

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษาดำบล  
ดงใหญ่ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัย ได้ศึกษาค้นคว้าทบทวนวรรณกรรมแนวคิด  
ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลพื้นฐานครอบคลุมเนื้อหาในประเด็น  
ดังต่อไปนี้ คือ

#### 1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท
- 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาชน
- 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำภูมิศาสตร์คาม
- 1.5 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่
- 1.6 ทฤษฎีหน้าที่นิยม

#### 2. ความหมายการพัฒนาชนบทและบริบทชุมชน

- 2.1 ความหมายการพัฒนาชนบท
- 2.2 เป้าหมายการพัฒนาชนบท
- 2.3 กฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 2.4 บทบาทของภาครัฐในการพัฒนาชนบท
- 2.5 รูปแบบการพัฒนาชนบท
- 2.6 บริบทตำบลดงใหญ่

#### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

## 1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเป็นแนวคิดที่เกิดจากการเปรียบเทียบสภาพสังคม ในขั้นตอนหนึ่งของประวัติศาสตร์สังคมมนุษย์ที่ผ่านมา นับตั้งแต่ยุคชุมชนบุพกาลมาจนถึงปัจจุบัน เป็นประวัติศาสตร์ของการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันของสังคมต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลง ช่วงที่สำคัญช่วงหนึ่งในประวัติศาสตร์โลก คือ การปฏิวัติทางการค้า เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ในยุโรป ในศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งได้ทำให้เศรษฐกิจประเทศในประเทยุโรป ตะวันตก โดยเฉพาะสหราชอาณาจักรอังกฤษพัฒนาเป็นแบบทุนนิยมก่อนสังคมอื่น ๆ ติดตามด้วยประเทศสหรัฐ ญี่ปุ่น และประเทศที่ชาวยุโรป ย้ายถิ่นฐานไปสร้างประเทศขึ้นใหม่ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ประเทศทุนนิยมแรกเริ่มได้พัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ไปด้วยความรวดเร็ว ในศตวรรษที่ 18-19 และสามารถครอบงำเอาเปรียบประเทศอื่น ๆ ทำให้ประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา ในศตวรรษที่ 20 พัฒนาได้ช้าหรือยิ่งด้อย พัฒนามากไปกว่าสภาพเดิมอีก

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ได้แพร่หลายมานับตั้งแต่ครั้งหลังของศตวรรษที่ 20 หรือสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ทำอย่างไรประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมทั้งทางตรง และทางอ้อมทั้งหลาย จะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของตนให้เจริญก้าวหน้า เหมือนอย่างประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว วิทยากร เช็งงูล (2526 : 73-74) สำหรับแนวคิดและแบบแผนการพัฒนาที่ถูกนำมาใช้เป็นแม่แบบในการพัฒนาประเทศ โลกที่สามนั้น ได้มีผลงานทางวิชาการของ ปกรณ์ ปรียากร (2527 : 2-48) เรื่อง "แนวความคิด ว่าด้วยการพัฒนา" ซึ่งได้สรุปรวบรวมทัศนะ ต่าง ๆ ไว้เป็น 3 แนวด้วยกัน คือ

1. แนวคิดแบบนักทฤษฎีปฏิฐานนิยม (The Positivists) เป็นแนวคิด ที่ประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก และทฤษฎีสังคมศาสตร์อเมริกันมาใช้วิเคราะห์ ปัญหาของสังคมด้อยพัฒนา โดยมีทัศนะต่อความก้าวหน้าหรือการพัฒนาว่ามีความหมาย เท่ากับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Development is equated with economic growth) และความเจริญเติบโตเช่นนั้นวัดกันที่ความก้าวหน้าทางด้านภาวะวัตถุเป็นสำคัญ
- ตัวแบบที่นักทฤษฎีแนวนี้ใช้ในการพัฒนาประเทศโลกที่สาม คือ การเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบของสังคมตะวันตก อันถือว่าเป็นสังคมในอุดมคติของการพัฒนาการ

ประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก และการจัดระบบสังคมแบบประชาธิปไตยตะวันตก คือตัวแบบที่สามารถใช้ได้ทั่วไปในทุกระบบสังคม โดยมีจุดหมายปลายทางของการพัฒนา คือการเพิ่มพูนผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) การพัฒนาอุตสาหกรรม การสร้างชุมชนเมืองการเพิ่มบทบาทของระบบราชการ ในกระบวนการวางแผนเหล่านี้ ถือว่าเป็นเทคนิคที่จะนำไปสู่การเพิ่มรายได้ประชาชาติและรายได้ต่อหัว และความมั่นคงของประชากรในที่สุด

แนวความคิดของนักทฤษฎีปฏิฐานนิยมนี้ ได้รับการยอมรับอย่างมาก และพัฒนาเป็นทฤษฎีภาวะทันสมัยที่ได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่เลือกใช้แนวทางสังคมนิยม ซึ่งได้รับความนิยมาตั้งแต่ยุคเริ่มทศวรรษแห่งการพัฒนา ตามแนวคิดขององค์การสหประชาชาติ ในศตวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา แนวทางการพัฒนา ในลักษณะนี้ ปกรณ์ ปรีชากร ได้กล่าวว่า "พื้นฐานทางอุดมการณ์ของทฤษฎีภาวะทันสมัยนี้ ตั้งอยู่บนหลักการของการพัฒนาทุนนิยมและการสร้างระบอบการปกครองเป็นสำคัญ"

2. แนวคิดแบบกลุ่มก้าวหน้า (The Radicals) ซึ่งเห็นว่าการถือเอาตัวแบบของสังคมตะวันตกเป็นตัวอย่างของการพัฒนาโลกที่สามนั้นเป็นสิ่งไร้สาระพวกเขาปฏิเสธแนวคิดของกลุ่มแรกที่ว่าความก้าวหน้าหรือการพัฒนา มีความหมายเท่ากับความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวคิดที่พวกเขาเสนอ คือ การพัฒนา หมายถึง การปฏิรูปการจัดระเบียบทางสังคม ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้จะต้องมีการเรียนรู้ข้อเท็จจริงของประเทศโลกที่สามก่อน เพื่อที่จะสามารถกำหนดวิธีการปฏิรูปสังคมที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์และเรียนรู้คือ การให้ความสำคัญที่โครงสร้างสถาบันและประวัติศาสตร์ อันถือเป็นหลักในการจัดระเบียบวิธีการศึกษาสู่ทางในการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมที่สุดของแนวคิดกลุ่มนี้ น่าจะได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ เป็นต้น

3. แนวคิดแบบนักทฤษฎีมาร์กซิสต์ (The Marxists) พยายามประยุกต์แนวคิดนักเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิกเข้ามาวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาของ โลกที่สาม แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการจัดสรรมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจภายในระบบสังคม การขยายตัวและแทรกแซงของวิธีการผลิตแบบทุนนิยม ระบบทุนนิยมผูกขาดผนวกกับระบบเผด็จการทหาร การครอบงำของจักรวรรดินิยม และการเลียนแบบทางด้านการบริโภคที่เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศศูนย์กลางและบริวารในระบบทุนนิยม โลก เป็นต้นนักทฤษฎีกลุ่มนี้ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนสังคมนิยมว่าจะสามารถสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมที่สมเหตุสมผล การปลดปล่อยภาวะการครอบงำของระบบทุนนิยมโลก หรือการปฏิวัติสังคมนิยม จึงจะนำประเทศไปสู่การพัฒนาได้

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ ปกรณ์ ปรียากร ได้เสนอแนะไว้ภายหลังการศึกษาแนวคิดของนักทฤษฎีทั้ง 3 กลุ่มนี้ คือ ทฤษฎีการพัฒนาหรือแนวคิดในการพัฒนามิใช่สูตรสำเร็จ (Ready formula) ที่จะนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวางในทุกระบบสังคม เพราะกระบวนการพัฒนาเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งสภาพการณ์ของแต่ละสังคมนั้นมีเงื่อนไขและรูปแบบทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น กลวิธีการพัฒนาที่ประสบผลสำเร็จในสังคมหนึ่ง อาจจะใช้ไม่ได้ผลในอีกสังคมหนึ่ง

นอกจากนี้ Seers (อ้างถึงใน ปกรณ์ ปรียากร. 2527 : 12-13) ยังได้เสนอทัศนะที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาในประเทศโลกที่สามว่า ตั้งอยู่บนพื้นฐานความพยายามในการพึ่งตนเอง (Self-reliance) ซึ่งได้แก่ การลดการพึ่งพาด้ำนการนำเข้าสำหรับสินค้าและบริการด้านอาหาร น้ำมัน และปิโตรเลียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลดการพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ที่มาจากภายนอกประเทศ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและรสนิยมในการบริโภคและการเพิ่มสมรรถนะทางการผลิต การกระจายรายได้โดยใช้นโยบายภาษีหรือวิธีการปันส่วน การใช้นโยบายการควบคุมเพิ่มความสามารถในการเจรจาต่อรองกับบริษัทข้ามชาติ และการลดภาวะการพึ่งพาทางด้านวัฒนธรรมด้วยการดำเนินนโยบาย วัฒนธรรมใหม่ เป็นต้น

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนานั้นจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับภูมิหลัง ตลอดจนข้อเสนอหลักที่ถือเป็นแก่นแท้ของทฤษฎีเหล่านั้นโดยชัดเจน งานของปกรณ์ ปรียากร ได้มีส่วนทำให้เราสามารถมองเห็นเค้าโครงของแนวคิดที่หลังไหลและมีผลกระทบต่อสังคมไทยได้บ้างว่า การพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดแนวใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ประเทศไทยได้เริ่มต้นการดำเนินงานการพัฒนาประเทศแบบมีแผนนั้น ได้ยึดถือแนวทางตามที่ธนาคารโลกได้กำหนดไว้ในรายงาน 2 ฉบับ คือ A Public Development Programme for Thailand (1959) และ Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation (1978) ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวคิดของพวกปฏิฐานนิยมนั้น ได้ถูกนักวิชาการประจำสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยึดถือเป็นคัมภีร์ในการวางแผนเสมอมา ใน 40 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2504

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาชน

เกี่ยวกับองค์กรประชาชน มีผู้ให้แนวคิดไว้หลายทัศนะ ดังนี้

**ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 1)** ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาชนไว้ว่า เป็นการรวมประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบลในรูปของกลุ่มตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเองหรือสนองวัตถุประสงค์ของชุมชน หรือแม้กระทั่งสนองวัตถุประสงค์ของทางราชการหรือหน่วยงานเอกชนที่ให้การสนับสนุน กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นนี้ อาจจัดตั้งอย่างไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายรองรับแต่อาจมีระเบียบทางราชการหรือระเบียบที่กลุ่มจัดทำขึ้นเอง เพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม

จากแนวคิดข้างต้นจะเห็นว่า องค์กรประชาชนเป็นกลุ่มของประชาชนในระดับหมู่บ้านหรือตำบล ที่รวมตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและหน่วยงานภายนอก รูปแบบขององค์กรอาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ซึ่งองค์กรประชาชนเป็นกลไกในการแก้ปัญหาในชุมชนและเป็นกลไกในการพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มคนภายในและภายนอกชุมชนด้วย

**กลุ่มแลกเปลี่ยนเพื่องานพัฒนาชนบท (2526 : 17-26)** ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ องค์กรประชาชนในการประชุมสัมมนา โดยมีข้อสรุปของแต่ละกลุ่ม ดังนี้คือ

กลุ่มที่ 1 เสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาชนว่าเป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกัน อย่างมีเป้าหมายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชุมชน และกระทำเป้าหมายเพื่อประชาชน เป็นตัวแทนของชุมชนในการรักษาผลประโยชน์ และคลี่คลายปัญหาของชุมชนทั้งปัญหา เฉพาะหน้าและปัญหาระยะยาว

กลุ่มที่ 2 ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาชนว่า เป็นขบวนการทำงาน ของสังคมหรือกลุ่มคนซึ่งมีสองรูปแบบ คือ องค์กรเดิมที่มีอยู่แล้วในชุมชนที่ร่วมกัน ทำมาหากินแก้ไขปัญหาและต่อสู้กับธรรมชาติ และองค์กรที่บุคคลภายนอกเข้าไปสร้าง เช่น กลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีกลั้มเหลวหรือสร้างปัญหาใหม่ให้กับชุมชน ซึ่งองค์กรประชาชนในทิศทาง ที่ควรจะเป็นจะเกิดขึ้นต่อเมื่อชาวบ้านมีพัฒนาการทางจิตสำนึก

กลุ่มที่ 3 เสนอแนวคิดว่า ชาวบ้านเองมีกลุ่มธรรมชาติรับผิดชอบแก้ไขปัญหา ภายในชุมชนอยู่แล้ว เป็นการยากที่จะสร้างองค์กรประชาชน การสร้างองค์กรประชาชน จะมืองค์ประกอบสองประการ คือ การเชื่อมั่นในพลังชุมชน และการศึกษาเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่างกลุ่มชาวบ้าน

กลุ่มที่ 4 มีทัศนะว่า องค์กรประชาชน คือ ชุมชนซึ่งเป็นสังคมหน่วยหนึ่ง เป็นองค์กรหนึ่งที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

กลุ่มที่ 5 เสนอแนวคิดว่าการพัฒนาองค์กรประชาชนจะต้องใช้กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนเป็นเงื่อนไขให้ชาวบ้านได้มีโอกาสเรียนรู้ปัญหาของชุมชนร่วมกัน และตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างและพัฒนาองค์กรประชาชนในระยะสั้นสู่การพัฒนาคุณภาพขององค์กรประชาชนเป็นขบวนการประชาชน เพื่อแก้ปัญหาระยะยาวต่อไป

กลุ่มที่ 6 เสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาชนว่า คือ พัฒนาการของกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนที่สามารถเติบโตขึ้นมา เพื่อมีบทบาทที่ก่อประโยชน์และปกป้องชาวบ้านในขอบเขต ทั้งชุมชนไว้โดยประชาชนเห็นด้วย มีความเข้าใจร่วม มีการควบคุม และได้ประโยชน์จากสิ่งที่ทำร่วมกัน

จากทัศนะของกลุ่มแตกเปลี่ยนเพื่องานพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนักพัฒนาภาคเอกชน สอดคล้องกับแนวคิด วัฒนธรรมชุมชนที่เห็นว่า ประชาชนมีองค์กรและกระบวนการ แก้ไขปัญหาของตนเองอยู่แต่เดิมแล้ว หน่วยงานที่ทำงานกับองค์กรประชาชนจะต้องให้ความสำคัญและศึกษาคุณค่าขององค์กรธรรมชาติมาปรับใช้อย่างเหมาะสม

