### กำลังผลิตในปัจจุบันและความขาดแคลนพลังงาน

ตลอดระยะเวลาหลังสงคราม เครื่องกำเนิดไฟฟ้าและระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าขยายตัวอย่างต่ำช้าไม่ทันกับความต้องการ กำลังผลิตทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก ๔๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ในตอนก่อนสงคราม เป็นประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ในขณะนี้ / กำลังผลิตประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในกรุงเทพ ฯ แต่ครึ่งหนึ่งของกำลังผลิตที่มีอยู่ทั้งในกรุงเทพ ฯ และต่างจังหวัดอยู่ในระบบสาธารณูปโภค ที่เหลือเป็นของโรงงานหรือสถานที่ส่วนบุคคล ซึ่งมีความจำเป็นที่จะมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าของตนเอง เพราะได้รับกระแสไฟฟ้าจาก

๐/ จำนวนนี้ก็ยังทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตพลังงานน้อยที่สุดในโลก ประมาณว่าพลังไฟฟ้าทั้งหมดในกรุงเทพ ฯ มีจำนวนรวมๆ ๒๕๐ ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมงในระหว่างปี ๒๔๙๘ เทียบกับ ๘๓๓ ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมงในกรุงมนิลา ซึ่งมีขนาดที่เทียบได้กับกรุงเทพ ฯ ปริมาณการใช้ต่อคนในปี ๒๔๙๘ ประมาณ ๑๘ - ๒๐ กิโลวัตต์ชั่วโมง ในประเทศไทยเทียบกับ ๔๘, ๒๓ และ ๑๕ กิโลวัตต์ชั่วโมงในฟิลิปปินส์ อินเดี และอินโดนีเซีย ตามลำดับ

ระบบของทางการไม่เพียงพอ ในทางปฏิบัตินั้นกำลังผลิตของส่วนบุคคลประกอบด้วย เครื่องดีเซลขนาดเล็กเดี่ยวค่าได้ห่วยสูง และการไฟฟ้าของทางการนั้น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก็สูงเหมือนกัน

เนื่องจากความต้องการพลังงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในระหว่าง และภายหลังสงคราม จึงเกิดความขาดแคลนพลังไฟฟ้าขึ้นอย่างมากในกรุงเทพฯ เริ่มตั้งแต่ปี ๒๔๙๓ และต่อจากนั้นก็ขาดแคลนยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ระหว่างปี ๒๔๙๓ กับ ๒๔๙๘ ปริมาณกระแสไฟฟ้าที่จ่ายสูงสุดได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๑๖ ต่อปี แต่ก็ยังไม่พอแก่ความต้องการ แม้ว่าจะได้จำกัดการใช้ก็ตาม จึงเกือบแน่ใจได้ว่า ความขาดแคลนได้เป็นเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ขัดขวาง การพัฒนาทางอุตสาหกรรม และการพาณิชย์ในกรุงเทพฯ ในปีที่ถึง ๆ นี้

### โครงการขยาย

ระหว่างปี ๒๕๐๓ ได้คิดตั้งเครื่องดีเซลขนาด ๓๐๐๐ กิโลวัตต์ ๓๐ เครื่องขึ้นในกรุงเทพฯ และในปี ๒๕๐๒ จะคิดตั้งเพิ่มขึ้นอีก ๓๐ เครื่อง ครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ได้มาโดยความช่วยเหลือของ ไอ ซี เอ โรงไฟฟ้าขนาด ๓๒,๕๐๐ กิโลวัตต์ ที่แม่เมาะ ก็คาดว่าจะดำเนินงานได้ในปี ๒๕๐๓ โดยจะต้องลงทุนประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินช่วยเหลือจาก ไอ ซี เอ ๗๐ ล้านบาท

โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่โครงการจะตั้งขึ้นใหม่ในกรุงเทพฯ จะมีกำลังผลิต ๑๕,๐๐๐ กิโลวัตต์ และคาดว่าจะดำเนินงานได้ในปี ๒๕๐๔ โครงการนี้ประมาณว่าจะต้องใช้เงิน ๓๒๐ ล้านบาท และขณะนี้กำลังเจรจาทักเงินจากธนาคาร เอกซ์ปอร์ต-อิมพอร์ตแห่งสหรัฐอเมริกา ๒๗๐ ล้านบาท

ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของแผนการขยายในขณะนี้ ได้แก่ โครงการ ยันฮี ซึ่งจะมีกำลังการผลิตในขั้นสุดท้ายถึง ๕๖๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ ชั้นแรกของโครงการ นี้กำหนดว่าจะแล้วเสร็จในต้นปี ๒๕๐๖ ซึ่งมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๗๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ ๒ เครื่อง มีสายส่งมายังกรุงเทพฯ รวมทั้งเขื่อนและอ่างเก็บน้ำด้วย โครงการชั้นแรก นี้จะใช้เงินลงทุนประมาณ ๒ พันล้านบาท ในจำนวนนี้ ๓.๓ พันล้านบาท จะได้จาก เงินกู้จากธนาคารโลก ซึ่งได้ตั้งนามในสัญญาแล้วเมื่อปี ๒๕๐๐ เมื่อเครื่องกำเนิด ไฟฟ้าทั้ง ๘ เครื่อง และระบบสายส่ง (ซึ่งจะครอบคลุมไปถึง ๓๓ จังหวัด ในจำนวน ๗๓ จังหวัดของประเทศไทย) ติดตั้งเสร็จแล้ว จะสิ้นค่าใช้จ่ายทั้งหมดประมาณ ๔.๒ พันล้านบาท อย่างไรก็ตาม คาดว่าการขยายให้มีความผลิตได้เต็มที่ คงจะไม่สำเร็จก่อน ปี ๒๕๑๗

การปรับปรุงและขยายระบบการจ่ายกระแสไฟฟ้าในกรุงเทพฯ จำเป็น มากถ้าจะนำพลังไฟฟ้าจากยันฮีมาใช้ในกรุงเทพฯ ระบบที่ใช้อยู่ไม่พอเพียงสำหรับ กระแสไฟฟ้าที่จ่ายในปัจจุบันอยู่แล้ว ประมาณไว้ว่าการปรับปรุงและขยายกิจการนี้ จะต้องใช้เงินราว ๆ ๔๘๐ ล้านบาท ขณะนี้กำลังเจรจาขอเงิน ๔๐๐ ล้านบาทจากกองทุน เงินกู้เพื่อการพัฒนาของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

การก่อสร้างระบบการจ่ายกระแสไฟฟ้าในจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ระหว่างยันฮี กับกรุงเทพฯ ก็จำเป็นต้องกระทำเพื่อส่งกระแสไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ ในเขตเหล่านี้ การ ดำเนินงานด้านทางวิศวกรรมตามตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเหล่านี้ กำลังดำเนินอยู่โดยบริษัท ที่ปรึกษาซึ่ง ไอซี เอ ออกเงินค่าจ้างให้ ขณะนี้ยังไม่ได้ประมาณเงินค่าใช้จ่ายโดย ละเอียด แต่คำนวณจากงบประมาณทั้งหมดที่กะไว้ขั้นต้น คงจะเป็นเงินประมาณ ๘๐ ล้านบาทสำหรับรายการนี้ ในระยะแรกนี้ คงจะได้พิจารณาเตรียมจัดตั้งหน่วยงาน ที่จำเป็นเพื่อจัดการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ตามจังหวัดต่าง ๆ

นอกจากภาคเหนือและที่ราบภาคกลาง ซึ่งจะได้รับพลังงานจากโครงการ  
ที่กล่าวมาแล้ว ความต้องการพลังงานไฟฟ้าในภาคอื่น จะไม่มีมากพอที่จะตั้งโรงไฟฟ้า  
ศูนย์กลางขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งในภาคอีสานและภาคใต้ ผู้ใช้ในที่อื่นหนึ่ง ๆ มีน้อย  
และค่าใช้จ่ายในการส่งกระแสไฟฟ้าเป็นระยะทางไกล ๆ ไปสู่ที่อื่นที่ต่าง ๆ ที่มีพดเมือง  
กระจัดกระจายอยู่นั้นเป็นปัญหาอันหนัก อักไม่น่าหนักโครงการพัฒนาแม่น้ำโขงอาจจะ  
แก้ปัญหาก็แก่ภาคอีสานได้ ส่วนภาคใต้นั้นมีทางตั้งโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก ๆ  
หลายแห่งประสานงานกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนในแหล่งถ่านลิกไนท์ ในจังหวัดกระบี่ได้  
อย่างไรก็ดีในอนาคตอันใกล้ การย้ายเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล จากจังหวัดในภาคเหนือ  
และภาคกลางไปยังตำบลต่าง ๆ ภายหลังที่จังหวัดเหล่านี้ ได้รับพลังไฟฟ้าจากยั้งแล้ว  
ก็จะเป็นการแก้ปัญหาก็ชั่วคราว

### ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

การเพิ่มเติมพลังงานขึ้นอีก ๘๕,๐๐๐ กิโลวัตต์ในเขตกรุงเทพ ฯ ระหว่าง  
ปี ๒๕๐๒-๒๕๐๔ จะพอเพียงกับความต้องการที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในระยะนั้น และจะ  
ช่วยลดจำนวนผู้ขอติดตั้งไฟฟ้าแต่ไม่ได้รับอนุญาตให้น้อยลง แม้ภายหลังที่มีพลังไฟฟ้า  
จากยั้งแล้ว โรงไฟฟ้าพลังความร้อนก็คงจะดำเนินการต่อไป เพราะตามหลักเทคนิค  
โรงไฟฟ้าพลังน้ำควรจะมีโรงไฟฟ้าประเภทอื่นช่วยอาหตุยด้วย

ถึงแม้ว่าจะได้พลังไฟฟ้าจากยั้งในปี ๒๕๐๖ แต่ก็ตาม พลังไฟฟ้าจะไม่  
เพิ่มขึ้นเต็มจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ซึ่งจะติดตั้งเสร็จในตอนนั้น เพราะในตอนนั้น  
ถึงเวลาที่ควรจะมีดีโรงไฟฟ้าเก่า ๆ พันต้นมีในกรุงเทพ ฯ เดี่ย อย่างไรก็ตาม นอกจากจะ  
เพิ่มกำลังผลิตเท่าที่จะเพิ่มได้แล้ว ผลประโยชน์ที่สำคัญโดยตรงคือเศรษฐกิจก็คือ  
ต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าจะลดลงมาก แต่ขณะนี้ถ้าเรา ๆ ไม่เห็นด้วยที่จะลดค่าไฟฟ้า

ให้แก่ผู้ใช้เต็มตามจำนวนที่ดินที่ตนลงทุนลดลง เพราะว่าค่าไฟในปัจจุบันนี้ไม่น่าจะพอชดเชยค่าตั้งหรือของโรงงานที่มีอยู่แล้ว ส่วนค่าไฟฟ้าจากการไฟฟ้ายันชนั้นควรตั้งอัตราให้พอไม่แต่เฉพาะค่าตั้งหรือเท่านั้น หากยังจะต้องระดมไว้เป็นทุนสำรองเพื่อช่วยพัฒนาพลังไฟฟ้าในอนาคตอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามแม้จะใช้นโยบายเช่นนั้นก็คาดว่าค่าไฟฟ้าในกรุงเทพฯ จะสามารถจะลดลงให้ต่ำกว่าอัตราที่ใช้อยู่ขณะนี้ภายในหลายปีข้างหน้าเริ่มจ่ายกระแสไฟได้แล้วใน ๓๑ จังหวัด ซึ่งจะได้รับบริการจากพลังไฟฟ้ายันชนี้ ในระยะแรกนั้น ค่าไฟฟ้าคงจะลดลงมาก เพราะว่าขณะนี้ค่าไฟฟ้าในต่างจังหวัดสูงกว่าในกรุงเทพฯ มาก

โรงไฟฟ้าที่แม่เมาะก็จะให้ประโยชน์โดยลดต้นทุน และค่าไฟฟ้าในจังหวัดที่อยู่ในเขตบริการของโรงไฟฟ้านั้นด้วย การนำถ่านหินในท้องถิ่น ซึ่งถ้ามีขณะนี้คงต้องขนส่งเสียเปล่า มาใช้เป็นเชื้อเพลิงจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยประหยัดมาก

ประโยชน์อันสำคัญทางเศรษฐกิจจากโครงการยันชนั้นจะเริ่มมีขึ้นเมื่อควมเขื่อนได้สร้างสำเร็จแล้ว อย่างเก็บน้ำจะสามารถเก็บน้ำได้ ๓๕.๕ พันล้านลูกบาศก์กิโลเมตรประมาณครึ่งหนึ่งของระบบของการกุ่มแม่น้ำเทนเนสซีในสหรัฐอเมริกา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ การควบคุมระดับน้ำโดยอ่างเก็บน้ำจะช่วยการชลประทานในส่วนใหญ่ของที่ราบภาคกลางได้เกือบตลอดปี และจะทำให้ปลูกพืชได้ปีละ ๒ ครั้งแทนที่จะปลูกได้ครั้งเดียว ประโยชน์ทางการควบคุมน้ำท่วมและการเดินเรือก็จะมาด้วย จากแง่เศรษฐกิจประโยชน์ที่ได้รับเหล่านี้ก็เป็นการสมควรแล้วที่ในระยะแรกของโครงการยันชนี้ได้กำหนดเงินทุนไว้อย่างน้อยครั้งหนึ่งเป็นส่วนการของชลประทาน

พลังงานจากโครงการยันชนี้ จะพอเพียงกับความต้องการกระแสไฟฟ้าในเขตบริการในระยะ ๓๕ ปีข้างหน้าหรือราว ๆ นั้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อได้ทำการติดตั้งเครื่อง

กำเนิดไฟฟ้ามากเครื่องขึ้น ต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ยก็จะค่อยลดลง และในที่สุดก็จะสามารถลดค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้อย่างมาก อย่างไรก็ตาม แม้ในอัตราค่าไฟฟ้า ซึ่งได้กะไว้ขณะนี้สำหรับการดำเนินงานในระยะแรก ๆ ก็ตาม ประโยชน์จากการมีพลังไฟฟ้าเพียงพอและไว้ใจได้ในเขตที่ได้รับบริการจากโครงการынนี้ ก็จะเป็นเครื่องส่งเสริมอันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างแน่นอน

## ข้อเสนอเกี่ยวกับรายจ่ายในการพัฒนาการ

ตาราง ๖ ค่อยไปแสดงเงินลงทุนที่ได้เสนอแนะไว้ ในการพัฒนาการด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน

ตาราง ๖ ข้อเสนอว่าด้วยรายจ่ายของรัฐบาลในการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจการที่เกี่ยวข้อง และวิธีการหาเงิน ปี ๒๕๐๒-๒๕๐๖

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
<b>รายจ่ายทั้งสิ้น</b>					
รายจ่ายประจำ	๓๐	๓๐	๓๐	๓๕	๓๕
รายจ่ายลงทุน	๖๖๐	๖๗๐	๗๕๐	๖๔๐	๓๓๐
<b>รวม</b>	<b>๖๗๐</b>	<b>๗๐๐</b>	<b>๗๘๐</b>	<b>๖๗๕</b>	<b>๓๖๕</b>
<b>จ่ายจาก</b>					
งบประมาณแผ่นดิน	๒๖๐	๒๕๕	๒๔๐	๒๓๐	๓๔๕
เงินช่วยเหลือของ ไอ ซี เอ	๕๐	๓๕	—	—	—
เงินกู้ธนาคารเอกซ์พอร์ต-อิมพอร์ต และกอง ทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกา	๒๗๕	๓๘๕	๓๓๐	๖๕	๓๐
เงินกู้ธนาคารโลก	๗๕	๒๒๕	๔๓๐	๓๗๐	๓๗๐

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายลงทุนที่เสนอแยกตามโครงการที่สำคัญ					
อุตสาหกรรม (ที่แท้จริง)					
ทุนทำการ <sup>๒/</sup>	๓๐๐	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐
ธนาคารอุตสาหกรรม	—	—	๓๐	๓๐	๓๐
การปรับปรุงท่าเด็ทตงอุตสาหกรรม	—	—	—	๓๐	๒๐
รวม	๓๐๐	๓๐	๔๐	๕๐	๖๐
จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน	๓๐๐	๓๐	๔๐	๕๐	๖๐
พลังงาน					
โรงไฟฟ้าดีเซลที่กรุงเทพฯและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ	๖๐	๕๕	—	—	—
โครงการอื่น	๓๗๕	๓๗๕	๕๖๐	๕๐๐	๒๓๕
โรงไฟฟ้าที่กรุงเทพฯ ๑ ระหว่างรอยัน	๒๐๐	๓๐๐	๒๐	—	—
ระบบจ่ายกระแสไฟฟ้า	๓๓๕	๓๓๐	๓๖๐	๓๒๐	๔๕
รวมรายจ่ายลงทุนในการพลังงาน	๕๖๐	๖๖๐	๗๔๐	๖๒๐	๒๗๐
จ่ายจาก					
งบประมาณแผ่นดิน	๓๕๐	๒๓๕	๒๒๐	๓๗๕	๓๐๐
เงินช่วยเหลือของ ไอ ซี เอ	๕๐	๓๕	—	—	—
เงินกู้ธนาคารเอกซ์ปอร์ต-อิมพอร์ต และกอง					
ทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกา	๒๗๕	๓๗๕	๓๓๐	๖๕	๓๐
เงินกู้ธนาคารโลก	๗๕	๒๒๕	๔๓๐	๓๗๐	๓๗๐

<sup>๒/</sup>รวมเงิน ๖๐ ล้านบาทที่ได้เสนอไว้สำหรับบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติและประมาณ ๔๐ ล้านบาทที่ผูกพันสำหรับโครงการแม่เมาะ สำหรับบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาตินั้นได้จัดเพิ่มเติมไว้อีก ๑๖๐ ล้านบาทในราชการ "ชำระหนี้" (Debt Service) ในปี ๒๕๐๒ และเพิ่มเติมอีกสำหรับชำระหนี้ในปีต่อ ๆ ไป (ดูบทที่ ๘ ตาราง ๒๖) บัดนี้เงิน ๑๐ ล้านบาทสำหรับบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติไม่พอเสียแล้ว เพราะว่าเงินที่กำหนดไว้เพื่อการก่อสร้างและทุนทำการไม่ได้รับจากงบประมาณปี ๒๕๐๑

## บทที่ ๔ การขนส่งและการคมนาคม

### การขยายตัวของระบบที่เป็นอยู่ในขณะนี้

พูดถึงปัจจัยที่เร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ระหว่างปี ๒๕๕๓ ถึง ๒๕๗๓ แล้ว การพัฒนาการรถไฟคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องรองลงมาจากการขยายตัวของตลาดข้าวในต่างประเทศ ซึ่งได้เริ่มขยายตัวมาก่อนหลายปี การตกลงใจสร้างระบบการรถไฟขึ้น เนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองมากกว่าทางเศรษฐกิจ คือเกิดจากความจำเป็นต้องมีการคมนาคมติดต่อกันอย่างใกล้ชิดกับต่างจังหวัด แต่เมื่อได้สร้างแล้วก็ทำให้การผลิตข้าวและพืชผลผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมาก เพื่อส่งมายังกรุงเทพฯ สำหรับใช้ในกรุงเทพฯ หรือส่งออกไปขายต่างประเทศ การพัฒนาทางหลวงแผ่นดินนั้นได้กระทำหลังจากที่รถไฟเปิดเดินแล้ว และในระยะแรก ๆ ก็สร้างเป็นทางสาขาติดต่อกับศูนย์กลางการรถไฟก่อน ส่วนการไปรษณีย์โทรเลขก็เกิดขึ้นที่หลังการรถไฟเช่นเดียวกัน

เมื่อเริ่มสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระบบการรถไฟของประเทศไทยมีระยะทางยาว ๓,๒๐๐ กิโลเมตร และมีล้อเลื่อนพอเพียงกับความต้องการของประเทศ ทางหลวงมีอยู่ประมาณ ๒,๒๐๐ กิโลเมตร ทั้งนี้ไม่รวมทางสาขา ส่วนการขนส่งโดยรถยนต์เพิ่งจะมาเพิ่มมากในระยะก่อนสงครามเล็กน้อย จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๑๕ ในกรุง

เทพ ๆ มีรถยนต์เพียง ๒,๐๐๐ คัน และในจังหวัดต่าง ๆ รวมกันแล้วคงไม่มีมากกว่าจำนวนนี้ โทรคมนาคมก็ม้อยู่จำกัดมาก

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับความเสียหายจากการโจมตีทางอากาศของฝ่ายสัมพันธมิตร ส่วนการสร้างทางหลวงและท่าเรือกรุงเทพ ฯ ( เพิ่งเริ่มสร้างเมื่อปี ๒๔๗๒ ) ก็ต้องหยุดชะงักลง หลังสงครามกิจการเศรษฐกิจเกือบทุกชนิดก็ได้กลับคืนสู่ระดับก่อนสงคราม หรือสูงกว่าระดับก่อนสงครามอย่างรวดเร็ว ทำให้กิจการขนส่งที่ม้อยู่ไม่พอใช้ การจราจรทางรถไฟมีปริมาณมากกว่าก่อนสงคราม แต่ด้อยและรางที่ใช้การได้มีเหลือน้อยกว่าเมื่อก่อนสงครามมาก ทั้ง ๆ ที่ถนนก็เกิดระยะทางจำกัด ก็ยังมีการตั้งรถยนต์เข้ามาจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ในเวลาเดียวกันท่าเรือกรุงเทพ ฯ ก็มีเรือขนเทียบท่าแน่นขนัด และเสียค่าใช้จ่ายแพงเป็นอุปสรรคขัดขวางการค้ามากยิ่งจนทุกที

ตลอดระยะเวลาหลังสงครามรัฐบาลได้ใช้เงินจำนวนมากเพื่อปรับปรุงการขนส่งให้ดีขึ้น และได้ใช้เงินกู้ธนาคารโลกและเงินช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมากด้วย โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๗ เป็นต้นมา ในระยะ พ.ศ. ๒๔๗๐ ถึง ๒๔๗๗ คิดถัวเฉลี่ยแล้ว รัฐบาลได้ใช้เงินสำหรับการขนส่งและการคมนาคมเกือบปีละ ๗๐๐ ล้านบาท หรือกว่าร้อยละ ๔๐ ของรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล สำหรับปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๓ รายจ่ายลงทุนในด้านขนส่งเป็นปีละประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาท หรือราวครึ่งหนึ่งของรายจ่ายลงทุนทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะได้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมากในระยะนี้

ตารางที่ ๗ การลงทุนในการขนส่งและการคมนาคมคิดเป็นร้อยละของการลงทุนทั้งสิ้นของรัฐบาล

		๒๔๘๕-๘๘
การรถไฟ	ร้อยละ	๓๔
ทางหลวงแผ่นดิน (รวมทั้งทางหลวงจังหวัด)	,,	๒๐
การทำเรือ	,,	๓
การขนส่งทางอากาศ	,,	๔
โทรคมนาคม	,,	๑
	รวม	๔๒
อื่น ๆ	,,	๕๘
	รวมทั้งสิ้น	๑๐๐

ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลเป็นวัตถุ สิ่งของที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ได้มีการบูรณะระบบการรถไฟขึ้นเป็นอันมาก รวมทั้งการเปิดย่นรางอย่างขนานใหญ่ การบำรุงรักษาให้ดีขึ้น การจัดหาตู้รถใหม่และเริ่มมีการเปิดย่นใช้หัวรถจักรดีเซลและสร้างรางรถไฟเพิ่มขึ้นอีก ๒๐๐ กิโลเมตร

๒. ได้ขยายระบบทางหลวงแผ่นดินจากประมาณ ๓,๐๐๐ กิโลเมตร เมื่อปี ๒๔๘๐ เป็น ๗,๕๕๐ กิโลเมตรในปี ๒๕๐๐ พร้อมทั้งได้มีการซ่อมแซมและปรับปรุงสะพานต่าง ๆ อย่างขนานใหญ่

๓. สร้างท่าเรือกรุงเทพ ให้เรือใหญ่เข้าถึงเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ในการบำรุงรักษาให้ดีขึ้น และขยายท่าจอดเรือ

๔. ขยายท่าอากาศยาน ชีวเครื่องบินซูเปอร์คอนเสนต์เจตสัน ๓ เครื่อง และเครื่องบินขนาดเด็กอีกหลายเครื่อง

๕. ขยายระบบโทรศัพท์และโทรเลขชนพอประมาณ

ถึงแม้ว่าจะมิได้แยกประเภทไว้ในตารางที่ ๗ แต่ในระยะหลังสงครามยังมีการพัฒนาการขนส่งที่สำคัญอีกชนิดหนึ่ง คือได้ปรับปรุงการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ และการสร้างถนนในชนบท ทั้งชนิดนี้เองมาจากการขยายตัวของสหประชาชาติ โดยเฉพาะในบริเวณที่ราบภาคกลาง

ระบบการขนส่งและการคมนาคมในประเทศไทย เท่าที่ได้กล่าวหน้าไปแล้ว ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ โครงการบูรณะกิจการรถไฟจะต้องดำเนินการให้เร็วขึ้น เพื่อแก้การหย่อนประสิทธิภาพ และเพื่อให้ทันกับการขยายตัวของปริมาณการจราจรและการขนส่ง การปรับปรุงและขยายระบบทางหลวงก็ต้องทำโดยรีบด่วน เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการจราจรติดขัด และเพื่อเปิดบริเวณที่ดินใหม่เพื่อการพัฒนา ส่วนท่าเรือและการขนส่งทางอากาศก็ต้องปรับปรุงเพิ่มเติม และระบบโทรคมนาคมก็ควรขยายออกไปอีกมาก

## ความจำเป็นต้องวางโครงการให้ดี

โครงการขยายงานอย่างใหญ่โตมีอยู่แทบทุกด้านของการขนส่งและการคมนาคม และในเมื่อโครงการเกือบทุกโครงการต้องใช้เงินมากกว่าที่จะหามาได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ทั้งภายในด้านเดียวกันและในระหว่างด้านต่าง ๆ โดยรีบด่วน ถึงแม้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นทุกแห่ง แต่ในด้าน การขนส่ง

ถึงอาจสำคัญกว่าในด้านอื่น ๆ เพราะว่ารายจ่ายในด้านนี้เป็นจำนวนมาก และเพราะว่าปัญหาต่าง ๆ ในด้านนี้มักจะยุ่งยากเป็นพิเศษด้วย

ต่อไปนี้คณะสำรวจฯ จะได้เสนอลำดับความสำคัญของรายจ่ายต่าง ๆ และการปฏิรูปการบริหารงานบางประการ แต่คณะสำรวจฯ ขอรับรองว่า หน้าที่ในการวางนโยบายการขนส่งแห่งชาติ และการพิจารณาลำดับความสำคัญก่อนหลังนั้น ควรมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ซึ่งควรจะเป็นกระทรวงคมนาคม โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสำนักเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่เสนอให้ตั้ง (ดูบทที่ ๘) สำนักเลขาธิการนี้ ควรมีเศรษฐกิจการขนส่งที่มีคุณวุฒิที่หนึ่งนาย ในชั้นนี้ของค์การ ไอ.ซี.เอ. ได้จ้างคณะผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจกิจการขนส่งในประเทศไทยเป็นเวลา ๘ เดือน จึงอาจใช้ผลงานของคณะสำรวจนี้เป็นแนวทางเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการวางนโยบายการขนส่งอีกด้วย

## การรถไฟ

### โครงการลงทุน

ตามโครงการลงทุนสำหรับปี ๒๔๘๘-๒๕๐๒ การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญอันดับเอกแก่การบูรณะและปรับปรุงกิจการเดินรถที่มีอยู่แต่เดิมมากกว่าการสร้างทางรถไฟสายใหม่ ทางที่สร้างขึ้นใหม่หลังสงครามส่วนใหญ่ทำเพื่อการป้องกันประเทศ และเพื่อสนองความต้องการในด้านเศรษฐกิจระยะยาวด้วย ในปัจจุบันทางรถไฟที่สร้างขึ้นใหม่นี้ ส่วนมากมิได้ก่อให้เกิดผลกำไรและรู้ดีว่าจะเป็นเช่นนี้ไปอีกนาน การขยายกิจการขนส่งที่เห็นว่าจะต้องทำโดยรีบด่วนนั้น อาจทำโดย

การสร้างทางหลวงแผ่นดินชนิดใหม่ หรือปรับปรุงทางหลวงที่มีอยู่แต่คิดว่าที่จะสร้างทางรถไฟชนิดใหม่ ๒๕๕๖ ๒๕๖๑ ๒๕๖๕

ทางรถไฟสายสำคัญที่แนะนำให้สร้างได้แก่สายแก่งคอย-บัวใหญ่ ที่เรียกว่าสายตัดคอนโคราซ ซึ่งมีระยะทางประมาณ ๒๖๐ กิโลเมตร การสร้างทางสายนี้ได้เริ่มมาหลายปีแล้ว แต่การดำเนินงานต้องหยุดซังกะเป็นครั้งคราวตลอดมา โครงการนี้ได้ทำสำเร็จไปแล้วประมาณ ๓ ใน ๓ ที่ราบสูงจังหวัดนครราชสีมาซึ่งทางสายนี้จะตัดผ่านมีห้วงจะเจริญขึ้นอีกมากในอนาคต และการสร้างทางรถไฟสายนี้ให้แล้วเสร็จจะช่วยส่งเสริมให้ผลิตภัณฑ์ทางเกษตรและการค้าเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันการสร้างทางแยกสายนี้ให้สำเร็จ จะเป็นประโยชน์แก่การจราจรบนทางสายใหญ่ระหว่างกรุงเทพฯ กับหนองคาย ทางรถไฟที่ผ่านจังหวัดนครราชสีมาในปัจจุบันนี้ต้องขึ้นที่ราบสูงชันและมีทางโค้งวงแคบหลายแห่ง ซึ่งในอดีตก่อให้เกิดความล่าช้าในการเดินรถและต้องใช้รถจักรเพิ่มขึ้น การเริ่มใช้รถจักรดีเซลที่มีกำลังมากและใช้ซอฟต์แวร์อัตโนมัติจะช่วยแก้ปัญหาให้เบาบางลง แต่ถึงแม้จะมีการปรับปรุงเหล่านี้แล้ว ทางสายตัดคอนโคราซก็ยังเป็นเส้นทางให้เด็กที่จะช่วยแบ่งเบาการจราจรบนทางสายใหญ่ได้มาก

เนื่องจากในปี ๒๕๐๒ การรถไฟมีข้อผูกพันเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างอื่นๆ ซึ่งจะต้องระดมกำลังนายช่างและอุปกรณ์ทางเทคนิคที่มีอยู่ทั้งหมด คณะสำรวจฯ จึงขอเสนอให้รอจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงค่อยสร้างทางสายนี้คือ และคงจะสร้างได้แล้วเสร็จในปี ๒๕๐๖ หรือ ๒๕๐๗ ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการนี้ประมาณไว้ราว ๓๐๐ ล้านบาทอย่างน้อยในขั้นแรกเริ่มเดินรถสายนี้ อาจโอนล้อเลื่อนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้หรือที่เตรียมไว้สำหรับใช้ในทางสายอื่นมาใช้ในสายนี้ก่อนได้ โดยไม่ทำให้การเดินรถสายอื่น

ประสงค์ความลำบากมากนัก เมื่อการจราจรเริ่มขยายตัวขึ้น จึงค่อยพิจารณาความ ต้องการต่อเดือนเพิ่มเติม โดยรวมเข้าในบัญชีวัตถุประสงค์ซึ่งที่โครงการ ในภายหน้า

การจราจรทางรถไฟทั้งหมดมีท่าที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ปริมาณการขนส่งสินค้าในปีหลัง ๆ นี้ ได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี ถึงแม้ว่าในระยะแรก ๆ หลังสงคราม อัตราเพิ่มจะสูงกว่ามาก เนื่องจากการฟื้นตัวจากระดับที่ลดลงไปอย่างมาก เพราะภัยสงคราม ขณะนี้กำลังสร้างทางหลวงหลายสายขนานกับทางรถไฟ และการขนส่งโดยรถยนต์ได้แข่งขันและเริ่มมีผลกระทบกระเทือนการจราจรทางรถไฟบ้างแล้ว โดยเฉพาะในปี ๒๕๐๓ รายได้ของการรถไฟลดต่ำลง แต่เหตุผลสำคัญเป็นเพราะการทำนาได้ผลน้อย เมื่อใดการผลิตและการค้าพืชผลทางเกษตรกลับสูงขึ้นตามทางโน้ม เดิม ๑/ ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟก็คงจะเพิ่มขึ้นในอัตราใกล้เคียงกัน นอก จากนี้ยังคาดว่าทางจังหวัดจะมีความต้องการสินค้าสำเร็จรูป และวัตถุดิบสำหรับใช้ในการ ออกุศสหกรณ์ขนาดเล็กเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การจราจรทางรถไฟเพิ่มปริมาณขึ้น อีกมาก เฉลี่ยแล้ว การขนส่งสินค้าทางรถไฟในระยะ ๕ ถึง ๑๐ ปีข้างหน้า น่าจะเพิ่ม ขึ้นประมาณร้อยละ ๔ หรือร้อยละ ๕ ต่อปี จำนวนผู้โดยสารรถไฟลดต่ำลงใน พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งมีการเพิ่มอัตราค่าโดยสารขึ้นและหลังจากนั้นก็เพิ่มปริมาณขึ้นค่อนข้างช้า ถัดเฉลี่ยแล้วในระยะต่อไปจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๒ ต่อปีเท่านั้น ทั้งนี้สมมติเอาว่าจะมี การขยายกิจการขนส่งทางอื่นให้ได้สมดุลกัน และมีการดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงการรถไฟที่เสนอไว้ในรายงานนี้ด้วย

นอกจากจะต้องขยายบริการการเดินทางให้เพียงพอกับปริมาณการจราจร

๑/ ปรากฏให้เห็นในต้นปี ๒๕๐๒ แล้ว

ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นแล้ว กิจกรรมเดินรถเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันยังจะต้องลงทุนปรับปรุงอีกหลายประการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น

ข้อเสนอดำคัญเกี่ยวกับการลงทุน ที่พึงกระทำก่อนใน พ.ศ. ๒๕๐๓ ถึง ๒๕๐๗ ซึ่งขณะสำรวจฯ ได้หารือกับการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้วนั้น ได้สรุปไว้ในตารางที่ ๘ พร้อมทั้งได้แสดงลักษณะของการลงทุนซึ่งกระทำอยู่ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๘ ถึง ๒๕๐๒ ด้วย

ตารางที่ ๘ การลงทุนของการรถไฟ พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๐๗

ล้านบาท

	๒๔๙๘-๒๕๐๒	๒๕๐๓-๒๕๐๗
<u>การสร้างทางสายใหม่</u>	๒๐๐	๓๐๐ <sup>๑/</sup>
<u>โครงการ "อันดับเอก" เพื่อปรับปรุงกิจการเดินรถ</u>		
<u>ที่มีอยู่แล้ว</u>	๓,๓๒๗	๓,๓๗๐
เปิดย่นรถจักรไอน้ำเป็นรถจักรดีเซล (ซื้อรถจักรดีเซล ๓๐ คัน ในปี ๒๔๙๘-๒๕๐๒ และอีก ๕๐ คัน ในปี ๒๕๐๓-๒๕๐๗)	๘๖	๒๒๕
เปิดย่นรางและทางหัก (ในระยะทาง ๓,๕๐๐ กิโลเมตร ในปี ๒๔๙๘-๒๕๐๒ และ ๗๐๐ กิโลเมตรในปี ๒๕๐๓-๒๕๐๗)	๔๖๐	๒๓๔

<sup>๑/</sup> สอดคล้องตามโครงการ

	๒๔๘๘-๒๕๐๒	๒๕๐๓-๒๕๐๗
ซื้อรถบรรทุกดินค้ำใหม่ (๘๕๐ คันในปี ๒๔๘๘-๒๕๐๒ และ ๓,๕๐๐ คัน ปี ๒๕๐๓-๒๕๐๗)	๗๘	๓๕๐
ปรับปรุงย่านสถานีและขยายย่านเดินรถ, ย่านดับเปิดยื่น และย่านดินค้ำ	๗๒	๓๐๐
ซ่อมและเปิดยื่นสะพาน	๔๐	๓๓๖
รถดีเซล (๓๖ คันในปี ๒๔๘๘-๒๕๐๒ และ ๓๐ คันปี ๒๕๐๓-๒๕๐๗)	๓๕	๖๓
โทรคมนาคม	๕๘	๘
ซอฟต์แวร์อัตโนมัติ	๗๕	—
รายการลงทุนอันดับเอกอื่น ๆ	๒๒๓	๒๗๔ ๒/
การลงทุนอื่น ๆ	๒๐๐	๓๐๐
<b>รวมการลงทุนในการรถไฟทั้งสิ้น</b>	<b>๓,๕๒๗</b>	<b>๓,๕๗๐</b>

ยอดรวมรายจ่ายลงทุนตามโครงการ "อันดับเอก" สำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๐๗ ที่แสดงไว้ในตารางข้างต้นใกล้เคียงกันมากกับที่การรถไฟแห่งประเทศไทยกะไว้ แต่จะใช้เพื่อการขยายงานเพียงแต่ตัดเงินในบางรายการไป เพื่อให้รายการอื่นเพื่อให้มีความสมดุลภายในต้นปีนี้ กล่าวคือ ตัดยอดเงินค่าซื้อรถบรรทุกดินค้ำออก ๔๒ ล้านบาท (เท่ากับ ๕๐๐ คัน) เพิ่มค่าซื้อรถจักรดีเซลอีก ๒๒ ล้านบาท ตัดรายการสำหรับสะพานออก ๓๐ ล้านบาท แต่เพิ่มรายการค่าปรับปรุงย่านสถานีอีก ๓๗ ล้านบาท

ในการแบ่งงบประมาณออกเป็นรายปีสำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๐๗ การ

๒/ รวมทั้งเงินสำรองจ่ายฉุกเฉินด้วย ๑๑๑ ล้านบาท

รถไฟ ฯ แบ่งไว้ไม่สม่ำเสมอ จำเป็นต้องแบ่งใหม่ให้เกิดเคียงกันยิ่งขึ้น เพราะเหตุ  
ผลทั้งในด้านเทคนิคและการเงิน การแบ่งใหม่นี้ทำได้โดยขยายกำหนดเวลาดังมอบรอง  
และรถจักรดีเซลโดยให้มีการส่งมอบให้เสร็จห้วงสม่ำเสมอ ขณะตลอดระยะเวลาลงทุนดัง  
จะเห็นได้จากตารางที่ ๘

โครงการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๐๗ มีงานอยู่ด้านหนึ่งซึ่งสำคัญมากคือการ  
ปรับปรุงย่านดับเบิ้ลแทร็ค ย่านสถานีที่สำคัญ ๆ คับแคบเกินไปและวางผังไว้ไม่ดี การ  
ออกแบบใหม่จะต้องใช้วิศวกรชาวต่างประเทศร่วมด้วย และโดยที่งานด้านนี้ยังไม่อาจ  
ดำเนินการไปได้จนกว่าจะออกแบบใหม่เสร็จเรียบร้อย คณะสำรวจ ฯ จึงแนะนำให้การ  
รถไฟแห่งประเทศไทยรับจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศที่ทรงคุณวุฒิเสียโดยเร็วที่สุด เพื่อ  
ให้ทำงานด้านนี้ร่วมกับนายช่างของการรถไฟในกรุงเทพฯ

### การจัดหาเงินและการปรับอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง

การลงทุนของการรถไฟในระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๑๓ นั้น ใช้เงินที่มาจากหลายแหล่งด้วยกันคือ เงินกำไรประจำปีของการรถไฟ เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล เงินกู้ ธนาคารโลก และเงินช่วยเหลือขององค์การ โย.ซี.เอ. สำหรับโครงการลงทุนในระยะ ๒๕๐๒-๒๕๐๗ คณะสำรวจ ฯ เชื่อว่า อาจหาเงินได้มากขึ้นจากรายได้ประจำปี แต่ถ้าจะขึ้นอัตราค่าโดยสารและค่าระวางเพื่อให้มีรายได้พอสำหรับการลงทุนทั้งหมดแล้วก็จะขึ้นอัตราสูงเกินไป จึงจำเป็นต้องใช้เงินสำรองที่สะสมไว้และรัฐบาลจะต้องให้เงินอุดหนุนต่อไปด้วย แต่การเพิ่มอัตราค่าโดยสารและค่าระวางนั้นมันจะเป็นการสมควรอย่างยิ่ง

ในปีก่อน ฝ่ายจัดการของการรถไฟได้เสนอให้ชดเชยค่ากระวางเล็กน้อย แต่ทางคณะกรรมการมิได้จัดการอย่างใด เป็นแต่เสนอเรื่องให้กระทรวงคมนาคม พิจารณา ซึ่งกระทรวงคมนาคมเองก็ลังเล เพราะเกรงจะเกิดปฏิกิริยาไม่ดีขึ้น เมื่อ พิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนให้เพียงพอ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ ชดเชยค่าตามที่ฝ่ายจัดการฯ เสนอโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้

นอกจากการชดเชยค่าโดยสำรวจและค่ากระวางทันทีแล้ว ระบบ ชดเชยค่ากระวางที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้จะต้องเปลี่ยนแปลงหลายประการ เพื่อชดเชยค่า ที่คงไว้ผลดีผลเสียส่วน อย่างไรก็ดี การคิดรายละเอียดชดเชยค่าโดยสำรวจและค่ากระวางให้ สมเหตุสมผลนั้นเป็นงานที่ยากมาก ดังนั้นคณะสำรวจฯ จึงแนะนำให้การรถไฟฯ เริ่ม คึกษาปัญหาโดยเร็ว เพื่อให้สามารถปรับปรุงอัตราค่ากระวางและค่าโดยสายทั้งระบบ ได้ภายใน ๓ ปี และถ้าหากการรถไฟฯ จะจ้างประเทศผู้เชี่ยวชาญการกำหนดอัตรา มาช่วยให้คำแนะนำในการศึกษานี้ก็คงจะได้ผลคุ้มค่า

นับตั้งแต่ได้จัดตั้งเป็นองค์การอิสระของรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้น มาการรถไฟฯ ได้สะสมเงินสำรองไว้เป็นจำนวนมาก เงินสำรองนี้ได้เก็บไว้ในรูปต่าง ๆ คือ เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารอื่น ๆ หักที่ทรัพย์สินรัฐบาล เงินฝาก ที่กระทรวงการคลัง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลอนุมัติเพื่อการลงทุนและยังมีได้เบิกจ่าย และ ค่าโดยสำรวจและค่ากระวางที่รัฐบาลค้างชำระ เงินสำรองทั้งหมดนี้มีจำนวนราว ๓๐๐ ล้าน บาท เมื่อต้นปี ๒๕๐๐ เพื่อให้ความสัมพันธ์ทางการเงินกับรัฐบาลมีสภาพเรียบร้อยขึ้น จำนวนเงินที่การรถไฟฯ จำเป็นต้องใช้เกินกว่ากำไรประจำปีควรให้ขอเบิกจากเงินที่ รัฐบาลเป็นลูกหนี้การรถไฟฯ รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ยังมิได้เบิกจ่ายในปีก่อน ๆ ด้วย ถ้ายังไม่พอก็ควรกู้เงินในระยะยาวจากรัฐบาลหรือแหล่งอื่น ทั้งนี้เพื่อการรถไฟฯ

156 โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย

เป็นอิสระและมีความรับผิดชอบในด้านการเงินของตนเองยิ่งขึ้นอย่างไรก็ดีไม่ว่ารัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปใดก็ตาม รัฐบาลควรจะกำหนดจำนวนล่วงหน้าผูกพันไว้เป็นเวลาหลาย ๆ ปีเพื่อให้โครงการลงทุนที่ได้ตกลงไว้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย การผูกพันเช่นว่านี้ทำให้กำหนดวงเงินสูงสุดของรายจ่ายลงทุนแต่ละปีก็ได้ เป็นการบ่งชี้ให้มีโครงการต่ำช้าและไม่ค่อยไปรวมลงทุนเป็นจำนวนมากในปีหลัง ๆ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดสถานการณ์เงินเฟ้อขึ้นได้

ตารางต่อไปนี้แสดงการจัดหาเงินลงทุนของการรถไฟ ฯ ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า โดยแบ่งส่วนระหว่างเงินกำไรประจำปีที่กับเงินที่ได้จากแหล่งอื่น ตัวเลขปี ๒๔๘๘ ถึง ๒๕๐๓ แสดงไว้เพื่อเปรียบเทียบ

ตารางที่ ๕ โครงการลงทุนของการรถไฟ ฯ และการจัดหาเงิน

(ล้านบาท)

	๒๔๘๘-๒๕๐๓	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
	(เฉลี่ยปีละ)					
ทางสายใหม่	๕๐	—	๕๐	๖๐	๘๐	๓๐๐
การลงทุนอื่น ๆ	๒๐๐	๓๓๐	๒๗๐	๒๖๐	๒๖๐	๒๖๐
รวม	๒๕๐	๓๓๐	๓๒๐	๓๒๐	๓๔๐	๓๖๐
จ่ายจาก—เงินรายได้ประจำปี ๑/	๓๓๕	๓๘๐	๓๘๐	๓๘๐	๓๘๐	๓๘๐
เงินสำรองสะสม						
เงินอุดหนุนที่						
ได้รับใหม่และเงินกู้ยืม	๔๔	๓๒๕	๓๓๐	๓๔๐	๓๕๐	๓๗๐
เงินกู้ ธนาคารโลก	๖๓	๕	—	—	—	—
เงินช่วยเหลือของ ไอ. ซี. เอ.	๓๐	—	—	—	—	—

๑/ รวมเงินค่าก่อสร้างและถือเอาว่าอัตราค่าระวางเพิ่มตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ เป็นต้นไป

ค่าขนส่งที่พ่อค้าคิดรวมเข้าในราคาสินค้าที่ขายให้แก่ผู้บริโภคคนมีรายการต่ำ ักัญอยู่รายการหนึ่ง คือ ค่าขนส่งจากสถานีรถไฟหรือไปยังสถานีรถไฟ ขณะนี้องค์การ รับผิดชอบค่าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ซึ่งเป็นองค์การกึ่งอิสระของรัฐบาลผูกขาดบริการ ด้านนี้ และคิดอัตราค่าขนส่งสูงมาก รัฐบาลควรจะพิจารณาลดอัตราเหล่านี้ โดย ถือเป็นนโยบายส่วนหนึ่งในการขนส่งทั่วไป และในเวลาเดียวกันก็ควรวินิจฉัยด้วย ว่าการผูกขาดเช่นนี้เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศมากที่สุดแล้วหรือประการ ใด

## ทางหลวงแผ่นดิน

งานพัฒนาทางหลวงแผ่นดินของประเทศไทยเริ่มดำเนินการเข้าไป ซึ่งเข้าใจว่าเป็นเพราะแรกเริ่มเดิมทีที่ปรับปรุงการขนส่งให้ดีขึ้น ไม่ได้มุ่งแต่จะสร้างทางรถไฟอย่างเดียว กว่าจะได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีทางหลวงไว้สำหรับใช้ในการค้าและ เพื่อยุทธศาสตร์ที่ข้าเหลือเกิน ก่อนปี ๒๔๗๘ ทางหลวงแผ่นดินเกือบจะเรียกได้ว่าไม่มี ทีเดียวเลย ในระหว่างปี ๒๔๗๘-๒๔๗๙ ได้มีโครงการห้าปี ซึ่งทำให้ประเทศไทยมี ถนนที่พอใช้ได้ชน ๒,๒๓๕ กิโลเมตร