อศิน รพีพัฒน์ (2527 : 133) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรประชาชนว่า องค์กรประชาชนจะต้องเป็นตัวแทนที่แท้จริง และกระทำการต่าง ๆ บนพื้นฐานแห่งความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชน มิใช่ตั้งเพื่อทำงานให้หน่วยงาน/องค์กรภายนอก โดยหลักการแล้ว คณะกรรมการชุมชนจะต้องเป็นอิสระปราศจากการควบคุม และต้องมีอำนาจที่แท้จริง ในการตัดสินใจ มีความคิดริเริ่มและมีสิทธิส่วนร่วมในทุก ๆ ด้านของสังคม

ดิเรก เต็งจำรูญ (2525 : 145) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรชุมชนว่าเป็นการรวมพลังประชาชนแล้วจัดตั้งเป็นองค์กรของประชาชนเอง และได้มาซึ่งอำนาจในการเปลี่ยนแปลง แก้ไขสถานการณ์ของตนเอง ด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ร่วมกันคิดปรึกษาหารือวางแผน และร่วมกันทำ และประการสุดท้ายยอมรับได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น และมีได้หมายถึงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้นหรือเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ แต่จะต้องครอบคลุมทุกด้านที่เกี่ยวกับชีวิตของมนุษย์ การพัฒนาลักษณะนี้ต้องยอมรับเสียก่อนว่าจะต้องเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มผู้กุมอำนาจ ซึ่งรู้สึกสูญเสียกระทบกระเทือนจากการจัดตั้งองค์กรของผู้ไร้อำนาจ (คนยากจน) ที่เติบโตขึ้นมาเพื่อทวงเรียกร้องสิทธิ และผลประโยชน์ของเขากลับคืนมาด้วยพลังอำนาจขององค์กรประชาชน เป็นมรรควิธีในการต่อรองเพื่อให้สัมฤทธิ์วัตถุประสงค์ ซึ่งหลักนี้เป็นหลักการ



ขึ้นกับที่สังคมประชาธิปไตยยอมรับและเคารพสิทธิของบุคคลที่จะรวมกลุ่มเพื่อต่อรอง แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ซึ่งถ้าหากว่าหลักการนี้ไม่เป็นที่ยอมรับก็เท่ากับว่าต้องการรักษาความอยู่ดีศรีธรรมให้คงอยู่

**บัญชา อ่อนคำ (2525 : 14)** กล่าวว่า การจัดตั้งองค์กรประชาชนเป็นผลมาจากทัศนะเกี่ยวกับสาเหตุความยากจน อันเป็นปัญหาหนึ่งของการพัฒนา และการวิเคราะห์สาเหตุของความยากจนทำให้เห็นชัดเจนว่า ผู้ไร้อำนาจเท่านั้นจะเป็นผู้ที่แก้ปัญหาของความยากจนอย่างแท้จริง ผู้ไร้อำนาจจะแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาอื่นๆ ได้ก็โดยการรวมตัวกันเป็นองค์กรประชาชนจึงถือได้ว่าเป็นมรรควิธีอันจะนำไปสู่การพัฒนา หรือการแก้ปัญหาดังกล่าว วิธีการจัดตั้งองค์กรประชาชนมีทัศนะว่า ความยากจนเกิดจากตัวระบบสังคมหรือโครงสร้างสังคม ถ้าจะแก้ต้องแก้ที่ระบบสังคมหรือโครงสร้างสังคม เปลี่ยนสังคมที่อยู่ดีศรีธรรม และไร้ความเป็นมนุษย์ ให้เป็นสังคมที่มีความอยู่ดีศรีธรรมและมีความเป็นมนุษย์

**บุญเพรง บ้านบางพูด (2527 : 22)** ที่พูดถึงการจัดตั้งองค์กรประชาชนไว้ว่าเป็นผลมาจากความยากจน ที่เป็นปัญหาหนึ่งของการพัฒนา ผู้ไร้อำนาจ จะแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาอื่น ๆ ได้โดยการรวมตัวกันเป็นองค์กรประชาชน อันเป็นวิธีที่นำไปสู่การพัฒนา หรือการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น สรุปแล้วไม่ว่าคนจนจะอยู่ไหนก็ตาม ควรจะร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหา

นอกจากนี้ **Maglaya (อ้างถึงใน สายพิรุณ น้อยศิริ (2530 : 19)** ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญขององค์กรประชาชนว่า องค์กรประชาชนเป็นกลไกอำนาจของคนจนที่มุ่งให้คนจนหรือกลุ่มผู้ไร้อำนาจมีความสามารถในการกำหนดความเป็นไปได้ในอนาคตร่วมกัน ตามความปรารถนาของพวกเขา เป็นการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหของผู้ถูกกดขี่และผู้ไร้อำนาจขององค์กรประชาชนจึงมีความแตกต่างจากองค์กรทั่ว ๆ ไปในเรื่องการก่อรูป การตัดสินใจ การวางแผน การต่อสู้และผลที่ได้รับจะไม่ผูกขาดอยู่ในมือของผู้นำเพียงไม่กี่คนแต่มวลสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้กำหนด

แนวความคิดเรื่ององค์กรประชาชน ตามทัศนะของหลายท่านที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า องค์กรประชาชน หมายถึง กลุ่ม ของประชาชนยากจนและหรือ ไร้อำนาจ ที่แลกเปลี่ยนได้เรียนรู้ และแก้ปัญหของชุมชนร่วมกันมีการพัฒนาจิตสำนึกศักยภาพของคนให้มีพลังและอำนาจในการรักษาผลประโยชน์ และสามารถกำหนดอนาคตของประชาชน และชุมชนได้เอง โดยยึดหลักการที่สำคัญการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการก่อรูปการตัดสินใจ

การวางแผน การดำเนินงาน และการกระจายผลประโยชน์ ซึ่งรูปแบบขององค์กรประชานั้น อาจเป็นองค์กรที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ หรือองค์กรที่บุคคลภายนอกเข้าไปจัดตั้งก็ได้

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความต้องการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามีมาแต่โบราณ ตั้งแต่มนุษย์อยู่ร่วมกันหรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันที่มีการอยู่ร่วมกันของมนุษยชาติ จะแตกต่างกันเฉพาะรูปแบบและวิธีการเท่านั้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอาจทำได้ โดยการสมัครใจ โดยการบังเอิญ โดยความจำเป็นหรืออาจเกิดจากการชักนำของผู้นำชุมชน ข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่แม้กระทั่งหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชน อาจกระทำในกรอบนโยบายที่กำหนดหรือทำตามความจำเป็นที่ผู้คนในชุมชนต้องช่วยกันดำเนินการเพื่อความอยู่รอดและเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 แนวคิดนี้มาจากการวางนโยบายแนวใหม่ ซึ่งเน้นที่การพัฒนาคนเป็นสำคัญมากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจดังเช่นแผนพัฒนาฉบับที่ 1-4 ด้วยเหตุนี้จึง ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงการพัฒนาจากบนลงล่าง (Top-down) มาเป็นล่างขึ้นบน (Bottom-up) โดยใช้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนกำหนดเป้าหมายสุดท้ายในกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาในการตัดสินใจรวมถึงการประเมินผล

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในปัจจุบันทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ในการดำเนินงานพัฒนาประเทศ อย่างกรมการพัฒนาชุมชน หรือหน่วยงานพัฒนาเอกชน ภายในประเทศก็ให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่ดูเหมือนว่าความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนายังขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ในฐานะที่เป็นหลักการและวิธีการพัฒนาแต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่

วีระ โอสถานนท์ (2522 : 55-60) ให้แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนระดับท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงชุมชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้จะเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งถ้าเกิดขึ้น เพราะเป็นการพัฒนาทรัพยากรคน และทำให้นักวางแผนระดับชาติได้รับทราบความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น โดยตรง แต่การเข้ามามีส่วนร่วมนั้นต้องเกิดขึ้น โดยผ่านสถาบันหรือองค์กรที่เหมาะสมจึงจะทำให้ประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมบังเกิดผลสูงสุด



**ลือชัย ศรีเงินยวง และ ผาสุก เคนควณิช (2526 : 12-13)** ได้เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะต้องไม่หมายความเพียงแต่การดึงประชาชนเข้ามาร่วมโครงการที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด “รูปแบบเป้าหมายของงาน” และ “กำหนดให้มีการเข้าร่วม” ดังที่ผ่านมาแต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ และมีบทบาทอย่างเต็มที่ ตั้งแต่กักคั้นปัญหา วางแผนปฏิบัติงาน ดูแลกำกับ ตลอดจนประเมินผลติดตามงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะต้องหมายถึง การมอบอำนาจอธิปไตยขั้นพื้นฐานคืนสู่ประชาชน การพยายามจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ

**ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 2)** ได้ให้แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมนี้ประชาชนจะได้มีการพัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งเสนอออกในรูปการตัดสินใจ ในการกำหนดวิถีชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

**สุจินต์ ดาววิระกุล (2528 : 18)** ได้ให้แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีความคิดสมัครใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อตัวประชาชนเอง และมีส่วนดำเนินการ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้ ต้องมิใช่เป็นการกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

**บัญชา แก้วส่อง (2531 : 39-40)** ได้กล่าวถึงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาว่า การที่บุคคลเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการพัฒนา ทั้งในรูปของการบริจาคที่ดิน ทรัพย์สิน สิ่งของหรือร่วมกระทำ การร่วมตัดสินใจหรือการส่งตัวแทนไปร่วมกิจกรรมของโครงการพัฒนาในขั้นตอนต่าง ๆ

**สนธยา พลศรี (2533 : 56)** ได้ให้แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่า ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมทุกอย่างมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้เป็นผู้ตัดสินใจทำงาน ลงมือทำงานตามที่ตัดสินใจไปแล้ว ด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการของเขา การที่เขาเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนั้น จะทำให้เขามีโอกาสพัฒนาตนเองยิ่งขึ้น

**ทงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ (2541 : 93)** ได้ให้แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาไว้ว่าการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และร่วมติดตาม ประเมินผล เป็นกระบวนการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับ โอกาส และใช้โอกาสที่ได้แสดงออกซึ่งความรู้สึกรู้สึกนึกคิด แก้ไขปัญหา ความต้องการของตน โดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชน และชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้

**บุญเพรง บ้านบางพูน (2527 : 91)** ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

1 มองในแง่คัดค้านงานพัฒนาที่ยังทำที่ยังสร้างตัวกลไกการพัฒนาของชนชั้นกลางเอง โดยชาวบ้าน ไม่มีส่วนร่วม คือ ทำโครงการเพื่อสนองความต้องการของพวกทำงานพัฒนาเอง ยังทำสถาบันการพัฒนายังเติบโต

2 มองในแง่ที่เป็นแนวคิดหรืออุดมการณ์ใหม่ในการพัฒนา อันเนื่องมาจากงานพัฒนาที่ทำกันอยู่ยังทำยังมีปัญหา ปัญหาที่ว่า คือ ใช้วิธีการทำงานแบบสั่งการจากข้างบน ลงสู่ข้างล่าง ซึ่งเป็นแบบให้ผลทางลบมากกว่า

3 มองในแง่กระบวนการในการวิเคราะห์และเปลี่ยนแปลงสังคมทั้งระบบ คือ มองว่าในสังคมที่มีผู้มีอำนาจกับไร้อำนาจนี้ การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นไม่ได้เพราะการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการในการร่วมกันตั้งแต่การวิเคราะห์ ติความ กระทั่งกำหนดทิศทางของสังคม

**ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 25)** กล่าวถึง สาเหตุสำคัญของการมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติดี และการเข้าร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวของประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ชนบทเพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องยอมรับในปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม

เป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามี โอกาส

วันรักษ์ มิ่งมณีนากิน (2531 : 10) ได้ให้แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปหมายถึงการเข้าร่วมแข่งขันอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลหรือประชาชนผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของ โครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วม ในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการมากที่สุดนั้น จักได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้ มากขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการแท้จริงและมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคน จะได้รับผลประโยชน์เสมอหน้ากัน

นอกจากนี้ สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 277-278) ได้กล่าวว่า ในการพัฒนาชุมชน จุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องการให้เกิดขึ้น คือ

1 ทางเศรษฐกิจประชาชนสามารถสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจได้โดยอาศัย การร่วมมือกันซื้อ ร่วมมือกันขาย เพื่อให้ได้ของที่มีคุณภาพและมีความยุติธรรมทางด้านราคา เช่น การดำเนินงานในรูปแบบสหกรณ์ หรือประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ไม่เป็นหนี้สินใครและ ไม่อพยพไปขายแรงงานในชุมชนนั้น ๆ เป็นต้น นั้นหมายถึง การลด การพึ่งพา ทางเศรษฐกิจจากภายนอกชุมชน

2 ทางสังคม การมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้นทำให้ประชาชนเกิดความ เชื่อมั่นในตนเอง เกิดความไว้วางใจในตนเอง มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่นช่วยเหลือ ตนเองได้ ประชาชนสามารถระดมพลังความคิด พลังกาย พลังใจ และความสามารถเข้าจัดการ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้สำเร็จ

3 ทางการเมืองและการปกครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน แต่ละคนนั้น เป็นการสร้างบุคลิกภาพและจิตสำนึกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะมุ่งไปสู่การปกครองตนเอง เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมมือบริหารงาน ของหมู่บ้านและตำบล ในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล ที่ได้รับการคัดเลือก และเห็นชอบจากชาวบ้าน ให้กระทำหน้าที่เพื่อชุมชนของตนเอง ซึ่งในที่สุดแล้วต้องการให้เกิด ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

วันรักร์ มิ่งมณีนาคิน (2531 : 11-15) ได้ระบุถึงกระบวนการขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทว่ามี 5 ขั้นตอน ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจึงควรจะหมายถึง การมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน โดยครบถ้วน คือ

1 การมีส่วนร่วมในการศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนเพื่อนำไปสู่การศึกษาค้นคว้าปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ตลอดจนการจัดลำดับของปัญหาและการคัดเลือกปัญหาที่จะแก้ไขตามลำดับก่อนหรือหลัง ชาวบ้านต้องรู้ปัญหาของตนเองมิใช่ให้คนภายนอกมาชี้แนะปัญหา

2 การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา

3 การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีและวางแผนในการแก้ปัญหา

4 การมีส่วนร่วมดำเนินการตามแผน เช่น การสละแรงงานและทรัพยากร ต่างๆ

5 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ขณะที่ Norman Uphoff (อ้างถึงใน อคิน รพีพัฒน์. 2527 : 101-102) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นไป ทั้งในรูปของการเข้าร่วม โดยมี การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร หรือการเข้าไปร่วมในการบริหารและการร่วมมือรวมถึง การเข้าร่วมในการลงแรงและร่วมใจ

3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคมหรือโดยส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างควบคู่กันไป

4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ในรูปแบบนี้นับเป็นการควบคุม การตรวจสอบการดำเนินงานทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

ส่วนทงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ (2541 : 95-97) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่าควรครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของชาวชนบท ขั้นตอนนี้เป็นส่วนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าชนบทยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและค้นหาสาเหตุของปัญหาด้วยตัวเองแล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะชาวชนบทจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาจึงมีหน้าที่สะท้อนภาพ หรือชักชวนให้ชาวชนบทมองเห็นภาพของปัญหา