ตั้งแต่หลังสงครามรัฐบาลไทยได้ก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินอย่างหนาแน่น และในระยะหลังนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก เข้า มาสมทบด้วย ความช่วยเหลือนี้ ส่วนใหญ่มาในรูปโครงการที่ดำเนินการโดยผู้รับเหมา ต่างประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ รายจ่ายสำหรับการสร้างถนนการบำรุงรักษาและการบริหาร รวมทั้งโครงการที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาด้วยแล้ว ประมาณปีละ ๖๐๐ ล้านบาท เทียบกับระยะปี ๒๔๘๐-๒๔๘๘ ซึ่งเฉลี่ยแล้วประมาณปีละ ๔๐๐ ล้าน

บาท ๒/ ในปี ๒๕๐๐ มีทางหลวงแผ่นดินที่เปิดการจราจรแล้วถึง ๗,๕๐๐ กิโลเมตร นอกจากนั้นยังมีทางหลวงเทศบาลและทางหลวงจังหวัดซึ่งอยู่ในความควบคุมของจังหวัด อีกต่างหาก แต่เนื่องจากประเทศไทยเริ่มงานในด้านการจราจร จึงยังมีงานจะต้องทำอีกมากก่อนที่จะมีระบบถนนที่ดีพอ กล่าวคือ ไม่เพียงแต่จะต้องสร้างถนนเพิ่มขึ้นเท่านั้น การบำรุงรักษาถนนที่มีอยู่แล้วยังต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น ซึ่งจะต้องยกกระดานมาตรฐานการสร้างถนนตลอดจนปรับปรุงการวางโครงการและการดำเนินงานของกรมทางหลวงแผ่นดินให้ดีขึ้นด้วย

### ข้อบกพร่องในการบริหาร

คณะสำรวจ ๖ มีความเห็นว่าข้อบกพร่องในการบริหารงานทางหลวงแผ่นดินสืบเนื่องมาจากอิทธิพลภายนอกกรมทางหลวงแผ่นดินเท่า ๆ กับความผิดพลาดในด้านวิชาการของหน่วยราชการอื่น กรมทางหลวงแผ่นดินมักจะถูกอิทธิพลทางการเมืองบังคับให้ต้องสร้างถนนมากสายเกินกำลังทางเทคนิคที่มีอยู่ ผลก็คือมีถนนจำนวนมากที่สร้างขึ้นโดยมิได้กำหนดรายการก่อสร้างอย่างถ่วง การควบคุมอำนาจการก่อสร้างทำได้ไม่ทั่วถึง และมีจะมีการเปิดการจราจรก่อนถนนเสร็จเรียบร้อย ผลเสียหายอันร้ายแรงที่สุดก็คือ ต้องหมดเปลืองค่าซ่อมเป็นจำนวนมากเนื่องจากน้ำฝนทำให้ถนนเสียหายทุกปี เพราะถนนเหล่านี้สร้างขึ้นโดยมิได้กำหนดรายการก่อสร้างอย่างเพียงพอ และ

๒/ ระหว่างปี ๒๔๙๗-๒๔๙๘ ราชจำเริญของกรมทางหลวงแผ่นดิน ไม่นับเงินที่ส่งคืนคลังบางราชการมีประมาณปีละ ๓๐๐ ล้านบาท จำนวนนี้รวมเงินช่วยค่าครองชีพของข้าราชการในกรมและเงินที่โอนให้แก่เทศบาลสำหรับสร้างถนน (เงินที่โอนให้แก่เทศบาลในปี ๒๔๙๘ มี ๑๘.๕ ล้านบาท) เขาใจว่าค่าใช้จ่ายของกรมในปี ๒๕๐๐ ก็อยู่ในราวนี้ แต่ในปี ๒๕๐๑ อาจลดลงประมาณ ๓๐-๔๐ ล้านบาท เงินช่วยเหลือที่ได้รับจาก ไอ.ซี.เอ. เพิ่มขึ้นจาก ๘๐ ล้านบาทในปี ๒๔๙๘ เป็น ๑๑๒ ล้านบาทในปี ๒๔๙๙ และราว ๓๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๐

หลังจากสร้างแล้วจะเคยไม่บำรุงรักษาอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นยังได้รับงบประมาณค่าก่อสร้างไม่ติดต่อกัน ทำให้งานต้องหยุดชะงักบ่อย ๆ กรมทางหลวงแผ่นดินได้พยายามให้ใช้งบประมาณค่าสร้างทางเป็นจำนวนแน่นอนยิ่งขึ้น โดยขอผูกพันล่วงหน้าเป็นรายปีแต่ก็ไม่แน่ว่าจะใช้งบประมาณตามนั้น และเงินที่ได้มาแล้ว ก็ได้มีการจัดลำดับโครงการก่อสร้างให้เหมาะสม

นอกจากปัญหาข้าง ๆ ในด้านนโยบายและการบริหารงานทางหลวงแผ่นดินตั้งแต่ก่อตั้งแล้ว ยังต้องปรับปรุงในด้านวิชาการอีกหลายอย่างเพื่อช่วยให้การดำเนินงานดีขึ้น

นอกจากที่ทำการกรมทางหลวงแผ่นดินที่กรุงเทพฯ แล้ว ยังมีเขตการทางในส่วนภูมิภาคอีก ๓๒ เขต แต่ละเขตมีคลังพัสดุและโรงงานของตนเอง ถ้าหากมีพนักงานเพียงพอ เขตการทางแต่ละเขตนี้จะใหญ่พอควบคุมการบำรุงรักษาและทำงานก่อสร้างทางสายย่อย ๆ ได้ สำหรับงานใหญ่ควรจัดตั้งแหล่งกลางขึ้น ๒-๓ แห่งเป็นที่รวมเครื่องบริภัณฑ์อันทันสมัยสำหรับการสร้างถนนแหล่งกลางนี้ให้เคลื่อนย้ายไปทั่วทั่วประเทศ เมื่อเสร็จงานในที่หนึ่งแล้วก็ย้ายไปทำที่อื่นต่อไป วิธีการทำให้มีการรวมกำลังงานอย่างได้ผล และแบ่งเบาภาระของพนักงานประจำเขตการทางต่าง ๆ วิธีการนี้ได้ผลดีมาแล้วในประเทศมลายู ซึ่งมีสภาพการณ์ทางธรรมชาติคล้ายคลึงกับประเทศไทย และมีทางหลวงแผ่นดินที่อยู่ในมาตรฐานดีเยี่ยม เครื่องบริภัณฑ์ดังกล่าวแล้วไม่เพียงแต่มีไว้สำหรับกรมทางหลวงแผ่นดินใช้เองเท่านั้น แต่ยังอาจให้เอกชนผู้รับเหมาที่ทำงานให้กรมทางหลวงแผ่นดินเช่าไปใช้ได้ด้วย

ในปัจุบันนี้เขตการทางแต่ละเขตมีเครื่องบริภัณฑ์มากขึ้นไปอีก และ

ไม่ค่อยมีโอกาสดูได้ใช้เต็มที่ ถ้าหากได้รวบรวมเครื่องบริภัณฑ์พิเศษเหล่านี้ไว้ในหน่วยเคลื่อนที่แล้ว เขตการทางต่าง ๆ ก็จะประหยัดเงินได้โดยไม่ต้องมีเครื่องบริภัณฑ์มากชนิดเกินไป แต่เพื่อให้หน่วยเคลื่อนที่ปฏิบัติงานได้ผลจริงจะต้องปรับปรุงมาตรฐานการบำรุงรักษาเครื่องบริภัณฑ์ให้ดีขึ้นด้วย

ความต้องการอื่น ๆ ในด้านวิชาการก็คือการสำรวจและวิเคราะห์ดินอย่างละเอียดถี่ถ้วน การจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับในกรณีที่หาหินทำถนนอย่างดีไม่ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเสมอ ทำให้จำเป็นต้องใช้ดินลูกรังหรือวัสดุอื่นที่มีคุณภาพด้อย ยิ่งถ้าหากการก่อสร้างถนนต้องใช้แรงคนเป็นส่วนมากด้วยแล้ว ยิ่งจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ดินให้ละเอียดยิ่งขึ้นไปอีก นอกจากนี้ยังจะต้องค้นคว้าเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการอัดให้แน่นและทำให้วัสดุท้องถิ่นอยู่ตัวไม่หดหรือพอง และหาวิธีที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการสร้างทางสาขาที่มีราคาถูกลงและทนทาน ทั้งต้องศึกษาความหนาแน่นและทางโน้มของการจราจรในทางแต่ละสาย เพื่อใช้เป็นหลักสำหรับกำหนดรายการก่อสร้างให้เหมาะสม

งานด้านวิชาการได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมาก โดยเฉพาะตั้งแต่กรมทางหลวงแผ่นดินเริ่มได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นต้นมา บริษัทต่างประเทศซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการทางซึ่งสหรัฐอเมริกาจ้างเข้ามาฝึกและแนะนำเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงแผ่นดินนั้น คงจะช่วยให้การรับเอาวิธีการวิศวกรรมชั้นสูงมาใช้ และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการสร้างและบำรุงบูรณะถนนดำเนินไปรวดเร็วขึ้น ความช่วยเหลือประเภทนี้จะช่วยเพิ่มเจ้าหน้าที่ไม่เฉพาะแต่ฝ่ายช่าง แต่รวมถึงหัวหน้าคนงาน เจ้าหน้าที่บำรุงรักษา และเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคอื่น ๆ ให้กรมทางหลวงแผ่นดิน บุคคลประเภทเหล่านี้คือพวกที่ต้องการมากที่สุด

### ความคั่งค้างในเรือถนน

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ด้วมาก คือ อาจจ่ายเงินสร้างถนนได้มากมาย แต่ถ้าทำเช่นนั้นแล้ว ก็จะไม่เหลือเงินสำหรับกิจการอื่นที่ควรกว่ามากนัก นอกจากนั้นแล้ว กรมทางหลวงแผ่นดินก็ไม่มีคนพอที่จะดำเนินโครงการให้เป็นผลดีได้คราวละหลายโครงการ ในทางปฏิบัติจึงเป็นเหตุจำกัดรายจ่ายอยู่ และจะแก้ไขได้ก็แต่โดยค่อยทำค่อยไปเท่านั้น โดยเหตุนี้คณะดำรงฯ จึงลงความเห็นว่าเป็นที่จำเป็นงบประมาณค่าก่อสร้าง ค่าบำรุงรักษา และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทางหลวงแผ่นดิน ไม่ควรเกินระดับที่ได้รับอยู่ราว ๓๐๐ ล้านบาทในปีหลัง ๆ นี้ คือเมื่อมีเจ้าหน้าที่เทคนิคเพิ่มขึ้นแล้ว จึงค่อยเพิ่มงบประมาณให้ใกล้เคียงกับเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น คณะดำรงฯ งบประมาณเอาไว้ภายในปี ๒๕๐๖ จะมีเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะรับงบประมาณทางหลวงแผ่นดินได้ราว ๕๐๐ ล้านบาท

นอกจากนั้นคณะดำรงฯ ยังได้ถือเอาว่า จะได้รับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาต่อไป แต่เพื่อความรอบคอบได้ประมาณเงินช่วยเหลือนี้ไว้ในระดับที่ค่อย ๆ ลดลงจากปัจจุบัน ตามที่มีทางจะเป็นไปได้ คณะดำรงฯ งบประมาณว่าเงินช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาสำหรับกิจการทางหลวงแผ่นดินใน พ.ศ. ๒๕๐๒ กับ ๒๕๐๓ จะมีจำนวนปีละ ๓๒๕ ล้านบาท และในปีต่อไป จะลดลงจนกระทั่งเหลือ ๑๕๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๖ เมื่อรวมกับรายจ่ายของรัฐบาลไทยตามที่เสนอไว้ จะเป็นปีละประมาณ ๖๒๐-๖๖๐ ล้านบาท

เงินเหล่านี้ไม่ควรใช้สร้างแต่ทางสายเอกเท่านั้น ควรจะแบ่งไว้ใช้ในการบำรุงรักษาและการสร้างทางสายรองด้วยตามสมควร

### การบำรุงรักษา

การละเลยไม่บำรุงรักษาถนนหนทางให้อยู่ในสภาพใช้การได้อยุ่เต็มออาจจะเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดในอดีต    รายจ่ายประจำค่าบำรุงรักษาและบูรณะถนนรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป ตกอยู่ในราวปีละ ๓๕๐ ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพออย่างแน่นอน คณะสำรวจฯ เสนอให้เพิ่มขบวนกระแทงเป็นปีละ ๒๐๐ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ จะต้องปรับปรุงเทคนิคการบำรุงทางรักษาถนนเสียใหม่    ในปัจจุบันวิธีซ่อมถนนอย่างผิด ๆ ทำให้สิ้นเปลืองเงินมากโดยไร้ประโยชน์ แต่ก็มีเหตุผลพอหวังได้ว่า งานด้านนี้จะดีขึ้นในระยะ ๒-๓ ปีข้างหน้า ส่วนใหญ่เนื่องจากการแนะนำและการอบรมของผู้เชี่ยวชาญทางชาวต่างประเทศ ที่องค์การ ไอ.ซี.เอ. จำมาช่วยเหลือ    ในปี ๒๕๐๐ กิจกรรมของ ไอ.ซี.เอ. ในด้านนี้เพิ่มปริมาณขึ้นมาก แต่การอบรมดังกล่าวจะต้องใช้เวลาดีกหลายปี จึงจะมีกำลังเจ้าหน้าที่พอที่จะใช้วิธีการบำรุงรักษาอันทันสมัยได้แพร่หลาย

### ทางสาขา

การสร้างทางสาขาก็มีความสำคัญมากเหมือนกัน    ทางประเภทนี้จำเป็นมากสำหรับโครงการพัฒนาเกษตรกรรมที่เสนอไว้ในบทที่ ๒    และจำเป็นสำหรับการพัฒนาทรัพยากรแร่ธาตุและป่าไม้ด้วย

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่า รายจ่ายค่าสร้างทางประเภทนี้ของราชการบริหารส่วนกลางควรมีจำนวน ๖๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒    และควรเพิ่มขบวนกระแทงถึง ๓๒๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖    นอกจากนี้แล้วยังมีรายจ่ายของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สัมพันธ์ด้วยโดยจ่ายจากภาษีท้องถิ่น รายจ่ายส่วนภูมิภาคนั้นอาจเพิ่มขึ้นได้ ถ้าเก็บภาษีที่ดินในชนบทเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวตามที่คณะสำรวจฯ ได้เสนอไว้แล้ว ราชการบริหารส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่นควรรับภาระส่วนใหญ่ในการสร้างทางภายในจังหวัดเองโดยเฉพาะที่สร้างด้วยเงินรายได้ของจังหวัด กรมทางหลวงแผ่นดินอาจเป็นผู้ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือทางเทคนิค

ทางสาขาจำเป็นต้องมีในภาคต่างๆ ของประเทศหลายภาค ภาคที่จำเป็นมากที่สุดได้แก่ (๑) ที่ราบภาคกลาง ซึ่งต้องการถนนเพิ่มอีกหลายสายเพื่อพัฒนาระบบการชลประทานเจ้าพระยาให้เต็มที่ (๒) ภาคอีสาน ซึ่งต้องการถนนเพิ่มเพื่ออำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนชนิดพืชที่เพาะปลูกตามที่เสนอไว้ และ (๓) ภาคใต้ ซึ่งต้องการทางสาขาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างพาราและคั้นไม้ยืนต้นอื่น ๆ การสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่เสนอในบทที่ ๒ อาจจำเป็นต้องทำเพื่อกำหนดที่สร้างถนนให้เหมาะสมที่สุดในภาคอีสานและภาคใต้ แต่ไม่จำเป็นต้องเสียเวลาเวลานานนัก ถ้าหากการสำรวจดังกล่าวเริ่มลงมือเสียแต่บัดนี้ ในระยะต่อไปในระหว่างดำเนินการพัฒนาในเขตกำแพงเพชรและแม่น้ำแม่กลองก็จะต้องสร้างทางสาขาในเขตเหล่านั้น ตลอดจนทั้งในเขตที่ผลการสำรวจแร่แสดงว่าสามารถทำเหมืองดีบุกและเหมืองแร่อื่นได้ถ้าไรด้วย

### ทางหลวงแผ่นดินสายเอก

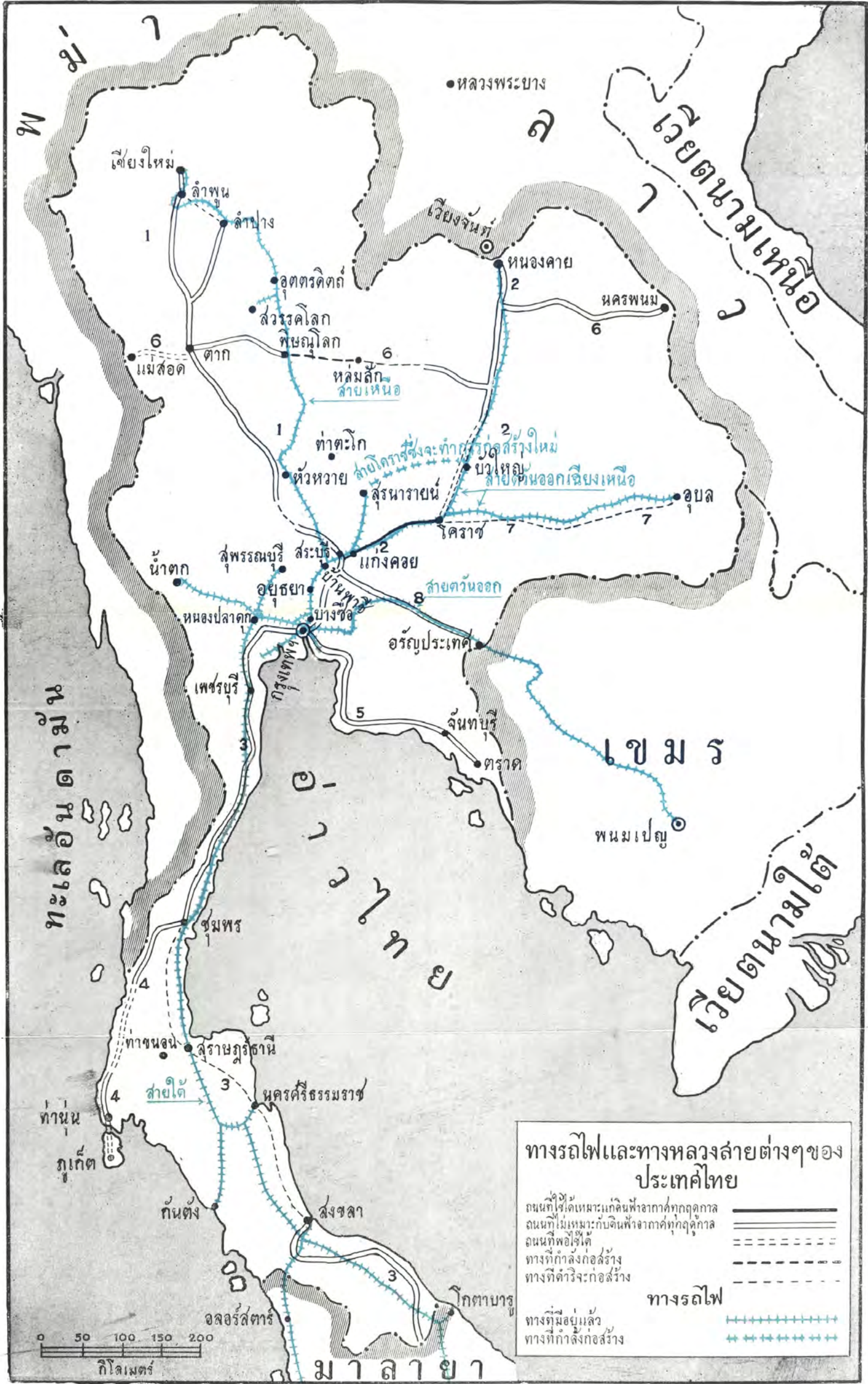
การวางโครงการและการสร้างระบบทางสายเอกให้เชื่อมโยงกัน โดยไม่ต้องอาศัยการขนส่งประเภทอื่นนั้น เป็นงานใหม่ที่เพิ่งมีขึ้นในประเทศไทยเมื่อไม่นานมานี้ ก่อนหน้านั้น ถนนถือเป็นทางคมนาคมเพื่อใช้ประกอบกับทางรถไฟ และไม่มีระบบทางสายเอกที่เชื่อมส่วนสำคัญต่างๆ ของราชอาณาจักร พูดยังตามความจริง

แล้ว การพิจารณากำหนดทางสายเอกที่ค่อนข้างน้อยที่สุด เพื่อให้มีระบบทางสายเอกเช่นที่กล่าว เพ็งจะมากกระทำกันอย่างกว้างขวางเมื่อปี ๒๕๑๗ นี้เอง โดยมีความร่วมมือกันระหว่างกรมทางหลวงแผ่นดินกับสำนักงานบริหารความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา

ผลการพิจารณา<sup>๕</sup> ให้เห็นว่า การจัดให้มีระบบทางหลวงสายเอกที่ต่ำจำเป็นต้องบูรณะทางเก่าและสร้างทางใหม่อย่างขนานใหญ่ตามเส้นทางมูลฐานรวม ๘ สายด้วยกันคือ ๑/ คือ

- (๑) เส้นทางเอกจากกรุงเทพ ฯ ขึ้นไปทางเหนือถึงเชียงใหม่
- (๒) เส้นทางเอกจากกรุงเทพ ฯ ไปภาคอีสาน แยกจากเส้นทางสายกรุงเทพ ฯ—เชียงใหม่ที่สระบุรีผ่านนครราชสีมาไปยังหนองคายบนฝั่งแม่น้ำโขง
- (๓) เส้นทางเอกสายใต้จากกรุงเทพ ฯ ลงไปตามฝั่งตะวันออกของคอคอดกระจนถึงพรมแดนมลายู
- (๔) ทางแยกไปสู่ภูเก็ททางฝั่งตะวันตกของคอคอดกระ เชื่อมกับเส้นทางเอกสายใต้ที่ชุมพร
- (๕) เส้นทางเอกสายใต้อีกสายหนึ่งจากกรุงเทพ ฯ ลงไปตามฝั่งตะวันออกของอ่าวไทยจนถึงตราด
- (๖) เส้นทางตะวันออก—ตะวันตก ข้ามภาคกลางตอนเหนือของประเทศไทย จากแม่สอดซึ่งมีอยู่ติดพรมแดนพม่าจนถึงนครพนมบนฝั่งแม่น้ำโขงในภาคอีสาน

๕/ เส้นทางมูลฐานทั้ง ๘ สายนี้ แสดงไว้ในแผนที่หน้าต่อไปโดยใช้ตัวเลขเป็นเครื่องหมาย



(๗) ทางแยกไปทางตะวันออกของเส้นทางสายอิสตันบูล จากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี

(๘) เส้นทางจากกรุงเทพฯ ไปทางตะวันออกเฉียงใต้ถึงพรมแดนกัมพูชาที่อรัญญประเทศ

ตามเส้นทางดังกล่าวข้างต้นส่วนมากมีถนนไม่ประเภทใดก็ประเภทหนึ่ง อยู่บ้างแล้ว งานที่จะต้องทำคือไปดำสำหรับเส้นทางทั้ง ๘ นี้ มีตั้งแต่การสร้างใหม่ในตอนที่ไม่มีถนนอยู่ก่อนจนถึงการบูรณะถนนที่มีอยู่แล้ว งานสร้างใหม่ในรูปใดรูปหนึ่งที่เป็นต้องกระทำมีระยะทางกว่า ๔,๐๐๐ กิโลเมตร ค่าใช้จ่ายเดิมกำหนดไว้ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท แต่ปัจจุบันดูเหมือนจะต้องใช้ถึง ๖,๐๐๐—๗,๐๐๐ ล้านบาท แล้วแต่รายการก่อสร้าง

หลังจากการสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๗ แล้ว งานสร้างทางหลวงแผ่นดินสายเอกก็ได้เริ่มต้น ทั้งที่กรมทางหลวงแผ่นดินจัดทำเอง และที่ให้บริษัทรับเหมาต่างประเทศทำโดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้จ่ายเงินให้ แต่งานที่ยังไม่ได้ทำมีอีกมากมาย งานก่อสร้างบนเส้นทางสายเอก ๒ สายในจำนวน ๘ สายที่กล่าวข้างต้น สหรัฐอเมริกาดังออกเงินช่วยเหลืออยู่ในขณะนี้ ทาง ๒ สายนั้นได้แก่สายจากสระบุรีในภาคอิสตันบูลและสายตะวันออก—ตะวันตกข้ามที่ราบภาคกลางตอนเหนือ (สายที่ ๒ และสายที่ ๖ ตามรายการข้างต้น) ทางหลวงสายอิสตันบูลตอนแรกจากสระบุรีถึงนครราชสีมา ซึ่งมีระยะยาว ๓๔๘ กิโลเมตรได้สร้างเสร็จเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๐๓ ตามรายการก่อสร้างที่มีมาครบถ้วน โดยเสียค่าใช้จ่ายประมาณ ๓๖ ล้านดอลลาร์ ๕ ร้อย. ขณะนี้งานก่อสร้างตามโครงการของสหรัฐอเมริกาดังคำเนนอยู่ในเส้นทางตะวันออก—ตะวันตก ตอนจากพิษณุโลกไปห่มดัก และในการบูรณะถนนสายสระบุรี—กรุงเทพฯ นอกจากนี้

ยังได้เริ่มตั้งมือทำงานวิศวกรรม สำหรับ ครั้งแรก ของเดิน ทางนครราชสีมา—หนองคาย (ซึ่งเป็นทางค่อจากทางหลวงสายอิสาน) การก่อสร้างทางสายตะวันออกเฉียง—ตะวันออกเฉียง นั้น บริษัทรับเหมาในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้สร้างทางสายอิสานกำลังดำเนินการอยู่ ได้กระโครงการไว้ว่า งานส่วนใหญ่สำหรับทางสายกรุงเทพฯ—สระบุรี และสายนครราชสีมา—หนองคาย จะให้บริษัทรับเหมาในประเทศเป็นผู้ดำเนินการสร้างภายใต้ความควบคุมของนายช่างอเมริกันและนายช่างกรมทางหลวงแผ่นดิน และจะใช้เงินของทุนสมบัติของรัฐบาลไทยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนสหรัฐอเมริกาจะให้เครื่องบริภัณฑ์และจ่ายเงินเดือนวิศวกรชาวต่างประเทศให้ นอกจากนี้ที่กล่าวแล้วสหรัฐอเมริกาช่วยสร้างหรือเปลี่ยนแปลงใหม่ราว ๑,๐๐๐ แห่งตามเส้นทางหลวงแผ่นดินสายเอกส่วนมาก แต่บัดนี้ทำเสร็จไปราวครึ่งหนึ่งแล้ว

ในการพิจารณากำหนดเงิน ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาทางหลวงต่อไปนั้น คณะสำรวจฯ ได้ถือเอาว่า รายจ่ายค่าก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินจะยังคงเป็นรายการที่ใหญ่ที่สุดในความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาต่อไป และแม้ยอดเงินช่วยเหลือทั้งสิ้นในระยะ ๕ ปีข้างหน้าอาจจะลดลงไปมากก็ตาม รายการค่าก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินก็คงจะมีพอสร้างทางสายอิสานได้ตลอดสายจากกรุงเทพฯ ถึงหนองคาย สร้างทางสายตะวันออกเฉียง—ตะวันออกเฉียง ตอนจากพิษณุโลกถึงขอนแก่น และสร้างสะพานให้เสร็จตามโครงการได้ ค่าใช้จ่ายในการนี้จะมีจำนวนประมาณ ๑,๒๐๐ หรือ ๑,๓๐๐ ล้านบาท (๖๐—๖๕ ล้านดอลล่าร์ สหรัฐ.) ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะช่วยเหลือเงินให้มากถึงเพียงนี้ รวมทั้งงานที่ได้กระทำเสร็จไปแล้วก็ตาม ก็ยังเหลืองานก่อสร้างตามระบบทางหลวงสายเอกที่จะต้อง

ทำอีกมากมายเกินกำลังที่กรมทางหลวงแผ่นดินจะดำเนินการได้ในระยะ ๕ ปี หรือแม้แต่ ๓๐ ปีข้างหน้า

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องเลือกทำแต่งงานก่อสร้างที่สำคัญก่อน งานใดสำคัญน้อยกว่าให้หลัง เมื่อได้พิจารณาทั้งในด้านกำลังนายช่างของกรมทางหลวงแผ่นดินและความต้องการเงินลงทุนทั้งสิ้นของประเทศแล้ว คณะสำรวจฯ ประมาณว่ารัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้ราว ๖๐๐-๗๐๐ ล้านบาทเพื่อสร้างทางหลวงสายเอกในระยะ ๕ ปีข้างหน้า แม้ว่ากำลังนายช่างจะค่อย ๆ เพิ่มขึ้นในระยะหลายปีต่อจากนั้นไปก็ตาม ก็ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากตามโครงการขยายงานบำรุงรักษา งานสร้างทางสาขา และงานก่อสร้างสายกรุงเทพฯ หนองคาย ฉะนั้นจึงยังสงสัยอยู่ว่า ในระยะ ๒ ปีข้างหน้า ถ้าคงงบประมาณค่าก่อสร้างทางสายเอกให้เกินปีละ ๘๐-๑๐๐ ล้านบาทแล้ว กรมทางหลวงแผ่นดินจะไม่สามารถใช้เงินให้เป็นประโยชน์คุ้มค่าได้ แต่เมื่อการอบรมนายช่างดำเนินก้าวหน้าไป การขยายงบประมาณสร้างทางสายเอกจนกระทั่งเป็น ๑๗๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ หรือแม้จะมากกว่านั้นกว่าจะทำได้

คณะสำรวจฯ มีความเห็นว่า ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า เงินจำนวนนี้รวมทั้งกำลังนายช่างที่จะต้องใช้จ่ายสำหรับเงินจำนวนนี้ด้วยนั้น ควรจะนำไปใช้ในการสร้างทางตามเส้นทางสายเหนือจากกรุงเทพฯ ถึงเชียงใหม่ และเส้นทางสายใต้ ๒ สายทางฝั่งตะวันออกและตะวันตกของอ่าวไทย งานสำคัญอันดับเอกสำหรับทางสายกรุงเทพฯ ถึงเชียงใหม่ก็คือ ปรับปรุงและบำรุงรักษาทางคอนกรีตถึงตาก ซึ่งมีระยะทางยาว ๒๗๐ กิโลเมตร และเป็นทางไปสู่ที่ตั้งเขื่อนยันตี เหตุที่ต้องสร้างก่อนก็เพราะมีความ

จำเป็นต้องขนวัสดุก่อสร้างและเครื่องบริภัณฑ์เป็นจำนวนมาก ไปยังที่คงเขื่อนในปี ๒๕๐๒-๒๕๐๓ โดยที่ถนนสายนี้เริ่มต้นทางดำเนินสายใหญ่ของเขตโครงการเขื่อนยี่สิบสี่ จึงต้องซ่อมแซมให้มั่งคภาพใช้การได้ดี ค่าใช้จ่ายสำหรับงานที่ดำริไว้ว่าจะทำคือทำหน้าถนนใหม่ และขยายถนนให้กว้างขึ้น มีจำนวนราว ๓๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ ถ้าเงินจำนวนนี้ไม่พอที่จะปรับปรุงถนนส่วนใหญ่ให้เป็นถนนถาวรได้ จึงจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณให้อีกในปีต่อ ๆ ไป เพื่อให้มีถนนที่ไม่ต้องใช้เงินบำรุงรักษามาก

นอกเหนือไปจากโครงการนี้แล้ว งานที่ควรจะทำในระยะยาวออกไปได้แก่การสร้างทางไปถึงเขื่อนใหม่ให้มั่งคภาพใช้ได้ทุกฤดูกาลตลอดสาย การสร้างทางเช่นเดียวกันจากกรุงเทพฯ ลงไปตามคอคอดกระอย่างน้อยถึงสงขลา การปรับปรุงทางเชื่อมระหว่างชุมพรกับภูเก็ตที่ยังค้างอยู่ให้เสร็จถ้าทำได้ และการบูรณะทางหาดวงจากกรุงเทพฯ ลงไปตามชายฝั่งตะวันออกของอ่าวไทยจนถึงตราดให้มีมาตรฐานที่น่าพอใจ

อาจเป็นการพิสัยที่จะทำงานเหล่านี้ให้เสร็จภายใน ๕ ปีได้ แต่ขณะสำรวจเห็นว่าถึงอย่างไรก็ตามควรมุ่งหน้าทำงานสายเหล่านี้ก่อน คณะสำรวจ ๆ ถูกว่าทางสายเหล่านี้กับทางสายอีสานรวมทั้งทางสาขาที่เกี่ยวข้อง เป็นงานสำคัญอันดับเอกในโครงการสร้างทางสำหรับระยะ ๕ ปีข้างหน้า คณะสำรวจ ๆ แลเห็นประโยชน์อันพึงได้จากการสร้างทางสายตะวันออกเชื่อมกับอุบลและเชื่อมกับพรมแดนกับพม่าที่อรัญประเทศ และเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างทางสายใต้ให้มากกว่าที่เสนอไว้ข้างต้น แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ากำลังนายช่างและกำลังเงินมีอยู่จำกัด ทำให้จำเป็นต้องตัดสินใจเลือกทำแต่บางรายการ และเชื่อว่าทางเล็กที่เสนอไว้แล้วจะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมากที่สุด ว่าอันที่จริงแล้ว ถ้าหากเป้าหมายที่คณะสำรวจ ๆ

แนะนำไว้<sup>๕</sup>ปรากฏว่าสูงเกินไปไม่อาจทำให้สำเร็จได้ ก็ควรระงับการสร้างทางสาย  
ตะวันออก—ตะวันตก ตอนหลังดัก— ขอนแก่น ไว้ก่อนจะเป็นการดีที่สุด เพื่อนำเงินที่  
ได้จากสหรัฐอเมริกาไปใช้สร้างทางสายต่าง ๆ ที่คณะสำรวจฯ เห็นควรถือเป็นงานจำ  
กัณยอันคับแค้น อย่างไรก็ดีที่แนะนำเช่นนี้ก็โดยพิจารณาเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจแต่ทาง  
เดียว และโดยเหตุผลเช่นเดียวกัน คณะสำรวจฯ ขอแนะนำมิให้เจียดเงินไปสร้างทาง  
สายอุบลในระยะ ๕ ปีนี้ ถึงแม้จะทราบดีว่ามีการรุกเร้าให้ลงมือสร้างทางสายนี้ขึ้นอยู่บ่อยๆ

ตารางที่ ๑๐ สรุปโครงการทางหลวงแผ่นดินที่คณะสำรวจฯ เสนอ

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
<b>งบประมาณแผ่นดิน ๑/</b>					
ค่าบำรุงรักษา	๑๕๐	๓๗๐	๒๐๐	๒๓๐	๒๒๐
ทางสาขา	๖๐	๗๐	๘๐	๑๐๐	๑๒๐
ทางหลวงสายเอก	๘๐	๘๐	๓๓๐	๓๕๐	๓๗๐
<b>รวม</b>	<b>๓๐๐</b>	<b>๓๓๐</b>	<b>๓๘๐</b>	<b>๔๖๐</b>	<b>๕๓๐</b>
<b>โครงการไอ.ซี.เอ. ที่คาดไว้</b>					
ทางหลวงสายเอก	๓๒๕	๓๒๕	๒๕๐	๒๐๐	๑๕๐
<b>๕๕</b> <b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๖๒๕</b>	<b>๖๕๕</b>	<b>๖๔๐</b>	<b>๖๖๐</b>	<b>๖๖๐</b>

๑/ ไม่รวมราชจ่ายค่าก่อสร้างทางที่ส่วนภูมิภาคจัดทำโดยใช้เงินของจังหวัดเอง

## การท่าเรือ

ท่าเรือกรุงเทพ ฯ เป็นที่ขนถ่ายสินค้าขาเข้าประมาณร้อยละ ๘๕ และสินค้าขาออกประมาณร้อยละ ๒๐ ของประเทศ การค้าต่างประเทศส่วนที่เหลือเท และการขนส่งตามชายฝั่ง ซึ่งมีจำนวนไม่มากนักขนถ่ายขึ้นลงที่เมืองท่าเล็ก ๆ ตามคอคอดกระ เมืองท่าที่สำคัญภาคนี้คือ สงขลา กันตัง และภูเก็ต

### ท่าเรือกรุงเทพ ฯ

ท่าเรือกรุงเทพ ฯ ที่มีอยู่ในปัจจุบันได้สร้างขึ้นในระหว่างปี ๒๔๗๒ ถึง ๒๔๘๗ ณ ตำบลคลองเตย บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ห่างจากปากแม่น้ำมาประมาณ ๓๐ กิโลเมตร อาคารท่าเรือประกอบด้วยเขื่อนเทียบเรืออันทันสมัย ซึ่งมีโรงพักสินค้าพร้อม ยาว ๓,๖๖๐ เมตร พอดีเรือสินค้าเดินสมุทรขนาดกลางได้ ๘ ลำ มีทางรถไฟและถนนเข้าถึงเขื่อนเทียบเรือ และมีเครื่องบริภัณฑ์ตามมาตรฐานสมัยใหม่ เรือที่ยาวไม่เกิน ๕๖๕ ฟุต กินน้ำตื้นไม่เกิน ๒๗ ฟุต บด้นสามารถเข้ามาถึงท่าเรือนี้ได้ทางร่องน้ำที่ขุดผ่านสันดอนที่ปากน้ำ นอกจากนี้เขื่อนเทียบเรือนี้แล้ว บริษัทน้ำมันเอกชนและองค์การเชลล์เพติงของรัฐบาลยังมีท่าขนถ่ายน้ำมันอยู่ใกล้เคียงด้วย

ปริมาณการขนส่งผ่านท่าเรือนี้ได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๔ ถึงร้อยละ ๕ ในระยะ ๕ ปีที่แล้ว และคงจะเพิ่มขึ้นในอัตราเช่นต่อไปอีกหลายปี อย่างไรก็ตามท่าเรือมีอาคารมีบริภัณฑ์และมาตรฐานพอรับปริมาณการขนส่งเพิ่มขึ้นจากสถิติสูงสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้อีกร้อยละ ๕๐ โดยไม่ต้องลงทุนเพิ่มเติมเป็นการใหญ่ ฉะนั้นใน

ปัจจุบันจึงยังไม่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะริบข้อเสนอมุ่งสร้างท่าเรือภาคขน  
อีกแห่งหนึ่งในอ่าวไทย ทั้งค่าใช้จ่ายในการขุดลอกสันดอนซึ่งประหยัดได้เพราะการ  
ย้ายท่าเรือไปอยู่ในที่นาตลกกยังไม่มากพอที่จะสนับสนุนการลงทุนเป็นจำนวนมากมายัน  
ด้วย

อย่างไรก็ดี ถ้าจะให้ท่าเรือกรุงเทพ ฯ ใช้อาคารและเครื่องบริภัณฑ์ที่มี  
อยู่ให้ได้ประโยชน์เต็มที่แล้วจะต้องลงทุนอีกหลายอย่างโดยเร็ว ในฐานะที่เป็นท่าเรือ  
ที่อยู่ลึกเข้ามาในแม่น้ำ กรุงเทพ ฯ จึงเป็นที่กำบังคลื่นลมได้ดียิ่ง แต่ก็มิชอบบกร่อง  
ทุกอย่างตามธรรมชาติของท่าเรือประเภทนี้ การรักษาระดับความลึกที่หน้าเขื่อนเทียบ  
เรือและในร่องน้ำสันดอนที่ปากน้ำทำให้จำเป็นจะต้องทำการขุดลอกอยู่เสมอ ในระยะ  
หลายปีที่ผ่านมาร่องน้ำดังกล่าวตื้นเร็วกว่าแต่ก่อนมาก และถูกบริษัทเดินเรือชื่อว่า  
อยู่เสมอ ขณะนี้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีเรือขุดสันดอนใช้การอยู่ ๕ ลำ ซึ่งเป็น  
เรือเก่ามากใช้การไม่ได้ดีเลย ๒ ลำ ถ้าดำใตดำหนึ่งเกิดขัดข้องต้องเลิกใช้ไม่ว่าจะ  
นานหรือไม่นานก็ตาม ร่องน้ำก็อาจคนเขินถึงขนาดกระทบกระเทือนการค้าเนินงานของ  
ท่าเรือทั้งท่าได้ เพื่อเตรียมแก้ปัญหานี้ไว้ก่อน ควรตั้งเรือขุดสันดอนใหม่อีกดำ  
หนึ่งเดียวโดยเร็ว ซึ่งจะต้องใช้เงินประมาณ ๒ ล้านดอลาร์ และบางที่อาจกู้เงินจาก  
กองทุนเงินกู้ เพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกาได้

ค่าใช้จ่ายในการขุดรอกร่องน้ำในรอบปีที่สิ้นสุดเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๐๐  
มีจำนวนประมาณ ๓๐ ล้านบาท แม้เรือขุดสันดอนดำใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่า  
จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลงได้มาก แต่เงินที่ประหยัดได้นี้ก็ต้องเอาไปชำระ  
ค่าดอกเบี้ยและต้นเงินที่กู้ มาซื้อเรือเสียเกือบหมด โดยเหตุนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุง  
รักษาทางเดินจึงยังคงจะสูงต่อไปอีกนาน

ในปัจจุบันยังไม่ม้หลักสำหรับคำนวณได้แน่นอนว่าค่อไปร้งนำจะคนเงิน  
ขึ้นในอัตราเท่าใด และแก้ไขอย่างไรจึงจะดีที่สุด ฉะนั้นจึงควรสำรวจสภาพของปาก  
แม่น้ำและต้นคอนอย่างละเอียดเพื่อจะได้วางโครงการให้เหมาะสม การทำเรือได้ตกลง  
ใจจะทำการสำรวจในไม่ช้า และได้จ้างผู้เชี่ยวชาญคนหนึ่งจากกรมทหารช่างของ  
สหรัฐอเมริกามาดำเนิงานสำรวจขั้นต้น งานสำรวจนี้ควรรวมถึงการทดสอบด้วยแบบ  
จำลอง การทดสอบด้วยกำลังต้นของน้ำ การสำรวจนี้จะให้หลักเกณฑ์ในการเลือกที่  
ตั้งและกำหนดความลึกของร่องน้ำปากทางเข้าให้เหมาะสมที่สุด ตลอดจนวิธีการลดค่า  
ใช้จ่ายในการขุดลอกด้วย การสำรวจจะใช้เวลาประมาณ ๔ ปี และเสียค่าใช้จ่ายประ  
มาณ ๓๕ ล้านบาท ๒/

รายจ่ายลงทุนอื่น ๆ ของท่าเรือแห่งนี้ ซึ่งควรจะรวมอยู่ในโครงการลง  
ทุนดำหรับระยะ ๕ ปีข้างหน้าได้แก่ ค่าซื้อเรือตากลุงใหม่ ๑ ลำ ซื้อเครื่องทุ่นแรง  
ดำหรับขนถ่ายสินค้าเพิ่มขึ้น และสร้างอุ้งจอดเรือลำเดี่ยวใหม่อีกแห่งหนึ่ง ค่าใช้จ่าย  
ดำหรับรายการเหล่านี้ ประมาณไว้ราว ๘๕ ล้านบาท นอกจากนี้คณะสำรวจฯ ได้  
เสนอให้ตงงบประมาณไว้อีกราว ๓๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดในการปรับ  
ปรุงอาคารและเครื่องบริภัณฑ์ที่มีอยู่แล้ว รายจ่ายลงทุนเหล่านี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ  
การดำเนินงานของท่าเรือให้ดีขึ้นอีกมาก และการท่าเรือแห่งประเทศไทยก็มีโครงการ  
จะจัดทำอยู่แล้ว

ยิ่งกว่านั้นการทำเรือ ๆ ยังได้วางโครงการไว้ซึ่งคาดว่าจะสร้างเขื่อนเทียบ  
เรือสินค้าออกเพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่ง แต่โครงการนี้เป็นโครงการใหญ่โตเกินไปไม่สมกับ

๒/ ประมาณการที่แก้ไขใหม่แสดงว่าอาจเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่านี้มาก

ความจำเป็นที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในระยะ ๕ ปีหรือแม้แต่ ๓๐ ปีข้างหน้า แม้ว่าจะมีได้ประมาณค่าใช้จ่ายอย่างละเอียด แต่เท่าที่กะดูในปัจจุบันก็คงอยู่ในระหว่าง ๓๐๐ ถึง ๕๐๐ ล้านบาท วัตถุประสงค์สำคัญอันหนึ่งของโครงการนี้คือเพื่อให้ชนชาวตงเรือได้ทีละมาก ๆ แต่ยังไม่มิต่ำกว่าจะต้องขนข้าวในปริมาณมากในระยะเวลาดังกล่าวไปชุกนานทีเดียว ฉะนั้น คณะสำรวจฯ จึงมิได้กำหนดงบประมาณสำหรับโครงการนี้ไว้ในโครงการที่เสนอแนะให้จัดทำ

ทำเรืออื่น ๆ

การพัฒนาท่าเรือต่าง ๆ ในภาคใต้ของประเทศไทยอย่างขนานใหญ่ไม่มีหวังจะได้ผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจคุ้มค่าของเงินที่ลงทุน เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ กัน ท่าเรือสำคัญที่หนึ่งในมณฑลภูเก็ตพรมแดนไทย เป็นทางออกที่เหมาะสมสำหรับสินค้าขาออกของไทยในภาคใต้ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ยางและดีบุก ท่าเรือแห่งนี้อาจใช้ประโยชน์ได้มากขึ้นโดยเป็นผลดีแก่ทั้งสองประเทศ

อย่างไรก็ดี การพัฒนาท่าเรือที่สำคัญทั้งสามแห่งตามคอคอดกระในระยะ ๕ ปีข้างหน้า ถ้าทำในวงจำกัดก็จะเป็นการสมควร โดยเฉพาะการปรับปรุงและย้ายที่ตั้งเขื่อนเทียบเรือของท่าเรือเหล่านี้ จะได้ประโยชน์คุ้มค่า เพราะทำให้เป็นท่าหน้าตั้งขนสำหรับเรือใหญ่ที่เดินชายฝั่งเข้าเทียบท่าได้และเป็นท่าบังคลื่นลมให้แก่เรือดำตียงคชน คณะสำรวจฯ เสนอให้ตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้สำหรับท่าเรือสงขลาและภูเก็ตแห่งละ ๓๕ ล้านบาท และสำหรับสร้างเขื่อนเทียบเรือใหม่ที่กันคังอีก ๒๕ ล้านบาท

174 โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย

โครงการพัฒนาท่าเรือสงขลาให้ เป็นท่าเรือน้ำลึก โดยใช้เงินประมาณ ๔๐๐ ล้านบาท หรือมากกว่านั้น ควรจะระงับได้เด็ดขาด