และวิเคราะห์ปัญหาด้วยตัวของเขาเอง

2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การวางแผน  
ดำเนินกิจกรรมเป็นขั้นตอนต่อไปที่ขาดไม่ได้ เพราะหากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการ  
แต่ผลงาน การพัฒนาวัตถุให้เสร็จสิ้นโดยฉับไวก็จะดำเนินการวางแผนเสียด้วยตนเองผลต่อไป  
ที่ตามมาคือเมื่อขาดเจ้าหน้าที่ชาวชนบทก็ไม่สามารถดำเนินการวางแผนงานได้ด้วยตนเอง  
อาจจะมีความยากลำบากที่ผลักดันให้เจ้าหน้าที่ หรือนักพัฒนาทำหน้าที่เป็นเพียงเพื่อชาวชนบท  
ในการช่วยวางแผนเพราะชาวชนบทโดยทั่วไปมีการศึกษาน้อย แต่ถ้าเราไม่ให้ชาวชนบท  
มีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ โอกาสที่เขาเหล่านั้นจะได้รับการศึกษาและพัฒนาตนเองในการ  
วางแผนดำเนินงานก็หมดไป นักพัฒนาจะต้องเข้าใจว่าการศึกษาใดก็ตาม ต้องเริ่มความยากง่าย  
เร็ว ช้า จากระดับของผู้รับการศึกษามีใช้ระดับความรู้ความสามารถของผู้ให้การศึกษา

3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน ถึงแม้ชาวชนบท  
จะยากจนและขาดแคลนทรัพยากร แต่ชาวชนบทก็มีทรัพยากรที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วม  
ในการลงทุนและปฏิบัติงานได้ อย่างน้อยชาวชนบทมีแรงงานของตนเองเป็นขั้นต่ำสุด  
ที่จะเข้าร่วมได้ และในหลาย ๆ แห่งชาวชนบทสามารถที่จะร่วมลงทุนในกิจกรรมหลาย ๆ  
ประเภทได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้ชาวชนบทสามารถที่จะร่วมลงทุน  
และถ้าการปฏิบัติงานทั้งหมดมาจากปัจจัยภายนอกจะมีอะไรเสียหายก็ไม่เดือดร้อนมากนัก  
ขาดการบำรุงรักษา ไม่รักไม่หวงแหน นอกจากนั้นการร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเองทำให้ได้  
เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นประโยชน์ก็สามารถดำเนินกิจกรรมนั้นด้วย  
ตนเอง

4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ขั้นตอนนี้  
เป็นขั้นตอนสุดท้ายและมีความสำคัญยิ่งเหมือนกัน เพราะถ้าหากขาดการติดตามประเมิน  
ผลงาน ขาดการมีส่วนร่วมของชาวชนบทแต่ดำเนินการโดยบุคคลภายนอก ชาวชนบท  
ย่อมจะไม่ได้ประเมินด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้น ได้รับผลดี ได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่  
การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไปจึงอาจประสบความยากลำบาก เพราะ  
ชาวชนบทไม่ได้ประเมินด้วยตนเองให้รู้แจ้งว่าดีหรือไม่อย่างไร ถึงแม้ว่าจะมีผู้โต้แย้ง  
ว่าการประเมินเพียงธรรมชาติที่สุคน่าจะมาจากบุคคลภายนอกที่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ  
แต่ถ้าคิดถึงจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่มุ่งจะพัฒนาคน การคำนึงถึงแต่ความเที่ยงธรรม  
ในแนวความคิดของคนภายนอกย่อมไร้ประโยชน์ การผสมผสานระหว่างคนภายนอก  
กับชาวชนบทน่าจะเกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มากกว่า โดยเฉพาะคนภายนอกที่ไม่ได้

เกี่ยวข้องกับกิจกรรมจะเป็นชาวชนบทในหมู่บ้านอื่นมาร่วมประเพณีด้วย ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ไม่น้อย เพราะนอกจากจะเป็นการเผยแพร่กิจกรรมออกไปแล้ว ชาวชนบทเองจะเข้าใจและมองเห็นคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ คล้ายคลึงกับชาวชนบทด้วยกันเอง

**นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 186)** ได้ให้แนวคิดของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องเป็นเหตุเร้าใจให้ทำการบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกลุ่มดังกล่าวด้วย ซึ่งจะต้องมีเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมกลุ่มอย่างน้อย 3 ประการ คือ

- 1 ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
- 2 ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วม
- 3 ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

**ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 25-28)** ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเน้นว่าจะต้องมีความหมายครอบคลุมถึงการตัดสินใจ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา ซึ่งมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 7 ระดับ คือ

- Rajabhat Sakon Nakhon University
- ระดับที่ 1 ถูกบังคับ = ไม่มีส่วนร่วมเลย
  - ระดับที่ 2 ถูกล่อลวง = มีส่วนร่วมน้อย
  - ระดับที่ 3 ถูกชักชวน = มีส่วนร่วมน้อย
  - ระดับที่ 4 ถูกสัมภาษณ์ความต้องการ = มีส่วนร่วมปานกลาง
  - ระดับที่ 5 มีโอกาสเสนอความคิดเห็น = มีส่วนร่วมปานกลาง
  - ระดับที่ 6 มีโอกาสเสนอโครงการ = มีส่วนร่วมระดับสูง
  - ระดับที่ 7 มีโอกาสตัดสินใจด้วยตนเอง = การมีส่วนร่วมอุดมการณ์

**องค์การอนามัยโลก (อ้างถึงใน อนงศ์ พัฒนจักร. 2535 : 42)** กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน ดังนี้

- 1 การวางแผน (Planning) ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผล และการตัดสินใจ



2 การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ และการบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร การควบคุมการเงิน และการบริหาร

3 การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนมีความสามารถนำเอากิจกรรม มาใช้ประโยชน์ได้ เป็นการเพิ่มระดับการพึ่งพาตัวเอง และการควบคุมทางสังคม

4 การได้รับประโยชน์ (Obtaining Benefits) ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่าย ผลประโยชน์จากชุมชนพื้นที่เท่ากัน

เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ (2543: 11-12) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมตามหลักวิชาการ ได้หลายระดับตามบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น

1 แบบการจัดคนให้เข้าร่วม ผู้เข้าร่วม คัดเลือกจากตัวแทนของประชาชน ไม่ได้เลือกตั้งและไม่มีอำนาจอะไร

2 แบบตอบสนองแบบค่อยเป็นค่อยไป ผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางบอกว่า จะต้องทำอะไร ไม่มีการสะท้อนความคิดเห็นจากประชาชน

3 แบบคำขอปรึกษาหารือ หรือตอบคำถามชี้แจงรายละเอียดสิ่งที่จะต้องร่วมกับ องค์กรภายนอกเป็นผู้ระบุปัญหา และกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล และการควบคุม วิเคราะห์ข้อมูล โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4 แบบร่วมตามหน้าที่หรือภารกิจที่กำหนดให้ ใช้วิธีการเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายของโครงการ ประชาชนอาจมีส่วนร่วม โดยรวมกลุ่มเพื่อช่วยศึกษาวิเคราะห์ปัญหา ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว ประชาชนอาจเข้าร่วมอย่างแข็งขัน ร่วมตัดสินใจ แต่คำตอบ หลักสุดท้ายมักกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยหน่วยงานภายนอก

5 แบบแข่งขัน ร่วมในการวิเคราะห์และพัฒนาแผนปฏิบัติการและเพิ่ม ศักยภาพของกลุ่มองค์กรท้องถิ่นโดยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ใช้วิธีการที่หลากหลาย จากหลายสาขา

6 แบบสมัครใจทำเอง ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มอย่างอิสระ ประชาชนอาจติดต่อ ประสานหน่วยงานภายนอกมาช่วยแนะนำ โดยยังสามารถควบคุมการจัดการและการใช้ ทรัพยากรได้

**ชัชอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (2544 : 334)** กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน มี 2 รูปแบบ คือ กระบวนการที่ต้องอาศัยการรับรองโดยกฎหมาย และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การสร้างระบบสมัครใจขึ้น เพื่อให้มีสภาพบังคับทางสังคม เช่น การรับรองหรือการให้รางวัลด้านสิ่งแวดล้อมแก่ผลิตภัณฑ์ หรือธุรกิจอุตสาหกรรมที่ใส่ใจในการสร้างจิตสำนึกทางสิ่งแวดล้อมให้เกิดเป็นบรรทัดฐาน

**วันชัย วัฒนศัพท์ (2544: 25-28)** กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การปรึกษาหารือกับสาธารณชน ช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของ โครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่เคยใช้กันมาในอดีต

2. ลดค่าใช้จ่ายในการสูญเสียเวลา กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลาแต่ในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจจะดูว่าสิ้นเปลืองกว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่เมื่อตัดสินใจแล้ว และนำไปสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงในการตัดสินใจโดยกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ในการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งโดยทั่วไปอาจจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายในการทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. การสร้างฉันทามติ (Consensus Building) โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่ขึ้นยาวและมั่นคง และการยอมรับระหว่างกลุ่ม ซึ่งระยะแรกอาจจะมีความเห็นที่ขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมือง สร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. การเพิ่มความง่ายต่อการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของต่อการตัดสินใจนั้น เมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วบุคคลย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติ ไม่เพียงแต่จะมีการสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ในกรณีที่ร้ายแรงบางครั้งเมื่อความขัดแย้งนำไปสู่ความยากลำบากในการที่จะแก้ไขปัญหา นั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการและความห่วงกังวลที่เป็นมิตร การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรง

6 การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม วิธีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม ก็คือกระบวนการที่จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน

7 การพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้การศึกษาคือ การให้การศึกษาต่อสาธารณชน ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้ว่ากระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะทำอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
Rajabhat Mahasarakham University

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 2) ซึ่งได้ให้ให้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมนี้ประชาชนจะได้มีการพัฒนา การรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจ ในการกำหนดวิถีชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง ความสำเร็จของการพัฒนาชุมชนจะสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากได้น้อยแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประการสำคัญ แต่การที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์ประกอบในส่วนตัวของประชาชนเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เราจะต้องมีการพิจารณาถึงตัวคนว่า คนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นอย่างไร ตามปกติแล้วคนนั้นมีความแตกต่างกันออกไป เช่น ความแตกต่างทางด้านทัศนคติ บุคลิกภาพ จิตใจ อารมณ์ ค่านิยม ความสามารถ กำลังใจและความแตกต่างกันทางด้านร่างกาย เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อจะนำสิ่งเหล่านี้ไปประกอบ เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน หรือส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2529 : 6)** ได้ให้แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าเป็นกระบวนการที่รัฐบาลส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน องค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน ในเรื่องต่อไปนี้ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และนโยบายที่กำหนดไว้ คือ

1 ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงลดจนความต้องการของชุมชน

2 ร่วมคิดและสร้างรูปแบบ วิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา ลดปัญหาของชุมชนสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นความต้องการและสนองความต้องการของชุมชน

3 ร่วมวางแผน นโยบายหรือแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อขจัดปัญหา และตอบสนองความต้องการของชุมชน

4 ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

5 ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

6 ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตน

7 ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายของหน่วยงานที่วางไว้

8 ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงโครงการ และกิจกรรมที่ทำไว้โดยเอกชน หรือรัฐบาลให้ใช้ได้ตลอดไป

นอกจากนี้ ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ยังได้สรุปหลักการและแนวทางการพัฒนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ คือ

1 ต้องยึดหลักความต้องการ และปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรม

2 กิจกรรมต้องดำเนินการในรูปกลุ่ม เพื่อสร้างพลังของกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน

3 ให้คำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชน และปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของกิจกรรมนั้น

4 กิจกรรมที่ดำเนินการต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ทรัพยากร และวัฒนธรรมท้องถิ่นของชุมชนนั้น

- 5 การเริ่มต้นควรอาศัยผู้นำชุมชนที่ชาวบ้านเคารพนับถือ
- 6 ขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่  
ขั้นต้นตลอดการดำเนินการ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทสรุปได้ว่า ในการพัฒนาชนบทนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญ ในกระบวนการพัฒนาซึ่งจะต้องมีการพัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม การพัฒนาที่จะให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่กำหนดไว้ นั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน ต้องรู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนนั้น ในการพัฒนาชนบทก็เช่นกัน เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาชุมชน จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจวางแผนแก้ปัญหาาร่วมกัน ใช้วิทยาการรูปแบบที่เหมาะสม มิใช่เพียงจะให้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนให้มาเป็นสมาชิก ร่วมเสียสละแรงงาน เงิน วัสดุ และให้มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของกิจกรรมนั้นพอจะแยกเป็นข้อได้ ดังนี้

- 1 การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันชอบธรรมของทุกคน ที่เราเคารพให้การยอมรับและยกย่อง โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกเกี่ยวกับการปรับปรุงวิถีชีวิตของเขา
- 2 งานพัฒนาเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากจำเป็นจะต้องให้คนหมู่มากเหล่านี้ได้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงออก
- 3 กลยุทธ์ทั้งหลายในการพัฒนาที่ผ่านมา ยังไม่สามารถส่งผลถึงกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสและยากจน และในทางตรงกันข้ามกลับส่งผลให้กลุ่มคนผู้ได้เปรียบมีโอกาสมากขึ้นจึงจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์ในการพัฒนาใหม่ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น
- 4 ประสบการณ์ที่ผ่านมา ได้พบว่ามิโครงการจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จโดยอาศัยวิธีให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในรูปของการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็มีตัวอย่างของโครงการที่ล้มเหลวเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการปฏิบัติการเป็นกลุ่มหรือของกลุ่มอันเป็นผลมาจากความรู้สึกผูกพันของสมาชิกแต่ละคน ที่เข้ามาร่วมเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของเขาและในขณะที่เดียวกันก็ได้ประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย

6 การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นค้ำชีวิตร่วมของการพัฒนาชุมชน ยิ่งประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมมากเท่าใดยิ่งแสดงว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากยิ่งขึ้น

7 ประชาชนย่อมรู้ดีว่าตนเองกำลังทำอะไร มีปัญหาอะไรและอยากจะแก้ปัญหายังไง ถ้าให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาช่วยทำให้โครงการต่าง ๆ สอดคล้องความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ดีกว่า

#### 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

หลักการพัฒนาชุมชนข้อหนึ่งที่ใช้กันอยู่ทั่วไป ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ก็คือ การใช้ประโยชน์จากผู้นำท้องถิ่น เนื่องจากผู้นำท้องถิ่นมีคุณลักษณะหลายประการ ที่เป็นประโยชน์แก่งานพัฒนาชุมชน เช่น เป็นผู้มีความรู้ เป็นคนที่ชาวบ้านเคารพนับถือ จะทำอะไรก็มักจะมีคนทำตาม เป็นที่พึ่งของผู้อื่นและที่สำคัญต้องเป็นผู้ที่พิจารณาทำความเข้าใจยอมรับสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ เข้าใจง่ายและยอมรับไปปฏิบัติ สามารถชักจูงชาวบ้านให้ร่วมมือเพื่อพัฒนาหมู่บ้านตนเองได้ และทวี ทิมจำ (2528 : 172) ได้ให้เหตุผลความจำเป็นหลายประการที่ทำให้สังคมต้องมีผู้นำและผู้ตาม คือ