รายจ่ายลงทุนทั้งสิ้นที่คณะสำรวจฯ เสนอสำหรับกิจการท่าเรือในระยะ ๕ ปีนี้ ได้สรุปไว้ในตาราง ๓๓

ตารางที่ ๑๑ รายจ่ายลงทุนในกิจการท่าเรือตามที่เสนอไว้สำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๖

	(ล้านบาท)
<b>ท่าเรือกรุงเทพ ฯ</b>	
การสำรวจการตกตะกอนในร่องแม่น้ำ	๓๕
ซื้อเรือขุดสันดอนใหม่	๔๐
เครื่องทุ่นแรง ฯลฯ	๒๔
เรือลากจูง	๓๓
อุโมงค์เรือดำเตียง	๕๐
อื่น ๆ	๓๐
<b>ท่าเรืออื่น ๆ</b>	
สงขลา—อุโมงค์เรือดำเตียงและเขื่อนเทียบเรือชายฝั่ง	๓๕
ภูเก็ต	๓๕
กันตัง	๒๕
<b>รวม</b>	<b>๒๔๕</b>

## การบริหารงานและการเงิน

การทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งตั้งขึ้นเป็นองค์การรัฐบาลตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔ มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาและบริหารงานท่าเรือกรุงเทพ ฯ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การบริหารงานในระยะหลัง ๆ นี้เป็นที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ดี มีสาเหตุบางประการที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวลในอนาคต กล่าวคือ เมื่อเรือ ๆ หนึ่งได้มีการเปลี่ยนตัวผู้ช่วยการ และรองผู้ช่วยการอีก ๒ คน โดยผู้ได้รับแต่งตั้งใหม่ไม่เคยทำงานวิชาชีพเกี่ยวกับการจัดการท่าเรือมาก่อนเลย ในขณะที่เดียวกันได้เลิกจ้างที่ปรึกษาทั่วไปของการท่าเรือแห่งประเทศไทยด้วย เพื่ออนาคตควรมีนโยบายแน่นอนที่จะอบรมเจ้าหน้าที่ชนกลางในองค์การนี้ให้มีความสามารถเลื่อนขึ้นไปรับตำแหน่งชั้นยอดต่อไป

วิธีการทำงานประมาณรายจ่ายลงทุนของการท่าเรือ ฯ ยังต้องปรับปรุงอีกมาก การท่าเรือแห่งประเทศไทยควรแสวงหาผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษาในเรื่องนี้เพื่อจะได้แก้ไขวิธีการอันเป็นหลักร้ายต่าง ๆ ให้ดีขึ้น

ฐานะการเงินในปัจจุบันของการท่าเรือแห่งประเทศไทยอยู่ในขั้นดี ในปีหลัง ๆ นี้มีกำไรจากการดำเนินงานตั้งแต่ปีละ ๑๘ ล้านบาทถึงปีละ ๓๐ ล้านบาท ทั้งนี้ไม่คิดรวมรายจ่ายลงทุนค่าชุดดอกต้นตอซึ่งรัฐบาลรับภาระทั้งหมด เช่นเดียวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย รายจ่ายลงทุนของการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้เงินมาจากหลายแหล่งด้วยกัน ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

## ตารางที่ ๑๒ แหล่งที่มาของเงินลงทุนในกิจการท่าเรือกรุงเทพ ฯ

( ล้านบาท )

ยอดรวมปี ๒๔๙๕ - ๒๔๙๙ ยอดรวมปี ๒๕๐๐ กับ ๒๕๐๑

( ตัวเลขประมาณ )

เงินลงทุนทั้งสิ้น	๒๗๐	๓๐๐
จ่ายจาก		
เงินของการท่าเรือ ฯ เอง	๓๐๐	}
รัฐบาล	๓๓๐	
เงินกู้ธนาคารโลก	๖๐	๗๐
เงินช่วยเหลือของ ไอ. ซี. เอ.	๓	—

โดยที่เงินกำไรประจำปีของการท่าเรือแห่งประเทศไทยสูงกว่าเงินของการท่าเรือ ฯ เอง ที่นำกลับไปลงทุน เงินสำรองจึงสะสมได้ไ้มากขึ้นในระยะ ๒ - ๓ ปี ที่แล้ว เมื่อสิ้นปี ๒๕๐๐ ประมาณว่ามีเงินสำรองอยู่ราว ๖๐ หรือ ๗๐ ล้านบาท หลังจากหักหนี้สินระยะสั้นออกแล้ว

สำหรับระยะ ๒๕๐๒ - ๒๕๐๖ เงินนอกงบประมาณแผ่นดินที่คิดว่าพอจะนำมาใช้ลงทุนตามโครงการได้มีดังนี้ เงินกู้จากกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกาสำหรับข้อเรือชุด ๔๐ ล้านบาท เงินกำไรประจำปีของการท่าเรือ ฯ มีละ ๓๐ ล้านบาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๓๗๐ ล้านบาท ทั้งนี้เป็นการประมาณเอาข้างต่ำไว้ก่อน

ความต้องการรายจ่ายลงทุนพิเศษ รวมทั้งการสำรวจการตกตะกอนในร่องแม่น้ำ  
 ประมาณไว้เพียง ๑๖๐ ล้านบาทเท่านั้น คงเหลือเงินสำหรับการปรับปรุงเบ็ดเตล็ด  
 ๓๐ ล้านบาท ตามความคดงเบงคั้นการสำรวจการตกตะกอน จะใช้งบประมาณแผ่นดิน  
 ไม่ใช่เงินของการท่าเรือฯ เอง แต่อย่างไรก็ดีขณะนี้ยังมีหวังอยู่บ้างว่าจะได้รับการ  
 ช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อโครงการพิเศษของสหประชาชาติ และถ้าได้บริบก็จะแบ่งเบ  
 ภาระของงบประมาณแผ่นดินให้เหลือเพียง ๕๕ ล้านบาทสำหรับลงทุนในท่าเรือขนาด  
 เล็ก ๓ แห่งในภาคใต้

## การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ

การจราจรทางน้ำภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นการขนข้าวสารข้าวเปลือก  
 ตามลำแม่น้ำเจ้าพระยาและแควต่าง ๆ ของแม่น้ำในบริเวณที่ราบภาคกลาง ไม่สัก  
 ก็ถูกเป็นแพต้องลงมาตามแม่น้ำด้วย แม่น้ำสายต่าง ๆ จึงเป็นทางคมนาคมที่สำคัญใน  
 การขนส่งสินค้าบางสิ่ง ๆ ประมาณอย่างหยาบ ๆ มากกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณสินค้าที่  
 ขนส่งทางรถไฟ การขนส่งส่วนใหญ่ใช้เรือข้าวที่ใช้คนถ่อ แต่ขณะนี้ใช้เรือยนต์ถาก  
 จูงกันมากขึ้น เมื่อเขื่อนยันฮีสร้างเสร็จในปี ๒๕๐๕ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างจะมีน้ำลึก  
 ตามระดับขั้นน้ำที่ประกันได้แน่นอนตลอดปี เป็นการส่งเสริมให้ใช้เรือใหญ่แบบทันสมัย  
 การพัฒนาแม่น้ำโขงซึ่งเป็นโครงการระหว่างประเทศ ถ้าหากปรากฏว่าทำได้ ก็จะเป็น  
 ประโยชน์แก่การขนส่งทางน้ำภายในประเทศด้วยเป็นอย่างมาก

สถิติจำนวนเรือเดินในแม่น้ำมีไม่สมบูรณ์ และสถิติเกี่ยวกับต้นทุนค่าใช้จ่ายก็ยังไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่ของการขนส่งทางน้ำภายในประเทศพ่อค้ามักจะทำเป็นงาน  
 ผสม คือ ซ้อข้าวเปลือกข้าวสารมาขาย ขายของต่างประเทศ ขนสินค้าทั้งมาและไป

จากกรุงเทพ ฯ มีโอกาสให้เข้าเก็บสินค้าและออกเงินให้กู้ การเดินเรือข้าวและเรือกลไฟไม่ว่าจะเป็นของพ่อค้าหรือมิใช่ก็ตาม ทำกันเป็นกิจการขนาดเล็ก แต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไปว่าวิธินี้จะเป็นวิธีซึ่งไม่ชอบด้วยหลักเศรษฐกิจ ตามหลักเศรษฐกิจยังไม่ปรากฏโดยแน่ชัดว่ากิจการขนาดใดจึงเหมาะสมที่สุด และมีตัวอย่างในทางน้ำสายใหญ่ ๆ ในต่างประเทศที่ทั้งกิจการใหญ่กับกิจการเล็กดำเนินการแข่งขันไปได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องทำการเดินเรือพาณิชย์เป็นการใหญ่เสียเอง

อย่างไรก็ดี มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มความสนใจในการขนส่งตามลำแม่น้ำให้มากขึ้น เมื่อพิจารณาความสำคัญของการจราจรในด้านนี้และการขาดข้อเด่นแท้ในเรื่องนี้ด้วย เนื่องจากการขาดข้อเด่นสถิติ คณะสำรวจฯ จึงไม่สามารถวัดความสำคัญของการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ และวางโครงการลงทุนออกไปเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งของประเทศไทยได้ทันภายในเวลาและกำลังเจ้าหน้าที่ที่คณะสำรวจฯ มีอยู่

การลงทุนของรัฐบาลในด้านนี้ไม่น่าจะต้องใช้เงินมากนัก เพราะเรือที่ขนส่งในลำแม่น้ำเป็นของเอกชน และเอกชนคงจะขยายกิจการออกไปเองในอนาคต อย่างไรก็ดี รัฐบาลควรสนใจให้มากขึ้น ในปัญหาการบำรุงรักษาร่องน้ำที่ใช้เดินเรือ และปรับปรุงประสานงานการขนส่งในแม่น้ำให้เข้ากับการขนส่งทางอื่น ฉะนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่กระทรวงคมนาคมจะต้องทำการสำรวจปริมาณการจราจรในลำแม่น้ำโดยการนับจำนวนเรือผ่านและใช้วิธีสำรวจแบบสุ่มตัวอย่างเพื่อหาสถิติต้นทุน อัตราค่าขนส่งสินค้าที่บรรทุก เส้นทาง ลักษณะการจราจรตามฤดูกาล ฯลฯ นอกจากนี้กระทรวงคมนาคมควรร่วมมือกับกรมชลประทานทำการศึกษาเพื่อกำหนดความสำคัญก่อนหลังของการขุดลอกร่องน้ำและจัดให้มีเครื่องช่วยการเดินเรือเพื่อประโยชน์แก่การจราจรในลำแม่น้ำด้วย

## การขนส่งทางอากาศ

ตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า จำเป็นต้องมีบริการเดินอากาศภายในประเทศค่อนข้างกว้างขวาง เพราะความกว้างใหญ่ของประเทศ เพราะความห่างไกลกันของศูนย์กลางต่าง ๆ ที่มีประชากรรวมกลุ่ม และเพราะความไม่เพียงพอของการขนส่งบนภาคพื้นดิน บริการเดินอากาศภายในประเทศก็มีอยู่แล้ว แต่ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการทั้งในปัจจุบันและในอนาคต บริการนี้เป็นของบริษัทเดินอากาศไทย (บ. ต. ท.) ซึ่งเป็นบริษัทของรัฐบาล มีเครื่องบินอยู่ ๓๒ ลำ เป็นเครื่องบินแบบ ดี.ซี. ๓ หัวลำ แบบ ดี.ซี. ๔ สามลำ แบบนอร์ธแมน ๓ ลำ และแบบซูเปอร์คอนสต์เตดเจชั่น ๓ ลำ

ความต้องการภายในประเทศที่สำคัญนั้น คือต้องมีบริการที่สม่ำเสมอ ทั่วถึง และพึ่งพาได้จริง ๆ เดินระหว่างเมืองหลวงกับจังหวัดใหญ่ ๆ เพื่อจะได้ใช้ช่วยบริการรถไฟซึ่งช้ากว่า นอกจากนั้น การจัดให้มีบริการสายย่อยก็คิดว่าโดยสารถูกโดยใช้เครื่องบินขนาดเล็กเดินติดต่อกับหัวเมืองชั้นนอกๆ ก็จะช่วยได้มาก อย่างไรก็ดี สนามบินในปัจจุบันยังไม่เป็นสนามบินที่ใช้ได้ทุกฤดูทุกแห่ง และสนามบินต่างจังหวัดยังขาดอุปกรณ์วิทย์ และทำให้แสงสว่างแก่ทางขึ้นลงสำหรับการบินในเวลากลางคืน โรงซ่อมเครื่องบินก็แค่ที่กรุงเทพฯ ที่อื่นไม่มีจึงเป็นเหตุให้ต้องคัดเที่ยวบินที่จะต้องบินตามกำหนดอยู่บ่อย ๆ บริการแวะลงสนามบินกลางทางก็ไม่เป็นที่แน่นอน และผู้โดยสารของทางราชการได้สิทธิในการแวะลงนั้นมากเกินไป ทั้งยังได้ลดค่าโดยสารอย่างมากเกินสมควรด้วย โดยเหตุต่างๆ ดังกล่าวแล้ว และเนื่องจากสภาพเครื่องบินแวะ กิจการเดินอากาศในประเทศจึงขาดทุนเรื่อยมา

เมื่อเร็ว ๆ นี้ องค์การ ไอ. ซี. เอ. รับผิดชอบโครงการหลายอย่างซึ่งมีจุดประสงค์จะปรับปรุงการบินพลเรือนในประเทศไทย โครงการเหล่านี้มีการสร้างและปรับปรุงสนามบินในต่างจังหวัด สร้างโรงซ่อมธรรมดาและโรงซ่อมใหญ่ที่สามารถปรับเครื่องใหม่หมดได้ โครงการปรับปรุงบริการอู่ศูนย์มหาวิทยาลัย เครื่องช่วยการเดินอากาศ และการควบคุมจราจร ตลอดจนโครงการอบรมเจ้าหน้าที่ไทยหลายโครงการ รวมทั้งเงินที่ ไอ. ซี. เอ. ผูกพันเพื่อการนี้แล้วถึงกลางปี ๒๕๐๑ มีประมาณ ๒๐๐ ล้านบาท แม้ว่ารายจ่ายจริงจะมีเพียงประมาณ ๕๐ ล้านบาทเท่านั้น โครงการเหล่านี้จะช่วยพัฒนาการบินพลเรือนได้มากในระยะ ๔ หรือ ๕ ปีข้างหน้า

นอกจากนี้ บริษัทเดินอากาศไทยเองก็ควรจะมีโครงการนี้ที่ระคาย ๆ เปลี่ยนเครื่องบินที่ใช้อยู่เสียใหม่ โดยใช้เครื่องบินแบบเดียวกันที่มีสภาพดีกว่า หรือใช้เครื่องบินแบบใหม่กว่า และควรจะมีซื้อเครื่องบินขนาดเล็กจำนวนหนึ่งและสร้างสนามบินสำหรับสายย่อยเพิ่มขึ้น คณะสำรวจฯ เสนอให้ตั้งงบประมาณสำหรับซื้อเครื่องบินขนาดเล็กและสร้างสนามบินย่อยไว้อย่างละ ๒๐ ล้านบาทโดยแบ่งเฉลี่ยในระยะ ๕ ปี

นอกจากสายการบินในประเทศแล้ว บริษัทเดินอากาศไทยยังมีสายการบินระหว่างประเทศระยะสั้น ๆ อีกหลายสาย แต่การดำเนินงานใหญ่เกินกำลัง และกำลังขาดทุนอย่างมากภายในเวลานี้ และจะขาดทุนยิ่งขึ้น ถ้าหากเครื่องบินแบบไอพ่นใช้กันทั่วโลก เมื่อพิจารณาถึงการแข่งขันกันอย่างขนาดหนักในปัจจุบัน และการควบคุมขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแล้ว ก็ไม่น่าวิตกว่าบริษัทการบินต่างประเทศจะโก่งราคาเอาเปรียบแต่อย่างใด ฉะนั้นจึงขอแนะนำให้บริษัทเดินอากาศไทยถอนตัวจากการเดินอากาศระหว่างประเทศเสียโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ ยกเว้นแต่การบินในประเทศดาว กัมพูชา และบรูไน และขอแนะนำให้ขายเครื่องบินแบบซูเปอร์

คอนสเตรคชั่นเสี่ยในโอกาสที่ขายได้ คณะสำรวจฯ ขอเสนอแนะให้นำเงินที่ได้รับจากการขายนี้ และเพิ่มเงินอีกประมาณ ๖๐ ล้านบาท ไปซื้อเครื่องบินใหม่มาเปลี่ยนเครื่องบินเก่าสำหรับใช้ภายในประเทศ

ท่าอากาศยานดอนเมืองที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางสำคัญแห่งหนึ่งสำหรับการจราจรทางอากาศระหว่างประเทศ ได้รับบริการจากสายการบินรอบโลกผ่านรวม ๓๐ สาย และยังมีบริการของบริษัทในภาคพื้นเอเชียอาคเนย์อีกต่างหาก ท่าอากาศยานดอนเมืองอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับท่าอากาศยานแห่งอื่นได้ มีความเหมาะสมสำหรับเครื่องบินทุกแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่จะต้องปรับปรุงอีกมากมายเพื่อให้เครื่องบินไอพ่นขึ้นลงได้ การปรับปรุงเช่นนี้มีโครงการอยู่แล้ว โดยจะใช้เงินลงทุน ๕๐ ล้านบาทในระยะ ๕ ปีข้างหน้า ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการนี้ รัฐบาลควรปรับปรุงสนามบินทหารขนาดใหญ่ใกล้จังหวัดนครราชสีมา ให้เครื่องบินพลเรือนใช้ได้บ้าง เพื่อจะได้ใช้เป็นทางเลือกอีกแห่งหนึ่งสำหรับนำเครื่องบินไปลงในกรณีท่าอากาศไม่สะดวกท่าอากาศยานดอนเมือง ค่าใช้จ่ายในการนี้จะมีจำนวนเล็กน้อย

ถ้าหากดำเนินการปรับปรุงตามที่เสนอแนะไว้ข้างต้น บริษัทเดินอากาศไทยควรจะสามารถดำเนินกิจการได้กำไรภายใน ๒ - ๓ ปี อย่างไรก็ตาม รายจ่ายลงทุนที่แสดงไว้ข้างต้น (นอกจากที่ใช้เงินของ โอ. ซี. เอ.) อาจจะต้องตกเป็นภาระของงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด อย่างน้อยก็ในระยะเริ่มแรก ปัญหาที่งบประมาณแผ่นดินควรจะให้แก่บริษัทเดินอากาศไทยในรูปเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ จึงจะเหมาะสมที่สุดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเงินในปัจจุบันของบริษัท โดยที่บริษัทไม่มีบัญชีการเงินสำหรับให้คณะสำรวจฯ ทำการวิเคราะห์ได้ จึงไม่สามารถให้คำวินิจฉัยแน่แท้ในลักษณะที่ว่าฯ ได้ในขณะนี้ อย่างไรก็ตามเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลควรจะ

182      โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย

หาผู้เชี่ยวชาญมาพิจารณาฐานะการเงินปัจจุบันและพิจารณาวางรูปแบบบัญชีของบริษัทเดี่ยวใหม่ด้วย

ตารางที่ ๑๓ ข้อเสนอการลงทุนในการขนส่งทางอากาศ ยอดรวม ๕ ปี  
๒๕๐๒ — ๒๕๐๖

(ล้านบาท)

ท่าอากาศยานดอนเมือง	๕๐
สนามบินต่างจังหวัดและสนามบินสายย่อย	๔๐
โรงซ่อมใหญ่และโรงซ่อมธรรมดา (บริษัทและบริกา)	๕๕
การปรับปรุงบริการภาคพื้นดิน (เครื่องช่วยการเดินทาง	
การควบคุมจราจร และบริการอู่ศูนย์มิวิทยา)	๕๕
เครื่องบินสายย่อย	๒๐
การเปลี่ยนเครื่องบินสายใหญ่ (หักเงินที่ได้จากขายเครื่องบินแบบ	
ซูเปอร์คอนสแตนต์แล้ว)	๖๐
<b>รวม</b>	<b>๒๗๐</b>
จ่ายจาก:—	
ความช่วยเหลือของ ไอ. ซี. เอ.	๓๓๐
รัฐบาล	๓๕๐

### การโทรคมนาคม

การโทรคมนาคมที่มีอยู่ในประเทศไทยขณะนี้มีอยู่จำกัด และโดยทั่วไปไม่เพียงพอแก่ความต้องการในปัจจุบัน

เขตตัวเมืองกรุงเทพฯ ได้รับบริการจากชุมสายโทรศัพท์กลางอัตโนมัติรวม ๓๖,๕๐๐ เลขหมาย แต่ช่วยทางสายที่ใช้ยู่ส่วนมากอยู่ในสภาพเลว ขณะองค์การโทรศัพท์กำลังดำเนินโครงการขยายงานโดยใช้เงินขององค์การเอง ซึ่งจะทำให้มีเครื่องชุมสายอัตโนมัติเพิ่มขึ้นเป็น ๒๘,๐๐๐ เลขหมาย ในระหว่างปี ๒๕๐๒ ใด ๆ ก็ดี จะต้องลงทุนในการวางช่วยทางสายภายนอกต่อไปอีกมาก

ในตัวเมืองจังหวัดต่าง ๆ มีสายโทรศัพท์ที่ใช้ประมาณ ๔,๐๐๐ สาย ในปี ๒๕๐๐ เป็นชนิดที่ใช้พนักงานต่อทั้งหมด บางจังหวัดก็ได้รับบริการดี แต่ส่วนมากช่วยทางสายมักมีสภาพเลว

โทรศัพท์ทางไกลระหว่างภูมิภาคมีอยู่จำกัดมาก การติดต่อระหว่างจังหวัดส่วนใหญ่ใช้โทรเลข เครื่องโทรศัพท์ทางไกลและโทรเลขก็ต้องรบกวนหนักเกินกำลัง และมีบ่อย ๆ ที่ต้องใช้เวลาลงถึง ๒ วันกว่าจะส่งโทรเลขถึงผู้รับได้ การคมนาคมระหว่างประเทศก็ยังขาดคกบกพร่องอยู่มาก นอกจากจำเป็นต้องขยายบริการเหล่านี้แล้ว ยังจำเป็นต้องมีการประสานงานให้ดีขึ้นด้วย ในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบโทรคมนาคมแยกกันดำเนินงานถึง ๘ ระบบ

โครงการใหญ่เพื่อสนองของความต้องการทางโทรคมนาคมทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารในประเทศไทย ดาว กัมพูชา และเวียดนาม ได้กำหนดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยรัฐบาลของประเทศทั้งสองร่วมกับองค์การ ไอ. ซี. เอ. องค์การ ไอ. ซี. เอ. ได้ตกลงจะให้ความช่วยเหลือเป็นเงิน ๓๗ ล้านดอลลาร์ (๓๕๐ ล้านบาท) สำหรับโครงการส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทย ซึ่งจะลงมือดำเนินงานใน พ.ศ. ๒๕๐๒ และกำหนดจะแล้วเสร็จใน พ.ศ. ๒๕๑๕

โครงการกำหนดให้ปรับปรุงและขยายอุปกรณ์โทรคมนาคมให้เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ และรวมเข้ากับระบบของประเทศข้างเคียงด้วย

โครงการส่วนของประเทศไทยมีส่วนประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๔ โครงการลงทุนในการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖

( ล้านบาท )

การบูรณะและขยายระบบโทรศัพท์ในกรุงเทพฯ	
รวมเครื่องชุมสายใหม่ ๓๐,๐๐๐ เตลหมาย และการติดตั้งสายทมิอยู่แล้ว ๘๐	
การบูรณะและขยายระบบโทรศัพท์ต่างจังหวัด	
รวมการเปลี่ยนให้เป็นโทรศัพท์อัตโนมัติ และเครื่องชุมสายใหม่รวม	
๓๐,๐๐๐ เตลหมาย	๕๕
โทรศัพท์ทางไกล	๓๘๕
การอบรม	๓๐
อื่น ๆ	๓๐
	<b>รวม</b>
	<b>๓๔๐</b>