1 โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ย่อมไม่เท่ากัน ในความสามารถ ความสวยงาม ความเฉลียวฉลาด คนหนึ่งอาจเหนือกว่าอีกคนหนึ่ง คนที่เหนือกว่ามักจะ ได้เป็นหัวหน้า หรือผู้นำ ความเหนือกว่านั้นอาจเนื่องมาแต่กำเนิด หรือเพราะการฝึกฝนในภายหลัง หรืออาจเป็นไปได้ทั้งสองทาง คือ มีดีมาแต่กำเนิดพอสมควร แต่ต่อมาได้มีการฝึกฝนร่ำเรียนขึ้น หรือปรับปรุงแต่งให้ดีขึ้นไปอีก

2 การมีผู้นำนั้นมีประโยชน์ต่อสังคมมาก เช่น ผู้นำช่วยนำทางที่ถูกต้อง เพราะเห็นผู้มีความเฉลียวฉลาด เห็นการณ์ไกล ผู้นำช่วยให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะ ช่วยให้คนในสังคมเป็นระเบียบเรียบร้อย ร่าเริง ไม่ปั่นป่วน

ประกาศี พัททภัยสินธุช (2532 : 11-12) ได้ให้คำจำกัดความภาวะผู้นำไว้ 2 ระดับ คือ

1 คำจำกัดความในเชิงทฤษฎี หมายถึง การที่ผู้นำใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ ซึ่งมีผู้ได้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจ โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้



2 คำจำกัดความเชิงปฏิบัติการ หมายถึง การที่ผู้นำท้องถิ่น ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิประจำตำบล เป็นต้น ทำหน้าที่สำหรับการอำนวยความสะดวก จูงใจ ริเริ่ม ประนีประนอมและประสานงานโดยอำนาจหน้าที่ และอำนาจบารมี เป็นเครื่องมือในลักษณะที่เป็นพิธีการและไม่ใช่พิธีการ ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

โอวาท สุทธนารักษ์ (2531 : 12) ได้สรุปว่าผู้นำคือ บุคคลที่มีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในกลุ่ม หรือมีบทบาทสำคัญในการนำกลุ่มไปสู่จุดประสงค์เป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นผู้ที่สมาชิกยอมรับนับถือและให้ความเชื่อถือ ปฏิบัติตาม สามารถให้ความช่วยเหลือผู้อื่นในสิ่งที่ผู้อื่นร้องขอ รวมทั้งเป็นจตุรรวมของแนวคิดและอิทธิพลต่อแนวความคิดของมวลชนสมาชิกของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ หรือของชุมชน เหล่านี้เป็นต้น ผู้นำมีลักษณะเป็นผู้รอบรู้ มีความสามารถในการคิด ริเริ่ม สร้างสรรค์ มีความมานะพยายาม อดทน กล้าหาญ รับผิดชอบ มีความสามารถในการปรับตัวได้ดี รู้จักเข้าสมาคม ชอบแสดงออก มีใจคอหนักแน่น ไม่หวั่นไหวต่ออุปสรรค และรู้จักแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วง ไปด้วยดี

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

บัณฑิตร อ่อนคำ (2521 : 201-203) ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากผู้นำเป็นผู้ที่จะ โน้มน้าวหรือดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยกัน และในการพิจารณาว่าผู้นำท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดในการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยกันนี้ วิธีหนึ่งก็คือ การมองดูที่ข้อจำกัดของผู้นำท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่แล้ว หากทางทำลายข้อจำกัดเหล่านี้อันเป็นข้อจำกัดที่ถือว่า ไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งข้อจำกัดนี้ได้แก่

1 ข้อจำกัดด้าน โครงสร้าง ปัจจุบันผู้นำท้องถิ่นเกือบทั้งหมดเป็นผลผลิตของสถาบันที่สร้างขึ้นมาจากภายนอก สถาบันต่าง ๆ เหล่านี้มักจะตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ภายนอก มิใช่ความต้องการหรือผลประโยชน์ของคนส่วนมากในชนบท เพราะผู้นำที่เป็นผลผลิตของสถาบันจากภายนอกแบบนี้ย่อมเป็นผู้ที่ไม่สามารถดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมได้ เพราะประชาชนถือว่าผู้นำท้องถิ่นมิได้เป็นผู้นำของตนเองอย่างแท้จริง แต่เป็นผู้แทนผลประโยชน์จากภายนอกเท่านั้น

2 ข้อจำกัดในด้านความสามารถ ผู้นำมีความจำเป็นต้องมีความสามารถบางประการเพื่อดึงประชาชนให้มาช่วยร่วมในการพัฒนาชนบท ความสามารถดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ดังนั้น ผู้นำท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมในด้านความเป็นผู้นำ เพื่อเพิ่มพูนความสามารถ

3 ข้อจำกัดในด้านคุณสมบัติส่วนตัว ผู้ที่จะเป็นผู้นำท้องถิ่นจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องมีคุณสมบัติของผู้นำ จึงจะทำให้มีบทบาทในการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้นำท้องถิ่นควรจะเป็นผู้เสียสละ (Self-sacrifice) เป็นผู้มีความจริงใจ (Sincerity) และเป็นผู้มีความอดทน (Patience)

นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญซึ่งมีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้นำในงานพัฒนาชุมชนนั้น ทวี ทิมจำ (2528 : 176-178) ได้แยกเป็นประเด็นสำคัญไว้ ดังนี้

1 โอกาส (Opportunity) โอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนยังมีไม่มากนัก เพราะยังขาดองค์กรที่จะให้สมาชิกรวมกลุ่มกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องรวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรม เพื่อให้สถานศึกษาให้บริการด้านการศึกษาแก่ประชาชน องค์กรทางสังคม ให้มีการจัดอบรม ปฐมนิเทศผู้นำอยู่เสมอ

2 ความสามารถ (Ability) เมื่อผู้นำมีโอกาสเข้าร่วมในองค์กรแล้วความสามารถของผู้นำควรที่จะเพิ่มพูนขึ้น โดยการจัดให้มีการอบรม เปิดโอกาสให้ผู้นำรับผิดชอบหรือจัดแบ่งงานให้ทำ

3 จุดประสงค์ (Goals) เป้าหมายและนโยบายขององค์กร และการรับรู้ของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะดึงดูดประชาชน ให้เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนเพราะประชาชนเห็นว่า องค์กรนั้นเป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือต่อชุมชน ความสนใจที่จะเข้าร่วมจะเพิ่มมากขึ้น

4 ความคาดหวัง (Expectation) ผู้นำท้องถิ่นมักจะคอยคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ราชการในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่จะเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำและความมั่นคงปลอดภัยสำหรับเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องสอนให้ผู้นำท้องถิ่นรู้จักการช่วยเหลือตนเอง และให้การสนับสนุนเทคนิค ตลอดจนคำแนะนำที่ถูกต้อง

5 ความผูกพัน (Self commitment) เจ้าหน้าที่ควรเพิ่มพลังของชุมชนในการส่งเสริมสนับสนุนผู้นำท้องถิ่น ในการใช้อำนาจในวิธีทางที่จะช่วยให้ชุมชนเลี้ยงตัวเองได้ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้นำมีความผูกพันที่จะเข้าร่วมกิจกรรม และการสร้างบรรยากาศของความเข้าใจในหมู่ของผู้นำท้องถิ่น

6 การสนับสนุน (Support) ประชาชนในชุมชนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดติดเพื่อนบ้าน จะต้องเป็นตัวเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสังคม ในทางปฏิบัติประชาชนจะสนับสนุนบุคคลที่เกี่ยวข้องกันเป็นญาติ หรือเพื่อนบ้าน ในละแวกเดียวกันเป็นผู้นำ

อย่างไรก็ตามควรให้ข่าวสารและการศึกษาแก่ประชาชนในชนบท ถึงวิธีการเลือกผู้นำของเขา และความสามารถ ความเต็มใจที่จะทำงาน

7 ค่านิยมและทัศนคติ (Value standards and attitudes) โดยทั่วไปผู้นำท้องถิ่น มีเหตุผลตนเองในการรับตำแหน่งผู้นำ ผู้นำจะปฏิบัติอย่างแข็งขันเมื่อเขามีความเข้าใจที่ถูกต้อง และมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรและต่องาน และจะได้รับข่าวเป็นระยะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยการอภิปรายกลุ่ม เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจ การสร้างทัศนคติที่ดีให้เกิดขึ้นโดยใช้สื่อสารมวลชน ให้ผู้นำมีส่วนร่วมในโครงการและสนับสนุนให้เขาผูกพันอยู่กับการปฏิบัติงาน

งานพัฒนาชุมชนมุ่งส่งเสริมปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการเอง รับเข้าช่วยเหลือ ในเมื่อเกินความสามารถให้งานเป็นไปตามต้องการ และเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ความสำเร็จของประชาชนในการพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างประชาชนกับรัฐ เป็นประการสำคัญ จึงเป็นการลำบากที่จะติดต่อกับประชาชน หลักการทำงานร่วมกับผู้นำทางธรรมชาติด้านต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในชุมชน ผลงานที่ออกมาจึงจะเกิดความร่วมมือร่วมใจของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นมีข้อได้เปรียบอันเป็นประโยชน์เหนือกว่าชาวบ้านหลายประการ เช่น ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ มากกว่า ติดต่อกับเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกมากกว่า มีประสบการณ์ มีฐานะทางสังคม และเป็นผู้นำความรู้และวิธีการสมัยใหม่ไปปฏิบัติต่อผู้อื่น จากเหตุผลข้างต้นผู้นำท้องถิ่นจึงควรมีคุณลักษณะที่เอื้ออำนวยต่องานพัฒนาสังคมที่ต้องสร้างให้มีขึ้นในชุมชนนั้น ควรจะประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ **พัฒนา์ สุจ้านงค์ และคณะ** (2524 : 94)

- 1 เป็นผู้ที่ชุมชนยกย่องนับถือ
- 2 เป็นผู้ที่สามารถชักจูงและก่อให้เกิดศรัทธาในกลุ่มคน
- 3 เป็นผู้เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
- 4 เป็นผู้ที่พร้อมจะให้ความช่วยเหลือให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้อื่น
- 5 เป็นผู้มีความคิดริเริ่มและทันต่อเหตุการณ์
- 6 เป็นผู้ที่ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น
- 7 เป็นผู้มีการศึกษาดีและมีแนวคิดอันเป็นประชาธิปไตย
- 8 เป็นผู้มีใจกว้างขวาง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่
- 9 เป็นผู้มั่นคงและมีหลักธรรมในการติดต่อกับผู้อื่น
- 10 ไม่เป็นผู้ทำตัวเป็นนายคนหรือแสดงตนเป็นคนเด่น

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นว่า ผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในงานพัฒนาชุมชน เป็นผู้ประสานงาน ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในชุมชน ซึ่งหากชุมชนใดมีผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ ทำงานเพื่อประโยชน์แก่ชุมชนและเป็นผู้ที่มีความเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว จะทำให้ชุมชน หมู่บ้านนั้นมีความเจริญ และประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ

### 1.5 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่

ทอลคอน พาสัน (Talcott Parsons อ้างถึงใน สนธยา พลศรี, 2533 : 140-145) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน ได้กล่าวไว้ว่า การที่มนุษย์เข้าไปอยู่ในสังคมและสังคมมีการจัดระเบียบขึ้น เนื่องจากสมาชิกในสังคมมีความสมัครใจที่จะเข้าไปทำกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมนั้น และการกระทำ (Action) มีความสำคัญยิ่งต่อระบบสังคมนั้นคือ Parsons มีความคิดเห็นว่าการกระทำของบุคคลในสังคมจะต้องมีลักษณะการสมัครใจ คือการที่จะกระทำเพื่อมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งผู้กระทำนั้นจะต้องมีความเชื่อค่านิยมที่เป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายนั้น นอกจากนี้สถานการณ์ต่าง ๆ จะเป็นเครื่องชี้ว่าผู้กระทำจะมีพฤติกรรมอย่างไรบ้าง บทบาทและสถานภาพของบุคคลต่าง ๆ ได้กระทำต่อกันจนเป็นระบบสังคมและ Parsons เห็นว่าระบบสังคมนั้นถ้าหากจะรักษาระบบอยู่ได้ ก็จะต้องทำหน้าที่สำคัญเพื่อรักษาดุลยภาพ (Equilibrium) ไว้ 4 ประการ คือ

1 ระบบสังคมจะต้องมีจุดประสงค์ และดำเนิน ไปเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ (Goal Attainment) เพื่อความอยู่รอดแห่งสังคม สมาชิกในสังคมจะอยู่ได้อย่างสงบสุข ทำอย่างไรที่จะถ่ายทอดวัตถุประสงค์ของสังคมนี้อไปสู่สมาชิกในสังคม การดำเนินการไปสู่เป้าหมาย และมีการควบคุมอย่างไรที่จะทำให้สมาชิกได้ปฏิบัติไปในวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของสังคม

2 ระบบสังคมจะต้องมีการปรับตัว (Adaptation) การปรับตัวมีความจำเป็น และสำคัญมากต่อการมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน การที่สมาชิกในสังคมมีความสัมพันธ์ และกระทำระหว่างกันนั้น จำเป็นต้องคิดหาเทคนิควิธีการต่าง ๆ ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของสังคม และเสริมสร้างพลังต่าง ๆ ภายในระบบให้ดีขึ้น

3 ระบบสังคมจะต้องมีการบูรณาการรวมหน่วย หรือการผสมผสานส่วนต่าง ๆ (Integration) การบูรณาการรวมหน่วยมีความสำคัญต่อระบบ ก็เพราะเพื่อสร้างความเข้าใจ

ในระบบ เพื่อช่วยการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่จุดหมายของสังคมและป้องกัน ภาวะความตึงเครียดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในระบบ

4 ระบบสังคมจะต้องมีการจัดการกับความตึงเครียด (Tension Management of Latency) ภายในระบบสังคมย่อมจะมีความขัดแย้งหรือความตึงเครียดอยู่เป็นธรรมดาจากบุคคล กลุ่มคน สถาบัน หรือชุมชน ระบบสังคมจะต้องมีหน้าที่แก้ไขหรือจัดการกับสิ่งเหล่านั้น เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในสังคม

สิ่งสำคัญที่บุคคลปฏิบัติตามสถานภาพและบทบาทในระบบสังคมได้ ในสถานการณ์ต่าง ๆ นั้น จะต้องมีค่านิยมหรือแนวความคิด ความเชื่อที่ได้ยึดเหนี่ยวผูกพัน ระหว่างบุคคลในสังคม Parsons ได้เสนอตัวแปรที่จะศึกษาความแตกต่างหรือแนวโน้ม ทางพฤติกรรมของบุคคลในระบบสังคม เรียกว่า แบบแผนของตัวแปร (Pattern Variables) ไว้ดังนี้

1 ตัวแปรที่เกี่ยวกับความรู้สึก ได้เน้นความผูกพันทางด้านอารมณ์ (Affective Neutrality) และความไม่รู้สึกผูกพันทางด้านอารมณ์ (Non-Affective Neutrality) เช่นระบบ สังคมระหว่างสามภรรยา จะมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับอารมณ์ความรู้สึก แต่ในระบบสังคม ระหว่างพนักงานธนาคารกับลูกค้า จะมีลักษณะความสัมพันธ์แบบไม่มีความรู้สึกผูกพัน ทางด้านอารมณ์

2 ตัวแปรที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่มีขอบเขตเฉพาะเจาะจง (Specificity) กับตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ซึ่งมีขอบเขตกระจายหรือกว้าง ๆ (Diffuseness) ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างสามีกับภรรยา จะเป็นแบบที่มีขอบเขตกระจายทั่วไป ซึ่งจะครอบคลุม ทุกอย่างในด้านสังคม เศรษฐกิจ เป็นต้น ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง จะมีลักษณะที่ได้กำหนดบทบาทอย่างเจาะจงว่าจะทำอะไรบ้าง

3 ตัวแปรที่เกี่ยวกับหน่วยสังคมที่ผู้กระทำพิจารณาในแง่หน่วยสากล (Universalism) กับผู้กระทำพิจารณาในแง่หน่วยเฉพาะ (Particularism) เช่น การกระทำ ที่ทำไปโดยรวม ๆ ไม่พิถีพิถันว่าจะทำเฉพาะกับใคร เช่น การทำบุญบ้าน จะนิมนต์พระจาก วัดไหนก็ได้ แต่ถ้าพิจารณาในแง่เฉพาะเจาะจง ก็ต้องนิมนต์พระจากวัดที่ตนรู้จักเท่านั้น

4 ตัวแปรที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เป็นคุณลักษณะ (Inborn Quality) หรือลักษณะที่ได้มาแต่กำเนิด (Ascription) เช่น อายุ เพศ เชื้อชาติ สถานภาพของครอบครัว กับตัวแปรที่มาจากกรกระทำด้วยความสามารถ (Achievement) เช่น หน้าที่การงาน ที่เลื่อนสูงขึ้นเพราะมีระดับการศึกษาสูงขึ้น

5 ตัวแปรที่ชี้ค้ำกับหน่วยในลักษณะที่ถือว่าตนเองเป็นสำคัญ (Self Orientation) กับตัวแปรที่เป็นกลุ่มที่คนเป็นสมาชิกเป็นสำคัญ (Collectivity Orientation) อย่างที่เห็นได้ชัดก็คือบางระบบสังคมจะเน้นที่บุคคลมากกว่ากลุ่ม แต่บางสังคมอาจจะเน้นกลุ่มมากกว่าบุคคลก็ได้ จากแนวคิดทฤษฎีนี้จะเห็นได้ว่าสังคมมนุษย์ทุกสังคมจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกในสังคมดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุข มีความมั่นคงในชีวิต ปราศจากการรบกวนจากภัยด้านต่าง ๆ โดยมีความคิดว่าการกระทำของบุคคลในสังคมจะต้องมีลักษณะการสมัครใจต้องการที่จะกระทำเพื่อมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งผู้กระทำนั้นจะต้องมีความเชื่อค้ำนิยมที่เป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายนั้น

### 1.6 ทฤษฎีหน้าที่นิยม

เกี่ยวกับทฤษฎีหน้าที่นิยมมีนักทฤษฎีได้กล่าวถึงทฤษฎีหน้าที่นิยมไว้หลายทัศนะ ดังนี้

เดวิสและมัวร์ (Davis and Moore อ้างถึงในพลอย เจริญสุข, 2530 : 83) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน ได้สร้างภาพพจน์ของทฤษฎีนี้ไว้ ดังนี้

- 1 หากสังคมจะดำรงอยู่ได้ สังคมจะต้องปฏิบัติหน้าที่จำนวนหนึ่ง
- 2 สังคมจะแบ่งหน้าที่ต่าง ๆ ไปให้สมาชิกปฏิบัติ แต่ละคนจะปฏิบัติหน้าที่ไม่เท่ากัน คนที่ปฏิบัติหน้าที่สำคัญของสังคม ก็มักจะมีความสำคัญต่อสังคมไปด้วย
- 3 ถ้าสังคมจะมีชีวิตอยู่หรือเจริญต่อไป สังคมต้องหาสมาชิกที่มีคุณสมบัติหน้าที่เหล่านั้น
- 4 หน้าที่สำคัญต้องหาบุคคลมีคุณสมบัติสูงที่ได้รับการฝึกฝนมานาน และเป็นผู้รับผิดชอบสูง คนเช่นนี้มักจะหายากในแต่ละสังคม
- 5 แต่ละสังคมต้องทำหน้าที่หลายอย่างพร้อมกันในสังคม คือ ต้องหาคนมีคุณสมบัติมาปฏิบัติหน้าที่และสนับสนุนให้กำลังใจคนที่ทำหน้าที่ที่อยู่แล้วให้ทำหน้าที่ได้ดีที่สุด
- 6 ปัญหาที่แก้ได้โดยระบบให้รางวัลของสังคม คือ ให้อภิสิทธิ์และเกียรติคุณแก่คนที่ปฏิบัติหน้าที่สำคัญ
- 7 การให้กำลังใจหรือรางวัลตอบแทน ไม่จำเป็นต้องได้สัดส่วนกับความสำคัญของแต่ละบทบาทหน้าที่ก็ได้ หากยังไม่สามารถหาคนทำหน้าที่ต่าง ๆ ได้ครบถ้วน



8 อภิสัทธรรมและเกียรติคุณจึงมักตกอยู่กับคนที่ปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของสังคม สำคัญมากก็ได้มาก สำคัญน้อยก็ได้ น้อยลดหลั่นลงมา

9 โดยทั่วไปแล้ว การแบ่งปันอภิสัทธรรมและเกียรติคุณอย่างเท่าเทียมกัน มีประโยชน์ต่อสังคม ถ้าสังคมจะมีชีวิตอยู่ต่อไป

10 การให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสังคมบางทีก็ทำให้หัวหน้าของสังคม แต่โดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับอุปสงค์ อุปทานของตลาดแรงงาน การแบ่งปันอภิสัทธรรมและเกียรติคุณนี้เองเป็นแบบอย่างให้กับการแบ่งชั้นทางสังคม

**สุริยา สมุทคุปต์และพัฒนา กิติยา** (2534 : 8) ได้กล่าวถึงทฤษฎีหน้าที่ที่นิยมว่า โดยพื้นฐานของทฤษฎีหน้าที่นิยม มักจะอธิบายบทบาทของศาสนาและพิธีกรรมว่ามีหน้าที่ต่อสังคม ดังต่อไปนี้

1 ศาสนาทำหน้าที่อธิบาย (Explain) ตอบความสงสัยของมนุษย์ เช่น โลกนี้เกิดขึ้นมาได้อย่างไร มนุษย์สัมพันธ์กับธรรมชาติอย่างไร ทำไมมนุษย์เกิดมาแล้วต้องตาย หรือทำไมมนุษย์ถึงต้องแตกต่างกัน เช่น บางคนก็ประสบความสำเร็จ บางคนกลับล้มเหลว

2 ศาสนาทำหน้าที่สนับสนุน (Validate) ศาสนาเป็นพลังที่ครอบจักรวาล เพื่อรักษาจริยธรรมและความเป็นระเบียบของสังคมมนุษย์ ในความหมายนี้วิญญาณบรรพบุรุษ ความเชื่อเรื่องผีหรือพระเจ้า ต่างก็เป็นกฎเกณฑ์และให้คำอธิบายที่เป็นเหตุผลต่อการกระทำของมนุษย์

3 ศาสนาทำหน้าที่เพิ่มขวัญกำลังใจ (Reinforce) มนุษย์สามารถเผชิญกับภาวะวิกฤติต่าง ๆ ในช่วงชีวิต เช่น ตาย เจ็บป่วย ขาดแคลนอาหาร ความโศกเศร้า ได้ดี เมื่อมนุษย์ใช้ศาสนาเพื่อบำรุงขวัญกำลังใจในทางจิตวิทยาตามช่วงเวลาของภาวะวิกฤติเหล่านั้น เช่น “โศกเศร้า สับสน เสียใจ”

## 2 ความหมายการพัฒนาชนบทและบริบทชุมชน

### 2.1 ความหมายการพัฒนาชนบท

เกี่ยวกับความหมายการพัฒนาชนบท มีผู้ให้ความหมายไว้หลายทัศนะ ดังนี้

**ฉัตรพล ชันไชย** (2527 : 16) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทว่า หมายถึง กระบวนการปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชนบท

และการทำให้กระบวนการพัฒนานั้นเป็นกระบวนการที่สามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่ธนาคารโลกได้ให้ความหมายการพัฒนาชนบท คือ ยุทธศาสตร์ ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงชีวิตด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนที่ยากจน การพัฒนา ชนบทรวมถึงการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาไปสู่คนที่จนที่สุดในชนบท กลุ่มบุคคล ดังกล่าวรวมทั้งชาวนาที่มีที่ทำกินน้อย ผู้เช่านา และผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน (ธนาคารโลก อ้างถึงใน ธวัช มกรพงศ์. 2537 : 5)

ดิเรก อุกษ์หรัย (2527 : 16) กล่าวว่า การพัฒนาชนบทเป็นความพยายาม ที่จะมุ่งลดความยากจน การกำหนดในลักษณะที่จะเพิ่มผลผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพในการ ผลิตเพื่อให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีทั้งกายภาพและคุณภาพที่ดีขึ้นของชาวชนบท

ยวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 30) กล่าวว่า การพัฒนาชนบท คือ กระบวนการต่าง ๆ ที่เป็นความพยายามเพิ่มพูนศักยภาพของชาวชนบทให้สามารถควบคุมสภาพแวดล้อมในชุมชน ของตน และให้มีการกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ศักยภาพของเขาเหล่านั้น อย่างกว้างขวางและยุติธรรม

นอกจากนี้ เมธี ครองแก้ว (เมธี ครองแก้ว อ้างถึงใน อภิชัย พันธเสน. 2539 : 139) มีความเห็นว่า การพัฒนาชนบท คือ ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่ตั้งใจกระทำให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ของประชาชนในชนบท ทั้งโดยการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ การปรับปรุง สภาพการดำรงชีวิตโดยทั่วไปของชาวชนบท เช่น การกินคืออยู่ดีขึ้น การส่งเสริมให้ชาวชนบท มีความสามารถในการพึ่งตนเองในการปรับปรุง คัดแปลงหรือควบคุมทรัพยากร และสภาพ แวดล้อมในการมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองกับชุมชนภายนอกสังคม ชนบท และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวชนบทที่สำคัญ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในชนบท ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม เพื่อมุ่งเสริมสร้างให้ชาวชนบทได้รับ การพัฒนาในทุกด้าน และต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความยุติธรรม หรือการกระจายความเจริญ ในทุกด้านอย่างเป็นระบบแก่คนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชาวชนบทยากจน หรือขาดโอกาส ให้เขาได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การพึ่งตนเอง ได้ในที่สุด

## 2.2 เป้าหมายการพัฒนาชนบท

ชนบทส่วนใหญ่ย่อมจะมีปัญหาสำคัญที่เหมือนกัน คือ ความยากจน ขาดปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและด้อยโอกาสในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งในการมุ่งแก้สภาพปัญหาต่าง ๆ ในชนบทจำเป็นต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน และครอบคลุมสภาพปัญหาในทุกประเด็นในชนบท โดยมีผู้กล่าวถึงเป้าหมายในการพัฒนาชนบทไว้ ดังนี้

ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ (ป๋วย อึ้งภากรณ์ อ้างถึงในอภิรัช พันธ์สุน. 2539 : 138-239) มีความเห็นว่าการพัฒนาจะมีผลสำเร็จได้ต้องบรรลุจุดมุ่งหมาย 3 ประการ คือ

- 1 รายได้ของชาวชนบทเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพึงพอใจ
- 2 ความเจริญและรายได้ของชาวชนบทจะต้องเป็นไปโดยมั่นคง
- 3 ชาวชนบทต้องสามารถช่วยตัวเองได้และช่วยเหลือกันได้

แอลเจ เฟรดเดอริก (L.J. Frederichs อ้างถึงใน ชีรวัดน์ นิจนตร. 2528 : 26-27) ได้กล่าวว่าเป้าหมายของการพัฒนาชนบทประกอบด้วย

- 1 การยกระดับการผลิตและเพิ่มผลผลิต โดยใช้เทคนิคใหม่ ๆ ในการผลิต และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด
- 2 การสร้างความเสมอภาค โดยมีการปรับปรุงในด้านการกระจายรายได้ และความมั่งคั่ง ตลอดจนการบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐให้คนชนบทได้รับผลเฉลี่ยอย่างยุติธรรมให้มากที่สุด
- 3 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่เกื้อหนุนการผลิต เช่น การมีที่ดินทำกิน มีอำนาจในการต่อรองสินเชื่อหรือแหล่งเงินทุนต่าง ๆ การชลประทาน รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งเสริมการเกษตร
- 4 การควบคุมทรัพยากร ซึ่งต้องมีการจัดสรรและแจกจ่ายให้เกิดความเสมอภาค และยุติธรรมที่สุด
- 5 การสร้างงานในชนบทเพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ในการผลิตทางการเกษตร โดยใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรที่มีอยู่ ในขณะเดียวกันก็สร้างงานไว้รองรับแรงงานที่เหลือนอกสาขาการเกษตร ให้ไปประกอบอาชีพอื่น ๆ อีกด้วย

ดิเรก อุณหรัย (2527 : 9) กล่าวว่า เป้าหมายเบื้องต้นของการพัฒนาชนบทจะต้องเน้นการพัฒนาบุคคลหรือคุณภาพของบุคคลเป็นพื้นฐาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าตนข่มพึ่งตนเองได้ และเป็นกลไกหรือตัวกลางที่นำไปสู่เป้าหมายสุดท้าย คือ

- 1 การระดมและจัดสรรทรัพยากรที่ยุติธรรม
- 2 มีความเสมอภาคในเรื่องการกระจายรายได้
- 3 การร่วมมือร่วมใจในการทำงาน
- 4 การยกระดับการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
- 5 การใช้เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม
- 6 มีการสร้างงานในชนบท
- 7 ชาวชนบทมีการอยู่ดีกินดี
- 8 การมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