โทรศัพท์ทางไกลระหว่างภูมิภาคจะประกอบด้วยเครื่องถ่ายถอดวิทยุซึ่งมีแถบคลื่นกว้างใช้ระบบความถี่สูงมาก (วี เอช เอฟ) และคลื่นขนาดเล็กมาก (ไมโครเวฟ) ซึ่งได้ระยะไกล ๔,๐๐๐ กิโลเมตร วิจัยนี้ปัจจุบันถือว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าโทรศัพท์ทางไกลมาก และใช้กันแพร่หลายในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ประมาณ ๓ ใน ๓ ของเครื่องส่งวิทยุนี้สำหรับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารใช้ ส่วนที่เหลือจะเป็นการขยายระบบโทรคมนาคมพลเรือนของประเทศไทยขึ้นอีกมาก

รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายเงินลงทุนต่อไปนี้อีกเล็กน้อยสำหรับการไปรษณีย์ และการโทรคมนาคมเพิ่มเติมจากโครงการนี้ ในโครงการลงทุนของรัฐบาลที่คณะสำรวจฯ เสนอแนะ ได้กระเงินไว้หลาย ๆ ปีละ ๑๐ ล้านบาท สำหรับกิจการแต่ละอย่างนั้นด้วย

### รายจ่ายพัฒนาการที่เสนอ

รายจ่ายพัฒนาการที่เสนอไว้ในด้านต่างๆ ของการขนส่งและการคมนาคม ได้สรุปไว้ในตาราง ๑๕ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๕ รายจ่ายพัฒนาการที่เสนอในด้าน การขนส่งและคมนาคมและวิธีหาเงิน

( ล้านบาท )

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายทั้งสิ้น					
รายจ่ายประจำ	๒๒๕	๒๖๐	๓๐๐	๓๒๐	๓๓๐
รายจ่ายลงทุน	๘๖๕	๑,๐๑๕	๘๘๕	๑,๐๐๕	๘๒๕
รวม	๑,๑๘๐	๑,๒๗๕	๑,๒๘๕	๑,๓๒๕	๑,๒๕๕
จ่ายจาก					
กำไรจากการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ	๒๓๐	๒๓๐	๒๓๐	๒๒๐	๒๒๐
งบประมาณแผ่นดินและเงินสำรอง	๕๓๐	๖๐๐	๖๘๕	๗๘๕	๘๘๕
เงินกู้ และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	๔๒๐	๔๖๕	๓๗๐	๓๓๐	๓๕๐

(ล้านบาท)

รายจ่ายประจำ แยกตามประเภทใหญ่ๆ	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
การบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน	๓๕๐	๓๗๐	๒๐๐	๒๓๐	๒๒๐
การบำรุงรักษาท่าเรือ	๒๕	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐
อื่น ๆ	๕๐	๖๐	๗๐	๘๐	๘๐
<b>รวม ๑/</b>	<b>๒๒๕</b>	<b>๒๖๐</b>	<b>๓๐๐</b>	<b>๓๒๐</b>	<b>๓๓๐</b>
รายจ่ายลงทุน แยกตามโครงการใหญ่ๆ					
ทางหลวงแผ่นดิน	๔๗๕	๔๘๕	๔๔๐	๔๕๐	๔๔๐
งบประมาณแผ่นดิน	๓๕๐	๓๖๐	๓๘๐	๒๕๐	๒๘๐
ความช่วยเหลือของ ไอ. ซี. เอ.	๓๒๕	๓๒๕	๒๕๐	๒๐๐	๓๕๐
รถไฟ	๓๓๐	๓๓๐	๓๒๐	๓๔๐	๓๖๐
กำไรจากการดำเนินงาน	๓๘๐	๓๘๐	๓๘๐	๓๘๐	๓๘๐
เงินสำรองและงบประมาณแผ่นดิน	๓๒๕	๓๓๐	๓๔๐	๓๕๐	๓๗๐
เงินกู้ธนาคารโลก	๕	—	—	—	—
การทำเรือ	๔๐	๖๐	๕๕	๔๕	๔๕
กำไรจากการดำเนินงาน	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐
เงินสำรองและงบประมาณแผ่นดิน	—	๓๐	๓๕	๓๕	๓๕
เงินกู้จากกองทุนเงินกู้เพื่อพัฒนาการ ของสหรัฐอเมริกา	๓๐	๒๐	๓๐	—	—
การขนส่งทางอากาศ	๖๐	๖๐	๕๐	๕๐	๖๐
งบประมาณแผ่นดิน	๓๐	๒๐	๒๐	๔๐	๖๐
ความช่วยเหลือของ ไอ. ซี. เอ. ๒/	๕๐	๔๐	๓๐	๓๐	—
โทรคมนาคมและการไปรษณีย์	๘๐	๓๐๐	๓๒๐	๓๒๐	๒๐
งบประมาณแผ่นดิน	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐
ความช่วยเหลือของ ไอ. ซี. เอ. ๒/	๖๐	๘๐	๓๐๐	๓๐๐	—

๑/ ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น

๒/ รวมส่วนที่เป็นเงินกู้ที่ชำระคืนเป็นเงินบาท

## บทที่ ๕ บริการสังคม

---

ภายในระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้แสดงวิริยะมาณะอย่างสูงที่จะพัฒนากิจการทางด้านบริการสังคมเช่น การสาธารณสุข การอาศรมสงเคราะห์ และการประกันสังคม ผลงานของบริการต่างๆนี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ไม่ให้ผลโดยตรงและมองเห็นไม่ได้ง่ายเช่นกับพลังงานไฟฟ้าที่ทำให้แสงสว่างแก่ตัวเมือง แต่ก็ เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ และผลิตภาพของประชาชน ความดำริ่ของประเทศไทยในด้านนี้นับว่าไม่น้อยหน้าประเทศอื่น ๆ ทางภาคพื้นเอเชียอาคเนย์ด้วยมากนัก แต่ก็มีบางกรณีซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดา ที่ความทะเยอทะยานมีมากเกินไปถึงแรงงาน และทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่ ดังนั้นเพื่อที่จะได้มีการวางแผนพัฒนาที่ถูกต้องตามหลัก คณะสำรวจ ๆ มีความเชื่อมั่นว่า จะต้องมีการศึกษาปัญหาและความต้องการต่าง ๆ โดยละเอียดก่อนที่จะมีการขยายบริการสังคมต่าง ๆ ให้กว้างขวางออกไป

ในบทนี้ จะขอพิจารณาถึงกิจการต่าง ๆ ของบริการสังคมประเภทหลัก ว่า ภายในระยะอันใกล้ข้างหน้า ควรจะทำอะไรบ้าง จึงจะได้ผลตอบแทนสูง

### การสาธารณสุข

#### การควบคุมโรคที่สำคัญต่าง ๆ

ประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัดที่สุดในการปราบปรามโรคไข้จับฉับ ไข้คาง และกาฬโรค โรคเหล่านี้ซึ่งครั้งหนึ่งเป็นมหันตภัยต่อประชาชน

ได้ถูกปราบปรามให้สงบลงเป็นส่วนใหญ่ โดยอาศัยวิธีตรวจทราบเสียในระยะเริ่มเป็น  
ในรายที่ต้องให้การรักษายาบาดและวิธีป้องกันโรคเสียก่อน ความช่วยเหลือทางการเงิน  
และวิชาการจากองค์การอนามัยโลก ยูนิเซฟ และองค์การ โไอ.ซี.เอ. ของสหรัฐอเมริกา  
ได้มีส่วนสำคัญในการประสพความสำเร็จนี้ จำนวนคนไข้ที่ตายเพราะไข้จับสัน  
ได้ลดลงอย่างมากในระยะหลังนี้ และสำหรับไข้ทรพิษนั้น เกือบจะไม่มีผู้ป่วยเลย  
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นต้นมา ไม่ปรากฏว่าได้มีการระบาดของกาฬโรคเลย แต่สำหรับ  
อหิวาตกโรคซึ่งเดิมเข้าใจว่าได้ถูกปราบหมดสิ้นไปแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้กลับ  
ระบาดขึ้นอีกในจังหวัดชลบุรี กรุงเทพมหานคร ฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ และได้ถูกตามออกไป  
หลายแห่งทั่วประเทศก่อนที่จะถูกปราบปรามสงบลง ทั้งนี้ ย่อมแสดงถึงความจำเป็นที่  
จะต้องมีการระมัดระวังและการป้องกันโรคอยู่ตลอดเวลา แม้กระทั่งโรคซึ่งปรากฏโดย  
ฉิวเฉียดว่าได้ถูกปราบสำเร็จไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม

โรคเรื้อน คุชตะโรค โรคกตัญหา โรคท้องร่วง โรคบิด โรคพยาธิลำไส้  
และกาฬโรค ยังมีอยู่ที่ทั่วประเทศ และวัณโรคก็ยังเป็นปัญหาอยู่ สำหรับโรคเรื้อนนั้น  
ได้มีการจัดตั้งหน่วยปราบปรามทดลองขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งปรากฏผลว่าประชาชนที่มา  
ขอรับการรักษาได้มีความเต็มใจเป็นอันมาก สำหรับโรคคุชตะโรคก็ได้มีความก้าวหน้า  
ในการปราบปรามอยู่ไม่น้อยตั้งแต่เริ่มโครงการใน พ.ศ. ๒๔๘๓ แต่สำหรับโรค  
ติดคออื่น ๆ การปราบปรามยังได้ผลแต่เพียงเล็กน้อย การสุขาภิบาลและการควบคุม  
ต่าง ๆ เพื่อป้องกันการระบาดของโรคเหล่านี้ยังมีได้ดำเนินการอย่างเพียงพอ ความ  
บกพร่องในการรักษาความสะอาดและการขาดเคหะสถาน ทำให้การใช้บังคับวิธีการ  
ควบคุมต่าง ๆ ดำเนินไปได้ในขอบเขตจำกัด

### บริการสาธารณสุข

ภายในระยะสิบปีที่ผ่านมา บริการสาธารณสุขดีขึ้นกว่าเก่ามาก จำนวน

นายแพทย์ต่อประชาชนหนึ่งพันคนได้เพิ่มขึ้น (จาก ๓ ต่อ ๓๓,๖๐๐ ใน พ.ศ. ๒๔๘๐ เป็น ๓ ต่อ ๗,๓๐๐ ใน พ.ศ. ๒๔๘๘) บริการสาธารณสุขสู่ชาวดำหรับกรุงเทพฯ มีมากกว่าเขตอื่นๆ ในประเทศมากมาย ดังจะเห็นได้จากตัวเลขดำหรับปี ๒๕๐๐ ว่าอัตราส่วนระหว่างนายแพทย์ต่อประชาชนเท่ากับ ๓ ต่อ ๓,๓๐๐ ในพระนคร และ ๓ ต่อ ๓๐,๐๐๐ ในจังหวัดอื่นๆ

ดำหรับพยาบาลก็ขาดแคลนเหมือนกัน ขณะนี้มีจำนวนพยาบาลเพียง ๕,๐๐๐ คน ทั่วประเทศ สองในสามของจำนวนนี้อยู่ในพระนคร จำนวนที่โครงการนี้ประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน

ดำหรับจำนวนทันตแพทย์ เภสัชกร และผดุงครรภ์ ก็ได้เพิ่มขึ้นทั้งในพระนครและต่างจังหวัด แต่เช่นเดียวกับกรณีนายแพทย์ อัตราของการเพิ่มในพระนครสูงกว่าต่างจังหวัดมาก และจำนวนเจ้าหน้าที่ต่างๆ นี้ยังคงต่ำอยู่มากในสวนภูมิภาค

จำนวนเตียงคนไข้ในประเทศไทย (อัตราส่วนเฉลี่ย ๐.๕ เตียงต่อประชาชนพันคน โดยนับตั้งแต่ ๓.๘ ในพระนคร จนถึง ๐.๓ ในเขตที่ขาดแคลนที่สุด) นับว่าต่ำเมื่อเทียบกับที่อื่นเช่นประเทศมลายู ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างเพียงพอ (๓ ต่อ ๓,๐๐๐) มากกว่าครึ่งของเตียงคนไข้ทั้งหมดอยู่ในนครหลวง และ ๘๘% ของจำนวนนี้เป็นของรัฐ นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลโรคจิต ๖ แห่ง ซึ่งจุคนไข้ได้ประมาณ ๔,๓๐๐ คน

### สถานอนามัยชุมชน

สถานอนามัยมีความสำคัญมาก เฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาค สถานที่ที่ดีที่สุด (สถานอนามัยหนึ่ง) มีเจ้าหน้าที่ประจำอย่างน้อยนายแพทย์หนึ่งนาย พยาบาล และ

ผดุงครรภ์หนึ่งคน พนักงานสุขภาพหนึ่งคนและผดุงครรภ์หนึ่งคน และมีเตียงคนไข้  
อย่างน้อยสิบเตียงสำหรับกรณีฉุกเฉิน หรือการพักคนไข้ชั่วคราว แต่สถานอนามัย  
ประเภทนี้มีอยู่ในอำเภอต่างๆ ไม่ถึงหนึ่งในสี่ของจำนวนอำเภอทั้งหมด อำเภออื่นๆ  
มีเพียงสถานอนามัยชั้นสองและชั้นสาม ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำเพียงพนักงานสุขภาพ  
และพยาบาลผดุงครรภ์หรือมีเฉพาะพยาบาลผดุงครรภ์เท่านั้นแล้วแต่ประเภทของสถาน

ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ องค์การ โอ.ซี.เอ. ได้ให้ความช่วยเหลือในการปรับ-  
ปรุงบริการอนามัยในชนบทโดยเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงสถานอนามัยชนบทชน  
หนึ่ง เพื่อที่จะขยายเขตบริการให้กว้างขวางออกไป ระหว่างปี ๒๕๐๐ ถึง ๒๕๐๓ ได้  
มีสถานที่ที่ได้รับการปรับปรุงดังกล่าวสิบหน่วยในภาคต่างๆ ทั่วประเทศ โดยมีนโยบาย  
ที่จะขยายกิจการออกไปเรื่อยๆ ในส่วนภูมิภาค จุดประสงค์เพื่อให้มีสถาน  
อนามัยที่ปรับปรุงแล้วอย่างน้อยหนึ่งสถานต่อจำนวนประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน ทงน  
ต้องการจำนวนสถานถึง ๕๐๐ สถาน ซึ่งจะคงกินเวลานานกว่าจะเป็นผลสำเร็จ เพราะ  
การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเข้ามาปฏิบัติงานตามโครงการทำได้ในอัตราจำกัด แต่อย่างไร  
ก็ดี โครงการนี้ควรได้รับการส่งเสริมให้ก้าวหน้าโดยเร็วที่สุด เท่าที่จะสามารถผลิตเจ้า  
หน้าที่ออกมาปฏิบัติงานได้

นอกเหนือไปจากสถานอนามัยชนบทแล้ว กระทรวงสาธารณสุขยังมี  
หน่วยอนามัยเคลื่อนที่รวม ๓๓ หน่วย ซึ่งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการแสดงกิจการ  
อนามัยต่างๆ ตามโรงเรียน สถานอนามัย และที่ชุมนุมชนต่างๆ

เมื่อไม่นานมานี้ ทางกระทรวงได้พยายามจะเกณฑ์ท้องถิ่นบางแห่งให้เข้า  
ร่วมในโครงการสาธารณสุข ปรากฏผลว่ามีหน่วยงานเริ่มขึ้น ๘ หน่วย โดยมีคณะ  
กรรมการอนามัยท้องถิ่นแยกจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ และมีสาธารณสุขจังหวัด

เป็นผู้ควบคุม คณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่จะปรับปรุงการสุขภาพทั่วไปให้ดีขึ้น บ้างกันและปราบปรามโรคต่าง ๆ เวดาระบาดขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งหมู่บ้าน ออนามัยด้วยเช่นกัน เพื่อเน้นความสำคัญในการดำเนินงานเกี่ยวกับปัญหาอนามัยและ สุขภาพเป็นเรื่อง ๆ ไป

### การฝึกอบรม

ในปัจจุบันนี้มีโรงเรียนแพทย์อยู่สองแห่งในประเทศไทย ซึ่งสามารถผลิต นายแพทย์ได้ปีละ ๒๐๐ คน และมีคณะสาธารณสุขศาสตร์ ซึ่งทำหน้าที่ฝึกอบรมเพิ่มเติมอีกหนึ่งปี โรงเรียนแพทย์ทั้งสองแห่งนี้ ถูกเรียกร้องให้รับนักศึกษาเพิ่มขึ้น แต่ สถานที่และอุปกรณ์ที่มีอยู่ไม่พอเพียงที่จะอบรมนักศึกษาที่รับไว้แล้วได้อย่างเหมาะสม ตามความเป็นจริงนั้น มาตรฐานของการศึกษาได้เสื่อมโทรมลงตั้งแต่หลังสงคราม ๒๕ ปี เพราะว่าจำนวนนักศึกษาได้ทวายนเร็ว โดยจำนวนอาจารย์ขยายตามไม่ทัน และ เพราะว่าคุณภาพโดยเฉลี่ยของนักศึกษาได้เสื่อมลงด้วย โดยเฉพาะความสามารถของ นักศึกษาที่จะใช้ภาษาอังกฤษได้ดีดลยดง ยิ่งกว่านั้นยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรแค่ประการใด ทั้ง ๆ ที่วิชาการแพทย์ได้ก้าวหน้าไปอย่างมหาศาล

โรงเรียนพยาบาลและผดุงครรภ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโรงพยาบาลศิริราช มีหน้าที่ให้การศึกษาด้านนี้ และผลิตพยาบาลและผดุงครรภ์ได้ประมาณปีละ ๘๐ คน โดยมีหลักสูตรสามปีครึ่ง ในปี ๒๕๔๘ รัฐบาลได้เปิดโรงเรียนพยาบาลสาธารณสุข เพื่อฝึกอบรมผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนพยาบาลและผดุงครรภ์คืออีกสองปี นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนพยาบาลซึ่งต่ำกว่าปริญญาอีก ๘ โรงเรียน

## โรงเรียนแพทย์ที่เชียงใหม่

ได้มีการเสนอให้จัดตั้งโรงเรียนแพทย์เพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่เชียงใหม่ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและ โอ.ซี.เอ. เกี่ยวกับการศึกษาทางแพทย์ และได้มีการวางผังในเรื่องนี้ไปไกลแล้ว ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๓ ถึง ๒๕๐๓ นายแพทย์และนางพยาบาลราว ๗๐ คน จะได้เดินทางไปรับการศึกษาระดับสูงและการฝึกอบรมเฉียดยเวลาประมาณ ๒ ปีในสหรัฐอเมริกา เมื่อนายแพทย์และนางพยาบาลเหล่านี้สำเร็จการศึกษากลับมาแล้วก็เข้ารับราชการในฐานะอาจารย์ที่เชียงใหม่ และยังเป็นที่คาดหมายได้ว่า คณะอาจารย์ที่โรงเรียนนี้จะได้กำลังเพิ่มเติมจากที่ปรึกษาทางวิชาการจำนวนหนึ่งอีกด้วย

โครงการนี้เดิมจะให้มีเปิดการสอนใน พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยให้มีนายแพทย์ ๕๐ คน และพยาบาล ๕๐ คน ตำรวจการศึกษาสมัยหลังจากนั้น แต่ได้มีเหตุการณ์บางอย่างซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ ทำให้โครงการนี้ต้องล่าช้าไปอย่างน้อยที่สุดก็อีกหนึ่งปี

มูลค่าของที่ดิน อาคารก่อสร้างและอุปกรณ์ต่างๆ ของโรงเรียนนี้ประมาณไว้เป็นเงิน ๓๐๐ ล้านบาท จ่ายจากทุนสัมทบความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ๓๕ ล้านบาท และรัฐบาลไทยเป็นผู้ออกจำนวนที่เหลือทั้งหมด

เหตุผลต่างๆ ที่เป็นรากฐานของโครงการนี้นับได้ว่าเป็นเหตุผลที่ดี การขยายกิจการแพทย์ออกไปในส่วนภูมิภาคนับว่าเป็นของดี เมื่อพิจารณาถึงการรวมอยู่ของสถานศึกษาเหล่านี้ในกรุงเทพฯ เช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ จังหวัดเชียงใหม่จะได้รับประโยชน์จากการตั้งโรงเรียนแพทย์นี้เป็นอย่างมาก ซึ่งรวมทั้งโรงพยาบาลใหม่ที่มีเตียงคนไข้ ๔๐๐ เตียงด้วย ควรจะหวังได้ว่านักศึกษาที่จบจากโรงเรียนนี้ จำนวนไม่

อำเภอตั้งเคี้ยว

อำเภอไทย

ทะเลอันดามัน

ประเทศไทย  
ความหนาแน่นของประชากร  
แบ่งเป็นจังหวัด  
ปี พ.ศ. ๒๕๓๐  
จำนวนพลเมืองต่อตารางกิโลเมตร

0-10.9

11-19.9

20-34.9

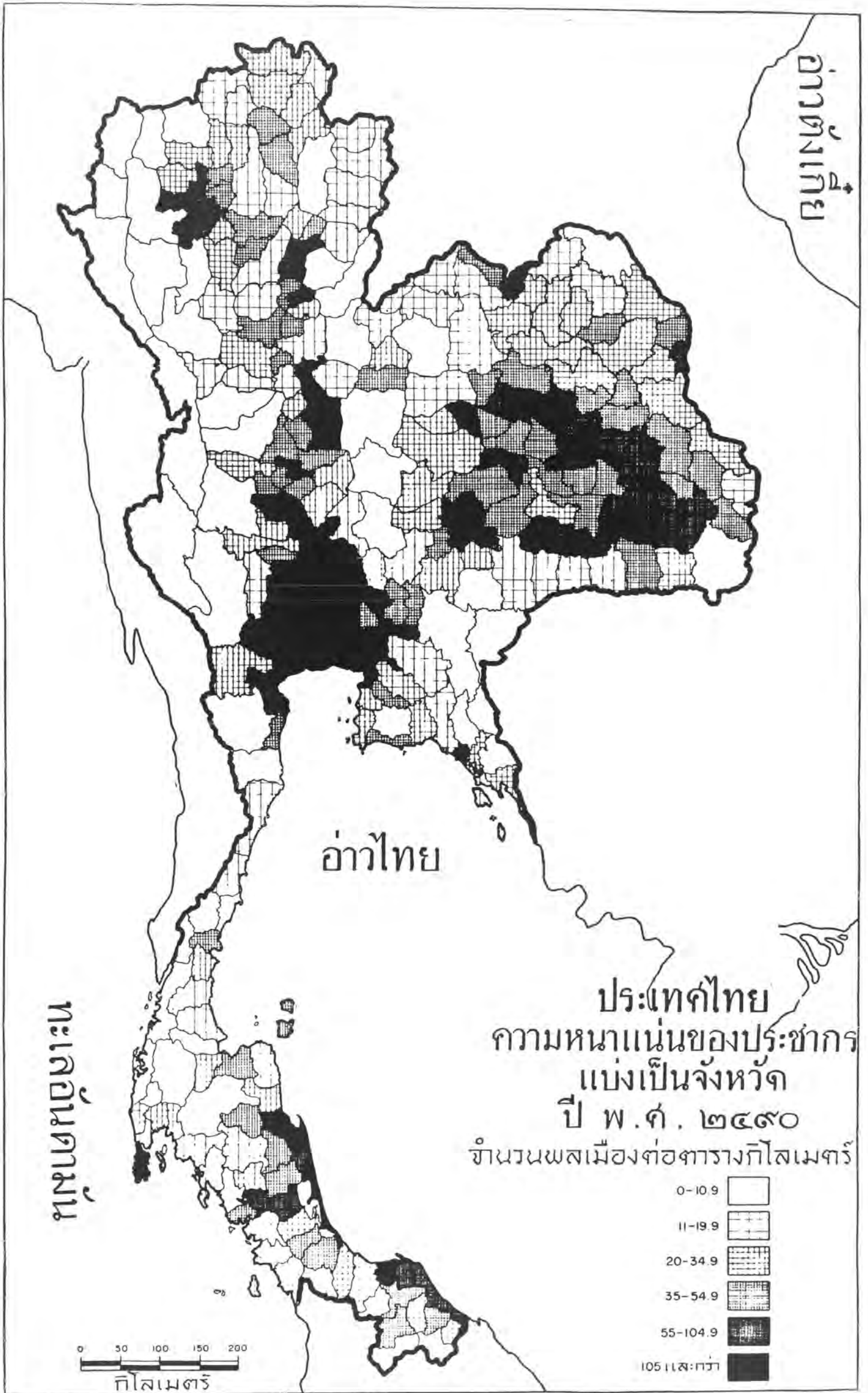
35-54.9

55-104.9

105 และกว่า

0 50 100 150 200

กิโลเมตร



น้อยคงจะตั้งภูมิดำเนาอยู่ในภูมิภาค ต่างกับผู้สำเร็จการศึกษาในกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนมากประกอบอาชีพอยู่ในพระนคร และเชียงใหม่มีกิจการในทางการแพทย์อยู่หลายอย่างแล้ว ซึ่งทำให้เป็นศูนย์กลางชั้นเยี่ยมสำหรับการฝึกอบรม กิจการเหล่านี้ประกอบด้วยโรงพยาบาลประจำจังหวัด ๓ โรง โรงพยาบาลเอกชน ๓ โรง โรงเรียนผดุงครรภ์ สถาน์อนามัยชนบทหนึ่ง โรงพยาบาลประจำชนค้ ๓ โรง และนิคมโรคเรื้อนซึ่งตั้งอยู่ใกล้ๆ