นอกจากนี้ โมลิต ปันเปียมรัญญ์ (2523 : 7) ได้ให้ความเห็นว่า เป้าหมายที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาชนบทน่าจะ ได้แก่ การเพิ่มโอกาสในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและท้องถิ่น และการเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้ท้องถิ่นชนบทสามารถเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ได้ดีขึ้นเรื่อย ๆ

สรุปได้ว่า เป้าหมายของการพัฒนาชนบท คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้ดีขึ้น โดยเฉพาะครัวเรือนยากจน ทั้งทางด้านความเป็นอยู่ สุขภาพอนามัย อาชีพ รายได้และการเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้เขาสามารถเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ จนเขาสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

### 2.3 กฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กรมการศาสนา. 2540) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยบัญญัติระบุเป็นรายมาตราไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ดังนี้

- 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์  
มาตรา 40 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรการสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ  
ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม

2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการศึกษา โดยระบุไว้ในมาตรา 43 ว่า  
 มาตรา 43 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
 ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย  
 การศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครอง  
 ท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามกฎหมายที่บัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแล  
 ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านประชาธิปไตยทางตรง

มาตรา 44 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ  
 การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมาย  
 เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ หรือเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลา  
 ที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน  
 หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญา  
 ท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรม โดยระบุไว้ในมาตรา 46, 56 และ 79 ดังนี้

มาตรา 46 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์  
 หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและ  
 ของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก  
 ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุง  
 รักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ  
 และในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง  
 ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต  
 ของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรง  
 ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ  
 สิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม  
 และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ  
 ดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 79 “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ สงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุล รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลัก การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และชีวิตของประชาชน”

5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสาธารณสุข โดยระบุว่า

มาตรา 52 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการบริการทางสาธารณสุขที่ได้ มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล จากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

การบริหารทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำ ได้

Rajabhat Mahasarakham University

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชน โดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับทราบข้อมูล ข่าวสารจากหน่วยงาน ของรัฐ

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยของข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการ ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิ แสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ



มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

#### 7 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านการเมือง

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยระบุไว้ใน มาตรา 89 ว่า

มาตรา 89 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติ

#### 9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย

มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอ ตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2540 ได้เน้นและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและแสดงออกในสิ่งที่เกิดขึ้นใกล้ตัวที่อยู่รอบข้างตัวเองในการใช้ชีวิตประจำวัน

## 2.4 บทบาทของภาครัฐในการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทของภาครัฐในรอบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้รับอิทธิพลด้านแนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนา จากทฤษฎีการพัฒนาแบบทันสมัยนิยมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ฉบับที่ 1 ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา แนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์สาเหตุของความด้อยพัฒนาในชนบทมักปรากฏในรูปที่ว่าภาวะ โง่-จน-เจ็บ-เฉื่อยชา เป็นทั้งสาเหตุและผลสะท้อนซึ่งกันและกัน และเป็นที่มาของความยากจนด้อยพัฒนา ดังนั้นจึงต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่มุ่งแก้ไขวงจรแห่งความชั่วร้ายนี้ เพื่อจะได้ยกระดับไปสู่ภาวะแห่งการพัฒนา ซึ่งได้แก่ การมุ่งพัฒนาเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การพัฒนาไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ การผลิตทางการเกษตรเพื่อส่งออกการอาศัยความรู้ทางเทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มผลผลิต

การวิเคราะห์สาเหตุความด้อยพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดความเข้าใจว่าความยากจนมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในของชาวชนบทเองเป็นด้านหลัก ทำให้ละเลยการวิเคราะห์สาเหตุที่มาจากระบบความสัมพันธ์จากปัจจัยภายนอก และก่อให้เกิดการมองชาวชนบทในลักษณะที่หยุดนิ่ง ไม่มีพัฒนาการ ในการต่อสู้เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง มองไม่เห็นความสามารถหรือศักยภาพที่ซ่อนเร้นอยู่ของชาวชนบทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง การพัฒนาที่เกิดขึ้นจึงมักเป็นการสั่งการวางแผนจากส่วนกลางมากกว่าที่จะเริ่มต้นจากการศึกษาเรียนรู้และแก้ไขชาวบ้าน ทั้งในด้านเงื่อนไขที่เป็นข้อเอื้อและข้อจำกัดต่อการพัฒนาชุมชนของตนเองแล้วพัฒนาไปจากรากฐานของชาวบ้านขึ้นไป (รัตนานุกุล 2530 : 95)

นอกจากนี้ก็จะเห็นได้ว่า บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทในระบบที่ยังเต็มไปด้วยการรวมอำนาจไว้ในส่วนราชการระดับกรม เช่น ที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ สิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ การขัดแย้งระหว่างนโยบายของกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การแก่งแย่งเพื่อขยายผลงานในแนวทางของตนเองและการใช้วิถีลัดด้วยการทุ่มทุนต่าง ๆ เพื่อให้รีบเห็นผลงานเร็ว ๆ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้เป็นผลร้ายในการพัฒนาชนบทติดต่อกันมาเป็นเวลานาน (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. 2531 : 10) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ประเวศ วะสี (2533 : 35) ที่กล่าวว่าระบบราชการเป็นระบบที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และเห็นว่าราชการเท่านั้นที่เข้าไปทำการปกครองและพัฒนา ฉะนั้นจึงมีลำดับขั้นของการใช้อำนาจจากกระทรวงเป็นกรมจากกรมเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งมีกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มีการทำงานตามสายบังคับบัญชาเป็นไปตาม

แนวตั้ง (Vertical) โดยมีกฎระเบียบ มีการเดินหนังสือขึ้น-ลง ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีสิทธิพลิกเพลงอะไรนัก ต้องขึ้นอยู่กับระเบียบที่กำหนดไว้ และจากการศึกษาของจักรกฤษณ์ นรมิตพิศุงการ และคณะ (2532 : 42-46) เกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินงานโครงการของภาครัฐที่เข้าไม่ถึงชาวชนบท มีสาเหตุหลายประการคือ

1 เพื่อความสะดวกแก่การทำงานของข้าราชการเอง โครงการที่รัฐบาลจัดขึ้น จึงมักจะตกอยู่ในเมืองหรือในท้องถิ่นที่เข้าออกได้สะดวก อยู่ห่างไกลจากสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการ

2 โครงการพัฒนาของรัฐ ส่วนกลางจะเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดโครงการเอง

3 โครงการพัฒนาของรัฐ มีงบประมาณน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายในการทำงานของราชการเอง ส่วนที่เหลือจึงตกเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา

4 การจัดทำโครงการของรัฐ เกือบทั้งหมดยึดถือหลักการความคุ้มค่าประโยชน์ของเงินที่รัฐลงทุนไป มองเอาประโยชน์ให้แก่สังคมส่วนรวมหรือประชาชนในเมืองก่อน ส่วนคนที่ยากจนนั้นต้องเสียสละให้แก่รัฐ เพราะคนยากจนไม่สามารถจะตอบแทนประโยชน์ให้แก่รัฐ ได้เหมือนกับคนที่ร่ำรวยที่อยู่ในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ

5 โครงการพัฒนาที่หน่วยงานรัฐบาลกำหนดขึ้นมาเป็นโครงการที่ให้ประโยชน์เฉพาะหน่วยงาน คือ สามารถแสดงให้เห็นเป็นผลงานของตนเอง เพื่อประชาชนสัมพันธ์ให้แก่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง เพื่อให้ความดี ความชอบ แก่ตนเองหรือหน่วยงานของตนเฉพาะครั้งคราวเป็นระยะสั้น ๆ ดังนั้น อุทัย คุลเกษม (2529 : 548-550) จึงได้กล่าวถึงบทบาทภาครัฐในการพัฒนาชนบทว่าควรจะเป็นในรูปการให้การสนับสนุน ดังนี้

5.1 บทบาทด้านการกระจายทรัพยากรให้กลับไปสู่ชนบทมากขึ้น โดยรัฐต้องดำเนินการดังนี้

5.1.1 จัดสรรกระจายงบประมาณเพื่อการพัฒนาออกไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง

5.1.2 กระจายสินเชื่อของรัฐให้แก่ชนบท เพื่อการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับลักษณะความจำเป็นของท้องถิ่น

5.1.3 ปรับการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ให้น้อยลง รวมทั้งมีมาตรการให้ธนาคารพาณิชย์กระจายสินเชื่อไปสู่ชนบทให้มากขึ้น

5.1.4 ต้องควบคุมกลไกตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายซึ่งส่งผลกระทบต่อสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมจะต้องมีการแก้ไขให้เป็นธรรมขึ้นสำหรับชุมชนชนบท

6 บทบาทในการเคลื่อนย้ายกลไกการพัฒนาชนบทจากรัฐสู่ประชาชน ในชนบท โดยรัฐเป็นเพียงตัวช่วยกระตุ้นและส่งเสริมหรือสนับสนุนเท่านั้น ส่วนการระบุ ปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนการเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหาจะต้องปล่อยให้ ชาวชนบทดำเนินการเอง

7 บทบาทในการกระจายความรู้สู่ชาวชนบท เพื่อสร้างสภาพการสำนึก หรือจิตสำนึกของชาวชนบท ทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ตลอดจนความรู้ความชำนาญ ในด้านเทคนิคต่าง ๆ การกระจายความรู้ที่สำคัญ คือ การให้การศึกษา (ทั้งในระบบและนอกระบบ โรงเรียน) ซึ่งบทบาทเพื่อสร้างความตระหนักและอุดมการณ์ในการพัฒนาสร้างทักษะ การจัดการแก่ชุมชน สร้างความสามารถที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและ บทบาทในการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปสู่ชนบท

ดิเรก ฤกษ์ห่วย (2527 : 75-76) ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทว่า การที่จะสนับสนุนแก่ประชาชนนั้นมีสิ่งจำเป็นที่ต้องทบทวนให้ดีกว่า เรื่องอะไรบ้างที่จะ สนับสนุนและเรื่องอะไรบ้างจำเป็นต้องควบคุม

ในส่วนของการสนับสนุนนั้น มีหลักการสำคัญ อาทิ ยึดหลักของการสนับสนุน มากกว่าการให้ การสนับสนุนมากหรือน้อยขึ้นกับวุฒิภาวะ ของชุมชนหรือองค์กรกลุ่ม การปล่อยให้องค์กรนั้น ๆ อยู่ในรูปแบบของธรรมชาติมากที่สุด ยึดหลักการขยายการชนีกกำลัง โดยอาศัยแกนนำประชาชนพื้นที่ เพื่อให้เกิดการขยายตัวของความร่วมมือมากขึ้น

ในส่วนของการควบคุมจะต้องคำนึงถึงว่าควรควบคุมในสิ่งที่ควรควบคุมและ อย่าพยายามควบคุมในสิ่งที่ไม่ควรควบคุม เช่น ไม่ควรออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ หยุ่มหิมจนเกินไป กฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ควรจะกำหนดขึ้นมาตามปัญหาและความต้องการและควรมี ลักษณะที่ยืดหยุ่นพอสมควร

สรุปได้ว่า การพัฒนาชนบทของภาครัฐที่ผ่านมา สาเหตุที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อ การพัฒนาชนบทคือ ภาครัฐมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การวางแผนกำหนด โครงการ การสั่งการจะเกิดขึ้นที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนชาวชนบทเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเท่านั้น ซึ่งในบางครั้งกฎ ระเบียบต่าง ๆ ก็มีมากจนเกินไป และไม่มีการยืดหยุ่น ซึ่งสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ น่าจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง นอกจากนี้ปัญหาการขาดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ จากกระทรวงต่าง ๆ ทำให้โครงการมีความซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองงบประมาณ

## 2.5 รูปแบบการพัฒนาชนบท

รูปแบบการพัฒนาชนบทมีมากมายหลายรูปแบบ ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อจำกัดต่าง ๆ กันไป ซึ่งประเทศไทยจะใช้รูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์แวดล้อมของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ หรือจะประยุกต์ใช้หลาย ๆ รูปแบบก็สามารถทำได้ โดยมีการพัฒนาชนบทที่สำคัญ ซึ่งวันรักษ์ มิ่งมณีนาถิน (2531 : 32-41) ได้กล่าวไว้ ดังนี้

1 การพัฒนาชนบทโดยเน้นการพัฒนาการเกษตร (Rural development as agricultural development) รูปแบบการพัฒนาชนบทนี้มาจากแนวความคิดว่าชาวชนบทส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร และรายได้หลักของเกษตรกรมาจากผลผลิตทางการเกษตร หากมีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรรายได้ของเกษตรกรก็จะเพิ่มขึ้น และทำให้ความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยทั่วไปดีขึ้นด้วย ดังนั้นสรุปก็คือ การพัฒนาการเกษตรที่มีความหมายเท่ากับการพัฒนาชนบท จุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาชนบทแนวนี้ คือ การทำรายได้ของชาวชนบทเพิ่มขึ้น ในอัตราที่น่าพึงพอใจและเพิ่มขึ้นสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ประเทศต่าง ๆ ได้พัฒนาตามรูปแบบนี้แล้ว ส่วนใหญ่พบว่ามียุทธศาสตร์อย่างสำคัญในการพัฒนาบางด้าน เช่น การจัดระบบชลประทานยังไม่ทั่วถึง โครงสร้างตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิตยังไม่เอื้ออำนวยต่อเกษตรกรรายย่อยที่มีฐานะยากจน เกษตรกรผู้มีฐานะคืออยู่แล้วมักจะได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนาของรัฐ ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรผู้มีฐานะดีและยากจนขยายต่างกันมากขึ้นทุกที ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนการพัฒนาชนบทในรูปแบบนี้ก็ไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะในการป้องกัน หรือแก้ไขปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีคำถามหลักที่นักเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถให้ความกระจ่างได้ นั่นคือ การเพิ่มรายได้แต่เพียงด้านเดียว จะช่วยให้ชาวชนบทมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแน่นอนเช่นนั้นหรือ

2 การพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชน (Community development) หลักการพัฒนาชุมชนอาจสรุปได้เป็น 4 ประการ คือ

2.1 หลักการช่วยตนเอง โดยเริ่มจากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ของประชาชน โดยทำแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้ชาวชนบทมีโอกาสเรียนรู้จากการทำงานนั้น เริ่มจากโครงการเล็ก ๆ และง่าย ๆ ไปสู่การขยายเป็นโครงการใหญ่และทำได้ยากขึ้น

2.2 พยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้มากที่สุด

2.3 ยึดหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

2.4 ใช้ประโยชน์จากผู้นำท้องถิ่น

ส่วนวิธีการทำงาน คือ ตัวแทนของรัฐบาลที่ทำงานในระดับตำบลและหมู่บ้านจะทำหน้าที่ในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยการร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่นเพื่อรวมกลุ่มชาวชนบทในการค้นหาปัญหาและหรือกำหนดความต้องการของท้องถิ่น กำหนดวิธีการในการแก้ปัญหาหรือหาทางทำให้ความต้องการนั้นบรรลุผล โดยใช้หลักการมีส่วนร่วม โดยอาศัยทรัพยากรของท้องถิ่นและการช่วยตนเอง

การพัฒนาชุมชนจัดได้ว่าเป็นรูปแบบการพัฒนาชนบทซึ่งเน้น โครงการที่มีใช้การเกษตร กิจกรรมการพัฒนาส่วนมากเน้นไปทางด้านสังคม เช่น การรวมกลุ่มฝึกอบรมและส่งเสริมอาชีพนอกเหนือการเกษตร กลุ่มกิจกรรมระดับอายุต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนมีความมั่นคงและพึ่งตนเองได้

3 การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน คือ การผนึกกิจกรรมการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้ผสมกลมกลืนไปพร้อม ๆ กัน เน้นถึงความสัมพันธ์ต่อเนื่องเกื้อกูลกันของปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานพัฒนาชนบท ซึ่งได้แก่ การจัดองค์การ การวางแผน การจัดและเตรียมทรัพยากรของชุมชนและกำลังคนงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมต้องสัมพันธ์เกื้อกูลเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งในบรรดาแบบการพัฒนาชนบทแบบต่าง ๆ ที่มีการนำมาใช้ การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานได้ก่อให้เกิดความเข้าใจที่สับสนมาก แม้ในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องก็วยเนื่องจากมีผู้ให้อธิบายไม่ตรงกัน แต่ในที่นี้จะยึดการแบ่งรูปแบบของธนาคารโลก ดังนี้

3.1 การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated rural development) เป็นรูปแบบการพัฒนาชนบทที่กำหนดกิจกรรมให้สอดคล้องต่อเนื่อง เกื้อกูลกันเป็นวงจรของการดำเนินชีวิตในชนบท ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา อนามัย การเมืองและการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้โดยมีหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ในการประสานงานเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความชำนาญงานเฉพาะอย่างได้เข้าร่วมปฏิบัติงานในพื้นที่ที่กำหนด ซึ่งเป็นการผสมผสานหน่วยปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ หลาย ๆ หน่วยงานมาทำงานร่วมกัน โดยแต่ละหน่วยงานมีสังกัดแยกกัน

3.2 การพัฒนาชนบทแบบเบ็ดเสร็จหรือสมบูรณ์แบบ (Comprehensive rural development) เป็นรูปแบบการพัฒนาชนบทที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม การศึกษา อนามัย การเมืองและการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้การปฏิบัติงานทั้งหมดอยู่ภายใต้หน่วยงานเพียงหน่วยเดียว



จากรูปแบบทั้งสองที่กล่าวถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่าลักษณะสำคัญของรูปแบบการพัฒนาชนบทดังกล่าว คือ จะต้องมีการผนึกกิจกรรมพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตในหมู่บ้านทุก ๆ ด้าน จะเห็นว่าการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน คือ มีทั้งแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและแผนงานด้านสังคมและการปกครองตนเองในการดำเนินงานตามหลักการข้างต้น จะต้องกำหนดวิธีการ ดังนี้

1 มีการสำรวจความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อจัดทำแผนงานและโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องร่วมกันในการแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการ นั้น ๆ

2 การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ต้องผสมผสานรูปแบบวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เช่น การจัดบริการสังคม บริการสาธารณสุข การสนับสนุนกลุ่มจัดตั้งและสถาบันที่ประชาชนจัดตั้งขึ้น

3 มีการแบ่งงานความรับผิดชอบอย่างแน่ชัด ตามความชำนาญของแต่ละหน่วยงานที่ร่วมอยู่ในโครงการใหญ่ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน และแต่ละสายงานต้องแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้แน่ชัดระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

4 มีศูนย์ประสานงานระดับท้องที่ ส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ให้ระดับท้องที่มีอำนาจเด็ดขาดในการดูแลเจ้าหน้าที่จากสถานงานต่าง ๆ เป็นผู้เสนอความคิดความชอบและการ โยกย้าย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานพัฒนาชนบทตามรูปแบบดังกล่าวมักจะประสบปัญหา เกี่ยวกับองค์กรและการประสานงาน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1 หน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการให้ความสำคัญเฉพาะงานของตน ยึดถือผลประโยชน์ของหน่วยงานที่ตนสังกัดยิ่งกว่าผลประโยชน์ของประชาชนในเขตพื้นที่เป้าหมาย ทำให้เป้าหมายรวมของโครงการใหญ่ไม่อาจบรรลุผลหรือบรรลุน้อยกว่าที่ควร

2 ไม่ปฏิบัติตามหลักการแบ่งงานที่ตกลงกัน บางหน่วยงานพยายามสร้างงานอย่างเดียวกับที่หน่วยงานอื่นทำ

3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีปัญหาทั้งแบบหลายหน่วยงานจากหลายองค์กร และแบบหน่วยงานเดียวรับผิดชอบทุกกิจกรรม แบบแรกมีปัญหาที่เกิดจากการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนแบบหลังมีปัญหาที่เกิดจากการขาดความชำนาญในทุก ๆ กิจกรรม

4 ระบบงบประมาณของรัฐในปัจจุบันยังไม่อำนวยให้เกิดการจัดทำแผน และปฏิบัติแผนอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ยังมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

4 การพัฒนาชนบทแบบมุ่งเฉพาะกลุ่มยากจน (Poverty focused rural development) จากการศึกษาที่ประเทศต่าง ๆ ดำเนินงานพัฒนาชนบทต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 20 ปี ปรากฏว่าหากการพัฒนาชนบทจะประสบความสำเร็จอยู่บ้าง แต่ผลดีดังกล่าวก็มักตกอยู่กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเกษตรก้าวหน้าและเขตเกษตรก้าวหน้าปานกลาง ส่วนเขตเกษตรที่ล้าหลังซึ่งประกอบด้วยชุมชนชนบทที่ยากจนจริง ๆ กลับได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก ซึ่งมีผลทำให้ช่องว่างระหว่างเขตชุมชนชนบทล้าหลังกับเขตเมือง ระหว่างเขตเกษตรล้าหลังกับเขตเกษตรก้าวหน้า ห่างออกไปเป็นลำดับ

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีการทบทวนแนวความคิดและวิธีการพัฒนาชนบท โดยกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนว่าผลประโยชน์จากการพัฒนาชนบทต้องให้ถึงมือประชาชนที่มีฐานะยากจนมาก ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า คนยากจนนั้นกระจุกตัวอยู่ที่ใดบ้างและจะแยกคนที่ยากจนกับคนไม่ยากจนในพื้นที่ได้อย่างไร ฉะนั้นวิธีหรือรูปแบบการพัฒนาชนบทที่มุ่งเฉพาะกลุ่มยากจนนี้ จึงมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย 2 ลักษณะควบคู่กัน คือ

#### Rajabhat Mahasarakham University

1 พื้นที่เป้าหมาย (Target area) โดยการศึกษาสภาพของเศรษฐกิจของประชาชนในเขตพื้นที่ เพื่อจำแนกเป็นเขตพื้นที่แบบต่าง ๆ สำหรับพื้นที่เป้าหมายที่ควรได้รับการพัฒนาโดยเร่งด่วน คือ พื้นที่ในเขตชนบทที่ประสบปัญหาความยากจนและล้าหลัง

2 กลุ่มบุคคลเป้าหมาย (Target group) เนื่องจากข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าในแต่ละชุมชน แม้แต่ ชุมชนยากจนก็อาจประกอบด้วยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ฉะนั้นจึงควรกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายและการดำเนินงานพัฒนาชนบทให้ประโยชน์ถึงมือบุคคลเป้าหมายนี้ ซึ่ง ได้แก่ เกษตรกรที่ยากจนมีปัญหาที่ทำกิน และแรงงานรับจ้างที่ไม่มีที่ดินเพาะปลูก

5 การพัฒนาชนบทแนววัฒนธรรมชุมชน ในกรณีของไทยนักพัฒนาชนบทเอกชนเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่สนใจงานพัฒนาแนววัฒนธรรม โดยได้รับแนวคิดนี้จากการสรุปบทเรียนของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา กล่าวคือ ตั้งแต่ทศวรรษ 1950 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งรับมาจากตะวันตกได้ครอบงำการทำงานของเทคโนโลยี สร้างความคิดว่าสถาบันดั้งเดิมอันได้แก่ วัฒนธรรมและศาสนาเป็นอุปสรรคของความเจริญ แต่หลังจากสองทศวรรษแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านพ้นไปแล้วได้สร้างปัญหาใหม่ คือ ปัญหา

ความยากจนในเขตชนบทและปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ จึงมีการตั้งคำถามว่านโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดำเนินการไปนั้นให้ประโยชน์แก่ชนบทมากน้อยเพียงใด อีกทั้งการพัฒนาชนบทโดยภาครัฐบาลและเอกชนบังเกิดผลจริงจังมากน้อยเพียงใดรูปแบบและวิธีการพัฒนาชนบทที่ยืดหยุ่นและปฏิบัติ เป็นการคิดเอาฝ่ายเดียวของนักพัฒนารวมทั้งหน่วยงานสังกัดซึ่งมาจากภายนอก มีการละเลยวัฒนธรรมประเพณีอันเป็นรากเหง้าของชาวชนบท งานพัฒนาชนบทที่คนภายนอกนำเข้าไปจึงไม่ประสานกลมกลืนกับวิถีแบบหมู่บ้านหรือการดำรงชีวิตของชาวบ้าน ดังนั้นงานพัฒนาชนบทจึงไม่ประสบผลเท่าที่ควร ความล้มเหลวดังกล่าวสะท้อนออกมาเป็นภาพกว้าง ๆ คือ คุณภาพชีวิตโดยทั่วไปของชาวชนบทไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร สำหรับความล้มเหลวที่แสดงเป็นภาพเฉพาะส่วนมีอยู่หลายลักษณะ เช่น ผลงานการพัฒนาจะจืดจางเพื่อเฉพาะท้องถิ่นการพัฒนาจากภายนอกทำงานอยู่ด้วย หลังจากนั้นกิจกรรมจะซบเซาหรือเลิกสิ้นไปเมื่อองค์กรพัฒนาถอนตัวออกไป หรือการพัฒนาที่ทำให้ชาวชนบทแตกแยกทะเลาะเบาะแว้งกันเรื่องผลประโยชน์ หรือการทุจริตของผู้นำชาวบ้าน หรือการเปลี่ยนพฤติกรรมจากการร่วมแรงร่วมใจมาเป็นการจ้างและจ่ายค่าตอบแทน หรือการพัฒนาที่นำไปสู่ความเสื่อมโทรมทางด้านจริยธรรมและศีลธรรม

เนื่องจากชุมชนแต่ละแห่งไม่ได้มีวัฒนธรรมที่เป็นเนื้อเดียวกันไปหมด และในกระแสวัฒนธรรมชุมชนก็มีทั้งส่วนที่มีคุณค่าและไม่มีคุณค่า ทั้งส่วนที่ก้าวหน้าและล้าหลัง ทั้งที่เป็นคุณูปการและเป็นอุปสรรค รวมทั้งส่วนที่เป็นพลังและเป็นจุดอ่อน เงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับนักพัฒนาที่ยึดแนววัฒนธรรมก็คือ การศึกษาให้เข้าใจถึงวิถีชีวิตของชาวบ้าน ส่วนการศึกษาวัฒนธรรมเปรียบเทียบต่าง ๆ ก็ต้องสามารถแยกแยะส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นให้ถูกต้องตรงกับสภาพที่เป็นจริง เนื่องจากวัฒนธรรมของชุมชน คือ วิถีชีวิตทั้งหมดของชาวบ้าน การเข้าใจวัฒนธรรมชุมชนจึงช่วยให้เข้าใจถึงพลังที่มีอยู่ในชุมชน และเข้าใจทิศทางการพัฒนา หลักสำคัญในการศึกษาวัฒนธรรมชุมชนก็คือ นักพัฒนาจำเป็นต้องทำตัวเป็นนักศึกษา ส่วนชาวบ้านเป็นครู

ในทางปฏิบัติอาจจำแนกการพัฒนาวัฒนธรรมชุมชนออกเป็น 3 ลักษณะตามมิติทางวัฒนธรรมมาใช้ในการพัฒนาชนบท ดังนี้

- 1 การถือเอาวัฒนธรรมเป็นเป้าหมายในตัวเอง คือ การจัดกิจกรรมด้านวัฒนธรรมขึ้นมาโดด ๆ โดยไม่ได้หวังผลในการเกื้อกูลกิจกรรมด้านอื่นของงานพัฒนา
- 2 การนำวัฒนธรรมชุมชนมาใช้โดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์เกื้อกูลต่องานพัฒนาชนบทโดยตรง ดังนั้น ในการจัดกิจกรรมด้านวัฒนธรรมจึงจำเป็นต้องมีการ

กำหนดวัตถุประสงค์ที่เกิดผลต่องานพัฒนาด้านอื่น ๆ ต้องมีการคิดแปลง ต้องมีการเตรียมการล่วงหน้า

3 การรักษาวัฒนธรรมชุมชนไว้ให้มีอยู่ในวิถีชีวิต โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องหวังผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่งานพัฒนาชนบทโดยตรง แต่เป็นการผดุงกระแสวัฒนธรรมชุมชนไว้ เพื่อมิให้กระแสวัฒนธรรมจากภายนอกไหลบ่าเข้ามาอย่างสะดวกง่ายดาย เป็นการเพิ่มพูนส่วนที่เป็นคุณค่าหรือพลังสร้างสรรค์ของวัฒนธรรมชุมชน

โดยสรุปความล้มเหลวของการพัฒนาชนบทดังกล่าว ทำให้นักพัฒนาชนบทภาคเอกชนส่วนหนึ่งต้องหยุดบทบาทแนวทาง และวิธีการพัฒนาที่ผ่านมาเพื่อค้นหาข้อผิดพลาดคำตอบเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแนววัฒนธรรมชุมชนจึงค่อย ๆ ปรากฏตัวขึ้นมา การพัฒนาชนบทแนววัฒนธรรมชุมชน หมายถึง แนวการพัฒนาโดยอาศัยมิติทางวัฒนธรรมมาใช้ในการพัฒนา กิจกรรมการพัฒนาจะต้องสอดคล้องและเกื้อกูลพื้นฐานทางวัฒนธรรมของหมู่บ้านที่แทรกตัวอยู่ในวิถีการดำเนินชีวิตด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นการพัฒนาจากภายในหมู่บ้าน การพัฒนาจากเบื้องล่าง และเป็นแนวการพัฒนาที่เข้าใจหลักการ ฟังตนเอง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

## Rajabhat Mahasarakham University

### 2.6 บริเวณตำบลคงใหญ่

ตำบลคงใหญ่เป็นตำบลหนึ่งในเขตการปกครองของอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม (สำนักงานผังเมือง. 2536 : 54-56) ห่างจากที่ว่าการอำเภอไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ มีระยะทาง 8 กิโลเมตร มีพื้นที่ 32,371 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลต่าง ๆ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับตำบลจัวบา อำเภอวาปีปทุม
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลหนองแสง อำเภอวาปีปทุม
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับตำบลโคกสีทองกลาง อำเภอวาปีปทุม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับตำบลแคน อำเภอวาปีปทุม