วิธีดำเนินการตามโครงการนี้เท่านั้นที่ยังเป็นที่สงสัยอยู่ เท่าที่เป็นมาแล้ว รู้สึกว่าขาดการวางผังล่วงหน้าโดยระมัดระวัง ทั้งในด้านการสอน และการก่อสร้างอาคาร จนบัดนี้ยังไม่ได้มีการประกาศแต่งตั้งคนบด ์ สถาปนิก หรือที่ปรึกษาทางสถาปัตยกรรม ในการเลือกสรรคณาจารย์สำหรับโรงเรียนใหม่แห่งนี้ รู้สึกว่าไม่ได้มีการถือประโยชน์จากข้อที่ว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่จะให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ในการที่จะได้รับฝึกหัดและก้าวหน้า การณ์กลับปรากฏว่า ได้มีการเน้นว่าจะเป็นโอกาสที่จะไปศึกษาต่อต่างประเทศ เป็นการแลกเปลี่ยนกับหน้าที่ราชการระยะหนึ่งที่เชียงใหม่ ทั้งนัยยอมก่อให้เกิดความเคลือบแคลงว่า วิธีนี้จะสามารถดึงดูดคนหนุ่มสาวที่มีสมรรถภาพซึ่งทำงานอยู่ตามโรงพยาบาลและโรงเรียนแพทย์ในกรุงเทพฯ ในขณะนี้ได้อย่างไร

ได้มีบุคคลบางคนแสดงความไม่เชื่อว่า ศิวาจารย์และผู้สอนที่เชียงใหม่จะอยู่ในจังหวัดนั้นต่อไป หลังจากที่ได้สัญญาได้สิ้นสุดลง (ต้องทำงานใช้ต้องเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับผู้ไปศึกษาต่างประเทศโดยไร้ทุนรัฐบาล) ในระยะนี้ บัญหานั้นอาจจะมึบ้าง เพราะจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนพลเมืองน้อย (ประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน) โอกาสที่จะประกอบอาชีพส่วนตัวมีจำกัด แต่ในระยะยาวเมื่อจังหวัดเชียงใหม่ได้มีชื่อเสียงเป็นศูนย์กลางการแพทย์ ก็คงจะมีคนใช้จากบริเวณในภาคเหนือมารับการรักษายาบาลกันมากขึ้น

### ความต้องการสำหรับอนาคต

คณะสำรวจฯ ได้กล่าวถึงความขาดแคลนนายแพทย์และพยาบาล ในประเทศไทยแล้ว เฉพาะอย่างยิ่งนอกเขตพระนคร โรงพยาบาลก็ยังคงต้องการอีก แต่จะเป็นการใช้จ่ายไปอย่างเปล่าประโยชน์ที่จะสร้างโรงพยาบาลเพิ่มเติมก่อนที่จะได้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ซึ่งจะมาดำเนินงานในโรงพยาบาลเหล่านั้นอย่างมีสัมฤทธิ์ภาพ มิฉะนั้นแล้วก็จะเกิดเหตุซ้ำๆ ที่เกิดขึ้นเร็ว ๆ นี้ที่เชียงใหม่ โดยได้มีการก่อสร้างตึกในโรงพยาบาลรัฐบาลเพิ่มเติมขึ้นอีกหนึ่งตึกพร้อมด้วยเตียงคนไข้ ๓๐๐ เตียงในปี ๒๕๐๐ แต่ปรากฏว่าหกเดือนล่วงแล้ว ตึกนี้ก็ยังไม่เปิดใช้อุปราะเพราะไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงาน ก่อนที่จะได้มีการก่อสร้างโรงพยาบาลเพิ่มเติม ควรจะได้มีการปรับปรุงและขยายงานโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้วเสียก่อน โดยจัดหาเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่ดัดเพิ่มเติมและขยายแผนกคนไข้ภายนอก และควรจะได้มีการพิจารณาก่อสร้างสถานพยาบาลพักฟื้นชนบ้าง เพราะค่าก่อสร้างต่ำกว่าของโรงพยาบาล และได้ช่วยแบ่งเบาภาระของโรงพยาบาลลงไปได้บ้าง

สำหรับการเพิ่มจำนวนนายแพทย์และปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาวิชาแพทย์ศาสตร์ควรทำได้โดยไม่ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายมากนักโดยใช้สถานที่ที่มีอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงของงานทั้งหมดโดยละเอียดก็จะช่วยได้มาก เท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ การบริหารดำเนินไปด้วยความยากลำบากเพราะบรรดาคนบังคับต่างมีกิจกรรมหลายอย่าง และไม่มีผู้ช่วยทางวิชาการและการเลขานุการเพียงพอ อาจารย์ควรจะได้รับอนุญาตให้เลิกงานประเภทที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบเสียโดยให้พยาบาลหรือผู้ช่วยทำแทน และหันไปมุ่งทางด้านการศึกษาแทน อนึ่ง ควรจะได้ใช้โรงพยาบาลอื่น ๆ ในพระนคร โดยเฉพาะโรงพยาบาลหญิง ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชั้นเยี่ยมเป็นประโยชน์ในการสอนด้วย และควร

จะได้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนอันเก่าแก่ด้าสมัยเสียที เพื่ออนุวัติการเลื่อนตำแหน่งอาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ความสามารถเป็นเกณฑ์ ไม่ใช่อาวุโสในราชการ เช่นที่เป็นอยู่ และควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขหลักสูตรโดยละเอียด ในประการสุดท้าย โย ซี.เอ. จะช่วยได้มาก ถ้าหากได้มีการเพิ่มจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่ มาให้ความช่วยเหลือทางด้านการสอนวิชาแพทยศาสตร์ ซึ่งในขณะนั้นผู้เชี่ยวชาญประเภทนี้มีเพียงสองคน

ถ้ารับการบอกรับกันโรคธรรมดา มาตรฐานการศึกษาที่โรงเรียนพยาบาลอนามัยนับว่าสูงพอ แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่สงสัยว่าหลักสูตรของปีนั้นอาจจะยาวเกินไป โดยไม่จำเป็น เพราะในประเทศที่เจริญแล้ว หลักสูตรประเภทนี้มีกำหนดเวลาเพียงหกเดือนถึงหนึ่งปีเท่านั้น จึงสมควรจะได้มีการพิจารณาย่นเวลาหลักสูตร

งานควบคุมบอกรับกันโรคอื่น ๆ เช่นวิชาการปราบปรามโรคไข้จับสั่น และ คุชทูราควรรจะทำต่อไป นอกจากนี้ก็ม้งานเกี่ยวกับการศึกษาอนามัย หน่วยงานหมู่บ้านอนามัยควรถ่ายทอดอย่างก็ควรจะดำเนินต่อไป แต่เพื่อให้ได้ผลเร็วยิ่งขึ้น คณะกรรมการอนามัยตำบลและหมู่บ้านควรจะได้รับทราบและปรับปรุงให้เข้มแข็งขึ้น คณะกรรมการเหล่านี้ จะสามารถทำงานได้ผลมากขึ้นในการส่งเสริมเผยแพร่ให้ชาวบ้านรู้จักวิธีปฏิบัติต่างๆ เช่น รักษาถนนและตลาดให้สะอาด ซุกบ่อน้ำและสร้างด้อมแบบง่าย ๆ แต่ถูกหลักสูตราภิบาล

เพื่อปรับปรุงคุณภาพอาหารการกิน จะต้องมีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความ รังเกียจและการถือไม่บริโภคอาหารบางจำพวกซึ่งนับเป็นปัญหาที่ยากมากอันหนึ่ง ใน ระยะเวลาการให้โรงเรียนต่าง ๆ จัดสอนอย่างง่าย ๆ เกี่ยวกับประเภทอาหารที่พึงบริโภค

ประกอบกับโครงการจัดอาหารกลางวันแก่นักเรียนอาจจะให้ผิดที่ นอกจากนั้น ควรจะ  
ใช้การอบรมผู้ใหญ่ตามสถานีอนามัยและหน่วยอนามัยเคลื่อนที่ เป็นปัจจัยประกอบด้วย  
สำหรับอาหารไทยนั้น ส่วนบกพร่องในคุณค่าก็เป็นที่ทราบกันเพียงพอแล้ว ฉะนั้นควร  
จะได้ใช้เงินงบประมาณไปในการส่งเสริม และเผยแพร่ความรู้<sup>๕</sup> มากกว่าที่จะไปทำการ  
วิจัยเพิ่มเติม

หนึ่ง เมื่อพิจารณาถึง อัตราการเพิ่ม อย่างรวดเร็ว ของจำนวนประชากร  
ควรส่งเสริมให้รู้จักจำกัดขนาดของครอบครัว โดยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุม  
กำเนิดตามสถานีอนามัยต่าง ๆ

## การอาคารสงเคราะห์

### การอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล

ในปัจุบันนี้สถิติเกี่ยวกับเคหะสถานที่อยู่ มีเพียงเล็กน้อย ในประเทศไทย  
ขณะสำรวจ ๆ ได้รวบรวมสถิติเกี่ยวกับจำนวนอาคารที่อยู่ถาวรที่เพิ่งสร้างขึ้นเมื่อเร็ว ๆ  
นี้ แต่ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับว่าประชากรอยู่กันอย่างแออัดอย่างไร ในกรุงเทพฯ และ  
เมืองใหญ่อื่น ๆ การเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชนบทเข้าสู่ตัวเมือง ก็เป็นที่ทราบกัน  
อยู่แต่ไม่ได้มีการวัดจำนวนที่แท้จริง

อย่างไรก็ดี การขาดแคลนข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นดังที่คณะกรรมการ  
ดำเนินงานตามโครงการอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล โครงการเช่นว่านี้ได้เริ่มขึ้นเมื่อ  
พ.ศ. ๒๔๗๓ (ไม่นับโครงการนิคมสร้างตนเอง) จากปีนั้นจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ กรม  
ประชาสงเคราะห์กับสำนักงานอาคารสงเคราะห์ (ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๔) และธนาคาร



ดงเคราะห์ราคาค่าได้และอย่างน้อยที่สุดก็เป็นที่น่าสงสัยว่าการเข้าซื้อบ้านประเภทนี้ ควร  
จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐหรือไม่

ตัวอย่างอีกแห่งหนึ่งก็คือ อาคารดงเคราะห์ที่พัฒนาของธนาคารอาคาร  
ดงเคราะห์ ซึ่งได้ให้เงินกู้สำหรับสร้างอาคาร ๒๒๕ หลัง รวมทงอาคาร ๒๓ หลังซึ่งมี  
ราคาถึง ๒๔๒,๐๐๐ บาทต่อหลัง และผู้เข้าซื้อต้องผ่อนดงเดือนละ ๒,๒๐๐ บาท แม้แต่  
อาคารขนาดกลางก็ยังมีราคาถึง ๓๗๒,๐๐๐ บาทต่อหลัง และต้องดงค่าเข้าซื้อเดือนละ  
๓,๔๐๐ บาท เป็นการยากที่จะให้เหตุผลในการรวมอาคารประเภทนี้ไว้ในโครงการ  
อาคารดงเคราะห์ของประชาชน

คำคานาคังกล่าวนี้ใช้ได้เฉพาะอาคารดงเคราะห์เพียงดงน้อยเท่านั้น ส่วน  
ใหญ่ของอาคารดงเคราะห์ที่ได้สร้างไปแล้ว (ประมาณ ๔,๓๓๒ หน่วย) นับว่าได้ใช้  
เป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่ไม่ใช่ข้าราชการและมีราคาอยู่ในเกณฑ์ย่อมเยา สำหรับ  
อาคารดงเคราะห์ดงแห่งซึ่งรวมที่อยู่มากกว่าพันหน่วย ได้ใช้ค่าก่อสร้างระหวาง ๔,๗๐๐  
ถึง ๓๐,๐๐๐ บาทต่อหน่วย (ค่าก่อสร้างเท่านั้น)

แต่เนื่องจากไม่ได้มีการสำรวจดงหน้าโดยถี่ถ้วน ผลงานที่ปรากฏจึงมี  
ลักษณะดงดง สำหรับในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ที่มีการปลูกสร้างอาคารดงเคราะห์เกือบ  
ทงหมด อาคารเหล่านี้ได้สร้างขึ้นในบริเวณชานเมืองและได้ใช้เป็นที่อยู่ของพลเมือง  
จำนวนระหวาง ๒๐,๐๐๐ ถึง ๓๐,๐๐๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย เมื่อพิจารณา  
ถึงจำนวนประชากรของนครหลวง ซึ่งกำลังขยายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยัง  
เกือบจะไม่มีการรื้อถอนเพื่อสร้างใหม่เลย ที่อยู่อาศัยที่ดงปรกหักแและชำรุดทรุด  
โทรมกลางดงเมืองยังคงอยู่เช่นเดิม เท่าที่ปรากฏอยู่รู้ดงว่าไม่ได้มีการจัดโครงการ  
อาคารดงเคราะห์ให้เข้ากับโครงการใหญ่ของคณะกรรมการวางผังกรุงเทพฯ ลักษณะ

ที่เป็นอยู่ทั่ว ๆ ไปในประเทศไทย คือ หน่วยราชการหน่วยหนึ่ง ๆ ไม่มีความรู้และความสนใจในนโยบายหรือวิธีดำเนินการของหน่วยราชการหน่วยอื่น ๆ

โครงการอาคารสังเคราะห์ที่มีขนาดพอควรจะมีโรงเรียน โรงพักตำรวจ โรงรถดับเพลิง และอื่น ๆ ให้พร้อม แต่เท่าที่เป็นมามีหลักฐานว่าไม่ได้มีการประสานงานในด้านต่าง ๆ นี้ ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาคารสังเคราะห์ ๒ แห่งที่ถนนดินแดง แห่งแรกซึ่งมีอาคารอยู่ ๒๗๓ หลัง และเป็นอาคารที่มีราคาต่ำ มีโรงเรียนซึ่งสร้างขึ้นอย่างวิจิตรและใช้ค่าก่อสร้างสูงมาก โรงเรียนนี้ใช้เป็นสถานที่ศึกษาของนักเรียนจำนวนประมาณ ๓,๕๐๐ คนเศษในชั้นต่าง ๆ เริ่มแต่อนุบาล ตามมัธยมศึกษา วิสามัญศึกษาและอาชีวศึกษาชั้นสูง และยังมีบริการพิเศษต่าง ๆ เช่น อาหารกลางวันสำหรับเด็กอนุบาล การรักษาของแพทย์และการควบคุมโดยนักสังคมสังเคราะห์ แต่ในอาคารสังเคราะห์อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้กันกลับปรากฏว่า เด็กที่อาศัยอยู่ในอาคารประมาณ ๓,๗๐๐ หลัง ซึ่งสร้างขึ้นภายหลังอาคารกลุ่มแรกไม่มีโรงเรียนเรียน และไม่สามรถจะเข้าเรียนที่โรงเรียนตัวอย่างพิบูลประชาสรรค์คันไถ

### ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง

ถึงแม้ว่าปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในชนบทยังมีไม่เพียงพอก็มียู่เช่นเดียวกับในเมืองใหญ่ ๆ แต่จะเห็นได้ว่าปัญหาแรกที่จะต้องแก้ไขเพื่อให้ได้ผลดีที่สุดในชนบทของการพัฒนาประเทศก็คือ ปัญหาที่อยู่อาศัยในตัวเมือง ยิ่งกว่านั้นปัญหาการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในตัวเมือง ย่อมเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอื่น ๆ ของการปกครองท้องถิ่น อาทิเช่นการจัดหาสถานที่ศึกษาและสถานที่ราชการอื่น ๆ การควบคุมจรรยา การบังกัญโรกัญใจเจ็บ การประเมินราคาที่ดินและภาษีและอื่น ๆ อีกมาก

มาย จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะมอบอำนาจในเรื่องนี้แก่ฝ่ายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะได้จัดการกับปัญหาที่ผูกพันกันเหล่านี้ โดยให้มีการประสานงานกันทุกด้านตามความเหมาะสม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้เทศบาลที่หน้าที่รับผิดชอบในการอาคารสงเคราะห์โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาในบริเวณตัวเมือง เทศบาลควรจะทำการก่อสร้างด้วยตนเอง หรือคิดค่าให้มีการก่อสร้างโดยผ่านสหกรณ์เคหะสถาน และมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับให้เช่าหรือเช่าซื้ออาคารเหล่านี้ ทั้งนี้จะต้องมีการจ้างและอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ ๆ มีความต้องการอาคารที่ปลูกสร้างในราคาต่ำเหล่านี้มากที่สุด

แต่เนื่องจากเงินมีอยู่จำกัดมาก และความต้องการในด้านต่าง ๆ ก็มีเพิ่มขึ้นทุกที่ เช่น ในด้านการประปา การระบายน้ำ การกำจัดน้ำและสิ่งโสโครก การขยายและซ่อมถนนหนทางต่างๆ เทศบาลนครกรุงเทพฯ จะไม่อาจทำงานด้านอาคารสงเคราะห์ได้มากนัก โดยปราศจากความช่วยเหลือ สำหรับเทศบาลจังหวัดอื่นๆ ก็เช่นกัน คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้รัฐบาลกลางตั้งงบประมาณสำหรับเรื่องนี้ เป็นทุนสัมทบกับงบประมาณของเทศบาล เพื่อที่จะให้โครงการนี้อยู่ในขอบเขตที่สมควร อาจจะต้องมีการกำหนดยอดเงินขั้นสูงไว้ ในเบื้องต้นอาจจะประมาณให้อยู่ในวงเงินไม่เกิน ๓๐ ล้านบาทต่อปี การกำหนดงบประมาณจำนวนนี้อาจจะไปโดยพลการอยู่บ้าง แต่ทั้งนี้เพราะว่าในขั้นของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย งบประมาณส่วนใหญ่ควรจะเข้าไปในด้านอื่น ๆ ที่สามารถเพิ่มกำลังการผลิตและรายได้โดยตรงมากกว่า เช่น การพลังงาน การชลประทาน และการคมนาคม เป็นต้น เมื่อได้ปรากฏผลตอบแทนในด้าน

ต่าง ๆ นี้โดยชัดแจ้งแล้ว ก็จะสามารถบ่งบประมาณมาให้ด้านปรับปรุงมาตรฐานการกินอยู่ได้มากขึ้น

อีกประการหนึ่ง เพื่อเป็นการประกันว่างบประมาณที่ตั้งไว้ สำหรับบ้านนี้จะใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำจริง ๆ จะต้องมีการจำกัดราคาของอาคารแต่ละหลัง สำหรับเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเสียก่อน แต่ก็พอจะประมาณได้ในขณะนี้ว่าควรอยู่ในวงเงิน ๓๐,๐๐๐ ถึง ๒๐,๐๐๐ บาท สำหรับอัตราค่าเช่าจนถึงแม้ว่าจะต้องต่ำกว่าอัตราตลาด แต่อย่างน้อยก็ต้องเพียงพอสำหรับการบำรุงรักษาและเพื่อใช้คืนค่าก่อสร้างภายในระยะเวลาของอาคารที่สร้างนั่นเอง

สำนักงานอาคารสงเคราะห์ควรจะเด็กสร้างอาคารใหม่ขึ้นอีก และควรพิจารณาการให้การให้เช่าซื้อและให้เช่าโดยด่วนที่สุด เพื่อโอนหน้าที่ในด้านการบริหารที่ยังค้างค้างอยู่ไปให้แก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์และแก่เทศบาลในกรณีบ้านให้เช่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ควรจะเป็นหน่วยดำเนินงานในฐานะตัวแทนเพียงแห่งเดียว ของรัฐบาลกลางในการให้เงินกู้สำหรับกิจการอาคารสงเคราะห์ ทั้งนี้โดยให้เงินกู้แก่เทศบาลหรือผ่านเทศบาล เงินกู้ส่วนใหญ่ควรให้มีระยะยาวและอัตราดอกเบี้ยต่ำ พอมีการใช้คืนเงินซึ่งให้กู้ออกไปจากเงินที่ส่งมอบเพื่อการสร้างอาคารสงเคราะห์ในบัจจุบันนี้ ก็ให้โอนไปให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อใช้ในกิจการต่อไป

ควรจะได้ยุบเลิกสำนักงานอาคารสงเคราะห์เสีย เมื่องานในบัจจุบันได้ยุติลงหรือโอนไปให้แก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์แล้ว สำหรับกองเคหะสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ก็เช่นกันเมื่อหมดหน้าที่สำคัญ ๆ แล้วก็ควรยุบเลิกเสีย

ถ้าปัญหาการจืดที่อยุธยาช่วยให้แก่ข้าราชการยังมีอยู่ ก็ควรจะได้มีการพิจารณาเป็นเรื่องหนึ่งเรื่องเดียวกัน ไม่ใช่ปล่อยให้มีการแยกพิจารณาโดยปราศจากความรอบคอบอันจะเป็นทางนำมาซึ่งการเดินพวกพ้อง อาจจะต้องคณะกรรมการพิเศษขึ้นพิจารณาเรื่องนี้ และถ้าปรากฏว่าความคั่งงอมยังมีอยู่จริงๆ และถ้าหาเงินได้จะทำโครงการใดก็ตาม ควรให้ขึ้นอยู่กับหน่วยบริหารแต่หน่วยเดียว

ไม่ควรจะอนุญาตให้มีการกั๊กกันระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ได้อีกต่อไป และควรมอบให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นผู้จัดการเรื่องเงินทั้งหมดเพื่อจะได้รับการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณได้ตามควร ธนาคารจะต้องส่งรายงานประจำปีโดยละเอียดต่อกระทรวงการคลังทุกปีไป (ในอดีตถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์จะได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการส่งรายงานประจำปี แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ไม่มีการส่งรายงานประจำปีไปยังกระทรวงการคลังแม้แต่ฉบับเดียวจากสำนักงานอาคารสงเคราะห์หรือธนาคารอาคารสงเคราะห์)

พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะฉุกเฉินซึ่งประกาศใช้ในทุกเขตเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และได้เป็นอุปสรรคแก่การก่อสร้างอาคารที่อยุธยาในบริเวณซึ่งจะต้องรื้อถอนสิ่งก่อสร้างเก่าออกเสียก่อน ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ ผู้เช่าจะถูกไล่หากไม่ได้ครบไต่ที่ยังปฏิบัติถูกต้องตามสัญญาออกจากเจ้าของสถานที่ที่จะเข้ามาอยู่อาศัยเองแทน ถึงแม้ว่าการบ่อนกนสิทธิ์ของผู้เช่าจะเป็นสิ่งที่ต้องมีเพื่อความยุติธรรม แต่พระราชบัญญัตินี้กว้างเกินไปและควรจะมีการแก้ไขเพื่ออนุมัติการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์ ส่วนข้าราชการ ตำนานเด็กเล่น และกิจการสาธารณะอื่นๆ



ศึกษามาทางนี้ได้ในขณะนี้ เมื่อพิจารณาข้อบกพร่องทางด้านพร้อมทั้งการที่พระราชบัญญัติยังไม่เคยใช้บังคับจริงจังแล้ว คณะดำรงฯ จึงขอแนะนำให้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้เสีย

เพื่อเป็นขั้นแรกของการจัดตั้งระบบประกันสังคมที่ได้ผลแน่นอน คณะดำรงฯ ขอแนะนำให้เริ่มด้วยการประกันการชดเชยความเสียหายแก่กรรมกร โครงการเช่นนี้จะบำบัดความต้องการอันรีบด่วน ซึ่งมีอยู่ในวงการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมในขณะนี้ และคงจะปฏิบัติได้และจะได้เป็นการฝึกฝนให้ความชำนาญแก่เจ้าหน้าที่เพื่อที่จะได้ขยายงานด้านประกันสังคมต่อไป

คณะดำรงฯ จึงขอแนะนำว่าในขั้นแรกนี้ ควรจะพิจารณาใช้โครงการนี้แก่เฉพาะบริษัทที่มีคนงานมากกว่าสิบคนขึ้นไป และพร้อมกันนั้นก็ศึกษาค้นคว้าว่าจะสามารถขยายโครงการให้กว้างออกไปได้หรือไม่ ภายในระยะเวลาหนึ่งหรือสองปีข้างหน้า

สำหรับการประกันประเภทนี้ น่าที่จะให้ผู้ว่าจ้างเป็นผู้จ่ายเงินประกันแก่ผู้เดียว โดยรัฐบาลอาจจะให้ความช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารบางส่วนการประกันนี้ ควรจะคลุมถึงการให้การรักษายาบาลแก่คนงานที่ถูกทำให้ทุพพลภาพหรือเจ็บป่วยลงเนื่องมาจากการทำงานการให้ประโยชน์เกี่ยวกับการรักษายาบาลนี้ไม่ควรจะจำกัดเวลาและจะไม่มีภารกิจค่ายาหรือการใช้อุปกรณ์อีกต่างหาก คนงานที่ไม่สามารถทำงานไปชั่วขณะควรจะได้รับเงินทดแทนระหว่างที่ไม่สามารถทำงาน และคนงานที่ต้องทุพพลภาพตลอดชีวิตควรได้รับบำนาญประจำเดือน ญาติที่สิ้นชีพของกรรมกรที่ตายในหน้าที่ควรจะได้รับเงินทดแทนเป็นเงินสด ทั้งนี้จะเป็นการเหมาะสมในขั้นแรก

ที่จะเด็กทอดลงใช้โครงการกับอุตสาหกรรมบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทที่มีอันตรายและการเสี่ยงภัยสูงสุด

นอกจากนี้แล้ว เมื่อพิจารณาโครงการประกันชีวิตความเสียหายแก่กรรมกร ควรจะได้มีการพิจารณาจัดตั้งโครงการให้การรักษาพยาบาลพักผ่อนและฝึกหัดอาชีพใหม่แก่กรรมกรที่ทุพพลภาพ โครงการนี้จะยังเป็นประโยชน์ในการช่วยกรรมกรผู้บาดเจ็บได้กลับมามีงานทำที่อำนวยความสะดวก และลดค่าใช้จ่ายในการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้บาดเจ็บระหว่างงาน เบี้ยประกันที่เก็บอาจจะรวมค่าประกันเล็กน้อยสำหรับค่าใช้จ่ายในการช่วยให้คนเจ็บเหล่านี้ได้กลับทำงานบางอย่างได้ด้วย

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๘ มีบทบัญญัติสำหรับปรับปรุงมาตรฐานของการให้ความปลอดภัยรักษาอนามัย และการส่งเคราะห์อื่น ๆ แก่คนงาน ถ้าหากว่าได้มีการบังคับใช้กฎหมายนี้ให้ได้ผลจริงจังแล้ว ก็อาจจะลดค่าใช้จ่ายของการประกันเงินชดเชยความเสียหายแก่กรรมกรไปได้มาก พระราชบัญญัตินี้ได้ตกเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลสถิติอันจะช่วย กำหนด ขอบเขตของการประกันเงิน ชดเชยความเสียหายแก่กรรมกรอยู่แล้ว จึงควรที่จะมอบหมายให้กองแรงงาน มีหน้าที่จัดเตรียมรายละเอียดสำหรับโครงการที่เด่นชัด

ต่อไปในอนาคตเมื่องบประมาณ และความสามารรถในการบริหารมีเพียงพอแล้ว รัฐบาลก็อาจปรารถนาที่จะขยายกิจการประกันสังคมออกไปอีก เพื่อเป็นการเตรียมงาน จะเป็นการสมควรที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานฉบับใหม่ โดยใช้ความระมัดระวังมากขึ้น ทั้งนี้ควรอาศัยรายงานของ

คณะผู้เชี่ยวชาญความมั่นคงของสังคมขององค์การกรรมระหว่างประเทศ ซึ่งขณะนี้ได้มาทำการสำรวจศึกษาการประกันสังคมในประเทศไทย และอยู่ในฐานะที่จะให้คำแนะนำทางด้านวิชาการและกฎหมาย ซึ่งจะประกอบด้วยหลักการเพื่อโครงการประกันค่าชดเชยความเสียหายแก่กรรมกรด้วย

### การสงเคราะห์ครอบครัว

รัฐบาลไทยได้เริ่มการสงเคราะห์ครอบครัวขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี ๒๔๘๓ และได้ดำเนินงานนี้เรื่อยมาจนปี พ.ศ. ๒๔๘๘ โดยใช้วิธีให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรมากภายในวงงบประมาณถึง ๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๐ ได้ขยายโครงการนี้ออกไปอีก ถึงแม้ว่าทางองค์การกรรมระหว่างประเทศได้ตั้งข้อกังขาอย่างรุนแรง ว่าสมควรหรือไม่<sup>๑/</sup>

คณะสำรวจฯ มีความเห็นว่า ระบบการให้เงินอุดหนุนผู้มีบุตรมากที่มีอยู่เวลานี้ไม่เหมาะสมและควรจะยกเลิกเสีย เงินอุดหนุนจำนวน ๓๒๐ บาท สำหรับบุตรคนที่ห้า และ ๘๐ บาทสำหรับบุตรคนที่หก ไป ย่อมให้ความสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่ยากจนได้ไม่มากนัก แต่กลับเป็นการเบียดงบประมาณอย่างมาก นอกจากจะได้มีการตั้งฐานะตามความเป็นจริงแล้ว ก็จะมีการจ่ายเงินเป็นจำนวนมากแก่ผู้ที่ไม่มีความต้องการจริง ๆ แต่การตั้งฐานะนี้เป็นเรื่องยากมาก แม้แต่ในประเทศที่ได้ก้าวหน้าไปแล้วเป็นอย่างมาก ในการบริหารกิจการสังคม ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีหน่วยราชการในท้องที่ซึ่งจะทำงานนี้ได้ และถึงแม้จะหาเครื่องมือในการบริหารได้ก็ยังมีปัญหาเรื่องครอบครัวไทยส่วนมากได้รับรายได้ส่วนหนึ่งในรูปสิ่งของและครอบครัว

๑/ ดูหมายเหตุในหน้า ๒๐๓

ชนบท ยังมีนิสัยชอบฝากลูกให้ญาติเลี้ยงอีกด้วย ซึ่งทำให้จำนวนคนในครอบครัวไม่  
แน่นอน อนึ่งการที่เจ้าหน้าที่จะไปแบ่งฐานะโดยถือหลักประมาณรายได้ที่ไม่แน่นอน  
ของแต่ละครอบครัวย่อมเป็นการแบ่งชั้นของสังคม ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการแตกแยก  
กันชน /

### การสงเคราะห์ผู้ทุพพลภาพ

จะเป็นการเหมาะสมกว่าที่จะใช้ระบบการสงเคราะห์ผู้ทุพพลภาพแทนการสง  
เคราะห์ครอบครัว ทั้งนี้ เพราะแม้แต่ในประเทศเช่นประเทศไทยซึ่งความสัมพันธ์ทาง  
ครอบครัวแน่นหนาพอที่จะมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวาง ก็ยังมีครอบครัว  
บางครอบครัวที่ประสบโศกภัยถึงขนาดที่ไม่อาจช่วยตัวเองได้ และจำเป็นต้องขอความ  
ช่วยเหลือจากภายนอก

ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้โดยแจ้งชัด กองต่างๆ ของกรมประชา  
สงเคราะห์ก็ได้ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นประจำอยู่แล้ว ซึ่งรวมการสง-  
เคราะห์ผู้ประสพภัย กรรมกรว่างงาน การเลี้ยงบุตรของครอบครัวที่ยากจนและอื่น ๆ  
จนประมาณที่ใช้ไปสำหรับการสงเคราะห์เหล่านี้เป็นจำนวน ๑๔.๖ ล้านบาทใน พ.ศ.  
๒๔๘๘

การปฏิบัติงานในการสงเคราะห์ประเภทนี้ได้ผลดีขึ้น และง่ายขึ้นมาก  
ถ้าหากมอบให้เป็นภาระของกองใดกองหนึ่งแต่เพียงกองเดียว เมื่อได้มีการศึกษาเพิ่ม

๑/ โครงการนี้ได้ยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุญคุณ พ.ศ.  
๒๔๘๘ พ.ศ. ๒๕๐๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๑

เดิมในเรื่องนี้โดยเฉพาะหนทางที่จะขอความร่วมมือจากเทศบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็ควรจะได้มีการกำหนดลักษณะของความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐบาลและออกกฎหมายคุ้มครองคุ้มครองที่ ซึ่งควรระบุนการให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปเงินสดและสิ่งของแล้วแต่กรณีได้ด้วย ทั้งนี้จากของระบุนการที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงของการขอความช่วยเหลือแต่ละรายอย่างได้ผลด้วย

### เขาวชนสงเคราะห์

โดยทั่วไปแล้ว การสงเคราะห์เขาวชนถือว่าเป็นงานอันดับเอกของการประชาสงเคราะห์ ขณะนี้กรมประชาสงเคราะห์มีสถานัน ๕ แห่ง ซึ่งให้ความอนุเคราะห์แก่เด็กกำพร้าหรือที่ถูกพ่อแม่ทอดทิ้งรวม ๘๓๕ คน รวมตั้งแต่ทารกขึ้นไปจนอายุ ๑๗ ปี แต่มีเด็กเพียง ๓๐ คนที่ได้รับการสงเคราะห์ในบ้านที่รับอุปการะเด็ก

เนื่องจากการสงเคราะห์ในครอบครัวมีบรรยากาศดีกว่า และเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการสงเคราะห์ในสถานัน คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้ย้ายเขาวชนในสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ไปสู่บ้านที่รับอุปการะเด็กที่ได้ผ่านการสำรวจและการควบคุมอย่างระมัดระวังแล้วโดยด่วนที่สุด ยิ่งกว่านี้เนื่องจากการบริหารการสงเคราะห์ประเภทนี้จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรอบรู้ภาวะท้องถิ่นเป็นอย่างดี ฉะนั้นจึงควรขอความร่วมมือขอรับผิดชอบให้แก่เจ้าพนักงานเทศบาลและหน่วยปกครองท้องถิ่น แต่จากสถานันห้าแห่งนี้อาจจะดำเนินงานต่อไปได้สองแห่ง (แห่งหนึ่งเป็นโรงเรียนดัดสันดานสำหรับเด็กชาย) แต่อาจจะเป็นการสมควรที่จะย้ายไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับสถานันอีกสามแห่งนั้นควรขอให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของเทศบาล เพื่อดำเนินงานชั่วคราวจนกระทั่ง

สามารถให้ระบบบ้านที่รับอุปการะเด็กแทนได้โดยสมัครใจ ทางฝ่ายเทศบาลก็ควรจะเตรียมหาและฝึกอบรมเจ้าพนักงาน

พระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้จัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กชนในกรุงเทพฯ ฯ และยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่าจะต้องมีการจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าในเรื่องนี้ยังไม่มี การปฏิบัติแต่อย่างใด ฉะนั้นในลัทธิภูมิภาคจึงมีการพิจารณาแต่เพียงเด็กน้อยว่าผู้ทำผิดกฎหมายเป็นเยาวชนหรือผู้ใหญ่ เยาวชนไม่ได้รับสิทธิพิเศษในการรณคดีและสู้คดีแต่ประการใด และถ้าถูกตัดสินให้มีผิดก็ต้องถูกจำโทษในคุกเดียวกับนักโทษผู้ใหญ่

แต่สำหรับในกรุงเทพฯ ฯ ผู้ทำผิดกฎหมายที่เป็นเยาวชนจะตั้งอยู่ในศาลเยาวชนซึ่งให้การพิจารณาเป็นพิเศษ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กมีหน้าที่สืบสวนและสอบสวนและให้การรักษาทางจิตแพทย์ จิตวิทยาและทางแพทย์แก่เยาวชนเหล่านี้ นอกจากนั้นแล้วยังมีหน้าที่บริหารระบบการคุมประพฤติ แต่มีเยาวชนเพียงจำนวนน้อยที่ได้รับ การคุมประพฤติดังกล่าว

คณะตำรวจ ฯ ขอแนะนำให้มีการจัดตั้งศูนย์กวดงหรือคณะกรรมการประเภทชนนอกเขตพระนครและธนบุรีโดยมอบหน้าที่ให้ช่วยเหลือเยาวชน ดูแลการปฏิบัติต่อเยาวชน และแยกนักโทษเยาวชนออกจากนักโทษผู้ใหญ่

### การสงเคราะห์ผู้ชรา

กรมประชาสงเคราะห์ได้ให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้ชราคล้ายคลึงกับเยาวชน

เดอดานผู้ชรา ๓๘๒ คน ได้รับการดูแลในสถานสงเคราะห์ที่คนชรารวมสามแห่ง แห่งหนึ่งซึ่งค่อนข้างใหญ่อยู่ชานพระนครและอีกสองแห่งอยู่ในต่างจังหวัด

ในประเทศไทย การสงเคราะห์ผู้ชรารุ่นใหญ่เป็นเรื่องในตัวเอง เพราะในชนบทครอบครัวดูแลกันเอง การดูแลผู้ชราที่ด้อยกว่าการดูแลเยาวชนมาก วิถีชีวิตในบ้านดั่งตัวโดยทั่วไปแล้ว นับว่าดีกว่าชีวิตในสถานนั้นและการดูแลก็ถูกกว่า ขณะดำรงอายุ จึงขอแนะนำให้ย้ายหน้าทีไปชมนอกเขตเทศบาล ซึ่งควรจะมีแผนการหาบ้านที่รับเลี้ยงผู้ชรา

### การแก้ไขอาชญากรรม

ประเทศไทยใช้วิธีจำคุกอาชญากรเป็นวิธีสำคัญ โดยมีการใช้วิธีการคุมประพฤติและการพักการลงโทษเพียงเล็กน้อย แทนที่จะดำเนินการตามโครงการสร้างคุกใหญ่โต น่าจะได้มีการศึกษาเรื่องระบบการคุมประพฤติและการพักการลงโทษโดยละเอียด แต่ถ้ามีความจำเป็นจะต้องสร้างคุกชั้นใหม่ก็อาจจะสร้างแบบค่ายโดยใช้แรงงานนักโทษเป็นส่วนใหญ่

### การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์

การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์ซึ่งในขณะนี้เป็นที่ของวิทยาลัยสังคมสงเคราะห์และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำกันไปโดยไม่มี การวางผังอย่างถาวร หลักสูตรและการฝึกภาคปฏิบัตินับว่าไม่เพียงพอ และผู้ดำ

เรื่องการศึกษาออกมาถึงคุณวุฒิไม่ถึงขนาด.../ จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกันใหม่ทั้งหมดหรือยกเลิกเสียเพราะผลได้ไม่คุ้มค่า

การวิจัยในเรื่องการตั้งคัมตั้งเคราะห์เป็นหน้าที่ของกองวิชาการตั้ง คมกรมประชาสงเคราะห์งานที่ทำอยู่เวลานี้เกือบจะไม่มีคุณภาพซึ่งงานวิชาชีพ เท่ากับว่าการลงทุนในกองนี้แทบจะไม่ได้ผลเลย ดังนั้นจึงอาจเป็นการเหมาะสมที่จะปรับปรุงแก้ไขหรือยุบเลิกกองนี้เสีย และหาผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาช่วยศึกษาเป็นเรื่องๆ ไป

## เงินที่ต้องการ—รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

เพื่อให้มีบริการตั้งคัมตั้งกล่าวมานี้ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณประจำปี สำหรับรายจ่ายประจำเริ่มจาก ๒๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ จนถึง ๒๕๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ รายจ่ายจำนวนนี้นับว่าสูงกว่าในปีก่อนๆ แต่ก็ได้คัดทอนลงเหลือเท่าที่จำเป็นจริง ๆ โดยพิจารณาถึงการขยายของจำนวนพลเมืองด้วย จำนวนที่ควรตั้งเพิ่มขึ้นอันส่วนใหญ่เป็นของการสาธารณสุข เพื่อตั้งอัตรานายแพทย์และพยาบาลเพิ่มขึ้นสำหรับโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้ว และจะสร้างใหม่เพื่อขยายและปรับปรุงการอนามัยชนบท และเพื่อปรับปรุงการบริหารงานในโรงเรียนแพทย์ทั้งต้องให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น งบประมาณค่าใช้จ่ายประจำทางด้านประชาสงเคราะห์นั้นไม่ได้มีการพิจารณาเพิ่มให้กว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้มากนัก ตรงกันข้ามคณะสำรวจฯ รู้สึกว่ามีงาน

๑/ ดูรายละเอียดจาก "การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย" โดย ฮอร์น เอ็ม. เควิดสันและ เดบอรา บี. เพนทซ์ (โครงการช่วยเหลือทางวิชาการของสหประชาชาติ รายงานที่ TAA/THAI ๔ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ประจำบางอย่างของกรมประชาสงเคราะห์ที่ควรระยกเลิกเสีย หรือพักไว้จนกว่าจะมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียงพอที่จะขยายงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการทางด้านการศึกษาที่ควรตั้งขึ้นเปิดงบประมาณลงทุนส่วนใหญ่นั้นคือ โรงเรียนแพทย์ใหม่ที่เชียงใหม่ แต่เมื่อเดย พ.ศ. ๒๕๐๔ ไปแล้ว รายจ่ายด้านนี้จะลดลงอย่างรวดเร็ว งบประมาณที่ตั้งไว้ ๘ ล้านบาทสำหรับปรับปรุงโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้วและสร้างสถานพักฟื้นคนใหม่ นับว่าต่ำมาก แต่ก็เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นที่จะต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมเสียก่อน งบประมาณสำหรับสถานอื่นก็น่าตั้งไว้ต่ำเช่นเดียวกัน

สำหรับเงินลงทุนทางด้านประชาสงเคราะห์นั้น คณะสำรวจฯ ได้แนะนำให้ตั้งไว้ต่ำ ทั้งนี้เพราะคณะสำรวจฯ มีความเห็นว่าโครงการนิคมสร้างตนเอง ซึ่งตั้งเปิดเงินมากที่สุดควรจะได้ระงับไว้ชั่วคราวก่อน แต่ถ้าหากว่าภายหลังจากการพิจารณาศึกษาโดยละเอียดแล้วทางรัฐบาลยังคงยืนยันที่จะดำเนินงานต่อไปก็ขอให้ทำไปโดยให้ใช้กำลังเงินน้อยกว่าก่อนมาก]

สำหรับการอาคารสงเคราะห์นั้น ขอแนะนำว่ารัฐบาลยังไม่ควรจะให้เงินช่วยเหลือจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ทั้งนี้เพื่อให้เวลาปรับปรุงการจ้ดของค้างงานเสียก่อน งบประมาณในปีแรกควรอยู่ในวงเงิน ๓๕ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึง ๕๐ ล้านบาทใน พ.ศ. ๒๕๐๖

งบประมาณที่ได้เสนอแนะนำมานี้ได้สรุปไว้ในตารางที่ ๓๖ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๖' ข้อเสนอว่าด้วยรายจ่ายพัฒนาการของรัฐบาลในด้านบริการสังคมและที่มาแห่งเงินที่จะต้องใช้ (พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖)

ล้านบาท

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
<b>ยอดค่าใช้จ่าย</b>					
รายจ่ายประจำ	๒๐๐	๒๓๐	๒๓๐	๒๕๐	๒๕๐
รายจ่ายลงทุน	๕๐	๘๕	๓๓๐	๘๐	๓๓๐
รวม	๒๕๐	๓๐๕	๕๖๐	๓๓๐	๕๘๐
<b>ที่มา</b>					
งบประมาณแผ่นดิน	๒๓๕	๒๗๐	๒๘๕	๓๐๐	๓๓๐
เงินเทศบาล	—	๓๕	๒๐	๓๐	๔๐
ความช่วยเหลือจาก ไอ.ซี.เอ. ที่คาดว่าจะได้	๑๕	๒๐	๒๕	๓๐	๓๐
<b>รายจ่ายประจำแยกตามประเภทใหญ่ ๆ</b>					
การสาธารณสุข	๑๖๐	๑๗๐	๑๗๕	๒๐๕	๒๐๕
การตั้งเคราะห์	๔๐	๔๐	๔๕	๔๕	๔๕
ยอดรายจ่ายประจำ	๒๐๐	๒๓๐	๒๓๐	๒๕๐	๒๕๐
<b>ที่มา</b>					
งบประมาณแผ่นดิน	๒๐๐	๒๓๐	๒๓๐	๒๕๐	๒๕๐
<b>รายจ่ายลงทุนแยกตามโครงการใหญ่ ๆ</b>					
การสาธารณสุข	๓๕	๕๒	๕๐	๒๕	๒๔

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
โรงเรียนแพทย์และโรงพยาบาลเชียงใหม่	๓๖	๓๒	๓๓	๘	๘
การปรับปรุงโรงพยาบาล	๘	๘	๘	๘	๘
สถานีอนามัย	๕	๕	๕	๕	๕
การปราบมาเดเรีย	๕	๖	๓	๒	๓
การวิจัย	๓	๓	๓	๓	๓
การสงเคราะห์	๓๕	๓๓	๒๐	๕	๖
การอาคารสงเคราะห์	—	๓๐	๔๐	๖๐	๘๐
ยอดคงค้างทุน	๕๐	๘๕	๓๓๐	๘๐	๓๓๐
ที่มา					
งบประมาณแผ่นดิน	๓๕	๖๐	๖๕	๕๐	๖๐
เงินเทศบาล	—	๓๕	๒๐	๓๐	๔๐
ความช่วยเหลือจาก ไอ.ซี.เอ. ที่คาดว่าจะได้	๓๕	๒๐	๒๕	๓๐	๓๐