สภาพพื้นที่โดยทั่ว ๆ ไปของตำบลคงใหญ่ เป็นที่สูงทางด้านตะวันตก ด้านตะวันออกและด้านเหนือลาดต่ำลงมาทางด้านตอนกลางและด้านใต้ของตำบล จึงทำให้พื้นที่ ด้านตะวันตก ด้านตะวันออกและด้านเหนือของตำบลเป็นที่ดอนสลับกันเป็นลอน ลักษณะเป็นลูกคลื่นตอนล่างค่อนข้างราบเรียบสลับไปกับพื้นที่ลูกคลื่นและที่ลุ่ม สำหรับพื้นที่ราบลุ่มหรือราบเรียบของตำบลจะมีประมาณ 55% เป็นที่ดอนประมาณ 45% ของพื้นที่

มีป่าสาธารณะชื่อป่า "โคกใหญ่" ครอบคลุมกับตำบลโคกสีทองกลาง ตำบลหนองแสง ตำบลแคน และตำบลบ้านหวาย

อาชีพหลักของประชาชนชาวตำบลคงใหญ่ คือ การทำนา เพื่อเก็บผลผลิตไว้กินและขาย อาชีพรอง คือ การเลี้ยงสัตว์ รับจ้างทั่วไป ค้าขาย ส่วนการอพยพแรงงานมีทุกหมู่บ้าน โดยทำงานในเขตจังหวัดและนอกจังหวัด

ตำบลคงใหญ่ แบ่งการปกครองออกเป็น 16 หมู่บ้าน 852 หลังคาเรือน มีประชากร 3,636 คน แยกเป็นชาย 1,722 คน หญิง 1,914 คน ดังแสดงในตารางที่ 1 ประชากรทั้งตำบลเป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ การตั้งถิ่นฐานของประชากรตำบลคงใหญ่ มีลักษณะการตั้งถิ่นฐานแบบสังคมชนบท ที่ยังไม่มีการวางผัง มีการกระจุกตัวอยู่ตามถิ่นพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนมีการกระจุกตัวอยู่ตามเส้นทางคมนาคม

ลักษณะการดำรงชีวิตเป็นการดำรงชีวิตในแบบครอบครัวขนาดใหญ่โดยมีญาติ พี่ น้อง ปู่ย่า ตายาย รวมกันอยู่ในครอบครัว หรือ มีอาณาเขต เดียวกันสามารถเรียกหากันได้ง่าย สะดวกต่อการพึ่งพาอาศัย เชื้อพืงผู้อาวุโส ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณี โบราณที่สืบทอดกันมาตั้งแต่โบราณ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University

ตารางที่ 1 รายชื่อหมู่บ้านจำนวนครัวเรือนและประชากรตำบลคงใหญ่ปี พ.ศ. 2546

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	ประชากร		
			ชาย	หญิง	รวม
1	บ้านคงใหญ่	29	55	73	128
2	บ้านคงใหญ่	81	142	174	316
3	บ้านคงใหญ่	41	79	85	164
4	บ้านคงใหญ่	93	161	168	329
5	บ้านคงใหญ่	39	99	101	200
6	บ้านคงใหญ่	66	125	129	254
7	บ้านดอนเจริญ	47	86	113	199
8	บ้านกุศแคน	82	160	182	342
9	บ้านทับคร้ว	43	111	107	218
10	บ้านก่อ	36	89	93	182
11	บ้านหนองโน	61	128	144	272
12	บ้านดอนหัน	86	152	195	347
13	บ้านหนองนกเขียน	48	91	107	198
14	บ้านน้ำจึก	15	35	32	67
15	บ้านคงใหญ่	56	135	150	285
16	บ้านคงใหญ่	29	74	61	135
รวม		852	1,722	1,914	3,636

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดมหาสารคาม ปี พ.ศ.2546



### 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลคงใหญ่ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคามผู้วิจัยได้ศึกษา ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พอสรุปได้ ดังนี้

**พัทธ์ บุญยรัตพันธุ์ (2537 : 2-5)** ได้สรุปผลการศึกษาวิจัยเรื่องหมู่บ้านที่ชนะเลิศ การประกวดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การพัฒนาประสบผลสำเร็จ ที่สำคัญ ได้แก่ การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และประชาชนในชุมชนด้วยตนเอง ปัจจัยต่อมาคือการช่วยเหลือตนเองของชุมชน

จากการศึกษาของ**จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2532 : 42-46)** เกี่ยวกับปัญหา ในการดำเนินงาน โครงการของภาครัฐที่เข้าไม่ถึงชาวบ้านพบ มีสาเหตุหลายประการคือ

1 เพื่อความสะดวกแก่การทำงานของข้าราชการเอง โครงการที่รัฐบาลจัดขึ้น จึงมักจะตกอยู่ในเมืองหรือในท้องถิ่นที่เข้าออกได้สะดวก อยู่ไม่ห่างไกลจากสถานที่ปฏิบัติงาน ของข้าราชการ

2 โครงการพัฒนาของรัฐ ส่วนกลางจะเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดโครงการเอง

3 โครงการพัฒนาของรัฐ มีงบประมาณน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่าย

ในการทำงานของราชการเอง ส่วนที่เหลือจึงตกเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา

4 การจัดทำโครงการของรัฐ เกือบทั้งหมดยึดถือหลักความคุ้ม ประโยชน์ของเงิน ที่รัฐลงทุนไป มองเอาประโยชน์ให้แก่สังคมส่วนรวมหรือประชาชนในเมืองก่อนส่วนคนที่ยากจนนั้นต้องเสียสละให้แก่รัฐ เพราะคนยากจนไม่สามารถจะตอบแทนประโยชน์ ให้แก่รัฐ ได้เหมือนกับคนที่ร่ำรวยที่อยู่ในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ

5 โครงการพัฒนาที่หน่วยงานรัฐบาลกำหนดขึ้นมาเป็น โครงการที่ให้ประโยชน์ เฉพาะหน่วยงาน คือ สามารถแสดงให้เห็นเป็นผลงานของตนเอง เพื่อประชาสัมพันธ์ให้แก่ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง เพื่อให้ความคิดความชอบแก่ตนเองหรือหน่วยงานของตนเฉพาะครั้งคราว เป็นระยะสั้น ๆ

นอกจากนี้ **สุจินต์ ดาววีระกุล (2528 : บทคัดย่อ)** ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนใน โครงการพัฒนาหมู่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศ การประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัดของจังหวัดนครสวรรค์ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ตำแหน่งทางสังคมในหมู่บ้าน การมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมพัฒนา การรู้สึกว่าตัวเองมีความสำคัญต่อหมู่บ้าน รายได้ จากการเป็นเจ้าของที่ดิน

ความต้องการเกียรติและที่สำคัญที่สุดคือ การได้รับการชักชวนจากกรรมการหมู่บ้าน นายอำเภอ พัฒนาการอำเภอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**ฉัตรพล จันทร์ไชย และคนอื่น ๆ (2529 : 31-32)** ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน ได้แก่ ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมในเรื่องอายุ การศึกษา การเป็นสมาชิกองค์กร การรับรู้และเข้าใจในข่าวสาร มีความสะดวกในการคมนาคม และการมีเวลาที่เหมาะสมที่จะเข้าร่วมกิจกรรม การอยู่ใกล้สถานที่นัดพบเพื่อเข้าร่วมกิจกรรม การมีทัศนคติที่ดีต่องานสาธารณสุขมูลฐาน และการเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแล้วจะมีส่วนจูงใจให้เข้าร่วมกิจกรรมอื่น ๆ ไปด้วย และปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือการรู้คุณค่าของกิจกรรม การพัฒนาของประชาชนเอง

**บัญชากร แก้วส่อง (2531 : บทคัดย่อ)** ได้ทำการศึกษารูปแบบทางสังคมจิตวิทยา สำหรับการอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา พบว่า พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของหัวหน้าครอบครัว มีความแตกต่างกันตามลักษณะของบุคคล กล่าวคือ ผู้ที่เป็นชาย มีการศึกษา มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมดี และมาจากครอบครัวขนาดใหญ่เข้าร่วมโครงการมากกว่าผู้ที่เป็นหญิง มีการศึกษาระดับต่ำ มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมด้อย และมาจากครอบครัวขนาดเล็ก

**อนงค์ พัฒนจักร (2535 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของสตรีในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ กรณีศึกษาหมู่บ้านห้วยม่วง จังหวัดขอนแก่น ปรากฏว่า หมู่บ้านห้วยม่วงเป็นชุมชนที่เกิดจากการย้ายถิ่นฐานจากแหล่งอื่นๆ ที่มีความหลากหลาย และให้ความสำคัญในเรื่องของผลประโยชน์ในด้านรายได้ หรือเศรษฐกิจเป็นหลัก ลักษณะทั่วไปของสตรีที่มีส่วนร่วมมากหรือน้อย ซึ่งสตรีที่มีส่วนร่วมมากจะมีจำนวนมากกว่าสตรีที่มีส่วนร่วมน้อย ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของสตรีในการพัฒนาในอดีต การเป็นสมาชิกกลุ่ม ความคาดหวังในผลประโยชน์ในเชิงรูปธรรมจากชุมชน ความคาดหวังในเชิงนามธรรมจากชุมชน วิธีการรับข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ ระดับความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ และระดับการตระหนักถึงปัญหาทรัพยากรป่าไม้ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของสตรีในเชิงบวก คือ การเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาชุมชนในอดีต การเป็นสมาชิกกลุ่ม ความคาดหวังในผลประโยชน์เชิงรูปธรรมจากชุมชน มีป่าที่มีความใกล้ชิด

กับชุมชนคือชุมชนได้อาศัยผลประโยชน์จากป่า เช่น ป่าเป็นแหล่งอาหาร เป็นแหล่งใช้สอย เพื่อเป็นพื้นสร้างคอกสัตว์ สร้างบ้านเรือน และเครื่องมือเครื่องใช้ทางการเกษตร และเป็นแหล่งเก็บสมุนไพร

**คุณฐิติ อายุวัฒน์ และคณะ (2535 : 7)** ได้มีการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในงานวนศาสตร์ชุมชน : กรณีชุมชนห้วยม่วง พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในงานวนศาสตร์ชุมชน ได้แก่

- 1 โครงการหรือกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับความเป็นอยู่ของชาวบ้าน
- 2 กลุ่มมีความสนใจในกิจกรรมนั้นๆ
- 3 กลุ่มมีความพร้อมด้านเวลา มีฐานะทางครอบครัวพออยู่พอกินและความพร้อมด้านสถานที่ เช่นกิจกรรมเรือนเพาะชำจะทำให้กิจกรรมนั้นประสบผลสำเร็จ
- 4 กิจกรรมนั้นก่อให้เกิดความรู้ ทักษะ และความสามารถรวมกลุ่ม ซึ่งจะนำความรู้ไปสู่การใช้ชีวิตประจำวัน เช่นกิจกรรมรื้อกินได้
- 5 กิจกรรมนั้นก่อให้เกิดความรู้ ทักษะ และความสามารถรวมกลุ่ม ซึ่งจะนำความรู้ไปสู่การพัฒนาในอนาคต เช่นกิจกรรมการอบรมกลุ่มต่างๆ

กล่าวโดยสรุป แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวน พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในการพัฒนาชนบทไทย มีอยู่ 3 ลักษณะ คือ

1 ลักษณะปัญหาที่เป็นโครงสร้างเดิม ที่การทำงานของภาครัฐยังมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีการทำงานในลักษณะการสั่งการ การกำหนดนโยบาย โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดเองทั้งหมด โดยมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรมที่เป็นหน่วยงานราชการของรัฐนำไปดำเนินงานในเขตตำบล หมู่บ้าน และให้ชาวบ้านเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น นอกจากนี้อีกสิ่งหนึ่งที่ยังแก้ไขไม่ได้ก็คือการทำงานของระบบราชการยังเป็นแบบ “เจ้าพระคุณนายพระคุณ” ที่ไม่ได้ยึดผลงานในการทำงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนแต่ทำงานเพื่อผู้บังคับบัญชา ทำงานตามนโยบายที่กำหนดมาจากส่วนกลางและในระบบราชการที่ยังมีการเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ตั้งใจทำงานมีอุดมการณ์ในการทำงานเกิดความเบื่อหน่ายในระบบราชการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ยังเป็นปัญหาที่เป็นโครงสร้างเดิมที่ยังแก้ไขไม่ได้จนถึงทุกวันนี้

2 ลักษณะปัญหาที่เกิดจากกระบวนการทำงานของภาครัฐ ถึงแม้ภาครัฐจะมีการส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีปัญหาอยู่มาก จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ยังมีการทำงานแบบ

ต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน หน่วยงานต่าง ๆ จึงทุ่มงบประมาณลงไปในพื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของตนเองมีผลงาน โดยเร็ว มีการจัดตั้งกลุ่ม องค์กรประชาชน เพื่อรับงบประมาณจากโครงการ กิจกรรม ซึ่งเป็นการจัดตั้งกลุ่ม องค์กรที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากการการจัดตั้งขึ้นจากความปรารถนาของบุคคลภายนอก ไม่ได้จัดตั้งขึ้นจากความต้องการของชาวบ้าน นอกจากนี้การจัดตั้งในลักษณะดังกล่าวยังมีการกำหนด โครงสร้าง มีคณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการเหล่านั้นอาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่หาผลประโยชน์ให้กับตนเอง และพวกพ้อง ปัญหาด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ภาครัฐพยายามเปลี่ยนแปลงการทำงานจากบนลงล่าง (Top-down) มาเป็นแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) โดยให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมนั้นยังมีปัญหาอยู่ เนื่องจากหน่วยงานของภาครัฐยังมีลักษณะการทำงานแบบการสั่งการ โครงการต่าง ๆ ถูกกำหนดมาให้ประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของชาวบ้าน

3 ลักษณะปัญหาในด้านผู้นำชุมชน ที่เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชาวบ้าน ผู้นำเป็นผู้ที่โน้มน้าวดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนได้ ซึ่งในการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้นำต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อย 3 ประการ คือ เป็นผู้เสียสละ มีความจริงใจและมีความอดทนในการทำงาน หากผู้นำขาดคุณสมบัติทั้ง 3 ประการนี้ การทำงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ คงมีปัญหาในการดำเนินงาน

#### 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยต่างๆ ที่น่าจะมีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล ผู้ศึกษาจึงได้นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย คือ

ปัจจัยด้านตัวบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา สถานภาพสมรส

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้

ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ ตำแหน่งทางสังคมในตำบล

ปัจจัยทางด้านจิตลักษณะ ได้แก่ ความต้องการเกียรติเป็นที่ยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการมีสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังที่จะได้รับรางวัลชนะเลิศ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



แผนภูมิ ที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย